

索引号:	11220000013544357T/2015-00656	分类:	国民经济管理、国有资产监管、经济体制改革;意见
发文机关:	吉林省人民政府	成文日期:	2015 年 06 月 03 日
标题:	吉林省人民政府关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的实施意见		
发文字号:	吉政发〔2015〕24号	发布日期:	2015 年 06 月 05 日

吉林省人民政府

关于创新重点领域投融资机制

鼓励社会投资的实施意见

吉政发〔2015〕24号

各市（州）人民政府，长白山管委会，各县（市）人民政府，省政府各厅委办、各直属机构：

为全面贯彻落实《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》（国发〔2014〕60号），进一步放开市场准入，创新投融资机制，充分发挥社会资本特别是民间资本的积极作用，促进经济持续健康发展，结合我省实际，现提出以下实施意见：

一、总体要求

（一）实行统一市场准入。打破行业垄断和市场壁垒，切实降低准入门槛，营造权利平等、机会平等、规则平等的投资环境，进一步鼓励社会资本进入生态环保、农业水利、市政设施、交通、能源设施、信息和民用空间设施、社会事业等重点领域（以下简称重点领域）。社会资本投资建设或运营的重点领域项目，与国有投资项目享受同等政策待遇。

（二）提高政府投资效率。突出市场在配置资源中的决定性作用，推进重点领域市场化改革，加快政府职能转变，优化政府投资使用方向和方式，充分发挥政府投资“四两拨千斤”的带动作用。

（三）完善投资运营机制。在重点领域积极推广应用政府和社会资本合作（PPP）模式，探索通过公私合营、特许经营、政府购买服务、投资补助等多种途径，推动各类资本相互融合、优势互补，推进投资主体多元化。

（四）鼓励创新融资方式。探索创新信贷服务，加强社会融资服务体系建

设，充分发挥政策性金融机构的积极作用，鼓励发展重点领域建设的投资基

金，支持重点领域建设项目开展股权和债券融资。

（五）完善价格形成机制。加快完善重点领域价格形成、调整和补偿机制，确保社会资本进入后能够获得合理收益。价格调整不到位时，可根据实际情况安排本级财政性资金，对社会资本进行合理补偿。

二、加快推进重点领域投资运营市场化

（一）生态环保领域。

1. 推进生态建设主体多元化。在严格保护森林、湿地和饮用水水源地等生态资源的前提下，鼓励社会资本参与生态建设和保护，支持符合条件的林业企业、农民专业合作社、家庭农场（林场）、专业大户、个人等新型经营主体投资生态建设项目。按照“非禁即入”的原则，鼓励社会资本参与森林资源培育、林下种植养殖、林产品加工、森林旅游等产业开发，允许兴办民营林场、产业基地和经济实体。积极推进森林资源资产评估、林权抵押融资、小额贷款担保等融资工作，破解民营经济发展的融资难题。（省林业厅、省环保厅、省农委、省财政厅、省旅游局等部门负责）

2. 深化林业管理体制改革。推进国有林区和国有林场管理体制改革，调整和整合国有林场布局，明确界定国有林场生态责任，推动政事分开、事企分开，创新管护方式和监管体制，计划用3年左右时间，全面完成国有林场改革任务。对国有林场生态建设任务中的营造林、森林经营、采伐以及其他生产性活动，积极引入市场机制，探索政府购买服务机制。深化集体林权制度改革，引导和扶持农民发展林业专业合作社、家庭合作林场、股份制林场等林业专业合作组织。放活林地经营权，在保证林地用途不变的前提下，对商品林经营，承包经营者可依法自主决定经营方向和经营项目。巩固和稳定集体林权承包关系，引导和规范集体林权流转，在不改变林地所有权和林地用途的前提下，对农民依法采取转包、出租、互换、转让、入股、抵押等方式流转自己的林地承包经营权和林木所有权的，贯彻国家减免林权流转税费政策。稳定和扩大新一轮退耕还林，鼓励荒山荒地造林和退耕还林林地林权依法流转。（省林业厅、省财政厅等部门负责）

