

福建省人民政府文件

闽政〔2014〕9号

福建省人民政府关于印发进一步加强和规范政府投资项目 BT 融资建设管理意见的通知

各市、县（区）人民政府，平潭综合实验区管委会，省人民政府各部门、各直属机构，各大企业，各高等院校：

现将《关于进一步加强和规范政府投资项目 BT 融资建设管理的意见》印发给你们，请认真贯彻执行。

各级各部门要把加强和规范 BT 项目建设管理工作与控制化解地方政府性债务风险工作紧密结合起来，规范政府举债融资机制，健全政府性债务管理制度，加强责任追究和廉政风险防控。

省财政厅要会同省发展改革委建立 BT 项目信息管理制度。省住房与城乡建设厅、交通运输厅要牵头会同有关部门在 2014

年5月底前，制定发布全省通用的公共租赁房、公路BT项目融资人招标文件标准文本和BT合同标准文本，省发展改革委做好标准文本协调指导工作。

各级政府要组织对本地区现有BT项目进行清理。其中，尚未签订BT合同的，应按照本意见规范执行；已签订BT合同但内容与本意见要求不符的，应当协商变更合同。正在履约的BT合同，应按照本意见精神加强监管。各设区市政府、平潭综合实验区管委会要将清理情况汇总梳理后及时报送省发展改革委、财政厅。



(此件主动公开)

关于进一步加强和规范政府投资项目 BT 融资建设管理的意见

按照财政部等四部门《关于制止地方政府违法违规融资行为的通知》（财预〔2012〕463号）、《福建省政府性债务管理办法》（闽政〔2013〕49号）等有关规定，为进一步加强和规范政府投资项目 BT 融资建设管理，有效防范政府债务风险，现提出以下意见：

一、严格项目适用条件

（一）适用项目范围。BT 模式仅适用符合法律法规或国务院规定可以举借政府性债务的公共租赁住房、公路等项目。其他确属改善民生、关系公共利益且急需建设的项目，应优先规范采用 BOT、BOO、PPP、银行贷款、发行地方债券等途径融资。

（二）限制高风险区域采用。经省级财政部门列入债务高风险提示通报的市、县（区），原则上不得增加政府性债务规模，在债务高风险提示通报期内，市、县（区）政府不得批准本地区建设项目采用 BT 模式。

二、规范项目决策机制

（一）认真编制方案。项目业主应周密组织编制 BT 项目融资建设方案，严格设置 BT 项目的各项具体条件，主要内容包括：项目融资建设的内容、范围、数量；融资人应当具备的资质条件、

能力和业绩；合同双方的权利和义务；项目资金、质量、进度的监控措施；回购条件与程序；项目建设成本分析；回购资金的来源、依据等。

（二）加强评估论证。项目业主应当委托具有相应资质的工程咨询单位、律师事务所等社会咨询中介机构对 BT 项目融资建设方案进行评估论证，分别对工程评估咨询、工程项目管理、融资建设方案的可行性、合法合规性等出具评估意见。

（三）完善决策机制。强化政府责任，各市、县（区）政府应合理确定拟实施项目建设规模。BT 项目融资建设方案应当由项目所属的市、县（区）政府召开政府常务会议研究批准。提交政府研究的 BT 项目融资建设方案，必须附有发改、财政、建设、交通等有关部门出具的审查意见和相应资质的中介机构评估意见。未经政府批准，建设项目一律不得采用 BT 模式融资建设。

（四）严格实施方案。项目业主应严格依据经政府批准的 BT 融资建设方案组织实施，不得随意变更，确需变更的，须报经原批准政府同意。

三、加强财政风险管控

（一）坚持量力而行。市、县（区）政府应依据本地区财力实际，认真做好地方财力增长预测，科学分析本地区偿债能力，在充分考虑政府性资金收支多年动态平衡，编制债务年度收支计划的基础上，依据项目规划，合理确定年度 BT 项目数量及融资规模的上限。

(二) 突出风险控制。各级财政部门应将 BT 项目融资纳入本级政府性债务规模管理，加强风险预警和控制。对高风险地区或偿债严重困难的地区，省财政厅依照有关规定进行风险提示通报。各级各有关单位应按规定及时将 BT 项目融资信息录入地方政府性债务管理系统。

