

第 1 章 私人投资国家基础设施的历史和 BOT 的发展

私人投资国家公共基础设施建设的历史悠久。在民营企业参与国家基础设施的建设过程中，各国在不同的历史背景和现实情况下，根据国情，在实践中形成了多种多样的管理体制和模式，如“英国模式”的私有化、“法国模式”的特许委托经营以及 BOT 方式等。各种模式的逐渐形成并得以蓬勃发展，与各国的历史发展、国家体制变革以及全球经济的发展密切相关，探讨其发源历史背景和社会基础，研究其形成过程，对于我国引进私营力量进行国家基础设施建设，具有现实意义。

1.1 私人投资国家基础设施的历史

1.1.1 本世纪以前

历史上，大多数国家的公共基础设施由国家投资兴建并运营管理。自 17 世纪始，西方国家工业革命使得国家对基础设施的需求迅速增加，并进行了大规模的投资建设，直至 19 世纪和 20 世纪初，工业化国家建设的大量的、规模巨大的公共基础设施，在国家经济发展中起了决定性的作用。在西方国家的工业革命中，民营企业得到蓬勃发展，伴随国家不断增长的巨大的对公共基础设施的需求，民营企业开始受政府委托进行一些工程项目的建设和管理，在 17 世纪、18 世纪修建了一些运河和桥梁，在 19 世纪开始开发经营铁路、供水、废水处理、电力、交通等国家公共基础设施项目。

在法国近代历史上，公共当局在各种服务行业同私营公司发展了长期的合作关系，有两个时期最为突出：17 世纪港口建设和

海军舰队建设时期；19 世纪大规模建设铁路网、电力网和建造大型桥梁、开凿运河时期。在 17 世纪初，英国的约翰舰队、荷兰的印度舰队横扫西班牙和葡萄牙的海上势力，称雄于海上。法国在 1660 年以后才开始参与海上争霸，从 1661 年~1674 年 13 年间，法国建立了当时世界上最强大的海军舰队、军工厂和港口设施，到 1690 年，路易十四帝国已成为世界第一海上强国。法国在如此短的时间内建设出一支如此强大的海军力量的主要经验，就是动员了私营企业的力量，对军事工程设施进行了建设和运营管理。

在 18 世纪后期和 19 世纪的欧洲国家，政府已广泛利用私营企业的力量，进行公路、铁路和运河等公共基础设施的投资开发和运营管理，尤其是在欧洲城市供水设施的建设和运营中，私营公司起了主要作用，伦敦和巴黎的供水由私营公司承担。如：1782 年巴黎部分地区的供水设施，在租用协议形式下租给了 PERIER 兄弟；法国的两个最主要的私营供水公司，都建立于 19 世纪，如 CGE 创立于 1853 年，LED 创立于 1880 年，至今一直活跃在供水服务领域；举世闻名的苏伊士运河，由一个法国国际财团投资并设计建造，1869 年从埃及政府取得租用权后投入商业运营。同时，欧洲的殖民主义势力也不断鼓励私营公司在世界各地进行基础设施建设，如在印度和非洲，有私营企业建造的铁路网。

19 世纪末和 20 世纪以来，私营企业又进入电力、城市交通等市政公共工程建设管理领域。

1.1.2 本世纪以来

国家基础设施，泛指所有保证公共事业发展的设施，包括道路、港口、铁路、供水、发配电和通讯等等，是发展国家经济的基础，它的发展对于国家经济和社会发展具有重要作用。发达的基础设施，能够减少商业交易的成本，并可改进国家的经济水平；反之，基础设施的薄弱，会削弱国家的国际竞争能力和国内综合实力，并对生活环境和人民健康产生不良影响。70 年代以来，随着国际政治、经济形势的发展，国家基础设施在国家经济发展中

