A European Union Programme

INTERNATIONAL URBAN COOPERATION
European Union

创新融资机制

国际城镇合作项目

简介

本出版物是国际城镇合作 (IUC) 项目金融系列的第三本，旨在概述各种创新融资机制。

虽然传统的市政财政形式仍占据重要地位，但新兴金融工具和私营部门的参与也逐渐开始发挥举足轻重的作用。

然而，经验却表明，即使资信不存在问题，大多数地方和地区政府对非常规融资工具要么知之甚少，要么退避三舍。

本手册的目的是收集汇总使用频率最高且同样适用于新兴经济体的创新融资方案，并通过案例研究阐明。

A European Union Programme

目录

1. 创新融资工具 4

1.1. 能源管理合同 (EPC) 4

1.2. 公私合作 (PPP) 6

1.3. 循环基金 7

1.4. 众筹 8

1.5. 市政（绿色）债券 10

2. 结论 11

1. 创新融资工具

创新融资指的是“实现可预测、额外和可持续融资的新型或新颖渠道”，也指“通过非常规来源或机制筹集资金，让现有的资金‘走得更远’”。[1]

在确定最合适的机制之前，地方政府需要清楚地了解项目的技术要求，并确定相关资金需求的数额 。在做好完善的项目财务评估，明确成本后，第一步就是确认是否有任何自有财源、流动资产或固定资产可投入项目。

大多数情况下，单纯依赖自有财源不足以支撑整个项目，尤其是大型项目，此时外部支持必不可少。

正如前两本出版物所述，外部资金的来源分为公共来源和私人来源两大类。创新融资方案通常与私营部门的参与有关，但融资本身涉及不同的工具，来源也多种多样。

在上一本出版物“国内资金来源概述”中，我们已详述部分利用自有资源为可持续项目吸引开发商的创新机制，如土地溢价回收、税收优惠、补贴及股权策略等。

根据地方政府的联合融资能力、筹集私人资本的能力、信誉度和项目创收潜力，地方政府可从以下工具中进行选择。

1.1. 能源管理合同 (EPC)

定义

EPC 合同是一种约定一系列节能服务的合同，其中节能服务的提供方能够保证至少实现某种程度的节能效益或可持续性价值。节能服务公司 (ESCo) 提供包括节能项目设计、施工、运维、优化、燃料采购、（联合）融资以及用户行为在内的一揽子客制化节能服务。[2]

优势

- 这种模式可能适用于缺乏财政和技术能力的地方政府，因为它提供了一种“没有风险，就没有投资”的方法，除非此方法作为首选，否则市政当局无需筹集前期成本。EPC 合同可以确保实现一定比例的节能效益，风险由 ESCo 承担；如果 ESCo 未实现保证的节能绩效，将要向地方政府偿还资金。
- 这种模式不仅节约了合同期限内的维护成本，还能确保参与实现维护成本节约的 ESCo 能够维持系统的最高节能绩效。
- 在此模式下，项目专业性可得到显著提升，项目可行性也更加直观透明，从而构建市场容量 。
- 规模较小的市政当局可以与有类似需求的邻近市政当局接洽，共同与单一 ESCo 签订合同，将类似项目加以整合，以降低交易成本，创造融资便利。

劣势

- 只要合同期限足够长（如 7 年），能使 ESCo 收回投资成本，且合同中包含维护服务，则当地政府在此期间需独家配合此 ESCo。
- 这种模式可能不适用于缺乏有利环境的地区，如新兴国家。市政当局可能需要提供银行或国家担保。

1. 创新融资建议，全球教育机会融资国际委员会、发展成果研究所，2016 年，Amy Bellinger、Arushi Terway、Nicholas Burnett
2. EPC 标准合同文档，欧洲能源服务倡议，2010 年

通过合同能源管理为美国波士顿韧性措施提供资金

波士顿已启动建筑节能改善信托基金 (RBT)，旨在通过使用自筹资金的融资模式提高该城市建筑的能源效率，实现韧性升级。该信托制度以合同能源管理理念为基础，其中的节能效益将用于提供投资资金。通过 RBT，不仅能将节能和可再生能源措施节约的运营成本用于上述投资，还有超额部分可用于通常无法节约运营成本的韧性投资。虽然当前项目主要针对市政物业，但 RBT 正在努力将创新融资模式用于机构部门和非营利部门。扩大后的 RBT 实施后，预计将为节能和韧性项目增加 10 倍的资金投入，并加速实现该市气候行动计划减排目标。

