

乡村公路建设的大 BOT 融资方式研究

张 婧, 王松江

(昆明理工大学管理与经济学院 昆明市 650093)

摘 要: 随着高速公路的迅速发展,以及国家“十一五”规划提出的建设社会主义新农村的思想,作为干线公路网支撑的乡村公路受到了国家的日益重视。但是目前我国乡村公路发展的状况还仅仅停留在“谁建设,谁经营;谁受益,谁负担”的单一融资模式下,不能从根本上满足乡村公路建设的需要。从探索新型的、适合我国农村发展现状的公路建设融资方式入手,以转嫁政府风险、高效利用政策性投资、实现多渠道融资及道路建设、资源开发并举为目的,着重介绍了大 BOT 项目方式在乡村公路建设中的应用方法。

关键词: 乡村公路; PEST 分析; 大 BOT 项目方式

乡村公路在社会、经济、文化中发挥着重要的作用,加快乡村公路建设,既是全面落实科学发展观、建设社会主义新农村的必然要求;又是改善农村生产和生活条件,发展农村经济、解决“三农”问题、增加农民收入的有效途径^[6]。搞好农村公路建设,关键在资金。随着农村公路建设资金缺口的逐年扩大,如何合理有效地筹集更多资金,已逐渐被列入相关议程。因此,在当前我国公路投融资体制改革持续深化的背景下,抓住农村公路发展机遇,探索出一套适合于农村公路自身产品特征的融资方式,其意义不言

而喻。

1 我国乡村公路建设的融资现状及分析

建设乡村公路需要花费大量资金。总体而言,我国乡村公路建设的融资思路依然是以财政投资为主,其他投资为辅。随着乡村公路建设规模的逐年扩大,其资金缺口日趋增大,政府财政已无力负担。

由图 1 可知^[5],现阶段我国乡村公路建设的资金主要来自两大方面:中央资金投入和地方资金投入。优、劣势分析如下。

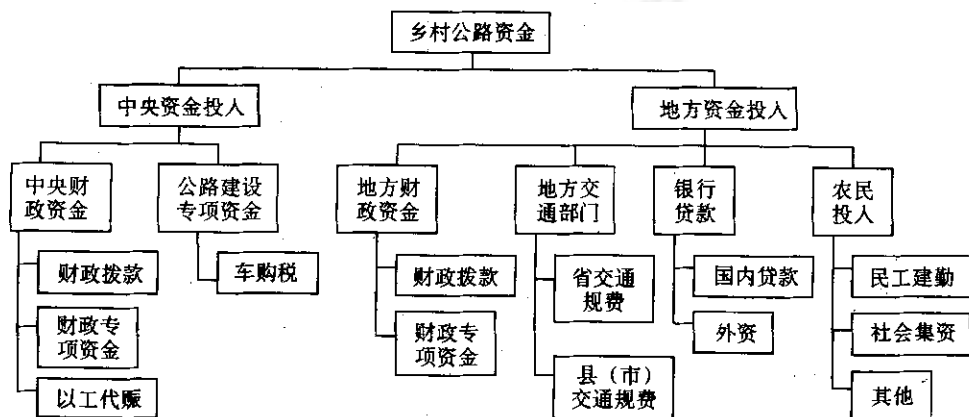


图 1 目前我国乡村公路建设资金来源

优势: (1)充分发挥政府优势,为乡村公路建设起到主导作用;(2)根据不同时期发展历程,侧重不同的筹资措施,利于变通;(3)以工代赈、民工建勤等形式

充分调动了农民工的积极性,减低了乡村公路的建设成本;(4)专款专拨,资金的使用更有针对性;(5)中央地方齐抓共管,为乡村公路建设提供了组织保障。

劣势:(1)加重了政府的责任和风险;(2)资金来源渠道过窄,政府仍为主要买单者,忽略了对第三方资本的利用;(3)未建立有效的资金审计体系,资金使用效率低;(4)多部门共管,责任分配不清晰,有些部门的资金投入(如:省交通部门)具有很大的不确定性和不稳定性。

