

第2版

政府融资

吴维海 著

50种模式及操作案例

Government financing
50 modes and cases

 中国金融出版社

政府融资 50 种模式 及操作案例

(第 2 版)

吴维海 著



中国金融出版社

责任编辑：陈 翎

责任校对：李俊英

责任印制：陈晓川

图书在版编目 (CIP) 数据

政府融资 50 种模式及操作案例 (Zhengfu Rongzi 50zhong Moshi ji
Caozuo Anli) / 吴维海著. —2 版. —北京: 中国金融出版社, 2018. 9
ISBN 978 - 7 - 5049 - 9655 - 8

I. ①政… II. ①吴… III. ①国家行政机关—融资模式—研究
IV. ①F830. 45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 148957 号

出版
发行

中国金融出版社

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 [http: //www. chinafph. com](http://www.chinafph.com)

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 北京市松源印刷有限公司

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 25

字数 420 千

版次 2018 年 9 月第 1 版

印次 2018 年 9 月第 1 次印刷

定价 70.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 9655 - 8

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010)63263947

序 言

金融是国家重要的核心竞争力，是经济发展的血液，是各级政府落实十九大各项重大部署任务，实现我国社会发展的中长期战略目标的重要保障和强力支撑。

在全球政治动荡、经济多元、国际贸易硝烟弥漫、世界货币政策扑朔迷离的环境下，金融对于一国经济乃至政府管理意义重大。

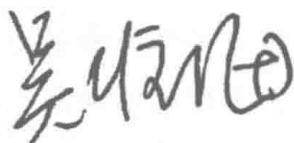
中国作为全球第二大经济体，人均占比低，经济增长方式落后，多数产业处在全球产业价值链的低端，高能耗、高投入、低产出、低附加值，消耗自然资源总量高，国际竞争力较弱，易受某些国家贸易制裁等影响，必须改变传统发展模式，研发基础关键核心技术，提升经济发展质量和国际贸易话语权，牢牢掌握经济社会发展的命脉。

十九大报告提出，深化金融体制改革，增强金融服务实体经济能力，从而开启我国金融改革发展的新时代。为此，各级党委、各级政府和企业组织等积极实施新旧动能转换，全面落实乡村振兴战略等，鼓励扶持科技创新，持续改善生态环境，有序推进基础设施和公共服务项目建设，这都需要大量的资金支撑。而现有地方财政和融资渠道难以满足经济社会发展的需要，因此必须进行政府融资模式创新。

《政府融资 50 种模式及操作案例》自第一版问世以来，受到了广大读者的欢迎，该书汇集了政府融资实际操作领域的众多成果，解答了读者关于融资模式、融资策略与实操技巧等方面的困惑。本

次修订将近 4 年来政府融资领域的最新演变和相关政策背景变化做了新的阐释，更适应当下的经济和金融环境，可以为政府融资提供更加贴近实际的参考。

笔者基于多年的金融实践，归纳金融创新案例，系统解读国内外金融政策，跟踪政府融资需求，创新融资模式，策划融资策略，为国家部委、金融监管机构、地方政府、企业和金融学者等，研究制定金融政策、创新金融工具、确定融资策略、实施融资计划等提供决策参考。书中如有不足之处，敬请批评指正。



2018 年 6 月

目 录

第一章 全球政府融资的演变	1
一、全球银行业的发展	2
二、政府融资理论研究	5
三、欧美政府融资模式	6
四、国外融资模式的启示	8
五、案例点评：城市融资创新	8
第二章 我国政府融资的演变	12
一、我国财政制度演变	12
二、我国货币工具研究	13
三、我国金融体系演变	15
四、地方政府融资平台	25
五、政府融资主要特征	33
六、政府融资基本流程	34
七、新时代我国金融改革	35
八、政府融资趋势预判	37
九、案例点评：女儿国与曼哈顿	42
十、深度思考：全球经济与武大郎烧饼	44
第三章 我国政府融资概述	47
一、基本概念	47
二、主要分类	49
三、融资主体	49
四、金融创新	50

五、基本特征·····	50
六、融资流程·····	51
七、融资策略·····	52
第四章 财政资金（模式 1） ·····	55
一、概述·····	55
二、条件与流程·····	57
三、案例点评：寿光市加大乡村振兴项目的财政扶持力度·····	59
第五章 外国政府贷款（模式 2） ·····	61
一、概述·····	61
二、条件与流程·····	63
三、案例点评：A 省申请外国政府贷款·····	69
第六章 国际金融机构贷款（模式 3） ·····	70
一、概述·····	70
二、条件与流程·····	72
三、案例点评：污水处理的国际金融机构贷款·····	74
第七章 政策性贷款（模式 4） ·····	76
一、概述·····	76
二、条件与流程·····	77
三、案例点评：济南市采用政策贷款改造城中村·····	82
第八章 委托贷款（模式 5） ·····	84
一、概述·····	84
二、条件与流程·····	84
三、案例点评：萧山农村合作银行委托贷款·····	85
第九章 商业银行贷款（模式 6） ·····	87
一、概述·····	87
二、条件与流程·····	89
三、案例点评：A 市旅游产业的银团贷款·····	93

