

当代经济学系列丛书
Contemporary Economics Series

陈昕 主编

当代经济学文库

融资管理与风险价值 (增订版)

肖林 著

格致

出版社
上海三联书店
上海人民出版社

当代
经济学
系列
丛书
Contemporary Economics Series

陈昕
主编

当代经济学文库

融资管理与风险价值

(增订版)

肖林 著



格致出版社
上海三联书店
上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

融资管理与风险价值/肖林著. —增订本. —上海: 格致出版社; 上海人民出版社, 2015
(当代经济学系列丛书/陈昕主编. 当代经济学文库)

ISBN 978-7-5432-2565-7

I. ①融… II. ①肖… III. ①融资风险-风险管理
IV. ①F830.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 217874 号

责任编辑 忻雁翔
装帧设计 王晓阳

融资管理与风险价值(增订版)

肖 林 著

出 版

格致出版社·上海三联书店·上海人民出版社

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)



格致出版

编辑部热线 021-63914988

市场部热线 021-63914081

www.hibooks.cn

发 行 上海世纪出版股份有限公司发行中心

印 刷 苏州望电印刷有限公司

开 本 710×1000 1/16

印 张 33.75

插 页 3

字 数 545,000

版 次 2016 年 1 月第 1 版

印 次 2016 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5432-2565-7/F·879

定价:85.00 元

主 编 的 话

上世纪 80 年代，为了全面地、系统地反映当代经济学的全貌及其进程，总结与挖掘当代经济学已有的和潜在的成果，展示当代经济学新的发展方向，我们决定出版“当代经济学系列丛书”。

“当代经济学系列丛书”是大型的、高层次的、综合性的经济学术理论丛书。它包括三个子系列：（1）当代经济学文库；（2）当代经济学译库；（3）当代经济学教学参考书系。本丛书在学科领域方面，不仅着眼于各传统经济学科的新成果，更注重经济学前沿学科、边缘学科和综合学科的新成就；在选题的采择上，广泛联系海内外学者，努力开掘学术功力深厚、思想新颖独到、作品水平拔尖的著作。“文库”力求达到中国经济学界当前的最高水平；“译库”翻译当代经济学的名人名著；“教学参考书系”主要出版国内外著名高等院校最新的经济学通用教材。

20 多年过去了，本丛书先后出版了 200 多种著作，在很大程度上推动了中国经济学的现代化和国际标准化。这主要体现在两个方面：一是从研究范围、研究内容、研究方法、分析技术等方面完成了中国经济学从传统向现代的转轨；二是培养了整整一代青年

经济学人，如今他们大都成长为中国第一线的经济学家，活跃在国内外的学术舞台上。

为了进一步推动中国经济学的发展，我们将继续引进翻译出版国际上经济学的最新研究成果，加强中国经济学家与世界各国经济学家之间的交流；同时，我们更鼓励中国经济学家创建自己的理论体系，在自主的理论框架内消化和吸收世界上最优秀的理论成果，并把它放到中国经济改革发展的实践中进行筛选和检验，进而寻找属于中国的又面向未来世界的经济制度和经济理论，使中国经济学真正立足于世界经济之林。

我们渴望经济学家支持我们的追求；我们和经济学家一起瞻望中国经济学的未来。

厉新

2014年1月1日

增订版前言

长夜抚卷，思绪万千，迁延数日，决定撰文。本书增订版出版之际，我写这个前言是想论述以下十个问题：

一、为什么出版本书增订版

《融资管理与风险价值》是在我2001年完成的博士学位论文基础上撰著而成的，2003年12月收录于《当代经济学文库》公开出版。出版以来，颇受国内经济金融界关注和欢迎，特别是在国内金融投资领域有广泛影响。十多年来，中国金融投资改革实践创造了辉煌丰硕的成果，在借鉴发达国家投融资管理理论和实践的基础上，探索创新了具有中国特点的融资管理与风险控制理论，并有诸多案例成功实践。本书增订版主要增加充实了特许经营及政府公共部门与社会私人资本合作经营（PPP模式）的基本理论和实践案例。具体章节安排是在初版共11章的基础上，增订版又增加了6章，主要涉及特许经营基本理论、特许经营财经平衡机制、特许经营监管制度、存量资产特许经营、PPP模式典型案例分析、全球视角的PPP项目模式与风险管理。同时，附录中增补了国家发展改革委、国家财政部、中国人民银行等中央部委关于我国实施特许经营和PPP模式的最新政策和行动方案。

