

# The establishment path and operation of local government industrial companies in socialism with Chinese characteristics

## Research on ideas

Zhidong Guo<sup>1</sup> Xuewang Sun<sup>2</sup>

1. Tianjin Jizhou Urban Investment Company, Tianjin, 301900, China

2. Tianjin Jizhou District Party School, Tianjin, 301900, China

### Abstract

It has become the preferred practice for some frontier provinces and cities to create a new socialist industrial company with clear property rights and equity relationship and no debt burden to play the main role of capital integration, industrial investment, scientific management and income based debt in Chinese path to modernization construction when the country restricts the financing of local government urban investment companies to carry out urban infrastructure construction, and make full efforts to plan for the new era of fiscal and financial joint efforts to resolve local government debt, closely conform to the guidance of the national industrial upgrading policy, and create a new socialist industrial company with clear property rights and equity relationship and no debt burden. This article elaborates on the scientific path and methods for the establishment of industrial companies, including the criteria for selecting parent companies, determining the long-term goals of industrial companies, analyzing the strategic tasks of industrial companies, and the process and procedural requirements for the establishment of industrial companies. It also analyzes the operational requirements, methods, and revenue generating debt strategies for industrial companies, as well as the risk prevention and control system for their operation. This provides a reference for the establishment and operation of industrial companies by local governments.

### Keywords

Industrial companies create paths, long-term goals, strategic tasks, operational requirements, risk prevention and control

# 中国特色社会主义地方政府产业公司创设路径及运营化债思路研究

郭志东<sup>1</sup> 孙学旺<sup>2</sup>

1. 天津市蓟州城投公司, 中国·天津 301900

2. 天津市蓟州区委党校, 中国·天津 301900

### 摘要

在国家限制地方政府城投公司融资进行城市基础设施建设, 全力谋划地方政府债务化解的财政金融合力攻坚新时代, 紧密契合国家产业升级政策导向指引, 创设产权股权关系清晰无债务包袱的新型社会主义产业公司在中国特色现代化建设中发挥资金融合、产业投放、科学管理、收益化债的主力军作用已成为一部分前沿省市的首选做法。本文深入阐述了产业公司创设的科学路径及方法, 对产业公司创设母公司选择标准、产业公司远景目标确定、产业公司战略任务分析、产业公司创设流程及手续要件等方面进行了阐释, 就产业公司运营要求、运营方法及运营收益化债思路、运营风险防控体系进行了分析, 为地方政府产业公司创设及运营提供了思路借鉴。

### 关键词

产业公司 创设路径 远景目标 战略任务 运营要求 风险防控

## 1 序言

产业公司是指那些具有某种同类属性、在特定行业中从事生产、加工、服务或技术研发等经济活动集合的公司或

企业, 一般是一个地区或行业内相关企业或公司的总称。这些企业或公司主要目标是通过特定产业的深入研究和精准把握, 实现产业的持续发展, 并获取经济收益; 通过产业集合在一起, 形成特定的产业链或产业集群, 共同推动某一产业的发展和创新。产业公司具有专业化经营、规模化生产、市场化定位发展的显著特点, 在政府化债轻装发展的新时代政治要求下, 深入研究产业公司创设要求及路径, 制定科学高效的产业运营发展战略目标及方向, 为中华民族强国建设

