



从“13号文”看城投转型及未来投资方向

评级南京分部 | 温彦芳

2026年5月28日

引言:为进一步优化投资审批权限配置、提升投资服务便利度、强化投资项目全过程监管,着力扩大有效投资,2026年4月国务院办公厅发布《国务院办公厅关于深化投资审批制度改革的意见》,对项目投资从审批权限、审批管理、投资审批效能、招投标管理、项目建设实施管理、过程监管和评价体系等提出十项意见,标志着我国投资审批制度在持续深化“简政放权”的基础上,迈入了“精准调控、系统重构”的新阶段。城投公司作为地方政府投资的重要载体,此举亦将对其化债、转型等方面产生深远影响。

一、13号文的基本概要及产生背景

为进一步优化投资审批权限配置、提升投资服务便利度、强化投资项目全过程监管,着力扩大有效投资,2026年4月8日国务院办公厅发布《国务院办公厅关于深化投资审批制度改革的意见》(国办发【2026】13号,以下简称“13号文”),13号文从政府项目审批权限、政府投资和企业投资项目审批管理、投资审批效能、项目招投标管理、项目建设实施管理、项目全过程监管责任、投资项目评价体系和增进改革协同衔接提出十项意见,贯穿投资项目的权限审批、招投标、建设、投后评价和全过程监管,13号文也可视为《重点省份分类加强政府投资项目管理办法(试行)》(国办发【2023】47号)后对投资管控政策的进一步深化和扩展,标志着我国投资审批制度在持续深化“简政放权”的基础上,迈入了“精准调控、系统重构”的新阶段。13号文既为政府投资划清边界、严控风险,也为企业投资松绑减负、优化流程和提升效率,让投资更高效、监管更精准、发展更有力。同时此举也将防债措施前置于投资端,强调投资端的债务防控和过程管理,亦对城投公司的化债、转型等方面产生深远影响。

表1 2024年以来出台的涉及投资的重要政策

时间	文件名称	主要内容
2024年1月	《重点省份分类加强政府投资项目管理办法(试行)》(国办发【2023】47号)	要求“砸锅卖铁”全力化解地方债务风险,在地方债务风险降低至中低水平之前,严控新建政府投资项目,严格清理规范在建政府投资项目,12个重点省份(东三省、天津、内蒙古、广西、重庆、贵州、云南、甘肃、青海和宁夏)除民生类项目及国家级的重大政府投资项目外,大部分新建项目均受到严格限制。
2026年4月	《国务院办公厅关于深化投资审批制度改革的意见》(国办发【2026】13号)	按照权责一致、监督有效并与事权相匹配的原则,优化政府投资项目审批权限,厘清中央政府投资项目审批权限和职责边界;严格政府投资项目审批管理,规范企业投资项目核准和备案管理;进一步提升投资审批效能;按照“谁审批谁监管、谁主管谁监管”的原则,厘清项目监管责任等。

数据来源:根据公开资料整理

二、“13号文”的主要内容及其影响

（一）优化审批权限配置，重点地区和重点领域审批提级管理

13号文将“按照权责一致、监督有效并与事权相匹配的原则，合理划分省、市、县级项目审批权限，加强对重点地区和重点领域政府投资项目的提级论证管理，防范地方政府债务风险”作为项目投资审批权限的基调，并将重点地区和重点领域的政府投资项目提级管理，从投资源头遏制项目的粗制滥造和债务风险，这意味着债务率超警戒线、财政自给率较低地区的重大政府投资项目决策权可能上收，并受到严格的监管。

（二）厘清政府投资和企业投资边界，严格政府投资项目审批管理，实行政府投资项目决策终身制，严控地方债务风险

13号文指出“政府投资项目应严格履行项目建议书、可行性研究报告、初步设计和投资概算的审批程序，规范实行审批管理的项目范围，对应由政府采取直接投资、资本金注入方式投资和实质性承担偿还责任的项目，**严禁通过国有企业等以企业投资项目核准或备案形式规避政府投资项目审批**”。企业投资项目实行核准管理，由省级政府核准的项目，核准权限不得下放，并严格限定项目备案信息变更频次，并完善长期未开工项目备案撤销机制。13号文厘清了政府投资和企业投资的边界问题，同时提出“**实行政府投资项目决策终身负责制，对违规决策造成重大损失、恶劣影响的领导人员和直接责任人员要严肃追究责任**”，13号文严禁国有企业以企业投资项目核准或备案形式规避政府投资项目，同时叠加政府投资项目决策终身负责制，旨在源头遏制投资冲动，控制地方债务风险。

