

LIANHE  
IDENTIFICATION  
EVALUATION  
IMPACT  
PLAN

# 园区发展与园区城投企业转型 专题研究

联合资信 公用评级三部 | 杨世龙 | 彭雪绒 | 谢艺菲



**联合资信评估股份有限公司**  
China Lianhe Credit Rating Co., Ltd.



## 引言

园区是我国改革开放、利用外资发展经济的产物，对推动国家经济发展起到至关重要的作用。经过 40 多年的发展，园区的功能性和运作模式已经相对成熟，部分园区通过转型升级，有很强的产业实力和创新能力。园区具有独立性和自主权，园区城投企业具有一定的造血能力。但同时，园区发展具有一定的周期性，园区发展处于衰落期阶段、产业发展前景不佳的园区，存在更大的经济、税收波动风险，甚至出现债务风险。对于园区城投企业的风险研究，更关注产业园区的发展阶段及产业发展水平、企业经营性业务和资产的盈利能力和安全性。园区城投企业转型方向多样，转型后城投企业的收入可实现增长、融资也将获得一定便利，但转型业务类型需结合园区特点和自身实际情况进行选择，需关注转型业务存在区域限制、专业门槛高、产业经营和股权投资风险及易出现债务风险隐患等问题。

## 一、园区发展情况

### （一）我国园区的发展历程

我国园区经历了 40 余年的发展，目前正处于转型升级发展阶段，园区的产业实力和创新功能不断提升，对国家经济增长的推动力较大。2021 年，国家级高新区和国家级经开区的 GDP 总量达 29 万亿元，占国内生产总值比重达 25.3%。同期，全国综合保税区进出口总值占全国外贸进出口值的 15.1%。

从我国园区的发展现状来看，可以将园区定义为，一个国家或地区根据经济发展战略需要，划出一定区域，实行一定的产业鼓励政策，由政府或政府委托单位对发展规划、产业导向、公共基础设施等进行统一规划、统一建设、统一管理和统一经营的区域。

我国经济园区经历了 40 余年的发展，可大致将其分为初步探索阶段、起步阶段、成长与快速推进阶段和发展和转型升级阶段。1979 年，我国第一个工业园区诞生，标志着我国开始对产业设置及园区运营进行初步探索，园区属于初级的工业加工区。1984 年起，我国批准设立多个不同类型的园区，产业园区功能进一步明确，国家加大开放程度，扩大试点范围。1992 年，随着产业园区分布范围逐渐扩大，产业园区数量快速增长。2001 年，我国加入世界贸易组织，园区进入稳定发展阶段。随着园区同质化等问题逐步凸显，园区也进一步进行了转型升级。

表 1 园区发展历程

时间段	阶段	事件
1979 年～1983 年	初步探索阶段	1979 年 7 月 8 日，招商局在深圳创办蛇口工业区，标志着中国第一个对外开放的工业园区诞生。
1984 年～1991 年	起步阶段	1984 年—1986 年，我国设立了 14 个国家级经济技术开发区，1988 年国务院开始批准设立国家级高新技术产业开发区。
1992 年～2000 年	成长与快速推进的阶段	1992 年初，随着邓小平南巡，提出“改革开放胆子要大一些，敢于试验”，我国对外开放由沿海向沿江、沿边和内陆省会城市发展，分布范围逐渐扩大。
2001 年至今	发展和转型升级阶段	2001 年，我国加入世界贸易组织，开放程度进一步扩大。但由于园区建设的快速推进，2003 年 7 月，国务院发布《国务院办公厅关于暂停审批各类开发区的紧急通知》（国办发明电〔2003〕30 号），对全国各类开发区进行了清理整顿和设立审核。经清理整顿后，2006 年，发改委颁布了《中国开发区审核公告目录》。国务院办公厅分别于 2017 年、2019 年和 2020 年发布了《关于促进开发区改革和创新发展的若干意见》、《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》和《关于促进国家高新技术产业开发区高质量发展的若干意见》。

