

国际BOT方式 理论与实务

江前良 编著

BOT

国对外经济贸易出版社

国际 BOT 方式理论与实务

江 前 良 编著

中國对外经济贸易出版社

(京)新登字 062 号

图书在版编目(CIP)数据

国际 BOT 方式理论与实务/江前良编著. - 北京:中国对外经济贸易出版社,1996.6

ISBN 7-80004-492-0

I. 国… II. 江… III. 外资利用-经济法-中国-研究 IV. D922.295.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 08347 号

国际 BOT 方式理论与实务

江前良 编著

*

中国对外经济贸易出版社出版

(北京安定门外大街东后巷 28 号)

邮政编码:100710

新华书店北京发行所发行

国家统计局印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本

印张:11.125 字数:289 千字

1996 年 8 月第 1 版

1996 年 8 月第 1 次印刷

印数:3000 册

ISBN 7-80004-492-0

F·327

定价:17.00 元

前 言

国际 BOT 方式是目前国际经济技术合作领域中的一个热门话题。对于发展中国家来说,通过国际 BOT 方式,政府将其一些基础设施项目,例如:电站、公路、通讯和环保等项目的设计、建设和一定时期内的运营权特许给国内外的私营公司,从而有效地利用了国内外的私营资金,促进本国基础设施建设的发展,而又不会使国家背上沉重的债务负担;对于国内外的私营公司来说,通过国际 BOT 方式,可使它们能有机会涉足这些传统上都是由政府垄断的基础部门,并获取较为稳定的投资利润。因此,国际 BOT 方式对于项目双方来说,都具有较强的“可接受性”。也正因为如此,国际 BOT 方式自从它于 1984 年首先由土耳其当时的总理奥扎尔正式提出后,迅速在国际范围内获得了较快发展,无论是发展中国家,还是发达国家,都非常注重对该方式的研究和利用。目前,在国际上,英国、法国、澳大利亚、香港、土耳其、菲律宾、巴基斯坦、泰国、马来西亚等国家在发展其国际 BOT 项目方面,已经走在了世界其它国家的前面,上述国家在其国内通过国际 BOT 方式成就了许多较为成功的项目。

国际 BOT 方式在世界上具有广阔的发展前景,特别是在亚洲地区,目前亚洲各国都普遍面临着基础设施建设任务繁重,而本国建设资金又相当缺乏的局面。据《亚

洲华尔街日报》报道,近年来,亚洲新的基础设施项目分布在亚洲的几乎每一个角落,总投资额超过 10 亿美元的项目就有 46 个,小的项目更是难以计数,至 2000 年以前,亚洲各国基础设施建设项目的总投资额将超过 1 兆亿美元。

近两年来,我国对国际 BOT 方式的研究和应用从起步开始,目前已有了较大的发展。我国建设资金相对缺乏、技术水平相对落后,而经济建设和发展任务又非常繁重的基本国情,决定了国际 BOT 项目在我国是有远大发展前景的,可以说是任重而道远,例如在电力行业,据国家电力部透露,到 2000 年中国电力总装机将达到 2.8~3 亿千瓦,“九五”计划将投产 7000~8000 万千瓦。然而,要实现这一目标,关键是要能够筹措到足够的电力建设资金。按目前国内的资金渠道和设备制造能力测算,在所需的国家电力总投资中,大约有其中的 20% 要通过利用外资的方式来解决。

从长远看,国际 BOT 方式在我国的应用将主要有两种方向:

一、是通过国际 BOT 方式,引进外资和技术建设我国的基础设施,例如电站、公路、通讯设施和机场等;

二、是我国的一些机构和企业等通过国际 BOT 方式,在国外承建项目,并带动我国技术、成套设备、劳务、一般机电产品和货物的出口,为国家创汇,并为出口单位带来较好的经济效益。

值得可喜的是,目前我国有许多企业正在尝试在国外从事一些国际 BOT 项目的开发和运作。

然而,由于种种原因,目前国内有关的单位和企业对国际 BOT 方式的法律和实务方面的了解还不是很多,在实践中他们也正遇到了不少的困难,从而阻碍了他们业务的进一步发展,使它们在国际 BOT 项目合作方面有时难以真正加入到国际市场参与竞争并与国际惯例接轨。另外,由于国际 BOT 方式在我国的研究起步较晚,从事这方面研究的人员目前还不是很多,我国在该方面的参考资料也很有限,这也给我国从事国际 BOT 项目的公司和企业等造成了不少的困难。

