

BT Project Bidding Model

现代建设工程项目管理知识读本

BT项目招标模式研究



周才志 张斐 方俊 恽其鋈 著



武汉理工大学出版社
Wuhan University of Technology Press

BT 项目招标模式研究

周才志 张 斐 方 俊 恽其璠 著

武汉理工大学出版社

内 容 简 介

本书在系统分析国内外 BT 融资建设模式发展研究现状的基础上,运用现代经济学和管理学理论对 BT 融资建设招标模式、评标模式、风险管理、资格预审文件和招标文件示范文本以及相关政策法规进行了深入研究。

本书可供建设系统领导干部和管理人员、工程咨询及项目管理机构专业人员、建设企事业单位工作人员以及高等院校相关专业师生作为学习现代建设工程项目管理知识的参考书。

图书在版编目(CIP)数据

BT 项目招标模式研究. 周才志等著. —武汉:武汉理工大学出版社,2010.4

ISBN 978-7-5629-3165-2

I. ①B…

II. ①周…

III. ①基础设施-基本建设项目-招标-研究

IV. ①F284

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 062222 号

出版发行:武汉理工大学出版社

(武汉市洪山区珞狮路 122 号 邮编 430070)

<http://www.techbook.com.cn> 理工图书网

经 销 者:各地新华书店

印 刷 者:武汉理工大印刷厂

开 本:787×960 1/16

印 张:15.5

字 数:312 千

版 次:2010 年 4 月第 1 版

印 次:2010 年 4 月第 1 次印刷

定 价:38.00 元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请向出版社发行部调换。本社购书热线电话:(027)87397097 87394412

前 言

BT 融资建设模式有利于将大量的民间资本吸引到基础设施和公用事业项目建设上来,可以极大地缓解政府的财政压力。从采用 BT 融资建设模式所带来的社会效益和环境效益来看,BT 模式的利用对于改变城市面貌、加速城市发展、改善投资环境大有益处。从长期来看,提前进行一些基础设施项目的建设,其增加的融资成本和投资回报远远小于滞后建设所带来的建设成本的上涨。因此,在合理控制地方政府融资平台风险的前提下,BT 融资建设模式对于地方政府而言具有较强的经济性。

本书主要研究运用信息经济学理论构建 BT 项目发起人和投资人之间的博弈模型,建立的评价指标体系着重强调对投资人投、融资能力以及项目管理能力的考察和甄选。还对如何完善 BT 融资建设管理政策法规进行了分析与研究。在充分调研国内相关城市典型 BT 融资建设项目的基础上,提出了 BT 融资建设项目招标投标管理办法,并给出了编制《BT 融资建设项目投资人资格预审文件示范文本》和《BT 融资建设项目投资人招标文件示范文本》的基本程序和方法。

本书的编写由武汉市建设工程招标投标管理办公室、武汉市建委 BT 专班、武汉理工大学土木工程与建筑学院、北京希地环球建设工程顾问有限公司湖北分公司和武汉市城市建设投资开发集团有限公司等单位共同完成。武汉市建设工程招标投标管理办公室周才志、刘兴华、周琳丽、张敏、熊秋梅、胡先青、商保焱、俞冰,武汉市建委 BT 专班张斐、唐传政、杨均,武汉理工大学土木工程与建筑学院方俊、黄明知、尹勤、吴定远、袁丁、周薇、张艳芳、王钰、郑文恬、周沙沙、罗韦,北京希地环球建设工程顾问有限公司湖北分公司恽其鋈以及武汉市城市建设投资开发集团有限公司程斌参加了本书的编写工作。本书的出版及相关课题的研究,得到了武汉市建委王立主任、金志宏副主任以及重庆市建设工程招标投标管理办公室、重庆市城投公司等单位的大力支持和帮助,在此表示衷心的感谢!

