
上海“城投模式”与城市更新

对接赋能研究

庞一敏¹

（上海城投资产管理（集团）有限公司 200438）

【摘要】上海是全国城市建设投融资体制改革的先行者，也是“城投模式”的始创者。本文围绕上海“城投模式”创建背景、运行成效、改革发展、对接赋能的主线，以运作主体和标杆企业上海城投（集团）有限公司（以下简称“上海城投”）及其所属的上海城投公路投资（集团）有限公司（以下简称“城投公路”）、上海城投资产管理（集团）有限公司（以下简称“城投资产”）为研析对象，旨在城市更新的新常态下，深入地探索和推进上海“城投模式”与城市更新对接赋能的改革创新的发展战略。

【关键词】城市更新 城投模式 城市基础设施

一、“城投模式”的创建背景

“城投模式”始创于改革开放初期，孕育于城市建设投融资体制的改革创新。“城投模式”的创建和发展，走出了一条社会主义市场经济体制下城建投融资主体多元化的新路，不仅为城市建设大发展提供了重要的资金保障，也为城市经济和社会持续发展作出了独特贡献。随着时代的发展和经济运行方式的提质转型，“城投模式”的功能、内涵、运作方式等，直面与时俱进、改革创新的新要求。

（一）国内“城投模式”的发展历程

上世纪 80 年代以前，我国城市基础设施建设主要以政府投资为主，依靠国债或者财政收入，政府是仅有的一个投资主体，这一时期城市化进程较慢，基础设施建设相对投资占比较小，“看菜吃饭”是主要的决策基础，与经济发展需求存在较大差距。改革开放至 90 年代初，政府依旧是城市基础设施建设的投资主体，实行财政税收和行政收费并行。

随着城市土地产权制度的深化改革，深圳于 80 年代初开始征收土地使用费，用于满足城市建设的资金缺口。1990 年《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》出台，正式从政策层面推动了土地使用权的有偿出让，以此来提升政府财政收入，但从总体来看，仍不能彻底解决城市化进程中大量基础设施建设的不足。

90 年代末至今是城市基础设施开始采用多元化投资主体和融资渠道快速发展的时期。党的十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》等若干文件的相继颁布，为城市基础设施建设多渠道资金来源和市场化运作提供了政策支持。

作者简介：庞一敏，中级经济师、工程师，上海城投资产管理（集团）有限公司行政人事部（董事会办公室）副总经理（副主任）。

这一阶段的特点是城市基础设施建设不断加快，投资效率得到进一步提升，各城市均成立服务于城市建设的国有企业，作为本市基础设施建设的投融资主体，进行市场化操作。

（二）上海“城投模式”的发展历程

上海在建国后至 80 年代的中后期，财政体制先后经历了“统收统支”和“比例分成”两个阶段。在很长一段时间内，受制于政府性建设资金的缺乏，城市发展受到严重制约，城市基础设施一直被放在“配套”“辅助”的地位。随着上海城市建设高潮的到来，“有多少钱就搞多少建设”的思维模式和传统体制已不能适应城市建设发展的形势和要求。改革城市建设投融资体制，拓展投融资渠道势在必行。

为了顺应城市的大建设、大发展对城市建设资金大规模投入的需求，上海致力改变长期以来城建投融资由政府“统包总揽”的做法，在城建资金的筹措方式、管理模式、运作形式等多方面进行了深化改革。1988 年，上海城市建设投融资体制进行了一次重大改革，根据财权和事权相一致的原则，成立了上海城市建设基金会，集中管理政府用于城市建设和维护的各类资金，包括每年市财政预算内安排的城市建设资金和城市维护资金，各类政策性收费资金。

通过各项资金的统一管理，集中有限的资金建设一些重大项目，一定程度上局部改变了城市落后面貌。1992 年，上海提出进一步深化城市建设投融资体制改革，以突破“量入为出”的传统的城建投资模式。同年 7 月，在原城市建设基金会的基础上，成立了其时全国第一家城投类公司上海城市建设投资开发总公司，与原基金会（改名为基金管理办公室）合署办公，标志着上海城市建设投融资新模式的形成。

