

ECFA時代 的大陸產業政策法

最新法規解讀、案例分析與風險提示

ECFA簽署後最完整、最實用的政策法使用指南

本書將提供讀者公用事業、金融、能源及資源、基礎設施、公益事業、
重點服務業等六大塊共三十項產業的法規完全解讀
為你作好前進大陸投資的萬全準備！

作者—馮輝



ECFA時代的大陸產業政策法：最新法規解讀、案例分析與風險提示／馮輝作，--初版，--
臺北市：商周出版：城邦文化發行，2011.11
面；公分
ISBN 978-986-272-063-9（平裝）
1.兩岸經貿 2.產業政策 3.大陸事務法規
4.論述分析

581.26

100021001

前進大陸系列

BA1020

ECFA時代的大陸產業政策法 最新法規解讀、案例分析與風險提示

作者／馮輝

責任編輯／簡伯儒

版權／黃淑敏

總編輯／陳美靜

行銷業務／莊英傑、蘇魯屏、周佑潔、何學文、林詩富

總經理／彭之琬

發行人／何飛鵬

法律顧問／台英國際商務法律事務所 羅明通律師

出版／商周出版

臺北市中山區民生東路二段141號9樓

電話：(02) 2500-7008 傳真：(02) 2500-7759

商周部落格：<http://bwp25007008.pixnet.net/blog>

E-mail：bwp.service@cite.com.tw

發行／英屬蓋曼群島商家庭傳媒股份有限公司 城邦分公司

臺北市中山區民生東路二段141號2樓

讀者服務專線：0800-020-299 24小時傳真服務：02-2517-0999

讀者服務信箱 E-mail：cs@cite.com.tw

畫撥帳號：19833503 戶名：英屬蓋曼群島商家庭傳媒股份有限公司城邦分公司

訂購服務／書虫股份有限公司客服專線：(02) 2500-7718；2500-7719

服務時間：週一至週五上午09:30-12:00；下午13:30-17:00

24小時傳真專線：(02) 2500-1990；2500-1991

畫撥帳號：19863813 戶名：書虫股份有限公司

E-mail：service@readingclub.com.tw

香港發行所／城邦（香港）出版集團有限公司

香港灣仔駱克道193號東超商業中心1樓

電話：852-2508 6231 傳真：852-2578 9337

E-mail：hkcite@biznetvigator.com

馬新發行所／城邦（馬新）出版集團

Cité (M) Sdn. Bhd. (45837ZU)

11, Jalan 30D/146, Desa Tasik, Sungai Besi, 57000 Kuala Lumpur, Malaysia.

電話：603-90563833 傳真：603-90562833 E-mail：citekl@cite.com.tw

封面、內頁設計／黃聖文

印刷／韋懋印刷事業股份有限公司

總經銷／聯合發行股份有限公司

電話：(02) 29178022

傳真：(02) 29156275

行政院新聞局北市業字第913號

■ 2011年11月初版一刷

Printed in Taiwan

定價 400元

版權所有・翻印必究

ISBN 978-986-272-063-9

城邦讀書花園
www.cite.com.tw

ECFA時代 的大陸產業政策法

作者—馮輝



自序

「ECFA」生效以後，兩岸經濟交流駛入快車道。擺在臺灣投資者面前的，是一個巨大而充滿活力的市場。

大陸從計劃經濟向市場經濟轉軌的過程中，對於各種產業的外商投資普遍設置了比較複雜的規定，不明就裡的投資者面對大陸林林種種的產業政策，往往形成一種投資「門檻」的誤解。這就需要對大陸最新的產業政策法有一個通盤而詳細的瞭解。

實際上，在大部分領域比如代工、食品等行業，大陸的產業政策法已經與世界接軌也充分市場化了，鴻海、頂新等最早的一批臺灣投資者已經如魚得水，但在一些特定的產業領域比如公用事業、金融、基礎設施、房地產等，相關的產業政策法則比較繁瑣，特別是在投資流程、監管體制等方面具有很多特殊性。而這些產業無疑更具投資價值，應當成為「ECFA」時代台商對大陸投資的重點領域。

本書的定位就是要做一本臺灣投資者對大陸產業投資的實用指南，說明臺灣投資者在一些複雜性產業領域取得前所未有的突破。

具體而言，本書首先對大陸產業投資的基本程式與監管體制做一個詳細的梳理，在此基礎上選取公用事業、金融、能源及資源、基礎設施、公益事業、重點服務業等六大板塊共計三十個核心產業進行解讀，立志為臺灣投資者打造一個產業投資的法律通道。

