

政府和社会资本合作（PPP）项目  
政策文件汇编

（2016-2017 部分）

## 国家政策文件

1. 《中共中央 国务院关于深化投融资体制改革的意见》(中发〔2016〕18号) .....1
2. 《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》(国发〔2016〕49号) .....8
3. 《国务院关于积极稳妥降低企业杠杆率的意见》(国发〔2016〕54号) .....16
4. 《国务院办公厅关于进一步做好民间投资有关工作的通知》(国办发〔2016〕12号) .....28
5. 《国务院关于印发 2016 年推进简政放权 放管结合优化服务改革工作要点的通知》(国发〔2016〕30号) .....32
6. 《国务院关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》(国发〔2016〕81号) .....38
7. 《国务院办公厅关于创新农村基础设施投融资体制机制的指导意见》(国办发〔2017〕17号) .....47
8. 《关于进一步激发社会领域投资活力的意见》(国办发〔2017〕21号) .....53
9. 《国务院办公厅关于推进医疗联合体建设和发展的指导意见》(国办发〔2017〕32号) .....59
10. 《国务院办公厅关于支持社会力量提供多层次多样化医疗服务的意见》(国办发〔2017〕44号) .....65

## 国家发改委相关文件

11. 《关于做好社会资本投资铁路项目示范工作的通知》（发改基础〔2015〕3123号） ..... 73
12. 《各地促进民间投资典型经验和做法》（发改办投资〔2016〕1722号） ..... 75
13. 《公共资源交易平台管理暂行办法》（十四部门39号令） ..... 82
14. 《关于切实做好传统基础设施领域政府和社会资本合作有关工作的通知》（发改投资〔2016〕1744号） ..... 89
15. 《关于国家高速公路网新建政府和社会资本合作项目批复方式的通知》（发改办基础〔2016〕1818号） ..... 94
16. 《传统基础设施领域实施政府和社会资本合作项目工作导则》（发改投资〔2016〕2231号） ..... 95
17. 《国家发展改革委 国家林业局关于运用政府和社会资本合作模式推进林业建设的指导意见》（发改农经〔2016〕2455号） ..... 101
18. 《养老服务体系中央补助激励支持实施办法》（发改社会〔2016〕2776号） ..... 106
19. 关于印发《政府出资产业投资基金管理暂行办法》的通知（发改财金规〔2016〕2800号） ..... 112
20. 《关于进一步做好收费公路政府和社会资本合作前期工作的通知》（发改办基础〔2016〕2851号） ..... 126
21. 《国家发展改革委 中国证监会关于推进传统基础设施领域政府和社会资本合作（PPP）项目资产证券化相关工作的通知》（发改投

资[2016]2698 号) .....	128
22. 《关于进一步做好重大市工程领域政府和社会资本合作 (PPP) 创新工作的通知》 (发改投资〔2017〕328 号) .....	131
23. 关于印发《政府出资产业投资基金信用信息登记指引 (试行)》的通知 (发改办财金规〔2017〕571 号) .....	134
24. 国家发展改革委办公厅印发《传统基础设施领域政府和社会资本合作 (PPP) 项目库管理办法 (试行)》 .....	141
25. 《国家发展改革委确定第二批 PPP 项目典型案例名单》 .....	144

## 财政部相关文件

26. 《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》财预[2015]225 号 .....	147
27. 《关于规范土地储备和资金管理等相关问题的通知》(财综[2016]4 号) .....	151
28. 《财政部 交通运输部关于推进交通运输领域政府购买服务的指导意见》(财建〔2016〕34 号) .....	155
29. 《政府非税收入管理办法》(财税[2016]33 号) .....	160
30. 《基本建设财务规则》(财政部令第 81 号) .....	166
31. 《关于进一步共同做好政府和社会资本合作 (PPP) 有关工作的通知》(财金[2016]32 号) .....	176
32. 《关于加强政府采购活动内部控制管理的指导意见》(财库〔2016〕99 号) .....	178
33. 《政府和社会资本合作项目财政管理办法》征求意见稿 .....	183

34. 《关于收费公路通行费增值税抵扣有关问题的通知》（财税[2016]86号）	191
35. 《政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法》（财金[2016]92号）	192
36. 《关于在公共服务领域深入推进政府和社会资本合作工作的通知》（财金[2016]90号）	201
37. 《关于联合公布第三批政府和社会资本合作示范项目加快推动示范项目建设的通知》（财金[2016]91号）	204
38. 关于印发《中央财政水利发展资金使用管理办法》的通知（财农[2016]181号）	206
39. 《政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台信息公开管理暂行办法》（财金〔2017〕1号）	212
40. 关于印发《政府和社会资本合作（PPP）咨询机构库管理暂行办法》的通知（财金〔2017〕8号）	225
41. 《关于印发修订《企业会计准则第16号——政府补助》的通知》（财会〔2017〕15号）	231
42. 《关于深入推进农业领域政府和社会资本合作的实施意见》（财金〔2017〕50号）	237
43. 《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》（财预〔2017〕50号）	243
44. 发布关于做好2017年地方政府债券发行工作的通知（财库〔2017〕59号）	247

45. 关于印发《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》的通知（财预〔2017〕62号） .....	252
46. 《关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》（财预〔2017〕87号） .....	259

## 各部委相关文件

47. 《营业税改征增值税试点过渡政策的规定》 .....	262
48. 《关于进一步推进工程总承包发展的若干意见》（建市[2016]93号） .....	277
49. 《关于进一步完善城市停车场规划建设及用地政策的通知》（建城[2016]193号） .....	281
50. 《关于进一步鼓励和引导民间资本进入城市供水、燃气、供热、污水和垃圾处理行业的意见》（建城〔2016〕208号） .....	286
51. 关于印发《产业用地政策实施工作指引》的通知（国土资厅发〔2016〕38号） .....	290
52. 《关于扩大国有土地有偿使用范围的意见》（国土资规〔2016〕20号） .....	299
53. 《关于加快推进养老服务业放管服改革的通知》（民发〔2017〕25号） .....	303

## 各省市相关文件

54. 《青海省人民政府关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的实施意见》（青政〔2016〕43号） .....	308
---	-----

