

# 关于政府融资平台公司 市场化转型升级暨高质量发展服务方案



中至远（北京）资本管理有限公司

2021 年 1 月

## 目录

一、公司基本介绍.....	1
二、平台公司转型升级暨高质量发展的必要性.....	3
（一）从政策法规层面，平台公司必须转型.....	3
（二）从长期发展来看，平台公司转型升级已势在必行.....	3
（三）深化转型是新一轮国企改革的必然要求.....	4
（四）转型期限已经刻不容缓.....	4
（五）市场化转型是平台公司作为社会资本方参与 PPP 项目的必 经之路.....	5
三、平台转型的（初步）完成标志.....	7
（一）对于银监会平台名单内的平台公司.....	7
（二）对于非银监会平台名单内的平台公司.....	7
四、平台转型升级暨高质量发展的工作流程及内容.....	8
（一）转型升级流程.....	8
（二）转型升级暨高质量发展的工作内容.....	9
五、转型升级服务模块构架.....	13
（一）业务模块.....	13
（二）服务方式.....	14
六、政府融资平台转型升级部分业绩案例.....	16

## 一、公司基本介绍

中至远（北京）资本管理有限公司（以下简称“中至远”），以助力区域基建和产业经济发展为使命，通过咨询-投资-基金的 CIF 项目服务模式，为地方政府、国企及混合所有制企业提供“战略+管理+投融资”三轮驱动和“政策+合规+管理+金融”四维一体复合型解决方案的专业化公司。

公司致力于“政府融资平台转型升级、国有企业改革、片区综合开发、政府项目投融资顾问、PPP 项目咨询、政府产业基金等业务领域，在政府融资平台公司转型、债权债务处置、企业战略规划、公司治理结构、投融资体系设计、国企改革、政府基建及片区开发项目策划等方面具备丰富的实战经验。目前主持完成了多家平台公司的市场化转型升级、国有企业的投资运营公司试点、混改、员工持股长效激励及并购重整等工作，先后为 100 多个项目提供咨询或顾问服务。

公司的发起人是由国家级研究机构的骨干专家和具有丰富国有企业改革、政府项目谋划及片区开发等经验的实操团队组成，同时拥有多名国家级专家、学者作为公司的专家顾问，为公司的未来发展和业务实务提供专业性指导。

公司作为国家发改委培训中心、财政部中国财政科学研究院培训中心、中国经济体制改革研究会培训中心等多家国家官方机构认可并授权的专业化机构，长期为地方政府及平台公司开展“两新一重”、城市更新、片区开发及未来社区的策划等进行专业授课，为中央直属和地方所属国有企业开展国有企业改制、混合所有制改革、工资与薪酬、员工持股与股权激励等专业授课，为地方政府投资项目和国有企

业改革提供智力保证和经验传授。累计培训学员数万人，涵盖我国所有的省、市、自治区。公司已经成为我国在企业培训和智库领域屈指可数的专业化机构，受到了普遍认可和好评。

公司除开展专业化培训外，一直深入一线开展具体业务，从而形成业务理论与实践的真正有机结合。公司在业务开展过程中，实行“高起点、精专业、强落地”的原则，充分发挥专业化团队的业务实操经验、理论知识、资源优势，极力促成服务项目的有效落地。

提供的主要产品和服务包括：

序号	业务领域	序号	业务领域
1	政府融资平台公司市场化转型升级暨高质量发展咨询	8	国有资本投资运营公司组建及管控咨询
2	国有企业改制、国企混改、并购重组及上市咨询	9	片区综合开发项目全流程咨询
3	国企员工持股与中长期激励体系设计	10	政府项目投融资模式的策划与包装
4	集团管控模式及公司治理结构设计	11	政府专项债券咨询服务
5	国有企业“十四五”战略规划设计	12	政府和社会资本合作（PPP）项目咨询
6	人力资源管理规划	13	政府基金与投行金融服务
7	国资监管权责清单、授权放权清单、外部董事及职业经理人管理办法、落实董事会职权及经理层的授权等配套政策落地咨询	14	国有企业长期顾问咨询服务

