

城投企业转型进程呈现分化，园区发展情况影响个体转型成效 ——苏北地区国家级园区发展及园区城投企业转型情况

联合资信 公用评级二部 | 杜晗 | 何泰 | 霍聪聪

近年来，随着长三角一体化、淮河生态经济带和江苏沿海开发等中央和地方战略在苏北地区叠加，苏北地区面临“追赶”与“转型”的双重任务。国家级园区是苏北地区产业高效集聚和升级迭代的主阵地，对苏北地区经济发展具有一定的带动性。园区城投企业的转型与发展对区域经济稳定、地方财政安全和园区发展效能有重要影响。本文通过梳理苏北地区国家级园区“十三五”期间和“十四五”期间的发展演变方向情况，以及园区内样本城投企业 2016—2024 年资产、收入和利润等指标的变化情况，发现从“十三五”到“十四五”，苏北地区国家级园区整体取得了一定的发展成效，但园区间的发展速度分化明显，且部分园区的经济或财政实力增幅显著低于江苏省全省水平和所在地级市全市水平；园区城投企业从资产和收入角度来看取得了一定的转型成效，但从利润角度来看转型成效并不明显；园区城投企业背靠国家级园区，可利用的区域产业资源丰富，主要围绕区域内产业进行业务板块拓展、股权基金投资和自营项目投资等方面的转型，但转型路径相对单一，且城投企业间的转型成效呈现一定的分化。园区城投企业的转型成效与区域经济发展速度、产业繁荣程度和政府支持力度等因素息息相关，且其转型活动也可能带来信用风险，包括但不限于投资标的经营不确定性可能导致企业效益受到侵蚀、“短债长投”带来的流动性风险、缺乏产业投资和市场化运营经验可能难以适应市场化竞争机制等。



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



一、引言

苏北地区与苏南地区的发展差距是江苏省内长期存在的现实问题。苏北地区经济总量明显落后于苏南地区，其外向型经济和高新技术产业相对薄弱，交通网络的密度和效率与苏南地区存在差异，在江苏省内对人才和资本的吸引力相对有限。近年来，随着江苏省内通过“南北联动”补短板推进区域协调发展，并将自身发展融入长三角一体化等国家战略，苏北地区战略地位显著提升，正处于“量”的追赶与“质”的转型关键期。

国家级园区是苏北地区产业高效集聚和升级迭代的主阵地，对苏北地区经济发展具有一定的带动性。2014 年以来，在严控政府性债务的背景下，我国城投企业融资监管政策日益严格，同时随着城镇化水平的不断提升，传统基础设施建设业务的市场空间也在不断压缩，城投企业亟需开辟新的营收渠道，以实现自我造血与可持续发展。园区城投企业的转型与发展对区域经济稳定、地方财政安全和园区发展效能有重要影响。

本文通过梳理苏北地区国家级园区“十三五”期间和“十四五”期间的发展演变情况，以及园区内样本城投企业 2016—2024 年资产、收入和利润等指标的变化情况，分析苏北地区国家级园区城投企业的转型情况及其可能带来的信用风险。

二、苏北地区战略定位及其国家级园区发展情况

（一）苏北地区战略定位

受地理条件、政策机遇和产业结构等多重因素影响，苏北地区经济总量明显落后于苏南地区。近年来，随着长三角一体化、淮河生态经济带和江苏沿海开发等中央和地方战略在苏北地区叠加，苏北地区面临“追赶”与“转型”的双重任务。

江苏省共辖 13 个地级市，按区域地理位置分为苏南地区（南京市、苏州市、无锡市、常州市、镇江市）、苏中地区（南通市、扬州市和泰州市）和苏北地区（徐州市、连云港市、淮安市、盐城市、宿迁市）。苏北地区经济总量明显落后于苏南地区，2024 年，苏南地区 GDP7.78 万亿元，同比增速 6.77%；苏北地区 GDP3.22 亿元，同比增速 7.03%。从地理条件来看，苏南地区地处长江三角洲核心区，濒临长江、太湖，水运条件得天独厚；紧靠中国经济中心上海，享有其强大的辐射和溢出效应；沪宁铁路、沪宁高速等陆路交通干线率先在此布局，形成了便捷高效的立体交通网络。而苏北地区历史上“黄河夺淮”导致淮河失去独立入海口，水系紊乱，其通航能力和对经济的带动作用远不及长江；与上海和苏南核心区的时空距离较远，城市化进程相对滞

后，基础设施建设水平虽大幅提升，但在密度和现代化程度上与苏南地区仍有差距。从政策机遇来看，我国改革开放采取了由东向西、由南向北的梯度推进战略，苏南地区凭借其地理优势，成为首批对外开放的地区之一，早期的国家级开发区、保税区等政策红利密集落地苏南地区，吸引了第一波外资（尤其是港澳台资本）。而苏北地区在政策红利的获取上相对滞后，错过了早期发展的黄金窗口期。从产业结构来看，苏南地区第三产业占比高，高新技术产业产值比重大，拥有众多世界 500 强企业和全球研发中心，而苏北地区第一产业占比相对较高，工业中重工业化和资源依赖型产业占比较高，高新技术产业发展程度与苏南地区存在差距。2024 年，苏南地区第一、二和三产业占比分别为 1.32%、43.35%和 55.32%，苏北地区第一、二和三产业占比分别为 9.26%、40.00%和 50.74%。

近年来，随着长三角一体化、淮河生态经济带和江苏沿海开发等中央和地方战略在苏北地区叠加，苏北地区面临“追赶”与“转型”的双重任务。长三角一体化战略下，苏北地区的角色由“后方”转变为“前沿”，其定位不仅是承接上海和苏南地区的产业转移，更是与上述地区实现创新协同和产业链的深度融合；淮河生态经济带战略下，位于淮河流域的淮安和盐城等城市肩负探索生态及经济协同发展新模式的任务，旨在探索流域综合治理与绿色经济发展的并行策略；江苏沿海开发战略下，苏北地区的连云港和盐城被明确为重要的出海门户，承担着建设“一带一路”国际枢纽港和淮河生态经济带出海门户的功能。

