



亚洲及太平洋经济社会委员会

运输问题部长级会议政府高级官员预备会议

2006年11月6-8日  
大韩民国釜山

运输领域新出现的问题

(临时议程项目 5 (e))

运输基础设施筹资与公私营伙伴关系

秘书处的说明

内容提要

在运输领域，来自传统渠道的资金离投资需求相差甚远。因此，本区域大多数发展中国家在这一部门的投资存在着巨大缺口。区域内各国面临着投资严重短缺及其对经济增长带来的负面影响，迫切需要考虑采取相关措施，满足增加筹资的需求。面对这些情形，各国三种主要的备选方案：第一，审议传统的资金来源渠道，并从这些来源寻求更多资金；第二，调查从预算外资源获取更多资源的机制；第三，考虑让公私营伙伴关系发挥更大作用，并查明和处理此类伙伴关系发展中的障碍。本文件对这些备选方案进行了探讨。请各国就运输基础设施筹资和私营部门参与等问题交流经验教训。

## 目 录

	页 次
一、 导言 .....	1
二、 运输基础设施建设的公共部门筹资 .....	1
A. 导言 .....	1
B. 政府预算拨款 .....	4
C. 筹集预算外资金 .....	5
D. 基础设施项目融资的新举措 .....	10
三、 私营部门的参与 .....	12
A. 导言 .....	12
B. 最新趋势 .....	12
C. 公私营伙伴关系的体制安排 .....	17
D. 一些意见和应吸取的经验教训 .....	18
四、 重大的调研结果和一些政策问题 .....	19
五、 供审议的问题 .....	20
A. 国家一级 .....	20
B. 区域一级 .....	21

### 表

1. 亚太经社会区域选定运输项目和方案的筹资需求 .....	2
2. 运输部门年均投资需求估计数，2005-2015 年 .....	3
3. 1990-2005 年按次部门划分的项目投资总值和项目数量 .....	13

### 方框

1. 大型方案的筹资：印度的 Pradhan Mantri Gram Sadak Yojana 方案 .....	12
2. 大韩民国 Kyungin 内陆集装箱装卸站——一个私营部门参与的项目 .....	14
3. 印度私营部门参与道路部门建设的鼓励措施 .....	16
4. 本区域专门负责公私营伙伴关系的一些政府单位和方案 .....	17
5. 支持私营部门参与基础设施发展的特别文书 .....	18

## 一、 导言

1. 运输基础设施发展的主要传统资金来源包括：政府预算拨款、国内外贷款以及官方发展援助。然而，各国政府发现，要通过这些传统的渠道满足其资金需求正变得越来越困难。因此，许多国家必须使其运输基础设施发展的筹资渠道多样化。

2. 近年来，在许多国家的基础设施发展中，专设用户税、划拨的资金、提留的收入、通行费和私营部门的参与都发挥了重要作用。然而，这些来源的作用和重要性因国家的不同而不同，这反映了一些因素，包括其所处的社会、经济和政治发展水平、其国内金融市场的成熟程度、可支配收入水平，以及直接和间接税收制度的水平和效率。

3. 本文件扼要介绍了本区域各国在运输基础设施发展筹资方面的最近趋势、经验教训以及新出现的创新筹资安排。本文件也提出一些为提高现有资金水平可以考虑采取的措施，并提出一些会制约和阻碍私营部门参与的问题。最后，本文件提出一些供各国政府考虑的问题，并提出了在国家、次区域和区域三个级别可采取的行动方案。

## 二、 运输基础设施建设的公共部门筹资

### A. 导言

4. 本区域许多国家目前正在执行着雄心勃勃的运输发展方案，特别是道路和机场等领域的方案。例如，中国到 2020 年预期将新建 40 万公里的农村道路，预计 2007 年将其国家网络完成新增的 4 万公里高标准高速公路。印度预计将新建 36.8 万公里的农村道路。此外，目前正在修建 45000 公里的 6 车道的公路，其中 5418 公里的公路已于 2005 年 1 月完成。近年来，孟加拉国已经修建了大约 46000 公里的农村铺装道路。伊朗伊斯兰共和国正在落实主要道路、铁路和港口发展方案，以扩展其运输基础设施并使其现代化。

5. 表 1 显示了本区域一些选定重大方案和项目的筹资需求实例。

表 1. 亚太经社会区域选定运输项目和方案的筹资需求

地域覆盖范围/国家	运输次部门/项目	筹资需求 (10 亿美元)	时间框架	说明
亚太经社会区域	亚洲公路网	18.0	-	升级改造 26 个国家 26000 公里的公路
	泛亚铁路网	23.5	-	建设 13 个缺失路段，并在优先重点线路铺设双轨
中国	农村道路	47.7 (3852 亿元人民币)	2006-2010 年	325,810 公里的新公路以及铺设 675.535 公里道路
	扩展铁路网络	250.0	至 2020 年	28,000 公里的新线路
	北京上海高速联接	24.7	-	1,320 公里高速铁路连接
	机场	17.4	5 年	44 个新机场及升级改造现有机场
印度	农村道路	26.0	-	新建 368,000 公里农村道路，升级改造 370,000 公里农村道路
	国家公路	48.9	2005-2012 年	分阶段修建 45,000 公里国家公路
	专用货运走廊(铁路)	11.0	-	提出修建 9,500 公里高通行能力的高速货运走廊
	机场	9.0 (政府投资)	6 年	30 个非大都市机场

资料来源: 从各种来源编纂的数据。

6. 表 2 显示了本区域年均运输投资需求估计数。估计本区域发展中国家年均投资需求为 2240 亿美元，占有基础设施部门投资需求总额的 36%。

表 2. 运输部门年均投资需求估计数，2005-2015 年

(10 亿美元，按 2004 年美元计)

运输次部门	亚太发展中国家		亚太经社会区域	
	2005-2010	2010-2015	2005-2010	2010-2015
道路	161.0	206.0	185.0	231.0
铁路	7.7	8.2	8.8	9.3
机场	8.7	10.9	14.6	18.5
集装箱港口	2.3	3.4	2.5	3.6
城市公交	15.6	24.3	20.4	29.8
总计	195.0	253.0	231.0	292.0
年均 (2005-2015 年)	224.0		261.5	
所有基础设施	608.4		无数据	

