

## 主要融资模式一览



从法律法规层面来看，民间资本进入城市基础设施建设领域已经没有太多禁区，但在实际执行中，“玻璃门”和“弹簧门”依旧存在。近日，国务院常务会议提出，在保障政府投入，加强非经营性城市基础设施建设的同时，推进投融资体制改革，发挥市场机制作用，同等对待各类投资主体——



广东：

## 抛“绣球”设“盛宴”

本报记者 张建军 庞彩霞

继2011年2月出台鼓励和引导民间投资的“18条”意见后，广东又于去年8月印发了旨在打破民间投资“玻璃门”、“弹簧门”的《鼓励和引导民间投资健康发展实施细则》。实施细则共36条，明确提出在基础设施和基础产业、市政公用事业和政策性住房建设、社会事业、金融服务、商贸流通、国防科技工业等六大领域16行业，鼓励民间资本采取独资、控股、参股或者以项目BT、BOT、PPP等方式参与投资建设及运营。

从去年7月中旬起，广东分批面向民间资本推出投资招标重点项目。其中，在首批面向民间投资招标的44项重点项目中，总投资达2353亿元，涉及交通、能源、城建及社会事业等公共资源开发利用领域。今年7月19日，广东省发展改革委还印发了第三批面向民间投资招标重大项目建议表，其中涉及公路、铁路、机场、港航、城市、能源、水利、环保、其他等建设工程。

广东各地鼓励和引导民间投资，特别是引导民间资本流向城市基础设施项目，更可谓是“各显神通”。6月末，2013佛山城市可经营项目投资推介洽谈会举行，通过连续多年举办推介会引导民间投资，佛山至今已累计签约项目535项，获得投资金额2881.44亿元，项目涉及领域从基础设施建设逐渐扩至交通能源、生态环保、市政市容、园区建设、体育场馆、文化、教育、生态旅游等领域，项目在建或投入运营率约达75%。

此外，今年6月初，广州市《关于进一步鼓励和引导民间投资加快发展的意见（稿）》出台，明确提出鼓励、支持和引导民间资本进入战略性新兴产业、战略性新兴产业、战略性新兴产业平台等领域。目前，广州正计划在包括地铁、环保设施、市政设施、能源保障在内的多个基础设施领域，梳理出面向民间投资开放的重大项目128个，总投资估算约2854亿元。而汕头市近期也在酝酿出台《政府投资市属非经营性项目代建管理暂行规定》和《公共资源配置优先向民营开放的操作办法》，力争在吸引民间投资参与城市基础设施项目和特许经营等方面有更大突破。

今后3年，广东在基础设施建设领域更是向民间资本大抛“绣球”。目前，广东正在酝酿《关于创新金融合作引导民间资本参与重要基础设施建设的指导意见》，将盛邀民间资本共享这场投资“盛宴”。可以预见，民间资本在广东投资必将“天宽地阔”。

本版编辑 韩叙 美编 夏一

本版邮箱 jrbjrcj@163.com

# 破除“两道门”动真格了

齐平

近日，国务院常务会议提出，在保障政府投入，加强非经营性城市基础设施建设的同时，推进投融资体制改革，发挥市场机制作用，同等对待各类投资主体，利用特许经营、投资补助、政府购买服务等方式吸引民间资本参与经营性项目建设和运营，促进改善城市基础设施薄弱环节。

加强城市基础设施薄弱环节的建设，既能拉动有效投资和消费，又能增强城市综合承载能力、提高新型城镇化质量，同时可以纾缓产能过剩的压力，无疑将成为“稳增长、调结构、惠民生”的重要抓手。但目前急需解决的问题是“钱从哪来”。

投资主体的多元化、投融资渠道的市场化，是情势所迫，更是大势所趋。

经过多年发展，我国民间投资总量比重稳步提高、投资结构逐步优化，尤其在目前经济发展承压的环境下作用尤为重要，更令人对其接棒新一轮投资主角充满期待。刚刚公布的数据显示，今年上半年，固定资产投资增长降至20.1%的10年来最低水平，而同期民间投资则实现了23.4%的增幅，占全社会固定

资产投资的比重提高到63.7%，对促进经济平稳较快发展发挥了重要作用。

引导民间进入城市基础设施领域，解决的不只是资金来源问题，更会以其产权相对清晰、独立承担投资风险的优势，给垄断性较强的市政建设领域引入竞争机制，并产生“鲶鱼效应”，从而提高城市基础设施建设和经营的质量和效率。

