

北京市政公用事业特许经营 经营制度创新研究

杨松◎著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

北京市政公用事业特许 经营制度创新研究

杨松 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位



内容提要

本书以市政公用事业特许经营制度为主线,从理论分析、实践创新和政府管制三个层面概述了北京市在市政公用事业改革与发展过程中的创新与探索。全书共分三篇十章。理论篇阐述了特许经营制度的内涵、特许经营权、特许经营基本模式及基本经验;实证篇分析和研究了北京轨道交通、污水处理、垃圾处理和城市供水等主要市政公用行业特许经营协议的构成、定价模式、投融资方式、运营模式及管理体制;管制篇阐述了特许经营条件下的政府责任和监管内容。

责任编辑:赵 军

图书在版编目(CIP)数据

北京市市政公用事业特许经营制度创新研究/杨松著. —北京:知识产权出版社,2011.7

ISBN 978-7-5130-0664-4

I. ①北… II. ①杨… III. ①公用事业—特许经营—研究—北京市 IV. F299.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 130808 号

北京市市政公用事业特许经营制度创新研究

BEIJING SHIZHENG GONGYONGSHIYE TEXU JINGYING ZHIDU CHUANGXIN YANJIU

杨 松 著

出版发行:知识产权出版社

社 址:北京市海淀区马甸南村1号

邮 编:100088

网 址:<http://www.ipph.cn>

邮 箱:bjb@cnipr.com

发行电话:010-82000893 82000860 转 8101 传 真:010-82000893

责编电话:010-82000860 转 8127

责编邮箱:zhaojun@cnipr.com

印 刷:保定市市中画美凯印刷有限公司

经 销:新华书店及相关销售网点

开 本:787 mm×1092 mm 1/16

印 张:21.5

版 次:2012年5月第1版

印 次:2012年5月第1次印刷

字 数:350千字

定 价:68.00元

ISBN 978-7-5130-0664-4/F·438(3577)

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

目 录

导论 抓紧建立和完善北京市市政公用事业特许经营制度	1
第一篇 理论篇——特许经营模式选择和制度创新	13
第一章 市政公用事业与特许经营制度	15
第一节 特许经营内涵	15
第二节 市政公用事业特许经营制度的实施条件	28
第三节 特许经营制度在市政公用事业领域中的运用	34
第二章 特许经营权	41
第一节 特许经营权的授予与获得	41
第二节 特许经营权使用费	50
第三节 特许经营权的期限安排与投资激励	53
第四节 特许经营合同(协议)	63
第三章 市政公用事业特许经营的主要模式及制度创新	71
第一节 BOT(建设—运营—移交)模式及创新	71
第二节 TOT(移交—运营—移交)模式及创新	77
第三节 BOO(建设—拥有一经营)模式及创新	82
第四节 BT(建设—移交)模式及创新	87
第四章 进一步完善北京市市政公用事业特许经营制度	95
第一节 北京市市政公用事业特许经营制度实施的主要领域	95
第二节 北京市市政公用事业特许经营制度进一步发展的制约因素	99
第三节 北京市市政公用事业特许经营实施成效及创新的基本经验	102
第四节 《北京市城市基础设施特许经营条例》研究	107

