

关于政府平台公司 市场化转型发展的服务方案



北京中建科信管理咨询有限公司

2020 年 10 月

目录

一、公司基本介绍.....	1
二、平台转型的必要性.....	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，平台公司转型已势在必行.....	3
（三）转型期限已经刻不容缓.....	4
（四）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.....	6
（一）对于银监会平台名单内的平台公司.....	6
（二）对于非银监会平台名单内的平台公司.....	6
四、平台转型的工作流程及内容.....	7
（一）转型流程.....	7
（二）转型工作内容.....	8
五、转型服务模块构架.....	12
（一）业务模块.....	12
（二）服务方式.....	13
六、政府融资平台转型部分业绩案例.....	15

一、公司基本介绍

北京中建科信管理咨询有限公司（以下简称“中建科信”）是一家在中央严控地方债务的新形势下，以政府投融资平台转型、新规则下 PPP 业务、政府产业基金业务为主要发展方向的专业化公司。

公司是中建科信集团所属的专业管理咨询公司，北京中建科信管理咨询集团公司(以下简称：中建科信集团)2006年创办，目前集团拥有四家专业咨询公司，九家分公司，员工300余人，发展至今，已形成企事业单位全方位的综合服务平台。致力于行业会议、职业教育、高端研修、国际交流等业务板块，长期与住建部、发改委、财政部、各大院校开展相关课题的战略合作。为企业和政府机构开展培训、项目咨询等一站式的解决方案。凭借全产业、全方位服务优势，积极把握市场需求，形成了强大行业主导力。截止 2019 年底，组织各种研讨会、培训班8000 余场次；累计服务 80 余万人次，会员单位1000 余家。长期开设工程造价、成本管理、招投标、工程合同、建筑技术、棚户区改造、PPP、营改增、投融资、项目管理、平台转型、等专题培训，为企事业单位开设项目诊断、平台转型、顾问服务、资产整合、债务处置、棚改项目、集团管控、项目申报、项目融资、项目管理、项目实施方案等咨询和顾问服务，拥有雄厚的一线师资资源。

公司除为各地方政府提供专业化培训外，一直强调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

团队的多年业务实操经验、理论知识、资源优势，极力促成所操作项目的有效落地。

公司长期致力于政府融资平台公司转型、国有企业改革和 PPP 模式的咨询与实践，尤其是在隐性债务处置（债转股）、平台公司投融资模式重构、企业战略规划、资产重组（四资注入及公益性资产剥离）、国企混改及 PPP 咨询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、高新企业的并购重整和融资，先后为 100 多个 PPP 项目提供咨询或顾问服务。

二、平台转型的必要性

（一）从政策法规层面，平台公司必须转型

当前金融强监管、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，融资平台公司有钱不敢要”的局面。

（二）从长期发展来看，平台公司转型已势在必行

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，由于对政府违法违规举债的约束，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，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，转型是势在必行。

（三）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核查，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。

