



## 事件简评 | 部分区域官宣城投退出政府融资平台有何影响

2022年10月27日

中证鹏元资信评估股份有限公司

徐宁怡

[xuny@cspengyuan.com](mailto:xuny@cspengyuan.com)

更多研究报告请关注“中证鹏元评级”微信公众号。



### 独立性声明：

本报告所采用的数据均来自合规渠道，通过合理分析得出结论，结论不受其它任何第三方的授意、影响，特此声明。

### 主要内容：

平台公司宣布退出融资平台的案例自 2015 年开始出现，2017 年及以后明显增多，自 2022 年初迄今，该类别官宣城投共涉及 7 个区域，近 20 家城投退出政府融资平台，且并未有明显的区域、行政层级等特征。

从地方政府角度：厘清政府与城投公司的职能关系是 43 号文之后的一贯政策要求；政府方在妥善安排好现存隐性债务化债计划后，名义上和法理上切断政府与城投公司后续融资行为的关系；同时，向市场明确：政府不会通过下属城投平台进行政府举债行为；

从城投公司角度：早期阶段的城投退出融资平台，多是为了在名义上转变为社会资本，以便满足财政部 50 号文、80 号文等的规定，继续参与 PPP 和政府购买服务项目；因为财政部对平台融资的全面收紧，退出融资平台后，城投可以不受地方债务监管政策的约束，通过抵押资产、第三方增信等更为市场化的方式融资。

此类城投退出政府融资平台，更多的只是在名义上、合规上、法理上往市场化方向努力，在城投经营业务、人员管理、承担职能未发生实质性改变之前，此类官宣对城投信用的判断逻辑影响不大。但也可以明确，即截至官宣日，该类别城投公司存量贷款中需要财政偿还的部分已纳入地方财政预算管理并已落实预算资金来源，且存量贷款的抵押担保、贷款期限、还款方式等已整改合格。

## 一、2017 年以来部分区域官宣城投退出融资平台案例频发

据不完全统计，平台公司宣布退出融资平台的案例自 2015 年开始出现，2017 年及以后明显增多。其中，2022 年初本至报告发布之日，官宣退出政府融资平台城投共涉及 7 个区域，近 20 家城投，包括苏州、河北邯郸、河南辉县、大连普兰店、安徽寿县、福建永安、福建连江县等地区。

区域及层级上，无显著特征。范围上，既有浙江湖州、杭州等一批次宣布辖区内所有城投全部退出，也有此次苏州、武汉、福建等散点式宣布某 1 家或几家城投退出。官宣主体上，主要分为城投自身宣布退出、政府宣布退出及双方同时宣布。公告内容主要包括“不再承担政府融资职能”、“退出政府融资平台”、“自主经营，自负盈亏”、“转型为市场经济国有主体”“公司原有债务纳入地方性政府债务管理，列入年度财政预算偿还”、“政府对公司后续债务不承担偿债责任”等。目前来看，公告类型及具体措辞对该事件的本质影响区别不大。

表1 关于城投退出政府融资平台的不完全统计

时间	地区	公司名称
2022 年	苏州、河北邯郸、河南辉县、大连普兰店、安徽寿县、福建永安、福建连江县	苏州水务集团有限公司、河北邯郸世纪建设投资集团有限公司、福建永安市国有资产投资经营有限责任公司、福建省连江县国有资产投资运营有限公司等
2021 年	广西南宁、贵州从江县	南宁城市建设投资集团有限责任公司、贵州侗乡投资发展有限责任公司、从江县文化旅游投资开发有限责任公司等
2020 年	武汉	武汉市黄浦区城建投资开发有限公司、武汉阳逻经济开发区建设开发有限公司
2019 年	杭州萧山区、浙江常山县、浙江平阳县、浙江湖州市	杭州市萧山区国有资产经营总公司、杭州萧山城市建设投资集团有限公司、湖州市城市投资发展集团有限公司等
2018 年	福建福安市、广西北海、浙江武义、浙江台州市	福安市城市建设投资集团有限公司、北海银滩开发投资股份有限公司等
2017 年	浙江台州市、湖南常德市、广西贵港市、山东惠民县、河南平顶山、新疆库车市	台州市路桥区交通投资有限公司、湖南省常德市经济建设投资集团有限公司等
2016 年	广东河源市	广东省河源市紫金县基本建设投资管理公司
2015 年	陕西宝鸡市、甘肃省陇西县、四川遂宁市	宝鸡高新技术产业开发总公司、甘肃省定西市陇西县城投国有资产经营有限责任公司、四川省遂宁市柔刚投资有限责任公司等