2 新形势下对乡村公路建设融资的新要求

农村公路建设作为建设社会主义新农村的重要组成部分,必须服务和服从于社会主义新农村建设的总体部署。农村公路不仅要建设好,更要管理好、养护好;不仅要“通路”,而且要“通车”,实现人便于行、货畅其流^[6]。

“十一五”期间,我国将实施农村公路“五年千亿元建设工程”,加快推进“通达”工程和“通畅”工程建设,基本实现全国所有具备条件的乡镇、建制村通公路,95%的乡镇和80%的建制村通沥青路或水泥路,

县乡公路要达到 180 万 km,5 年增加 30 多万 km,新建农村公路 120 万 km^[4]。与此同时,要实现乡村公路建设的可持续发展,必须要有足够的资金投入。从表 1 数据可以看出,“十一五”期间,平均每年用于农村公路建设的资金将会高达 770 亿元,远远超过目前投资 500 亿元的水平,因此,如何筹集建设资金将成为“十一五”期间乡村公路建设的主要问题。

表 1 我国“十一五”乡村公路建设规模及资金需求^[5]

	县道	乡村道路	合计
新建里程/km	46 248	279 562	325 810
新增沥青路面/km	132 849	542 586	675 535
资金需求/亿元	1 093	2 076	3 852

3 当前乡村公路建设融资外部环境的 PEST 分析

PEST 分析即投资商或企业外部环境分析,包括政治(Political)、经济(Economic)、社会(Social)和技术(Technological)分析等 4 个主要分析领域。

表 2 融资外部环境 PEST 分析

政治(Political)	经济(Economic)	社会(Social)	技术(Technological)
(1)乡村公路建设是解决“三农”问题优先考虑的内容。 (2)“十一五”规划中,建设社会主义新农村,推进西部开发对乡村公路建设的重视。 (3)《关于加快农村公路发展若干意见》提出的县乡公路高等级化为实行BOT 融资方式提供条件。	(1)地方政府相继出台一系列加快乡村公路建设与发展的各项投资优惠政策。 (2)国家投资总量不足与目前乡村公路建设资金缺口大之间的矛盾。 (3)乡村公路建设资金的使用和运作缺乏有效监管。 (4)乡村公路的社会公益性制约了社会上经济单位对乡村公路建设的投资。	(1)农村劳动力供应充足。 (2)大量潜在的资源优势有待向经济优势转化。 (3)农民对“乡村公路村村通”的迫切需求。	(1)融资技术单一,财政拨款仍为主要资金来源。 (2)大BOT 融资方式日渐成熟。

根据以上分析结果,可以分别给各因素赋予权重,构建外部因素评价矩阵EFEM,从而更加量化地来评价外部环境对投资商或企业的影响,以及投资商或企业对外部环境的适应能力。在此本文就不过多阐述。

4 新型融资方式的探索——大BOT 项目融资方式

4.1 项目融资方式简介

(1)BOT (B-Build; O-Operate; T-Transfer)项目融资方式。

即建设—运营—移交。BOT 是指政府让私营机构、非公共机构或外商,对传统上由政府公共部门专营的基础设施建设项目进行融资、设计、建造、经营、维修和管理,在制定年限(特许期)后将项目无偿移交给项目东道国政府^[2,3]。

(2)DOT (D-Develop; O-Operate; T-Transfer)项目融资方式。

即开发—经营—移交。是BOT 的衍生方式,与BOT 唯一的不同即将建设(build)项目变为对项目或资源的开发(develop)。

(3)TOT (T-Transfer; O-Operate; T-Transfer)项目融资方式。

即移交—经营—移交。指政府将已经投产运营项目的经营权在特许期内有偿移交给私营机构、非公共机构或外商,经营收益归投资者所有,以项目在特许期内现金流量为标的,一次性从社会投资者那里获得一笔资金用于偿还项目贷款或建设新的项目,特许期满后再将项目无偿移交给政府^[1]。

(4)TROT (T-Transfer; R-Rehabilitate; O-Operate; T-Transfer)项目融资方式。

即移交—改造—经营—移交。是TOT 的衍生方式。与TOT 唯一不同是在项目移交后,需要对项目进行重新升级改造,使项目更具生命力。适用于因外部条件制约或内部管理不当而造成亏损的优良资源

