

文章编号:1006-7329(2000)02-0087-05

# 试论我国城市基础设施建设中引进外资的对策\*

87-91, 113 <sup>21</sup> 单雪芹, 叶晓苏, 叶华章  
(重庆建筑大学 管理学院, 重庆 400045)

F831.6  
F=299.240

**摘要:**针对我国21世纪面临高速发展的城市化进程,城市基础设施建设存在着严重的资金不足的状况,提出加大改革力度,积极引进并合理利用国外资金,加快我国城市基础设施建设的对策。

**关键词:**城市化;城市基础设施建设;引进外资

中图分类号:F830.593

文献标识码:A

## 1 城市化、城市基础设施与投资的关系

资本要素按市场经济的要求,在全球范围内自由地流动、组合与配置以来,经济活动全球化已成为当今世界经济发展的大趋势。经济活动全球化必然会对作为全球信息节点的城市产生深远的影响,城市化已经成为世界各国社会经济发展的一个主要趋势,城市化水平的高低成为衡量一个国家社会经济进步状况的重要标志。

建国以来,我国城市建设有了较快的发展,特别是改革开放以来,城市化水平由1978年的12.5%提高到1995年的30%左右,提高了17.5个百分点,平均年提高0.97个百分点。与同期(1970年~1995年)世界城市化发展水平相比,年均提高一倍以上(见表1)。可见,我国城市化进程已步入了快速发展时期。城市基础设施建设投资额从“六五”期间的180.99亿元增加到“八五”期间的2449.56亿元(见表2),城市化进程开始加快,城市基础设施得以逐步完善,城市环境得到进一步改善,一大批体现城市中心功能的重要基础设施,如机场、公共停车场、环城高速以及金融、商贸、旅游、娱乐、医疗等现代化基础设施相继建成,城市功能日渐提高(见表3)。

“九五”前两年,我国完成基础设施投资2091.3亿元,其中1996年完成投资948.6亿元,比1995年增长17.5%,1997年完成投资1142.7亿元,比1996年增长20.5%。

表1 几个发达国家城市化发展情况比较

项 目	国 别				
	英国	法国	德国	美国	前苏联
城市化水平达20%的年份	约1720	1800	约1785	1860	约1920
城市化水平达40%的年份	1840	1900	约1865	1900	1950
经历的时间(年)	120	100	80	40	30

长期以来,由于我国忽视城市化与经济共生相伴发展的客观规律,使城市基础设施的投入严重不足,造成城市基础设施建设严重落后于城市化进程,城市基础设施投资额的不断增加,仍然无法满足城市经济快速发展、人口不断增多、区域不断扩张的巨大需求。例如:道路建设跟不上交通量的发展,电网发展滞后于电源点的建设和用电需求的增长。表2数据表明,目前我国城市每万人拥有公交车辆不足9辆,污水处理率不足26%,人均拥有道路面积仅为7.84平方米,人均公共绿地面

\* 收稿日期:2000-01-31

作者简介:单雪芹(1969-),女,河南人,讲师,主要从事国际贸易研究。

积 5.54 平方米(联合国生物圈生存与环境组织提出最佳居住标准为人均绿地 60 平方米),此外城市的供水、供气、垃圾无害化处理率、停车场等严重不足。中国政府在向联合国人类住区第二次大会提交的报告中提出,我国的城市化水平到 2010 年将达到 45%左右,如此快速发展的城市化进程若没有相应的基础设施相配套,不是真正意义上的城市化水平。因为城市化进程并不仅仅是城市数量和人口数量及比例的增加,更重要的是城市功能的完善,城市自身质量的提高。因此,加大对城市基础设施的投资,提高城市功能和质量,促进城市自身向更高层次发展是城市化进程对此提出的迫切要求。

表 2 我国历年来市政公用基础设施投资情况

项 目	年 份								
	一五 1953 至 1957	二五 1958 至 1962	调整 1963 至 1965	三五 1966 至 1970	四五 1971 至 1975	五五 1976 至 1980	六五 1981 至 1985	七五 1986 至 1990	八五 1991 至 1995
投资额 (亿元)	14.27	25.63	9.02	13.17	19.26	51.25	180.99	511.79	2 449.56
占固定资 产投资(%)	2.33	1.96	1.81	1.09	0.85	1.61	3.40	5.80	3.50
占基本 建设投资(%)	2.42	2.13	2.14	1.35	1.09	2.19	5.31	6.88	10.39

