

第一篇 BOT 的基本运作方式

第一节 引言

BOT 作为一种独具特色的投资方式，正在许多方面显示其特有的吸引力。不仅政府相关机构投入了很大力量进行研究，并制定有关的政策法规，而且社会上愈来愈多的人士也对此表现出很大的兴趣和热情，期望能对 BOT 有更多的了解。许多地方政府也在积极探索采用 BOT 的形式和途径，期待采用这种投资方式，加快基础设施建设的步子，促进本地经济不断跃上新台阶。那么，BOT 这种投资方式究竟怎样操作？它有哪些特点？在我国采用这种投资方式的必要性何在？如何克服在采用 BOT 投资方式中的困难？这些问题已经现实地摆在了我们面前，有些问题的解决，还需要我们作长期的探索。本章以下分三个部分：其一，介绍有关 BOT 的基本知识和运作方式；其二，阐明在我国采用 BOT 投资方式的必要性及面临的主要问题；其三，探讨结合我国实际，积极采用 BOT 投资方式，促进基础设施建设的途径。

第二节 BOT 的基本知识和运作方式

（一）什么是 BOT？BOT 有哪些特点？

所谓 BOT，是指基础设施建设的一类方式，它有时被称

为“公共工程特许权”。根据世界银行《1994年世界发展报告》的定义 通常所说的 BOT 实际上至少包括以下三种具体的建设方式：

1. BOT (BUILD—OPERATE—TRANSFER 即建设——经营——转让。政府给予某些公司新项目建设的特许权时，通常采取这种方式。私人合伙人，或某国际财团愿意自己融资、建设某项基础设施，并在一段时期内经营该设施，然后将此转让给政府部门或其它公共机构。

2. BOOT (BUILD—OWN—OPERATE—TRANSFER) 即建设——拥有——经营——转让。私人合伙人，或某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，期满后将项目移交给政府。BOOT 与 BOT 的区别主要有二：一是所有权的区别。 BOT 方式 项目建成后，私人只拥有所建成项目的经营权。但 BOOT 方式，在项目建成之后，在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这一段时间一般比采取 BOOT 方式短一些。

3. BOO (BUILD——OWN—OPERATE) 即建设——拥有——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 但是并不将此基础设施移交给公共部门。

以上三种结构一般统称为 BOT 方式。在实践中，由于具体项目的条件不同和实际操作上的差异，BOT 投资方式的具体结构也相应地随之改变。除了上述三种结构外，还有一些结构，主要有：

1. BOT (BUILD—TRANSFER—OPERATE) 建设——转让——经营

2. BOOST (BUILD—OWN—OPERATE—SUBSIDIZE—

TRANSFER 建设——拥有——经营——补助——转让

3.BOD(BUILD—OPERATE—DELIVER 建设—经营—移交

4.BRT(BUILD—RENT—TRANSFER) 建设—出租—转让

5.BLT(BUILD—LEASE—TRANSFER 建设—租赁—转让

6.BT (BUILD—TRANSFER) 建设—转让

7.DBOT (DESIGN—BUILD—OPERATE—TRANSFER) 设计—建设—经营—转让

8.DBOM (DESIGN—BUILD—OPERATE—MAINTAIN) 设计—建设—经营—维护

9.FBOOT (FUND—BUILD—OWN—OPERATE—TRANSFER) 筹资—建设—拥有一经营—转让

10.DOT (DEVELOP—OPERATE—TRANSFER) 开发—营运—转让

11.ROT (REHABILITATE—OPERATE—TRANSFER) 修复—营运—转让

12.CAO (CONTRACT—ADD—OPERATE) 合同—增加—营运

13.ROO (REHABILITATE—OWN—OPERATE) 修复—拥有一营运

上述方式虽然在具体成份上存在着一些差异，但由于它们的结构与 BOT 并无实质上的差别，它们都与 BOT 在基本原则和思路上一致的，所以，习惯上将它们通称为 BOT 或 BOT 投资方式。

