

高校后勤设施建设与 BOT 投资模式

朱学红, 黄健柏

(中南大学, 湖南 长沙 410083)

摘要: 随着高校后勤社会化改革的逐渐深入, 基础设施建设在融资方面遇到了很多困难, 本文借鉴 BOT 基础设施项目投资方式的思想, 来解决高校这一难题。在分析 BOT 投资模式特点的基础上, 提出了高校后勤投资建设的 BOT 运作方式, 阐述了利用 BOT 投资模式进行后勤基础设施建设的优势, 以及在具体的实施过程中所面临的问题和对策。

关键词: 高等学校; 后勤; BOT; 投资

中图分类号: F08; G40-054

文献标识码: A

文章编号: 1003-4870(2004)01-0046-03

College Logistics Investment and BOT Investment Model

Zhu Xue-hong, Huang Jian-bai

(Central South University, Changsha 410083, China)

Abstract: As what the university logistics service socialized and reformed deepens gradually, construction has met a lot of difficulties in financing. This text draws lessons from the thought of BOT investment and financing way, which is used in infrastructure projects to solve this difficult problem of the university. On the basis of analyzing the characteristic of the BOT investment mode, the author have proposed the infrastructure construction investment in BOT operation way in university Logistics service. This text has also summarized the merit of building logistics service infrastructure in BOT mode, the problem and countermeasure faced in the course of concrete implementation.

Key words: University; Logistics service; BOT; Investment

我国高等教育事业自改革开放以来取得了快速发展, 为国家的经济建设和社会事业发展提供了强有力的人才保障。随着科学技术的进步, 社会对高级专门人才的需求日益增长, 扩大办学规模、提高办学质量以满足社会日益增长的接受高等教育的需求是高等学校的责任和义务。要切实贯彻国家关于扩大高校招生规模的要求, 高校首先面临的问题之一就是后勤设施投入问题。

我国的高等院校的基础设施建设由于历史原因, 普遍欠账太多, 特别是后勤设施缺口很大。如果仍然像过去那样单纯依靠政府投入, 资金渠道单一, 无法满足需要, 也无助于我国高校后勤社会化改革的顺利进行。因此, 如何改革现有高校后勤设施投资方式, 建立起适应市场经济发展要求的新型高校投资经营模式, 满足高等教育发展的需要是一个急待解决的问题。本文提出可以采用 BOT 投资模式, 形成多渠道

投资, 推动高校后勤社会化改革, 满足高校教学科研和发展的需要。

一、BOT 投资模式

BOT 是英文 Build Operate Transfer(即建设—经营—转让)的缩写, 指特许投资商融资建设某项基础设施, 在规定的时间内经营该设施, 回收投资并获得利润, 期满后将此项目转让给政府部门或其它公共机构, 具有民营化、全额投资、特许期和垄断经营 4 个基本特征。^[1]

BOT 投资作为一种新兴的投资方式, 具有以下特点^[2]: 第一, BOT 投资属资本、技术密集型投资, 一般投资于市政、桥梁隧道、公路、电厂、水厂、水处理、环保等准竞争性基础设施项目。因其投资大、回收慢、涉及主体多、程序复杂, 要承担的风险也较大。第二, BOT 投资额的 70—90% 资金要通过

收稿日期: 2003-11-10

作者简介: 朱学红(1962—), 女, 湖南长沙人, 中南大学后勤处副处长、高级工程师; 黄健柏(1954—), 男, 湖南临武人, 中南大学副校长、教授、博导。

银行贷款,其贷款方式属项目融资。所谓项目融资,是指为一个特定经济实体所安排的融资,其贷款人在最初考虑安排贷款时,以该经济实体的现金流量和收益作为偿还贷款的资金来源,并以该经济实体的资产作为贷款的安全保障。因此,这类贷款为无追索权或有限追索权的贷款。第三,整个项目的资金筹措、设计、建设、营运等均由政府授权的发展商负责,但发展商必须接受政府或其委托部门的监督。第四,授权期结束后,政府将无偿拥有该项目的所有权、使用权和全部或绝大部分收益权。

BOT的雏形发端于19世纪后期的北美大陆,现在意义上的BOT于1984年出现在土耳其。由于政府引进了建设资金却没有债务负担,特许商通过建设和运营获得相对长期稳定的效益,实现了“双赢”,因此BOT方式发展很快,得到发展中国家乃至发达国家的青睐,成为国际流行的一种投资方式。通过BOT项目在我国的具体实践,可以看出,BOT模式通过招标方式选择投资入,项目运作规范、有序,建设成本大大降低,技术方案合理,管理水平和工作效率提高,市场决策机制和风险约束机制基本形成。因此,我国应积极运用BOT融资方式,吸引更多的外资和国内民间资本投资基础设施项目。

二、高校后勤设施建设引入BOT投资模式的优势

把BOT投资模式引入到我国高校后勤设施建设领域中来,是对我国高校传统后勤资源配置方式的一次全方位的冲击与矫正。高校后勤设施建设引入BOT投资模式具有以下儿方面的优势:

