

# 公私合作伙伴关系模式在我国大型体育场馆 市场化中的应用

张文亮, 陈元欣, 王健

(华中师范大学 体育学院, 湖北 武汉 430079)

**摘 要:** 对 PPP 模式在体育场馆市场化供给中的应用问题进行初步研究, 分析了 PPP 模式在体育场馆项目中应用的可行性与积极意义, 认为体育场馆的 PPP 模式运作具有消费需求弹性, 兼具公益与盈利双重属性, 收益主要来源于非本体收入等特点。并就悉尼奥运会体育场及我国国家体育场项目招标的成功经验进行总结, 归纳出该模式在体育场馆中应用的注意事项, 提出了合理选择 PPP 模式的路径、加快政府角色转变、拓宽融资渠道、合理设计投资回报机制、推行相应激励政策等建议。

**关 键 词:** 社会体育; 体育场馆; 公私合作伙伴关系模式; 市场化供给; 中国

**中图分类号:** G80-05 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-7116(2009)02-0041-05

## Application of the public-private partnership mode in market orientated operation of large sports venues in China

ZHANG Wen-liang, CHEN Yuan-xin, WANG Jian

(School of Physical Education, Huazhong Normal University, Wuhan 430079, China)

**Abstract:** The authors made a preliminary study of the application of the public-private partnership (PPP) mode in market orientated supply of sports venues, analyzed the feasibility and positive meaning of the application of the PPP mode in sports venue projects, and considered that the operation of sports venues under the PPP mode is provided with such characteristics as flexible needs for consumption, welfare and profit combined, and main income coming from non-noumenon incomes. By reviewing experiences in the success of bidding invitation for Sydney Olympic Stadium and Sate Stadium in China, the authors summed up precautions to be taken for this mode to apply to the sports venue area, and put forward the following suggestions: rationally select the way to realize the PPP mode; speed up the transformation of the government's role; widen financing channels; rationally design the investment payback mechanism; implement corresponding policies for stimulation.

**Key words:** social sports; stadium; public-private partnership mode; market orientated supply; China

2008 年奥运会和 2010 年亚运会在我国的举办以及全运会、城运会等大型体育赛事申办制度的推行, 引发了我国各地方政府对大型体育场馆(以下简称体育场馆)的庞大需求, 而体育场馆的兴建动辄需要数亿元的资金投入, 令地方财政捉襟见肘。但地方政府对场馆的需求是刚性的, 部分城市为缓解场馆供给不足, 采取了市场化供给策略, 以市场为导向, 充分发挥市

场配置资源的基础性作用, 吸引民间资本参与。

以北京奥运会部分场馆项目招标为标志, PPP(Public-Private-Partnership, 公私合作伙伴关系)模式在我国体育场馆市场化供给中得到了一定的应用。目前我国有关体育场馆 PPP 模式的研究中, 多以其必要性、可行性分析为主, 而实践性研究不足。为此, 本文对体育场馆引入 PPP 模式的实践性问题进行分

收稿日期: 2008-08-25

基金项目: 国家体育总局体育社会科学研究项目(1167SS07124)。

作者简介: 张文亮(1984-), 男, 硕士研究生, 研究方向: 体育经济学。

析,以期引起体育界对体育场馆 PPP 项目融资模式的更广泛关注,进一步丰富该领域的理论研究。

## 1 PPP 模式在体育场馆市场化供给中的意义

PPP 是指政府和企业以及志愿者为了提供或改善公共设施或公共服务,通过确立明确的合同或契约而达成的合作伙伴关系。PPP 本身是一个内在结构相对灵活的模式,没有固定的结构,属于一个不断发展的概念,可通过各种不同的结构安排加以实施。

PPP 模式有广义和狭义之分。广义的 PPP 泛指公共部门与私人为提供公共产品或服务而建立的各种合作关系;而狭义的 PPP 可理解为一类项目融资模式的总称,与广义的特许经营类融资模式完全相同<sup>[1]</sup>,包含 BOT、TOT、DBFO 等多种模式。

首先,PPP 模式可引入民间资本,帮助地方政府建设体育场馆,缓解地方财政压力,减轻政府财政负担。体育场馆建设耗资巨大,通常要依靠省、市政府的财政拨款,才能保证场馆的正常建设。但若将 PPP 模式应用于体育场馆建设中,则不需要政府直接出资,而是由作为项目公司的私营机构负责筹集资金,减轻了政府的财政负担。

