



基础设施的法律热点问题

《关于进一步鼓励和引导民间资本进入市政公用事业领域的实施意见》简评

为贯彻落实《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》(国发[2010]13号)(“《若干意见》”)的要求,住房和城乡建设部(“住建部”)于2012年6月8日下发《关于进一步鼓励和引导民间资本进入市政公用事业领域的实施意见》(建城[2012]89号)(“《实施意见》”)。该《实施意见》主要从以下方面鼓励和引导民间资本对市政公用事业领域的投资:

一 坚持公平竞争的基本原则

《实施意见》强调坚持公平竞争是鼓励和引导民间资本进入市政公用事业领域的基本原则,民间资本应与其他投资主体同等对待,不另设附加条件,并同等享受相关优惠政策。同时,政府应营造公平竞争的制度环境,及时、广泛、充分地发布市政公用事业特许经营项目的相关信息,严格按照招标投标程序,平等对待民间资本,择优选择特许经营者。

二 强调政府进行投入的责任

《实施意见》提出政府应发挥政府投资的导向作用,加大对市政公用事业的必要投入,加快完善市政管网等基础设施,确保对城市供水、供气、供热、污水管网以及生活垃圾处理、园林绿化等公益性基础设施建设、改造和维护的投入。

三 明确民间资本进入的途径和方式

《实施意见》要求进一步打破垄断,引入市场竞争机制,开放市政公用事业投资、建设和运营市场,鼓励民间资本参与市政公用设施的建设和运营:

1. 允许民间资本跨地区、跨行业参与市政公用设施的建设和运营;
2. 鼓励民间资本采取独资、合资合作、资产收购等方式直接投资城镇供气、供热、污水处理厂、生活垃圾处理设施等项目的建设和运营;
3. 鼓励民间资本以合资、合作等方式参与城市道路、桥梁、轨道交通、公共停车场等交通设施建设;
4. 鼓励民间资本通过政府购买服务的模式,进入城镇供水、污水处

理、中水回用、雨水收集、环卫保洁、垃圾清运、道路、桥梁、园林绿化等市政公用事业领域的运营和养护;

5. 鼓励民间资本通过购买地方政府债券、投资基金、股票等间接参与市政公用设施的建设和运营;

6. 鼓励民间资本通过参与企业改制重组、股权认购等进入市政公用事业领域。

四 加强财政补贴机制及政策扶持,拓宽融资渠道

《实施意见》提出对民间资本进入微利或非营利市政公用事业领域的,政府应建立相应的激励和补贴机制,鼓励民间资本为社会提供服务。政府应确保民营企业与国有企业享有同样的税收和土地等优惠政策,并应深化市政公用事业投融资体制改革,鼓励金融机构支持民间资本投资市政公用设施建设。积极利用地方政府债券用于市政项目建设。支持符合条件的市政公用企业发行企业债券。

结合近年来国家针对支持民间资本参与市政公用事业建设,促进市政公用事业健康发展所出台的若干政策,《实施意见》中的以下几个关键词值得重点关注:

(一) 政府投入

就市政公用事业项目而言,引入民间资本可以加强竞争、提高效率和服务质量,但是政府仍应保持对市政公用事业某些基础性、公益性领域的必要投入,这是由市政公用事业的自身特点所决定的。

如在自来水供应、污水处理项目中,配套管网的建设、运营和维护一则需要大量长期的投入,二来也需要相关行政资源作为后盾,否则难以为继。对于只能依赖收取自来水费和污水处理服务费而实现保本微利的民营投资人来说,即便有心,也会无力全盘包揽这一方面的投资和运营,而只能依靠政府来完成;又如在垃圾焚烧项目中,垃圾的有效分类是实现垃圾无害化处理和资源化利用的前提。如果政府不能投入一定的资金推动垃圾分类,那么在垃圾焚烧领域也难以充分发挥民间投资的技术优势。此外,很多从事市政公用事业的单位都承担着一些社会公益性义务或政府的指令性义务,如保障城市低收入家庭和特殊困难群体享有基本的市政公用产品和服务。为了确保民间投资的合理回报,政府应当对投

资人因承担该等义务而支出的成本和费用予以合理补偿。

在市政公用事业市场化进程中，有的政府主管部门认为引入民间资本就意味着将市政公用事业完全推向市场，所有的投入都应该由民营投资人来完成，并以此为理由推卸自身的投资义务。实践证明，这种想法并不符合市政公用事业项目的发展规律，也不利于该类项目在引入民间资本后的正常、持续的建设和经营，反而会带来一系列难以解决的问题。

《实施意见》明确提出政府应确保对市政管网设施、市政公用公益性设施和服务等领域的必要投入。这一点在住建部之前针对市政公用行业市场化的有关政策文件（如《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》（建城[2002]272号）、《关于加强市政公用事业监管的意见》（建城[2005]154号））中鲜见表述。由《实施意见》可见行业主管部门对市政公用事业项目的规律和自身所应承担的责任有了更加深入的认识，这既有利于市政公用事业吸引更多民间资本的参与，也可促成政府、社会与投资人之间形成良性互动，最终创造共赢局面。

