

浙江省人民政府文件

浙政发〔2020〕33号

浙江省人民政府关于深化铁路、高速公路 投融资改革的若干意见

各市、县(市、区)人民政府,省政府直属各单位:

为进一步深化全省铁路、高速公路投融资改革,完善可持续发展机制,现提出如下意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,围绕忠实践行“八八战略”、奋力打造“重要窗口”主题主线,坚持政府主导和社会参与、依法依规和改革创新、盘活存量和创造增量、适度超前和量力而行相结合的原则,健全省市县共建、持续发展的建设运营

工作机制,加快实现财务可行、资金可融、风险可控,着力构建分类分级、权责清晰、主体多元、渠道多样的交通投融资新格局,为建设高水平交通强省提供有力支撑。

二、主要举措

(一)强化规划引领。

1. 规范规划编制。科学编制综合交通五年发展规划(以下简称交通五年规划),同步编制综合交通投融资和环境保护专篇,加强与国土空间规划的有效衔接,统筹规划建设铁路、高速公路项目。深化项目前期工作,纳入交通五年规划的铁路、高速公路项目应达到预可研深度,明确项目资金来源和出资意向。原则上要求既有铁路、高速公路实际流量达到设计饱和流量60%以上,相邻项目才能列入交通五年规划,并优先采用拓宽、扩容等低造价方式。

2. 做好规划控制。建立综合交通重大项目库,完善入库铁路、高速公路项目线位方案,鼓励按照1:2000(初步设计深度)固化项目功能和线位。依法落实属地政府线位保护职责,因保护不力增加的征迁费用由属地政府承担。在未明确投资人的情况下,探索实行高速公路项目由指定主体先行开展可行性研究和初步设计阶段等前期工作。

3. 严格规划实施。强化交通五年规划执行的刚性约束,综合轻重缓急、财政承载力等因素,合理安排建设时序,严格基本建设程序。制订项目后评价管理办法,适时开展项目后评价。实行工

程咨询成果质量终身负责和追溯制,对进入流量稳定阶段实际流量与预测流量偏差 20% 以上的项目,可纳入建设和交通运输等勘察设计主管部门的质量监督检查,并向社会公布检查结果。

(二)完善省市县责任分担。

4. 高速公路实行分级负责。根据全省高速公路中长期布局规划,拟新建项目分为省级和市县主导两类,在交通五年规划中明确管理层级。跨设区市且通道作用显著的主干线项目由省级主导、省市县共建;在路网中起联络作用、以服务市县为主的项目由市县主导、市县共建。各级交通运输主管部门要落实专门机构,负责前期推进。

5. 明确省级主导高速公路出资责任。省级主导新建项目以省交通集团为主出资建设、省市县共建。按照有利于项目推进的原则,由省交通集团提出合理投融资方案。按照收支基本平衡的原则,合理确定资本金比例,建立资本金比例与造价联动调整机制。省本级与 26 个加快发展县(市、区)、省本级与其他县(市、区)资本金的出资,分别按照 7: 3 和 6: 4 的比例分担。地方资本金由属地市、县(市、区)政府自行筹措。省市县按照资本金出资比例承担相应补亏责任。省交通集团参与的省级主导高速公路项目均按功能性项目考核。

6. 明确铁路项目出资责任。新建铁路项目由省级和沿线市、县(市、区)政府共同出资建设。涉及宁波市的跨市域项目,省本级与宁波市资本金分担比例为 2: 8,宁波市域内铁路项目由宁波

市自行出资。省本级与 26 个加快发展县(市、区)、省本级与其他县(市、区)资本金的出资,分别按照 6: 4 和 3: 7 的比例分担,由各设区市政府负责协调其境内资本金出资。

7. 落实省级资本金出资责任。省财政继续加大对铁路项目的支持力度,根据项目实施进度,2021 年、2022 年合计新增给予省交通集团不低于 100 亿元的资本金和流动性支持;2023—2025 年,省财政统筹考虑建设任务和财力可能,给予省交通集团必要的资本金和流动性支持,保障铁路项目省本级资本金出资需求。建立省级高速公路新建项目投资补助制度,对“十四五”期间省级主导新开工项目,通过燃油税、国有资本经营预算等渠道,按照里程给予省交通集团 2500 万元/公里(四车道)、3500 万元/公里(六车道)投资补助。省交通集团要发挥市场化机制的撬动放大作用,多渠道筹措建设资金。省财政厅、省发展改革委要优先支持铁路、高速公路项目申请专项债券。

