

分类号 \_\_\_\_\_

密级 \_\_\_\_\_

U D C \_\_\_\_\_

编号 10741



# MBA 学位论文

论文题目 兰州新区城投集团战略转型研究

研究生姓名: 杨林海

指导教师姓名、职称: 管新帅 教授

学科、专业名称: 工商管理

研究方向: 企业管理

提交日期: 2022年3月18日

## 独创性声明

本人声明所呈交的论文是我个人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。尽我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示了谢意。

学位论文作者签名： 杨林海 签字日期： 2022.6.16

导师签名： 王 签字日期： 2022.6.16

## 关于论文使用授权的说明

本人完全了解学校关于保留、使用学位论文的各项规定，同意（选择“同意”/“不同意”）以下事项：

1. 学校有权保留本论文的复印件和磁盘，允许论文被查阅和借阅，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存、汇编学位论文；
2. 学校有权将本人的学位论文提交至清华大学“中国学术期刊（光盘版）电子杂志社”用于出版和编入 CNKI《中国知识资源总库》或其他同类数据库，传播本学位论文的全部或部分内容。

学位论文作者签名： 杨林海 签字日期： 2022.6.16

导师签名： 王 签字日期： 2022.6.16

# **Research on strategic Transformation of Lanzhou New District Urban Investment Group**

**Candidate :Yang Linhai**

**Supervisor:Guan Xinshuai**

## 摘 要

自 2015 年开始，国企改革以顶层设计为指引，形成以国务院《深化国有企业改革指导意见》为统领、若干配套文件为支撑的 1+N 政策文件体系，逐步向纵深发展。2019 年 11 月国务院国有企业改革领导小组第三次会议提出，要以落实好国有企业改革顶层设计为重点，紧抓国有企业改革三年行动方案落实，聚焦混合所有制改革、加强国资国有企业监管等重点领域，任务举措明确化。其中在“国资国有企业监管”领域中，由“管企业”向“管资本”转变已成为国资国企改革发展新突破的重要手段。基于此背景，本文对兰州新区城投集团战略转型进行研究，并提出相关发展建议。

本文以兰州新区城投集团为例，首先回顾了企业现行战略，通过对现行战略选择背景、实施成效和存在问题的分析，解释了“原有战略为什么不再适用”这个问题；其次运用 PEST 分析模型，结合国家大力实施向西开放、房地产行业监管和国企改革政策及甘肃省和兰州新区的经济政策环境，分析指出兰州新区城投集团战略转型必须面对的外部环境，指明了企业战略选择方向；再次运用 SWOT 分析模型，分析兰州新区城投集团优势（国资背景、政策获取和资产规划优势）、劣势（经营决策受政策影响、自身造血功能弱、存量债务大历史包袱重的劣势）、机会（国资国企改革、兰州新区经济社会发展）和威胁（区域内其他国有企业的职能替代），明确企业“投、融、建、管、运为一体的城市综合运营服务商”战略定位，从投资业务、建设业务和运营业务三个方面结合现有业务板块提出战略转型策略。同时积极探索债务风险防控、融资管理优化、内部管控升级和外部支持，为公司顺利实现战略转型提供有力支撑。

通过本文的研究，可以对兰州新区城投集团解决当前发展问题和今后转型升级提供意见指导，同时也能对区域内其他国有集团公司实现转型高质量发展提供理论支持和实践经验。

**关键词：**国企改革 战略转型 PEST 分析 SWOT 分析

## Abstract

Since 2015, guided by top-level design, a 1+N policy document system, led by the Guiding Opinions on Deepening SOE Reform issued by The State Council and supported by several supporting documents, has gradually developed in depth. At the third meeting of The State Council leading Group on SOE Reform in November 2019, it was proposed to focus on implementing the top-level design of SOE reform, pay close attention to the implementation of the three-year action plan for SOE reform, focus on key areas such as mixed-ownership reform and strengthening supervision of state-owned enterprises, and make tasks and measures clear. In the field of "state-owned assets and state-owned enterprises supervision", the transformation from "enterprise management" to "capital management" has become an important means of new breakthroughs in the reform and development of state-owned assets and state-owned enterprises. Based on this background, this paper studies the strategic transformation of Lanzhou New Area Urban Investment Group and puts forward relevant suggestions.

Taking Lanzhou New District Urban Investment Group as an example, this paper firstly reviews the current strategy of the enterprise, and analyzes the background, implementation effect and existing problems of the current strategy to answer the question "why the original strategy is no longer applicable". Secondly, through the use of PEST

analysis model, through the national opening to the west, real estate industry supervision and state-owned enterprise reform policies and economic policy environment analysis of Gansu Province and Lanzhou New Area, pointed out the strategic transformation of Lanzhou New Area City Investment Group must face the external environment, indicated the enterprise strategic choice of the direction of work; And then using the SWOT analysis model, Through to the new district in lanzhou city investment group advantage (state-backed, policy and asset planning advantage), weaknesses (business decisions are influenced by policy, their own hematopoietic function weak, the stock of debt the disadvantages with big heavy historical burden), opportunity (holdings of state-owned enterprises reform, economic and social development in the new district in lanzhou) and threats (function) of other state-owned enterprises in the area of analysis. Define the strategic positioning of the enterprise as an integrated urban operation service provider integrating investment, finance, construction, management and operation, and put forward strategic transformation strategies from the three aspects of investment, construction and operation combined with the existing business segments. At the same time, actively explore debt risk prevention and control, financing management optimization, internal control upgrade and external support, to provide strong support for the smooth realization of the company's strategic transformation.

Through the research of this paper, suggestions and guidance can be provided for Lanzhou New District Urban Investment Group to solve the current development problems and future transformation and upgrading, and theoretical support and practical experience can be provided for other state-owned group companies in the region to achieve transformation and high-quality development.

**Key words:** Reform of state-owned enterprises; Transformation strategy; Pest Analysis; SWOT Analysis

# 目 录

<b>1 绪论</b>	<b>1</b>
1.1 研究背景及意义	1
1.1.1 研究背景	1
1.1.2 研究意义	1
1.2 国内外研究现状	3
1.2.1 国外文献综述	3
1.2.2 国内文献综述	3
1.2.3 研究文献述评	4
1.3 研究内容与方法	5
1.3.1 研究内容	5
1.3.2 研究思路	6
1.3.3 研究方法	7
<b>2 理论基础与分析工具</b>	<b>8</b>
2.1 概念界定	8
2.1.1 企业战略	8
2.1.2 战略转型	10
2.1.3 企业战略转型关键因素	10
2.2 理论基础	11
2.2.1 产业转型理论	11
2.2.2 企业战略转型理论	11
2.3 战略转型分析工具	12
2.3.1 PEST 分析	12
2.3.2 SWOT 分析	12
<b>3 兰州新区城投集团现行战略回顾</b>	<b>13</b>
3.1 现行战略选择背景	13
3.2 现行战略实施成效	13



3.2.1 人员结构 .....	14
3.2.2 组织架构 .....	15
3.2.3 财务状况 .....	16
3.2.4 业务现状 .....	16
3.3 现行战略存在问题 .....	17
3.3.1 偿债风险高 .....	17
3.3.2 缺少产业合力 .....	19
3.3.3 资产经营权所有权不匹配 .....	19
<b>4 兰州新区城投集团战略转型环境分析 .....</b>	<b>20</b>
4.1 PEST 分析 .....	20
4.1.1 政治环境分析 .....	20
4.1.2 经济环境分析 .....	21
4.1.3 社会环境分析 .....	21
4.1.4 技术环境分析 .....	23
4.2 行业竞争分析 .....	24
4.2.1 现有竞争者分析 .....	24
4.2.2 潜在竞争者分析 .....	24
4.2.3 替代产品分析 .....	25
4.2.4 供应商议价能力分析 .....	25
4.2.5 购买者议价能力分析 .....	25
4.3 SWOT 分析 .....	26
4.3.1 优势分析 .....	26
4.3.2 劣势分析 .....	26
4.3.3 机会分析 .....	27
4.3.4 威胁分析 .....	27
4.3.5 SWOT 战略研究矩阵分析 .....	27
<b>5 兰州新区城投集团战略选择与业务策略 .....</b>	<b>30</b>
5.1 兰州新区城投集团战略选择 .....	30
5.1.1 战略定位 .....	30

5.1.2 战略选择原则 .....	30
5.1.3 业务布局 .....	31
5.2 投资业务策略 .....	32
5.2.1 房地产开发 .....	32
5.2.2 区域综合开发 .....	33
5.2.3 产业投资 .....	35
5.3 建设业务策略 .....	36
5.3.1 建筑施工 .....	36
5.3.2 “建设+”业务 .....	37
5.4 运营业务策略 .....	40
5.4.1 物业服务 .....	40
5.4.2 城市功能性服务 .....	42
<b>6 兰州新区城投集团战略转型实施保障 .....</b>	<b>44</b>
6.1 健全企业管理体系 .....	44
6.1.1 强化治理机制研究 .....	44
6.1.2 发挥组织核心作用 .....	44
6.1.3 行业分类专业管理 .....	44
6.2 内部管理升级 .....	45
6.3 债务风险控制 .....	46
6.4 融资管理优化 .....	47
6.5 所需政府支持 .....	50
<b>7 结论与展望 .....</b>	<b>52</b>
7.1 结论 .....	52
7.2 发展展望 .....	52
<b>参考文献 .....</b>	<b>54</b>
<b>附录 .....</b>	<b>57</b>
<b>后记 .....</b>	<b>58</b>

# 1 绪论

## 1.1 研究背景及意义

### 1.1.1 研究背景

1994 年分税制改革充分调动了地方政府和企业积极性，国内城市投资建设迎来井喷式增长，地方基建行业飞速发展。但国内城市投资建设发展浪潮随之带来的是地方政府城市化建设任务的不断加重、隐性债务的不断攀升和地方政府财政吃紧。加之 2014 年修订了《预算法》，条款严格限制了地方政府公开发债行为，地方各级财政收支矛盾日趋紧张。20 世纪 90 年代以来，国内一些大城市为应对体制约束与投融资任务双重挑战，率先探索投融资方式。他们创新性地将原来由财政拨款项目进行包装，利用包装后的“新项目”向金融机构融资，从而促进地方经济发展，缓解地方财政压力，促进城市化建设。在上述前提下，国内各类城投公司通过土地注入、股权投资、财政划拨等方式成为具有独立法人资格的经济实体，承担起政府投资项目融资功能。

2019年11月国务院国有企业改革领导小组第三次会议提出，要以落实好国有企业改革顶层设计为国企改革工作重点，紧抓国有企业改革三年行动方案落实，明确改革各项指标和时间节点，重点关注混合所有制改革、加强国资国有企业监管等领域，任务举措明确化，考核指标明细化。在国企改革逐步落实，国资委逐步管理放权、加强资本监管的形势下，国有企业既面临新的机遇，亦面临高质量转型发展挑战。如何把握政策红利，完成改革发展双重任务，在未来一段时间内将成为国有企业研究的重要课题。

### 1.1.2 研究意义

一是理论意义。城投类企业是作为政府平台公司而出现时代的产物，与我国财税体制、融资模式改革相伴而生。城投类企业的出现，一定程度上解决了地方政府财力缺乏的问题，为重大基础设施建设提供了大量建设资金，短时间内给予地方经济建设强力的资金支持，加快了城镇化的发展进程。但是随着城投类债务

规模的不断增大,依托地方财政拨款作为主要还款来源的举债方式和具体融资操作过程中因不规范、不合规而产生的金融风险也愈发严重,原有借新还旧模式难以维系。随着地方财政收入增速放缓、财政支出责任的增加,城投类债务一旦产生,偿债能力有限,容易出现逾期违约行为,地方金融系统性风险大。基于此背景下,长期以来学术界对于各地城投公司战略转型的研究热度高,研究成果倍出。但是随着外部经济环境变化,原有理论研究成果在指导城投企业战略转型中存在一定的局限性。本文的研究综合考虑了城投企业竞争环境变化、内部需求变化背景,通过对兰州新区城投集团战略转型的研究,一方面对城投企业战略转型理论进行总结,另一方面对原有研究体系进行丰富完善,从理论角度试图寻找市场化转型方法,从而借助市场化方式化解债务危机,给陷入相似发展瓶颈的城投类企业一些思路,在市场竞争环境中寻找到符合自身发展的路。

二是现实意义。《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号)出台至今,政府平台公司债务违约风险成为了金融行业的热门话题,研究城投转型升级问题、化解城投类债务风险在当前具十分重要的现实意义。政府投资及举债融资体制改革的不断完善,持续深化的国有企业改革都给予了城投类企业一定的借鉴经验,但城投类企业当前运营模式及管理机制明显不符合市场化发展要求的核心问题,严重制约了企业的正常发展,城投企业原有重建设轻运营、重融资轻管理的经营模式直接造成了政府投融资平台缺乏自身现金流创造机制,政策倒逼、资源减少、市场竞争等因素都给予了政府投融资平台内部体制变革压力,迫使它适应市场化转型要求。自身现金流创造机制作为企业发展活的生命线,对处于发展困境的城投企业而言具有丰富的现实意义。而且随着我国城市化和城市基础设施建设发展,城市发展阶段重心已经由建设不断向运营转变,运营管理将成为平台公司发展的重大机遇和挑战。因此城投类企业的转型发展势在必行,不改不行。兰州新区城投集团长期受限于政府融资平台定位影响,问题显著,发展风险大,亟需借助市场化方式转型升级,化解金融风险。本文中探讨的兰州新区城投集团的战略转型研究,给予企业转型一个改革方向,在实际工作中能够有效推动企业转型。

## 1.2 国内外研究现状

由于国外地方政府借助举债等方式进行基础建设是符合当地政策法律规定的，地方政府投融资平台公司在海外并不存在，是中国独有的经济现象，因此，在对国外文献研究重点在于企业战略管理理论，而对国内文献研究则侧重于对融资平台公司转型模式的研究。

### 1.2.1 国外文献综述

从二十世纪六十年代初期，公司战略管理的概念被提上了议程，到了二十世纪八十年代中期，随着公司的经营环境的改变，公司的发展也面临着新的挑战。

在国外众多经济学文献中，公司战略被定义为：在激烈的市场竞争中，公司要有长远的长远规划。

Nadkarni和Narayanan（2004）认为公司战略灵活性与战略转变能力的强度相对应。企业的战略转变是企业使命、企业文化、企业体制的变革，虽然有一定的转变，但也只是持续的渐进的。Tang（2013）提出了“互动思考”，探讨了企业战略转变地内在机理。

Mitsuru Kodama, Tomoatsu Shibata（2014）相信，企业必须拥有能够产生强大竞争力的核心能力，而其持续的竞争优势来自于公司的战略创新能力。

Jiayang Cai（2021）认为企业战略转型是传统企业适应新时代市场竞争必然选择，各企业要利用自身核心优势，结合内外部资源，突破企业原有战略发展瓶颈，突破企业原有战略层面的瓶颈，重新制定企业新的发展目标和实施路径，获得新的发展和竞争优势。

### 1.2.2 国内文献综述

与国外的学者相比，国内有关发展战略和转变的研究相对滞后，这也是因为我们的现代企业发展得比较晚。

在城投企业的转型问题上，国内的学者们着重从政策环境、自身发展过程中所遇到的问题进行了分析，并就其发展的方式与保障措施进行了探讨。具体如下：

第一种观点认为国有平台公司的战略转型要通过转变往日单一的金融职能

实现。李政（2019）建议我国的国有平台公司的战略转型应明确自己的目标，多争取一些优惠，转变以往单一的金融职能，走专业化模式，经营方式与政策走向保持一致，实现多元化发展。王亮（2020）则认为投融资决策是核心，科学有效的投融资决策将会对战略目标的实现产生较强的支撑作用，能够有效整合企业的各项资源，提升资源利用效率，从而促进战略目标的实现。

第二种观点则认为实现平台公司转型要通过解决地方政府债务风险解决。韩文丽、谭明鹏（2019）认为投融资平台公司要通过改革自身的内部治理结构，打破与政府的依附关系，完善人事管理制度，提高自身经营效率和抗风险能力，从而实现顺利转型。宋樊君（2018）则认为进一步完善中央—地方政府的委托代理链条中的激励约束机制，推动平台公司撤并转型，转变政府职能和经济增长方式是化解隐性债务的关键。

