

巴西特许经营模式与中巴基础设施合作

谢文泽

经过 20 年的发展,巴西的特许经营主要集中在基础设施和民生工程两大领域。基础设施领域的特许经营项目较多,累计吸引了 5000 亿美元的境内外私人投资。2015 年下半年以来,面对经济持续衰退,巴西联邦政府连续颁布了三份文件,计划未来几年在基础设施领域投资 4000 亿美元,其中交通物流、电力两大类基础设施拟以特许经营模式吸引投资 1000 亿美元。无论巴西的政局如何变化,鼓励和吸引基础设施投资将是巴西经济发展的重中之重,这为中巴两国利用特许经营模式开展基础设施合作提供了机遇。

一、巴西特许经营的发展

以 1995 年的《特许经营法》(第 8987 号联邦法律)和 2004 年的《公私合作关系法》(第 11079 号联邦法律,也称作“PPP 法”)为标志,巴西的特许经营经历了两个发展阶段。

(一)1995-2004 年为第一阶段,基础设施经营权“变现”是首要目标

作为财政改革和私有化的重

要配套措施,1995 年的《特许经营法》确立了两类特许经营项目,即“基础设施特许经营”和“公共管理许可经营”。基础设施特许经营将通讯、电力、石油、天然气、港口、公路、铁路、供水、污水处理等向私人部门开放,1995-2003 年实施了 297 个特许经营项目,吸收私人投资约 1531 亿美元。公共管理许可经营主要涉及医院、学校、监狱等公共服务和管理领域,在此阶段实施的许可经营项目较少。

1995 年以前,政府部门是基础设施的投资主体,20 世纪 70 年代中期至 80 年代中期,基础设施投资占 GDP 的比重约为 5.2%,其中 69%为政府部门的投资(占 GDP 的 3.6%)。举借外债是政府投资的主要资金来源,1975-1985 年联邦、州、市各级政府部门的外债总额由 148 亿美元增至 730 亿美元。20 世纪 80 年代中后期,为了应对席卷拉美地区的债务危机,巴西政府一方面进行财政改革,压缩投资,政府部门在基础设施领域的投资大幅度减少,20 世纪 90 年代中期政府部门的投资占 GDP 的比重仅为 1%左右。另一方面,巴

西政府部门无力继续举借外债,且偿债压力巨大,如 1995 年政府部门的外债总额达到 988 亿美元,当年需偿还外债本息 132 亿美元。

1995 年《特许经营法》实施以后,基础设施特许经营成为主要私有化收入来源。例如,1995-2000 年电力(300 亿美元)、通讯(239 亿美元)、燃气(55 亿美元)、铁路(11 亿美元)、水处理(6 亿美元)这五大基础设施领域的特许经营收入合计约 610 亿美元,约占在此期间国有企业和国有资产私有化总收入(894 亿美元)的 68%。私人投资主要用于购买既有基础设施的经营权。例如,1995-2002 年私人在巴西基础设施领域的投资累计约 1485 亿美元,其中 61%(约 905 亿美元)用于购买既有基础设施的经营权,15%(约 220 亿美元)为向政府部门缴纳的特许权费,只有 24%(约 360 亿美元)用于投资建设新的基础设施。

(二)2004 年至今为第二阶段,吸引投资是主要目标

2004 年是卢拉总统上台执政的第二年,巴西经济开始步入

新一轮增长周期,卢拉政府制订了规模庞大的投资计划,尤其是在基础设施、公共服务和管理领域。

2004年的《公私合作关系法》及后来的有关法律、法令,确定了四类特许经营项目,即特许经营、基础设施 PPP、公共管理 PPP 和私人发起 PPP。

特许经营类项目分为两种。第一种是 1995-2003 年期间根据《特许经营法》实施的特许经营项目,大多数项目的特许经营期限为 30 年,到期可再延长 30 年。第二种是根据 2004 年《公私合作关系法》的规定,合同金额少于 2000 万雷亚尔,或者特许期限不足 5 年,或者特许期限超过 35 年的项目仍沿用 1995 年的《特许经营法》。

