

广东省人民政府文件

粤府〔2016〕12号

广东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

各地级以上市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构：

为贯彻落实《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），创新重点领域投融资机制，充分发挥社会资本在稳增长调结构惠民生补短板等方面的积极作用，结合我省实际，提出以下实施意见。

一、鼓励社会资本参与和扩大重点领域投资

打破行业垄断和市场壁垒，切实降低准入门槛，建立公平开放透明的市场规则，营造权利平等、机会平等、规则平等的投资

环境，鼓励社会资本特别是民间资本参与和扩大重点领域投资，促进重点领域建设，增加公共产品有效供给。

（一）鼓励社会资本参与铁路建设运营。设立广东省铁路发展基金，积极吸引社会资本投入，扩大铁路建设资本金来源。发挥市场机制作用，支持社会投资者通过独资、控股、参股以及其他方式参与我省铁路项目投资建设运营，促进铁路投资主体多元化。按照市场化方向，完善地方铁路运价形成机制。积极推进铁路沿线土地综合开发，以开发收益支持铁路发展。鼓励按照“多式衔接、立体开发、功能融合、节约集约”的原则，对城市轨道交通站点周边、车辆段上盖进行土地综合开发，吸引社会资本参与城市轨道交通建设。（省发展改革委等部门负责）

（二）鼓励社会资本加大公路建设投资力度。支持社会资本对高速公路沿线闲置土地进行整合开发，以开发收益支持高速公路发展。鼓励社会资本发起或参与设立高速公路发展基金，完善收费公路建设管理养护长效机制。建立高速公路与普通公路统筹发展机制，促进普通公路持续健康发展。（省交通运输厅、发展改革委、国土资源厅等部门负责）

（三）鼓励社会资本参与港口基础设施建设。支持社会资本发起或参与设立港口及航道建设基金，探索以特许经营等多种方式，吸引社会资本投资建设改造港口、内河航运等基础设施。（省交通运输厅、发展改革委、国土资源厅等部门负责）

（四）鼓励社会资本参与民航基础设施建设。积极吸引社会

资本参与省内民航机场以及机场配套服务设施等投资建设。统筹通用飞机制造、通用机场建设与通用航空服务项目规划布局，支持社会资本投资兴建通用机场。鼓励社会资本发起设立空港产业投资基金，围绕干、支线机场打造空港经济区。（省发展改革委、国土资源厅等部门负责）

（五）鼓励社会资本参与交通运输枢纽及交通智能化项目建设。支持社会资本参与城乡客运枢纽、货运物流园区、城市物流配送中心和服务区，以及新一代交通控制网工程和多层次综合交通公共信息服务平台、票务平台、大数据中心的投资建设及运营维护。推行客运“一票式”和货运“一单制”运输，实现综合运输一体化服务。（省交通运输厅、发展改革委等部门负责）

（六）鼓励社会资本加大能源设施投资力度。以新建工业园区和产业集聚区、城市新区等为重点，逐步向符合条件的市场主体放开增量配电投资业务，鼓励以混合所有制方式发展配电业务。支持民营企业、地方国有企业等参与省内天然气主干管网及配套管道工程等项目建设。（省发展改革委等部门负责）

（七）鼓励社会资本加大信息基础设施投资力度。统筹全省高速宽带网络整体布局，加强铁塔、基站、管线、机房等资源共建共享，吸引社会资本投资下一代互联网及光网城市建设工程。推动国有电信运营企业引入战略投资者加快宽带网络等项目建设。积极吸引社会资本参与我省4G网络制式发展工作，加快推进4G全面商用进程。支持社会投资者参与“三网融合”相关公

共服务平台投资建设，拓展交互式网络电视、手机电视等基于“三网融合”的增值服务。积极引入社会资本参与智慧医疗等智慧城市项目建设。鼓励社会资本发展以云计算技术为基础的公众服务云，提升互联网用户访问体验。探索政府和社会资本合作共建跨区域云计算数据中心。（省发展改革委、经济和信息化委、新闻出版广电局，省通信管理局等部门负责）

