

基础设施 BT 模式问题浅析

万先进*

(重庆市城市建设投资公司, 重庆 400015)

摘要:本文对重庆市城市基础设施建设项目 BT 模式运作过程中存在的普遍问题进行了分析和研究,并提出了解决的办法。

关键词:基础设施;建设-转让模式;浅析

中图分类号:FS40.34 **文献标识码:**B **文章编号:**1001-716X(2005)04-0101-04

目前,基础设施建设任务仍然繁重,在国家对经济宏观调控的情况下,工程建设资金筹集日渐困难,国内各地都在积极探索、寻求融资新渠道,为基础设施建设筹集资金。重庆直辖以来,城市基础设施建设发展较快,在项目建设模式上也在积极探索,重庆朝天门长江大桥、重庆菜园坝长江大桥以及重庆石板坡长江大桥复线桥等特大型工程项目均采用 BT 融资模式建设。下面就按 BT 模式实施的重庆菜园坝长江大桥、石板坡长江大桥复线桥以及重庆朝天门长江大桥在建设过程中存在的诸多问题进行一些探讨。

1 BT 模式的涵义

BT(Build-Transfer)模式即“建设-转让”模式,其基本含义是指:项目所在国政府或所属机构(项目最终业主)为项目建设提供一种特许权协议作为项目的基础,与项目的投资者和经营者组织成立的项目公司签订合同,在合同规定时间内由项目公司安排融资、设计、建设,并承担其期间风险,建设完成后移交给所在国政府或所属机构(项目最终业主)。BT 建设模式实质上是国际上通行的 BOT(Build-Operate-Transfer)模式的衍变。BT 与 BOT 模式的区别在于“O”,BOT 建设模式由投资者进行建设、经营若干特许年后无偿移交给政府或接收单位,投资商则需承担其建设、经营期间的一切风险。

2 BT 模式运作中存在的问题

由于 BT 模式投资人不存在经营期间的风险,具有低风险、投资建设周期短、具有一定投资回报率

等特点,因此,在建筑市场上,受到投资商的积极欢迎和尝试。在国际上,监狱、医院、学校等公益性项目采用 BT 模式的居多;国内,也在积极探索 BT 模式,建设部《关于培育发展总承包和工程项目管理企业的指导意见》(建市[2003]30号)也对 BT 融资建设模式给予了政策上的积极倡导。重庆市在目前城市建设任务繁重、建设资金紧缺的情况下,经市政府同意,首先于 2002 年通过招标方式在菜园坝长江大桥、朝天门长江大桥及嘉华大桥等项目采用 BT 模式;尔后,石板坡长江大桥复线桥也采用 BT 模式。经过大半年的实践运作来看,BT 模式在国内还极不成熟,还存在若干问题,其中有的问题比较突出。下面列举其中一些主要问题如下:

2.1 选择 BT 投资建设单位的问题

BT 模式的重点在于融资、建设。就目前我国的情况看,尤其是今年以来,国家加大政府金融宏观调控力度、规范拆迁和土地使用后,其工程项目融资成功与否则是取决于 BT 项目能否成功运作的关键所在。菜园坝长江大桥通过招标选择了 BT 投融资单位,在 BT 合同签订后数月内,BT 融资方迟迟未按合同约定融入其建设资金,致使 BT 合同被迫终止而业主不得不重新选择 BT 投资建设单位。因此,招标选择 BT 投资单位后如何保证 BT 投资单位按期融入足够建设资金,尤其是征地、拆迁资金的及时到位,确保工程的顺利实施,将是一个很大的难题,也是项目业主重点关注的问题。

2.2 BT 项目的承包问题

菜园坝长江大桥和石板坡长江大桥复线桥均按

* 收稿日期:2004-09-02;修订日期:2004-09-09

作者简介:万先进(1970-),男,重庆市人,硕士,主要从事工程项目管理、造价、招标、投标等方面的研究。

BT 模式分别实施.但在上述 BT 项目承包过程中,均不涉及到征地及房屋拆迁问题.其征地及房屋拆迁均由项目业主负责实施,而征地及拆迁工作难度大,弄得不好,甚至会严重拖延工期,因此,项目业主往往会因拆迁问题遭到 BT 投资单位的索赔.其次是措施费很难准确估计,在初步设计概算审查中措施费只能按暂列处理.因此,按目前 BT 项目承包方式,有的 BT 投资单位可能获取高额措施费,也可能因措施费估计不足而承担较大亏损,这无疑加大 BT 双方的风险.所以,如何界定 BT 承包方式和承包范围,减小和规避双方风险,以及预备费是否包干等,也是一个值得探讨的问题.

