

动员项目融资多元化的关键问题与可行模式

严剑峰

(上海财经大学 财经研究所国防经济研究中心, 上海 200433)

摘要: 推进国民经济动员项目建设融资多元化有利于解决国民经济动员建设投入不足、缓解财政压力、调动多方参与建设积极性、盘活国民经济动员项目资产、服务市场经济、建立军民融合型国民经济动员体系等作用。在实现国民经济动员项目建设融资多元化的过程中,应把握的关键问题包括:国民经济动员项目功能的多元融合,国民经济动员项目的产权界定与安排,国民经济动员项目建设的融资方案与使用合约,项目规划、融资、建设、维护、运营、管理的一体化,中央、地方政府及民间投资主体在国民经济动员项目建设中的责任分摊与信息共享,从观念与体制上消除民营资本进入国民经济动员项目投融资建设的障碍等。实现国民经济动员融资多元化的可行模式包括:政府投资、政府运营模式,政府投资、公司运营模式,政府补贴、公司运营模式,项目融资、特许经营模式,股份融资、公司化运作模式,整体打包开发模式,期权合约模式等。

关键词: 国民经济动员项目建设; 融资多元化; 功能融合; 可行模式。

中图分类号: C93

文献标识码: A

文章编号: 1009-3370(2013)04-0093-05

国民经济动员项目包括产业类项目和设施类项目。产业类项目是指军民两用型产业,如高科技产业项目、重大装备制造项目、战略物质储备库建设项目、能源储备与供应项目、生产能力储备(如生产线储备)建设项目等;设施类项目有战备公路、港口、机场、铁路、地下人防工程、医疗救援、通信保障设施等。国民经济动员项目是“平时服务、急时应急、战时应变”的重要支撑。这些项目的建设、运营与维护都需要大量的资金。融资多元化是解决国民经济动员项目建设资金问题的最佳途径。张笑早在2007年就提出了这一思想和观点^[148],但对于如何进行国民经济动员项目建设的多元化融资,却缺少后续的跟进研究。

一、推进国民经济动员项目建设 多元化融资的必要性

(一)有利于解决国民经济动员建设投入不足和缓解政府财政压力的作用

目前,我国国民经济动员项目建设主要依靠财政性拨款,采取“政府投资、政府管理、政府运营”的模式,而国家财政不可能把有限资金全部或大规模投入到国防建设以及国民经济动员中,这就需要通过多元化的融资渠道为国民经济动员项目建设筹集资金。

从1980年起,动员费占国防费的比例就已在

3%以下。财政预算约束下的国民经济动员事业费用更显拮据。而国民经济动员需要大量资金,社会闲散资金又因其门槛高、收益慢等原因不愿或不能投入资金,使国民经济动员面临资金短缺、投入不足等问题^[149]。资金不足成为制约国民经济动员建设的重要瓶颈。

(二)有利于充分调动多方面的力量参与国民经济动员项目建设的积极性

在目前体制下,地方政府主要承担地方性的国民经济动员项目建设。在地方政府看来,国民经济动员项目主要承担着国防功能,而“国防”又是典型的“纯公共产品”,应该由中央政府负责,因此如果不是来自于上级政府的压力,地方政府就没有这种积极性把地方财政投向国民经济动员项目。

很多国民经济动员项目既包括国防功能,有一定的国防收益,也包括经济功能,可以获取一定的经济收益;而这种国防收益既可以为地方服务,又同时为全国服务,是介于“地方性公共产品”与“全国性公共产品”之间的一种“准公共产品”。国民经济动员项目建设关键是要找准这些功能的结合点,“各得其所”,从而调动中央、地方和市场经济主体参与此类项目建设的积极性。

