
湖南省地方政府投融资平台 转型发展评价报告（2019）

内容提要

本报告聚集湖南省地方政府投融资平台转型问题，通过构建测度指标体系，展开对湖南省地方政府投融资平台转型发展评价及问题方面的研究，形成湖南省地方政府投融资平台转型发展评价的综合报告，全面反映湖南省地方政府投融资平台的整体发展，并针对性地提出未来转型发展建议。本报告主要从三个方面展开研究：第一部分是對湖南省地方政府投融资平台经济、财政和债务环境形成一个全面的认识和掌握；第二部分通过构建指标评价体系及相关数据信息，产生湖南省省、地级市、区县三级政府投融资平台的排名结果并展开分析，以期清晰知晓“家底”，在政府投融资平台转型中做到量体裁衣；第三部分是基于上述宏观环境和湖南省地方政府投融资平台发展情况的认识，提出针对湖南省地方政府投融资平台转型方向和路径的思考，指导湖南省政府投融资平台顺利实现转型发展，成为地方城市建设、产业升级、经济发展的“加速器、放大器和稳定器”。

本报告所指地方政府投融资平台包括地方政府出资设立的综合性投资公司以及行业性投资公司，也包括地方各类国有资产经营管理公司，不包括农林牧渔、出版、制造等纯产业类公司。评价样本是截至2019年11月末仍有存续期内的公开发行过债券的湖南省省、地级市、区县三级地方政府投融资平台，对于过去发行的、债券已经不在存续期内的地方政府投融资平台没有纳入样本中。

CONTENTS

目 录

第一部分 湖南省经济、财政和政府债务情况.....1

 一、湖南省经济情况.....1

 二、湖南省财政情况.....2

 三、湖南省政府债务情况.....4

第二部分 湖南省地方政府投融资平台排名情况.....5

 一、湖南省省级政府投融资平台排名情况.....5

 二、湖南省地市级政府投融资平台排名情况.....8

 三、湖南省区县级政府投融资平台排名情况.....13

第三部分 湖南省地方政府投融资平台转型建议.....17

 一、湖南省地方政府投融资平台转型发展思路.....17

 二、湖南省地方政府投融资平台转型发展建议.....18

第一部分 湖南省经济、财政和政府债务情况

一、湖南省经济情况

湖南省经济体量较大，经济增速保持较快增长。2018年湖南省实现地区生产总值36425.78亿元，经济总量在全国31个省、直辖市、自治区中居第8位；增速方面，2018年地区生产总值同比增长7.8%，高于全国标准1.20个百分点。产业结构方面，近年来湖南省经济结构不断优化，第一、第二产业占比不断下降，第三产业发展较快。2018年湖南省第一产业增加值3083.6亿元，增长3.5%；第二产业增加值14453.5亿元，增长7.2%；第三产业增加值18888.7亿元，增长9.2%，经济结构持续优化。2019年上半年，湖南省实现地区生产总值17,784.62亿元，同比增长7.2%。

表1 湖南省2016-2018年基本经济状况

项目 \ 年份	2016 年		2017 年		2018 年	
	指标值	增长率(%)	指标值	增长率(%)	指标值	增长率(%)
地区生产总值（亿元）	30888.57	8.0	33902.96	8.0	36425.78	7.8
第一产业（亿元）	2915.57	3.5	2998.40	3.4	3083.59	3.5
第二产业（亿元）	13341.17	6.3	14145.49	6.7	14453.54	7.2
第三产业（亿元）	14631.83	10.8	16759.07	10.3	18888.65	9.2
人均地区生产总值（元）	45408	7.4	49558	7.4	52949	7.2
工业增加值（亿元）	11177.3	6.6	11875.9	7.0	11916.4	7.4
全社会固定资产投资总额（亿元）	27688.45	13.8	31328.08	13.1	—	10.0
进出口总额（亿元、%）	1782.2	-2.1	2434.3	39.8	3079.5	26.5
社会消费品零售总额（亿元）	13436.53	11.7	14854.87	10.6	15638.3	10.0
城镇居民人均可支配收入（元）	31283.9	8.5	33947.9	8.5	36698	6.1
三次产业结构	9.4:43.2:47.4		8.9:41.7:49.4		8.5:39.7:51.8	
金融机构本外币存款余额（亿元）	41996.7		46729.3		48994.6	
金融机构本外币贷款余额（亿元）	27532.3		31850.0		36460.5	

资料来源：湖南省统计局网站。

未来，随着交通设施不断完善和国家“一带一路”倡议、长江经济带战略深入推进，湖南省将由沿海开放的内陆变为内陆开放的前沿，具有巨大的商圈辐射优势和产业投资市场价值，发展潜能依然巨大。同时，湖南省继续发挥作为东部沿

海地区和中西部地区过渡带、长江开放经济带和沿海开放经济带结合部的区位优势；短期内，区域基础设施建设、产业调整升级、对内对外开放进程将明显加快，区域经济将保持稳定增长。

二、湖南省财政情况

2016-2018年，湖南省一般公共预算收入保持持续增长，但增速受非税收收入影响进一步放缓，虽然税收比率有所上升，但收入稳定性仍然偏弱。2018年，湖南省土地出让收入大规模增加，政府性基金预算收入也随之增长，地方综合财力收益明显。

