

上海市投融资体制改革研究

发表时间：2009-5-18

【特大 大 中 小】

上海市投融资体制改革研究

来源：《现代上海研究论丛》第一辑 作者：钱启东

过去的十年，是上海城市建设力度最强、发展最快、变化最大的时期，计划经济体制下积累起来的交通拥挤、住房紧张、环境污染等三大矛盾得到明显缓解，城市改造和建设取得重大进展，为实现“努力把上海建成现代化国际大都市和国际经济、金融、贸易、航运中心之一”的战略目标奠定了良好基础。据从上海市统计局获得的统计资料，20世纪90年代（1991—2000年）上海共完成全社会固定资产投资13615亿元，是前40年总投资的7倍多；2001年、2002年的投资总额分别达到1984亿元和2158亿元，2002年首次突破了2000亿元大关。从1991年到2002年，上海用于城市基础设施建设的投资累计达到4194亿元，平均每年增长28.8%，占同期全社会固定资产投资总额的23.6%。特别是1998年以来的最近五年，上海城市基础设施投资规模有了更大的扩张，这五年的总投资达到2577亿元（平均515.4亿元），相当于前五年（1993—1997年）总量1471亿元（平均294.2亿元）的175%。2002年上海城市基础设施投资总额创造了新记录，达到583亿元，比上年增长14.2%，占全社会固定资产投资总额的27%。另据了解，这些年上海地方每年的建设财力还是比较有限，中央财政在上海的直接投资更是寥寥无几。那么，如此巨大的经济建设资金，特别是城市基础设施建设资金究竟来自哪里？

笔者经过研究找到的答案是：积极推进投融资体制改革，从根本上转变上海城市建设的投融资模式，使建设资金从原来政府渠道为主，转变为政府、企业、民间包括自然人，以及国内、国外多渠道筹措。尤其值得注意的是，在上海，目前非国有经济单位已成为投资的主体力量，来自国内包括上海本地的民间投资更是日益增多。有关统计资料显示，2002年上海的非国有经济单位投资达到1405.63亿元（比上年增长13.9%），占全社会固定资产投资总额的65.1%（比上年提高3.2个百分点），其中民间投资1010.73亿元（比上年增长15.9%），占全社会固定资产投资的46.8%（比上年提高3.1个百分点）。在民间投资中，私营企业投资162.70亿元（比上年增长37.9%），占比例为16.1%。从2002年上海固定资产投资总体状况来看，按投资主体区分的资金来源结构是：国有经济投资占34.9%；外商（含港澳台）投资占9.0%；民间投资占46.8%（其中私营企业投资7.5%）；其他占9.3%。从建设项目到位资金的来源结构看，除了农村集体和私人建房外，2002年上海全市建设项目到位资金合计2663亿元，其中本年到位2237亿元。到位资金的渠道包括：自筹资金917亿元，占本年到位资金的41.0%；国内贷款554亿元，占24.8%；利用外资189亿元，占8.4%；其他资金577亿元，占25.8%。仅就城市基础设施投资而言，最近几年其资金来源结构大体是：利用外资和企业自筹各占25%左右，利用内资和国内银行信贷各占20%左右，其余10%左右是政府资金。

下面，笔者根据调查掌握的情况，就上海自20世纪80年代中期以来的投融资体制改革问题作一个框架性的分析研究。

一、改革的过程：

三个推进阶段和三次观念突破

上海投融资体制改革是一个循序渐进、不断深化的过程。从上世纪80年代中期以来大致走过了三个阶段。

第一阶段：80年代中期到90年代初，以建立举债机制为重点，加大政府投资力度。当时，上海的地方政府资金严重不足，每年用于城市建设的财政资金不到20亿元，而国内融资渠道又十分缺乏，因此上海就借助对外开放，探索举外债搞城建的融资新路，几年下来总共向世界银行、亚洲开发银行和日、德、法等外国政府举债融资30多亿美元。这些国际贷款主要用作上海城市基础设施和环境保护的投资，特别是用来建设合流污水、南浦大桥、东海天然气、地铁一号等一大批重大工程。同时，相继成立了十多个各类政府投资公司，由它们作为融资主体进一步扩大国内外融资的规模。

第二阶段：90年代前、中期，以土地批租为重点，大规模挖掘资源性建设资金。土地资源是政府掌握着的一笔巨大财富，但过去长期沉淀未发挥应有作用。1988年8月8日上海推出了首个土地批租项目，1992年起土地批租大规模展开，以解上海大发展起步时的燃眉之急。到2000年底，上海通过土地批租共筹措资金1000多亿元（含外资，折合人民币），由此大大加快了城市建设特别是旧区改造的步伐。如果没有土地批租，仅靠政府财力，上海过去十年完成的旧区改造任务估计要用100年时间。

