

# 基础设施建设的“中国式”路径： 功能类国有企业作用的再考察

陈洁琼<sup>1</sup> 周鲁耀<sup>2</sup>

(1.浙江省委党校,杭州 310000;2.浙江工商大学,杭州 310018)

**内容提要:**“基础设施奇迹”是“中国经济奇迹”的重要组成部分。分税制改革之后,地方政府成为基础设施的主要供给主体,而功能类国有企业则成为地方政府完成投资和建设任务的重要组织工具。在多重制度约束条件下,功能类国有企业契合了地方政府对建设绩效和发展资金的诉求,成为地方政府大规模城市建设的组织载体与融资工具。而功能类国有企业“政府身份”和“企业身份”之间的张力也会造成职权和责任的错位,这又成为地方政府在“扩权”与“避责”间的平衡点。功能类国有企业凭借政企双重身份叠加的效率优势和资源优势,在推动基础设施建设“跨越式”发展中发挥着重要作用,但多重身份和权责异构问题一直没有得到根本解决。在新一轮基础设施建设中,既要发挥功能类国有企业的效能优势,也要注意防范其治理风险。

**关键词:**分税制 功能类国有企业 地方政府融资平台 治理风险 扩权与避责

**中图分类号:**F812.42 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)06-0014-13

2021年12月,中央经济工作会议明确提出,2022年的经济工作要“稳字当头、稳中求进”,并将“适度超前进行基础设施建设”作为一项稳定宏观经济的重要举措。2022年4月,中央财经委员会第十一次会议又再次强调,“全面加强基础设施建设,构建现代化基础设施体系”。在过去几十年间,地方政府在面临财政约束的条件下,借助城投、交投等功能类国有企业实施项目融资和工程建设,实现了中国城市基础设施的“跨越式”发展,创造了“中国

基础设施奇迹”,但也给地方治理和国家治理埋下了诸多风险隐患。在当前的经济形势下“适度超前进行基础设施建设”,同样需要充分发挥功能类国有企业的特殊组织优势,既要汲取过往的发展经验,也要跨越“旧模式”的陷阱。理解功能类国有企业在地方政府在财政约束条件下所表现出的特殊组织形态与行为模式,对于升级迭代基础设施发展模式有着重要镜鉴作用。

[收稿日期]2022-03-25

[作者简介]陈洁琼,政治学(科社)教研部讲师,浙江大学中国地方政府创新研究中心助理研究员,研究方向为地方财政、公共企业等;周鲁耀(通讯作者),公共管理学院副教授,研究方向为地方政府融资平台监管。

[基金项目]国家社科基金青年项目“中国城市土地经营中地方主政官员高廉政风险及其形成机理研究”(20CZZ032);教育部人文社会科学基金项目“土地增减挂钩的地方策略与政府治理逻辑研究”(17YJC630132)。

数据来源:根据《中国城市建设统计年鉴2016》的数据进行整理计算。

## 一、现象与问题

改革开放以来,我国经济连续多年保持高速增长,这一现象被称为“中国经济奇迹”。以城市基础设施跨越式发展为代表的“中国基础设施奇迹”<sup>①</sup>,构成了“中国经济奇迹”中最引人注目的成果,同时也是解释“中国经济奇迹”最有力的因素。20世纪90年代中期以来,随着城市化进程的加速,我国城市空间加速扩张<sup>②</sup>,城市基础设施呈现“超常规”发展。<sup>③</sup>将我国与OECD的22个国家的基础设施资本存量进行比较,1990年我国仅排在第十五位,2000年上升至第七名,2010年则位列第三。<sup>④</sup>1994年分税制之后,城市市政公用设施建设固定资产投资额由666亿元增加到2016年的17460亿元,平均每年增长率高达16%,增长函数接近指数函数。<sup>⑤</sup>经济高速增长和地域景观的快速演进构成了我国城市化综合水平持续提高的主要特征<sup>⑥</sup>,庞大的城市基础设施和由此带动的城市基础设施条件的持续改善,则是“中国经济奇迹”的重要组成部分。<sup>⑦</sup>

“中国基础设施奇迹”引发了学界的广泛关注,不少学者将研究视角聚焦于地方政府这一重要主体,并在宏观制度框架下解释了地方政府大力发展基础设施的内在动力机制。从已有的文献看,主要有两派竞争性观点:

第一种观点认为,分权化威权下的官员晋升竞争机制可以用来解释上世纪90年代以来中国基础设施高速发展现象。中央政府通过控制人事权,建立晋升锦标赛机制来实现对地方政府行为的有效引导和控制,地方政府大规模投资建设基础设施投资的行为则是中央政府GDP考核挂钩晋升的一种策略性选择。周黎安等人的研究认为,中国地方官

员治理中的晋升锦标赛模式是解释中国经济增长之谜的关键变量。<sup>⑧</sup>改革开放以来,经济绩效考核成为地方官员晋升的主要指标之一<sup>⑨</sup>,而基础设施的投入对当地的GDP增长有着显著的贡献,作为一种“可视”的政绩<sup>⑩</sup>,地方官员对此加大投入有助于其在同级竞争中脱颖而出。张军<sup>⑪</sup>等人提出与“晋升锦标赛”类似的“标尺竞争”的概念,并试图回答“中国为什么拥有了良好的基础设施”。

第二种观点则认为,中国特色财政联邦制下的税收最大化追求是地方政府积极发展基础设施的内在动力机制。通过率先发展当地基础设施,为“招商引资”创造更好的“硬件条件”,进而扩大当地的财政税收。钱颖一、Weingast等人的研究发现,中国特色的财政分权促进了地方政府之间的“趋好竞争(Race to top)”,激励了地方政府对基础设施的投资,以吸引更多的资本流入,进而扩大税收收入。<sup>⑫</sup>傅勇等人的研究认为,中国式财政分权与政治集权的同时存在确保了地方政府为经济增长而竞争,而非为了寻租而竞争<sup>⑬</sup>,从而避免了地方政府从“援助之手”转变为“攫取之手”。<sup>⑭</sup>王贤彬等人的研究也发现,财政分权的背景下,地方政府为了吸引资本,会加大对基础设施的投入。<sup>⑮</sup>

已有研究从晋升竞争机制和税收激励机制两个视角分别揭示了地方政府为何热衷于发展基础设施。但上述研究并未回答地方政府具体如何实现基础设施的高速增长。事实上,除了地方政府之外,解释中国的“基础设施奇迹”还需要注意到另一个重要变量,即功能类国有企业。功能类国有企业是打通晋升竞争机制和税收激励机制的关键密码,也是在地方财政收入限制条件下实现治理绩效的重要治理工具。