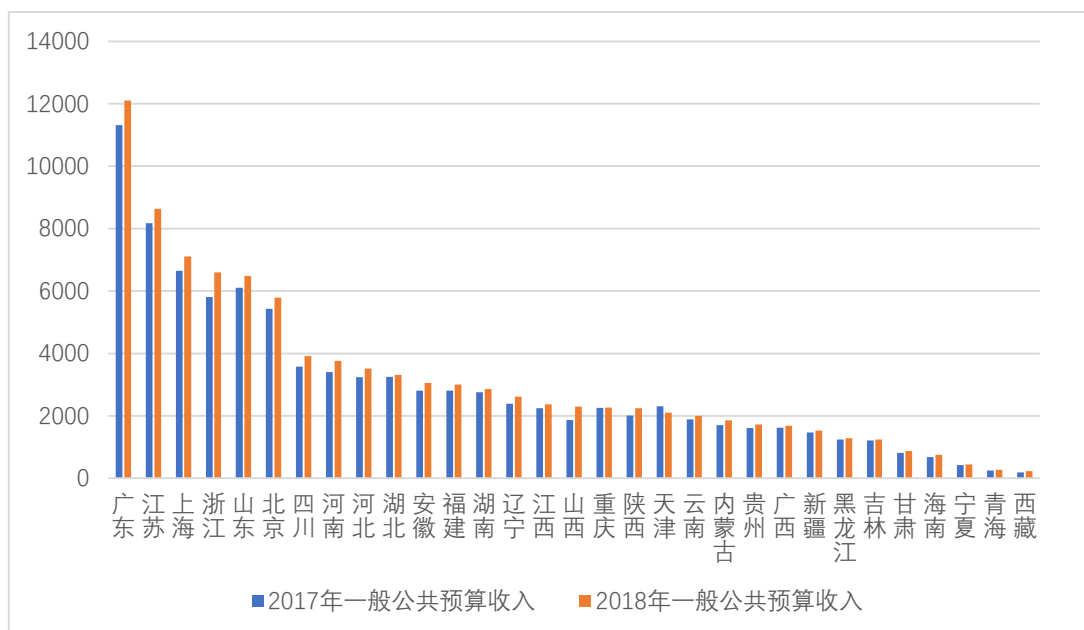
表 2 2016-2018 年湖南省和省本级财政收入规模

项目	2016 年		2017 年		2018 年	
	全省	省本级	全省	省本级	全省	省本级
地方一般公共预算收入（亿元）	2697.9	423.1	2757.8	481.2	2860.84	514.4
其中：税收收入	1551.3	—	1759.1	—	1959.6	381.3
政府性基金收入（亿元）	1042.9	156.9	1283.9	144.1	2231.54	159.18
其中：国有土地出让收入	794.3	—	1,022.4	—	1,893.08	2.0
国有资本经营预算收入（亿元）	28.6	6.9	50.7	2.5	34.66	3.79
一般公共预算转移性收入 ¹ （亿元）	3,898.3	3,376.3	4,236.88	3,495.0	4,682.6	3,772.8
政府性基金转移性收入（亿元）	294.4	—	332.7	—	266.6	72.5

资料来源：湖南省财政厅、中国债券信息网。

湖南省财政收入持续增长，规模较大。2016-2018年，湖南省全省地方一般公共预算收入分别为2,697.9亿元、2,757.8亿元和 2,860.84亿元，增速分别为10.3%、4.9%和7.3%，2018年增速有所提升；从一般公共预算收入的结构来看，税收收入在地方一般公共预算收入中占比大幅提升至68.50%，整体占比较高；从转移性收入来看，国家着力打造长江中游城市群，湖南省地处中部，将继续发挥“一带一部”的区位优势，可获得中央财政较大力度的政策和资金支持。2016-2018年湖南省中央补助收入分别为4,192.7亿元、4,569.58亿元和4,949.2亿元，整体规模较大且逐年增加。从政府性基金收入来看，2016-2018年湖南省政府性基金收入分别为1,042.9亿元、1,283.9亿元和2,231.54亿元，持续上涨，与全国整体变化趋势保持一致。整体看，未来湖南省财政收入仍将保持在较大规模。

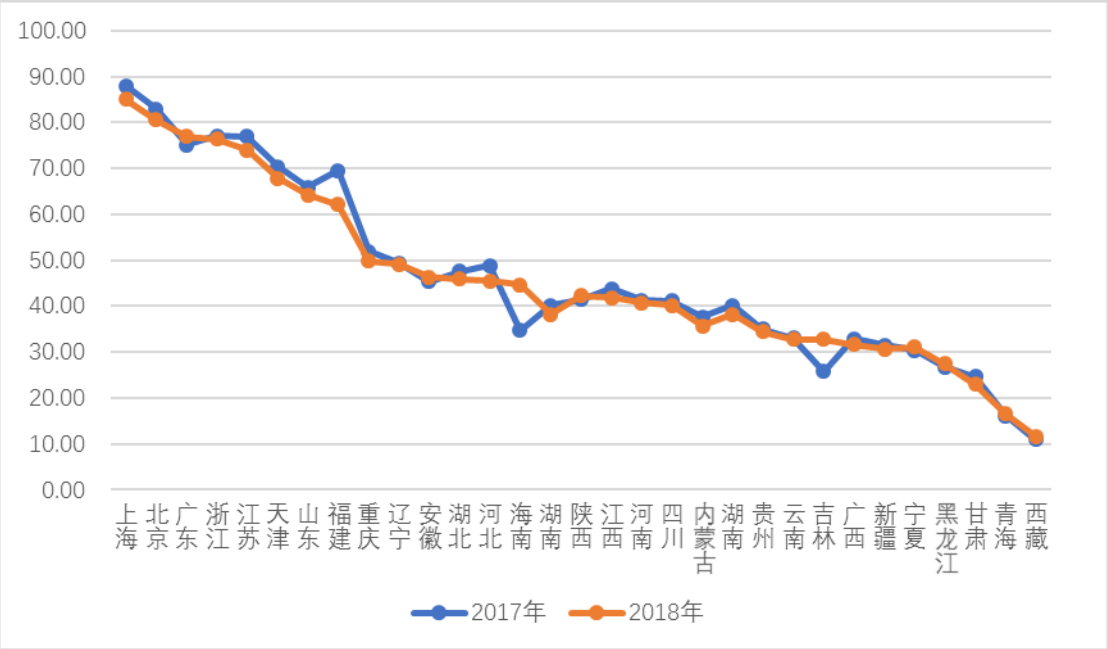
¹ 注：一般公共预算转移性收入包括返还性收入、一般性转移支付收入和专项转移支付收入。



数据来源：Wind 资讯

图 1 湖南省与其他各省一般公共预算收入对比（单位：亿元）

2019年，湖南省一般公共预算收入全国排名第13位，税收比率较高，达68.50%，说明其一般公共预算收入质量偏低。2019年前三季度，湖南省实现一般公共预算收入2140.57亿元，同比增长2.40%，增速稍显回落，其中，税收收入完成1494.18亿元，同比增长3.46%；非税收入完成646.39亿元，同比增长0.04%。



数据来源：Wind 资讯

图 2 湖南省与其他各省一般公共预算自给率对比（单位：%）

2018年，湖南省一般公共预算自给率有所下降，说明湖南省的财政平衡依然有赖于上级补助收入。2018年，湖南省一般公共预算自给率为**38.25%**，较上年下降**1.90**个百分点；获得一般公共预算补助收入**3493.40**亿元，同比增长**6.20%**，补助收入规模居全国第三位。

三、湖南省政府债务情况

截至2018年末，湖南省政府性债务余额**8708.2**亿元，其中一般债务**5582.4**亿元，专项债务**3125.8**亿元。湖南省债务余额与债务限额差距进一步缩小，成为全国差值最小的省份，从这一点来看债务负担偏重。但是，湖南省政府或有债务有所减少，且考虑到其较强的经济和财政实力，整体风险可控。

