

## 第七章

### 城市公用领域：

#### 对外资开放的新热点

一个城市的公用设施建设水平，往往能反映其发展水平，也显示了一般居民的生活素质。因此，加强城市公用设施建设，一直以来都是政府投资的重点之一。为了加强这个领域的发展，内地政府通过宏观调控，采取更加灵活的经营方式，鼓励经验较佳的国外企业投入合作建设，使其成为对外资开放的新热点。

#### 1/ 城市化加速带来挑战

内地改革开放 20 多年，经济高速增长，随之而来的是城市化进程的加速。截至 2002 年底，内地 13 亿人口中，37.7%（即接近 5 亿人）居住在城镇内，较 1998 年增加了 7%。预计未来每年还陆续有 2000 万左右农民进城，令城市人口不断膨胀。而随着城市人口不断增加，愈显出城市市政公用基础设施不能满足城市发展需要的矛盾。总的来看，造成内地市政公用领域发展停滞不前的原因有以下三点：

##### 基础设施不足

以污水处理为例，目前内地 800 多座城市中，日排污水量 1.1 亿立方米，并每年递增 5%至 6%，其中达到一级排放标准的不足两成，70%的城市河道已被严重污染。根据联合国提出的标准，发展中国家在城市化进程中，基础设施一般不应低于 GDP 的 3%至 5%，但内地绝大多数城市低于 3%；即使市政设施较为完备的上海也只达到 5%。内地污水处理设施的建设和治污方法，由于管网不配套、营运不当及资金不足，赶不上现实发展的速度。

##### 营运不当

内地市政公用领域长期处于垄断形势，采取计划经济体制经营，虽然所提供产品和服务的价格不断上升，但营运效益却日渐下降，亏损扩大，形成“低价+亏损+财政补贴”的经营模式。以供水为例，2002 年内地盈利企业的盈利总额为 5.99 亿元，亏损企业的亏损总额则为 14.74 亿元。

##### 融资渠道狭窄

2003 年内地 GDP 为 11.67 万亿元，若按联合国要求的 5%计算，内地在公用设施的投资应在 5835 亿元。但实际上，近年内地每年用于这方面的投资不到 4000 亿元，相差近 2000 亿元。内地市政的资金主要来自国家财政投资（国债、中央的转移支付）、国外资金及城市维护费资金，但这三项合计还不到总投资的 20%，其余 80%的资金需要依靠社会资金和银行信贷来解决。

#### 2/ 市政公用设施服务市场化

为了解决内地投资不足、市政公用领域发展不力的局面，2002 年底，国家建设部制定一项改革措施——《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》，明确勾画出市政公用设施服务市场化的政策走向。其中最重要的一点，是市政

公用的各行各业可以实行特许经营政策。目前，虽然中央政府尚未拟定特许经营的相关具体实施条例，但从内地一些城市的有关进展，如北京市已制定的《城市基础设施特许经营办法》中，已可看出内地特许经营的主要内容和特点。在特许经营范围上，北京市界定了 10 种主要城市基础设施，包括供水、供气、供热、排水、污水处理、固体废物处理、收费公路、地铁、城市铁路和其他城市公共交通以及其他城市公共基础设施。在特许经营方式上，则主要规定了 3 种方式：

**BOT (Build-Operate-Transfer: 建造—运营—移交) 方式**

在一定期限内将项目给予特许经营者投资建设、运营，期限届满时无偿移交给政府；适用于新建基础设施项目。

**TOT (Transfer-Operate-Transfer: 转让—运营—转让) 方式**

在一定期限内将项目移交给特许经营者运营，期限届满时无偿移交给政府；适用于现有基础设施项目。

**公共服务的特许经营**

适用于公共交通线路的运营等。

内地整个市政公用领域的改革目标，将分为两个步骤完成：第一，以 1 至 2 年时间实现市政公用企业成为市场主体，政府部门与其直接管理的市政公用事业单位脱钩；第二，再用 2 至 3 年时间，培育较为完善的市政公用领域市场体系，建立适应市场经济需要的市场竞争机制、企业经营机制和政府监管机制。

