

# 对小城镇基础设施建设多元化融资模式的思考

## ——基于成都市优先发展重点镇调查的实证分析

晏志谦 (成都农业科技职业学院经济管理分院, 四川成都611130)

**摘要** 随着我国城镇化发展战略的实施,成都市小城镇建设进入了快速发展时期,但资金短缺造成小城镇基础设施建设缓慢,制约了小城镇的健康发展。立足于成都市优先发展重点镇融资模式的实践,对成都市小城镇多元化融资模式的现状及存在的问题进行了一些思考和探索。

**关键词** 小城镇; 基础设施; 多元化融资; 成都市

中图分类号 F291 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2008)19-08336-03

### Thought of Pluralistic Finance of Infrastructure Construction in Small Town

YAN Zhi-qian (Branch School of Economic Management, Chengdu Vocational College of Agricultural Science and Technology, Chengdu, Sichuan 611130)

**Abstract** With the implementation of the development strategy of urbanization, the construction of small town in Chengdu came into a rapid development stage. However, the infrastructure developed slowly due to lack of finance, constrained the healthy development of small town. Based on the practice of the key town development first in Chengdu, some thought and exploration of the present situations and problems of the pluralistic finance of small town in Chengdu city were conducted.

**key words** Small towns; Infrastructure; Pluralistic finance; Chengdu City

随着全国“城乡统筹一体化发展战略”的实施,关注小城镇发展再次成为社会热点。成都市作为继天津滨海新区、上海浦东区第3个全国统筹城乡综合配套改革试验区,推进城市化进程,大力发展小城镇有着十分重要的意义。为了加快小城镇建设进程,2005年4月成都市委、市政府按照有计划、有层次的原则启动优先发展重点镇战略。即在“十五”期间确立的30个重点小城镇中又选择13个优先发展重点镇,力争在2007年发展成小城市,在成都市小城镇建设中起到引领示范作用。小城镇的发展,基础设施建设是关键;基础设施建设,资金是关键。小城镇基础设施建设资金短缺,是目前制约小城镇发展的瓶颈。受到传统的融资体制的影响,长期以来在小城镇基础设施建设中主要依靠财政资金投入模式。小城镇的融资渠道极为狭窄,小城镇建设和发展的资金严重不足,对各级地方财政形成了巨大的压力。为了破解资金瓶颈难题,各区(市)县及优先发展重点镇积极探索多元化融资模式,采用多种融资方式,多渠道筹集建设资金。

正是基于存在的现实问题,课题小组对成都市小城镇基础设施的投融资方面进行了大量调查研究,并在此基础上进行了一些思考。

### 1 成都市现行小城镇基础设施建设融资模式的选择

融资模式是指不同融资方式的组合,它往往是以某一种或几种融资方式为主,其他融资方式为辅,形成多种融资方式相互配合共同起作用的格局。融资模式的选择受到经济发展阶段,市场发育程度,历史传统和现实需要等因素的制约。由于小城镇基础设施公共性和高风险性的特点使得各国在发展方面都存在资金供给不足的问题。如何调动各种融资手段成为解决问题的关键。从发达国家看,比较典型的有美国采取的市场竞争性融资模式,日本采取的银行导向型融资模式。美国市场竞争模式是建立在美国资本市场高度发达的基础上,日本银行导向型模式是基于日本发达的银行业。从我国的情况来看,传统单一的财政资金投入模式容易

导致融资渠道狭窄,建设资金严重短缺,而我国的资本市场和银行业与发达国家相比尚不发达。基于以上考虑,成都市在优先发展小城镇基础设施建设中选择了政府与市场结合的多元化融资模式。多元化融资模式即在坚持财政资金投入的同时又积极探索市场化配置资源路子,加大经营城市的力度,多元化筹集建设资金。