为了能给我国从事国际 BOT 项目的有关项目单位、企业、金融机构、外贸公司、工贸公司、国际经济技术合作公司及广大读者等提供一些有关国际 BOT 方式的一些理论知识及其国际惯例运作情况,特别是国际 BOT 项目在其法律与实务方面的基础知识与实践经验,作者根据对当前国际上一些已建成或正在建的 BOT 项目实践情况的研究,并在参考目前国际上一些专门从事 BOT 事业的部分专家与学者演讲材料的基础上,经过长时间的构思和酝酿而编著成此书,意在向广大读者系统地介绍一下国际 BOT 方式的基本内容、国际 BOT 项目的一般做法、国际 BOT 项目结构和法律要素及其风险结构、如何赢得国际 BOT 合同、国际 BOOT 方式与国际 BOO 方式、国际 BOT 项目工程的建设与成功、国际 BOT 项目的融资方式及其特许权协议、当前国际上 BOT 项目的开展情况与惯例、我国当前在国际 BOT 项目方面的发展现状及今后发展之对策思考等方面的知识和内容,以便于广大读者能进一步了解国际 BOT 项目的基本做法、国际惯例以

及当前国际上 BOT 项目的进展情况,以利于促进国际 BOT 项目在我国进一步发展。

此书也适合于国内外的金融投资机构和科研与教学机构等人员参考使用。

由于时间仓促及作者的水平有限,本书的错误和遗漏在所难免,恳请广大读者批评指正。

作 者

1995 年 12 月

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 国际 BOT 方式的基本内容	(1)
第二节 国际 BOT 方式的优缺点	(3)
第三节 国际 BOT 方式的适用领域	(6)
第四节 公营与私营机构在国际 BOT 方式中的作用	(6)
第二章 国际 BOT 项目的一般做法	(10)
第一节 国际 BOT 项目的总体运作模式	(10)
第二节 国际 BOT 项目的招标	(14)
第三节 国际 BOT 项目的具体运作过程	(18)
第四节 实践工作中应注意的几个实务问题	(32)
第三章 国际 BOT 项目的法律结构与法律要素	(34)
第一节 国际 BOT 方式的历史渊源	(34)
第二节 国际 BOT 项目的法律结构	(36)
第三节 国际 BOT 项目的法律要素	(45)
第四节 国际金融机构和国际金融组织在国际 BOT 方式中的作用	(64)
第四章 国际 BOT 项目成功的关键因素	(72)
第一节 项目所在国政治和社会的稳定性及其法制建设状况	(73)
第二节 国际 BOT 项目本身的必要性及可行性	(73)
第三节 项目主办者与业主政府之间的良好合作	(76)
第四节 项目公司能够吸收足够的股金	(80)
第五节 建立一个重要的项目风险分担结构	(81)
第六节 确定合理的项目运营期限	(81)

第七节	做好国际 BOT 项目的合同准备工作	(82)
第五章	国际 BOT 项目的风险结构	(83)
第一节	国际 BOT 项目的投资风险	(83)
第二节	国际 BOT 项目的政治风险	(86)
第三节	国际 BOT 项目的技术风险	(87)
第四节	国际 BOT 项目的风险特征	(88)
第五节	国际 BOT 项目风险的分配	(90)
第六章	如何赢得国际 BOT 项目	(95)
第一节	什么是赢得国际 BOT 项目的决定性 成功因素	(96)
第二节	赢得国际 BOT 项目的障碍	(96)
第三节	赢得国际 BOT 项目的决定性成功因素	(99)
第七章	国际 BOOT 方式与国际 BOO 方式	(110)
第一节	什么是国际 BOOT 方式	(110)
第二节	BOOT 项目风险的分配	(111)
第三节	BOOT 项目结构	(111)
第四节	采用 BOOT 方式的分析	(116)
第五节	世界银行在 BOOT 方式中的作用	(118)
第六节	BOOT 项目的风险特征及财务结构	(124)
第七节	BOOT 方式的变异形式及实践中存在的 主要问题	(133)
第八节	BOOT 项目的经验启示	(137)
第九节	什么是国际 BOO 方式	(142)
第十节	BOO 项目的关键结构	(145)
第八章	国际 BOT 项目工程的建设	(153)
第一节	国际 BOT 项目工程建设成功的主要条件	(154)
第二节	国际 BOT 项目工程成功的原则与经验	(155)
第三节	国际 BOT 项目工程建设存在的困难 和问题	(160)

