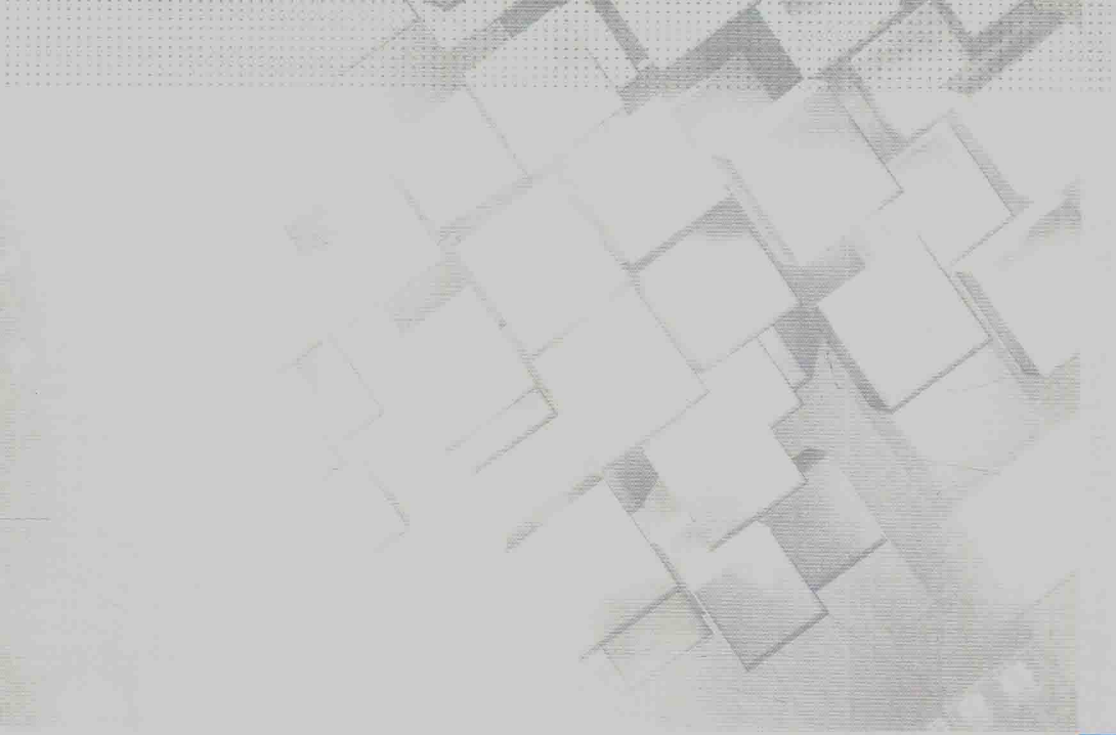




城市公用事业特许经营权竞标 机制分类设计与管制政策研究

王 岭 著

中国社会科学出版社



城市公用事业特许经营权竞标 机制分类设计与管制政策研究

王 岭 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市公用事业特许经营权竞标机制分类设计与管制政策研究/王岭著. —北京: 中国社会科学出版社, 2017. 12

ISBN 978 - 7 - 5203 - 1571 - 5

I. ①城… II. ①王… III. ①公用事业—特许经营—监管制度—研究—中国 IV. ①F299.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 288494 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 卢小生
责任校对 周晓东
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 12 月第 1 版
印 次 2017 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 18
插 页 2
字 数 274 千字
定 价 80.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

国家自然科学基金青年项目“城市公用事业特许经营权竞标
机制分类设计与管制政策研究”（71303208）研究成果

前 言

中国经济正在步入新常态、新阶段，在世界经济深度调整过程中，依靠出口导向的传统经济发展模式将难以为继，因此，转变经济发展方式，依靠投资扩大内需的内生经济增长动力将成为未来一段时间内中国经济增长的新引擎。在中国经济转型过程中，依靠特许经营模式，打造政府和社会资本合作机制，既是缓解地方政府债务危机、提高公共产品或服务供给效率的重要方式，也是提高城市治理能力、促进政府治理能力现代化的重要举措。

