

# 城市发展

共创城市品牌 协力

[中国城市发展网](#) >> [城市发展](#) >> [城市建设](#) >> [内容阅读](#)

## 国内城市基础设施建设融资发展SWOT研究

作者：李佳晓 北京交通大学经济管理学院 来源：中国共产党新闻网 添加日期：10年10月18日

### 引言

作为城市赖以生存和发展的物质基础，基础设施水平直接决定着一座城市的建设规模与发达程度。目前我国城市基础设施供给的增长速度相对滞后于城市化发展带来的新需求的增长速度，造成这种情况的首要原因是资金供给不足。建设部有关资料表明，近几年我国城市基建资金需求估计为每年5000-6000亿元，而2004年城建总投资为4754亿元，存在巨大的资金缺口。资金短缺已成为制约城市化发展的最大、最直接的障碍。

因此，应用SWOT框架能够更详尽、准确地分析出城市基建融资过程中存在的有利和不利因素，在此基础上，寻求如何利用机会、规避威胁、发挥优势、弥补劣势的有效途径，以期能在一定程度上对政府及企业在进行融资决策时起到借鉴作用，从而对我国城市基建的发展有所助益。

### 一、我国城市基础设施建设融资现状

20世纪90年代以来，城市化水平在经济快速增长的促进下得到了很大的提高，但城市基础设施供给不足的矛盾仍旧很突出，成为制约城市发展的“瓶颈”。有关统计资料显示，我国城市人口占总人口的比率已从1991年的26.9%上升到2004年的41.8%，预计到2010年将达到45%。从城市化进程对城市基础设施需求的影响程度来看，城镇化水平每提高一个百分点，城镇人口将新增1000多万，这意味着城市各项基础设施建设需求的大幅度增加。相比之下，目前我国的城市基建投资还处于较低水平，资金缺口巨大。另一方面数据显示，2003年我国各地区城乡居民人民币储蓄存款达到103617.3亿元，城镇储蓄85439.6亿元，农户储蓄18177.7亿元。2007年12月末中国的外汇储备达到15282.49亿美元，可见可以通过有效的融资方式和渠道来吸纳广泛的社会资金使城市建设资金缺口得到填补。因此，如何加快投融资体制改革，进而推动城市基础设施建设的持续快速发展已经成为当务之急。

#### （一）融资规模

改革开放以来，我国城市基础设施建设取得了长足的发展。

图1（略） 中国1996-2003年城市基本建设投资额

数据来源：《2004年中国统计年鉴》

推荐

城市

- 
- 
- 
- 
- 
- 
- 
- 

城市

从上表可以看出，我国城市基本建设投资额从1996年的8570.8亿元增加到2003年的22908.6亿元，八年间国内基本建设投资额呈现持续稳定增长的趋势。近年来，各级政府通过落实中央关于加强和改善宏观调控的政策并采取一系列有效措施，使得城市建设固定资产投资实现了平稳增长，市政公用基础设施的功能得到增强、服务能力明显提高。

## （二）资金来源

在计划经济体制下，由于对商业融资、证券融资和国际融资方式的禁止，加上银行金融方式的应用也较为局限，我国城市基建资金主要来源于国家及地方政府财政。随着市场经济体制的不断推行，城市基础设施建设融资经历着从财政主导型融资方式到多元化融资方式的转变。

1. 国家预算内资金在计划经济时代是城市基建最主要的资金来源。近年来这种方式的筹资额的绝对值在增加，但在总投资额中的相对比例在下降。
2. 用于城市基建的国内贷款主要来自银行以及非金融机构。上表中数据显示，2000年国内贷款占我国市政公用基础设施投资总额的28.32%，成为市政公用基础设施建设资金的第二大来源。近几年来，用于城市基建的国内贷款正以20%的速度增长。
3. 我国社会闲散资金很充足，扩大城建债券的融资力度可以将闲散资金转化为有效投资，是吸引民间资本的重要手段。
4. 进入90年代后，除继续利用国外贷款外，我国开始尝试采用BOT融资模式。借助外资也是一种填补国内城市基建资金缺口的有效途径。