第二篇 实证篇——北京市政公用事业特许经营实践创新

与实证分析 113

第五章 北京城市轨道交通特许经营 115

第一节 城市轨道交通产业特点和经济属性 115

第二节 城市轨道交通特许经营投融资模式 126

第三节 城市轨道交通特许经营的盈利模式 143

第四节 典型案例研究:北京地铁4号线特许经营运营模式研究 152

第六章 北京污水处理特许经营 156

第一节 城市污水处理产业特点和经济属性 156

第二节 城市污水处理特许经营协议和污水处理费用测算 165

第三节 城市污水处理特许经营的融资模式和运营管理 177

第四节 进一步完善北京市污水处理特许经营制度 189

第五节 典型案例研究:北京卢沟桥污水处理厂(一期) BOT 模式研究 193

第七章 北京市生活垃圾处理特许经营 196

第一节 城市生活垃圾处理产业特点和经济属性 196

第二节 城市生活垃圾处理特许经营协议和垃圾处理费测算 210

第三节 城市生活垃圾处理特许经营的融资模式和回报机制 229

第四节 进一步完善北京市生活垃圾处理特许经营制度 235

第五节 典型案例研究:北京高安屯医疗垃圾处理厂 BOT 项目 研究 240

第八章 北京市供水特许经营 244

第一节 城市供水产业特点、经济属性和特许经营模式 244

第二节 城市供水特许经营协议、水价定价模式和水价测算 253

第三节 城市供水特许经营的融资模式和回报机制 262

第四节 进一步完善北京市供水特许经营制度 268

第五节 典型案例研究:北京市第十水厂 BOT 模式研究 273

第三篇 管制篇——改革和完善政府对市政公用事业特许经营的

管制方式 281

第九章 特许经营制度下的政府责任 283

第一节	特许经营条件下政府角色和地位的变化	283
第二节	特许经营条件下政府的主要职责	290
第三节	建立和完善政府对市政公用事业特许经营的监管体制	294
第十章	特许经营实施过程中的政府监管	301
第一节	进入监管	301
第二节	合同监管	308
第三节	价格监管	309
第四节	运营监管	314
第五节	退出监管	319
第六节	移交监管	321
参考文献		327
后 记		336

导论 抓紧建立和完善北京市政 公用事业特许经营制度

2002年,建设部《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》明确提出:“加快推进市政公用行业市场化进程,引入竞争机制,建立政府特许经营制度,尽快形成与社会主义市场经济体制相适应的市政公用行业市场体系。”因此,建立政府特许经营制度是我国市政公用事业市场化的核心内容,也是市政公用事业改革和发展的主要方向。

一、北京市市政公用事业特许经营制度的建立和发展在全国处于领先地位

城市公用事业的特许经营权是一个城市最宝贵的资产。长期以来,我们忽视了城市公用事业特许经营权的价值。现代特许经营制度起源于18世纪的欧洲,在“二战”后广泛运用于国际资源和公共设施建设,成为现代公用事业建设中的通行制度。近年来,特许经营制度在北京市垃圾处理、污水处理、供水、轨道交通、燃气供应、加油站建设和经营等公用行业得到了广泛而较好的应用,极大地推动了北京市市政公用事业市场化改革进程,提升了城市公用事业的建设和发展水平。北京市市政公用事业特许经营制度的建立起步较早,发展迅速,应用范围遍及市政公用事业各主要行业;北京市市政公用事业特许经营项目数量、投资规模、运营状况、制度建设、政府规制等均居于全国领先地位或走在全国前列;北京对特许经营制度的应用及实践,创造了特许经营制度在发展中国家城市现代化进程中成功应用的典范。

(一)特大型城市的运行管理和公共服务的巨大需求促进了特许经营制度在北京的建立和发展

北京是一个特大型城市,城市运行管理的任务十分艰巨。从满足城市基本生活需求看,北京近 2000 万的城市人口规模,每天城市运行需要消耗 2 亿度电、2000 万方气、8 万吨煤、2.3 万吨油、1000 万方水、1700 吨菜、1100 吨肉、1000 吨食用油、500 吨口粮,城市基本生活保障任务十分艰巨;从交通管理来看,全市公交年出行近 70 亿人次,小汽车保有量已经突破 500 万辆,城区交通拥堵、停车困难等问题十分突出;从生活垃圾和污水处理看,全市生活垃圾产生量快速增长(2005 - 2008 年期间年均增长 8%),日垃圾产生量达到 1.84 万吨,但相应的处理能力严重不足,并且垃圾处理设施建设面临选址难、建设难、资金紧缺等深层次矛盾和问题。全市每天产生 360 万方生活污水需要处理,污水处理不达标、超标排放、违规排放等现象严重,污水处理设施建设落后,不能满足城市生活需求;从城市环境管理来看,北京每年要完成 1.4 亿 m^2 的房屋总施工面积、4000 万 m^2 左右的房屋竣工面积建设任务,建设工程量巨大,造成工地多、扬尘大,随着 PM2.5 指标纳入北京城市大气治理标准,城市大气环境治理难度不断加大。2011 年 9 月发布的《北京市“十二五”时期重大基础设施发展规划》严峻指出:“作为特大型城市,近年来北京城市运行管理压力更加凸显。交通拥堵、供水保障、垃圾处理、能源资源紧缺等问题集中显现。”

