

---

# 我国第一个大型高速公路 BOT 项目

## 建设成本管理探索

湖北襄荆高速公路有限责任公司 崔大桥 李相武

襄荆高速公路是我国第一个大型高速公路 BOT 项目，概算总投资约 44.85 亿元，最终实际完成投资 36.85 亿元，节约投资 17.8%，实际每公里造价 1987 万元，远低于国内同期高速公路造价。在 2005 年国家审计机关对该项目的工程竣工决算审计中，审计核减资金仅仅 600 余万元，未出现一例建设资金挪用、虚假隐蔽工程结算、重大违规变更、违规使用建设资金等问题。襄荆高速公路建设节约投资比例之高、审计核减问题资金之少，在全国高速公路建设中是少见的，这主要得益于其采用了 BOT 方式运作，业主及投资股东将企业建设期的投资成本与长远利益有机结合起来，建立了较为完善的现代企业制度和内控制度，形成了一套科学的资金管理和控制体系。

### 一、项目概况

襄荆高速公路是湖北省交通重点工程及交通投资体制改革的试点项目，也是我国第一个由国家批复立项的高速公路 BOT 项目。项目北起襄樊市，与汉十、襄荆连接线相连，经荆门市，南止于荆州市，与荆州长江大桥连接线相接，全长 185.441 公里，总投资约 44.85 亿元。经湖北省人民政府特许，项目由葛洲坝股份有限公司控股，湖北省高速公路集团有限公司、湖北省投资公司、襄樊市交通规费征收管理处、荆州投资公司共同参股组建成立了项目的业主方—湖北襄荆高速公路有限责任公司，采取国内 BOT 方式进行特许权经营管理，建设经营期为 35 年。工程于 2001 年 1 月正式动工，2004 年 6 月建成通车并试营运。

### 二、建设成本管理措施

襄荆高速公路自 2001 年 1 月正式动工后，积极拓展多元化融资渠道，始终坚持“三控两管”的财务管理方针，坚持资金的宏观控制与加强微观管理相结合，严格执行国家基本建设程序的有关规定和国家法律法规，在资金使用上始终坚持集体决策，管理上公开透明，阳光操作，主动接受主管部门、股东单位的监督，走出 T 具有 BOT 项目特色的工程建设成本管理之路。

#### 1. 建立现代企业资金管理制度，形成集体决策机制

20 万以内的项目实施由经理层决定并通报资金管理委员会；20—100 万元以内的项目实施由资金管理委员会决定；100 万元以上的项目必须提交董事会审议。

湖北襄荆高速公路有限责任公司是一家严格按照现代企业制度要求建立起来的独立的市场主体企业，按照公司与湖北省政府签定的《襄荆高速公路特许权协议》，其投资建设经营襄荆高速公路为自主投资，风险自担。基于此，公司专门成立了股东会、董事会、监事会，力求一开始就做到产权明晰，责权明确。股东会、董事会、监事会和执行层严格按照《公司法》和公司《章程》的规定各司其职，各负其责。重大资金使用项目由董事会或股东会决策，经理层只是方案的制定和执行机构。为了便于现场施工的管理，保证对日常重大资金使用的及时决策，做好资金的日常控制，公司董事会成立了由各股东派出代表、借款银行代表组成的资金管理委员会，每月召开一次会议，具体职责是审查上月的资金使用情况，决定下月的资金使用计划，并及时向各股东通报。公司经理层一周召开一次生产调度会。董事会授权，20 万元以内的项目实施由经理层决定并通报资金管理委员会；20—100 万元以内的项目实施由资金管理委员会决定；100 万元以上的项目必须提交董事会审议。所有项目的资金使用均采用集体

