

# 郑州市政府投资项目BT融资建设管理办法

## 郑州市人民政府令 第200号

《郑州市政府投资项目BT融资建设管理办法》业经2011年12月7日市人民政府第70次常务会议审议通过,现予公布,自2012年2月1日起施行。

代市长 吴天君  
2011年12月11日

### 第一章 总则

**第一条** 为加强和规范BT模式项目管理,促进政府投资项目的顺利进行,根据《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国政府采购法》、《国务院关于投资体制改革的决定》和《郑州市政府投资项目管理条例》等有关法律、法规规定,结合本市实际,制定本办法。

**第二条** 本市政府投资项目采用BT模式进行投融资建设的管理工作应当遵守本办法。

**第三条** 本办法所称政府投资项目是指使用市本级财政资金建设的城市基础设施和非营利性的社会公益事业项目。

本办法所称BT模式(Build-Transfer)即“建设—移交”模式,是指由政府授权的项目业主,通过招投标、竞争性谈判或其他合法方式确定项目投资人(以下简称BT投资人),由该投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项目业主,项目业主按合同约定回购项目的融资建设模式。

**第四条** BT模式融资建设项目(以下简称BT项目)应当符合本市国民经济和社会发展规划和城乡建设发展需要,并遵循以下原则:

- (一)统筹兼顾、量力而行;
- (二)公开、公平、公正;
- (三)严格控制项目建设标准和规模,节约投资;
- (四)坚持以概算控制预算,以预算控制决算。

**第五条** 市发展改革部门负责BT项目的投资管理和综合协调,对BT项目的实施进行监督和指导。

市财政部门负责BT项目的决算审核和资金拨付与监管。

市城乡规划、建设、交通、国土资源、环境保护、安全生产和审计等有关部门在各自职责范围内协同做好BT项目管理与监督工作。

**第六条** BT项目的实施应当符合国家规定的基本建设程序。

### 第二章 项目决策

**第七条** 政府投资项目立项后,拟实行BT模式融资建设的项目,由项目业主编制BT模式建设方案。

**第八条** 市发展改革部门会同市财政及其他相关部门对BT模式建设方案审核,经市政府常务会议审议通过后组织实施。

未经市政府常务会议审议通过的项目不得采用BT模式。

**第九条** BT模式建设方案应当包括下列主要内容:

- (一)项目建设规模、主要内容和总投资;
- (二)BT模式与其他投资方式的成本效益比较分析;
- (三)BT投资人应具备的条件和能力;
- (四)确定投资人的方式;
- (五)投资建设期限、工程质量要求和监管措施;
- (六)BT项目合同当事人的主要权利和义务;
- (七)回购条件、项目移交方式及程序;
- (八)投资成本与收益测算,回购总价(包括回购基数、利息等)的计算方法,回购期限与方式,回购资金来源安排和支付计划;
- (九)项目履约保障措施;
- (十)项目风险和应对措施;
- (十一)市政府要求应当包含的其他内容。

**第十条** 项目业主应当严格按照审批的BT模式建设方案组织实施,不得随意变更。确需变更的,应当报经原审批机关同意。

**第十一条** 项目业主的主要职责是:

- (一)按照政府投资项目基本建设程序开展项目建议书、可行性研究报告、规划、用地、环境影响评价、初步设计等各项前期工作;
- (二)组织BT项目招投标和谈判;
- (三)依法确定BT项目的勘察、设计和监理单位;
- (四)负责项目建设资金(包括资金来源及资金使用)的监管工作;

(五)负责项目建设过程中的工程质量、进度、投资、安全等监督管理工作;

(六)负责项目档案资料的收集、整理、管理及移交等工作,确保档案资料真实完整;按时向市发展改革和财政部门报送项目推进计划执行情况、存在的问题及处理等书面信息,以及工程建设阶段性成果等相关材料;

