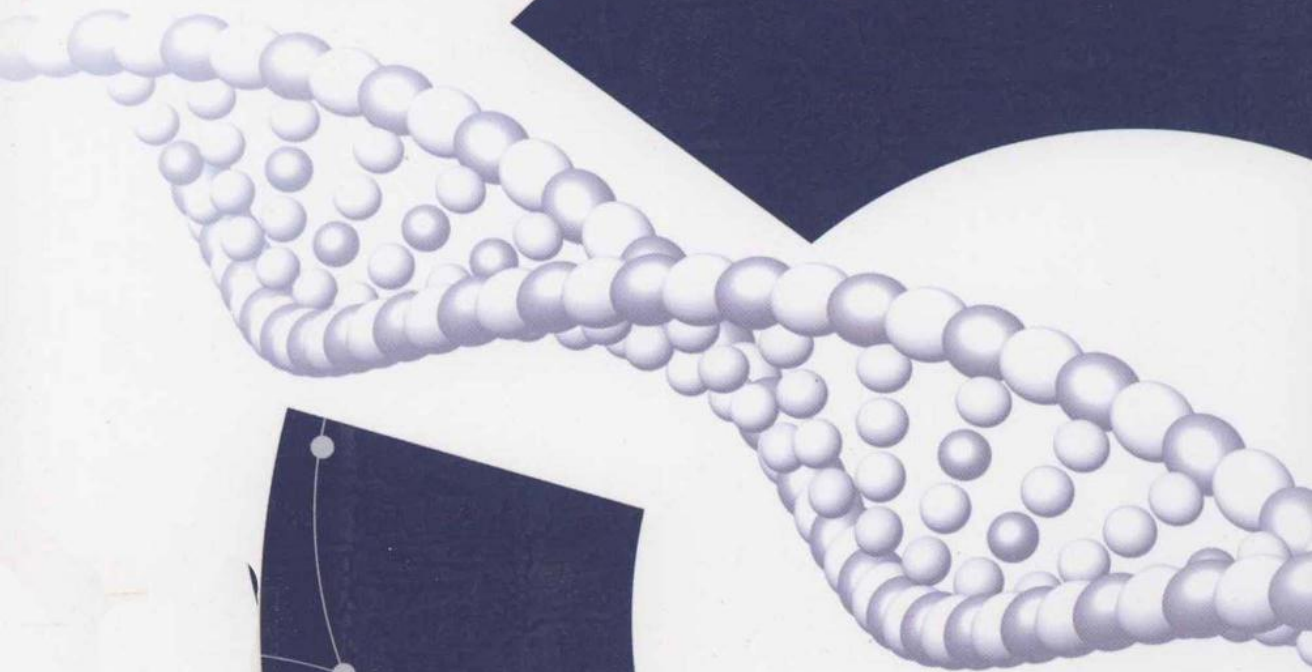


# 破解 城投公司

探索中国经济发展基因

# 困局

李伟 陈民 彭松等著



 中国统计出版社  
China Statistics Press

# 破解城投公司

探索中国经济发展基因

# 困局

李伟 陈民 彭松等著

 中国统计出版社  
China Statistics Press

## (京)新登字 041 号

### 图书在版编目(CIP)数据

破解城投公司困局:探索中国经济发展基因 / 李伟等著. ——北京:中国统计出版社,2010.8

ISBN 978-7-5037-6037-2

I. ①破… II. ①李… III. ①城市建设—投资公司—企业管理—研究—中国 IV. ①F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 156101 号

### 破解城投公司困局

---

作 者/李伟 陈民 彭松 等著

责任编辑/徐涛 马延博

装帧设计/李雪燕

出版发行/中国统计出版社

通信地址/北京市西城区月坛南街 57 号 邮政编码/100826

办公地址/北京市丰台区西三环南路甲 6 号

网 址/[www.stats.gov.cn/tjshujia](http://www.stats.gov.cn/tjshujia)