城市公用事业发展水平是城市化发展阶段的重要基础和衡量指标，是现代社会发展及其经济社会有序运转的必要条件。城市公用事业是为城镇居民和企事业单位提供生产和生活必需的普遍服务行业，主要包括城市供水与污水处理、垃圾处理、管道燃气、城市供热、公共交通、市容环卫以及园林绿化等重要的基础设施行业。在城市公用事业改革与发展过程中，面临着资金供需矛盾与效率供需失衡的双重约束。20 世纪 80 年代以来，在城市公用事业等基础设施领域，以特许经营或政府和社会资本合作为主要内容的全球性制度革命悄然来临，成为地方政府缓解融资压力、提高基础设施和公共服务领域运行效率以及供给能力的重要方式。特许经营作为诱致性制度变迁的一种表现形式，正在改变着中国的政企关系和制度框架，改善着中国城市公用事业的供给能力和运行效率。

基于中国经济新常态的深刻认识，以及对全面建成小康社会所要求的国家治理体系和治理能力现代化目标的追求，党的十八届三中全会提出了全面深化改革的历史任务。其中，特许经营模式以及通过政府和社会资本合作方式被再一次强化。2014 年 9 月 23 日，财政部发

布了《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》；同年12月2日，国家发展和改革委员会颁布《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》，这两个文件对政府和社会资本合作模式进行了详细的规定，成为新时期我国城市公用事业领域发展特许经营的纲领性文件。随后财政部和国家发展和改革委员会分别颁布了《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》和《政府和社会资本合作项目通用合同指南》，对PPP操作进行了详细的说明。2015年4月25日，国家发展和改革委员会等六部委联合颁布《基础设施及公用事业特许经营管理办法》，对鼓励和引导社会资本参与基础设施及公用事业建设运营，提高公共服务质量和效率，保护特许经营者合法权益，保障社会公共利益和公共安全，促进经济社会持续健康发展具有重要的历史意义。

中国城市公用事业长期游离于市场经济体制之外，这不仅直接影响了城市公用事业产品供给的可持续性，而且也直接或间接地影响了整个城市功能的有效发挥，乃至影响了政府职能的转变和市场化进程的有序推进。在增加供给与提升效率的双重目标下，中国政府顺势而为，提出了深化城市公用事业市场化改革的重要举措，这需要创新政府管制体制，发挥市场竞争机制，实现特许经营权竞标的有效性。为此，构建可竞争的市场机制已成为城市公用事业市场化改革的核心内容，特许经营是市场化改革的重要制度，目前已经遍地开花，但在城市公用事业特许经营权竞标过程中依然存在低价中标、固定回报、变相固定回报等一些“伪PPP”问题，这在一定程度上背离了通过特许经营模式提高运营企业效率的初衷。同时，现有城市公用事业特许经营项目的竞标机制往往参照工程项目，忽视了城市公用事业的同质性与异质性特征，从而限制了特许经营权竞标机制的适用范围。因此，在深化城市公用事业市场化改革的背景下，如何分类设计城市公用事业特许经营项目的竞标机制，制定与之相适应的管制政策，实现城市公用事业特许经营权的有效分配，促进城市公用事业运行效率和服务水平的提升，已然成为中国理论研究和实际应用过程中最为关注的重要议题之一。

本书将从中国城市公用事业特许经营权竞标的客观事实出发,以特许经营理论和最优化理论为基础,力求通过理论与实践的有机结合,并努力在以下五个方面有所创新:

