

# 城投公司市场化转型的关键挑战与政府引导机制探析

孟彦兰

成都天府城市发展有限公司 四川成都 610000

**摘要：**随着中国地方政府债务问题逐渐凸显，城投公司作为地方政府投融资平台的代表，面临着从政府职能延伸向市场主体角色转变的深刻挑战。市场化转型不仅关系到城投公司的自身生存和发展，还涉及到地方经济稳增长、政府债务风险控制以及城市基础设施建设的可持续推进。本文通过分析城投公司转型过程中的主要困难，包括体制障碍、融资困境和治理机制滞后等问题，结合浙江省 A 市城投集团的典型实践案例，深入探讨地方政府在引导机制设计上的职责与创新路径。最后，提出在风险可控、政企分离和多元融资机制建设等方面加强政府引导的策略建议。研究结果可为全国范围内的城投企业转型提供一定的参考。

**关键词：**城投公司；市场化转型；政府引导；融资机制；政企分离

城投公司，作为过去二十年中国城市基础设施建设的重要融资平台，一直在地方政府的强势推动下扮演着重要角色。然而，在中央“防风险、去杠杆”和推进地方政府债务管理法治化的大背景下，传统依赖政府信用的模式已经难以以为继。特别是《政府投融资机制改革意见》等政策陆续出台后，城投公司亟需从行政依附向市场化主体转型。但这一过程绝非一帆风顺，涉及融资逻辑、制度设计与内部治理结构等多重变量。本文在大量政策文本解读与典型案例分析基础上，梳理当前城投公司市场化改革的主要症结所在，尝试从地方政府引导机制角度出发，探索一条具有可操作性的路径，为城投公司走向市场化提供一定理论支撑与实践启发。

## 1 城投公司市场化转型的背景与现状

### 1.1 历史角色与职能演变

中国的城市基础设施建设在过去几十年中取得了显著发展，而这一过程中，城投公司作为地方政府的重要融资平台发挥了关键作用。自上世纪 90 年代以来，随着城市扩张和基础设施投资不断加码，地方财政面临巨大压力。在传统预算制度下，政府面临举债限制，因此便通过设立城投公司，以企业形式进行融资和项目实施。大多数城投公司由财政或国资部门直接出资设立，具有明显的“半政府化”特征，这也使得它们拥有较强的融资能力和政府信用背书。

但这种“政企不分”的设立模式，使得城投公司更多扮演的是“影子政府”的角色，而非市场主体。很多平台公司并不具备盈利能力，其经营活动缺乏市场逻辑支撑，项目收

益主要依赖财政补贴或政府回购。尽管表面上是企业运作，实际上是政府意志的延续。这种运行方式在城市化加速期内确实能迅速撬动投资拉动经济，但也积累了大量隐性债务和制度性风险。

近年来，中央政府加强对地方债务的监管，明确提出要“打破刚性兑付”、“控制隐性债务”、“促进平台公司转型”等政策导向，使得原有运作机制难以为继。特别是在《地方政府隐性债务治理通知》《政府投资条例》等政策密集出台后，地方政府对平台公司的直接干预被限制，城投公司也面临着从“财政附属单位”向“市场化企业”的深刻转型。

### 1.2 当前转型面临的基本形势

虽然市场化是城投公司发展的大方向，但在实际操作过程中，转型的推进往往并不顺利，甚至出现“两难”或“倒退”的情况。很多城投公司尝试通过“做实资产”、“拓展经营”来摆脱对财政的依赖，但由于长期以来缺乏市场经营能力和项目孵化经验，结果往往是“转型失败”或“越转越虚”。

目前来看，许多城投公司转型路径主要集中在以下几个方面：一是发展以房地产为主的城市开发业务，二是拓展产业园、水务环保、文化旅游等类市场化项目，三是通过 PPP（公私合作模式）参与政府基础设施建设。然而这些转型尝试普遍存在共性问题：一是盈利模式不清晰，二是缺乏核心竞争力，三是对外部资本吸引力不足。例如某地级市城投公司在 2021 年联合一家民营企业开展产业园建设，因双方合作机制不完善，且项目回报周期过长，导致合作不到一年就

中止。

此外，融资困境已经成为制约转型的最直接瓶颈。自 2020 年以来，监管部门加强了对平台公司债务的识别和限制，城投债发行审核趋严，银行贷款审核趋紧，一些评级较低的平台公司甚至遭遇债券发行失败。由于缺乏有效的市场经营项目支持，其信用评级大多呈下降趋势。以某中部省份市属平台公司为例，其在 2023 年尝试发行 8 亿元债券，但因市场响应冷淡，最终实际募集资金仅 3.1 亿元，不得不依靠财政部门出面协调增信。

