

# 创新奥运会、世博会政府投融资模式

饶海琴

奥运会、世博会在我国举办，是我国综合国力的体现。但不可否认的是资金的供需矛盾十分突出，在政府财力有限，不可能完全采取财政无偿拨款方式时，通过有效的投融资模式，可适当缓解和降低财政支出的压力。因此，加强政府投融资模式研究，创新适合我国的政府投融资模式，是当前亟需解决的一个重要问题。

奥运会、世博会投资有广义和狭义之分，狭义的投资是指奥运会、世博

会本身所需的设施的投资，如比赛场馆、展览场馆、奥运村的建设等；广义的投资还包括与举办奥运会、世博会有关的市政基础设施、环境卫生、社会秩序、公共安全等。现代奥运资金、世博资金的来源，主要有以下三个方面：一是政府财政投资资金，如财政拨款、发行国债等；二是基于奥运会、世博会本身的资金来源，如电视转播权收入、奥林匹克计划收入、特许使用收入、门票收入、邮票和纪念币的发行收入等；

三是资本市场中常用的一些融资手段，如收入证券化、组建项目企业上市、筹集风险资金等。在历届奥运会、世博会的投资中，会舍本身所需的直接投资所占的比重相当小，大部分是公共产品和准公共产品的投资。以1992年巴塞罗那奥运会为例，在所有的奥运会投资支出中，运动基础设施、训练设施和其它设施的投资仅占9.1%，而90%以上的资金用在了交通、环境、住宅、电讯服务、安全保卫等奥运配套设施

为此，中央财政应继续发挥主导作用，进一步加大对文物保护工作的资金投入和扶持力度，切实做好文物保护工作。

**(二) 突出重点，明确文物保护单位目标。**在“十一五”期间要进一步突出文物保护单位重点，基本排除所有第一至第五批全国重点文物保护单位的险情隐患，并完善消防、避雷设施；同时力保第六批国保单位脱离险情，使大批重要出土文物得到有效保护和抢救，使长城、大运河、汉唐长安城、丝绸之路等具有中华民族鲜明文化特色的文化遗产、遗存得到有效保护，博物馆藏品环境、安全设施和展陈水平大大改善和提高，推动我国文化遗产保护迈上一个更高的台阶。

**(三) 优化资金结构，提高资金使用效益。**随着我国经济社会发展水平的提高和财政状况的好转，“十一五”期间全国文物保护专项经费应有相应的结构性调整，除了全国重点文物保

护单位的日常性维修外，应集中资金投入重大、重点工程项目，如以晋南地区为重点的中国早期古代建筑群的整体维修保护、明清帝王陵寝维修、石窟寺和古民居的规划和保护维修、馆藏珍贵文物保存环境达标建设、国保单位和博物馆安防建设、珍贵文物和重要出土文物的保护修复等，确保重点项目重点投入，避免出现“撒胡椒面”现象，突出实效。同时，要将全国重点文物保护单位专项经费中已设有的项目（如大遗址项目、文物征集项目等）进行相应调整，把有限的资金用在最急需的项目上。

**(四) 加强文物保护单位专项规划及项目库建设，推进“十一五”时期文物保护单位项目实施。**为了增强工作的主动性和计划性，提高资金使用效益，财政部编制了《文物保护单位“十一五”专项规划及项目库》，具体包括项目库和跟踪问效管理两大系统。项目库包括重点项目、常规项目和“十五”期间后续项

目三部分内容。跟踪问效管理系统包括立项审批、方案审批、项目及预算安排、经费使用情况年报、工程竣工决算审计验收和绩效考评等。今后要进一步搞好项目库建设，可以保证“十一五”期间我国文物保护工作的重点、资金投入的方向和重点领域，并为经费的管理和绩效考核提供了一个基本参照系。

**(五) 进一步修订和完善重点文物保护单位专项经费管理办法，加强和规范专项资金管理。**随着预算改革的推进，国库集中支付在全国的全面推行，项目管理和绩效管理的要求进一步明确；新的财务制度规定的出台，对全国重点文物保护单位专项资金的管理又提出了新的要求。现行的《国家重点文物保护单位专项经费管理办法》已不能完全适应预算改革的要求，尤其是缺少项目管理和绩效管理，亟需进一步修订和完善。

