

高速公路特许经营 理论与实践

褚春超 李忠奎 等 编著

CONCESSION THEORY AND
APPLICATION ON EXPRESSWAY



人民交通出版社股份有限公司
China Communications Press Co., Ltd.

责任编辑：韩亚楠 崔 建

封面设计：张 涛

高速公路特许经营 理论与实践

CONCESSION THEORY AND
APPLICATION ON EXPRESSWAY



ISBN 978-7-114-12212-5



9 787114 122125 >

网上购书/www.jtbook.com.cn

定价：45.00元

高速公路特许经营 理论与实践

褚春超 李忠奎 等 编著 ●

CONCESSION THEORY AND
APPLICATION ON EXPRESSWAY



人民交通出版社股份有限公司
China Communications Press Co., Ltd.

内 容 提 要

本书从高速公路特许经营是什么、为什么、怎么办三个角度对我国实施高速公路特许经营展开分析。全书共十章,内容包括:特许经营概述、国内外特许经营实践、高速公路实施特许经营的理论基础、高速公路特许经营法理分析、高速公路特许经营制度框架、特许经营高速公路项目的合理回报、高速公路特许经营的运营监管、高速公路特许经营的退出管理、高速公路管理信息系统设计与开发、高速公路特许经营的保障措施。

本书可为我国政府有关部门制定高速公路特许经营管理制度,有关高速公路经营企业开展高速公路经营管理,提供决策参考,亦为广大特许经营研究学者提供了研究交流材料。

图书在版编目(CIP)数据

高速公路特许经营理论与实践/褚春超等著. —北京:
人民交通出版社股份有限公司, 2015.7
ISBN 978-7-114-12212-5

I. ①高… II. ①褚… III. ①高速公路—交通运输
管理—特许经营—研究—中国 IV. ①F542

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 088229 号

书 名: 高速公路特许经营理论与实践

著 作 者: 褚春超 李忠奎 等

责任编辑: 韩亚楠 崔 建

出版发行: 人民交通出版社股份有限公司

地 址: (100011)北京市朝阳区安定门外外馆斜街3号

网 址: <http://www.ccpres.com.cn>

销售电话: (010)59757973

总 经 销: 人民交通出版社股份有限公司发行部

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京市密东印刷有限公司

开 本: 787×1092 1/16

印 张: 14.25

字 数: 210 千

版 次: 2015 年 7 月 第 1 版

印 次: 2015 年 7 月 第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-114-12212-5

定 价: 45.00 元

(如有印刷、装订质量问题的图书由本公司负责调换)

编写组人员名单

主编	褚春超	李忠奎	
成员	王海霞	石佩文	谭君崇
	刘洋	周艾燕	李燕霞
	张迎涛	吴沐菲	陆伟
	夏雪	胡佳艺	贺俊程
	周健		

前 言

当前,公路交通发展进入新阶段,发展面临新形势。国家全面深化改革和深入推进法治建设,对公路交通原有的建设管理模式和行业政策设计提出了新的挑战,要求必须调整公路交通发展和治理方式,转型发展,以适应经济社会发展新常态。特许经营作为一种成熟的、为国内外广泛采用的基础设施经营管理模式,势必将成为中国公路交通建设发展转型升级的一个重要选择。而目前,我国并没有《特许经营法》作为实施特许经营的上位法,高速公路经营管理在一些方面虽然有着政府特许经营的痕迹,但还未能系统地按照特许经营的模式和方法进行管理。为此,迫切需要站在公路事业发展的新阶段,在借鉴国内外相关行业实施特许经营发展经验的基础上,探讨实施高速公路特许经营的法理基础,系统明确实施高速公路特许经营的内容要点和任务举措,构建具有中国特色的适合我国高速公路事业可持续发展的长效机制。

本书编著者从2006年开始从事交通运输行业政策研究工作,结合这些年来十余项为部和行业开展的收费公路方面项目研究成果,尽量突出理论性分析与实际应用相结合,终整理形成本书。本书共分十章:

第一章从分析特许经营的内涵入手,介绍特许经营的分类、特征、适用范围和一般模式,最后介绍我国公路特许经营实践中常用的BOT和TOT模式。

第二章对国外典型国家高速公路特许经营管理、国内公路特许经营实践以及相关基础设施行业特许经营管理情况进行了系统阐述,从规范的管理范式、有效的融资渠道、健全的法律保障和完善的配套制度四个方面提出了对完善我国高速公路特许经营的启示。

第三章对高速公路属性和行业特征进行了分析,从特许经营的理论和行业发展环境与实际情况两个方面,阐述高速公路实施特许经营是一个合理且必要的选择。

第四章基于对高速公路收费权、特许经营概念的分析,辨识了公路经营权、



经营权转让、特许经营权和特许经营协议之间的关系,并对高速公路特许经营的法律性质进行了探讨。

第五章系统阐述了实施高速公路特许经营的目的和原则、实施特许经营的具体特许实体对象和特许权、特许人的确立和受让人的择定标准、特许经营的授予管理、特许经营协议框架,并在附录一中给出了特许经营协议合同范本。

第六章分别从福利经济学、风险分担和公共管理学等角度,阐释了特许经营高速公路项目合理回报的内涵,并提出采用区间式合理收益率上、下限的形式来衡量特许经营高速公路项目的合理回报。

第七章分析国内外相关行业监管实践,探讨对我国加强高速公路特许经营监管的启示,基于此分析就高速公路特许经营的重点监管内容(收益和服务),提出具体监管举措或办法。

第八章探讨因公共利益需要或政策调整、路网规划等原因,提前收回或回购公路收费权时涉及的关键环节与核心问题,提出规范管理的意见或建议。

第九章为更好地适应交通运输主管部门管理规模庞大的高速公路资产,就建立公路资产数据库和开发设计公路资产管理信息系统展开了探讨,提出了方案并开发了公路资产管理信息系统,在附录二中详细介绍了收费公路管理信息系统的操作说明。

第十章从完善立法、建立制度,厘清职责、加强监管,培育环境、加强引导三个方面,提出了引导、规范和保障高速公路特许经营健康发展的意见与建议。

参加本书写作工作的主要人员有:褚春超、李忠奎、王海霞、石佩文、周健、谭君崇、吴沐菲、陆伟,本书由褚春超、李忠奎统稿。同时感谢曾经在项目研究和本书写作中给予帮助和指导的各位领导、专家!感谢各位项目组成员的密切配合、辛苦付出!感谢人民交通出版社股份有限公司在本书出版过程中给予的指导和辛勤付出!

由于水平有限、时间仓促,本书未尽之意颇多,纰漏或不当之处在所难免,诚望各位领导、专家和广大读者批评指正。

编著者

2015年2月于北京

目 录

第一章 特许经营概述	1
第一节 特许经营的内涵与分类	1
第二节 特许经营的特征与适用范围	4
第三节 特许经营的具体形式	8
第二章 国内外特许经营实践	11
第一节 国外高速公路特许经营管理	11
第二节 我国高速公路特许经营实践	18
第三节 国内相关基础设施特许经营实践	28
第四节 特许经营借鉴与启示	33
第三章 高速公路实施特许经营的现实性	36
第一节 高速公路属性认识	36
第二节 高速公路行业特点	40
第三节 高速公路实施特许经营的理论基础	43
第四节 高速公路实施特许经营的现实性	47
第四章 高速公路实施特许经营的法理分析	55
第一节 公路收费权	55
第二节 高速公路特许经营的内涵	58
第三节 高速公路特许经营相关的几个概念	61
第四节 高速公路特许经营的法律性质	62
第五章 高速公路特许经营管理的关键环节	68
第一节 特许经营的目的与原则	68
第二节 特许经营的对象与特许经营权	69
第三节 特许人与受让人	71
第四节 特许经营权授予	75