资料来源： 亚太经社会，《加强基础设施发展领域的区域合作，包括与灾害管理相关的区域合作》（联合国出版物，销售编号E.06.II.F.13），第38和140页。

说明： 投资需求估计数源自亚太经社会的部门研究。中国铁路投资需求的更新数据表明，年均数字要大于表2显示的数字。

7. 根据亚太经社会最近的一项研究，估计每年所有基础设施部门投资缺口达 2200 亿美元左右<sup>1</sup>。如假设各次部门间资金缺口的比例相同，则运输部门的资金短缺数字为每年约 830 亿美元。

8. 亚太经社会在一项研究中利用世界银行一项研究使用的方法<sup>2</sup> 表明，本区域发展中国家基础设施每年所需投资占国内生产总值约 7%，各次区域的数字从 6.57%至 6.92%不等。这些数字与中国、泰国和越南的基础设施部门所作投资额并无矛盾，这些

<sup>1</sup> 亚太经社会，2005 年。。《加强基础设施发展领域的区域合作，包括与灾害管理相关的区域合作》（联合国出版物，销售编号 E.06.II.F.13），第 141 页。

<sup>2</sup> M. Fay 和 T. Yepes 著，“基础设施投资：2000 年至 2010 年需要多少资金？”，世界银行政策研究工作文件 3102（华盛顿特区，世界银行，2003 年）。

国家的数字超过国内生产总值的 7%。其他几个国家的投资数字占国内生产总值 4%至 7%之间<sup>3</sup>。然而，总的来说，大多数国家基础设施投资有着巨大缺口。

9. 鉴于本区域各国投资的严重短缺及其对经济增长带来的后果，迫切需要考虑采取相关措施，确保满足运输以及其他基础设施部门更多的筹资需求。运输部门有五个主要筹资渠道：政府预算、官方发展援助、预算外资源、公私营伙伴关系以及现有运输组织产生的盈余。本文件讨论重点是来自政府预算、预算外资金和公私营伙伴关系的筹资。

## B. 政府预算拨款

10. 政府预算直接拨款和捐助者基金仍然是许多国家投资资金的主要来源，特别是在道路和铁路等次部门。例如，2001 年至 2005 年间，在巴基斯坦运输部门开销总额中，有 75%来自政府预算和捐助者基金资助的投资方案。按部门划分，这些资源在铁路方面占 100%，在道路方面为 86%，港口和船运方面为 65%，而民用航空则没有从这些资源得到资金。其差额由来自不同的预算外来源的资金（包括自筹资金以及私营部门参与）补充。<sup>4</sup>

11. 在斯里兰卡，2006年国家道路部门的全部筹资需求将由预算拨款和捐助者基金来满足<sup>5</sup>。此外，孟加拉国、不丹、柬埔寨、印度尼西亚、蒙古、泰国、土耳其和许多其他国家在道路部门投资的主要来源是直接预算拨款。港口和民用航空方面的情况则与其它部门不同，因为对用户直接收费产生了自筹资金。港口和民航方面有所不同的另一个原因是私营部门在这些领域的基础设施发展中正发挥着日益重要的作用。

12. 近年来，为满足不断增长的投资需求，大多数国家预算拨款的实际数额在增加。然而，多年来许多国家直接预算拨款的比例在下降。例如，2004年，中国国家预算拨款只提供了占该年道路总投资 3.6%的资金，而与此相比，1997年的数字为 78%，1992

---

<sup>3</sup> 亚洲开发银行，日本国际协力银行和世界银行，2005 年。“连接东亚：基础设施新框架”，（东京，亚行，2005 年）第 34 页。

<sup>4</sup> 巴基斯坦计划委员会，2005-2010 年中期发展框架，附件一。（伊斯兰堡，2005 年）通过 <<http://www.mopd.gov.pk/mtdf.htm>> 查阅。

<sup>5</sup> Sarojini Senanayake, 在发展亚洲公路网：公路基础设施筹资和改善道路安全的区域经验教训专家组会议上提交的国别文件（2006 年 5 月 8-10 日，曼谷）。

年数字为9%。<sup>6, 7, 8</sup>

13. 在印度的道路发展方案中，国家预算拨款的实际数额在增加，但是其所占比例下降了。现在来自各种各样预算外资源的资金，例如来自中央道路基金、债务融资和私营部门投资的资金，构成其资金主要组成部分。在印度的农村道路发展方案中，预算拨款仅占总投资的23.4%。而在日本，2006年道路部门预算中只有0.4%来自通用基金，其余的资金来自一个专用道路基金和通行税收入。在大韩民国，2004年道路部门预算中国国家政府的资金约占总投资的58.3%，但是其中大部分资金来自一个称作“运输设施专用账户”的专用账户。

14. 来自直接预算拨款资金数额下降的总趋势有三个主要原因。第一，巨大的资源需求刺激各国探索各种预算外机制<sup>9</sup>。其次，政府面临着其他部门需求也在争资源的局面。第三，作为其权力下放进程的一部分，许多国家(如印度、印度尼西亚、菲律宾和泰国)都批准将其权力下放省级或者其他地方一级的政府。从而在这些地方级别上创造了更大的资源需求，使留给国家政府自己方案的预算资金减少。

15. 然而，在可预见未来，许多发展中国家运输基础设施筹资的相当一部分可能将不得不再来自政府预算。因此，必须继续关注这些资金来源。各国政府提高其税收和非税收收入在国民生产总值中的比例，仍然有相当大的空间。在这一比例仍然较低的国家尤为如此。

### C. 筹集预算外资金

16. 可以使用各种不同筹资手段来协助发展运输基础设施。最常见形式为(a) 直接向用户收费，其中包括收费和纳税；(b) 债务融资，包括从金融机构和开发银行借款；(c) 借助不同种类的金融工具进入资本市场。对最近趋势进行的分析表明，预算外资金

---

<sup>6</sup> 中国在“发展亚洲公路网：为公路基础设施筹资和改进道路安全方面的经验教训”专家组会议上提交的国别文件(2006年5月8-10日，曼谷)。

<sup>7</sup> Yoshitsugu Hayashi, Zhongzhen Yang 和 Omar Osman, 1998年。“经济调整对中国运输基础设施筹资系统的影响”，运输研究A，第32卷，第183至195页。

<sup>8</sup> Wang Ruijun 和 Li Yang, Li Huaijian, “中国省级和农村道路发展的政府政策”，由亚太经社会和亚洲运输发展研究所(2005年4月14-15日，新德里)组织的第二次亚太地区交通运输与物流教育与研究协作网(ANTLER)会议提交的文件。

