



资江的晚风，是不着急的。

它吹过青龙洲公园的草坪，吹过栈桥上举着手机拍夕阳的人群，吹过明清古巷老茶馆里传出的咿呀呀呀，也吹过金塘冲水库大坝枢纽上的机器轰鸣。把这些场景串起来看，你会发现一件挺有意思的事——它们背后都站着同一个“人”。

这个“人”，叫益阳城投集团。

早些年，提起城投，很多人想到的可能是“搞城市建设的”。

如今你开车出门，导航帮你找的那个智慧停车位，是益阳城投改造的；你周末带孩子在明清古巷学非遗、逛市集、听花鼓戏，是益阳城投运营的；接入你公司的热能管道，是益阳城投建设的……

这一变化，恰是益阳城投集团转型之路的民间注脚。

益阳城投集团参建的益阳市市民服务中心工程荣获“鲁班奖”。

益阳城投集团参建的青龙洲大桥获评全国“最美桥梁”。

青龙洲公园的建成，进一步提升了城区的颜值和居民的幸福指数。

昔日建城者 今朝营城人

——益阳城投集团从建设城市到运营城市的转变路径

邢玲 李诚 肖蓉 黄彩燕

破局 改制给了“壳”，改革填了“瓢”

2020年4月28日，益阳市城市建设投资运营集团有限责任公司挂牌那天，很少有人意识到，一场决定命运的转型已经悄然启动。

那一年，国企改革三年行动刚刚拉开帷幕。国务院先后出台文件，要求剥离融资平台政府融资职能、推动市场化转型。之后的政策脉络越来越清晰：2024年，央行、财政部、发改委、证监会联合发文明确要求2027年6月底前融资平台清零、隐债清零、退出名单。省里、市里的要求一以贯之——平台必须市场化转型，没有退路。

那一年，益阳城投集团做了一个关键选择：没有把事业单位转企改制和国企改革当成两件事，而是一体推进。用总经理刘俊伟的话说，“改制给了‘壳’，改革填了‘瓢’。”

这句朴素的概括，藏着深刻的治理逻辑。改制解决的是“身份”问题，国企改革三年行动解决的是“机制”问题。身份一变，壳就有了。但如果不填“机制”的瓢，这个壳终究是空的。

填“瓢”的过程，是一场系统性的重塑。治理层面，党建入章程、党委前置研究、董事会规范运作，从“转身份”迈向“建机制”。主业主层，借改制契机整合资产、厘清政企边界，聚焦城市资产盘活、资源运营、城市服务，构建投融建管营一体化体系。机制层面，三项制度改革落地，市场化选人用人、绩效考核、薪酬分配体系逐一健全。

让这场改革看得见、摸得着的，是资产结构的变化。截至2026年6月末，益阳城投集团总资产420.69亿元，较转型之初增长61.17%。

比规模更值得关注的，是资产质量的跃升。集团原有资产主要依靠土地，如今资源运营、特许经营、城市服务等多元品类齐头并进。

这组数字的隐喻在于，益阳城投的“饭碗”不再只放在“土地”这一个篮子里。从门面楼盘租售到停车位泊位，从户外广告到地下空间，从充电桩到加油站，从殡葬服务到城市供热……资产经营的触角延伸至城市服务的毛细血管。优质资产比例提升，经营性资产占比扩大，资产规模增长的同时，资产质量同步改善。

信用评级每往上走一步，在资本市场上的回旋余地就大一分，服务益阳建设的能力就强一分。益阳城投集团市场化转型，从来不是一句口号，而是真金白银的议价能力。

在融资渠道全面收紧的背景下，益阳城投集团综合融资成本较2020年转型前下降30%以上。信用提升的背后，是政府支持与自我造血的合力：2024年获得政府补助2.92亿

元，子公司获得20亿元项目资本金注入；砂石销售收入与毛利率大幅增长，收入结构不再完全依赖政府项目结算；债务结构以长期为主，短期兑付压力可控。

人才强企，是这一切的底座。益阳城投集团421名职工中，35岁以下员工135人，本科及以上学历235人。底子不错，但光有底子不够。市场化专业人才怎么引？紧缺岗位人才怎么留？

