

建设部关于印发《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》的通知

(建城[2002]272号)

各省、自治区建设厅，直辖市建委及有关部门，计划单列市建委及有关部门，新疆生产建设兵团：

现将《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》印发给你们，请根据各地实际情况认真贯彻执行。

开放市政公用行业投资建设、运营、作业市场，建立政府特许经营制度，是为保证公众利益和公共工程的安全，促进城市市政公用事业发展，提高市政公用行业的运行效率而建立的一种新型制度，各级建设行政主管部门应充分认识这项改革的重大意义，以“三个代表”重要思想为指导，加强领导、精心组织、统筹规划、稳步推进。妥善处理好改革、发展、稳定的关系，解决好市场化过程中出现的实际问题，积极稳妥地推进市政公用行业市场化进程。

附件：关于加快市政公用行业市场化进程的意见

中华人民共和国建设部  
二〇〇二年十二月二十七日

**附件： 关于加快市政公用行业市场化进程的意见**

市政公用行业是城市经济和社会发展的载体，它直接关系到社会公共利益，关系到人民群众生活质量，关系到城市经济和社会的可持续发展。为了促进市政公用行业的发展，提高市政公用行业运行效率，现就加快市政公用行业市场化进程提出如下意见：

一、指导思想与目的

深入贯彻十六大精神，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以体制创新和机制创新为动力，以确保社会公众利益，促进市政公用行业发展为目的，加快推进市政公用行业市场化进程，引入竞争机制，建立政府特许经营制度，尽快形成与社会主义市场经济体制相适应的市政公用行业市场体系，推动全面建设小康社会。

二、开放市政公用行业市场

(一) 鼓励社会资金、外国资本采取独资、合资、合作等多种形式，参与市政公用设施的建设，形成多元化的投资结构。对供水、供气、供热、污水处理、垃圾处理等经营性市政公用设施的建设，应公开向社会招标选择投资主体。

(二) 允许跨地区、跨行业参与市政公用企业经营。采取公开向社会招标的形式选择供水、供气、供热、公共交通、污水处理、垃圾处理等市政公用企业的经营单位，由政府授权特许经营。

(三) 通过招标发包方式选择市政设施、园林绿化、环境卫生等非经营性设施日常养护作业单位或承包单位。逐步建立和实施以城市道路为载体的道路养护、绿化养护和环卫保洁综合承包制度，提高养护效率和质量。

（四）市政公用行业的工程设计、施工和监理、设备生产和供应等必须从主业中剥离出来，纳入建设市场统一管理，实行公开招标和投标。

### 三、建立市政公用行业特许经营制度

市政公用行业特许经营制度是指在市政公用行业中，由政府授予企业在一定时间和范围对某项市政公用产品或服务进行经营的权利，即特许经营权。政府通过合同协议或其他方式明确政府与获得特许权的企业之间的权利和义务。

市政公用行业实行特许经营的范围包括：城市供水、供气、供热、污水处理、垃圾处理及公共交通等直接关系社会公共利益和涉及有限公共资源配置的行业。

实施特许经营权制度应包括已经从事这些行业经营活动的企业和新设立企业、在建项目和新建项目。

#### （一）特许经营权的获得

实施特许经营，应该通过规定的程序公开向社会招标选择投资者和经营者。要按照《中华人民共和国招标投标法》的规定，首先向社会发布特许经营项目的内容、时限、市场准入条件、招标程序及办法，在规定的时间内公开接受申请；要组织专家根据市场准入条件对申请者进行资格审查和严格评议，择优选择特许经营权授予对象。

对被选择的特许经营权授予对象，应该在新闻媒体上进行公示，接受社会监督；公示期满后，由城市市政公用行业主管部门代表城市政府与被授予特许经营权的企业签订特许经营合同。

凡投资建设特许经营范围内的市政公用项目，项目建设单位必须首先获得特许经营权，与行业主管部门签订合同后方可实施建设。

现有国有或国有控股的市政公用企业，应在进行国有资产评估、产权登记的基础上，按规定的程序申请特许经营权。政府也可采取直接委托的方式授予经营权，并由主管部门与受委托企业签定经营合同。