第三种观点认为平台公司转型核心是平衡好市场化和政府之间的关系。詹凯（2020）建议要利用市场化手段撬动社会资本，最大程度发挥政府资源与市场运作的桥梁作用，以企业的行为来开展市场化融资，多渠道开展融资项目储备，促进平台公司发展。李婧、王红军（2021）则认为城投公司升级转型为城市运营载体是其转型发展的必然路径，运用市场化手段，在市场化与政府公共职能之间找准平衡点才是城投公司转型发展方向。

### 1.2.3 研究文献述评

长久以来，关于城投企业发展相关理论研究有一定的基础，但由于城投企业是我国城市化发展的特殊产物，国外理论研究较为有限，他们的研究背景与研究对象主要聚焦在西方发达国家的产业结构，经济背景和经济状况等要素上，具有一定的参考价值，但是而这些要素在中西方企业间，在国有企业和民营企业间都具有很大的差异，单纯的用发达国家的企业转型升级研究来分析我国企业，尤其是兰州新区城投集团这样的国有平台公司的转型问题是不现实的，其边界范围和假设条件不同。

上述涉及城投企业发展战略转型相关研究，主要从以下方面开展：

一是城投企业发展背景及日常管理，二是城投企业发展风险及问题，三是城投企业战略选择方向研究；从现有文献看，城投公司的发展轨迹与现有文献研究

情况基本一致，战略转型势在必行。但在当前市场竞争越发激烈的环境下，转型成功案例屈指可数，债务违约风险、金融风险、缺少现金流等共性问题尚未解决，是否存在更优的解决方案能给予困境中的城投企业新的生命活力。其次，新区城投作为兰州新区发展坚定力量，成立时间短，问题爆发迅猛，政策研究针对性不强，所以，研究兰州新区城投集团战略转型问题必须立足甘肃省、兰州新区以及兰州新区城投集团的实际情况，精准高效地实现企业的战略转型。所以，研究兰州新区城投集团战略转型问题必须立足甘肃省、兰州新区以及兰州新区城投集团的实际情况，精准高效地实现企业的战略转型。

## 1.3 研究内容与方法

### 1.3.1 研究内容

全文研究内容安排如下：

第一章为本文的绪论，主要是对全文研究的背景、意义、内容、研究现状和研究方法等进行阐述，作为全文的研究的总纲起到总揽全文的作用。

第二章为概念界定、相关理论陈述和分析工具的引入，为本文的理论基础打下了坚实的理论基础。

第三章为兰州新区城投集团现行发展战略回顾，通过对现行战略选择背景、实施成效、存在问题及挑战的分析，说明了为什么原有战略已经不适用于公司目前及未来的发展。

第四章为兰州新区城投集团战略转型环境分析，通过PEST和SWOT分析法，对兰州新区城投集团战略转型的内外部环境和发展现状进行剖析，借助国家和省市相关政策引导为后续公司战略和业务策略的选择及所需支持奠定基础。

第五章为兰州新区城投集团战略选择，承接上文综合公司所处的环境及面临的问题，提出了公司战略定位、战略选择原则和业务布局，解决了公司“干什么”的问题；同时结合公司各业务板块特点提出有针对性的实施方案，在前文“干什么”的基础上解决了“怎么干”的问题。

第六章为战略转型实施保障，从健全管理体系、内控管理、债务风险控制、融资管理和政策支持五个方面入手，组织保障和制度保障两方面保证细节顺利实

施和达到预期效果。

第七章为结论与发展展望。

### 1.3.2 研究思路

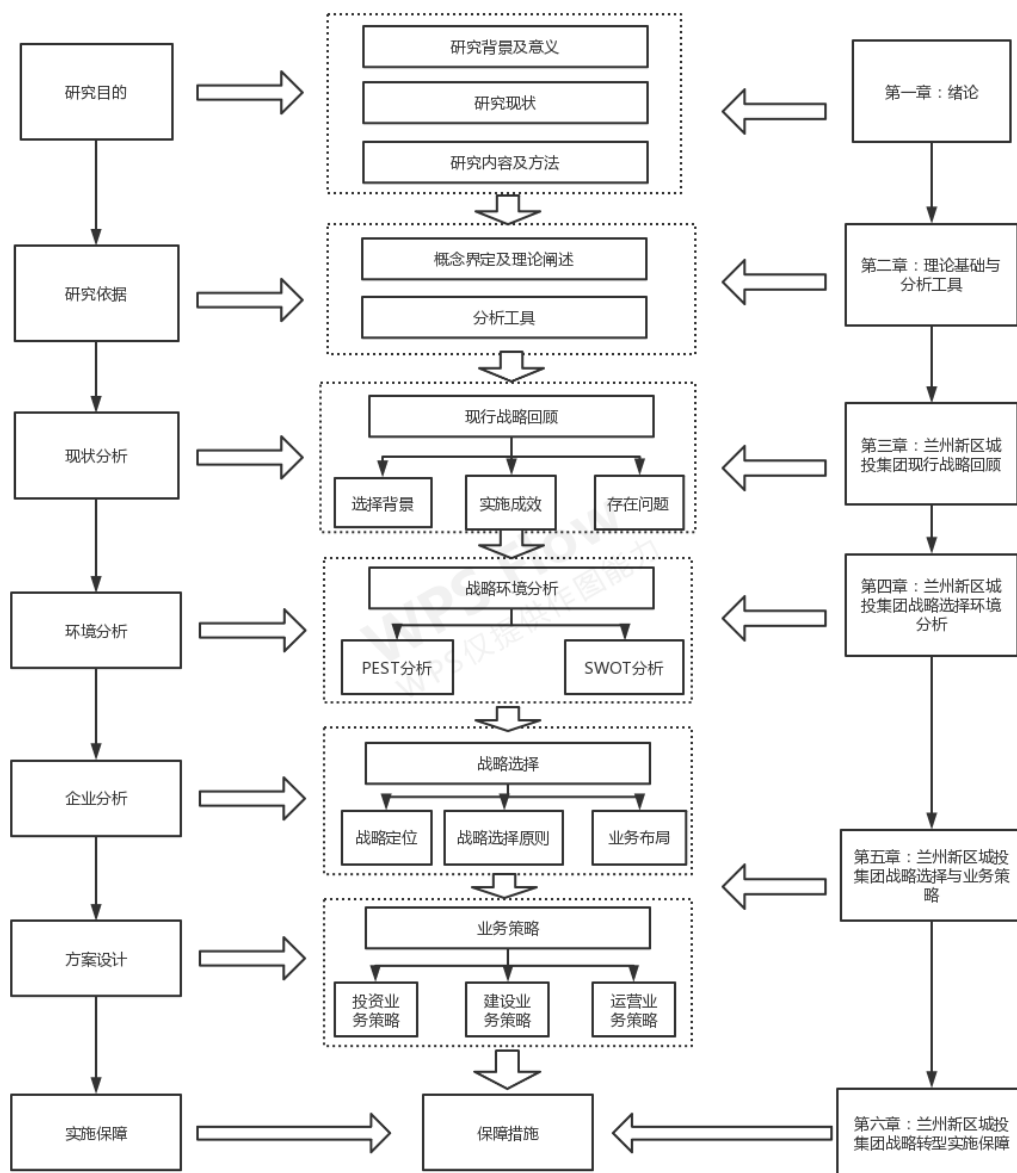


图 1.1 研究思路



### 1.3.3 研究方法

为实现研究目的,保证研究结论的科学合理性,本论文采用文献研究法、案例分析法和调查访谈法,将战略管理相关理论研究与国有平台公司及兰州新区城投集团现状结合,对兰州新区城投集团的内外部环境、发展现状和存在问题等进行分析,识别兰州新区城投集团当前面临的机会与威胁,优势与劣势,提出企业转型战略及业务策略。

一是文献研究法。通过查阅文献、文献、期刊、网络及企业内部文件等,对企业战略管理和战略转型进行了深入的研究,同时结合前人的研究成果,对国有平台企业的特征及发展趋势进行了分析,理顺了研究思路。

二是案例分析法。本文以兰州新区城投集团作为研究案例,尤其是在面对新时期新任务带来的新要求如何有效的应对外部环境的变化,以及如何进行转型提供转型的路径。

三是调查访谈法。在案例研究过程中,笔者通过对于兰州新区城投集团组织架构、战略实施等系列情况进行了走访调查,并且访谈了公司的管理层和各级企业员工,这为转型研究提供了较多较全面的资料支持。

## 2 理论基础与分析工具

### 2.1 概念界定

#### 2.1.1 企业战略

企业战略是指企业根据环境变化，依据本身资源和实力选择适合的经营领域和产品，形成自己的核心竞争力，并通过差异化在竞争中取胜。现代管理学认为企业战略是一个自上而下的整体性规划过程，并将其分为公司战略、职能战略、业务战略及产品战略等几个层面的内容。

企业的战略类型包括：发展型战略、稳定型战略、收缩型战略、并购战略、成本领先战略、差异化战略和集中化战略。

发展型战略包括一体化战略、多元化战略、密集型成长战略。其中一体化战略包括纵向一体化战略和横向一体化战略。获得对经销商或者零售商的所有权或对其加强控制，称为前向一体化。获得对供应商的所有权或对其加强控制，称为后向一体化。获得与自身生产同类产品的企业的所有权或加强对他们的控制，称为横向一体化。横向一体化可以通过以下途径实现：购买、合并、联合；多元化战略的类型包括同心多元化和离心多元化。同心多元化也称为相关多元化，是以现有业务为基础进入相关产业的战略。当企业在产业内具有较强的竞争优势，而该产业的成长性或者吸引力逐渐下降时，比较适宜采取同心多元化战略。离心多元化，也称为不相关多元化。采用离心多元化的目标是从财务上考虑平衡现金流或者获取新的利润增长点；密集型成长战略，也称为加强型成长战略，是指企业以快于过去的增长速度来增加某个组织现有产品或业务的销售额、利润额及市场占有率。包括三种类型：市场渗透战略（企业采取种种更积极地措施在现有市场上扩大现有产品的销售，教顾客使用产品是目前认为最好的市场渗透战略）、市场开发战略和产品开发战略。

稳定型战略，也称为防御型战略、维持型战略，是指企业遵循与过去相同的战略目标，保持一贯的成长速度，同时不改变基本的产品或经营范围。它是对产品、市场等方面采取以守为攻，以安全经营为宗旨，不冒较大风险的一种战略。稳定型战略包括四种类型，即暂停战略、无变化战略、维持利润战略，谨慎前进

战略。

收缩型战略是采取保守经营态度的战略形态，主要适合处于市场疲软、通货膨胀、产品进入衰退期、管理失控、经营亏损、资金不足、资源匮乏、发展方向模糊的危机企业选择。可分为：转移战略、撤退战略、清算战略三种战略形式。转移战略是通过改变经营计划、调整经营部署，转移市场区域（主要是从大市场转移到小市场）或行业领域（从高技术含量向低技术含量的领域转移）的战略；撤退战略是通过削减支出、降低产量，退出或放弃部分地域或市场渠道的战略；清算战略是通过出售或转让企业部分或全部资产以偿还债务或停止经营活动的战略。收缩型战略的优点是通过整合有效资源，优化产业结构，保存有生力量，能减少企业亏损，延续企业生命，并能通过集中资源优势，加强内部改制，以图新的发展。其缺点是容易荒废企业部分有效资源，影响企业声誉，导致士气低落，造成人才流失，威胁企业生存。调整经营思路、推行系统管理、精简组织机构、优化产业结构、盘活积压资金、压缩不必要开支是该战略需要把握的重点。

成本领先战略是指企业强调以低单位成本为用户提供低价格的产品。这是一种先发制人的战略，它要求企业有持续的资本投入和融资能力，生产技能在该行业处于领先地位。

差异化战略，也称特色优势战略。是指企业力求在顾客广泛重视的一些方面，在该行业内独树一帜。它选择许多用户重视的一种或多种特质，并赋予其独特的地位以满足顾客的要求。它既可以是先发制人的战略，也可以是后发制人的战略。采取差异化战略的风险包括：竞争者可能模仿，使得差异消失；保持产品的差异化往往以高成本为代价；产品和服务差异对消费者来说失去了意义；与竞争对手的成本差距过大；企业要想取得产品差异，有时要放弃获得较高市场占有率的目标。

专一化战略，也称集中化战略、目标集中战略、目标聚集战略、目标聚集性战略等。它是指主攻某一特殊的客户群、或某一产品线的细分区段、某一地区市场。与成本领先战略和差异化战略不同的是，它具有为某一特殊目标客户服务的特点，组织的方针、政策、职能的制定，都首先要考虑到这样一个特点。集中化战略可以分为：集中成本领先战略和集中差异化战略。集中化战略的条件包括：企业资源和能力有限，难以在整个产业实现成本领先或者差异化，只能选定个别

细分市场；目标市场具有较大的需求空间或增长潜力；目标市场的竞争对手尚未采用统一战略。实施集中化战略的风险包括：竞争者可能模仿；目标市场由于技术创新、替代品出现等原因而需求下降；由于目标细分市场与其他细分市场的差异过小，大量竞争者涌入细分市场；新进入者重新细分市场。

### 2.1.2 战略转型

战略转型是指企业为了更好地适应未来的发展而改变战略。至于企业为什么要进行战略转型，那是因为企业现有的发展战略已经不能适应市场环境的变化，所以企业必须调整战略，不断创新，才能实现企业的持续发展。

### 2.1.3 企业战略转型关键因素

企业战略转型的关键因素包括外部因素和内部因素，虽然企业战略转型的时机往往受到外部因素的影响，但是内部因素对企业战略转型具有决定性作用。实施战略转型应是企业内生性的主动行为，而战略转型成功与否主要取决于企业内部因素。

企业转型与发展的内在因素，即企业自身的资源与能力，是企业不断的实践中不断学习、积累、进化而形成的一种内在特征。

研究表明，大约一半的企业战略转型失败了，这涉及到企业战略转型能力的研究。我国中南大学商学院的王国顺和唐健雄认为，企业战略转型能力是指企业通过重新配置、整合和管理资源，改变原有资源取向，以寻求未来生存与发展的竞争优势。运用动态能力理论，从环境识别、资源整合、管理控制、持续创新四个方面提出了企业战略转型能力框架。环境识别能力是指通过收集、综合分析环境信息，识别企业面临的机遇与威胁，化解潜在危机的能力。环境识别能力直接关系到企业战略转型的方向和方式。包括三大要素：环境扫描，机会识别，战略信息管理。环境扫描包括外部环境扫描、企业资源扫描、企业能力扫描；机会识别包括战略缺口识别、内外环境评估；战略信息管理包括建立信息系统、识别强弱信号、调整战略。资源整合能力是指企业在战略转型过程中，通过选择、配置、整合不同类型资源，使其具有较强的战略柔性。包括资源的选择，资源的分配，资源的整合。资源选择包括资源定位、资源层级、资源接受；资源配置包括资源

购买、资源联盟、资源重组；资源整合包括资源匹配、依存和协同效应。管理控制能力是指以价值流程为主线、以企业价值最大化为目标、以企业战略目标为出发点的所有者和高层管理者所实施的控制组织行为与管理者行为的能力。包括系统匹配、战略执行、组织激励三大要素。系统匹配包括企业治理结构、组织结构、管理过程；战略执行战略共识、战略协同与战略控制；组织激励包括激励机制、激励对象和激励效果。持续创新能力主要指支持企业实现技术创新战略，体现在整个创新过程中的整体能力，是企业实现竞争优势的主要能力。包括三大要素：技术创新、制度创新、支持创新。技术创新包括新产品、新工艺、新标准；制度创新包括组织创新、市场创新、管理创新。

企业战略转型能力是一种适应外部环境的自组织能力整合系统。四项基本能力在企业战略转型中起着举足轻重的作用，单靠一项或部分能力无法达到预期效果。

## 2.2 理论基础

### 2.2.1 产业转型理论

产业转型，本质上是产业发展方式的转变，由粗放式向精细化转变、向高质量发展转变。产业转型的要求，就是要符合国家产业的发展方向，与国家的产业转型升级相结合，从而推动整个国家的产业转型。十八大以来，新旧动能转换、供给侧结构性改革等一系列新概念的提出，本质上仍是产业转型升级发展的全新指导思想，并在此基础上进行了重大改革。以此为基础，推进国有企业改革，即产业结构变革推动企业战略转型。因此，在整个产业转型的大背景下，企业必须根据自身的实际情况，不断探索适合自身发展的道路。

### 2.2.2 企业战略转型理论

因为整个社会都是一个系统，产业、企业、国家的发展都是一脉相承的，可以互相影响，所以三者的发展必须要符合国家的产业结构。因此，企业必须要顺应国家的发展趋势和产业转型的方向，积极的分析外部环境对企业的影响，制定相应的发展战略。也就是说，当企业的发展战略无法适应快速变化的外部市场时，