本书所介绍的研究成果是对现阶段 BT 融资建设招标投标管理的实践总结和理论升华,有一定的时间和地域局限。随着 BT 融资建设模式的进一步推广,我们相信,在不久的将来,我国城市基础设施 BT 融资建设招标投标管理将得到进一步的规范,理论研究将会更加硕果累累。



目 录

1 总论	(1)
1.1 研究背景及意义	(1)
1.2 主要研究内容	(4)
1.3 研究依据	(5)
1.4 研究方法与技术路线	(6)
2 国内外 BT 融资建设模式发展研究综述	(8)
2.1 国外 BT 融资建设模式	(8)
2.2 各城市 BT 融资建设模式进展情况	(9)
2.2.1 BT 融资建设模式研究背景	(9)
2.2.2 BT 融资建设模式实例	(9)
2.2.3 BT 融资建设模式研究现状	(12)
2.3 国内外 BT 融资建设模式对武汉市的启示	(13)
2.3.1 武汉市城市建设发展现状	(13)
2.3.2 BT 模式建设的优点	(14)
3 BT 模式研究的相关基础理论	(20)
3.1 公共产品理论	(20)
3.1.1 公共产品	(20)
3.1.2 公共产品理论主要内容	(21)
3.2 系统工程理论	(21)
3.2.1 概念	(22)
3.2.2 系统思想	(22)
3.2.3 系统同构	(22)
3.2.4 开放系统	(23)
3.2.5 系统哲学	(23)
3.3 信息经济学理论	(24)
3.3.1 信息经济学概述	(24)
3.3.2 微观信息经济学	(24)
3.3.3 博弈论在微观信息经济学中的应用	(26)
3.3.4 微观信息经济学在 BT 项目中的应用	(26)
3.4 价值工程理论	(27)



3.4.1	概念	(27)
3.4.2	价值分析的基本思路	(27)
3.4.3	价值工程在 BT 项目中的应用	(29)
3.5	项目融资理论	(30)
3.5.1	项目融资的基本概念	(30)
3.5.2	项目融资的不同形式	(31)
3.5.3	项目融资的参与者	(32)
3.5.4	BT 项目的融资模式	(33)
3.6	项目组织理论	(34)
3.6.1	项目组织概述	(34)
3.6.2	项目组织的类型	(34)
3.7	新制度经济学理论	(39)
3.8	政府债务管理理论	(40)
3.8.1	政府债务的概念及其管理机构设置	(40)
3.8.2	关于政府债务管理的风险控制	(41)
3.8.3	关于政府债务的融资管理	(42)
3.8.4	政府债务管理中 BT 融资项目的优势及注意事项	(43)
3.9	资本市场宏观调控理论	(44)
3.9.1	资本市场	(44)
3.9.2	资本市场融资	(45)
3.9.3	BT 投资模式下的融资费用	(47)
3.9.4	资本市场宏观调控中采用 BT 的优势及问题	(47)
4	BT 融资建设项目招标模式研究	(49)
4.1	几种常见的 BT 融资建设模式	(49)
4.1.1	单一投融资 BT 模式	(49)
4.1.2	投融资+项目管理 BT 模式	(50)
4.1.3	投融资+项目管理+施工总承包 BT 模式	(51)
4.2	影响 BT 融资建设项目运作模式选择的因素分析	(52)
4.2.1	政策环境	(52)
4.2.2	项目建设规模	(53)
4.3	计价与竞价方式	(53)
4.3.1	“总价包干+据实结算”方式报价	(53)
4.3.2	无标底招标	(53)
4.3.3	鼓励最低价中标的竞价方式	(54)
4.4	竞争范围	(54)