现行的做法往往是政府“单打独斗”,没有充分挖掘国民经济动员项目的经济功能,因此也没有充分调动市场主体参与国民经济动员项目建设的积极

性。

(三) 有利于盘活国民经济动员项目资产, 充分发挥其服务市场经济的功能

国民经济动员建设的基本原则是“军民融合、平战结合、应战与应急结合、寓军于民”, 而实现这一原则的基本途径是在国防项目上加载民用功能, 或者是在民用项目上加载国防功能。对于很多国民经济动员项目, 本可以采用“功能搭载”和“功能拓展”的方式, 在民事项目的基础上“加载”国民经济动员功能, 或者在国民经济动员项目上“拓展”其市场功能, 或者是深入挖掘国防项目的“经济功能”。这样就可以盘活现有国民经济动员项目, 既有利于现有项目的运行维护, 减少对政府财政的依赖, 为其他项目的建设融通资金, 又可以充分发挥其平时服务经济的功能。

(四) 有利于建立军民融合型国民经济动员体系

国民经济动员体系的建立依靠国民经济动员项目的建设, 只有注重平时的建设, 才能在关键时刻“拿得出、用得上”。国民经济动员项目建设是把国防建设和经济建设融为一体的有效载体, 是实现军民融合发展的重要途径。国民经济动员项目建设融资多元化有利于提高国民经济动员的计划性、强制性与市场经济主体活动的逐利性、自发性融合的程度, 从而改变过去“行政主导型”国民经济动员方式为新形势下的“政府与市场共同驱动型”国民经济动员方式, 减少国民经济动员活动实施的阻力。

二、国民经济动员项目建设 多元化融资中的关键问题

(一) 国民经济动员项目功能的多元融合

从功能性质来看, 所有的国民经济动员项目都可以看成是“纯民用项目”和“纯国防项目”, 或者是“介于二者之间的项目”。对于“纯民用项目”显然应该完全由市场主体自主投资, 战时国家根据《国防动员法》进行征收征用并补偿; 对于“纯国防项目”显然应该由政府或军方单独投资; 但是对于大量“介于二者之间的项目”则可以由政府和市场主体共同出资, 并根据项目“民用”与“国防”功能的比例来确定市场主体和政府(包括中央政府和地方政府)的责任分摊和出资的比例。当然, 要准确地界定一个项目中两种功能的比例确是一件十分困难的事情, 这需要政府与合作企业进行协商谈判。

要想通过多元化途径来为国民经济动员项目建设融资, 其关键在于国民经济动员项目的功能融

合与多元化上, 找到“国防”与“经济”的最佳融合点, 这样才能使该项目成为政府和民间都感兴趣的投资项目。对于民间投资者来说, 是否有相应的盈利模式并具备可持续盈利能力是民间资本进入国民经济动员项目投资建设的关键。因此, 我们必须充分挖掘国民经济动员项目的经济功能, 例如地下民防工程可以在平时作为商业场所或地下车库; 战备公路也可以用于平时的交通运输; 国防训练场用于企业人力资源拓展训练; 储备生产线既可以用于战时生产扩张, 也可以用于市场需求旺盛时的生产扩张; 等等。反过来, 我们也可以在一般的经济项目上搭载国防功能, 如区域物流呼叫中心加载交通运输动员功能、企业仓储用于战备物资储备、高速公路搭载战机起降功能等等。功能融合、产业融合也是现代经济发展的一大趋势, 因此在实现国民经济动员项目的军民融合方面大有文章可做。

(二) 国民经济动员项目的产权界定与安排

所有权和经营权的配置与合约安排是多元化融资成败的关键。通过对项目产权的界定来保障各个投资方的权益, 并通过合约加以固化。所有权的界定和实现形式有多种: 如平时归企业、战时归政府; 或所有权归企业、政府加以规制; 或政府所有、企业运营管理并维护; 或政府所有、租赁(承包)经营; 或协商定价; 或收益共享; 等等。但所有这些都必须在项目启动初期通过多方充分协商并加以确认。政府或军方是国民经济动员项目建设中公共投资部分的法人代表, 其职责是保障国民经济动员项目功能的完好, 在其前提下, 其产权的实现形式和具体的运行管理模式可以多种多样。

