

纵横网

共享公私合伙经营基础设施建设知识、经验和创新

释放土地价值，为城市基础设施建设融资 城市中以土地为基础的融资选择

乔治彼得森



筹集资金，资助城市基础设施建设是一项挑战。一种解决办法是“释放”城市土地价值，比如通过出售公用土地来获取在基础设施项目投资上的收益。在发展中国家，以土地为基础的融资方法在城市基础设施融资方面起着日益重要的作用。发展中国家还辅之以其他的资本融资方法，比如地方政府借款，这样可以提供价格信号，从而使得城市土地市场更加高效。

土地作为基础设施融资的一种工具有着悠久的历史。法国第二帝国时期，奥斯曼男爵重建巴黎，他利用公共权力获取一些土地，建成林荫大道，并且获取了重建的道路旁的过剩的土地。过剩的土地作为借款抵押为新的道路建设、供水、天然气和污水线提供经费。城市获得的土地价值收益被用来偿还公共债务。

现在，在发展中国家特别是在发展迅速的城市，以土地为基础的融资逐渐成为城市基础设施融资中一个重要的因素。表格1中对最近几次以土地为基础的融资方法做了总结，并就其重要性与其他城市资本投资资金的其他来源或资本支出总额做了比较。以土地为基础的融资规模大得惊人。

作为资本融资组合的一部分，土地为基础的融资有极大的实际优势。许多的方法产生预期的收入，减少债务融资可能带来的债务依赖和财政风险。土地销售费用和一次性开发费用比财产税

系统更容易管理，因为财产税需要定期对所有应税财产估值。

以土地为基础的基础设施融资可以划分为三类：对开发商的强制要求、价值获取、土地资产管理。

对开发商的强制要求

对开发商的强制要求要求开发商不仅仅在他们自己的地方建设基础设施。他们还责成开发商负担向开发商的地段提供公共服务所需的外部基础设施费用的部分或者全部。因此，开发商被要求建设支路，需要帮助支付进入该地区的主要高速公路的费用。开发商可能被要求帮助支付运送水，废水和污水清除处理的干线费用。在某些情况下，投资责任是通过正式的公私合营关系的来进行分配。在开罗城外的新城区域，一家私营开发商承接了14.5亿美元的基础设施投资，其中许多从传统意义上说是公众的责任；他这样做是为了换取免费分配的沙漠土地（见表1）。

乔治彼得森是世界银行和其他国际机构在国内金融和基础设施的投资方面的一名顾问。退休前，他是华盛顿城市学院国际公共金融方向的资深院士，在此之前，他做过城市学院公共金融中心的指导。本文强调了公有和私有基础设施咨询机构趋势和政策选择的这一即将出版的同名图书中的发现。

公有和私有基础设施咨询基金通过在基础设施上公私合营关系消除贫困而达到可持续发展。

表格1

在发展中国家选定的以土地为基础的融资案例

地点和活动	数量和所得款项用途	数量比较
阿拉伯埃及共和国的开罗：拍卖用于建设新城区域的沙漠土地（2007年5月，2100公顷）	31.2亿美元用于偿还城内基础设施和通往开罗环城的高速公路的成本	国家城市财产税收总和的117倍，相当月国家政府收入的10%。
阿拉伯埃及共和国的开罗：私人建设公共基础设施，以换取开发土地2005-至今）	14.5亿美元私人基础设施投资加上7%的土地服务费移交给政府，用于建设中等收入家庭住房	为安排基本服务而提供基础设施，覆盖超过3300公顷新开发的土地，没有政府财政支出
印度的孟买：孟买城市区域发展局拍卖金融中心的土地（2006年1月，2007年11月，13公顷）	12亿临时用来资助孟买大城市运输计划财政工程	2005年孟买城市区域发展局总的财政资金支出 的10倍：印度自1995年来在所有城市地方机构和地方机构发行的市政债券的总值的3.5倍
印度的班加罗尔：公私合营关系下计划出售空闲的土地，获得建设新机场高速公路的资金	冻结5亿美元，土地将被用于政府大楼和政府兴建的工业用地	最低销售收益预测大大超出公路建设和路权取得成本
土耳其的伊斯坦布尔：出售旧市公共汽车站和以前的行政办公地址（2007年3月和4月）	15亿美元的拍卖收益被用作资本投资预算	2005年政府财政资金总支出为9.94亿美元。2005年政府基础设施投资借款为9700万美元
南非的开普敦：通过国家交通管理局南非运输公司出售维多利亚和阿尔伯特海滨财产权	10亿美元用来调整国家交通管理局南非运输公司的资本以及支持全国范围内核心交通运输基础设施投资	销售收益超过了2006财年交通总的资本支出 相当于2006年准备的5年交通运输投资计划的17%
哥伦比亚的波哥大地产增值税	1997年到2007年10亿美元，计划 2008年到2015年11亿美元，出资城市街道和桥梁改善计划	增值费用资助了50% 的街道和桥梁改善。其他计划的资金来源，5000万美元国际金融公司贷款，3亿美元发行国际比索挂钩债券

