

# 上海城乡基础设施一体化 融资政策研究

李 斌 张锦华 赵晓雷

(上海财经大学城市与区域科学学院 200433)

**摘 要:** 要缩小上海城乡基础设施差距、满足城乡一体化的要求,就要调整偏向城市的基础设施融资政策。目前,上海基础设施融资存在融资结构不合理,社会资本参与度低,城乡基础设施投资总量、强度以及郊区内部投资等差距依然明显,村镇基础设施投资严重不足等问题。对此,上海应结合发达国家成功经验以及几种典型市场化融资模式,合理开发城乡非经营性项目,分类开发经营性项目,盘活城市基础设施存量资产等政策选择路径,从总体战略、法制建设、政府监管、融资环境等角度制定相应的政策。

**关键词:** 城乡基础设施 城乡一体化 融资政策

**中图分类号:** F291.51 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-1309(2015)12-0085-009

上海城区公共基础设施日臻完善,投融资方式也日渐多元化,但郊区与市区相比,无论在公共基础设施的数量、质量,还是在融资方式的选择上都有较大的差距。要实现上海城乡基础设施一体化,就要调整以往侧重城区的基础设施投融资政策,统筹城乡基础设施存量资源,开拓更多有效的融资渠道,从而提高郊区特别是远郊区的基础设施水平,持续支撑上海可持续发展。

## 一、城乡公共基础设施一体化的 理论基础及重要意义

### (一)城乡公共基础设施一体化及意义

1. 城乡公共基础设施一体化。城乡公共基础设施一体化的提出源于城乡一体化发展战略。由于长期实行二元经济发展模式以及偏向城市的资源配置方式,农村发展状况严重滞后于城市,农民

的社会福利、享受的公共服务远远落后于市民。在新一轮的改革发展中,我国将城乡发展一体化作为改革创新的重点领域,通过社会生产力的发展,促进城市与乡村居民在生产、生活与居住等方式的改变,促进城乡在资本、技术、劳动力等生产要素的共享,逐步达到城乡之间在经济、社会、文化以及生活方式上的协调、互利发展,从而逐步缓解城乡日益拉大的发展差距,甚至使两者的发展路径逐渐收敛。在此过程中,城乡基础设施的发展水平以及一体化程度将起到关键性作用。城乡基础设施是城乡之间经济、社会、生态等各项联系的基础,是城乡之间各类经济要素流动的纽带,城乡基础设施建设对城乡一体化发展具有直接的推动作用。城乡公共基础设施的巨大差距制约了城乡一体化发展,而城乡公共基础设施一体化就是针对这个问题而提出的概念。所谓城乡公共基础

作者简介:李斌,上海财经大学城市与区域科学学院博士研究生。张锦华,博士,博士生导师,上海财经大学财经研究所研究员。赵晓雷,博士,博士生导师,上海财经大学教授。



设施一体化就是注重城乡居民之间在享受社会基本公共服务的均等化,促进交通、管网、供水、电网等基本设施的互通互联,统筹城乡公共资源,达到“城市反哺农村,农村促进城市”的状态。城乡公共基础设施一体化的关键在于农村基础设施的提高以及投融资体系的创新。

2. 重要意义。城镇化是经济社会发展到一定阶段的必然要求,城乡一体化发展已成为世界各国发展路径的必然趋势。城乡公共基础设施一体化的发展将为统筹城乡整体发展打下坚实基础。加快市域和市郊交通网建设,完善高速公路网络布局,统筹公路、城际铁路等多种运输方式,健全区域综合交通网络,加快农村交通基础设施建设,合理规划路网布局,提高农村道路等级,统筹市域范围内公用设施建设,完善城乡公共配套设施等措施,都将极大提升广大农村地区与城市的联系。相对于城市而言,农村基础设施落后,影响了农民的基本生活和生产条件。城乡基础设施一体化,可以提升农民的生产生活水平,并有效提高城市化水平。城市也可以在与农村的联通中,扩大自身的市场潜力、资源配置能力,释放过剩产能。更重要的是,城乡公共基础设施的一体化,可以使两地之间商品、要素的交流更加便利,使资源配置更加有效,从而有利于经济增长。对于城乡的整体发展而言,城乡公共基础设施一体化的重要意义主要体现在 3 个方面:一是有利于加速城市化进程,通过有效启动内需,实现投资、出口、消费“三驾马车”协调拉动。二是有利于加速郊区服务业发展步伐,提高全市服务业比重,克服服务业“短腿”的不足,推动形成以服务经济为主的产业结构。三是有利于增强郊区新城的节点功能,形成一核多心、梯度合理的城市框架体系,有效破解中心城区单核强势发展的城市发展模式。

