

城镇基础设施投融资模式探析

林雪波

泰顺县发展和改革局

DOI:10.12238/ej.v5i6.1076

[摘要] 新阶段,县域城市成为新型城镇化的重要载体,完善城镇基础设施建设成为推动高质量发展的关键举措。面对政策“收紧”、财政“吃紧”的双重困境,研究基础设施投融资模式十分迫切。本文分析了城镇基础设施投融资的意义和困境,探讨当前城镇基础设施投融资的主要模式,进而提出创新投融资模式的思路,以供参考。

[关键词] 基础设施; 国有平台; 投融资模式

中图分类号: F038.1 **文献标识码:** A

Analysis on Investment and Financing Mode of Urban Infrastructure

Xuebo Lin

Development and Reform Bureau of Taishun County

[Abstract] In the new stage, county cities have become an important carrier of new urbanization, and improving urban infrastructure has become a key measure to promote high-quality development. Facing the double dilemma of "tightening" policy and "tightening" finance, it is urgent to study the investment and financing mode of infrastructure. This paper analyzes the significance and difficulties of urban infrastructure investment and financing, discusses the current main modes of urban infrastructure investment and financing, and then puts forward ideas for innovative investment and financing modes for reference.

[Key words] infrastructure; state-owned platform; investment and financing mode

随着我国城镇化进入新阶段,县域城镇基础设施建设将发挥支撑性作用,加快以县城为中心的县域基础设施建设,是优化城镇空间布局和推进城乡融合发展的关键举措。“十四五”期间,探索完善城镇基础设施投融资模式,能够缓解地方政府对“土地财政”的依赖,促进区域协调发展,畅通国内大循环,具有深远的现实意义。

1 城镇基础设施投融资的意义和困境

1.1 城镇基础设施投融资的意义

长期以来,地方政府实施城镇基础设施建设主要依靠“土地财政”和“土地金融”。然而,随着“土地财政”吃紧和国家对国有平台投融资监管收紧,基础设施投资需求的快速增长和建设资金来源不足矛盾日益突显,拓宽城镇基础设施投融资渠道成为破局关键。同时,对财政资金的过度依赖一定程度上削弱了镇(乡)级政府(建设单位)对基础设施的运营责任和财务责任,导致项目前期建设必要性和规模适配性论证不足,基础设施“求大”“求美”和“重复建设”现象屡见不鲜,财政资金使用效率低下,工程项目效益不高。强化建设单位的融资责任,引入社会资本参与,不仅能够解决基础设施建设资金不足问题,也有利于提高资金使用效益,降低建设成本,保障后续运营。

1.2 城镇基础设施投融资的困境

1.2.1 基础设施项目收益低,投融资能力弱。除少量具备收费机制的基础设施外,大多数基础设施自身并不具备投资回收机制。即使具备收费机制的基础设施项目,由于直接财务效益低、回报周期长、项目投资无法自平衡,市场化运作难度很大。因此,虽然城镇基础设施项目对城市安全、土地开发、环境改善等有较大的促进作用,但无法直接转换为财务价值,很难通过项目自身收益完成融资。

1.2.2 中央财政政策约束强,投融资渠道窄。一方面,政府投资监管加强。例如《政府投资条例》严禁施工单位垫资建设,《政府购买服务管理办法》明确工程和服务打包的项目等六类不纳入政府购买服务范围,基础设施传统投融资模式操作空间减小;另一方面,政府债券“嫌贫爱富”。县域基础设施由于单体投资规模小、收益低等原因,难以争取到足够额度。

2 城镇基础设施投融资主要模式

当前,地方政府对基础设施投融资有两大关注点:一是重视风险,防范违规举债和隐性债务;二是重视资金到位速度,确保项目尽早开工。在赶超发展和防范风险的双重要求下,城镇基础设施投融资方式主要有两类,第一类是政府债券和PPP等直接融

资模式,对象一般是具备稳定收益的城镇基础设施;第二类是依托国有平台“包装”融资,对象一般是市政道路、环境治理等公益性项目,通过打包捆绑收益性项目和资源向政策性银行融资。

2.1 地方政府债券

地方政府债券包括一般债券和专项债券两类,由省级及以上政府机构发行,是地方政府举债的唯一合法途径。政府债券的发行额度取决于地方新增债务限额,在县域社会经济发展中发挥了重要作用。一般债券极大补充了经济薄弱地区的财政收入,专项债券重点保障地方重大基础设施和基本公共服务设施建设。两类债券中,专项债券额度高、周期长、融资成本低,在城镇公共服务设施融资中运用很广,但收益很少的城镇基础设施很难争取到。另外,由于专项债券额度占项目建设总投资的比例不高,无法填补基础设施建设的资金缺口,因此在争取专项债的过程中很容易出现过度包装等问题。例如通过夸大收益、捆绑商业项目等方式提高融资可行性,扩大项目总规模,以期覆盖项目实际建设成本,导致专项债难以发挥预期效益。

