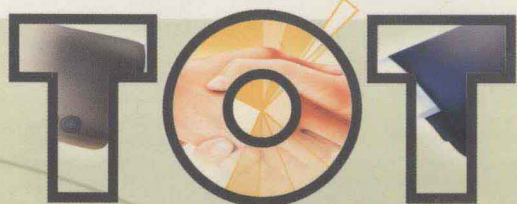


TOT PROJECT MANAGEMENT



项目管理

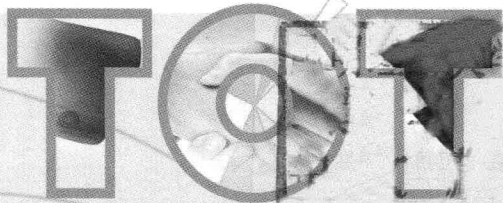


云南科技出版社



TOT PROJECT MANAGEMENT

顾问：王敏正 杨保建



项目管理

主 编：王松江 王晓芳 段万春
李建波 周志坚 段永明
姚鹏程 宁 苹 郑季良

副主编：（以姓氏笔划为序）

丁 毅 马轶男 尹明燕
刘国才 孙翊球 李 力
李业长 杨 槐 杨红娟
吴永芳 张 瑜 张 微
张河坤 陆 凯 陈志芳
赵美芳 高立忠 章 波

云南科技出版社

· 昆 明 ·

图书在版编目(CIP)数据

TOT 项目管理/王松江等编著. —昆明:云南科技出版社,2005.3

ISBN 7-5416-2146-3

I .T... II .王... III .项目管理 IV .F224.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005) 第 018787 号

云南科技出版社出版发行

(昆明市环城西路 609 号云南新闻出版大楼 邮政编码:650034)

昆明市五华区教育委员会印刷厂印刷 全国新华书店经销

开本:850×1168mm 1/32 印张:11.25 字数:248 千字

2005 年 3 月第 1 版 2005 年 3 月第 1 次印刷

印数:1~1500 定价:30.00 元

前 言

CONTENT

一、概 述

TOT(Transfer/移交—Operate/经营—Transfer/移交)指东道主政府(项目的拥有者)把已建成或已经投产运营的公共基础设施项目在一定期限内有偿移交/T给私有机构、非公共机构及外商等社会投资者经营/O(经营期内的收入归社会投资者所有);以公共基础设施项目在该期限内(特许经营期)的现金流量为标的,一次性地从社会投资者处获得一笔资金,用于偿还公共基础设施项目建设贷款或建设新的公共基础设施项目;特许经营期满后,社会投资者再把公共基础设施项目无偿移交/T回东道主政府。

TOT作为20世纪90年代末期兴起的一种最新的项目形式,其理论体系和方法尚缺乏系统和全面的研究成果。但TOT在实践中已经有一定的应用,如:广西来宾电站A厂经营权的转让、上海杨浦大桥及过江隧道的专营权的转让、昆明—石林高速公路经营权的转让等都是中国已经实施的TOT项目。这些项目的实施为公共基础设施建设TOT项目的理论体系和方法研究提供了宝贵的案例研究资料。

TOT项目国内外研究现状及趋势是:实践推动理论的发展、实践又对理论提出新的问题。其理论的研究更多地集中于对公共基础设施有形资产的评估和有形资产的价值数学模型的探讨,缺乏对公共基础设施无形资产的评估和无形资产的价值计算数学模型的探讨,缺乏对公共基础设施特许经营期的合理确定,缺乏对公共基础设施以TOT项目方式的合同包的研究,缺乏对公共基础设施特许经营期后的移交程序的完整研究。

TOT项目的应用发展趋势为:大型交通设施建设项目(如:航空、公路、铁路等),能源设施建设项目(如:水利水电站等)和矿产

资源开发项目(如:采矿、采油和采气等)正在大范围地应用 TOT 项目方式。参与者主要是政府、TOT 项目公司、贷款方、建设机构、经营机构、保险机构、原材料供应机构、用户及法律服务机构。TOT 项目的复杂性和特殊性,需要各种法律的支撑方能顺利实施,所以各国都在建立和完善相关的政策和法律体系。