5	BT 项目主要参与方的法律定位研究	(57)
5.1	BT 融资建设模式的法律基础	(57)
5.2	BT 模式项目建设参与主体定义	(57)
5.3	BT 项目主要参与方法律关系分析	(58)
5.3.1	BT 项目运作过程分析	(58)
5.3.2	BT 项目主要参与方间关系结构分析	(60)
5.3.3	BT 融资项目参与主体间法律关系界定	(61)
5.4	BT 项目主要参与方法律角色界定	(62)
5.4.1	BT 项目所在地政府法律角色界定	(62)
5.4.2	政府授权的经营性实体(BT 甲方)法律角色界定	(62)
5.4.3	BT 项目投资人(BT 乙方)法律角色界定	(63)
5.4.4	项目公司法律角色界定	(63)
5.5	BT 项目主要参与方的责任与管理关系	(64)
5.5.1	BT 项目发起人责任	(64)
5.5.2	BT 项目投资人的责任	(65)
5.5.3	项目可行性研究单位的责任	(65)
5.5.4	项目勘察、设计单位的责任	(65)
5.5.5	项目监理单位的责任	(65)
5.5.6	项目施工单位的责任	(66)
5.5.7	咨询服务商的责任	(66)
6	BT 融资建设项目主体各方博弈分析	(67)
6.1	BT 项目主体各方信息不对称分析	(67)
6.1.1	信息不对称原理	(67)
6.1.2	BT 融资建设项目信息模型	(67)
6.1.3	BT 融资建设项目投资人招投标中的“委托人”与“代理人”	(68)
6.1.4	BT 融资建设项目信息不对称的特征	(68)
6.1.5	BT 融资建设项目投资人招投标中各方的信息优势	(69)
6.2	BT 项目发起人与投资人招标阶段博弈分析	(70)
6.2.1	BT 项目地方人大和地方政府之间的博弈分析(第一重博弈)	(70)
6.2.2	BT 项目地方政府的发起人和投资人之间的博弈分析 (第二重博弈)	(71)
6.2.3	BT 项目发起人(或政府)和投标联合体伙伴之间的博弈分析 (第三重博弈)	(72)
6.2.4	BT 项目地方政府和 BT 项目投资人之间的博弈模型	(72)

7	BT 融资建设项目风险管理研究	(74)
7.1	BT 融资建设项目发起人各阶段风险管理研究	(74)
7.1.1	BT 融资建设项目发起人各阶段风险因素识别与分析	(74)
7.1.2	BT 融资建设项目发起人各阶段风险防范与应对	(78)
7.2	BT 融资建设项目投资人风险管理	(80)
7.2.1	BT 融资建设项目投资人各阶段风险识别与分析	(80)
7.2.2	BT 融资建设项目投资人各阶段风险防范与应对	(81)
8	BT 项目招标的评标模式研究	(82)
8.1	BT 项目招标评标模式的构建依据	(82)
8.1.1	FIDIC《根据质量选择咨询服务》的评标模式	(82)
8.1.2	《世界银行借款人选择和聘用咨询人指南》	(84)
8.1.3	确定依据	(86)
8.2	典型 BT 项目评标模式分析	(87)
8.2.1	选取的案例样本说明	(87)
8.2.2	指标类别分析	(87)
8.2.3	投资能力评审指标分析	(88)
8.2.4	施工方案评审指标分析	(89)
8.2.5	存在的问题	(91)
8.3	BT 项目评标委员会的构成	(91)
8.4	评标指标体系的构建	(92)
8.4.1	综合实力	(92)
8.4.2	融资方案评审	(95)
8.4.3	项目管理方案评审	(96)
8.4.4	项目施工方案评审	(97)
8.4.5	报价评审	(98)
9	BT 融资建设项目招投标管理的政策研究	(102)
9.1	投资人的选择	(102)
9.1.1	大型施工总承包企业作为投资人	(102)
9.1.2	项目管理公司作为投资人	(103)
9.1.3	投资公司作为投资人	(103)
9.1.4	大型工程设计企业作为投资人	(104)
9.1.5	房地产企业作为投资人	(105)
9.2	建设过程的监管体系	(105)
9.2.1	建设资金监管	(105)
9.2.2	质量监督	(106)