第一,论证了中国城市公用事业特许经营制度的现实需求和当前特许经营的关键问题。中国城市公用事业建设和运营权属分配机制经历了由传统的行政授予制度向现行特许经营权竞标制度的变迁过程。在传统行政授予制度下,城市公用事业缺乏效率激励和财政投资供需矛盾,难以适应城镇化和工业化进程的客观要求。在城镇化与工业化过程中的供需矛盾、提高运营效率以及国际经验借鉴的基础上,特许经营模式应运而生。随着城市公用事业特许经营的深化,在特许经营过程中主要面临着特许经营项目的权属分配、特许经营权竞标机制设计、特许经营协议的属性认定、特许经营协议的完善、公用产品或服务的付费机制选择、公用产品或服务的定价与调价机制、特许经营项目的风险分担机制以及全流程的政府管制等问题,这些问题成为城市公用事业特许经营过程中需要重点关注的重大现实问题。

第二,评估了城市公用事业特许经营的主要成效和典型问题。从城市公用事业特许经营实践来看,主要经历了探索阶段、试点阶段、推广阶段、调整阶段和普及阶段。随着城市公用事业特许经营的深化,城市公用事业的特许经营模式已由传统的以 BOT 为主的单一模式逐步向 BOT、TOT、委托运营等多元化模式发展,资金渠道由传统的以财政资金为主逐步向财政、银行贷款、产业基金、民营资本、外商投资等多种方式转变,特许经营项目的运作过程由“摸着石头过河”逐步形成中国经验,城市公用事业特许经营项目呈现出快速发展的良好态势。但改革开放以来,中国城市公用事业在特许经营过程中也出现了国有资产流失和腐败问题、溢价收购和固定回报问题、政府承诺和责任缺失问题、产品的质量威胁健康问题以及可能导致政府高价回购问题等,这影响了城市公用事业特许经营项目运作的有效性,需要在城市公用事业特许经营项目运作过程中引起重视。

第三,探索并构建了项目特征与城市公用事业特许经营模式的匹

配机制。为了建立项目特征与特许经营模式的匹配机制,本书建立了包含外部性、市场可竞争性和项目可收益性的一级指标,以及生产外部性、消费外部性、潜在进入者数量、制度性壁垒、产品或服务的可替代性、行业风险性、产品或服务的可收费性、资产的可变现性等二级指标的项目特征与特许经营模式匹配机制的理论模型。在实证分析的基础上,得出城市公用事业特许经营程度由高到低依次为城市公交行业、城市管道燃气行业、城市污水处理行业、城市垃圾处理行业、城市供水行业以及城市供热行业。对多数城市公用事业特许经营项目而言,以资产新建或资产转让为特征的 BOT、TOT 模式及其衍生模式依然是当前特许经营的主要选择模式。城市公用事业的一些非生产环节可以选择委托运营模式或服务外包模式。

第四,分类设计了城市公用事业特许经营权竞标机制的理论模型。在城市公用事业特许经营过程中,BOT 项目、TOT 项目和委托运营项目极具典型性,为此,本书分别设计了城市公用事业 BOT 项目、TOT 项目和委托运营项目的特许经营权竞标机制。其中,对城市公用事业 BOT 项目而言,可以根据项目特征和城市特点,在竞标(质量,特许经营期)、竞标(服务价格,特许经营期)和竞标(服务价格,质量)三种机制中进行选择。城市公用事业 TOT 项目可以根据项目特征和城市特点,选择竞标(质量,转让价格)或竞标(服务价格)的特许经营权竞标机制。对城市公用事业委托运营项目而言,可以根据项目特征和城市特点,在竞标(质量)和竞标(服务价格)两种特许经营权竞标机制中进行选择。

第五,提出了城市公用事业特许经营的管制政策建议。本书在对中国城市公用事业特许经营的基本现状及其存在问题、项目特征与特许经营模式匹配机制以及特许经营权竞标机制进行研究的基础上,构建了竞标管制、协议管制、运行管制、退出管制“四位一体”的城市公用事业特许经营管制政策体系。首先,完善竞标法律法规制度体系、健全竞标管制机构与权责配置,强化项目招标管制,加强项目投标管制以及优化项目评标体系与评分办法,从而为城市公用事业特许经营的竞标管制提供制度保障。其次,从初始定价与调价机制、保质