的重新整合利用。

项目主办人可通过以上这些方式,部分转移自己所承担的风险。同时,这些方式都只涉及项目经营权的转让,不会牵涉所有权的变更,因此在乡村公路建设中,不会危害政府以及国家的利益。针对我国乡村公路建设的现实情况,以上 4 种项目融资方式有着十分重要的实践意义。

4.2 新型项目融资方式在不同现实情况下的具体应用

具体问题具体分析,如下图所示,A、B、C、D 等 4 个区域分别代表不同经济发展水平、不同资源饱有量的不同地区,针对各地区的实际情况,应采用不同的、有针对性的大 BOT 项目方式。

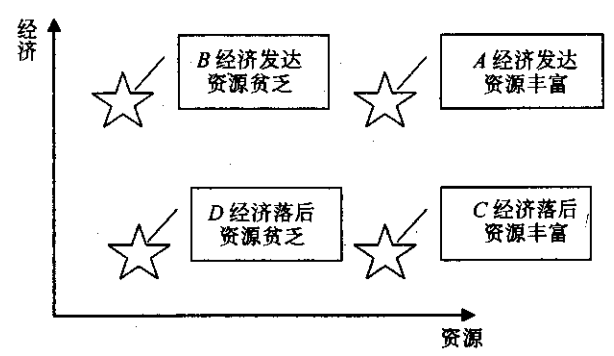


图 2 经济资源坐标有向图

4.2.1 A 地区,经济发展水平较高,自然资源相对丰富

采用方式:BOT,TOT,TROT。

具体实施办法:公路建设、资源开发双管齐下。搞好公路建设的同时,加强对相关资源的开发利用。公路建设采用 BOT 方式;对现有优良资源,采用 TOT 方式;对因经营不善而未达预期收益目的的优良资源,采用 TROT 方式,经投资商升级改造后,继续经营获利。最终达到投资商、村民、政府“三赢”的局面。

4.2.2 B 地区,经济发展水平较高,自然资源相对贫乏

采用方法:BOT,TROT。

具体实施办法:由公路建设着手,采用 BOT 方式;同时将公路沿线潜在资源的开发采用 TROT 方式转交开发商。潜在资源开发的着眼点可以是绿色农业、生态旅游、发展第三产业,或者借助地理优势,随着乡村公路网的逐渐完善,逐步发展成为商品集结地,形成运输中转枢纽。

4.2.3 C 地区,经济发展水平落后,自然资源相对丰富

采用方法:TROT,BOT。

具体实施办法:由资源的开发着手,主要采用 TROT 方式;同时,投资商为取得公路沿线资源开发权,必须承担公路修建的责任,公路修建采用 BOT 的方式,而修建费用主要来自投资商的投资,及从资源开发运营中的获利。

4.2.4 D 地区,经济发展水平落后,自然资源相对贫乏

采用方法:BOT,TOT,TROT。

具体实施办法:从充分利用政府贫困基金以及当地农民劳动力着手。采用“以工代赈”、“民工建勤”的方式,充分调动当地农民的积极性,修建路基以及完成相应的公路建设前期工作。同时利用政府贫困基金给予相应的补助。在公路建设中后期,人力财力耗费较多时,采用 BOT 或 TOT 方式。不仅降低了建设成本,也使资金得到充分的使用。公路建成后,沿线资源的开发采用 TOT、TROT 方式。仍要侧重于潜在资源的开发,如绿色农业、生态旅游、发展第三产业,或者借助理优势,随着乡村公路网的逐渐完善,逐步发展成为商品集结地,形成运输中转枢纽。

4.2.5 小结

除了 BOT、TOT 项目融资方式,还应积极探索其他形式的融资方式,如:债券融资、灵活的招商引资等。在实践中逐步建立起国家扶持引导、地方主体投资、市场化融资和社会筹资相结合的多渠道、多形式的农村公路建设资金筹集体制,为乡村公路建设做出积极贡献。基于本文的研究范围,重新归纳出乡村公路资金来源图,如图 3。