中国市场化取向改革的核心是如何处理好政府与市场的关系；而中国经济体制改革的核心是投融资体制机制改

革。中国经济发展取得令世界瞩目的伟大成就和城市日新月异的惊人变化，得益于中国市场化改革和对外开放，投融资改革是其根本问题，这一改革找到了解决发展中的中国等发展中国家面临的共同难题——资本不足问题的途径。《融资管理与风险价值》试图全面系统提出中国投融资理论框架体系，特别是在全球公认取得成功的基础设施和公共产品领域的投融资理论和成功实践总结。

二、如何实现公共产品和服务交由社会资本提供（特许经营）

城市化必然伴随着大量人口不断迁入城市工作和居住，由此需要建设与城市人口规模相匹配的道路、隧桥、供水、供热、污水处理、垃圾处置等基础设施，以及医疗、养老等公用事业设施。国内外实践证明，完全由政府直接提供基础设施建设运营和公用事业等公共产品服务，既容易造成政府债务高企的风险，也缺乏效率和不经济。为解决上述问题，早在一百多年前，西方国家就尝试将原本由政府提供的公共产品和服务交由社会资本提供，由此产生了基础设施和公共事业融资、建设和管理运营新模式——基础设施特许经营，即政府采用竞争方式依法授权境内外的法人或者其他组织，通过协议明确权利义务和风险分担，约定其在一定期限和范围内投资、建设、运营基础设施和公用事业并获得收益，提供公共产品或者公共服务。目前，特许经营在西方发达国家的交通、水务、环保、能源、医疗、文体等基础设施及公共服务、社会管理等领域进行了广泛探索和实践，其三大功能和价值得到了检验和肯定：一是创新了公共产品的供给机制，将传统的由政府供给变为社会提供，政府由“提供者”变为“合作者”和“监管者”；二是引入市场竞争和激励机制，充分发挥了市场在资源配置中的优势，提高了公共设施服务建设和运营的效率，增强了公共服务和产品的供给能力；三是创新了投融资机制，拓宽了投融资渠道，解决了过去公共设施领域单纯依靠政府投入面临的资金严重短缺等问题。

自1984年深圳沙角电厂B项目的建设运营引进特许经营模式以来，基础设施特许经营在国内经历了30多年的实践，在城市供水、供气、供热、公共交通、污水处理、垃圾处理等领域得到了广泛应用，并陆续形成了一套制度规范。据估算，中国目前实施的PPP项目已超过7000个，其中污水处理行业有2000个以上，燃气行业有1000个以上，市政道路项目有

