

亚洲开发银行/建设部
关于在中国市政公用行业
加快市场化进程
建立特许经营制度的技术援助项目

针对建设部“关于加快市政公用行业市场化进程，
建立特许经营制度的意见”文件草稿的
咨询意见

大岳咨询有限公司

2002 年 11 月

内容目录

实行政府特许经营的目的.....	3
政府特许经营的含义和法律依据.....	3
含义.....	3
法律依据.....	3
政府特许经营的形式和分类.....	4
指导意见的适用范围.....	5
实行政府特许经营的一般原则.....	5
适当引入商业竞争的原则.....	6
加强政府管制的原则，明确管制的内容和手段.....	6
为行业的可持续发展创造条件.....	6
保护公众利益.....	6
因地制宜，分步实施的原则.....	7
操作规范和透明的原则.....	7
特许权取得人的选择和特许经营权的授予.....	7
授予方式.....	7
实施公开招标的一般程序.....	8
特许权取得人的资格.....	9
特许经营协议的内容.....	9
A 类特许经营协议.....	9
B 类特许经营协议.....	11
政府工作.....	11
加强对市政公用行业特许经营工作的规划、领导和组织.....	11
监管部门的正确定位.....	12
制定改革国有公用行业企业的具体方案.....	13
附件.....	14
附件 1：特许经营的不同模式及其特点.....	14
附件 2：市政公用行业引入竞争机制的具体做法.....	14
附件 3：公开招标的程序（以 BOT 项目举例）.....	15
附件 4：政府对公开招标的组织（以 BOT 项目举例）.....	22

我们建议，建设部在“关于加快市政公用行业市场化，建立特许经营制度的意见”中应强调下述原则和程序：

实行政府特许经营的目的

目前，在我国市政公用行业推行特许经营制度主要应实现下述目的：

1. 吸收社会资金（包括外商投资）投资和建设市政公用行业，以解决目前政府财政性资金投入不足的问题，实现国民经济和社会发展第十个五年计划城镇化发展重点专项规划中对市政公用行业建设和发展的目标。
2. 改革市政公用行业目前由国家投资，由政府或国有企业经营的单一模式，通过适当引入竞争机制、吸收社会资金和加强政府监管等手段，提高市政公用行业投资和运营的效率。
3. 完善市政公用行业的价格形成机制或在价格调整不到位的情况下的补贴机制，为上述行业的融资和可持续发展创造条件。
4. 完善政府对上述行业的管理体制，保护社会公众的利益。
5. 改变目前部分地方政府在市政公用行业改革过程中的不规范作法，防止国有资产的流失和对社会公共利益的侵害。

政府特许经营的含义和法律依据

含义

本指导意见中的“政府特许经营”是指在市政公用行业中，由政府授予企业在一定时间和范围内对某项市政公用产品和服务进行经营的独家权利，即特许经营权。政府通过协议的形式或其他方式明确政府与特许权取得人与特许权相关的权利和义务。

法律依据

政府实施特许经营的法律依据是：

- 1) 由于市政公用行业存在的自然垄断的性质和其涉及公共利益，根据目前国家的有关法律，政府必须对市政公用行业实施一定的管制，管制的内容包括市场准入、资质管理、产品/服务质量管理等；

2) 在市政公用行业,根据我国目前价格法律法规的规定,一般实行政府指导价或政府定价。

政府特许经营的形式和分类

实践中,由于政府特许经营的实施环境、政策目标和其他影响因素的不同,特许经营具有不同的运作形式。政府在确定须采用的具体特许经营模式时,应对可选方案进行比较,综合考虑既定目标的实现程度和对政府和公共利益的影响,以实现政府和公众利益最大化。

对特许经营进行分类的首要标准是根据特许权取得人在特许权下的承担的责任和风险。另一种有意义的分类标准是根据特许权取得人是否直接从最终用户取得销售收入。在某些情况下,政府特许经营涉及的是存量资产还是新增资产也是一分类标准。

根据特许权取得人在特许权下承担的责任和风险,政府特许经营可分为以下两大类:

A) 特许权取得人承担投资和经营的双重责任和风险,此类特许经营的主要特征有:

- 投资和经营的责任和风险均由特许权取得人承担
- 特许权取得人负责与投资相关的资金筹集
- 根据不同的情况,特许权取得人从政府或直接从最终用户取得经营收入
- 此种类型的特许经营是比较彻底的一种引入竞争机制的改革模式,需要相应的政策环境的配合
- 实践中属于此类特许经营的具体运作模式包括:
 1. BOT
 2. 国有存量资产/股权的转让(包括上市)
 3. 合资/独资新建和经营市政公共设施等

和

B) 特许权取得人仅承担经营风险,此类特许经营的主要特征包括:

- 设施的投资与相应的资金筹集主要由政府负责,政府享有资产的所有权
- 政府将特定的市政公用资产在一定时间内委托给特许权取得人进行经营,特许权取得人或者取得管理费或直接从最终用户收取费用,但特许权取得人不负责设施的投资及相关资金筹措
- 此种类型的特许经营是引入竞争机制不彻底的改革模式,在实践中属于此类的具体运作形式包括市政公用行业经营性资产/非经营性资产(如市政设施、园林绿化、环境卫生等非经营性设施日常养护作业市场)的委托或租赁经营等。

在实践中,可能存在的复杂情况包括:

- 1) 可能存在上述两种情况的混合形式,如特许权取得人主要承担经营风险,但同时负责与现有资产相关的资本投资如现存资产的改造投资等。
- 2) 在同一市政公用行业的不同产业环节,政府可实施不同的特许经营模式。例如,在城市净水的生产环节可实施 BOT 或资产转让等模式,但在城市净水的输配环节,由于价格或政府补贴不到位或投资估算存在大的不确定性,城市供水管网可实行政府投资,但委托企业经营的模式。

选择上述何种特许经营方式主要取决于以下条件：

- 1) 改革是否到位，能否补偿全部成本并提供合理的投资回报；如果价格的改革未到位或由于公共政策的缘故，政府不能实施完全市场化的价格，是否存在相应的财政补贴方案
- 2) 政府在市政公用行业实施特许经营须解决的问题，如
 - 解决投资资金缺乏或实现原有政府投资的变现；或
 - 改革目前的运营模式，提高投资和经营效率
- 3) 投资人能否对投资需求和相应的资金筹措方案进行合理的估计并有效地筹集资金
- 4) 政府是否有能力实施必要的管制
- 5) 市场准入的规定（对外商投资和民营投资）
- 6) 是否存在其他的重大投资风险

