空港基础设施建设投融资问题及对策*

徐淑红^{1,2}

(1.郑州航空工业管理学院土木建筑工程学院,河南 郑州 450015; 2.航空经济发展河南省协同创新中心,河南 郑州 450015)

摘要: 在梳理2004~2013年空港基础设施建设资金来源的基础上,总结空港基础设施建设投融资主体单一、融资渠道狭窄和投融资环境较差等问题并分析其原因;围绕“空港多元化投融资改革”,以“政府引导、市场运作、多方投入”为发展策略,提出投融资主体多元化、拓宽融资渠道、建立完善的制度保障体系等建议,以期改善空港基础设施投融资提供帮助。

关键词: 空港建设; 投融资; 问题; 对策

中图分类号: F407.9 文献标识码: A 文章编号: 1002-851X(2016)03-0037-04

DOI: 10.14181/j.cnki.1002-851x.201603037

Problems and Countermeasures of Investment and Financing of Airport Infrastructure Construction

XU Shuhong^{1,2}

(1.School of Civil Engineering, Zhengzhou Institute of Aeronautical Industry Management, Zhengzhou 450015, China;
2.Cooperative Innovation Center for Aviation Economy Development, Zhengzhou 450015, China)

Abstract: This paper analyses financial resources of airport infrastructure construction from 2004 to 2013. Then concludes and carries cause analysis of three main problems naming lack of major investment, unitary of financing subject and financing channels and bad financing environment. Focusing on the thought of reform in diversification of airport investment and developing strategy of government leading, the market operating and diverse objects investing, puts forward measures naming diversification of investment and financing sources, widening financial channels and building perfect institutional ensuring system.

Keywords: airport construction; investment and financing; problem; countermeasure

1 引言

空港是基础设施的重要组成部分,被喻为“国家和

地区经济增长的发动机”,在一定程度上反映并决定经济的发展水平以及社会生活的质量高低。我国空港基础设施建设起点低、基础薄弱,加之国民经济发展不平衡的影响,资金投入不足,导致空港基础设施建设难以适应经济快速发展的需求,进而阻碍了城市的发展。融资是加大空港基础设施资金投入的有力抓手,扩大空港基础设施建设融资具有重要的现实意义。本文在梳理2004~2013年空港基础设施建设资金来源情况的基础上,阐述空港基础设施建设融资存在的问题,并提出改善空港基础设施建设融资的政策性建议。

2 空港基础设施建设资金来源梳理

根据中国统计局发布的《国家统计年鉴》的分类标准,空港基础设施建设资金的来源主要分为国家预

*基金项目: 国家自然科学基金青年基金“农村基础设施投资贡献度及政府角色定位满意度测评”(71301151); 河南省哲学社会科学规划项目“‘空中丝绸之路’视域下航空港发展影响因素实证分析”(2015BJJ014); 河南省软科学研究计划项目“河南省农村基础设施投资绩效测评”(122400440166); 河南省软科学研究计划项目“量化评价角度下高校全过程预算管理研究”(132400411330); 河南省科技攻关项目“河南区域环境与经济社会可持续发展的模拟研究”(112102310625)

作者简介: 徐淑红,女,生于1979年,天津人,副教授,博士,研究方向: 基础设施投资效率。

收稿日期: 2015-05-30

算内资金、国内贷款、利用外资、自筹资金以及其他资金五类。本文参考此分类梳理空港基础设施建设资金来源。以2004~2013年为例,空港基础设施投资情况如表1所示。

2004~2013年,空港基础设施建设资金总计为8276.0亿元。具体来看,2004年资金来源为281.4亿元,到2013年上升到2596.8亿元,增长8.23倍。特别是2008年全球金融危机爆发后,为了有效应对国际金融危机的冲击,保持经济平稳增长,中央出台了一系列扩大内需、促进经济增长的措施。从2008年第四季度开始实施中央政府新增投资1.18万亿元,加上地方和社会投资,总规模共约4万亿元的刺激计划,空港基础设施建设资金的总额在2009~2013年有了较大的增长。尤其是2013年,随着航空业指导性政策的出台和年度补助的落实,空港基础设施投资增速猛增,增长率高达135.83%。

就空港基础设施建设资金来源而言,除2013年其他资金来源比重过高外(也是2013年空港基础设施建设资金总量骤增的主要原因),国家预算内资金、国内贷款、利用外资和自筹资金是主要来源。本文主要分析这四部分组成特征。

