

# 特许经营企业临时接管的风险及对策研究

吴瑶明 张月如

天津国际工程咨询集团有限公司 天津 300210

**摘要:** 在特许经营期限内,当出现公共利益遭受或面临重大损害等情形时,主管部门采取临时接管措施,以保障市政公用服务的连续性和稳定性。因涉及被接管的特许经营企业核心利益,临时接管通常被其强烈抵制,可能引发政企纠纷,影响社会公众利益。基于此,本文主要分析了市政公用企业特许经营临时接管工作可能存在的各类风险,并提出了相关对策建议。

**关键词:** 市政公用;特许经营企业;临时接管;风险对策

## 引言

在特许经营期限内,当出现公共利益遭受或面临重大损害等情形时,主管部门采取临时接管措施,以保障市政公用服务的连续性和稳定性。政府相关部门对市政公用领域特许经营企业实施临时接管,是保障社会公共服务正常运行的紧急办法<sup>[1]</sup>。作为一种新型政府管制手段,临时接管伴随着我国市政公用事业民营化改革而被引入。

### 1 临时接管的概念

市政公用事业是关系城市经济社会发展、提供社会公共服务的行业,包括垃圾处理、污水处理、公共交通、城市自来水、城市燃气、供热等领域。特许经营企业是通过市场机制确定的市政服务经营者或投资人,能在特定经营范围和时间内提供自来水、燃气、公共交通等市政公用服务或产品,并向政府或公众收取费用的权利。临时接管是指当出现危害公共利益的情形时,政府相关部门出于维护社会公共利益需要,对特许对象进行临时接收和管理的行为<sup>[2]</sup>。

特许经营企业临时接管指在公用事业特许经营期间,出现经营企业严重违约、发生重大质量安全事故、严重影响社会公共利益安全等情形时,政府部门依据相关规定终止合同,取消企业特许经营权利,并进行临时接管的制度。

临时接管名义上是暂时性政策,但特许经营一旦临时接管,原特许经营协议将难以继续履行,特许经营企业将承担巨额损失<sup>[3]</sup>。因此,特许经营企业面对临时接管均会强烈抵制,可能与主管部门产生矛盾纠纷,影响市政公用服务的连续性与稳定性,严重影响社会公众利益,可能引发社会稳定风险。

### 2 临时接管的相关政策要求

自2004年以来,国家部委发布的有关特许经营、政

府和社会资本合作等相关文件中,陆续出现针对临时接管的相关规定。

2004年,建设部《市政公用事业特许经营管理办法》明确了实施临时接管的各类情形,明确了主管部门履行临时接管的责任,要求建立临时接管应急预案,必须按照有关法律、法规的规定进行临时接管,并召开听证会。2015年,国家发展改革委等六部委《基础设施和公用事业特许经营管理办法》明确了特许经营协议应包括临时接管预案。2016年,国家发展改革委《传统基础设施领域实施政府和社会资本合作项目工作导则》明确了在项目运营持续恶化,出现危及社会公共安全或影响社会公共利益时,政府部门采取相关应对措施,必要时可临时接管项目。2016年,财政部《政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法》也指出了临时接管项目的相关情形,同时指出临时接管期间产生的各类费用依据前期合同由各责任方分担或者由违约方单独承担。

目前,全国各省市大多重复《市政公用事业特许经营管理办法》等有关临时接管的规定,没有出台相关专项办法<sup>[4]</sup>。目前仅发现2007年《江苏省城市市政公用事业特许经营权临时接管制度》,其明确了城市市政公用事业临时接管的相关要求。

### 3 临时接管的风险分析

#### 3.1 社会公众参与不够

临时接管涉及特许经营企业及其职工、特许经营范围内接受服务的各类企事业单位及居民等的切身利益,需要社会公众广泛知晓或参与。

从已有临时接管案例来看,公众参与并不完善,利益相关方不能充分表达诉求,维护自身合法权益。随着相关接管工作的深入,知晓接管工作的群众将大幅增加,可能出现质疑接管工作的情况。考虑到临时接管后程序不可逆,可能引发风险。

### 3.2 临时接管程序瑕疵

临时接管的实施将对被接管企业的特许经营以及声誉造成较大负面影响,被接管企业可能通过行政复议、诉讼等各类方式来维权。在特许经营权撤销过程中,如果政府部门未按照法定程序进行,即使事实认定清楚,复议部门或法院仍可认定为程序违法,但不撤销行政行为。同时如果复议部门或法院认定主管部门的撤销事实依据不足,复议部门或法院将会撤销行政行为并要求继续履行,并对给被接管企业造成的损失予以赔偿。

如果临时接管时间、终止条件不明确,法律关系将处于无休止的不稳定状态,主管单位容易出现懈怠、故意拖延的情况。

### 3.3 市政服务保障性不足

考虑撤销特许经营涉及程序所需时限,依法依规撤销特许经营权后,原特许经营企业不具有提供相关市政服务的合法依据。如果没有做好相关设施及服务的过渡与交接,由原特许经营企业提供服务的全部居民及企事业单位等或将面临市政服务无法保障的问题。