二、本书的 TOT 项目管理理论体系和方法工具包的研究

1.TOT 项目管理经营权资产评估方法研究;2.TOT 项目管理特许期确定方法研究;3.TOT 项目管理移交研究;4.TOT 项目管理合同包研究设计;5.TOT 项目管理风险控制与管理研究;6.TOT 项目管理法律、政策、法规研究。

三、本书的创新点可表现为以下三个方面

1. 用有形资产评估方法和无形资产评估方法相结合,系统地对 TOT 项目经营权进行评估和作价;

2. 用投资回收期法和贴现率法,综合地对 TOT 项目特许期进行合理的确定;

3. 研究并设计了 TOT 项目经营权价格合同、特许权合同、运营和维护合同、违约与补救合同、移交合同,完整地 TOT 项目管理中甲乙双方的责、权、利、义务、风险等进行规范管理。

四、本书编写的目的

通过 TOT 项目管理理论体系和方法工具包的研究,解决公共基础设施建设发展中项目管理落后、技术滞后、资金短缺、发展速度慢的问题;解决公共基础设施建设发展中 TOT 项目方式具体政策问题,即:解决 TOT 项目方式的特许经营期限问题,既要保证投资者的投资回报和合理利润,又要保证国家收益;解决 TOT 项目方式的经营权转让价格问题,制定出一套可供参考的确定主要公路设施收费标准和调价方式的指导原则和办法,为各级政府进行公共基础设施收费价格管理提供依据。

五、本书对经济社会发展的作用、意义

世界银行专家预测,1995~2004年中国公共基础设施投资总需求将达到740亿美元(不含三峡工程和农业建设等投资),占GDP的7.4%。按现行汇率计算,约合人民币6.1万亿元。以云南交通为例,在“十五”期间需要90~100亿元,交通公路力争达到2000公里。这样庞大的资金需求,若不积极利用外资和民间资金是不可能实现的。当前我国公共基础设施建设主要资金来源是:使用性收费、财政预算、国内银行资金、国债资金、国际投资、多边和双边的债权融资。这已不能满足整个经济发展、城市建设和居民生活水平提高对高质量基础设施的需要。

据此,本书对经济社会发展的作用、意义可阐述如下:

1. 通过TOT项目方式吸引各方社会投资者购买现有公共基础设施的经营权,缓解各级政府财政支出的压力:一是通过经营权的转让,得到一部分资金用于偿还公共基础设施建设的债务,或者作为当前迫切需要的公共基础设施建设的资金来源;二是转让经营权以后,每年可以减少大量的财政补贴。

2. 利用TOT项目方式引进外资,可以借鉴和吸收国外的科学管理方法和先进的技术,改善公共基础设施建设的经营管理水平和科学技术含量。为了获得现金流量及增强竞争力、尽快收回投资和取得投资回报,私营机构、非公共机构和外商等社会投资者一定会把先进的管理方法和技术引进公共基础设施建设经营管理中的,这样一来就可将国内外的科学管理方法和先进的技术引进。

3. TOT项目方式只涉及经营权转让,巧妙地回避了国有资产的流失问题,保证了政府对公共基础设施的控制权,易于满足我国特殊的经济及法律环境的要求。因此,在现行条件下较易推广进行。

4. 有利于盘活现有公共基础设施的存量资产, 优化资源配置, 实现国有资产的保值增值, 加快公共基础设施企业的改革步伐; 可为新建公共基础设施项目融入资金缓解了资金短缺的矛盾, 加快了公共基础设施的建设速度, 有利于国民经济持续、稳定地高速发展; 通过私营机构、非公共机构和外资增量的进入, 提供了对国有经济进行战略性调整的历史契机, 有利于提高国有经济的整体质量和素质。

5. 培养人才。

六、结束语

本书的编写出版, 是对我们已获得的“云南省省院省校教育合作课题——云南公路建设发展的TOT项目方式应用研究”有力的理论支撑; 对政府、企业集团、公司的各级管理人员、项目经理、工程技术人员、科技工作者、大专院校的相关专业的师生, 特别是对西部大开发和东盟合作, 具有特别重要的意义和应用参考价值。