9.2.3 建设项目跟踪审计	(108)
9.2.4 进度监管	(110)
9.3 投资人建设阶段的项目法人地位	(112)
9.4 金融产品的选择	(114)
9.4.1 金融产品的选择	(114)
9.4.2 金融风险的防范	(117)
9.5 中介咨询服务	(118)
10 BT 融资建设项目招标文件示范文本研究	(120)
10.1 招标范围的界定	(120)
10.2 合同价	(120)
10.2.1 合同价的定义	(120)
10.2.2 合同价的构成	(121)
10.2.3 合同计价方式	(123)
10.3 回购条款的制定	(124)
10.4 工程变更的控制	(125)
11 研究结论与展望	(126)
附录 1 BT 融资建设项目招投标管理办法	(129)
附录 2 BT 融资建设项目投资人资格预审文件示范文本	(135)
附录 3 BT 融资建设项目投资人招标文件示范文本	(171)
参考文献	(236)



1 总 论

1.1 研究背景及意义

当前,我国经济快速发展,城市化进程不断加速,对基础设施和公用事业项目建设产生了巨大的需求;只有加强基础设施和公用事业项目建设,才能为推动经济社会可持续发展提供有力支撑。

在过去,我国的基础设施和公用设施建设主要依靠国家进行投资建设,但随着城市、乡镇的建设不断加速,仅依靠国家投资是远远无法满足要求的,越来越多的建设项目需要依靠社会资本。由表 1.1 可以观察得知,国家预算内资金在全社会固定资产投资内所占的比重已由 2000 年的 6.4% 降低到 2007 年的 3.9%,而自筹和其他资金在全社会固定资产投资内所占的比重则以每年 2% 的速度递增,已经由 2000 年的 68.2% 增长到 2007 年的 77.4%。图 1.1 更清楚地表明了自筹和其他资金在全社会固定资产投资内所占比重越来越高,在未来这种趋势还将继续延续。因此在这种背景下,我国应当扩大资金来源,实现融资渠道的多元化,采用多种融资工具和方式解决我国基础设施和公用事业建设“资金瓶颈”问题,将更多的民间资金吸引到基础设施和公用事业建设上来。

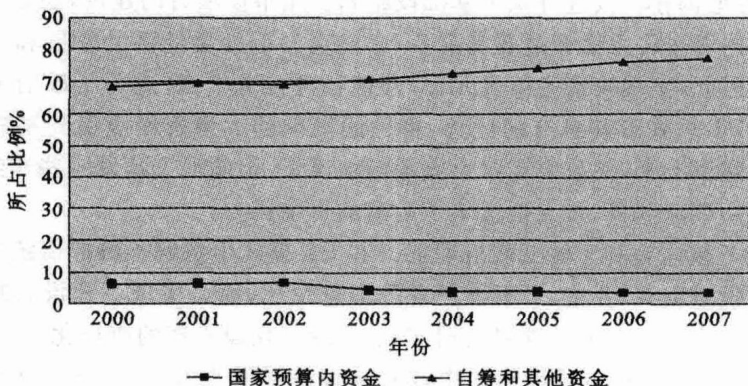


图 1.1 国家预算内资金与自筹和其他资金
在全社会固定资产总投资中所占比例分析



表 1.1 全社会固定资产投资资金来源及其所占比例

年份	国家预算内资金		国内贷款		利用外资		自筹和其他资金	
	总量 (亿元)	所占 比例(%)	总量 (亿元)	所占 比例(%)	总量 (亿元)	所占 比例(%)	总量 (亿元)	所占 比例(%)
2000	2109.5	6.4	6727.3	20.3	1696.3	5.1	22577.4	68.2
2001	2546.4	6.7	7239.8	19.1	1730.7	4.6	26470.0	69.6
2002	3161.0	7.0	8859.1	19.7	2085.0	4.6	30941.9	68.7
2003	2687.8	4.6	12044.4	20.5	2599.4	4.4	41284.8	70.5
2004	3254.9	4.4	13788.0	18.5	3285.7	4.4	54236.3	72.7
2005	4154.3	4.4	16319.0	17.3	3978.8	4.2	70138.7	74.1
2006	4672.0	3.9	19590.5	16.5	4334.3	3.6	90360.2	76.0
2007	5857.1	3.9	23044.2	15.3	5132.7	3.4	116769.7	77.4

