

文章编号:1006-7329(2004)01-0102-04

浅谈城市基础投资项目的投资经营体制*

张友志¹, 陈国龙², 王运川³

(1.重庆大学 建设管理与房地产学院,重庆 400045;2.深圳市水务(集团)有限公司,深圳 518031;3.山东省建设建工(集团)有限责任公司,山东 250014)

摘要:基础性投资项目的投资经营体制是涉及到我国国有企业改革,政策性项目投资体制改革和国有资产投资收益的重要问题。目前我国的基础投资项目在经营管理模式、投资来源以及经营效益等方面仍然存在诸多的弊端,这严重制约了我国国有企业改革。因此,研究我国城市基础投资项目的投资经营体制具有深刻的现实意义。在本文中,笔者力图通过分析我国目前基础投资项目投资经营体制方面存在的问题,从建立项目法人制、扩展融资渠道、规范招标投标行为以及转变投资经营模式等方面提出了一些现实可行的改进建议。

关键词:基础投资项目;投资经营体制;项目融资;招投标;资产经营

中图分类号:F283

文献标识码:A

Analysis on the Management Systems of Fundamental Investments

ZHANG You - zhi¹, CHEN Guo - long², WANG Yun - chuan³

(1. College of Construction Management and Real Estate, CU, Chongqing 400045, P. R. China; 2. Shenzhen Water Works (Group) Co. Ltd, Shenzhen 578031, P. R. China; 3. Shandong Construction (Group) Co. Ltd, Shandong 250014, P. R. China)

Abstract: In China, the management system of fundamental investments is key to the reforms of state - owned enterprises, the reforms of the policy - directed project management system and the revenue of state - owned properties. In this paper, the problems in management systems of the fundamental investments are studied and some practical advices are put forward.

Keywords: fundamental investment; management system of investment; project finance; bidding; property management

1 投资项目的类型及特点

投资是投资主体为了特定的目的,以达预期收益的价值垫付行为。投资主体的目的往往通过投资项目所提供的产品或者服务来实现。根据项目产品自身的特点及其市场环境,投资项目可分为竞争性投资项目、基础性投资项目和公益性投资项目。

竞争性投资项目,主要是指投资收益比较高、产品的垄断性低、市场调节比较灵敏和竞争性比较强的项目。竞争性投资项目的投资主体一般为企业,基本上通过市场融资。

公益性投资项目,是为了实现一定的社会职能或者满足社会的公共需要而进行的非盈利性投资项目,主要包括科技、文教、卫生、体育和环保等事业的投资,国家机关、军队、国防建设投资等。这类投资

* 收稿日期:2003-10-28

作者简介:张友志(1973-),男,四川青神人,硕士生,主要从事技术经济研究。

主要通过政府财政性资金安排,应当由政府直接担当投资主体。

基础性投资项目,主要是指那些具有自然垄断性、建设周期长、投资巨大而收益较低的基础设施和需要政府重点扶持的一部分基础工业投资项目,以及直接增强国力的符合规模经济的支柱产业投资项目。这类项目多属于政策性投资范围,主要由政府筹集资金,通过经济实体担当投资主体。另外,可通过吸收地方、社会甚至外资参与投资。

2 我国基础性投资项目投资经营体制的弊端

长期以来,基础性投资项目建设采取的是计委立项、财政拨款、银行融资、政府主管、建委设计施工、管理所养护的投资经营体制。传统投资经营体制建设手段单一,计划经济色彩浓重,融资渠道狭窄,直接造成项目功能不全,使用价值下降以及项目自我发展能力低下,其弊端主要表现在:

2.1 政企不分

经过近20多年的经济体制改革,我国的基础性投资项目的经营管理体制产生了巨大的变革。但是政府对基础性投资项目建设经营仍然大包大揽,从建设到经营、从融资到还贷均由政府一手操办。仍然有交通、水电、煤气、通讯、环卫等市政公用职能没有从政府职能中分离出去。另一方面,本应作为市场参与主体的企业则因为长期依靠政府而缺乏竞争活力和自我发展能力,最终使得许多形式上具备项目法人资格的投资主体难以担当项目建设运营管理和国有资产保值增值的重任。

2.2 以政府投资为主

现在对于大多数竞争性投资项目而言,基本上实现了投资主体的多元化和投资形式的多样化。但是在基础性投资项目方面,投资的主体仍然是政府,投资的来源主要是财政预算拨款、土地出让费和土地租金、市政维护费和银行贷款等,基本上缺乏其他融资渠道。融资渠道狭窄的直接后果造成基础性项目投资不足,基础设施维护滞后,基础设施功能下降,越来越成为国民经济发展的瓶颈。

