

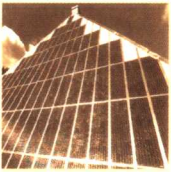
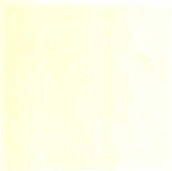
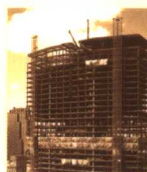
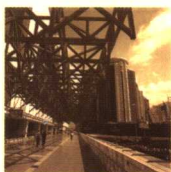
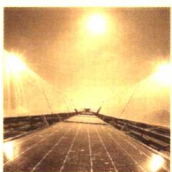
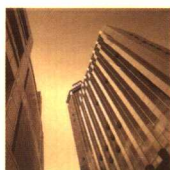
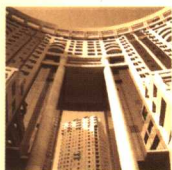


全国建设系统MPA指定教学参考书 主编 陈 淮

城市建设融资

INVESTMENT AND FINANCING FOR
URBAN CONSTRUCTION

■ 秦 虹 / 编著



中国发展出版社

全国建设系统MPA指定教学参考书 主编 陈 淮



城市建设融资

INVESTMENT AND FINANCING FOR
URBAN CONSTRUCTION

■秦 虹 / 编著



中国发展出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市建设融资/秦虹编著. —北京: 中国发展出版社, 2007. 4

(城市管理万有文库/陈淮 主编)

ISBN 978-7-80234-011-4

I. 城… II. 秦… III. 城市建设—融资—中国
IV. F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 051738 号

书 名: 城市建设融资

著作责任者: 秦虹

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-80234-011-4/F·620

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京源海印刷有限责任公司

开 本: 670×990mm 1/16

印 张: 22.5

字 数: 305 千字

版 次: 2007 年 4 月第 1 版

印 次: 2007 年 4 月第 1 次印刷

印 数: 1—5000 册

定 价: 40.00 元

联系电话: (010) 68990630 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网 址: <http://www.develpress.com.cn>

电子邮箱: bianjibul6@vip.sohu.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

总序

在走向 2020 年“全面小康社会”的发展过程中,我们面对城镇化加速的重大挑战。

我们已经基本完成了工业化初、中期的发展任务。2006 年,中国的钢产量达到 4.2 亿吨;外汇储备超过 1 万亿美元。与这样的工业化、国际化、现代化以及市场化进程相应的,是我们的城镇化正在如火如荼;城市建设、城市改造、城市扩张和城市结构调整与功能完善正在成为国民经济最重要的推动力量之一。可以这样说,化解我国未来战略过程中的诸多重大难题,例如就业、提高农民收入和农村剩余劳动力转移、资源短缺、提高国际竞争力、实现与环境友好和可持续发展等,共同出路之一是推进城镇化。但毋庸讳言的是,我们对城市的认识是不充分的。改革开放之前,我们的基本建设方针还是“靠山、分散、进洞”,是“要准备打仗”,是“知识青年到农村去”,是“先治坡后治窝”。当前,我们迫切需要做好城市建设、城市管理、城市基础设施的完善等方面的工作。城市资源优化配置和城市综合防灾等多方面的研究,总结经验、探索规律。

城市不仅要建设,而且要管理。城市管理是公共管理中最重要的一部分。进入 21 世纪以来,政府如何转变职能、更充分地提供公共产品、促进社会和谐等问题,已经成为社会普遍关注的焦点。城

市规划、公共交通、功用实验、原理绿化、环境改造、建筑质量、建筑市场监管、建筑节能、征地拆迁、房地产业及市场发展以至小区建设、出租车管理等都成了制度建设的迫切之需。

建设城市与管理城市,就需要一大批专业化的干部人才。为加强城市管理领域的人才培养,满足实践发展的迫切需要,提高建设系统各级干部的专业化水平,普及城市管理的使用知识,我们特组织建设系统权威、资深的专家学者共同编写了这套《城市管理万有文库》大型丛书。