后三类(基础设施 PPP、公共管理 PPP 和私人发起 PPP)是根据《公私合作关系法》实施的特许经营项目,被称作“PPP 项目”。截至 2016 年 5 月底已经实施、正在实施或准备实施的 PPP 项目都是由政府部门发起的。

由于政府部门缺乏必要的人力资源和专业知识,巴西各级政府鼓励私人部门发起 PPP 项目。截至 2016 年 5 月底,私人部门完成了 200 多个 PPP 项目的项目建议书、可行性研究或方案设计,但均未进入实施阶段。

2004 年《公私合作关系法》实施后,基础设施成为主要投资领域,公共管理 PPP 项目增多。2004 年至 2016 年 5 月底,累计实施了 469 个基础设施 PPP 项目,吸收私人投资 3505 亿美元,

其中电力 1289 亿美元,通讯 1005 亿美元,公路 399 亿美元,机场 287 亿美元,铁路 261 亿美元,水处理 122 亿美元,港口 103 亿美元,燃气 39 亿美元。公共管理 PPP 主要涉及民生工程领域,如市政交通、医院、教育、监狱、低成本住房等,州政府和市政府是此类 PPP 项目的主要发起人。圣保罗市地铁 4 号线是巴西首个 PPP 项目,于 2003 年开始实施,目前圣保罗市地铁 6 号线和 18 号线、萨尔瓦多市地铁等正在采用 PPP 模式。2010 年至 2016 年 5 月底,累计实施了 21 个医疗 PPP 项目,其中成立于 2011 年的“巴西医疗服务公司”对 20 所国立大学的附属医院进行 PPP 模式管理。圣保罗等个别州还计划与医生个人签订 PPP 合同,向城市和农村社区提供医疗服务。教育类 PPP 项目以公立的中小学校为主,同时还涉及军校,如马瑙斯军事学院。米纳斯吉拉斯州的监狱 PPP 项目规模较大,可以关押 3360 名犯人。巴西的首都巴西利亚对一个低成本住房项目采用了 PPP 模式。

二、巴西特许经营评价

(一)继承和发扬了巴西的特许经营传统

早在 19 世纪中后期,特许经营对巴西的铁路建设发挥过重要作用,20 世纪 60 年代特许经营推广至自来水、通讯等诸多领域。20 世纪 70 年代至 90 年代初,特许经营陷入停滞。1995 年的《特许经营法》不仅借鉴了国际经验,而且继承和发扬了巴西的特许经营

传统。

(二)基础设施特许经营取得了一定成效

1995 年以来,巴西共实施了 742 个基础设施特许经营项目,吸收私人投资 5000 多亿美元。1999 年以前,输电线路总里程的年均增长率仅为 0.8%,1999 年以来为 3.8%。1998-2012 年固定电话用户由 2000 万户增至 4000 万户,手机用户由 740 万人增至 2.5 亿人。特许经营的高速公路项目 21 个,总里程 9971 公里;特许经营的铁路总里程超过 2.55 万公里,新建铁路 2509 公里,铁路货运量由 3.89 亿吨增至 4.65 亿吨,增长了 19.5%。

(三)“两大领域、三级政府、四类项目”的特许经营格局基本形成

“两大领域”是指基础设施和民生工程,前者主要包括能源、通讯、交通等,后者主要包括公共交通、教育、医疗、监狱等。联邦、州和市三级政府是特许经营项目的主要发起人,联邦政府是基础设施特许经营项目的主要发起人,州、市两级政府是民生工程特许经营项目的主要发起人。

(四)政府担保和政策性贷款是特许经营的两大支柱

可盈利性是巴西各级政府筛选和发起特许经营项目的首要原则,并为项目提供最低盈利水平的担保。不同性质的项目,担保的方式有所不同,例如,地铁等市政交通项目和铁路等交通运输项目,政府部门对最低运输量提供担保,实际运输量达不到设计能力的 90%时,政府部门

对不足部分进行补贴;对于医院、学校、监狱等公共服务项目,政府部门为唯一用户,按照特许经营合同向项目运营商支付服务费,照付不议。为了降低特许经营项目的融资成本和运营成本,巴西经济社会发展银行(BNDES)向特许经营项目提供政策性贷款。