(七)负责组织工程竣工验收、结算、回购、移交等工作。

### 第三章 投资人的确定

**第十二条** BT项目采用公开招标方式确定投资人的,应当依照法律、法规的相关规定组织招投标。

确需实行竞争性谈判、邀请招标或其他合法方式确定投资人的,应当在BT模式建设方案中说明理由,提供相应依据。由项目业主会同市发展改革和财政部门会签后,报市政府批准。

**第十三条** BT投资人应当具备下列条件:

- (一)依法注册的企业法人;
- (二)经营状况良好,具有项目建设必备的投融资能力;
- (三)投入项目的自有资金不低于项目总投资的一定比例,并提供金融机构资金证明,其余资金应当提供省级以上金融机构出具的中长期贷款承诺函;
- (四)诚实守信,财务报表等真实可靠,无工程施工劣迹和不良记录;
- (五)法律、法规、规章规定或项目招标文件规定的其他条件。

投资人的资信情况、建设能力等,由市发展改革部门会同市财政部门和项目业主进行考察、认定。

**第十四条** BT项目可由分别具有融资优势和建设管理优势的不同独立法人组成的联合体进行投资建设,联合体组成单位不得超过两家。

联合体应当签订联合体协议,明确双方承担的工作内容和权利义务。

**第十五条** BT项目评标应当采用综合评标法。根据采用的不同BT模式,在市政府批准的BT模式建设方案规定的范围内,对投标单位的投融资能力、施工能力、履约信用、回购费用及让利、投资回收期等内容进行综合评审,并按得分由高到低顺序推荐中标候选人。

采用其他方式确定投资人的,参照前款规定执行。

**第十六条** 中标的BT投资人可以注册具有独立法人资格的项目公司,负责BT项目的投融资、建设管理、验收及项目移交等事项。

项目公司的设立不改变BT投资人对项目业主承担的义务。BT投资人应当承担筹集项目资本金并足额到位的责任,保证项目公司取得银行贷款或其他来源的融资资金,划入专用资金账户。

**第十七条** BT投资人应当履行下列主要义务:

- (一)按照项目合同约定按期保质完成工程建设任务和移交手续;
- (二)为项目建设提供建设履约保证金或保函;
- (三)承担工程质量、工程安全责任;
- (四)接受项目业主及相关监管部门的财务审查及工程质量安全等监督检查;
- (五)按月度向项目业主、市发展改革和财政部门报送工程建设进度和资金支付情况。

### 第四章 BT项目合同

**第十八条** 项目业主应当与BT投资人签订书面BT项目合同。BT项目合同的主要条款包括:

- (一)相关定义与解释;
- (二)项目建设内容、投资规模、建设方式、建设工期、施工各个阶段的进度、质量标准;
- (三)项目公司的经营范围、注册资本、股东出资方式等;
- (四)有关项目前期工作及费用(包括征地、房屋征收补偿等)的约定;
- (五)当事人的权利和义务;
- (六)合同总价、项目资金来源安排、投资收益测算依据和计算方法,以及支付合同价款的方式、计划;
- (七)项目投资建设的监管;
- (八)项目合同履约保障;
- (九)工程质量、工程安全责任;
- (十)项目竣工验收;
- (十一)项目移交条件、移交方式与程序;
- (十二)项目合同的终止;
- (十三)违约责任;
- (十四)争议解决方式;
- (十五)需要约定的其他事项。

**第十九条** BT项目合同签订前,由项目业主将BT项目

合同报送市政府法制部门进行合法性审查。

项目业主报送审查时,应当一并报送下列材料:

- (一)合同文本草稿及其电子文本;
- (二)相关主体资格、资质证明材料;
- (三)市发展改革和财政部门审核同意的意见;
- (四)与BT项目合同有关的其他材料。

**第二十条** BT项目合同价应当控制在批准的概算内,并明确合同总价的构成,分别列出房屋征收补偿费、建筑安装工程费、与工程建设有关的其他费用和进入总价但由项目业主掌握使用的资金额等。

BT项目合同计价时,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。

**第二十一条** BT项目实施过程中,因法律、法规、规章修改或者废止严重损害BT投资人预期利益的,BT投资人可以依法向项目业主提出补偿申请。项目业主应当在收到BT投资人的补偿申请后6个月内调查核实,经市发展改革、财政等部门初审后,由市发展改革部门报请市政府决定。

