

地方政府 投融资研究

——基于庆阳的探索

主 编 王雍君 黄占俊
副主编 俄向军 童 伟

地方政府投融资研究

——基于庆阳的探索

主 编 王雍君 黄占俊
副主编 俄向军 童 伟

经济科学出版社

责任编辑：王 娟
责任校对：王苗苗
版式设计：代小卫
技术编辑：邱 天

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府投融资研究：基于庆阳的探索 / 王雍君，
黄占俊主编. —北京：经济科学出版社，2009. 1
ISBN 978 - 7 - 5058 - 7886 - 0

I. 地… II. ①王…②黄… III. ①地方政府 - 投资 -
金融体制 - 研究 - 庆阳市②地方政府 - 融资 - 金融体制 -
研究 - 庆阳市 IV. F832.742.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 006660 号

地方政府投融资研究

——基于庆阳的探索

主编 王雍君 黄占俊

副主编 俄向军 童 伟

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

汉德鼎印刷厂印刷

永胜装订厂装订

787 × 1092 16 开 13.75 印张 220000 字

2009 年 1 月第 1 版 2009 年 1 月第 1 次印刷

印数：0001—5000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7886 - 0 定价：21.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

甘肃省庆阳市位于陕甘宁三省区交汇处,习称“陇东”,历史悠久,文化灿烂,人杰地灵,资源富集,具有加快发展的广阔前景和现实潜力。但是,庆阳作为甘肃唯一的革命老区,与周边地区和沿海发达地区相比还有很大的差距,社会主义初级阶段的特征更为明显,市场失灵的现象还相当突出。

财政投融资是介于财政投资与一般的商业性投资之间的一种新型的政府投资方式,是发挥政府在基础设施建设投资中的作用的最佳途径。国内外实践充分证明,财政投融资对于利用民间资本和市场力量推动基础设施建设及经济发展具有良好的诱导作用。在市场机制尚不健全的经济落后地区,特别是市场作用难以发挥的准公共产品领域,运用财政投融资手段具有十分广阔的前景。

目前,围绕建设“甘肃重要的能源化工基地和新的经济增长极”的战略定位,庆阳优势资源开发的步伐逐渐加快,但基础设施建设滞后的现状尚未得到有效改善,成为制约经济快速发展的瓶颈因素。由于先行资本投入严重滞后,公共产品和准公共产品供给不足,商业银行即便有资金也无法投资,而企业和居民又不愿意投资。所以,充分利用财政投融资的诱导机制,成为充实先行资本和吸引商业资本促进地方经济快速发展的有效途径。

庆阳市财政局抓住了这一关键,与中央财经大学合作撰写了这本《地方政府投融资研究》。在认真总结国内外财政投融资理论与实践的基础上,本书准确分析了庆阳发展财政投融资的前景

与面临的挑战,详细介绍了目前流行的各种财政投融资模式及其操作要点,提出了庆阳发展财政投融资的具体思路,既有理论深度,又有现实操作性,值得推广与深入研究,也可供其他亟待发展的落后地区借鉴和参考。

我们衷心希望本书的出版能够引发更多的人关注、研究庆阳的发展,为庆阳的发展献计献策,汇聚力量!

课题组

2009年1月

目 录

第一章 地方政府投融资的理论基础与作用	1
一、 财政投融资的含义	1
二、 财政投融资的理论基础	3
三、 国内外流行的投融资模式	7
四、 财政投融资的特征与功能	12
五、 财政投融资的资金运用	15
六、 财政投融资对经济的促进作用	19
第二章 国外财政投融资制度	21
一、 日本财政投融资制度	21
二、 美国财政投融资制度	30
三、 英国财政投融资制度	36
四、 借鉴国外经验 建立与完善庆阳市财政投融资制度	40
第三章 中国地方政府投融资实践与探索	42
一、 地方政府投融资的实践与探索	42
二、 地方政府投融资实践的经验与教训	54
第四章 庆阳发展投融资的前景与面临的挑战	59
一、 庆阳市财政投融资的实践与思考	59
二、 庆阳市地方财政投融资的可行性与面临的挑战	66