(三) 严格资金管理。市、县（区）政府财政部门应制定和落实本地区 BT 项目资金回购计划，并纳入地方政府性债务收支计划管理，统筹本级政府财力解决项目回购资金。

四、强化项目招标管理

(一) 公开招标选择融资人。BT 项目融资人应当由项目业主通过公开招标方式选择，不得以“政府会议纪要”等形式确定。

(二) 严格招标实施要求。严格执行全省 BT 融资人招标文件标准文本，依法依规开展招标活动。选择融资人的招标工作应在项目初步设计和投资概算得到批准后进行。项目业主应委托具有相应资质的招标代理机构组织相关招标事宜，采取自行组织招标方式的应具备国家有关自行招标条件的规定。项目业主应当在国家、省招标信息指定信息网络发布招标公告和中标结果。招标公告应包含该项目基本信息、投资总额、建设工期、回购方式、预计投资回报率、预计融资利息、预计回购期限、BT 融资实施方案批准单位、项目业主名称、项目负责人等内容。中标结果应包含融资人选择结果及投资回报率、融资利息、回购期限等。

(三) 明确招标文件主要内容。项目业主应当根据经批准的

概算、预算编制招标文件。招标文件中应当明确对融资人的融资能力、建设管理能力和履约信誉等内容提出要求。其中，融资人投入项目的自有资金不得低于 BT 合同总价的 35%，且不得低于该项目所在行业国家规定的项目资本金比例。投标人应当提供经审计的财务报表等材料证明其出资能力，并提供有资质的银行等金融机构的中长期贷款意向函。

（四）招标选择参建单位。项目勘察、设计、监理、施工、重要设备材料采购必须依法公开招标。通过招标方式选定的融资人具有相应资质能力依法能够自行建设、生产的，其相应的施工、重要设备材料采购可以不招标，由融资人直接承担，融资人应相应提供建设、生产资质证书等证明材料。

（五）细化招标组织形式。项目勘察、设计招标工作由项目业主组织；项目监理招标工作由项目业主组织，融资人参与；项目施工、重要设备材料采购招标工作由融资人组织，项目业主参与。

五、规范合同签约履行

（一）使用标准文本。项目业主和融资人签订合同应采用由省级有关行业主管部门制定的 BT 合同标准文本，并应当按照招标文件和中标人的投标文件签订合同，在合同中约定遵守本意见，不得再行订立背离合同实质性内容的其他协议。

（二）组建项目公司。在与项目业主签订 BT 合同后，融资人应在项目所在地成立与项目建设管理相适应的项目公司，具体

实施项目建设。项目公司为有限责任公司，由融资人独资或控股。项目公司成立后，与项目业主、融资人签订项目建设补充协议，与融资人共同对项目业主承担连带责任。项目公司股东或股份构成发生变化的，应当经项目业主同意。融资人要筹集投入项目的自有资金、银行贷款和其他来源的资金，并保证足额到位，划入由项目所属财政部门专项监管的项目公司专户存储、专账管理，并接受项目业主的监督管理。关于项目公司设立与监督管理的办法，应在 BT 合同中具体约定。

（三）规范执行合同。融资人应严格执行政府投资项目的有关规定，完成合同约定的建设内容。涉及项目规模、功能、标准的设计变更，应当经项目业主同意，并应按照项目投资管理相关规定报投资主管部门批准。有关建设手续的办理，由项目业主、融资人或项目公司按规定共同进行申报。

（四）严格合同计价。BT 承包合同总价一般由建筑安装工程费、BT 投资人融资财务费及计入总价由项目业主使用发生的资金额等部分构成。其中：建筑安装工程费一般实行固定总价包干。计入总价由项目业主使用发生的资金额，一般包括实际发生的测绘、勘察、设计、监理、概算、决算、中介咨询等相关技术性服务费用，征地拆迁安置等相关费用，以及项目管理费用等。合同总价应当控制在批准的投资概算内，并应对各种涨降价因素及相关不可预见的工程变更情况进行约定。BT 融资人的建设期和回购期资金利息不得高于中国人民银行发布的同期贷款基准利

率的 1.2 倍。

(五) 落实项目责任。项目公司应按设计文件组织工程建设，实施项目管理；参与工程竣工验收、负责资料归档并移交；负责质量缺陷责任期内保养工作的管理；投保建设工程所涉及的全部保险险种以及完成合同约定的其他事项。融资人和项目公司及其法定代表人对工程质量实行终身负责制。

(六) 禁止转包和担保。融资人和项目公司不得将合同内容全部或部分进行转包，不得让施工、设备材料供应商垫资建设。各级政府及其有关部门、项目业主不得为融资人和项目公司提供融资担保及各种资金资源的支持。项目业主、融资人、项目公司均不得为融资人、项目公司的其他项目融资而在 BT 项目上设立担保权利。

(七) 做好项目前期工作。项目业主应按照政府投资项目基建程序开展项目建议书、可行性研究报告、规划、用地、环评、初步设计等项目建设各项前期工作，负责项目涉及的征地、拆迁、补偿、安置工作。