## 二、平台公司转型升级暨高质量发展的必要性

### （一）从政策法规层面，平台公司必须转型

在金融强监管、融资渠道逐渐收紧的新形势下，各种政策法规接连发布。从国务院 2014 年 43 号文开始，国家已经严格要求平台公司必须剥离融资职能，实行市场化转型，不得再为地方政府进行融资。进入 2017 年后，国家的政策更是密集出台，尤其通过 50 号文、87 号文、194 号文等文件，明确提出了平台公司必须转型。特别是中共中央 27 号文和财经 23 号文中，不仅对地方政府和平台公司进行了严格要求，更是严禁国有金融机构和央企国企为地方政府和平台公司提供各类违规融资。一系列严控规定，直接围堵了地方政府、融资平台、中介公司、金融机构之间的资金链，造成“金融机构有钱不敢借，融资平台公司没钱不敢要”的局面。

### （二）从长期发展来看，平台公司转型升级已势在必行

在地方投融资模式重构的大趋势下，地方政府将加快构建以地方政府债券和合规 PPP 模式为主的新投融资模式。与此同时，由于对政府违规违法举债的约束，以及对官员考核机制转型之下，地方政府投资规模将会明显收缩。因而，部分实力较弱的平台公司未来业务前景和发展空间都将会受限。如果平台公司不进行相应转型升级，增加自身造血机制，消除债务隐患，力争在地方政府重塑投融资模式过程中占据有利地位，未来势必面临被淘汰的风险。在这个大趋势、大变化之下，政府融资平台公司短期融资来源受到了较大影响，而长期可持续和自身造血是平台生存之本，转型升级是势在必行。

### （三）深化转型是新一轮国企改革的必然要求

2015年《中共中央国务院关于深化国有企业改革的指导意见》（中发[2015]22号）的发布，标志着新一轮的国企改革从中央到地方全面展开。此后，国务院及各部委、地方政府都出台了一系列的配套政策，形成了本轮国企改革的1+N完整政策体系。如《国务院关于国有企业发展混合所有制经济的意见》（国发[2015]54号）、《国务院办公厅关于进一步完善国有企业法人治理结构的指导意见》（国办发[2017]36号）、《国务院关于改革国有企业工资决定机制的意见》（国发[2018]16号）等文件从法人治理结构、现代企业制度、工资改革等各个方面对本轮改革的要求与重点进行了规定。

本轮的国企改革要求国有企业建立产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度，做强做优做大国有企业，增强国有经济的活力、控制力、影响力、抗风险能力。平台公司作为地方政府的重要国企类型，承担着地方政府的战略投融资功能以及城市公共服务、产业支撑等战略任务，在本轮国企改革中是重要的改革对象，必须要抓住本轮国企改革的契机，加快自身的转型与发展。

### （四）转型期限已经刻不容缓

进入2018年从部分省份到中央已经明显释放了融资平台转型期限的信号，转型步伐已经明显提速。

1、湖南省于2018年5月11日颁发了《关于清理规范政府融资平台公司管理的通知》（代拟稿），《通知》规定，“各地要抓紧开展对平台公司的清理工作，2018年12月底前完成压减三分之二的任务，

2019 年全面达标。省政府性债务管理工作领导小组办公室将对此开展专项检查，未达标的地方责成限期整改。”

2、陕西省财政厅于 2018 年 7 月 6 日印发了《关于推进我省融资平台公司转型发展的意见》，《意见》规定，“各市县务必尽快逐笔审核，摸清政府融资平台公司的资产、负债等具体情况，把政府和企业的责任分清，原则上去年底前完成清理摸底工作、提出清理整改方案。”

