

基础设施和公用事业特许经营管理办法

(征求意见稿)

第一章 总则

第一条 【立法目的】为鼓励和引导社会资本参与基础设施和公用事业建设运营，规范特许经营活动，提高公共服务质量和效率，维护特许经营者合法权益，制定本办法。

第二条 【适用范围和领域】中华人民共和国境内的基础设施和公用事业的特许经营活动，适用本办法。

国家鼓励和引导能源、交通运输、水利、环境保护、市政工程等基础设施和公用事业领域的项目实施特许经营。

第三条 【特许经营定义】本办法所称基础设施和公用事业特许经营，是指政府依法选择中华人民共和国境内外的法人或者其他组织，通过书面协议明确权利义务划分和风险分担机制，授权法人或者其他组织在一定期限和范围内投资建设经营或者经营特定基础设施和公用事业，提供公共产品或者公共服务的活动。

第四条 【特许经营条件】实施特许经营的基础设施和公

用事业项目，应当具备以下条件：

- （一）符合内外资准入等有关法律法规规定；
- （二）具有公益性、长期性、可经营性，风险可分担；
- （三）项目建设运营的标准和监管要求明确；

（四）能够物有所值，即与传统政府投资模式相比，社会资本参与能提高公共服务质量和效率，或者有效降低项目全生命周期成本。

省级人民政府发展改革部门会同本级财政和有关行业主管部门制定本地区基础设施和公用事业特许经营指导性目录，报本级人民政府批准后发布。基础设施和公用事业特许经营指导性目录制定过程中，应当向社会公开征求意见。

第五条 【特许经营方式】 特许经营可以采取下列方式：

（一）在一定期限内，政府授权特许经营者投资、建设、运营、维护基础设施和公用事业，包括现有基础设施和公用事业的改建、扩建，期限届满移交政府；

（二）在一定期限内，政府授权特许经营者运营、维护已建成的基础设施和公用事业，期限届满移交政府；

（三）在一定期限内，政府授权特许经营者提供公共服务；

（四）国家规定的其他方式。

第六条 【特许经营期限】 基础设施和公用事业特许经营项目采用本办法第五条第（一）项规定方式的，特许经营期

限一般不超过 30 年；采用本办法第五条第（二）、（三）项规定方式的，特许经营期限一般不超过 10 年。

第七条【基本原则】基础设施和公用事业特许经营项目应当符合国民经济和社会发展规划、区域规划和专项规划、城乡规划、土地利用规划、环境保护规划，以及其它相关行业规划。

实施基础设施和公用事业特许经营，应当平等保护参与各方合法权益，遵循公开、公平、公正和诚实信用原则。

第八条【职责分工】国务院发展改革部门负责指导协调、监督管理全国基础设施和公共事业特许经营工作，会同有关部门制定综合性政策措施。国务院财政、国土资源、环境保护、住房城乡建设、交通运输、水利等有关主管部门按照各自职责负责有关基础设施和公用事业特许经营政策制定和监督管理工作。

县级以上地方人民政府发展改革部门负责指导协调、监督管理本行政区域内的基础设施和公用事业特许经营工作。县级以上地方人民政府行业主管部门在各自职责范围内负责有关基础设施和公用事业特许经营项目实施和监督管理工作。

第二章 特许经营权授予

第九条【实施方案提出】除法律法规和国家另有规定外，县级以上人民政府相关行业主管部门可以根据发展规划、经济社会发展需求和本地区基础设施和公用事业特许经营指导性目录，提出特许经营项目建议和实施方案，报本级人民政府组织审查。

中华人民共和国境内外法人及其他组织可以依据本地区基础设施和公用事业特许经营指导性目录，向相应人民政府行业主管部门提出特许经营项目建议和实施方案，相关行业主管部门应当予以研究答复。

第十条【实施方案内容】基础设施和公用事业特许经营项目实施方案应当包括下列内容：

- （一）项目名称和基本情况；
- （二）项目的实施机关；
- （三）项目的服务标准和要求、实施进度等基本经济技术指标；
- （四）特许经营者应当具备的条件及选择方式；
- （五）特许经营方式及期限；
- （六）投资总额、预期收益、支付方式、价格及其测算；
- （七）项目融资方案；
- （八）政府承诺和保障；
- （九）项目体现的提高公共服务质量和效率或者降低成本等经济社会价值；