其次,PPP 模式在我国体育场馆建设中的应用,利于引入国内外先进、成熟的管理技术及经验,不仅可以缩短场馆建设周期,提高场馆的服务质量,还可丰富我国体育场馆的市场化运作经验,提高我国体育场馆的管理水平。此外,市场竞争机制的引入,可激励项目公司积极开发场馆的营利性服务项目,提高体育场馆的赛后运营效率,解决场馆赛后闲置浪费等问题。

最后,体育场馆在采用 PPP 模式运作时,公私双方可利用各自的经验基础及能力优势,合理分担并有效抵制体育场馆建设及运营中的潜在风险。在原有政府包揽体育场馆建设及服务的情况下,风险完全由政府承担,且缺乏对项目风险应有的重视。但采用 PPP 模式运作后,政府和私营机构共担风险,且在项目谈判阶段,公私双方需通过项目评估,并根据各方优势对项目中的潜在风险进行明确界定及合理分配,因此,该模式的应用能有效规避项目运营中存在的诸多风险,实现体育场馆的最佳经济效益。

## 2 PPP 模式在体育场馆市场化中应用的可行性及特点

### 2.1 应用的可行性

1) 市场发展潜力巨大。

体育产业作为 21 世纪的朝阳产业,具有较大的盈

利空间,而体育场馆作为发展体育产业的基础和载体,亦具有较大的市场潜力。投资者可借助 PPP 模式参与体育场馆的投资和运营,并在未来分享体育产业飞速发展带来的巨大商机。国家体育总局在相关会议上曾多次提出依托场馆设施发展体育产业的要求,因此,体育场馆作为体育产业发展的载体,在未来亦具有广阔的发展前景,可为投资者带来丰厚的投资回报,为民间资本投资利用 PPP 模式参与体育场馆供给提供了现实可能。

2) 具有准公共产品特点。

从经营特点来看,我国体育场馆主要是为了提供公共服务,满足公众需求,具有明显的社会效益。虽然其经营目的并不是为了赢利,但个人或组织均可通过购买或赠与的方式得到对该产品的使用权,且轻而易举地就可将“搭便车者”排除在消费范围之外,可见体育场馆具有一定的排他性。其次,从场馆设施的消费特点来看,其消费又具有明显的非竞争性,即在没有达到“拥挤”点之前,每个消费者对场馆的消费并不会影响其他消费者。因此,体育场馆兼具排他性和非竞争性的特点,属于准公共产品范畴,可在其供给中引入市场化供给模式。

从体育场馆的经营内容来看,其提供的大多数服务产品带有一定的商业属性,属于私人物品或俱乐部产品范畴。如场馆冠名权、场地租赁、场内特许经营服务、豪华包厢或 VIP 坐席等,这些服务都以提高经济效益或盈利为目的,均可通过 PPP 模式引入民间资本、交由民间机构经营管理。

3) 具有一定的盈利空间。

我国体育场馆利用 PPP 模式运作的盈利渠道主要有 3 种,即场馆服务收益、土地开发收益和政府财政补贴。其中,场馆服务收益是指与场馆自身经营有关的场馆冠名权、赛事门票销售、场地租赁费用收益等;土地开发收益是指体育场馆设施的建设在完善城市功能、提升城市形象的同时,带动场馆周边土地增值,创造了土地级差收益,为项目公司带来一定的经济收入;政府财政补贴收益是指政府部门根据“庇古税”理论,对生产具有正外部性产品的服务部门提供财政补贴,以激励并增加其对社会有益产品的供给。虽然政府财政补贴金额有限,但也是项目公司经济收益的一部分。

4) 相关政策的出台。

为了拓宽体育场馆建设资金的融资渠道,吸引多元化资金投入场馆的建设及运营,我国在《2001~2010 年体育改革和发展纲要》中明确提出“要加快建设和依法保护体育设施,国家鼓励社会及个人集资兴建体

育设施，并在土地使用、资金贷款等方面给予优惠等政策”；《体育产业“十一五”规划》也明确提出“鼓励和支持各类体育场馆开展经营管理方式的创新，不断完善目标管理责任制，积极推进所有权和经营权分离，扶持体育场馆运营专业机构，实行委托经营管理，提高体育场馆经营管理水平。”以上规章制度的提出，为在体育场馆建设及其运营中引入市场机制提供了政策保障，为PPP模式在体育场馆领域的应用提供了政策依据。

## 2.2 与其他服务领域中应用的差异

1)消费需求富有弹性且稳定性较低。

我国自1984年在深圳沙角电厂B厂引入第一个BOT融资模式以来，以PPP为主的融资模式在国内得到了广泛的发展和运用，如广深高速公路、广西来宾电厂等。但该模式一般被用于电力、水利、交通等服务设施的建设及运营，为公众提供必需的生活消费品。与其他公共服务领域所提供的消费品相比，体育场馆等体育服务产品还属于一种发展及享受型消费物品，消费需求有一定弹性。由此可见，虽然我国体育产业具有广阔的发展前景，但其消费特点决定了体育场馆项目的消费稳定性要明显低于其他公共基础设施项目。