3. 推进环境污染治理市场化。贯彻落实《吉林省人民政府办公厅关于推行环境污染第三方治理的实施意见》（吉政办发〔2015〕23号）。在电力、钢铁、化工等重点行业以及开发区（工业园区）污染治理等领域，鼓励引入环境服务专业治理企业，推动建立排污者付费、第三方治理的环境污染治理新机制。研究制定推进全省环境监测服务社会化的相关政策，稳妥推进全省社会化环境监测机构建设。建立第三方治污企业推荐名单，定期向社会公布。加强环保执法，培育第三方治理市场。探索开展环境污染强制责任保险试点。（省环保厅、省发展改革委、吉林保监局等部门负责）

4. 深入推动排污权、碳排放权交易。研究制定我省排污权有偿使用和交易管理办法，逐步完善排污权有偿使用和交易制度管理体系，加快构建排污权交易管理平台，鼓励社会资本参与污染减排和排污权交易。2015年6月底前，调整主要污染物排污费征收标准，实行差别化排污收费政策。建立林业碳汇交易制度。积极参与全国碳排放权交易，鼓励社会投资者参与碳配额交易。

引进和培养碳排放交易的专业人才，培育碳减排专业服务机构。（省环保厅、省发展改革委、省物价局、省林业厅等部门负责）

（二）农业、水利领域。

1. 培育农业、水利工程多元化投资主体。除按规定实行国有独资或控股的重要江河流域控制性工程、跨重要江河调水水源及干线工程等项目外，其他水利工程全面向社会资本开放。只要是社会资本愿意投入的重大水利工程，原则上应优先考虑由社会资本投入。科学编制农田水利规划，支持农民合作社、家庭农场、专业大户、农业企业等新型经营主体参与投资建设农田水利和水土保持设施。允许财政补助形成的小型农田水利和水土保持工程资产，由农业用水合作组织持有和管护。（省水利厅、省农委等部门负责）

2. 保障农业、水利工程投资合理收益。社会资本投资建设或运营管理农田水利、水土保持设施和节水供水重大水利工程的，与国有、集体投资项目享有同等政策待遇和资金支持，可以依法获取供水水费等经营收益；承担公益性任务的，政府可落实优惠政策并安排财政性资金给予适当补助。社会资本投资建设或运营管理农田水利设施、重大水利工程，可按协议约定依法转让、转租、抵押其相关权益；征收、征用或占用的，要按照国家有关规定给予补偿或者赔偿。社会资本参与的水利工程，要落实国家相关税收优惠政策。（省水利厅、省农委等部门负责）

3. 加快推进水权制度改革。加快建立水权制度，开展水权试点，培育和规范水权交易市场，积极探索多种形式的水权交易流转方式，允许通过水权交易满足新增合理用水需求。鼓励社会资本通过参与建设节水供水重大水利工程优先获得新增水资源使用权。社会资本出资建设节水、供水工程取得的水资源使用权，在规定使用期限内依法享有继承、转让、转租、抵押和参股经营等权益。（省水利厅负责）

4. 完善水利工程水价形成机制。深入开展农业水价综合改革试点，逐步调整省内水利工程供非农业用水价格，积极推行两部制水利工程水价。价格调整不到位时，按照管理权限，由同级政府安排财政性资金给予补偿。国有资本和社会资本共同投资的水利工程水价实行政府定价。（省物价局、省水利厅、省财政厅等部门负责）

（三）市政设施领域。

1. 积极推动社会资本参与市政基础设施建设运营。鼓励和引导社会资本通过特许经营、投资补助、政府购买服务、资产收购、购买政府债券和参与国有企业改制重组等多种方式，投资城镇供水、供热、燃气、污水垃圾处理、建筑垃圾资源利用和处理、城市综合管廊、公园配套服务、公共交通、停车设施等市政基础设施项目。政府行业管理部门依法严格选择符合要求的经营者，加强服务和监管，确定合理价格，使投资者获得合理回报。（省住房城乡建设厅负责）