**第二十二条** BT投资人未经项目业主书面同意,不得转让其BT项目合同项下投融资建设、移交的权利。

BT投资人依照本办法设立项目公司的,未经项目业主书面同意不得变更项目公司股东。

**第二十三条** BT项目当事人不得终止合同,有本办法第二十四条规定的情形除外。确因公共利益需要,经市政府批准可以终止BT项目合同,但应当给予BT投资人相应补偿。

**第二十四条** BT投资人有下列情形之一的,项目业主有权终止BT项目合同,并依法追究其违约责任:

- (一)不按照合同约定进行项目投融资建设的;
- (二)擅自转让合同权利义务的;
- (三)擅自停止、中断项目工程建设影响公共利益的;
- (四)因BT投资人资不抵债或濒临破产等原因导致合同不能履行的;
- (五)用BT项目为其他项目设定抵押担保的;
- (六)其他严重影响合同履行情形。

**第二十五条** BT项目合同被终止的,BT投资人应当按照BT项目合同约定或者市政府的决定移交项目工程,项目业主应当组织对项目工程进行评估。对依法应当对BT投资人作出补偿的,依据BT项目合同的约定给予补偿。

### 第五章 建设管理

**第二十六条** BT投资人应当按照工程建设法律、法规和规章进行项目建设,并符合合同约定的工程质量、工期和进度等要求。

BT项目采取施工二次招标的,BT投资人应当通过公开招标确定施工单位和采购重要设备材料,招标控制价由财政部门审核。项目业主参与招标过程,并对BT投资人的招标行为进行监督。

**第二十七条** 变更项目规模、功能、标准的,BT投资人应当事先征得项目业主书面同意,重大设计变更还应当按照有关规定履行审批手续。

**第二十八条** BT投资人不得将BT项目进行转包。因项目建设需要,经项目业主书面同意后,可对非主体专项工程一次分包,分包商的资质以及分包合同条件应当符合BT项目合同的约定。

BT投资人不得以任何方式要求或接受分包商垫资施工。

**第二十九条** BT投资人应当建立工程质量管理体系,投保建设工程所涉及的险种,并对项目工程质量终身负责。工程质量监督部门应当依据相关法律、法规对建设质量、施工现场的安全生产进行监督。

项目业主对工程质量和施工安全负总责,对工程质量、施工安全进行定期、不定期的检查,并对发现的问题责令投资人限期处理。

**第三十条** 实行BT项目施工进度计划制度。BT投资人应当按照BT项目合同规定编制施工进度计划并严格执行,每月据实编制施工进度表报项目业主。

项目业主应当加强对项目施工进度的控制,每月定期检查工程建设实际进度。对实际进度与计划进度出现偏差的,督促BT投资人在保证质量安全和不断增加投资的前提下,加紧施工,确保工程进度。