的作用愈来愈显著，所以，各国在发展经济的过程中，都更加重视国家基础设施的投资建设。

在本世纪中，由于第一次世界大战和第二次世界大战两次战争对经济发展的影响，在相当长的时间中，大多数国家的基础设施建设，主要由政府部门集中国家的财政力量承担。但是，公共部门投资建设的大量公共基础设施，在管理、服务效率和质量等方面存在大量问题。许多国家在基础设施领域的大量投资，产生了巨大的财政赤字。至 70 年代末、80 年代初，由于世界经济发展、人口增长、城市化等原因，发生了 80 年代的全球宏观经济的全面危机，许多国家的经济发展面临困境：能源、交通、通讯、供水等基础设施需求急剧增长，不能满足经济发展，人口增长、城市化等的需要；经济危机和巨额赤字使政府投资能力降低；债务危机使国家的借贷能力减弱。

80 年代以来，世界上大多数国家先后进行了以发展市场经济为方向的经济体制改革。在西方发达国家，为了减轻基础设施给国家财政预算带来的沉重负担，同时提高公共基础设施的服务质量和效率，开始鼓励私营企业大规模进入国家基础设施建设领域，通过私有化或特许经营方式，将私人投资运用于国家基础设施建设上，将一部分基础设施投资、建设和运营管理的责任，转由私营企业承担。目前，私营企业已涉足供水、电力、公路交通（包括公路、桥梁、隧道、市政交通、停车场、地铁等）、港口、铁路、电讯、机场等领域，并且还在向其他领域，如有线电视甚至监狱管理等方向扩展，取得了一些成功的经验。发展中国家也通过经济改革，将大量国际资本运用于国内基础设施建设中，对发展经济起了积极的作用。

在英国，大部分的公共基础设施，以私有化的方式转移给了私营企业，如供水和废水处理，大部分已实现私有化；法国在供水、铁路、交通、电讯等行业，以公私合作的方式实施特许经营制；英法海底隧道工程，是世界上影响最大的 BOT 项目之一；美国采用 BOT 方式建设的发电厂的电量，占整个电网电量的

7% 本世纪末将达 20%，并将私营企业参与的范围扩展至高速公路的建设；澳大利亚的私营企业已投资了 20 亿澳元进行隧道、公路、供水、港口等基础设施建设，如著名的悉尼的海底隧道工程以 BOT 方式建设。大多数发展中国家，也开始在基础设施建设中，引入了特许经营方式或私有化方式。

1.1.3 私营企业参与国家基础设施建设的方式

几十年来，在不同的文化历史背景和法律、经济政策下，发达国家根据本国实际情况，通过多种形式，鼓励私营企业进入公共基础设施建设领域，形成了各式各样的发展形式。大体可分为两类：一类是法国模式下的特许委托经营方式；另一类是英国模式下的私有化方式。二者同是私人力量参与国家公共基础设施建设的方式但从法律上讲，有着本质的不同。在特许委托经营方式中，基础设施的资产产权最终属于国家，政府与私营企业是在法律约束下的合同关系；在私有化方式中，政府将国有资产以出售的方式转交给私营企业，企业在政府的法律监督下独立运营项目设施。

特许委托经营方式中，主要有服务合同（Service Contract）、管理合同（Management Contract）、租赁合同（Lease Contract）、特许经营合同（Concession Contract）等四种合同方式；私有化方式中，主要有私有化出售（Private Sale）和股票融资（Floation）两种方式；BOT 和 BOO（Build-Own-Operate，建设—拥有一经营）合同是在法国模式和英国模式的影响下，在发展中国家形成的，介于两种方式之间的合同方式，BOT 接近于特许经营合同，BOO 则接近于私有化方式。

1.2 法国模式——特许委托经营

1.2.1 法国模式的形成

1. 起源

法国 17 世纪的港口建设、海军舰队的发展和其在 19 世纪大

规模的公共基础设施建设，这两段历史铸造了现在法国公共领域特许委托经营方式的雏形。目前，公用事业特许经营方式，已在法国的铁路、供水、公路、停车场、城市供暖、有线电视、甚至监狱管理等诸多领域广泛进行，并且由于法国的大型企业集团在美国、欧洲（包括东欧）、拉美、东南亚等很多国家的大型工程中取得了成功，使其城市公用事业管理模式和水务管理模式，在世界上产生了很大影响。世界银行将法国发展特许委托经营制方面的经验和做法，称为“法国模式”。