2.3 垄断经营

基于基础性投资项目的微利性、天然垄断性和基础性特征,在项目准入方面实行严格行政审批和垄断经营体制。不仅对外资设置了重重的进入障碍,即便是对内资也设立了严格的审批制度。

首先,受计划经济管理体制的影响,各基础性投资项目领域被行政隶属所分割,各领域间要素流动受到限制。其次,各行业主管部门为维护自身的局部利益人为设置非对称的、非平等的和歧视性的准入制度。另外,在项目的分配和采购上采用非市场化手段,如不实行招标选择承包商、不严格执行采购法、信息的不充分、暗箱操作等。结果造成基础性投资项目行业高度垄断经营,使得行业部门利益畸高与行业亏损国家利益受损同时并存,影响了基础投资项目行业的健康持续发展。

2.4 粗放经营

基础性投资项目在政府投资建设交付使用后通常移交给相关的政府职能部门或是政府授权经营的项目经济实体。但是由于诸如先期投入不足、经营管理水平有限、产权不明晰等原因使得在对项目的经营上基本是粗放式经营,具体表现为:

对项目进行被动的维修管理;项目管理上明显具有行政管理的痕迹,管理绩效低下;项目功能和潜力得不到发挥;注重对有形实体资产的管理,缺乏对无形资产的挖掘和运用;注重资产经营,忽视资本经营;经营方式单一等。

粗放经营造成基础性投资项目中的国有资产收益水平低下,项目缺乏自发和自我积累的能力;导致投资主体难以成为真正的国有资产保值增值的责任主体和市场经营的主体。

3 基础性投资项目投资经营体制改革的有益尝试

经过近20年的探索和尝试,并借鉴国际有益的成功经验,我国已经初步建立了适应社会主义市场

经济发展要求的基础性投资项目投资经营体制。

3.1 明晰产权关系建立项目法人责任制

基础性投资项目具有自然垄断性、微利性、投资大以及建设周期长等特点,其投资多属于政策投融资的范畴,政府理应成为项目的投资主体和受益主体,同时也有权行使出资者权利对项目进行经营和管理。而社会主义市场经济体制要求政府应当转变职能,注重宏观政策法规的制定,而不直接参与微观事务的管理,真正做到政企分开和政事分开。建立投资项目法人责任制就是一种解决项目投资主体缺位和保障国有资产的保值增值的行之有效的办法。

为建立投资责任的约束机制,规范项目法人的行为,明确其责、权、利,提高投资收益,国家计委于1996年依据《公司法》制定了《关于实行建设项目法人责任制的暂行规定》。《暂行规定》对项目法人的设立、组织形式及职责等方面作了详细规定。

项目法人就是按照《公司法》和《暂行规定》于项目建设阶段设立的对项目的筹划、筹资、建设、经营、还贷和资产的保值增值全过程负责具有法人性质的经营性组织。按照所有权与经营权分离的原则,按国家所有、授权经营的要求,国家作为出资者享有按投入项目的资本享有所有者的资产受益权、重大决策权和选择管理者等权利,项目法人享有由项目投资所形成的全部法人财产权,依法享有民事权利,承担民事责任,依法承担对投入项目的国有资产的保值增值责任。

3.2 开展项目融资拓宽融资渠道

目前,我国基础性投资项目融资主渠道是政策性资金,主要集中在财政预算资金、土地出让金和土地租金、城建维护基金、银行贷款等传统形式。我国基础性项目投资历史欠帐太多,建成项目功能老化,项目效益难以发挥的问题日益突出。突破传统模式,大力拓宽融资渠道势在必行,积极开展项目融资具有重要的现实意义。

3.2.1 项目产权融资

首先,按照“政企分开、政事分开”的原则将交通、通讯、水电、煤气等基础项目业行的管理职能从政府管理职能中分离出来,由组建的项目法人进行独立的经营管理。

按照“经营性资产与非经营性资产”以及“优质资产与不良资产”的原则对分离出的基础项目资产进行第二次剥离。整合、重组经营性优质资产组建符合现代企业要求的股份公司或有限责任公司,通过发行股份或债券筹集社会资金。