### 2 多元化融资模式运行的现状

多元化融资模式为优先镇小城镇基础设施建设拓展了资金来源<sup>[1]</sup>。2005~2007年,14个优先镇城镇建设投资总额累计141.2亿元,共吸纳79.2亿元社会资金参与城镇建设,占城镇建设总投资的56.1%。小城镇基础设施建设取得了突破性的进展。城镇道路骨架基本形成;城镇建成区面积目前已达59.33 km<sup>2</sup>,与2004年相比,建成区面积扩大了25.82 km<sup>2</sup>;城镇日供水能力达20.6万 m<sup>3</sup>;城镇启动建设污水处理厂8座,生活污水集中处理率达70%以上。可喜的成绩离不开资金的投入,目前优先镇的融资方式有:

**2.1 成都市和各区(市)县政府的支持** 为推进小城镇基础设施建设,各区(市)县纷纷加大财政支持力度<sup>[1]</sup>。2005年成都市在优先镇基础设施建设上补助6800万元,2006年补助8200万元,区(市)县同时按照1:2比例配套补助资金,将行政事业性收费地方留成部分向优先镇安排。

同时各县(区)根据自己的情况对优先镇有不同金额的投入<sup>[2]</sup>。如为支持温江万春镇的发展,温江区制定了以下措施:一是将区域内产生的地方所得部分返还给万春镇用于基础设施建设;二是将区域内产生的土地经营收益除按规定上缴的部分外,按照“专项核资”的办法返还给万春镇用于基础设施建设;三是保障建设用地指标,每年将区上年度用地指标的20%用于万春镇的建设。有了成都市和温江区的支持,万春镇完成了很多基础设施建设项目:春江路、鱼鳧路延伸段、成青旅游快速通道的改建,天乡路、北环线物流主干道,“干”字型道路建设等。

**2.2 小城镇政府筹资** 成都市小城镇基础设施建设资金除了成都市和各区县的支持外,小城镇政府也不同程度地注入

**作者简介** 晏志谦(1975-),女,四川成都人,硕士,讲师,从事农村金融研究。

**收稿日期** 2008-04-21

了资金。小城镇政府用于基础设施建设的资金主要来源于土地经营收益。

**2.2.1 土地整理。**土地整理主要是依据土地利用规划,通过对土地利用状况的调整改造和综合治理,实现土地资源的合理配置,提高土地利用效率,实现耕地总量动态平衡。小城镇基础设施建设中主要是针对非农地整理,即对城镇闲置、存量等利用效率低的土地和按规划对农地转为建设用地的土地进行整理,提高土地利用效率。一方面,小城镇建设中的存量土地很多,要尽可能利用存量土地,立足于内部挖潜,促进城镇土地集约利用,通过治理“空心镇”,进行旧镇改造等整理措施,有效挖掘小城镇存量土地潜力,提供小城镇建设用地,控制小城镇外延。另一方面,土地的稀缺性和城镇化进程的加快,要求小城镇的土地开发利用必须从粗放外延扩张方式转向集约立体方式,使多维空间利用成为小城镇土地开发利用的发展方向。

郫县安德镇围绕农村新型社区试点建设,依托批准实施的泉水、安龙和园田村“拆院并院”土地整理项目新增土地面积67 hm<sup>2</sup>,置换建设用地15 hm<sup>2</sup>,投资5 000 万元完成317 线旧城片区拆迁改造和风貌整治,城镇经营性土地价格由2004 年的50 万元/hm<sup>2</sup> 上涨到2007 年的600 万元/hm<sup>2</sup>,实现土地整理经营收益1.4 亿元<sup>[3]</sup>。

**2.2.2 发展飞地工业。**“飞地”是一种人文地理概念,意指在某个国家境内有一块主权属于他国的领土。所谓“飞地工业发展模式”是指借用飞地这一形象概念,在当前大力推进工业化和开放化的进程中,将行政区划上隶属于甲地的某块土地划为乙地的“飞地”,把乙地新引项目放入飞地,通过科学的利益分配机制,实现两地互利共赢的工业经济发展模式。也指工业经济相对发达地区,充分发挥工业区域比较优势,向欠发达地区转移工业产业和输出工业项目,而由欠发达地区提供工业项目建设和发展用地,利税两地共享的工业经济发展模式<sup>[4]</sup>。

