

项目综合管理：BOT项目融资模式推广应用的探讨 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/260/2021_2022__E9_A1_B9_E7_9B_AE_E7_BB_BC_E5_c41_260131.htm 【摘要】

基于BOT（建设运营移交）模式在我国逐步推广应用中遇到诸多问题，如人们认识、法律和投资环境不健全、管理体制、价格体制及外汇问题等，对该模式的特点作了回顾，对遇到的问题进行了总结分析。针对我国实情提出相应对策，如开辟各种融资渠道，制定相应政策鼓励国内民营资本参与BOT项目投资，政府加强在BOT项目融资中的主导地位，以及创造适应BOT融资的投资环境等。BOT是英文Build - Operate

- Transfer（建设运营移交）的缩写，BOT作为一种适合基础设施建设的新型融资方式，对亟待发展的我国基础设施建设而言，具有特殊的意义。其理论研究及实践，还有待于我国各地区进行更深入地研究和探讨。本文在回顾BOT的发展及特点的基础上，总结了当前我国推广BOT模式融资进行基础设施建设过程中尚存在的问题，并提出相应的解决对策。 1

BOT融资模式的特点BOT作为一种向私人融资进行基础设施建设的模式，较其他传统模式而言具有以下几方面的优势：
（1）BOT项目建设资金来源于外资或民间的闲置资本，可在一定程度上弥补政府在基础设施投资方面的不足，减轻基础设施建设项目对国家财政的压力和外债的负担，并且拓宽了直接利用外资的渠道，有利于加强国际间的联系，加快基础设施建设与国际间的接轨。
（2）BOT项目强调政府在基础设施建设中扮演组织者和促进者的重要角色。政府通过制定有效政策及具体措施，促进国内外私人资本参与我国基础

设施的投资，形成风险共担、利益共享的政府与商业性资本的合作模式，并使得基础设施业的服务更有效率。（3）BOT 融资方式打破了国家在基础设施领域中绝对垄断，在公共产品的供给中引入市场机制，起到了合理配置资源的效应。（4）BOT 项目的贷款方在决定是否贷款时，通常，主要考虑项目本身的收益前景，而不是项目公司当时的信用能力。故 BOT 融资方式不受项目公司现有资产规模的限制，比其他融资方式更加灵活。在该方式下银行贷款通常没有追索权，或者即使有有限的追索权，也只适用于项目本身的资产和收益，身的资产负债表，因此，也不影响该项目实体从其他方面进一步借款的能力。随着我国专业银行的转变及市场经济体制的进一步健全，BOT 融资方式的“资产负债表外融资”的优点将逐步显现出来。（5）政府为鼓励投资者投资基础设施的建设，一般对 BOT 项目提供行政、法律、经济上的支持，这就减少了项目承办方的风险。另外，项目的境外投资者会向跨国保险公司投保，有了这种复杂的相互担保、保险和抵押关系，项目风险就会被有效地分散。（6）通过 BOT 项目招标，中标者成为项目业主，承包商一般必须带资承包。这同政府直接投资相比，从两个方面减少了不正当竞争的可能性：一是没有既得利益可维持或分配，政府提供的只有业主投资的特许权，承包商的利益必须通过特许经营期内的有效运营才能实现。二是当业主是合伙人时，由于业主的目标是运营期利润的最大化，故承包商很难在业主身上打开缺口。

2 我国基础设施建设运用 B O T 项目融资分析

2 . 1 我国经济高速增长对基础设施的巨大需求

随着我国经济持续、快速、健康地发展，将有大量前景良好的投资项目可吸引国内

外民间力量参与 BOT 项目融资。国际经济学家认为，尽管基础设施项目盈利能力相对较低，但其具有稳定而持续的用户，它与国计民生息息相关，相对较少受经济周期性变化的影响，不会出现市场疲软，至少在我国今后较长一段时间内是这样。同时，由于人口密度高，基础设施利用率也高，平均成本就低于亚洲其他国家或地区，因而其吸引力更大。当前国际承包工程量缩减，而我国又将交通等基础设施作为鼓励外商投资的项目，外商可享受种种优惠，因此，对当今世界拥有数万亿流动资本来说，中国经济的高速增长所带来的对基础设施的巨大需求，以及基础设施项目的较高投资回报率还是很有吸引力的。