第五章 PPP 投融资模式与操作要点	79
一、PPP 模式的基本概念	79
二、PPP 模式的操作要点	84
三、PPP 模式面临的主要风险及其防范	92
四、庆阳市在 PPP 模式运用中应注意的问题	96
第六章 BOT 投融资模式与操作要点	101
一、BOT 融资模式概述	101
二、BOT 投融资模式的主要参与者	105
三、BOT 项目融资的运作程序	108
四、BOT 融资模式的风险及防范	112
五、BOT 实例分析	117
第七章 TOT 融资模式及操作要点	121
一、TOT 融资模式的特点和作用	122
二、TOT 融资模式的运用现状	127
三、TOT 融资模式的操作要点	129
四、TOT 融资模式中的政府角色	134
第八章 PFI 投融资模式与操作要点	138
一、PFI 模式的概念	138
二、PFI 模式的产生与发展	140
三、PFI 模式的制度安排	143
四、PFI 的主要特点	148
五、PFI 模式与其他融资方式的区别	150
六、对 PFI 模式的质疑	152
七、我国采用 PFI 模式的必要性和可行性	153
第九章 BT 融资模式与操作要点	159
一、BT 融资模式的基础理论	159
二、BT 融资模式的操作要点	164

三、BT 融资模式下共同治理的操作要点	171
第十章 CDM 投融资模式与操作要点	175
一、CDM 成为发展中国家一种新型项目融资模式的背景	175
二、发展中国家将 CDM 作为新型项目融资模式的益处	177
三、CDM 项目的类型	178
四、CDM 项目中的主体	179
五、CDM 项目周期	182
六、CDM 在我国的发展情况	186
七、庆阳市挖掘 CDM 项目潜力的建议	190
第十一章 庆阳市发展财政投融资的财政对策报告	192
一、明确财政投融资的重点和方向	192
二、拓展投融资渠道、加强投融资管理	198
三、建立和管理偿债基金	201
四、引入清洁发展机制 (CDM)	204
参考文献	207
后记	211

第一章 地方政府投融资的 理论基础与作用

任何国家，社会总投资都是由政府投资和非政府（企业和个人）投资两部分构成。与私人投资相比，政府投资具有公共性和基础性、非营利性和非完全营利性、开发性和战略性等特点。政府投资有两种方式：一是财政预算内的无偿拨款，这是政府投资主要的资金来源或投资方式；二是有偿性的财政投资活动，即财政投融资。由于政府自身财力的有限性，面对众多的投资领域，政府更多地应发挥财政资金的导向作用，引导和吸纳社会资本、国外资本，有效开辟新的财源，调整和优化经济结构，弥补和校正市场资源配置的缺陷。

从我国的情况来看，政府特别是地方政府应从承担过多的基础设施项目中摆脱出来，促使民间资本逐步进入基础设施投资领域并承担风险。因此，尽快构建合理、可控、高效的地方政府投融资体系势在必行。目前，庆阳市基础设施建设滞后已成为制约经济快速发展的瓶颈因素，随着庆阳油气化工和煤炭基地建设的逐步推进，加大基础设施建设投资已刻不容缓。因此，构建庆阳市财政投融资体制具有十分重要的现实意义。

一、财政投融资的含义

国际经验表明，财政投融资是将财政融资的良好信誉与金融投资的高效运作有机地结合起来，发挥政府在资源配置领域，特别是基础设施投融资中作用的最佳途径。

（一）财政投融资制度的产生与发展

财政投融资作为一种客观现象，出现在一百多年前的欧洲。为了促进农业经济进而推动资本主义的发展，法国政府于1894年通过法律建立了专门为农业经营者提供流动资金的金融机构——农业信贷互助地方金库。20世纪30年代是财政投融资活动取得极大进展的时期。这一时期，美国形成了较为完善的财政投融资制度体系。

财政投融资真正得到蓬勃发展是在第二次世界大战结束之后。这一时期，一些国家运用财政投融资实施产业政策、优化资源配置，取得较大成功。最为突出的例子是日本。战后的日本百废待兴，依靠正常的财政预算无法支撑公共建设和经济复兴的需要，因此，通过财政贷款活动将社会长期储蓄（以邮政储蓄为主）加以集中，运用于基础产业、基础设施建设、生活条件的改善以及经济周期的调节。财政投融资制度的确立和发展，不仅使日本政府干预经济的体制和政策趋于完备，而且大大加速了民间资金向国家资本的转化，促进了战后日本经济的复兴和起飞。1955年，日本财政投融资金额相当于一般会计预算的29%；1993年，财政投融资金额相当于一般会计预算的70%。由于规模巨大，故被称作“第二财政”。此后，财政投融资在世界上许多国家中得到广泛运用，成为实施国家经济政策、进行宏观调控的手段之一。