(五)鼓励和吸引私人投资的目标远未实现

自20世纪90年代中期以来,巴西年均基础设施和民生工程投资占GDP的比重仅为2.3%,不仅低于90年代以前的历史水平,也远远不能满足经济社会发展的需要,年均基础设施和民生工程的投资占GDP的比重应不低于5.5%才能满足经济社会发展的基本需要,这意味着巴西基础设施和民生工程投资缺口占GDP的比重超过3%。基础设施和民生工程投资严重不足是制约经济社会发展的瓶颈,如城市污水处理设施的投资缺口约4000亿雷亚尔(约1100亿美元),50%的城市垃圾处理设施不足;巴西60%的货物通过公路运输,特许经营的公路里程占沥青公路总里程(约22万公里)的比重不足5%。

绝大部分已有的特许经营项目没有按照合同规定如期实施,例如,2007-2012年实施了491个污水处理特许经营项目,其中57.6%的项目延期、推迟或未实施,按期实施和完工的仅占11.8%;2007年开始实施的、总投资约45亿雷亚尔的巴西东北部引水工程,按照特许经营

营合同应在2010年底完工并向1200万人口供水,但截至2015年5月才完成了70%。卢拉政府对特许经营的态度较为消极,以及项目实施过程中的社会、环境等不可控因素较多是许多特许经营项目不能顺利实施的主要原因。

三、中巴两国特许经营合作机遇

巴西联邦政府于2015年连续发布了三份大规模投资计划,即《2016-2019年多年度计划》、《2015-2018年交通物流投资计划》、《2015-2018年电力投资计划》。第一份文件是总纲,后两份文件是落实总纲中交通物流、电力两大重点基础设施的投资目标和任务。

(一)2016-2019年基础设施领域计划投资14350亿雷亚尔

根据《2016-2019年多年度计划》,巴西联邦政府计划在基础设施领域投资14350亿雷亚尔(按2016年5月对美元的月均汇率3.6:1计,约4000亿美元),其中52%(约2080亿美元)用于城市建设,20%(约800亿美元)用于发展石油天然气产业,15%(约600亿美元)用于发展电力产业,8%(约320亿美元)用于发展交通物流产业,其他方面占5%(约200亿美元)。

(二)交通和电力是特许经营的重点

根据《2015-2018年交通物流投资计划》,公路、铁路、港口、机场等PPP项目的总投资约1984亿雷亚尔(约550亿美元),

其中新建和改扩建公路7000公里,总投资约661亿雷亚尔(约184亿美元);新建和改扩建铁路7500公里,总投资约864亿雷亚尔(约240亿美元);新租和续租港口码头113个,总投资约374亿雷亚尔(约103亿美元);机场PPP项目总投资约85亿雷亚尔(约23亿美元)。

根据《2015-2018年电力投资计划》,巴西联邦政府计划以PPP模式新增2500-3150万千瓦发电能力,约需投资1160亿雷亚尔(约322亿美元);新建和改扩建3.76万公里输电线路,约需投资700亿雷亚尔(约194亿美元);两项合计约1860亿雷亚尔(约516亿美元)。

(三)巴西国家经济社会发展银行大力支持交通物流、电力两大领域的PPP项目

为了支持《2015-2018年交通物流投资计划》和《2015-2018年电力投资计划》,巴西国家经济社会发展银行可以为铁路提供90%的项目贷款,为公路、港口、机场、小水电、风电、光伏发电等提供70%的项目贷款,为大中型水电站提供50%的项目贷款,期限为19-25年,年利率为“长期利率(TJLP,目前为6.5%)+1.2%”。

(四)南北大铁路和两洋铁路巴西段是主要铁路特许经营项目
南北大铁路的特许经营权已授予巴西交通部下属的国有企业——巴西铁路工程建设公司(Valec,简称“巴铁”),2015-2018年南北大铁路计划完成投资226亿雷亚尔(约63亿美元)。

