

中国基础设施建设投融资 体制改革探讨

主 编：乌 杰

副主编：吴天林 范恒山

兰州大学出版社

目 录

在中国城市基础设施建设投融资体制改革国际研讨会开幕式的致词	
..... 国家经济体制改革委员会副主任 乌 杰(1)	
..... 世界银行驻中国代表处首席代表致词 鲍泰利(4)	
..... 法国公共工程、交通和旅游部司长 马尔迪南(7)	
※ ※ ※	
中国城市基础设施与公用事业管理运营体制改革论纲	
..... 范恒山(10)	
投资机会:中国城市公用事业..... 王飞欣(17)	
略论中国城市基础设施的筹资战略与途径	刘慧勇(21)
来自法国的经验:公共部门与非政府部门在公共设施管理上的成功合作	马尔迪南(26)
法国模式的城市公益事业	阎 兰(31)
城市基础设施利用外资的现状、问题和前景..... 郭树清(47)	
关于基础设施利用外国投资的产业政策	刘 鹤(56)
供水服务的社会经济学:不可见因素..... 罗 兰(61)	
瑞典的水工业	詹富克(73)
供水项目的关键问题——从经验中得出的一些观点	
..... 磊 栋(79)	
在水和环境行业非政府部门参与的经验	史密斯(96)
扩大“BOT”在上海城市基础设施建设中的作用..... 钱达仁(114)	
广州市的基础设施建设投融资:成就、做法、设想和建议.....	
..... 广州市体改委(122)	

利用发放债券支持南京城市基础设施建设·····	冷贤豪(128)
建立多元化投资机制 加快城市基础设施建设 ·····	
·····	哈尔滨市政府(132)
香港的一个设计、建设、经营合同·····	(137)
公用事业特许权的一个例子:乌拉圭蒙得维	
的亚市的煤气供应·····	江坤德(145)
※	※
※	※
加快推进中国城市基础设施建设投融资体制改革 ·····	
·····	国家体改委综合规划和试点司(155)
中国城市基础设施投融资体制改革国际研讨会会议概要 ·····	
·····	世界银行驻中国代表处(160)
中国城市基础设施投融资体制改革背景情况·····	达乌德(166)
非政府部门参与城市服务设施建设术语选编·····	白利克(168)
 附录·····	 (181)
主办单位简介·····	(181)
参会人员名单·····	(185)
会议议程·····	(191)
鸣谢·····	(201)
后记·····	(202)

在中国城市基础设施建设投融资 体制改革国际研讨会开幕式上的致词

(一)

国家经济体制改革委员会副主任 乌 杰

女士们、先生们：

由国家体改委、世界银行和法国公共工程、交通与旅游部共同主办的“中国城市基础设施建设投融资体制改革国际研讨会”，今天在美丽、古老的历史名城——南京隆重召开了。在此，我首先代表国家体改委向来自世界各个国家和地区的外国专家，向世界银行与法国政府的官员，向国家有关部委、试点（联系）城市的代表及其他来宾表示热烈的欢迎！向具体承办这次会议的东道主——南京市人民政府表示衷心的感谢！

长期以来，城市基础设施建设一直是我国国民经济和社会发展的瓶颈部门。在传统体制下，基础设施的投资与建设由国家统包大揽，投资主体的过于单一与建设、管理的低效率，在相当程度上制约了基础设施产品的供应与发展。改革开放以来，特别是最近几年，伴随着投资体制改革的起步与各级政府的努力，这一领域的投资环境有了较大的改善，城市基础设施建设取得了巨大的成就，但这还远远不能满足国民经济发展，特别是城市现代化、国际化的需要。按照中共中央关于“九五”计划的建议，今后五年要全面完成现代化建设的第二步战略目标，国民经济和社会发展将继

续保持较快的步伐,这便对城市道路、桥梁、公共交通、供电、供气、供热、给排水、通讯和环境卫生等基础设施产生了巨大的需求。同时,城市基础设施发展状况如何,也直接关系到城市经济的发展,更与居民生活水平的提高休戚相关。因此,改革现有投资体制下的一些弊端,加快建立与市场经济相适应的投资体制,对于促进城市基础设施建设乃至国民经济的迅速发展,有着十分重要的意义。我们此次会议的召开也正是切合了当今中国改革开放的需要,既是非常及时的,也是很有必要的。