(十) 经营期满后的资产处置原则;

(十一) 应急事件的处置原则;

(十二) 其他在可行性评估时需要考察的事项。

第十一条 【特许经营审查】根据本级人民政府授权和有关职责分工，县级以上地方人民政府发展改革部门、有关行业主管部门会同有关部门负责对基础设施和公用事业特许经营项目建议和实施方案进行审查，委托开展特许经营可行性评估，并征求公众意见。

县级以上地方人民政府发展改革部门、财政、城乡规划、国土资源、有关行业主管部门应当建立基础设施和公用事业特许经营项目联合审查机制，简化和优化审查流程，规范审查时限和程序。

第十二条 【特许经营可行性评估】特许经营可行性评估应当委托有关工程咨询等第三方机构进行。

特许经营可行性评估主要包括项目全生命周期成本、公共服务质量效率、经济和社会效益、政府和特许经营者的风险分担、政府付费项目财政承担能力、用户付费项目的公众支付意愿和能力，以及市场主体的专业服务能力和参与意愿评估等。

第十三条 【特许经营批准】县级以上地方人民政府发展改革部门、财政、城乡规划、国土资源和有关行业主管部门审查认为基础设施和公用事业特许经营项目实施方案可

行的，有关部门应根据各自职责分工对实施方案出具书面审查意见。

根据本级人民政府授权和有关职责分工，县级以上地方人民政府发展改革部门或行业主管部门综合各部门书面审查意见对实施方案进行修改完善后，报请同级人民政府或其授权的部门批准。法律行政法规对审批程序有其他规定的从其规定。

第十四条 【不批准告知】经审查认为实施方案不符合本办法规定的特许经营条件的，县级以上地方人民政府发展改革或有关行业主管部门应当及时将评估结果通知提出特许经营建议和实施方案的有关部门、法人或其他组织。

第十五条 【实施机关确定】县级以上地方人民政府有关部门依据本级人民政府的授权作为实施机关，负责有关基础设施和公用事业特许经营项目实施方案具体实施工作。

第十六条 【特许经营者选择】实施机关应当根据经批准的实施方案，按照《招标投标法》、《政府采购法》等法律法规规定，通过招标、竞争性谈判等市场竞争方式依法选择特许经营者，并进行公示。

第十七条 【金融机构参与磋商】特许经营者选择阶段，参选法人或其他组织，可以与有关金融机构共同制定市场化融资方案。

第十八条 【简化审批】特许经营者根据经批准的实施

方案和特许经营协议，依法办理有关审批手续时，县级以上人民政府发展改革、财政、城乡规划、国土资源和有关行业主管部门应当简化办理手续，优化办理流程，对于本部门根据本办法第十三条出具的书面审查意见已经明确内容不再作实质性审查。

第三章 特许经营协议

第十九条 【书面协议】 实施机关应当根据经批准的实施方案与特许经营者签订书面特许经营协议。

第二十条 【特许经营协议内容】 基础设施和公用事业特许经营协议应当包括以下内容：

- （一）项目名称、内容、特许经营方式及期限；
- （二）特许经营者或者项目公司经营范围、注册资本、股东结构等信息；
- （三）项目资金来源；
- （四）收益取得方式；
- （五）价费及其调整机制；
- （六）履约担保和风险分担；
- （七）项目资产所有权归属及移转；
- （八）提供公共产品或者公共服务数量、质量、时限等要求及绩效监管标准；

- (九) 变更、提前终止及补偿;
- (十) 项目期满移交;
- (十一) 违约责任与争议解决;
- (十二) 其他约定事项。

国务院发展改革部门会同财政和有关行业主管部门制定基础设施和公用事业特许经营协议指南或示范文本。

第二十一条 【收益取得】 特许经营协议可以约定特许经营者通过下列方式取得合理收益:

- (一) 对提供特许经营的产品或者服务向用户收费;
- (二) 政府授予与特许经营项目相关的其他开发经营权益;
- (三) 政府给予相应补贴或政府采购服务;
- (四) 经县级以上人民政府依法批准同意的其他方式。

第二十二条 【价格确定和调整】 特许经营项目价格或收费应当依据相关法律法规及特许经营协议约定予以确定或者调整, 并公开会计数据和财物指标。

第二十三条 【政府承诺】 政府可以在特许经营协议中就有关土地使用、防止不必要的同类竞争性项目建设、必要合理的补贴、有关配套公共服务和基础设施的提供等内容作出承诺, 但不得承诺固定投资回报等法律、行政法规禁止的其他事项。