表2 13号文发布前后部分投资项目审批调整情况

调整情况	13号文新规前常态	13号文新规后
审批层级	县级主导中小项目，市级统筹中型项目	省级主导“重点地区+重点领域”项目，实行提级论证
文旅类项目	县级备案、市级核准为主	主题公园、大型文化场馆和旅游设施等文旅项目，以及公共体育场馆、会展场馆等项目由地市级以上地方政府核准
核准权限	省级常将部分核准权委托至国家级新区或自贸区	国家规定由省级政府核准的项目，核准权限不得下放

资料来源：根据公开资料整理

13号文明确划定了城投公司发展的边界，过去以“备案制”进场但实际依赖政府信用的项目，将不复存在，量力而行是投资的底线，合规化是企业投资立项的前提，制度约束下城投公司能做的项目空间进一步明确，也是其能否成功转型和实现可持续性经营的基石。城投公司在项目立项前，首先应具备穿透式眼光判断是否为企业投资项目，从项目的资金来源、偿债责任、收益情况来判断，如果融资虽然由企业承担，但还款来源依赖政府回购、收益兜底，本质上也是政府承担偿还责任，或者项目没有真实经营性现金流，所谓收益主要依靠政府安排，也应该判定为政府投资项目。其次，城投公司严禁“伪市场化”转型，13号文要求聚焦投资项目的本质属性，强化项目投资的真实性、合规性和全过程监管，若通过包装手段，将政府投资项目立

项为企业投资项目，一旦违规决策，将会终身追责，未来风险会明显上升。

（三）过剩产能与低效领域，不可重复建设，完善投资全过程管理，压实项目全过程监管责任

13号文提出“强化企业投资管理和产业政策、要素资金管理政策协同联动，对无序竞争问题突出的产业领域，经国务院同意可实行暂停核准、备案等临时性调控措施；对国家禁止建设的项目，依法依规不予提供用地、用海、用能、用水、环评等保障，不得安排政府投资或提供融资支持等”，实质上是要求企业投资摒弃“跨界扩张、圈地铺摊子”的惯性思维，聚焦“主责主业、理性投资和精准决策”。2026年3月，自然资源部印发《自然资源部 国家林业和草原局关于进一步做好自然资源要素保障的通知》（自然资发【2026】38号）提出“项目跟着规划走、要素跟踪项目走，实施建设用地规模规划期总量管控机制，由省级政府统筹使用“十五五”新增建设用地指标，各省（区、市）要建立健全新增建设用地与存量建设用地盘活挂钩机制，年度新增城乡建设用地原则上不得超过盘活存量土地面积”也对项目投资范围提出要求。

不少城投公司或者国有企业跨界涉足低效产业园、同质化文旅项目、低端制造配套设施等领域，导致区域内重复建设、产能利用率低下，盲目投资致使债务高企，以2016年前后如火如荼开发的古城古镇项目为例，某古城自试营业以来持续亏损，究其原因，首先就是盲目跟风，某古城在全国不少地区纷纷斥巨资打造仿古项目的背景下仓促上马，导致前期论证不足，设计方案和施工方案多次调整，边建边改、停停改改，甚至出现“施工等设计”的情况，建设周期远超过预期，工程超概算；其次，商业业态和商业模式与周边其他类似景区雷同，缺乏核心竞争力，导致招商遇冷，营业收入远低于预期。类似的这种项目建成后运营困难、持续亏损，造成大量资产闲置与资金沉淀，违背高质量发展要求。

从投资者主体来看，依法履行相关招投标规范、建设要求，并应履行项目信息填报义务，不及时如实报送项目信息等行为将纳入企业信用记录，通过“信用中国”网站向社会公示，并实施联合惩戒。从监管层面，按照“谁审批谁监管、谁主管谁监管”的原则，厘清项目监管责任，行业主管部门履行行业监管责任，加强对本行业领域项目的监督检查。地方政府有关部门履行属地监管责任，发挥好就近就便监管作用。13号文升级监管体系，监管从过去侧重“事中事后”，转变为贯穿项目全生命周期，以确保监管效果。