企业必须进行有效的转型，直到能够适应市场的变化。

企业在分析自身发展战略时，不仅要考虑自身因素，还要考虑外部环境变化对自身发展的影响，有效地将内外部因素结合起来，同时还要做出战略取舍。

## 2.3 战略转型分析工具

### 2.3.1 PEST 分析

PEST分析主要用于对宏观经济环境进行分析，从政治、经济、社会、技术四个方面进行分析，从而对宏观环境和行业环境做出判断。PEST分析可以用来分析一个行业，也可以用来分析一个企业的外部环境，然后制定出相应的对策，这是一个战略发展必须要具备的能力。此外，PEST分析强调产业结构和企业内、外部能力的结合，从而获得竞争优势，从而实现相应的融合。

通过对国家西部大开发、房地产行业监管和国企改革政策的及甘肃省和兰州新区的经济政策环境分析，指出兰州新区城投集团战略转型必须面对的外部环境，为企业战略选择指明工作方向。

### 2.3.2 SWOT 分析

世界著名的SWOT分析框架首先由美国著名管理学家安德鲁教授于1976出版的《跨国公司战略管理》中提出。即不仅要分析自己的优势和劣势，同时还要分析外部的机会和威胁。SWOT分析框架能够帮助企业有效制定适合自身发展战略，即研究外部环境、识别机遇与威胁，同时结合自身的内部环境，利用自身优势，克服劣势，制定战略发展计划。

通过对兰州新区城投集团优势（国资背景、政策获取和资产规划优势）、劣势（经营决策受政策影响、自身造血功能弱、存量债务大历史包袱重的劣势）、机会（国资国企改革、兰州新区经济社会发展）和威胁（区域内其他国有企业的职能替代）进行分析，有针对性地提出战略转型实施策略和保障要素，确保企业战略转型顺利实现。

### 3 兰州新区城投集团现行战略回顾

#### 3.1 现行战略选择背景

2010年11月，兰州新区挂牌成立，面对八百平方公里的控制规划面积和当时还是一片荒原的秦王川盆地，迅速推进基础设施建设承接产业成为第一要务，在此背景下，兰州新区城投集团应运而生，并迅速成为兰州新区基础设施建设的主力军。

兰州新区城投集团成立于2011年3月，原名兰州新区城市发展投资有限公司，2017年兰州新区进行国资国企重组，正式更名为兰州新区城市发展投资集团有限公司，成为兰州新区八大集团公司之一。兰州新区城投集团成立初期采用一体化战略，企业业务主要围绕房地产开发、施工建设和物业管理呈“一体两翼”格局发展。兰州新区城投集团从成立至今，一直承担着新区城市基础设施、重大项目的投融资及建设任务，为新区城市建设及经济的快速发展做出了十分重要的贡献。历经十年的发展，兰州新区城投集团业已成为新区基础设施建设支柱企业。

#### 3.2 现行战略实施成效

自成立以来，兰州新区城投集团秉承“投资城市、建设城市、经营城市”的核心宗旨，成立以来累计完成投资1100余亿元，上缴税金13亿元，实施了道路基础设施、保障房、给排水、生态修复等项目，其中：修建道路总里程突破600余公里、完成绿化965万平方米、完成房屋建设1214万平方米、敷设管网2426公里、敷设水管网440余公里。先后建成舟曲灾后重建转移安置区、保障性住房、二号生态湖、兰秦快速路、第一给水厂、垃圾处理厂等一大批重点民生项目，建成了全国最大职业教育集群——兰州新区职教园区和甘肃省经济社会发展展览馆、甘肃省体育馆、G109（忠和傅家窑立交至八里湾）改扩建项目、中川商务中心等一大批重点项目。目前，兰州新区城投集团已发展成为资产规模超600亿、员工近600人的新区第一大型国有企业。

### 3.2.1 人员结构

目前，兰州新区城投集团正式职工共计有588人（如图3.1所示），其中女职工195人。集团本部179人，瑞岭名郡项目办12人，房地产公司139人，瑞岭物业公司66人，城建公司135人，铁投公司57人。中层管理人员56人，包括正职14人，副职42人。

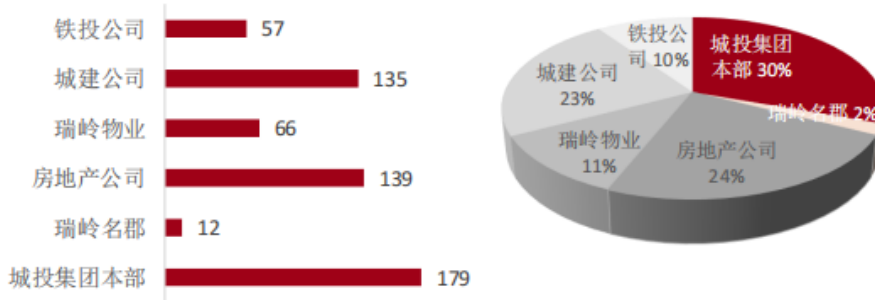


图 3.1 兰州新区城投集团人员结构

学历分布方面，具有硕士研究生及以上学历的42人，大学本科386人，大学专科127人，中专及以下33人（如图3.2所示）。

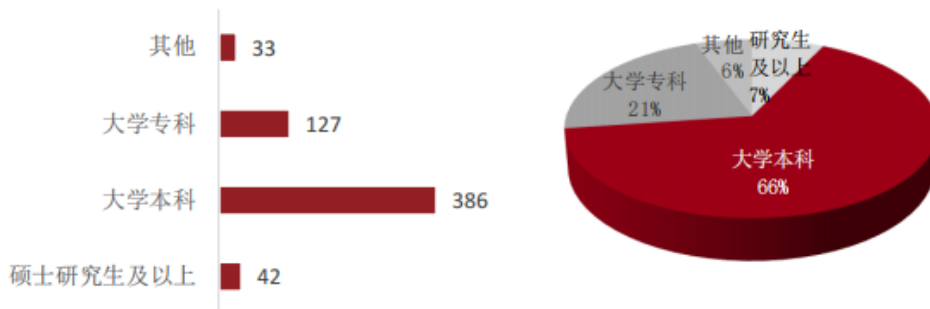


图 3.2 兰州新区城投集团人员学历结构

年龄分布方面，平均年龄31.22岁，其中30岁及以下326人，31-35岁158人，36-40岁53人，41-45岁20人，46-50岁18人，51-55岁10人，56岁以上3人（如图3.3所示）。



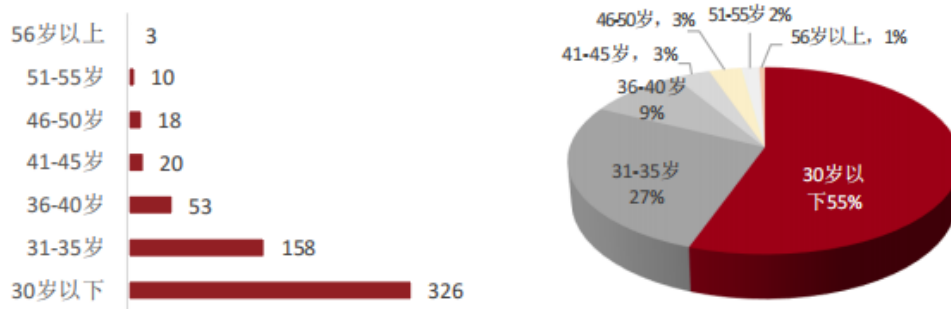


图 3.3 兰州新区城投集团人员结构

职称方面，持有初级及以上职称证者374人，占总人数的63.6。其中，高级职称21人，中级职称129人，初级职称224人。职（执）业资格方面，持有职（执）业资格证者220人，其中，含金量较高的一级建造师、注册安全工程师、注册会计师、全国造价师、一级人力资源管理师、高级信息系统项目管理师等37人，二级建造师、甘肃省造价师、二级人力资源管理师等77人。

总体而言，兰州新区城投集团人员的年龄结构趋向年轻，在同类平台中横向比较，人员的学历职称和专业技术能力均不低于平均水平，目前相对突出的问题是在特定领域（如金融）缺少高精尖人才。

### 3.2.2 组织架构

兰州新区城投集团层面设有党委会、董事会和监事会。党委会设党委书记，由公司董事长担任。党委会在法人治理结构中具有法定地位，兼具领导核心和政治核心作用，负责“把方向、管大局、保落实”，保证、监督党和国家的重大方针政策在公司的贯彻执行；董事会为公司决策机构，对股东会负责，依照法定程序 and 公司章程，主要负责授权和决定公司的重大事项（经营计划、投资方案等）。监事会由三人组成，其中设监事会主席一名，含职工监事一名，监事会负责对董事会、经理层成员的职务行为进行监督、对各部门的业务活动和管理工作进行监督和检查。高级管理层包括总经理（由董事长兼任）、副总经理、财务总监、总工程师，下设企业管理部、财务部等11个具体职能部门。兰州新区城投集团围绕三大业务板块设立了3家一级子公司，加上受政府指令托管的铁投公司，目前共4家一级子公司，5家二级子公司；除自身业务子公司外，兰州新区城投集团另有

参股给排水公司、中城通信公司、瑞建公司和保险公司共四家企业。业务子公司与对外参股公司协同并进，共同推动兰州新区城投集团发展壮大。

### 3.2.3 财务状况

兰州新区城投集团现有注册资本112.436亿元，截至2019年12月31日，资产总额686.17亿元，负债总额450.49亿元，所有者权益235.68亿元，资产负债率65.65，当年累计实现营业收入103.48亿元，固定资产投资89.26亿元，完成融资110.95亿元，利润总额3.66亿元，上缴税金3.36亿元。

从近几年经营数据来看，无论是资产规模还是营业收入，兰州新区城投集团在过去几年里都保持了较高的增长趋势（如图3.4所示）。根据现有数据，2019年底兰州新区城投集团资产规模较2015年增长了267%，营业收入更是增长超过700%。但是截至2018年，其净利润指标的变化趋势明显与资产规模、营业收入不符，一定程度上说明资产规模扩张、营业收入的增长存在隐患，收入增长过程中成本的增加侵蚀了应有的利润，增长的边际效用较低、质量不高。

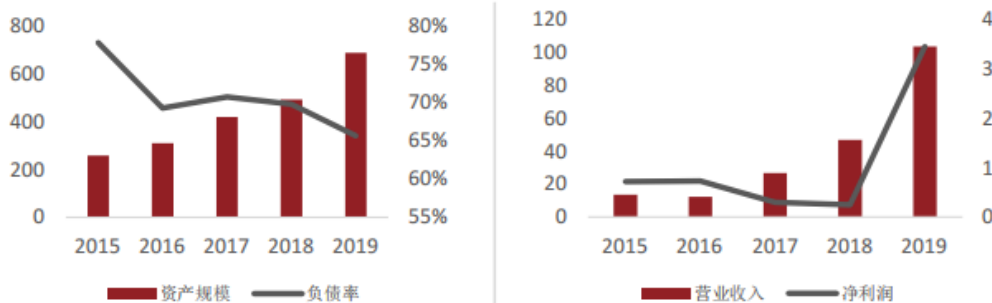


图 3.4 兰州新区城投集团经营情况

### 3.2.4 业务现状

兰州新区城投集团当前主要聚焦于包括兰州新区基础设施投资建设在内的房地产开发、工程建设和物业服务三大主业。

房地产开发主要是承接政府安置房、保障房项目，同时自身有少量商业楼盘的投资开发业务，房地产业务的经营收入主要集中于房地产开发产品的销售和租赁，业务持续快速发展，是集团经营收入最主要的来源。

建设工程业务主要是围绕市政和房建两部分，施工资质方面目前市政、建筑

及施工资质都是二级，市政施工主要承担兰州新区内公益性基础设施项目的投资建设，以代建为主要业务模式，主要通过收取代建费用获得回报。

物业服务依托于新区城投自身的房地产开发产品和平台公司的资源优势，自成立至今获得迅速发展，近三年营业收入成指数式增加，发展前景和潜力较大，未来有望成为集团稳定现金流来源之一。业务内容主要为新区安置房、保障房以及自建的相关商业住宅提供住宅物业服务及一些商业物业服务，目前正在开展便民服务、搭建物业云平台，积极开展“智慧物业”建设。

### 3.3 现行战略存在问题

为更加精准发现企业现行战略存在的问题，分析问题背后的成因，为后续企业转型奠定基础，笔者在查阅企业文件材料和审计报告的同时，对企业不同层级、不同岗位的领导职工进行现场访谈，希望企业管理层和行政、业务等板块相关员工，站在不同角度，进行全方位、深层次的思考，让他们对公司目前发展，尤其是在业务中存在的问题进行思考和分析，并对他们所提到的的问题进行整理，为企业战略转型和业务策略方案的可行性提供有力支撑。

通过整合访谈结果，笔者发现企业现行战略主要存在偿债风险高、未形成产业合力和资产权益不匹配三个方面的问题。

#### 3.3.1 偿债风险高

长期以来，为履行地方国企职责、保证兰州新区的顺利发展，兰州新区城投集团承接了较多新区范围内的公益性项目建设任务，这一过程中实际上也承担了较重的融资任务。另一方面，由于承接的公益性项目在完成后大多缺乏经营收益，而兰州新区城投集团的其他优质业务板块的体量相对较小（如物业），导致兰州新区城投集团经营性现金流量匮乏，持续造血能力较弱。上述两个方面直接导致兰州新区城投集团面临两个现实问题：历史累计的存量债务较高，且因负债产生的资产（实际上多数为政府公益性设施或项目）无法持续贡献经营收入，导致未来一定时间内偿债压力较大。

兰州新区城投集团的债务问题并非独此一家，而是非常典型和普遍的现象。就宏观层面而言，在“四万亿”基建投资计划进入尾声后，国家在地方政府债务

方面的政策和监管逐渐趋向规范化和透明化，国务院于2014年下发的43号文明确了地方政府债券是地方政府唯一的融资渠道，并设置3年的置换期让地方政府通过发行置换债置换以非债券形式存在的债务。但历史上地方政府平台通过直接银行贷款、信托计划、资管计划、明股实债、政策性融资担保、棚改项目、政府购买服务等形式累积的显性或隐性债务金额巨大，已成为平台转型过程中面临的最直接障碍和困难。

微观层面，在地方政府债券逐渐取代地方政府平台融资后，地方平台的债务状况和融资成本逐渐分化。规模较大、资产质量较高和信用评级较高的地方平台，无论发行公募债或私募债，发行难度和成本都相对较低；反之规模较小、缺少经营性资产、信用评级较低的地方平台，融资难度和成本都直线上升。就兰州新区城投集团而言，其融资方面的问题已日益凸显。首先是早期的银行贷款逐渐进入偿债期，未来短期（约三年）时间内，到期债务的金额较高，压力巨大；其次是融资手段过于单一，从近三年的审计报告来看，兰州新区城投集团绝大部分债务属于银行直接贷款或保证性借款，仅有PPN一笔（2019年已到期），没有公开发行债券的记录。“短债长投”的情况下，通过债务扩张形成的资产没有收益（纯粹公益性项目）；或者短期内无法迅速变现（绿化、道路等对新区土地产生的长期增值），结果上导致了债务的期限和资产的期限不匹配、不对应，只能通过不断的借新还旧等方式暂时缓解，无法从根本上解决问题。高额的存量债务和巨大的偿债压力对兰州新区城投集团的经营已产生了巨大的风险（如图3.5所示）。

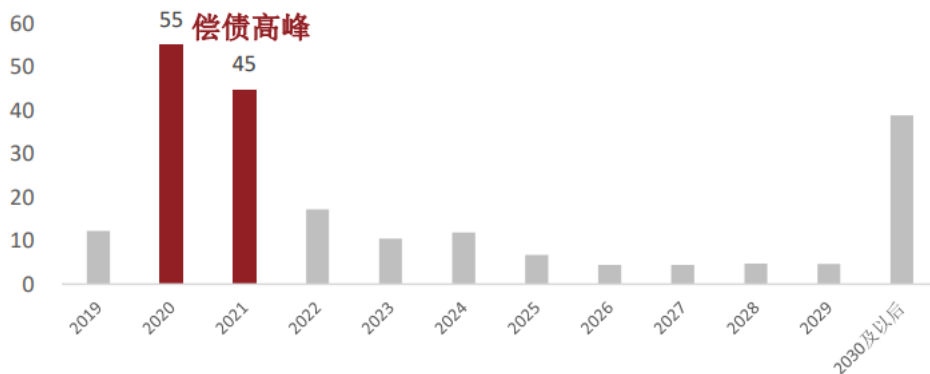


图 3.5 兰州新区城投集团债务状况

除上述两点外，兰州新区城投集团在某些与政府合作的项目中，还存在应收与应付、应收与其他项目冲抵的情况。表面而言，科目间互相冲抵对资产负债表

没有影响，但实际上对于业务子公司或集团的某项业务板块，会计项目之间的冲抵会导致现金流缺口，出现有收入有利润但账面没有现金的情况。从业务发展和债务管控的两个角度出发，科目相抵并非长久之计。