电 话/邮购(010)63376907 书店(010)68783172

印 刷/河北天普润印刷厂

经 销/新华书店

开 本/710×1000mm 1/18

字 数/120 千字

印 张/9.25

印 数/1—6000 册

版 别/2010 年 8 月第 1 版

版 次/2010 年 8 月第 1 次印刷

书 号/ISBN 978-7-5037-6037-2/F·2932

定 价/38.00 元

---

中国统计版图书,版权所有,侵权必究。

中国统计版图书,如有印装错误,本社发行部负责调换。

# 《破解城投公司困局》

## 编委会

主 编：李 伟

副主编：陈 民 彭 松

编写人员：（按姓氏笔画排序）

马延博 马佳奇 王 斌 史小辉 毕志清

刘 哲 刘玲新 许清艺 杨 涛 陈锐松

周良仪 胡 铭 侯 明 姜卫东 贾 帆

徐 亮 徐志刚 常庆海 梁红雨 蔡建升

责任编辑：徐 涛 马延博

校 对：苏映雪

装帧设计：李雪燕

## 城投公司是中国经济发展的基因吗

国际系统与控制科学院院士 陈光亚  
中国系统工程学会理事长

改革开放三十年来,中国经济出现了突飞猛进的发展,引起了国内外广泛的关注。作为系统科学工作者,我们也一直对中国经济问题进行着思考。

改革开放之初,适逢国际上有关协同学和耗散结构等非线性科学诞生不久,国内部分系统科学工作者也自觉不自觉把视角投向了非线性科学中的自组织理论,试图破解经济的自组织行为问题。

中国经济正在经历从计划经济向市场经济转变的过程,这个转变过程,用现代科学的自组织理论来说,就是增强经济系统的自组织行为,让经济系统回归自身的运行规律,释放大量被压制的生产力。

中国的改革开放走的是渐进式路线,一般是先从增量入手,逐渐解决存量问题。也就是先在过去计划经济比较薄弱的领域进行市场化的改革,当这个领域市场化发育达到一定的程度后,表现为积累了丰富市场化的经验,培养了市场化的人才,积累了足够的资本,再把计划性质比较强的领域,一步步地纳入到市场,让市场一点点吸收这部分市场化程度比较薄弱的领域。

站在自组织的角度来看,中国的渐进式改革就是先让自组织系统自身充分发育,当系统的自组织特性真正建立起来后,自组织系统对周边自组织特性不强的部分不断地消化吸收,最后达到更大范围的自组织行为。

在研究中国经济发展问题时,有一个问题一直在困扰着我们,那就是中国这三十年的进步,生产力水平得到大幅度提升,从国外发展的经验来看,只靠自组织特点,或者说只靠市场经济的自身发育,难于解释中国连续三十年经济高速发展的原因。那么,中国经济的高速发展,除了市场经济释放出的全部生产力带来的经济成长之外,一定还有另外的原因。

今天李伟找到我,希望给他们的新书《破解城投公司困局——探索中国经济发展基因》写个序,又迫使我对中国经济高速发展原因这个问题重新进行思

考。书中提出用自组织理论,把城投公司归结为自组织系统慢变量的调控者,从而把中国经济高速发展的基因归结为城投公司。这确实是个大胆的提法,我不好对这种提法发表非常明确的意见。不过,既然谈到发展的基因问题,我们不得不回到熊彼特时代,看一看发展经济学的创始人熊彼特是怎么分析发展基因的。虽然熊彼特在其著名的《经济发展理论》中没有谈经济发展的基因,而是谈经济发展的根本现象,但本质上是探讨经济发展的基因问题。熊彼特认为,企业家的创新精神推动着市场经济的发展,也就是企业家通过创新,打破了现有生产力的格局,形成新的专业化分工,满足了新的市场需求,提高了劳动生产率水平,从而推动经济的发展。