第三阶段：90年代中、后期至现在，以资本、资产运作为重点，全面推进市场化、社会化融资。进入“九五”时期，上海借鉴国际上通行的BOT方法，推出了出让基础设施特许经营权的融资新举措，即出让业已建成的道路、桥梁、隧道等基础设施的部分特许经营权，迅速收回投资，转而变成新一轮建设的投入资金。同时，利用上海实业集团这个海外窗口从境外总共筹资100多亿元。1997年亚洲金融危机后，上海的土地批租大为减少，但国内证券市场迅速扩大，居民储蓄存款和社会闲余资金不断增长。面对这个情况，上海一方面大力推进以上市公司为重点的资产重组和资本运作，包括将已经建成使用的能源、水厂、地铁等项目包装上市或“借壳”上市，从国内资本市场每年直接融资100多亿元，其中以“申通地铁”为代表的一批基础设施项目总共筹资100多亿元；另一方面，从1998年起对政府投资领域逐步进行分类界定，明确了政府投资主要收缩集中于非竞争性的公益性项目，相应退出一般竞争性领域，并确定将有盈利的基础设施项目逐步推向市场，进行公开招商，实现社会化融资。具体而言，就是把那些有收费机制、收益稳定的城市基础设施项目，完全交给社会投资者投资；对虽有收费机制但收益难以平衡的基础设施项目，通过财政补贴等政策支持，吸引社会资金规范有序地投入。为了降低投资风险，吸引社会资金参与基础设施建设，政府在土地出让、动迁、税收、贷款贴息等方面实行了政策优惠。实践证明，这一改革思路对头、办法可行。比如，近年来上海先后拿出新建的8条高速公路和4条越江隧道进行公开招商，共吸引社会资金235亿元。此外，上海轨道交通建设融资方案中有三分之一的资金筹措将依靠吸引民间资金。特别要指出的是，这个阶段的投融资体制改革有了大的突破，以轨道交通为重点的城市基础设施投融资体制改革实行“四分开”改革，即实现了投资、建设、运营、监管四方面分开。2000年4月上海轨道交通领域一并组建成立相互独立的投资公司、项目建设和运营公司，以及2001年11月“申通地铁”实现“借壳”上市，一直到2003年2月上海久事公司成功发行40亿元上海轨道交通建设债券，这些都充分表明，上海投融资体制“四分开”改革取得了的预期成效，特别是完全达到了“有利于大规模融资”的大目标。

在上海投融资体制改革不断取得阶段性突破的背后，是一次又一次重要的观念转变和思想解放。迄今为止，上海在这方面已经实现三次重要的观念突破。首先是突破了以往单纯依靠财政资金搞建设的传统思路，确立起搞建设可以适度举债的新观念；其次是突破了土地无偿使用的老观念，建立了土地批租有偿使用的新机制；最后更重要的是突破了城市基础设施建设没有经济效益的传统看法，确立起搞基础设施建设能有效引入社会资金并拉动经济增长的新观念。伴随着观念转变和思想解放，这些年上海城市建设融资形成了八条稳定的渠道。（1）政府财政投入；（2）市政设施规费收入；（3）土地批租；（4）资本市场直接融资（1992—2001年累计超过1000亿元，其中股票、债券、国债分别占91.8%、3.1%、5.2%）；（5）盘活存量（已建成项目专营权有偿转让）融资；（6）银行信贷；（7）境外“窗口”公司为主的国际融资；（8）国际金融机构为主的国际间接融资。

二、改革的内涵与成效：

五个改变

投融资体制改革是一个全社会观念转变、工作创新的过程，也是政府管理模式按市场经济要求重构的过程。从上海的实际情况来看，其改革的内涵与成效主要体现在“五个改变”上。

（一）改变市级政府高度集权的城市管理模式，实现了政府投资管理由市和区县分层分权管理的转变。上海的投融资体制改革，是同上海整个大城市管理体制改革紧密联系在一起的。从1992年起，原来高度集中的城市行政管理，逐步被市区“两级政府、三级管理”，郊区“三级政府、三级管理”模式所取代。城市管理重心下移对投融资体制改革有着决定性的影响，而投融资体制改革本身也成为上海城市管理体制改革的重要组成部分。

1992年，上海市决定扩大各区县基本建设投资项目的审批权限，非生产性项目由过去的500万元扩大到1500万元，生产性项目由1000万元扩大到3000万元。审批权限的下放，简化了项目审批程序，提高了工作效率，增强了区县在投资管理上的积极性和责任感，推动了区县和全市经济的发展。在这同时，市政府结合放权进一步明确了区县作为一级地方政府自主建设管理的地位与责任，而作为市政府则不再包揽整个大城市的建设管理任务，从而市与区县的权责关系趋于合理化。

实践证明，这项改革是非常成功的。举例来说，在总投资超过100亿元的上海地铁二号线建设中，上海运用“两级政府、两级管理”的模式，充分调动沿线各区的建设包括投融资的积极性。市政府负责区间施工、地下打洞，沿线的区政府负责建设地铁车站（车站站台除站厅层用于候车外，其上面的站厅层全部由区进行经营），而车辆和设备则通过政府贷款形式由政府举债，以后由负责运营的企业负责偿还。这样，车站建设作为区政府的项目，区政府在安排实施这个项目时，还会统筹考虑整个地区的改造和建设。又如，上海延安路高架东段工程是为了解决黄浦江延安路隧道通车后交通阻塞问题而上马的，该项目总投资18亿元，其中仅动拆迁费用就达到10亿元。这个动拆迁任务就是由高架沿线各区（黄浦、静安、卢湾）共同承担，结果动拆迁速度非常快，三个月就全部拆清。还有，郊区的公路建设也是采取了类似的做法。上海市区通往郊区的10条放射线和外环、郊环线，就是由市和区县联手建设的，即联合投资建设路面和结构，区县同时还承担动拆迁、吸劳和征地等任务和责任。由此可见，上海的城市建设逐步形成了“两级政府、两级管理”的分层分权管理模式。而与之形成鲜明比照的是，过去上海的重要基础设施几乎都是由市政府直接投资建设，或由市政府设立的投资公司操作，由此发生的债务也全由市政府承担。例如，总投资达60多亿元的上海地铁一号线，是由上海久事公司和城投公司共同投资的，其还款和风险全由市政府承担。

