

大学城融资代建模式研究

徐江, 刘应宗, 潘鹏程

(天津大学 管理学院, 天津 300072)

摘要: 融资代建是一种起源于 PFI 的公共项目投资新模式。本文构建了大学城应用融资代建模式的综合成本分析模型, 指出建设成本节约幅度、运营效率、建设资金自给率是该模式可行与否的关键因素; 建立了大学城应用该模式的运行机制框架, 在实证分析基础上, 建议在政府、高校及民间资本三者之间的公私合作关系中, 应充分发挥高校作为项目使用者和服务接受方的作用。

关键词: 融资代建模式; 大学城; 公共项目; PFI

中图分类号: G467.2

文献标识码: A

文章编号: 1009-3370(2006)04-0103-04

建设大学城不仅能扩大高等教育资源的供给, 实现高等教育大众化的跨越式发展, 而且能够加快区域中心城市的城市化进程, 促进中心城市产业结构升级, 带动区域社会经济的可持续均衡发展^[1,2]。但是, 从这几年的情况来看, 大学城建设的形势不容乐观: 其一, 建设一座大学城需要数十亿至上百亿元的投入, 地方政府、高校都难以承受短期内如此沉重的资金压力, 在完成一期工程之后, 众多的大学城纷纷被迫放慢了建设步伐; 其二, 目前普遍的以入驻高校向银行贷款为主、政府有限财政投入为辅的投资建设模式, 并没有实质性改变我国高校 1950 年代以来围墙分隔的“学院路模式”^[1,3], 建设大学城所期望的资源人才的聚集共享效应、产学研的互动效应以及对城市发展的辐射效应, 也都大打了折扣。究其原因, 投资机制的僵化单一不仅直接导致大学城建设资金的匮乏, 而且严重影响到了大学城功能的实现。因此, 运用经济学基本原理探讨大学城建设的投资机制设计问题, 对优化教育资源配置和推进高等教育与社会经济的和谐发展都具有很强的现实意义。

一、融资代建模式的提出

我国传统的公共项目投资模式, 具有政府集项目决策、建设、运营、监管等诸多职能于一身的特点。随着时间的推移, 公共项目涉及到的范围越来越宽, 这种政府直接投资建设运营公共项目的模式越来越不能满足社会对公共产品数量和质量的需求。为弥补基础设施建设资金的不足, 作为利用外资建设基础设施的试点, 1985 年深圳沙角 B 电厂项目中引进了 BOT(build-operate-transfer) 模式, 十年之后, 1995

年泉州刺桐大桥项目开始尝试民间主动融资 (Private Finance Initiative, PFI) 模式 (当时称内资 BOT)。迄今为止, 国内有数十个大型基础设施项目采用了 BOT 模式或 PFI 模式。

PFI 模式起源于 1992 年的英国, 之后在英国、日本和加拿大等国的政府公共项目中得到了广泛应用。PFI 是 BOT 模式的优化, 两者很相似, 都涉及公共项目的建设-运营-转让问题^[4,5]。但从这些年国内外的实践来看, 两者之间也有很大的不同: 首先, 适用的公共项目范围不同。PFI 模式更适合于没有经营性收入或不具备直接收费条件的公益性公共项目, 如学校、医院、监狱、福利院等, 投资者通过政府或公共机构对其服务的付费来盈利, 而 BOT 模式只适用于经营性或具备向终端消费者直接收费条件的基础设施项目, 如收费公路、收费桥梁、城市供水供电等; 其次, 投资来源不同。PFI 更侧重于吸收本国的民间资本, 因而公-私合作方式更为灵活多样, 不存在汇率风险, 也更容易安排其他各种风险的分担, 而 BOT 模式更多地被采用于专业的跨国公司或国际财团对发展中国家基础设施的投资活动中, 项目的风险以及项目涉及的法律关系更为复杂繁多; 最后, 在项目特许权期内, 项目所有权以及项目债务的追索权不同^[7,8]。BOT 项目公司在特许权期内拥有项目的所有权, 项目的债权人对政府没有或只有有限的追索权, 而在 PFI 模式中, 根据公-私合作方式的不同, 政府拥有特许权期内项目部分以至全部的所有权, 项目的建设、维护费用以至还贷责任最终要由政府承担。

