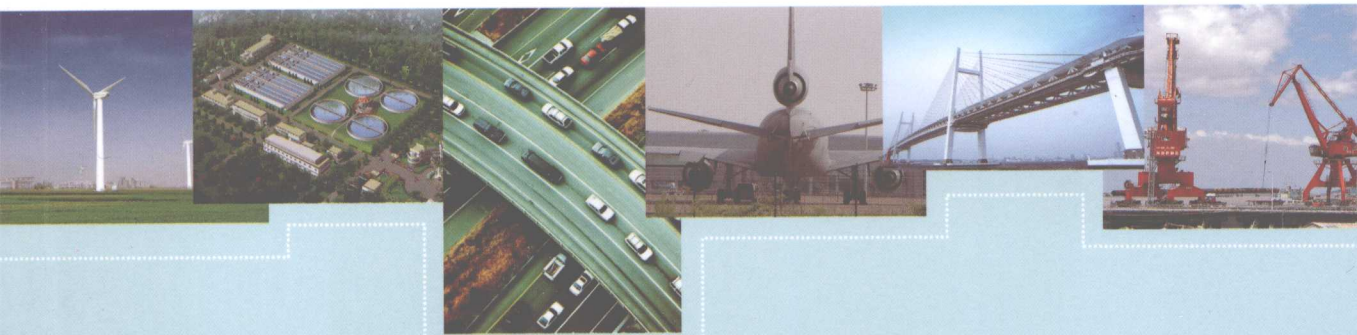


特许经营项目融资 (BOT、PFI和PPP)

王守清 柯永建 编著



清华大学出版社

特许经营项目融资 (BOT、PFI和PPP)

王守清 柯永建 编著

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

特许经营项目融资(BOT、PFI和PPP)是适用于基础设施、公用事业和自然资源开发等大中型项目的越来越流行的重要筹资手段。本书结合作者多年的研究、教学和实践经验编写而成,系统介绍特许经营项目融资的含义、特征、优缺点、应用范围、项目过程、结构、合同、资金来源、风险管理等,并有大量的实际案例和有关法规政策文件,既有理论的系统性和前沿性,更有实务运作的指导性;既可作为大学相关专业(如工程管理、项目管理、工商管理、金融、投资)研究生和本科生相关课程的教材,又可作为各种中高级管理人员培训班有关投融资与资本运作课程的教材,以及有关业界相关人员(如政府、银行、投资、法律、工程和管理人员等)的实务参考书。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

特许经营项目融资(BOT、PFI和PPP)/王守清,柯永建编著. —北京:清华大学出版社,2008.7
ISBN 978-7-302-17659-6

I. 特… II. ①王… ②柯… III. 专卖—商业经营—融资 IV. F717.6

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第073817号

责任编辑:汪亚丁

责任校对:刘玉霞

责任印制:孟凡玉

出版发行:清华大学出版社

地 址:北京清华大学学研大厦A座

<http://www.tup.com.cn>

邮 编:100084

社 总 机:010-62770175

邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:清华大学印刷厂

经 销:全国新华书店

开 本:185×260 印 张:22.25

字 数:537千字

版 次:2008年7月第1版

印 次:2008年7月第1次印刷

印 数:1~4000

定 价:45.00元

特许经营项目融资是适用于基础设施、公用事业和自然资源开发等大中型项目的越来越流行的重要筹资手段，BOT、PFI 和 PPP 则是特许经营项目融资的典型模式。这里所说的项目融资专指狭义项目融资，即“通过项目融资”，而非广义的“为项目融资”。项目融资有许多模式，较流行、大家也最熟悉的是 BOT，即 build-operate-transfer（建造-经营-移交），是指政府通过特许权协议，授权外商或私营商进行项目（主要是基础设施和自然资源开发）的融资、设计、建造、经营和维护，在规定的特许期（通常为 10~30 年）内向该项目的使用者收取费用，由此回收项目的投资、经营和维护等成本，并获得合理的回报，特许期满后项目将移交（一般是免费）给政府。

BOT 自 1984 年土耳其首相 Turgut Ozal 首次应用于土耳其公共基础设施的私有化过程中后，引起了世界各国尤其是发展中国家的广泛关注和应用，是为大型项目融资的一种流行方式。在我国，BOT 是政府通过与外商或私营商签订特许权协议吸引外资或民间资本加快国内基础设施建设的一种手段，故也常称做“特许权或特许经营招标”或“法人招标”。BOT 模式有 BOT、BOOT（build-own-operate-transfer，建造-拥有-经营-移交）、BOO（build-own-operate，建造-拥有-经营）三种基本形式和 BT、BLT、ROT、TOT 等十多种演变形式。

