

# 河南省新型城镇基础设施建设投融资研究

孙志娟

(河南科技学院 经济与管理学院 河南 新乡 453003)

**摘要:** 文章以河南省为例,在借鉴国内外先进经验的基础上,从基础设施建设投融资的视角来探讨城镇化建设资金运作模式及融资途径的发展、融资平台的构建、投融资运行机制的完善等相关问题,以解决城镇化进程中基础设施建设的资金需求,为河南城镇化进程的推进、“中原梦”的早日实现夯实资金后盾。

**关键词:** 十三五规划; 新型城镇; 基础设施; 融资

**中图分类号:** F832.3      **文献标识码:** A      **文章编号:** 2095 - 0098(2016)03 - 0045 - 05

随着国家城镇化建设力度的加大,河南省新型城镇基础设施建设无论是建设水平、还是建设资金的体制完善等方面均取得了令人肯定的成绩,但河南省的新型城镇基础设施建设资金的投融资体制仍急需进一步完善。

## 一、我国新型城镇基础设施建设的资金支撑现状

1949 年至今,我国经过 60 多年的发展,城镇化建设取得了可喜的成绩。城市的发展模式也由原来的单体发展模式转变为了城市组团发展模式,融资主体也正逐步由原来的政府单一融资主体向集政府、企业、私人等多元化融资主体发展,基础设施融资渠道也正逐步实现由“财政拨款”向“谁投资、谁决策、谁收益、谁承担投资风险”多元化机制的转变,<sup>[1]</sup>融资方式也正逐步实现政府间的纵横向合作及与企业的联营合作、中方与外方的合资合作、外商独资等多种融资方式的转变。

首先,我国基础设施投资持续增长。改革开放以来,我国城市基础设施投资规模逐年上升,基础设施投资增长比例呈现出快于总投资增长比例的态势,投资比例的快速增长促进了对基础设施建设的强劲需求,当前基础设施建设已成为了我国城镇化发展的主要支撑领域之一。其次,基础设施投资增长成为城镇化进程推进的主导力量。上世纪 80 年代以来,我国基础产业建设和基础设施建设的投资额年均增长率长期保持在 20% 以上,特别是近年来随着我国新型城镇化步伐的推进,其基础设施的建设异常重要,基础设施投融资的筹集亦日益重要。再者,改革开放以来基础设施投资资金来源正逐步呈现多样化格局。<sup>[2]</sup>改革开放特别是 2008 年以来,我国的城镇基础设施投资取得了较大发展,构建自筹、国有、外资、资本市场融资、银行贷款、民间融资等多元化的投融资方式,正逐步形成包括中央、省、市、县等各级政府及企事业单位自筹为支撑、国有单位的财政预算内资金为依托、外资、银行贷款及民间资本为辅助的投融资格局。

## 二、河南省新型城镇基础设施建设中存在的投融资问题

目前在河南省新型城镇建设中,仍存在建设资金来源单一、市场化程度不高、建设资金缺口较大、投资主体不足、融资结构不合理、项目运营管理水平低等问题。

收稿日期: 2016 - 01 - 10

基金项目: 2015 年度河南省教育厅人文社会科学研究项目(2015 - GH - 254)

作者简介: 孙志娟(1979 -),女,河南鹤壁人,经济学博士,副教授,研究方向为金融理论与实践、区域经济。

### (一) 投资主体较为单一,建设资金来源渠道较窄

新型城镇化的顺利发展需要大量的资金支撑,但目前河南省在城镇基础设施建设中的资金主要来源于国家预算内资金、贷款等,其资金来源主体仍是政府,而对于私人资本、国外资本、银行信贷等多元化资金向城镇基础设施建设领域的倾斜目前尚缺乏具体的政策引导,投资主体较为单一。<sup>[3]</sup>从如下表 1 不难看出近年来河南省在新型城镇基础设施建设资金来源上仍主要依靠国家预算资金、国内贷款及政府自筹,其资金来源仍较多地依靠政府。

