

公共基础设施建设中的
私有部门投资
——法国的经验

主编：

克洛德·马尔迪南

伊夫·安斯勒

阿兰·布松

让·夏朋

米歇尔·科尔迪埃

罗朗·达维济沃

让·皮埃尔·迪让

尚塔尔·杜余那

米歇尔·凡费

菲利普·雷热

蒂埃里·朗茨

皮埃尔·雷昂·杜弗尔

多米尼克·罗林

让·弗朗索瓦·布比耐尔

雷米·普罗多姆

菲利普·罗什福尔

玛丽·葆尔·卢梭

马塞尔·萨尔梅

公共基础设施建设中的私有部门投资

- 法国的经验

主编

法国公共工程、交通和旅游部
国际经济事务司司长

克洛德·马尔迪南

参加撰写人员

伊夫·安斯勒—阿兰·布松—让·夏朋—米歇尔·科尔迪埃
罗朗·达维济茨—让·皮埃尔·迪让—尚塔尔·杜余那—
米歇尔·凡费—菲利普·雷热—蒂埃里·朗茨—皮埃尔·雷昂·杜弗尔
多米尼克·罗林—让·弗朗索瓦·布比耐尔—雷米·普鲁多姆
菲利普·罗什福尔—玛丽·葆尔·卢梭
马塞尔·萨尔梅

协调

奥莱格·科瓦奥维斯基·库科尔

本书可从下列单位获得：

法国公共工程，交通和旅游部
国际经济事务司

DAEI - Sous-Direction des Actions Internationales
Arche de la Défense Paroi Sud
92055 PARIS LA DEFENSE - CEDEX 04

目 录

前言

克洛德·马尔迪南	3
----------	---

基本原则：历史、经济、调节

城市公用事业，市场和政治

多米尼克·罗林	15
---------	----

基础设施建设中的公私合营经济

罗朗·达弗济茨/雷米·普罗多姆	43
-----------------	----

通过合同进行调节，还是进行竞争

玛丽·葆尔·卢梭	51
----------	----

合作的关键：投资，风险的评估和分担

用于公共设施项目的投资

马赛尔·萨尔梅	57
---------	----

合作者间共同承担责任与风险

让·皮埃尔·迪让	67
----------	----

大型基础设施网络的经验

诺曼底大桥的建设

菲利普·雷热尔/菲利普·罗什福尔	83
------------------	----

对供水以及废水处理部门进行直接管理或者委托管理

米歇尔·科尔迪埃	89
----------	----

公用事业的特许经营	
蒂埃里·朗茨	97
公共停车场的建设	
皮埃尔·雷昂·杜弗尔	105
法国高速火车的筹资	
米歇尔·凡费	113
法国的高速公路	
让·弗朗索瓦·布比耐尔	121
城市交通部门的委托管理	
尚塔尔·社余那	129
特许委托经营中承建单位及工程的作用	
伊夫·安斯勒	139
一次完成型的超长期基础设施建设的投资	
让·夏朋	151
有线电视	
阿兰·布松	159
作者简介	167
后记	171

前 言

公共工程、运输、旅游部国际经济事务司司长

克洛德·马尔迪南

欧洲各国经济和财政形势中的一个突出现象是：随着欧洲大陆的一体化，各国对公共工程，特别是基础设施的需求都在增加。但在满足这些需求方面，人们却面临着公共财力有限的问题。与此同时，既要更加对路地满足用户的需要，又要本着提高服务质量和劳动生产率的精神更好地管理各种设施，这一要求变得至关重要。

在这种情况下，如果说人们已直接要求用户替代纳税人做出财力贡献，那么就更不应该忽视将某项工程的建设和管理委托给不属于政府部门的国营或是私营企业的可能性了。

在公用事业的委托经营方面，法国的经验历史悠久，得到了承认，并且多种多样。说它历史悠久，是因为这种实际上早在古希腊和罗马时代已有的作法，在17或18世纪被重新用来修建运河和桥梁。19世纪则是特许开发经营铁路及供水、废水处理、照明、交通等城市设施的黄金时代。

说这种经验得以公认，是因为30年来，这种作法在高速公路、停车场和城市供暖设施的建设开发方面再度发展了起来。最近一个时期，出现了这种作法的其它类型的设施，如有线电视，收费电视，乃至监狱！法国企业集团在美国、英国、德国、拉丁美洲、东南亚、澳大利亚或是中欧和东欧的国家（如布达佩斯至维也纳的高速公路）的大型国际招商活动中所取得的成功就证明了这一点。世界银行今天甚至说在委托经营方面存在着一种真正的“法国模式”。

