

创新政府投融资机制 加快基础设施建设

○ 省财政厅经济建设处

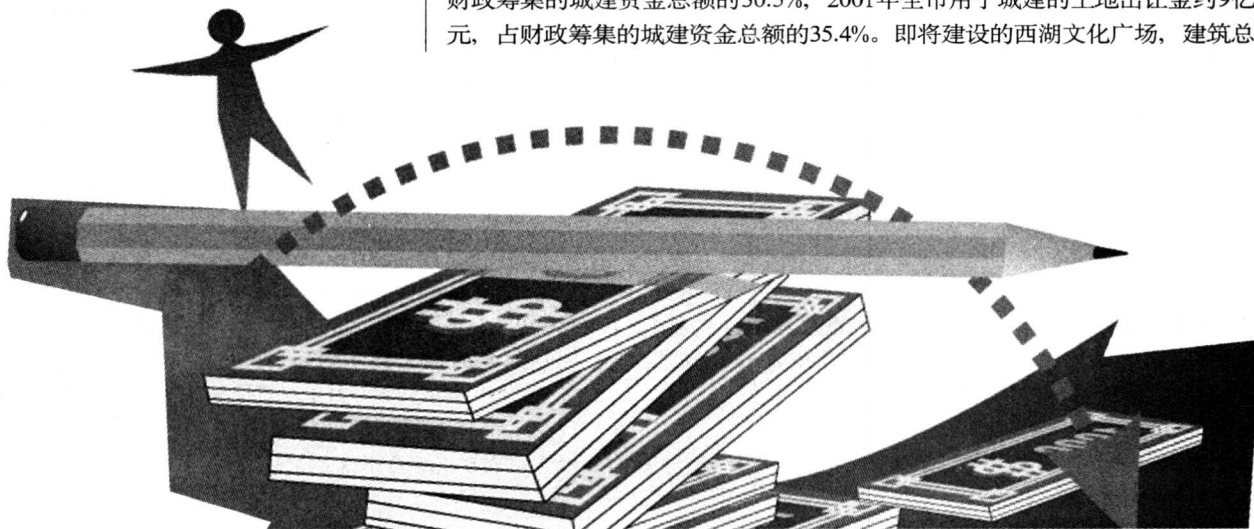
经过几年的改革与探索,我省基础设施投融资从以财政预算内安排为主,逐步转变为国有、民间、股份合作、外资和自我积累投入等多种方式的新格局,充分展现着浙江特色。

一、鼓励、引导民间资金投资基础设施

随着改革开放的不断深入,尤其是党的十五大明确了非公有制经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分,给我省经济发展带来了前所未有的大好机遇及宽松环境,使联营、股份制、私营、个体等多种非公有制经济形式有了长足的发展,并为非国有投资的迅猛发展奠定了坚实基础。我省实施的一系列激励、引导政策,也促使非国有投资进一步活跃。据统计,“九五”时期我省非国有投资达5900亿元,占同期全社会投资的63.8%,居全国之首。温州、台州等非国有经济比较发达的地区,民间资金已成为基础设施建设的主力军。如温州市通过政府的引导和有效运作,利用民间投资15.6亿元,成功地完成了以人民路为中心的市区八条主要街道的改造;苍南县龙港镇利用民间资金14亿元,其中农民个人集资占98%,建成了中国第一座农民城。台州市以“筹资方式市场化、投资主体多元化、投资项目业主化”的方式,引导民间资本投向基础设施和社会事业项目,带动人口、资金、技术、信息等要素不断集聚。据了解,台州市近两年投向中心镇建设资金30亿元,其中85%来自民间;三门县84.2公里的浙东标准海塘,到目前已累计筹资2.63亿元,其中民间筹资和其他捐助占55.6%;利用民间资金兴办教育和文卫体育事业的现象已屡见不鲜,台州吉利集团出资1亿元,兴办浙江经济管理专修学院,目前已拥有14个专业、22个教育班、近千名学生的办学规模。此外,丽水市以转让经营权的方式,通过辽宁省辽阳市一家私营企业投资4.2亿元,建设丽水开潭水利枢纽工程。可以说,民间投资已成为加快我省基础设施建设,推进城市化进程中不可或缺的资金来源。

二、土地出让金成为基础设施建设资金的重要来源,“经营城市”已日益受到各级政府的重视

据不完全统计,“九五”时期,我省市县筹措的城建资金中,土地出让金为74.28亿元,占14.06%。其中2000年全省土地出让金36.16亿元,占城建总收入的16.8%。杭州市2000年用于城建的土地出让金收入6.25亿元,占财政筹集的城建资金总额的30.5%,2001年全市用于城建的土地出让金约9亿元,占财政筹集的城建资金总额的35.4%。即将建设的西湖文化广场,建筑总