55. 上海市《本市推广政府和社会资本合作模式的实施意见》（沪府办发〔2016〕37号） .....	315
56. 《福州市政府和社会资本合作（PPP）项目管理办法》（榕政办〔2016〕189号） .....	321
57. 《广州市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》（穗府〔2017〕3号） .....	327
58. 《广州市人民政府办公厅关于印发广州市推进政府和社会资本合作试点项目实施方案的通知》（穗府办〔2017〕5号） .....	355

# 国家政策文件

## 1. 《中共中央 国务院关于深化投融资体制改革的意见》（中发〔2016〕18号）

（2016年7月5日）

党的十八大以来，党中央、国务院大力推进简政放权、放管结合、优化服务改革，投融资体制改革取得新的突破，投资项目审批范围大幅度缩减，投资管理工作重心逐步从事前审批转向过程服务和事中事后监管，企业投资自主权进一步落实，调动了社会资本积极性。同时也要看到，与政府职能转变和经济社会发展要求相比，投融资管理体制仍然存在一些问题，主要是：简政放权不协同、不到位，企业投资主体地位有待进一步确立；投资项目融资难融资贵问题较为突出，融资渠道需要进一步畅通；政府投资管理亟需创新，引导和带动作用有待进一步发挥；权力下放与配套制度建设不同步，事中事后监管和过程服务仍需加强；投资法制建设滞后，投资监管法治化水平亟待提高。为深化投融资体制改革，充分发挥投资对稳增长、调结构、惠民生的关键作用，现提出以下意见。

### 一、总体要求

全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，着力推进结构性改革尤其是供给侧结构性改革，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用。进一步转变政府职能，深入推进简政放权、放管结合、优化服务改革，建立完善企业自主决策、融资渠道畅通，职能转变到位、政府行为规范，宏观调控有效、法治保障健全的新型投融资体制。

——企业为主，政府引导。科学界定并严格控制政府投资范围，平等对待各类投资主体，确立企业投资主体地位，放宽放活社会投资，激发民间投资潜力和创新活力。充分发挥政府投资的引导作用和放大效应，完善政府和社会资本合作模式。

——放管结合，优化服务。将投资管理工作的立足点放到为企业投资活动做好服



务上，在服务中实施管理，在管理中实现服务。更加注重事前政策引导、事中事后监管约束和过程服务，创新服务方式，简化服务流程，提高综合服务能力。

——创新机制，畅通渠道。打通投融资渠道，拓宽投资项目资金来源，充分挖掘社会资金潜力，让更多储蓄转化为有效投资，有效缓解投资项目融资难融资贵问题。

——统筹兼顾，协同推进。投融资体制改革要与供给侧结构性改革以及财税、金融、国有企业等领域改革有机衔接、整体推进，建立上下联动、横向协同工作机制，形成改革合力。

## 二、改善企业投资管理，充分激发社会投资动力和活力

（一）确立企业投资主体地位。坚持企业投资核准范围最小化，原则上由企业依法依规自主决策投资行为。在一定领域、区域内先行试点企业投资项目承诺制，探索创新以政策性条件引导、企业信用承诺、监管有效约束为核心的管理模式。对极少数关系国家安全和生态安全、涉及全国重大生产力布局、战略性资源开发和重大公共利益等项目，政府从维护社会公共利益角度确需依法进行审查把关的，应将相关事项以清单方式列明，最大限度缩减核准事项。

（二）建立投资项目“三个清单”管理制度。及时修订并公布政府核准的投资项目目录，实行企业投资项目管理负面清单制度，除目录范围内的项目外，一律实行备案制，由企业按照有关规定向备案机关备案。建立企业投资项目管理权力清单制度，将各级政府部门行使的企业投资项目管理职权以清单形式明确下来，严格遵循职权法定原则，规范职权行使，优化管理流程。建立企业投资项目管理责任清单制度，厘清各级政府部门企业投资项目管理职权所对应的责任事项，明确责任主体，健全问责机制。建立健全“三个清单”动态管理机制，根据情况变化适时调整。清单应及时向社会公布，接受社会监督，做到依法、公开、透明。

（三）优化管理流程。实行备案制的投资项目，备案机关要通过投资项目在线审批监管平台或政务服务大厅，提供快捷备案服务，不得设置任何前置条件。实行核准制的投资项目，政府部门要依托投资项目在线审批监管平台或政务服务大厅实行并联核准。精简投资项目准入阶段的相关手续，只保留选址意见、用地（用海）预审以及重特大项目的环评审批作为前置条件；按照并联办理、联合评审的要求，相关部门要协同下放审批权限，探索建立多评合一、统一评审的新模式。加快推进中介服务市场化进程，打破行业、地区壁垒和部门垄断，切断中介服务机构与政府部门间的利益关

联，建立公开透明的中介服务市场。进一步简化、整合投资项目报建手续，取消投资项目报建阶段技术审查类的相关审批手续，探索实行先建后验的管理模式。

（四）规范企业投资行为。各类企业要严格遵守城乡规划、土地管理、环境保护、安全生产等方面的法律法规，认真执行相关政策和标准规定，依法落实项目法人责任制、招标投标制、工程监理制和合同管理制，切实加强信用体系建设，自觉规范投资行为。对于以不正当手段取得核准或备案手续以及未按照核准内容进行建设的项目，核准、备案机关应当根据情节轻重依法给予警告、责令停止建设、责令停产等处罚；对于未依法办理其他相关手续擅自开工建设，以及建设过程中违反城乡规划、土地管理、环境保护、安全生产等方面的法律法规的项目，相关部门应依法予以处罚。相关责任人员涉嫌犯罪的，依法移送司法机关处理。各类投资中介服务机构要坚持诚信原则，加强自我约束，增强服务意识和社会责任意识，塑造诚信高效、社会信赖的行业形象。有关行业协会要加强行业自律，健全行业规范和标准，提高服务质量，不得变相审批。

### 三、完善政府投资体制，发挥好政府投资的引导和带动作用

（五）进一步明确政府投资范围。政府投资资金只投向市场不能有效配置资源的社会公益服务、公共基础设施、农业农村、生态环境保护和修复、重大科技进步、社会管理、国家安全等公共领域的项目，以非经营性项目为主，原则上不支持经营性项目。建立政府投资范围定期评估调整机制，不断优化投资方向和结构，提高投资效率。

