



BOT模式在 旅游扶贫中的 应用研究

汪东亮 胡世伟 著

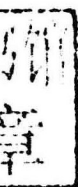


四川大学出版社

A stylized, grey-toned illustration of a city skyline. It includes various building shapes, a tall tower on the left, and a small figure of a person walking. The illustration is positioned to the left of the main title.

BOT模式在 旅游扶贫中的 应用研究

汪东亮 胡世伟 著



四川大学出版社

责任编辑:曾 鑫
责任校对:许 奕
封面设计:严春艳
责任印制:王 炜

图书在版编目(CIP)数据

BOT 模式在旅游扶贫中的应用研究 / 汪东亮, 胡世伟
著. —成都: 四川大学出版社, 2016. 3
ISBN 978-7-5614-9347-2

I. ①B… II. ①汪… ②胡… III. ①不发达地区—旅游业发展—研究—中国 IV. ①F592.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 052899 号

书名 BOT 模式在旅游扶贫中的应用研究

著 者 汪东亮 胡世伟
出 版 四川大学出版社
地 址 成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行 四川大学出版社
书 号 ISBN 978-7-5614-9347-2
印 刷 四川永先数码印刷有限公司
成品尺寸 148 mm×210 mm
印 张 6.25
字 数 166 千字
版 次 2016 年 5 月第 1 版
印 次 2016 年 5 月第 1 次印刷
定 价 39.00 元

版权所有◆侵权必究

◆读者邮购本书, 请与本社发行科联系。

电话: (028)85408408/(028)85401670/
(028)85408023 邮政编码: 610065

◆本社图书如有印装质量问题, 请
寄回出版社调换。

◆网址: <http://www.scupress.net>

前 言

2014 年，我国 GDP 首破 60 万亿，达到 636463 亿元，同比增长 7.40%。就旅游行业来说，2014 年，我国旅游业实现新跨越，全年旅游总收入约 3.25 万亿元。而从三大旅游市场的具体情况来看，国内游依然保持超高热度，出境游也在平稳增长，入境游在上半年呈现下降趋势，但是从下半年开始出现回暖。旅游业发展总体向好，其在国民经济中发挥的作用也越来越大。旅游对经济的影响日益显著，各地区也逐步加大对旅游产业的扶持力度，新兴的旅游项目在各地如雨后春笋一般上马。这不仅迎合了国内旅游市场的需求，同时也拓宽了地区经济增长的渠道。然而，在这一片繁荣的产业发展背后，一些经济落后地区的旅游资源却一直深藏闺中，地区财政条件差、资源开发难度大等一些不利因素困扰着这些潜在的旅游项目，而这些问题主要集中在我国中西部地区。当前，我国中西部旅游资源的开发力度以及基础设施完善程度相较于东部而言仍需进一步加强和完善。

2015 年年初，笔者和同事胡世伟老师在一起讨论四川省的旅游开发现状。我们两人对川西北贫困地区的旅游资源产生兴趣，探讨其旅游开发的可能性，并对旅游开发中涉及的资金难点达成了共识，那就是目前困扰这些地区旅游开发的焦点不是技术上的问题，而是资金的缺口较大。解决资金问题对引入开发团队、合理利用旅游资源、开展旅游项目可提供较为便利的基础条

件。然而，贫困地区的政府财政基础一般较薄弱，对于旅游资源开发这样一些涉及投资额较大的项目基本上是有心无力，传统的招商引资模式又很难吸引和保障投资方的利益。当时我想起来自己研究生时期的研究课题就是针对旅游扶贫中投融资问题的探讨，于是我便将自己之前的研究课题拿出来和胡老师一起就借鉴国内外比较常见的国家基础建设中的 BOT 投融资模式展开分析和探讨，这也是撰写本书的初始原因。经过近一年的时间，我们终于完成了本书的撰写。针对当前我国旅游扶贫中的资金问题，借鉴 BOT 投融资模式的优点来解决贫困地区财政专项资金不足的难题，借助外部资金，尤其是鼓励和提倡利用国内民营资本参与和承担旅游类的 BOT 项目。