益阳城投集团选择“握指成拳”——项目专项奖励、超额业绩激励，考核结果跟岗位调整、薪酬升降、续聘解聘闭环挂钩。经理层推行任期制和契约化管理，干不好就退出，坚决破除“铁饭碗”思维。

内部竞争上岗与外部引进并举，打破板块壁垒。利用与央企、国企及上市公司合资合作的契机，向中石化、中燃、中冶科工、中交二航、光大环保旗下企业派出10名优秀人才任职或挂职锻炼。益阳城投集团自改制以来，重要岗位轮岗率实现100%，多人轮岗练兵后走上重要管理岗位。

谁创造价值谁受尊重，谁干出业绩谁有回报。这就是益阳城投的人才强企逻辑。



金花湖路平交改造后，切实畅通资阳城区核心片区。

如果说“破局”回答的是“往哪转”，那么“深耕”回答的是“转得实不实”。

金塘冲水库是观察益阳城投项目能力的最佳样本。这座总投资98亿元的国家大二型水利工程，总装机容量20万千瓦，年发电量6.5亿度。换算成“绿色账本”，每年节约22.7万吨标准煤、减少83万吨二氧化碳排放。还有一本“民生账本”，水库将大幅提升资水流域防洪标准，为沿线41万亩耕地稳产高产提供可靠灌溉水源。

目前，该项目已累计完成投资73.03亿元，枢纽工程形象进度达75.23%。

数字背后，是一场与时间的赛跑。按照常规设计，主汛期不可能施工。但参与大坝枢纽建设的益阳城投集团，协调设计、监理、水利、气象、水文等多方专家反复论证，硬是实现了“防汛不停工”。2024、2025、2026连续三年主汛期，抢出了至少半年的施工期。

转型的终极检验，不在于“退平台”的时点，而在于“离开平台”之后能否独立行走。益阳城投集团的答案是：用新赛道的造血能力，回答未来的生存之问。

类金融板块率先破题。益阳城投集团完成本地金融、能源、环保、拟上市企业股权投资2亿元、实现收益8000万元，参股省金芙蓉先进制造业子基金1亿元。下一步的思路清晰，以投带引、投引结合，聚焦益阳主导产业，重点向人工智能、低空经济等新兴领域倾斜。

低空经济是益阳城投布局的一步“先手棋”。目前集团正构建以数产集团为主体、整合大数据运营、智慧社区等业务，把低空经济嵌入政务场景。数据，正在成为城市运营的新生产资料。

城市管理智能化的路径

金塘冲水库建设项目作为益阳城投集团参与投建运于一体的最大水利单体项目，其在工程、财务、合同管理、日常运营等方面积累的经验与管理制度，为同类项目管理提供了样本。益阳城投集团子公司金塘冲发展公司获评2024年度省重点项目建设优秀单位、2024年市政府大抓落实工作成效明显单位。

金塘冲水库代表的是“硬实力”，明清古巷则是“软功夫”。

这条承载着老益阳记忆的老街巷，曾沉寂多年。改造中，益阳城投集团坚持保护优先、修旧如旧，不拆真遗存、不改老肌理，把麻石路、青砖黛瓦、历史建筑原真地保留下来，让城市留住根脉，让乡愁无处可寻。

益阳城投在这里扮演了三个角色：城市更新的实施者、历史文脉的守护者、市场运营的探路者。

从“建设城市”到“运营城市”，最难的从来不是建起来，而是“活起来、火下去”。益阳城投集团以市场化思维运营明清古巷，通过常态化文化活动、精准招商、IP打造，把文化资源转化为消费场景和城市品牌。至目前，已累计举办各类文化活动超1.9万场次，接待游客超1000万人次，获称“省级夜间文化和旅游消费集聚区”“省级旅游休闲街区”“省微短剧拍摄取景地”等。

除了金塘冲水库和明清古巷，益阳城投集团还有一批项目，与市民的日常生活紧密相连。

先说“美”的。集团坚定落实“强中心城区”战略，高标准参与完成资江风貌带、“一园两中心”2个PPP项目，其中资江风光带（北岸一桥至三桥）提质改造项目荣获湖南省建设工程芙蓉奖，市民服务中心工程荣获国家建筑工程最高奖“鲁班奖”，青龙洲大桥获评全国“最美桥梁”。青龙洲公园、三周文化广场等投建运一体推进的项目先后完成。中心城区