（八）鼓励社会资本参与市政基础设施建设运营。积极配合国家推进实施“一融双新”工程，在农民工融入城镇、新生中小城市培育、新型城市建设上取得新突破。抓好国家新型城镇化综合试点。鼓励社会资本参与海绵城市、地下综合管廊建设以及“三旧”改造，推进以人为核心的新型城镇化。继续推进市县、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，逐步实现城乡供水一体化、厂网一体投资和运营。加快研究对经济欠发达地区垃圾污水处理设施长效运营的补助机制，通过政府购买服务的方式推进农村垃圾污水处理设施建设和运营。加大市县国有资产整合力度，完善治理结构、实现商业运作，按照规范化、市场化、专业化的原则促进地方融资平台改造转型，提高融资能力，服务城镇化建设。（省住房城乡建设厅、发展改革委、环境保护厅、财政厅、国资委等部门负责）

（九）鼓励社会资本参与生态环保项目建设运营。加快启动广东省环境污染第三方治理试点和环境监测社会化改革试点工作。积极开展排污权试点，健全社会资本投入市场激励机制。改

革造林绿化工程投资体制，实行差别化造林补贴标准，调动各种社会主体造林积极性。深化林业管理体制改革，提高生态公益林的经营效益，保持商品林的生态效益。加大碳汇林建设力度，完善林业碳汇交易机制，逐步扩大碳汇交易规模。推进碳排放权交易试点工作，完善碳排放管理制度和交易规则，鼓励和支持社会投资者参与碳配额和自愿减排量交易。（省环境保护厅、发展改革委、财政厅、林业厅等部门负责）

（十）鼓励社会资本参与农业和水利工程建设运营。鼓励社会资本参与农业、新农村建设，形成多元化可持续的投资机制。社会资本投资农业水利项目享有相应法定权益和政策补助，国家征收、征用或占用的，应按照规定给予补偿或者赔偿。进一步拓宽水利工程的抵（质）押物范围和还款来源，允许以水利、水电、供排水资产及其相关收益权作为还款来源和合法抵押担保物。加快建立归属清晰、权责明确、监管有效的水资源资产产权制度。（省农业厅、水利厅、发展改革委、财政厅等部门负责）

（十一）鼓励社会资本加大社会事业投资力度。加快社会事业公立机构分类改革，允许社会资本参与社会事业公立机构股份制改革。鼓励社会资本采取特许经营、公建民营、民办公助等方式，投资建设教育、医疗、养老、体育、旅游、文化设施，逐步扩大政府购买服务范围。鼓励政府投资举办和建设的医院、养老院、体育场馆等公共设施，在明晰产权的基础上通过公开招投标交由社会力量运营。社会资本投资的教育、医疗、养老、体育、

旅游、文化项目，符合条件的可享受税费优惠政策及财政补贴政策。（省发展改革委，省编办，省财政厅、地税局、民政厅、文化厅、卫生计生委、体育局、旅游局等部门负责）

（十二）鼓励社会资本参与创新平台建设。支持粤科、粤财金融集团等企业牵头采取 PPP（公私合作模式）等方式搭建科技创新平台。积极推动社会资本参与重大科技基础设施、产学研用协同创新平台等创新能力项目建设，建立全面支撑产业技术创新的大平台。支持社会资本建设新型技术交易服务平台。支持商业银行为科技服务企业设立科技支行或专营机构。鼓励设立创业投资引导基金，并逐步扩大已有创业投资引导基金规模和服务范围。建立创业者与投资者对接平台与机制。探索知识产权质押融资贷款贴息扶持政策，支持金融机构扩大质押物范围。（省科技厅、金融办、发展改革委、知识产权局等部门负责）