在上述三种投资模式中, 政府直接投资模式易导致公共项目建设和运营的低效, BOT 模式中政府

收稿日期: 2006-03-21

作者简介: 徐江(1970—), 男, 安徽泾县人, 博士研究生, 研究方向为工程管理, E-mail: zzujiang@163.com; 刘应宗(1945—), 男, 山西临猗人, 教授, 博士生导师。

不拥有特许权内的项目所有权, BOT 模式和 PFI 模式中易出现商业目标与社会公益性之间的冲突。

经过 BOT 和 PFI 模式 10 多年的实践, 近年来, 国内学者提出了中国本土化的新的民间主动融资模式

融资代建制⁹。典型的融资代建模式是指这样一种政府和私人投资者之间的公-私合作伙伴关系: 由政府根据目前社会对基础设施和公共服务的需求, 提出需要建设的公共项目, 私人投资者组建特别用途公司 (Special Propose Corporation, SPC), 通过招投标、合同谈判等工作过程, 由获得特许权的 SPC 项目公司负责该项目的投融资、建设和运营, 在项目特许期 (通常为 20-30 年) 内, 私人投资者通过向政府或接受服务的公共机构收取费用来实现盈利。其中, 特许权是政府与民间资本的纽带, 没有特许权, 私人投资者不会去涉足公共基础设施等政府垄断专营的领域; 没有政府特许权的赋予, 私人投资者既难以筹集到足够的巨额资金来支撑项目的运作, 也难以获取应得收益。

作为中国本土化的 PFI 模式, 针对我国建设领域现状, 融资代建模式更加强调了拉动内需以吸收民间资本、公共项目全方位的代理机制、政府对项目的全过程监督以及对项目资产的所有权控制^[5,8,9,10]。

二、大学城导入融资代建模式的可行性分析

作为扩展高等教育的重要物质载体, 大学城不仅整体上具有准公共产品属性, 并且还城市发展有着强大的辐射效应, 因此, 政府和高校共同投资建设大学城是一种必然的选择。但是, 高强度的资金投入与直接建设运营的低效使得政府和高校有强烈的意愿与民间资本 (2004 年, 民间投资总量已达到 12182 亿元^[11]) 合作, 而投资大学城所能预期的长期稳定的运营收益以及盈利空间巨大的附加权益, 如: 房地产开发权、税收激励、低息贷款、有限竞争、社会义务成本补贴、最小收益保证等^[7], 对民间资本也极具吸引力。但公私合作建设大学城能否成功, 不仅取决于各方的合作意愿、项目的外部环境, 更取决于政府和高校对融资代建成本的考虑。简单地讲, 在整个特许权期内政府或相关高校支付的服务费、投入的自有资金, 与政府或相关高校自建自营成本之间的比较, 即融资代建模式综合成本的高低决定了其是否可行。

这里假设: D ——政府和相关高校采用自建自营方式时的建设成本;

D_1 ——采用融资代建模式时的建设成本;

为自营成本系数;

D ——政府和相关高校采用自建自营方式时的运营成本;

为支付系数;

D_1 ——采用融资代建模式时政府和相关高校的总支付成本;

E ——在融资代建模式中, 政府和相关高校投入的自有资金;

$= \frac{E}{D}$ 是政府和相关高校的建设资金自给率, 反

映了政府和相关高校的自建能力;