2018年，湖南省累计发行地方政府债券**1992.97**亿元，发行规模较上年略增**27.57**亿元，占全国地方政府债券发行总额的**4.79%**，发行规模位列**36**个已发债省市降序第**8**位，其中置换债券、新增债券和再融资债券分别为**928.40**亿元、**834.19**亿元和**230.37**亿元。2019年前三季度，湖南省合计发行地方政府债券总额为**2281.40**亿元，发行规模位列**36**个已发债省市降序第**3**位，仅次于江苏省和山东省，其中新增债券**1122.98**亿元。截至2019年9月末，湖南省地方政府债券余额为**10275.63**亿元，占全国地方政府债券余额的**4.86%**。

第二部分 湖南省地方政府投融资平台排名情况

该部分内容通过构建政府投融资平台转型发展评价指标体系²，根据地方政府政府投融资平台数据库（2019），计算整理湖南省省、地级市、区县三级地方政府投融资平台转型发展评价排名³。通过对146家样本企业排名结果归纳分析，省、地级市、区县三级排名榜第一名分别为湖南建工集团有限公司、株洲市城市建设发展集团有限公司、浏阳市城市建设集团有限公司。从主体评级来看，参与排名的146家企业，AAA级有3家，AA+级有22家，AA级有88家，AA-级有21家，A+级有1家，BBB+级有1级，无主体评级10家，反映出湖南省政府投融资平台整体资质不强。从各级入榜企业的主体评级来看，省级榜单入选企业以AA+级别为主，地市级和区县级榜单入选企业以AA级别为主。

一、湖南省省级政府投融资平台排名情况

湖南省省级政府投融资平台排名一览表

排名	公司名称	实际控制人	评级	评级变动
1	湖南建工集团有限公司	湖南省国资委	AA+	维持
2	湖南省交通水利建设集团有限公司	湖南省人民政府	AA+	首次
3	湖南省高速公路集团有限公司	湖南生人民政府	AAA	维持
4	湖南省高速公路投资集团有限公司	湖南省交通运输厅	AA	维持
5	湖南湘投控股集团有限公司	湖南省国资委	AA+	维持
6	湖南兴湘投资控股集团有限公司	湖南省国资委	AA+	调高
7	湖南铁路建设投资有限公司	湖南省国资委	AA+	维持

资料来源：笔者整理计算所得。

湖南省省级政府投融资平台排名情况见上表，共有7家企业。从公司主体评级来看，AAA级有1个，AA+级有5个，AA级有1个。AA+级占比71.43%，占比较高。从资产规模来看，湖南省高速公路集团有限公司资产规模居首位，但由于该企业

² 指标体系的构建在此不再赘述，参考《隐性债务视角下的城投转型——中国地方政府投融资平台转型发展研究（2019）》

³ 省、地级市、区县三级行政级别的划分依据是根据平台实际控制人的级别来分类。对于实际控制人为国家级开发区管理主体，则归属于地市级平台，对于实际控制人为省级开发区管理主体，则归属为区县级平台。

在财务效益、资产运营、偿债能力、发展能力等指标方面较之湖南建工集团有限公司表现不佳，故而综合排名不及湖南建工集团有限公司。值得一提的是，湖南省高速公路投资集团有限公司虽然主体评级为AA级，但该公司在偿债能力、社会责任、市场化运营等指标方面表现优异，故而排名较其他AA+级别企业靠前。

湖南省省级榜单的7家企业中仅前2家位列全国省级政府平台的前80强，且排名比较靠后。第1名的湖南建工集团有限公司全国排名第14名；第2名的湖南省交通水利建设集团有限公司在全国排名为77名。

湖南建工集团有限公司是“建筑湘军的排头兵”，在2019湖南企业100强榜单中名列第4位。公司目前形成了以四大业务板块，即基础设施建设与投资、房基础设施建设与投资、房地产开发和院校教育为主的主营业务架构，其中，基础设施建设与投资 and 房屋建筑工程主营构成中成分较高，占比分别为50.4%和48.2%，共计占比98.6%。公司主营业务在湖南省内所处的行业的市场占有率有着举足轻重的比重，因此企业的盈利能力较好。近几年，公司以国企改革“双百行动”和资产证券化为抓手，以业务整合和结构调整为重点，发展产融结合，推行“产业经营+资本运作”双轮驱动，积极向“现代投资建设集团”转型升级。2019年前三季度，公司实现营业总收入628.18亿元，净利润为7.12亿元；截至2019年9月30日，公司总资产533.93亿元，总负债400.89亿元，资产负债率75.08%。值得关注的是，虽然目前公司资产负债率处于行业平均水平，但应付账款及预收款项等经营性负债占负债总额的比例较大，但若公司资产负债率进一步提高，公司未来整体债务偿还还将面临一定压力。

湖南省交通水利建设集团有限公司，是湖南省内唯一一家交通水利行业“能力全集成、业务全覆盖、资质全牌照”的省属国有独资企业，是湖南省高速公路建设的龙头企业，其资产规模、通车里程、在建项目规模等方面的综合排名位居前列。目前形成了路桥工程建设业务、航务工程建设及疏浚业务、工程技术咨询服务业务和特许经营权业务四个稳定的收入来源，并着力打造“规划设计、交通建设投资、水利建设投资、市政建设投资、地产建设投资、金融服务、装备物流、海外业务”8大核心业务板块，未来着力构筑完整的“科研设计、投资融资、建设管理、运营维护、装备物流”五位一体全产业链。2019年上半年，公司实现营业

总收入**91.19**亿元，净利润为**1.69**亿元；截至**2019**年**6**月**30**日，公司总资产**237.16**亿元，总负债**184.27**亿元，资产负债率**77.70%**。

湖南省高速公路集团有限公司，是湖南省公路行业的龙头企业，依靠湖南省区域优势以及自身所具备的行业垄断性、高速公路投资建设、运营管理、公路工程施工方面的优势和配套产业链的经营开发能力，具备很强的市场竞争力。公司的公路投资建设与经营产业在湖南省内具有主导地位，并受到湖南省交通厅的委托对全省高速公路的收费经营实行行业管理。作为湖南省高速公路的经营管理单位，公司既负责全省高速公路的建设开发，还承担一定的管理职能，在省内高速公路的经营上具有特殊垄断性地位。公司主要业务收入来源于车辆通行费收入，根据**2018**年年报数据显示，车辆通行费收入为**127.43**亿元，占比为**94.5%**，其他业务收入主要来自商品销售、房地产销售、工程、租赁、广告、服务、养护等业务，规模均较小，但一定程度上丰富了公司的收入及利润来源。**2019**年前三季度，公司实现营业总收入**119.98**亿元，净利润为**7.73**亿元；截至**2019**年**9**月**30**日，公司总资产**4,776.96**亿元，总负债**3190.07**亿元，资产负债率**66.78%**。