成书之际，首先非常感谢我的导师李洁老师对本书提出了非常多宝贵的建议，同时也非常感谢胡世伟老师这近一年来的通力合作。本人承担了前五章的内容，胡世伟老师承担了后四章的内容。此外，对于本书中借鉴和引用的文献资料的作者也表示由衷的感谢，正是因为前人的这些研究成果才使得本书的立论更为翔实。

当然，本研究对旅游项目投融资的研究也还存在着一些不足的方面。对于借鉴 BOT 模式开展旅游项目的开发，本研究也只是基于项目框架式的分析和研究，具体到现实的项目还需要针对性地展开论证，这也是本研究需要继续深化研究的内容。

目 录

绪 论	(1)
一、本书的研究背景、目的和意义	(1)
二、国内外相关研究综述	(5)
第一章 BOT 融资模式的相关理论	(13)
一、BOT 融资模式的内涵和延伸模式	(13)
二、BOT 融资模式的利与弊	(17)
三、BOT 融资的运作模式	(20)
四、我国 BOT 项目融资兴起的背景和发展现状	(24)
五、我国开展 BOT 项目融资的必要性	(27)
第二章 我国旅游扶贫开发的现状	(29)
一、旅游扶贫的相关概念	(29)
二、我国旅游扶贫的现状及存在的问题	(37)
三、旅游扶贫开发的机制与策略	(42)
第三章 借鉴 BOT 模式开展旅游扶贫项目的可行性分析	
.....	(47)
一、影响 BOT 模式成功的因素	(47)

二、我国利用 BOT 模式开展旅游扶贫项目的现实意义	(55)
三、应用 BOT 模式进行旅游扶贫项目融资的可行性	(59)
四、实施旅游类 BOT 项目存在的障碍分析	(62)
 第四章 旅游扶贫类 BOT 项目的特许权协议及法律法规	(65)
一、一般 BOT 项目特许协议的法律性质	(66)
二、我国旅游类 BOT 项目特许协议的法律性质	(77)
三、我国旅游类 BOT 项目特许协议中的法律障碍及相关建议	(80)
 第五章 旅游扶贫类 BOT 项目的融资框架	(83)
一、一般 BOT 项目融资的基本运作方式	(83)
二、构建旅游扶贫类 BOT 项目的融资框架	(90)
 第六章 旅游扶贫类 BOT 项目特许权期限的测算	(94)
一、BOT 项目特许权期限的几个重要阶段	(94)
二、BOT 项目特许期的范围界定及影响因素	(96)
三、常见 BOT 项目特许权期限的决策模型	(102)
四、几种特许期决策模型的比较分析	(120)
五、旅游扶贫类 BOT 项目特许权期限的决策模型	(122)
 第七章 旅游扶贫类 BOT 项目开发中的项目风险分析	(126)
一、BOT 项目的常见风险	(126)
二、一般 BOT 项目存在的风险类型	(128)

三、一般 BOT 项目风险的评估及风险管理	(132)
四、旅游扶贫类 BOT 项目的风险分析	(143)
第八章 旅游扶贫类 BOT 项目中的政府保证分析	(151)
一、政府在 BOT 项目中的角色	(151)
二、BOT 项目中政府保证的范围	(157)
三、BOT 项目中政府保证的相关具体实施措施	(160)
四、旅游扶贫类 BOT 项目中政府保证分析	(170)
第九章 旅游扶贫类 BOT 项目的运作程序与流程	(174)
一、旅游扶贫类 BOT 项目的运作程序	(174)
二、旅游扶贫类 BOT 项目的运作流程	(175)
参考文献	(184)

绪 论

一、本书的研究背景、目的和意义

（一）研究背景

旅游扶贫开发是一种特殊的开发扶贫形式，以发展旅游业带动经济欠发达地区脱贫致富为主要目标。我国旅游资源蕴藏丰富的地区与贫困地区有很大的重合性，旅游资源具有高密度、高档次、高品位的优势，这样就在“发展旅游业”与“扶贫”之间建立了有机的联系。我国旅游扶贫工作是随着我国旅游业的不断发展而不断丰富其实践和理论的。总结其理论依据在于旅游资源比较丰富的贫困地区充分利用旅游资源，大力发展旅游业，吸引发达地区的人民前来旅游和消费，使旅游资源产生效益，使旅游商品的生产、交换、消费在贫困地区同时发生，逐步实现部分财富、经验、技术和产业向贫困地区的转移，增加贫困地区的“造血功能”，从而实现脱贫致富。

