

# 欠发达地区政府融资困境及对策

西安交通大学经济与金融学院 陈敏 邓晓兰

公共品供给理论认为,为了最大化地避免公共品供给的效率损失,地方性公共品应该由地方政府供给。欠发达地区(即地方财政收入在200亿元以下的省、市和自治区)由于受历史、地域、环境等因素影响,相对于发达地区而言,面临着更为严峻的公共品(特别是城市基础设施)建设资金短缺问题,这已成为阻碍这些地区城市化进程的重要因素。为此,本文主要针对欠发达地区政府融资困境,探讨区域性的政府融资渠道问题。

## 一、欠发达地区政府融资现状及存在的问题

**1.内源融资比重小,资金缺口无法弥补。**地方政府的内源融资渠道主要包括:税收收入、非税收收入及中央财政的转移支付。然而,通过这三种融资渠道在欠发达地区所能融入的资金十分有限。首先,虽然税收收入是地方政府内源融资的主要渠道,但是1994年“分税制”的实施大大缩减了地方政府的税收收入,地方税种虽多,但缺乏税源充沛、税额大、收入多的“当家”税种。而且,欠发达地区经济发展水平较低,营业税、城建税等地方主干税种难以增收。其次,非税收收入应该作为政府税收收入的重要补充。据调查,不少地方的费负已超过了税负。以甘肃省为例,各类收费和基金收入已是地方税税收收入的1.5倍。中央政府为了社会的安定以及政府职能的完善,取消了不少收费项目。这使得地方政府本来不高的财政收入更加  
团结,乃至危及人身财产安全等。因此,他们既渴望自己的劳动得到社会的认同,但又有诸多顾虑,从而在分配上呈现出明显的趋众导向。

**2.培育企业经理市场。**从长远看,培育职业经理阶层,形成经理市场,建立国有企业职业经理人的市场竞争选聘机制,是建立有效的企业家激励与约束机制的必然要求。真正的企业家是通过市场竞争而逐渐成长起来的,对其报酬界定也应主要由市场来决定。应该减少政府干预,建立健全经营者考核晋升制度、荣誉激励与精神激励机制,加强党组织及职工代表大会的监督,从而全面、有效地对企业经营者进行激励和约束,充分发挥其主观能动性,进一步推动企业家职业化和市场化进程。同时,国家应尽快对不利于企业家经营激励的有关法规进行修改,加强对企业依法经营的监管,营造有利于企业家发挥聪明才智的优良环境。

**3.铸造“经理人文化”。**加强对作为社会精英的企业经理人的激励与约束,不只是制度与规范的重构,更是文化与人格的重塑。因此,在推进经济发展和制度完善的同时,应重视企业文化的渗透作用,有意识地创造条件,营造企业家文化,

萎缩。最后,合理、有效的财政转移支付体系作为分税制财政体制的有机组成部分,是实现地方财政收支平衡和维持同等公共服务水平的重要保证。在大多数市场经济国家中,地方政府的财政收入中通常都有10%~30%的收入来自中央财政的转移支付,但我国目前中央对地方的财政转移支付力度还相当有限。

