

BEIJINGSHI CHENGSHI JICHU SHESHI JIANSHE
XIYIN WAIZI WENTI YANJIU

北京市城市基础设施建设 吸引外资问题研究

周 焯◎著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京市城市基础设施建设 吸引外资问题研究

周煊 著



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

北京市城市基础设施建设吸引外资问题研究/周焯著

北京: 中国经济出版社, 2010. 4

ISBN 978 - 7 - 5017 - 7462 - 3

I. 北… II. 周… III. 城市—基础设施—基本建设—外资利用—研究—北京市 IV. F299.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 203025 号

组稿编辑 刘一玲

责任编辑 贺 静

责任印制 石星岳

封面设计 巢新强

出版发行 中国经济出版社

印刷者 潮河印业有限公司

经销者 各地新华书店

开 本 880mm × 1230mm 1/32

印 张 11.125

字 数 260 千字

版 次 2010 年 4 月第 1 版

印 次 2010 年 4 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5017 - 7462 - 3/F · 6018

定 价 28.00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换(联系电话: 010 - 68319116)

版权所有 盗版必究(举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心(举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794

本书得到：

对外经济贸易大学北京企业国际化经营研究基地
项目资助

北京市哲学社会科学重点项目（研究基地）项目资助

对外经济贸易大学“211 工程”第三期重点学科建设
项目（阶段）成果

前 言

改革开放后，中国的城市化进程突飞猛进。目前中国城市化率刚刚超过40%。根据对中国经济增长潜力和人口增长速度的综合分析，中国城市化水平2020年将接近60%、2050年达到70%，这意味着城市化率每年需提高约0.6个百分点。加深对城市基础设施建设特点和作用的认识，建设和运营好城市基础设施，对促进中国城市化进程，维护城市经济稳定健康地发展和提高城市居民的生活质量具有特别重要的意义。

《北京城市总体规划（2004—2020年）》对北京市的空间布局做了大的调整，提出构建“两轴—两带—多中心”的新城市空间格局。2008年的奥运会也为北京的城市建设提供了发展契机。比城市规划更为复杂的是规划方案的实施问题，也就是城市建设问题。北京市城市基础设施建设的远景规划需要大量的投资支持才可能完成。

由于城市基础设施建设投资大、建设周期长、回报率偏低，投资者对该领域的投资往往十分谨慎。北京市当前城市基础设施项目在很大程度上仍然依靠政府投资，有限的政府资金导致北京市基础设施建设速度相对滞后于首都经济的发展速度。有鉴于此，北京市政府通过了《关于深化北京市城市基础设施投融资体制改革的实施意见》，确立了城市基础设施投融资体制的市场化改革方向。按照“政府主导、社会参与、市场运作”的方针和“增量改革、存量试点”的原则，北京市将逐步从经营性城市基础设施项目中退出，政府资金将主要投向非经营性城市基础设施项目。自2008年起，除国家法律法规规定外，北京市经营性城市基础设施存量资产将全部向社会投资者开放。截至目前，北京市共有十余个重点基础设施建设项目实施了市场化运作，累计吸引境内外各类社会资金上百亿元。

国内民营资本、国外资本进入基础设施建设领域的市场化进程是一个循序渐进的过程。政府应该对国外资本的进入给予更多的重视。国外资本的进入不仅能够为城市建设带来充足资金，而且通过项目经验丰富的国外投资者，政府和相关国内企业还可以学习到城市基础设施建设、运作的先进管理模式。目前，北京市基础设施建设领域吸引外商直接投资方面仍处于起步阶段，争取外国政府和国际金融组织贷款方面也有所不足。地铁四

号线、北燃港华的市场化运作方式成为北京市城市基础设施吸引外资的典型示例。总体而言，北京市吸引外资的规模还有待扩大，吸引外资的质量还有待提高，吸引外资的模式还有待创新。如何更有效地利用外资加快北京市城市基础设施的市场化进程，弥补城市基础设施资金投入的不足，具有重大的实践意义。

