

2. 对区域和城市规划的改善

2.1 中国城市规划的框架

在中国，1989 年国务院将此前的城市规划条例修改升级为城市规划法，法治制度的建立有了进展。与此相关的实施办法、管理办法等大多在中央、各省、省会级大城市得以完善。此外，土地管理法、城市房地产管理法、公路法、水法等也对城市规划的制定带来了影响。这些是政策法规，由中央政策法规和地方政策法规构成。地方政府根据中央政府的政策法规，按当地的情况制定地方政策法规。在具体实施中，有时是地方政府代表国家来进行的。

城市规划法中规定的“城市规划制定流程”如下。

第 11 条：城市规划的组织编制

国务院的城市规划行政主管部门及省、自治区、直辖市人民政府分别组织、编制全国及省、自治区、直辖市人民政府的城市(城镇)体系规划、并以此指导城市规划的编制。

第 21 条：城市规划的审批

1) 城市规划分阶段审批。

2) 直辖市的城市综合规划由直辖市人民政府报国务院、并由国务院审批。

3) 省及自治区人民政府所在地的城市、城市人口在 100 万以上的城市及国务院指定的其他城市的城市综合规划由省、自治区人民政府审查、同意后, 由国务院审批。

4) 上述 2)、3) 规定之外的市属城市及县级人民政府所在地的镇的综合规划由省、自治区、直辖市人民政府审批，市辖县级人民政府所在地的镇的综合规划由市人民政府审批。

5) 城市人民政府及县级人民政府向上级人民政府报请城市综合规划，在获得审批前，必须得到同级人民代表大会或该常务委员会的审查和同意。

6) 城市各地区的规划由城市人民政府审批。

7) 城市的详细规划由城市人民政府审批。

第 28 条：城市规划的公布

城市规划经批准后，须由城市人民政府公布。

城市规划法规定的城市规划决定流程如图 I.3.2.1 所示。各城市的人民政府接到城镇体系规划后，委托外部专门机构(城市规划设计研究院等)制作城市规划草案。此后，经当地人民代表大会同意，向上级行政组织申请，获得批准后，予以公布。

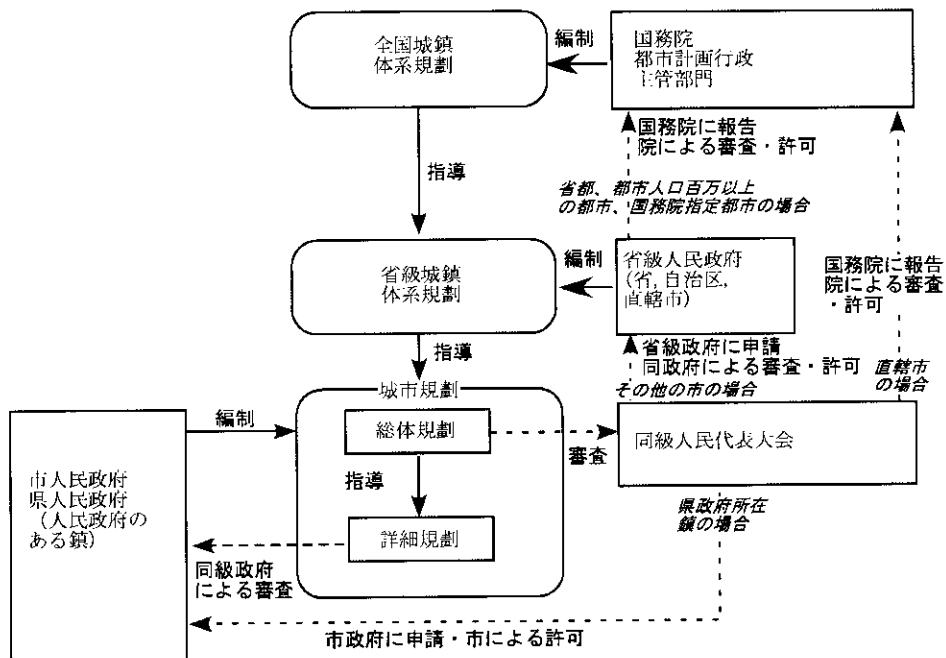


图 I. 3. 2. 1 中国的城市规划确定程序

资料来源：JICA 调查团根据《城市规划法》制作

2.2 西部地区中等城市的城市规划制定状况

随着 1989 年城市规划法的制定，中国的城市规划行政有了较大改善。特别是许多西部中等城市自 90 年代后半期起开始制定总体规划（以下称总体规划）。该法制定后，许多中等城市制定了总体规划后，经过市人民代表大会，进一步提交到省级上级机构，获得批准后作为正式的规划获得了法律的有效性。特别是新成为市的城市，许多都是依此而制定了总体规划。

表 I. 3. 2. 1 5 个事例城市的总体规划制定情况

| 城市 | 总体规划制定时间 | 被调查期间 | 外部专门机构 | 概况 |
|-----|--------------------|-------------|---------------|---|
| 都江堰 | 1993 年 1998 年修改 | 1993~2010 年 | 无 | 正在由成都规划设计研究院修改。2001 年 9 月制作总体规划方案。预计 2004 年内提交到省里 |
| 德阳 | 2002 年 7 月* | 2001~2020 年 | 上海同济城市规划设计研究院 | 将 1997 年的总体规划修改 |
| 大理 | 1997 年 | 1997~2015 年 | 中国城市规划设计研究院 | 计划于 2005 年完成修改 |
| 玉溪 | 2000 年 12 月 | 1999~2020 年 | 中国城市规划设计研究院 | |
| 怀化 | 2001 年 | 1999~2020 年 | 湖南省城市规划设计研究院 | |

注：*表示总体规划图纸的制作时间。

资料来源：JICA 调查团制作

2.3 为实现区域和城市规划的现代化而作的论点整理

中国的宪法禁止土地私有，普通市民及法人通过从国家获得有限期间的土地使用权，可获得占

有性地利用土地的权利。土地使用权的租用期间因用途而不同，普通的公寓为 70 年，写字楼为 50 年。此外，可很容易地获得延期。

另一方面，在城市规划上，出于拓宽道路等公共利益的考虑，租用土地必须被收回也是常见的。对个人权利的限制较多。根据目前中国的法律为公共利益而收回租用土地时，一般是优先考虑个人权利。然而，为支撑经济的迅速发展用地需求比较旺盛，为此有必要在非常短的时间内收回租用的土地。

在改革开放政策下，保护个人权利的法律依据越来越可靠。在此形势下，正在从中央指令型城市规划制定模式中，探索符合市场经济的城市规划制定模式。

表 1.3.2.2 两种经济体制中规划体制的差异

| 对比项目 | 社会主义计划经济体制 | 市场经济体制 |
|---------------|------------------------------------|--|
| 经济体制 | 国民经济计划管理制度 | 政企分开的现在企业制度 |
| 基本框架 | 多层次管理的国民经济计划体系 | 同意开放，竞争有序的市场体系 以简介手段为主的宏观调控体系 效率优先兼顾公平的多元化收入分配制度和多层次社会保障制度 |
| 经济主体 | 各级政府 | 企业 |
| 国家计划的性质 | 指令性与执行性 | 预测性与指导性 |
| 社会资源配置方式 | 计划指标、行政分配、行政协调、计划价格 | 市场引导、供求调节、市场竞争、市场价格 |
| 社会资源所有制 | 以公有制为主 | 以公有制为主的混合所有制 |
| 社会资源分布去向 | 主要集中于国家和集体手中 | 主要分配于民间，但国家对财富有着绝对的控制力 |
| 政府与社会模式 | 大政府、小社会 | 小政府、大社会 |
| 政府职能 | 包揽一切，直接决策，高度集权 | 宏观调控，间接决策，协调仲裁 |
| 上下级关系 | 服从与被服从 | 协调一致 |
| 规划人员在规划工作中的地位 | 主角地位，把强烈的政治参与作为加强自己发言权、介入决策过程的主要手段 | 配角地位，把公私协作和公众参与作为加强自己发言权、介入决策过程的主要手段 |
| 规划人员的主要任务 | 落实政府政策，进行物质规划设计 | 进行政策分析，提供各种研究报告 |

资料来源：吴次芳等编著《国土规划的理论与方法》（科学出版社 2003 年）P92 [原文出处：据陆大道《区域发展及其空间结构》（科学出版社 1998 年）及方创琳《区域发展规划论》（科学出版社 2000 年）修改综合而成]

就中国的区域和城市规划的改善工作，大体上沿以下方向开展了讨论。

(1) 使中国的城市规划制度细微化并强化法治

1989 年制定城市规划法以后，在各地方制定了省级和市级的条例⁴³，并且还制定了实际的整体规划。对总体规划，有的城市已经实施了一个周期，并且按照第十一个五年计划正在进行重新审定。

在此情况下，城市规划法本身的制定经历了 15 年后，应时代的要求已经开始了法规的修改。此外，通过强化与其他法律的关联，以及制定更加详细的制度，正在研究如何强化“法治”的框架。具体地讲，有人建议设置用来强化城市规划功能的“规划委员会”，以及设置用来统一管理整个规划的“总规划师”。⁴⁴

⁴³ 城市规划条例实施办法等。

⁴⁴ 雷翔《走向制度化的城市规划决策》（中国建筑工业出版社 2003 年）

(2) 关于城市化的制度改善

作为一种社会动向,大学的研究人员、各地方政府的职员等正在就城市化问题开展讨论⁴⁵。其中,在积极肯定城市化的同时,还正在就人口转移、改变农村面貌、户籍制度改革等等开展学术方面的信息交换。

(3) 国土规划和地区规划的改善

中国建国以后,国土开发的重点发生过各种各样的变化。1989年制定了“全国国土总体规划纲要”,1993年之前全国大部分的省、自治区、直辖市编制了国土规划。然而,由于1998年的国务院机构改革,国土计划的工作由国家计划委员会转移到了国土资源部,目前正在探索新的国土规划体制⁴⁶。

一个重大课题是针对全球化和加入WTO、IT的发展、市场经济化等极为现代化的各项问题,如何做出应对。具体地讲,提出了如下的改革。

1. 在沿海的经济发达地区(环渤海、长江三角洲等)和重点开发地区[珠江上游地区(南宁—贵阳—昆明地区)]制定跨省和自治区的规划。此外,还要制定省内跨地区和市的规划。
2. 依据GIS等规划手段实现信息化以及以此制定政策。
3. 尽快制定《区域与国土规划法》。
4. 在规划过程中让公众广泛参与。

(4) 与开发区业务的整合性改善

伴随着改革开放,国家、省、市的各级政府参与了各种各样的开发区业务。目前的情况是所有的市政府都在开展开发区的业务。开发区业务基本上由各级政府的土地部门负责,但需要与城市规划部门进行各类协调。

这类开发区的业务与国家的宏观经济动向也有着很大的关系,国务院曾做出各种限制,使其向正常化的方向发展。这一问题关系到市内部的整合性改善以及国家的直接干预、政府和民间部门的作用分担等各类行政课题,与城市规划部门的整合性也值得探讨(具体情况请参照“土地利用”的章节)。

⁴⁵ 例如,中国城市网(<http://www.curb.com.cn/>)、杂志《中国城市化》等。

⁴⁶ 例如,吴次芳等编著《国土规划的理论与方法》(科学出版社2003年)、陆大道等著《中国区域发展的理论与实践》(科学出版社2003年)。

BOX I. 3.2.1 日本城市规划的变化

在日本和美国，也急需对经长期事先确定好的城市规划做出重新审定。在日本，进行这种重新审定的背景可列举如下：20世纪80年代，主导战后日本社会的“产业社会”宣告结束，20世纪90年代进入了极端低增长(有时是负增长)的“成熟社会”，21世纪这种情况正在进一步变为现实。

具体地讲，围绕城市居住发生了以下客观性的环境变化。

——人口移动的可能性降低，在社区定居的期间延长。

——人口减少的局面已经到来，而且经济增长已经变得缓慢，新的开发已经减少。

——由于此前形成的城市基础迎来了更新期，人口居住的固定性有所加强，因此原有市区的更新和重组任务加重。

——通过“地区差距的调整”，目前正朝着要求尊重“地区多样性”的价值取向偏移。

表 I. 3.2.3 从近代城市规划到现在城市规划

| | 近代城市规划 (事先确定型城市规划) | 现在城市规划 (协议型城市规划) |
|--|--|--|
| 居民的功能 | <ul style="list-style-type: none"> 一对行政的预见性、向导性的前提的认可 一考虑到社会公正性的同时，期待建立作为社会体系的有效城市(生产者的角度) | <ul style="list-style-type: none"> 一以居民需求为基点 一从生活者的角度追求社区的丰富性和舒适的居住环境。(生活者的角度) |
| 城市规划功能 (规划) (执行) (评价) | <ul style="list-style-type: none"> 一作为社会体系来抽象化地把握社会整体的一种结构 →针对城市中心区的功能分化(区域制)和城市向郊区扩大(地区计划) 一通过法律统一控制(土地利用规定、建筑规定) 一基础设施的先行完善、统一的地区指定 一通过补助金由上级进行开发指导 一针对成长和变化激烈社会的城市政策→对评价的轻视 | <ul style="list-style-type: none"> 一由网络支撑的网络型城市结构 →显示人体框架的公共方的规划规定 & 社区级的公共和民间协议型规划 一规划和执行与评价的相互渗透(渐进型城市建设) 一从规划阶段起，重视对公共事业和环境等的评价 一对社区丰富性的评价 |
| 市场经济的功能 | <ul style="list-style-type: none"> 针对城市过密、环境恶化、居住功能压力、地区差异等“市场失败”所作的限制和指导 作为对抗景气变动的手段，以财政、金融政策来发挥作用 | <ul style="list-style-type: none"> 市场经济竞争条件的激化 行政与市场经济的竞争、相互渗透(PFI、民间委托、代理等) |

注：“网络型城市”指“地区和基地在发挥个性的同时，通过其网络化，可作为整体而变化自如地发挥功能的城市”。

资料来源：蓑原敬等著《城市规划的挑战》(日本)学艺出版社2000年

2.4 5个事例城市中的区域和城市规划制度方面的改革课题

上一节论述的改革方向是整个中国制度改革的方向。而在5个事例城市的城市规划中，遇到了如下的区域和城市规划方面的课题。其中一部分，可能是在中国其他城市也会遇到的课题。估计这些课题的起因可能是来自于西部地区的城市、中等城市的特性。

(1) 缺少大城市区域的规划

作为城市总体规划所参照的上一级规划，只有省的城镇体系规划。这些与其说是地区性规划，还不如说更多地是代表了作为基地的城市和开发区。从各省政府(省会布局)来看，省会200km范围内的中等城市，往往被限定为单一功能的卫星城市，这有可能与旨在综合性地发展中等城市的多功能化(例如工业布局)发生矛盾。

为克服这种矛盾，有必要将省会 100~200km 范围作为一个大城市区域而制定一体化的规划。为此，需要由一种用来管理多家行政单位规划的制度性框架。

(2) 与国家规划间的协调不够充分

铁道、地区间公路和国道是国家的事业，其位置和建设时期可对城市的未来带来重大影响。然而，在总体规划中，这一信息并未正确得到反映，有时面向未来的城市发展的前提受到怀疑。因此有必要在正确把握国家级项目的信息的前提下，进行总体规划，为了当地的利益最大限度地对其加以利用。不仅是道路，对于西汽东输、南水北调、西电东输等国家级大的项目，向当地公开信息也是非常重要的。

(3) 非弹性制度的设计

目前的城市规划是限定在政府的控制性规划之内的。由于这种控制性规划比总体规划晚，而实际开发则较早，因此往往不能等待总体规划的计划年度(约 20 年)约 7~8 年就需要全面修改。这不是与国家五年计划协调一致的微调整或“近期建设规划”，而是对总体规划的全面修改。

此外，目前制度设计的方向是大大增加了对行政的审批。例如，在目前的制度下一个建设项目有时要分 5 个阶段，办理 16 项手续，必须向多达 8 个市的部、局提出申请。这种审批手续不仅繁杂，从长远来看还会减少长远规划的有效性。

在这种状况下，最好是总体规划中有关土地利用的内容保持不变，而在其应用中以弹性较高的方向进行制度的建立。具体地讲，就是需要在省、市制定的“实施办法”中做出此类规定。此外，在市级审批制度中，减少办事窗口，并且实现一站式办公，这样则可改善行政服务。

(4) 彻底的重新审视与土地部门的关系

中国全国的土地问题在“第 4 章 改革土地使用制度”中有具体的叙述。土地利用应由土地部门和城市规划部门相互协作才能成立，但在目前的制度体制下，市政府采取的是偏重土地部门的行政。

(5) 规划局的人力不足

在中等城市，城市总体规划的制作大多是委托规划设计院等外部专门机构实施，经 2~3 年完成。其结果，在规划局的内部便不能进行适当的路线变更，而是进一步委托给外部机构。在省会等特大~大城市中，规划局的人力资源雄厚，可在规划局内部承担实际的总体规划的制作工作。而在中等城市，还需要大力进行规划局的人力的培养。

具体来讲，以省的设计规划院为中心，来开展中等城市规划人员的培训工作。此外，还可考虑与大城市的规划局间进行人事交流。

(6) 信息公开等方面的不足

有关规划程序中的信息公开，大多在各级政府所制定的办法等条例中已有所规定。目前的信息公开还只是一定期间内允许查阅，今后广大居民的参与将越来越重要。在中国的中等城市设有居民委员会等机构，以各种形式让居民参与规划程序已成为一项课题。

2.5 西部中等城市的区域和城市规划战略

将以上个别城市的课题普遍化后,来看西部中等城市的区域和城市规划战略草案。今后经过与其他部门进行调整后将进一步做出修改。这是从5个事例城市所演绎出的,光是事例城市的话,则含有不能解决的要素。此外,上节所表示的形式在中国已经开展的讨论竟然排除在外。

(1) 开展土地利用相关的一体化措施

自改革开放初期至今,土地利用方法的合理化不仅是市政府,也是国家的重大问题,目前还在进行改革。其中国土资源部的国土行政和建设部的城市规划行政不断调整,国家级的行政改革、法律的修订正在进行。

在城市一级,作为实施部门的土地部门和作为限制部门的城市规划部门,由于各自的功能不同,估计需要由上级部门进行协调。相比之下土地部门的“现实”比城市规划行政上的“原则”更加优先。

因此,关于中等城市的土地利用,国家应重新研究制定可以使土地部门和城市规划部门都认可的行政实施方式,这一点作为战略的一个建议。

(2) 制定大城市圈计划

西部地区也有像成都、西安这样的大城市圈。重要的是提高这些大城市圈的城市魅力,使之不逊于东部的大城市。人口超过500万人的大城市圈(超大城市圈)应不局限于单一的行政区划(成都市),有推动和开展国家级、省级项目和计划的需求。对战略上的建议是制定以超大城市圈规划为目标的法律(不特定城市圈名称也可以),通过政令确定范围,建立可以将超大城市圈进行一体化规划的制度框架。

(3) 促进城市规划相关信息的公开

最终许可和决定本来是要公布的(城市规划法第28条)。实际上这个规章具有效力,内容是公开的,但从一般市民来看,可以说其形式并不便于阅览。不过,5个对象城市中,大理市规划局将规划的图纸展示在大厅,德阳市开设了城市规划展示厅等,都采取了积极的措施。

对于一般市民和投资家来说,城市的土地利用限制具有重要的意义。但对具体内容,如提出在特定的土地上建设什么的申请,这一申请与政府的土地利用规划是否一致,一般情况下还是给予个别的回答。

因此对市民和投资家来说非常难懂,并且还有拒人于千里之外的感觉。应采取的战略是在规划制定过程中充分听取市民的意见,公开制定程序,积极公开制定后的规划内容。

(4) 副省会级城市的扶植

中国省城城镇体系规划中的道路网的基本形式是以省会为中心呈放射状。这是城市布局中自然形成的。今后有必要迅速发展省会以外的大城市。希望这些大城市作为副省会级城市,分担这种功能。具体来讲,各省可设置两座左右这样的城市。例如,可以将省政府的部分部门和国家的地方分支机构设在那里。建议以这种战略扶植副省会级城市。

(5) 与城市规划相关的职业资格整理的整理

在中小城市,由于规划局的人材有限,一般情况下是委托外部的城市规划设计研究院制定规划。并且这种城市规划设计研究院是处于垄断的状态。从事城市规划的个人的从业资格中最重要的是城

市规划师，但拥有资格的一个人无法承接城市规划的制定业务，必须是拥有至少 20 人以上技术人员(其中城市规划师 2 人以上)的法人。

中等城市的城市规划业务并不一定要委托给全国知名的城市规划设计研究院，委托给省内的熟知这一城市的规划人员能够获得更好的结果。

对于城市规划的职业资格，建议将法人的门槛放低，采取广泛选择的战略。另外，建筑师、房地产评估师等的资格也同样有必要进行重新审视和整理。

(6) 在省级制定跨城市的发展规划

随着副省会级城市的发展，为了将放射型的道路连结起来需要尽快规划省内外围的环形道路。目前北京的五环路距市中心约 25km，但这也是城市内道路。将中等城市之间横向连结起来半径约 50~100km 的“环”当初是用作普通道路的，对此也须加以规划，并使其在省城镇体系规划之中占有地位。

省城镇体系规划水平像现在这样只是指导性(indicative)的即可。但根据需要最好是制定跨省的省城镇体系规划，并为此而得到在制度方面的国家级支持。例如：

- 按重点课题划分的地区规划
- 跨省的贫困地区
- 同一流域地区

等可以考虑引进与省城镇体系规划相同的系统。

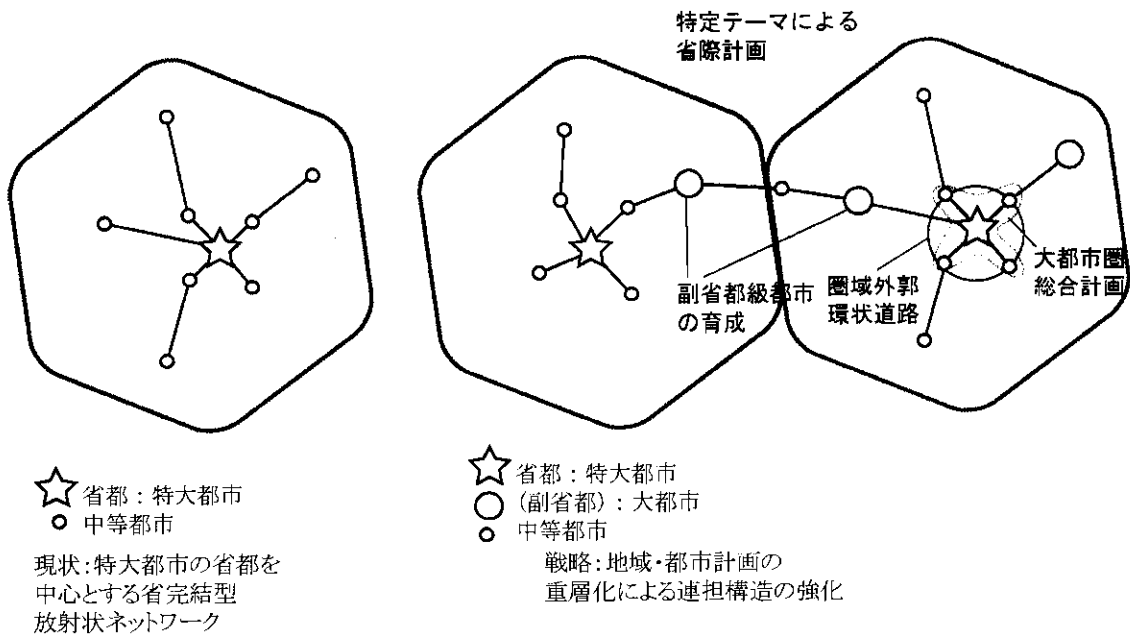


图 I. 3. 2. 2 基于城镇体系现状(左)和战略的城市地区规划的多重化(右)

资料来源: JICA 调查团制作

(7) 简化城市规划决定程序并增加透明度

为了研究国家级城市规划行政的方向性，采取审议会等方式是有很有效的。省、市级也需要在开展行政的同时听取有识之士的意见。为了实现这一目的，建议采取在各级建立“城市规划审议会”组织的战略。

(8) 作为搞活地方中等城市经济的战略，加强国际化的对策实施

在中等城市，国际化的对策实施也是重要的课题。但在没有公安局的许可外国人就无法访问的“未开放”中等城市，都在等待着外资的引进。迈向国际化的对策只停留在局部地区，没有大范围的开展。

作为城市要想实现国际化，市政府应率先采取措施，可以将此作为战略。

2.6 补充：日本城市规划制度的概况

在此前的研究会上，提出了许多关于日本城市规划制度的问题。这里介绍一下日本城市规划制度的概况。

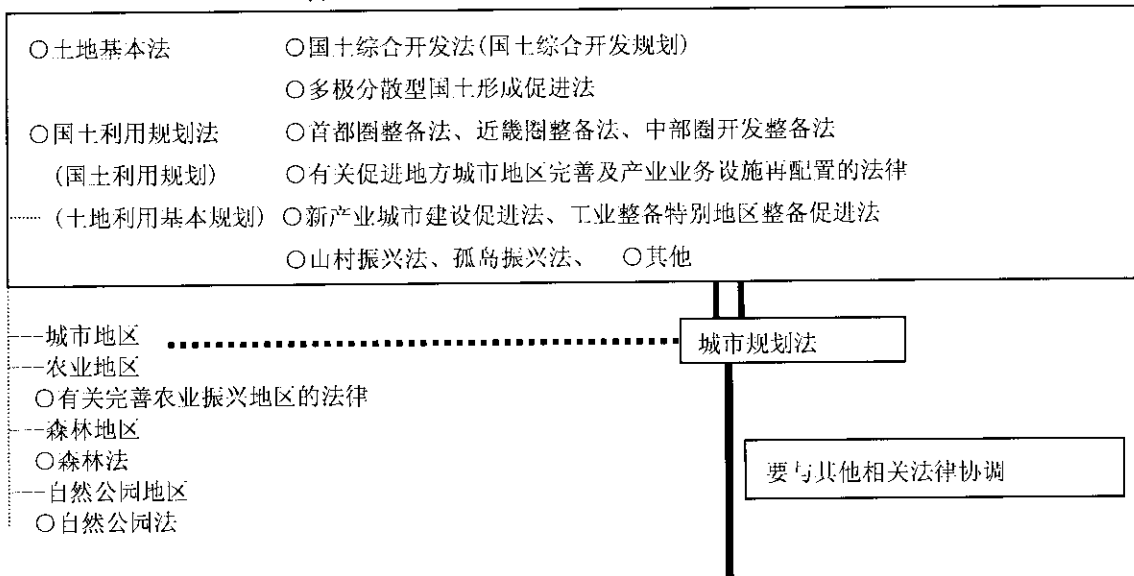
2.6.1 围绕城市规划法的相关法律体系

日本的城市规划法制定于1968年，城市规划法施行令作为政令是1969年做出的。之后，经过了数次变更，在不久前的1998年为了实施地方分权又对该法做出了修改。城市规划法是有关城市规划的基本法，但并不是对有关城市规划问题全部做出规定，许多方面都是明确地托付于其他法律，或者是适用于其他法律。城市规划法是由上一级法规及有关实现城市规划方面的法律制度构成的。如下图所示，要求与众多法律之间做出调整并得以确认。

城市规划的前提是对都道府县的城市规划区域的指定，对此要求将上一级规划中的“基于首都圈整備法的城市开发区域”（东京及其周边地区）、“基于近畿圈整備法的城市开发区域”（大阪及其周边地区）、“基于中部圈开发整備法的城市开发区域”（名古屋及其周边地区），以及其他需要作为新的居住城市、工业城市等城市而开发及完善的区域指定为城市规划区域。作为选定过程的规定项目，确保与其他法律的协调是必不可少的。此外，在具体规划内容的选定和决定中，例如指定东京都的城市规划时，其规划方针要求与作为上一级规划的首都圈整備规划的内容相一致。各规划研究部门、委员会、以及作为城市规划决定机构的城市规划审议会也要经常研讨其协调性。在具体实施上，各自治体希望“实施某种规划”时，为了在上一级规划中明确其规划内容，需要对上一级机构施加影响。为了在规划落实后确保承担实施事业所需的预算，向上一级规划机构呈报“规划和事业计划”已成为都道府县知事和市町村长等人的重要职责之一。

日本城市规划的决定权限在都道府县知事和市町村手里，但在决定规划之前需要与众多上级机构“协调一致”，成为为确保与上一级规划的协调性而必不可少的一道程序。

表 I. 3. 2. 4 围绕城市规划法的相关法律体系



| | | | |
|--------|--|--------|--|
| 总体规划 | <ul style="list-style-type: none"> ○城市再开发法 ○有关促进大城市地区住宅及住宅供应的特别措施法 ○有关促进地方城市地区治理及产业业务设施再配置的法律 ○有关治理密集市区中防灾街区的法律 | 城市设施 | <ul style="list-style-type: none"> ○道路法 ○铁道事业法 ○轨道法 ○停车场法 ○城市公园法 ○下水道法 ○河流法 ○运河法 ○批发市场法 ○畜场法 ○有关政府设施建设的法律 ○有关完善流通业务市区的法律 等 |
| 地区 | <ul style="list-style-type: none"> ○建筑基准法 ○停车场法 ○海港法 ○城市绿地保护法 ○有关保存古都中历史风貌的特别措施法 ○生产绿地法 ○有关完善流通业务市区的法律 ○文化财产保护法 ○特定机场周边飞机噪音对策特别措施法等 | 市区开发事业 | <ul style="list-style-type: none"> ○土地地区划成立法法 ○新住宅市区开发法 ○城市再开发法 ○新城市基础整备法 ○有关促进大城市地区的住宅及住宅地供应的特别措施法 ○有关首都地区近郊治理地带及城市开发区域的整备的法律 ○有关近畿地区近郊治理地带及城市开发区域的整备的法律 |
| 促进地区 | <ul style="list-style-type: none"> ○有关促进大城市地区的住宅及住宅地供应的特别措施法 ○城市再开发法 ○有关促进地方基地城市地区治理及产业业务设施再配置的法律 | 地区规划等 | <ul style="list-style-type: none"> ○城市再开发法 ○有关治理密集市区中防灾街区的法律 ○村落地区整备法 |
| 复兴促进地区 | <ul style="list-style-type: none"> ○受灾市区复兴特别措施法 | 其他 | <ul style="list-style-type: none"> ○室外广告物法 ○市民农园整备促进法 ○有关特定市区化农地固定资产税征收合理化的宅地促进临时措施法 ○有关通过利用民间事业家的能力促进特定设施治理的临时措施法 ○为使特定农村山村地区的农林业富于活力而促进基础治理的相关法律 ○广岛和平纪念城市建设法和其他特别城市建设法 ○为治理国际旅游文化城市而在财政上采取措施的相关法律 |

资料来源: JICA 调查团制作

2.6.2 城市规划的确定程序

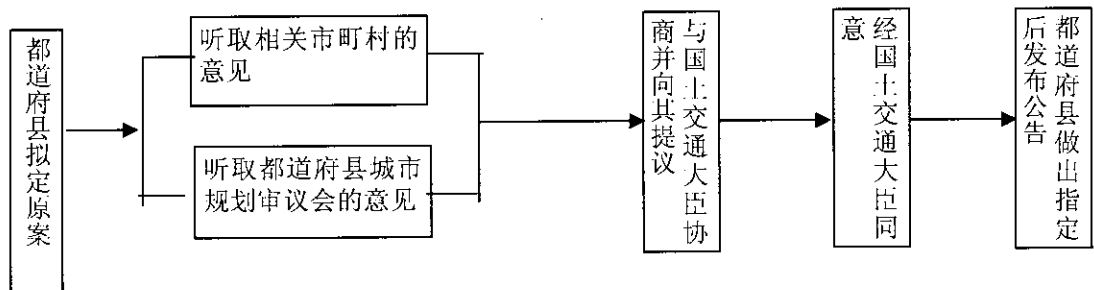
在日本城市规划的确定中，为确保有实质性的内容，目前主要着眼于如何准确把握地区居民的需求。即，“以确保良好的城市环境和有效的城市功能为目的，应增进城市居民整体的利益，密切联系市民生活，因此在确定规划时，要通过召开听证会、说明会，提出意见并做出公正的处理，以充分反映普通居民的意见，这一点是非常重要的”，在城市规划法中，包括了反映居民意见的程序，非常详细地规定了城市规划的确定程序。