第二十四条 【项目公司】 根据特许经营协议需要成立

项目公司的，特许经营者应当按照约定依法注册成立项目公司，并由实施机关与项目公司签订补充书面协议。

特许经营协议可以约定特许经营期内，除经协议各当事方协商同意并报请原特许经营审批机关批准，项目公司不得变更实际控制人，股权结构不得进行重大调整。

第二十五条 【特许协议变更和延长】特许经营期限内，确需变更特许经营协议的，协议当事人应在协商一致的基础上签订补充协议。

特许经营期满后确有必要延长的，特许经营当事人应当协商一致，并报原特许经营审批机关批准。

第二十六条 【特许协议提前终止】除法律法规另有规定或特许经营协议另有约定外，特许经营协议各当事方在特许经营期限内不得单方提出解除协议。

出现法律法规规定或特许经营协议约定的情形，特许经营协议确需提前终止的，协议任何一方均有权依法或依约定要求赔偿。

第二十七条 【公共服务保障】特许经营协议发生变更或者终止时，实施机关应采取有效措施，保证相应公共产品或者公共服务的持续性和稳定性。

第四章 特许经营当事人权利和义务

第二十八条 【公共利益保障和全面履约】 特许经营协议各方应当遵循诚实信用原则，按照约定全面履行义务，并依法保障公共利益、促进公众福祉。

除法律法规另有规定外，实施机关和特许经营者任何一方不履行特许经营协议约定义务或者履行义务不符合约定要求的，应当承担继续履行、采取补救措施或者赔偿损失等违约责任。

第二十九条 【特许经营权保护】 特许经营者取得的特许经营权受法律保护。

任何单位或者个人不得违反法律法规和本办法规定收回和限制特许经营者的特许经营权，不得干涉特许经营者根据法律法规规定和特许经营协议开展的经营活动。

第三十条 【特许经营者权利限制】 未经报请原特许经营审批机关同意，特许经营者不得将特许经营项目的设施、土地和特许经营相关权益用于特许经营项目之外的用途。

第三十一条 【特许经营者普遍服务义务】 特许经营者应当根据有关法律法规、标准规范和特许经营协议提供优质、持续、高效的公共产品或者公共服务。

特许经营者应当对特许经营协议约定服务区域内所有用户普遍地、无歧视地提供服务，不得对新增用户实行差别待遇。

第三十二条 【特许经营者保存和移交义务】 特许经营

者应当对特许经营项目建设、运营、维修、保养过程中有关资料按照国家规定进行归档保存。

特许经营期满或其他原因终止特许经营权的，原特许经营者应当按照有关法律、行政法规、本办法和特许经营协议约定，将特许经营有关资产和档案资料移交实施机关，并制作书面记录。

第三十三条 【项目验收】包括设施建设或公共服务设施购置安装等的特许经营项目，设施建设完成后和开始提供公共服务前，实施机关应当依法对项目建设情况或用于提供公共服务的设施设备数量和质量进行验收，逾期未完成或不符合国家有关规定和特许经营协议约定的验收标准或要求的，实施机关应当要求特许经营者在限期内完工或整改、采取补救措施或者赔偿损失。

第三十四条 【实施机关严格履约义务】特许经营协议实施机关和有关政府应确保按照协议约定支付有关费用、拨付相应补贴，并严格按照约定履行有关义务。

特许经营者对国家法律法规规定的涉及国家安全的事项，负有保密义务，并应建立和落实相应的保密管理制度。

第三十五条 【实施机关保密义务】实施机关及其工作人员对在实施特许经营活动和监督管理工作中知悉的特许经营者商业秘密负有保密义务。

特许经营的成本、价格、政府补贴和服务标准等依法必

须公开的信息除外。

第三十六条 【实施机关补偿义务】因公共利益需要，政府依法可以收回特许经营权、终止特许经营协议、征用实施特许经营的基础设施、或者指令特许经营者提供协议约定外的公共产品或服务的，应当依照有关法律法规和特许经营协议给予相应补偿。