第九章 当前发展中国家发展国际 BOT 项目的	
现状与惯例	(165)
第一节 土耳其.....	(166)
第二节 菲律宾.....	(189)
第三节 巴基斯坦.....	(200)
第四节 泰国.....	(218)
第十章 国际 BOT 项目的比较研究	(237)
第一节 项目说明.....	(237)
第二节 项目的特许情况.....	(241)
第三节 项目的收费率与建设条件.....	(243)
第四节 项目建设资金的融资方式.....	(246)
第五节 研究结论.....	(254)
第十一章 当前中国发展国际 BOT 项目的	
现状及展望	(255)
第一节 当前我国发展国际 BOT 项目的现状	(255)
第二节 目前国际 BOT 项目在我国的一般做法	(259)
第三节 当前我国国际 BOT 项目发展所遇到的困难 与障碍.....	(263)
第四节 发展我国国际 BOT 项目的对策思考	(268)
第十二章 国际 BOT 项目的特许权协议	(279)
第一节 什么是特许权协议.....	(279)
第二节 特许权协议的主要内容.....	(280)
第三节 如何起草和签定特许权协议.....	(283)
附件:	
燃煤热电厂标准项目协定(即 BOT 项目特许权协议的标准格式)	

第一章 绪 论

近几年,“BOT”这个概念在世界上,特别是在亚太地区引起了人们的广泛注意并被采用。BOT 这个概念是要求某一私营部门对一个项目进行投资、设计、建造、运营和管理,然后在经过一段特定时期以后,免费移交给政府。BOT 概念的正式形成是在 1984 年,由当时的土耳其总理奥扎尔(TURGUT OZAL)提出,并首先在土耳其国家公共部门的私有化项目中加以应用。之后,这种项目融资方式在国家上引起了广泛的影响,特别是在发展中国家,例如菲律宾、泰国、马来西亚等,上述国家都把 BOT 方式看作是减少其国家财政负担的一种有效方式,鼓励外国直接投资进入它们国家的基础设施和工业项目中。80 年代末至 90 年代初,私营部门投资建造英法海底隧道(EUROCHANNEL)项目的成功,进一步激发了世界各国对 BOT 方式的兴趣。应该说,国际 BOT 方式的出现是国际贸易与国际经济合作发展到一定阶段的产物,它为世界各国尤其是发展中国家基础设施和大型工业项目的发展开辟了一条新的融资和建设的道路,从而也促进了国际经济技术合作和国际资金转移进入了一个新的时代。

第一节 国际 BOT 方式的基本内容

BOT 是英文 BUILD - OPERATE - TRANSFER 的缩写,中文直接意思为:建造 - 运营 - 转让,它的含义是指:项目所在地政府将通常由国家公营机构承担的大型基础设施或工业项目的设计、建设、运营、融资和维护的权利特许给国内外私营机构的合同商或主办人,允许该私营机构在一个固定的期限内运营该设施,并且允许它在该期限内收回他对该项目的投资、运营与维修费用以

及一些合理的服务费、租金等其它费用,以使该私营机构有能力偿还该工程所有的债务并取得预定的资金回报收益;然后,在规定的特许期限届满后,将该设施转让给项目方的政府。按照不同的工程项目,其产品或产出可以出售给公营机构或直接出售给最终消费者,例如 BOT 电站产生的电力可以销售给项目所在地的公营电力管理局;BOT 公路项目可以直接向过路者收取过路费等。实践中,按照国际 BOT 方式融资建设的项目一般被简称为“国际 BOT 项目”或“BOT 项目”,其特许运营期限一般为 15~20 年。

一般来说,BOT 项目都是由主办者按照长期合同来进行管理的,以使项目的运营者能按商定的履约目标承担义务,并使项目业主国家的公共机构在购买产品或者允许运营者向顾客直接收费方面也能承担其相应的义务,项目的建设合同商和其他私营投资者也可为项目融集资金并运营这个项目。对于 BOT 项目,通常要建立一个专门的项目公司,把合同商和其他有兴趣的各方例如项目的运营者和贷款银行联系起来,一般情况下,这个公司的融资是由投资和借债混合组成的。

