

北京市属市管高等学校人才强教计划资助项目

CHENGSHIJICHUSHESHI TOURONGZI ZHIDU
YANBIAN YU CHUANGXIN

城市基础设施投融资制度 演变与创新

何佰洲 郑边江 著

知识产权出版社

城市基础设施投融资制度 演变与创新

何佰洲 著
郑边江

知识产权出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市基础设施投融资制度演变与创新/何佰洲, 郑边江著.
—北京: 知识产权出版社, 2006.7
ISBN 7-80198-517-6

I. 城... II. ①何... ②郑... III. ①城市-基础设施-
投资-研究-中国 ②城市-基础设施-融资-研究-中国
IV. F299.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 058509 号

内容提要

本书选择从制度的角度入手, 运用制度经济学的制度变迁理论、主权理论以及其他的相关理论, 系统地研究基础设施投融资制度的演变与创新, 对基础设施建设资金问题进行了深刻的剖析, 并在制度上寻求基础设施建设资金的解决方案。从制度的角度分析基础设施投融资问题, 这是一个全新的分析视角, 也是作者的一个大胆的尝试, 其合理性仍需专家学者们共同探讨, 作者的本意在于拓宽基础设施投融资问题的研究思路, 进而能够促进城市基础设施投融资问题的进一步研究。

城市基础设施投融资制度演变与创新

何佰洲 郑边江 著

责任编辑: 陆彩云

责任校对: 董志英

封面设计: 段维东

责任出版: 杨宝林

出版发行: 知识产权出版社

社址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

邮 编: 100088

网 址: <http://www.cnipr.com>

邮 箱: lcy@cnipr.com

发行电话: 010-82000893 82000860 转 8101

传 真: 010-82000893

责编电话: 010-82000733 82000860 转 8110

传 真: 010-82000733

印 刷: 知识产权出版社电子制印中心

经 销: 新华书店及相关销售网点

开 本: 880mm × 1230mm 1/16

印 张: 6.625

版 次: 2006 年 7 月第 1 版

印 次: 2006 年 7 月第 1 次印刷

字 数: 150 千字

定 价: 25.00 元

ISBN 7-80198-517-6/T · 224

如有印装质量问题, 本社负责调换。

序

城市基础设施是城市赖以生存的基础条件，为城市居民提供最基本的生活条件是城市基础设施最原始的功能，供水、排水、交通、煤气、热力是城市居民生存的根本保障。城市基础设施是城市发展的基本前提，又是城市发展的重要体现。城市基础设施为城市生产提供最基本的生产条件，为城市生产活动创造良好的经济环境，以特定的方式直接或间接地参与城市生产活动，为城市居民创造社会财富。交通、通信以及能源系统的发展，能够降低生产成本，促进生产的进一步发展。基础设施本身的发展，又是城市发展的重要体现。城市居民生活质量的提高，是城市发展的重要指标之一，而城市基础设施的发展水平真实地反映了城市居民的生活质量，城市基础设施所提供的能源、水、交通、通信、生态环境等等直接决定着城市居民的生活质量。可以说，城市基础设施是城市经济效益、社会效益和环境效益的统一体。然而，由于历史、政治、经济以及社会等多方面的种种原因，造成了我国现阶段城市基础设施供给总量严重不足的现状，极大地影响了城市生产的发展和居民生活质量的提高，成为城市发展的“瓶颈”，而城市基础设施建设投融资的解决又是其发展的关键，因此如何有效地促进基础设施投融资的增长，成为城市发展过程中不可避免的重要课题。为此，本书的创作有极为重要的现实意义。

近20年来，国内众多学者对基础设施投融资问题进行了大量的研究，但从制度创新的角度来研究基础设施的投融资问题的成果还不多见。本文作者以制度为主线，运用制度经济学的相关理论，系统地研究了基础设施投融资制度的演变与创新，这正是本书的一大特色，也是本书的最主要的创新之处。长期以来，我国基础设施



一直以财政投资为主，有限的财政支出约束了基础设施投融资的增长，为增加资金来源，专家学者提出了各种新型的基础设施投融资方式，其根本含义是由计划向市场的制度转变，本书的第二部分对基础设施的投融资方式按照市场制度进行了明确的定位。随着新型投融资方式的发展，对原有的制度体系产生了冲击，也需要有一个良好的制度环境来保障这些新型的投融资方式的正常运作。本书的第三部分着重研究了基础设施投融资方式的法律制度，分析了基础设施投融资运作过程中法律障碍，提出完善基础设施法律保障的思路。第四部分从理论上对基础设施投融资制度创新问题进行了全面的探讨，从树立企业的投资主导地位，到基础设施主权制度的变迁，以及基础设施投融资管理体制的演变，描述了中国城市基础设施投融资制度从计划到市场的变迁轨迹，从而提出了现阶段构建三层次基础设施投融资管理体系的思想。鉴于基础设施管理体系中间层的重要性，本书在最后一部分中，对基础设施投融资管理体制的中间层——基础设施投融资平台的构建方案进行了全面的设计，使本书的理论思想具有了可操作性，增加了本书的应用价值。

