

上海市城市基础设施和公用事业特许经营管理 办法

(2010年12月20日上海市人民政府令第55号公布 根据
2025年1月26日上海市人民政府令第19号修正)

第一章 总 则

第一条 (立法目的)

为了规范本市城市基础设施和公用事业特许经营活动,维护
特许经营者的合法权益,提高公共产品和公共服务的质量,保障
公共利益和公共安全,根据有关法律、法规,制定本办法。

第二条 (定义)

本办法所称城市基础设施和公用事业特许经营(以下简称特
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
其他经济组织,授权其在一定期限和范围内投资建设运营某项城
市基础设施和公用事业,提供公共产品或者公共服务的活动。

第三条 (适用范围)

本市行政区域内的交通运输、市政工程、生态保护、环境治
理、水利、能源、体育、旅游等城市基础设施和公用事业领域的

特许经营活动，适用本办法。

第四条（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、运营城市基础设施和公用事业，期限届满移交给政府；

（二）在一定期限内，政府授权特许经营者投资建设、拥有并运营基础设施和公用事业，期限届满移交给政府；

（三）在一定期限内，政府授权特许经营者运营已建成的城市基础设施和公用事业，期限届满移交给政府；

（四）国家规定的其他方式。

第五条（实施原则）

实施特许经营，应当遵循公共利益优先和公开、公平、公正的原则。

第六条（鼓励参与）

鼓励民营企业通过直接投资或者独资、控股、参股等多种形式，依法从事特许经营活动。

外商投资企业参照民营企业适用前款规定。

第七条（管理体制）

市发展改革行政管理部门负责特许经营的综合协调工作。市、区发展改革行政管理部门严格把关项目实施领域、范围、方案等，依法履行项目审批、核准或者备案职责。

行业主管部门负责本行政区域内特许经营项目的具体实施和监督管理工作，并依据同级人民政府的授权签订特许经营协议。

住房城乡建设管理、交通、规划资源、生态环境、财政、价格、市场监管、审计等相关行政管理部门在各自职责范围内，依法履行监督管理职责。

第二章 特许经营权的授予

第八条（项目要求）

特许经营项目应当符合本市国民经济和社会发展规划、国土空间总体规划、城市基础设施和公用事业专项规划以及城市建设发展需要。

第九条（特许经营方案内容）

市、区行业主管部门（以下称实施机关）应当拟定特许经营方案。

特许经营方案应当包括下列内容：

- （一）项目名称及其基本情况；
- （二）项目的实施机关；
- （三）项目的基本经济技术指标；
- （四）项目可行性及特许经营可行性论证；
- （五）特许经营者应当具备的条件及选择方式；

(六) 特许经营协议草案及特许经营期限;

(七) 投资总额、投资回报、价格及其测算;

(八) 政府承诺和保障;

(九) 特许经营涉及的国有资产管理要求, 以及特许经营期限届满后资产处置方式;

(十) 应当明确的其他事项。

特许经营项目由政府指定单位支付费用或者需要纳入政府定价项目进行成本核算的, 实施机关应当将测算依据纳入特许经营方案一并审定。

采用本办法第四条第(一)项规定的特许经营方式的, 实施机关应当将经批准的项目建议书或者项目核准咨询意见, 以及规划资源和生态环境部门出具的意见作为特许经营方案的附件。

第十条 (特许经营方案审定)

实施机关应当将特许经营方案报同级发展改革行政管理部门。发展改革行政管理部门在收到报审的特许经营方案后, 应当根据实际情况, 会同住房城乡建设管理、交通、规划资源、生态环境、财政、价格、市场监管等相关行政管理部门对特许经营方案进行审查; 相关行政管理部门应当分别出具书面审查意见。实施机关根据审查意见修改特许经营方案后, 报同级人民政府批准。

