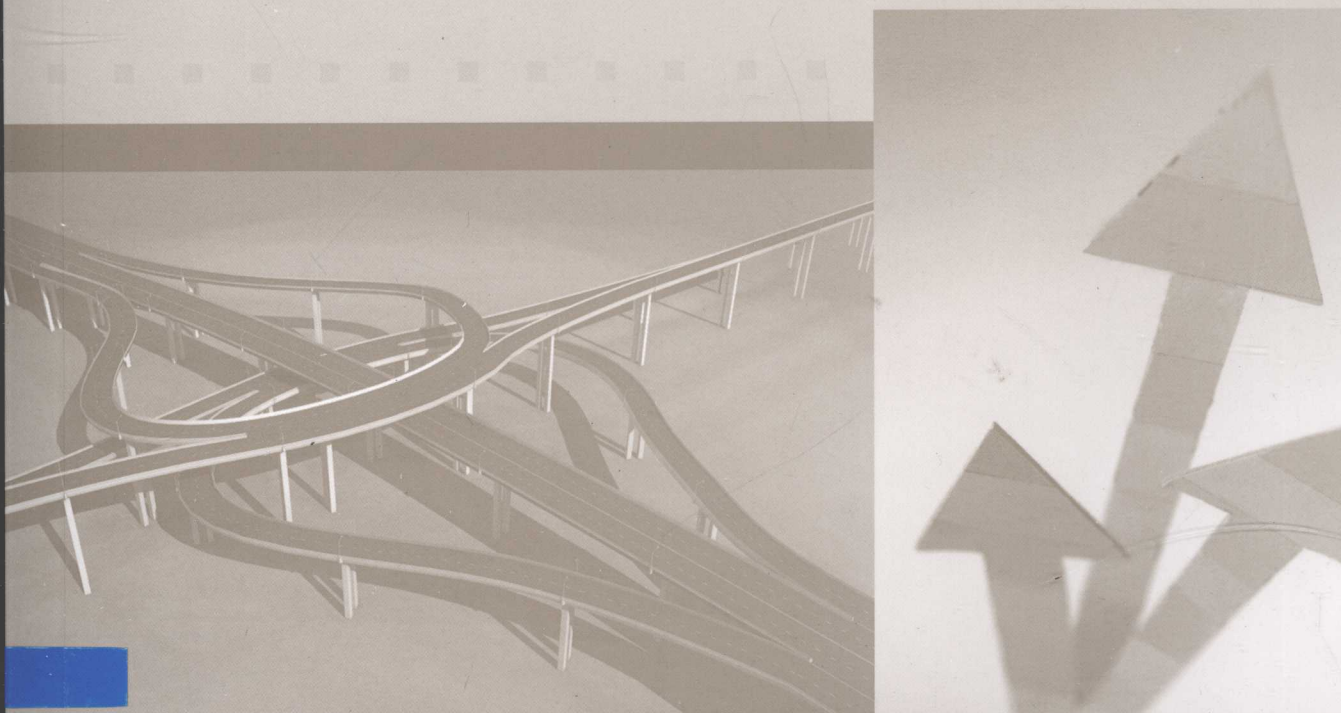


城市基础设施建设 投融资管理及其绩效评价

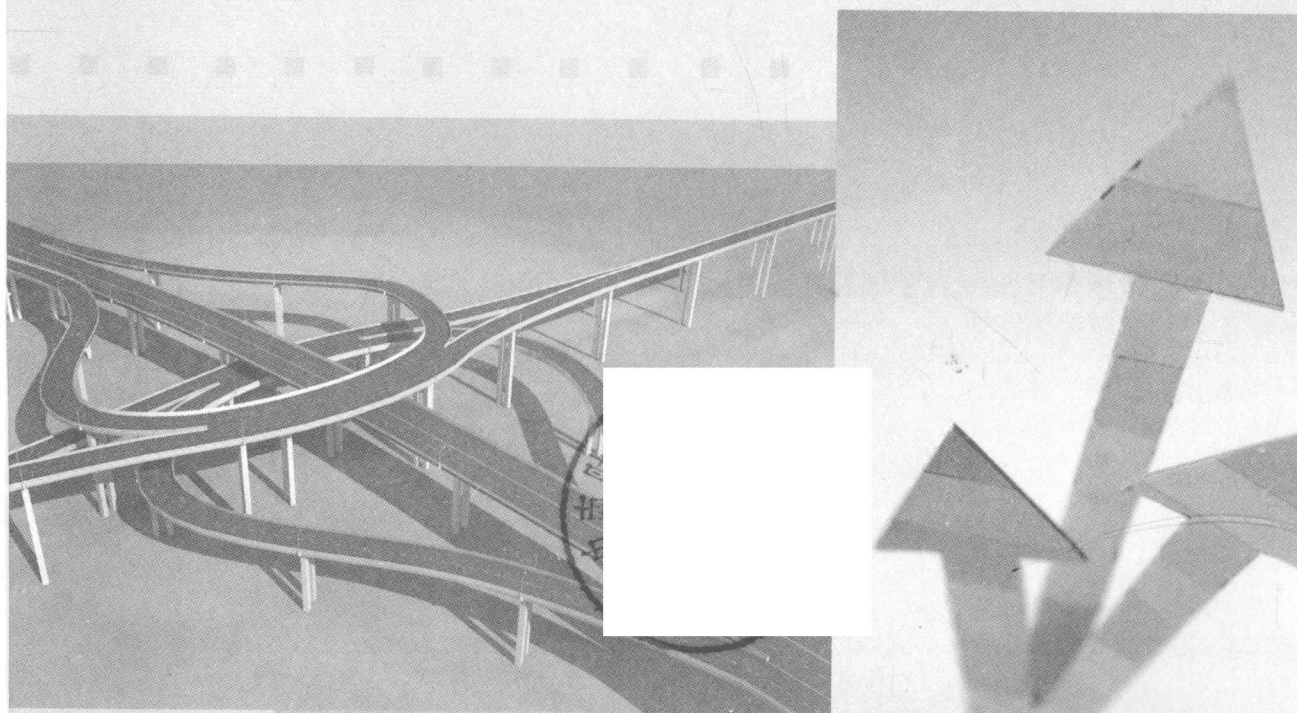
潘胜强 编著



湖南师范大学出版社

城市基础设施建设 投融资管理及其绩效评价

潘胜强 编著



湖南师范大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市基础设施建设投融资管理及其绩效评价 / 潘胜强编著. —长沙: 湖南师范大学出版社, 2009. 5

ISBN 978 - 7 - 5648 - 0053 - 6

I. 城… II. 潘… 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. F229.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 079429 号

城市基础设施建设投融资管理及其绩效评价

◇编 著: 潘胜强

◇责任编辑: 柳 丰

◇责任校对: 胡亚兰

◇出版发行: 湖南师范大学出版社

地址/长沙市岳麓山 邮编/410081

电话/0731. 88853867 88872751 传真/0731. 88872636

网址/http: //press. hunnu. edu. cn

◇经销: 湖南省新华书店

◇印刷: 长沙化勘印刷有限公司

◇开本: 787 × 1092 1/16

◇印张: 11.5

◇字数: 188 千字