解决像北京这样一个特大型城市的运行管理和公共服务问题是一个世界级的难题。为公众提供满意的公共服务,满足人民群众日益增长的对城市公用事业服务(产品)的需求,仅靠政府的作用显然不够。特许经营制度为解决北京这样一个特大型城市公共服务和公用事业的巨大需求提供了新的解决思路和制度安排。特许经营制度作为现代国际上市政公用事业发展的主要制度类型,在北京城市现代化建设与发展进程中找到了它的深厚基础。一方面,特许经营制度广泛进入北京市市政公用事业各行业和各领域后,促进了北京城市现代化和市政公用事业的繁荣与发展;另一方面,特许经营制度伴随着北京城市的发展自身也不断获得制度创新,北京的实践丰富和发展了特许经营制度的内含、模式、运营方式,促进了特许经营制度基本理论、基本模式的创新。

(二)20 - 21 世纪之交北京市政府体制改革和市政公用事业管理体制改革的特许经营制度进入北京提供了制度准备

在 20 - 21 世纪之交,北京市政府加大了政府体制改革的力度,加强了对行

政审批制度的改革,主动调整了传统的公用事业管理政策和办法,努力促进服务型政府的建设。2004年,北京市政府提出了“两个放开”(放开社会投资领域、放开非政府投资项目审批),推动政府从公共服务的生产者、提供者的角色转移到决策者、监管者以及市场环境创造者的位置。2005年,北京市人大制定并颁布实施《北京市城市基础设施特许经营条例》,以地方法规的形式明确市政公用事业市场化运作的制度框架,彻底改变了社会投资者进入北京市市政公用事业建设和运营市场无法可依的状况,为市政公用事业特许经营制度的实施创造了良好的法制条件。

与此同时,北京市政府对全市的公用事业管理体制进行了彻底的改革,打破公用事业长期以来政企不分、政事不分、事企不分的格局,推动了市政公用事业企业与政府脱钩、走向市场。在20-21世纪之交,北京对全市公用企业进行了集团化战略性改组,先后组建了北京市自来水集团、燃气集团、供热集团、环卫集团、排水集团等集团公司,并分别实施不同的管制政策。

政府管理体制和公用企业管理体制的改革为后来特许经营制度的广泛运用创造了重要的条件。

(三)2008年北京奥运会的举办极大地推动了特许经营制度在北京市市政公用事业领域的建立和发展

从2003年起,为加快筹办2008年北京奥运会场馆建设及城市配套设施,北京市城市基础设施建设进入了全新的发展时期。除了奥运会建设项目,一大批与奥运会相关的城市基础设施配套项目建设摆在政府面前,这些项目投资规模巨大,建设周期较短,质量要求高,要完成这些项目建设仅仅靠政府投资是不够的。运用境内外社会资本、对项目实施特许经营模式就自然被提到日程上来。2003年,北京市政府率先推出四个交通基础设施项目即地铁四、五、九、十号线面向全球招商;此后,一批污水处理项目、垃圾处理项目也相继向全球进行招商,特许经营模式大规模进入北京市市政公用事业领域。此外,在街道公共设施的投资建设和运营中也广泛运用和实施特许经营制度,逐步减少政府投资;对城市道路和绿地、公共园林、公共厕所等非经营性市政公用设施,在建设阶段推行代建制,在运营阶段通过招标选择经营或养护主体。

因此,北京奥运会的筹办和举办,为特许经营制度进入北京市市政公用事业领域提供了重要的契机。

二、北京市市政公用事业特许经营制度在实践中不断创新和发展

特许经营制度在北京市市政公用事业建设、发展中不断获得创新和完善。在应用范围和领域、模式选择、融资方式、运营模式等方面,北京市政府根据北京市的实际情况和项目特点,创造性地加以运用和发展,推动了特许经营制度创新。

(一)特许经营制度在北京市市政公用事业领域得到广泛应用,特许经营模式选择多样化

截止 2011 年年底,北京市已有 30 多个市政公用事业(基础设施)建设项目实施了特许经营模式,项目分布于轨道交通、污水处理、垃圾处理、燃气供应、自来水供应、环卫作业、供热、高速公路、市政设施、加油站等行业和领域,累计吸引境内外各类社会资金超过 150 亿元。在特许经营模式选择上,北京市坚持从项目实际情况出发,运用了 BOT、TOT、BT、BOO、DBFO 等多种模式,并在实践中创造了许多新的具体应用模式,取得了良好效果。