根据目前中国的现状，部分市政公用行业或行业的具体环节具备实施 A 类的特许经营方式的条件，如城市净水和污水的生产环节，垃圾处理场，供热厂等。

关于对政府特许经营行为的具体分类，请参考附件（1）。

指导意见的适用范围

根据不同特许经营模式对监管的要求和对此指导意见法律依据的考虑，我们建议此指导意见的适用范围如下：

- 1) 主要适用于特许权取得人直接从最终用户取得销售收入的特许经营模式；
- 1) 市政公用行业国有资产或股权的出售、合资、合作、上市等
- 2) 国有资产的委托或租赁经营等
- 3) 政府部门或其直接控制的国有企业与非国有企业签定关于市政行业产品/服务的购买协议（如在兴建或转让生产设施后，仍由国有市政公用企业签定产品收购协议的情况，例如目前 BOT 模式等）
- 4) 建设部认定的其他特许经营的方式

此指导意见从发布日后生效。对于目前正在进行的但尚未签定正式协议的市政公用行业特许经营项目，应适用本指导意见。

对目前协议已生效并正在执行的特许经营项目，政府主管部门应根据已签定协议对变更的规定或其他强制性法律法规的要求，在最早的时间内对已签定协议参照本指导意见进行规范。

实行政府特许经营的一般原则

我们认为政府在市政公用行业实施特许经营制度应遵循以下一般原则：

适当引入商业竞争的原则

市政公用行业传统上由政府或政府控制的国有企业实行垄断经营，垄断经营的必然结果是投资和经营的低效率。

政府通过实施特许经营的办法，在市政公用行业引入商业竞争原则，是提高上述行业效率和增进公共福利的必由之路。

关于国外政府在市政公用行业引入竞争机制的具体做法，请参考附件（2）。

加强政府管制的原则，明确管制的内容和手段

引入商业竞争原则并不是弱化政府对上述市政公用行业的管制。市政公用行业由于其行业性质，具有自然垄断行业的特征，为了维护弱势群体-最终用户的利益，政府的管制从某种程度是必不可少的，是对市场竞争机制的一种模拟，解决市场失灵的问题。

政府在实施管制时，应有所为和有所不为，在监管内容上应更多地强调对结果的管制（如价格、服务质量、环境污染等），而不是对过程的监管。这样在实现政府监管目的的同时，又能发挥企业的能动性，通过技术创新和管理创新，提高投资和运营的效率。

有效的监管离不开关于企业行为的大量信息和对信息的分析决策。因此，政府在实施特许经营制度和监管的同时，应制定充分/及时的信息报告制度，在进行决策的时候，应征询多方的意见，特别是专业性中介机构的意见。

为行业的可持续发展创造条件

行业可持续发展的前提条件是上述行业可为投资人提供与所承担投资风险相对应的投资回报。中国的市政公用行业，由于历史上是作为一社会福利事业，因此产品/服务的收费水平存在不反映完全成本和合理回报的情况。因此，要吸收社会投资，政府应切实考虑价格改革的问题，在价格改革无法到位的情况下，政府应制定明确的补贴原则或价格调整的计划，为行业的可持续发展创造前提条件。

保护公众利益

作为政府社会事务管理者的政府部门，在强调为市政公用事业的可持续发展创造条件的同时，应重视对弱势群体 - 公用产品和服务用户的保护，维护市场秩序和社会公正。

在我国，特别应强调的是：

1. 改变政府管理部门和国有公用行业企业“父与子”的关系，严格区分政府作为国有资产的所有者和社会事务管理者两种不同的职能。政府对市政公用行业的管理原则和程序

应一视同仁。

2. 建立消费者和其代理人参与决策的正式机制。

因地制宜，分步实施的原则

市政公用行业实施特许经营是一个系统工程，需要多种制度的配合，因此不可能是一蹴而就的事情。

政府应在对实施特许经营的目的和配套环境进行综合评估的基础上，因地制宜地制定符合本地区和本行业的操作方案。在配套环境不具备的条件下，政府可选择分步实施、循序渐进的作法，在实践中逐步完善配套环境的建设，同时积累在特许经营条件下政府进行监管的经验。

操作规范和透明的原则

由于市政公用行业涉及公共利益和可能产生垄断的弊端，同时针对目前部分地区已经出现的暗箱操作的现象，政府实施特许经营制度时应强调程序规范和透明的原则。

在选择特许权取得人的过程中，政府应强调规范的运作程序，如公开招标，在暂时不具备公开招标条件的情况下，应强调决策的透明性和建立相应的决策责任制度。同时，政府应建立有效的协议签定前的审批和备案制度。

政府在项目协议签定后应严格履约。

特许权取得人的选择和特许经营权的授予

授予方式

由于此指导意见所述政府授予特许权的行为不完全属于目前中国招标投标法和政府采购法的规范范围，政府应对选择特许权取得人的方式和其他程序问题予以明确。

地方政府应负责特许权取得人的选择和特许经营权的授予方式。省级人民政府应根据当地的实际情况，对市政公用行业特许权取得和特许权的授予工作进行合理的授权。

由于市政公用行业的特殊性，政府在选择特许权取得人时，应一般采取公开招标的形式，在具体操作时可参考招标投标法和政府采购法的相关规定。

在暂时不具备实施公开招标方式的情况下，政府也可酌情考虑下述方式：

- 1) 邀请招标
- 2) 竞争性谈判等

但政府应一般禁止通过一对一的谈判形式选择特许权取得人,除非事先取得上级政府主管部门的特别批准。

在采用非公开招标的方式时,政府应采用必要的措施避免因竞争不足带来的弊端,包括:

- 1) 加强对授予特许权取得人活动的组织和领导,强调操作的规范化、透明化和责任原则。
- 2) 重视专业性中介机构的作用和参与,以求在缺乏竞争的情况下最大限度地保护政府或社会公众的利益

在暂时不具备公开招标的条件时,政府应采用以下必要的措施,制定可行的时间表为实施公开招标创造条件:

- 1) 完善与城市公用行业特许经营的配套制度的改革,改善投资环境,提高投资和经营上述行业的吸引力
- 2) 制定并公开特许权项目的操作原则和程序,提高运作的透明度
- 3) 对影响投资人投资决策的关键资料,应建立可行的资料公开或查询制度

