

基于国外经验的安徽城镇基础设施 融资改革取向

胡亭亭

(安徽经济管理学院, 安徽 合肥 230059)

【摘要】鉴于城镇化快速发展带来城镇基础设施建设高潮,而地方政府资金不足的现状,文章介绍了国外城镇基础设施投融资改革经验,并结合安徽省城镇基础设施融资现状及存在问题,针对性地提出了具体改进措施。

【关键词】安徽;基础设施;融资

【中图分类号】F293

【文献标识码】A

【文章编号】1674-8638(2015)06-0087-05

一、引言

当前,我国正式进入城镇化加速发展阶段,大量农村人口涌入城镇,随之而来的就是对于城镇基础设施需求的增加,如供水,供电,交通、教育和医疗等。地方政府自身财政并没有很多资金,基础设施的建设资金主要来自土地融资和银行贷款,而“土地财政”不可持续,欠银行的资金最终也要偿还。因此,在中国经济进入新常态的背景下,如何拓宽城镇基础设施的融资渠道、化解地方政府未来的债务风险是城镇化健康发展面临的重要问题。

二、安徽省城镇基础设施融资现状及存在问题

安徽省位于中国中部,是东部沿海和中西部的过渡地带,GDP排名在全国中游。长期以来,滞后的基础设施始终制约着安徽省经济发展。近年来,安徽省城市基础设施建设投资年平均约在1 000亿元,其中政府性投资约占50%,主要依靠土地出让等方式筹集。随着新型城镇化的推进,预计到2020年,老城区基础设施改造每年投资需求将攀升到1 500亿元^[1],现行的资金筹集模式已无法继续,创新多元融资渠道,已是大势所趋。

表1 2014年安徽省按登记注册类型分的城镇基础设施固定资产投资比重

类型	国有	集体	股份合作	联营	有限责任公司	股份有限公司	私营	其他	港澳台商投资	外商投资	个体	合计
投资额(万元)	12 117 914	693 492	11 402	18 150	1 438 633	51 701	1 009 540	773 226	27 219	12 728	2 770	16 156 775
比重	75.0	4.3	0.1	0.1	8.9	0.3	6.2	4.8	0.2	0.1	0.0	100

收稿日期: 2015-09-29

作者简介: 胡亭亭(1971-),女,安徽合肥人。硕士,副教授,研究方向:工商管理,区域经济。

从表 1 可以看出，目前安徽省的城镇基础设施投资主体主要是国有单位，占全部投资的比重为 75%，私营只占 6.2%，但也可以看到投资正在呈现多元化趋势，有限责任公司、股份公司占比为 9.2%。对于改善人民生活水平，满足人民的需要来说，目前的基础设施投资规模较小，所以需要逐步扩大其他投资主体的投资比重。

（一）安徽城镇基础设施融资主要方式

1. 财政直接投资

计划经济时代，城市基础设施建设作为城市固定资产投资的一部分，由财政预算计划投资。由于政府财政资金紧张，一直得不到保证，造成历史欠账颇多。改革开放以后，地方政府开始对有些基础设施收费以收回投资，例如过路过桥费、排污费等。

地方政府财政资金来源主要有：政府财政资本金投入而获得的股权收益；由财政投入基础设施项目而带动的外资和民营资本投入；获得中央转贷的由中央政府发行的国内外政府债券；向世界银行、亚洲开发银行等国际和地区金融机构贷款；获得中央转贷的由中央政府向外国政府的贷款；外国政府援助赠款^[3]。

2. 间接融资

据资料显示，全国大部分地区的地方政府城镇基础设施建设和改造主要资金来源是间接融资，也就是从银行、保险公司和投资公司等中介机构获得。目前安徽省地方政府主要以财政担保或贴息方式来进行融资。资金来源还是受到一定限制，资金使用成本也居高不下。

3. 土地融资

20 世纪末，随着城市土地使用制度改革迅速推广，房地产业迅速崛起。房地产业的发展需要有成熟、配套的基础设施，所以地方政府就把有关的基础设施项目交由房地产开发商来承担，其费用就用土地来支付。利用土地级差效应，获得土地出让金。

4. 项目融资

地方政府将可以盈利的基础设施项目推向市场，通过 BOT 方式吸引外商或民间资本，这种方式目前有不少地区已经采用，但是关系到国计民生的基础设施全权交予逐利的外商或民间资本去管理，后果难以预料。例如兰州自来水公司引进法国威立雅公司后争议不断。目前推广的 PPP 是一种比较好的模式，它通过政府与民营企业双方合作，共同开发、投资建设、维护运营。政府不是简单地把项目全部转交给私人企业管理，而是让参与合作的各方共同承担责任和融资风险。