3 000—4 000 个（含 BT 项目）。此外，在城市供水、垃圾处理、交通运输、电厂、学校、医院乃至城镇开发等领域，也都有不少以特许经营模式实施的案例。

三、上海引入基础设施特许经营的实践

上海是国内最早引入和实践基础设施特许经营的地区之一，我本人有幸参与了上海城市基础设施特许经营的探索和实践。1993 年，上海市延安东路隧道复线工程采用 BOT 投融资模式，开始探索实施特许经营。此后，在大桥、隧道、高速公路、污水处理、垃圾处理等项目中，先后采用特许经营方式运行，并通过针对单一项目制定专项政府规章的形式予以规范。2004 年 3 月，国家建设部发布了规章《市政公用事业特许经营管理办法》，对供水、供气、公共交通等市政公用事业领域的特许经营作了具体规范。而上海一直以来并没有一个全面规范政府特许经营的规定。同时，上海在城市基础设施领域实施特许经营也存在一定问题，主要表现在：一是相关管理部门之间缺乏有效的沟通、协调和合作机制；二是特许经营协议内容不够全面；三是政府特定监管职能需要加强，临时接管、特许经营权提前收回等方面需要细化和完善等。上海有必要制定统一的政府规章，对特许经营活动作全面规范，以解决实践中存在的问题，更好地促进上海城市基础设施的发展。解决上述问题，需要通过加强地方立法予以规范。2009 年 8 月，我由上海市政府研究室副主任岗位调任上海市发展和改革委员会副主任，兼任上海市发展改革研究院院长，就任后的第一项重要工作，就是主持起草《上海市城市基础设施特许经营管理办法》（以下简称《上海管理办法》），与上海市政府法制办一道，广泛征求了上海市各区县、市政府各有关部门及相关企事业单位的意见，经反复修改完善后，于 2010 年 12 月 20 日以第 55 号上海市人民政府令公布实施。

《上海管理办法》出台后，我组织相关媒体进行了详细解读。《上海管理办法》主要是结合国家部门规章《市政公用事业特许经营管理办法》和上海实践经验，对城市基础设施特许经营作出规定，明确了统筹协调的管理体制，对特许经营权授予的程序性要求进行规范，规定了特许经营协议的主要内容，明确了特许经营协议变更的程序和补偿机制，确立了特许经营临时接管的适用情形、决定、实施以及终止，规定了特许经营权终止的各类情形和要求。并将上海城市基础设施特许经营的适用范围确定为：其

一，供水、供气、污水处理、垃圾处理、城市道路、公路、城市轨道交通和其他公共交通项目；其二，考虑到上海城市基础设施建设的不断推进，可能出现新的需要实施特许经营的领域，为此，将上海市政府认为有必要实施特许经营的其他城市基础设施领域纳入其中，以便为下一步扩大城市基础设施特许经营的范围留下空间。《上海管理办法》的出台，基本确立了上海城市基础设施特许经营的制度框架。

四、从上海的实践探索中国特色的特许经营理论

为更好地提供与上海国际化大都市地位相适应的高质量高能级公共产品和公共服务，进一步探索上海特许经营管理的投资、运营、定价、监管等理论支撑和制度框架，2012年，我主持开展了《上海市城市基础设施特许经营管理实施战略研究》这一重大课题研究，形成了一系列研究报告专报市领导。同时，我在课题研究的基础上，撰著了纳入《中国金融研究丛书》的专著《特许经营管理：城市基础设施存量资产资本化》（上海人民出版社、格致出版社2013年版）。该书结合大量国内外案例，提出了特许经营管理在实践中不断扩展和丰富的内涵，以及最新发展趋势和特征。特别是对迄今特许经营管理实践最为成功的上海城市基础设施特许经营管理的发展历程、发展特征和制度框架进行了全面系统地研究总结。在此基础上，对特许经营管理实施规范、财经平衡机制、监管制度以及存量资产特许经营管理制度进行了系统研究和理论规范，并从重点领域推进、制度框架设计、政府管理创新、法律法规完善等方面对未来基础设施特许经营管理制度创新提出基本框架和改革方向。这项重大研究课题还获得2012年度国家发展和改革委员会优秀研究成果二等奖。

2014年，为加快推进上海基础设施建设管理领域特许经营，我主持和组织开展了上海城市基础设施建设管理特许经营系统调研，形成了《上海市城市基础设施建设管理特许经营推进方案》（以下简称《推进方案》），于同年8月向上海市政府专题会做了详细汇报。我在方案中提出，上海未来基础设施特许经营的重点应是加快推进路桥、水务、环境领域存量设施特许经营，以降低地方政府债务风险，提高基础设施运行效率和公共服务质量，这与后来出台的国家有关政策文件精神高度一致。同时，我在调研过程中，对上海特许经营的实施效果进行了评估，对存在的问题进行了梳理分析。总的来看，上海城市建设管理领域特许经营始于上世纪90年代，