(三) 国民经济动员项目的融资方案与使用合约

一般情况下, 国民经济动员项目都应交由参与投资的企业进行管理, 只是在应急或应战的时候才交由政府管理。这就要求担负日常运营管理的企业单位必须维护好项目的国民经济动员功能, 而国民经济动员机构则有权代表政府投资方对项目管理运营单位进行监督检查。所有这些都要求在融资方案与使用合约中加以界定, 通过合约规定经营方使用年限、维护保养、征用条件、保密、动员组织领导、动员计划与预案编制、动员演练等方面权利义务^[2]。

(四) 规划、融资、建设、维护、运营、管理的一体化

融资只是整个国民经济动员项目生命周期中的一个阶段, 这个阶段要与前面的规划及后续的建设、运营、维护、管理一起进行综合考量。尤其是在规划阶段就要想好, 项目的功能有哪些、如何实现国防功能与民用功能的融合、项目未来的现金流如

何、项目建成后的运营管理该如何做,等等。在道路、桥梁、港口、码头、机场等基础设施建设过程中贯彻国防需求,无疑是增强国防潜力的捷径,但是要发挥这些项目的国防功能,就必须做到规划先行、经济功能与国防功能同步设计、融资与运营管理同步考量。要坚持“政府主导、多元参与、企业运作、平时服务、战时应战”的原则,对国民经济动员项目进行规划、融资、投资、建设、运营、维护、管理的一体化运作。

(五)中央、地方政府及民间投资主体在国民经济动员项目建设中的责任分摊与信息共享

传统体制形成的“多头管理”格局,使得国防需求很难落实,因此我们必须通过提升经济动员部门权责的办法赋予其相应的权威性和协调能力。地方国民经济动员主管部门要参与地方重大投资项目的规划与审批过程,中央国民经济动员主管部门要参与国家重大投资项目的规划与审批过程,这样既可以实现重大建设项目投资主体与国民经济动员部门之间的信息共享,又可以不失时机地实现国民经济动员功能的“搭载”。

对于有可能搭载国民经济动员功能的项目,要由地方国民经济动员主管部门进行项目申报,统一汇总到国家国民经济动员办公室,国家国民经济动员办公室根据项目的功能性质决定给予中央级财政拨款数额,地方政府根据其对地方安全稳定的贡献决定地方的财政拨款比例,剩余部分通过市场多元化融资。国民经济动员项目作为一种公共产品,有“全国性公共产品”和“地方性公共产品”之分,或二者同时兼具,因此我们应根据项目的性质分别由地方政府或中央政府提供,或由二者共同提供。此外,中央和地方都应提高国民经济动员费在中央和地方预算中的比重。

(六)从观念与体制上消除民营资本进入国民经济动员项目投融资建设的障碍

过去我们总认为国民经济动员项目建设完全是政府的责任,并认为很多国民经济动员项目涉及国家安全,属于保密项目,人为地为国民经济动员项目涂上“神秘色彩”,这导致我们对国民经济动员项目的投融资一贯采取政府包揽的做法,相当一部分沿用传统的政府投融资模式,人为设置资金进入壁垒。随着市场化改革的深入,国民经济动员需要大量资金,而社会闲散资金则因其门槛高、收益慢等原因不愿或不能投入资金,使国民经济动员面临资金短缺、投入不足等问题。因此,我们必须转变观念、清除障碍,借鉴发达国家的成功经验,设计合理

的项目融资模式,完善相关的投融资法律法规,吸引民营资本进入国民经济动员项目建设^[140-50]。

三、国民经济动员项目建设 多元化投融资的可行模式

很多国民经济动员项目可以被看成是公益性基础设施项目,那些用于政府公共基础设施项目建设的融资模式都可以用于国民经济动员项目建设的融资过程。我们可以根据国民经济动员项目“国防功能”与“经济功能”不同的组合特点,选择不同的投融资模式。