不仅如此，企业内部治理问题也在转型过程中暴露无遗。由于大部分城投公司从设立之初就是政府部门主导，管理层多来自行政系统，缺乏市场化选聘机制，导致企业缺乏灵活性和效率。在很多城投公司中，董事会与经理层并未真正实现权责明晰，仍然依赖上级部门的指令进行决策，造成企业战略模糊、执行效率低下。例如某东部沿海城市在进行城市交通 PPP 项目时，其城投公司由于内部部门缺乏协调，前后项目报批材料前后矛盾，直接导致项目流标，严重影响企业形象。

除了融资和治理问题，城投公司还面临“身份不清”的尴尬。一方面地方政府希望其承担“兜底”责任，维持城市基础设施投资节奏；另一方面又要求其独立运营、自负盈亏。这种“双重身份”使得企业进退两难，既要对市场负责，又不能完全摆脱政策任务。这也使得城投公司即使在形式上完成了市场化改制，实际上仍然没有摆脱“影子财政”的运作逻辑。

## 2 市场化转型中的关键挑战分析

### 2.1 治理结构不清晰

城投公司市场化转型的首要挑战是治理结构的不清晰。由于这些公司大多由地方政府设立，它们的决策机制往往受到政府的高度干预，导致决策权过于集中。很多城投公司虽然名义上是企业，但实际上它们的运营模式仍受政府指导，缺乏真正的市场化决策。例如，某市城投公司在进行城市基础设施项目时，必须与政府财政密切挂钩，而无法根据市场需求进行调整。这种“政企不分”的结构使得公司在市场竞争中无法灵活应对，限制了转型的进程。

### 2.2 融资困难

融资困境是制约城投公司市场化转型的重要因素。由于中央政府加强了对地方债务的监管，城投公司的融资渠道

日益狭窄。过去依赖政府担保的融资方式逐渐受限，许多城投公司面临信用评级下降的问题。以某城投公司为例，该公司在 2023 年尝试发行债券，但由于市场的不信任，融资计划未能成功。这使得许多项目面临资金短缺，项目进展受阻。即便尝试通过 PPP 模式吸引社会资本，也因项目风险分担不明确、回报周期长等问题，融资难度加大。

### 2.3 经营能力薄弱

城投公司在市场化转型过程中普遍缺乏足够的经营能力。大多数城投公司长期依赖政府财政补贴和土地出让收入等单一资金来源，缺乏多元化的经营策略。这使得它们在面对市场竞争时，往往缺乏灵活的应变能力。例如，某城投公司在进军房地产市场时，由于市场调研不足，项目经营亏损严重，最终不得不退出该领域，重新回到传统的基础设施建设。这种单一的经营模式使得公司在经济波动期间面临较大风险，难以实现可持续发展。

### 2.4 政策压力与社会责任

城投公司在转型过程中面临政策压力与社会责任的双重挑战。虽然地方政府推动城投公司市场化，但仍对其承担一定的社会责任有较高期望。地方政府不仅要求城投公司参与基础设施建设，还希望其承担公益事业等社会公益项目的责任，这给公司带来额外负担。如何平衡市场化运作与政府期望之间的矛盾，成为转型过程中亟待解决的问题。

## 3 政府引导机制的设计与实践

### 3.1 政策支持与制度创新

为了推动城投公司市场化转型，政府需要通过有效的政策支持和制度创新，为企业提供转型的空间与条件。首先，政府应完善相关法律法规，确保市场化转型的规范性和合法性。例如，在土地使用权、融资渠道、税收优惠等方面出台具体政策，帮助城投公司减少转型过程中的制度性障碍。某些地方政府已经开始推动通过政策性担保、贷款利率补贴等手段，降低市场化过程中企业的融资成本，从而促进城投公司更好地融入市场经济。

同时，政府还需要创新管理制度，推动城投公司逐步从政府财政依赖型向市场竞争型转变。对于那些进入房地产、文旅等新兴行业的城投公司，政府应明确行业发展方向，并通过制定行业规范、优化产业结构等措施，帮助城投公司提升市场适应能力。通过政策引导，鼓励企业在市场中发挥竞争优势，同时避免过度干预，确保市场竞争机制的正常运行。

