

BOT 投资方式的引进及相关对策

万 仪 冷若冰

BOT 方式是 80 年代中期土耳其政府在国家私营计划框架工程中首创的一种新的投资方式,能有效地缓解基础产业领域投资资金的不足和较好地解决政府与私营企业在该领域内的投资合作问题。近年来,这一方式在国际上流行起来,被广泛应用于经济发达国家和发展中国家的基础设施建设。随着改革开放的不断深入,这种投资方式已经受到我

国的高度重视。1993 年以来国家开始研究引进 BOT 投资方式,并开始了 BOT 项目实验。1994 年上海和北京相继召开了 BOT 投资方式研讨会。我国已成立第一家专业性策划、组织实施 BOT 投资的公司——北京博拓投资开发公司。目前,我国 BOT 投资方式还处于起步阶段,如何更好地利用 BOT 投资方式为经济建设服务,是一个值得深入探索的问题。

一、BOT 投资方式的特点

二战以后相当长的时间,世界各国的铁路、公路、桥梁、发电站和港口等基础设施建设主要由政府部门或国营企业承担。但 80 年代以后,随着世界经济的发展,对交通、水电等基础设施的需求急剧增长,而经济危机和巨额财政赤字使各国政府投资能力大大减弱,因此各国不得不重视挖掘私营部门的能动性,BOT 投资方式就在这种情况下应运而生。

BOT 投资方式主要有下述特点:

(一) 项目庞大,需巨额投资 从 BOT 投资建设的项目来说,多为电厂、公路、地铁、铁路、隧道、港口等大型基础设施,投资金额一般都是上亿美元。

(二) 牵涉面广 其牵涉到东道国政府、投资者、承建商、设计顾问公司、融资财团、营运管理公司、保险公司以及监督部门

等。具体需要哪些机构或部门,视项目而定。

(三) 合作期限长 这类大规模建设项目均属一揽子形式,从筹备、修建、营运到最后无偿移交给政府,整个过程比较复杂,所需期限长,一般为 15~20 年,有的长达 30 年以上。

(四) 债务与股权相结合 BOT 方式虽然具有带资承包的某些特点,但与国际承包工程中一般带资承包工程不同。一般的带资承包工程采用承包商先垫支承建,项目开工或竣工后再行支付的形式,但工程完工移交后,双方权利义务关系即告终止。而 BOT 方式中,承包商虽然也要筹资建设,但在项目建成后合同规定的特许期内,承包商还拥有对该项目的实际所有权或经营权,所以,BOT 实质上是一种股权与债权相混合的经营方式。

(五) 在具备上述共同特点之外,每个具体的BOT项目都具有各自的特点 由于BOT方式实施时间不长,并没有形成一套成

熟的方法和规范,因此,每一个BOT项目都是一个新的课题,都可以创造出自己独到的经验和特点。

二、我国引进BOT投资方式的意义

BOT方式创立后不久,即开始得到我国政府的关注。国家在制定“八五”吸引外资计划中就有采用BOT方式的设想。1993年深圳沙角电厂作为发起公司,在战胜国际上多家实力雄厚的承包公司后,承建和完成了我国第一个BOT工程。目前我国采用BOT方式已经实施或正在实施的有北京京通公路和上海黄浦江延安东路越江隧道复线工程等一批项目,另有一些项目如浦东立体供热供水及交通项目、黑龙江双鸭山电站、河南韩斗电站等也已开始对海外招标。在中国基础设施建设中引进BOT投资方式,其意义大体上可归纳为:

(一) 有利于加快基础设施行业的建设

我国有世界上BOT方式最广大的市场,外商有充分的选择余地,而BOT方式的项目都是基础产业,这一点又与我国吸收外商投资的重点相吻合。从目前的国家财力看,国家在短期内还不可能拿出更多的资金用于基础产业建设,而BOT项目建设所需的资金全部由外商(国际财团)解决,不以项目作抵押,也无须政府保证或承诺支付项目借款,不会增加债务负担,同时也无须提供国内配套资金,这样可使政府投向基础产业建设的资金有宽绰的回旋余地,从而弥补基础产业发展中的缺口。