(一)政府投资、政府运营模式

这里又分为政府财政投资与政府债务投资两种。第一种模式是全部来自于财政一次性拨款;但是对于很多投资较大的项目来说,财政可能无法一次性拿出如此大笔资金,这时就要靠政府贷款或发行债券等方式筹集资金,然后用以后年度的财政拨款还本付息,这就是政府债务投资模式。对于这种模式主要适用于那些只具备“纯国防功能”的国防动员项目,如全国性或区域性国防动员指挥与信息中心,就只能采取由中央政府投资、中央政府管理的运行模式。不过,对于区域性国防动员指挥与信息中心而言,其建设与维护成本也应该由中央和地方共同承担,因为它是介于“全国性公共产品”和“地方性公共产品”的“准公共产品”。

政府的资金来源,可以通过设立中央或地方公共项目建设基金、发行中央或地方政府债券、公共项目使用收费、国民经济动员资产或资本的变现收入、财政拨款、银行贷款等方式筹集。但这些资金的最终来源还是政府的财政收入、或财政支出的收益、或国有资产的变现收益^[9]。

(二)政府投资、公司运营模式

政府所有、公司运营(即GOCO)模式。政府投资,通过招标,以签订租赁合同或特许合同的方式,委托专业公司经营管理。企业则根据与政府签定的协议,进行独立生产经营,在满足政府提出的公益目标的前提下,追求企业自身利益。这种运作模式通过在基础设施运营中实现主体多元化和市场化,极大程度上提高了基础设施的运营效率和盈利及维护水平^[4]。

这种模式对于那些投资巨大、而收益较小的国民经济动员项目是合适的。如经济落后地区战备公路的运营管理、或者地下人防工程的运行与维护、前置作战补给设施(如民用海上补给船、海上渔用补给基地/站)等,均可采取这种形式。如果这些项目

的收益较多时,政府还可以租赁制和承包经营制等方式向经营单位收取一定的租金或承包金,然后用于其他国民经济动员项目的建设。

(三)政府补贴、公司运营模式

该模式主要由企业出资进行项目投资、项目建设与运营管理,政府只是根据其承担的“国防功能”大小给予适当的补贴。这种模式又分为两种,一种是在项目融资建设阶段,政府给予承担国防动员功能的民事项目给予一次性的政府补贴,在项目建成后,由公司自主经营、自负盈亏,只是承担这一项目的公司要根据事先的合约必须保证该项目国防动员功能的完好无损。如承担大型军事装备通行的道路、桥梁、隧道的建设即可采用此种模式。另一种是该项目由企业自己投资运营,政府每年给予承担这一项目的企业一定的财政补贴。如企业承担战备物资储备功能,或者企业为战时动员储备冗余生产线。

(四)项目融资、特许经营模式

项目融资指以项目的预期收益和参与人对项目风险所承担的义务为担保,以项目的资产作为贷款的抵押物,并以项目的运营收益和盈利来偿还贷款的一种融资方式。政府通过特许权合同给予合同持有人一定期限自主经营和管理某一项目并从其经营中获利的排他权。项目融资在一定程度上实现了所有权的多元化和经营运作的市场化,常见的运作方式包括 PPP (Public Private Partnerships)、BOT (Build-Operate-Transfer)、TOT (Transfer-Operate-Transfer)、BOOT (Build-Own-Operate-Transfer)、BTO (Build-Transfer-Operate)、BOO (Build-Own-Operate)、ROT (Renovate-Operate-Transfer) 或 LROT (Lease-Renovate-Operate-Transfer) 等^[5]。这对于那些盈利能力较强的国民经济动员项目比较适用,如城市中心区的地下空间开发、经济发达地区的战备公路建设。

(五)股份融资、公司化运作模式

一些收益稳定的经济动员基础设施项目可以经国务院投资主管部门和证券监管机构批准,在严格防范金融风险的前提下,改革企业债券发行管理制度,通过股票、债券等方式筹集建设资金。在这种情况下,政府可以财政投资、土地入股等形式拥有一定的股份,或者政府只需拥有一份“金股”。项目