一般而言，BOT 投资方式至少包括以下 6 大要素：

1. 项目所在国政府。不管是中央政府，还是地方政府，在采用 BOT 投资方式中都要给予项目高度的重视，要有专门机构具体负责。

2. 项目公司。项目公司是具体项目的发起单位，在

BOT 投资方式中起着举足轻重的作用。

3. 当地合伙人。外国或外地区的私营公司要想承担项目，就有必要在项目所在国或所在地寻找适当的合伙人，充分利用他们对当地情况熟悉的优势。

4. 可靠的收益来源。一个 BOT 项目能否进行并最终能否成功，取决于该项目是否有明确而且肯定的收益来源。

5. 筹资。BOT 项目的筹资范围很广，既可以在国内筹资，也可以寻求国际金融机构的合作。

6. 向项目所在国政府转让项目所有权。在所商定的政府授予的特许权结束时，项目的所有权要转让给所在国政府，这是一般 BOT 投资的最后环节。

显然在具体的 BOT 投资实践中，所包括的因素更多，情况也更为复杂。

（二）BOT 投资的基本运作方式

对于政府来说，一个典型的 BOT 项目要经过下列阶段：

1. 确定项目阶段。由于不是所有的项目都适合以 BOT 的方式进行，因此政府需要选择并确定哪些项目可采用 BOT 方式来建设。有时由于新技术的采用，存在一定的风险，金融机构不愿投入资金，或由于经济效益不佳，除非政府提供一定的补偿，私营企业不愿参与，还有些项目由于当地法律规定的原因，只有修订法律后项目才能实施。因此在此阶段，政府的工作就是进行技术、经济及法律上的可行性研究，确定适合进行 BOT 方式的建设项目。

2. 招标准备及要约阶段。在这一阶段中，政府准备一些招标和要约文件，提出招标的有关条件，邀请有兴趣参加投资建设的私人企业、金融机构或财团提出项目建设经营及

贷款等方案和建议。

3. 评价阶段。政府对所得到的方案和建议等进行综合分析、评价，在此基础上，选择具有承担此项工程经验和能力的私营企业以及信誉较好的贷款机构。

4. 谈判阶段。对项目的各方面条款进行协商，所有的法律文件都将在这阶段形成。

对于私营企业来说，BOT 项目要经过以下阶段：

1. 投资前评估阶段。调查项目的可行性；准备基础设计；与贷款方协商；组成承揽项目的集团。

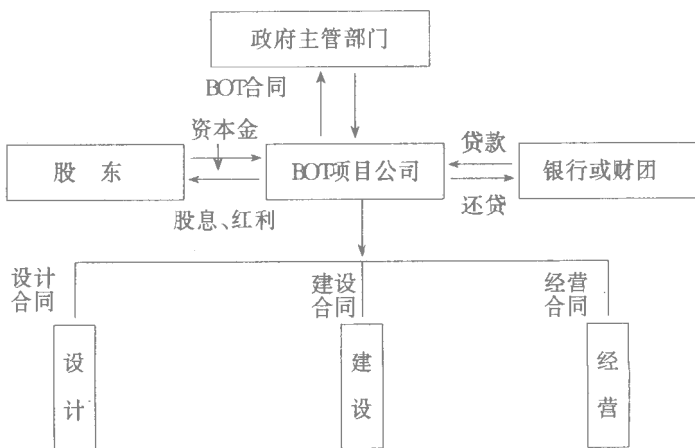
2. 执行阶段。与政府谈判，取得贷款方的承诺。

3. 建设阶段。一般都是以交钥匙的建设方式来进行的。

4. 经营阶段。按照与政府签订的合同，在规定期限内，对已建成的项目进行经营。

5. 转让阶段（BOO 方式除外）经营期满以后 私营企业将项目的所有权按合同规定转让给政府。

一般来讲，一个典型的 BOT 项目可由下列框图来表示：



（三）BOT 风险的确定及分担

BOT 项目是建立在风险的确定和分别承担之上的，基础设施管理部门和私营企业要分担项目的风险。对政府来说，主要是在一定程度上和一定期限内，失去了对项目产权的控制，同时，政府还要给私营企业一定的利益，提供一些优惠条件，从而使政府失掉一部分财政收入。对私营企业说，其所承担的风险主要来自以下三个方面：

1. 建设阶段的风险主要包括：设计和建设中的延误、超支及缺陷；借款利率的变动等。
2. 经营阶段的风险主要包括：市场风险（包括市场竞争、超支及新技术的出现）；长期的财务风险（汇率的波动、利率的上升、通货膨胀等）；法律风险（如税法的修改）；环境保护上的风险。
3. 政治风险主要是由于一些国家政治上的不稳定，因此，项目周期越长，项目将面临的政治风险也就越大，其风险就越难评估。