法国模式的特许委托经营得以发展的原因，从根源上讲涉及国家公共部门和私营部门在国家发展中的分工问题。法国模式认为，国家公共权力除应致力于行使传统的法权职能之外，应当致力于社会、经济发展的基础方面，如：确定使市场经济正常运转的基本准则；协调处理贯穿于现代社会的各种重大国内和国际矛盾；在国家存在的基础方面（如经济、社会、法律、政治以及哲学伦理等领域）发挥战略调节作用。这样，公共工商事业的管理，应当交给法律上不隶属于公共权力机构的经营者，无论它们是私营企业、合营企业、还是国营企业。特许委托经营在这种分工和合作的过程中，逐渐形成和发展，并显示出了重要作用。

2. 形式

法国特许委托经营模式的原则是合作、财务的收支平衡及体制的灵活。它的法律依据有两方面：一是政治体系，体现国家机器的法律作用；二是合同法，合同将处于组织者地位的公共权力机构和处于公用事业开发经营地位的企业联系起来。

法国模式的形式，主要是市镇当局和私营大企业在国家特定的法律监督下，通过特许委托经营的方式协同工作，二者是建立在法律约束和合同管理基础上的长期合作的伙伴关系。

法国模式的特许委托经营项目成功的决定因素，是合作双方建立一种持久的伙伴关系，并能尽量均衡地分担风险和分享利润，所以，特许经营权的发放机构，一般选择经验丰富、在技术和财力方面具有承担风险能力的并能成为持久合作伙伴的企业集团，

作为特许经营者。经过多年的发展，法国已形成了这样一些多功能、跨行业的大企业集团，成为政府信任的特许经营方，如利安杜美思水务公司、法国电力公司 (EDF) 等。

3. 优点

法国的特许委托经营模式，显示出了以下优点：首先，动员了大量私人投资，用于基础设施建设，减轻了公共机构靠国家财政预算和贷款等方式筹资的困难；其次，通过特许经营，将某项基础设施交由服务部门设计、施工、经营和维护保养，建设和管理的效率得到最大程度地提高；第三，促使特许经营者进行严格管理并进行技术创新，使企业全部活力服务于符合总体利益的目标。

1.2.2 合同方式

法国的特许经营方式具有很大的灵活性，体现在各个层面上。如：特许经营的内容（从经营到设计、施工和管理）或特许经营的对象不同；发放特许经营权的行政机构的性质不同（从国家到市镇及其下属的公共部门）；获得特许经营权的企业性质不同（既有国营的，也有私营的，也有公私合营的）。所以，在特许经营项目中，承担项目责任的权力机构和私营项目执行者的关系，必须由严格的合同来确立。在实际中，已根据不同的特许经营程度，形成了四种主要合同方式：服务合同、管理合同、租赁合同和特许经营合同。

1. 服务合同

政府把项目运营和维护的职责交给私营运营者，政府给运营者一个固定的报酬，运营者承担运营和维护风险。期限较短，一般 1 年~2 年，不超过 5 年。

2. 管理合同

政府把项目运营和维护的职责交给私营运营者，经营方为公共部门服务，但不直接从用户身上获取营业收入，而是从国家财政预算中支取报酬，所获得的收入与运营业绩有关。运营者承担

运营风险。期限一般 10 年。

3. 租赁合同

在一些情况下，私营企业将现有的且已经完全折旧的公用事业网络承租下来，对其进行的资本投入仅限于购置一些新的设备。这样形成了一种所有权公私共有，但由私营机构开发经营的租赁合同方式。运营者向用户收取服务费，用于缴纳租金、支付运营和维护费用，并赚取合理利润。期限一般为 6 年~10 年。水务和废水处理部门越来越多地采用这种方式。

4. 特许经营合同

传统的合同模式是负责所有风险的特许经营方式。该合同模式是 政府行政部门[经营权发租方] 将一公用事业项目经营权 交给一私营机构，有时是公立机构，或是自然人或是法人，作为经营权承租方，由其通过对用户征收租金等手段以及其他有利条件，对所承租的公用事业进行开发管理，承担投资、运营和维护等各种风险。期限 15 年~30 年。