本文所称“功能类国有企业”,主要指以提供基础设施等具有公共性质产品或服务为基本职能的政府性公司,如城投、交投等在基础设施发展中承担融资、建设、运营等多重任务的经济实体。<sup>⑯</sup>功能

①数据来源:根据《中国城市建设统计年鉴2016》的数据进行整理计算。

②一般而言,“地方政府融资平台”分两种类型,其中一种是纯粹的融资平台,是地方政府的融资工具,没有其他经营性收入和组织实体;另一种则是本文所指的功能类国有企业,如城投公司、交投公司等,这里企业除了具有基础设施发展的融资功能外,还有基础设施的建设、运营管理等功能。因而,本文提出以功能类国有企业的概念来特指这类企业,并突出其在公共产品供给中的价值。

类国有企业被视为“特殊制度约束下汲取金融资源、实现跨越式发展的一种制度创新,是区域间开展横向竞争的重要抓手,对于基础设施建设进而推动经济增长发挥了重要作用。<sup>[15]</sup>”功能类国有企业作为一种独特的国企类型,其初始功能是为了缓解1994年分税制之后投融资体制改革进程中地方政府的融资困境。二十多年来,功能类国有企业逐渐在城市化进程中扮演着越来越丰富的角色,并成为理解“中国基础设施奇迹”的重要一环。功能类国有企业是解读“中国基础设施奇迹”的一把钥匙,如果不充分关注功能类国有企业在其中的角色与功能,不厘清功能类国有企业与地方政府千丝万缕的关系,就无法透彻地理解“中国基础设施奇迹”到底是如何产生的。那么,功能类国有企业在基础设施建设的“中国式”路径中扮演了何种角色?发挥何种功能?又是如何推动地方基础设施高速发展的?本文试图对这些问题进行回答。

## 二、建城与融资:财政约束下的功能类国有企业的任务结构

20世纪90年代中期以来,我国城市化进入了“快车道”。从2000年到2020年,我国的城市化率从36.2%一跃而至63.89%,平均每年净增城镇人口2200万。<sup>①</sup>人口的快速城镇化要求城市生活空间的快速扩张与城市基础设施的同步发展。受“推”“拉”两股力量的影响,地方政府逐步成为基础设施的主要供给力量。一方面,1994年分税制改革后,基础设施投资的很大一部分事权也交由地方政府来承担和执行。相关数据显示,1991年之前,中央在基础设施项目上的投资比例一直在50%以上,到了2001年,中央项目投资比例仅占29.7%,同期地方项目的投资份额已是中央项目的两倍多。<sup>[16]</sup>另一方面,受经济与政治的双重激励,地方政府有强大动力以投资

驱动的方式推动基础设施的发展,并将城市化作为地方经济新的增长点。<sup>[17]</sup>大规模基础设施建设,既是地方政府为人口和产业扩容的迫切任务,同时也是加速城市量能升级和发展动能转换的切实机遇。可以说,地方政府治理绩效在很大程度上与城市基础设施建设的速度与质量紧密绑定。而与此同时,分税制之后地方政府所面临的财政约束又成为掣肘其不能大规模开展基础设施投资的障碍。功能类国有企业正是在这种背景下,完美契合了地方政府对建设绩效和发展资金的诉求。

### (一)“逐地建城”:财政约束下的基建破局

城市基础设施建设一般耗资大、周期长、维护费用高昂。分税制改革之后,地方政府财权与事权的不平衡性逐步扩大,“地方政府用平均49%的相对财政收入支撑70%的相对财政支出”。<sup>[18]</sup>同时,《预算法》《贷款通则》等法律限制了地方政府的举债行为。这进一步加剧了地方财政资金短缺与基础设施扩张需求之间的矛盾。<sup>[19]</sup>财政转移支付的性质以及非均衡化的特点也决定了无论东部沿海城市还是承接财政转移支付数额较多的中西部地区城市都难以实现快速城市化建设的资金需要。在地方财政资金吃紧,融资主体资格又受约束的制度条件下,地方政府就不得不“另谋出路”来发展地方基础设施。

1980年起,中央财政资金占城市公用设施建设年度资金的比例整体呈持续下降趋势。而地方政府在城市公用设施上的资金投入比例则不断上升(如图1所示)。1980年,中央财政资金占城市公用设施建设年度资金的42.4%,1993年已经下降为3.0%,2000年之后,中央财政资金占城市公用设施建设年度资金的比例更是微乎其微,到了2016年仅占0.7%。<sup>②</sup>外资、债券等资金可用于城市基础设施建设的也是杯水车薪。因此,绝大部分的城市基础设施建设资金由地方政府设法筹措,地方政府除了以财政支出的方式供给城市基础设施建设所需资金,更