表 2.1 中央和地方层面对苏北地区的部分战略定位情况

发布时间	发布单位	文件名称	主要涉及内容
2019.12	国务院	《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》	以上海、南京、无锡和盐城等 27 个城市为中心区，辐射带动长三角地区高质量发展。
2021.12	国家发展改革委	《江苏沿海地区发展规划（2021—2025 年）》	江苏沿海地区要积极融入共建“一带一路”和长江经济带发展，在长三角一体化进程中拓展新空间，展现新作为。
2022.3	江苏省委办公厅、江苏省人民政府办公厅	《关于深化南北结对帮扶合作实施意见的通知》	将帮扶合作从产业转移拓展至全域产业链价值链分工，形成“全链条、全过程、全方位”的协同推进机制，助力苏北地区打造全省高质量发展新增长极。
2023.8	江苏省人民政府	《江苏省国土空间规划（2021—2035 年）》	促进苏南地区科技创新资源与苏北地区产业转化联动，加快南北合作，实现自主创新-技术创新-产业转化的创新闭环。
2025.2	江苏省人民政府办公厅	《江苏省海岸带及海洋空间规划（2035 年）》	连云港“一带一路”国际枢纽港，重点优化提升国际航运服

			务功能，强化对中西部地区的辐射带动作用，建设成为新亚欧陆海联运通道的战略枢纽；盐城淮河生态经济带出海门户，重点推动传统产业空间绿色转型，构建现代物流体系，引领形成淮河生态经济带出海门户。
--	--	--	---

资料来源：联合资信根据公开资料整理

（二）苏北地区国家级园区发展情况

从“十三五”到“十四五”，苏北地区国家级园区的发展方向转变为发展目标上更注重质的提升和能级的跨越、产业布局上更注重构建产业体系、核心动力上更注重创新驱动和深层机制改革，园区整体取得了一定的发展成效，但园区间的发展速度分化明显，且部分园区的经济或财政实力增幅显著低于江苏省全省水平和所在地级市全市水平。

国家级园区是苏北地区产业高效集聚和升级迭代的主阵地，对苏北地区经济发展具有一定的带动性。一方面，国家级园区通过明确的产业定位，吸引产业链上下游企业集聚，形成产业集群，这种集聚效应降低了成本，提高了效率，有助于快速做大地区经济的规模和能级。另一方面，“国家级”的品牌意味着更好的基础设施、更优的营商环境和更高的信誉度，对国内外大型资本具有强大的吸引力。此外，国家级园区往往被赋予更大的改革自主权，可以在行政审批、金融服务和人才引进等方面进行先行先试。本报告通过梳理苏北地区国家级园区“十三五”期间（2016—2020 年）和“十四五”期间（2021—2025 年）的发展目标、产业布局和核心动力等情况，分析国家级园区的发展演变方向及实际发展成效。

1. 徐州经济技术开发区

徐州经济技术开发区（以下简称“徐州经开区”）创建于 1992 年 7 月，1993 年 10 月被江苏省人民政府批准为省级开发区，2010 年 3 月被国务院批准为国家级经济技术开发区，下辖徐庄镇和大庙、大黄山、东环、金山桥、金龙湖 5 个街道，总面积 293.6 平方公里，常住人口约 38 万人。

从“十三五”到“十四五”，徐州经开区经历了产业方向从“多元化探索”到“体系化构建”、核心动力从“要素驱动”到“创新驱动”、发展视野从“立足本地”到“融入全局”的发展演变，并取得了一定的发展成效。近年来，徐州经开区坚持“工业立区、产业强区”发展战略，主导产业包括装备制造（以工程机械和专用车辆为主）、新能源材料（以太阳能光伏和氢能燃料电池为主）和集成电路及 ICT 产业（以半导体晶硅材料和光刻设备为主）。2024 年，徐州经开区 GDP963.19 亿元，一般公共预算

收入 52.20 亿元（较 2016 年的 37.05 亿元增长 40.9%，增幅高于江苏省全省水平¹和徐州市全市水平²）。徐州经开区现有规上工业企业 288 家、高新技术企业 187 家、上市公司 6 家，综合实力位居全国 230 家国家级经开区第 25 位、江苏省 118 家经开区第 5 位。

表 2.2 从“十三五”到“十四五”徐州经开区发展演变方向

类型	“十三五”期间	“十四五”期间
产业布局	致力于打造多元产业平台，培育高端装备制造制造、新能源、安全科技等特色产业园，方向相对多元。	明确提出以工程机械与智能装备、新能源新材料为主导，以生物医药与大健康、电子信息、数字经济为特色的“2+3”现代化产业体系，发展路径更为聚焦和清晰，注重产业链的构建和延伸。
核心动力	较为依赖土地、政策等传统要素，通过盘活利用低效闲置用地，推进土地综合整治，拓展发展空间。	强调必须把创新驱动摆在发展的逻辑起点、现代化建设的核心位置，更注重通过构建全链条创新生态、培育科技企业梯队来塑造核心竞争力。
发展视野	发展视角更多集中在本市和淮海经济区。	明确提出要全面融入长三角一体化发展，并精准对接京津冀、粤港澳大湾区，展现了更开放、更高层次的资源配置视野。

资料来源：联合资信根据公开资料整理

2. 盐城高新技术产业开发区

盐城高新技术产业开发区（以下简称“盐城高新区”）前身为江苏省盐都经济开发区，2006 年 4 月经江苏省人民政府批准设立，2012 年 11 月经江苏省人民政府批准为盐城市首家省级高新区，2015 年 2 月由国务院批准升格为国家级高新区，下辖盐龙、盐渎、潘黄 3 个街道，实际管辖面积 116 平方公里。

