

Zhongguo Difang Zhengfu

ongzi 22Zhong Moshi

中国地方政府

融资22种模式

王铁军 编著



中国金融出版社

Zhongguo Difang Zhengfu

Rongzi 22Zhong Moshi

中国地方政府

融资22种模式

王铁军 编著



责任编辑：张哲强 吕晶晶

责任校对：张京文

责任印制：裴 刚

图书在版编目 (CIP) 数据

中国地方政府融资 22 种模式 (Zhongguo Difang Zhengfu Rongzi 22zhong Moshi) / 王铁军编著. —北京：中国金融出版社，2006. 7

ISBN 7-5049-4061-5

I. 中... II. 王... III. 地方财政—融资—中国 IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 059700 号

出版

发行 **中国金融出版社**

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

市场开发部 (010) 63272190, 66070804 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010) 63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010) 66070833, 82672183

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 北京市松源印刷有限公司

尺寸 170 毫米 × 245 毫米

印张 23.5

插页 4

字数 352 千

版次 2006 年 9 月 1 日

印次 2006 年 9 月第 1 次印刷

印数 1-5000

定价 58.00 元

如出现印装错误本社负责调换



王铁军教授简介

王铁军教授现为：高科创业国际投资顾问公司CEO,兼任北京大学中国金融研究中心研究员、北京工商大学教授、美国国家大学教授、博士生导师。

王铁军教授多年致力于金融经济学与投资银行学、中国地方政府融资理论与融资模式、中国中小企业融资理论与融资模式、中国企业资本运作与在国际资本市场上市融资的理论研究与实务运作。在国际与国内的大型经济与金融学术会议上多次发表演讲。在北京大学、清华大学、中央财经大学、中央党校、中国社会科学院等高校的MBA班、CEO班、CFO班授课。王铁军教授为国内许多地区及企业解决了资本运作与融资的实际问题，特别是成功地运作了东北虎药业股份有限公司在香港交易所H股市上融资，开创了中国中小企业在国际资本市场上市融资的先河。

王铁军教授的主要著作有：《中国中小企业融资28种模式》、《中国中小企业融资28种模式成功案例》、《中国企业香港H股上市》等。

Email: wtj8199@sohu.com

责任编辑：张哲强 吕晶晶
封面设计：北京超越视觉图文设计有限公司



中国社会科学院学部委员、金融研究所所长李扬与王铁军教授



王铁军教授在《第三届中国西湖金融国际论坛》上演讲



王铁军教授在《中国融资名家讲座》上演讲



王铁军教授在《中国市场经济论坛》上演讲



王铁军教授在江苏省宿迁市进行“中国地方政府融资模式”调研

序

依据《中华人民共和国宪法》，中国内地实行多级政府体制。在中央政府之下，我国计有 31 个省（市、自治区）级政府、300 多个地市级政府、2 000 多个县区级政府、40 000 多个乡镇级政府。在这样一种层级结构下，各级政府均有着自己特定的服务领域和服务对象：它们对当地人民群众的日常工作和生活，对地方企业、事业单位和社团的发展，对地方经济、社会和法制环境的协调发展，承担着直接责任。另外，中央政府制定的各项方针政策，也要依靠各个层次的地方政府来贯彻落实。用经济学的术语来说，各级政府均承担着在本辖区内提供公共产品和公共服务的职能。

既然各级政府均承担着在某一特定范围内提供公共产品和公共服务的职能（所谓“事权”），它们就相应地拥有依法课征税收或取得其他收入的权利（所谓“财权”）。财权与事权基本一致，各级政府行使公共权力便有了经济基础，这既是公共经济学的最基本问题，也是财政体制改革的最基本问题。我国自 1979 年开始经济体制改革以来，财政体制改革始终是构成整体改革的一个重要组成部分。在 20 世纪 50 年代到 1979 年间的计划经济体制下，我国实行的是“统收统支”的财政体制。1980 年以来，在“放权让利”的改革思路指导下，我国在理顺中央与地方的财政分配关系方面进行了卓有成效的尝试。1980 年至 1984 年实

行了“划分收支、分级包干”的体制；1985年又实行“划分税种、核定收支”的办法；直到1994年在全国实行“分税制改革”，才最终确立了在分税制基础上的各级地方政府各自行使职能、中央政府进行适当调配的多级财政体制。