①数据来源:《中国统计年鉴2021》。

②数据来源:《中国城市建设统计年鉴2016》。

是以自筹资金<sup>①</sup>、贷款等方式积极筹措建设资金,而这些资金很大程度上就是通过功能类国有企业市场化融资方式获取。从近年来的数据看,银行借贷

与自筹资金已经占据了城市公用设施投资来源的半壁江山,如 2016 年两者之和已高达 50.7%。<sup>②</sup>

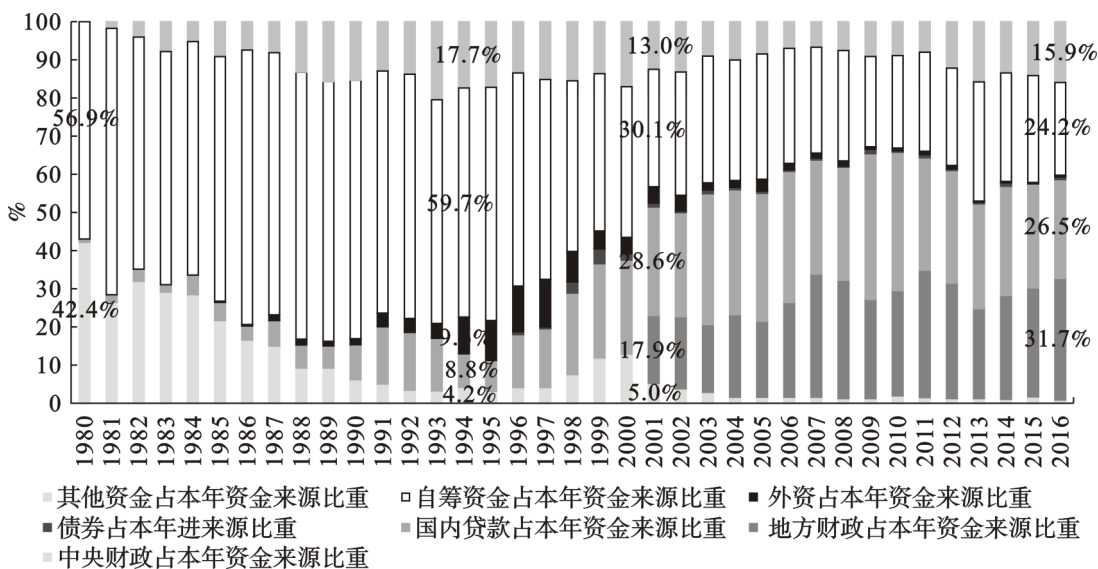


图 1 1980 年 -2016 年不同资金来源占本年度资金来源比重<sup>③</sup>

地方政府必须将大规模基础设施建设内化于城市发展进程之中,用城市空间的扩展来消化掉基础设施建设的巨额资金投入。由此,全国各地大规模新城新区建设开始启动,地方政府划定“新城”“新区”片区并提前开展土地收储,后续通过新城新区建设实现土地增值,从而借由土地溢价来支付城市开发的成本。这种“逐地建城”模式背后则是依靠基础设施建设费用的“差序买单”:即城市基础设施的配套使用费间接体现在房价之中,并根据便捷度等要素区分收费额度。比如,轨道交通等可达性对房价有显著的正面影响<sup>[20]</sup>,有研究通过对 35 个大中城市的数据分析发现,地铁开通对城市商品房价上

涨的贡献率约为 5.06%。<sup>[21]</sup>正因为基础设施对房价的显著影响,地方政府为了应对城市基础设施建设的融资困境,会向房地产开发商征收相应的基础设施配套费。由于地方政府是土地一级市场的垄断供给者,基础设施配套费则资本化到地价之中,有研究发现,基础设施配套费每提高 1 元,居民住宅用地价格平均上涨 5 元,商业用地价格平均增加 9 元。<sup>[22]</sup>土地价格的提升最终转嫁到消费者身上,即体现为房价的上涨,“从全国来看地价每上涨 1%,将导致房价上涨 0.355%。”<sup>[23]</sup>因此,城市基础设施的使用费间接又回到了消费者和使用者身上。从空间角度看,国内各大城市,如北京、上海、武汉等地的房价呈现圈层化和梯度化分布的特征。比如,“上海市的整体房价分布从内环沿轨道交通环线呈放射圈层向四周郊区递减,越靠近市中心,城市服务设施对塑造房价分布空间格局的影响力越显著。”<sup>[24]</sup>房价随着城市基础设施便捷度的差异呈现空间异质化,一般而言,为享受更加优质的生活,人们往往愿意

①根据国家统计局统计指标说明,自筹资金指固定资产投资单位报告期收到的,由各地区、各部门及企、事业单位筹集用于固定资产投资的预算外资金,包括中央各部门、各级地方和企、事业单位的自筹资金。其他资金指在报告期收到的除以上各种资金之外其他用于固定资产投资的资金,包括企业或金融机构通过发行各种债券筹集到的资金、社会集资、个人资金、无偿捐赠的资金及其他单位拨入的资金等。

②数据来源:根据《中国城市建设统计年鉴 2016》计算所得。

③资料来源:作者根据《中国城市建设统计年鉴 2016》相关数据制作。由于 2016 年之后资金来源不再统计,2016 年即为最新数据。

支付更加高昂的房价。因此,消费者或用户在间接承担城市基础设施使用费时同样具有差序化特征。“差序买单”模式下地方政府必须提前进行城市建设各项投资的垫付,寻找到合适的融通手段就成为能否持续运作的关键。

(二)“以地融资”:基础设施建设的主要融资方式

“以地生财、以财养地<sup>[6]</sup>”是地方政府所设想的基础设施资金的良性循环机制,也是具有中国特色的城市基础设施发展模式。“以地生财”主要解决基础设施建设的启动资金问题,“以财养地”则主要解决基础设施发展的还款资金来源问题。在土地要素的撬动下,“土地抵押-贷款融资-收费还款”构成了城市基础设施发展的逻辑链条。从基础设施的还款来源看,一般可以分为收税和收费两种模式。在国外,一些国家通常以征收目的税的方式来筹集基础设施的建设资金,而我国的燃油税、城建税等主要用于城市基础设施的养护而非建设。从收费模式看,我国的基础设施使用费可分为两种类型:第一类是直接收费的“用户付费”模式,即基于“谁使用、谁受益、谁付费”的原则,最为典型的是高速公路的用户付费使用模式。第二类即上文提到的间接收费的“差序买单”模式。“差序买单”模式是极具中国特色的城市基础设施发展模式,它以土地公有制为基础,以土地要素为原始资本,通过土地的金融化和梯度开发实现土地增值,并以基础设施的便捷性作为附加值来定义房价的增值空间。土地开发的梯度化、基础设施建设的圈层化,最终以使用费的差序化间接体现在房价之中。

土地要素成为撬动“以地生财、以财养地”这一特色城市经营投融资模式的关键要素。在土地公有制条件下,地方政府成为城市土地的实际经营者,其通过注入储备土地等方式成立城投、交通等功能类国有企业,以土地要素的资本化来筹

集基础设施建设的启动资金。在东南沿海城市,基础设施投资中依靠土地筹集的资金占90%左右,其中,土地出让金约占30%左右,60%则靠土地抵押融资。<sup>[25]</sup>中西部地区的土地抵押金额和抵押率更是显著高于东部地区<sup>[26]</sup>,依靠土地抵押获取的银行贷款占城市基础设施建设投资的份额高达70%-80%。<sup>[25]</sup>