区级实施机关实施的特许经营项目, 其特许经营方案应当事先征得市行业主管部门的同意。

发展改革行政管理部门在审定特许经营方案过程中，必要时可以委托专业咨询机构进行评估。

第十一条（特许经营者的确定）

特许经营方案经同级人民政府批准后，实施机关应当依法通过招标、谈判等公开竞争方式选择特许经营者。

第十二条（协议签订）

特许经营者确定后，实施机关与特许经营者应当签订特许经营协议。特许经营协议应当符合经批准的特许经营方案和招标文件。

需要成立项目公司的，特许经营者应当按照规定注册成立项目公司。

特许经营者将权利和义务转移至项目公司的，应当事先征得实施机关的同意，并签订书面协议。

第十三条（协议内容）

特许经营协议应当包括下列内容：

- （一）项目名称、内容；
- （二）特许经营方式、区域、范围、期限；
- （三）是否成立项目公司以及项目公司的经营范围、注册资本、股东出资方式、出资比例、股权转让等；
- （四）所提供的产品或者服务的数量、质量和标准；
- （五）设施的维护和更新改造；
- （六）绩效监测；

- (七) 投融资期限和方式;
- (八) 投资回报方式以及确定、调整机制;
- (九) 价格和收费的确定方法、标准以及调整程序;
- (十) 设施的权属;
- (十一) 特许经营者的权利和义务;
- (十二) 履约担保;
- (十三) 特许经营期内的风险分担;
- (十四) 政府承诺和保障;
- (十五) 应急预案和临时接管预案;
- (十六) 特许经营期限届满后, 项目移交的方式、程序;
- (十七) 变更、提前终止及补偿;
- (十八) 违约责任;
- (十九) 争议解决方式;
- (二十) 实施机关对特许经营活动特定的监督和检查职责;
- (二十一) 因法律法规、标准规范、国家政策等管理要求调整变化对特许经营者提出的相应要求, 以及成本承担方式;
- (二十二) 需要明确的其他事项。

第十四条 (投资回报取得方式)

在特许经营协议中, 协议双方可以约定特许经营者或者项目公司 (以下统称项目经营者) 通过下列方式取得回报:

- (一) 按照所提供特许经营的产品或者服务向消费者收费;
- (二) 政府授予与特许经营项目相关的其他开发经营权益。

(三) 国家规定的其他方式。

第十五条（价格确定）

特许经营项目价格或者收费应当依据国家和本市价格相关规定和特许经营协议约定予以确定和调整。

特许经营项目中实行政府定价的价格或者收费，应当执行有关定价机关制定的价格或者收费标准。

第十六条（经营期限）

特许经营期限应当根据行业特点、经营规模、经营方式等因素确定，最长不超过40年，投资规模大、回报周期长的特许经营项目可以根据实际情况适当延长。法律、法规另有规定的，从其规定。

第十七条（政府承诺）

在特许经营协议中，政府可以承诺与特许经营项目有关的土地使用、相关城市基础设施和公用事业的提供、防止不必要的竞争性项目建设等内容，但不得承诺商业风险分担、固定投资回报以及法律、法规禁止的其他事项。

第十八条（相关手续办理）

特许经营协议签订后，项目经营者应当依法到有关行政管理部门办理相关手续。有关行政管理部门对已经出具审查意见的事项，不再作重复审查；对未涉及事项的审查，不得导致特许经营协议内容的实质性变更。

第十九条（协议备案）

实施机关应当在签订特许经营协议后30日内，将协议报同级发展改革行政管理部门备案。

第三章 特许经营权的实施

第二十条（服务规范）

项目经营者应当按照特许经营协议，提供安全、合格的产品和持续、便利、符合标准的服务，并按照协议约定向消费者普遍、无歧视地提供公共产品或者公共服务。

第二十一条（设施维护）

项目经营者应当按照技术规范，定期对特许经营项目设施进行检修和保养，保证设施运转正常，并将设施运行情况报告实施机关，但特许经营协议另有约定的除外。

第二十二条（应急预案）

实施机关和项目经营者应当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，最大限度地保障公共产品和公共服务的正常提供。

