



中国金融
研究丛书

特许经营管理

城市基础设施
存量资产资本化

肖 林 马海倩 著

Infrastructure
Concession Management

Capitalization of
Urban Infrastructure Stock Assets

上海人民出版社



格致出版社



中国金融
研究丛书

特许经营管理

城市基础设施
存量资产资本化

肖 林 马海倩 著

Infrastructure
Concession Management

Capitalization of
Urban Infrastructure Stock Assets

上海人民出版社



格致出版社

图书在版编目(CIP)数据

特许经营管理:城市基础设施存量资产资本化/肖林,
马海倩著. —上海:格致出版社:上海人民出版社,2013

(中国金融研究丛书)

ISBN 978-7-5432-2270-0

I. ①特… II. ①肖… ②马… III. ①城市-基础设施
建设-基本建设投资-研究-上海市 ②城市-基础设施
建设-融资-研究-上海市 IV. ①F299.275.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 157234 号

责任编辑 忻雁翔

装帧设计 人马艺术设计·储平

中国金融研究丛书

特许经营管理

——城市基础设施存量资产资本化

肖林 马海倩 著

出版 世纪出版集团 格致出版社
www.ewen.cc www.hibooks.cn
上海人民出版社

(200001 上海福建中路193号23层)



编辑部热线 021-63914988

市场部热线 021-63914081

发行 世纪出版集团发行中心

印刷 苏州望电印刷有限公司

开本 787×1092 毫米 1/16

印张 17.25

插页 4

字数 271,000

版次 2013 年 10 月第 1 版

印次 2013 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5432-2270-0/F·652

定价 48.00 元

总序

中国金融已迈入跨越式发展的伟大时代。

改革开放以来,随着国民经济的持续快速健康发展,中国金融体系从当初只有一家中国人民银行,发展到银行、证券、保险、信托、基金等各类金融机构齐聚,股票、期货、金融衍生品、ETF等各类金融产品齐备,货币、债券、期货、保险、外汇和黄金等各类金融市场健全,金融服务实体经济的能力不断增强。

把上海建设成为国际金融中心是一项具有全局意义的国家战略。早在1990年,中国改革开放的总设计师邓小平先生就曾提出:“上海是我们的王牌,把上海搞起来是一条捷径。”1991年他视察上海时又强调:“上海过去是金融中心,是货币自由兑换的地方,今后也要这样搞。中国在金融方面取得国际地位,首先要靠上海。”

为深入研究中国金融改革、开放和发展进程中面临的一系列重大理论和实践问题,加快推进上海国际金融中心建设国家战略,系统展示当代中国金融研究方向和研究成果,我们决定出版《中国金融研究丛书》。

《中国金融研究丛书》致力于推动中国金融研究的系统化、科学化、标准化,力求以思路的前瞻性、观点的创新性、政策的可行性,为中国金融改革发展和上海国际金融中心建设提供有价值的建议。

我们希望和广大金融研究学者,以及金融领域的各界人士,共同探索中国金融发展路径,实践上海国际金融中心建设国家战略,以见证者、实践者、研究者,推动上海国际金融中心建设,推动中国金融改革发展。

前言

特许经营管理是指政府把应当由政府控制或者实施的项目,通过特许授权,在一定的期限和范围内,交给私人部门投资、建设或运营以提供公共产品或公共服务的制度安排。特许经营管理在发达国家已有上百年发展历史,在基础设施领域广泛应用,被证明是一种创新、规范、较为成功的公私合作制度安排,对各国基础设施及公用事业建设和发展发挥了重要作用。

特许经营管理是公共产品市场化投融资体制改革的突破口。上海城市基础设施特许经营管理起步于20世纪90年代中期,经过近二十年的探索,在经营模式、管理体制、法规体系等方面取得了较大发展,为改革开放以来上海大规模基础设施建设做出了重要贡献。近年来,上海基础设施框架体系逐步建立,服务水平不断提高,管理体制日益完善,对城市基础设施建设管理提出了更高的要求,从注重投资建设向注重运营管理和规范监管转变,以适应现代化国际大都市对更高质量、更高能级公共产品的需求;从注重投资建设向专业运营商和服务提供商转型,以加快政府投融资平台转型发展和持续发展。