日本城市规划的确定大致分为两个阶段。①城市规划区域的指定(城区化区域及城区化治理区域的划分⁴⁷)；②城市规划区域内城市规划的制定和确定。

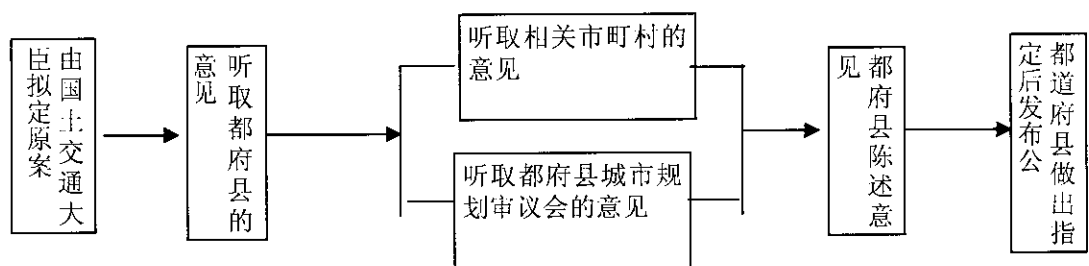
目前，城市规划区域的制定程序原则上是属于都道府县知事的审批事项，与国家级机构协商后获得其同意。但由都道府县指定城市规划区域时，对于属于上一级规划的“基于首都圈整备法的城市开发区域”，“基于近畿圈整备法的城市开发区域”，“基于中部圈开发整备法的城市开发区域”，需要作为其他新的居住城市、工业城市和其他城市而开发和维护的区域，要求作为城市规划区域来指定。

由都道府县指定城市规划区域的程序如下图所示。

1) 由都道府县指定时



2) 由国土交通大臣指定(跨2个以上的都府县)时



按日本现行法律制定和决定城市规划，原则上是由都道府县或市町村来进行⁴⁸。对于跨2个以上都府县的城市规划区域的城市规划，则国土交通大臣为决定的主体。在应用中，在市町村制作城市规划的原案，经都道府县知事交主务大臣内审，并由主务大臣决定原案。

都道府县知事决定城市规划的程序中，作为第三方机构的“都道府县城市规划审议会(由有学

⁴⁷ “城区化区域”是指已形成城区的区域和大约10年以内应该优先规划成为城区的区域。“城区化治理区域”是指应控制城区化的区域，严格控制各种开发活动。

⁴⁸ 包括市区化区域、市区化调整区域、邻近海港地区、历史风貌保护地区、在开发事业时，由都道府县知事决定城市规划(城市规划法第15条)。目前总数3/4左右是由市町村决定。

识有经验者、当地工商会议所代表、消费者代表构成)”的作用最为重要，其答复内容可左右城市规划决定与否。

在市町村决定城市规划的程序中，“市町村城市规划审议会”拥有对内容的审议权，在都道府县同意下可决定规划。如果未设置“市町村城市规划审议会”时，则与县级一样要经“都道府县城市规划审议会”审议，在都道府县知事的同意下，由市町村决定(图 I . 3. 2. 3)。

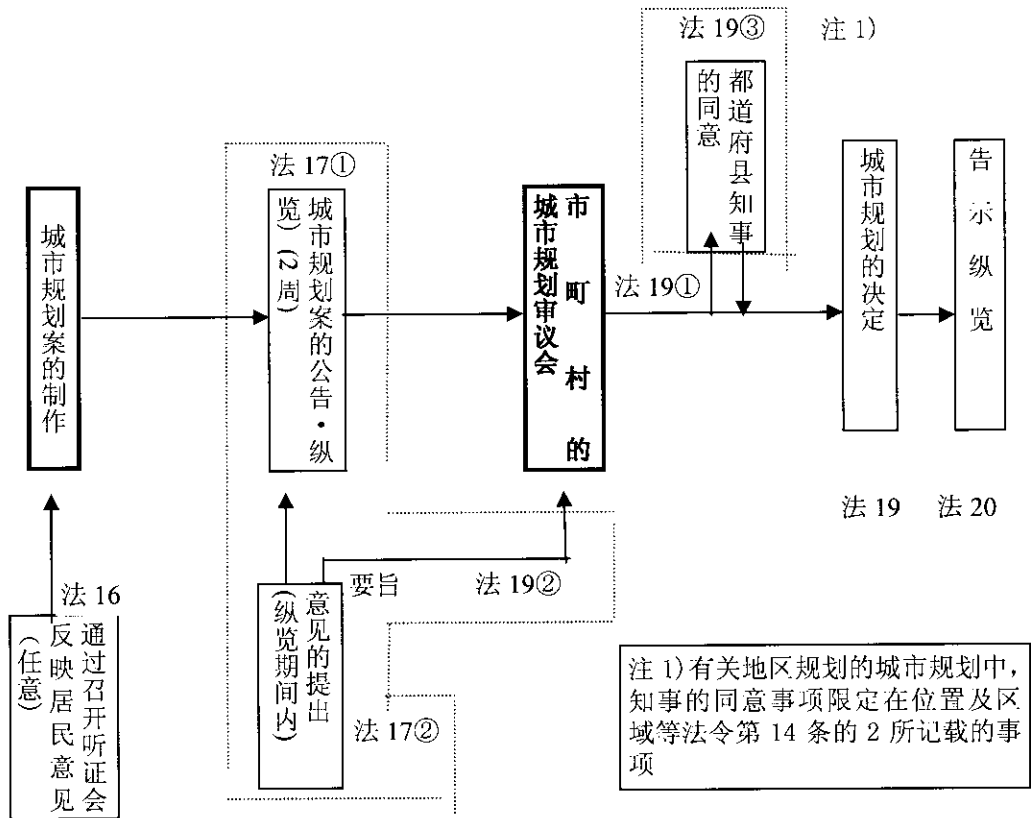


图 I . 3. 2. 3 市町村决定城市规划的程序(设有城市规划审议会时)

2.7 政策、制度、事业的建议

| 战略 | 对应采取的政策、制度、事业的建议 | |
|------------------|------------------|--|
| 一、推动关于土地利用的一体化措施 | 对中央政府 | 1. 调整国土行政和城市规划行政 (制定国土行政【国土资源部】与城市规划行政【建设部】的具体调整方法) 2. 探讨研究土地管理法(1998年)的修正(进行中) (扩大土地使用权限。修改使用权出售方法。引进无期限使用权) 3. 探讨研究城市规划法(1989年)的修正(进行中) (“城市规划地域”明确化。引进城镇化地域、城镇化调整地域) |
| | 对省政府 | 1. 创建上述1的省级模式 (在省城市规划设计研究院制定城镇规划体系、省国土利用计划。明示市土地利用计划、城市规划开发的限制框架) |
| | 对市政府 | 1. 创建上述1的市级模式 (设立合并规划局与土地管理局的【城市土地利用局】。将建设局国营公司化。) |
| 二、制定大城市圈计划 | 对中央政府 | 1. 制定为筹划建立大城市圈计划的法律 [制定《超大城市圈建设法》(暂称)。以政令来指定对象大城市圈。(在西部、首先是成都、其后是西安等)] 2. 重新研究中心城市的界线【民政部】 (依据下列3的申请进行重新研究、合并) |
| | 对省政府 | 1. 筹划制定大城市圈计划 2. 该计划与国家各部门的计划、项目之间的调整 3. 重新研究界定中心市的界线及其申请 |
| | 对市政府 | 1. 设置由包含在大城市圈内各市组成的联络协商会 2. 重新研究区辖部分 (郊区、县→市区) |
| 三、推动与城市规划有关的信息公开 | 对中央政府 | 1. 在修改城市规划法时明示信息公开的义务。 2. 以政令的方式决定具体信息公开的内容。 |
| | 对省政府 | 1. 制定信息公开的具体方针、作为省条例。 2. 市政府职员的人材培养 3. 向市政府提供有关信息公开的补助金 |
| | 对市政府 | 1. 实施信息公开 通过互联网、城市规划展示馆/室、文件等对既定城市规划进行普遍公开 |
| 四、培育副省会级城市 | 对中央政府 | 1. 选定·指定对象省及其省内的副省会级城市 (【发改委、民政部、西部办】) 2. 促进中央机关向副省会布局(新建、迁移、机能转移) 3. 确立为促进副省会建设的投资优惠政策 |
| | 对省政府 | 1. 在省政府内指定部局迁移【政府部局】 2. 重新考虑省内政府机关有关部门·公司的布局·预算措施 (国营公司、医院、分局(社)、大学等教育设施) 3. 重新审查省城镇体系规划 |
| | 对市政府 | 1. 制定新的城市规划 (副省会用业务地区的规划·建设) |
| 五、整顿有关城市规划的职业资格 | 对中央政府 | 1. 重新审查现有的资格【建设部】 -重新审查城市规划师资格(扩大资格权限以使城市基本计划能够接受订货) -建筑相关资格(建筑师, 工程建筑师, 工程监理师)向持有人公开城市规划业务。 -重新审查房地产评价师(不动产鉴定师) -重新规定城市规划咨询法人资格 |
| | 对省政府 | 1. 使省城市规划设计院的一部分机能民营化 (使城市规划的指导调查部门民营化、公开参与业务的机会) |
| | 对市政府 | 1. 重新审查城市规划指导调查部门的订货方法 (不是向省外的有名规划设计院、而是向与本地紧密结合型的城市规划师订货) |

| | | |
|---------------------------|-------|---|
| 六、研究制定在省域范围内的跨地区城市发展计划 | 对中央政府 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 使省域空间计划制定法制化(包括每5年进行一次重新审查的规定) 2. “城市圈发展委员会”的设置制度化(按省级分) 3. 引进全国城市系统体系概念(按全国级、省级分) |
| | 对省政府 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 充实城镇体系规划、使省域空间计划的制定义务化 2. 设立“城市圈发展委员会”及制订策略纲要 <ol style="list-style-type: none"> 1) 使计划领域设定基准明确化(制订以哪座城市为中心都包括哪个城市、乡、镇的农村地区的整体计划等。例:设想将来出于交通网络的健全形成新经济圈、或者、将来出于通勤人口的增加形成生活圈等,以此为标准) 2) 详细调查筹划制定委员会的讨论内容(大规模绿地保护地区、新产业开发地区、学园城市地域等大面积开发地区的建设、跨地区交通网体系的建设等) |
| | 对市政府 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 制订遵循省域空间计划的城市·农村一体化计划(作为遵循规则包括在《城镇总体规划》中) 2. 参加“城市圈发展委员会”与召开支部委员会(设置由市政府、乡·镇的有关单位组成的当地研究讨论委员会。必须请工商会议所代表、地方代表人会委员等当地有识之士参与策划) |
| 七、推动城市规划决定过程程序的简洁化和透明化 | 对中央政府 | <ol style="list-style-type: none"> 1. “中央城市规划审议会”的法制化(居民代表委员的选定方法和权限如下所示进行明确化: <ol style="list-style-type: none"> 1) 从全国人民代表大会代表中选任、 2) 从工商业代表中选任 3) 从有学识经验者中选任 4) 从中央政府选任 5) 通过国务院的咨询,“中央城市规划审议会”对“地方城市规划审议会的申请内容”进行详细调查、对其内容做出“附加评价”的答复。但是、“地方城市规划审议会申请内容”的变更命令及退回命令要根据“国家城市规划审议会”的答复内容由“国务院”执行。 |
| | 对省政府 | <ol style="list-style-type: none"> 1. “地方城市规划审议会”的设立(制度化)及居民代表委员的选定方法和权限按照如下所示进行明确化: <ol style="list-style-type: none"> 1) 从地方人民代表大会代表中选任、 2) 从地方工商业代表中选任 3) 从地方有学识经验者中选任 4) 从地方政府中选任 |
| | 对市政府 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 对城市规划制订程序的变更/城市计划委员会决定内容赋予制度上的权限 <ol style="list-style-type: none"> 1) 设立城市规划委员会和赋予制度上的权限 2) 市政府内各部门之间统一意见的效率化:加强计划委员会的领导权 3) 通过城市计划委员会审议·决定的实质化 4) 有义务召开意见听取会 2. 加强地区居民对计划制订过程的参与 <ol style="list-style-type: none"> 1) 城市计划委员会决定的内容随意阅览制度化 2) 配置公开的负责人和居民要求的汇总报告义务化(集中到城市计划委员会秘书处) |
| 八、加强作为地方中等城市经济活性化战略的国际化对应 | 对中央政府 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 采纳为发展西部地区中等城市而推动城市机能国际化的建议 <ol style="list-style-type: none"> 1) 制定西部地区中等城市国际化推进法 2) 为加强中等城市的国际机能制定优惠措施法(人材培养、建立交流基础、财政支援、税制优惠、扩大信息提供) 2. 进一步推动西部地区的“开放城市”: <ol style="list-style-type: none"> 1) 开放城市政策的制度化(设定开放标准等) 2) 开放城市建设优惠措施的明示化 3. 确定内陆自由贸易地区的设置许可标准 <ol style="list-style-type: none"> 1) 规定配置和规模 2) 优惠措施的概要(在减轻事业税负措施等商业环境中采取超出沿海开发地区水平的待遇) 4. 放宽对外国银行业务领域的限制(例:作为改善商业环境的一个环节) |

| | | |
|--|------|---|
| | 对省政府 | <p>1. 调整省内城市间的国际战略方针、配置与规模。</p> <p>1) 实施国际商业培育事业(扩充·加强与国际事业相关联的机构—充实·强化外交部、大学国际部等的机能)</p> <p>2) 实施对国际旅游商业事业的支援(住宿设施、提高服务水平的培训、建设旅游中心)</p> <p>2. 设置新开放城市介绍的援助室</p> <p>3. 监督·指导内陆自由贸易地区设置许可的调整与建设水准</p> |
| | 对市政府 | <p>1. 设置培养国际性商业人材的机构(商业礼仪、国际语言教育、异国文化交流教育等)</p> <p>2. 设置旅游指南中心(准备多种语言的旅游指南宣传册等)</p> <p>3. 监督·指导内陆自由贸易地区的活动</p> |

3. 完善城市基础设施建设

3.1 西部地区中等城市基础设施建设的现状及问题

3.1.1 基础设施建设的主体

各城市的基础设施建设主体大致分为以下两种。

1) 高速公路等高等级道路、铁路

基本上归国家所管理，地方(中等城市)政府大多只是争取项目，但既没有决定权又没有预算执行权。

2) 城市道路、上下水道等

由地方政府管理。部分项目由上级机关补助资金，其余大部分项目要依靠自筹资金。

3.1.2 西部地区中等城市的基础设施建设现状

西部地区中等城市的基础设施建设现状千差万别。表 I.3.3.1 是对 5 个事例城市的基础设施建设进行评价后整理出来的表格。

表 I.3.3.1 对 5 个事例城市的基础设施建设的评价

| | 城市道路 | 上水道 | 上下道 | 垃圾 | 体育设施 | 绿地 |
|---------|------|-----|-----|----|------|----|
| 1. 玉溪市 | ○ | ○ | × | △ | ○ | △ |
| 2. 大理市 | △ | △ | × | △ | △ | △ |
| 3. 德阳市 | △ | △ | × | △ | △ | △ |
| 4. 都江堰市 | △ | △ | × | △ | × | △ |
| 5. 怀化市 | × | △ | × | △ | × | × |

○：好 △：一般 ×不好

资料来源：JICA 调查团制作

表 I.3.3.1 就 5 个事例城市的基础设施建设的现状，提出了以下几点。

1) 基础设施建设的水平与地方财政情况有着密切关系

地方财政情况最好的玉溪市，除去污水处理以外，其他的基础设施比较完善；而财政情况最差的怀化市，基础设施建设普遍落后。

2) 污水处理设施大部分未经建立

部分城市有建立污水处理设施的计划，从其他的大中城市的经验来看，就现在的地方财政情况及上下水道的收费体系来说，即使建立了污水处理设施，在收支方面也难以保证稳定的运转。

3) 汽车普及时代的到来

汽车普及已经在西部地区的城市出现了。但是目前，西部地区中等城市的城市规划制定人员在现行的基础设施建设计划中没有考虑到面对汽车普及化时代的到来应采取怎样的对策。

3.2 完善城市基础设施建设的课题及战略

3.2.1 完善城市基础设施建设的课题

(1) 薄弱的地方财政

导致西部地区财政恶化的主要原因有以下两点。

1) 中央政府的财政收入大幅度上升

中国自1994年以来，中央政府和地方政府间实施了“分税制”。中央政府财政收入占财政收入的比例，由1994年的22%上升到54.9%，致使地方政府的财政来源被大幅度地削减。对于地方政府，财政收入减少了，而管辖的业务，如教育、医疗、社会保障的支出反倒有所增加。因此，很多地方的财政出现了赤字。

2) 地方财政的结构性问题

中国的地方财政收入一般由“预算内收入”、“预算外收入”、“非预算收入”组成。其中，“预算外收入”、“非预算收入”通常透明度低，难以掌握。尤其是“预算外收入”和“非预算收入”受土地转让等的影响较大。根据中国的研究资料表明，地方政府来自土地转让的收入，2001年达到1318亿元，占“预算外收入”的38%。但是，来自土地转让的“预算外收入”、“非预算收入”，根据不同的地区存在着很大的差距。东部地区可以通过土地的转让，获得巨大的“预算外收入”、“非预算收入”。例如，临近上海的昆山市，2003年的预算内收入是36.9亿元，“预算外收入”和“非预算收入”达到了24亿元。然而，西部地区特别是中小城市由土地转让得来的“非预算收入”和“预算外收入”却不尽如人意。

如图 I.3.3.1 所示，怀化市的财政收支的赤字幅度不断扩大。由于缺少支柱型产业、企业，所以估计税收将不会增加。并且，由于通过土地转让获得的“预算外收入”、“非预算收入”较少的缘故，不仅是基础设施的建设，教育、社会保障等所有方面都陷入了“预算不足”的境况。怀化市举行的群众意见会上提出了城市道路建设项目、架桥项目等，不少项目的进展都要比当初预计的晚了两年以上。

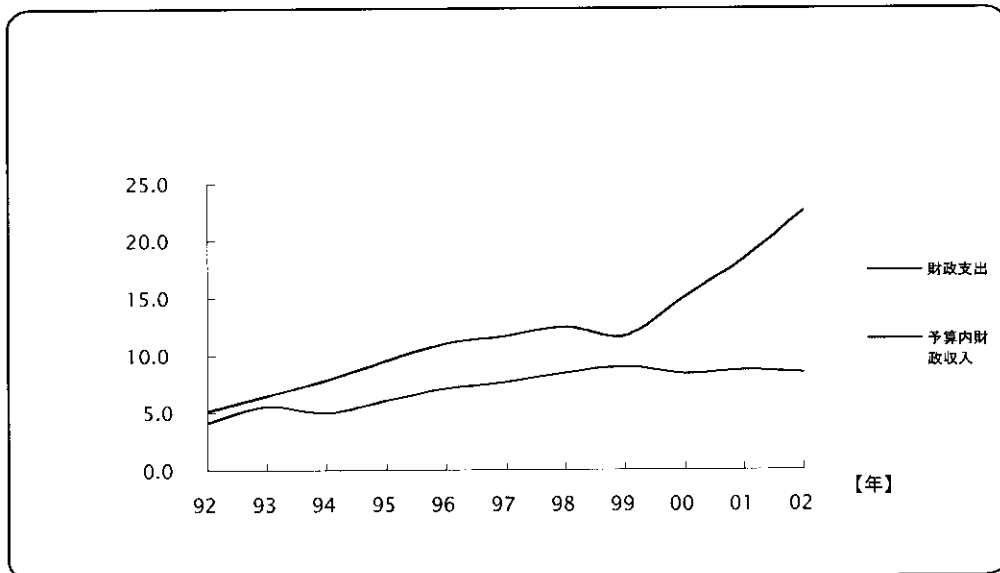


图 I.3.3.1 怀化市的财政收支

资料来源：JICA 调查团制作

(2) 土地利用问题

对于地方政府来说，土地利用问题是关系到确保财政来源和城市规划、基础设施建设的根本问题。

农业用地的大量流失和不良债权的增加

在所调查的城市里，不管哪个城市都设有好几个“开发区”、“新区”。

中国的土地所有状况大致划分为城市的“国有土地”和农村的“集体所有土地”。法律规定，农村的“集体所有土地”不能买卖、转让。因此，农村的土地一旦由国家、政府征收，就变成了“国有土地”，这样就可以进行土地使用权的买卖和转让。

地方行政机关用极低的价钱从农村、农民的手中征收“集体所有土地”，变为“国有土地”后，通过向开发区、房地产开发进行转让，获取收益；或以土地的名义吸引投资。因此，目前有很多地方行政机关竞相建立开发区、进行不动产开发。但是，这些行为也带来了以下的弊病。

农村和农民受到不公平的待遇

农业用地大量的流失，农村和农民仅仅得到少量的补助，受到了新的不公平待遇。

不良债权的增加

地方政府投入资金进行土地征收、土地建设，建设“开发区”，但在西部地区有许多项目无法吸引企业和投资。这就会产生新的巨大的不良债权，使地方财政陷入恶性循环。

3.2.2 完善城市基础设施建设的战略

城市规划、基础设施建设部门的基本战略是将“加强与产业战略的相互联系”及“土地利用政策的再制定”、“居民参与”这3项作为重点。“加强与产业战略的相互联系”与“土地利用政策的再制定”之间有着特别密切的关系。

(1) 加强与产业战略的相互联系

确保中等城市特别是西部地区中等城市的财政来源，不仅对于基础设施建设，对于社会开发的任何领域来说都是亟待解决的课题。由于产业结构较为单一，是否能够培养出支柱型的产业和企业，对于地方财政将产生极大的影响。因此，在构思城市规划和基础设施建设战略时，如表 I.3.3.2 所示，应充分考虑城市的产业发展，要有预见性。

表 I.3.3.2 5 个事例城市的支柱产业和应引起重视的基础设施建设战略

| | 有实力的朝阳产业 | 应引起重视的基础设施建设战略 |
|---------|----------------------------------|---------------------|
| 1. 玉溪市 | 烟草产业、农产品加工、观光、今后与东南亚建立自由贸易圈的相关产业 | 环境保护、城市的舒适性 物流设施 |
| 2. 大理市 | 观光产业、商业 将来和东南亚建立的有关 TFA 产业 | 环境保护、市场、物流设施等 |
| 3. 德阳市 | 机械产业、农产品加工 | 环境保护、城市的舒适性 |
| 4. 都江堰市 | 观光业 | 环境保护、城市的舒适性 |
| 5. 怀化市 | 物流、森林加工、农产品加工 | 道路、物流设施、市场等 |

资料来源：JICA 调查团制作

另外，中等城市应起到促进周边农村经济的发展，向农村提供各种服务的作用。中等城市，特别是西部地区的中等城市，虽然在吸收农村劳动力上受到局限，但它作为邻近农村的“最前线”，

与周边农村具有密切的关系。为此，在构思城市规划、基础设施建设战略时，应该考虑到为农村地区提供贸易服务(批发市场、自由市场)、教育服务(包括职业培训)、信息(商品信息、外出打工信息)服务、医疗(急救)服务的机能。

(2) 土地利用政策的再制定

如上所述，现行的土地利用政策是为地方政府征用农村“集体所有土地”后转为城市“国有土地”、高价转让土地的行为大开绿灯的政策。为了改变现行土地利用政策中的不健全之处，应该实施以下战略。

——进行土地的集中利用，防止土地的过度分散和扩大

土地的集中利用有以下好处：

——节约利用土地

——降低基础设施建设的成本

——提高社会效率

——加强耕地保护、环境保护

作为长期战略，应改变现在的一次性转让 50 年或 70 年土地使用权的方法，尝试制定“土地利用税”、“固定资产税”等能够带来稳定财政来源的方法。

(3) 居民参与的必要性

北京、上海等大城市在决定城市规划、项目的程序中，正在逐步采取居民参与的“公众听政制度”。通过居民的参与，可以控制以前由上层决定方式确定大型计划和项目的做法，能够在一定程度上监督行政的违规行为。

特别是中等城市的地方政府领导，对项目具有很大的决定权，同时也有不少追求“业绩”的示范项目。因此，在中等城市制定城市规划和决定基础设施的建设项目时，应不断的尝试采取居民参与的做法。

(4) 对亟待解决的课题和潜在问题的对策

虽然都是西部地区的中等城市，但各个城市的经济发展水平相差悬殊。在构思今后的基础设施建设战略时，应考虑到以下几点。

汽车普及化的对策

不仅是大城市，西部地区的中等城市也出现了汽车普及化的征兆。在构思西部地区中等城市的城市规划、基础设施建设战略时，应把汽车的普及化进程牢记在心。具体应该制定以公共交通为主的城市规划，另外还应考虑建造城区内部的停车场等。

流动人口、外出打工人员的接纳体制

在中国，人口的流动不但无法停止，而且今后还有可能进一步增长。政府部门和媒体都希望对这种趋势进行积极的接纳。但是，目前大多数城市，特别是西部地区的中等城市，还没有做好这种接纳的准备工作。外出打工农民的生活环境极其恶劣，社会没有为他们提供足够的教育、医疗等服务。为了激发外出打工农民的能力，从防止城市内部贫民区形成的角度出发，怎样才能提高外出打工农民的生活环境(例如：建造价格低廉的出租住宅等)，加强职业介绍所的支持体制等也将成为重要的战略。

环保措施

在所调查的城市中，基本上都建有上水道设施，但所有城市的污水处理设施都极为落后。污水

处理设施的建设除了存在着很大的资金筹备问题以外,还存在着建成后运行成本等费用负担方面的问题。居民不能承担污水处理的费用,财政困难的西部地区中等城市也不可能承担全部所需经费。因此,研究出合理的自来水、污水的费用支付方法,制定出相关的制度是极为重要的。

3.3 完善西部地区城市基础设施建设投融资体制的现状和问题

“城市基础设施建设中没有妙手和名手。基础设施对国民来说是资产、是财产。基础设施的质量高,对提高国民的福利就有价值,假如有这种概念,会提升基础设施的市场价值,建设资金的回收也会比较容易,寻找资金筹措的渠道也就不很难了。高质量的资产可以通过提高国民福利以及经济的增长增加税收。选择高质量的基础设施建设项目、集中投资、并为此确立事先评价体系是最为重要的。”

3.3.1 完善城市基础设施建设的重要性

如图 I.3.3.2 所示,经济持续增长的源泉是资本积累、劳动力增加以及技术革新。资本积累方面,如果没有道路、铁道等社会资本的积累,生产设备无法运转。社会资本当中,公园等城市环境设施,与教育相关的设施、医疗设施等对于作为经济增长源泉之一的劳动力的再生产和素质提升是不可或缺的,因此其重要性不可小视。

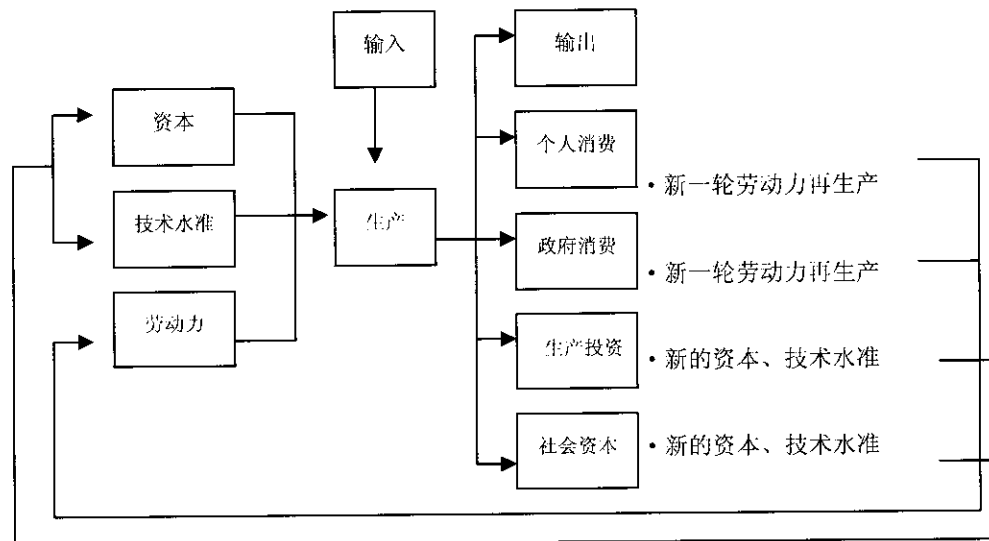


图 I.3.3.2 经济增长原理图

资料来源: JICA 调查团制作

3.3.2 完善城市基础设施建设的现状及特色

(1) 整个中国的概要

1) 城市基础设施建设的进展

1978 年以前,由于中国将财政资金的投入重点放到了工业建设上,因此城市基础设施的建设非常落后。然而在改革开放后,国家给予了高度重视,如表 I.3.3.3 所示,自 1986 年起资金的投

入明显增加。

表 I.3.3.3 为完善城市基础设施建设所投入的资金(百万元)

| 年份 | 资金投入额 |
|------|---------|
| 1986 | 13,142 |
| 1990 | 21,048 |
| 1995 | 67,480 |
| 1998 | 143,331 |
| 2000 | 198,893 |

资料来源：建设部资料

从最近的投资领域来看，正如表 I.3.3.4 所示，道路桥梁建设是最大的投资领域。不过近几年这一领域的投资比例正在下降，而污水排放、公共交通、园林绿化、防洪、集中供暖等有关环境及提高生活水平的投资比重正在逐步提高。

表 I.3.3.4 全国城市基础设施投资动向

| | 1998 年 | | 2000 年 | | 2002 年 | |
|------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
| | 总量(亿元) | 比例(%) | 总量(亿元) | 比例(%) | 总量(亿元) | 比例(%) |
| 支出总额 | 1437.5 | 100.0 | 1896.0 | 100.0 | 3178.0 | 100.0 |
| 供水 | 125.0 | 8.7 | 123.3 | 6.5 | 157.9 | 5.0 |
| 煤气 | 55.3 | 3.8 | 62.1 | 3.3 | 84.4 | 2.7 |
| 集中供暖 | 40.7 | 2.8 | 63.8 | 3.4 | 113.8 | 3.6 |
| 公共交通 | 51.0 | 3.5 | 143.5 | 7.6 | 271.4 | 8.5 |
| 道路桥梁 | 626.3 | 43.6 | 818.9 | 43.2 | 1108.2 | 34.9 |
| 污水排放 | 88.2 | 6.1 | 129.2 | 6.8 | 267.1 | 8.4 |
| 园林绿化 | 103.5 | 7.2 | 177.9 | 9.4 | 91.8 | 2.9 |
| 环境卫生 | 99.0 | 6.9 | 152.7 | 8.1 | 262.9 | 8.3 |
| 防洪 | | 0.0 | | 0.0 | 139.5 | 4.4 |
| 其他 | 248.5 | 17.4 | 224.6 | 11.7 | 681.0 | 11.3 |

注：与表 I.3.3.3 的投资金额稍有不同

资料来源：委托中国国家发展计划委员会经济研究所开展调查的再委托调查报告《西部地区的城市基础设施投资及融资问题》(以下简称《城市基础设施建设相关再委托调查报告书》)(各年度中国城市建设统计年报)