本书的创作是作者对前期研究工作的一次全面的总结，分析全面系统，有新意，可供广大读者参考。希望本书的出版，能够促进城市基础设施投融资问题的进一步研究。

李波

前 言

城市基础设施是城市赖以生存的基础条件，为城市居民提供最基本的生活条件是城市基础设施最原始的功能，为城市经济的发展提供最基本的前提条件。世界经济的事实表明，一个国家经济的发展离不开大型基础项目建设，一个国家的人均 GDP 每增加 1%，其基础设施的投入必须相应增加 1%，特别是对发展中国家而言，更是如此。多年来，由于历史、政治、经济以及社会等多方面的种种原因，造成了我国现阶段城市基础设施供给总量严重不足的现状，能源、交通、通讯等大型基础产业一直是制约我国经济发展的“瓶颈”，难以满足国民经济持续高速增长的需求。我国基础设施项目建设资金长期相对不足，其中最直接的制约因素是资金短缺，解决基础设施建设资金来源问题，成为我国宏观经济研究领域的一个重要的研究课题。基于此，本书的作者对基础设施的投融资问题进行了系统的研究，以图为基础设施建设资金不足的问题寻找出路。

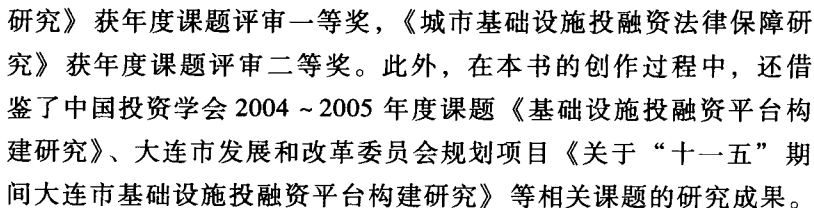
为了能够准确系统地把我国基础设施投融资现实中存在的问题，并提出有针对性和可操作的政策措施，本书选择从制度的角度入手，运用制度经济学的制度变迁理论、主权理论以及其他的相关理论，系统地研究基础设施投融资制度的演变与创新，对基础设施建设资金问题进行了深刻的剖析，并在制度上寻求基础设施建设资金的解决方案。从制度的角度分析基础设施投融资问题，这是一个全新的分析视角，也是作者的一个大胆的尝试，其合理性仍需专家学者们共同探讨，作者的本意在于拓宽基础设施投融资问题的研究思路，进而能够促进城市基础设施投融资问题的进一步研究。

本书大致包括五部分内容：第一章介绍的是中国城市基础设施



建设的现状,交待本书研究的现实意义,并明确本书的研究对象。第二章研究的是中国城市基础设施投融资方式。基础设施投融资方式的创新,本身就是基础设施投融资制度的创新。在这一章中,作者对各种新型的投融资方式进行了全面的分析,各类基础设施的投融资方式进行明确的定位,其根本在于实现基础设施投融资制度安排由计划向市场的制度变迁。第三章研究的中国城市基础设施投融资的法律保障问题。新型投融资方式的发展,对原有的制度体系产生了冲击,需要有一个良好的制度环境来保障这些新型的投融资方式的正常运作。在这章内容中,全面分析了各种新型投融资方式中存在的法律障碍,提出了针对各种创新方式分别建立专项法律的思想,基础设施投融资制度变迁创造条件。第四章研究的是中国城市基础设施投融资制度变迁。在这章内容中,对中国城市基础设施投融资制度变迁过程进行分析,从基础设施投融资的行政垄断、产权和法律三个方面分析了城市基础设施投融资的体制性障碍,并提出制度本身的障碍(即体制性障碍)是基础设施投资不足的根本原因所在,提出通过城市基础设施投融资制度变迁来消除体制性障碍,来解决基础设施投资不足的问题,并运用制度经济学的制度变迁理论对中国城市基础设施投融资制度变迁的动因、主体、方式选择以及路径选择进行了全面的分析,为中国城市基础设施投融资制度变迁提供了清晰的思路。第五章研究的是基础设施投融资平台的构建问题。基础设施投融资平台的构建,是基础设施投融资管理制度变迁的关键环节,也是基础设施投融资制度变迁的重要体现。在这章内容中,着重分析了基础设施投融资平台的构建问题,为基础设施投融资管理体制的制度变迁提供一个可操作的方案。