从我们了解到的城投公司来看,她是一个载体,一个由计划经济向市场经济过渡过程中的重要载体,她一直处于市场和政府之间,起到推动市场化发育的作用。公用事业市场化改革有城投公司的作用,城市公共资源的市场化有城投的身影,土地资源的市场化也是城投在其中扮演重要的角色。在推动市场化的过程中,城投公司做了两件事,一是把应该市场化的部分通过创建新的规则实现市场化,另外就是通过自身的创新行为,打破劳动生产力的发展瓶颈,推动新的市场化和专业化的形成,提高了劳动生产率水平,一个新的经济增长点也因此诞生,从而推动了城市的发展。从我了解到的城投来看,这确实是一个富有创新精神的群体,她尴尬的地位和出身,使得这个群体不得不打破很多现实中的制度制约,创造性地解决中国经济发展中的一些瓶颈问题。是不是可以这样说,中国城投公司的创新行为,在推动着城市这个自组织系统的形成,同时调控着城市这个自组织慢变量的发育,从而完善城市系统的功能。如果站在这个角度来看,中国的城投公司是中国经济发展的基因也是有一定道理的。

在现实中,我们也看到,很多城投公司并非自组织系统形成的推动者,也不是慢变量的调控者。我们看到的更多的是政府指令的執行者,政府单纯的融资平台,很多人把其归结为未来中国金融风险的制造者。这些也许是事实,但彼城投非此城投,我们说的城投公司是在理论上进行了抽象的城投,是理想化的城投公司,是城投公司发展的愿景。

## 开拓思路 勇于创新 推动城投公司科学发展

北京市国资委副主任 王灏

调任北京市国资委之前,我在北京市基础设施投资公司(京投公司)任职总经理。期间在北京地铁四号线 PPP 项目中初识大岳咨询,对其专业水平、严谨作风颇为认可。后又在机场快线、地铁大兴线等 PPP 项目以及房山区长阳镇城市开发项目中多次合作,对大岳咨询的企业文化、价值观以及工作方法有了更深体会。

前些时日,大岳咨询总经理金永祥先生专程来访,一是叙旧,二是希望我为大岳新书《破解城投公司困局——探索中国经济发展基因》作序。叙旧甚欢,但写序之事却让我颇感为难:一来当前我国的城投公司群体庞大,规模、类型、功能等不尽相同,涉及问题方方面面,要将城投公司自身问题概括清楚已是不易;二来单看书名已将城投公司和中国经济发展高度关联,析城投困局,必谈中国经济,实非三言两语之事。书序如何写合适,感到难以把握。

带着疑虑通读了书稿,并与几位主要作者进行了面对面交流,终被作者的社会责任感和激情所感染。且不论书中观点和方法能否为政策制定者和实践者所认同,能够在全国上下对城投公司一片质疑声中大胆站出来说出自己的独特见解,对城投公司提出一个新的认知,开拓业内人士思路,这总是有利于推动经济理论和实践发展的。于是决定提笔写下自己的一点读后感与读者分享,权作书序。

2003年,京投公司作为北京市轨道交通投融资平台而成立,成立之初即被赋予推动轨道交通领域市场化改革的使命。成立的前几年京投公司不辱使命,成功推动实施了一系列投融资创新工作,保障了北京市轨道交通大规模建设的资金供给。在得到市委市政府充分认可后,根据北京市城市发展战略的安排部署,京投公司又将业务进一步拓展到高速铁路、土地一级开发、城中村改造等多个领域。多年的一线实践工作,使我对书中提出的城投公司是城市发展战略的

重要执行者这一定位,深有同感。

城投公司这一特殊群体,是在中国的城市化进程中应运而生并发展壮大的,对中国这些年的城市化进程做出了不可磨灭的贡献。毫不夸张地说,没有城投公司的努力,我们生活的城市不会发生如此日新月异的变化。但客观来说,城投公司的可持续发展确实存在不少问题,比如现在广为社会关注的潜在融资风险,就是这些问题累积的集中体现。究其原因,既有城投公司自身运作的不规范、不成熟,也受制于国家和地方各项配套体制的不完善。如何进行规范,并推动其进一步走向成熟,是国务院 19 号文件给我们提出的一项重大课题。