2. 改革市政基础设施建设运营模式。全面放开市政基础设施建设运营市场，建立规范的市政公用事业特许经营权市场。政府投资建成的市政基础设施项目，可采用委托经营或转让—经营—转让（T O T）等方式转交社会资本运营管理，有效盘活城市基础设施存量资产。加快推进市政基础设施建设运营事业单位向独立核算、自主经营的企业化管理转变，鼓励实行规模化、集约化经营。推进市县、乡镇和村级污水收集和处理、垃圾处理项目按行业“打包”投资和运营，统筹规划设计城乡供水、污水处理及配套管网建设，实现城乡同城同质供水。推进城市地下综合管廊和“海绵城市”建设。全面推进城市供水、供热、供气、污水垃圾处理等市政基础设施建设运营向市场化运营管理模式转变。（省住房城乡建设厅、省财政厅、省环保厅等部门负责）

3. 加强县城基础设施建设。按照新型城镇化规划的总体要求，通过吸引社会投资，有效利用土地资源，加快县城基础设施建设，积极推进有条件的县城和重点镇发展为中小城市，增强吸纳农业转移人口的潜力。选择延吉、公主岭、珲春等有条件的县市推进试点，在市政基础设施建设运营中，逐渐完善市场机制，加快引入社会资本，地方政府在政策、资金上给予适当支持。（省发展改革委、省住房城乡建设厅、省国土资源厅等部门负责）

4. 完善市政基础设施价格机制。规范政府价格管理行为，建立科学、公开的价格管理程序，加快改进市政基础设施价格形成、调整和补偿机制，使经营者能够获得合理收益。实行上下游价格调整联动机制，对于经营收入不足覆盖投资成本的项目，地方政府可根据实际情况安排财政性资金对企业运营进行合理补偿。（省物价局、省住房城乡建设厅、省财政厅等部门负责）

（四）交通领域。

1. 加快推进铁路投融资体制改革。按照国家铁路投融资体制改革政策方向，通过沿线土地综合开发、政府给予优惠政策等多种方式，鼓励和引导社会资本参与省内铁路和城市轨道交通项目投资、建设和运营。铁路建设、运营上缴税收形成的地方财力，优先安排用于铁路建设和债务偿还。积极探索政府投资铁路股权转让、资产重组的有效途径，推进以“存量”换“增量”，实现铁路建设投融资的良性循环。（省发展改革委、省财政厅等部门负责）

2. 完善公路投融资模式。凡符合开放条件的公路、桥梁、隧道、综合运输枢纽、物流园区、运输站场等交通基础设施均鼓励社会资本以独资、合资、控股、参股、B O T、B O O T等融资方式建设运营。建立完善政府主导、分级负责、多元筹资的公路投融资模式。逐步建立高速公路与普通公路统筹发展机制，积极探索符合普通公路公益性质的市场融资方式，促进普通公路持续健康发展。（省交通运输厅负责）

3. 鼓励社会资本参与水运、民航基础设施建设。进一步加大水运、民航领域的开放力度，积极吸引社会资本参与港口码头、干线机场以及机场配套服务设施投资建设。允许向社会资本转让港口码头、机场等优质资产或股权，转让收益投入交通项目建设。（省交通运输厅、省发展改革委等部门负责）

（五）能源设施领域。

1. 鼓励社会资本参与电力建设。在做好生态环境保护、移民安置和确保工程安全的前提下，鼓励社会资本投资常规水电站和抽水蓄能电站。在确保具备核电控股资质主体承担核安全责任的前提下，引入社会资本参与省内核电项目投资，鼓励民间资本进入核电设备研制和核电服务领域。支持社会资本投资建设风光电、生物质能等清洁能源项目和背压式热电联产机组，在项目审批、电价补贴、电网接入等方面与国有资本投资项目享有同等地位。鼓励社会资本进入清洁高效煤电项目建设、燃煤电厂节能减排升级改造、中小城市热电联供领域，加大政府扶持引导资金支持力度。（省发展改革委、省能源局等部门负责）

2. 鼓励社会资本参与电网建设。积极吸引社会资本投资建设跨区输电通道、区域主干电网完善工程和大中城市配电网工程。鼓励社会资本投资建设分布式电源并网工程、储能装置和电动汽车充换电设施，支持新能源汽车扩大使用范围。（省发展改革委、省能源局等部门负责）

3. 鼓励社会资本参与油气管网、储存设施和煤炭储运建设运营。支持民营企业、地方国有企业等参股建设油气管网主干线、地下储气库、城市配套管网和城市储气设施，控股建设油气管网支线、原油和成品油商业储备库。鼓励社会资本投资建设跨地区输气干线，支持社会资本进入油气勘查开发领域，参与铁路运煤干线和煤炭储配体系建设。（省发展改革委、省能源局等部门负责）