本书是在几个子课题基础上完成的。这些课题主要包括:中国投资学会 2002~2003 年度课题《城市基础设施投资方式研究》;中国投资学会 2003~2004 年度课题《城市基础设施投融资法律保障研究》;中国投资学会 2004~2005 年度课题《城市基础设施投融资体制性障碍与制度变迁》。其中,《城市基础设施投融资方式



本书作者十分荣幸地请到了中国工程院院士、著名经济学家与管理学家、北京工业大学经济与管理学院院长、博士生导师李京文教授为本书作序，李院士对本文给予了高度的评价，并提出宝贵的意见和建议，在此表示衷心地感谢。在本书的创作过程中，得到了中国投资学会、东北财经大学、北京建筑工程学院以及相关单位的全力支持；特别是获得了北京建筑工程学院的资助，使本书得以顺利出版。在本书的创作过程中，参考了大量的文献资料，借鉴了一些作者的研究成果，在此一并表示由衷的感谢。由于本书作者能力有限，书中不妥之处在所难免，恳请同行专家不吝赐教，欢迎广大读者批评指正！

目 录

城市基础设施投融资现状

1

- 1 城市基础设施的界定 (3)
 - 1.1 城市基础设施的含义 (3)
 - 1.2 城市基础设施的内容 (3)
 - 1.3 城市基础设施的性质 (4)
 - 1.4 城市基础设施的分解 (5)
- 2 城市基础设施建设的作用 (5)
- 3 城市基础设施建设的成绩 (7)
- 4 城市基础设施建设存在的问题 (8)
 - 4.1 城市基础设施存量不足 (8)
 - 4.2 城市基础设施需求压力巨大 (11)
 - 4.3 基础设施管理体制不完善 (12)

城市基础设施投融资方式

2

- 5 基础设施的政府投融资 (17)
 - 5.1 政府投资基础设施的理论分析 (17)
 - 5.2 政府投资基础设施的定位思考 (18)
 - 5.3 政府投资基础设施的融资渠道 (19)
 - 5.4 政府投资基础设施的主要方式 (22)
 - 5.5 政府投资基础设施的反思 (24)
- 6 基础设施的项目投融资 (26)
 - 6.1 BOT 投融资研究 (26)
 - 6.2 ABS 投融资研究 (35)
 - 6.3 TOT 投融资研究 (40)
- 7 基础设施的债券投融资 (45)



7.1	市政债券的概念	(45)
7.2	市政债券在中国的适用性分析	(47)
7.3	中国发行市政债券的方案	(51)
7.4	中国发行市政债券应注意的 几个问题	(53)
8	城市基础设施融资模式的选择	(55)
8.1	国外典型的两种城市基础 设施融资模式比较	(55)
8.2	中国城市基础设施融资模式的 选择	(57)

城市基础设施投融资法律保障

3

9	BOT 投融资方式法律保障	(63)
9.1	BOT 现行适用的法规	(63)
9.2	BOT 的法律障碍	(72)
9.3	完善 BOT 的法律保障体系	(76)
10	ABS 投融资方式法律保障	(79)
10.1	ABS 现行适用的法规	(79)
10.2	ABS 的法律障碍	(90)
10.3	完善 ABS 的法律保障体系	(95)
11	市政债券投融资方式法律保障	(97)
11.1	市政债券现行适用的法律	(97)
11.2	市政债券的法律障碍	(111)
11.3	完善市政债券的法律保障体系	(115)
12	产业基金投融资方式法律保障	(116)
12.1	投资基金的法律特征	(116)
12.2	投资基金现行适用的法律	(120)
12.3	投资基金的法律障碍	(131)
12.4	完善基础设施基金的法律 保障体系	(135)



城市基础设施投融资制度变迁

4

13 基础设施投融资的体制性障碍	(139)
13.1 基础设施投融资的行政垄断	(139)
13.2 基础设施投融资产权约束失灵	(140)
13.3 基础设施投融资的法律障碍	(141)
14 基础设施投融资制度变迁的动因	(142)
14.1 基础设施投融资制度不均衡的 原因	(142)
14.2 基础设施投融资外部收益的驱动	(145)
14.3 基础设施投融资制度变迁的压力	(148)
15 基础设施投融资制度变迁的主体	(150)
15.1 基础设施投融资制度变迁的 主体界定	(150)
15.2 基础设施投融资制度变迁的 初级行为团体	(151)
15.3 基础设施投融资制度变迁的 次级行为团体	(151)
15.4 基础设施投融资制度变迁的 制度装置	(152)
16 基础设施投融资制度变迁的 方式选择	(152)
16.1 强制性制度变迁与诱制性 制度变迁	(152)
16.2 基础设施投融资制度变迁中 的政府定位	(153)
16.3 基础设施投融资强制性制度变迁	(154)
17 基础设施投融资制度变迁的 路径选择	(155)
17.1 基础设施投融资制度变迁的 路径依赖	(155)
17.2 基础设施投融资制度变迁的	