资料来源：联合资信根据公开资料整理

目前，我国园区的产业实力和创新功能不断提升，在国民经济发展中处于支柱作用，对国家经济增长的推动力较大。2021 年，全国 230 家国家级经开区地区生产总

值 13.7 万亿元，同比增长 15.4%，增幅高于同期全国平均水平（8.1%）7.3 个百分点，占同期国内生产总值比重为 11.9%。230 家国家级经开区财政收入 2.5 万亿元，同比增长 12.1%，占全国财政收入比重为 12.5%；税收收入 2.2 万亿元，同比增长 14.3%，占全国税收收入比重为 12.9%。

我国高新区集聚了全国约 1/3 的高新技术企业，培养壮大了一批世界级的产业集群。中关村高新区培育了一批信息技术龙头企业，产业规模占到了全国的 17%；武汉东湖高新区培育了一批光电子企业，产业规模约占全国的 50%；张江高新区培育了一批集成电路企业，产业规模占全国的 35%。2021 年，国家高新区园区生产总值 15.3 万亿元，同比增长 12.8%，占 2021 年全国 GDP 的 13.4%，成为我国创新驱动发展示范区和高质量发展的先行区。

综合来看，2021 年，国家级高新区和国家级经开区的 GDP 总量可达到 29 万亿元，占国内生产总值比重达 25.3%。若进一步考虑省级及省级以下产业园区，这个数值会更高。2021 年，全国综合保税区共实现进出口总值 5.9 万亿元，同比增长 23.8%。同期，全国外贸进出口总值 39.1 万亿元，同比增长 21.4%，综合保税区进出口总值占全国外贸进出口值的 15.1%。

## （二）园区的特殊性及分类

我国园区如今已形成全国范围内的、类型丰富的、多层次的发展体系，具有较大的特殊性和很强的独立性，各类型园区在管理体制、产业类型、税收和优惠政策等方面存在诸多不同。

我国园区如今已形成全国范围内的、类型丰富的、多层次的发展体系，园区一般享有与所在地区其他区域所不同的财政、土地、税收、产业等特殊政策，在经济管理上也具有相对的自主性，这使得园区具有较大的特殊性和很强的独立性。不同类型园区的不同主要体现在主管部门、成立目的和产业类型、优惠政策、税收体制和行政级别等方面。

从主管部门看，经开区归属商务部，高新区归属科技部管辖。从行政级别看，国家级高新区、经开区，根据其所在地市具体情况，其行政级别多为副厅级，并拥有独立财权。例如苏州工业园管委会是苏州市政府派出机构，园区党工委书记由苏州市委常委兼任。省级高新区、经开区（工业园区），行政级别一般为副处或正处级、少数为副厅级单位，通常无独立财权，税收返还比例取决于上级政府的统筹安排。近年来，政园合一型的园区逐步增多，如青岛市西海岸新区与黄岛区政府合并设立、合署办公，实行“一套班子，两个牌子”，党政领导交叉任职，既承担产业园区的开发建设任务，也承担地方政府的行政管理职能。此外，园区的成立目的、产业类型和优惠政策也不



同，如经济技术开发区是我国为实行改革开放政策而设立的现代化工业、产业园区，以发展知识、技术密集型工业为主，实行经济特区的某些优惠政策措施，如北京经开区、天津经开区，主导产业是发展计算机、通信设备、汽车制造、化工、石油加工等。高新技术产业园区是我国在一些知识与技术密集的大中城市建立的以发展高新技术为目的的产业园区，通过实行高新技术产业的优惠政策和各项改革措施，最大限度地把科技成果转化成为现实生产力，如中关村产业园、张江高科，开展电子与信息、生物技术、新材料、光机电一体化、新能源和高效节能技术等产业。

政策方面，2017年，国务院办公厅发布《国务院办公厅关于促进园区改革和创新发展的若干意见》，园区管理机构作为所在地人民政府的派出机关，要按照精简高效的原则，进一步整合归并内设机构，集中精力抓好经济管理和投资服务，完善园区财政预算管理和独立核算机制。对于园区管理机构与行政区人民政府合并的园区，应完善政府职能设置，体现园区精简高效的管理特点。各省（区、市）人民政府要加大简政放权力度，将能够下放的经济管理权限，依照法定程序下放给园区。此外，意见中还提及要加快园区转型升级、完善园区土地利用机制。2019年，《国务院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》也强调了赋予国家级经开区更大改革自主权，加强要素保障和资源集约利用。