说这种经验多种多样，是因为实验过的解决办法很多，涉及各个层次：

- 特许经营的内容（从经营到设计／施工和管理）或特许经营的对象（某项事业或事业的基础）不同；
- 作为特许经营权发放者的行政机构的性质不同：从国家到市镇以及其下属的公共部门；
- 获得特许经营权的企业类型不同，它们可以是国营的，也可以是私营的，或者是公私合营的。

特许经营这种作法取得了引人注目的成功，比如水务方面，但也遭受了几次有教益的失败，如奥利瓦尔（ORLYVAL）工程（下面还将谈到）或者十来年前

的某些私营高速公路特许经营项目。而与此同时，其它获得特许经营权的企业却取得了圆满的成功，特别是科菲公路集团。

在多数情况下，失败的原因多在于特许经营权的发放机构要求太高。

特许经营权的发放机构应当在经验丰富、在技术和财力方面具有能够承担风险的能力并成为持久合作伙伴的企业集团中选择特许经营者。实际上，取得成功的决定因素在于以下几个方面：

- 特许经营权的发租方和承租方之间应建立一种持久的伙伴关系；
- 根据项目的性质和企业的经济和财务收支平衡状况均衡地分担风险和分享利润。

从这时起，合同的条文就成了双方的行动准则，促使双方建立起长期的信任关系。因此，这类合同的条文要比一般的工程合同和供货契约复杂得多。

应当注意避免两种危险的出现：

- 一是特许经营项目在财政上靠不住，这种状况在经营的头几年会显示出来。这既不利于特许经营承租方，也不利于特许经营权发租方，因为后者要承担特许经营项目的政治后果；
- 二是特许经营的项目过早地产生过多的利润。出于政治原因，这对特许经营发租方是不可取的；如果这样会导致原先的承诺得不到遵守（调低收费标准或是撤销特许经营权），这种情况也会对特许经营承租企业不利。

然而，在这两种危险之间，回旋的余地很小，尤其是因为许多偶然的因素会影响一个项目的正常实施：对长远的事情做出精确的预测是很困难的。

因此，为了搞清公用事业的委托管理经济的逻辑所在，就必须研究以下几个方面：

- 对公用事业实行特许经营制的利弊，搞清楚为什么要搞委托经营；
- 特许经营合同谈判中的重要经济参数，搞清楚如何去搞委托经营。

特许经营的好处首先要从公共和私营部门之间的分工的某种概念说起。长期以来，欧洲各国在这方面争论不休：“一切由国家管”的支持者们认为可以用行政手段来增加生产，而“一切由私人干”的辩护士们则认为社会的总体利益就是各种个体利益的总和。今天，我们这些国家的形势发生了很大的变化。在东欧，自从柏林墙倒塌后，引进了市场经济。与此同时，美国恢复采用国家干预主义，而欧洲则从统一大市场到马斯特里赫特条约，在公共部门干预和私营部门的参与之间寻求一种平衡，寻求某种温和的自由主义。

现代国家应当避免盲目地包揽一切，应当重新集中精力致力于基本方面，消除官僚主义，同时又能依靠牢固的行政部门，发挥国家应当发挥的强大作用，即成为“保卫整体利益的战略家”。

公共权力并未丧失所有的合法性及其效率，指示前景，收集和传播对经济和社会各个方面有用的信息，确定起码的准则，使市场经济能够在正常和足够透明的条件下运转。另外，公共权力还应该致力调节各种重大矛盾，这些矛盾贯穿现代复杂社会，并和欧洲及美国和日本社会的矛盾交叉在一起。这些在经济、社会、法律、政治、乃至哲学和伦理方面的调节作用是我们的法制国家和现代民主赖以存在的基础。

在我们看来，现代国家在行使其传统的“法权”职能（司法、警察、国防）之外，应当首先激励和促使经济和社会的各个方面，以及地方、国家、欧洲各级政权机构相互建立伙伴关系。国家应当在公共部门和民间之间建立契约性的相互作用方式，国家还应当致力于发挥它的战略性调节职能，使得各种部分相互矛盾的利益相互妥协：长远利益与眼前利益、个人（用户、产权所有者……）和投资者的合法利益，以及地方的整体利益。

必须将人们对团结互助的向往，对自由的尊重与个人主观能动性方面的竞争协调结合起来。

在这种背景下，公用事业的管理应当基本上交付于法律上不隶属于公共权力机构的经营者，无论它们是私人企业、合营企业、还是在某些情况下的国营企业。此时，委托经营的重要性就显示出来了。