◇版次: 2009 年 7 月第 1 版 2009 年 7 月第 1 次印刷

◇书号: ISBN 978 - 7 - 5648 - 0053 - 6

◇定价: 26.00 元

目 录

绪论	(1)
第一章 主要概念和理论基础	(26)
1.1 城市基础设施概念	(26)
1.1.1 城市基础设施的内涵	(26)
1.1.2 城市基础设施的性质与特征	(28)
1.2 城市基础设施建设投融资管理界定	(31)
1.2.1 城市基础设施建设投融资概念和特征	(31)
1.2.2 城市基础设施建设资本市场融资理论	(35)
1.2.3 城市基础设施建设投融资管理内涵	(36)
1.3 城市基础设施建设投融资管理绩效评价本质与功能	(37)
1.3.1 投融资管理绩效评价本质	(37)
1.3.2 投融资管理绩效评价主体与特征	(37)
1.3.3 投融资管理绩效评价功能	(38)
1.4 城市基础设施建设投融资管理及其绩效评价的理论基础	(38)
1.4.1 公共物品理论	(38)
1.4.2 利益相关者理论	(40)
1.5 本章小结	(41)
第二章 城市基础设施建设投融资模式	(42)
2.1 项目区分理论与投融资主体界定	(42)
2.1.1 项目区分理论	(42)
2.1.2 城市基础设施项目分类与投资主体界定	(43)
2.2 城市基础设施建设吸纳社会投资模式	(45)
2.2.1 我国吸纳社会投资建设城市基础设施现状分析	(46)
2.2.2 吸纳社会投资的主要方式及其适用范围	(49)
2.3 城市基础设施建设融资模式	(53)