## (二) 理论基础及政策依据

1. 理论基础。城乡关系理论主要包括:城乡对立、城乡融合,以及城乡统筹相关理论,后者由西方多个领域的学者所提出,主要宗旨是消除“城乡二元经济结构”,通过城乡协调,最终实现城乡融合。梳理城乡关系理论发展脉络,城乡统筹发展是城乡关系发展的必然趋势,是生产力发展到

一定阶段的必然阶段,是社会发展的最终要求。城乡统筹发展理论在多个领域被提及,包括发展经济学的费景汗—拉尼斯二元经济论、乔根森二元结构模型、城市经济学的城乡协调发展观、马克思和恩格斯的城乡融合理论、城乡系统理论、德国物理学家赫尔曼提出的协同论。

另外,基础设施投资对经济增长的重要作用最早源于凯恩斯的经济思想。在此,基础设施投资作为扩大内需解决经济萧条的重要手段。进入 1940 年代,基础设施建设得到了发展经济学家的重视,通过强调资本积累的重要作用,将其视为经济发展的前提条件。在新古典经济理论中,基础设施被当作资本存量的重要组成部分,从而得出经济的稳定增长率很大程度上取决于包括基础设施在内的资本存量。但是,由于边际报酬递减的假设,基础设施对增长率的影响仅存在于短期。随后,新经济增长理论认识到基础设施的外部性作用,这种外部性联同技术创新、人力资本等促进边际报酬递增,从而有利于经济长期增长。除此之外,新兴古典经济理论、新经济地理理论都着眼于公共基础设施通过降低交易成本来促进交易、分工,从而影响经济增长。

2. 政策依据。党的十六大明确提出了实施城乡统筹的发展战略,在城乡发展的定位上,实现了从兼顾农村到城乡统筹的历史性转变。随后,党的十六届三中全会上提出了著名的“科学发展观”,把“统筹城乡、区域发展”作为科学发展观的根本要求之一。党的十七大又指出“我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段,要统筹城乡发展,建立以工促农、以城带乡长效机制,形成城乡经济社会发展一体化新格局”。这是根据国内外客观实际情况,实事求是提出的全新方针政策。党的十七届三中全会通过《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题决定》,把加快形成城乡经济社会一体化新格局作为推进农村改革发展的根本要求,深刻指出这一战略任务的重大意义。新时期,党的十八大将推动城乡发展一体化视为解决“三农”问题的重中之重和根本途径。要求“加大统筹城乡发展力度,增强农村发展活力,逐步缩小城乡差距,促进城乡共同繁荣。”在涉及

城乡公共基础设施的表述中,强调“坚持把国家基础设施建设和社会事业发展重点放在农村,深入推进新农村建设和扶贫开发,全面改善农村生产生活条件;加快完善城乡发展一体化体制机制,着力在城乡规划、基础设施、公共服务等方面推进一体化,促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系。”党的十八届三中全会在此基础上,进一步提出“城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍。必须健全体制机制,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系,让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。”以推进公共基础设施一体化为主的城乡一体化发展战略,经过近几届中央全会的强调,业已成为国家层面改革发展的新领域,并肩负经济持续增长新引擎的使命。

在城乡基础设施一体化资金投入方面,中央政策也在逐渐配合城乡一体化发展战略。相关会议精神要求政府资金的配置逐渐向农村公共设施倾斜。在2010年12月召开的中央农村工作会议上,中央提出“确定财政支出重点向农业、农村倾斜,预算内固定资产投资重点用于农业农村基础设施建设,土地出让收益重点投向农业土地开发农田水利和农村基础设施建设,切实加强金融对“三农”的服务。”随着城乡统筹发展战略的推进,一味依靠政府财政支出的投资模式难以为继,按照完善社会主义市场经济体制的要求,党的十六届三中全会提出允许非公有资本进入公共基础设施、公用事业领域中法律没有禁止的建设项目,基础设施投融资、建设渐渐摆脱了以往计划经济体制及思想的束缚,从而向现代市场经济管理模式转变,提高了公共基础设施资金的利用效率以公共基础设施的服务效率,通过投资多元化分担了政府的财政资金压力。2014年,国务院《关于加强地方政府性债务管理的意见》明确提出,推广使用政府与社会资本合作模式,鼓励社会资本通过特许经营的方式,参与城市基础设施等有一定收益的公益性事业投资和运营。这表明中央政府对改革公共基础设施投融资体制的总体思路和方向。