8. 落实市县主导项目出资责任。市县主导高速公路、都市圈城际铁路、市域铁路、地方铁路支线及铁路专用线等项目,由相关市、县(市、区)负责投资建设并自主决策确定投融资模式,省级部门做好规划布局引导和政策指导服务。市县两级政府要加大财政投入保障力度,按照市场化原则积极引入社会资本。

(三) 鼓励社会资本参与。

9. 开放经营性交通项目投融资市场。全面清理铁路、高速公路领域现有资质资格限制性规定,破除社会资本进入壁垒。每年

选择一批规模适度、经济可行的经营性交通项目向社会公开推介，建立滚动推进的政府和社会资本合作（PPP）项目库，营造机会平等的投资环境，通过市场化方式积极吸引中央企业、民营企业、外资企业等参与。

10. 加强实施机构建设。按照分级管理原则，全面加强铁路、高速公路 PPP 项目实施机构建设，明确相应机构，配备人员力量，在政府授权范围内，承担项目评估论证、组织实施等工作。

11. 完善经营亏损弥补政策。对于政府投资模式下新建铁路的运营补亏、PPP 模式下新建铁路的可行性缺口补贴，以市县承担为主。省本级与 26 个加快发展县（市、区）、省本级与其他县（市、区）的分担比例分别为 4：6 和 2：8，宁波市自行承担。市、县（市、区）之间按照境内相应投资比例分担。适时开展存量铁路运营补亏政策研究。

12. 探索“交通+”联合开发创新试点。鼓励财力受限且有资源禀赋的地方，通过市场化方式，支持新建铁路、高速公路项目投资人参与矿产、旅游、物流等资源开发。探索站城融合开发新模式，开展铁路客货场站枢纽地上地下及周边区域一体化建设开发试点，建立公平合理的利益分配、风险分担和协商机制。鼓励和支持社会资本通过独资、股权合作等方式，参与依托既有枢纽的城市更新和新建枢纽区域综合开发。

（四）创新多元融资。

13. 设立交通强省发展基金。坚持政府引导和市场化运作，研

究设立长周期、低成本、千亿级的产业引导性质的交通强省发展基金,重点支持铁路、高速公路等重大交通项目建设。采用母子基金架构,充分发挥融资放大功能,通过让渡收益等方式吸引保险资金及其他社会资本参与,降低综合使用成本。

14. 用好专项债券政策支持。在风险可控的前提下,专项债券优先支持符合条件的铁路、政府收费高速公路等项目。用好专项债券可作资本金政策,缓解出资压力。充分挖掘运营效益,依法依规用好“专项债券+市场化融资”政策。对有可靠通行费收入等保障的项目,在申请专项债券时应给予支持。简化项目审批流程,优化财务评价服务。

15. 推进存量资产证券化。加快交通基础设施领域不动产信托基金试点,积极推进资产证券化融资模式,盘活存量资产,腾出融资空间,募集资金支持交通基础设施补短板新项目,形成投资良性循环。鼓励各级交通投融资主体通过稀释股权等方式,降低经营性资产持股比例,释放投融资能力。

16. 强化间接融资支持。对经营性项目,充分发挥国家开发银行等金融机构作用,用好中长期、低成本资金;探索对中短期存量债务进行融资再安排,拉长负债期限,降低融资成本。定期开展重点项目银项对接工作,建立多部门协同机制,推动银行之间加强战略协作,为重大项目提供融资便利。

17. 推动投融资主体转型发展。鼓励各地通过依法注入优质资产、引入战略投资者等途径,推动交通投融资主体转型发展,做

大现金流,降低负债率,提升信用评级,做大做强一批交通投融资主体,全面提升市场化融资能力。支持各级交通投融资企业并购重组上市。支持省属国有交通投融资主体加快建成世界一流企业。

(五)优化土地综合开发。

18. 加强铁路用地综合开发。通过市场化手段,赋予铁路项目更多土地资源配权益,通过土地综合开发进一步拓展铁路项目投资收益反哺渠道、提升对社会资本的吸引力。各地要编制铁路综合开发控制性详细规划,纳入国土空间控制性规划。落实杭衢铁路土地综合开发试点政策,积极争取国家土地综合开发专项用地指标。

19. 创新高速公路用地政策。对符合国土空间规划的高速公路附属经营设施,支持由原划拨用地依法转为出让用地,支持依法盘活高速公路沿线闲散土地资源。对改变为新产业新业态用地的,可收回后采取先租后让、租让结合等方式供应。结合高速公路主线改扩建,创新研究高速公路服务区用地功能拓展问题。

