

在建设体育公园过程中使用PPP模式的有效性研究

朱诗旺 陈德亮

广西师范大学政治与公共管理学院 广西 桂林 541004

[摘要]近几年,我国颁布了各种优惠政策对体育公园的建设与开发进行扶持,随着PPP模式的深入发展,其逐渐成了我国基础设施建设投融资的模式创新,是政企合作、公私合作为社会提供公共产品服务的新建设模式,可以促使政府结合社会建立起“利益共享、风险共担、全程合作”的合作关系,以此减轻政府财政负担,降低社会主体投资风险。社会中的资本企业能够取得很长时间的许可经营权力,政府部门在体育公园的盈利性特征基础上,能够科学合理的进行缺口补助或是政府资金支持。对此,本文主要对PPP模式应用于体育公园建设有效性进行研究,首先对PPP模式的概念进行简单阐述,然后分析了当前我国在体育公园建设中存在的问题,最后提出相应的应用对策,希望可以给相关工作人员提供参考和帮助,从而进一步促进我国体育公园建设工作的顺利长远发展。

[关键词]体育公园; PPP模式; 有效性

[DOI] 10.12252/j.issn.2096-627X.2021.08.640

PPP模式属于一种全新的管理方式,当前在我国很多建设项目中都得到了十分广泛的运用。体育公园的建工作虽然和基础建设活动都属于公共项目,具备公共建设的相同特点,但是依旧具有其自身的特殊性质。体育公园的建设能够通过建设体育基础设施将PPP模式引入其中,发挥出比政府主导更加显著的作用。在体育公园建设工作应用PPP模式的过程中,可以利用创建稳定的合作关系、市场化运作、维护市场主体地位等方式,从而确保将此项建设工作的经济效益和社会效益实现最大化。

一、PPP模式的介绍

PPP模式(Public-Private-Partnerships)兴起于二十世纪九十年代的英国,是一种全新的公共产品供给模式,中文翻译是公私合作,是自营企业和公共部门共同合作实现的一种建设和融资模式,是政府部门利用给自营企业提供长时间的经营许可证与收益权的方法,从而来获得公共基础设施建设的措施。PPP模式通常包括三种:首先是外包类,工程中的一项或是多项工作由政府部门投入资金,私营企业承包整个工程的一项或是多项。比如承包单位只管建筑施工,或是受到政府部门的委托对基础设施进行代管,或者是提供相应的服务,同时利用政府出资的方式获得经济效益;其次是特许经营类,由私营企业直接参与到工程部分或是全部的出资,同时利用相应的合作机制和公共部门共同承担风险、分享经济收益,这样的模式使用更为广泛;最后是私有化类,在政府部门的监督管理下,由私营企业承担工程的所有投资,或是在百分之五十以上的大多数投资,利用向用户收费的方法获得经济收益。第二种特许经营模式可以有效的运用私营企业并有效监管,促使私营企业和公共部门之间产生互相独立、互相牵制的合作关系。主要体现在政府部门经常使用的方式:中央或是地方的政府部门利用采购的方式和中标建筑企业的建立特殊的工程单位,同时签订特许经营合同,由特殊工程单位负责建设、经营管理、筹资等方面的工作^[1]。

二、体育公园建设中存在的问题

(一) 政府方利益

政府方利益主要是在实际进行项目活动的时候,因为政府政策的改变对项目的经济效益产生影响,表现在政府方履行合同上。在部分地方政府部门为了尽量推进体育公园的建设进度,对自身履行合同的能力没有进行综合考虑,或是部分政府官员因为政绩原因大搞建设工作,忽视了和其相适应的纳税人