## 二、上海城乡公共基础设施投融资现状及存在问题

### (一) 城市基础设施投融资现状

计划经济时期,我国城市公共基础设施的资金来源清一色依靠政府财政支出。这种单一的融资模式造成我国城市基础建设长期滞后,供给不足。在新时期基础设施需求日益提高的背景下,政府财政压力不堪重负。为此,全国各地尝试利用各种融资方式拓展基础设施的融资渠道。从21世纪初开始,在上海公共基础设施投资中,市级财政支出所占比重均在45%以下,其中,2008年、2009年分别达到13.2%和11.8%。这表明,现阶段上海公共基础设施融资来源日趋多元,政府财政支出所占比重不到50%;而2008、2009年基础设施增加的同时,财政支出占比却进入最低点,可能的原因是金融危机的到来,中央4万亿财政刺激政策带动了地方基础设施建设,而大部分建设资金主要通过政府隐形债务——融资平台筹集。

目前,上海城市基础设施投资虽然仍然以财政性城市基础设施为主,但已经形成多元融资方式的发展趋势。从现有基础设施建设状况来看,主要运用了政府性融资平台、BT/BOT项目融资、信托融资、PPP等市场化融资方式。其中,政府性融资平台通过对投资平台采取“政府—城投公司—工程管理公司”三级管理模式,从而做到政企分开、权责明确。自上海久事公司成立以来,已有多家政府性融资平台公司成立,承担了上海大多数公共基础设施的融资建设任务。除有义务承担政府的公益性公共基础设施外,这些融资平台公司还可进行营利性项目投资,从而减少政府的补贴。

### (二) 郊区基础设施投融资现状

上海早期城镇化的融资渠道较单一,基本上是单独依靠政府的财政收入。为缓解政府在城镇化建设中的资金压力,上海市政府探索通过政府性投资公司举债融资,先后成立了久事、城投、城建、交通等一系列政府性融资平台向国内外金融机构筹集资金。随后,通过对城市和郊区土地批



租为重点,大规模挖掘资源性资金。通过利用土地级差资源,采用土地使用权有偿转让等办法,多渠道、多形式吸引国内外资金推进郊区城镇化建设。另外,为盘活公共基础设施现有存量资源,上海运用 BOT 等形式将盈利能力较好的项目转让给社会资本经营,开创了以土地批租为代表,政府性资金资产、资源相互联动的城镇基础设施建设融资机制。

以上措施都是借助一定的手段拓展政府在城镇基础设施投资的融资渠道,然而从现有浦东、青浦统计数据发现,<sup>①</sup>政府财政性公共基础设施投资占据较大份额。这两个郊区基础设施财政性投资都保持在 50% 的份额,基础设施建设的投资主体是依然是政府。与全国的情况类似,上海城乡差距虽然在逐渐缩小,但差距的绝对值依然较大。由于农村人口密度较低,土地集约程度远落后于城市,造成公共基础设施的规模经济优势无法显现,收益低成为制约民间资本进入农村公共基础设施建设领域的主要障碍。

### (三) 存在的问题

随着城乡一体化进程不断推进,郊区基础设施建设成效显著,但历史的欠账还无法在短时间逆转,城乡基础设施存量差距依然很大。虽然在总量上,上海的投资重点在向郊区倾斜,但是,倾斜的力度还有待继续加强。从公共基础设施的投资强度看,相对于狭小的辖区面积,市区投资相对过剩,投融资结构也不尽合理,需要推进相应的融资体制创新。

1. 基础设施融资结构亟须调整。上海城市基础设施投资已形成多元融资方式的发展趋势,从现有基础设施建设状况看,主要运用了政府性融资平台、BT/BOT 项目融资、信托融资、PPP 等市场化融资方式,但社会化资金利用率仍然不足。在上海 2013 年城市基础设施建设投资中,政府预算资金 14.67 亿元,占到 6%;来自久事、申通等国有建设单位自有资金投资额 62.67 亿元,占到 25%;单位自筹资金 95.26 亿元,占到 38%;在外部融资中,主要是银行贷款,占到 29%,而社会资