（十三）鼓励社会资本参与重大区域平台建设。鼓励各级政府与社会资本合作设立重大区域平台发展基金。积极吸引社会资本投资建设粤桂合作特别试验区、闽粤经济合作区等重大区域发展平台基础设施。鼓励社会资本参与推进广州南沙、深圳前海、珠海横琴等重大发展平台基础设施和公共服务设施投资建设运营。探索完善跨区域项目共建、利益共享、风险共担的机制。（省发展改革委、经济和信息化委等部门负责）

二、建立健全政府和社会资本合作机制

（十四）发挥政府投资的引导带动作用。优化政府投资方

向，政府投资主要投向增加公共服务产品供给的公益性、基础性建设和改善经济社会发展薄弱环节的补短板、调结构重点领域，编制政府三年滚动投资计划。根据不同项目情况，通过投资补助、基金注资、担保补贴、贷款贴息等方式，支持社会资本参与重点领域建设。充分利用创投引导、股权投资等方式发挥财政资金杠杆作用，吸引保险资金、银行资金进入基础设施等领域，强化政府投资的带动放大效应。（省发展改革委、财政厅等部门负责）

（十五）推广政府和社会资本合作（PPP）模式。加强政府和社会资本合作项目管理，规范政府和社会资本的合作关系，维护投资经营者的合法权益，增强公共产品供给能力和供给效率，保障社会公众利益不受损害。探索设立政府和社会资本合作融资支持基金，健全公共服务定价和调整机制，落实和完善财政扶持政策，切实控制和防范财政风险。健全政府和社会资本合作制度体系。在政府和社会资本合作项目立项阶段，同时提出并论证社会资本参与方案。引导金融机构按照风险可控、商业可持续原则支持政府和社会资本合作项目融资。（省财政厅、发展改革委，人行广州分行、广东银监局等部门负责）

（十六）规范基础设施和公用事业特许经营。根据国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划和城乡规划，编制能源、交通运输、水利、环境保护、市政工程、社会事业等基础设施和公用事业领域的特许经营项目专项规划。制定我省基础设施和公用

事业特许经营管理办法，规范特许经营项目的决策、特许经营权授予，以及特许经营协议与监督管理，保障符合条件的各类投资主体公平进入特许经营领域。（省发展改革委、财政厅、住房城乡建设厅、交通运输厅、水利厅，人行广州分行等部门负责）

三、创新融资方式拓宽融资渠道

（十七）发挥政策性投资基金引导作用。鼓励民间资本发起设立股权投资基金和产业投资基金，投向基础设施、生态环保、先进制造业等重点领域。政府整合财政性资金以适当方式对社会资本发起设立的创业投资基金、产业投资基金予以支持。加快设立广东省低碳发展基金、21世纪丝绸之路基金等政府主导的政策性基金，积极引入社会资本参与基金投资。（省发展改革委、金融办、财政厅等部门负责）

（十八）加大股权、债权直接融资力度。大力发展债权投资计划、股权投资计划等融资工具，延长投资期限，引导社保资金、保险资金投资收益稳定、回收期长的基础设施和基础产业项目。综合运用企业债券、项目收益债券、公司债券、中期票据、集合信托计划等工具筹措投资资金，推动重点领域项目建设。积极争取发行永续期债券等创新债券品种补充城市地铁及城际轨道交通项目资本金。积极发行城市地下综合管廊建设、战略性新兴产业、养老产业、城市停车场建设等领域有关专项债券，并促进各类债券进入证券交易所和场外交易市场进行流通交易。（省发展改革委、金融办、社保基金管理局，人行广州分行、广东银监

局、广东证监局等部门负责)

(十九) 推进资产证券化。支持银行业金融机构争取开展信贷资产证券化试点。积极探索证券公司资产证券化、资产支持票据等资产证券化。推动融资租赁、应收账款等收益权资产交易平台建设,实现融资租赁应收债权等未来收益权再融资,大力推进特许经营权和具有稳定收益现金流项目的资产证券化。(省金融办、发展改革委、财政厅,人行广州分行、广东证监局等部门负责)