5. 其他融资

主要通过有关投资信托公司，采用集合信托方式向社会投资者筹资，获得的资金用于城市基础设施建设；对一些公用事业企业进行包装上市，由这些企业从资本市场筹资；政府出让部分公用事业股权而获得用于该项目或其他项目的建设和改造资金^[4]。

（二）安徽省基础设施融资中存在的问题

1. 政府主导投资模式仍未改变

地方政府基础设施投融资范围不仅涵盖了纯公共产品领域，而且涉及了部分可以竞争的准公共产品领域。政府债务依存度

过高给新的融资需求带来较大压力。此外，随着城市公用基础设施使用年限的增加，设备老化、管网失修，财政亏损补贴沉重。各个基础设施建设行业和部门缺乏总体规划，存在盲目建设和重复建设现象，进一步造成资金缺失。

2. 基础设施管理体制未能完善

城镇基础设施项目管理政出多门，缺乏总体发展规划，决策、融资、建设、经营和管理由不同部门执行，各自为政，未能相互协调和均衡发展，项目建设不符合经济规模。有些基础设施运营部门因为没有利润责任，只管花钱，不关心投资效益和经济效益；有些行业部门却只重利润，不重服务，依靠垄断地位来牟取高额利润，难以使消费者满意。而且由于体制性分割，有些纯粹提供社会效益的基础设施行业，如生态环境保护缺乏稳定的资金来源等，不利于风险收益一体化的投融资主体的形成。政府与城建公司关系没有理顺，投融资主体、经营者、投融资市场管理者的职责界定不清，城建公司自主决策机制没有完全形成。

3. 政府监管行为缺乏相关法律支撑

城镇公用事业方面的相关法律建设有待完善。目前还没有城镇公用事业方面专门法律法规，只有 2004 年建设部出台的《市政公用事业特许经营管理办法》可作为管理依据，但是该《办法》对一些实际问题没有规定，如特许经营内容、范围、特许经营制度下的产权归属、特许经营自愿提前终止或被取消时对企业如何补偿，政府如何平衡特许经营权企业经济利益与公众利益等。政策的稳定性和规范性不足，成为民营企业介入公用事业的最大障碍和风险。而本地也没有相关管理制度和手段来规范和约束特许经营企业行为。

4. 市政公用事业价格改革滞后

长期以来，由于市政公用事业领域具有社会福利性质，商品属性不能充分体现。市政公用事业价格改革滞后，公用事业企业普遍存在微利甚至亏损现象，制约了相关行业发展。

5. 缺乏有效防范投融资风险机制

随着城镇化步伐加快，安徽省各地政府都不考虑自己的财政收入，出台了庞大的基础设施投资计划，使财政收支与基础设施投资计划相脱节，还款措施和制度保证不健全，加大了投融资债务风险。

三、国外城镇基础设施投融资改革经验

（一）以欧洲为代表的城镇基础设施领域经营体制的改革历程

国外城镇基础设施的经营体制随着经济学理论的发展也是不断发生变化的。西方古典经济学将公用基础设施视作公共物品，属市场失灵领域，需要政府投入资源来解决。自然垄断理论认为，自然垄断产业具有显著规模经济，随着生产规模扩大，企业产品或者服务平均成本将出现持续下降^[8]。自然垄断产品如果由垄断企业提供，则社会成本最小，资源配置最优。所以二战以后至 20 世纪 70 年代，大多数国家对铁路、民航、供电、供水、城市燃气和电信等产业，采取由国家垄断经营，政府统一制定产业发展规划，并出资进行基础设施产业建设，再交由国有企业负责经营管理的方式。

在这种政府垄断经营体制下，政府一方面要代表公众利益，要求国有企业承担全面服务社会职能，实现社会目标。另一方面政府又要防止国有资产流失，保证国有企业的效益，确保基础设施的投资收益；这就造成了政府的角色冲突，而且国有企业盈亏都由政府承担，没有竞争压力，没有财务预算约束，结果导致企业内部低效率以及资源配置的浪费。如果政府偏重服务社

会的目标，采取低价政策，则造成国有企业亏损，需要政府进行财政补贴，其实仍然是间接损害了公众利益；如果政府追求国有企业的经济利益，则又会造成产品价格上涨，引发通货膨胀，直接损害消费者利益。