表 3 1997 年全国城市基础设施水平

人均日 生活用 水量 (升)	用水 普及 率 (%)	每万人 拥有公 交车辆 (标台)	用气 普及 率 (%)	人均拥 有道路 面积 (m <sup>2</sup> )	污水 处理 率 (%)	人均公 共绿地 面积 (m <sup>2</sup> )	垃圾粪 便无害 化处理 率(%)	人均 居住 面积 (m <sup>2</sup> )
213.49	95.16	8.57	75.71	7.84	25.84	5.54	55.41	8.83

## 2 城市基础设施建设引进外资的必要性

根据宏观经济学原理,任何一国经济要持续稳定的发展,必须要保持社会总供给与社会总需求的平衡,而实际上任何一国在经济起飞时期是难以达到上述平衡的,常常表现为社会总需求大于社会储蓄(积累)总额,出现“储蓄缺口”,要弥补这个缺口,依靠本国力量很难解决。众所周知,我国是一个发展中国家,人口众多,尽管改革开放以来,经济获得很大发展,但经济基础相对薄弱,内部积累有限,仅仅依靠国内投入很难满足城建需要,目前,我国城市基础设施建设资金主要来源是政府投入、国内银行贷款、城市自筹等,导致城市基础建设落后的直接原因就是资金短缺、投入不足。

### 2.1 政府投入

从 80 年代开始,我国政府一直比较重视对基础设施建设,为 20 年来的经济发展和社会进步奠定了坚实的基础,如属于基础设施建设的投资由 1980 年的 558.89 亿元上升到 1997 年的 9 917 亿元,年均增长 17%。随着国家由计划经济体制向市场经济体制的转变,基础设施建设由主要靠政府投资开始向多元化投资转变,国家财政预算内对基础建设的投资份额逐年减少,从 1981 年的 50% 下降到 1997 年的 5.7%,尽管在近 10 年来国家对基础建设的投资以年均 4% 的速度增长,但仍远远低于年均 20% 的全部基础建设投资的增幅,由此可以看出,政府对基础建设的投资已无法满足基础建设资金的需求,更多的资金来源开始转向银行贷款、自筹及利用外资,这是由于在过去的 20 年里政府储蓄一直呈下降趋势,所占份额由 1978 年的 47% 下降到 1990 年的 4.4%,从 1991 年开始变为负储蓄。从 1987 年开始,政府储蓄已不能支撑政府对基础建设项目的投资,并开始转向国债融资,随着政府储蓄的不断下降,财政集中的财力严重不足,政府依靠举债维持基础建设投资已不可能满足需要。

### 2.2 银行贷款

尽管银行在近 10 年来,对基础建设项目的贷款以 20% 的速度增长,但随着银行经营体制的转

变,其商业性越来越强,银行也在逐步走向市场,贷款的风险度和赢利性的要求必然日益增高。同时国家为扩大内需,刺激消费,从而带动整个国民经济的发展,多次调低银行存款利息,银行存款期限趋于缩短,活期存款逐渐增多,所占的份额逐渐增加(由1990年的11.6%上升到1997年的30.6%),这样银行为基础建设提供长期贷款的可能性就较小,而城市基础设施建设又恰恰是建设周期长、资金占用量大,二者形成短期限长贷款的矛盾,使双方缺乏合作基础,从而使借款成本增高,还贷压力增大,因此国内银行贷款也不可能成为城市基础设施建设的主要投资来源。

### 2.3 城市自筹

目前城市基础设施建设的自筹资金来源主要是城市建设维护费、市政公用设施配套费、出租车牌照有偿使用费、排水设施有偿使用费等,收费项目看似颇多,但这些资金与城市基础设施建设所需要的巨大投入相比简直是杯水车薪,仅能部分缓解城市基础设施建设资金短缺的不足,但无法满足日益增长的城市化建设的巨大需求。此外,地域间经济的巨大差异,城市与城市的发展不平衡,许多经济发展缓慢的城市,虽然城建税费项目较多,但根本难以征齐,有的甚至根本就无处可征;再者,由于城市基础设施建设项目大多属于建设周期较长、投资巨大的公益性项目,管理方式粗放,致使政府投资城市基础设施建设这一部分国有资产一般没有明确的业主登记、经营、管理,出现大量基础设施或是无偿使用,无人过问,或者出现多头管理、各取所需的局面,如道路路牌、路灯、人行过街天桥等市政设施上的广告收入,本应成为新的城市建设维护资金,但现在却是各自为政,成为某一部、甚至个人的收入来源。因此,仅凭城市本身的税费收入进行城市基础建设也无法满足要求。