由此, 融资代建模式成立的条件可以表示为:

$$D + D \quad D_1 + E \quad (1)$$

即采用融资代建模式时, 建设成本的变化幅度

$$\frac{D - D_1}{D} \quad 1 - \frac{1 + \dots}{\dots} \quad (2)$$

设 $F = \frac{D - D_1}{D}$, $R = 1 - \frac{1 + \dots}{\dots}$;

公式(2)可化为, $F \quad R \quad (3)$

综合分析公式(1)、(2)、(3)可知:

(1) 随着 F 的增加 (即直接运营成本的增加), R 降低, 融资代建模式成功的可能增加, 这说明了政府和高校对运营效率的重视;

(2) 随着支付系数 R 的增加, R 增大, 融资代建模式成功的可能降低; 公式(2)、(3)若要成立, F 也必须同步增加。这说明了对于融资代建模式既要算总支付成本, 更要考虑其对建设成本的节约幅度;

(3) 对于政府和相关高校而言, 大学城的建设资金压力通常会随着建设期的拉长而缓解, 这也意味着建设资金自给率 F 会随着建设期的拉长而增加, R 也随之增大, 融资代建模式成功的可能性也会相应降低。实际中, 如果建设期为一年、二年, 采用融资代建模式成功的可能性最大, 这也是大学城分期建设的一个重要原因。大学城融资代建模式成功率——建设时间的关系如图 1 示。

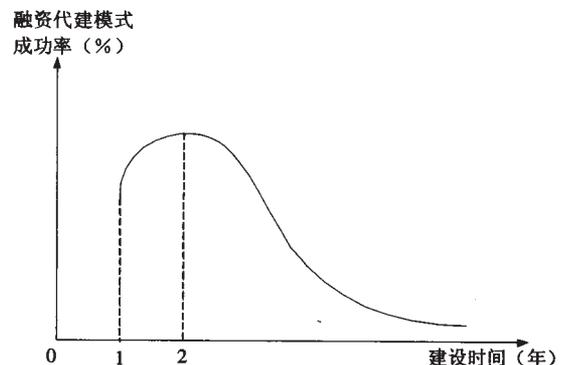


图 1 大学城融资代建模式成功率与建设时间曲线

三、大学城融资代建模式的运作

大学城内的设施主要包括教学设施、居住设施、校区生活服务设施、城市商业设施、市政基础设施、

(高新技术产业) 生产性设施和城市公共服务设施等。其中, (高新技术产业) 生产设施和城市商业设施不属于公共产品, 完全具备可经营性; 教学设施、市政基础设施不具备排他性和竞争性, 属于纯公共产品, 不具备可经营性; 其他的均有一定程度的非排他性或非竞争性, 属于准公共产品, 具备可经营性。

对第一类的 (高新技术产业) 生产性设施和城市商业设施, 政府给予一定的优惠政策, 投资者在大学城的总体规划下进行自建自营自负盈亏。对于第二类、第三类的纯公共产品、准公共产品, 政府和入驻高校在委托民间资本进行特许经营时, 可以根据自有资金的情况、建设成本节约幅度, 来确定融资代建的范围、风险的责任分担以及运营期内不能直接产生现金流项目的服务标准和支付价格。其中, 政府的资金可集中投向大学城的启动以及市政基础设施, 入驻高校的自有资金可依序投向教学设备仪器、部分教学设施。另外, 政府和高校要对能直接产生现金流项目 (如学生公寓、食堂和部分城市公共服务设施等) 的运营, 进行服务质量和价格的管制。