2.2 我国的私营经济规模已使内资 BOT 项目成为可能

迄今为止，我国采用 BOT 项目融资方式筹集资金的项目大多引入了外资。BOT 项目融资活动并不仅限于外国资本参加，国内各个部门也可以参加。我国私营企业正蓬勃发展，为吸引国内私营经济参与基础设施建设创造了条件。我国私营经济规模已相当可观，初具项目融资的能力。1989 年全国仅有私营企业 9 万家，从业人员 185 万人，但到 1997 年私营企业数已达 80 万家，从业人数达 4700 万人。1995 年全国个体私营企业工业产值达 2200 亿元，占全社会工业总产值的 15% 以上。同时，民营资本进入基础设施领域的愿望和行动已初见端倪。中国私营经济凭其内部机制的优势迅猛发展起来，无论从发展规模、发展速度，还是从经营效果、拥有资金量上都不可忽视。因此，完全可以让一些国内私营企业联合起来参与基础设施项目的开发，这也符合国家大力发展私营经济的方针政策和国家的产业政策。

2.3 BOT 项目融资在我国已有成功经验

BOT 项目融资在我国大

型基础设施项目融资中已有试点的成功经验。1983年广东沙角B电厂项目的融资安排是我国第一个利用BOT模式进行基础设施资金筹措的成功实例。这个项目在国际上有较大影响。此后，1995年广西来宾B电厂作为国家计划委员会的实验项目[2]，被认为是中国第一个通过国际正规的方式竞争投标的BOT项目，为今后的BOT项目建立了一个良好的模式。国内民间资本以BOT模式参与基础设施建设的成功案例，还有泉州刺桐大桥工程，该项目的成功建设在实践上为引导国内私营经济投资基础设施建设走出了一条可行的路子。

3 目前我国推行BOT融资模式存在的问题 从目前情况来看，对BOT项目的认识和实践经验都显得不足，存在的问题主要有：人们认识的问题、法律和投资环境不健全的问题、管理体制的问题、价格体制的问题和外汇问题等。

3.1 人们认识问题 BOT对于正处于经济体制转轨过程中的中国来说是一个新生事物，对它的认识还需一个熟悉、认识、探索、提高的过程。人们思想观念的不适应主要表现在以下方面：（1）对在中国基础设施建设中运用BOT还存在疑虑，有人担心BOT的运用会导致国家对基础设施项目控制权的丧失，还有人担心把基础设施给私人投资建设和经营会带来一些敏感的社会问题，如项目使用费用老百姓是否能承受等。（2）对项目融资的复杂性认识不足，有些人不熟悉其具体内容和操作规范的要领，认为谈判既费时又费力，还要给项目一定的担保和政策优惠，不如传统的贷款或拨款省心，因此对BOT兴趣不大。（3）由于以往基础设施大多由财政拨款或国家贷款来进行建设，所以，设施的使用费用很低，甚至不收取费用，老百姓已经习惯了免费使用很多基础设施，而采用BOT方式筹

建的项目为替项目公司收回投资，并赚取一定利润，必须收取一定的使用费用，老百姓可能接受不了，因此，他们对这个问题的认识也是影响 BOT 融资方式在我国健康发展的一大障碍。