项目融资中另一较为流行的模式是 ABS，即 asset-backed/based securitization（基于资产的证券化），是指将缺乏流动性但能产生可预见的、稳定的现金流量的资产归集起来，通过一定的安排，对资产中的风险与收益要素进行分离与重组，进而转换为在金融市场上可以出售和流通的证券的过程。ABS 是 20 世纪 80 年代首先在美国兴起的一种新型的资产变现方式，根据资产类型的不同，主要有信贷资产证券化（以信贷资产为基础资产的证券化）和不动产证券化（以不动产如基础设施、房地产等为基础资产的证券化）两种。与 BOT 相比，ABS 有时更具优点，例如，一些出于某些考虑不宜采用 BOT 的基础设施项目，如重要铁路干线和大规模电厂等，都可以采用 ABS。

随着项目融资的发展，另外一个词 PPP（public-private partnership，公私合伙/合营，但在我国，由于国有企业是独立核算的法人，可以或已经作为非公共部门参与了很多项目，因此，PPP 译为“政企合伙/合营”更准确）越来越流行，特别是在欧洲。该词最早由英国政府于 1992 年提出，是指政府与私营商

签订长期协议,授权私营商代替政府建设、运营或管理公共基础设施并向公众提供公共服务。由此可见,PPP本质上和BOT差不多,但PPP的含义更为广泛,反映更为广义的公私合营关系,除了基础设施(公路、铁路、地铁、隧道、桥梁、机场、港口、通信、供电/水厂、污水/垃圾处理厂等)、自然资源开发(采矿/油/气、处理/冶炼厂、输送管等),还包括公共服务产品/机构(如邮局、医院、学校、剧院、体育馆、监狱、警察局等)的民营化等(后者在英国则称做 private finance initiative, PFI)。但与BOT相比,PPP更强调的是政府在项目中的参与(如占股份),更强调政府与企业的长期合作与发挥各自优势,共享收益、共担风险和社会责任。

项目融资有许多优点。对政府而言,能减轻政府财政负担,加快发展基础设施和自然资源开发,提供公共产品和服务,满足国民经济发展和提高人们生活水平需要;能充分发挥外商和私营商的能动性和创造性,提高建设、经营、管理效率和服务质量;能引进先进的管理和技术,促进本土企业水平的提高和有利于金融资本市场的发展等。对承建商而言,能充分利用项目经济状况的弹性,减少资本金支出,实现“小投入做大项目”;能利用资产负债表外融资的特点,拓宽资金来源,减轻债务负担;能提高谈判地位,达到最有利的税收条件;能利用有限追索权的特点,加上其他风险管理措施,合理分配风险,加强对项目收益的控制和保留较高的投资回报率;能提高竞争力,创造较多商业机会等。因此,过去二十几年来,项目融资在很多国家得到了广泛的应用。我国于20世纪90年代在很多项目上也尝试了项目融资特别是BOT,曾掀起了第一轮应用高潮,但由于种种原因,遇到了各种各样的问题,以至于有“BOT陷阱”一说^[55]。

尽管如此,由于我国基础设施建设相对于经济发展需要而言还严重滞后,单靠国家财政拨款不能满足需求,大量发行建设国债又会加大政府的风险和偿债压力,而国内银行存款、民间资产和国外资金还比较充裕,项目融资由于其不可替代的优点还是一直得到了各方的关注。随着2003年8月北京奥运竞赛场馆——国家体育场(“鸟巢”)以特许经营方式的发包、2003年10月《北京市城市基础设施特许经营办法》和2006年9月《北京市城市基础设施特许经营条例》的施行、2004年5月建设部关于《市政公用事业特许经营管理办法》的实施和2005年2月国务院《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》的发布等,项目融资已呈现出第二轮应用高潮的迹象。

要指出的是,这一轮的应用一定要吸取第一轮中的经验和教训(有些已吸取),例如,要制订和完善相应的法规和政策,创造符合市场经济原则、与国际惯例接轨的法律环境;要明确政府机构的授权权力和法律地位,杜绝越权授权和违规承诺的情况;要规范项目谈判、招投标、授权、定价等过程,特别是要杜绝行贿受贿行为;要建立公平风险分配原则、风险规避具体操作、担保和保险机制,以及争议解决方式;要加强国内金融市场的发展,放宽但规范化募股、借贷、发行信用债券等融资限制;要加强项目融资有关人才的培养和项目融资知识的培训等。特别是,不能仅仅着眼于国内,而应该充分利用项目融资能提高承建商竞争力的优点,积极应用于对外承包工程业务,促进该业务的“市场多元化、方式多元化、领域多元化”发展,更好地实施“走出去”战略。这是因为,随着国际承包工程业务的发展,国际工程发包方式已从传统的要求承建商EPC总承包逐步发展为采用带资承包和项目融资等方式承包,这对承建商项目融资、项目管理和运营能力的要求逐步提高,国际承包工程市场的竞争已逐步成为承建商之间融资、运营和管理等综合能力的竞争。据统计,2002年度国际市场1.3万亿美元承包额中约60%是带资承包、约30%是项目融资项目。另外,欧洲著名的DLA