从园区分类来看，我国园区主要可分为经济技术开发区、高新技术产业园区、海关特殊监管区域、边境经济合作区及其他类型园区（包括各类工业园区、旅游度假区等）。除上述园区外，我国还设有自由贸易区和国家级新区。各类园区的设立时间、主管部门及功能定位如下表所示。

**表 2 各类园区的设立时间、主管部门及功能定位**

园区类型	首批设立时间	主管部门	功能	国家级园区数量
经济技术开发区	1984 年	商务部	以发展知识密集型和技术密集型工业为主，增加区域经济总量是其直接目标	230
高新技术产业园区	1988 年	科技部	以发展高新技术为目的，最大限度地把科技成果转化为现实生产力	173
海关特殊监管区域	1990 年	海关总署	赋予承接国际产业转移、联接国内国际两个市场的特殊功能和政策，由海关为主实施封闭监管的特定经济功能区域	168
边境经济合作区	1992 年	商务部	沿边开放城市发展边境贸易和加工出口的区域	17
自由贸易区	2013 年	商务部	国境内关外设立的，以优惠税收和海关特殊监管政策为主要手段，以贸易自由化便利化为主要目的的多功能经济性特区	20
国家级新区	1992 年	国务院	承担国家重大发展和改革开放战略任务的综合功能区	19

注：国家级园区数量以最新一期各主管部门披露的数量为准

资料来源：联合资信根据公开资料整理

其中，海关特殊监管区域可分为六种特殊监管区域，分别为保税区、出口加工区、保税物流园区、保税港区、跨境工业区（珠澳跨境工业区）及综合保税区。这六种特殊监管区域设立之初有不同的政策功能特点，如保税区主要是为服务和保障保税加工企业对一些设备和料件进行保税监管的需要而设立的。出口加工区主要是立足于推动外贸发展，服务企业扩大出口而设立的。随着对外开放的进一步发展，保税物流业务蓬勃兴起，为了推动区港一体化，更好地发挥保税区的物流枢纽的作用功能，又建立了保税物流园区。随后，为配合我国航运中心建设，建立了保税港区。由于各种不同的特殊区域功能各异，不能够适应综合性要求，所以在这个基础上建立了综合保税区，整合优化各种特殊区域的一些政策和功能，实行统一化要求。综合保税区是海关特殊监管区域的最高形态。海关特殊监管区域可以设置在经济技术开发区或高新技术产业园区内部，如苏州工业园综合保税区即设置在苏州工业园区内。

随着我国开放水平不断提升，2013年起，我国在多个省份设立了自由贸易区。自由贸易区具有制度创新的核心任务，要求地方“大胆试大胆闯自主改”，建设围绕投资管理体制、贸易便利化、金融开放创新、政府职能转变、法治化建设为主要内容的制度创新体系。一个自由贸易区可覆盖多个海关特殊监管区域，如中国（上海）自由贸易试验区范围涵盖上海市外高桥保税区、外高桥保税物流园区、洋山保税港区和上海浦东机场综合保税区等4个海关特殊监管区域，及陆家嘴金融片区、金桥开发片区和张江高科技片区。

国家级新区，是由国务院批准设立，承担国家重大发展和改革开放战略任务的综合功能区。国家级新区需统筹考虑产业发展、人口集聚与城市建设布局，促进产业与城市融合发展、人口与产业协同集聚。

### （三）园区的不同发展阶段及主要风险

园区发展存在生命周期，部分园区在经历了转型升级后，产业结构、创新能力都得到了提升，但部分园区受制于产业结构和发展理念，园区后续发展动力不足。需要关注园区发展过程中的业务同质化风险、空心化风险和债务风险。

我国园区经历了40年的发展，部分园区在经历了转型升级后，产业结构、创新能力都得到了提升，但部分园区在经历了快速发展后，受制于产业结构和发展理念，园区后续发展动力不足，甚至渐渐萧条没落。这说明园区发展也存在着生命周期。根据园区产业的集聚水平和发展程度，可将产业园区划分为初创期、发展期、成熟期、衰落期。

