

北洋资本经营系列丛书

主 编/张晓军

副主编/刘金福

外商投资特许权项目(BOT) 操 作 技 巧

第 一 卷

北 洋 咨 询 集 团

前 言

基础设施是当前制约中国经济发展的“瓶颈”产业,基础设施先行和继续加强基础设施建设是我国的重要方针,基础设施资金需求量大,国内资金有限,国家政策已从限制外资转移到引导外资从事基础设施直接投资,我国政府现在已开始重视利用外资的可能性。

由于基础设施的特殊性,国外利用私人资本建设基础设施的一种重要方式是BOT方式。借鉴国外经验,BOT概念在国内广为流传,BOT项目也在逐年增多。但是,我国很多领域未与国际接轨,很多人还未真正理解BOT的概念与运作,虽然有些项目取得了某种程序上的成功,但失败的例子很多。为有效利用BOT方式,加快我国基础设施建设,促进我国经济发展,北洋咨询集团专门主办了研讨会——’97外资投资特许权项目(BOT)国际研讨会暨项目洽谈会。

本丛书得到了国家计委、国家外经贸部、国务院发展研究中心、国家交通部、水利部、电力公司、美国美洲银行、瑞士银行华宝公司、ABB公司、以色列联合发展公司、广西来宾电厂、山东日照计委、大地桥基础设施投资咨询有限公司、北京万森产权融通服务股份公司、北京市工程咨询公司等机构的大力支持。在此,我们对他们表示由衷的感谢。

现将各位专家演讲稿和其他一些有关论文汇集成册,希望能为从事这方面工作的各界人士有所借鉴。我们水平有限,编辑中错误在所难免,我们希望这本资料能起到抛砖引玉的作用,为有关方面了解BOT的概念和运作创造条件,为国内进一步开展BOT研究打下基础。

北洋咨询集团发展研究中心

一九九七年四月

目 录

BOT 的中国问答	刘 鹤	(1)
BOT 的基本常识	北京市工程咨询公司	(4)
BOT——一种新的国际投资方式	王 新	(20)
BOT——利用外资的新方式	刘涵平	(29)
BOT——吸收外资的新方法	汪 巍	(31)
BOT 方式与中国	江前良	(33)
BOT 项目中的政府角色	北京市工程咨询公司	(35)
发展 BOT 的几种影响因素	明文龙	(42)
“来宾”开标:BOT 新一步	胡舒立	(45)
采用 BOT 方式建设基础设施	赵崇煦	(47)
BOT 能否在中国扎根	李富勇	(49)
电力融资给中国上大课	舒 菁 新 炎 石 方	(51)
电力融资:TOT 走上前台	吕益民	(63)
电力融资在说些什么	胡舒立	(67)
公路项目的融资捷径		(71)
促进中国基础设施利用外商投资的对策研究	夏友富 俞雄飞	(74)
中国项目融资的一个新开端	苏姗·尤克维奇	(81)
项目融资“九五”基建重头戏	吕益民	(83)
ABS 融资方式的特点及在我国的应用前景	张 峰	(85)
调整指导思想提高招商引资效果	陈志文	(92)
开发西部的新概念	杜润生	(95)
有必要到海外去投资	秦 晓	(98)
北洋咨询集团简介		(101)

BOT 的中国问答

国家计委产业司副司长 刘鹤

问:什么是 BOT 方式,或者什么是外商投资特许权项目?

答:外商投资特许权项目,是指外商建设—运营—移交(即 BOT)的基础设施项目。我国政府部门通过与外商的特许权协议,在规定的时间内,将项目授予外商为特许权项目成立的项目公司,由项目公司负责该项目的投融资、建设、运营和维护。特许期满,项目公司将特许项目设施无偿移交给我国政府部门。在特许期内,公司拥有特许权项目设施的所有权,以及为特许权项目进行投融资、工程设计、施工建设、设备采购、运营管理和合理收费的权利,并承担对特许权项目的设施进行维修保养的义务。政府部门具有对特许权项目监督、检查、审计以及如发现项目公司有符合特许权协议规定的行为,予以纠正、依法处罚的权力。为保证特许项目在我国顺利实施,在特许期内,如因我国政策调整因素影响使项目公司受到重大经济损失的,允许项目公司合理提高收费标准或延长项目公司的特许期;对于项目公司为偿还贷款本金、利息和红利所需要的外汇,国家保证兑换和汇出境外。但是,项目公司也要承担投融资、建设、采购、运营、维护等方面的风险,政府不提供固定投资回报率的保证,国内金融机构和非金融机构也不为其融资提供担保。

问:特许权项目范围是哪些?