城市基础设施建设投融资体制涉及的方面很多,其中最主要的,一是资金来源,二是具体的投资、经营及管理方式。城市基础设施建设的资金来源主要依靠国内积累,同时也需要适当利用外资。近些年来,我国国内的总储蓄率一直高达40%,这表明中国国内可用于投资建设的资金总量十分庞大。然而,适当利用外资仍然必要,原因在于:一方面,国内资金渠道并不十分畅通,不同行业在资金筹措方面的处境也很不一样,城市基础设施筹资的困难大于其他行业或部门,适当利用外资可以弥补城市基础设施建设资金之不足;另一方面,适当利用外资还有助于引进先进技术和管理经验,对城市基础设施领域里的企业机制转换和投资、建设、经营体制的改革与完善也有积极的影响。当前,城市基础设施利用外资较多数其他产业领域或部门要少得多,按照我国政府不久前公布的《外商投资产业指导目录》,国家大力鼓励外资更多地进入基础设施领域,具体的操作方式也已在不少地方有了试点。

在投资、经营及管理方式上,我国目前的做法显得过于单一,特别是投资主体过于单纯地依靠国家投资。因此,鼓励多方面的力量进入基础设施投资、建设领域,逐步引进竞争机制,促进投资主体多元化,是我们当务之急的一项工作。这一方面,国外有不少好的经验值得我们借鉴,如非政府部门的积极参与、BOT、BOO、特许经营、租赁管理合同等。当然,学习外国的经验,要结合我国的

实际情况,要注重综合配套、循序渐进、消化吸收、有所创新,而不能盲目地照搬照抄。

女士们、先生们,我们这次会议的主要目的就是要借这一难得的机会,促进与加强中外双方在城市基础设施建设领域的广泛交流与合作,通过学习、借鉴国际上的成功做法和经验,推动我国基础设施建设投融资体制改革顺利进行。我希望各位代表,各抒己见,畅所欲言,展开热烈的研讨,使会议取得更好的效果。

最后我预祝会议圆满成功!

祝各位女士、先生身体健康,在宁愉快!

(二)

世界银行驻中国代表处首席代表 鲍泰利

主席先生、女士们、先生们：

1. 我真诚地欢迎您参加中国城市基础设施建设投融资体制改革国际研讨会。与中国政府合作、满足中国大中城市的基础设施的需要是世行援助的一个主要项目。我们关心的是,落后于膨胀的城市人口的城市基础设施和服务行业怎样得到投资、建设、管理和持久的维护保养。

2. 以往在中国和其他一些国家,公共部门是主要的这类产品的供应者,消费者以交费或交税以及其它别的方式承担全部成本中的一部分。中国在未来的十年中,每年需花费 150 亿美元(折合 1200 亿人民币)以满足不断增长的城市人口对自来水、污水和固体垃圾处理,城市排水等基本需求。要满足这些需求,新的富有创造力的投融资体制是至关重要的。

3. 基础设施只有当它能高效地满足有效需求时才能发挥最大效益。在市政设施上的投资记录表明存在以下问题：

a. 对现有设施维护不足导致高成本、低产出或者服务质量差。

b. 新的投资项目不适当,比如项目的技术复杂程度与需求不相适应以及规模的偏大或偏小。

c. 过时的技术和冗员导致浪费和低效率。

4. 这些投资记录表明基础设施的投资和运作尚有可改进之处。

5. 单独由政府贷款来从事城市基础设施建设虽然非常重要,

但只能满足整个需求的一小部分,除非它能在吸引私人资本流入和居民储蓄方面起到了促进作用。发行股票和债券融资以及以特许经营权、BOO、BOT 方式吸引外资将是很好的解决资金不足的办法。国内私人市政服务业的出现对于投资主体多元化也是至关重要的,而这一新出现的行业需要资金支持。我希望在这次研讨会上我们能对这些以及别的一些方法进行更深入的讨论。

6. 许多中外专家将在今后几天里交流他们的经验。来自法国这样一个有 100 多年的市政设施私营化经验国家的专家,也将向我们介绍他们的经验。中国自身也已和外国私人企业合作以提高在市政部门的技术及增加在该部门的投资,例如在广州的水处理项目以及在上海、哈尔滨、天津、北京的一些项目上的合作。通过分享在投融资方面的经验教训,类似的研讨会可以增加我们在这方面的知识,避免我们走一些不必要的弯路。