（四）BOT 投资方式的优点和局限

BOT 投资方式究竟有哪些优点？为什么无论是发达国家，还是发展中国家都对这种投资方式表示出一定的兴趣呢？主要是由于这种方式所具有的特点，在一定程度上缓解了项目所在国政府在基础设施建设方面所遇到的困难。与此同时，这种投资方式也帮了一些大型国际承包公司的大忙。

具体来说，BOT 投资方式具有以下几个优点：1. 有利于减少政府直接的财政负担。政府通过采取让私营企业筹资、建设、经营的方式，来参与基础设施项目，可将原来必

须用于这些方面的资金转用于其它项目的投资和开发。2. 避免了政府的债务风险，由于 BOT 项目的建设资金由私人企业负责筹措，政府不承担项目的贷款债务，从而不会影响国际金融机构对政府规定的借贷限额。3. 有利于提高项目的运作效率。因为 BOT 项目一般都涉及到巨额资金的投入，以及项目周期长所带来的风险，由于有私营企业的参加，贷款机构对项目的要求就会比对政府更加严格，另一方面私营企业为了减少风险，获得较多的收益，客观上就促使其加强管理，控制造价。4. 可提前满足社会与公众的需求。采取 BOT 方式，可在私营企业的积极参与下，使一些本来急需建设而政府目前又无力投资建设的基础设施项目，在政府有力量建设前，提前建成发挥作用，从而有利于全社会生产力的提高。5. 可以给大型承包公司提供更多的发展机会，有利于刺激经济发展和就业率的提高。

在看到 BOT 投资方式的优点的时候，也应当注意到这种投资方式的局限性。首先，BOT 方式并不能包医百病，决不是一切领域都可以采用这种投资方式。其次，采用 BOT 投资方式的项目，一般投资额较大，投资周期较长，需要较高水平的管理，项目收益的不确定性也较大，因而需要慎重对待。

第三节 在中国采用 BOT 投资方式的 必要性及面临的问题

BOT 投资方式产生以后，已为世界上许多国家所采用。一些发达国家在某些大型的基础设施建设中采用这种方式，收到了比较好的效果。著名的英法海底隧道工程建设采取的就是 BOOT 方式，即建设一拥有一经营一转交。澳大利亚

悉尼海底隧道工程建设采取的是 BOT 方式。这一项目由隧道所在州新南威尔士州政府提出，在数家私人企业投资的基础上，1986 年州政府授权联合投标的两家私人企业提出可研报告，1987 年可研报告批准后，这两家私人企业合资组建了一个新公司——悉尼海底隧道联合公司，全面负责该工程的筹资、设计、建设及经营管理。州政府与这一公司签订合同，合同规定该项目建设期为 5 年，经营期 30 年，经营期满后，隧道及所有的修缮资金无偿交给政府，政府给予该公司 35 年政府土地的租用期，并免交租金。政府保证该公司的年收入水平（收费标准已与政府商定），隧道收费收入若低于这个水平，政府给予补贴，超过这一水平的归州政府。该工程已于 1992 年建成运营。据初步估算，比政府直接建设可节约 25% 的投资。

从我国经济建设发展的要求看，有必要也有条件在基础设施建设中积极推行 BOT 投资方式。

（一）长期以来，我国基础设施的供给难以满足加工工业发展的需求，不能适应整个经济发展的要求。“九五”乃至下世纪经济要以 9% 左右的速度增长，必须使基础设施再上几个新台阶。为此，国家将在基础产业，基础设施和支持产业方面进行大规模的建设，新建、改建和扩建一大批铁路、港口、公路、机场等项目。据有关资料，仅在“九五”期间，国家每年至少要建设 1000 万千瓦的发电装机容量，扩建和迁建机场 40 多个。而基础产业设施项目，大都需要巨额资金的投入，如电站项目建设，按现在平均每千瓦 4000 元投资计算，每年新建 1000 万千瓦装机就需要 400 亿元，五年就需 2000 多亿元。现在我们要完成的基础设施建设的任务相当繁重，但建设资金又十分有限，很多急需发展

的项目因资金不足或不能尽早开工建设，或不能按合理工期及时建成投产发挥效益，资金不足已成为制约我国经济建设加快发展的主要矛盾。因此，积极利用 BOT 投资方式，吸引外资在一定程度上缓解我国建设资金不足的矛盾，同时也可将原来计划用于这些项目的投资转而投向其它项目中去，这无疑会大大加快我国经济建设的步伐。