Piper 宣布推出其第五次年度欧洲公私合伙(PPP)的报告,该报告显示,2005—2006 年 PPP 在欧洲市场上增长了 37%,已连续第三年取得两位数的增长。此类项目合同金额总值增至 730 亿欧元,而未来 3~5 年内实施的项目金额可能将超过 1000 亿欧元。美国著名的编制全球 225 家承包商排行榜的 ENR (Engineering News Records, 工程新闻纪录)也说明,以传统方式投标、承包国际大项目的日子已经一去不复返,以国际著名承包商瑞典 Skanska、德国 Hochtief 等为代表的越来越多的公司已经把目光投向 BOT 项目。而我国对外承包额中只有约 10%是带资承包,而这 10%中仅有少数几个 BOT 项目,与国外相比差距较大。国务院于 2006 年 10 月发布的《关于鼓励和规范我国企业对外投资合作的意见》也指明了方向,我国承建商应积极学习和探索以项目融资方式参与国际工程承包的新途径,提高企业竞争力,开拓对外承包市场。

本书就是在上述背景下,基于第一作者自 1996 年 6 月起一直致力于特许经营项目融资的研究、教学和咨询经历,特别是自 2003 年回国后至今在业界的上百场讲座和在清华所开设的研究生课程《项目融资》的基础上,初步整理成书,然后由第二作者根据自己及其师弟、师妹们的相关研究成果,对全书加以补充,最后经第一作者统稿完善而成,旨在为推广特许经营项目融资尽一点微薄之力。

本书在资料收集、访谈和编写等过程中得到了 BOT、PFI 和 PPP 国际著名学者、新加坡南洋理工大学 Robert L. K. Tiong 教授,以及书中案例所涉及公司有关人员的大力支持和帮助;参考了许多作者的相关文献特别是第一作者所指导的清华大学建设管理系研究生刘申亮、刘新平、李湛湛、胡华如、赵国富、刘宇文、卢伟和容规敏等的论文;部分研究还得到国家自然科学基金的资助(项目编号 70471004 和 70731160634);为了方便读者更好地理解和应用项目融资,本书还收录了相关的政府文件和有关媒体对第一作者的采访文章;特此致谢。限于作者水平和经验,书中不妥和谬误之处在所难免,欢迎读者不吝指出。

王守清 柯永建

2008 年 3 月分别于清华园和香港理工大学

第 1 章 项目融资概述	1
1.1 项目融资的重要性	1
1.1.1 基础设施行业规划对融资模式改革的要求	1
1.1.2 法律法规的发展对项目融资的推动	2
1.1.3 北京近年来的特许经营	4
1.2 项目融资的定义	6
1.3 项目融资的特征	8
1.4 项目融资的优缺点	8
1.5 项目融资的适用范围	9
1.6 项目融资的关键成功因素	11
1.7 项目融资在中国的应用和问题	13
第 2 章 项目融资的模式	17
2.1 私有化模式分类	17
2.2 BOT 项目融资模式	18
2.2.1 BOT 项目融资概念	18
2.2.2 BOT 的基本形式及其演变	19
2.3 PPP、PFI 项目融资模式	20
2.3.1 PPP、PFI 项目融资概念	20
2.3.2 PPP 的分类和原则	21
2.3.3 BOT 与 PFI 的分析比较	22
2.3.4 BOT、PPP、PFI 的比较	24
2.4 ABS 项目融资模式	25
2.4.1 ABS 项目融资概述	25
2.4.2 ABS 项目融资运作	26
2.4.3 ABS 与 BOT 的比较	27
2.5 不同模式的参与程度和风险分担	28
第 3 章 项目融资的过程	29
3.1 项目融资一般过程	29