从“十三五”到“十四五”，盐城高新区经历了发展目标从“量的积累”到“质的飞越”、产业布局从“发展智能终端为首”到“布局未来产业”、核心动力从“创新体系初步构建”到“创新驱动成为核心引擎”的发展演变，并取得了一定的发展成效。近年来，盐城高新区先后创成国家级产城融合示范区、国家知识产权试点园区、国家创新型产业集群、国家级绿色工业园区，已形成以智能终端、新能源、高端装备、现代服务等四大主导产业集约集聚融合发展的格局，其中高端装备产业方面拥有东九重工、华盛变压器、翔宇疏浚、恒力机床等企业，现代服务业方面成功引进淘宝、苏宁、京东等各类电商应用企业及电商服务企业。2024 年，盐城高新区 GDP 约 612 亿元，一般公共预算收入约 43.8 亿元（较 2016 年的 31.30 亿元增长约 40%，增幅高于江苏省全省水平和盐城市全市水平³）。

¹ 江苏省 2024 年 GDP 较 2016 年增长 77.13%，2024 年一般公共预算收入较 2016 年增长 23.60%。

² 徐州市 2024 年 GDP 较 2016 年增长 64.16%，2024 年一般公共预算收入较 2016 年增长 8.57%。

³ 盐城市 2024 年 GDP 较 2016 年增长 71.09%，2024 年一般公共预算收入较 2016 年增长 19.52%。

表 2.3 从“十三五”到“十四五”盐城高新区发展演变方向

类型	“十三五”期间	“十四五”期间
发展目标	追求打造“千亿级园区”，跻身全国高新区百强。	转向建设“全市产业科创高地”，发展新质生产力。
产业布局	明确将智能终端产业作为“首位产业”重点发展，同时布局高端装备制造和新能源产业，力图快速形成产业集群和规模效应。	强调推动电子信息、高端装备、新能源等产业向价值链延伸，并开始前瞻布局未来产业，瞄准第三代半导体、前沿新材料和人工智能等新赛道。
核心动力	创新体系初步构建，搭建基础创新平台，致力于加快形成完整的“苗圃—孵化器—加速器”科技孵化链条，通过深化与吉林大学、南京大学等高校的战略合作，提升各类研究院的运作能效，并设立了智能终端产业投资基金。	创新驱动成为核心引擎，坚持创新第一动力，坚定不移推动科技创新和产业创新深度融合，围绕“一产业一平台”，推动盐城半导体集成技术研究院获批省级 CMA 检验检测资质、火炬路科创园创成省级科技企业加速器、盐龙湖智创谷创建省级服务业集聚区。此外，鼓励企业扩能升级、转型焕新，推动高新技术产业产值占比突破 75%、战略性新兴产业产值占比超 50%、规上工业企业省级以上专精特新企业占比达 40%。

资料来源：联合资信根据公开资料整理

3. 盐城经济技术开发区

盐城经济技术开发区（以下简称“盐城经开区”）成立于 1992 年，1993 年被江苏省人民政府批准为省级开发区，2010 年经国务院批准升格为国家级经济技术开发区，2012 年获批盐城综合保税区，2015 年 7 月被确定为中韩盐城产业园核心区，下辖 1 镇、1 街道，设立综合保税区、韩资工业园、光电产业园、新能源汽车产业园 4 个专业园区，辖区面积 200 平方公里，常住人口约 10.4 万人。

从“十三五”到“十四五”，盐城经开区经历了产业布局从“规模聚集”到“集群攀升”、核心动力从“要素驱动”到“创新驱动”、发展视野从“单向开放”到“全域开放”的发展演变，并取得了一定的发展成效。盐城经开区拥有中韩（盐城）产业园、国家级开发区、国家级综保区、国家跨境电商综试区四块“国字号”招牌，是全国百强产业园区、国家知识产权试点示范园区、国家外贸转型升级基地、全省首批国际合作园区、中日韩（江苏）产业合作示范园区、江苏省先进开发区和江苏省“互联网+先进制造业”特色产业基地。近年来，盐城经开区在产业结构上已形成汽车、晶硅光伏、动力电池“三足鼎立”的态势，其中汽车产业是支柱产业，拥有东风悦达起亚汽车、奥新新能源汽车、悦达专用车 3 家整车工厂，集聚 DYK、奥新、悦达专用车、摩比斯电池、东风伟世通、东森等新能源汽车“三电”企业 40 多家，汽车零部件企业 400 多家。此外，埃克森储能电池、通威二期、SK 动力电池产业园和天合友华等多个百亿项目在盐城经开区推进落地。2024 年，盐城经开区 GDP393.47 亿元（较 2016 年的 360.00 亿元增长 9.3%，增幅显著低于江苏省全省水平和盐城市全市水平），

规上工业实时开票销售收入 1144.3 亿元。

表 2.4 从“十三五”到“十四五”盐城经开区发展演变方向

类型	“十三五”期间	“十四五”期间
产业布局	核心任务是“大抓项目、抓大项目”，发展汽车、新能源装备、电子信息三大主导产业，通过招引重大项目来快速集聚产业，奠定发展基础，如着力推动汽车产业从单一配套向“一主多元”转型，并成功引进了 SKI 等一批重大外资项目。	产业方向更加聚焦和深化，聚焦“汽车、晶硅光伏、动力电池”三大主导产业，深耕汽车产业迈向千亿，引导光伏产业产能出清，支持电池产业转型突围，并培育智能装备等产业新业态。
核心动力	依靠政策优惠和要素投入，以“招商引资”为核心，调整招商机制，从原来的招商领导小组调整为招商指挥部作战机制，并组建了多个定向招商团队，通过招引重大项目来快速集聚产业，实现在项目数量和规模上的突破。	转向依靠制度创新和科技创新的内生驱动，推动市级管理权限依法全部直接下放或委托下放，遵循“应放尽放、能放尽放”原则，支持吸引国际一流大学在区域内布局新型研发机构，探索建立产业创新联盟，打造具有产业特色的研发中心和创新平台。
发展视野	全面推进中韩（盐城）产业园建设，成功获批中韩（盐城）产业园、国家级跨境电商综合试验区等重要载体，成为对韩经济合作的主阵地。	在深化对韩合作的基础上，更加强调制度型开放，复制推广自贸试验区改革试点经验，打造与国际接轨的营商环境。

