

公共文化建设项目应用公私伙伴关系模式的探讨

郭峰,蔡艺卿,王飞球

(中南大学土木工程学院,长沙 410075)

[摘要] 为改善我国公共文化建设项目的效率和提高公共文化服务水平,分析了公私伙伴关系(PPP)模式在公共文化建设项目的应用。本文研究对象是PPP模式在我国的应用现状和公共文化建设项目的特殊性,分析了PPP模式在我国公共文化建设项目的适用性及优势,以宁波文化广场为例分析了PPP模式的应用过程,并提出实现我国公共文化建筑PPP模式的几点建议。

[关键词] PPP模式;公共文化建设项目;应用分析

[中图分类号] F284 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1009-1742(2013)11-0108-05

1 前言

随着我国基础建设的大力发展,公私伙伴关系(PPP)模式开始在我国出现并越来越流行。PPP模式最早由英国政府于1982年提出,通常被视为基础设施特许权(BOT)模式的一种延伸。我国最开始应用BOT模式是在1996年,主要应用于公路、发电厂和自来水厂等公共基础设施的建设,此后PPP模式得到发展,2003年开始建设的奥林匹克运动会主体育场(“鸟巢”)是我国首个采取PPP模式建设的项目。随着国家落实相关法律法规,进一步拓宽项目融资渠道,基础设施、公用事业及其他行业和领域掀起了应用PPP模式建设的热潮。随着城市发展建设和人民对文化产业需求的提高,各地都在加大对公共文化建设项目投资和管理,在这种背景下,探讨PPP模式在公共文化建设项目的应用具有一定的现实意义。

2 PPP模式在我国的应用现状

2.1 PPP模式的内涵

PPP模式是指公共部门通过与私人部门建立伙伴关系来提供公共物品或服务的一种方式,即公共部门与私人部门的合作模式。通过合作的方式,政

府公共部门与私人企业一起建造公共物品或提供服务,从而达到风险分担、双方互利的结果。

PPP模式包括两个层面的涵义:广义上是指地方公共部门和私人企业为改善公共设施建设和公共服务进行的合作,对于我国国情来说,PPP模式是在完善社会主义市场经济体制框架下,在公共基础设施建设的投融资体制和管理方式上进行的创新;狭义上是指公共部门与私人企业共同参与生产和提供物品和服务的制度安排,是一种项目融资方式,合同承包、特许经营和补助等符合这一定义^[1]。

作为一种新的基础设施建设融资模式,PPP模式具有其独特的运作方式和特点。PPP模式存在的基础是合同、特许权协议和所有权的归属,在此基础上可以采用多种形式。按照美国政府会计处的研究分类,公私伙伴关系可以按照以下形式设立:兴建-发展-经营(BDO: build-develop-operate),兴建-经营-转移(BOT: build-operate-transfer)/兴建-转移-经营(BTO: build-transfer-operate),兴建-拥有-经营(BOO: build-own-operate),购买-兴建-经营(BBO: buy-build-operate),设计-兴建(DB: design-build),设计-兴建-注资-经营(DBFO: design-build-finance-operate),设计-兴建-维修

[收稿日期] 2013-09-17

[作者简介] 郭峰(1965—),男,山东青岛市人,博士,副教授,硕士生导师,研究方向为企业管理、工程项目管理;E-mail:gf8785@126.com

(DBM: design-build-maintain), 设计-兴建-经营 (DBO: design-build-operate), 发展商融资 (DF: developer finance), 经营、维修及管理服务合约 (operate, maintain and managing contract) 等。

2.2 PPP 模式在我国公共基础设施建设的应用

PPP 模式在减轻政府财政压力、满足公共基础设施建设、提高投资和管理效率等方面具有特殊的优势^[2], 很多国家政府将 PPP 模式作为有效吸引国内外私营资本参与基础设施建设的创新途径。