本只占 2%。上海吸引了全国 14% 的外商直接投资,但在城市公共基础设施投资中,利用外资金额只有 1.71 亿元,占基础设施投资总额的比重仅 0.68%。未来的发展方向是放开社会资本进入公共基础设施投融资领域的限制,因此,公共基础设施融资政策要注重引导民间资本的积极性,提高社会资本投资比例。

郊区基础设施由于人口密度低、盈利性较差,社会资本少有涉及,主要依靠财政支持为主。比如,上海从 2007 年开始启动农村村庄改造工程,资金筹措主要由市、区(县)财政共同承担。从 2008 年开始,村庄改造工作试点实施“一事一议”财政奖补政策,依然通过市、区(县)两级财政支持上海农村地区城镇化建设(见表 1)。同样,以农村农田水利投资为例,2007—2012 年,政府投资在上海农田水利投资中的占比维持在 60% 以上,近两年甚至达到 90% 以上。

表 1 市、区(县)对新村改造的财政分摊比例

单位(%)

区 县	市级财政专项奖补	区县配套
闵行区	40	60
嘉定区	40	60
宝山区	40	60
浦东新区	40	60
奉贤区	60	40
松江区	50	50
金山区	60	40
青浦区	50	50
崇明县	80	20

2. 城乡投资总量差距依然存在,投资强度差距更为明显。从总体上看,城乡基础设施投资政策在总量上逐渐向郊区倾斜。统计数据显示,2011 年,郊区各区县公共基础设施投资总额为 488.27 亿元,同期市区投资总额为 267.42 亿元,郊区基础设施投资总量是市区的 1.83 倍;2012 年、2013 年郊区基础设施投资总额分别是 460.12

<sup>①</sup>上海浦东、青浦历年《财政预算执行情况和预算草案报告》中,都明确列出公共基础设施投资政府性财政支出项目。

亿元、460.36 亿元,而相应年份城区公共基础设施投资总额分别是 246.66 亿元、286.95 亿元。但是,仍然存在一些市区投资水平远超其他郊区的状况。其中,2011—2013 年黄浦区公共基础设施投资总额分别 148.34 亿元、122.66 亿元、148.48 亿元;2011—2013 年杨浦区的分别为 48.78 亿元、48.1 亿元、62.8 亿元。两区历年投资总量都远超浦东新区以外的郊区各区县,甚至是郊区各区县的 4~20 倍。

当考虑辖区面积时,可以发现城区与郊区的投资失衡问题依然比较突出。从 2011—2013 年,投资强度最高的 6 个区都是市区,其中黄浦区的投资强度最高,分别为 7.25 亿元/平方公里、5.99 亿元/平方公里、7.257 亿元/平方公里;其次是杨浦区,分别为 0.803 亿元/平方公里、0.792 亿元/平方公里、1.034 亿元/平方公里;投资强度最低的普陀区,分别是 0.081 亿元/平方公里、0.130 亿元/平方公里、0.153 亿元/平方公里。郊区中投资强度最高的是浦东新区,分别为 0.224 亿元/平方公里、0.216 亿元/平方公里、0.221 亿元/平方公里;而远郊的松江却分别仅为 0.0214 亿元/平方公里、0.0315 亿元/平方公里、0.0286 亿元/平方公里。通过以上数据可以发现,每平方公里土地的基础设施投资额从中心城区逐渐向近郊、远郊递减,从投资强度看,基础设施投资仍然在向城区集聚。根据 2013 年数据,可以发现每平方公里土地的基础设施投资额从中心城区逐渐向近郊、远郊递减,其中,中心城区的杨浦、虹口、静安、黄埔的投资强度最高。

3. 郊区基础投资不平衡较为突出,镇村基础设施投资严重不足。郊区内部的投资总额也存在较大差距。近郊区的浦东、青浦、闵行等区占据投资总量的较大份额,2011—2013 年,分别占据郊区基础设施投资总额的 67%、67%、71%。其中,仅浦东新区就分别吸纳了郊区 56%、57%、58% 的基础设施投资总量。而宝山、松江等区投资总额却连年徘徊在 1%~3% 的份额。

