浅析城市建设投融资机制的创新

西安财经学院 李 萍

随着我国城市化进程的不断加快，城市基础设施的供给不足已日益凸显，使得对城建资金的需求也日趋强烈。城市经营理念的提出，就必然要求我们加快城市建设投融资机制的创新，并用市场手段优化公共资源，多方面拓展融资渠道，逐步化解城市建设的资金瓶颈。

一、树立城市财政经营理念

尽管城市财政支出具有多元化目标，但财政资金对城市建设投入的作用还是相当明显的。因此，通过将城市经营理念贯彻到城市财政收支的管理之中，树立城市财政经营理念，建立城市政府自己的“资产负债表”，在不断增加城市财政收入的同时，提高城市财政支出合理化程度，确保城市政府财力的充盈。

为此，一方面，要不断增强城市政府的收入能力。在有利于巩固中央政府收入分配格局的基础上，逐步增加城市政府的税收收入，使其拥有相对独立的税收管理权限和获取稳定收入的主体税种。同时，城市政府必须提高对城市资产和公共资源的管理能力以及财政部门的行政能力，以不断增强城市政府的“生财”能力。

另一方面，要提高城市财政收入的支出效益。城市财政收入的有限性和高成本决定了提高其支出效益的重要性。城市政府应合理界定财政支出范围、优化公共支出结构，同时改革和完善财政支出管理体制，最大限度地发挥财政资金的效益，最终达到以合理的支出结构和较高的支出质量实现城市财政收入合理利用的目的。

二、经营好城市土地

城市土地是十分稀缺和不可移动的资源，是城市存在和发展的基础，它不仅为城市人口及其社会经济活动提供了发展空间，而且是城市最庞大、最具活力、最具增值潜力、最容易被政府控制的重要资产。经营好城市土地是进行城市开发和建设的重要一环，也是筹集城建资金的有效途径。为此，一是必须加强政府对土地供应的调控，建立土地收购储备制度就是增强政府调控土地供应力度的有效手段。二是推行国有土地使用权的招标、拍卖和挂牌交易，实行交易市场化。三是进一步健全土地市场体系，创造良好的土地市场环境。例如，进一步减少行政审批范围，简化行政审批程序，提高效率；加强土地有形市场建设，提高社会化服务水平，进一步健全交易规则，保障土地交易的安全；大力发展土地评估、中介、代理等组织，为土地交易提供完善的服务，加强对土地市场中介组织的规范管理，增强其行业自律等。

三、发行地方政府债券

发行地方政府债券是由中央或地方政府提供的一种新的融资制度安排，这种由政府推动的制度变迁是一种自上而下的强制性制度变迁，它可以凭借其强制力、意识形态上的优势等来减少或遏制“搭便车”现象，从而大大节约制度变迁的成本，并增加地方政府城市建设投入的资金来源以及提升城建资金的资本形成能力。

从世界范围看，地方政府发行债券的情形是很常见的。在一些发达国家，债券融资是地方政府筹集资金的重要渠道，也是实现政府职能和进行基础设施建设的重要资金来源。例如，美国1996年地方债券总额占整个债券总额的9.29%，通过发行债券筹集的资金主要用于交通、通讯、教育、医疗和污水处理等地方公共设施建设。

而且，虽然中央政府通过国债向地方一些重点项目投入了大量资金，但不可能苛求中央政府每年都做这样的投入，也不可能苛求每座城市都能获得这样的投入。因此，不如允许地方政府以自己的信用发行地方政府债券，在资本市场上直接筹集资金，这不但有利于强化地方政府的债务意识和偿债压力，从总体上提高政府债务资金的使用效率，而且也增加了一条为城市建设筹集资金的渠道。

同时，国内有研究表明，我国允许地方政府发行市政债券具有较大的可行性，发行市政债券的资金条件和金融环境已初步具备。因此，应及时修改相关法规，准许城市政府发行市政债券。鉴于我国的具体情况，可先在经济较发达城市试发行，待时机成熟后再在全国范围内推行。

四、通过市场化手段对城市准公共物品进行经营

通过招标、授权经营、政府参股等方式引导私人部门对城市准公共物品进行供给和经营，可以有效解决政府因财力有限造成的供给不足与公共需求较大的矛盾，有效抑制国有资本的低效率和官僚垄断所造成的寻租行为。

一是通过招标等方式，私人部门与政府签订协议或合同进行经营。按照“政企分开、管理与经营分离”的原则，通过依法招标、拍卖、租赁、承包等方式，将政府投资建成的可经营的城市基础设施项目的经营管理权有偿转让给国内外客商、企业法人、个体私营者管理以获取收益，再把收益用于城市基础设施建设，形成“有偿转让——获取收益——再建设”的良性循环。

