

经营性公共基础设施 TOT项目融资管理

王松江 © 著



科学出版社

经营性公共基础设施 TC 项目融资管理

王松江 著

国家自然科学基金项目（编号 70962003）研究成果

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书是作者基于其主持的国家自然科学基金课题研究成果编著而成。本书通过对 TOT 模式特许经营期及经营权的确定、TOT 模式资产评估、TOT 模式特许经营权移交管理、TOT 模式经营管理、TOT 项目融资模式移交管理、TOT 模式合同管理、TOT 模式风险管理、TOT 模式法律问题等内容的阐述,解答 TOT 项目融资管理过程中的种种问题,并阐述经营性公共基础设施 TOT 项目融资管理的整个流程。

本书可供政府、企业、国际合作项目的管理人员,大中专院校的师生阅读,可指导各级政府运用 TOT 项目融资的思维进行项目管理。

图书在版编目(CIP)数据

经营性公共基础设施 TOT 项目融资管理/王松江著. —北京:科学出版社, 2011

ISBN 978-7-03-029953-6

I. ①经… II. ①王… III. ①公用事业-基础设施-融资-研究-中国
IV. ①F299.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 005170 号

责任编辑:赵静荣/责任校对:宋玲玲

责任印制:张克忠/封面设计:耕者设计工作室

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

陈海印刷有限责任公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2011年1月第一版 开本:B5(720×1000)

2011年1月第一次印刷 印张:12 3/4

印数:1—2 000 字数:256 000

定价:38.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前 言

一、概述

TOT (transfer-operate-transfer, 移交-经营-移交) 项目融资模式是指: 东道主政府 (项目的拥有者) 把已建成或已经投产运营的公共基础设施项目在一定期限内有偿移交 (transfer, 以下缩写为 T) 给社会投资者 (包括私有机构、非公共机构及外商等, 以下相同) 经营 (operate, 以下缩写为 O), 经营期内的收入归社会投资者所有; 以公共基础设施项目在该期限内 (特许经营期) 的现金流量为标的, 一次性地从社会投资者那里获得一笔资金, 用于偿还公共基础设施项目建设贷款或用于建设新的公共基础设施项目; 特许经营期满后, 社会投资者再把公共基础设施项目无偿移交 (T) 给东道主政府。

当前国内外对 TOT 项目融资模式的研究现状及趋势是: 实践推动理论的发展, 实践又对理论提出新的问题。

二、本书研究内容

- (1) 经营性公共基础 TOT 项目融资模式管理经营权资产评估方法研究;
- (2) 经营性公共基础 TOT 项目融资模式管理特许期确定方法研究;
- (3) 经营性公共基础 TOT 项目融资模式管理移交研究;
- (4) 经营性公共基础 TOT 项目融资模式管理合同包研究设计;
- (5) 经营性公共基础 TOT 项目融资模式管理风险控制与管理研究;
- (6) 经营性公共基础 TOT 项目融资模式管理法律、政策、法规研究;
- (7) 经营性公共基础设施项目融资模式霍尔三维模式案例应用研究。

三、本书出版目的

本书对我主持的国家自然科学基金课题“经营性公共基础设施 TOT 项目融资霍尔三维模式研究”(项目编号 70962003) 是有力的理论支撑, 也是该课题的研究成果之一。同时, 该课题也得到“昆明理工大学创新团队建设计划资助项目”的资助。本研究成果对政府、企业集团、国际合作项目的高级管理人员、项目经理、工程技术人员、科技工作者、大专院校相关专业的师生, 特别对各级地方政府在抵御全球金融危机、采取扩大内需措施的过程中, 具有一定的理论指导意义和应用参考价值。

本书作者在研究过程中，参阅了国内外大量的相关资料、论著、论文等，摘要编成“参考文献”附于各章节后。若有遗漏之处，恳请谅解。对这些文献的作者给予的指导、启迪、支持一并表示感谢。

