
社会资本参与小城镇 基础设施建设的体制机制创新 ——基于对湖北的调研

叶洪涛^{1, 2}

(1. 湖北经济学院经济学系, 湖北武汉 430205;

2. 华中科技大学经济学院, 湖北武汉 430074)

【摘要】社会资本参与基础设施建设是小城镇发展的必然趋势。以湖北省小城镇为例, 社会资本参与模式已呈现多元化的现状, 但也存在动力不足、市场准入难、融资服务滞后、投资经营风险突出等明显障碍。因此, 应从体制机制创新角度构建社会资本参与小城镇基础设施建设的动力机制、准入机制以及保障机制。

【关键词】社会资本; 小城镇; 基础设施

【中图分类号】F291

【文献标识码】A

【文章编号】1672—626X (2015) 04—0025—05

一、社会资本参与基础设施建设的理论基础

基础设施为物资生产和生活提供一般条件, 是城镇赖以生存发展的基础。世界银行将基础设施分为公用事业设施、公共工程设施以及其他交通设施。^[1]根据小城镇的特点, 它主要包括电和气等能源设施、交通设施、邮电通讯设施、自来水供应与处理设施、环保设施以及防灾设施。

基础设施种类繁多, 但其经济属性有着明显的差异。项目分类理论认为, 根据在竞争性、排他性及外部性上的差异, 一般可将基础设施分为经营型、准经营型与非经营型三类。^[2]经营型基础设施类似于私人产品, 以利润为导向, 建设经营可完全市场化; 准经营型为准公共产品, 可以收费但相当部分难以收回成本; 非经营型基础设施一般属于纯公共产品, 难以由市场有效提供。基础设施这种属性上的显著差异及其相应的分类, 使得社会资本不同程度地参与基础设施建设具有理论上的基础。

收稿日期: 2015-06-02

基金项目: 湖北省教育厅人文社会科学青年项目 (15Q151)

作者简介: 叶洪涛 (1977-), 男, 湖北仙桃人, 湖北经济学院讲师, 华中科技大学博士研究生, 主要从事发展经济学与产业经济研究。

表 1 不同属性的基础设施及社会资本的参与度

项目属性	适用项目	社会资本参与度
经营型项目	收费公路、桥梁、停车场、废弃物的高效益利用厂等	高
准经营型项目	供电、供热、供水、供气、污水处理、垃圾收集与处理、邮电及大部分交通运输设施	较高
非经营型项目	公共卫生、环境保护、园林绿化、防灾设施、开放式道路等	低

如表1 所示，根据项目分类理论，三种不同类型的基础设施各自涵盖不同的内容，社会资本的参与度也有明显差别。具体而言，对于经营型项目，以盈利为目的的社会资本的参与度最高，政府部门可退出，代之以在资源配置中营造市场化的环境与条件，引入各类民营社会资本进入投资领域，发挥其投资经营高效率的优势，与此同时加强对基础设施服务尤其是定价上的监督。对于准经营型项目，社会资本参与度位于其次，可在大部分基础设施上不同程度引入，但由于这类基础设施在市场化经营中可能面临亏损，所以需要完善补偿制度，由政府给予社会投资者适量的补贴。对于非经营型项目，其突出的外部性决定了社会资本参与度最低，主要由政府主导，通过各种形式来投资建设。^[3]由此可见，前两种类型的基础设施可采取市场化模式广泛引入社会资本参与，本文所谓社会资本参与建设的基础设施是针对这两者而言的。

二、社会资本参与小城镇基础设施建设的主要模式

湖北历来高度重视小城镇基础设施的建设并予以重点支持。小城镇充分借力政策，积极推进基础设施建设，取得了显著成效。其中不少小城镇突破传统体制的束缚，大胆创新基础设施建设模式，积极引入社会资本，缓解资金瓶颈约束。调研表明，湖北省支持的一些重点镇、示范镇在这方面表现更为突出，效果显著，具有典型性，如表 2 所示。从湖北的实际情况看，社会资本参与小城镇基础设施建设主要采取三种模式。