2.3 项目法人变更问题

政府投资主管部门在批复菜园坝长江大桥和石板坡长江大桥立项时,均明确了其项目法人为重庆市城市建设投资公司.该司按 BT 模式实施的上述工程均报政府批准同意,但政府并未将原项目法人变更为 BT 投资单位.在项目实施中,BT 投资单位的“业主”地位不能得到行政主管部门及质量监督部门的认可,相关监督部门仍然以原项目法人(项目业主)为项目责任人.在目前缺乏政府相关法律法规及管理辦法的情况下,建设项目按 BT 模式实施后,是否应该变更其项目法人以及相关的职责界定问题,也是一个值得探讨的问题.

2.4 BT 项目的管理模式问题

在实施的 BT 项目中,出现了 4 种项目管理模式.有的采用 BT 投资方与施工方为一体、监理与项目业主委托监理管理项目的管理模式,有采用 BT 投资方与设计方并施工方为一体、监理由 BT 投资单位委托管理项目的管理模式,有采用 BT 投资方与施工方为一体、监理由 BT 单位与项目业主共同委托管理项目的管理模式,也有 BT 投资人与施工方独立、监理由 BT 单位委托、项目最终业主监督的管理模式.

在上述项目管理模式中,有的由于 BT 项目投资人与设计方、施工方组成了利益共同体,致使工程造价不能得到很好的控制,而且与当前有关法律法规相违背.因此,到底采用哪种项目管理模式,探索更佳的项目管理模式,以及如何界定和理顺 BT 项目实施中项目业主、BT 项目投资人、承包人、监理四方的关系,也是一个难题.

2.5 实施过程中监督问题

按 BT 项目合同约定,项目业主应从繁琐的项目管理中解脱出来,从传统的直接管理转变为间接管理,从微观管理转变为宏观管理.但在 BT 项目实施过程中,对合同包干范围以外的诸如景观、综合管

网迁建等据实结算项目以及工程变更项目,都需要项目业主进行比较细致的跟踪管理.甚至出现部分 BT 项目,凡是据实结算的项目,无论金额大小,BT 项目投资人均须上报项目业主.项目业主投入项目管理人员往往较少,审定费用需要数天甚至更长时间.为了实现工期目标,项目业主又不得不配备更多的项目管理人员,仍然时不时进行直接管理,有时甚至超出了 BT 项目投资人的管理权限(如承担了某些本属 BT 项目投资方的拆迁工作).进行直接管理将使项目业主的管理成本加大、管理效率降低.目前,项目业主存在着管与不管、管深管浅的困惑.

因此,如何对项目进行跟踪监督管理以及管理深度等问题,也是一个急需解决的问题.

3 存在问题的根源及解决办法

BT 模式在我市基础设施建设中的尝试和探索,存在上述问题是难免的.这些问题具有一定代表性和普遍性,产生的原因是多方面的,其根源在我国投资体制仍存在诸多问题以及相关法律法规的不健全,基础设施建设仍然带有传统计划经济的高度集中的投资管理色彩.对于使用政府投资进行建设的项目,仍然实行审批制,诸如大型基础设施市政跨江大桥,其立项、可研、概算等均须上报国家发改委批准;而且,工程项目初步设计概算则是国家和地方政府控制总体投资的主要依据,所有概算调整和预备费的使用均需报请政府投资主管部门批准.因此,市政基础设施建设的决定权仍然在国家及地方政府.目前,我国如交通、电力等基础设施建设部分项目采用了 BOT 模式并取得了良好的效果.在 BOT 项目实施中,政府给予特许权.而对于 BT 模式,市政府虽给予了政策上的积极倡导,但 BT 模式如何进行操作及其相应的法律法规或管理办法却并未出台,内外资企业融入大量资金,无政府的支持,必然投资信心不足,会导致 BT 模式操作的不规范或运作失败.BT 项目管理也因无法律、法规而导致管理出现偏差.

