

城市交通基础设施投融资

Urban Transport Infrastructure Financing

刘 志

(世界银行,美国华盛顿特区 20433)

LIU Zhi

(The World Bank, Washington DC 20433, USA)

摘要: 城市交通基础设施建设投资巨大,投资决策需要考虑到现有设施的经营效率是否达到最大、现有设施是否得到合理的维护、是否有成本更低的可替代方案、现有资金是否从全局角度上得到最合理的使用。城市交通问题的解决,不仅需要一系列相互关联的基础设施硬件投资,更需要有良好的服务和管理。目前我国许多城市交通基础设施投融资体制是不可持续的,改革的方向应着重于投融资机制的可持续性和透明性、民营部门的参与以及城市交通规划与财政投融资计划的直接挂钩。

Abstract: As the size of urban transport infrastructure investment is often large, investment decision must be based on careful consideration on the current operating efficiency and maintenance of existing infrastructure, availability of lower cost alternatives, and the prioritization of available funds for public services. Addressing growing urban transport problems requires not only financing of infrastructure hardware, but also improved services and management. The current mechanisms of urban transport infrastructure financing in many Chinese cities are not sustainable. The reform agenda should focus on the improvement of sustainability and transparency of local urban transport financing mechanisms, private sector participation in infrastructure financing, and the linkages between urban transport plan and municipal financing plan.

关键词: 交通经济; 交通基础设施; 投融资

Keywords: transport economics; transport infrastructure; investment and financing

中图分类号: F57

文献标识码: A

收稿日期: 2010-07-26

作者简介: 刘志(1961—),男,广东中山人,博士,东亚太平洋区首席基础设施专家,交通经济专家,主要研究方向: 交通经济、城市经济、投资项目评估等。E-mail: Zliu@worldbank.org

1 城市交通基础设施建设资金来源

城市交通基础设施可分为城市内部交通设施和对外交通设施两大类。城市内部交通设施包括城市道路网、快速公交、地铁、轻轨、城铁、公交场站、公共停车场等; 对外交通设施包括城际高速公路、机场、铁路、港口等。

城市交通基础设施建设投资巨大, 谁给基础设施建设买单呢? 通常有两种方式, 如图1所示。一种是政府预算, 通过税收和政府借债获取资金, 投资于基础设施建设之后, 促进经济增长, 由此产生更多的税收并增强政府还贷能力。另一种方式是建立在使用者付费的基础上, 由基础设施服务提供方出资建设基础设施并收费运营, 基础设施建设运营之后, 促进经济增长, 伴随而来的个人和企业收入增加也提高使用者的可支付能力。在很多国家和城市, 两种方式并用。当政府支出大、财力预算有限时, 利用市场、国营或民营企业提供公共基础设施服务, 就更为重要。此外, 市场化的基础设施运作, 其经营效率会提高。因此, 要充分认识政府与市场的作用, 以利用其互补关系。

结合城市自身实际情况, 城市基础设施的经营方式可以有多种形式: 1) 公共部门同时具有所有权和经营权, 这种形式在中国很

常见，如城市公共交通、自来水供给；2)基础设施国有，但经营出让给民营部门，如新加坡地铁；3)民营部门所有，并按规制经营，如美国许多州的电力供应、许多国家的城市公共汽车交通；4)在南美洲一些城市的社区卫生设施和排污系统，由社区和使用者自己提供设施服务。

相应于基础设施的经营方式，基础设施建设资金来源的具体途径主要有以下五种：

- 1) 税收，即一般财政收入和有指定用途的税收；
- 2) 政府借债(以税收或使用者收费作为债务偿还的基础)，如向商业银行借债，发行市政债券，从国内资本市场筹资等(中国地方政府普遍通过城市建设投资平台公司筹资)；
- 3) 专门设立的基础设施基金和市政发展基金；
- 4) 通过市场化运作的金融中介机构从国内资本市场筹集资金；
- 5) 项目融资，即项目发起者在以一个特定项目的收入与财产作为担保的基础上，从国内外资本市场筹集资金。

2 投资决策前提与基本要求

无论资金从哪里来，基础设施的投融资实际上是羊毛出在羊身上。因此，需要有基础设施投

融资的全局观念。投资决策的前提是必须认真考虑以下问题：

- 1) 现有设施的经营效率是否达到最大；
- 2) 现有设施是否得到合理的维护；
- 3) 是否有成本更低的可替代方案；
- 4) 现有资金是否从全局角度上得到最合理的使用。

如果这些问题不考虑好，基础设施建设投资决策将会是片面的、次优的、低效的甚至是浪费的。很多城市热衷于投资巨大的交通基础设施项目，以为通过一次大型投资，就能彻底解决城市交通拥堵问题。但是，多年的国际国内经验告诉我们，城市交通问题的解决，不仅需要一系列大大小小、相互关联的基础设施硬件投资，更需要有良好的服务和管理。在交通管理不善的前提下做基础设施投资，往往达不到预计效果。

因此，城市政府交通基础设施投融资体系须有如下基本要求：

- 1) 建立基础设施经营规章制度；
 - 2) 理顺与明确各级政府财经关系；
 - 3) 建立投资决策经济指标与财务标准；
 - 4) 科学预算与严格监控；
 - 5) 透明的地方资金管理；
 - 6) 调动民营部门资金进入基础设施的能力。
- 在许多国家和城市，政府一向是提供城市交