资料来源：联合资信根据公开资料整理

4. 淮安经济技术开发区

淮安经济技术开发区（以下简称“淮安经开区”）成立于 1992 年，1993 年 10 月经江苏省人民政府批准成为省级开发区，2010 年 1 月，经国务院批准升格为国家级经济技术开发区，下辖 4 个街道、2 个办事处，实际管理面积 122.99 平方公里，常住人口 32.7 万人。

从“十三五”到“十四五”，淮安经开区经历了发展目标从“规模扩张”到“质量效益并重”、产业布局从“多业并举”到“集群精准化”、核心动力从“平台建设和要素投入”到“创新驱动和深化改革”的发展演变，但区域内财政实力有所下降。淮安经开区拥有国家级综合保税区、国家级留学人员创业园、国家级大学科技园、国家级软件企业孵化器 4 个“国字号”平台，是江苏长江以北知名台资高地、全国首批“绿色生态园区”、国家生态工业示范园区、国家级循环化改造示范试点园区。近年来，淮安经开区重点培育新一代信息技术、光伏新能源、新能源汽车及零部件等特色产业，发展智能装备制造、生命健康、卫材等优势产业，引进鹏鼎控股、天合光能、敏实集团、达方电子、韩泰轮胎、闽瑞控股、韩电集团等企业落户。2024 年，淮安经开区 GDP507.10 亿元，规上工业增加值同比增长 26.5%，一般公共预算收入 34.86 亿元（较 2016 年的 41.33 亿元下降 15.7%，增幅显著低于江苏省全省水平和淮安全市水

平⁴)。

表 2.5 从“十三五”到“十四五”淮安经开区发展演变方向

类型	“十三五”期间	“十四五”期间
发展目标	提出“总量翻一番、开放达苏南，全国创一流、迈向现代化”的总体目标，力求未来五年年均增幅 15%左右。	规划要打造规上工业总产值“千亿之区”，在全市高质量跨越发展大局中“当排头、走前列”。
产业布局	规划主攻新能源汽车、智能装备、生命健康三大新兴产业，做大做强电子信息产业、盐化工新材料产业，服务业上主攻电商物流、文旅产业。	产业方向更加聚焦，明确提出围绕“新一代信息技术、光伏新能源、新能源汽车及零部件”三大主导产业进行强链补链延链，同时兼顾临港产业和未来产业。
核心动力	注重平台的搭建与能级提升，着力提升综保区、留创园、科教园、空港园区、软件园等五大平台功能，其中科教园建成运营国家大学科技园、智慧谷一期工程，推进产学研合作，软件园加快创新创业园平台建设，创新发展“创新空间”、“创客社区”等新型“孵化器”。	强调通过不断提升创新的“密度、强度和浓度”，确保在国家高新技术企业数量、研发投入强度、高新技术产业产值占比等硬核指标上持续领跑全市，并着力推动创新链、产业链、人才链的深度融合，并深化干部人事薪酬体系改革，将更多资源向招商和发展一线倾斜。

资料来源：联合资信根据公开资料整理

5. 宿迁高新技术产业开发区

宿迁高新技术产业开发区（以下简称“宿迁高新区”）始建于 2001 年 3 月，前身为江苏宿豫经济开发区，2006 年 5 月经江苏省人民政府批准设立为省级经济开发区，2012 年 11 月 30 日经江苏省人民政府批准创建成江苏省宿迁高新区，2017 年 2 月经国务院批复升级为国家级高新技术产业开发区，总体规划面积 50 平方公里，已建成面积 30 平方公里。

从“十三五”到“十四五”，宿迁高新区经历了发展目标从“追求升格、站稳脚跟”到“能级跨越”、产业布局从“产业培育”到“产业聚集与前瞻布局”、发展空间从“一区多园”到“一区五园一带”的发展演变。近年来，宿迁高新区形成了以装备制造、食品饮料、新材料为主导产业的产业体系，拥有科技成果转化服务中心、苏北工业技术研究院、省玻璃制品产品质量监督检验中心等省级科技公共服务平台。其中，装备制造板块以龙净环保、波尔高压、宙际杰等企业为代表，食品饮料板块以益客食品、正大食品等企业为代表，新材料板块以逸达新材料、秀强股份、中玻电子玻璃、博迁新材料、南钢金鑫轧钢、景宏新材料、三元轮胎等企业为引领。此外，宿迁高新区还发展电子信息板块，以江苏北斗星通为龙头，建设了北斗电子信息产业园，建筑面积 30 万平方米，北斗智联研发中心等一批项目、研发平台相继入驻产业园。

表 2.6 从“十三五”到“十四五”宿迁高新区发展演变方向

类型	“十三五”期间	“十四五”期间
----	---------	---------

⁴ 淮安市 2024 年 GDP 较 2016 年增长 75.13%，2024 年一般公共预算收入较 2016 年增长 3.18%。

发展目标	升格为国家级经济技术开发区后，核心目标是站稳脚跟并提升综合竞争力，并寻求在国家和省级考核中提升排名。	提出到 2025 年要进入全国高新区“百强”序列，具体指标包括火炬营业收入突破 1000 亿元，高新技术产业产值占规上工业产值比重达到 65% 等。
产业布局	在拥有装备制造、新材料、食品饮料等产业的基础上，按照市级主导产业总体布局规划，培育高新技术产业和战略性新兴产业，争取到 2021 年底新材料产业产值占比 60% 以上，新材料产业产值占比 60% 以上。	产业方向更加聚焦，明确提出主攻新材料领域。同时，积极布局人工智能、未来网络、区块链等前瞻性产业，并加快推进制造业的智能化改造和数字化转型。
发展空间	开始探索“一区多园”发展模式，将宿迁生态化工科技产业园、张家港宿豫工业园区等纳入统一规划，旨在通过整合资源来集聚创新要素。	着力构建“一区五园一带”创新发展空间格局，充分发挥宿迁高新区创新核心区龙头带动作用，增强宿迁生态化工科技产业园、宿迁双星彩塑工业园、张家港宿豫工业园区、宿迁电子商务产业园区、宿迁数字经济产业园等“五园”的协同配套能力，打造运河产业带（含京杭运河、宿连航道、来龙镇、新庄镇、曹集乡、陆集街道），通过交通枢纽、绿色走廊等串联“一区”和“五园”，强化全域协同、一体化发展。

