

城市基础设施引入非公有资本的方式选择

○ 孙洁

十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决议》明确提出，“放宽市场准入，允许非公有资本进入法律法规未禁入的基础设施、公共事业及其他行业和领域。”表明我国基础设施和公用事业领域已经向非公有资本开放，那么，由于基础设施和公用事业领域的特殊性，用什么样的方式引进非公有资本呢？

城市基础设施中引入非公有资本不同于一般行业的招商引资，由于城市基础设施大都具有自然垄断的特征，所以，非公有资本无论以何种方式进入都要得到政府的特许，也就是说，特许经营是城市基础设施引入非公有资本最基本的条件。

特许经营。特许经营是基础设施产品和服务提供的一种制度安排。排他性的特许是指政府把垄断性特权给予某一民营企业，让它在特定的领域里提供特定的服务，通常是在政府的价格管制下进行。政府通过合同协议或其他方式明确政府与获得特许权的企业之间的权利和义务。特许经营适合于可收费物品的提供，如自来水、污水处理、废物转化为能源的装置、天然气、公共汽车、电信服务等。在特许经营方式下，政府是安排者，民营机构是生产者，消费者直接向生产者支付费用。利用特许经营引进非公有资本，政府其实是双重身份，既是产品和服务的安排者，又是产品和服务生产的监管者。如何解决好二者的关系是利用特许经营引进非公有资本的关键。利用特许经营引进非公有资本有两个重要环节，一个是企业的准入条件；另外一个企业的更换。准入一家民营企业进入城市基础设施并不难，难的是一旦该企业在经营过程中出了问题如何进行更换，并且使其产品和服务的生产保持连续性。因此，在准入时就应该严格要求，对准入企业的资质、管理水平等要严格把关。在选取准入企业时也可通过竞标的方式，这一方面可以融到更多的资金(谁出价高，特许经

营权就授予谁)，另一方面也可以增加特许经营权的透明度，防止腐败。

PPP模式。这是国际上新近兴起的一种新型的政府与私人合作建设城市基础设施的形式，直接翻译为公共民营合作制(Private Public Partnership)，即政府部门或地方政府通过政府采购形式与中标单位组成特殊目的公司，签定特许合同，由特殊目的公司负责筹资、建设及经营。PPP模式的核心是为了完成某些有关公共设施、公共交通工具及相关的服务项目而在公共机构与民营机构之间达成伙伴关系，签署合同明确双方的权利和义务以确保这些项目的顺利完成。城市基础设施的非纯公共物品的特征为能够让市场提供成为了可能性，而城市基础设施的自然垄断的特征又决定了其不能完全由市场来提供，必须有政府的监管。因此，PPP模式是城市基础设施中引进非公有资本最重要的模式之一。PPP模式的形式很多，通常利用PPP模式进行融资的主要有以下几种形式：

1. 建设——经营——转让(BOT)。BOT(Build-Operate-Transfer)项目融资是指私营机构参与国家公共基础设施项目，并与政府机构形成一种“伙伴”关系，在互利互惠的基础上分配该项目的资源、风险和利益的融资方式。在这种形式下，民营部门首先为基础设施建设融资并建设，在一定的期限内，对基础设施进行经营，等期限结束，基础设施的所有权就要转让给政府的相关部门。在新建设的基础设施里面，BOT是当前最为常见的公私合作形式。

BOT模式由三部分人员组成：一是项目的最终所有者，一般是项目所在国政府、政府机构或政府指定的公司。政府采用BOT融资主要是由于：可以减少项目的初始投入；可以吸引非公有资本(或外资)进入基础设施，同时引进新技术，改善和提高项目的管理水平。二是项目的直接投资者和经营者，一般是由一个专门组织起来的项目公司承担。他们首先从项目所在国政府获得建设和经营项目的特许经营权，负责组织项目的建设

和生产经营,提供项目开发所必需的股本资金和技术,安排融资,承担项目风险,并从项目投资和经营中获得利润。由于在特许经营结束时,项目最终要交还给项目发起人,所以在选择项目经营者时,对经营者有一定的标准和要求:项目经营者要有一定的资金、管理和技术能力,保证在特许经营期间能够提供符合要求的产品和服务;项目经营要符合环境保护标准和安全标准;项目产品和服务的收费要合理;项目经营者要保证在特许经营协议中止时,交给项目发起者的是一个运行正常、保养良好的项目。三是项目的贷款银行。在BOT模式中贷款银行的组成比较复杂。由于贷款数额较大,一般由几家银行组成贷款银团。对于外资参与的BOT项目,世界银行或地区性开发银行也通常扮演很重要的角色。

2. 建设——拥有——转让(BOO)。BOO(Build—Own—Operate)项目融资是指民营部门的开发商依据特许经营权协议投资兴建基础设施,他们拥有这些基础设施的所有权并负责其经营。BOO与BOT的不同之处就是BOO融资项目没有转让的期限,而BOT却有转让期限。但是,BOO项目的经营是在政府的特许经营权下进行的,而特许经营权是有条件限制的,如果民营部门的经营达不到(或不符合)特许经营协议内规定的条件,政府有权收回特许经营权,这也意味着民营部门经营期限的结束。

3. 建设——转让——经营(BTO)。BTO(Build—Transfer—Operate)项目融资是指民营部门在获得政府的特许经营权后,投资建设基础设施,建设完成后将基础设施的所有权转交给政府主管部门,然后再从政府部门以长期合同的方式租赁过来进行经营。在租赁期内,由民营部门(发展商)经营基础设

施,并可以通过向用户收费的方式收回投资并取得合理的回报。使用这种方式进行融资,和传统的融资租赁有点相似,不同的是租赁物的所有权已经归租赁人,而且角色也互换了(政府原是融资租赁中的租赁者,现在却成为出租者)。民营部门用租赁物的所有权换来的是政府的特许经营权和租赁物的经营权。

4. 购买——建设——经营(BBO)。BBO(Buy—Build—Operate)项目融资是指被政府授予特许经营的民营部门首先从政府手中购买现有的基础设施,并对基础设施进行改造和扩建,然后进行经营。经营权是永久性的,但是必须是在政府的特许经营权下运营。这种方式与BOO相似,BOO是新建的基础设施,而BBO是对现有的基础设施进行改造和扩建。因此,BBO的特许经营协议与BOO的特许经营的内容基本上是同等的。

5. 租赁——建设——经营(LBO)。LBO(Lease—Build—Operate)项目融资是指民营部门首先从政府手中租赁现有的基础设施,对现有的基础设施进行建设,并进行经营。通过这种方式进行融资的最大

好处就是可以避免国有基础设施完全被私人拥有可能遇到的法律问题。民营部门可以根据合同条款通过对基础设施经营收回投资,并取得合理的回报。

对于PPP模式的五种具体方式中,前三种形式(BOT、BOO、BTO)适合对新建设的基础设施项目进行融资,后面的两种形式(BBO、LBO)适合对已有的基础设施进行改造的融资。对于采用BOO、BBO的形式进行融资时,民营部门同时拥有基础设施的所有权和经营权,但是其经营活动要受到特许经营协议内容的约束。BTO、LBO融资形式的特点是基础设施的所有权仍然在政府手中,民营部门获得的只是基础设施的经营权。BOT融资形式是介于上面两种情况之间,民营部门首先建设基础设施,并拥有基础设施的所有权,在政府授予的特许经营权下进行经营,特许经营协议终止后,基础设施的所有权就自动回到政府手中,民营部门同时也失去了经营权。民营部门要想继续经营,还需要重新获得政府的特许。

(作者单位:同济大学经济与管理学院)