3.2	企业参与 PPP 项目的 SWOT 分析	30
3.3	项目选择阶段	35
3.3.1	项目建议阶段	35
3.3.2	签订合作备忘录阶段	41
3.4	招标投标阶段	41
3.4.1	招投标方法	41
3.4.2	资格预审	42
3.4.3	招标文件的基本内容	42
3.4.4	评标方法和评标要素	44
3.5	合同组织阶段	45
3.5.1	主要合同文件及其长期性	45
3.5.2	特许经营协议的主要内容	47
3.5.3	可以参考的合同文件	47
3.5.4	广西来宾 B 电厂项目合同分析	49
3.6	融资阶段	49
3.7	建造阶段	51
3.8	运营和移交阶段	51
第 4 章	项目融资的组织	53
4.1	项目融资的参与方及合同结构	53
4.2	投标联合体的伙伴选择	57
4.2.1	奥运项目法人投标联合体构成分析	57
4.2.2	联合体成员选择的一般原则	59
4.2.3	联合体成员选择的流程	60
4.3	项目公司的组织形式	62
4.4	资金结构及其来源	62
4.4.1	融资原则	62
4.4.2	融资渠道	63
4.4.3	资金结构	66
4.4.4	贷款偿还方式	67
第 5 章	项目融资的评价	70
5.1	PPP 项目的财务评价	70
5.1.1	项目财务评价概述	70
5.1.2	现有项目评价方法的比较	71
5.1.3	PPP 项目的财务评价方法	73
5.2	PPP 项目的社会效益评价	75
5.2.1	项目社会效益评价概述	75
5.2.2	PPP 项目社会效益评价指标	77

5.2.3	PPP 项目社会效益评价方法	77
5.3	PPP 项目的后评价	78
5.3.1	PPP 项目后评价的特点	78
5.3.2	PPP 项目后评价的内容体系	80
5.3.3	PPP 项目后评价的运行和反馈	86
第 6 章	项目融资的风险管理	89
6.1	基本概念	89
6.1.1	风险的概念	89
6.1.2	风险管理的概念	89
6.1.3	风险管理的一般过程	90
6.1.4	风险管理策略和合理分担	91
6.2	主要风险及其分担	93
6.2.1	不同阶段、类别、层次的风险	93
6.2.2	项目失败或还贷风险的主要发生期	99
6.2.3	风险分担的一般结果	99
6.3	常见风险应对措施	101
6.3.1	不同项目主要风险的应对措施	101
6.3.2	主要风险的分担	109
6.4	剩余风险分析流程	114
第 7 章	政府在项目融资中的作用	117
7.1	政府在 PPP 项目中的职责	117
7.2	我国 PPP 法律环境概述	118
7.3	政府保证条款的法律分析	123
第 8 章	案例分析	126
8.1	中国广西来宾 B 电厂项目	126
8.1.1	项目背景	126
8.1.2	项目概况	126
8.1.3	项目参与者	127
8.1.4	项目过程	128
8.1.5	法律环境	130
8.1.6	基本交易结构	131
8.1.7	财务分析	133
8.1.8	政府激励措施	133
8.1.9	风险管理	135
8.1.10	小结	139
8.2	中国华中某 BOT 电厂项目	140

8.2.1	BOT/PPP 在中国的应用现状	140
8.2.2	BOT/PPP 在应用中出现的问题	141
8.2.3	某 BOT 电厂项目案例分析	142
8.2.4	对投资中国 BOT 项目的建议	146
8.2.5	结束语	147
8.3	中国西北某 CNG 加气站项目	147
8.3.1	中国的天然气项目市场及发展趋势	147
8.3.2	中国天然气项目的私营化项目融资机遇	148
8.3.3	西北某 CNG 加气站案例分析	148
8.3.4	经验总结	153
8.4	巴基斯坦 Matiltan 水电站项目	154
8.4.1	项目简介	154
8.4.2	项目公司和项目管理咨询公司的组成	156
8.4.3	特许权	157
8.4.4	主要合同协议	158
8.4.5	保险	159
8.4.6	施工进度计划	159
8.4.7	施工监理	159
8.4.8	运营	160
8.4.9	结束语	160
8.5	巴基斯坦 Indus 高速公路项目	160
8.5.1	项目简介	160
8.5.2	项目公司的组成	161
8.5.3	项目管理咨询公司的组成	161
8.5.4	特许权协议	162
8.5.5	政府的主要担保和支持协议	163
8.5.6	融资计划和风险管理	163
8.5.7	进度计划	165
8.5.8	施工监理	165
8.5.9	经营管理	166
8.5.10	结束语	166
8.6	某南亚国家纸浆厂项目	166
8.6.1	该国投融资环境分析	166
8.6.2	中国企业在该国进行 BOT 项目面临的机遇与挑战	167
8.6.3	项目融资方案设计与选择探讨	167
8.6.4	关键要素分析	170
8.6.5	特许权要素分析框架	170
8.6.6	特许权要素分析	171
8.7	某东欧国家大桥项目	176