本书从城市基础设施建设的内涵、意义和特点入手，分析了当前北京市城市基础设施建设面临的挑战，以及外资进入现状。在回顾前人研究成果的基础上，比较分析了基础设施吸引外资的不同模式和不同国家（地区）城市基础设施建设吸引外资的不同特点。从制度层面、融资层面和行业操作层面给出了北京市经营性城市基础设施建设吸引外资的策略建议，并对北京市和国内其他地区有代表性的基础设施建设吸引外资的案例进行了比较系统的研究。

本研究系北京市哲学社会科学研究“十五”规划项目《北京城市经营性城市基础设施建设吸引外资策略研究》（项目编号：05BJDJG163）的研究成果。项目由周煊负责组织实施，项目参加人包括：程立茹、马春光、郑建民、李自杰、郭怀刚和梁惊原。本研究在立项、调研和写作的过程中，得到了北京市经济技术开发区管委会办公室蒋玉明先生，北京基础设施投资有限公司杨锐先生，北京市发展改革委员会基础设施投资处崔小浩博

士，北京市商务局外商投资综合发展处郭怀刚处长、梁惊原副处长、陈凯元先生、田鹏先生，北燃港华有限公司赵京平董事长、刘国光总经理、孔庆民副总经理的帮助和大力支持。对外经济贸易大学国际商学院张新民教授、林汉川教授、叶文楼教授在项目研究期间提出了很有价值的指导和建议，对外经济贸易大学科研处张瑞副处长、赵菁老师和吕军老师在项目管理和实施方面给予了大力支持和配合，在此一并表示衷心的感谢。

周 燧

2008 年 10 月 5 日

第1章 城市基础设施的内涵/1

第一节 城市基础设施的内涵	1
一、城市基础设施概念的界定	1
二、城市基础设施的特征	5
三、城市基础设施的分类	9
第二节 城市基础设施建设的重要意义	15
一、城市基础设施建设是城市居民生存和发展的基础 ...	15
二、城市基础设施建设为城市经济高速、持续发展 提供了基石	16
三、城市基础设施建设是投资环境的重要组成部分	18
四、城市基础设施是城市形象的重要构成部分	19
五、城市基础设施发展水平直接影响城市所在区域的 竞争力	21
六、城市基础设施建设是国防建设的重要组成部分	22
第三节 城市基础设施建设投资的特点	24
一、城市基础设施建设投资的公益性	24
二、政府在城市基础设施投资中占据重要地位	25
三、城市基础设施投资金额巨大	26
四、城市基础设施投资资金回收周期长	28

五、城市基础设施投资具有规模经济性及供给垄断性	29
六、城市基础设施投资效益具有间接性和稳定性	30
七、城市基础设施建设投资的复杂性	31

第2章 北京市经营性城市基础设施建设面临的挑战及外资 进入现状 / 33

第一节 北京市城市基础设施投融资模式的历史演进	33
一、完全依靠财政拨款阶段	33
二、无偿财政拨款改为有偿银行贷款阶段	34
三、政府行为与企业行为分离阶段	37
四、基础设施投资社会股权引入阶段	38
五、大规模市场化运作阶段	39
第二节 北京市城市基础设施建设面临的挑战	43
一、北京交通运输系统建设面临的挑战	43
二、北京能源动力系统建设面临的挑战	45
三、北京供排水系统建设面临的挑战	47
四、其他方面基础设施建设面临的挑战	48
第三节 北京市经营性城市基础设施建设吸引外资相关 管理部门	51
第四节 北京市经营性城市基础设施建设吸引外商直接 投资的现状	52
第五节 北京市经营性城市基础设施建设吸引国外贷款 现状	56
一、北京市基础设施建设利用外国政府贷款	57
二、北京市基础设施建设利用国际金融组织贷款	61

第3章 基础设施建设相关文献回顾/ 65

第一节 基于 PPP 模式的基础设施建设模式的文献回顾	65
第二节 基础设施融资问题的文献回顾	77
第三节 基础设施建设政府角色问题的文献回顾	89
第四节 特定地区基础设施建设问题的文献回顾	110
第五节 国外基础设施建设问题的文献回顾	116
第六节 特定行业基础设施建设问题的文献回顾	120