第五节 特许经营协议框架	78
第六章 特许经营高速公路项目的合理回报	83
第一节 合理回报的内涵	83
第二节 合理回报的界定	87
第三节 合理回报的界定参考	90
第四节 合理收益率的测算方法	94
第五节 基准收益率的测算方法	103
第六节 高速公路合理收益的确定	107
第七章 高速公路特许经营的运营监管	114
第一节 相关行业监管实践与借鉴	114
第二节 基于合理收益率的收益动态监管	122
第三节 养护与服务监管	132
第八章 高速公路特许经营的退出管理	137
第一节 相关概念理解	137
第二节 构建收回机制	140
第三节 构建回购机制	146
第九章 高速公路管理信息系统设计与开发	153
第一节 信息系统建立的必要性	153
第二节 整体思路	154
第三节 收费公路信息数据库	156
第四节 收费公路信息系统	164
第十章 高速公路特许经营实施保障	166
第一节 加快立法,完善配套	166
第二节 厘清职责,加强监管	167
第三节 培育环境,加强引导	168
附录一 高速公路特许经营协议范本及释义	169
附录二 收费公路管理信息系统使用指南	186
参考文献	212

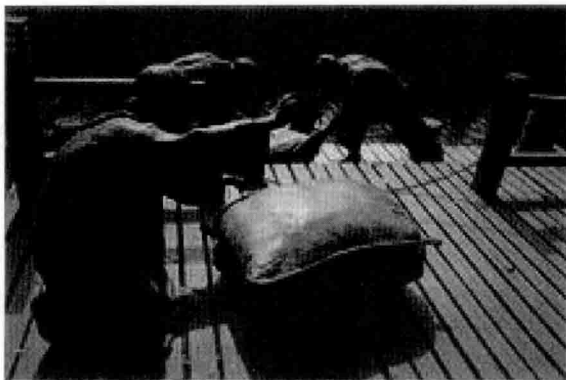
第一章 特许经营概述

本章从分析特许经营的内涵入手,介绍特许经营的分类、特征、适用范围和一般模式,并介绍我国公路特许经营实践中常用的 BOT 和 TOT 模式。

第一节 特许经营的内涵与分类

一、特许经营的内涵

从汉语角度剖析,特许经营是“特许”、“经营”两个词的合成词。“特许”从字面上可以理解为是特别许可的简称,强调我准你干,核心是权利的让渡;经营是依法运营打理的意思,核心是经营利润与提供服务^[1]。在我国,春秋时期齐国管仲提出“官山海”政策,实行盐铁专营即是特许经营的雏形。清朝末年,慈禧对水务司发展自来水的奏折,批示“官督民办”,则更是切中特许经营的要领。图 1-1 展示了我国特许经营发展的雏形。



春秋时期“盐铁国家专营”

图 1-1 我国特许经营发展雏形

在西方,特许经营源自法文和英文 franchise 一词,又称为特许专营、特许连锁。在美国传统词典里,franchise 一词的字源有三个解释:①认为 franchise 来自



中古英语 franchise,意思是政府正式赋予个人或一个集团的权利或特权。②认为 franchise 源自古法语 franchise,意思是免于奴隶、苦役的身份(free from servitude)。③认为 franchise 源自 franche,即它是 franc 的阴性词,其意为无偿的、被免除的。现代西方对“franchise”的主要含义为:①特权;特许,专营权,免税权;②公民权(尤指选举权,参政权);③特权地,避难所;④法人团体会员权;⑤保险契约规定的免赔限度;免赔;⑥赋予选举权,赋予参政权;赋予特权。

归纳中外特许经营的字源和发展来看,可以得出这么一个结论:特许经营带有明显的政府或政治色彩,它的诞生以及其最初的应用范围并非是在私人的商业或经济领域,而是以“政府”代表的公共事务领域,随后再从公共事务领域逐步扩展到其他领域。经过多年的发展,现代意义上的特许经营,已经在政治、教育、文化、卫生等领域广泛使用。

二、特许经营的分类

随着特许经营的演化发展,现在已经形成特征区别明显的两类:公共事务领域的特许经营(concession)和私人领域的特许经营(franchise)。公共事务领域特许经营,通常是政府特许经营。私人领域的特许经营,目前适用最多的就是商业特许经营。二者在操作上有许多互通之处,但在应用领域上确有着明确的划分范围。