2.1 国家预算内资金比例减少

国家预算内资金的绝对值虽然从2004年的43.5亿元增加到2013年的76.5亿元,但其在空港基础设施投资资金来源中的比例越来越小,2013年时仅占2.95%。这由两方面的原因导致:一是近年来空港投资增长迅速,政府财政难以承受如此庞大的投资规模,尤其是在4万亿经济刺激计划结束后,国家预算内资金投入增量减缓;二是随着经济体制改革的推进,较多的其他资金进入空港基础设施建设领域,国家财政预算内对其投资份

额逐年减少。

2.2 国内贷款比例先升后降

国内贷款的绝对值从2004年的63.0亿元上升到2013年611.6亿元,增长8.7倍,其占空港基础设施建设资金的比例呈现先升后降趋势,产生这种现象的原因主要是:空港基础设施投资一般规模大,资金收益率相对较低,偿债能力不佳,一般银行往往不愿向基础设施建设增加贷款,但由于空港基础设施建设关系到城市经济发展水平的提高,国家要求金融机构对其加大投资力度,所以在前期(2004~2007年)该项资金比例缓慢上升。而2008年,为了应对全球性金融危机,国家4万亿基础设施项目上马,国家开发银行作为向基础设施建设贷款的政策性银行,为这些项目提供了必要的资金支持,从而带来该项资金比例迅速上升。然而,由于国家开发银行也要通过向国内金融机构发行金融债券来筹集资金作为贷款来源,而近几年整体经济环境不佳,经济呈现一定程度的下行态势,出现融资成本高和融资困难等情况,故该项资金占比下降。

2.3 外资比例下降

利用外资的绝对值从2004年61.4亿元增加到2013年的189.7亿元,增长近2.1倍。但严格来讲,十年间利用外资总体呈现下降态势。造成这种情况的原因主要是由于空港基础设施自身的特点——建设规模大、期限长、收益率低、偿债能力差等,加上国家对基础设施投资政策的限制和行业垄断,所以对外资的吸引力减弱。

2.4 自筹资金比例增多且占比最大

自筹资金的绝对值从2004年的110.7亿元增加到2013年的924.7亿元,增长近7.4倍。十年间该指标在空港基础设施投资资金来源中比例最大,基本维持在

表1 2004~2013年空港基础设施建设资金来源情况

单位:亿元

年份	国家预算内资金	国内贷款	利用外资	自筹资金	其他资金	合计
2004	43.5	63.0	61.4	110.7	2.9	281.4
2005	38.8	98.5	49.6	152.8	5.8	345.5
2006	59.0	148.5	89.5	130.6	72.4	499.9
2007	52.3	158.1	46.6	288.3	7.0	552.3
2008	55.5	232.0	15.0	260.9	13.5	577.0
2009	68.3	224.3	3.7	266.3	5.5	568.1
2010	85.3	365.1	15.1	390.3	22.8	878.7
2011	86.9	149.1	17.3	607.7	14.2	875.3
2012	108.2	424.0	14.3	547.2	7.5	1101.1
2013	76.5	611.6	189.7	924.7	794.2	2596.8
总计	674.2	2474.1	502.2	3679.7	945.8	8276.0

40~50%左右,是推动空港基础设施建设的主要动力。产生这种现象有以下两个方面原因:一方面,随着经济体制的转变,市场经济体制较为完善,更多的社会资本投入到空港基础设施建设中,自筹资金的数额逐年增加;另一方面主要归因于土地收入政策改革,包括国有土地使用权出让金在内的自筹资金绝对值不断增加,对包括空港在内的基础设施投资力度加大。最新数据表明,2014年,土地出让收入用于城市建设支出4063.02亿元,同比增长7.6%,占非成本性支出56%。以上两方面原因决定了空港建设自筹资金比例呈上升态势。

综上所述,随着改革开放的深入和经济体制的转变,十年间空港基础设施建设各项资金来源呈现以下特点:国家预算内资金占比减少;国内贷款占比先升后降;利用外资占比下降;自筹资金占比最大,基本维持在40%~50%左右。需要明确的是,自筹资金部分看似与政府无关,但其中相当大的部分由政府主导,属于政府应当承担的或有负债。除了土地出让支出,自筹资金中直接来自政府收入的资金还包括:预算外资金用于交通运输的支出和除国有土地使用权出让金支出以外的其他政府性基金。可见,空港基础设施建设投融资主体仍以政府为主,真正意义上的投融资主体多元化并未实现。