总之，目前我国城市基础设施建设资金的筹集方式已初步形成多元化格局，各种资金投入比例有所差异，但是这并不意味着城市基建融资发展在多元化的道路上畅通无阻。

## 二、融资发展SWOT分析

### （一）机遇

#### 1. 政策环境

国家发改委提出2006年城市基础设施建设政策建议：一是深入推进市政公用事业的市场化改革，围绕解决城市基建管理中存在的深层次矛盾和问题，要不断完善市场化改革政策；二是继续加大对城市基建薄弱环节的资金投入；三是加强城市公共交通设施建设。可以看出，发改委提出的这一政策建议为我国城市基建提供了一个良好的政策环境，必将带动城市基建的快速发展。

#### 2. 经济环境

我国改革开放和现代化建设的扎实推进，使得国家经济实力显著增强，各地方政府的财政收入显著增加，金融体制逐步得到完善，产业结构的调整取得了新进展，中国经济正在步入又好又快的发展轨道。

图2（略） 中国平均每天主要社会活动创造财政收入

数据来源：《中国统计年鉴》

从上图可以看出，近年来中国平均每天主要社会活动创造的财富产生的财政收入在持续高速增长，2005年该数值是1995年的5倍之多，这为城市基建提供了坚实的经济基础。

#### 3. 社会文化环境

随着城市化程度进一步提高、大中型城市规模的逐步增大，以及社会活动时间支配比例的增加，不同层次群众对扩展公共交流空间和增加交流机会的需求日益增长。基础设施与市民生活、生产活动之间的联系越来越密切，对城市社区经济发展的影响越来越突出，市民对基础设施建设的关

注程度也在不断增大。可见，当前的社会文化环境成为促进城市基建发展的一个强劲的牵引力。

#### 4. 科技环境

近年来，我国工程建设领域的科学技术突飞猛进，工程施工的先进设备也在逐渐增多，具有节能环保等多功能的新材料、新工艺得到推广和应用，基础设施建设的技术和装备水平得到显著提升。科技环境的改善带来了巨大的经济效益和环境效益，为城市基建提供了可靠的技术支持，大大推动了城市基建的发展。

#### 5. 国外经验

总体而言，发达国家城市基础设施水平普遍较高，投融资体制完备，融资经验发达，对国内城市基建融资很有借鉴的价值。国外公共设施建设筹资的主要方式有：政府财政投资、银行信贷、发行债券或公用事业、企业股票上市募集资金、利用私营部门资金、国有企业经营权出让、利用国际金融组织或政府贷款，国外私人直接投资等。

### （二）威胁

#### 1. 政治法律方面

目前国内投融资领域的法律法规还不够完善。投融资立法不健全，难以从法律上明晰投资各方的职责和权利，导致在城市基建融资活动中容易产生一些收益与义务界别不清的纠纷问题。

#### 2. 管理体制方面

城市基建管理体制不能完全适应基建融资的要求，现存问题主要有：①以政府为主控制投资活动全过程的计划型投融资体制尚未发生根本转变。②投资者主体地位还没有形成，投资者权利未能得到有效行使。③目前国内基础设施项目大多数由国有企业垄断经营，地方保护的现象仍旧存在，效率低下和官僚主义现象严重，抑制了民间和境外投资者的投资热情，影响了市场对资源的有效配置。

#### 3. 城镇化影响

随着城镇化速度的加快，乡村人口向城市流动的趋势在增强，城市人口的急剧增长必将为城市基础设施带来更大的压力，客观上要求城市基建增加资金投入和扩大规模，因此给如何选择合适的融资方式和增加融资额度带来巨大的挑战。

### （三）优势

#### 1. 城市基础设施作用

城市基础设施状况是整个国民经济水平在城市中的集中体现，反映了城市发展水平和文明程度。同时，城市基础设施在推动城市经济的增长，提高城市的生产效率和市民的福利水平等方面发挥着显著的作用。可见，城市基础设施自身的特点和作用决定了它的发达程度必将受到政府和人们的普遍关注，因此成为促进自身不断发展的内在优势。

