

建设部关于加强市政公用事业监管的意见

（建城[2005]154号）

各省、自治区建设厅，直辖市建委及有关部门，新疆生产建设兵团建设局：

为了加快推进市政公用事业市场化，促进市政公用事业健康发展，按照党中央、国务院关于“推进供水、供气等市政公用事业市场化进程”和“对自然垄断业务要进行有效监管”的要求，现就加强市政公用事业监管工作提出如下意见。

一、充分认识加强市政公用事业监管的重要意义

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，主要包括城市供水排水和污水处理、供气、集中供热、城市道路和公共交通、环境卫生和垃圾处理以及园林绿化等。

市政公用事业是城市重要的基础设施，是城市经济社会发展的重要载体，直接关系到社会公众利益，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，具有显著的基础性、先导性、公用性和自然垄断性。

近几年来，各地认真贯彻落实《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，加快市政公用事业的改革，积极推进市政公用事业市场化进程，取得了显著成就。市政公用事业市场全方位开放，行业垄断局面已经打破；竞争机制全面引入，多元化投资结构基本形成；产权制度改革促进了经营效率的提高，市场经济促进了市政公用事业的持续发展。但是，在推进市场化的进程中，一些地方认识上还有偏差；不重视公平、公开的竞争机制的建立；存在着监管意识不强，监管工作不落实，监管能力薄弱和监管效率不高等问题。

市政公用事业是自然垄断性行业。为维护人民群众的利益，保证市政公用事业的安全运行，城市人民政府必须切实加强对市政公用事业的监管。加强市政公用事业监管是推进市政公用事业市场化的重要内容，健全的市政公用事业监管体系是推进市场化的重要保障，市政公用事业监管应贯穿于市政公用事业市场化的全过程。各地要认真贯彻“三个代表”重要思想和“立党为公、执政为民”的要求，充分认识加强市政公用事业监管的重要意义，在推进市政公用事业市场化进程中，始终坚持代表最广大人民群众的根本利益，把加强市政公用事业监管摆到重要的议事日程，落实监管责任，抓好监管工作，促进市政公用事业的健康发展。

二、认真抓好市政公用事业监管的有关工作

市政公用事业监管是各地政府及其有关部门为维护社会公众利益和公共安全，依据有关法律法规对市政公用事业的投资、建设、生产、运营者及其相关活动实施的行政管理与监督。

市政公用事业监管主要包括：市场进入与退出的监管、运行安全的监管、产品与服务质量的监管、价格与收费的监管、管线网络系统的监管、市场竞争秩序的监管等。当前要重点抓好以下几项工作：

（一）规范市场准入。市场准入是市政公用事业监管的首要环节，必须科学制定标准，严格操作程序，把好市场准入关。

各省级建设主管部门要按照有关法律法规和《市政公用事业特许经营管理办法》的要求，结合本地实际情况和各行业的特点，明确市场准入条件，规定市场准入程序，坚持公开、公正、公平的竞争原则，完善招标投标制度，并负责对实施情况监督检查。

各城市市政公用事业主管部门要严格按照市场准入条件和程序，结合项目的特点，认真组织编制招标文件。要明确招标主体、招标范围、招标程序、开标、评标和中标规则，进行公开招标。要将特许经营协议的核心内容作为招标的基本条件，综合考虑成本、价格、经营方案、质量和服务承诺、特殊情况的紧急措施等因素，择优选择中标者。

市政公用事业主管部门要及时同中标者签订特许经营协议，授予特许经营权，同时，报上一级主管部门备案。

各地要制定和完善市场退出规则，明确规定市场退出的申请和批准程序。经营期限届满，应按照准入程序和准入条件，重新进行招标。

（二）完善特许经营制度。特许经营制度是市政公用事业市场化的主要实现形式，要逐步通过立法的形式明确特许经营的法律地位。要按照《市政公用事业特许经营管理办法》的要求，具体落实市场准入和退出、特许经营权招标投标、特许经营项目中期评估、特殊情况下临时接管、对违规企业的披露、公众监督与参与、上级主管部门备案等规定，完善特许经营制度。

市政公用事业特许经营协议是界定协议双方权利与义务的法律文件，是对特许经营行为进行监管的重要依据。实施特许经营的项目必须签订特许经营协议，没有签订协议或协议不完善的，要及时补签和完善特许经营协议。

要充分发挥中介机构的作用。市政公用事业主管部门应组织或委托独立和符合条件的中介机构进行项目的招标、评估和产品质量检验、检测等。要引入竞争机制，择优选择中介机构。要加强对中介机构的监管，建立中介机构的评估制度，并及时向社会公布。