由于本课题组对经营性公共基础设施 TOT 项目融资管理研究还不成熟，本书只能是抛砖引玉，有不妥之处，敬请读者不吝批评指正。

王松江

2010 年 8 月 17 日

于昆明理工大学白龙校区

目 录

前言

第一章 概论	1
第一节 TOT 项目融资模式研究现状	1
第二节 TOT 项目融资模式的功能、优点和缺点	2
第三节 TOT 项目融资模式相关理论	12
第四节 经营性公共基础设施 TOT 项目融资模式研究重点	16
参考文献	16
第二章 TOT 项目融资模式特许经营期及经营权确定	17
第一节 TOT 项目融资模式特许经营期概论	17
第二节 TOT 项目融资模式特许经营期的确定	18
第三节 TOT 项目融资模式特许经营期变更	25
参考文献	26
第三章 TOT 项目融资模式资产评估	27
第一节 TOT 项目融资模式资产评估概论	27
第二节 TOT 项目融资模式资产评估方法	38
第三节 TOT 项目融资模式资产评估方法比较	46
参考文献	47
第四章 TOT 项目融资模式特许经营权移交管理	49
第一节 TOT 项目融资模式特许经营权移交管理概述	49
第二节 TOT 项目融资模式特许经营权移交管理过程	50
第三节 TOT 项目融资模式特许经营权移交管理特殊问题研究	54
参考文献	56
第五章 TOT 项目融资模式经营管理	57
第一节 TOT 项目融资模式经营管理概念	57
第二节 TOT 项目融资模式经营管理过程	59
第三节 TOT 项目融资模式经营管理特殊问题的研究	61
参考文献	65
第六章 TOT 项目融资模式移交管理	66
第一节 TOT 项目融资模式移交管理概论	66
第二节 TOT 项目融资模式移交管理过程	69

第三节 TOT 项目融资模式移交管理特殊问题的研究	72
参考文献	74
第七章 TOT 项目融资模式合同管理	75
第一节 TOT 项目融资模式合同管理概论	75
第二节 TOT 项目融资模式合同的编制方法及体例	75
参考文献	88
第八章 TOT 项目融资模式风险管理	89
第一节 TOT 项目融资模式风险概述	89
第二节 TOT 项目融资模式风险管理系统	90
第三节 TOT 项目融资模式风险对策	96
参考文献	105
第九章 TOT 项目融资模式法律问题	106
第一节 TOT 项目融资模式法律问题概论	106
第二节 TOT 项目融资模式争端、违约问题	108
第三节 TOT 项目融资模式招投标问题	112
第四节 TOT 项目融资模式合同法问题	120
参考文献	123
第十章 案例研究成果	125
第一节 中国越南经济合作 TOT 项目融资创新模式应用研究——以水 电开发项目为例	125
第二节 云南省××公路隧道 TOT 项目集成融资霍尔三维模式研究	147
参考文献	173
附表	179
附件	197

第一章 概 论

为抵御全球金融危机,国务院常务会议于 2008 年 11 月 5 日出台扩大内需的十项措施,提出到 2010 年总投资达到 4 万亿元人民币。在扩大内需的十项措施中,七项与公共基础设施有关,包括加快建设保障性安居工程,加快铁路、公路和机场等重大公共基础设施建设等,将加速发展公共基础设施放在了相当突出的位置。2008 年 12 月 13 日,国务院办公厅下发《关于当前金融促进经济发展的若干意见》,核心是解决资金来源问题:中央拿出 4000 亿,带动全社会 4 万亿的投资,即有很大一部分资金需要地方政府配套。地方政府银行贷款首先需要有 20%~35%的资本金的投入,而政府资本金有四个来源:一是未来的税收,二是土地出让收益或者土地,三是相关领域的收费权,四是财政资金。地方政府财力的主要来源是土地供应和相关领域的收费,但现在的情况是土地出让受到各种限制,收费也相当困难,各级地方政府财政十分紧张。若没有创新的公共基础设施项目融资体系的支持,十项措施所涉及的公共基础设施项目,难以落到实处。所以,公共基础设施项目融资创新体系研究即 TOT 项目融资模式(以下简称 TOT 模式),将成为当前抵御全球金融危机、促进经济发展的重要举措之一。

第一节 TOT 项目融资模式研究现状^[1]

TOT 模式作为 20 世纪 90 年代末期兴起的一种项目融资形式,其理论体系和方法尚缺乏系统和全面的研究成果。但 TOT 模式在实践中已经有了一定的应用,如广西来宾电站 A 厂经营权的转让、上海杨浦大桥及过江隧道的专营权的转让、昆明—石林高速公路经营权的转让等都是中国已经实施的 TOT 项目融资模式的例证。这些项目的实施为公共基础设施建设 TOT 模式的理论体系和方法研究提供了宝贵的案例研究资料。