（六）优化政府投资安排方式。政府投资资金按项目安排，以直接投资方式为主。对确需支持的经营性项目，主要采取资本金注入方式投入，也可适当采取投资补助、贷款贴息等方式进行引导。安排政府投资资金应当在明确各方权益的基础上平等对待各类投资主体，不得设置歧视性条件。根据发展需要，依法发起设立基础设施建设基金、公共服务发展基金、住房保障发展基金、政府出资产业投资基金等各类基金，充分发挥政府资金的引导作用和放大效应。加快地方政府融资平台的市场化转型。

（七）规范政府投资管理。依据国民经济和社会发展规划及国家宏观调控总体要求，编制三年滚动政府投资计划，明确计划期内的重大项目，并与中期财政规划相衔接，统筹安排、规范使用各类政府投资资金。依据三年滚动政府投资计划及国家宏观调控政策，编制政府投资年度计划，合理安排政府投资。建立覆盖各地区各部门的政府投资项目库，未入库项目原则上不予安排政府投资。完善政府投资项目信息统一管

理机制，建立贯通各地区各部门的项目信息平台，并尽快拓展至企业投资项目，实现项目信息共享。改进和规范政府投资项目审批制，采用直接投资和资本金注入方式的项目，对经济社会发展、社会公众利益有重大影响或者投资规模较大的，要在咨询机构评估、公众参与、专家评议、风险评估等科学论证基础上，严格审批项目建议书、可行性研究报告、初步设计。经国务院及有关部门批准的专项规划、区域规划中已经明确的项目，部分改扩建项目，以及建设内容单一、投资规模较小、技术方案简单的项目，可以简化相关文件内容和审批程序。

（八）加强政府投资事中事后监管。加强政府投资项目建设管理，严格投资概算、建设标准、建设工期等要求。严格按照项目建设进度下达投资计划，确保政府投资及时发挥效益。严格概算执行和造价控制，健全概算审批、调整等管理制度。进一步完善政府投资项目代理建设制度。在社会事业、基础设施等领域，推广应用建筑信息模型技术。鼓励有条件的政府投资项目通过市场化方式进行运营管理。完善政府投资监管机制，加强投资项目审计监督，强化重大项目稽察制度，完善竣工验收制度，建立后评价制度，健全政府投资责任追究制度。建立社会监督机制，推动政府投资信息公开，鼓励公众和媒体对政府投资进行监督。

（九）鼓励政府和社会资本合作。各地区各部门可以根据需要和财力状况，通过特许经营、政府购买服务等方式，在交通、环保、医疗、养老等领域采取单个项目、组合项目、连片开发等多种形式，扩大公共产品和服务供给。要合理把握价格、土地、金融等方面的政策支持力度，稳定项目预期收益。要发挥工程咨询、金融、财务、法律等方面专业机构作用，提高项目决策的科学性、项目管理的专业性和项目实施的有效性。

#### 四、创新融资机制，畅通投资项目融资渠道

（十）大力发展直接融资。依托多层次资本市场体系，拓宽投资项目融资渠道，支持有真实经济活动支撑的资产证券化，盘活存量资产，优化金融资源配置，更好地服务投资兴业。结合国有企业改革和混合所有制机制创新，优化能源、交通等领域投资项目的直接融资。通过多种方式加大对种子期、初创期企业投资项目的金融支持力度，有针对性地为“双创”项目提供股权、债权以及信用贷款等融资综合服务。加大创新力度，丰富债券品种，进一步发展企业债券、公司债券、非金融企业债务融资工具、项目收益债等，支持重点领域投资项目通过债券市场筹措资金。开展金融机构以

适当方式依法持有企业股权的试点。设立政府引导、市场化运作的产业（股权）投资基金，积极吸引社会资本参加，鼓励金融机构以及全国社会保障基金、保险资金等在依法合规、风险可控的前提下，经批准通过后通过认购基金份额等方式有效参与。加快建立规范的地方政府举债融资机制，支持省级政府依法依规发行政府债券，用于公共领域重点项目建设。

（十一）充分发挥政策性、开发性金融机构积极作用。在国家批准的业务范围内，政策性、开发性金融机构要加大对城镇棚户区改造、生态环保、城乡基础设施建设、科技创新等重大项目和工程的资金支持力度。根据宏观调控需要，支持政策性、开发性金融机构发行金融债券专项用于支持重点项目建设。发挥专项建设基金作用，通过资本金注入、股权投资等方式，支持看得准、有回报、不新增过剩产能、不形成重复建设、不产生挤出效应的重点领域项目。建立健全政银企社合作对接机制，搭建信息共享、资金对接平台，协调金融机构加大对重大工程的支持力度。

（十二）完善保险资金等机构资金对项目建设的投资机制。在风险可控的前提下，逐步放宽保险资金投资范围，创新资金运用方式。鼓励通过债权、股权、资产支持等多种方式，支持重大基础设施、重大民生工程、新型城镇化等领域的项目建设。加快推进全国社会保障基金、基本养老保险基金、企业年金等投资管理体系建设，建立和完善市场化投资运营机制。

（十三）加快构建更加开放的投融资体制。创新有利于深化对外合作的投融资机制，加强金融机构协调配合，用好各类资金，为国内企业走出去和重点合作项目提供更多投融资支持。在宏观和微观审慎管理框架下，稳步放宽境内企业和金融机构赴境外融资，做好风险规避。完善境外发债备案制，募集低成本外汇资金，更好地支持企业对外投资项目。加强与国际金融机构和各国政府、企业、金融机构之间的多层次投融资合作。

## 五、切实转变政府职能，提升综合服务管理水平

（十四）创新服务管理方式。探索建立并逐步推行投资项目审批首问负责制，投资主管部门或审批协调机构作为首家受理单位“一站式”受理、“全流程”服务，一家负责到底。充分运用互联网和大数据等技术，加快建设投资项目在线审批监管平台，联通各级政府部门，覆盖全国各类投资项目，实现一口受理、网上办理、规范透明、限时办结。加快建立投资项目统一代码制度，统一汇集审批、建设、监管等项目信息，