1.2.3 法国供水业的特许经营

在法国，有关水的法律存在已久，且颇为完善。1992 年 1 月 3 日颁布的法律，进一步加强了以前的法律条款，并融入了欧盟在环境方面（饮用水和城市排水）的法律。法国在供水（饮用水生产、输送和供应）和废水处理（收集、输送和污水净化）行业的公私合作，具有悠久的历史。根据这一领域具体的法律基础及其基本特点，在长期的实践探索中，形成了典型的特许经营方式。

1. 国家水资源管理政策和供水管理体制

法国在水资源管理方面的决策和控制是分散的，中央政府所有的有关水资源开发和管理工作，由环境部负责协调管理，中央政府的农业部、卫生部、城市发展部、公共工程和住房部等在水资源的开发、保护和制订政策方面也负相应职责，中央政府在流域机构、地方政府和专业机构中的代表，在这些机构中执行中央政府的决议，并对其提出指导建议。

供水行政管理职责，由地方政府一级承担。市镇之间的合作以及提高供水规模经济的需要，使得 2/3 的市镇在供水和废水处理方面，组成了市镇联合会。在水资源管理方面，法国国土划分为六个区域，每个区域设有水利署，是由国家管理的公共机构，所有用户组织（灌溉协会、供水和废水处理公司等）、专业机构和各级政府都有代表参加的委员会，是水利署的决策部门。水利署负责实施水资源政策及标准，解决水事争端，进行排污许可证管理，对投资于水资源开发、排水、污水处理、污染控制项目，进行收益分配。

在城市地区，饮用水供应和排水（废水处理）的职责，属于市镇的职责范围，由市镇政府自由组织。长期以来，水在法国就被认为是一种商业产品，水费价格由各个市镇决定，用户缴纳，水费一部分是用户消费水的费用，另一部分是分担整个废水处理系统的费用。由于此项公用事业服务的资金形式（支付服务和使用费）及其组织和运转形式与私营企业的类似，具有工业和商业特点，所以私营企业经营供水由来已久，废水处理则是在近些年的事。目前私营公司承担了全国 75% 的人口的生活供水和 35% 人口的废水排放处理，CGE 和 LED 这两家大公司分别占有 45% 和 23% 的市场份额，占据了主要市场，一些小公司则占据了小城镇和农村地区的市场。

2. 特许委托经营方式

法国模式的特许委托经营，是建立在国家和私营企业签订长期合同基础上的风险管理。供水和废水处理业的公私合作，是通过具体的合同来组织的，合同明确规定私营企业所要完成的任务，并按每方水价制订出给经营企业的固定报酬。法国在 1980 年颁布了饮用水供应部门租赁经营方式的合同细则样本，1982 年颁布了废水处理部门租赁管理方式的合同细则样本。在多年的公私合作中，形成了如下两类合同方式。

(1) 服务和管理合同。服务和管理合同是在公共部门和私营企业共同承担财务责任原则下形成的传统合作方式。在这种合作形

式下，政府将现有的供水和废水处理设施，交给私营企业进行运营和维护管理。这一设施可以是政府出资兴建的，也可能是前经营者兴建的，政府仍负责该设施的开发规划及投资，私营企业承担设施的运营和维护管理，所得报酬不是通过用户所付的使用金的途径获取，而是由政府直接提供。根据私营企业的风险承担和报酬的方式，具体可分为“相关单位直接管理”和“服务”两种方式：在“相关单位直接管理”方式下，私营企业所得报酬按营业额确定（即与服务用户数量、生产或售出的水量有关），再加一笔生产补贴金，甚至部分盈利，政府承担经营活动带来的风险，但私营企业也会因经营亏损而降低报酬；在“服务”合同方式下，政府按合同规定提供固定报酬，或在固定金额的基础上加上利润分配，企业所得报酬是固定额，经营风险全由私营企业承担。

(2) 租赁和特许权合同。在公私双方各自财务保持独立的情况下，政府将一供水或废水处理设施交由一独立的私营企业，设施的整个开发经营活动完全由该企业进行风险管理，企业所得报酬通过用户（供水）或者使用者（废水处理）的途径来获得。如果是现有的设施，就是租赁的合同方式；如果是经营者投资兴建新的设施，就成为特许权合同方式。