#### （二）申请特许经营权的企业应该具备的条件：

依法注册的企业法人资格；

与所申请的经营内容相应的条件：企业经营管理、技术管理负责人具备相应的从业经历和业绩，其他关键岗位人员具有相应的从业资格，应具有的资金和设备、设施能力；

良好的银行资信和财务状况；与其业务规模相适应的偿债能力；

具有可行的经营方案以及政府规定的其它必要条件。

#### （三）特许经营合同应该包括以下基本内容：

经营的内容、范围及有效期限；

产品和服务的质量标准；

价格或收费的确定方法和标准；

资产的管理制度；

双方的权利和义务；

履约担保；

经营权的终止和变更；

监督机制；

违约责任。

#### （四）特许经营权的变更与终止

在合同期限内，若特许经营的内容发生变更，合同双方必须在共同协商的基础上签订相关的补充协议。若因企业原因导致经营内容发生重大变更，政府应根据变更的情况，决定是否继续授予其特许经营权；若政府根据发展需要调整规划和合同时，应充分考虑原获得特许经营权的企业的合理利益。

特许经营权期满前（一般不少于一年），特许经营企业可按照规定申请延长特许权期限。经主管部门按规定的程序组织审议并报城市政府批准后，可以延长特许经营权期限。

获得特许经营权的企业在经营期间如出现以下所列情况，由市政公用行业主管部门报城市政府批准后予以相应处理，对情节严重的，应取消其特许经营权：

未按要求履行合同，产品和服务质量不符合标准，并未按市政公用行业主管部门要求进行限期整改的；

未经政府及行业主管部门批准，擅自转让或变更特许经营权的；

未经城市政府及行业主管部门批准，擅自停业、歇业，影响到社会公共利益和安全的；

发生重大质量事故、安全生产事故或企业法人有重大违规违纪行为的。

在特许经营权发生变更或终止时，必须做好资产的处置和人员的安置工作，必须保证服务的连续性。

市政公用企业要依法自主经营。取得特许经营权的企业要在政府公共资源配置总体规划的指导下，科学合理地制定企业年度生产计划；为社会提供足量的符合标准的产品或优质服务；要自觉接受政府的监管，制定严格的财务会计制度，定期向政府及主管部门汇报经营情况，如实提供反映企业履行合同情况的有关材料。市政公用企业应通过合法经营取得合理的投资回报，实现经营利润，同时承担相应的经营风险和法律责任，真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展的市场主体。

#### 四、转变政府管理方式

城市人民政府负责本行政区域内特许经营权的授予工作。各城市市政公用行业主管部门由当地政府授权代表城市政府负责特许经营的具体管理工作，并行使授权方相关权利，承担授权方相关责任。

市政公用行业主管部门要进一步转变管理方式，从直接管理转变为宏观管理，从管行业转变为管市场，从对企业负责转变为对公众负责、对社会负责。

市政公用行业主管部门的主要职责是认真贯彻国家有关法律法规，制定行业发展政策、规划和建设计划；制定市政公用行业的市场规则，创造公开、公平的市场竞争环境；加强市场监管，规范市场行为；对进入市政公用行业的企业资格和市场行为、产品和服务质量、企业履行合同的情况进行监督；对市场行为不规范、产品和服务质量不达标和违反特许经营合同规定的企业进行处罚。

市政公用产品和服务价格由政府审定和监管。应在充分考虑资源的合理配置和保证社会公共利益的前提下，遵循市场经济规律，根据行业平均成本并兼顾企业合理利润来确定市政公用产品或服务的价格（收费）标准。

市政公用企业通过合法经营获得的合理回报应予保障。若为满足社会公众利益需要，企业的产品和服务定价低于成本，或企业为完成政府公益性目标而承担政府指令性任务，政府应给予相应的补贴。

#### 五、加强领导，积极稳妥推进市场化进程

加快市政公用行业市场化进程,建立特许经营制度是建立社会主义市场经济体制的必然要求,是市政公用行业的一项重大改革,各地要加强领导,积极稳妥地推进。

建设部负责对全国推进市政公用行业市场化进程和建立特许经营制度的工作进行宏观指导;各省、自治区建设行政主管部门负责对所管辖的行政区域内的市政公用行业实施特许经营制度工作进行监督和指导。

城市人民政府及其行业主管部门要本着对人民、对事业高度负责的精神,精心组织、统筹规划,妥善处理好改革、发展、稳定的关系,积极稳妥地推进市政公用行业市场化进程。要制定总体实施方案,落实相关配套政策。要从本地实际情况出发,因地制宜、分类指导,切实解决好市场化过程中出现的实际问题。在实施产权制度改革时,要按照国家和当地政府的相关政策,妥善解决好职工养老、医疗等社会保险问题。

要加快相关立法工作,以法律的形式明确投资者、经营者和管理者的权力、义务和责任,明确政府及其主管部门与投资者、经营者之间的法律关系。

各有关部门要通力协作,积极为推进市政公用行业市场化、建立特许经营制度创造条件,争取在较短时间内尽快建立起统一开放、竞争有序的市政公用行业市场体系和运行机制。