---

决策的方式确定，从而有效防止了一个人说了算，权力滋生腐败现象的发生。

## 2. 建立资金使用和工程结算全过程控制监督约束机制

参与工程建设的各承包商必须在公司指定的银行设立账户，公司和银行签定合作协议，共同对建设资金的流向把关。

公司制定了《湖北襄荆高速公路有限责任公司财务管理办法》、《湖北襄荆高速公路有限责任公司项目建设资金管理办法》、《湖北襄荆高速公路有限责任公司固定资产管理办法》、《工程监理实施细则》等一系列规章制度，对工程的计量结算程序、财务报销程序等做了明确的规定，做到每一项支出必须有多个相关部门审核认可，最终由分管领导、总经理审定才能结算、报销，从环节上避免了暗箱操作和弄虚作假。同时，充分发挥管理人员由各股东单位派出的优势，在组建项目公司时有意安排各股东派出人员在各部门交叉任职，从而起到了相互监督、相互约束的效果。

为确保建设资金真正用在工程建设上，公司对所有承包商银行账户实行封闭管理。规定参与工程建设的各承包商必须在公司指定的银行设立账户，公司和银行签定合作协议，共同对建设资金的流向把关，要求银行对各承包商一次发生 50 万元以上的大额资金流出时提前向公司财务部门报告，每周向公司报告承包商的资金使用及余额状况。

为了切实贯彻国务院和湖北省“关于切实解决工程建设领域拖欠民工工资”有关精神，维护广大民工的既得利益，公司在采取对承包商延期结算的同时，决定由承包商在公司财务上办理借款手续，所借款项将从施工单位工程计量款中扣除，由公司直接向民工支付。公司先后对 8 个承包商采取了这种方式解决债务纠纷，涉及 300 多个债权人，总共动用资金近 8000 万元，使施工单位与拖欠地方债务一步到位，确保了资金专款专用和工程建设稳步推进。

## 3. 严格日常财务管理，防止资金的跑、泡、滴、漏，努力降低各项成本

凡是日常行政及后勤超过 2 万元以上的项目开支，必须实行集中采购招标；征地拆迁引入市场竞争和法律约束机制，与沿线三市政府签定征地拆迁费用包干合同；搞好工程保险，降低投资风险和建设期间意外事故造成的风险。

40 多个亿的建设资金要在短短 3 年多的时间支付到位，现金流量非常大，很容易出现这样或那样的差错。日常财务管理中，公司严格按照财务制度的有关规定办事，坚决不开任何口子，做到了手续齐备、程序到位，真正把每份资金都用在刀刃上，坚决防止出现资金的“管涌”。为了减轻因工程结算相对滞后带来贷款利息支付的沉重负担，对闲置的资金采取银行协定存款和通知存款的方式，以此来减少财务成本。

除国家法规规定的公开招标项目外，公司规定，凡是日常行政及后勤超过 2 万元以上的项目开支，必须实行集中采购招标，额度大的项目必须要公开招标，额度小的实行邀请招标，做到“货比三家”，合同谈判由主办部门与合同管理部门派代表共同参与。

征地拆迁和施工环境整治上打破了传统的政府行为及依靠行政手段实施的做法，引入了市场竞争和法律约束机制，与沿线三市政府签定了征地拆迁费用包干合同，对征迁工作实行合同管理和市场化运作，做到依法追究责任。在包干费用谈判上，公司采取迂回谈判策略，与三市政府分别谈判，通过三市出价的对比，最终在费用上实现了就低不就高。

搞好工程保险，降低投资风险。公司牵头指导各施工单位和与公司历史合作良好、有信誉、有实力的太平洋保险公司武汉分公司和湖北省保险公司签订了工程一切险和第三责任险合同，一方面能够充分保证顺利理赔，另一方面也在两家保险公司间形成竞争格局。同时，及时搞好理赔及服务工作，有效降低了投资风险和建设期间意外事故造成的风险。

---

为降低银行中长期贷款利息成本，在现金流十分紧张的情况下，利用短期贷款和中长期贷款的利息差，经项目投资股东担保，公司从其他商业银行借短期贷款偿还中长期贷款，每年减少利息支出约 200 万元。