在本书的编写过程中, 参阅了国内外大量的相关资料、论著、论文等, 摘要编成“参考文献”附于各章节后。对它们给予的指导、启迪、支持一并表示感谢。

本书的编写出版, 深得云南省发展和改革委员会、昆明理工大学管理与经济学院、西安交通大学经济与金融学院、昆明市交通局、高一海公路建设指挥部的支持和帮助, 在此表示最诚挚的感谢。感谢云南省教育厅教学、科研带头人项目资助。

最后要表示的是: 我们对TOT项目管理理论的研究还在探索中, 本书只能是抛砖引玉。不妥和错误之处, 敬请读者不吝批评指正。

王松江

二〇〇五年元月七日

于昆明理工大学白龙校区

目 录

CONTENT

第一章	TOT 项目管理概论/1
第一节	TOT 项目的基本概念及发展沿革/1
第二节	引入 TOT 项目融资的必要性和可行性分析/10
第三节	TOT 项目管理/21
第二章	TOT 项目特许经营期及经营权确定/35
第一节	TOT 项目特许经营期概论/35
第二节	TOT 项目特许经营期确定/37
第三节	TOT 项目特许经营期变更/51
第三章	TOT 项目资产评估/53
第一节	TOT 项目资产评估概论/53
第二节	TOT 项目资产评估方法/73
第三节	TOT 项目资产评估方法比较/93
附 录	国有资产评估管理若干问题的规定/97
第四章	TOT 项目特许经营权移交管理/101
第一节	TOT 项目特许经营权移交管理概述/101
第二节	TOT 项目特许经营权移交管理过程/105
第三节	TOT 项目特许经营权移交管理特殊问题研究/114
第五章	TOT 项目经营管理/122
第一节	TOT 项目经营管理概念/122
第二节	TOT 项目经营管理过程/127
第三节	TOT 项目经营管理特殊问题研究/133
第六章	TOT 项目移交管理/140
第一节	TOT 项目移交管理概论/140
第二节	TOT 项目移交管理过程/150

第三节	TOT 项目移交管理特殊问题研究/158
第七章	TOT 项目合同管理/164
第一节	TOT 项目合同管理概论/164
第二节	TOT 项目合同编制方法及体例/165
第八章	TOT 项目风险管理/183
第一节	TOT 项目风险概述/183
第二节	TOT 项目风险管理系统/185
第三节	TOT 项目风险对策/204
第九章	TOT 项目法律问题/217
第一节	TOT 项目法律问题概论/217
第二节	TOT 项目争端、违约问题/221
第三节	TOT 项目招投标问题/227
第四节	TOT 项目合同法问题/238
附 录	/245
	中华人民共和国仲裁法/246
	工程建设项目招标投标活动投诉处理办法/259
	安全生产许可证条例/265
	中华人民共和国担保法/270
	中华人民共和国对外贸易法/286
	国务院关于投资体制改革的决定/300
	中华人民共和国政府采购法/316
	招标公告发布暂行办法/333
附录一	云南省公共基础设施建设与发展的 TOT 项目方式应用研究/337
附录二	中国企业参与澜沧江——湄公河次区域 公共基础设施建设发展的 TOT 项目方式 战略措施体系设计研究/343

第一章 TOT 项目管理概论

第一节 TOT 项目的基本概念及发展沿革

一、TOT 项目方式的概念

TOT 是“移交(Transfer)—经营(Operate)—移交(Transfer)”的简称,是私营机构、非公共机构、外资等社会投资者参加公共基础设施建设、经营、发展的新型模式。(指东道主政府(项目的拥有者)把已经投产运营的公共基础设施项目的经营权,在一定期限内有偿移交(T)给私有机构、非公共机构及外商等社会投资者经营(O),经营收益归社会投资者所有;以公共基础设施项目在该期限内(特许经营期)的现金流量为标的,一次性地从社会投资者那里获得一笔资金,用于偿还公共基础设施项目建设贷款或建设新的公共基础设施项目;特许经营期满后,再把公共基础设施项目无偿移交(T)回东道主政府。)

二、TOT 项目融资的功能、优点和缺点

TOT 项目融资作为一种新型的融资方式,它是一种既不同于以资信为基础的传统融资方式,也不同于一般项目融资方式的新型融资方式。

(一)TOT 融资方式与传统融资的比较

1. 项目融资的定义

TOT 是项目融资的一种类型。要理解 TOT 融资方式与传统以资信为基础的融资的区别,必须对项目融资有深刻的理解。

项目融资(project financing)到目前还没有一个公认的定义。要明确项目融资的含义,首先应正确理解“项目”和“融资”的关系。项目融资不是“为项目而融资”,其准确含义“是通过项目来融资”,进一步讲,“是以项目的资产、受益作抵押来融资”。