巴铁是巴西—秘鲁两洋铁路巴西境内路段(巴西段)的主要发起人,其已有的基础研究和可行性研究是中国、巴西、秘鲁三国联合工作组开展两洋铁路可行性研究的重要参考。根据巴铁已有的研究成果,两洋铁路巴西段预计需投资400亿雷亚尔(约110亿美元)。两洋铁路巴西段也被称作“巴西东西大铁路”,它将与南北大铁路构成巴西大“十”字型铁路干线架构。

四、中巴两国特许经营合作建议

中国与巴西在电网、石油、水电等能源行业的特许经营合作已取得良好成效,积累了成功经验,如中国国家电网通过股权并购直接进入巴西国家电网的特许经营体系,将中国的先进技术和管理体系融入巴西,合作规模迅速扩大,市场地位迅速提高,项目合作与实施成为巴西特许经营的典范。

(一) 股权合作较为可行且时机较好

中国国家电网的股权并购和合作经验可以向铁路、公路、港口等特许经营项目推广。巴西的法律规定,每个特许经营项目必须有一个项目公司,如巴西南北大铁路的特许经营权属于巴铁的子分公司——南北铁路公司。自2014年下半年以来,巴西经济陷入衰退,预计衰退将持续至2017年。经济衰退使许多基础设施特许经营项目的投资陷入困境,尤其是资本金不足严重制约着项目融资;加之巴西货币雷亚尔大幅贬值,股权等资产的美元价格大幅

度下跌,这些因素为中巴两国企业的股权并购和合作提供了机遇。

(二) 以较低成本进入巴西市场为主要目的,不必过于追求控股地位

巴西的基础设施建设项目,其前期的基础研究和可行性研究需花费大量的资金和时间,因此,经济成本和时间成本均较高,潜在风险和不可控因素较多。与已有的特许经营项目进行合作,时间成本较低,风险和不可控因素也已基本暴露,便于风险识别和防控。

(三) 支持基础设施PPP项目的股权并购与合作

目前,中国企业参与巴西铁路、公路、港口等基础设施建设的方式以工程承包为主,属短期经营行为。中国的金融机构、中拉产能合作基金等可支持中国企业与巴西基础设施领域的PPP项目公司进行股权并购与合作,这些支持不仅可以为中国企业创造更多的工程承包机会,而且有助于引导中国企业由“工程承包”短期行为向“项目投资和经营”的长期经营行为转变。

(四) 合资企业应由“法律共同体”向“利益共同体”转变

在中巴合资企业中,中方已经遇到“利润赚不多,责任担不完”的情况。欧、美、日等发达国家的企业在处理这一情况方面积累了大量经验,其中较为典型的经验是与合作方、利益相关方共同发展。以中国国家电网为例,如果将在巴西产生的

利润用于再投资,借助输电线路网络建设农产品收储设施,不仅能够带动相关产业的发展,培育新用户和增加电力销售量,更能够将难以带走的利润转化为实物出口,在增加经济效益的同时,还可以规避汇率波动造成的损失。

(五) 优先考虑技术和管理输出,不必过于追求资本输出

巴西的国内储蓄不足,对外资的依赖程度较高。但是巴西政府部门和学术界对外部债务融资较为敏感,认为借外债发展基建是巴西最惨痛的历史教训之一,因此,巴西国家经济社会发展银行以较低的利率、较长的期限向特许经营项目提供贷款。许多特许经营项目无法获得巴西的政策性贷款,主要原因有两个:一是自有资本不足,多数情况下,政策性贷款要求自有资本占项目总投资的比例不低于30%;二是建设成本和运营成本超出预期,致使项目现金流不足,财务指标达不到政策性贷款的要求。

中国企业可以充分发挥自身优势,降低建设成本和运营成本,提高项目的盈利能力和水平。在不追求控股地位的情况下,通过股权并购和合作输出的资本相对有限,例如,对新建项目而言,这部分资本占项目投资的比重一般不超过15%。

[作者单位:中国社会科学院拉丁美洲研究所。本文系国家社科基金一般项目“中国与拉丁美洲国家经贸关系研究”(项目编号:15BGJ017)的阶段成果。]