3.2.2 项目融资

项目融资,就是将归还贷款资金来源限定在特定项目的收益和资产范围内的融资方式,因为其具有的有限追索、资产的高流动性和高收益性而迅速发展成为一种重要和代表未来发展方向的融资方式。资产证券化融资和 BOT 方式就是其中最成功和具有代表性的项目融资方式。

资产证券化融资。就是以项目资产具有的相对稳定的未来现金收益作为抵押,通过金融机构对项目资产的信用增级担保在资本市场上发行证券方式筹集项目所需要的资金的融资方式。这种融资方式对项目原始权益人而言具有如下优点:

- 1) 产权可以自由流动,提高了资产的流通性和收益率;
- 2) 证券本息的支付来自项目资产收益的现金流入,投资者对项目原始权益人没有追索权;
- 3) 通过证券化方式能够募集到大量的社会资金。

项目融资中的 BOT 方式。BOT 是 Build(建造)Operate(经营)Transfer(移交)的简称。BOT 融资方式是一种主要应用于大型公用基础设施建设的的项目融资方式。在 BOT 方式中,通常由项目东道国政府或其所属机构与项目公司签订协议,把项目建设与经营的特许权授予该项目公司,项目公司在项目的特许经营期限内,利用项目收益偿还项目投资及其运营支出,并获得利润。项目特许经营期满,将项目无偿移交给东道国政府或其下属机构。BOT 方式可以扩大资金来源,政府能够在资金缺乏的条件下举办大型基础性项目;同时通过引进外资和先进管理技术,提高项目管理的效益。

3.3 遵循“三公”和诚信原则规范招投标行为

基础性投资项目往往投资巨大,建设周期长,资金来源中政策性资金比重较具有天然的垄断性和准入障碍,规范基础项目的招投标行为尤为重要。

对于纳入强制招标范围的基础项目的勘测、设计、施工、监理及项目建设有关的重要设备、材料的采购必须进行招标。任何单位及个人不得将必须进行招标的项目化整为零或以其他方式规避招标。

严格限制邀请招标的范围和条件。原则上强制招标项目都需实行公开招标方式,只有经国家计划部门及省级人民政府批准不适宜公开招标的项目,可以进行邀请招标。

招投标活动必须遵循公开、公正、公平及诚实信用原则。招标、投标、开标、评标和中标等工作必须按照《招投标法》及相关的法律法规的要求进行,严厉打击招投标活动中的违法违规行为,加强招投标管理及相关制度的信息化建设。加强项目资源信息、项目招标信息、项目评标专家数据库、投标企业资质审查、项目履约跟踪信息、信用体系等方面的信息化建设,提高招投标活动的信息化管理水平及公开透明运作程度。

3.4 转变经营方式,盘活存量资产

在我国,基础性投资项目是一类庞大的国有资产。一方面表现为基础性项目的投资额巨大且多为政策性资金投入,以及由于持续实行“刺激内需”的投资拉动性宏观经济政策所形成的巨额增量资产。另一方面表现为历年以政府投资为主导所形成的大量交通、水电、煤气等国有存量资产。

转变过去仅对基础性项目进行日常维修和经常性管理的粗放经营的作法,开展资产和资本运营。资本经营是资产经营的高级形式,是以资本为经营对象,是用少量资本获得更多的资本控制权的经营方式。

利用资本经营可以有效的盘活存量资产,通过对存量资产的调整,优化资本配置,提高资本利用效益。对基础性项目的资本经营可以采取灵活多变的方式,如股份经营、合作经营、租赁经营、委托经营等,可以采取银行贷款、发行股份、债券、融资租赁、并购、重组等方式。

总之,资本经营的最终目的是有进有退,有所为有所不为,优化国有资产在基础性项目中的配置结构,提高国有资产的收益率和整体控制力。

另外,基础性项目还是重要的无形资产和权利资产。这类资产包括冠名权、商誉、使用权、专有权、开发权、经营权、广告权、特许权等。一方面,可以利用无形资产特有的独特性和难复制性特点获得持久的竞争优势。另一方面,可以利用无形资产特有的收益性对其进行重组整合、作价入股、授权经营等,以获得最佳效益。

参考文献:

- [1] 陈松岩,王巍.关于城市经营的研究与思考[J].城市规划,2002,(2):28-32.
- [2] 尹贻林.政府投资项目管理模式研究[M].天津:南开大学出版社,2002.
- [3] 注册咨询工程师(投资)执业资格考试教材(二)[M].北京:中国计划出版社,2003.
- [4] 工程造价管理相关知识.全国造价工程师执业考试培训教材编/审委员会[M].北京:中国计划出版社,2002.