本書基本結構如下：每篇內容包括(1)法條釋義：對大陸相關產業投資的最新法規予以詳細解釋，揭示法律規制的重點。(2)案例評點：將大陸之前發生的相關產業投資的實例予以分析，生動演繹產業投資的實際流程與通常會發生的問題，並就如何應對予以解答。(3)風險提示：對每一個板塊的產業投資可能遇到的風險予以重點提示，避免臺灣投資者誤入歧途或重蹈覆轍。

另，本書內所提及之金額，若無特別註明，一律以人民幣計算，特此告知。

自序 3

1 公用事業篇

第一節 水務行業 8

第二節 電力行業 17

第三節 天然氣行業 33

2 金融篇

第一節 銀行業 40

第二節 保險業 56

第三節 證券業（含基金、投信） 69

第四節 信託業 96

3 能源及資源篇

第一節 房地產業（含物業管理） 110

第二節 資源與礦產開發業 129

第三節 新能源行業 146

4 基礎設施篇

第一節 交通設施業.....	168
第二節 物流業.....	175

5 公益事業篇

第一節 教育行業.....	198
第二節 醫療與衛生行業.....	215

6 重點服務業

第一節 影視業.....	232
第二節 出版業.....	246
第三節 餐飲業.....	256
第四節 旅遊業.....	281

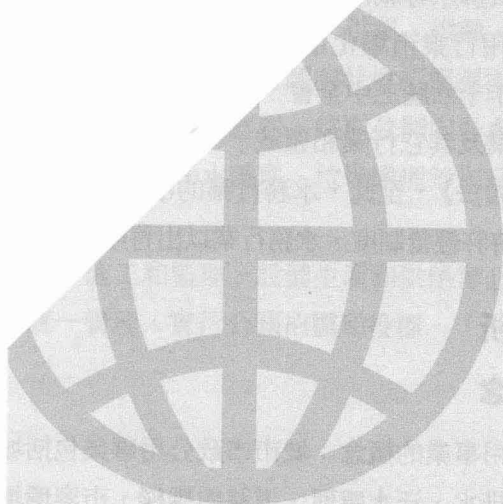
附錄一 海峽兩岸經濟合作架構協定.....	299
-----------------------	-----

附錄二 外商投資產業指導目錄（二〇〇七年修訂）.....	349
------------------------------	-----

致謝	381
----------	-----

1

公用事業篇



第一節

水務行業

一、背景介紹

水務行業包含整個與水的利用和處理相關的產業鏈。其中原水資源的開發與輸送、自來水處理與輸送、污水的收集處理與排放、相關設施的設計與建造等，還包括一些相關衍生行業如再生水的生產和利用、汗水處理後產生的污泥處理等。目前，已經採用市場化手段，獲准外資進入的領域為供水和汗水處理環節，其中，汗水處理行業收到的管制小於供水行業。

二〇〇〇年，建設部頒佈《建設部城市市政公用事業利用外資暫行規定》，二〇〇二年《外商投資產業指導目錄》首次將原禁止外商投資的電信和燃氣、熱力、供排水等城市管網首次列為對外開放領域，同年建設部發佈《關於加快市政公用行業市場化進程的意見》，要求加快市政公用行業市場化進程，二〇〇三年十六屆三中全會「允許非公有資本進入法律法規未禁入的基礎設施、公用事業及其它行業和領域」，二〇〇四年建設部發佈《市政公用事業特許經營管理辦法》，至此，水務行業的准入規範基本建立。目前，大陸城市公用行業實施特許經營制度，水務行業以出售產權為主要方式的進行招商引資。

二、法規解析¹

（一）基本概念

1. 城市市政公用事業的概念：城市市政公用事業包括城市供水、供熱、供氣、公共交通、排水、汗水處理、道路與橋樑、市容環境衛生、垃圾處置和園林綠化等。

¹ 所引法規以《市政公用事業特許經營管理辦法》為主，兼顧《建設部城市市政公用事業利用外資暫行規定》、《關於加快市政公用行業市場化進程的意見》等。

2. 合法權益保護與監管機構：外資企業的正當活動和合法權益受法律保護。城市市政公共事業歸國務院住房和城鄉建設部城市建設司及各地方建設行政主管部門監督管理。

提示：由於歷史原因，港澳臺在內地設立的企業亦統稱為「外資企業」，但考慮到大陸政府與港澳臺之間常用各種協議、安排或決定（如CEPA、ECFA等），所以通過立法為港澳臺資本進入內地可享受特定優惠留出法律空間。