4. 理顺能源价格机制。进一步推进天然气价格改革，2015年实现存量气和增量气价格并轨。制定我省天然气发电上网电价政策，鼓励天然气分布式能源与电力用户直接签订交易合同，自主协商确定电量和价格。加强省内短途天然气管道运输价格管理，制定具体的省内短途天然气管道运输价格。落实国家可再生能源发电价格政策，研究建立流域梯级效益补偿机制，适时调整完善燃煤发电机组环保电价政策。（省物价局、省能源局等部门负责）

（六）信息和民用空间设施领域。

1. 鼓励电信业进一步向社会资本开放。鼓励社会资本开展宽带接入网络建设和业务运营，促进“宽带吉林”工程实施及宽带业务发展。加强政策引导，指导移动通信转售业务企业开展相关服务，鼓励有条件的企业开展移动通信转售业务。放宽准入条件，探索社会资本投资信息基础设施的方式，鼓励社会资本进入电信领域，参与基站机房、通信塔等基础设施的投资、建设和运营维护。（省通信管理局负责）

2. 鼓励社会资本参与国家民用空间基础设施建设。鼓励社会资本开展商用遥感卫星和地面卫星导航领域的研制和应用，积极培育民用卫星遥感数据服务产业链条，加快形成由卫星研制、地面系统运营管理、应用推广服务等环节组成的完整产业链。（省工业和信息化厅负责）

（七）社会事业领域。

1. 鼓励社会资本参与社会养老服务设施建设。建立政策引导、社会主体、市场推动的投入和运行机制，以政府购买服务、公建民营、民办公助、政府补贴等多种方式，鼓励社会资本参与养老机构、社区居家养老服务中心等各类养老服务设施的建设和运营。新建公办养老机构原则上要采取公建民营的办法实施经营，对于设施陈旧落后、管理服务水平较低、自我经营难度较大的公办养老机构，通过改制交由社会资本进行改造建设和管理运营；对存续价值不大且具备改造条件的国有培训疗养机构，通过与社会资本合作方式，全部转变为养老机构。通过招标、委托及合资合作等方式积极将街道、社区管理的养老服务设施交由社会力量运营。对非营利性养老机构建设一律免征有关行政事业性收费，对营利性养老机构建设一律减半征收有关行政事业性收费。养老机构用电、用水、用气、用热，按居民生活类价格执行，并免收相应的配套费。（省民政厅、省物价局、省财政厅等部门负责）

2. 鼓励社会力量办学。鼓励社会资本兴办学前教育、基础教育、职业教育、高等教育以及建设培训、实训基地设施，探索以 P P P（政府与社会资本合作）模式参与高等学校基本建设，特别是到贫困地区和教育资源短缺地区办学。研究制定我省鼓励社会力量兴办教育的相关政策，创新社会力量兴办教育的体制机制。非营利性民办学校新建、扩建、改建校园用地符合划拨用地目录的，按照公益事业用地及建设的有关规定给予优惠。非营利性民办学校依法享受与公办学校同等的税收及其他优惠政策。（省教育厅负责）

3. 鼓励社会资本提供医疗卫生服务。合理确定公立医院改制范围，积极引导社会资本以多种方式参与包括国有企业所办医院在内的公立医院改制。社会资本举办的非营利性医疗机构按国家规定享受税费优惠政策，用电、用水、用气、用热与公立医院同价，参照执行国家和我省制定的医疗服务价格项目规范，医疗服务价格实行市场调节价，对其提供的公共卫生和基本医疗服务可采取政府购买服务等方式给予相应补偿。将符合条件的非公立医疗机构按照程序纳入社会医疗保险定点服务范围，并执行与公立医院相同的报销政策。非公立医疗机构在科研立项、学科建设、大型医用设备配置、信息获得、融资、医护人员技术职称评定和继续教育等方面享有与公立医院同等待遇。（省卫生计生委、省物价局等部门负责）