#### 4. 不断优化设计，节约投资

公司设立合理化建设专项奖励基金，对提出并实施节约资金的建议，按节约资金的一定比例给予重奖。

由于公路工程项目设计和实际施工之间差异较大，工程变更数量较多，因变更引起的费用往往会增大。为了尽量减少变更范围，节约资金，公司技术人员总是深入一线，对每一项工程变更都力图拿出几套方案。为保证实施方案节约、优化、合理，公司返聘省内已退休的公路工程专家和公司部分技术骨干组成专家委员会，定期或不定期召开工程评审会。此举保证了设计方案最优化、实施方案最合理、实际投资最节省。

同时，公司还制定了《合理化建议奖励办法》，设立合理化建议专项奖励基金，对提出并实施节约资金的建议按节约资金的一定比例给予重奖。为此，公司在内部和广大施工单位、监理单位中开展合理化建议活动，按照所提出的合理化建议节约投资的 5% 对单位或个人给予奖励。三年多来，共收集合理化建议 80 多项，先后采纳了在临近荆门热电厂的三个标段实施粉煤灰全断面填筑及路面包边处理技术、取消部分天桥等 10 余项合理化建议，节约投资 1200 余万元。

#### 5. 突出企业投资特点，不搞形象工程，不搞铺张

襄荆高速公路采用同一业主负责组织建设和经营管理的模式，做到了建设与经营目标的高度统一，使建设与经营管理在成本控制上能够有机结合起来。

过去，湖北省高速公路的建设与经营实行两套班子、各负其责的模式，造成了建设与经营完全分离、一个项目“两张皮”的现象。建设方一味铺摊子，讲求面子工程、形象工程，既增大了投资，也增加了经营期的维护成本。襄荆高速公路采用同一业主负责组织建设和经营管理的模式，既要体现投资股东的投资利益，又要体现业主的经营管理理念和发展战略，从一开始就做到了建设与经营目标的高度统一，使建设与经营管理在成本控制上能够有机结合起来。襄荆高速公路建设除严格执行国家高速公路相关技术规范外，还在附属设施，如房建工程、机电通信工程的建设上本着经济、实用、达标的原则进行了组织实施，做到了既在建设期节约了投资，同时也为经营期节约降低维护、养护成本打下了基础。

### 三、仍需完善的地方

襄荆高速公路的建设成本管理，从根本上打破了政府投资的粗放型管理模式，形成了企业投资和 BOT 项目的特色。但过分强调成本管理也带来了一些方面的不足。主要体现在：

1. 由于工程结算及财务报销审核程序过多，难免出现意见不统一之情形，需主管部门反复审核和协调。涉及大额资金项目的实施，必须经资金管理委员会、董事会，甚至股东大会集体决策批准，而资金管理委员会、董事会、股东会实行例会制度，召开时间间隔长，往往不能及时、高效地解决工程建设中的紧急和不可预见事情，导致办事效率不是非常高。

2. 工程建设中临时突发事情较多，特别是涉及大额资金的项目实施和事件处理，按照公司规定，必须集体讨论通过才能实施。在提高决策效率的同时，对工作的预见性和编制工作计划的水平提出了更高的要求。

3. 在强化成本管理、规范办事及监督程序的同时，相对削弱了业主对施工现场控制的力量。为加强对施工现场的控制，公司增加了驻地监理工程师数量，实行“小业主、大监理”，导致监理费用相应有所增加。

---

## 四、结语

襄荆高速公路在建设成本管理等方面作了许多有益的尝试，积累了一些经验，受到了交通部、铁道部以及部分省、自治区、直辖市交通主管部门的广泛关注，较好地解决了交通发展与政府财政投入相对不足的矛盾，对当前我国推行的投资体制改革、基础设施建设领域实行“代建制”和党风廉政建设等方面均具有重要的借鉴意义。