### 3.3.2 缺少产业合力

长期以来，兰州新区城投集团实际业务开展中承担了新区范围内较多的投融资任务和公益性项目建设，包括棚改、保障房和代建等。依托相关项目和业务，逐渐发展出物业服务和相关配套的其他业务。兰州新区城投集团虽然利用自身土地获取优势和价格优势，使得房地产开发业务迅速发展，但自身与政府间并未建立真正的市场化契约，项目获取依赖行政授权等政策性方式。这种发展模式直接导致下面两个问题：一是房地产业务依赖新区政策和发展，没有充分参与市场化竞争，发展至今业务的核心竞争力仍然偏弱，而物业公司和城建公司成立时间短，发展基础有限，相关业务资质偏低，市场竞争力不强，还不完全具备“走出去”的条件；二是业务范围相对局限，大多数时候仅位于新区范围内，再加上自身业务结构较为单一，主要是围绕房地产建设业务的上下游进行业务发展，造血能力不强。

### 3.3.3 资产经营权所有权不匹配

虽然 2017 年兰州新区进行国有企业重组整合改革成效显著，然而，在企业间完成资产划转的过程中，存在兰州新区城投集团将实物资产交接给其他平台集团运营，但资产所有权及相关负债仍由兰州新区城投集团背负的问题；同时兰州新区城投集团托管的铁投公司相关资产经营权也已交接给其他平台集团，但负债仍由铁投公司（实际由兰州新区城投集团）背负，这导致兰州新区城投集团存在较大的资产所有权与经营权不匹配的问题，放大了兰州新区城投集团未来发展过程中的经营风险。

## 4 兰州新区城投集团战略转型环境分析

### 4.1 PEST 分析

#### 4.1.1 政治环境分析

2022年是西部大开发战略实施的23周年，伴随中央全面深化改革委员会讨论审定《新时代推进西部大开发形成新格局指导意见》和“一带一路”战略的逐步落实，西部大开发即将进入3.0时代。在区域协调发展取得一定成效、交通运输瓶颈逐渐打通之后，新时代背景下的西部地区依托国家“一带一路”战略规划，逐步告别曾经的边远区位形象，转型成为中国对外开放的“前台”。

国家着力加大西部地区的开放力度，不仅是深化新时期西部大开发的发展要求，也是形成新时代全面开放格局的一大关键。对外开放方面，随着西部大开发政策和“一带一路”发展战略推进，外商投资对西部地区的经济增长作用成效显著，根据商务部数据，2020年全年“一带一路”沿线国家对华投资新设立企业4294家，直接投资82.7亿美元；与沿线国家货物贸易额1.35万亿美元，同比增长0.7%，占我国总体外贸的比重达到29.1%。随着交通、通信等基础设施“脉络”的打通，西部与东部、中部地区的战略空间将显著变化，区域互通与合作的范围将越来越广，联系更加紧密，这有利于形成推动西部地区发展的新优势和新动能。

自2015年开始，国企改革向纵深发展，以顶层设计为指引，形成了以《深化国有企业改革指导意见》为统领、若干配套文件为支撑的1+N政策文件体系，为国企改革提供了制度体系和政策依据。目前，顶层设计已基本完备，以市场化改革为方向的国企改革将进入关键历史时期，主要工作任务将是抓紧落实。2019年11月国务院国有企业改革领导小组第三次会议提出，要落实好国有企业改革顶层设计，抓紧研究制定国有企业改革三年行动方案，明确提出改革的目标、时间表、路线图。在回顾总结基础上，就推进混合所有制改革、加强国资国有企业监管、增强研发创新能力等重点领域和关键环节，提出明确的任务举措，制定量化、可考核的具体指标。其中在“加强国资国有企业监管”这一重点领域，加快由“管企业”向“管资本”转变的国资监管体制改革，已成为国资国企改革发展新突破的重要手段。在这一思想下，国务院授权国资委履行出资人职责，由“管企业”

向“管资本”转变，核心要义就是在国有资产集中统一监管的原则下，出资人要对所出资的资本负责，主要是关注国有资本的布局、国有资本的运营、国有资本的收益。

在国企改革逐步落实，国资委逐步管理放权、加强资本监管的形势下，国有企业既面临新的机遇，亦面临高质量转型发展的挑战。如何成功把握政策红利，完成改革和发展的双重任务，将在未来一段时间内成为国有企业研究的重要课题。

#### 4.1.2 经济环境分析

在经济下行压力加大的背景下，“六稳”仍然是国家宏观调控经济的主基调。“六稳”政策（稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期）最早在2018年7月的中央政治局会议上被提出，在2019年12月初的中央经济工作会议上，中央继续重点强调要在2020年部署经济工作时“全面做好‘六稳’工作”，可见“六稳”将成为我国从2018年下半年延续至今的宏观调控重点。

根据对相关统计数据进行分析，2020年以来，面对错综复杂的国际环境，在“六稳”工作的指引下，中国经济呈现总体平稳的发展态势。经济运行保持在合理区间，经济增速、物价、就业、国际收支四项宏观经济核心指标均总体平稳。根据国家统计局的初步核算，2020年国内生产总值1015986亿元，同比增长2.3%。分季度看，一季度同比下降6.8%，二季度增长3.2%，三季度增长4.9%，四季度增长6.5%。分产业看，第一产业增加值77754亿元，比上年增长3.0%；第二产业增加值384255亿元，增长2.6%；第三产业增加值553977亿元，增长2.1%。

#### 4.1.3 社会环境分析

甘肃省位于我国西北中心地带，在国家“一带一路”战略规划中具有黄金通道和战略基地的地位。但全省经济基础相对薄弱，经济总量在全国各省中长期排名靠后，2016至2020五年期间内，甘肃省全省GDP分别为7152.04亿元、7677亿元、8246.1亿元、8718.3亿元和9016.7亿元，近五年内GDP增速分别为7.6%、3.6%、6.3%、6.2%和3.9%，2018年开始明显好转，经济运行走出2017年大幅下滑的低谷，增速6.3位列全国第23位，实现边际改善，2020继续保持稳步增长。

宏观产业结构方面，根据国家统计局数据，自 2015 年至今，甘肃省的第三产业发展迅速，占全省 GDP 比重日益增加。这与甘肃省近年来持续发力文化旅游、集中力量打造十大绿色生态产业有关。但总体而言，由于甘肃省长期以传统重工制造为主，且部分传统支柱行业产能过剩，加上资源环境约束趋紧等多重因素叠加影响，宏观经济体量与增长速度仍落后于全国平均水平。2019 年甘肃省政府工作报告中提到，对十大生态产业“制定出台发展规划、专项行动计划和系列配套政策”。之后，甘肃省人民政府办公厅出台了《关于印发新时代甘肃融入“一带一路”建设打造文化枢纽技术信息生态“五个制高点”实施方案的通知》，配套政策框架已见雏形。预计未来一段时间内，第三产业，尤其是政策中提及的文化（旅游与开放）、枢纽（交通与物流等）、技术（基础科研、高新技术等）、信息（互联网、人工智能等）和生态五个方面将成为甘肃省经济增长和结构转型升级的重要方向。

兰州新区既是国家级新区，也是“丝绸之路经济带”和亚欧大陆桥的重要节点，被赋予“西北地区重要的经济增长极、国家重要的产业基地、向西开放的重要战略平台和承接产业转移示范区”的战略使命。借助“一带一路”战略推进和西部大开发纵深发展的机遇，兰州新区获得快速发展。2018 年兰州新区实现地区生产总值 205 亿元、增长 16%，增速在国家级新区中位居前列；固定资产投资 310 亿元，增长 20%；2019 年兰州新区地区生产总值同比增长 18.5%，连续多年保持国家级新区增速第一。2019 年兰州新区财政一般公共预算收入 17.64 亿元，增长 16%，加上上级补助等，总 45.47 亿元。政府性基金收入 25.37 亿元，下降 12.8%。然而，新区一般公共预算支出 45.47 亿元，公共财政自给率为 38.79%，整体处于较低水平，财政自给能力偏弱，这意味着地方财政在地区经济发展中能给予的支持以及对地方政府债务化解的能力比较有限。此外，兰州新区八大集团资产总量规模可观，但目前八大集团中拥有 AA 级企业资信资质的仅有 3 家，除因资本规模偏小、资产结构有待优化之外，政府目前偏弱的财政情况一定程度上也影响着当地国有企业资信资质的提升，导致企业融资能力受限。且新区核心区占地面积 120 平方公里，人口仅约 32 万，人口稀疏与产业集聚度不够等因素互相作用，一定程度上影响了产业导入效率。不仅如此，综合兰州新区目前所有国有企业的情况，缺乏强有力的“核心平台”去承接或引进相关大型产业，这某种



程度上也是影响区域产业导入发展的原因之一。

不过，随着中央对兰西城市群建设及培育的重视，兰州新区因此也将迎来相应的发展机遇。兰西城市群在 2018 年经国务院批复成为国家级城市群之一，通过推进大兰州经济区与西宁共建兰西经济区，建立跨区域城市间基础设施建设、生态环境治理协调联动机制，提升区域竞争力，在更高层次参与丝绸之路经济带建设。之后，2019 年中央财经委 6 次会议再次重点强调要推进兰州—西宁城市群发展，推进黄河“几”字弯都市圈协同发展，推动沿黄地区中心城市及城市群高质量发展。兰州新区作为兰西城市群的重要节点城市，同时又兼有“丝绸之路经济带”和亚欧大陆桥的重要节点的优势，在区域经济升级发展过程中的区域协同和资源整合优势较为明显。一方面通过与其他重要节点城市等在生态环境建设、生物医药、现代农业、新能源开发利用等方面加强合作、优势互补，探索互利共赢发展的新路径。另一方面，通过构建技术转移平台的政策支持体系和特色服务体系，培育科技成果转移的综合优势，努力打造东西部合作创新驱动发展示范工程。这样既有利于推动传统产业优化升级，也有助于打造具有竞争优势的产业集群。

#### 4.1.4 技术环境分析

投资、消费和出口，长期以来都是拉动中国经济增长的“三驾马车”。在经济增长放缓、消费贡献占比超过六成、出口增长面临巨大不确定性的情况下，通过基建投资促进宏观发展再次成为共识。但与以往“大水漫灌”不同的是，2018 年下半年中央提出的“加大基础设施领域补短板的力度”，更具有优化投资结构、带动产业升级的指导精神。

具体来看，一方面是针对重点区域的传统基建项目予以重点补充，铁路、公路、机场等依然是基建的重要组成部分。以西部地区为例，交通基础设施依然是西部大开发的重点任务，继续加快推进高铁、高速公路等大通道建设，拓展区域连接线。另一方面，本轮基建投资并不依托于房地产、大型路桥建设等传统基建，更鼓励投向 5G 商用建设（信息高速公路）、特高压（电力高速公路）、新能源汽车充电桩（新能源高速公路）、大数据中心、人工智能、工业互联网等新兴科技领域，使得新基建同时具有稳增长和促创新的双重属性。新兴产业和高新技术

的发展离不开基础设施的完善，与未来科技发展相配套的基础设施投资是新兴经济发展壮大的必要条件。但上述领域目前存在建设进度落后于规划的情况，行业市场在未来一段时间内都具有相当潜力。本轮新基建投资将通过扶持具有战略意义的产业，充分发掘“新基建”的市场潜力，带动宏观经济进一步增长，完成过剩产能、不合理投资的出清，并在生产要素、技术资源上向 5G、新能源、大数据、人工智能等产业集聚，推动实现我国新一轮的产业结构升级。

## 4.2 行业竞争分析

### 4.2.1 现有竞争者分析

在同城领域，与兰州新区城投集团形成竞争关系的同行业企业有四家，既兰州新区中川园区实业发展投资有限公司、兰州新区秦川城乡发展投资有限公司、兰州新区秦川城镇发展有限公司和兰州新区秦东实业有限公司，相比较而言，竞争企业均为新区各乡镇下辖的国有平台公司，资产规模小、承接项目范围局限性大、未能有效参与市场竞争、盈利能力有限，基本靠政府补贴维持运营。

兰州新区城投集团作为新区管委会下辖的国有平台公司，在项目运营和政策享受方面具有其他竞争企业无可比拟的优势。

### 4.2.2 潜在竞争者分析

兰州新区城投集团潜在进入者的威胁来自两方面：一是同城区域内各乡镇平台公司的竞争威胁，如“兰州新区秦东实业有限公司”；二是细分领域不同行业的竞争威胁，如在房地产领域与其它既有的或进入的房地产企业之间的竞争、在工程行业与其它既有的或进入的工程企业之间的竞争、在物业行业与其它既有的或进入的物业企业竞争。

对于来自同城区域内各乡镇平台公司的竞争威胁，无论是政策享受、资产规模还是项目承接能力，兰州新区城投集团在短时间内都远超竞争对手；对于来自细分行业的竞争威胁，兰州新区城投集团可以发挥规模优势、产业联动优势、融资能力优势，做好“人无我有、人有我精、人精我特”三个层面的差异化服务，在管理水平和科技水平上一直处于领先地位，提高企业的核心竞争能力。

### 4.2.3 替代产品分析

从城投公司的产品和服务角度来说，市场上已经出现了越来越多的替代品，也就是城投公司在城市建设运营方面市场占有率在逐步降低，并且随着市场化改革不断加速，城市建设经营会引入更多的社会资本，这对城投公司发展会造成巨大的竞争压力。甚至城投公司本身也会进行重组，对不同行业不同领域的职能重新拆分，形成新的不同领域的投融资平台。在城市建设主体多元化的背景下，投资管理的格局已经发生重大变化。在经营性的项目上，市场化运营明显增加，比如公共交通、水力、电力和燃气等，都有社会资本的介入。随着垄断和行业进入壁垒被打破，社会投资在经营性基础设施项目中扮演着越来越重要的角色，城投公司在业务领域面临着日益严峻的考验。

### 4.2.4 供应商议价能力分析

兰州新区城投集团的供应商集中于工程领域服务的提供者，包含项目可研编制、设计、施工、监理、材料、设备、劳务服务等上下游产业链，随着产业对服务成本降低的需求，供应商逐渐进行资源集中和整合，提供综合服务能力的增强，议价能力也随之增强。在企业项目招标或采购中对 EPC 项目总承包模式的需求逐年增加的基础上，由于供应商能集中提供综合服务，可有效降低企业的综合成本，供应商在招标和采购环节的话语权逐渐增强，对公司的整体经营能力提出较高要求。

### 4.2.5 购买者议价能力分析

由于兰州新区城投集团提供公共服务产品的特殊性，城市所在的地方政府成为企业提供产品的主要购买者，而城投公司产权的国有属性及人事的隶属性质，必然导致购买者的议价能力处于较为强势的地位，这同时也是需要进行市场化的原因之一，兰州新区城投集团通过市场化转型，提供更多的市场所需产品或服务，在一定程度上就可以有效地降低政府购买产品或服务的范围和所占比例，或通过政府所需产品或服务通过市场行为购买，增加企业的议价能力，从而提高竞争优势。

## 4.3 SWOT 分析

### 4.3.1 优势分析

一是根据兰州新区党工委管委会赋予的“经营城市资源，筹措城市建设资金的重要平台”功能定位，兰州新区城投集团在新区范围内承接城市建设及运营项目和政策享受方面具有无与伦比的优势。

二是作为新区国有企业长子，兰州新区城投集团承揽新区绝大部分基础设施建设和保障房建设项目；经过 10 年的运营，兰州新区城投集团已形成相对完善的城市建设、施工管理体系，具备相当的组织机构优势和品牌优势。

三是截至目前，形成了一定的资产基础，承担了大量的政府建设性融资需求，具备期限长、大体量和规模性的融资承载能力。

四是兰州新区城投集团作为兰州新区公共基础设施建设的承接者和载体，通过近年来的发展形成一定有效资产，资产规划优势明显。

### 4.3.2 劣势分析

一是因兰州新区城投集团出资人为新区管委会，自身发展极易受政策调整影响，企业自身对股权结构及未来发展预期几乎无任何的话语权和决策权，企业从实质意义上属政府外派机构，但企业以盈利为目的、向管理要效益的基础和动能严重不足。