然而，实施旅游扶贫工作的过程中面临资金短缺等诸多难题。近几年来，国家尝试各种旅游投资、融资活动，以期合理开发利用贫困地区的优质旅游资源，带动当地的经济发展，改善贫困地区的生活水平。虽然国家下拨的旅游扶贫资金逐年增加，但具体落实到基层，依旧会出现“僧多粥少”的局面，不利于实际的旅游开发和正常扶贫工作的开展。1997年至1999年上

半年，中央和地方共向全国 592 个国家重点扶持的贫困县投入扶贫资金 488 亿元，平均下来每个贫困县每年扶贫资金最多也仅有 3000 多万元。财政部 2015 年 4 月发布消息表示，2014 年中央财政安排扶贫资金 433 亿元，其中补助地方财政扶贫资金 424 亿元，但扶贫资金多用于基础建设、矿产勘采、农业专项扶持等方面，基于旅游开发分摊的资金所占比例较少。

当前，我国扶贫资金的使用呈现以下几个方面的问题。一是扶贫资金管理体系不够完善。从财政扶贫资金组成可以看出，县级财政扶贫资金管理机构由财政局、扶贫办、发改局、民宗局四个部门组成。扶贫办负责新增财政扶贫资金和老区建设资金项目的立项和管理工作；发改局负责以工代赈资金项目的立项和管理工作；民宗局负责少数民族发展资金项目的立项和管理工作；财政局负责资金管理和报账工作。由于涉及的部门多，有些部门与部门之间缺乏协调意识，存在各自为政的现象，特别是扶贫资金每年到位时间晚，项目难以当年完工，有的项目错过最佳实施时间，发挥不了效益。于是形成了“管项目的不管钱，管钱的不管项目，实施项目的管不到钱三张皮”现象。二是扶贫项目偏离扶贫宗旨。扶贫项目不同于其他建设项目，它是由财政扶贫资金的使用性质确定的，其宗旨是“扶贫”，是“雪中送炭”而不是“锦上添花”。少数地方往往为了政绩，没有将有限的资金用在刀刃上，用在最需要的贫困地区，所以年年为了形象在找“扶贫”的“看点”。笔者在一些贫困村调查时就有群众说：“我们村这么多年从没得到国家扶持，而有的村国家年年安排资金；我们村的路是自己掏钱修的，而隔壁村全部是政府投入。”三是扶贫项目没有发挥最大的效益。扶贫项目国家投入有限，资金只是对项目建设的适当补充，资金的需求远远不能满足项目的需求，大部分要靠群众自筹解决，所以各项目施工单位在资金使用上尽量减少其他不必要的开支，特别是以乡镇、村为主体的项目实施单位在

实施具体项目时往往只能采取以奖代补的形式给予奖励。四是扶贫贴息贷款未能发挥应有的作用。扶贫贴息贷款作为扶贫投入的重头戏，随着农业银行机构改革，基层营业网点逐渐萎缩，基本上退出了农村市场。国家在政策上也作了适当的调整，将这块下放到地方，由地方自主选择金融机构。但银行是自负盈亏独立的金融实体，首先考虑的是贷款风险，存在“嫌贫爱富”的思想。资金充足的企业收到贷款的机会就多，而没有抵押的贫困户根本得不到贷款的扶持，这样扶贫贴息贷款政策形同虚设，发挥不了应有的作用。五是监督管理机制不够健全。实施扶贫项目时，大部分项目都由村干部说了算，缺乏群众的广泛参与，没有发挥项目监督小组的作用，对资金的使用没有进行公示，未能接受群众的监督，审计监督却是事后监督，间隔时间比较长，对有些项目的真实性很难确认。六是培训经费投入不足。影响贫困地区发展最大的阻力是农民缺乏科学文化知识，没有一技之长，多数农民又缺乏学习的意识。同时，国家对培训资金又投入不多，虽然安排了一定的培训资金，但好钢没有用在刀刃上，培训往往流于形式。