实施公开招标的一般程序

关于实施公开招标的一般原则和程序,可参见招投标法和政府采购法的有关规定。

大型市政公用行业特许经营项目的公开招标会涉及下列程序:

1. 招标前期准备阶段
 - a) 确定方案
 - b) 立项
 - c) 招标准备
2. 招标实施阶段
 - a) 资格预审
 - b) 准备招标文件
 - c) 评标和决标
 - d) 合同谈判
3. 招标完成后阶段
 - a) 融资和审批
 - b) 项目实施

关于对上述各阶段政府须完成的任务和其他相关问题的介绍,请参考附件(3):公开招标的程序说明。

特许权取得人的资格

政府在选择特许权取得人时，应对特许权取得人的资格有所规定， 特许权取得人应拥有与承担特许权规定职责相应的能力，上述能力包括技术能力、管理能力和财务能力等。

政府在选择特许权取得人时，应打破所有制和地域界限，营造公平的充分竞争的环境。

在缺乏有效竞争的情况下，政府可能必须降低对候选人的资格要求，但与此同时政府应采取相应的补救措施，如要求某些不完全符合资格要求的投标人提供投标或履约保函等。

特许权取得人的资格一般应包括：

- 1) 特许权取得人应具有投资或经营类似项目的经验。
- 2) 特许权取得人和其主要管理人员应具有与特许经营相关的技术和管理能力，或与具有技术和管理能力的机构已达成初步协议。
- 3) 特许权取得人应具有与特许经营相关的财务实力。
- 4) 特许权取得人应符合国家目前关于市政公用行业资质管理的一般规定，如果特许权取得人是外商投资企业，特许权取得人还应符合国家关于外商投资产业目录的规定。

特许经营协议的内容

特许经营协议内容的确定应遵循下述一般原则：

1. 最大限度地保护公共利益
2. 商业条款应符合国际惯例和项目特点
3. 应征求专业性中介机构的意见
4. 符合中国法律，应有律师出具的法律意见书

A 类特许经营协议

协议的内容可能包括：

- 特许经营权的具体内容和范围（如产品/服务种类，涉及的地域范围）
- 资本性投资的规定，包括：
 - 资本性投资的内容和数额
 - 投资的时间表
 - 资本性投资验收的安排
- 对产品/服务价格的规定，包括：
 - 初始的价格水平
 - 具体的价目表
 - 价格调整的原则
 - 价格调整的程序

- 其他特殊规定，如
 - ◆ 首次接入市政公用设施的费用
 - ◆ 价格的非歧视原则等
- 产品/服务质量的规定
 - 特许权取得人提供的产品/服务应遵守的质量标准
 - 关于质量检测的安排
 - 质量不符合标准的处理办法
 - 质量标准变更的处理办法
- 产品/服务销售数量的规定（主要解决由谁承担产品/服务的需求风险）
- 销售收入结算的规定
- 重要生产要素的规定（如城市供水项目中对原水取得的规定）
- 关于保证持续提供公用产品/服务的规定
 - 运营计划和特殊情况的处理方案
 - 临时中断提供产品/服务时的报告义务、应采取的补救措施和对用户的补偿办法
- 运营和资产管理办法
- 用户关系管理
 - 应向用户提供的服务的种类和内容
 - 用户投诉的处理办法
- 特许权取得人的信息报告义务
 - 报告内容（包括财务资料和运营资料）、形式和对象
 - 报告的时间要求
 - 对报告内容可靠性的要求，如财务资料是否需要审计和质量报告是否需要独立第三方的意见
- 对混业经营的限制
- 一般补偿的规定
 - 需要一般补偿的事项
 - 一般补偿的方式和水平
 - 与一般补偿相关的程序约定
- 资产移交的规定
 - 对移交资产范围和状态的规定
 - 其他需要移交的资料物品的规定
 - 特许权取得人资产移交后的担保责任
 - 资产移交工作的安排
- 政府介入权的界定
- 争议解决规定
 - 争议解决的机构安排
 - 争议解决的程序安排
 - 关于对仲裁、诉讼等的规定
- 特许权的更改/终止
 - 引起变更/终止的事项
 - 变更/终止的解决方案和效力
 - 政府是否拥有在极端特定条件下收回特许权的权利及相应的安排
- 特许权终止的补偿问题

B 类特许经营协议

协议的内容可能包括

- ☐ 委托或租赁经营资产的范围
- ☐ 提供产品/服务数量和质量的要求
- ☐ 对管理费或租金或经营收入的规定
- ☐ 激励机制（对特许权取得人的超额完成协议目标的奖励/惩罚的规定）
- ☐ 委托资产的维护和保养义务
- ☐ 关于资本性支出的规定
- ☐ 协议生效后和协议终止时对资产移交的规定
- ☐ 特许权取得人的报告义务
- ☐ 合同履行担保的规定
- ☐ 争议的解决
- ☐ 合同变更和终止的规定

政府工作

加强对市政公用行业特许经营工作的规划、领导和组织

地方政府具体负责市政公用行业特许经营工作。在项目的正式运作前，政府应对实施特许经营工作进行充分的规划，上述整体规划包括两个层面，行业层面和项目层面。

首先是行业层面的规划，包括研究确定具体市政公用行业的现状、须解决的问题和目标、可行的运作模式、政府的主要支持形式等。

第二个层次是具体项目层次的规划，包括特定项目的目标、特许经营模式、运作的组织和人员安排、操作的时间表、专业性中介机构的作用、前期运作费用的安排等。上述规划将作为具体项目实施的基础。

由于市政公用行业的特许经营权的授予和管理涉及多个政府部门，如计委、价格管理部门、建设管理部门、环保部门等，在尊重目前归口管理的原则下，地方政府也应对特许经营工作进行集中领导，通盘策划。地方政府应将部分管理权利进行适当的集中，综合考虑政府在特许经营协议中的可享有的权利和须承担的义务，实现政府和公众利益的最大化。对上述特许权的授予工作进行集中领导，有利于多头管理的弊端，提高项目运作的效率，减少投资人的项目运作成本，从而提高项目的吸引力。

地方政府可采取设立工作委员会的办法，全权负责市政公用行业特许经营权的授予工作，工作委员会由地方主要领导担任，其组成成员为各管理部门的主要领导。工作委员会下设工作办公室，负责具体的日常工作。须强调的是，政府部门委派负责项目实际运作人员应具备相关的项目运作经验，如果上述人员缺乏相关经验，政府应对聘请有资格的顾问机构（包括牵头顾问、法律顾问和技术顾问等）作出适当规定，顾问机构应具备运作类似项目的经验。