<sup>9</sup> 1950年代和1960年代美利坚合众国庞大的州际公路发展方案的资金是通过各种预算外手段筹集的，例如，主要通过利用各种金融工具从市场借款。

在许多国家的投资总需求中的比例正在不断增加。直接向用户和受益者收费正变得越来越盛行。即使在把道路仍然普遍当作“公共物品”的道路部门，本区域显然越来越接受道路收费。因此，在许多国家各种预算外资金来源在投资总需求中的比例日益增加。这一部分将介绍本区域正在实行的预算外筹资方法。

## 1. 向使用者收费和间接受益者付费

### (a) 划拨税收和用户使用费

17. 许多国家征收特种税，包括交通燃油、车辆购置税和各种使用费。这些特种税的目的在于为运输部门的投资创收资金。其他一些国家将一定比例的燃油税和其他收入作为发展运输（特别是道路部门）项目的资金。人们知道，划拨特种税和使用费的做法已经在许多发展中国家实行，其中包括中国、印度、哈萨克斯坦、尼泊尔和菲律宾。

18. 中国已经在省级收缴各种道路税，这些资金在道路建设资金来源中占30%左右。在国家一级，2004年征收了482亿元的车辆购置税，相当于该年道路部门总投资的12%<sup>10</sup>。印度也征收运输燃油税。例如柴油税的50%指定用于农村道路。估计这相当于1760亿卢比（约合40亿美元）用于正在执行的农村道路发展方案的头五年（见方框一）。除了直接满足筹资需求之外，中国和印度从指定渠道获得的有保障的收入也被用来发挥倍增作用，通过各种金融工具从市场筹集更多资金。

### (b) 专用道路（养护）基金

19. 来源于政府预算拨款的道路部门资金通常比执行新的道路项目和养护道路网络所需资金要少很多。面对这一问题，各国政府采取各种措施，通过设立专用道路基金，增加资金流入，并提高管理这些资源的效率。本区域一些国家，包括印度、日本、哈萨克斯坦、老挝人民民主共和国、蒙古、尼泊尔、新西兰、巴基斯坦、巴布亚新几内亚和菲律宾，都已经设立了道路建设专用基金。此外，印度许多邦也设立了道路基金<sup>11</sup>。这些基金的收入来自通常被称为“用户使用费”的捐税和附加费。这些收费一般分为三类：

---

<sup>10</sup> 中国在“发展亚洲公路网：为公路基础设施筹资和改进道路安全方面的经验教训”专家组会议上提交的国别文件（2006年5月8-10日，曼谷）。

<sup>11</sup> 关于这些基金的详情，请参见 D.P. Gupta 著，2005年。“道路基金：印度可持续道路养护案例研究”，《亚洲及太平洋运输和通信公报》，第75期（联合国出版物，销售编号 E.05.II.F.34）。



车牌费、燃油税和通行费。经验表明，道路基金十分有助于这些国家为其道路部门筹资。道路基金尤其有效地协助各国满足长年养护道路的缺口。<sup>12</sup>

### (c) 通行费

20. 在本区域大多数发展中国家，虽然对道路使用者直接收费是一种比较新的方法，在发达国家，通行费收入在道路部门预算中占相当大的比例。例如，通行费收入预计将占日本2006年道路部门投资总预算的14.4%。<sup>13</sup>

21. 尽管在许多国家道路收费的最初经历并不令人鼓舞，在本区域大多数发展中国家道路收费现已成为一件普通的事情，这些国家包括孟加拉国、中国、印度、印度尼西亚、马来西亚、尼泊尔、巴基斯坦、菲律宾、泰国和越南。在巴基斯坦，国家公路的74个收费路段已在运营，另有14个收费路段已获得国家公路当局的批准。预计巴基斯坦2005-2006金融年度道路收费收入约为40亿卢比，为专用道路养护账户提供了92%的资金。这类资金相当于全国道路网络养护预算57%的需求。

22. 印度尼西亚1978年起就有收费道路。目前，该国有650公里的收费道路在运营。自从2005年印度尼西亚基础设施峰会以来，印度尼西亚实施了一些道路收费发展的重大方案。2005年实行了17个收费道路方案。2005年还签署了关于四个收费路段的特许协定。2006年，该国政府正在考虑实施另外12个收费道路项目。<sup>14</sup>

23. 印度的通行费收入逐渐增加，因为越来越多的国家公路路段实行收费运营。2004-2005金融年度期间国家公路通行费收入估计为43.4亿卢比。政府的政策是，那些根据国家公路发展方案进行升级改造的国家公路的所有路段最终都将征收通行费。

24. 国与国之间通行费收入的行政安排和管理各不相同。例如，在尼泊尔和巴基斯坦，通行费收入存放在一个专用的道路基金/账号，作为道路项目（特别是养护）的预算外资金。在印度、印度尼西亚、泰国和其他国家，通行费收入用于补偿私营部门收费道路和公路的特许经营者。使用公共资金建造的公路的通行费要么归入政府的通用基

---

<sup>12</sup> 关于亚洲、拉丁美洲和撒哈拉以南非洲的道路基金的经验教训，请参见上述《亚洲及太平洋运输和通信公报》，第75期。

<sup>13</sup> Tetsuo Miyairi 著，发展亚洲公路网：为公路基础设施筹资和改进道路安全方面的经验教训专家组会议上提交的日本国别文件（5月8-10日，曼谷）。

<sup>14</sup> 请参见<[www.indonesiainfrastructure.com/](http://www.indonesiainfrastructure.com/)>（2006年7月17日）。

金，要么划拨为道路项目的资金。在其他一些国家，例如孟加拉国，通行费收入归入政府通用基金。

25. 尽管在直接向用户收取通行费方面取得了进展，由于涉及到与通行费定价有关的政治经济问题，直接收到通行费是一个难以实施的制度。

#### *(d) 间接受益者付费*

26. 在本区域一些国家实行的运输新项目对间接受益者收取费用制度构成了资金的主要来源。这些制度包括资本收益税，其体现形式为对业主和开发商征收的某些与土地有关的税费。例如中国香港、中国、日本以及美利坚合众国都通过初等这些制度，获得运输新项目所产生的开发收益的一部分<sup>15</sup>。然而，在本区域的大多数国家这些付费制度要么不存在，要么起实行范围非常有限。日本和大韩民国也利用土地再调整工具作为城市基础设施项目的筹资手段。