表 1 河南省城镇固定资产投资来源

亿元

年份	国家预算内资金	国内贷款	政府自筹资金	利用外资	其他资金	总计
2008	223.26	850.69	8567.31	95.33	1163.62	10900.21
2009	392.57	1120.91	10974.24	53.67	1470.11	14011.51
2010	363.50	1574.30	13247.9	46.00	1711.50	16943.20
2011	352.49	2097.74	13987.22	100.68	1549.14	18087.27
2012	412.02	2494.88	16789.80	78.01	1935.29	21710.07
2013	578.32	3275.76	20361.56	86.88	2228.06	26530.58

资料来源:2008—2014 年国家统计局年鉴

当前的这种“政府主导型”运作方式一方面限制了外资、银行信贷、私人资本等资金向城镇基础设施建设上的资金倾斜,阻碍了基础设施项目的市场化运营,再加上政府财政投资的吃力,必然造成城镇基础设施建设投入的不足;另一方面这种“政府主导型”运作方式也限制了市场化运作理念的形成,限制了培育多元化投资主体的相关政策措施的出台,从而使得城镇基础设施项目成为一个无人问津、无人感兴趣的领域,以致严重影响了河南省城镇化的进程。

### (二) 资金投入总量不足,城市基础设施建设资金缺口大

世界银行在其 1994 年的发展报告中曾提出:发展中国家的基础设施建设资金投入比应占到其 GDP 的 3—5%、占到固定资产投资的 10—15% 才能保证基础设施建设与经济增长的协调发展。<sup>[4]</sup>按照河南省十二五发展纲要的要求,以河南省年均经济增长速度 9% 为例,预测了 2014—2020 年河南省城镇基础设施建设所需资金,如表 2 所示。

表 2 2016—2020 年河南省 GDP、城镇化率、城镇基础设施资金需求预测<sup>[5]</sup>

亿元

	2016	2017	2018	2019	2020
GDP	41782	45542	49641	54109	58978
城镇化率(%)	50	52	54	56	58
城镇基础设施资金需求	2088	2276	2481	2704	2947

随着河南省新型城镇化进程的推进,未来几年对建设资金的需求将逐步增大,到 2020 年城镇基础设施建设资金需求将有可能达到 3000 亿元左右,将有可能面临较大的资金缺口。故河南省城镇化进程中基础设施建设资金的投入量严重不足,一定程度上阻碍了河南省城镇化各方面建设工作的推进。

### (三) 融资渠道不畅,融资方式单一

当前我国城镇基础设施建设资金的筹集大致上通过专项税、国家预算、中央财政拨款、地方财政投资、银行信贷及社会投资等途径,相对于国家层面的资金途径而言,河南省城镇基础设施建设筹集资金途径仍较为狭窄,政府财政拨款和银行信贷目前是其筹集城镇基础设施建设资金的主要渠道,建设资金筹资渠道的狭窄一定程度上加大了河南省在新型城镇化建设中的筹资难度。同时,相比于国外较先进的市政债券、股票融资、ABS、BOT、PPP 等融资方式而言,<sup>[6]</sup>河南省当前主要依靠政府的融资模式显得极为落后。故努力完善当前中部地区基础设施建设的融资方式,合理、适度地举债进行基础设施建设不失为一种较适应当前城镇化进程快速推进发展的融资方式。但是由于当前我国在这方面法律法规的不完善与缺失,基础设施建设融资市场的非市场化和无序性均使得市政债券、股票融资、ABS、BOT、PPP 等这些融资方式在操作层面存在不小的难度。