7. 根据经验,要想鼓励私人部门投资尤其是外商直接投资于市政设施建设,在很大程度上依靠一些相关的措施,改革必须进行。包括:

a. 建立一套规章制度以及一个公开的、能保证所有股东平等的机构;确保收费结构能收回投资,带来一个可以接受的投资回报率。

b. 证明市政基础设施合伙人的资信可靠程度。

c. 建立一个外汇兑换风险较小的适宜的宏观经济环境。

当所有这些条件都成熟了,非公共部门在市政设施工程的参与将改善部门政策,加快项目发展,提高运作效率。但是这一过程不是一蹴而就的,它需要一段时间。

8. 非常感谢中国体改委和法国政府举办了这次研讨会,非常感谢南京政府的大力协助和热情接待。同时我们也要感谢那些为研讨会的召开做了许多工作的专家学者。

9. 世界银行和亚洲开发银行这样的多边组织的参加将有助

于提高这一过程的透明度和可信度。世界银行有许多可以提供帮助的措施。如技术援助贷款等等。我们的政策将一如既往地集中在那些可行的,在某些情况下对私人部门的发展是必须的宏观经济问题上。当条件成熟时,世界银行别的部门如国际金融合作和多边投资保障组织也将在私有化上援助中国政府。我希望我们能够继续合作以满足中国未来基础设施建设的需要。

谢谢大家。

(三)

法国公共工程、交通和旅游部司长 马尔迪南

1. 非政府部门参与的合理性

本次研讨会的主题是研究中国城市基础设施建设投融资体制的改革。传统的基础设施的投融资方式包括：地方财政预算拨款、国家贷款、外国政府担保的出口信贷、在国内金融市场上发行股票等。

所有中国代表的论文都强调了在今后几年中尤其是“九五”期间要上马的基础设施项目的巨大数目以及提高这些工程的质量和效率的必要性。

当中央政府主要注重客观经济稳定的时候，传统的融资渠道不能有效地满足这些项目对资金的需要。因而非政府部门的加入可能是解决这一问题的一种方法。

中国市政当局和外国公司的一些论文还提及到一些在中国和其他国家私人部门正在参与的项目，如自来水工程、污物治理、桥梁和隧道、城市用气工程等等。在中国的市政建设中，地方政府和公共部门之间或与私人部门之间已经采用了特许经营和 BOT 方式。讨论特许经营时，在相互理解的条件下，这些新的融资和管理方式满足了中国当前急需的基础设施发展的部分要求。

2. 问题的提出

大部分问题都是在讨论特许经营或 BOT 合同条件时提出的，这些问题表明，非公共部门要想成功地参与市政建设，最重要的是不同组织之间的相互理解以及认真准确的前期研究。

讨论最多的话题是投资于公用事业的私人公司的利润率和能

够为消费者所接受的收费标准。与会代表均认为地方政府的职责是确保市民以合理的价格享受优质的服务。

本着这一原则,利润率和收费标准不应该在合同谈判前考虑,但应该在谈判中加以解决。

适当地特许经营或 BOT 的谈判应该从下列问题开始:

a. 对于公用事业项目,什么是更适当的技术方案?不同的技术方案必然意味着不同的运营和管理方式。技术方案的选择决定了合同的类型和机构的设置。

b. 什么是资金的来源?这一问题强调风险分担。如果项目的整体环境被认为不稳定或不确定,投资者将冒很大的风险,投资或借贷的成本将增加。这些情况是无时不被(投资者)考虑的问题。在当今的世界经济中,投资公司或跨国公用事业公司更容易在不同的经济部门和不同的国家作出判断。

c. 因为市政设施的使用是长期的,时间跨度问题也应该被认真考虑。

时间问题以不同的方式影响成本:

——根据合同的时间长短,公司可以选择不同的技术方案。

——如果公司能够在较长的时期里降低成本,那么复杂技术所耗费的成本可以被认为降低了。

最重要的是,参与者要认识到长期合同要建立在相互信任的基础之上,而且双方需要有足够的灵活性以便当出现不可预测事件时双方能够达成新的一致。

当缺乏这种灵活性时,破产或争执必然发生,而这将损害消费者的利益。

3. 建议:

为了更有效地运用特许经营或 BOT 方式和鼓励私人部门参加基础设施建设,下列建议应当被加以考虑。

a. 通过稳定的法律规章制度和准确地分析市政服务政策,完

善对非政府部门参与基础设施建设的管理。

b. 通过竞价增加选择合作伙伴时的透时度,增加在双边谈判时的透明度。

c. 通过人员培训以及同国有企业改革一样的办法来加强管理的方式,增强地方市政公司参与竞争的能力。

d.i)提高国内金融体系融资的能力,特别是吸引国内储蓄的能力以便满足基础设施建设对资金的需要。

ii)与国际惯例接轨,通过采用国际标准的融资手段来提高满足资金需求的能力。

中国城市基础设施与公用事业 管理运营体制改革论纲

国家体改委 范恒山博士

城市基础设施与公用事业管理运营体制改革是中国市场经济体制建设的一个关键环节,本文拟对中国城市基础设施与公用事业管理运营体制改革的若干问题作一些粗略的研究。

一、范畴界定

笔者认为,所谓城市基础设施与公用事业,不过是对一切充分展示城市功能,促进城市经济、社会、文化事业发展,满足城市生产和居民生活提高所必须的物资载体与服务工具的统称。因此,“城市基础设施与公用事业”是一个内容较为宽泛的范畴,道路桥梁、公共交通、邮电通讯、机场码头、能源电力、供水排水、绿化环保、垃圾处理、卫生防疫、防火保安等都包含其中。本文亦在这样的涵义上使用这个范畴。

二、现状判断

中国的城市基础设施和公用事业发展较快,尤其是改革开放以后,这方面成就的取得,主要得益于体制改革的推动。以实行社会主义市场经济为基本方向的改革使投资权力由中央政府独占扩展到地方政府分享,投资主体从政府扩展到企业甚至某些个人。由浅而深推出的一系列改革措施,在完善投资程序、增强投资责任、优化投资结构的同时,也大大激发了投资者的投资冲动。此外,大众需求对政府部门的有声无声之敦促、各地区之间相互对照而形成的有意无意之攀比、长时期通过指标考核(包括投资项目状

况)论政绩等社会、政治因素也对城市基础设施与公用事业的迅速发展起了重要推动作用。

但中国城市基础设施与公用事业的发展仍很不尽人意。从现状看,其特点是:速度较慢、规模尚小、水平不高、配套性差。总的说,还十分落后。这种落后状况,从根本上制约着城市本身走向现代化、国际化和城市带动农村、实现农村城市化的进程,成为进一步发展生产力、提高综合国力、满足人民日益增长的物质文化生活需要的重要障碍。

三、原因分析

中国城市基础设施与公用事业的落后状况是长期形成的,具有较重的“改革前”色彩。但是,改革启动后,也仍然存在一些不利于城市基础设施与公用事业健康发展的因素。从现状看,集中体现在体制与思想方面。尽管历经改革,中国城市基础设施与公用事业投资管理运营在主体上仍然体现这样的特点:国有所有——投资属体主要限于国家或国有单位、官方投资——建设资金主要源于财政拨款与行政性贷款安排、独家垄断——某个国有部门完全控制某一行业、直接经营——基本上不允许非国家部门或非国有单位从事经营活动,那怕是接受委托。这种状况带来的弊病,不仅仅是堵塞了最大限度地动员全社会资金,特别是广大的民间游资参与建设的途径,更重要的是因为所有者的单一性、投资经营的垄断性对竞争的扼杀,导致了对发展冲动的抑制,对有限的国家资金的浪费(甚至掠夺),以及投资经营效率与建设质量的低劣。体制上的这些缺陷很大程度上源于思想认识上的局限性。而思想认识上的局限性则主要体现在如下几个方面:(1)把非国有部门或单位对于城市基础设施与公用事业的投资经营与控制国家经济命脉简单对立起来,认为城市基础设施与公用事业属国家必须绝对控制与高度垄断的关键领域,任何程度的非国家部门、单位的参与都可能危害这种控制,甚至可能成为私有化的根基;(2)把城市基础

设施与公用事业在主体上体现公益性与福利性,与其一定程度的商业性、利益性对立起来。否认城市基础设施与公用事业投资经营、发展建设中市场经济规则与操作的适用性;(3)把某些领域的一定程度的自然垄断性同对这些领域实现适当竞争经营对立起来,过分强调城市基础设施与公用事业的特殊性。显然,要彻底改变中国城市基础设施与公用事业的落后现状,从而加快速度,拓展规模,提高水平,强化配套,必须有真对性地从思想上、体制上理顺关系。

四、改革方向

从中国实际出发,城市基础设施与公用事业关系国家经济命脉,关系人民生活,从总体上说必须控制在国家手中,坚持公有资本投资、公有单位经营为主。但是,良好的社会实践,特别是城市基础设施与公用事业比较发达的国家的实践应该使我们确立这样的思想基础:国家控制不等于国家资本无论何种情况下都要保持51%以上;国家控制不等于不分巨细都由国家经营;国家控制不等于只能由某一政府部门单独运作;城市基础设施与公用事业的投资、管理、运营可以同市场竞争原则结合起来,必须同市场竞争原则结合起来。基于这种科学的思想观点,下一步中国城市基础设施与公用事业投资、管理、运营体制的改革,从方向上应体现这样一些特点:其一,打破国家独有的格局。总的原则是,根据具体情况,保持这些行业关键领域或关键环节国家资本的绝对控制地位或相对控制地位,适当让出这些行业给某些非关键领域或环节给非国有投资者。其二,打破某一部门独家垄断经营的格局。除了通过非国有部门或单位投资参与竞争外,在属于国有投资的部分,也应鼓励多个部门从事同一领域投资经营。事实上,绝对排斥竞争的领域是极为希少的。需要注意的是,要根据具体情况,选择竞争的范围与方式,不搞一刀切。其三,打破政府部门直接从事经营的格局。一方面,应尽可能地把政府管理部门与具体的运营部门