根据所追求的目标，在可供选择的其它方式中，特许经营是一种基本的方式。

可以在特许经营制下实行委托经营的是属于地方政府机构的公共工商事业，其资金来源主要是用户缴纳的使用金。与此相反，公共行政事业则属于地方政府的法权范畴。

进一步具体地讲，委托经营在经济上有哪些好处呢？

首先，在预算贷款日趋减少和定额分配的情况下，特许经营制可以动员私人投资。在欧洲建设（统一大市场 and 泛欧交通网）以及各地区和城市需求的推动下，在未来的十至十五年里，建设交通运输基础设施的资金需求将大大增加。在法国，据各种报告测算，这种需求将在目前的水平上增长 25 %。

然而，鉴于公共部门负债累累，对公共机构来讲靠预算和贷款等方式筹资的困难有可能增大。

解决这些困难可能的出路在基础设施的投资和价格之间建立起一种联系。特许经营在这方面的好处是显而易见的。与之相应的是，利用私人资金就必须使特许经营的项目产生出足够的财务效益。人们在下面会看到，特许经营权的发租方是有可能在一定范围内克服这一制约因素的。

特许经营公用事业的第二个好处是，有可能以此将某项基础设施和服务部门的设计、施工、经营和维护保养进一步连为一体。其结果是，经营者为了使项目获得最终的成功，会本着精心设计的工程将被建设和管理的更好的想法而对项目采取更加负责的态度。

因此，从工程业主的角度看，好像是特许经营承租者在承担和工程本身和其职能相关的技术、财务和商业风险。作为承担这种风险的交换条件，承租者有权，甚至有责任（他要向股东们负责）要求从投入的资金中获得与他担的风险大小成正比的收益。事实上，在现今人们可以在很短的时间内从投入货币市场的资本中获得高额利润的时代，他应当得到足够的报酬。

这里就产生了特许经营发租方应给予特许经营者担保的问题，以减少风险。我们下面还会谈到这一点。我们首先要记住的是，减少风险实际上符合合同双方的利益。无论怎样，只有分担风险，发放特许经营权的权力机构要分享项目可能产生的财务利润的愿望才合情合理。

特许经营公用事业的第三个决定性的好处是人们可以用管理企业的办法来消除行政管理的限制。

比如在人员管理方面，特许经营者可以（除非特许经营权发放者不赞成）用一个真正的私人企业的那些有效办法（如拉开工资档次，更灵活地管理员工）来管理人力资源，并在必要时借助于公共权力机构的某些特权（比如，使某些工薪人员宣誓效忠）。

在施工合同的招标方面，采用特许经营方式的结果是，可以部分排除公共部门一般都得遵守的那些规则中十分繁琐的形式主义，同时又保留其基本原则。

总的说来，采用特许经营方式可以使企业的全部活力服务于符合总体利益的目标。这需要特许经营者具有法人地位和财务自主权，并因此而能够签约、借贷。这

还促使特许经营者严格管理，进行技术的管理方面的革新，而这些往往正是官办的公用事业所缺乏的。

为了尽可能挖掘上述经济上的好处，特许经营权发租方应当很好掌握特许经营合同谈判中的重要经济参数。

首先，这种法律方式具有很大的灵活性。但这并不意味着特许经营权发租方就不该行使强有力的“业主权”。

唯一的法律制约来自公用事业本身所要求遵守的普遍原则：

- 服务的连续性，也就是说，用户有权要求公用事业正常，不间断地运转（除非发生意外的不可抗力情况）；
- 处于同等情况下的用户应受到同等的待遇；
- 服务不断适应用户需求的变化。

公用事业理论范畴内的这种灵活性要求特许经营权的发放机构成为未来的特许经营承租企业的强有力的合作伙伴。

相对于公用事业的这些义务，特许经营发放机构的权力也在法官的监督下得到了承认。它有权要求特许经营项目实现财务收支平衡和自主管理，并有权援引“无法预见”理论，应付可能出现的无法原样执行合同的情况。

讲求效率的特许经营权的发放机构应当把其技术、法律、财务经验和与其未来的特许经营项目承租企业进行对话、并与之合作数年的能力结合起来。

特许经营合同应当是一场真正谈判的结果，而谈判应建立在深入的、得到双方认可、旨在减少项目中不确定因素的考察研究基础之上。

特别是对下列事项更应进行深入的研究：

- 工程本身所能承受的交通流量（或预计接待的顾客量），用户对使用费用及对安装某些辅助设施（特别是入口处）的敏感程度；
- 投资和经营费用，以及这些费用随着时间的推移可能发生的变化；
- 工程费用的筹集方式，以及由此可能产生的法律和税务问题；
- 工程的财务收益对某些意外因素的敏感程度。比如，这里列举最常出现的情况：建筑费用的超支或工程延期交工，贷款的实际利率上涨，客流量低于和高于预计。

