

跨区域重大基础设施共建共担共享机制研究

高圣华

根据党的十九大精神和江苏省委、无锡市委工作要求，为积极响应扬子江城市群协同发展新方向，加快适应城市现代化、城乡一体化发展新阶段的客观要求，不断构建完善城市重大基础设施项目共建共担共享机制，从城市建设投融资机制上促进全市“一体两翼一体”指无锡市，“两翼”指江阴市（简称“澄”）和宜兴市（简称“宜”）——编者注）互联互通、协同发展，本文以“跨区域重大基础设施共建共担共享机制”为题开展了初步研究。

本文在分析跨区域重大基础设施和重点项目特点并寻求相关理论依据的基础上，提出了跨区域重大基础设施共建共担共享机制的逻辑分析；在回顾无锡市城市重大基础设施建设共担机制历史实践、借鉴先进地区经验的基础上，对当前亟需完善破解的共建共担共享机制提出了初步框架思路，旨在为加快构建全市跨区域重大基础设施建设共建共担共享机制提供理论支撑。

一、课题研究的背景意义和理论依据

（一）主要背景和现实意义

十九大明确，要以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协同发展的城镇格局。无锡“十三五”规划纲要提出打造市域城市群，坚持“一体两翼”统筹均衡发展，规划了一批跨区域重大基础设施和重点项目，初步统计中长期规划项目投资需求在 2000 亿元以上。针对全市一体化发展的现实需求，及时进行系统深入的体制机制研究，有利于凝聚各方共识。此外，地方综合财力进入中速增长的新常态区间，地方政府债务严格实行限额管理，加快构建市与市（县）、区之间的共建共担共享机制有利于明晰各级各方的共同责任、落实相应的办法举措、促进可持续发展。再者，通过创新重大基础设施建设和重点项目投融资方式、加快构建市与市（县）、区之间的共建共担共享机制，有利于省管县体制下将“零和博弈”思维引向“共赢合作”思维。

（二）理论依据和思维方法

从全市角度讲，本文研究的是跨区域重大基础设施和重点工程项目的共建共担共享机制；从单个地区角度讲，则为这些项目的共建分担分享机制。因此本文研究的实质是政府间财政关系即财政事权和支出责任问题。借鉴相关研究理论、先进地区经验，政府间财政关系应按照“外部性（外部效应）”“复杂性（复杂程度）”“激励相容”原则进行处理。

1. 外部性原则。外部性最早源

于马歇尔 1890 年提出的“外部经济概念”。根据萨缪尔森的定义，外部性是指“经济主体的经济活动对他人和社会造成了影响，而该经济主体却并不为此承担责任。”假如一项活动的外部性只是一个地方得益或者受损，这个事情就交给这个地方管理，而如果其外部性是跨区域的，即一项活动对很多区域均有影响，则应该在更高区域级别上进行管理。

2. 复杂性原则。信息不对称造成了市场交易双方的利益不平衡，影响社会的公平公正以及市场配置资源的效率，产生了“等靠要”“搭便车”的现象；还可能因信息不对称而导致“劣币逐良币”“公共用地悲剧”。当经济活动涉及多个利益相关方、存在规模经济可能时，通过合理的制度机制安排，可以将复杂的信息沟通、业务操作化繁为简，以降低相关方成本、提高项目绩效、达到“1+1>2”的效果。

3. 激励相容原则。诺贝尔奖得主赫维茨在其机制设计理论中提出“激励相容”的概念，并将其作为机制设计的方法和评价标准。在市场经济中，每个理性经济人都会有自利的一面，其个体行为会按自利的规则行动；如果能有一种制度安排使行为人追求个体利益的行为与机构实现集体价值最大化的目标相吻合，这一制度安排就是激励相容的。

综上所述，随着经济发展和社会资源的流动，公共事务的治理特点呈现出跨区域性和多元性，区域间的公共问题已经超出单一层级政府的职责范畴，而民众对跨区域的重大基础设施需求不断增加，制度机制建设是解决跨区域公共物品供给问题的重要方法。因此，无锡市跨区域重大基础设施和重点项目首先必须有项目所涉属地政府的参与，以更全面反映各地区的偏好；其次，市级政府的统筹决策既要符合全市发展战略需求和地区外部性的实际，又需努力协调各方、形成合力、降低成本；第三，支出责任（投资分担）虽是重要问题，但站在发展的角度来看绝非全部，各级政府之间的协调是必要的，有利于由传统上下级的行政决定转向共商、共建、共担、共享的区域共治。