**2.外源融资渠道狭窄,融资方式单一。**在内源融资有限的情况下,欠发达地区基础设施建设资金主要依靠国家财政投入、国债转贷以及借款,自我投入和市场融资所占比重明显偏低。

一方面,从间接融资方面看,融资隐性风险大。目前,我国地方政府的间接融资渠道主要是向国际金融机构或外国政府等借款、向国有商业银行借款和中央国债转贷。这些方式基本上是凭借政府信用来取得资金,但融入资金不足,且存在着相当大的债务风险。其一,向国际金融机构或外国政府借款。据调查,各地外债规模普遍过大,有的地区政府债务90%以上是外债。外债还款负担会给地方财政带来更大的压力,并且承担着较大的汇率风险。其二,向国有商业银行借款。理论上,地方政府用于资金量大、收益难以估算、回收期长的基础设施建设资金,一般来源于国家政策性银行。而国家政策性银行的贷款对象更侧重于全国性基础设施建设项目,对地方性公共基础设施建设的投入很少。其三,中央财政发行国债后再转贷给  
培养商场的“文化人”,使企业家以企业为荣、以德治企。强化以人为本、投资于人和培训成才的理念,建议在现有培训体系的基础上,为企业经营者及后备力量制定长远的职业生涯及培训规划,使精神激励规范化、程序化、法制化。伴随着人格精神的升华,企业家会逐渐超越单纯动机和外在依赖,个人和企业双方将进入可持续发展的崭新境界。而且企业家个人的追求一旦融入组织学习之中,个人和企业就会因彼此的愉快沟通与共同联系而充满新的生机和活力。

**4.不断完善企业家激励与约束机制的具体政策和措施。**对实行年薪制的企业,应明确界定经营者的责任范围,并且在企业内部实行聘任制和岗位责任制,定期对经营者进行考核,考核不合格或任期已满不再符合要求者,就不能再担任该岗位的领导职务。同时,要建立健全国有资产管理体制,明确国有产权和股权代表,真正实现经营者责、权、利相结合,从而达到激励和约束的制衡。对于试行股票期权激励机制的企业,国家应尽早出台相关的配套政策和法律法规,如开放期权市场、允许股票变现等。在激励机制中,还应突出风险意识和效率原则。☐

地方(由地方财政负责还本付息)。地方为取得大量的转贷资金,有时没有对项目进行认真筛选,而且地方的配套资金落实困难,造成国债资金不能取得应有的效益,资金成本很高。

另一方面,从直接融资方面看,直接融资渠道不畅。虽然目前我国的资本市场还不是很完善,但发达地区的地方政府已经通过股票市场来筹集基础设施建设资金。欠发达地区的情况却不一样,欠发达地区地方政府在发行地方债券融资方面还处于探索阶段。

## 二、走出融资困境的对策和建议

**1.打破各种垄断,允许民间资本进入。**由于欠发达地区对基础设施建设的投入基本上是靠财政资金和中央政府国债投资,拉动地区经济增长的主要投入是国有资本,这就限制了民间资本的进入,从而使几万亿元的民间储蓄资本不能充分发挥作用。因此,欠发达地区地方政府应紧随时代需要转变自身职能,对非竞争性和一般竞争性的投资领域放弃垄断。将民间资本合理引入基础设施建设领域,鼓励各类社会投资者以独资、合作、联营、参股、特许经营等方式增加投资,参与经营性的基础设施和公益事业项目建设,创造多种条件,为民间资本进入基础设施建设领域扫清障碍,真正实现投资主体的多元化。

**2.借助于现有资本市场,促进金融工具创新。**通过资本市场融资是目前各大中城市进行基础设施建设所广泛采用的方法,比较适合启动资金少,融资成本高的欠发达地区。其主要方式有股票融资和债券、基金融资。其一,采用股份制方式来经营基础设施,最大的好处在于为基础设施建设提供了一条现实的筹资渠道。通过投资入股可以为基础设施建设项目提供资金来源,如果股份制企业能够上市,则为企业的发展提供了在较大范围内筹资的可能性。如目前沪深股市中,一些经营高速公路、港口码头、航空机场的股份制企业都是较受投资者欢迎的上市公司。其二,可以在部分地方发行城市建设债券。由于欠发达地区各地发展不均衡,而债券融资存在较高风险,因而最好选择一两个经济发展好的地区作为试点,然后再加以推广。其三,可以适时推出专项建设基金融资,以政府的部分财政收入作为还款担保,以合理且较优厚的回报吸引广大居民投资者。这样,既可以把居民剩余储蓄资金调动起来,又可以弥补政府的资金缺口。

