

[DOI]10.12315/j.issn.1673-8160.2022.17.024

# 城投企业转型发展问题及对策思考

孟媛媛

(唐山曹妃甸发展投资集团有限公司,河北 唐山 063200)

**摘要:**城镇化发展战略的践行离不开城投企业的大力支持,市场经济时代下,城投企业的转型发展具有一定的必然性。然而从城投企业运营现状来看,造血能力、资产质量、制度执行等方面普遍存在着一些不足之处,历史遗留问题尚未得到妥善解决,融资渠道狭窄,资源利用率较低,严重制约了城投企业转型发展的步伐,加重了地方政府财政负担,区域经济发展及城镇化建设受到阻碍。本文针对城投企业转型发展过程中的主要问题制定相应解决对策,并阐述实现城投企业转型发展的有效路径,旨在提供参考和借鉴。

**关键词:**城投企业;转型发展;问题;对策

市场经济时代下,传统经营管理模式不再适用于城投企业,倘若不注重历史遗留问题的解决,提升自身造血能力及资源利用效率,城投企业的转型发展之路势必会受到政府部门的干预,对市场发展形势的把握不清,遇到更多艰难险阻,未来发展前景不容乐观。加强市场化模式的运用,完善融资方式,优化管理制度体系,盘活资源,挖掘优势,提高盈利能力,给城投企业转型发展提供各个层面的保障,城投企业才能彻底摆脱传统陈旧窠臼的桎梏,获得稳定丰厚的效益,市场竞争力更为强劲。那么城投企业将会真正发挥出城市运营载体功能,为现代化、智能化、生态化城市建设增添源源不断的活力生机。

## 一、城投企业转型发展存在的问题分析

### (一)企业自身造血能力较差

众所周知,城市基础设施、公共设施、水电工程等项目建设都属于城投企业的业务范畴,绝大多数工程项目是非营利性的,真正能够给城投企业带来利润的项目少之又少,表明城投企业的造血能力处于较低水平。地方政府通常会出台大量的政策法规,用于指导城投企业各项经营业务活动的开展,限定双方的权利和义务,并采用财政补贴的方式弥补城投企业的亏损,促使城投企业保持稳定运营状态。按照当前地方政府与城投企业的关系,市政工程项目建设中征收一定比例的管理费,此时城投企业建设项目所获收入和成本支出相差无几,很难保证获取资金满足自身转型发展需求。还有部分城投企业过于依赖融资,地方政策的变化使得传统融资手段不再适用,新型融资模式尚未完善,加大了城投企业的融资风险。再加上城投企业受到陈旧管理思想的束缚,将融资视为主要资金来源,没有投入充足的时间精力用于开发更多业务,提升企业造血能力,面对人力物力成本不断增加的局面,城投企业承受的资金压力与日俱增,管理模式却没有随之更新,之于其转型发展产生了负面影响。<sup>[1]</sup>

### (二)企业资产质量一般

城投企业与地方政府之间的资金往来较为频繁,不少应收账款需要政府财政部门支付,土地资产的处理也缺乏合理性,闲置资源较多,无形中生成了浪费问题,可供城投企业自由支配的流动资产极为有限,与城投企业转型发展所需的高昂资金相比可谓捉襟见肘。城投企业应收账款能否按时收回,关键在于地方财政资金是否充裕,经济发展状况是否良好,政府有信心偿还资金后不会威胁到城市各个系统的平稳运行,才会予以考虑。与此同时,在城投企业中土地资源的储备量十分丰富,按照常理而言土地经营流转会给城投企业带来一笔可观财富。但是政策因素和市场因素对土地出让价格有着重大影响。近些年来,城投企业通过各种渠道得到的土地资源在总资产中所占比例有所升高,使用市价法对土地权益进行科学统计,市场价格的波动造成了土地经营收益往往达不到预期,让城投企业在开展相关工作时抱有顾虑。此外,有些投资项目短时间内无法给城投企业带来经济效益,甚至因为缺少对项目运营的监督和管控,未能及时止损,致使最终获得的利润低于投入本金,资产负债率较高,不得不尝试开拓更多的融资渠道,偿还企业负债,这已经成为城投企业经营中比较常见的历史遗留问题。面对各种复杂因素对资金回流和资产增长的制约,城投企业缺少足够经验和完善的应对策略,导致转型发展陷入危机。<sup>[2]</sup>

### (三)公司治理缺乏

我国《公司法》关于企业法人资格及其权利义务有着明确论述,城投企业在构建企业治理体系、管理制度、组织结构时应该严格遵守相关法律条款,确保各部门、各岗位都能积极履职,加强交流合作,共同为企业转型发展做出一份贡献。可是在城投企业中地方政府的干预不小,政府官员空降到企业中直接担任重要岗位的领导,这些领导普遍缺乏市场化管