当前国内外对 TOT 模式的研究现状及趋势是:实践推动理论的发展,实践又对理论提出新的问题。TOT 模式理论的研究更多地集中于对经营性公共基础设施有形资产的评估和有形资产的价值数学模型的探讨,其局限性表现在缺乏对经营性公共基础设施无形资产的评估和无形资产的价值计算数学模型的探讨,缺乏对经营性公共基础设施特许经营期的合理确定,缺乏对经营性公共基础设施 TOT 模式的合同包的研究,缺乏对经营性公共基础设施特许经营期后的移交程序的完整研究,缺乏对经营性公共基础设施 TOT 模式的结构、功能、运行体系

的系统研究。

TOT 模式的应用发展趋势表现为：大型交通设施建设项目（如航空、公路、铁路等）、能源设施建设项目（如水利水电站等）和矿产资源开发项目（如采矿、采油和采气等）正在大范围地应用 TOT 模式方式。参与者主要是政府、TOT 模式公司、贷款方、建设机构、经营机构、保险机构、原材料供应机构、用户及法律服务机构。由于 TOT 模式的复杂性和特殊性，需要各种法律的支撑，TOT 模式方能顺利实施，所以各国都在建立和完善相关的政策和法律体系。

第二节 TOT 项目融资模式的功能、优点和缺点

TOT 项目融资模式是一种既不同于传统的以信用为基础的融资方式，也不同于一般项目融资方式的新型融资方式。

一、项目融资定义及融资功能

项目融资（project financing）到目前还没有一个公认的定义。要明确项目融资的含义，首先应正确理解“项目”和“融资”的关系。项目融资不是“为项目而融资”，其准确含义是“通过项目来融资”，进一步讲，是“以项目的资产、受益作抵押来融资”。

美国财会标准手册对项目融资的定义是：“项目融资是指对需要大规模资金的项目采取的金融活动，借款人原则上将项目本身拥有的资金及其收益作为还款资金，借款人可将项目的资产作为抵押条件来处理，该项目事业主体的一般信用能力通常不作为重要的因素来考虑。这是因为其项目主体要么是不具备其他资产的企业，要么对项目主体的所有者（母体企业）不能直接追究责任，两者必居其一。”

它应具有以下性质：债权人对于建设项目以外的资产和收入没有追索权；境内机构不以项目以外的资产、权益和收入进行抵押、质押和偿债。

二、TOT 模式与传统融资比较

从贷款对象来看，在传统贷款方式中，贷款人将资金贷给借款人，借款人再将资金用于某一项目。此外，借款人与还款人均为项目的主办方，贷款人看重的是借款人的信用。在 TOT 模式中，项目的主办方一般都为某项目的融资和经营而成立一家项目公司，在项目所在国登记注册并受该国法律监管，项目公司是一个独立的经济单位，项目主办方只投入自己的部分资产，并将项目资产和自己的其他资产分开。贷款人以项目的收益向项目公司贷款，而不是向项目主办方贷款。

从贷款来源看,按传统的贷款方式,贷款人是以借款人(项目主办人)的所有资产及收益作为偿债来源,而在TOT模式中,贷款人仅以项目运营后取得的收益及项目的资产作为还款来源,即使项目的日后收益不足以还清贷款,项目贷款人也不承担从其所有的资产和收益中偿还全部贷款的义务,而仅以其投在项目公司的资产为限,如图1-1所示。

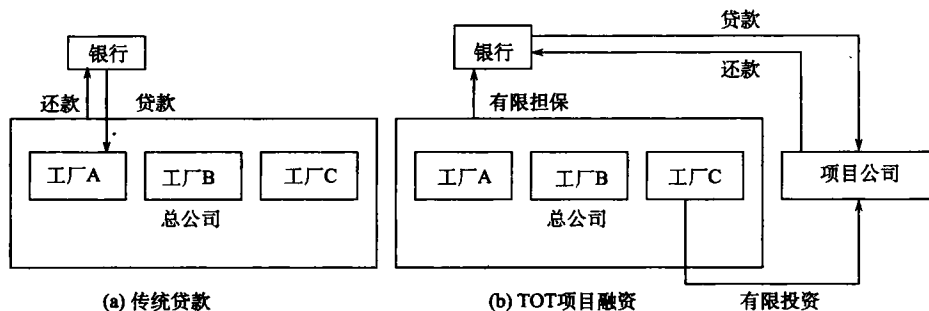


图 1-1 TOT 融资模式与传统融资比较

从贷款担保来看,在TOT模式中,贷款人用抵押权和经转让取得的合同收益作为对借款人违约的补救。

综上所述,TOT模式与传统贷款融资的重要区别在于:在TOT模式中项目主办人将原来应由自己承担的还款义务部分转移到项目身上,将原来由借款人承担的风险部分转移给贷款人,由借贷双方共同承担项目的风险。