(六)优化建设管理。

20. 强化前期规模管控。从规划和勘察设计入手,实行全过程造价管控,强化工程技术经济比较,优化建设方案,合理确定标准和规模,严控结构物数量、枢纽规模。高速公路项目应严格执行我省造价控制相关规定,严控互通间距、互通连接线规模、管理用房规模。铁路项目应合理控制场站和站房规模,配套外部电源工程由省电力公司单独报批和出资建设,建设成本纳入省级电网输配

电成本。

21. 强化征迁标准管控。按照有关标准规范和省市县共建原则,项目业主单位会同沿线属地政府核实征迁数量、补偿标准,实行征迁工作地方负责、费用包干使用制度,切实保护被征地农民合法权益。征迁补偿标准按照各地通用标准执行。道路、电力设施、管线等建筑物、构筑物拆迁按相关规定执行。对使用跨省域统筹耕地占补平衡指标的,由项目业主单位按规定缴纳耕地开垦费。全国统筹补充耕地指标按国家有关规定执行。

22. 强化地材价格管控。省级统筹考虑资源禀赋、经济运输半径、区域供需平衡等因素,积极有序投放砂石采矿权,优化石料矿产开发布局。大力推广机制砂,逐步提升机制砂等替代砂源利用比例。合理开发利用河道砂石资源,加强河道航道疏浚砂综合利用。规范工程采矿管理,实行差别化管理,简化工程采矿涉矿审批流程。

23. 强化招标环节造价管控。合理编制招标控制价,科学设置工程变更、价格调整等影响造价的合同条款,严格工程结算和决算。推行重大项目跟踪审计机制,重点对征地拆迁、设计变更等关键环节进行审计,堵塞管理漏洞。稳步推进工程总承包(EPC)、全过程工程咨询等新型建设管理模式。加强风险管控,强化投资概算控制。

(七) 创新运营管理。

24. 推动区域铁路自主运营。编制运营自主、路网完整、配套

齐全的铁路运输网,以区域铁路公司整合为契机,推动省域铁路自主运营。鼓励城际铁路、城市轨道交通运营单位开展集约化、规模化经营,支持通过市场化方式推进全省城际铁路、轨道交通统一运营。

25. 推动高速公路统一运营。按照合作共赢、互利自愿的原则,鼓励市县主导建设的高速公路通过市场化方式,实现统一指挥调度、统一设施养护、统一服务规范、统一信息管理,提升服务品质和效率。

26. 推动路网资源高效利用。落实高速公路电子不停车收费(ETC)运营服务公司化、市场化运作。研究高速公路差异化收费政策,探索实施分车型、分路段、分时段的差异化、动态化收费,在不提高整体收费标准的情况下,提升路网资源利用率。

27. 探索政府收费高速公路统借统还。深化高速公路统借统还模式研究,探索整合省交通集团存量政府收费高速公路资产的可行路径,增强承担综合交通投融资建设任务的能力。

三、工作要求

(一)完善工作体系。发挥省交通强省建设领导小组对交通投融资改革的领导协调作用,研究投融资改革重大问题。省发展改革委要加强综合协调和督促落实,牵头推进交通投融资改革创新试点。省财政厅、省自然资源厅、省交通运输厅、省国资委、省地方金融监管局等要强化工作协同,抓好投融资专项改革工作,形成叠加效应,释放改革红利。各市、县(市、区)要结合实际,大胆探

索,落实改革举措,以更大力度推进交通基础设施投融资创新。

(二)完善政策体系。强化顶层设计,坚持“要素跟着项目走”,对重大项目实行项目优先审批、用地优先供给、资金优先统筹、问题优先解决,制定实施土地和资金要素保障、土地综合开发收益分配、经营亏损弥补、项目后评价等相关配套政策,加快形成具有浙江特色、政府和市场作用充分发挥、省与市县积极性充分调动的交通基础设施投融资政策环境。

(三)完善评价体系。将各地交通基础设施投融资创新情况纳入年度全省大通道建设工作督查,对创新力度大、成效好的地方,优先推荐为全省大通道建设行动激励对象,落实激励政策。

浙江省人民政府

2020年12月24日

(此件公开发布)

抄送：省委各部门，省人大常委会、省政协办公厅，省军区，省监委，省法院，省检察院。

浙江省人民政府办公厅

2020年12月25日印发