### 三、发达国家城市基础设施建设投融资模式及对河南省的启示

#### (一) 发达国家城市基础设施建设投融资模式

当前美国、英国、法国等西方发达国家在城市基础设施的建设、筹资、运营等具体操作上效率非常高,已基本实现了城市基础设施建设的市场化运作,形成了联邦政府、地方政府、私人企业等多主体共同参与的、由公共财政支出、地方政府公共财政和地方政府资信担保的市政债券、私人部门投资等多元化资本共同组成的多格局投融资模式,基本实现了道路、污水处理等覆盖范围广、较核心、较基本的、关系居民日常生活的纯公共物品建设项目的全财政投入,而像一些水、电、气、电信、能源及航空等服务性基础设施领域则通过自由竞争、政府购买服务、政府补贴等方式吸引民间资本,实行这些准公共物品投融资体系的市场化改革。<sup>[7]</sup>例如:美国在其城市基础设施建设的投融资活动中其资金主要来源于政府的预算内资金、私有部门投资及市政债券融资等;而英国在其城市基础设施建设的投融资活动中则更侧重其投融资体系的市场化改革,通过自由竞争、政府购买服务、政府补贴等方式吸引社会资本参与到其城市基础设施建设中,而政府则更多地扮演着管理与监督的职能;日本则是将有限政府财政更多地投入到一些关系国计民生的建设项目上、而在一些可收取使用费及能自给自足的项目上则主要由官方代理机构和私人公司负责投融资;法国的城市基础设施建设投融资体制的改革则大致上经历了1944—1954年的重建、1955—1966年的工业化建设、1967—1981年的国家计划性规划建设及1982年至今的国家权力逐步下放等几个时期,<sup>[8]</sup>大体上来看法国政府在其城市基础设施建设项目投融资活动中则处于主导地位,同时委托管理机制亦是法国城市基础设施建设项目投融资活动的另一显著特点。

#### (二) 发达国家城市基础设施建设投融资模式对河南省的启示

通过以上对发达国家在城市基础设施建设上投融资机制的探讨,不难发现:(1)发达国家较重视市场机制在城市基础设施投融资体制改革中的运用。美、英、日、法等国家在城市基础设施建设项目改革上均引入了市场化的改革机制,当前河南省的城镇化建设正处于快速发展时期,需要大规模资金的支持,而当前河南省有限的财政投入远不能满足基础设施建设项目资金需求,故应充分借鉴美英等国在城市基础设施建设上的宝贵经验,对其投融资模式进行市场化改革,以弥补当前较大的资金需求缺口。(2)发达国家实现了资金来源的多元化改革。美英等发达国家在其城市基础设施建设项目资金的筹集上已不再单纯依靠政府的财政投入,而更侧重于在一些水、电等准公共物品领域中对私人资本的引入,已基本实现了资金来源的多样化、融资方式的多元化。故河南省亦应借鉴美英等国的经验,健康有序地将市政债券、民间资本、外资、资产证券化等融资方式引入到其城镇基础设施项目的建设上来,以突破当前政府财政投资这种单一融资方式对基础设施建设的阻碍。<sup>[9]</sup>(3)发达国家实现了对政府职能的准确定位,在其城市基础设施建设项目上做到了责、权、利的分开。<sup>[10]</sup>故河南省在其城镇基础设施建设上亦应把有限的财政资金用在关系国计民生的基础设施的建设上来,而在一些盈利性或准营利性的基础设施建设上政府则要专注于引导和管理,只有准确定位才能提高城市基础设施建设的投融资效益。(4)发达国家逐步完善了其法制法规的建设。美英等国的经验表明:西方国家的市场经济其实质就是法制经济,故河南省在其城镇基础设施建设上亦应依靠较为完善的法律法规等制度体系,将基础设施建设的投融资活动逐步纳入法制化轨道,使新的投融资方式能真正实现有法可依,从而促进城镇基础设施建设健康、有序、稳定发展。

### 四、河南省新型城镇基础设施投融资运行模式的构建

构建以城镇基础设施投融资平台为依托、以政府采购、特许经营及私营与外商资本参股等融资形式为手段、以市政债券、市政建设股票、专项市政建设账户、金融租赁、集合信托等融资方式为工具的创新型的城镇基础设施投融资模式,<sup>[11]</sup>将有助于较好地解决公共物品及准公共物品的融资难题,突破河南省在城镇化进程中的资金瓶颈,对更好地促进中原崛起具有重要意义。