因法律法规或政策调整损害特许经营者预期利益的，政府应当依据法律法规和特许经营协议约定给予相应补偿。

第三十七条 【运营情况备案与检查】特许经营者应当按规定的将中长期发展规划、年度经营计划、年度报告、董事会决议等报实施机关备案。

实施机关应当定期对特许经营者建设运营情况进行检查监督，并对运营成本和收益进行核算。收益过高的，应当适时调整补贴额度，或按照协议约定对价格进行调整。

第五章 监督管理

第三十八条 【行业规范】县级以上人民政府有关行业主管部门应当根据职责分工，研究制定相关领域基础设施和公用事业特许经营行业标准、产品和服务技术规范，以及有关监管要求和标准。

第三十九条 【监管职责】 特许经营期限内，县级以上人民政府有关部门应当按照各自职责对特许经营项目进行监督管理，对特许经营者违反法律法规规定的行为予以纠正并依法处理。

第四十条 【监测评估】 实施机关应当监测分析特许经营项目实施情况，会同有关部门组织专业机构对项目实施情况进行综合评估，并根据综合评估报告会同特许经营者提出改进完善特许经营建设运营的措施。综合评估应征求服务对象和社会公众意见。

第四十一条 【投诉处理】 有关特许经营项目利害关系人、服务对象或社会公众认为特许经营者违反法律、行政法规规定，或者不按照约定提供公共产品或服务的，可以向实施机关或有关监管部门投诉，实施机关或有关监管部门应当依法处理。

第四十二条 【信息公开】 除涉及国家秘密、商业秘密等依法不予公开的信息除外，特许经营者和实施机关应当将特许经营项目的实施方案、招标文件、特许经营协议及其变更或终止情况、项目建设运营情况、综合评估报告等有关信息向社会公开。

第四十三条 【应急预案】 实施机关和特许经营者制定突发事件应急预案，并在突发事件发生后，及时启动应急预案，保障公共产品或者公共服务的正常提供。

第六章 法律责任

第四十四条 【特许经营者法律责任】 特许经营者在特许经营期间有下列情形之一的，由实施机关或者有关监管部门根据有关法律、行政法规，责令限期改正；拒不改正、情节严重的，经实施机关报原特许经营审批机关批准，可以收回特许经营权、终止特许经营协议，并实施临时接管。原特许经营者应当予以配合，并同时依法承担相应赔偿责任：

（一）未按照法律、行政法规及有关行业标准、规范和特许经营协议从事特许经营活动，不履行普遍服务义务，或者不履行检修保养、更新改造义务，严重危害公共利益和公共安全的；

（二）违法擅自转让、出租、质押、抵押或者以其他方式擅自处分特许经营权，或者处置与特许经营必须设施、设备的；

（三）擅自停业、歇业的；

（四）因经营管理不善，造成重大质量、生产安全事故，不适宜继续从事特许经营活动的；

（五）法律、行政法规规定的其他情形。

第四十五条 【以不正当手段获得特许经营权的法律责任】 以欺骗、贿赂等不正当手段获得特许经营权的，实施机

关应当报原特许经营审批机关批准，终止特许经营协议，向社会公开相关信息，并纳入统一的社会信用体系。

第四十六条 【实施机关法律责任】实施机关违反本办法规定，不按经批准的实施方案组织实施特许经营项目、不按特许经营协议约定履行义务、干预特许经营者正常经营活动、滥用职权的，由本级人民政府、上级人民政府主管部门或者监察机关责令改正，并对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第四十七条 【行政监督部门法律责任】对基础设施和公用事业特许经营活动依法负有行政监督职责的有关部门及其工作人员徇私舞弊、滥用职权或者玩忽职守，构成犯罪的，依法追究刑事责任；不构成犯罪的，依法给予行政处分。

第七章 附则

第四十八条 【法律救济】特许经营者与实施机关就特许经营协议发生争议并难以协商达成一致的，可以依法提起民事诉讼或仲裁。

特许经营者认为有关人民政府及其有关部门不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解决政府特许经营协议作出的具体行政行为侵犯其合法权益的，有陈述、申辩的权

利，并可以依法提起行政复议或者行政诉讼。

第四十九条 【除外规定】有关法律、行政法规对基础设施和公用事业特许经营另有规定的，从其规定。

第五十条 【实施办法】本办法由国务院发展改革部门会同有关部门负责解释。

第五十一条 【施行日期】本办法自 2014 年 月 日起施行。