数据来源:《中国统计年鉴 2008》

目前国际上有许多项目融资工具和方式,如 BOT 模式、TOT 模式、ABS 模式等,BT 模式就是其中一种典型的项目融资模式。BT 模式是“建设—移交”的简称,与 BOT 相比,减少了建成后的运营环节,国际上普遍认为 BT 为 BOT 的变种。作为一种新型的投融资模式,BT 模式满足了投资主体多元化的要求,对我国城市基础设施和公用事业项目建设起到了重要的推动作用。

第一,BT 模式有利于缓解政府的财政压力。为了改善城市面貌,加快城市化进程,现国内各地都在积极进行城市基础设施和公用事业项目的建设,但是仅仅依靠政府财政预算内资金将无法满足建设需要,必然会影响社会经济的发展 and 人民生活水平的提高。因此,实现投资主体多元化,开辟各种投资渠道,成为了政府筹集资金的必然选择。BT 模式以其自身的优势,将民间散落的大量资本吸引到基础设施和公用事业项目建设上来,使政府在财力有限的情况下,仍能动工建设一些非经营性的基础设施和公用事业项目,极大地缓解了政府的财政压力。

第二,BT 模式有利于转变政府职能。在 BT 模式中政府不再像传统的建设模式中身兼项目投融资人、业主、管理维护者等多重角色,而是将项目建设管理职能从政府手中分离出来交由专业的项目公司实施,实现了建设管理的市场化与专业化,提高了建设效率。在 BT 融资建设模式中政府从直接管理变为宏观管理,从根本上改变了政府在城市基础设施和公用事业项目建设中的职能。

第三,BT 模式为企业开辟了新的投资渠道。在过去,城市基础设施和公用事业项目建设由政府垄断经营,BT 模式的出现使得这一领域向民间资本开放,众多企业通过参与基础设施建设为剩余资本找到投资途径,改变其投资渠道单一的局面;同时



在 BT 模式中企业的投资风险小,保证了其资本的增值。

第四,BT 模式促进了城市基础设施建设,改善了城市面貌。BT 模式吸纳了大量的民间资本与政府预算资金共同投入到城市基础设施和公用事业项目建设中来,解决了资金问题,城市的发展步伐也随之加快。同时,BT 融资建设模式有利于引进先进的技术和管理方法,提高项目的运行效率,保证了基础设施建设质量,极大地促进了城市基础设施的建设,改善了城市面貌。

BT 模式的众多优点推动了其在我国的广泛应用,但是此模式仍是一种新型的投融资模式,在我国推行时间还较短,BT 模式招投标管理的相关理论和应用研究都不充分。

第一,关于 BT 模式的法律法规有待制定。目前 BT 模式大多应用在城市基础设施和公用事业建设当中,涉及金额大,项目参与各方关系复杂,风险因素多,关乎群众的利益及安全。然而我国目前还没有专门的法律法规对 BT 模式的运作程序进行规范和调整,使得部分项目以 BT 模式为名,进行一些非法操作。

第二,BT 项目招标模式分类不够。因为 BT 项目运作模式复杂且各个项目存在较大差异,因此根据其实运作的主要特征,相关研究成果也将 BT 项目的招标模式划分为几类,但是目前的分类不够合理,同时也没有明确说明不同招标模式的应用范围及其应用环境,给 BT 项目招标的实际操作带来一定困难。

第三,招标条件规定不细。在进行 BT 模式招标前若准备工作没有做好,则会导致延长工期、增加成本等严重后果。由于目前对 BT 模式的研究还不充分,国内已实践 BT 模式的城市和集体都没有对何种性质项目可以采用 BT 模式进行招标、何时开始进行招标做出明确规定,给 BT 模式的运行带来一些隐患。

第四,缺乏对投标人条件的规定。中标人的融资实力和施工能力对项目的顺利进行起着至关重要的作用。因此,BT 项目的投标人必须具备足够的资金筹措能力;具有承接该种工程的施工经验和管理能力;应拥有足以保证本项目正常建设需要的高级人才、健全的组织管理机构和管理制度;有良好的财务状况等条件。而目前 BT 项目的招标文件对投标人条件的规定不够详细和具体,给选择最优的投资人带来一定的困难。