1. 商业特许经营

按照不同的分类标准,商业特许经营又有不同的分类。如根据特许经营内容划分,可以分为商品商标特许经营(产品和品牌特许经营)、生产特许经营、经营模式特许经营(特许加盟连锁)、专利及商业秘密特许;根据受许人可否将购买的特许权再特许划分,可分为直接特许和区域特许等。

由于强调的商业特许经营的侧重不同,世界各国对它的定义并不完全相同。如,美国商务部将特许经营定义为:“主导企业将自己开发的商品、服务和营业系统(包括商标、商号、企业形象的使用权、经营技术等)以合同的形式授予加盟店在规定的区域内经营和使用,加盟店则交纳一定的营业权使用费,并承担约定的义务”。1960年成立的国际特许专营协会(International Franchise Association,简称IFA)对特许经营的定义是:“特许经营是一种特许权授予人与被授予人之间的合同关系^[2]。在这种关系中,授权人愿意或有义务对被授人的经营在诸如专有

技术和培训等方面给予不断的支持;同时,被授人利用授权人所拥有的共同一致的商号、运作方式或方法进行经营。在这个关系中,被授人利用自有资金对自己的企业进行实质性投资”,即强调特许经营是特许人与受许人之间的一种契约关系。欧洲特许经营联合会的定义突破了特许经营的“营销”体系,认为,特许经营是一种营销产品和(或)服务(或)技术的体系,基于在法律和财务上分离和独立的当事人——特许人和他的单个受许人——之间紧密和持续的合作,依靠特许人授予其单个受许人权利,并附加义务,以便根据特许人的概念进行经营。马来西亚特许经营协会提出特许人有权在特许经营协议期限内,按照特许经营体系的要求保持对受许人业务活动的管理;受许人独立于特许人开展经营,受许人与特许人之间的关系在任何时候不应视为合伙、服务契约或代理关系。

在国务院 2007 年 1 月颁布的《商业特许经营管理条例》^[3]中,商业特许经营被定义为:“是指拥有注册商标、企业标志、专利、专有技术等经营资源的企业(以下称特许人),以合同形式将其拥有的经营资源许可其他经营者(以下称被特许人)使用,被特许人按照合同约定在统一的经营模式下开展经营,并向特许人支付特许经营费用的经营活动。”

2. 政府特许经营

当前,我国政府特许经营尚处于探索阶段,没有法律层面的明确定义。2004 年,住房和城乡建设部(以下简称“建设部”)在颁布的《市政公用事业特许经营管理办法》^[4]中,将市政公用事业特许经营界定为:市政公用事业特许经营,是指政府按照有关法律、法规规定,通过市场竞争机制选择市政公用事业投资者或者经营者,明确其在一定期限和范围内经营某项市政公用事业产品或者提供某项服务的制度。结合特许经营在我国的具体应用及其特征,可以概括为:政府特许经营就是指政府作为特许人,将国家的公共资源、公共物品的经营权许可给受许人经营,以契约的形式或其他形式明确双方的权利和义务;受许人在政府的监控下开展经营活动,在一定范围内承担原由政府承担的公共职能。

目前,在社会经济发展中起基础作用的公共工程、公共设施和公共服务,包括道路、铁路、机场、港口、桥梁、通信、水利工程、城市供排水、供气、供电、废弃物处理、市容环卫、交通运输等,是运用最广泛,与老百姓生活最为密切,也是最具典型性的政府特许经营。

3. 商业特许经营和政府特许经营的异同点

政府特许经营与商业特许经营的共同之处在于:



(1) 特许人和受许人之间具有不完全平等性,受许人只能在特许人授予的特许期限和权利范围内使用,特许人有权在特许经营权授予期限内监督受许人特许权利使用情况;