照明提质工程也如期完工，城市的夜色又多了一层温柔的底色。这些，把城市的“颜值”一点点撑了起来。

再说“暖”的。益阳长春经济开发区热电联供项目（一期），2023年11月启动建设，克服施工环境复杂、特种作业等诸多困难，2024年8月建成投用，用汽企业从6家增至27家，累计供汽31.16万吨，实现营业收入5576万元。供汽价基准价由280元/吨降至240元/吨后，为园区企业减免用热成本超928万元。一根蒸汽管道，暖了企业，也蓝了天空。

还有“行”的。G234虎山路城市西环线、益阳大道西延线二期、南滨江路栈桥、青龙洲上洲桥等一批基础设施项目建成通车；金花湖平交、教育路、海苑路、团洲路等市政项目高效实施；新能源充电设施建设加快推进，已完成523个充电桩建设，并建成中心城区首家液冷超充站；泊位智慧化改造累计完成中心城区83条路段、16个封闭停车场的6720个泊位，将与百度地图合作，3年内将接入中心城区70%停车资源，实现车位级导航。

路通了，灯亮了，气暖了，车位好找了，公园有得逛了……这些项目放在一起，就是一幅城市生活的“工笔画”。老百姓未必知道每个项目是谁建的，但他们用脚步、用车轮、用日常的每一次出行，用“打卡”和社交平台的分享，给出了最真诚的点赞。

而福寿园的故事，藏着另一种温度。益阳城投集团子公司益阳市福寿园生命文化有限公司积极落实殡葬惠民政策，在殡仪馆一场三天两晚的丧事从五六万元降到五六千元，均价三四万的墓地降到7000元左右。公司2023年3月运营以来累计减免费用2363万元。目前正探索“一个管家管全程”服务机制，把“国企温度”四个字，落到每一次具体的服务里。

进化 向新处布局，向深处扎根

同样清晰。从停车、充电收费，向“停、充、发、售、储”一体的综合能源服务延伸。与住建部门合作探索规范小区充电桩安装、统建统服，减免飞线、消除隐患，实现经济效益与社会效益并重。

文旅运营则从“流量”向“留量”进阶。集团将以粮机厂房工业遗存为载体，建设工业风商业综合体。明清古巷“一节一主题、月月有活动”的运营节奏已经成型，下一步是加强与桃江竹海、青龙洲公园、茶马古道、清溪村等全市文旅项目的串珠成链，让“流量”转化为益阳全域的“留量”。

益阳城投集团党委书记、董事长夏鑫对未来的定位，为这场进化划出了清晰的坐标。“城投转型，说到底还是三句话，把身份转过来，把机制立起来，把本事练出来。”夏鑫说，“过去我们靠‘建设’证明存在的价值，未来我们靠‘运营’赢得发展的空间。城市需要的不再只是会盖楼的城投，而是懂经营、善服务、能造血的城投。”

从“建设城市”到“运营城市”，益阳城投集团的进化路径，是中国城市化进程从增量扩张转向存量运营的一个缩影。当大拆大建的时代渐行渐远，如何让已有的城市资产活起来、火下去，如何从“输血”转向“造血”，如何从“政府点菜、平台买单”转向“自主经营、自负盈亏”……这些问题的答案，正在资江两岸的实践中一笔一画地写就。

一路走来，益阳城投集团的转型并非坦途。

但信心来自转型本身积累的“硬功夫”：AA+信用等级有望在今年底前获评，金塘冲水库今年底或可实现第一台机组发电，明清古巷成为城市新名片，热电联供填补全市集中供热空白……

更深层的信心来源是，这座城市需要城投，而城投也在重新定义自己与城市的关系。从“建”到“营”，一字之差，背后却是一次顺理成章的成长：城市在生长，城投也在跟着生长。



明清古巷成为展示新益阳形象的窗口。（本文照片由益阳城投集团提供）