地铁项目特许经营。北京市在地铁建设中,率先在全国采用了特许经营模式。地铁 4 号线项目不仅首次采用了 BOT 模式,而且创造性地对项目进行了公益性和经营性的划分。按照政府投资与社会投资 7:3 的基础比例区分为非经营性部分和可经营性部分。其中占投资总额 70% 的洞体、轨道等非经营性部分,由政府出资建设;占投资总额 30% 的车辆、自动售检票设备等可经营性部分,采取 BOT 经营模式。经全球招标,地铁 4 号线由香港地铁公司与首都创业集团公司组成的联合体作为投资运营商并与政府签订了特许经营协议,吸引社会资金 46 亿元。除 4 号线以外,北京市大力推动地铁 5 号、9 号和 10 号线、奥运支线、亦庄支线等项目的特许经营运作,分别运用和实施了 BT、TOT、DBFO、委托运营等不同的具体特许形式,均取得了较好的经济效益和社会效益。

污水处理项目特许经营。早在 2003 年,北京对总投资 3.75 亿元的卢沟桥污水处理厂项目一期工程和总投资 4700 万元的肖家河污水处理厂项目分别实施了 BOT 特许经营。2005 年,北京市通过集中推介招商方式,采取 BOT 模式完成了总投资 2.36 亿元的北苑等五个污水处理厂的招标工作,通过全部引进社会资金进行项目建设和经营。

垃圾处理特许经营。2003 年,北京市对总投资 7.5 亿元的高安屯生活垃圾焚烧厂项目实施特许经营。在申请外国政府贷款和国内银行贷款的同时,以国有土地作价入股与国外公司和境内民营企业组建合资公司,实施 BOT 模式进行项目投资建设和经营,共引进社会资金约 2 亿元。

燃气特许经营。在燃气项目上,北京市首次采取 BOT 方式实行特许经营招标。2006 年,总投资额 1.33 亿元的亦庄路东新区燃气特许经营项目,通过公开招标方式选择了特许经营者。由中标人在特许经营期内负责该区域天然气设施的投资、建设和经营管理,并通过向用户收取燃气使用费取得投资回报。

高速公路特许经营。在新建高速公路项目上,北京市首次进行了市场化运作,引进了特许经营方式。2006 年,对总投资 39.2 亿元的京承高速公路二期工程进行了合作建设招标,由中铁建和首发公司通过组建项目公司共同投资建设。首发公司作为政府投资方,以大约 4 亿元的资本金引导项目公司完成了其余 35 亿元的投资,大大减轻了政府投资压力。

加油站特许经营。在加油站建设和经营管理模式上,北京首次实施了特许经营制度。2005 年,对北京六环路沿线 10 座加油站的特许经营权实行公开招标,中石化以 6 亿元的投标价中标,获得加油站 30 年的特许经营权。每个加油站向政府缴纳约 1000 万元的特许经营费,特许经营费收入用于政府投资的基础设施项目建设。

(二)改革公用事业的投融资体制,为特许经营制度运用创造了良好的融资环境

2003 年,北京市政府出台《关于本市深化城市基础设施投融资体制改革的实施意见》,提出了北京市基础设施投融资体制改革的基本框架。从 2004 年开始,政府逐步减少对经营性项目的政府投资。从 2008 年起,全市经营性项目除有规定的外全部向社会开放。北京市政府为吸引社会投资者进入轨道交通建设和经营市场,明确政府与社会资本投资 7:3 的基础比例,鼓励社会资本参与市政公用事业投资。随着北京公用事业(基础设施)投融资体制改革不断深化,市场开放、主体多元、投融资方式多样的态势基本形成,为特许经营实施创造了良好的融资环境和条件。

构建了北京市基础设施投融资平台,创新了轨道交通投融资市场化的模式。2003 年,北京市在原地铁集团的基础上组建了北京市基础设施投资有限公司,该公司先后成功运作了北京地铁四号线 BOT 项目、奥运支线 BT 等项目,创新了人民币贷款利率期权、出口信贷目、银行贷款招标、融资租赁、保险债权计划、股权信托融资等融资方式。

积极利用债券为特许经营项目融资。北京市积极推动企业自身拓宽融资渠道,鼓励其利用债券市场筹集基础设施所需的建设资金。2002 年,首都公路发

展有限公司发行了15亿元企业债券;2004、2006、2008年,北京基础设施投资公司分三次总计发行了60亿元企业债券。债券发行拓宽了北京市市政公用事业特许经营项目的融资渠道,降低了融资成本。