**3.推行国际流行的PPP管理模式。**PPP模式,即公共民营合作制模式,是指为了提供某些公共基础设施服务(包括公共服务领域其他服务内容)而在公共机构与民营机构之间达成合作伙伴关系,签署合同,明确双方的权利和义务以确保这些项目顺利实施的管理模式。从国外的实际运营情况看,由于PPP模式本身具有的创新点和独特之处,因而它是加速基础设施融资和建设步伐以及促进地区经济发展的有效途径。PPP模式能有效地解决地方政府基础设施建设资金短缺问题。PPP融资具有成本低、风险小且资金来源稳定等特点。更为重要的是,在欠发达地区实施PPP模式,在项目初期就引入民营机构进行充分论证,可以使基础设施建设在速度、效益、规模上同经济发展相协调;理顺了社会效益和经济效益的关系,可以避免将基础设施建设作为官员们的政绩工程来做。另外,PPP模式能够提高建设效率,给公众更多选择的机

会,这种选择能够推进竞争,而竞争又能带来更多高质量的基础设施。PPP模式包括许多种,如租赁承包、BOT、TOT等。欠发达地区可以根据基础设施的现状来选择不同模式。城市基础设施的现状一般有三种:一是已经建成并正常运行的,可采用出售、租赁及经营和维护的合同承包方式;二是原有的城市基础设施需要更新改造的,可采用租赁(或购买)—建设—经营和外围建设方式;三是需要新建的城市基础设施,可采用BOT、TOT、BOO等方式。

**4.经营城市无形资源。**地方政府应充分认识到,其所拥有的城市建设和开发的许多权利本身就是一种资源,政府要善于利用这种资源,通过市场创造出高效益。具体地说,政府可以运作以下无形资源:①冠名权。可以把道路、桥梁、广场、绿地等大多数城市基础设施当作一般产品,拍卖它们的冠名权,或者允许企业以建设换取冠名权。②特许权。例如,大型文化活动的举办权、大型会议的赞助权等。③广告权。通过出售道路两侧以及重点地段的广告设置权获取资金。④领养权。指企业、个人以有偿方式对有关城市设施如树木、绿地等进行认养。例如,山东蓬莱市城区11条道路的绿化带及12万平方米的绿地被认养,果皮箱、指示标牌等发布广告权及道路、桥梁等冠名权被70多家广告商竞标夺取,这不仅节省各类开支3500万元,而且实现增值1200万元。利用城市无形资源融资,要求各地政府将相关经验本土化,避免机械模仿;要结合本地特点,创造出有本地特色的新的无形资源。

**5.借鉴国内外经验,注重土地经营中的机制创新。**土地是城市的主要资产,不少地区利用土地为基础设施建设筹集了大量的资金。由于欠发达地区没有土地经营观念,也没有相对完整的利用土地进行融资的方案,使得大部分土地都处于闲置状态。在这种情况下,各地政府应积极借鉴国内外土地经营实践中所积累的丰富经验,以完备的土地储备制度为前提,以“土地包装”和“带动效应”为理念,以不同的方式运作土地。例如,在土地供应方式上,可以借鉴上海实行政府主导、熟地流转和成片开发的经验;在高新技术开发区的土地经营中,可以借鉴上海通过资产股权化、证券化,吸引具有发展潜力的企业进驻的做法,使土地资本不断增值;在将农村集体土地征归国有的进程中,可以借鉴深圳市宝安区改变农民与土地直接依附的关系,实现农村居民向新市民转变的经验。

总之,作为一个独立的经济利益主体,地方政府有责任自行平衡地方预算。当主体收入无法满足地方政府的支出需求时,拓宽融资渠道是非常重要的解决途径。欠发达地区政府应充分认识自身融资方面的缺陷,积极结合实际情况进行创新,进一步拓宽融资渠道。同时,应切实提高融入资金的使用效益,落实融资项目资金责任负责制,加强地方财政预算监控,并进一步健全相关政策法规,保证地方政府职能更好地发挥,从而加快城市化进程。□

(本文为西安交通大学“人文社科基金”资助项目的研究成果)