关于地方政府应如何具体组织特许经营权的授予工作，可参见附件（4）：BOT 项目的

组织。

监管部门的正确定位

1) 市政公用行业管理者和市政公用行业国有资产所有者职能的分离

为保证客观公正地履行管理职责，保护用户的利益，政府应明确区分行业管理者和资产所有者两种不同的职能。为实现上述目标，地方政府应适当改革目前市政公用行业企业的管理体制（如在某些地方，上述企业直接由行业管理部门代行所有者的职能），首先作到从体制上实现两种职能的分离。

2) 目标管理和过程监管的结合

在实行了特许经营制度以后，政府监管重点应是特许权取得人是否履行了规定的义务和其他的法律规定，应是一种目标管理模式。同时，为及早地发现问题，政府应对特许权实施的过程进行必要的监管，建立早期预警机制。

为实现上述目的，政府在特许权协议和协议的执行中应强化特许权取得人的信息报告义务，作为进行决策的基础。能否及时掌握有用的信息，是政府能否有效实施特许经营的关键。

监管不是越俎代庖，政府不应对特许权取得人实现目标的过程（如设计、具体经营等）进行过多地干预，以此发挥商业机构自身创造性和能动性，提高传统模式下政府直接干预企业无效率的局面。

3) 加强对特许权协议的审批、备案和相关文件的管理

政府应明确特许经营权项目的审批制度，提高审批过程的透明性。地方政府应在其授权范围内制定具体的审批办法，可集中简化审批程序，提高项目运作效率。

在对特许权协议进行正式审批前，政府审批部门应要求具体经办部门就协议的关键内容作出说明，建立相应的责任人制度。政府在审批前，应征求专业性中介机构的意见，同时强化专业性中介机构的责任机制。

除审批制度外，建设部作为行业主管部门，应规定特许经营的备案制度。下级政府应将其审批的特许经营项目向上级主管部门进行备案，备案的主要内容至少包括：

- ☐ 项目具体经办人和聘请的顾问机构
- ☐ 重大决策的决策过程和内容
- ☐ 评标标准
- ☐ 政府承担的主要义务，特别是价格和数量方面的义务
- ☐ 项目结构的简述

上级部门应定期对备案的资料进行整理，对实践中积累的经验和问题进行总结，作为文件下

发下级政府，作为对以后工作的指导。

政府应制定相关的文档管理制度，保存反映政府决策过程和成果主要内容的文件。

制定改革国有公用行业企业的具体方案

地方政府应制定改革市政公用行业国有企业的具体方案，改革的目的是提高上述企业的投资和运营效率。改革的基本取向是引入竞争机制，克服由于垄断产生的弊病。

在不具备直接引入竞争者的情况下，政府应采取以下措施，模拟市场竞争机制，迫使国有企业管理层提高效率：

- 根据可比行业资料，制定国有企业提高投资和运营的具体指标和时间表，并与管理者的报酬和升迁挂钩
- 鼓励在市政公用行业的部分环节引入竞争机制，提高该部分的效率，为更大规模地引入竞争机制创造条件
- 要求国有企业管理层提供详细的关于投资和运营效率的资料，作为决策的基础
- 对国有企业目前存在的企业办社会和职工身份问题进行前期安排，减小进一步改革的阻碍

在制定上述方案和对国有企业进行管理时，由于竞争机制的缺位，政府应更重视独立专业性中介机构的意见，提高决策的科学性和可行性，保护社会公众的利益。

附件

附件 1：特许经营的不同模式及其特点

选择	资产所有权	运营和维护	资本性投资	商业风险	期限（年）
服务合同	公共部门	公共部门和私人部门	公共部门	公共部门	1-2
管理合同	公共部门	私人部门	公共部门	公共部门	3-5
租赁合同	公共部门	私人部门	公共部门	分摊	8-15
特许权合同	公共部门	私人部门	私人部门	私人部门	25-30
BOT/BOO	公共部门和私人部门	私人部门	私人部门	私人部门	20-30
出售	公共部门和私人部门	私人部门	私人部门	私人部门	无期限（或由许可证决定）

（公共部门指政府部门和由政府控制的、不能独立经营的国有企业）

附件 2：市政公用行业引入竞争机制的具体做法

市政公用行业具有自然垄断的特点，因此上述行业的竞争机制不是内生的，它需要政府部门通过合理的制度设计来实现：

政府引入竞争的具体形式一般有以下四种：

- 1) 产品/服务的供给环节直接进行竞争
- 2) 对提供产品/服务的权利的竞争
- 3) 由于需要进行资金筹集受到来自资本市场或银行的竞争压力
- 4) 业绩比较产生的竞争压力，如将不同地域的特许权取得人的投资和运营效率进行比较，以此作为政府决策的基础

附件 3：公开招标的程序（以 BOT 项目举例）

BOT 项目的运作程序

相对于其他融资方式而言，BOT 项目的运作程序是比较复杂的。在 2000 年和 2001 年期间，大岳咨询公司作为北京市第十水厂 BOT 项目的融资顾问，先后向前来调研的 20 余家政府机构、项目公司和中介机构介绍了 BOT 项目的运作程序。本讲我们将系统地介绍 BOT 项目的运作程序，并简要介绍北京第十水厂 BOT 项目的运作程序，使更多的读者对此有一个完整地了解。

一、BOT 项目的运作程序

按照惯例，BOT 项目的运作程序主要包括：确定项目方案阶段、项目立项阶段、招标准备阶段、资格预审阶段、准备投标文件阶段、评标阶段、谈判阶段、融资和审批阶段、实施阶段（包括设计、建设、运营和移交）。

对于发起 BOT 项目的国内政府及其代理机构而言，从确定方案阶段开始到实施阶段之前的各阶段，是 BOT 项目的前期工作，需要落实各种建设条件、选定投资人、落实项目资金来源、基本确定建设方案。这一过程可以采用协商方式，也可以采用招标方式。大型的或者复杂的 BOT 项目，往往采用招标方式来选择投资人。

1 确定项目方案

这一阶段的主要目标是研究并提出项目建设的必要性、确定项目需要达到的目标。

传统的政府融资项目，往往通过聘请咨询公司或者设计院，编制项目建议书和可行性研究，并通过召开咨询会议和审查会议的方式对项目的规模、技术、经济等方面的内容进行优化，并通过计划管理部门下达批文的方式加以确定。