4. 鼓励社会资本参与公共文体设施建设。鼓励和支持社会资本投资或捐助建设图书馆、文化馆、美术馆、博物馆、展览馆、体育场馆等公共文体设施，并按照有关规定在土地、税费等方面给予优惠。鼓励社会资本参与经营性文化事业单位转企改制，认真落实文化事业单位改制扶持政策。逐步扩大政府购买“送戏下乡”、社区体育指导等公共文体服务范围，制定政府购买公共文化体育服务目录，加大政府向文化、体育类社会组织购买服务力度。（省文化厅、省体育局等部门负责）

三、创新重点领域融资机制

（一）提高金融服务能力。支持长春市建设东北亚区域性金融服务中心，争取更多金融机构落户我省。继续推进地方金融机构改革重组，深化农村信用社改革。扎实推进农村金融综合改革试验区建设，支持商业银行向县域延伸，

鼓励下放贷款审批权限，加大涉农信贷投放力度。研究建立涉农贷款风险补偿机制，扩大农业保险覆盖范围，增强农业抗风险能力。搭建融资对接平台。建立省、市、县三级物权融资服务体系，探索对县级物权公司引入民营资本改革。充分发挥政策性金融机构作用，努力为生态环保、农林水利、城市基础设施等重大工程提供长期稳定、低成本的资金支持。（省金融办、省财政厅、省农委、吉林银监局、吉林保监局等部门负责）

（二）探索创新信贷服务。充分发挥信贷政策导向作用，鼓励和引导银行业金融机构加大公共服务、资源环境、生态建设、基础设施等重点领域的信贷产品创新，支持开展以排污权、收费权、集体林权、特许经营权、购买服务协议预期收益、集体土地承包经营权等为担保的贷款业务。扩大土地收益保证贷款试点，在经批准的地区开展农村土地承包经营权抵押贷款试点。开展金融仓储实验，对金融仓储企业落实国家相关财税支持政策。扩大惠农信贷周转保障基金规模，建立吉林省土地收益保证贷款贴息制度。（省金融办、省财政厅、省农委、人民银行长春中心支行等部门负责）

（三）鼓励发展支持重点领域建设的投资基金。鼓励发展支持重点领域建设的股权投资基金和创业投资基金。鼓励各类资本发起设立主要投资于公共服务、新材料、基础设施建设、战略性新兴产业、先进制造业、长吉图区域开发等领域的产业投资基金。加快设立创业引导基金，吸引社会资本共同发起设立创业投资基金。（省发展改革委、省财政厅、省金融办、吉林证监局等部门负责）

（四）鼓励重点领域建设项目开展股权和债权融资。大力发展债权投资计划、股权投资计划、资产支持计划等融资工具，延长投资期限，引导社保资金、保险资金等用于收益稳定、回收期长的基础设施和基础产业项目。建立健全发债企业辅导制度，为企业发债全程跟踪服务。多种渠道拓展债券融资，争取发行项目收益债券、可续期债券。以国家开展专项企业债券创新为契机，积极鼓励和推进城市停车场、城市地下综合管廊、战略性新兴产业、养老产业等专项债券发行。按市场原则，通过有发债资质的担保机构对企业发行债券融资工具提供担保，支持担保机构通过再担保、联合担保、担保与保险结合等方式分散风险，提升经营能力。加大债券市场企业债务融资工具宣传、推介力度，支持重点领域建设项目综合运用企业债券、公司债券、超短期融资券、短期融资券、中期票据、中小企业集合票据（债券）、中小企业私募债、债贷组合、可续期债券、项目收益票据（债券）等债务融资工具募集建设资金。推动铁路、公路、机场等交通项目建设企业运用应收账款证券化进行融资。（省金融办、省发展改革委、省工业和信息化厅、省财政厅、吉林证监局等部门负责）

四、大力推进政府和社会资本合作

（一）加快推广应用P P P模式。建立由各级政府负责、行业主管部门推动、相关部门参与的协调推进机制，切实做好P P P项目的总体规划、综合平衡和储备管理。在政府负有提供责任又适宜市场化运作的重点领域，积极推广应用P P P模式，引入社会资本，增强公共产品供给能力。已建成项目可植入P P P模式，通过项目租赁、重组、转让等方式对原项目进行升级改造或合作

