

# 国外城市基础设施建设融资比较分析

张 玥

(厦门大学公共事务学院 福建厦门 361005)

**【摘要】** 基础设施是国民经济的重要组成部分,为社会经济的发展提供物质载体。本文比较分析了美、日、德、法等发达国家积极推进基础设施融资体制改革的过程、方式与经验,以期对我国城市基础设施融资体制改革有所启迪和借鉴,从而更好地促进社会主义市场经济的发展。

**【关键词】** 发达国家;城市基础设施;项目融资;融资方式;经验启迪

20世纪70年代末,世界上大多数国家开始积极推进城市基础设施经营体制改革,掀起了民营化改革的浪潮。这一改革使得基础设施融资模式由单一的政府主导模式转变为政府与私人共同参与的混合模式。

在此之前,前苏联和东欧社会主义国家实行的是国家所有、政府投入的单一模式。而欧美等西方国家,却经历了由民营化——国有化——民营化的过程。二战以前,西方国家基础设施建设一直都是以民营化为主,而在二战后至20世纪70年代末,受凯恩斯理论的影响,政府通过强制性措施实现国有化,使政府成为基础设施唯一的投资者和经营者。70年代中期,经济滞胀使西方发达国家的经济状况日益恶化,从而推动了基础设施及其融资模式的民营化改革。

国外基础设施融资模式变换的实践为我国提供了宝贵的经验,但我们不能简单的模仿,而要结合我国国情,选择合适的模式,这是研究这个课题的主要原因和意义。

## 一、城市基础设施及融资概述

### 1、城市基础设施的概念

基础设施最早出现于20世纪40年代末的西方经济学著作中,经济学家用“基础设施”来概括、代表那些为社会生产提供一般条件的行业。按照世界银行《1994年世界发展报告》的定义,基础设施分为两大类:一类是经济性基础设施,另一类是社会性基础设施。经济基础设施一般指能源、交通、邮电等设施;而社会性经济基础则一般指商业服务业、教育、科研、文化、体育、卫生等设施。

城市基础设施是为城市经济、社会发展和人民生活提供一般条件和基本服务的部门和行业,是城市存在和发展的根本条件,是城市经济社会发展的物质基础和载体,是为经济社会发展和人民生活提供基本服务的系统。城市基础设施一般包括能源系统、水资源和供排水系统、交通运输系统、邮电通信系统、城市生态环境系统、城市防灾系统等六大系统。

### 2、融资的概念

融资,一般来讲是指融通资金的行为或活动。对企业而言,融资问题即企业的资金来源问题,在这一过程中,企业会面临着不同融资方式的选择:

从资金来源看,包括内源融资和外源融资。其中内源融资主要来源于企业的自有资金和在生产经营过程中的资金积累部分;外源融资则是指企业的外部资金来源部分。

从金融中介机构与资金需求者或供给者之间是否发生了资金使用权的有偿让渡角度看,可分为间接融资和直接融资。其中直接融资包括股票、债券融资等;而间接融资主要指银行贷款部分。

从企业对资金是所有权还是债权看,可分为债权融资和股权融资。通常将股票和留存收益等方式所筹集的资金称为股权融资;将发行债券、银行借款等方式所筹集的资金称为债权融资。

## 二、发达国家基础设施融资经验

迅速发展的经济和不断加快的城市化趋势,使城市基础设施功能落后和供给不足的问题日益突出。各国政府已经意识到:加快城市基础设施建设迫在眉睫,但是政府却没有充足的资金来满足这种快速增长的需求。因此20世纪80年代,世界各国开始对城市基础设施建设的改革之路进行探索,以期探寻更加科学有效的基础设施投融资体制,为基础设施建设提供充裕的资金支持。

经过不懈探索,发达国家形成了较为完善的城市基础设施建设投融资体制,而其城市基础设施水平也普遍较高。纵观发达国家基础

设施建设融资方式,主要有以下:政府投资、银行信贷、发行债券和股票、利用私营部门资金、出让经营权、向国际金融组织或国外政府贷款、国外私人直接投资等。下面我们就来具体分析日本、法国、德国和美国在基础设施建设融资方面的经验。

### 1、日本城市基础设施建设融资经验

在资金来源方面,随着基础设施需求的快速发展,日本基础设施建设中各种资金来源的比重也发生了变化:资金来源渠道增多,资金的市场化份额增大——财政税收在资金来源中呈下降趋势,而银行信贷、发行债券所占比重节节上升。日本城市基建融资的方法主要有:

(1) 政策性银行的低息贷款。日本政府于1951年成立“开发银行”,向国内基础设施建设提供长期低息贷款,一方面促进了基础设施部门的快速发展,另一方面产生了良好的诱导作用:政府向这些投资周期长,资金需求量大和投资风险较高行业的集中投入,诱导大量民间金融机构竞相向政策性银行投资的部门提供贷款,保障了基础设施建设对资本的需求。