第二十三条（信息报送）

项目经营者应当将中长期发展规划、年度经营计划、年度经营报告、年度财务报告以及其他重大事项，及时、完整地报送实施机关备案。

第二十四条（资料管理）

实施机关和项目经营者应当对特许经营项目建设和运营中的有关资料进行收集、整理和妥善保管。

第二十五条（特许经营权的限定）

未经实施机关同意，项目经营者不得转让、出租、质押、抵押或者以其他方式擅自处分特许经营权以及与特许经营活动相关的土地使用权、设施和企业股权等资产及其权益。

在特许经营期限内，项目经营者不得将特许经营项目的贷款、设施及相关土地使用权用于该特许经营项目之外的用途。

第二十六条（协议变更）

在特许经营期限内，协议双方经协商可以变更特许经营协议，但应当按照本办法第十九条规定报同级发展改革行政管理部门备案。其中，特许经营协议需要作重大变更的，实施机关应当提前报同级发展改革行政管理部门审核后报同级人民政府批准。属于重大变更的情形，应当在特许经营协议中明确。

因法律、法规、规章修改或者废止，或者城乡规划、技术标准、政策重大调整等需要变更特许经营协议的，实施机关应当与项目经营者协商；经双方协商仍无法达成一致的，实施机关可以报同级人民政府批准后提前收回特许经营权，但应当给予项目经营者公平合理的补偿。

第二十七条（特定监管职责）

实施机关应当加强对项目经营者特许经营活动的指导、监督和管理，履行下列职责：

- (一) 制定产品服务质量评价标准，并协助价格主管部门开展对政府制定价格成本的监审工作，提出价格调整意见；
- (二) 监督项目经营者履行法定义务和协议约定义务；
- (三) 对项目经营者的经营计划实施情况、产品和服务的质量以及安全生产情况等进行检查；
- (四) 受理公众对项目经营者的投诉；
- (五) 向政府提交年度特许经营监督检查报告；
- (六) 在特定情形下，临时接管特许经营项目；
- (七) 法律、法规、规章规定或者协议约定的其他职责。

第二十八条（保密义务）

对在实施特许经营活动和监督管理工作中知悉的项目经营者的商业秘密、技术秘密，实施机关和其他行政机关及其工作人员负有保密义务。

第二十九条（特殊情况下的指令）

因特殊情况需要指令项目经营者提供特许经营协议约定之外的公共产品或者公共服务的，实施机关应当报经同级人民政府批准，并依据特许经营协议约定或者协商达成补充协议，给予项目经营者公平合理的补偿。法律、法规有专门规定的，从其规定。

第三十条（档案管理和评估制度）

实施机关应当建立并保存特许经营项目档案。

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定期对项目实施情况进行综合评估，并将评估

报告抄送同级发展改革行政管理部门。评估周期一般不得低于2年，特殊情况下可以实施年度评估。评估的内容应当包括产品和服务质量达标情况、设备完好率等内容。

第三十一条（临时接管的适用情形）

项目经营者在特许经营过程中，有下列情形之一的，应当实施临时接管：

（一）企业内部发生重大突发性事件导致项目经营者无法按照特许经营协议提供公共产品和公共服务的；

（二）发生本办法第四十条规定情形的；

（三）发生其他已经严重危及或者可能严重危及公共利益、公共安全等意外事件的。

第三十二条（临时接管决定）

发生本办法第三十一条规定情形的，经报同级人民政府批准后，实施机关应当及时启动临时接管预案，并对相关城市基础设施和公用事业做出临时接管决定。具体临时接管预案，由实施机关负责制定。