8.7.1	项目概况	176
8.7.2	项目风险定性分析	176
8.7.3	项目风险定量分析	179
8.7.4	结语	180
8.8	某东南亚国家电站项目	180
8.8.1	项目概况	180
8.8.2	项目管理	182
8.8.3	经验总结	188
8.9	某南亚国家水电站项目	190
8.9.1	项目概况	190
8.9.2	项目管理	191
8.9.3	经验总结	196
8.10	英法海峡隧道项目	197
8.10.1	引言	197
8.10.2	基础设施 PPP 项目风险分担原则	197
8.10.3	英法海峡隧道的发起和进展	198
8.10.4	英法海峡隧道的风险分担失误	200
8.10.5	结论和建议	202
8.11	中国北京奥运会国家体育场(“鸟巢”)项目	204
8.11.1	引言	204
8.11.2	项目的目标	204
8.11.3	发展过程	205
8.11.4	项目伙伴	206
8.11.5	项目范围及位置	208
8.11.6	政府支持和鼓励	209
8.11.7	特许权协议	210
8.11.8	融资来源	211
8.11.9	三个重要问题的讨论	213
8.11.10	小结	215
8.12	国内外典型案例比较分析	216
主要参考文献		222
附录 A 政府有关项目融资的重要文件		226
A1	中华人民共和国国务院 关于投资体制改革的决定(国发[2004]20号,二〇〇四年七月十六日)	226
A2	中华人民共和国国务院 关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见(国发[2005]3号,二〇〇五年二月十九日)	229

A3	市政公用事业特许经营管理办法(中华人民共和国建设部令第126号,二〇〇四年三月十九日)	233
A4	中华人民共和国建设部 城市供水特许经营协议示范文本(GF—2004—2501)	236
A5	中华人民共和国建设部 城市管道燃气特许经营协议示范文本(GF—2004—2502)	251
A6	中华人民共和国建设部 城市生活垃圾处理特许经营协议示范文本(GF—2004—2505)	258
A7	中华人民共和国建设部 城镇供热特许经营协议示范文本(GF—2006—2503)	267
A8	中华人民共和国建设部 城市污水处理特许经营协议示范文本(GF—2006—2504)	277
A9	北京市城市基础设施特许经营条例(北京市人民代表大会常务委员会公告第42号,2005年12月1日)	293
A10	北京市发展和改革委员会、北京市市政管理委员会、北京市交通委员会、北京市水务局、北京市城市基础设施特许经营经营者招标投标程序性规定(京发改[2006]1180号,二〇〇六年七月二十四日)	297
A11	关于严禁政府投资项目使用带资承包方式进行建设的通知(建市[2006]6号,二〇〇六年一月四日)	301
附录 B 政府有关对外投资的文件		303
B1	中华人民共和国国家发展和改革委员会 境外投资项目核准暂行管理办法(中华人民共和国国家发展和改革委员会令第21号,二〇〇四年十月九日)	303
B2	中华人民共和国商务部 关于境外投资开办企业核准事项的规定(商务部令2004年第16号,二〇〇四年十月一日)	305
B3	中华人民共和国国家外汇管理局 境外投资外汇管理办法(1989年2月5日国务院批准 1989年3月6日国家外汇管理局发布)	308
B4	中华人民共和国国家外汇管理局 境外投资外汇管理办法细则([90]汇管条字第381号 发布时间:1990年6月26日)	309
B5	中华人民共和国国家外汇管理局 关于简化境外投资外汇资金来源审查有关问题的通知(汇发[2003]43号 2003年3月19日)	312
B6	中华人民共和国国家外汇管理局 关于进一步深化境外投资外汇管理改革有关问题的通知(汇发[2003]120号,2003年10月15日)	314
B7	中华人民共和国国家发展和改革委员会、中国进出口银行 关于对国家鼓励的境外投资重点项目给予信贷支持政策的通知(发改外资[2004]2345号,二〇〇四年十月二十七日)	316
B8	中华人民共和国国家发展和改革委员会、中国出口信用保险公司 关于建立境外投资重点项目风险保障机制有关问题的通知(发改外资[2005]113号,2005年1月25日)	317

B9	中华人民共和国国家发展和改革委员会、国家开发银行 关于进一步加强 对境外投资重点项目融资支持有关问题的通知(发改外资[2005]1838号, 二〇〇五年九月二十五日)	318
B10	中华人民共和国国家开发银行、中国出口信用保险公司 关于进一步加大 对境外重点项目金融保险支持力度有关问题的通知(开行发[2006]11号, 二〇〇六年一月十八日)	319
B11	中华人民共和国商务部、中华人民共和国财政部、中国人民银行、中华全国 工商业联合会 关于鼓励支持和引导非公有制企业对外投资合作的若干 意见(商合发[2007]94号,二〇〇七年五月十日)	320
附录 C	有关媒体的采访报道	323
C1	投资中国基础项目风险 我国商家视贪污为大患	323
C2	BOT 陷阱	324
C3	非公 36 条使民企面临特许经营诱惑	328
C4	BOT: 还建设投资市场之“手”	329
C5	项目融资的瓶颈在哪	331
C6	公用基础设施建设第二轮投资热潮 警惕“带刺的玫瑰”	332
C7	规避 BOT、PPP 风险要量力而行	333
C8	好一朵带刺的玫瑰——访我国著名 BOT 专家王守清教授	334
C9	BOT 是否将再起波澜——访我国著名 BOT 专家王守清教授	338