3、中共中央国务院于 2018 年 7 月 29 日下发《关于防范化解地方政府隐性债务风险的意见》，9 月 13 日，中共中央办公厅国务院办公厅下发《关于加强国有企业资产负债约束的指导意见》，禁止平台公司继续承担政府项目的融资职能，要求分类推进融资平台公司市场化转型，明确转型时限要求。支持转型中的融资平台公司及转型后市场化运作的国有企业依法合规承接政府公益性项目，实行市场化经营。国务院办公厅出台《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）明确规定，在不增加地方政府隐性债务规模的前提下，按照一般企业标准对被划分为“退出为一般公司类”的融资平台公司审核放贷。

由此可见，平台转型已经不是“明天”要做的事情，而是“今天”要做的事情。并且，越早转型，手续和流程将更加简便，政策倾斜力度更大。若耽误下来，政策越来越规范，平台转型必然是增加难度和复杂程度。

### **（五）市场化转型是平台公司作为社会资本方参与 PPP 项目的必经之路**

作为社会资本方开展 PPP 业务，从而获得项目的主动权和较大收

益，一直是平台公司的重要战略目标，这种目标的实现，平台转型是完全的前提条件：

一方面，国办发【2015】42号指出“大力推动融资平台公司与政府脱钩，进行市场化改制，健全完善公司治理结构，对已经建立现代企业制度、实现市场化运营的，在其承担的地方政府债务已纳入政府财政预算、得到妥善处置并明确公告今后不再承担地方政府举债融资职能的前提下，可作为社会资本参与当地PPP项目。

另一方面，财政部在92号文和54号文中明确指出，地方政府融资平台公司不得作为社会资本方参与PPP项目，否则属于不合规，严格清退出库或者不得新入库。

综上，就平台公司而言，实现市场化转型升级不仅是为了未来发展的需要，更是现在的生存问题。只要平台公司进行了市场化转型，才有资格继续存在，才有能力继续发展。因此，完全有必要说，平台转型升级是没有任何商量余地的必须在当前要开展的业务。

### 三、平台转型的（初步）完成标志

#### （一）对于银监会平台名单内的平台公司

- 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
- 资产负债率在 70%以下
- 各债权银行对融资平台的风险定性均为全覆盖
- 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
- 诚信经营，无违约记录，可持续独立发展