2.3.1	项目融资	(53)
2.3.2	资本市场融资	(56)
2.3.3	BOT 和 ABS 融资模式比较研究	(63)
2.4	城市经营	(64)
2.4.1	城市经营内涵	(65)
2.4.2	城市经营模式比较	(67)
2.5	城市基础设施项目适用的投融资模式	(69)
2.5.1	城市供水	(70)
2.5.2	城市排水	(70)
2.5.3	城市燃气	(71)
2.5.4	城市供热	(71)
2.5.5	城市交通	(72)
2.5.6	城市道路	(73)
2.5.7	城市园林绿化	(73)
2.5.8	城市环境卫生	(74)
2.5.9	城市电力	(74)
2.5.10	城市电信	(74)
2.6	本章小结	(75)
第三章	城市基础设施建设融资模式创新	(76)
3.1	微利和公益性城市基础设施项目传统融资模式	(76)
3.1.1	某市城市轨道交通工程融资方案分析	(77)
3.1.2	长沙航电枢纽工程经济和社会效益分析	(80)
3.1.3	传统融资模式存在的问题	(81)
3.2	创新条件——设立城市基础设施建设基金	(84)
3.2.1	城市基础设施建设基金的作用机制	(84)
3.2.2	城市基础设施建设基金的资金来源	(84)
3.2.3	城市基础设施建设基金的管理框架	(85)
3.2.4	城市基础设施建设基金操作案例	(85)
3.3	基于城市基础设施建设基金的融资模式创新	(86)
3.3.1	建设基金与 BOT 项目融资方式相结合	(86)
3.3.2	建设基金与 TOT 项目融资方式相结合	(87)
3.3.3	建设基金与 ABS 融资方式相结合	(88)
3.3.4	建设基金直接投资建设城市基础设施项目	(88)
3.4	本章小结	(89)

第四章 城市基础设施项目管理	(90)
4.1 城市基础设施项目管理的经验与模式	(90)
4.1.1 项目法人、项目法人制概念	(90)
4.1.2 国外模式	(91)
4.1.3 国内项目管理	(92)
4.2 城市基础设施项目投资管理过程	(93)
4.2.1 项目投资周期	(93)
4.2.2 项目投资周期的具体内容	(94)
4.2.3 城市基础设施项目的前评估与后评价	(96)
4.3 城市基础设施项目管理实践	(96)
4.3.1 长沙市城市轨道交通项目前期工作管理实践	(96)
4.3.2 长沙湘江航电枢纽工程项目前期工作管理实践	(107)
第五章 城市基础设施发展水平评价	(109)
5.1 城市基础设施发展水平评价指标体系	(109)
5.1.1 评价指标选取原则	(109)
5.1.2 评价指标的选取及评分标准	(110)
5.1.3 评价指标体系	(119)
5.2 城市基础设施发展水平评价一般模型	(120)
5.2.1 权重选择	(120)
5.2.2 权重计算	(121)
5.3 城市基础设施发展水平动态评价模型	(124)
5.3.1 城市基础设施发展水平横向动态评价模型	(124)
5.3.2 城市基础设施发展水平纵向动态评价模型	(127)
5.4 实证研究	(130)
5.4.1 评价样本选择	(130)
5.4.2 城市基础设施发展水平评价一般模型实证研究	(130)
5.4.3 城市基础设施发展水平横向动态评价模型实证研究	(130)
5.4.4 城市基础设施发展水平纵向动态评价模型实证研究	(131)
5.5 本章小结	(133)
第六章 城市基础设施建设投融资管理绩效评价	(134)
6.1 城市基础设施建设投融资管理绩效评价一般模型	(134)
6.2 城市基础设施建设投融资管理绩效纵向动态评价模型	(135)

6.3	城市基础设施建设投融资管理绩效评价实证研究	(135)
6.4	本章小结	(136)
第七章	城市基础设施建设投融资决策优化概念模型	(137)
7.1	一般假定	(137)
7.2	基于绩效评价的投融资决策优化概念模型	(140)
7.3	模型应用研究	(144)
7.3.1	模型应用说明	(144)
7.3.2	模型简单应用	(146)
7.4	本章小结	(146)
结论		(147)
附表1	中部六省省会城市 2003 年基础设施发展水平评价 (一般模型)	(149)
附表2	长沙市 2005 年城市基础设施发展水平评价 (一般模型)	(151)
附表3	中部六省省会城市 2003 年城市基础设施发展水平评价 (横向模型)	(153)
附表4	中部六省省会城市 1998—2003 年城市基础设施发展水平评价 (纵向模型)	(159)
参考文献		(165)
后记		(175)

绪 论

一、选题背景和意义

城市基础设施是加速城市化和实现城市现代化的物质基础，是城市建设和发展的重要内容，是城市发展水平、居民生活质量、城市投资环境和城市竞争力的重要体现和根本保证，所以城市基础设施的建设在国民经济和社会发展中具有重要的地位和作用。城市基础设施建设是城市政府的重要职责，特别是在我国目前所处的城市化飞速发展时期，它显得尤为重要。

(一) 选题背景

1. 我国城市基础设施建设与投融资现状

改革开放以来，我国城市建设发展迅速。城市数从 1978 年的 193 个发展到 2005 年的 661 个；城市化水平从 1978 年的 17.9%（当年城市人口 1.72 亿人），提高到 2005 年的 43%（当年城市人口 5.6 亿人）。据统计，2005 年城市经济对我国 GDP 的贡献率已超过 70%，城市已成为我国国民经济发展的主要载体，城市经济已成为国民经济的核心。在城市经济高速发展的同时，城市基础设施建设规模也不断扩大，现代化水平逐步提高，城市功能极大地增强，城市环境也有了很大的改善。具体地，可从城市基础设施建设的固定资产投资规模、投融资结构，以及其存量设施规模、增量设施增长幅度等方面考察近年来我国城市基础设施建设的发展状况。