答:在试点期间,特许权项目范围暂定为:建设规模为 2×30 万千瓦以上的火力发电厂、25 万千瓦以下水力发电厂,30 至 80 公里高等级公路,1000 米以上独立桥梁和独立隧道及城市供水厂项目。

问:特许权项目的审批权限如何确定?

答:特许权试点项目原则上是国家中长期规模内的项目。被选定的试点项目由所在省(区、市)的计划部门会同行业主管部门按现行计划管理体制提出项目预可行性研究报告,经行业主管部门初审后由国家计委审批,必要时由国家计委初审后报国务院

审批。

问:去年以来国家计委已经开始对特定的交通能源项目进行 BOT 特许试点。这种投资方式的特点是什么?

答:BOT 是国际上通行的基础设施建设和投资方式,先在发达的市场经济国家出现,而后逐步为发展中国家采纳。60 年代以后,发达国家的公共设施服务出现了供给不足,公共部门效率低下,管理落后于时代需要以及公共投资不足等困难,提出了非国有部门通过获得特许进入基础设施建设和经营的课题,BOT 方式随之产生。它的具体意义是:国家特许后,私人投资者在合理的合同结构内,对特定的基础设施项目承担建设责任(B),按照国家与发起者合同规定的数量和质量要求,进行提供公共产品的经营活动(O),经过合同期限后,将设施转让(T)给国家指定的国有部门。这样做的目的,是把市场机制引入公共产品领域,同时保持国家对这个领域的有效管理。发展中国家的经济发展,特别是亚洲和拉丁美洲在 80 年代的发展,使解决公共投资不足和国有经济效益低下的问题排上越来越重要的议程,私人部门的介入和利用外资解决国内储蓄的不足成为政府的必然选择。这样,BOT 等投资方式开始出现。在亚洲的马来西亚、泰国、印度尼西亚、菲律宾等国家,政府都开始鼓励 BOT 的投资方式。

问:BOT 等投资方式与公共投资有哪些明显的不同?

答:我觉得一是强烈的利润动机。BOT 的发起者是私人开发商而不是政府部门,虽然要达到政府公共政策的目标,但发起人具有与发起其它制造业项目一样的市场利润动机。因此,他们更重视运营的业绩,更重视实现合同的义务,更注重市场营销和消费者反馈的信息,更慎重地进行风险管理和风险配置。另外,BOT 的谈判过程也相当复杂。BOT 项目往往有四个关键的参与人:乐观而积极的项目开发商;被动而严厉的投资人;掌有立法大权的当地政府——项目所涉及的其他合作进行,特别是公共设施服务的垄断购买者。

与传统的融资方法不同,BOT 投资方式筹集贷款比筹集股本更为困难,因 BOT 的贷款往往需要采取银团贷款的形式,他们对风险评估往往持有更为苛刻的态度。这导致了融资的高成本和长周期。此外,BOT 还有格外注重回避风险、政府作用发生相应的变化等特点。

问:中国出现 BOT 方式还有什么深层背景?

答:除了中国建设需要资金,还与我们的投资机制的不完善,从储蓄转为投资的实现存在,所以外资还是发展基础投资的重要补充力量。另外中国出现 BOT 也有一些特殊的背景。首先是以往直接投资方式的低效。虽然政府强调利用外资直接投资的重点是基础设施,但用制造业的股权投资方式进入投资数额巨大的基础设施领域是困难的,虽然协议多,真正投资的项目却为数有限。比如金华——温州铁路建设开始时,台商承诺的 80% 投资比例仅实现了 20%。中国在吸收外国直接投资与制造业的成功经验尚未在基础设施领域再现。政府希望找到一种有效的办法,动员包括外国直接投资在内的多种资金,满足用传统办法所不能满足的巨大投资需求,BOT 就是一种理想的

选择。

问:是否国外投资者对在中国投资,包括采取 BOT 方式也比较热衷?

答:可以这么说。现在中国已经逐步在取消了导致国内市场扭曲的利用外资优惠政策,但大国的市场引力发挥了很大的作用。

巨大的国内市场,特别是稳中有升的基础设施投资市场,引起了国外投资者的强烈兴趣。据德国慕尼黑依福经济研究所对 200 多个在华企业的调查,以市场为目标的外商,占被调查企业总数的 70% 以上。大公司在推动 BOT 方面起到了重要的作用。国际研讨会、BOT 技术报告和出国考察,不能不视为推进 BOT 的一股力量。

问:BOT 在中国开始兴起,还有什么直接原因?