与传统的政府项目不同，BOT 项目在这一阶段的主要目标是确定项目建设的必要性，并进一步研究确定设计规模和项目需要实现的目标，而不需要确定项目采用的技术、项目投资额或者投资收益水平。因此，在招标文件中不需要详细规定项目的技术方案和实施方案，只需要勾画出项目在规模、技术、经济等方面的轮廓，鼓励投标人在项目构想和设计方面提出新的观点，发挥他们各自的技术和经验优势，从而有利于政府从各投标方案中选择一个最佳方案作为实施方案。当然，一般情况下，为做到心中有数，政府聘请咨询公司或者设计院

进行预可行性研究，提出项目技术要求并进行实施方案比较，也是十分必要的。

项目是否具备合理的投资收益，或者说，政府是否准备允许投资人获得合理的投资回报，是在这一阶段必须确定的原则性问题之一。只有允许投资人获得合理的回报，项目采用 BOT 方式才可能取得成功。不可能盈利的项目，只能由政府或者公共机构进行投资建设，除非政府能够采取财政补贴等方式保证项目投资人获得合理的回报。

2 项目立项

立项，是指计划管理部门对《项目建议书》或《预可行性研究报告》以文件形式进行同意建设的批复。目前，随着我国经济体制改革的深化和我国加入 WTO 等客观实际的需要，立项管理的程序和审批权限正在改革之中。

BOT 项目在发布招标文件之前，按照国家的基本建设程序完成项目立项是非常必要的。已经立项的项目可以降低招标后的项目审批风险，提高投标人参与项目的积极性。在项目没有立项的情况下进行招标工作，如果投资人确定后政府不批准项目，将会给中标人造成很大的损失。因此，项目立项通过的审批文件一般被作为招标的依据。

目前，一般来说，外资 BOT 项目需要得到国家计委的批复，内资 BOT 项目可以由地方政府批复。在前期准备工作不足的情况下，计划管理部门也可不批复《项目建议书》或《预可行性研究报告》，而是批复进行同意项目融资招标，这种批复也可作为招标的依据。

3 招标准备

项目立项工作完成后，即可着手准备招标工作，主要内容有：

第一步，成立招标委员会和招标办公室。

从已有的 BOT 项目来看，成立招标委员会和招标办公室，对于落实项目基本条件、加快招标进度和提高工作效率，具有十分重要的意义。招标委员会一般由政府主管领导担任主任，计划、财政、税务、土地、价格等主管部门的主要负责人作为委员会的成员。招标委员会的主要职责是研究招标过程中的重大事项并做出决策。招标办公室往往设在负责办理招标具体事宜的单位，可能是行业主管部门，也可能是政府控制的国有企业，其职能是贯彻执行招标委员会做出的决策，牵头落实项目前期准备工作，研究项目在经济、技术等方面的问题，并就重大问题的解决方案向招标委员会提出建议。

第二步，聘请中介机构，包括专业的投融资咨询公司、律师事务所和设计院。

由于 BOT 项目完全按照国际惯例进行运作，要求政府和投资人在签订合同前，对于项目的经济、技术、法律等方面的问题，做出细致、完整、严密的规定，否则，即使是一个

看似微小的疏忽，也可能带来不利的后果，轻者致使项目失去公平，使政府处于不利地位，重者将导致招标失败、项目流产，甚至使政府和国家遭受严重的经济损失。

因此，聘请专业的投融资咨询公司、律师事务所和设计院，发挥他们在国际招投标、国际投融资等方面的经验优势，帮助政府进行充分和细致的招标准备工作，使项目结构设计更加严谨和符合国际惯例，最大限度地降低项目风险，提高项目成功率，是十分必要的。

第三步，进行项目技术问题的研究，明确技术要求。

虽然政府在招标前并不需要规定投标人采取何种技术方案，但是，由于项目最终将移交给政府，而且项目多是为大众提高公共服务的基础设施，因此，必须在规划条件、技术标准、工艺和设备水平、环境保护等方面提出明确的要求。为此，政府应该聘请设计院作为技术顾问，对上述问题进行细致和周密的研究，并将经政府确认后的要求在招标文件中详细而清晰地进行说明。

第四步，准备资格预审文件，制定资格预审标准。

资格预审是招标工作中一个很重要的环节，尤其是对于前期工作周期长、情况复杂的BOT项目。在正式投标前进行资格预审，选定少数几家竞争力较强的投标人，邀请他们前来参加投标，能减少招标工作量，提高招标质量。因为，经过资格预审后，只有那些具有较强的技术能力和财务能力的公司才能参加投标，招标人不需耗费大量的时间和精力对那些竞争力不强的标书进行评审，可以认真仔细地对通过了资格预审后的投标人的标书进行评审。如果通过预审的投标者在财力上和技术上是健全和可信的，尽管投标者数量不多，同样能够保证在投标过程中形成激烈竞争的局面。从投标人的角度来看，参加投标的投标者数量越多，中标的机会越小，因此他们可能不愿意花费太多的时间和精力来准备标书。相反，如果他们是少数投标者中的一员，中标的机会增大，就会促使他们认真而努力地提出一份竞争力很强的标书。

因此，政府应该及早准备资格预审文件，在资格预审文件中明确资格预审标准。资格预审的期限可以根据项目前期工作的准备情况适当延长，让更多的潜在投资人获悉项目信息，增加竞争的激烈程度。资格预审文件中的资格要求，应该根据项目的特点和要求进行制订。

第五步，设计项目结构，落实项目条件。

不同地方的政府及其职能部门，在管理程序上不尽相同；不同类型的项目具有不同的特点和各种不同的要求。因此，应该针对项目本身的特点，结合政府在本项目上制订的目标，

设计合理的项目结构，并根据项目结构，逐项落实项目的各种条件。一个在 BOT 方面具有丰富经验的咨询公司，能够帮助政府设计和制订合理的项目结构，并帮助政府有计划地、系统地落实各项条件，为确保招标成功打下坚实的基础。

