

多渠道筹措浦东新区市政建设资金

陈正亮

开发开放浦东，将浦东新区建设成世界一流城市，这是上海市政府在开发浦东时描绘的蓝图。毋庸置疑，市政配套建设已摆在了极其重要的位子。1990年浦东开发伊始，上海市政府在市政建设方面注入了大量的资金，仅浦东新区市政建设十大工程就投入150亿人民币，1990-1993年投入市政基础设施建设资金87.78亿元，除上海市统筹的市重点建设工程项目外，靠浦东新区自筹投入市政建设的资金年平均为22亿元。1994年，新区城建局完成了5路1桥的市政建设任务，总投资为24亿元，使浦东新区的市政面貌焕然一新，但其资金却至今仍未全部落实。从城建方面了解到，1993年已出现2亿资金的缺口，1994年浦东市政建设实际到位资金只点原需求的53%，资金缺口多达47%。由于资金的短缺，只得采用延长工期或拖欠应付工程款来维持（据了解，浦东的轴心大道共需建设资金3亿元，去年到位仅1.5亿元，因而，轴心大道修建了一半而被搁浅）。目前拖欠的各项工程款，材料款已有7个亿。新区的市政建设仅靠财政拨款已渐难支撑。

随着浦东开发的进一步深入和新区新一轮建设的需要，城市基础设施所需资金是很大的。根据市政规划和上海市2000年的总体发展战略，浦东市政建设需要投入800-1000亿元资金。其中除市府统筹安排的项目外，浦东新区自筹资金解决的路、桥、管线等方面每年需投入约20-22亿元，此外还有不少重要市政配套项目还需投资100多亿。照此计算，到2000年由浦东新区自筹投入的资金总量要超过200亿元。

从目前的情况看，要筹集这样巨额资金投入市政建设，显然是十分困难的，但是不投入又会使市政设施滞后，影响浦东开发的全局，所以现在要想方设法使市政建设的资金问题走出困境。

首先我们分析一下目前浦东市政建设筹资的几种方式：

财政拨款：市政建设的主要资金来源靠财政拨款。然而目前新区财政压力很大，有限的财政资金对市政建设所需的资金来讲是杯水车薪，难以满足巨大资金的需求。

银团贷款：此方法新区政府已经使用，不失为筹措资金的一种途径。然而，组织银团贷款受到项目偿还能力的限制，就市政配套项目而言，难有可靠的偿还能力。再者，已经完成的银团贷款也已出现资金不到位现象，另外还要承担人民币与美元兑换所带来的汇率风险。（例如1994年由开发小区出面向境外举债，通过组织银团方式筹措资金，其中陆家嘴金融贸易区负责筹措5000万美元，金桥出口加工区筹措5000万美元，外高桥保税区筹措2000万美元。但目前仅陆家嘴5000万美元到位，其余两家因各种原因无法到位）。

发行债券：这也是一种常用的筹资方法。去年上海投资公司成功地主承销4000万元白莲泾河道改建工程的债券就是例，但发行债券要经过上级批准，额度控制很严，而且要有较高的投资回报率，所以也是有局限的。

沿途各开发小区、乡、镇企业共同负担：这也是一种减轻市政建设资金压力的途径，但这里有一个讨价还价的问题，况且不是每个项目都能用这种方法进行的。

以上筹资方法，在浦东新区的市政建设中确实起过很大的作用，但是从浦东市政建设的资金需要来看，又有不少问题。主要表现在：现有的方法受到新区财力以及债券额度审批程序等条件的限制，很难在更大程度上满足市政建设的需要。由于受偿还能力的限制，用借贷的形式筹资受到严重制约。虽然部份市政建设资金，可以向开发小区以及乡、镇企业分摊，但从全局来

看新区政府缺少筹集市政建设资金的主动权，也就是缺少自己筹集资金的机制。浦东近两年来，市政工程进展快，但随之也背上了沉重的资金包袱，出现既要完成新的市政建设任务，又要解决已完工项目的资金缺口问题，给以后的筹资工作带来了巨大的压力。

针对上述存在的问题，我们认为要开辟浦东新区市政建设资金筹措的新渠道，必须针对浦东发展的现状和将来规划及可能条件，适当借鉴国外一些成功的经验，从金融运作角度推出一些新的举措。

成立浦东城市建设开发公司，统筹新区城市建设、资金筹措和开发经营。

鉴于近五年来浦东开放、开发现状和城市市政基础设施建设存在的较大资金缺口状况，感到十分有必要成立一家浦东新区市政基础设施建设和经营一体化的公司。它可以是历年来国家已投入建成有效益的市政基础设施及浦东各开发小区共同出资设立的有限责任公司，享有充分的自主经营权，不仅要积极投入浦东新区市政基础设施建设，改善整个新区的投资大环境，而且要通过参与市政基础设施地区的土地开发、经营、走出一条良性循环、自身造血、自我发展的新途径。同时应赋予该公司有相当的融资功能，充分扩大其资金来源的渠道。

