

城投公司“三角债”形成的原因及对策探讨

徐绍娟

玉溪市融资担保有限责任公司，云南玉溪，653100；

摘要：在当前商业环境背景下，城市投资公司之间的债务网络呈现出高度复杂性和动态变化性，形成了被广泛认知的“三角债”问题。该债务网络通常包含三个或以上城市投资公司作为节点。尽管在特定情境下，“三角债”现象可能对经济产生积极效应，但其复杂结构及潜在风险已使地方城市投资公司在新一轮国有企业改革的浪潮中面临严峻挑战。本研究旨在深入剖析城市投资公司“三角债”现象的成因，并在此基础上提出针对性的解决策略。

关键词：城投公司；三角债；成因；对策

本文所探讨的城投公司“三角债”现象，特指 A、B、C 三家公司均隶属于某地方国资委，均为地方政府为推进地方城市投资建设而设立的投资融资平台。在持续运营过程中，形成了 A 公司欠 B 公司、B 公司欠 C 公司、C 公司欠 A 公司的债务循环，甚至更多城投公司参与其中，最终导致债权债务链条形成闭环。这种债务关系可能由多种原因引发，当其变得复杂多变，形成所谓的“多链条”“三角债”现象时，可能给城投公司带来诸多问题和风险。为解决这一问题，需政府、城投公司及市场各方协同努力，既要重视从源头上预防“三角债”的发生，又要提升协作能力，及时清理已形成的“三角债”，并通过流程管理降低其风险，使地方城投企业在 2023 年启动的新一轮国企改革中轻装上阵，促进商业环境的稳定与发展。

1 城投公司“三角债”的现状

2020 年至 2022 年的国企改革三年行动已圆满结束。从《中央企业高质量发展报告》中提到的“中央企业从法律上厘清了政府与企业的职责边界，使企业独立市场主体地位从根本上得以确立”可知，中央企业在 2022 年才获得根本上的独立市场主体地位。由此可推断，地方国企尤其是尚未成功市场化转型的城投企业，仍未获得根本上的独立市场运营及决策主体地位，目前仍承担着地方城市基础设施建设存量债务化解及融资职能。在地方财政困难及融资政策收紧的经济背景下，地方政府相关部门为推进城市基础设施项目建设及保障地方资金链安全，在资金紧缺时采取企业间资金拆借的方式填补缺口，虽暂时缓解了资金压力，但因此形成的大量城投公司“三角债”，若不及时科学清理，随着时间的推移，债务利息的“滚雪球”效应及税务风险终将成为阻

碍地方城投企业成功转型发展的绊脚石。

2 城投公司“三角债”的形成原因

2.1 宏观经济环境

首先，城市投资公司（城投公司）自成立之初，便承担着为地方政府基础设施项目提供融资平台的职能。城投公司本质上是城市化进程中的经济产物。尽管在法律上具备独立的经济法人地位，但其财务报表中所反映的带息债务，包含大量政府性债务、政府隐性债务以及收益微薄的重要资产基础设施项目债务。在经济增速放缓或下行的背景下，地方政府倾向于将化解政府债务的压力转嫁给城投公司，导致后者面临空前的资金压力，这成为“三角债”形成的关键因素之一。其次，自 21 世纪初国企改革实施重组与合并策略以来，国有企业数量显著减少，股权结构变得错综复杂。在股权变更的早期阶段，作为独立经济法人的城投公司往往不会主动采取措施减少集团内部的“三角债”，甚至可能通过借款方式转移即将剥离至集团外子公司的流动资金，从而扩大了城投企业现有的“三角债”规模。最后，在经济增速放缓或下行的环境下，城投公司的销售收入和现金流可能遭受严重冲击，同时银行信贷政策也会趋于紧缩，使得城投公司获取贷款的难度增加，进一步加剧了其资金压力。在这种情况下，城投公司自身可能会选择拖欠债务以缓解资金压力，并根据债务信用风险的影响程度，优先选择拖欠同属一个国资委监管的平级公司或集团内部的债务，从而形成了“三角债”。