我国在20世纪80年代就开始了政府投融资体制的改革：1979年我国开始对生产性基本建设投资实行“拨改贷”（财政部门将预算安排的基本建设资金拨给建设银行作为贷款基金，由建设银行根据国家基本建设计划发放贷款，使用单位按期归还本金）；1988年我国对中央财政的基本建设投资实行“基金制”（基本建设投资由财政转归国家计委负责分配，并组建六个专业投资公司对固定资产投资进行开发经营和管理）；1994年，我国进行金融制度改革，撤销原来的六个专业投资公司，组建国家开发银行，一部分经营性建设项目和一些政策性投资支出资金由开发银行负责经营，在农业、工交、商贸和文教行政等部门建立了周转金制度，并实行财政贴息贷款制度；与此同时，国家组建了中国农业发展银行和中国进出口信贷银行，将农业银行、中国银行和工商银行等原专业银行所承担的财政贴息贷款的投放、管理业务剥离出来，相应划归上述政策性银行进行管

理。近年来，我国财政投融资体制不断完善，一些新的运作方式也不断被引进财政投融资体系，特别是在基础设施建设领域，财政投融资得到了长足的发展。

（二）财政投融资的含义

财政投融资是指政府为实现一定的产业政策和财政政策目标，通过国家信用方式把各种闲散资金，特别是民间的闲散资金集中起来，统一由财政部门掌握管理，根据经济和社会发展规划，在不以盈利为直接目的的前提下，采用直接或间接贷款方式，支持企业或事业单位发展生产和事业的一种资金活动，也称“政策性金融”。财政投融资作为市场经济条件下政府配置资源的重要途径，在促进经济有效增长、调整和改善经济结构、强化宏观调控能力等方面都具有独特的功效。

政府财政投融资是一种比一般商业性金融更为特殊的资金融通行为，它的产生是源于市场机制的缺陷以及政府干预社会经济协调稳定发展功能的深化，是市场性与公共性、财政与金融、有偿性与无偿性、宏观与微观、间接管理与直接管理等巧妙结合。

二、财政投融资的理论基础

对于政府投融资所依据的理论基础，西方学者大多是从公共产品和外部性等存在导致“市场失灵”，从而需要政府进行干预的角度来阐述的。这也是一般市场经济国家政府进行投融资的共同特点。古典经济学家强调市场的自动平衡功能，他们认为经济活动最好都由市场机制来调节。在完全竞争条件下，市场供求形成的均衡价格可以引导资源进行有效配置。但在现实世界中，市场的功能并不像理论阐述得那样完美，因此也就出现了所谓的“市场失灵”问题。

市场失灵是指完全依靠市场机制的作用无法达到社会福利的最佳状态，一是单靠市场机制不能达到社会资源配置最优的目的；二是市场机制对一些以社会效益为目的的活动无能为力。市场失灵主要表现在以下几点：公共产品、外部性、垄断和信息失灵等。

一般而言，同时具有排他性与竞争性特征的产品属于私人产品；同时具有非排他性与非竞争性特征的产品属于公共产品；介于私人产品和公共产品之间的属于准公共产品。具有非排他性与竞争性特征的准公共产品，如森林、渔场、草原等；具有排他性与非竞争性的准公共产品，如收费的公园、博物馆、图书馆、学校、不拥挤的收费道路等。市场只适合提供私人产品和服务，对于公共产品的提供是失效的，而提供公共产品恰恰是政府活动的领域。对于介于私人产品和公共产品之间的准公共产品，采用市场提供的方式会存在一定的效率损失，因此，准公共产品应成为财政支出的一个组成部分。同时，由于准公共产品具有排他性或具有较大的内部效益，对于部分准公共产品，可考虑采用市场提供与政府提供相结合的方式。见表 1-1。