在现有的财政金融体制下,地方政府与金融机构的利益互相捆绑,银行则更倾向于将贷款留给功能类国有企业。<sup>[27]</sup>这主要出于两个方面的原因:第一个原因,地方政府与功能类国有企业之间存在一种“共生关系”<sup>[28]</sup>,功能类国有企业的投融资水平影响着当地的经济增长水平,进而影响着政府官员的晋升、收入等水平<sup>[29]</sup>,地方政府往往有强烈的动机来干预银行的信贷决策。第二个原因,随着城市化进程加速,土地尤其是建设用地成为一种稀缺资源,土地价值提升以一种“看得见”的方式被预期。在调研中,H市交投的董事长谈到:“在我们市,城投、交投、钱投等集团公司各自手中都有一定的地块,至于政府要建桥、建路,就让我们自己去想办法怎么用土地。至于先用哪块地,后用哪块地,要结合政府的土地规划。一般来说,地价的稳定性、可控性比较强。因此,土地资源已被金融业视为“风险系数较低的货币”<sup>[26]</sup>,相比于其他方式,功能类国有企业以土地作为抵押物申请贷款的方式更受银行的青睐。

(三)功能类国有企业:平衡基建任务与财政约束的组织载体

在“逐地建城”和“以地融资”的双重驱动下,地方政府迫切需要寻找到能够兼具市场化效能与行政绩效导向的治理工具,而以融资平台公司为代表的地方功能类国有企业则很好的满足了这一要求。事实上,以投融资为目的的功能类国有企业由来已久,早在1987年,我国第一家综合性政府投融资平台公司在上海成立,取名久事公司。

久事公司开创了地方政府借助功能类国有企业市场化融资的先河,为上海地铁一号线、南浦大桥等城市基础设施项目进行资金的统一筹措、项目安排和综合放贷。在久事公司的基础上,1992年,上海成立城市建设投资开发总公司,在承担项目融资的基础上又拓展了业务范围。此后,各地开始学习上海的经验,效仿功能类国有企业的运作模式。由此,地方政府借用功能类国有企业的公司法人身份“间接行使举债权”<sup>[30]</sup>的做法在各地颇为流行。但一直到本世纪初之前地方政府大规模开展新城新区建设之前,其量级仍然较小。本世纪以来随着城市化加速推进,尤其2008年金融危机时,为了配合中央政府的“4万亿”投资计划,地方功能类国有企业数量出现了“井喷式”增长,各大城市几乎都设有多个交投、城投等功能类国有企业,功能类国有企业俨然成为地方治理中的重要工具和关键环节。

功能类国有企业融通“公”“私”双重身份的特性使之可以平衡融资需求与融资约束之间的张力<sup>[31]</sup>。地方政府通过财政拨款或注入土地、股权等资产方式创立城投、交投等为代表的功能类国有企业,突破1994年的《预算法》和1996年的《贷款通则》等对“公法人”身份的法律约束,以“私法人”身份打开市场化融资通道。功能类国有企业作为“私法人”主体,既可以向银行等金融机构借贷,也可以以公开方式发行股票、债券等金融产品,以此获取公共项目的建设资金。在获取银行贷款时,一般以地方政府的土地资源或财政收入作为抵押品,对于城市道路、桥梁涵洞等基础设施建设,往往以地方政府未来的经常性财政收入和土地出让金作为担保<sup>[32]</sup>,此类还款通常“由地方政府出具还款承诺函或将每年的还贷本息计入人大支出预算作为信用结构”。<sup>[33]</sup>在整个间接举债环节中,地方政府扮演了双重角色,即公共投资项目的实际发起人和功能类国有企业举债过程

中的隐性担保人,功能类国有企业则扮演了融资代理人角色,并且大大扩张了地方政府的财政汲取能力。

### 三、身份叠加与权责异构:功能类国有企业的组织特征与运行逻辑

功能类国有企业的定位介于商业类国有企业与公益类国有企业之间。一方面,它不同于一般的私人企业,是政府公共功能的部分延伸,因而在多个层面表现出“准政府部门”的角色和功能;但另一方面,它作为一种经济实体,又在组织目标、组织形态、经营管理方式等维度呈现出企业属性。当这两种属性组合在一起,使其实现了组织叠加和权责异构:一方面,功能类国有企业能够在政府主体和市场主体之间进行便利的身份切换,借用市场机制实现行政诉求,或者利用市场资源放大行政权能;另一方面,功能类国有企业的双重身份也能带来“职权”和“责任”的解构重组,即以政府身份实施的职权,由市场主体身份来代为承担责任,由于公法和私法上对于主体行为限定的差异,使之逃脱了公法上更为严格的约束。<sup>[34]</sup>

#### (一)功能类国有企业的身份叠加

功能类国有企业的组织叠加主要表现在三个方面,即价值叠加、组织叠加以及资源叠加。

第一,从组织价值追求看,功能类国有企业兼备公共价值和经济价值双重价值取向。不同的组织类型决定了不同的组织使命、组织目标与组织价值取向。政府的使命是追求公共利益最大化,其价值是创造公共价值;而对企业而言,其使命是实现企业利益的最大化,其价值是创造经济价值(盈利价值)。从组织谱系的坐标看(见图2),功能类国有企业介于政府与企业之间,具有政企双重属性,因而其使命和价值取向也是介于两者之间。即功能类国有企业是一种具有追求公共利益与自我利益的混合动机,具有公共利益最大化的使命与企业利益最



公共部门	功能类国有企业	纯商业机构
追求公共利益	混合动机	追求自利
使命驱动	平衡使命与市场	市场驱动
创造公共价值	创造公共和经济价值	创造经济价值

图2 功能类国有企业谱系图<sup>①</sup>

大化的双重驱动力,创造公共与经济的双重价值的组织。例如,重庆市城投在其组织定位中如此表述:“坚持公益性总体定位,引入市场机制,实施公益和市场两轮驱动发展战略,打造为‘国内领先的城市建设与运营的服务型社会企业’。”除了重庆市城投,国内其他地方的城投、交投类企业在战略目标或使命的阐述中都或明或暗地蕴含了公共与经济的双重价值取向。

第二,从组织叠加看,功能类国有企业释放出混合组织的多重优势,根据情境需要,其在地方基础设施发展中扮演着多种角色,如公共产品或服务的供给者、相关利益协调者、项目组织推进者、市场竞争参与者等,这些角色行为的公益性逐步递减,盈利性逐步增强,并在政府行为与企业行为之间形成一种连续谱系(见图3)。