在初创期，受到资金、基础设施、人才等条件限制，入园企业数量较少，在这个阶段，园区一方面需要对基础设施项目进行投资，另一方面也会加大招商引资力度，在税收、土地等为入园企业提供优惠政策。如根据《武汉经开区关于促进外商投资的实施意见》武汉经开区在落户奖励、总部奖励、固定资产投资奖励、场地支持、高管与员工奖励、研发奖励、贷款贴息支持、发展贡献奖励、国际化生活配套奖励及中介机构奖励等多个方面鼓励外资企业进驻。除对外资企业的鼓励外，以省级经开区为例，根据《咸阳经开区招商引资优惠政策 15 条》，对符合条件的企业，第一至第三年度缴纳的增值税、所得税按经开区留成部分全额予以奖励，第四和第五年度按经开区留成部分 50% 予以奖励，此外在租金补贴、贴息政策、投产奖励等方面，咸阳经开区也出台了多项政策，以吸引企业入驻。

随着园区相关配套设施的完善，入园企业逐渐增多，企业生产经营开始出现规模化，主导产业和相关上下游产业呈现较强的产业集聚，园区进入发展和成熟期，在这两个阶段，园区的税收、土地、房地产开发和服务业的收入日益多样化且不断增加。而园区收入的增加也为园区城投企业的债务偿还提供了坚实的基础。由于新技术的出现和土地、人力成本的上升，产业园区可能会进入衰落期，此时园区管理者可以通过园内原有企业的技术进步和吸引新兴产业企业入园实现产业集聚和园区的升级。

但园区的建设需要经历征地、基础设施配套、招商引资等时间漫长的阶段，开建时间较晚的园区由于缺乏相应的配套设施，在招商引资等方面处于不利地位，园区未来的发展也具有较大的不确定性，而那些成立时间较早的产业园区，已经渡过了初期的建设期，入园企业多，产业集聚形成。所以在园区发展过程中需要关注以下风险点。

**业务同质化风险。**部分中西部地区的产业园区曾经发展势头快，但由于在规划上仅依靠地方资源、产业，毗邻地区园区之间又没有清晰的产业差异化，导致一些产业园区建设陷入粗放式扩张，部分产业园区即使已经入驻企业，但是主导产业单一，一旦出现相关产业不景气，园区发展就会陷入困境。比较典型性的案例就是中西部的煤炭、煤化工产业园，发展过快，产能过剩。

**空心化风险。**有些已经建成的产业园区，遇到经济环境的变化和招商引资难的压力，建成后会是空置状态，或者由于地理位置、基础设施条件等方面没有足够的吸引力，园区入驻企业很少，发展前景低迷。

**债务风险。**一些工业园区在建造的时候整体配套基建水平过高，使整体投资过大，甚至在产业园区规划和建设过程中，不考虑自身条件的一些客观限制，形成大量的债务。此外，加上为了招商引资，给引进企业承诺各种土地、税收返还等优惠政策，导致园区本身运营缺乏资金，地方财政支出严重透支，在各方面的多重压力下，一些产

业园区更易出现债务风险隐患。

## 二、园区城投企业的重要关注点

综合上述提到的园区特点，考虑到园区城投企业自身具备一定造血功能，对于园区城投企业的信用分析，通常是以城投企业的一般评级框架为基础，包含外部环境、企业自身信用水平以及政府支持三大方面。而对于园区城投企业也要重点考察园区的发展阶段以及产业发展水平、园区城投企业经营性资产的收益性以及安全性等因素。

外部环境方面，主要关注经济、财政和债务等方面，主要从规模指标来衡量，包括 GDP 及人均 GDP、产业规模及结构、财政总收入、一般预算收入、政府性基金收入等主要指标。此外，要关注园区的区位、发展阶段、产业发展水平、周边园区的同质化程度和竞争状态、债务负担。园区定位不清，同质化严重，招商引资程度一般的园区未来发展前景不佳，直接表现为经济或财政实力的大幅下滑；对单一企业或者产业依赖度越大，则未来的经济和税收波动性就越大。同时，还需要关注行政区划调整，导致园区地位、规划范围和一般预算收入下降等风险。