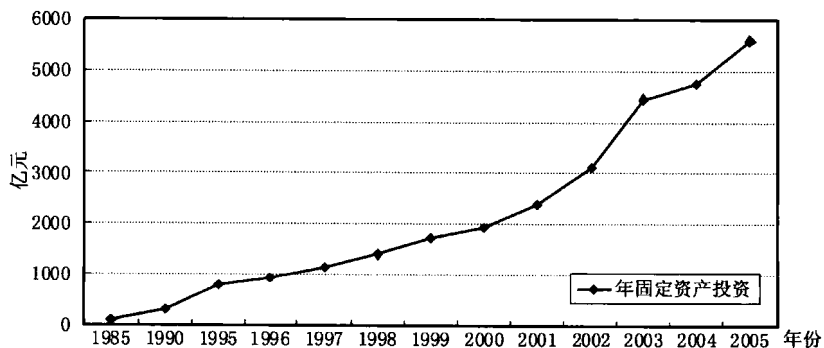


图 1 城市基础设施固定资产投资

资料来源：根据历年《中国城市统计年鉴》和《中国城市建设统计公报》整理。

(1) 总量快速增长

近年来,我国城市基础设施呈现出快速发展的态势,主要设施的总量水平大幅提升。据中国城市建设统计公报,2004年城市基础设施建设的固定资产投资规模4754亿元;2005年城市基础设施建设的固定资产投资规模5602亿元,比上年增长17.64%,增速比2004年快10.92个百分点,分别为1985年和1990年的80倍和46.5倍,且该项投资占同期社会固定资产投资的6.31%。城市供水、供气、供热能力,以及道路面积、交通与环卫设施的数量等均有较大幅度的增长。我国城市基础设施固定资产总投资以及相关设施的存量规模见图1、表1:

表1 城市基础设施的存量规模

项目		单位	年份				
			1985	1990	1995	2000	2005
供水 供气	自来水供应量	亿立方米	128.0	328.3	496.6	469.0	501.0
	煤气供应量	亿立方米	24.9	174.7	126.7	152.4	255.8
	天然气供应量	亿立方米	16.2	64.2	67.3	82.1	201.5
	液化石油气供应量	万吨	-	203.0	488.7	1053.7	1222.0
市政 工程	铺装道路长度	万公里	3.8	9.5	13.1	15.9	24.7
	铺装道路面积	亿平方米	3.6	8.9	13.6	19.0	39.2
	下水道长度	万公里	3.1	5.8	11.0	14.2	24.1
	污水处理量	亿立方米	-	-	-	114.0	187.1
公共 交通	公共汽车数量	万辆	4.5	6.2	13.7	22.6	30.96
	出租车数量	万辆	-	11.1	50.4	82.6	93.7
环境 卫生	清运垃圾	万吨	4477	6767	10748	11819	15577
	清运粪便	万吨	1731	2385	3071	2829	3805
园林 绿化	绿化覆盖面积	万公顷	-	24.6	46.1	63.2	106.0
	公共绿地面积	万公顷	-	5.8	9.4	14.3	28.4

资料来源:根据历年《中国城市统计年鉴》、《中国城市建设统计公报》、《中国统计年鉴》整理。

(2) 发展速度加快

近年来,城市基础设施的固定资产投资增速加快。据统计,1996年至2005年间,年均投资规模达到2725亿元,年均增幅达到22%。主要设施增量规模及增长情况见表2。

表2 城市基础设施建设投资及新增供应能力变化情况

项目	单位	年份				
		1979—1985	1986—1990	1991—1995	1996—2000	2001—2005
固定资产投资	亿元	207	511	2450	6960	20289
年均投资	亿元	34.5	102.2	490	1392	4057.8
新增日供水能力	万立方米	1490	1677	2974	3069	958.9
年均增加	万立方米	248.3	335.4	594.8	613.8	191.78
新增日供煤气能力	万立方米	272	540	1038	1143	3254.8
年均增加	万立方米	45.3	1.8	207.6	228.6	651
新增日污水处理能力	万立方米	82	155	690	962	1838.4
年均增加	万立方米	13.7	31	138	192.4	367.7
新增城市道路	公里	4780	9176	18375	28550	71000
年均增加	公里	796.6	1835.2	3675	5710	14200