二是自身经营无决策能力，受政府约束极强；决策体系不完善，对市场和政策把握的敏锐程度不足。

三是新区出资企业重组整合后，随着经营性业务的剥离，统筹融资能力下降，自身造血功能进一步弱化。

四是存量债务数额巨大，且化解难度较大，历史包袱较重，市场化运行及转型发展内生动力不足。

五是随着新区国有企业重组整合，城投集团经营范围的限定，城投集团综合发展的道路被切断，将无法发展成为国内一流大型城投类企业。

### 4.3.3 机会分析

一是在未来 3—5 年中，新区出资企业均处于调整发展期，兰州新区城投集团在城市建设及运营领域，特别是在房地产自主开发领域内具有独一无二的扩张机遇。

二是从成立以来，代建了新区管委会各类公共基础设施项目，具有较强的政府类项目合作及管理经验，能更好的争取新区管委会的政策支持。

三是新区正处于从大规模基础设施建设向大规模招商引资，做实新区产业的转型发展期，兰州新区城投面临着自身转型发展的关键机遇期，抓住招商引资发展关键期将是城投集团未来发展的关键。

四是随着新区社会经济的发展，各项公共事业亟待完善，在教育及医疗卫生领域具有较大的是市场需求，城投集团具有较大的寻求合作开发的资源优势。

### 4.3.4 威胁分析

一是职能替代威胁。如金控集团、市政集团、各园区企业等都可能从业务和工作职能对城投集团产生替代。

二是受新区政府的政策影响极大，政策的延续性、规范性对公司发展是有利因素；但政策的随意性、模糊性和变动性将是公司发展最大的潜在威胁。

三是人力资源，尤其是高端高人才流失的威胁；兰州新区城投集团极为缺少对未来战略规划、发展导向的研究，我们只知道低头拉车，从未抬头看路；在政策的争取上从来都是被动接受，极为缺少主动运筹。

四是非企业经营目标约束下的资源支出，主要是某些项目对政府或政策要求性的承接；该事项短时间内对公司影响不大，随着时间的拉长和政策的变动，将对企业构成巨大的威胁。

五是无与企业发展目标相符的具备核心竞争力的企业文化，尚未形成企业的核心价值观，无支持企业下一步发展的文化、价值体系。

### 4.3.5 SWOT 战略研究矩阵分析

SWOT 矩阵分析方法，就是将企业自身优劣势、外部环境的机会和威胁做结

合与比较分析，得出企业内外各方面影响因素，从而制定出最有利于企业发展的战略。在组合过程中，优势和机会、劣势和机会、优势和威胁、劣势和威胁四种组合分析方法最为有效。

SO 策略（优势和机会组合）：发挥企业自身优势，充分借助外部机会，是企业发展的最理想组合，通过这一组合分析，将企业有限的资源往最能产生效益的方向倾斜，从而助推企业长远发展。

WO 策略（劣势和机会组合）：充分借助外部环境和市场环境的机会，避开内部短板或是弥补内部不足。市场机会稍纵即逝，因此务必抓住市场机会发展，借力外部环境。对于企业部的短板和不足，能够弥补的在成本可控范围内弥补，若无法弥补代价太大，则尽可能考虑规避弱项，减小损失。

ST 策略（优势和威胁组合）：充分发扬企业自身优势，克服或规避外部威胁。利用企业自身优势，扬长避短，尽可能克服、规避市场或外部环境不利影响，达成最佳效果。

WT 策略（劣势与威胁组合）：既存在内部不足，又面临外部威胁，此刻企业在能否生存的关头，必须尽可能弥补内部不足，强化内功修炼，又需充分规避外部不利因素。转变发展思路或是关键抉择。

通过 SWOT 分析，兰州新区城投集团外部发展机会较好，内部优势明显，综合考虑企业实际，偏向于选择 SO 战略和 ST 战略，需紧跟国家对城投公司转型的政策引导，通过实施增长型战略，采用渐进式转型节奏，中短期延伸原有功能并开展区域运营，长期培育投资能力和产业运营能力，建立自身市场竞争力、推动区域城市建设和发展，最终实现集团的可持续长远发展（如图 4.1 所示）。

外部环境 内部能力	优势 (Strengths)	劣势 (Weaknesses)
	1. 政府政策支持; 2. 项目建设优势; 3. 融资承载力优势; 4. 资产规划优势	1. 易受政府政策调整影响; 2. 经营自主决策能力弱; 3. 造血功能弱; 4. 存量债务大, 化解困难; 5. 经营范围局限
机会 (Opportunities)	增长型战略 (SO)	扭转型战略 (WO)
1. 区域城市建设机遇期; 2. 政府类项目合作及管理经验丰富; 3. 新区产业转型发展期; 4. 教育及医疗卫生领域具市场需求增加	依托国资背景优势, 发展投资产业, 以传统基础设施建设和房地产开发的升级为突破口, 适应国企改革要求, 进行市场化转型	抓住经济环境机遇, 以改造传统基建项目的升级项目为突破口, 进行市场化转型, 增加营业收入, 提高资产质量, 增加现金流, 缓解偿债压力; 建立健全内部管理机制, 提高企业管理效能
威胁 (Threats)	多种型经营战略 (ST)	防御型战略 (WT)
1. 其他国有平台公司职能替代威胁; 2. 政策的随意性、模糊性和变动性威胁; 3. 人力资源, 尤其是高端高人才流失的威胁; 4. 非企业经营目标约束下的资源支出; 5. 缺少与企业发展目标相符的具备核心竞争力的企业文化	依托政府资源, 在现有的业务布局基础上, 明确企业战略定位; 以投资业务为核心, 引领建设和运营业务发展, 再通过建设和运营业务的发展促进投资的升级, 实现三者之间的循环互促, 并在此基础上对三大核心业务进行拓展和延伸	积极规范融资运作方式, 建立健全内部管理机制, 培育专业队伍, 定制明确的发展战略定位, 防范债务风险; 重塑资产结构, 提高资产效益, 拓展业务模式, 增加现金流, 缓解偿债压力

图 4.1 SWOT 分析矩阵

在战略选择方面, 兰州新区城投集团一是要充分发挥集团业务领域多、产业多的优势, 推进自身市场化转型; 二是要配合实施弱化政府融资职能, 根据企业情况选择满足国家政策要求的经营方向, 发挥西部大开发、产城融合、国企改革的政策机遇, 积极参与政策支持的项目, 借鉴其他投融资平台转型的经验, 推进自身市场化转型; 三是要配合实施弱化政府融资职能, 根据企业情况选择满足国家政策要求的经营方向, 发挥自身优势, 与竞争对手形成差异化竞争; 尽可能的避免被动的战略局面, 例如改变以往依赖政府获取项目的模式, 积极主动向市场化、实体化转型; 四是顺应新政策法规要求, 借鉴其他公司成功经验, 提高资产整合能力, 创新融资模式。抓住改革发展的有利时机, 丰富资产经营手段, 推进人才战略, 尽早突破发展瓶颈期, 实现全方位的革新。

## 5 兰州新区城投集团战略选择与业务策略

### 5.1 兰州新区城投集团战略选择

#### 5.1.1 战略定位

结合兰州新区国家级新区的四大战略定位以及新区政府对兰州新区城投集团的发展要求，兰州新区城投集团同时结合自身企业使命和企业愿景，聚焦当下三大主业，致力于发展成为集投资、建设和运营为一体的区域开发建设运营管理商、城市综合服务商。

**区域开发建设运营管理商：**依托兰州新区，统筹区域内一、二、三级开发，充分利用市场化机制，引入国内投资机构及产业资源，充分发挥兰州新区城投集团在资源对接、资源整合方面的能力或优势，紧紧围绕主业，做好城市综合设施投资、建设和运营管理服务，不断提升核心竞争力，形成区域开发建设与产业导入的有机联动，助力兰州新区产业集聚、产业升级。

**城市综合服务商：**紧紧围绕城市发展、政府所急、百姓所需等方面积极寻找机遇，强化市场和服务意识，在城市综合服务业领域谋划布局，立足于自身在服务设施建设经验和人才积累的基础上，充分发挥在房地产开发、工程建设和物业管理上的资源优势，在整合建筑施工领域传统基础建设、5G 商用等资源基础上，积极发展智慧物业、预制与装配式建筑、工业智能化、道路设施、智能化停车场、充电桩、建材贸易等城市服务产业、产品，继续承担城市难点热点设施建设和管理服务，履行政府公益性职能，努力成为优秀的城市综合服务商，为区域经济发展、新型城镇化建设发展做贡献。

#### 5.1.2 战略选择原则

**一是市场化转型原则。**市场化转型是城投企业突破目前瓶颈的最优选择。市场化转型发展要求城投企业理顺与地方政府及相关职能部门的关系，从市场化角度出发构建企业的人力、财物及资产和经营业务等，淡化行政化色彩，从而真正与地方政府以市场化“契约”关系开展合作。

**二是聚焦主业发展原则。**聚焦主业发展实际上是聚焦兰州新区城投集团现有优势业务，这既是城投目前现状下转型的基础支撑，同时也是遵循新区政府对城



投的战略定位及要求。在债务风险严峻、经营发展遭遇瓶颈的情况下，业务发展方向容易被市场短期利益所扰乱，出现多而不精、杂而不强、不切实际等情况。坚持聚焦主业发展原则，一方面可以帮助企业认清自身现实优势，明晰和坚定业务发展方向；另一方面也是将主业优势进一步强化和发挥，是提升企业核心竞争力的关键。兰州新区城投集团的房地产开发经过这几年快速的发展，已经有了一定的积累和业务经验，一定程度上具备走出去的条件。对主业聚焦的同时，还可以就主业进行适当的拓展延伸，增强企业自身造血能力。

**三是可持续发展原则。**党的十九大将可持续发展战略确定为决胜全面建成小康社会需要坚定实施的七大战略之一。作为市场化转型和发展的企业，需要战略上科学布局业务，规划上合理制定计划，实施中不断优化资本结构，改进自身管理体制，完善风险防范机制，从而实现企业业务发展、人才流动、管理运营的良性循环和企业法人的可持续发展。

### 5.1.3 业务布局

基于兰州新区城投集团的三大发展理念及战略定位，公司业务布局从投资、建设和运营三方面展开。以投资业务为核心，引领建设和运营业务发展，再通过建设和运营业务的发展促进投资的升级，实现三者之间的循环互促，并在此基础上对三大核心业务进行拓展和延伸。在建设板块，继续扎根于基础设施建设，争取重大项目、示范性项目，把握好互联网信息时代背景下结合科技创新元素的城市基础设施升级和服务功能升级带来的新机遇，充分抓住新基建的政策利好，适当拓展产业链，探索全过程工程咨询、集采、预制件、商砼及质量检测等优质经营性业务；在运营板块，稳步推进现有物业服务发展的基础上，一方面积极提升服务质量和管理水平，扎实做好住宅物业和商业物业基础服务，利用互联网信息技术提高物业管理服务的效率；另一方面结合智慧社区、智慧城市建设的趋势，整合区域停车场、安保等资源，逐步向停车场运营、智能充电桩及安保服务等领域延伸。同时借助物业云平台的建设，促进物业业务与大数据业务融合发展。在投资板块，立足于当下房地产开发业务的基础上，积极探索“房地产+”业务模式，并通过重大区域综合开发项目的实施，达到向前往一级开发、向后往产业导入、招商服务方面延伸，与建设和运营结合，实现投资、建设、运营一体化综合发展，从而提升企业市场竞争力（如图 5.1 所示）。



图 5.1 兰州新区城投集团业务布局

## 5.2 投资业务策略

投资业务主要包括公益性投资和市场化投资两块。兰州新区城投集团在未来转型战略发展过程中，将继续履行国有企业公益性职能，积极开展基础设施投资和运营工作；同时为了企业实现市场化转型发展，积极拓展市场化投资，深入和创新开展房地产开发、区域综合开发业务及产业投资，增加企业利润。

### 5.2.1 房地产开发

房地产开发业务是兰州新区城投集团的主体业务，是兰州新区城投集团营业收入的主要来源。在传统住宅开发市场集中度基本确定、利润率趋减的背景下，兰州新区城投集团尽管在土地获取和价格方面存在优势，但支撑作用也有限，加上区域人口规模有限以及房地产市场存在一定降库存压力，未来房地产开发虽然仍有一定空间，但是相比之下增速应该会回缓。长期来看，仅就传统住宅进行规模扩张不是最佳的发展选择。要实现房地产业务的可持续发展，兰州新区城投集团既要积极“走出去”，进行市场拓展，同时更需要提前布局去寻求转型之路，这既是顺应国家调控政策，也是主动探索市场化新需求。

目前，市场化房企中越来越多的企业开始在战略上布局“房地产+X”模式的发展路径，结合我国人口老龄化趋势下养老问题日渐被重视的情况以及区域经济与社会发展现状，兰州新区城投集团在未来房地产开发时，不再仅是安置房、保

障房的开发建设，而是将房地产与养老、文旅、环保等结合，探索养老地产、文旅地产、特色小镇、绿色生态城市等开发，通过提前、长效布局，率先抢占相关市场（如图 5.2 所示）。

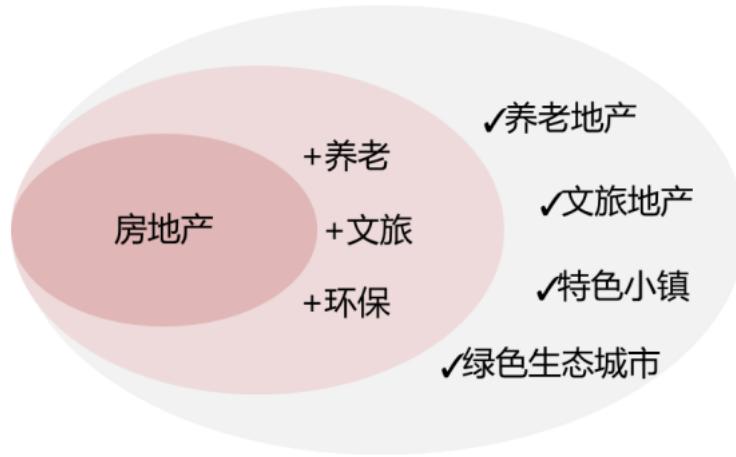


图 5.2 “房地产+X” 业务布局

### 5.2.2 区域综合开发

近些年，在城镇化建设过程中，城市的开发建设逐步由早期单一的土地经营、土地整理开发与产业招商环节分离模式转向土地、建设、产业和资本经营于一体的区域综合开发模式。这种模式也成为顺应新型城镇化建设要求、实现产城融合发展和推动区域创新崛起的重要模式。区域综合开发模式的范畴涵盖城市新区、诸类新城（产业、高铁、科技新城等）、特色小镇、产业新市镇、旅游度假区、临空经济区等类型。

产—城—融结合是驱动城市高质量可持续发展的核心思路，是国家新型城镇化建设战略的重要要求。产业是城市发展的基础，城市是产业发展的载体，金融是嫁接产城的桥梁。城投企业作为桥梁的搭建者，深度参与区域综合开发，有利于壮大国有资本力量，吸引社会资金资源，盘活区域存量资产，形成产—城—融的充分互动、多方共赢局面。区域综合开发较大程度上是以大规模土地产出作为载体，而这正好与兰州新区城投集团拥有丰富土地资源的优势相匹配。基于这一优势，在产—城—融结合理念指导下进行区域规划定位，择优选择资金和资本进行一、二级联动开发，导入目标产业和提供区域功能运营服务，实现城投与区域共同成长目标。这种综合开发模式将有助于城投企业向集投资、建设和运营于一体的区

域开发建设运营管理商转型，既有利于整个区域的协调、可持续发展，同时也与城投企业作为国有企业应协助政府履行公益性职能相适应。因此兰州新区城投集团可以区域综合开发作为自身发展的重要跳板，借助这种模式增加自身准公益性、经营性业务的比例，逐步增强自身的造血功能，实现转型升级发展。

兰州新区城投集团拟就新区南片区范围内投资开发“兰州新区智慧生态城”项目，在协助政府进行土地一级开发的基础上，引入大型社会资本及产业投资人，提供基础配套和区域运营服务。目前已构想初步工作思路：第一，兰州新区城投集团提交一份关于该区域的综合开发初步实施方案，内容包括整体实施的必要性、概念规划、综合开发模式、资金平衡方案、产业导入思路等，供新区党工委、管委会参考决策；第二，兰州新区党工委管委会授权兰州新区城投集团作为主体实施项目，包括相应的规划工作、投融资工作、风险合规工作等方面给予一定支持；第三，兰州新区城投集团研究深化项目实施模式、路径以及工作管理措施，合法合规选择合作伙伴负责具体工作落实。