租赁和特许经营常常结合起来，一种情况是私有企业以租赁方式进行一基础设施项目的经营管理，然后投资开发经营必要的相关设施，变成为特许权合同。另一种情况是私营企业，在政府同意、不影响如期将租赁设施交还业主的情况下，从租赁设施的整体利益出发，在租赁的范围内自己出资兴建一些设施，如果新建设施服务于整个租赁设施，即认为是租赁设施的一部分。对于正在执行的租赁合同这种变化，常常通过签署合同附件的办法，以确定“部分特许经营”的技术和财务条件。

在租赁合同形式下，私营企业向公共部门租借设施，承担运行和维护方面的责任，包括记帐和征收水费，还必须筹措生产周转资金，对设施、设备进行维护、修理和更换部件，保证整个设施在良好的状态下运行。政府负责其他部分的投资更新以及偿还

债务。合同中还包含对私营企业维护不良的惩罚条款和水质监测标准、服务标准等。由于要承担大量的商业风险，私营企业有较大的自主权，如自主控制周转资本、自主进行人事管理等。由于私营企业的全部收益来自用户，所以水费的价格如何确定是至关重要的问题。征收的水费一部分上交政府，保留部分应能满足所有运行费用和指定更新的费用，并有一定的余额作为利润（投资的合理回报）。

特许权合同除具备租赁合同的所有特点外，私营企业还要承担为部分或全部固定资产的扩大或更新。投资规划和实施，通常由市政管理部门审查监督，资产所有权归属公共部门，私营企业的投资要有合理回报。

综上述，管理合同通常是公私合作的引导形式，常常转化成租赁合同，最终转化为特许权合同。目前，法国供水合同中的 75%、废水处理合同中的 35% 是特许权合同。

法国供水和废水处理行业的公私合作，是建立在积极的合同法律基础之上的分权管理模式。

1.3 英国模式——私有化

1.3.1 形成背景

第二次大战以后的英国的工党政府，在发展国家经济中，奉行凯恩斯主义干预政策，至 1979 年，英国经济到了及其糟糕的境地：生产设备陈旧、生产率低下，失业增加，罢工迭起，教育落后。1979 年，以撒切尔夫人为首的保守党政府执政后，开始了一系列改革：在经济政策上放弃凯恩斯主义，在行动上，从反对通货膨胀开始大力推行私有化并且围绕私有化行动采取了减少官僚主义控制、放开劳动市场等打破陈规限制的多方面措施。

在私有化进程中，政府将其管理的公共基础设施，通过股份化出售给私营公司和公众，由私营公司运营该资产，承担风险和责任。私营公司的组织、资产的管理和运营，受法律约束和保护。

因为国有资产在出售后就不能够再收回，所以政府在必要时在公司中保留一部分“金边股份”，以保障公共利益不受损害。政府设立了立法机构，制订了一系列法律法规，建立管理机构，以调整基础设施管理的职责转移，监督私营公司的服务，防止垄断。

保守党自 1979 年～1997 年执政的 18 年中，坚持了私有化为核心的经济改革，约有一半国营企业变成了私有企业。通过私有化政策，给国库带来了 800 亿英镑的收入，减轻了国家的债务负担，外国向英国投资大增（特别是日本的投资），促进了经济发展。私有化给英国经济注入了活力，主要表现为：与其他几个欧洲国家相比，英国经济增长势头最为强劲，通货膨胀保持在 4% 以下，低于欧盟成员国平均水平，人均收入增加了 1/3，持有股票的人数由 7% 增加到 20%（900 万公众购买了股票）。

由私有化政策发展成的英国式经济自由主义，对全世界产生了影响，形成了所谓的“英国模式”。

1.3.2 英国模式的准则

英国模式主要围绕两个准则：一是自由经济传统影响下的优化理论，认为符合各方利益的理想协议，只能以竞争的组织形式，通过市场竞争来实现，公共权力的干预只能是为了校正市场功能的不健全而进行；二是垄断形势下的市场机制不完善理论，认为市场本身有时不完善，因而需要公共权力机构的干预。