2) 建设的资金来源

20 世纪 80 年代以后，建设用资金来源的渠道有所拓宽。回顾整个过程，有下列几种情况(“城市基础设施建设相关再委托调查报告书”)。

特种税的征收

20 世纪 80 年代中期以后，纳税者在交纳增值税、消费税、营业税的同时还需要交纳“城市维护建设税”(《中华人民共和国年维护建设税暂行条例》)

土地使用费的征收

20 世纪 80 年代末认可了土地使用权的有偿转让，转让所产生的收入纳入地方财政收入之中，以用于当地的城镇基础设施建设费用。

向使用者征收费用

20 世纪 80 年代中期开始，根据城市基础设施有偿使用的原则，在使用公共设施时，使用者需

要交纳费用(公共设施使用费、道路使用费、桥梁及隧道的车辆通行费等)。进入 90 年代后,这一原则的内容扩大到污水处理费、垃圾处理费。

随着国有企业的所有制和经营机制改革,自行筹措资金

20 世纪 90 年代以后,上下水管道、煤气、公共交通事业从“政府事业”改革为“企业事业”,相关的基础设施建设和运营资金由“企业”自行筹措。

公益事业产品及服务的价格改革

20 世纪 90 年代中期以后,在价格的决定上开始引进市场原理,认可成本的回收和合理利润得确保(例如《城市水价管理法案》)。向民营企业开放了基础设施建设项目。

引进国外的市场性资金

20 世纪 80 年代初期开始引进的市场性资金,到了 90 年代中期以后通过 BOT 的引进等有了进展。

新的银行贷款方式的出现

国家通过金融机构发放建设资金,但 2001 年以后摸索出了贷款委托资金、信托投资基金的利用方式(上海外环隧道建设中信托投资资金的投入等)。

通过发行国债进行基础设施建设

1998 年以后,重点投入对象是自来水和污水管道的建设、道路建设、煤气供应、供热、垃圾及污水处理等各个领域。

通过资本市场的股票及债券的发行等筹措资金

20 世纪 90 年代中期以后非常活跃。

外资的利用

从供水领域开始的外资利用逐渐扩大到煤气、地铁、道路桥梁、污水和垃圾处理等领域。

无形资产的利用

城市出租车经营权、广告权等。资金规模不大,但对于城市的道路、绿地建设等的完善起着重要的作用。

通过上述多样化的实施,可以看出现在发生的变化:①中央政府资金(含国家预算内资金和国债筹措资金的投入);②由税金、手续费、效益及预算外资金构成的地方自有资金的筹措;③国内银行贷款;④发行债券;⑤引进外资;⑥其他社会资金。如表 I.3.3.5 所示,①和②的“政府资金(财政性资金)”的比例年年下降,而“社会资金”(市场性资金)的比例却在不断增加。

表 I.3.3.5 城市基础设施建设的资金来源(%)

| 年份 | 1996 | 1998 | 2000 | 2002 |
|------------|--------|--------|--------|--------|
| 政府资金 | 59.8 | 52.0 | 51.9 | 45.4 |
| 国家预算内资金 | (4.0) | (7.4) | (12.5) | (2.4) |
| 地方财政资金 | (41.8) | (32.4) | (23.6) | (24.0) |
| 地方自筹资金 | (14.0) | (12.2) | (16.7) | (19.0) |
| 社会资金 | 40.2 | 48.0 | 48.1 | 54.6 |
| 国内银行贷款 | (14.0) | (21.2) | (24.8) | (27.7) |
| 债券发行 | (0.6) | (3.0) | (1.6) | (-) |
| 引进外资 | (12.2) | (8.2) | (4.4) | (1.9) |
| 其他社会资金 | (13.4) | (15.6) | (17.3) | (25.0) |
| (内为企业自筹资金) | (14.0) | (12.3) | (15.6) | (19.0) |
| 合计 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

注:地方财政资金中包括城市维护建设税、公共事业附加
资料来源:建设部资料

“政府资金”中的国家预算内资金包括1998年以后发行的国债的投入。这是由中央政府发行国债，将这些资金作为补助金或转贷资金提供给地方开发项目的制度，这些资金重点投入到了西部地区。例如2000~2002年发行了4,500亿元的长期建设国债，其中相当于45%的1,882亿元投入到了西部开发项目。不过城市基础设施建设资金的207亿元仅占整体的5%(投入西部开发的11%)。中央政府的方针是优先投入农林和水利、干线道路、机场、扶贫、环境保护等国家级项目，各城市级的基础设施建设由地方政府自行解决。

国债资金投入基础设施建设方面仅有一些不完整的数字，但从表I.3.3.6中可以发现，第1次、第2次的国债用于污水处理、供水方面的项目数量最多，而用于市政道路建设方面的项目金额最大。表I.3.3.7则显示了四川省在1998~2002年城市基础设施建设中国债投入所起的重要作用，国债投入比例占全部投入的10%。不过国债投入的个别项目中，国债投资比重占项目总投资金额的10%~13%。

表 I . 3 . 3 . 6 国债资金在各领域的投入(亿元)

| | 供水 | 供暖 | 燃气 | 污水处理 | 垃圾处理 | 市政道路 | 其他 | 合计 |
|------|-----|-----|-----|------|------|------|-----|------|
| 项目数量 | 175 | 41 | 34 | 176 | 36 | 135 | 7 | 586 |
| 投资金额 | 421 | 134 | 148 | 587 | 55 | 982 | 105 | 2435 |

资料来源：《城市基础设施建设相关再委托调查报告书》

表 I . 3 . 3 . 7 国债资金投入项目(1998~2002年,四川省、百万元、%)

| | 合计 | 国债资金投入 | 地方政府筹措 | 银行融资 | 引进外资 |
|-----------|-----------------|---------------|---------------|---------------|------------|
| 城市基础设施整体 | 12,895 (100) | 1,347 (10) | 6,909 (54) | 4,388 (34) | 249 (2) |
| 德阳市自来水厂 | 210 (100) | 20 (10) | 90 (43) | 100 (47) | |
| 德阳市垃圾处理厂 | 20 (100) | 4 (20) | 16 (80) | | |
| 都江堰市污水处理厂 | 129 (100) | 40 (31) | 89 (69) | | |
| 青城山自来水厂 | 172 (100) | 20 (12) | 122 (71) | 30 (17) | |

资料来源：《城市基础设施建设相关再委托调查报告书》

另外，从社会资金的内容来看，③的国内银行贷款及⑥的其他社会资金的比重有所提高。后者是通过公益事业服务价格的改革，也就是设定了弹性价格后，企业的自有资金的增加比重得到了扩大。另外，除市政设施的使用费和桥梁过路费以外，无形资产的经营收入以及储备资产经营权转让收入的增加也起了很大的作用。这里的无形资产经营收入是指城市出租车经营权、公共交通线路专营权、道路和广场以及绿地、路灯、桥梁、停车场等的冠名权和广告权以及收购权等，这些都是通过竞标进行转让而获得的收入。储备资产经营权转让收入是指通过将过去由政府垄断经营的城市建设储备资产投放市场而获得的收入，通过固定资产储备经营权的转让、股份转让以及资产转让等方式，利用收费道路和桥梁、自来水厂、污水处理厂等的储备资产。这类资金筹措方式才刚刚开始实施，筹措的资金规模非常有限，但随着“中国城市公共事业特许经营”的加速实施，这类收入会不断增加，为中国城市建设的建设资金筹措将做出更大的贡献。

筹措社会资金的方法之一是“发行债券”，以往的资金筹措都集中在交通、水利、电力等基础设施建设领域。城市基础设施建设领域的债券发行企业如表I.3.3.8所示，有上海久事公司、长

沙市环线建设开发有限公司、浦东建设、首都道路发展、重庆城市建设投资开发公司等大型债券发行企业。国家级项目或等同于这一级别的项目也可以通过企业的债券发行筹措资金。但相反那些重要的中小型项目，就很难利用发行企业债券筹措资金。

表 I . 3 . 3 . 8 城市基础设施债券市场的融资情况

| 债券名称 | 发行总金额(亿元) |
|-----------------------|-----------|
| 99 上海城市建设投资开发总公司 | 5 |
| 99 上海久事公司 | 6 |
| 99 长沙市环线建设开发有限公司 | 18 |
| 00 上海市城市投资开发总公司 | 5 |
| 00 上海陆家嘴有限公司债券 | 8 |
| 02 上海久事 | 40 |
| 02 浦东建设 | 15 |
| 北京首都创业集团企业债券 | 5 |
| 01 首都道路发展 | 15 |
| 泉厦高速公路建设债券 | 1.2 |
| 泉厦公路 | 1.2 |
| 湖南建设 | 0.6 |
| 大连建设 | 1.8 |
| 广西高速 | 1 |
| 1998 年江苏交通投资公司企业债券 | 2 |
| 莲花小区建设债券 | 3 |
| 济南自来水公司供水建设债券 | 1.5 |
| 长乐机场 | 2.32 |
| 98 海南民生煤气(集团)股份有限公司债券 | 1 |
| 1998 年广西地方铁路有限责任公司债券 | 1.5 |
| 江苏高速公路债券 | 2 |
| 江苏高速公路债券 | 1.5 |
| 02 重庆城市建设投资开发公司 | 15 |

资料来源：《城市基础设施建设相关再委托调查报告书》(中国债券网)

社会资金的比重之所以增加，主要得益于中央政府的政策及制度的完善。政府从 20 世纪 80 年代以后逐渐将城市市政设施的当事者(主角)向外资以及非公有制经济等不同所有制(包括民营资本)的经济体制开放，改变了以往全部由国有经济唱主角的状况。这一过程直至 90 年代中期以后，相关的法律、法规、政策不断出台，并逐渐加快了速度。其中下列政策和制度的建设尤其引人注目。

1. 2001 年 1 月《关于促进和吸引民间投资若干意见的通知》

(准许民间企业参加基础设施的经营以及公益事业的建设)

2. 2002 年 1 月《关于在“十五”期间加速发展服务业的若干政策措施的意见》

(准许非国有经济进入对外贸易、教育、文化、公共事业、旅游、电信、金融、保险、中介服务领域)

3. 2002 年 3 月《外资投资产业指导》

(电信、燃气、热能、供排水等城市网建设事业对外开放)

4. 2002年10月《关于推动城市污水、垃圾处理产业化发展的意见》

(服务价格及管理体制的改革)

5. 2002年12月《关于加速公共事业市场化的意见》

(准许外资、民营企业参加, 通过招标委托运营公共设施、园林绿化、环境卫生设施)

6. 2004年5月《市政公用事业特许经营管理方法》

(规范进入公共事业市场的条件, 请参照 BOX I . 3. 3. 1)

BOX I . 3. 3. 1 《市政公用事业特许经营管理方法》

2004年5月1日开始实施建设部公布的《市政公用事业特许经营管理方法》(以下简称《方法》)。根据《方法》的规定, 允许城市供水、煤气供应、供热、公共交通、污水及垃圾处理等行业为特许经营。

《方法》规范了市政公用事业的市场准入条件, 规定了由企业进行特许经营的招标条件。开放市政公用行业的市场, 允许外资和民营资本跨行业、跨地区开展经营, 同时阐述了应防止以单纯资本运营为目的的行为。同时还针对法人资格、资本金、设施和设备、关键岗位的负责人以及银行信誉、财务状况、业绩、经营方法等进行了各种规定。对特许经营权的实施程序以及招标程序等也进行了具体的阐述, 以确保有秩序的竞争和法律的实施。对特许经营合同的内容、特许经营的权利和责任、作为特许经营权的授予者以及社会管理者的政府的责任等也作了规定。《方法》还对包括特许经营时间最长为30年, 以及特许经营权的变更和中止行为等做出了规定。

资料来源:《城市基础设施建设相关再委托调查报告书》

随着中央政府的政策及制度的完善, 西部地区、省、大中城市也发布了相关政策。例如 2003年7月云南省的《推动全省城镇市政公用事业市场化的相关政策》(公共事业的全面市场化)、四川省的《关于加快市政公用事业改革与发展的政策》(特许经营权、作业经营权等专门经营权的市场化)。

3) 有关资金来源的课题: 加速实现“市场化”及“民营化”

在政府资金越来越少的情况下, 开展城市基础设施建设时, 有必要进一步加快“市场化”和“民营化”的进程。关于“市场化”, 现在银行贷款、手续费及使用费收入等都已经固定, 但还有发行地方债券这一最后稳定资金筹措的手段, 有必要研究对该方式的灵活运用。

(2) 西部地区的城市概要

1) 基础设施的完善情况

随着城市化的发展, 城市基础设施建设也在逐步推进, 这点西部地区也不例外, 在西部大开发战略的推动下, 城市基础设施建设正在不断加速。如表 I . 3. 3. 9 所示, 与中部和东部地区相比, 西部地区建设的节奏比其他地区快, 但从表 I . 3. 3. 10 可以看出, 建设水平本身除冲洗式公共厕所的普及水平以外, 自来水的供应、煤气供应、公共交通设施、城市道路、污水处理、城市绿化、垃圾处理等领域依然比东部和中部地区落后。

表 I . 3. 3. 9 2000~2002年三大地区城市设施水平的年平均增长率(%)

| | 全国 | 东部地区 | 中部地区 | 西部地区 |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|
| 人均生活用水量(立升) | -1.65 | -3.98 | 1.86 | 0.08 |
| 煤气普及率(%) | 21.61 | 21.90 | 17.52 | 23.19 |
| 每一万人的公共交通工具的保有量(辆) | 12.79 | 10.59 | 12.00 | 17.54 |
| 人均道路面积(平方米) | 26.73 | 24.68 | 25.12 | 32.75 |
| 排水管密度(公里/平方公里) | 2.65 | 1.19 | 3.44 | 2.85 |
| 污水处理率(%) | 8.03 | 5.49 | 12.23 | 11.01 |
| 人均公共绿地面积(平方米) | 20.52 | 20.00 | 15.20 | 31.41 |
| 建成区的绿地率(%) | 4.40 | 4.49 | 3.51 | 3.76 |

注: 西部地区中不包括广西壮族自治区和内蒙古自治区。

资料来源:《城市基础设施建设相关再委托调查报告书》(中国城市建设统计年报 2002年)

表 I . 3 . 3 . 10 中国三大地区的城市基础设施建设水平(2002 年)

| | 全国 | 东部地区 | 中部地区 | 西部地区 |
|----------------------|--------|--------|--------|--------|
| 人均日常生活用水量(立升) | 213.02 | 225.19 | 205.74 | 185.12 |
| 煤气普及率(%) | 67.17 | 82.25 | 58.57 | 43.98 |
| 每一万人的公共交通工具的保有量(标准辆) | 6.73 | 8.06 | 5.62 | 5.25 |
| 人均道路面积(平方米) | 7.87 | 9.56 | 7.06 | 5.04 |
| 道路网密度(公里/平方公里) | 0.41 | 0.72 | 0.34 | 0.16 |
| 排水管密度(公里/平方公里) | 6.66 | 8.11 | 5.05 | 5.3 |
| 污水处理率(%) | 39.97 | 46.07 | 32.85 | 30.07 |
| 污水处理厂的集中处理率(%) | 24.28 | 30.97 | 14.28 | 19.09 |
| 人均公共绿地面积(平方米) | 5.36 | 6.35 | 4.99 | 3.54 |
| 建成区的绿地率(%) | 25.8 | 29.16 | 23.55 | 19.54 |
| 生活垃圾无害化处理率(%) | 54.24 | 63 | 50.16 | 37.59 |
| 粪便处理率(%) | 67.6 | 76.45 | 54.58 | 54.02 |
| 冲洗式公共厕所的比率(%) | 51.7 | 60.79 | 34.46 | 66.45 |

注：西部地区不包括广西壮族自治区和内蒙古自治区

资料来源：《城市基础设施建设相关再委托调查报告书》(中国城市建设统计年报 2002 年)

西部地区中也根据城市不同存在着很大的差异。表 I . 3 . 3 . 11 显示了本次调查的 5 个对象城市的主要基础设施建设情况，玉溪市的完善状况远比其他 4 个城市要好。这主要是由于该市基础设施建设资金的筹措能力强。

表 I . 3 . 3 . 11 中西部地区城市的基础设施状况(2002 年)

| | 中部地区 | 西部地区 | 怀化市 | 都江堰市 | 德阳市 | 玉溪市 | 大理市 |
|--------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 人均城市维护建设资金(元) | 446 | 434 | 443 | 134 | 385 | 1295 | 609 |
| 人均生活用水量(立升) | 205.74 | 185.12 | 211.47 | 243.09 | 195.75 | 302.97 | 264.77 |
| 煤气普及率(%) | 58.57 | 43.98 | 50 | 25.58 | 38.21 | 88.47 | 28.33 |
| 每一万人的公共交通工具的保有量(辆) | 5.62 | 5.25 | 9.72 | 1.39 | 2.42 | 3.00 | 5.44 |
| 人均道路面积(平方米) | 7.06 | 5.04 | 6.06 | 3.95 | 5.69 | 19.23 | 3.13 |
| 道路网密度(公里/平方公里) | 0.34 | 0.16 | 2.69 | 0.08 | 0.2 | 2.24 | 0.1 |
| 排水管密度(公里/平方公里) | 5.05 | 5.3 | 2.65 | 4.06 | 6.4 | 22.17 | 7.97 |
| 污水处理率(%) | 32.85 | 30.07 | | | | | |
| 其中：污水处理厂的集中处理率 | 14.28 | 19.09 | | | | | |
| 人均公共绿地面积(平方米) | 4.99 | 3.54 | 4.17 | 2.8 | 4.3 | 11.46 | 2.56 |
| 建成区的绿地率(%) | 23.55 | 19.54 | 29.23 | 18.82 | 14.3 | 34.98 | 18.56 |
| 生活垃圾处理率(%) | 50.16 | 37.59 | 55.56 | | 42.86 | 39.02 | 75 |
| 粪便处理率(%) | 54.58 | 54.02 | 100 | | | 100 | 100 |
| 公共厕所比率(%) | 34.46 | 66.45 | 100 | 65.44 | 79.29 | 85.45 | 47.37 |

注：西部地区不包括广西壮族自治区和内蒙古自治区

资料来源：《城市基础设施建设相关再委托调查报告书》(中国城市建设统计年报 2002 年)

2) 西部地区城市建设整备投融资规模及资金源

2002年的投融资金额为414亿元,占全国投融资规模的13.1%,比东部地区的72.6%和中部地区的14.3%都低。但从2000~2002年的增长率看,由于西部大开发战略的实施,增长率达到22.7%,虽然低于东部地区的28.4%,但高于中部地区的18.2%。

城市建设整备投融资的资金从何而来,其源泉如表1.3.3.12所示。三个地区的主要资金源都来自于银行贷款和企业自筹资金,这一点是相同的,但西部地区有以下4个特点。第一是中央政府的资金投入比例相对较大,东部及中部地区分别为1%和3%,而西部地区占10%。第二是国债资金的重要性。国债资金的转贷部分所占的比例为3.4%,比中部低,但远远高于东部的1.4%。这是高度依赖于中央政府资金的主要原因。国债资金的投资领域如表1.3.3.13所示,交通、农林水利、城市基础设施建设的3个领域占67%,城市建设部分为11%。第三是地方财政资金的投入比例也相对较高。国内贷款在资金来源中所占的比例也很高,但其中主要是来自于国家开发银行的贷款,2000~2002年该行向城市基础设施建设的贷款高达160亿元(西部地区贷款总金额的9%)。

表1.3.3.12 2002年三大地区城市建设资金源比较(%)

| 编号 | 东部地区 | | 中部地区 | | 西部地区 | |
|----|---------------|-------|---------------|-------|---------------|-------|
| 1 | 国内贷款 | 29.07 | 国内贷款 | 21.53 | 国内贷款 | 26.78 |
| 2 | 其中:国债资金的转贷 | 1.41 | 其中:国债资金转贷 | 4.46 | 其中:国债资金转贷 | 3.37 |
| 3 | 企事业单位自筹资金 | 19.82 | 企事业单位自筹资金 | 19.65 | 企事业单位自筹资金 | 14.04 |
| 4 | 地方财政分配 | 12.49 | 城市维护建设税 | 15.88 | 地方财政分配 | 13.58 |
| 6 | 其他收入 | 10.27 | 地方财政分配 | 11.18 | 城市维护建设税 | 11.97 |
| 7 | 土地转让转移金 | 9.52 | 其他收入 | 9.40 | 中央财政分配 | 10.31 |
| 8 | 城市维护建设税 | 8.50 | 土地转让转移金 | 8.44 | 其他收入 | 6.50 |
| 9 | 市政公用设施有偿使用附加费 | 2.90 | 市政公用设施有偿使用附加费 | 3.51 | 土地转让转移金 | 6.47 |
| 10 | 市政公用设施增容附加费 | 2.42 | 中央财政分配 | 2.92 | 市政公用设施增容附加费 | 4.61 |
| 11 | 利用外资 | 1.93 | 市政公用设施增容附加费 | 2.66 | 利用外资 | 2.29 |
| 12 | 其中:直接投资 | 0.27 | 公用事业附加 | 2.47 | 其中:直接投资 | 0.26 |
| 13 | 公用事业附加 | 1.41 | 利用外资 | 1.64 | 市政公用设施有偿使用附加费 | 1.71 |
| 14 | 中央财政分配 | 0.88 | 其中:直接投资 | 0.21 | 公用事业附加 | 1.53 |
| 15 | 股份融资 | 0.30 | 债券 | 0.40 | 债券 | 0.03 |
| 16 | 债券 | 0.04 | 股份融资 | 0.00 | 股份融资 | 0.00 |

资料来源:《城市基础设施建设相关再委托调查报告书》(中国城市建设统计年报2002年)

表 I . 3. 3. 13 2000~2002 年西部地区国债资金支出结构

| 项目 | 金额(亿元) | 项目资金占总额的比例(%) |
|------------|--------|---------------|
| 农林水利 | 487 | 25.88 |
| 交通 | 571 | 30.34 |
| 城市基础设施 | 207 | 11.00 |
| 农村电力网建设和改造 | 154 | 8.18 |
| 技术创新和产业开发 | 141 | 7.49 |
| 扶助贫困家庭 | 40 | 2.13 |
| 环境保护 | 58 | 3.08 |
| 公检法司建设 | 52 | 2.76 |
| 教育文化设施 | 73 | 3.88 |
| 旅游基础设施 | 23 | 1.22 |
| 粮食仓库 | 33 | 1.75 |
| 其他 | 43 | 2.28 |
| 合计 | 1882 | 100.00 |

资料来源：《2003 年国家西部开发报告》

3) 西部地区城市基础设施建设中存在的问题

第一个问题上文也以不同的指标进行了说明，虽然建设速度很快，但与东部地区相比还存在着相当的差距。从表 I . 3. 3. 14 中可以看出，西部地区的城市人口占全国的 24%，但城市建成区面积只占不到 21%，城市建设用地面积只占 19%，建设资金投入只占 13%。第二个问题是投资主体集中在政府机构，没有充分地调动民间企业和外资等进行多样化投资。在某种程度上这是中国全国共同存在的现象，而西部地区更为显著。第三个问题基础设施建设资金的筹措中，通过发行债券和股票等直接从金融市场筹措的部分极少。第四个问题是下文 BOX I . 3. 3. 2 和 BOX I . 3. 3. 3 中提到的基础设施建设的民营化和市场化潮流已经兴起，但与东部地区相比，发展速度还很慢。究其原因应该是较之东部地区经济规模小，难以步入市场原理的轨道，除此之外还有以下几点障碍。克服这些障碍并不容易，但通过努力还是可以解决的。

- 当地居民对国有企业、国营的偏好：当地民间有一个根深蒂固的想法，城市基础设施建设本来就是国家部门的职责，不应该由民间根据“商业主义”来执行

- 当地民间资本的脆弱性：民间资本的力量不足，但对吸取来自于东部地区或外国的民间资本所带来的好处有抵触情绪

- 使国有企业垄断经营的宏观政策：对自来水等公共性较强的领域继续由国有企业实施的国家政策

- 垄断权益的受益者对民营化的抵触：拥有垄断权收益的当地政府的抵触
- 民间投资的审查手续复杂，审查花费的时间长
- 习惯于向国有企业、多国籍企业融资的金融机构对向民营企业融资的抵触
- 市场化的投资金融制度尚未完善：市场化所必需的资金筹措渠道受到限制
- 民营资本所欠缺的优势：经济规模小，不易盈利

同时，过分的渲染“民营化”和“市场化”带来的负面影响已经开始显现。第一是公有资产的分割出售(准确地说不是分割出售资产的所有权，而是使用权)。第二是不适合于民营化和市场化的城市基础设施建设，例如公园建设、绿化事业越来越远离市场和民营企业。

表 I.3.3.14 东、中、西部地区相关指标的比较(2002 年)

| | | 城市人口(万人) | 城市建成地区面积 (平方公里) | 城市建设用地面积 (平方公里) | 城市维护和建设 资金收入(亿元) |
|---------------|------|----------|--------------------|--------------------|---------------------|
| 总量 | 东部地区 | 16231.6 | 12720.2 | 14096.5 | 2290.7 |
| | 中部地区 | 10507.4 | 7820.7 | 7548.1 | 451.5 |
| | 西部地区 | 8480.7 | 5431.5 | 5188.0 | 414.0 |
| 占全国的 比例(%) | 东部地区 | 46.1 | 49.0 | 52.5 | 72.6 |
| | 中部地区 | 29.8 | 30.1 | 28.1 | 14.3 |
| | 西部地区 | 24.1 | 20.9 | 19.3 | 13.1 |

资料来源:《城市基础设施建设相关再委托调查报告书》(中国统计年鉴 2003 年、中国城市建设统计年报 2002 年)

BOX I.3.3.2 成都城市建设的市场化倾向

为了促进成都的城市基础设施建设,成都市相关部门规定,政府在成都市内实施的城市建设项目全部执行代理业主制。这意味着成都城市建设的全面市场化。

2004 年 3 月以后,成都对所有可经营的城市基础设施,通过所有权和经营权的有效分离,以销售、出租、抵押等方式逐渐市场化。具体措施是市政项目经营权的有偿转让、供水和煤气供应以及公共交通等公用事业及企业有偿转让全部或部分股票、环境卫生和绿化等城市维护管理权的转让、包括道路名称和公共汽车站牌等的公用行业无形资产的有偿转让等等。

据成都市政府透露,成都的五个区及高新区范围内的城市桥梁、隧道以及水工建筑物等,投资规模在 1000 万元以上项目的建设管理代理费用为 15 万元以上。城市道路、广场和公园等新建项目和改建项目的投资规模在 2000 万元以上的项目,其建设管理代理费用为 20 万元以上。另外,其它非常重要的特别城市建设项目,如果没有市政府或投资方的请求,都通过公开招标选择代理业主。代理业主的代理费也通过招标确定,根据工程价格计算的费用率在 1%~1.5%之间。

资料来源:《城市基础设施建设相关再委托调查报告书》

BOX I.3.3.3 云南省市政公用事业的市场化倾向

2003 年 7 月,云南省政府颁布了《省建设厅关于全省市、县市政公用事业市场化意见的通知》,显示了云南省市政公用事业全面市场化的目标。

云南省市政公用事业改革的基本原则是打破垄断,建立市场,转变完善和管理的相关机制和政府职能,利用社会资金促进云南省市政公用事业的发展。

将全省的供水、排水、垃圾处理、公共交通运营等市政公用设施的所有权、经营权等全部转让,今后 3~5 年的目标是使市政公用设施的所有权和经营权的转让率达到 50%以上。

资料来源:《城市基础设施建设相关再委托调查报告书》

(3) 各城市的现状和对未来的展望

1) 都江堰市

现状以及对未来的展望

主要干线道路、上下水管道·自来水厂等公用设施、广场建设、绿化·绿地、垃圾处理等基本设施建设工作告一段落,今后重点将进行:①古城区的再建设;②与城市规模扩大有关的新西区开发;③创建观光都市、水文化博物馆等生态文化观光名城等重点建设。

资金筹措

资金筹措方面的一个特色是开展城市经营。一直以来,除了道路建设、广场建设,其他项目对财政资金的依存度不怎么高。比如,水道工场的 3300 万投资成本中,中央政府的国债资金(无

偿)1400 万元,事业体(国有企业)自筹资金 1500 万元,财政资金(税收)才 400 万元。还有,垃圾处理设施建设的 2000 万元中,1300 万是西藏上市企业自己的资金,700 万元是国债(无偿),几乎不使用税收资金。

今后,依靠税收(财政资金)的作法会继续减少,但随着都市经营的进一步发展,“财政性依存度”会增大。城市经营的资金筹措可以考虑:①市政府转让城市功能经营权(公交线路运营权的转让);②以城市资产为担保,向金融机构借款;③转让水道等事业的特殊经营权;④公共设施的广告刊登向民间开放等。关于向金融机关借款,最近中国开发银行为市政府拥有的兴市投资公司(2003 年成立,总经理为都江堰市第一副市长,员工 10 名)及兴城投资公司(1995 年成立,总经理为都江堰市委副书记兼纪委书记,员工 20 名)等两家国有独资投资公司制定了以可收益型土地为担保的总金额达 10 亿元的融资框架。据此,通过这两个机构的土地资产活用,打开了促进城市基础设施建设的道路。两公司设立背景是,四川省决定把都江堰市以及广汉市作为“城市经营示范市”,创造城市经营的平台。如图 I.3.3.3 所见,随着城市基础设施建设工程的开发·实施,民间资金的活用带来了两公司在职能上的进步(进入维护阶段后,由建设局等有关部局负责)。

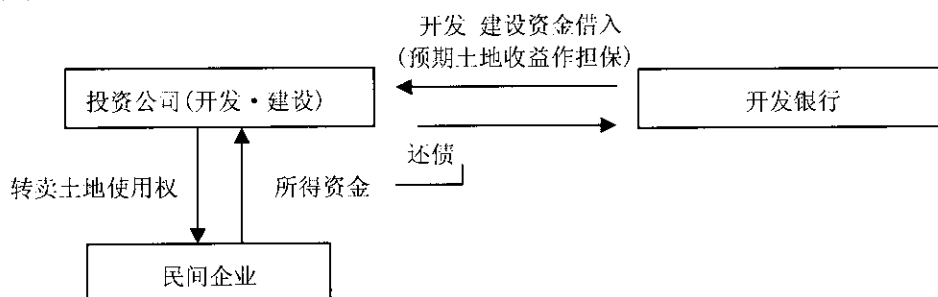


图 I.3.3.3 作为都市经营平台的投资公司

资料来源: JICA 调查团制作

2) 德阳市

现状

德阳市建设局的有关人员谈到,西部地区的城市基础设施建设远比东部地区落后,虽然说是西部开发,但中央政府的资金分配却很少,有了危机感。

从德阳市的城市基础设施建设情况来看,道路建设、住宅建设、垃圾处理、污水处理等基本设施已经告一段落,今后应随着城市化的进展致力于市中心地区的整顿,以及以“山水园林街”为主题的居住环境的建设(绵远河的水质管理、绿化带的建设等)。

资金筹措方面对今后的展望

资金筹措方面“国有资产的有效利用”=“土地经营”,“城市经营”是关键。以前都严重依赖财政资金,1990 年以后开始逐渐转变为多元化。2002~2003 年城市建设(道路建设、垃圾处理、污水处理、上水道和污水管道、桥梁建设、公园及绿化)总投资额为 3,587 亿元,资金来源比率是:财政资金 31%(含国债筹集资金的投入),金融机构贷款 33%,城市经营收入(土地使用权的拍卖等)27%,其他 9%。今后,在“土地经营”、“土地资源资本化”的理念下,继续有效地利用土地使用权这一手段(拍卖)。从性质上讲,这条资金来源不是永恒的,所以有必要努力通过多渠道融资、允许企业刊载公共设施广告、借用企业名等方式实现多元化。关于拍卖土地使用权,希望成立“土地储蓄中心”,确定标准和规则,防止无序开发。污水处理事业已经接近民营化的阶段,在不久的将来,应发行股票,力求做到完全的民营化。