资料来源：公开资料，中证鹏元整理

## 二、名义和法理上的信用切割为主要动力

经分析，城投退出融资平台行为的主要原因如下：

从地方政府角度：

请务必阅读正文之后的免责声明

(一) 响应国发 43 号文等规定，厘清政府与城投公司的职能关系，在制度和管理上对下属国有企业进行市场化转型；

(二) 政府方在妥善安排好现存隐性债务化债计划后，名义上和法理上切断政府与城投公司后续融资行为的关系。告知市场相关国企公司未来举债均系企业自主的市场行为，其信用风险由其自身信用资质决定，将城投信用风险与政府信用进行切割；

(三) 向市场明确：政府不会通过下属城投平台进行政府举债行为；

#### 从城投公司角度：

(一) 早期阶段的城投退出融资平台，多是为了在名义上转变为社会资本，以便满足财政部 50 号文、80 号文等的规定，继续参与 PPP 和政府购买服务项目；

(二) 因为财政部对平台融资的全面收紧，退出融资平台后，城投可以不受地方债务监管政策的约束，通过抵押资产、第三方增信等更为市场化的方式融资。

当然，并非所有的城投都具备退出政府融资平台的条件，实操上通常由省银监局围绕银监会 10 号文规定，分别制定辖内地方政府融资平台退出操作规程。历史上就有秦皇岛市政建设集团有限公司退出平台事项存在未经各债权行总行审批、无三方签字和退出承诺等问题，不符合平台退出的有关程序和要素要求，因此暂不予在平台台账中做退出标示的失败案例。然而，即便退出后，对于五项指标低于（2013）10 号指导意见有关退出条件监管要求、违背退出程序和贷款承诺的，应及时向融资平台属地监管机构反馈并重新纳入平台管理。另一方面，也证明不论是城投官宣退出，或是政府官宣切割，均系政企双方协商一致后的决定。

表2 城投退出政府融资平台的五个条件

序号	条件
1	符合现代公司治理要求，属于按照商业化原则运作的企业法人
2	资产负债率在 70%以下，财务报告经过会计师事务所审计
3	各债权银行对融资平台的风险定性均为全覆盖
4	存量贷款中需要财政偿还的部分已纳入地方财政预算管理并已落实预算资金来源，且存量贷款的抵押担保、贷款期限、还款方式等已整改合格
5	诚信经营，无违约记录，可持续独立发展

资料来源：银监发（2013）10 号，中证鹏元整理

### 三、逻辑不改，城投依旧

事实上，此类城投退出政府融资平台，更多的只是在名义上、合规上、法理上往市场化方向努力，经

营业务仍以市政基建等公益类业务为主，承接的项目仍具备较高的公益性和政策导向性，管理人员仍基本上由财政、国资管理部门派出。业务层面实质性和政府进行明确切割分离仍有待努力，自主经营和自负盈亏尚处于初步探索阶段。从历史案例来看，截至目前，早年官宣退出的城投平台虽然逐步开展一些经营性业务，但公益性项目仍占据主要地位，对政府的依赖度仍较高，短中期内官宣前后的业务变化不大。2022年各地城投平台和地方国企“被动”托底拍地也证明了这点，城投虽不能直接替政府融资，但仍需要为服务区域政府的执政意图服务。