二是政府授予私人部门经营权。在发达国家，许多公共领

我国金融政策对FDI发展的影响

哈尔滨工业大学　康　伟　东北林业大学　崔宏楷

长期以来，我国金融政策以行政限制约束手段为主防范金融风险，造成金融领域的滞后发展，并影响了国民经济各个领域的发展速度。其中，对外商直接投资(FDI)发展的影响主要表现在以下几个方面：

一、集中统一的金融政策对FDI区域分布产生影响

对于FDI来说，投资环境的优劣是影响其区位选择的关键因素。世界银行为此对发展中国家的整体城市投资环境做了系统调查，结果显示，我国投资环境整体薄弱，并且地区差异性极大，中西部的金融发展落后。

一般来说，一个区域吸引的外资金融机构数量、外资金融机构所占市场份额、外资金融机构提供的服务种类等指标可以反映该地区的金融开放程度和金融发展程度。

在我国，外资银行主要密集在上海、北京、深圳、广州等东部经济发达城市，而在中西部地区大部分城市中仍为零分布。这从一个侧面反映了我国区域金融的重大差异。造成差异的原因不只是各地区的市场基础、原始积累和区位因素不同，在某种程度上也是政策作用的结果。

1.统一的信贷政策加大了区域金融差距。

我国目前的信贷政策手段主要有消费者信用控制、不动产信用控制、对农村信用社的支农再贷款等，这些手段通过分别作用于经济变量的不同层面，从外部控制金融机构传导货币政策的效果。由于我国不同区域的经济基础、产业结构、金融结构等方面差异过大，统一的政策手段在客观上加大了区域金融差异。比如，央行关于进一步改进中小企业金融服务的统一政策措施对东部地区影响较大，而中西部地区因为中小企业较少，影响也就微乎其微。

2.统一的准备金政策限制了中西部地区的货币供给量。

我国地区间的现金漏损率、资金周转率、货币运动速度及金融机构完备率等方面存在较大差异，所以全国统一的法定存款准备金率在不同区域会产生不同的货币供应量扩张效果。当全国统一调高法定存款准备金率时，中西部地区由于金融资产中银行存款占绝对比重、金融工具缺失、金融市

域都以这种方式委托私人部门经营，如电视台、广播电台、航海灯塔、电影制作、报纸、杂志、书籍等。其中，政府只负责审批和核准私人部门的申请，并获取经营权授让收益。

三是政府参股经营。政府参股经营方式主要有：收益分享债券、收购股权、国有企业经营权转让、公共参与基金，主要用于桥梁、水坝、发电站、高速公路、铁路、电讯系统、港口、飞机场等领域。一般来说，在项目建设初期，政府持有的股份较多，而一旦项目进入正常运营期，能够依靠正常的利润来维持时，政府就会卖出股份收回资金。

五、大力开展项目融资方式

一是BOT模式。BOT是指项目所在地政府将大型基础设施或工业项目的设计、建设、运营、融资和维护的权利特许给国内外私营机构的合作商或主办人，允许该私营机构在一个固定的期限内运营该设施，并且允许其在该期限内收回对该项目的投资、运营与维护等各项合理费用，以使该私营机构有能力偿还该工程所有的债务并取得预定的资金回报收益。在特许期满后，则将该设施转让给项目方的政府。可见，在财政资金有限的情况下，BOT是一种较理想的基础设施融资方式。

二是TOT模式。TOT是国际上一种较流行的项目融资方式。它是指政府部门或国有企业将已建项目一定期限的产权和经营权有偿转让给投资人，由其进行运营管理，投资人在一个约定的时间内通过经营收回全部投资和得到合理的回报，并在合约期满后，再交回给政府部门或原单位。

在我国，TOT可用于桥梁、公路、电厂、水厂等基础设施项目。政府部门或原单位将项目移交出去后，能够取得一定数额的资金，以另行建设其他项目。因此，通过TOT引进外资或者私人资本，可以有效缓解我国城市基础设施建设等城市公共物品供给的资金瓶颈问题。

三是ABS模式。ABS即资产证券化，它是以项目所属的资产为基础，以该项目资产所能带来的预期收益为保证，通过在资本市场上发行证券来募集资金的一种项目融资方式。ABS是近十几年来国际金融领域十分重要的创新之一，虽然我国开展ABS较晚，但已经有了一些尝试。例如，1997年5月23日，重庆市政府与亚洲担保及豪升ABS(中国)控股公司签订了一个以城市建设为基础的资产证券化合作协议，这为我国城市建设的融资和运作模式积累了宝贵经验。

四是PPP模式。PPP即公共部门与私人企业合作的模式，是公共基础设施的一种项目融资模式。PPP适用的范围较广，包括医疗卫生、教育、交通、信息技术、环境保护和政府融资等。由于公共基础设施具有明显的公益性，社会效益要高于经济效益，同时其初期建设投资巨大，单靠运营过程中的收入难以弥补。因此，PPP的使用对在公共基础设施建设中引入市场竞争机制、拓宽融资渠道、发展多元化的投资主体以及有效缓解建设资金的不足等方面将会产生积极作用。