从法律法规层面来看，目前放松民间资本准入已经没有太多禁区。但在实际执行中，民间资本要想自如地进入某些行业和领域，还或多或少存在“不能进、不敢进”的窘境。

不能进，是因为有道“玻璃门”——看似毫无障碍，但规则、标准和条件不够明确，“不得其门而入”；不敢进，则是因为有道“弹簧门”——缺少合理的投资回报机制，即使进入也无法获得合理收益，最后还是给“弹出来”。

目前各地市政建设领域市场化程度普遍偏低，也有一些特殊原因。比如基础设施的公共产品或准公共产品属性强，政府主导投资可以减少资本的逐利性对公共性的

挤压，实施对公共物品价格的管控；比如市政管网等领域存在自然垄断性，重复竞争会造成无效投资；再比如市政项目资金初始投入大、持续时间长、投资回报慢，单个民企多无力承担。

但这些问题并非无解。从国际经验看，城市基础设施的投资大多经历了从政府主导到私人投资再到公私合作的过程，其间已经总结出不少可资借鉴也很成熟的投融资模式，如发行股票、特许经营权、经营权转让、资产证券化等。

事实上，这些年我国城市在这方面探索已有不少成功的先例。比如不少城市在污水处理、垃圾处理项目中采取了社会资本竞争进入、政府购买公共服务的方式，已经成为民间资本参与度、多方共赢的范例；北京地铁4号线的投资采取通行的PPP模式，在对项目公益性和营利性进行量化的基础上，广泛吸引社会资本参与营利性部分，提高了资金使用效率和项目管理水平，确保了市政项目的持续性和公益性。

所谓“玻璃门”和“弹簧门”，说到底是一

道利益关。眼下最关键、最紧迫的是要厘清政府和市场的边界，给民营资本的进入设计出明确的可操作的具体路径，建立起合理的可持续回报机制，将“同等对待各类投资主体”的原则落到实处。

在城市基础设施建设的经营性领域，政府尤其应把“错装的手”拿开，把盈利空间更多地放在维持市场机制有效运行、维护社会公众利益方面，如建立投资、补贴与价格的协同机制，为资本获得合理回报创造条件；如通过对企业提供经济利益补偿、给予适当特许权利、控制关键服务的价格审核权等手段，保证基础设施的公共性。

市政地下管网、污水处理、地铁轻轨等六大城市基础设施重点任务的建设，将至少拉动数千亿元投资，进而激发出新型城镇化建设这一“最大内需潜力”；而以此为契机进行投融资体制改革，则为更大范围、更大规模的市场化攻坚打下基础，从而释放出巨大的改革红利。这正是推动社会资本进入城市基础设施建设领域的重要意义所在。

## 充分释放民间资本活力

——访国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长李佐军



本报记者 林火灿

在推进市政基础设施建设中，应如何发挥民间资本作用，使民间投资真正成为经营性项目的建设者和运营者，成为改善城市基础设施薄弱环节的重要力量？近日，国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长李佐军接受了本报记者采访。

**记者：**国务院常务会议明确提出，要吸引民间资本参与，促进改善城市基础设施薄弱环节。对此，您怎么看？

**李佐军：**国务院常务会议提出要加强城市基础设施建设，符合把投资更多投向与民生密切相关领域的政策取向。总的来看，这既是一项惠及广大人民群众的举措，更是扩大投资需求、实现稳增长的重要手段。

这类公共基础设施建设项目过去主要依靠政府投资。近年来，我国民间投资增长势头不错，上半年增速高于国有及国有控股投资5.9个百分点，表明民间投资需求还是很旺

盛。政府应进一步加强对民间投资的引导，使民间资本更多地参与到加强和改善民生的领域中来。

**记者：**您认为，政府应采取哪些政策，帮助民间资本提升投资这些领域的收益率？

**李佐军：**城市基础设施普遍存在投资规模大、投资周期长的特征。同时，这些项目也不可能有很高的投资回报率，毕竟是关乎民生的项目，即便企业参与运营了，也不是企业想怎么定价就能怎么定价。

要吸引民间资本参与其中，关键是政府要在各个环节的设计上进行更多考虑，为民间资本投入城市基础设施营造良好的市场、政策和法治环境。当前，政府首先要做好两件事：一是把做好促进民间资本投入工作与转变政府职能、推进行政审批制度改革结合起来，减少不必要的行政干预，打破“玻璃门”、“弹簧门”、“旋转门”，激发民间资本的创造活力；二是要

及时完善细化政策，使民间资本对政策取向有更清晰的了解和研判，使他们能更放心大胆地进入到上述领域。

**记者：**有人担心，国有及国有控股投资可能会把城市基础设施建设中的“肥肉”瓜分了，把“鸡肋”项目留给民营。您怎么看这一问题？

**李佐军：**从以往的经验看，这种担心并非没有道理。在同一平台上，民营企业在与国有企业的竞争中处于相对劣势。要避免国有投资瓜分肥肉的现象，首先还是要加快推进国企改革和垄断行业改革，形成鼓励国有企业和民营企业公平竞争的机制，不能为了发展一方而打压另一方。当然，这其中还有很多工作要做，比如产权制度改革、要素市场价格形成机制改革、政府监管制度改革，等等。只有这些改革真正到位了，民间资本的活力才能得到充分释放。