临时接管决定应当包括接管理由、接管人员、接管内容、接管期限等内容，并应当予以公告。

第三十三条（临时接管的实施）

在临时接管期间，实施机关应当按照临时接管决定实施接管。项目经营者应当善意履行职责，配合接管人员做好相关工作，并接受接管人员的监督管理。

第三十四条（临时接管的终止）

有下列情形之一的，经报同级人民政府批准后，终止临时接管，并予以公告：

（一）项目经营者已恢复正常经营能力的；

（二）其他严重危及或者可能严重危及公共利益、公共安全等意外事件的情形已经消失的；

（三）其他应当终止临时接管的情形。

第三十五条（社会监督）

项目经营者应当将特许经营项目的质量、技术标准以及其他关系公共利益、公共安全的信息及时向社会公告。

社会公众有权对本市特许经营活动进行监督，并向实施机关提出建议和意见。

第四章 特许经营权的终止

第三十六条（特许经营权保护）

任何单位或者个人不得违反法律、法规、规章以及本办法的规定终止项目经营者的特许经营权。

第三十七条（期限届满的终止）

特许经营期限届满的，项目经营者取得的特许经营权终止。协议双方应当按照特许经营协议的约定办理有关城市基础设施和公用事业、资料及档案等的移交、接管手续。

第三十八条（经营者提出提前终止）

在特许经营期限内，项目经营者不得擅自终止特许经营活动。

因不可抗力确实无法正常经营的，项目经营者可以向实施机关提出提前终止特许经营权的申请，经实施机关报同级人民政府审核后，应当允许其提前终止特许经营权。

因不可抗力以外的其他原因需要提前终止特许经营权的，项目经营者应当提前向实施机关提出申请，经实施机关报同级人民政府批准后，可以提前解除特许经营协议，终止特许经营权。实施机关应当在收到申请的3个月内给予答复。

在特许经营协议解除前，项目经营者应当按照特许经营协议履行相关职责。

第三十九条（因公共利益提前收回）

因法律、法规、规章修改或者废止，或者政策重大调整的，为了公共利益需要，经报同级人民政府批准后，实施机关可以提前收回特许经营权，但应当按照特许经营协议的约定给予项目经营者公平合理补偿。特许经营协议对补偿没有约定的，协议双方可以协商确定补偿方案。

协议双方无法就补偿方案达成一致的，实施机关可以拟订补偿方案，对项目经营者为维持特许经营业务正常运作所投资建设的固定资产净值以及其他合理部分给予补偿。

补偿方案由实施机关报同级人民政府批准后实施。

第四十条（因经营者违法违约提前收回）

项目经营者有下列情形之一的，实施机关应当责令改正，并可以按照规定程序报同级人民政府批准后，提前收回其特许经营权；项目经营者同时承担相应的赔偿责任：

（一）项目经营者违反法律、法规、规章的规定或者特许经营协议的约定，情节严重的；

（二）项目经营者不履行检修保养和更新改造义务，危害公共利益和公共安全的；

（三）未经实施机关同意，项目经营者擅自转让、出租、质押、抵押或者以其他方式擅自处分特许经营权以及与特许经营活动相关的土地使用权、设备和企业股权等资产及权益的；

（四）项目经营者擅自停业、歇业，影响到公共利益和公共安全的；

（五）项目经营者提供的公共产品和公共服务达不到规定标准和要求，严重影响公共利益的；

（六）法律、法规、规章规定或者特许经营协议约定的其他情形。

第四十一条（提前收回的程序要求）

实施机关依法提前收回特许经营权的，应当于6个月前将收回理由、收回日期等书面通知项目经营者，并进行公告。项目经营者可以在收到通知后30日内提出书面申辩或者要求举行听证会。

第四十二条（资料和档案移交）

提前终止特许经营权的，项目经营者应当在实施机关规定的时间内，按照特许经营协议的约定，将维持特许经营业务正常运作所必需的资料和档案移交给实施机关。

第四十三条（特许经营者的重新选择）

特许经营期限届满或者提前终止特许经营权，对该城市基础设施和公用事业继续采用特许经营方式的，实施机关应当按照本办法的规定重新选择特许经营者。

因特许经营期限届满而重新选择特许经营者的，在同等条件下，原项目经营者优先获得特许经营权。

第五章 法律责任

第四十四条（对以不正当手段获得特许经营权的处理）

以欺骗、贿赂等不正当手段获得特许经营权的，实施机关应当撤销特许经营权，并向社会公开披露。

本市相关行业主管部门应当对特许经营者及其从业人员的违法行为建立信用记录，依法将相关信息归集至市公共信用信息服务平台，并会同有关部门对严重违法失信行为依法实施联合惩戒。

第四十五条（对实施机关违法的处理）

实施机关违反本办法规定，不履行法定职责、干预项目经营

者正常经营活动、徇私舞弊、滥用职权的，对直接负责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。

第六章 附 则

第四十六条（涉外特许经营项目规范）

外商投资于特许经营项目的，应当同时适用国家和本市有关外商投资管理的规定。

第四十七条（具体管理办法）

市相关行政管理部门和区人民政府可以依据本办法制定具体的管理办法。

第四十八条（施行日期）

本办法自 2011 年 5 月 1 日起施行。