（四）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

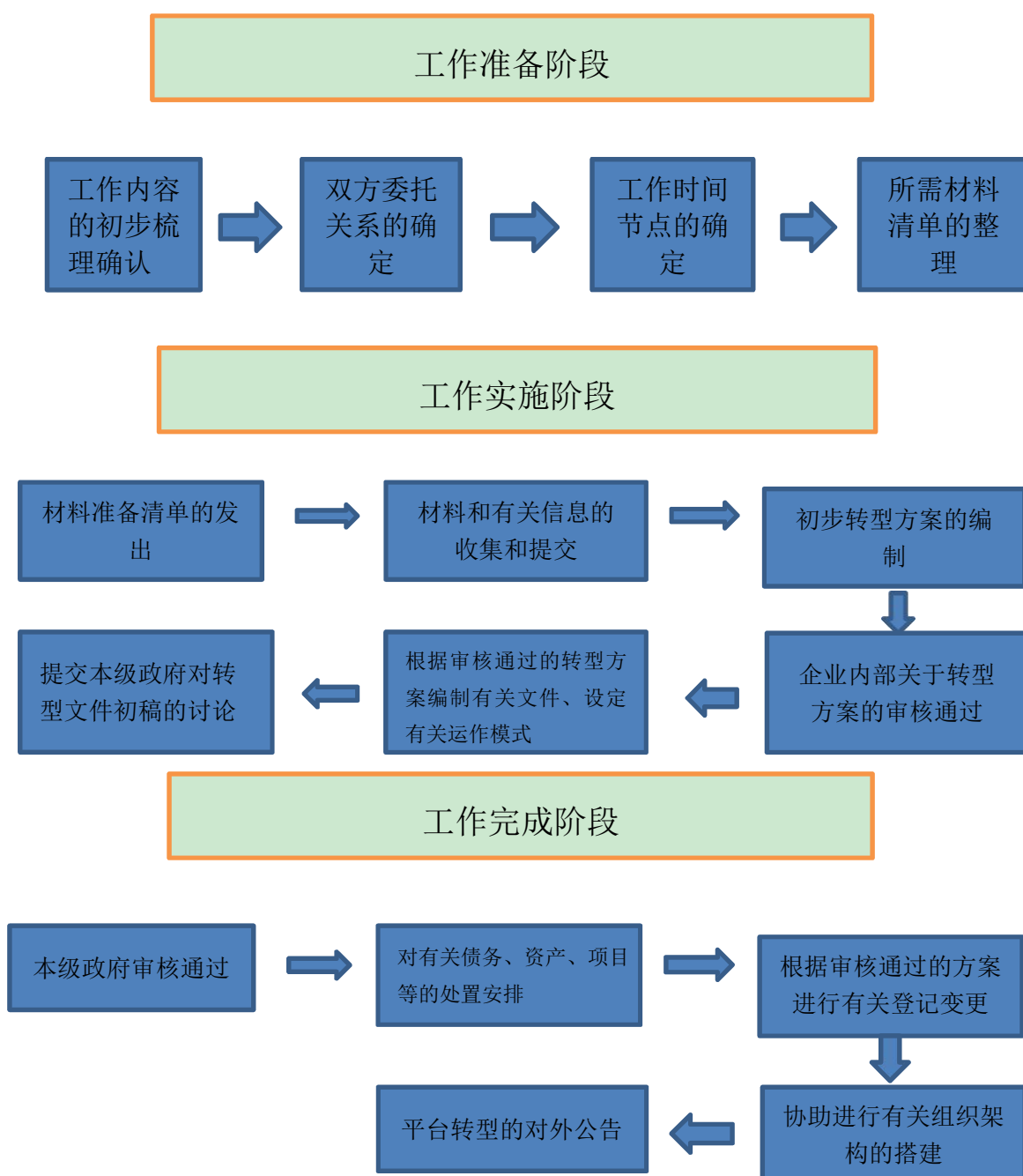
（二）对于非银监会平台名单内的平台公司

- 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、平台转型的工作流程及内容

（一）转型流程

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）转型工作内容

平台公司转型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未来战略发展与定位阶段。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、平台公司的战略发展

● 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) 战略实施步骤及重点工作分解

● 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、转型服务模块构架

根据平台转型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 所属（省级口、市级口、县级口）级平台公司

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"> ● 债务的处置化解方案 ● 公益性资产的剥离方案 ● “四资”注入、重组方案 ● 辅助转型脱钩流程 	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"> ● 公司整体发展背景分析与研究 ● 核心战略方向及战略目标规划 ● 核心业务发展流程策划与设计 ● 战略实施步骤及重点工作分解 ● 核心战略保障措施设计 	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"> ● 法人治理结构及激励方案 ● 集团及子公司组织架构及管理体系设计 ● 部门及岗位职责 ● 集团管控核心职责界面 ● 核心业务流程、管理体系设计 	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"> ● 投融资模式研究 ● 区域投融资机制设置 ● 融资渠道总体设计规划 ● 重点项目梳理、融资需求及解决方案 	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"> ● 人才发展规划设计 ● 人员身份转变及人才薪酬福利体系搭建 ● 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 	省级口 市级口 县级口
F	1+N 重组整 合方案	<ul style="list-style-type: none"> ● 重组方案整体架构设计 ● 业务整合重组方案 ● 资产及资源整合重组方案 ● 机构整合重组方案 	省级口 市级口 县级口
G	常年转型顾 问	<ul style="list-style-type: none"> ● 为平台公司的自我转型操作提供流程介绍、设计和策划 ● 对涉及的文件进行必要性指导与审核 ● 对战略发展规划提供指导和意见 ● 对转型后的业务操作模式提供意见 <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、政府融资平台转型部分业绩案例：

河南洛阳新安平台公司市场化转型咨询项目

湖南怀化市洪江市平台公司市场化转型咨询项目

云南水富市城投集团市场化转型咨询项目

陕西西乡平台公司市场化转型咨询项目

陕西留坝平台公司市场化转型咨询项目

贵州铜仁碧江区平台公司市场化转型咨询项目

河南通许平台公司市场化转型咨询项目

湖北江陵平台公司市场化转型咨询项目

湖北广水市城投公司市场化转型咨询项目

山东淄博高新区平台转型重组咨询项目

陕西泾阳平台公司市场化转型咨询项目

陕西卤阳湖平台公司市场化转型咨询项目

河南濮阳交通运输集团重组咨询项目

河南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

成都天府水城环保投资集团有限公司转型咨询项目

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

长春新区龙腾集团转型咨询项目

广东肇庆市鼎湖区国盛集团转型升级咨询项目

山东济南市平阴县平台转型重整咨询项目