## 2. 债务融资

### *(a) 来自国内外银行和金融机构以及开发银行的贷款*

27. 债务融资成为运输项目的一个重要筹资来源。然而，很难确定其在项目筹资中的准确比例，尤其是来自国际金融机构的比例。本区域许多重要的运输项目和方案至少有一部分是通过国内和国际的金融机构的债务融资筹集资金的。

28. 在中国，来自与道路有关的收费的收入被用来发挥杠杆效应，用来向国内银行借款。中国道路部门总投资中大约有40%来自国内金融机构，另有2%来自国际金融机构和外国<sup>16</sup>。2005年，印度尼西亚来自国际机构的道路部门投资的资金为2.53亿美元（约占总数的34%），2006年为1.87亿美元（约占总数的24%）。在斯里兰卡，2006年外国资金，不包括补助金，提供了道路发展总预算50%的资金，相当于3610亿斯里兰卡卢比。

---

<sup>15</sup> 关于中国、日本和美利坚合众国的各种形式的间接受益者付费制度的讨论请参见：Y. Hayashi, Zhongzhen Yang 和 Omar Osman 著，“经济重组对中国运输基础设施筹资制度的影响”。运输研究 A, 第 32 卷, (1998 年) 第 183-195 页。

<sup>16</sup> 中国在“发展亚洲公路网：为公路基础设施筹资和改进道路安全方面的经验教训”专家组会议上提交的国别文件(2006年5月8-10日，曼谷)。

29. 亚洲开发银行、日本国际协力银行和世界银行在本区域许多国家运输项目中都提供了融资，这些国家包括孟加拉国、中国、印度、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、尼泊尔、巴基斯坦、菲律宾和越南。在日本国际协力银行的贷款也用于曼谷的地下公共交通系统和新机场系统。

### *(b) 债券*

30. 在亚洲，债券是一种较新的融资方式，只有数量有限的国家使用这种方式来为其运输项目融资。在印度，债券被作为其道路部门大型投资方案的重要融资手段。印度一部分燃油税被划拨为国家公路发展资金。这部分资金被用来发挥杠杆效应，通过发行免资本收益税的债券，从国内资本市场的筹集更多的贷款。印度国家公路局发行了债券/债权证，并从国内资本市场筹集了850亿卢比（18.91美元）的资金。印度计划在农村道路发展方案的头五年通过由政府担保的免税债券借款55亿美元。印度已经获得了发行市政债券进行城市基础设施项目融资的经验，但主要是在水部门。<sup>17</sup>

31. 在中国，1996年第一批收入债券为广东珠海公路有限公司筹集了2亿美元的资金。国家开发银行是政府之后第二大债务发行机构。国家开发银行债券没有得到政府的正式担保，但是被认为是半官方的债务。

### *(c) 证券化*

32. 在亚洲，现有资产的证券化也是另一个较新的机制，中国已在利用这一机制。证券化在项目开始运营时进行，这是在某些项目风险（例如，建设延迟、超支和初步交通量）已经减少之后进行的。在中国香港、深圳和上海的证券交易所上市的股票被用来通过首次公开募股筹集资金。这一融资选择方案的主要优点是成本较低。这一模式最大缺点是完成监管手续的时间较长。例如，只有三年运营获利的公司才能在深圳和上海证券交易所上市。考虑到这些问题，这一模式被认为更适宜作为一种再融资工具。从1995年以来，中国15个高速公路公司和基础设施发展商已经在上述三个证券交易所上市<sup>18</sup>。

---

<sup>17</sup> 印度许多城市发行了免税以及应税的市政债券。参见 Chetan Vaidya 著，详情参见 <<http://www.ficci.com/media-room/speeches-presentation/2006/apr/2>> (2006年7月25日)。

<sup>18</sup> Makoto Ojira 著，“中国道路领域私营部门参与情况”，《亚洲及太平洋运输和通信公报》第73期，(联合国出版物销售号 E.03.11.F.43)，第1-26页。

孟加拉国政府也在考虑对一些现有的运输项目实现证券化。

## D. 基础设施项目融资的新举措

### 1. 孟加拉国私营投资促进基金

33. 孟加拉国政府最近设立的一个名叫“促进投资筹资基金”的基金，为从事基础设施发展的私营部门举措筹集资金。国际开发协会为此举措提供了5000万美元的财政援助。该国政府在该基金中的股份来自该国央行孟加拉银行正在进行的一个金融机构发展项目。小规模的基础设施项目预计将从这一举措中受益。根据这一计划，银行和非银行金融机构将把其贷款发放给私营部门。企业家和相关金融机构将被要求分别承担至少30%和20%的项目总造价。其余资金将由促进投资筹资基金承担。来自该基金的投资资金须经政府和国际开发协会批准。基础设施投资基金中心是政府的一个特设的公私营伙伴关系促进机构，负责根据政府的2004年私营部门基础设施指导方针审议一个项目是否合格。

### 2. 印度专门的基础设施投资机构

34. 印度设立了一些专门机构，负责从国内和国际的资本市场上为基础设施项目融资。1997年成立的基础设施发展融资公司的股东是印度政府、世界银行、德国重建信贷银行(IPEX)银行以及印度的几个商业银行，负责向公私营部门基础设施项目提供长期贷款和担保。基础设施发展融资公司于2005年提供了总额为13亿美元的贷款。

35. 在另一项举措中，印度政府在2006年1月成立了一个政府全资子公司，名称为印度基础设施融资有限公司。其法定股本为100亿卢比。除这一资产以外，印度基础设施融资有限公司也将从公开市场上通过长期债务筹集资金。政府计划为这些债务的本息偿还延长担保。印度基础设施融资有限公司预期的主要作用之一是：对银行最初提供融资的私营部门项目（其基础设施项目难以获得长期融资）提供再融资。发给私营公司的负责发展、融资和建设的公私营伙伴关系项目将是印度基础设施融资有限公司融资最很需要的优先重点对象。<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> 印度，《2005-2006年经济概览》。