(二) 我国利用外资方式有了突破

以往,我国利用外资的方式主要有贷款、外商直接投资两种方式。BOT投资方式与外商直接投资的几种类型有一定联系,但又有其特殊性。在一定意义上BOT投资方式有点类似于中外合作经营企业。例如,它们都是以企业形式存在,都可以采用承包施工的方式,合同

期满后外方都将财产移交出来等。但是,两者仍然有着明显的区别,最主要的一点,是BTO投资方式的项目公司和政府直接发生关系,两者是BOT合同的两个签约主体,政府直接对项目公司承担一定的义务,而这一点也减少了外商投资的风险,有利于吸引更多的外资。

(三) 有利于政府对重大项目的宏观管理

我国经济建设的工作经验教训之一,就是对国家的重大项目宏观管理不够。改革开放以来,在与外商合作过程中,重复建设、达不到规模经济等问题相当严重,有些项目还使国家利益蒙受很大损失。而采用BOT投资方式,项目的整个决策、签约都要由政府直接负责,事关重大,政府必然对项目是否可行、经济效益等进行充分的论证,反复比较,才能确定。这就避免了项目的盲目性。

(四) 促进我国投资体制的改革

与社会主义市场经济相适应的投资体制就是在有效的国家宏观调控下,以企业投资为主体,以市场调节为基础,实行谁投资、谁决策、谁受益、谁承担风险的投资体制。采用BOT投资方式,有助于打破长期以来我国投资主体比较单一的投资格局,促使企业的投资主体地位得到进一步确立,从而有助于我国投资体制改革的深化。

(五) 可提高当地的经济效益

能够直接增加当地的劳动就业机会,而且能够大大提高就业人员的技术素质和文化水平,促进持续的技术和技能转让。BOT项目的建设和经营不仅可促进对当地原料设备的需求,又能带动当地的其它工业、商业和服务业的发展,极大地提高当地的经济效益。

(六) 可促进基础设施的良性循环

有利于帮助基础设施使用者建立起付费使用的新观念,有利于提高基础设施使用效率,建立起基础设施自我发展的良性循环。

(七) 有利于分散基础设施投资建设的风险

BOT 投资方式既不影响政府的所有权,又可使投资者、使用者和其它有关方面共同承担建设风险,从而减少各种风险所造成的负面影响,有利于提高项目选择、设计、

建设等方面的科学性。

(八) 有利于避免上当受骗 采用 BOT 方式,由境外筹建商负责筹资、建设、管理、经营并获得收益,最终将项目移交给我国政府这种一条龙的引资办法,可以避免以往引资过程中资金、技术、设备、施工、经营、管理互相脱节而造成的以次充好、偷工减料,甚至上当受骗诸多问题,使引进外资工作在某些项目的建设上真正走上健康发展的道路。

三、我国利用 BOT 投资方式的若干障碍

BOT 方式本身并非完美无缺,再加上我国特定的经济环境,因而在我国利用 BOT 方式将遇到多重障碍,主要有:

(一) 政府要承担过多的责任 在我国采用 BOT 方式后,政府要直接对项目作出承诺,根据通货膨胀指数,随时调整购买项目服务的价格,并保证外汇兑换自由以及合理的汇率等。这实际上等于由政府来承担通货膨胀和汇率的风险,而这两个问题在我国又是十分严重的,政府要下决心承担这一“包袱”是相当困难的,弄得不好,有可能将项目风险转嫁到政府身上。

(二) BOT 项目谈判比较艰难 国际上的经验表明,每一个 BOT 项目都要经过长期艰苦的谈判。这项工作在我国难度就很大。一方面我国对 BOT 方式还要有一个认识了解过程;另一方面,面对着 BOT 项目合同的“苛刻”条件,我们接受起来也比较困难。况且我国现行的法规与 BOT 方式的运行机制还有冲突,如法律规定任何政府不能为企业提供经济担保;港口、码头等设施不允许外商独资;对有些外商投资的基础产业项目如铁路、公路、电力等要求必须中方控股。如果 BOT 项目得以成立,那么,我国的上述规定将不复存在。