本丛书是为各级城市管理领域的实用手册性读物,按专题编写,每个专题中包括基本理论和规律概要介绍、现行法律法规及要点诠释、各地实践经验与案例三个基本部分,并兼顾介绍国内外先进成熟的经验。本丛书的编辑原则格外强调权威性、政策性、实用性和可操作性,是建设系统实际工作者的业务指南。本套丛书将作为建设部党组委托部政策研究中心与清华大学、中国人民大学合办,面向全国建设系统定向招生的MPA(公共管理硕士)教育的指定教学参考书。

由于时间仓促和经验、水平限制,本丛书的内容肯定还有诸多疏漏及不足。我们热烈欢迎读者批评指正。

本丛书在编纂过程中采用了建设部各司局委托的多项课题研究成果;丛书的出版得到了中国发展出版社的大力支持,责任编辑为本书的出版付出了巨大心血。谨在此一并表示感谢。

陈 淮

2007年4月

第一章 城市建设融资理论与实践

第一节	城市建设与城市基础设施的关系	2
第二节	城市建设投融资的理论	6
	一、公共产品理论	6
	二、公私合作制理论	9
	三、项目区分理论	12
	四、可销售性评估理论	15
第三节	我国城建资金渠道的形成和演变	16
	一、第一阶段财政投资为主渠道（1949~1979年） ...	16
	二、第二阶段设立城市维护专项资金（1980~1989年）	18
	三、第三阶段多渠道筹集建设资金（1989~1999年）	19
	四、第四阶段市场化融资的新阶段（1999年至今） ...	20
第四节	城市建设投资现状	22
	一、投资规模和分布	22
	二、投资结构和方向	23
	三、城市建设投融资新特征	24
第五节	城市建设融资渠道	26
	一、财政投入	26
	二、国内银行贷款	29
	三、利用外资	33

	四、资本市场融资	38
	五、经营资源融资	47
第六节	项目融资	59
	一、BOT 融资方式	60
	二、TOT 融资方式	65
第七节	债券融资的作用及前景	70
	一、债券融资的适应性	71
	二、国外基础设施债券融资的启示	72
	三、利用市政建设债券融资展望	74

第二章 城市建设市场化融资

第一节	市场化融资的有关政策	80
	一、十六届三中全会的决定	80
	二、关于加快市政公用行业市场化进程的意见	82
	三、市政公用事业特许经营管理办法	83
	四、其他有关政策规定	84
第二节	市场化融资的必要性及目标	86
	一、市政公用事业发展面临的主要问题	86
	二、市场化融资改革的目标	89
	三、市政公用事业市场化融资新特征	91
第三节	市政公用事业特许经营制度	93
	一、为什么要实行特许经营	94
	二、关于特许经营的法律依据	97
	三、特许经营者的市场准入	101
	四、特许经营合同	104
	五、特许经营期限	106

	六、特许经营的回报	108
	七、特许经营风险	111
第四节	法国水务市场化融资的经验	112
	一、法国水务管理模式	114
	二、法国水务管理的启示如下	116
第五节	建立富有效率的政府补贴机制	117
	一、国外公共交通补贴的经验	118
	二、建立新型的补贴机制	123

第三章

市政公用事业监管及国际经验

第一节	基本概念及监管的必要性	126
	一、有关监管的基本概念	126
	二、市政公用事业监管的必要性	128
第二节	如何实施监管	129
	一、监管体系的构成	130
	二、监管体系的透明和务实原则	133
第三节	监管的主要内容	135
	一、准入监管	136
	二、价格监管	137
	三、退出监管	143
	四、服务质量和安全运行监管	144
	五、履行普遍服务义务的监管	145
第四节	科学建立市政公用事业价格形成基础	147
	一、我国市政公用事业价格形成的主要问题	147
	二、改进市政公用事业价格形成基础	152