2.2 不健康的商业模式

由于地方政府财政困难，对城投公司的资本注入不足，特别是自 2014 年 3 月 1 日起工商登记施行认缴

制后，出现了地方城投企业认缴注册资本上亿元实缴为零的不良现象。因此，在公司成立或项目启动之初，筹建资金的主要来源方式之一就是城投企业间的拆借。地方政府利用有限的资金在城投企业间相互转借应急，这种长期的“扑火式救援”无疑也形成了“三角债”。城投公司还可能面临资金链断裂的风险，由于其身上还背负着地方（隐）性债务，其资金断裂风险会一定程度的影响地方政府融资。因此，在城投企业成功市场化转型前，城投公司拆借资金现象必将长期存在，城投企业也将不断新增“三角债”。这种现象不仅增加了企业的财务风险，也对地方政府的财政稳定构成威胁。为了缓解这一问题，一些地方政府开始探索通过发行地方政府债券、设立专项基金等方式来为城投公司提供资金支持，以期逐步减少企业间的拆借行为，降低“三角债”的风险。同时，推动城投公司进行市场化改革，提高其自我融资能力，也是解决这一问题的关键。通过这些措施，可以逐步改善城投公司的财务状况，减少地方政府的财政压力，从而实现可持续发展。

2.3 缺乏有效的经营管理策略

城投企业成立之初由于承担较多的政府融资职能，不真正具体独立经济法人的资格，因此在举债及资金使用上并无自主决定权，而现在的城投公司处于快速转型发展的过程中，又会面临投资、融资、营销等业务部门和财务部门之间的脱节，以及缺乏严谨的信用政策和有效的应收账款管理等问题。首先，缺乏严谨的信用政策可能会导致城投公司无法准确评估客户的信用风险，从而增加了应收账款无法收回的风险。此外，如果城投公司没有制定有效的经营管理策略，可能会使得业务部门和财务部门之间的沟通不畅，导致财务数据的准确性受到影响。其次，业务部门和财务部门之间的脱节可能会导致城投公司在财务管理方面缺乏有效的风险识别和控制机制。这种脱节使得城投公司财务无法及时准确计量“三角债”债权债务，追收应收账款。

2.4 信用观念淡薄

城投企业“三角债”问题的形成，除了资金紧张等客观因素外，还与企业管理人员缺乏契约精神和信用观念淡薄有密切关系。近年来，尽管新增的城投企业“三角债”债权债务关系中，双方通常都会签订相关合同，但实际执行过程中，由于资金短缺和债务关

系的错综复杂性，债务人往往以自己也是其他“三角债”债权人的身份为由拖欠本息。此外，部分城投公司由于成立时间较早，早期行政色彩较浓，导致一些“三角债”关系并未通过正式合同确立，而是仅凭政府部门的会议讨论结果就进行了资金收支业务。这种非正式的操作方式，使得债权的确认和债务的追索变得模糊不清，增加了债权人的风险。在旧账尚未清算的情况下，城投公司的“三角债”问题不仅没有得到缓解，反而呈现增长趋势。这种现象不仅影响了城投企业的正常运营，也对整个金融市场的稳定构成了潜在威胁。因此，加强城投企业管理人员的契约精神和信用观念，以及规范财务管理，对于解决“三角债”问题至关重要。

3 城投公司“三角债”的影响

3.1 涉税风险

根据《营业税改征增值税试点实施办法》（财税〔2016〕36号）的相关规定，城投公司在处理“三角债”问题时，无论是有息借款还是无息借款，都必须按照规定缴纳相应的增值税及企业所得税。对于有息借款，企业应根据合同约定的利息收入来缴纳税款；对于无息借款，企业则需要视同销售处理，按照同期银行借款利率计算利息收入，并据此缴纳增值税及企业所得税，除非是集团内部的统借统还借款。在当前城投公司普遍面临较大资金压力的情况下，一些企业可能会选择暂时忽略这些纳税义务。然而，在金税四期系统上线以及大数据共享信息时代的背景下，税务机关对企业间借款纳税义务的检查将会更加严格，这无疑会增加城投企业的税务风险。

此外，“三角债”利息的累积效应可能会导致城投企业的税费支出增加，从而给企业经营带来更大的压力。根据分税制原则，地方企业所缴纳的税收大部分会流入中央财政，这不仅影响了企业的现金流，也间接增加了地方政府在地方建设上的资金压力。因此，城投公司需要更加重视税务合规，合理规划财务，以避免因税务问题而影响企业的正常运营和地方建设项目的推进。