第六步，准备招标文件、特许权协议、制定评标标准。

在确定项目结构后、初步落实项目基本条件后，即可开始编制招标文件，制订特许权协议。在招标文件中，必须详细说明政府和技术、经济、法律等方面的要求，让投标人尽可能充分和准确地领会政府的意图。应该把投标人必须遵守的强制性的要求和可由投标人建议的可协商的要求区分开来。在特许权协议中，应规定项目涉及的主要事项，明确政府提供的各种支持条件或者承诺。评标标准应该体现政府在选择什么样的投资人和建成一个什么样的项目方面的要求和标准，尤其要对主要目标（例如：最终消费者支付的价格最低，或者公共开支最低，或者对整个经济而言项目的投资费用最低等）有一个清楚的定义。招标文件中规定的评标标准应该尽可能明确和详尽，以便于投标人设计出最符合政府要求的方案。

为了加快进度，招标文件的准备工作往往与资格预审同步进行，只要保证资格预审阶段和招标阶段的时间能够合理安排就行。

4 资格预审

邀请对项目有兴趣的公司参加资格预审，如果是公开招标则应该在媒体上刊登招标公告。参加资格预审的公司应提交资格申请文件，包括技术力量、工程经验、财务状况、履约记录等方面的资料。招标委员会应该组织资格预审专业性中介机构组，对这些文件进行比较分析，拟定一个数量不多和参加最终投标的备选名单，并在项目条件基本落实和招标文件基本准备就绪之后，发出资格预审结果通知，同时向通过资格预审的投标人发出投标邀请书。

5 准备投标书

在获得招标委员会的书面邀请后，通过资格预审的投标者，如果决定继续投标，则应按照招标文件的要求，提出详细的建议书（即投标书）。在投标者的建议书中，一般应详细地说明所有关键方面，如：

- 设施的类型及所提供的产品或服务的性能或水平；
- 建设进度安排及目标竣工日期；
- 产品的价格或服务费用；
- 价格调整公式或调整原则；
- 履约标准（产品的数量和质量、资产寿命等）；

- 投资回报预测和所建议的融资结构与来源；
- 外汇安排（如果是外资 BOT）；
- 不可抗力事件的规定；
- 维修计划（这对于 BOT 项目尤其重要，因为项目的所有权必须在寿命中期移交给政府）；
- 风险分析与分配。

6 评标与决标

投标截至后，招标委员会将组建评标委员会，按照招标文件中规定的评标标准对投标人提交的标书进行评审。评标方法的选择将明显地影响到最终的评标结果，因此，一般情况下，招标文件中规定的评标标准不允许更改。

评标结果将受下列因素影响：

- 折现率的选择：如果以投资费用为目标，应该用资金的社会机会成本对未来的费用效益进行折现计算。用资本的市场利率作财务折现率进行财务费用的比较则较为适宜。
- 税金处理：在以消费者支付的价格为目标时，税金可以被看做是一项费用。但在以公共开支为目标的比较中，税金则可不予以考虑。
- 免去政府机构所承担风险的意义：将风险转移给私营机构，从整个经济来看，可能并不影响项目的资金费用，但如果把公共开支控制到最小作为评标目标时，项目采取 BOT 方式将比由政府机构承担具有优越性。

7 合同谈判

决标后，招标委员会应邀请中标者与政府进行合同谈判。BOT 项目的合同谈判时间较长，而且非常复杂，因为项目牵涉到一系列合同以及相关条件，谈判的结果要使中标人能为项目筹集资金，并保证政府把项目交给最合适的投标人。在特许权协议签订之前，政府和中标人都必须准备花费大量的时间和精力进行谈判和修改合同。如果政府与排名第一的中标候选人不能达成协议，政府可能会转而与排名第二的中标候选人进行谈判，以此类推。

政府与私营机构间的合同必须做到：

- 使中标人按商定的条款，对提供合同上规定的服务承担义务；
- 给中标人以项目的独占权以及使工程得以实施的各项许可；
- 如果需要的话，由政府或政府机构承担根据商定的条款购买项目产品或服务的义务，如承担或取或付义务。

特许权协议必须得到同时签署的其他许多协议的支持，并以此为条件，以使中标人能够完成其任务。通常情况下，中标人在谈判结束以后必须签署的相关协议有：

- 与项目承贷方的信贷协议；
- 与建筑承包商的建设合同；
- 与供应商的设备和材料供应合同；
- 与保险公司的保险合同。

中标人是否能够顺利地签订上述相关合同，取决于其与政府商定的合同条款。因此，从中标人的角度来看，政府应提供项目所需的一揽子基本的保障体系，政府则希望尽可能地减少这种保障。

8 融资与审批

谈判结束且草签特许权协议以后，中标人应报批《可行性研究报告》，并组建项目公司。项目公司将正式与贷款人、建筑承包商、运营维护承包商和保险公司等签订相关合同，最后，与政府正式签署特许权协议。

至此，BOT 项目的前期工作全部结束，项目进入设计、建设、运营和移交阶段。

9 实施阶段

项目公司在签订所有合同之后，开始进入项目的实施阶段，即按照合同规定，聘请设计单位开始工程设计，聘请总承包商开始工程施工，工程竣工后开始正式商业运营，在特许期届满时将项目设施移交给政府或其指定机构。

需要强调的是，在实施阶段的任何时间，政府都不能放弃监督和检查的权利。因为项目最终要由政府或其指定机构接管并在相当长的时间内继续运营，所以必须确保项目从设计、建设到运营和维护都完全按照政府和中标人在合同中规定的要求进行。

二、北京市第十水厂 BOT 项目的运作程序简介

在本次 BOT 讲座中将多次引用北京第十水厂 BOT 项目的经验。这里简单介绍一下该项目的运作程序。

1 确定方案：第十水厂是北京市九五计划中提出的项目，在确定运作方式时，北京市政府进行了多种方式的比较，基本目标是进行基础设施体制改革，政府不再直接投资。最初与国内机构进行了协商，由于水价太高而放弃。为了探索利用外资的有效途径，并有效地促进基础设施体制改革，北京市政府决定采用 BOT 方式建设第十水厂，而且规定只允许外国投资人才能参加投标。

2 立项：北京市政府首先向国家计委上报了《预可行性研究报告》，国家计委投资司审查后要求北京市政府补充资料。北京市政府补充资料以后，国家计委外资司下文同意北京市政府通过招标方式选择第十水厂境外投资人，为招标工作提供了法律依据。

3 前期准备：北京市政府首先成立了以主管副市长为主任的招标委员会。招标委员会在市政管理委员会下设了招标办公室，负责招标的日常工作，并聘请北京大岳咨询公司作为项目的融资招标顾问。北京大岳咨询公司充分吸收了成都第六水厂、上海大厂水厂、国内的 BOT 电厂和国外一些 BOT 项目的经验，协助招标办公室完成了项目结构设计。