表 1-1 私人产品、公共产品、准公共产品特征及其供应方式

	基本特征	供应方式	实例
公共产品	非排他性 非竞争性	政府提供 政府投资	国防
私人产品	排他性 竞争性	市场提供 向消费者直接收费	食品、服装、汽车
准公共产品	非排他性与竞争性 排他性与非竞争性	市场提供与政府提供 相结合的方式	森林、渔场、草原 收费公园、博物馆、学校

市场机制活动的有效区域集中在私人产品领域，对于那些内部直接经济效益较低而外部间接净正效应较为明显的准公共产品来说，往往因其内部成本与内部收益的不对称和失衡而成为“无形之手”作用的空当，无法通过市场机制及时有效地满足社会的需要。政府财政机制的着力点是保证无法通过价格的运作而得以有效提供的公共产品的合理供给，同时作为市场机制缺陷的弥补或弱点的矫正机制，政府财政机制理应承担供应准公共产品的责任。准公共产品的不可或缺性和市场机制与政府财政机制无法单方面有效提供的局限性，决定了准公共产品有效提供的唯一可能的途径就是市场机制的“无形之手”与政府财政机制的“有形之手”的联合。这种政府财政机制与市场机制合二为一的联合机制，就是财政投融资机制。政府在社会准公共产品供给上起着组织、参与和资助的作用，从实现其经济职能的要求出发，政府在资源配置过程中明显体现着政府偏好，矫

正和弥补微观层面资源配置的不足，进而为微观经济主体资源配置提供更为广阔的空间。市场的失灵为政府介入经济活动提供了强有力的现实依据。

从另一个角度来看，人类经济活动的目的是把稀缺的资源用于生产各种物品和劳务，以最大限度地满足人类的需要。正如萨缪尔森所说，经济学是研究人和社会如何进行选择，来使用可以有其他用途的稀缺资源，以便生产各种商品，并在现在或将来把商品分配给社会的各个成员或集团以供消费之用。这里隐含着—个矛盾，即需求的无限性和资源的稀缺性。如此引发出社会经济中的两个根本问题：稀缺的资源是否得到充分利用？假如资源充分利用程度—定，被使用的资源是否就使用得恰到好处？前者是宏观经济问题，后者是资源配置问题。社会资源的配置应当遵循或实现经济有效性和社会合理性两大目标。经济有效性是指资源配置最终应取得—定的经济收益，应有较少的投入和较大的产出；社会合理性，是指资源配置要有利于经济的发展，有利于协调各种利益关系，有利于维护社会公平、机会均等和—安全稳定。然而，在现实的经济生活中，这两大目标常常是相互矛盾的。因为，在市场经济条件下，微观层次的经济主体企业或个人关注的侧重点在经济有效性，而宏观层次的经济主体政府关注侧重点却在社会合理性。在市场经济条件下，微观经济主体的资源配置是第一位的，是基础性和主导性的；而宏观经济主体的资源配置是第二位的，是辅助性的，或者是弥补和纠正前者的不足或偏差。这种资源配置基础性与辅助性的地位差异，加剧了实现资源配置两大目标的难度与矛盾。

如果单纯依靠市场机制并不能完全实现社会资源配置的经济有效性和社会合理性这两个目标，不能完全实现经济与社会的协调稳定发展，这是市场机制的不足。因此，在市场经济条件下，—方面要充分发挥市场机制的作用，实现社会资源配置的经济有效性；另—方面又要依靠政府的力量，依靠政府参与经济活动，干预经济运行，运用“看得见的手”对经济进行调节与管理，才能实现社会资源在更高层次上的合理配置。可见，政府某种形式的干预是合理配置资源的一种手段。财政投融资被认为是诸多“两手并用”选择中的最佳选择。

从以上分析可以看出，资源配置存在两种机制：市场机制与政府机制，它们可以在各自的领域里发挥作用，共同实现资源配置的有效性与合

理性的统一。政府机制与市场机制相结合，主要是在市场机制的“无形之手”作用不到的领域伸入“有形之手”。政府机制的着力点是提供那些无法通过价格机制运作得到有效提供的公共产品。同时作为市场机制缺陷的弥补和矫正机制，政府财政机制应承担供应准公共产品的责任。由于公共产品的不可或缺性和市场机制与政府财政机制都无法单方面有效提供的局限性，决定了公共产品有效提供的唯一可能途径，就是市场机制的“无形之手”与政府机制的“有形之手”两者的联合。