答:价格机制也在起作用,80 年代中到 90 年代初期价格机制从制造业被引入到基础设施。电力首先实行了新电新价制度,中央政府建立了电力基金,利用价格机制获得长期资金来源;通讯业开始征收初装费,由此得到几百亿的建设资金;广东和山东建立了高速公路的收费制度,以路养路获得成功;许多公共设施提高了收费价格。国家还逐步提高一些公共产品的价格,1990~1995 年,电力价格提高了 122%,铁路价格提高了 102%,市场机制的作用和价格水平对回报的保证,为采用多种更灵活的投资方式奠定了基础。所以,BOT 的投资方式开始在我国电力、供水、公路等基础设施领域出现了。可以预计,在整个“九五”期间以及其后一个时期内,BOT 正是我国利用外资搞基础设施建设的一种选择。

BOT 的基本常识

北京市工程咨询公司

BOT 是英文 Build—Operate—Transfer 经缩写,意思是建设—运营—转让。它是指私营机构参与国家项目(一般是基础设施或公共工程项目的开发和运营),政府机构与私营公司之间形成一种“伙伴关系”,以此在互惠互利、商业化、社会化的基础上分配与项目的计划和实施有关的资源、风险和利益。

1 BOT 的概念

一、BOT 概念

BOT 的概念,从原理上讲涵盖了以下几个方面:首先,政府决定同意依 BOT 方式发展某个基础设施项目,并邀请一些私营企业(通常是财团)投标;某财团中标后,获得了特许权,筹措资金,设计并建设该项目,在特许权规定的年限内(通常是 20~50 年)运营该项目,并收取一定的费用,获取收益;最后,在特许权期满时将项目移交给政府(图 1—1)。

由以上概念可以看出,BOT 的实质是一种债务与股权相混合的产权,它是以项目构成的有关单位,包括承包商、运营商等组成财团,并成立一个股份组织,对项目的设计、咨询、供货和施工实行一揽子总承包,且在项目竣工后在特许期内进行运营,向用户收取服务费,以收回投资、偿还债务、赚取利润,最终将项目交给政府。

在 BOT 的整个过程中,有关的各个方面的资金流向关系可用图 1—2 表示,图中箭头表示资金的交付方向。

二、BOT 的由来及应用

1、BOT 的由来

BOT 方式实际上已应用了几个世纪。基础设施和公共工程项目属于高资金密集型项目,通常由政府垄断经营。从 80 年代以来,由于世界性产业结构调整的步伐加快,要求政府加快改造和建设基础设施和公共工程。但是政府财力有限,于是,为适应经济发展,1984 年,土耳其总理厄扎尔首先提出了 BOT 的概念,其发出点是将某些公共工程项目私有化,以解决政府的资金不足。之后,许多国家,尤其是发展中国家和地区,都采用 BOT 方式加快基础设施建设,改善本国的投资环境。由于这些项目取得了良好的社会经济效益,BOT 引起了发达国家和其他一些发展中国家重视而被纷纷采用。

2、BOT 方式在国外的应用

采用 BOT 方式建设基础设施,即由承包商代替国营市政机构向用户提供基础设施服务,在多数市场经济国家(如美国、英国、西班牙、澳大利亚、意大利等)已得到了成功的应用。1986 年一年英国就有 6 个基础设施项目采用了 BOT 方式。目前,美国采用 BOT 方式建设的发电厂的发电量占整个电网发电量的 7%,到本世纪末将达到 20%。著名的欧洲海峡隧道也是 BOT 项目。

在市场经济国家,经济规律和民主监督作用很大,政府很难调动建设基础设施所需的大量资金。政府采用 BOT 方式往往是为了减轻基础设施给国家预算带来的负担。同时,BOT 方式也被认为是提高企业效率的重要手段,1988 年美国总统私有化委员会曾建议政府采用 BOT 方式,依靠私营部门提供商业化服务,因为这种方式能够使公众以较低的价格享受到同样水平的服务。

BOT 项目结构十分复杂。很多国家都为私有基础设施项目制定了法律,规范 BOT 项目,维护消费者利益。香港法律规定,对于特定 BOT 项目,财政司派一名官员参加项目公司董事会,监督公司财务状况,财政司为项目公司设立基金,当项目收益好时部分收入进入基金,当项目亏损时用基金补偿,基金的运作状况是价格谈判的前提。英国在撒切尔夫人执政期间制定了一系列 BOT 基础设施法规,如 1984 年的通讯法和 1986 年的煤气法,使英国经济在 80 年代取得了较大成就。

1984 年土耳其总理厄扎尔提出 BOT 概念后,BOT 在发展中国家引起了很大反响,这种方式被认为是减少主权借款和吸引国外直接投资基础设施的有效手段。伴随亚太地区经济的高速发展,BOT 方式在这一地区得到了广泛应用,而且据世界银行预测未来五年这一地区(不包括日本)的投资需要将超过 5000 亿美元,BOT 方式的潜力是巨大的。菲律宾 Pagbilao 电厂、泰国曼谷高速公路、香港东区隧道、马来西亚南北高速公路等都是 BOT 项目,巴基斯坦、印度尼西亚等国家也都有 BOT 项目。