3.2 降低城投公司的融资、投资和运营能力

当城投公司之间存在复杂的“三角债”关系时，若面临长期不能收回债务，有变成呆账坏账的风险，金融机构及社会投资方在进行偿债能力及有效资产评

估时,按照谨慎性原则会将涉及的“三角债”债权毫无保留地剔除。这种做法势必会降低城投公司的信用评级和社会投资吸引力,因为潜在投资者会担心资金的安全性和回报率。此外,这种债权债务的纠缠可能导致城投公司之间相互拖欠资金,使得资金流动不畅,进而影响到整个地方经济的血液循环。最终,城投公司可能拖欠参与地方城市基础设施的供应商,甚至在履行政府出资人义务时拖欠拆迁补偿及土地占用补偿款,这将面临法律诉讼和纠纷,增加城投公司的经营风险。更严重的是,这种状况可能影响到地方政府机构的信誉,因为城投公司通常被视为地方政府的经济代表和执行者。一旦城投公司出现财务危机,不仅会损害其自身形象,还可能波及到地方政府的公信力和执政能力,进而影响到地方经济的稳定和发展。因此,妥善处理“三角债”问题,不仅是城投公司自身需要解决的紧迫任务,也是地方政府需要关注和介入的重要事项,以确保地方经济的健康发展和社会的稳定。

3.3 阻碍地区经济建设环境的健康发展

由于《企业会计准则》不认同隶属于同一个国资委监管的企业为同一控制人,相关财务数据的债务统计仅抵消了集团内关联债权债务,因此,城投公司债务余额会因跨集团之间“三角债”重复统计,造成统计数据一定程度的失真(虚增)。这种情况可能会误导管理部门的战略决策,导致资源配置不当和管理效率下降。城投公司之间的“三角债”问题若不能得到及时的压缩和清理,将导致企业内部管理能力的无效消耗及束缚,增加企业的运营成本和财务风险。长期而言,这不仅会影响新一轮的国企改革进程,还可能阻碍地区经济建设环境的健康发展。因此,对于城投公司而言,建立有效的债务管理和风险控制机制,以及加强跨集团间的沟通与协调,是解决“三角债”问题、优化财务结构、提升管理效率的关键。只有这样,城投公司才能在新一轮国企改革中发挥积极作用,为地区经济的持续健康发展提供有力支持。

4 解决城投公司的“三角债”对策

4.1 强化政府监督管理职能

鉴于城投公司“三角债”问题的形成历时较长,成因复杂多样,债权债务关系错综,国有监督管理委员会应设立专门的清理“三角债”工作小组。该工作小组的组织架构应实现层级化管理,成员选拔应遵循能力互补

原则,吸纳企业储备的专业人才、税务及中介机构的专家。特别建议,可利用“干部能上能下”政策退居二线的资深领导,他们具备能力、经验、责任心以及较强的沟通协调能力,作为核心专业力量,在国资委的指导下,详细梳理所属企业现存的“三角债”情况,并深入探究债务产生的原因,评估涉税风险,剔除重复计算的债务金额。根据债务产生的原因及债权债务人的具体情况,采取分类管理策略,动态地解决债务问题。对于资本金认缴不足的企业,应注入资本金并督促企业利用现金流及时解决指定的“三角债”问题;对于因政府(隐性)债务未能按时拨付导致企业无法偿还金融机构债务的情况,应发挥协调作用,争取地方财政资金预算,逐步解决地方政府(隐性)债务问题;对于因合同纠纷导致城投企业间相互拖欠的“三角债”,应建立追责机制,促使企业相关负责人积极主动地清理其能力范围内的“三角债”。此外,建议建立“三角债”管理平台,由城投公司自行录入存量及新增的“三角债”信息,由各级工作小组成员及时制定动态清理方案,逐步降低“三角债”所带来的各种风险。