来源：https://www.mm.dk/pdffiles/CITIES100_2016.pdf p.106

推动格拉茨市市政建筑的节能行动

格拉茨市已同意在 2020 年前将能源消耗降低 30%。在当前公共资源有限的情况下，节能措施的执行将持续约 30 年。该项目旨在推动格拉茨公共建筑节能和可再生能源措施的实施。这些措施包括：投资安装有效的能源管理和控制 (EMC) 系统，基本实现全市 337 座公共建筑的全覆盖；通过合同能源管理对 18 座指定公共建筑进行节能翻新；确保 7 座新建公共建筑符合高能效标准。通过该行动，将有约 19,000,000 欧元投资用于实施节能措施；格拉茨每年将节约 5,420 兆瓦小时的能源，并减少 902 公吨的二氧化碳排放当量。

来源：https://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/en/projects/beam-graz

1.2. 公私合作 (PPP)

定义

公私合作 (PPP) 模式通常为一个或多个公共实体与一个私营组织之间达成多项长期合作，相关风险由各合作伙伴分担。这种合作关系的目的是利用公共政策和规制，撬动私营部门融资，私营部门据此提供特定的服务，由公共实体向其支付报酬 。

优势

PPP 模式使地方政府能够获得融资和技术专长，并从高效运营中受益，同时将绩效和技术风险转移给私营部门。

劣势

- 这种模式的交易成本较高 。
- 如果某一合作方觉得自身对项目出现失控情况，他们在整个过程中可能会努力引入更多规制，而不会全心专注于合作。
- 不同参与者采用的时间期限各不相同：非营利性组织为长期，营利性组织则为短期，而政府机构的时间期限在很大程度上会受到选举的影响。
- 中小型城市可能很难实现这样的合作安排。

意大利博洛尼亚通过公私合作投资植树行动

博洛尼亚和南欧许多城市一样，因气候变化而面临着干旱、极端温度和缺水等问题。该市决定以公私合作模式为基础，确立“绿地城市中心协议”(GAIA)，投资植树行动 。

GAIA 机制的基本理念是，由企业对自身碳足迹做出经济补偿，这也是项目执行的主要动力。财政补偿费用将用于购买植物以及维护全市绿植。市议会和地方企业可自愿参与 GAIA 举措。目的是让地方企业和公司减少碳足迹，同时为社区带来环境和社会效益。

有兴趣参与 GAIA 的企业可从项目网站申请一种方便使用的工具。该工具可帮助企业计算其流程和服务中所涉及二氧化碳的量。然后，企业可选择并购买所需合作类型，用以抵消自身碳足迹。抵消企业碳足迹所需的树木数量将根据其二氧化碳的吸收量来计算。这一数字仅作参考，企业可决定最终购买多少棵树来抵消自身碳排放。

在项目运行的三年时间里，共有 24 家私营企业参与其中，在博洛尼亚市区种植了1405 棵树。该市还开发了一个工具包，帮助其他城市复制 GAIA 机制。

来源：GAIA 网站

A European Union Programme

1.3. 循环基金

定义

循环基金是为特定目的而设立的一种基金，其理念是基金还款可再次用于实现这些特定目的。

优势

- 循环基金模式一旦投入使用，即可实现“自给自足”。
- 基金还款可用于为其他项目提供资金。
- 循环基金有助于建立市场容量。
- 且无财政年度限制。
- 对于公共/市政信贷市场欠发达的地区，如果有切实可靠、资质健全的基金管理方，且可以签订多年期合同，那么循环基金可能是个不错的解决方案。