三、从13号文看城投转型及未来投资方向

（一）企业投资和城投转型未来投资要看清项目本质属性，投资要量力而行

13号文并非孤立的政策，而是与债务化解、城投转型相结合，在地方政府化债、城投转型的关键时期，财政部部长蓝佛安发表题为《发挥积极财政政策作用》的署名文章中指出，要加快推进地方融资平台改革转型，严禁新设或异化产生各类融资平台，同时《江苏省2025年预算执行情况与2026年预算草案》的报告也指出，加快融资平台改革转型和出清，加强平台退后管理，决不能简单“一退了之”，坚决防止国有企业异化为新的平台。13号文将债务管控前置置于投资端，进一步明确了城投公司的投资方向，城投公司应加快从“项目建设者”向“城市

综合运营者”、“产业培育赋能者”转型，厘清企业投资和政府投资的边界，企业投资要看清项目本质属性，即从源头堵塞以“市场化项目”为名，行“政府融资”之实的传统通道，强调投资项目的真实性、合规性和全过程监管，并且项目投资要经过充分论证，坚守实事求是、量力而行的底线，强化对项目需求、建设内容、资金筹措、运营管理模式的审核把关。

（二）各地项目投资需结合当地资源禀赋因地制宜，项目投资需符合国家产业发展方向，“六张网”定位为新一轮投资方向

2026年3月6日，国家发展和改革委员会主任郑栅洁在十四届全国人大四次会议经济主题记者会上答记者问时回复“投资方面，我们将统筹资源力量，继续推动“两重”建设等工作。在主体上，进一步增加政府投资规模，激发民间投资活力，推动国企民企共同发力。在投向上，推进“十五五”规划109项重大工程和项目，开展一批扩大有效投资行动。比如，我们将推进“六张网”和重点领域建设，不断改善大家的生产条件和生活环境。“六张网”就是水网、电网、算力网、新型通信网、城市地下管网、物流网，重点领域包括综合立体交通设施，消费、低空、“人工智能+”、教育医疗等基础设施和公共服务设施，初步估算今年这些方面的投资将超过7万亿元”。2026年4月28日中共中央政治局会议再次提出加强“六张网”的规划建设，从两会定调到政治局会议再次重点部署，“六张网”被定位为新一轮扩大有效投资的核心载体，“六张网”的投资正在从规划到加速落地的窗口期，“六张网”的投资建设从短期看是为了稳增长，中长期看为国家大力发展新质生产力提供支撑，同时也为民生提供安全保障。

围绕国家产业主导方向，各地可因地制宜结合当地的资源禀赋来开展，不能盲目跟风，造成不必要的投资损失，如发达区域因其强大的产业经济基础、优质的底层资产和相对通畅的融资环境，投资范围及方向受限较小；对欠发达区域而言，产业基础本身薄弱，过往债务负担也需要时间消化，在“防范地方政府债务风险”的提级论证管理背景下，新增投资方向更需因地制宜，如西南地区可利用充沛的水利资源布局“水网”建设，西北地区光照充足且人烟稀少可布局“电网”，东部和中部地区可依据强大的产业和交通基础，布局“算力网、新型通信网、城市地下管网、物流网”。

（三）鼓励创新性项目投融资模式，支持民营企业参与国家重大项目建设，进一步激发民间投资活力

13号文提出“推进基础设施竞争性领域向各类经营主体公平开放，支持民营企业参与国家重大项目建设，进一步激发民间投资活力”，从投资主体上要激活民间投资，并首次提出打造国家投融资综合服务平台，提升项目融资便利水平，鼓励创新性项目投融资模式，拓宽融资渠道如REITs等方式盘活存量资产，从投资主体和融资渠道上进一步增进改革协同衔接，为项目投融资提供便利。

报告声明

本报告分析及建议所依据的信息均来源于公开资料，本公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所依据的信息和建议不会发生任何变化。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，不构成任何投资建议。投资者依据本报告提供的信息进行证券投资所造成的一切后果，本公司概不负责。

本报告版权仅为本公司所有，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、刊发，需注明出处为大公国际，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。