### 3. 俄罗斯联邦基础设施投资基金

36. 俄罗斯联邦当局正在考虑设立一个投资基金，2005年其资金为400-500亿卢布，预计2006年其资金相当于约700亿卢布，负责为包括运输在内的基础设施项目提供资金。投资者可向该基金申请一笔资金，作为其总投资需求的一部分。其余部分的资金需由投资者通过自己的资源筹集。<sup>20</sup>

### 4. 集合融资基金

37. 较大的地方政府机构可能有能力进入国内资本市场为设施项目筹集资金。但是，中小型地方机构难以进入资本市场。集合融资是美国开创的一个创新机制，用来为基础设施项目融资。政府提供一笔拨款或“种子资金”，设立一个利用其他贷款基金和资源的基金。通过政府拨款、州配套资金、杠杆作用、贷款偿还和利息收入，集合融资基金的总资产过一段时间会相当可观<sup>21</sup>。反过来，基金中的资金也可向地方机构提供，作为其项目融资。各种金融创新工具，例如再融资、政府贷款和长期偿还，都被用来降低与从传统渠道获取资金相比的融资成本。印度的泰米尔纳德邦已建立了这样一个基金，称为“泰米尔纳德城市发展基金”。

### 5. 大型方案的融资

38. 没有任何一种融资方式足以满足一些大型基础设施发展方案的投资需求。为此可能需从多个渠道筹集资金。中国正在进行的大规模农村道路建设方案是这种融资安排的例子。此外，农村道路发展的方案必须与补充方案相结合，才能取得理想的效果。必须汇集所有这些补充方案的资金，考虑采取一种综合的做法，提出发展农村地区的远景。然而，融资不是这一发展方式所涉的唯一重大问题，也必须设立一个体制框架，将所有这些补充方案融为一体。印度的 Pradhan Mantri Gram Sadak Yojana(PMGSY)邦方案

---

<sup>20</sup> RZD-伙伴，第9(85)期，2005年。第6页(www.rzd.partner.ru)(俄文本)。

<sup>21</sup> 例如，美国的清洁水州级周转基金方案增加到超过420亿美元。联邦政府每投资1美元，这一方案每年就为重要的水质量项目提供1.90美元的资金。(参见美国国务院网站<<http://www.state.gov/g/oes/rls/fs/2003/18949.htm>>)(2006年7月19日)。

是来自本区域的一个值得注意的例子(详情参见方框 1)。

### 方框 1. 大型方案的筹资：印度的 Pradhan Mantri Gram Sadak Yojana 方案

Pradhan Mantri Gram Sadak Yojana(PMGSY)方案是 2000 年 12 月由印度政府发起的。这一方案的目的是连接与外界没有连接的农村居住地区，以此作为扶贫战略的一部分。印度政府保证方案的技术和管理方面制订较高标准且保持一致性，此外，政府推动在国家一级的政策发展和规划。方案第一阶段将覆盖有 1000 人口以上的住区(其中 500 人居住在山地邦、部落和沙漠地区)。第二个阶段将覆盖人口为 500 人的住区(其中 250 人居住在山地邦、部落和沙漠地区)。约 36.8 万公里的新路建设以及 37 万公里的升级或更新建设预计将用 260 亿美元左右的资金完成。前五年计划筹集的资金如下：预算拨款 1760 亿卢比、柴油税 1760 亿卢比、免税债券 2500 亿卢比，以及内外借款 1500 亿卢比(总共约 170 亿美元)。

资料来源：[www.pmgysy.org/](http://www.pmgysy.org/)

## 三、私营部门的参与

### A. 引言

39. 在许多领域，包括在运输基础设施和服务领域，世界各国政府日益转向私营部门，希望借此寻求更多资源，提高效率和实现可持续发展。在本区域许多国家，象其他领域最新趋势一样，私营部门参与运输部门已经成为普遍的现象。最近象经济的其他部门一样，向市场经济的典型转变使人们日益关注运输部门公私营伙伴关系。

40. 为了协助私营部门的参与，已经启动了改革，各国政府也考虑采取各种其他措施。因此，公路、铁路系统和新港口和机场设施的建造正日益采取各种模式的公私营伙伴关系。

### B. 最新趋势

41. 1990 年至 1997 年间，在全球范围，私营部门参与基础设施发展迅速增加。由

于 1997 年发生亚洲金融危机，这一参与从顶峰逐步下降。在经过几年的疲软之后，自从 2005 年起私营部门参与的项目显然出现了复苏的现象。然而，新项目中的大多数集中在四个国家：中国、印度、印度尼西亚和土耳其。

42. 世界银行的私营经济参与基础设施建设数据库的数据表明，1990 年至 2005 年间，本区域发展中国家的私营部门对 362 个运输部门的项目进行了投资(见表 3)。这些项目的投资总值在 600 亿美元以上。不论是项目的数量还是投资总值，道路部门都位于首位，其后是港口部门。

表 3. 1990-2005 年按次部门划分的项目投资总值和项目数量

部门	投资总值 (按 10 亿美元算)	该部门投资所占的 比例	项目数量
机场	7.9	13.5	36
铁路	9.3	15.3	16
港口	15.8	25.9	100
道路	27.7	45.6	210
总计	60.7	100.0	362

资料来源：世界银行私营经济参与基础设施建设数据库(见 <http://ppi.worldbank.org>)。

43. 然而，这些项目的投资总值只是这一期间在运输部门投资总值的一部分。近年来，港口和机场吸引的资金比过去要多，因此其所占的相对比例显著提高。

#### 1. 港口

44. 私营部门正在参与着 12 个亚洲国家的港口项目。除了中国之外，私营部门在印度、印度尼西亚和马来西亚参与了重大港口部门的投资。私营部门在缅甸、巴基斯坦、菲律宾、俄罗斯联邦、斯里兰卡、泰国、土耳其和越南参与了港口设施的建设。在 2005 年，中国进行了投资总值为 21.56 亿美元的五个项目，土耳其进行了投资为 8.25 亿美元的一个项目。

45. 印度的私营部门参与港口设施和服务的建设已取得良好势头，预计在未来几

年将由于体制改革而得到进一步的推动。投资额为 266.2 亿卢比的 13 个私营专属港口项目已经建成，投资额为 791.0 亿卢比的另外 24 个项目正处在评估和执行的各个阶段<sup>22</sup>。在印度，私营部门参与许多港口的管理和运营，其效率高于本区域其他港口<sup>23</sup>。考虑到私营部门在贾瓦哈拉尔·尼赫鲁港所获得的令人瞩目的成功，有关建设印度许多港口的类似合同正在谈判或者执行。这些合同包括在贾瓦哈拉尔·尼赫鲁港建设第三个集装箱码头的合同，以及在柯钦港发展、管理和运营集装箱转运码头的合同。本区域许多主要港口都是由私营部门管理和运营的，尽管这些港口的所有权可能属于公共部门。