但是，在任何国家，地方政府的职能都不仅限于提供公共产品和公共服务，它们或多或少都有一些提供私人产品和私人服务的活动。中国作为转型经济国家，情况更是如此。与这些活动相对应，各国地方政府都需要通过财政之外的手段来筹集部分资金。不仅如此，从事权和财权之间的对应关系来看，地方政府掌握的财权常常并不能与其事权完全对应：对于那些财源丰厚的地方政府来说，其财政收入常能覆盖其提供公共产品的支出，于是便有了财政盈余；而对于那些财源不那么丰厚的地方政府来说，其情况就会相反，于是便出现财政赤字。财政出现赤字，显然需要予以平衡。就各国经验来看，平衡的途径主要有二：或向中央政府要求补贴（对应于中央预算，便是所谓“转移支付”），或通过市场用金融手段进行筹资。即便财政出现盈余，也有一个预算安排平衡的问题：超出支出需要的财政资金也需要被配置在安全且有利可图的用途上，这也需要借重金融系统。总之，为了能够有效执行公共管理的职能，地方政府或多或少都需要进入市场进行金融运作。事实上，即便是中央政府，也有利用金融体系来运筹资金的需要。我们熟知的中央政府利用发行国债来筹集资金，就是一种典型的金融安排。

中国目前正处于城市化和工业化的过程之中，资金的需求量是巨大的。毋庸讳言，满足城市化和工业化需要的

这些资金不可能也不应该完全通过财政手段来筹集，不可能也不应该完全由微观经济主体通过市场来筹集，换言之，满足中国城市化和工业化需要的大量资金，客观上有相当部分需要由地方政府出面、以金融手段来进行筹集。于是，对于地方政府来说，了解金融的基础理论，熟悉金融市场的特征，掌握金融技术和金融工具的运作，就显得十分必要。

王铁军同志的这部《中国地方政府融资 22 种模式》就是为满足这一需要而编著的。王铁军同志是我国资本运作与投资银行方面的专家，他对金融市场、金融产品与金融服务有多年的研究积累，近年来，他特别在探讨将金融理论应用于具体的投融资实践方面做了大量的工作。他编著的这本书，更新了地方政府传统的融资理念，探索了地方政府可行的融资渠道，首次归纳了中国地方政府融资的 22 种模式，应该说，这是一个将金融理论应用于金融实践的有价值的成果。

地方政府融资问题，是中国经济运行和经济体制改革中的一个老课题，也是一个新课题。称其老，是因为自政府以来，政府的融资问题就已存在；称其新，是因为在新的社会主义市场经济条件下，我们需要探讨解决这一老问题的新思路、新方法和新途径。在这个意义上，王铁军同志的这本书值得一读。

中国社会科学院金融研究所

李扬

2005 年 11 月

前 言

中国进行经济体制改革以来，中国政府不但充分发挥了政府的政治职能与社会职能作用，而且充分地发挥了政府的经济职能作用，因此推动了我国经济的高速发展，使国民经济综合实力迅猛增长，人民群众生活水平明显提高。

中国地方政府的经济职能十分重要，它肩负着管理城市、经营城市、发展城市、繁荣地方经济的重任。近年来全国各省市地方经济发展很快，基础设施变化很大，城市面貌日新月异。

但是，随着国家经济与地方经济高速发展的需要，资金短缺成了中国地方政府的一大“瓶颈”问题。目前，中国地方政府的资金来源，主要依靠本级财政收入（即地方税收、行政事业收费、国有资产收益等）和有限的上级财政补助，其融资渠道单一狭窄，缺乏市场融资运作。因而比较普遍的形成了地方经济发展及城市公共基础设施建设需要大量投资与地方政府可投入资金短缺的突出矛盾。

作者根据多年工作实践的探索及多年来对地方政府投融资理论的学术研究，系统地总结与建立了中国地方政府融资的理论依据与实用模式，编著了这本《中国地方政府融资 22 种模式》。希望能帮助中国各地方政府更新传统融资理念，拓展新的融资渠道，掌握运用融资模式，进行市场融资运作，加快地方经济建设。

作者这里特别需要说明的是：本书所列举的中国地方政府各种融资模式，是通过中国地方政府的投融资载体来进行实务运作的。同时在实务运作中还要根据国家的政策法规，把握好融资的范围和界限。

本书共七章，其中第一章从多维视角，结合中国国情来研究中国经济政府的经济职能，并对中国地方政府的投融资职能进行了深入的

分析研究，着重论述了中国地方政府的投资职能和融资职能的基本概念和特征，特别是论述了中国地方政府建立投融资载体的重要性，中国地方政府投融资载体的工作职能以及中国地方政府投融资载体的经营管理。

本书第二章介绍了北京等五个城市基础设施投融资体制改革创新的政策与措施。

第三章介绍了美国等五个发达国家基础设施建设的投融资概况与经验。

第四章为地方政府债权融资的十一种模式。即国内银行贷款、国内银团贷款、国际银行贷款、国际银团贷款、外国政府贷款、金融机构贷款、发行债券融资、委托贷款融资、信托计划融资、民间资本融资、ABS 债权融资。