（二）随着对外开放的不断扩大，我国利用外资的数量有了迅猛的扩大，从 1979 年到 1993 年，我国利用外资协议金额达 3137 亿美元，其中外商直接投资等协议利用外资额约 2278 亿美元，实际利用外资额约 642 亿美元。但在外商直接投资中，大部分外资都投放了加工工业和房地产等方面，用于基础工业和基础设施建设的外资只有 2% 左右，协议外资金额仅占总协议金额的四分之一左右，比例较低。因此，根据我国经济建设的具体情况，有选择地开放一些基础设施等项目，鼓励外商采用 BOT 方式进行投资建设，将有助于推动我国利用外资的产业结构升级，使外商投资在国家宏观调控下，更好地为我国的经济建设服务。

（三）目前，一些经济发达国家经济尚处于复苏之中，增长速度缓慢，大量资本仍在寻找出路，而我国现在政治经济形势稳定，经济增长迅速，特别是经过改革开放十几年的努力，我国利用外资的“硬件”和“软件”都已比较完善，这一切使得我国已成为外商投资的热点地区。据考察了解，许多国家的外商都愿意采用 BOT 投资方式参与中国的基础设施等项目建设，可以说，只要我们政策得当，BOT 投资方式一定会在我国得到广泛地推广和运用。

目前，BOT 方式已受到我国许多方面的关注，有的项目也已经开始着手这方面的工作。但是，从初步实践看，在

我国推行 BOT 还存在一些需妥善解决的问题。

一是对采用 BOT 投资方式在认识上还存有疑虑。由于在 BOT 项目中，项目的承担者都要求项目所在地政府对其投资的收益给予一定的担保和必要的政策优惠，以使其有足够的收入偿还项目贷款，并获得一定的利润。因而目前实行 BOT 方式还有一定的困难，这主要是因为许多人对 BOT 方式还缺乏全面的了解。其实，我们采用 BOT 方式的项目，主要是那些目前经济发展中急需，而国家眼前又无力投资或者一时拿不出大量资金的项目，对这些项目，通过采用 BOT 方式，可以在较短的时间内利用外资建设起来，从而将会大大增加经济生活的有效供给能力，带动和促进经济的快速发展，并取得广泛的经济和社会效益，如电站、公路、港口等，因而评价 BOT 方式的优劣，不能仅仅从一个项目自身的收益来判断，而应从对地区经济及国民经济和社会发展的影响来综合分析考虑。

二是缺乏统一管理和政策指导。采用 BOT 投资方式，涉及到国家的产业政策，外资政策和投资政策等。如哪些行业、项目允许采用 BOT 方式，采用 BOT 方式项目的条件与审批程序，BOT 项目实施的指导原则，项目收益的分配，政府担保的范围与界限等等，对这些具体问题，现在我国国家还没有一个机构来统一归口管理，也没有制定出相应政策法规，用于规范和指导 BOT 项目的实施。目前，有的地方已经在与外商商量采用 BOT 方式的可行性，有的项目正在与外商谈判，个别项目现正进入实施阶段。如果不尽快制定发布有关政策法规，不仅会影响 BOT 方式在我国健康有序的发展，而且还会出现一些损害国家利益的问题。

三是缺少从事 BOT 项目的专门业务人员。BOT 方式作

为一种新型的项目组织管理办法，在项目建设的资金筹措、合同的谈判、项目实施、生产经营管理，收益计算与分配，资产的检测、合同纠纷的解决以及相应政策的制定等方面，都有一套独特的运行规则和办法，并需要有专门的人员来实施，这是保证 BOT 项目得以顺利执行的基本条件。我们目前还缺少这方面的专门人员，急需加以培训。如果没有一支专业队伍，不熟知 BOT 投资方式基本规则，在 BOT 项目谈判中就很难维护我们自身的利益，而且 BOT 项目的成功率也会比较低。

四是外商要价过高，在有些项目谈判中，一些外商出于自身利益和对中国投资风险的估计过大等。因此对项目投资的回收期计算较短，产品和服务价格过高，要求政府担保的范围过宽，因而项目谈判常常难以成交。