3 空港基础设施建设投融资存在的问题

梳理空港基础设施建设资金,发现其存在投融资主体单一,融资渠道狭窄,融资环境较差等不容忽视、亟待解决的问题。

3.1 投融资主体单一

在城市基础设施建设中,多元化的投融资主体有助于提高基础设施建设的效率和质量。但就现有数据情况来看,空港基础设施建设投资资金来源单一。也就是说,空港建设资金的主要来源仍然是政府财政资金或以政府为担保的银行借款,非公有资本直接投入空港建设的比重相对较小。进一步分析,我国包括空港在内的城市基础设施建设投融资主要依赖财政投资和银行贷款,政府仍是主要的投资主体。党的十六届三中全会已明确提出“允许非公有资本进入法律法规未禁入的基础设施、公用事业以及其他行业和领域”,但由于非公有经济进入基础设施在投资、生产和经营等方面面临着所有制歧视、地方保护、部门垄断等诸多现实问题,很大程度上影响了民间资本的投资热情。不够完善的基础设施市场化机制也制约了多元化资金进入空港基础设施建设领域,造成投

资主体的单一化和基础设施建设资金的不足,投资需求缺口大与投资渠道狭窄的矛盾,制约着空港的发展。

3.2 融资渠道狭窄不畅通

目前,空港基础设施建设融资渠道狭窄不畅通,资金筹措难度较大,主要体现在两个方面:一是直接融资规模较小,较少通过发行股票或债券等资本工具进行融资。空港建设资金来源主要为中央财政、民航建设基金、地方财政和自筹资金,发行债券和权益性融资渠道利用较少。近几年来,国家试点地方债券的发行,但是基于防范风险的考虑,地方债券发行规模一般较小,与地方融资需求相比差距较大。在空港基础设施实际建设中,虽然有BOT等融资方式,但是所占比列较小。二是由于存在行政体制、市场准入、政策环境以及权益保障等方面的障碍,加之空港具有的准公共产品属性及自然垄断属性,社会资本进入空港基础设施建设项目存在“玻璃门”和“弹簧门”。也就是说,社会资本想要自如地进入空港领域,还或多或少存在“不能进、不敢进”的窘境。这样一来,空港基础设施融资渠道受到限制。

3.3 投融资环境较差

空港基础设施投资建设环境较差,主要表现在三个方面:一是投融资法律法规体系不健全,至今仍没有一部国家层面基础设施投融资法规。BOT模式是国外空港在建设时期广泛采取的一种空港建设和特许经营相结合的有益模式,但在我国还没有明确的法律保障,对其范围、模式和授受权方的责权利等都缺少法律层面的规定,空港建设环境有待改善;二是地方政府在空港基础设施投融资监管上的错位、越位和缺位等定位不准确问题,降低了政府对项目融资的调控和引导能力,投融资市场秩序难以保证,项目重复建设,资源浪费严重,投资效率低下;三是空港基础设施投融资平台不健全,主要表现在法人治理结构不完善、责任主体不清晰、操作程序不规范等方面,在实际操作中存在着一定的风险和隐患。

4 改善空港基础设施建设投融资的建议

4.1 推进投融资主体多元化

推进空港基础设施投融资主体多元化改革,根源在于其准公共产品属性,即:不完全的排他性和竞争性,对其制度选择要注意克服市场失灵和政府失灵的双重矛盾。具体来看:第一,实现投资主体多元化需要考虑空港公共产品的特性。对于公益性和基础性的空港项目,应争取国家财政资金和政策的更多支持,同时加大地方政府财政投入力度,如注入资本金、贷款贴息、税费优惠等

措施;对于竞争性的空港项目,在进行内源融资的基础上,可积极进行外源融资,即:争取相关金融部门的支持,加大银行贷款支持力度,充分利用发行市政债券、股票融资等手段;第二,加快建立基础实施市场化机制,对空港基础设施建设的項目实行有控制的市场化运作,鼓励非公有经济尤其是民间投资参与空港基础设施建设,从而吸收社会闲散资金,减轻政府财政压力,实现经济性与效益性的双赢。这就需要进一步实施公平、合理的财税政策和完善空港特许经营,吸引非公有经济进入到空港基础设施建设中来。

