

# 新时期下城市建设投资模式的研究

## ——以滨海新区为例

彭妍 天津商业大学公共管理学院

**摘要：**新时期下，城市经济发展突飞猛进，城市化的步伐也逐渐加快，各地政府对城市基础设施的投资力度也日益加强，质量日趋提高，投资方式在实践中也不断变化以适应新时期城市化的脚步，从质量和数量上保证城市基础设施与城市经济社会发展相协调、相适应。本文主要通过分析市场经济条件下城市基础设施的性质和特点，以天津市滨海新区为例，阐述现阶段城市建设投资体制存在的问题，并进行分析，最后在市场化的条件下探索适合滨海新区的城市建设投资模式。

**关键词：**城市建设；投资基础设施模式

**中图分类号：**F127 **文献标识码：**A **文章编号：**1001-828X(2015)004-000479-02

毋庸置疑，基础设施的建设不仅能够促进经济发展，带动经济投资收益，而且在政府的主导下基础设施能够成为政府调控宏观经济的重要手段。不难看出，城市现代化的发展和基础设施的完善与提高息息相关，政府对城市建设投资模式的观念也发生了很大转变，逐渐摒弃完全依靠政府财政的资金投入及政府拨款的形式，将城市建设投资模式向多样化和多元化的模式发展，进一步完善当前城市基础设施建设的投资模式。

### 一、市场经济条件下对城市基础设施的再认识

城市基础设施的自身发展运行规律凸显出了它自身固有的特点和性质，由于兼顾社会生活服务和生产服务的双重属性。此外，基础设施在建设和经营中具有直接或间接的经济效益，带动城市经济发展，加快城市化建设。

在计划经济体制下，由国家和政府投入全部资金建设城市基础设施，百姓免费使用，有些基础设施甚至低于实际成本供给百姓享用，因此，一些基础设施项目有收取的费用也不足以补贴其运营成本和建设的费用。显而易见，计划经济条件下的经济社会环境及运行体制使得基础设施的成本投入大于产出，需求大于供给，致使基础设施在生产运营中达不到自身完善的过程，更满足不了社会再生产发展的要求。

尽管改革开放之后，特别是1990年之后，中国的经济发展速度惊人，城市化的脚步加快，在建设城市基础设施方面也取得了显著成绩，但是，制约城市化发展的“瓶颈”依然很明显，基础设施供给不足的矛盾日益突出，造成这种现象的根本原因是城市基础设施的投融资及经营模式落后于市场经济体制下的运营模式。现如今，经济社会环境随着计划经济体制向市场经济体制的转变而发生了根本性变化，从而引起国家和政府对基础设施性质的新的定位和认识。

### 二、滨海新区基础设施概况

21世纪初，我国在发展战略格局中最重大调整就是要以天津滨海新区为发展重点，这一重大转变将对滨海新区城镇化进程产生非同凡响的影响。自上个世纪以来，国家发展的重心普遍偏南，在21世纪之后，我国五年规划的主导思想逐渐转向为区域协调发展，经过“十五”期间的试点与实验，天津滨海新区最终纳入了国家“十一五”规划，并将其作为推动京津冀地区一体化与城乡统筹发展的战略决策的标志，在“十二五”规划指出加强对滨海新区基础设施的完善和建设，充分发挥滨海新区对于振兴环渤海区域经济的重要作用，使滨海新区具有区域经济服务的综合功能。

#### 1. 天津滨海新区基础设施的现状

天津滨海新区位于天津东部沿海，物质资源丰富，生态环境优美，总面积为2270平方公里，153公里的海岸线，常住人口达到210万

人。“十一五”规划期间，天津滨海新区大力推动城市基础设施的建设，将“一核双港三片区”作为滨海新区发展战略总体布局的思路。第二年，滨海新区逐步形成综合交通枢纽系统，初步实现区域一体化的综合交通体系，这个交通网络已经具备了水陆空配套设施。直至目前，滨海新区的交通设施相对完善，已达到一小时的进京通勤圈，三小时区域都市圈，六小时环渤海产业圈的综合交通体系。尽管基础设施完善程度较好，但仍存在诸多方便的问题，比如交通运输枢纽衔接不完善，运输道路狭窄等问题。

目前，滨海新区的基础设施的建设单靠财政收入的投资模式已经无法满足当下滨海新区城市化和经济社会的发展速度，近年来，滨海新区实际的年财政收入小于500亿元，而同阶段基础设施建设实际投资需要1824亿元；基础设施建设需求资金涨幅是53%，但财政收入涨幅只有14%。因此，为了与滨海新区基础设施的建设速度相匹配，政府更应寻求新的城市建设投资模式。