建成后,按股份制公司运作^[6]。这种模式可以适用于城市间快速交通网建设,这些项目本身就具备战时城市人员与物质的转运与疏散功能。

(六)整体打包开发模式

该模式又分为两种:一种是将国民经济动员项目与其他的经营性项目一次性打包为一个项目,以经营性项目的开发收益带动国民经济动员项目的融资建设;另一种是分阶段打包开发模式,此模式是在建设国民经济动员项目时,将项目周边或其他区域的经营性土地进行合理规划,适时出让,实行土地经营全过程的市场化运作,用土地出让收入来偿还项目贷款本息,实现项目自平衡。通过这种模式,可以创造性地把经营性资源与非经营性项目有机结合,用经营性资源收益弥补非经营性国民经济动员项目的建设资金,把公益性项目转化为一个可经营、自平衡的整体,进行系统性开发。该模式是政府通过提供沿线或周边土地开发权的办法矫正外部效应^[7]。最适合这种模式的国民经济动员项目是大型居住社区的防空设施建设项目。

(七)期权合约模式

在该模式下,政府支付给项目开发公司一笔一次性费用,购买“战时征用该项目”的期权。这种模式类似于政府一次性补贴模式,但不同之处在于这种模式下征用该项目不需对其进行全额补偿。如大型民用船只、运输车辆、物流指挥中心、民用救援设备等即可采用此种模式。

四、结语

军民融合不能仅仅停留在理念或理论的层面,而必须贯彻于体制和机制之中,贯彻于一个个的经济建设或国防建设的项目之中。国民经济动员项目建设融资的多元化就是在体制机制层面、项目建设层面探索军民融合的可行路径,因此值得我们从理论上进行深入研究并在实践中加以落实。本文只是例举了几种在公共基础设施建设中常见的融资模式及其在国民经济动员项目建设中的运用。随着市场经济的深入发展以及金融创新的不断深化,新的项目融资模式还会出现,我们应根据项目本身的盈利性以及承担国防动员功能的情况,有针对性地选择运用。

参考文献:

- [1] 张笑. 国民经济动员建设中融资多元化问题探讨[J]. 军事经济研究, 2007(8):48-51.
- [2] 徐炮群, 李金团, 章胜平. 大力加强经济动员中心建设[J]. 国防, 2004(9):49-50.
- [3] 李佳林, 张木亮. 基础设施权益融资和负债融资方式探析[J]. 经济研究导刊, 2010(25):74-75.
- [4] 陈燕. 基础设施融资模式及其演进[J]. 福建论坛:人文社会科学版, 2006(11):40-44.
- [5] 毛燕玲, 傅春, 肖教燎. 发达国家公共项目融资渠道及对中国的启示[J]. 商场现代化, 2007(4):298-300.
- [6] 熊伟, 李坤泉. 公共项目 PFI 模式合同管理的研究[J]. 城市开发, 2002(9):23-25.
- [7] 贾志鹏. 天津市非经营性市政基础设施项目融资创新与实践[J]. 天津经济, 2010(8):53-54.

Diversification of Financing the Construction of Mobilization Project: the Key Problems and the Feasible Models

YAN Jianfeng

(Research Institute of Finance and Economics, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China)

Abstract: Diversification of the financing of national economic mobilization project can be useful to solve the problem of insufficient input to the construction of national economic mobilization, relieve the pressure on public finance, stimulate the initiatives of all parties taking part in the construction, revitalize the stock assets of national economic mobilization projects, serve for market economy, construct military-civil integrated national economic mobilization system, and so on. In the process of diversifying the financing of national economic mobilization project, the key problems that we should solve include the following aspects: the fusion of multi-function, property definition and arrangement, and the financing plan and utilizing contract of the national economic mobilization project; the integration of the planning, financing, constructing, maintaining, operating, and management; dividing duties and sharing information among the central and local governments and civil investors in the process of constructing the national economic mobilization project; eliminating the barriers of private capital entering the field of national economic mobilization project construction from the ideas and the institutions. The feasible models in the diversification of the financing of national economic mobilization project include: government investing and government operating; government investing and corporation operating; government subsidizing and corporation operating; project financing and franchising; equity financing and corporation operating; integrated packed developing model; option contract model, etc.

Key words: national economic mobilization project; diversification of the financing; fusing of functions; feasible models

[责任编辑:箫姚]