4.2 提升城投公司经营管理水平

在城投公司逐步脱离政府职能并迈向市场化的过程中,必须积极培育主体意识,主动融入市场,持续拓展融资途径以降低企业财务风险。通过发行长期债券、引入社会资本等手段,减少杠杆效应,改善城投公司的资产与负债结构。城投公司需完善公司法人治理结构和内部控制体系,特别是在财务管理及相关业务管理领域,明确职责与权限,构建高效沟通的管理机制。首先,城投公司应在“三角债”问题出现前进行前瞻性规划,秉持契约精神,合理制定资金占用合同,明确债权债务双方的权利与义务,并确保还款来源,从根本上提供必要条件,保障“三角债”的有效清理。其次,应参照上级管理部门的指导,逐级设立专项工作组,构建完善的“三角债”清理机制,并建立风险预警系统。通过定期的财务分析与风险评估,及时识别并处理潜在的财务风险。此外,城投公司还应强化对供应链的管理,确保供应链的稳定与健康,从而保障资金链的安全,巩固“三角债”问题解决的基础。

4.3 优化商业模式

城市投资公司应致力于寻求更为稳健的商业模式,以规避高杠杆操作和对短期债务的过度依赖,从而增强

其市场竞争力与财务稳健性。首先,规避高杠杆操作和对短期债务的过度依赖有助于降低城市投资公司的财务风险。例如,某城市投资公司在城市基础设施建设与开发过程中,通过资金的合理规划与管理,成功避免了高杠杆操作和对短期债务的过度依赖。该公司重视长期投资与可持续发展策略,通过与政府及其他合作伙伴共同出资的方式,有效降低了财务杠杆比率。其次,提升城市投资公司的核心竞争力,可增强其在市场中的竞争优势。城市投资公司的核心竞争力是指其在市场竞争中所具备的独特优势与能力,涵盖品牌、技术、人才、管理等多方面。例如,某城市投资公司为提升市场竞争力,注重核心竞争力的培育。该公司通过以下途径实现此目标:一是强化人才队伍建设,吸引并培养高素质人才,提升员工的专业技能与管理能力;二是增强技术创新能力,增加研发投入,促进技术进步与产品更新换代;三是优化管理架构,引入现代管理理念与方法,提高管理效率与决策质量;四是加强品牌建设,提升品牌知名度与美誉度,增强客户忠诚度与市场份额。

4.4 重视税务问题的解决

根据《财政部税务总局关于延长部分税收优惠政策执行期限的公告》(财政部 税务总局公告 2021 年第 6 号)规定,“对企业集团内单位(含企业集团)之间的资金无偿借贷行为,免征增值税。此项优惠政策执行期限延长至 2023 年 12 月 31 日。”有关专家已透露该项优惠政策还将继续延长,因此在解决城投公司“三角债”引起的税务问题时,主要从以下几方面入手:首先,“集团化管理”是一个有效的解决方案。通过

集团化管理,可以享受以上优惠政策,让债务形成的税负压力减低,有利于城投公司的可持续发展。其次加强税务监管。对于恶意拖欠债务的城投公司,税务部门应该加强监管力度,严惩违法行为,保障债权城投公司的合法权益。最后,完善税收优惠政策。政府应该制定更加科学、合理的税收优惠政策,对于因存量政府(隐)性债务在城投企业间产生的“三角债”,提供税收优惠保障,为城投企业转型升级助力,这也是释放地方经济建设发展压力的有效途径。此外,城投公司应积极与债权人沟通,寻求债务重组或延期支付等解决方案,以缓解短期的财务压力。同时,城投公司应优化内部财务管理,提高资金使用效率,减少不必要的资金占用和浪费。在政策支持和企业自身努力的双重作用下,城投公司可以逐步摆脱“三角债”的困扰,实现健康稳定的发展。

5 结语

城投公司“三角债”的形成原因是多方面的,解决这一问题需要政府、城投公司和学术界的共同努力。通过强化政府监督管理职能、优化商业模式、加强城投公司经营管理水平、建立和完善信用体系等措施,可以有效地减少“三角债”的产生,保障城投公司的健康转型发展和市场的稳定运行。

参考文献

- [1]张莹.国有企业金融风险防范与控制问题分析[J].乡镇企业导报,2023(8):205-207.
- [2]李增兴,李昀.区块链技术在三角债清收领域的应用思考[J].中国金融电脑,2022(2):70-73.