美国财会标准手册(FASB)的定义是“项目融资是指对需要大规模资金的项目采取的金融活动,借款人原则上将项目本身拥有的资金及其受益作为还款资金,借款人可将项目的资产作为抵押条件来处理,该项目主体的一般信用能力通常不作为重要的因素来考虑,这是因为其项目主体要么是不具备其他资产的企业,要么对项目主体的所有者(母体企业)不能直接追究责任,两者必居其一。”

原国家计委和外汇管理局共同发布的《境外进行项目融资的管理办法》中的定义是“项目融资是指以境内建设项目的名义在境外筹措外汇资金,并仅以项目自身预期收入和资产对外承担债务偿还责任的融资方式。”它应具有以下性质:债权人对于建设项目以外的资产和收入没有追索权;境内机构不以项目以外的资产、权益和收入进行抵押、质押和偿债。

上述定义虽然表述不同,但并无实质性的差别。TOT 作为项目融资的一种类型,包括项目融资最基本的内容:TOT 是以项目为主体安排的融资;TOT 中贷款偿还来源于项目本身,换言之,融资项目能否获得贷款取决于项目在一定时期内的未来收益。

2. TOT 融资方式与传统融资的比较

(1)从贷款对象来看,在传统贷款方式中,贷款人将资金贷给借款人,借款人再将资金用于某一项目。此外,借款人与还款人均

为项目的主办方, 贷款人看重的是借款人的信用。在 TOT 中, 项目的主办方一般都为某项目的融资和经营而成立一家项目公司, 在项目所在地登记注册并受其法律监管, 项目公司是一个独立的经济单位, 项目主办方只投入自己的部分资产, 并将项目资产和自己的其它资产分开。贷款人着眼于项目的受益而向项目公司贷款, 而不是项目主办方贷款。

(2) 从贷款来源看, 按传统的贷款方式, 贷款人是依靠借款人(项目主办人)的所有资产及受益作为偿债来源, 而在 TOT 中, 贷款人仅依赖项目运营后取得的收益及项目的资产作为还款来源, 即使项目的日后收益不足以还清贷款, 项目贷款人也不承担从其所有的资产和收益中偿还全部贷款义务, 而仅以他投在项目公司的资产为限。

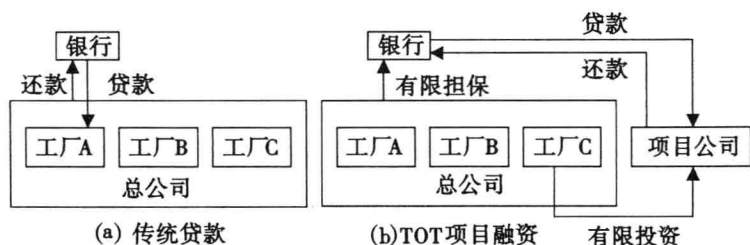


图 1-1 TOT 融资方式与传统融资的比较

(3) 从贷款担保来看, 在 TOT 中, 贷款人用抵押权和经营权转让取得的合同受益作为对借款人违约的补救。前者可以以土地、建筑物、厂房、机器设备等资产作为抵押品, 后者包括产、供、销方面的长期合同和其他附属性协议或合同权益的转让。在传统的贷款方式中, 则未必需要上述这样层层紧扣的担保形式和合同担保。

综上所述, TOT 与传统贷款融资的一个重要区别在于, 项目主办人将原来应由自己承担的还款义务部分地转移到项目身上, 也就是将原来由借款人的风险部分地转移给贷款人, 由借贷双方共

同承担项目的风险。

(二)TOT 与一般项目融资方式的比较

1. TOT 与一般项目融资方式相比的优点

(1)一般的项目融资都需要以项目的经济强度作为担保(项目的经济强度可以从两方面测度,一是项目未来可用来偿还贷款的现金流量;二是项目本身的项目资产)。TOT 不以需要的融资项目的经济强度为强度,不依赖这个项目,而是依赖所获特许经营权的项目的一定时期的受益。对于政府,相当于为旧项目垫支了资金进行建设,然后以项目一定期限内的现金流量为标的取得资金垫支下一个项目。