创新性的投融资结构设计。在特许经营具体项目上,针对不同公用行业 and 项目特点,政府帮助特许企业进行投融资结构设计,推动国有企业以土地、股权等方式入股,与外资企业成立特许项目联营公司,合作经营。

(三)向民营资本开放市政公用事业市场,为特许经营制度实施创造了公平竞争的市场条件

为促进特许经营制度的进一步发展,为境内外的社会企业进入北京市市政公用事业领域创造更加公平的市场环境和条件,必须扩大基础设施建设和运营市场开放。2011年2月,北京市政府发布了《北京市关于鼓励和引导民间投资健康发展的实施意见》(京政发[2011]9号),《实施意见》针对北京市经济结构特点,重点强调了鼓励民间资本进入社会事业、市政基础设施和建筑工程、战略性新兴产业领域的思路。其中,市政基础设施和建筑工程领域重点包括基础产业和基础设施、市政公用设施、政策性住房建设、房地产开发等。《实施意见》强调对不同投资主体实行“非禁即入、平等待遇”的原则,对相关优惠政策、政府支持措施进行合理移植,扩大各项优惠政策的覆盖范围。

北京市政府还制订了详细的方案,启动一批重点领域试点项目。针对民营企业面临的市场准入难、融资难、经营场所和生产设施获取难等问题,重点推进“四类工程”:即政策性住房建设、核心区疏解改造、特色街区、四合院等市政开发建设工程;文化、旅游、体育、新兴产业、高端服务业等现代产业发展工程;轨道交通、再生水厂、自来水厂、污水处理厂、热力场站、垃圾处理厂、园林绿化等基础设施与公用事业市场化建设工程;学前教育、职业教育、高端教育、医疗、养老等社会事业市场化建设工程。通过这“四类工程”项目,带动民营资本进入市政公用行业等领域。

(四)积极推进地方性立法,为北京市市政公用事业特许经营创造法制环境

北京市政府重视市政公用事业(基础设施)特许经营的立法工作,以加强特许经营制度化和规范化建设。早在2003年,北京市政府就制定了《北京市城市基础设施特许经营办法》。2005年,北京市人大制定、颁布了《北京市城市基础设施特许经营条例》,第一次以地方立法的方式对特许经营进行了规范。该《条例》是全国范围内较早对特许经营进行立法的地方性规章,在全国产生了较好

的影响。此外,北京市还制定了《关于开展北京市城市基础设施项目招标选择贷款银行试点工作的指导意见》(2005年)、《北京市城市基础设施特许经营者招标投标程序性规定》(2006年)、《北京市工程建设项目施工招标资格预审办法》(2006年)、《北京市工程建设项目施工招标标底编制和使用的若干规定》(2007年)等行政性规范文件,对特许经营中的招标投标程序、招标投标行为、贷款银行选择等进行规范。

三、北京市市政公用事业政府特许经营制度需要进一步完善

(一)积极探索特许经营模式在北京市市政公用事业各行业中的具体应用,正确处理 and 把握特许经营项目社会效益与经济效益、公益性与经营性的关系

特许经营制度是市政公用事业和基础设施领域公私合作模式的总称,本质上反映的是一种公私伙伴合作关系,体现出竞争选择、政府授权、项目运作、协议约束、有限经营、移交转让等典型制度特征。从形式上看,它包括了一系列特许经营方式和模式。

从北京近年来在市政公用事业对领域特许经营制度的应用看,我们比较偏重于应用 BOT、TOT 等市场化程度较高的模式,而对其他经营模式的应用则不够充分。究其原因,当然与政府对 BOT、TOT 模式的政策培育、实践应用成熟度以及融资工具的匮乏等有直接的关系,但我更认为这实际上反映了我国市政公用事业领域市场化改革的时代背景、政策倾向导向,反映了在特许经营实施进程中对公用事业公益性、经营性二维特征总体政策把握上的摇摆、焦虑甚至迷茫。纵观我国各地特许经营改革及实践可以发现,我们对公用事业改革还停留在解决国有资产的保值增值或资金投入等浅层次问题上,往往把特许经营制度视为减负担、甩包袱的手段,因而对特许经营采取的方式往往是整体性、一次性出售国有资产或采用 BOT 方式引入私人投资。由于我们对 BOT 等特许经营方式地应用尚缺乏成熟的经验,加之当前特许经营法律法规尚不完善,就很容易导致 BOT 模式在应用中出现诸多问题。