【作者简介】郭志东(1974-), 男, 中国天津人, 博士, 正高级审计师、正高级经济师, 从事金融及政府债券研究。

运营好产业公司可持续发展，推进中国产业经济跨越式发展具有重要的现实意义和深远的指导意义。

## 2 新时代政府产业公司战略任务目标

党的二十大报告鲜明指出：“加快构建现代化产业体系，推动战略性新兴产业融合集群发展”，为新时代产业公司集群化规模化发展明确了方向；2024年1月在北京召开的全国地方国资委负责人会议中再次强调：“要积极有序发展战略性新兴产业，积极培育孵化未来产业，更好服务建设现代化产业体系”；《关于金融支持融资平台债务风险化解的指导意见》（国办发〔2023〕35号）文件进一步明确“第三类普通国有企业可以新增融资但是债务自己负责偿还，债券融资不受限制”，而该类企业的资产负债表中主要是产业类资产，具有较好的收入和利润水平，承接各类金融资源、融通产业资本的职能，也就是我们所说的以产业高质量发展盈利为主的新时代产业公司类企业。由国家产业政策及金融强国政策要求我们可以清晰地知道，新时代政府产业公司主要以促进产业结构升级、高效解决融资难题推进国民经济持续稳定发展、保障民生福祉供给需求为核心战略任务，在此基础上配合35号文“一揽子化债”方案举措要求，以不断增加政府财政收入偿还政府债务的模式推进政府化债工作在规定的时限内顺利完成，为强国建设轻装前行经济可持续发展奠定坚实的发展基础。国家一二三产业的可持续发展是强国建设的根本经济基础，产业公司必须以“立足发展实体经济，推动国有企业加快传统产业转型升级，大力发展战略性新兴产业和未来产业，有力支撑我国现代化产业体系建设”为己任，为实现中国特色社会主义现代化强国而不懈努力奋斗。

## 3 新时代政府产业公司创设前提条件

新时代产业公司的创设不是随意申请领照就可以作为产业公司开展业务履行职责的，而是要满足特定的创设条件和实力前提才能按照国家法定要求进行申办创立、开展业务为国家产业升级、经济发展做出新时代的卓越贡献的。具体说来，新时代产业公司创设建立的前提条件主要有以下几点：

### 3.1 产业公司主体标准的确定

新时代产业公司主体选择标准为“没有隐性债务、不在国家3899名单之内，没有发债历史，并且具有一定产业经营基础的公司或企业”。这一标准下的主体公司因为没有隐性债负担可以为产业发展科学融资助力而不受限制，是保障产业公司开展良性经营、可持续发展的基础性标准。如果是满足这一标准的子公司亦可以成为产业公司主体，只是需要将其进行股权上划，使其成为政府部门或地方管委会全资持股的国有企业，然后再进行产业类国企或公司的创建设立。

### 3.2 产业公司资产整合的要求

产业公司资产整合是指产业公司或企业对其拥有的各

种资产，包括有形资产（如固定资产、存货等）和无形资产（如专利、品牌等），进行重新组合和配置，以实现资产的协同效应和价值最大化。新时代产业公司创设重要前提之一就是按照业务发展路径进行资产整合，剥离整合前的非核心业务，对整合前的不良资产予以处理并重组优质资产，使整合后的产业公司资产的运营质量和效率显著提升。产业公司资产组合一般要求选择具有地方国企身份优势和一定垄断属性的产业资产入手作为整合对象并直接涉足该项产业生产经营研发谋求产业高质量发展，或者通过为国家政策扶持的产业提供配套载体、资金投入、数据资源、资源赋能等服务来为这些民生新兴产业发展提供根本支持。产业公司可以涉足的产业要求避开完全竞争类产业，以金融、绿色产业、交通产业等国有企业发挥身份优势的产业为主，通过整合小贷及担保等国有金融企业股权、风电及分布式光伏等新能源资产、交通规划设计及公路养护等交通股权资产等并组建金控公司、交通投资公司或新能源公司来实现产业高质量发展；产业公司通过提供产业孵化中心、人才公寓、标准厂房等配套载体与具有运营能力的民营企业资本合作推进产业园区服务业务，或通过组建产业基金为地区主导产业提供资金支持来实现国家重点民生及国防产业的可持续发展 和高质量发展提升。

### 3.3 产业公司资产收入的结构要求

产业公司资产收入结构严格受到《关于金融支持融资平台债务风险化解的指导意见》（国办发〔2023〕35号）文件中335要求的约束：要求产业公司的非经营性资产（城建类资产）占总资产比重不超过30%，非经营性收入（城建类收入）占总收入比重不超过30%，财政补贴占净利润比重不得超过50%。这一资产收入结构性要求科学地将城市建设业务从产业公司的核心业务中剥离出来，强调了产业公司推进产业结构优化、促进产业高质量发展的核心功能性，使公司在产业高质量可持续发展过程中兼顾城市建设发展和民生工程建设，保证国民经济的稳健持续提升和增长。