(2) 相对独立性。受许人在被赋予的特许经营期限和特许经营权范围内,独立使用授予的特许权利开展生产经营,不受他人无理干涉^[5]。

两者的区别在于,商业特许经营由企业或其他经济组织授予,是将无形资产

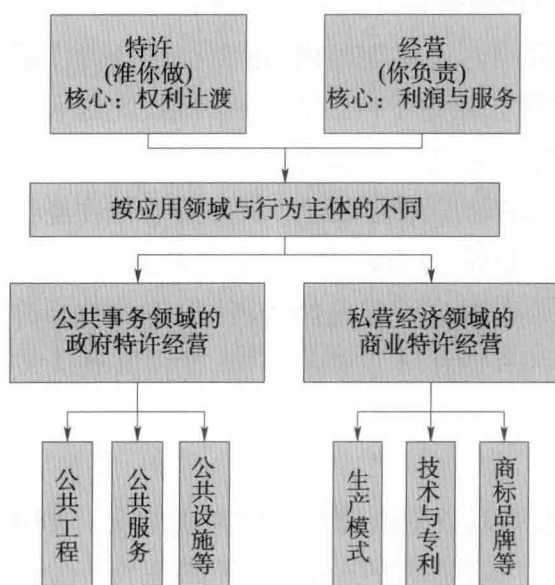


图 1-2 特许经营的内涵、分类及适用范围

授予特许经营者使用;双方以契约为载体,规定双方的权利和义务;受许人按照特许人统一的模式从事经营活动,并对外保持同一企业形象;受许人须支付一定费用,作为特许人向受许人授予特许权的对价。政府特许经营则由政府授予,以契约或其他形式规定双方的权利和义务,并无统一经营模式要求,特许人不一定收费,特许经营体系的完整性和统一性标准由政府决定。

根据以上分析,特许经营的内涵、分类与适用范围可以用图 1-2 来表示。

第二节 特许经营的特征与适用范围

一、特许经营的一般特征

特许经营的一般特征主要有以下几个方面:

(1) 特许经营本质上是一种法律关系。特许经营是一项权益的所有者与希望在经营中使用这种权益的个人或团体之间建立的一种法律关系。特许经营权利的转让许可必须通过特许经营合同才能实现,即特许经营权只有通过特许经营协议才能实现其效益^[6-8]。

(2) 特许经营权是一种独特的知识产权形态。特许经营权具有一定的强制性和技术系统特色,属于一种独特的知识产权形态。在商业特许经营中,特许经

营权主要依靠商标、特殊技术手段和商业技术这三个基本方面为纽带进行,如出售或转让商标、专利、商号和特有的经营管理技术等组成的纵向联合体。

(3) 特许经营权是一项无形资产。特许经营权是一项权益的所有者将自己所拥有的经营权益、商标、商号、产品、专利技术等或经营模式等,通过合同转让给被特许者使用,并收取相应费用的一种权利。这些权益、技术、商标或产品,是一种独特性的专有权利,属于无形财产。

(4) 特许经营权是一种经营权。与商标权、专利权和专有技术不同,特许经营权是一项专有权利,属于经营权的范围。尽管特许经营权可以通过转让商标、专利、专有技术而实现权利,但特许经营权本身不是商标权、专利权和专有技术权,二者不能相互替代。所以,特许经营权是在经营中使用的一种权利。

二、政府特许经营的典型特征

政府特许经营因其涉及公共事务领域,要满足公共利益的要求,因此较之私营领域的商业特许经营,除了一般的特许经营属性外,还有几个显著特征^[9-11]。

1. 行业的公共性

公共事务行业涉及公共利益,一般资本密集、投资回收期较长,如市政领域的供水、供气、供热、公共交通、污水处理、垃圾处理等行业,公共卫生,公共教育等,这些行业都事关老百姓日常生活,事关公共利益保障,体现了政府管理职能。从消费者和经营者不同角度来理解,可以看出公共事务具有公共物品(Public Goods)和公共资源(Common Resource)的双重性。