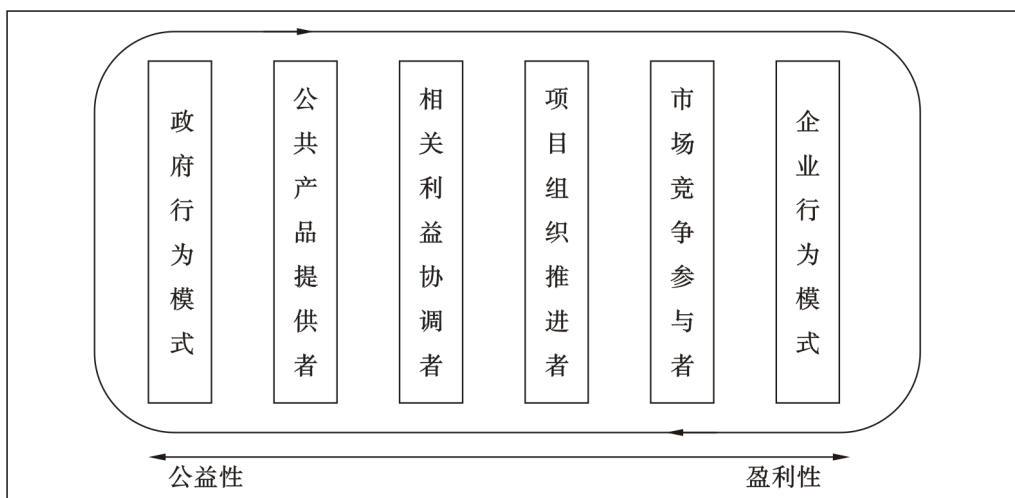


图3 功能类国有企业在地方基础设施发展中的多重角色

作为公共产品供给者,功能类国有企业承接来自辖区政府发包的大量的公共建设项目,如城市化进程中的“三通一平”“五通一平”“七通一平”等基础设施建设。1994年分税制之后,道路桥梁、城市轨道交通等交通类基础设施投资规模显著提升,其中,

道路桥梁投资额年均增长率高达21.4%,城市轨道交通投资额年均增长率更是高达23.4%。<sup>②</sup>这些数据侧面既反映了功能类国有企业在城市基础设施建设中的关键作用。

作为相关利益协调者,功能类国有企业在城市基础设施建设以及新城开发建设中,往往承担着多元利益协调者的角色。比如,在城市桥梁和

<sup>①</sup>资料来源:在Dees等人社会企业组织谱系图的基础上,作者自绘。

<sup>②</sup>数据来源:《中国城市建设统计年鉴2016》。

隧道建设过程中,可能涉及多个辖区、多个层级的政府和各类主体,如涉及拆迁安置等工作,则容易引发各类社会冲突和社会风险,功能类国有企业则需要游走在其中协调多元主体的利益关系。

作为项目组织推进者,功能类国有企业在组织实施具体项目开发时采用企业化的运作模式,并借用目标考核、成本核算等企业管理工具降低管理成本和提高组织效率。

作为市场竞争参与者,功能类国有企业也面临着国有资产保值增值的压力。尤其是2010年之后,中央政府强调剥离功能类国有企业的土地融资功能,且基础设施建设投资大、回报周期长,在较长一段时间内可能面临亏损的风险,功能类国有企业往往需要经营一些盈利性项目来保持短期财务账面的平衡。以H市城投公司为例,它是H市最大的城市基础设施投资、建设和运营主体。H市城投公益

性较强的城市公交、燃气、热电、水务等公用事业类业务总体处于亏损状态,总体毛利率为-28.87%。保障房和经济适用房代建项目、城建项目收入并不高,基本靠政府补贴方能实现盈亏平衡。企业主要的盈利项目来自商品住宅开发和钢材销售等,其中,商品住宅开发运营收入毛利率高达30.69%(如表1所示)。在国有资产保值增值的考核指标下,功能类国有企业也需要扮演市场竞争参与者,与其他市场主体“同台竞技”,以弥补基础设施建设开发中的短期和阶段性亏损。

在Z交通集团公司调研时,其总经理被问及如何处理公益性和盈利性的冲突时,他坦诚:“除了沪杭甬高速公路以外,Z集团下属的高速公路目前基本处于亏损状态,对于国有资产保值增值,有时候不得不依靠商贸板块,比如,最近几年公司卖茅台的利润率还是比较高的,基本可以达到50%”。

表1 H市城市建设投资有限公司业务资源情况<sup>①</sup>

业务范围		毛利率 (%)	运营收入 (亿元)	毛利率 (%)	运营收入 (亿元)	子业务收入/ 主营业务收(%)
公用事业(公益性)	城市公交	-228.96	12.01	-28.87	65.23	36.37
	城市燃气	21.24	25.56			
	城市热电	26.56	5.31			
	城市水务	32.95	9.94			
	城市固废	/	12.41			
房地产 (公益性+经营性)	保障房和经济适用房	10.10	4.92	27.51	40.60	22.64
	商品住宅销售	30.69	30.02			
城建(公益性+经营性)	工程施工及养护	21.90	21.89	18.46	30.21	16.84
	代建项目	5.18	7.58			
其他 (经营性)	地下管线经营	20.25	1.53	12.31	43.31	24.15
	钢材等销售	/	31.22			

①资料来源:作者根据联合资信对H市城市建设投资有限公司《信用跟踪评级报告》整理。



第三,从资源叠加看,政企双重价值身份的叠加共同使得功能类国有企业能够进一步放大资源汲取的叠加效应。功能类国有企业因具备政企双重身份,既可以调动政府资源为其所用,又可以将原本游离于政府之外的社会资源摄入体制之内,实现社会资源与政府资源的有机融通。在地方基础设施建设过程中,功能类国有企业资源的双向汲取主要表现为三类资源上:一是资本来源上,功能类国有企业既可以在银行贷款时获取地方政府的行政支持,比如,功能类国有企业在以土地资本作为银行抵押时,地方政府往往作为其隐性担保人<sup>[35]</sup>,有时还有当地人大还款承诺<sup>[36]</sup>;功能类国有企业也可以通过城投债、中长期票据、融资租赁、项目融资以及信托私募等方式获取市场资本。无论是银行贷款还是市场融资,功能类国有企业都依靠了土地这一核心资本要素。土地不仅仅是作为银行贷款来源的抵押物,土地可预期的出让金还往往被作为城投债的重要还款来源。<sup>[37]</sup>这种土地融资行为在地方政府中颇为普遍,且具有放大效应,这大大加快了城市基础设施的建设进度和建设水平。二是业务资源上,功能类国有企业是代替政府部门提供公共品生产为主要业务的经济实体,政府项目代建和运营等都是其重要的业务资源。但仅靠公共部门提供的基础设施等公共品的生产不足以使其具有“自生能力”。<sup>[38]</sup>2010年以来,随着中央政府对功能类国有企业盈利能力的考量变得严格,功能类国有企业也纷纷扩展业务范围,由原先的单一业务转向多业务的经营,即从公益性项目拓展到经营性和准经营性项目。比如,杭州市城投集团,其业务范围既包括城建等政府项目,也包括市场化的房地产项目。三是人才资源上,功能类国有企业的优势是可以利用政企双重属性拓宽人才吸纳的渠道。目前功能类国有企业的选人用人上大多采用党管干部原则与市场化选聘相结合的机制。一方面,在“党管干部”的用人原则下,其往往从政府内部选取合适的人选去企业担任