3) 大理市

现状

表 I. 3. 3. 15 是大理市过去 5 年的城市建设工程, 税金等政府资金的投入比例为 85%, 仍高于全国水平(表 I. 3. 3. 5)。

表 I. 3. 3. 15 城市建设工程概要(1998~2002 年) (单位: 百万元)

| 项目 | 工程数目 | 总投资额 | 资金源 中央 | 省 | 州 | 市 | 借入 | 资金导入 | 其他 |
|-------|------|------|-----------|-----|-----|-----|-----|------|-----|
| 总计 | 116 | 1992 | 193 | 294 | 149 | 614 | 34 | 9 | 212 |
| 城市建设 | 18 | 383 | 79 | 27 | 32 | 149 | 38 | 0 | 3 |
| 交通 | 14 | 574 | 7 | 192 | 76 | 51 | 80 | 0 | 4 |
| 废弃物处理 | 1 | 30 | 16 | 1 | 0 | 5 | 0 | 0 | 8 |
| 文化 | 20 | 118 | 1 | 16 | 3 | 10 | 29 | 7 | 31 |
| 观光 | 4 | 2 | 0 | 1 | — | — | 0 | 0 | 0 |
| 娱乐 | 8 | 178 | 4 | 15 | 4 | 2 | 142 | 87 | 23 |
| 开发区 | 3 | 485 | 70 | 8 | 0 | 331 | 15 | 0 | 2 |
| 市场建设 | 5 | 41 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 0 | 34 |
| 卫生 | 4 | 2 | 0 | — | — | 1 | 0 | 0 | — |
| 教育 | 39 | 73 | 1 | 2 | 2 | 37 | 0 | — | 23 |

注:

1) —: 百万元以下

2) 其他: 自筹资金、税收及其他

3) 项目内容:

城市建设—城市内道路、公园、街灯、广场、古城街路、污水处理、上下水管道、污水管

交通—干线道路·文化—神社佛阁、道路绿化、文化财产、博物馆

观光—观光地内道路、洗手间·市场建设—建材市场、果品市场

卫生—医院、诊所·教育—学校、学生宿舍

资料来源: 大理市发展计划局

但其中的污水处理(总投资额 1 亿 2600 万元、中央政府负担 2700 万)一项, 投资额的大部分由地方政府负担, 但全部依靠财政资金是不可能的, 必要资金的一部分由商业银行(中国建设银行、工商银行)通过国有资产经营公司来调配。

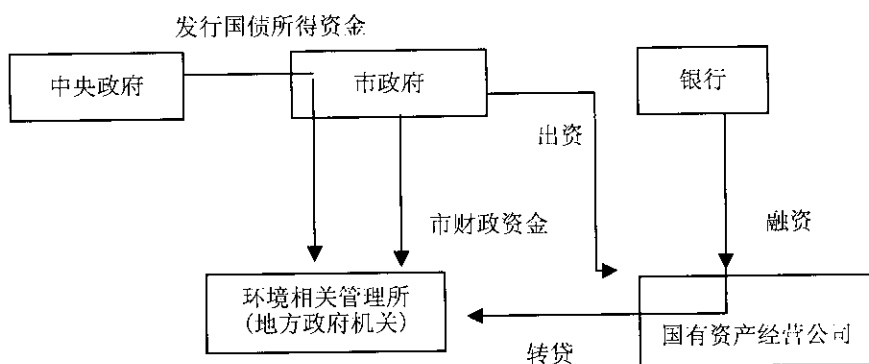


图 I. 3. 3. 4 融资形式

注: 市政府机关不能作为借款人

资料来源: JICA 调查团制作

由于经济发展迟缓, 经济能力薄弱, 企业创造的收入水平低等问题, “民营化”存在着一定的困难, 但“民营化”的意识强, 甚至还有接近成功的类似项目。大风公路建设工程是其中一例, 概要如 BOX I. 3. 3. 4 所示。

BOX I. 3.3.4 建设经营公司的实际状态：“大风公路建设经营有限公司”的事例

该公司是 2003 年 9 月 18 日成立的资本金为 1,100 万元的股份公司，成立该公司的主要目的是为了建设并在建成后经营管理从大风向郊外延长的全长 43 公里的公路。股东是市交通局(70%)以及国有资产经营公司(30%)。公司是按照一般公司法而非特别法设立的，对公司的经营被要求遵守与道路建设相关的法律以及道路法。组织结构为董事会下设总经理，下面有办公室、企划部、财务部和管理部。因刚成立不久，总人数只有 24 名。总经理由市交通局长兼任，随着道路的建成，重点转移到了维护管理上，公司将欢迎外部人士。

作为业务之一的建设，名义上由公司实施，实际上这是“政府行为”，即在政府机关的指挥下进行业务操作。建成后，维护管理变成了主要的业务，但是，只要有其他的道路建设工程，公司都可以申请，所以建设业务是不会消失的。获得大风以外地区的道路建设项目也是可能的。

“建设经营公司”成立的背景是中国投资系统政策出现变化。以前由国家实施投资，现在变为政府只提供补助金，其余建设费用全部由企业独立调度的方针。据此，国家的资金负担得以大幅度削减。

考察该公司的资金调度，扣除资本金后的投资总额中 17.5%来自省交通厅、17.5%源自市财政资金。剩下不足的部分由公司向银行(建设银行、工商银行)融资。省财政全额负担银行借款的利息。借款期有 15 年的、20 年的，借款利息可低于市场利率 10%。建设期间的运转资金(施工人员的工资等)可以全部算在贷款项中。

道路建成后的“使用费征收权”作为银行借款担保被确定为质权。银行借款能否顺利归还，完全依赖来自通行费收入。此外，在还清贷款后，还有可能对必要的养护维修资金进行新的贷款，其资金的偿还也需要依赖通行费，所以，投资之前需要进行周密的经济计算。此外，公司还考虑将来进入不动产和广告业，在注册的时候留有了余地。作为“事业公司”可以考虑多元化经营。在无法偿还贷款时，可以通过人民代表大会的审议，争取地方财政补助。还有一点，中国有这样的规定，征收道路通行费是有期限的，不能超过 30 年。

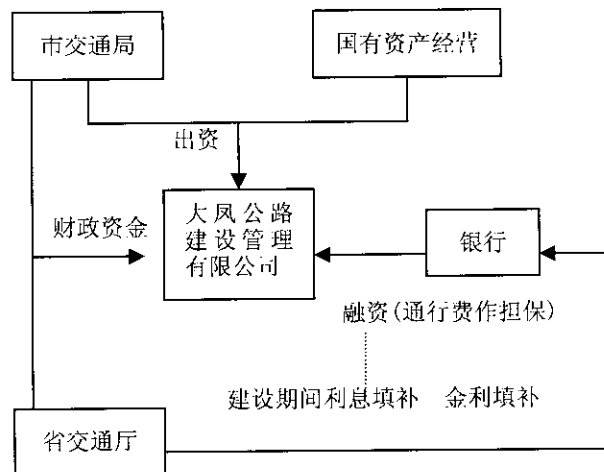


图 I. 3.3.5 资金调度图

资料来源：JICA 调查团制作

对未来的展望

大理市的财政状况相对优越，2002 年实际收入比预算多 10%。城市基础设施建设带来建筑业的兴盛，结果，与此相关的企业关系税增加。工业发展带来税收增加，这些是主要原因。相应地，城市基础设施建设又能分到比以前多得多的预算资金。去年 9 月，云南省相关人士协商制定了《把大理建成云南省西部中心城市》的目标，今后 10 年间，城市基础设施建设投资将达 1000 亿，加上保护洱海、参与大石窝开发等众多的事业要办，目前财政能力怎么也跟不上。财政局考虑的对策是“资金调度多元化”，地方经济增长带来税收增加自不必说，要采用一切手段，包括通过外资的进入增加土地使用费收入、银行借款、动员市民储蓄、吸引其他国家和外省资金、吸引民间投资等。对来自于中央政府和省政府的资金投入一般情况下不寄予很大的希望，但只有大理市可以寄希望于环

保等特别资金投入项目，同时对于上述“发展云南省西部的中心城市”，大额的资金投入也是不可缺少的，期待值非常高。目前的问题是通过怎样的形式使中央政府理解这一重要项目，这就需要转变意识，使“城市管理”上升到“城市经营”的水平，同时为此培养人才。

4) 玉溪市

现状

玉溪市的城市基础设施建设领域包括：①道路；②上下管道；③电力；④通信；⑤卫生(垃圾处理)；⑥供暖设施；⑦天然气供应，其中电力、通信、天然气供应作为国家项目由国家优先建设。其余的道路、上下水管道、卫生、供暖设施的建设资金与日本的情况基本相同，通过以下4个渠道：①国家及省的资金、②银行贷款、③手续费和费用的收入、④一般财源(市税等)4个渠道解决。最近的特点是国家和省的投入比例有所减少，市政府的投入比例增加。日本大量采用的发行市债的方法在中国没有得到认可，因此大量的资金源是通过“银行贷款”解决。

玉溪市的“民营化”从2004年才刚刚开始实施，但积极性很高。自来水管道建设采取了成立事业公司的方式，基本上接近“民营化”。垃圾处理也采取同样的方法。其共同点是可以向受益者征收手续费。实现“民营化”过程中比较困难的有以下3点。第一是基础设施建设资金的投入金额大，大多数项目是一般企业无法开展的。第二是公共事业的利润空间小，一般企业不易开展。第三是基础设施建设是为了公共福利而开展的项目，用“民间企业的行为原理”实施是否合适，这种疑问在市民中间根深蒂固。

但是“民营化”是大潮流，肯定会向前发展。现在的“道路清扫”等公共服务的提供，是由市政府计划和管理，但实际上的清扫作业是由民间企业承包。“民营化”也是有“宽度”的。

推动“民营化”发展的结果，是使过去由市政府进行的城市管理从本质上变为现在的“城市经营”，就这点来说，由市政府开展这方面的人才培养是极为重要的。

对未来的展望

玉溪市今后主要的基础设施建设领域有以下两个。第一是为实现玉溪市的未来形象——“绿色先进城市”，首先建设道路，将现在已铺设到县级的地方公路延长、扩大至乡镇。另外，与以往传统的基础设施的概念不同，为了实现未来形象，需要充实教育(学校教育、社会教育、面向农民的农业技术教育)。第二是南方的副中心的建设。利用能够连接泰国、老挝、越南、缅甸以及日本市场的优越地理位置，以物流中心为主制定新的城市建设构想。关于这些基础设施建设的资金，玉溪市的财政状况比较好，加之拥有红塔集团等具有实力的企业集团，该集团每年支持数千万元，同时亚洲各国也可能为建立门户进行投资，但中央政府方面除了实施环境保护等重点项目外，很难依靠中央政府的支持。即使这样，扩大民营化、通过“选择和集中”选择重点，进行合理的建设也是非常必要的。

5) 怀化市

现状

从资金筹措的角度来看城市基础设施建设的投资额，过去2~3年的总投资额是2.8~3.1亿。2001年总投资为3.1亿元，资金来源是：①财政资金4000万元；②转卖土地使用权所得1.2亿；③广场经营资金收入1000万元；④道路使用费500万元；⑤银行借款5000万元；⑥不动产开发业者投资6000万；⑦国家的种种优惠措施(免除管理费等)2000万元。其中“财政资金”仅①项就达13%，财政性资金包括[①②③④⑤]占63%。今后随着市场化的进一步发展，计划将这个比率降到50%左右。

对未来的展望

今后城市基础设施建设的重点项目，第一是垃圾处理场及污水处理厂的建设，第二是怀化市内环线道路的建设。资金筹措方面以市税的投入、向金融机构贷款、从民间征收手续费和使用费、向民间出售土地使用权为中心，但湖南省重视怀化市作为交通要冲的地位，可以通过省政府的协助获得中央政府的基础设施建设资金。通过招揽企业、增加税收，进而筹措基础设施建设资金也是很重要的，为此怀化市应吸引森林产业、医药品产业、食品产业以及扩大电力事业。

BOX I . 3. 3. 5 市场化事例：怀化市的一般道路建设

一般道路的建设与维护由城市管理局市政维护处负责。建设资金由国家建设投资公司向国家开发银行、建设银行、工商银行等借款，维护资金由财政承担。市政府在城市建设投资公司成立时，提供路侧土地 3000 亩，公司用此作担保向银行借款。道路建成后，依靠拍卖已经涨价土地的使用权而收回投资、还清债务。此外，与生活污水处理工程配套的 BOT 基础设施建设项目，由海南省一家企业筹划，目前处于准备阶段。

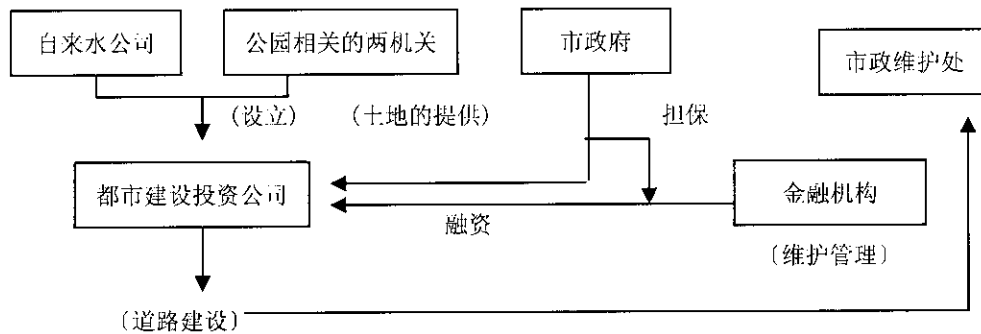


图 I . 3. 3. 6 资金调度方式

资料来源：JICA 调查团制作

附：日本现状

(1) 基础设施建设的资金筹措

1) 城市基础设施建设的种类多种多样，包括硬件和软件两个方面。硬件方面的代表设施有道路、桥梁、河流水路、街道、公园、城区建设、住宅、自然环境保护、消防设施、学校建设、文化设施（图书馆、美术馆、史料馆）、体育设施、保健所、清扫设施、自来水设施、污水管道、垃圾处理设施、老人福利设施、社会福利设施、儿童福利设施、停车场、各类地区中心。软件方面的代表事例有建立居民户籍基本台帐、建立居民登记。

2) 除了国家政策、跨地区的、技术难度较大的等特殊项目（国道、一级河流、国立公园等）以外，其余的由都道府县以及市进行建设和维护管理。关于地方政府之间的分担，法律规定，需要县出示证明的、跨地区的项目由都道府县负责，其余的由市进行建设和维护管理。但从实际情况出发经常采取一些灵活的对策，如本应由市进行建设和维护管理的项目，但由于技术难度较高、需要经验、与其他市町村有关联等原因，为了提高效率，由县进行建设和维护管理比较合适的项目一般由县负责实施。

3) 根据上述职能分工，融资方面也由国家、中央政府、地方政府分别负责解决。但当地方政府出现财政困难时，国家或县将“国库支出款”或“县支出款”投给市里。城市基础设施建设领域的投入比例为 10%~20%。

4) 在城市基础设施建设领域，国家和县的支出金多数投入到道路、桥梁、河流、公园建设等城市建设领域，学校建设费、图书馆费、史料馆建设等教育文化相关领域的投入也很多。

5) 从城市基础设施建设的财源来看,能够征收使用费和手续费的领域必定征收,市场化的意识很强。但使用费和手续费仅占财源总数的几个百分点。如上所述,国家和县的支出金占一定的比例,而通过地方债的发行筹措的资金也占到 40%~50%,财源的“市场性资金”比较普遍。地方债不仅包括债券,还包括通过“贷款”形式筹措的资金。就上述结果来看,一般财源的比例为 20%左右。

6) 地方债一般是由都道府县代替小规模地方政府发行,然后再转贷给小规模地方政府。都道府县为了削减地方债的发行成本,一般情况下是利用“联合发行”的方式。最近有些市开始发行居民参与型市债,通过增加利息、给予某种特殊优惠等鼓励居民大量购入。无论哪个市在发行地方债时,采用的名称都不是“赤字公债”,而是“建设公债”。

7) 在开展民营化方面,即使是比较困难的项目,也将其中的一部分(费用的征收、维护管理业务等)委托给民间。从开展民营化的步骤来看,首先以“一般会计”处理;如果特定了受益者,就以“特别会计”处理;对比受益者和成本,如果从受益者收取的手续费等趋于稳定,并能冲抵相当比例的成本时,以“事业会计”处理;受益再提高,可以作为“民间企业”独立经营时,开展“民营化”。这种步骤也根据行业内容的不同有一定的差别,如电力项目、污水管道项目、自来水项目、交通项目等。即使是相同的污水管道项目,也会根据其普及率和成熟程度有所区别,如有一些市还处在“特别会计”阶段,而另一些市已经进入到“事业会计”阶段。

8) 作为推动公共服务行业“民营化”的方法之一是 PFI (Private Finance Initiative), 目前已广泛引进并趋于逐渐完善。引进的领域一般是教育相关设施、综合公共设施、住宅和宿舍、社会福利设施、文化设施,也有医院和公园。

(2) 可供中国西部地区事例城市在制定城市发展战略时参考的事项

1) 经济规模小的城市难以一下子开展民营化。这时可以通过特别会计、事业会计的做法逐步实现民营化。在这一过程中,营业、维护管理等可以委托给民间的一部分项目应委托给民间,以提高效率。

2) 尽全力筹措财源,开展使用费、手续费征收的“市场化”。中国也会随着商务活动的广泛开展,增加对各类证明书等营业方面的公共服务的需求,应采取措施,抓住这个机会。

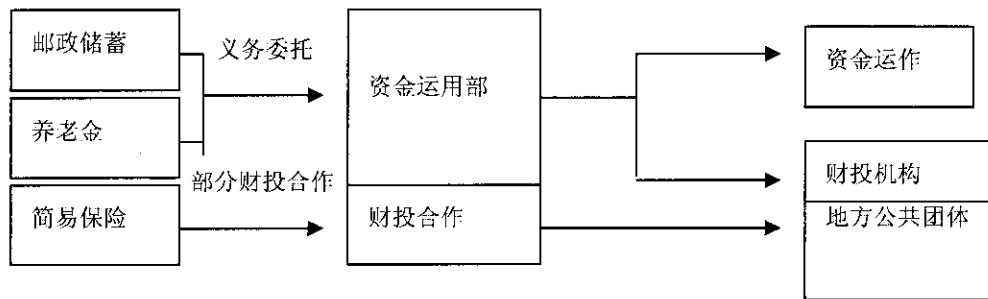
3) 经济规模小,难以引进 BOT、TOT 等方法时,也可以引进 PFI 方式,应积极研究引进的措施。

4) 应考虑发行地方债。小规模城市可以考虑与同省的其他城市联合发行。另外也可以考虑由省代表发行,再将获得的资金转贷给小城市的方法。市发行地方债时可考虑市民参与型市债的发行。

5) 明确“事权”和“财权”,市职能范围以外的建设由省进行资金支持。

6) 认可了建设国债的发行,但应充分注意到大量发行对经济带来的影响。

(以往的做法)



(改革后)

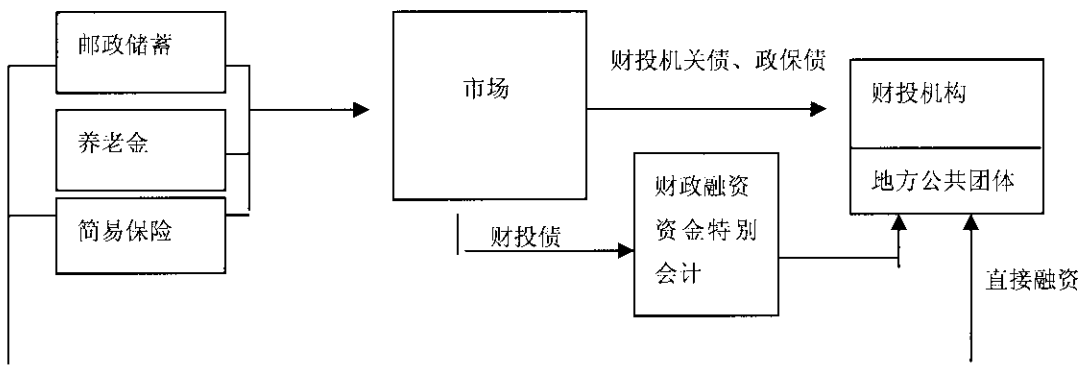


图 I . 3. 3. 7 财政投融资制度的改革

资料来源：JICA 调查团制作

3.4 投融资制度改革的基本原则

3.4.1 目标

要想在不给财政带来过多负担的前提下，顾及效率和效果，建设并维持一套高质量的城市基础设施，就必须采取以下战略(=进一步促进市场化、民间活力化)。(以下“官”指政府，“民”指非政府)。但在基础设施建设中，有些领域并不适合“市场化”和“民营化”。例如绿化、环境保护等领域。这些建设不是由于难以开展“市场化”和“民营化”，而是需要给予特别关注的领域。

3.4.2 基本战略：向经济和社会注入活力

(1) 根据受益者的类型适当负担的原则

受益者有两种类型，一种很难将其特定为“受益者”，另一种则可以将其特定化。前者如城市绿化、环境改善等“公共财富”的受益者，城市的居民都能平等地享受恩惠，很难界定谁比谁得到了更多的好处。在这种情况下相关的居民都被一视同仁地看作受益者，此时的受益者负担即表现为纳税。后者如排水管道、高速公路的建设工程等，因为收益者在享受恩惠时可以被界定，所以基本上应该让收益者根据其得到好处的程度承担费用。

(2) 民间主导的原则

有些人认为基础设施是公共财产，因此基础设施的建设也应由专门的公共机构承担，但随着经济环境的变化，需要改变这种想法。需要重新认识政府的职能，明确政府的投资范围。就这点来说，基础设施中有些领域只要条件具备了就可以由民间(营利团体)来建设。将这些建设工程委托给民间能够减轻财政负担、提高效率，还能够为民间部门创造事业和投资机会。但如上述所示，地区居民对通过“商业主义”来完善的城市基础设施抱有不小的抵触情绪，因此即使是民营，地方政府也应该以“规则制定者”的身份通过制定服务价格、制定统一的标准等参与这些项目。

(3) 重视市场机制的原则

由政府机关进行的基础设施建设也要引进招标等市场原理，强调“效率性”、“收益性”。此外，从高效分配资源的观点来看，国民的储蓄应该得到有效的利用，要建立一种机制使用于基础设施，建设的资金也通过市场来吸收和分配，也就是说要促进非正式部门的资金向正式部门的资金转换。

(4) 向地方转让责任和权限的原则

基础设施中有不少地方必须反映当地的具体需求。这就要将建设和维护修缮的权限转让给地方，同时让其承担责任。责任中可以包括负担维护修缮的费用。但要根据地方能力建设(Capacity Building)的状况，不能由中央到地方一概甩手不管，有时还需中央与地方共同管理。

(5) 引入民间经营思路的原则

由政府承担的基础设施建设及维护也要尽可能地引入“民间经营的思路”。

3.5 实现具体战略所必需的制度以及各个体制领域的建设战略

3.5.1 制定高质量的基础设施建设计划并为此加强规划功能：制度及组织的重整

以长期规划的形式制定综合性的中长期城市基础设施建设计划。该计划包括资金筹措计划。为了制定计划，需要进行：

- 新设规划负责机构
- 培养规划人才
- 指定资金筹措计划的财务顾问

3.5.2 通过推进国家级民营化，设法筹措西部地区开发相关基础设施建设资金：政策展开

西部开发所需的城市基础设施建设资金非常庞大，不可能仅靠地方政府的资金和民间资金解决，国家资金(中央政府财政资金)的投入是必不可缺的。为了保证这些资金，国家对现在应由国家实施的公益事业，即使现在不可能立即实施，也应在今后实行民营化，利用获得的资金开展部分新的国家事业，其余的用于西部基础设施建设资金。具体来说可考虑电力事业、煤气供应事业、铁路事业的民营化。

(1) 战略步骤的设计

首先按下图设计步骤。

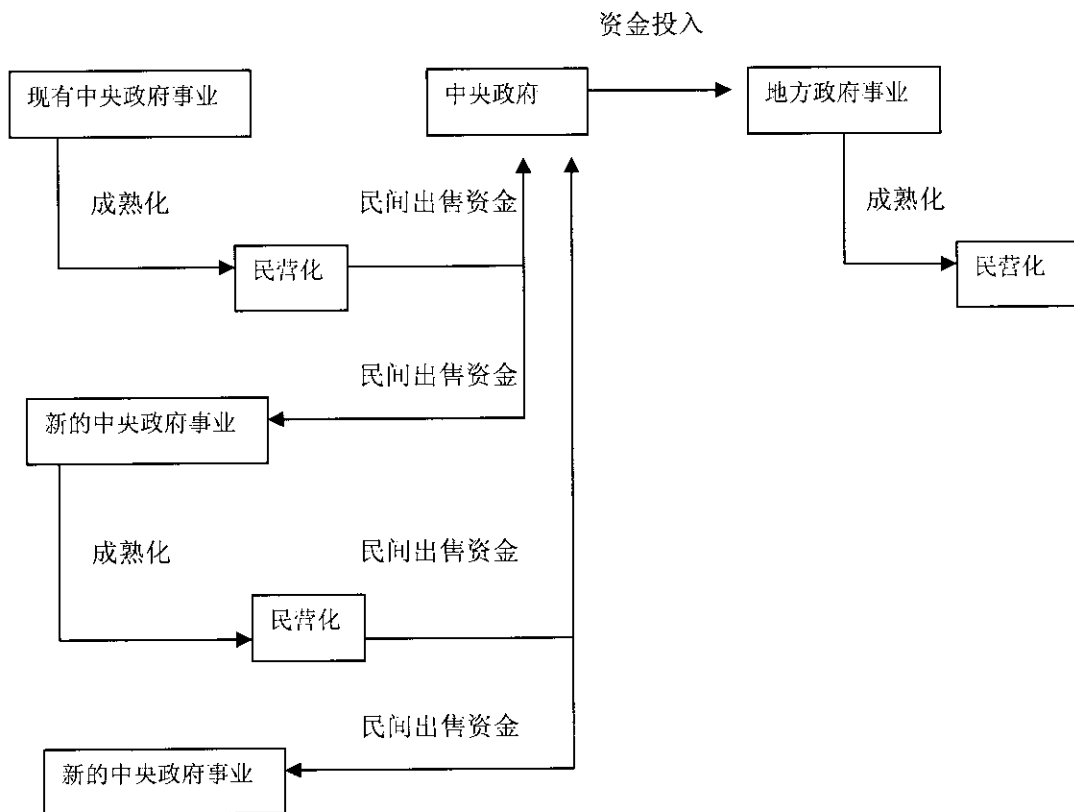


图 I . 3 . 3 . 8 国家级的资金筹措战略

资料来源：JICA 调查团制作

(2) 现有主要事业民营化日程的制定

调查国外骨干国有事业的民营化成功事例，制定中长期日程。

(3) 研究开展民营化的具体行动

调查指定财务顾问，股票公开的课题和方法等。

(4) 探讨民营化以后的公共事业维护方式

预测公益事业民营化市会出现的问题(民间企业的利益优先主义与公共福利之间的平衡)，研究解决这些问题的计划。具体有：

- 研究成立公共事业委员会
- 制定公益事业法
- 研究“一般性服务”与“地区垄断”相结合的是与非
- 研究“地区垄断”下的竞争政策模式

3.5.3 为加速市场化和民营化，推动环境的建设：战略

中国政府为了开展市场化和民营化，已经开始着手完善各种政策和制度，受此影响，东部的一部分经济密度较高的地区已经开始市场化和民营化运作。这种做法也应该在经济环境不好的西部地区固定下来，应考虑开展以下措施。

(1) 明示调查对象城市将来的开发方向：政策

如果调查对象城市的未来开发构想明显是“由政府计划”，那么将会产生巨大效果，对吸引民间投资也有帮助。这样的话，当初设想的为城市基础设施建设所需的大规模财政资金也会在很长的一段时期内通过发展经济→扩大项目收益、增加雇用→增加各种税收的渠道得以回收。中央政府、省政府、市政府应联合起来将调查对象城市今后的开发方向向国内外广泛宣传，并由中央政府、省政府和市政府共同制定战略。

如果能将整个调查对象城市构成一个项目，其定位可以类似于国家级项目，就有可能发行企业债券。从这点来看，也应该形成城市级的项目(请参照 BOX I.3.3.6)。

将国家的支持向国内外宣传的手段之一是有效的利用国债资金。投入国债资金的“宣传效应”不小。2000~2001年向西部地区投入国债资金，结果使当地的固定资产投资分别增长了13%、19%、21%，投入的国债资金得到了很好的运用。国债仅限于建设国债，且以市场运作原则为基准，因此不致引起通货膨胀。但国债发行量越大，便越会对民间的资金需求造成压迫，带来利息增高等问题，不过这是国家面临的问题。所以有必要进行有限度的发行。在这一点上可以参考日本的经验(附1)

Box I.3.3.6 上海浦东建设债券

上海城市投资公司发行的1998年浦东建设债券的期限为5年，年利率9%，高于同期的银行存款利率和国债利率。浦东建设债券的偿债资金纳入了上海市政府的支出预算，偿债资金的出处安全。上海建设有限公司又提供了1998年浦东建设债券不可撤销的全额保证，进一步降低了债券的偿债风险。由于债券的流动性高，由中国债券资产信用评估机构的上海新世纪投资服务公司做出了信誉度AAA级的规定等级。另外，在获得上海市地方税务局的批准后，免除债券利息收入的个人所得税。由于有了这些发行条件，浦东建设债券成为投资风险低，收益性好的债券，得到了众多投资家的认可。

资料来源：《城市基础设施建设相关再委托调查报告书》

(2) 强化民间投资的优惠措施：政策

目前为在西部地区吸引民间投资，已在税制方面采取了几种优惠措施，此外还准备实施以下优惠措施。

●向“财力薄弱”并且“达不到一定经济规模”的地区进行民间投资时，给予免税的优惠

●向被认定为“西部地区新型企业”的免税措施中的“新型企业”提供各种服务，此外，对于虽然行业不新，但却在运作方法上使用了BOT、TOT、PFI等“新型商务模式”的企业也实施同等优惠措施，扩大适用范围

●对于从事城市基础设施建设的企业群，通过合作、合并等努力达到“规模经济”的，作为优惠措施对其补给利息

(3) 资金筹集手段的多样化以及为筹集资金而加强新商品的开发：政策及制度

1) 创立地方债发行制度

注：“地方债”是“地方公共团体”借贷超过一个财政年度的款项的总称，从形式上有金融机构借款和发行证券两种，并不仅限于证券的发行。重要的是地方政府以今后的税收等为担保，承担1年以上长期债务的经济行为。与金融机构借款相比，证券发行的资金提供者的范围更广。

建议理由：

建议发行地方债的理由有以下6点。

① 现行资金筹措方法的局限

中国现在不允许地方政府从金融机构贷款，也不允许发行证券(1995年《中华人民共和国预算

法第 28 条》)。但由地方政府出资成立的公司，可以用政府给予的土地使用权和费用征收权作担保，向金融机构贷款，根据情况还可以发行债券，开展基础设施的建设。由实施主体从金融机构融资开展建设。发行债券时地方政府有时也作担保。还有如下述 BOX I. 3. 3. 7 中地方政府将偿还资金纳入支出预算的情况，从某种意义上来说这是类似于地方债发行的行为。但与地方债不同的是没有以“将来的税收”作担保。目前广泛实施的通过“土地经营”出售土地使用权决不是永久性的资金筹措手段。更何况与土地使用权没有关系的基础设施建设不可能进行贷款。另外国债发行也有数量上的局限。