2)体育场馆兼具公益性和营利性。

我国体育场馆是以公益性为主，兼具营利性的双重属性公共服务基础设施。其公益性主要体现在满足运动竞赛、大众休闲娱乐及实现全民健身计划等方面；其营利性主要表现在体育场馆的营业支出、营业收入、净利润等方面。在体育场馆服务的供给中，忽略任何一个方面都会削弱场馆的功能，造成社会价值的损失。因此，体育场馆PPP模式运作的整个过程，都应体现出体育场馆的双重效益，即应本着以经营为手段、以实现我国体育场馆的公益性为目的的原则，对体育场馆进行经营管理，以实现其更高层次的社会效益。而其他采用PPP模式的公共服务项目，虽然也带有一定的公益性质，但以盈利为目的的居多。

3)体育场馆收益主要来源于非本体收入。

由于体育场馆占地面积较大，无论是分散式布局还是集中式布局，都难以在城市中心找到适宜的建设用地。因此，我国目前筹建或在建的体育场馆多位于城市郊区，场馆选址的偏远不利于吸引消费人群<sup>[2]</sup>，加之目前我国体育场馆营利性较差，民间机构要获取投资回报，单纯依赖于对体育场馆自身的经营是远远不够的，因此在体育场馆PPP模式融资过程中，政府为吸引民间资本投入，往往会分配较大面积的商业用地供项目公司进行商业运作，以提高项目投资者的投资回报率，该部分非本体经营收入，也是项目公司获取

投资回报的主要来源。而在其他公共服务领域的PPP融资模式中，投资者主要是通过对公共服务设施自身的经营来获得投资回报的。

## 3 PPP模式在体育场馆市场化供给中的应用实例

### 3.1 悉尼奥运会体育场和国家体育场的成功经验

1)两国政府部门为保证民间资本的投资回报，在体育场馆建设用地上，均批给了较大面积的商业用地供项目公司进行商业运作，对民间资本参与体育场馆PPP模式运作产生了较大的吸引力。

2)民间机构借助PPP模式参与悉尼奥运会体育场及我国国家体育场建设时，均组建了企业联合体(如悉尼的“2000年澳大利亚体育场公司”和我国的“中信集团联合体”)，而此类联合体具有经济实力雄厚、技术经验丰富、竞争能力强等多种优势，能有效抵制体育场馆建设及运营过程中的诸多风险。

3)市场化运作模式在两国奥运会体育场项目中得到了充分的应用，开发了体育场馆的可赢利性服务项目，并创造了一定的经济收益。如悉尼奥运会体育场VIP会员坐席的票券发售，不仅能为场馆建设融得部分资金，还能吸引固定观众参与体育赛事、体育表演活动的消费，为场馆后期运营提供一定的经济收入。

4)充足的合约是保障两国奥运会主会场成功利用PPP模式进行建造及运营的关键。公私双方以及私营企业相互之间通过签订合同结成稳定的契约关系，并明确规定了各自的权利与义务以及应提供的服务类型与标准，明确的分工不仅提高了两国奥运主会场建造及运营的运作绩效，且在项目运作过程中如出现违规现象时，政府部门亦可根据相关合同规定追究违约方的责任，确保体育场馆项目的顺利运营。

### 3.2 需注意的问题

1)避免合约冲突。

体育场馆PPP项目融资模式具有较高的风险性和复杂性，项目中参与方众多，私营机构与政府部门以及各私营机构相互之间的合同关系复杂，但其中最为重要的是私营机构与政府之间的合同关系——特许权协议。私营机构在与政府签订特许权协议，获取特许经营权后，还要同商业银行等金融机构、工程承包商等签订一系列合同，以保障项目的正常运作。但应注意的是，特许经营协议是PPP合同体系的核心，是PPP项目中订立其他后续合同的基础，其他合同的订立都不能与特许权协议的原则和规定相冲突，否则后续协议无效。

