

利用民资的方法和途径研究

鲁丹萍

摘 要:温州市场经济起步较早,民间投资较为活跃,投资领域较为宽泛,但民间投资涉足城市基础设施领域的较少。本文围绕温州城市基础设施如何向社会投资主体开放,通过调研分析,探索扩大利用民资的方法、途径,并提出相应对策措施,为温州丰厚的民间资金拓展出一条有效的投资途径。

关键词:民间投资;投融资体制改革;发展战略

中图分类号: F832 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894 (2006) 05-0017-04

一、温州市基础设施投融资体制改革是形势发展的需要

温州当地充沛的财富积累和民间融资手段的灵活性与多样性,不仅使温州经济始终保有旺盛的活力,也使温州人的投资理念和投资行为,在市场上总是领先一步。今后几年,温州将进入一个新的大规模建设时期。在这个时期,原有的基础设施投融资体制已经不能适应要求,迫切需要加快城市基础设施投融资体制改革步伐。温州市面临的形势主要有以下3个方面:

1. **基础设施建设资金不足的矛盾日渐突出** 当前,温州市正在努力实施“百项千亿工程”,5年内拟建设重大项目103项,涉及总投资2 040亿元,其中基础设施1 100亿元;计划2003~2007年内完成1 370亿元,其中基础设施计划完成投资600亿元,如果考虑到城市发展空间转移以及城镇化进程加快带来郊区和农村的基础设施建设,面临的资金压力还要大。如此庞大的资金需求,单靠政府财政性资金投资以及以国有机构为背景的银行借贷投资,是远远不够的。据测算,“百项千亿工程”的资金缺口在40%左右,基础设施建设资金不足的矛盾将越来越突出。

2. **充裕的民间资本正在积极寻找投资出路** 根据温州银监局2004年的一份调查报告显示,截至2003年年末,温州辖区内民间资本存量约2 770亿元,这其中货币资本接近1 000亿元,实物固定资本1 155亿元,实物流动资本637亿元。

温州民间投资涵盖较广,几乎涉及所有行业,但主要集中在传统的制造业和收益率较高、准入门槛较低的房地产业。2002年在全市限额以上房地产业和制造业的投资中,民间投资分别为全行业投资的84.4%和70.3%,占绝对主导地位。一些民企更是投入巨额资金开拓新的产业,例如2003年温州9家民营企业出资2.788亿元参加了温州商业银行的

增资扩股。中瑞、中驰财团等强强联合的投资主体正在涌现。在2003年温州市完成的448.60亿元的固定资产投资额中,非国有投资完成额达302.18亿元,占67.36%,已超过2/3。随着改革开放的不断深化和市场经济体制的不断完善,温州民营经济迅速发展,民间资本的力量不断壮大,正在积极寻找出路,他们越来越青睐于有固定市场、回报稳定的基础设施项目,已经具备了投资基础设施的条件。近年来,温州“购房团”现象、外地政府频繁来温招商现象、温州人大规模异地投资现象,从一个侧面说明了温州民间资金在本地难以找到更多的投资机会。一旦克服市场准入制度上的缺陷和相关政策方面的障碍,温州基础设施投资领域中社会资本的比重将会迅速提高,基础设施建设和运营市场化的进程将明显加快,基础设施建设项目资金短缺的矛盾将会大大缓解。

3. 与先进省市相比温州市的改革步伐已经滞后 全国各地特别是一些先进城市正在努力转换工作思路,积极探索基础设施投融资体制改革的有效举措,一些省市在基础设施市场化改革方面已经取得了突破性进展。如深圳市对水务、能源、燃气、食品、公交五大集团的股权出让进行了国际招标,并取得成功。上海市提出投融资重点将从以挖掘土地级差效益等城市自然性资源为主,转向挖掘大规模投资形成的存量资产,盘活国有资产存量,实施国有资产的战略性调整;投融资方式从以政府注资和建立举债机制为主,转向建立项目法人制、市场化融资为主;投融资管理从投资为主转向投资与管理并重,建立从资金到资本、从资本到资产、从资产到资金再投入的良性流动机制,扩大资金滚动放大效应。北京市结合奥运会场馆建设、地铁项目建设,全面开放基础设施市场,建立投资北京服务平台,推行项目法人招标,目前已有许多国际知名公司、民营企业、股份制公司在投资北京基础设施建设。