在这种经济理论上，英国模式的主要做法是使市场充满竞争，制订详细的短期合同，建立监督控制机构，以使合同得以执行。

这种政策贯穿了英国公用事业私有化的整个进程。

在英国的英格兰和威尔士，在公用基础设施领域引入私营力量主要采用私有化方式，但在苏格兰和北爱尔兰，大多采用的是特许经营方式。

1.3.3 英国水工业的私有化政策

英国的水工业包括水资源、供水和污水处理，目前由国家环

境部负责行政管理，国家河流管理委员会被授权负责管理水资源和控制污染。英国私营企业参与供水和废水处理，是通过将其私有化方式进行的。

1. 私有化背景

英国是世界上第一个工业化国家，工业化生产带来了大量的污水，法律赋予地方当局供水和水环境保护的职责。在 1973 年以前，供水和废水处理设施，由地方政府管理机构或几个权力机构共同组成的联合水务理事会直接提供，75% 人口的供水由公营机构掌握，25% 人口的供水设施由 29 个私营公司所有并管理运行。

1973 年，英国政府考虑到如下两方面原因：集中管理供水和污水处理设施可以产生较大的规模效益，能使消费者得到优惠的价格；流域治理包括防洪、水资源和污水处理必须进行综合管理。因此，把地方管理的供水和废水处理机构，合并成了 11 个公共水行政部门（国营公司），负责规范和监控水资源的利用和水环境保护，私营供水公司继续存在并附属于公共水行政部门，公营机构负责管理供水和废水处理设施。

由于英国的供水系统已有上百年的历史，急需进行维修和技术改造。另外，由于公众的环保意识增强，需要进行技术更新进行污水处理。这就需要政府进行大量的资金投入。设施改造、提高水质标准以及改善服务水平导致的巨大投资需求，使得政府陷入尴尬的局面：既要增加投资（势必加大财政负担），又要减少纳税人的负担。而在 80 年代早期，国家财政部制定了控制公共开支的严格办法，即集中控制公司计划中借贷现金数额、运行费用的执行目标、新投资的预期回报率等。如此严格的限制，导致一些水务机构自己作为私营方申请协办供水企业。而供水和排水设施是极敏感的社会福利和必要的社会服务，并关系政府的环境保护和水资源管理职能，在私有化政策实施前期，政府并未将其列入私有化范围。到了 80 年代后期，估计在十年内达到饮用水和废水排放标准，需要增加投资 500 亿美元。面对公共供水和废水处理设施的如此巨大的投资需求，保守党政府不得不于 1989 年把供水

行业列入了私有化名单。

2. 私有化方式

在英格兰和威尔士，供水和废水处理设施的私有化，是通过公开销售 10 个供水公司的股份，建立 10 个私营的供水和废水处理设施公司来进行的（苏格兰的供水服务仍由国营的水务公司提供，北爱尔兰的私有化进程可能要更长一些）。私有化后，共有 29 家私营公司在运营。在私有化过程中，政府全面听取了公众的建议并得到了私营公司的支持，保证了设施所有权主要掌握在英国国内（虽不是政府所有）。在股份销售时，水务公司雇员、一般公民和水用户，比国外投资者有优先权，股票低于面值发行，供不应求，水务公司的 90% 雇员购买了原始股，许多人在获得丰裕收益时卖出了股份。

3. 法律框架和管理

在 1989 年私有化以前，水行政部门一方面是水资源的管理者和水环境保护者 另一方面又是水的经营管理者（供水和废水处理），为了解决供水和环境问题，水行政部门设立了许多条例，双重职责使其在设立条例时对工业污水管理严厉而对本行业管理松弛，产生了利益冲突，最终导致了环境和水资源管理松弛。私有化为完善法规提供了机会，1989 年私有化后制订了三个主要法律：1989 年的“饮用水条例”、1991 年的“水工业法案”和“水资源法案”，并有水法承认的私营水务公司经营许可，其中规定了公司资产的所有权、区域范围、价格、税务、公司帐务程序、供水服务标准、公司义务和其他监督权力等。