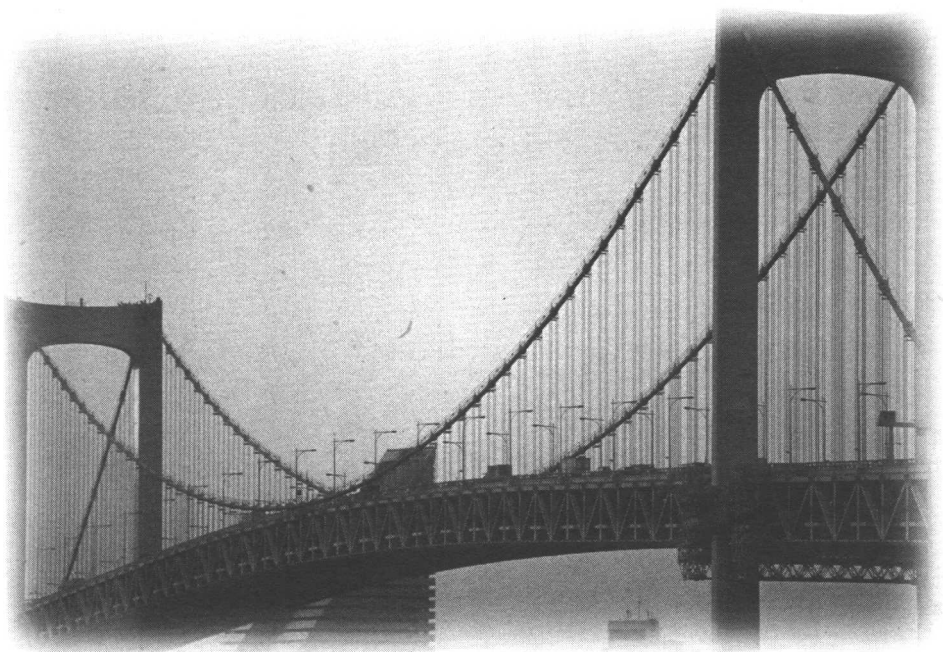
5

“双轨制”	(156)
17.3 基础设施投融资行为主体的 市场化	(158)
17.4 基础设施投融资产权的 制度变迁	(159)
17.5 基础设施投融资管理体制的演进	(160)

城市基础设施投融资平台构建

18 构建基础设施投融资平台的思想	(165)
18.1 基础设施投融资平台的基本思路	(165)
18.2 基础设施投融资平台的必要性	(167)
18.3 基础设施投融资平台的社会效益	(169)
19 现有城市基础设施投融资平台借鉴	(171)
19.1 上海市建设投资开发总公司的 创新	(171)
19.2 沈阳市城投公司的运作模式	(174)
19.3 杭州市城建投融资体制改革	(176)
19.4 南京市城市建设投融资平台的 构建	(179)
20 基础设施投融资平台方案设计	(181)
20.1 基础设施投融资平台设计目标	(181)
20.2 基础设施投融资平台主体设计	(182)
20.3 基础设施投融资平台功能定位	(184)
20.4 基础设施投融资平台融资方式	(187)
21 基础设施投融资平台建设的政策建议	(191)
21.1 提供优惠的税收政策	(192)
21.2 给予合理的财政贴息	(193)
21.3 建立财政专项资金	(194)
21.4 实施部分项目的收费制度	(195)
21.5 加强重点项目的特许经营	(195)

参考文献	(196)
------------	-------



第 1 章

.....