第十章 银团贷款 (模式 7)	95
一、概述	95
二、条件与流程	95
三、案例点评: 新时代集团的银团贷款	97
第十一章 联合贷款 (模式 8)	99
一、概述	99
二、条件与流程	101
三、案例点评: 南京银行“联合贷”与协议书	102
第十二章 PPP 融资 (模式 9)	105
一、概述	105
二、条件与流程	106
三、案例点评: 地铁 PPP 与黑龙江 PPP 试点	111
第十三章 BOT 融资 (模式 10)	113
一、概述	113
二、条件与流程	115
三、案例点评: 污水处理厂 BOT	119
第十四章 PFI 融资 (模式 11)	120
一、概述	120
二、条件与流程	121
三、案例点评: 养老院的 PFI 开发模式	121
第十五章 TOT 融资 (模式 12)	123
一、概述	123
二、条件与流程	123
三、案例点评: 政府廉租房的 TOT 开发模式	125
第十六章 BOST 融资 (模式 13)	126
一、概述	126
二、条件与流程	126
三、案例点评: BOST 高速公路建设模式	127

第十七章 国有产权交易（模式 14）	129
一、概述	129
二、条件与流程	132
三、案例点评：机械公司的国有产权交易	135
第十八章 ABS 融资（模式 15）	137
一、概述	137
二、条件与流程	138
三、案例点评：广深高速公路收费证券化	140
第十九章 金融租赁（模式 16）	141
一、概述	141
二、条件与流程	144
三、案例点评：独角兽公司的风险租赁	149
第二十章 地方政府债券（模式 17）	151
一、概述	151
二、条件与流程	155
三、案例点评：广东省政府发债	159
第二十一章 可转换债券（模式 18）	160
一、概述	160
二、条件与流程	162
三、案例点评：发行可转换债券	164
第二十二章 信托计划（模式 19）	165
一、概述	165
二、条件与流程	170
三、案例点评：公司信托计划	172
第二十三章 产业基金（模式 20）	175
一、概述	175
二、条件与流程	177
三、案例点评：常州市产业基金方案	179

第二十四章 利润留存 (模式 21)	185
一、概述	185
二、条件与流程	186
三、案例点评: 秒杀公司之惑	187
第二十五章 城市经营融资 (模式 22)	189
一、概述	189
二、条件与流程	190
三、案例点评: 佛山与龙城的“城市经营”	192
第二十六章 项目产品支付融资 (模式 23)	195
一、概述	195
二、条件与流程	196
三、案例点评: 项目产品支付融资	197
第二十七章 企业上市融资 (模式 24)	200
一、概述	200
二、条件与流程	200
三、案例点评: 京东登陆美国纳斯达克	204
第二十八章 公开直接投资 (模式 25)	206
一、概述	206
二、条件与流程	207
三、案例点评: 上海良信电器公司的直投业务	210
第二十九章 土地出让融资 (模式 26)	211
一、概述	211
二、条件与流程	214
三、案例点评: 江苏省上收土地出让融资权	215
第三十章 社会公众集资 (模式 27)	217
一、概述	217
二、条件与流程	218
三、案例点评: 三峡工程与南水北调	218

第三十一章 社会捐赠（模式 28）	220
一、概述	220
二、条件与流程	221
第三十二章 专项资金（模式 29）	223
一、概述	223
二、条件与流程	224
三、案例点评：中小企业资金与云计算专项	226
第三十三章 民间资本融资（模式 30）	228
一、概述	228
二、条件与流程	229
三、案例点评：神木民间借贷崩盘	230
第三十四章 增资扩股（模式 31）	232
一、概述	232
二、条件与流程	233
三、案例点评：山东交运集团增资扩股	235
第三十五章 风险投资基金（模式 32）	236
一、概述	236
二、条件与流程	237
三、案例点评：风险投资项目的商业计划书	239
第三十六章 REIT 融资（模式 33）	241
一、概述	241
二、条件与流程	242
三、案例点评：地产信托项目	243
第三十七章 资产支持票据（模式 34）	246
一、概述	246
二、条件与流程	247
三、案例点评：“双绿”资产支持票据	248