#### (一) 努力创新河南省城镇基础设施建设投融资环境

当前我国正处于经济结构调整的关键时期,城镇化进程也进入了攻坚克难的新时期,整个宏观经济环境

进一步优化,为城镇化进程的推进、城镇基础设施的规制与建设提供良好的投资与运营环境。<sup>[12]</sup>例如:改革开放三十多年来,我国已在投融资体制、非公有制经济发展等方面形成了诸如《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》(2002.12.27)、《市政公用事业特许经营管理办法》(2004.5.1)、《关于投资体制改革的决定》(2004.7.16)、《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》(简称“非公经济36条”2005.2.24)等一系列相对较完善的法律法规均为国家及地方政府积极推行投融资体制改革、基础设施市场化改革创造了良好环境,为推进河南省的城镇化建设、城镇基础设施投融资体制的市场化改革提供了有力推手;同时,金融运营环境的不断改善也为河南省城镇基础设施建设投融资模式的市场化改革提供较好金融环境,当前金融体系中关于国有商业银行的股份制改革以及资本市场的大力发展,均将有助于现代金融制度的建立、有助于发挥市场在资金等资源中的市场化配置、有助于股票、债券、资本租赁等新型金融产品的出现、有助于完善以市场为主导的资本市场格局,也必将为河南省城镇基础设施资金的筹集、运作提供有力的资金保障。

#### (二) 积极推广发达国家在城市基础设施建设上的先进投融资方式

当前由于在城镇基础设施领域的市场化改革时间较短、改革力度不高、金融环境不太完善等方面的限制,河南省在投融资方式特别是城镇基础设施的投融资方式的创新上还较为落后,仍存在着国外较有效投融资方式未得以引进、其他领域较有效方式未能被引入基础设施投融资领域、能满足不同投融资需求的方式方法尚未开发出来等这样那样的问题。故河南省城镇基础设施领域的投融资方式创新上应积极推进国际通用方式的推广及努力开拓能满足河南省城镇基础设施建设需要的新的投融资方式。例如:应积极借鉴BOOT、BTO、BOO、TOT、IOT、DOT、ROT等项目融资方式以有效拓展河南省城镇基础设施建设的融资渠道;应在一些债券型金融产品中引入期权、期货等衍生品创造出新的可转换债券以实现金融产品的创新、在一些基础设施建设项目上通过拍卖、招投标等方式进行发行方式上的创新、在一些项目抵押、担保上通过政府机构、商业银行等的担保实现企业债券担保方式的创新,<sup>[13]</sup>从而实现对传统金融产品的种类、发行方式、担保方法等的创新;同时也应在大力优化商业银行、国家开发银行等直接融资渠道的同时,大力培育基础设施产业投资基金、信托基金、社保基金及各类保险基金等机构投资者以有效拓展城镇基础设施建设的间接融资渠道。

#### (三) 不断完善河南省城镇基础设施建设的创新型投融资模式

努力构建以城镇基础设施投融资平台为依托、以市政收益债券、企业收益债券、专项资产管理等融资工具为手段、并通过政府采购协议和特许经营协议等模式进行现金流开发的创新型投融资模式,必将有助于有效解决公共物品的融资难问题、有助于扩大资本市场上直接融资模式在城镇基础设施融资中的比重,从而理顺城镇的基础设施投融资体制。例如:应进一步做大做强我国特别是河南省城镇基础设施领域的投融资平台建设,将较分散的财政资金和城建资源集中起来,从而实现城镇基础设施建设资金的有效重组;同时应进一步完善政府绿化、道路建设等纯公共物品性质城镇基础设施建设项目的政府采购融资模式,由政府的财政、城建等部门按约定的支付规模与支付标准签订采购协议以形成较稳定的现金流;再者也应进一步完善准公共物品性质城镇基础设施的特许经营融资模式,通过财政补贴等方式保障准公共物品性质的城镇基础设施项目有一个合理的利润水平,从而保证建设项目的稳定运营、并寸金社会资源的合理配置。