经营，盘活存量资产、提升经营管理水平、改善公共服务。（省财政厅、省发展改革委等部门负责）

（二）开展项目示范。加快推进长春至西巴彦花铁路、吉林市第六供水厂建设工程（一期）、国电吉林热电厂热源改造工程等列入国家规划的政府和社会资本合作示范项目。各市、县级政府和省级有关部门要选择一批具有稳定收益和社会效益的公共服务、基础设施类项目，通过特许经营、购买服务、股权合作等方式，积极推进政府和社会资本合作，及时总结经验、大力宣传，发挥示范带动作用。从2015年起，省、市、县三级分别建立本级PPP项目库。（省财政厅、省发展改革委等部门负责）

（三）加强政策资金支持。各级财政部门要研究建立财政补贴机制，对项目收入不能覆盖成本和效益，但社会效益较好的项目给予适当财政补贴。将政府与社会资本合作必要的政府付费、运营补贴纳入预算，在年度预算中分类安排落实，并在中长期财政规划中统筹考虑。制定政府购买服务管理办法，建立动态调整机制，逐步扩大实施范围。鼓励地方政府运用PPP模式改造存量政府债务项目，减轻政府公共财政举债压力，省级将运用PPP模式化解存量债务的情况，作为分配地方政府债券额度的重要依据。（省财政厅负责）

（四）规范项目管理程序。省级项目可结合实际情况，由相应的省直主管部门、事业单位、行业运营企业等作为项目实施机构，负责PPP项目的前期评估论证、实施方案编制工作。省财政厅、省发展改革委会同相关部门对项目实施方案进行联审，从项目建设的必要性及合规性、PPP模式的实用性、财政承受能力及价格的合理性等方面进行前期评估论证，确保“物有所值”。审核通过后，再由项目实施机构开展合作伙伴选择、项目合同签订、项目组织实施以及合同期满移交等后续工作。各市（州）政府、长白山管委会、各县（市）政府可参照执行。（省财政厅、省发展改革委等部门负责）

（五）加强合同管理和风险防范。依据国家确定的政府和社会资本合作项目合同指南，项目实施机构和社会资本依法签订项目合同，明确服务标准、价格管理、回报方式、风险分担、信息披露、违约处罚、政府接管以及评估论证等内容，特别是对PPP项目可能产生的政策风险、商业风险、环境风险、法律风险等进行充分论证，完善合同设计，健全纠纷解决和风险防范机制。建立独立、透明、可问责、专业化的PPP项目监管体系，形成由政府监管部门、投资者、社会公众、专家、媒体等共同参与的监督机制。鼓励推进第三方评价，评价结果向社会公示，作为价费标准、财政补贴以及合作期限等调整的参考依据。（省财政厅、省发展改革委等部门负责）

（六）建立退出机制。政府和社会资本合作过程中，如遇不可抗力或违约事件导致项目提前终止时，项目实施机构要及时做好接管，保障项目设施持续运行，保证公共利益不受侵害。政府和社会资本合作期满后，要按照合同约定的移交形式、移交内容和移交标准，及时组织开展项目验收、资产交割等工作，妥善做好项目移交。依托各类产权、股权交易市场，为社会资本提供多元化、规范化、市场化的退出渠道。（省财政厅、省发展改革委等部门负责）

五、充分发挥政府投资的引导带动作用

（一）优化政府投资方向。进一步明确政府投资的领域和范围，整合专项资金，逐步退出竞争性投资领域，主要投向公益性和基础性领域。对鼓励社会资本参与的重点领域，政府投资可根据实际情况给予支持，充分发挥政府投资“四两拨千斤”的引导带动作用。（省发展改革委、省财政厅等部门负责）

（二）改进政府投资方式。创新政府管理方式，优化财政支出结构，在同等条件下，通过投资补助、基金注入、担保补贴、贷款贴息等多种方式，优先支持引入社会资本项目。合理分配政府投资资金，优先保障配套投入，确保PPP项目如期、高效投产运营。（省财政厅负责）

创新重点领域投融资机制对稳增长、促改革、调结构、惠民生具有重要作用。各地、各部门要提高认识，加强组织领导，健全工作机制，完善和细化各项政策措施，协调推进重点领域投融资机制创新，扩大社会资本投资途径，加快促进社会资本进入相关领域，切实发挥好投资对经济增长的关键作用。

吉林省人民政府

2015年6月3日