资料来源：联合资信根据公开资料整理

6. 连云港经济技术开发区

连云港经济技术开发区（以下简称“连云港经开区”）是 1984 年 12 月经国务院批准设立的首批国家级开发区，下辖朝阳、中云、猴嘴 3 个街道和台北、青口 2 个盐场，管辖面积 193 平方公里，常住人口约 10 万人。

从“十三五”到“十四五”，连云港经济技术开发区经历了发展目标从“夯实基础”到“追求高质量跨越”、产业布局从“多元化格局”到“集群精准化与高端化”、核心动力从“平台建设和要素投入”到“创新驱动和深化改革”的发展演变，并取得了一定的发展成效。近年来，连云港经开区重点发展新医药、新材料、新业态、高端装备制造等主导产业，拥有恒瑞医药、豪森药业等一批著名企业，已建成全国最大的抗肿瘤药物、抗肝类药物生产基地，全国重要的现代中药生产基地，同时也是全国最大的碳纤维生产基地，亚洲最大的风电装备生产基地。2024 年，新医药、新材料、新能源、高端装备制造等四大主导产业产值占全区规上工业总产值的 78.1%。同期，连云港经开区 GDP504.5 亿元（较 2016 年的 296.0 亿元增长 70.4%，增幅低于江苏省全省水平和连云港市全市水平⁵），一般公共预算收入 36.46 亿元。

表 2.7 从“十三五”到“十四五”连云港经开区发展演变方向

类型	“十三五”期间	“十四五”期间
----	---------	---------

⁵ 连云港市 2024 年 GDP 较 2016 年增长 83.84%。

发展目标	提出打造“产业高端化、功能现代化、环境生态化的新型科技园区”，奋力打造世界知名的“中华药港”。	明确了全面建成“双千亿”产业强区（指工业产值和应税销售均超千亿）的决胜目标，并立志建设“现代化新港城几何中心”，致力于成为辐射带动能力更强的城市核心功能区。
产业布局	侧重于培育新兴产业和形成多元化的产业格局，明确提出以大健康产业为核心，重点发展新材料产业、新能源产业和新一代信息技术等产业。	产业方向更加聚焦，明确提出构建新医药、新材料、新能源、高端装备制造及其他产业的“4+N”主导产业体系，其中生物医药产业入围国家先进制造业集群，“中华药港”承担国家“重大新药创制”专项项目超过 100 项。
核心动力	将建设“中华药港”作为产业平台建设的重中之重，并先后出台了《连云港经济技术开发区科技创新扶持办法》和《关于进一步促进生物医药产业发展的政策意见》等专项政策，为医药企业争取国家、省、市各类资金，并为医药企业减免税收。	强调强化企业创新主体地位，并提出建立高新技术企业、瞪羚企业、专精特新企业等培育库，目标是“十四五”末全市开发区净增高新技术企业数超 400 家。同时，持续深化“立即解决、问题清零”难题会办等机制，打造一流营商环境，致力于发挥“国家级经开区+自贸试验区+综合保税区”的叠加优势，在投资便利化、金融服务等领域开展创新试点。

资料来源：联合资信根据公开资料整理

7. 小结

国家级园区不仅是苏北地区经济增长的“发动机”，更是产业转型的示范区、科技创新的策源地和深化改革的先行区。通过分析发现，苏北地区国家级园区从“十三五”到“十四五”主要发展演变要点归纳如下：

（1）发展目标上，“十三五”期间，国家级园区多处于升格为国家级或夯实发展基础的关键阶段，这一阶段的规划多在做大经济总量、明确产业方向、搭建基础平台，为后续发展奠定基础。而“十四五”期间，国家级园区的战略定位更侧重于质的提升和能级的跨越，不再仅仅追求经济规模的扩张，而是致力于提升综合竞争力、创新驱动能力和区域辐射带动力。

（2）产业布局上，“十三五”期间，国家级园区多致力于多业并举，形成多元化的产业格局。而“十四五”期间，国家级园区的产业方向更加聚焦，在构建产业体系的同时，注重围绕主导产业进行强链补链延链。

（3）核心动力上，“十三五”期间，国家级园区注重搭建平台与要素投入，通过资金与政策等大规模的要素投入驱动产业发展。而“十四五”期间，创新被视为引领发展的核心动力，国家级园区更加注重创新驱动和深层机制改革，以营造良好的营商环境。

三、苏北地区国家级园区城投企业转型情况

通常情况下，城投企业的资产、收入和利润构成中来自政府部门的占比越低，表明其市场化程度越高。本报告基于苏北地区国家级园区城投企业 2016—2024 年的资产、收入和利润指标变化情况，分析其转型情况，具体样本企业包括徐州经济技术开发区国有资产经营有限责任公司（以下简称“徐州经开经营”）、江苏新海连发展集团有限公司（以下简称“新海连发展”）、宿迁高新开发投资有限公司（以下简称“宿迁高开投”）、淮安开发控股有限公司（以下简称“淮安开发”）、盐城高新区投资集团有限公司（以下简称“盐城高新投”）和盐城东方投资开发集团有限公司（以下简称“盐城东方”）6 家企业。