1 项目融资概述

1.1 项目融资的重要性

1.1.1 基础设施行业规划对融资模式改革的要求

2004年12月17日,《国家高速公路网规划》已经由国务院审议通过,规划中指出2005—2030年,国家将斥资两万亿元,新建5.1万公里高速公路,使我国高速公路达到8.5万公里。在规划的8.5万公里中,到2004年底,已通车里程已超过3.4万公里,继续保持世界第二。据估计,建成这个系统大约需要30年,2020年前高速公路网将处于较快的建设阶段。而据“十一五”规划,到2010年,全国公路总里程将达到200万公里,其中高速公路3.5万多公里,年均投资规模约1400亿元;到2020年,全国公路总里程达到250多万公里,其中高速公路达到7万公里以上,国家对公路(含高速公路)建设的投资预计是人民币21000亿元,2010—2020年年均投资约1000亿元。类似地,我国的《中长期铁路路网规划》计划到2010年(即“十一五”期间),建设新线1.98万公里,其中客运专线9800公里,建设既有线复线8000公里,既有线电气化改造1.5万公里,使全国铁路营业里程达到8.5万公里以上(其中复线3.5万、电气化3.5万公里),复线、电气化率均达到45%以上,快速客运网总规模达到2万公里以上,煤炭通道总能力达到18亿吨,西部路网总规模达到3.5万公里,平均每年投资1500亿以上。到2020年,使全国铁路营运里程达到10万公里,复线率和电气化率均达到50%,其中建设客运专线1.2万公里以上,规划建设新线约1.6万公里,规划既有线增建二线1.3万公里,既有线电气化1.6万公里,以保证铁路运输能力满足国民经济和社会发展需要,主要技术装备达到或接近国际先进水平。根据规划,预计到2020年的铁路建设投入达20000亿元。在“十一五”规划中,未来全国特大城市的地铁和轻轨通车里程将超过1500公里,投资总额超过2000亿元。因此,未来十几年仅交通建设就需要巨额的投资,如果单靠国家投资是不现实的,也是不可行的。

随着我国经济的快速发展,我国沿海港口的建设也将有巨大的发展。到2010年,中国沿海港口总吞吐能力将达到35亿吨,集装箱码头总吞吐能力达1.2亿标准箱(TEU)。据统计,2004年,国家港口建设投资约300亿元,2003年为200亿元,其增长速度接近50%。有专家概算:建设1万TEU集装箱码头设计规模,沿海和长江中下游港口需2000万元左右,而长江上游则高达3000万元以上;按平均投资2500万/万TEU计,1.2亿标准箱总投资约为3000亿元,目前已完成7600万标准箱建设,光此项资金缺口约为1100亿元。

按照国务院《关于加强城市供水节水和水污染防治工作的通知》的要求,到2005年,50

万人口以上的城市,污水处理率应达到 60%以上;到 2010 年,所有城市的污水处理率不得低于 60%,直辖市、省会城市、计划单列市以及重点风景旅游城市不得低于 70%。为了实现这个目标,预计将新增污水处理能力 5000~6000 万吨/天,所需的建设投资就高达 2000 亿~3000 亿元,这还不包括每年上百亿元的运行费用。仅“十一五”期间的中国水务市场,城镇的污水处理以及再生利用设施建设,新增加的投资额有 3300 多亿元人民币;在城市的建设和老城区的改造中,大批更新陈旧管网以及污水管网雨污分流改造,需要 500 亿元以上的投资;在南水北调中,光是中线、东线就需要 3200 亿元人民币的投资;此外,还有水安全体系的建设、海水的淡化以及相应的水工程的建设投资金额。总投资将超过 1 万亿元人民币。

另外,“十一五”期间中国西部基础设施建设将实现新突破,主要包括新增公路通车里程 20 万公里,建设农村通乡沥青(水泥)路 11 万公里,铁路路网总规模达到 3.5 万公里,灌溉用水总量实现零增长,新增农村水电装机 1100 万千瓦。

总之,在未来的十几、二十年甚至更长的时期内,我国的基础设施、公用事业的建设和发展存在着巨大的资金压力,传统的投融资方式显得迟缓无力,完全依赖于政府的投资也是不可能实现的,迫切需要采用其它的投融资方式,而特许经营项目融资就是最适合基础设施和公用事业建设方式之一,在全世界特别是发展中国家得到了越来越多的应用。