2)避免场馆的垄断经营。

私营机构之所以选择体育场馆进行投资建设,很大程度上是看中了体育场馆在某区域内所具有的垄断特性。在这种情况下,私营机构一旦拥有了体育场馆的所有权或经营权,就形成了垄断经营。虽然政府部门在私营机构运营期间,可对其经营价格进行监控,但在市场经济条件下,对价格水平的监管绝非易事。这就要求地方行政部门兼顾私营投资企业的合理收益与使用者的经济承受能力,避免投资者肆意提高价格,在实现私营部门经济收益的同时,避免场馆服务市场垄断现象的发生。同时,应注意在特许合同中约定对于私营机构垄断经营或违反特许合同约定的法律责任,以通过合约的形式加强对私营机构的监管。

### 3)妥善安置失业人员。

我国体育场馆在采用PPP融资模式提高运营效率的同时,必然会产生一些失业人员。如体育场馆采用TOT模式,将场馆的产权及经营权利移交给私营部门,必将导致场馆原有员工的失业。此时,政府部门应多渠道、妥善处理失业人员的再就业问题。一般可以采用两种方式,一是与私营部门协商,要求私营企业优先雇佣场馆原有员工;二是政府部门可从转让体育场馆经营权的收益中,设立专项基金,用于解决原有员工再就业等问题。

### 4)兼顾场馆的经济效益和社会效益。

体育场馆的PPP模式在于通过市场竞争机制,引入民间资本参与场馆的运营管理,为社会提供更优质的场馆服务。但在体育场馆利用PPP模式进行市场化供给,追求经济效益的同时,亦应注意其社会效益的发挥。而民间机构参与场馆的投资运营,为了盈利必然会采取各种途径降低场馆的运营成本,提高场馆的服务价格,甚至会限制场馆的公益性使用及社会效益的发挥。因此,在体育场馆PPP模式运作过程中,政府部门应注意加强对场馆后期运营的价格管制和相应的社会性规制,以确保场馆在经济效益和社会效益方面的双丰收。

### 5)防范场馆的过度经营。

私营部门在体育场馆的特许经营期内,为早日收回投资成本、创造经济利润,势必会过度使用场馆及相关设备,而忽略了必要的维护保养,因此加快了体育场馆的折旧速度,造成特许经营期满移交时部分基础设施的损坏,甚至会影响场馆回收后的正常运营。因此,政府部门在私营机构对体育场馆的后期运营管理中,应进行适当的维护监督工作,制止滥用行为发生,并在特许期满项目移交时,对项目进行系统的资产评估,收缴体育场馆基础设施的预期维护费用。

## 4 建议

### 1)合理选择PPP模式的实现路径。

PPP模式的实现路径是多样的,根据目前我国国情,PPP模式在我国体育场馆市场化供给中的实现途径主要有4种,分别是PPP模式(狭义)、BOT模式、TOT模式和DBFO模式。PPP模式(狭义)是PPP项目融资模式中最典型的一种融资方式,即政府与民间机构合作,共同提供场馆的建设资金。主要是指对于那些初始投资量较大的场馆,由政府通过控股或入股的方式参与建设<sup>[9]</sup>。BOT模式是特许经营类融资模式的一种,其全称为Build-Operate-Transfer(建设-运营-移交)。它是指私营机构在获得政府部门授予的特许权后,投资、建设基础服务设施,并通过向用户收费获取投资回报。TOT模式是英文Transfer-Operate-Transfer(移交-经营-移交的缩写),是指公共部门将已建基础设施项目一定期限的经营权(或产权与经营权),有偿转让给私营部门,由后者进行经营管理。私营部门在特许期限内,通过对项目的经营收回全部投资并创造合理的收益,且在合约期满后,须将基础设施及相关权利交还给公共部门的一种融资方式。DBFO模式的全称是Design-Build-Finance-Operate(设计-建造-投资-经营),它是指私营机构获取特许权利后,设计并建造基础设施,同时拥有该设施的所有权。公共部门根据合同约定或该服务设施的运作绩效,向私人部门支付一定租赁费用或绩效费用,同时提供与该设施相关的核心服务,而私人部门只提供该设施的辅助性服务。与BOT等融资模式相比,实质上DBFO模式并没有真正融得资金,而最终还是由政府支付项目的建设、运营和维护费用,相当于政府购买服务,只不过政府通过这种方式将支付的时间大大延长了,通常为20年左右<sup>[10]</sup>。值得注意的是,上述各种PPP模式的实现路径各有利弊,各地体育场馆在利用某一模式进行市场化融资或运营时,须根据自身规模、市场需求、供给服务等特点选择适宜的实现路径,以达到预期的效果。