(三) 国内缺乏系统的项目实施管理体制 BOT 方式是国际上最近十几年才兴

起的一种新的国际经济技术合作方式,我国对此比较陌生,缺乏对它的清晰概念和系统认识,没有形成适合我国国情的理论体系。我国以 BOT 方式实施的一些项目,基本上是根据我国外资法和参照国际上通行的做法运作的。而一个 BOT 项目的实施是一项复杂的系统工程,牵涉面广,参与部门多,若无有关政策、法律的正确指导和监督管理,是难以正常实施的,势将影响外商的投资信心。

(四) BOT 项目容易出现依赖性 由于政府已对项目承担了较大的责任,也就使项目公司的风险压力相对减轻了,在资金、物资供应、价格上都转向过多的依赖政府。这样,有可能放松管理,或不愿追加新的动态技术,从而使项目缺乏活力。

(五) BOT 项目服务可形成特殊价格

BOT 项目能否顺利按期回收投资并取得一定收益,在很大程度上依靠政府购买 BOT 项目的服务价格。例如,如果政府不断地提高收购电价,则可能出现 BOT 项目的电价大大高于其它电厂的电价,形成特殊的电价,从而造成国内价格体系的混乱。

(六) 缺乏实施 BOT 项目的专门人才

BOT 项目的实施,不但需要政府决策人具有专门知识,而且需要有专家和专门的经营管理人才。目前,我国这方面的人才奇缺。

四、BOT 应用中的几个问题

目前,我国 BOT 热方兴未艾,市场经济的发展使得我国对基础设施的需求越来越大,为 BOT 提供了广阔的发展天地。但 BOT 应用过程中要注意处理好以下几个问题:

(一) 外汇平衡问题 我国对外资企业要求其外汇自求平衡。BOT 用于基础设施项目其本身并没有出口创汇能力,项目产品主要供给当地居民或政府,收入形式是当地货币,而 BOT 还款、利润汇出都需要外汇,为鼓励外商投资于基础设施应保证其获得足够的外汇,否则不可能产生 BOT 项目。

(二) 风险问题 BOT 项目具有建设周期长、特许经营期较长的特点,这期间会发生经济、政治、自然等多种因素的变化,从而产生诸多风险。对于这些风险,国际惯例是哪一方有能力控制的风险,哪一方就承担该风险。例如,政府承担某些政策风险,项目公司承担一定经营风险等,对于不属于双方的风险要由双方共同承担。在 BOT 谈判中,政府要慎重考虑风险问题,不能给项目提供太多的担保,防止项目过多依赖政府而失去活力。例如,汇率、通货膨胀等风险应考虑如何分担。

(三) 产品价格问题 BOT 项目一般具有垄断性,属于社会先行资本,其价格的高低影响到整个国民经济能否健康运行,所以政府要控制其利润,价格不能定得太高,以免其坐吃垄断利润,而不从降低成本、加强技术改造和管理方面下功夫。

(四) 法律问题 BOT 项目的成功与否很大程度上取决于法律是否完备。完备的法律体系可以明确项目公司与政府双方的责任、义务、权利,保护双方的利益,规范双方的行为。过渡阶段最好先按现行涉外法律加以管理规范,符合哪类投资方式就遵照哪类法律。从长远角度看,政府要尽快制订 BOT 法

规,既要使之符合我国国情,又要尽量与国际惯例接轨。

(五) 管理体制问题 BOT 项目涉及国家重点建设计划和国民经济发展的总体规划,意义重大,一定要加强对它的宏观管理。因此,有必要建立一个有权威、有能力的综合部门来归口、统一管理,以简化审批手续,避免政出多门,互相扯皮,提高办事效率和管理实效。但同时要注意与现行制度的衔接,使得管理科学有序。