原外经贸部于 1995 年 1 月颁布了《关于以 BOT 方式吸收外商投资有关问题的通知》, 这是我国第一部相关的管理规定。此后立法调整范围扩大, 不再局限于外商投资 BOT 的狭义概念, 而是以市政公用领域的特许经营模式来调整包括 BOT 模式在内的广义 PPP 项目。

中国第一个以 PPP 模式建设的项目是 2003 年开始建设的“鸟巢”。北京市国有资产经营有限公司与中国中信集团联合体共同组建国家体育场有限公司, 负责“鸟巢”的投融资、建设、运营和管理。股东组成是北京市国有资产经营有限公司占股权比例为 58%, 中国中信集团联合体占 42%, 其中外资占 25%。根据特许权协议, 中国中信集团联合体拥有 30 年的运营权。2004 年底北京亦庄天然气项目和 2005 年初北京地铁 5 号线和北苑污水处理厂项目也采用了 PPP 模式。此外, 到 2008 年的总投资达 2 300 多亿元人民币的公共事业项目中的大多数, 都将以项目法人招标 (特许经营) 的方式进行。总体来看, PPP 模式已逐渐被国人接受, 国内对 PPP 的认识也正在逐步提高, 并且愿意尝试这一模式。

PPP 模式尤其适用于自然资源开采 (如采油、采矿、采气等)、电厂、水厂、污水及垃圾处理厂、公路、桥梁、隧道等项目。对于铁路、地铁、机场和港口等类型项目, 投资相对较大, 施工难度和内部结算方式等可能导致较大风险, 政府往往会提供许多激励措施以吸引私营资本投资^[3]。在公共文化建设项目方面, PPP 模式虽然尚未成为主流, 但已经在武汉琴台艺术文化中心和宁波文化广场等项目的建设过程中得到了实践。

3 我国公共文化建设项目的特征及现状

3.1 公共文化建设项目特殊性研究

党的十七届六中全会以来, 中央一直高度重视公共文化服务体系的建设。随着城市发展建设和

城乡人民群众对文化需求的提高, 各地方政府都在加强对公共文化建设项目的投资和管理, 实现“以提高经济总量为导向”向“以基本公共服务均等化为重点的导向”的转变, 对公共文化建设项目投入力度在逐步加大, 出现了新一轮的公共文化建设项目的高潮。我国当前公共文化建设项目的热点是大剧院、艺术馆、图书馆和文化艺术中心等。

公共文化建设项目的价值更多体现在满足人文需求, 大剧院演出演艺是文化的最生动最具象的表现形式, 已经逐渐成为城市文化成就的象征, 艺术馆的作用在于开启视觉艺术和表演艺术学科跨界、资源互补、空间互融的篇章, 打造跨界多元艺术殿堂。

3.1.1 公共文化建设项目的功能性

1) 景点化, 与配套高度融合。文化艺术中心通过功能的综合性和建筑的表现力成为城市的一个名片, 并且需要周边商业高度融合, 需要交通的科学建设, 才能使文化艺术中心与城市衔接紧密。

2) 对城市的相关产业具有带动作用。公共文化建设项目对项目周边的住宅产业、商贸业、旅游业、文化产业、创意产业等现代服务业起到产业驱动作用。

3) 吸引人口聚集、树立旅游文化。由公共文化建设项目吸引住宅人口、会展人口和商贸人口等, 创造了新的人口聚集区域, 进而刺激区域的经济的发展, 同时由于独树一帜的公共文化建设项目, 如广州歌剧院, 成为国际性的旅游目的地。

3.1.2 公共文化建设项目的特殊性

1) 投资规模大, 地方政府风险高。投资范围包括除外部景观区之外的基础设施、大型停车场和主体剧场等, 加上项目本身的造价高, 如杭州大剧院总建筑面积 $5.5 \times 10^4 \text{ m}^2$, 总投资 12 亿元人民币, 全部由杭州市政府财政投资。投资规模巨大的结果是政府财政的压力增加。

