

BOT 方式与我国交通项目的建设

BOT Mode and Constructions of China's Traffic Projects

袁振洲

(北方交通大学运输系, 北京 100044)

一、BOT 方式的内涵及运作方式

所谓 BOT,是指基础设施建设的一类方式,据世界银行《1994 年发展报告》的定义,通常所说的 BOT 实际上至少包括以下三种方式:

第一,BOT (build — operate — transfer),即“兴建—经营—移交”。它是一种私营机构参与基础设施的开发和运营的方式,也是一种新型的利用私人(民营)资本进行基础设施建设的项目融资方式。其实质是一种债券与股权相混合的产权。具体作法是,由与项目有关的单位(承建商、运营商、用户)组成的财团成立一个股份组织,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权规定的期限内进行经营,向用户收取费用,以回收投资、偿还债务、赚取利润,达到特许权期限后,财团将项目无偿交给主办国或公共部门。

第二,BOOT (build — own — operate — transfer)即“兴建—拥有一经营—交付”。私人合伙人或国际财团融资建设基础设施项目,完成后,在规定的期限内拥有所有权并进行经营,期满后将项目移交给政府。

第三,BOO (build — own — operate)即“兴建—拥有一经营”。这种形式是承包商根据政府赋予的特许权,建设并经营某项基础设施,但是并不将项目移交给公共部门。

以上三种方式一般统称为 BOT 方式。但由于项目的地点、时间、外部条件、政府要求及有关规定不同,因此,具体项目可能又有更多不同的名称。例如,BRT (build — rent — transfer)即“兴建—租赁—移交”;DBOT (design — build — operate — transfer)即“设计—兴建—经营—移交”;BOOST (build — own — operate — subsidize — transfer)即“兴建—拥有一经营—补助—移交”;BOD (build — operate — deliver)即“兴建—经营—交付”;DBOM (design — build — operate — maintain)即“设计—兴建—经营

—维护”;FBOOT (fund — build — own — operate — transfer)即“筹资—兴建—拥有一经营—移交”;BTO (build — transfer — operate)即“兴建—移交—经营”,等等。

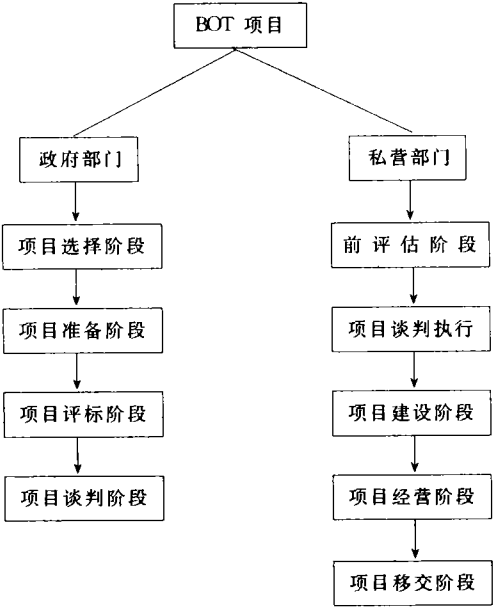


图 1 BOT 项目运作程序

从 BOT 的概念可看出其组织形式和资金来源,它的项目运作程序如图 1 所示。一般来讲,一个典型的 BOT 项目可由图 2 来表示。

对于主办国政府来说,BOT 方式有如下优点:政府不再投资,减轻了政府的财政负担;政府不必为项目进行国内、国外融资;项目公司承担工程运作,比政府承担效率更高;主办国能获得先进的技术、经验及设备;缓解基础产业的瓶颈。

二、BOT 在国外发展现状

60 至 70 年代,许多发展中国家对基础设施和基础产业设施实行了大规模的投资,为其经济的持续发展提供了动力。但这些投资主要源于国家预算和国外债务,在这些基础设施的运营中政府又给予

沉重的价格补贴,使其背上了更重的债务负担。80年代持续的经济衰退,使一些发展中国家实施调整、紧缩措施以控制国内外债务的进一步增加,因此严重削弱了政府对基础设施的投资能力。进入90年代,发展中国家加快基础设施建设成为日益紧迫的任务,而政府的投资、双边和多边贷款资金均是有限的,难以满足需要。正是在这种背景下,BOT这种新型基础设施项目融资方式应运而生。近十几年来,世界上一些国家,特别是亚洲一些国家和地区都采用这种方式吸引外资,以加快基础设施建设,改善本国投资环境。总结起来,发达国家和发展中国家对BOT方式的管理和实践有如下不同之处:

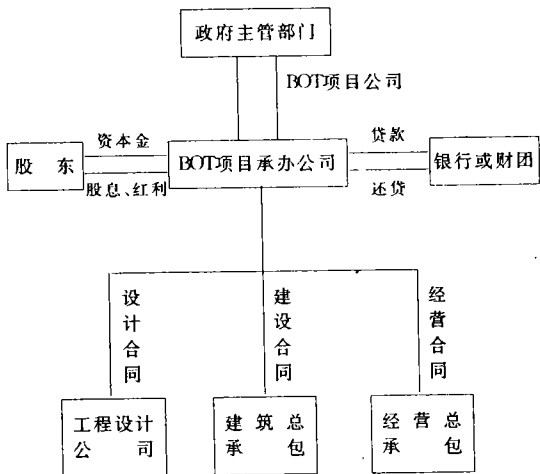


图2 典型的BOT项目框图

发达国家或地区各种经济法律条件比较成熟,BOT项目运作比较规范,政策透明度高,竞争有序,因此政府对BOT方式管理比较成熟,运作稳定、成功的项目不少,如澳大利亚、香港等国家和地区。

在发展中国家,BOT方式刚刚引入,政府在引进BOT方式的同时,需不断改进其法律、法规和配套条件;BOT投资管理尚不规范,不同BOT项目之间差异较大,如泰国、菲律宾、印度等国。

不同国家和地区的具体做法也各有特色,如:

香港政府对BOT项目的管理是采用单项立法的形式。目前香港所有准备用BOT方式建设的项目(主要是电力和交通项目),都是在香港政府和私人投资企业签订的“管制法”下进行的。

在澳大利亚,现有的法律为BOT项目的运作提供了较完整的法律框架,政府设有专门的BOT项目管理法,所有项目的管理都是依据目前已经形成的法律进行的。但是企业界、法律界仍认为BOT在澳大利亚成功的关键是政府部门的决心和有关部门的支持。悉尼过海隧道、一些公路项目都是成功应用BOT方式的实例。

在泰国,BOT投资项目80年代才开始,有三个项目,其中有一个是失败的,原因是投资者和政府项目收费价格上无法达成一致,最后泰国政府收

回了项目的特许权。另外两个项目是曼谷的一段高速公路和曼谷的高架铁路。泰国政府除对吸引外资建设基础设施有明确规定外,目前还没有关于BOT方面的专门法律,对BOT项目的管理都是针对具体项目而言。关于投资回报率、各种风险的承担也没有明确的规定。

菲律宾政府从80年代后期,开始在发电业试行BOT方式。1993年菲律宾政府通过议会正式批准了“BOT投资法”。该法规对私人资本在菲律宾从事BOT投资的有关宏观政策、项目审批程序等一系列问题作了明确规定。政府还成立了BOT投资咨询中心,负责咨询工作。

印度政府自1991年实行以经济自由化为主的经济改革以来,在1994年宣布征求私人投资,以实现其电力发展计划等基础设施的建设,BOT方式的应用仅刚刚起步。

除上述国家外,采用BOT方式的国家还很多,如马来西亚修建南北干线公路,英法两国合作建成英吉利海峡隧道。所有这些,都为我国引入BOT方式提供了很好的经验。

三、BOT 在我国的发展情况

在我国发展BOT投资方式,是国家计委在制定“八五”吸收外资计划中最早提出来的,随着建设资金和基础设施不足状况的日益突出,采用国际上流行的BOT方式加快基础设施的建设已是时代所需。1993年以来国家开始研究如何规范化地引进BOT投资方式,开始新的BOT项目实验,准备通过建立专门的投资管理制度和规范的操作程序,以推动BOT方式在我国的发展。

我国各级地方政府对利用BOT方式的积极性也很高,许多地方已经提出了准备发展BOT投资的项目,不少项目已经同国外投资者进行了谈判。如美国林同炎公司采用BOT方式修建京通快速公路;又如山东投资开发公司与天津天瑞公司达成协议,将烟台至威海全长66公里一级汽车专用路的经营权出让给天津30年,天瑞公司付给山东投资开发公司12亿元人民币,山东将回收的资金再用于公路建设。目前,国家对BOT投资发展采用的是先行试点、逐步推开、宏观引导、规范发展的总体策略,这两年还处于BOT投资的试点阶段。从1996年进入第九个五年计划时期,按“九五”计划的思路,BOT将成为基础设施的重要投资方式之一,因此可以预计,“九五”期间BOT投资将有一个大发展。我国实行BOT方式有以下三方面意义。

第一,有利于加快基础产业设施的发展。多年以来,我国基础设施发展落后的问题相当突出,已成为国民经济发展的瓶颈。近年来,虽然将其列为

国民经济发展的重点并相应增加了投资,但矛盾仍十分突出。按照国家目前的财力,短期内不可能拿出更多的资金用于基础设施建设,在这种情况下,基础设施部门,尤其是交通运输部门就要积极寻找新的方式来解决这一问题。我国有世界上 BOT 最广大的市场,外商有充分的选择余地。