湖南省高速公路投资集团有限公司，是湖南省人民政府和湖南省交通厅着力打造湖南省最重要的高速公路产业经营平台。公司主营业务收入主要由工程收入、商品销售收入、房产销售收入、租赁收入和养护业务构成，且各业务占比分布相对比较平均。**2019**年上半年，公司实现营业总收入**6.66**亿元，净利润为**-6.14**亿元；截至**2019**年**6**月**30**日，公司总资产**404.42**亿元，总负债**351.47**亿元，资产负债率**86.91%**。近三年，公司主营业务收入呈现递减趋势，净利润也成负向增长，公司资产负债率水平处于高值空间，值得关注。

湖南湘投控股集团有限公司，是湖南省国资委下属规模最大的国有产业综合投资主体，同时也是“气化湖南工程”的运营主体，在湖南省能源建设领域的战略地位突出。公司目前主要的业务板块包括电力能源、金属新兴材料、商贸物流、酒店旅游、投资与金融等，业务格局多元化，有利于规避单一行业周期性波动的风险。**2019**年前三季度，公司实现营业总收入**35.52**亿元，净利润为**6.58**亿元；截至**2019**年**9**月**30**日，公司总资产**519.13**亿元，总负债**350.57**亿元，资产负债率**67.53%**。值得关注的是，公司期间费用占比较高，一定程度上侵蚀了公司盈利利润，且公司短期偿债规模和压力较大。

湖南兴湘投资控股集团有限公司，是湖南省省政府批准并出资设立的国有独资大型综合类投资公司，公司的主要职能是：以国有资产保值增值为目的，以资产管理和资本运营为核心，作为国有经济结构调整和资源优化配置的平台，国有资本运营管理的平台，国有企业改革发展投融资的平台，省属国有企业不良资产和省直公有经营性资产的处置平台，为推进国有经济布局和结构调整、深化省属国有企业改革服务。公司在新一轮国资国企改革中被确定为省属国有资本运营公司。近两年，公司通过国有产权划转和托管等方式，重组整合了多家企业，接收了省国资委划转的22户省属监管企业部分国有股权，有效壮大了企业运营能力，逐步充实了公司资本。2019年前三季度，公司实现营业总收入12.01亿元，净利润为1.03亿元；截至2019年9月30日，公司总资产456.22亿元，总负债60.03亿元，资产负债率13.16%。

湖南铁路建设投资有限公司承担着湖南省内所有铁路项目的建设投资管理与运营管理。湖南省政府和湖南省财政厅在政策与资金层面给予了公司大力支持，为公司的稳定发展提供了必要保障。公司与湖南省发改委、财政、国土、环保、水利、税务、铁路局以及各地市政府等行政部门保持良好的关系，在信息披露、政策决策、项目报批、征地拆迁等方面享有一定优势。公司在稳步发展铁路主业的同时，积极推进其他业务的多元化发展，实施“一主两面”的发展战略，即在抓好铁路建设投资主业的同时，一方面积极开发与铁路建设相关的新业务渠道；另一方面努力拓展诸如房地产、工程建设、仓储物流、物资商贸、广告传媒、土地矿产资源、实业投资、股权投资、金融投资等领域的产业项目，以增强公司自身的造血功能，实现可持续发展，更好地支持和促进湖南省的铁路建设，努力实现国有资产的保值增值和社会效益、经济效益的双丰收。截至2019年6月30日，公司总资产350.04亿元，总负债82.69亿元，资产负债率23.62%。

二、湖南省地市级政府投融资平台排名情况

湖南省地市级政府投融资平台排名一览表

排名	公司名称	实际控制人	评级	评级变动
1	株洲市城市建设发展集团有限公司	株洲市国资委	AA+	维持
2	怀化市城市建设投资有限公司	怀化市国资委	AA	维持

3	株洲市云龙发展投资控股集团有限公司	株洲市国资委	AA	维持
4	长沙市轨道交通集团有限公司	长沙市人民政府	AAA	维持
5	长沙市城市建设投资开发集团有限公司	长沙市国资委	AAA	维持
6	衡阳白沙洲开发建设投资有限公司	衡阳市高新区管委会	AA	维持
7	岳阳市城市建设投资有限公司	岳阳市人民政府	AA+	维持
8	衡阳市城市建设投资有限公司	衡阳市人民政府	AA+	维持
9	株洲市国有资产投资控股集团有限公司	株洲市国资委	AA+	维持
10	湖南天易集团有限公司	株洲高新区管委会	AA+	维持
11	张家界市经济发展投资集团有限公司	张家界市国资委	AA	维持
12	衡阳市交通建设投资有限公司	衡阳市国资委	AA	维持
13	望城经开区建设开发公司	望城经开区管委会	AA	维持
14	株洲循环经济投资发展集团有限公司	株洲市人民政府	AA	维持
15	永州市城市建设投资发展有限责任公司	永州市人民政府	AA	维持
16	邵阳市城市建设投资经营集团有限公司	邵阳市国资委	AA	维持
17	衡阳市滨江新区投资有限公司	衡阳市国资委	AA	维持
18	郴州高科投资控股有限公司	郴州市人民政府	AA	维持
19	怀化市交通建设投资有限公司	怀化市财政局	AA	维持
20	湖南城陵矶临港新区开发投资有限公司	岳阳市国资委	AA	维持
21	长沙经济技术开发区集团有限公司	长沙经开区管委会	AA+	维持
22	衡阳弘湘国有投资(控股)集团有限公司	衡阳市国资委	AA	维持
23	娄底市万宝新区开发投资有限公司	娄底市人民政府	AA	维持
24	株洲高科集团有限公司	株洲高新区管委会	AA+	维持
25	娄底市城市建设投资集团有限公司	娄底市国资委	AA	维持
26	湖南省娄底经济技术开发区投资建设集团有限公司	娄底经开区管委会	AA	维持
27	郴州市百福投资集团有限公司	郴州市国资委	AA	维持
28	益阳市城市建设投资开发有限责任公司	益阳市人民政府	AA	维持
29	衡阳市湘江水利投资开发有限公司	衡阳市国资委	AA	维持
30	邵阳市宝庆工业新城建设投资开发有限公司	邵阳市国资委	AA	维持

