

城投公司发展困境及市场化转型发展对策探究

——基于农业发展银行信贷工作视角

王 聰

中国农业发展银行方城县支行，中国·河南 南阳 473000

【摘要】近年来，随着我国经济体制改革持续深化、地方政府化债工作有力推进，城投公司传统经营模式已难以适配新形势下的发展需求，通过市场化转型实现可持续经营成为必然趋势。作为服务国家战略、支持“三农”与地方经济发展的农业发展银行，在城投公司转型进程中肩负着重要使命。本文结合农业发展银行信贷管理工作实际，分析城投公司现阶段发展路径，深入探究其面临的债务、投融资及转型难题，从信贷支持与风险防控双重视角，提出针对性的市场化转型对策，助力城投公司突破发展困境，同时为农发行优化信贷服务、执行政策性金融职能提供实践参考。

【关键词】城投公司；发展困境；市场化转型

1 城投公司与市场化转型概念综述

1.1 城投公司概述

城市建设投资公司（简称“城投公司”）是地方政府重要的投融资平台，以市场化运营主体身份，在我国城市化进程中承担着基础设施建设、公共服务供给、土地开发整理及国有资产运营等公益性或准公益性职能。而农业发展银行作为政策性银行，长期以来通过信贷投放支持城投公司参与县域基建、水利设施、农村路网等项目，既是城投公司重要的资金供给方，也是见证其发展转型的关键参与方。

1.2 城投公司的重要发展阶段

在城镇化推进与政策性金融支持的互动过程中，城投公司发展呈现出鲜明的阶段性特征，可划分为三个阶段，且各阶段均与农发行信贷服务重点紧密关联：

1.2.1 基础设施建设阶段（信贷支持“补短板”）：

城镇化初期，城投公司核心职能聚焦土地整治、道路桥梁建设、河道治理等公益性业务，业务结构单一、经营性现金流薄弱，主要依赖政府补贴维持运转，市场化运营能力不足。此阶段，农发行围绕国家城镇化战略，以政策性信贷资金重点支持城投公司开展县域基础设施“补短板”项目，如农村饮水安全工程、县域路网改造等，通过长期、低息的信贷产品，缓解城投公司项目资金压力，为县域发展奠定硬件基础。

1.2.2 城市运营转型阶段（信贷服务“促盘活”）：

随着城市硬件配套完善，城投公司逐步向资产经营、物业管理、市政设施管理等多元化业务转型，尝试通过资产证券化、智慧停车收费等模式盘活存量资产，弱化对政府的依赖。农发行在此阶段主动调整信贷服务策略，一方面支持城投公司开展存量资产盘活项目，如通过“信贷 + 投行”联动模式，助力县域冷链物流园等有现金流的项目落地；另一方面通过信贷评审标准优化，引导城投公司减少“等靠要”思想，在项目评估中更注重现金流测算与市场化收益能力，推动其提升自我造血水平。

理、市政设施管理等多元化业务转型，尝试通过资产证券化、智慧停车收费等模式盘活存量资产，弱化对政府的依赖。农发行在此阶段主动调整信贷服务策略，一方面支持城投公司开展存量资产盘活项目，如通过“信贷 + 投行”联动模式，助力县域冷链物流园等有现金流的项目落地；另一方面通过信贷评审标准优化，引导城投公司减少“等靠要”思想，在项目评估中更注重现金流测算与市场化收益能力，推动其提升自我造血水平。

1.2.3 产业投资升级阶段（信贷协同“强产业”）：进入高质量发展阶段，城投公司开始通过新兴产业投资、资本运作等方式，推动区域产业升级与经济竞争力提升，业务延伸至债券融资、股权投资、基金合作等领域。农发行结合乡村振兴与产业升级战略，将信贷支持重点转向城投公司参与的县域特色产业项目，如支持城投公司联合农业龙头企业打造农产品加工产业园、参与农村电商基础设施投资等，通过“政策性信贷 + 产业引导”模式，助力城投公司构建“产业投资 + 城市运营”的良性生态，实现社会效益与市场化收益的平衡。

2 城投公司发展中遇到的问题——基于农发行信贷工作的观察与分析

结合农业发展银行工作的实践经验，在地方政府化债力度加大与金融监管趋严的背景下，城投公司（尤其是县级城投公司）在可持续发展中面临多重困境，这些问题不仅影响城投公司自身经营，也对农发行信贷资产安全与信贷

服务效率提出挑战:

2.1 历史债务负担沉重, 信贷风险隐患凸显

城投公司成立初期因承担大量公益性基建项目, 形成了“短债长投”的债务结构——短期债务占比高, 但资金多投入回报周期长的基建项目, 且项目自身现金流不足, 部分项目(如农村公益道路、小型水利设施)甚至无直接现金流, 仅依赖政府补贴偿债, 存量债务规模持续累积。同时, 城投公司沉淀的资产多为土地、公路等难以变现的非经营性资产, 可用于质押融资或产生现金流的优质资产稀缺, 进一步加剧偿债压力。

从农发行信贷工作实际来看, 县级城投公司的债务问题已对信贷管理造成显著影响: 一方面, 部分县域财政基础薄弱, 财政收入增长缓慢, 且需优先保障教育、医疗等公共服务支出, 过度依赖土地财政的模式在房地产调控与土地资源减少的双重冲击下难以为继, 地方政府对城投公司的补贴能力大幅下降, 导致部分城投公司出现贷款利息逾期风险, 农发行需通过贷后管理加强风险预警; 另一方面, 部分城投公司为缓解偿债压力, 存在“拆东补西”的短期行为, 甚至通过高成本非标融资偿还银行贷款, 变相增加债务风险, 给农发行信贷资产安全带来潜在威胁。

2.2 投融资难度加大, 与农发行信贷需求适配性不足

当前, 在化解地方政府债务与金融强监管的双重压力下, 城投公司投融资渠道收窄, 这一问题在县级层面尤为突出, 也导致其与农发行信贷支持需求的适配性下降:

2.2.1 外部融资渠道受限传导至信贷合作: 中央严控新增政府及城投类债务, 银行贷款、债券等直接融资渠道收紧, 部分县级城投公司因信用评级低(多为BBB级及以下), 发债门槛高、利率攀升, 银行信贷政策也对地方财力弱的县域城投收紧授信, 导致城投公司对农发行政策性信贷的依赖度进一步提高, 但部分城投公司因项目收益性不足、偿债能力弱, 难以满足农发行信贷评审中的“风险可控、收益覆盖成本”原则, 信贷合作推进困难。

2.2.2 项目储备与农发行信贷导向不匹配: 农发行信贷支持需契合国家战略(如乡村振兴、县域经济发展), 但部分县级城投公司仍依赖传统基建项目, 缺乏与农业产业、农村民生结合的优质项目储备, 如未围绕县域特色农

业打造产业链项目、未挖掘农村人居环境整治中的市场化收益点, 导致其申报的信贷项目难以通过农发行评审, 投融资需求与政策性信贷支持难以有效对接。

2.3 市场化转型困难, 增加农发行信贷管理复杂度

县级城投公司在市场化转型中存在的弱势, 直接影响其与农发行信贷合作的稳定性与可持续性:

2.3.1 资产与业务结构制约信贷合作空间: 城投公司在基建项目中形成的无效资产(如未验收的道路、闲置土地)占比高, 虚增资产、资产不实问题突出, 可用于农发行信贷抵押的有效资产稀缺; 同时, 业务仍集中于纯公益性基建, 项目自身造血能力弱, 依赖政府回购或补贴还款, 与农发行“市场化转型项目优先支持”的信贷导向不符, 导致信贷支持的可持续性不足。

2.3.2 治理与人才短板加大信贷风险管理难度: 部分城投公司存在政企不分、治理结构不健全的问题, 政府对企业经营决策干预较多, 缺乏符合现代企业制度的管理制度; 同时, 人才队伍中懂产业运营、金融管理的专业人员匮乏, 项目策划与风险管控能力弱。从农发行信贷工作来看, 这类城投公司在项目实施中易出现进度滞后、资金使用不规范等问题, 增加贷后管理成本, 也提升了信贷风险发生的概率。

3 城投公司市场化转型发展应对举措

结合政策性金融职能与信贷管理实际, 需从“顶层协同、信贷支持、风险防控”三个维度, 推动城投公司市场化转型, 实现“城投转型、信贷安全、地方发展”三方共赢:

3.1 加强政银企协同, 完善市场化转型顶层制度设计

3.1.1 明确城投公司权责定位, 剔清信贷合作边界: 农发行应主动对接地方政府, 推动落实中央化债政策, 明确城投公司“退出政府融资平台、转型市场化经营主体”的定位, 协助地方政府划分城投公司与政府在项目合作、资产划转、债务承担上的权责边界。在信贷合作中, 严格按照“政企分开”原则, 不支持城投公司承担政府融资职能, 仅对其市场化经营的项目(如县域产业园区运营、农村冷链物流)提供信贷支持, 从源头规避政府隐性债务风险。