表 2 湖北典型小城镇基础设施建设引入社会资本的情况

小城镇	项目	参与资金(万元)
毛嘴镇	污水处理厂	1400
彭场镇	自来水向镇区延伸	1300
张沟镇	镇区主干道及配套	1900
沉湖镇	福星公园	12000
二河镇	广场、小区建设	10000
宣化店镇	集贸市场及配套	1000
河口镇	楚北大道	780
马口镇	水上公园	20000
姚集镇	社区道路	400

注：资料来源于调研资料整理；以上只是比较典型的案例，其他未悉数列出。

（一）BOT模式

BOT 模式涵盖B00T（建设—拥有一经营—转移）、B00（建设—拥有一经营）、BT（建设—转移）、TOT（转移—经营—转移）等模式。^[3]在湖北省一些典型的小城镇，这种模式已出现较多探索。如大悟县宣化店镇通过典型的BOT 模式将镇区内的集贸市场项目市场化，由投资者融资1000 多万元兴建总面积为2000 多平米的农产品交易市场，并同时负责市场周围如步行街、停车场等相关配套设施的建设。仙桃市毛嘴镇通过BOT 模式引进武汉某公司来建设日处理污水4000 吨的处理厂，以解决排水问题；西流河镇通过B00 模式建设车站；彭场镇通过B00T 模式融资1300 万元，将自来水网延伸至镇区，彻底解决了7 万多人安全饮水问题。这种模式的运用使得社会资本能够通过市场渠道供给基础设施并高效率地运营。

（二）PPP 模式

PPP 模式即公私合营（Public Private Partnership, PPP）模式。^[4]最典型的是汉川市沉湖镇。该镇近几年来按照“政府主导、多方参与、市场运作”的原则与福星集团合作，大力推进镇域内基础设施建设。福星集团在托管镇区3 个村的基础上，陆续投入5 亿元建镇兴村，刷黑、绿化、亮化镇区内所有主次道路，兴建福星中小学、文化体育中心、剧院、汉川市第三人民医院、大型购物广场、福星休闲广场、自来水厂和污水处理厂，同时搬迁改造福星农贸市场。这种模式既缓解了财政资金不足的压力，也完善了城镇功能。另外，宜昌夷陵区龙泉镇、武汉东西湖区柏泉镇等也采取这种模式建设基础设施。

（三）融资平台建设

融资平台建设即通过构建融资平台来吸引社会资本，仙桃市的“张沟模式”最具有示范效应，其具体做法如下：一是培育

镇级融资主体，由市城投公司出资1100 万元、张沟镇出资1000 万元，注册成立张沟城投分公司；二是明确企业与政府之间的关系，市城投公司作为主体向社会融资，镇城投公司作为用款方负责基础设施建设，镇政府则制定规划、提供融资担保。该模式的实际运行已初见成效，2010 年张沟镇通过融资平台融通资金共计约1900万元，支持镇域内9 条主干道及配套设施建设，并带动投资近5000 万元，还建成南污水处理厂和垃圾填埋厂。目前，这一模式已逐步推广到彭场镇、毛嘴镇等其他小城镇。

当然，社会资本参与小城镇基础设施建设除了上述三种模式之外，还有其他形式。需要说明的是，这些模式虽然只是在一些典型的小城镇具有不同程度的代表性，并未广泛应用于其他小城镇，但它们毕竟体现了城市化进程中小城镇发展的端倪，代表了市场化改革的一种内在要求和发展趋势，因此具有十分积极的意义。

三、社会资本参与基础设施建设的主要障碍

如前所述，就湖北而言，虽然社会资本参与基础设施建设在一些重点镇、示范镇探索成功，也积累了一些经验，但政府主导资源配置、投资基础设施建设依然是主流。社会资本投资经营小城镇基础设施依然面临诸多障碍，在动力、阻力与保障方面明显存在一些问题。

（一）投资收益低，社会资本“不愿进入”

首先，基础设施具有不同程度的公共产品特征，投资收益偏低乃至亏损在小城镇较为普遍，社会资本投资经营的动力不强。从定价方面来看，相当部分基础设施的公共产品特点决定了其在经营中不可能实行纯市场化的收费机制，定价偏低致使投资成本难以收回，合理的回报更无法保证。其次，从基础设施投资经营来看，单位成本不易降低，规模经济难以实现。这一方面囿于行政体制，社会资本的投资只能局限于狭小的镇区，无法与相邻行政区域形成协同效应，达到较大规模；另一方面规模经济的实现在人口上须达到临界值（如3 万），而湖北746 个建制镇中，城镇人口3 万以上的仅占12.4%，接近60%的镇人口不到1 万。^[5]第三，湖北小城镇大多经济实力弱，而且“镇财县管”，不少小城镇“寅吃卯粮”，更无力对社会资本进行长期补贴。这些因素弱化了社会资本投资经营基础设施的动力。