二、基础设施投融资体制存在问题

1. 合理的定价机制与盈利模式尚未普遍形成 基础设施产品价格的制定往往具有较大的行政规定性,考虑了社会稳定、弱势群体的承受能力等很多非经济因素。许多管制价格低于边际成本,如城市污水处理费仅0.5元/吨,低于实际运转成本。污水处理厂等基础设施理想的盈利模式还未建立,垃圾处理费征收办法尚未出台,民营投资主体相关费用被拖欠现象时有发生,既不符合社会资源配置的要求,也不利于吸引社会资金的投入。

2. 行政性垄断局面有待打破 当前体制下基础设施领域虽然有一定程度的民间资本进入,但行政性垄断仍未从根本上打破。一些行业和部门自行立项、自行设计、自行发包、自行施工、自行收费、自行管理,既当“裁判员”,又当“运动员”,项目、资金在体制内封闭运行,民间资本欲投无门。在行政垄断下,社会资本难以大量进入,政府的部分资源得不到有效利用,基础设施建设和运营成本缺乏竞争平抑;在行政垄断下,政府投资职能与投资管理职能不分,政府投资与企业投资不分,政府缺位与越位现象并存。

3. 市场准入制度需要建立完善 改革基础设施投融资体制,放开基础设施建设和经营市场,必须先立规矩,有章可循。同时,基础设施的特点决定了它与社会稳定和公共利益密切相关,必须建立市场准入制度,哪些行业可以放开,放到什么程度,哪些企业可以进入,进入的条件是什么,都需要提出明确的要求,以方便投资者操作。

4. 监管体系和监管机制急需确立和改进 基础设施行业涉及到公共利益,而且具有

自然垄断性,消费者的选择程度比较低,必须加强政府对其的监督管理。目前,温州市基础设施建设和经营的具体管理办法和基础设施投融资体制改革的具体实施办法尚未出台。过去政府对公共行业的监管机制具有浓厚的行政色彩,政府具有“监督者”和“所有者”的双重身份,容易发生角色错位,需要进行改变。同时,明确的监管体系,也是吸引国内外投资者的基本条件。因此,无论从政府角度还是从投资者角度,都需要我们建立一套科学、公正、透明的监管体系和监管机制。

5. 基础设施专项规划工作严重滞后 制订专项规划时前瞻性不够,往往重近期,轻远期,对综合性、网络化项目认识不足。基础设施各专项规划之间协调性差,部门协调不够,缺乏综合平衡。规划的公开性也不够,往往由部门关起门来搞规划,未及时向社会公布征询意见,社会各界参与度低,投资者获取相关规划信息的渠道不畅,一定程度上也影响了投资信心。

三、深化基础设施投融资体制改革的措施

1. 积极吸引社会投资,推进新建基础设施项目的市场化 抓紧制订并贯彻实行《温州市城市基础设施特许经营办法》,完善配套相关的市场准入政策和措施,积极吸引社会投资,参与基础设施建设和经营。对于自来水、燃气、热力、污水和垃圾处理、收费公路等新建经营性基础设施项目,逐步减少政府投资,及时以政府新闻发布的方式向全社会发布基础设施项目投资信息,采取BOT等方式面向社会投资者招标。对于经营性社会发展基础设施项目,在界定政府与社会投资一定比例的前提下,采取PPP模式吸引社会投资者合作建设。对于政府行政办公设施、城市道路、公共绿地等非经营性基础设施项目,以政府投资为主,逐步实行代建制,有条件的也可按照BT方式吸引社会建设资金,政府通过补偿机制和回购方式,回报投资者。