(二十) 探索创新信贷服务。充分运用债、贷、股组合融资解决方案,完善重大基础设施整体融资机制。支持金融机构开展排污权、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质押贷款等担保创新类贷款业务。发挥融资担保机构的担保增信作用,为社会资本参与重点领域投资提供非融资担保服务。探索利用工程供水、供热、发电、污水垃圾处理等预期收益质押贷款,允许利用相关收益作为还款来源。(人行广州分行、广东银监局、广东保监局,省金融办、发展改革委等部门负责)

(二十一) 完善收益权属流转和交易机制。依托我省现有的产权交易平台,建立健全碳排放权、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等权属的流转和交易机制。大力发展相关权属的评估和评级机构,形成稳定、规范、上规模的权属交易市场,为银行机构开展碳排放权、排污权等权属

质押贷款提供畅通的质押物处置保障。（人行广州分行、广东银监局，省金融办、发展改革委等部门负责）

（二十二）推进农业金融改革。充分发挥地方性金融机构尤其是农合机构的积极作用，探索采取信用担保和贴息、业务奖励、风险补偿、费用补贴、投资基金，以及互助信用、保证保险、农业保险等方式，增强农民合作社、家庭农场（林场）、专业大户、农林业企业的贷款融资能力和抵御风险能力。（省金融办、发展改革委、财政厅、农业厅，人行广州分行、广东银监局、省农信联社等部门负责）

（二十三）发挥政策性金融优势。深化与政策性金融机构合作，提升金融服务水平，在国家批准的业务范围内，为生态环保、农林水利、公路铁路、城市基础设施、棚户区改造等提供长期稳定、利率优惠的资金支持。充分发挥开发性金融的中长期融资优势及引领导向作用，积极为各地建设提供投资、贷款、债券、租赁、证券等综合金融服务，通过银团贷款、委托贷款等方式拓宽融资渠道。（人行广州分行、广东证监局、广东保监局、广东银监局、国开行广东分行、农发行广东分行，省金融办、发展改革委等部门负责）

（二十四）创新国际融资机制。全面深化粤港澳投融资合作，推动粤港澳金融市场双向开放，合作发展跨境人民币贷款业务，推动广东企业赴港上市、发行人民币债券和募集人民币产业投资基金；积极推进深交所与港交所互联互通。鼓励金融机构为

广东“走出去”企业提供跟进投资、信贷、融资担保、风险管理等综合服务，组织协调金融服务与管理机构组建支持企业“走出去”的金融服务联盟。（省金融办、商务厅、发展改革委，人行广州分行等部门负责）

（二十五）加强政银企社对接。建立全省统一的项目库，提高为企业投融资服务的水平和效能。面向金融机构、大型融资租赁公司、股权投资机构定期发布重点领域投资项目，确保融资需求和投资需求信息对称，不断拓宽企业融资渠道。深入推进中小微企业信用体系建设，完善中小微企业信用档案和信用评价机制，推动中小微企业信用体系试验区建设，发挥征信系统的融资促进功能。（省发展改革委、经济和信息化委、金融办，人行广州分行、广东银监局等部门负责）

四、改进重点领域价格形成与调控机制

（二十六）理顺水利工程水价形成机制。积极推进农业水价综合改革，合理核算水价成本，建立终端水价形成机制。按照补偿成本、合理收益、优质优价、公平负担的原则合理制定水利工程供非农业用水价格，并根据供水成本及社会承受能力等变化适时调整，推行基本水价和计量水价相结合的两部制水利工程水价，对供水水源受季节影响较大的水利工程实行丰枯季节水价。价格调整不到位时，各地可根据实际情况安排财政性资金，对运营单位进行合理补偿。（省发展改革委、水利厅、财政厅等部门负责）