三、TOT 模式优点

一般的项目融资需要以项目的经济强度作为担保(项目的经济强度可以从两方面测度:①项目未来可用于偿还贷款的现金流量;②项目本身的资产)。而TOT模式不需要以项目的经济强度为担保,它不依赖这个项目,而是依赖获特许经营权的项目在一定时期的收益。对于政府来说,相当于为旧项目垫支了资金进行建设,然后以项目一定期限内的现金流量为标的取得资金垫支下一个项目。

TOT模式明显降低项目风险,尤其是投资者面临的风险更是大幅降低,引资成功的可能性大大增加了,是一种可行的、实用的引资方式。

在TOT模式下,由于积累大量风险的建设阶段和试生产阶段已经完成,因此对于投资者来说,风险降低幅度是相当大的。因此,一方面,投资者预期收益率会合理下调;另一方面,涉及环节较少,评估、谈判等方面的从属费用也势必大大降低。从另一角度讲,东道主政府在评估、谈判等过程中的费用也大幅度下降。引资成本的降低必将有助于项目产品的合理定价。

简便易行，方便管理。TOT 模式只涉及经营权转让，不存在产权、股权转让，保证了东道主政府对项目的控制权，易于满足特殊的经济及法律环境的要求。另外，由于不涉及所有权问题，加之风险小，东道主政府无须对投资者做过多承诺，由于引资而在东道主政府引起政治争论的可能性降低，从而减小了引资的阻力。

涉及法律环节较少。由于上述原因，在许多国家现行的法规和条例的法律框架内就能解决 TOT 模式所产生的大部分问题。

融资对象更为广泛。在一般项目融资方式下，融资对象多为外国大银行、大建筑公司或能源公司等，而在 TOT 模式下，其他金融机构、基金组织和私人资本等都有机会参与投资。

四、TOT 模式的缺点

与其他融资方式相比，TOT 模式的缺陷在于它没有打破项目建设阶段的垄断，不利于在竞争阶段引入竞争机制。但是，TOT 模式已经在项目经营阶段引入竞争机制，无疑是一种改革和创新的积极措施。

五、TOT 模式特征

（一）本质特征^[1]

TOT 模式是东道主政府利用已建成的公共基础设施经营性项目的全部或部分经营权，来吸引私营、非公共机构及外商等资本力量、技术力量、管理力量，以实现旧的公共基础设施经营性项目的良好运行并加快新建设公共基础设施经营性项目进程的一种模式。

东道主政府与私营、非公共机构及外商的合作关系的特征为：公共基础设施是公共设施和公益事业，其功能是为社会提供产品，如水、电、热、气等，以及提供服务，如机场、道路、环境、医疗、教育等，其实质是“公共性”，具有很大的公益性。它的立项及投资不受市场机制的支配，价格不受市场供求关系的影响，而建设经营的最终目的不是获得利润收入而是为公众提供良好的服务（建设高质量的基础设施以供使用等）。

长期以来公共基础设施由东道主国家投资和垄断经营，投资数量巨大、风险巨大、回收期极长、东道主政府的经济负担极为沉重。因此，东道主政府要运用非强制力量吸引、鼓励和支持私营、非公共机构和外商支持公共基础设施建设，让这些机构合理地从公共基础设施项目的建设和经营中获得一定回报，使它们全方位地参与公共基础设施建设。这就是东道主政府与它们的合作关系所在。

公共基础设施分段建设经营拥有的特征：传统由东道主政府建设的公共基础设施将建设和拥有合为一体，但 TOT 模式的方式将建设与经营分段进行，即先由东道主政府将基础设施等建设好，可以运营时再转让经营权。TOT 模式是以市场机制为基础，在不改变公共基础设施的公益、公用、公共性质的前提下，将建设与经营分离，从而改变一切由政府承担，包括利益、风险、投资压力、管理和经营的局面。

（二）法律特征^[1]