财政投融资是一种政策性投融资，它既不同于一般的财政投资，也不同于一般的商业投资，而是介于这两者之间的一种新型的政府投融资方式。在市场经济条件下，商业性投融资主要通过资本市场和商业银行获得资金，它适合追求利润最大化的厂商运用。二者在性质、职能、目标、运行机制、资金来源与资金运用等各方面都有自己的特色：（1）资金来源不同。政府投融资的资金主要来源于政府债务收入、社会保障资金、邮政储蓄存款等。商业性金融的资金主要来源于企业存款、居民储蓄和吸收社会上的闲散资金。（2）资金投向不同。财政投融资主要用于社会效益明显或正外溢性很大的公共性项目的投资，如农业、交通等基础产业、高新技术产业、公用事业和欠发达地区的经济开发。这些项目由于具有投资时期较长、微利甚至无利等特点，商业性资金不愿加入；商业性金融以营利性为目标，主要投资于营利性较好的项目。（3）资金运营的主体不同。政府投融资的运营主体为中央和地方各级政府；商业性金融的运营主体为各级商业银行。（4）资金运营目标不同。政府投融资是政府行为，不以营利为主要经营目标，追求社会效益和宏观经济效益最大化，主要功能是实现政府在不同经济发展阶段制定的政策目标领域，调节产业结构，促进资源优化配置；而商业性金融则是商业行为，以获取利润为主要目标。

财政投融资具有财政“无偿拨付”和金融“有偿借贷”的双重性机制，是二者的有机结合。其无偿拨付的财政性表现在财政投融资的非营利性，对贷款的低息或无息的贴补性和对某些风险的“硬担保性”；“有偿借贷”的金融性表现在财政投融资资金使用的有偿性和效益性上。财政投融资是财政与金融、行政性与市场性、宏观与微观、直接管理与间接管理、看得见的手与看不见的手、有偿与无偿的巧妙结合体。

三、国内外流行的投融资模式

资金筹集是财政投融资的一个重要环节，融资的成功与否及融资的规模决定着整个财政投融资的运作力度。一般而言，财政投融资的方式主要包括：股票市场融资方式；债券市场融资方式；特许经营项目融资方式；邮政储蓄方式；境外借款；直接投资基金和社会保险基金的运用等。本书主要介绍特许经营项目融资方式。

所谓项目融资有广义和狭义两种理解。广义的理解是指为特定项目的建设、收购以及债务重组进行的融资活动，即“为项目融资”。从金融学角度而言，广义的项目融资是指债权人（如银行）对借款人（如项目公司）抵押资产以外资产有 100% 追索权的融资活动。狭义的理解，项目融资是“通过项目来融资”，或言之，是通过该项目的期望收益或现金流量、资产和合同权益来融资的活动。从金融学角度而言，狭义的项目融资是指债权人对借款人抵押资产以外资产没有追索权或仅有有限追索权的融资活动。因为狭义项目融资最适用于基础设施、公用事业或自然资源开发项目，而这些项目往往都需要政府的特许授权，因此，狭义项目融资也常常称做“特许经营项目融资”。项目融资是一种无追索权或有限追索权的融资或贷款。按照美国财会标准手册的定义：“项目融资是指对需要大规模资金的项目而采取的金融活动。借款人原则上将项目本身拥有的资金及其收益作为还款资金来源，而且将其项目资产作为抵押条件来处理。该项目事业主体的一般性信用能力通常不被作为重要因素来考虑。这是因为其项目主体要么是不具备其他资产的企业，要么对项目主体的所有者（母体企业）不能直接追究责任，两者必居其一”。^①

项目融资有许多优点：对政府而言，能减轻政府财政负担，加快发展基础设施和自然资源开发；充分发挥外商和私营商的能动性和创造性，提高建设、经营、管理效率和服务质量；引进先进的管理和技术，促进本国企业经营管理水平的提高等。国内外流行的特许经营项目融资模式主要有：PPP（公私合伙），BOT（建设—经营—转让），TOT（转让—经营—