(2) 实行税收优惠政策,促进城市基础设施部门的积累。20世纪50年代,日本施行“租税特别措施”以降低法人税率,到70年代中期,法人税率已比英、法、美等国低了10个百分点左右。这一措施加速了基础设施企业的资本积累,促进了这些企业投融资能力的提高。

(3) 发行市政债券。随着基础设施建设资金需求的不断扩大,日本政府开始通过发行地方债券来筹资。日本地方债券大体可以划分为普通债和公共企业债两大类。普通债是由日本地方政府直接发行的债券,主要用于地方公用事业的建设。公共企业债是由一些特殊的国营法人发行的债券,这种债券一般都是由政府担保支付本息,所筹集资金一般也用于执行政府的经济政策。

### 2、法国和德国城市基础设施建设融资经验

法、德两国城市基础设施建设投融资活动有两个显著特点:一是法制化管理,即用法律形式将相关政府部门、企业以及居民的权利、义务确定下来;二是高度重视项目的前期规划。对于城市基础设施建设,政府都要做出长期规划,具体项目一般由行业协会提出,由政府审批做出决策。重要的是,政府在审批过程中,要通过非常细致、严格的核算,确定项目的规划和投资,同时确定项目总投资额中各级政府投资的比例。项目一旦批准,则建设时间、工期、投资不得改变。法德两国城市基建融资的渠道主要有:

(1) 政府投入。政府是提供基础设施建设资金的主体,所起的作用无可替代:在一些非经营性的项目——城市道路、地铁等,只能完全由政府财政预算来投入。而那些经营性的项目,如供水、供气、污水处理、垃圾处理等,政府则允许企业进入,鼓励企业通过市场融资。

(2) 银行贷款。政府一旦确定了投资项目,财政资金又不能满足投资需求,则由政府向银行贷款,但贷款数额必须控制在财政长期预算收入可偿还的范围内。

(3) 发行地方政府债券。德国与法国都有较为发达的地方债券市场,通过发行地方政府债券,奠定了城市基础设施建设融资的金融基础。

(4) 转让特许经营权带来的投入。在自来水供应、煤气供应、污水处理等行业,政府掌握着特许经营权,当政府决定进行某项基础设施建设,就会通过公平竞争选择一家优势企业,特许其进行该项目的经营。政府与企业签订协议,保证政府提出的目标的实现。特许经营权使政府在融资中占据有利的地位。

(5) 采取其他方式筹集建设资金。通过项目融资、BOT、租赁等方

式来融资。

### 3. 美国城市基础设施建设融资经验

美国城市基础设施建设资金主要来源于民间资本投入,政府只是起到拾遗补缺的作用,主要提供非经营性基础设施服务。在非经营性基础设施项目的融资方面,美国有两个显著的特点:

(1) 发行市政债券。在非经营性基础设施的建设上,美国采取了以市政债券为主的融资模式。市政债券主要包括一般责任债券和项目收益债券。一般责任债券是依据地方政府的所有收入来担保和偿还的,收益债券是通过向用户收费或专门的税收收入来偿还的。政府广泛地为医疗、教育、交通和公用事业等项目发行收益债券,但对于一些收益不足以偿还债务的项目,地方政府则通过特定的销售税、燃料税或将两者结合起来偿债。

(2) 创造条件,使非经营性项目转化为可经营项目,吸引民间投资建设基础设施。在非经营性基础设施的建设中,政府通过“影子价格”等方式尽量将非经营性项目转为经营性项目,然后由市场运作。以建造公路为例,由于公路是公共物品不能收费,所以私人部门不愿提供,此时需要政府介入。政府会选择鼓励私人部门筹资建造,每年根据通车量给其一定的费用,通过这一“影子价格”机制刺激了私人部门对该公路的投资,促成非经营性基础设施项目向经营性基础设施项目的转变。

### 三、发达国家城市基础设施建设融资的经验总结

从上述发达国家的经验可以看出,虽然各个国家在基础设施建设中融资的方式有所不同,但在某些方面仍然存在着共性,具体表现在以下几个方面:

#### 1. 建立和完善政府基础设施领域投融资宏观调控体系

城市基础设施是国民经济和社会发展的组成部分,政府作为城市基础设施建设的投资主体,要体现主导地位和引导作用。各国的实践证明:政府在基础设施投融资中的主要职责在于做好宏观调控,通过市场机制引导基础设施的投融资,而不是行政主导投融资;同时,为投资者创造优良的环境,吸引更多的国内外资本参与基础设施领域。例如美国、日本等政府都出台具体政策规定基础设施引入民间资本的方式、条件和特许权优惠、财政适当补贴等,这对于吸引多元化的投融资主体进入基础设施领域都有着很好的促进作用。