采用 BOT 方式对我国吸引外商投资将会有新的突破。我国吸收外商投资的前 15 年,还是加工工业居多数,虽然国家一再强调交通、能源设施是吸引外商投资的重点,但往往不能落实。今后我国吸收外商投资要上新台阶、上档次,要吸引国际上有实力的跨国公司来华投资,都要面临如何投资基础设施建设的问题,BOT 方式又都涉及公共基础设施,这一点和我国吸收外商投资的重点是一致的。

第二,是我国利用外资方式的突破。以往我国利用外资方式主要有货贷、外商直接投资两种主要方式,BOT 方式与这些方式既相联系又有特殊性。

第三,有利于政府对重大项目的宏观管理。我国经济建设经验教训之一,就是对国家的重大建设项目宏观管理不够。改革开放以来,在与外商合作过程中,重复建设、达不到规模经济的问题相当突出,有些项目还使国家利益受到了严重损失。而采用 BOT 方式,项目的整个决策、签约都要由政府直接负责,事关重大,政府必须对项目的可行性、经济效益等进行充分论证,反复比较,才能确定一个项目,这就避免了项目的盲目性。

为了推动 BOT 方式在我国的发展,笔者建议当前应采取如下措施:

1. 国内的 BOT 方式很热,但真正知之者甚少,人们往往对 BOT 方式一知半解。如果这样,那么与世界上经验丰富的承包商和金融机构谈判,吃亏上

当就很难避免。因此要尽快通过开办培训班、组织讲座、出国考察等普及 BOT 方式的知识。

2. 要尽快组织有关部门和专家研究 BOT 方式的具体政策,如怎样确定 BOT 项目的经营期限,如何实现外汇平衡,如何组织 BOT 项目的谈判等。

3. 尽早完成 BOT 方式的立法,加强 BOT 方式的统一管理。BOT 项目也不能过于分散,应由统一机构集中管理。

4. 国家有关部门应尽快确定一批 BOT 项目目录,对外予以公布,总的原则应与我国吸引外资的产业政策相一致。

80 年代,我国在高速公路建设实践中经受了“菲迪克条款”(即国际工程师联合会颁布的土木工程施工条款)的洗礼,从而使建筑企业获得了进入国际市场的“通行证”。90 年代,随着我国开放 BOT 制度,基础设施领域肯定会发生一场深刻的变革,而且 BOT 方式不限于外商,对国内企业也同样适用。如果在基础设施领域能实现由政府行为向企业行为的转变,那么它的意义更是不可估量的。

我国交通运输领域,在积极探索多渠道、多层次、多方位投资方式方面已经进行大量的努力,摸索出了一些成功的经验,但是仅靠这些还不够,资金缺口现象仍十分严重。BOT 方式的开展、实行,无疑给我们提供了契机,我们要抓住机遇,充分利用国内前期在该领域的基础、国外在该领域的成功经验,借助 BOT 方式的优势,争取迎来交通运输设施建设的新时期。

参考文献

[1]《中国交通年鉴》,1994 年

[2]《投资研究》杂志,1993 年合订本

(责任编辑 肖庆山)

(上接第 15 页)

加,2010 年世界人口将达 72 亿人,2050 年将达 100 亿人,增加的人口绝大多数在发展中国家,对这些国家农业的压力甚大。世界粮食和农业产量增长率在放慢,60 年代平均 3%,70 年代平均 2.3%,80 年代平均 2.1%,1990~1995 年间上下波动,徘徊不前。发展中国家由于人口增长过快,80 年代有 1/3 的国家人均谷物供应量有所下降。发展中国家与发达国家的差距越来越大。现在发达国家人口占世界的 23%,用地占 42%,但其谷物产量占 45%左右,谷物库存量占 70%,肉类产量占 63%,农产品出口总值占 70%。发展中国家生活在贫困线(人均年收入 370 美元)以下的现有 11.3 亿人。半个世纪以来,农业的发展付出了很大的自然资源的代价。全球有 1/3 的土地受到不同程度的侵蚀,每年有 240 亿吨土壤从河流冲入大海,荒漠化面积每年达 600 万公顷,热带森林每年毁坏 1 700 万公顷,人造林只

200 多万公顷。海洋渔业资源因酷捕而枯竭,草场资源因滥牧而退化,物种资源日益衰退,空气、农田、水质污染不断扩展。淡水资源紧缺,自然灾害逐年加重。因此,未来农业的任务相当艰巨。

国际社会认为,农业是世界经济的重要部门之一,不仅要提供人们所需的粮、食、纤维和其他原料,而且对世界经济贸易、资源环境保护与改善、社会政治稳定以及子孙后代的生存与发展都有重要作用。必须坚持把农业放在首位,今后要走农业与农村持续发展的道路,追求生态、经济和社会三个系统之间的协调,产生最佳的相互作用;力求人口、资源、环境与现代和后代之间的协调,在保持自然资源的利用和质量的情况下,尽量提高经济、社会发展的净效益。为实现“保障生存,社会和谐,优化环境”的目标而不懈努力。(责任编辑 冷远猷)