二、上海“城投模式”的运行成效

（一）立足城市发展理念，强化企业城市建设主体责任

上海“城投模式”的创建，加快推进了城市基础设施重大项目的建设，促进了城市建设与市场的接轨，有力形成了“政府引导、社会参与、市场运作”的投融资新格局。作为上海“城投模式”运作主体和标杆企业的上海城投，在成立后的初始运行阶段，通过以业养业、发行企业债券、转让存量资产、向国内外商业银行贷款、间接利用外资等方式筹措资金，投资建设了一大批重大城市基础设施项目。

其后不断做实做强，乘着资本市场、金融市场持续发展的东风，为城市基础设施建设筹措资金，“以一元财力资金，撬动三元社会资金”。29 年来投资金额总计达 5700 多亿元，出色地完成了包括高架道路、地铁、高速公路、越江桥隧、中心绿地、公交场站、水务、煤气、环卫等 270 多项市重大工程投资建设任务，为上海的城市建设做出了重大贡献。

（二）聚焦改革发展要求，强化企业市场竞争主体地位

上海城投在企业发展战略定位上，按照社会主义市场经济的要求，面向市场主动求变，企业由最初的“是上海市政府为了解决城市发展建设资金问题而在全中国率先组建成立的投融资平台公司，是代表市政府进行城市建设相关资金的投资、融资，建设和管理的代融资主体、项目实施的执行者、项目资金运用的管理者和项目后评估的组织者”定位，向市场化经营的企业集团转型，通过资产重组、上市、引资等战略转型策略，创新企业运营模式，不断拓展经营平台和产业链。

2008 年，上海城投将旗下主要的优质资产即环境板块和房地产板块注入上市平台，而后逐步将水务板块置换出上市主体，从而将上市公司打造成为集团旗下主要经营性资产的经营平台，实现集团经营性资产的整体上市。2013 年，上海城投的功能定位明确为专业从事城市基础设施投资、建设、运营管理的特大型国有企业集团，并构建了路桥、水务、环境、置业等四大业务组

成的核心板块。

（三）深耕城市保障能力，强化企业服务人民根本属性

除城市基础设施建设任务之外，上海城投还承担着中心城区供排水保障、生活垃圾等固废处置、租赁住房保障、生态环境建设、养老服务等多领域城市运行保障工作。在供水保障方面，上海城投始终把为上海市民提供安全优质供水作为企业的生命线，探索从“源头”到“龙头”一体化管理的上海经验，通过水厂深度处理和二次供水设施接管等措施，全力提升城市供水水质、水压的保障能力。

在排水保障方面，上海城投一方面克服大量困难，加快推进竹园四期，天山、龙华、长桥污水厂初雨调蓄工程等排水项目建设，不断提升排水调蓄、输送、处理能力；另一方面，围绕生态城市建设要求，不断加强存量设施的升级改造工作；同时，结合“一网统管”建设的要求，以数字化转型为契机，强化排水精准调度能力，提升设施管理精细化水平。

在固废处置方面，上海城投抓住环境产业大发展机遇，以上海垃圾全程分类和“两网融合”为契机，集聚资源要素，延伸产业布局，扩大服务范围，积极探索新的运行模式，努力打造城市环境治理新业态；特别在突发的新冠疫情期间，上海城投承担全市近 100%的医疗废弃物和隔离区垃圾应急处置任务，采取“零接触”作业模式向境内外船舶提供船废接收服务，通过严格的闭环管理措施，无一例意外发生，有力地支持保障了城市公共卫生安全。同时，上海城投还在租赁住房保障建设、养老配套服务、城市旧改、重大活动保障等方面积极作为，勇挑重担，以服务人民为宗旨，不断强化城市保障服务的企业功能。

三、上海“城投模式”的改革发展

“城投模式”始创于我国计划经济向市场经济的转型期，不可避免地带有特定时期的烙印。作为“城投模式”运作主体的城投类公司，在相当长的一段时期，以政府性融资的职能行使着面向市场筹措投资资金的企业行为。上海“城投模式”不同程度上也存在着政企职能交错的历史印迹。