在利用新成立公司向外融资时，必须针对不同的市政基础设施建设项目采纳不同的融资手段——银团贷款、发行债券、内资银行贷款等。以地铁二号线建设项目而言，完全可以采用新成立公司向银团贷款，所获得的资金既可投入地铁二号线地下站台建设，又可进行地铁站附近地块的开发和经营，通过土地开发的收益来确保融资的偿还。

依托浦东城市建设投资开发公司，设立浦东建设投资开发基金。

浦东的开发、开放在国际上已产生相当大的影响，受到世人注目。浦东的城市建设和开发完全可以依靠已有的影响，在境外设立一个专职从事于浦东新区城市建设投资开发的稳健型的共同基金组织。首先，应依靠国内的金融机构，在充分调研、广泛接触的基础上，寻找一个可靠的境外合作伙伴（金融机构），发起设立一个旨在投资于浦东新区城市建设和开发的共同基金，向境外机构、个人投资者募集资金。同时，依托浦东城市建设投资开发公司，成立基金管理公司，负责浦东开发、建设基金的运作。根据目前我国经济体制改革状况和国际上基金设立的形式，我们拟定浦东建设投资开发基金为“封闭型”为宜。这是考虑到市政建设投资周期长，资金占用量大，回报率低的特点，其封闭时间适当长一些，便于操作。由于基金是需要一定回报的，所以在基金投资时应选择一些有收益的项目进行投资。而投资于市政建设开发等公用事业，收益回报不大却相对稳定，风险较小，因此可以选择收益型的投资者作为合作伙伴。因为这类投资者以规避风险为主，对投资回报相应要求较低，所以，利用市政开发的名义来设立基金的可能性是有的，这是利用现有机构借鸡生蛋的一种方法。

灵活运用项目融资各种手段，为浦东城市建设、开发筹措资金。

在浦东新区城市建设投资开发中还有一些项目是可以进行 BOT 及其衍生方式的尝试（如 BOT, B00, BT, B00ST）。当然，要想灵活运用 BOT 项目融资手段，前提条件是要求我们解放思想为项目的经营创造有利条件，这里大有文章可做。首先，我们应充分认识到，BOT 等形式是一种只须让出某一项目的经营权，由外方出资投资该项目，我方以少出钱或不出钱的方式最后达到项目落成。这样做最大收益在于我方，它能解决我国经济蓬勃发展中的“瓶颈”外阻塞，是加快浦东市政建设步伐的一种项目融资手段。其次，在具体操作过程中，应针对不同的项目采用不同的融资手段。

调动社会各方面力量，筹集社会闲散资金，广开财路，搞好浦东城市建设投资与开发。

成立项目开发经营公司：在浦东城市建设和投资开发过程中，由浦东城市建设投资开发公司出面，寻找境内外合作伙伴，以双方出资成立一个项目公司。再以该公司名义对外举债，筹措项目所需的资金，进行项目投资，并同时负责项目的设计、施

工以及经营开发，依靠公司自身的盈利能力进行偿债。

利用现有的市政性的公司进行股份制改造使其担负某方面的市政建设任务：在浦东城市建设开发过程中，对那些已具有经营开发功能且有一定盈利的企业让其成立股份有限公司，以股份的形式来募集民间和机构的资金。这是目前国内外通常采用的一种筹资方法，可以在市政建设方面应用。如由浦东川运公司改组成立的申通股份有限公司，这是一个具有良好经营能力的未上市的股份公司，它主要业务是承担浦东的市政建设的货运任务，我们可推荐其上市，向社会募集一部分资金，通过其来投资新区的公交运输，修造停车场等。从而解决一部分公用事业建设资金不足的问题。同时，我们还可动员浦东现有的社会失业保障基金、劳动力安置基金、部份养老基金投资于浦东市政建设，只要对这些基金给予一定优惠政策，让其有一个可靠、稳定的回报，这类资金是可以利用的。

在以上这些方式的尝试中，要充分依靠有经验的金融中介机构，避免和少走弯路。经过这几年市场经济的磨炼，我国的金融中介机构，如信托投资公司、证券公司中有不少机构已将自己的业务范围拓展至国外投资银行可以涉及到的领域，并随着业务的实践和经验积累，已具备了开展投资银行业务的条件及业务上的合作伙伴。因此，在浦东市政建设所需的项目融资中应充分借用国内金融机构的中介服务功能，聘请其为项目融资的财务顾问。以 BOT 项目融资为例，金融中介机构可以做好如下工作：组织一个中介机构团体代表项目出卖方和境外买方的中介机构团体接洽；牵头编制法律和财务方面的文件；牵头负责市场调查、项目经营权出让的定价因素分析及最后定价等。至于成立公司进行股份制改制，更是金融中介机构的一项基础业务。当然，新区也可以自己设立一个投资咨询公司，负责新区的投资咨询中介业务；或者，新区城市投资开发公司也可以投资参股到某一金融机构，同时将这些业务委托给该金融机构处理。

最后，要实现上述目标还应对新区的市政建设给予政策上的倾斜，只要是涉及市政筹资方面的就要开些绿灯。这样，上述的各种金融手段才有可能实施和较好的运用，如适当扩大审批筹措资金的权力，有些新的筹资方法可以在新区市政方面进行试点等，从而为市政筹资创造一个较为宽松的环境。