

地方政府融资缺口 与新型城市化融资（PPP）

Local Government Financing Gap
and New Urbanization Financing (PPP)

• 苑梅 著 •

地方政府融资缺口 与新型城市化融资（PPP）

Local Government Financing Gap
and New Urbanization Financing (PPP)

• 苑梅 著 •

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府融资缺口与新型城市化融资 (PPP) / 苑梅著. —大连: 东北财经大学出版社, 2017.1

ISBN 978-7-5654-2577-6

I. 地… II. 苑… III. 地方财政-融资-研究-中国 IV. F812.7

中国版本图书馆CIP数据核字 (2016) 第282921号

东北财经大学出版社出版发行

大连市黑石礁尖山街217号 邮政编码 116025

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连美跃彩色印刷有限公司印刷

幅面尺寸: 170mm×240mm 字数: 260千字 印张: 18.25 插页: 1

2017年1月第1版

2017年1月第1次印刷

责任编辑: 时 博 徐 群 责任校对: 韩敌非

封面设计: 张智波 版式设计: 钟福建

定价: 42.00元

教学支持 售后服务 联系电话: (0411) 84710309

版权所有 侵权必究 举报电话: (0411) 84710523

如有印装质量问题, 请联系营销部: (0411) 84710711

前言

美国的经济学家斯蒂格利茨认为，中国的城镇化与美国的高科技发展将是深刻影响 21 世纪人类发展的两大主题。地方政府融资缺口一直是困扰地方政府建设的重要原因。基础设施建设和公共设施严重不足的结果，势必会制约我国城镇化的数量和质量。经济新常态下，各级政府正计划扩大基建投资规模以抵消房地产市场下滑对经济增长的拖累。但是，地方政府税收下降、土地出让收入减少以及对地方政府债务的严格控制都可能导致地方政府出现更大的融资缺口。根据来自瑞银证券的数字显示，2015 年，名义经济增速放缓与税制改革可能导致地方政府收入比预算低 3 000 亿元；土地出让收入下滑可能导致地方政府自主支出资金比预算低 5 000 亿元；新地方债务规定条件下发行地方政府债券替代融资平台借款可能会导致 1.4 万亿元的融资缺口。如果加上基建投资对资金的需求，2015 年潜在的地方政府融资缺口还可能进一步扩大。

面对地方政府融资缺口，各级政府正积极采取多种方式化解难题。通过放松对地方政府融资平台借款的部分限制，允许地方政府展期到期债务或进行债务重组；或允许地方政府进行债券置换，缓解短期现金流

压力；或通过城投债、中央政府代发债、地方政府自行发债等方式，支持政策性银行发挥政策性作用。但是，上述几种方式受制于地区经济运行、地区金融生态环境、地方政府债务现状等因素，那么，寻求一种新的融资方式化解地方政府债务危机，弥补地方政府融资缺口就显得尤为重要。因此，本书将新型城市化融资（PPP）模式作为重点研究对象，以期有利于加速城市基础设施建设进程、拉动内需与改善民生、探索地方政府融资方式、避免地方政府债务风险。

本书共分为 10 章，主要内容如下：

第 1 章，导论。主要分析和介绍本书的研究背景、研究对象、国内外研究综述、研究意义与研究内容、研究思路与方法以及研究创新等内容。

第 2 章，地方政府融资和公私合作相关理论基础。主要阐述地方政府融资的理论基础和公私合作的理论基础两个内容。

第 3 章，国外地方政府债务的典型案例。主要对日本地方政府融资平台、美国地方债制度、西欧发达国家地方政府融资、中东欧转轨国家地方政府融资、国外土地财政融资等典型案例进行介绍和分析，发现国外地方政府融资过程中存在的问题与先进的经验，以期为我国地方政府融资提供宝贵借鉴。

