

欢迎访问

体育总局官方网站

我国公共体育场馆的BOT运营模式

作者：陆歆弘 来源：政法司理论处 发布时间：2006-11-21

字体：[【大】](#) [【中】](#) [【小】](#)

1 BOT运营模式

Building-Operate-Transfer（建设—运营—移交）简称BOT方式，它的含义是指：项目所在地政府将通常由国家公营机构承担的大型基础设施或工业项目的设计、建设、运营、融资和维护的权利特许给国内外的私营机构，允许该机构在一个固定的期限内运营该设施，并且允许他在该期限内收回他对该项目的投资、运营及维护费用以及一些合理的服务费、租金等其他费用，以使该私营机构有能力偿还该工程所有的债务并取得一定的资金回报收益；然后，在规定的特许期限届满后，将该设施转让给项目方的政府。

BOT实质是项目公司（属于一种私营公司）代替项目的业主政府或其公共部门来建设和运营项目，也是那些传统上都由一国公共部门垄断的基础性项目的一种私营化的形式；而且更为重要的是，一般的项目都是在无追索权（项目特许期间的负债在移交之后不由业主方的政府部门承担）或有限追索权基础上进行融资，这也是国际BOT方式之核心和主要内容之所在。

2 我国公共体育场馆建设管理的现状与特点

2.1 我国公共体育场馆建设管理的现状

目前我国公共体育设施在建设和运营管理中仍然存在着诸多问题。

公共体育设施仍严重不足。

由于体育场馆大多由政府筹建，其设施建设的安排往往不够合理。加之由于缺乏项目筹建投标的竞争者，项目建设的技术和质量也相对落后，无法充分利用先进的技术与质量标准，使得公共体育设施的建设不尽如人意，同时也使得项目的运作效率较低，给政府造成了资金的损失和资源的浪费。

现有体育设施的管理存在的问题也十分严重。对公共体育设施的经营管理不当，造成在原先已经处于设施缺乏的情况之下，仍然无法对现有设施进行合理与有效的利用，造成了资源的严重浪费。

2.2 公共体育场馆建设运营的特点

从目前国内体育场馆的建设、经营来看，具有以下特点：

2.2.1 建设一次性投资较大。

2.2.2 场馆的投资回收期长。

2.2.3 公共体育场馆带有公共产品的部分性质，属于大型公益性设施。在场馆上附着国家实力象征、城市形象宣传名片、群众的生活质量提升标志等这些间接价值。

2.2.4 建成后的大型专业体育场馆，往往面临着使用率不高的难题。

2.2.5 重大体育赛事的体育场馆建设具有很大拉动性，对建筑业、房地产业、交通运输业、中介服务业等都有拉动效应。

2.2.6 多功能性的体育场馆经营管理需要具有多种经济与管理知识的高水平人才。

2.3 公共体育场馆运用BOT方式的意义

首先，BOT融资模式的优势就在于它能够通过发起人联合私营部门或是公司聚集大量资金，在资金的融合上特点明显。而公共体育设施的问题就是在于由于其一般而言在建造的规模上比较大，由此带来了需要投入筹建的资金额十分庞大。因此，在公共体育设施的建设经营上运用BOT的融资模式可以有效地吸收国内外的资金投入公共体育设施，弥补原先公共体育设施在建设资金上的不足，从而有助于我国体育产业发展所面临的资金不足这一“瓶颈”问题的解决，摆脱了依赖政府斥资所面临的困境。

其次，BOT作为市场化运作方式，可以将市场竞争机制引入公共体育设施项目的开发、建设，这样不仅拓宽了公共体育设施项目的投资渠道，而且优化了投资结构，在吸引了大量资金进入的同时，由于大量携带外资进行投资和建设的国外私营机构的进入，也开拓了一个学习国外先进的建设和监管技术和标准的机会，使公共体育设施的建设质量和技术提高到一个新水平。

另外，采用BOT方式可以解决市场经济条件下公共体育设施的经营管理问题。通过竞争机制也将国内外先进、成熟的关于公共体育设施的管理和运营经验同时导入，使得国内的一些公共体育设施经营管理方从中获益并加以运用，这不仅解决了项目本身的经营管理问题，而且还可以为我国现有的公共体育场馆提供适应体育产业化改革要求的经营管理之道。

BOT融资模式的运用还能够在国外私营机构参与其中进行投资的同时，由于国外机构的参与来优化目前国内公共体育设施中各种项目设施的一个配备比率，从结构上来进一步优化公共体育设施，以减少由于部分项目场馆过多而造成的资源浪费状况。同时也能引入国外新兴的一些体育运动项目，开拓体育产业的发展新方向和新市场，为国内体育事业注入一股新的活力。