实现信息共享，推动信息公开，提高透明度。各有关部门要制定项目审批工作规则和办事指南，及时公开受理情况、办理过程、审批结果，发布政策信息、投资信息、中介服务信息等，为企业投资决策提供参考和帮助。鼓励新闻媒体、公民、法人和其他组织依法对政府的服务管理行为进行监督。下移服务管理重心，加强业务指导和基层投资管理队伍建设，给予地方更多自主权，充分调动地方积极性。

（十五）加强规划政策引导。充分发挥发展规划、产业政策、行业标准等对投资活动的引导作用，并为监管提供依据。把发展规划作为引导投资方向，稳定投资运行，规范项目准入，优化项目布局，合理配置资金、土地（海域）、能源资源、人力资源等要素的重要手段。完善产业结构调整指导目录、外商投资产业指导目录等，为各类投资活动提供依据和指导。构建更加科学、更加完善、更具操作性的行业准入标准体系，加快制定修订能耗、水耗、用地、碳排放、污染物排放、安全生产等技术标准，实施能效和排污强度“领跑者”制度，鼓励各地区结合实际依法制定更加严格的地方标准。

（十六）健全监管约束机制。按照谁审批谁监管、谁主管谁监管的原则，明确监管责任，注重发挥投资主管部门综合监管职能、地方政府就近就便监管作用和行业管理部门专业优势，整合监管力量，共享监管信息，实现协同监管。依托投资项目在线审批监管平台，加强项目建设全过程监管，确保项目合法开工、建设过程合规有序。各有关部门要完善规章制度，制定监管工作指南和操作规程，促进监管工作标准具体化、公开化。要严格执法，依法纠正和查处违法违规投资建设行为。实施投融资领域相关主体信用承诺制度，建立异常信用记录和严重违法失信“黑名单”，纳入全国信用信息共享平台，强化并提升政府和投资者的契约意识和诚信意识，形成守信激励、失信惩戒的约束机制，促使相关主体切实强化责任，履行法定义务，确保投资建设市场安全高效运行。

## 六、强化保障措施，确保改革任务落实到位

（十七）加强分工协作。各地区各部门要充分认识深化投融资体制改革的重要性和紧迫性，加强组织领导，搞好分工协作，制定具体方案，明确任务分工、时间节点，定期督查、强化问责，确保各项改革措施稳步推进。国务院投资主管部门要切实履行好投资调控管理的综合协调、统筹推进职责。

（十八）加快立法工作。完善与投融资相关的法律法规，制定实施政府投资条例、

企业投资项目核准和备案管理条例，加快推进社会信用、股权投资等方面的立法工作，依法保护各方权益，维护竞争公平有序、要素合理流动的投融资市场环境。

（十九）推进配套改革。加快推进铁路、石油、天然气、电力、电信、医疗、教育、城市公用事业等领域改革，规范并完善政府和社会资本合作、特许经营管理，鼓励社会资本参与。加快推进基础设施和公用事业等领域价格改革，完善市场决定价格机制。研究推动土地制度配套改革。加快推进金融体制改革和创新，健全金融市场运行机制。投融资体制改革与其他领域改革要协同推进，形成叠加效应，充分释放改革红利。

## 2. 《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》（国发〔2016〕49号）

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

合理划分中央与地方财政事权和支出责任是政府有效提供基本公共服务的前提和保障，是建立现代财政制度的重要内容，是推进国家治理体系和治理能力现代化的客观需要。根据党的十八大和十八届三中、四中、五中全会提出的建立事权和支出责任相适应的制度、适度加强中央事权和支出责任、推进各级政府事权规范化法律化的要求，按照党中央、国务院决策部署，现就推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革提出如下指导意见。

### 一、推进财政事权和支出责任划分改革的必要性

财政事权是一级政府应承担的运用财政资金提供基本公共服务的任务和职责，支出责任是政府履行财政事权的支出义务和保障。改革开放以来，中央与地方财政关系经历了从高度集中的统收统支到“分灶吃饭”、包干制，再到分税制财政体制的变化，财政事权和支出责任划分逐渐明确，特别是1994年实施的分税制改革，初步构建了中国特色社会主义制度下中央与地方财政事权和支出责任划分的体系框架，为我国建立现代财政制度奠定了良好基础。总体看，我国财政事权和支出责任划分为坚持党的领导、人民主体地位、依法治国提供了有效保障，调动了各方面的积极性，对完善社会主义市场经济体制、保障和改善民生、促进社会公平正义，以及解决经济社会发展中的突出矛盾和问题发挥了重要作用。

但也要看到，新的形势下，现行的中央与地方财政事权和支出责任划分还不同程度存在不清晰、不合理、不规范等问题，主要表现在：政府职能定位不清，一些本可由市场调节或社会提供的事务，财政包揽过多，同时一些本应由政府承担的基本公共服务，财政承担不够；中央与地方财政事权和支出责任划分不尽合理，一些本应由中央直接负责的事务交给地方承担，一些宜由地方负责的事务，中央承担过多，地方没有担负起相应的支出责任；不少中央和地方提供基本公共服务的职责交叉重叠，共同承担的事项较多；省以下财政事权和支出责任划分不尽规范；有的财政事权和支出责任划分缺乏法律依据，法治化、规范化程度不高。

这种状况不利于充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，不利于政府有效提供基本公共服务，与建立健全现代财政制度、推动国家治理体系和治理能力现代化的要求不相适应，必须积极推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革。

## 二、指导思想、总体要求和划分原则

### （一）指导思想。

高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，适应、把握和引领经济发展新常态，坚持“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，遵循宪法和政府组织法的相关规定，按照完善社会主义市场经济体制总体要求和深化财税体制改革总体方案，立足全局、着眼长远、统筹规划、分步实施，科学合理划分中央与地方财政事权和支出责任，形成中央领导、合理授权、依法规范、运转高效的财政事权和支出责任划分模式，落实基本公共服务提供责任，提高基本公共服务供给效率，促进各级政府更好履职尽责。

### （二）总体要求。

1. 坚持中国特色社会主义道路和党的领导。通过合理划分中央与地方在基本公共服务提供方面的任务和职责，形成科学合理、职责明确的财政事权和支出责任划分体系，充分发挥中国特色社会主义制度在维护社会公平正义和促进共同富裕方面的优势，确保党的路线、方针、政策得到贯彻落实，为加强和改善党的领导提供更好保障。