3.2 法律和投资环境不健全

改革开放以来，我国已制定和颁布了 200 多个涉及外商投资的法律和法规，建立了一定的符合国际惯例的投资环境。然而到目前为止，我国颁布的法律、法规在许多具体问题上与国际惯例还有一定的距离，如在《中华人民共和国担保法》中规定政府部门不得为项目提供任何形式的保证，而在 BOT 这种特殊的融资方式中，一般都要求东道国政府或机构对项目的融资给予一定的担保和必要的政策支持。而且，由于司法部门在法律上执行力量不足和经验欠缺，使得在经济诉讼方面的法律背景尚不够成熟。又由于中国政府及各机构部门某些官僚作风和多头管理，办事效率低下，甚至项目审批主管部门的有关规定之间往往不衔接或有冲突，导致在项目实施过程中因审批等工作进程的缓慢而进一步增加建设费用，这也在一定程度上影响了外商在中国投资的积极性和信心。

3.3 管理体制问题

在 BOT 项目中政府需要一改过去建设项目完全由自身负责、资金调拨、风险自担的局面和压力环境，而将项目建设的特许权交由私人负责，这并不意味着政府可以撒手不管。相反，项目融资多用于涉及国计民生的基础设施项目，比其他一般项目更需要政府发挥宏观调控和管理的作用。目前有部分由私人承建或经营的公路路段，由于缺乏政府宏观管理，导致收费站设置很不合理的现象普遍。

3.4 价格体制问题

由于 BOT 项目是自筹资金、自行建设、自主管理、自我偿还的一种建设运营管理方式，因此，其产品和服务的定价往往要比

在计划经济模式下的价格要高，但由于基础设施项目一般具有垄断性，其价格的高低直接影响到整个国民经济是否能健康正常运行，因此，一方面需要政府合理控制项目公司的利润，限制项目产品的价格，另一方面，正因为有关国计民生的基础设施项目收费标准的行政干预成分较重，使外商对项目未来的投资回报率难以预测，因而也导致外商不敢放心大胆地投资 BOT 项目。

3.5 外汇问题

运用 BOT 的基础设施项目，一般不可能有外汇收入或者只有少量外汇收入，其所得的利润分成和投资回报绝大部分为人民币，必须兑换成外汇汇往国外，由于我国的人民币目前尚未实行与国际货币的自由兑换，外汇风险明显存在，而一般项目的特许期长达 20~30 年，资金回收期较长，外商对人民币的信心不足。随着外汇体制的改革，人民币将逐步成为可兑换货币。项目的投资者为了摆脱汇率风险，往往会以苛刻的回报条件、回报率和回收期限来冲抵外汇风险。因此，汇率问题始终是贯穿 BOT 融资中的难题。

4 我国推行 BOT 项目融资的对策

具体而言，我国在 BOT 模式中吸引私营部门参与基础设施建设应积极采取以下对策。

4.1 尽可能开辟各种融资渠道

我国应采取以外资为主，内资为辅的政策，在利用外资的同时积极培育国内资本市场，为我国基础设施建设的长远发展培养融资能力。在国际市场上应采取措施，吸引跨国商业银行贷款、争取国际金融机构的援助，以及通过在国际资本市场上发行债券和股票的方式，来为基础设施筹资。

4.2 制定相应政策鼓励国内民营资本参与 BOT 项目投资

民营经济、个体私营经济投资固定资产已经有了一定的基础，投资的欲望比较强烈，而且具有巨大的资金源，应通过政策措施、加快

实行国民待遇，通过项目建设和引导投资的多种办法，把这部分资金引入基础设施建设领域。首先，政府要拿出有投资价值的项目来给民间私人投资建设。其次，要尽量降低其建设经营风险，政府可以和约形式保证投资者在特许期内收回投资，并取得高于银行贷款利息的利润，让利于民是BOT项目成功的关键。再次，政府以一定比例的投资参与BOT项目，也是吸引民间资金的一种有效途径。最后，鼓励和引导那些单独承担某个投资额巨大的项目建设有困难的民营企业组成联合体，或成立股份公司、设立投资基金等方式，进行BOT项目投资。