第四节 结合中国实际情况，积极采用 BOT 投资方式，加快基础 设施建设

BOT 投资方式在我国已悄然兴起，有许多问题亟待解决。随着 BOT 投资方式采用范围的扩大，它所面临的问题将愈来愈多。因而需要宏观经济管理部门尽快研究制定有关规章，引导 BOT 投资方式的健康运行。基于我们所了解的情况，现提出以下一些设想，以促进对这一问题的研究。

1. 积极采用 BOT 投资方式，加快基础设施的建设。我国目前广泛采用这一方式进行基础设施的建设，尽管面临一些困难，但是仍然应当以积极的态度对待这种方式。我们要通过这种方式，进一步改革现有的基础设施建设的管理体系

制，加快基础设施的建设。

2. 区别情况，有针对性的采用 BOT 投资方式。BOT 投资方式虽然具有许多优点，例如可以弥补基础设施建设资金不足，减轻政府的财政压力，可以提高投资建设效益。但是，这并不意味着所有的建设项目都能够采用这种方式。这里有两种情况需要明确：其一，并不是所有的建设项目都有必要采用 BOT 方式。在 BOT 方式中，由于私营企业筹资承担建设，政府的财政压力从而得到缓解。然而，政府也不得不为此付出代价，在一定时期内让渡经营权，有的还要让渡产权。这就需要比较分析，具体的建设项目采用 BOT 方式对政府是否合算，由此确定政府是否有必要采用这种方式。其二，并不是所有的建设项目都有条件采用 BOT 方式。有的项目即使从缓解政府财政压力和提高投资效益的角度来说有必要采用 BOT 方式，也可能由于其它条件限制而难以采用。例如，有的项目缺乏合适的承包者，有些项目本身的自然垄断性，使得在一定时期内不能将基础设施交由私营企业经营，或把产权让渡给私营企业。由于存在以上两种情况，所以，在 BOT 方式的采用中应该慎重决策，防止一哄而上，遍地开花。

3. 在采用 BOT 投资方式的过程中，把遵循国际通则与我国现实结合起来。BOT 作为一种投资建设方式已为许多国家所接受和采用。因此，遵循国际通则是必要的。但是各国的具体情况差别很大，因而不可能完全相同地采取某种建设方式。就 BOT 投资方式来说，其采用的领域、期限及承建者的选定等在我国都将有一定差别。从 BOT 采用的领域看，国外目前主要集中在电厂、收费公路、港口码头、机场、供水等方面，我国现阶段采用 BOT 投资方式的项目应

以收费公路、电厂项目为主。从承建者的经营期限看，国外一些大项目的合同经营期长达 30 年或更长，就我国现在的情况来说，合同期限过长的项目不宜多上。从项目承建者的确定看，国外的项目承建者是私营企业，我国的项目承建者的选定范围可宽一些，除了吸引外商采用 BOT 方式参与我国的基础设施项目外，还可鼓励有国内国有企业参与的股份公司和有实力的乡镇企业等通过 BOT 方式从事基础设施项目建设。

4. 加强对 BOT 投资方式建设的宏观管理。在我国基础设施的建设中，BOT 是一种新的建设方式，急需在这一领域建立比较系统的宏观管理体系。就现阶段而言，加强对 BOT 方式建设的宏观管理，应当从三个方面着手：第一，明确 BOT 方式建设的宏观管理机构。基于我国现实情况，BOT 投资方式的管理，应主要由主管基础设施建设的部门负责。第二，尽快研究制定有关 BOT 投资方式的宏观管理条例及其实施导则，将 BOT 投资方式的采用纳入规范化的轨道。第三，在总结实践经验的基础上，研究制定有关 BOT 的法规。总的来说，对 BOT 方式的宏观管理，应注意把保护国家产权不受侵蚀放在重要地位。

5. 做好 BOT 投资方式的试点和专业知识培训工作。BOT 方式在我国的采用毕竟刚刚起步，许多人对此还很陌生。为了有效地采用这种方式，加快我国基础设施建设，目前，需有计划地选择若干基础设施项目进行 BOT 试点，以总结和积累经验。同时，要开展有关 BOT 建设方式方面专业知识培训。有关 BOT 方式的培训，可以通过两种途径进行，一是有系统地选派专业人员考察国外主要的 BOT 建设项目，深入了解从项目立项、招标投标到建设、经营及移动