大致可分为三个阶段。

第一阶段，起步探索阶段（上世纪90年代）。从1993年底起，上海城投总公司陆续将南浦、杨浦两座大桥和打浦路隧道、徐浦大桥、沪嘉高速公路的专营权转让给香港中信泰富公司，将延安路高架道路和内环线高架道路、南北高架道路的专营权转让给上海实业集团。到1998年底，这一类型的外中合作项目成为上海城市基础设施利用外资的主要组成部分。该阶段上海城市基础设施特许经营主要有三个特点：一是以TOT为主的运作模式。二是定向的特许权授予方式，政府或政府授权部门直接与有关投资者签订特许经营合同，政府通过立法性文件确立授权关系。三是以项目专营管理办法为主要形式的制度建设，上海市政府陆续出台了《上海市延安东路隧道专营管理办法》（1994年2月发布）等10项专营管理办法。由于该阶段对外方的投资回报做出了固定性约定，使得项目公司失去了提高运行效率的动机和进一步降低运营成本的激励机制，从1998年开始，上海按照国家有关规定对上述项目进行了清理，解除了部分项目的特许经营权。

第二阶段，加快推进阶段（90年代末—2005年）。进入21世纪后，上海进一步深化应用城市基础设施特许经营方式，扩大投资资金来源，引入竞争机制和市场化运作机制，注重国际领先技术和管理经验的获得，进而推动行业改革，获得了突破性进展。如路桥领域，以特许经营合同的形式授予项目公司高速公路（收费）经营权和越江设施投资建设权，出现了包括A4（莘奉金高速公路）、A9（沪青平高速公路）和若干越江工程在内的一批特许经营项目。同时，特许经营实施领域扩展到公用事业、环保等领域，如竹园第一污水处理厂项目、上海阳晨排水运营公司运营项目、老港四期固体废弃物填埋场等。该阶段上海城市基础设施特许经营的主要特点是：一是以BOT为主的运作模式。二是采用公开竞争的特许权授予方式。政府主管部门采用招投标方式公开在市场上择优决定特许经营者。三是趋于具体化和可操作性的制度建设。如制定了《关于加快上海市高速公路网建设若干政策意见》从财税政策、用地政策、收益机制保障等方面对高速公路特许经营项目予以规范。经过探索和实践，特许经营在上海城市基础设施投资领域的应用进一步加速，政府信用和中介服务是重要保障的发展原则也逐渐取得各方认可。

第三阶段，逐步完善阶段（2005年至今）。2004年国家建设部出台了

《市政公用事业特许经营管理办法》，并制定了一系列分行业的特许经营协议示范文本，特许经营项目有了原则性的规定。上海在总结前两个发展阶段的经验的基础上，结合行业市场化和政企分开改革，于2005年起着手研究地方性制度规范，如前所述，《上海市城市基础设施特许经营管理办法》经过几轮修改、讨论、论证等复杂而艰巨的工作，终于在2010年底公布，2011年5月启动实施。这标志着上海市城市基础设施特许经营走向了管理科学、运行规范、协作有序的轨道，也为进一步推进行业改革明确了方向。

五、上海特许经营改革实践的历史贡献和现实问题

基础设施特许经营在上海整个城市建设管理领域发挥了重要作用，为上海现代化基础设施网络体系的建立发挥了重要功效，在全国走在前列，主要体现在三个方面：

一是解决大规模建设阶段的资金来源问题。截至2014年，上海中心区域通过BOT等特许经营模式投资形成的基础设施资产总额达到460亿元，涉及水务、环境、路桥、能源等多个领域。虽然从投资的资产总额与同期的城市基础设施固定资产总额相比并未占有较大的份额，但是单个行业中的某一重大项目推行特许经营，就会使政府在这一领域的公共服务目标加快实现。例如，2000年前后上海在高速公路领域通过市场招商的BOT模式在短短两三年内快速形成了400多公里的高速公路网，远远超过历史上上海建造高速公路里程的总和，为上海乃至周边长三角区域经济和社会发展做出了巨大贡献。又如，老港四期垃圾填埋场通过BOT方式建造完成，建成运营初期就承担了上海市区生活垃圾处理总量的半壁江山。再如，污水处理领域，全市目前16个特许经营项目共引入社会资本约55.68亿元，增加供水能力25万吨/日、污水处理能力279.5万吨/日，对政府财政直接投资形成了强有力的补充。