(二) 改变政府投资管理的体制及方式, 实现了由政府“办建设”到政府“管建设”的转变。这主要有三个层面的改革举措:

其一, 政府对投资管理由直接管理为主转向间接管理为主。先是逐步缩小投资管理指令性计划的范围, 并下放固定资产投资审批权, 引入指导性计划管理方式, 主要是运用产业政策、差别利率、税率(建筑税和投资方向调节税等)、财政补贴、价格等经济杠杆调控投资流向, 使间接调控逐步成为政府投资管理的重要内容与手段。在缩小投资管理指令性计划和下放固定资产投资审批权之后, 为了加强必要的投资调控, 上海建立了全市固定资产投资计划信息库、市级重大项目备选库和市级重大项目建设计划制度, 还提出了重大建设项目的筛选原则, 每年确定一批对上海发展有较大影响的项目, 这些项目的年度投资一般占全市总量的三分之一左右。这些年的实践证明, 以上做法对确保国家和上海的重点建设起到了重要作用。

其二, 对城市建设方面的财政拨付体制及政府资金的投入方式进行改革和调整, 变一级预算单位的统收统支为归口使用包干, 促使归口部门发挥改革积极性和创造性, 而因改革而积余的资金, 则全额用于城市建设及城市维护管理。

其三, 从根本上改变投资、建设、运营(甚至包括监管)为一体的传统模式, 实行投资、建设、运营、监管分开。同时, 规定所有的政府性资金建设项目, 都必须以设立项目公司的方式实行市场化运作, 而且项目公司的投资主体应当多元化, 建设过程中还必须严格实行招标投标制度和推行“代建制”。从2000年起, 上海率先对轨道交通实行投资、建设、运营、监管“四分开”改革, 将竞争机制引入各个环节, 分别组建相互独立的市场化运作的轨道交通投资公司、项目建设公司和运营公司, 政府实施监管(今后政府的主要职能将是“统一规划、培育主体、制定政策、依法监管”)。实施这一改革举措, 极大地促进了上海轨道交通的建设。90年代初, 上海建造第一条地铁线花了5年时间, 而目前有7条线同时在建或正在筹建。显然, 这样大规模的建设离不开投融资体制“四分开”改革的强力支持。

(三) 改变投融资渠道单一的局面, 实现了投资主体多元化。随着经济体制改革的深化和所有制结构的显著变化, 上海的投资主体开始趋于多元化, 市和区县等各个层面, 以及国有企业、集体企业、外资企业和私营企业等多种经济成分, 都开始成为直接投资的重要主体。

为适应形势变化, 从20世纪80年代后期开始, 作为投融资体制改革的一种尝试, 上海以“政府引导、整合资源、市场竞争、社会参与”的方针为指导, 市政府一些大部门分别成立了归口管理的投资性公司, 包括城市建设、工业、农业、商业、科技、交通、文化等投资公司, 它们负责统筹各大口子的重大项目建设和资金筹措, 承担起原来由计划部门和地方财政承担的部分融资责任, 成为各大口部门在资金筹措方面借、用、还的主体。同时, 还先后组建了上海城市建设总公司、上海久事公司, 上海国际信托投资公司、上海实业(集团)公司、上海国有资产经营公司等投资性公司。这项改革, 对上海扩大融资渠道、提高建设资金的经营管理能力、增强政府的调控能力以及强化投资的责任, 都起到了十分积极的作用。期间, 多种经济成分的融资渠道也逐步拓展, 非国有投资的重点上升, 土地批租、利用外商直接投资和股票、债券等资本市场融资日益成为上海投融资的重要渠道, 并有效缓解了上海经济投资高速发展所带来的新的资金供需矛盾。

不过, 上述投资性公司的陆续组建尽管在整体上拓展了上海投融资渠道, 对解决投融资渠道单一问题起到重要的作用, 但是就这些投资公司本身而言, 它们同投资主体多元化的现代企业制度要求还有差距。鉴于此, 上海在2000年组建轨道交通的投资公司、项目公司和营运公司时, 便从一开始就实行公司投资主体的多元化。以营运公司之一——现代轻轨公司为例, 该公司由上海巴士、上海大众、上海交通投资集团等五家公司共同出资组建而成, 其中巴士、大众各占30%的股份(2002年8月8日巴士受让了上海交通投资集团持有的10%股权, 其持股比例提高到40%, 成为控股股东)。