第五节	提高监管效率	158
	一、合同监管方式	159
	二、依法监管	160

第四章 城市建设的维护资金使用与管理

第一节	城市维护资金使用和管理的基本概况	163
	一、城市维护资金的来源	163
	二、城市维护资金的征收	166
	三、城市维护资金的使用	167
	四、城市维护资金的管理	171
第二节	城市维护资金存在的主要问题	172
	一、城市维护资金缺口逐年增大	172
	二、城市维护资金收入增长缓慢	175
	三、城市维护资金征收不足	177
	四、城市维护费承担了过多非维护义务	178
	五、城市维护资金使用效益较低	179
第三节	国外城市维护的经验及借鉴	180
	一、国外城市维护管理体制改革的动因	180
	二、丹麦、瑞典两国城市维护管理的改革实践	182
	三、国外城市维护改革经验对我国的借鉴	185
第四节	改进城市维护资金的使用与管理	187
	一、公共财政对城市维护具有支付义务	187
	二、近期对城市维护建设税作适当调整	188
	三、改革和完善现行城市维护资金管理体制	190

第五章 城市建设融资改革综述

第一节	改革的基本要求	196
第二节	各地改革经验概要	201
第三节	城市供水排水和供暖行业改革	206
	一、城市供水行业概况及改革原则	206
	二、供水行业改革的方向	207
	三、污水和垃圾处理改革方向	211
	四、我国供热事业改革方向	215

附录 有关政策和法律法规

建设部关于加快市政公用行业市场化进程的意见	224
中华人民共和国城市维护建设税暂行条例	229
市政公用事业特许经营管理办法	230
关于加强市政公用事业监管的意见	235
国际 BOT 投资合同格式范本	240
城市供水特许经营协议示范文本	254
城市污水处理特许经营协议示范文本	281
城市管道燃气特许经营协议示范文本	308
城市生活垃圾处理特许经营协议示范文本	320
城镇供热特许经营协议示范文本	336



城市建设投融资理论与实践

近十年来,城市化成为我国发展的一个主题,城市建设取得日新月异的变化,城镇居民的居住环境和生活质量得到显著提升。全国已有北京、上海、南京、合肥等几十个城市获得了国家园林城市称号。深圳、大连、杭州等城市获得了国家人居奖,大连、杭州、广州等城市还获得联合国人居环境奖和最佳范例奖。城市建设之所以能取得这样的成绩,关键是打破了过去城市建设由政府统包统揽的做法,在城市建设领域进行了投融资体制的改革,采取“政府引导、市场运作、社会参与”的发展模式,从根本上缓解了长期困扰城市运行的供水、道路、供气、公交、供暖、排水、绿化等公共服务不足的矛盾,城市建设的体制和机制得到了优化。

宽泛地看,城市建设是城市政府的重要职能,是形成和完善城市多种功能、发挥城市中心作用的基础性工作,涵盖城市规划、建设和管理的全部活动。具体地看,城市建设是城市内所有基础设施和房屋建设活动的总和。在我国,受国家行政管理条块分工体制所决定,城市建设通常特指由国家城市建设行政主管部门(建设部)分工进行行业管理,由各地城市政府(建委、建设厅和建设局等)具体组织规划、实施和管理的市政公用事业,包括:城市供水、供气、供热、公共交通等公用事业;城市道路、排水(包括污水处理)、防洪、照明等市政工程;城市市容、公共场所保洁、垃圾和粪

便清运处理、公共厕所等市容环境卫生事业；城市园林、绿化等园林绿化业，也称狭义的城市建设。本书所称城市建设主要是指狭义的概念，它与市政公用事业的内涵相同，与城市基础设施概念相关。

第一节 城市建设与城市基础设施的关系

“城市基础设施”(urban infrastructure)的概念有广义和狭义之分。

广义的“城市基础设施”包含的范围较广，在我国《城市规划基本术语标准》(GB/T50280—98)的解释中，“城市基础设施”是指城市生存和发展所必须具备的工程性基础设施和社会性基础设施的总称。工程性基础设施一般指能源供应、给水排水、交通运输、邮电通信、环境保护、防灾安全等工程设施。社会性基础设施则指文化教育、医疗卫生、科技体育等设施。西方国家有时把“工程性基础设施”也称为“经济性基础设施”。