二是推进基础设施投资建设运营管理制度改革。BOT等特许经营模式带来的不仅仅是资金，其运作方式和机制也为传统的城市重大基础设施投资建设与运营管理制度改革开启了新的方向。在投融资方面，由于是非政府投资，社会资本就会更加重视项目的经济回报和投资运营效率，这就使得基础设施在策划、规划和设计阶段其方案就得到了一定的优化。而在2000年前后伴随着基础建设投融资体制的“四分开改革”（即投资、建设、运营和管理分开）与BOT等模式互相呼应、相辅相成，为打破行业垄断，

推动行业内的专业化、市场化，提高系统效率作出了较大的贡献。也就是特许经营模式和投融资体制改革的大胆探索和实践，为2005年前后市政公用行业政企分开改革和未来上海市市政公用事业的运行格局打下了坚实基础。2004年，上海市绿化市容局通过国际招商引入外资企业投资、建设和运营老港四期垃圾填埋场，标志着在环卫领域传统的由政府部门和附属机构统包统办时代的结束，政府通过行政手段来管理环卫的方式也得到了改变。在政企分开的制度安排下，政府和企业职责明确，各司其职。政府从公共服务的提供者转变成为采购者，不再直接干预企业的日常运营，而是确立服务标准，建立机构实施监管，这样既有利于发挥企业的能动性和运营效率，提高公共服务的质量，又能促进政府管理特大型城市公共服务向标准化、规范化、专业化和市场化转变，这也是全球先进城市政府提供公共服务的一种主要趋势。

三是深化上海基础设施行业市场化发展趋势。特许经营的核心思想是政府应提供的公共产品和服务交由企业来生产。事实表明，一个企业能够承担一个大型和特大型城市基础设施公共服务的供给，其必然有超卓的资本能力、技术能力和管理能力，会推动一个行业系统产业化的提升。在上海的实践中就充分体现了这一点。竹园一厂、二厂项目的特许经营取得成功，就立即积极拓展国内污水处理市场，为当地城市提供污水处理的投资、建设和运营服务，形成企业自身的污水处理核心竞争力和服务品牌，进而又能带动上海和全国相关产品、技术和服务的进步。2008年，上海城投环投公司将投资老港四期的40%股权协议转让至上海环境集团，这代表了该集团持股参与了中国最大的生活垃圾填埋场的运营和经营，增强该企业在环境服务领域的实力。

总体来看，上海城市建设管理领域特许经营实施效果良好，在提高基础设施运营效率和公共服务水平上发挥了积极作用。但实际运营过程中，上海基础设施特许经营仍面临六个方面的问题：

第一，特许经营项目发包主体不规范。项目发包主体指的是特许经营协议签约主体的政府一方，负责特许经营项目招商并签订特许经营协议。发包主体作为协议一方，应该按照协议条款履行相关权利和义务，包括对项目另一方进行监管等。《上海管理办法》对项目发包主体进行了明确规定，即市政府行业主管部门或区、县政府。但由于现有特许经营项目都是在《上海管理办法》实施前签订，发包主体存在不规范的现象，既包括市

政府行业主管部门，也包括区县政府职能部门，甚至镇政府等。不规范的发包主体无法对特许经营项目进行统筹考虑，也不能对行业未来发展趋势进行有效预测，因而不具备签约发包能力。同时，部分发包主体也不具备履行特许经营协议条款的能力，对特许经营过程中出现的问题没有有效解决手段。这些问题为特许经营项目后续监管造成了极大隐患，同时也对基础设施领域的市场化发展产生了影响。如华新污水处理厂项目，由镇政府组织招商并签订协议，由于缺乏与相关部门进行协调的能力，镇政府对进水不达标问题、污泥应急处置问题等都无法按协议规定履约执行，同时在特许经营协议中，也未对环保标准提高而产生的设备改造费用进行约定。

