



城市水业: BOT 还是准 BOT?

——关注中国城市水业改革专题报道之三

本报记者 李兆汝 刘丽媛

近年来, BOT(建设-经营-移交)几乎成为中国城市水业市场化的代名词。准 BOT 则是针对大量号称 BOT 项目而实际不具有项目融资特征的项目而提出的一个概念。现实中准 BOT 项目事实上已经大量存在, 而且数量还在不断增长。如何建立一套适用的支撑体系, 给这些项目一个合理的出路, 是迫切需要研究和解决的问题。

近年来, BOT(建设-经营-移交)几乎成为中国城市水业市场化的代名词。作为社会资本和政府的结合, BOT 项目的优劣势都很明显: 在产权最终由政府获得的前提下, 吸引社会资本投入到公共基础设施建设中, 弥补财政资金不足, 减少政府的财政负担和债务风险; 有效引进先进技术和管, 提高经营管理效率; 前期费用高, 本质是政府与企业长达 20~ 30 年的权责约定, 需要设计科学的体系和规范的程序来保障。

准 BOT 则是针对国内近年来出现的, 大量号称 BOT 项目而实际不具有项目融资特征的项目而提出的一个概念, 与 BOT 最根本的区别就是不属于项目融资。

在中国城市水业市场化进程中, 不管是 BOT 还是准 BOT, 我们都要进行冷静的反思。

城市水业面临 BOT 选择难题

自从 1998 年成都第六水厂 B 厂应用 BOT 模式建设, 并作为国家 BOT 的试点以来, BOT 模式在城市水业中发展迅速。最初以规范的 BOT 模式为主, 主要投资人、资金来源和融资形式都是国际化的。代表性的项目除了成都项目外, 还有北京第十水厂 A 厂等。目前则以准 BOT 模式为主导, 据不完全统计, 现在各种类

型的准 BOT 项目已经达几百个, 而且投资方基本都已“国产化”。

BOT 的流行主要有以下原因:

首先, 投融资体制改革跟不上城市水业发展的投资需求。作为城市水业主要投资主体的城市政府, 在城市化水平迅速提高的背景下, 普遍存在财政资金不足, 市政债券等政府商业融资手段受限的问题, 建设资金不能得以满足。

其次, 部分政府存在想把水业投资当包袱甩掉的思想, 加上将引资作为政绩考核标准的观念, 更使城市政府不顾自身监管能力和地方经济能力的限制, 一哄而上要搞 BOT。

第三, 由于对 BOT 的误解和曲解, 以及部分媒体半懂不懂的宣传造势和推波助澜, 夸大了 BOT 的优势, 没有客观认识 BOT 的特征和适用性。

第四, 中央政府对城市政府缺乏有效的指导、约束和监管, 特别是在法律法规上跟不上实际的需求, 有关 BOT 和特许经营方面的法律法规是空白。即便是 2004 年 5 月实施的建设部《市政公用事业特许经营管理办法》, 也存在法律层次不高、可操作性不强的局限。

最后, 在需求巨大、概念热炒、法律空白、地方政府无知无畏却有为的情况下, 一些同样一知半解的企业在逐利本性的驱使下蜂拥而入水业市场, 特别是资金门槛较低的中小城市和城镇的水业市场。

BOT 模式通过引入竞争, 一定程度地提高了效率、降低了成本。但即便是规范的 BOT 项目也存在问题。以成都项目为例, 作为国家试点的 BOT 项目, 总体上操作规范, 运作成功, 在当时国际金融危机的背景下堪称 BOT 项目融



资的典范之作。但是,中方在水量需求预测和宏观经济通货膨胀率预测上出现偏差,导致水量保底过高和价格调整的不科学性,使作为 BOT 合同水量购买方的成都自来水公司连年亏损,从而引发了普遍的抱怨和质疑。

准 BOT 成为主要矛盾的焦点

事实上,针对 BOT 项目形式的主要争议与问题,基本上都是针对准 BOT 项目而言。准 BOT 由于没有必要的前期环节和银行以项目融资形式的介入,加上协议双方对 BOT 的特性缺乏正确认识,使政府和投资人的程序都大大地简化了。项目投资入良莠不齐,运作过程不规范,特许经营协议远未达到详尽完整。鉴于特许经营期限的长期性,这些问题必将成为将来出现更大问题的隐患。

