

Research on the Path and Challenges of Urban Investment Companies' Transformation into Comprehensive Energy Service Providers Under Planning Guidance—A Case Study of a Beijing Urban Investment Platform Company Responsible for New District Development

Jingjing Xu

Beijing Xinhangcheng Intelligent Ecological Technology Research Institute Co., Ltd., Beijing, 102602, China

Abstract

Against the dual background of the national “dual carbon” strategy and the market-oriented transformation of urban investment companies, transforming into a comprehensive energy service provider has become an important direction for urban investment platforms that undertake regional development functions to explore sustainable development. This study selects a city investment platform company in Beijing that undertakes the development function of a new district as a typical case, and systematically deconstructs its transformation logic and implementation path through in-depth analysis of its transformation practice since the 14th Five Year Plan. Research has found that the company's transformation relies on the core measures of “planning guidance, platform positioning, diversified layout, capability adaptation, and demonstration innovation”, and has achieved initial results in economic benefits, business systems, regional contributions, and other aspects. At the same time, the transformation process has also exposed deep-seated contradictions between long-term investment and short-term assessment, planning goals and market implementation, and platform rights and responsibilities system. This study aims to extract universal transformation models and key insights, providing theoretical references and practical insights for similar urban investment companies.

Keywords

urban investment transformation; Integrated energy service providers; Energy planning; Area development; implementation model

规划引领下城投公司向综合能源服务商转型的路径与问题研究——选取北京市某承担新区开发职能的城投平台公司为典型案例

许晶晶

北京新航城智慧生态技术研究院有限责任公司，中国·北京 102602

摘要

在国家“双碳”战略与城投公司市场化转型的双重背景下，向综合能源服务商转型已成为承担区域开发职能的城投平台探索可持续发展的重要方向。本研究选取北京市某承担新区开发职能的城投平台公司为典型案例，通过对其“十四五”以来转型实践的深度剖析，系统解构其转型逻辑与实施路径。研究发现，该公司的转型依托于“规划引领、平台定位、多元布局、能力适配、示范创新”五位一体的核心举措，并已在经济效益、业务体系、区域贡献等方面取得初步成效。同时，转型过程也暴露出长期投资与短期考核、规划目标与市场落地、平台权责体系等方面的深层矛盾。本研究旨在提炼具有普适性的转型模式与关键启示，为同类城投公司提供理论参考与实践镜鉴。

关键词

城投转型；综合能源服务商；能源规划；片区开发；实施模式

1 实施背景

当前，中国城市发展模式正经历深刻变革，作为城市

建设主力军的城投公司，其转型之路与国家战略、区域发展紧密相连。向能源板块拓展，并非偶然选择，而是多重因交织下的必然方向。

1.1 国家“双碳”战略的刚性驱动与政策倒逼

实现“碳达峰、碳中和”是国家重大战略决策，能源

【作者简介】许晶晶（1992-），女，中国北京人，硕士，规划咨询师，从事供热、可再生能源开发利用研究。

系统绿色低碳转型是其核心领域。《北京市新增产业禁止和限制目录》等地方性政策的出台，明确限制新增化石能源基础设施，对传统燃气供热模式形成直接约束。这倒逼城市新建区域必须在规划建设之初，就将可再生能源应用、多能互补系统作为能源基础设施的“标准配置”。城投公司作为区域开发的一线执行者，必须将国家战略转化为可落地、可运营的技术方案与商业模式，从而在履行社会责任的同时，抓住绿色产业发展的新机遇。

1.2 城投公司市场化转型与可持续发展的内在要求

随着传统土地财政模式的调整，城投公司普遍面临债务化解与寻求可持续现金流压力。从“融资-建设”平台向“投资-运营-服务”实体转型，成为生存与发展的必由之路。能源基础设施（如能源站、光伏资产、供热管网）具有投资规模大、现金流稳定、特许经营周期长等特点，是优质的“运营类”资产。持有并运营此类资产，能够为城投公司带来长期、可靠的收入，优化资产结构，是实现市场化、实体化转型的理想赛道。

1.3 新区发展需求：打造高标准营商环境的能源基石

北京市新区高起点的产业定位与绿色发展目标，要求必须配备一套安全、可靠、清洁、高效的现代化能源系统。这套系统不仅是满足企业生产与居民生活的公用工程，更是吸引高端产业集聚、提升区域综合价值的关键基础设施。因此，由一家能够统筹全局、承担长期责任的市场化主体来投资、建设和运营这套系统，成为新区高质量发展的内在要求，这为该区域的城投平台公司向能源板块拓展提供了最直接的应用场景和使命召唤。

本研究即以北京市某承担新区开发职能的城投平台公司（以下简称“平台公司”）为典型样本，系统梳理其转型的核心做法、面临问题与深化方向，以期为同类城投企业的战略转型提供实证参考。