(作者单位：财政部教科文司)

的建设中,这些配套设施的投资建设对于主办城市的面貌改善和经济结构的提升(资本更加密集、服务部门增加、城市的国际化程度和竞争力提高)具有十分积极的作用,这也正是众多城市参与竞争奥运会主办权的一个十分重要的原因。

按政府在投融资活动中对社会资源配置参与程度的不同,奥运经济、世博经济的运行模式可以划分为政府主导型模式、政策引导型模式和市场主体主导型模式。运行模式的选择直接关系到奥运经济、世博经济正负效应的大小,也影响相关行业的内部效应和外部效应。从横向比较来看,这三种类型都有一定的缺陷。政府主导型的运行模式能够保证会期的顺利进行,但政府耗资巨大,经济效益低,政府难以负担;政策引导型能起到预期的效果,但实施时滞较长,会出现前松后紧如雅典奥运会的状况,导致成本大幅度提高;市场主体主导型的运行模式降低了政府的资金投入,经济效益明显,但是如果过于追求经济利益则会与办会的宗旨相悖,削弱甚至损害办会的真正目的。因此,模式的选择既要体现办会的宗旨和精神,又要能调控私人成本和社会成本的偏离,具有一定的经济效益。

奥运会、世博会发端于市场经济国家,其运行方式自然离不开市场经济规律。但我国是经济转轨型国家,完全市场主导型条件还不成熟,政府在市场经济自发形成的资源配置状态中的基础性调节作用仍处于主导地位,政府介入引导资源合理流向,以实现社会资源配置的最优状态。因此,将政策引导型模式和市场主体主导型模式组合运用,是目前我国投融资模式的最佳选择,从长远看,建立市场主体主导型的投融资模式是发展的必然趋势。

(一)将政策引导型和市场主体主导型相结合,充分体现政府投融资的多层

面效应。根据奥运会、世博会“产品”多元化的特点,政府出台相应的政策,一方面通过公共预算政策,将预算支出的一部分直接用于奥运会和世博会的公共产品或准公共产品的投资;另一方面通过照顾性税收支出、刺激性税收支出、价格政策和信贷政策等对基础设施建设的生产和投资进行间接调控;对经营性项目依靠市场机制和市场需求,灵活运用经济和法律手段进行引导。

(二)实行项目、资金、市场互相分离,彼此制衡的投资机制。现行的政府投资体制一般是在各个系统内部封闭运行,一切规费资金由各个部门自行征收使用,对外融资实行统贷统还,独立设置项目法人,项目招标、投标不受制衡,导致“政府权力部门化,部门权力个人化,个人权力绝对化”。这既是腐败之源,同时也是效率低下的主要根源。因此,打破所有制界限、部门垄断和地区封锁,改善投资环境,创造各类市场主体公平投资的环境,加快实施项目、资金、市场互相分离,彼此制衡的投资机制,使市场经济中的运行成本尤其是“交易成本”大幅度下降,从而体现国民待遇和公平竞争原则。

(三)全面推进城市投融资基础设施建设运营市场化。城市基础设施建设是奥运会、世博会投资的主要项目,具有超前性、社会性、公益性,并具有资金投入量大、建设周期长、沉没成本高、需求弹性较小等特点。根据发达国家经验和国际上对城市环境基础设施市场化能力的分析,我认为,需要建立特殊的投融资体制和借款、偿债机制。如政府可以在城市环境基础设施建设方面发挥主导投资作用,但在设施运营以及垃圾收集、转运等方面全面实施市场化运作方式。在市场化过程中,政府的职责是创建市场、规范市场和扶持市场。在创建市场方面,政府通过