3 公共体育场馆运用BOT方式的基本框架

3.1 公共体育场馆运用BOT方式的基本程序

BOT模式主要包括项目的最终所有者（即项目发起人）、项目的直接投资者和经营者（项目经营者）和项目的贷款银行三方面人员。公共体育设施运用BOT融资模式进行建设经营的基本程序可以分成以下几个步骤：

3.1.1 由发起人发起设立的项目公司以同政府签订的“特许权协议”作为公共体育设施项目建设开发和安排融资的基础。

3.1.2 项目公司将“特许权协议”等权益转让给贷款银行作为抵押，并提供其他信用担保，安排融资。

3.1.3 工程承包商与项目公司签订承包合同进行项目建设，并提供完工担保。

3.1.4 经营公司根据经营协议负责公共体育设施项目的运行、维护，获得投资收益并支付项目融资的贷款本金和利息。

3.1.5 在特许经营期结束之后，经营公司将公共体育设施项目的所有权移交给政府，由政府负责继续经营，用于体育产业的发展。

3.2 各参与方的关系

在与政府初步达成项目投资意向或签订特许经营权合同后，项目公司发起人便可以展开筹资活动，组建成立项目公司来支付项目的投入资金并实施项目的管理。一般来讲，在国外的BOT项目下的70%~90%的资金都可以通过有限追索权的贷款或发行债券的形式得以满足。而发起人及其他投资者只需给项目公司投入 BOT项下的10%~30%的资金。在中国，由于没有对BOT项目的优惠贷款措施，企业债券发行市场尚不成熟。因而，BOT方式下投资者投入的资金占大部分，一般要达到50%左右。

实际上，一个完整的BOT项目融资除了公司和投资股东的股东协议、贷款银行的贷款协议外，还牵涉到项目公司和政府之间的特许权协议和最低收入担保协议、项目公司和工程承包集团的工程承包合同、项目公司和材料供应商之间的材料采购合同、项目公司和客户/消费者之间的产品/服务销售合同。如果项目公司股权中外资占主要份额，则还会涉及贷款银行和政府出口信贷机构以及和国际金融机构的贷款合同。

3.3 公共体育场馆BOT运作的最优资本结构

BOT方式的突出特点是负债比例高，一般为70%~90%，因此，BOT方式也叫项目融资方式。BOT融资是有限追索的，偿还债务只能靠项目的现金流量，项目负债时无权要求项目发起人全部偿还贷款，因此贷方为降低风险，总希望股本比例高一些。然而一般来说，借债成本要低于股本回报10%左右，因此政府的愿望是股本比例低一些，不能超过30%。BOT项目公司如何掌握合理的借债比例，以降低项目风险，又保证项目的稳定盈利不致破产，这引出了BOT项目公司确定最优资本结构的问题。

BOT项目发起人组建成立的体育场馆建设—运营项目公司，在特许经营期内拥有体育场馆的资产经营获利权，此时应该追求的不是企业价值最大化，而是有限的特许经营期内的项目价值最大化。项目价值是指项目全部资产的市场价值，它是以一定期间项目所取得的报酬（按净现金流量表示），按与取得该报酬相适应的风险报酬率作为贴现率计算的现值来表示的。同时，为了吸引项目公司投入该BOT项目的运作，需要使投资者（项目公司的权益资金注入者，可能包括政府）能够获得较好收益，项目追求的另一个目标是投资者收益的最大化。

所以，BOT项目最优资本结构的条件是：在项目价值最大和投资者收益最大时决定负债资金多少。同时，为了保证贷款方的利益，项目不能因为资不抵债而破产使贷款方无法收回全部本金和利息，即要求项目的未来收益大于或等于债务资金的本利和。

4 项目公司及场馆项目选择BOT方式的适应性评价

对于基础设施，并不是所有的项目都适用于运用BOT融资模式进行运作的。同样对于体育场馆，并非由于BOT的诸多优点以及公共体育设施的诸多特点适合运用BOT进行运作而一概运用BOT融资模式进行开发。一个潜在的场馆项目是否拥有成功进行BOT运作的特质，以及一家企业是否具有能力承担这样一个公共体育场馆的BOT运作？作为项目的发起人，政府不得不考虑这样的问题。