## 4 新时代政府产业公司创设程序要求

政府产业公司创设要严格遵守国家《中华人民共和国公司法》《中华人民共和国合伙企业法》等法律法规的创设程序要求，严格遵循产业公司创设的前提条件进行论证分析和程序办理工作，方才能创设出更多具有产业带动作用，能够发挥产业规模化集群化影响力的新时代产业公司，在新时代中国特色社会主义经济强国建设过程中发挥出卓越的效益引领和化债支撑作用。具体说来，政府产业公司创设的程序要求主要按照如下流程步骤进行：

制定产业公司创设计划书→选择产业公司主体、资产整合模式及公司类型→注册产业公司名称→办理营业执照→开立银行账户→税务登记→社保登记→申请相关许可证→整合聘用员工完善组织架构→开展产业公司运营业务。

#### 4.1 制定产业公司创设计划书

制定产业公司创设计划书是产业公司筹建的首要步骤，是制定产业公司创思路、规划公司愿景目标及发展计划的纲领性文件，直接指导着产业公司创设工作在不同时点阶段的开展和完成，创设计划书的科学性可行性大小直接影响着产业公司创设工作开展的成败，具有重要的工作方向指引作用。产业公司创设计划书中包括的主要内容有产业市场分析、竞争分析、商业经营模式、营销策略、财务规划、产业愿景目标、产业战略目标举措等，通过制定科学高效的产业公司创设计划书，使政府对产业公司发展有一个全面的规划，为后续产业公司的运营发展、科学化债、可持续融资工作提供依据。

#### 4.2 选择产业公司主体、资产整合模式及公司类型

根据政府旗下产业公司的主导发展方向选择产业公司主体、资产整合模式，使其有利于产业公司轻装待发、出征盈利、沿着产业升级规模化提升的方向可持续发展；同时根据产业公司资产整合、合并重组的性质和规模水平，政府作为创设者选择合适的产业公司组织类型，如股份有限公司或有限责任公司等。政府根据公司组织类型的不同，分别开展相应的注册程序和组织架构配置工作。

#### 4.3 注册产业公司名称并办理产业公司营业执照

产业公司注册名称在遵守相关法律法规的规定基础上一般以产业类别及公司性质相结合而注册，如“新能源投资发展有限公司”“交通投资发展股份有限公司”等体现出产业公司主产业方向名称，且不能与目前已有的公司名称重复，按照产业公司所属级别到相应的属地工商行政管理部门进行注册办理。注册之后要到属地工商部门完成产业公司营业执照的办理工作，在提交全体股东签署的公司章程、法定代表人、董事、监事和高级管理人员的身份证明和任职文件、企业四证合一的《公司登记（备案）申请书》、住所使用证明、企业名称预先核准通知书、经营范围获得的相关批准文件或许可证件的复印件等申报要件的基础上完成产业公司营业执照的办理工作。

#### 4.4 开立银行账户并进行税务登记和社保登记

产业公司创设务必做好银行账户开立工作，作为其与外部单位进行资金往来的重要企业身份凭证。在提供营业执照正副本、法定代表人身份证原件复印件、公司法人章财务章合同专用章发票专用章、机构代码及税务登记证等材料的基础上在银行开立公司银行账户；在提供营业执照副本或其他核准执业证件原件、组织机构代码证副本及复印件、注册地址及实际生产经营地址证明、公司章程复印件、验资报告评估报告原件及其复印件、法定代表人身份证原件及其复印件的基础上到国家税务机关完成税务登记证办理工作；在向属地社会保险经办机构提供产业公司营业执照副本及其复印件、组织机构代码证书副本及其复印件、法人身份证原件及其复印件、公司法人章财务章、代办人身份证及委托证明等要件

的基础上办理完成公司社保登记手续。

#### 4.5 产业公司申办相关许可证

产业公司开展规模化产业发展业务，还要申办相关部门审核下发的行政许可证件及经营许可证件，确保产业公司业务开展的合法合规性。如交通产业公司要办理安全生产许可证、养护经营资质许可证、施工经营资质许可证、检测资质许可证等相关资格准人类资质；能源产业公司要办理安全生产许可证、高新技术企业证书、诚信供应商企业证书、能源工程施工资质证书等行业资质资格准入证书才能开展相关产业业务活动。通过完善相关行业许可证书办理工作，使公司技术力量、人员资质力量、机械设备力量不断满足市场行业管理要求，确保公司产业业务的可持续开展。