31	株洲轨道交通产业发展股份有限公司	株洲循环经济投资发展集团有限公司	---	---
32	常德市经济建设投资集团有限公司	常德市国资委	AA+	维持
33	湖南森特实业投资有限公司	衡阳市国资委	AA	维持
34	常德市文化旅游投资开发集团有限公司	常德市国资委	AA	维持
35	永州市经济建设投资发展集团有限责任公司	永州市人民政府	AA	维持
36	湖南德山建设投资股份有限公司	常德市国资委	AA	维持
37	怀化市工业园投资开发有限公司	怀化市人民政府	AA	首次
38	岳阳市洞庭新城投资建设开发有限公司	岳阳市国有资产经营有限责任公司	AA	维持
39	岳阳惠临投资发展有限公司	岳阳市国资委	AA	维持
40	岳阳经济开发区开发建设投资有限公司	岳阳市人民政府	AA	维持
41	长沙先导投资控股集团有限公司	长沙市国资委	AA+	调高
42	益阳市交通发展投资有限责任公司	益阳市人民政府	AA	维持
43	常德市金禹水利投资有限公司	常德市国资委	AA	首次
44	常德市鼎力实业有限公司	常德市国资委	AA	维持
45	怀化经济开发区开发建设投资有限公司	怀化市国资委	AA	维持
46	宁乡经济技术开发区建设投资有限公司	宁乡经开区管委会	AA	首次
47	娄底锦都投资发展有限公司	娄底市国资委	AA	维持
48	湖南常德市德源投资开发有限公司	常德市国资委	AA+	维持
49	常德市交通建设投资集团有限公司	常德市国资委	AA	维持
50	株洲市湘江投资集团有限公司	株洲市人民政府	AA+	调高
51	长沙麓谷实业发展股份有限公司	长沙高新区管委会	---	---
52	郴州市发展投资集团有限公司	郴州市城市建设投资管理中心	AA+	维持
53	邵阳都梁投资发展有限公司	邵阳市国资委	AA	维持
54	永州市零陵城建投资有限公司	永州市国资委	AA	维持
55	岳阳惠华投资发展有限公司	岳阳市国资委	AA	维持
56	吉首华泰国有资产投资管理有限责任公司	湘西州国资委	AA-	维持
57	常德市德源棚户区改造投资建设有限公司	湖南常德市德源投资	---	---

		开发有限公司		
58	株洲高科汽博园开发有限公司	株洲高科集团有限公司	---	---
59	邵阳赛双清建设投资经营集团有限公司	邵阳市国资委	AA	维持
60	株洲市湘江风光带建设开发有限公司	株洲市国资委	AA	维持
61	湖南昭山经济建设投资有限公司	湘潭市人民政府	AA	维持
62	怀化市水业投资总公司	怀化市国资委	AA	维持
63	湖南轩达建设投资有限公司	岳阳经开区财政局	AA	维持
64	湘潭高新集团有限公司	湘潭高新区管委会	AA	维持
65	益阳高新产业发展投资集团有限公司	益阳高新区管委会	AA	维持
66	湘潭市城市建设投资经营有限责任公司	湘潭市国资委	AA	维持
67	常德市鼎城江南新城建设投资开发有限公司	常德市国资委	AA	维持
68	株洲高科汽车园投资发展有限公司	株洲高新区管委会	---	---
69	郴州福城高新投资有限公司	郴州市国资委	AA	维持
70	湘潭市两型社会建设投融资有限公司	湘潭市国资委	AA	维持
71	株洲金科建设投资经营集团有限公司	株洲市国资委	AA	维持
72	湘潭振湘国有资产经营投资有限公司	湘潭产业投资发展集团有限公司	AA	首次
73	岳阳市君山区城市建设投资有限公司	岳阳市国资委	AA	维持
74	株洲市地产集团有限公司	株洲市财政局	AA	维持
75	株洲市教育投资集团有限公司	株洲市国资委	AA	首次
76	湘潭市万楼新城开发建设投资有限公司	湘潭市国资委	AA	维持
77	株洲市云龙发展投资控股集团置业有限公司	株洲市云龙发展投资控股集团有限公司	---	---
78	湘潭高新基础设施建设有限公司	湘潭高新技术创业服务中心	AA	维持
79	郴州市文旅产业有限公司	郴州市发展投资集团有限公司	---	---

资料来源：笔者整理计算所得。

湖南省地市级政府投融资平台排名情况见上表，共有79家企业。从公司主体评级来看，AAA级有2家，AA+级有12家，AA级有57家。AA-1家，无主体评级7家。AA级占比71.25%，占比较高。

湖南省地市级榜单的79家企业中仅前5家位列全国地市级政府平台的前150强，且排名比较靠后。第1名的株洲市城市建设发展集团有限公司全国排名第26名；第2名的怀化市城市建设投资有限公司在全国排名为52名。这反映出湖南省地市级优质的平台公司数量还较少，还需要再发展，融资平台的转型还需要再加强。但从另一方面也说明了在湖南省政府平台的发展潜力还很大，各市的平台公司可以积极引进先进的管理模式，学习和借鉴转型成功的平台公司的经验和方法，努力使湖南省成为投融资平台的大省强省。

鉴于地市级榜单入选企业较多，下面仅针对榜单前两名企业展开分析。

株洲市城市建设发展集团有限公司，是株洲市政府打造的唯一的市政建设投融资平台，株洲市重要的国有资产和公用事业运营主体，担负着株洲市城市基础设施建设和运营的重要任务，在城市基础设施建设领域处于绝对主导地位。自成立以来，公司先后承担了株洲市快速环道、沿江防洪景观道路工程、株洲湘江四桥（又名株洲天元大桥）、株洲湘江五桥（又名株洲红港大桥）等省、市重点工程建设任务。公司主要从事株洲市区基础设施建设和重大社会事业项目建设，城区土地整理、开发及配套设施的建设，交通类基础设施的建设和经营管理。子公司房地产公司承揽了株洲市区内与安置房和旧城改造相关的大部分项目。2019年前三季度，公司实现营业总收入29.13亿元，净利润为2.92亿元；截至2019年9月30日，公司总资产799.34亿元，总负债493.22亿元，资产负债率61.70%。