此外,从纵向行政层级看,乡镇一级的基础设施投资与城市差距更大。2010 年,上海城市基础设施投资为 1497.46 亿元,而乡级基础设施只有

2758 万元、镇级基础设施投资额为 43.84 亿元、村级基础设施投资为 30.82 亿元。这种情形在 2013 年并没有太多变化,城市公共基础设施投资虽然下降为 1043.31 亿元,镇级基础设施投资上升为 63.16 亿元,村级基础设施投资为 24.25 亿元。但是,城乡间的差距还是非常明显的(见图 1)。这种差距的主要原因,在于村镇基础设施回报率较低。因为相对于城区,郊区人口密度较小,无法凭借人口规模优势支撑庞大的公共基础设施固定投资。同时,上海乡镇基础设施多以公益性基础设施为主。图 2 显示,郊区建制镇基础设施投资领域主要以供水、道路桥梁、排水、园林绿化、环境卫生等非营利性或非准营利性项目为主,投资总量占全部公共基础设施投资总量的 92%。村镇基础设施盈利水平的低下影响了投资主体,特别是以追逐利润为目标的社会私营资本,这造成多年以来,村镇基础设施投资与城市基础设施投资的巨大差距。

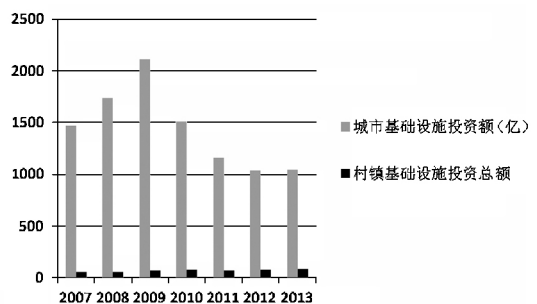


图 1 2007—2013 年上海城乡基础设施投融资总额比较

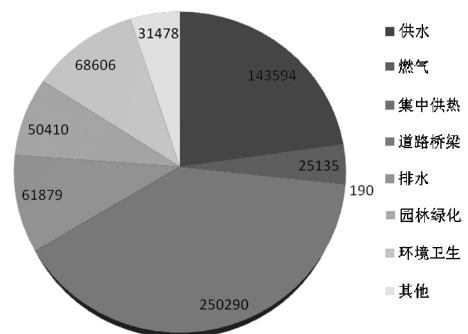


图 2 上海建制镇基础设施投资额分布



### 三、上海城乡一体化融资方式的选择

目前,在美日欧等发达经济体,通过完善的制度设计,私人部门成为城市公共基础设施投资建设的主体,借助有效的市场运作,应用 BOT、TOT、PPP、PFI、ABS 等融资形式保证了城市以及乡村基础设施服务的供应。随着市场经济体制逐渐完善,中国政府也在大力鼓励私人资本进入公共基础设施领域,本文借助有效的市场运作,结合上海特点提出上海基础设施一体化融资政策的选择路径。

(一)创新一体化投融资方式,合理开发城乡非经营性项目

发达国家一般根据公共基础设施的不同属性(经营性、准经营性和非经营性),采取不同形式的投融资模式并进行分类管理。对于完全无盈利或盈利较少的非经营性项目,由于收益有限,收回投资较为困难,特别是郊区基础设施多以公益性为主,主要以供水、道路桥梁、河道治理、排水、园林绿化、环境卫生等项目,投资总量占全部公共基础设施投资总量的 92%。对其,可以采取两种路径:一是政府完全承担起投资职责,但在投资形式上可实行“代建制”市场化形式,即通过招标形式,选择专业化项目承包商负责建设,建立市区镇三级合理分担机制,投资主体层级上行才能改变城乡和郊区内部的不平衡问题,以提高公共服务均等化水平。二是建立政府购买服务的方式,建设融资由私人资本项目公司负责,政府购买建成基础设施的服务,对于固定成本较大但具有一定收费机制的准经营项目,由于定价约束,私人企业只能收回部分成本,因此在引入私人资本时应给予财政补贴或者土地开发权等优惠措施,此类公共基础设施以地铁、轻轨为代表。

(二)综合利用多种融资政策,分类开发经营性项目

随着市场经济体制逐渐完善,应用 BOT、TOT、PPP、PFI、ABS 等融资形式保证了城市以及乡村基础设施服务的资金供应。以上融资方式可在政府财政的先期投入下,逐渐应用到上海城

乡一体化基础设施建设中。对资金流稳定、收费机制健全的经营性公共基础设施,可吸引社会资本进入,在给予私人资本高收益的同时,也将公共基础设施的建设、运营风险转移,新建项目一般可以采用 BOT 或 ABS 等形式。