大学城融资代建模式运作的具体流程如图 2 示。

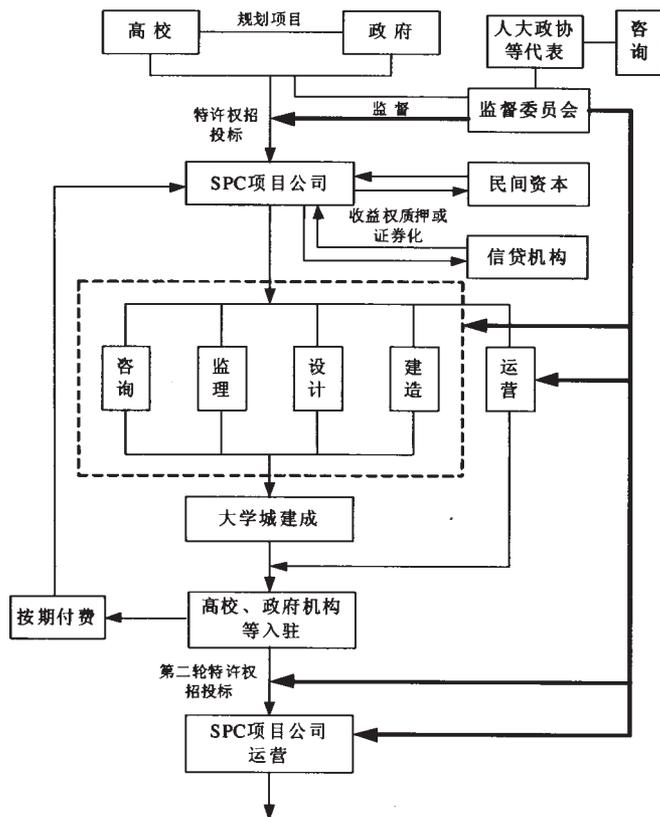


图 2 大学城融资代建模式的运作流程

四、实例分析

目前, 国内仅有个别大学城部分运用了融资代建模式进行建设和运营, 其中, 以廊坊东方大学城、上海松江大学城较为典型。限于篇幅, 本文只对东方大学城做一简略分析。

1999 年 10 月开工的东方大学城是由东方大学城开发有限公司以“企业运作、政府支持、市场化运作、社会化服务”方式建设和运营的。东方大学城一、二期工程投资近 50 亿元, 形成了占地 11000 多亩, 建筑面积 165 万平方米的宏大建筑群, 2002 年达到了 5 万师生入驻规模。但同时, 东方大学城也出现了诸多问题, 例如, 非法租用 6007 亩农民集体土地用于建设号称“亚洲第一”的高尔夫球场, 拖欠工程款 22 亿多元等。东方大学城的建设运营情况散见文献^[12,13,14]。

作为中国第一个大学城, 东方大学城值得研究之处很多。从融资代建的角度分析, 东方大学城存在着以下误区: (1) 项目的定位误区。从文献^[12,13]中可以看出实质上东方大学城是一个教育+地产的商业项目而不是真正意义上的准公共项目, 项目的商业目标压倒了大学城的公益服务功能。(2) 项目中的代建误区。东方大学城项目中的公私合作关系是地方政府先授予 SPC 项目公司 (东方大学城开发有限公司) 以建设和运营的特许权, 然后, SPC 项目公司边建设边招租高校入驻。这样, 高校因缺位, 在项目前期无法发挥其对项目规划、特许权招标的主导作用, 政府的协调支持作用也相应被削弱。由此, 不仅导致东方大学城内的商业用地过多、商业氛围过浓, 更重要的是由 SPC 项目公司主导的大学建筑只强调了资源共享, 无法反映出入驻高校各自的人文历史风貌, 大学精神的传承纽带也被人为割裂。另外, 高校的入驻规模、所需的服务范围与标准是项目建设和运营成本的决定因素, 入驻高校在项目前期的缺位, 使得采用融资代建模式是否可行也难以确定。(3) 项目的融资误区。由于先有服务提供者 (SPC 项目公司), 后有服务接受者 (陆续入驻的高校), 政府、SPC 项目公司、项目潜在的投融资者都没有办法确定项目的收益区间, 由此, 项目公司得不到政府、高校的最小支付保证, 项目公司手中的特许收益权既质押不了贷款, 也无法在债券市场融资。最终, 出现这样的双输局面: 地方政府通过默许项目公司违法占地、违规开发房地产等行为来保障项目公司的收益, 项目公司靠拖欠巨额工程款来搞大学城建设、靠政府协调的有限贷款来渡难关。(4) 项目全过程监督的误