2011年5月1日《上海市城市基础设施特许经营管理办法》(以下简称《管理办法》)正式实施,进一步确立了特许经营统筹协调管理体制,明确了城市基础设施特许经营管理的投融资机制,强化了特许经营管理过

程中的政府监管职责。特许经营管理作为发展实践中迫切需要解决的重大课题,需要通过不断完善和深化细化实施,大胆探索理论创新、制度创新、管理创新、实践创新。这是我们开展这一研究的重要依据和目的所在。

本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分析总结。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、制度框架优化、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方向。

目 录

第 1 章 基础设施特许经营管理理论综述 1

- 1.1 基本内涵和主要特征 1
- 1.2 国内外基础设施特许经营理论综述 3
- 1.3 发达国家特许经营制度的经验借鉴 32

第 2 章 基础设施特许经营管理发展现状——以上海为例 39

- 2.1 发展状况 39
- 2.2 发展特点 44
- 2.3 主要问题 56

第 3 章 基础设施特许经营管理实施规范 59

- 3.1 实施方案编制与审定 59
- 3.2 特许经营者准入规范 64
- 3.3 特许经营管理程序规范 67

第 4 章 基础设施特许经营管理财经平衡机制 78

- 4.1 特许经营投资回报机制 78
- 4.2 特许经营价格形成机制 88
- 4.3 特许经营财经平衡思路 92

第5章 基础设施特许经营管理监管制度 99

- 5.1 监管体制机制 99
- 5.2 监管重点内容 105
- 5.3 监管手段方式 110
- 5.4 监管政策保障 114

第6章 基础设施存量资产特许经营管理 118

- 6.1 战略必要性 118
- 6.2 战略可行性 123
- 6.3 制度安排 128
- 6.4 实施方案 137

第7章 基础设施特许经营管理政策设计 142

- 7.1 聚焦重点领域 142
- 7.2 完善制度框架 147
- 7.3 创新政府管理 150
- 7.4 健全法律法规 151

第8章 上海基础设施特许经营管理典型案例研究 152

- 8.1 垃圾填埋项目分析 152
- 8.2 高速公路项目分析 159
- 8.3 自来水合资项目分析 164
- 8.4 固废中心医废项目分析 173
- 8.5 供排水特许经营项目分析 176
- 8.6 水厂特许经营项目分析 181
- 8.7 垃圾处理行业监管体制分析 182

第 9 章 国内基础设施特许经营管理典型案例研究 184

- 9.1 常州污水处理 TOT 项目分析 184
- 9.2 北京奥运场馆 BOT 项目分析 189
- 9.3 深圳水务特许经营分析 196
- 9.4 重庆水务特许经营分析 199
- 9.5 澳门水务项目分析 202
- 9.6 香港垃圾处理项目分析 204
- 9.7 香港某管制区特许经营管理分析 207
- 9.8 国内主要城市特许经营监管 210

第 10 章 国际基础设施特许经营管理典型案例研究 215

- 10.1 法国水务项目分析 215
- 10.2 英国水务项目分析 218
- 10.3 英国 Skye Bridge PFI 项目分析 226
- 10.4 英国国防部主体建筑再开发项目分析 229
- 10.5 伦敦地铁 PPP 实践 236
- 10.6 英国水务特许经营监管 245
- 10.7 主要国家特许经营监管 251

参考文献 258

后记 261

Contents

Chapter 1 Theoretical Review on Infrastructure Concession Management 1

- 1.1 Definition and Principal Character 1
- 1.2 Theoretical Review on Domestic and Foreign Infrastructure Concession Management 3
- 1.3 The Experience Reference of Infrastructure Concession System in Developed Countries 32

Chapter 2 Present Status of Infrastructure Concession Management-Taking Shanghai for Example 39

- 2.1 The Present Status 39
- 2.2 Characteristics of Development 44
- 2.3 Principal Problems 56

Chapter 3 Standards of Implementing Infrastructure Concession Management System 59

- 3.1 Formation and Verification of Implementation plans 59
- 3.2 Admission Standards for Infrastructure Concession Operators 64
- 3.3 Procedure Standards for Infrastructure Concession Management 67