4 资格预审：资格预审通告发布后，共有 34 家跨国公司或银行购买了资格预审文件，7 家联合体（共 19 家公司）提交了资格申请文件。招标委员会选择了其中的 5 家联合体（共 12 家公司）参加项目投标，这些公司分别来自法国、英国、日本、意大利和香港。

5 准备投标书：5 家通过资格预审的联合体全部购买了招标文件。在投标人准备标书期间，招标委员会举行了标前会议，并多次回答了投标人提出的问题。由于项目条件落实的时间推迟，准备标书时间相应推迟了两周。5 家联合体最终全部递交了标书，这在国内类似项目中是第一次（其他项目中都有投标人放弃投标的现象）。

6 评标：评标标准在招标文件中做出了明确陈述，以水价为主，适当考虑了融资方案、法律方案和技术方案并对这些方案提出了最低要求。来自大岳咨询公司等中介机构的专业人员和招标委员会聘请的专业性中介机构参加了评标工作。评标后发现，有 3 家联合体的投标水价比政府预测的水价低 1 元/m³ 以上，初步显现了招标的优越性。由于有一家联合体的中文标书没有签字，招标委员会组织了长期的论证使评标工作受到了影响。政府选择了由日本三菱商事株式会社和英国安格力安水务公司组成的联合体为排名第一的中标候选人。

7 谈判：谈判工作共进行了三轮。第一轮主要是了解双方的观点，第二轮解决了水价等核心问题，第三轮解决了遗留问题（主要是对不可抗力的处理）。由于项目竞争十分激烈，政府在谈判中的地位非常主动，谈判结果在很多方面突破了国内类似项目的惯例。

8 融资与审批：项目的融资和审批工作刚刚开始。在联合体投标时，亚洲开发银行、国际金融公司等为联合体融资提供了支持函。由于北京在 2001 年取得了 2008 年奥运会主办权，而且中国加入了 WTO，使北京的宏观投资环境更加具有吸引力，谈判进程也因此而加快。预计第十水厂的融资和审批工作将于 2002 年 1 月圆满结束。

附件 4：政府对公开招标的组织（以 BOT 项目举例）

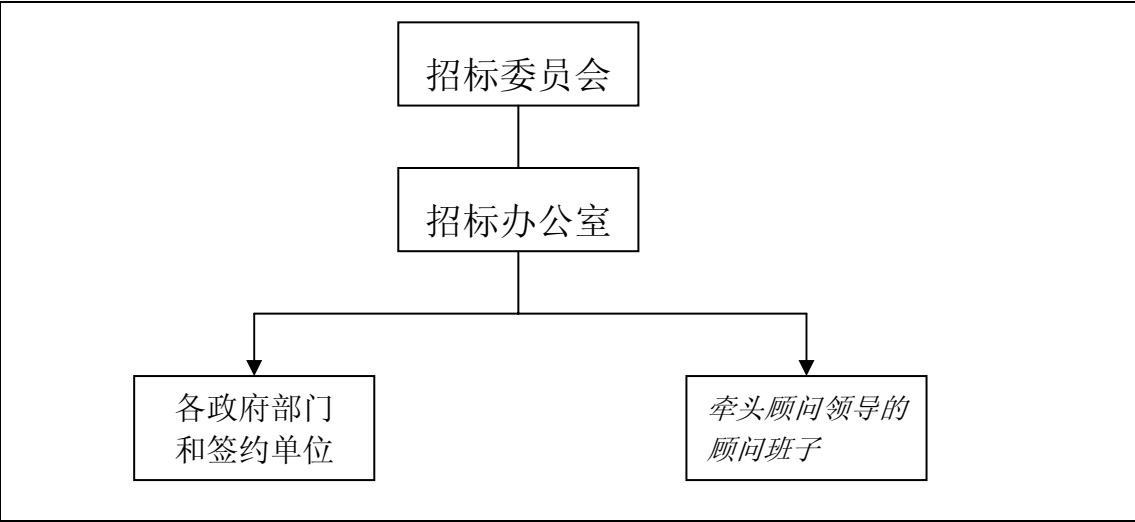
BOT 项目的组织

由于 BOT 项目通常会在私人部门(通常以专门设立的项目公司的形式)和多个公有部门(通常是政府部门和其控制的国有企业)建立长期性的、复杂的合同关系，BOT 项目的成功依赖于政府部门对 BOT 项目的有效组织，依赖于政府一方各个部门的协调和配合以及政府顾问部门的高质量的工作。BOT 项目的组织工作是决定项目进展同时是降低项目前期费用的决定因素。

一、 BOT 项目组织的基本结构

在基础设施的 BOT 项目中，通常采用以下的项目组织结构：

组织结构图：



招标委员会

招标委员会为项目招标最高决策机构，它一般是经过政府授权为某一项目招标特别设立的临时机构。招标委员会的主任一般由项目所在地区或城市的主管领导担任，成员包括项目设计的各主要政府部门和签约单位的主要决策人员。由于基础设施 BOT 项目设计许多外部的政府条件和承诺，招标委员会的组成应能反映项目结构的特点。

一般而言，在中国的 BOT 项目会涉及到以下的主要政府部门：

- 行业主管部门（如在城市净水厂的项目中，主管部门通常是城市
- 的市政管理委员会或城市的建设委员会）
- 计委（主要的项目审批）
- 物价局（项目公司产品的定价问题及/或生产要素的价格问题）

- 土地局（项目用地）
- 规划委员会或建设委员会（项目的设计和建设）
- 财政局（可能的补贴问题和税费问题）
- 税务局（税收问题）
- 外管局（外汇问题）
- 项目的国有一方签约单位及其主管部门

招标委员会组成的合理性和成员的权威性，直接影响项目的进度和最终成败。

招标委员会在项目初期将批准招标原则，在出售招标文件前批准招标文件，在评标结束后批准评标结果，在谈判结束后向中标人授标并与之签订项目协议。

招标办公室

招标办公室是招标委员会的常设工作机构，负责项目的日常组织工作。招标办公室的成员通常为招标委员会的成员单位的具体工作人员，这种安排有利于招标办公室与招标委员会成员的及时沟通。招标办公室主任一般由政府指定的负责运作的职能部门领导担任。