第 4 章，地方政府融资实践与融资环境。本章是全书的重点内容：第一，从我国地方政府融资的制度变迁谈起；第二，从我国地区经济运行、地区金融生态环境、地方政府债务现状等方面进行介绍，重点表明区域经济运行与金融运行需要关注的方面；第三，介绍我国地方政府融资的现状，主要分析并阐述地方政府融资平台、城投债、政策性银行贷款等融资方式；第四，在分析我国地方政府融资方式的基础上，重点分析我国地方政府融资困境的原因；第五，阐述地区金融、地方政府融资与政府债务的关系；第六，指出我国地方政府融资过程中必须把握的基本原则，以及简单分析地方政府融资方式的未来前景。

第 5 章，新型城市化融资（PPP）模式。本章也是全书的重点内容：首先，介绍公私合作 PPP 模式，主要包括常见类型、操作流程、运营机制、模式、政府角色与职能、弥补地方政府融资缺口的适应性、

地方政府融资的公私合作动因等；其次，介绍私营化与公私合作 PPP 模式，主要包括物品和服务的提供方式、私营化产生的动力、私营化的效果等；最后，介绍私营化下的政府与社会资本合作。

第 6 章，新型城市化融资（PPP）模式在城镇基础设施方面的应用。主要介绍英国塞文河第二大桥项目、印度德里和孟买机场、北京奥运会国家体育场、长春汇津污水处理厂等国内外案例。

第 7 章，新型城市化融资（PPP）模式在教育方面的应用。主要介绍国际公立学校的 PPP 办学模式、基础设施公私合作——英国私人融资计划、基础设施公私合作——澳大利亚北领地帕默斯顿学校建设项目、协议供给——哥伦比亚的教育券、协议供给——美国的教育券、我国国有民办与民办公助以及中外合作办学等国内外案例。

第 8 章，新型城市化融资（PPP）模式在养老和卫生服务方面的应用。主要介绍美国养老服务、澳大利亚皇家妇女医院项目、我国公建民营和民办公助养老院、我国 PPP 医院等国内外案例。

第 9 章，新型城市化融资（PPP）模式的政策建议。主要从短期、中长期角度提出新型城市化融资（PPP）模式的政策建议。

第 10 章，研究结论与研究展望。重点介绍从 PPP 模式的效率来源看当下我国的 PPP 问题、提高 PPP 项目落地率、推进 PPP 工作职责分工等未来需要重点研究的内容。

本书可能存在的创新之处是：国内外对公私合作 PPP 模式（主要是基础设施和城市公共品）的研究非常丰富，但在《新预算法》颁布后，较少有研究者以地方政府融资缺口弥补的新型方式来探讨地方政府债务与新型城市化融资所发生的新变化。本书把我国地方政府债务及融资缺口问题置于科学发展观的背景下，进行深入剖析与论证，并初步得出如下结论：政府财政缺少足够的财政支持、地区金融环境发展不均衡以及传统融资方式出现不利因素的情况下寻找新型城市化融资（PPP）模式，在借鉴国内外典型案例的成功与失败的经验启示基础上，突出对可持续发展的新型城市化融资方式进行短期安排。这种具备可测性、可控性和相关性的短期制度安排化解了充满挑战和机遇并存的新型城市化融资之路的危机，为最终建立可持续发展的新型城市化融资体系提供重

要保证。

本书在出版过程中,得到辽宁省高等学校优秀人才支持计划资助(LNET)(项目编号:WJQ2014059)和辽东学院经济学院金融学专业硕士培育项目的资助。

本书是2011年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目《东北亚区域合作与我国东北地区外开放研究》(项目编号:11ZJD050)、辽宁省财政科研基金项目(项目编号:16D002)、辽宁省教育厅一般项目(项目编号:W2015162)、2017年度辽宁经济社会发展立项课题(项目编号:2017lsktd-029)、辽宁省哲学社会科学规划基金项目(项目编号:L16BJL003)、辽东学院青年骨干教师第三梯队的阶段性研究成果。

苑梅

2016年8月

目录

第 1 章 导论 / 1

- 1.1 研究背景 / 1
- 1.2 研究对象：新型城市化融资（PPP） / 3
- 1.3 国内外研究综述 / 11
- 1.4 研究意义与研究内容 / 19
- 1.5 研究思路与方法、主要创新之处 / 21