2. 坚持财政事权由中央决定。在完善中央决策、地方执行的机制基础上，明确中央在财政事权确认和划分上的决定权，适度加强中央政府承担基本公共服务的职责和能力，维护中央权威。要切实落实地方政府在中央授权范围内履行财政事权的责任，最大限度减少中央对微观事务的直接管理，发挥地方政府因地制宜加强区域内事务管理的优势，调动和保护地方干事创业的积极性和主动性。

3. 坚持有利于健全社会主义市场经济体制。要正确处理政府与市场、政府与社会的关系，合理确定政府提供基本公共服务的范围和方式，将应由市场或社会承担的事务，交由市场主体或社会力量承担；对应由政府提供的基本公共服务，要明确承担财政事权和支出责任的相应政府层级，促进社会主义市场经济体制不断完善，使市场在资源配置中的决定性作用得到充分发挥。



4. 坚持法治化规范化道路。要将中央与地方财政事权和支出责任划分基本规范以法律和行政法规的形式规定，将地方各级政府间的财政事权和支出责任划分相关制度以地方性法规、政府规章的形式规定，逐步实现政府间财政事权和支出责任划分法治化、规范化，让行政权力在法律和制度的框架内运行，加快推进依法治国、依法行政。

5. 坚持积极稳妥统筹推进。要从积极稳妥推进中央与地方事权和支出责任划分改革的全局出发，先在财政事权和支出责任划分上突破，为建立科学规范的政府间关系创造基础性条件。要处理好改革与稳定发展、总体设计与分步实施、当前与长远的关系，准确把握各项改革措施出台的时机、力度和节奏，加强中央与地方之间以及各部门之间的协同合作，形成合力，确保改革扎实推进，务求实效。

### （三）划分原则。

1. 体现基本公共服务受益范围。体现国家主权、维护统一市场以及受益范围覆盖全国的基本公共服务由中央负责，地区性基本公共服务由地方负责，跨省（区、市）的基本公共服务由中央与地方共同负责。

2. 兼顾政府职能和行政效率。结合我国现有中央与地方政府职能配置和机构设置，更多、更好发挥地方政府尤其是县级政府组织能力强、贴近基层、获取信息便利的优势，将所需信息量大、信息复杂且获取困难的基本公共服务优先作为地方的财政事权，提高行政效率，降低行政成本。信息比较容易获取和甄别的全国性基本公共服务宜作为中央的财政事权。

3. 实现权、责、利相统一。在中央统一领导下，适宜由中央承担的财政事权执行权要上划，加强中央的财政事权执行能力；适宜由地方承担的财政事权决策权要下放，减少中央部门代地方决策事项，保证地方有效管理区域内事务。要明确共同财政事权中央与地方各自承担的职责，将财政事权履行涉及的战略规划、政策决定、执行实施、监督评价各环节在中央与地方间作出合理安排，做到财政事权履行权责明确和全过程覆盖。

4. 激励地方政府主动作为。通过有效授权，合理确定地方财政事权，使基本公共服务受益范围与政府管辖区域保持一致，激励地方各级政府尽力做好辖区范围内的基本公共服务提供和保障，避免出现地方政府不作为或因追求局部利益而损害其他地区利益或整体利益的行为。

5. 做到支出责任与财政事权相适应。按照“谁的财政事权谁承担支出责任”的原则，确定各级政府支出责任。对属于中央并由中央组织实施的财政事权，原则上由中央承担支出责任；对属于地方并由地方组织实施的财政事权，原则上由地方承担支出责任；对属于中央与地方共同财政事权，根据基本公共服务的受益范围、影响程度，区分情况确定中央和地方的支出责任以及承担方式。

### 三、改革的主要内容

#### （一）推进中央与地方财政事权划分。

1. 适度加强中央的财政事权。坚持基本公共服务的普惠性、保基本、均等化方向，加强中央在保障国家安全、维护全国统一市场、体现社会公平正义、推动区域协调发展等方面的财政事权。强化中央的财政事权履行责任，中央的财政事权原则上由中央直接行使。中央的财政事权确需委托地方行使的，报经党中央、国务院批准后，由有关职能部门委托地方行使，并制定相应的法律法规予以明确。对中央委托地方行使的财政事权，受委托地方在委托范围内，以委托单位的名义行使职权，承担相应的法律责任，并接受委托单位的监督。

要逐步将国防、外交、国家安全、出入境管理、国防公路、国界河湖治理、全国性重大传染病防治、全国性大通道、全国性战略性自然资源使用和保护等基本公共服务确定或上划为中央的财政事权。

2. 保障地方履行财政事权。加强地方政府公共服务、社会管理等职责。将直接面向基层、量大面广、与当地居民密切相关、由地方提供更方便有效的基本公共服务确定为地方的财政事权，赋予地方政府充分自主权，依法保障地方的财政事权履行，更好地满足地方基本公共服务需求。地方的财政事权由地方行使，中央对地方的财政事权履行提出规范性要求，并通过法律法规的形式予以明确。

要逐步将社会治安、市政交通、农村公路、城乡社区事务等受益范围地域性强、信息较为复杂且主要与当地居民密切相关的基本公共服务确定为地方的财政事权。

3. 减少并规范中央与地方共同财政事权。考虑到我国人口和民族众多、幅员辽阔、发展不平衡的国情和经济社会发展的阶段性要求，需要更多发挥中央在保障公民基本权利、提供基本公共服务方面的作用，因此应保有比成熟市场经济国家相对多一些的中央与地方共同财政事权。但在现阶段，针对中央与地方共同财政事权过多且不规范的情况，必须逐步减少并规范中央与地方共同财政事权，并根据基本公共服务的受益

范围、影响程度，按事权构成要素、实施环节，分解细化各级政府承担的职责，避免由于职责不清造成互相推诿。

要逐步将义务教育、高等教育、科技研发、公共文化、基本养老保险、基本医疗和公共卫生、城乡居民基本医疗保险、就业、粮食安全、跨省（区、市）重大基础设施项目建设和环境保护与治理等体现中央战略意图、跨省（区、市）且具有地域管理信息优势的基本公共服务确定为中央与地方共同财政事权，并明确各承担主体的职责。