政府方的信用行为切割，至少透露了一条重要信息，即截至官宣日，存量贷款中需要财政偿还的部分已纳入地方财政预算管理并已落实预算资金来源，且存量贷款的抵押担保、贷款期限、还款方式等已整改合格。但需注意的是，**这不代表城投公司已化债完毕，仅代表当时认定的隐债已得到财政化债资金安排。**此外，在国发 43 号文已经明令禁止政府通过下属国有企业进行举债的背景下，仍有不少城投新增债务行为增加了政府隐债，此类行为也可能存在于已官宣的区域和城投。从历史案例来看，地方政府对于辖区内城投的债务管控与监控并未因官宣发生实质性变化。

综合来看，这类平台退出行为，虽然在法律形式上形成了独立运作的商业公司，似乎形成了城投与地方政府的风险分割，但受限于城投经营业务和承担职能未有实质性改善，各地银行仍基于对地方政府的信用判断或迫于政府压力对城投发放贷款，历史牵绊过深等原因，城投的部分债务风险仍可能转嫁给地方政府。**因此，在城投经营业务、人员管理、承担职能未发生实质性改变之前，此类官宣对城投信用的判断逻辑影响不大。**

## 免责声明

---

- 本报告由中证鹏元资信评估股份有限公司（以下简称“本公司”）提供，旨在派发给本公司客户使用。本公司不会因接收人收到本报告而视其为本公司的当然客户。
  - 本报告基于我们认为可靠的公开信息和资料，但我们对这些信息的准确性和完整性均不作任何保证。需要强调的是，报告中观点仅是相关研究人员根据相关公开资料作出的分析和判断，并不代表公司观点。本公司可随时更改报告中的内容、意见和预测，且并不承诺提供任何有关变更的通知。
  - 本报告中的内容和意见仅供参考，并不构成对所述证券的买卖出价。投资者应根据个人投资目标、财务状况和需求来判断是否使用报告所载之内容和信息，独立做出投资决策并自行承担相应风险。本公司及其雇员不对使用本报告而引致的任何直接或间接损失负任何责任。
  - 本报告版权仅为本公司所有，未经事先书面同意，本报告不得以任何方式复印、传送或出版作任何用途。任何机构和个人如引用、刊发本报告，须同时注明出处为中证鹏元，且不得对本报告进行任何有悖原意的引用、删节和修改。合法取得本报告的途径为本公司网站及本公司授权的渠道，非通过以上渠道获得的报告均为非法，本公司不承担任何法律责任。
-

## 中证鹏元资信评估股份有限公司

深圳	北京	上海
地址：深圳市深南大道 7008 号 阳光高尔夫大厦（银座国际）三 楼	地址：北京市朝阳区建国路世贸 大厦 C 座 23 层	地址：上海市浦东新区民生路 1299 号丁香国际西塔 903 室
电话：0755-82872333 0755-82872897	电话：010-66216006	总机：021-51035670
传真：0755-82872090	传真：010-66212002	传真：021-51917360
长沙	江苏	四川
地址：湖南省长沙市雨花区万家 丽中段 36 号喜盈门范城 2 号栋 14007 室	地址：南京市建邺区江东中路 108 号万达西地贰街区商务区 15 幢 610 室	地址：成都市高新区天府三街 19 号新希望国际大厦 A 座 1701 室
电话：0731-84285466	电话：025-87781291	电话：028-82000210
传真：0731-84285455	传真：025-87781295	传真：028-85288932
山东	吉林	西安
地址：济南市高新区经十路 5777 号万科金域中心商业楼 A 座 1006 室	地址：吉林省长春市南关区人民 大街 7088 号伟峰国际商务广场 2005 室	地址：西安高新区唐延路的金辉 国际广场 902 室
总机：0531-88813809	电话：0431-85962598	电话：029-88626679
传真：0531-88813810	传真：0431-85962596	传真：029-88626679
郑州	香港	
地址：郑州市金水区行健街 6 号	地址：香港中环皇后大道中 39 号丰盛创建大厦 10 楼 1002	
总机：0371-60308673	电话：+852 36158342	
传真：0371-60308673	传真：+852 35966140	