温江区积极探索飞地工业发展模式,搭建“川沪工业港”和海峡工业园区发展当地产业,温江万春镇引进福泰橡塑、千木切削刀具等10 余家企业,协议投资近7 亿元<sup>[2]</sup>。这些企业的成功引进为小城镇政府增加了财政收入,拓宽了小城镇基础设施建设的资金来源。

**2.3 项目融资** 1985 年,我国开始运用项目融资方式。经过近20 年的发展,对我国城市基础设施项目建设起到了积极的作用。成都市小城镇基础设施建设项目中运用项目融资,主要有针对经营性项目及准经营性项目的BOT 融资模式和针对非经营性项目的BT 融资模式。

**2.3.1 BOT 融资。**BOT(Build-Operate-Transfer) 模式是指某一特定项目由有关方面授予特许权的投资主体负责投资建设(Build),在一定确切的期限内,该投资主体拥有项目产权并自主地负责项目的经营管理(Operate),期满回收投资后将项目无偿地转交所在地政府有关单位(Transfer),其显著特征是“权钱交易,多方受益”。BOT 模式在城市基础设施建设领域运用较多,尤其是针对经营性项目及准经营性项目<sup>[5]</sup>。成都市小城镇基础设施建设项目也较多地使用了这一手段,并取得了良好的经济和社会效益。

成都市优先发展小城镇在2005 年度大胆运用BOT 进行融资,取得显著的成果。郫县安德镇用BOT 手段新建自来水厂和污水处理厂<sup>[6]</sup>。该镇按照城镇建设总体规划的要求,于2005 年7 月与四川凌杰实业有限公司签约,规划建设日供水3 万t 的自来水厂和日处理污水2 万t 的污水处理厂。工程预计总投资7 500 万元,建设周期12 个月,工程建成后,由公司统一管理经营,经营期限为20 年,经营期满后由公司移交政府管理或继续签订协议经营,此举变政府投入为公司投入,极大地缓解了政府资金投入不足的问题,同时通过公司化运作的方式,既避免了政府管理粗放、低下的问题,理顺了政府关系,又转变了政企职能。双流花园镇运用BOT 完成了城镇风貌改造、道路建设新居工程、排水系统、医院、综合市场等项目,很大程度上缓解了启动资金不足的问题。蒲江寿安镇将自来水厂、4 级客运站、河滨公园等经营性项目,采取BOT 模式向民间资金开放,吸纳民间资金投入500 余万元。新都区新繁镇运用BOT 方式完成了新建北一环道路和成彭路风貌整治等基础设施建设项目。

**2.3.2 BT 融资。**BT(Build-Transfer) 模式是BOT 模式的延伸,与BOT 相比少了基础设施运营的内容,因而非常适合于非经营性城市基础设施的项目融资的需要。BT 投资人按照政府部门的采购要求投资建设项目,竣工后交付政府部门,政府部门将支付采购款项。

蒲江县寿安镇运用BT 融资,开工建设蒲江县一号工程即新蒲路拓宽改造项目,该工程项目全长23 km,总投资7 800 万元,其中寿安段17 km,投资5 313 万元,由县交通局采取BT 公开招标,以县财政作为还款来源,并由都江堰市一公司中标,现正在紧张施工。羊安新城建设采用BT 目前累计完成城镇建设投资总额10 428 万元,其中新居工程一期建筑面积10 万 m<sup>2</sup>,首批统建600 户,累计完成投入5 527 万元。彭州市 阳镇也启动BT 融资模式,多次与北京同创有限公司等投资商谈判,拟运用项目投融资模式打造农业高科技产业园区建设项目<sup>[6]</sup>。

实践证明小城镇基础设施建设中运用项目融资是可行的,项目融资能在小城镇建设中发挥良好的作用。对于政府而言,使用项目融资方式可以有效地利用资金,转移建设运营中的风险,降低政府债务特别是外债责任。对于投资者而言,通过项目融资方式参与公共基础设施项目,不仅可以带来长期稳定的投资收益,而且由于项目的特许权协议是与政府签订的,法律约束力较强,可以获得更好的法律保障。