46. 建设内陆集装箱装卸站和陆港是港口部门较新的一种发展动态。建设内陆集装箱装卸站用作为港口设施在内陆的延伸，其目的是为了<sup>22</sup>提高物流效率，提供增值服务。尽管拥有海关清关设施的内陆集装箱装卸站在其他区域迅速发展，在亚太经社会区域只有 103 个这样的设施存在(而欧洲估计有 207 个，美国约有 373 个主要的设施)。其中许多设施的一个重要特征是有私营部门参与建设。在中国、印度、缅甸、巴基斯坦、大韩民国和俄罗斯联邦都有私营经济拥有和运作的内陆集装箱装卸站(参见方框 2 的例子)。尽管其中许多装卸站没有海关清关设施。

#### 方框 2. 大韩民国 Kyungin 内陆集装箱装卸站——一个私营部门参与的项目

位于 Uiwang 的 kyungin 内陆集装箱装卸站是 1992 年建立的，其目的是为了减少物流成本。这一内陆集装箱装卸站 75% 股份由 16 家私营部门的运输公司拥有，其余 25% 的股份通过韩国国家铁路由政府拥有。已缴股本为 526.3 万美元，项目的总造价为 3220 万美元。这一内陆集装箱装卸站靠近首尔，交通便利，通过道路和铁路网络与釜山和光阳的主要港口联接起来。它具有年货物吞吐量 137 万 20 尺标准箱的能力，并提供许多设施和服务，诸如与托运人联接的铁路运输、内陆运输，以及内陆清关设施。这一内陆集装箱装卸站作为一个内陆港口，拥有海港所必须的所有物质设施，例如集装箱堆场、集装箱货运站、以及参与运营的机构和公司的办公场所。作为集装箱货运站，Kyungin 缓解了釜山堆积货物的负担。它也有助于减少内陆的交通拥堵，因为它通过铁路以较低的成本和较少的时间运送大量货物。

<sup>22</sup> 印度，“2005-2006 年印度经济概览”。

<sup>23</sup> 3i 网络，“2003 年印度基础设施报告”：公共开支拨款和问责制(新德里，牛津大学出版社，2003 年。)，第 72 页。



## 2. 道路

47. 本区域有私营部门参与在运输部门的投资总额有大约一半是用在道路项目上。这些项目局限于7个主要国家，并集中于中国、印度、大韩民国和马来西亚。有私营部门参与的其他三个国家是印度尼西亚、菲律宾和泰国。而中国在项目的数量和投资总值方面明显处于领头地位。最近印度和印度尼西亚的私营部门参与道路部门的建设也明显增加。这两个国家的私营部门正在参与建设许多道路项目。

48. 印度已经探索了道路发展的各种各样的公私营伙伴关系的合同安排。已经发出了3100公里道路、投资额约1900亿卢比的总共54个合同。另有25个规模较小的建设——运营——移交项目的合同也已经发出，投资总值为140亿卢比，项目的目的是建造桥梁、立交桥和旁道。预计在国家公路发展方案的头三个阶段，私营部门的投资总值约为64.2亿美元。预计今后大多数铁路发展方案都将通过公私营伙伴关系进行。

49. 提供可行性缺口基金<sup>24</sup> 及采取其他鼓励措施、对投资者友好的合同协定以及透明的行政程序都是印度公私营伙伴关系项目最近获得成功的原因。2005-2006年金融年度期间，印度政府拨出140亿卢比作为公私营伙伴关系项目的可行性缺口基金<sup>25</sup>。据悉，世界银行和亚洲开发银行都对道路项目的可行性缺口融资表示了兴趣。方框3列出了对私营部门的重要鼓励措施一览表。

## 3. 铁路

50. 私营部门参与的铁路项目数量很少，这些项目仅位于7个国家，即澳大利亚、中国、印度、马来西亚、大韩民国、菲律宾和泰国。其中许多举措是城市铁路项目，这些项目标志着亚洲发展中国家在经过长期的国有化和公共部门管理之后，私营铁路运营的复苏。曼谷、吉隆坡、北京和马尼拉的城市铁路新项目鼓励着本区域其他国家考虑为其大城市开发类似的项目。来自菲律宾建设-运营-移交中心的信息表明，截至2006年6月，马尼拉公交系统的5个城市铁路项目正处在受理执行的不同阶段。

51. 根据一个为期35年的建设-运营-转交的特许协定，印度孟买已经启动了一个

---

<sup>24</sup> 可行性缺口基金是印度政府为基础设施公私营伙伴关系提供财政支助的一个计划。根据这一计划，印度政府将提供一笔补助金，可以一次性提供或者推迟提供，其目的是使项目从商业上可行。可行性缺口基金有各种形式，其中包括资本补助、后偿贷款、运营和养护支持补助，以及利息补贴。也可考虑采用资本和收入支持的组合方式。

<sup>25</sup> 印度，“2005-2006年概览”，第189页，通过<http://indiabudllet.nic.in/es200506/esmain.htm> (2006年7月14日)。

估计造价为 230 亿卢比的城市铁路项目。国家将为这一项目造价的 28% 提供资金。一个类似的公私营伙伴关系项目也正在海德拉巴进行，国家可能提供高达占这个项目总投资 30% 的资金。

52. 澳大利亚艾利斯泉城至达尔文的 1420 公里的铁路线已经建成，开拓了通往亚洲的货运陆桥。在估计总计 13 亿澳元的投资中，政府为该项目投入了 5.592 亿澳元的资金，其余的资金由私营部门筹集。大韩民国首尔和釜山之间的高速列车连接项目已经执行，造价约为 170 亿美元。政府为这一项目提供了大量的补助金和贷款，以使它在商业上可行。政府提供了总造价 45% 的资金(其中 35% 为补助金，10% 为贷款)；其余 55% 的资金主要通过债务融资筹集<sup>26</sup>。连接古古拉特邦内港口的两个公私营伙伴关系多式铁路项目已经实施。Pipav 铁路公司和 Kutch 铁路公司的这些项目总值为 1.984 亿美元。