（一）指标选取

从资产类指标来看，城建类资产占比越低，而股权基金类投资占比、自营项目投资占比越高，表明城投企业市场化业务拓展力度越大；从收入类指标来看，城投类收入占比越低，表明城投企业的市场化程度越高；从利润类指标来看，政府补助占净利润比重越低，表明城投企业对政府补助的依赖程度越低，而投资收益占净利润比重越高，表明股权基金类投资收益越多。

表 3.1 城投企业转型类指标选取及含义

指标类型	指标	经济含义
资产类	城建类资产占比=（应收账款+其他应收款+存货+其他非流动资产）/资产总额	反映城投企业城建类资产占资产总额的比重
	股权基金类投资占比=（长期股权投资+其他权益工具投资+其他非流动金融资产+交易性金融资产+可供出售金融资产）/资产总额	反映城投企业股权和基金类投资的比重
	自营项目投资占比=（在建工程+投资性房地产）/资产总额	反映城投企业自营项目投资比重
收入类	城投类收入占比=城投类收入/营业总收入	反映城投企业对城投类收入的依赖程度
利润类	政府补助占净利润比重=（其他收益+营业外收入）/净利润	反映企业利润来自地方政府的占比
	投资收益占净利润比重=投资收益/净利润	反映企业利润来自股权基金类投资收益的占比

（二）样本城投企业转型指标整体表现

从资产和收入角度来看，苏北地区国家级园区城投企业转型取得了一定成效，这或表明园区城投企业在配合园区发展推进基础设施建设任务的同时，依托园区的资源禀赋，通过投资优质企业、建设标准化厂房等方式，拓展收入来源，谋求市场化转型；但是从利润角度看转型成效并不明显，经营性业务收益贡献有限，这或与城投企业主营业务盈利能力薄弱有关。

从资产类指标来看，2024 年底，苏北地区国家级园区样本城投企业城建类资产占比、股权基金类投资占比和自营项目投资占比的平均值较 2016 年底分别减少 8.75 个百分点、增加 2.69 个百分点和增加 6.29 个百分点。这或表明，在国家鼓励政府投资基金高质量发展和城投企业市场化转型的背景下，国家级园区城投企业在配合园区发展推进基础设施建设任务的同时，依托园区的资源禀赋，通过投资优质企业、建设标准化厂房等方式，吸引优质企业入驻，助力园区产业发展，谋求市场化转型。

表 3.2 2016 年（末）和 2024 年（末）样本城投企业各指标平均值变动情况

年份	资产类			收入类	利润类	
	城建类资产占比	股权和基金类投资占比	自营项目投资占比	城投类收入占比	政府补助占净利润比重	投资收益占净利润比重
2016 年（末）	70.23%	1.74%	8.29%	81.86%	102.09%	4.00%
2024 年（末）	61.48%	4.43%	14.58%	70.04%	94.13%	16.37%
变化情况	-8.75%	2.69%	6.29%	-11.82%	-7.96%	12.37%

注：变化情况标红数据代表取得正向转型成效，下同

数据来源：联合资信根据 Wind 整理

从收入类指标来看，2024 年，苏北地区国家级园区样本城投企业城投类收入占比的平均值较 2016 年减少 11.83 个百分点。近年来，不少城投企业通过开展贸易业务、建筑施工业务和自营项目建设等方式提升市场化经营收入，国家级园区城投企业依托园区的资源禀赋，拓展收入来源的条件较好，或是其城投类收入占比降幅明显的重要原因。

从利润类指标来看，2024 年，样本城投企业政府补助占净利润比重的平均值较 2016 年减少 7.96 个百分点，但政府补助占净利润比重仍高，且部分城投企业对政府补助的依赖程度不降反升，这或与城投企业主营业务盈利能力薄弱有关。2024 年，样本城投企业股权基金投资收益占净利润比重的平均值较 2016 年增加 12.37 个百分点，由于样本数量有限，且由于股权基金投资的项目（尤其是早期科创项目）投资回收周期较长，收益受市场波动影响大，指标变化分化明显，上述数据实际意义有限。

（三）样本城投企业转型分析

苏北地区国家级园区城投企业背靠国家级园区，可利用的区域产业资源丰富，主要围绕区域内产业进行业务板块拓展、股权基金投资和自营项目投资等方面的转型，但转型路径相对单一，且城投企业间的转型成效呈现一定的分化。

从样本城投企业资产、收入和利润指标来看，园区城投企业间的转型成效呈现一定的分化，部分城投企业转型成效不明显（如宿迁高开投和淮安开发）。为进一步研究苏北地区国家级园区城投企业转型的路径和要素，本报告对 2016—2024 年城建类