如果没有做好应急处理预案并推进接管事宜,无法保障市政服务的连续性与稳定性,严重影响民生,将引发社会负面舆论或不稳定事件。

### 3.4 员工安置与资产处置不力

在启动临时接管前,如果缺乏完备的职工安置措施,临时接管后原特许经营企业员工利益容易受损,可能出现失业或岗位调整等情况,员工可能出现阻碍接管工作的行为,可能引发集体上访或社会不稳定事件。

临时接管期间,原特许经营企业的债权、债务关系一般不发生转移。主管部门不因临时接管而承担上述债务和费用,也不能将接管期间收回的债权划归其他单位。临时接管期间,如果主管部门出现运营决策错误,可能造成原特许经营企业损失。同时,需要对原特许经营企业进行资产评估,如果评估过程不公平公正,可能引发原特许经营对评估结果的质疑。

### 3.5 社会舆论发酵传播

临时接管作为政府部门非常规的应急保障手段,其实施必须以公共利益受到或者将要受到损害为前提。随接管工作的推进实施,不稳定因素可能会逐渐显现,比如被接管企业出现恶意阻挠行为、职工因临时接管失业出现极端行为、临时接管期间市政服务质量差、公众利益受损等。当前抖音、微信、微博等自媒体兴起,相关信息传播速度极快,可能出现社会舆论发酵风险。

## 4 推进接管工作的对策建议

### 4.1 充分保障公众知情权与参与权

为保障公众知情权及参与权,应当及时发布临时接管的信息公告,公告中应明确被接管的企业单位名称、接管时间、实施机构、接管原因等内容<sup>[5]</sup>。同时对公众普遍关注的问题进行解答,使公众及时了解接管实施的必要性和意义,避免因公众对决策事项的不理解而产生质疑。

### 4.2 依法依规推进临时接管工作

争取与特许经营企业协商解决、平稳接管,防止把问题复杂化。临时接管正式实施前,应将接管时间、地点等内容通知被接管企业。采用文明方式进行临时接管,避免发生暴力冲突。明确临时接管期限,建议期限不超过两年。同时明确临时接管终止情形,在接管期限届满或者出现临时接管终止情形时,应当终止接管。

根据《市政公用事业特许经营管理办法》等相关办法,提前告知被接管企业临时接管的理由、依据并告知其具有申辩或听证的权利,保障被接管企业的知情权和申辩权,避免程序瑕疵以及相对人权利救济期限不确定。

### 4.3 保障市政服务的连续性与稳定性

在作出撤销决定前,应制定完善的市政服务应急预案并推进接管事宜。切实做好设备、原材料、人员等各项准备工作,科学组织安排,落实安全责任,保障临时接管后市政服务的连续性与稳定性,避免社会公共利益受损。

临时接管后,要严格执行市政公用服务相关法律法规,确保服务质量,及时回应群众关切。做好日常运营管理工作,选定专业运行团队负责接管企业内全部设施、设备的运行、维修、保养,确保全部设备安全稳定运行。

### 4.4 做好被接管企业员工安置与资产处置

在临时接管前,需要与被接管企业进行沟通洽商,充分征求企业员工意见建议,确定员工安置措施。为保证市政公用服务的连续性与稳定性,在接管后,可直接留用被接管企业员工。在接管期间,需要加强与被接管企业员工的联系,了解员工思想动态,落实安排各项工作,确保接管工作稳妥推进。

在资产处置上,应充分征求被接管企业意见,选择由被接管企业、主管部门共同认可的第三方资产评估机构,对被接管企业投资、资产情况等进行评估。在临时接管后,对于由接管实施机构错误决策导致被接管企业经济损失的,主管部门应当承担赔偿责任。

### 4.5 做好舆情疏导

密切关注媒体舆论,通过政府网站、微博、微信、抖音等媒体渠道搭建公共交流平台,实现与群众的实时沟通、互动,对出现的问题及时反馈处理。

强化网络相关负面信息监控,分析研判潜在的网络舆情风险点,提前制定应对处理预案。对于有可能激化矛盾、引发社会稳定风险的事件,要早发现、早上报、早处置,以线下解决推动线上问题清消,确保稳控措施有效到位。

#### 结束语

市政公用企业临时接管是一种行政强制行为,具有强制性、及时性与临时性。在推进临时接管工作中,可能因公众参与、接管程序、市政服务保障、员工安置等引发公众对接管工作的质疑,产生社会稳定风险。为稳妥推进临时接管工作,各有关部门应依法依规履行各项程序,充分保障公众权利,保证接管后的市政服务质量,同时做好被接管企业的员工安置与资产处置,做好舆情疏导。

#### 参考文献:

- [1]邢鸿飞,朱菲.论公用事业特许经营的临时接管[J].江苏警官学院学报,2020,35(06):14-20.
- [2]刘杰.论我国公用事业特许经营中的临时接管制度[D].黑龙江大学,2020.
- [3]余珊珊.论公用事业特许经营中的临时接管适用条件——以国家担保责任理论为视角[J].湖南科技大学学报(社会科学版),2021,24(06):137-146.
- [4]闫海,姜丽.市政公用事业特许经营的行政接管[J].城市问题,2011(06):2-7.
- [5]李明超.公用事业特许经营中的临时接管程序研究——从“内蒙古西乌旗政府临时接管民营热电企业案”切入[J].西南政法大学学报,2013,15(04):52-60.