很多发展中国家政府缺少市场经济经验,对 BOT 方式没有很好理解,因此项目谈判困难较大。承包商往往认为发展中国家政治风险大、办事效率低,要求回报率较高。回报高的另一重要原因是某些发展中国家官员受贿严重,对于承包商来说,行贿费是一种隐形投资。

总之,BOT 方式在过去十年里得到了很大发展,不仅在发达国家得到成功应用,而且在发展中国家显示出巨大潜力。但是,BOT 方式只是基础设施投资的一种方式,对于特定项目,是否采用 BOT 方式完全取决于项目条件。

3、BOT 方式在我国的应用

我国第一个 BOT 基础设施项目是 1984 年由香港合和实业公司和中国发展投资公司等作为承包商在深圳建设的沙角 B 电厂。当时 BOT 项目在我国刚刚出现,从中央到地方对该项目争论较多,焦点是承包商的回报率是不是太高了。经过十年的运作,该项目取得了成功,其施工期仅 22 个月,提前一年完工。1986 年获得英联邦土建大奖,更为重要的是目前沙角 B 电厂供电成本低于广东省国营电网。广东省经委曾组织人力

对承包商的回报进行调查,得出的结论是回报率高是合理的。首先,B电厂管理水平和效率较高;第二,承包商承担了一定风险,如果项目工期延长一年,回报率将会变得很低;第三,承包商的回报率低于多数发展中国家的收益水平。目前,沙角B电厂模式基本得到了各级政府的认可,而且我国政府于1992年和1994年两次超出合同约定上调B电厂电价。

继沙角B电厂后,我国广东、福建、四川、湖北、上海等地也出现了一批BOT项目,如广深高速公路、重庆地铁、成渝高速公路、上海延安东路隧道复线等。我国“八五”计划也正式提出了BOT投资方式,这引起了全国各地对BOT的重视。目前正在洽谈的BOT项目简直无法统计,接连不断的BOT研讨班使BOT概念广为流传,而且出现了BOT项目专业咨询机构。

通过对部分省市BOT项目的调查,可以得到国内BOT项目的一些作法和初步经验如下:

(1)国内普遍采用协商方式选择承包商,有些部门正在准备采用招标方式。

(2)有的省BOT项目较多,除省级政府出面洽谈BOT项目外,有些市县政府也开始洽谈。这样,一方面加快了基础设施建设,另一方面也造成了一定混乱,有的项目给国家造成了损失,有的项目履约没有保证。

(3)BOT项目合同较简单,造成了很多遗留问题,如某BOT电厂的职工宿舍、煤码头和灰场等问题由于合同没有明确的约定,故到现在还没有解决。

(4)由于急于成交,BOT项目合同缺少对承包商的入资约束,资金不到位现象严重,造成承包商违约退出,因政府没有惩罚措施,浪费很大。

(5)BOT合同中应约定政府对承包商建设运营项目的监督,如沙角B电厂设备招标,由于政府参加了监督,价格降低了5亿港元。

(6)有的地区BOT项目运作比较正规。在项目准备阶段,首先由国内咨询公司进行预可行性研究,然后再委托国际知名咨询公司进行项目包装。政府法制办参加合同谈判,合同签定的同时,政府颁布项目特许条例,使特许条件具有法律效力。

(7)内资BOT项目已经出现,广东省东莞电信局、上海两桥一道都准备由国内公司作承包商。

(8)由于BOT项目是无追索或有限追索的,贷款方的要求也是较高的,如沙角B电厂贷款方的要求包括项目可研批复、项目合同、购电协议及担保、建设总承包合同、以招标方式选择运营单位、设备保险、电厂产权抵押、向项目公司提供财务顾问等。

(9)有的地区近年车辆增加较多,高速公路效益较好,交通主干线不再采用BOT方式,这也与承包商拿到项目不开工有关。

(10)有的地区由于前几年小电厂建设较多,近年大电厂纷纷投产,电力已供大于求,以至现有BOT电厂电力购买协议履约出现了困难。

三、BOT方式被广泛应用的原因

政府在基础设施和公共工程项目建设过程中资金短缺是BOT产生和被各国政府

越来越广泛应用的原因之一。但是,随着 BOT 方式的应用及经验的积累,我们发现除此之外,使用 BOT 方式进行基础设施和公共工程项目建设还有更多的原因,综合起来主要有以下几点:

1、利用资金

尽管有些地方税收增长已经比较快,但政府的财政收入仍然有限,而经济形势发展又迫切要求尽快改善现有的基础设施状况,政府对所有需要改善和建设的项目不可能都有足够的开发资金,必然存在一些“边缘”项目,仅仅依靠政府的财力无法满足其开发。这是一个日益明显的问题,并将越来越直接地制约一国的经济快速发展。如果能够通过吸收私人资金投入某些项目中,政府就可以将公共资金投入另一些项目中,从而解决公共资金来源不足的问题。