理的意识,未能采用市场化管理模式,导致城投企业的转型发展比较盲目,缺少明确的方向和目标,道阻且长。目前城投企业的选人用人机制、考核激励机制、内部控制制度、信息公开制度都不够健全,没有定期组织员工培训教育活动,人才队伍建设滞后;制定的考核评价标准不科学,未能将造血能力纳入考核指标,得到的考核结果存在偏差;内部控制制度缺陷则会影响到经营管理隐患的排除,危害城投企业的健康发展;多数城投企业采用金字塔式的管理结构,信息传递不畅,基层员工的想法和需求很难迅速传递给上级领导,企业内部的凝聚力和向心力不强,战略发展决策的落实成为难题。出现问题时不思索独立解决的途径,直接寻求政府的帮助,难以消除政府对城投企业经营的管束,对于城投企业的转型发展极为不利。<sup>[3]</sup>

## 二、解决城投企业转型发展问题的策略

### (一)提升企业自身的造血能力

要想更好地适应市场环境,履行社会职能,城投企业必须认识到自身转型发展的必要性和迫切性,尝试采取多种措施提高造血能力,主要包括:

第一,重新定位城投企业的市场地位,不但要继续抓好主营业务,扩大竞争优势,还要重点考虑能够带来效益、且与当前主营业务密切相关的新业务,拓展城投企业的业务范围。如今不少城投企业将视线瞄准战略性新兴产业,如旅游、环保、教育等,取得了一定成绩,值得加以借鉴。城投企业要加大对相关项目的投资力度,关注项目运营动态,以降低企业经济风险,提升企业的盈利能力。

第二,城投企业的优势较为突出,大力挖掘自身优势,加强品牌建设,提高品牌知名度和影响力,在社会上树立正面健康的形象,会让城投企业在激烈的市场竞争环境下始终立于不败之地。城投企业应重视对闲置土地资源的利用,采用出租、转让和招商等多种形式提高土地资源经营效益,盘活闲置资源,这会成为城投企业稳定的资金来源,使城投企业在应对转型发展时更加游刃有余。<sup>[4]</sup>

第三,加强企业之间的合作可使先进经营管理思想及创新型技术手段在城投企业中推广应用,形成了互利互惠的利益共同体,城投企业的运营风险明显下降。可运用股权投资方式参与到投资企业的运作中,学习企业的经营模式,积累丰富的管理经验,会帮助城投企业迅速完成改革和转型的任务,抓住时代和市场赋予的发展机遇,迎来更加广阔的发展平台。<sup>[5]</sup>

### (二)完善城投企业的融资方式

金融机构为城投企业发放贷款之前,会从多个角度予以考量,将实力雄厚的城投企业作为优先考虑对象,这类城投企业的融资方式相对更多,直接融

资和间接融资均可,而实力不强的城投企业只能选择固定方式获得资金,偿还债务,资金压力不清。尽管在新时期涌现出了大量新型的融资方式,具有代表性的为PPP、ABO,可是缺少完善的机制,推广应用受阻,限制了城投企业融资活动的开展及转型发展,融资模式的创新势在必行。城投企业必须意识到的是,金融机构会以企业经营管理水平作为一项评价标准,企业改革要多管齐下,彻底解决历史遗留问题,优化债券结构,降低负债规模,优化组织结构和岗位分工,切实提高经营管理水平,展现自身在行业中的优势地位,博得金融机构和投资人的好感,以此拓展资金来源渠道,广泛吸收社会资本,获得转型发展所需的充裕资金,推进混合所有制改革。外部投资人数量的持续增加会显著提高城投企业在市场中的曝光率,社会各界的认可有利于城投企业品牌建设的顺利推进。当前迫切需要地方政府对融资政策予以更新和完善,提供更多融资方式让城投企业自由选择。城投企业基于自身转型发展要求做好资金筹划,全方位、全过程的监督经济业务活动,严格执行预算,最大化发挥资金价值。<sup>[6]</sup>

### (三)提高企业自身治理能力

一般来说,健全的治理机构和管理制度会对城投企业经营管理能力及内部控制水平的提高产生积极效应,相关制度体系不完善恰恰是城投企业潜存的漏洞,亟待加以改进。按照市场化主体运营要求设置股东会、董事会、监事会、党委会,明确决策程序 and 责任人,削弱政府部门对城投企业运营的影响,提高管理决策的科学可行性,推动城投企业的市场化运作。保证招聘、培训、考核等工作的有效开展,选拔素质高、能力强的人员担任部门领导,培养优秀的管理型人才,杜绝政府指派行为,凭借领导干部丰富的知识经验和敏锐的眼光,带领城投企业走在正确的发展道路上。内部监督和内部控制更是要避免受到其他部门及领导的干预,采用全过程的监督管理模式,所得结果才会精准可靠,客观反映潜在问题,对城投企业管理创新及改革转型具有重要导向性。财务管理和风险控制体系的建设可以增强城投企业对所处内外环境风险的控制能力,发现财务风险的第一时间发出预警信号,及时采取措施应对风险,最大程度减少风险损失,维护城投企业的根本利益。