### 5 新时代政府产业公司化解政府债方法策略

政府产业公司作为国资管理的国家产业发展公司是政府引导国企创收盈利、服务人民幸福生活需要的重要保值增收部门，同时经营良好的产业公司也承担着协助政府化解公共债务难题、推进中国式现代化可持续前进的历史使命和责任担当。具体说来，政府产业公司在新时代国家治理体系中承担的化解地方政府债务的主要方法策略有以下几种模式：

#### 5.1 政府产业公司利用经营性收入偿还

产业公司经营性收入是指产业公司通过开展经常性的产业生产经营活动而取得的收益，包括产业公司在销售产品货物、提供生产技术劳务以及让渡资产使用权等日常产业活动中所产生的收入，通常表现为现金流入、产业资产的增加或负债的减少。产业公司通过在产业内规模化经营和集群化生产供应销售实现产业公司的经营性收入最大化，在留足产业再生产基金的前提下将创收的营业收入缴纳给地方政府定向用于政府债务的局部偿还，从而实现产业公司以营业收入缓解财政债务压力的支撑作用。

#### 5.2 政府向产业公司出让经营性国有资产偿还

经营性国有资产是指在社会主义市场经济中，国家以产权为基础，以提高经营性国有资产运营效益为目的，以资产的占有和使用为对象，以市场配置为主用于生产经营的资产，也称国有资产。根据经营性国有资产所处的生产经营活动领域不同它分为从事第一产业生产经营活动的国有经营性资产、从事第二产业生产经营活动的国有经营性资产、从事第三产业生产经营活动的国有经营性资产、从事新兴产业生产经营活动的国有经营性资产。政府将国有控股的林场、山场、矿产资源保护性开发等资产通过出让给产业公司进行规模化集群化经营而获得出让收益形成政府性收入定向用于政府债务的偿还，而产业公司通过获得国有资产的产权控股权与经营权而进行经营性生产活动获得经营收入，通过科学化经营实现收入与受让支出的平衡及效益增收，进而保证产业公司的可持续良性运营，为国民经济持续增长奠定良好基础。

### 5.3 政府债务转化为产业公司经营性债务偿还

政府隐性债务转为产业公司经营性债务是指将地方债务管理系统中已登记的隐性债务合规转化为产业公司经营性债务，地方政府不再承担偿还责任，以实现政府综合债务率的降低。合规转债要求隐性债务项目具有稳定现金流，产业公司通过科学高效运维隐性债务项目获取现金流收益来承担偿还责任。根据《财政部、发展改革委、人民银行、审计署、银保监会、证监会关于规范做好地方政府隐性债务变动统计工作的通知》（财预〔2019〕158号）的要求，针对将具有稳定现金流的隐性债务项目合规转化为产业公司经营性债务重大变动情况，须经主管部门审批（财政、国资、人行、金融监管等部门）并报同级党委、政府批准，然后逐级上报省级党委、政府批准后方可调减借款项目涉及的隐性债务。政府向产业公司转债的前提是债务项目的现金流能否覆盖借款本息，这是实质性条件；政府产业公司作为政府新设立的地方国有企业，需要地方政府注入和盘活所有经营性资产，如果新设的产业公司获得AA评级，则更加有助于政府转债工作的实施。

## 6 新时代政府产业公司运营策略

政府产业公司承担着为政府创收化债、促进产业结构优化升级、推动国民经济持续向好发展的历史使命，因而要求产业公司必须采取科学高效的运营策略才能确保运营决策科学正确、运营活动高效有力、运营收益持续提升。新时代中国特色社会主义政府产业公司科学高效的运营策略主要体现在如下几个方面：

