

# 第一章 导 论

BOT 外商投资政府特许权工程项目的核心问题是政府的特许行为。政府特许是实行 BOT 工程项目的起点和基础, BOT 工程项目的投资融资、企业组织、外汇汇率兑换、项目经营管理和财产移交都以政府的特许为前提, 受政府特许行为的制约。对于政府特许行为的法律规范, 成为解决 BOT 工程项目法律问题的中心。各国的经验证明 规范 BOT 项目政府特许行为的法律问题, 关键是行政合同法问题。

对 BOT 政府特许行为的法律规范, 各国的处理方式有所差别。法国等大陆法系国家实行‘公务’和‘公共工程特许’的行政合同制度 美国等英美法系国家实行‘政府采购’的公共契约制度。在发展中国家 因为既有的法律制度中缺乏能够涵盖政府特许行为的行政合同制度和建立新制度所需

要的充分实践基础，往往是单独制定专门处理 BOT 工程项目问题的法规。正象 BOT 是引进外资和基本建设投资的新方式一样，我国的行政合同制度也是完善现行法律制度的新课题。为了研究和解决 BOT 项目政府特许行为的法律规范问题，促使国家建立一个稳定、可靠，能够给投资者以充分信心的法律制度，就必须把 BOT 方式与行政合同法律制度联系起来。

BOT 方式与行政合同法的联系，是安排本书结构的基本考虑。本书首先讨论 BOT 工程项目和有关的法律问题，重点是 BOT 工程项目的政府特许权协议问题，然后讨论行政合同法的基本规则问题。

法国是行政合同法的发端国，有比较成熟的理论和法律规则。它的行政合同法本身主要就是以公共工程政府特许为实践依据概括出来的，法国的行政合同规则对 BOT 方式中的政府特许行为有直接和普遍的规范意义。但是法国的行政合同法以不成文法为主，主要的基本规则是依靠法国最高行政法院的判例概括出来的，不像成文法那么规范，也不是很稳定，或者说有极大的灵活性。法国行政合同法的最基本要求（例如政府的监督权和变更权）作为公理性规则处理，即使不写入合同条款也不用法律规则方式公布，同样会得到运用或者在处理争议时得到行政法院的支持和维护。这种不成文规则的表达方式对于我国的借鉴和引进就会比较困难。美国以政府采购为中心的公共契约制度，不失普通法传统并富有时代精神，大多用成文法规定和公布，系统、规范、明确，易于了解、研究和引进借鉴。

## 一、BOT 特许权项目的法律意义

### (一) BOT 特许权项目的概念

BOT 特许权项目是以政府特许权为根据, 由非公共机构融资建设经营公共基础设施的公共工程项目。这个一般性的概念包含非常丰富的内涵。以下是权威机构关于 BOT 特许权项目的定义。

根据世界银行《1994 年世界发展报告》政府特许权工程项目实际上至少包括以下三种具体方式:

1. BOT (Build—Operate—Transfer) 即建设——经营——移交方式, 是指私人合伙人或国际财团, 在获得政府对项目建设的特许权后, 融资、建设基础设施, 通过对设施的经营收回投资并取得合理利润后, 将其无偿移交给业主政府的政府特许权工程。

2. BOOT (Build—Own—Operate—Transfer) 即建设——所有——经营——移交。这种方式是在获得政府对项目的特许权后, 私人合伙人或国际财团融资建设基础设施项目; 项目建成后, 在规定的期限内拥有所有权并进行经营, 期满后项目移交给政府。BOOT 与 BOT 的主要区别有: 一是所有权的区别。BOT 方式的项目建成后, 私人只拥有建成项目的经营权。BOOT 方式, 在项目建成之后规定的期限内既有经营权, 也有所有权; 二是时间上的差别。采取 BOT 方式, 从项目建成到移交给政府的时间一般比采取 BOOT 方式短。