4. 建立财政事权划分动态调整机制。财政事权划分要根据客观条件变化进行动态调整。在条件成熟时，将全国范围内环境质量监测和对全国生态具有基础性、战略性作用的生态环境保护等基本公共服务，逐步上划为中央的财政事权。对新增及尚未明确划分的基本公共服务，要根据社会主义市场经济体制改革进展、经济社会发展需求以及各级政府财力增长情况，将应由市场或社会承担的事务交由市场主体或社会力量承担，将应由政府提供的基本公共服务统筹研究划分为中央财政事权、地方财政事权或中央与地方共同财政事权。

## （二）完善中央与地方支出责任划分。

1. 中央的财政事权由中央承担支出责任。属于中央的财政事权，应当由中央财政安排经费，中央各职能部门和直属机构不得要求地方安排配套资金。中央的财政事权如委托地方行使，要通过中央专项转移支付安排相应经费。

2. 地方的财政事权由地方承担支出责任。属于地方的财政事权原则上由地方通过自有财力安排。对地方政府履行财政事权、落实支出责任存在的收支缺口，除部分资本性支出通过依法发行政府性债券等方式安排外，主要通过上级政府给予的一般性转移支付弥补。地方的财政事权如委托中央机构行使，地方政府应负担相应经费。

3. 中央与地方共同财政事权区分情况划分支出责任。根据基本公共服务的属性，体现国民待遇和公民权利、涉及全国统一市场和要素自由流动的财政事权，如基本养老保险、基本公共卫生服务、义务教育等，可以研究制定全国统一标准，并由中央与地方按比例或以中央为主承担支出责任；对受益范围较广、信息相对复杂的财政事权，如跨省（区、市）重大基础设施项目建设、环境保护与治理、公共文化等，根据财政事权外溢程度，由中央和地方按比例或中央给予适当补助方式承担支出责任；对中央和地方有各自机构承担相应职责的财政事权，如科技研发、高等教育等，中央和地方

各自承担相应支出责任；对中央承担监督管理、出台规划、制定标准等职责，地方承担具体执行等职责的财政事权，中央与地方各自承担相应支出责任。

### （三）加快省以下财政事权和支出责任划分。

省级政府要参照中央做法，结合当地实际，按照财政事权划分原则合理确定省以下政府间财政事权。将部分适宜由更高一级政府承担的基本公共服务职能上移，明确省级政府在保持区域内经济社会稳定、促进经济协调发展、推进区域内基本公共服务均等化等方面的职责。将有关居民生活、社会治安、城乡建设、公共设施管理等适宜由基层政府发挥信息、管理优势的基本公共服务职能下移，强化基层政府贯彻执行国家政策和上级政府政策的责任。

省级政府要根据省以下财政事权划分、财政体制及基层政府财力状况，合理确定省以下各级政府的支出责任，避免将过多支出责任交给基层政府承担。

## 四、保障和配套措施

### （一）加强与相关改革的协同配套。

财政事权和支出责任划分与教育、社会保障、医疗卫生等各项改革紧密相连、不可分割。要将财政事权和支出责任划分改革与加快推进相关领域改革相结合，既通过相关领域改革为推进财政事权和支出责任划分创造条件，又将财政事权和支出责任划分改革体现和充实到各领域改革中，形成良性互动、协同推进的局面。

### （二）明确政府间财政事权划分争议的处理。

中央与地方财政事权划分争议由中央裁定，已明确属于省以下的财政事权划分争议由省级政府裁定。明确中央与地方共同财政事权和中央委托地方行使的财政事权设置的原则、程序、范围和责任，减少划分中的争议。

### （三）完善中央与地方收入划分和对地方转移支付制度。

加快研究制定中央与地方收入划分总体方案，推动进一步理顺中央与地方的财政分配关系，形成财力与事权相匹配的财政体制。进一步完善中央对地方转移支付制度，清理整合与财政事权划分不相匹配的中央对地方转移支付，增强财力薄弱地区尤其是老少边穷地区的财力。严格控制引导类、救济类、应急类专项转移支付，对保留的专项转移支付进行甄别，属于地方财政事权的划入一般性转移支付。

### （四）及时推动相关部门职责调整。

按照一项财政事权归口一个部门牵头负责的原则，合理划分部门职责，理顺部门分工，妥善解决跨部门财政事权划分不清晰和重复交叉问题，处理好中央和省级政府垂直管理机构与地方政府的职责关系，为更好履行政府公共服务职能提供保障。

（五）督促地方切实履行财政事权。

随着中央与地方财政事权和支出责任划分改革的推进，地方的财政事权将逐渐明确。对属于地方的财政事权，地方政府必须履行到位，确保基本公共服务的有效提供。中央要在法律法规的框架下加强监督考核和绩效评价，强化地方政府履行财政事权的责任。

## 五、职责分工和时间安排

（一）职责分工。

财政部、中央编办等有关部门主要负责组织、协调、指导、督促推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革工作。各职能部门要落实部门主体责任，根据本指导意见，在广泛征求有关部门和地方意见基础上，研究提出本部门所涉及的基本公共服务领域改革具体实施方案，按程序报请党中央、国务院批准后实施。

在改革实施过程中，有关部门要妥善处理中央与地方财政事权和支出责任划分带来的职能调整以及人员、资产划转等事项，积极配合推动制订或修改相关法律、行政法规中关于财政事权和支出责任划分的规定。

各省级人民政府要参照本指导意见的总体要求和基本原则，根据本地实际情况，结合财税体制改革要求和中央与地方财政事权和支出责任划分改革的进程，制定省以下财政事权和支出责任划分改革方案，组织推动本地区省以下财政事权和支出责任划分改革工作。

（二）时间安排。

1. 2016年。有关部门要按照本指导意见要求，研究制定相关基本公共服务领域改革具体实施方案。选取国防、国家安全、外交、公共安全等基本公共服务领域率先启动财政事权和支出责任划分改革。同时，部署推进省以下相关领域财政事权和支出责任划分改革。

2. 2017—2018年。总结相关领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革经验，结合实际、循序渐进，争取在教育、医疗卫生、环境保护、交通运输等基本公共服务