政府支持，主要是考察政府支持意愿、持续性和强度，包含各类补贴、资金、股权和资产的直接注入，以及其他类型的支持。平台的地位越高，承担的业务越重要，政府支持的意愿和力度就越高。反而，平台的地位越低，政府支持程度就越弱，逐渐边缘化的平台，未来信用水平分化会更加明显。

经营层面主要关注三大方面，基础素质、企业管理和经营状况。基础素质主要包含股东实力、企业地位、领导层素质等指标。一般来说，股东的层级越高，园区城投企业得到政府支持的可能性越高，支持力度越大，股东行政级别与实际资源支配能力有明显关系。企业地位，主要考察的是企业在业务规模、业务类型和区域范围方面的优势。对于园区城投企业，往往会依托当地资源，开展商业地产开发、标准厂房租赁、贸易、股权投资等经营性业务，重点关注业务的收益性、安全性、投资支出的压力等。

此外，部分园区城投企业自身具备一定造血能力，但为支持园区企业发展，园区城投企业往往会对入驻企业进行投资或对其融资提供担保，增大了园区城投企业的或有风险，甚至是影响信用水平，要着重关注股权投资的质量及对外担保的风险。



### 三、园区城投企业的转型发展方向

#### （一）转型原因

城投企业作为政府融资平台功能剥离，同时园区转型后所需服务更新升级，形成园区城投公司转型外因。与此同时，园区城投企业收入结构和融资渠道改变等因素形成内因，共同推动园区城投企业转型发展。



资料来源：联合资信整理

图 1 园区城投企业转型原因

从外部因素看，2014 年以来，国家相继出台 2014 年国务院 43 号文、2017 年财政部 50 号文、发改委 1358 号文、2018 年 194 号文、2021 年 15 号文等多个政策文件，明确剥离城投企业作为政府平台融资的职能，划清政府债务和城投企业债务界线。城投企业再融资和债务压力不断上升，驱动城投企业向市场化转型。此外，由于部分园区存在规模小、布局散、产业层次低、产业结构雷同等问题，造成园区内产业集聚不成规模体系，难以形成完整的产业链支撑园区持续发展。针对上述问题，各地开始推行园区改革，主要通过小型园区撤销整合至省级以上园区，大型园区转型发展等方式进行。园区城投企业主要为服务园区而设立，随着园区整合转型，对城投企业服务的需求随之更新升级，也同时推动园区城投企业转型发展。

从内部因素看，随着部分园区逐渐开发成熟，土地开发和基础设施建设需求持续下降，园区内土地指标的减少，也使得城投企业可用于抵质押的优质资产有所减少，而累计的债务规模已较大，融资渠道亟需拓宽。为保证稳定发展，园区城投企业需要通过转型来获得新的收入增长点。

#### （二）转型方向

园区内城投企业转型方向多样，部分城投企业转型后将获得稳定的现金流、收入将实现增长、融资也将获得一定便利，但需关注转型业务存在区域限制、专业门槛高、产业经营和股权投资风险及易出现债务风险隐患等问题。



资料来源：联合资信整理

图2 园区城投企业转型方向及风险点

### 1. 公共服务类

公共服务类业务主要包括供水、污水处理、供热、物业管理和维修等，早期部分园区供水、供热等业务存在由园区所在乡镇或民营企业运营的情况。出于风险管理和业务规范性等方面考虑，城投企业在获取特许经营权方面有一定的优势。依托园区内较为旺盛的工业用水、用电和热能需求和园区必要的物业管理需求，公共服务类业务将能为园区城投企业提供较为稳定的现金流，并为融资提供一定的便利。但园区城投企业开展公共服务类业务区域范围一般局限于园区内，形成稳定规模后存在增长乏力等问题。