第 2 章 地方政府融资和公私合作相关理论基础 / 25

- 2.1 地方政府融资的理论基础 / 25
- 2.2 公私合作的理论基础 / 27

第 3 章 国外地方政府债务的典型案例分析 / 40

- 3.1 日本地方政府融资平台 / 40
- 3.2 美国地方债制度 / 45
- 3.3 西欧发达国家地方政府融资 / 48
- 3.4 中东欧转轨国家地方政府融资 / 52

3.5 国外土地财政融资 / 54

第 4 章 地方政府融资实践与融资环境 / 56

- 4.1 我国地方政府融资的制度变迁及现状 / 56
- 4.2 地方政府融资平台 / 90
- 4.3 地方政府债券 / 102
- 4.4 政策性银行贷款 / 112
- 4.5 我国地方政府融资困境的原因分析 / 119
- 4.6 地区金融、地方政府融资与政府债务的关系 / 127
- 4.7 地方政府融资过程中必须把握的基本原则 / 135
- 4.8 地方政府融资方式的未来前景分析 / 157

第 5 章 新型城市化融资 (PPP) 模式 / 159

- 5.1 公私合作 PPP 模式介绍 / 159
- 5.2 私营化与 PPP 模式 / 188

第 6 章 新型城市化融资 (PPP) 模式在城镇基础设施方面的应用 / 195

- 6.1 国际典型案例 / 195
- 6.2 国内典型案例 / 205
- 6.3 存在问题及应用前景分析 / 219

第 7 章 新型城市化融资 (PPP) 模式在教育方面的应用 / 223

- 7.1 国际典型案例 / 223
- 7.2 国内典型案例 / 236
- 7.3 存在问题及应用前景分析 / 241

第 8 章 新型城市化融资 (PPP) 模式在养老和卫生服务方面的应用 / 245

- 8.1 国际典型案例 / 245
- 8.2 国内典型案例 / 248

第 9 章 新型城市化融资 (PPP) 模式的政策建议 / 256

9.1 短期政策建议 / 256

9.2 中长期政策建议 / 260

第 10 章 研究结论与研究展望 / 263

10.1 研究结论 / 263

10.2 研究展望 / 267

主要参考文献 / 269

索引 / 278

后记 / 280

第 1 章 导论

1.1 研究背景

1.1.1 城镇化进程的未来资金需求量较大

美国的经济学家斯蒂格利茨认为：“中国的城镇化与美国的高科技发展将是深刻影响 21 世纪人类发展的两大主题。”可见，城镇化是中国政府面临的重要而又紧迫的难题。城镇化建设进程直接导致农业人口向城镇集聚，我国城镇化率在 2011 年升至 51.27%，城镇人口首次超过了农村人口。快速的城镇化进程和人民收入的普遍增长给地方的基础设施建设和公共服务带来了严峻的考验。我国的城镇化主要表现为空间的扩张，而基础设施建设、医疗卫生服务、文化娱乐等水平则相对滞后。据测算，2030 年城镇化率将达到 68%左右，2020 年之前大约有 3.9 亿农业转移人口需要实现市民化。基础设施建设和公共设施严重不足的结果，势必会制约我国城镇化数量和质量，因此，城镇化进程的未来资

金需求量将会呈现逐年递增的态势。

1.1.2 地方政府财政收支缺口较大

分税制财政体制改革及城镇化进程的加快,促使地方政府所承担的促进地方经济发展和扩大城市基础设施建设等各方面的责任越来越大。地方政府用于基础设施建设的财政资金仅仅依靠包括国家预算内投资、地方财政拨款、城市维护建设税和城市公共事业附加是远远不够的。以 2014 年为例,我国地方财政收入占全国一般公共预算收入的比重为 54.1%,而地方财政支出占全国一般公共预算支出总额的 85.1%。财权与事权的严重失衡,导致地方财政状况不断恶化。为了解决地方以基础设施和公共投资为主的投资性支出窘境,地方政府除了依靠上级政府的转移支付获得资金之外,只能依靠借款、土地财政以及设立地方政府融资平台在资本市场融资,其结果导致地方政府债务规模和结构越来越不合理。