资料来源:根据历年《中国城市统计年鉴》、《中国城市建设统计公报》整理。

(3) 政府投资占主导地位,投资主体多元化格局正在形成

统计数据显示,在城市基础设施总投资中,政府资金仍占据主导地位。近年来,虽然政府资金在城市基础设施总投资中的比重有小幅下降,但仍一直维持在50%以上。与此同时,社会资金参与城市基础设施投资的进程则逐年加快,其在城市基础设施总投资中的比重由1996年的38.5%上升到2000年的47.3%,见表3。从融资结构来看,2002年全国城市建设资金3150亿元,其中中央和地方财政资金占30%,有政府背景的国内银行贷款占30%,各项政策性收费(包括土地出让收入)占20%,外商和民间直接投资,包括发行债券和股票融资约占20%,投资主体多元化格局正在形成,但依靠政府信用或行政力量获得的资金仍为城市基础设施投资的主体来源。

表3 城市基础设施总投资中政府资金和社会资金的比重

年份	城市基础设施 总投资 (亿元)	政府资金 (亿元)	政府资金 比重 (%)	社会资金 (亿元)	社会资金 比重 (%)
1996	847.6	520.9	61.5	326.6	38.5
1997	1110.3	650.7	58.6	459.6	41.4
1998	1433.3	787.0	54.9	646.3	45.1
1999	1627.1	886.8	54.5	740.3	45.5
2000	1893.6	997.9	52.7	895.7	47.3

资料来源：根据历年《中国城市统计年鉴》和历年《中国固定资产投资年鉴》整理。

2. 我国城市基础设施建设的未来需求巨大

随着城市化、工业化、市场化的推进，各种要素向城市聚集，对城市基础设施的需求日益增长。下面将对我国城市基础设施未来需求进行分析与阐述：

首先，我国处于工业化的中期阶段，第二、三产业的快速发展，特别是我国加入 WTO 后，经济外向度日益提升。2004 年我国经济外向度接近 70%，广东和上海为我国经济外向度最高的地区，2003 年外贸依存度分别达到了 173% 和 149%，对城市基础设施的需求提出了更高的要求。随着经济的发展，人均国内生产总值在 2005 年达到 1724.4 美元（13985 元人民币），人民过上了总体小康的生活，对生活环境的改善、对城市基础设施的要求更加迫切。

其次，我国当前正处于城市化高速发展阶段。城市化率已由 1978 年的 17.9% 猛增到了 2005 年的 43%，净增了 25.1 个百分点。根据“十一五”规划，预测“十一五”末城市化率将达到 47%。据国务院发展研究中心（2004）预测，到 2020 年中国城市化水平将达到 60% 左右，城市化率每年将提高 1.2 个百分点，在未来的十多年中，至少有 2 亿多农业人口进入城市（镇）[平均每年至少有 1400 万农业人口转移进入城市（镇）]。这意味着每年仅维持我国当前城市基础设施的人均占有水平，就应使各项城市基础设施数量的年均增长率达到 1.9% ~ 2.5%。根据国际城市化一般规律，人口的城市化水平与其工业化水平应相互适应。2005 年全国人口中城镇非农业人口占 43%，第二产业占全国经济总量的 47.3%，而我国处于工业化的中期阶段，因此大体上可以说我国城市化水平滞后经济发展水平 4 ~ 5 个百分点。

因此，无论是从我国经济发展所处的阶段，还是从城市化的现实需求来看，未来相当长的一段时期内，我国城市基础设施建设的任务都非常艰巨，不仅城市基础设施总量要增长，而且城市基础设施的总体水平要提高。相应

地城市基础设施建设投资规模要与之相适应,其投融资任务较重,对城市政府来说,城市基础设施建设投融资管理,以及如何提高管理绩效是一个非常现实而又亟待解决的问题。

3. 城市基础设施建设中存在的现实问题

长期以来,我国对城市基础设施这一城市社会经济运行基础和城市现代化发展龙头的重要地位认识不够,致使其建设严重落后于城市发展的需要,成为制约城市发展的瓶颈。纵观我国基础设施建设和经营的历史与现状,在计划经济时代的工作思路是争取国家立项,挤进国家计划笼子,地方特别是城市政府基本上没有多少自主权,根据下达的投资计划着手建设,这一时期历史欠账较多。从总体上来看,国家对城市工作给予了足够重视,1962年9月召开了第一次全国城市工作会议,印发了《中共中央国务院关于当前城市工作若干问题的指示》,1963年9月召开了第二次全国城市工作会议,1964年国家出台了“关于征收城市公用事业附加的几项规定”(财预字[1964]380号),但“文革”期间城市工作没有得到中央政府的足够重视,城市化进程迟缓。我国人口城市化水平在1978年只有17.9%,到1993年也才为28%。改革开放以来,城市基础设施建设和管理领域进行了大胆的改革和探索,在曲折中前进。1978年3月召开了第三次全国城市工作会议,出台了《关于加强城市工作的意见》,1980年10月召开了全国城市规划工作会议,恢复并加强了城市规划工作,1984年国务院发布《关于农民进入集镇落户的问题的通知》,规定进入集镇的农民在一定条件下可以办理手续转为自理口粮的非农业户口。1985年国家有关部门发出通知,允许务工、经商、从事服务业的农民自理口粮到集镇落户。1986年国务院放宽了建制镇的设置标准。1989年国家又强调要严格户籍管理制度,严格控制“农转非”过快增长。在1992年邓小平南方谈话精神的指引下,国家开始允许各地对前来投资办厂、从事经营服务人员有条件地办一些“当地有效城镇户口”即“蓝印户口”。1997年7月国务院批转公安部关于小城镇户籍制度改革试点方案,规定试点镇具备条件的农村人口可以办理手续转为城镇常住人口。2000年6月国家下发《关于促进小城镇健康发展的若干意见》,规定从2000年起凡在县级市的市区、建制镇有合法固定住所、稳定职业或生活来源的农民,均可根据本人意愿转为城镇户口,并在子女入学、参军、就业等方面享受与城镇居民同等待遇,不得实行歧视性政策。国家在“十一五”规划中进一步明确要分类引导人口的城镇化。对临时进城务工人员,继续实行亦工亦农、城乡双向流动的政策,在劳动报酬、法定假日和安全保护等方面,依法保障其合法权益;对在城市已有稳定职业和住所的进城务工人员,要创造条件使之逐步转为城市居民,依