2) 公益性定位, 社会效益与经济效益统筹兼顾。由于公共文化事业项目的公益性定位, 不能完全从盈利制定经营方案, 所以如何对公共文化事业进行经营管理不仅直接关系着剧院本身的生存发展, 还关系到当地人民群众的精神文化生活能否得到满足、当地的文化事业是否能够健康发展。因此, 如何达到在获得经济效益的同时, 满足丰富当地人民文化生活的目的, 后期的运营模式选择至关重要。

3)投资回收期长,项目融资能力差。从项目本身来说,公共文化项目投资大,回收周期非常长的特性,导致融资功能很弱。因此,融资难是大形势和项目性质共同造成的。加上公益性的定位,公共文化项目的门票不能全由盈利的角度定价,导致对公共文化项目投资的公司更加谨慎。

3.2 当前我国公共文化建设项目存在的问题

好的公共文化项目可以提高公共服务供给能力,可以带动消费并促进就业。随着政府公共服务职能的不断加强与事业单位改革的不断深入,建设公共文化项目是当前公共服务领域的一项重要课题。

目前我国大剧院、艺术馆和图书馆等公共文化建设项目仍然以政府投资为主,兴建-转移(BT: build-transfer)、BOT等非政府主导的项目融资模式在基础设施建设方面已经得到广泛应用,但在政策性较强的公共文化设施建设领域仍处于探索阶段^[2]。政府主导模式下公共文化建设项目全部投资来自政府拨款,成立事业单位对大剧院进行管理与运营,如国家大剧院和杭州大剧院。

政府主导模式最大的优点就是资金来源有保障,但该模式财政投入大,财政负担较重,对银行贷款严重依赖,政府承担了绝大部分的投资风险。由于大剧院和艺术馆的盈利能力较差,借款期限多为中长期,政府还款压力大。从现有的大剧院运营情况来看,除上海大剧院外,其余大剧院市场化运作不足,自我造血功能不强,还需要政府的持续补贴。在我国政府主导投资、事业单位运营的体制下,公共文化建设项目在建造及运营过程中暴露了以下问题。

1)资金结构单一,来源不足。建设投入以财政资金为主,缺乏相应的补偿措施和激励机制,民营资本投入公共基础设施建设的积极性不高。虽然近年来财政投入逐年增多,但设施建设仍相对滞后,无法满足人民群众快速增长的需求。

2)运行主体效率低下,缺乏竞争。设施运营主体以公共部门为主,包括事业单位和国有企业,其中以事业单位为最多。事业单位拥有人员、资源及经验优势,但由于体制问题,自身的活力还没有充分释放,效率低下。

3)管理手段不健全,行政干预明显。政府在市场准入、服务价格、质量监督、政府公共服务采购和预算管理等方面的管理构架没有建立,具体的管理

手段还不完善。行政主管部门和负责运营的事业单位之间权责界定不清晰,行政主管部门通常掌握着事业单位人、财、物管理决策的审核权,往往对设施经营管理产生行政干预。

4 公共文化建设项目中PPP的结合方式

4.1 公私伙伴关系在宁波文化广场建设的应用

宁波文化广场位于宁波东部新城中央走廊,是宁波市“十一五”规划建设的大型公共文化综合体,于2008年7月奠基开工,以由宁波开发投资集团有限公司、江东区国有资产投资有限公司、鄞州区城市建设投资发展有限公司共同出资组建的宁波文化广场投资发展有限公司(以下简称文化广场公司)作为建设主体单位,拥有政府投入的资本金8亿元,独立承担文化广场项目的开发建设和经营。宁波文化广场总投资近30亿元,总建筑面积 $3.2 \times 10^5 \text{ m}^2$,有四大区块九大文化功能,是宁波有史以来最大的文化综合功能区项目,具备承载区域文化事业、带动区域文化产业发展的优势和功能^[4]。