区。从项目前期的规划、特许权招标,建设期的建筑质量,到运营期社会化服务标准和价格的管制,“监督委员会”性质的大学城管委会要么缺位,要么职能行使不够。

五、建议

综上所述,融资代建模式能够动员社会力量参与大学城建设,解决传统投资模式所固有的资金不足、效率低下问题,实现高等教育事业、区域社会经济与民间资本共赢的目标。在运用融资代建模式建设大学城时,首先,要坚持大学城的社会公益性目

标,不能仅为解决建设资金的缺口而片面强调高教产业化,使商业味遮盖住了文化气息;其次,要充分发挥入驻高校作为项目使用者和服务接受方的作用。作为大学城建设运营特许权的授予方,政府的城市管理定位要清晰明确,不能包揽一切。最后,要完善相应的法规和配套政策,创造符合市场经济原则的法律环境。融资代建模式的特许期限较长、参与方众多,各方的行为需要有一定的法律法规来约束,针对融资代建模式的特点对现行法律法规进行补充完善,明确参与各方的责任和权益,是推行融资代建模式的首要基础。

参考文献:

- [1] 潘懋元,等. 大学城的功能与模式[J]. 高等教育研究, 2002 (2):36- 41.
- [2] 陆青. 大学城与城市新区发展[J]. 东北大学学报, 2003 (2):109- 111.
- [3] 程斯辉, 余学敏. 论建设大学城的几个问题[J]. 教育研究, 2002 (9):44- 49.
- [4] 于国安. 公共项目民营化及其有效边界的新认识[J]. 经济问题, 2005 (7):9- 11.
- [5] 任波, 李世蓉. 公共项目私人融资新途径—PFI[J]. 重庆建筑大学学报, 2000 (10):90- 93.
- [6] Grahamer Allen. The Private Finance Initiative(PFI)[EB/OL], <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2001/rp01- 117.pdf>
- [7] 王进. 应用 PFI 方式进行公共产品生产的风险控制分析[J]. 基建优化, 2003 (10):36- 38.
- [8] 陈红艳, 蒲华. PFI: 水利融资新机制[J]. 水利经济, 2003 (7):23- 24.
- [9] 侯祥朝等. 论公共工程项目融资代建制模式[J]. 重庆建筑大学学报, 2003, (6):78- 81.
- [10] 胡昱, 严竞浮. 政府投资项目管理的新模式[J]. 北京建筑工程学院学报, 2003 (9):87- 89.
- [11] 中国金融学会. 中国金融年鉴(2004)[M]. 北京: 金融出版社, 2004.
- [12] 刘志斌, 蒙光忠. 东方启示录[J]. 城市开发, 2003 (8):4- 6.
- [13] 张娅, 仇勇. 东方大学城: 一个神话的诞生和破灭[J]. 商务周刊, 2004 (5):46- 49.
- [14] 东方大学城管委会. 东方大学城管委会就外欠巨额资金问题发表声明[EB/OL],

On the Mode of Finance- Construction on Consignment in University Towns

XU Jiang, LIU Ying-zong, PAN Peng-cheng

(School of Management, Tianjin University, Tianjin 300072)

Abstract: Finance- construction on consignment is a new investment management mode that sources from PFI for public projects. This paper tends to establish a model of comprehensive cost analysis with application of finance- construction on consignment in university towns and proves that the factors, such as construction cost saving, operation efficiency and self- support ratio of construction capital, are vital to the feasibility of the mode. After the functional mechanism of this mode concerning university towns is established, the author suggests that much attention should be paid to the role of university as project user and service receiver in the public- private partnership of government, universities and private capitals.

Key words: finance- construction on consignment; university town; public projects; PFI

[责任编辑: 箫姚]