2、设计创新

BOT 方式采用私营财团“一揽子”总承包的方式,在项目设计中私营机构的设计人员有时会带来新的设计观念。如果把对设计者的奖励与方案的商业运行效益联系在一起,则有助于产生优秀的设计,从而达到创新的目的。

3、风险转移

大的工程项目存在一系列风险,采用 BOT 方式后,由私营财团承担相应的风险,对于政府而言,无疑可以因此而避免风险可能造成的损失。

4、成本控制

无论在什么国家,国有项目的建设都特别容易超支,而采用 BOT 方式则因良好的设计和风险控制,有助于降低项目的成本和使用者的费用。

5、开发当地资本市场和吸引外资

可以通过鼓励当地人士和机构来发展他们自己的基础设施而吸引当地资本;也可以通过融资方式吸收国外资本来发展本国的基础设施工程。

2 BOT 方式的基本结构

以 BOT 方式组织项目的实施,其组织结构随项目的类型、具体的项目特征、项目所在国的情况以及项目的承包商(也叫合同商)情况等诸多因素的差别而有所不同。在此,我们给出一个基本的项目合约结构,见图 1—3。

从图中可以看出,一个以 BOT 方式投资建设的项目,将涉及到众多的角色,这些角色包括政府、承包商或股东、债权人、供应商、保险公司、运行商、建筑承包商和产品购买商,每个角色与项目公司之间的关系都是一种双边协议关系。也就是说,BOT 项目公司是基于一系列协议书之上的由多种角色组合而成的严密的商业组织。大家知道,所有的基础设施计划需要几个要素的结合,即:

- 设计
- 融资
- 建设
- 运营

BOT 方式的独特之处在于,以上所有要素一般均在单一的公司内完成,股东(财团成员)可以提供所有的这些要素,不同的要素被财团的不同成员所实施:

- 设计——由工程师或建筑师完成;
- 融资——由银行、资金市场、国际贷款机构、当地的合伙人等落实;
- 运营——由富有经验、专长此行的专家获取专营权。

某些大公司可能不只扮演一个角色,即可能集设计、建设、运营于一身。相关的各角色之间在项目特许期内,必须互相配合,遵守协议,并对不可预见因素的处理遵从在不严重损害本身利益的前提下互相谅解的原则,才能使项目最终得以顺利实现。

由于 BOT 项目具有长期性和环境变化大等特点,对于加入 BOT 项目财团的各角色有着比较严格的要求。

一、承包商(股东)

作为承包商,首先应作为股东,分担一定的项目开发费用。在 BOT 项目方案确定时,就应明确债务和股本的比例,承包商应作出一定的股本承诺。同时,应在特许协议中列出专门的备用资金的条款,当建设资金不足时,由股东们自己垫付不足资金,以避免项目建设中途停工或工期延误。

除了应该承担的上述义务外,承包商也应理所当然地拥有相应的权利,即股东大会投票权,以及特许协议中列出的资产转让条款所表明权力,即当政府有意转让资产时,股东拥有除债权人之外的第二优先权,从而保证项目公司不被怀有敌意的人控制,保护承包商的利益。

二、产品购买商或接受服务者

作为基础设施项目,项目建成后应有长期的产品购买商,在项目规划阶段项目承

包商或项目公司就应与产品购买商签订长期的产品购买合同,产品购买商必须有长期的盈利历史和良好的信誉保证,并且其购买产品的期限至少与 BOT 项目的贷款期相同,产品的价格也应保证使项目公司足以回收股本、支付贷款本息和股息,并有利润可赚。

作为产品购买方或接受服务方的信用,应由政府担保或者有财务机构的担保。

三、债权人

债权人应提供项目公司所需的所有贷款,并按照协议规定的时间、方式支付。同时,与股东一样,应在协议中列上“备用资金”条款,一旦项目建设资金不足,应有足够的备用资金及时顶缺,支持项目建设按原计划进行。

作为回报,债权人享有相应的权利,即当政府计划转让资产或进行资产抵押时,债权人拥有获取资产和抵押权的第一优先权;项目公司若想举新债必须征得债权人的同意;债权人应获得合理的收入分配。

四、建筑承包商

BOT 项目的建筑承包商必须具有很强的建设队伍和先进的技术,按照协议规定的期限完成建设任务。为了充分保证建设进度,就要求总承包商必须具有较好的工作业绩,并应有强有力的担保人提供担保。项目建设竣工后要进行验收和性能测试,以检测建设是否满足设计指标。一旦总承包商因本身原因未按照合同规定期限完成任务,或者完成任务未能通过竣工验收,项目公司将予以罚款。