#### 2. 滨海新区基础设施投资体制现状

在将滨海新区作为京津冀地区发展战略中重要区域之后，经过不断的实践和摸索，滨海新区在基础设施建设投融资上有了新的突破。首先，滨海新区在管理框架上初具规模，滨海新区基础设施的投融资体制管理框架为滨海新区基础设施投融资体制改革奠定坚实基础；其次，打造全方位、多层次的投融资平台，目前，滨海新区致力于土地整理及基础设施的建设成立了投融资公司；再次，滨海新区基础设施的建设更加市场化，滨海新区摒弃政府为主导的对基础设施建设的直接模式，吸引个人单位或企业对基础设施进行投资建设，建立有序和开放的基础设施的事业市场，深化市场资源的基础性作用，推动基础设施的建设进入市场化的运作轨道上去。

### 三、现阶段滨海新区基础设施建设投资存在的主要问题

#### 1. 城市基础设施建设投融资渠道单一且资金短缺

目前，城市基础设施建设的主导者和管理者依然是政府，尽管投融资方法不断的更新，但其主要的融资形式是由国家投资控股的城市建设投资公司，资金来源依靠的是国家财政拨款、发行国债等方式筹集，不健全的市场调控机制导致巨额资金无法直接投入到城市基础设施中，更无法满足企业资金的自筹。

根据天津市滨海新区财政局相关数据显示，2013年滨海新区的财政总收入达到1862亿元，税收收入达1434.3亿元，占全市增收额的46.2%，随着基础设施配套建设力度的不断加大、城市在载体功能的不断增强，缓慢增长的财政收入与此形成巨大的反差和矛盾，相关部门的核算证实，每年需要投入2500亿元左右的资金才能初步实现“一核双港三片区”的建设。尽管滨海新区逐渐扩大引进融资租赁企业，但数量少，加之租赁合同月仅占全国总量的21.4%，因此，尚不能满足滨海新区基础设施建设的资金需求。

## 2. 政府职能不明确

尽管滨海新区在基础设施建设中成绩斐然，但政府在管理职能上仍然存在漏洞。首先，以政府为主导的投资模式依然没有转变，政府对基础设施项目具有立项权，制定主要的决策制度并掌握审批权限；其次，在计划经济体制下，城市基础设施的建设是依靠政府的直接投资并进行管理而实现的，在市场经济体制的转型中，政府更应与时俱进，形成一套较为完善的以间接调控为主多元化的投资方式；再次，对于投资企业的经营活动，政府过多的进行干预，这使得投资企业的经营者缺少一定的话语权，对基础设施的建设和经营过多的干预致使企业逐渐丧失信心。

## 3. 监督机制不完善

自2002年政府制定天津开发区投资建设项目的问效制度以来，滨海新区一直沿用至今，问效制度主要是基础设施的建设主要依靠政府直接投资和建设，并对投资项目进行全过程的监督和控制在，尽管这项制度有效的制止某些违规行为，但是，在实施过程中，存在监督举措不够细化的缺陷，抑制了滨海新区健康快速的发展。同时，政府没有颁布融资综合管理地方性的法律法规，因此，滨海新区政府无法保证基础设施投资和建设的监督力度，对于在建项目的价格制定的监督约束机制也不完善。

## 四、建立滨海新区城市建设投资模式的对策研究

在计划经济向市场经济转型中，为了避免经济发展的“瓶颈”，加快城市化建设已是大势所趋，不难看出对基础设施投入的资金在建设投入使用之后能够成为一种资本，这种投入产出的循环经济能够吸引更多社会资金的投入，让资金投入的方式和来源更多元化，根据滨海新区经济发展的情况，结合市场经济条件下的运行机理，采取适当的城市建设投资模式。

### 1. 采取委托管理的方式

城市投资建设公司通过运用市场经济的手段，向社会企业直接融资或者间接融资来建设城市基础设施，建成之后，由政府监管和控制，并与委托企业和专业组织签订合同，进行经营管理。

(1) 搭建投融资基础平台。在政府主导的城市基础设施的建设过程中，进一步加强社会企业对基础设施的经营管理权力，将其作为城市建设投资模式的一种积极趋势。为了将城市资产有效利用至最大化，政府应选择权力下放，将经营管理中的决策权交还给企业，这样一种管理方式能够将社会上闲散的资金和资源聚集起来，在政府的主导下，使其成为城市基础设施建设经营过程中的融资主体，推动城市资源一体化进程。