#### 2. 引入竞争、完善产权制度

在基础设施投融资体制改革中,各国政府重视竞争和完善产权制度。20世纪80年代,英国对电信、铁路运输等自然垄断企业进行民营化改革,同时引入竞争机制。美国自然垄断企业的传统治理方式是以民营经济为主导,政府通过采取组织结构变革等措施来推动竞争机制的建立。日本的自然垄断企业在改革前被置于各种规制之下,为了增

强企业的活力,促进自由竞争,从20世纪80年代开始实行国铁、电话电报公社、专卖公社、日本航空等国有企业的民营化,进行组织结构调整。

#### 3. 引导民间资本参与基础设施建设

引导民间资本参与基础设施建设是各国改革中普遍采用的做法,政府通过允许民间资本进入,以寻求相应的专业技术知识和新的投资来源,同时提高运营效率,减少基础设施建设对政府财政的依赖。美国民间资本参与基础设施建设的领域较为广泛,参与的程度也较高。以美国的铁路建设为例,虽有联邦政府和地方政府的投资参与,但却以私人投资为主,他们既包括大型投资银行,也包括投资额相对较小的私人企业和新建铁路沿线的居民投资者。日本在引导民间资本进入基础设施领域的过程中更是采用了多种手段和途径,如独资、合资、合作、参股、特许经营、发行债券等多种方式,不断寻找潜在的投资者。

#### 4. 健全法律法规

国外的公用事业改革十分注重立法先行,在整个改革过程中制定了较为完善细致的法律法规。如美国政府于1976—1982年仅在交通运输领域就颁布了《铁路振兴和管制改革法案》、《航空客运放松管制法》、《汽车运输法》等多部法案,对交通运输企业的改革进行了规定。1996年美国国会通过了新的《电信法》,推动美国电信市场改革,使整个改革过程有法可依。日本政府在推进自然垄断型企业改革过程中也制定了多部法律,使改革具有法律依据和实施程序。

#### 【参考文献】

- [1] 朱会冲,张燎.基础设施项目投融资理论与实务[M].复旦大学出版社,2002.
- [2] 达霖·格里姆塞,莫文·K·刘易斯.公私合作伙伴关系:基础设施攻击和项目融资的全球革命[M].中国人民大学出版社,2008.
- [3] 张立岩.国外城市基础设施建设投融资体制改革分析与借鉴[J].宏观经济观察,2009(11).
- [4] 刘春杰,付强.国内外城市基础设施建设融资经验借鉴[J].浙江经济,2005(10).
- [5] 王秀云.城市基础设施投融资体制改革的国际经验及对我国的启示[J].中国城市经济,2007(06).
- [6] 王丽娅.政府资本与民间资本在基础设施领域投资范围的划分[J].社会科学辑刊,2004.

#### 【作者简介】

张玥(1985-)厦门大学公共事务学院2009级硕士,主要从事比较政府、公共人力资源与绩效管理方向的研究。

(上接第199页)

#### 四、结语

在体验式教学中,体验任务的设计是开展体验式教学的前提,教员要从学员的角度来设计教学活动,使学员的学习活动具有明确的目的性和可体验性。学员完成任务的过程就是利用专业知识分析问题和解决问题的过程,也是培养学员自主学习的能力、调研能力、创新能力、运用资源能力、合作能力以及分析问题和解决问题的能力。学员在完成任务的过程中不断获得专业知识,同时也不断体验到学习的快乐和成功的喜悦。

(上接第216页)

在项目实施的过程中,不仅让学生掌握PLC的相关理论知识,还培养学生遇到问题后,独立思考,团结协作,系统分析,设计并解决问题的能力。在学生自由程度加大,知识量加大的教学过程中,对老师也提出了更高的要求,如知识水平、动手能力、驾驭引导课堂发展等多方面。最终达到教师及学生在教学过程中的双方受益。

#### 【参考文献】

- [1] 姜大源.职业教育的教学方法[J].中国职业教育,2007.

#### 【参考文献】

- [1] 王娟,黄文璐.“体验”式教学模式在大学英语教学中的应用与研究[J].空中英语教室(社会科学版),2011.1.100-103.
- [2] 仲启媛,谭立龙,冯永宝,孟晓梅.对提高备课有效性的几点思考[J].空中英语教室(社会科学版),2011.1.28-29.
- [3] 黄先祥,仲启媛,孟晓梅.对军队院校有效教学的几点认识与思考[J].高教论坛,2011.1.45-46.
- [4] 杨桂芹.提高课堂教学效果的方法与途径[J].高等农业教育,2002(11).
- [2] 廖常初.PLC基础及应用[M].机械工业出版社,2007.
- [3] 刘小宁.PLC教学改革初探[J].科技信息,2009.
- [4] 姚庆文.PLC课程的项目教学设计与实践[J].职业教育研究,2009.

#### 【作者简介】

张凯(1982-)男,江西省宜春县人,江西应用工程职业学院助教,学士学位,主要研究方向为电气工程及自动化教学。