2.2 PPP模式

PPP模式在高速公路、城市垃圾处理、城市引供水等付费机制明确的基础设施中应用比较成熟,但在其他本身缺乏收益的基础设施中则很难施行。近年,地方政府积极探索公益性基础设施与社会资本合作模式,虽然出现了一些成功的案例,但每个案例都有其特殊背景,无法复制和推广。当前在县域基础设施投融资中较为热门的PPP模式有两类,第一类是特许经营(BOT),政府和企业合作投资、建设、运营基础设施项目(使用者付费+财政补贴),期满后移交政府机构。上文提到的供水、垃圾、污水等项目都在此范围内;第二种是BOOT,企业投资建设基础设施项目,通过后续运营收回成本并盈利,期满移交政府。当下较为热门的城镇智慧停车设施建设(交通治堵工程)属于此类;其他TOT、ROT、BLOT、LOT等模式也是以“运营”为核心,政府和社会资本在基础设施领域进行合作的探索。然而,由于运营城镇基础设施的回报率不高,企业缺乏参与积极性,因此地方政府为吸引社会资本采取了许多“难以见光”的手段。例如,承诺兜底性政策,签订“可用性服务费+绩效服务费”协议。这种模式往往是“隐性债务”的重灾区。

2.3 国有平台融资模式

县级国有平台通常通过财政拨款、注入土地、房屋和股权等资产方式设立,是地方政府筹集基础设施建设资金的重要平台。近年来,地方政府积极盘活存量资产,做大国有平台,在激活公共资源价值,提高国企市场竞争力等方面下了很大功夫。通过拥有、运营公共资源,配合地方政策支持,积极向政策性银行进行融资,有力支撑了地方城镇基础设施建设。然而,由于“市场化”水平较低,许多县级国有平台发展水平无法匹配巨大的融资需求,“举债式”发展带来了巨大隐患,“投资—回收—再投资”机制几乎无法正常运转。由于自身缺乏收入,偿债能力弱,长期“举债式”融资支持基础设施项目建设导致国有平台的债务与

资产错位,最终陷入了融资能力减弱,投资发展能力降低的恶性循环。同时,由于通过借新还旧实现现金流平衡,平台债务逐年增加,风险越来越大。

2.4 “EPC+”模式

EPC原本只是工程建设的组织形式而非投融资模式,但实际工作中,地方政府在EPC合同上设置特定条件,使之变相具备融资功能。这种融资功能最早体现在政府延期支付工程款,但在《政府投资条例》施行后,施工单位垫资建设行为被禁止,该模式违法风险加大,操作空间已经很小。当前,EPC+F+O模式开始受到政府青睐,原因是政府可以借助企业融资缓解投资压力,企业则通过运营期的“政府补贴”收回成本并盈利,但这种模式同样存在被认定为隐性债务的风险。另外,比较常见的还有“企业投资+国有平台分期回购”模式,其本质也是拉长还款期限,变相的举债模式进一步加重了平台运行负担。

2.5 片区开发模式

片区开发融资的基本逻辑是政府将区域开发权益作为收益来源,吸引社会资本参与基础设施建设。该模式核心还是“土地金融”,暨通过土地溢价(或土地指标)反哺基础设施投入,在“旧城改造”、“轨道交通设施建设”等辐射效益强的基础设施领域应用较多。在实际应用中,这种模式容易出现合法性不足问题。例如,政府约定将优质地块开发权或特许经营权低价出让给投资方,直接发包基础设施工程给平台或企业实施,都涉嫌不正当竞争,违反“招投标法”等法律规定。另一方面,政府在合作协议中签订的兜底条款(固定补贴等)也存在隐性债务风险。

除上述五种模式外,地方政府近年也开始关注资产证券化和投资信托基金,但基本逻辑还是作为债务融资工具,操作中需要提供差额充足的增信措施,而且期限较短,难以满足基础设施长周期融资的要求。

3 创新基础设施投融资模式的思路

3.1 健全融资合作机制,构建全生命周期融资体系

发挥市场主体在资源配置中的决定性作用,构建适应新时代基础设施发展规律的中长期融资体系。发挥好政府在基础设施建设中的基础性作用,完善“规划—建设—运营—退出”的全生命周期的资金保障制度。对于基础性、功能性和纯公益性的城镇基础设施,探索构建“财政主导+政策性金融+政策性保险”的融资合作机制。打造市场化的融资主体,推动传统融资平台转型升级,统筹注入优质国有资产,创新财政出资方式,完善基础设施投融资财税配套政策,增强社会资本合作意愿。