招标办公室将在咨询小组的支持下开展工作，包括为招标委员会准备待批准的文件和投标人进行交流。

招标办公室主要负责项目条件（特别是须政府部门提供的）的实际落实，协调与政府各相关部门和签约单位的关系。

以牵头顾问为首的顾问班子

顾问班子是 BOT 项目或类似基础设施项目中不可或缺的角色。融资招标需要招标方和投标方的有效沟通，一般情况下，政府缺少专业知识和经验，也没有足够的时间和精力，都需要顾问的协助。除牵头顾问外，顾问班子的常见成员包括：

- 技术顾问
- 财务顾问（在某些情况下，其职能由牵头政府顾问承担）
- 法律顾问（通常包括国内和国际顾问，如果是国际招标项目）

顾问小组应是个有机整体，招标办公室、法律顾问、财务顾问和技术顾问的工作应该协调一致，牵头顾问应保证实现这一点。

顾问班子将就项目结构的设计等问题提供咨询意见，起草招标文件以及回答关系的问题。在顾问班子中，牵头顾问起主导作用，类似上市或并购项目中的投资银行的地位。牵头顾问的作用体现在：

- 设计项目的整体结构，包括项目的边界条件。由于 BOT 项目结构的设计牵扯方方面面的问题，它要求牵头顾问熟悉类似项目的运作规律和国际惯例，具有良好的项目全局观、丰富的项目经验，同时好的牵头顾问会针对特定的项目条件，实现项目某些创新，它要求牵头顾问具有将国际惯例与本土环境对接的能力及对未来政府政策走向的恰当把握。

- 确定项目结构的主要问题和解决方案，执导法律顾问编制标书，协助招标办公室审阅招标文件。
- 制定评标原则并组织评标和编制评标报告，供决策。
- 确定项目谈判要点、策略和工作计划。
- 在谈判中，就出现的问题提供分析和解决方案供决策，同时把握谈判的进程。
- 如需要，在项目融资环节，组织或协助配合尽职调查工作。
- 分析和确定项目所需的外部条件和政府一方各部门的配合，协助招标办公室对内的协调工作。
- 领导和协调顾问班子的工作，表现在：
 - 制定详细工作计划，并保证按计划完成。
 - 将项目结构涉及的主要问题分解或翻译成特定的专业问题，交由各顾问分析和提出解决方案。
 - 在各顾问的意见的基础上，进行意见的综合分析和平衡，形成对项目的整体影响或净影响。
 - 保证专业顾问的工作与整个项目的进度一致。

财务顾问在大型国际 BOT 项目招标中一般需聘请，以提高项目的吸引力和信用。在国内 BOT 项目招标时，牵头的政府顾问一般充当财务顾问的角色（前提是由投资咨询公司担任牵头顾问），财务顾问的作用主要是：

- 对项目结构的财务可行性提出咨询意见或参与设计项目结构。
- 制定评标的财务标准。
- 提供对投标人标书的财务评价报告。
- 谈判期间，就谈判问题的财务影响提供咨询。

在 BOT 项目中，由于较大程度的使用银行贷款，因此设计出能满足贷款银行要求的项目结构是项目能否成功的一个关键因素。分析贷款银行的要求（如对项目自有资本金的比例，未来现金流的数量和稳定性的，要求的最低的偿债概率等），结合项目的具体情况和中国特有的项目外部条件（如价格管制等），设计和调整项目的财务结构，也是财务顾问的一个重要的任务。财务顾问 有时也需就税务问题提出咨询意见。

法律顾问也是顾问小组的成员，在国际招标项目中，往往还会聘请国际法律顾问。法律顾问的作用主要有：

- 对项目结构和方案的法律可行性发表意见。
- 对项目及合同条款的合法性提出法律意见。
- 根据投资顾问提出的商务原则起草招标文件。

其具体的工作有：

- 在项目设计阶段，明确项目结构涉及的主要法律问题、障碍和解决方式。
- 提供评标的法律意见。
- 在谈判期间，就提出问题或方案的法律影响发表意见。
- 负责法律文件的编制。

牵头政府顾问与法律顾问的有效分工，将提高项目的效率和质量。国内很多项目单位为了节约前期费用，由投资顾问替代法律顾问是不可取的，投资顾问不应对项目的法律符合性提意

见。投资顾问和法律顾问的分工是必然的，符合时常经济法制性的本质，将有效保护客户利益。

技术顾问也是政府顾问的重要成员，技术顾问的重要作用是通过技术要求的约定，保证项目的设计和建设能满足政府对可靠和安全的公用产品供给的要求，也应适当的保证在 BOT 项目的移交时，政府能接受的设施是可正常运转的公用设施。

技术顾问的具体工作包括：

- 提出项目的技术要求。
- 起草招标文件中的技术文件。
- 提出对标书的技术评价报告。
- 谈判期间，就技术问题的影响提供咨询。

BOT 项目各组织单位之间的协调

政府一方（包括与顾问班子）利益和工作的协调是大型基础设施项目组织能否成功的关键，BOT 项目也不例外。由于投资方的报价是给予对项目风险整体奉贤判断后的一揽子提出的，因此项目设计和组织工作的目标就是降低项目的整体风险，以实现对方报价的最低。实现上述目标需要：

- 项目的招标办公室和牵头顾问，明晰项目的整体风险和具体的风险的分配，了解政府一方局部的利益的变化对项目整体风险的净影响，从全局的角度制订最优的方案。
- 招标办公室和牵头顾问具备高超的解释和说服能力。
- 对部分签约单位为实现项目整体最优，而牺牲部分局部利益，政府应予以承认并有适当的补偿安排，以减轻项目单位参与项目的积极性。

二、BOT 项目组织的经验

根据参与的项目实际经验，我们认为政府在 BOT 项目的组织中，应注意以下几点：

- 保持招标委员会成员，特别是招标办公室主任的连续性。
- 招标办公室领导的特殊地位，出任的人选应具有极强的组织能力，同时能与顾问班子高效合作。
- 牵头顾问的选择。牵头顾问的选择应取决于其经验和解决实际问题的能力。好的牵头顾问的贡献远远大于使用蹩脚顾问的咨询费节约。
- 顾问班子的领导和分工。顾问班子应在牵头顾问的领导下，具有明确的分工专业分工。多家顾问同时对招标委员会负责将不利于项目的顺利推进，增加标办协调顾问工作的工作量。
- 招标办公室和牵头顾问应明确投资人和银行的要求，充分和恰当的资料的提供是解决投资人对项目不确定性认识的一个主要对策，它往往能在政府不做实质性的让步的情况下，争取更大的利益。