Chapter 4 Financial Balance System of Infrastructure Concession Management 78

- 4.1 Investment-return Mechanism of Infrastructure Concession 78
- 4.2 Pricing Mechanism of Infrastructure Concession 88
- 4.3 The Way to Solve the Financial Balance 92

Chapter 5 Regulatory System of Infrastructure Concession Management 99

- 5.1 Mechanism of Regulatory System 99
- 5.2 Priority Points in Regulatory System 105
- 5.3 Methods of Regulatory System 110
- 5.4 Policy Support of Regulatory System 114

Chapter 6 Infrastructure Concession Management on Stock Assets 118

- 6.1 Strategic Necessity 118
- 6.2 Strategic Feasibility 123
- 6.3 System Arrangement 128
- 6.4 Implementation Plans 137

Chapter 7 Policy Design of Infrastructure Concession Management 142

- 7.1 Focus on Key Areas 142
- 7.2 Improve System Framework 147
- 7.3 Innovate Government Management 150
- 7.4 Complete Laws and Regulations 151

Chapter 8 The Case Study of Shanghai Infrastructure Concession Management 152

- 8.1 Analysis of Landfill Project 152
- 8.2 Analysis of Highway Project 159
- 8.3 Analysis of Joint Venture Waterworks Project 164
- 8.4 Analysis of Biohazard Waste Project in Solid Waste Disposal Center 173
- 8.5 Analysis of Water supply and Drainage Concession Project 176
- 8.6 Analysis of Waterworks Concession Project 181
- 8.7 Analysis of Regulatory System in Waste Disposal Industry 182

Chapter 9 The Case Study of Domestic Infrastructure Concession Management 184

- 9.1 Analysis of Changzhou Sewage Disposal TOT Project 184
- 9.2 Analysis of the National Stadium BOT Project for Beijing 2008 Olympic Games 189
- 9.3 Analysis of Shenzhen Water Concession Project 196
- 9.4 Analysis of Chongqing Water Concession Project 199
- 9.5 Analysis of Macao Water Project 202
- 9.6 Analysis of Hong Kong Waste Disposal Project 204
- 9.7 Analysis of Concession Management in One of Hong Kong Control Zone 207
- 9.8 Analysis of Regulatory System of Concession Management in Major Domestic Cities 210

Chapter 10 The Case Study of International Infrastructure Concession Management 215

- 10.1 Analysis of France Water Project 215
- 10.2 Analysis of British Water Project 218
- 10.3 Analysis of British Skype Bridge PFI Project 226
- 10.4 Analysis of the Main Building Redevelopment Projects of UK MOD 229
- 10.5 Analysis of London Underground PPP Practice 236
- 10.6 Analysis of Regulatory System of Infrastructure Concessionin British Water 245
- 10.7 Analysis of Regulatory System of Infrastructure Concession in Major Countries 251

Reference 258

Postscript 261

第 1 章 基础设施特许经营管理理论综述

基础设施领域的特许经营制度安排在发达国家已有上百年历史,后来又被推广到发展中国家实践应用,被证明是一种创新、规范、较为成功的公私合作模式和制度安排,对各国基础设施体系构建发挥了重要作用。同时,特许经营制度安排在不断的实践应用中凸显新的发展趋势和特征,内涵模式不断扩展和丰富。

1.1 基本内涵和主要特征

基础设施特许经营是指政府把应当由政府控制或者实施的基础设施项目,通过特许授权,在一定的期限和范围内,交给私人部门(或其他经济组织)投资、建设或运营以提供公共产品或服务的制度安排。政府实施基础设施特许经营的目的主要有两个:一是充分利用私人部门的资金,弥补政府公共部门财政预算的不足。基础设施建设、维护和运营等资金需求量很大,政府通常面临资金短缺问题,很多国家都将特许经营制度安排作为新兴设施建设融资或存量设施盘活的重要方式,这在发展中国家表现尤为突出。二是充分利用私人部门在运营管理方面的禀赋优势,提高基础设施项目的运营效率。从很多国家的实践来看,政府直接委托国有企业运营基础设施往往存在政企不分、效率低下、巨额亏损等问题,通过特许经营制度安排引入私人部门主体,充分运用其专业知识、管理经验等,可以有效提高公共产品或服务的质量和效率。特许经营安排中政府和私人部门双方通过特许经营协议明确责权利关系。同时,特许经营安排不断延伸与拓展为 PPP(公私合