（二） 公平竞争

《实施意见》提出公平竞争是鼓励和引导民间资本进入市政公用事业领域的基本原则，并强调民间投资与其他投资主体应获得同等对待，不得对民间投资另设附加条件。这也是《实施意见》较之前的有关政策文件的一大进步。在市政公用事业领域，尤其是某些开放程度比较低，而与公众安全关系比较紧密的行业，如城市道路、桥梁、轨道交通等，地方政府出于政治等非经济因素的考量，有时会比较倾向于引入具有国资背景的投资人。在这类项目的引资政策的制定过程中，某些条件的设置可能会对民间资本的进入产生阻碍的作用。《实施意见》尽管没有就此提出具体的措施，但是地方政府受政策导向的影响，在实际操作当中对此也应有所考虑。

（三） 公益性和公用性

在市政公用事业市场化的进程中，市政公用设施的资产价值和市政公用产品的商品属性在一定程度上存在着被夸大的现象。某些地方政府热衷于将市政公用设施高价变现，以贴补地方财政收入，提高招商引资的成绩；而有些市政公用事业的投资人也希望未来通过提高公共产品的价格获得更大的利润。近年来由此引发的争论甚至实质性争议也并不少见。

《实施意见》提出应坚持市政公用事业的公益性和公用性的性质，并要求加强行业监管。这反映出行业主管部门对市政公用事业自身属性的全面认识，即市政公用事业的目的归根结底是为社会公众提供普遍的、能够承受的日常生活必需品或服务，市场化只是为了更好地实现这一目的的必要手段。相应地，《实施意见》还明确提出应在财税、土地等政策上对市政公用事业进行政策扶持。按照公平竞争的原则，民营企业和国有企业应当享有同样的税收和土地等优惠政策。这对于准备进入市政公用行业的民间资本而言无疑是一个利好消息。

（四） 特许经营

《实施意见》重申各地要严格贯彻执行《市政公用事业特许经营管理办法》（建设部令第126号），按照招投标程序择优选择特许经营者，为民间资本创造良好的公平竞争环境。同时，《实施意见》提出将积极研究

《市政公用事业特许经营条例》等立法工作，以完善法规政策体系。

我国的市政公用事业特许经营制度自确立以来就一直争议不断，很多问题至今也没能得出令人满意的答案。《市政公用事业特许经营管理办法》仅为部门规章，效力层级较低。各地政府针对市政公用事业特许经营出台了五花八门的规定，其中固然有内容规范、实施得力的地方性法规或政策，但也不乏一些名为特许经营、实为地方保护的规定，实际上阻碍了特许经营制度的推广与落实。

《实施意见》所提的贯彻特许经营制度、完善法规体系的要求无疑能够使民间资本在进入市政公用事业领域时能有一个相对确定的法律环境。但知易行难，作为行业主管部门的住建部能否充分协调各方利益及关注，并推动《市政公用事业特许经营条例》的尽快出台，尚有待观察。

（五） 价格和补贴

在市政公用事业项目中，投资人一方面依靠政府取得了对市场的自然垄断地位，一方面又不具备对自己所提供的产品和服务的定价权。为获得预期的投资收益，民营投资人必然非常关心其产品和服务的价格形成机制以及政府的支付能力。在以往的一些市政公用事业项目中，政府通常会对公共产品和服务的价格及其调整机制做过于严格的限定，而在实际履行项目时又常常缺乏支付能力，延期付款或无力支付的情况多有发生。如此一来，项目投资入不能获得一个稳定的收入，这不但会大大影响投资者的信心，对具体项目的正常运作也会产生非常恶劣的影响。

《实施意见》显然注意到这个实际问题，并提出理顺价格形成机制，制定合理价格，使经营者能够在补偿合理成本的基础上获得合理收益。同时，《实施意见》也提出将制定一些比较具体的措施，如建立供水、供气上下游价格联动机制、规范污水、垃圾处理费按月核拨制度等。我们期待《实施意见》所提的这些制度能够尽快得到落实。

除以上所述，《实施意见》中关于鼓励民间资本通过购买地方政府债券、投资基金、股票等间接进入市政公用设施的建设和运营也属于比较新颖的提法，但这些投资方式还需与资本市场有关鼓励、引导民间资本的政策相结合，方能真正发挥作用。

结语：

鼓励和引导民间资本进入市政公用事业领域的话题和实践，在我国已经有10多年的历史。然而，政府始终对民间资本进入市政公用事业领域抱有实用主义的观点。在公共部门投资比较困难的时候，政府通常会大力鼓励民间资本进入市政公用事业领域。一旦公共部门或国有企业比较容易获得资金，政府又会选择自行投资建设，甚至否定此前的招商政策及合约，让民营投资人无所适从。这种政策上的摇摆不定，显示出政府对于在市政公用事业领域引入民间资本、实现公私协作还是缺乏长远的政策考量。如果政府能够从更宏观的角度思考市政公用事业改革的方向，并在微观层面认真倾听市场的声音，则《若干意见》和《实施意见》将有望落到实处，而不再是又一个政府投资低谷期的权宜之计。

刘世坚 合伙人 Tel: 8610 8519 1289 Email: liushj@junhe.com

郭 琰 律 师 Tel: 8610 8519 2494 Email: guoyan_alex@junhe.com

本简讯仅为提供法律信息之目的，供参考使用，并不构成君合律师事务所的法律意见或建议。