从世界各国实践来看，垄断经营管理模式导致了基础设施产业供给严重的效率损失^[5]。20世纪40年代在公共选择理论指导下，世界范围内掀起了一股自然垄断产业市场化改革浪潮。该理论认为应以合理为标准，界定公私两个部门各自提供产品和服务的有效范围，公共物品有“纯公共物品”和“准公共物品”之分。“纯公共物品”如国防、外交等，具有非竞争性和非排他性，由政府通过税收筹集资金来提供给民众；而“准公共物品”的受益者和成本负担可以联系起来，使建立有偿收费机制成为可能。所以可以通过政府职能转变和机制创新，将城镇基础设施转变为市场调节下的运营管理，在投融资、建设、运营各环节引入竞争机制，实现建设主体和资金来源多元化、运营管理高效化。从1979年英国首相撒切尔夫人出售石油公司部分国有股票开始到1995年，发达国家国有经济占GDP比重已下降到5%。

（二）其他国家城镇基础设施投融资的改革经验

1. 美国模式

美国一向推崇“自由竞争的资本主义”，所以城镇基础设施很大程度上是由民间资本投入，通过市场竞争的方式建成的。美国政府主要是提供非经营性基础设施服务。在非经营性基础设施项目的融资方面，美国采取了以市政债券为主的融资模式。市政债券的主要种类包括由发行主体的全部税收收入担保的一般责任债券和项目收益债券。一般责任债券是根据地方政府的所有收入来担保和偿还的。收益债券是由向用户收费或专门的税收收入来加以偿还的，但对于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、燃料税或将两者结合起来进行偿债^[6]。美国政府还想方设法地把非经营性基础设施转化为可经营项目，对可以收费的基础设施项目如高速公路先交给民间资本来投资建设，并允许他们收取过路费来回收投资等。1990年以来，美国每年发行市政债券总额占GDP总额的3%左右，市政债券累计余额占GDP总额的15%~20%，约占美国全部债务的6%。

2. 加拿大模式

与美国不同，加拿大存在公有制，经济基础建设投资大多由政府财政来支出，负责投资基础设施建设的部门有政府、国营企业、有特许执照的私人公司以及公私合营公司。如果项目很大，财政无法支撑，政府就通过借款或发行债券来筹集资金。但是随着社会的进步，民众对基础建设要求越来越高，而政府资金不足。这就需要创新，PPP（Private-Public Partnership）投融资模式就应时产生，这种投资模式将私人资本引入公共事业领域，政府不再是基础设施唯一提供者。政府对基础设施建设进行协调以及制定服务标准。

3. 日本模式

日本在美国扶持下，实现了快速工业化和较高的经济增长，国家经济实力得到较大的提升，政府得以采取强力的财政支持，利用资本市场，引导民间储蓄向投资转化，促进基础设施的建设和发展。

（1）建立政府支持的低息贷款制度。日本通过政府税收、市政债券发行、银行低息贷款以及税收优惠政策带来的经营资金积累等办法，促进了基础设施建设。1951年日本政府成立开发银行，面向国内基础设施建设提供长期低息贷款^[7]。这不仅促进了基础设施企业高速增长，也对民间资本产生了示范效应，大量民间金融机构也竞相对基础建设企业提供贷款，极大地满足了城镇基础设施建设资金需求。

（2）以发行债券方式利用民间资本。日本政府发行的地方债券大体可以划分为普通债和公共企业债两大类。普通债是由日

本地方政府直接发行的债券，公共企业债是由一些特殊的国营法人发行的债券，这种债券一般都是由政府担保支付本息，所筹集资金一般也用于执行政府的经济政策。日本的地方债主要用于地方道路建设和地区开发、义务教育设施建设、公营住宅建设、购置公共用地及其他公用事业，地方公营企业债的使用比较集中，主要用于下水道、自来水和交通运输设施等方面^[8-9]。

（3）促进基础设施企业自身发展。日本政府还利用税收优惠政策，促进城镇基础设施企业自我积累，自我发展。日本政府长期实施低税率政策，比其他发达国家都低得多，使得基础设施企业有足够的利润空间，增强了企业自身的实力。

四、安徽省城镇基础设施投融资市场化改革措施

（一）完善城镇基础设施融资体制改革的配套政策和法规体系

要改变目前城镇建设投融资体制不健全、管理上缺乏有效法律支撑的状况，应该从基本法层面进行统一立法。要从法律层面明确城镇基础设施建设和经营的公共性原则，明确投资主体、经营主体的定位，在确保公共性的前提下开放基础设施建设市场并完善监督管理机制。根据基础设施项目的分类来制定不同的准入条件。视具体情况可采用设定准入条件、控制所有权比例、调控服务网络、严格合同约定、强化政府监管职能等办法。