重要职务,如企业的党委书记、董事长和总经理等,以便地方党委政府的意志得到执行与落实。但另一方面,近年来公共部门编制控制相对趋于严格,利用市场化的机制选取专业化人才有着较强的灵活性,借用企业的模式培养人才,等后备干部实力增强后再调整到重要管理岗位,这就能挣脱政府部门原先的编制困境。

### (二)功能类国有企业的权责异构

作为政府行政职能的“企业化”组织工具,功能类国有企对行政组织和行政权力具有更强的依附性。

在20世纪90年代国有企业改革中,国有企业根据其隶属政府部门的行政级别被区分为中央企业、省属国有企业以及市、县属国有企业等,国有企业及其高管也同时拥有了对应的行政级别;行政级别作为行政管理与地理空间区划的结合,赋予了国有企业行政调控和经济发展的双重职能。<sup>[39]</sup>在后续的经济转型和多轮次的国企改革中,地方性经营类国有企业所承担的行政调控与经济发展职能逐步弱化,但在功能类国有企业身上仍然被延续甚至强化。但这种类似政府部门的职权在行使上则能够更加便利地实现“责任转移”。

对功能类国有企业的治理结构进行考察,可以发现,其具备“统中有分”的结构特点:即政企统合与上下分治。“政企统合”强调的是政府与企业之间的紧密关联,其暗含的是自上而下的政治和行政控制逻辑。地方政府往往是功能类国有企业的独立出资人或绝对控股股东,政府作为大股东对企业经营管理过程的控制主要体现在保障其重点工作和任务的推进。“上下分治”则强调的是政府与企业的松散关联和分层而治,即企业高层治理与中低层治理采用不同机制,在企业高层治理中更加强调政企统合治理,而在企业中低层治理中则运用企业化原则,更加强调市场逻辑与效率逻辑。

本文所提的功能类国有企业的“上下分治”与曹正汉所指的国家治理中的“上下分治<sup>①</sup>”具有相似之处：两者都是通过抓住“三个关键”来实现治理目的，即“关键岗位”“关键人物”和“关键领域”。在国家治理的“上下分治”中，中央政府掌握治官权，而将治民权下放给地方政府，从而达到整个国家的有效治理。在功能类国有企业的“上下分治”中，地方政府也同样掌握着企业高层领导的人事权，以确保其在关键领域（如地方重大公共项目、重大工作和任务等）上的决策主导权能够不折不扣地执行。在调研中，X市国资委某领导提到：“如

果企业经营者不听话，我们就吓唬他，要把他调离岗位，去待遇更差的单位或岗位。一般经营者还是很听话的，毕竟这个关乎他们个人待遇问题”。“有些经营者也要在领导面前刷存在感，对于一些政治性任务会主动请缨，有些项目即使是亏本的，他们也有这个动力去做”。企业高层领导则在日常事项中享有自主经营权，其独立的财务结算制度以及企业化的生产方式等与普通企业并无太大差异。具体而言，在重大公共项目的决策权与执行权的分配上，更多的是“政府决定做不做，企业决定如何做”。

表2 国家治理与功能类国有企业治理“上下分治”的比较

	中国政府的上下分治	功能类国有企业的上下分治
分治对象	中央治官，地方治民	政府治高管，高管治企业
治理机制	分散执政风险，自发调节集权程度	控制重大公共项目决策权，自发调节经营风险
治理范围	中央：治官事务；地方：治民事务	地方政府：重大公共项目；企业：公共项目与其他项目
治权配置	中央：治官的权力和责任；地方：治民的权力和责任	①重大公共项目中的决策主导权；日常事项与其他项目企业享有自主经营权；②公共产品供给中，政府决定做不做，企业决定如何做。

功能类国有企业的效能与风险具有一体两面性：通过组织架构上的整合与重组，功能类国有企业实现了政府身份与公司身份之间的便利切换，进而突破原有权责体系的限制，形成新的“权-责”协同结构，达成地方政府“扩权”与“避责”间的平衡。

在传统的科层制结构下，各组织部门所具有的权利和责任是明确和对应的，政府组织和企业组织也各有其行为边界。而功能类国有企业则构建了一套“政府-公司”二元身份结构，模糊了政府与企业的组织边界。政府和公司的双重身份使得融资平台公司的权能得以放大，借助于公司身份和市场机

制，地方政府拓展了其职权边界，能够更有效地进行资源整合运作，尤其是能够为土地使用权的收储、出让以及融资提供简便的方式。原本凭借政府身份所无法完成的事项，可以交由公司身份予以开展；而需要由政府承担的责任，同样可以转嫁给企业。

功能类国有企业打破了政府职能部门原本的“权责”结构，在“政府身份”和“企业身份”之间造成了权力和责任的转移。即由“公司身份”来承担“政府身份”下的行为后果，等于为政府行为筑起了一道“风险”防火墙，在扩展政府身份行动自由度的同时大大降低了被问责的风险。虽然看上去仍然是“权力”与“责任”的相对应，但企业身份在承担责任和处理问题上的灵活性，无形中降低了风险扩散的危机。这种双重身份格局下的“权-责”错位，正是导

①曹正汉教授提出的“上下分治”的概念主要指“中央治官，地方治民”的中国权威体制中形成的治理结构，他认为，上下分治的治理体制暗含了两种内在治理机制，即分散执政风险的机制与自发调节集权程度的机制。