第一,BOT项目建设资金直接利用社会的闲置资本,可在一定程度上弥补高校后勤发展资金不足的现状。BOT项目公司一般都是由多家企业组成的联营公司,也可以由个人、企业、财团或政府共同组成。这样就改变了传统的政府投资主体单一格局。在筹资方式上,BOT项目公司既可以采用直接筹资的方式,如发行股票、债券,也可以采用间接筹资方式,如向银行等金融机构贷款。在资金渠道上,既有政府投入,也有国内银行贷款,还可以有公众投入,国际金融组织的贷款、资助等。特别是我国的民间资本实力日益雄厚,可以引导其投入BOT项目。近几年来,我国民间储蓄额逐年增高,若能挖掘利用使之服务于高等教育的发展,将是一件利国利民的大事。BOT真正实现了投资条件、融资方式、投资渠道的多元化,可以迅速筹集到足够的社会资金,以满足高校后勤发展的需要,缓解高等教育规模发展的“瓶颈”约束。

第二,由于项目的回报率与投资者的利益密切相关并且按照现代企业制度的要求规范运作,增强了企业的竞争意识和自我约束机制,大大提高了项目的建设和管理效率。同时在借鉴国际经验的基础上,构筑新型的市场经济法人实体,并以市场为导向实行市场化经营,科学化管理,避免高校后勤投资中存在的道德陷阱和逆向选择等机会主义行为的发生,建立起先进的高校后勤经营管理体制。

第三,BOT项目的贷款方在决定是否贷款时,通常主要考虑项目本身的收益前景,而不是项目公司当时的信用能力。BOT投资条件明确,产权清晰,经营决策将以市场为导向,实现自主经营、自负盈亏、自担风险,从而有效规避了传统体制下的低效、懈怠情况的发生。

第四,BOT项目由投资者经营管理,学校节省了管理和工勤人员相关的工资、住房、医疗等福利性支出。学校可集中精力抓教学和科研,对后勤管理从直接管理转化为依据市场原则宏观指导。

第五,BOT项目强调政府在基础设施建设中扮演组织者和促进者的重要角色,而不再是全部资金的供应者和经营管理者,承担巨大的投资风险和商业风险。政府通过制定有效政策及具体措施,运用经济政策、经济杠杆、经济信息等手段实施间接调控,促进国内外私人资本参与本国基础设施业的投资,形成风险共担、利益共享的政府和商业性资本的合作模式,并形成行之有效的宏观调控体系,对投资总量和结构进行间接调控。避免高校后勤小而全的低效投资局面,从而保障高校后勤设施规模和结构的均衡发展,满足高等教育规模化发展的要求。

三、高校后勤设施建设的BOT运作方式

要使选择的BOT项目成为现实,并成功地实现预期目标,我们认为需要做好以下几个方面的工作:

1 前期工作准备。前期准备工作主要包括项目论证,项目实施方案委托设计,项目建设有关手续三个方面。项目论证:首先应对所选择的项目进行科学的预测评估,分析其利弊,通常应邀请有关部门结合学校的实际情况进行可行性论证,把项目的实现建立在科学的决策之上。例如可以建立以省级政府牵头的高校后勤改革委员会(或机构),根据本省高等教育发展规划,对全省高校后勤设施进行全面清查,确定需求总量,进行立项。项目实施方案:在进行科学论证的基础上,提出BOT项目实施方案,以供招商。该方案应充分考虑各方利益,并符合国家有关政策规定。该方案还应明确双方的责、权、利,业主与投资者之间约束机制,业主内部管理规定与给予投资方的政策相衔接,业主方的业务代表单位等。项目委托设计:在确定了项目方案的基础上,由业主提出设计意见,对拟建项目的功能、使用要求、设备配置,以及水、电、气和通讯等细节提出明确的设计要求。这些要求应充分体现业主对项目的功能需求,它们是搞好BOT项目建设的技术依据。项目建设办证:完成项目设计以后,应按国家建设管理规定办理有关建设手续,取得项目实施的法律依据。

2 项目招标。项目设计和建设手续完成后,就可以通过一定方式向社会公布招标信息,编制BOT项目招标文件。该文件应明确项目规模、建设地点、投资额度、建设期、经营利益分享和管理的相关规定;提出招标的有关条件,邀请有关投资者提出项目建设经营及贷款等方案的建议。然后采用公开招标的方式进行招标。在投标结束后,对投标者的方案、建议、价格、期限、服务标准、管理措施等进行综合分析、

评价,在此基础上,选择确定最后中标者。

3 组织实施。择优选出合作对象后,双方应签订经济合同,以书面方式明确合作双方的权利和义务,依照法律文件和政府的各项承诺,签订特许权协议,中标者缴纳履约保函,使项目进入实质性实施阶段。