3. BOO (Build—Own—Operate) 即建设——所有——经营。这种方式是承包商根据政府赋予的特许权, 建设并经营某项基础设施, 但是并没有义务将此基础设施移交给政府。

以上三种方式都可以称为政府特许权基础设施工程或者 BOT 方式工程。在实践中, 还有一些变化形式。主要有: (1) BTO (Build—Transfer—Operate), 即建设——移交——经营; (2)

BOOST( Build—Own—Operate—Subsidize—Transfer ), 即建设—所有—经营—补助—移交 ; (3) BOD( Build—Operate—Deliver ), 即建设—经营—交付 ; (4) BRT( Build—Rent—Transfer ) 即建设—出租—移交 ; (5) BLT( Build—Lease—Transfer ) 即建设—租赁—移交 ; (6) BT( Build—Transfer ), 即建设—移交 ; (7) DBOT( Design—Build—Operate—Transfer ) 即设计—建设—经营—移交 ; (8) DBOM( Design—Build—Operate—Maintain ), 即设计—建设—经营—维护 ; (9) FBOOT( Fund—Build—Own—Operate—Transfer ) 即筹资—建设—所有—经营—移交 ; (10) DOT( Develop—Operate—Transfer ) 即开发—营运—移交 ; (11) ROT( Rehabilitate—Operate—Transfer ) 即修复—营运—移交 ; (12) CAO( Contract—Add—Operate ) 即合同—增加—营运 ; (13) ROO( Rehabilitate—Own—Operate ) 即修复—所有—营运。

上述方式在具体结构成份上有些不同,但在利用非公共机构实现公共职能的基本目标和所遵循的基本原则是统一的,没有实质上的差别。

联合国国际贸易法委员会于 1997 年 5 月 12 日至 30 日在维也纳举行第 30 届会议 秘书长在《关于“私人融资基础结构项目法律指南的各章草案”的报告》中指出 该委员会希望此后用“私人融资基础设施项目”(即 Privatized Infrastructure Projects) 的词汇称呼其在该领域的工作,而不再用截止目前所用的“建设—运营—移交”(BOT) 的词汇。虽然 BOT 有时用作不同形式的私人融资公共基础结构项目一种通用的表示方法,但 BOT 的字面意思仅指一种特定类型的私人融资基础设施工程项目。随着该领域的习惯做法进一步演变 形成了各种不同类型的安排 这些安排与纯粹的 BOT 类型有所区别。提出新的概括性词汇 意在表明委员会在

该领域的工作覆盖到发展私人融资公用基础结构项目的所有安排 包括但不限于 BOT 安排。

如果上述国际组织所使用的定义的范围比较广泛的话,那么我国政府主管部门有关规定的提法,就可以比较准确地反映我国利用 BOT 方式进行公共基础设施建设的实际含义。

1995 年 8 月 21 日国家计委、电力部、交通部联合发布的《关于试办外商投资特许权项目审批管理有关问题的通知》规定“本通知所称外商投资特许权项目,是指外商建设——运营——移交的基础设施项目。政府部门通过特许权协议 在规定的时间内 将项目授予外商为特许权项目成立的项目公司,由项目公司负责该项目的投融资、建设、运营和维护。特许期满 项目公司将特许权项目的设施无偿移交给政府部门。”在与国际通行作法的关系上,该《通知》进一步说明“国家除继续鼓励外商采用中外合资、合作和独资建设经营我国基础设施和基础产业项目外,在借鉴国外经验的基础上,拟采用建设——运营——移交的投资方式(通称 BOT 投资方式)试办外商投资的基础设施项目。”

1995 年 1 月 16 日对外贸易经济合作部《关于以 BOT 方式吸收外商投资有关问题的通知》也指出“80 年代以来发展中国家陆续采用 BOT 方式 将外资吸引到本国的公路、铁路、电、废水处理等项目中,取得了良好的效果。目前我国也在探讨如何采用 BOT 方式吸收外商投资于基础设施领域”。

我国政府部门的现行规定 主要着眼于外商投资的 BOT 项目即国际 BOT,没有包括国内民营机构或者私人以 BOT 方式对公共基础设施建设的参与;但是在对本质特征的规定上与外国和国际组织的一般规定是基本一致或者大致接近的。我们这里的研究 就是结合国际通行作法对中国发展 BOT 方式的法律问题进行讨论。