### 3/ 公用领域的发展前景

内地从 20 世纪 90 年代末开始引入 BOT 模式，因尚未建立全国性的特许经营制度，民营及外资企业主要依靠当地政府的承诺，既没有任何法律依据，也不具法律效力。合作一旦失败，企业承担的损失十分沉重。投资经营者因此在回报方面提出更多要求，希望能在短期内把投资额赚回；但高额的投资回报使引入资金的地方政府陷入两难局面往往导致违约，形成一个恶性循环。因此，就目前内地的法律和经济环境而言，在内地从事特许经营，TOT 方式相对其他方式风险较低。TOT 方式是政府将已经建成的市政公用部门，以经营权有偿转让方式转让给外商，经营期满后收回。在此种模式下，外商直接经营管理现成的项目，不需要承担建设期的风险和土地征用处理等问题。事实上，政府已开始重视与民生息息相关的市政公用领域，投入更大的资源。这一点可从国家建设部所提出的六大目标清楚体会：

- 一、鼓励更多企业参与城市基础设施的投资、经营与管理；
- 二、保证城市基础设施长期稳定的经营；
- 三、实现经济、环境与社会效益的高度统一；
- 四、以较低的运行成本运营，减轻居民负担；
- 五、地方政府尽量减少事后干预；
- 六、确保公众利益和安全。

在实现这六大目标后，支持市政公用各行业发展的经济、社会和法制环境将会更臻完善。

目前，内地城市自来水普及率为 77.9%，污水处理率不足 40%，垃圾无害化处理率 54.2%，城市建成区绿化覆盖率不到 30%。就这些数字来看，内地市政公用行业将进入一个高速发展阶段，为投资者提供庞大的发展空间。

专访 中国基建集团控股有限公司执行主席 周光晖

随着内地各省市急剧发展，市政公用设施需求日益增加，这形势能否为香港基建投资者带来商机？在中国基建方面拥有丰富经验的周光晖（以下简称“周”）于 2002 年 12 月 1 日，与作者（以下简称“王”）及吴明林（以下简称“吴”）在一个电台节目内就这个题目发表了不少精辟见解：

人脉关系最重要

吴：今天我们请来的嘉宾在中国基建方面的经验很丰富，他就是周光晖先生，中国基建集团的执行主席，香港会计师公会副会长。（让）我们从武汉一个码头项目的动土说起吧！

周：那是 1999 年，出席的人数有 3 万多。

王：为什么你会从事码头基建？

周：说起来和我们的公司策略有关。我们公司叫中国基建，顾名思义地点在中国，业务是基建。选择基建项目要考虑几个方面：一是（社会）需要，二是资金，基建是资本型投入，所需资金量大，回收期长。例如高速公路，1 公里双线双向的公路成本要 3000 万，而且起码 100 公里以上，资金起码 30 亿，只有大公司才有如此财力。我们这类中小型企业（便）要寻找规模较小的项目，例如旧码头改造，只需 1 亿元左右。国内目前需要旧码头的改建，在武汉政府的极力劝说下，我们（的）研究表明项目可行，于是就签订合同、参与设计，直至动土。

王：周光晖，你和武汉市政府的官员关系很好。这是怎么建立起来的？

周：我认为在国内人脉关系很重要。我们有同事在武汉常驻了 10 年，结交了很多朋友，并非只是生意关系，还包括文化、经济开放、融资等等问题。甚至武汉抗洪的时候，我们也会打气助威，解囊捐助。宏观方面，我们还参与武汉的吸引外资、招商活动。