②地方政府“隐形债务”的透明化

现在的预算法中地方政府预算在账簿上处于收支平衡状态，但支出扩大后收入无法随之扩大时，据说是由地方政府成立的项目企业贷款，填补收支的空缺。这就是“隐形借款”。对这些借款地方政府并不一定都提供担保(即第三者提供担保)，但即使不提供担保，在项目出现问题时，由于这些借款与地方的基础设施建设有着密切的关系，地方政府也不得不以某种形式承担责任。为了改善这种不透明的状况，应该以地方债的形式明确债务，这样也可以维护地方政府的“节制”。

Box I. 3. 3. 7 地方债务的类型及其产生原因

根据《预算法》的规定，各级地方自治体应根据收入进行支出，以收支平衡的原则制定预算。除法律及国务院的特别决定外，地方政府不能发行地方债。但在实际操作过程中，地方政府以及职能部门随着支出规模的扩大，公开或隐性、直接或间接的以“融通”方式及“多元化融资”等名义大量的贷款，形成了地方政府债务剧增的局面。

地方政府正规的合法债务主要有：①中央政府各部门向地方政府发放的各种国内外专项融资，如 1998 年以后出台的中央政府的国债融资金和财政周转金融资等的内债；②各类国际金融组织的贷款及外国政府贷款等外债。

但除此之外，地方政府还通过各种融资方式贷款。为了不违反法律，这些债务大部分是以企业或项目的名义进行贷款。如通过地方投资公司向国家开发银行或政策性银行借用资金，开展大规模的基础设施建设。另外还通过地方的国际信托投资公司向外国政府、国际金融机构筹措资金，或在国际金融市场发行地方大规模基础设施建设债券。也有在商业银行借贷资金的。

根据《担保法》的规定，除国家批准的地方政府、财政的对外贷款担保外，在社会的经济活动中，地方财政(政府)不得向国内的任何资金提供部门或个人提供担保。但大多数利用企业或项目名义进行的贷款都是由地方政府提供的担保(第三者提供担保)，因此成为地方政府的间接债务。一旦项目无法正常进行，或到期履行合同无法偿还贷款时，地方财政要承担直接还贷的责任。即使没有提供担保，由于提供资金的债务人与地方政府有着密切的关系，加之贷款项目与地方经济建设密切相关，因此地方政府无法完全从担保责任中脱身。

地方债务增加的原因，第一是政府间职权和支出责任的划分不明确。特别是引进分税制以后，地方财源很大程度上缴给了中央，但职能范围并没有减少，因此大多数地方政府，特别是省级以下的地方政府都出现了赤字。第二是地方政府的债务管理机能不足。地方政府没有能力制定债务的整体计划，无法对债务的增加开展科学论证。地方的行政领导人重视政绩，没有充分研究债务结构和实际的债务偿还能力。其结果使得债务规模远远超出了地方政府的财力的实际偿还能力。第三对于地方政府来说，没有足够的规范化的直接融资渠道。其结果使得地方政府只能利用融通等进行违规操作，或将债务分散到各部门乃至各机构，或与其他部门一起为项目提供担保，到处筹措资金。

资料来源：《城市基础设施建设相关再委托调查报告书》

③与方便地区居民生活直接相关的资金筹措

如果是为投资公共设施贷款，这类资金筹措直接与地区居民的生活相关，因此容易得到理解。

④拥有调节功能，能够两代人共同负担

地方债的优点是具有调整功能，由两代人共同负担以及地方财政年度间的调整。

⑤与国债项目相比具有更大的灵活性

现在，以国债专项为基础的支出代替了地方债的发行，但从确保地方自治、地方财源灵活性的观点出发，发行地方债具有很大的意义。

⑥也有统一“事权”和“财权”的意义

注意点

在发行债券时必须注意以下 3 点。

①在严格的规章下发行

对发行债券的本息偿还金额在一般财源中所占的比例设定一定的额度(充当公债费的一般财源金额在标准财政规模中所占的比例=发行债券的限制比例)(日本现在是 20%左右)。

②为了防止失败, 实行阶段性研究

从中国没有承认地方债发行的情况来看, 要实现“证券发行”(原本意义上的地方债发行), 必须实施“阶段性研究”。第一, 从金融商品的特点来看, 与“相对性交易”的融资不同, 而是“市场交易”, 需要获得市场的信任, 因此可以首先从“省债”开始, 最终达到发行“市债”的目的。第二, 从与当地密切相关的小规模居民参与型小型市场公开债券入手。这也是为了提高地区居民参与行政的意识而发行的债券, 从种类上来说大多是以当地居民生活必须的, 或经常接触的如医院、学校、图书馆、公园等公共设施建设为对象。为了提高居民的投资积极性, 可以考虑给予某种优惠, 如使用费打折等。第三, 为确保地方债的顺利发行, 需要将当初发行并已经落实了的由地方金融机构、主要企业认购的“关系债”或“个人认购债券”, 通过努力转变为由中央的金融机关、证券公司、机构投资者来认购。另外, 作为商品可开发无息债券、免税债券等。

③高效而有效地发行

可以考虑与其他城市联合发行。其优点有 2 个。第一, 临近的两个城市之间肯定有某种关联, 一个城市的发展与相邻城市的发展有着相互联系。本次调查对象地区中德阳市的发展与临近的成都市、绵阳市的发展不是没有关系, 各个城市的发展模式都与其他城市的发展模式有着密切的关联, 因此, 为了这三个城市的发展, 联合筹措资金也是合情合理的。第二, 发行体小的时候, 与其他城市联合发行可以降低发行成本。

作为阶段性发行地方债的事例, 可以考虑发行下文中谈到的“组合债”, 这是开展基础设施建设的组合团体发行的关系债。在日本, 与地方债发行历史一样长的有水利组合债、防止洪灾组合债等。

2) 作为地方债发行的里程碑, 运用金融工程开发证券化商品

证券化是指贷款方和借款方之间进行融资交易(相对性交易)时, 贷款方将融资债权出售给第三者, 第三者将债权转变为证券, 在市场上向投资家出售。将证券化运用在基础设施建设时, 例如民间建设公司要建设批发市场, 从金融机构融资开展建设, 金融机构将融资债权出售给特别目的公司, 特别目的公司以这些债权做担保发行证券, 向投资家出售, 投资家通过批发市场承租人缴纳的租金, 回收投资资金。证券化的参与方和程序图如下。

参与方:

- 原始债务方的批发市场建设公司
- 原始债权方的银行(金融机构)
- 接受原始债权转让方及证券发行体的“特别目的公司”(Special Purpose Company=SPC)
- 承担发行证券销售的公司(通常是证券公司)
- 发行证券的购买方(投资家)
- 批发市场利用者(有支付租金的义务)
- 从原始债务方按时回收融资本息的代行企业(服务企业)
- 将服务公司回收的本息分配给投资家的信托银行

- 根据需要对 SPC 发行的证券进行信用增补的机构(信用保证公司等)
- 对 SPC 发行的证券规定等级的评估机构

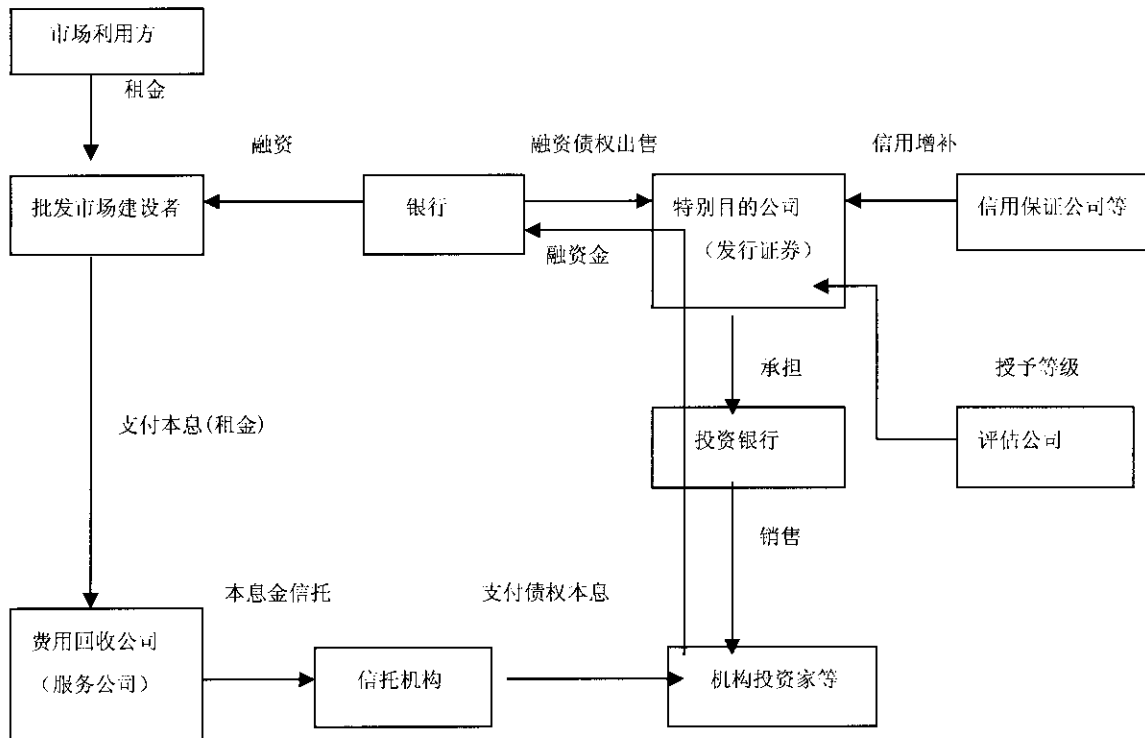


图 I. 3. 3. 9 证券化程序图

资料来源：JICA 调查团制作

3) 作为“中国西部示范”，开发为世界所知的项目融资方式

在城市基础设施建设中，对现金流量比较稳定的项目，可以将该现金流量作为还贷资金源的项目融资方式作为目标。但是，由于本次作为调查对象的城市其经济规模均不算很大，所以存在着项目收益的问题。通过开发“中国西部示范”来寻找克服这一问题的方法。以下是这种方法例子。

●地区居民、当地建设企业、当地服务产业、当地运输产业、当地政府共同出资，成立特别目的公司(SPC=Special Purpose Company)

●由专门管理团体运行 SPAC(由于运行需要相当高的技能，在完全掌握技能之前，从国外投资银行等聘请财政顾问)

●为使项目获得收益，当地政府认可手续费、使用费等价格政策的自由度

●当地政府负担项目结束后的遗留债务，在现金流量一时周转不灵时采取填补措施(cash deficiency support)。或者如前所述，对优秀的商业模式给予利息补充，为提高收益予以侧面支持

●大学等国有研究机关在技术开发方面予以协作(Public-Private-Academics Partnership)

●必要的资金除资本金以外，可以利用一部分财政资金、金融机构的贷款、国际援助机构的贷款。

应研究引进项目融资计划，研究由政府 and 民间共同分担项目、分担权限、分担风险的项目实施方式。这一点非常重要是下列几点，但必不可缺的是制定法令以及政令，制定中国国内通用的方针指南

●给予民间团体一定自由度的公共收费决定权

●开发能够公正的确定公共收费的结构式

- 在项目难以进行时政府给予某种程度的金融支持(cash deficiency support)

- 给予担保物件处理的自由度

- 发生政变、地震、灾害等不可抗力事态(Force major)时官方承担风险

4) 召开关于基础设施建设的新融资方式及计划的国际研讨会

由西部地区的相关城市联合召开。西部地区与东部地区和中部地区不同,基础设施建设的市场化和民营化存在着很多困难。其他国家也有许多城市存在着同样的烦恼。召开国际研讨会可以为拥有同样烦恼的城市提供意见交换和技术交换的场所。

5) 为了实现民营化,开展强化事业体经营管理体制的教育

以 BOT 等形式开展基础设施建设时,如果事业体的经营管理效率不高,就会影响公共收费的有效性,显示不出民营化的优点。为了实现民营化,需要解决目前国有企业中存在的经营管理体制的低效率问题。对希望实现民营化的公共事业体的经营者开展广泛的教育活动。

(4) 通过新设投资银行“西部开发银行”,发行债券,开发各种金融方式:制度

1) 需要新设的理由

世界经济的潮流是市场化,因此,基础设施建设也应尽可能地实现市场化,但中国的西部地区与东部地区和中部地区的地区间差距非常大,因此,这种差距仅靠“市场机制”不可能完全消除,补充市场机制的“制度性手段”是必不可缺的。消除地区间差距的制度性手段原本应是全国统一的制度,但考虑到西部开发的重要性以及西部与其他地区的差距,有必要针对“西部地区”的基础设施建设,设计“制度性融资”。

1994年3月中国以日本的开发银行为示范成立了中国开发银行。到2002年底有37个派出单位,职工人数3780人,2002年拥有金融债发行金额3075亿元(除去偿还的净增额为1555亿元)的资金,开发的项目涉及到电力、铁路、石油化工、城市基础设施、邮政通信、道路等6大支柱领域。该行的总贷款面向西部的贷款比例为31.5%,各领域的比例分别是:铁路17.6%、公路18.6%、电力24.9%、石油化工12.1%、通信12.5%、其他领域为5.4%,与这些领域相比,城市基础设施建设相关领域的投资比例为8.9%(2000~2002年《2003国家西部开发报告》)。如上所述,对西部地区的基础设施建设也投入了相当大的资金。虽然有这样的机构还要新创建机构的理由如下(日本虽然与中国的国情不同,但日本除了有全国规模的日本开发银行<现在的日本政府投资银行>以外,为支援东北及北海道地区的开发,还成立了北海道东北开发公库,根据该地区的开发需求开展各种具体的对策)。

- 西部地区存在着大小不同的开发需求

- 东部和中部地区有经济实力,基础设施建设也不太困难,但西部地区的经济密度不大,需要“西部固有”方式的技术开发等的专业化和特殊化

- 对于众多的有困难的项目应采取机动性措施

- 国家发展银行覆盖的营业地区和领域过于广阔

- 希望当地政府、本次对象城市、当地金融机构等各方面的有利害关系的相关人员参与

换言之就是要以“定做”的方式满足西部地区的开发需求。其组织形式与国家开发银行不同,也不同于BOX中所显示的用顾客的存款向企业和国家融资的“商业银行”,而是开发基础设施建设的金融手法、负责地方债、开发金融新商品的“投资银行”。其形式的基本情况如图I.3.3.10所示。(地方债发行可参考附2中介绍的日本二战前的事例)。

制度融资不可缺少的是财政资金的投入,但考虑到中国目前的财政紧缺问题,可以以财政资金作为补充,由市场性资金和民间资金进行投入。也就是以市场性资金及民间资金为中心,为了吸引

这些资金的投入，利用财政资金为媒介，抛砖引玉。研究以最小限度的财政资金投入，最大限度地吸引市场性资金及民间资金的方法。例如政府担保、贴息、保证分红、出资等。

2) 西部开发专门投资银行的概要

- 以单项法为基准成立银行
- 以股份制民间银行为组织形式。但应由中央政府派遣监理人员
- 认可外国资本的出资(为吸引技术，做积极的考虑)
- 事先规定银行的存在时间为 50 年左右
- 主要业务是通过发行债权，将获得的资金投入到西部开发的基础设施建设中，开展投融资业务
- 营业范围局限在西部。根据西部地区的特点，提供量身定做的商品和服务。
- 着手开发基础设施建设投融资的新商品和新计划
- 在国内发行的债券主要由商业银行认购
- 政府根据目的和需要认购债券，通过该行进行制度融资(这时政府以稍低于市场价的牌价认购，以政策性的方法向市场发放低息资金)
- 该行发行外债时由中央政府担保
- 中央政府不出资，但应保证一定时期内(3 年左右)的分红
- 限制从不特定多数顾客中吸引存款
- 收入来源除利息收入以外，还有地方债认购手续费、各类金融机构的协调手续费

3) 程序概要

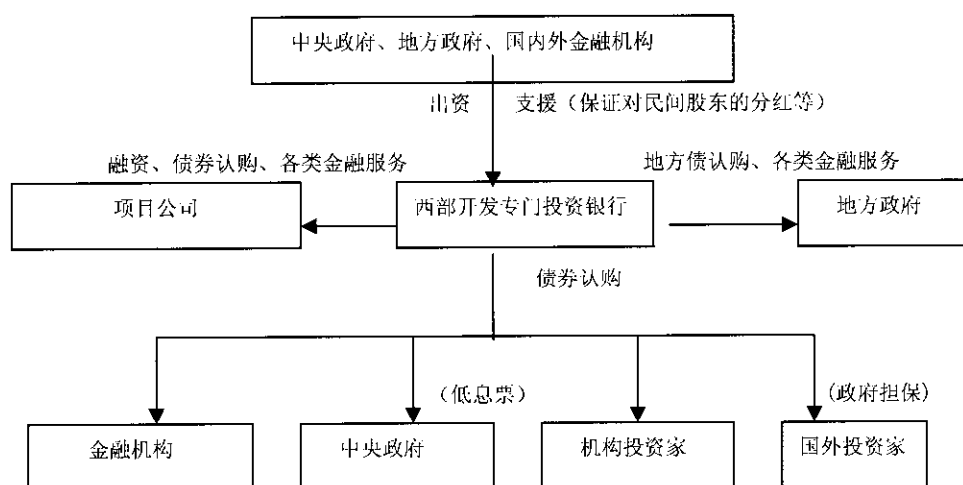


图 I. 3. 3. 10 西部开发专门投资银行的程序概要

资料来源：JICA 调查团制作

4) 西部开发投资银行法的主要条文(例)

- 第 1 条：银行为股份公司
- 第 2 条：资本金为 XXX 亿元
- 第 3 条：股票的面额为 XX 元
- 第 4 条：银行的存在时间为 50 年。但在政府认可的情况下可延长
- 第 5 条：设行长 1 人、理事 4 人以上、监察人员 3 人以上
- 第 6 条：行长须由政府任命并为持股 XXX 股以上的股东(任期 5 年)；理事从持股 XX 股以上的

股东中由股东大会选出两倍人数的候选人，由政府任命(任期3年)；监察人员由股东大会从持股XX股以上的股东中选任(任期2年)

第7条：业务内容有以国债、地方债、公司债、股票、房地产、工厂财团、矿业财团、铁路财团、船舶、土地和建筑物的使用权为担保的贷款；国债、地方债、公司债的征集或认购；存款及保管；地方债、公司债、股票的相关信托业务；外汇交易以及上述业务的附带业务

第8条：经国家主管部委部长的认可，可以开展海外业务

第9条：经国家主管部委部长的认可，可以发行外债

第10条：有剩余资金时可以购买国债、地方债和公司债

第11条：可发行已缴资本5倍以内的债券

第12条：债券面值在XXX元以上的原则上为无记名

第13条：发行债券时需要财政部部长的认可

第14条：债券的利息每年支付2次以上，时间为30年以内

第15条：利润的8%以上作为损失填补准备金的基金，利润的2%以上做为分红平均准备金的基金

第16条：设置西部开发投资银行监理官监督银行的业务

第17条：开设支店或代理店时须国家主管部委的部长认可

第18条：分红时也需要国家主管部委的部长认可

第19条：前5年分红不足5%/年时，差额部分由政府补给

5) 次善之策

假如由于财政制约等各种原因难以成立西部开发专门投资银行时，次善之策是在现有国家发展银行内增设组织(暂定名称“西部开发金融中心”)，做为该行内的专门部门从事上述职能。在此，关键是要成立可因地适时开展业务的组织，开展全国规模大型基础设施建设以外的西部地区的各类基础设施建设，还根据经济实力不如东部和中部地区的特点，推动市场化和民营化的开展。

BOX I.3.3.8 日本的制度融资情况

二战后作为政策性金融机构，政府成立了日本开发银行(现日本政策投资银行)、北海道东北开发公库等机构，通过这些机构开展制度融资。即这些机构利用财政投融资资金，通过发行政府担保债券获得资金，投资基础设施建设。但二战前这一工作由兴业银行开展。例如1923年关东大地震的灾后重建就由兴业银行提供了大量的资金，这些资金是由兴业银行发行兴业债券，通过大藏省存款部认购资金筹措的。大藏省认购的债券比市场利息低了0.5%~1%(标准利息4%时，为3%~3.5%)，因此兴业银行的放款才可能随之降低。

(5) 与国债转贷资金的协调融资(Co-Finance)：国债资金的波及效果：政策

在西部地区开发中投入国债转贷资金时，需要努力做好以下工作使引进民间资金简便易行，即尽可能的将国债资金小额化，分配到众多的项目中去。可以通过利用民间资金的方式补充小额化资金。这就是所谓的国债资金与民间资金的协调融资(Co-Finance)。在偿还时国债资金与民间资金之间为同等顺序。

要想获得中央政府的资金投入，就要按照中央政府的重点部署制定项目，或根据可以得到中央政府共鸣的长期规划制定项目，并进行广泛的宣传。为此，城市经营能力的培养是很重要的。

(6) 通过基础设施建设带来的便利的“外部化”，回收一部分建设成本：制度

通过城市基础设施建设，地区居民可以感受到随着环境保护、环境改善、城市方便程度提高而带来的益处，因此可以提高居住价值。该益处可以通过“外部化”、固定资产税的形式收回，充当建设资金的回收。该固定资产税性质上为市税，一年一度将定期对增值的程度进行公平且公正的测定。

为缓解当地居民对负担固定资产税的抵触情绪，在制定预算时，不要将农业支援、法律制度建设、行政服务、教育、城市基础设施完善等不够明确的条目写在前面，而是要写成：

- 创建“与环境相协调的、居住舒适、绿意盎然的城市”
- 创建“富裕、拥有梦想与希望、生机勃勃的城市”
- 创建“安心、健康、互助的城市”
- 创建“自由伸展、拥有生活意义的文化城市”
- 创建“自发参与、开放的城市”

(以上出自 2003 年度秋田市的预算计划)

并注明投入的 XXX(金额)，将负担的向量整理得一目了然。

(7) 为了实现高效的城市基础设施建设，对建设事业体进行改革：制度及组织

为完善城市基础设施建设，实施单位需要通过以下步骤得以提高。即：

- a. 政府一般会计预算内项目
- b. 特别会计事业化
- c. 企业会计事业化
- d. 第三部门(由民间、政府出资成立，由民间经营)
- e. PFI
- f. BOT、BOO、TOT
- g. 民营化

希望将 a 阶段的项目尽量移交给下一级实施单位。

a 与 b~g 之间有着很大的差别，即后者为“受益者基本确定，比较明确，将一个会计年度的收入和支出作为一个项目来运作的领域”。然而，b~e 和 f~g 之间却有很大的差别，即前者更要求“公益性”和“公共性”。

1) 建设、管理公司方式[上述 b~c 的方式]的定型及完善

作为尽量减少财政负担的尝试之一，设立独立法人项目公司(建设·运营公司)，以道路、上水道和污水管道建设为中心广泛地进行基础设施的建设。为进一步拓宽应用领域，可以采取以下对策。

第一，该公司应尽力减少对财政的依赖，虽说是从商业银行贷款实施，但也有可能排挤民间资金。因此，应该通过共同发行债券、引进外资、引进外省资金等手段，使资金筹备的源头多样化。

第二，因为这种方式的成功与否取决于工程项目是否有收益，所以必须努力提高工程项目的收益。首先要注重效率，考虑与同行业项目公司进行合作、合并等，从高效运行(跨地区运行)上着手。此外，为确保收入来源要谋求项目工程的多元化。

第三，效益性和商业银行贷款方面，因为收益的来源关系到将来向利用者收取“服务费”的征收权、经营权、开发权、土地使用权、对公共设施的企业名称利用权等“权利”，所以必须制定一个“权利”的商品化和保护的制度化框架。与此同时，因为这种权利的转让很容易赚钱，所以为了防止这种权利被任意买卖，应该特别注意权利的买卖要通过合理的程序来进行。德阳市设立“土地储备中心”的事例值得参考。

第四，当然是使会计与一般会计相分离。

2) 第三部门方式(d)

在明确了官与民的作用的情况下，做为新的基础设施建设的推动方法，可以试行由官民共同合作出资成立实施单位。民间负责经营，由于政府出资，使得事业资金易于从民间筹集。日本在工业

园区及物流区的开发、铁路项目上运用了该方式，取得了显著的商业成果。

3) 为实现 PFI (Private Finance Initiative=民间资金主导) 而进一步放宽限制

抛开大城市里的道路开发、上水道和污水管道开发工程等大的基础设施建设不谈，从确保经济性的观点来看，对中小城市里的中小规模的工程项目突然试行 BOT 方式并不是一件容易的事，但应用 PFI 就没有那么困难了。因为 PFI 工程适用于学校、图书馆、办公楼、地区活动中心、体育设施、垃圾处理设施等单个的、小规模公共设施。PFI 的优点有：①公共资金支出长期平衡；②与公共部门包揽策划、建设、维护管理相比，通过民间创意可能会更经济、更高效；③民间参与还能够增加民间企业的活动空间。应该尽快放宽对民间参与的限制。

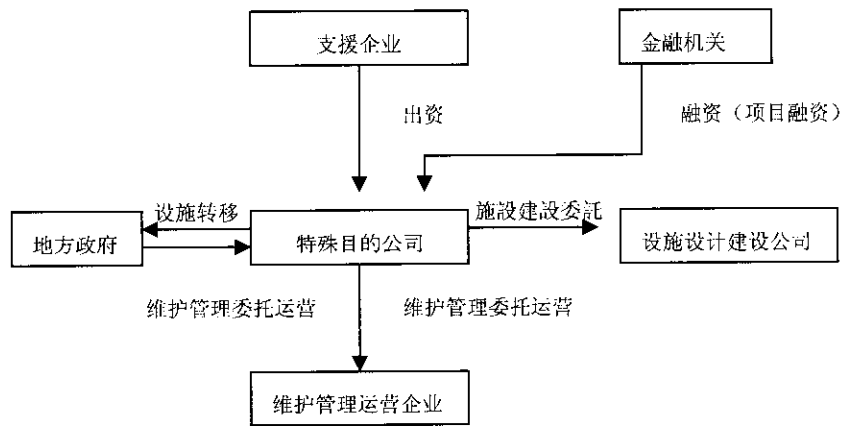


图 I . 3. 3. 11 PFI 事例图

注：

1. 契约关系

- 出资企业之间：出资契约
- 地方政府→特别目的公司：PFI 事业契约(设施建设、维持管理运营)
- 金融机关→特别目的公司：金钱消费借贷契约(项目融资 Project finance)
- 特别目的公司→设施设计建筑企业：设计施工一揽子工程承包契约
- 特别目的公司→维持管理运营企业：维持管理运营再委托契约

2. 资金的流动

- 特别目的公司→出资企业：出资 分红
- 特别目的公司→金融机关：借入 支付本息
- 特别目的公司→设施设计建设企业 支付建设费
- 地方政府→特别目的公司：设施购入贷款(以赊销金的形式计算，长期分期付款)以及维持管理运营费用
- 特别目的公司→维持管理运营企业：维持管理费用

资料来源：JICA 调查团制作

由于日本在 1999 年时为开展 PFI 而完善了制度，因此 PFI 在日本也取得了快速的发展。1999~2002 年中，项目数量达 94 项，项目对象设施的类型多为教育相关设施、复合公共设施、住宅、宿舍、社会福利设施和文化设施。

4) 建设、管理公司的民营化

进入成熟阶段的建设、管理公司实行民营化，利用民间拍卖所获取的利益，投入到新的城市基础设施建设中去。

5) 利用联合体形式完善城市基础设施建设：制度

基础设施的建设主体并没有限定是政府组织还是民间。作为第三条路可以是“人民社会”，也就是地区居民结成“联合体(组合)”，对地区所需的基础设施进行建设和维护管理。由于是民间自主性的活动，而非以营利为目的，因此不会陷入营利主义，另外，与政府组织开展的活动不同，还

有一个有利之处是能够反映地区居民的需求和愿望。另外，污水管道的建设不一定要局限于行政区域，如果区域内的一部分地区和区域外的一部分地区联合实施更有效的话，联合体形式更能发挥其优势。具体可考虑开展污水管道建设事业、公园建设事业、绿化事业。但需要一定的行政财政支持。

(8) PPP(Public-Private Partnerships=官民协调)制度的固定：政策及制度

在公共服务的提供领域，为了最大限度地促进民间的参与，可考虑制定 PPP 制度。PPP 是“官民双方以各自的专业性为基础，由官民共同利用资源、共同承担风险、分配利益来提供公共需求”的一种方法，英国、澳洲、美国、加拿大在开展“基础设施建设”时经常使用的一种融资方法(请参照 BOX I.3.3.9)。PPP 有几种手法，其代表事例如下。

●设计、建设(Design·Build)：民间部门设计和建设能够满足公共部门需求的基础设施，一般情况下是由民间以合同成本承包建设，就这点来说一般是由民间承担成本超额的风险

●经营、维护合同(Operation·Maintenance)：根据经营合同，民间承包人在一定时间内负责公共部门拥有资产的经营和维护管理

●设计、建设、融资、经营(Design·Build·Finance·Operate)：民间部门在长期承租合同的情况下自筹资金建设新的基础设施，在承租期内开展经营，承租合同结束后建成的资产移交公共部门

●购买、建设、经营(Buy·Build·Operate)：民间部门购买公共资产，利用自筹资金提高其功能并进行一定时间的经营，结束后移交公共部门

●经营许可：民间部门在一定时间内承包公共服务的提供

除上述情况外，上文谈到的 B00(Build-Own-Operate)、BOOT(Build-Own-Operate-Transfer)也是 PPP 的一种形式。

PPP 正如其定义一样，有很多种形式。如下文的怀化市新兴住宅及商业地区开发事例就是其中的一种形式(请参照 BOX I.3.3.10)。还有通过官民合作建设工业园区及吸引外资进驻该园区等的事例。这种体制(One-Stop-Service)是由民间开展包括各种基础设施建设在内的工业园区的建设及运营，同时负责该园区的招商引资，当地政府为进驻园区的企业办理进驻手续，如有进出口业务时在园区内迅速办理手续。

实施 PPP 时民间部门必须承担与项目融资相同程度的风险，因此需要雇用有技能的财务顾问从事风险分析工作。另外与公共部门谈判时必须借助律师的力量。

BOX I.3.3.9 加拿大的 PPP 实践

●在世界各国中，加拿大是利用 PPP 开展基础设施建设最为活跃的国家之一。1990 年以后，下列项目是利用 PPP 完成的。

●Confederation Bridge(New Brunswick)：1997 年完成，服务时间为 100 年。民间部门进行设计、建设、融资、经营。联邦政府每年向民间部门支付一定的手续费。民间部门在 35 年合同期内向使用者征收使用费。

●Legislative Assembly (Iqaluit, Nunavut)：2000 年完成，民间部门在 20 年的租赁合同期内设计、建设、拥有和经营。

●Highway 407(Toronto, Ontario)：加拿大最大的 PPP。收费高速公路的延长部分由民间部门设计、融资、建设。

●水处理设施(Moncton, New Brunswick)：处理能力为 10 万人。20 年的许可合同内由民间部门进行资金的筹措、建设、经营。

●Teranet (Toronto, Ontario)：1991 年完成的土地登记自动化体系，民间部门和安大略省政府各拥有 50%。

●Five Corners Project (Chilliwack, BC)：振兴老城商业街项目，总金额约 12 百万美元。新建法院、商业设施、大钟表台、市民广场等。

●Central North Correctional Centre(Penetanguishine, Ontario)：2001 年完成的加拿大首家成人矫正设施。由民间部门负责运营。

●John Labatt Centre(London, Ontario)：拥有 9000 个观众席位的体育及娱乐综合设施，民间部门设计、建设、融资、经营、维护管理。伦敦市成立特别日的信托，与民间部门签署 50 年的租赁合同。