(八) 强化业主监督。项目业主应监管融资人融入资金，纳入基建项目管理，监督工程质量、施工进度等建设管理情况，做好审查建设总进度计划，编制竣工财务决算，并委托本级财政投资评审机构审计项目工程价款结算、竣工决算，以及组织工程竣工验收等工作。项目业主应对融资人或项目公司提出的优化设计进行审核，依法履行相关审批程序。

(九) 规范回购移交。项目业主应按照合同约定的回购支付条件、支付方式和回购期开展回购，并预留不低于建安工程费 5% 的质量保证金，质量保证金在最后一期回购款中退还，不计取利息。项目建设过程中，获得财政性资金的，应全部作为回购资金来源。回购期不得在工程质量缺陷期内结束。项目竣工验收合格后，项目业主应按照合同约定对回购条件逐项核查、认定。必要时委托相应资质中介机构评估。符合回购条件的，项目进入回购期，否则，由融资人组织整改，直至符合回购条件。整改仍不能达到的，应按合同约定办法处置。

六、强化项目监督检查

(一) 加强部门监管。各级发展改革部门要做好项目审批服务和招投标工作协调指导。各级财政部门要将 BT 融资项目纳入政府性债务收支计划管理，完善政府性债务管理系统，加强本级政府性债务风险防控。建立项目资金全程监管制度，并将项目纳入绩效管理，进行绩效评价。各级住建、交通等行政监督部门要指导项目业主和项目公司办理建设手续，监督勘察、设计、施工、监理和与工程建设有关的重要设备、主要材料采购招标，以及施工许可、工程质量、安全和进度。各级监察部门要做好对与 BT 项目建设活动有关的监察对象的监察工作。各级审计部门要做好 BT 项目专项审计，落实项目竣工决算审计工作，并将其纳入领导干部经济责任审计重要内容。

(二) 严肃责任追究。发展改革、财政、住建、交通运输等

部门要切实负起责任，严格执法执纪。项目未履行公开招标方式选择融资人的，由项目所属地方政府发展改革部门实施监督，并受理相关投诉。项目所属地区为政府性债务高风险区域，违反本意见规定采用 BT 模式的，由项目上一级政府财政部门通知项目所属地方政府自行改正，在自行改正之前，财政部门应暂停项目资金拨付。项目存在违反适用范围、未按规定程序决策、未落实方案实施、未采用本意见规定的标准文本、转包合同、利用项目提供担保、违规招标投标等违反本意见行为的，由项目所属地方政府住建、交通等行政监督部门责令改正，在改正之前，暂停项目建设，并不得办理相关手续。

（三）强化信用考评。将 BT 项目融资人和参建单位信用考评，纳入省工程建设领域项目信息和信用信息共享平台公布范围。融资人和 BT 项目参建单位在项目融资建设过程中因违法违规被有关行政监督管理部门处罚的或有严重违约行为的，按照相关规定予以不得参与竞争本省政府投资项目建设等处理。

名词解释:

1.BT 模式: 由政府授权的项目业主, 通过招投标方式确定项目融资人, 由该融资人承担项目的资金筹措和工程建设, 项目竣工验收后移交给项目业主, 项目业主按合同约定回购。

2.BOT 模式: 政府通过合同授予企业以一定期限的特许专营权, 许可其融资建设和经营特定的公用基础设施, 并准许其通过向用户收取费用或出售产品以清偿贷款, 回收投资并赚取利润; 特许权期限届满时, 该基础设施无偿移交给政府。

3.BOO 模式: 政府通过合同授予企业特许权, 建设并经营某项产业项目, 但是并不将此项目移交给公共部门。

4.PPP 模式: 政府与私人组织之间, 为了合作建设城市基础设施项目, 或是为了提供某种公共物品和服务, 以特许权协议为基础, 彼此之间形成一种伙伴式的合作关系, 从而吸引私人资本参与融资建设, 在降低政府债务的同时, 给企业带来投资机会。

5.债务率: 年末债务余额与当年政府综合财力的比率, 是衡量本地区债务规模大小的指标。如债务率超过 100%, 表明该地区债务风险较高。

6.偿债率: 当年偿还债务本息与当年政府综合财力的比率, 是衡量本地区到期债务偿债压力的指标。如偿债率超过 20%, 表明该地区到期债务的偿债压力较大, 风险较高。

7.逾期债务率: 年末逾期债务余额占年末债务余额的比率, 是反映本地区到期不能偿还债务所占比率的指标。如逾期债务率较高, 表明该地区已出现偿债困难, 存在较高风险。