以乡镇污水处理厂的运行为例，湖北现有乡镇污水处理厂50 座，设计日处理能力为19 万吨，而实际处理率仅约16%。乡镇用水人口少、囿于行政体制产生的重复建设是重要原因，规模经济难以实现。这直接导致污水处理成本达到0.8 元/吨，高于中小城市。而2012 年湖北关于建制镇开征污水处理费标准为“不得高于0.6 元/吨”。这0.2 元/吨的缺口原定由乡镇财政补贴，但从实际来看无法落实。最终导致一些企业退出或撤资，污水处理服务供给不足。

（二）准入壁垒高，社会资本“难以进入”

基础设施的供给长期以来由政府力量来完成，市场准入问题形成社会资本进入小城镇基础设施领域的直接障碍。在湖北近30 个小城镇中，仅有1/3 的小城镇对社会资本投资基础设施进行了探索，且主要集中于市场配套、广场、污水处理等项目，而水、电、通讯等一些自然垄断性项目几乎全部由政府或者国有企业包揽，社会资本投资基础设施的渠道少，边缘化倾向明显。经营市场同样如此。湖北省早在2005 年就提出“开放基础设施经营市场，在供水、供气、供热、污水处理、垃圾处理、公共交通行业引进社会资本”，但大部分经营市场至今依然没有放开，依然主要由国有企业垄断经营，只有少数作为放权改革试点的示范镇如汉川市马口镇、仙桃市彭场镇进行项目招投标，但相关的制度也很不完善。这种高准入壁垒致使小城镇基础设施发展陷入“政府无钱建，社会资本不能建”的尴尬境地。

（三）融资服务滞后，资金短板突出

基础设施投资金额大、建设周期长，需要持续不断的投入。民营企业融资需求大，但融资能力普遍偏弱。在湖北小城镇，

针对民营投资企业的调查显示，在接受问卷调查的企业中，“需要融资”的企业占到近80%；而反映“融资很困难”的则超过60%。可见社会资本在投资基础设施中有着十分强烈的融资需求，但小城镇金融市场对民营企业的金融支持力度明显不足。在这种情况下，小城镇政府应着力于改善融资环境，提供融资服务。调研显示，政府在此方面的服务供给远不能满足需求。诸如仙桃市“张沟模式”的融资平台建设在湖北小城镇中屈指可数；小城镇发挥桥梁作用引进的金融机构、促成的银企合作也极其有限；在抵押品种与方式创新、信用担保服务方面小城镇还有较大的可作为空间。这种现状不能满足企业融资需求，致使投资经营受困于“资金短板”。

（四）分担机制缺位，投资经营风险集中

社会资本投资基础设施面临很大的不确定性以及投资经营的风险。对湖北小城镇的调研表明，这些风险来源包括：一是政策风险，小城镇因在政策制定与项目审批上的“弱权”，使其缺乏基础设施发展的自主权，同时也无法确保社会资本投资的利益不受冲击；二是制度“缺位”的风险，小城镇基础设施建设正处于市场化改革的过程中，相应的制度还很不完善，社会资本的投资经营还无法在制度上得到充分保障；三是市场风险，小城镇经济实力不强、人口集聚少，需求潜力弱，风险可能性较大，而针对这些潜在的风险，目前尚缺乏有效的分散途径、分担或规避机制，风险更多地集中于社会资本上，客观地抑制了社会资本的进入。

四、社会资本参与基础设施建设的体制机制创新思路

上述分析表明，当前制约各类社会资本进入小城镇基础设施投资经营领域并形成明显障碍的根本原因在于体制机制的滞后。因此，要形成小城镇基础设施建设与经营的资本来源的多元化，尤其是吸引社会资本进入，需要着眼于体制机制的改革与创新，以此来强化社会资本进入的动力，消除阻力，同时增强各方面的服务与保障。体制机制创新可遵循构建或完善相应的动力机制、准入机制与保障机制的主要思路（如图 1 所示）。在具体实施路径上，针对小城镇发展不平衡的格局和其发展的内在规律，制度改革与创新应遵循循序渐进的原则，首先在有条件的重点小城镇先行试点，再由点到面逐步推广。