（二）引入市场竞争体制，实现投资主体多元化

引入市场竞争，盘活现有城镇基础设施，充分发挥市场的调节作用，打破垄断，鼓励社会资本参与建设投资，拓宽城镇化建设融资渠道，形成多元化、可持续的投融资渠道。①可以成立政府参股或控股投资公司，把优质城镇基础设施资产优化、组合，打包上市，到国内外证券市场上直接进行融资；②组建城镇建设投融资公司，来负责筹集、使用以及偿还城镇建设资金，把原先政府各职能部门分散的投融资行为，转变为市场行为，由投融资公司按市场规则进行投融资、建设和经营相结合的统一行为，实现投融资主体的责、权、利统一；③推行市场准入“特许经营权”制度，有偿出让经营权，实行所有权和经营权的分离；④有偿出让城镇基础设施的“冠名权”和“广告权”等，充分利用无形资源来获得资金。

（三）建立稳定的公共财政投入体系，确保城镇基础设施的“公共性”

城镇建设投融资体制改革必须注重公共性。通过改革，政府不再是基础设施的直接投资者和经营者，转而成为宏观调控者，只负责标准制定和监督管理。这一转变并不会削弱政府提供公共服务的职能，改革只是将政府直接行使的行为转为社会化行使，因为城镇基础建设关系到国计民生，所以要加强监管，防止因完全市场化而影响社会公平性。健全监督机制，防止公共基础设施建设开放后出现权利寻租与制度腐败，促进有效竞争，避免暗箱操作，确保社会资源的有效配置，鼓励公众参与监督，加强政府的后续监管和法律建设，使公共基础设施能够健康而有序地发展。

（四）建立与市场接轨的价格体系，改革城镇基础设施政策性收费制度

走市场化经营的道路，建立市场形成价格为主、辅之必要的政策性收费的价格体系，在满足社会公共利益的前提下，通过对产品与服务的有偿使用，使城建项目投资者能够获得合理的投资回报。改革城镇基础设施政策性收费制度，加强制度的公开透明，改变现有的财政补贴方式。

一是通过价格机制引导资金投向。也就是政府采取对项目收取较低的税费或免税，对项目的获益对象收取比市场价稍高的产品价格，以这种方式引导社会资金投向城镇建设的重点项目。二是合理确定财政补贴。确定补贴的界限，对于价格低于市场价格的给予补贴。应该向社会公布补贴的项目、补贴的手段、补贴的渠道和补贴的环节，实施“明补”。三是引导民众和企业消费的正确导向。对水、电、天然气等采取递进价格增加收费的方式，鼓励民众节约资源，保护环境，减少污染。

（五）盘活城镇基础设施资源，促进资源资本化

探索城镇基础设施多样化经营方式。建立“公开、公平、透明”的招投标制度，吸引国内外大企业进入城镇基础设施建设。

①盘活已建成的基础设施，带动和支配增量资产，可以为城镇基础设施建设开辟新的财源。综合运用规划引导、政策撬动、土地经营、城投主体融资、项目融资等手段，盘活城镇基础设施资源，形成投资、经营、收益良性循环。②运作上市，实现股票融资。利用资本市场，选择优势企业，组建上市股份公司，是解决城镇基础设施建设资金不足的有效途径。对现有的城建投资公司，可以进行优化组合，形成具有一定经济实力和规模的经济实体，实行股份制改造，运作上市，实现股票融资。③优化土地资源配置，以土地换取基础建设资金，是世界上许多国家的常见做法。目前土地出让、转让金及土地使用费，是很多城镇地区基础设施建设的资金来源。此外地方政府还可以根据城镇总体规划的要求，与房地产开发商合作，实行房地产开发与配套基础设施建设的联合运作。

参考文献

- [1] 林红兵. 安徽：“样本”破解 PPP 落地难 [N]. 中国建设报，2015-07-28.
- [2] 安徽省统计局. 2015 安徽省统计年鉴 [Z]. 2015.
- [3] 马妮. 西部地区地方政府融资问题研究 [D]. 北京：中央民族大学，2010.
- [4] 贾振博. 发展中国地方政府债券市场的政策研究 [D]. 北京：中国社会科学院研究生院，2010.
- [5] 张春虎，吴能全. 自然垄断产业国有企业垄断经营的弊端及其改革 [J]. 现代管理科学，2008，(1):19-21.
- [6] 刘春杰. 付强. 国内外城市基础设施建设融资经验借鉴 [J]. 浙江经济，2005，(10):25-27.
- [7] 仵雁鹏. 郑州市城市基础设施现状、问题及对策研究 [D]. 郑州：郑州大学，2006.
- [8] 刘旭明. 天津市绿化项目融资模式研究 [D]. 天津：天津大学，2008.
- [9] 何小燕. 城市开发中的融资平台建设——以广西崇左市为例 [D]. 南宁：广西大学，2009.