4.3 政府加强在BOT项目融资中的主导地位

首先，政府要加强宣传力度，使各部门及社会各界对BOT形式参与基础设施建设有个完整的认识，从而为项目融资提供较好的外部环境。其次，政府应强化统一规划基础设施建设项目的责任，私营企业的投资建设和经营要由政府授权和委托，并接受政府的监督。再次，骨干的基础设施要由政府投资建设和控股经营。

4.4 加快创造适应BOT融资的投资环境的步伐

在争取私人资本为基础设施融资时，所面临的最大挑战是形成一个有利于BOT融资的投资环境。而这一目标的中心环节是为基础设施融资确立一个健全的法律框架[3]。只有明确的法律文本及其相应的规定，才能公正公平地表明经济活动所拥有的条件、必须承担的风险，以及期望得到的利润，并予以公开的保证，从而才能真正吸引私人投资者参与基础设施建设。为体现鼓励与限制相结合的原则，应在以下几方面作出明确规定：

- (1) 投资主体。参与BOT项目的国内外投资者应具有良好的资信情况、技术水平和管理经验。
- (2) 项目范围。我国《外商投资产业指导目

录》明文规定，对于地方铁路、桥梁、隧道、轮渡设施和民用机场项目的建设运营，鼓励外商投资，但不允许外商独资，要求中方国有资产占主导地位或控股，这就大大降低了这类项目采用 BOT 投资方式的可能性。实际上，在各地准备报批的 BOT 项目中上述项目占了绝大多数。政府宜在做好监控管理工作的前提下，适当放宽 BOT 项目的范围。

（3）税收优惠。投资国家重点支持的急需项目应给予特殊的税收优惠，如免除或减免地方所得税、免除外国投资者所获得的股息和红利的所得税等。

（4）股权政策。BOT 项目有关设施的使用和经营权将在特许期满后移交政府，外国投资者没有永久占有权，因此，可适当放开对股权控制比例的限制，在符合产业政策的前提下允许外商独资或控股经营，实行灵活的股权政策。

（5）经营期限。根据不同项目规定不同的经营期限，既要保证投资者有合理长的时间回收投资、取得较高的投资回报，又要保证国家的利益。在经营期内政府保证项目主办人的合法经营权，不得提前收回或以其他方式损害其利益，项目主办人也不得转让经营权。

（6）政府担保。BOT 项目的复杂性和长期性决定了它的高风险性，必要的政府担保不可缺少。首先，提供后勤供应担保，政府应出面协助解决后勤供应问题，保证向建设项目提供建设用地及以合理价格提供原材料和能源。其次，提供价格担保，基础设施 BOT 项目建设经营期限长，收益与远期物价的波动密切相关，应视项目具体情况给予一定的价格担保。再次，对外商还要提供外汇平衡担保，应允许外国投资者将合法纳税后的经营收入按外汇市场比价汇出境外，以消除其在外汇兑付方面的顾虑。

（7）反操纵条款。为防止外商对基础设施的绝

对控制，应规定由一定数量的国内金融机构、咨询管理机构、建筑施工单位参与。（8）社会责任。BOT项目主办人在项目兴建及经营期内，要承担环境保护等社会责任。

5 结束语

BOT作为一种适合基础设施建设的新型融资方式，对亟待发展的我国基础设施建设而言，具有特殊的意义。在我国基础设施建设中运用BOT融资方式，不仅存在必要性，而且存在可能性。但由于其操作相对的复杂性，相关经验不足，人才缺乏，投资环境不够成熟等原因，至使BOT方式目前在我国基础设施建设中，还未发挥其应有的作用。

参考文献：[1]戴旭．借鉴国外BOT经验探讨中国推行举措[J]．中国投资与建设，1995（2）．[2]广西BOT项目办公室，广西师大经济研究所课题组．来宾模式BOT投资方式在中国的实践[J]．战略与改革，1999（5）．[3]慕亚平，赵康．BOT的法律问题与我国BOT立法[J]．法学研究，1998（2）．

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问

www.100test.com