英国的法规建立在亚当斯密的经济理论基础上，在缺乏可以提高效率的竞争和市场机制的情况下，就依靠正式的实用性规范来管理。供水和废水处理系统具有规模经济的特点，由于在同一地区建立一个以上的水系统需投入巨大费用，没有必要如此引入竞争，所以该设施具有自然形成的垄断性。但缺乏竞争，就缺乏提高效率的动力，费用可能升高，设施发展可能受到限制，用户可能难以获得良好的服务。实用性法规主要用于修正自然垄断带

来的市场不足，它有助于改善服务质量并提高设施的效率。英国一般建立独立机构来规范私人所有的、具有垄断性的公共基础设施，在供水和废水处理行业，建立了供水办公室（OFWAT）作为独立的经济管理机构，负责规范水价和水务公司的投资程序，并监督服务质量、处理有关消费者权益方面的事务等。

在价格上，管理部门考虑了多种相关因素的作用，建立了一个价格上限的计算公式，以此迫使私营公司提高效率并获得满意的利润，同时使用户得到了满意的价格和良好的服务。

4. 结果

自 1989 年实施私有化以来至 1994 年，英国 28 家水务公司中有 10 家实行了私有化。私营企业投入供水和废水处理设施的资金达 100 亿英镑，到 2000 年可达 400 亿英镑，一些供水和废水处理设施得到了技术改造，服务质量得到提高，水环境得到改善。10 家私有化水务公司 1994 年的利润合计高达 20 亿英镑。一些私营企业还将其在本国的经验以适当的形式（如私有化或各种特许经营方式），应用到了发展中国家。

但是，私有化也带来了一些问题，由于政府对实行私有化的企业片面强调商业竞争，因而出现了因宏观调控不力和监督机制不健全带来的弊端。据英国供水业监控局 1997 年公布的调查报告披露，一些私有化供水公司的设施因老化失修，渗漏十分严重，渗漏量达总供水量 30% 以上，成为供水公司多年来不能实现监控局关于降低水价要求的主要原因，引起了消费者的不满，迫使监控局责令流失水量严重的供水公司在一年内更新设备，改善供水服务，如在期限内得不到改善，将受到惩罚。

1.4 BOT 在发展中国家中的应用

1.4.1 BOT 概念的形成背景

在 60、70 年代，许多发展中国家在基础产业和基础设施方面，进行了大量的投资，这些设施包括交通运输、通讯系统、电力供

应、供水设施等等。这些项目的巨额投资，主要来源于政府或公共团体机构的财政支出或国内外贷款。沉重的债务负担给国家带来了巨大的经济问题，接连发生债务危机。80年代各国经济发展采取持续调整紧缩政策，以控制国内外债务膨胀，这也严重削弱了政府对将来国家现代化需要的基础设施投资能力。为适应全球经济全面发展和发展中国家经济持续增长的需要，恢复和发展适合现代化需要的国家基础设施，成为发展中国家的迫切需要。由于政府财力有限，1984年，土耳其总理厄扎尔从解决政府资金不足为出发点，用“建设—运营—移交”(BOT)的方式将某些公共工程项目私营化，并由此提出了BOT的概念和发展战略，作为“私营企业参与国家基础设施建设投资建设管理”方式之一的“BOT”的概念和词汇得以形成。之后，许多国家和地区，积极改善本国投资环境，大力采用BOT方式进行基础设施建设，并在不同的国情下采用适当的操作模式，使BOT逐步发展成为一种基础设施私营化的流行模式。

1.4.2 现状

在亚洲的发展中国家，伴随亚太地区经济的高速发展，BOT得到了广泛的应用。

在菲律宾，从80年代后期，开始实行私营企业进入发电业的法律，Pagbilao电厂在得到国际金融公司的资助下，采取BOT的方式进行建设并取得了成功。之后在1994年开始实施“菲律宾基础设施私有化计划”，BOT方式开始应用于公路、港口、运河、大坝、供水、灌溉、废水处理、工业厂房开发以及电讯等领域。

在巴基斯坦，长期的电力短缺使得许多城市多年来经济增长受阻。为此，政府在1994年采取了一系列政策，将国有的水利电力开发局改建成公司并私有化。在电讯部门，垄断该国电话业务的电讯公司以出售股份的方式实现私有化，并由投资商经营管理该企业。