分开,改变在某些领域政府管理部门直接从事投资经营的状况;另一方面,应通过市场方式(如招标)鼓励非国有单位经营国家投资的领域。委托经营、订立特许经营权合同等应成为国家投资者与非国家经营者间不难运用的手段。其四,打破单一政府投资的格局。除了通过国有部门的参与改变投资形式的结构外,还应积极地拓展(或放开)投资形式本身,这包括采用 BOT 方式投资、利用证券市场筹资,以及以技术、管理代投资等等。

五、关键提示

应该指出,无论是基于建设社会主义市场经济之目标,还是基于发展生产力之要求,这一改革方向都是毋庸置疑和不可逆转的。但是,中国是一个发展中国家,经济实力还不厚实;中国人口多,农村人口占很大比重,地区差别较大,需要解决的问题多而复杂,需要相当的财力做支撑;中国正处于由计划经济向市场经济的转变过程之中;原有的运作体制、规则转换及相应的思想行为习惯的改造需要一个过程,换言之,贯彻新思路的环境还不成熟。因此,在把握城市基础设施与公用事业体制改革的基本方向的前提下,对于具体改革思路的贯彻,应当认识到这样几点:第一,必须从中国国情出发,不可简单照搬照套别国的投资、管理、运营方式。例如 BOT 方式,也不能简单地把国外模式搬来一套了之,否则,难以达到预定的效果;第二,新的投资、管理、运营方式的形成将是一个渐进的过程。因为,严格地说,成熟的新体制出现只是市场经济发展到一定阶段的产物,而体制转换及新体制各环节(包括新的投资体制各环节)的配套都需要时间。第三,应视具体情况包括行业差别、地区差别等区别对待,切不可搞一个模式。

六、操作难点

从目前环境看,中国城市基础设施与公用事业投资、管理、运营体制改革的难度是显而易见的,但对于改革思路本身的贯彻来说,主要的操作难点有二:

一是处理好中央和地方的关系,合理界定两者的权、责范围,恰到好处地有效发挥两个方面的积极性。目前存在“弹丸”之地,机场、码头星罗棋布的重复建设现象与某些地方基础设施十分落后的状况,以及建设跨地域、超规模、地方财力难以承受的工程,表明了中央政府统筹规划和直接进行建设的必要性;而中央政府很难“事必躬亲”又使地方政府的积极行动成为必然,处理中央和地方关系涉及到诸如财政体制、金融体制乃至干部制度改革等诸多方面,较为复杂,且各地的情况不同,处理方式与所求格局不尽一样,但从总体上说,把握这样的原则是必要的:第一,合理划分事权,非政府单位能办的,政府部门不要办,地方政府能办的,中央政府不要办;第二,地方政府的包括城市基础设施与公用事业建设在内的各类重要投资行为,应遵守国家包括城市发展规划在内的整个社会经济发展战略规划的总要求;第三,中央政府和地方政府的行为规范与关系格局应尽量通过制度来表现,法规来约束。

二是处理好行政干预与市场调节的关系,既有效地发挥市场机制的触动作用,又科学体现行政手段的推动、协调和必要的制约功能。作为整个经济活动中的一个重要内容,城市基础设施与公用事业应当从长期“非行政作用莫属”的认识误区中走出来,最大限度地发近市场机制的作用,特别是在立项、筹资、定价、运营方面。比之其它经济活动,城市基础设施与公用事业建设又有特殊性,同样是在这些关键方面,行政的作用不可或缺。处理好行政干预与市场调节的关系,在有了适当体制保证后,关键是一在于思想认识的合理到位,二在于操作技巧的科学把握。而它们的依据——亦即从粗线条角度把握的处理行政与市场调节关系的原则应该是:把政府行政干预建立在最大限度利用市场调节的基础之上,并且,那些必不可少的行政干预应尽量采取不损害市场有效调节功能的合理形式。

七、前景分析