二、重大基础设施共建共担共享机制的逻辑分析框架

目前，无锡市跨区域重大基础设施项目主要集中在重点道桥水利工程、轨道交通、太湖治理、市域轨道等领域。

研究构建城市建设重大基础设施和重点工程共建共担共享机制的逻辑分析框架，即根据以上重大基础设施外部性、复杂性的特点，确定相应的组织方式和支出责任，并辅以一定的激励约束机制，以促进跨区域重大基础设施建设的顺利推进。

（一）外部性较弱的项目：重点道桥和水利工程项目

市区外围地区的重点道桥和水利工程，受益主体主要是辖区内居民和企业，外部性相对较弱，应属于辖区政府事权，并由辖区政府承担支出责任；中心城区外部性较强，与收入分配体制相适应，主要由市级统筹资金承担支出责任，具体根据辖区内道路里程/水利工程面积占比对事权和支出责任进行分担。无锡市重点道桥和水利工程主要采用集中建设方式，可采取市级统一建设、统一资金收付核算，同时按照辖区政府应承担的支出责任进行市区财力结算、落实支出责任。

对跨市（县）、区的锡澄、锡宜一体化重点交通项目，考虑其外部性有所增强，可探索对所涉区域建立适当的激励机制，适当弥补其外部性增强、收益暂未显现的投资支出。

（二）外部性较强的项目：城市轨道交通和太湖治理项目

城市轨道交通和太湖治理具有较强的外部性。地铁通勤以人流为主，更能引起人流跨区域在量和质上的较大变化；太湖治理项目，水体的流动性涉及从河流岸滨到河流沿岸若干公里范围内的区域。故城市轨道交通和太湖治理项目属于辖区与市级政府的事权，应由市级统一组织实施；在事权和支出责任上可根据双因素法进行分担，对轨道交通项目宜根据线路分地区里程占比和人口占比双重因素对财政支出责任进行分担，对太湖治理由于具体治理项目年度间的变化宜根据地区财力的一定比例和适当增长率简便结算。

（三）外部性中等的项目：市域轨道交通项目

市域轨道交通项目主要是指跨市（县）、区的轨道交通项目，如 S1、S2 线，此类项目外部性中等，属于各相关市（县）、区以及市级政府的事权，可根据综合因素（线路里程占比、站点占比、人口占比等；），对辖区土地开发的带动系数等因素统筹确定分担比例，共同落实投资、运营支出责任。项目实施上，可成立市、市（县）、区多方出资的国有企业具体负责组织实施或者通过 PPP 方式进行建设运营。

（四）外部性可内部化的项目：城市垃圾基础设施项目

城市垃圾基础设施本属于负外部性较强的项目，但通过有偿付费使用的制度设计，可将负外部性内部化。解决城市垃圾基础设施建设负外部性内化的根本途径是完善市场机制，充分发挥市场机制的作用来实现共建共担共享。因此，多采取特许经营、使用者付费方式落实投资和运行主体，由生活垃圾处理企业筹资建设，建设及后续运营成本分摊折算到市区生活垃圾吨处理价格中，各区分别按各自运往终端垃圾处置场所的垃圾处理量，确定垃圾处置设施建设和运营应分担的成本费用。

三、无锡市重大基础设施共建共担共享机制的实践和改进

2014年，按照“一级政权，一级事权，一级财权，一级预算”和“分级负担，统筹兼顾，事权与支出责任相适应”的原则，明确了市本级与区政府之间的财力分配关系，同时明确了城市轨道交通、重点道桥（含高速公路、国省干道、市区道路、航道）、水利工程（包括绿化环境）等领域的事权和支出责任。

当前，由于市域轨道交通系近年来一体化发展重点项目，正处于前期可研阶段，且涉及市（县）、区，投资规模较大，相应的支出责任分担落实办法尚待研究明确；同时，随着锡澄锡宜一体化建设进入实施阶段，为解决一定程度上的地区投资外部性问题，有必要研究建立一定的激励约束机制，以助推城市一体化目标顺利实现；另外，随着重大垃圾处置设施的建设、改造，重大垃圾处置领域也需根据新增投资和后续运营情况及时调整相应的特许经营价格。

（一）市区重点道桥和水利工程领域

重点道桥和水利工程目前采用的“共建”模式分别由市公建中心和市重点水利工程建设管理处统一建设，统一实施。在资金共担上，与财力分配体制相适应。

同时，对锡澄锡宜一体化建设过程中的轻度外部性项目，为引导形成各方合力，可在统一规划设计建设的同时，探讨辅以一定的激励补助机制，以弥补相关地区外部性投入成本。市区范围内项目资金根据建设进度由市级“统收统付”，并按各区应承担的支出责任进行市本级、区财力结算，市（县）范围内项目投资由相应地区负责建设，以利于提高项目建设效率、避免建设差异、节约项目建设和后期管养成本。