（三）加强产品和服务质量的监督检查。产品和服务质量监管是市政公用事业监管的重要内容。市政公用事业主管部门应定期对市政公用事业的产品和服务质量进行检验、检测 and 检查。

城市市政公用事业主管部门要按照有关产品和服务质量标准的要求，建立市政公用事业产品和服务质量监测制度，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。

要加强对特许经营项目的评估工作，建立定期评估机制。对评估中发现的产品和服务质量问题，要提出整改意见并监督企业限期整改。评估的结果应与费用支付和价格调整挂钩。评估结果要及时报上一级主管部门备案。

要尊重社会公众的知情权，鼓励公众参与监督，建立通畅的信息渠道，完善公众咨询、监督机制，及时将产品和服务质量检查、监测、评估结果和整改情况以适当的方式向社会公布。

对于供水、供气、污水和垃圾处理等行业，市政公用事业主管部门可派遣人员驻场监管。监管员不应干预企业正常的生产和经营活动。

（四）落实安全防范措施。市政公用事业的安全运行关系到公共安全和社会稳定，责任重大。市政公用事业主管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，确保市政公用事业生产、供应和服务的连续性、稳定性。

市政公用事业主管部门要制定安全生产紧急情况应对预案，建立健全安全预警和应急救援工作机制。

要制定特殊情况下临时接管的应急预案。实施临时接管，必须报上一级主管部门批准。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。

（五）强化成本监管。成本监管是合理确定市政公用事业价格，促进企业提高效率的重要手段。各地市政公用事业主管部门要加强对市政公用事业产品和服务的成本监管，配合物价管理部门加快供水、供气、供热等价格的改革，形成科学合理的价格形成机制。

要通过完善相关定额和标准、进行区域同行业成本比较和绩效评价、定期公布经营状况和成本信息等措施，建立健全成本约束机制，激励经营和作业者改进技术、开源节流、降低成本。要建立市政公用事业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，防止成本和价格不合理上涨。

要完善污水、垃圾处理收费政策，提高收缴率。加强污水和生活垃圾处理费的使用管理，保证处理费专项用于污水和生活垃圾的收集、输送和处理。

三、切实加强对市政公用事业监管的组织领导

市政公用事业监管是一项复杂的系统工程，涉及到管理体制的改革创新。各地要切实加强对市政公用事业监管的组织领导。

（一）转变管理方式，落实监管职责。各地要按照“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”的要求，切实转变政府职能，尽快从直接参与经营管理转向加强市场监管、完善公共服务，建立起完善的监管体系和工作机制。

各省、自治区建设行政主管部门负责本行政区域内的市政公用事业监管工作的指导和监督检查。

市、县人民政府市政公用事业主管部门是市政公用事业监管的具体执行机构，要认真履行监管职责，对本行政区域内市政公用事业准入、运营、退出的全过程进行有效监管。

（二）完善法律法规，依法实施监管。要严格依据有关法律法规，制定监管程序、监管标准和监管措施，明确监管机构和人员的职责范围和监督方式，依法实施监管。

要加快相关的法规和技术标准的研究和制定工作，为市政公用事业的监管工作提供法律保障和技术支撑。

（三）健全监管机构，加强能力建设。城市市政公用事业是不可分割的整体，市政公用事业市场是统一的市场。城市人民政府要充分发挥市政公用事业主管部门在人才、技术、行业管理经验方面的优势，整合行政资源，逐步建立统一的市政公用事业监管机构，实行统一领导、统一法规、统一标准、统一监管的管理体制，切实解决机构重叠、职能交叉、效率低下、监管成本高的问题。

市政公用事业主管部门要加强监管能力建设，完善监管手段，强化工作人员培训，不断提高业务素质和监管水平。

对监管人员行政不作为或者渎职失职的，要给予纪律处分，情节严重的，要依法追究责任。

（四）统筹兼顾，稳步推进产权制度改革。在推进市政公用事业市场化进程中，要正确处理改革、发展、稳定的关系，统筹兼顾职工利益、企业利益、公众利益和国家利益。实施市政公用事业国有企业产权制度改革，要按照《国务院办公厅转发〈国务院国有资产监督管理委员会关于规范国有企业改制工作意见〉的通知》要求，严格组织实施，确保职工的合法权益和国有资产不流失。转让国有产权的价款要优先用于原有职工的安置，剩余价款应主要用于市政公用事业的发展。

市政公用事业监管，涉及面广、专业性强、工作量大，监管的主要工作和责任在地方。

各城市市政公用事业主管部门要按照地方党委、政府的统一部署，认真履行职责，健全监管体系，落实监管责任，加强市政公用事业监管，为构建和谐社会，促进经济和社会可持续发展做出贡献。

建设部

二〇〇五年九月十日