

城市建设投融资的机制创新研究

尹成果, 李 萍, 张道宏

(西北大学 经济管理学院, 陕西 西安 710069)

摘 要:随着中国城市化进程的不断加快, 人口和产业迅速向城市集中, 城市基础设施的供给不足已经凸现, 使得对城建资金的需求日趋强烈。从中国城市建设传统融资渠道的现状与不足出发, 提出了树立“城市财政经营”理念、通过市场化手段对城市准公共物品进行经营和供给、发行地方政府债券、大力开展城建项目融资、建立使用者付费制度等实现中国城建投融资机制创新的建议。

关键词:城市建设; 投融资; 机制创新; 城市财政经营

中图分类号: F294

文献标识码: A

文章编号: 1671-6248(2005)01-0027-05

Mechanical innovation on the investment and finance of city construction

YN Cheng-guo LI Ping ZHANG Dao-hong

(School of Economics and Management, Northwest University Xi'an 710069 China)

Abstract With the quicker speed of the urbanization in China, population and industries are concentrated toward city continuously and quickly which make the city infrastructure sharply in short supply compared with the huge demand. BY analyzing the present condition and limitation of the traditional financing means for city construction, the paper puts forward how to actualize mechanical innovation of finance means for city construction by establishing urban public finance management concept, operating the urban public product through market means, publishing the local government bond through a market, making use of the item financing and setting up system of user charge, etc.

Key words city construction; investment and finance; mechanical innovation; urban finance management

改革开放以后, 中国城市化进程不断加快, 1978年至 1998 年中国城市化水平由 17.92% 上升到 30.4%, 平均每年提高 0.62 个百分点。人口和产业向城市的迅速集中使得城市基础设施成为了制约城市发展的瓶颈。单纯依靠政府的财政支出、以政府为中心对基础设施的规划、建设和营运, 俨然不能满足日益增长的城市建设对资金的需求。因此, 大规模城市建设和发展与所需资金短缺的矛盾, 不得不促使我们更新观念和转变机制, 加快城市建设投融资机制创新, 以畅通的投融资渠道和资金的高效使用为中国城市的更大更快发展创造重要条件。

一、城市建设: 资金需求及瓶颈分析

一方面, 中国城市建设和发展的巨大资金需求已经开始显现。十几年来, 经济和社会的发展对城市公用设施的需求增长很快, 城市建设投资一直是以高于国民经济增长的速度增加。据统计^[1], 到 2010 年, 中国的城镇化水平将由目前的 37% 达到 45%, 城镇化水平每提高一个百分点, 城镇人口将新增 1000 多万人, 所有这些必将对城市各项基础设施建设形成巨大的需求 (见表 1)。

另一方面, 中国城市建设和发展又面临着巨大

表 1 城市基础设施需求量

		2001 年底	“十五”目标	“十五”期间新增
供水	普及率	72.26%	98.5%	4500 万 m ³ /日
城市道路	人均道路面积	7.0 m ²	10 m ²	3 万 km ² 8 亿 m ²
公共交通	22 万辆			10 万辆
轨道交通				320 km
燃气	普及率	60.42%		天然气 450 亿 m ³ 液化气 1700 万 t
集中供热	供热面积	14.6 亿 m ²		5 亿 m ²
垃圾无害化处理	处理率	58.2%	65%	15 万 t/日
城市污水处理	处理率	36.5%	45%~60%	2 600 万 m ³ /日
城市绿化	覆盖率	28.4%	35%	
	人均公共绿地面积	5 m ²	8 m ²	

的资金瓶颈。在计划经济体制下,中国城市开发基本上是以财政拨款为主,改革开放后也尝试着通过其他途径来解决资金问题,但由于旧体制影响,城市开发依然以财政资金为主要渠道。由于财政资金的紧缺,特别是在城市开发速度加快的情况下,两者之间的矛盾已经越来越大。2001 年,政府资金和利用国内外金融机构贷款,两者占投资总额的 80% 以上,外商直接投资只占 0.4%,企业自筹占 16%,债券和股票 0.27%^[1]。经济发展带来的城市化进程的加速推进,对公共资源的需求加速增长,政府财政资源已经没有足够能力满足经济发展对公共资源的需求。