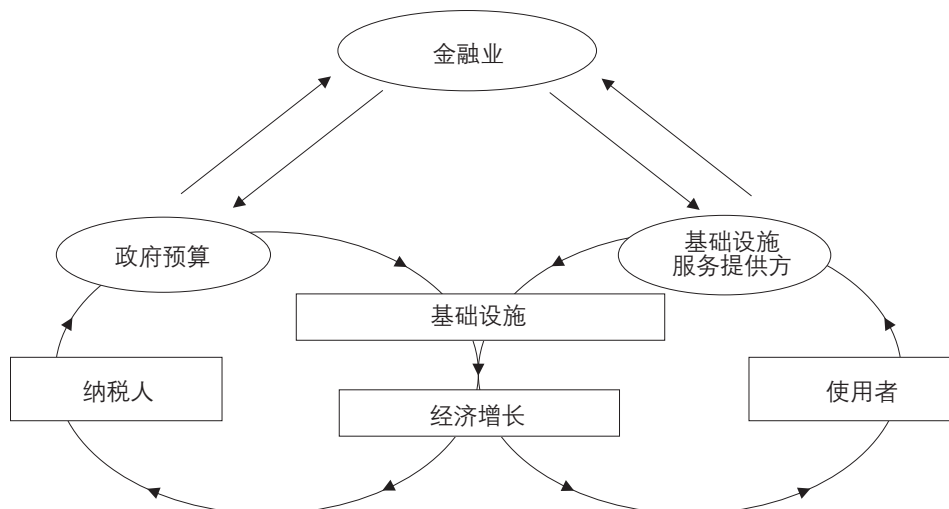


图1 城市交通基础设施建设资金运作的两种方式
Fig.1 Two main sources of urban transport infrastructure financing

通基础设施建设资金的主体，大约90%的基础设施建设资金来自政府，政府几乎承担了所有项目的风险，也有不少政府直接经营城市交通基础设施服务。其主要原因是城市交通基础设施前期投资大，自然垄断性强，而且政府往往希望通过基础设施服务来达到一些社会目标(如帮助低收入阶层出行)。

然而，近几十年的国际趋势是，交通技术的发展大大削减了许多城市交通基础设施的自然垄断性。城市化进程以及财政分权化又使地方政府在城市基础设施投资中的作用增大。同时，市场的作用在变广，政府角色从基础设施直接提供者转变为采购者或促进者，其管理职能深化，基础设施的经营管理从官僚式向商业化演变。中国的经济体制改革，就顺应了市场与政府角色演变以及财政分权化的国际大趋势。

3 投融资体制改革的几个策略

1) 中央政府应制定可持续的、透明的投融资机制。中国财政放权化形成的城市交通投融资格局是，城市政府承担了城市交通的主要责任，但是城市财政收入基础薄弱，不得不大量依赖预算外资金用于城市交通投资。中央政府尚没有足够的财务杠杆来支持地方一级的城市交通政策实施，同时也尚未建立有效的机制解决城市交通的溢出效应问题。城市政府主要通过土地出让和城市基础设施投资平台公司获取资金，建设交通基础设施。其带来的问题是：土地资源越来越稀缺，征地越来越困难；市场扭曲，导致地产投机；还有地方债务风险。目前这种投融资体制是不能持续的。

因此，必须制定一个可持续的、透明的投融资机制，建立地方债务风险管理机制，加强公共部门单位的资金自筹纪律，在短期内使预算外投融资程序操作流程化、透明化。中央政府应考虑在中期内开源，比如：征收不动产税与改善费(Betterment Charge)作为可靠的地方财政收入来源。同时应考虑中期范围内允许地方政府借贷和

举债，目前应着手加强地方财政管理的基础工作。

2) 发挥民营部门在基础设施服务中扮演的角色。可分基础设施硬件建设和服务运营两类考虑。对国有基础设施硬件建设与维护而言，政府可与民营部门签订代建合同、管理合同或特许(出让)建设经营合同(如BOT)，也可把财产出售给民营部门。在服务运营上，有开放的市场竞争和专营权竞争等做法。如果一个城市能充分发挥民营部门在基础设施硬件建设和服务运营中的作用，就能给政府预算减少压力，或有效增加基础设施硬件建设和服务运营的总体能力。

3) 城市交通规划与财政投融资计划挂钩。在城市层面上，城市交通规划与财政投融资计划必须挂钩，规划与预算必须透明，只有受财政约束的城市交通规划才具有可行性与实施性。城市政府需要制定城市基础设施优先发展计划，并且编制中期财务计划(Multi-Year Financial Plan)和基础设施改善计划(Capital Improvement Plan)。这些工作都应纳入规划和建设项目的评审内容。

参考文献：

References:

- [1] ADB, JBIC and World Bank. Connecting East Asia: A New Framework for Infrastructure[R]. Washington DC: World Bank, 2006.
- [2] World Bank. World Development Report 1994: Infrastructure for Development[R]. Washington DC: World Bank, 1994.

本刊数值范围表示方法说明

从A到B ($A \leq X \leq B$): $A \sim B$;

超过A到B ($A < X \leq B$): $>A \sim B$;

至少A不足B ($A \leq X < B$): $A \sim <B$;

超过A不足B ($A < X < B$): $>A \sim <B$ 。

以年龄为例的连续性数据表示方法：0~10，>10~20，…，>50~60，>60。