狭义的“城市基础设施”往往只包括“工程性基础设施”。目前，对狭义的城市基础设施有三种分类。

(1)第一种分类是《世界银行发展报告》(1994年)，对经济性基础设施(即狭义的城市基础设施)分为三个方面：①公共设施(电力、电信、自来水、卫生设施与排污、固体废弃物的收集与处理及管道煤气)。②公共工程(公路、大坝和灌溉及排水渠道工程)。③其他交通部门(城市和城市间的铁路、城市交通、港口和水路，以及机场)。

(2)第二种分类是将城市基础设施的内容和范围划分得更加详尽，主要包括城市能源动力系统、城市水资源及供水排水系统、城市道路交通系统、城市邮电通信系统、城市生态环境系统和城市防灾系统等6个大系统：①城市能源动力系统。包括城市电力生产、供应系统；城市燃气(天然气、人工煤气、液体石油气)生产、供应系统；城市供热生产供应系统等，也

包括目前在国内外一些城市中尚大量存在的其他生活用能源如民用燃煤制品等。②城市水资源和供排水系统。包括地下水、地表水资源,城市供水专用水库;引水渠道、取水设施;制水及输配系统;排水渠道、管网、泵站;污水处理厂等。③城市道路交通系统。由城市道路系统、交通管制系统和客货运输系统组成。城市道路系统包括各级城市道路、桥梁、停车场、道路照明等交通工程设施,以及城市的对外交通运输集散和衔接设施,如航空港、火车站、长途客运站、港口、码头等;交通管制系统包括交通信号灯、各种交通标志设施等;客货运输系统包括公共电汽车、出租汽车、地铁轻轨等轨道交通、轮渡、人力车等各种客运设施,以及各种形式的城市货物运输设施。④城市邮电通信系统。由城市邮政系统和城市电信系统组成,包括中级邮电局、所和邮政信箱等邮政服务设施;电信局、所及电话、电报、传真、移动通讯服务设施和网络系统等。⑤城市生态环境系统。包括城市园林系统,如公园、动物园、植物园等;城市绿地系统,如绿化带、行道树、公共绿地、防护绿地、苗圃等;城市环卫系统,如垃圾粪便的收集、清运、处理,公共场所保洁,公共厕所等市容和环卫设施。⑥城市防灾系统。包括城市抗震、防震设施,城市防洪、防汛设施,城市消防设施,以及城市人防(战备)设施等。

(3)第三种分类,是我国《城市黄线管理办法》(中华人民共和国建设部令第144号)中,将城市基础设施分为以下11类:①城市公共汽车首末站、出租汽车停车场、大型公共停车场;城市轨道交通线、站、场、车辆段、保养维修基地;城市水运码头;机场;城市交通综合换乘枢纽;城市交通广场等城市公共交通设施。②取水工程设施(取水点、取水构筑物及一级泵站)和水处理工程设施等城市供水设施。③排水设施;污水处理设施;垃圾转运站、垃圾码头、垃圾堆肥厂、垃圾焚烧厂、卫生填埋场(厂);环境卫生车辆停车场和修船厂;环境监测站等城市环境卫生设施。④城市气源和燃气储配站等城市供燃气设施。⑤城市热源、区域性热力站、热力线走廊等城市供热设施。⑥城市发电厂、区域变电所(站)、市区变电所(站)、高压线走廊等城市供电设施。⑦邮政局、邮政通信枢纽、邮政支局;

电信局、电信支局；卫星接收站、微波站；广播电台、电视台等城市通信设施。⑧消防指挥调度中心、消防站等城市消防设施。⑨防洪墙、排洪沟与截洪沟、防洪闸等城市防洪设施。⑩避震疏散场地、气象预警中心等城市抗震防灾设施。⑪其他对城市发展全局有影响的城市基础设施。