吴：除了生意上的往来，其他方面也互相帮助，（关系才能建立）。

周：没错，这点很重要。商人斤斤计较是吃不开的。

王：周光晖，在内地建立联系很重要，说到关系，我们就会想到吃吃喝喝和金钱的输送，但是如果你听（一下）他（周光晖）的意见，那就不是这样了。

周：完全不是这样，当然要吃饭。很多时候，因为你经营的是码头，是受监管的行业，要与不同的政府部门经常沟通、了解情况。我们在武汉的时候，政府官员会请我们吃饭。

吴：他们请吃饭？不是你们请客？

周：是啊！如果我们请客，就变成不礼貌了，他们都安排好了，不用我们付账的。他们来香港的时候，我们尽地主之谊，请他们吃一餐，也是很合理的事情。

吴：就是饭要吃，却不是一种利益输送。

周：近年来，内地的政风好了很多，也规范了不少。我个人比较提倡好的公司管理体制、廉政建设。

吴：这其实也是节约了交易成本。不正之风都是以金钱为基础的，交易成本就（相应）提高了。

周：对啊！如果这样做，成本里面有很多水分。在这一行(业)里没有一家（企业的）总成本比我们便宜。部分原因是因为我们经营的是自己的生意，看得比较紧。加上我们还有很规范的股东，任何的支出都要向他们汇报。

码头是物流的一部分

吴：你现在已经不只有一个项目了，据我所知，你在浙江也有项目。现在你一共有多少个码头？

周：我们现在有 3 个码头，在武汉有 1 个码头，它是内地第一个按照国际标准设计的码头。另外两个码头在杭州湾旁边的嘉兴，在嘉兴的两个码头，一个是原有的码头，一个是新建的码头，新建的码头也是按照国际标准设计建造的。

王：你的码头一个在长江流域的下游，一个在长江的中游。整个长江流域的货物船只，都要经过你的码头。是不是经过码头就出口了？直接出口还是怎样？

周：有些不是直接出口，而是中转。我们的码头很小，上海的码头就大得多，上海现在成为世界七大港口之一，相比起来，我们只是做很小的生意而已。

吴：你们用上海做中转，还是怎么样？

周：不是，我们处理进口货比较多，包括一些油品，还有很多高速公路需要的液体沥青，机器（用）的润滑油。

王：那在安全上，是不是要特殊处理呢？

周：要，一定要。那些都是危险品，它们到港的时候，我们是不能处理其他货物的。

王：你的码头的水深是多少？

周：浙江是负 12 米，第四代的船都可以通过了，水利条件是不错的。在武汉因为是内河，条件就差一点，水深是负 8 米。

王：负 8 米可以让什么吨位的船通过呢？

周：1 万吨的船也可以，其实虽说 1 万吨也要看船型，如果吃水浅，宽体一点的就可以通过，载货量也高很多。

吴：似乎现在货柜船也越造越大。

周：是，特别是远洋船只，容量大一些，经济效益会好一些。

王：现在看来，包括香港的大公司，都是连锁的，沿着长江或者海岸，一个一个接连做下去。那现在你的策略是什么呢？

周：策略性来说，我们不能说只做码头生意，码头是物流的一部分。（物流）可以用飞机运输，也可以用公路、铁路运输。如果单做码头，那么在运输趋势改变的时候就不能配合。比如说现在国内有的出口是高价值产品，多数用空运。如果我们做的是物流，不管用任何一种运输，只要可以帮客户运送到达就可以了。这样我们就有比较多的生意做。如果只经营一样，生意就会越来越小，所以要适合潮流而经营。现在说的物流业，我们要看能参与多少。中国入世以后，很多基建行业开放，我们既会参与物流，也会参与空运和陆运，并不排除各种可能性。

长江流域潜力大

王：那把海陆空都连在一起了，但是你们的主力还是放在长江流域吧？

周：我们主要经营长江流域，（因为）长江流域的潜力很大，除了珠江三角洲之外，长江三角洲也是一个经济大地带。长江流域的经济属于起飞阶段，比如上海，但是长江中上游还是属于起飞的初级阶段。所以，日后的商机、增长的幅度，比珠江三角洲要高一些。