（二）市区城市轨道交通和太湖治理领域

城市轨道交通项目目前由市地铁集团统一建设，支出责任分担上新建线路的资本金和所有线路的还本付息、运营补贴，根据各区里程占比和人口占比等因素共同承担。太湖治理项目中，太湖湖体的生态治理由市级资金和市区统筹资金承担；大型引排工程如新沟河、走马塘拓浚工程和望虞河控制工程由省、市、区共同承担。

（三）市域轨道交通建设运营领域

无锡市规划建设的市域轨道交通项目S1线和S2线，S1线连接无锡与江阴城区，S2线连接宜兴。目前无锡S1线和S2线尚处于前期研究阶段，从其他城市市域轨交建设运营的实践来看，一般采用成立项目公司，各级政府按辖区内里程数承担建设资本金以及运营费用补贴方式，如苏州S1线，杭州临安线，广佛线等。此外，也有采用PPP模式，如台州线，以“使用者付费+可行性缺口补助”作为回报机制，可行性缺口补助支出纳入台州市本级及沿线各县（市、区：）政府中长期财政规划和年度财政预算，由台州市政府指定市轨道交通公司统一管理支付。

（四）市区城市垃圾基础设施建设领域

垃圾处理基础设施采用特许经营方式，其“共建”的实施主体是特许经营企业，由生活垃圾处理企业筹资建设，按照“谁投资、谁受益”的原则，建设及运行成本分摊折算到市、区生活垃圾吨处理价格中。按照“使用者付费”原则，市、区分别按各自运往终端垃圾处置场所的垃圾处理量，“共担”垃圾处置设施建设和后续运营应分担的成本费用。

四、需要进一步研究的问题和后续落实措施的思考

（一）进一步强化财力事权和支出责任相一致的原则，积极稳妥推进跨区域重大基础设施建设项目

随着地方政府债务管理进入新常态，城市建设投资压力越来越大，个别地区对辖区内重大项目的支出责任萌生了责任上交的想法。建议对已明确的事权和支出责任，要按照相应分担原则不折不扣地执行到位；已确定的跨区域重大项目投资资金，要纳入各地区预算及时筹措到位；跨区域的重大基础设施项目立项启动前，要充分征求各地区意见建议，各地区要及时开展财政承受能力评价，相关地区形成一致意见并落实资金渠道后方可启动建设。

（二）对列入规划的市域轨道交通重大建设项目，加快可行性方案会商研究和财政承受能力评价

锡澄锡宜一体化重大基础设施项目很多仍处于前期研究阶段，规划的不确定性对项目总投资、资金筹措方案、各地区的财政承受能力评价形成重要影响。要结合各地区实际，深入研究、科学论证确定线路、技术、投融资等方案，做到投资拉动作用充分释放、技术方案适度超前、地方财力能够承受、分担机制更为合理。

（三）积极探索实施项目建设 PPP 运作和转换，降低地方政府短期内基本建设投资资金压力

要定期梳理平台公司资产资源情况，制定年度盘活利用计划，并及时盘活变现，加快清偿存量政府性债务，促进融资平台市场化转型。通过存量项目 PPP 转化、新增投资 PPP 运作以及平台资产证券化、债务重组等方式，实现存量债务现金流量平衡和企业发展方式转变，促进国有企业在融入城市发展进程中做强做大，实现国有资本经营和城市功能开发的有机融合。

（四）合理把握政府投资规模和节奏，确保地区财力可承受、存量债务不出险、增量债务不违规

加强政府投资专项规划与中期财政规划的有机衔接，坚持量力而行、量入为出的原则，防止过度超前建设。对于确需政府投资建设的项目，在立项环节要对项目的必要性以及资金来源的真实性、可靠性严格论证，超出财政承受能力的项目一律不得审批实施。

（五）进一步强化项目投资可行性研究，严格控制建设成本，切实发挥重大项目统一建设的积极效应

从近年来全市性在建重点道桥项目成本来看，受物价上涨、设计变更、投资内容扩大等因素影响，个别道桥项目单位成本高企，引起了相关地区的质疑和不解。这需要引起建设单位的高度重视，要用科学合理的项目建设方案、约束有力的成本管控措施赢得各方基本认同。

（作者单位：无锡市财政局）