

领导干部经济知识系列丛书

# 地方政府如何融资

*Financing Skills for Local Governments*

主编：田江南



当代中国出版社  
Contemporary China Publishing House

领导干部经济知识系列丛书

# 地方政府如何融资



当代中国出版社  
Contemporary China Publishing House

## 图书在版编目(CIP)数据

地方政府如何融资 / 田江南主编. — 北京: 当代中国出版社, 2010.8

ISBN 978-7-80170-920-2

I. ①地… II. ①田… III. ①地方财政—融资—中国  
IV. ①F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010)第157716号

出 版 人 周五一  
责任编辑 宗 边  
责任校对 周君达  
装帧设计 天津市银博印刷技术发展有限公司  
出版发行 当代中国出版社  
地 址 北京市地安门西大街旌勇里8号  
网 址 <http://www.ddzg.net> 邮箱: [ddzgbs@sina.com](mailto:ddzgbs@sina.com)  
邮政编码 100009  
编 辑 部 (010)66572152 66572154 66572155  
市 场 部 (010)66572157 66572281 66111785  
印 刷 天津市银博印刷技术发展有限公司  
开 本 889×1194 毫米 1/16  
印 张 16印张  
版 次 2010年10月第1版  
印 次 2010年10月第1次印刷  
定 价 70.00元

---

版权所有,翻版必究;如有印装质量问题,请与出版部联系(010) 66572159

為地方政府進一步做好

融資工作服務

為《地方政府如何融資》題

王文元



第九届全国政协副主席王文元为本书题词

# Foreword

## 前言

2008 年的国际金融危机给我国经济发展造成了巨大冲击。我国政府迅速做出反应,推出 4 万亿的投资计划用于保障性住房、农村民生工程和重大基础设施等六个方面的建设,促使中国经济率先复苏。然而审计署关于此轮投资的事后审计却发现,在重点抽查的 335 个新增投资项目中,中央投资资金到位率为 94.01%,而地方配套资金到位率却只有 47.98%。地方配套资金的不足,导致很多项目不能按期完工并投入使用,这进一步暴露出地方政府长期存在的资金匮乏问题。

解决地方政府资金瓶颈的根本途径,当然是大力发展地方经济,增加地方的财政收入。但是我们也应看到,经济的发展是一个长期过程,不是一朝一夕就能实现的。面对当前经济社会发展所急需的公共事业投入,我们不可能坐等财政收入的积累而错过当前的发展机遇,而且公共投入的不足反而可能限制地方经济的进一步发展。

纵观欧美发达国家的发展历程,他们也遭遇过财政资金不足以支持公共事业投入的发展阶段,并且这个问题直到今天都依然存在。面对这个问题,各个发达国家广泛拓宽融资渠道,运用市场化融资手段,吸引多元化资本参与公共建设,比如美国的市政债券体系、法国的特许经营权模式、日本的财政和储蓄转贷等模式等,在融资理论和融资模式创新上积累了丰富的经验。

但是由于我国的金融技术普及尚处于一个比较落后的状态,尤其关于政府公共融资方面的著述更鲜有所见。因此,对于地方政府而言,市场化的融资方式和手段有哪些,这些融资方式适合在什么情况下运用,以及如何运用等等,诸如此类的相关知识可能还比较匮乏。

本书在对国内外公共融资理论和实践进行归纳总结的基础上,结合国内

# 前言 Foreword

的实际情况，介绍了公共融资中常用的一些融资模式和融资工具，包括银行贷款、银团贷款、地方政府债券、国际援助、产业投资基金、资产证券化和信托计划等，基本涵盖了地方政府在实务操作中可能涉及的各种融资工具。此外，本书还简单总结了地方投融资平台和地方金融环境的建设，作为上述融资手段的应用主体和应用基础。

在本书的写作过程中，笔者力求以通俗简明的语言，把相关的概念和模式讲清楚，并重点介绍相关融资方式的操作程序和应用实务，在各章节中还附加了一些经典案例，以便于读者更好的理解。

如果通过本书能为相关经济建设部门的地方领导提供一些有益的借鉴，进而为地方政府解决“融资难”问题作出一些贡献，笔者将不胜欣慰。当然此书也适合地方公共建设的其他各界人士参考。

由于本书涉及知识面之广，而笔者自身相关知识又颇为粗浅，因此难免有疏漏和错误之处，恳请读者批评指正。尤其金融行业的发展日新月异，各种法律法规不断更新，相关金融创新也一刻未停，书中的一些观点不一定能代表当前的最新发展，部分观点甚至可能在读者看到时，已然不具备适用性。希望读者能在掌握相关思想方法的基础上，以不断更新的知识和咨询，在实践过程中甄别运用。