#### (四) 合理制定支撑创新型城市基础设施建设融资模式的法规政策

相对于西方较成熟的市场经济体制而言,目前我国在城镇基础设施建设投融资管理上尚缺乏较完善的法规政策及实施细则,造成了实际中的操作困难。故应尽快出台相关法规以有效促进政府采购、特许经营、创新型金融产品监管等良性运行。其一在政府采购上应尽快出台关于政府采购公共物品性质城市基础设施的专项法规,为政府采购的顺利开展提供制度保障,应完善如政府采购管理机构的职责权限界定、政府采购中专家及评委的管理方式、政府采购的预算编制规范、政府采购作业标准化制度等各种配套制度,国家发展改革、财政、建设等有关部委应出台相应管理办法,对城市基础设施的采购活动中的关键环节进行明确的解释和引导,负责具体实施的地方政府也应根据当地的实际情况,出台地方性实施细则,尽可能地减少政府采购实施过程中的交易成本;其二在特许经营上目前我国在城市基础设施特许经营方面的法规仅是部门指导意见,政策的权威性和力度不够,给地方政府落实相关政策带来了较大困难,故应制定科学合理的特许经营

协议框架、明确特许经营协议的实施程序,从而促进特许经营融资模式的有效规范发展。其三在创新型金融产品的监管上应完善诸如市政债券、收益型企业债券、金融租赁、集合信托等创新型金融产品的监管法规,以促进新型金融产品在城镇基础设施建设项目投融资活动中发挥应有的作用。

#### 参考文献:

- [1]毛其淋. 对外开放、基础设施规模与经济增长[J]. 产经评论 2012(1): 111 - 124.
- [2]付敏英,汪波. 城镇化融资方案选择研究[J]. 湖南大学学报(社会科学版) 2012(6): 85 - 88.
- [3]吴晓娜,贾敬全. 基于融资分析的农村基础设施投融资模式探究[J]. 淮北师范大学学报 2012(4): 62 - 65.
- [4]宫梅. 北京市基础设施投资与经济增长关系研究[D]. 北京: 北京交通大学 2012.
- [5]苏丽敏. 完善河南省城镇化建设投融资机制研究[J]. 金融经济 2014(08).
- [6]财政部财政科学研究所课题组. 城镇化进程中的地方政府融资研究[J]. 经济研究参考 2013(13): 3 - 25.
- [7]刘宏,国超,景舒婷. 基础设施建设投资决策分析[J]. 实务导航 2011(7): 62 - 64.
- [8]许余洁. 以资产证券化为城镇化融资[J]. 中国经济报告 2013(8): 62 - 65.
- [9]郝震冬. 基于 BOT 融资模式的城市基础设施项目评价与决策[J]. 财税金融 2011(1): 105 - 106.
- [10]王建志,吴作章. 中国城镇化发展的问题与政策思路[J]. 首都经济贸易大学学报 2011(4): 18 - 24.
- [11]苑德宇. 民间资本参与是否增减了中国城市基础设施绩效[J]. 统计研究 2013(6): 24 - 31.
- [12]戴双兴. 新型城镇化背景下地方政府土地融资模式探析[J]. 中国特色社会主义研究 2013(6): 73 - 77.
- [13]谢旻. 城镇化融资疾呼市政债[J]. 中国房地产业 2013(10): 32 - 35.

## The Investment and Financing Research about the New Type of Urban Infrastructure Construction of Henan Province

SUN Zhijuan

(Institute of Economics and Management, Henan Institute of Science and Technology,  
Xinxiang, Henan 453003, China)

**Abstract:** Take Henan province as an example, on the basis of the advanced experience at home and abroad for reference, from the angle of the construction of infrastructure investment and financing, this article discusses the related problems such as the capital operation pattern of the urbanization construction, the development of the financing way, the construction of financing platform, the improvement of financing mechanism and so on. So that we can solve the funding requirements of infrastructure construction in urbanization, promote the urbanization process, then realize its great "ZhongYuan Dream" earlier.

**Key words:** the thirteen five - year plan; new urbanization; infrastructure; financing

(责任编辑: 张秋虹)