^① 王守清、柯永建：《特许经营项目融资》，清华大学出版社 2008 年版。

转让)，PFI（私人主动融资），BT（建设—移交）。各种模式旨在减轻政府财政在基础设施建设中的负担，将民间部门的资金、技术、经营管理等引入到基础设施建设和管理中。此外，本书还将介绍一种新型的 CDM（Clean Development Mechanism）（清洁发展机制）投融资模式。

（一）PPP 模式

PPP（Public - Private - Partnership）模式，是指政府、营利性企业 and 非营利性企业基于某个项目而形成相互合作关系的一种财政投融资形式。PPP 可以理解为公共部门和私人企业为了某个公共基础设施的建设或某项服务所达成的合作伙伴关系，在双方合作的过程中，将公共部门的协调能力、远景规划能力及社会责任和私营部门的管理效率、资金支持及技术支持充分结合起来。通过合作，各方可以获得比单独行动更为有利的结果，在合作过程中，公共部门并不是把项目责任都转移给私人企业，而是共同分担投资风险和承担社会责任，并共享投资收益。

PPP 模式是一种优化的项目融资与实施模式，以参与各方的“双赢”或“多赢”为合作的基本理念。其典型结构为：政府部门通过政府采购的形式与中标单位组建的特殊目的公司签订特许合同（特殊目的公司一般是由中标的建筑公司、服务经营公司或对项目进行投资的第三方组成的股份有限公司），由特殊目的公司负责筹资、建设及经营。政府通常与提供贷款的金融机构达成一个直接协议，这个协议不是对项目进行担保的协议，而是一个向借贷机构承诺将按与特殊目的公司签订的合同支付有关费用的协定，这个协议使特殊目的公司能比较顺利地 from 金融机构获得贷款。采用这种融资形式的实质是：政府通过给予私营公司长期的特许经营权和收益权来加快基础设施建设及有效运营。

（二）BOT 模式

BOT 是英文 Build - Operate - Transfer（建设—经营—转让）的缩写。从内容上看，BOT 是一种适用于基础设施建设的投资、融资的方式。BOT 投融资模式的典型形式是：政府将一个基础设施项目的特许权授予承包商，承包商在特许权期内负责项目设计、投资、建设、运营，并回收成

本、偿还债务、获取利润，特许权期结束之后将项目所有权转交政府。它是代表国际项目融资发展趋势的一种新型融资模式。简而言之，BOT 是对一个项目投融资建设、经营回报、无偿转让的经济活动全过程典型特征的简要概括。

(三) TOT 模式

所谓 TOT (Transfer - Operate - Transfer)，即转让—经营—转让，是投资者用资金或资本购买某项资产的产权和经营权，在合同约定的时间内通过经营资产收回全部投资并得到相应的合理回报，然后再将产权和经营权无偿移交给原产权所有人。从 T—O 过程来看，其具有贸易性质，标的为一定期限内的现金流量；但从 T—O—T 整个过程来看，其具有租赁性质，只不过租金是一次性支付的。TOT 具有项目结构简单、风险较小、涉及法律环节较少、融资对象较为广泛等特点。TOT 模式在促进城市基础设施方面的积极作用主要表现在：第一，盘活城市基础设施存量资产，拓宽融资渠道；第二，有效解决国有资产流失问题；第三，改善基础设施的经营管理；第四，可引导相关产业发展，形成新的经济增长点。近年来，我国城市基础设施市场化飞速发展，TOT 融资模式被广泛运用在电力、水务、路道以及能源等项目并取得了成功，使我国基础设施建设在质量和效率上都取得了长足的进步。

TOT 模式中政府具有双重身份，这使其在 TOT 实施过程中享有行政特权，如果对政府的行政特权不加以任何限制，任其膨胀，则当政府利益与公共利益相冲突时，后者就有被损害的危险。因此，政府行政的行使必须确实是基于公共利益的需要，且只能在公共利益需要的限度内行使，投资者因协议变更而加重的负担，政府必须给予适当的补偿。

(四) PFI 模式

PFI (Private Finance Initiative)，即“私人主动融资”，是西方发达国家在 20 世纪 90 年代逐步兴起的一种新的基础设施投资、建设和运营管理模式。PFI 是指政府部门根据社会对基础设施的需求，提出需要建设的项目，通过招投标，由获得特许权的私营部门进行建设与运营，并在特许期