(六) 充分利用国际组织在 BOT 项目融资及技术支持等方面的作用 大量有经验和独立的国际公司和咨询机构可通过法律、财政和技术专长以及在其它国家类似的事务中取得的经验来弥补受益官员的技术和知识的不足,特别是象世界银行、亚洲开发银行(ADB)、国际金融公司(IFC)、联合国工业发展署(UNIDO)、出口信贷机构(EACS)等。

(七) 具体政策的研究问题 要尽快组织有关部门和专家研究 BOT 方式的具体政策:(1)怎样确定 BOT 项目的经营期限,既要保证投资者的投资收回并取得合理利润,又要保证国家的利益。不同的项目经营期限不同,要研究具体的相应对策;(2)外汇问题。BOT 项目投资大,经营期长,又无产品出口,外汇平衡是突出问题,政府如何作出这方面的承诺;(3)项目谈判,是中央政府统一谈,还是地方政府谈,中央政府是一个部门谈,还是多个部门谈,合同如何签约;(4)现行法律政策关系如何处理。例如,港口、码头等设施不允许外商独资,外商投资铁路、电力、公路等基础设施必须中方控股等政策规定与 BOT 要求不相一致,如何调整;(5)投资回报问题。在 BOT 项目洽谈中,外商往往要求政府承诺较高的投资回报率,而政府又不能直接负担投资的风险责任,保证外商一定的投资回报

率,两者如何协调等。

(八) 中介问题 建立发展 BOT 的中介服务机构。这种机构一方面为政府服务,作为民间运作窗口,贯彻执行政府的政策、法规和意愿,与基础设施的具体管理方通过商业性合同关系,受委托提供 BOT 投资组织实施的全套服务,包括策划 BOT 项目条件,设计融资方案,组织可行性研究,招标投标,投资商资格审查,提供 BOT 合同草本和有关法律文件草本,进行工程咨询和法律咨询,代理谈判,协助合同签字,直至正常实施的各个环节。另一方面,它又为外商投资者服务,作为项目代理的中介机构,以自己的商业信誉作保证,帮助他们寻找到适合的投资项目,维护投资者的符合 BOT 国际惯例的正当利益,提供 BOT 投资的专业性技术帮助,协调投资商与政府各个层次、各个方面的关系,在海外投资者与基础设施项目管理者之间起到桥梁和纽带的作用。

(九) 积极促进 BOT 方式的本国化

促进 BOT 方式的本国化,既可加速 BOT 项目的开发速度,降低开发成本、防止外商操纵和垄断项目,同时又可以为我国的项目公司积极参与国际竞争、投身 BOT 项目的建设、经营提供良好的机会。但 BOT 项目投资巨大,经营管理水平和技术要求很高,BOT 项目总承包的公司不仅要有雄厚的财力,而且

还要有从事 BOT 项目的经验,国内大多数公司尚不具备独立充当项目总承包的条件。目前,在促进 BOT 方式本国化进程中我们可以采取以下措施:(1)在外商充当总承包商的前提下,鼓励我国公司积极参与分包工作;(2)国家给予信贷支持,为积极承担 BOT 项目的本国公司提供一定数量的优惠贷款;(3)参照国际上的一些发展中国家招标的做法,在与其它投标者按投标排列顺序时,对本国投标者给予一定比例的优惠;(4)鼓励外商与中方公司共同组建股份有限公司,充当总承包商进行投标和项目建设与经营,并在评标方面也给予一定比例的优惠。

(十) 加强 BOT 宣传普及工作 国内的 BOT 方式虽然很热,但真正知之者甚少,人们往往对 BOT 方式一知半解。在这种情况下,很难想象我们与世界上那些具有丰富经验的承包商和金融机构谈判,会不吃亏上当。因此要加强 BOT 方式的知识宣传,可与世界银行、联合国工发组织等国际组织加强联系,取得他们的合作和帮助。同时要了解其它国家采用 BOT 方式的经验和具体做法,一方面出去考察了解,另一方面邀请 BOT 专家来国内举办 BOT 方式专题讲座,举办 BOT 方式培训班,尽快培养出一批能与具有丰富经验的承包商和金融机构谈判、熟练操作 BOT 项目全过程的专业人才。