四、推行高校后勤 BOT 投资模式的问题及对策

BOT 投资模式是吸引社会资金投资教育事业,改变高校单一投资渠道的有效途径,这种投资方式的成功采用也为解决高校发展中资金短缺问题提供了一种可供选择的新模式,只要运用得当,对高校后勤社会化服务体系的建立将起到积极的促进作用。从理论上讲,高校后勤投资建设具备采用 BOT 的条件,但是 BOT 投资模式是一种涉及多方面因素的复杂投资经营模式,在具体实施过程中,还面临一些亟待解决的问题。具体来讲,主要存在下列一些问题:

1 缺乏统一管理和政策指导。BOT 项目的实施过程是一个不断调整各方利益关系的长期而又复杂的过程。它既涉及学校和企业之间的谈判合作,又牵涉到许多其它相关部门和利益主体,如财政、税收、土地、市政、交通管理部门,以及 BOT 项目公司、项目经营管理公司、贷款银行、保险公司、律师事务所等机构;既涉及投资、金融、税收等经济问题,也包括法律、社会公众利益、环境保护等社会问题。解决这些问题需要政府制定相应的政策法规,并明确一个机构来统一归口管理。

2 缺乏从事项目管理的专业人员。BOT 方式作为一种新型的项目组织管理方法,在项目建设的可行性研究、规划、招标、合同谈判、项目实施、经营管理、收益计算与分配、业主与投资者之间的关系协调等方面缺乏人才,甚至许多人还不知道 BOT 是怎样的一种模式,更不用说如何积极运作。

3 对投资者的情况了解不多。全国各地的投资者对教育领域 BOT 项目是否感兴趣?政府如何鼓励他们投资高校后勤项目?如何保证在 BOT 形式下服务质量得到进一步提高?这也是在项目实施中必将面临的一些问题。

4 项目经营管理中的矛盾。投资者作为追求自身利益最大化的经济主体,投资目的主要为获取投资收益。而高校还具有保持学校稳定的政治责任,在学生的教育培养上有特殊的要求。同时,由于我国经济发展总体水平还不高,各地经济发展水平也不均衡,许多学生来自贫困地区,学费、生活费的支付还有困难。因此,在项目经营和管理上,学校和投资者的目标取向存在差异,容易引发一些矛盾。如何既保证投资者应有的利益又保证高校师生的利益不受损害,是需要认真研究的问题。

针对我国高校 BOT 项目实施面临的诸多问题,我们有以下建议:

1 以行政省(市)为单位成立专门机构对高校后勤设施

的需求进行调查,确定中长期建设规划。建设用地方案应遵循两个原则:一是低成本。后勤设施的使用对象是大学生,不可能从中获取暴利。如果土地征收费用太高,将导致投资回收期过长,甚至难以收回投资,这将令投资者望而却步。二是尽可能靠近高校教学区,方便学生生活学习,同时降低运行成本。

2 完善立法,加强监督。BOT 投资方式是一个相当复杂的系统工程,涉及面广,但我国目前还没有形成一套既符合国情又符合国际惯例的 BOT 法律法规体系,使 BOT 项目在具体实施中缺乏法律依据。应尽快制定有关 BOT 的法规、宏观管理条例及其实施细则,将 BOT 融资方式的运用纳入规范化轨道。依照相关法律、法规,规范投资者行为,明确企业、政府及公民分担后勤投资的义务和法律责任及奖惩办法,维护各行为主体的利益。

3 政府对投资者给以政策上的支持。由于 BOT 项目涉及到公众利益并且需要以土地、交通、能源、通信、人力资源等为基础进行实施,因此政府应大力改善投资环境,在用地、金融财税政策、物资保障、后勤供应、沿线服务区开发及竞争保护等方面给予政策性优惠和支持,增强服务意识,简化手续,减免税费,提高效率。

4 加强投资商和学校的沟通,在项目经营管理中形成优势互补,实现双赢局面。投资者作为利益最大化的经济主体,其投资目的主要是获取投资收益。而学校作为社会服务机构,还肩负着学校稳定和学生培养教育的职责,不可能像投资商那样以经济利益最大化为目标。投资商在项目论证、建设方面有其专长,而学校在学生思想教育和后勤管理方面优势,因此,加强投资商和学校的沟通,有利于项目的顺利实施。

参 考 文 献

- [1] 张欣,王丹忠. BOT 模式与我国基础设施建设[J]. 东北财经大学学报, 2002, (3): 47—48.
- [2] 周继红. 我国 BOT 投资发展特点与前瞻[J]. 深圳大学学报(人文社科版) 2000, 17, (5): 22—27.
- [3] 冯雪珍. BOT 投资机制的理论探讨[J]. 经济纵横, 1997, (3): 18—21.
- [4] 戴罗仙. 高等教育发展的金融支持与创新研究[J]. 湖南社会科学, 2002, (6): 116—118.
- [5] 皮光纯. 高校后勤社会化的战略选择[J]. 江苏高教, 2003, (1): 124—126.
- [6] 程国林, 刘国强. 利用 BOT 投资模式解决高校后勤投资建设难题[J]. 黑龙江高教研究, 2002, (4): 72—73.
- [7] 陈敬良, 陈康民. 全方位推进高校后勤社会化的思考[J]. 科技与管理, 2000, (1): 57—61.

责任编辑 范先佐