**2.4 土地入股** 2006 年中央“一号文件”关于“健全在依法、自愿、有偿基础上的土地承包经营权流转机制,有条件的地方可发展多种形式的适度规模经营”。成都市作为“全国统筹城乡综合配套改革试验区”,出台了土地入股的政策<sup>[7]</sup>,允许农村集体经济组织采用以土地入股的方式参与营利性水电、交通等项目的开发建设。

温江区实施“两股一改”工程,让农民以土地要素参与城市化分享增值收益,推进了土地市场化的发展,也缓解了小城镇基础设施建设资金不足,有力地支持了小城镇基础设施的建设。该工程实施后,每个村民对集体资产的所有权得到明确,然后成立新的经济组织,温江区把这类经济组织统一命名为“某某股份经济合作社”,按股份公司的运作模式,成

立股东大会、董事会、监事会,对集体资产和土地进行经营管理。温江万春镇的卫星社区打算购置惠民社区新修的商铺,建立一个小区农贸市场。崇州市街子古镇的旧城改造项目原居住地的农民也通过土地入股的方式,以土地要素参与小城镇的城市建设,缓解了基础设施建设资金不足的问题。

### 3 对多元化融资模式的思考

**3.1 坚持财政资金投入** 由于基础设施建设投资大,资本回收时间长,利润低,风险大,以及其对小城镇居民生活的重要意义,小城镇基础设施的建设一直以来是政府承担的。随着经济的发展,基础设施需求越来越大,财政资金的负担越来越重,于是政府就开始吸收民间资本进行基础设施建设,但并不是所有基础设施项目都可以商业化,特别是小城镇非经营性基础设施,如公园、绿地。政府不能认为通过市场机制运作基础设施项目等于政府全部退出投资领域,在基础设施市场化过程中,政府将继续向小城镇基础设施投入资金。建议建立“小城镇非经营性基础设施建设专项资金”。根据国际经验,发达国家的小城镇基础设施建设项目的建设资金50%以上都是通过本地小城镇政府财政和上级政府财政的补贴来解决的,按照基础设施建设项目总额的一定比例给予补偿。我国小城镇基础设施建设落后的一个重要原因就是缺乏强有力的财政资金支持。为此,中央和各级政府要加强对小城镇非经营性基础设施建设的财政补贴力度,设立专项资金,用于小城镇的非经营性基础设施建设的贴息贷款,专款专用,为小城镇非经营性基础设施建设提供资金保障。

**3.2 积极探索其他融资方式** 多元化融资模式的运用为小城镇建设尽可能地争取到了资金,但是建设资金投入仍显不足,城镇承载能力仍待提高。3年来,优先镇全面铺开了城镇建设,城镇规模迅速扩大,城市发展日新月异。但是从2004~2007年14个优先镇城镇人口就增加了近20万,城镇人均日供水能力有4个镇2007年底比2006年底不升反降,随着产业聚集和农民向城镇转移速度的加快,城镇基础设施承载能力仍难以适应城镇人口快速增长的需求。根据优先镇2010年的建设规划测算,在基础设施和公共服务设施建设资金缺口达20亿元<sup>[1]</sup>。因此,仍然需要探索其他融资方式,拓宽融资渠道。从国外的研究资料和我国的城市基础设施建设的实践表明,有很多的融资手段可以运用到小城镇基础设施建设中。比如发行市政债券、利用外国政府贷款、影子收费、股票融资、债券融资等。其次,还可以积极争取银行资金。近年来,成都市城镇化进程不断加快,基础设施也有了一定程度提高,但客观上银行参与较少,在许多小城镇基础设施的建设中来自银行的贷款资金不多。原因是小城镇基础设施建设贷款的特点是周期长,流动性差,信贷风险很难控制,尤其是存在“抵押繁、担保难”的问题。目前成都市信用联社和国家开发银行已出台政策支持小城镇基础设施建设,大大提高了小城镇基础设施建设利用银行资金的可能性。