保量与持续供应、升级改造的责权关系、正常退出与强制退出以及强化对管制者的管制五个方面,规范城市公用事业特许经营项目的协议管制。再次,从设施建设与人员配置、产品或服务质量、产品或服务价格以及数据信息共享机制等方面,强化城市公用事业特许经营项目的运行管制。最后,明确城市公用事业特许经营项目的移交范围,强化城市公用事业特许经营项目的移交管制、创新城市公用事业特许经营项目的非正常退出方式、建立城市公用事业特许经营项目的非正常退出管制手段,从而为城市公用事业特许经营项目的退出机制提供管制制度保障。

本书分为五个部分,第一部分由第一章和第二章组成,从总体上探讨城市公用事业概念、特许经营的客观需求、特许经营的基本内涵、特许经营的关键问题以及城市公用事业特许经营的主要成效和存在的典型问题。第二部分即第三章,建立了指标体系,利用层次分析法等方法,形成了项目特征与特许经营模式的匹配机制。第三部分由第四章至第六章组成,分别对城市公用事业 BOT 项目、TOT 项目和委托运营项目的特许经营权竞标机制进行设计。第四部分即第七章,对城市公用事业 BOT 项目、TOT 项目和委托运营项目中的典型案例进行分析。第五部分即第八章,在总结城市公用事业特许经营现状与问题以及建立特许经营权竞标机制的基础上,提出了完善城市公用事业特许经营的管制政策。

本书是国家自然科学基金青年项目“城市公用事业特许经营权竞标机制分类设计与管制政策研究”(71303208)的研究成果。在课题研究过程中,恰逢中国城市公用事业由特许经营向 PPP 政策转向的关键时期,其间产生了一些新问题、新思路和新方法,这为本书的最终完成提供了重要的现实资料。本书研究将为中国城市公用事业 PPP 项目的招投标和政府管制提供一定的理论支持。

无论从理论上还是从实践上,在中国城市公用事业特许经营领域都有大量问题需要认真研究和探索,本书研究只是沧海一粟。随着中国 PPP 的快速发展,城市公用事业特许经营领域将会涌现出越来越多颇有兴趣的研究课题,有待后续进一步研究。尽管课题组成员尽

了最大的努力，仍难免存在一些问题甚至错误，敬请专家学者批评指正。

王岭

2017年9月于杭州

目 录

第一章 城市公用事业特许经营的理论基础	1
第一节 城市公用事业的概念界定及其特征	1
第二节 城市公用事业特许经营的客观需求	10
第三节 城市公用事业特许经营的基本内涵	17
第四节 城市公用事业特许经营的关键问题	24
第二章 城市公用事业特许经营的现状评估	33
第一节 城市公用事业特许经营的阶段性特征	33
第二节 城市公用事业特许经营的主要成效	45
第三节 城市公用事业特许经营过程中存在的主要问题	50
第四节 城市公用事业特许经营存在问题的形成机理	55
第三章 项目特征与城市公用事业特许经营模式的匹配机制	59
第一节 城市公用事业不同行业特许经营程度测算	59
第二节 城市公用事业特许经营模式及其合同特征	73
第三节 项目特征与特许经营模式匹配机制理论分析	80
第四节 城市公用事业项目特征与特许经营模式匹配机制	90
第四章 城市公用事业 BOT 项目特许经营权竞标机制研究	95
第一节 城市公用事业 BOT 项目特许经营权竞标要素	95
第二节 城市公用事业 BOT 项目特许经营权竞标模型	97
第三节 城市公用事业 BOT 项目特许经营权竞标风险	125
第四节 城市公用事业 BOT 项目特许经营权竞标机制应用 ...	131