与经济水平的承受能力,盲目和私营企业签订合同,最后导致无法履行合同,给私营企业带来了很大的经济损失。

(二) 群众公共利益

在设计植物景观上,公园中使用了花灌木和草地、乔木和草坪,还有将它们三者结合的配置方式。花灌木与乔木会对后续人员对其进行整形以及塑造体育形象产生阻碍。另外,丰富多样的植物配置也忽视了公园中遵守安全性的理念,很多的花香混合在一起,人们在锻炼期间会吸入大量这种空气,会导致他们出现晕眩感,从而缩短锻炼的坚持时间。另外,公园中一些区域中使用五色梅当成绿篱,如果人们在运动的时候或是小孩失误触碰到会导致发生皮肤过敏的情况,与公园中使用公园中使用植物的原则不符。另外因为残疾人锻炼在我们国家的普及程度并不是特别广泛,所以,体育公园中现阶段并没有设立残疾人的锻炼服务。智力类的运动在公园中也并不常见。除了一些基础设施之外,老年人能够参与的运动项目也非常少。很多公园中都没有能够遮荫的长亭和走廊等,白天太阳光强烈的时候无法进行广场舞运动。同时,公园中没有综合考虑到无障碍设计,大部分公园里的无障碍设计都只是简单的停留在无障碍电梯、坡道等交通区域、休息室、卫生间等服务层面上,没有充分考虑到对场外环境的无障碍设计。

(三) 社会资本利益

在使用PPP模式中私营企业承担了很大的融资风险。在当前实行的法规下,我国的PPP项目能够选取的融资渠道有限。我们国家的银行重视有形资产类抵押物,这在对投资者的融资量产生了限制。在其他国家信和经验都比较好的企业承担工程的合同、产品以及服务的购买协议、运营和维护合同,还有其他由投资企业与政府部门提供的信用补充资料,都能够作为取得贷款的抵押物。也就是说,银行主要根据项目的预计现金流以及实际抵押物提供贷款。结合借款人的信用等级,项目企业能够通过很低的成本获得贷款。同时,PPP项目的再融资通常只限于周转性贷款,很难寻找到其他的再融资途径。

三、在建设体育公园过程中使用PPP模式的有效性

(一) 缩小公私双方建设经营理念的差异

政府部门在建设体育公园的过程中是从公益的视角出发,为了更好的满足用户的实际要求,致使初期投入了大量的资金,企业运行成本增加,项目无法实现预期的经济效益。私营企业站在商业经营的视角出发,更加乐意结合工程具体获益状况逐渐拓展其规模,更加注重工程的经济效益。怎样把政府部

门服务的公益性与公益性的盈利性进行充分结合是成功实现PPP项目的主要因素,基于此,政府部门需要不断借鉴国内外先进的PPP模式经验,找到符合自己的角色并及时转变,严格遵循市场发展原则,根据相关的合同安排项目并划分责任,找出符合我国体育公园建设的PPP使用方式^[2]。

(二) 多渠道融资降低融资成本

现阶段我们国家的体育公园建设在境内融资的渠道主要是上市筹资以及银行贷款,融资途径比较单一,并且融资成本很高,不利于PPP项目的长远发展。为了确保建设工程可以顺利进行,可以通过其他方式进行融资,从而控制融资成本。放松对我们国家政策性银行贷款以及外国政府贷款的约束。因为在政策方面对私营企业的发展产生了一定限制,促使其参加的PPP项目难以利用优惠政策性银行贷款以及外国政府贷款。我们国家虽然已确定了针对“十五”纲要适当使用外国政府贷款的需求,在合法合规的担保模式下,允许我国企业使用外国政府贷款,但是现阶段还没有提出明确的法律法规,在具体实践期间依旧存在诸多问题,比如确定担保手续、项目分类等方面,如果没有解决这些问题,就会导致PPP项目使用优惠贷款依旧停留表面。允许大型基金投资PPP项目。PPP项目的回报稳定但是投资时间比较长,符合以上投资模式。倘若我国对以上基金投资放宽约束,不但可以更好的缓解PPP项目资金方面的缺乏,还可以降低这种基金的运营负担。把和证券市场相关的政策倾斜与体育公园建设。体育公园建设市场风险小、需求稳定、成长性好,在政府部门提供相应支持下,具备较高的长时间投资价值。政府部门能够把证券业的发展和体育公园建设进行结合,给体育公园建设和资本市场构建平台,通过资本市场激活国有资产,同时结合增量资金促进其良好发展。