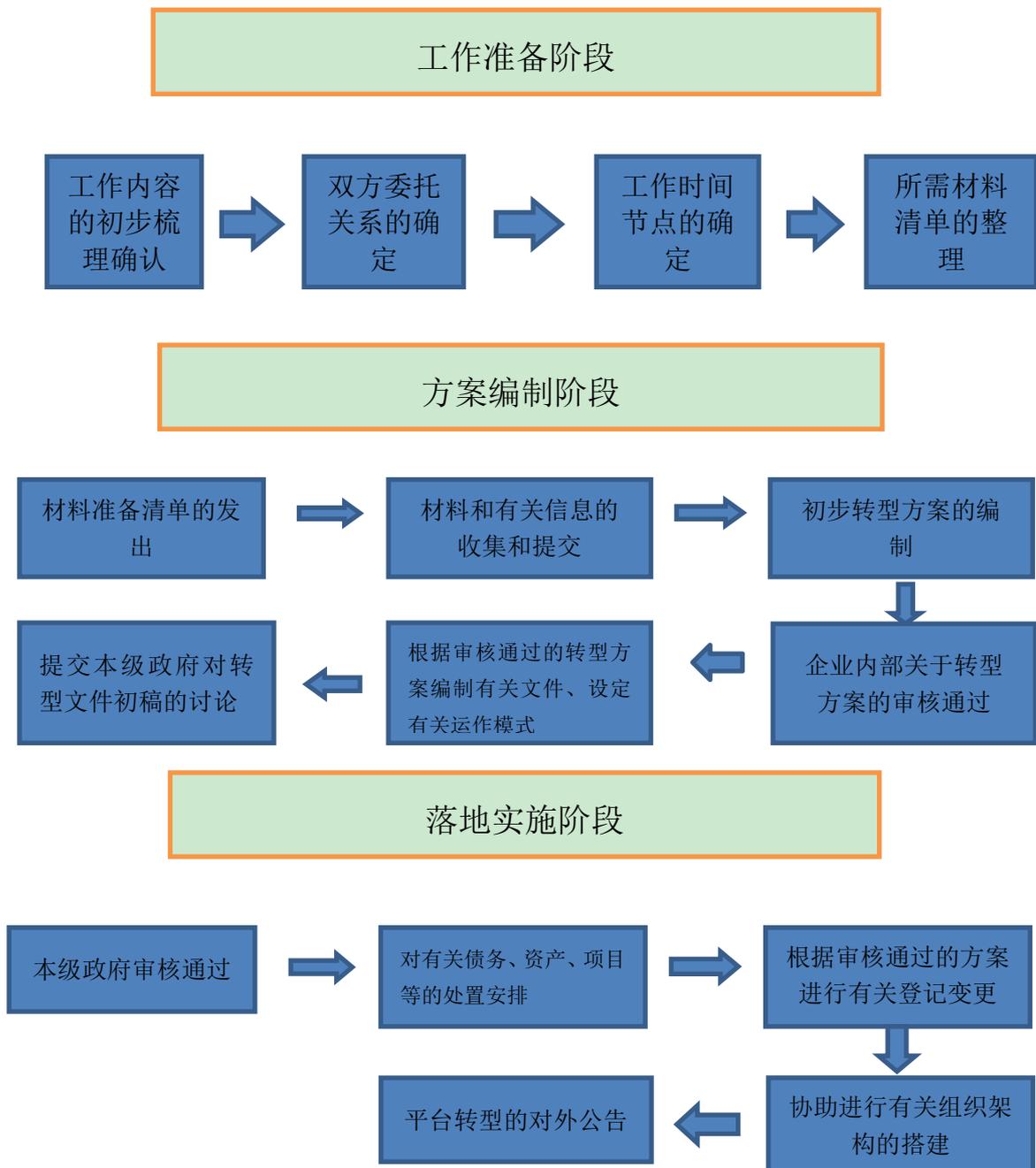
#### （二）对于非银监会平台名单内的平台公司

- 建立现代企业制度，健全公司治理结构
- 实现市场化运营
- 平台所承担的地方政府债务已纳入政府财政预算、得到妥善处置
- 公告转型脱钩

## 四、平台转型升级暨高质量发展的工作流程及内容

### （一）转型升级流程

本次转型工作共分成三个步骤：工作准备阶段、方案编制阶段、落地实施阶段。



## （二）转型升级暨高质量发展的工作内容

平台公司转型升级工作紧紧围绕着财政部、银保监会等部门对平台公司脱钩转型的要求内容开展，同时更是着眼于平台脱钩后的未来发展方向和操作模式，最大程度的实现未来平台公司的可持续+造血功能，促进平台公司的做大做强。

鉴于此，转型升级主要包括两个部分：第一部分为平台脱钩与现代企业制度的建立阶段；第二部分为平台公司的战略规划及高质量发展阶段。具体如下：

### 1、平台公司与政府的脱钩和基础性转型

#### ● 转型前期整体方案设计

- （1）投融资平台公司整体转型方案设计；
- （2）提供政策咨询（产业政策、行业政策和税收、金融等方面），为投融资平台公司转型理清政策思路，破解政策风险；
- （3）拟定整体投融资模式和机制设计；
- （4）拟定平台公司法人治理规范化设计方案；
- （5）拟定平台公司转型人员身份和薪酬福利策略。