中国经济的快速发展已是不争事实,但分析快速发展的成因,仁者见仁,智者见智。对于中国经济发展的基因问题,学术性的探讨较多,这些成果多采用西方经济学的工具或范式。大岳咨询作为推动中国经济发展成千上万的实践者之一,通过总结各地政府领导以及城投公司老总的经验和教训,结合非线性科学的成果,提出了城投公司是城市自组织系统中慢变量干预者的观点,这不能不说是一种创新性的提法,是对城投公司以及对中国经济快速发展成因的一种新的理解,是值得鼓励与肯定的。对于自组织系统和慢变量的概念我没有深入研究过,但从北京市轨道交通的建设实践来看,轨道网络的形成对于北京城市空间拓展和经济社会进步产生了极其深远的影响,是难以通过线性方法简单估量的,体现了更加复杂的作用方式,这与上述观点应有契合之处。

城市经济在中国经济体系内扮演着越来越重要的角色,城市的科学发展,确实需要一批深入实践,又能够将实践成果加以总结提升的智库机构。城投公司与中国经济的关系,是一个有探究价值的大课题,谨希望每一位读者都能够享受到本书给我们带来的头脑激荡,在此与作者、读者共勉之。



## 落实统筹兼顾 推动城市发展

北京市国土资源局副局长  
原北京市房山区长阳镇党委书记 李军

近一两年来猛增的债务把城投公司推到了风口浪尖,城投公司已经成为大家热议的焦点。最近国发19号文的出台,透露出一种规范运作的政策信号。城投公司未来要走向何方?各界都有不同的看法。大岳咨询公司此刻出版的这本新书《破解城投公司困局——探索中国经济发展基因》,可以说是恰逢时宜。

本书采取了一种新的视角,把它置于中国经济发展和城镇化的时代背景下来研究问题,解读城投公司,探讨了其未来的发展方向。其中既有理论又有案例,深入浅出,读起来让人有一种耳目一新的感觉。

长阳镇曾经是北京西南郊区一个较为落后的城镇。2006年的北京市规划调整,为长阳镇的发展提供了机会。但如何化劣势为优势、实现跨越发展?当时面临着种种难题,其中最突出的难题有三个:

一是建设项目统筹问题。镇域规划中虽然明确了需要建设的各类市政基础设施和公共设施。但这些设施该由谁来建、何时建、需要投入多少资金等问题,这些都不是很清楚,需要统筹考虑。

二是建设投入与产出平衡问题。城镇开发需要大量的资金,长阳镇的发展尚在起步阶段,财政实力较为薄弱,不能满足城镇开发建设资金的要求,需要靠自身统筹将社会多元化资本纳入城镇开发体系,合理地解决好开发所需资金的来源、使用、如何收回投资、如何偿还等资金平衡问题。

三是失地农民生存与发展问题。长阳镇镇域规划中针对各村的特点提出了撤村并点方案,实际操作中必然会涉及到农民安置、拆迁补偿、土地整理等具体问题。根据前些年各地开发的经验,在项目实施前,不统筹考虑农民安置等问题,就会重蹈覆辙,出现新的“城中村”和“城边村”现象。如果对失地农民的生存与发展考虑不周,容易出现群体上访事件,给社会稳定和发展埋下隐患。

这些问题哪怕有一个解决不好,都难以实现跨越式发展。我们曾经见过太多城市开发失败的例子,城中村、断头路、拆迁上访等问题比比皆是。那时我们意识到要解决这些问题,必须要统筹兼顾。

但是口头说统筹是没有用的,如何落到实处才是关键。为此,我们与大岳公司合作,提出了用投融资规划方法破解城市建设管理困局的理念,明确乡镇政府应该统筹实施的村庄拆迁和建设项目,设计了建设投资与回收模式,统筹考虑政府、投资人、村集体和农民等多方面的利益,建立了一个很好的盈利模式。

投融资规划编制完成后,我们党政领导班子都十分满意,并达成了共识。接下来是投融资规划的落地问题。领导班子日常决策工作很多,不可能面面俱到。为此我们选择了镇政府的投资公司——长阳兴业投资公司作为实施主体。作为统筹基础设施项目的建设主体和投融资主体。长阳兴业投资公司不折不扣地贯彻落实了领导班子的决策,发挥了十分重要的作用。