### 方框 3. 印度私营部门参与道路部门建设的鼓励措施

印度政府已经采取一些行政、法律和财政措施，鼓励私营部门参与道路部门的建设。通过更公平地分配风险，以及提供补助金和其他措施等鼓励措施，特许经营协定范本对投资者更加友好。主要鼓励措施包括：

- 政府负责土地征用和建设前活动的费用；
- 可高达 100% 的外国直接投资；
- 可高达 40% 的资本补助，以满足项目的可行性需求；
- 可高达 30% 的政府资金；
- 在任何连续的 10 年 100% 免除税收；
- 免税进口道路建筑设备；
- 免资本收益税的债券；
- 物业发展活动的税收优惠；
- 透明和定义明确的采购程序；
- 公平的争议解决机制；

资料来源：A.P. Bahadur 著，“印度的国家公路筹资”，在“发展亚洲公路网：为公路基础设施筹资和改进道路安全方面的经验教训”专家组会议上提交的国别文件（2006 年 5 月 8-10 日，曼谷）。

<sup>26</sup> 资料来源：<<http://www.webmag.transport.alstom.com/eMag/externe/international/korea/ktx/mar2004/1/224.asp>>。

#### 4. 机场

53. 由私营部门参与的机场项目已在本区域的九个国家实施。其中大多数项目位于中国、印度、俄罗斯联邦和土耳其。柬埔寨、老挝人民民主共和国、马来西亚、菲律宾、泰国和越南也执行了由私营部门参与的机场项目。去年，两个重要的机场合同在土耳其签定（建设安卡拉机场），总投资为 28.48 亿美元。

54. 最近，印度的机场部门的项目吸引了巨额的私营投资。柯钦机场是私营部门参与建设的第一个绿地机场，造价约为 6850 万美元。班加罗尔和海德拉巴的绿地机场正在建设中，造价分别为 3.24 亿美元和 3.99 亿美元。在这两个项目中，私营部门分担了估计造价的 74%。政府也正在考虑几个类似的项目。根据特许经营期限为 30 年的运营-管理-发展协定，德里和孟买机场交由由国内公司牵头的私营财团负责。政府将在管理这些机场的两个合资公司中都拥有 26% 的股份。德里和孟买机场在未来五年的资本投资将分别为 280 亿卢比和 260 亿卢比。<sup>27</sup>

#### C. 公私营伙伴关系的体制安排

55. 亚洲和太平洋区域许多政府已经制订了政策和法规框架。一些国家的政府甚至在常规政策制订工作之外，精简了行政程序，并创造了支持性的法律环境。他们设立了一些专门单位，并制订了适当的法律文书，积极支持私营部门参与基础设施发展的活动。关于亚太经社会部分成员特别政府单位名单，见方框 4；本区域法律文件清单，见方框 5。

#### 方框 4. 本区域专门负责公私营伙伴关系的一些政府单位和方案

- 私营基础设施投资管理中心，大韩民国
- 建设-运营-转交中心，菲律宾
- 加快基础设施建设政策国家委员会，印度尼西亚
- 基础设施投资促进中心，孟加拉国
- 投资委员会，基础设施投资局，斯里兰卡
- 维多利亚伙伴关系，澳大利亚，维多利亚
- 古吉拉特邦基础设施发展委员会，印度，古吉拉特邦

<sup>27</sup> “经济时报”，通过<http://economictimes.indiatimes.com/article/show/1477941.cms> 查阅（2006 年 7 月）。

#### 方框 5. 支持私营部门参与基础设施发展的特别文书

- 《私营融资举措促进法》，日本
- 《私企建设基础设施法》，大韩民国
- 《陆路运输管理法》，新西兰
- 《建设-运营-转交法》，菲律宾
- 《投资委员会法》，斯里兰卡
- 《建设-运营-转交法》，土耳其
- 《古吉拉特邦基础设施发展法》，印度古吉拉特邦
- 许多国家的部门法（例如印度和印度尼西亚），对公私营伙伴关系/私营部门参与基础设施发展都作了规定

#### D. 一些意见和应吸取的经验教训

56. 两年来，私营部门对运输部门的参与显著增加。面临着政府预算持续吃紧和效率低下，预计人们将会使私营部门对这一部门的参与继续扩大，以满足不断增长的需求。

57. 直到最近，亚洲的重点放在新的资本密集型的建设-运营-转交项目，但是这些项目管理起来非常复杂，特别是由于公共部门的体制薄弱和能力有限。认识到建设-运营-转交合同的复杂性，人们的注意力已更多放在切实参与形式，以便通过改进运营和现代化，提高现有资产的利用效率。印度公路和机场部门所取得的成功表明，适当的风险分担框架和更加多元化的合同安排可以推动私营部门的参与。

58. 当地货币融资的增长（如在中国、印度、马来西亚、大韩民国和泰国）对公私营伙伴关系来说是一个令人鼓舞的迹象<sup>28</sup>。然而，鉴于本区域目前债务融资的水平有限，在项目融资和融资结构方面需要进行进一步的创新。

59. 政府的特别公私营伙伴关系单位或方案在推动公私营伙伴关系非常有效。人

---

<sup>28</sup> Makoto Ojira 著，前引文献，讨论中国在这方面的发展情况。

们知道，设立了这样单位和方案的国家所取得的经验是非常积极的。这些单位和方案发挥了重要的推动作用，促进和执行了私营项目。

60. 在许多国家，与私营部门参与相关的法律法规和程序非常复杂、数目众多，并分散在许多不同的文书，没有完成的固定时间框架。为了处理这些问题，许多国家制订了专门的法律法规文书。这些文书有助于减少公私营伙伴关系项目合同方面的不确定性，并提高投资者的信心。

61. 区域内的经验表明，各国政府必须注意在公共部门的体制发展和能力建设。否则将无法取得大的进展，尽管不断增长的需求要求私营部门作出更多的投资。

#### 四、重大的调研结果和一些政策问题

62. 运输基础设施的需求将继续增加，原因是内外贸易与生产的发展以及人们的收入不断增加，以及不断发展的城市化。然而，如果得不到较大笔政府预算拨款，仅靠公共部门提供资金将不足以满足不断增长的需求。