中央财经大学的姚惠宇同学参与了本书第一至十章的编写。在此表示衷心感谢。

作者

2010年4月于北京

# Contents

# 目 录

## 第一章 公共金融的范畴

---

- |              |     |
|--------------|-----|
| 1. 地方政府的经济职能 | 001 |
| 2. 地方政府的投资管理 | 003 |
| 3. 地方政府的融资管理 | 006 |
| 4. 地方金融环境建设  | 009 |

## 第二章 发达国家公共项目投融资概况

---

- |                  |     |
|------------------|-----|
| 1. 美国公共项目投融资概况   | 012 |
| 2. 法国公共项目投融资概况   | 015 |
| 3. 德国公共项目投融资概况   | 018 |
| 4. 发达国家公共项目融资的借鉴 | 020 |

## 第三章 银行贷款

---

- |             |     |
|-------------|-----|
| 1. 国内商业银行贷款 | 025 |
| 2. 政策性银行贷款  | 028 |
| 3. 国际银行贷款   | 035 |

## 第四章 银团贷款

---

- |                    |     |
|--------------------|-----|
| 1. 银团贷款的结构         | 042 |
| 2. 银团贷款的类型         | 044 |
| 3. 银团贷款的利率、期限和偿还模式 | 046 |
| 4. 组建国内银团的条件       | 047 |
| 5. 国际银团贷款          | 053 |

## 第五章 国际援助

- |             |     |
|-------------|-----|
| 1. 世界银行贷款   | 060 |
| 2. 国际金融公司贷款 | 066 |
| 3. 亚洲开发银行贷款 | 069 |
| 4. 外国政府贷款   | 071 |

## 第六章 地方政府债券

- |                    |     |
|--------------------|-----|
| 1. 地方政府债券的概念       | 078 |
| 2. 我国地方政府债券的发展历程   | 081 |
| 3. 我国 2009 年地方政府债券 | 083 |

## 第七章 项目融资

- |                      |     |
|----------------------|-----|
| 1. BOT 融资模式          | 092 |
| 2. PPP 融资模式          | 102 |
| 3. TOT 融资模式          | 107 |
| 4. BOT、PPP 和 TOT 的比较 | 112 |

## 第八章 资产证券化

- |             |     |
|-------------|-----|
| 1. 资产证券化的概念 | 115 |
| 2. 资产证券化的发展 | 116 |
| 3. 资产证券化的程序 | 121 |
| 4. 资产证券化的结构 | 127 |

# Contents

# 目 录

## 第九章 信托融资

- |            |     |
|------------|-----|
| 1. 信托融资的概念 | 134 |
| 2. 信托融资的模式 | 136 |
| 3. 信托融资的程序 | 144 |

## 第十章 产业投资基金

- |                |     |
|----------------|-----|
| 1. 产业投资基金的概念   | 149 |
| 2. 产业投资基金的组织形式 | 152 |
| 3. 产业投资基金的募集机制 | 156 |
| 4. 产业投资基金的投资管理 | 157 |
| 5. 产业投资基金的退出机制 | 158 |

## 第十一章 地方投融资平台建设

- |               |     |
|---------------|-----|
| 1. 地方投融资平台的概念 | 174 |
| 2. 地方投融资平台的设立 | 175 |
| 3. 地方投融资平台的运作 | 177 |

## 索 引

### 图索引

- |             |     |
|-------------|-----|
| 图 1 直接型银团贷款 | 045 |
| 图 2 间接型银团贷款 | 046 |
| 图 3 预备阶段流程图 | 049 |
| 图 4 银团组建流程图 | 051 |

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| 图 5 我国利用世界银行贷款程序图              | 063 |
| 图 6 地方政府债券招投标流程                | 084 |
| 图 7 BOT 项目融资模式结构图              | 095 |
| 图 8 TOT 融资模式项目结构               | 108 |
| 图 9 TOT 项目运作程序 (粗箭头表示<br>资金流向) | 112 |
| 图 10 南京城建污水处理资产证券化计<br>划交易结构   | 131 |
| 图 11 信托的运行                     | 134 |
| 图 12 信托融资基本原理                  | 135 |
| 图 13 信托计划交易结构                  | 138 |
| 图 14 股权投资信托运作模式                | 140 |
| 图 15 信托计划交易结构                  | 141 |
| 图 16 收费受益权信托运作模式               | 143 |
| 图 17 信托融资交易结构                  | 144 |
| 图 18 产业投资基金典型运作模式              | 157 |
| 图 19 投融资公司运作模型                 | 177 |