表 3 BOT、TOT 融资方式优势小结

经济水平	资源饱有量	
	自然资源相对丰富	自然资源相对贫乏
经济发展水平较高	(1)充分发挥当地经济优势; (2)促进资源优势向经济优势转化; (3)取之于民,用之于民。	(1)有效利用当地资金优势; (2)促进新资源的开发利用。
经济发展水平落后	(1)充分开发利用当地资源; (2)带动当地经济的发展。	(1)扶贫资金得以有效利用; (2)有效降低公路建设成本; (3)新资源得以充分开发。
(1)有效分担了政府的责任和风险;(2)减少政府债务和改善政府信用等级;(3)保证了政府投资的高效利用;(4)提高了建设、经营和管理的水平;(5)拓宽资金来源,充分利用了第三方资本;(6)资金使用目的明确、有保证;(7)公路的修建带动了当地经济的发展,拓展了农民的视野,提供新的就业机会;(8)项目最终的受益者仍是政府及其公共事业。		

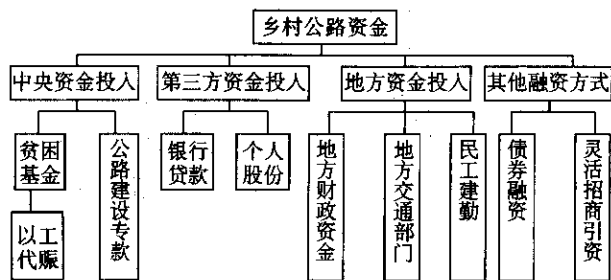


图3 乡村公路建设资金来源(新)

5 结语

“十五”期间,我国乡村公路建设实现了历史性突破。乡村公路建设投资力度之大、增长里程之快、经济社会效益之好前所未有,并已逐渐成为交通发展的突显点和农民群众直接受益的“民心工程”,为社会经济发展、解决“三农”问题做出了重要贡献。但总体而言,乡村公路总量不足、通达深度不够、技术等级低、抗灾能力弱的问题仍很突出,仍旧不能适应农村经济发展和农民生产生活的需要。针对以上问题,“十一五”规划提出乡村公路建设的新要求:促进农村经济结构调整和社会主义新农村的建设;“加强建设,公路先行”。本文结合我国乡村公路建设实际情况,因地制宜地提出了实践性与农村特色性相

统一的大BOT融资方式。但是,大BOT融资方式实施的具体流程,如项目可行性分析、特许经营转让期的确定、项目风险的分担、项目后评估体系的确立等等,还需要在理论与实践过程中进一步完善。同时,积极探索突破乡村公路建设资金瓶颈,寻找适合我国农村实际情况的新型融资方式,建立“政府投资、对外引资、社会融资、群众捐资”的多元化投入机制,以确保“乡村公路,村村通”既定发展目标的全面实现。

参考文献:

- [1] 王松江,等. TOT 项目管理[M]. 云南:云南科技出版社,2005.
- [2] 王敏正,王松江,编著. BOT 项目实施指南[M]. 云南:云南科技出版社,2002.
- [3] 王松江,李昕. 创造未来—项目规划与决策管理[M]. 云南:云南科技出版社,2001.
- [4] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要[R].
- [5] 赖怀福,付光琼. 中国农村公路建设资金结构现状[J]. 交通世界,2004,(7).
- [6] 李盛霖谈发展农村公路网 建设社会主义新农村——交通部长李盛霖答《学习时报》记者问[N].

Research on Extensive BOT Financing Way of Rural Highway Construction

ZHANG Jing, WANG Song-jiang

(Faculty of Management and Economics, Kunming University of Science and Technology, Kunming 650093, China)

Abstract: With the development of expressway and bringing up the idea of building socialism new rural village in “the eleventh five year plan”, the rural highway as the support of main highway net has received more respect from Chinese government day by day. However, the situation of rural highway construction is still staying in the single financing way of “who construct, who operate; who derive the benefit, who take the responsibility”. The demand of rural highway construction can’t be satisfied fundamentally in this single way. The paper is beginning with searching for the new type of financing way to suit for the development of rural highway construction of Chinese countryside. Aimed on transferring the risk of government, utilizing policy-based investment effectively, accomplishing multi-channel financing mode and attaining the task of win-win in road construction and resource exploitation, the application way of extensive BOT project mode on rural road construction is introduced emphatically.

Key words: rural highway; PEST analysis; extensive BOT project way