第二，特许经营缺少系统整体规划。科学合理的系统整体规划有利于营造良好的特许经营管理环境，也为特许经营者和潜在市场主体提供合理预期，保证特许经营项目的持续健康运行。《上海管理办法》虽然对城市建设管理领域特许经营作出了总体安排，但并没有形成硬约束，相关政府部门仍习惯于既有的项目报批审批流程，特许经营仍缺少整体性考虑和系统性安排。一是全市层面对项目是否纳入特许经营管理没有原则性规定和刚性约束。目前基本以单个项目一事一议形式为主，随意性大，没有形成科学的特许经营项目选择标准和原则性规定，部分项目缺乏充分论证。二是各行业领域中对本行业特许经营缺乏统筹考虑。行业主管部门对特许经营的特点、优势理解不到位，倾向于将过去不规范的特许经营项目中出现的大量问题归结于特许经营方式本身，对实施特许经营的积极性不高。同时，行业建设发展规划中未体现特许经营项目的安排，更没有形成相应的特许经营项目储备。三是在实际操作中行业主管部门也缺乏专门的机构人员配置，相关职责分布在不同业务部门。

第三，政企双方责权利不清晰。特许经营的核心问题是要对政府和特许经营者之间的权责利进行划分与界定，特许经营权合同是约定双方责权利关系的重要载体，也是特许经营过程中的重要要件，但目前规范程度不够。一是合同文本本身不规范。部分特许经营合同文本较为粗糙，合同要素不健全，对相关事项仅作原则说明或没有涉及，出现问题时无法照章办事，导致项目长期顺利运行存在大量隐患。二是政府之间没有合理的风险分摊机制。特许经营项目合同期限较长，其间政府制度政策、法律环境、市场环境等都可能发生巨大变化，未来不可测风险较大。因此，需要建立合理的风险分担机制，政府与特许经营者之间按照“谁有能力承担风险，

谁就承担风险”的原则进行风险分配：政策变化、法律变化、不可抗力因素引起的风险由政府承担，项目建造运营风险由私人部门承担等，并在合同中予以明确。但实际操作中，合理的风险分摊机制并未建立，如在污水处理领域的特许经营项目中，因为环保标准提高而造成的改建成本如何处理，大多都未在协议中予以明确；再如路桥领域，政府在世博会期间要求撤除隧道所有广告，但未给予相应补贴，特许经营合同中也未见相关约定。此外，对于外部性问题也缺乏相应规定，如垃圾处理设施即使按照合同达标运行，但客观上仍对周边环境有一定影响，特许经营协议对恶臭等环境影响的相关责任没有进行明确。三是应急协调机制不完善。公共产品或服务的供给要求较高的稳定性，实现持续供给。特许协议应明确建立协调有序、反应迅速、运转高效的应急协调机制，以便在突发事件发生后，及时启动应急预案，最大限度保障公共产品或服务的正常提供。但目前的特许协议中缺少应急处置的相关条款和预案。特许经营双方的责权利不明确，使得合同不具可操作性，且无法有效监管，当出现分歧之后，特许经营双方都存在不履约的情况，不少特许经营项目只能因此提前终止。

第四，缺乏综合协调机制和服务平台。特许经营项目时间跨度大、行业领域多、专业性强，涉及行业主管、物价、国土、工商、税务、审计、环保、卫生等多个政府职能部门，并且关系政府、公众、企业等各方利益，对政企双方均提出了很高的要求，需要专门管理机构和服务咨询机构的支撑。上海缺少综合协调并提供专业支撑和服务的部门。《上海管理办法》实施前，特许经营项目多为各行业部门自行运作，散落在各个条线。《上海管理办法》出台后，虽然明确了上海市发改委的综合协调职能，但实际操作中具体落实依然指向不明，对特许经营实施过程中需要解决的部门协调、政策配套、争议纠纷，以及定价和成本规制等问题，没有一个专门的管理机构负责。同时，上海还缺少专门的咨询服务机构。从国外成熟特许经营实践来看，都需要建立专门的服务机构，如英国由财政部及下属的专门机构负责，澳大利亚每个州都有 PPP 专署机构，中国香港则由特区政府政务司司长办公室下属的效率促进组作为 PPP 专署机构等。但上海目前并没有权威和具备专业能力的 PPP 咨询服务机构为政企双方提供全过程的服务和指导。