劣势

- 初期很难收回运营成本。
- 偿还期限可能较长（通常为 5–8 年甚至更长）。
- 因所调动资金来源及投资回报的不同，循环基金存在年度间差异。

印度瓜廖尔循环水基金

循环水基金 (RWF) 是瓜廖尔创建的示范性试点项目。该循环基金由市政厅 (MC) 进行管理。RWF 不仅可用于支付方案前期的资本成本，还能保障社区在方案执行及运营维护过程中的所有权和参与权。该基金向社区提供贷款，供其支付基础设施开发成本，社区可根据自身偿还能力，以简易的分期还款形式向 MC 偿还贷款，由此证明，这是一种益贫式的管理办法。MC 还将在市内其他贫民区复制并升级这些方案。

来源：关于印度中央邦适用于社区管理型供水方案与城镇贫民区家庭卫生间建设的循环基金的指引，联合国人居署和中央邦政府，2006 年

1.4. 众筹

定义

众筹是地方政府的另一收入来源。众筹的指导原则是，公民可以自愿向拟议的项目投资一定数额的资金。

优势

- 特别适合小型项目融资。
- 可快速筹集资金，且无前期费用。
- 可充分检验公众对项目理念的反应。
- 对传统投资者不具备吸引力的项目理念也可获得融资。
- 投资者可以成为忠实的客户。

劣势

- 需要投入大量精力建立信任和兴趣。
- 无法保证能否达到所需融资目标。
- 项目失败可能导致信誉受损。

美国丹佛市依靠众筹修建自行车道

致力于丹佛市区规划、管理和开发的非营利商业组织丹佛市中心伙伴一直在努力推动丹佛市实施 2007 年市区计划，以积极修建自行车道、开发市区。为加快该计划的实施进程，增加计划公开透明性，丹佛市中心伙伴组织决定主动行动，采取了一种新的融资机制。

该组织先从私营部门获得了 12 万美元的捐款，之后又决定通过众筹来筹集剩下的 3.5 万美元资金。

在 250 多位个人及小型企业的共同资助下，该项目成功实现了目标。借助众筹，公民投出的不仅是金钱，还有他们对项目行动重要性的支持票。

来源：https://pocacito.eu/sites/default/files/BikeLane_Denver.pdf

A European Union Programme

荷兰鹿特丹依靠众筹修建人行天桥

位于鹿特丹的 390 米木制人行天桥是目前建成的最大的公民众筹项目之一。这座天桥将鹿特丹市中心与贫困区重新连接了起来。根据市议会最初的规划，该项目原本预计在 30 年内完工。建筑公司 ZUS 决定建立名为“我来建造鹿特丹 (I Make Rotterdam)”的众筹网站，将该项目的进程提前，依靠集资方式修建这座桥梁。2011 年 2 月，ZUS 以“捐款越多，桥梁越长”为口号，发起了回报式众筹活动，公民们有机会购买印有自己名字的木板，用于桥梁的搭建。这项活动迅速筹集了 10 万欧元的资金。2012 年，该公司以 2 万多张支持票赢得了首个“400 万欧元鹿特丹城市计划”，该计划旨在为这座城市注入新的活力。这笔资金起到了催化剂的作用，同时 ZUS 还决定将其建成更加宏伟的加长版桥梁，附带一座公园和若干屋顶花园。2014 年 8 月，Lutchsingel 人行天桥正式落成并投入使用。

来源：http://dx.doi.org/10.1787/b3f7a1c5-en p.12

1.5. 市政（绿色）债券

定义

绿色债券是专门指定用于气候和环境项目的债券。绿色债券通常由第三方认证，证明其将注资具备环境效益的项目。（绿色）债券可由发展金融机构（如世界银行、欧洲投资银行）、商业银行、州/自治市或企业（如 SNCF）发行。地方政府可据此通过两种方式从（绿色）债券中受益：

a) 自行发行（绿色）债券

市政债券的发行者在发行债券时会收到购买人的现款购价，条件是承诺在一段时间内向购买债券的投资者或其受让人（债券持有人）偿还资金。偿还期限可以为短短数月（很少见），也可以长达 20、30 或 40 年，甚至更久。债券发行者通常会将发债所得用于资本项目付款，或其无法或不愿立即以现有资金付款的其他用途。