这些考察研究中的某些部分可由已经预选的特许经营者在双方认可的假设条件基础上直接进行。其余的则可由特许经营权发放机构或者有资格的、独立的专家进行，而专家的选择在可能的情况下应得到双方的同意。

在委托经营方面所有不成功的例子都可以归咎于没有搞好考察研究或合同本身责权利的不平衡。但这并不是说研究考察的阶段必须很长。相反，一些信息很快就会过时。

比如，奥利瓦尔项目（将连接巴黎附近的奥利机场和巴黎地铁网的一条地铁特许给了一家私营企业经营）之所以失败，就是因为过高估计了经营头几年某种票价下的客流量。这一项目在商业上失败了，尽管它无可否认地在技术上（按预计投资费用和工期完成了施工，所有的人对所使用的革新技术的运转都感到满意）、生态环境方面（尤其是该工程成功地和都市风光融为一体）、运转（它的自动化程度可确保经营成本很低）及法律和金融的结构方面都获得了成功。这一项目如果是由公共部门实施的，它的失败本来是可以掩盖过去的。但由于它采用了特许经营方式，受到了市场经济规律的检验，其失败也就明显地显露了出来。

一旦选择了委托经营方式，开始了事先考察研究的阶段，特许经营权发放者就应与预选的特许经营者进行一场真正的涉及法律与财务的谈判，以便在切实动工之前签定特许经营合同。

此时，合同的某些条款值得双方加以特别注意：

首先，担保条款非常重要。在不动产项目中，银行担保是实实在在的。一旦借贷人不按要求还款，它就可以通过出售借款人的建成的工程来收回贷款。在特许经营项目中，发放特许经营权的机构一般来讲仍然是特许经营项目财产的业主，特许经营项目随着其工程的进展而逐渐被纳入公用范畴（在英国则不是这种情况）。

此时，特许经营者所拥有的唯一财产是合同所提供的法律上的担保而不是物质上的担保。这种担保可以使承租企业从银行那里获得资金；担保的种类可以多种多样。它可以是纯粹的银行担保。在这种情况下，特许经营权的发租方（比如国家就是科菲集团获准经营的一些私营高速公路的特许经营权发租者）或其它地方公共权力机构（诺曼底大桥项目的特许经营权发放者是有关的地方权力机构）就成了项目的担保人。它们承诺在特许经营企业遇到困难的情况下向贷款人偿还前者所欠的债务。

担保有时还可以以其它的形式出现。比如，在芒什海底隧道项目中，它就表现为特许经营者有权用隧道的经营权来替代债务。特许经营合同中载明的这种替代权将在特许经营者无力偿还债务的情况下行使（有人将之称为无凭借贷款）。

芒什海底隧道工程没有得到传统的银行担保，但这却由于它得到了事实上的更重要的其它担保而得到了补偿。尽管需要巨大的投资，法国政府还是承诺通过修建通往隧道的铁路（北方高速铁路）或公路（特别是A 1 6 号和A 2 6 号高速公路）来提高隧道的交通流量。

从广泛的意义上讲，一个国家的经济和法律的稳定是对特许经营者的至关重要的担保。

这就自然而然地引出了有关特许经营权发租方可能向特许经营承租方提供一定投入的条款的问题。

如果项目很赚钱或者法律禁止特许经营权发租方提供投入，这种投入也就无从谈起。投入可以以资金的形式来体现（补贴，需要偿还的垫支或是参股的形式），也可以以实物的形式来体现（比如提供一条已有的路面或是一项大型土木工程）；后一种方式往往对双方都有利。进行这种投入的目的在于通过减少特许经营者的原始投资成本，以平衡经营收支。这种作法从以下两个方面看都是合理的。一方面，一个项目可以有很高的经济和社会效益，但财务方面的效益则不理想；另一方面，基础设施建设这方面的投资是肯定可以赢利的，但是由于银行贷款期限相对于投资的经济意义上的折旧期限过于短暂，赢利需要一定的时间。

比如，在马塞的从波拉多到卡雷纳日的收费公路隧道项目中，马塞市作为特许经营权的发租方，有偿地向特许经营承租方提供了一条隧道铁路。这段铁路经过改造，成为该工程中的汽车行车道之一。

另一项至关重要的条款涉及特许经营的期限。它是直接根据特许经营项目的财产的经济折旧的期限来确定的。上面已谈到，折旧期限在多数情况下长于银行贷款的偿还期限，这自然就要求特许经营承租方在经营过程中进行再投资。特许经营的期限在某些情况下可以延长，针对项目在经营的头几年收益较少的情况做以补偿。

