

## 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

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）要求，支持民间资本参与市政公用事业建设，深化市政公用事业改革，促进市政公用事业又好又快发展，现制定以下实施意见：

### 一、充分认识民间资本进入市政公用事业的重要意义

市政公用事业是为城镇居民生产生活提供必需的普遍服务的行业，是城市重要的基础设施，是有限的公共资源，直接关系到社会公众利益和人民群众生活质量，关系到城市经济和社会的可持续发展。进一步鼓励和引导民间资本进入市政公用事业，是适应城镇化快速发展的需要，是加快和完善市政公用设施建设、推进市政公用事业健康持续发展的需要。

进一步鼓励和引导民间资本进入市政公用事业，有利于完善社会主义市场经济体制，充分发挥市场配置资源的基础性作用，建立公平竞争的市场环境；有利于充分发挥民间资本的积极作用，加快形成市政公用事业多元化投资格局，完善市场竞争机制，进一步增强企业活力，提高运行效率和产品质量；有利于加快城市基础设施建设，提高城镇建设质量，改善人居环境，更好地满足城镇居民和社会生产生活需要。

### 二、进一步鼓励引导民间资本参与市政公用事业建设

（一）鼓励和引导民间资本进入市政公用事业领域的基本原则。坚持公平竞争。民间资本参与市政公用事业建设，应与其他投资主体同等对待，不对民间投资另设附加条件。凡是实行优惠政策的投资领域，其优惠政策同样适用于民间投资。

实行分类指导。根据不同地区、不同行业、不同业务环节的实际，采用合适的途径和方式，有序推进民间资本进入市政公用事业领域。

强化政府责任。确保政府对市政管网设施、市政公用公益性设施和服务等领域的必要投入。加强行业监管，切实保障社会公共利益和投资者利益。

（二）民间资本进入市政公用事业领域的途径和方式。要进一步打破垄断，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与运营。允许跨地区、跨行业参与市政公用设施的建设与运营。

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。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。

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。

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。

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。根据行业特点和不同地区的实际，政府可采取控股或委派公益董事等方法，保持必要的调控能力。

（三）营造公平竞争的制度环境。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），坚持公开、公正、公平的原则，及时、广泛、充分发布特许经营项目的相关信息，在招标、评标等环节中，平等对待民间资本，严格按照招投标程序，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。

（四）完善价格和财政补贴机制。逐步理顺市政公用产品和服务的价格形成机制，制定合理的价格，使经营者能够补偿合理成本、取得合理收益。研究建立城镇供水、供气行业上下游价格联动机制。实行煤热联动机制，全面推行按用热量计价收费。建立并规范城镇污水处理和生活垃圾处理运营费按月核拨制度。对民间资本进入微利或非营利市政公用事业领域的，城市人民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。

（五）加强财税、土地等政策扶持。坚持市政公用事业公益性和公用性的性质，民营企业与国有企业享有同样的税收和土地等优惠政策。市政公用行业事业单位改制为企业的，按照国家税收政策的有关规定，享受既有优惠政策。政府投资可采取补助、贴息或参股等形式，加大对民间投资的引导力度，降低民间资本投资风险。要保障市政公用设施建设用地，符合《划拨用地目录》的，应准予划拨使用。

（六）拓宽融资渠道。深化市政公用事业投融资体制改革，进一步拓宽融资渠道。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。

（七）加强技术指导服务。各级政府要发挥科研院所、大专院校和国有企业的科研、人才、技术等优势，为进入市政公用事业领域的民营企业提供技术推广、技术咨询、员工培训等服务，提升民间资本公平竞争的能力。各级市政公用行业学会协会要发挥桥梁纽带作用，吸纳民营企业入会，建立民间资本反映诉求和信息沟通渠道。

（八）完善信息公开制度。充分发挥行业信息对投资的导向作用，积极为民间资本投资者提供宏观政策和国内外市政公用事业领域的市场信息，及时发布行业政策、市场

需求、建设项目、行业发展规划、国内外行业动态等信息，增加政策透明度，保障民营企业及时享有相关信息。鼓励民间资本参与国际竞争，承揽国外市政公用设施工程和服务，提高国际知名度和竞争力。