我们通过对城市基础设施建设资金来源分析,认为城市基础设施的建设,一方面单靠国内投入难以满足日益增长的资金需求;另一方面,资金、技术和人才的缺乏又难以实现我国当前扩大国内有效需求、启动经济增长的目的。而合理利用外资不仅可以弥补国内的“储蓄缺口”,更重要的是“愈合”缺口,增强自身的“造血功能”。因此,城市基础设施建设必需扩大开放,积极引进外资。

## 3 城市基础设施建设中引进外资的建议与思考

城市基础设施建设是城市化进程的基础载体,随着我国改革开放的不断深入,外资正逐步成为我国基础设施建设中的重要投资来源。目前以投资推动为主导性的经济增长方式,迫切需求巨额资金注入基础设施建设,在国内有效投资不足的情况下,利用外资恰好可以弥补这一不足。因此,深层次探索项目融资方式为城市基础设施建设服务,会进一步缓解我国城市基础设施建设资金不足与城市化需求扩大的矛盾。

### 3.1 高起点、高定位的项目引资

城市基础设施建设反映城市功能的完善程度,同时也是评估一个城市投资环境的重要指标。城市基础设施建设必须走可持续发展道路,谋求城市经济、社会和环境的统一,在进行城市基础建设时,不仅要考虑城市的今天,更要考虑城市的明天与未来,在利用外资加大城市基础设施建设时,要从战略的角度考虑引进技术的先进性和可行性,更要考虑建设项目本身的高科技性和对未来的适应性,如目前的智能化建筑群及智能化的交通系统,把“引进先进技术、提高发展起点”作为我国城市基础建设利用外资的方针。

目前,技术贸易或投资是当前国际投资的一个重要趋势,它是指投资者不是以货币而是以技术、专利、生产诀窍等形式投资经营的海外公司或项目,采取的形式主要是国际许可合同,通过对技术使用权的许可使用完成技术跨国界的转移,大力发展技术贸易或投资,已成为人们的共识,据英国《经济学家》杂志援引的经合组织提供的数字,90年代以来,全球技术贸易发展极为迅速,经合组织成员国的技术贸易总额大幅度增长,1997年,单美国技术贸易顺差就高达234亿美元,占其国内生产总值的0.3%,欧盟的技术贸易逆差就达44亿美元,占其国内生产总值的0.1%,有的国家规模更大,这充分说明了技术贸易或投资已成为各国经济发展的重要推动力。我国城市基础建设中,

不仅有大量的资金需求,同时也需要国外更先进的技术和设备,比如:城市快速通道、城市地铁、污水处理、空气污染治理、垃圾无害化处理及再利用等,如果有现成的技术和设备可以从国外引进,不仅可以赢得技术更新时间,而且还可以节约技术开发费用。因此,在城市基础建设中,以“高起点,高定位”选择建设项目,然后加大技术引进力度,更新和发展我国的城市基础设施,从某种意义上讲,它比直接利用国外资金意义更重大。

### 3.2 改善投资环境,吸引外商投资

跨国公司在制定投资战略时,十分注重区域的投资环境。虽然我国自改革开放以来,投资环境有了较大的改善,但与亚洲其它国家相比还存在着一定的差距,对于投资者来说,中国并非唯一的选择,周边国家都在不遗余力的改善投资环境,制定优惠政策,放宽产业限制,稍有不慎我们就会失去投资者。最近,外商直接投资发展的一个特殊现象是国家政策体制正失去传统的吸引力,“创造性资产”成为吸引投资的关键,“创造性资产”不是自然资源,而是一种人的因素,它包括技术、革新能力、人力资源、市场准入、价格竞争力等,发展这种资产的国家将更具吸引力。因此,在继续完善基础设施等“硬环境”的同时,加大对“创造性资产”的投入,改善投资“软环境”,除具备良好的宏观经济政策外,还应:

#### 3.2.1 改善综合生活环境

1) 逐步完善生活服务设施,改善城市卫生状况,建立城市住宅区生活垃圾循环处理系统,提高物业管理水平,提高环保质量、医疗设施水平,营造治安条件好、公共秩序井井有条的城市环境。