从国外一些发达国家的经验看,特许经营模式的选择和应用是非常慎重的事情,尤其是对国有资产的处置方式十分复杂,需要审慎对待。实际上国外发达国家对市政公用事业私有化改革模式的选择是多样化的,除了采取出售国有资产这种方式外,还可以应用 DBO、经营权外包、委托运营等多种形式。他们对待国有资产的审慎态度及应用特许经营的选择方式值得我们借鉴。

如果说在改革开放初期,由于我国公用事业建设欠账太多,政府投入不够,

融资工具奇缺,加之对寻找适合我国市政公用事业行业特点的融资渠道研究太少,对特许经营模式选择的盲目性较大,对外资引进急于求成;那么,在今天中国经济迅猛发展、政府财政收入快速增长和我国资本市场不断完善的情况下,政府在选择特许经营模式上、在融资工具和融资环境方面,则有了更多的选择和空间。

因此,我们在选择和应用特许经营模式过程中,应当有更多的选择,要探索特许经营各种模式的综合运用,同时结合市政公用事业行业特点、技术特征和项目情况加以科学应用。通过实施特许经营制度,既要引进资金、技术和先进的管理方式,推动我国公用事业深化改革,又要充分考虑到公用事业的公共性和公益性,实现社会效益和经济效益的统一。

(二)以特许经营制度建设为核心,进一步完善北京市市政公用事业特许经营发展的政策环境

加强特许经营制度建设,需要进一步完善政府的管制政策,创造有利于特许经营制度发展的政策环境。

市场政策。要对市政公用事业的各领域、各行业、各环节、各经营单位进一步细分,区分公益性、经营性和准经营性事业性质,进而实施不同的市场管制政策。即便是已经实施了特许经营制度的行业、企业,也要注意区分项目的可经营化、市场化的程度和能力。对公益性强、经营能力弱、缺少付费机制的项目,可实施政府长期合同采购、政府代建、政府回购等政策,这是构建公私合作制的基础;对市场需求大、盈利能力强、可市场化运作的项目,则需要加大市场化经营力度,扩大市场开放,减少政府的投入;对特许权企业公共服务与企业生产业务流程高度整合的业务,应鼓励和引导特许企业的公共服务和普遍服务提供向专业的、第三方服务商外包,尊重特许企业对业务整合性的选择,提升特许企业的服务水平。

财政政策。应当制定和推行鼓励按照终端服务效果进行补贴的财政政策,如污水处理、垃圾处理等环境特许服务要按照实际达标处理量进行补贴,而不是对设施建设和项目投资进行补贴。

融资政策。应当允许和鼓励以收费权、服务合同权益作为主要担保品的项目融资;解决合同权益质押登记的操作性问题;鼓励金融机构进行资产证券化等融资方式创新。

价格政策。在坚持政府定价和政府指导价的前提下,对公用事业服务(产

品)的价格政策要坚持公益性和成本补偿相结合的原则。加强成本监审是价格监管工作的基础和主要内容,但政府价格政策应该允许以补贴方式保证运营商收回服务成本,获得合理收益。

税务政策。提供激励性的税务优惠政策,如,鼓励垃圾处理特许企业发展综合业务,对垃圾处理发电及并网给予价格和税收优惠,对污水处理特许企业中水价格及中水回用给予政策扶持,当综合环境服务收入占特许企业营业收入的百分比超过一定比例时,企业可以享受所得税减免或优惠等。

法制政策。及时修订和完善《北京市城市基础设施特许经营条例》及相关法规,细化相关条款和要求。

管理政策。在目前特许经营广泛实施的情况下,要着力提高特许企业运营、服务的资质标准,逐步把资质管理纳入到政府相关部门指导下的行业自律规范中,推动特许企业实行行业自律。同时,实施动态管理,加强对特许企业的监督。

(三)以完善特许经营协议(合同)设计为重点,进一步规范特许经营制度

特许经营协议是约束政府和特许企业之间的具有法律性质的文件,也是双方签订的合同,受《合同法》及有关法律法规的约束和保护。特许协议是政府与特许企业之间谈判的重点,也是特许经营能否顺利实施的关键所在。