株洲城发启动转型较早、市场化经营效益良好、转型成效显著，可称为地市级政府投融资平台中的转型标杆，在转型方面可提炼以下几方面经验：一是公司的定位和战略非常清晰，发展目标明确，战略转型的执行力强。株洲城发在政策收紧的大背景下较早启动转型，向“城市发展综合解决方案提供商”和“城市资源综合开发运营商”转变；二是做大做强经营类业务板块，培育业务增长点，为公司带来大量营收和现金流，支撑公司转型。一方面在片区开发主业上，打造完整的开发建设产业链；另一方面大力发展公用事业，通过获取市政公用事业相关的业务与资产，进行市场化经营，为公司发展提供了稳定的收益与现金流来源；三

是高度重视产融互动和资本运营，全面提升资本运作的层次和水平。四是加强内部管理改革，提升规范管理水平，充分释放发展活力动力。

怀化市城市建设投资有限公司，是怀化市最重要的城建项目投融资主体和国有城建资产运营平台，是支持怀化市城市建设和经济发展的重要载体，在怀化市城建项目投融资、国有城建资产运营与经营城市规划区内国有土地等领域处于垄断地位，在怀化市社会、经济发展中具有举足轻重的地位和作用。公司主营业务主要为土地开发整理和代建市政工程，根据2018年年报数据显示，两项业务的主营构成占比分别为20.5%和79.0%。2019年前三季度，公司实现营业总收入14.62亿元，净利润为2.44亿元；截至2019年9月30日，公司总资产354.18亿元，总负债198.47亿元，资产负债率56.04%，负债率处于合理的区间。

三、区县级政府投融资平台排名结果及分析

湖南省县级政府投融资平台排名一览表

排名	公司名称	实际控制人	评级	评级变动
1	浏阳市城市建设集团有限公司	浏阳市财政局	AA+	维持
2	长沙市雨花城市建设投资集团有限公司	长沙市雨花区人民政府	AA	维持
3	浏阳市水利建设投资有限公司	浏阳市财政局	AA	维持
4	望城经济开发区铜官循环经济工业基地投资开发建设有限公司	长沙市望城区财政局	AA	维持
5	宁乡市城市建设投资集团有限公司	---	AA+	维持
6	醴陵市渌江投资控股集团有限公司	醴陵市国有资产投资经营中心	AA	维持
7	浏阳现代制造产业建设投资开发有限公司	浏阳市财政局	AA	维持
8	湖南邵东生态产业园开发建设投资有限责任公司	邵东县人民政府持	AA-	维持
9	桃源县经济开发区开发投资有限公司	桃源县国有资产与城市建设投资经营管理局	AA-	维持
10	长沙天心城市建设投资开发集团有限公司	长沙市天心区人民政府	AA	维持
11	湖南湘江新区投资集团有限公司	长沙大河西先导区管理委员会	AA+	维持
12	临武县舜发城乡发展投资有限公司	临武县人民政府	AA-	维持
13	长沙含浦科教产业园开发建设有限公司	长沙市岳麓区人民政府	AA	维持
14	长沙县通途交通建设投资有限公司	长沙县人民政府	AA	维持

15	张家界市武陵源旅游产业发展有限公司	张家界市武陵源区人民政府	AA	维持
16	醴陵市高新技术产业发展集团有限公司	醴陵市国资局	AA	维持
17	桃源县城市建设投资开发有限公司	桃源县国有资产与城市建设投资经营管理局	AA	维持
18	岳阳市云溪区城市建设投资有限责任公司	云溪区财政局	AA-	维持
19	长沙开福城市建设投资有限公司	长沙市开福区人民政府	AA	维持
20	邵东新区开发建设投资有限责任公司	邵东县人民政府	AA	调高
21	长沙金洲新城开发建设投资有限公司	宁乡县国有资产管理局	AA	维持
22	郴州市新天投资有限公司	郴州市苏仙区人民政府	AA	维持
23	湖南省楚之晟控股实业集团有限公司	汨罗市人民政府	AA-	维持
24	宜章县兴宜建设投资有限责任公司	宜章县人民政府	AA-	维持
25	凤凰铭城建设投资有限公司	凤凰县人民政府	AA-	维持
26	衡阳县城市和农村建设投资有限公司	衡阳县国有资产管理局	AA-	维持
27	宁乡市国资投资控股集团有限公司	宁乡县人民政府	AA	维持
28	南县百顺建设开发有限公司	南县人民政府	A+	首次
29	沅陵辰州投资集团有限公司	沅陵县财政局	AA-	维持
30	浏阳市工业新城建设开发有限公司	浏阳市人民政府	AA	维持
31	长沙市望城区水利建设投资管理有限公司	长沙市望城区人民政府	AA	首次
32	益阳市龙岭建设投资有限公司	益阳市赫山区国有资产管理局	AA-	维持
33	长沙麓山投资控股集团有限公司	长沙市岳麓区人民政府	AA	首次
34	沅江市城市建设投资开发有限责任公司	沅江市人民政府	AA-	维持
35	长沙市城北投资有限公司	长沙市开福区人民政府	AA	维持
36	长沙市芙蓉城市建设投资有限责任公司	长沙市芙蓉区人民政府	AA+	维持
37	资兴市城市建设投资有限责任公司	资兴市国有资产经营管理中心	AA	维持
38	长沙市麓城置业有限责任公司	长沙麓山投资控股集团有限公司	---	---
39	桂阳县城市建设投资有限公司	桂阳县人民政府	AA	维持
40	张家界溇澧城镇开发建设投资有限责任公司	慈利县人民政府	AA-	维持

41	湖南金阳投资集团有限公司	浏阳市人民政府	AA	维持
42	长沙县星城发展集团有限公司	长沙县人民政府	AA+	维持
43	汝城县顺兴投资开发有限公司	汝城县国有资产管理中心	AA-	维持
44	汝城县水电有限责任公司	汝城县人民政府	AA-	维持
45	长沙金霞经济开发区开发建设总公司	长沙金霞经开区管委会	AA	维持
46	永兴银都投资发展集团有限公司	永兴县财政局	AA	维持
47	嘉禾铸都发展集团有限公司	嘉禾县人民政府	AA-	维持
48	张家界天门旅游经济投资有限责任公司	张家界市永定区财政局	AA	首次
49	韶山高新建设投资有限公司	韶山市人民政府	AA-	维持
50	资兴市成诚投资有限公司	资兴市人民政府	AA	维持
51	长沙市望城区城市建设投资集团有限公司	长沙市望城区人民政府	AA	首次
52	衡东县城建设投资开发有限公司	衡东县人民政府	AA-	维持
53	湖南天易融通创业投资有限公司	湘潭县人民政府	AA	维持
54	湘乡市东山投资建设开发有限公司	湘乡市财政局	AA	调高
55	安仁县大源投资有限责任公司	安仁县财政局	---	---
56	湘乡市城市建设投资开发有限公司	湘乡市财政局	AA-	维持
57	双峰县科技工业园开发有限公司	湖南双峰经开区管委会	BBB+	维持
58	湘乡市经济开发区建设投资开发有限公司	湘乡市财政局	AA-	维持
59	平江县供水枢纽建设开发有限公司	湖南平江工业园区管委会	---	---
60	株洲渌湘投资发展集团有限公司	株洲县人民政府	AA-	维持