## 表索引

|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| 表 1 国家和地方在公共产品和服务中的<br>支出比例      | 005 |
| 表 2 2000 年美国发行主体构成及比例            | 080 |
| 表 3 国债专项资金                       | 082 |
| 表 4 2009-2011 年记账式国债承销团<br>甲类成员表 | 085 |
| 表 5 资产证券化的发展阶段                   | 117 |

# Contents

# 目 录

|                                        |     |
|----------------------------------------|-----|
| 表 6 我国资产证券化时间的重要事件                     | 118 |
| 表 7 穆迪与标准普尔对债券评级标准表                    | 126 |
| 表 8 2003-2005 年南京市财政用于污水处理项目建设和维护的拨付资金 | 130 |
| 表 9 专项计划资金规模                           | 132 |
| 表 10 重庆市历年基础设施建设总投资额                   | 179 |
| 表 11 我国各省市上市公司数量                       | 190 |

## 专栏索引

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 专栏 1 投资的四要素                | 006 |
| 专栏 2 融资模式和融资结构             | 007 |
| 专栏 3 地方配套资金缺口怎样补           | 010 |
| 专栏 4 美国市政债券                | 079 |
| 专栏 5 2009 年部分省市发行地方政府债券的情况 | 090 |
| 专栏 6 我国资产证券化的立法进程          | 120 |
| 专栏 7 信用等级对照表               | 126 |
| 专栏 8 信保合作                  | 136 |
| 专栏 9 金融业发展和改革“十一五”规划       | 191 |

## 案例索引

|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| 案例 1 柏林市的市政设施建设                    | 020 |
| 案例 2 谁来做奥运代理银行?                    | 039 |
| 案例 3 银团贷款在南水北调工程中的应用               | 057 |
| 案例 4 重庆利用世界银行贷款建 2000 基层<br>医疗卫生机构 | 065 |

# 目录

# Contents

|       |                    |     |
|-------|--------------------|-----|
| 案例 5  | 国际金融公司在中国          | 067 |
| 案例 6  | PPP 在北京地铁四号线上的应用   | 103 |
| 案例 7  | 南京城建污水处理资产证券化项目    | 129 |
| 案例 8  | “青红公路”贷款信托计划       | 137 |
| 案例 9  | “京沪高速天津段”股权投资信托计划  | 140 |
| 案例 10 | “四川黄龙电力”电费受益权融资    | 143 |
| 案例 11 | 佛山市政府 50 亿城建资金信托项目 | 147 |
| 案例 12 | 渤海产业基金             | 170 |
| 案例 13 | 重庆市建设地方投融资平台的经验    | 178 |

## 实务索引

|      |                        |     |
|------|------------------------|-----|
| 实务 1 | 国家开发银行贷款程序             | 033 |
| 实务 2 | 申请国际银行贷款的程序            | 037 |
| 实务 3 | 银团贷款的操作程序              | 048 |
| 实务 4 | 日本海外经济协力基金会的贷款<br>执行程序 | 076 |

## 法规索引

|      |                                           |     |
|------|-------------------------------------------|-----|
| 法规 1 | 2009 年 3 月 19 日财政部印发《2009<br>年地方债券预算管理办法》 | 087 |
| 法规 2 | 《产业投资基金管理暂行办法》                            | 159 |

## 附 录

|          |     |
|----------|-----|
| 地方金融环境建设 | 185 |
| 参考文献     | 200 |

# 第一章 公共金融的范畴

## 1. 地方政府的经济职能

政府职能，亦称行政职能，是国家行政机关依法对国家和社会公共事务进行管理时应承担的职责和所具有的功能。政府职能反映着公共行政的基本内容和活动方向，是公共行政的本质表现。政府职能包括政治职能、社会职能和经济职能。其中，经济职能是指政府为经济的发展，对社会经济生活进行管理的职能。随着我国计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变，我国地方政府的主要经济职能也在日益变化和完善。

### (1) 市场建设与监管职能

地方政府是市场秩序的监管者和维护者。地方政府应努力维护公平竞争的市场秩序，及时有效地制止不正当竞争行为，为市场发育创造良好的环境和条件，以加快市场化进程。由于我国的市场发育受到社会历史条件特别是传统计划经济体制的严重制约，在市场化进程中，要拆除市场发展所面临的各种障碍，建立起能够促进市场发展的机构和经济条件，地方政府必须发挥重要的管理推动作用。