等全过程，同时了解政府对 BOT 方式建设的管理办法。二是请国外专家到中国对重点建设项目的负责人和专业人员进行系统培训。

第二篇 BOT 在发达国家

第一节 引言

BOT 作为一种基础设施建设的投融资方式，已受到世界上许多国家和地区的重视与采用。在西方发达国家和地区，很早以前就有类似采用 BOT 方式进行建设的项目，但比较正规的采用 BOT 方式从事基础设施项目建设则是在本世纪七十年代以后，仅在澳大利亚私营企业就已投资了近 20 亿澳元进行隧道、公路、水厂、港口等基础设施项目的建设。迄今为止，在发达国家和地区已进行的 BOT 项目中，英国和法国共同建设的英吉利海峡海底隧道工程、澳大利亚的悉尼港海底隧道工程和香港的海底隧道工程最为著名。BOT 投资方式在基础设施建设中所发挥的主要作用，也引起了世界上许多发展中国家的重视。八十年代以来，土耳其、菲律宾、泰国、马来西亚和中国等发展中国家也相继将 BOT 方式引入本国的基础设施项目建设中。尽管发展中国家在采用 BOT 项目看，已经显示出 BOT 方式的优越性，同时也说明在发展中国家采用 BOT 方式不仅是必要的，也是可能的。

由于发达国家和地区与发展中国家在经济发展水平、法律制度等多方面不相一致，因而在采用 BOT 投资方式方面也有一些不同点。第一个不同点是采用 BOT 方式的出发点

不尽相同。发达国家和地区采用 BOT 方式在考虑减轻政府财政负担的同时，还十分重视挖掘私营部门在基础设施建设方面的能动性和创造性，以提高公共基础设施的经营和使用效率；发展中国家采用 BOT 方式则主要侧重于吸引外资，以弥补国内基础设施建设资金的不足。第二个不同点是 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（含私人商业银行）的投入，在此基础上再通过国外商业银行或国际金融组织进行融资；而在发展中国家进行 BOT 项目，由于国内建设资金短缺，基本上要全部依靠外资的投入。第三个不同点是实行 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；而发展中国家实行 BOT 方式刚处于起步阶段，在法律上，组织管理机构 and 人才等方面都还不能适应实行 BOT 项目的一些规范性要求，需要有一个不断完善和发展的过程。第四个不同点是发达国家和地区的基础设施已比较齐备，利用 BOT 方式从事基础设施项目建设的余地已不是很大，而发展中国家正处在经济发展的起步或快速增长时期，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有着十分广阔的前景。

本章以下部分介绍发达国家和地区采用 BOT 投资方式进行基础设施建设的做法及经验。

第二节 发达国家采用 BOT 投资方式的主要操作程序

BOT 项目的前期准备和建设周期一般较长，投资数额

较大，而且各类风险也比较多，因而从事 BOT 项目建设必须遵循一定的程序，保证 BOT 项目的每一步进展都建立在稳固、扎实、可靠的基础上。否则，一个环节上的失误，就可能导致整个 BOT 项目的失败。尽管不同国家和地区在不同的 BOT 项目上其具体做法可能会有所不同，但总的来说，其基本操作程序还是一致的。归纳起来，发达国家和地区从事 BOT 项目的操作程序主要分为项目提出、项目招标与审定、特许权（项目）合同签订、项目公司成立、项目筹资、项目建设、项目经营、项目移交等 8 个阶段。

1. 项目提出

BOT 项目的提出，通常分两种情况，一种情况是政府各主管部门根据全国或区域经济发展规划，社会对扩大和新增社会公共基础设施的需求或期望以及现有公共基础设施对经济发展和社会满足程度等，提出可适用于 BOT 方式建设的项目建议；另一种情况是由私人企业或财团，根据政府确定的建设规划和重点，自身发展的需要以及在对市场需求调整研究的基础上，向政府提出可采用 BOT 投资方式进行建设的项目建设，供政府选择决策。如英吉利海峡隧道工程，悉尼港隧道工程、悉尼 M4 和 M5 高速公路项目等都是由政府提出的。又如澳大利亚从悉尼到墨尔本的高速公路项目则是由私人企业联合向政府提出的用 BOT 方式进行建设的建议。不管是政府主管部门还是私人企业提出的 BOT 项目，一般都要报由政府经济综合部门进行评审，以确定项目是否成立。项目的建议一般应包括下述内容：

- 证明项目是能给国家或某一区域带来利益的优先项目；
- 项目的初步设想；