63. 目前从所有现有渠道获得的资金数额离投资总需求相差甚远。今后投资需求的实际数值是多少，人们可能还在争论，估计数仍然有待改进，迫切需要从所有可能的渠道增加运输基础设施发展的可用资金。

64. 对目前趋势所作的分析表明，在本区域利用预算外的资金来建设运输基础设施正变得越来越普遍。今后来自预算外渠道的资金可能将满足较大比例的投资需求。尽管一些国家已经开始利用预算外资源，大多数国家仍然严重依赖其有限的预算资源。为了更多依靠预算外资源，各国必须探索现有的备选方案，诸如采用直接用户付费制度，使用创新的金融工具从市场筹集资金，并利用私营部门的资本参与。

65. 本区域少数国家利用金融工具和创新手段从市场和其他长期基金借款。大多数国家的资本市场都不够发达。法律法规瓶颈，特别是在次主权级别上的法律法规瓶颈仍然是债务融资的重大制约因素。公私营伙伴关系的发展也取决于一个国家是否有债务融资的机会。

66. 除了中国、日本和大韩民国等少数国家之外，通过征收收益税和其他费税建立起来的间接受益者付费制度在其他国家几乎不存在。间接受益者会付费制度可以成为一个主要的筹资渠道，特别用来筹集城市运输基础设施所需的资金。

67. 国内筹资与外国投资相比可能继续占主导地位。既然如此，就必须处理国内

筹资的制约因素。必须考虑一些适当的融资/再融资工具，例如债券和资产的证券化。必须评估一些国家在设立专门的基础设施融资机构和机制方面所取得的经验教训。

68. 各国政府正通过与私营部门建立各种不同种类的伙伴关系，以作为寻求更多的资金渠道，并利用私营部门的效率和创新做法。然而，由于一系列问题，在这方面取得的进展比预料的要慢。公共部门通常缺乏制订和执行公私营伙伴关系项目所需要的知识和必要的技能。因此，尽管许多国家有大量潜在项目，就项目达成的合同不多。

69. 为了让私营部门能有效参与，政策制订者必须认识到私营部门的能力并了解其所发挥作用的局限性。不少国家的经验表明，制订适当的法律法规框架、适当的风险分担机制、透明的采购过程和精简行政程序以及采取鼓励措施，对推动公私营伙伴关系的发展也是至关重要的。

## 五、供审议的问题

70. 本区域大多数国家正面临着运输基础设施的短缺及其服务的不足。从传统渠道筹集的资金离投资需求相差甚远，以致投资存在着巨大缺口。必须从所有可能的渠道筹集更多资金，要更加依靠非传统的渠道，包括直接受益者付费制度以及公私营伙伴关系。

71. 许多国家的政府正在使其筹资渠道多元化，更加重视预算外资金来源，同时也鼓励私营部门的参与。对本区域的经验进行的分析表明，在这些领域进一步发展有很大的空间。在大多数国家，预算外的筹资渠道仍然只发挥了有限的作用，私营部门的参与也仍然局限于少数几个国家。考虑到这些渠道的潜力巨大，各国必须在国家一级进行合作。亚太经社会秘书处与其他机构协作可在国家一级对这些举措进行补充。现提出以下有关在国家和区域两级的建议，供审议。

### A. 国家一级

72. 在尚未设立运输基金/账户的国家，其政府不妨考虑设立这些基金/账号，这将为运输部门的投资筹集更多资金。本区域内外许多国家的经验表明，设立一个独立的当局对有效管理存放在这些基金中的资金将是理想的。在已经设立了运输基金/账户的国家，可开拓更多的资金来源，以便增加其中的资金水平，更好地发挥筹资作用。

73. 在大多数国家，从道路使用者直接收费所得的资金仍然相当有限。必须进一

步探索这一选择，以便为道路发展和设施的养护筹集更多资金。

74. 除了几个国家之外，私营部门的潜力在很大程度上仍然没有挖掘。考虑到一些国家最近取得的积极经验，各国政府不妨探索公私营伙伴关系的替代的协作模式，这些公私营伙伴关系应有适当的风险分担框架以及得到必要的法律和法规支持的行政安排。

75. 各国不妨审议其目前的法律和行政框架以及行政程序，以便创造有利于公私营伙伴关系的环境。在这方面的行动可包括适当地改变法律法规体制，以便增加私营部门的信心，简化行政程序，限制批准程序的时间，并建立一站式服务。

76. 考虑到整体的部门需求和交叉性问题，政府设立一个专门的公私营伙伴关系单位或方案可有效处理公共部门的能力问题，并以一种有计划和协调的方式推动私营部门的参与。通过将项目立项和批准程序体制化，在政府设立的这样一个行政安排也有助于促进社会对私营项目的接受程度和这些项目的透明度。考虑到设立专门单位和方案的优点，尚未设立这样单位或方案的国家的政府不妨考虑设立这样的机构。

## B. 区域一级

77. 秘书处最近在联合国发展账户下开始了一个区域间公私合作伙伴关系的项目。今后的活动预计将继续利用在各区域委员会内以及联合国其他实体和机构对公私营伙伴关系的融资机制和能力建设感兴趣的现有专门知识、资源、体制和网络。秘书处可与它们以及其他适当的次区域/国家组织协作开展进一步的活动，支持在国家一级开展的活动。

78. 请诸位高级官员对本文件所表达的观点进行评论，并考虑将区域方案的以下内容包括在内的效果，这些区域方案可在今后的一段时间内执行，以加强在政策制订和执行能力建设方面的区域合作。

近期目标: 加强机构能力, 以便从传统和包括公私营伙伴关系在内的非传统渠道筹集更多资金用于运输部门的投资。

产出:

1. 发布根据区域先进经验制订的运输基础设施和服务筹资指导原则
2. 在运输部门建立和加强公私营伙伴关系和用户收费制度以及设立和管理专用基金方面的能力建设活动
3. 国家公私营伙伴关系单位和方案的区域会议和网络活动
4. 关于各国公私营伙伴关系准备状况评估的研究和报告

成就指标:

1. 使用指导原则的国家, 以及运输部门投资的财政资源和其他资源的增加。
2. 建立和管理专用基金以及推动运输基础设施发展和养护的公私营伙伴关系的国家。
3. 记录负责公私营伙伴关系的机关和机构通过网络活动交流的经验教训。
4. 各国发表的有关反映亚太经社会加强公私营伙伴关系准备状况的政策的说明和采取的相关行动。

. . . . .