第五，成本规制和价格机制不完善。特许经营管理的财经平衡是特许

经营中的核心问题，包括特许经营项目的成本规制和价格机制等。通过研究国内外案例发现，特许经营项目的失败或出现各种问题，大多是因为财权平衡机制尚未理顺。上海特许经营中出现的诸多问题也表现于此。主要有三个方面：一是成本规制问题。监管部门公共产品和服务行业成本规制未形成，成本公开还未全面推开。政府监管部门对运营企业的成本产生、价格构成往往缺乏全面、及时、准确的掌握，致使价格调整缺乏科学依据。成本规制和成本公开不解决，也使得政企双方在成本的认识上存在很大争议。当特许经营者认为成本太高经营难以为继需要调价时，监管部门经常不予认可。如老港四期垃圾填埋项目处理费定价过程中，由于缺乏精确评估手段，只能在类比垃圾焚烧和生化处理成本的基础上估算而得，导致项目运营过程中特许经营协议双方对价格调整存在争议。二是价格形成机制不完善。目前上海路桥、水务、垃圾处理等行业领域收费价格的形成以政府主导为主，价格的制定与原材料成本、人工成本、产品质量（服务标准）之间尚未形成有效联动机制。如2006年出台的《环卫公共服务政府采购指导价》中收费价格仍然采用数年前标准，致使各区县不得不另外制定各自价格。三是政策性价格变化补偿机制不到位。实际操作中价格调节机制可操作性不强。虽然大多数特许经营项目在签订协议时已经明确价格调整的方式和程序，但在实际操作中仍然面临较大困难。如很多特许经营项目中，政府发包方虽然做出承诺，但实际上其并不具备按协议调价的相关权力。

第六，存量资产实施特许经营缺少操作办法。上海建设管理领域已经进入“建管并举、更加注重管理”的新阶段，通过特许经营提高基础设施运营效率和公共服务水平，盘活规模庞大的存量资产、促进资金良性循环是今后特许经营管理的重要内容。与增量项目相比，存量项目实施特许经营有其自身的特点，主要有五个方面的难题需要重点考虑和把握。一是现有项目运作主体自身意愿问题。二是存量项目运营现状及项目质量和资产评估问题。选用合适的资产评估方法，综合定性和定量指标对项目整体情况作出全面评价，总结项目运营中存在的问题将为后续实施方案编制、协议拟定等提供基础支撑，也为潜在经营者提供合理预期。三是依附于项目留存人员处置问题。人员安置成本和难度将直接影响特许经营的实施进程。四是项目实施特许经营后未来预期收益问题。客观评价引入特许经营后项目运作效率提高和预期收益水平的变化，从而定性项目引入特许经营

管理的必要性。五是项目移交接管程序安排问题。明确项目移交范围、内容和标准，制定项目移交方案，以及过渡期持续运营安排等。《上海管理办法》对于存量项目实施特许经营提出TOT方式，但目前若要将非特许经营项目调整到特许经营框架内，对于以上这些问题仍缺乏统筹考虑，或虽有原则性的规定却无可操作的办法细则。