据目前初步掌握的前期资料，新区智慧生态城面积约 3 万亩，区域中规划有中兰客专新区南站、兰州连接新区轨交 5 号线等重要交通枢纽和线路。兰州新区城投集团对区域综合开发的理念主要是充分利用新区水资源，打造连续水系生态长廊，形成绿色、环保、宜居的生态区域和城市绿肺。项目预计土地整理和土地出让交叉进行，土地出让周期约 10 年，初步预估土地一级开发收益 81 亿元，出让溢价 23 亿元。整体实施后能够带来的相关产业和经济规模约 2000 亿元，社会效益超过万亿（如图 5.3 所示）。

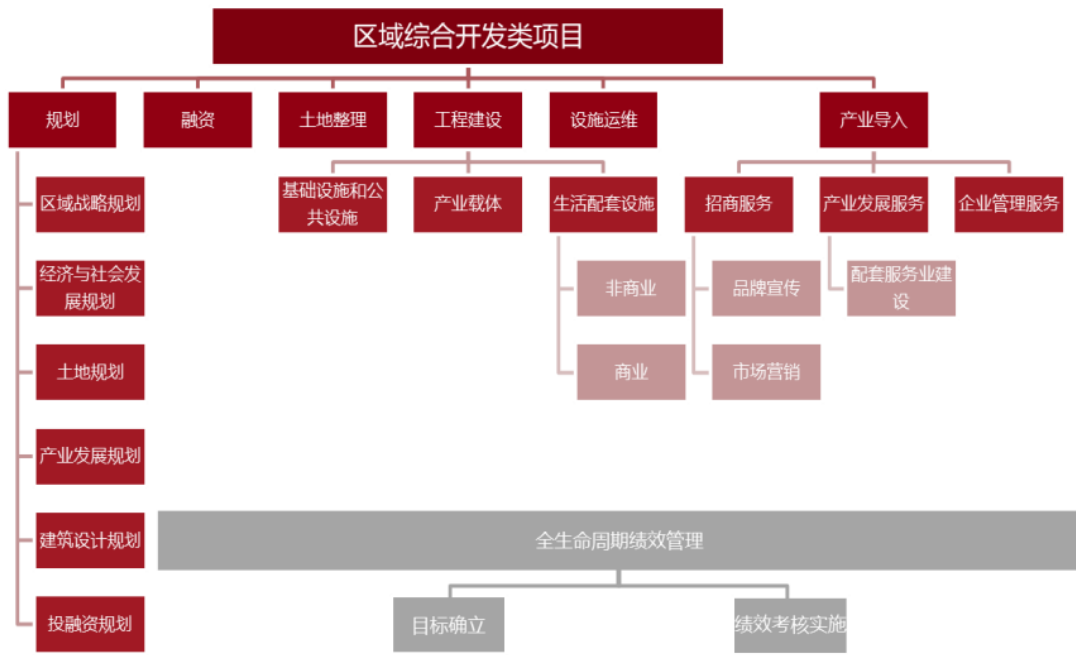


图 5.3 区域综合开发实施流程

### 5.2.3 产业投资

产业是市场化企业的中心支柱，产业的质量决定着一个企业的发展质量和市场地位。对此，兰州新区城投集团要把握好国资国企改革机遇，优化国有资本投向，将城市战略性新兴产业与金融产业嫁接，积极关注和研究国家、省市在新基建和战略新兴产业上的布局和分工，选择一个新兴且在本地又具有落地条件的产业，从产业转型升级或是该产业的全球价值链重塑角度来进行布局，继而完成产融发展目标，助推城投掌握高质量转型发展主动权，通过产融结合扩大国资增长空间，推动区域经济发展，成为兰州新区产业发展的引领者。

具体而言，兰州新区目前正着力构建现代产业发展新体系，先进装备制造、绿色化工、大数据、新材料、新能源汽车、生物医药、商贸物流、文化旅游、现代农业等具有核心竞争力的九大产业集群日趋形成。兰州新区城投集团要抓住产业集聚化、链条化和生态化发展趋势，结合自身定位及现有条件和资源整合能力，联合本地产业龙头，可以通过产业直投、参与或设立产业投资基金的方式在房地产开发、建筑施工、物业业务等延伸领域，开展相关产业投资。当下正处于兰州新区绿色金融改革创新试验区建设的起步阶段，兰州新区城投集团要把握好这一窗口期，重点关注区域内基础设施绿色升级、节能环保等绿色产业政策及市场动

态，抢占在与新基建相关的新材料、预制及装配式等绿色建筑、新能源汽车充电桩等相关领域进行产业投资的市场先机，针对自身产业链的薄弱环节，通过招商补链强链，创新激活业务生态。借助产业投资的发展带动兰州新区城投集团融资、经营业务和管理机制转型，最终构建市场化的长效投融资机制（如图 5.4 所示）。

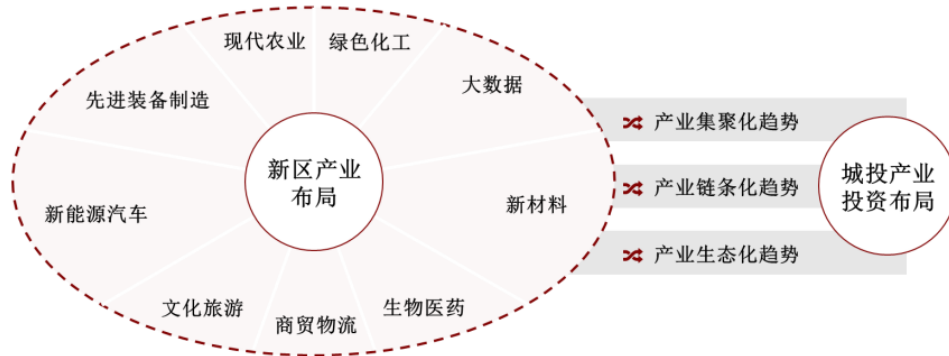


图 5.4 产业投资联动布局

## 5.3 建设业务策略

在建设板块下，坚持“一个出发点，两个支撑”。以做深、做宽现有建筑施工工业为战略出发点，以项目管理和技术创新为支撑点，通过强化两个支撑点努力打造业务核心竞争力。与此同时，强化现有产业链条上的支线业务，积极拓展新兴业务，围绕产业链上下游探索全过程工程咨询、建材贸易、预制件及商砼等业务的发展，培育具有极大发展潜力的种子业务，丰富产业链条。

### 5.3.1 建筑施工

我国大规模建设发展的黄金时期已经过去，建筑行业整体增速下滑，正处于从劳动密集型逐步转向资本和技术密集型转型升级的发展时期。借助互联网和通信技术，近些年建筑信息化快速发展，“数字建筑”热度频升，施工行业 BIM 应用逐渐普及，装配式建筑政策推广力度也在不断加大，但目前而言，建筑业整体上信息化渗透率还较低。

兰州新区城投集团现下的建筑施工业务主要以传统市政和房建施工建设为主。施工资质目前是市政和建筑二级，施工资质预计三年内升为总承包一级。现有业务来源主要还是依靠自身房地产开发业务的支持。基于施工业务的现状，未来一段时期内建设业务主要还是要立足于现有市政基础设施和房地产开发建设

这两部分，苦练内功提升施工资质。不仅如此，随着施工行业 BIM 应用的逐渐普及，“移动智能+BIM”等先进信息化技术和综合应用也逐渐扩散，建筑企业通过利用这些工具将施工过程中涉及到的人、机、料、法、环等要素进行实时、动态采集，有效支持现场作业人员、项目管理者提高施工质量、成本管理和进度水平控制，做到事前规划、事中精细管理、事后有效分析，提升企业核心竞争力，协助企业提质增效。

虽然兰州新区城投集团目前建筑施工业务发展迅速，但同时也应该看到，与市场化大型企业相比，仍存在市场化经营能力不足、成本控制能力不高、激励机制不够灵活等问题，为此需要坚持将“走出去”和“引进来”相结合。一方面，发挥作为本土化企业的特色优势，通过招商引资、资本化运作或企业合作等方式引入技术或管理较为成熟、有市场需求的企业，开展深入合作，在促进自身经济效益增长的同时学习相关技术和积累先进管理经验，从长远看有助于企业人才的培养和发展壮大，进而帮助企业更好的“走出去”。

### 5.3.2 “建设+”业务

“建设+”是指在传统工程建设业务基础上进行相关延伸和拓展，在这一过程中通过结合新时代网络信息通信技术、云数据等的运用，促进建设业务信息化、智能化发展。这种方式也有利于拓展经营性业务范围和增加现金流来源渠道。

首先，围绕施工建设这一核心向规划、勘察、设计、造价等工程咨询领域延伸，提供项目全生命周期的工程咨询服务。全过程工程咨询包括建设工程全生命周期内的策划咨询、前期可研、工程设计、招标代理、造价咨询、工程监理、施工前期准备、施工过程管理、竣工验收及运营保修等各个阶段的管理服务。虽然高度整合的服务内容可助力项目实现更快的工期、更小的风险、更省的投资和更高的品质等目标，但以兰州新区城投集团目前的业务现状，上述业务在发展初期显然无法全部同时开展。对此，兰州新区城投集团要“扬长补短”，一是借助自身现有建筑施工业务积累的资源 and 经验优势，通过新设全过程工程咨询子公司在招标代理、项目管理等方面进行业务开拓；二是努力提高先进技术在建设业务板块中的使用比例和效率，兰州新区城投集团可以结合自身发展实际，选择性的借助云计算、大数据和 BIM 等先进信息化工具和技术，从而得以高效地完成复杂的

全过程工程管理工作。三是积极关注或寻找市场中与全过程工程咨询业务相关的、其中对某一阶段或几阶段的咨询服务发展得很好或具有较大发展潜力的企业，兰州新区城投集团可尝试与其合作或通过产业投资方式来切入自己看好但目前无法独自开展的相关业务，由此弥补自身在相关业务能力及管理经验上的短板，实现与产业投资业务协同发展，同时也有助于全过程工程咨询服务的全面开展。

其次，根据兰州新区城投集团现有的建材业务以及矿产资源，可以在施工材料方面进行预制件业务、PC、商砼、工程集采及地材贸易等业务的开拓。其中装配式建筑属于国家鼓励和支持的行业，有良好的发展空间，可作为重点领域加以发展，培育其持续发展能力。此外，针对相关工程的质量要求和标准提供专业的检测服务。通过在主链条上纵向延伸、横向拓宽的方式，为项目提供全生命周期服务，满足业主的一体化需要，提升各业务环节之间的协调性，增强企业自身造血能力。

**全过程咨询服务。**随着我国固定资产投资项目建设水平逐步提高，为更好地实现投资建设意图，投资者或建设单位在固定资产投资项目决策、工程建设、项目运营过程中，对综合性、跨阶段、一体化的咨询服务需求日益增强。这种需求与现行制度造成的单项服务供给模式之间的矛盾日益突出。对此，国家发改委和住建部联合发布《关于推进全过程工程咨询服务发展的指导意见》，推进房屋建筑和市政基础设施领域全过程工程咨询服务发展，强调要在项目决策和建设实施两个阶段，重点培育发展投资决策综合性咨询和工程建设全过程咨询，以工程建设环节为重点推进招标代理、勘察、设计、监理、造价、项目管理等全过程咨询服务；并探索工程建设全过程咨询服务实施方式，明确指出要充分发挥政府投资项目和国有企业投资项目的示范引领作用，引导一批有影响力、有示范作用的政府投资项目和国有企业投资项目带头推行工程建设全过程咨询。

作为新区基础设施建设的主要参与者，兰州新区城投集团拓展工程领域业务链条，从招标代理、勘察、设计、监理、造价方面布局全过程工程咨询业务板块。基于施工建设业务积累的经验和资源，充分调研，比选各种自营和并购方案，借助全过程工程咨询业务的布局，兰州新区城投集团将进一步开拓全过程工程咨询管理、工程总包业务。



**建筑材料业务。**为进一步优化甘肃全省砂石资源开发产业布局，缓解砂石资源供需矛盾，推动砂石资源开发企业转型升级、重组整合、绿色发展，促进矿产开发、生态保护和区域经济协调发展，甘肃省自然资源厅发布了《甘肃省自然资源厅关于规范砂石资源有序绿色开发保障全省经济高质量发展的指导意见》，指出按照“政府主导、市场化运作、优势企业参与”的模式整合砂石资源，盘活贫困地区砂石资源开发。兰州新区建设需要大量基础设施建设，但新区矿产资源相对匮乏，已经对兰州新区发展形成了一定制约。在此次甘肃省砂石资源转型升级过程中，兰州新区城投集团作为市场化转型发展的企业，具备较为丰富的砂石资源开采经验和较强的产业链整合发展能力，兰州新区城投集团将主动担当，通过整合砂石资源业务，致力于形成砂石资源开发产业“集中化、规模化、绿色化、智能化”的格局，同时将充分履行国企的使命和担当，积极在产业脱贫和环保方面发挥带动作用，助推兰州新区、甘肃省砂石产业高质量发展。

同时，随着兰州新区打造的全省首个进境木材港正式落地，首个俄罗斯进口木材集散分拨中心也即将投入运营。该中心将承接华北和两广地区的木材加工和浆纸产业转移，也将作为兰州新区城投集团近期重点拓展业务。

**预制扩建与装配式建筑。**在现有预制厂的基础上，结合企业实际和市场情况就预制业务进行拓建。因预制厂有辐射供应范围的限定，因此在目前新区市场环境下，开展预制业务本土化优势较为明显。此外，《建筑业发展“十三五”规划》明确要大力扶持发展装配式建筑，住建部明确发文要求 2020 年装配式建筑在新建建筑中的占比达 15%以上，2025 年占比达 30%，当前占比仅为 9%，假设新开工面积以 2018 年为起点不增长，每平米造价 2,500 元，预计 2020 年行业空间 7,849 亿元，对应平均增速近 30%，其中钢结构装配式建筑政策推广力度正在持续加大。得到政府的政策支持，预制业务与装配式的发展优势将得到进一步凸显。对此，兰州新区城投集团初步打算是先通过市场调研确定更新的预制产品种类，例如基于目前的沙厂资源生产 PC（混凝土预制件），然后再确定生产线工艺并预测生产产能及未来扩产情况（如图 5.5 所示）。



图 5.5 建设业务布局

## 5.4 运营业务策略

运营业务发展上，主要集中于物业管理服务和城市功能性服务两部分。

### 5.4.1 物业服务

物业管理服务在目前全国各地城市运营服务中占主要地位。当前，我国经济仍处于新旧动能转化的关键时点，原有增长动力增速趋缓，以信息技术为代表的新经济增长动能正逐步成为我国经济新发展引擎。在“房住不炒”主基调下，房地产从“增量市场”向“存量市场”转变，人们对居住品质及环境的要求不断提高，被压抑的个性化需求、改善性需求逐步释放出来，对传统物业管理企业和运营商提出了更高的要求。

物业管理服务可细分为住宅物业和商业物业以及一些特殊服务。目前，兰州新区城投集团主要以住宅物业中的小区居民物业服务为主，同时有少量的商业物业服务，目前虽然经营发展情况很好，但是体量较小。为了占据更广阔的物业服务市场，物业公司接下来一方面要继续完善和优化现有居住物业服务，落实好家政、养老、健身等便民服务，继续完善物业云平台发展，在推广线上物业云平台的同时，可同时开设线下智慧服务点，通过“线上+线下”模式，致力于打造降低客户的管理成本和服务成本、提升项目的服务品质的智慧平台，以智慧物业推动智慧社区的发展，并争取与新区的“智慧城市”建设相结合，为未来实现对城市的综合运营奠定基础；另一方面，努力拓展商业物业服务。酒店物业作为商业

物业服务的一个重要部分，而兰州新区城投集团目前仅在自持的小部分酒店开展，规模太小利润也较为有限。随着物业公司整体业务质量、服务水平的提升以及物业市场的开拓，酒店物业未来也将成为兰州新区城投集团物业服务板块重点打造的支柱业务之一。除此之外，物业管理还有一些特殊设备的配套服务，如电梯维修和养护、消防等，目前兰州新区城投集团下属的机电公司已经获得电子智能化工程专业承包二级及消防设施工程专业承包二级，提供电梯的维修养护和相关消防设施维护服务。通过这些配套服务与住宅物业及商业物业结合，以智慧物业为逻辑起点，以线上线下双通道为支撑，对供配电、空调、弱电、电梯和消防等系统分类建档，重构物业管理设施设备市场生态圈的创新运作模式，由此进一步夯实物业服务的市场基础，助力物业服务向“高质量”发展转型(如图 5.6 所示)。