BOT (Build—Operate—Transfer, 即：建设—经营—转让) 作为 20 世纪 80 年代兴起的并为世界上众多国家使用的一种新型项目投资、融资模式越来越受到世人的关注。BOT 是指政府（通过契约）授予私营企业（包括外国企业）以一定期限的特许经营权，许可其融资建设和经营特定的公用基础设施，并准许其通过向用户收取费用或出售产品以清偿贷款、回收投资并赚取利润；特许权期限届满时，该基础设施无偿移交给政府。从此概念中我们可以看出，采取 BOT 这种投资模式对我国的旅游扶贫工作有以下几点优势：首先，通过利用非官方资本，使政府可以在缺乏资金的情况下利用私人财团完成旅游扶贫开发项目，有利于减轻政府的财政负担，避免了政府的债务风险。其次，非官方资

本的参与可以提高旅游扶贫项目的经营管理效率,从而转变政府的相关职能。第三,项目特许经营期满,政府即可无偿拥有此项目的使用权和经营权。当然,作为 BOT 的投资方可以在特许经营期限内,通过有效的经营管理获取较好的投资回报。

无疑,这种投融资模式有一定借鉴意义,可以解决我国部分地区旅游扶贫开发过程中存在的资金不足的难题。

(二) 研究目的

目前,我国的基础设施项目在实施上越来越多地关注、借鉴和运用 BOT 的投融资模式,部分地区的旅游开发项目也曾尝试运用这种投融资模式,但相关的学术研究却相对匮乏,对于 BOT 引入到旅游开发中所带来的问题尚未有学者深入研究论述。本书的研究目的主要基于以下方面:

针对目前国内有关 BOT 的投融资模式在旅游开发中的应用情况,就相关的政府职能和法律保障、风险分析、特许权期限等问题进行深入探讨,从而为如何在旅游扶贫项目中引入 BOT 的投融资模式打下坚实的理论基础,进而研究政府和投资方两者之间的有关机制,保障旅游扶贫工作真正得到落实,真正做到“利国利民”。

(三) 研究的意义

1. 理论意义

目前,我国大量优秀的旅游资源等待开发,而这些资源所处的地缘位置恰恰又与众多贫困地区的地理位置相重合,这样就带来了“空守宝山”的尴尬境况。虽然近年来国家积极扶持一些贫困地区的发展,但进程还是过于迟缓,一些蕴藏着丰富资源的地区正亟待资金进入,从而为当地的人民带来福音。BOT 投融资模式无疑是一种可以借鉴的方法,但碍于我国旅游开发过程中关于 BOT 投融资的理论研究明显欠缺,无疑为 BOT 投融资模式

应用于我国旅游扶贫开发造成一定的理论障碍。本书充分借鉴国内外其他相关行业中运用 BOT 投融资模式的成功经验,针对我国旅游扶贫开发中的特殊性进行比较研究分析,从而为我国的旅游开发融资模式提供更多有益的理论借鉴和思考。

2. 实践意义

本书在研究分析问题的过程中,充分结合实证,从而为 BOT 投融资模式在旅游扶贫开发中的应用提供实践依据,具有一定的实践意义。

二、国内外相关研究综述

(一) BOT 模式研究

早在 1984 年,土耳其总理厄扎尔在土耳其国家私营计划的框架中首先提出了 BOT 的基本思想,其初衷是通过将某些公用工程项目私有化的途径,为那些急需上马的项目解决资金不足的问题。这种崭新的与传统观念迥异的融资与建设思想很快受到许多发展中国家重视,并迅速在一些亚洲国家得以应用和实施,如巴基斯坦、菲律宾、泰国等,成为这些国家吸引外资进行基础设施建设的重要方式。BOT 在发展中国家的成功应用也引起一些发达国家和地区的关注,如英国、澳大利亚等。

我国政府关注 BOT 始于 1994 年,由对外贸易经济合作部发布了关于 BOT 项目融资的法律规定——《关于以 BOT 方式吸收外商投资有关问题的通知》。国家计委、电力部、交通部于 1995 年联合发布《关于试办外商投资特许权项目审批管理有关问题的通知》等。而学者开始关注 BOT 主要是从 1995 年开始的。李滔于 1995 年在中国交通运输协会科技情报委员会第四届国际交通问题研讨会论文集中谈及了 BOT 项目融资及其在我国的实施情况。1995 年出版的《BOT 项目指南》一书介绍了我国