五、保险公司

保险公司的责任是对项目财团中各个角色都不愿承担的风险进行保险,包括建筑商风险(主要是意外造成的,如火灾等)、业务中断风险、整体责任风险、政治风险(战争、财产充公等)等等。由于这些风险不可预见性很强,造成的损失巨大,所以对保险商的财力、信用要求就很高,一般的中小保险公司是没有能力作此类保险的。

六、供应商

供应商负责供应项目公司所需的设备、燃料、原材料等。由于在特许权期限内,对于燃料(原料)的需求是长期的和稳定的,供应商必须具有良好的信誉和较强而稳定的盈利能力,能提供至少不短于还贷期的一般时间内的燃料(原料)。同时,供应价格应在供应协议中明确注明,并由政府和财务机构对供应商进行担保。

七、运营商

运营商负责项目建成后的运营管理,为保持项目运营管理的连续性,项目公司与运营商应签订长期合同,期限至少应等于还款期。运营商必须是 BOT 项目的专长者,既有较强的管理技术和管理水平,也有较丰富的此类项目管理经验。在运营过程中,项目公司每年都应对项目的运营成本进行预算,列出成本计划,限制运营商的总成本支出,对于成本超支或效益提高,应有相应的罚款和奖励制度。

八、政府

政府是 BOT 项目成功与否的最关键角色之一,政府对于 BOT 的态度以及在

BOT 项目实施过程中给予的支持将直接影响项目的成败。第五章将详细讨论 BOT 中的政府角色,在此不作详述。

通过上述八种角色与项目公司之间的双边协议,各角色之间及其与项目公司之间形成了复杂而明确的互相协作的关系,BOT 项目的成败得失将完全取决于这些协作关系是否顺畅,各个角色在 BOT 项目中所能获得的利益也将受这些协作关系的制约,所以可以说,BOT 方式的结构是一种有机的结构,各角色之间的关系是不可分割、互相制约的。

3 BOT 方式的优缺点

BOT 方式目前受到了许多国家政府的普遍关注,私营承包商和公营机构对 BOT 都很有兴趣。应该说,BOT 不失为解决政府在基础设施建设中资金不足的一个好办法。纵观以往 BOT 项目的实施过程和实施结果,对政府来说,BOT 方式具有以下一些优缺点。

一、BOT 方式的优点

首先,采用 BOT 方式可以减少政府主权借债和还本付息的责任,项目融资的所有责任都转移到私营承包商身上去了,对项目债务不需要政府担保或签署,这样就大大减少了政府的债务负担,使政府不必为偿还债务而苦恼。

其次,BOT 方式还可以将公营机构的风险转移到私营承包商方面。由于基础设施项目的建设运营具有长期性和不定性等特点,在项目的整个建设运营过程中存在着很大的风险;另外,公共工程的建设还普遍存在着超支现象,所以,以 BOT 方式将项目全权交给私营机构以后,通过把承包商的收益与他们的履约责任联系起来,避免了公营机构承受项目全部风险。

第三,BOT 方式可以引进先进的设计和管理方法,极大地提高项目建设质量和加快项目建设速度。项目建成后,可以以更好地服务,或者以更低的价格使最终消费者受益。此外,BOT 方式利用组成项目公司的方式,集中了与项目有关的各方专家共同完成某一项目,缓解了公营机构承担某些项目能力不足的矛盾。

最后,采用 BOT 方式可以汇集本地资本,吸引国外投资,来支持本地的基础设施建设。

二、BOT 方式的缺点

首先,由于 BOT 方式是将基础设施项目在一定期限内全权交由承包商去建设、运营,所以在特许权规定的期限内,政府将失去对项目所有权及经营权的控制。

第二,由公营机构转移过来的某些风险将在私营机构较高的融资费用中得到反映。通常情况下,私营部门借款的费用高于国家借款的费用;同时,私人投资者在承担投资风险的同时,要求有较高的投资回报率(高于公营机构要求的回报)。

第三,尽管采用 BOT 方式后项目建设进程加快了,设计比较好,但项目投标的过

程比较长,政府很容易失去对设计过程的控制。

最后,如果合同商是国外的,而项目产品又基本上在本国市场销售时,在项目完成以后就会有大量的外汇流出。

4 BOT 方式的适用领域和类型

在不断的应用过程中,BOT 方式适用的领域不断拓宽,BOT 方式的变型形式也在不断出现。

一、BOT 方式适用的领域

在市场经济国家,由于 BOT 的高效率和高效益,它已作为基础设施私有化的有效方法之一而得以成功实施,应用领域很广泛,涉及电厂、公路、桥梁、隧道、铁路、水厂、污水厂、垃圾处理厂、飞机场、医院等,其可行性得到了普遍认可。