准经营性公共基础设施具备一定的收益能力,但并不如经营性公共基础设施的排他性那么强,项目承包商不能完全依靠市场化手段收回成本,需要通过财税手段对运营商进行补贴。对这种公共基础设施,最适宜采用 PPP 模式。由于是政府、企业合作模式建设公共基础设施,因此,政府和企业共同承担风险的同时,也要保证各自权益的实现。当然,通过融资平台建设的项目,在实际操作中,会运用 BOT 或者 BT 的形式建设。而 TOT 模式又往往与 BOT 形式捆绑使用。至于 PPP 模式,根据政府介入形式的不同,也或多或少具有其他融资形式的影子。

(三)盘活城市基础设施存量资产,开拓郊区融资渠道

上海中心城区大量建成的基础设施资产,并未通过资本运作有效利用,城乡统筹政策尚未考虑到通过统筹城乡基础设施存量资产,为郊区增量资产提供资金。上海具备较多优质经营性公共基础设施存量(见表 2),以轨道交通线为例,目前上海轨道交通运营里程 567.42 公里,共开通 15 条线路,基本覆盖城乡主要节点。可以利用这个优势开展 TOT 融资模式,将中心城区的存量基础设施,采用 TOT 形式部分股权转让,这既有利于形成混合所有制形式,提高运营效率,又可以一次性筹集郊区特别是财政薄弱的乡镇基础设施投资资金,或以此为条件鼓励承包商参与到郊区非经营性公共基础设施的融资建设。未来如果盘活城市大量优质基础设施存量,将可以大大弥补城乡基础设施的资金不足,反哺农村公共基础设施建设。

可以凭借上海金融优势,拓展郊区特别是镇村项目的融资渠道。上海应综合利用银行贷款、项目融资、债券、信托或者基金融资,开拓特殊债券市场实行长期金融债,利用自身的流动性满足商业银行的现金周转需求,开展城乡基础设施

ABS 融资。ABS 融资模式适合上海城乡公共基础设施一体化建设,主要用于郊区基础设施中投

资金大、周期长、利率较高和收益稳定的项目,如农村通信设施等。

表 2 上海城市公共基础设施水平

年 份	轨道交通			交通设施		生活设施				
	运营线路 (条)	运营车辆 (节)	运营里程 (万列公里)	道路长度 (公里)	越江隧道 (条)	水厂 (个)	供水管道 (公里)	公园 (个)	污水处理能力 (万吨/日)	垃圾处理量 (万吨/年)
2000	12	2842	4778	6641	12	218	15943	316	463	858
2010	12	2899	5406	16687	13	105	31182	316	684	890
2012	13	3130	5570	17316	13	78	34904	316	701	11728
2013	15	3490	5872	17498	13	67	36217	316	784	13716

数据来源:《2014 年上海统计年鉴》。

#### (四) 创新社会资本参与基础设施融资的激励机制

随着上海新城建设的持续推进,政府投入的先导效应逐渐显现,这为私人资本的进入提供了支撑。同时,郊区新兴产业的注入,在一定程度上提高了地方政府的财政收入和信用评级,也提高了公共基础设施特别是经营性基础设施的盈利前景,稳定的收入流为其在债券市场融资提供了保证。可以采取一揽子扶持举措,确保公共基础设施特别是郊区基础设施建设,包括利用政府财政作为担保,降低私有资本进入基础设施领域的风险,从而鼓励其大规模参与基础设施投融资建设;推行公私合营的模式,农村基础设施既包括自然垄断业务又包括竞争业务部分,为适合于此类设施的运营模式,该类基础设施可实行业务分离,即部分业务采用市场竞争经营,其余部分则采取变通竞争经营,公共机构与私人企业机构通过签署基础设施运营合作协议,明确各自的权利及义务,共同出资经营、风险共担、利益共享。

## 四、推进融资方式改革的建议

### (一) 提高城乡统筹的战略认识

推进城乡公共基础设施一体化融资方式改革,首要任务就是要将上海城乡统筹提升到更高水平。只有统筹上海城乡资源,才能利用城市日趋完善的存量资源或无形资产反哺农村公共基础