4.2 拓宽融资渠道

空港基础设施建设融资可以从纵横两方面出发,纵向上按照飞行区、航站区和延伸区分块设计融资,横向上可对枢纽、干线和支线空港进行融资。具体来看:

(1)纵向的飞行区、航站区和延伸区实行分块融资。从其功能角度看,空港由飞行区、航站区和延伸区构成,各功能区域的性质也不相同。因此,在融资时应根据不同项目的性质特征和盈利能力,采取不同的融资模式。飞行区具有明显的公益性特点,在融资时可以考虑政府投资,如发行市政债券和TOD模式等;航站区则是盈利性很强的优质资产,在融资时可以考虑成立股份公司,吸引民间资本投资,如利用BOT, BT和TOT模式等;延伸区具有明显的竞争性特点,在融资时可以考虑市场化,通过出售特许经营权来获取利益,也可通过直接参与市场竞争来获取利益,如PPP, TIF和PFI模式等。

(2)横向的枢纽、干线及支线空港融资策略。枢纽空港建设项目融资时应主要选择上市方式筹集权益性资本;干线空港建设项目融资时注重政府主导,通过内源融资、财政拨款和国有大企业投入资本金等方式进行融资;鉴于“支线空港普遍存在经营亏损”的现实与支线空港“公共基础设施”定位,支线空港建设项目在融资时需要确立政府资金的基础性地位,加大税收减免政策、非航资源开发政策扶持以及航线开发资金补贴等政策扶持力度。

4.3 建立完善的制度保障体系

建立完善的制度保障体系是空港基础设施投融资顺利进行的保障,主要包括以下三方面内容:首先,国家立法部门要尽快建立和完善包括空港在内的城市基础设施建设领域相关法律法规,明确投资各方在BOT、PPP和PFI等多种投融资模式中所应承担的责任和享受的权利;其次,积极转变政府职能,建立相对独立的监管机构,为吸引空港基础设施项目建设投资提供必要帮

助,不断改善城市基础设施项目投资建设政策环境;最后,构建规范的空港基础设施投融资平台,即:法人治理结构完善、责任主体清晰、操作程序规范,从而营造公平健康的发展环境,以高效的服务效率吸引各种社会资本参与空港建设。

5 结 语

综上所述,为满足我国当今城市基础设施日益增长的需求,需要优化多元投资模式,通过拓宽投资渠道、建立完善的制度保障体系,从根本上解决长期以来空港基础设施投融资领域主要投资主体单一、融资渠道狭窄及投融资环境较差等问题,从而提高空港基础设施投融资效率,更好地促进空港的建设和发展。▲

参考文献

- [1] 黄少卿,施浩.基础设施投资资金来源、投资效率与地方政府财政风险[M].上海:格致出版社,2014.
- [2] 顾承东,刘武君.浦东国际机场多元化融资的实践与探索[J].综合运输,2008(6):44-48.
- [3] 郭颖.关于我国机场建设融资的对策思考[J].中国总会计师,2010(3):140-141.
- [4] 周芳.对我国民用机场融资模式选择的思考[J].财务理论,2010(3):37-39.
- [5] 周明霞.浅析大连城镇化进程中的融资机制创新[J].工程经济,2013(12):3-6.
- [6] 付文军.优化基础设施投资管理[J].农村经营管理,2013(5):42-43.
- [7] 刘琛,王雪,孔求是.我国民用机场行业融资特点与银行信贷建议[J].农村金融研究,2012(3):46-49.
- [8] 高强,李鹏进.我国城市基础设施建设投融资现状及对策研究[J].开发研究,2012(1):117-122.
- [9] 王丽丽.机场融资方式研究以及对民间资本投资的启示[J].空运商务,2013(6):42-44.
- [10] 崔国清,南云僧.关于公共物品性质城市基础设施融资模式创新的探讨[J].经济学动态,2009(3):39-42.
- [11] 刘孝敏.我国城市基础设施投融资结构优化分析[J].中国乡镇企业会计,2012(4):67-68.
- [12] 黄贞.北部湾城市基础设施建设投融资现状探析[J].特区经济,2012(10):170-172.
- [13] 林超英,孙毓川,崔健等.城市基础设施建设项目投融资模式研究.合作经济与科技,2014(2):48-50.