第五,缺乏科学统一的评标体系。目前国内的 BT 项目招标尚无权威性或标准化的评标指标系统,评标指标的设置和权重分配也各不相同。招标过程中大都是企业融资能力和施工技术方案两方面来对企业进行综合评价,采用以经评审的最低价中标为优先原则的综合评标模式。这种评标体系存在着评标指标单一,评标指标权重设定、成本价的界定缺乏客观依据,“经评审的最低价”的确定缺乏客观标准等缺点,无法准确地衡量投标人的投融资能力、项目管理能力,不利于筛选出一个信用等级好、融资能力强、管理能力优的中标人,从而不利于 BT 项目的顺利进行。

如何充分发挥 BT 模式的优势,关键在于:(1) 什么条件下可采用何种 BT 模式



建设并招标;(2) 如何通过招标选择优秀的投资人进行 BT 项目建设。因此,开展 BT 融资建设项目投资人招标管理模式研究具有重要的理论意义和实践价值。

第一,规范 BT 项目的招标条件,有利于 BT 项目的规范建设。BT 建设的优点是增加了新的投融资方式。缺点是容易造成不规范的投资条件下产生投资冲动,甚至曲解进行垫资施工等违法行为。规范招标条件可有效地控制 BT 建设模式的使用与运作。

第二,规范 BT 项目的招标模式,有利于促进企业间的平等竞争。规范 BT 项目的招标模式,有利于充分发挥市场竞争机制的作用,使投标人在公开、公正、公平的环境中进行充分的竞争。通过招标的市场竞争机制和科学的评价方法,各投标者之间展开平等的竞争,使招标人能够择优选择中标者。也就是说,可以让那些信用等级好,质量保障体系可靠,技术力量强,价格合理的投资人能够在平等公正的竞争中获胜,最后成为中标者。

第三,规范 BT 项目的招标模式,有利于合理确定工程价格。经过招标投标竞争而形成的工程价格能反映出市场供求关系及其价格变动状况,较好地体现价值规律的客观要求,因而是合理的。杜绝了投资人虚报抬高工程价格,降低了工程建设成本,减小了政府回购时的负担。对整个社会而言,则有利于劳动总量的节约,有利于生产资料的合理安排和利用,确保了国家固定资产投资的总体效益,提高了全社会的经济效益。

第四,规范 BT 项目的招标模式,有利于防止产生不正当竞争和腐败行为。由于 BT 项目最终是由政府回购,投资风险较小,且在 BT 模式中政府充当着重要的角色,因此容易出现不正当竞争和腐败的现象。而招标投标具有一套严格的程序和相应的规则,且这些程序与规则的实施和运用必须在公开、透明的前提下进行,这就使各级政府官员在项目运作中的自由裁量权受到了限制,最大限度地避免了主观随意性以及各种“暗箱”操作,让不法竞争者没有可乘之机,有利于从制度上防止行贿受贿和权钱交易等腐败现象。

1.2 主要研究内容

本书主要依据我国现行投融资管理法律法规、建筑业管理法律法规,以及招标投标管理法律法规,BT 融资建设项目招标投标管理的模式分类、招标条件、招标投标程序、管理办法等开展系统研究,其目的是为使 BT 融资建设项目招标投标活动逐步走上规范化、程序化、法制化的轨道提供理论支持。

主要研究内容如下:

(1) 基础理论与调研

1) 基础理论:主要包括公共产品理论,系统工程理论,信息经济学理论,价值工



程理论,项目融资理论,项目组织理论,新制度经济学理论,政府债务管理理论,资本宏观市场调控理论等。通过研究这些基础理论,使课题研究更具科学性,促进理论与实践的紧密结合。

2) 案例调研与分析:主要通过对上海、重庆、武汉等一些 BT 模式应用较成功地区的调研,结合案例分析各地区的操作模式,从中得出对武汉市 BT 模式的应用启示。

(2) 招标模式研究

明确定义单一投融资人招标模式、投融资人+建设管理人招标模式和投融资人+建设管理人+施工总承包人招标模式,分析三种招标模式的特点,从而研究不同政策环境及建设规模下招标模式及招标条件的选择。