1.1.3 地方政府融资结构单一

从融资来源及渠道来看,我国地方政府融资方式主要包括内源融资和外源融资。内源融资主要依靠土地财政。土地财政虽然在短期内给地方政府带来了财政收入,但这种收入可能导致“财富效应”,鼓励地方不断超支,极有可能引发过度借款,一旦土地财政受到房地产市场的冲击,则会出现资金来源与使用的极大风险。外源融资主要依靠发行国债和银行贷款为主的债务性融资。地方政府通过财政注入和国有资产注入、土地划拨、赋予特许经营权等方式,建立地方政府融资平台,同意地方政府通过该平台大胆承贷、偿债与资本运作。此外,银行贷款在地方政府债务余额中占比已经超过 50%,其结果是增加银行的经营风险。因此,必须寻找合适的方法化解地方政府债务风险。

1.1.4 地方政府融资缺口较大

根据 2014 年和 2015 年的经济数据预测,我国 2016 年潜在融资缺

口规模可能较大。由于 2016 年第一季度基建投资增速放缓,再加上房地产建设活动减速,可能会导致经济增长势头进一步减弱。我国房地产市场正在经历长达数年的下行周期,因此增加基建投资对于支撑内需十分重要。但是,作为基建投资的主要执行者,地方政府面临着土地出让收入减少的挑战,而且在新的地方政府债务管理框架下,地方政府通过融资平台进行融资的能力将严重受限,从而显著削减其实际可自主支出的资金,规模约为 GDP 的 1%。此外,地方政府正式的债券发行量可能只是以往融资平台举债规模的一半,这又带来规模超过 GDP 的 1%以上的融资缺口。在地方政府层面缺乏偿债能力、基建投资需求高于 2015 年等诸多因素影响下,地方政府潜在的融资缺口规模可能要大得多。

1.2 研究对象:新型城市化融资(PPP)

根据 2013 年国家审计署公布的全国各级地方政府债务审计结果,截至 2013 年 6 月底,我国各级政府负有需要偿还责任的债务共计 206 988.65 亿元,地方政府债务占比为 52.6%,总量为 108 859.17 亿元;负有担保责任的债务共计 29 256.49 亿元,地方政府占比为 91.1%,总量高达 26 655.77 亿元;可能承担一定救助责任的债务共计 66 504.56 亿元,地方政府占比为 65.2%,总量为 43 393.72 亿元^①。地方政府债务规模和债务风险是否具有可控性,以及如何寻找新的融资方式化解地方政府债务就成为本书的重要研究内容。地方政府融资方式包括股权融资、债务融资、项目融资等几种形式,但是,对于城市基础设施、教育、养老服务等融资,究竟采取哪种方式仍然需要探讨,而且由于地方政府的预算软约束等问题的存在,债务融资仍是今后地方政府融资的主要方式。因此,本书的研究对象主要定位于新型城市化融资(PPP)模式,又称公私合作。

^① 审计署办公厅. 2013 年第 32 号公告:全国政府性债务审计结果 [EB/OL]. [2013-12-30]. <http://www.audit.gov.cn/n1992130/n1992150/n1992379/3432165.html>.

1.2.1 公私合作的一般理解

依靠政府部门的股权融资、债务融资、财政资金供给以及公有部门经营,已经很难满足公共部门投资需要。因此,采取地方政府与民间资本融合模式,通过分配资源、分担风险、分享收益等机制,发挥各类投资主体优势,才能化解地方政府融资缺口,满足公共需要,以及缓解地方政府财政压力。