(四) 改变投资市场封闭特别是行业垄断的格局, 实现了投资市场向全社会开放。一方面, 近年来上海打破了公交、供水等自然垄断行业的垄断。此项改革首先是先从公交起步, 1996—1998年经过票制、机制、体制三位一体的改革, 上海公交系统打破了行业垄断, 把企业推向市场。1999年上海实施供水行业改革, 将原来大一统的自来水公司按地域一分为四, 组建了相互独立的四家公司, 同时将企业内部的制水、管网、销售等各个环节分开以实行竞争, 其结果是降低了成本, 提高了效益, 大幅度减少政府财政补贴, 节余的钱被转到绿化建设上。此外, 上海从1997年起对城市管理养护行业实行政企、政事、事企、管养“四分开”, 构筑起市场机制的框架, 并培育了一批所有制结构多元化的市场主体。

另一方面, 从市场准入来讲不再首先看经济成分, 而是转为注重资质, 不管是国有企业还是民营企业, 也不管是外资还是内资, 凡具备有关资质条件的都会受到上海的欢迎。2000年8月, 上海对总投资达100亿元的沪青平高速公路、三三国道(上海段)、莘奉金高速公路、外环线越江隧道、卢浦大桥等五大基础设施专运权项目, 实行面向全社会的公开招商取得了成功。以中国造船总公司、上海爱建信托投资公司、茂盛集团、九洲集团, 以及上海建工集团、城建集团等为投资主体的五个独立的项目公司正式成立。由此, 一种面向社会直接融资的市场化运作方式进入了实质性操作阶段。2002年5月, 上海城投以30%的投资, 带动了70%的社会资本(3家民营企业占65%的股份, 另外1家国企上海城建集团占5%的股份), 来共同建设洋山深水港配套工程沪芦高速公路。2002年7月, 上海爱建信托投资公司将其两年前中标的外环线越江隧道工程项目, 设计转化为总规模5.5亿元的“上海外环线隧道项目资金信托计划”(该隧道项目总投资17.34亿元, 而“资金信托计划”的规模是5.5亿元, 其余资金由爱建信托通过贷款等其他渠道获得)。这个信托产品在两周内销售一空, 其中三分之二被个人投资者认购。迄今为止, 上海进行公开招商的8条高速公路和4条越江隧道, 通过授予特许经营权等方式总共吸引了多达235亿元的社会投资。

显然, 投资市场的开放, 连同投资主体多元化, 客观上使得上海的投融资之路越走越宽。“九五”时期上海全市国有投资比重大约为54%, 比“八五”期间减少了10个百分点左右, 这一块空白就由各种非国有投资填补了。最新统计显示: 2002年上海全社会固定资产投资中的国有投资占34.9%, 非国有社会投资的比例则上升到65.1%。

(五) 改变城市基础设施投资沉淀的局面, 实现了死钱变活钱。这些年, 上海从盘活基础设施项目股权、专营权存量出发, 积极支持鼓励外商、民营企业及其他社会资金投资收购上海已建成使用的城市基础设施项目。而出售基础设施投资存量, 收回投资, 就可以用来投入新的建设项目。例如, 上海先后将南浦、杨浦、徐浦大桥和打浦路隧道以及沪嘉高速公路20年的专营权, 还有延安东路隧道北线30年的专营权转让给香港中信泰富集团, 之后又把内环线高架35%的专营权作价6亿美元转让给上海实业集团, 从而盘活了城市基础设施的存量, 实现了资金的有效滚动使用(例如, 用转让南浦、杨浦大桥部分专营权所获得的25亿元资金建造了徐浦大桥, 用转让延安东路隧道北线专营权得来的资金建造了隧道南线)。

2002年3月26日, 上海城投公司与民营企业福禧投资控股有限公司签订协议, 将其持有的“上海路桥发展股份有限公司”——沪杭高速公路上海段运营商99.35%的股权, 以32.07亿元全部转让给福禧公司。通过此次转让, 福禧公司享有沪杭高速公路上海段30年的运营权, 包括加油站、服务区、广告和通行费及边际延伸收益的经营权, 并负责4车道改6车道的扩建工程。这一事件, 标志着上海基础设施投融资体制改革进入了大力吸引民间资本的新阶段。

总之, 经过持续多年的改革探索, 上海现已基本形成“政府引导、社会参与、市场运作”的新的投融资体制, 实现了投融资体制、机制的根本性转变。这一改革和转变, 对上海的发展产生了深远的影响, 成为上海持续快速发展的巨大动力。

三、改革的契机和抓手:

九个方面

(一) 通过世界银行贷款等国际融资实施城建和环保项目, 拉开上海投融资体制市场化改革的序幕。

上海开辟国际融资渠道始于80年代初期。最早就是利用世行贷款, 但世行贷款的上海项目一开始主要涉及农业、教育、企业技术改造等领域。从1987年起, 世行对上海项目贷款的重点转移到环保和交通、能源、港口等基础设施领域, 如合流污水一期工程(1987年, 1.45亿美元, 美元贷款)、合流污水二期工程(1996年, 2.5亿美元贷款)等。截至2002年底, 上海共利用世行贷款19.4亿美元。80年代后期, 上海开始利用亚行贷款, 起初主要用于中小企业改造, 后来主要用于交通、能源等基础设施及环保领域。1988年上海与亚行签订了总额为1.18亿美元的南浦大桥贷款项目协议, 开始了双方在基础设施领域的合作, 之后又签订了总额为3.19亿美元的东海天然气工程(1992年), 以及总额为3亿美元的苏州河综合整治一期工程(1998年)等基础设施贷款项目协议。截至2002年底, 上海共利用亚行贷款10亿美元。还有, 在利用世行贷款后不久, 即从1983年起, 上海就开始利用外国政府贷款。到2002年底, 上海共利用外国政府贷款20.8亿美元, 涉及领域有工业、农业、交通、环保、医疗、卫生等。例如, 1990年实施的地铁一号线工程和1997年实施的地铁二号线工程一期项目, 它们都使用了法国、德国政府的混合贷款, 前者约6.4亿美元, 后者约4.7亿美元。以上世行、亚行、外国政府贷款三个方面合计, 到2002年底上海实现的国际融资总量超过50亿美元。