二、城市建设:传统融资渠道及其不足

(一) 城市建设的传统融资渠道

1. 财政资金投入

一是政府预算内支出。包括:中央财政专项拨款、“两项资金”(城市维护建设税和公用事业附加)和地方财政拨款三个部分。在 20 世纪 90 年代以前,“两项资金”是城市维护建设的主要资金,占城建资金总量的 40% 左右。随着城市规模的不断增大,建设资金需求增长加快,两项资金已远远不能满足需要。为此,各地加大了财政拨款的力度,2001 年比 1991 年增长了 11 倍。尽管如此,政府财政投资占城建资金的比重总体上还是呈下降趋势。2001 年,中央和地方财政(含两项资金)投资总额 733 亿元,10 年间增长了 5.5 倍(1991 年 134 亿元),但由于城建资金需求量的急剧上升,预算内投资占城建资金的比重由 1991 年的 50% 下降到 2001 年的 29%^[1]。

二是政策性收费。包括城市建设配套费和增容

费、过路过桥费、市政设施有偿使用费以及其他各种收费等。尽管收费项目较多,但这些资金与建设所需要投入的资金相比还是相差很远。特别是 1996 年以后,随着“治乱减负”工作的开展,不合理收费被取消,各种收费占城建资金的比例迅速下降,2001 年占比仅为 10%^[1]。

2. 间接融资

主要是指银行信贷资金。1986 年全国利用国内银行贷款只有 3.2 亿元,占城建资金的比重只有 2.4%。十四大以后,市政公用事业加快了市场化改革的进程,价格机制初步得以确立,利用国内银行贷款的规模增长迅速,2001 年 60% 以上的城市利用银行贷款,总额达到 742 亿元,占城建资金比例为 29.4%,是 1992 年 23 倍^[1]。

3. 直接融资

一是利用国债资金。“九五”期间,中央实行积极财政政策,加大了对城市基础设施的资金投入。据统计^[1],1998 年至 2001 年,国家共安排了 766 亿元国债资金用于 967 个城市基础设施项目的建设。766 亿元国债资金加上带动的银行贷款、地方政府财政资金和其他社会资金 2500 多亿元,相当于以往正常年份近 3 倍的投资总量。967 个项目中已有 717 个项目建成投入使用,这些项目大部分是城市急需建设而以前无力投资的项目,涉及到全国 95% 的地级以上城市及中西部地区部分县城的供水、道路、供气、供热、垃圾和污水处理等领域。特别是,通过国债资金的支持,使部分城市供水、道路紧张的问题得到极大地缓解。

二是企业股票和债券。深沪两市上市公司中共有城市供水、燃气、公交和地铁等城市市政公用企业 7 家,占公用事业类 14%。此外,十年多来,部分城市自来水、地铁等公司发行企业债券约 30 亿元,相当于同期城建资金总量的 0.36%^[1]。从相对规模来看,中国市政公用基础设施股票和企业债券融资总共占该领域当年投资额的比重尚不到 1%,与一些国家占 30% 相比,直接融资比重过低。

4. 利用外资

利用外资从水厂建设项目贷款开始,到 1999 年利用外资项目达 300 多个,合同外资金额 90 亿美元左右,全国共有 220 多个城市利用了 20 多个国家政府和国际金融组织提供的中长期优惠贷款。至今,利用国外政府和金融机构贷款、与国外企业合资合作、外商直接投资等各种方式已在供水、燃气、地铁、道桥、污水处理、垃圾处理等项目中运用,近 10 年来

城市建设实际利用外资的总规模达 526 亿元,占全国同期利用外资规模的 10.6%^[1]。

(二) 城建传统融资渠道存在的问题与不足

1. 地方财政支出的多元化目标,难以保证财政资金对城市建设的强劲投入

自 20 世纪 50 年代以来,我国政府便把国家财政划分为中央与地方两个部分。在地方预算支出中,涵盖了诸如地方统筹基本建设投资、地方企业的挖潜改造资金、新产品试制费和简易建筑费、城市维护建设费、地方农林水利事业费、工业、交通、商业部门事业费、文教科学卫生事业费、抚恤和社会救济费、行政管理费(含公安、安全、司法、检察支出)、民兵事业费、其他支出等^[2]。在地方财政支出这样一种多元化的目标取向,难以奢求财政资金对城市建设的足够投入。