因此,笔者认为,在目前我国相关法律法规不完善的情况下推行 BT 融资模式,必须采取有效措施解决好上述问题.

3.1 进一步深化投融资体制改革

《国务院关于投资体制改革的决定》指出:“利用特许经营、投资补助等多种方式,吸引社会资本参与有合理回报和一定投资回收能力的公益事业和公共基础设施项目建设.对于具有垄断性的项目,试行特许经营,通过业主招标制度,开展公平竞争,保护公众利益.已经建成的政府投资项目,具备条件的经过批准可以依法转让产权或经营权,以回收的资金滚

动投资于社会公益等各类基础设施建设。”因此,要以《决定》为指导,进一步深化投资体制改革,确立企业在投资活动中的主体地位,规范政府投资行为,鼓励和引导社会资本以独资、合资、合作、联营、项目融资等方式,参与经营性的公益事业、基础设施项目建设,保护投资者的合法权益,营造有利于各类投资主体公平、有序竞争的市场环境,充分发挥投资者的投资积极性,努力探索 BT 模式等新型融资模式,为基础设施建设注入源源不断的建设资金。

3.2 加紧建立完善相关 BT 法律法规

BT 项目的运作既有一种政府行为的特征(即负责市政基础设施建设),又有一种企业行为的特征(即项目公司对项目的建设自负盈亏),所以必须对有关的经济法律环境提出进一步的要求。国务院及地方政府应针对当前推行 BT 融资模式尽快出台相关 BT 融资模式的法律法规及管理办法,用法律保障鼓励内外投资者参与城市基础设施 BT 模式融资建设。

3.3 寻找 BT 项目投资人介入的最佳时间

从 BT 项目的运作来看,由于目前市政工程设计深度不够、以及市政综合管网的复杂性、景观要求较高,以及征地、拆迁等不确定因素的影响,往往存在“三超现象”,如若采用概算包干形式,势必会导致 BT 项目双方的风险较难控制,而最终出现扯皮现象。为减小风险、更好控制工程总投资,项目业主主要认真做好项目可行性论证、方案优化选择,初步设计、施工图设计等工作。项目业主应以施工图预算为招标基础,以审定的初步设计概算为控制目标,通过招标选择 BT 投资单位,要求 BT 投资人自行测算 BT 工程项目所需的建设资金及风险金后报价并包干。选择 BT 投资人的优劣,不仅仅看其投标报价的高低,而应侧重于融资能力、银行信贷协议、企业的诚信、银行授信情况、企业资质、企业经营状况等方面并综合投标报价进行全面考虑。BT 项目投资人中标后应缴纳一定比例的履约保证金,以确保 BT 合同的履行。若出现 BT 项目投资人因融资困难或其他因素导致合同终止时,项目业主有权没收其履约保证金。

3.4 项目业主的及时变更

BT 项目的实施必须严格推行“项目法人负责制”。BT 投资人中标签订合同后,应上报当地政府或主管部门批准。政府应给予 BT 项目投资者建设期间的特许权或安慰函,BT 项目投资人获得项目特许权后,应自觉履行项目建设的义务,享受建设期间投资人的权利,承担项目建设的职责和风险,主动接受政府主管部门、质量监督部门的监督管理。

3.5 大力推行 BT 项目跟踪审查

针对市政工程的地质地貌变化引起的变更或其他诸如景观、房屋拆迁、综合管网迁建等无法包干的项目,项目业主应采用项目跟踪审查的办法,审查单位代表项目业主进驻工程现场对项目的合理性、安全性、功能性、经济性等进行过程跟踪审查,审查单位应具有相应的资质,并配备充足的懂工程、通设计、精经济的审查人员或专家。审查单位应对项目业主负责。