b) 与其他债券发行者协调制定投资计划

优势

- 绿色债券可以提高债券发行者的声誉，向公众展示他们对绿色增长和可持续发展的承诺。政府应该乐意发表政治声明，展示其对特定环境（如应对气候变化）和/或可持续发展目标（如鼓励绿色增长或转向绿色经济）的担当。
- 绿色债券使发行者能够更好地对接全球范围内可能被授权投资绿色/可持续性项目的特定投资者。发行绿色债券的一大好处是可以吸引新的投资者，迄今为止，已经发行的许多绿色债券都获得了超额认购。
- 发行绿色债券可以创造新的市场需求——国内债券的发行有助于巩固国内资本市场，在某些情况下甚至还可以创造新的资本市场。[3]

劣势

- 必要的筹备工作（机构成立和认证）需要耗费时间和资金。
- 很多时候，地方政府能否发行债券取决于国家规定。
- 要让市政债券在市场上获得成功，就需要打造一套细致入微、结构合理、灵活巧妙且能贯彻到底的管理流程。
- （绿色）债券的投资对象通常为大规模、资本密集型（绿色）基础设施项目，如节能、交通运输、可再生能源项目等，这些项目可以从稳定、适度、长期的现金流中获得回报。[4]

3. https://www.globalgreenbondpartnership.org/
4. http://www.gogreenbonds.org/

瑞典马尔默的绿色债券

马尔默市制定有一种绿色债券框架，从 2017 年开始便依此发行绿色债券。该市将发债所得用于资助一系列旨在减缓和适应气候变化并保护环境及其生态系统的“合格项目和资产”。具体包括以下几类：• 清洁交通；• 适应气候变化；• 绿色与节能建筑；• 节能；• 自然生物资源的环境可持续管理；• 污染防治；• 可再生能源；• 可持续水资源与废水管理。

来源：https://www.sustainalytics.com/wp-content/uploads/2017/11/Green-bond-Framework-City-of-Malmo_Second-Opinion-by-Sustainalytics_Final.pdf

https://malmo.se/download/18.578ac132166b2bd8d60130eb/1542717002200/1%20pager%20eng%20ny.pdf

2. 结论

创新融资机制是重要的市场催化剂，需要公共部门和私营部门的通力合作。这种合作关系可以降低项目的财务风险，让合作双方能共同聚焦于项目的按时交付和成果的实现。

尽管投资者将资金投入可持续发展项目的兴趣日益高涨，但这方面未开发的潜力巨大。各国政府和国际金融机构在容量建设和调动私人资本方面能够发挥重要作用。

风险消除工具对资本发挥杠杆作用十分重要，但是考虑到发展需求和改造变革的紧迫性，有时也需要承担一定的风险。

另一方面，地方和地区政府也应秉持更开放的态度，积极探索创新途径，同时与其他国家级以下参与者交流经验、互相学习借鉴。

INTERNATIONAL URBAN COOPERATION
European Union

A European Union Programme

IUC 项目

国际城镇合作 (IUC) 项目能将世界不同地区的城市相互联系起来，并分享应对共同难题的解决方案。该项目隶属一项长期战略，由欧盟联合公共和私营部门，以及多位研究和创新代表、多个社区团体及众多公民共同促进城镇可持续发展。参与 IUC 项目的城市将有机会与全球其他城市分享交流知识，共创更加环保、更加繁荣的未来。

IUC 项目为地方政府提供了一个相互学习、制定宏伟目标、建立长期合作关系、检验新解决方案以及提升城市国际形象的绝佳契机。其中的各项活动将为实现政策目标及履行以城镇发展、气候变化为主题的重大国际协议（如《欧盟城市议程》、《联合国可持续发展目标》和《巴黎协定》）提供强有力的支持。

作者
Eszter Mogyorósy 博士

版式
Matteo Franceschi

鸣谢
Silvia Assalini、Giorgia Rambelli、Maryke van Staden

图片
Sean Carroll、Dennis Kunz (unger+)、欧洲服务网络

A European Union Programme

本出版物的全部内容由 IUC 协调机构全权负责，在任何情况下均不代表欧盟的观点。欧盟各机构、团体或其任何代表均不必对其中所载信息的相关使用负责。