1.1.2 法律法规的发展对项目融资的推动

我国自 20 世纪 90 年代以来,即开始尝试了特许经营项目融资特别是 BOT 的应用。经过十几年的实践,我国相关的法规政策也有了很大发展和完善,对项目融资的应用也有很大促进。例如,建设部颁布的《市政公用事业特许经营管理办法》于 2004 年 5 月 1 日起施行,明确了市政公用行业实行特许经营的范围包括城市供水、供气、供热、公共交通、污水处理、垃圾处理等直接关系社会公众利益和涉及有限公共资源配置的行业,明确了特许经营有关各方的权利、责任以及市场准入和退出、招标投标、中期评估、监督检查、临时接管、公众参与等一系列制度。建设部还分别于 2004 年 9 月发布了《城市供水特许经营协议示范文本》(GF—2004—2501)、《城市管道燃气特许经营协议示范文本》(GF—2004—2502)和《城市生活垃圾处理特许经营协议示范文本》(GF—2004—2505),于 2006 年 5 月发布了《城镇供热特许经营协议示范文本》(GF—2006—2503)、《城市污水处理特许经营协议示范文本》(GF—2006—2504),近年来还相继发布了有关特许经营项目的监管意见,以促进和规范公用事业特许经营项目融资的应用。

2004 年 7 月 16 日国务院《关于投资体制改革的决定》明确将进一步深化投资体制改革,确立企业的投资主体地位等。特别重要的是 2005 年 2 月 19 日国务院发布的《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》,该《意见》明确提出,放宽非公有制经济市场准入。允许非公有资本进入法律法规未禁入的行业和领域,包括垄断行业、公用事业和基础设施、社会事业、金融服务业和国防科技工业等。允许外资进入的行业和领域,也允许国内非公有资本进入,并放宽股权比例限制等方面的条件。在投资核准、融资服务、财税政策、土地使用、对外贸易和经济技术合作等方面,对非公有制企业与其它所有制企业一视同仁。国家将在电力、电信、铁路、民航、石油等行业和领域,进一步引入市场竞争机制。对其中的自然垄断业务,积极推进投资主体多元化,非公有资本可以参股等方式进入;对其

它业务,非公有资本可以独资、合资、合作、项目融资等方式进入。在国家统一规划的前提下,除国家法律法规等另有规定的外,允许具备资质的非公有制企业依法平等取得矿产资源的探矿权、采矿权。国家将支持非公有资本积极参与城镇供水、供气、供热、公共交通、污水垃圾处理等市政公用事业和基础设施的投资、建设与运营。在规范转让行为的前提下,具备条件的公用事业和基础设施项目,可向非公有制企业转让产权或经营权。

该《意见》发布后,中央政府各有关部门与地方政府一直在清理和修订限制非公有制企业市场准入的法规、规章和政策性规定。例如,北京市政府在2003年10月1日起施行了《城市基础设施特许经营办法》两年多之后,从2006年3月1日正式实施《北京市城市基础设施特许经营条例》。该《条例》明确了可以实施特许经营的三类项目,即供水、供气、供热;污水和固体废物处理;城市轨道交通和其它公共交通。基础设施特许经营项目确定后,实施机关根据批准的实施方案,将通过招标等公平竞争方式确定特许经营者,并为之签订协议授予特许经营权。为了规范《条例》的实施,于2006年9月1日起北京市还执行《北京市城市基础设施特许经营者招标投标程序性规定》。上海市政府于2007年10月也发布《上海市城市基础设施特许经营管理办法(草案)》,并在网上征求意见。其实上海市在全国应是较早在城市基础设施和公用事业领域开展特许经营的城市,早在1993年就签订了第一个政府特许经营合同——延安东路隧道复线的投融资建设,并在次年制订了国内第一个政府特许经营方面的立法性文件——《上海市延安东路隧道专营管理办法》,形成了类似于香港的一件规章加一份合同的政府特许经营授权法律形式的上海模式。虽然上海在整个城市基础设施和公用事业行业特许经营立法比北京和其它省市略晚,但上海的草案是在总结和吸收其它地方和上海已实施的各个项目的经验基础上,对有关部委或其它省市有关文件中未涉及的一些重要问题和新问题进行了明确规定,更有利于和规范实际操作,如特许经营权授予对象,明确了“需要成立项目公司的,中标人在规定期限内注册成立项目公司,由实施机关与中标人签订特许经营协议补充协议,确认项目公司承担特许经营者的权利和义务”。此外,与北京的《条例》相比,上海《草案》的特许经营的定义更为准确,如:明确指明需要通过公平竞争方式,强调公共利益优先;政府部门职责规定更加清晰明确;废除了特许权使用费;所建议的特许权协议应包含的内容更为完备,规定特许权协议中需要包括不可抗力、变更、提前终止及补偿等;更加详细规定价格的确定和调整;将“产品或者服务的政府采购”(应该是指 take or pay)加入政府的可能承诺中;增加了特许期长度规定、不可抗力、法律变更、特许权协议终止(包括政府提供项目公司改正期)的相关规定,等等。