致当前功能类国有企业实际运行过程中制度缺失、责任缺失、监管缺失,发生“牛栏关猫”制度漏洞的根源。

### 四、结论与讨论

功能类国有企业的兴起契合了改革开放以来“以经济建设为中心”的宏观制度安排,是地方政府在政治晋升激励和税收激励双重驱动下,做出的“扩权”与“避责”之间的一种均衡策略选择。地方政府通过“逐地建城”和“以地融资”的发展模式来破解“经济增长-基础设施建设-财力短缺与融资渠道匮乏”之间的发展困局。城投、交投等功能类国有企业凭借身份叠加和权责异构的组织特征有效打通了“建城”与“融资”之间的堵点,使地方政府在规避法律风险的同时,扩张了地方政府行政权能,从而快速推动了基础设施的“超常规发展”。

但与此同时,功能类国有企业的身份叠加与权责异构背后潜藏的诸多治理风险也值得深思。近年来,有些地方基础设施大规模无序扩张、“新城之殇”诱发的地方债务风险、金融风险 and 廉政风险等多重治理风险之间的“多米诺骨牌”效应需要高度警惕。尤其是,2021年12月中央经济工作会议强调未来经济工作“稳字当头、稳中求进”的宏观背景下,地方政府如何做到既要“适度超前进行基础设施建设”,又要“坚决遏制新增地方政府隐性债务”,还要“正确认识和把握防范化解重大风险”之间的精妙平衡,则需要从以往的发展模式中更好的吸取经验和教训。

首先,要清醒认识“政府-公司”叠加身份难以剥离是导致地方政府债务规模居高不下的的重要原因。2014年新《预算法》出台,中央各部门陆续出台了一系列整肃文件来严控地方隐性债务,加强债务责任审计,对各类地方政府融资平台公司实施分类整治,但地方政府债务规模仍居高不下。<sup>[40]</sup>

近年来,国务院发布的《关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号)和《关于深化预算管理制度改革的决定》(国发〔2014〕45号)以及财政部《地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法》(财预〔2014〕351号)等文件多次强调剥离功能类国有企业政府融资功能,但是仍有大量缺乏自负盈亏能力的纯融资性平台公司以各种“变体”的方式活动。2014年以来,中央政府为规范地方政府的举债行为,建立了离任经济责任审查机制,但从实际情况看,“新官不管旧账”“借新债还旧账”的现象仍然十分普遍。一方面,官员任期与贷款期限的脱节往往使离任审计难以起到约束作用,另一方面,在政治与经济双重强激励下,地方官员的投资基建冲动往往难以遏制。2017年以来,从财政部对地方负债问题巡视结果看,重庆、河北、江苏、浙江、广西、贵州、四川、云南等多个地区仍然存在变相违规举债问题。<sup>[41]</sup>近年来,随着中央问责力度加强,为了降低违规举债查处风险,这些“变体”的运作形式更加具有隐蔽性,这进一步增加了监管的难度。从地方政府的视角看,新《预算法》颁布以来,地方政府虽然拥有了发债权,但发债资质和发债项目等需经严格审批,其便捷程度和债券额度受到相当程度的限制。在“强激励-弱约束”的约束条件不变、投融资渠道仍不畅通的情境下,地方政府利用功能类国有企业违规举债的隐形变异行为仍然不可避免。

其次,厘清“政府-公司”权责异构在间接举债过程中错综复杂的关系是遏制地方债务风险增长以及向社会领域转移、金融领域扩散传导的重要前提。从法律层面看,功能类国有企业作为公司法人,在行使举债权时,履行相应的债务偿还责任。但是,在事实层面看,企业举债是出于公共项目的投资需求,债务的偿还也大多依赖政府的财力。一旦房地产市场不景气,土地溢价就难以实现,政府的财力则会出现问题,从而导致还贷资金链的阻

断,扩大金融系统风险。当政府财力难以支持企业还贷时,企业在法律层面上负有不可推卸的还款责任,地方政府作为担保人往往负有相应的连带偿还责任。但由于《担保法》又禁止了政府的担保主体资格,整个融资过程存在法律瑕疵,缺乏法律效力。2006年五部委联合下发《关于加强宏观调控整顿和规范各类打捆贷款的通知》(银监发[2006]27号)也指出:“各级地方政府和政府机构对《担保法》规定之外的任何担保责任无效。”2018年中办与国办联合出台的《关于加强国有企业资产负债约束的指导意见》指出:“对严重资不抵债失去清偿能力的地方政府融资平台公司,依法实施破产重整或清算,坚决防止‘大而不能倒’,坚决防止风险累积形成系统性风险。”在此种情境下,功能类国有企业以破产的方式来应对无力偿还的债务则可能成为一种无奈的选择。尽管,2010年以来,中央政府对功能类国有企业进行规范、清理和整顿,但是地方城投债违约风险已日渐成为一头看得见的“灰犀牛”,2012年之后,地方政府的整体违约风险大幅飙升。<sup>[42]</sup>一旦地方政府出现大规模违约,由此引发的金融风险和社会风险将不堪设想。

最后,还需警惕“政府-公司”权责异构的隐蔽性所引发的廉政风险问题。在很长时间里地方政府融资规模相对较小,这一领域的廉政风险问题尚不突出。2008年4万亿的经济刺激计划推出后,功能类国有企业的数量及融资规模急剧增长,由此带来的廉政风险问题也日益突出。在各级纪委监委对国有投融资平台公司的巡视巡查工作中也发现,国有投融资平台公司开发资源丰富、建设项目多、资金量大,利用其搞利益输送的新型腐败案件频发。<sup>①</sup>比如,不少功能类国有企业

经营者在资金管理制度存在漏洞的情况下,擅自变更资金用途,将低成本融资获取的公益性项目资金用于其他用途而谋利。再如,功能类国有企业间接举债中的“一个口子进,多个口子出”的现象,也大大增加了项目资金的监管难度。根据国开行的数据看,“湖南城建项目中,贷款人与项目建设单位隶属于不同部门,贷款人隶属于城建部门,而项目为自来水公司或隶属于交通局,两者既无行政隶属关系,也无法律关系,借款人对项目无经营管理权,更无收益取得和处分权。<sup>[43]</sup>”因此,如何防止功能类国有企业成为滋生腐败的温床,仍是当前反腐倡廉需要重点关注的领域。