（一）把握历史机遇，推动企业转型

2014 年，根据国发 43 号文精神，启动了新一轮地方投融资体制改革，并同步实施和推进城投类公司现代企业制模式的改造工作。城投类公司在由履行政府融资职能转向企业市场化自主经营的变革中，不仅面对着主营业务上政府融资职能剥离的现实问题，更大的挑战是如何将企业生存由依靠政府的政策、资源等支撑，转为面向市场的开拓发展。

上海城投及其所属企业，在这重大转型期作出了全新战略抉择，树立和强化企业市场化竞争的经营理念，塑造企业市场化运营方式和管理模式，为上海“城投模式”注入了新内涵，同时为企业把握新机遇奠定了坚实基础。

（二）注重战略布局，实现板块融合

2014 年，上海城投实施体制改革，由全民所有制企业改制为有限责任公司，由企业法人转为公司法人，成为上海市国资委全资所有的顶层控股型国有独资公司。同年 8 月，上海城投整合了路桥板块所属公路投资公司、越江投资公司、长江隧桥公司、市政建设公司和城投高速运管中心五家企业，成立了上海城投公路投资（集团）有限公司（以下简称“城投公路”），全力实施城投公路资产管理专业化运作体系建设。

一方面高效优质地实施重大工程投资建设，为社会提供质优价廉、高效有序的基础设施和公共服务；另一方面，坚持集团化、市场化、专业化的战略定位，着力提高项目策划、融资投资、建设管理、运营服务等方面的专业能力，全面引入市场化的专业配

置和绩效评价机制。

同年9月，上海城投组建全资子公司上海城投资产管理（集团）有限公司（以下简称“城投资产”），下辖全资及控股子公司20家、参股企业22家，上海城投托管企业2家。依托系统内部资源优势，整合园区开发、土地利用、物业经营、股权管理和策略投资等业务，提升上海城投的资产经营水平和能力。

截止到2020年底，上海城投总资产规模近7000亿元，市场资信等级长期保持AAA水平，整体实力在全国同行业中位居前列。“十三五”期间，上海城投与合作银行建立“总对总”集团授信框架，授信规模突破5000亿元。融资渠道畅通、融资成本低成为上海城投重要的核心竞争力。

（三）聚焦城市建设，凸显主体地位

城投公路组建后，明确了“交通基础设施投资、建设、营运、咨询专业服务商”的战略定位，确立了特大型工程项目带动企业发展的路径，强化“创新、专业、诚信、负责”的理念，投运首年承建重大工程建设23项，完成总投资116亿元，形成“开工一批、预备一批、竣工一批”的良性循环机制和企业的核心竞争力。

2018年，承建市重大工程建设43项，年度投资达到150多亿元。2019年，承建市重大工程建设92项，年度投资400多亿元。截至2020年底，企业合并实现营业收入27.33亿元，合并总资产2065亿元。

（四）助力城市发展，拓展产业布局

城投资产运营后，围绕着不动产开发立项申报、规划设计、证照办理、工程招投标、建设管控项目等业务板块，在“十三五”时期形成了以特色土地开发为切入点、以专业化物业经租为重点、以托底保障工作为支点、以市场化发展为突破点的业务布局和发展体系。

项目开发全面发力，普陀养老项目、宝岛森林酒店项目、北横通道出风口筛网厂地块的商业开发、康桥长租房一期项目二阶段顺利实施。推进静安6街坊、普陀东新村4期、虹口18街坊、轨交14号线穿越地块、万安路等项目；完成旧区改造占地面积超过50万平方米。

资产管理成效显著，发挥好上海城投资产管理职能延伸和非上市经营性资产承载平台作用，在存量盘活、股权资产运作、投后管理等方面积极作为。同时，通过“制度+科技”，实现经营租赁和不动产信息全程掌控，并进一步深入研究具有历史风貌特征地区的旧改介入模式。

市场经营板块发挥优势，以特殊保洁扩大市场，新获机场集团围场河、卫星厅保洁等67个项目；原有业务合同续签率达98%；形成物业350处、合计33万平方米的规模。截至2020年底，企业合并实现营业收入14.2亿元，合并总资产117.52亿元。