资本的逐利本性,加上中小城市和城镇的水业市场较低的进入门槛,造成了水业市场参与竞争者的水平低下,一些缺乏运营、管理和建设经验的企业通过压低价格或非正当手段来获取项目权,扰乱了市场。在低价表面的背后,项目公司因为没有受到必要的法律约束和政府监管而有恃无恐。要么假借各种理由在签约后不断提高要价,要么以工程的偷工减料、粗制滥造、低效运行或不运行非法获取利益。损失的最终承担者必然还是公众。

然而混乱的根源在于政府,许多地方政府只注重眼前利益,把引资作为唯一目的,其中还合法或者不合法地夹杂着个人利益,从而在主客观两方面都造成项目运作过程不规范,无意甚至有意地造成特许经营协议粗糙、法律漏洞多、价格过高,以及超出政府职能的不合理承诺。在对政府部门缺乏严格的监管前提下,这些因素将严重侵犯公众利益。当项目进入运营阶段,收益率如果过高,为地方政府或者自来水(排水)公司所无法承受,那么伴随地方政府的换届,又将可能成为政府违约的诱发因素,客观上将增加投资人的风险。

特许经营中关于项目资产所有权的限制性安排是根据项目融资的特点和城市水业的公益性特征所决定的,是国际惯例。在准 BOT 形式

的项目中,由于没有采用项目融资的形式,也没有规范的合同约束,项目资产的抵押普遍超出了项目本身的范围,这不仅对城市水业运营的可靠性产生威胁,也引发了对项目资产的所有权的完整性问题的法律争议。

政府角色是问题核心

无论是 BOT、TOT、准 BOT,还是产权整体转让,都归属于 PPP(公共部门、私人部门合作)模式。因而在这些项目中问题的核心就是政府与项目投资人的关系。在 PPP 项目的投资、建设、运营、服务、监管、支付等诸多方面,政府与企业都紧密而深刻地关联着。因此,项目成功与失败的关键就在于界定政府与企业的责任和权利,并以有效的形式予以约定。

专家认为,政府角色与定位、政府经验、政府监管体系等都是决定项目成败的关键因素。BOT 的有关问题的出现就在于政府部门忽略了 PPP 项目的复杂性和长期性。其实,政府能力的不足可以通过相关咨询服务机构的协助和严格的程序来弥补。但是必须由政府自己完成的是角色转变,即由原来的建设和行业管理转变为代表公众利益的监管者。

现实中准 BOT 项目事实上已经大量存在,而且数量还在不断增长。如何建立一套适用的支撑体系,给这些项目一个合理的出路,是迫切需要研究和解决的问题。该问题的根本解决在于市场化管理体制和投融资机制的健全,目前可以从两个方面开展具体工作:首先,要立即建立对城市政府项目决策的约束机制。政府对 BOT 的正确认识,是政府正确利用 BOT 融资方式和判断选择项目投资人的基础。目前的水业投资中,BOT 的功能被夸大和歪曲了,适用条件被忽视了。

因此,通过法制化程序建立对政府项目决策的约束机制至关重要。必须有强制性的机制,以确保即使在没有项目融资带来的银行要求的条件下,地方政府也能健全与项目投资人的关系约定。

其次,需要健全 BOT 项目操作的专业服务体系。一方面应该鼓励法律、财务、金融、咨询



水世界-中国城镇水网
www.Chinacitywater.org

[水业焦点](#) | [水业手册](#) | [企业之窗](#) | [求职招聘](#) | [学术论坛](#)
[行业论文](#) | [专家咨询](#) | [会展信息](#) | [行业分析](#) | [下载专区](#)

等各种专业化服务机构的发育;另一方面中央政府可以统一公布部分通用的咨询环节,固化或标准化某些专业服务单元,从而降低专业服

务的总体成本,使其从只适用于大项目,转变为也能够适用于中小项目。