2) 加大对教育的投资力度,普及中小学外语教育,创办特色学校,如职业外语大学、职业技术学校等,逐步满足外商对专业人才、外语人才的需求。

3) 提倡市民适当掌握一些基本外语口语,减少外商与市民交流的困难,尽可能给外商提供便利的语言环境,必要时,可在公共场所、电话簿、地图上等凡外商常涉足的领域,实行“双语制”,适当转播有线外语台,发行英文报纸等。

#### 3.2.2 改善服务环境

提高服务质量和水平对完善投资软环境至关重要,苏州工业园区的土地出让价每平方米高达60美元,但大公司大企业还是争相介入,其主要原因在于服务质量好,在继续规范工商、税务、海关、物价等职能部门的管理和服务的同时,改革行政机构,提高政府办事效率,增强服务观念,广泛实行“窗口式办公”、“一站式服务”制度,在全社会营造“亲商、尊商、重商”的浓厚氛围,从根本上改变“门难进、脸难看、事难办”的低效服务现象。

#### 3.2.3 改善法制环境

建立健全的有关利用外资的法律、法规,为外商投资提供更加透明的法律条件和更充分的法律规范,使外商不仅能及时了解政策,而且能相信政策的稳定性,增强其投资的信心,同时也便于加强对外资的管理,为国内外企业创造一个可以按国际惯例投资、管理、经营、获利的良好环境。

### 3.3 积极创新项目融资方式为城市基础设施建设服务

随着改革开放的深入,我国城市基础设施建设利用外资的方式越来越多,但是随着国内外经济金融环境的发展变化,其局限性也逐步显现出来,如:近两年来,随着国家对利用外资政策的调整,特别是受1997年下半年以来东南亚金融危机不断蔓延并加深的影响,利用外资银行贷款和发行证券筹资成本急剧增高;世界银行、亚洲银行及外国政府贷款有一定的规模限制,申请程序非常复杂,项目的评估和审查严格、日期较长,一个项目从开始申请到获得贷款,至少需要2~3年的时间,有的贷款还指定用途,而且贷款会形成国家的债务负担,利率、汇率风险加大。因此,适应经济和金融发展需要,新的项目融资方式应运而生,主要有:BOT方式、ABS方式、外借贷款的项目融资模式等。

#### 3.3.1 BOT方式(Build Operate Transfer)

这种方式对合作双方都有吸引力,对项目公司而言,项目的大部分资金,可以用外部债务来实现,将风险转移至其它方面,减少项目股东的风险,同时,由于项目贷款人非常关心项目的成功与收

益,往往采取措施将项目置于自己的控制之下,这对项目股东而言,无疑是减少了风险。项目建成以后,有权向设施使用者收取适当的费用,以回收成本并获得合理的回报,收益稳定,能减少投资风险;对于项目发起人同样也可减少一系列投资风险(如:建设与开发风险、技术风险等),BOT项目的所有权、运营权,在特许期内是属于项目公司的,项目公司也因而承担偿还贷款的义务,从而减轻了项目发起人的责任和风险,还可引进国外先进的技术和管理经验,减少进行项目投资的巨额财政负担,提前满足社会和公众需求。可见这种引资方式对资金有缺口、财政负担较重的国家和地区是一种较好的引资方式,这对我国当前城市化进程需要对基础设施建设进行大量投入,提供了一种较好的融资办法。

从理论上讲,凡一个国家或地区在基础设施领域内能通过收费获得收入的设施或服务项目都是BOT方式的使用对象,早在1984年我国地方政府已开始组织BOT方式的试点工作,国家外经贸部也在1995年后推出了有关措施来规范利用BOT投资。广西来宾电厂B厂项目是国家首次批准的BOT试点项目,1995年12月正式向外发售标书,1996年11月法国一电力公司中标并签定特许权协议,1997年5月动工,1999年竣工并投入商业运营,运营期15年,上网电价0.41元,15年不变。来宾电厂是目前国内运作最为成功的BOT电厂项目,该项目从批准到开工,时间不足两年,上网电价为国内外资办电项目最低的,社会效益十分显著。此外还有长沙电厂项目、成都水厂项目等许多项目都是采取这种方式。总的说来,BOT方式的项目都是基础产业,与我国城市基础设施项目正好吻合,随着我国市场经济的逐步实施,经济大环境的日趋完善,专门人才的日益成熟,BOT方式将逐步形成一套成熟的运作机制,到时政府只需公布采用BOT方式的项目,余下的各项工作就只是按照既定的程序运作,各部门、各环节协调配合,操作简便,可以预见,未来BOT方式将在中国城市基础设施建设中得到很大的发展。