王：就是说珠江三角洲相对成熟一点。你怎么样将这两个大的经济区做一个比较？

周：可以说改革开放以后，珠江三角洲靠近香港，先占了发展优势。基本上香港的制造业都转移到了珠江三角洲，在这方面珠江三角洲已经前行了 10 多年。相对而言，长江三角洲除了上海本身有一股经济力量（外），其他周边的省份、城市都在“九五”计划之后，“经济发展要向中西部倾斜”的政策颁布了以后，才开始真正发展。就好像赛跑那样，1000 米跑，珠江三角洲已经跑了七八百米，已经进入了成熟阶段，而长江三角洲，特别是中上游，可能只跑了三四百米。从余下来的商机看，长江三角洲可能会多一点。

吴：我有这样一个感觉，不知道你有没有同感。珠江三角洲开始开放的时候，因为法规还没有规范，做事的章法比较乱。长江三角洲是后期才发展，政府

颁发了很多法律法规，法制比较健全，它的发展比较有秩序，这就是为什么现在与珠江三角洲相比，民营企业大有后来者居上之势，很厉害。很多国内的名牌都在长江三角洲出现。

周：我也有这样的感觉。作为一个会计师，我会从另外一个角度来看。珠三角的经济量有限，税收和上缴方面不及长江三角洲。按常理说，经济增长的时候，税收的增长应该高于 GDP 的增长才对，否则就显示有很多人没有交税。可以说，在经商的风气、公司管理体制以及执法者在收税方面花的力气不同。

王：如果你这么说，长江三角洲的趋势很好。这么跑下去，长江三角洲有没有可能后来居上呢？

周：很（有）可能，这也是有迹可寻的。回想初期内地的 3 个商业城市：上海、武汉、广州，差别不是很大。直到开放的时候，珠江三角洲率先开放占了先机，然后才是长江三角洲。

香港的地利优势受到威胁

吴：香港的地利优势渐渐失去，这似乎是很大的威胁。上海靠着长江三角洲，香港靠着珠江三角洲，两个地区此消彼长，真的威胁到了香港。

王：香港作为一个投资的地方，始终有一个优势，就是简单税制。反观国内的营销税制不清晰，中央政府和地方政府的征税权限还是在逐步界定又分不清，单是处理这些就令人头疼了。相反，我觉得香港的简单税制的经验很值得与内地分享。

周：是啊！我最近也听到一个例子，内地的民企想要上市。由于它过去一段时间的税收上缴很少，上市时候需要的三年经营业绩，（及）清晰的账本拿不出来。这间公司的管理层和股东觉得，不如组建一间新公司，二三年后再上市，意思呢，就是他们要重新再来，以便处理税务方面的问题，让账务清楚。在准备上市的时候，营业额和盈利要多，但是税又交得不多，好像有些不合理。

吴：经营这么多东西，怎么可能交这么少税？什么道理呢？据我所知，中国基建也有一个上市的打算，一直也在筹备。最近内地的民企出了很多风波，对你有没有什么影响呢？

周：从某种程度上说，有，但也有正面负面之分。我们严格来说，不是国内的民企，而是外资按照国际惯例、通过良好的公司管理体制经营的一间公司。坦白地说，我们的董事会里面，非执行董事要多于执行董事，我们的股东组合，除了几个创办人，置地也是股东，世界银行也是股东，在透明度、监督性、公司管理方面好很多，如果拿出 CV（Curriculum Vitae，简历）来，和国内典型的民企相比起来，我们是很有优势的。在这一方面我们会比较突出。但是国际投资者在不是很清楚的情况下，会一竹竿打翻一船人。它可能认为中国公司都是这样，不太透明，不是太好，投资有风险。如果它不看中国区域的概念，对我们会有一个负面影响，所以这就要（求）我们准确地宣传我们公司。这也不

单是我们公司，很多公司也面临相同的问题。香港公司的经营方针、公司管理体制和国内有一定的区别，这可以说是香港资本带来的特点。

#### 基建投资受政策改变影响

吴：说到基建方面，投资的风险会不会来自政策的变化？基建方面始终要受政府影响，基建工程经常是不准完全由私人经营的。可能政策一变，投资就会有风险。

周：这个（影响）是肯定有的。比如码头的经营权是 50 年，在我们经营的短短几年里，政府也换了两三届，可能一段短时间就会换一批官。

王：中国内地有一句话叫“铁打的衙门，流水的官”。

周：我记得胡应湘说过他在泰国有一个工程，地基还没有完成，就换了 5 个政府班子，还发生了一次政变。做基建这一行，你打的地基、落的水泥是搬不走的。所以在这（个行）业里，对于投资风险、政策风险要好好评估，但是这又是很难做到的。