2. 通过直接融资市场获取的资金支持程度依然很低

直接融资方式,它是指资金亏绌者和资金盈余者之间不通过金融中介发行金融工具而融通资金的方式,具体是指以股票、债券、投资基金等为载体实现储蓄向投资转化的资本形成方式。正如上文数据表明,除了国债资金对城市建设的支持“一支独秀”外,其他如市政公用企业股票、债券等品种,可以说是“门前冷落车马稀”。从相对规模来看,中国市政公用基础设施股票和企业债券融资总共占该领域当年投资额的比重尚不到 1%,与一些国家占 30% 相比,直接融资比重过低。

3. 由于城市投资环境等诸多方面水平的参差不齐,并不是每个城市都能获得外资的青睐

有人这样评价,中国吸引外商投资 70% 靠投资环境改善。这足见良好的投资环境对吸引外商投资的重要性。成功的投资促进则是提高外商投资数量和质量的重要条件。不同城市在地理环境、资源条件、政策环境、行政效率、宣传手段等诸多方面千差万别,有时甚至是天壤之别,这必然造成不同城市对外资的吸引力迥异。因此,利用外资进行城市建设虽然是一个很好的选择,但实际情况可能只是一些城市的单方面意愿,而不能成为一种现实,对所有城市来讲也并不具有普遍意义。

三、城市建设:投融资机制创新

针对上述城市建设和发展过程中存在的资金需求和供给之间的矛盾,我们必须不断进行城市建设投融资机制创新,并用市场手段优化公共资源,充分

发挥政府、企业、个人、外资等各方面的投资积极性,多方面拓展融资渠道,逐步化解城市建设和发展的资金瓶颈。

(一) 树立“城市财政经营”理念

尽管城市财政支出具有多元化目标,但财政资金对城市建设投入的作用还是相当明显的。因此,通过将城市经营的理念贯彻到城市财政收支的管理之中,树立城市财政经营的理念,建立城市政府自己的“资产负债表”,在不断增加城市政府收入的同时,增强城市财政支出的合理化程度,确保城市政府财力的充盈。为此,一方面,要不断增强城市政府的收入能力。在有利于巩固中央政府收入分配格局的基础上,逐步扩大城市税收收入,使其拥有相对独立的税收管理权限和获取稳定收入的主体税种。同时,城市政府必须提高对城市资产和公共资源的管理能力以及财政部门的行政能力,以不断增强城市政府的“生财”能力。另一方面,要提高城市政府的支出效益。城市收入的有限性和高成本决定了支出效益的重要性。这就要求城市政府合理界定财政支出范围、优化公共支出结构,同时,要改革和完善财政支出管理体制,最大限度地发挥财政资金的效益,如完善政府采购制度,等等。最终达到以合理的支出结构和较高的支出质量实现城市财政收入相对提高的目的。

(二) 发行地方政府债券

发行地方政府债券(也称市政债券)是由中央政府或地方政府提供的一种新的融资制度安排,这种由政府推动的制度变迁是一种自上而下的强制性制度变迁,它可以凭借其强制力、意识形态等优势来减少或遏制搭便车现象,从而大大节约制度变迁的成本,并增加地方政府城建投入的资金来源和提升其资本形成能力。

从世界范围看,地方政府发行债券的情形是很常见的。在一些发达国家,债券融资是地方政府筹集资金的重要渠道,也是实现政府职能和进行基础设施建设的重要资金来源。如市政债券是美国城市基础设施建设的最主要的融资手段,发展历史较长,已经成为美国经济发展融资的重要组成部分。目前,美国免税市政债券的存量约为 1.4 兆美元,近年来每年仍要发行 2000 至 3000 亿美元的市政债券,占美国债券市场的 13%,其中长期债券的发行在 1997 年、1998 年分别达到 2210 亿美元、2860 亿美元,分别占当年市政债券发行总额的 83% 和 89%。美国政府广泛地为卫生保健、高等教育、交通(高速