### 2)完善与PPP模式相配套的法规体系。

虽然我国已具备一些适用于PPP模式的法律法规,如《中华人民共和国招标投标法》等,但现有法规在PPP模式运作具体问题的规制上还是存在一定欠缺<sup>[5]</sup>。在完善我国PPP项目融资法规体系的过程中,首先要提高PPP项目融资的法律权威性;其次要搭建起以国家“基本法”为主,以地方政府配套的法律文件为辅的项目融资法律框架;最后,我国PPP项目融资法律的制定要以世贸组织的原则和我国入世的承诺为依据,遵循国际惯例,减少与国际法律间的冲突。

### 3)加快政府角色转变。

为进一步明确 PPP 模式运作中的政府角色定位,提高 PPP 模式运作绩效,政府部门应做好两方面的角色转变。首先,在监督方面,政府部门首先要监督场馆的工程质量,保证民营机构为公众提供高标准、高质量的体育基础设施;其次,在场馆后期运营过程中,政府部门还要监管项目公司供给服务产品的价格及质量,具体包括规制价格调整周期、制定价格上限(或下限)等,以规避体育场馆服务的垄断性经营。在公私双方合作方面,政府部门应通过明确的权责划分,建立风险共担、利益共享的公私合作模式,摒弃以往的主导地位,树立合作者形象。

#### 4)拓宽融资渠道。

目前我国体育场馆 PPP 项目融资渠道主要是以依靠政府财政拨款、以无追索权或有限追索权等方式向商业银行获取贷款为主,融资渠道窄、融资成本高的问题对于 PPP 项目融资是极为不利的。

政府在体育场馆项目招标中,应鼓励民营企业构建企业联合体(如作为“鸟巢”体育场民营合作伙伴的中信联合体),扩大民营机构规模,吸引社会法人、基金、自然人等参股,以筹措企业所需的项目资金;支持具备条件的民营企业发行企业债券进行项目直接融资;放宽基金投资政策,允许保险基金、社保基金、住房基金等投资基础设施 PPP 项目。此外,为缓解民营机构的经济压力等问题,政府部门可推出符合有关法律、法规要求的扶持政策,如贴息贷款、税收优惠、财政补贴政策等。

#### 5)设计投资回报机制。

民间资本选择项目投资,看重的是某项目的盈利能力,因此,体育场馆在利用 PPP 模式吸引民间资本投资时,场馆项目必须具备一定的盈利空间,否则难以吸引民间资本投入。政府部门在场馆建设用地方面,可通过配套一定的商业基础设施拓宽项目投资者的投资回报渠道,还可通过将场馆设施与其周边规划的较大面积的土地相捆绑,进行共同开发,以提高体育场馆项目的投资吸引力。如在北京奥运会体育场馆项目法人招标中,国家体育馆盈利能力较差,但通过与盈

利能力强的奥运村项目相捆绑,极大地提高了国家体育馆项目的投资吸引力,并成功吸引到 5 家国际联合体参与竞标。

#### 6)推行激励政策。

在体育场馆的 PPP 模式运作过程中,为实现更好的运作绩效,政府部门可以本着为项目公司实现项目整体利益最大化而牺牲部分局部利益的原则,对项目公司提供适当的补偿或奖励,以采取相应的激励方式提高其项目运作的积极性。具体激励方式包括精神激励和物质激励两种。

从精神激励方面来说,私营企业参与体育场馆 PPP 运作的一个重要动机就是提高企业自身的声誉、证明自身实力,以获得更多的消费亲和力及商业机会,因此政府部门可将项目公司在项目运营中的积极表现及成绩及时公之于众,通过满足项目公司的精神需求,提高其项目运作积极性;而在物质激励方面,政府部门可根据项目公司的经营业绩,给予一定的物质、经济补偿或奖励,以保证项目公司在体育场馆中的正常运营或再创佳绩。

#### 参考文献:

- [1] 王灏. PPP 的定义和分类研究[J]. 都市轨道交通, 2004, 5(17): 23-27.
- [2] 陈元欣. 综合性大型体育赛事场馆设施供给研究[D]. 武汉: 华中师范大学, 2008: 84.
- [3] 刘志. 奥运场馆项目法人招标: 社会公益设施项目政府投融资的新模式[EB/OL]. [http://www.bjdcyj.gov.cn/swyjs/dykw/cx/wqsh/wtdy\\_2004/shjj\\_2004\\_8/t20040901\\_113287.htm](http://www.bjdcyj.gov.cn/swyjs/dykw/cx/wqsh/wtdy_2004/shjj_2004_8/t20040901_113287.htm).
- [4] 印成玲. 城市基础设施投融资模式比较研究[J]. 四川教育学院学报, 2007, 23(9): 53-56.
- [5] 吴琼. PPP 项目融资模式在我国的应用初探[D]. 大连: 东北财经大学, 2005: 31.

[编辑: 李寿荣]