针对上海基础设施特许经营存在的问题，我提出五方面的具体操作建议：一是加强特许经营的规划引导。将特许经营纳入相关专项规划，及时向社会公布相关规划信息，引导和规范各领域特许经营项目建设。建立特许经营项目清单制度，制定特许经营项目遴选标准和实施细则，建立特许经营项目库并制定年度实施计划。逐步扩大特许经营领域范围，统筹推动特许经营逐步扩大到公用事业领域，提高公共服务领域的运行效率和水平。二是推进存量设施特许经营。由行业主管部门制定存量设施特许经营选择标准，对可盘活资产、降低成本和提升服务水平的存量设施，推动其以TOT模式实施特许经营。研究成立上海市级基础设施国有资产管理公司，代表政府作为特许经营设施资产的所有者，解决存量项目实施特许经营和临时接管过程中的国有资产移交问题。三是加强特许经营的规范管理。规范政府签约主体，对于由区县行业部门、镇政府签订的协议，改由区县政府等合法主体按照《上海管理办法》与经营企业重新签约。规范协议合同，由行业主管部门制定行业特许经营标准协议文本，对于已签订的非规范协议，由实施机构参照标准文本与经营企业签订补充协议，以更好维护双方权益。规范土地使用，新建项目用地可采用弹性年限出让方式，由特许经营企业按照经营期限行使对土地的使用和管理权。结合国家出台的上位法规定和上海实际情况，适时启动《上海管理办法》的修订工作。四是完善特许经营的价格机制。切实推行成本规制和监审制度，将监审结果作为价格调整的必备依据。定期公布面向公众收费项目的经营成本，将其作为调价听证会的重要内容。提高政府履约水平，政府应主动接受监督，及时履行合同约定义务，切实保护经营者的合法权益。探索引进第三方专业化监督，不断提升政府加强成本规制和成本监审的能力。五是制定上海路桥、水务、环境领域特许经营实施方案。按照“资产、监管、运营三分开”的原则，明确项目发包主体、监管部门和运营主体，进一步健全和完善特许经营制度。聚焦风险分担机制、成本规制、价格联动以及合同协议规范，逐步建立一套标准规范的运作体系。探索成立市级基础设施

国有资产管理公司，代表政府持有特许经营设施资产，解决当前发包主体与经营主体不分的矛盾，以适当竞争的方式面向市场公开选择特许经营主体、盘活存量资产，并由行业主管部门会同上海城投制定路桥、水务、环境领域特许经营实施方案。

六、国家层面出台了特许经营制度规范

中共中央十八届三中全会决定中提出“要允许社会资本通过特许经营方式参与城市基础设施投资和运营，要制定非公有制企业进入特许经营领域的具体办法”。为此，自2014年初开始，国家发改委受全国人大法工委委托，开展了《基础设施和公用事业特许经营法》的立法调研和专题研究。在此期间，我接待了国家发改委法规司李亢司长带队的国家发改委调研组来沪开展特许经营立法调研，并参与了国家关于基础设施和公用事业特许经营法初稿征求意见的修改完善工作。

国家发改委在主持基础设施和公用事业特许经营立法调研过程中，考虑到促进民间投资、稳定经济增长需求任务紧迫，按照急用先行原则，国家发改委会同财政部等部委联合起草了《基础设施和公用事业特许经营管理办法》（以下简称《办法》），2015年4月报经第89次国务院常务会议审议通过，于同年6月1日起施行。《办法》共包括8章60条，对基础设施和公用事业特许经营的适用范围、实施程序、权益保障、政策支持等作了全面详细的规定。《办法》针对制约特许经营的突出问题（主要是缺乏统一的制度规范、民间投资权益保障机制不完善、行政审批程序繁琐等），从指导实践和规范操作的角度，在五方面作出了创新性规定：

一是强化政府履约责任，稳定社会资本投资预期。针对各地出现政府不诚信履约等问题，《办法》要求实施机构要按照特许经营协议严格履行有关义务，行政区划调整、政府换届、部门调整和负责人变更，不得影响特许经营协议履行；要将特许经营项目补助与政府年度财政预算和中期财政规划相衔接，确保资金拨付需要。

二是强化政策支持，鼓励社会资本投资。《办法》针对特许经营项目投资大、融资难、周期长等实际问题，专门提出了鼓励社会投资的支持性政策。如政策性、开发性金融机构对符合条件的项目贷款期限最长可达30年。国家鼓励通过设立产业基金等形式入股提供特许经营项目资本金，允