（二十七）健全市政基础设施价格调控机制。完善市政基础设施价格形成、调整和补偿机制，基于保障合理收益原则对收费标准进行动态调整。建立投资、补贴与价格的协同机制，价格调整不到位时，各地可根据实际情况安排财政性资金对运营企业进行合理补偿。（省发展改革委、住房城乡建设厅、财政厅等部门负责）

（二十八）推进天然气、电力等能源价格改革。按照市场化取向推进天然气价格改革，加强对网络型自然垄断环节的管网输配价格和居民等中小用户用气价格的监管，完善管道运输价格和天然气价格形成机制，进一步简化气价分类，减少交叉补贴。逐步放开工商业用气价格，引导工商业用户与气源供应方通过协商、交易平台竞争等方式确定天然气价格。稳妥推进电力体制改革，将输配电价与发售电价在形成机制上分开，分步实现公益性以外的发售电价格由市场形成，政府主要核定居民、农业、重要公用事业和公益性服务等用电价格，以及没有参与直接交易和竞价上网的公益性发电上网电价。鼓励电力用户或售电主体与发电企业通过协商、市场竞价等方式自主确定市场交易价格，并按照其接入电网的电压等级支付输配费用。（省发展改革委等部门负责）

五、完善重点领域社会投资用地政策

（二十九）保障重点领域社会投资项目用地。各级政府要充分保障社会资本进入公共事业领域的合理用地需求，确保社会资

本投资建设项目用地与土地利用总体规划和城市总体规划相衔接，并纳入年度土地供应计划。完善土地利用计划差别化、精细化管理，引导新增建设用地优先保障重大基础设施项目和民生事业项目用地，引导经营性项目优先使用存量建设用地。（省国土资源厅等部门负责）

（三十）完善土地开发利用和收入分配政策。研究完善社会资本投资土地综合开发的收入分配政策。探索实行“主体运营+经营性配套资源+特许经营权”的整体投资运营模式，建立轨道交通等公交导向型项目建设土地综合利用机制。营利性养老设施和体育设施用地可采取租赁方式供应，社会资本举办的非营利性养老机构和政府举办的养老机构享有相同的土地使用政策。（省国土资源厅、财政厅等部门负责）

六、保障措施

（三十一）加强组织领导。创新重点领域投融资机制是当前稳增长、促改革、调结构、惠民生的重要举措。各地、各部门要进一步统一认识，加强组织领导，健全工作机制，形成齐抓共管、整体推进的工作格局，协调推动重点领域投融资机制创新。省有关部门要按照职责分工加强与国家有关部门的衔接沟通，积极推动政策措施落地，加快推进重点领域重大项目的储备和实施。各地要结合实际，制定工作方案，细化工作措施，明确工作时间表，拓宽政策覆盖面，大胆创新运用投融资机制，鼓励社会投资发展，确保政策有效落实。

(三十二) 优化政府服务。各地、各有关部门要加快建立并联审批机制，清理精简前置审批条件，规范中介服务，提高项目审批服务效率。加强产业政策支持和投资信息指导，搭建社会资本参与项目的信息发布平台，汇总重点领域项目，做好政策规划和项目信息定期发布工作，稳定市场预期。

(三十三) 强化监督管理。行业主管部门要加强行业监管，明确监管细则。实施责任单位要加强内控管理，建立监督机制。严格落实项目法人责任制、招标投标制、建设监理制和合同管理制度。加快推进社会信用体系建设，明确社会资本退出路径，健全纠纷解决和风险防范机制，维护社会资本合法权益。限制已列入经营异常企业名录的企业进入重点领域。省发展改革委要会同有关部门对本实施意见落实情况加强督促检查，重大问题及时报告省政府。



公开方式：主动公开

抄送：省委有关部委办，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省
纪委办公厅，南海舰队，省军区，省法院，省检察院，省社
保基金管理局，省农信联社，人行广州分行，广东银监局，
广东证监局，广东保监局，省通信管理局，国开行广东省分
行，农发行广东省分行。

广东省人民政府办公厅秘书处

2016年2月18日印发