### 三、落实政府责任，促进民间投资健康发展

（九）完善法规政策体系。各地要加快制定鼓励和引导民间资本进入市政公用事业领域的实施细则和相关政策，进一步清理和修订不利于民间资本发展的法规和政策性规定。在政策制定过程中，要充分听取民间资本投资者的意见建议，反映其合理要求。积极研究《市政公用事业特许经营条例》等立法工作。

（十）确保政府投入。要加大对市政公用事业的必要投入，加快完善基础设施，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。充分发挥政府投资的导向作用，引导民间资本健康有序发展。对国有企事业单位改组改制的，涉及转让、出让市政公用企业国有资产的价款，除用于原有职工的安置和社会保障费用外，应主要用于市政公用事业的发展。城市人民政府应采取必要的措施，保障城市低收入家庭和特殊困难群体享用基本的市政公用产品和服务。

（十一）落实政府监管责任。各地要严格贯彻执行《关于加强市政公用事业监管的意见》（建城〔2005〕154号），切实加强对市政公用事业的投资、建设、生产、运营及其相关活动的管理和监督，确保市政公用产品与服务质量。

健全市政公用产品、服务质量和工程验收等标准规范，组织有关部门定期对市政公用产品和服务质量进行检验、检测和检查。严格按照有关产品和服务质量标准的要求，对企业提供的产品和服务质量实施定点、定时监测。监测结果要按有关规定报上级主管部门，必要时应通过适当的途径向社会公布。

完善特许经营制度，严格组织实施。要严格按照特许经营制度的要求，规范市场准入，完善退出机制，认真签订和执行特许经营项目协议，加强项目实施和运行情况监管，确保项目运行质量和服务水平。

组织编制市政公用事业近、远期发展规划和市政公用基础设施年度投资建设计划，组织并督促有关方面和相关市政公用企业予以实施。

加强对市政公用产品和服务的价格、成本监管，通过产品和服务成本定期监审制度，及时掌握企业经营成本状况，为政府定价提供基础依据，形成科学合理的价格形成机制，防止成本和价格不合理上涨。

城市人民政府及其有关部门要切实加强对生产运营和作业单位安全生产的监管，监督企业建立和完善各项安全保障制度，严格执行安全操作规程，消除各种安全隐患。

（十二）建立预警和应急机制。要建立健全安全预警和应急救援工作机制，提高应对突发事件的应急反应能力，妥善应对重大安全和突发事件，防范和及时化解运营风险。要制定特殊情况下临时接管的应急预案。实施临时接管的，必须报当地政府批准，并向上一级主管部门报告。必要时，上一级主管部门可跨区域组织技术力量，为临时接管提供支持和保障，确保市政公用事业生产、供应和服务的连续性、稳定性。

（十三）健全公众参与和社会监督制度。按照政务公开的要求，鼓励公众参与监督，完善公众咨询、投诉和处理机制，建立及时畅通的信息渠道，尊重公众的知情权。有关主管部门和企业要将特许经营协议执行情况、产品和服务的质量信息、企业经营状况等关系公众利益的重要信息，以适当的方式予以公开，自觉接受公众的监督。推进信用体系建设，建立诚信管理体系和诚信信息发布平台，建立黑名单制度和失信惩戒机制，引导民间投资健康发展。

（十四）加强组织领导。城市人民政府及其有关管理部门要依据有关法律法规，认真履行职责，加强对民间资本进入市政公用事业领域投资、建设、生产、运营活动的管理和监督，抓好有关扶持政策的落实。理顺管理体制机制，落实管理机构和人员，维护市场秩序，保障社会公众利益和民间资本的合法权益，确保市政公用行业安全高效运行。各省、自治区、直辖市市政公用行业主管部门负责本辖区内相关工作的指导和监管。住房城乡建设部负责鼓励和引导民间资本进入市政公用事业领域工作的指导、协调和监督，会同国家发展改革委、财政部等有关部门研究制定相关引导和扶持政策。