### 2. 新型智慧基础设施建设类

随着科技发展和人民生活物质需求提升，园区内生产企业逐渐从代工厂、初级加工厂等向科技研发企业转型发展，随之带来的是对园区内新型基础设施的更高要求。区别于道路、管网等传统基础设施，新型基础设施包括信息基础设施、融合基础设施和创新技术设施，具体涵盖通信网络、智慧交通、智慧能源、科教和产业技术创新等，该类基础设施建设存在一定的专业知识和技术的门槛，园区城投企业一般通过收购具备该类资质公司或引入社会资本方成立合资公司等方式参与投资建设。以杭州钱塘新区产业发展集团有限公司（以下简称“钱塘产发”）为例，2014年，钱塘产发收购了杭州杭联热电有限公司（园区内热电联产、集中供热的能源供应基础企业）来负责运营钱塘新区内智慧能源（热点销售）业务。

### 3. 产业类

城投企业在选择产业类业务类型时，可结合所在园区内的优质资源和主导产业，

利用园区地理位置优越，客户、供应商聚集等优势，有效降低沟通运营成本、节约运输成本，提升效率。但城投企业若选择投资于园区主导产业，需考虑到园区资源丰富度和集中度也会对城投企业产生制约，且产业发展如步入衰退期，也会加大城投企业经营风险。

以位于昆山园区的昆山国创投资集团有限公司（以下简称“昆山国创”）为例，2021 年昆山国创实现主营业务收入 68.08 亿元，其中电子产品销售和房地产业务占比分别为 81.33%和 14.53%。昆山开发区产业以光电产业为主，已形成较为完整的产业链。昆山国创电子产品销售业务与园区主导产业高度相关，经营范围包括新型平板显示产品及设备研发、生产、销售和项目投资，依托昆山园区优越的地理位置，昆山国创产品销售区域主要为境外市场，客户集中度尚可。但需关注到光电产业为周期性产业，园区经济及财政状况和昆山国创销售收入均易受行业景气度影响。

#### 4. 金融投资类

向金融投资类企业转型主要分为设立产业基金和股权投资两类。为促进园区内企业发展，前期园区城投企业主要采用股权投资的方式给予园区内企业一定的资金支持。但股权投资所需投入规模大，城投企业单次投资公司数量有限，回报周期长。同时需要关注园区城投企业一般对被投资企业控制力不强，如被投资企业出现经营不善、无法投产或烂尾等产业经营风险，将会给园区城投企业造成重大投资损失。相较于股权投资，近年园区城投企业开始向产业基金方向转型，利用产业基金乘数效应和资金引导功能，引入社会资本方，减少园区城投企业资金压力，同时园区城投企业也可布局园区内重点发展产业和战略新兴产业，促进园区形成清晰产业定位，完善产业链形成。此外，因经营区域集中，易集中出现信用风险和交叉性风险，需要企业具备完善的风控制度、专业投资人才来控制风险敞口。横琴新区内的珠海大横琴集团有限公司产业投资业务包括股权直投和基金出资两种，被投资企业主要为园区内入驻企业，产业布局与横琴新区主导产业贴合，包括保险、医药、半导体和智能机器人等。

整体看，受城投企业作为政府融资平台功能剥离、园区服务需求更新升级和自身收入结构及融资渠道变化共同影响，园区城投企业进入转型发展期，转型方向多样且不局限于单个方向发展。转型业务能为城投企业带来较为稳定的现金流、带动城投企业收入增长、提供一定的融资便利。但同时需关注园区城投企业发展与园区发展高度相关，转型业务类型需结合园区特点和自身实际情况进行选择，也需关注转型业务存在区域限制、专业门槛高、产业经营和股权投资风险及易出现债务风险隐患等问题。

## 联系人

投资人服务 010-85679696-8759 chenye@lhratings.com

## 免责声明

本研究报告著作权为联合资信评估股份有限公司（以下简称“联合资信”）所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用须注明出处为“联合资信评估股份有限公司”，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。未经授权刊载或者转发本研究报告的，联合资信将保留向其追究法律责任的权利。

本研究报告中的信息均来源于公开资料，联合资信对这些信息的准确性、完整性或可靠性不作任何保证。本研究报告所载的资料、意见及推测仅反映联合资信于发布本研究报告当期的判断，仅供参考之用，不构成出售或购买证券或其他投资标的的要约或邀请。

在任何情况下，本研究报告中的信息和意见均不构成对任何个人的投资建议。联合资信对使用本研究报告及其内容而造成的一切后果不承担任何法律责任。