1.2.2 公私合作的概念

公私合作又称 PPP 模式,简言之,是指一种作为公共部门和私人部门合作提供公共物品和公共服务的方式。该模式自 20 世纪起源于西方发达国家,应用于基础设施建设与公共服务领域,例如城市交通、教育、养老服务等领域,并于 1993 年由时任英国财政大臣克拉克首次提出,他认为公司合作模式可以解决政府资金缺乏和公共部门低效率问题,同时,该模式可以提高基础设施建设水平^①。关于 PPP 模式的确切概念并未形成一个各方共同认可的阐释,下面是几种具有代表性的表述。

①根据鹏元资信评估有限公司系列研究报告(2014)指出,公私合作即 PPP 模式(Public-Private Partnership),分为广义与狭义。从广义来看,PPP 模式是指地方政府与私人部门合作服务于公共产业的融资模式;从狭义来看,PPP 模式是指项目融资模式,包括 BOT、TOT 等多种模式。

②魏佳宁(2014)提出,公私合作伙伴关系(PPP)是指为了共同完成某个项目(主要是公共事业项目)的投资、建设和运营,政府、营利性企业 and 非营利性企业形成的相互合作关系,包括 BOT、TOT、DBFO 等一系列项目融资模式。既体现出公共部门与民营企业共享投资收益,共担投资风险的基本特征,也体现出在政府政策引导下,通过一定额度的财政资金支持项目建设与运营,在公共事业领域引入民间资本及其管理与服务。

① 郭文卿. PPP 模式概要解析 [J]. 经济论坛, 2014 (10): 88-91.

③陈婉玲(2014)认为,公私合作制作为政府与私人部门在公共物品服务领域的一种创新合作关系,其目的是提供某种公共物品或服务,并通过“契约约束机制”明确政府与私人部门的具体权利和义务,其本质是政府以市场方式寻找匹配的合作伙伴,将非国有经济成分引入公共服务领域,提升公共资源配置效率。公私合作制使政府从直接的公共资源配置者和公共服务供应者转变为推动者,政府职责的重点是掌舵,而不是划桨。

④陈军(2009)^①指出,公私合作又称公私伙伴关系(Public-Private Partnerships, PPP)或公私协力,是行政机关为代表的公共部门和私人团体或个人为代表的私人部门合作完成行政任务的一种制度总称。在政府行政任务不断增加且效率低下的情况下,公共产品的提供选择公共部门和私人部门合作共同完成,其打破了传统公共部门的垄断格局,私人部门开始介入承担部分行政权力以满足公共服务。

⑤胡振(2010)^②认为,公私合作中受到权利和责任的影响,项目的所有权归属是政府和项目公司谈判的重要内容。其具有不同范式,即BTO、BOT和BOO三种,根据这三种范式衍生出多种运作模式,诸如ROT、BT、RTO等,不同的所有权归属影响到政府与私人部门双方的利益。但是,目前学者们对PPP模式所有权归属有不同的观点。

⑥郭沛源、于永达(2006)^③提出,公私合作是公共部门与私营部门的合作关系,从广义上看,如果私营部门参与公共事务,或者企业行为涉及公共利益,则公私部门之间会产生一种积极的关系;从狭义上看,公私双方积极谋求建立合作伙伴关系,并且在合作开始之前明确参与方式与利益分配,则产生公私合作,企业、政府以及其他利益相关方可以实现责权利的合理配置。

⑦Michael Essing认为,公私合作是政府部门和私人投资者之间的合同关系,双方可以实现利益共享和风险共担,其关系是基于信任而建

① 陈军. 公司合作理论基础研究[J]. 延边大学学报:社会科学版, 2009, 42(4): 28-32.

② 胡振. 公私合作项目范式选择研究——以日本案例为研究对象[J]. 公共管理学报, 2010(3): 113-121.

③ 郭沛源, 于永达. 公私合作实践企业社会责任——以中国光彩事业扶贫项目为案例[J]. 管理世界, 2006(4): 41-47.