### 3.3.2 ABS项目(Asset Backed Securities)融资模式

这种融资方式的优点在于:1)这种项目融资,无需政府的许可、授权及外汇担保等环节,按照市场经济规则运作筹集项目所需资金,运作相对简单。2)ABS项目的投资者是国际证券市场上的购买者,数量众多,这就极大地分散了投资的风险,这对投资者,特别是机构投资者尤其具有吸引力,易于融资。3)在运用ABS项目方式时,不必担心项目是否是关系国计民生的重要项目而被外商所控制,这对象我国这样有特殊的经济及法律环境要求而言的国家尤其适用。凡有可预见的稳定的未来现金收入的基础设施项目都可采用这种方式,许多不宜采用BOT方式的大规模的火电厂、水利发电厂等关系重大的基础设施都可采用ABS方式。目前,ABS资产证券化是国际资本市场上流行的一种项目融资方式,已在许多国家的项目建设中采用。1998年4月13日,我国第一个以获得国际融资为目的的ABS证券化融资方案率先在重庆推行,这是中国第一个以城市为基础的ABS证券化融资方案,首次运作资金将达2亿美元,滚动资金将达10~20亿美元,以后运作债券发行收益将投资于交通、能源、城市建设、安居工程等方面。因此,在国际债券市场上发行ABS债券吸引更多的外资投入我国的城市基础设施建设,为我国城市的经济发展和社会进步提供保证,促进城市基础设施现代化。但是,到目前为止,还没有在国内债券市场上发行的ABS债券,我国经济较发达的地区如果能在在这方面做更多的研究、详实的准备,然后付诸实践(如积极创造条件,先在国内债券市场上发行ABS证券,取得经验,然后再着眼于国际市场,这当然需要国家出台相应的政策),尝试利用ABS筹集资金,不失为一条为城市基础设施建设筹得巨大资金的较好途径。

总之,在目前我国城市基础设施建设资金短缺的情况下,采取多元化的融资方式势在必行。在整个国家现代化的进程中,城市现代化起着先导作用,城市现代化是国家现代化的核心和主题,也是国家工业化、市场化、社会化在生产力高度发达时期的综合体现。积极引进国外资金,加快城市基础设施建设,提高我国城市现代化的水平,是加快我国城市化进程的必要保证。

(下转第113页)

- [3] 刘少波,卢毅.我国资产证券化的供需分析及发展构想[J].财贸经济,1999,(11)
- [4] 吕宏江,王岩.论我国商业银行资产证券化经营的必要性[J].南开经济研究,1999,(2)
- [5] 深圳综合开发研究住宅金融课题组.我国住宅金融业及住宅产业及住宅产业调查报告[J].经济导刊,1999(1)

## Research on Mortgage-backed Securitization

XIE Zong-jie

(Faculty of Management, Chongqing Jianzhu University, 400045, China)

**Abstract:** Mortgage-backed securitization, as a main factor in perfecting the mortgage system, becomes increasingly important in development of housing industry modernization in China. In this paper, the necessity and feasibility of mortgage-backed securitization are analyzed and the operation on mortgage-backed securitization is discussed. Some suggestions are presented to solve the possible problems in the process of mortgage-backed securitization.

**Keywords:** mortgage-backed securitization; housing finance; upgrading credit

---

(上接第91页)

### 参考文献:

- [1] 马武定.城市化与城市现代化[J].城市规划,1999(6)
- [2] 袁东.中国基础设施项目融资与政府财政[J].中国投资与建设,1999(3)
- [3] 朱孟楠.我国深层次利用外资的基本途径与对策建议[J].国际经济合作,1999(10)
- [4] 于谨凯,等.BOT与ABS项目融资方式差异比较[J].国际经济合作,1999(5)

## A Discussion on Countermeasure of Introduction of Foreign Capital into City Infrastructures in China

SHAN Xue-qin, YE Xiao-su, Ye Hua-zhang

(Faculty of Management, Chongqing Jianzhu University, 400045, China)

**Abstract:** Facing the rapid development of urbanization and deficiency of capital for city infrastructure construction, this paper suggests accelerating the reform and introduction of foreign capital to quicken the city infrastructure construction.

**Keywords:** urbanization; city infrastructure construction; introduction of foreign capital