上海从20世纪80年代中期起开辟城市建设的国际融资渠道, 既是迫于当时政府资金严重不足而城建欠账又太多的巨大压力, 同时也是主动地抓住了上海对外开放和国际金融机构格外关注上海的契机。现在回过头去看, 利用世行贷款等国际融资实施上海城建和环保项目, 正是上海投融资体制真正展开市场化改革的起点。因为世行等国际金融机构贷款项目不单单是解决投资资金问题, 同时还触及到相关的体制改革、制度建设和政策创新等问题, 而后面一个问题的实质就是经济上的国际接轨, 这对国际金融机构特别是世行来说是非常看重的, 并成为它们与上海开展合作特别是最终放贷的前提条件。事实上, 上海对此既感到有压力, 面临挑战, 同时也经受了考验, 而且还获益匪浅。例如, 通过对基础设施投资偿还良性循环机制的研究探索, 上海借鉴国际经验, 引入了排污收费、高速公路收费等成本回收机制, 改变了以前完全由政府包办一切的做法。

(二) 适应浦东开放的国家战略实施需要, 上海大幅度展开投融资体制改革。

1990年4月18日, 中央宣布开发开放上海浦东新区。作为一项重大国家战略, 浦东开发开放从一开始就立足于打好“中华牌”和“世界牌”, 这对传统的投融资体制提出了革命性的要求。从上海来说, 这既是压力, 更是动力。为了实质性地启动浦东开发, 上海首先是建立起土地滚动开发机制, 即实行土地资本与金融资本、社会资本、产业资本相结合。其模式是: “以地合资、以地集股、以地招商、以地抵押”, 形成“以土地来吸附资金—以资金来提升土地价值—土地开发快速推进”的滚动开发机制。紧接着, 凭借浦东开发开放政策“新中有特”的有利条件, 上海在经济体制特别是投融资体制改革方面作了新的探索, 重点就是支持浦东“先试先行”, 使浦东有更大的土地批租权、投资决策权, 有更多的投融资渠道, 甚至还有投融资方面的某些特许权。

在走过整整13年的开发开放历程之后, 目前浦东新区累计投资已超过4100亿元。此巨额投资的主要来源有四个方面: 一是外资(含港澳台资本), 主要集中在一些技术含量较高的制造业和服务业; 二是民间投资和其他非政府性主体投资; 三是资本市场的直接融资; 四是各级政府主要是新区政府的财力投资。以上前三项各约占30%的比例, 后一项约占总量的10%。这个投资来源结构, 集中体现出政府财力引导社会资金共同参与的投融资体制改革成效。从实际状况来看, 政府投入1元钱大致可以形成10元钱的总投资规模。可见, 政府投资不再是简单的投资, 而是要实现钱生钱, 其引导作用非常明显。

(三) 实施旧区改造计划, 使土地批租成为上海投融资体制改革的有效实现方式。

1992年, 中共上海市委提出上海到2000年要完成以365万平方米危棚简屋为重点的城市旧区改造计划, 并且一定要把这个计划作为一项重要的政治任务来落实并确保完成。在实施此项计划时, 首先碰到的问题就是旧区改造资金从哪里来。当时, 资金短缺是我国各地共同的问题, 而解决问题的唯一办法就是在改革中找出路。事实上, 上海也正是通过转变观念、解放思想来破题, 即冲破“土地批租”是美国人的思想禁锢, 大胆探索通过土地批租解决建设资金的融资新路子。尽管尝试土地批租的起步异常艰难, 但还是很快迎来了1992—1995年上海土地批租的高潮。针对城市旧区改造任务重、城市基础设施欠账多的实际情况, 上海在制定土地批租政策时采取了对土地批租收入切块安排等措施。所谓批租收入切块安排, 就是区(中心城区)、县(郊区)分别按30%、15%的

比例,将部分批租收入上缴市政府统筹使用,以确保土地批租收入主要用于城市旧区改造和基础设施建设。

通过实行土地批租,上海迅速突破了基础设施建设的投融资“瓶颈”。截至2000年底,上海利用土地批租收入累计投资基础设施和旧区改造上千亿元。也正是借助土地批租的市场化运作,上海得以顺利完成365万平方米危棚简屋旧区改造的政治任务,并营造出中国最大和最有活力的房地产市场。