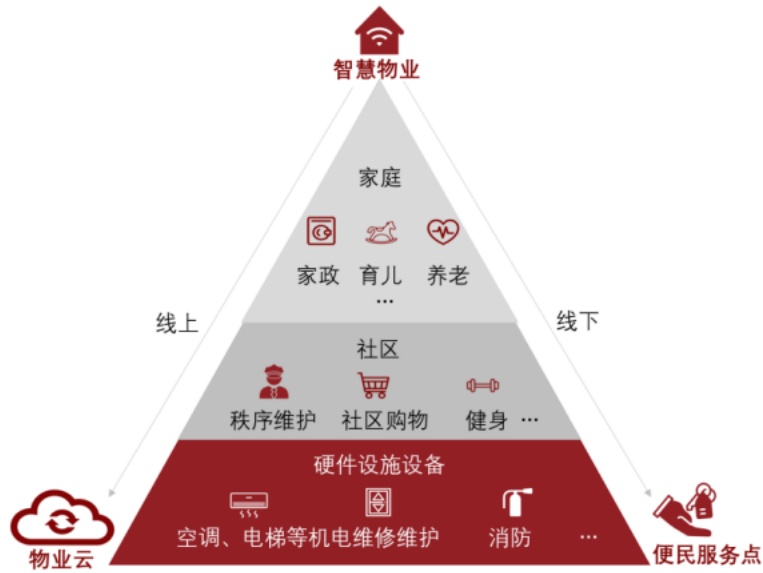


图 5.6 智慧物业服务

此外，物业管理作为一个年轻的行业，国家标准和行业标准几近空白，在现有物业服务基础上，借助互联网平台和信息技术，对传统的物业服务方式、管理方法等进行智能化、智慧化创新，打造智慧化、综合性的现代物业服务业。兰州新区城投集团下辖物业子公司作为兰州新区物业协会会长单位，也将积极探索具有行业特色的标准化建设路径，下一步计划是在已成功搭建物业服务云平台，加速融合物业综合调度平台和通信平台，同时着力开展家政、健身、托儿育儿及养老等便民服务，既为小区居民提供方便，也可以进一步提升物业管理的效率和水平。另一方面将智慧物业与大数据产业结合，利用物业云平台的数据和资源，进

行大数据分析利用，并与兰州新区“智慧城市”建设接轨，将智慧物业逐步向这些生活服务、商业服务甚至城市相关公共基础设施运营服务等领域延伸，从而占领周边市场份额。

#### 5.4.2 城市功能性服务

参与城市功能性及相关配套管理服务，包括与居民生活息息相关的商业、娱乐、文化、公园、教育、医疗等领域的配套管理，是兰州新区城投集团实现城市综合服务商的一大重要内容。从目前来看，兰州新区城投集团布局城市功能性服务可包括停车场运营、安保、固废处理、充电桩等领域的服务。

在现代城市生活中，停车场是刚需，具有明显的公共服务属性。城市发展到一定阶段，必然需要解决城市停车问题。兰州新区虽然目前经济发达程度和人口密度不是很高，但从城市发展的趋势看，随着产业集聚、产业导入的深化和经济发展水平的提高，不久的将来停车市场的供需矛盾也会日益凸显。结合兰州新区城投集团目前的情况，其开发的保障房以及商业楼盘都配备了较大规模的停车场，拥有的停车场资源较为可观；同时智能化无感支付的设计方式有利于降低物业公司运营成本、提高运营效率。兰州新区城投集团可以通过借助其物业云平台，充分发挥与政府良好关系的优势，打通运营系统与新区政府“智慧城市”建设之间的技术通道，将停车场的运营服务融入新区“智慧城市”的建设，这样既有利于避免因系统平台和技术差异造成的条块分割、信息孤岛等问题，还有助于兰州新区城投集团实现自身业务与区域城市化建设的协调发展。不仅如此，兰州新区城投集团在这过程中获取的数据，也将成为未来打开停车后市场商业入口大门的钥匙。随着兰州新区城投集团提前布局停车场运营领域的业务，其拥有的停车场资源也将日益丰富，发展到未来一定时期，其盈利的重心可能已不在于收取停车费，而是围绕停车大数据而展开的新商业合作或业务创新。

在兰州新区开展绿色金融改革创新试验区建设的背景下，随着兰州新区新能源汽车产业全链的延伸发展以及区域新能源汽车的逐渐普及，智能充电桩运营也将如停车场运营一样成为城市重要功能性服务之一，兰州新区城投集团可在停车场运营业务布局的同时，基于自身能力和优势的基础上，整合相关资源提前对智能充电桩业务进行合理布局。

目前，物业公司掌握新区范围内包括小区配套的停车位以及商业停车位资源约一万多个，但利用率低，可通过与政府相关部门协商，出台配套的规范停车管理制度等，将该资源予以充分利用，并探索新能源汽车充电桩、分时租赁等业务的开展。另外，计划将已实现智能化无感支付的停车场运营与智慧物业、智慧城市建设相融合，助力城市高质量发展。关于安保服务，安保资质获取十分困难是目前存在的关键性障碍，解决好安保资质问题，这是后续发展计划推动的前提。在此之后，则基于现有物业管理的秩序维护服务基础上，积极将业务范围拓展至大型活动、重点场所的安保服务，充分发挥自身国有企业的优势和资源，积累安保服务经验，提高管理和服务水平。

## 6 兰州新区城投集团战略转型实施保障

### 6.1 健全企业管理体系

#### 6.1.1 强化治理机制研究

根据企业制度的相关要求，应加强对兰州新区城投集团治理机制的研究，规范公司三会制度和权利义务，完善公司治理结构。建立了政府和企业界限清晰、资产产权明确、管理层级简洁高效、资本结构优化、资金充裕、动态监控的集团风险状况，形成产权管理制度，落实集团公司决策责任制度，保证国有资产的安全和保值增值。

#### 6.1.2 发挥组织核心作用

集团党委要适应集团法人治理结构的需要，充分发挥党组织的领导核心和政治作用，加强组织建设、思想建设、作风建设，充分发挥兰州新区城投集团党委的作用，依法行使职权，参与集团重大事项决策。坚持党委对主要干部进行管理，把市场化用人机制和集团经营需要结合起来。通过修订章程，把党的权利责任、党建工作的整体要求纳入公司章程，明确党组织在企业的各个重大事项上的责任和决策依据，让党组织成为企业法人治理结构的重要部分，充分发挥国有企业中党组织的领导核心和政治核心作用，在党组织的指导下把握集团发展方向、统筹集团发展大局，确保事事有落实。城投集团“三重一大”事项、应按程序由董事会表决通过的事项和其他重要事项，均按章程规定由公司党委会审议。

#### 6.1.3 行业分类专业管理

从战略布局、投融资管理、资产运作、财务审计、人力资源管理等方面完善相关制度，打造由集团统一领导的“战略条线、决策条线、投资条线、经营条线、财务及成本控制条线”的架构模式。

## 6.2 内部管理升级

兰州新区城投集团在转型发展的过程中,为保证战略目标的实现和全局部署的实施,要逐步规范和升级内部管控体系,以集团化发展为方向,打造总部战略管理、投融资管理、人力资源、支持服务等综合能力,通过对下属部门和企业分层管理,整体资源的协调分配、经营风险的合理控制等,使兰州新区城投集团在组织架构、业务流程、人才培养等方面达到最佳运行效率(如图 6.1 所示)。

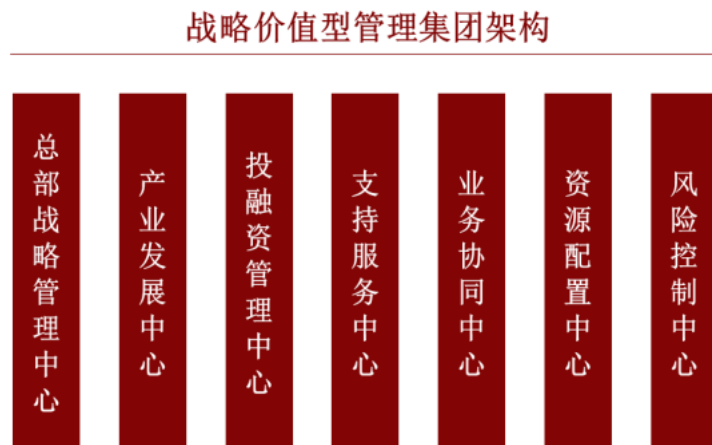


图 6.1 战略价值型管理架构

总部战略管理是指由兰州新区城投集团集团来重点统筹集团战略规划和重大经营决策管理。这种战略价值型的集团管控模式,以追求集团总体战略控制和协同效应的培育为目标,给予子公司下放一定的自主权,在“有控制的分权”情况下,集团负责在核心业务发展上的决策批准以及主要业务流程的监控,检测集团战略的贯彻程度,全盘把握发展动态,以长远的眼光和全局的谋划,实现集团价值最大化和未来的可持续发展。

产业发展是由集团总部重点进行产业整体布局,通常集团各产业发展,通过资本运作和商流、物流和信息流的有效整合,进行有效资源导入,孵化新业务并提升产业价值。

投融资管理要求集团加强投融资专业能力建设,统筹集团投融资管理职能,创新资本运作手段,丰富投资、融资业务发展渠道,从而为集团各业务发展注入源动力。

支持服务主要是兰州新区城投集团集团总部基于各子公司日常管理的共性需求、管理过程中的难点和痛点问题,提供高层对接、集中采购、信息化建设、

法律咨询、企业文化建设管理等支持，为子公司的发展提供保障。

资源配置是指统筹集团人力资源、资金、资产资源等的协调和配置管理，提高集团资源配置效率。

风险控制要求集团总部不断完善和优化现有风控和内控制度，有效控制各类业务及管理风险，保证整个集团健康良性发展。

转型发展战略的开展和实施需要人才支撑，人才培养和激励是转型发展环节中的重要一环。兰州新区城投集团要注重人才的培养及高精尖、金融领域等稀缺人才的引进，让专业的人做专业的事，保证人才结构与产业结构相匹配，薪酬体系与市场化接轨。通过引进和培养一批高精尖人才和骨干力量，带动企业整体素质和专业能力的提升，为转型发展的成功保驾护航。

### 6.3 债务风险控制

兰州新区城投集团在为兰州新区基础设施建设和公益事业发展做出重大贡献的同时，也累积了较重的债务负担。这是地方城投平台在自身发展和转型过程中的典型现象。总体而言，在发展城市中形成的债务，应当在城市发展中予以解决。兰州新区城投集团应在新区党工委和管委会的主导下，充分借助政策和财政支持，通过优质资产注入、隐性债务置换、项目包装、确定资产回购计划、明确财政缺口补贴等方式，同时通过提升信用评级增强融资能力，以防范债务风险和化解违规举债为底线，以解决流动性危机为短期目标，实现市场化融资为长期导向，分阶段化解债务风险。在这过程中，应注意遵守以下原则和导向。

**第一，充分抓住政策机遇。**从 2015 年开始发行的地方政府置换债（其中置换的不仅包括存量地方政府债，实际上也包括部分城投债务），到 2018 年 10 月国务院办公厅印发《关于保持基础设施领域补短板力度的指导意见》（国办发〔2018〕101 号），要求金融机构“合理保障融资平台公司正常融资需求……不得盲目抽贷、压贷或停贷，防范存量隐性债务资金链断裂风险”，再到 2019 年上半年国务院印发的《关于推进国家级经济技术开发区创新提升打造改革开放新高地的意见》（国发〔2019〕11 号），鼓励国家级新区“进行资产重组、股权结构调整优化，开发运营特色产业园等园区……积极支持符合条件的国家级经开区开发建设主体申请首次公开发行股票并上市”，国家层面对于地方政府和城投



平台的债务问题总体上虽然监管趋严，但也提供了一定的政策指导和解决方案。作为城投主体，在出现政策性债务解决机制与窗口期的情况下，应尽力把握，主动探索，积极寻求符合自身特点和发展方向的解决方案，逐步化解债务，降低经营风险。

**第二，债务化解短期内以流动性优先，中长期注重降低成本。**随着上一次宽松周期内的债务融资逐渐到期，我国地方政府和城投平台逐渐开始进入偿债高峰。在目前的宏观环境下，城投平台应将流动性作为债务化解和控制的首要考量因素。在能够合理安排资金滚动、完成“借新还旧”的情况下，城投自身的债务风险就相对可控。兰州新区城投集团应充分做好债务统计、梳理，并及早与金融机构做好沟通，无论是到期展期、借新还旧，还是债务打包重组、通过其他方式置换，都应留有充分的时间和流动性作为缓冲。

在应对未来 2-3 年偿债高峰的同时，兰州新区城投集团也应着眼于通过多种类型和期限融资工具的配合使用，逐步降低负债成本。2018 年我国发行的超长期地方政府债（30 年）仅有一支，而根据 2019 年的不完全统计已有 70 多支，且成本相对较低。超长期地方政府债券的发行一方面能够实现债务的滚动存续，以时间换空间；另一方面其定价和发行也说明市场对于国家宏观经济和地方财政实力的认可。相比短期的“过桥资金”或非标融资，期限较长的融资工具在未来可能会成为降低成本的重要方式之一。

**第三，避免违规与信用风险。**城投平台作为金融市场的参与主体之一，信用风险是必须面对和控制的问题。根据国际评级机构穆迪的报告，当下中国地方政府和地方政府平台公司的资金缺口仍然较大，地方政府仍面临通过地方国企（主要是地方政府融资平台）融资的压力。就地区来看，西部和东北部省份的潜在风险相对较高。金融机构在进行隐性债务置换时也会考虑风险收益比，面对高负债区域和敏感区域时，未必能全盘照顾。此时平台主体的过往信用记录就显得极为重要。兰州新区城投集团在债务控制与消化的过程中，需要密切关注自身债务到期和资金筹备情况，避免违规和信用风险事件的发生。

## 6.4 融资管理优化

在债务化解过程中必然伴随着融资和再融资，对融资管理进行优化的重要方

式之一就是多种融资工具的充分使用。从财务视角而言，资产是负债产生的必然结果，资产与融资工具在类型、期限、规模上的匹配能够充分降低兰州新区城投集团的流动性风险，例如纯公益性资产和项目可考虑更多的借助银行与财政资金，准公益类、具有经营性质的资产则考虑与政府实现市场化契约，并在资本市场上进行募投；工具使用上兰州新区城投集团应充分使用“城投债”、境外美元债、资产证券化 ABS 等多种工具，降低和分散市场风险和利率风险。

目前的监管要求基本可以归纳为“不增加隐性债务规模的前提下满足融资平台合理的资金需求”，城投公司在上述合规框架内仍可正常的开展融资活动，在工具使用方面，目前城投融资渠道主要包括银行借款、非标融资和债券发行（如图 6.2 所示）。

银行融资	债券市场	非标融资
经营性贷款	交易商协会债务融资工具	融资租赁
债务滚动	企业债券	带回购条款的股权型融资
合规 PPP 或政府购买项目	公司债券	委托贷款
		信托贷款

图 6.2 融资工具

银行融资方面，银行借款是目前城投公司最主要的融资渠道，城投企业通常承担政府公益性项目建设较多，就目前来看，债券及非标融资均明确限制公益性项目贷款，城投公司若要为合规的公益性项目取得项目贷款，除了在债务滚动、在建项目后续融资等方面与银行正常的开展合作外，城投公司还可利用合规的 PPP 等方式从银行获取融资，得到项目贷款。

债券市场方面，目前主要的债券发行渠道包括交易商协会债务融资工具、发改委企业债及证监会公司债，其中交易商协会债务融资工具由于发行条件相对宽松，目前存量规模及发行量均最高。

交易商协会债务融资工具品种较为丰富，包括短期融资券、超短期融资券、中期票据、永续中期票据等多个品种。自 2014 年放开省级以下城投债类企业发债条件以来，交易商协会的政策稳定性较高，政策相对宽松。目前发行人需满足的硬性条件主要是退出银监会名单以及不能投向公益性项目。资金用途方面，交易商协会债务融资工具的募集资金可以用于补流及偿还借款。根据对最近一年来

发行的债务融资工具的研究，目前交易商协会对资金用途的限制并不严格，募集资金可用于项目投资、补充流动资金和偿还有息债务（包括债券），且补充流动资金和偿还有息债务的比例不受限制。