公路、收费公路、港口和机场)和公用事业(供水、污水处理、电力天然气)等项目发行收益债券。但对一些收益不足以偿还债务的建设项目,如会展中心和路灯系统,地方政府则通过特定的销售税、燃料税或两者结合起来偿债^[3]。近年来,虽然中国中央政府通过国债向地方一些重点项目投入了大量资金,但不可能苛求中央每年都做这样的投入,也不可能每座城市都能获得这样的投入。因此,倒不如允许让地方政府以自己的信用发行地方政府债券,在资本市场上直接筹集资金,这不但有利于强化地方政府的债务意识和偿债压力,从总体上提高政府债务资金的使用效益,而且也增加了一条很好的为城市建设筹集资金的渠道。而且,国内有研究表明,中国允许地方政府发行市政债券具有较大的可行性,中国发行市政债券的资金条件和金融环境初步具备^[4]。因此,应该及时修改相关法规,准许城市发行市政债券以进一步拓展城建筹资渠道。鉴于中国的具体情况,可先在中国经济比较发达的城市试发行市政债券,待时机成熟后再逐渐推开。

(三)对城市准公共物品进行市场化经营

通过招标、授权经营、政府参股等方式引导私人部门对城市准公共物品进行供给和经营,可以有效解决政府财力有限而供给不足与公共需求较大的矛盾,可以有效抑制公营资本的低效率和官僚垄断所造成的寻租行为。一是通过招标等方式,私人部门与政府签订协议或合同进行经营。按照“政企分开,管理与经营分离”的原则,通过依法招标、拍卖、租赁、承包等方式,将政府投资建成的可经营的城市基础设施项目(如水、电、路、广场等公用设施)的经营管理权,有偿转让给国内外客商、企业法人、个体私营者管理,获取收益,再把收益用于城市基础设施建设,形成“有偿转让—获取收益—再建设”的良性循环。二是政府授予私人部门经营权。在发达国家,许多公共领域都以这种方式委托私人部门经营,如自来水公司、电话、供电、电视台、广播电台、航海灯塔、电影制作、报纸、杂志、书籍等。其中政府只负责审批、核准私人部门的申请,并获取经营权授让收益。三是政府参股经营。方式主要有:收益分享债券、收购股权、国有企业经营权转让、公共参与基金^[5]。政府参股方法主要用于桥梁、水坝、发电站、高速公路、铁路、电讯系统、港口、飞机场等领域。一般来说,在项目初期,政府投入的股份较多,而一旦项目进入正常运营期,能够依靠正常的利润来维持时,政府就卖出股份收回资金。

(四)大力开展项目融资方式

一是 BOT模式。BOT即英文 Build-Operate-Transfe 的缩写,是指项目所在地政府将大型基础设施或工业项目的设计、建设、运营、融资和维护的权利特许给国内外私营机构的合作商或主办人,允许该私营机构在一个固定的期限内运营该设施,并且允许其在该期限内收回对该项目的投资、运营与维护费用等各项合理费用,以使该私营机构有能力偿还该工程所有的债务并取得预定的资金回报收益。最后,在规定的特许期限满后,将该设施转让给项目方的政府。在财政资金有限的情况下,BOT方式是一种较理想的基础设施融资方式。

1994年,中国政府开始研究 BOT方式。1995年8月,国家计委、电力部和交通部联合下发了《关于试办外商投资特许权项目审批管理有关问题的通知》,为国内运作 BOT项目提供了法规依据。同时,国家计委选择了广西来宾 B电厂、成都第六水厂、长沙电厂等项目作为 BOT试点项目,标志着中国 BOT项目进入了规范运作的发展阶段。到目前为止,各地政府已经运作了四个比较典型的 BOT项目,即广西来宾 B电厂、成都第六水厂、长沙电厂和北京第十水厂。

二是 TOT模式。TOT(Transfer-Operate-Transfer)是一种国际上较流行的项目融资方式。它是指政府部门或国有企业将建设好的项目的一定期限的产权和经营权,有偿转让给投资人,由其进行运营管理;投资人在一个约定的时间内通过经营收回全部投资和得到合理的回报,并在合约期满之后,再交回政府部门或原单位的一种融资方式。在中国,TOT多用于桥梁、公路、电厂、水厂等基础设施项目。政府部门或原企业将项目移交出去后,能够取得一定数额的资金,以另行建设其他项目。因此,通过TOT模式引进外资或者私人资本,可以有效缓解我国城市基础设施建设等城市公共物品供给的“资金瓶颈”。