作,由英国在 20 世纪 90 年代提出),PPP 含义更为广泛,但其实质与特许经营制度安排相同。

基础设施特许经营实际上是政府在一定期限和范围内完成对其所拥有的基础设施资源开发管理特殊权力的转让,即把应当由政府建设运营的基础设施资源授权给以追求盈利为目的、但运营效率高的私人部门提供。具有以下特征:

1.1.1 私人部门提供公共产品或服务,需要一系列制度安排

一是实施方案审定制度。通过对项目基本情况、项目实施机关、项目基本经济技术指标、特许经营者选择、特许经营协议及特许期限、投资总额、投资回报、价格及其测算、政府承诺和保障等方面全方位审定,对项目整体把握统筹。二是科学严谨的项目选择制度。在对要实施的项目进行全面系统评估的基础上,确定当下适合、并且迫切需要进行特许经营的项目。三是公平合理的特许经营者遴选制度。通过设定招投标等公平竞争选择方式、设定经营者资质条件等,选取合格有诚信的特许经营者。四是完善的全周期平衡投资回报制度。通过采用不同组合形式的投资回报方式、建立完善的公共品定调价制度、特定情况下的补偿机制等满足私人部门合理的投资回报,保证公共品提供的正常运行。五是全过程的有效监管制度。通过对私人部门进行从准入、设施建设、运营到退出等环节全过程的监管,约束私人部门的经营行为,使得其经营行为的结果就是提供合乎要求的公共产品。另外,根据各项目具体情况的不同,还会相应制定其他的制度安排。

1.1.2 涉及政府、私人部门、公众、中介机构等多元主体,需要合理界定各方权责利关系

其中最核心的就是政府和私人部门之间的权责利划分与界定。政府部门的职责在于建立协调顺畅的管理体制、做好规划、政策引导、履行监管职能等。私人部门的职责在于按照协议规定,负责项目的设计、建造、运营等,提供合乎要求的公共产品或服务。政府和私人部门之间权责利划分和界定主要通过特许权协议作出约定,同时辅以必要的协商、应急等机制。同时,中介机构在项目实施的各阶段为政府和私人部门提供财务、法律、技术等方面的专业化咨询和支持。公众则对提供的公共产品或服务作出客观评价,通过一定的渠道作出反应,间接参与

监管。

1.1.3 实施期限较长,需要具备较强的风险管控和应急管理能力

特许经营项目一般为 20—30 年,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,未来不可测的风险较大。公共产品或服务的供给又要求较高的稳定性,实现持续供给。因此,需要具备较强的风险预测和控制能力。一是建立合理的风险分担机制,并在协议当中予以明确。政府和私人部门之间按照“谁有能力承担风险,谁就承担风险”的黄金分割法则,进行风险分配。政府承担政策变化、法律变更、不可抗力因素引起的风险,私人部门承担项目建造运营过程中的风险等。尽可能将风险进行合理分担,将其对项目造成的影响减小到最少。同时,对于可以预料到的潜在风险,要在协议当中明确风险承担方和风险承担边界。二是建立应急协调机制。在协议当中明确建立协调有序、反应迅速、运转高效的应急协调机制。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。

1.1.4 发展趋势

基础设施领域的特许经营制度安排在国外得到越来越多的应用。自 20 世纪 90 年代以来,我国各省市在各行业领域实施特许经营制度安排的项目也越来越多。从国内外特许经营的实践来看,特许经营制度安排在适用领域、运营模式、管理制度框架、投资回报机制、监管机制安排等方面呈现新的发展趋势和特征,主要体现在实施领域不断拓展延伸;管理框架体系逐步完善;运营模式广泛应用创新;投资回报机制不断完善;监管机制日益健全这几个方面。

1.2 国内外基础设施特许经营理论综述

在西方发达国家,基础设施产品(或服务)的供给经历了市场提供到主要由政府承担再到 20 世纪 70 年代以来重新引入私人部门,形成公私合作制为主要内容的制度变迁。政府和私人部门密切合作,通过合理的制度安排共同提供基础设施服务成为很多发达国家的主要做法。根据私人部门参与程度的不同,公私合作有不同的模式。其中,最先在法国水利等行业领域实践应用的特许经营