资产占比、城投类收入占比或政府补助对利润的贡献程度下降较为明显的样本城投企业进行案例分析，具体包括徐州经开经营、新海连发展和盐城高新投 3 家企业。

表 3.3 2016 年（末）和 2024 年（末）样本城投企业各指标变动情况

公司名称	年份	资产类			收入类	利润类	
		城建类资产占比	股权和基金类投资占比	自营项目投资占比	城投类收入占比	政府补助占净利润比重	投资收益占净利润比重
徐州经开经营	2016 年（末）	78.82%	1.21%	3.22%	88.69%	127.91%	-3.18%
	2024 年（末）	58.15%	5.08%	18.02%	82.80%	215.14%	110.07%
	变化情况	-20.67%	3.87%	14.80%	-5.89%	87.23%	113.25%
新海连发展	2016 年（末）	57.80%	0.71%	8.11%	95.35%	217.05%	2.78%
	2024 年（末）	35.10%	1.68%	17.71%	61.11%	17.97%	2.29%
	变化情况	-22.70%	0.97%	9.60%	-34.24%	-199.08%	-0.49%
宿迁高开投	2016 年（末）	82.78%	2.93%	10.15%	96.69%	35.57%	0.00
	2024 年（末）	71.41%	2.66%	8.31%	88.85%	162.25%	-30.23%
	变化情况	-11.37%	-0.27%	-1.84%	-7.84%	126.68%	-30.23%
淮安开发	2016 年（末）	79.91%	0.14%	0.55%	79.16%	82.81%	-0.44%
	2024 年（末）	82.98%	2.14%	4.39%	79.51%	104.66%	12.23%
	变化情况	3.07%	2.00%	3.84%	0.35%	21.85%	12.67%
盐城高新投	2016 年（末）	60.74%	2.50%	6.45%	87.23%	77.19%	15.18%
	2024 年（末）	64.07%	3.92%	14.37%	84.76%	31.34%	1.44%
	变化情况	3.33%	1.42%	7.92%	-2.47%	-45.85%	-13.74%
盐城东方	2016 年（末）	61.31%	2.93%	21.30%	44.06%	72.03%	9.03%
	2024 年（末）	57.15%	11.10%	24.69%	23.20%	33.43%	2.41%
	变化情况	-4.16%	8.17%	3.39%	-20.86%	-38.60%	-6.62%

数据来源：联合资信根据 Wind 整理

1. 徐州经开经营：主要依托区域产业资源开展股权投资和厂房租赁

徐州经开经营成立于 2005 年 9 月，成立之初由徐州经济技术开发区管理委员会控股并实际控制。截至 2024 年底，徐州经开经营控股股东为徐州市产业发展控股集

团有限公司（徐州市重要的产业投资与产城融合运营主体，以下简称“徐州产控”），实际控制人为徐州市人民政府。作为徐州经济技术开发区内核心的城市开发与建设与运营主体，徐州经开经营亦已成为徐州产控体系中的核心子公司之一，在区域产业升级与城市功能提升中承担重要职能。

从资产构成角度，徐州经开经营城建类资产占比由 2016 年底的 78.82%下降至 2024 年底的 58.15%，股权基金类占比由 1.21%提升至 5.08%，自营项目投资占比由 3.22%提升至 18.02%。从收入构成来看，徐州经开经营城投类收入占比由 2016 年的 88.69%下降至 2024 年的 82.80%，仍主要由土地开发整理和安置房建设业务构成。从净利润构成来看，徐州经开经营政府补助占净利润比重由 2016 年的 127.91%提升至 2024 年的 215.14%，表明利润来源中对政府补助的依赖程度大幅上升；同时投资收益占净利润比重从-3.18%提升至 110.07%，表明投资收益亦是净利润的主要来源。

通过分析发现，徐州经开经营转型的要素主要包括以下方面：

（1）区域产业资源丰富。徐州经开区产业基础较好，以工程机械与智能装备、新能源新材料产业为主导，且注重产业链的构建和延伸。徐州经开经营对徐州市部分国企参股并围绕徐州经开区内产业进行投资，并通过股权转让和股利分红等形式实现投资收益。2022—2024 年，徐州经开经营分别实现投资收益 1.62 亿元、0.83 亿元和 0.98 亿元，分别占当年净利润的 51.76%、20.34%和 110.07%。此外，徐州经开经营还负责区域内的标准厂房和商铺等的建设和运营，通过出租获取租赁收入，其中 2024 年实现租赁收入 1.29 亿元，占当年营业总收入的 4.33%。

（2）拓展区域内市场化程度较高的业务。徐州经开经营负责徐州经开区范围内的工程施工、物业管理和绿化养护等服务。

2. 新海连发展：主要依托区域产业资源开展厂房租赁并拓展其他市场化业务

新海连发展成立于 1994 年 5 月，成立之初由连云港经济技术开发区管理委员会控股并实际控制。截至 2024 年底，新海连发展控股股东为江苏新海连控股有限公司，实际控制人为连云港市人民政府。作为连云港市经济技术开发区核心开发与建设与国有资产运营主体，新海连发展主要负责区域内的基础设施建设、保障房建设、土地整理及园区建设等业务，同时经营能源贸易等其他业务。

从资产构成角度，新海连发展城建类资产占比由 2016 年底的 57.80%下降至 2024 年底的 35.10%，股权基金类占比由 0.71%提升至 1.68%，自营项目投资占比由 8.11%提升至 17.71%。从收入构成来看，新海连发展城投类收入占比由 2016 年的 95.35%下降至 2024 年的 61.11%。从净利润构成来看，新海连发展政府补助占净利润比重由 2016 年的 217.05%下降至 2024 年的 17.97%，表明利润来源中对政府补助的依赖程度大幅下降；同时投资收益占净利润比重从 2.78%下降至 2.29%。

通过分析发现，新海连发展转型的要素主要包括以下方面：

（1）区域产业资源丰富。连云港市经济技术开发区重点发展新医药、新材料、新业态、高端装备制造等主导产业，新海连发展围绕区域内的产业实施项目投资，通过项目运营及出租等方式实现资金平衡，主要建设项目包括中华药港二期和三期、花果山经济总部研发中心等。此外，新海连发展尚在推进热电联产项目，建成后拟向区域内企业提供供热服务。

（2）拓展区域内市场化程度较高的业务。新海连发展于 2017 年成立子公司江苏新海连能源有限公司（以下简称“新海连能源”），新海连能源主要负责能源贸易业务，贸易品种包括化工原料及产品（除危险化学品）、矿产品、煤炭、建筑材料、有色金属、金属制品和金属材料等。2022—2024 年，新海连发展分别实现能源贸易收入 10.06 亿元、6.91 亿元和 5.20 亿元，分别占当年营业总收入的 24.42%、20.31%和 18.02%。此外，公司还开展商品房销售和物业管理等经营性业务。