从项目本身来说,公共文化项目投资大、回收周期非常长的特性,导致融资功能很弱。因此,融资难是大形势和项目性质共同造成的。文化广场公司积极寻求解决办法。一是在建设环节,更多依靠宁波开发投资集团有限公司的融资能力。二是在运营环节,组建影院、科技场馆、体育场馆、教育培训、剧院演出与管理5个专业运营平台的运营公司,这些平台与国内外有实力、有影响的文化企业进行合作,引入外资、民资等各种社会资本,建立较好的投资财务模式,发挥运营平台较强的融资能力。

文化广场公司从工程项目实施开始就寻找合作伙伴,一边依托他们已有的运作模式和成功的历史数据,向银行提供融资的重要依据;一边通过成立合资方的方式,让他们解决一部分资金。针对文化项目投资回报周期长的特性,从投资回报来说,更多的是基于资产的增值。文化广场公司计划当东部新城区块逐渐成熟后,文化广场资产会大幅提升,从而进一步提高融资能力。从运营层面来看,在政府采购、专项补贴的同时,争取吸收社会公益资金参与。

宁波文化广场“事业性质、企业运作”的模式经历了反对、争议到认可的过程。公共文化传统来说是一个事业单位,以前都由政府承担,而现在采用

企业建设、市场模式运作,经过3年左右的建设,文化广场公司尝试了许多创新。

1)融资建立分公司,独立运作。宁波大剧院总投资6.2亿元,为解决政府资金不足的问题,项目引入了宁波广电集团作为融资主体。项目建设兼顾了文化功能与现代化城市商业活动,配置了部分商业用房,为以后的正常运行奠定了基础。大剧院成立了独立的固有企业法人,经营内容分两大块:a.政府购买服务部分,文化演出享受6万元/场的高雅艺术补贴;b.市场化运作部分,商业用房出租资金单独核算,收入用来支付宁波广电集团的本金,另外财政给予贴息补助。目前大剧院每年可完成演出100~110场,设施利用率较高,财务基本实现平衡。

2)提供项目,委托管理。由文化广场公司提供场地教育设施,与上海寓教于乐公司合作组建管理运营班子,文化广场公司派驻监管人员,在文化广场打造“育乐湾”儿童职场和青少年体验教育基地。

3)合资共建,打造协作单位的连锁店。这一运营模式以广场影城为代表,文化广场公司与CJ CGV公司合资合作后成立了宁波文化广场希杰影城,注册资本515万美元,双方各为50%,CJ CVG公司引入广东新星公司一起投资50%。不仅带来全新的影院运营理念和创新性设计,也承担了影院投资一半近5 000万元的资金来源。

4.2 宁波文化广场建设运用PPP模式的思考借鉴

宁波大剧院采用PPP模式的成功之处在于,一是实现了投入主体的多元化,解决了财政资金不足的问题;二是采用企业化管理,降低了运行成本,通过市场化运作实现了剧院财务平衡;三是政府给予高雅艺术资金补贴实现了票价控制,扩大了受众范围,实现了较好的社会效益^[5]。在今后公共文化建设项目中,从以下几个方面可以提高PPP模式的运作效益。

1)明确职能分工。政府是公共文化建设项目的倡导者、管理者和提供者,应在公共文化建设项目过程中明确政府的职能;企业是公共文化建设项目的参与者和投入者,应在建设过程中发挥企业的创新性和积极性,从而使政府和企业和合作过程中实现互补的目的。

2)分类管理。公共文化建设项目不同于基础设施建设项目,后期运营有一定市场化的特点,但本身仍带有基本公共设施的特性,应该根据其两个重要属性进行混合产品的准基本公共设施管理。

3)运行机制创新。当前的公共文化事业项目的管理方大多是由国家成立的相应事业单位,存在管理方式和运营方式较为死板的特点。根据现有的建设运营需要,实现事业单位管理运营向合资企业管理运营转型,当前事业单位的改革是运行机制型的基础,将事业单位管理模式转变成实现多元化管理、高效率运营的公司管理模式。