Box I . 3. 3. 10 怀化市的新兴住宅、商业区开发

怀化市以流经市内的舞(三点水加跳舞的“舞”)河为界, 东侧地区比较发达, 住宅、商业设施集中, 城市非常拥挤, 因此开始着手西侧地区的开发。但东侧地区和西侧地区相隔的舞河上只有北侧有桥, 而南侧没有, 这成为制约西侧地区发展的瓶颈, 民间企业很难进行西侧地区的开发。怀化市政府利用财政资金在南侧修建了桥梁, 方便了民间企业向西侧地区发展。桥梁建设资金来自于向民间企业出售西侧土地使用权的资金, 民间企业利用这些土地开发住宅和商业设施。不容易开展民营化的“桥梁建设”这一基础设施建设由“官方”实施, 而容易开展民营化的住宅和商业设施开发领域由“民间”实施, 这是作用分担的成功事例。

3. 5. 4 磨练“城市经营”能力：组织

在城市基础设施建设中越来越不可缺少的是以“城市经营”的观点采取措施。“城市经营”应由居民、企业、行政共同实施, 在这样的认识下, 全体相关人员应努力磨练这种能力。

中央政府制定全国通用的“城市经营”效率化程序, 各省、各城市以此为基础加之地区性特点开发独自的程序, 并以此为基准开展行政职员的教育。在这一过程中与世界上的其他获得了“城市经营”方面卓越成效的城市进行交流, 吸取经验。

• 各领域的具体战略

表 I . 3 . 3 . 16 各领域的具体战略

| 应该建设的城市基础设施 | 适用原则 | 财 源 | 战略(1)以及应该配套的制度(2) | 参 考 |
|--------------|--------------------|---|---|--|
| 电力 | 收益、特定收益者负担民间主导 | 水库等基本建设依靠财政(税收), 管理运营费用则依靠收益者支付的电费 | (1) 民营化 (2) 使 project finance、BOT、变为可能的制度 | 在开发电源时灵活运用 project finance、BOT、BOO 考虑到电力行业普遍服务的必要性, 要把民营化限定在当前的电源开发上 |
| 高速公路 | 特定收益者负担 | 基本建设依靠财政(税收)或卖出土地使用权以及利用该使用权进行抵押贷款, 管理运营费用则依靠收益者支付的使用费 基本建设的费用也要尽可能在事后从收益者身上收回 | (1) 民营化 (2) 使 BOT、BOO 等变为可能的制度 | 考虑到高速公路带有国家项目的性质, 应将民营化限制在当前的维持管理和运营 |
| 一般道路 | 不特定收益者负担 | 财政(税收) 卖出土地使用权或对该使用权的质权设定的借款 | (1) 公营(建设·维持管理附带的其他工程项目的方式) (2) 对土地使用权设定质权 | |
| 经济设施(工业园区等) | 特定收益者负担民间主导 | 基本建设依靠财政(税收), 管理运营费用依靠收益者支付的使用费 基本建设的费用也要尽可能在事后从收益者身上收回 | (1) 民营化 (public-private initiative) (2) 使 BOT、BOO 等变为可能的制度 | 政府要提供如 One stop service(一站式服务)这样的软件服务 |
| 通信 | 特定收益者负担 | 基本建设依靠财政(税收), 管理运营费用依靠收益者支付的使用费 | (1) 基本建设靠公营, 维持管理运营靠民营化 | |
| 排水管道 | 特定收益者负担 | 基本建设依靠财政(税收), 管理运营费用依靠收益者支付的使用费 | (1) 民营化 (2) 合适的公共费用制度 | 基本的建设由政府部门进行 |
| 污水处理 | 特定收益者负担 | 收益者支付使用费 | (1) BOT (2) 使 BOT 变为可能的制度 | |
| 铁路 | 特定收益者负担 | 基本建设依靠财政(税收), 管理运营费用依靠收益者支付的运费 | (1) 公营, 部分附属业务实现民营化 (2) 合适的公共费用制度 | |
| 环境对策 | 收益者负担 | 向污染源征税 | (1) 政府作为规则制定者参与, 与相关单位共同进行 | 产生污染者负担原则 |
| 垃圾处理(生活垃圾) | 特定收益者负担与不特定收益者负担混合 | 财政(税收) | (1) 政府的责任, PFI (BOT, BTOT) (2) 公民教育 | 单发的、小规模设施 |
| 垃圾处理(工业垃圾) | 特定收益者负担 | 征收处理费[部分基本建设费依靠财政(税收)] | (1) 民间活力化(由收益者来实现, 也可考虑结成共同事业体), PFI (BOT, BTOT) (2) 合适的公共费用制度 | 单发的、小规模设施 |
| 环境保护 | 不特定收益者负担 | 财政(税收), 处罚金 | (1) 政府的责任 | |
| 绿化 | 不特定收益者负担 | 财政(税收) | (1) 政府的责任 | |
| 城市改造 | 特定收益者负担与不特定收益者负担混合 | 财政(税收), 针对特定收益者的特别利益税 | (1) 公营、民营化 | 通过招标方式来进行开发(城市居住环境改善的一环) |
| 休闲、观光设施 | 特定收益者负担与不特定收益者负担混合 | 财政(税收), 向特定收益者收取的费用以及征收事业税 | (1) PFI (BOT, BTOT) (2) 设立特别目的公司的制度 | 单发的、小规模设施 |
| 文化设施 | 特定收益者负担与不特定收益者负担混合 | 财政(税收), 部分通过设施利用贷款的形式从特定收益者身上征收 | (1) PFI (BOT, BTOT) (2) 设立特别目的公司的制度 | 单发的、小规模设施 |
| 市场建设 | 特定收益者负担 | 向特定收益者征收事业税, 或者开发事业主体通过向特定收益者收取开发区利用费的形式收回 | (1) PFI (BOT, BTOT) (2) 设立特别目的公司的制度 | 单发的、小规模设施 |
| 学校、教育设施 | 特定收益者负担与不特定收益者负担混合 | 对于应由公家负责的义务教育尽可能地依靠税收, 此外由特定收益者负担 | (1) PFI (BOT, BTOT) (2) 设立特别目的公司的制度 | 单发的、小规模设施 |
| 医疗、保健 | 特定收益者负担与不特定收益者负担混合 | 财政(税收), 由特定收益者支付的医疗费 | (1) PFI (BOT, BTOT) (2) 设立特别目的公司的制度 | 单发的、小规模设施 |
| 水利建设 | 特定收益者负担与不特定收益者负担混合 | 财政(税收), 由特定收益者自己承担 | (1) 水库建设以及二次灌溉设备依靠国家(财政) 二次灌溉由农民负责 (2) 农民的水利联合会制度 | |
| 住宅开发, 商业设施开发 | 特定收益者负担 | 由特定收益者自己承担 开发商贷款(以开发许可权作担保) | (1) 民营化 (2) 开发许可权、营业权等“权利”的流动化 | 开发许可权的赋予要通过招标来进行的原则 |

资料来源: JICA 调查团制作

城市基础设施建设各领域的资金筹措概念表

基本思想：明确中央政府与地方政府在建设城市基础设施时的责任及权限，确定国税、国债资金及地方税的投入比例，并在此基础上，根据以下条件汇入其他资金来源。

1) 对于本来应由国家对国民提供的服务，希望国家只承担其中一部分：义务教育、相关福利、道路建设

2) 在灵活使用国债资金时，尽可能地与民间资金进行 Co-Finance：环境保护、环境改善、污水管道项目

3) 对于通过服务可获得稳定现金流量的，利用金融机构融资、企业债、外资：运输、上水道和污水管道项目

4) 对于通过服务可获得不稳定现金流量的，将使用费、手续费作为一种资金来源：公共设施、医院

5) 效益要通过长时间才能显现，要求第二代人也需承担的情况，与市债并用：公园建设

6) 只有当地居民才能获得好处的，利用市税及市债中心：市民中心

7) 不仅是当地居民，全省乃至全国人民均可获利的，希望国家或省给予财政支援：美术馆、博物馆、综合运动场

表 I. 3. 3. 17 城市基础设施建设各领域资金筹措概念表

| 领域 | 中央政府、省政府负担一部分 | (充当内国债资金) | 市税 | 市税、居民参加型迷你公募债 | 使用费、手续费、分别负担费、负担费、财产收入外 | 金融机关贷款、企业债 | 外资、国际合作 | 备注 (PFI) *符合 |
|-------------|---------------|-----------|----|---------------|-------------------------|------------|---------|--------------|
| 资金性质 | | | | | | | | |
| 财政资金 | * | * | * | | | | | |
| 财政性资金 | * | * | * | * | * | | | |
| 市场性资金 | | * | | * | * | * | * | |
| 教育方面 | | | | | | | | |
| 教育设施(学校校舍等) | ○ | | ○ | ○ | | | | |
| 医疗方面 | | | | | | | | |
| 医院 | ○ | | ○ | ○ | ○ | ○ | | * |
| 福利方面 | | | | | | | | |
| 儿童福利设施 | ○ | | ○ | | ○ | | | * |
| 老人福利设施 | ○ | | ○ | | ○ | | | * |
| 社会福利设施 | ○ | | ○ | | ○ | | | * |
| 托儿所设施 | ○ | | ○ | ○ | ○ | | | * |
| 市民生活方面 | | | | | | | | |
| 博物馆、美术馆、史料馆 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | | | * |
| 文化财产保护 | ○ | | ○ | ○ | | | | |

| | | | | | | | | |
|---------------|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 体育文化公园 | ○ | | ○ | ○ | ○ | | | * |
| 市民中心 | | | ○ | ○ | | | | |
| 图书馆 | | | ○ | ○ | | | | |
| 音乐厅 | | | ○ | ○ | ○ | | | * |
| 消防设施 | ○ | | ○ | ○ | | | | |
| 环境方面 | | | | | | | | |
| 垃圾处理设施 | | | ○ | ○ | ○ | | | * |
| 产业废弃物处理设施 | | ○ | ○ | ○ | ○ | | | * |
| 自来水设施 | ○ | | ○ | ○ | ○ | | ○ | |
| 污水道设施 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | | | |
| 旅游资源保护 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | | | |
| 湖泊等环境资源保护 | ○ | ○ | ○ | | | | ○ | |
| 城市建设方面 | | | | | | | | |
| 一般道路 | ○ | | ○ | ○ | | | | |
| 街道完善 | ○ | | ○ | ○ | | | | |
| 桥梁完善 | ○ | | ○ | | | | | |
| 停车场完善 | | | ○ | | ○ | | | * |
| 市区开发 | | | ○ | ○ | ○ | | | |
| 公园设施 | ○ | | ○ | ○ | ○ | | | |
| 公营市场 | | | ○ | | ○ | ○ | | * |
| 物流设施 | | | ○ | | ○ | ○ | | * |
| 国际会议中心 | | | ○ | ○ | ○ | | | * |
| 河川改建 | ○ | | ○ | ○ | | | | |
| 新城市开发 | ○ | ○ | ○ | | | ○ | ○ | |
| 住宅方面 | | | | | | | | |
| 公营住宅 | ○ | | ○ | | ○ | | | * |
| 运输方面 | | | | | | | | |
| 高速公路 | ○ | ○ | ○ | | ○ | | | |
| 高速铁路 | ○ | | ○ | ○ | ○ | ○ | | |
| 汽车事业 | | | ○ | ○ | ○ | ○ | | |
| 产业基础设施 | | | | | | | | |
| 工业园区 | | | ○ | | ○ | ○ | | * |
| 工业用水 | ○ | | ○ | ○ | ○ | | | |
| 有关网络 | ○ | | ○ | | ○ | | | |

资料来源：以中国现状及日本的国情为基础，由 JICA 调查团制作

3.6 政策、制度、事业的建议

| 战略 | 对应采取的政策、制度、事业的建议 | |
|----------------------------------|------------------|--|
| 一、制订高质量的基础设施整备计划,并加强规划功能 | 对中央政府 | 1. 对省政府及市政府进行指导 |
| | 对省政府 | 1. 制订综合性中长期城市基础设施整备计划(滚式计划、内容包括资金筹措计划)。为此,需要做到: - 设立新的专门规划组织 - 培养规划人才 - 指定财务顾问专门制订资金筹措计划 |
| | 对市政府 | 1. 制订综合性中长期城市基础设施整备计划(滚式计划、内容包括资金筹措计划)。为此, - 设立新的专门规划组织 - 培养规划人才 - 指定财务顾问专门制订资金筹措计划 2. 与省内其他城市就计划的制订、规划相关信息以及技术知识的进行广泛的交流和交换 |
| 二、利用国家级的民营化促进,筹措与西部开发相关的基础设施整备资金 | 对中央政府 | 1. 明确民营化战略。要点是: - 现有企业的民营化~建立国营新企业~该企业的民营化等一系列的脚本设计 2. 制订现有主要企业的民营化计划 - 作为准备工作,调查国外骨干产业民营化的成功事例 3. 研究民营化的具体行动 - 指定财务顾问 - 开展股份公开的各种工作 4. 研究民营化以后维持公共事业性的理想状态 - 研究成立公共事业委员会 - 讨论“通用服务”与“地区独占”相结合的正确与否 - 研究地区独占情况下的竞争政策的理想状态 |
| 三、为加速城市的市场化、民营化,推动环境建设的开展 | 对中央政府 | 1. 理解所调查城市将来开发的方向并给予协助 - 作为国家表示支持 - 作为国家协助对外宣传 - 将与开发相关的项目列为国债项目 2. 协助强化民间投资优惠措施 - 对投资财政薄弱地区的,加强免税措施 - 对投资新型商业的,采取免税措施 - 对企业联合·合并进行贴息 3. 对资金筹措手段的多样化及开发新金融规划给予理解并协助实施 - 经过阶段性引进,允许发行地方债(从省债到市债、小规模当地居民参加型市债、从关系债到公开征集债),研究债券发行限制条款并通过指定财务顾问,完善债券的发行环境 - 随着项目资金、证券化等新金融计划的引进,研究官民共同承担业务和风险的理想状态,并根据上述研究情况,允许引进新金融计划 4. 根据西部开发的需要,为了开发新金融方式、新规划、新商品,成立“西部开发投资银行”(注) - 理清与中国国家开发银行各自分担的功能 - 设立前的各项准备工作 - 研究单行法 - 做为次善之策重组现有国家开发银行的组织 5. 允许设立国债转贷资金与银行资金配套的资金筹措(Co-finance)新规划 - 开展实际需求的调查 - 与国债承办单位协调 - 具体研究违约条款 - 决定合适项目的条件 6. 承认基础设施的完善所带来方便的“外部化” - 对于资产拥有者,允许以地方税的形式征收固定资产税(参照“地方财政 |

| | |
|------|---|
| | <p>制度”)</p> <p>7. 城市基础设施建设企业的改革及多样化</p> <ul style="list-style-type: none"> - 通过彻底的信息公开提高效率及强化资金筹措能力, 开展特别会计事业化、企业会计事业化。为此准备制定相应的法令。 - 引进并试行第三部门方式 - 引进并试行组合方式 <p>8. 为实现 PFI 放宽限制</p> <p>9. 为建立 PPP 制度, 完善促进体制</p> <ul style="list-style-type: none"> - 通过与国外有关机构交流积累技术知识 - 通过举办各种讲座, 教育并指导地方自治体 - 研究地方政府对公共服务费的决定等的权限 - 根据需要修订国内法律 |
| 对省政府 | <p>1. 理解所调查城市今后开发方向并给予协助</p> <ul style="list-style-type: none"> - 作为省, 表示支持 - 作为省协助对外宣传 - 推动将与开发相关的项目列为国债项目 <p>2. 对资金筹措手段的多样化及开发新金融规划给予理解并协助实施</p> <ul style="list-style-type: none"> - 经过阶段性引进, 允许发行地方债(从省债到市债、小规模当地居民参加型市债、从关系债到公开征集债), 研究债券发行限制条款并通过指定财务顾问, 完善债券的发行环境 - 随着项目资金、证券化等新金融计划的引进, 研究官民共同承担业务和风险的理想状态, 并根据上述研究情况, 允许引进新金融计划 <p>3. 根据西部开发的需要, 为了开发新金融方式、新规划、新商品, 成立“西部开发投资银行”(注)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 作为出资候选机构的协助 <p>4. 允许设立国债转贷资金与银行资金配套的资金筹措(Co-finance)新规划</p> <ul style="list-style-type: none"> - 开展实际需求的调查 - 决定合适项目的条件 <p>5. 理解基础设施的完善所带来方便的“外部化”</p> <ul style="list-style-type: none"> - 理解资产所有者以地方税的形式征收固定资产税 - 研究具体的征税体制 <p>6. 城市基础设施建设企业的改革及多样化</p> <ul style="list-style-type: none"> - 通过彻底的信息公开提高效率及强化资金筹措能力, 开展特别会计事业化、企业会计事业化。为此准备制定相应的法令。 - 引进并试行第三部门方式 - 引进并试行组合方式 <p>7. 为实现 PFI 放宽限制</p> <p>8. 为建立 PPP 制度, 完善促进体制</p> <ul style="list-style-type: none"> - 通过与国外有关机构交流积累技术知识 - 通过举办各种讲座, 教育并指导地方自治体 - 研究地方自治体对公共服务费的决定等的权限 - 根据需要修订国内法律 |
| 对市政府 | <p>1. 明确所调查城市今后的开发方向</p> <ul style="list-style-type: none"> - 制定向全国、国外进行形象宣传的战略 - 选择拟列为国债项目的候选项目 <p>2. 加强资金筹措手段的多样化及开发新金融规划的开发</p> <ul style="list-style-type: none"> - 经过阶段性引进, 发行地方债(从省债到市债、小规模当地居民参加型市债、从关系债到公开征集债), 研究债券发行限制条款并通过指定财务顾问, 为发行债券作准备 - 随着项目融资、证券化等新金融计划的引进, 研究官民共同承担业务和风险的理想状态, 并根据上述研究情况, 引进新金融计划 - 作为发行地方债的里程碑, 运用金融工学开发证券化商品 - 与有关城市共同召开关于为建设基础设施的新金融方式及规划的国际研讨会 - 在开展民营化时, 为了加强公共事业体的经营管理体制, 开展教育 <p>3. 根据西部开发的需要, 为了开发新金融方式、新规划、新商品, 成立“西</p> |

| | | |
|------------------------------|-------|--|
| | | 部开发投资银行”（注） 4. 允许设立国债转贷资金与银行资金配套的资金筹措(Co-finance)新规划 - 开展实际需求的调查 - 制作具体的项目表 5. 理解基础设施的完善所带来方便的“外部化” - 以地方税的形式向资产所有者征收固定资产税 - 研究具体的征税体制 6. 城市基础设施建设企业的改革及多样化 - 通过彻底的信息公开提高效率及强化资金筹措能力，开展特别会计事业化、企业会计事业化。为此准备制定相应的法令。 - 引进并试行第三部门方式 - 引进并试行组合方式 7. 为实现 PFI 放宽限制 8. 为建立 PPP 制度，完善促进体制 - 通过与国外有关机构交流积累技术知识 - 通过举办各种讲座，教育并指导地方自治体 - 研究地方自治体对公共服务费的决定等的权限 |
| 四、为了锻炼“城市经营”的能力，充实对地方政府职员的教育 | 对中央政府 | 开发某种程度上在全国共通的高效“城市经营”程序 - 着手成立规划开发小组 - 在开发程序前，收集国外的成功事例 |
| | 对省政府 | 在省内开始实施全国共通的程序 - 着手成立规划开发小组 - 在开始之前，收集国外的成功事例 |
| | 对市政府 | 1. 在本市引进上述程序 2. 设定“城市经营”的目标并验证成果 3. 通过与国内外的先进城市开展交流，积累有关“城市经营”的技术知识 - 人际交流 - 制定指南 |

附 1：日本的国债发行

(1) 发行背景

●日本在第二次世界大战后发行过大量的日本银行债券，引发了恶性的通货膨胀，给日本经济的复兴带来恶劣的影响。因此，1947 年制定并执行了财政法，开始给国债的发行以很大的限制

●《财政法》（1947 年 3 月 31 日，法律第 34 号）

第 4 条第 1 款

“国家的财政支出必须以公债或借款以外的财政收入作为资金来源。但是，公共事业费、投资额及贷款的资金来源可以在国会批准的金额范围内发行公债或借款。”（所谓的“建设国债”）

第 5 条

“所有的公债发行由日本银行包销，另外，借款不得从日本银行借入。但是，如果有特别的理由，在国会批准的金额范围内可以不在此限。”

●由于 1964 年东京奥运会的反作用，造成 1965 年日本经济的不景气（称为 1965 年不景气），为了克服这种不景气，以扩大内需为目的，根据上述财政法第 4 条第 1 款发行了二战后第一批 1,100 亿日元的建设国债（因为 1965 年是最初的国债发行时期，所以制定和执行了《特例法》。但是只限于建设国债）。以后开始每年发行

●出现转机是在 1980 年，为了摆脱第二次石油危机的影响，发行了超过 10 兆日元的国债。从此开始进入了“大量发行国债”的时代

(2) 特例公债

●从以下的法律开始解除上述所说的限制，也是遵循以下的法律在1975年的修正预算中第一次发行特例公债(赤字国债)。从此，除了1991年至1994年的4年外每年发行，而且有逐年扩大的倾向。2004年度预算中达到30兆900亿日元(建设国债为5兆5,000亿日元)。

●《关于公债发行特例的法律》(需要时)

第1条

“政府可以不拘泥于财政法第4条第1款的规定，……在每年的一般会计修正预算中为补充预计的租税及印花税、专卖缴纳金的减少，……可以发行公债。”

表 I. 3. 3. 18 日本的国债发行变化情况(千亿日元)

| 年度 | 一般会计 | 税收 | (税收比率) | 其他收入 | 公债发行额 | (建设公债) | (特例公债) | 公债依存度 | 公债余额 | 同左占GDP的比率 |
|----|------|-----|--------|------|-------|--------|--------|-------|------|-----------|
| 80 | 425 | 264 | 62 | 19 | 142 | 67 | 74 | 33 | 705 | 28 |
| 81 | 467 | 322 | 69 | 22 | 122 | 67 | 54 | 26 | 822 | 31 |
| 82 | 496 | 366 | 73 | 26 | 104 | 65 | 39 | 21 | 964 | 34 |
| 83 | 503 | 323 | 64 | 47 | 133 | 63 | 69 | 26 | 1096 | 37 |
| 84 | 506 | 345 | 68 | 33 | 126 | 62 | 64 | 25 | 1216 | 39 |
| 85 | 524 | 385 | 73 | 22 | 116 | 59 | 57 | 22 | 1344 | 40 |
| 86 | 540 | 405 | 75 | 25 | 109 | 57 | 52 | 20 | 1451 | 42 |
| 87 | 541 | 411 | 76 | 24 | 105 | 55 | 49 | 19 | 1518 | 41 |
| 88 | 566 | 450 | 79 | 27 | 88 | 56 | 31 | 15 | 1567 | 40 |
| 89 | 604 | 510 | 84 | 22 | 71 | 57 | 13 | 11 | 1609 | 38 |
| 90 | 662 | 580 | 87 | 26 | 55 | 55 | — | 8 | 1663 | 36 |
| 91 | 703 | 617 | 87 | 32 | 53 | 53 | — | 7 | 1716 | 36 |
| 92 | 722 | 625 | 86 | 24 | 72 | 72 | — | 10 | 1783 | 36 |
| 93 | 723 | 613 | 84 | 29 | 81 | 81 | — | 11 | 1925 | 39 |
| 94 | 730 | 536 | 73 | 57 | 136 | 105 | 31 | 18 | 2066 | 42 |
| 95 | 709 | 537 | 75 | 46 | 125 | 97 | 28 | 17 | 2251 | 44 |
| 96 | 751 | 513 | 68 | 27 | 210 | 90 | 119 | 28 | 2446 | 47 |
| 97 | 773 | 578 | 74 | 28 | 167 | 92 | 74 | 21 | 2579 | 49 |
| 98 | 776 | 585 | 75 | 35 | 155 | 84 | 71 | 20 | 2952 | 57 |
| 99 | 818 | 471 | 57 | 36 | 310 | 93 | 217 | 37 | 3316 | 64 |
| 00 | 849 | 486 | 57 | 37 | 326 | 91 | 234 | 38 | 3675 | 71 |
| 01 | 826 | 507 | 61 | 36 | 283 | 87 | 195 | 34 | 3924 | 78 |
| 02 | 812 | 468 | 57 | 44 | 300 | 67 | 232 | 36 | 4280 | 86 |
| 03 | 817 | 417 | 51 | 35 | 364 | 64 | 300 | 44 | 4500 | 90 |
| 04 | 821 | 417 | 50 | 37 | 365 | 65 | 300 | 44 | n. a | n. a |

注：2003年度的公债余额及公债余额占GDP的比率为预测值，2004年度的数值为2004年度预算的数字
资料来源：财务省《财政金融统计月报：2003年度预算特辑》

(3) 促使大量发行的国债顺利消化的措施

●设定适应投资者需求的条件：期限从最初的7年改为10年，甚至更长的达到20年、30年。并且期限的设定更加多样化，有2年、3年、4年、5年、6年期限的。同时国债的种类也从付息国债变成折价发行债券，出现多样化的趋势

●另一方面，承销银行团也在证券公司、城市银行、地方银行、长期信用银行的基础上扩大到人寿保险、信用金库等

(4) 问题

●开始发行国债的 20 世纪 70 年代，做为新的金融商品，而且认购竞争也很激烈，因此金融机构竞相购买。政府无法阻止激烈的认购竞争，就根据相关金融机构的资金量确定认购额。就这点来说“限量供应的大米”的色彩很浓。但随着后来的大量发行，作为金融商品没有了以前的魅力，同时，由于利息的变动，拥有大量国债相当于抱有巨额资产，但有政府的要求无法从国债的新认购中抽手，从这点来说又变成了“棘手的商品”。为了顺利消化国债，改变了国债认购比例，修改了证券交易法第 65 条(可以在金融机构的窗口出售、也可以实行证券公司内部买卖交易)，达到了今天的局面

●大量发行~使利率发生大的变动~对经济景气带来影响

●不景气~通过大量发行国债使景气上升~持续的大量发行国债~金融机构的累积保有量增加~评价损失的发生及资金向低收益资产的固定化~金融机构的保有量达到饱和~向市场出售~引起市场利率变动~采用公募招投标的方式~发行利率和市场实际利率同步~金融自由化

表 I. 3. 3. 19 利率变化的 Volatility

| | 20 世纪 60 年代 | 20 世纪 70 年代 | 20 世纪 80 年代 | 20 世纪 90 年代 (到 1993 年) |
|---------|-------------|-------------|-------------|---------------------------|
| 中央银行贴现率 | 6.6 | 14.3 | 12.8 | 20.2 |
| 长期利率 | 0.8 | 5.4 | 8.0 | 13.3 |

注: Volatility(原资产价格的变动的平均值) = 利率变化的标准偏差 $\times \sqrt{12}$

资料来源: JICA 调查团制作

附 2: 发行地方债的历史

日本自资本储备不充分的 1900 年前后便开始发行外债。但是，政府分散地引进外资不仅损害了日本经济的信用，在毫无制约的情况下发行团体竞相引进也严重恶化了当时地方债的发行条件。为此在 1902 年横滨市发行自来水事业公债以后，政府就地方债、社债的发行一事通过了一个方针，即地方债要求大藏和内务两省进行内议，仅面向大城市发行，对待小额资金需求则统一形式，成立兴业银行，将兴业债券向外国资本市场出售，以此来筹集资金。另一方面，社债则尽可能地通过兴业银行的渠道。该政策换言之就是将国债以外的外债均以兴业银行作为我国引进外资的窗口。该方针于 1906 年以大藏省大臣通知的方式传达给驻外使领馆，监督外国资本市场不得直接接触地方公共团体、民间企业。该方针使兴业银行在政府的监督下、并且让外国股东也能参与资本构成，使日本可在有利的条件下发行债券。

该时期日本的外资引进情况如表 I. 3. 3. 20 所示，其中与兴业银行有关的项目达 12 个。引进国最多的是英国，其次为法国、美国，德国比较少。利息为 4 分~6 分 5 厘。货币以英镑 (£) 或法郎为主，但也有以日元结算的。

表 I . 3. 3. 20 各类债券的外资引进情况

| 种类 | 引进年度 | 品种 | 发行额 | 利率 | 发行地 | 兴银的参与 | |
|------|------|-----------------|-------------------------|---------|----------------|-----------------------------------|----|
| 国债 | 1902 | 帝国五分利公债 | 50 百万日元 | 5 分 | 英国 | 承办 | |
| | 1904 | 第一次六分利英磅公债 | 10 百万£ | 6 分 | 英国·美国 | | |
| | 1904 | 第二次六分利英磅公债 | 12 百万£ | 6 分 | 英国·美国 | | |
| | 1905 | 第一次四分半利英磅公债 | 30 百万£ | 4 分 5 厘 | 英国·美国 | | |
| | 1905 | 第二次四分利半英磅公债 | 30 百万£ | 4 分 5 厘 | 英国·美国·德国 | | |
| | 1905 | 第二次四分利英磅公债 | 25 百万£ | 4 分 | 英国·美国·德国 法国 | | |
| | 1907 | 五分利英磅公债 | 23 百万£ | 5 分 | 英国·法国 | | |
| | 1910 | 四分利法郎公债 | 450 百万法郎 | 4 分 | 法国 | | |
| | 1910 | 第三次四分利英磅公债 | 11 百万£ | 4 分 | 英国 | | |
| | 1913 | 法郎国库债券 | 200 百万法郎 | 5 分 | 法国 | | |
| 地方债 | 1902 | 横浜市自来水公债 | 90 万日元 | 6 分 | 英国 | | |
| | 1902 | 大阪市第一次建港公债 | 3,085 千日元 | 6 分 | 英国 | | |
| | 1906 | 东京市事业公债 | 150 万£ | 5 分 | 英国 | 承办 (Panmure golden 商会为 代理店) | |
| | 1907 | 横浜市事业公债 | 317 千£ | 5 分 | 英国 | | |
| | 1909 | 横浜市瓦斯事业公债 | 648 千日元 | 6 分 | 英国 | | |
| | 1909 | 大阪市电气轨道及自来水事业公债 | 3,084.94 千£ | 5 分 | 英国 | 承办 | |
| | 1909 | 名古屋市债 | 80 万£ | 5 分 | 英国 | | |
| | 1909 | 横浜市第二次自来水公债 | 716.5 千£ | 5 分 | 英国 | 承办 | |
| | 1909 | 京都市事业公债 | 45 百万法郎 | 5 分 | 法国 | | |
| | 1912 | 同上(追加) | 5 百万法郎 | 5 分 | 法国 | | |
| | 1912 | 东京市电气事业公债 | 5,175 千£ 100,880 千法郎 | 5 分 | 英国·美国 法国 | 承办 承办 | |
| | 1912 | 横浜市瓦斯事业第二次公债 | 122.5 千£ | 5 分 | 英国 | | |
| | 社债 | 1906 | 北海道炭坑铁路社债 | 1 百万£ | 5 分 | 英国 | 承办 |
| | | 1906 | 关西铁路社债 | 1 百万£ | 4 分 5 厘 | 英国 | |
| | | 1907 | 第一次南满州铁路社债 | 4 百万£ | 5 分 | 英国 | 承办 |
| 1908 | | 第二次南满州铁路社债 | 2 百万£ | 5 分 | 英国 | 代销 | |
| 1908 | | 第十三次兴业债券社债 | 2 百万£ | 5 分 | 英国·法国 | 发行体 | |
| 1908 | | 第三次南满州铁路社债 | 2 百万£ | 5 分 | 英国 | 承办 | |
| 1909 | | 松井毛纺纺织社债 | 25 万日元 | 6 分 5 厘 | 法国(法国人) | | |
| 1910 | | 第八次北海道拓殖债券 | 5 百万円 | 5 分 | 英国 | | |
| 1911 | | 第四次南满州铁路社债 | 6 百万£ | 4 分 5 厘 | 英国 | 承办 | |
| 1913 | | 第一次东洋拓殖债券 | 50 百万法郎 | 5 分 | 法国 | 发行代理人(日 法银行负责募 集) | |