（1）TOT 模式的政府协议协约性行政特权特征。TOT 模式实行政府特许制度，私营、非公共机构及外商必须得到政府的许可特别是政府授予的专营权，才能经营公共基础设施。政府有权监督私营、非公共机构及外商履行特许协议的行为，有权维护公共利益的名义权、利益权甚至合同终止权等。TOT 模式特许经营期结束后，东道主政府将无偿收回公共基础设施的经营权。

（2）TOT 模式的投资是私营、非公共机构及外商的借款人和贷款人共同承担投资风险，国家不再是投资主体和还款人。TOT 模式的核心和内在生命力是便宜的基础设施建设投资的私人化机制，投资方式的变化是对传统基础设施管理的根本变革。

（3）TOT 模式的经营权范围在特许经营期内受政府特许的限制。

（三）融资特征^[1]

TOT 模式实质上是项目融资的工具。就债权而言，TOT 模式是私营、非公共机构和外商等部门借款人在寻求项目贷款，项目所在国政府无须过问它们的筹资问题。

（四）特许经营特征^[1]

特许经营权，一般是指商业企业通过政府授权或者契约的方式所获得的在特定条件下从事特殊商品或服务的经营的权利，或是利用授权人的知识产权及经营模式等无形财产从事经营的权利。在 TOT 模式中，特许权指的是基础设施的特许经营权，而特许权实现的基础是特许经营协议（简称特许协议）。

特许协议是指一个东道主与社会投资者，约定在一定期间、指定地区范围内，允许社会投资者在一定条件下享有专营公共基础设施的某种权利，基于一定程序并予以特别许可的法律协议。TOT 模式的特许协议包括一系列复杂的合同安排，如特许协议、贷款协议、经营管理协议、争议违约协议、移交协议等。最为重要的是东道主政府与社会投资者之间的特许协议，其他协议均以该特许协议为基础订立。

特许协议的关键因素分析如下。

1. 严谨细致的特许权协议

特许经营协议的内容应以招标文件内容为基础制定。政府与中标单位进行谈判,将招标文件规定的条件进一步细化,签订正式的特许经营协议,内容如下:①转让的公共基础设施概述;②授权条款:权力的授予、特许经营内容及范围、特许期限、普通经营权、有限社会管理权等;③东道主政府的陈述与承诺:提供项目运营的真实信息、不制定不利的政策、对项目运营条件的承诺、不竞争承诺;④项目公司保证与承诺:未经东道主政府同意对公共基础设施不得进行处分、设立担保与抵押、合同届满时技术装备良好的承诺,合同届满时移交完善的设备更新维修档案文件的承诺,不得擅自停业、歇业的承诺;⑤债务处理、富余员工安置方案;⑥产品或服务标准;⑦转让价款及支付时间;⑧公共基础设施产品或服务收费价格的确定与调整;⑨公共基础设施设备的经营与维护义务;⑩东道主政府补偿或补贴条款;⑪公共基础设施产品、服务购买条款;⑫委托他人经营的条件与审批;⑬新建公用设施权属与补偿;⑭移交内容、标准与程序;⑮合同届满项目公司的优先受让权;⑯政府变更终止协议权;⑰保险条款;⑱优先条款;⑲补充批准条款;⑳不可抗力;㉑争议解决。

2. 合理的风险分担

公共设施具有社会和经济双重效益,东道主政府根据社会发展的需要及公众的承受能力对公共设施所提供的产品或服务的价格进行限制,这会造成公共设施经营收益难以满足项目融资的要求,而社会投资者追求的目标是经济效益。这可能导致社会投资者要求东道主政府通过减免税收来弥补它们的经营收益。东道主政府与社会投资者之间的冲突会形成项目的各种风险。

1) 东道主政府面临的主要风险

贷款和外汇汇率担保的风险,政府在外汇汇率上要承担很大的风险,主要体现在融资成本的增加。

利率上扬的风险,利率上扬会对项目融资产生很大的风险,主要体现在融资成本的增加。

通货膨胀的风险。

2) 社会投资者面临的主要风险

法律法规风险,即该项目所在地区的投资环境,特别是相关的法律法规政策变化所带来的风险。

东道主政府信用风险,即东道主政府的信用、级别和权限范围,以及项目特许经营权是否符合该国的有关法律法规政策。

市场和收益风险，即要认真做好该项目的市场预测，准确评估市场需求、利率、汇率、价格等风险。

不可抗力风险，即要关心该区域的政治形势、治安状况、生态环境等因素，以防止意外情况发生，给项目带来重大损失。

3. 东道国政府的特别担保

1) 项目投资后的后勤保证

项目投资的后勤保证是指东道国政府对项目建设所需的土地、能源、原材料等必要物品提供充足的供给，并对与项目实施有关的技术及管理人员的入境、实施项目所需物资和器材的入境给予一定保证。