在发展中国家,应用 BOT 方式往往是为了解决资金短缺问题,而且受自身投资环境的限制较多。承包商往往认为发展中国家投资风险大,融资成本和股本回报要求都较高。对于特定项目,在项目产品价格可以接受的情况下,采用 BOT 方式是可行的。由于发展中国家基础设施产品或服务多实行补贴价格,而 BOT 方式可行的前提条件是项目必须有可靠的收益来源,因此发展中国家 BOT 方式的可行领域与市场经济国家有所差异。迄今为止的 BOT 项目表明,电力项目和收费公路项目收益稳定、利润较大,适于 BOT 方式,其他类型项目(如水电、地铁等)若采用 BOT 方式,则必须进行认真的项目规划,有些项目使用 BOT 方式基本是不可行的,如我国的邮政系统和医院。

二、BOT 方式的类型

由于 BOT 方式在不同的国家应用中遇到不同的情况,所以在近 10 年的发展中已演变出许多类似的建设方式,这些方式包括:

- | | |
|------------------------------------|-------------|
| • BT(Build Transfer) | 建造—转让 |
| • BTO(Build—Transfer—Operate) | 建造—转让—运营 |
| • BOOT(Build—Own—Operate—Transfer) | 建造—拥有一运营—转让 |
| • BLT(Build—Lent—Transfer) | 建设—租赁—转让 |
| • BOO(Build—Own—Operate) | 建造—拥有一运营 |
| • BOS(Build—Operate—Sale) | 建造—运营—出售 |

我们可以很容易地从字面上理解以上这些 BOT 的演变形式,无论采取上述哪种方式,其本质是相同的,即都是以公私伙伴形式来进行基础设施的建设。

5 BOT 项目的操作程序

实施一个 BOT 项目采取的几个关键步骤为:

第一步,项目方案确定:由公营机构或者私营机构承担。

第二步,项目招标准备:研究确定技术参数,准备项目招标文件,包括评标标准。

第三步,资格预审:根据投标者的业绩记录(经验和技术水平)和财务状况进行资格审查。

第四步,邀请投标:邀请通过资格预审的公司提交详细的项目建议书(即标书)。

第五步,招标准备:承包商在招标文件规定的基础上准备并提交标书。

第六步,评标及决标:根据项目招标文件中规定的评标准则进行评标,将结果排序。

第七步,合同谈判:邀请中标者进行合同谈判,如果谈判成功则签定合同。

第八步,承包商进行项目设计、融资、建设和运营。

第九步,特许期结束,项目移交给当地政府。

其中第三步至第七步组成一个完整的 BOT 项目的招、投标过程。

在我国,协商方式以选择承包商的情况较多,在确定技术参数后直接进入合同谈判。与招标方式相比,协商方式成功率较低、成本较大,但有时速度较快。

一、BOT 项目方案的确定

BOT 项目和传统的公营项目之间的明显差别,在项目方案确定阶段就开始了。传统的公营机构在项目方案确定方面要做下面三方面的工作:

(1)确定对项目的要求;

(2)雇用工程咨询公司或者靠自己的技术力量来做一个详细的可行性和工程项目设计,以满足项目要求;

(3)进行施工招标,按照已定的设计建设项目。

BOT 可能在所有的方面都与传统的公营项目不同。首先,特别在那些已经较完善地建立起 BOT 方式规范和标准的地方,鼓励私营机构在确定项目方案方面提出建议,并在项目构想和设计方面提出新的观点;其次,对于 BOT 项目而言,即使公营机构已经确定或负责确定一个投资项目的要求,但可能在任何设计工作开始之前,就邀请投标,而且标书只需要轮廓地列出这一工程项目所应达到的要求,至于如何去满足这些要求,将留给私营投标者自行解决。这种处理方法的优点是可以发挥每一个投标者的设计技巧和优势,创造性地提出方案,以满足原定的要求。它也能使每一个投标者充分利用自己最好的技术经验来设计方案。

二、BOT 项目的招标准备

在邀请承包商参加 BOT 项目投标之前,必须做好准备工作,要建立一个能使所有承包商进行投标的基础框架,其中最重要的准备工作是:

(1)项目技术参数研究,包括对所要解决问题的性质和规模作详细而清晰的说明。

(2)招标文件的准备,须描述在技术研究中提出的大量信息。这些文件要对投标的类型以及承包商在标书中应包括的内容作具体规定。招标文件还应清楚地规定评标准则。

(3)在我国,根据国家有关规定,还应按基建程序办理立项并须符合规划要求,初

期工作要有一定深度。

三、BOT 项目招投标过程

1、资格预审

邀请对项目有兴趣的公司参加资格预审,根据这些公司所提交的公司情况,包括技术力量、工程经验、财务状况等方面的资料,进行比较分析,拟定一个数量不多和参加最终投标的备选名单。