（二）設立與登記

應以公司法及相關法律規定，依法採取中外合資企業、中外合作企業或外商獨資企業等形式設立，無特別要求。

（三）市政公用行業市場開放範圍

1. 鼓勵社會資金、外國資本採取獨資、合資、合作等多種形式，參與市政公用設施的建設，形成多元化的投資結構。對供水、供氣、供熱、污水處理、垃圾處理等經營性市政公用設施的建設，應公開向社會招標選擇投資主體。
2. 允許跨地區、跨行業參與市政公用企業經營。採取公開向社會招標的形式選擇供水、供氣、供熱、公共交通、污水處理、垃圾處理等市政公用企業的經營單位，由政府授權特許經營。
3. 市政公用行業的工程設計、施工和監理、設備生產和供應等必須從主業中剝離出來，納入建設市場統一管理，實行公開招標和投標。

（四）特許經營制度

1. 基本概念

（1）特許經營

市政公用事業特許經營是指政府按照有關法律、法規規定，通過市場競爭機制選擇市政公用事業投資者或者經營者，明確其在一定期限和

範圍內經營某項市政公用事業產品或者提供某項服務的制度。旨在市政公用行業中，由政府授予企業在一定時間和範圍對某項市政公用產品或服務進行經營的權利，即特許經營權。政府通過合同協定或其它方式明確政府與獲得特許權的企業之間的權利和義務。

市政公用行業實行特許經營的範圍包括：城市供水、供氣、供熱、污水處理、垃圾處理及公共交通等直接關係社會公共利益和涉及有限公共資源配置的行業。

實施特許經營權制度應包括已經從事這些行業經營活動的企業和新設立企業、在建項目和新建項目。

(2) BOT 模式

BOT 模式在大陸水務行業商業化改革中發揮著非常重要的作用。BOT 模式包括建設、運營和移交三個過程：首先是水務投資者在得到政府許可後建設相應的供水或污水處理專案。然後在約定的特許經營期內按照合同約定提供供水和污水處理服務，按約定收取費用並賺取合理利潤。當特許經營期限屆滿後，將排水或污水處理項目按照合同約定無償或有償的移交回政府。

2. 特許經營權的獲得

實施特許經營，應該通過規定公開向社會招標選擇投資者和經營者。要按照《中華人民共和國招標投標法》的規定，首先向社會發佈特許經營專案的內容、時限、市場准入條件、招標程式及辦法，在規定的時間內公開接受申請；要組織專家根據市場准入條件對申請者進行資格審查和嚴格評議，擇優選擇特許經營權授予物件。

對被選擇的特許經營權授予物件，應該在新聞媒體上進行公示，接受社會監督；公示期滿後，由城市市政公用行業主管部門代表城市政府與被授予特許經營權的企業簽訂特許經營合同。

凡投資建設特許經營範圍內的市政公用項目，項目建設單位必須首先獲得特許經營權，與行業主管部門簽訂合同後方可實施建設。

現有國有或國有控股的市政公用企業，應在進行國有資產評估、產權登

記的基礎上，按規定申請特許經營權。政府也可採取直接委託的方式授予經營權，並由主管部門與受委託企業簽定經營合同。

3. 申請條件

- (1) 依法註冊的企業法人；
- (2) 有相應的註冊資本金和設施、設備；
- (3) 有良好的銀行資信、財務狀況及相應的償債能力；
- (4) 有相應的從業經歷和良好的業績；
- (5) 有相應數量的技術、財務、經營等關鍵崗位人員；
- (6) 有切實可行的經營方案；
- (7) 地方性法規、規章規定的其它條件。

4. 招標流程

- (1) 提出市政公用事業特許經營項目，經直轄市、市、縣人民政府批准後，向社會公開發佈招標條件，受理投標；
- (2) 根據招標條件，對特許經營權的投標人進行資格審查和方案預審，推薦出符合條件的投標候選人；
- (3) 組織評審委員會依法進行評審，並經過質詢和公開答辯，擇優選擇特許經營權授予物件；
- (4) 向社會公示中標結果，公示時間不少於二十天；
- (5) 公示期滿，對中標者沒有異議的，經直轄市、市、縣人民政府批准，與中標者簽訂特許經營協議。