第4章 基础设施吸引外资不同模式的特点比较 / 129

第一节 基础设施建设的 PPP 模式	129
一、PPP 模式的起源	129
二、PPP 概念的界定	133
三、PPP 模式的优点	135
四、PPP 的内涵与结构	137
五、PPP 模式的分类	139
六、PPP 模式的典范：伦敦地铁项目	143
七、成功应用 PPP 模式的必要条件	146
第二节 基础设施建设的 BOT 模式	147
一、BOT 的定义与分类	147
二、BOT 产生的背景	149
三、BOT 投资方式的参与各方	151
四、BOT 方式的运作程序与过程	153
第三节 基础设施建设的 BT 模式	157
一、BT 模式的含义	157
二、BT 模式的类型	159
三、BT 模式的问题及主要风险	162

四、BT 模式建设北京奥运支线地铁	165
第四节 基础设施建设的 TOT 模式	170
一、TOT 的含义	170
二、TOT 方式的运作程序	171
三、TOT 融资方式的特点	172
四、TOT 项目的风险分析	174
第五节 基础设施建设的 ABS 模式	175
一、ABS 融资方式的概念	175
二、ABS 融资方式的特点	177
三、基础设施建设通过 ABS 方式利用外资的特点	178
第 5 章 不同国家、地区城市基础设施建设吸引外资的特点 / 180	
第一节 英国：基于 PFI 模式的外资引入	180
第二节 美国：基于市政债券的外资引入	183
第三节 新加坡：打造优越投资环境引入外资	187
第四节 日本：城市基础设施建设外资依赖程度较低	190
第五节 德国：前期规划、法制化与国民待遇	192
第六节 上海：创新与贷款并重	194
第 6 章 经营性城市基础设施建设利用外资典型案例分析 / 197	
第一节 北京地铁四号线利用外资建设的 PPP 模式	197
一、项目背景	197
二、运作思路	199
三、北京京港地铁有限公司概况及股东背景	200
四、项目运作具体模式	203
五、外资介入意义及启示	205

第二节 北京首个外资投资 BOT 污水处理项目	
——卢沟桥污水处理厂	206
一、项目背景	206
二、运作思路	207
三、合作各方背景及特点	209
四、项目运作具体模式	211
五、外资介入意义及启示	213
第三节 北燃港华	
——北京首个利用外资的管道燃气特许经营项目 ...	215
一、项目背景	215
二、项目运作	217
三、利用外资的启示及意义	218
第四节 垃圾处理项目实施特许经营案例	
——北京高安屯生活垃圾焚烧厂的外资引入	220
一、项目背景	220
二、项目运作模式	221
三、利用外资成效和启示	222
第五节 上海自来水浦东有限公司利用外资案例	223
一、上海自来水浦东有限公司简介	223
二、向外资转让股权的具体模式	225
三、向外资转让股权案例的评价	228
第六节 广西来宾 B 电厂利用 BOT 模式吸引外资案例 ...	230
第七节 安徽合肥王小郢污水处理厂 TOT 模式利用外资	
案例	233
一、项目简介	233

二、项目运作历程	234
三、“王小郢模式”的成功经验	235
四、王小郢污水处理厂资产权益转让的中方收益	238
第7章 北京市经营性城市基础设施建设吸引外资的策略建议 /	240
第一节 制度层面的策略建议	240
一、政府角色定位是基础设施建设领域吸引外资的 关键	240
二、法制化和规范化是基础设施建设领域吸引外资的 前提	242
三、构建多层次监管体系强化政府对外资的监管职能	247
第二节 融资层面的策略建议	249
一、设立专门机构负责北京市基础设施建设项目吸引 非公有资本，打造专业融资平台	249
二、自主创新，积极尝试基础设施建设外资进入新模式， 创造多元化的引资模式	252
三、深化金融创新，建立基础设施建设和投资基金吸引 外资	253
四、强化向国际金融组织的贷款申请力度，降低融资 成本	253
第三节 行业操作层面的策略建议	259
一、交通运输系统建设的资金引入型策略	260
二、城市生态环境保护系统建设的技术引入型策略	262
三、供水系统、能源动力系统建设的管理引入型策略	267