实际上,BOT 已成为一种总称性的术语,目前它在实际项目的应用过程中已经产生了许多种变形用法,例如 BOOT(BUILD—OWN—OPERATE—TRANSFER),指建设—运营—拥有一移交、BOO(BUILD—OPERATE—OWN)指建设—拥有一运营、BTO(BUILD—TRANSFER—OWN)指建设—移交—拥有、BOOS(BUILD—OWN—OPERATE—SALE)指建设—拥有一运营—出售等。在上述各种变形用法中,以 BOOT 与 BOO 方式最为普遍与重要,为此有关该两种方式,后面将有专门的章节予以介绍。需要指出的是,无论是 BOT、BOOT、BOO 或是其它形式的变形,其实质是项目公司(属于一种私营公司)代替项目的业主政府或其公共部门来建设和运营项目,也是那些传统上都是由一国公共部门垄断的基础性项目的一种私营化的形式;而且更为重要的是,一般的 BOT 项目都是在无追索权或有限追索权基础上进行融资的,这

也是国际 BOT 方式之核心与其主要内容之所在。所以,应该说,“BOT”这一术语在更大程度上也是指一种项目融资方式,而且是一种新颖的、不同于传统方式的、在无追索权或有限追索权基础上的项目融资方式。

第二节 国际 BOT 方式的优缺点

一、国际 BOT 方式的总体特点

(一)国际 BOT 项目的法律主体,一方是业主政府部门,另一方是私营部门;

(二)对于国际 BOT 项目的业主国家来说,该方式具有开放基础领域以利用外资,即“以市场换资金”的特点;

(三)国际 BOT 项目不同于传统意义上的合资、独资或以交钥匙方式建设的项目等,其主要区别在于:

1. 主体不同:国际 BOT 项目的法律主体为业主政府部门与私营部门;而传统利用外资方式的法律主体一般为企业与企业之间。

2. 国际 BOT 项目的经营管理一般是在业主政府的特许范围内由项目主办者依照自己的模式或委托来进行的;而传统利用外资方式的经营管理是依照双方的合同约定或项目所在国家的有关法律规定来进行的。

3. 国际 BOT 项目的特许运营期满后,主办者需将把合同设施无偿地转让给业主政府;而传统利用外资方式项目的合作期满后,合同标的将按照合同的约定时间和程序被转让给另一方或合同约定的其它单位。

4. 国际 BOT 项目的执行是一个非常复杂的任务和过程,它牵涉到很多关键的、需要相互之间能良好协调和合作的关系人,例如:项目的主办者、业主政府、股东、项目的承包商、贷款方、项目产品的用户、保险公司等以及许多经济和金融因素,例如:混合贷款、资金偿还利息、用户购买力等。由于 BOT 项目涉及到公众利益并

且需要一个大规模的“系统工程”，例如：土地、交通、能源、通讯、人力资源等为基础来实施，因此，BOT项目的成功在很大程度上要取决于项目方政府是否给予了强有力的支持；传统利用外资方式则一般没有如此复杂。

5. 国际 BOT 项目一般需要采用国际招标方式来选择和确定其主办者；而传统利用外资项目一般不需要也不适合采用国际招标方式来招商。

二、对项目的业主政府来说，采用国际 BOT 方式具有如下的优缺点

(一) 优点

1. 采用国际 BOT 方式，项目由外国私营部门投资，减少了业主政府借债和还本付息的责任，项目融资的所有责任都转移到私营合同商身上，因而业主政府可以避免因其某一项基础设施的建设而背上财务负担。

2. 即使项目的建设需要大量的资金（特别是来自国外的资金），也不需要业主政府直接向外借款，或由业主政府对项目投资的偿还提供担保，因而该项目的债务不会增加业主国家的国家债务。

3. BOT 方式能使业主国家的公营机构将项目风险转移到私营合同商及投资者身上，通过将合同商的收益与他们的履约责任联系起来，减少了项目建设经费超支的风险，并防止确实存在的业主国际公共建设资金超支的现象。

4. BOT 方式也是一种改进项目设计和提高管理效率的手段，它能使项目的主办者或运营者以更好的服务或更低的价格使最终消费者受益，它也可以弥补业主国家公营机构承担其基础设施建设能力的不足。

5. 国际 BOT 方式可以增加外国私营企业对业主国整体经济发展的投入，尤其是对在传统上都由是业主政府部门垄断的基础建设服务性领域的投入；而且与业主国的公共部门相比，由一个私

营机构来承担项目的建设和运营,能取得更高的效率。

6. 由于外国的私营公司(特别是那些来自发达国家的)参加了项目的建设和管理,业主国可以从中学到和获得许多为运作和管理该项目所需的先进技术、工艺诀窍和机械设备等。

(二)缺点

1. 业主政府失去了对项目所有权和运营权的控制(至少在该项目被移交之前是这样)。

2. 从业主国家公营机构转移到私营主办者身上的某些风险,有时将在运营机构较高的项目融资费用中得到反映。通常的规律是,私营部门借款的费用高于国家借债费用,同时私营投资者要求他们的投资要有比业主国家公共机构更高的投资回报率。因此,这两个因素增加了项目产品或服务的最终用户的费用负担。