3. 盐城高新投：主要依托区域产业资源及政府划转资产等开展市场化业务

盐城高新投由盐城市人民政府于 2009 年 9 月出资设立。截至 2024 年底，盐城高新投控股股东为盐城高新产业控股集团有限公司，实际控制人为盐城市人民政府。作为盐城高新区重要的基础设施投资建设及土地整理主体，盐城高新投主要负责区域内的基础设施建设和土地开发等业务，同时开展租赁、物业管理、担保和材料销售等其他业务。

从资产构成角度，盐城高新投城建类资产占比由 2016 年底的 60.74%提升至 2024 年底的 64.07%，股权基金类占比由 2.50%提升至 3.92%，自营项目投资占比由 6.45%提升至 14.37%。从收入构成来看，盐城高新投城投类收入占比由 2016 年的 87.23%下降至 2024 年的 84.76%。从净利润构成来看，盐城高新投政府补助占净利润比重由 2016 年的 77.19%下降至 2024 年的 31.34%，表明利润来源中对政府补助的依赖程度大幅下降；同时投资收益占净利润比重从 15.81%下降至 1.44%，考虑到 2024 年其他非流动金融资产公允价值变动为 1.79 亿元，2024 年投资收益和其他非流动金融资产公允价值变动占净利润比重为 29.22%。

通过分析发现，盐城高新投转型的要素主要包括以下方面：

（1）区域产业资源丰富。盐城高新区已形成以智能终端、新能源、高端装备、现代服务等四大主导产业集约集聚融合发展的格局，盐城高新投围绕区域内的产业开展投资，主要投资领域为区域内重点发展的智能终端、半导体、高端装备及新能源等产业，截至 2024 年底盐城高新投长期股权投资、其他权益工具投资和其他非流动金融资产投资合计为 38.83 亿元。同时，盐城高新投在盐城高新区范围内建设办公楼和厂房等，通过租赁及物业管理等形式实现资金平衡，主要自持物业租赁项目包括东山

精密厂房、智创园 1—3 期和高创园（中小文化企业园、文化产业园）等。

（2）政府给予有力的支持。2018 年 5 月，盐城高新投获得无偿划入的盐城高新区科技创新集团有限公司（以下简称“高新科创”，原名为“盐城盐龙创业投资有限公司”）的股权，高新科创作为股权投资主体，对符合区域内产业规划的创新型科技公司进行股权或产业基金投资。

（3）拓展区域内市场化程度较高的业务。盐城高新投经营负责盐城高新区范围内的绿化工程、担保和发电等服务，同时开展材料销售业务。

4. 小结

通过对苏北地区国家级园区城投企业的转型情况进行分析后发现：

（1）国家级园区作为区域内产业高效集聚和升级迭代的主阵地，产业资源丰富，区域内城投企业主要围绕区域内产业进行业务板块拓展、股权基金投资和自营项目投资等方面的转型，转型路径相对单一。

（2）国家级园区的发展状况对城投企业的转型成效至关重要，城投企业间的转型成效呈现一定的分化，表现好的城投企业所在的园区“十三五”以来经济或财政实力普遍增幅较大（如徐州经开区、盐城高新区等）。

（3）国家级园区城投企业的转型活动主要围绕区域内的产业布局和招商方向开展，其经济外部性可能大于转型本身产生的收益，城投企业对政府补助的依赖程度仍较高，城投企业股权基金投资和自营项目投资均离不开资金投入，区域内政府的支持力度对企业的转型进度影响较大。

四、 总结与展望

近年来，随着长三角一体化、淮河生态经济带和江苏沿海开发等中央和地方战略在苏北地区叠加，苏北地区面临“追赶”与“转型”的双重任务。国家级园区是苏北地区产业高效集聚和升级迭代的主阵地，对苏北地区经济发展具有一定的带动性。从“十三五”到“十四五”，苏北地区国家级园区的发展方向转变为发展目标上更注重质的提升和能级的跨越、产业布局上更注重构建产业体系、核心动力上更注重创新驱动和深层机制改革，园区整体取得了一定的发展成效，但园区间的发展速度分化明显，且部分园区的经济或财政实力增幅显著低于江苏省全省水平和所在地级市全市水平。在政策、园区发展及传统基建模式发展承压等驱动力的综合影响下，苏北地区国家级园区城投企业作为承担区域发展重任的核心载体，主要围绕区域内产业进行业务板块拓展、股权基金投资和自营项目投资等方面的转型，但转型路径相对单一，且城投企业间的转型成效呈现一定的分化。相较 2016 年（底）数据，苏北地区国家级园区城

投企业 2024 年（底）城建类资产占比整体有所下降，股权基金类、自营项目投资力度整体有所加大，对城投类收入的依赖程度有所下降，但经营性业务收益贡献仍有限，部分城投企业对政府补助的依赖程度不降反升。

园区城投企业的转型活动主要围绕区域内的产业布局和招商方向开展，有助于在区域内形成产业集聚效应，夯实区域的经济基础，并为人口吸附、土地价值和财政收入的稳步增长奠定长远根基。但园区城投企业的转型成效与区域经济发展速度、产业繁荣程度和政府支持力度等因素息息相关，且其转型活动也可能带来信用风险，包括但不限于如下方面：

（1）城投企业通过自有资金或外部融资进行股权基金投资和自营项目投资，尤其是投资初创期的新兴产业，这类产业在技术、团队、管理及财务等方面存在不确定性，若股权投资收益或自营项目租赁及运营收入无法覆盖资金成本，可能导致企业自身效益受到侵蚀。此外，部分城投企业为区域内民营企业提供融资担保，可能面临担保代偿风险。

（2）股权基金和自营项目通常需要较长的回报周期，但城投企业可获得的融资工具（如银行贷款、债券、非标等）借款期限普遍偏短，导致城投企业可能面临“短债长投”的困局，进而带来流动性风险。

（3）城投企业过去以基建业务为主，缺乏产业投资和市场化运营等方面的专业人才，同时其行政化的决策与激励机制，与市场化竞争对效率与活力的要求存在内在冲突。

联系人

投资人服务 010-85172818-8088 investorservice@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。