附录 城市基础设施建设相关法规 / 271

北京市基本建设项目投资包干责任制试行实施细则 (1985 年)	271
关于深化本市基础设施投融资体制改革若干意见 (1999 年 9 月)	275
北京市政府投资建设项目管理暂行规定 (1999 年 10 月)	282
城市市政公用事业利用外资暂行规定 (2000 年 5 月)	287
关于对经营性基础设施项目投资实行回报补偿的意见	290
北京经济技术开发区鼓励社会资本投资经营基础设施项目 暂行办法 (2003 年 7 月)	293
关于北京市深化城市基础设施投融资体制改革的实施意见 (2003 年 11 月)	296
北京市政府投资建设项目代建制管理办法 (试行) (2004 年 3 月)	299
北京市发展和改革委员会关于政府投资管理的暂行规定 (2004 年 11 月)	306
北京市城市基础设施特许经营条例 (2005 年 12 月)	316

参考文献 / 323

图目录

图 1-1 城市基础设施项目收益性质转化图	15
图 3-1 PPP 模式内涵示意图	66
图 3-2 香港 PPP 模式的典型架构	112

图 3-3	地主港融资模式简图	114
图 4-1	基础设施特许经营协议模式	138
图 4-2	联合国培训研究院 PPP 模式分类图	140
图 4-3	王灏 PPP 模式的三级结构分类法	142
图 4-4	伦敦地铁 PPP 模式解析图	144
图 4-5	伦敦地铁仲裁机制运作示意图	145
图 4-6	BOT 方式的运作模式图	153
图 4-7	BT 方式的运作模式图	158
图 4-8	北京地铁奥运支线项目管理模式图	166
图 4-9	北京地铁奥运支线项目公司组织机构图	167
图 4-10	北京地铁奥运支线 BT 项目融资结构图	168
图 4-11	TOT 项目融资模式图	172
图 4-12	ABS 融资模式结构示意图	177
图 6-1	地铁四号线项目基本结构图	204

表目录

表 1-1	城市基础设施产品根据消费属性的分类	10
表 1-2	城市基础设施的一般经济属性	11
表 1-3	城市基础设施的项目属性分类	13
表 1-4	中国城市化水平与新增人口发展趋势	27
表 2-1	北京市负责基础设施建设投资的 核心政府部门	40
表 2-2	北京市基础设施建设投资的核心企业	42
表 2-3	北京市 2004 年、2010 年能源消耗对比分析表	45

表 2-4	北京市 2006—2010 年人均基础设施 投资额预测	51
表 2-5	城市交通行业吸引外商直接投资 主要项目情况统计	53
表 2-6	燃气行业吸引外商直接投资 主要项目情况统计	54
表 2-7	自来水、污水处理行业吸引外商直接投资主要项目 情况统计	54
表 2-8	供电行业吸引外资主要项目情况统计	55
表 2-9	北京市基础设施建设利用外国政府贷款 主要项目	58
表 2-10	北京市基础设施建设利用国际金融组织 贷款主要项目	61
表 3-1	政府投资项目的基本管理模式	100
表 4-1	国外学者对基础设施领域国有企业与 民营企业效率比较的实证研究	131
表 4-2	部分国际机构对 PPP 模式的定义	134
表 4-3	部分学者对 PPP 模式的定义	134
表 4-4	PPP 模式下公共部门和私人部门目标比较	135
表 4-5	世界银行的 PPP 模式分类图	139
表 4-6	欧盟委员会 PPP 模式分类	141
表 4-7	加拿大 PPP 国家委员会 PPP 模式分类	141
表 4-8	部分国际机构对 BOT 的定义	147
表 4-9	世界银行对 BOT 的分类	148
表 4-10	早期国际知名的 BOT 项目	150