

中国城市发展网 >> 城市发展 >> 城市建设 >> 内容阅读

城市基础设施经营模式探析

作者：刘勇 来源：《中国集体经济·上》 添加日期：10年09月26日

城市基础设施投资运用模式选择是世界各国一直探索研究的问题，不论是发展中国家还是发达国家都在寻求更加科学有效的运作模式。从世界各国情况看，政府提供公共产品有两种基本方式：政府直接生产和政府间接生产。纯公共产品和产出难以界定、难以强制履行合同以及无法实行竞争的准公共产品一般采取政府直接生产的方式提供，如造币厂、国防、中央银行等都由中央政府直接经营，地方政府直接提供的公共产品主要有警察、供热、防洪、防灾、防空、监察、地方立法司法、中小学教育、环境治理等。政府间接生产的准公共产品，一般属于产出易于界定和可强制履行合同、采取竞争方式的行业。政府利用预算安排和政策安排形成经济刺激，引导民营企业参与公共产品的生产，一方面降低政府的财政开支；另一方面促进公共产品和服务的质量。这里引用E.S.萨瓦斯的名言：政府的职责是掌舵而不是划桨。直接生产公共产品就是划桨，可政府并不擅长划桨。政府间接生产公共产品主要有以下几个形式：政府与民营企业或国有经济组织签订生产合约、特许经营、租赁承包、政府补贴资助、政府参股、内部竞争等。

作为实行社会主义市场经济的国家，虽然与其他国家在根本的政治制度上有所不同，但在城市基础设施的投资和运营模式上，却与国外有许多相同之处。国内城市基础设施投资模式选择的原则，就是要在对城市基础设施生产性认识的基础上，逐渐减少政府的投资，引导市场投资量的提高。最终使城市基础设施的生产和经营企业真正成为独立的经济实体，并使其经营方式多样化、经营原则商业化。目前主要有三种模式可供选择：国有公营、国有民营和私有私营。

(一)国有公营模式

国有公营模式，即政府投资兴建并拥有基础设施产权，国有企业或准国有部门按商业化原则经营。包括制定明确的经营业绩目标，并赋予相应的管理与财务主权，其中对基础设施的经营性收费以抵补成本的原则。这种模式的主要运行特点是：政府投资并拥有产权，实行企业化运作，目前适合于具有纯公共产品性质的自然垄断行业，如自来水、电力和城市道路等。在自然垄断行业，由于投资额大、回收期长，积累了大量的沉淀资本，因而生产经营要有一定规模，由一家或几家企业垄断经营，以减少单位成本，实现效率最大化。对于这些企业，在采用国有经营模式的同时，也必须实行政企分开，以防止自然的经济垄断导致行政垄断。主要做法有：一是实行政府脱钩的体制，并使企业的经营自主权与所有权分离，政府的主要任务是实行价格管制和实施财政补贴，企业的任务有以下内容：一是按商业化进行市场运营。二是要实行公司化的企业管理模式，使其具有独立的经济地位，真正成为市场的主体。三是引入竞争机制和激励机制，形成一定的内部压力和外部压力。

(二)国有民营模式

推荐

城市

·
·
·
·
·
·
·
·

城市

国有民营模式，即政府以所有者身份，委托或授予非国有企业全面经营和维护国有基础设施的租赁合同或特许权，包括新设施的建设、融资，以及按BOT方式或类似协议而拟定的建造、经营新设施的合作协议。这种模式的主要运行特点是：政府拥有产权，通过租赁、授权、特许经营来进行经营维护，把某一基础设施项目的设计、建设、融资、经营和维护的责任转给民营企业，使其在特许期内对这一项目拥有所有权和经营权。为了提高城市基础设施的经营效率，对非自然垄断性行业，部分市政公用行业如收费公路、收费路桥等可选择国有民营模式。

(三)私有私营模式

私有私营模式，即针对可以由民营企业提供服务的基础设施，允许民营企业或者以直接投资建设增量设施的方式提供相应的基础设施服务；或者以收购、受让等剥离原来公有股权的方式进入市场，提供竞争性服务。这种模式的主要运行特点是，允许和鼓励私人企业通过直接投资建设或者以受让、收购的方式进入竞争性非公益项目的市场，主要适合于电讯、电力、公交等城市基础设施项目建设。这样，一方面可以增加城市基础设施产品的供给和服务，为城市基础设施的建设贡献力量；另一方面也可促进不同经济成分的企业在竞争中共同发展。对于私有经营，由于我国长期受“左”的思想影响，这一模式还需要在不断地探索中逐步完善。但有一点值得注意的是，在当前竞争机制和法律法规尚不完备的前提下，要加紧制定保护公共利益的规章制度，采用各种行政手段，防止损害公共利益的现象发生。

我们认为，近期可参照前两种模式，中长期可进一步试行后一种模式，结合中国城市市政建设经营的具体情况，努力探索并建立适应中国国情的城市基础设施建设经营模式。

二、具有城市基础设施的投资运作模式

对具有基础设施存量资产应以资产置换方式为主引入民间资本，有以下五种方式可供选择使用。

(一)租赁

租赁，即由民间资本的私人公司租赁政府现有的基础设施，自己承担商业风险，其收入直接从有关收费中得来，在政府对合理收费做出承诺后，只要收缴的费用能有效弥补运营与维修成本，通过民营化运作将经营成本降到最低。如过去很多城市将已建成的桥梁租赁给民营企业经营就非常成功。