领域取得突破性进展。参照中央改革进程，加快推进省以下相关领域财政事权和支出责任划分改革。

3. 2019—2020年。基本完成主要领域改革，形成中央与地方财政事权和支出责任划分的清晰框架。及时总结改革成果，梳理需要上升为法律法规的内容，适时制修订相关法律、行政法规，研究起草政府间财政关系法，推动形成保障财政事权和支出责任划分科学合理的法律体系。督促地方完成主要领域改革，形成省以下财政事权和支出责任划分的清晰框架。

中央与地方财政事权和支出责任划分改革是建立科学规范政府间关系的核心内容，是完善国家治理结构的一项基础性、系统性工程，对全面深化经济体制改革具有重要的推动作用。各地区、各部门要充分认识推进这项改革工作的重要性、紧迫性、艰巨性，把思想和行动统一到党中央、国务院决策部署上来，以高度的责任感、使命感和改革创新精神，周密安排部署，切实履行职责，密切协调配合，积极稳妥推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革，为建立健全现代财政制度、推进国家治理体系和治理能力现代化、落实“四个全面”战略布局提供有力保障。

国务院

2016年8月16日

（此件公开发布）

### 3. 《国务院关于积极稳妥降低企业杠杆率的意见》（国发〔2016〕54号）

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

近年来，我国企业杠杆率高企，债务规模增长过快，企业债务负担不断加重。在国际经济环境更趋复杂、我国经济下行压力仍然较大的背景下，一些企业经营困难加剧，一定程度上导致债务风险上升。为贯彻落实党中央、国务院关于推进供给侧结构性改革、重点做好“三去一降一补”工作的决策部署，促进建立和完善现代企业制度，增强经济中长期发展韧性，现就积极稳妥降低企业杠杆率（以下简称降杠杆）提出以下意见。

#### 一、总体要求

降杠杆的总体思路是：全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，认真落实中央经济工作会议和政府工作报告部署，坚持积极的财政政策和稳健的货币政策取向，以市场化、法治化方式，通过推进兼并重组、完善现代企业制度强化自我约束、盘活存量资产、优化债务结构、有序开展市场化银行债权转股权、依法破产、发展股权融资，积极稳妥降低企业杠杆率，助推供给侧结构性改革，助推国有企业改革深化，助推经济转型升级和优化布局，为经济长期持续健康发展夯实基础。

在推进降杠杆过程中，要坚持以下基本原则：

**市场化原则。**充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用。债权人和债务人等市场主体依据自身需求开展或参与降杠杆，自主协商确定各类交易的价格与条件并自担风险、自享收益。政府通过制定引导政策，完善相关监管规则，维护公平竞争的市场秩序，做好必要的组织协调工作，保持社会稳定，为降杠杆营造良好环境。

**法治化原则。**依法依规开展降杠杆工作，政府与各市场主体都要严格依法行事，尤其要注重保护债权人、投资者和企业职工合法权益。加强社会信用体系建设，防范道德风险，严厉打击逃废债行为，防止应由市场主体承担的责任不合理地转嫁给政府或其他相关主体。明确政府责任范围，政府不承担损失的兜底责任。

**有序开展原则。**降杠杆要把握好稳增长、调结构、防风险的关系，注意防范和化解降杠杆过程中可能出现的各类风险。尊重经济规律，充分考虑不同类型行业和企业杠杆特征，分类施策，有扶有控，不搞“一刀切”，防止一哄而起，稳妥有序地予以推进。

统筹协调原则。降杠杆是一项时间跨度较长的系统工程。要立足当前、着眼长远，标本兼治、综合施策。要把建立规范现代企业制度、完善公司治理结构、强化自身约束机制作为降杠杆的根本途径。降杠杆要综合运用多种手段，与企业改组改制、降低实体经济企业成本、化解过剩产能、促进企业转型升级等工作有机结合、协同推进。

## 二、主要途径

### （一）积极推进企业兼并重组。

1. 鼓励跨地区、跨所有制兼并重组。支持通过兼并重组培育优质企业。进一步打破地方保护、区域封锁，鼓励企业跨地区开展兼并重组。推动混合所有制改革，鼓励国有企业通过出让股份、增资扩股、合资合作等方式引入民营资本。加快垄断行业改革，向民营资本开放垄断行业的竞争性业务领域。

2. 推动重点行业兼并重组。发挥好产业政策的引导作用，鼓励产能过剩行业企业加大兼并重组力度，加快“僵尸企业”退出，有效化解过剩产能，实现市场出清。加大对产业集中度不高、同质化竞争突出行业或产业的联合重组，加强资源整合，发展规模经济，实施减员增效，提高综合竞争力。

3. 引导企业业务结构重组。引导企业精益化经营，突出主业，优化产业链布局，克服盲目扩张粗放经营。通过出售转让非主业或低收益业务回收资金、减少债务和支出，降低企业资金低效占用，提高企业运营效率和经营效益。

4. 加大对企业兼并重组的金融支持。通过并购贷款等措施，支持符合条件的企业开展并购重组。允许符合条件的企业通过发行优先股、可转换债券等方式筹集兼并重组资金。进一步创新融资方式，满足企业兼并重组不同阶段的融资需求。鼓励各类投资者通过股权投资基金、创业投资基金、产业投资基金等形式参与企业兼并重组。

### （二）完善现代企业制度强化自我约束。

5. 建立和完善现代企业制度。建立健全现代企业制度、完善公司治理结构，对企业负债行为建立权责明确、制衡有效的决策执行监督机制，加强企业自身财务杠杆约束，合理安排债务融资规模，有效控制企业杠杆率，形成合理资产负债结构。

6. 明确企业降杠杆的主体责任。企业是降杠杆的第一责任主体。强化企业管理层资产负债管理责任，合理设计激励约束制度，处理好企业长期发展和短期业绩的关系，树立审慎经营观念，防止激进经营过度负债。落实企业股东责任，按照出资义务依法缴足出资，根据股权先于债权吸收损失原则承担必要的降杠杆成本。



7. 强化国有企业降杠杆的考核机制。各级国有资产管理部门应切实履行职责，积极推动国有企业降杠杆工作，将降杠杆纳入国有资产管理部门对国有企业的业绩考核体系。统筹运用政绩考核、人事任免、创新型试点政策倾斜等机制，调动地方各级人民政府和国有企业降杠杆的积极性。