有关 BOT 模式的政策、法律、风险保障等问题。2003 年 8 月,随着奥运主体(鸟巢)体育场以特许经营方式的发包和《北京市城市基础设施特许经营办法》的出台,以及建设部于 2004 年 5 月 1 日开始实施的《市政公用事业特许经营管理办法》,该融资模式进一步引起关注。仅在北京,30 多个奥运场馆中的近三分之二以及到 2008 年总投资达 2300 多亿的基础设施项目中的大多数,都将以特许经营的方式进行。由此也迎来了国内学者对 BOT 新的一次研究浪潮。

(二) 主要研究内容

1. 国外 BOT 研究的现状

国外学术界有关 BOT 的研究始于 20 世纪 80 年代,比 BOT 的实践活动略为晚些。Michael Barnett 早在 1987 年发表了一篇关于商业银行在 BOOT (build—own—operate and transfer,是 BOT 的一种变通形式) 项目中角色扮演的文章,他分析了银行在项目实施中的信贷风险与管理。随后学者也就 BOT 涉及的政府保证、风险规避、特许协议、经营管理进行了大量的研究。如 1991 年 S. C. McCarthy 和 R. L. K. Tiong 分析了特许协议的管理和政府保证问题。1992 年 G. Haley 讨论了私有资本参与 BOT 的问题研究,他阐述了私有资本参与 BOT 的背景,认为有关的特许协议需要投资各方的介入。1993 年 Matthew L. Hensley 和 Edward P. White 以马来群岛为例分析了 BOT 在国家基础设施建设中的应用。2000 年 S. Q. Wang 和 L. K. Tiong 就中国第一个 BOT 项目(1996 年广西来宾电厂 B 厂)为例,分析了中国在经济快速发展情况下实施 BOT 的优越性以及有关的风险。K. T. Yeo 和 Robert L. K. Tiong 对 BOT 项目中的风险也作了一番阐述,他们认为造成 BOT 项目风险的因素有多种,如政治、经济、环境、法律、汇率等都有可能对项目的实施造成不同程度的

影响。2003 年 Fredi Lokiec 和 Gustavo Kronenberg 对以色列南部的海水淡化项目进行了实证研究。2004 年 Nigel Smith、Anthony Chen 和 Kitti Subprasom 探讨了公路基础建设运用 BOT 方式所需要的政策保证以及特许协议、经营转让等问题。

2. 国内部分

国内学者从最初对 BOT 概念的阐述以及 BOT 模式实施的目的、意义等领域的探索和尝试,发展到如今深入研究 BOT 模式实施过程中所涉及的法律、经济、风险、政府保障、特许协议以及我国民营经济参与等相关问题。

(1) BOT 的相关概念。有关 BOT 概念的论述,众多学者在探讨之初都有所涉及,并且其定义大同小异。BOT 是 Build—Operate—Transfer 的缩写,其含义为建设—经营—转让。通常的做法是:政府授予某项目公司以一定期限的特许权,经授权的项目公司负责某个基础设施项目的资金筹措和建设,即 Build 阶段。项目建成后,在规定的特许期内,经营权归项目公司所有,项目公司通过向用户收取费用(如高速公路、桥梁、隧道等)或将产品或服务出售给公共部门或用户(如发电厂、水厂等),以回收投资、偿还贷款并赚取利润,即 Operate 阶段。当规定的特许期满时,整个项目移交给项目所在国或地区政府,政府再继续经营或雇佣第三方经营,即 Transfer 阶段。曾赛星、宋健民、王颖等众多研究者都作过类似的阐述。

(2) BOT 模式的风险研究。BOT 投资是一个相当复杂的系统工程,涉及众多当事人,形成错综复杂的关系网络。工程耗资巨大,建设周期长,投资回收慢,因而 BOT 投资相对于其他形式的投资而言更易遭受种种风险。