5. 特許經營合同的基本內容

- (1) 特許經營內容、區域、範圍及有效期限；
- (2) 產品和服務標準；
- (3) 價格和收費的確定方法、標準以及調整程式；
- (4) 設施的權屬與處置；
- (5) 設施維護和更新改造；
- (6) 安全管理；
- (7) 履約擔保；

- (8) 特許經營權的終止和變更；
- (9) 違約責任；
- (10) 爭議解決方式；
- (11) 雙方認為應該約定的其它事項。

6. 企業責任

- (1) 科學合理地制定企業年度生產、供應計畫；
- (2) 按照國家安全生產法規和行業安全生產標準規範，組織企業安全生產；
- (3) 履行經營協議，為社會提供足量的、符合標準的產品和服務；
- (4) 接受主管部門對產品和服務品質的監督檢查；
- (5) 按規定的時間將中長期發展規劃、年度經營計畫、年度報告、董事會決議等報主管部門備案；
- (6) 加強對生產設施、設備的運行維護和更新改造，確保設施完好；
- (7) 協議約定的其它責任。

7. 特許經營權的變更與終止

- (1) 特許經營期限應當根據行業特點、規模、經營方式等因素確定，最長不得超過三十年。
- (2) 獲得特許經營權的企業承擔政府公益性指令任務造成經濟損失的，政府應當給予相應的補償。
- (3) 在協議有效期限內，若協定的內容確需變更的，協定雙方應當在共同協商的基礎上簽訂補充協定。
- (4) 獲得特許經營權的企業如需變更名稱、地址、法定代表人的，應當提前書面告知主管部門，並經其同意。
- (5) 特許經營期限屆滿，主管部門應當按照本辦法規定的流程組織招標，選擇特許經營者。
- (6) 獲得特許經營權的企業在協議有效期內單方提出解除協議的，應當提前提出申請，主管部門應當自收到獲得特許經營權的企業申請的三個月內作出答覆。在主管部門同意解除協議前，獲得特許經營權的企業必須保證正常的經營與服務。

（五）對特許經營的監督管理

1. 在專案運營的過程中，主管部門應當組織專家對獲得特許經營權的企業經營情況進行中期評估。評估週期一般不得低於兩年，特殊情況下可以實施年度評估。
2. 直轄市、市、縣人民政府有關部門按照有關法律、法規規定的原則和流程，審定和監管市政公用事業產品和服務價格。
3. 未經直轄市、市、縣人民政府批准，獲得特許經營權的企業不得擅自停業、歇業。獲得特許經營權的企業擅自停業、歇業者，主管部門應當責令其限期改正，或者依法採取有效措施督促其履行義務。
4. 主管部門實施監督檢查，不得妨礙獲得特許經營權的企業正常的生產經營活動。
5. 主管部門應當建立特許經營專案的臨時接管應急預案。對獲得特許經營權的企業取消特許經營權並實施臨時接管的，必須按照有關法律、法規的規定進行，並召開聽證會。
6. 社會公眾對市政公用事業特許經營享有知情權、建議權。直轄市、市、縣人民政府應當建立社會公眾參與機制，保障公眾能夠對實施特許經營情況進行監督。

三、案例索引

（一）水漫金山：審視國內水務行業資本再造成果²

一場百年不遇的大旱席捲西南五省，再次凸顯出國內水資源問題，也因此使政府重視度空前高漲，成為此輪節水環保行情的導火索。最近，中國西南地區遭受的乾旱引起了政府對該行業的進一步關注。中國水利部已經表示，將投入八百億元用於開發水資源保護專案。儘管這並不會對水務企業的業務產生立

² 原始材料參見肖立翠：《水漫金山：審視國內水務行業資本再造成果》，文章來源：<http://finance.sina.com.cn/chanjing/cyxw/20100608/14458081505.shtml>，最後存取時間：二〇一一年五月一日。