城市基础设施 投融资现状



1 城市基础设施的界定

1.1 城市基础设施的含义

在西方国家，城市基础设施分为社会性（福利性）基础设施和技术性基础设施，前者包括居民住宅、医疗卫生、文化教育、幼儿保健等设施，后者包括市政工程、公用事业、环境卫生、园林绿化和电力、通信等。在中国，城市基础设施分为广义基础设施和狭义基础设施。在本书中，所用概念均指狭义的城市基础设施。

1.2 城市基础设施的内容

狭义的城市基础设施，根据定义大体可确定为以下六大系统：

（1）能源系统：包括电的生产及输变设施；人工煤气的生产及煤气、天然气、石油液化气的供应设施；集中供热的热源生产及供应设施。

（2）供水、排水系统：包括城市水资源的开发、利用和管理设施。

（3）交通运输系统：包括城市内部交通设施和城市对外交通设施。城市内部交通设施有道路设施、电汽车、轨道交通、公共货运汽车、交通管理等设施。城市对外交通由航空、铁路、公路、管道运输等设施。

（4）邮电通信系统：包括邮政设施；电信设施等。

（5）生态环境系统：包括环境卫生、园林绿化、环境保护等设施。

（6）城市防灾系统：包括防火、防洪、防风、防雪、防地震、防地面沉降以及人防备战等设施。这六大系统及每个子系统形成相对完整的物质系统，发挥各自独立的功能，形成专业的生产经营产业，建立专门管理职能部门。城市作为一个整体，六大系统及各个子系统又相互联系和彼此协调。



1.3 城市基础设施的性质

城市基础设施是一个综合系统，它以特定的方式直接或间接参与城市的生产过程，具有很多特殊的性质。考察城市基础设施的性质有不同的视角，可以从工程技术的角度考察其工程技术性质，也可以从经济角度考察其经济性质。这里我们仅从经济角度分析城市基础设施的经济性质。

(1) 自然垄断性。城市基础设施的六大子系统几乎都具有自然垄断性。所谓自然垄断性 (Natural Monopoly) 是指大量的固定成本和小量的边际成本并存的现象。能源系统中的供电、供气、供热管线网的铺设，交通运输系统中的公交线路的建设，给排水管道网的铺设，邮电通信网络线路的建设，环保系统中垃圾清运场站的建设，防灾系统中防护设施的建设，都使得这些部门运营中的固定成本庞大，而新增用户的边际成本则较小。

(2) 地方公共物品性。城市基础设施另一个突出特点是其提供的服务中有很多具有地方公共物品的性质。公共物品具有两个显著的特征，即消费的非竞争性和非排他性。地方公共物品则在此基础上加上地域的限制——即只有在一定范围内才具有消费的非竞争性和非排他性。例如，城市街道和人行道的使用者主要是本市居民，围海设施的建造使那些受到海堤保护的人获益，电视节目的无线转播使在转播台一定距离内的人获益。

(3) 成本积聚性。城市基础设施的初期投入大，呈高度积聚状态。其后它们的管理成本积聚度也不低，尤其是在利益外溢的情况下，除一部分项目的成本可以在一个较长时期内回收外，相当一部分项目的成本形成积聚沉淀，从而导致低回报或无直接回报。在这种情况下，多数民间投资者是不愿涉足纯粹公益性建设领域的。

(4) 收益长期性。一些经营性的城市基础设施项目初始成本大，但从长期看其运营成本递减，具有一定的垄断性，故其收益是长期和稳定的。这个特点对民间投资者具有相当的吸引力。



1.4 城市基础设施的分解

从研究城市基础设施投融资经济规律的角度出发,按照城市基础设施提供的产品和服务的性质,将城市基础设施划分为三种类型:

(1) 非经营性城市基础设施。非经营性城市基础设施属于纯公共物品,如市内道路、河堤、降水排放、护坡、行道树、绿地、消防及各种防灾工程等。这些设施提供的服务具有以下特征:①服务对象不具选择性,凡在本市内通行、工作、生活的人们都同样享受其惠,为不特定的多数人服务。②不可减少性,即不会因为使用而造成总量的减少。③不具有个人消费性,只能以公共消费的形式出现。非经营性城市基础设施投资项目本身无法以收抵支或收费成本太高而无法进行。

(2) 可经营性城市基础设施。城市基础设施如供水、供热、供电、通信等具有明显的私人物品性质,竞争性强,设备成本补偿能力比较高,服务私人占有的排他性强,属于可经营类。可经营性城市基础设施属于私人消费,可以向使用者收费,通过价格形式予以补偿。因此,这一类城市基础设施可以由市场提供。

(3) 准经营性城市基础设施。废弃物收集、交通设施等城市基础设施,介于公共消费与私人消费之间,向使用者收费只能弥补一部分工程建设投入的成本,需由财政补助其他部分。这一类介于前两类之间的城市基础设施,由于其较强的外部效应或生产设备的不可分性,具有准公共物品的特征,政府可提供适当补贴,主要是吸纳社会各方投资。

2 城市基础设施建设的作用

城市基础设施是实现城市经济效益、社会效益和环境效益相统一的必要条件,对城市经济的发展起着重要的作用。这种重要作用