设施建设。如果没有城市农村一盘棋思想,依然将城市、农村分割对待,势必不能实现利益共享,城市资金愈发集聚,而城乡公共基础设施将呈现某种发散状态。为此,上海必须按照城乡一体化发展的要求,全面加快城乡互动的新型城市化进程,进一步加大城乡统筹的力度,优化城乡空间布局,引导资源要素向郊区农村集聚,加快基础设施和公共服务向郊区延伸,不断提升郊区农村在上海新一轮发展中的地位,实现城乡共同推动上海经济社会发展转型的良好格局。

### (二) 继续履行财政支出义务,加强市场监管力度

市场化融资手段如 BOT、TOT、PPP 是今后重点实施的融资模式,但政府财政依然要发挥重要的引导作用。为此,要建立市、区(县)两级资金投入机制,发挥资金保障在城乡一体化发展中的引领作用,形成市、区(县)两级政府主导的财政投入机制,严格按照中央关于“三个高于”的要求,加大公共财政对城乡一体化的扶持力度。目前,上海公共基础设施的建设重点逐步转向郊区,这需要进一步完善市、区(县)体制分工,对近、远郊加大分类指导力度。以区(县)政府投入为主,市级财政补助为辅,建立健全城乡统筹发展的政府投入机制,支持郊区城乡基础设施建设、公共服务和社会事业发展、村民创业就业、农业生产等,减少资金投放的中间环节,以提高资金使用效率。?

### (三) 完善相应法律法规,加强基础设施建设



为了实施 BOT、TOT、PPP 等市场化融资手段,必须通过立法的形式,明确政府和企业的关系、义务、行为边界。上海立法部门和政府主管部门,应当根据市场化融资方式实际操作情况以及各国和其他省市的经验,针对不同的基础设施项目制定相应的《专营办法》《项目融资法》等有关法律法规,将具体的政府特许项目用特定的法律形式固定下来。这种由地方制定的具体项目专营办法,有利于增加投资者投资基础设施的信心和在市场条件下的实施和操作。同时,要贯彻落实法律宗旨,加大法律的参与程度,完善超前配套的法律服务。各种市场化融资手段的有效施行,一方面需要法律制度的保证,另一方面需要制度的贯彻落实以及各利益主体的遵守。BOT、PPP、TOT 在内的市场化投融资涉及诸多领域的法律专业问题,需要充分发挥律师和法律专家在项目法律服务中的作用。因此,尽可能早地让具有服务能力的律师、法律专家参与其中,这是保证操作严密性、行为合法性的重要手段,也有利于政府和投资者避免法律上的风险,最终使双方都获得收益。

(四) 正确处理好投资公司与政府、政府与市场的关系

应该由政府负责支出的公益性公共基础设施,政府要责无旁贷。对于经营性基础设施,政府应借助市场化手段,主动退出建设经营领域,让利于民,将精力、资源用于监督、协调、支持和引导。要从审批、审计、稽查、验收评估各环节加强管控,

严格进行规划管理和质量监督。对于准经营性基础设施,政府要通过市场和行政两种手段,一方面借助市场手段引入筹资建设主体、运营主体,另一方面确定合理补贴规模,保证公共服务的有效供给。政府要塑造有利于不同所有制类型企业参与的制度环境,借助上海自贸试验区体制改革的契机,积极创造更加有利于投资的制度环境。通过明晰产权、清晰归属、明确权责,引导民间资金和社会资本投资农业基础设施建设,保护投资者的合法权益,营造和谐、稳定、公平的农业基础设施投资环境。

(五) 营造和谐、稳定、公平的农业基础设施投资环境

要强化涉及农村、农业投资的法律法规体系以及制度安排,明确农业投资立法的目的与农业投资的概念,界定投资主体。要保证资本投资农村基础设施的合法收益,并通过立法的形式明确准经营性基础设施的补偿以及收益分配方案。塑造有利于不同所有制类型企业参与的制度环境,借助上海自贸试验区体制改革的契机,积极创造更加有利于外商投资的制度环境。对各类承包企业平等对待,一视同仁。同时,制定合理、适度超前的郊区产业政策,形成现代农业、乡镇工业的集聚优势、规模效应。通过明晰产权、清晰归属、明确权责,引导民间资金和社会资本投资农业基础设施建设,保护投资者的合法权益,营造和谐、稳定、公平的农业基础设施投资环境。

参考文献:

[1]李平,王春晖等.基础设施与经济文献综述[J].世界经济,2011(5).  
 [2]韦廷柒,唐圆梦.十七大以来中国共产党统筹城乡发展的实践历程[J].理论导刊,2011(10).  
 [3]熊君.统筹城乡发展的理论渊源[J].中国集体经济,2008.(18).  
 [4]刘家伟.我国农村基础设施投融资模式研究[J].中央财经大学学报,2006.(5).  
 [5]任新建.上海地方政府投融资平台投融资机制创新研究[J].上海行政学院学报,2012(03).  
 [6]高强,李鹏进.我国城市基础设施建设投融资现状及对

策研究[J].开发研究,2012(1).  
 [7]武军锋.小城镇基础设施建设融资模式研究[D].山东大学,2012.  
 [8]刘鸿.PFI在小城镇基础设施建设融资中的应用[D].西华大学,2011.  
 [9]王秀云.国外城市基础设施投融资体制改革对我国的启示[J].中国城市经济,2007(11).  
 [10]国家发改委国际合作中心中国投资环境课题组.国外城市基础设施投融资体制改革及创新模式经验借鉴[J].财经界,2008(6).  
 [11]郑晔,刘志祥等.在新农村背景下统筹城乡基础设施建设[J].社会科学,2012(6).

- [12]王翔. 城乡一体化背景下的农村基础设施问题研究——基于投入主体关系及融资运营模式的视角[J]. 中共福建省委党校学报, 2013(2).
- [13]何文虎. 建立基础设施融资银行解决城市建设融资问题[J]. 财经问题研究, 2014.
- [14]辛惠琴. 农村公共基础设施治理机制与多元化融资途径[J]. 江苏商论, 2009(4).
- [15]应望江, 秦慈等. 浦东新区跨世纪资金筹措的思路与方式选择[J]. 经济研究参考, 1999(1).
- [16]崔霞. 统筹城乡公共基础设施建设思考——以山西省为例[J]. 理论探索, 2010(6).
- [17]高强李鹏进. 我国城市基础设施建设投融资现状及对策研究[J]. 开发研究, 2012(1).
- [18]徐国贞. 以持续投融资模式推进新型城镇化建设[J]. 上海经济研究, 2015(3).
- [19]刘旭涛. 大型公共基础设施投融资模式研究[D]. 天津大学, 2010.
- [20]张黎. 公共基础设施建设 BT 项目融资模式研究[D]. 西南财经大学, 2011.
- [21]崔秀敏. 公共基础设施融资模式的比较研究[J]. 价值工程, 2009(4).
- [22]纪玉哲. 公共基础设施投融资改革研究[J]. 东北财经大学, 2013.
- [23]张同江, 刘尔烈. 公共基础设施项目开发的一种新融资模式—PPP[J]. 港工技术, 2003(4).
- [24]胡靓. 公共基础设施项目融资模式的比较研究[J]. 中国证券期货, 2013(3).
- [25]冯锋, 张瑞青. 公用事业项目融资及其路径选择——基于 BOT、TOT、PPP 模式之比较分析[J]. 软科学, 2005(6).
- [26]陈伟强, 宋耀. 关于基础设施建设融资模式的研究[J]. 北方经贸, 2002(11).
- [27]张敏. 我国城市基础设施建设投融资模式现状及创新研究[J]. 现代经济信息, 2013(10).
- [28]高强, 李鹏进. 我国城市基础设施建设投融资现状及对策研究[J]. 开发研究, 2012(1).
- [29]查勇, 梁云凤. 在公用事业领域推行 PPP 模式研究. 中央财经大学学报, 2015(5).

责任编辑:赵开城

## Study on the Financing Policy of the Urban and Rural Infrastructure Integration in Shanghai

Li Bing Zhang Jinhua Zhao Xiaolei

**Abstract:** To narrow the gap between urban and rural infrastructure in Shanghai, to meet the requirements of the integration of urban and rural areas, we must adjust to the infrastructure financing policy which had a bias on the urban. At present, the financing structure of Shanghai infrastructure financing is not reasonable, social capital participation degree is low, urban and rural infrastructure investment in the total, intensity, the outskirts of the internal investment and other gaps are still obvious, and other issues, such as serious shortage of rural infrastructure investment. In this regard, Shanghai should be combined with the successful experience and several typical market financing model of developed countries, develop the urban and rural non operating items rationally, develop operational projects in classified ways, revitalize the stock of urban infrastructure and other policy options, from the overall strategy, legal system construction, government supervision, financing environment, and other viewpoints, to make the appropriate policies.

**Keywords:** Urban and rural infrastructure; Urban and rural integration; Financing policy