#### ● 债务的化解处理

按照“分类处置”原则，在对融资平台公司存量债务进行分类的基础上，提出每类债务处置及化解的思路及对策。

（1）经清理甄别认定的存量地方政府性债务及截止 2014 年底没有认定的公益性项目需要财政偿还的债务（省级认定）处置方案

（2）地方政府隐性债务的处置方案

(3) 其他需要关注债务的处置方案

(4) 融资平台公司自身债务的处置方案

● 资产的剥离与整合

(1) 彻底分析平台公司现有资产的属性，对资产进行公益性资产和经营性资产的区分

(2) 分析资产取得来源的合法性和合规性

(3) 公益性资产剥离的方式及处置安排

(4) 银行债权转股权的方案设计

● “四资”注入、合并报表成立集团

(1) 对政府“四资”情况进行调查摸底、建档造册，并依据“四资”的类别、隶属关系、资产状况等，制定注入方案

(2) 完成对拟注入各子公司资源、资产、资本和资金划转的内部决策和审批程序

(3) 成立集团，完成对子公司股权划转的审批手续

(4) 完成集团与其子公司的财务报表合并

● 辅助转型脱钩流程

按照 42 号文、50 号文规定辅导协助平台顺利与政府脱钩，满足平台公司合法合规作为社会资本参与 PPP 项目的条件，主要包括：

(1) 协助平台公司编制脱钩方案并报政府审核通过

(2) 明确对有关债务、资产、项目等的处置安排

(3) 根据审核通过的方案进行有关登记变更

(4) 协助进行有关组织架构的搭建

(5) 协助平台公司对外脱钩公告

## 2、平台公司的高质量发展

### ● 战略发展规划

- (1) 公司整体发展背景分析与研究
- (2) 核心战略方向及战略目标规划
- (3) 核心业务模式及业务结构规划
- (4) 战略实施步骤、重点工作分解及保障措施

### ● 顶层架构设计及组织运营体系

- (1) 法人治理结构设计及管理层激励方案
- (2) 董事会、监事会议事规则
- (3) 集团及子公司组织架构及管理体系设计
- (4) 基于业务拓展与劳动定额的岗位及人员编制科学规划设计
- (5) 部门及岗位职责界定
- (6) 集团管控核心职责界面
- (7) 核心业务流程、管理制度设计

### ● 人力资源管理

- (1) 人才发展规划设计
- (3) 人员身份转变及人才薪酬福利体系搭建
- (3) 岗位设计与任职资格体系、招聘管理、人才素质评价体系、薪酬体系、绩效考核体系、员工职业发展体系、培训管理体系、高管激励机制等

### ● 1+N 重组整合方案

- (1) 重组方案整体架构设计
- (2) 业务整合重组方案
- (3) 资产及资源整合重组方案
- (4) 机构整合重组方案

- 投融资规划及模式设计
  - (1) 融资模式研究
  - (2) 区域投融资机制设计
  - (3) 融资渠道总体设计规划
  - (4) 重点建设项目梳理、融资需求及解决方案

## 五、转型升级服务模块构架

根据平台转型升级的业务特点及自身实际情况，可采用（省、市、县）分级模块制体系，具体如下：

### （一）业务模块

编号	模块名称	模块工作内容	转型板块
A	公司债务处置与资产重组方案	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 债务的处置化解方案</li> <li>● 公益性资产的剥离方案</li> <li>● “四资”注入、重组方案</li> <li>● 辅助转型脱钩流程</li> </ul>	省级口 市级口 县级口
B	公司战略发展与规划	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 公司整体发展背景分析与研究</li> <li>● 核心战略方向及战略目标规划</li> <li>● 核心业务发展流程策划与设计</li> <li>● 战略实施步骤及重点工作分解</li> <li>● 核心战略保障措施设计</li> </ul>	省级口 市级口 县级口
C	现代企业制度的建立	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 法人治理结构及激励方案</li> <li>● 集团及子公司组织架构及管理体系设计</li> <li>● 部门及岗位职责</li> <li>● 集团管控核心职责界面</li> <li>● 核心业务流程、管理体系设计</li> </ul>	省级口 市级口 县级口
D	投融资规划及模式设计	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 投融资模式研究</li> <li>● 区域投融资机制设置</li> <li>● 融资渠道总体设计规划</li> <li>● 重点项目梳理、融资需求及解决方案</li> </ul>	省级口 市级口 县级口