如今看来,当时提出构建良好投入产出模式的做法,与国发19号文提出城投公司要有自身收益、要有现金流的精神可以说是不谋而合。长阳镇的做法得到了市政府的认可,北京土地储备中心与长阳兴业投资公司合作,开展土地一级开发。经过四年多的发展,长阳镇由当时一个十分落后的城镇,一跃而成为一个明星镇,打造了一个区域增长极,创造了落后地区跨越式发展的典范。与此同时,长阳兴业投资公司不仅实现了现金流平衡,而且协助政府做好了统筹实施工作,实现了区域的快速发展。

长阳兴业投资公司作为城市建设的统筹主体,在长阳镇实现了成功。我相信,这种模式对其他城市是有借鉴意义的。

我国城市化还有相当长的时间,对城市发展的模式将不断会有新的探索,城投公司作为连接政府与市场的桥梁,作为城市发展统筹战略实施的角色仍将持续下去。因此,我们可以说,城投公司在未来仍将有着十分广阔的发展空间。

## 跨越城投难关

北京大岳咨询有限公司总经理 金永祥

目前,全国城投公司的债务超过了七点五万亿元,按惯性增长超过十万亿元也不是不可能。总体来看,用城投债投资建设的项目很难产生足够的用于偿还债务的现金流,而全国地方政府每年的财政收入只有三万多亿元,城投债问题不只是债务多少的问题,而主要是债务偿还问题。迪拜上百亿美元的债务偿还困难引起了世界金融市场的剧烈动荡,如此巨大的城投债很明显会成为中国经济发展进程中的一道门槛。

监管层已经注意到了城投债问题的严重性,近期下发了国发19号文,对政府融资平台进行清理。城投公司是地方政府融资平台的主体,城投以外的融资平台数量不多而且其投资建设的项目多数都能产生现金流,因此19号文对城投公司的影响将是至关重要的,可以说城投公司面对国发19号文正接受着生与死的考验。

城投公司在过去十年间为中国经济社会发展做出的贡献是有目共睹的。问题在于,绝大多数城投公司从设立之日起就不是规范的组织,而且运营规则也是无序的,很多仅仅是政府为了规避法律限制解决政府贷款问题的工具,出现城投债问题并不奇怪。如果不是由于金融危机,城投公司债务问题不会来得这么快,但迟早会发生。

城投的问题不仅仅是城投债问题,首先是城投在未来中国经济社会中的定位问题。研究城投问题的解决方案也不仅仅是研究城投债的偿还问题,研究城投问题产生的背景和根源可能更重要。城投问题是复杂的,是值得研究的。我们不能坐等城投公司破产,不能接受城投问题阻碍中国社会进步,因此在当下研究城投问题更为迫切。

大岳咨询公司多年来一直为城市政府提供服务,也为很多城投公司做过项目,是国内最了解城投公司问题的机构之一。公司设立的很多研究课题都与城投有关,内部研讨和分享也经常会涉及城投问题。国发19号文出台后,几位总

监带头对多年的研究成果进行整理并出版了这本《破解城投公司困局》，提出了大岳对解决城投问题的想法。这些信息都来自于第一线，应该对认识和解决城投问题有所帮助。

国际上有分析认为，2020年中国GDP将超过美国跃居世界第一，国人都很憧憬那个时刻的到来。前途是光明的，但道路是曲折的，城投问题就是这种曲折的一种表现。我们认为，中国的快速城市化进程至少还有十年时间，未来的中国仍然需要优秀城投公司存在，甚至城投体制应该成为中国模式的组成部分。

解决城投问题，需要有识之士奉献汗水和智慧，需要认真总结过去十年城投发展过程中的经验和教训，需要有科学的精神和方法，尤其需要全国人民齐心协力、共同承担。

有过去三十年走过风风雨雨的经验，我们坚信城投问题能够得到解决，很多城投公司会继续在地方经济发展过程中发挥不可替代的作用。

## 前言

城投公司这个群体,与我们的生活息息相关,但是在过去很长一时期内,始终隐藏在经济发展大舞台的背后,不为社会各界所关注。

大岳咨询公司在为各地政府提供城市发展咨询服务的过程中,逐渐开始接触到城投公司这个群体,并隐隐感觉到这个群体所蕴含的巨大能量和独特价值。从2005年开始,我们把城投公司作为重点研究课题之一,写过一系列的专题研究文章,并非正式地汇集成小册子,取名《城投公司向何处去》。