#### 参考文献:

- [1] 刘生龙,胡鞍钢.交通基础设施与经济增长:中国区域差距的视角[J].中国工业经济,2010(4):14-23.
- [2] 陆大道,宋林飞,任平.中国城镇化发展模式:如何走向科学发展之路[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2007(2):6-12.
- [3] 葛扬,岑树田.中国基础设施超常规发展的土地支持研究[J].经济研究,2017(2):35-51.
- [4] 赵雷,吕元祥,华中炜.我国基础设施建设的国际比较研究[J].中国物价,2013(1):34-37.
- [5] 陈明星,陆大道,张华.中国城市化水平的综合测度及其动力因子分析[J].地理学报,2009,64(4):387-398.
- [6] 郑思齐,孙伟增,吴璟,吴赞.“以地生财,以财养地”——中国特色投融资模式研究[J].经济研究,2014(8):14-27.
- [7] 周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007(7):36-50.
- [8] 周黎安.官员晋升锦标赛与竞争冲动[J].人民论坛,2010(15):26-27.
- [9] 吴敏,周黎安.晋升激励与城市建设:公共品可视性的视角[J].经济研究,2018,53(12):97-111.
- [10] 张军,高远,傅勇,张弘.中国为什么拥有了良好的基础设施[J].经济研究,2007(3):4-19.
- [11] Jin,H.,Y.Qian,and B.Weingast,Regional Decentralization and Fiscal Incentives:Federalism,Chinese Style,Journal

①资料来源:韩亚栋,薛鹏.严防国有平台公司成腐败温床[N/OL].中央纪委国家监委网站:https://www.ccdi.gov.cn/toutiaon/202201/t20220111\_163531.html.

- of Public Economics, 2005, 89(9-10): 1719-1742.
- [12] 傅勇, 张晏. 中国式分权与财政支出结构偏向: 为增长而竞争的代价[J]. 管理世界, 2007(3): 4-12+22.
- [13] 陈抗, Arye L. Hillman, 顾清扬. 财政集权与地方政府行为变化—从援助之手到攫取之手[J]. 经济学(季刊), 2002(4): 111-130.
- [14] 王贤彬, 徐现祥. 转型期的政治激励、财政分权与地方官员经济行为[J]. 南开经济研究, 2009(2): 58-79.
- [15] 曹光宇, 刘晨冉, 周黎安, 刘畅. 财政压力与地方政府融资平台的兴起[J]. 金融研究, 2020(5): 60-76.
- [16] 魏新亚. 中国基础设施建设投资构成的地区差异[J]. 上海经济研究, 2002(12): 20-25.
- [17] 周飞舟. 分税制十年: 制度及其影响[J]. 中国社会科学, 2006(6): 100-115+205.
- [18] 葛扬, 朱弋. 论我国城市化进程中土地融资运行模式[J]. 现代城市研究, 2013(9): 27-30.
- [19] 米璨. 我国地方政府投融资平台产生的理论基础与动因[J]. 管理世界, 2011(3): 168-169.
- [20] 李然好, 龚世泽, 高勇. 北京市公共服务设施可达性及其对住房价格的影响[J]. 北京大学学报(自然科学版), 2021, 57(5): 875-884.
- [21] 王岳龙. 地铁开通对房价影响的实证研究[J]. 经济评论, 2015(3): 56-71.
- [22] 王军辉, 邓博文. 城市基础设施配套费与土地价格——基于宗地交易数据的实证研究[J]. 世界经济文汇, 2015(3): 89-103.
- [23] 王岳龙. 地价对房价影响程度区域差异的实证分析——来自国土资源部楼盘调查数据的证据[J]. 南方经济, 2011(3): 29-42.
- [24] 张焯宜, 施润和. 城市服务设施对房价分布格局的影响力探究[J]. 华东师范大学学报(自然科学版), 2019(6): 169-178.
- [25] 蒋省三, 刘守英, 李青. 土地制度改革与国民经济成长[J]. 管理世界, 2007(9): 1-9.
- [26] 张莉, 魏鹤翀, 欧德赞. 以地融资、地方债务与杠杆——地方融资平台的土地抵押分析[J]. 金融研究, 2019(3): 92-110.
- [27] 郭玉清, 姜磊, 李永宁. 中国城市化进程中的地方政府债务融资激励及其隐性风险控制[J]. 天津社会科学, 2014(2): 88-95.
- [28] 江远山, 郝宇青. 政企关系、地方性共生与中国的经济奇迹[J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版), 2018, 50(1): 117-127+179-180.
- [29] 巴曙松, 刘孝红, 牛播坤. 转型时期中国金融体系中的地方治理与银行改革的互动研究[J]. 金融研究, 2005(5): 25-37.
- [30] 伏润民, 缪小林. 地方政府债务权责时空分离: 理论与现实——兼论防范我国地方政府债务风险的瓶颈与出路[J]. 经济学动态, 2014(12): 72-78.
- [31] 周鲁耀, 陈科霖. 功能类国有企业的效用、困境与监督治理[J]. 经济社会体制比较, 2021(6): 145-154.
- [32] 姜彬. 从制度演进的角度考察地方财政融资与担保[J]. 生产力研究, 2008(12): 37-39.
- [33] 赵蕊. 打捆贷款问题研究[D]. 中国社会科学院研究生院, 2011.
- [34] 周鲁耀, 陈洁琼, 胡天祺. “以地融资”模式下融资平台公司双重身份风险及其监管[J]. 地方财政研究, 2021(12): 56-66.
- [35] 张莉, 年永威, 刘京军. 土地市场波动与地方债——以城投债为例[J]. 经济学(季刊), 2018, 17(3): 1103-1126.
- [36] 折晓叶. 县域政府治理模式的新变化[J]. 中国社会科学, 2014(1): 121-139+207.
- [37] 何杨, 满燕云. 地方融资平台债务: 规模、风险与治理[J]. 财政研究, 2012(2): 34-37.
- [38] 林毅夫, 刘培林. 自生能力和国企改革[J]. 经济研究, 2001(9): 60-70.
- [39] 余汉, 宋增基. 国有企业政治资本和城市行政级别与经济资源获取[J]. 财经问题研究, 2022(2): 112-121.
- [40] 郭敏, 宋寒凝. 地方政府债务构成规模及风险测算研究[J]. 经济与管理评论, 2020, 36(1): 73-86.
- [41] 陈洁琼. 鼓励抑或遏制: 地方政府融资平台治理的双重逻辑[J]. 地方财政研究, 2021(5): 81-90.
- [42] 王永钦, 陈映辉, 杜巨澜. 软预算约束与中国地方政府债务违约风险: 来自金融市场的证据[J]. 经济研究, 2016, 51(11): 96-109.
- [43] 陈晓红, 梁庆凯. 目前国家开发银行城建贷款的风险及其防范[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2004, 10(5): 604-609.

【责任编辑 孟宪民】