1997 年,苏颀在《BOT 投资方式的风险分析和风险规避》一文中认为 BOT 投资模式的风险有其特殊性:首先,资金风险巨大;其次,BOT 的风险具有非单一性,涉及投资过程中的每

一个环节；第三，由于 BOT 项目参与的主体广泛，因而 BOT 项目风险分担方式及其相互关系也极为复杂。他将 BOT 的风险分为建设阶段风险、经营阶段风险、政治风险和不可抗风险四种形式。2004 年，王建飞和王延伏两人在发表的文章中具体分析了 BOT 项目中存在的政治风险，探讨了这种风险的防范措施，以及政府担保方面所存在的问题。热依扎从 BOT 项目风险保障的角度出发，探讨了政治、市场、建设、财务和运营等方面的风险保障机制。孙涛在其《BOT 模式下的风险管理研究》一文中具体分析了系统风险和非系统风险，并论述了多种规避、防范措施。

(3) BOT 模式中的政府研究。自从 1995 年由我国对外贸易经济合作部发布了关于 BOT 项目融资的法律规定——《关于以 BOT 方式吸收外商投资有关问题的通知》之后，国内的学者便开始关注在采用 BOT 投资模式中政府在风险担保、立法、特许协议和相关管理机制等诸多方面的问题。

1996 年，李滔编译了《BOT 项目中的政府作用》一文。该文总结若干国家和地区的项目实践经验，并对中国成功实施规范化 BOT 方式提出策略建议。他认为政府要做到以下几点：①建立完善的法律和政策依据；②创造良好的政府和舆论环境；③建立有效的管理和执行机构；④拥有有能力的专业技术顾问；⑤加强对 BOT 项目全过程的管理和监督。在此基础上，他还谈及有关 BOT 的立法、BOT 专业人才培养等问题。

(4) 有关 BOT 模式的法律研究。目前国内专门的 BOT 法尚未颁布，如今规范 BOT 投资方式的主要是两个文件：1995 年对外贸易经济合作部发布的《关于以 BOT 方式吸引外商投资有关问题的通知》和国家计委、电力部、交通部 1995 年联合发布的《关于试办外商投资特许权项目审批管理有关问题的通知》。这两个通知构成了我国目前指导 BOT 工作的重要依据。上述两

个通知内容涉及范围较小，很多问题的阐述比较模糊。建设部于2004年5月1日开始实施《市政公用事业特许经营管理办法》。在实践过程中，其他与BOT方式有关的法律法规还包括《境外进行项目融资管理暂行办法》《关于借用长期国外贷款实行总量控制下的全口径管理的范围和办法》《能源供应和消费的规定》《外汇控制规定》《关于外商投资建厂建设的暂行规定》《担保法》《保险法》《贷款原则》等。

(5) 民营经济参与BOT的研究。随着改革开放的不断深入，特别是社会主义市场经济体制的逐步确立，在我国的经济生活中，各种经济成分迅速发展，已形成多种所有制经济平等竞争、共同发展的新型增长格局。民营经济的发展 and 壮大使其聚集了大量的社会资本。一批实力雄厚的民营企业在发展规模、经营效果和企业素质方面已达到相当高的水平，具备了向新的领域投资的可能。根据目前国情，承担众多繁重的基础设施建设任务，面临如此巨大的资金需求，仅仅依靠国家投资是远远不够的。采用BOT投融资方式无疑是加快我国基础设施建设的重要战略途径。因此，在积极吸引外商投资BOT项目的同时，鼓励和引导民营经济参与，有利于在基础设施建设领域建立起竞争机制与风险约束机制，提高基础设施的供给效率和运营效率。

张剑英、孙彩（2004）认为我国基础设施建设滞后已成为制约经济高速增长的“瓶颈”，民营经济参与投资BOT项目不失为一种解决当前我国基础设施建设资金不足的重要途径，但民营经济参与投资BOT项目过程中还存在着观念、体制、信用和法律等方面的障碍，针对这些障碍他们提出了一些促进民营经济参与BOT项目的对策和措施。孙亚云（2006）认为民营资本参与BOT有其自身的优势：民营资本参与BOT项目有利于形成国内产业集团，带动相关产业的发展；内资参与BOT项目还有助于培养本土BOT项目专业人才，有助于我国企业参与国际性BOT