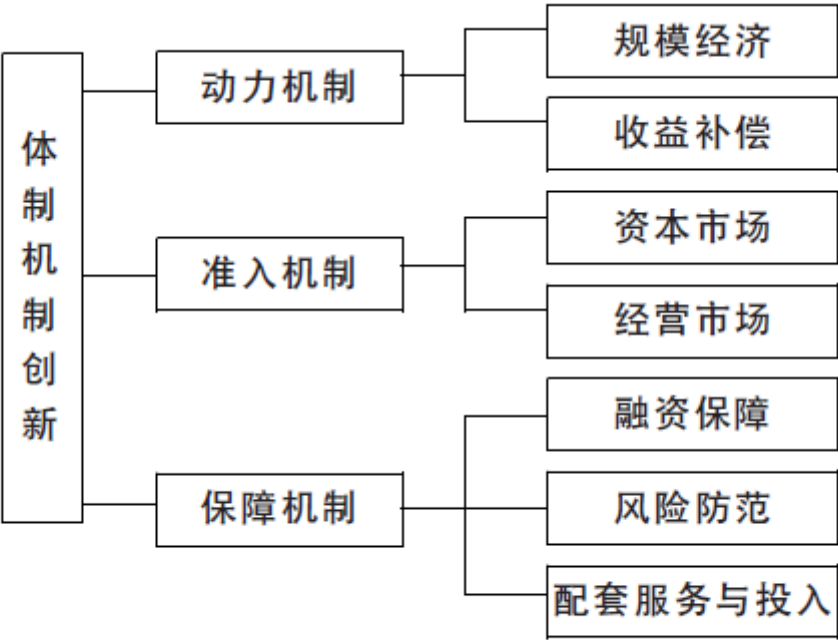


图 1 社会资本参与小城镇基础设施建设的体制机制创新

（一）建立和完善动力机制

动力机制是基于社会资本的经济理性，通过制度创新或政策引导，降低社会资本进入基础设施领域的成本，并同时形成良好的收益预期，从而真正从经济上使社会资本具备投资经营的动力。

1. 建立基础设施共建共享协作机制，实现规模经济。小城镇基础设施多属于自然垄断行业，意味着只有在经营上达到一定规模，才有可能实现经济效益。因此需要打破当前基础设施建设各自为政的分散格局，建立小城镇之间面向社会资本的共建共享协作机制。具体而言，结合湖北小城镇分布“东密西疏”的不均衡特点和城镇化战略，在小城镇分布密集的鄂东区域，社会资本可在县域间的协调与统筹下，突破原有小城镇行政体制束缚而投资经营基础设施，并实现镇域间共建共享；^[6]在小城镇分散、人口规模小的鄂西区域，通过人口的“内聚外迁”或撤并乡镇，集聚规模，实现规模经济效应，降低投资经营的单位成本。

2. 对部分准公共品的基础设施建立收益补偿机制。准公共品在投资经营上由于其外部性往往难以收回成本。为使经济活动内在化，制度创新需要完善现有的收益补偿机制。对此，小城镇及县级政府应建立专项基金，对在准公共品的投资经营中出现亏损的社会资本制定补偿标准进行适当补贴，减少其亏损并使其适当盈利；或是许以在其他商业性、盈利性项目上的优先投资与经营权利，以弥补其损失，实现“双赢”。同时，社会资本投资周期长、资金回收慢，所以在投资建设的初期，小城镇政府对其可实施较大力度的税收优惠政策，使其尽快收回成本。

（二）建立和完善准入机制

市场较高的准入门槛作为一种客观限制，其机制的改革旨在消除垄断，开放市场，解除社会资本进入阻力，使其与其他形式的资本处于公平竞争的发展环境中。改革与创新的重点主要包括基础设施的资本市场与经营市场的准入制度。

