

中国企业参与“一带一路”PPP建设的建议

大岳咨询公司 | 金永祥 宋雅琴

当前,随着“一带一路”倡议进入全面落实阶段,“一带一路”与PPP模式的融合逐渐成为各方关注的焦点。如何用好PPP模式,助力中国企业参与“一带一路”沿线国家的基础设施建设和公共服务提供,是中国企业开展大规模海外PPP投资前必须考虑清楚的战略问题,以实现降低中国企业出海风险、提高企业投资效益、与东道国合作共赢的目标。

外资在华投资 PPP 项目的经验

一是重视制度和文化的输出。这一点法国的经验值得借鉴。法国咨询公司早期在来宾B电厂和成都第六水厂项目编制的特许经营合同文本,奠定了中国PPP合同的基础。借助这些合同,法国企业将本国法律中有利于企业海外投资的部分吸收进来。同时又根据中国投资环境的特点,强化了有利于外资的风险条款,极大地优化了本国企业海外投资的市场环境,并持续地影响了中国特许经营的制度发展进程。这也是法国企业在后来日益竞争激烈的中国市场始终能有一席之地的原因之一。

二是靠技术和运营能力而非大规模

的资金投入来获得收益。外资进入中国早期,对中国的政治环境、市场环境尚不熟悉,更强调依靠专业技术和管理技术来获取回报,而不是靠大规模的资金投入。例如,法国威立雅在中国早期投资的项目,并不是全部由威立雅负责投资,在深圳水务项目中首创参与了投资,青岛污水处理厂项目中光大参与了投资,兰州自来水项目中平安保险参与了投资,威立雅获得了运营合同。通过这种方式,威立雅利用杠杆资金获得了长期的运营权,依靠自身的技术和运营能力获得了市场的认可和理想的回报。

三是本土化的外资企业更成功。目前,苏伊士是在华为数不多的仍然运营良好的外资水务企业。苏伊士的成功很大程度上归功于其本土化的策略。苏伊士早期进入中国的时候就采用了合资策略,2005年与香港新世界集团合资成立了中法水务投资有限公司,作为苏伊士环境在华水务业务的开发和经营平台。与当地政府或当地政府旗下的企业进行合资、合作,是苏伊士环境在中国长期采用的发展策略,也是其中国业务不断拓展的秘诀之一。2006年中法水务与重庆水务组建合资

公司,2008年苏伊士入股重庆水务,在二级市场上取得了丰厚的回报。相比之下,在中国市场上一直以外资身份单打独斗的企业,目前已经在市场上难觅踪影。

施工企业转型投资的经验和教训

一是要避免过度竞争。在传统的房建领域业务出现断崖式下降的形势下,央企转到基建领域,依靠强大的融资优势获得合同。在央企的影响下,整个基础设施建设市场的回报率被大幅压低,一些技术型企业的市场空间被挤压。中国企业出海的主体仍然是央企,如果央企将施工领域的竞争延伸到投资领域,那么国内的过度竞争很快就会转变为海外的过度竞争,而投资领域的过度竞争不仅仅意味着施工利润的降低,还意味着巨额投资难以获得与风险对等的回报。在当前我国汇率压力增大的背景下,海外投资回报的降低将进一步危及国内金融市场的安全。

二是要做好风险防控。施工企业在传统的EPC模式下通过获取施工利润实现快进快出,一旦转为PPP模式就要靠大规模投资的长期回报来获取

利润,在项目经营空间扩大的同时,项目的风险也会成倍累积。在国内,央企在与地方政府的谈判和博弈中有一定的底气,对于价格调整的不确定性、地方政府换届等风险,央企均有相当的议价能力和风险承受能力。然而,一旦出海,央企在东道国的身份就是纯粹的“外资企业”,如果还以国内的惯性思维进行海外项目的商务谈判,将面临重大的风险。因此,施工企业在海外向PPP模式转变必须重新评估长期投资的风险。

对中国企业参与“一带一路”PPP投资的建议

(一)从国家的层面,建议重视制度建设和统筹协调。一是要重视推动东道国的PPP制度和能力的建设,通过制度性文化的输出配合企业海外投资。国家应充分调动相关政府部门、行业协会、咨询公司的积极性,通过技术援助、交流培训、示范项目的开展,提升东道国对“一带一路”政策内涵及PPP机制的理解,帮助东道国国内PPP法律制度环境的完善,进而提升东道国政府的项目组织能力和履约守约能力。这是一项艰巨的任务,我们输出的是过去二三十年积累的成果,而不是照搬西方模式。二是要从国家层面协调好出海企业,避免过度竞争。建议在国家层面确定好各央企的重点投资国家清单和投资领域,让央企在特定国家和专业领域进行精耕细作和相互配合。一方面把一个国家、一个市场做熟做透,另一方面保证投资能够获得合理回报,同时也降低过度竞争带来的交易成本。

(二)企业层面,应着重研究PPP在东道国的发展环境。一是参与“一带一路”PPP要做好本土化的工作。PPP涉及的领域均为关系国计民生的重大基础设施项目,PPP合同涉及的公共

产品价格、服务质量以及相关行业的产业布局均是影响东道国重大国家利益的事宜,选举制下的执政者在本国选民的政治诉求和海外投资者的商业利益二者之间发生冲突的时候,很容易放弃商业约定。中国企业应考虑积极与当地政府性企业合作,通过本土化将利益和风险与当地政府捆绑,这将有助于实现中国企业在海外长期投资利益的保障。二是根据海外投资的不同阶段选择好PPP的模式。在进入东道国的前期,企业应重视工程总承包加运营(EPC+O),或者设计—建设—运营模式(DBO),即强调建设加运营而非投融资,从而有效的进行风险控制。随着“一带一路”沿线国家PPP制度建设成型,央企与东道国政府的合作逐步成熟,可以逐渐加大EPC+PPP的模式。对于含有非经营性基础设施的项目,可以通过我国开发性银行提供的主权贷款撬动当地政府的银行贷款以及其他国际金融机构的资金,以EPC的方式将项目施工承包给中国施工单位。对于一些小的经营性项目,可以由企业自行投资,依靠项目的经营树立中国企业在技术、专业、

运营方面的声誉,真正把我们的企业扎根到“一带一路”沿线国家。在此基础上,可以进一步扩展到大型基础设施的BOT、BOOT等投融资、建设、运营一体化的项目,循序渐进地实现“一带一路”PPP的发展目标。三是参与“一带一路”PPP要转变心态,做好风险防控。走出国门之后,央企不再与东道国政府是“一家人”,其身份完全转变为纯粹的“外资企业”。在国内可控制、可转移的政治和商务风险在国外可能变成影响项目成败乃至企业生死的重大风险。相关企业一定要重视项目的前期论证、合同订立过程的风险控制,同时要强化合同履行过程中的风险管控。四是参与“一带一路”PPP要做好相关的专业能力建设。中国企业出海做“一带一路”PPP需要谨慎,但谨慎并不意味着裹足不前。配合国家层面的制度性文化输出,企业层面也要充分重视自身能力建设,建议借助国内的专业能力,借鉴国际惯例,聘请中国的咨询公司,弥补国际咨询公司的不足,重点推动中国模式的输出和中国经验借鉴。■

责任编辑 张蕊