**第三十一条** 各级政府及其有关部门、项目业主不得为BT投资人和项目公司提供融资担保,但可以为投资人融资提供相应的政策支持。

### 第六章 竣工验收及项目审计

**第三十二条** BT项目工程完工后具备验收条件的,项

目业主应当按照相关规定和合同约定程序组织竣工验收。

自竣工验收之日起30日内,BT投资人应当向项目业主办理有关档案资料和资产移交手续。

**第三十三条** 对BT项目实行国家审计制度。项目业主编制竣工决算,报市审计机关进行审计。审计机关应当自收到竣工决算之日起90日内办理完毕。特殊情况确需延长审计期限的,应当报经审计机关负责人批准。

审计机关出具的竣工决算审计结论,作为回购总价的计价依据。

### 第七章 项目回购

**第三十四条** 项目业主应当根据BT项目合同及政府建设资金平衡状况确定项目回购总价、回购条件、回购期和支付方式。

**第三十五条** 回购总价应当按照BT项目合同约定的方法计算。在初步设计范围之外的设计变更,经市发展改革部门审核,报经市政府同意后,可计入回购总价。

**第三十六条** BT项目回购期限不得低于5年。

**第三十七条** BT项目竣工验收并具备正式交付使用条件后,项目业主会同相关单位,与BT投资人按照合同约定对回购条件逐项核查,认定。需中介机构作出结论的,由双方共同委托的机构作出结论。

项目符合回购条件的,双方签订回购备忘录。回购备忘录报市发展改革和财政部门备案。

项目未达到回购条件的,项目业主不得回购,由BT投资人组织整改,直至符合回购条件。经整改仍不符合回购条件的,双方应当按照合同约定的处置办法处理。

**第三十八条** 项目业主应当按照批准的BT模式建设方案和合同有关约定向BT投资人支付回购款。回购期内,BT投资人不得影响项目业主对该项目的正常使用。

### 第八章 法律责任

**第三十九条** 违反本办法规定的行为,法律、法规、规章有规定的,依照其规定执行;法律、法规、规章没有规定的,按照本办法规定处理。

**第四十条** 行政机关及其工作人员在BT项目建设中有下列行为之一的,由监察机关或其他有处理权限的机关依法追究行政责任;构成犯罪的,依法追究刑事责任:

- (一)违法决策,造成国有资产严重浪费、流失的;
- (二)违法批准变更建设规模、建设内容或建设标准的;
- (三)疏于监管,发生重大质量或安全事故的;
- (四)违法拨付回购资金的;
- (五)其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊、贪污贿赂行为的。

**第四十一条** 项目业主有下列情形之一的,责令限期整改,并根据情节轻重依法追究项目负责人和直接责任人的纪律责任;构成犯罪的,依法追究刑事责任:

(一)项目未按规定程序进行科学论证,设计优化开工建设造成较大损失的;

- (二)擅自确定BT融资建设条件造成较大损失的;
- (三)违反本办法规定未进行招投标的;
- (四)擅自改变设计文件进行招标或建设、擅自突破核准预算的;
- (五)未履行职责,导致项目建设发生重大质量或安全事故的;
- (六)未履行职责,造成工程不能按期完工的;
- (七)项目未经竣工验收或验收不合格投入使用,并擅自决定回购的;
- (八)项目建设相关文件、技术和财务等资料不按档案管理的有关规定收集、整理、归档的;
- (九)其他违反法律、法规、规章规定的行为。

**第四十二条** 在BT项目的前期运作及实施过程中,各参与单位应当严格遵守有关法律、法规规定。参与单位有下列情形的,应当承担相应的责任:

- (一)项目勘察设计公司、咨询中介机构、监理单位、原材料供应商等单位,在项目投融资建设过程中有违法或严重违约行为的,除依法追究法律责任或按照合同约定追究违约责任外,5年内不得参与竞争本市行政区域内项目的相关专业工作;
- (二)BT投资人在项目投融资建设过程中有违法或严重违约行为的,除依法追究法律责任或按照合同约定追究违约责任外,该BT投资人5年内不得参与竞争本市行政区域内投融资项目的建设。

### 第九章 附则

**第四十三条** 本办法自2012年2月1日起施行。

## 关于《郑州市政府投资项目BT融资建设管理办法》的说明

### 郑州市人民政府法制办公室

为加强和规范BT模式项目管理,促进政府投资项目的顺利进行,市政府法制办根据法律、法规规定,结合本市实际,起草了《郑州市政府投资项目BT融资建设管理办法(草案)》。按照政府立法程序要求,广泛征求了有关部门和单位的意见。2011年12月7日市政府第70次常务会议讨论通过,并于2012年2月1日起施行。市政府法制办有关负责人现就有关情况和问题说明如下:

#### 一、制定的必要性

BT模式(Build-Transfer,即“建设—移交”模式)作为一种新型投融资建设方式,通过吸纳社会资本投入城市基础设施尤其是非营利性社会公益事业项目建设,缓解政府资金短缺问题、促进城市建设、推动我市经济快速发展具有很大的作用。但是,关于BT模式,由于国家和地方缺乏法律、法规支撑,其在融资、投资建设监管和项目移交等方面存在一定风险,运作失当,将会给政府和社会带来严重的问题。因此,对我市BT投融资建设行为进行规范管理,加强我市有关BT模式的制度建设,以政府令的形式出台我市政府投资项目BT融资建设管理办法,十分必要,也十分迫切。

#### 二、需要说明的几个具体问题

(一)关于BT模式的内涵界定和适用范围

BT模式是指由政府授权的项目业主,通过招投标、竞争性谈判或其他合法方式确定项目投资人,由该投资人承担项目的资金筹措和工程建设,项目建成竣工验收后移交给项目业主,项目业主按合同约定回购项目的融资建设模式。BT模式适用于使用市本级财政资金建设的城市基础设施和非营利性的社会公益事业项目。