4.1 项目公司和场馆项目的BOT适应性评价模型

公司能力（图1略）包括三个类别，每个类别又包括三个属性，共九个属性。项目吸引力（图2略），包括四个类别，总共包括十四个属性。

可以采用专家打分的方法确定对公司能力和项目吸引力的定性评价，之后转换为定量评价。

4.2 公共体育场馆项目BOT运作财务可行性的评价

在对项目融资的分析之中，除了要对项目进行定性的分析之外，还要对项目的经济方面指标进行定量分析，其中更为重要的是对其进行风险的定量分析。项目融资的风险分析是在项目可行性研究的基础上进行的，可行性研究中经常使用的项目现金流量模型，是项目分析评价的重要定量分析工具。由项目融资的特点和要求出发，运用现金流量模型来对项目中的各个重要因素进行量化的分析，作出评估判断。

5 公共体育场馆BOT建设运营中的政府角色

5.1 创造适宜的投资环境

5.1.1 双赢原则。双赢策略对于政府和项目公司都是必要的。

5.1.2 法律框架。建议针对具体项目实施具体的地方管理办法，具体制定体育场馆BOT项目中的各方的权利义务、收费标准、移交时的责任等。例如上海市政府针对上海市打浦路隧道、南浦大桥和杨浦大桥的专营权有偿出让，特发布了针对这三项基础设施专营权的管理办法。

5.1.3 政治环境。最好能成立一个统一的BOT项目调控中心，协调和折衷各政府部门的要求，帮助体育场馆BOT运营商解决与政府部门相关的各类冲突、平衡运营商企业利益与公共利益之间的矛盾。

5.1.4 政府信用。在运用BOT融资模式中，政府的信用问题不仅仅关系到这个BOT模式运作的项目得以顺利实施和实现，更是在某种程度上极大地影响着承包商的权益，所造成的后果相当严重。因此，政府必须在BOT项目的运作实施过程中塑造自身良好的信用。

5.1.5 发展国内资本市场。国内的资本市场目前还不发达，因此政府有必要帮助培育成熟有力的资本市场。因为一般BOT项目都是无追索权或有限追索权的，投资者希望能够通过资本市场的融资机构分担项目的风险。完善成熟的资本市场和各种融资工具的利用方有助于吸引投资者、分散风险。

5.1.6 竞争性招投标。BOT项目的投标费用远高于一般建设项目。因此在体育场馆BOT项目招标时，政府应该尽量提供场馆项目的详细信息，以方便投标方准备投标书。如果项目因为非投标方原因而发生变更或取消，政府至少应补偿中标者的投标费用。

5.1.7 土地获取。体育场馆BOT融资中，场馆土地由政府提供，在协议的特许期间由BOT项目公司建设使用。政府有责任帮助项目公司协调好按照协议约定时间取得土地。

5.1.8 政府保证。为了促使项目公司能够全面投入体育场馆的BOT运作，政府有必要为项目公司提供一定的担保条件以应付经济风险，包括保证投资者通过投资项目获取相对合理的投资回报；外汇兑换保证；税收优惠或免除保证；政府适当的股本资金注入；项目公司的贷款担保；保证项目所用土地或者项目本身在特 BOT许经营期间不会受到政府对其的征收或要求提前移交；确保在BOT项目的所在地附近，政府不再批准其他和BOT项目同类型的体育场馆设施与之构成竞争关系，等。

5.2 项目质量和公众满意

项目公司作为营业性企业，并不会主动地追求提供的体育场馆及其服务质量达到公众满意。保证体育设施能够为公众创造效用是政府应当平衡的事情。不能允许项目公司耗费了国家和社会的稀缺资源而无法有效地满足社会需求。为了使最终交付的体育场馆设施能够保证质量并达到公众满意，政府在整个体育场馆设施的营造过程中还要充当一个积极活跃的角色，其职责贯穿在项目识别、可行性研究、招投标及评标、合同谈判、特许权授予、场馆设计施工质量的检验，以及场馆运营水平和服务质量的连续监控中。

BOT方案的设计倾向于采用新的施工方法，以有助于加快进度、减少重复劳动和进行机械化施工。同时，也会考虑备选建议书方案。为了避免合同签订后，由于投标者的急于求成导致工程草草施工，政府要求特许经营者聘用独立的设计和施工监督单位来确保

工程质量。

政府对BOT体育场馆项目在特许经营期内的收费应和项目公司协商一致，注意体育场馆对公共体育健身的意义，应合理收费，但也要尽量保证项目公司的收益。在特许经营期接近尾声时，政府应提早准备移交事宜，尽早监督项目公司在这个阶段的运营。