### (2) 产业调控职能

在我国目前的经济发展中，加快经济发展方式转变和经济结构调整已成为经济发展的主线。解决目前不合理状况的新思路，主要是在市场经济体制创新过程中，建立一个能够兼顾各种经济利益主体关系的产业协调模式。产业协调模式是政府为了实现产业发展或产业结构调整目标，通过各种直接或间接的约束或引导方式，对经济主体行为进行制度规范和政策调节，并且由此形成的制度安排。这就需要地方政府在规划调控产业结构，培育发展优势产业，积极引导具有“科技含量高、经济效益高、资源消耗低、环境污染低”的“两高两低”产业中起到主导作用。

### (3) 区域经济规划职能

区域规划是为实现特定地区范围的开发和建设目标而进行的总体部署，包括区际规划和区内规划。区际规划主要解决区域之间的发展不平衡或区际分工协作问题，区内规划是对一定区域内的社会经济发展和建设布局进行全面规划。

地方政府区域经济规划的政策目标包括：在全面分析评价区域资源与建设条件基础上，扬长避短，发挥地区优势，明确经济发展方向和地域开发方向；改善工业布局，包括对老基地的调整和改造，对新建骨干企业的选址定点，新老企业在一定地域范围的协调组合，正确处理工业布点的集中与分散的矛盾；合理安排农林牧副渔的用地结构和商品性农业生产基地的建设布局，妥善解决工农业和各项建设间的用地矛盾；对区域内城镇人口的增长趋势进行预测，并在区域分析的基础上确定各主要城镇的性质、规模和布局，组织城乡居民点体系中各类城镇间和城乡间的合理分工与联系；使交通运输、能源、给排水、通信、生活服务等各项基础设施的布局同工农业生产和城镇居民点的布局相互协调配合；搞好环境整治，防止重要水源地、城镇、风景游览区污染，对自然生态区和文物古迹严加保护，逐步恢复被破坏的生态平衡，使其向良性发展，改善和美化环境。

### (4) 公共产品供给职能

所谓公共产品，是指那些能够同时供多人共享的产品和劳务，并且供给它的成本与享用它的效果并不随享用它的人数规模的变化而变化，如公共设施、环境保护、文化科学教育等。正是由于公共产品具有非排他性和非竞争性特征，一个人对公共产品的消费并不会导致别人对该产品消费的减少，于是只要有公共产品存在，大家就都可以消费，由此必然导致“搭便车”现象，其结果便很可能是大家都不提供公共产品；而缺乏必要的公共产品，便会大大降低资源配置的效率。因此，地方政府应当以社会管理者的身份组织和实现公共产品的供给，注重公共产品投资，并对公共产品的使用进行监管。比如，基础设施建设项目一般具有一次性投资规模大、建设周期长、直接经济效益较低等特征，同时，这类投资往往有很强的外部效应，私人企业

一般都不愿投资，这就需要由地方政府组织与实现这类公共产品的供给。

#### (5) 公共福利供给职能

公共福利是社会福利的重要项目，它是为满足全体社会成员的物质及精神生活基本需要而兴办的公益性设施和提供的相关服务。公共福利的内容十分广泛，涉及人民生活的诸多方面，教育福利、卫生福利、文化康乐福利以及住房福利等都属于公共福利。为居民提供合理的公共福利项目，是衡量地方政府执政成果的重要组成部分。

改革开放 30 年来，我国地方政府经济职能经历了一个复杂的演变过程。在计划经济时期，地方政府与中央政府经济职能高度一致，地方政府作为中央政府的代理人，全面参与宏观和微观经济事务。而在转型期，地方政府经济职能发生了巨大的变化。地方政府在积极推动区域经济快速发展和市场化改革的同时，进行了财税体制、金融体制和计划体制等一系列改革，地方政府经济职能逐步由经济建设为主、培育市场和作为市场的投资主体向提供公共产品为主、规范市场并为市场经济发展创造良好的环境转型。

## 2. 地方政府的投资管理

由于公共设施和公共产品的社会公共属性，这就决定了其投资管理的主体必须是社会公共组织或公共部门。针对各种公共设施的投资管理就是对公共产品和准公共产品实施的管理，目的是要为社会公众及时有效的提供充足优质的公共产品和准公共产品。

市场经济的发展要求地方政府具有现代的投资职能。在成熟的市场经济条件下，政府和企业投资领域担负的职能是完全不同的。

对于各类公共设施的投资管理就是要保证和发展公众利益，其管理绩效应采用服务数量、质量、满足社会需求的程度等指标进行多维评价和测量，而不能简单地用利润和效率作标准来评价和测度。虽然这并不排斥政府在追求综合效益的前提下争取项目本身更好的投资效益，也不排斥政府授权的管理组织对国有资产进行保值增值的经营活动。但是不以盈利作为出发点和最