3. 如果项目的主办者或合同商是国外的,而项目产品又基本上在本国市场上销售时,业主国家在项目完成以后可能有很大的外汇流出。

三、对项目的主办者来说,采用国际 BOT 方式具有如下的优缺点

(一)优点

1. 通过采用国际 BOT 方式,可以使它们有机会涉足于项目业主国的基础性领域,而该领域传统上都是由该国的公共部门垄断的。

2. 采用国际 BOT 方式的项目一般都是基础性项目,这种项目的市场和资金回报率一般都相对比较稳定,投资者的投资收益相对较有保障。

3. 国际 BOT 方式通常可以带动投资方的产品特别是其大型工业成套设备的出口,从而有助于开拓其产品市场。

4. 通过 BOT 方式,投资者在通常还可因此而获得其它方面的一些综合性收益。

(二)缺点

1. 在国际 BOT 方式下,一般其项目所需资金较大,项目属无追索权或有限追索权性质的融资,而业主国又不提供任何担保,因此项目主办者的融资任务极为艰巨,而且其投资风险一般较大。

2. 业主国的政治稳定和法制建设完善是其国际 BOT 项目成功的关键因素之一,项目所在地的基础设施状况及业主政府机构的工作效率通常对国际 BOT 项目的成功也有着举足轻重的影响,而目前在许多国家特别是在许多的发展中国家,上述状况难以令人满意,从而给其国际 BOT 项目造成了更大的风险性。

3. 国际 BOT 项目工程的建设任务繁重,工期较长,工期的能否如期完工,对整个项目的影响巨大,而项目双方对此通常是难以控制的。

4. 国际 BOT 项目的外汇平衡问题通常难以解决,这给项目投资者的投资和利润回收造成很大的困难。

第三节 国际 BOT 方式的适用领域

一个国家或地区在其基础领域一些能通过收费获得收入的设施或服务项目等都是国际 BOT 方式的适用对象,例如:电站、高速公路、铁路、桥梁、隧道、港口、机场、钢铁企业、化工企业、灌渠、水库、大坝、教育医疗卫生基础设施、仓库、环保设施、通信设施、工业园区等建设项目。上述领域都适合于采用国际 BOT 方式来进行融资建设。

第四节 公营与私营机构在国际 BOT 方式中的作用

一、私营机构在国际 BOT 方式中的作用

对于大多数私营合同商而言,国际 BOT 方式与他们传统上参

与的、通常由政府或其它私营机构融资并占有产权的工程建设方式相比,两者有着根本的区别。在国际 BOT 方式下,私营合同商通常具有如下三个方面的作用:

- (一)作为项目的设计者、建设者和设备的供应者;
- (二)作为项目的主办者和投资者;
- (三)作为项目的运营者。

大多数私营合同商认为,采用国际 BOT 方式进行投资,其在工程建设和设备采购方面有利可图。在传统的业务中,私营合同商总是被邀请参加提供资金合同的投标。随着这种合同数量的下降,私营合同商为增加其有利可图的业务,必须考虑其它代替的方式,国际 BOT 方式能使它们不仅保留传统方面的业务,同时还给它们提供了一个有利可图的投资于资产的机会。

国际 BOT 方式将项目风险转移到了私营合同商身上,对此,大多数私营合同商总是感到难以适应和承受,因为:

首先,要求他们为项目筹集资金;

其次,作为项目的投资者,他们承担项目的融资、建设和运营的风险。在投标之前,私营合同商需要在所提的合同安排和风险分析的基础上进行项目的财务可行性评估。对于 BOT 工程建设来说,项目的可行性可能更多取决于该项目的融资费用,而不是其建设和运营费用。

总而言之,私营合同商一般不愿意在以单独项目为基础,也就是无追索权的工程项目融资以外的任何其它基础上来考虑 BOT 项目的融资。然而,业主政府和项目的信贷机构往往几乎一律要求私营合同商对其在工程项目资产负债平衡表中的债务责任以履约担保的形式予以某种程度的公开。

国际 BOT 项目的融资费用通常较高,这主要是因为 BOT 方式目前在世界上还是一门相对较新的课题。项目的私营合同商与业主政府及其公营机构、信贷银行、设备和材料供应商的谈判;有关项目意向书、协议和合同的起草等工作都需要主办者花费很长