严格执法,将潜在市场转变为现实需求,按照“投资者受益”的原则,建立相关产权制度,改变城市环境基础设施的纯公共物品属性,使之变成价格排他的准公共物品。在规范市场方面,政府可制定城市相关设施建设规划,确立企业准入和公平竞争规则,实行项目公告和公开招标制度,通过调控收费价格,保证所有人都能享有设施服务。在扶持市场方面,政府通过税收、土地等优惠政策和技术及信息咨询服务,扶持相关企业积极参与市场化,建立社会公益性服务行业名录,财政根据不同情况,实行不同的财政补贴和税收优惠政策。在条件成熟的地方,可借鉴国际经验积极采用BOT、TOT等方式,建设新设施。如在2008年北京奥运会筹建过程中,北京市国家体育场的建设运营已借鉴了BOT融资模式。考虑到财政和资金平衡问题,北京市政府出资总投资的58%,中信集团联合体出资42%,中信集团联合体负责该项目的设计、投融资、建设、运营及移交,项目公司将获得2008年奥运会后30年的国家体育场经营权。

(四)加快资本市场培育,创新融资模式。政府投融资模式的改革将对资本市场产生重要推动。由于我国资本市场尚不发达,基础设施长期建设还未转向资本市场,但资本市场和现代金融工具是最具潜力的融资方式。特别是一些大型城建项目,可以采用项目投资基金、上市融资、产权交易、发行市政建设债券等直接融资的办法。基础设施收费证券化在国外已成为投资银行新手段,在我国也有珠海高速和广深高速两个成功先例。但是由于我国没有合适的法律环境,一般采取离岸的形式。为此,要完善相应的法律法规,注重培育和发展资本市场,促进金融创新。

(作者单位:上海理工大学商学院)

# 解读沙尘天气

本刊记者●

今春4月，沙尘肆虐，北京市民对“下土了”记忆犹新：地面上、汽车上落满了厚厚的黄色沙土，天空灰黄，空气中弥漫着尘土的呛人气息。据测定，仅4月16日夜间，北京城区每平方公里降尘量为10.76吨，总降尘量约30万吨。这是自2003年以来，我国北方地区出现的最大范围的强浮尘天气，包括北京在内，新疆、宁夏、陕西、山西、河北、内蒙古等10个省（区、市）的562个县（旗、市）受到影响，受影响面积约161万平方公里，受影响人口约2亿人。今年沙尘天气如此频繁以及由此引发的生态环境治理问题成为街

头巷尾人们热议的话题。

国家林业局有关专家解释说，虽然京津风沙源治理工程的实施使许多地区林草植被增加，生态得到改善，但今年沙尘天气偏多主要原因是天气变化。中央气象局专家进一步分析原因认为，一是入春以来，我国北方大部分地区气温较常年偏高，土壤解冻比以往提前，加速了土壤水分的蒸发。二是去年冬天以来，北方地区降水量偏少，一般较常年减少30%，多的地方减少80%，是50年来第二个少雨季节，地表干燥，土壤墒情差，加上春耕备耕活动频繁，大风天气增多，加剧了沙尘天

气。三是西伯利亚冷空气频繁入侵，势力较强，且在入侵的路径上分布着大范围的沙漠、戈壁，导致了沙尘暴的频繁发生。

据国家“沙漠化”973项目的最新研究成果——《中国沙漠与沙漠化》报告显示，近年我国生态破坏和环境污染造成的经济损失值约占GDP的14%，据此推算，包括沙漠化在内的土地沙漠化经济损失约为4700亿元。联合国环境规划署认为，未包括在内的间接损失远远大于生态破坏所造成的直接经济损失，有时是2至3倍，甚至是10倍。土地沙漠化已成为我国面临

## 【链接】

BOT是英文Build—Operate—Transfer的缩写，通常直译为“建设—经营—转让”，是国际上广泛采用的投资方式，即承建者对该项目进行投资、建设、运营，并在协议期内拥有该项目的所有权和经营权。协议期满后，将该项目无偿转让给当地政府。在协议期内，公司通过对该项目良好的经营管理，收回投资成本并取得合理利润。

TOT是英文Transfer—Operate—Transfer的缩写，直译为“移交—经营—移交”，是项目融资的一种形式，具体是指将现有已经建成的设施转让给投资者，一般不涉及项目的建设过程，避开了BOT方式在建设过程中面临的各种风险和矛盾，如建设成本超支、工程停建或者不能正常运营、现金流量不足以偿还债务等，又能尽快取得收益，因此，容易使双方达成合作。TOT方式主要用于基础设施。