(2)风险小。TOT 方式明显降低项目风险,尤其是投资者面临的风险更是大幅降低,引资成功的可能性大大增加了,是一种可行的、实用的引资方式。东道主政府面临的风险比 BOT 有所增加,但却与自筹资金和向外贷款方式中的风险相当。BOT 项目从建设到最终移交,时间较长,在建设阶段、试生产阶段和运营阶段存在大量的金融风险、完工风险、生产风险、市场风险、政府风险和环境风险,这往往是 BOT 项目难以达成协议的原因。TOT 模式是购买现在已存在的存量基础设施的经营权,即可以避免 BOT 方式中基础设施的建设资金超支、工程停建或者不能正常运营、现金流量不足以偿还债务的风险,复杂的信用保证结构,从而使投资者能尽快取得收益。

(3)项目产品价格低。在 TOT 方式下,由于积累大量风险的建设阶段和试生产阶段已经完成,因此对于投资者来说,风险降低幅度是相当大的。因此,一方面,投资者预期收益率会合理下调;另一方面,涉及环节较少,评估、谈判等方面的从属费用也大大降低。从另一角度讲,东道主政府在评估、谈判等过程中的费用也有较大幅度下降。引资成本的降低必将有助于项目产品的合理定价。

(4) 简便易行, 方便管理, 不致于在东道主政府引起较大阻力。TOT 融资方式只涉及经营权转让, 不存在产权、股权之争。而基础设施采用 TOT 方式融资, 转让的只是特许经营期内的经营权, 不涉及产权、股权这一敏感问题, 保证了政府对基础设施的控制权, 易于满足我国特殊的经济及法律环境的要求。因此, 在现行条件下较易推广进行。其次, 由于不涉及所有权问题, 加之风险小政府无需对投资者做过多承诺, 通过引资而在东道主政府引起的政治争论的可能性降低, 减小了引资的阻力。

(5) 涉及法律环节较小。许多国家现行的法规和条例的范围内就能解决 TOT 方式所产生的大部分问题。

(6) 融资对象更为广泛。在一般项目融资方式下, 融资对象多为外国大银行、大建筑公司或能源公司等, 而在 TOT 方式下, 所有金融机构、基金组织和私人资本等都有机会参与投资。

(7) TOT 作为项目融资的一种方式, 是一种延续性行为, 政府要有长期的统筹。TOT 要求不用个别的眼光而要着眼于一定范围内的所有项目, 分析现金流入和流出的时间, 要筹资的项目和可以出售的项目的资金在时间上是互相交叉, 统筹安排的。

(8) TOT 融资成功与否取决已建成的项目, 与需要融资的项目分割开来, 融资项目对现项目无发言权, 无直接关系。

2. TOT 与一般项目融资方式相比的缺点

与 BOT 融资方式相比, TOT 融资方式的缺陷在于它没有打破在基础设施建设阶段的垄断, 不利于在竞争阶段引入竞争机制。但是, TOT 融资方式已经在基础设施经营阶段引入竞争机制, 无疑是基础设施领域实施改革的积极措施。

三、TOT 的适用范围

由于 TOT 方式是社会投资者进入基础设施领域经营项目, 而社会投资者的主要目的是取得长期稳定的利润以归还借款并取得

利润,并且这个收入只能通过特定经营期的收费才能取得。所以一个国家的基础设施领域能通过收费获得收入的设施和服务项目都是 TOT 项目的适用范围。

为了更准确地界定 TOT 项目融资的使用范围,本文引入基础设施的项目区分理论^[1]。项目区分理论是针对微观投资领域提出的政府与民间经济力量的划界基准。从本质而言,项目区分理论顺应了“小政府、大市场”的时代要求,倡导和推动的是“政府决策的民主化、政府职能的市场化、政府行为法制化”。

(一)项目区分理论的界定

所谓项目区分理论就是按照是否有收费机制(资金流入),将公共基础设施项目区分为经营性和非经营性项目,从而项目的属性决定项目的投资主体、运作模式、资金渠道及权益归属等。