终目标，是政府投资和企业投资最本质的区别。

具体来说，市场经济条件下地方政府在投资领域的主要职能包括：

(1) 优化辖区资源配置，提供地方公共产品，弥补私人产品的不足。政府的天然投资领域主要包括三大类，即具有非竞争性和非排他性的地方公共产品；市场属性很弱的公共服务系统；具有自然垄断性的社会基础设施。此外，还包括一些社会效益好而经济效益差的外部经济项目，也需要政府投资弥补私人投资不足的空缺。

(2) 促进辖区结构调整，从而确保资源配置效率，实现产业结构优化、地区结构均衡以及城乡结构合理的发展目标。在一些政府主导型的市场经济国家，地方政府在地区结构调整方面发挥着很大的作用。尤其在二元经济明显、地区差距日益扩大的情况下，加大地方政府对产业结构、地区结构以及城乡结构的调整力度意义重大。

004

地方政府主要通过减免地方税、实施财政贴息和财政担保或提供低息贷款以及进行转移支付等手段，吸引高新技术进入本地区，鼓励扶持发展高效优质产业。加大对辖区内落后地区和农村地区的投资力度，缓解地区经济发展不平衡和尽快使农村实现城镇化。同时行使投资项目的管理权，通过对项目间接效益和社会效益的综合评价，否决一些落后技术项目、对本地区环境保护及资源有效利用有不利影响的项目以及经济效益小于地区需支付的间接成本的项目。这也是我国进入 21 世纪，实施结构调整、发挥地方政府投资职能的重要内容。

(3) 提高辖区社会福利水平。有些公益性项目，市场不仅不能提供，而且依靠它市场才能有效运转。如文化、体育、教育、环保等事业的投资以及用于满足社会公平、改善人们的生活环境、提高人们的生活质量的投资项目。具体包括提供初等义务教育，提倡全民健身并相应提供部分服务设施或场所，建设水电气热等公用设施以及城市给排水系统，建设城市广场和公共绿地等公益项目，建造并维护剧院、博物馆、公园等文化娱乐场所，投资住宅建设以及进行工业污染的防治和生活垃圾的收集与处理等。上述公益性项目的投资供给水平直接影响辖区内居民的社会福利水平。

政府投资项目，可以按照有无收费机制和资金流入分为两类，即经营性

与非经营性项目。非经营性项目是指无收费机制、无资金流入的项目，其目的是为了获取社会效益和环境效益，这是市场失效而政府有效的部分，市场调节难以对此起作用，这类投资职能只能由代表公共利益的政府财政来承担。第二类为经营性项目，此类项目有收费机制和资金流入，但根据能否盈利又可以分为两小类，即纯经营性项目和准经营性项目。其中，纯经营性项目，即营利性项目，可通过市场进行有效配置，其动机与目的是利润的最大化，其投资形成是价值增值过程，可通过全社会投资加以实现；准经营性项目有收费机制和资金流入，具有潜在的利润，但因其政策及收费价格没有到位等客观因素，无法收回成本，附带部分公益性，是市场失效或低效的部分。准经营性项目由于其经济效益不够明显，市场运行的结果将不可避免地形成亏损，需要通过政府适当贴息或政策优惠维持运营，待其价格逐步到位及条件成熟时，即可发展成纯经营性项目。

在各类政府投资领域中，中央政府与地方政府的关系是一种股份合作关系和委托代理关系。地方向中央交税和中央向地方转移支付都相当于投资，是为了共同发展公共产品生产。投资双方互相监督和制约，以避免投资决策失误和实现利益共享。从日本的情况来看，20世纪90年代初，在公共投资中中央政府投资约占20%，国有企业投资约占14%，地方政府的投资则高达60%以上。国家和地方在公共产品和服务中的最终支出比例大体如表1所示：

表1 国家和地方在公共产品和服务中的支出比例

| 项 目      | 中央政府投资比例 (%) | 地方政府投资比例 (%) |
|----------|--------------|--------------|
| 教 育 费    | 12           | 88           |
| 国土保护及开发费 | 23           | 77           |
| 社会保障费    | 42           | 58           |
| 农产品价格补贴  | 42           | 58           |
| 行政事业费    | 21           | 79           |
| 公 债 支 出  | 64           | 36           |
| 国 防 费    | 100          | 0            |