4.3 我国公共文化建设项目运用PPP模式的启示

在我国公共文化建设项目的建设过程中,当前面临资金结构单一、来源不足、运行主体效率低下、缺乏竞争、管理手段不健全、行政干预明显等问题,结合现有公共文化建设项目PPP模式应用的思考借鉴,对今后在公共文化建设项目发展扩大PPP模式有以下启示。

1)运用资产增值的手段。针对文化项目投资回报周期长的特性,从投资回报来说,其重要手段之一应该是基于资产的增值。由于文化资产对地区的地块发展起促进作用,相关的配套和商业项目成熟后,随之而来是地块周围地价的大幅提升。因此,公共文化建设项目在建设规划阶段应该预留足够的商业地块,用于未来开发融资,保证政府对公共文化项目的建设资金来源。

2)建立良好的长期合作关系。政府可以借助新区规划的契机,建立房地产开发企业与政府的合作关系。房地产企业通过参与新区建设获得房地产开发收益,政府则通过新区开发带来的土地升值及土地转让获得财政收入,以土地开发收益和升值收益委托房地产开发企业建设大剧院等公共文化设施,从而实现房地产开发商与政府的双赢。

3)加强市场化运作,减少行政干预。从项目后期运营来看,在政府采购、专项补贴的同时,应该更多吸引先进企业参与,改革传统文化建设项目运营方式,降低政府的控制和监督权限。在经营层面,坚持开放性、多元化,在主力项目建设方控股的前提下,吸收更多的参与方加入,有利于提高项目市场化运作的的能力,从而提高公共文化建设项目的经济效益和社会效益。

5 结语

传统的公共文化建设项目的政府主导模式越来越不适应市场的发展,引入PPP模式对公共文化项目的建设和运营的影响是巨大的:私人企业的参与拓宽了资金来源渠道,降低了资产负债率;私人

企业的管理非常灵活,可以将市场中的竞争机制引入公共文化建设项目中,提高公共文化建设项目的运营的服务水平和管理效率。在今后的公共文化建设项目中,建立政府和私人企业的良好合作关系、加强运行机制改革和市场化运作,是进一步扩大PPP模式应用的重要途径。

参考文献

[1] 刘志. PPP模式在公共服务领域中的应用和分析[J]. 建筑经

济, 2005, 26(7): 13-18.

- [2] 柯永建, 王守清, 陈炳泉, 等. 中国PPP项目政治风险的变化[C]// 第六届全国土木工程研究生学术论坛. 北京, 2008.
- [3] 柯永建, 王守清, 炳泉. 激励私营部门参与基础设施PPP项目的措施[J]. 清华大学学报(自然科学版), 2009, 49(9): 48-51.
- [4] 程正中, 张璐, 李晓桐. 大剧院建设项目投融资模式研究[J]. 大众科技, 2012, 14(11): 207-209.
- [5] 邵燕成, 谢霞. 收获一座城的“文化自信”——宁波文化广场投资发展有限公司总经理戴志勇专访[J]. 宁波通讯, 2012, 30(7): 40-42.

Study on the application of PPP pattern in the public cultural construction projects

Guo Feng, Cai Yiqing, Wang Feiqiu

(School of Civil Engineering, Central South University, Changsha 410075, China)

[Abstract] In order to improve our public cultural construction projects and the efficiency and level of public cultural services, this paper analyzes the application of public-private-partnership (PPP) pattern in public cultural projects. This research is about current situation of PPP pattern and the special nature of public cultural construction projects. It analyzes the applicability and advantages of PPP pattern in our public cultural projects and introduces the combination of PPP pattern and Ningbo cultural square, and also gives comments about adopting PPP pattern in public cultural projects.

[Key words] PPP pattern; public cultural construction projects; application analysis