一方面,公共物品具有非竞争性和非排他性,表现在不能排除任何人使用它,而且一个人的享有并不减少另一个人的享有。随着使用的人越来越多,公共物品就需要政府来提供,政府可以授权委托由国有组织、机构、私人组织等提供,其中政府并不需要强调提供服务的组织的性质,而只要求有足够的、符合质量的公共物品提供给社会消费者。所以,从消费者的角度看,公共事务是公共物品。

另一方面,从经营者的角度看,公共事务又是公共资源,是具有竞争性但无排他性的物品,在国家不实行专有经营的情况下,任何人无法排除其他人经营,但一个人经营了就排斥了其他人的经营(减少了其他人经营的范围或削弱了承载能力)。因此,政府通常会对特许出去的资源开发、项目建设等承担部分指导、监督与帮助作用。政府授予特许经营权的目的是为了执行公务,履行职责,维护



和增进公共利益,而非为了营利或满足自身需要。公益优先与利益平衡是贯穿政府特许经营的基本原则。

2. 方式的强制性

特许经营排除了他人对特定领域的进入,这是基于权利人在特定领域的独占权,且该独占权具有相当强的强制色彩。政府特许经营的核心是政府依法将公共事务领域的独占经营权授予市场主体经营,但是获得特许经营权的市场主体的地位与行政主体的地位是不对等的。这种不对等既是一种事实状态,也是一种法律状态,表现在以下4个方面:

(1)具有独占权。特许经营使得特许经营者可以进入垄断领域或设置了壁垒的领域,从事本来无法从事的活动。

(2)其目的之一是阻止竞争,在特定领域内,排除了他人从事该项活动。特许经营是受许人通过契约或其他形式获得特许人在某一排他的特定领域所专有的特权,并依据约定的权利和义务在一定范围内从事排他性的经营活动,其法律效力限于一定的时间和地域,受许人在此地域与时间内享有独家经营的权利。

(3)无论是公法上还是私法上,特许本身也有着相当强的强制性色彩。一方面,对权利申请人的要求比较严格,有着一定的条件限制,即使权利人获得权利后,仍要受到一定的条件限制;另一方面,在权利流转上,要么权利被禁止流转,要么权利流转要受到一定条件的限制。

(4)就权利来源而言,需要经过授权机关或者权利所有人的特别许可,是被给予的,而不是特许经营者与生俱来的,要经过法定或者约定的程序,而且这种程序一般是由特许人单方面确定的。

3. 主体的特殊性

在政府特许经营中,特许人是政府或其委托部门,它既是一个掌握行政权力、管理经济活动的政治团体,是政府特许权利先行获得者和具体实施的监督者,在政府特许经营活动中占有主导地位。同时它又是一个以平等身份参加社会经济活动的经济团体,利用自己所拥有的资源和资产以直接投资、经营、采购、拍卖等方式参与经济活动,是一个与受许人平等的合作伙伴。受许人则因政府特许经营权的授予而具有了半行政性的特征,带有了行政法上的营造物特征。所谓营造物是“行政主体为达成公共行政上之特定目的,将人与物作功能上之结合,以制定法规作为组织之依据所设置之组织体,与公众或特定人间发生法律上之利用关系”。营造