第三十八章 项目包装融资 (模式 35)	250
一、概述	250
二、条件与流程	252
三、案例点评:“中华云”的项目包装融资	254
第三十九章 集合信托产品 (模式 36)	255
一、概述	255
二、条件与流程	257
三、案例点评:华融·庆鹏石化集合信托与中航信托流动性支持函	257
第四十章 无形资源融资 (模式 37)	264
一、概述	264
二、条件与流程	265
三、案例点评:北京市科委与银行推出知识产权融资	267
第四十一章 整合资源融资 (模式 38)	269
一、概述	269
二、条件与流程	269
三、案例点评:整合资源融资	270
第四十二章 平台贷 (模式 39)	275
一、概述	275
二、条件与流程	277
三、案例点评:甘肃公投融资平台与政府脱钩	281
第四十三章 国企整合融资 (模式 40)	285
一、概述	285
二、条件与流程	287
三、案例点评:中国电信与地方企业改革	289
第四十四章 企业兼并重组 (模式 41)	291
一、概述	291
二、条件与流程	292
三、案例点评:广电与昆明百货大楼重大重组	294

第四十五章 杠杆收购融资（模式 42）	301
一、概述	301
二、条件与流程	302
三、案例点评：好孩子集团与 PAG 杠杆收购	304
第四十六章 商业承兑汇票贴现（模式 43）	305
一、概述	305
二、条件与流程	306
三、案例点评：光明公司的商业承兑贴现	308
第四十七章 使用者付费融资（模式 44）	310
一、概述	310
二、条件与流程	311
三、案例点评：花都工业园的使用者付费模式	311
第四十八章 项目搭桥融资（模式 45）	313
一、概述	313
二、条件与流程	314
三、案例点评：光大银行搭桥贷款	315
第四十九章 订单融资（模式 45）	316
一、概述	316
二、条件与流程	317
三、案例点评：寿光的蔬菜订单融资	318
第五十章 固定资产支持融资（模式 46）	320
一、概述	320
二、条件与流程	320
三、案例点评：上海华润厂房固定资产支持融资	322
第五十一章 社会保障基金（模式 47）	324
一、概述	324
二、条件与流程	327
三、案例点评：社保金投资与广州纠纷案	329

第五十二章 国企混合所有制融资（模式 48）	333
一、概述	333
二、条件与流程	334
三、案例点评：上海国资委的混合所有制改革	335
第五十三章 定向降准融资（模式 49）	337
一、概述	337
二、条件与流程	339
三、案例点评：央行 2018 年“定向降准”的效应	340
第五十四章 资产证券化融资（模式 50）	342
一、概述	342
二、条件与流程	349
三、案例点评：工商银行 08 一期产品贷款	351
第五十五章 政府融资项目策划	353
一、项目可行性研究报告	353
二、融资租赁申请书	354
三、项目收益测算	355
四、融资成本测算	358
五、地方政府发债	361
六、特色小镇基金	367
七、产业基金管理	372
八、地方政府棚改专项债券管理办法	379
后记	386

金融是现代经济的核心，金融安全是国家安全的重要组成部分。政府是一个国家、特定地区经济发展和产业布局的主导者和推动者。城市基础设施建设、社会公共服务项目等需要国家财政和有关资金的持续投入。新兴产业培育、传统产业转型、基础设施项目、城市生活环境，以及各类开发区、产业园和重大项目建设，都需要财政支持与政府资金投入。各级政府的财政资金和可控资源是有限的，如何更好地整合资源，实现政府规划、重大工程和重大项目建设，是中央和地方政府持续研究和积极推动的重大课题。

党的十九大以来，防范与化解金融风险是各级政府和金融管理部门的重要任务。做好金融风险控制和融资模式创新的平衡，提升经济发展的活力和动力，是当前各级政府的首要任务。

政府融资模式的创新与探索，对于新时代、新形势下，有效解决地方政府资金短缺意义重大。财政资金、银行贷款、融资租赁、信托基金、政府发债、外国政府贷款、国有资本与混合所有制融资等案例解读和实操是地方政府和园区关注的工作重点。

第一章 全球政府融资的演变

当前，全球经济与金融一体化成为各国政府和经济学家的共识，也是各国经济活动和企业经营活动的实际体现。另外，美国推动制造业优先和全球贸易保护主义行为，在一定程度上影响了全球金融产业深度融合和资本自由流动，在经济、金融形势复杂多变的背景下，金融发挥了核心的、重要的促进作用，并且深刻影响着各国政府的战略决策与经济活动。