近几年,随着全球经济一体化的深入,中国的经济发展也不免受到全球经济动荡的影响,中央的调控政策频出,城投公司作为地方政府落实调控政策的重要载体之一,其作用也越来越为各界所了解,逐渐从幕后走上了台前。人们突然意识到,这个群体是如此的庞大,控制着如此规模的资产,并承担着如此惊人的负债。

随着希腊等欧洲国家主权债务危机的爆发,人们也把目光转向了国内的城投公司和地方政府的债务风险问题,对城投公司的各种评论和观点集中式地出现在各大媒体和会议,其中以批评之声居多。

作为以城市科学发展为自身研究方向的本土智库机构,我们深深感觉到城投公司蕴含的绝不仅仅是风险,它们的产生和发展实际上蕴含了中国经济发展的智慧,只是有待我们从理性角度加以认识,并在实践层面发扬光大。

适逢国发19号文件出台,要求规范地方融资平台的运作,并提出了市场化运作的方向。这一举措引起地方政府和城投公司的集体反思和大讨论,我们也陆续接到了各地方城投公司打来的电话,与我们讨论城投公司到底该怎么发展。

我们感觉到这是一个很好的契机,可以把大岳咨询公司这么多年来为城市发展和为城投公司服务的很多实践和思考系统化地加以总结和提升,把我们的思想贡献出来与大家分享。

本书第一篇“认知还原——追根溯源探城投”,主要从能够获取的公开信息

入手,对城投公司的发展概况做了一个全方位的提炼和总结,以期为读者建立一个对城投公司的全面印象,并以中国过去城市化快速发展的三十年为背景,分析几类有代表性的制度改革如何催生了城投公司这样一个群体,并推动其发展壮大。

本书第二篇“价值发现——跳出城投看城投”,主要从中国城市发展所面临的各种矛盾出发,以北京市长阳镇的开发工作为蓝本,探讨了城投公司作为统筹主体所起的作用。并将矛盾论这一中国近代本土哲学思想与西方的非线性科学研究成果相对照,提出城投公司是城市自组织系统发展过程中的慢变量干预者,也是城市发展主要矛盾解决者的定位思想,预言了城投公司将不会是过渡性产物,而有着广阔的发展空间。

本书第三篇“重塑规则——拨开迷雾解城投”,承继第二篇的观点,从几个角度选取城投公司在现实运作过程中面临的种种困境,分析了这些困境背后的深层次原因,提出了如何为城投公司这样一类经济运行中的特殊群体建立规则,这些规则既包括城投公司发展的外部环境建设,也包括自身业务的运作模式。

本书第四篇“谋划未来——踌躇满志话城投”,以中国未来的城市化需求和经济发展模式转型为出发点,以大量国内外的实践案例为基础,展示了城投公司如何规范自身的业务运作,以及如何通过自身的独特定位,推动城市经济的转型。本篇的最后,对城投公司未来的总体走向,也作出了展望。

本书的观点和思想皆来自于实践过程的思考,并力求用非线性科学的研究视角,加以整合和提升。应当说,这是一个崭新的领域,正如中国经济和中国城市的发展一样,并无成熟的模式可资套用。谨希望本书能够引发更多思想的火花,有更多的人能够贡献自己的智慧,推动城投公司科学发展,进而推动城市的科学发展。借用上海世博会的主题,我们深信“城市,让生活更美好”。

中国的城市发展无处不蕴藏着智慧的光芒,成为了大岳咨询公司成长壮大的肥沃土壤。一种深深的社会责任感,也鞭策着我们将自己的所思所想无所保留地贡献出来,回馈给社会,希望能够为城市的科学发展尽自己的绵薄之力。