(二)出售

出售，即将一部分基础设施领域居于非垄断地位的国有企业卖给民间资本，这是国家实现以价值形态管理基础设施的有效方法，也是民间资本进入基础设施领域的便捷手段。

(三)TOT方式

TOT是“Transfer-Operate-Transfer(转让-营运-再转让)”的简称，指政府与投资者签订特许经营协议后，把已投产运行的基础设施项目转让给民间投资者经营，政府一次性从投资者那里融得资金，用于建设新基础设施项目，特许经营期满后，投资者再把该设施无偿移交给政府管理。TOT方式主要适用于交通基础设施的建设，为缓解我国交通基础设施建设资金供需矛盾找到了一条现实的出路。

(四)捆绑组合方式

政府有些项目是可以收费的，有些项目是不便收费的，为了融通资金，可将两个或两个以上项目进行组合，将投资负担与投资回报相结合，从而形成一个项目成为另一个项目信用保证的投融资方式，即捆绑组合方式，以吸引民间投资，采用此方式的先决条件是该组合中的项目属于同一个项目公司。这种操作方式多种多样，如政府把一个自来水厂卖给民营企业，但政府却不直接收回投资，而是由民企自己出资为政府修建水利工程等等。

(五)ABS方式

ABS是(Asset-Backed-Securities)的缩写,即资产证券化,具体说,就是将一组流动性较差的基础设施资产进行一系列的组合,以该组资产在可预见的未来能产生相对稳定的现金流量为保证,在此基础上配以相应的信用担保,通过资本市场发行证券集资的融资技术和过程。ABS的动作过程主要包括以下几个阶段:一是组建特设机构SPV阶段,它可以一种信托的方式存在,也可是独立的公司法人,这里主要指的是民营企业。二是SPV与项目结合阶段,即作为原始权益人的政府将所持有的各种流动性较差的同类或相似的基础设施资产卖给SPV,从SPV那里取得资金。通常投资项目所依附的资产只能是在未来可以带来现金收入的资产,如航空、港口、铁路、收费公路等。这些未来现金流量代表的资产是ABS融资方式的物质基础。一般情况下,这些基础设施资产本身有较高的投资价值,但由于客观条件的限制,无法获取较高的信用评级,难以直接在资本市场上筹集资金,而政府将其所拥有的基础设施资产的未来现金收入的权利转让给SPV后,达到了破产隔离的目的,同时提高了SPV资信级别,为其在资本市场上进行融资创造条件。三是SPV发债阶段,SPV直接在资本市场上发行债券,筹集经营基础设施所需资金。四是SPV偿债阶段,SPV通过基础设施运营期间所产生的现金流入量,来偿还投资者的债券本息。这种方式已在国内得到了很好的应用。

三、新增城市基础设施的投资运作模式

(一)BOT项目融资方式

BOT项目融资方式,丰富了我国利用外资的手段和方式,同时使得外资不再仅仅流向我国的加工工业,而是逐步转向我国急需发展的基础产业。在项目融资中,我国银行和金融机构可以参与银团贷款,成为参与行之一,向国内或国外的项目贷款,也可以成为担保银行国的出口信贷担保,国内银行参与项目融资,可改变当前我国一方面储蓄过剩,银行“惜贷,”另一方面一些很好的投资项目又无法得到国内银行足够的贷款的局面。因为在项目融资的实施过程中,有一套很好的分散贷款方风险的措施。国际上BOT是Build-Operate-Transfer(建设-运营-转让)的缩写,也叫特许经营,这种投融资方式的基本思路是,由政府所属机构为项目的建设和经营提供一种特许协议作为项目融资的基础,由民营企业作为项目的投资者和经营者提供一种特许协议作为项目融资承担风险,并且建设经营,在经营期过后再无偿地转让给政府,其经营期通常为15-20年,这是近年来国际上尤其是发展中国家普遍采用的项目融资方式。用BOT方式兴建大型基础设施,对政府、投资者和社会是个多赢。从政府方面看,只要收费定价合理和有效经营,投资于基础产业同样具有稳定的利润保证,风险也不大;对社会而言,由于民间投资者的参与可提高资金使用效率,从而产生更大的社会效益。除BOT(建设-拥有-经营-移交)外,还有BT(建设-移交)、BOO(建设-拥有-经营)、TOT(移交-经营-移交)、PPP(私人建设-政府租赁-私人经营)等多种方式。特别是TOT方式,由于其有助于盘活国有资产存量,为建成项目引进管理,尤其适合当前的国情。如1998年以来,内蒙古自治区参照BOT方式引入民营企业投资21亿元,修建了高等级公路511公里和5座桥梁,使内蒙古公路建设的投资主体向多元化方向迈出了关键一步。

(二)公私股份合作制

公私股份合作制是吸引民间资本直接参与基础设施项目建设的一种有效方法,它是一家或几家民营企业与政府授权的国有资产投资经营公司联合经营公共设施的方式,往往国家控股,按民营企业方式进行运作,这种方式是值得采用的。

当然,上述基础设施多元化方式各有利弊,主要体现在运作的繁简程度、融资成本差异、所有权差异、投资风险差异及适用范围不同等方面。但只要我们能转变观念提高认识,建立多元资本进入基础设施领域的思想,并根据不同基础设施特点,灵活采用各种方式,民营资本在基础设施领域同样大有作为。来源:《中国集体经济·上》2010年第8期

参考文献:

- 1、叶锋.国内外城市基础设施建设经营的理论与实践[J].城市开发,2003(1).