(四) 实施扩大对内开放包括促进长三角经济一体化战略,拓展上海利用内资的领域和方式。

早在20世纪80年代末,时任上海市委书记的江泽民同志就提出,上海要树立面向全国、服务全国的观念。90年代初,浦东开发开放刚起步,上海就提出要打“长江牌”、“中华牌”、“世界牌”。1997年中共上海市委第七次党代会明确提出,上海要把扩大对内开放作为迈向新世纪的一项重要历史任务。1998年在上海掀起了“拆围墙”的新一轮思想解放运动,时任上海市委书记的黄菊同志提出一定要把“服务全国、融入全国”贯彻到上海的主要工作中去。同年,上海在组织进行深入调研的基础上,正式推出了旨在服务全国、与兄弟省市实现“共赢”的扩大对内开放《24条》政策。这个政策的主要意图,就是要为全国各地企业特别是大企业落户上海,提供最好的政策和体制环境,使它们能够共享上海发展的机遇和利益,利用上海这个大舞台练功唱戏、大显身手,包括“走出去”。短短几年间,《24条》政策引来国内一大批凤凰栖息浦江两岸,“中海”、“中远”、“杉杉”等大企业纷纷落户上海或进驻浦东(1998—2002年共有146家注册资本超过1亿元的内资大企业落户上海)。2001年,上海市政府又将三年前颁布的《24条》政策进行了全面修订补充并重新颁布。新《24条》最为引人注目的一点,是增加了适应中国“入世”后新形势的内容,明确规定上海对国内各地来沪投资企业,实行与上海本地各类企业同等待遇,并且鼓励创新创业者包括自然人前来投资,以利于更好地塑造上海服务全国的平台,进一步扩大上海的对内开放。在这同时,上海城市建设实行“由内到外”的重心转移,加快编织高速公路网,积极推进“大通关”工程,促进长江三角洲经济联为一体,使上海这个我国的大口岸和经济中心城市能够更好地服务长江三角洲和全国。

在扩大对内开放,制定、实施包括修订有关政策的过程中,上海投融资体制改革得到强有力推动。这主要体现在新《24条》政策在产业政策、市场准入、资金融通等各个方面,都给予来沪投资企业配套的政策优惠,使它们能够享受与上海本地各类企业同等的政策待遇,特别是在市场准入、市场竞争方面真正做到一视同仁和公平竞争。

(五) 实施“聚焦张江”战略,使吸引创业投资、风险投资和形成开发投资主体多元化新格局成为上海投融资体制改革的一个重要目标。

作为浦东新区的五大国家级开发区之一,张江高科技园区位于浦东新区中部,规划总面积25平方公里。1999年8月,上海市委、市政府作出了“聚焦张江”的战略决策,即将张江高科技园区作为上海实施科技创新和高新技术产业化战略的平台和品牌,举全市之力加以重点支持,在体制(机制)、政策和软环境(服务)、硬环境等各方面创造最好的条件,力争用5—10年时间,把张江建设成为我国最高水平(5年)和国际知名(10年)的科技园区,成为21世纪上海参与国际竞争的一张“王牌”。按照规划,张江将以信息技术、生物医药为主导产业,集中体现创新、创业的主体功能。

实施“聚焦张江”战略三年来,张江开发快速推进。目前,园区已完成开发面积约10平方公里。张江在“聚焦”之前的七年开发共吸引外资8.5亿美元、内资15.2亿元,这两个数字在经过三年“聚焦”后就扩大到了47亿美元和83亿元。尤其值得注意的是,由于张江率先抓住了台湾芯片制造业向大陆战略转移的机遇,引进“中芯”、“宏力”等八英寸芯片制造大项目,并带动一大批设计、封装、测试等上下游企业在园区集结,从而形成了一条包括集成电路设计、生产、封装测试等在内的产业链和创新链。在这同时,张江正在加快建设亚洲一流的生物医药产业基地和中草药现代产业基地。张江现已集聚包括中科院药物所、国家人类基因组南方研究中心、国家新药筛选中心、国家新药安全评价中心、国家中药创新中心在内的10多家国家级药物研发机构,并聚集了20多家国内外一流的生物医药企业。另据上海有关部门统计,浦东现有的投资公司、投资管理公司的注册资本总额超过1500亿元,约占全国的1/5。更重要的是,张江正在迅速形成以“自我设计、自主经营、自由竞争”,以及“鼓励成功、宽容失败”为核心的园区文化和创业氛围。

为了促进科技创新和高新技术产业化,特别是吸引创业投资和风险投资集聚张江及张江,上海的投融资体制改革借助张江“特而又特”的政策和机制创新取得了新突破。这集中体现在:凡是适应世界特别是科技园区发展潮流,有利于科技创新和高新技术产业化的一切好的做法,张江都可以大胆地尝试和探索,形成投资者、创业者的各类问题都能在园区内得到解决的宽松环境。具体说来,改革的突破主要体现在:市政府以政府规章的形式,把市、新区两级政府和各职能部门的审批权限,充分委托和授权给张江园区办理,并努力做到园区内办结;张江实行“自由企业制度”,即实行企业直接登记制,对新企业作善意认定,并实行依法管理的告知与承诺制,允许企业注册资本分期注入,允许企业以智力或人力资本出资,重大项目还可以特事特办;加大政府对财政资助张江园区内项目贷款贴息、融资担保等政策导向的力度,鼓励中外投资公司、上市公司参与风险投资;打破原来国家级高科技园区单靠政府,包括代表政府的国有控股公司独家开发投资的局面,促进形成开发投资主体多元化的新格局。