1. 逐步开放基础设施的资本市场。小城镇基础设施建设财政支撑严重乏力，社会资本又难以进入，降低市场的准入、逐步开放市场是缓解矛盾的重要途径。针对湖北小城镇现状，外部性较高、资金需求大、使用频率高的一些准公共品应是资本市场率先开放的重点，如供水、污水处理、垃圾处理、公共交通、市场建设等。这些领域的资本市场在发展中应逐步调整财政资金主导市场的单一投资结构，通过项目招投标制度的完善，主动放松直至取消对社会资本的限入；并进一步将拍卖、租赁、承包、转让等交易形式引入市场，使社会资本对基础设施的投资能够“进得来”，也能良性运行。

2. 开放经营市场，建立完善的特许经营制度。基础设施的资本市场与经营市场紧密相连，前者的开放也必然要求后者逐步放开对社会资本的限制。在小城镇基础设施项目运行中，湖北现有的特许经营制度所限定的主要基建项目经营主体仍为各类市政投资企业。现有特许经营制度的完善应对经营主体的界定更为多元化，并以“谁投资、谁经营、谁受益”的原则来开放基础设施经营市场；同时还需要进一步明确社会资本的经营模式、准入标准、经营时限、责权利等方面的内容，做到市场规范有序的运行。

（三）建立和完善保障机制

保障机制旨在为社会资本在投资经营基础设施过程中的融资、风险分担等提供保障和服务。它包括融资保障、风险防范以及政府配套等方面的完善。^[7]

1. 提供更为完善的融资服务。基础设施的投资经营离不开良好的融资服务。在小城镇融资相对滞后的情形下，小城镇或其所属的县级政府应发挥中间桥梁作用。政府部门、农村或城市各种金融机构以及社会资本三方合作，在明确资金使用的责权利基础上，政府部门争取使金融机构向民营企业提供更多的信贷品种，在信贷规模上适度倾斜，为基础设施建设融通更多资金；同时小城镇政府牵头建立信用担保的机构，为企业提供担保服务，或在一定期限内允许以民营企业所经营的基础设施项目进行

抵押担保。

2. 建立风险防范机制。小城镇基础设施建设可引入混合所有制经济模式，使社会资本、国有资本等多种资本形式收益共享，风险共担。这样既能集聚资金，又分散了风险。针对资产专用性强的特点，基础设施投资经营需要完善市场退出机制，使社会资本能进能出，不至于被“绑定”。县级政府要试点对小城镇的“放权”，赋予其更多的决策权与各项制度制定权，尽量降低政策风险与制度缺失的风险。

3. 增加政府投入，完善政府服务。小城镇政府应转向相关的配套工程与服务，为社会资本投资经营基础设施提供强有力的保障。在资金来源上，“镇财县管”的弊端不利于当前小城镇的基础设施发展。在“放权”的同时，县级财税应加大向镇级返还的比例乃至全额返还，以确保其对于基础设施的投入。同时，小城镇政府可以尽量争取镇域内各种级别尤其是重大项目建设的资金支持；或通过多种形式进行城市经营，如通过土地置换、城市广告经营等形式增加财政收入；小城镇政府还可以通过合作形式建立镇级融资平台，如试点通过上级政府代发地方债券来增强财力投入基础设施配套建设。

参考文献：

- [1] 世界银行. 1994 年世界发展报告： 为发展提供基础设施[R]. 牛津大学出版社，1994. 15-18.
- [2] 尹贻林，阎孝砚. 政府投资项目代建制理论与实务[M]. 天津：天津大学出版社，2006. 112-115.
- [3] 贾海峰, 王旗红. 我国民间资本参与城市基础设施建设的模式分析[J]. 皖西学院学报，2012，（6）： 66-69.
- [4] 柯永建，王守清，陈炳泉. 私营企业参与基础设施PPP 项目的政府激励措施[J]. 清华大学学报（自然科学版），2009，（9）： 80-83.
- [5] 国家统计局农村社会经济调查司. 中国建制镇统计年鉴[Z]. 北京：中国统计出版社，2012. 286-303.
- [6] 郑曙光. 民营资本参与城市基础设施建设的制度构建[J]. 三江论坛，2007，（7）： 10-14.
- [7] 李香花. 城市群基础设施融资机制研究[D]. 长沙：中南大学，2011. 34-46.