### 3.2 财税支持与融资渠道创新

城投公司面临的另一个关键问题是融资困难。政府应通过创新财政和税收政策,推动城投公司开辟更多融资渠道。例如,可以通过政府专项债、PPP 项目等方式,吸引社会资本的参与,减轻政府财政的负担。此外,政府还可以建立地方政府与商业银行之间的合作机制,提供专项贷款,帮助城投公司降低融资成本。

另外,政府应推动地方政府债务管理改革,建立透明的债务管理机制,帮助城投公司获得更多的融资机会。通过优化地方债券发行的审批程序,简化融资流程,增强城投公司的融资能力。同时,政府还可通过担保机制或政策性银行的支持,提高城投公司在市场中的信用等级,进一步拓宽融资渠道。这样,政府的财税支持和融资渠道创新将有助于城投公司顺利实现市场化转型。

### 3.3 风险控制与监管框架

在城投公司市场化转型过程中,风险控制是不可忽视的课题。政府需要建立完善的风险控制机制和监管框架,以确保企业在转型过程中不会过度冒险,造成系统性风险。首先,政府应通过金融监管,确保城投公司在资本市场中的运作透明,防止出现资金滥用、债务过度扩张等问题。为此,地方政府可以与金融机构合作,设立风险评估和监控系统,定期评估城投公司的经营状况和财务健康,及时发现潜在的风险。

其次,政府可以采取市场化的方式,通过引入第三方审计、评估机构等专业力量,为城投公司提供风险管理建议。这样,政府不仅能有效避免过度干预企业经营,又能通过规范的监管保障市场公平性和透明度。此外,政府还可通过设立市场化的风险基金,对参与市场化转型的城投公司提供适度的风险补偿,以激励企业在承担市场风险的同时,保持合理的经营态度。

### 3.4 政府与社会资本合作模式(PPP)

政府与社会资本的合作模式(PPP)是促进城投公司市场化转型的重要方式。通过 PPP 模式,政府可以将部分基础设施建设和公共服务项目交由市场化运作,从而减轻财政压力,并为城投公司提供更多的市场化发展机会。政府可以通过设立 PPP 项目引导基金,鼓励社会资本参与,并通过合同机制保障政府与社会资本的利益平衡。

然而,PPP 模式的实施并非没有挑战。首先,政府需要确保 PPP 项目的规范化和透明度,避免因合同不公或利益分配不均而引发纠纷。其次,政府应加强对 PPP 项目的监管,确保项目的投资回报率合理,防止过度追求短期经济效益而忽视社会效益。通过完善 PPP 法律框架和加强项目执行的监管,政府可以有效推动城投公司实现市场化转型,同时确保公共利益的最大化。

## 4 结论

通过对城投公司市场化转型的关键挑战与政府引导机制的分析,本研究发现,城投公司面临的主要挑战包括治理结构不清晰、融资困难、经营能力薄弱以及政策压力等。要解决这些问题,政府在推动转型过程中应发挥积极作用。具体而言,政府需要通过政策支持和制度创新,优化城投公司的治理结构,简化融资流程,推动其逐步实现市场化运作。

此外,财政和税收支持、风险控制机制及 PPP 模式等多种政策手段,能够有效促进城投公司从依赖政府资金向市场化运作过渡。政府与社会资本的合作模式(PPP)为城投公司提供了更多的市场化发展空间,也为其带来了可持续发展的机会。

### 参考文献:

- [1] 罗懋昌,李约涵.城投公司市场化转型现状研究[J].债券,2024,(12):73-78.
- [2] 张嫚嫚.城投公司市场化转型的融资战略研究[J].商业文化,2025,(02):119-121.
- [3] 刘异君.城投公司市场化转型面临的挑战及优化路径[J].上海企业,2024,(07):97-99.
- [4] 司海平,侯宇飞,苗妙.城投入股上市公司与地方政府隐性债务风险[J].经济理论与经济管理,2024,44(06):57-76.
- [5] 吴良鸽.地方城投公司市场化转型路径研究——以 L 市城投集团公司为例[J].中国集体经济,2024,(06):97-100.
- [6] 江聃,贺觉渊.推进市场化转型超 200 家城投公司接续更名[N].证券时报,2024-06-17(A01).
- [7] 蒋旭琴.江苏省地方政府投融资平台市场化转型研究[D].安徽财经大学,2023.
- [8] 刘廷锋.城投公司融资困境及市场化转型研究[J].今日财富(中国知识产权),2023,(11):32-34.