6 公共体育场馆的复合性利用

6.1 现状

体育设施功能复合化是体育市场化、产业化发展所要求的一种必然趋势。凭着职业的敏感，经营管理者已经在相当程度上顺应了这种趋势。通过对国内部分大型公共体育场馆经营发展现状的调查，可以将场馆复合性利用中的问题归纳为：被动复合、复合程度不高、复合内容不当、复合度失调。

被动复合指一些功能比较单一的体育场馆为了满足日益增多、增大的使用需求，实现“多种经营”而进行被动应对。复合程度不高主要表现为某些体育设施功能虽然比较丰富，涵盖餐饮、购物、住宿、娱乐等，但就主导功能——体育比赛健身的空间组成而言，多为单一的比赛厅或场地，供健身活动选择的类型非常有限。复合内容不当主要表现为场馆中的商业、服务性设施所占比例过大，不能与体育功能均衡发展。复合度失调表现为体育场馆中的功能单元过多或个别功能单元规模过大，以致影响场馆整体功效的发挥。

6.2 大型体育场馆的多功能利用

6.2.1 场馆的多功能设计

(1) 一场多用设计

一场多用是指在同一片场地上，设计出可以进行多种体育运动的功能。在必要时，将场地进行灵活的变化，进行各种不同的体育比赛；也可以在大赛之后，根据群众需要灵活地对外开放，满足各种体育运动项目爱好者的需要。

现代的大型体育场馆，由于占地面积大而城市土地资源有限，一般都远离市中心。为了方便观众和锻炼者饮食购物及停车等消费，大型体育场馆还要承担起营造这些配套功能设施的责任，几乎可以成为一个小城市。这样进一步拓展了体育场馆的附属功能。但在这样一些商业附属设施的规划设计时，应该合理设计人流、车流，合理进行功能分区。通过建筑后评价（POE）发现体育场馆设计的问题，通过公众大范围参与反馈，有利于发现场馆利用中的问题，总结经验，为新体育场馆的设计和利用提供直接依据。功能复合化的体育设施较单一功能的体育设施更为复杂，需要更合理的设计、经营和管理。

(2) 比赛用场地的设计利用

比赛用场地的设计要符合规范和流程要求。结构上尽可能设计成大空间，以方便非比赛时的综合利用，如文艺演出、博览会等。如果比赛时需要小面积，可采用轻质材料进行隔断。充分利用体育场馆大空间特点，避免形成空间或地下死角，在不增加总面积的前提下，多出附房。比赛用场地除可进行体育运动项目外，也可进行各种与体育相关或非相关的培训活动。

(3) 观众席的设计与利用

改变观众席设计，可以将传统斜坡结构形式改变成直角的结构形式，以便安装活动座椅。在具体设计时，对空闲时的观众席要充分考虑其利用，在长宽尺寸、空间高度、灯光照明、场地预埋件等条件方面要进行合理的设计，并且要设置充足的配套附房。如果观众席位较多，可以采用分层设计方案。如悉尼奥运会体育场，东西两侧的底层看台是活动的，可以在一夜之间伸出或退回。

(4) 观众休息大厅的设计和利

观众休息大厅的设计规模应充分考虑比赛时的观众人数和观众使用的基本要求。同时，在保证比赛的前提下，应有足够的长宽尺寸和空间高度。若受建筑面积限制，则应采取面积相对集中的设计方案，至少能使部分区域长宽尺寸和空间高度相对较大。白天最好采用自然采光，新风通风设计量相对较大，电量配置要求充足，地面最好为防滑面层，观众出入大门的尺寸要足够大。在没有比赛时，观众休息大厅可以对广大民众开放，进行各种器械少的体育活动，同时也可举办各类季节性展览会、招聘会等。

6.2.2 因地制宜的多种经营手段

- (1) 提供高标准的服务；
- (2) 提供能接受的票价；
- (3) 改善交通设施；
- (4) 通过品牌吸引顾客；
- (5) 全面的经营。

6.2.3 选择专业化经营公司

在体育场馆的设计—建设阶段结束后，即进入场馆的运营阶段，此时最好有一家丰富经验的管理公司介入，承担体育场馆的经营性管理活动。这家公司应该能够运营大型娱乐设施，负责与大型娱乐演出签约并进行推广；能够运营大型体育设施、餐饮店和商店；拥有票务、市场推广和促销方面的丰富经验。

作者：陆歆弘（上海大学）

唐豪、陆小聪、余宏

国家体育总局版权所有 国家体育总局体育信息中心承办

国家体育总局通讯地址：北京市崇文区体育馆路2号 邮政编码：100763 联系电话：010-87182008

网站联系电话：010-87182998/87182280 E_mail: webmaster@sport.gov.cn

京ICP备05070991号