发改委企业债由发改委负责审核，发行的要求相对较高，23 号文以前城投公司发行企业债最大的障碍在于募投项目，由于补充流动资金和偿还到期债务的规模均不能超过 40，意味着发行企业债的资金用途中必须包括项目投资，且项目收益能够覆盖本息，否则需增加担保，6 号文限制城投公司担保后，发行企业债的要求实际上变为项目收益必须全部覆盖本息，发行难度进一步上升。但是，相对于交易商协会债务融资工具及证监会公司债，企业债的发行难度仍较高，募集资金用途限制也较大。

证监会公司债券接受证监会及证券交易所的管理，目前发行公司债需满足 2015 年 1 月发布的《公司债券发行与交易管理办法》，其中明确提出不适用于融资平台公司。因此，在融资平台名单内的企业无法发行公司债。同时，公司债券分公开和非公开两种发行方式，公开发行业需满足一系列的财务条件，于城投企业而言，需满足累计债券余额不超过净资产的 40%、近三年平均可分配利润足以支付公司债券一年的利息等要求，否则只能选择非公开发行。

无论是否公开发行，公司债发行均需要经过证监会核准，审核标准稳定性欠佳，对公司债发行影响较大。2019 年 3 月，证监会放宽审核条件，鼓励金融机构保证城投公司债务滚动需求，放宽后利用公司债发行进行债务滚动基本与交易商协会债务融资工具发行要求一致。但是，目前城投公司存量公司债占比较低，且交易商协会债务融资工具在补充流动资金等方面仍具有一定优势，预计短期内公司债券发行难有大幅增加。

非标融资方面，城投公司的非标融资，通常指在银行信贷以外由非银机构提供的融资租赁、带回购条款的股权性融资、委托贷款、信托贷款等。非标融资由于信息不透明、涉及多层嵌套、资金池等模式，风险隐患突出，近年来系监管重点整治的领域，重点对资金投向、资金来源进行严格监管。在目前债务化解的大环境下，融资成本较高的非标融资对地方财政及城投公司均造成较大负担。以长期限的低息贷款置换原来的高息债务，为地方经济发展和债务化解腾挪空间，是较为稳妥的化债措施之一。整体而言，随着政策的收紧，城投公司存量非标融资

预期将逐步由银行信贷、债券资金承接，非标融资规模后续反弹可能性小。

通过梳理现阶段的城投资金需求和融资监管政策，可预见未来一段时间内，城投公司与金融机构合作主要的切入点是债务化解中的流动资金需求、经营性的融资需求及在建项目的后续资金需求。其中债务化解过程中的流动资金需求可通过银行流贷、展期、交易商协会债务融资工具及公司债券发行进行解决；经营性的融资需求可通过银行借款及交易商协会债务融资工具解决；在建项目的后续资金需求，则可在不增加隐性债务的条件下向银行申请项目贷款，也可通过部分经营性贷款解决。

## 6.5 所需政府支持

结合兰州新区城投集团的现实情况，要成功实现转型战略升级发展，除了自身主动作为、超前谋划，做好顶层设计提出转型发展思路之外，关键还要得到政府的指导和支持。针对兰州新区城投集团本次战略发展布局和实施计划，建议向政府争取以下方面的支持和资源。

**一是**针对区域综合开发项目，能将一定程度的规划权、招商政策及奖励等权限下放给城投，建立土地一级开发收益分配机制，否则无法真正实现一二三级开发的联动和协调。

**二是**就城投沉重的历史存量债务，希望在下一步国资国企整合过程中通过资产重组、国资委成立地方资产管理公司或政府回购等方式予以解决，帮助城投卸掉沉重的历史包袱，这不仅有利于兰州新区城投集团评级资信的提升，很大程度上也能缓解企业当下融资压力。

**三是**就建设业务板块，砂石资源开采和预制业务的发展需要管委会的大力支持。一方面，兰州新区城投集团认为可重点获取与新区接壤、自然资源丰富的景泰县的砂石资源开采权，希望政府能够积极与省政府沟通解决；另一方面，希望针对装配式建筑给予相关补贴政策或者要求新区范围内保障房建设都使用装配式建筑的政策等方式，给予预制业务的拓建甚至 PC 构件工厂建设一定支持，从而推动预制产业的发展。

**四是**希望获得相关优质资产注入的支持。践行“运营城市”的职能需要以城市基础设施为支撑，为了实现新区对城投战略定位中的“运营城市”以及兰州新

区城投集团自身“城市综合服务商”的战略定位，故希望能将一些优质经营性资产注入兰州新区城投集团，优化现有资产结构，帮助兰州新区城投集团更好地实现转型。

**五是**就兰州新区城投集团目前存在的资产所有权与经营权不匹配情况进行适当调整和优化。目前这种情况可能存在一定的审计风险，也有违现代化企业发展原则，不利于兰州新区城投集团市场化转型。目前托管的铁投公司，建议直接划给商贸集团，或者将铁投的经营权回收给城投集团，实现所有权与经营权的统一。

## 7 结论与展望

### 7.1 结论

经过十余年的发展，兰州新区城投集团在履行地方国企担当、促进新区经济社会发展做出了巨大的贡献，但随之而来的现金流匮乏、造血功能弱和高额存量债务等问题成为了企业发展道路上最大的阻碍。面对国资国企改革新形势，本文对兰州新区城投集团经营现状进行了深入剖析，对企业战略和经营策略调整进行了研究，得出如下结论：

一是兰州新区城投集团区域内平台企业龙头地位不会变。虽然面对区域内其他国有企业职能替代的威胁，但经过 10 年的运营，兰州新区城投集团已形成相对完善的城市建设、施工管理体系，具备相当的组织机构优势和品牌优势，同时形成的资产基础和融资承载能力都是区域内其他国有企业无法相提并论的。

二是兰州新区城投集团的战略定位应为“集投资、建设和运营为一体的区域开发建设运营管理商和城市综合服务商”，统筹区域内一、二、三级开发，充分利用市场化机制，引入国内投资机构及产业资源，充分发挥企业在资源对接、资源整合方面的能力或优势，紧紧围绕主业，做好城市综合设施投资、建设和运营管理服务，不断提升核心竞争力，形成区域开发建设与产业导入的有机联动，助力兰州新区产业集聚、产业升级。

三是从投资、建设和运营三个方面进行业务布局，以投资业务为核心，引领建设和运营业务发展，再通过建设和运营业务的发展促进投资的升级，实现三者之间的循环互促，并在此基础上对三大核心业务进行拓展和延伸。

四是围绕健全管理体系、内控管理、债务风险控制、融资管理和政策支持五个版块，从组织保障和制度保障两方面保证细节顺利实施和达到预期效果。

### 7.2 发展展望

综合考虑国家、省市以及兰州新区对兰州新区城投集团发展的要求以及企业自身现有的基础和条件，兰州新区城投集团拟分为战略转型期、发展期和成熟期三个阶段来逐步实现企业的市场化转型升级发展。

在战略转型期，一方面明确和坚定战略定位和战略发展战略布局，加强债务风险防范，通过丰富投融资渠道、政府支持等化解历史性债务，减轻债务负担；

另一方面继续聚焦现有三大主业基础，努力提升相关业务资质、夯实基础，增强自身造血功能，为市场化转型提供动力。

在战略发展期，在原有核心主业的基础上，通过建设+、区域综合开发、产业引导和投资等进行业务延伸和拓展，为城市提供综合性服务，真正实现“城市综合服务商”和“区域开发建设运营管理商”的定位，逐渐形成业务链条的延展和业务核心竞争力；

在战略成熟期，围绕三大主业进行深化，丰富产业链条和产品种类，开展区域内的整合，积极尝试走出兰州，面向西部，形成具有区域综合竞争能力的大型国有企业，成为具有国资国企改革示范性意义的标杆。

立足现状，展望未来，兰州新区城投集团计划通过 3-5 年时间，力争实现如下目标：

第一，资产规模破千亿，营业收入翻一番；

第二，第二，企业评级资信至少提升到 AA+ 资质；

第三，增强成本控制能力和市场化拓展能力，努力提升经营业务核心竞争力，达到子公司业务板块上市；

第四，拓展区域化业务，以兰州新区为依托逐步向兰州市、甘肃省甚至全国进行业务拓展，实现“走出去”发展。

## 参考文献

- [1] Binsberg A. Measuring and modelling changes in strategy: The oretical foundations and empirical directions[J]. Strategic Management Journal, 1988, 9(6): 559-575.
- [2] ]Boyle Robert,Desai Harsha.Turnaround strategies for small firms [J].Journal of Small Business Management, 1991, 29(3): 33-37.
- [3] Dónal Palcic, Reeves E, Flannery D. PPP Procurement in Ireland: An Analysis of Tendering Periods[J]. Local Government Studies, 2015, 41(3):379-400.
- [4] Reeves, Eoin. A Review of the PPP Experience in Ireland: Lessons for Comparative Policy Analysis[J]. Journal of Comparative Policy Analysis Research & Practice, 2015, 17(5):467-480.
- [5] Ameyaw E E, Chan A P C. Risk ranking and analysis in PPP water supply infrastructure projects[J]. Facilities, 2015, 33(7-8):428-453.
- [6] Medda F. A game theory approach for the allocation of risks in transport public private partnerships[J]. International Journal of Project Management, 2007, 25(3): 213-218.
- [7] Gioia D A, Thomas J B, Clark S M, et al. Symbolism and Strategic Change in Academia: The Dynamics of Sensemaking and Influence[J]. Organization Science, 1994, 5(3):363-383.
- [8] Grainer L E. Evolution and revolution as organizations grow[J]. Harvard business review, 1972, 76(3):37-46.
- [9] Wang J, Wu C, Zhang F X. Liquidity, Default, Taxes and Yields on Municipal Bonds[J]. Finance and Economics Discussion Series, 2005, 2005(35):1-51.
- [10] Kotter J P, Heskett J L. Corporate Culture and Performance[J]. The Free Press Communication Based Model, 1992.
- [11] Mintzberg H, Westley F. Cycles of organizational change[J]. Strategic Management Journal, 2010, 13(S2):39-59.
- [12] Schendel D, Patton G R, Riggs J. Corporate Turnaround Strategies: A Study of Profit Decline and Recovery[J]. Journal of General Management, 197



- 6, 3(3):3-11.
- [13] Defraigne P, Aerts W, Pottiaux E. Monitoring of UTC(k)'s using PPP and IGS real time products[J]. Gps Solutions, 2015, 19(1):165-172.
- [14] Ross J W, Weill P D, Robertson D C. Enterprise Architecture As Strategy: Creating a Foundation for Business Execution[M]. Harvard Business School Press, 2006.
- [15] 丙明杰,胡金星,张良森.企业战略转型中组织学习的效用分析[J].研究与发展管理,2005(4):99-118.
- [16] 陈启清.正确理解和认识新常态[J].中国国情力,2014(10):21-23.
- [17] 董少军.项目投融资模式在城市基础设施建设中的应用探析[J].商, 2015(8):2-5.
- [18] 邓少军,焦豪,冯臻.复杂动态环境下企业战略转型的过程机制研究[J].科研管理, 2011, 32(1):60-61.
- [19] 顾艳晴.基于风险防范的城投公司财务战略研究[J].经济研究导刊,2014(36):115-116.
- [20] 冯海龙.基于组织学习的企业战略转型研究[J].科学学与科学技术管理,2006(3):169-170.
- [21] 韩文丽,谭明鹏.监管趋严背景下地方政府融资平台债务现状、评判及对策探析[J].西南金融,2019(01):55-63.
- [22] 黄文涛,杨晓磊.融资平台转型与城投债前景[J].债券,2015(3):38-42.
- [23] 黄旭.企业战略变革研究[M].成都:四川大学出版社,2004.
- [24] 刘双鹏.供给侧政策背景下城投公司发展策略分析[J].经济研究导刊,2016(15):15-17.
- [25] 刘建云.企业战略管理理论发展与趋势[J].现代商业,2018(34):122-123.
- [26] 潘晓.地方平台公司为何再度活跃[J].决策,2016(Z1):58-59.
- [27] 齐飞,周沁园.城投公司在经济新常态下如何转型[J].业界观察,2016(24):6-7.
- [28] 秦虹.房地产企业转型势在必行,低碳世界,2013(6):30-32.
- [29] 宋樊君.地方政府投融资平台转型探讨——基于平台公司债务风险视角[J].中国流通经济,2018,32(03):70-84.
- [30] 孙慧,张逸婷,王宇宁,宁玉玺.城投公司多元化融资结构性风险实证分析[J].同济大学学报,2013(12):160-166.

- [31] 苏英.我国地方政府债务融资模式的演化与财权改革[J].开发研究,2016(06):113-118.
- [32] 孙彬彬.怎样看待城投债的发展趋势[J].债券,2016(09):28-29.
- [33] 唐健雄,王国顺,周勇.动态环境下的企业战略转型动因与阻力研究[J].矿冶工程,2008(2):101-104.
- [34] 王国顺,唐健雄.企业战略转型能力的整合构架剖析[J].预测,2008,27(3):23-28.
- [35] 王吉发,冯晋,李汉铃.企业转型的内涵研究[J].统计与决策,2006(2):153-157.
- [36] 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].中国总会计师,2020(11):76-77.
- [37] 吴洵,俞乔.地方政府债务风险溢价研究[J].财政研究,2017(01):89-102+113.
- [38] 王志强.城市转型与城投转型[J].上海国资,2013(01):54-55.
- [39] 韦颜秋,张伟杰.房地产业结构性战略转型研究[J].建筑经济,2012(11):1-3.
- [40] 韦怀德.当前形势下融资平台转型发展的思考——以 D 市城投为例[J].新经济,2016(17):18-19.
- [41] 杨冬.从内外环境看国企的战略管理[J].管理观察,2018(35):17-18
- [42] 尹振涛.新形势下的房地产企业的战略转型[J].当代经济管理,2009(1):7.
- [43] 张国有.战略转型[J].WTO 经济导刊,2005(5):16-18.
- [44] 周发明.论中小企业成长过程的战略转型[J].经济纵横,2006(6):72-74.
- [45] 朱俊,叶一军.动态环境下企业战略转型研究[J].武汉大学学报,2004(26):62-65.
- [46] 宗和.城投公司转型[J].齐鲁周刊,2016(41):46-49.
- [47] 曾君琳.浅谈企业融资平台公司的转型发展策略[J].商场现代化,2016(23):257-258.
- [48] 赵艳华.我国地方政府投融资中的城投债风险研究[J].黑龙江金融,2015(05):39-40.

## 附 录

### 第一部分 对集团经理层访谈提纲

1. 请问贵公司目前有没有制定企业战略？如果有的话，该战略内容是什么？
2. 您认为现行战略实施的效果如何？有没有达到预期目标？
3. 贵公司目前在市场竞争中处境如何？
4. 您对国有平台类企业发展的看法如何？
5. 作为企业管理者，您认为贵公司目前面临的主要机遇和挑战有什么？公司内部有哪些优势和不足？
6. 基于新的发展环境，目前战略是否存在需改进的地方？
7. 请您谈一谈对企业前景的展望和今后的发展思路。

### 第二部分 对部门（子公司）相关负责人访谈提纲

1. 您所在部门的主要职能、权限是什么？您所在部门的作用是否得到了充分发挥？
2. 您所在部门（子公司）和其他部门（子公司）协调配合情况如何？
3. 贵公司战略涉及到您所在部门（子公司）有哪些内容？您所在的部门（子公司）是怎样执行的？
4. 您认为部门（子公司）工作中存在的主要问题和解决思路是什么？
5. 您认为公司整体运营方面存在的主要问题和解决思路是什么？
6. 您所负责的部门（子公司）下一步工作计划是什么？
7. 您对公司未来发展有何建议？

## 后 记

光阴似箭，日月如梭，转眼MBA研究生求学生活就要结束。三年的学习生活，心中无限感慨。

在写这篇论文时，曾遭遇过许多的困难，也得到了不少的支持和帮助，特别是我的导师，如果没有他的悉心教导和协助，我的论文撰写工作也不会顺利地结束。在这里，我要对那些曾给予我帮助和支持的老师致以诚挚的谢意！

最后，我还要对本文中所引用的专家们的著作表示衷心的感谢，同时，还要谢谢我的领导、同学和朋友，他们不仅为我的写作工作带来了丰富的素材，而且还为我的写作工作提供了大量的支持！因本人学识浅薄，在写作时，难免会出现一些疏漏，敬请各位老师批评斧正！

作者：杨林海

2022年3月18日