面积22万平方米,所需投资18亿元,绝大部分通过市场化运作解决。

经过几年的探索,各地逐步改变原来简单的土地批租方式,引入市场竞争机制,全面推行和完善出让地块的招标和拍卖。丽水市9个县市都已于1999年6月前成立了城市建设发展公司,注册资金总额2.8亿元,到目前运作都比较好。如松阳县城南路旧城改造,总投资1.47亿元,由县城建公司具体负责拆迁和总体开发,不但未用财政资金,还取得了净收益1000万元。台州市椒江区为科学地“经营城市”,采取了多种措施:一是利用规划调控手段和级差地租的杠杆原理进行房地产综合开发;二是成立城市建设发展有限公司进行投融资,企业化运作建设项目;三是采取出让公交线路、停车场等经营权、收取排污费 etc 办法,筹集城建资金;四是椒江大桥等大型建设项目,建立股份制的项目法人,实行收费还贷政策;五是高标准堤塘等公益设施的筹资,实行受益单位出一块、公益捐一块、江堤商店租一块等社会化办法;六是凡能以企业机制运行的市政公用事业单位,都转制为企业化运作。

三、以基础设施项目为载体,组建股份有限公司、股份合作制企业直接投资基础设施项目

台州、温州、义乌等地,股份制或股份合作方式已相当成熟,按照市场化的运作方式,成功地完成了大批城市基础设施项目。1993年至2000年,温州市通过股份制投入基建272亿元,占总基建投资的60.8%。温州珊溪水利枢纽工程总投资43.49亿元,总库容18.04亿立方米,电站装机20万千瓦,1997年开工建设,由国内四家投资公司以股份制形式组建“浙江珊溪发电有限公司”合营,为期30年,工程将于今年建成。此外,温岭市总投资30亿元、占地5000亩的十大特色工业园区,义乌市投资5亿元的会展体育中心,苍南县投资2.1亿元的龙金大道等等,都

是通过股份制或股份合作制方式筹措资金建成的。

四、“四自”公路、“五自”水库等模式的成功运用,极大地弥补了政府基础设施建设资金的不足

自1992年我省实施“四自”(自行贷款、自行建设、自行收费、自行还贷)公路工程以来,经省政府批准的“四自”公路工程181项,总投资约510亿元,已完成了216亿元,有力地促进了交通基础设施的建设。320国道建德段三期工程绪塘——于合的一级标准公路,总投资2.5亿元,全部由“四自”方式建成。

1995年“五自”(自行筹资、自行建设、自行收费、自行管理、自行还贷)水库的推行,加快了我省综合水利枢纽工程的建设步伐。目前,省政府已批准12个省级“五自”工程,总投资11.3亿元,日供水总规模71.45万吨。始建于1995年的义乌市八都水库,是全省首项推行“五自”方式建设的水利工程,总投资1.65亿元,已于1998年竣工。

五、利用股票、债券等方式筹集基础设施建设资金,在我省有了突破和发展

到2000年底,我省已有上市公司55家(其中,A股50家,B股3家,H股2家),居全国第7位,累计筹资273亿元,股票市值达2067亿元,相当于全省2000年GDP总额的33.3%;全省已累计发行地方企业债券25亿元,成为企业直接融资的一条有效渠道。浙江沪杭甬高速公路股份有限公司,于1997年5月在香港发行上市,成功募集了36.85亿元;浙江上三线高速公路有限公司2000年在全省成功发行了2亿多元建设债券。2000年初,宁波城建投资控股有限公司通过资本运作,取得上市公司宁波富达的实质性控股权,然后利用上市公司这一“壳”资源配股增资,盘活存量资产近2亿元,募集资本1.24亿元,跨出了我省市政公用行业到资本

市场融资的第一步。

六、政府统筹规划、适度举债,加大基础设施投入,推动城市化进程

我省各级政府认真贯彻落实中央提出的扩大内需、拉动经济增长的积极财政政策,根据财力状况,统筹规划,1998年—2000年共获取国债专项资金64.34亿元(不含宁波),其中:中央补助资金14.19亿元,国债转贷资金50.15亿元。另外,尚有300亿左右的外国政府贷款、世界银行贷款和亚洲开发银行贷款等外债,这些政府性负债,基本上用于全省交通、电力、城市基础设施和环保等基础设施项目,对改善我省基础设施条件和投资环境,加快城市化的建设进程,促进浙江经济的发展起到了积极的推动作用,并产生了较好的社会效益。杭州市围绕“建经济强市,创文化名城”的战略定位,除了采用盘活存量资产、增加土地批租收入、集中各部门预算外资金以及BOT(建设—经营—转让)融资等方式外,还根据本市的财力状况,认真测算政府还贷能力,采用政府适度举债的方式搞建设。2000年筹措各种资金41.3亿元(其中各项贷款20.8亿元)用于城市建设,一是用于市政道路建设14.1亿元,通过实施城站广场改造、江滨大道、中河高架桥等工程,大大改善了城市道路的硬件设施;二是用于水环境治理6.3亿元,通过实施运河截污、七格污水处理厂、西湖底泥疏浚等工程,提高了城市污水处理能力,改善了城市河道的环境;三是用于城市绿化1.77亿元,通过实施西湖环湖南线、城东公园、绕城公路等绿化工程,当年新增绿地100多万平方米,实现了环境建设与经济建设的协调发展。2001年年初,杭州市荣获国家级环境模范城市称号。

另外,我省还积极探索利用外资的新形式和新途径,推行BOT、TOT(转让—经营—转让)、ABS(资产收益抵押)等方式;在实行给排水一体化、城市防洪建设一体化、资源补偿等方面,也作了有益的尝试,积累了许多行之有效的经验。