以土地为基础的融资可以带来收入增加，减少债务依赖

对开发商的强制要求已经成为在公共基础设施上增加私人投资的主要机制之一。开发商出售开发好的土地后收回成本。这种以土地为基础的融资形式仍然有很大的潜力。想想在美国，当涉及到基础设施成本时，影响费被特别地被规定为要求以增长自己本身来支付。可能要求一个次级开发商支付每标准住房单位多达3.5万美元，用来资助与增长相关的建筑地外基础设施费用。影响费的最佳做法是以城市发展规划为基础，确认增加的基础设施成本与城市区域不同地盘的开发联系在一起。考虑到规划和数据要求，这种类型的正式分析可能在发展中国家并不实际。但是开发费用的简单模式很有可能将把较大份额的公共基础设施成本转移给私人开发商，并且最终转嫁给购买新的住房和商业地点的人。

价值获取

价值获取建立的原则是城市基础设施投资的收益资本化为土地的价值之中。因为公共投资带来土地价值的增长，许多的土地经济学家曾指出，政府应该分享资本收益，帮助政府支付其投资。政府当局使用了各种各样的方法获取基础设施投资产生的土地价值收益。增值征费是这样的一种手段，实行一次性收费或对土地价值收益进行收费。世界上许多国家已经在某些时候施行增值征费，典型的是征收由于开发基础设施工程产生的土地价值收益的30% -60% 作为税收。

在现代条件下，事实证明增值征费是很难进行管理的。精确地按照地块来逐个地确认公共工程项目所产生的土地收益的尝试被证明是雄心勃勃

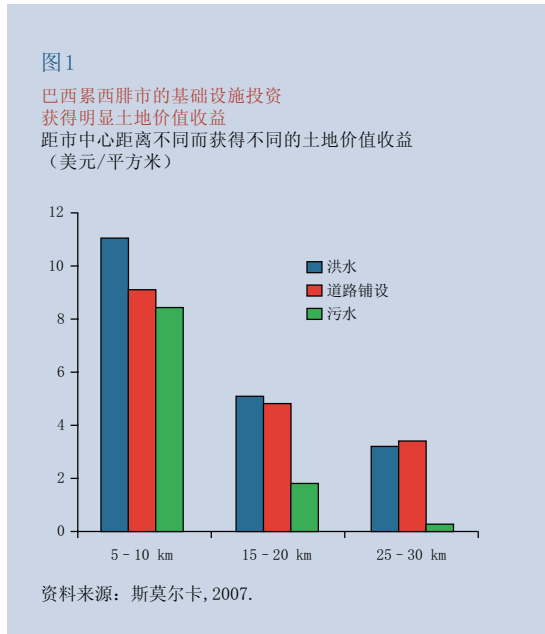
勃的，但也是有争议的。此外，税率在30-60%之间甚至更高，也使得税率过高，导致征税工作难以进展，除非能保证有一个准确的税率衡量。由于这个原因，且常常因为法院的判决对评估程序提出质疑，作为一个重要的财政收入来源的增值征费已经不再为人喜爱。

哥伦比亚长期以来一直使用一种增值征费形式，城市建设税，以承担公共工程的经费。但是，对这个体系的信任在80年代和90年代有了大幅度的跌落，原因和在其他地方发现的相同。由于基础设施工程带来的土地价值的收益难以评估。这个过程涉及到数额很高的行政费用，并且产生了无数的法律纠纷。而在过去的几年里，波哥大已经简化了它的方法，将增值征费改变为与土地价值的收益相关方面的更加宽松的征税。

比起把一个个投资项目的土地价值的收益单独进行评估，波哥大更愿意把街道和桥梁改善计划纳入全市捆绑的公共工程来作为一个整体，部分的通过整个城市范围内的增值征费来提供资金，通过收益区和其他因素上来进行很宽的区分。这样波哥大就能够重新把评估用作为一种有效的基础设施融资工具。这种方法正在哥伦比亚被大力推广。