法享有当地居民应有的权力,承担应尽的义务;对因城市建设引起承包地被征用、完全失去土地的农村人口,要转为城市居民,城市政府要负责提供就业援助、技能培训、失业保险和最低生活保障等。国家鼓励农村人口进入中小城市和小城镇定居,特大城市要从调整产业结构的源头入手,形成用经济办法等控制人口过快增长的机制。近些年来,户籍制度改革的呼声日益高涨,各地都在积极进行探索,“十一五”规划中突出改革城乡分割大的就业管理制度,深化户籍制度改革,逐步建立城乡统一的人口登记制度。随着城市数量的增加和规模的扩大,城市政府更加重视城市规划与城市基础设施建设计划的结合,使建设项目合理布局,城市基础设施建设与住宅建设逐步得到改善,特别是通过开征城市维护建设税和公用设施配套费,建立了城市建设资金的稳定渠道,土地使用权的有偿出让为城市基础设施建设提供了重要的资金来源,为城市的健康发展创造了条件。

城市经济是我国社会经济的中心,每年为国家创造和聚集了巨大的物质和精神财富。目前,我国工业产出的50%以上、国民生产总值的70%以上、国家财政税收的近80%、第三产业增加值的85%、高等教育和科研力量的90%以上集中在城市。城市基础设施是城市生存和发展的基础性条件,由城市基础设施提供的产品和服务,既是城市生活的前提,也是城市经济正常运行的基础。城市基础设施作为社会生产和再生产的必要条件,直接参与了城市中各行各业的物质生产和社会生活全过程。城市基础设施的规划、建设、管理、维护和经营,由于其公益性、社会性、超前性的特点,以及投资规模巨大、建设周期长、需要调动社会各方面资源,进行大量的协调和配合,所以城市基础设施规划、建设、管理、维护和运营全过程,应以政府为主导,通过制定合理的政策,设计合理的方案,来调动社会资源投入到城市基础设施项目,并对投资经营行为进行适当引导和规范。国家在“十一五”规划中明确要加强市政公用事业,指出优先发展公共交通、完善城市路网结构和公共交通场站,有条件的大城市 and 城市群地区要把轨道交通作为优先领域,超前规划、实时建设,积极发展出租车事业。加强城市供排水、中水管网改造和建设,增强安全供水能力,扩大再生水使用范围。合理规划建设和改造城市集中供热、燃气设施。要求坚持大中小城市和小城镇协调发展,提高城镇综合承载能力,按照循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局的原则,积极稳妥地推进城镇化,逐步改善城乡二元结构,促进城镇化健康发展。

尽管近年来,随着政府对城市建设的重视和积极财政政策的支持,城市基础设施总体水平持续提高,但是,仍然存在诸多问题。

(1) 总体水平低,严重滞后于城市经济社会发展

表 4 中外部分城市基础设施发展水平比较

城市名称	人均年生活 用水量 (吨)	人均年生活 用电量 (度)	人均道路 长度 (米)	人均公园面 积 (平方米)	电话普及 率 (%)
伦敦	350.5	885.0	2.2	67.4	80
莫斯科	302.1	1110.0	0.4	18.0	39
汉城	148.9	490.0	0.6	8.3	34
北京	91.5	255.3	0.39	6.1	51
上海	98.0	401.2	0.36	2.8	50
长沙	151.2	986.19	0.32	7.9	86.2

资料来源：根据建设部《中国城市基础设施投融资体制改革研究报告》、《中国城市统计年鉴 2000》及《长沙市统计年鉴 2005》整理。注：国外城市为 1990 年数据，北京、上海为 2000 年数据，长沙为 2005 年数据。