数据来源：笔者计算整理获得。

湖南省区县级政府投融资平台排名情况见上表，共有60家企业。从公司主体评级来看，AA+级有5家，AA级有30家。AA-20家，A+1家，BBB+1家，无主体评级3家。AA级占比50.82%，占比较高，次之为AA-级，占比32.79%。

湖南省区县级榜单的60家企业中仅前4家位列全国地市级政府平台的前100强，且排名比较靠后。第1名的浏阳市城市建设集团有限公司在全国排名为第26

名；第2名的长沙市雨花城市建设投资集团有限公司在全国排名为53名。这反映出湖南省区县级平台公司资质较弱，应该在推动平台做大做强方面积极发力。

鉴于地市级榜单入选企业较多，下面仅针对榜单前两名企业展开分析。

浏阳市城市建设集团有限公司，是浏阳市最主要的投融资主体，是浏阳市最重要的城镇化基础设施投融资及建设主体和国有资产运营平台，是支持浏阳市城镇化建设和经济发展的重要载体。公司的成立使浏阳市的投融资模式由传统的政府行为，转变为“政府引导、社会参与、市场运作”的运作模式，解决浏阳市基础设施建设、运营及维护中的资金不足问题。公司主营业务板块为土地开发和工程建设，根据2018年年报数据显示，两项业务板块的主营构成占比分别为65.5%和32.6%。2019年前三季度，公司实现营业总收入11.99亿元，净利润为2.66亿元；截至2019年9月30日，公司总资产345.27亿元，总负债143.91亿元，资产负债率41.68%，负债率处于中低水平区间。

长沙市雨花城市建设投资集团有限公司，是由长沙市雨花区政府投资设立的具有独立法人资格的国有独资企业。公司经营范围为农业产业化和基础设施、农村交通、旅游休闲、教育、卫生事业建设、城市开发建设的投资；土地整理、开发；房地产开发、经营；建筑材料的销售。经过十多年的经营与运作，公司资产规模逐年扩大，经营收入保持较快的增长速度，已经成为长沙市雨花区拆迁农民保障住房建设、土地开发与整理和城市基础设施建设的重要实施主体。2019年上半年，公司实现营业总收入3.48亿元，净利润为2.05亿元；截至2019年6月30日，公司总资产256.39亿元，总负债125.80亿元，资产负债率49.06%，负债率处于中低水平区间。

第三部分 湖南省地方政府投融资平台转型建议

一、湖南省地方政府投融资平台转型发展思路

（一）明确定位，加快转型

按照“投资—功能—运作”三层主体运营模式合理压缩公司的层级，明确职责定位和主营业务，推动地方政府投融资平台由过去依赖财政性融资向市场化融资职能转变，由偏重公益性基础设施融资向产业性融资职能转变。并按照现代企业制度要求，健全公司章程，完善法人治理结构，完善董事会、监事会和经营层，经过战略转型发展，真正成为依法自主经营、自负盈亏、自担风险、自我约束、自我发展的独立市场主体。

（二）政企分开，化解债务

全面清理核实公司当前承担的存量政府性债务，合理划分政府与公司的偿债责任。企业需规范融资行为，不再承担政府融资功能，努力扩大经营性现金流，提高信用评级和融资能力，拓宽融资渠道。鼓励和推动转型后的国有企业以市场化方式参与政府投资项目建设，形成“借、用、还”相统一的投融资闭环体系。

（三）权责明晰，放管结合

按照权责明晰、放管结合、监管高效要求，以管资本为主完善国有资产监督管理体系，建立国有资产监管权力清单和责任清单，实行所有权与经营权相分离。实现该管的科学管好，该放的依法放开，严格防止国有资产流失，切实增强国有企业活力，提高国有资本运营效率，确保国有资产保值增值。

（四）分类管理，分业经营

根据国有资本的战略定位和发展目标，结合企业职责定位和发展方向，将国有企业分为商业类和公益类，实施分类管理。商业类国有企业全面参与市场竞争，依法自主经营、自负盈亏、自担风险、自我约束、自我发展。公益类国有企业以保障民生、服务社会、提供公共产品和公共服务为主要目标。

（五）协调联动，稳步推进

推进过程中，突出推进工作的系统性、协调性，注意统筹谋划、分步实施，充分发挥各部门的职能作用和国有企业的主体作用，各责任部门必须高度重视，积极履职，协同配合。

（六）利用资本市场，完备融资手段

一方面，经过多年发展，资本市场日趋完善，股权市场和债券市场发展已经非常充分；另一方面，绝大多数城投公司在利用债券市场融资的同时，存在债券工具使用不齐备，股权市场涉足度较低或者没有涉足。在此情况下，应根据企业自身情况，努力挖掘自身潜力，充分利用好资本市场工具。

（七）防微杜渐，保障良性融资

近年来，湖南部分区域平台公司出现偿付问题，不过最终都得到了解决。对此，当地政府和融资平台应积极应对，避免出现类似问题。宏观层面，从整个湖南省一盘棋的角度来看，一旦有个别区域出现偿付问题，势必影响整个湖南省的融资，在加大个别区域持续融资困难的同时，还会影响其他融资情况较好地区平台公司的融资；微观层面，企业自身出现偿付问题，相关企业后续融资必然会受到很大影响，不排除融资渠道枯竭的可能性。因此，企业应尽可能制定完备的偿债措施和应急机制，确保不再上演类似问题。

二、湖南省地方政府投融资平台转型发展建议

（一）打造大平台，增强融资能力

湖南省进行投融资转型促进经济高质量发展，必须要有抓手，即投融资平台公司。平台公司作为城市建设运营主体，能够在其市场化发展的基础上，作为政府投融资的有效补充，能够有效承接湖南省建设的投融资项目。湖南省各级政府进行投融资、发展经济，抓手必须要有，即地方政府投融资平台公司。

在打破湖南省现有部分平台表现出规模偏小、资质偏差的格局，应在摸清湖南省经济发展现状的基础上，考虑湖南省未来的功能定位及产业特征，按照专业分工和公司自身优势，对区域内国有企业、国有资产资源进行整合重组，将优质资产、重要资源注入拟重点打造的具备优良发展前景的平台公司中，以扩大公司规模，增加现金流，提升信用评级，增强融资能力。