### 6.1 市场定位与目标客户精准策略

市场定位是政府产业公司运营策略的核心，是公司为使产业产品在产业客户心目中相对于竞争产品而言占据清晰、特别和理想的位置而进行的安排，是产业公司为产业产品及公司品牌所确定在目标市场上所处的位置。政府通过指导新设产业公司明确自身市场定位，使产业公司服从国家及区域市场产业发展规划和提质升级目标方向，如新设创新型科技公司紧密契合国家“科技兴国”发展战略开展创新性研发，生产出满足国家尖端科技发展要求的技术产品实现营收推动经济社会可持续发展。同时明确的产业方向及专业的产业研发生产活动也将吸引更多的目标客户和投资者加入其中创造价值，实现公司与客户的合作发展共赢。作为政府产业公司务必以政府需求的产业发展方向和技术需求目标为最大客户目标，紧紧围绕国家治理需要进行产业定位和研究生产，生产出满足国家迫切需要的产业产品和产业技术来支撑国家的产业升级进步、国家交通强国战略海洋强国经济强国各项战略目标如期实现。

### 6.2 产品质量安全与服务至上精品策略

产业公司运营发展离不开产业产品与服务质量安全策略的支撑和保障，这是产业公司得以稳健运营的根基和保

证。没有可靠的产品质量保证，就不会有政府及社会各方面客户的认可和信任，更不会拿到相应的产业市场份额；没有产业公司安全生产、安全运维的保障，就不会有可靠安全的生产环境和工作环境，更不会有员工的安全归属感和创造安全感，从而导致生产氛围滑落导致生产品质低下难以满足政府和社会需求而被社会所淘汰。而只有坚持质量第一、安全至上的质量安全策略，积极贯彻全面质量管理和全过程质量管理理念，推行预防为主，生产安全、运营安全、职业健康安全、社会稳定性安全、国家保密安全的全方位安全思想，才能在百年未有之大变局中确保产业公司的高质量发展创造价值稳步提升。产业公司发展以服务于政府、社会及人民的需要为根本宗旨的，因而服务至上成为产业公司谋求发展的重要策略，没有周到精细的服务就会失去客户的信赖，更会削弱客户体验的欲望与需求，而唯有通过周到细致、多样性服务才能满足政府行政管理、社会化治理及人民群众幸福生活的各种需求，才会在针对客户差异化研发及提供产品服务中谋得产业公司的可持续发展，为社会经济发展作出巨大的产业贡献。

### 6.3 产业链延伸与产销一体化策略

产业公司作为规模化、集群化发展的一体化公司，务必要以主导产业为核心，引导产业公司向主导产业上下游延伸发展，建立起完整的产业链链条，确保核心产业从原材料制造供应到核心产业产品研发创新生产、核心产品销售及投入社会应用全过程全链条供给，从而降低产业生产成本，进一步提高产业研发生产效率，推动产业公司高效可持续发展。根据2024中央经济工作会议精神，通过“实施制造业重点产业链高质量发展行动，加强质量支撑和标准引领，提升产业链供应链韧性和安全水平”，政府产业公司加快推动上下游产业链供应链优化升级，持续开展“携手行动”促进产业内大中小企业融通创新，尤其要发挥产业公司“链主”企业的牵引带动作用，着力补齐短板、拉长长板、锻造新板，通过“以大带小、以小托大”，优化供需对接，培育壮大一批优质产业集群，打造更多有国际影响力的“中国制造”品牌，不断提升产业链供应链韧性和竞争力，从而保证中国产业经济持续向前向好发展进步。

### 6.4 专业化运营与人才兴企策略

产业公司顺利生产运营离不开具有前瞻性长远眼光的专业化运营团队支撑和国际化视野人才战略支持，这是产业公司蓬勃向上可持续发展的动力源泉。通过实施专业化经营方式便于集中产业公司所有人力、物力和财力发展本产业产品，所需的资金量相对较少，产业资金使用效率较高，同时比较容易提高产业公司声誉，获取更高利润，并且实施这种经营方式的产业公司能更认真地研究自身行业的发展前景，从而制定科学合适的发展战略，实现产业公司最大效益。通过不断吸引具有国际视野、产业发展思路、专业化管理知识和素养的高端人才进入产业公司开展工作，可以将产业前沿