一项大型土木工程项目特许经营的周期可以很长，达到50年（坦卡维尔大桥项目就是这种如此）。一条高速公路的特许经营的周期可长达30-45年。反之，如果只是一个无需重要投资的学校食堂，其特许经营的周期则可以短至五年。

从特许经营权发租方的角度看，经营周期所带来的各类问题中，必须考虑这样一个问题，即除去用于偿付特许经营承租方所担风险的正常利润外，如何在合同双方之间互利分配特许经营到期时可能剩余的利润？在法国，人们对此问题经常做出的答复是，在合同的附加议定书中注明，将第一个项目的经营所得利润（如果有的话）进行再循环，作为交换条件，将其全部或是部分用来支付一个新项目所需的资金，比如，延长整个项目的特许经营期。这种财务转移机制是几乎所有的交付特许经营基础设施网络（道路，水务，公共交通等……）的发展建设的基础。

确定和调整对用户的收费标准是保证特许经营项目财务收支平衡的另一项至关重要的条款。

很显然，特许经营者为了从银行得到资金，必须说明它所经营的项目预计可以达到的收入水平，因为这种收入水平决定着它的偿还能力，而其收入水平又取决于经营设施的流量（部分受外部因素影响），实行的价格，或者更确切地说，取决于设施的实际价值，因为要考虑到通货膨胀因素的影响（货币贬值）。用规章条例来确定对用户的收费标准是不利于私人投资的，但完全由特许经营者自由定价对公用事业来说也是不提倡的，有限的竞争常常使受限制的用户不能进行自由的选择。采用合同的方式确定价格标准，比如在其中确定最高限价，或将收费标准与其物价指数，还或定期审定收费标准，则是完全值得提倡的。在特许经营项目的财务状况比较微妙的头几年，对收费价格实行一定的保障是非常重要的。

特许经营合同的其它一些条款在经济上也很重要：

- 收回经营权的条款：只有在特许经营者极不负责或是去世的情况下才能收回其特许经营权；

- 特许经营权发租方赎回经营权的条款：在绝大多数情况下，应根据购买时该设施的实际价值以及特许经营到期是项目有可能带来的利润额来计算赎买价格。

有关特许经营权发租方对承租方进行监督检查的条款：费用通常是由发租方承担，检查是逐项进行。这项条款也是十分重要的，尽管实际上是要在合同双方之间建立起一种相互信任、建设性的、经常性的对话关系。

最后，双方就合同条款的解释发生争执时的仲裁条款（由谁仲裁？请什么样的法官？）也不是可有可无的。

总之，上述一切所突出的最主要的思想是，公用事业的这种管理模式具有很大的灵活性。特许经营制可以涉及某种公用事业的基础设施（停车场、高速公路、机场、供水系统等），也可以涉及那些无需真正的基础设施的服务行业（集体餐饮行业）。它可以只涉及工程建设部分，也是可以反过来只涉及经营部分（这就是租赁

的形式)。当它将两者结合起来, 哪怕牵涉到设计部分, 它的作用就更为显著。特许经营还可适应于各种性质的特许经营承租企业(私营、国营及合营企业), 以及各种投资方式(传统的贷款、无凭借贷款、自有资金、公共部门参与投资)。这种多样性还反映在分担各类风险(项目失败的风险、经营收入风险、意外风险……)的方式上。

适用于各种经营项目的合同范本是不存在的。但是, 人们可以理出一套共同的法律和经济参数; 把握这些参数之间的关系, 使其环环相扣、相互作用, 这是特许经营公用事业实现财务收支平衡的基础。这些参数还包括成本和流量, 相对于一些纯技术性的条款, 特许经营权发租方应当对此更加重视。

自从法国政府颁布地方分权法律以来, 特许经营或者租赁的合同样本不过是提供一些参考的格式, 并非出自法律或规章文本, 其基本的依据是行政法庭的案例。

欧洲共同体指令的最新变化趋势是使特许经营权的发放程序更加透明, 并给地方行政机构以更大的选择自由。

需要强调的要点是合作双方之间相互信任的关系, 它应当成为公用服务事业和公共工程特许经营合同正常执行的指导原则。

打一个很形象的比方, 这好比是婚姻契约, 问题不取决于有多少追求者, 也不在于有多少嫁妆, 而是取决于双方能否为了各自的幸福而在共同生活期间和谐美满地过日子。

第 一 篇

基本原则

历史、经济、调节