虽然从不同的角度分类,但以上三种有关狭义“城市基础设施”的概念在内涵上基本一致,在外延上均涵盖了“市政公用事业”或狭义的城市建设。

城市建设、城市基础设施、市政公用事业之间的关系可以用图 1.1 表示。

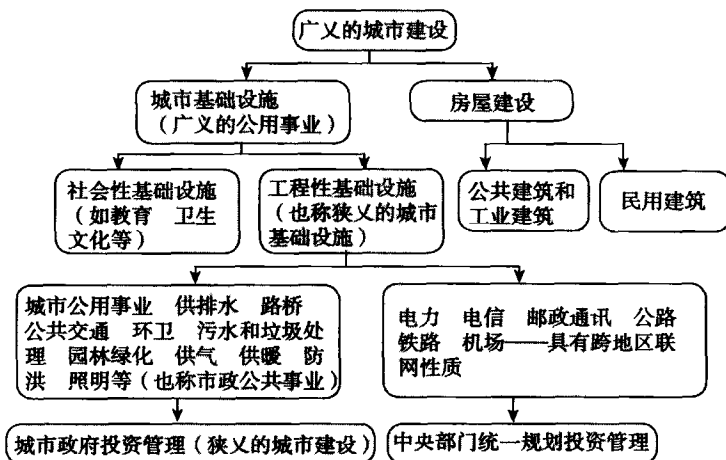


图 1.1 市政公用事业、城市基础设施和城市建设之间的关系

从数据上看^①,市政公用事业(城市建设)投资仅占城市基础设施投资和城镇固定资产投资的一小部分。例如,2005年,我国市政公用事业投资为5602亿元,狭义的城镇基础设施投资为23174亿元,城镇固定资产投资为75095亿元,市政公用事业投资占狭义城镇基础设施投资的24.17%,占城镇固定资产投资的7.46%。“十五”期间,市政公用事业投

① 建设部课题:“我国城市市政公用设施投资规模和需求研究”2006年。

资占狭义城镇基础设施投资和城镇固定资产投资的比重分别为 26.9% 和 8.3%。

包括市政公用事业在内的城市基础设施是城市存在和发展的物质载体。市政公用事业投资与固定资产投资、国民生产总值之间,客观上存在一个内在的科学、合理的比例关系。市政公用事业投资与 GDP 的比值可以反映其与城市经济的协调关系。不同国家所处的经济发展阶段不同,市政公用事业占 GDP 和固定资产投资的比重也存在较大差异。

根据日本、美国等发达国家 1960~1980 年的统计数据显示,市政公用事业投资占 GDP 的比重约为 2%~4%,占固定资产投资的比重约为 6%~10%。

世界银行《1994 年世界发展报告——为发展提供基础设施》中,提出“对发展中国家 1980~1990 年的抽样调查数据显示,公共基础设施投资(包括电力、燃气管道、通讯、供水、排水、环卫设施)占 GDP 的比重为 2%~8%(平均为 4%),占固定资产投资的比重一般为 20%”。

联合国曾推荐发展中国家基础设施,即包括供水、排水、道路、燃气、公交、园林、环卫和公共建筑等设施的投资,应占 GDP 的 3%~5%,应占固定资产投资的 9%~15%。在这里,联合国关于基础设施投资的口径与我国市政公用事业(或狭义的城市建设)的口径基本相同,联合国推荐的投资比例可以作为我国城市建设投资的参考标准。

“十五”计划期间,我国市政公用事业固定资产投资总额为 20302 亿元,市政公用事业投资总额占全社会固定资产投资总额和国内生产总值总额的比重分别为 6.9% 和 2.9%^①,不但低于世界银行调查的发展中国家 4% 的平均值,也低于联合国推荐的发展中国家占 GDP 的 3%~5% 和占固定资产投资的 9%~15% 的比重水平。我国市政公用事业的投资规模相对较低。如果考虑历史欠账和经济高速增长的因素,我国市政公用事业投资规模还远远不足,是城市发展的薄弱环节。