(二)关于BT项目的决策

政府投资项目立项后,拟实行BT模式融资建设的项目,由项目业主编制BT模式建设方案。市发展改革部门会同市财政及其他相关部门对BT模式建设方案审核,经市政府常务会议审议通过后组织实施。未经市政府常务会议审议通过的项目不得采用BT模式。项目业主应当严格按照审批的BT模式建设方案组织实施,不得随意变更。确需变更的,应当报经原审批机关同意。

(三)关于投资人的确定

1.投资人的确定方式。BT项目原则上应当通过公开招标的方式确定投资人。情况特殊,确需采用邀请招标、竞争性谈判或其他合法方式确定投资人的,应当由项目业主会同

市发展改革和财政部门会签后,报市政府批准。

2.投资人的条件。投资人应当是依法注册、诚实守信、具备项目建设必备的投融资能力的企业法人或其联合体。投资人投入BT项目的自有资金不低于项目总投资的一定比例,并能为项目建设提供建设履约保证金或保函。投资人的资信情况、建设能力等,由市发展改革部门会同市财政部门和项目业主进行考察、认定。

(四)关于BT项目合同

1.实行BT项目合同合法性审查制度。项目业主应当与BT投资人签订BT项目合同,其内容应当符合《办法》规定的合同的主要条款。项目合同经市发展改革和市政政局审核后同意,报市政府法制办进行合法性审查。

2.关于BT项目的成本控制。《办法》规定,BT项目合同价应当控制在批准的概算内,并明确合同总价的构成,分别列出房屋征收补偿费、建筑安装工程费、与工程建设有关的其他费用和进入总价但由项目业主掌握使用的资金额等。BT项目合同计价时,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。

(五)关于建设管理

1.关于建设要求。BT项目应当按照合同约定进行建设,并遵守工程建设法律、法规、规章有关设计变更、禁止转包和禁止垫资施工等的规定。

2.关于工程质量和安全管理。一是BT投资人应当建立工程质量管理体系,投保建设工程所涉及的险种,并对项目工程质量终身负责。二是工程质量监督部门应当依据相关法律、法规对建设质量进行监督,并对施工现场的安全生产进行监督。三是项目业主对工程质量和施工安全负总责,对工程质量、施工安全进行定期、不定期的检查,并对发现的问题责令投资人限期处理。

3.关于工程进度管理。实行BT项目施工进度计划制度。BT投资人应当按照项目合同规定编制施工进度计划并严格执行,每月据实编制施工进度表报项目业主。项目业主应当加强对项目施工进度的控制,每月定期检查工程建设实际进度。对实际进度与计划进度出现偏差的,督促BT投资人在保证质量安全和不断增加投资的前提下,加紧施工,确保工程进度。

4.关于融资担保的禁止。各级政府及其有关部门、项目业主不得为BT投资人和项目

公司提供融资担保,但可以为投资人融资提供相应的政策支持。

(六)关于项目回购

BT项目工程完工通过竣工验收后进入回购期。由项目业主会同相关单位,与BT投资人按照合同约定对回购条件逐项核查,认定(需中介机构作出结论的,可由双方共同委托),符合条件的予以回购。回购期不低于5年。回购总价按照BT项目合同约定的方法计算。在初步设计范围之外的设计变更,经市发展改革部门审核,报经市政府同意后,方可计入回购总价。

(七)关于违法责任的追究

《办法》对BT项目的各方参与人即行政机关、项目业主、投资人以及项目勘察设计、咨询中介机构等其他与BT项目有关的单位,在不同环节可能出现的违法行为的法律责任作了详细规定。其中,BT投资人和项目勘察设计公司、咨询中介机构、监理单位、原材料供应商等单位,在项目投融资建设过程中有违法或严重违约行为的,除依法追究法律责任或按照合同约定追究违约责任外,前者5年内不得参与竞争本市行政区域内投融资项目的建设,后者5年内不得参与竞争本市行政区域内项目的相关专业工作。