一是要做好协议正文文本的起草工作。一份好的协议是特许项目成功的关键。2004 和 2006 年,建设部分别下发了《关于印发城市供水、管道燃气、城市生活垃圾处理特许经营协议示范文本的通知》和《关于印发城镇供热、城市污水处理特许经营协议示范文本的通知》,为我国城市供水、燃气、垃圾处理、污水处理、供热等行业特许经营协议提供了示范文本,具有一定的指导意义和操作依据。但示范文本属于原则性的规定,所以起草过程中还需要结合各地实际情况和行业、项目特点来细化示范文本的条款和内容。

二是要做好协议的附件起草工作。一般来说,特许经营协议附属十多个重要的附件。包括:《项目和特许经营范围》、《履约保函和维护保函格式》、《技术规范和要求》、《设施维护方案》、《工程技术方案》、《融资方案》、《供应协议》、《价格调整协议》、《服务标准》等。附件与正文具有同等的法律效力,同样需要认真对待与处理。

三是要切实履行协议。协议签订后,政府与特许企业双方要严格按协议执行,双方要承担和履行协议规定的责任和义务。政府需要履行相应的承诺和协议规定的责任,为特许企业的发展创造良好的政策环境、社会环境和发展环境;

按协议规定的调价公式和办法及时调整特许企业服务价格,支付特许企业的公共服务费用;加强对特许企业的监管等。特许企业也必须切实履行协议规定的义务和社会责任,提高服务质量和水平。

(四)进一步推动民营资本进入北京市市政公用事业和公共服务领域,建立和完善“政府引导、社会参与、市场运作”的投资主体多元化、融资方式多样化的投融资新模式

2005年,国务院发布《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》(国发[2005]3号),简称“旧36条”。2010年5月13日,国务院发布了《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》(国发[2010]13号),简称“新36条”。“新36条”鼓励和引导民间资本进入基础产业和基础设施、市政公用事业和政策性住房建设、社会事业、金融服务等公共服务领域。2012年2月15日,国务院常务会议明确了深化经济体制改革的八项任务,其中之一就是完善和落实促进非公有制经济发展的各项政策措施,鼓励民间资本进入铁路、市政、金融、能源、电信、教育、医疗等公共领域。

从民间投资占全社会投资比重来看,北京市民间投资的占比在不断提高,但民营投资市政公用事业的比重还比较低。“十一五”时期,北京民间投资发展迅速,完成投资10000亿元,占全社会投资的51%,比“十五”期间提高4.5个百分点,年均增速13.2%。从近两年看,2009年受金融危机影响,民间投资大幅下降,仅占全社会投资的43.2%。2010年民间投资呈高速恢复增长态势,同比增长51.6%,占全社会投资的57.9%,高于2009年14.7个百分点。2011年1-2月,民间投资占全社会投资比重已经达到59.6%,同比增长21.3%。但北京民间投资主要集中在房地产开发、生产性服务业、文化创意产业等多个领域,民间资本在公共服务领域中的投资严重不足。据北京市统计局统计,在北京市的交通运输及邮电通信行业中,民间投资只占0.7%,在电力、煤气及自来水的生产和供应业中,民间投资只占3.2%。据北京市政协经济委、港澳委与民建市委、市工商联“十二五”规划经济发展专题组的调研报告显示,2010年,民间资本在北京交通运输、通信、金融等领域中的占比还不到10%。

(五)加强对已经实施特许经营企业的监督和管理,完善特许经营监管制度

北京市已经实施特许经营的公用事业项目达数十家,投入时间最长的也有十年以上。大多数特许经营企业已完成建设期而进入运营期。政府应加强对特许企业的监管,完善监管制度,确保特许企业在今后长达几十年的运营期平稳正

常运营,提供公众满意的公共服务。政府监管的重点是,加强和完善以特许权招标投标程序为主要内容的市场准入监管、以特许企业履行特许协议能力为主要内容的合同监管、以供给公共产品质量和服务水平为主要内容的运营监管、以成本监审为主要内容的价格监管、以特许企业履行社会责任为主要内容的退出监管等。同时,要及早着手建立未来资产移交监管制度。为此,政府还需要进一步制定相关监管法规,建立和健全市政公用事业特许经营监管的法律法规体系。

作者

2012年4月 北京