3.2 拓展关联收益渠道,增强基础设施投融资能力

对于行业融合程度大,具备较强的外部效应的基础设施,探索“基础设施+”模式。强化基础设施项目包装,科学设计融资产品,提升项目综合还款能力。例如某市水利枢纽建设项目,水利开发与区块开发相结合,通过沿河公园绿地建设实现区域价值整体提升,以区域发展带动基础设施可持续发展。对于自身具备资源优势的基础设施项目,可以采用“资源+”模式。水利、交通工程建设过程中可以整合工程范围内的砂石、水等资源,

动态平衡工程的投资和运营。例如某区通过某水库等10个工程疏浚砂石料400余万吨,反哺项目资金上亿元。对于自然条件和政策允许的地区,可以探索“土地+”模式,例如某市饮用水项目,优化水库坝型,通过梯田式设计,将大坝和高标准农田建设相结合,即解决了部分建设用地指标,又通过指标交易补充了建设资金。

3.3提升公共资源价值,提高基础设施投融资生命力

建立健全公共资源市场化运营机制,增强基础设施投融资生命力。以饮(引)水工程为例,倡导“优水优价”“农饮同价”等理念,提高水质与提高水价建立合理的联动过程;按照应收尽收、足额征收的原则,加大对水利相关规费的征收力度,保障项目健康运营。发挥基础设施外部效益,引导项目正外部性效益所影响的单位积极参与基础设施项目建设投资。例如某县发挥民营经济的主观能动性,以滨水公园冠名的方式吸引当地公司无偿建设其公司所在地周边的滨水公园,不仅减轻了当地的财政投入,也激发了民营经济的活力。

3.4深化国有平台改革,保障基础设施融资可持续性

3.4.1注重平台培育,增强造血功能。整合注入国有优质经营性资产(资源),通过存量资产变现再投资,形成存量资产和新增投资的良性循环。拓展国有资产租赁、特许经营、生态旅游、城市管理等业务,通过市场化运营提高资产盈利能力和公司偿债能力,增强平台造血功能。对新建工程,要及时办理土地、产权证,从程序上明晰基础设施资产;对现有基础设施工程,要加快划界确权,理清资产“账本”。例如水库和引调水等优质水利资产,应盘活闲置土地资源、办公用房等资源,整合下游产业链,将供水水厂、管网统筹建设,实施城乡供水一体化,依托市场化的运转方式,通过水费反哺项目建设。

3.4.2做好资产转换,完善输血功能。建立健全有效的资产评估体系、交易体系和付费体系,实现存量资产的定价与流通。例如某市水库,政府变采用“拨改投”方式向工程放款,对项目前期进行“输血”,发挥了财政资金引导和放大效应,对水库项目及“区块开发”为投资对象进行注资,有效引导周边的产业,

放大资本金的影响效益,并利用收益反哺周边的建设和生态的保护,形成正向循环。

3.4.3深化体制改革,建立补血功能。在不改变现行基础设施工程管理体制和财政经费保障渠道的前提下,深化国有平台投融资机制改革。深入探索财政资金“拨改投”方式,提高国有平台投融资决策自主性,推动国有平台市场化方式运转,完善基础设施“投入-产出-再投入”机制。深化平台市场化改革,发挥政府基础性作用,加强与社会资本合作,共同投资、建设、运营公共资源,结合区域经济优势,开展大宗商品贸易、供应链金融、物流服务业务,形成新的利润增长点。积极开展区域合作,加大与发达地区企业、产业研究院之间的合作,在片区、园区开发中加强优质产业导入和培育,重点引进能拉动地方产业、创造就业需求和能持续产生财政收入的招商引资项目和技术,提升平台综合竞争力。

4 结束语

在城镇发展“要钱”和地方政府“没钱”的背景下,城镇基础设施投融资研究具有重要意义。突破“融资难”困境,加快城镇“蝶变”,需要政府转变传统观念,加快资产整合和转换,健全投融资政策体系,切实为社会资本参与“搭好台”、国有平台“唱好戏”打好基础,这样才能实现城镇基础设施投融资可持续发展。

[参考文献]

- [1] 邝雄,李敏敏,陈霞.财政政策工具对营利性农村基础设施投融资的作用机理及政策效果[J].投资研究,2022,41(5):144-160.
- [2] 文凌云,唐孝国.地方基础设施投融资平台转型发展研究[J].建筑经济,2021,42(3):15-18.
- [3] 邹莹莹.关于推进基础设施投融资模式创新的思考[J].中国国情国力,2021,(9):41-44.
- [4] 李红强,林倩,林雄斌.债务化解视角下城市基础设施投融资体系重构研究——基于宁波市的调研[J].金融理论与实践,2021,(6):39-45.