在印度，政府已允许外资独资投入电力项目并有减税政策。公

路项目也向私人投资开放，可以 BOT 方式允许外国投资者拥有全部股本。政府还决定允许将港口设施实行私有化，将泊位、仓库、集装箱码头和设备出租。

在马来西亚，为推动私营企业投资基础设施采取的办法包括私有化、BOT 合同和发行股票等，并把资金来源重点放在本国私人资金上。1985 年开始修建的南北高速公路，投资 34 亿美元，长 900km，是世界上仅次于英法海底隧道的完全由私营公司投资建设的大型基础设施项目。在电力方面，已有按 BOT 方式兴建 4 座电站的合同。

在印度尼西亚，一些收费公路和机场，开始采用 BOT 方式建设。另外在泰国、越南、老挝等国家，也有 BOT 项目。

在非洲，科特迪瓦国家的电力和水务部门，在法国索尔公司的帮助下，以类似法国的“租赁”方式进行了改革并取得了成功；几内亚、赤道几内亚的水务部门，也进行了私有化改革；中非共和国将其水务部门，租赁给了一家私营公司。

在拉美，阿根廷的水力发电项目、墨西哥的交通项目，实施了 BOT。

1.4.3 发展前景

随着全球经济的发展，广大发展中国家经济复苏并迅速增长，同时也面临人口增加、资源短缺、城市化和环境污染等发展问题的巨大压力。高速的经济增长和解决发展中的问题，使得基础实施投资需求剧增，尤其是在能源、交通、供水、通讯等基础设施项目方面，需要进行大量的投资建设，国家公共部门投资难以满足需求，利用私人力量进行投资建设成为必然。由于 BOT 项目的最终所有权属于政府，保证了国家对基础设施项目的主权，因此，BOT 已成为发展中国家减少主权借款和吸引国内外直接投资基础设施的有效手段。以 BOT 形式为代表的（另外还包括现有公共设施私有化、租赁、管理服务等形式）私营力量参与国家公共基础设施建设方式，具有广阔的应用前景。

1.4.4 马来西亚的供水业

1985 年，马来西亚政府开始了私有化改革，起草了各种私有化法规对政府机构和企业进行指导，使一部分政府经营的企业私有化或半私有化。其目的在于：缩小公共企业规模，减轻政府财政和行政上的负担；提高竞争力、效率和生产率；加快经济发展。其中供水行业作为适合私有化的服务行业，大规模地引入私营企业资金，实施了私有化改革。

马来西亚有十三个州和两个联邦地区，联邦公共工程部协调联邦政府所有供水基金项目，并为州水利部门提供技术咨询和服务，州政府在其行政区域内负责保护公共供水的水资源，提高供水生产率并经营和维护水利设施。私有化以前，供水业务主要由州公共工程部、州水利委员会进行，多数水利单位是州政府的下属单位，联邦政府通过资助和无息贷款来帮助州政府，亚洲开发银行、世界银行和当地商业银行也资助了一些大的供水工程。近年来，由于财政压缩，联邦政府减少了对州政府的资助，促进了各州政府提高供水行业的私有化程度。1994 年，柔佛州的供水部实施公司化，随后吉兰丹州将供水行业变成了一个供水公司，最近凌家卫岛的供水分配系统已实现私有化，其他州也正在积极寻求公司化或私有化的途径。

马来西亚供水行业私有化采取了三种合同方式：经营服务合同；建设—运营—移交合同（BOT 合同）；混合经营合同。到目前为止，共有 57 个净水处理厂已私有化，约占全国总供水量的 50%，新的供水项目已通过 BOT 或混合经营方式，引入了私人资本。

供水行业私有化带来了明显的成效，主要表现在：实施私有化政策后，私营企业对供水项目进行了大规模的投资建设，投资额超过了政府预算的一半，减轻了政府维持供水服务的财政负担；政府不干预私有化项目的经营，仅起宏观调控作用，减轻了政府的行政负担，在私有化实施 11 年来，供水需求增长了 3 倍的情况下，政府在供水行业的工作人员数量保持了原来的规模；私有化