## (二)BOT 特许权项目的法律特征

建设、经营和移交是实施 BOT 工程项目的三个基本经济活动环节，它在法律上的表达方式就是投资建设、经营回报、无偿移交。这三个环节是研究 BOT 法律问题的基本内容。在我国的政府管理制度中，BOT 涉及的政府管理领域分别是国际投资、外国商业贷款、管理、固定资产投资项目管理、国家外汇管理、外商投资企业管理、土地使用管理、外贸管理、建设设备的进口和价格管理、收费管理。按照我国法律部门的划分，BOT 工程项目实施过程中的行政管理关系和物权债权关系涉及行政法、民事商事法、仲裁和诉讼法。BOT 工程是一个由不同性质的法律关系组成的法律关系群，需要由公法与私法结合起来进行调整。为了从总体上把握 BOT 工程法律结构的排列秩序和发生变化的方向，以下从 BOT 方式的本质方面讨论其法律上的特征。

1. BOT 方式法律上的本质特征是利用非公共机构的资本力量和经营力量实现建设经营公共基础设施的政府职能，是政府与私人以公共基础设施的建设和经营为标的的合作关系。

基础设施本身的根本性质是它的公共性，所以 BOT 方式的法律本质主要表现为对公共利益和国家行政管理职权关系的处理方式上。

基础设施是公共设施和公益事业。它为社会提供服务（例如道路、港口、机场、环境），为公众提供产品（例如水、电、气、热），它的立项和投资不受市场机制的支配，它的价格不受供求关系的支配，利润收入不是建设和经营基础设施的目的。社会公共安全、社会经济发展是决定设置基础设施项目的基本因素。基础设施的公共性质要求实行国家投资、国家垄断价格和国家专营的制度。投资数额巨大、风险巨大和回收周期漫长，是基础设施排斥商业化、市场化和商业吸引力低下的重要原因。私人资本与公共服务职能本质上是互相排斥的，他们本身并没有必然的统一性。只是在一定范围内和一定条件下，才有可能使国家不运用强制力量获得私

人资本的自愿支持，私人资本又能够从公共服务中获得经营性的私人利益。只有找到基础设施内在的公用事业性、公益性和公共性与私人投资谋利内在需求的结合条件，才有可能将私人资本引入公共基础设施领域。

BOT方式使国家将私人资本引入公共基础设施的突破点，是将整体化的公共基础设施分成投资建设、经营回报和无偿移交三个阶段。将投资建设和经营回报阶段与直接的政府职能分离开来，辟为可以投入产出的领域，为引入市场机制和以谋利为目的的私人资本提供了必要空间和法律前提。BOT方式并不改变基础设施的公益、公用和公共性质，不因为引入私人资本而将基础设施变化为完全的民事活动领域。

BOT方式为保持基础设施公共性提供的法律途径，是在BOT项目的特许权协议里规定行政机关享有契约性行政特权。主要的行政特权有，第一，实行政府特许制度，私人进行公共基础设施的建设和经营必须首先得到政府特别授予的专营权；第二，政府有权监督私人履行特许协议的行为，有权以维护公共利益的名义变更、终止合同；第三，经营期的结束，政府无偿取得基础设施的所有权。由上可见，BOT项目政府特许法律关系的主要特征，是政府以合同特权的方式保留和行使公共职权，以维护和体现基础设施的公共性。实行BOT方式，建设管理基础设施的公共职能实现方式发生了变化，政府并不因此丧失对公共基础设施的管理责任和履行该责任所必须的强制性公共职权，有关维护基础设施公共性的政府权力的规则将继续发挥调整作用。

私方当事人是为了自己的私人利益以私人的名义参与公共工程的，政府不能无偿的支配、占有、使用私人的财产。满足和保护私人财产利益的BOT方式，就是私人投资者从公共基础设施的经营上取得投资回报。在风险主要由投资人承担的前提下，政府对私人投资回报的方式、数量和实现手段方面给予一定程度的保证，