第五章 城市公用事业 TOT 项目特许经营权竞标机制研究	135
第一节 城市公用事业 TOT 项目特许经营权竞标要素	135
第二节 城市公用事业 TOT 项目特许经营权竞标模型	138
第三节 城市公用事业 TOT 项目特许经营权竞标风险	161
第四节 城市公用事业 TOT 项目特许经营权竞标机制 适用性	164
第六章 城市公用事业委托运营项目特许经营权竞标机制研究	168
第一节 城市公用事业委托运营项目特许经营权竞标要素	169
第二节 城市公用事业委托运营项目特许经营权竞标模型	171
第三节 城市公用事业委托运营项目特许经营权竞标风险	185
第四节 城市公用事业委托运营项目特许经营权 竞标机制应用	189
第七章 城市公用事业特许经营项目案例分析	192
第一节 城市公用事业 BOT 项目案例	192
第二节 城市公用事业 TOT 项目案例	202
第三节 城市公用事业委托运营项目案例	215
第八章 城市公用事业特许经营项目的管制政策设计	225
第一节 城市公用事业特许经营项目的竞标管制	225
第二节 城市公用事业特许经营项目的协议管制	239
第三节 城市公用事业特许经营项目的运行管制	246
第四节 城市公用事业特许经营项目的退出管制	251
结论性评述	257
参考文献	263
后 记	277

第一章 城市公用事业特许经营的理论基础

长期以来,无论在理论上还是在实践中都存在对公用事业、公共事业和城市公用事业的概念分异问题,为了更好地研究城市公用事业特许经营权竞标机制设计与管制政策,首要任务是分析公用事业、公共事业和城市公用事业的基本内涵,厘清城市公用事业与公用事业以及公共事业的区别与联系,并以此为基础,剖析城市公用事业的行业特征、主要分类及其核心内容,从而为分类研究城市公用事业特许经营权的竞标机制以及设计与之相适应的管制政策提供理论支撑。

第一节 城市公用事业的概念界定及其特征

近年来,随着各级政府对民生问题的日益重视,以及城镇化和工业化进程的快速发展,学术界日益重视公共事业、公用事业和城市公用事业的改革与发展问题,但无论从理论还是从实践来看,都存在对上述三者概念的认识模糊,乃至混用、误用现象。自2013年以来,政府和社会资本合作(Public-Private Partnerships, PPP)越发成为学术界和政府部门关注的焦点,特许经营已经成为城市公用事业市场化改革的核心,为此,厘清公共事业、公用事业和城市公用事业之间的区别与联系,将为城市公用事业特许经营权竞标机制分类设计与管制政策体系建设提供理论基础。

一 城市公用事业的概念界定

(一) 公共事业

“公共”一词是相对于“私有”而言的,其表明了针对某一对象

拥有所有权或使用权的人数。从最宽泛的意义上说,凡是涉及一个人以上的对象都属于“公共”的范畴。^①事业作为中国特有的一个行业性概念,可以用排除法或列举法来表示。用排除法表示,事业是指社会中的政治、经济、军事之外的社会活动领域。用列举法表示,事业是指教育、科学、文化、卫生、体育、环境保护、社会保障、计划生育和人口等社会活动领域。其中,教育、科学、文化、卫生等所谓“文教”部门是其最重要、最具代表性的领域。此外,各类政府文件以及学术著作中将事业往往等同于社会事业。从活动性质来看,事业可以分为以实现社会公益目的、非营利性质的事业和以营利为目的的事业。前者属于公共事业,后者属于非公共事业。从提供公共事业服务与产品的主体来看,公共事业领域可以分为国家事业和民办公事业。^②