与城市规模的扩张速度相比，城市基础设施供给严重不足。目前，我国共有各类规模的城市 661 个，有近 400 座城市常年供水不足（其中有 110 个城市严重缺水），垃圾无害化处理率不到 20%，污水处理率不足 40%，城市排水管道普及率只有 60%，20% 的城市人均公共绿地面积不足 3 平方米，22% 的城市绿化覆盖率不足 10%。与世界发达国家相比，我国城市基础设施总体供给水平严重偏低，目前我国部分大中城市的基础设施水平尚不及国外城市 20 世纪 90 年代初期的水平，见表 4。城市基础设施供给的不足，大大弱化了城市功能的发挥，严重制约了城市化的推进、城市经济的发展、城市居民生活质量的提高。

（2）资金供给严重不足，欠账严重

资金供给严重不足是城市基础设施总体水平落后的直接原因。从投资比重等指标分析看，我国城市基础设施投资在 GDP 和全社会固定资产投资中的比重很低。为保持城市基础设施建设的适度规模，联合国开发计划署推荐发展中国家的城市基础设施投资占国民生产总值（GDP）的比重为 3% ~ 5%，占全社会固定资产投资的比重为 10% ~ 15%。根据表 5，我国城市基础设施投资规模占国民生产总值的比重在 2000 年以前均低于 2.0%，2002 年也仅达到 3.05%；占全社会固定资产投资的比重在 2000 年以前均低于 6.0%，2002 年为 7.22%，2005 年为 6.31%。对比联合国开发计划署推荐的指标，说明我国城市基础设施的投资欠账比重严重。据专家预测，近期我国每年城市基础设施建设资金需求估计在 7000 亿 ~ 8000 亿元，而 2004 年我国城建总投资为 4754 亿元，2005 年为 5602 亿元，缺口很大。

表 5 我国城市基础设施投资占全社会固定资产投资及 GDP 比重

项目	单位	年份								
		1986	1990	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2005
①城市建设固定资产投资	亿元	131.4	210.5	774.3	1110.3	1433.3	1627.1	1893.7	2352.0	5602
增长幅度	%	29.1	13.5	16.4	24.3	17.6	35.2	16.4	24.2	17.8
②国民生产总值（GDP）	亿元	9380	17400	57733	74722	79553	80254	89404	95933	18308
③全社会固定资产投资	亿元	2967	4451	19445	25300	28457	29876	32619	36898	88773
①/②100%	%	1.40	1.21	1.34	1.48	1.80	1.99	2.22	2.45	3.1
①/③100%	%	4.43	4.73	3.99	4.39	5.04	5.44	6.10	6.38	6.31

资料来源：根据历年《中国统计年鉴》、《中国固定资产投资年鉴》整理、计算。

（3）缺乏有效的投资优化决策工具，无法科学地评价城市基础设施建设水平

城市基础设施建设投资规模和投资项目的确定，具有较大的随意性，在实际操作中，往往受国家宏观经济环境影响较大，特别是与市委书记、市长的个人偏好密切相关，往往难以做到根据城市经济社会发展需要，特别是在城市总体规划的指引下，排序城市基础设施项目建设。对城市基础设施发展水平没有出台国家的评价指标体系和实施办法，只能是各个城市根据自身情况，新建或改扩建城市基础设施项目，难以做到科学合理。

（4）对城市基础设施的功能认识不到位，公益性与市场化区分不科学

改革开放以来，城市基础设施建设与运营管理市场化步伐明显加快，但由于认识的偏差或研究的不够，往往搞一刀切的市场化，本来应由政府投资建设的基础设施也市场化，如公交停车场，本来应采用市场化经营的又由政府来运作，如道路设施的养护管理，实际中，把经营上的市场化等同于民营，如公交公司的运营，把应高层化弄成公益化，不应市场化的反而市场化了的现象常有发生。

（二）选题意义

1. 有利于探索城市基础设施建设融资模式创新

中国城市基础设施建设融资模式创新可以借鉴英美等国家的有关研究成果，但不能简单移植，更不能“全盘西化”。目前中国城市基础设施建设的巨大需求和资金严重短缺的矛盾，已经严重制约了城市基础设施建设和发展，客观要求尽快切实加强探索和构建有中国特色的城市基础设施建设的融资模式创新。

2. 有利于增强城市政府基础设施建设的投资优化决策能力

目前,对城市政府来说,城市基础设施单个项目的投融资设计以及宏观上的优化决策、绩效评价,是其要考虑和遇到的既现实而又十分重要的问题。也就是说城市政府既要解决微观层面的城市基础设施建设项目的投资主体、资金来源、建设运营方式、融资方式等问题,又要解决宏观层面的用有限的资金尽量办好政府能承受的最多的事,这就是城市基础设施建设投融资在宏观决策上的优化问题。本书正是从政府宏观管理角度出发进行深入研究,在科学评价城市基础设施建设绩效的基础上,运用投资优化决策概念模型来指导城市政府的投资决策调整,提高投资优化决策的能力。