(2) 建立资金回收机制。根据基础设施项目的可经营度，将基础设施项目分为三类。非经营项目主要包括城市大型公共基础设施，比如桥梁道路设施及卫生医疗设施等，这些项目需要政府大规模的投资建设；准经营项目具有利润属性，比如城市垃圾污水等的处理，最重要的是要实现整体效益的最大化，将现有资源进行整合，逐步建立投资回报机制；经营性项目是可以通过市场化的建设和经营实现盈利的设施，并具有良好地收费机制，比如高速公路收费等，对于这种经营性项目，政府应该采取“投资—回收—再投资”的良性循环发展模式。

### 3. 开发性金融搭建可持续发展的制度平台

开发性金融是指在国家社会经济的过程中，为交通、能源、基础性产业和设施以及支柱型产业这种国民经济发展命脉的领域提供金融支持，为了满足一定经济发展阶段的战略性目标对重点建设地区、产业、部门及经济落后地区所提供的金融服务支持。开发性金融之所以适合滨海新区最主要原因就是它所提供服务的典型领域一般是社会经济发展过程中大型基础性产业或是国家重点建设的地区和领

域，较适合滨海新区当前基础设施建设过程中投资额度较大、周期较长的特点。

以资金运作的方式，积极主动开发基础设施建设市场，对城市基础设施进行投资，从而为社会经济发展提供长期资金支持，这种金融投资模式能够满足滨海新区基础设施建设投资的发展需要。

### 4. 建立创新型基础设施建设融资模式

这种模式主要是按照一个城市或者地区的基础设施建设和发展的规划，依托基础设施投融资平台，将建设基础设施的投入资金归到财政预算中去，依照未来一段时期内财政收入及社会经济发展情况科学预算增长幅度，在政府主导下，相关部门与基础设施投融资平台签订相关协议，达成委托—代理关系，对具有纯公共物品性质的基础设施采取政府采购模式。对具有准公共物品性质的基础设施而言，采取特许经营的模式，具有准公共物品性质的基础设施仅仅依靠政府的财政是不能够满足基础设施建设和运营的需要，但是，根据我国现行的相关法规，社会企业不能够直接从政府财政中取得资金，这样就需要国有资产背景的企业。

创新型基础设施建设融资模式能够形成稳定的现金流，以可预见的资金随即开发新的金融产品，而后进行资本市场的融资，从而大规模的基础设施建设在短时期内获得大量的资金用以支持基础设施的投资建设。

## 五、结语

目前，就城市建设投资模式的研究和探讨已经逐渐成为政府和社会关注的焦点，各地当局政府也积极采取相应的措施研究探索城市基础设施投资建设渠道，适应计划经济向市场经济转轨时期城市化的步伐。天津滨海新区在新时期投融资体制改革的大浪潮中，抓住机遇，面对挑战，在天津市政府及相关部门的通力合作下，必将探索出一条更能够顺应时代发展和促进滨海新区良性发展的新路线。概而论之，现阶段我国经济转轨时期，市场经济体制初步建立，这一时期下城市基础设施建设投资模式有待创新和提高，发生彻底性转变已是大势所趋，但就如何针对市场经济体制下，研究探索出适合滨海新区基础设施投资新模式仍然任重而道远。

## 参考文献：

- [1] 杨保民. 关于如何改善城市建设投资模式的论述[J]. 时代金融, 2013(4).
- [2] 凌绍通. 浅谈城市建设投资模式的多元化[J]. 科技创新导报, 2009(7).
- [3] 何邕健. 1990年以来天津城镇化格局演进研究[D]. 天津大学, 2012.5.
- [4] 付磊. 市场经济条件下城市基础设施建设的投融资模式[J]. 城市管理与科技, 2006(2).
- [5] 天津市统计局. 国家统计局天津调查总队. 天津市国民经济和社会发展统计公报. 2002—2012.
- [6] 邓淑莲. 中国基础设施的公共政策[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2003.
- [7] 张启智. 城市公共基础设施投融资方式选择化[M]. 北京: 中国金融出版社, 2008.
- [8] 王守清, 柯永健. 特许经营项目融资[M]. 北京: 清华大学出版社, 2011.
- [9] 建设部课题组. 中国城市基础设施投融资体制改革研究报告[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2002.

作者简介: 彭妍(1988-), 女, 硕士研究生, 研究方向: 公共设施运营管理。

# 新时期下城市建设投资模式的研究--以滨海新区为例

作者: [彭妍](#)  
作者单位: [天津商业大学公共管理学院](#)  
刊名: [现代经济信息](#)  
英文刊名: [Modern Economic Information](#)  
年, 卷(期): 2015(4)

引用本文格式: [彭妍](#) [新时期下城市建设投资模式的研究--以滨海新区为例](#) [期刊论文] - [现代经济信息](#) 2015(4)