从实际情况来看,开发投资主体多元化已经成为张江投融资体制改革的一大特色,并取得了良好效果。2001年初,张江园区领导小组作出一项重要决策:搭建一个开放型、多元化的开发平台,加快张江园区开发进程。由此,张江在2001年引入4.5亿元社会(民间)和海外资本,相继组建了各具特色的四大基地开发公司,由它们来分别承担园区信息安全、微电子港、集成电路、生物医药等四大功能基地的开发任务,从而使园区产业布局规划真正落实到投资开发的运作主体。这样一来,张江原来单靠政府及其代表——张江开发公司开发投资的局面被打破了,园区的开发投资主体形成了多元化的新格局。(1)在政府不出一分钱(现金)的情况下,依靠市场化运作机制,张江园区组建起“上海八六三信息安全产业基地有限公司”。这个公司先后引入四川新天投资、龙头股份、双龙高科等社会(民间)资本7200万元,以及富天下集团等海外资金3000万元;同时,由张江开发公司投入28万平方米土地,开发建设由国家科技部与上海市政府共同组建的国家信息安全产业化东部基地。目前,通过市场化资本运作,该基地已初步形成科研、孵化、产业三大功能区,并引入风险投资机制,先后吸引了全国各地17家信息安全企业入驻,成为全国第一个园林式信息安全技术产业化的示范基地。(2)采取以上同样的融资模式,张江组建起注册资本达3.77亿元的“上海张江微电子港有限公司”,由其全面负责1.54平方公里微电子港的土地开发任务。公司成立后不到一年,微电子港就形成了科研教育、产业、生活三大区域的布局。著名跨国企业GE全球研发中心、中兴通信研发中心、畅想电脑,以及美国杜兰大学商学院等一批项目,纷纷落户张江这个微电子港。(3)适应上海浦东微电子产业带建设的需要,张江大胆吸收社会资本,与浦东东土地控股公司联合组建起注册资本达6亿元的“上海张江集成电路产业区开发有限公司”,由其负责开发张江园区的6平方公里土地,包括精心规划的微电子研发中心、芯片生产厂、封装测试区和保税仓储配套区等4个功能小区。目前,公司已引进全球最大光掩膜企业福尼克斯、世界著名光刻机公司等项目,为上海微电子产业发展提供了相当空间。(4)由张江开发公司与张江镇实行土地联动开发,并吸收社会资本包括引入浦建集团、张江集体资产经营公司,组建起注册资本达1亿元的“上海张江生物医药基地开发有限公司”。目前,基地50万平方米开发面积已全面完成项目布局。这个基地将整合上海生物医药产业和研发力量的资源,汇集起跨国、跨地区的产业项目和研发机构,共同打造国内一流、世界水平的张江“药谷”。

(六) 实施轨道交通网络化规划,把城市基础设施领域作为深化投融资体制改革的重要突破口。

根据上海市轨道交通发展战略规划,上海将在“十五”期间投资1000亿元建设200公里轨道交通线,而至2030年,上海轨道交通建设的累计投资将达到4000亿元。作为上海新一轮城市基础设施建设的一大重点,轨道交通这样的建设进度和规模,在国内外都是前所未有的。过去上海用了超过十年的时间共修建65公里的地铁线,现在五年间要建设200公里轨道交通线,可见任务的繁重和艰巨。而首当其冲的问题,就是投融资体制改革如何紧紧跟上。经过组织力量认真研究,2000年2月28日,上海市政府第56次常务会议决定实施上海轨道交通投融资体制改革方案,即推行以投资、建设、运营、监管“四分开”为核心内容的城市基础设施投融资体制改革。同年4月28日,上海正式组建成立了符合“四分开”要求的相互独立的四家公司,包括上海申通集团公司(负责轨道交通投资)、上海地铁建设公司(负责轨道交通建设),以及上海地铁运行公司和上海现代轨道交通运营公司(两家公司负责运营)。一年之后,上海市政府第92次常务会议又讨论通过了关于完善“四分开”改革方案的意见,主要是进一步明确投资、建设、运营、监管四方面的职责,并进一步加强对此项改革的配套政策支持。

在此之后,一些重大融资举措的相继推出,充分表明上海轨道交通投融资体制“四分开”改革取得了预期成效,特别是完全达到了“有利于大规模融资”的大目标。例如2001年11月22日,“申通地铁”(总资产9.1亿元、净资产5.7亿元)实现“借壳”上市(其大股东是注册资金为260亿元的上海申通集团,“申通地铁”向大股东购买了地铁一号线18列列车和售检票系统等经营性资产,并受让上海地铁广告公司51%的股权);2003年2月19日,上海久事公司公开发行40亿元、15年期、票面年利率为4.51%的上海轨道交通建设债券。

这里简要介绍一下上海轨道交通建设债券。本次债券募集资金将全部用于上海轨道交通项目,即用于明珠线二期和莘闵线两个工程。明珠线二期工程线路总长22.30公里,建设期为2001年至2004年,2005年试运行,2006年正式投入商业运行,总投资估算为128.7亿元,其中资本金投入40亿元,本次债券发行募集资金投入30亿元,其余由银行贷款解决。莘闵线工程线路总长17.04公里,建设期为2000—2003年,2004年试运行,2005年正式投入商业运行,总投资估算为38.16亿元,其中资本金投入10亿元,本次债券发行募集资金投入10亿元,其余由银行贷款解决。上述融资结构,一方面充分体现了上海轨道交通建设多元化融资的特征,也就是在保持一定比例自有资本的前提下适度负债,以建设项目未来的收益和现金流来支撑当前的项目建设;另一方面,在负债结构中引入企业债券以部分取代传统的银行贷款,拓宽了融资渠道,并有效降低了融资成本。随着债券发行募集资金的到位,项目建设资金缺口将被迅速弥补,从而保证上述项目的顺利建设。出于支持轨道交通建设项目市场化多渠道融资的考虑,上海市政府给予资本金拨款、税收减免、财政贴息、沿线土地综合开发和轨道交通票价调整等一系列优惠政策。