竿見影的影響，但還是昭示了這個行業廣闊的成長前景。

二〇〇二年底，建設部發佈《關於加快市政公用行業市場化進程的意見》，成為水務行業指標性的事件，國內水務行業市場化改革也進入了股權改革與特許經營並進的階段。傳統的公用事業行業隨著投資多元化、市場化、科技化，逐步轉型為新興節能產業。由於改革初期超過五千億元人民幣的資金缺口，以此為指標，國內外各路資本高速突進這一原本高度封閉的市場。

城市水務行業屬於資本密集型產業，單個項目少則幾億元，多則十幾億元。因此在水務行業的市場化改革之初，「資本」就一直擔當著變革中的主角。據統計，在整個改革過程中先後出現諸多模式，核心不外乎就是圍繞著資本出資方式和獲取收益途徑的變化而異，包括作業外包、委託運營、BT、TOT、BTO、BOT、ROT、BOO、股權轉讓以及合資合作等。除前兩種模式不帶融資性質，後八種模式都不同程度帶有融資性質。其中由於BOT（建造——運營——移交）採用由外資投資並經營一定時間，取得合理回報後無償移交的方式一直是市政領域市場化改革採用的主流模式。

相對於國企和民企顯而易見的融資瓶頸，擁有低成本融資優勢的外資水務公司迅速佔領市場。在進入中國水務市場的近二十年裡，外資水務巨頭們賺得荷包滿滿。二〇〇二年，威立雅率先以超過淨資產三倍的溢價，約二十億元人民幣收購了上海浦東自來水公司五〇%的股權，並借此獲得了長達五十年的特許經營權；二〇〇三年，威立雅聯手首創投資公司，以四億美元收購深圳水務集團四五%股份，深圳市政府與重組後的深圳水務集團簽署《特許經營協定》，將經營權正式委託給重組後的深圳水務集團。外資水務公司以高溢價收購一線城市水務資產，成為城市水務改革進程的指標性事件。

（二）巨聯水務³

巨聯水務為臺灣知名企業巨眾集團（CVL GROUP）因應大中華水務科技事業之發展，應運而生的關聯企業；巨眾集團在多角化經營理念下，跨足流通

³ 內容來源：<http://www.julian-water.com/about-julian.htm>，最後存取時間：二〇一一年五月一日。

百貨業、建設業、營建業、資產管理、水務科技工程、商務酒店…等多項事業領域，在台穩健經營已有十七年的歷史；在水務界，更是擁有全球最大雙膜法淨水場成功個案，巨聯水務傳承巨眾金字招牌，其專業無人能出其右。

集團事業版圖橫跨二岸，並不斷擴展事業版圖，為追求企業高效成長，選擇於江蘇省昆山市錦溪鎮建造廠房，興建巨聯水務科技有限公司與錦東大酒店有限公司。由於中國已成為全球最大製造國，集團旗下巨聯水務公司以策略性購併上游零元件工廠，產品創新、積極掌握下游末端銷售通路，設廠承接水處理工程、生產水家電產品、以及承包公共工程項目等。

巨聯水務是一家專業經營水務項目的公司，是華東最大的水處理設備製造公司。提供客戶從系統設計、產品製造、安裝調試至售後技術服務全系列的配套服務。融合國際先進技術，不斷創新，為廣大客戶提供更優質的服務，努力成為公認品牌的專業水務項目廠商。

四、風險提示⁴

1. 獲得特許經營權的企業在特許經營期間若有下列行為之一，主管部門應當依法終止特許經營協議，取消其特許經營權，並可以實施臨時接管：
 - (1) 擅自轉讓、出租特許經營權；
 - (2) 擅自將所經營的財產進行處置或者抵押；
 - (3) 因管理不善，發生重大品質、生產安全事故；
 - (4) 擅自停業、歇業，嚴重影響到社會公共利益和安全；
 - (5) 法律、法規禁止的其它行為。
2. 對以欺騙、賄賂等不正當手段獲得特許經營權的企業，主管部門應當取消其特許經營權，並向國務院建設主管部門報告，由國務院建設主管部門通過媒體等形式向社會公開披露。被取消特許經營權的企業在三年內不得參與市政公用事業特許經營競標。
3. 主管部門或獲得特許經營權的企業違反協議的，由過錯方承擔違約責任，給

⁴ 所引法規以《市政公用事業特許經營管理辦法》為主，兼顧《建設部城市市政公用事業利用外資暫行規定》、《關於加快市政公用行業市場化進程的意見》等。