3. 有利于促进城市基础设施建设的良性发展

城市基础设施建设是城市发展的必要条件,也是城市化过程中的主要瓶颈之一。必须解决好城市基础设施建设不适应城市发展的局面,并且要避免和减少建设的盲目性和建设不当造成资源浪费的情况发生。研究并建立城市基础设施评价体系,指导城市基础设施建设和市政设施的有效运行是非常必要的。评价城市基础设施及其各个子系统的建设水平,及时有效地发现城市基础设施的短缺和不足,重点解决城市基础设施的短缺问题,防止盲目建设,优化投资决策,有利于城市基础设施建设的良性发展。

二、国内外研究综述和实践动态

(一) 国内外城市基础设施建设投融资研究综述

1. 国外城市基础设施建设投融资研究和发展概述

国外学者对基础设施投融资的研究主要集中在投资主体、筹资渠道、融资模式等方面。

(1) 城市基础设施建设投融资主体与渠道研究

20世纪80年代,多数西方经济学家主张由国家和政府负责基础设施的投资和建设。亚当·斯密(Adam Smith)在《国民财富的性质和原因的研究》中主张基础设施的建设和运营是国家的重要职能之一,认为“君主或国家的第三种义务就是建立并维护某些公共机关和公共工程设施”。凯恩斯(John Maynard Keynes)在《就业、利息和货币通论》中,强调政府干预经济的重要性,认为政府应通过举办公共工程刺激私人投资、增加社会就业,并从治理经济危机的角度出发,指出政府应将基础设施等公共工程的投资作为宏观经济调控的手段。发展经济学家罗森斯坦·罗丹(Paul. N. Rosenstein Rodan)则强调基础设施的投资建设必须通过政府干预,认为“基础设施这个具有积聚性特征的领域无疑要求计划化,通常的市场机制不能提供最合适的供给”。20世纪70年代末新公共管理理论的兴起,深刻改变了包括基础设施投资建

内的经济活动中政府与市场的关系,市场的作用重新被人们所重视。特别是20世纪80年代末以来,Kirwan(1989)及Antonio Estach(1994)等世界银行专家把市场、竞争、商业化原则、私人部门参与等因素引入基础设施及其投资的研究,摆脱了基础设施投资只能由政府提供的传统认识,拓宽了基础设施投资研究领域。

21世纪初至今,国外许多学者从不同角度对基础设施建设投融资主体与渠道展开了深入的研究。具体而言,莱米·普鲁霍梅(2001)等人从项目区分的角度探讨了投融资主体与渠道问题,认为城市基础设施的融资应区分可收费和不可收费项目,可收费项目的投资主体是公用事业公司或政府,资金来源有企业留存收益、借款、公债、股东和税收;不可收费项目的投资者是政府,可通过税收、借款和公债来融资。Mats Anderson等(2003)认为,城市基础设施融资渠道主要包括用户收费、征收财产税和租金、银行借贷和市政债券以及政府间转移支付五种途径,在上述途径中,可以逐渐扩大包括市政债券在内的借贷融资渠道。Roy Bahl等(2004)讨论了地方政府为公共服务融资的问题,他认为,服务特性决定了融资渠道的选择,对于能给当地带来普遍利益的公共服务,城市政府可通过征收地方税,为服务供给进行融资,理想的税种包括财产税、机动车燃料税、机动车牌照税和土地税;对于具有区域性内部和外部两种效益的服务,可通过征收地方税和上级拨款融资,而只具有区域性外部效益的服务,则通过上级拨款融资;可以定价但具有外部性的服务应该通过向用户收费来解决;可定价但没有外部性的服务则完全可由私人部门来投资经营。

众所周知,将城市基础设施融资问题作为专题来进行研究的权威机构当属世界银行。世界银行(2003,2004)分析了发展中国家基础设施融资问题,认为发展中国家基础设施投融资体制应向以市场为基础的体制转变。在现有体制下,基础设施融资的重要来源是税收和政府借款,新的融资渠道包括建立基础设施开发银行和新的基础设施基金。长远目标必须是扩大深化国内资本市场,以便它能有效地、可靠地为基础设施融资服务。在世界银行看来,随着政府行政管理能力和国内资本市场日益成熟,基础设施投融资呈现出由项目融资向专业性基础设施金融机构融资,再向资本市场融资的发展趋势。

(2) 城市基础设施建设投融资模式研究

城市基础设施建设投融资模式伴随着融资工具的研究而不断创新深入,也就是说融资工具在城市基础设施建设投融资管理中得到了应用。对融资工具的研究兴起于20世纪70年代国外的金融创新活动,金融创新活动的理论成果是发展出了一门专门研究金融工具的学科,即金融工程。作为工程型