## 杭州：遮阳棚“迟到”为哪般？

本报记者 黄平 实习生 杨柳

8月的杭州“高烧难退”，最高气温徘徊在38摄氏度至40摄氏度，地面最高温度更是超过70摄氏度。灼人的阳光每天“按时出勤”，而十字路口的遮阳棚今年却迟到了足足两个月。眼看暑期过半，秋季来临，部分遮阳棚还在安装之中。

从2008年开始，每年5月起，遮阳棚都会现身杭州市各主要交通路口的非机动车道上，一般到10月下旬才会撤掉。这项坚持了5年的民生设施，为何偏偏在持续高温的今年迟到了？

2008年，作为惠及民生的创新举措，杭州市文明办和市公安局在市区非机动车路口推出了遮阳棚项目。根据杭州市交警、城管、文明办等8个相关部门与企业签订的协议，路口

安装遮阳棚需要每5年进行一次审批。今年恰恰是这需要审批的第五年。

据了解，审批内容包括临时占用城市道路审批和户外广告审批。“原本都是统一审批，现在变成分开审批了，审批环节上这么一卡，出了问题。”记者从一直负责遮阳棚安装的杭州市神鹰雨篷有限公司处了解到。

但是这个“问题”很快遭到了相关部门的否认。负责占道审批的杭州市政设施监管中心相关负责人称，今年申报材料迟晚了，“只要受理了审批材料，最快3天最晚10天就会出结果。”负责递交占道申请的杭州市交警部门则称，从5月初开始准备材料，但在申报中，部分城区城管部门多次以材料不齐等理由拒绝受理。

从杭州市政设施监管中心的电脑记录看，今年5月31日，拱墅区、西湖区城管部门最先接到审批申请，6月8日审批通过第一批144顶遮阳棚。而最迟接到申请的是上城区，6月17日才提交材料，但两天后就有了结果。与去年相比，审批环节导致这项工作足足迟了两个月。

然而在实际操作过程中，更麻烦的事情出现了。由于相关部门不能够确定究竟由哪家单位为主体牵头开展遮阳棚及户外商业广告安装，工作由此再度陷入停滞。

原来，杭州的“遮阳棚”一直走的是市场化之路——“以棚养棚”，即将遮阳棚的一半广告资源（另一半用于公益广告）用于商业广告招租，其收益支付安装遮阳棚的相关费

用。经过试行，杭州一广告传媒公司与杭州市交警局于2010年签署了3年合作协议。今年合同到期，而双方却对继续合作产生了质疑。“2008年投入的是圆顶棚，由于圆顶棚不太牢固，2009年换成了尖顶，几百万元没了。后来政府又说，重要的路段遮阳棚只能放公益广告，剩下的可想而知。而且每年都要拆装，遇到台风还要突击拆卸，这些费用都由我们承担。”看似盈利可观的广告公司在记者面前道出了苦衷：“今年我们提出要在路口永久性设置遮阳棚，又遭到了有关部门的反对。”

就此，相关部门则表示，已经开始着手开发新型遮阳棚。城管委景观处也表示，按照规定，在遮阳棚上发布商业广告需要通过招投标方式进行。言下之意，广告公司作为遮

阳棚的投资人，却可能无法拥有其商业广告的经营权。

在杭州市政府的协调下，遮阳棚最终通过“特事特办”的方法实现了边投放边审批，总体思路是沿袭以往做法，仍由该广告公司具体实施。然而，今年“特事特办”，明年又该怎么办？

遮阳棚虽小，反映出的问题并不小。应当说，行政审批是现代国家管理社会政治、经济、文化等事务的重要的事前控制手段。随着我国社会主义市场经济的建立和完善，行政审批制度长期存在的效率不高、衔接不畅等问题已逐步显露出来。当前，新一轮改革大幕已经拉开，一些重点领域改革正在扎实向前推进。仅就行政审批制度而言，继续向市场、社会、企业放权，在更大程度、更广范围发挥市场在资源配置中的基础性作用，作为已经明朗的改革方向，更需要积极有序地推进。

管好不等于管死，规范也不等于麻烦。但愿明年的遮阳棚不再姗姗来迟，更希望相关部门能够从一项顶遮阳棚中以小见大，通过规范管理流程、推进行政审批制度改革，让惠民措施和改革红利落到实处。