3.6 理顺 BT 项目建设参与各方的关系

BT 项目参与方主要有:项目业主、BT 项目投资人、监理工程师、承包人以及审查单位。针对目前我国《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国招标投标法》、《建筑工程质量管理条例》、《建筑工程安全生产管理条例》等相关法律法规的规定,“除特殊情况外,50 万元以上的项目均应进行招标”。因此,BT 项目投资单位中标后,须按相关程序进行监理、施工、设备、材料的招标,并且承包商、设备商、监理、BT 项目投资人之间不能有利益关系或隶属关系。这五大主要参与者中,项目业主在整个 BT 项目建设过程中起监督作用,严格按 BT 合同约定进行监督,监督重点对象是 BT 项目投资人,监督检查 BT 项目投资人是否严格执行投资项目资本金制、招标投标制、工程监理制和合同管理制;是否严格按建设程序进行招标投标、建设管理班子配备是否合理、项目管理制度是否健全并落实、项目建设资金是否按时到账等。应充分发挥 BT 项目投资人的积极性和主动性,对 BT 项目投资人的监督应是宏观性的、指导性的。BT 项目投资人、监理、承包人三者之间严格按传统的管理模式各司其责。审查单位则受项目业主委托对项目进行工程造价审查。其相互关系如图 1。

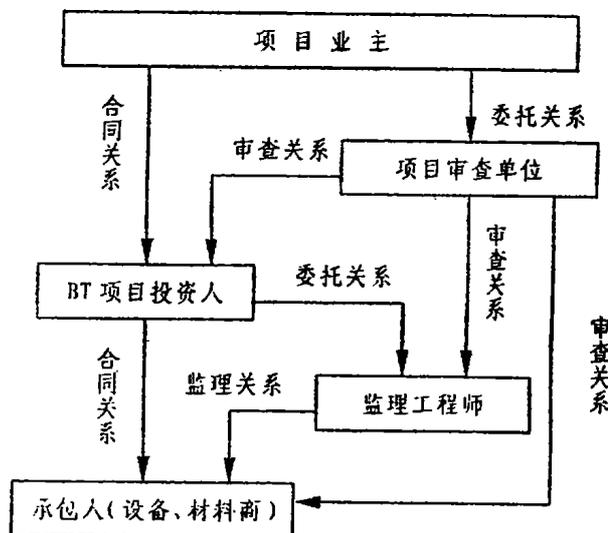


图 1 BT 项目各方关系

3.7 确保建设资金的如期偿还

BT 项目投资人应在 BT 项目建设好后,按照合同约定,将工程转让给当地政府或指定接收单位(即项目业主),项目业主应按 BT 合同约定支付工程建设资金.届时,如果项目业主无力支付建设资金,则无疑会加大 BT 投资者的风险.尤其像市政道路或桥梁这样的公共工程项目,投资者无法按时收回庞大的投资.因此,项目业主必须具有项目建设资金的偿付能力及银行的良好授信度,这是 BT 项目能顺利推行的可靠保障.

4 结 语

BT 融资建设模式在重庆乃至全国还处于探索

和尝试阶段.本文针对重庆目前采用 BT 模式运作的城市基础设施建设项目存在的问题进行讨论,并提出了一些解决办法.通过本文的探讨,期望能起到抛砖引玉的效果,引起工程界和学术界对该类问题的重视.

参考文献:

- [1] 彭 飞. 国外几种建设模式比较[J]. 中国工程咨询, 2003, (10): 40-42.
- [2] 冯兴吾, 汪长海. 建设 BT 项目融资新渠道[J]. 中国公路建设市场, 2003, (5): 46-48.
- [3] 中华人民共和国建设部. 关于培育发展工程总承包和工程项目管理企业的指导意见[S]. 2003.

Questions discussion on BT model of municipal infrastructure projects

WAN Xian-jin

(Chongqing City Construction Investment Corporation, Chongqing 400015, China)

Abstract: In this article, universal questions are discussed and analyzed in the construction process of municipal infrastructure projects by means of BT model, and resolutions are put forward.

Key words: infrastructure; BT(Build Transfer) model; analyze

(上接 100 页)

Macroscopic dynamic optimal model of traffic industry structure

YAO Xin-sheng¹, LUO Xia², WU Bo²

(1. College of Traffic and Transportation, Southwest Jiaotong University, Chengdu 610031, China;

2. Technology and Education Department, Sichuan bureau, Chengdu 610041, China)

Abstract: The structural component and influential factor are indicated, from the macroscopic, middle - scope and microscopic structural hierarchy, the reasonable structure and evolvement trend are analyzed; the objective and main measure of the structural adjustment of the traffic industry in our country are shown. Then, the macroscopic dynamic optimal model is founded, which offers a academic reference for the structural regulation of traffic industry in our country.

Key words: traffic industry; industrial structure; optimization; model