四、上海“城投模式”的对接赋能

进入“十四五”规划期，城市更新成为我国未来城市建设发展的主要趋势并上升到国家战略层面。当前，新一轮城市更新任务面临更加艰巨、更加复杂的问题和困难，在实施城市更新行动中，要顺应城市发展规律，尊重人民群众意愿，以内涵集约、绿色低碳、可持续发展为重要路径，转变城市开发建设投融资方式，深化项目前期的可行性研究，贯彻人民城市理念，坚持生态优先，科学推进城市基础设施建设，守住城市安全底线，稳妥延续城市特色风貌，精准施策，久久为功。

（一）抓住城市发展机遇，对接“城市更新”新赋能

2021年6月，上海宣布率先成立全国最大城市更新基金，落地规模达800亿元，同时，基础设施更新、老旧小区改造等一揽子城市更新重大项目提速开工。这不仅迎来了“城投模式”创新与城市更新的对接赋能一次历史性的发展机遇，赋予了上海“城投模式”全新的历史使命，也为城投类公司——上海城投自身的改革发展拓展了空间。

上海城投将进一步融入国家战略和上海城市发展大局，在积极服务长江经济带、长三角示范区、临港新片区和“五大新城”建设中，充分发挥业态齐全、产业链完整的优势，全面提升在区域开发、城市建设中的影响力、辐射力和话语权。“十四五”投资总量预计将超越“十三五”达到4000亿元，并将产生超过2000亿元的新增融资需求。

（二）坚持人民城市理念，打造绿色建筑新格局

城投公路在“十四五”时期，聚焦打造“卓越的基础设施和公共服务整体解决方案提供商”目标，全面对标“最高标准、最好水平”，进一步扩大建设规模，计划完成投资1000亿元，建设总里程280公里，以加快完善现代化综合交通运输体系建设，通过路桥事业高质量发展有力支撑全市经济社会持续健康发展。

在战略举措上，做实规划，完善路网骨架，着力推动一系列标志性、示范性交通基础设施重大工程建设，2021年北横通道新建西段、江浦路越江隧道工程等基本完成建设；2022年S3公路（周邓公路-G1503两港大道）新建工程、S4公路奉浦东桥新建工程等项目结构贯通。同时全面践行“绿色、低碳、低影响”理念，积极打造以资源节约、生态环保、节能高效、服务提升为主要特征的绿色交通路网。

（三）统筹产业资源配置，构建保障服务新品牌

城投资产在新一轮城市更新行动中，针对新项目选择新模式，实现项目策划市场化、开发精细化和运营专业化。逐步由项目开发建设为主的核心能力向以城市更新为核心的全生命链能力转型，打造内部统一运作主体，推进资源与业务流程梳理，形成覆盖“投资、改造升级、运营、退出”全周期一体化的运作模式。

实施三个“聚焦”经营策略，即聚焦城市更新，打造“城投模式”，全力推进存量重点项目，拓展增量区域内项目，包括区域更新、特色园区建设建造、老楼升级改造等；聚焦运营管理，提供“城投方案”，围绕崇明“+生态”“生态+”发展战略。

全力推动宝岛森林酒店服务保障能级提升和打造上海城投养老等品牌；聚焦转型发展，开启“城投试点”，大力发展辐射区域大、附加值高、具有品牌优势的生产性服务型经济，构建能源公司新平台、探索员工持股等；聚焦服务主业，当好“城投管家”，围绕上海城投主业，成为体系内企业“水管家环保管家”的统一实施载体。

城市是文明的象征。城市建设关乎民心、关乎民生、关乎发展。“城投模式”的创建与发展，对国家经济发展和城市建设起到了不可或缺的作用，但是在发展的过程中也累积了不少问题。在城市更新的新常态下，“城投模式”及城投类公司要尊重城市发展规律和企业经营发展特性，对外拓展融资渠道，对内增强管理能力，以人民为中心，强化服务人民的根本属性，积极顺应人民群众对美好生活的新期待，走有特色的城投发展之路，使其继续为服务社会、服务民生作出新的贡献。

参考文献：

[1]汪巍.《我国城市建设投资公司转型发展措施浅析》[J].商讯,2020(19).

[2]陈奇星.《我国特大城市政府管理体制创新的对策研究》[J].上海行政学院学报,2005(04).