**3.3 进一步完善项目融资方式** 如前所述,成都市小城镇基础设施建设项目也较多地使用了这一手段,并取得了良好的经济和社会效益。但是在采用这一方式的过程中也暴露出一些问题,如项目融资风险问题,缺少监管机构等问题,需要在实践中进一步完善。

**3.3.1 注重项目的可行性研究,设计合理的风险分担结构。** 基础设施建设项目投资决策所涉及的金额较大,一次投入后要较长时间收回,并对政府、居民、投资者产生长期的持续影响,而且投资决策一旦被实施很难改变或者要付出很大的代价。因此,基础设施建设项目投资决策必须进行可行性研究,对拟投资项目进行科学、全面的论证,以减少投资决策的盲目性。在投资决策阶段,需要投融资双方通过科学严密的可行性研究报告进行决定。

市场融资是否成功,最主要的因素是“项目的风险分担是否合理”。小城镇的政府部门在设计风险分担结构时要考虑项目方案的吸引力,一个合理的风险分担结构是一个项目方案是否具有吸引力的关键因素。通常可根据各方获利多少的原则考虑相应承担的风险,使项目参与的各方包括政府部门、私人部门、贷款银行及其他投资人等都能够接受。只有项目方案具有强烈的吸引力,才能使项目具有可操作性。

**3.3.2 加强投资监管。** 投资监管是建设项目得以顺利完成以及运营顺畅的重要环节。小城镇政府的监管必须确定一种承诺机制,以保证项目资产的安全性,降低项目公司的融资成本,并给私人部门提供投资的激励。同时,小城镇政府的监管必须能够保证项目公司生产或运营的可持续性,让接受监管的项目公司得到合理的利润收入。通常一个基础设施的投资需要较长的时间才能收回,所以小城镇政府必须建立一个适合项目长期发展的程序,并有一个相应的监管规则。建设项目具有可持续性的前提是项目公司必须保持良好的财务状况,同时利益相关方一定要进入监管过程。为了加强对城建资金投资监管力度,实现对城建投资全过程的监控,建议成立“城建投资监管中心”。投资监管中心对城建投资的各基础设施项目的工程造价、资金拨付实行全过程的监督管理。

**3.4 慎行土地入股方式** 土地入股是在坚持土地集体所有的前提下,把土地产权分解为土地股权、经营权和使用权,农民拥有土地资产的股权,农民将土地资产的股权参与项目的经营和开发,属于一种投资行为。投资往往伴随着风险。许多农民并不懂经营管理,也不具备进行项目调研和选择的能力,而土地入股往往是一种集体或政府行为,一旦由于项目流产或经营不善导致农民利益无法达到其期望值,将会出现巨大的经济风险和政治风险,所以必须做好项目的前期论证,最大限度地保护农民的利益。在实行土地入股时还必须尊重农民意愿,土地入股只有在尊重农民意愿的前提下进行,才能真正维护失地农民利益,增进失地农民福祉,不能强求农民做股民,要给予被征地权利人以充分的信息、提供可供选择的方案,充分尊重被征地权利人的知情权和参与权。

#### 参考文献

- [1] 成都市建设委员会关于优先发展重点镇三年实施情况总结及考核评价的报告[R].2007.
- [2] 中共成都市温江区委成都市温江区人民政府关于优先发展重点镇建设工作的报告[R].2007.
- [3] 中共郫县县委郫县人民政府关于安德优先发展重点镇建设发展情况的总结报告[R].2007.
- [4] 李昌昊.“飞地工业”引领区域新型工业化发展的新思路[J].十堰职业技术学院学报,2007,20(2):27.
- [5] 丁向阳.城市基础设施市场化理论与实践[M].北京:经济科学出版社,2005:36-48.
- [6] 成都市建设委员会2005年度重点发展小城镇融资工作总结[Z].2005.
- [7] 中共成都市委.中共成都市委成都市人民政府关于统筹城乡经济社会发展推进城乡一体化的意见[Z].2004.