三是 ABS模式。ABS(Asset-backed Securitization),即资产证券化,它是以项目所属的资产为基础,以该项目资产所能带来的预期收益为保证,通过在资本市场上发行证券来募集资金的一种项目融资方式。ABS是近十几年来国际金融领域十分重要的创新之一。虽然中国大陆开展 ABS较晚,但也已经有了一些尝试,如1996年8月,珠海市以交通工具注册费和高速公路过路费为支持发行两批共2亿美元的债务,由摩根·斯坦利安排在美国发行分别获

得 BBI和 BE的评级和三倍超额认购。这是中国大陆第一次开展 ABS融资;1997年 5月 23日,重庆市政府与亚洲担保及豪升 ABS(中国)控股公司签订了一个以城市建设为基础的资产证券化合作协议^[9]。这为中国城市建设的融资和运作模式积累了宝贵经验。

四是 PPP模式。PPP(Public Private Partnership),即公共部门与私人企业合作模式,是公共基础设施的一种项目融资模式。在该模式下,鼓励私人企业与政府进行合作,参与公共基础设施的建设。PPP模式适用的范围较广,包括医疗卫生、教育、交通、信息技术、环境保护和政府融资等。如美国克林顿政府提出的通过与私人部门合作(PPP模式)投资来提高公共部门经济和效能的方案,被称为美国政府自 1905年到 1989年 11个重要改革方案之一^[7]。由于公共基础设施具有明显的公益性,社会效益要高于经济效益,同时其初期建设的投资巨大,单靠运营过程中的收入难以弥补。因此,PPP模式的使用对于在公共基础设施的建设中引入市场竞争机制,拓宽融资渠道和发展多元化的投资主体,有效缓解建设资金不足的状况等方面,将会产生积极的作用。

(五)建立使用者付费制度

使用者付费,是指政府根据“受益付费”原则对城市政府提供的某些区域性特定公共物品或服务的使用者或接受者按照一定定价标准收取的公共物品或服务的价格。它通过收费使受益人和政府之间建立了一种直接的交换关系,即所谓“谁受益谁出

钱”。对城市政府来说,使用费是筹集城市建设资金的重要渠道,在城市财政收入中占有重要地位。以美国为例,美国城市政府收入中来自收费和使用费的比重占总收入的 $1/3$ ^[21]。使用者付费如水费、废污水排放费、垃圾收集及处置费等,都可以构成筹资中的最主要的部分,并可以提高效率,同时也最有可能立即实施。对于那些能够市场化的城市基础设施服务,应按照“使用者付费”的原则,变无偿使用为有偿服务,扩大使用费的收取范围。对于不符合市场经济原则的收费,如各种配套费,则应该逐步取消。

参考文献:

- [1] 秦虹.中国市政公用设施投融资现状与改革方向[J].城市燃气,2004(1):26-34
- [2] 王晶.城市财政管理[M].北京:经济科学出版社,2002
- [3] 丁芸.我国城市基础设施投融资体制改革研究[J].中央财经大学学报,2004(8):24-27
- [4] 徐绍峰.市政债券发行条件正趋成熟[N].金融时报,2003-09-24(A6).
- [5] 黄恒学.公共经济学[M].北京:北京大学出版社,2002
- [6] 彭卫.城市经营中的投融资方式创新[J].中国城市经济,2003(4):54-56
- [7] 白雪华,吴次芳,艾亮辉.土地整理项目融资 PPP模式[J].中国土地,2003(3):20-23

[责任编辑 杨彬智]

(上接第 26页)

需要说明的一点就是这 8个城市是中国城市中发展较为快速、城市竞争力排名比较靠前的城市,因此这次排名只能说明每个城市在这 8个城市中的相对位置,并不代表它们的绝对位置。

参考文献:

- [1] 朱勇华,邵淑彩,孙毓玉.应用数理统计[M].武汉:武汉水利电力大学出版社,1999
- [2] 方开泰.实用多元统计分析[M].上海:华东师范大学

出版社,1986

- [3] 王明浩.城市经营 城市价值 城市治理[J].城建经济,2002 4 20-2
- [4] 徐巨洲.“城市经营”本质是对公共物品和公共服务的管理[J].城市规划,2002(8):9-12
- [5] 江曼琦.对城市经营若干问题的认识[J].南开学报(哲学社会科学版),2002(5):62-67
- [6] 国家统计局城市社会经济调查总队.中国城市统计年鉴 2002[M].北京:中国统计出版社,2003

[责任编辑 杨彬智]