(三) 补充完善现行法律法规

我们国家把并没有根据PPP项目建立法律法规,甚至国际中的PPP项目融资做法与惯例,和我们国家现有的法律法规都产生了矛盾和冲突。我们国家在建立PPP项目的法律法规上出现了一下问题:现有的法律制度内容简单并且层次低,出现了立法方面的空白。PPP项目属于一项十分繁杂的系统性工程,涵盖的领域很广,参加的机构也很多,必须要有切实性的法律法规对其进行规范。我们国家现有的法律法规中大多数内容都只是针对BOT项目(建设—经营—转让)建立的,没有覆盖整个PPP项目融资过程中,比如特许经营使用怎样的方式、政府部门怎样支持、项目运作期间的风险管理等。现有的法律法规不支持政府部门对工程使用显著的扶持政策,对PPP模式的发展产生了限制。在实际开展PPP项目的时候,政府部门的积极参与与扶持对于项目是否能成功具有重要意义。政府部门给PPP项目提供了外汇兑换率、借贷和收入担保,虽然会导致自身承担相应的风险,但是能够切实有效的发展融资。国外比较成功的PPP项目基本都要有政府部门的支持,但是我们国家当前实行的法律法规并不支持政府部门对PPP项目使用扶持手段。但是近些年,部分地方政府在实际工作中对这项工作已经获得了一定程度上的突破。需要进一步明确与加强对我们国家私营企业的开放和支持。

(四) 制定完善的内外资源整合规划

私营企业全程参与到建设活动中,是将公共服务和商业利

益进行充分结合的体现。对大多数政府部门而言,应用PPP模式是一种创新工作,在实际应用的时候应对其进行内外整合,并和法律、财务等方面的决策进行协调。另外,为了保证体育公园的建设效果和质量,在建立政策、落实制度、后续监管等方面都必须要有完善的计划,这也给政府部门带来了一定的挑战。

(五) PPP成功的其他必要条件

制定切实可行的优先发展规划,在初期选择项目的过程中对其商业价值进行综合评估,这样能够在很大程度上给政府部门招标定价与私营企业是否投资提供参考。专门的单位与具有相关知识和技能的人才。PPP模式在我们国家的发展时间并不长,对于实际运用并不具备丰富的经验,政府部门应增强对有关工作人员的培养力度,并且创建专门的机构,并且实现交易过程的规范化。例如在实际运营项目的期间定期察验采购的公共部门是否可以在合同有效期之内承担可能会出现债务,发挥实时监督管理的作用^[3]。针对现阶段全国推行PPP项目到了运营阶段疫情影响对于大型场馆运营艰难的情况,在有关协议的协议中提到了“暂停服务”的条款,也就是投资方能够根据协议的程序、时间与条件要求暂停或是启动服务。如果没有约定的,就可以启动协商措施,确定暂停服务过程中的各方的责权;站在投资方的视角下,可以实行疫情致使的暂停服务形成政府部门因素导致的“计划外暂停服务”,在这样的背景下,投资方可以向政府部门索赔导致费用损失,同时申请延展项目时间。

四、结束语

综上所述,PPP模式基础设施建设特别是体育公园的建设中得到非常广泛应用,同时起到了显著的运用效果。体育公园建设与其他基础建设相比具有特殊性质,在其中使用PPP模式当前还处于研究阶段。在体育公园的建设中应用PPP模式具有诸多优势。所以,我们国家在实际开展体育公园的建设工作时候,应将PPP模式积极引入其中,在建立长期稳定合作伙伴的基础上,不仅确保了体育公园设施和提供的服务,还可以有效落实公共与私营两个部门的目标。在实际开展PPP项目的时候,需要政府部门与社会资本的共同参与和努力,分享收益并分担成本,确保公私合作关系的长远、稳定发展。

参考文献

[1] 刘春梅. 基于WBS-RBS的体育场馆PPP模式风险识别研究[J]. 体育科技文献通报, 2021, 29(11): 3-4.

[2] 马桓佳. 我国大型体育场馆PPP模式演化博弈分析[J]. 体育科技文献通报, 2019, 27(8): 3-4.

[3] 陈伟军, 王宪儒. 政府投资项目PPP模式工程实践——以某体育中心建设实践为例[J]. 建设监理, 2020(S1): 4-5.

作者简介:

第一作者: 朱诗旺(出生1987年09月), 性别: 男, 民族: 汉族, 籍贯(广东省梅州市)。职务职称 肇庆高新区人居环境建设和管理局党委办主任, 学历: 研究生(在读), 单位: 广西师范大学政治与公共管理学院, 广西省桂林市, 研究方向: 公共管理。

第二作者: 陈德亮 单位: 广西师范大学政治与公共管理学院。