在对“公共”和“事业”的基本内涵进行界定的基础上,学术界对公共事业的认识存在两种主要观点,即社会全体公众受益的事业和社会大多数成员受益的事业。其中,崔运武(2002)认为,公共事业是指关系到社会全体公众基本生活质量和共同利益的特定社会公共事务。从公共事务的角度来看,公共事业所包含的公共事务,是以公共事务中狭义的社会公共事务为基础和主要内容,并包括一定的经济事务所构成的一种特定的社会公共事务。从公共物品的角度来看,公共事业主要由公共物品和准公共物品构成,但主体是准公共物品。我国传统的事业所包含的范围主要分为两个部分:一是属于纯公共物品的事业物品,在整个事业中占据少数,如气象、基础科学研究、农业技术的研究和推广、大型水利设施以及社会科学研究等。二是属于准公共物品的事业物品,在整个事业中占据绝大多数,如教育、医疗、卫生、体育、动植物检疫、出版、广播、影视以及文化等。^③而席恒(2002)则认为,为了实现社会大多数成员的公共利益而从事的活动领域即为公共事业,包括以国有资产举办的社会公共事业和由民间资

① 张康之:《公共行政中的哲学与伦理》,中国人民大学出版社2004年版,第5页。

② 席恒:《公与私:公共事业运行机制研究》,商务印书馆2003年版,第3—4页。

③ 崔运武:《公共事业管理概论》,高等教育出版社2002年版,第6—7页。

本举办的公民社会事业。本部分在分析学术界关于“公共”“事业”以及“公共事业”基本内涵的基础上,认为公共事业是指能够体现社会全体或大多数成员的需要,关系其共同利益的社会公共事务。

目前来看,学术界对公共事业所包含的行业范围依然存在一定的差异。有学者认为,公共事业主要包括教育、科学、文化、卫生,体育,环境保护,计划生育和人口,气象,动植物检疫,公共住房,社会保障,民政,特殊群体权益保护,旅游,公共工程,基础设施,通信、邮电,公共交通,水、电和煤气以及城市公用事业共 18 大类。^①鉴于上述 18 大类公共事业中的部分公共事业存在一定程度的交叉问题,为此,在剔除交叉性的公共事业基础上,本书认为,公共事业包含教育、科学、文化、卫生、体育、环境保护、计划生育和人口、气象、动植物检疫、公共住房、社会保障、民政、旅游、公用事业^②共 14 类。

根据产品消费的竞争性和排他性,可将产品分为纯公共产品(消费上的非竞争性和非排他性)、私人物品(消费上的竞争性和排他性)、俱乐部产品(消费上的非竞争性和排他性)和共用资源(消费上的竞争性和非排他性)。根据事业所提供的产品差异,可将事业划分为纯公共事业、私人事业、俱乐部事业和共用资源事业。其中,纯公共事业、俱乐部事业和共用资源事业统称为公共事业。公共事业的分类见表 1-1。

(二) 公用事业

公用事业是居民日常生活和生产过程中出现较为广泛的词汇,但目前无论是学术界、政策制定者还是广大社会公众,对公用事业概念及其范围的认识依然莫衷一是,有时甚至存在理解上的偏倚和谬误。为此,非常有必要厘清公用事业的基本内涵及其范围。

① 崔运武:《公共事业管理概论》,高等教育出版社 2002 年版,第 14—15 页。

② 公用事业包括供水和污水处理、节水、电力、燃气、供热、公共交通、垃圾处理、电信、邮政、城市绿化、环境卫生、道路和桥梁、其他(如运河、港口、机场、防洪、地下公共设施及附属设施的土建、管道、设备安装工程等)。