(3) 风险分析

对整个 BT 项目按阶段进行风险因素的分析,并提出相应的管控措施,从而保证 BT 项目的顺利进行。

(4) 评标体系研究

比较分析几种常用的评标办法,选择出适合 BT 模式的评标办法,然后通过分析现行的 BT 评标模式的优缺点,从而构建系统科学的 BT 融资建设项目招标评标模式。

(5) 示范文本研究

通过对 BT 融资建设项目投资人招标模式的系统分析,最终形成招标公告示范文本、投标资格预审文件示范文本、招标文件示范文本,为 BT 融资建设项目的招标人提供可操作性的成果。

(6) 政策建议

从投资人的选择、回购方式、建设过程的监管、建设资金的监管、落实投资人建设阶段的项目法人地位等几方面展开分析和研究。

1.3 研究依据

根据我国的具体国情,BT 融资建设模式主要适用于城市基础设施和公用事业项目。近年来,一些省市相继试点推行了 BT 模式,取得了一定的成绩和经验,国家也出台了一些政策和文件,确立了 BT 模式的合法地位。这些政策和法规主要包括:

第一,中华人民共和国建设部[2002]272 号《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》中指出:“鼓励社会资金、外国资本采取独资、合资、合作等多种形式,参与市政公用设施的建设,形成多元化的投资结构。对供水、供气、供热、污水处理、垃圾处理等经营性市政公用设施的建设,应公开向社会招标选择投资主体。”

第二,中华人民共和国建设部[2003]30 号《关于培育发展工程总承包和工程项



目管理企业的指导意见》第四章第七条明确指出：“鼓励有投融资能力的工程总承包企业，对具备条件的工程项目，根据业主要求按照建设—转让（BT）、建设—经营—转让（BOT）、建设—拥有一经营（BOO）、建设—拥有一经营—转让（BOOT）等方式组织实施。”

第三，国务院发布的[2004]20号《国务院关于投资体制改革的决定》明确指出：“鼓励社会投资。放宽社会资本的投资领域，允许社会资本进入法律法规未禁入的基础设施、公用事业及其他行业和领域。逐步理顺公共产品价格，通过注入资本金、贷款贴息、税收优惠等措施，鼓励和引导社会资本以独资、合资、合作、联营、项目融资等方式，参与经营性的公益事业、基础设施项目建设。”

第四，国务院发布的[2005]3号《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》中指出：“允许非公有资本进入垄断行业和领域，加快垄断行业改革，在电力、电信、铁路、民航、石油等行业和领域，进一步引入市场竞争机制。对其中的自然垄断业务，积极推进投资主体多元化，非公有资本可以参股等方式进入；对其他业务，非公有资本可以独资、合资、合作、项目融资等方式进入。允许非公有资本进入公用事业和基础设施领域，加快完善政府特许经营制度，规范招标投标行为，支持非公有资本积极参与城镇供水、供气、供热、公共交通、污水处理等市政公用事业和基础设施的投资、建设与运营。允许非公有资本进入社会事业领域，支持、引导和规范非公有资本投资教育、科研、卫生、文化、体育等社会事业的非营利性和营利性领域。”

第五，建设部、国家发展和改革委员会、财政部、劳动和社会保障部联合发布的《关于优先发展城市公共交通若干经济政策的意见》中指出：“开拓多元化投资渠道，在地方公共财政投入的基础上，各地要按照市政公用事业改革的总体要求，鼓励社会资本（包括境外资本）以合资、合作或委托经营等方式参与城市公共交通投资、建设和经营，通过实施特许经营制度，逐步形成国有主导、多方参与、规模经营、有序竞争的格局。”

除此之外，《中华人民共和国招标投标法》第三条规定：“在中华人民共和国境内进行下列工程建设项目包括项目的勘察、设计、施工、监理以及与工程建设有关的重要设备、材料等的采购，必须进行招标：大型基础设施、公用事业等关系社会公共利益、公众安全的项目；全部或者部分使用国有资金投资或者国家融资的项目；使用国际组织或者外国政府贷款、援助资金的项目。”