(七) 实施环境建设三年行动计划,把投融资体制改革引入水务、环卫等公共事业领域。

从2000年到2002年,上海实施了第一轮“环境保护建设三年行动计划”。在此之前,上海的环保投入力度已经逐年加大,1996—1999年以平均每年24.5%的速度递增,1999年环保投入总额达到112亿元,接近当年全市GDP的3%。在实施第一轮“环境保护建设三年行动计划”之后,以苏州河基本消除黑臭为标志,上海蓝天碧水绿地的生态环境加速形成。

2003年3月31日,在上海市人口资源环境工作座谈会暨环境保护建设三年行动计划动员大会上,韩正市长就全面实施上海第二轮“环境保护建设三年行动计划”作了动员。韩正指出,上海要通过实施此项新计划,进一步加快环保体制改革和机制创新,特别要在环卫管理体制和垃圾收费、环保投融资体制改革、环境政策等方面取得突破。按照第二轮“环境保护建设三年行动计划”,上海仅水务方面的建设投资就将达到数百亿元,其目标是把上海逐步建成“东方水都”,力争三年后能看到“东方水都”的雏形。根据上海市水务局负责人的具体介绍,今后五年(跨越环保三年行动计划),上海水环境治理与水景观开发的总投资将达到500亿元。其中,水景观开发建设不仅令人瞩目,而且投资额和工程量均是罕见的。比如上海将筹划建造8个大型人工湖。建设“东方水都”的资金从哪来?这位负责人明确表示,政府不投资,只是作规划、给政策,包括将景观水系与周边环境开发捆绑在一起,实行整体性开发建设,同时要充分发挥各级政府财力的导向作用,支持水景观项目向国家开发银行及商业银行贷款,鼓励水景观项目建设同投融资体制创新结合起来,闯出一条“以湖养湖”的投融资新路子。

(八) 推进社会事业产业化。把投融资体制改革引入卫生事业等社会发展领域。

上海在2002年组建成立了卫生事业系统的市级国有投资主体——上海申康投资公司。这表明，在前些年上海文化产业异军突起的基础上，新世纪的上海已经把推进以卫生事业领域为重点的社会事业产业化摆上重要位置，并且要把相关的投融资体制改革作为产业化的抓手。改革的基本思路是，在社会事业领域中，除了法定的义务教育等纯公益性事业按规定确保政府投入外，原则上都应当按照“政事分离、管办分离、分类管理”的原则，根据具体项目的特性、范畴和投入产出能力，着眼于塑造新的投融资体制机制，改革财政补贴或补偿机制，优化财政性、政策性投入的方式，优先从卫生事业领域开始实行社会事业的“拨改投”改革，更多地运用政策、经济杠杆来吸引社会多元投资，促进社会事业加大投入和加快产业化发展。

(九) 以筹办世博会为契机，把投融资体制改革推进到实现全方位国际接轨的更高层次。

展望未来，预计整个“十五”期间上海市全社会固定资产投资总额将超过1万亿元，而且上海要筹办2010年世博会，相信上海一定会借此契机进一步深化投融资体制改革。根据最近从上海有关方面了解到的情况，面对筹办世博会和上海新一轮发展的新形势新要求，上海正在酝酿城市投融资体制的新一轮改革，以不断拓宽融资空间，拓展融资渠道。可以预料，以筹办世博会为契机，上海新一轮投融资体制改革的大体方向将是：(1) 深化政府层面的投资体制改革，关键是正确界定政府投资，原则上政府不再投资经营性项目，像供水、燃气等现有的、新建的设施项目都要逐步推向市场，即由企业自己融资和还贷，并允许和鼓励社会资金进入，而政府功能主要在于引导、管理和监督；(2) 继续探索融资机制、融资方式的创新，重点是把重大项目建设与融资机制、方式创新结合起来，把基础设施建设同周边土地开发结合起来，扩大资本市场融资，吸引和支持信托、保险基金及外资参与有盈利能力的基础设施投资与重大产业项目建设，并努力推出世博专项债券及信托计划；(3) 推动多元投资体制的完善，主要是结合国有资产布局调整，引入战略合作伙伴，对现有资产进行战略性重组整合，尤其是对一部分目前尚没有收益或收益低的资产进行整合；(4) 全面建立社会信用体系，使之成为新的投融资体制的重要依托。毫无疑问，随着投融资体制改革的进一步深入，上海将在建设现代化国际大都市的道路上走得更稳健、更顺利。

来源：《现代上海研究论丛》第一辑

走进中心 ■ 科研资讯 ■ 专题荟萃 ■ 著作推荐 ■ 上海影像 ■ 上海概览 ■

版权所有：上海市现代上海研究中心 地址：上海市康平路141号 邮编：200030 电话：(021)64748686