理论知识转化为产业公司管理效率，不断提升产业公司运营效能和管理水平，从公司战略管理、财务管理、生产经营管理、商务管理、人力资源管理等方面发挥人才的知识经验和才智力量，实现知识转化为生产力的磅礴效应，实现产业公司蒸蒸日上蓬勃发展的经营目标。通过人才兴企战略的实施和专业化运营战略的执行，为产业公司可持续发展和经济社会效益稳步提升奠定坚实的基础。

### 6.5 企业文化凝聚发力与制度机制激励策略

产业公司可持续运营离不开产业公司企业文化的凝心聚力共同奋斗发力作用的发挥，同时也离不开公司制度机制的导向聚力齐心拼搏激励作用的影响。产业公司企业文化所包含的产业公司中的员工在从事经营活动中所秉持的“勤劳勇敢、正直善良、爱岗敬业”价值观念以及社会主义核心价值观，直接成为引导产业公司部门员工奋斗向前、拼搏向上的驱动力和原动力；产业公司制定的绩效奖励激励机制、员工为公司发展立功受奖制度直接激发了员工的产业创造力和研发力，营造了浓厚的“学习研发拼搏建功光荣、懒惰懈怠不作为可耻”的公司价值氛围，形成了各部门钻研业务、研究提高效率方法、改进提升工艺效能技术的工作氛围环境，为产业公司技术效能、管理效能、经济效能可持续发展提升奠定坚实的动力基础和机制基础。通过在产业公司中实施企业文化战略和制度机制激励战略，极大提高了产业公司员工干事创业的积极性和主动性，工作效率大大提高，为产业公司持续向上蓬勃发展奠定了坚实的基础。

## 7 结束语

政府新设财务基础条件好的产业公司配合产业提质增效高质量发展政策融资化债高效经营是新时代地方政府推动区域经济和产业经济发展的重要路径之一，在国家治理体系中必将发挥着解决民生诉求、提升民生产业效益、富民强国推进新时代可持续发展的重要作用。配合政府化债及公共事务管理运转需要而科学选择开展好产业公司的创设及经

营管理工作是当前关键的社会治理活动，需要我们严格遵循好新时代产业公司选择确立标准，严格按照产业公司运营策略及管理规律科学施策、灵活运营，真正把国家资产按照产业发展要求运营好、管理好，不断提升产业公司运营效益，为国家资产保值增值、产业结构转型升级增效作出应有的巨大贡献。

### 参考文献

- [1] 徐进桂, 广电产业转型突围“三部曲”: 产业化、公司化、资本化[J]. 东南传播, 2019(06), 33-36.
- [2] 雷荷仪, 监管收紧对地方政府隐性债务化解的影响——来自江苏省融资平台的实证与案例分析[J]. 南京大学, 2024(9), 46-49.
- [3] 梁晴, 董加兴, 山东高速产业投资公司: 打造城市建设样板工程[J]. 山东国资, 2024(11), 32-35.
- [4] 张成, 供销精准发力 产业蓬勃发展——陕西省岚皋县丰农生态农业科技发展有限公司依托产业助农增收[J]. 中国合作经济, 2024(11), 33-36.
- [5] 周书海, 张世华, 滕州市属城投类公司的产业转型与营收突破思考[J]. 山东国资, 2024(10), 30-34.
- [6] 李培升, 深化改革背景下产业资本投资公司健全市场化经营机制探索[J]. 现代国企研究, 2024(10), 41-44.
- [7] 柴国贝, 酆江涛, 谷志兴, 晋坤, 新时期航天研究院产业管理组织建设探索[J]. 航天工业管理, 2024(08), 28-32.
- [8] 张弛, 城投公司多元化经营与产业升级策略分析[J]. 山西财税, 2024(08), 35-39.
- [9] 黄聃, 综合性产业投资集团融资租赁公司的现实意义[J]. 中国战略新兴产业, 2024(03), 33-37.
- [10] 骆橙橙, 地方金融控股公司支持区域产业发展分析[J]. 投资与合作, 2024(07), 29-33.
- [11] 孙健, 关于推动公司产业振兴的思考与对策[J]. 农场经济管理, 2024(07), 29-33.
- [12] 朱志勇, 施玮, 冯潮前, 产业基金赋能集团产业发展路径探索[J]. 中国战略新兴产业, 2024(10), 28-33.