私人投资者因此获得投入产出一定程度的确定性，即市场的确定性。私人以参与实施公共职能的方式取得财产利益，按照公共利益优先的原则，它必须首先遵守公法规则，而不能简单地主张私法上的权利。

总之，基础设施本身的根本性质是它的公共性，所以，BOT 方式的法律本质主要表现为对公共利益和国家行政管理职权关系的处理方式上。BOT 政府特许权工程的首要法律特点，是政府以合同中的行政特权的方式保留和行使公共职权；BOT 方式在法律上形成的是以私人参与实现政府公共职能为基础的公法与私法相结合的新型法律关系，它反映了政府与私人在实现公共职能方面的合作关系或伙伴关系。

2. BOT 方式的投资贷款是私方借款人和贷款人共同承担风险的有限追索权贷款，国家不是投资主体和还款人。

BOT 方式的核心和内在生命力是基础设施投资建设的私人化机制，投资方式的变化是对传统基础设施管理的根本变革。BOT 投资方式的法律特点：第一是私人为贷款主体，以 BOT 方式进行的境外贷款不纳入我国政府外债额度计划的管理范围；第二是私方借款人和贷款人以有限追偿方式共同承担风险。

改革开放以来，我国基础设施的管理经营机制，按照国有企业改革的方式已经有所变化，但是基础设施投资由国家独占的传统规则基本没有改变。基础设施投资制度的守旧是我国基础设施增长落后社会需要的主要原因，也是基础设施的资金需要与投资资金不足矛盾长期维持不能缓解的主要原因。改革开放以来我国引进了大约 3000 亿外资，其中只有 2% 左右用于基础设施建设。这 2% 的外资仍然是以政府名义取得的贷款，并要由政府直接承担贷款风险的资金，投资主体仍然是国家。外资直接投资于基础设施项目在 20 世纪 90 年代以前几乎是空白区。

BOT 方式的投资机制给基础设施建设带来了根本性变化。

私人合伙人或者项目公司取代政府成为投资主体，并由他们自己承担投资基础设施的风险。外国贷款人的投资比例一般为 70% 左右，项目公司一般为 30%。根据国际投资、国际借贷法律，BOT 项目的贷款资金不能作为东道国政府的外债。根据我国的外商投资法，外商投资企业有权独立向境外的金融机构贷款，当然也由该企业负担还款义务。

BOT 方式的投资贷款属于国际项目贷款。即国际金融组织向特定工程项目提供的商业贷款，其适用范围主要是自然资源开发项目（例如石油、煤炭、天然气的开发）和基础设施基础产业开发项目（例如能源、交通、农林）。贷款对象是项目和专为项目成立的项目公司，由项目公司借款和还款。传统的国际贷款是一般的信用贷款，只是针对有信用的借款人，并不与特定的工程项目相联系。项目贷款的特点在于以项目为基础，贷款的风险由借款人和贷款人共同承担，改变了传统贷款中贷款风险完全由借款人承担的情况。由于项目贷款有这种优点，就成为一种为传统的贷款不能比拟的新的筹资手段。

国际投资借贷法律关系的中心问题是借款人对贷款的本息偿还。BOT 项目贷款的法律特点是贷款人以项目为唯一的或者为主的追索对象：无追索权和有限追索权。无追索权的项目贷款是贷款人只能依靠项目产生的收益作为还款付息的来源和在项目资产上设定担保物权，对项目主办者没有任何追索权。如果项目失败，资产或者收益不足以清偿全部贷款，贷款人也无权向项目主办者追索。有限追索权的项目贷款，是以项目为主要追索对象的项目贷款。它是指贷款人除了以项目产生的收益作为还款付息的来源和在项目资产上设定担保物权以外，还要求与项目有利害关系的第三方提供担保来抵偿贷款债务。还款与项目以外财产的分离，意味着项目主办者的风险仅仅限于在项目上的投入，使他们能够以比较少的自有资本进行较大的投资建设。国家利用这种投资