#### 2. 政府主导地位

政府在城市基建融资过程中处于主导地位，可以对投资者的行为进行宏观管理，必要时可以通过行政、法律手段来规范投融资行为。

### （四）劣势

#### 1. 现有融资方式

目前国内市政、公用基础设施建设资金主要通过借债方式筹措，融资结构中间接融资比例过大

而直接融资比例过小，融资渠道狭窄，方式较有限，融资成本也较高，在很多项目中已显示出严重的不适应性。

## 2. 合同管理

城市基建项目融资中，众多的参与主体造成了合同数目的庞大性、类型的多样性以及合同法律关系的复杂性。基建项目工程规模较大、技术复杂，再加上不同参与主体对合同理解、设计变更等内容的认识在一定程度上存在差异，使得合同管理成为一项复杂的工程。

## 三、我国城市基建融资的对策建议

### （一）SO战略

#### 1. 利用国家政策，加快城市基础设施建设步伐

实践表明，我国城市基建的资金需求远大于政府财政资金的供给能力，只有充分利用国家政策，改变政府在基础设施建设方面的管理方式，采取多种融资方式，才能不断加快城市基建发展的步伐。

#### 2. 广集社会闲散资金

据相关资料显示，从1981年到2001年，我国民间投资从165亿元猛增到14305亿元，年平均增长25%，民间投资占全社会投资的比重也由1980年的18.1%提高到38.4%，增加1倍多。调查数据显示，公用事业和基础设施领域是非企业投资意向最集中的领域，占30.1%，民间资本在参与基础设施建设中的热情较高。因此，吸纳民间资本及社会闲散资金参与城市基建是一种很好的融资方式。

#### 3. 借鉴国外城市基建先进融资经验

进入新世纪，我国经济迅猛发展，投资需求大幅度增长，传统的融资方式显然无法满足当前的融资需求。这就要求政府应有针对性地借鉴国外这些先进的经验，进一步深化我国的投融资体制改革，拓宽基础设施投融资渠道，提高投融资效率。

### （二）WO战略

#### 1. 促进资本社会化，开创多元主体投资新格局

从全国城市基建的实际情况看，目前资本的社会化水平还比较低，一方面表现为在政府财政资金占较大比重；另一方面，民间资本的潜力未得到充分发掘和利用。我国有较大潜力从提高资本社会化水平方面动员、组织相当数量的社会资本，开创多元主体投资新格局，为实现投资规模扩张提供一条重要途径。

#### 2. 政府建立和完善基建投融资宏观调控体系

政府要准确定位，从建设的实际出发，不断建立和完善城市基础设施投资宏观调控体系，把投资调控的重点放在改善和优化投资结构上，同时在调控范围、手段等方面突出地方特征。

### （三）ST战略

#### 1. 加强投资领域的法制建设

近几年，我国城市基建领域逐步建立起了由发改委、建设部等相关部门规章和各级政府管理规定等构成的法律体系，但所依据的法律法规层次较低、零散不系统、效力不强、时效性较差，有些已明显不符合当前形势。健全的法律体系，有助于保障城市基建投融资改革与创新，明确社会资本投融资地位。因此，加强投资领域的法制建设可以从根本上保障投资者的合法权益，规范其投资行为。

## 2. 转变政府职能，明确投资范围

政府应该进一步明确投资职能和投资范围，应逐步从竞争性项目中退出，将精力集中于基础项目和公用事业，如关系国计民生和经济全局的重大建设项目和能够促进产业结构优化升级、拉动行业向前发展的支柱产业项目。

## 3. 改善投资环境，增强对投资主体的吸引

要改变过去主要依靠减税让利等优惠政策来吸引投资的思路，政府需要改善投资软环境，为投资者创造优良的经营服务环境、生态和生活环境，从而吸引更多的国内外资本参与基础设施建设。

### （四）WT战略

#### 1. 拓宽投融资渠道，增大资金运筹总量

城市基础设施应扩大投资领域中对外资的开放程度，积极培育资本市场，开拓各类社会资本的投资渠道，并充分集中国内财力，提高投资的统筹能力和资金运筹总量。

#### 2. 重视和加强合同管理

融资中各参与方应在共赢的合作目标下充分重视合同管理，积极制定和完善合同条款，执行过程中相互谅解并严格按合同办事；政府应避免过多限制和过分干预决策，必要时要努力寻求解决办法，以保证各项城建项目融资的顺利实施。

## 四、结论

城市基础设施建设资金的巨大需求，对融资提出了更高要求的同时也为城市基建融资的进一步发展创造了更广阔的空间。只有清楚地认识到城市基建融资在发展中面临的机遇与挑战，积极采取