2006年10月,国务院还讨论通过《关于鼓励和规范我国企业对外投资合作的意见》,对我国企业到境外应用特许经营项目融资参与基础设施和公用事业项目、促进对外承包向高水平发展、更好地实施“走出去”战略有很大促进作用。《意见》指出,改革开放以来,我国企业的对外投资、工程承包、劳务合作等有了很大发展,一些企业的跨国经营能力逐步提高,形成了一批具有比较优势的产品和产业,增强了经济发展的动力和后劲。但从总体上看,我国企业的对外投资合作还处于起步阶段,迫切需要正确引导,及时规范。为了抓住经济全球化和区域合作的机遇,鼓励有条件的企业积极稳妥地参与国际经济技术合作,进一步提高对外开放水平,强调:(一)坚持相互尊重,平等互利,优势互补,合作共赢。(二)加强政策引导,统筹协调,规范秩序,合理布局,防止无序竞争,维护国家利益。(三)完善决策机制,落实企业境外投资自主权,科学论证,审慎决策,防范投资和经营风险。(四)加强境外国有资产监管,

健全评价考核监督体系,建立项目安全风险评估和成本核算制度,实现资产保值增值。(五)遵守当地法律法规,坚持工程项目承包公开公正透明,重信守诺,履行必要的社会责任,保障当地员工合法权益,注重环境资源保护,关心和支持当地社会民生事业。(六)提高境外工程承包建设水平,提高产品质量和效益,不断增强企业的综合竞争力。(七)加强安全教育,健全安全生产责任制,保障境外中资企业、机构的人员和财产安全。(八)加快人才培养,注重培养适应国际化经营的优秀人才,提高企业跨国经营管理能力。(九)营造友好的舆论环境,宣传我走和平发展道路的政策主张,维护我国的良好形象和企业的良好声誉。

1.1.3 北京近年来的特许经营

为了让读者对前面所述基础设施的巨大资金需求和特许经营项目融资的应用有个直观印象,本节以北京为例,从《北京市经济体制改革报告》摘要和互联网上收集了北京近年来实施特许经营的总体情况和有关项目概况。

作为北京市投融资体制改革的突破口,基础设施投融资体制改革从 2003 年开始加速,2004 年和 2005 年继续深化,在奥运场馆建设、轨道交通、收费高速公路、污水和垃圾处理、燃气行业、加油站等领域广泛吸引社会资本进入,有效缓解城市建设高峰期政府资金供需矛盾。

2003 年 8 月 10 日,北京奥运竞赛场馆之一的国家体育场——“鸟巢”的法人合作方最终确定。中信集团联合体与北京市政府、北京奥组委、市国有资产经营有限公司分别签署了《特许权协议》、《国家体育场协议》和《合作经营合同》。根据这些合同协议,中信集团联合体将与市国资公司共同组建项目公司,作为国家体育场的项目法人,负责国家体育场的设计、融投资、建设、运营及移交。国家体育场总投资约 35 亿元人民币,其中 58% 的资金由市政府提供,委托市国资公司作为出资代表,注入项目公司,其它投资则由项目公司进行融资。

为了广泛拓展融资渠道,满足城市轨道交通建设的巨大需求,北京市在全国率先采用特许经营模式,大力推动地铁 4 号、5 号、9 号和 10 号线的市场化运作。其中地铁 4 号线已于 2006 年 4 月 12 日,由北京市交通委代表市政府与香港地铁公司和首都创业集团公司组成的联合体作为投资运营商特许公司签署《北京地铁四号线特许经营协议》。根据协议,“港铁一首创”联合体投资成立的特许公司负责四号线约 46 亿元的投资建设和四号线 30 年特许经营期内的运营管理。奥运支线的建设,通过公开竞标,开展 BT 模式运作,缓解政府当期资金压力,节省政府投资 3.4 亿元。

高速公路建设领域也实现了投资主体多元化。引入社会资金合作建设京承高速二期,新建高速公路项目首次实现市场化运作。2004 年 3 月,首发公司与中铁建公司正式签订《京承公路北京高丽营至沙峪沟段项目合作经营协议》,双方共同组建了京承高速公路二期项目公司(北京通达京承高速公路有限公司)。通过引进中铁建,首发公司只需投入大约 4 亿元的资本金,就可以引导项目公司完成其余 35 亿元的投资,有效减轻了政府负担。2005 年,采用特许经营等方式,积极推动机场北高速、110 国道、京承高速三期、京平高速等新建高速公路项目市场化运作。

通过 BOT 方式招标,选择北京市污水处理项目建设运营主体,推进水行业投融资建设的市场化。2004 年,总投资 3.75 亿元的卢沟桥污水处理厂项目一期工程,通过国际公开招