3.1.2 推动城投公司完善治理结构, 夯实信贷合作基础: 农发行可通过“信贷辅导”机制, 引导城投公司建立

健全股东会、董事会、监事会等治理机制，引入外部独立董事与专业管理人员，减少政府对企业经营的直接干预。在信贷评审中，将城投公司治理结构完善程度、管理制度规范性作为重要评估指标，优先支持治理健全、决策市场化的城投公司，同时通过信贷协议约定，要求城投公司定期披露经营数据，提升企业透明度，为信贷合作筑牢制度基础。

3.2 优化信贷服务体系，精准支持城投公司转型项目

3.2.1 聚焦特色产业与新型模式，拓宽信贷支持领域：

结合乡村振兴战略与县域经济特点，引导城投公司围绕地方特色农业、农村基础设施升级等领域策划项目，农发行针对性设计信贷产品。例如，支持城投公司采用“TOD（以公共交通为导向）”模式开发县域农村路网沿线产业项目，采用“EOD（以生态环境为导向）”模式开展农村人居环境整治与文旅融合项目，通过投贷联动，为城投公司参与产业链投资提供长期资金支持，助力其形成“产业投资 + 收益反哺”的良性循环。

3.2.2 创新信贷评审与定价机制，适配转型需求：针对城投公司转型期的资金需求特点，农发行可优化信贷评审标准，在项目评估中弱化对政府补贴的依赖，更注重项目自身现金流与市场化收益能力；实行差异化信贷定价，对城投公司市场化转型重点项目（如农产品加工园、农村电商基础设施）给予优惠利率，降低其融资成本，激发转型动力。

3.3 构建全流程风险防控机制，保障信贷资产安全

3.3.1 建立分类监管与动态监测体系：根据城投公司业务类型（公益类、准公益类、商业类），农发行制定差异化的信贷监管目标：对公益类业务项目，重点监控政府回购能力与财政补贴到位情况；对商业类业务项目，聚焦项目现金流、营业收入增长率等市场化指标。通过信贷管理系统实时监测城投公司偿债能力、运营能力等核心指标，一旦发现指标异常（如短期偿债压力突增、项目进度滞后），及时启动风险预警，采取调整还款计划、追加担保等措施，将风险控制在可控范围。

3.3.2 强化考核导向，推动风险与收益平衡：在农发行

内部信贷考核中，将城投公司项目的“市场化经营指标”（如净资产收益率、现金流覆盖倍数）纳入信贷人员绩效考核体系，引导业务骨干在项目营销、评审与贷后管理中，始终贯穿市场化思维。同时，要求信贷人员定期开展城投公司转型效果评估，分析信贷支持项目对城投公司造血能力的提升作用，若项目未达到预期收益目标，及时调整信贷策略，确保信贷资金既支持转型，又保障安全。

4 结语

城投公司作为城市化进程的重要参与者，其市场化转型不仅是自身可持续发展的必由之路，也是地方政府化解债务风险、推动县域经济高质量发展的关键举措。对农业发展银行而言，支持城投公司转型既是践行政策性金融职能、服务国家战略的必然要求，也是优化信贷结构、实现高质量发展的重要途径。通过政银企协同完善顶层设计、精准优化信贷服务、构建全流程风险防控机制，既能助力城投公司突破债务与转型困境，激发市场化经营活力，也能让农发行在支持地方经济发展中，实现信贷资产安全与政策性职能的有机统一，最终为乡村振兴与县域经济升级注入更强动力。

参考文献：

- [1] 任雪薇. 城投公司产业化转型路径探讨 [J]. 经济师论坛, 2024 (11).
- [2] 刘异君. 城投公司市场化转型面临的挑战及优化路径 [J]. 公司治理, 2024 (6).
- [3] 孙瑞武. 基于市场化转型视角的城投公司债务优化路径 [J]. 财务管理, 2024.
- [4] 陈泳. 新质生产力引领下城投公司的转型与发展 [J]. 战略连线, 2024.
- [5] 王亮. 高质量发展背景下城投公司投融资决策与企业战略转型发展关系研究 [J]. 财会观察, 2020 (11).

作者简介：

王聪 (1991.10-) 女，蒙古族，河南南阳人，硕士，副行长，从事银行信贷工作。