表 1-1 公共事业的主要分类

主要分类	公共事业名称
纯公共事业	基础研究、近期尚不能取得实用价值的应用研究；医药卫生、劳动保护、计划生育、灾害防治、环境科学、情报标准、计量、观测以及农业科学等研究；技术推广和科技服务；公益性文化业（达到拥挤点之前）；公共卫生事业中的卫生监督执法、疾病控制与疫情监测、食品安全、烟草的控制、环境卫生、健康教育与促进、计划生育等；基本医疗事业；学前教育、初等教育和初级中学教育中的学校体育事业；竞技体育事业；环境保护事业类；计划生育和人口事业类；气象事业类；动植物检验事业类；社会福利事业；民政事业；公用事业中的城市绿化、环境卫生和防洪事业
俱乐部事业	近期可望取得实用价值的应用研究；社会体育事业；社会保险事业；旅游事业；除城市绿化、环境卫生和防洪之外的其他公用事业（达到拥挤点之前，否则就成为私人事业）
共用资源事业	公益性文化事业（达到拥挤点之后）；公共卫生事业中的妇幼保健和计划免疫、药品和疫苗的可得性、食品保障与营养以及卫生服务等；个人卫生事业（更接近私人事业）；高级中学教育和高等教育中的学校体育事业（更接近私人事业）；公共住房事业

资料来源：孙学玉、周义程：《关于公共事业范围与类别的界定问题》，《南京社会科学》2008 年第 1 期。

综观国内外有关公用事业的相关研究，关于公用事业的内涵和范围的理解依然存在分歧，主要有两种基本观点，一些学者认为，公用事业的范围大于城市公用事业；另一些学者认为，公用事业与城市公用事业是等价的。其中，马树才等（2000）认为，公用事业是与城市公用事业等价的，认为公用事业主要是指城市内保障居民生产和生活的各种经营性服务业，包括城市供水、供气、电力、公共交通和集中供热等行业。^① 史际春和肖竹（2004）^②、肖兴志和陈艳丽（2004）^③

① 马树才等：《公用事业改革的方向与对策》，《辽宁大学学报》2000 年第 5 期。
② 史际春、肖竹：《公用事业民营化及其相关法律问题研究》，《北京大学学报》2004 年第 4 期。
③ 肖兴志、陈艳丽：《公用事业民营化改革：理论基础与政策选择》，《经济社会体制比较》2004 年第 4 期。

认为,公用事业是指为公众或不特定的多数人提供产品或服务,或由他们使用的业务或行业。主要包括供水、排水与污水处理、垃圾处理、管道燃气以及公共交通等市政公用事业;道路与桥梁等基础设施、通信、供电、邮政、铁路、公路、水路和民航运输等行业。显然,这里的公用事业概念大于城市(或市政)公用事业。

综上所述,本书认为,公用事业是指为社会公众或非特定群体使用的、具有一定目标和规模的并且对社会发展产生较大影响的行业。显然,公用事业的范围要比城市公用事业更加广泛,主要包括供水与污水处理、垃圾处理、管道燃气、城市供热、公共交通、园林绿化、电力、电信、邮政以及道路以及桥梁等基础设施。

(三) 城市公用事业

一般而言,城市公用事业是指为城镇居民生产和生活提供必需的、普遍服务的行业,主要包括城市供水与污水处理、垃圾处理、管道燃气、城市供热、公共交通、市容环卫以及园林绿化等。鉴于本书主要研究城市公用事业特许经营权竞标机制分类设计与管制政策问题,为此,本书所指的城市公用事业是指可通过市场机制选择运营主体的可竞争性的行业或环节,主要包括城市供水与污水处理、垃圾处理、管道燃气、城市供热以及公共交通等可经营性行业。

二 城市公用事业的基本特征

城市公用事业涉及多个行业,不同行业的技术经济特征既有区别又有联系,为了分类设计城市公用事业的特许经营权竞标机制,以及有针对性地提出城市公用事业特许经营权竞标的管制政策,需要明确城市公用事业的基本特征,从而建立城市公用事业的分类标准,并对城市公用事业进行有效分类。

(一) 基础性

城市公用事业是城市经济、社会发展以及居民生产生活的重要基础设施,具有典型的基础性作用,主要表现在以下两个方面:

第一,城市公用事业所提供的产品或服务具有必需品属性。城市公用事业不仅为企业生产提供所需的水、气、热等基本生产资源,也为居民生活提供自来水、燃气、供热以及公共交通等基础性产品或