机制赢得私人对公共基础设施建设的投资，有力地解决了基础设施建设中的资金需求和资金短缺的矛盾。

### 3. BOT 的财产权在建设经营期间受政府特许的限制。

项目公司是唯一的或者主要的贷款债务人，在基础设施建设经营终止前的整个时期内，需要独立地进行民事活动，所以它必须是一个独立的法人。法人的必要条件是拥有可以自由支配的财产权并以其承担相应的法律责任。但是在 BOT 项目中，项目公司的财产权始终受政府特许的制约。项目公司的设立和权利义务都以政府特许为前提和基础，BOT 项目财产权的形成必须以政府的特许权为中介。项目经营期满，项目财产必须无偿地移交给政府。

首先是政府特许对财产所有权的限制。项目公司拥有的财产所有权，是需要补充的或不能完全自主的所有权。在项目开始时，项目公司就将尚未形成的项目财产抵押给了贷款的财团，这一抵押权利的行使还需得到项目财产未来所有人的同意。在建设和经营时期内，项目公司对财产权的行使受到未来财产所有人的监督，随着回报资本额的增加和经营期的减少，项目公司对财产权的运用范围日益缩小。在可以期望的时间内财产权将必然发生转移。项目行使财产权还必须以履行特许权义务为前提，即使贷款人接管项目也不能离开政府特许的规定，不得拒绝履行义务，不能随意处分财产。

其次是经营权的限制。BOT 项目公司的经营规模、经营内容、经营收益 and 经营发展都受特许权的规定和限制。没有一般独立企业的自主权，不能自我积累扩大、自我寻求发展。BOT 项目公司的经营特点表现为公司资产以项目为中心；基础设施项目所生产的产品或提供的服务具有主体不可改变性，项目所生产的产品或提供的服务由固定客户收购或由一类对象使用。

## 二、国外对 BOT 方式的应用

BOT作为一种基础设施建设的投资融资方式，现在已受到世界上许多国家和地区的重视，得到日益广泛的采用。BOT的原形最早起源于西方国家。在法国王国政府时代，国王政府利用政府特许方法让私人建设桥梁、运河等公共工程。当时的特点是受特许人在建设完成后不仅取得建筑物的经营管理权而且还往往取得所有权。在19世纪，法国政府对公共工程的特许在更大的领域里运用，包括铁路、自来水、电气、煤气。但是与以前不同的是受特许人对公共建筑物的经营被认为是实施公务，不能享有所有权。著名的苏伊士运河被认为是现代意义上的第一个BOT项目。1854年欧洲国家组织的公司从埃及政府得到运河的建设特许，特许期为99年。在美国革命时期，由私人进行收费公路的建设和运营已经开始，以至监狱和河渡运输都以上述方式进行。

BOT方式的正式提出是1984年。首倡者是土耳其总理，并首先应用于该国的公共设施的私有化项目。在此以后才在世界许多国家特别是发展中国家推广开来。美国在20世纪80和90年代出现私有化浪潮，甚至监狱和学校系统也进入私有化进程。在这个背景下，BOT项目方式几乎覆盖了美国基础设施的全部领域，包括公路、桥梁、隧道、发电厂水厂和垃圾处理厂。迄今为止，在发达国家和地区已进行的BOT项目中，以英国和法国共同建设的英吉利海峡海底隧道工程、澳大利亚悉尼港海底隧道工程和香港的海底隧道工程最为著名。

1987年1月21日在法国里尔举行的一次仪式上，法国总统密特朗和英国首相撒切尔共同宣布了修建英吉利海峡海底隧道的联合决定。项目公司是欧洲隧道公司，由英国的海峡隧道工程集团（英国银行和承包商组成的财团）和法国的法兰西一曼彻公司

(法国银行和承包商组成的财团)联合组成。1987年田项目公司与英法两国政府签订了特许权协议。特许期为55年(其中包括计划为7年的施工期)长达半个多世纪,是目前世界上特许期最长的一个BOT项目。计划总投资费用为92亿美元,在施工过程中已增加到120亿美元,该项目在三方面值得注意:

第一是承包方式。承包实行固定总价和目标造价两种方式。欧洲隧道公司承担了海峡隧道的全部建设风险,并为造价出超准备了一笔17亿美元的备用贷款。这种安排为承包商提供了有利的建筑承包合同,这些承包商同时又是股东发起人。49亿美元的陆上建筑工程的一半按固定总价承包,而隧道自身则按目标造价承包。根据商定的目标造价,欧洲隧道公司把实际费用加固定费(目标值的12.36%)支付给承包商。如果隧道以低于目标造价完成,承包商将得到全部余额的一半。如果实际造价和预定目标值出超,承包商必须支付规定的违约赔偿金。此外,水底状况、设计和技术规格的变更、通货膨胀都会对合同价格的调整产生影响。建设工期风险在于,拖延施工工期就会使经营期相对缩短,并且将会直接影响到该项目的收益和债务的偿还。

这种发承包方式把欧洲隧道公司置于严重的独立风险中。项目公司到期若不能偿还银行规定的债务,银行可以对该项目公司进行监理并出售其项目资产。

第二是筹资。为BOT项目筹款是项目发起人最重要的业务工作之一。该项目筹资总额达92亿美元,使其成为到目前为止由私营团体筹款最大的基础设施项目之一。它的筹款方式是就地融资。这种融资情况有英国法国的特殊背景。英国具有较大的国内投资基础,包括较大的股票市场和资本市场。在英国,项目公司在股市发行股票,或者筹集私营投资者的资金,在国内市场上就可以为BOT项目筹集到足够的资金。正常的做法是提供比较高的报酬收益,以补偿该项目的风险和投资期过长的损失。

英国和法国政府对该工程的融资有三个条件：(1)政府对贷款不予担保；(2)该项目将按有限的追索权方式由私营团体筹资，债务由完成的项目收益偿还；(3)私营团体必须筹集 20% 的股票投资即 17.2 亿美元的现金。除此之外，74 亿美元贷款将从 209 家国际银行（历史上最大的地区性私营银行联合体）筹措。筹款之初，14 家初期项目的承包商和银行首先赞助 8000 万美元。同时，在 4 个发行地点成功地筹集到大批以英国英镑和法国法郎计算的股票投资。

第三是政府对该工程的担保。与其他 BOT 项目相比，欧洲隧道公司从政府得到的担保是最小的。这是由于英国政府要求建设、筹款或经营的一切风险均由私营部门承担。除特许期较长外，政府没有向该公司提供支持贷款、最低经营收入、外汇及利率的担保，所提供的担保仅仅是商务自主权和不向他人给予同类项目特许的消除竞争的担保即 33 年内不设横跨海峡的二次连结设施。欧洲隧道公司的主要收入来自对过往隧道铁路的商业车辆的收费。

BOT 投资方式在基础设施建设中所发挥的重要作用，特别为发展中国家所重视。80 年代中期以后，许多发展中国家都相继将 BOT 方式引入本国的基础设施项目建设中，尤其是在亚洲地区。土耳其、巴基斯坦、泰国、马来西亚、菲律宾、越南和印度尼西亚政府都采取积极措施进行 BOT 方式在本国的应用。菲律宾成立了国家 BOT 项目管理局来负责促进和管理其 BOT 项目事务，越南政府于 1993 年 11 月颁布了《关于 BOT 投资形式决议》。泰国新建的二期高速公路、马来西亚新建的北南高速公路等一大批耗资巨大的项目几乎都是通过国际 BOT 方式来集资修建并投放运营的。