① 这里的国内生产总值(GDP)是以 2005 年经济普查调整后的国内生产总值计算的。

第二节 城市建设投融资的理论

城市建设对城市的存在和运行须臾不可缺,它具有基础性、公益性和垄断性等特征,发展城市的市政公用事业是政府不可推卸的责任。但在传统的体制下,政府对城市建设的“包办”,受到财力和效率方面的限制,使我国城市建设严重滞后于经济社会发展。20世纪90年代初,非公有制经济开始进入城市建设领域,不但解决了政府投资不足的困境,使城市市政公用事业的供给能力迅速提高,更为可贵的是,它的进入使长期垄断经营的市政公用事业服务产生了竞争,并对政府提供公用事业服务的绩效提供了一种比较和参照,使国有投资体制和国有公用企业改革产生了压力。我国市政公用事业发展的历程表明,加快发展城市建设必须改进对市政公用事业特征及市场化制度安排的认识,从投融资体制创新入手,积极稳步地推动改革。

资金是城市建设发展的最重要的保证,城市建设资金从哪里来,如何用等问题是城市管理者面临的重大问题。城市建设的投资和融资是一个问题的两方面,城市建设的提供者通常是投资者,投资者所筹措到的投资资金,又构成了城市建设项目不同的融资渠道,所以城市建设的投资和融资是从不同角度研究资金问题,对出钱方就是投资,对用钱方就是融资。

一 公共产品理论

根据公共产品理论,人类社会生产的经济物品根据其消费特征可以分为公共产品、准公共产品和私人产品三大类。消费中的非竞争(nonrival)和技术上的非排他(nonexclusion)是公共产品最基本的特性。纯粹的公共产品在消费上是非竞争的,同时在技术上是非排他的,或者排他是不经济的。美国著名经济学家萨缪尔逊对纯公共产品的定义是:“每一个

人对这种产品的消费,并不能减少任何他人对该产品的消费。”大卫·弗里德曼(D. Friedman)说:“我主张将它定为这样一种物品,它一旦被生产出来,生产者就无法决定谁将得到它。”生产者在技术上无法排斥那些不付费而享用该物品的人,或者排斥的成本高到使排斥他成为不经济的事情。这里,萨缪尔逊和弗里德曼分别强调了公共物品的非竞争性和非排他性。公共产品的非排他性是指公共产品在技术上无法排除他人的消费,或者排除他人消费的成本太高,从而实际上不具有排他性。例如市内道路虽然也可以设卡收费,但对城市交通的效率损失太大,不宜作为排他性的产品。公共产品消费的非竞争性是指新增消费者在产品容量内不会增加产品的边际成本。与公共产品相反,消费上既具有排他性又具有竞争性的产品称为私人产品。纯粹的公共产品和纯粹的私人产品都比较少,大量的兼有部分公共产品特征和私人产品特征的准公共产品。

根据公共产品理论,城市公用设施及其服务也可以分成公共产品、准公共产品和私人产品三大类。不同类型的基础设施对投资体制和融资方式有不同的要求。

表 1.1 城市基础设施分类表

	基本特征	供应方式	实例
公共产品	共同消费具有外部利益 消费不易排他	政府提供 政府投资	防灾设施 绿化 城市道路
私人产品	单独消费没有外在利益 消费易于排他	市场提供向消费者直接收费	电信、电力
准公共产品	单独消费具有外在利益 消费易于排他可能发生拥挤	市场提供或政府资助市场提供直接收费	供水、供气、供热、公交 收费性的高速公路等

城市道路、绿化、防洪、抗震、消防等防灾系统具有纯粹的公共产品的特征,它们在城市范围内为全体市民服务,称为地方公共产品。公共产品作为整体供人们集体消费,无法像私人产品那样分割出售给个别消费者单独消费。因此,在市场经济条件下,追求利润最大化的企业不会生产公共产品,因为它无法阻止人们不付代价的消费。这种特征使公共产品不