从中国经济与管理实践看，政府融资是我国经济、金融领域的重要活动，是满足各级政府经济发展的基本支撑，也是贯彻落实中央和地方规划布局、实现区域经济发展的主要抓手，更是体现地方政府掌控资源能力、获得可持续发展动力、实现本地区经济社会发展的强力手段。

研究政府融资模式与案例，首先要了解全球以及我国政府融资的演变及理论依据。

一、全球银行业的发展

（一）货币的起源

货币是信用的产物，它的出现跟商品交换紧密相连。交换经历了物物交换和媒介交换两个发展阶段。古埃及壁画描述了瓦罐换鱼等物物交换的场景，我国古书描绘了神农氏“日中为市，致天下之民，聚天下之货，交易而退，各得其所”的物物交换场景。

马克思从商品和商品交换入手，研究了货币的起源。他认为，劳动的私人性质决定了产品归私人所有，价值表现的过程也就是私人劳动向社会劳动转换的过程。物物交换让位于通过媒介进行交换，于是产生了货币。

中国最早的货币是贝，大约在 2000 年前，古波斯和印度等曾有用牛、羊做货币的记载。

中国最早的货币金属是铜和金。西汉出现了白银，宋代逐渐成为货币；北宋、元代出现了纸钞。后来，出现了银行和兑换券。

（二）银行的演变

信用（Credit），是融资行为的最早起源。信用是古老的经济范畴。中国古代孟尝君放债就是信用的例子。战国时期《管子》中的《问》提到“问邑之贫人债而食者几何家”，指的是“借了多少债”。

私有财产的出现是借贷关系存在的前提。基于信用基础上的银行是融资的重要来源。

银行是一个国家国民经济的最重要组成部分，也是各国政府和企业向外融资的主要渠道。欧美国家银行业可追溯到公元前 6 世纪的古巴比伦。当时，巴比伦设立了“里吉比”银行。公元前 2000 年，巴比伦寺院采用债务人开具类似本票的文书，交由寺院收执，文书可以转让方式，进行放款。公元前 4 世纪，希腊寺院、公共团体、私人商号等开始进行货币兑换的金融活动。公元前 200 年古罗马出现了从事货币兑换、贷款、信托等业务的机构，并用法律条文明确了有关监督管理办法，这就是近代银行业的雏形。全球普遍认为早期银行业诞生于意大利。“银行”的英文“Bank”由意大利文“Banca”演变过来。“Banca”是“长凳”的意思。当时的银行家主要是意大利北部伦巴第的犹太人，为

躲避战乱来到英国，以兑换、保管贵重物品、汇兑等为生。在市场上放上长凳，为人们兑换货币。

早期银行业的产生与国际贸易密切关联。中世纪的欧洲，尤其是意大利的威尼斯等城市是国际贸易中心。但由于当时地区割据，货币制度混乱。为了适应贸易发展，需要兑换货币。于是，产生了单纯从事货币兑换并收取手续费的专业货币商。为避免长途携带货币的麻烦与风险，人们把货币存放在专业货币商那里，委托其办理汇兑、结算。专业货币商逐渐呈现银行萌芽的原始职能——货币兑换与结算。

再后来，自有资金和暂时闲置的资金被用于借给资金需求者，于是产生了信贷，出现了现代银行的特征。

现代商业银行是资本主义生产方式的产物。社会化大生产、资本主义生产关系萌芽与资产阶级的壮大，催生了政府和企业家的资金需求，现代银行由此诞生。早期的资本主义商业银行脱胎于金匠和股份制专业公司。1694年，英国建立了历史上第一家资本主义股份制商业银行——英格兰银行，宣告了高利贷性质的银行业在社会信用领域垄断地位的结束，标志着资本主义现代银行制度形成及商业银行的产生。现代商业银行体系自此向全球普及。

（三）商业银行组织形式

世界各国商业银行的组织形式分为单一银行制、分支银行制、集团银行制、连锁银行制。

1. 单一银行制

单一银行制指不设立分行，全部业务由各自相对独立的商业银行独自进行的银行组织形式，该体制主要集中在美国。

主要优点：可以限制银行业的兼并和垄断，有利于自由竞争；有利于协调银行与地方政府的关系，使银行更好地为地区经济服务；由于单一银行制富有独立性和自主性，内部层次较少，业务经营的灵活性较大，管理简便。

主要缺点：单一制银行规模较小，经营成本较高，难以取得规模效益；单一银行制与经济的外向发展间存在矛盾，造成资本的迂回流动，削弱了竞争力；单一制银行业务相对集中，风险较大。

2. 分支银行制

分支银行制又称总分行制。商业银行设立总行和分支机构，分支银行业务遵照总行有关规定。分支行制按照管理方式不同，划分为总行制和总管理处制。