通过公共土地出售获取价值是另一种收回公共投资的手段。如果公共部门拥有这块土地，它就能使公共投资的利益内在化，并且能从土地出售的过程中获取收益。通过这种方式，中国已经为大量城市基础设施建设提供了资金。对于一个主要城市的公路项目，市政府可以把公路附近的土地建设成公私共有的企业。该企业用这片土地作为抵押进行来借款，为公路建设提供资金，然后通过销售或租赁新的公路提高了整体价值的土地的来偿还债务和获取利润。

从提高土地价值中收回基础设施投资的可能性得到了巴西累西腓例证。图1表明了不同类型城市基础设施投资和离市中心不同距离对土地价值的影响。作者估计，就平均而言，投资废水处理带来的土地价值的收益是投资成本的3.03



倍，铺道的收益是成本的2.058倍，提供自来水供应的收益是成本的1.02倍。

土地资产管理

价值获取试图收回土地价值收益，特别是因为基础设施而产生的土地价值收益。土地资产管理者认识到现在许多公共机构的资金负债表在城市土地以及不动产上出现了头重脚轻的状况。同时，他们的资产所在的城市正遭受基础设施的极度匮乏。在这样的情况下，政府当局把土地资产换作基础设施资产的措施是很有道理的。为此，他们通过出售或出租公有土地，用这些措施的收益来为基础设施建设提供资金。相比于用以土地为基础的融资工具来资助个别的投资工程，公共部门更愿意对他们的资金平衡表战略性的审查，并决定使用未充分利用的或是未被占用的土地来建设基础设施。

表1中总结的几笔交易就是这种类型的。正如我们看到的，城市土地出让完全有可能产生巨大的财政收入。同时，对有价值的、未被占用的地块的出让加速了私人在城市发展中起着至关重要的地段上的投资。和财政收入同样重要的是交

以土地为基础 融资的风险



易过程背后的政策原理：市政府和基础设施建设代理应该采用更多的土地资产管理的战略性方针。这样做的一个关键因素在于出让非核心土地资产可以让政府集中它的财政来源和管理重心于核心基础设施建设的责任之上。政府持有的土地的出让的额外优势是引导私有投资到该投资能产生最高生产效率的地方，并且填补了城市发展格局的缺口。

以土地为基础融资的风险

以土地为基础来融资从而进行基础设施建设，存在一些重要的风险。三个特别的风险值得重视：

城市土地市场不稳定，最近的交易可能反映了土地资产泡沫。 发展中国家的城市土地价格不能以每年20-30%的幅度稳步增加。因此，至关重要的是，通过土地出让或是其他以土地为基础融资得来的收益应当被用在基础设施建设上，而不能被逐渐用于业务预算，否则目前的支出可能会依赖于未来的土地价格上涨这个不切实际的期望。

土地出售往往缺乏透明度和问责制。 许多出售土地都是通过私人谈判进行的，属于非编制预算。研究表明，竞拍可以大大提高收入——在某些情况下，能够使每平方米土地的成交价增加十倍或是更多。同样重要的是对财政收入使用的公共会计的透明性。否则，对土地拥有合法所有权的代理会获得大量的官僚收益。

政府当局可能会使用限制性分区以推动土地价值或在开发商财务上被捆绑之后滥用对开发商的强制要求。 这种做法可能会损害当地经济，不适当的提

高真实的房地产价格，歪曲城市发展模式。

结论

以土地为基础的融资提供了可以为城市基础设施建设提供资金的强大的工具。对一个考虑这一战略城市区域而言，一个比较理性的出发点是看看政府机构所拥有的土地资产的库存量。这样的库存将确定当前土地使用情况和土地的市场价值。然后政府可以决定出售哪一块土地给私人开发商将更加有利于城市发展，并把这笔收入专门用于基础设施的建设。这样一个清单被执行之后，政府部门会发现公共机构拥有未开发的土地资源比他们所意识到的要多得多。

下一步，政府官员应该处理对开发商的强制要求和相关费用的问题。比如说，对印度孟买的初步分析的结论是要想资助它的野心勃勃的长期发展计划，开发商费用或是类似的新方法，以土地为基础的融资手段将不得不筹集到超过100亿美元的资金以进行基础设施的建设。开发商会接受这些收费（这些费用将转嫁到购买者），只要他们能够简化开发审批程序。

价值获取将会填补基础设施融资计划中特定的缺口。例如在波哥大使用的通用的增值收费方法，当大多数居民认为基础设施改善带来的利益超过了税收成本时，它也将在政治上被接受。在拥有引人注目的回报率的道路改善工程和其他交通项目上，这一点已经不断被证明是对的。