1.4 研究方法与技术路线

本研究主要采用理论与实证分析相结合的方法，运用项目融资理论、新制度经济学理论、政府债务管理理论、资本市场宏观调控理论、博弈论、风险管理理论等多



种理论方法,按照实际问题的提出、基础理论研究、实施方法和手段研究得出最终规范性文件的基本思路来展开研究工作。具体的技术路线如图 1.2 所示。

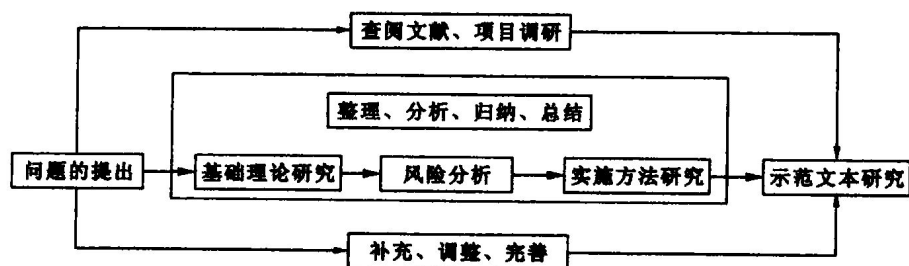


图 1.2 本研究的技术路线



2 国内外 BT 融资建设模式发展研究综述

2.1 国外 BT 融资建设模式

国际上比较权威的对 BT 模式的定义,都把 BT 模式看作是 BOT 模式的衍变形式。BOT 模式最早正式提出是在 1984 年,土耳其总理厄扎尔决定引入民间资本兴建基础设施,并制订了世界上第一个 BOT 法(土耳其法律 No. 3096)。BOT 理论强调“民间投资,用者偿还”,政府无须投入财政资金就可向公众提供服务并且不构成政府的外债和内债,但政府要提出奖励计划以吸引民间投资,例如免税等。

经过 20 多年的发展,BOT 模式已经被广泛地应用。例如瑞士的阿尔卑斯山隧道、英法共建的英吉利海峡海底隧道、澳大利亚的蓝山污水管道项目等等都采用 BOT 模式进行建设,美国私人投资路、桥、水厂、电厂等也十分普遍,均取得了明显的社会效益,形成了较为规范的操作流程和各种规章制度,这对 BT 融资建设项目的操作具有重要的借鉴意义。

BT 融资模式的定义最早出现在 1990 年,菲律宾国会颁布了亚洲第一个 BOT 法,即共和国法律(Republic Act No. 6957)。1994 年菲律宾国会重新颁布了 BOT 法(Republic Act No. 7718),明确定义了 BT 这种融资方式。该法第 1 条[c]款定义:“建设—转让——一种契约性安排,项目建议人据此承担授予的基础设施或发展设施的融资和建设,并在建成后将它转让给政府机关或地方政府有关单位,后者按商定的分期付款时间表,支付建议人在项目上花费的总投资,加上合理比例的利润。这种安排可应用于建设任何基础设施或发展项目,包括关键设施,由于安全或战略的原因,这些设施必须由政府直接经营。”

除了关于 BT 模式的定义之外,该法还规定了 BT 项目实施的工作流程及招标条件,并且菲律宾政府设有 BOT 中心,负责管理 BOT 法,解答有关问题,指导并帮助各地政府发展和实施 BT 项目。

1996 年,越南国会重新颁布了《越南外国投资法》,该法与 1987 年颁布的《越南外国投资法》相比增加了 BOT、BTO、BT 三种方式。2000 年,越南国会修订了该法律。该法第 1 章第 2 条第 13 款定义:“建设—转让合同是指获得授权的越南国家机关与外国投资者为建设基础设施而签署的书面文件;建设完成后,外国投资者将该设施转让给越南当局,而越南政府创造条件给该外国投资者去实施其它投资项目,以偿还投资和获得合理利润。”