本书的许多思考,既来自于笔者与各地政府市长及部门领导的交流,也有与诸多城投公司老总之间的思想碰撞,虽无法一一列出感谢,但是我们也不敢专美。本书写作过程中,公司上下也齐心协力,踊跃参与,在此一并表示深深的感谢。

## 目 录

- 序一 城投公司是中国经济发展的基因吗 陈光亚/1  
 序二 开拓思路 勇于创新 推动城投公司科学发展 王灏/3  
 序三 落实统筹兼顾 推动城市发展 李军/5  
 序四 跨越城投难关 金永祥/7  
 前 言/9

## 第一篇 认知还原——追根溯源探城投

城投公司是经济改革与中国城市化进程的产物。高额的负债规模将城投公司推向了风口浪尖。随着国发19号文的出台,城投公司正迎来命运的转折点。为了回答城投公司将向何处去的问题,让我们首先走进城投公司的“前世今生”。

## 第一章 城投公司全景扫描/5

- 群体数量庞大——城市间规模各异/6  
 业务范围广泛——以城市开发为核心/10  
 设立缘由多样——源于政府战略诉求/11  
 融资模式多元——传统与创新并举/13  
 债务规模巨大——潜在的风险与责任/19

## 第二章 城投公司溯源/23

- 从“草台班子”到董事会/24  
 投资体制改革——生长的制度土壤/25  
 财税体制改革——存在价值的制度根源/27  
 银行体制改革——从后备军到主力部队/29  
 开发性金融——蓬勃发展的助推器/30

- 土地制度改革——强劲的动力之源/32
- 市政公用事业改革——市场化的推手/34
- 从溯源回归到理性思考/35

## 第二篇 价值发现——跳出城投看城投

城投公司的队伍不断壮大,并成为社会各界关注的焦点。对城投公司的评论概括起来,可用四个词来形容:“风险源”、“提款机”、“四不像”和“发展基因”。如何看待城投公司?为了解决这些问题,必须跳出城投公司看城投公司。

### 第三章 从城市发展的视角看城投/41

- 城市发展的现状——矛盾重重/41
- 矛盾解决之道——统筹兼顾/45
- 统筹兼顾的主体——城投公司/48

### 第四章 从理论视角看城投/50

- 本土哲学思想——主要矛盾说/50
- 西方科学实践——自组织理论/53
- 慢变量的干预者——城投公司/55

### 第五章 城投公司是过渡性产物吗/58

## 第三篇 重塑规则——拨开迷雾解城投

实践中城投公司面临的真实困境,是没有真正适用于城投公司的一套规则。本篇将从城投公司发展过程中面临的各种现实困境出发,寻找做好城投公司的规则根源。

### 第六章 摇摆的城投定位/64

- 市长就是董事长——董事长要懂市场/64
- 城投公司统筹——别来铲我家地皮/66
- 市场化时代到了——进军房地产吗/67



定位和使命——规则的基础/69

## 第七章 城市发展战略误区/71

缺乏经济考量的城市战略——如何配置资源/71

飘忽不定的发展方向——我的钱该怎么投/72

说不清的城建体制——谁动了我的奶酪/73

战略的实施——重建路径/74

## 第八章 不成熟的金融环境/76

开发性金融——热度不够的雪中之炭/76

把钱借给政府没错——被做大的城投/78

城市金融平台——开发性金融走向纵深/78

## 第九章 难以复制的城投模式/81

永远的在建工程——尴尬的资产负债表/81

项目和城市——谁的风险更大/82

XX 城投模式——怎么才能学到手呢/83

因地制宜的模式——城投发展之路/84

## 第十章 重塑城投公司发展规则/86

# 第四篇 谋划未来——踌躇满志话城投

城投公司作为中国特色化城市路线的载体,必将在城市建设管理和资产运营等方面起到重要作用。本篇将探讨不同类型的城投公司向何处发展的问题,并对城投公司的发展前景进行展望。

## 第十一章 新城市化时代/92

中国城市化——问题频现/92

新城市化时代——发展方式的转变/96

城投公司——新城市化时代的弄潮儿/98