2. 盘活基础设施存量资产,实施国有基础设施企业股份制改造 按照“未禁即入、有需则让”的原则,除国家法律法规另有规定外,经营性基础设施存量资产要逐步面向社会投资者开放。要根据基础设施领域不同行业的特点,在保持一定比例国有股份的前提下,采取多种有效形式,对盈利性国有企业进行股份制改造,有条件的争取整体推向市场;对不能整体改制的企业,采取剥离不良资产、实行管网分离等办法,逐步实行股份制改造或进行资产、经营权转让。实施基础设施企业股份制改造,引入战略投资者,既要引入资金,又要引入技术和先进的管理,实现引资、引智和引制相结合。要转换国有企业经营机制,改善国企治理结构,解决预算软约束问题。盘活部分存量资产,存量变增量,来投入新的基础设施建设。如对股权进行评估,通过股份转让、增资扩股等方式,吸引民间资本入驻,回笼增值后的财政性资金,滚动发展,形成资金—资本—资产—资金的良性循环。

3. 加强基础设施企业债务管理,提高直接融资比重 政府有关部门要在中介机构配合下,认真研究改善基础设施国有企业融资结构,提高直接融资比重,降低政府财政风险。严格基础设施企业债务管理,引导银行贷款投向;积极向上级有关部门争取发行企业债券,降低企业融资成本。

选择预期建成后有稳定收益的新建基础设施项目,组建规范的股份有限公司,结合落实CEPA措施,与香港联交所联系推进温州市的企业上市。香港联交所现在对基础设施企

业有规定,不要求3年存续期,可以用新组建的项目公司上市,只要项目有比较好的预期现金流,有长期的稳定收益,推荐这样的企业直接上市融资,也是一个直接融资的途径。以国有投资主体为组织者,积极推行项目融资,利用资金信托计划、资产证券化等多种方式面向民间资本、民营企业,筹措建设资金。选择信用好的项目进行发行信托产品的试点工作。

4. 改革政府投资管理方式,发挥政府投资的“乘数效应” 制定政府投资计划,统筹安排、合理使用各类政府投资资金。改变重投资、轻融资,重事前审批、轻事后监管,只注重对具体项目拨款、进行直接投资的单一方式,根据项目性质和调控需要,分别采取资本金注入、投资补助、贷款贴息、担保、建立补偿基金等多种手段,增强政府投资的引导和放大作用,充分发挥政府投资的“乘数效应”。

借用京、沪、深等地高层次的策划顾问公司、财务顾问公司(银行)、法律顾问公司(律师事务所)、招标代理机构力量,依托专家咨询委员会,加强重大基础设施项目的可行性研究、融资方案的制定等前期工作,便于立项和决策,并为实现投资与项目的顺利对接创造良好的条件。做好项目的包装和推介工作。

5. 理顺基础设施产品和服务的价格体系 对拟推向市场的基础设施项目,组织专家进行成本和产品服务价格论证,并在综合考虑价格总水平和居民承受能力的基础上,适当调整其产品和服务定价,在价格无法短期到位的情况下,制定相应的投资补偿政策,为进行市场化运作创造必要条件。

组织有关行业和政府部门,选择处于行业平均水平的企业进行产品和服务价格的论证,并在考虑各类企业成本和盈利水平、物价总水平和居民收入水平等综合因素的基础上,逐步制定相关基础设施产品和服务价格的总体定价、调价办法和分行业实施细则,推动市场形成价格机制的建立和完善。

6. 完善信息发布制度,搭建温州投融资服务平台 建立完善的投资信息发布制度,把信息发布作为政府投资调控的重要内容。利用信息披露会、媒体信息发布等形式,发布城市基础设施投资信息,为投资者提供可供决策和选择的项目。

建立投资促进服务体系,搭建投融资服务平台。通过开展项目和投资的中介服务及办理相应审批手续的后勤化服务,建立投资服务网络,筛选和储备投资项目,实现资金与项目对接,培育市场化招商引资体系。平台将为投资者提供全方位咨询服务,使其投资愿望成为可能,减少不规范运作和暗箱操作;平台还将向政府及时反馈投资人意见和要求,并通过市场研究向政府提供相关政策建议。

(作者单位:温州职业技术学院)

参考文献:

- [1] 李迅. 2004年国际经济形势回顾与2005年展望[J]. 宏观经济管理, 2005, (3).
- [2] 吴亚平. 强化政府投资项目建设管理的对策研究[J]. 浙江投资, 2005, (2)(1).
- [3] 金祥荣. 推进浙江民营经济实现第二次飞跃[J]. 浙江经济, 2003, (19).