非经营性项目的投资主体由政府承担,按政府投资运作模式进行,资金来源应以政府财政投入为主,并配以固定的税收或收费,当然其权益也归政府所有。但在投资运作过程中,也要引入竞争机制,按照招投标制度进行操作,并力求提高投资决策的科学性、规范性、促进投资效益的进一步提高。

而经营性项目则属于全社会投资范畴,其前提是项目必须符合国家发展规划和产业导向政策,投资主体可以是国有企业,也可以是民营企业,包括外资企业等,通过公开、公平、竞争的招投标,其融资、建设、管理及运营均由投资方自行决策,所享受的权益归投资方所有。但在价格制定上,政府应兼顾投资方利益和公众的承受能力,采取“企业报价、政府核价、公众议价”的定价方法,尽可能做到公众、投资方、政府三方面满意。

(二)公共基础设施的分类标准

根据项目区分理论,公共基础设施项目可按能否让市场发挥作用这一角度,以投资项目有无收费机制即资金流入及有收费机

制下是否有收益分成三类:

1. 非经营性公共基础设施项目

此类项目无收费机制、无资金流入,这是市场失效而政府有效的部分,其目的是为了获取社会收益和环境收益,市场调节难以对此起作用,这类投资只能由代表公共利益的政府财政来承担。

2. 经营性项目

此类项目有收费机制,有资金流入。可通过市场进行有效配置,其动机和目的是利润最大化,其投资形成是价值过程,可通过全社会投资加以实现。

3. 准经营性项目

为有收费机制和资金流入,具有潜在的利润,但因其政策及收费价格没有到位等客观因素,无法收回成本的项目,附带部分的公益型,是市场失效或低效的部分,因其具有不够明显的经济效益,市场运行的结果将不可避免地形成资金供给等诸多缺口,要通过政府适当贴息或政策优惠维持营运,待其价格逐步到位及条件成熟时,即可以转变成经营性项目。

(三)经营性项目和非经营性项目的相互转化

非经营性项目、经营性项目也不是一成不变,它可以通过特定的条件相互转化。政府通过制定特定政策或提高其价格等使其可经营指数提升,即准经营性项目可变成纯经营性项目;非经营性项目也可变成准经营性项目,甚至变成纯经营性项目。如敞开式的道路一旦设定了收费机制,即由非经营性项目变成了经营性项目;而经营性项目一旦取消了收费机制即又成为非经营性项目。

(四)我国公共基础设施的分类情况

根据上述分类标准,目前我国部分公共基础设施建设项目分类属性见下表(表 1-1):

表 1-1 我国公共基础设施分类^[1]

序号	项目属性	市政、公共基础设施实例	投资主体
1. 经营性项目	纯经营性项目	收费高速公路、收费桥梁、收费隧道等	全社会投资者
	准经营性项目	煤气厂、地铁、轻轨、自来水厂、垃圾焚烧厂等	政府适当补贴, 吸纳社会投资
2. 非经营性项目		敞开式城市道路、公共绿化等	政府投资为主

(五)TOT 适用范围

如前文所述,由于 TOT 方式是社会投资者进入公共基础设施领域的运营项目,而社会投资者的目的主要是获取长期稳定的收入以归还借款并获得利润,并且这个收入只能通过特许期限内的收费实现,所以一个公共基础设施领域能通过收费获得收入的设施或服务项目才是 TOT 方式的适用范围。根据以上的项目区分理论,TOT 方式适用于经营性项目,包括纯经营性项目,如收费高速公路、收费桥梁、收费隧道等;以及部分准经营项目(要求一定的经营指数),如煤气厂、地铁、轻轨、自来水厂、垃圾焚烧厂等。

四、TOT 在我国的应用现状

TOT 融资方式作为一种新兴的项目融资方式,在理论和实践尚处于摸索阶段。

TOT 融资方式作为一种盘活国有存量资产的一种有效的方式,在 20 世纪 90 年代,随着国企改革的深入,在一些行业得到了积极应用,为 TOT 今后的应用提供了较好的样板和示范效用。电力行业是我国较早运用 TOT 模式的行业。1993 年 7 月,辽宁的沈海电厂将一部分股权转让给香港的汇胜集团,成为我国第一个以

SSZ

江胜