2 主要做法与价值

通过对平台公司能源板块“十四五”发展轨迹的分析，可以将其转型路径提炼为五个相互支撑、协同推进的核心举措。

2.1 举措一：规划先行，构建顶层设计框架

平台公司早在2018年就针对新区开展了能源专项规划和区域综合指标体系等系列专题研究，确立了“可再生能源优先，传统能源保障”的基本原则，提出了可再生能源利用率20%的规划目标。在规划综合实施方案编制阶段，通过编制重点功能区和重点项目的能源实施方案，将能源实施要求纳入地块规划条件中，实现了顶层规划目标的逐级落实。这一做法确保了能源系统建设与区域开发节奏的协同，为后续业务拓展奠定了制度基础。

2.2 举措二：战略锚定，向上争取平台定位

转型的首要任务是找准战略定位。依托城投平台与区域开发的天然耦合优势，平台公司积极争取并获得上级主管

部门授权，正式确立“区域能源平台公司”的战略定位。这一授权使公司从传统的项目配套建设方，升维为区域能源系统的“总设计师”和“总管家”，其核心职能涵盖三个方面：一是作为区域能源整合主体，对片区内供热、供冷、光伏、充电等能源要素进行统一规划与集约调度；二是作为区域能源保障主体，构建多源互补、管网互通的韧性系统，确保重大项目 and 民生用能的绝对可靠；三是作为能源监管服务支撑，以市场化手段践行管委会能源管理职能，落实能源投资、建设、运营全过程管理目标。这一定位为后续所有业务活动提供了根本遵循。

2.3 举措三：梯次布局，构建多元化业务体系

在新区总体规划框架下，平台公司基于不同业务类型的战略价值与收益特征，构建了梯度化的业务组合：

基本盘业务夯实生存基础。以回迁安置房和学校类公建的集中供暖为起点，利用该类业务需求刚性、供能成本低的优势，快速形成稳定现金流和规模化运营经验，筑牢业务发展的财务基础。

保供盘业务履行平台职责。区域调峰能源中心和能源管线承担重要能源安全保障职能，虽短期经济效益有限，但社会效益显著，是平台公司履行区域保供职责的核心载体。

增长盘业务开拓未来空间。随着安置房业务趋于饱和，向入区产业园区企业供能成为未来重心。针对产业用户用能工艺复杂、稳定性要求高的特点，公司推行“基础保障+定制扩容”的灵活投资策略，并力争在土地出让环节将用能模式写入地块条件，实现能源规划与产业招商的前置衔接。

储备盘业务谋划长远价值。在全区范围内系统性布局分布式光伏、充电桩网络，并规划建设智慧能源管理平台，为未来的需求侧响应、虚拟电厂、碳资产运营预留接口，形成“传统业务保稳定、新兴业务促增长、未来业务蓄动能”的梯队发展格局。

2.4 举措四：能力适配，夯实全周期运营根基

针对城投公司普遍存在的“重建轻营”短板，规划中着重设计了能力建设的路线图：

组织架构层面：构建了“平台统筹+专业子公司执行”的架构。平台负责战略、规划、标准与资源调配；子公司作为市场化主体，专注特定区域或技术的投资运营，实现了“统分结合、专业专注”。

团队淬炼层面：强调在项目实战中培养“懂技术、通市场、善管理”的复合型人才。明确支持公司组建自有技术团队，并从2025年起在多个示范项目探索“自主运维”，这是从“投资建设商”转向“运营服务商”的关键一跃，旨在逐步摆脱对外部服务商的绝对依赖，沉淀核心能力。

管理流程层面：建立“规-建-运”一体化管控机制的构想，强调将运营阶段发现的能效痛点、成本数据，逆向反馈至前期规划和设计方案中，形成持续优化的管理闭环。

2.5 举措五：示范创新，塑造转型发展韧性

转型之路充满不确定性，必须兼具创新锐度与应变弹

性。平台公司“十四五”期间着力打造了两“稳定器”：

打造可复制的示范标杆：集中资源打造了如“近零能耗能源中心”、“首个片区统筹能源项目”等标杆工程。这些项目不仅是技术展示，更是商业模式、报批流程、建设标准的“原型机”，其成功经验能快速复制到后续项目中，降低试错成本，形成品牌效应。

建立动态调整与资源拓展机制：面对双碳背景下北京市的能源政策重大调整，立即组织技术力量将发展重心转向地热、空气能，并前瞻性开展“引入区外可再生余热”的可行性研究，并创新性地推动既有能源中心“扩区”功能升级与集约化建设，在园区现有产业招商入驻不足的情况下避免了资源闲置，提升了能源系统的整体效率和保障能力，这体现了转型规划不是僵化的蓝图，公司在政策与市场变化中要始终保持主动。