## 三、城投公司转型方向和实现路径

(一)国有资本投资、运营公司是国资国企改革的最新实践成果

经济新常态下,抱有侥幸心理,墨守成规的企业必不能够走的长远,甚至会遭到市场的淘汰,只有积极主动适应自己的新角色,与市场经济体制完美契合的企业方能找到自己的位置,大跨步向前迈进。市场经济环境给城投企业带来了无数商机,国家和

地方发布的政策法规更是为城投企业的转型发展提供了明确方向,激发了城投企业的创新发展活力,打造多元化、市场化经营的现代企业,增强企业的市场竞争力,城投企业的发展势头极为迅猛。在城投企业改革和转型的过程中,通常是以问题作为导向,针对目前城投企业经营管理期间发现的现实问题,深入剖析导致这些问题产生的原因,制定解决策略,防范类似问题重复出现,成为桎梏城投企业转型发展的障碍,最终达到政企分离、政资分离的根本目标。采取多样化融资方式注入社会资本,实现多种所有制经营,城投企业的市场化管理会得到有效落实,充分彰显市场主体功能,创造庞大利润,助推城市的高质量发展。

(二)城投公司转型升级为国有资本投资、运营公司的实现方式

充分明确城投企业转型发展的具体实现路径,以国家和地方颁布的指导意见为依托,吸收其他国有企业的成功经验,结合城投企业自身转型发展需求和目标,建构完整的机制和体系。一是参考多个城市城投企业改革试点对公司治理机制和企业发展模式的探索,找到适合于本企业的发展道路,大胆实施改革措施,对于遇到的问题和挑战要以积极心态面对,争取成为行业标杆。二是加强与其他业态的融合,立足于完善城市基础设施,给城市居民提供优质的出行、医疗、供水供电服务,与现代农业发展相关联,支持乡村振兴战略的落实,如投资乡村旅游,开拓新的经济增长点,助力区域经济协调发展。三是清晰界定各个部门的权责,鼓励部门之间强化沟通,运用信息与互联网技术建设信息化管理平台,畅通城投企业内部信息传递,实时收集市场信息,用大数据挖掘技术深入挖潜信息价值,辅助城投企业经营管理决策的制定,降低各类风险对企业的侵袭。四是信息时代的来临使得城市基础设施建设项目与现代信息技术的结合更加密切,城投企业在项目施工建设及运行管理中要重视新兴技术的运用,与合作企业建构完整的产业链条,将触手伸向朝阳行业,优化业务布局,增加盈利项目,从而获得稳定丰厚的效益回报。

(三)科学运作是城投公司升级转型为城市运营载体的必然途径

鉴于城投企业在社会经济发展及民生服务方面有着不可小觑的作用,其转型升级对经营管理水平提出了更高要求,因此必须引入科学发展观,建构完善立体的规章制度,保障城投企业经营管理活动有章可依,做好充分的准备应对转型发展挑战。投融资活动能够为城投企业带来不可估量的资金,创新融资方式,拓展融资渠道,使用股权、基金投资企业,与实力强劲的企业合作,强化资本运作能力,展示自

身的核心优势,城投企业会获得可观的社会经济效益,顺利实现转型升级。主动肩负城市基建项目和公共服务设施的开发、经营、建设任务,与其他市场主体展开公平公正的竞争,不再依赖于政府提供的种种便利,运用市场化管理模式,在经营管理上拥有自主权和决策权,风险降临时运用转移和规避的方式控制损失,真正实现政企分离。除此之外,市场化管理的落实要求城投企业下属子公司成为独立的市场主体,接受全社会的监督,避免城投企业的改革转型流于形式,可采用IPO、ABS、REITs等方式,这会给城投企业改革转型增添内在驱动力。

#### 四、结语

经济体制改革及市场环境的不变化促使城投企业持续加大改革力度,正视投融资活动及经营管理的不足,有计划、有目的性的实施转型升级,以便充分应对时代赋予的机遇和挑战。本文从提高城投企业的造血能力,拓展融资方式,提升治理水平的角度,提出了几点建议,希望能够促进市场化运作模式的落实,强化城投企业公共服务职能的履行,给区域经济发展添加动能。

#### 参考文献:

- [1]汤其军.基于新常态下地方政府投融资平台转型发展分析[J].中国乡镇企业会计,2017(9):2.
- [2]王华新.新形势下国有投融资平台公司面临的困境与变革策略分析[J].当代会计,2021(16).
- [3]唐晓春.地方政府投融资平台公司风险防控和审计要点[J].会计师,2021(8).
- [4]贾硕岭.新形势下地方政府投融资平台转型发展研究[J].财经界,2020(33):2.
- [5]黄素莉.地方国有投融资平台公司发展现状、问题与对策研究[J].中国内部审计,2021(11):4.
- [6]赵青宇.地方国有投融资平台企业提升财务核心能力的策略[J].财会学习,2021(21).