资格预审很重要,尤其是对于周期长而复杂的项目。首先,它限于那些具有一定技术能力和财务能力的公司才能参加投标;第二,投标准备工作常常需要花费大量的时间和精力,如果备选者认为他们只是一大群投标者中的一员,则中标的机会很小,他们便不愿意花费太多的时间和精力。相反,如果他们是少数投标者中的一员,中标的机会增大,就会鼓舞他们认真而努力地提出一份可信的标书。如果通过预审的投标者在财务上和技术上都是健全和可信的,则尽管投标者数量不多,也能保证投标过程中的激烈竞争。

2、投标

邀请通过资格预审的投标者投标,并按照招标文件的要求,提出详细的建议书。在投标者的建议书中,要求详细地说明所有关键方面,如:

- (1)项目的类型用所提供的产品和服务的性能或水平;
- (2)目标竣工日期;
- (3)项目产品的价格或服务费用;
- (4)履约标准(产品的数量和质量、资产寿命等);
- (5)资金回报和所建议的融资结构(资本与债务);
- (6)价格调整公式;
- (7)外汇安排;
- (8)不可抗力事件的规定;
- (9)维修计划(这对于 BOT 项目尤其重要,因为所有权要在寿命中期移交给政府);
- (10)风险分析。

3、评标与决标

为了在许多竞争者中选择,政府要有一套标准来进行评标,让项目的这些目标达到最优,尤其是要求对主要目标(例如:最终消费者支付的价格最低,或者公共开支最低,或者对整个经济而言项目的资金费用达到最低等)有一个清楚的定义。

项目的目标将确定评标的方法,规定的评标准则将影响下列因素:

(1)折现率的选择:如果以资金费用为目标,应该用资金的社会机会成本对未来的费用效益进行折现计算;用私有资本的市场利率作财务利率进行财务费用的比较则较为适宜。

(2)税金处理:在以消费者支付的价格为目标时,税金被认为是一项费用;但在以

公共开支为目标的比较中,税金则不可不必计入。

(3)免去公营机构所承担的风险的意义:将风险转移给私营机构,从整个经济来看,可能并不影响项目的资金费用,但如果把公共开支控制到最小作为评标目标时,项目采取 BOT 方式将比由公营机构承担具有优越性。

评标方法的选择将明显地影响到最终的决标,因此,一开始就该让私营(或公营)投标者都知道明确的评标方法(在项目的招标文件中明文规定),从而使他们能据此来进行项目设计,并提出项目建议书。

4、合同谈判

决标后,应邀请中标者与政府进行合同谈判。BOT 项目的合同谈判时间较长,且非常复杂,因为项目牵涉到一系列的相关合同,使私营机构能为项目筹集资金,并使政府能把项目交给最合适的投标者。在确定的协议签定之前,政府和承包商都必须准备花费大量的时间和精力起草合同和进行谈判。如果政府与第一中标者不能达成协议,政府可能会转向第二标者与之谈判,以此类推。

政府与私营机构间的合同必须做到:

- (1)使承包商按商定的条款,对提供文件上规定的服务承担义务;
 - (2)给承包商以项目的独占权以及使工程得以进行的各项许可;
 - (3)如果需要的话,由政府或公营机构承担根据商定的条款购买项目产品的义务;
- 合同必须得到同时签署的其他许多协议的支持,并以此为条件,使承包商能够完成其任务。承包商必须谈判并签署的相关协议有:

- (1)与项目贷方的信贷协议;
- (2)与建筑承包商的建设合同;
- (3)与供应商的设备和材料供应合同;
- (4)与保险公司的保险合同。

承包商谈成此类合同的能力决取于其与政府商定的合同条款,从承包商的角度来看,政府应提供项目所需的一揽子基本的保障体系。

四、BOT 项目的实施与管理

BOT 项目的实施是由承包商完成的。承包商一般不欢迎政府干涉项目,但项目成本的最终承担者是用户,项目的最终拥有者是政府,为保证质量、降低成本,政府对项目实施进行监督并适当参与项目部分工作是必要的。

在没有 BOT 立法的国家,BOT 特许合同签定以后,政府应颁布项目特许条例,将政府代理机构和合同双方的主要权力和义务以法律形式落实下来。项目设计方案直接关系到项目造价、寿命、先进程度和产品质量,尽管设计工作由承包商组织完成,政府应该监督承包商设备招标的公正性,保护以合理的价格买到可靠的设备。政府应派人进行施工监理,一方面保证工程质量,主要是保证工期,要防止承包商不执行资金计划,故意拖延工期,尤其是高速公路等可分阶段运行的项目。BOT 项目最终要移交给政府,在运行阶段,政府应监督承包商的维修工作,保证项目在移交时处于良好状态。