上述转型举措已在“十四五”期间取得积极成效：能源板块营业收入持续增长，总资产规模显著扩大，印证了其作为城投公司转型新主业的成长潜力；业务范围从单一供热拓展至供冷、光伏、充电等多领域，覆盖“投-建-运”全链条的专业化团队初步成型，自主运维能力建设稳步推进；同时，平台公司有效保障了新区能源安全，其探索形成的“片区统筹能源规划”“近零能耗建筑集成”等模式已在区域内形成示范效应，实现了企业价值与社会、环境价值的统一。这些成效验证了战略定位与实施路径的有效性，为后续深化转型奠定了基础。

3 存在问题

在规划的指引和团队的奋力执行下，此次转型已在“十四五”末与“十五五”初展现了显著的初期价值，同时也暴露出深层挑战，为未来发展指明了方向。主要挑战体现在三个方面：

3.1 长期投资与短期考核的不适配

能源基础设施具有超前投资大、回报周期长的固有特征。一方面，为保障区域开发进程，能源设施往往需提前2-3年甚至更早建成投运，而产业导入和用户入驻存在客观的“负荷爬坡期”，导致建成初期普遍面临低负荷运行状态，折旧成本刚性发生而收益尚未释放，阶段性亏损成为行业常态。另一方面，现行国有资产经营业绩考核以年度或任期为周期，侧重于当期利润、净资产收益率等短期财务指标。这种考核导向与能源项目普遍需要10年以上方能实现稳定回报的客观规律存在内在张力。当公司在产业培育期因超前投入而出现账面亏损时，往往面临较大的考核扣分压力和经营评价压力，在一定程度上考验着企业的战略定力与持续投入决心，甚至可能影响对战略性、基础性项目的投资决策。

3.2 区域市场地位仍需稳固

尽管新区制定了先进的能源专项规划，但在土地招商环节，缺乏强制性政策确保入驻企业必须接入市政集中能源系统。从企业端来看，产业用户基于成本控制、供能自主权、

既有工艺适配等传统习惯，往往倾向于选择自建空气源热泵、地源热泵、冷水机组等分散式能源设施。这种“各自为战”的用能模式，一方面导致平台公司超前投资建设的能源中心和管网面临需求不足、资产闲置的经营风险，另一方面也使区域能源系统难以形成规模效应，整体能效和低碳优势无法充分释放。更深层的问题在于，能源规划与土地出让的“软约束”衔接，使得规划目标在执行层面被不同程度消解，平台公司作为区域能源统筹主体的市场地位难以真正确立。若此局面长期延续，不仅影响单个平台企业的投资回报，更将制约新区能源结构优化和“双碳”目标的系统推进。

3.3 平台权责体系尚不健全

作为区域能源平台公司，其职能内涵、职责边界及配套权益缺乏清晰、系统的制度化规定。具体表现为：在能源专项规划编制、管网统筹建设、能源数据管理等核心领域，平台公司的法定权限尚未明确，导致跨部门统筹协调缺乏稳定依据，稳定性和权威性不足，难以形成长效机制；在土地、管线路由、融资支持等关键要素获取方面，缺乏差异化的政策配套，项目推进多依赖“一事一议”，效率受限，制约了业务拓展效率和规模化发展能力；同时，由于缺乏制度化的工作程序与协同机制，平台职能履行难以形成“规划-投资-建设-运营”的完整闭环，往往陷入被动响应的局面，无法主动、系统地开展平台化运营，其作为区域能源统筹主体的核心功能也因此被削弱。

4 结论与展望

综上所述，在“双碳”背景下，城投公司向综合能源服务商转型是一条前景广阔但充满挑战的道路。成功的关键在于以高站位的战略规划为引领，实现从“被动配套”到“主动运营”、从“单一能源”到“系统服务”、从“资产持有”到“价值创造”的深刻转变。

对于后来者，本研究提供三点启示：第一，转型必须规划先行，且规划需与区域开发、土地政策深度绑定；第二，必须同步构建与之匹配的市场化组织与核心运营能力，补齐“运营”短板；第三，需要积极推动管委会或集团层面建立“能源一张网”的强制实施机制与跨部门协同政策，为平台公司的市场化运作创造必要条件。

展望未来，随着智慧能源管理平台的深化应用、外部绿色金融资源的引入以及碳交易市场的逐步成熟，城投系能源服务商的商业模式将更加丰富，其作为城市绿色基础设施运营商的价值必将进一步凸显。本案例的深入探索，为此提供了有价值的现实注脚。

参考文献

- [1] 中共中央国务院关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见. 2021.
- [2] 国务院办公厅关于进一步盘活存量资产扩大有效投资的意见（国办发〔2022〕19号）.
- [3] 北京市新增产业禁止和限制目录. 北京市人民政府.