2) 禁止同一地区同类项目竞争

在公共基础设施项目建成之后，如果又有其他投资者在同一地区进行同类项目的建设，则前一项目的投资收益率将受到极大的影响，最终可能导致该项目投资人的投资目的无法实现。因此，东道主政府必须有禁止同一地区同类项目竞争的保证。

3) 投资回报率的适当保证

投资回报率属于商业风险，但由于公共基础设施项目往往投资巨大，东道主政府不对投资者进行一定的投资回报保证，可能会降低投资者的投资信心。

4) 利率和汇率担保

东道主政府为超过一定范围的利率和汇率风险提供一定的资金予以补偿。

4. 可靠的多边投资担保保险

目前，多边投资担保机构承保直接投资的险别有四种：外汇冻结险、资产征用险、合同中止险、武装冲突和市民暴动险。

六、TOT 模式全过程分析

对于参与项目的双方而言，按照国际惯例，TOT 模式一般要经过如下八个阶段来完成^[2]。

第一阶段：东道主项目发起人设立 SPV (special purpose vehicle, SPV) 或 SPC (special purpose corporation)

发起人把完工项目的所有权和新建项目的所有权均转让给 SPV，以确保有专门机构对两个项目的管理、转让、建设负有全权，并对出现的问题加以协调，SPV 通常是政府设立或政府参与设立的具有特许权的机构。

第二阶段：资格预审

根据投标者的业绩及其经验和技术水平与财务情况，对有兴趣参与投标的投标者进行资格预审，为下一步的邀请投标工作打下基础。

第三阶段：邀请投标

就确定的项目向通过资格预审的投标者发出投标邀请，并请他们提供详细的投标文件和相关建议。

第四阶段：招标准备

私营、非公共机构、外商投资者等合同商在标书文件的基础上提交标书。

第五阶段：评标和选择

东道主政府根据项目招标文件中规定的评标标准和评标方法来选择和确定该项目的最后中标者。SPV 等应当对所有投标者及文件包进行分析审查，对投标者进行选优排序，确定最后的中标者后应当发布评标结果。当有关项目的特许经营期限和条件等经过双方谈判确定后，项目主管部门将与中标者签订特许权协议。这个过程中，项目主管部门的有关机构将参与其中。

第六阶段：中标者组建项目公司

中标者与 SPV 洽谈达成转让投产项目在未来一定期限内全部或部分经营权的协议后，成立一个项目公司，并向所在地政府支付资金，所在地政府利用获得的资金，来进行新项目的建设。在这个过程中，凡是直接或间接参与该项目的参与者相互之间的权利义务关系必须以合同或协议的方式得到最后的确认和固定。

第七阶段：项目运营

在正式得到授权后，项目公司根据授权开始对项目进行运营，对项目的运营工作包括对项目设施的经营管理工作和日常维护工作。在特许期内，该项目运营所产生的收入将全部成为项目公司的收益来源。

第八阶段：设施移交

最后，当规定的特许运营期限届满时，私人投资者通常要将合同设施即项目无偿归还给东道主政府或政府指定的接收机构。东道主政府应得到完整的、可继续运作的、得到极好维护的项目。

东道主政府要请专业的工程咨询机构对项目做出项目质量、寿命期、技术水平等方面的评价，请专业的财务机构对 TOT 模式的债务进行评价，请法律机构对 TOT 模式的法律问题评价，等等。所有上述评价满足相关协议和合同要求后，东道主政府方可接受 TOT 模式的移交。

七、TOT 模式结构分析

TOT 模式的参与者众多，各有各的目的，各有各的需要及优势，各自所能承受的风险也不尽相同，项目运作过程就是这些参与者进行长期博弈的过程，他们合理构建项目融资结构，充分发挥各个参与者的优势，将风险分配给最能承受

并管理这类风险的参与者,让每个参与者得到项目成功带来的收益,但同时也必须为此付出应有的代价。因此,有必要对 TOT 模式的结构进行全面的分析。一般来说, TOT 模式由以下各方组成,并按一定的逻辑关系将各要素组成一个复杂的体系(图 1-2)。