#### “人人都是专家”

吴：周光晖，你能不能说一下投资内地的经验？

周：我相信经验在很多情况下，（是）需要付出代价（的）。在内地投资的朋友有很多经验，有好的经验，也有不好的经验。不好的经验，我们会在报章、朋友的交谈里听到。问题往往是，我们在签署合约的时候（已）存在问题，却调查不足。在合约里面，比较含糊的字眼，往往日后就会成为问题发生的根源。在这方面，我建议大家在合约和章程方面要小心一些。在没有签署之前，最好多去问问法律咨询人员、专业人士的意见。开始经营的时候，如果合约健全，以后依法办事，就会比较顺利。有关的步骤也不要忽视，过去有一些案例，有一些项目非常赚钱，由香港投资，资金进入内地的时候对情况不清楚，又没有去外管处登记，就算赚了钱，也没有办法拿回香港来。坦白地说，这是投资者的失误，不是国家的错误。

王：我们香港公司想要去内地投资，一定要派遣有经验的同事。现在对于每个重要合约我都会自己看，看看有哪几点存在问题。在谈判的过程当中，我们的合作商通常就会经常说“算了，这些我们以后再谈，留个活口”。最后问题解决的关键就是能不能坚持下来。如果没有经验的人，就不会坚持，会使问题遗留下来。刚才周光晖还提到，报批手续要做齐。我自己也有这样的经验，在一个省或者市的层面上，他们会告诉你本来这个项目超过了 3000 万美元要上报北京相关部门，但是现在这些权力有一部分下放，我们先进行项目。这一拖就麻烦了，他们往往是要抢一个时间性，项目做下来了，我有一个这样的项目到现在一直都没有报批，因为他们（害）怕上级机关责怪当时为什么不报。

周：这些事情经常发生，事前小心一点比较好。

王：有没有这么一个很了解中国法规的专家呢？知道什么事情要做，什么事情要上报哪里？实际上，好像没有这类专家。

周：最麻烦的就是，人人都是专家，他会告诉你他知道的东西，不会告诉你他不熟悉的事情。当单一的专家不能给（予）很完整的意见的时候，不如多（聘）请一个专家，或者（聘）请三个专家。

吴：这个费用会不会提高了？

周：会，但是说一句公道话，内地现在的咨询费用不算很高。而且内地的律师对中国内地法律还是比较熟悉的。

吴：你从（20 世纪）80 年代开始，已经开始做内地的业务，看到中国 20 年的发展。那你有没有想过中国 10 年后会是怎么样？

周：我想过。我也算是财经背景，所以很关注美国的跨国企业、财富榜 50 名、100 名之类的。以前单靠香港的经济，香港想拥有能够跻身富豪榜 50、100 的公司很难。但是将来在财富榜里面会有很多市场经济模式下建立的石油、电信、航空、银行、零售等（行业的）中国公司，可以和美国的同类公司并驾齐驱。这个（情况）我是希望在有生之年能看（得）到。

王：这可能要通过很多的并购来完成。

周：现在国内很多公司，会向外收购其他公司。我借着这 10 多年的观察，在不同的时间，回顾以前每个时期、每个行业的发展，可以看到这几年国内的确是在进步，近期更是加速的。所以对中国的未来我是很乐观的。

吴：今天很感谢你的来临。

周：谢谢大家。

注：周光晖先生现为中国基建集团执行主席，是香港董事学会及香港工商专业联合会副主席，亦是英格兰及威尔士特许会计师公会资深会员及香港会计师公会理事及其企业管治委员会主席。曾分别在伦敦的德勤会计师事务所及香港的罗兵咸永道会计师事务所任职 11 年。