E	人力资源管理与绩效考核	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 人才发展规划设计</li> <li>● 人员身份转变及人才薪酬福利体系搭建</li> <li>● 岗位设计与任职资格体系、招聘管理、人才素质评价体系、薪酬体系、绩效考核体系、员工职业发展体系、培训管理体系、高管激励机制等</li> </ul>	省级口 市级口 县级口
F	1+N 重组整合方案	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 重组方案整体架构设计</li> <li>● 业务整合重组方案</li> <li>● 资产及资源整合重组方案</li> <li>● 机构整合重组方案</li> </ul>	省级口 市级口 县级口
G	常年转型顾问	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 为平台公司的自我转型操作提供流程介绍、设计和策划</li> <li>● 对涉及的文件进行必要性指导与审核</li> <li>● 对战略发展规划提供指导和意见</li> <li>● 对转型后的业务操作模式提供意见</li> </ul> <p>(注：本模块与 A\B\C\D\E 模块为互斥性选择，各种文件的撰写、业务的分析由平台公司操作，我们提供辅助性意见)</p>	省级口 市级口 县级口

## (二) 服务方式

### 1、标准型内容

包含平台公司市场化转型升级的常规全流程服务，即【模块 A】+【模块 B】+【模块 C】+【模块 D】+【模块 E】+【模块 F】。

### 2、定制型内容

平台公司根据自身不同的业务需求，选择【模块 A】、【模块 B】、【模块 C】、【模块 D】、【模块 E】、【模块 F】之间的任意组合，或者选

择单一模块业务，价格按照该模块收取。

### 3、顾问式服务

专指【模块G】的服务内容，在此服务中，我们主要提供建议和审核意见，主要的撰写工作、资料收集整理工作、业务分析等工作均由平台公司完成。

## 六、政府融资平台转型升级部分业绩案例

四川省乐至县平台公司市场化转型咨询项目  
陕西省三原县平台公司市场化转型咨询项目  
云南省昆明市晋宁区国有资产运营公司咨询项目  
山西省综合改革示范区咨询项目  
河南省洛阳新安平台公司市场化转型咨询项目  
湖南省怀化洪江市平台公司市场化转型咨询项目  
云南省水富市城投集团市场化转型咨询项目  
陕西省西乡平台公司市场化转型咨询项目  
陕西省留坝平台公司市场化转型咨询项目  
贵州省铜仁碧江区平台公司市场化转型咨询项目  
河南省通许平台公司市场化转型咨询项目  
湖北省江陵平台公司市场化转型咨询项目  
湖北省广水市城投公司市场化转型咨询项目  
山东省淄博高新区平台转型重组咨询项目  
陕西省泾阳平台公司市场化转型咨询项目  
陕西省卤阳湖平台公司市场化转型咨询项目  
河南省濮阳交通运输集团重组咨询项目  
河南省武陟投资集团转型升级咨询项目  
吉林省通化圣东投资有限公司转型咨询项目  
内蒙古伊金霍洛旗城建集团市场化转型咨询项目

- 内蒙古通辽市经济技术开发建设有限公司转型咨询项目
- 四川省成都天府水城环保投资集团有限公司转型咨询项目
- 内蒙古鄂尔多斯市水务投资控股集团有限公司转型咨询项目
- 鄂尔多斯市东胜城市建设开发投资集团有限公司转型咨询项目
- 湖南省鹤城工业集中区投融资平台公司转型咨询项目
- 怀化省锦园投资开发建设公司转型咨询项目
- 山东省日照市北经济开发区投融资平台公司转型咨询项目
- 河南省孟州投融资平台转型咨询项目
- 江西省萍乡市经济开发区汇丰投资有限公司转型咨询项目
- 甘肃省华亭县融资平台公司转型咨询项目
- 内蒙古巴彦淖尔市城市发展投资有限公司转型咨询项目
- 吉林省长春新区龙腾集团转型咨询项目
- 广东省肇庆市鼎湖区国盛集团转型升级咨询项目
- 山东省济南市平阴县平台转型重整咨询项目
- .....