立的具有关系合约特征的合作。

⑧一些机构也给出了公私合作的基本阐释。联合国培训研究所(2000)提出,公私合作涵盖了不同社会系统倡导之间的所有制度化合作方式,为满足公共产品提供需要而建立的公共与私人部门之间的各种合作关系,主要针对大型公共项目实施;欧盟委员会(2003)指出,公共部门和私人部门之间建立一种关系,这种关系是基于提供应由政府提供的公共项目或服务;加拿大PPP委员会认为,公共部门与私人部门之间在双方各自经验基础上,建立了适当的资源分配、风险分担和利益共享的合作经营关系,通过该合作满足双方事先约定的公共需求;美国PPP国家委员会(2002)认为,PPP是介于外包与私有化之间,并结合了两点特点的一种公共产品提供方式,充分利用私人资源优势以满足公共产品提供的需要;英国PPP包括“私营主动融资”和长期购买私人提供公共优质服务的协议^①。

根据上述关于公私合作(PPP)模式的阐释,基本可以明确公私合作的基本特征:双方共同投入资源并利益共享,双方共同承担风险并实现最优分配,双方追求共同目标,共同提供公共产品或服务。尽管公私合作(PPP)模式具有上述共同的基本特征,但公私合作仍取决于项目的合作方式、合作目的及合作需求。

本书所界定的公私合作是政府与私人部门之间在基础设施建设领域的合作,并被中国政府作为替代地方政府融资平台开展基建投资的重要途径。PPP模式的主要目标是降低地方政府对投资的直接参与,抑制地方政府债务的快速增长,帮助政府引进企业资本及其专业经验,为具有合理商业回报的基建或公共服务项目进行融资、建设及运营。PPP模式的投资相关行业包括交通运输基础设施(铁道、地铁、公路)、城市公用事业(供水、供热、供气、污染治理、管网、隧道)、水利和环保、公共服务(医疗、养老)以及保障房。PPP模式的运营主要分为三个阶段:第一阶段是进行VFM(物有所值)评估;第二阶段设立SPV(特殊目的机构)建立合作伙伴关系;第三阶段合同期满,SPV可能会将

^① 这些协议包括特许经营和专营,即私营部门承担提供公共服务的责任,如计划、设计、融资、建设、运营和维护协议确定的服务等。

PPP项目再移交给政府。其中,政府的参与方式包括赋予SPV特许经营权、采购其服务及产品、合理定价、或提供必要的财政补贴等。私人部门则通过SPV为PPP项目进行融资、建设或运营、或提供相关服务,并获得相应收益。但必须强调的是,地方政府不承担PPP项目或SPV债务的偿付责任。SPV或私人部门可以通过银行贷款、企业债券、项目收益债或资产支持证券等多种渠道进行融资。为隔离项目对地方政府的风险,PPP项目融资应基于项目本身、并由项目公司(通常即SPV)作为借款人。在某些情况下,PPP项目的私人部门可以直接进行借款融资。PPP项目的设计、建设、融资、运营以及维护的相关风险都由私人部门承担,而法律风险、政策风险和最低需求风险则由政府承担。

1.2.3 公私合作的适用范围

1. 城市基础设施

近几年,由于各国政府逐渐减少了基础设施领域的投资,加之发展中国家财政资金短缺,促使政府积极寻求与私营部门的合作以向公众提供公共物品与服务来解决问题,因此,公私合作在基础设施领域得到了广泛的应用。我国城市基础设施建设采用公私合作主要有以下几个原因:

(1) 私营部门的巨大资本

经过改革开放30多年的积累,私营部门的资本快速增长,从绝对数量来看,居民储蓄存款增长十分迅速,截至2014年末,全国居民储蓄存款余额为485 261.3亿元,社会融资规模存量为1 228 591亿元^①,金融机构人民币信贷资金来源合计1 323 453亿元,这些资本存量可以产生巨大的投资力量;从相对数量来看,截至2014年末,全国固定资产投资构成中,非国有资产投资占71.1%,私营部门的强大资本力量有能力进入基础设施建设领域。同时,私营部门的资本也具有强烈的投资意愿。不断增长的私营部门资本积极进入基础设施领域,将对整个社会的资源配置效率产生优化作用。

^① 社会融资规模是指一定时期内(每月、每季或每年)实体经济从金融体系获得的全部资金总额,是增量概念。