第二次世界大战以后，特别是近一、二十年来，发展中国家政府发展本国经济时面临的重大问题，就是经济发展对基础设施和

基础产业需求的矛盾和基础设施建设对建设资金需求的矛盾。由于整个第三世界面临严重的债务危机，使多数发展中国家为所需项目筹资的借款能力降低，再加上本身的预算经费减少，使建设需求与资金供应的矛盾变得尖锐起来。与此同时，发达国家和大型国际承包公司都在寻找新的投资机会。这就使许多发展中国家政府和国际贷款机构为私营机构投资和参与发展公共基础设施提供了机会和条件，为发展中国家利用国际资本推行 BOT 方式提供了客观可能。部分国际大承包公司和某些较发达的发展中国家，积极探索 BOT 投资方式，通过特许权方式的安排，促进私人以无追索权或者有限追索权方式供应资金，建设和经营基础设施项目。泰国、巴基斯坦在利用 BOT 方面的经验有一定典型意义。

泰国政府没有关于 BOT 方面的专门法律，只是就具体项目个别的确定政府对策。对于私人资本的投资回报率、各种风险的承担也没有统一的规定。泰国在 20 世纪 80 年代末开始应用 BOT 投资方式，项目主要集中于交通设施。一个典型的项目是在曼谷以外修建一条长 30 公里的收费高速公路。工程造价 250 亿铢（10 亿美元）以收费特许权为基础，预计经营 30 年，起始日期为 1990 年 3 月 1 日。该项目接受泰国高速公路快运管理局的指导。项目公司是一家私人公司，名叫“曼谷高速公路有限公司”。它的大部分股份属于一家日本大型工程和承仓公司——熊谷组有限公司。其余的股份分散在泰国各公共机构投资者和一些国际金融机构中，此外还邀请了世界银行的国际金融公司和亚洲开发银行参加。如果该项目建成投入运营，曼谷高速公路有限公司即向公众出售股份，部分为新股份，部分为熊谷组公司已持有的股份，后者所持有的股份将减少到全部股份的约 30%。

1988 年 2 月，曼谷高速公路有限公司和熊谷组有限公司组成一个财团，叫曼谷高速公路财团（BEC）。它起草、提出和谈判项目的条款。同年 4 月，曼谷高速公路财团受曼谷高速公路快运管理

局邀请开始谈判。7月下旬，曼谷高速公路有限公司被告知，曼谷高速公路快运管理局将向泰国内阁推荐这个项目。1988年9月20日内阁批准将该项目的特许权授与曼谷高速公路有限公司。为筹措建造该项目需要的250亿珠(10亿美元)资金，根据1988年9月泰国政府“向投资方的说明”，曼谷高速公路有限公司进行50亿珠(2亿美元)的股本认购，其余的200亿珠(80亿美元)向国际金融机构和国内金融机构融资。贷款主要来自泰国商业银行、多边或双边政府贷款机构。除将曼谷高速公路有限公司的资产作为向贷款方偿还贷款的担保，还将建立一种包括经营债券的债务总库，以担保大交易合同规定的贸易合同方债务。

泰国政府方面的主要措施有，第一，税务优惠。政府给予的特许权包括减免8年的公司所得税，日期从开始赢利的第一天开始，并且免收股息税；第二，建设保障。政府发布命令，由泰国高速公路快运管理局征用修建新高速公路所需的土地；第三，抵御风险。政府规定在“发生特殊事件时”曼谷高速公路有限公司将有权推迟执行日程表，还能求助于其它补救措施，例如：调整收入分摊比例；增加收费；延长当时实行的税收分配比例期限；延长项目特许权期限。

巴基斯坦利用BOT方式建设基础设施的重点是电力能源。它的第一个大型项目是距离卡拉奇大约40公里的1000兆瓦的燃油发电厂，建设在俾俾省赫布河附近。项目的发起财团由英国霍克、西德电力工程公司和沙特阿拉伯埃克塞尔工业公司领导，该项目总投资11~13亿美元，政府特许协议于1989年12月23日得到批准。除赫布河项目，巴基斯坦还向FAUYI基金会签发了意向书，以建造一座300兆瓦燃油蒸汽发电厂，向西门子财团发出意向书，以建造总发电量为130兆瓦的两个燃煤蒸汽发电站。