资料来源：日本兴业银行外国部《日本外债小史》

在地方债中也经常承办市町村债、组合债。如大阪府泉南郡木岛村债(2,900 日元)、京都府大秦村债(3,300 日元)、石川县河北郡普通水利组合债(1,700 日元)，均为小额，由兴业银行单独发行。这些原本可以通过融资来筹集，但受到偿还期限长的制约，因此采用了发行债券的形式。所谓兴业银行承办，基本上为关系运作。

表 I . 3 . 3 . 21 承办地方债状况(单位:千日元)

| 年度 | 发行体 | 发行总额 | 兴银发行 |
|------|-----------------------|----------|------|
| 1915 | 新潟县中蒲原郡小合村防洪组合债 | 21.3 | 单独 |
| | 东京市电气事业债第二次短期公债 | 5,000 | 共同 |
| | 静冈县公债 | 170 | 单独 |
| | 鹿儿岛县水灾复兴公债 | 204 | 单独 |
| | 群馬县公债 | 360 | 单独 |
| | 栃木县公债 | 1,900 | 单独 |
| | 神奈川县公债 | 371 | 单独 |
| | 山梨县公债 | 200 | 单独 |
| | 新潟县公债 | 350 | 单独 |
| | 仙台市公债 | 1,200 | 单独 |
| 1916 | 大分县富士绪井路普通水利组合公债 | 69 | 单独 |
| | 松山市自来水公债 | 90 | 单独 |
| | 福冈市自来水公债 | 2,577 | 单独 |
| | 第二次东京市电气事业公债 | 10,000 | 共同 |
| 1917 | 富山县公债 | 1,230 | 单独 |
| | 仙台市第四次事业公债 | 450 | 单独 |
| | 东京市第一次自来水管道路和污水管道公债 | 10,000 | 共同 |
| 1919 | 东京市第二次电气事业公债 | 5,000 | 共同 |
| 1920 | 东京市电气事业短期公债 | 10,000 | 共同 |
| | 长崎市公债 | 1,000 | 单独 |
| 1921 | 东京市电气事业第二次短期公债 | 15,000 | 共同 |
| 1922 | 东京市自来水管道路和污水管道短期公债 | 15,000 | 共同 |
| | 东京市自来水管道路和污水管道第2次短期公债 | 19,000 | 共同 |
| 1923 | 第三次东京市电气事业短期公债 | 20,000 | 共同 |
| | 长崎市自来水公债 | 1,000 | 单独 |
| 1924 | 第四次东京市电气事业短期公债 | 20,000 | 共同 |
| | 第四次东京市自来水管道路和污水管道短期公债 | 16,000 | 共同 |
| 1925 | 第五次东京市电气事业短期公债 | 15,000 | 共同 |
| | 甲号东京市第四次电气事业公债 | 7,000 | 共同 |
| 1926 | I号东京市第三次电气事业公债 | 15,000 | 共同 |
| | 乙号东京市第四次电气事业公债 | 3,200 | 共同 |
| 1927 | 第二次东京市自来水管道路和污水管道公债 | 3,846 | 共同 |
| | 第三次东京市自来水管道路和污水管道公债 | 12,286 | 共同 |
| | ME号新潟县债 | 2,000 | 单独 |
| 1928 | RO号东京市第三次电气事业公债 | 41,500 | 共同 |
| | 第一次东京市河港改良事业公债 | 7,687 | 共同 |
| | 第二次宇都宫市自来水公债 | 789 | 单独 |
| | 宇都宫市教育公债 | 108 | 单独 |
| | 东京市自来水整理公债 | 17,440 | 共同 |
| 1930 | 东京市共乘机动车事业整理公债 | 2,479 | 共同 |
| | HA号东京市第三次电气事业公债 | 15,000 | 共同 |
| | 东京市复兴事业短期公债 | 10,865.2 | 共同 |
| | (第一次)东京市第六次电气事业短期公债 | 5,065.8 | 共同 |
| | (第一次)东京市第六次电气事业短期公债 | 9,330 | 共同 |
| | 第二次东京市第六次电气事业短期公债 | 4,750 | 共同 |
| | 第一次东京市第八次电气事业短期公债 | 3,840 | 共同 |

资料来源:兴银《日本兴业银行二十年史》、《日本兴业银行最近十年史》

4. 土地使用制度的改革

4.1 西部地区的城市化和土地问题

4.1.1 中国城市用地的现状和特点

中国是一个人多地少的国家,人均土地占有量少,而且山多平地少,可用于农业耕种的土地资源极其有限。人口增长速度虽已大幅度减缓,但是人口总量还在增长,因此今后随着城市化的发展,“人多地少”的问题还将进一步突出。为此,城市化的发展必须考虑城市用地的有效利用。

2003年全国城镇人口总量达到5.23亿,占总人口的比例达到40.5%。按照每一个城市居民占地(包括住宅、公共交通、绿化、水电供应、工厂、矿山等以及水面)100平方米计算,当城市化率达到70%左右时,还会有5.5亿~6亿的农村人口进入城市,大约需要城市建设用地550~600万公顷。城市化的土地中,如果按60%耕地面积计算,会丧失350万公顷左右的农用耕地,也就是现有耕地的2.8%。

(1) 城市用地总量及其变化

改革开放以来,随着城镇数量和规模迅速地增加,中国城市用地规模逐步增大。2003年660个设市城市人口为33,805万人,其中非农业人口22,986万人,城市建成区面积达到28,308平方公里。

表 I. 3. 4. 1 不同地区以及不同规模级城市建设用地情况(2003年)

| 城市分类 (市区非农业人口) | 城市人口 (万人) | 市区非农业人口 (万人) | 城市建设用地 (平方公里) | 人均城市建设用地 A (m ² /人) | 人均城市建设用地 B (m ² /人) |
|-------------------|--------------|-----------------|------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| 全国 | 33805.01 | 22986.8 | 28971.9 | 85.70 | 126.04 |
| 东部 | 17189.07 | 11189.1 | 15360.74 | 89.36 | 137.28 |
| 中部 | 9880.94 | 7129.06 | 7938.36 | 80.34 | 111.35 |
| 西部 | 6735 | 4668.68 | 5672.8 | 84.23 | 121.51 |
| 大于200万 | 7760.93 | 6120.44 | 7044.94 | 90.77 | 115.11 |
| 100~200万 | 5755.67 | 3971.38 | 4473.54 | 77.72 | 112.64 |
| 50~100万 | 5842.37 | 4174.39 | 4407.78 | 75.45 | 105.59 |
| 20~50万 | 7311.26 | 4788.03 | 5914.24 | 80.89 | 123.52 |
| 小于20万 | 7134.78 | 3932.56 | 7131.4 | 99.95 | 181.34 |

注:

1. 地级及地级以上城市的城市人口统计范围为城市行政区,含市辖建制镇,不含市辖市、市辖县,市辖建制镇统计范围为镇政府所在地设居民组建制的地区;县级市的统计范围为城市规划区,即按城市现状,市政府所在地和规划区范围内的建制镇。规划区以外的建制镇不包括。

2. 人均城市建设用地 A 以城市人口计, B 以市区非农业人口计。

资料来源:根据《中国城市建设统计年鉴》(2003年)整理

从表 I. 3. 4. 1 可以看出,人均城市用地水平基本在 100 平方米以下。这个值在东、中、西部地区差距不大,东部地区最高。

人均城市用地面积与城市人口规模级呈反比,城市规模级越大,用地水平越集约。以市区非农业人口计,特大城市人均用地为 97.9 平方米,大城市为 100.3 平方米,中等城市为 118.8 平方米,

小城市为 146.0 平方米。小城市是中等城市人均用地面积的 1.23 倍，是大城市的 1.46 倍，是特大城市的 1.49 倍。

(2) 城市用地标准及其局限

为了合理地利用城市用地，国务院于 1991 年 3 月 1 日开始施行《城市用地分类与城市规划用地标准》(以下简称《标准》)。《标准》根据中国南北日照时间不同、城市规模差异大、发展速度不平衡等因素，将规划市区人均用地指标分为四级，即 60.1~75 平方米/人(I 级)，75.1~90 平方米/人(II 级)，90.1~105 平方米/人(III 级)和 105.1~120 平方米/人(IV 级)。城市规划等确定人均用地面积指标等级时，必须参照这一标准，满足确定的等级和符合调整范围的指标这两个限制。(不能跨级增加。例如，现状人均用地在第 III 级的不能增加为第 IV 级。另外，现状水平已超过第 IV 级的必须在第 IV 级范围内缩小)。

《标准》还规定，新建城市的规划人均建设用地指标宜在 III 级内确定，当现在的用地偏紧时在 II 级内确定；边远地区和少数民族地区中地多人少的城市可根据实际情况确定，但不得大于 150 平方米。《标准》还对住宅、工业、道路广场和绿地四大类主要用地的比例和人均指标进行了原则性规定。

按照中国城市规划设计研究院对 21 世纪适宜人类居住的城市发展水平的各项用地指标估算，我国发展到世界中等发达国家时，人均居住用地应提高至 30~35 平方米，人均工业用地宜为 20~25 平方米，人均城市道路宜为 15~20 平方米，公共设施用地 8~15 平方米，公共绿地 7~12 平方米，人均市政公用设施用地 5~8 平方米，仓储用地 5~10 平方米。在对外交通用地、生产防护绿地、特殊用地不参与用地平衡的情况下，总用地为 90~125 平方米。应该说，这是一个能够保障生产和生活，满足城市可持续发展的用地规模指标。

中国现有城市人均居住用地、公共绿地面积在全世界属于低水平之列。目前中等发达国家的人均住宅用地一般在 40 平方米左右，人均公共绿地在 12 平方米以上；发达国家的城市道路交通用地一般达到 30 平方米/人，个别甚至高达 50 平方米。中国目前对家庭用汽车的保有量等考虑不够，对城市中的停车场地和道路的考虑也不充分。就这点来看，可以说中国的城市公共用地空间总体上是偏紧的。

4.1.2 西部地区土地资源及开发利用问题

(1) 西部地区土地资源及其开发利用特点

西部地区主要分布在中国的三大地理阶梯的一、二级阶梯上，并分别由差异显著的三大自然地理单元所控制。

其一为青海、西藏两省区为主的青藏高原，平均海拔超过 4000 米，人口稀少，土地瘠薄。占全国面积将近四分之一的高原上只分布了占全国总量 1%的人口。适于人口集聚和城市发展的用地主要集中在湟水和拉萨河谷地区。

其次为处于云贵高原和四川盆地之间的云南、贵州、四川和重庆三省一市，大部分为海拔 1000~2000 米之间的山地，平原和平川坝子面积仅占 4.2%，但集中分布了占全国 15.6%的人口。以山地为主的地貌特征造成城市用地狭小、对外交通联系不便等，适于城市发展的只有成都平原和滇中、黔中等一些较大的平川坝子地区。

其三为分布在黄土高原和干旱、半干旱荒漠盆地和荒漠草原上的陕西、甘肃、宁夏和新疆四省

区。这里以牧区和农牧交错地区为主，严重的水资源短缺成为制约城市发展和土地资源利用效率的主要障碍，人口、耕地和城市主要集中在水土资源条件较好、面积不大的河谷平原、高原断陷盆地和山前绿洲。

西部地区人均占有土地面积 27.6 亩，为全国人均水平的 2.49 倍。但是，由于西部地区高山、沙漠、戈壁、荒漠和石质山地多，不可利用和难以利用的面积大，存在许多生态环境恶劣、不适宜人类永久居住的自然障碍区。例如，西北地区有大面积的沙漠、戈壁分布，总面积达 126 万平方公里，占西北地区土地面积的 22.7%，其中新疆境内的荒漠面积约占自治区总面积的 1/2；青藏高原地区 2/3 以上为高原寒漠，永久冻土分布面积达 150 万平方公里；西南地区高原山地面积大，是世界上三大连片喀斯特发育区之一，喀斯特(岩溶地区)分布面积为 54 万平方公里。中国的几大沙漠都集中在西北地区，仅新疆、内蒙和青海的沙漠化面积就达到 213.9 万平方公里。此外，在甘肃河西走廊、宁夏北部和陕西北部还分布有大面积的沙漠化区域。干旱、半干旱的潜在沙漠面积达 331.7 万平方公里。因此西部地区的土地面积很大，但可利用的面积却非常有限。

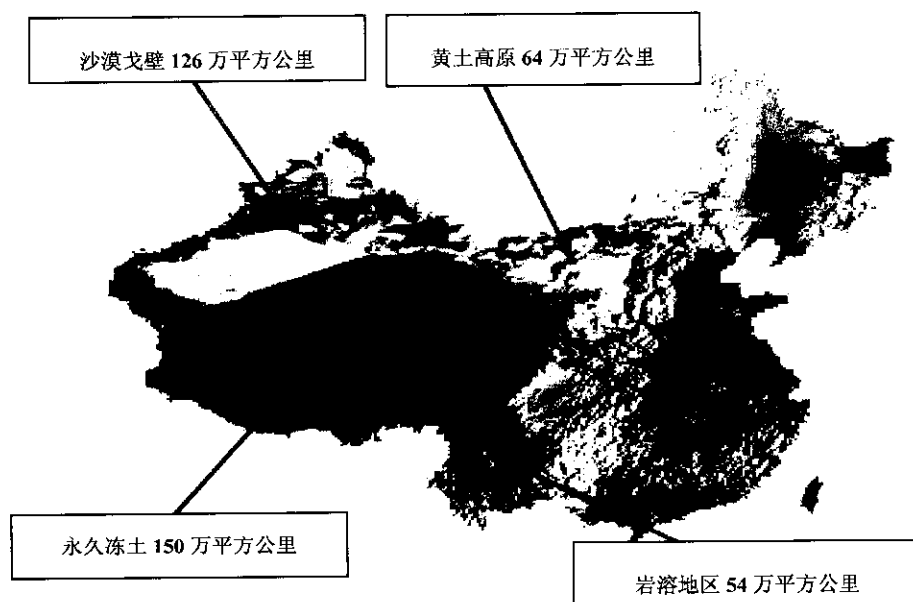


图 I . 3 . 4 . 1 中国西部地区的地形

(2) 西部地区土地资源开发利用面临的问题

西部地区的经济发展水平相对滞后的区域，在土地资源开发利用方面面临的问题很多，其中具有代表性的问题主要有以下两点。

- 1) 土地使用密度较低
- 2) 城市乡镇建设用地的扩张速度远远大于城市化的发展速度

分别简单阐述如下。

1) 土地使用密度较低

农业基础设施投入水平低，农业有效灌溉面积仅占耕地总面积 30%左右。农业机械化、肥料和科技投入水平均低于全国平均水平。耕地广种薄收现象比较普遍，在西南的一些少数民族居住区，还保留着刀耕火种的原始土地利用方式。

西部地区的建设用地虽然总量占全国及西部地区土地面积的比重不大，但人均用地达 294 平方

米, 高于全国平均水平(人均 288 平方米), 用地较为粗放, 特别是农村居民点人均用地达 194 平方米。

2) 城市乡镇建设用地的扩张速度远远大于城市化的发展速度

在全国城市化进程的影响下, 西部地区也开始扩大城镇建设用地。1997~2000 年西部地区城镇用地净增了 12.07 万公顷, 平均每年净增加 3.02 万公顷。

但另一方面, 城市人口的增加缓慢。西部各省、直辖市 1999~2001 年城市总人口的变化如表 I.3.4.2。

表 I.3.4.2 西部地区省·自治区·直辖市城市人口(含县级市)的变迁(1999~2001 年)(单位: 万人)

| 省·自治区·直辖市 | 1999 年 | 2000 年 | 2001 年 |
|-----------|----------|----------|----------|
| 重庆 | 1306.23 | 1361.35 | 1368.66 |
| 四川 | 2860.61 | 2965.93 | 2899.96 |
| 贵州 | 1013.23 | 905.1 | 917.37 |
| 云南 | 867.3 | 881.95 | 893.31 |
| 西藏 | 22.96 | 23.36 | 23.7 |
| 陕西 | 1044.85 | 1068.85 | 1081.61 |
| 甘肃 | 686.95 | 700.6 | 708.85 |
| 宁夏 | 172.34 | 177.68 | 180.41 |
| 青海 | 86.61 | 88.67 | 90.59 |
| 新疆 | 646.99 | 661.81 | 685.36 |
| 广西 | 1372 | 1396.21 | 1412.75 |
| 内蒙古 | 793.71 | 796.83 | 808.09 |
| 合计 | 10873.78 | 11028.34 | 13071.66 |

资料来源:《全国城市人口统计资料》、建设部规划司、1999~2001 年。

从表 I.3.4.2 中可以看到, 大部分省份的城市市区人口增长都十分有限, 贵州的城市市区人口还有所减少。2000 年四川以城市市区人口增长 105 万列西部地区榜首, 但其中有 81.2 万来自在这一年撤县设市的眉山市。剔除眉山后全省城市市区人口增长只有 23.8 万, 增长率仅 8.3%, 而 1999 年四川的人口自然增长率为 6.8%, 也就是说, 四川省包括县级市在内的市区人口增长仅比全省总人口的自然增长率高 0.15 个百分点。

4.2 市土地使用基本制度的演变

4.2.1 改革开放前的城市土地制度

建国后, 随着计划经济体制的逐步建立与巩固, 城市土地所有制和使用制迅速发生变化。首先是城市土地所有制的变化。在解放初针对不同性质的所有权形式, 分阶段分别采取接管、赎买、征用等方式, 逐步实现城市土地国有化之后, 1956 年开始了私营工商业的社会主义改造, 通过赎买将私营企业财产包括土地转为国有。私营房地产以公私合营的方式, 纳入国家直接经营的轨道, 房基地随房带走, 转为国有。通过征用的方式将部分城市私人 and 集体的土地等城市非国有化土地变为国有土地。宣布城市空地、街道等地产一律收归国家所有。

与此同时, 城市土地的使用制度随之变化。首先, 限制土地买卖。1955 年前后, 各城市相继

取消城市土地使用税费。1954年政务院内务部在《答复国营企业、公私合营企业及私营企业等租用私有土地及使用国有土地缴纳契租和租金的几个问题》中明确规定：(1)国营企业经人民政府批准占用土地，不论是拨给公产或出租购买，均应作为该企业的资产，不必再向政府交纳使用费；(2)机关、部队、学校经政府批准占有的土地，亦不交纳租金和使用费。(3)国营企业、国家机关、学校、团体及公私合营企业使用国有土地时应一律由当地政府无偿拨给使用，均不再交纳租金。从此，中国各城市进入了城市土地行政划拨、无偿使用、无限期使用、无流动性使用的历史时期，形成了土地使用的“大锅饭⁴⁹”。至1956年社会主义工商业改造基本完成以后，城市土地已无买卖行为。

1982年，全国人民代表大会批准的《中华人民共和国宪法》第十条规定了城市的土地归国家所有，“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或以其他方式非法转让土地”。1986年公布的《中华人民共和国土地管理法》又重申了1982年通过的宪法第十条的规定。

城市土地的“三无”（无偿、无限期、无流动性）使用制度是计划经济体制的最集权、最僵化、最无视经济规律的一个缩影和集中体现。随着社会主义经济的发展，社会主义经济体制改革的深入进行，特别是社会主义市场经济体制的建立，这种用地制度的弊病暴露得越来越明显。

4.2.2 改革开放以后城镇土地制度的变革

改革开放以来，随着经济体制改革的不断深入，非国有的多种所有制相继出现，都需要获得土地的使用权。为此，政府首先进行了土地使用权与所有权的分离。土地的供给方式也由过去单一的行政划拨到划拨、占地、有偿使用等方式，逐步实现了多元化。同时，通过培育土地二级市场（民间部门间的交易市场），实现了土地使用权的流动。上述改革促进了土地资源的合理利用。从20世纪80年代初开始酝酿的城镇土地制度改革，经历了从少数城市局部试点到多数城市铺开和逐步深化的历史进程。改革的轨迹如下：

(1) 收取城市土地使用费的初步尝试阶段(1982~1986年)

早在1979年7月全国人大会议通过的《中华人民共和国中外合资企业经营法》就提出了土地使用费的概念。该法规定，中外合资企业投资使用土地时，该企业应向中国政府缴纳土地使用费。1980年7月国务院颁布的《关于中外合营企业建设用地暂行规定》中指出：中外合资企业用地，不论新征用地，还是利用原有企业的场地，都应计收场地使用费。

基于这些规定，1982年，深圳特区开始按城市土地的不同等级向城市土地使用者收取不同标准的城市土地使用费。1984年，辽宁省抚顺市也开始全面开征城市土地使用费。广州市也开始对部分土地（经济技术开发区，新建项目，涉外项目用地）征收土地使用费。

(2) 城市土地有偿出让的局部试点尝试阶段(1987~1989年)

1984年以后，城市经济体制改革全面展开，生产、流通、分配环节以及计划、财政、税收、金融、价格、物资供应等领域的改革都取得了很大进展和明显成效。制度环境的变化要求城市土地使用制度创新加快步伐。

1987年9月9日，中国首次有偿出让城市土地使用权的签约活动在深圳举行。市政府以协议的方式将一块面积为321.8平方米的住宅用地出让，使用期50年。此次出让揭开了中国城市土地利用制度改革的序幕，标志着中国城市土地利用制度的改革从理论探索阶段转入实践阶段。此时的

⁴⁹ 用人锅制作的供多数人吃的伙食，表示待遇一律平等。指社会主义制度下的“不公正平等”。

协议是国家按一定的年限向用地者出让城市土地使用权，一次收取“地价”并允许受让方转让该土地使用权或将城市土地使用权抵押。这样就改变了城市土地供应单纯的行政划拨方式，引入了市场机制。

1986年6月，政府颁布了建国以来第一部《土地管理法》。1988年4月全国人大通过的《宪法》修正案删去了宪法中不得出租土地的规定，改为：土地的使用权可以按照法律的规定转让。1988年9月国务院发布的《中华人民共和国城镇国有土地使用税暂行条例》决定对城市、县城、建制镇和工矿区范围内的土地使用者征收土地使用税。1988年12月，全国人大对《中华人民共和国土地管理法》做出修改，规定：国有土地和集体土地的使用权可以依法转让，国家依法实行国有土地有偿使用制度。同时，各地也相继发布了一些法规政策。

(3) 城市土地使用制度创新和土地市场发展阶段(1990~1998年)

由于在出让城市土地使用权过程中，各地的审批程序、出让年限等差异较大，需要规范和统一，1990年4月，国务院颁布了《中华人民共和国城镇国有土地使用权和转让暂行条例》，对土地使用权、转让、出租、抵押、终止以及划拨土地使用权等问题作了明确的规定。与此同时，国务院还颁布了《外商投资开发经营成片土地暂行管理办法》。这两个法规的颁布使土地使用制度改革进一步走上了法制的轨道。

(4) 限制行政划拨，推动城市土地可持续利用，进一步将有偿使用制度向全国推广(1998年至今)

随着市场经济体制的建立，人们已经意识到土地资源的可持续利用是一件大事。1998年8月重新修订的《中华人民共和国土地管理法》，对新形势下如何加强土地利用，保护耕地，加大执法监督力度等问题作了新规定。

1998年以来出台的一系列政策法规，促进了城市土地使用制度的改革。不仅将有偿使用制度推向全国，使形成过程中的土地市场、土地交易制度和中介机构得以逐步规范，同时逐步加强了城市建设用地的审批和利用管理，以及对城市存量土地的管理，使土地利用符合经济可持续发展的要求。一系列的改革，可以清晰地看到城镇用地从无偿使用到有偿使用、从无限期使用到有限期使用、从协议出让为主到出让土地全部实行公开招标的市场化改革历程。

2004年10月13日，国务院常务会议讨论了《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》，显示了加强和完善土地管理的方针。根据这一方针，要求切实实施以下政策。

- 严格执行土地管理法律法规
- 切实保护基本农田
- 改革和完善土地管理制度
- 运用价格机制调控用地
- 维护国有和集体土地所有者权益
- 切实保障被征地农民的利益
- 节约和合理使用土地
- 完善土地市场

4.3 围绕着土地利用规划与城市规划的几个问题

4.3.1 对土地管理与城乡规划管理的规定

中国城镇土地利用制度首先是土地利用规划和城市规划的关系问题,对此作了如下概括。目前,中国有许多法律法规对城市和土地作了规定。《土地管理法》、《城市规划法》、《土地管理法实施条例》、《村庄和集镇规划建设管理条例》、《城市国有土地使用权出让转让规划管理办法》、《建设项目选址规划管理办法》等法律、法规、规章等,对城镇的规划和土地管理的方法作了规定。这些规定既相互衔接,又相互制约。

(1) 管理范围

土地管理范围覆盖全国。城市规划通过划定城市规划区,对规划区内一切建设活动实施规划管理。村庄和集镇建设通过村庄和集镇规划进行管理。规划区是指城市市区、近郊区以及城市行政区域内因城市建设和发展需要实行规划控制的区域。城市规模区的具体范围,由城市人民政府在编制的城市总体规划中划定。

(2) 建设项目和用地规划

国家实行土地用途管制制度。政府通过编制土地利用总体规划,规定土地用途,将土地分为农用地、建设用地和未利用地。严格限制农用地转为建设用地,控制建设用地总量。使用土地的单位和个人必须严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地。各级政府根据国民经济和社会发展规划、国家产业政策、土地利用总体规划以及建设用地和土地利用的实际状况编制土地利用年度计划,该计划一经审批下达,必须严格执行。建设项目可行性研究论证时,土地行政主管部门可以根据土地利用总体规划、土地利用年度计划和建设用地标准,对建设用地有关事项进行审查,并提出意见。

土地利用年度计划包括内容农用地转用计划指标、耕地保有量计划指标、土地开发整理计划指标。

(3) 城市建设用地范围内的建设项目用地管理

土地利用规划确定的城市建设用地范围与城市总体规划确定的规划区范围一般来说都不一致,前者往往小于后者。因此,该范围内的建设项目和用地一般均应申请规划部门的“一书两证”⁵⁰。

在土地利用总体规划确定的城市建设用地范围内,为实施城市规划占用土地的,按照下列规定办理:市、县人民政府按照土地利用年度计划拟订农用地转用方案、补充耕地方案、征用土地方案,分批次逐级上报有批准权的人民政府;有批准权的人民政府土地部门对农用地转用方案、补充耕地方案、征用土地方案进行审查,提出审查意见,报有批准权的人民政府批准;农用地转用方案、补充耕地方案、征用土地方案经批准后,由市、县人民政府组织实施,按具体建设项目分别供地。

(4) 土地管理和城乡规划管理的相互衔接与制约

在投资审批制度改革前,以及城市商业用地和住宅用地制度改革前,规划部门实施的建设项目用地的土地管理和城乡规划管理程序如图 1.3.4.2 所示。

⁵⁰ 指城市规划部门发放的《选址意见书》、《建设用地规划许可证》、《建设工程规划许可证》等三类文件。

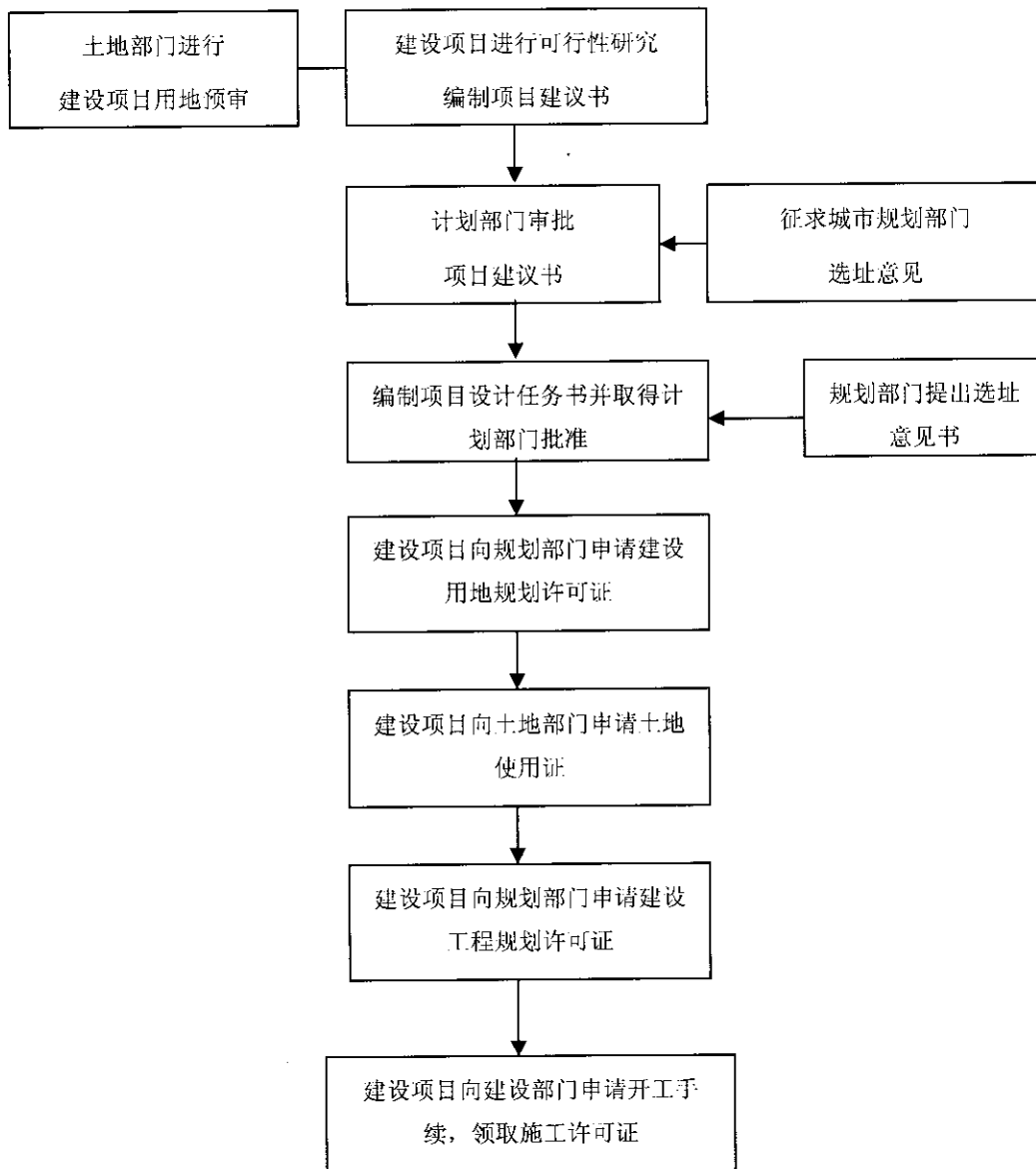


图 I . 3 . 4 . 2 城市规划区内建设项目和用地管理程序(1)
(以批租方式获得土地)

实施城市土地有偿出让转让(尤其是经营性土地招拍挂制度)后,项目规划和用地管理模式如下:

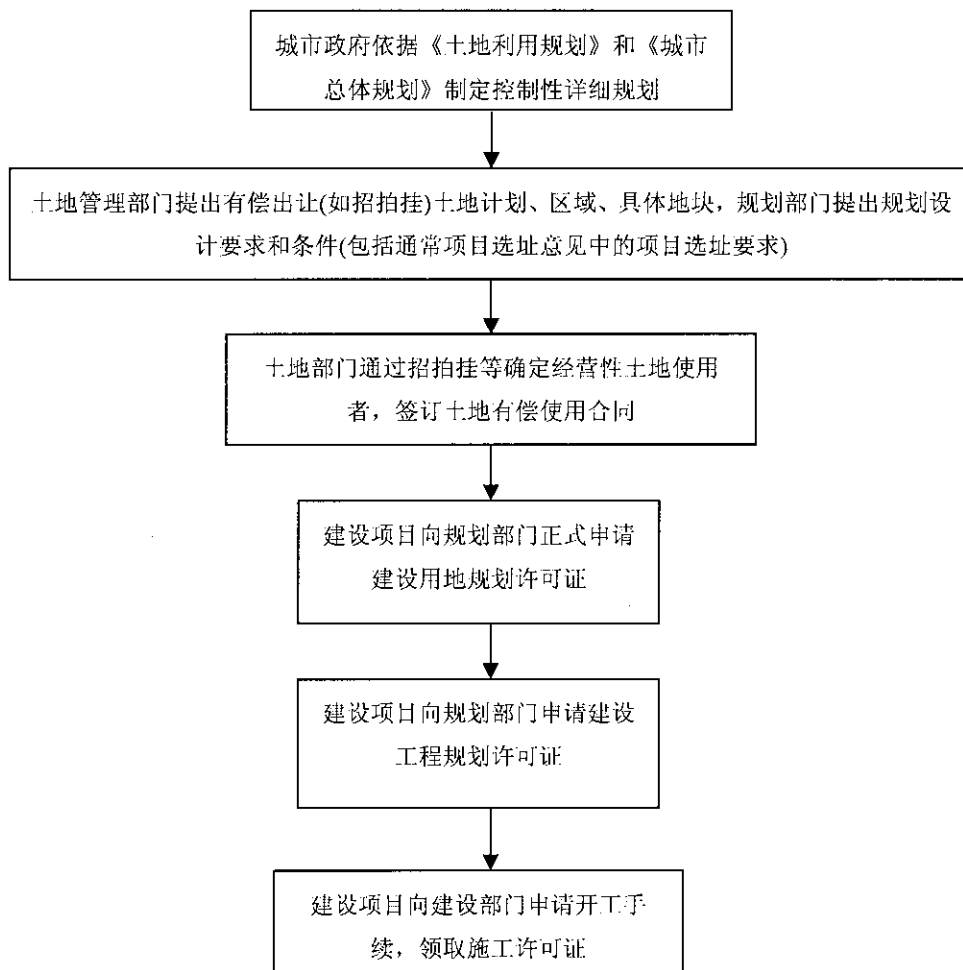


图 I . 3. 4. 3 城市规划区内建设项目和用地管理程序(2)
(以“招拍挂”方式获取的经营性土地)

上述情况可以看出,城市土地依照法定的程序,城市规划部门与国土资源部门在管理上是相互衔接、相互监督,在职能上是不可相互替代的。与规划、土地两者相关的建设项目的管理部门形成了相互强化的形式。由于建设项目的管理部门的介入,使审批程序环环紧扣,保障了审批管理。另外,这一体系的建立也能够防止单个部门的审批失误或者腐败行为。

4.3.2 土地利用规划与城市规划的法定关系

(1) 法律法规对土地利用规划的要求

根据《土地管理法》要求,各级政府应当依据国民经济和社会发展规划、国土整治和资源环境保护的要求、土地供给能力以及各项建设对土地的需求,组织编制土地利用总体规划。

地方各级人民政府编制的土地利用总体规划中的建设用地总量不得超过上一级土地利用总体规划确定的控制指标,耕地保有量不得低于上一级土地利用总体规划确定的控制指标。省、自治区、直辖市人民政府编制的土地利用总体规划,应当确保本行政区域内耕地总量不减少。

(2) 法律法规对城市规划的要求

国务院城市规划行政主管部门和省、自治区、直辖市人民政府应当分别组织编制全国和省、自

治区、直辖市的城镇体系规划，用以指导各城市的城市规划编制。

(3) 两个规划之间的协调性

土地和城市的两个相关部门如果按照上述规定开展业务，土地利用规划和城市规划（以下简称“两规”）之间就不会产生矛盾，“两规”的内容就可以协调。同时按照上述土地管理程序，“两规”也可以协调实施。

“两规”在各级地方政府的制定和实施对促进城乡建设和经济社会的协调发展以及保护资源和环境方面规划上起到了积极作用。

但是，现实中这两个规划之间并未得到很好的协调，成为了城市土地利用上的一个大问题。对此下文将进一步展开论证。

4.3.3 土地利用规划面临的问题

(1) 两个规划不同步

城市规划在中国已经有很长的历史。城市规划的编制有一整套科学的理论和方法，实际操作的起步也较早，更有一整套审批制度和实施办法。城市规划分总体规划和详细规划两个阶段，详细规划是以总体规划为依据，规定建设用地的各项控制指标和规划管理要求，或直接对建设项目做出具体的安排和规划设计，因此规划实施具有很强的可操作性。城市总体规划是由地方政府主持规划的，地方政府热衷于建设大城市，有任意扩大城市规模的倾向，规划部门为迎合地方政府的意图，加上自身利益观念的驱使（按规划面积计酬），也喜好做大规划。

到20世纪80年代，中国开始制定土地利用总体规划时，很多城市已经完成了几轮城市总体规划及修编工作。因此土地利用总体规划整体上滞后于城市总体规划。由于土地利用相关规划的理论与方法还不完全成熟，“两规”在内容上往往发生冲突。土地利用总体规划抑制了以大城市为目标的城市规划，在控制城市的发展规模和避免城市无序蔓延上起到了一定的作用，但针对具体城市而言，规划不同步造成的矛盾与冲突则是很难避免的。

(2) 规划指标分解不合理

最大的问题是土地利用总体规划中的指标是由上（国家）而下（城市）逐步分解造成的问题。以“供给制约和引导需求”的方针，土地利用总体规划中规定的主要用地指标是由国家向省、由省向市进行机械性的分解。其结果，造成各个市制定出脱离实际的发展需求、与城镇总体规划和现状不一致的土地利用整体规划。有些地方的规划上下级规划脱节，在逐级分解规划指标的过程中，有的突破了上级规划指标。规划指标分解的主要依据是基础数据（各地区历年用地情况统计、土地后备资源调查数据和产业发展规划等）。但这些数据并不真实、与实际情况不符。如果从社会发展政策和战略方面进行调整，也在一定程度上影响了规划指标分解的准确性。

在土地利用规划中具体会发生以下问题。土地利用总体规划在确定城镇非农建设用地时，一般采用户籍非农业人口指标划定，将实际居住在城镇建成区内的户籍农业人口排除在外，而城镇总体规划则将这部分户籍农业人口包括在城镇现状总人口中合并计算用地需求。这样就会产生差异很大的城市建设用地面积。法律要求在城镇用地方面，城镇总体规划要服从土地利用总体规划，势必造成两个法律的抵触、两个部门的矛盾和两个规划的脱节问题。

(3) 规划文本和图件不够规范

另一个问题是作为规划基础的图件和规划文本的不规范。第一是对规划基础的各个数据和基本图件任意操作。有的规划未按要求采用统一时间的详查变更数，人为调减耕地基数，增加建设用地面积，并相应更改了现状图。

第二是土地分类和用途分区与新法规定不一致。有的规划仍使用过去的分类和分区。

第三是规划内容不够完整。一些规划内容过分简略，无法实际利用。特别是重要指标，如耕地保有量、基本农田面积等数据不全面或缺少分解指标。

4.4 征地制度存在的问题

土地的征用是指国家为公共利益需要，可以依法将农村的土地征用为国有土地，并给予被征地的单位和个人以适当补偿的行政行为。中国围绕着土地的征用存在着很大的问题。以下是对这一问题的概括。

4.4.1 现行法律对征地的规定

世界各国对于以公共利益需要为前提的征地，都有明确的法律规定。日本在 1951 年颁布了《土地收用法》，与《城市规划法》、《河川法》、《港湾法》等法律相配套，对公共利益做出了明确的界定，形成了土地征用的基础。中国的征地制度始于 20 世纪 50 年代中期，到 80 年代提出了征地的概念、明确了土地的两权分离等，逐渐形成一整套完备的土地征用制度。

最初是 1982 年 5 月 14 日国务院公布的《国家建设征用土地条例》。其后是 1987 年起施行的《土地管理法》。规定国家为了特定利益的需要，可以依法进行土地的征用。国家建设征用土地，被征地单位应当服从国家需要，不得阻挠。同时规定，征用耕地 1000 亩以上和其他土地 2000 亩以上的，由国务院批准；征用耕地 3 亩以下和其他土地 10 亩以下的，由县级人民政府批准。关于征地补偿，《土地管理法》规定：“国家建设征用土地，由用地单位支付土地补偿费。征用耕地的补偿费，为该耕地被征用前三年平均年产值的 3 至 6 倍。安置补助费按照需要安置的农业人口数计算，每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准，为该耕地被征用前三年平均每亩年产值的 2 至 3 倍。但每亩被征用耕地的安置补助费，最高不得超过被征用前三年平均年产值的 10 倍。”对于“按规定支付土地补偿费和安置补助费，尚不能使需要安置的农民保持原有生活水平的，可以增加安置补助费。但土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征用前三年平均年产值的 20 倍”。

1998 年修改后的《土地管理法》提高了征用耕地的补偿标准。与原有法律规定相比，新的补偿标准已经出现了较大幅度的提高。但整体而言，这种以被征土地年产值作为补偿基准的方式仍带有比较明显的计划经济色彩，没有体现由于改变土地性质和用途带来的土地价值变化。

按照新的《土地管理法》规定，农地向非农地的转化过程如图 I.3.4.4 所示。

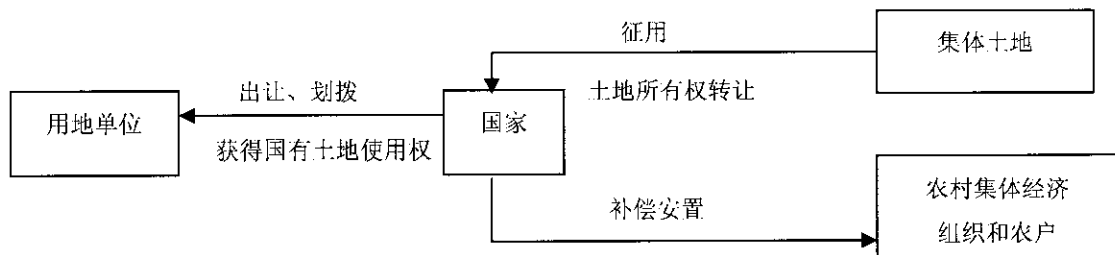


图 I.3.4.4 用地征收的过程

4.4.2 现行征地制度存在的问题

现行的征地制度面临的核心问题是由于土地征售之间价差较大,以地生财已经成为一些地方政府征用农田、经营土地的重要驱动力。土地出让金的收入,过去主要用于城市建设,对改善城市环境、加快城市基础设施建设起了积极作用。但随着经济的发展,一些地方政府出让土地获得的收益越来越大,其用途也发生了质的变化。据统计,1992年至2003年,全国土地出让金收入累计达1万多亿元,其中近三年累计达9100多亿元,扣除成本后的纯收入约在四分之一。这些收入并未纳入本级财政预算,成为一些地方扩大城市建设和搞政绩工程的主要资金来源。据调查了解,有的省、市土地出让金收入超过了同级同期的财政收入,而对这部分资金使用又缺乏严格的监督管理。如何合理使用土地出让金,也是一个亟待解决的重要问题。

有关土地征用制度的问题如下。

(1) 不明确的“公共利益”

《宪法》、《土地管理法》规定:国家为公共利益需要,可以依法征用土地。但有关法规、规章或政策未对“公共利益”作具体界定,因此在什么情况下才能征地一直不明确。造成事实上任何单位和个人都可以通过政府征用。实际上扩大了现行规定的“公共利益”的解释范围,没有体现法律规定征地为公共利益需要的特定条件。

(2) 农地产权主体模糊, 征地补偿不到位

征地补偿费是对农民失去土地的补偿,用于其生产、生活的安置。实际执行中这个目标多数没有实现。按照法律规定,征地后征地补偿费中的土地补偿费和安置补助费应由农村集体经济组织掌握,用于发展农村经济,安排农民生活。但由于农村土地产权主体不清,村、组集体经济组织不健全,造成征地补偿费分配混乱。在一些地方,少数干部掌握征地补偿费,乱上项目,兴办的企业没有效益甚至背上债务,农民失去土地后实际没有得到补偿,造成生活困难。

(3) 补偿方式非市场化, 补偿标准普遍偏低

土地补偿是征地问题的核心,世界上大多数国家都是以市场价格为基础补偿的,有的还考虑土地未来价格补偿。按照中国《土地管理法》规定,土地补偿费是被征土地前三年年平均产值的6~10倍,安置补助费是4~6倍。实际工作中,由于年产值不确定,倍数标准存在较大幅度,政府或单位征地往往在法定范围内压低征地补偿费用。此外,法律对被征用土地地上附着物(包括建筑物)或构筑物拆迁补偿标准未作明确规定,又容易使征地补偿费用大打折扣。

一些建设项目,特别是国家和地方重点基础设施建设项目,为节省投资,采取“省部协议”(省和部之间的协议)、“政府定价”(由政府确定价格)的办法确定征地补偿标准。不足的部分由市县人民政府补足。但在实际操作中,西部地区的大部分市县地方财政十分困难,根本无法支付土地补偿费用不足的部分。农民的土地补偿费最终没有落实,引起农民对征地的不满。

(4) 有些政府不按法律规定进行征地

有的省级政府非法行使了应由国务院行使的审批权,越权批准征用土地;有的市、县、乡政府在土地类型的认定上弄虚作假,规避了土地征用依法审批的程序;有些行业主管部门(交通、水利、能源等)为自身用地需要,撇开国土资源管理部门,不按规定直接与农民集体签订协议,征占土地。此外,一些项目用地未批先用,或批后不用。这些政府自身的违法现象较为严重。

(5) 单一的安置办法难以解决被征地农民的长远生计

长期以来沿用的“谁征地、谁安置”的办法，随着企业改组改造自主经营，导致用工制度的变化，已难以实行。于是大部分地区选择了货币安置为主的方式，即一次性发放安置补助费，让农民自谋职业。就政府而言，这种方式操作简单，只要按法定标准计算安置费用，造册发放到人了事；对部分农民来说，只考虑眼前利益，也乐于接受。但征地补偿安置费用本身就少，加上截留、挪用等现象，到农民手中所剩无几。由于学历和职业技能等自身条件限制，失地农民很难与城市居民竞争，找到稳定工作。

事实上，各地对补偿和安置费用的处理过程，就是土地征用者、地方政府以及土地被征用者三方不断博弈的过程，与法律的规定存在一定距离，有些地方的补偿和安置标准是经过讨价还价后才确定的，常常是背离现实的数量上的妥协。目前，中国实行的征地补偿标准普遍偏低，有的建设项目的标准甚至低于国家法定标准，这在全国涉及土地问题的群众上访案件中已经有所反映。

4.4.3 征地制度改革

为了解决上述问题，进行了以下的几项改革。

(1) 以土地为重点的宏观调控

2003年2月，中央政府决定实施以开发区为重点的全国土地市场治理整顿。这是国家加强宏观调控采取的重要措施之一。2003年12月31日，中央一号文件强调加快土地征用制度改革，保障农民权益；2004年3月，温家宝总理在政府工作报告中再次重申，在农村土地征用中，要严格控制征地规模，依法征地，及时给予农民合理补偿，切实保护农民合法权益。2004年4月29日，国务院办公厅下发了《关于深入开展土地市场治理整顿严格土地管理的紧急通知》，提出再用半年左右的时间，深入开展土地市场治理整顿，同时实施“三个暂停”，即(1)全国暂停审批农用地转为非农建设用地；(2)暂停涉及基本农田保护区调整的各类规划修改；(3)对新批的县改市(区)和乡改镇，暂停修改涉及土地利用的各类规划。符合(3)的确属急需的重点建设项目用地需报国务院批准。

(2) 《宪法》修正案

2004年3月14日，第十届全国人大二次会议通过了《宪法》第四次修正案。其中包括对土地征用制度的修正。新《宪法》规定：“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。”与前部《宪法》相比，这项修正条款只增加了9个字，即“征收或者”和“并给予补偿”。但其中包含着极为深刻的制度含义。

首先，新《宪法》新增加了“征收”作为与“征用”并列的两种方式。“征收”指强制转移所有权，“征用”指强制转移使用权。征收的结果是所有权发生改变，而征用的结果只是使用权发生了改变。这两种方式获得建设用地都要经过法定程序，都要依法给予补偿，但二者的区别，理顺了市场经济条件下因征收、征用而发生的不同的财产关系。

4.4.4 城镇用地的合理开发和农民权益保障问题

在征用土地时，为了保护和保障农民的权益，应注意完善下列法律法规。

●对“公共利益的需要”做出明确的司法解释。不允许政府为一般营利企业动用征地权。工商企业需要用地，只能在符合土地利用总体规划的前提下，通过购买、租赁等市场，以自愿的方式取得。

●给被征地农民以公平、合理的市价补偿。改变单纯以土地原用途、原产值确定补偿标准的测算办法，充分考虑土地本身的价值和今后的价值，并对农民的房屋等地上财产给予合理补偿。

●要明确政府对安置被征地农民的责任。将因国家征地失去土地的农民全部纳入当地的社会保障体系。

在现有政策框架内，重点考虑以下三方面政策。

●大幅度提高国家征用耕地土地补偿费、安置费标准。

●对工商业等经营性建设用地，不再实行国家先征用、再出让的办法，而是在依法办理农用地转为建设用地后，允许农村集体土地进入土地一级市场，允许土地的所有者以上地使用权直接参与土地开发。同时取消土地补偿费、安置补助费。

●对政府出让征用的农村集体土地获得的净收益，要规定一定比例投资农业，改善农业生产条件。

4.5 城市建设用地制度的问题

改革开放以后中国的城市建设用地实行以国家有偿出让国有土地使用权为基本特征的有偿使用方式。这是一种既能维护土地公有制，又能够利用市场机制提高土地利用效率的制度。经过多年的探索，中国现行的城市建设用地制度是：(1)土地储备制度、(2)以经营性土地招标拍卖为主的土地公开市场制度和(3)政府土地供应计划三位一体的城市建设用地制度。但这一制度还存在着以下一些问题。

4.5.1 城市建设用地使用权的获取方式及其问题

根据《土地管理法》的规定，城市市区的建设用地，是在不改变土地国有性质的条件下，采取拍卖、招标、协议等方式将土地使用权有偿、有限期地出让给土地使用者；土地使用者的使用权在使用年限内可以转让、出租、抵押或者用于其他经济活动；土地使用期满，土地连同土地上的建筑物由政府无偿收回。需要继续使用的，经批准，期限可以延长，但须按当时市场情况补交地价，再次购买使用权。

按照现行政策，国家机关用地、军事用地和国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施项目用地等不适用于以拍卖、招标、协议等方式有偿取得土地使用权的，可以以划拨方式提供土地使用权。2001年10月，国土资源部颁发了经过修订的《划拨用地目录》。

按照现行的国有土地出让办法，承租方必须一次交付40~70年的土地出让金后才可以取得土地使用权，这一政策加大了获取土地使用权的开发商的一次投入，其结果只能是将这些成本转嫁到产品价格中去。而且在开发商一次交清几十年的出让金后，政府将无法根据周边环境的变化征收新的租金，新的级差地租就只能归开发商和土地使用者所有。

4.5.2 城市土地储备制度及其问题

《土地管理法》规定，由国务院代表国家行使国有土地的所有权。国务院土地行政主管部门统

一负责全国土地的管理和监督工作。对地方一级,虽然法律没有明确规定,但由于土地的自然属性,各地政府自然而然地成为土地所有权的代表,管理职能也就由地方土地部门承担。但由于城市土地绝大部分都已经分散在各个使用者手里,城市土地管理部门往往不能掌握土地供应权。因此,虽然中央多次要求控制土地供应量和土地使用权集中统一管理,但始终无法落到实处,原因就在于土地管理部门“手中没地”。

为了解决这一难题,1996年上海开始探索建立土地收购储备中心,1999年国土资源部在全国推广了这一做法。目前全国绝大多数市县都已设立土地收购储备机构。这些机构接受城市政府委托,通过收购、置换、土地整理等方式,从分散的土地使用者手中将土地集中起来,并组织进行土地整治与开发,在完成了房屋拆迁、土地平整等一系列前期开发工作后,再根据土地年度供应计划,有计划地将土地投入市场。

4.5.3 土地招标采购制度及其问题

(1) 土地招标采购制度及其难点

《国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》(国办发[1999]39号)要求,“商业、旅游、娱乐和豪华住宅等经营性用地,原则上必须以拍卖、招标方式提供”。这是土地招标采购制度的开端。1999年1月27日,国土资源部《关于进一步推行招标拍卖出让国有土地使用权的通知》要求,“今年,商业、旅游、娱乐和豪华住宅等经营性用地,有条件的,都必须招标、拍卖出让国有土地使用权”。

2001年4月30日,国务院《关于加强国有土地资产管理的通知》要求,“各地要大力推行土地使用权招标、拍卖”,“商业性房地产开发用地和其他土地供应计划公布后同一地块有两个以上意向用地者的,都必须由市、县人民政府土地行政主管部门依法以招标、拍卖方式提供”。

2002年5月9日,国土资源部第11号令《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》规定,“商业、旅游、娱乐和商品住宅等各类经营性用地,必须以招标、拍卖或者挂牌方式出让”,“同一宗地有两个以上意向用地者的,也应当采取招标、拍卖或者挂牌方式出让”。11号令自同年7月1日起施行。

2002年,国务院要求年内各地区、各部门都要实行经营性土地出让招标拍卖制度。为全面贯彻落实上述要求,国土资源部、监察部2002年8月26日下发《关于严格实行经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让的通知》,进一步明确规定:“经营性土地使用权出让必须进入市场,全部实行招标、拍卖或者挂牌出让。如果领导干部继续搞个人审批,无论有没有权钱交易的行为,都属于违反纪律。”

2003年4月2日,监察部、国土资源部《关于开展经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让情况执法监察工作方案》要求:尚未建立经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让制度的地方,要督促政府和有关部门于6月底以前建立。

由以上规定可以看出,经营性土地出让招标拍卖制度的施行时间有:1999年1月27日、2001年4月30日、2002年7月1日和2003年7月1日。挂牌出让的施行时间有:2002年7月1日和2003年7月1日。这对实践中何时适用“招拍挂”制度造成一定的困惑。从法律效力来看,国土资源部第11号令《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》作为部门规章,其效力要高于一般的规范性文件(包括国务院的规范性文件),因此应根据该规定,以2002年7月1日作为“招拍挂”制度的起始时间。但是考虑到各地实际建立“招拍挂”制度的不同情况,起始时间推迟至2003年7月1日。这显示出在中国完全实施这一制度还存在着很多困难。

(2) 经营性土地“招拍挂”制度的实施情况

2001年国务院下发的《关于加强国有土地资产管理的通知》，要求国土资源部门加快土地市场规范运行的制度建设进程。这些制度包括建设用地供应总量控制制度、城市建设用地集中统一供应制度、土地使用权公开交易制度、基准地价定期更新与公布制度、土地登记可查询制度等。

通过招拍挂制度的实施，招标采购挂牌出让土地面积占出让土地总面积的比例逐年提高，1999年全国招标采购挂牌出让土地面积为1082公顷，价款114亿元，2003年提高到5.19万公顷(占出让土地总面积的27.8%)，价款2938亿元。2004年上半年又增加到33.8%。

(3) 实施“招拍挂”中存在的一些问题

根据国土资源部和监察部2004年上半年开展的专项执法检查结果显示，经营性土地使用权出让有以下六个深层次的问题尚待解决。

- 经营性土地出让制度还缺少具体的操作规范与之相配套；
- 少数市县仍以“招商引资”为名，先行确定土地、使用者、土地用途、土地面积和地价；
- 有的地方不按规定公开经营性土地出让信息或信息公开不及时、不充分；
- 有的地方在经营性土地出让中存在假招标、假挂牌、假拍卖等问题；
- 经营性土地使用权招拍挂的有关规定在一些地方执行不到位，极少数领导干部仍通过打招呼、批条子等形式违规干预和插手经营性土地出让，以行政手段干预经营性土地的市场配置；
- 一些地方分散多头供地，经营性土地供应总量不能得到严格控制，影响了招标采购挂牌出让工作的推进。

目前国土资源部正在加紧拟定针对经营性土地出让的一系列配套政策。新的配套政策将进一步加大对土地市场的监管力度，在土地出让审批程序上将更严格、更规范。

4.6 改善性建议

为了解决中国土地使用和管理上的问题，必须全面地开展制度改革和制度完善。其中包括以下对策。

4.6.1 农用地分类保护体系的建立

如建立以基本农田保护为核心的耕地保护体系、以基本草原保护为核心的草原保护体系等。在保护农用地尤其是保护耕地的同时，加快建立一整套农业支持体系，补偿农民因承担耕地保护、国家粮食安全保障、可持续发展等公共利益所承受的损失。

4.6.2 加强土地流转的规范管理

对农田，严格遵循“自愿、依法、有偿”的原则，在流转双方平等互利、协商一致的基础上，必须签订书面流转合同，明确双方的权利义务关系，明确流转的形式、数量、年限、条件及双方的权利、责任、义务等。要求流转合同要经有关部门签证，严防集体土地权益流失。比如，应规定农户之间流转合同必须由村集体经济组织审核并签证，村集体与农户之间的合同必须由镇农村合同管理部门审核并签证。要全面建立农村土地流转登记制度，设立土地流转台账，健全土地流转档案管

理制度。在农经站建立土地流转中介组织。农田的流转方式必须以简便易行、农民易于接受的租赁制为主进行推广。

对于城市用地，过去曾试用过各种流转方式，但基本上是转让、租赁、作价出资三种方式。希望对此进行规范。另外还需要研究土地所有者(农村经济组织)、土地使用者和国家之间的土地流转的合理分配方式，并进行规范化管理。

4.6.3 改善各级的土地利用整体规划

修改各级的土地利用整体规划，使之符合各地的经济和社会发展需要。

4.6.4 加大土地出让信息公开力度，规范操作行为

国土资源部已经明文要求各地要向社会公开经营性土地出让计划、招标采购挂牌和协议出让公告、出让申请条件和出让结果等出让信息。除了按规定在相关媒体上公布外，各地还必须同时在中国土地市场网上发布，信息公开必须及时、准确、真实。同时要求，市县国土资源管理部门组织实施经营性土地使用权招标采购挂牌出让活动，必须制定明确的操作程序和工作规程，规范操作行为。

4.6.5 改革征地制度

(1) 限定征地范围

通过严格界定“公共利益”的范畴来规范征地行为。但是以公共利益来控制征地范围仍然存在很多不便，一方面公共利益的界定本身存在一定的难度和动态性，在不同时期其理解会有所不同；诸如“不以盈利为目的、为社会公众服务、效益为社会共享”等表述的内涵和外延都难以限定，严格来说很难有完全符合这些要求的建设项目。在当前市场经济的形势下，一般的企业、旅游等用地似乎也能符合这样的要求。难以界定公共利益的范畴，就造成在实际中扩大了征地机构的权力，同时给监督增加了难度。另一方面更为主要的是，即使国家以公共利益之名征得土地，其后仍然能将其通过用途变更的办法转为经营性用地，并且其转化的收益还为政府所获，因此事实上存在着政府通过公共利益之名征地的潜在动力。

(2) 规范征地补偿机制，合理保障农民利益

征地补偿的总体趋势是市场化补偿，即通过推进土地市场的改善，完善征地补偿机制。但是，在土地市场价格形成机制还没有完全健全的条件下，合理补偿依赖于补偿标准的制定。征地补偿像一般的城市土地定级定价估价一样，对农用地进行定级估价，以此作为补偿的标准。从产权上来看，将农民拥有的土地承包权和集体的土地所有权资本化，作为补偿的标准。

(3) 健全社会保障制度，完善失地农民安置保障体系

为了解决失地农民的生活保障问题，将失地农民的安置保障纳入城市统一的社会保障体系中，灵活采取各种安置方式，在保障农民的生活无后顾之忧的前提下，使农民成为社会建设的主要力量。

(4) 改进征地管理程序

强化征地机构，将征地机构与政府、用地项目脱离，在经济上成为相对独立的单位，这样才可

能真正实现“公开、公正、公平”。其次，征地过程各环节中各单位、部门的职责要明确，征地的责任主体是各级人民政府。再次，加强征地过程的透明度和平等性，主要是应维护农民在征地过程中的知情权和参与权。农民代表汇总村民的意见和要求，与用地单位进行谈判。另外，要加强对用地单位获得土地使用权后的监督，确认土地用途是否符合批准的用途，土地是否没有被利用等等，如发现有违反行为，政府有权收回土地的使用权。

(5) 土地批租方式的适用(废除一次性支付的方式)

在现行制度中，土地使用费为一次性支付 50 年及 70 年的使用期限费用。这项制度在一段时间里带来了巨额的出售利润，也成为推动土地征用的原因之一。但是，这种方式不能全部加入随着以后土地环境变化而产生的经济性利益的增量，从而出现了本来应该由后代的市民所平等地享有的社会利益却被当代人独占的问题。为了解决这项问题，必须废除土地使用费的一次性支付的方式，在使用期限中实施批租方式。

4.7 政策·制度·事业的建议

| 战略 | 对应采取的政策、制度、事业的建议 | |
|----------------------|------------------|--|
| 一、建立农用地分类保护体系 | 对中央政府 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 建立保护基本农田的耕地保护体系，建立保护基本草原的草原保护体系等。 2. 为了追求耕地保护、粮食安全保障等公共利益，以补偿农民承担的机会损失为目的，加速一系列的农业支援体制建设。 |
| 二、规范土地转让方法 | 对中央政府 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 制定标准，严格遵守农田的“自主自愿、以法律为依据、有偿”的三原则，在转让当事双方平等协商的基础上签署书面转让合同，明确双方的权利和义务。 1) 为了保护农民的权益，有关部门有义务进行监督和检查。 2) 奖励租赁制的转让方式，并进行推广。 2. 作为城市用地的规范化方法，应采取转让、租赁、出资三种方法。 3. 关于转让收益的分配，应研究土地所有者、土地使用者、国家之间的合理分配方法，并制定规范。 |
| | 对市政府 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 制定农田转让登记制度，编制农田转让登记簿，规范转让管理业务。 2. 在农经站设置农田转让中介机构。 |
| 三、改善各级土地使用整体规划 | 对中央政府 | 1. 修改土地使用整体规划，采取必要的措施使之与各地经济社会发展的实际需要保持一致。 |
| | 对省政府 | 1. 修改土地使用整体规划，采取必要的措施使之与各地经济社会发展的实际需要保持一致。 |
| | 对市政府 | 1. 修改土地使用整体规划，采取必要的措施使之与各地经济社会发展的实际需要保持一致。 |
| 四、加强土地竞买信息的公开，制定使用规定 | 对中央政府 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 国土资源部按照规定，通过各类媒体公开经营性土地转让的准确和最新信息。 2. 该信息还同时在网站（“中国土地市场”）公开。 3. 对于市、县国土资源管理部门实施的经营性土地招标、竞买公告活动，应制定明确的相关手续程序和业务规定，并规范具体的操作。 |
| 五、改善土地征用制度 | 对中央政府 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 通过规定公共利益的范围，限定土地征用的范围。 2. 农业用地也应该与城市用地一样制定等级，使之能够合理的计算补偿金额。 3. 应该让土地被征用而失去农田的农民加入到城市的社会保障体系中，使之可以多渠道地选择重建生活的道路。 4. 改善土地征用程序。 <ol style="list-style-type: none"> 1) 建立独立于政府和用地单位的土地征用机构，加强机构的职能。 2) 土地征用的责任主体统一到各级人民政府。 3) 土地征用对象的农民选出代表，汇总意见和要求，与用地单位直接交涉。 5. 加强对获得土地使用权后的监督，发现土地用途有不正当的变更以及闲置时，令其归还土地使用权。 6. 废除土地使用费的一次性交付方式，采取使用期内的土地租赁方式。 |