物不同于一般的行政主体,其与行政法人最主要的区别在于没有行政法人资格。

综上所述,政府特许经营的典型特征可以用图 1-3 来说明。

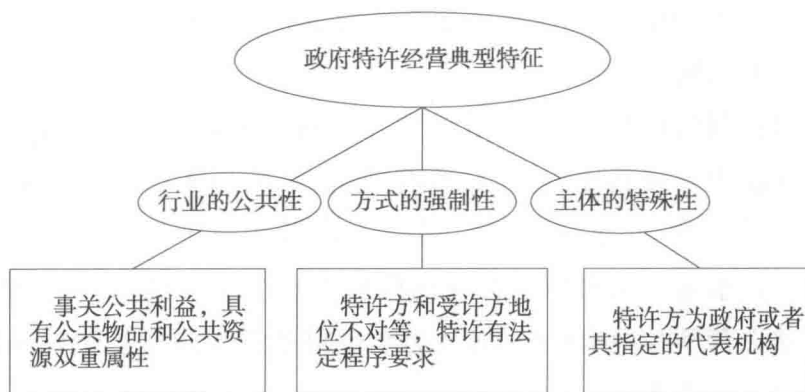


图 1-3 政府特许经营的典型特征

三、政府特许经营的适用范围

我国现行法律法规对政府特许经营的范围并没有明确规定,各地在立法探索中对其范围的界定也并不一致。如建设部《市政公用事业特许经营管理办法》中规定“城市供水、供气、供热、公共交通、污水处理、垃圾处理等行业,依法实施特许经营的,适用本办法”。在地方,新疆表述为“城市供水、供气、供热、污水处理、垃圾处理、城市公共客运交通等涉及有限公共资源配置和直接关系公共利益的市政公用事业”;深圳则表述为“供水、供气、供热,污水处理、垃圾处理,公共交通,法律、法规规定的其他行业”;北京则指“供水、供气、供热,污水和固体废物处理,城市轨道交通和其他公共交通,市人民政府确定的其他城市基础设施”;成都市人民政府特许经营权管理规定的行业范围是最为宽泛的,它不仅包括了上述三件地方法规所有的行业,而且还涉及地下空间资源、旅游资源、出租汽车经营权、户外广告空间资源、摩托车和货运车城市道路使用权、加油站经营权,以及城市道路、休闲广场的冠名权等。

概括起来说,广义上的政府特许经营,应当就是商业特许经营以外的所有公共领域的特许经营。但是,过于宽泛的政府特许经营范围并不利于政府特许经营的规范化。为此,可根据公共事务行业和政府特许经营的关系分为三个层次,即绝对禁止、相对控制、全面放开。当然,每个国家有自己的国情,所处的历史阶段也不同,政府行政管理的目标也不同,因此三大类行业的划分不尽相同。



所谓绝对禁止,并不是说在所有的国家都禁止私人介入这个行业。我国现有条件下,列入不适合特许经营而应予以禁止的行业要考虑国家安全因素和行政管理的特殊需要,如国防。这类行业公共物品的提供方式有两种:政府生产型及私人生产政府采购型。

列入相对控制的行业,也就是政府主导型行业主要考虑人民群众基本的需求和市场承受能力。按其性质分,大致有两类:一类是文教科卫等事业单位,如教育、科学、医疗卫生、体育、殡葬等;另一类是部分基础设施的企业单位,如电力、管道燃气、供水等。相对控制行业的性质表现为:一是这些行业从事活动的目的不是直接以营利为根本目的,而是为了取得社会共同利益和长远利益;二是这些行业兼具社会消费性和非生产性。

列入全面放开的行业要考虑市场开放程度,如基础设施、基础产业。基础设施和基本产业是国民经济的基础,大部分的基础设施和部分的基础产业都具有外部性和自然垄断的特点。所谓基础设施是为了整个社会生产、消费提供的“共同生产条件”和“共同流通条件”,其包括公共设施、公共工程、交通部门。

需要强调的是,无论是相对控制的政府特许经营,还是全面放开的政府特许经营,都不能排除政府对该行业、该项目的控制,以防止权力滥用。

第三节 特许经营的具体形式

一、特许经营的一般形式

BOT(Build-Operate-Transfer,建设—经营—移交)模式是最基本的基础设施政府特许经营形式。根据《1994 年世界发展报告》的定义,BOT 是由私人投资者出资进行基础设施建设和经营,并在一定时期内负责设施的维修管理,特许期满后再将这些设施转让给政府部门或其他公共机构。BOT 模式是一种集筹资、建、管、还贷、开发全过程一体化的模式,如英法海底隧道、中国香港东区港九海底隧道等一批耗资巨大的项目都是以 BOT 模式集资建设并投入运营的。

除了最基本的 BOT 模式外,在应用中根据项目的时间、地点、外部条件、政府要求等的不同,又派生出许多特许经营模式,如 BT(Build-Operate,建设—移交)、BOO(Build-Operate-Own,建设—运营—拥有)、BOOT(Build- Own- Operate- Trans-