巴基斯坦政府在能源部门实行BOT方式的一般政策是：能源部门的BOT项目通常可以以25%的资金通过股本来筹措，75%

的通过贷款来筹集。国际金融机构在融资方面起了重要作用。在世界银行和其它融资方的支持下，在巴基斯坦国家金融公司控制下，成立了私营部门能源开发基金，用来为私营部门筹措 30% 的资金。最初的基金为 5.2 亿美元 其中 1.46 亿美元是由世界银行提供，其余由日本输出入银行、英国海外开发署、意大利政府和美国国际开发署提供。这个基金向 BOT 项目提供的贷款可占项目总投资的 45%。政府对私营公司从事的 BOT 项目的审查着重在国际市场建议的设备、费用、标准建议费用、燃料费用、筹资费用、经营和维护费用以及工程厂达到设计能力的 60%——65% 时预定的 18% 的股本利润率。

巴基斯坦为实施 BOT 项目制定了优惠政策。它包括：可以投资水电或其它再生能源；在特许期限内根据合同由国家电力部门收购电能产品；有权自由推荐厂址和选用技术装备和燃料（包括柴油、天然气、液化石油气等）允许发电公司发行公司债券，允许折价发行股票，以便使投资者能够得到与风险成比例的回报率；私营电力公司免交公司所得税，允许公司进口设备和装置，免缴关税、营业税、洪水救济费、进口许可证费；允许公司在巴基斯坦任何地方注册；允许自由汇出股本及红利。

发达国家和地区与发展中国家在采用 BOT 投资方式方面显而易见的不同点在于：首先是出发点不尽相同。发达国家和地区采用 BOT 方式在考虑减轻政府投入财政负担的同时，特别重视发挥私营部门在基础设施建设和经营方面的活动特点，提高公共基础设施的经营和使用效率；发展中国家采用 BOT 方式则主要注重于吸引外资，以解决国内基础设施需要和建设资金不足的矛盾；第二是 BOT 项目的资金筹措方式不同。发达国家和地区进行的 BOT 项目一般首先注重于国内私人资金包括私人商业银行机构的投入，与通过国外商业银行或国际金融组织进行融资并行不悖；发展中国家进行 BOT 项目，由于国内建设资金短缺，基本上要依

靠外资的投入；第三是实行 BOT 项目的外部环境不同。由于发达国家和地区实行 BOT 方式的时间较长，因而其实施 BOT 项目的法律体系也较为完备，从事 BOT 项目的组织机构和相应的专业人才也比较健全和充足；发展中国家在法律上、组织管理机构和人才等方面都还不能适应实行 BOT 项目所需要的规范性要求；第四是发达国家和地区的基础设施已相对发达，利用 BOT 方式从事基础设施项目建设的余地有限，而发展中国家对基础设施建设的需求十分巨大，因而采用 BOT 方式从事基础设施项目建设的空间更为宽大。

### 三、我国对 BOT 方式的应用

BOT 投资方式在我国改革开放初期已在实行改革开放灵活政策的广东出现，它就是我国第一个使用 BOT 方法进行基础设施建设的广东沙角 B 电厂。该项目是一个采用燃煤发电装机容量 700 兆瓦的电厂。1984 年开工建设，1987 年开始投产发电。此项目是由香港公司领导的国际财团建设，其资金大多由花旗银行公司组织的商业银行辛迪加筹措。广东省政府同意在整个特许权期间以固定价格供煤并在同期内购买占设计容量 60% 的电力。自投产以来，运转顺利，合同执行情况良好。这个项目在国际上有较大影响，经常被作为案例介绍。

随着我国经济高速增长，建设资金不足和基础设施短缺的矛盾越来越突出。采用国际上流行 BOT 投资方式，是解决上述矛盾加快中国基础设施建设的重要出路。国家计委在制定“八五”吸收外资计划中提出了在我国发展 BOT 投资方式的主张。1993 年国家开始研究规范化引进 BOT 投资方式，开拓新的 BOT 实验项目。1993 年 11 月正式成立了北京博拓投资开发公司这个中国第一家专业从事 BOT 投资的商业实体，以推动 BOT 项目的试点和探索