第五章为地方政府股权融资的四种模式。即产权交易融资、增资扩股融资、投资基金融资、风险投资融资。

第六章为地方政府项目融资的四种模式。即 BOT 项目融资、TOD 项目融资、REIT 项目融资、项目包装融资。

第七章为地方政府资源融资模式的三种模式。即无形资源融资、土地资源融资、整合资源融资。

本书编写过程中，作者除了进行大量的理论与学术研究外，还深入到国内部分市、县地方政府进行了大量的调研，在此基础上系统的研究与建立了中国地方政府融资可行的 22 种模式。这些模式中，有的是已开始广泛使用，有的是正在进行实践，有的是根据地方政府探索的招商引资方法提炼成的融资模式，有的是根据目前国际资本市场上最前沿的融资方式改造成适合我国地方政府融资的可行模式。

本书编写过程中，得到了著名经济学家、中国社会科学院金融研究所李扬所长的大力支持；并亲自为本书作序。得到了中国金融出版社领导的大力支持，特别是该出版社编辑部张哲强主任陪同作者到市、县级政府进行地方政府融资模式的调查研究，同时在进行本书的编辑中做了大量的工作。本书编写过程中，也得到了中共中

央党校、辽宁省鞍山市人民政府、阜新市人民政府、江苏省宿迁市人民政府、江苏省泗阳县人民政府等有关市、县政府的大力支持；得到了经济学界老前辈、老领导、老朋友的大力支持；同时作者的研究生胡良军、助理赵秋明先生，在繁忙之中抽出时间帮助整理书稿，在此一并深表衷心感谢！

本书也引用了一些经济学界前辈与同仁的学术观点及有关资料，在此也一并表示衷心感谢！

中国地方政府融资是当前一个急需研究的重大课题，但无论在理论研究方面与实践总结方面都有一定难度。同时因本人学识与实践有限，本书难免有不足之处，敬请指正。

作者希望本书能起到抛砖引玉的作用，推动中国金融界对中国地方政府融资理论与实务的研究。同时，也希望推动中国地方政府的投融资实务运作，以促进我国区域与地方经济的全面、协调、可持续发展的科学发展。

作者

2006年5月于北京

目 录

前言	(1)
第一章 中国地方政府的经济与投融资职能	(1)
第一节 从多维视角把握中国经济政府的经济职能	(1)
第二节 中国地方政府经济职能实务的创新——城市经营	(8)
第三节 中国地方政府的投资职能	(25)
第四节 中国地方政府的融资职能	(33)
第五节 中国地方政府的投融资载体	(68)
第二章 中国地方政府投融资体制的改革与创新	(89)
第一节 北京市基础设施投融资体制改革创新与措施	(89)
第二节 上海市基础设施投融资体制改革创新与措施	(98)
第三节 深圳市基础设施投融资体制改革创新与措施	(106)
第四节 大连市基础设施投融资体制改革创新与措施	(111)
第五节 成都市基础设施投融资体制改革创新与措施	(112)
第三章 发达国家城市基础设施投融资概况	(115)
第一节 美国城市基础设施投融资概况	(115)
第二节 英国城市基础设施投融资概况	(120)
第三节 法国城市基础设施投融资概况	(123)
第四节 德国城市基础设施投融资概况	(127)
第五节 加拿大城市基础设施投融资概况	(132)

第四章 债权融资模式	(139)
第一节 国内银行贷款 (模式一)	(139)
第二节 国内银团贷款 (模式二)	(148)
第三节 国际银行贷款 (模式三)	(155)
第四节 国际银团贷款 (模式四)	(160)
第五节 外国政府贷款 (模式五)	(172)
第六节 国际金融机构贷款 (模式六)	(189)
第七节 发行债券融资 (通过投融资载体) (模式七)	
.....	(209)
第八节 委托贷款融资 (模式八)	(216)
第九节 信托计划融资 (模式九)	(220)
第十节 民间资本融资 (模式十)	(226)
第十一节 ABS 债权融资 (模式十一)	(241)
第五章 股权融资模式	(257)
第一节 产权交易融资 (模式十二)	(257)
第二节 增资扩股融资 (模式十三)	(265)
第三节 投资基金融资 (模式十四)	(271)
第四节 风险投资融资 (模式十五)	(277)
第六章 项目融资模式	(295)
第一节 BOT 项目融资 (模式十六)	(295)
第二节 TOD 项目融资 (模式十七)	(319)
第三节 REIT 项目融资 (模式十八)	(325)
第四节 项目包装融资 (模式十九)	(334)
第七章 资源融资模式	(343)
第一节 无形资源融资 (模式二十)	(343)

第二节 土地资源融资（模式二十一）	(351)
第三节 整合资源融资（模式二十二）	(355)
参考文件与文献	(361)