湖南省部分区县平台公司由于受到公共财政预算收入低的限制，区县级公司难以取得AA级以上主体评级，但是在基建、民生补短板方面存在大量的资金需求。在考虑整合资源打造大平台时，可考虑整合区县级经营性资产注入市级平台，并将有资金需求的市、区县项目整体整合进行投融资规划，既可解决市级平台资产缺乏问题，又可解决区县平台融资困难问题。

（二）盘活存量资源，创新增量资产

盘活存量方面，省内各级政府地方政府投融资平台在土地开发、基础设施建设及公用事业等领域拥有区域性垄断资源，地方政府投融资平台可以通过产业嫁接、以社会资本方加入省PPP项目建设，在国家大力倡导公用基础设施采用PPP模式的大背景下，借助PPP模式实现由“行政化”企业转型为“市场化”企业。湖南省在这方面有先进和成熟的经验可供借鉴，吸引民营资本到公共事业领域，适时创新融资方式，扩大融资规模，以满足日益扩大的资金需求。

对于能够产生稳定现金流的资产，通过资产证券化方式，解决资产支出和收益期限错配。盘活存量资源，优化既有资源的结构化效率，并大幅度优化平台自身收入结构和资产负债表。

创新增量方面，对于城市特许经营权，例如，供暖、供气等，通过政府授权经营，创新资产经营模式，同时也能为融资平台带来可观的现金流和资产证券化机会。另外，湖南省地方政府投融资平台还可以通过整合内部优质资源，以自身信用融资，并购重组相关实体，通过上市等资本运作方式，实现自身转型。

（三）布局业务板块，增强造血功能

通过对北京、上海等典型标杆地方政府投融资平台研究发现，优秀的地方政府投融资平台在业务板块构成上具有共同的特征，即城投主业能力突出且布局多个经营性及准经营性业务板块，并且金融板块能力较强。业务布局主要在城市建设、公共事业、金融三大业务上展开，壮大资产实力，为地方经济发展助力，为增强盈利能力奠定基础。省政府地方政府投融资平台在业务布局时要遵寻以下发展思路。第一，城市建设依旧是核心，目前，湖南省的发展正处于区域经济发展的历史性窗口期和战略性机遇期，要把握新时代的城市基础设施升级与服务功能升级带来的新机遇，摸底对接城市规划与发展战略，主动争取重大项目、示范项目。第二，公共服务领域是重点，公共服务一般能够带来稳定现金流，布局水务、

燃气、公交、供暖等公用服务领域，抓住城市核心客户群体，提供传统服务的同时可深度挖掘潜在需求，为地方政府投融资平台未来新业务发展提供基础和支持。第三，金融板块是必需，要通过产业基金、PPP引导基金的设立，引导政府资金、社会资本共同参与城市建设、运营，积极利用股权投资拓展产业布局，通过开展基础设施资产证券化盘活存量、放大增量，同时适时布局小额贷款、融资租赁、商业保理等金融业务，以产促融、以融兴产，实现产融结合的良性发展模式。第四，发展新型业务是拓展，要依托地方政府投融资平台项目资源获取优势，响应所在区域的发展规划，通过股权投资、内部创业等机制，积极布局战略性新兴产业与地方扶持产业，逐步打造围绕城市建设和发展的城投产业生态圈。

（四）借力资本市场，打造合理的融资体系

1、建立合理的债务融资体系。根据企业现有的经营情况和有息负债情况，建立短期、中期、长期相结合，债务到期规模相匹配，总体相对平衡的融资体系。具体融资手段方面：（1）直接融资，应充分利用证监会系统的公司债（普通公司债和各类专项公司债）、资产证券化；发改委系统的企业债（传统企业债和各类专项债）；交易商协会的中票、短融和ABN等产品；与此同时，也可以结合市场上新出现的一些品种，比如美元债，来完善债券融资品种和结构；（2）间接融资，在充分利用银行贷款的同时，可以将信托产品、融资租赁、资管产品作为间接融资工具的补充。

2、条件具备的情况下，可考虑进入股权市场。融资平台可以根据自身条件，比如：资源禀赋、区域内产业结构、自身管理能力等，综合考量是否通过IPO和借壳上市等方式进入股权市场。如果平台公司能够成功进入股权市场，并有效运作自身的上市公司，将在完善股权融资体系的同时，可以进一步促进债券体系的发展。

（五）借助政府专项债，创新融资渠道

根据新预算法、国发43号文及后续系列文件精神，放开了地方政府债券的发行，地方政府债券为地方政府举债的唯一合法途径。虽然17年以来，监管政策频出，但2017年以来中央监管部门也相继推出了“土地储备专项收益债券”、“收费公路专项收益债券”和“棚户区改造专项债券”等创新型的地方政府债券品种。国务院会议强调要发挥财政政策的积极作用，积极的财政要更加的积极。加快地方

政府债券的发行和使用,是对积极财政政策的推动落实,市级政府要以此为契机,开前门创新融资。目前,地方政府债券的流动性不足问题凸显,未来在地方政府专项债券设计发行时,考虑不同类型的投资者的风险诉求、收益偏好、期限匹配需求,创新地方政府债券的期限和规模,设计多种期限和规模组合的债券去满足不同投资者的心理需求。

(六) 建立现代企业制度, 完善治理结构

第一, 地方政府投融资平台需要构建完善的内部治理结构, 改变行政管理现状, 向企业化管理转变。这方面需要地方政府投融资平台积极协调与政府的关系, 划清政府与企业的责任, 减少行政化干预, 有充分的自主经营权和决策权。同时, 健全董事会、党委会、职工代表大会等制度, 为公司的发展构建方向, 维护公司的合法权益。第二, 按照政企分开的要求, 建立以产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学为条件的现代企业制度, 提高公司经营管理效率。第三, 理顺人员身份, 建立健全“与选任方式相匹配、与企业功能性质和市场机制相适应、与经营业绩相挂钩”的差异化薪酬分配方法及“管理人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减”的市场化选人用人机制。第四, 建立人力资源管控体系。加强人力资源开发, 通过培养、引进等方式造就一支懂经营、善管理的高层次人才队伍; 整合系统内人才资源, 完善人力资源配置机制, 通过人才流动与优化配置, 加快培养和开发与产业布局相适应的专业人才队伍; 加强后备人才和青年人才培养和使用, 优化人才结构, 为地方政府投融资平台转型升级和可持续发展提供人力资源保障。