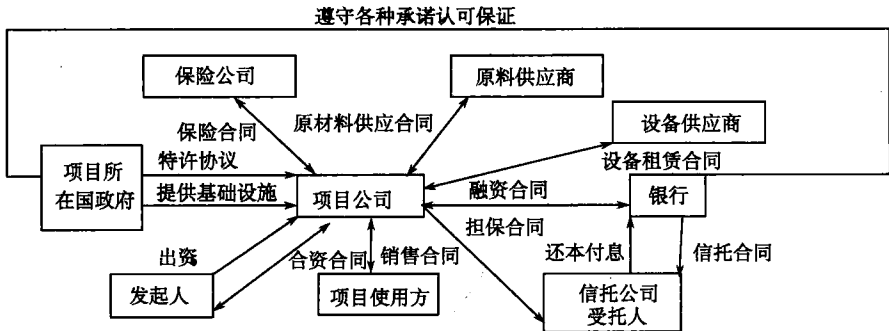


图 1-2 TOT 模式结构

八、TOT 模式成功标准分析^[1]

根据国内外专家、学者的研究及 TOT 模式的实际经验,要评价 TOT 模式是成功还是失败,可以根据下述标准进行。

(一) 国家风险必须在可以控制的范围内

TOT 模式要求有一个稳定的政治和经济环境。稳定的政治环境是一个 TOT 模式成功实施的必要和先决条件。没有政治稳定性,项目公司就不可能得到实施 TOT 模式所需的广泛的政府支持,即使得到一个不稳定国家政府的许诺,这种许诺也很可能是不可信的。TOT 模式实施的全过程一般要 10~25 年的时间,如果在这段时间内项目所在地政治的稳定性得不到保障,那么项目的私营主办者就不会花费大量的时间和金钱,承担长时间的项目风险。

(二) 法律体系必须健全、稳定

稳定的法律体系包括外国投资、公司法、安全政策、税收、知识产权等领域的法律、法规及政策等,对 TOT 模式的成功有重要意义。因为一个 TOT 模式涉及许多参与方,这些参与方之间的权利义务关系都是通过合同或协议的形式进行确定的,各种合同或协议的存在必然会涉及东道主国家的许多法律,这就要求项目所在地国家必须具有成熟的法律体系,只有这样,才能适应 TOT 模式的需要。在项目所在国, TOT 模式所应遵循的法律和条例必须让项目主办者及其他

参与者容易看懂，而且要与项目的私营特点相符合，这也是投资者最需要解决的问题。

（三）项目必须财务健全、可行和可以承受

首先，项目在财务和经济上必须是健全的；其次，从执行的角度讲，项目应是可行的；最后，用户必须能承受 TOT 模式产品的成本（价格）。

（四）必须有东道主政府强有力的支持

政府的支持有助于项目的成功运作，因此东道主政府的支持对任何 TOT 模式都是重要的。因为将公共职能转移到公、私合作上来在政治上是困难的，所以东道主政府对 TOT 模式的政策承诺是很重要的。项目所在国政府对 TOT 模式的大力支持，是一个国际 TOT 模式成功的基本条件。这些支持包括如下内容。

1. 政治支持

TOT 模式的所在地政府必须为项目提供强有力的官方支持，以解决该项目在各种管理上和其他方面可能出现的问题。当地政府的行政部门应当为项目配备专门人员或专门部门作为该项目的顾问，且该顾问能在项目的生命周期内对项目进行持续支持，并抑制某些官僚主义的干扰。

2. 保证项目收益

在 TOT 模式中，东道主政府一般是项目产品的主要用户有时甚至是唯一用户，如电站项目，其产品——电力一般是卖给当地政府所在地的电网。所以，为保证项目的收益渠道，东道主政府或其所属的电力公司通常被要求与项目公司签订一个有约束力的长期协议。

3. 对 TOT 模式管理及其他方面的支持

东道主政府应当向项目公司提供项目财务和管理方面的支持。必要时，当地政府还应当通过特别立法，为以私营部门经济形式运营的 TOT 模式提供基本的制定规章和管理的权限。

4. 提供竞争保护

一般情况下，TOT 模式的所在地政府可能需要为项目将要经营的竞争环境提供一些保证，如要求当地政府承诺在相当长的一段时期里，在当地不能再建立相同或相似的项目，以确保项目的收益不会受到损害。