### （三）多措并举盘活企业存量资产。

8. 分类清理企业存量资产。规范化清理资产，做好闲置存量资产相关尽职调查、资产清查、资产评估等工作，清退无效资产，实现人资分离，使资产达到可交易状态。

9. 采取多种方式盘活闲置资产。对土地、厂房、设备等闲置资产以及各类重资产，采取出售、转让、租赁、回租、招商合作等多种形式予以盘活，实现有效利用。引导企业进入产权交易市场，充分发挥产权交易市场价格发现、价值实现功能。

10. 加大存量资产整合力度。鼓励企业整合内部资源，将与主业相关的资产整合清理后并入主业板块，提高存量资产的利用水平，改善企业经营效益。

11. 有序开展企业资产证券化。按照“真实出售、破产隔离”原则，积极开展以企业应收账款、租赁债权等财产权利和基础设施、商业物业等不动产财产或财产权益为基础资产的资产证券化业务。支持房地产企业通过发展房地产信托投资基金向轻资产经营模式转型。

### （四）多方式优化企业债务结构。

12. 推动企业开展债务清理和债务整合。加大清欠力度，减少无效占用，加快资金周转，降低资产负债率。多措并举清理因担保圈、债务链形成的三角债。加快清理以政府、大企业为源头的资金拖欠，推动开展中小企业应收账款融资。对发展前景良好、生产经营较为正常，有技术、有订单，但由于阶段性原因成为资金拖欠源头的企业，鼓励充分调动多方力量，在政策允许范围内，统筹运用盘活资产、发行债券和银行信贷等多种手段，予以必要支持。

13. 降低企业财务负担。加快公司信用类债券产品创新，丰富债券品种，推动企业在风险可控的前提下利用债券市场提高直接融资比重，优化企业债务结构。鼓励企业加强资金集中管理，支持符合条件的企业设立财务公司，加强内部资金融通，提高企业资金使用效率。通过大力发展政府支持的担保机构等措施，提高企业信用等级，降低融资成本。

### （五）有序开展市场化银行债权转股权。

14. 以市场化法治化方式开展债转股。由银行、实施机构和企业依据国家政策导向自主协商确定转股对象、转股债权以及转股价格和条件，实施机构市场化筹集债转股所需资金，并多渠道、多方式实现股权市场化退出。

15. 以促进优胜劣汰为目的开展市场化债转股。鼓励面向发展前景良好但遇到暂时困难的优质企业开展市场化债转股，严禁将“僵尸企业”、失信企业和不符合国家产业政策的企业作为市场化债转股对象。

16. 鼓励多类型实施机构参与开展市场化债转股。除国家另有规定外，银行不得直接将债权转为股权。银行将债权转为股权应通过向实施机构转让债权、由实施机构将债权转为对象企业股权的方式实现。鼓励金融资产管理公司、保险资产管理机构、国有资本投资运营公司等多种类型实施机构参与开展市场化债转股；支持银行充分利用现有符合条件的所属机构，或允许申请设立符合规定的新机构开展市场化债转股；鼓励实施机构引入社会资本，发展混合所有制，增强资本实力。

#### （六）依法依规实施企业破产。

17. 建立健全依法破产的体制机制。充分发挥企业破产在解决债务矛盾、公平保障各方权利、优化资源配置等方面的重要作用。完善破产清算司法解释和司法政策。健全破产管理人制度。探索建立关联企业合并破产制度。细化工作流程规则，切实解决破产程序中的违法执行问题。支持法院建立专门清算与破产审判庭，积极支持优化法官配备并加强专业培训，强化破产司法能力建设。规范和引导律师事务所、会计师事务所等中介机构依法履职，增强破产清算服务能力。

18. 因企制宜实施企业破产清算、重整与和解。对于扭亏无望、已失去生存发展前景的“僵尸企业”，要破除障碍，依司法程序进行破产清算，全面清查破产企业财产，清偿破产企业债务并注销破产企业法人资格，妥善安置人员。对符合破产条件但仍有发展前景的企业，支持债权人和企业按照法院破产重整程序或自主协商对企业进行债务重组。鼓励企业与债权人依据破产和解程序达成和解协议，实施和解。在企业破产过程中，切实发挥债权人委员会作用，保护各类债权人和企业职工合法权益。

19. 健全企业破产配套制度。政府与法院依法依规加强企业破产工作沟通协调，解决破产程序启动难问题，做好破产企业职工安置和权益保障、企业互保联保和民间融资风险化解、维护社会稳定等各方面工作。加快完善清算后工商登记注销等配套政策。

#### （七）积极发展股权融资。

20. 加快健全和完善多层次股权市场。加快完善全国中小企业股份转让系统，健全小额、快速、灵活、多元的投融资体制。研究全国中小企业股份转让系统挂牌公司转板创业板相关制度。规范发展服务中小微企业的区域性股权市场。支持区域性股权市场运营模式和服务方式创新，强化融资功能。

21. 推动交易所市场平稳健康发展。进一步发展壮大证券交易所主板，深入发展中小企业板，深化创业板改革，加强发行、退市、交易等基础性制度建设，切实加强市场监管，依法保护投资者权益，支持符合条件的企业在证券交易所市场发行股票进行股权融资。

22. 创新和丰富股权融资工具。大力发展私募股权投资基金，促进创业投资。创新财政资金使用方式，发挥产业投资基金的引导作用。规范发展各类股权类受托管理资金。在有效监管的前提下，探索运用股债结合、投贷联动和夹层融资工具。

23. 拓宽股权融资资金来源。鼓励保险资金、年金、基本养老保险基金等长期性资金按相关规定进行股权投资。有序引导储蓄转化为股本投资。积极有效引进国外直接投资和国外创业投资资金。

### **三、营造良好的市场与政策环境**

24. 落实和完善降杠杆财税支持政策。发挥积极的财政政策作用，落实并完善企业兼并重组、破产清算、资产证券化、债转股和银行不良资产核销等相关税收政策。根据需要，采取适当财政支持方式激励引导降杠杆。

25. 提高银行不良资产核销和处置能力。拓宽不良资产市场转让渠道，探索扩大银行不良资产受让主体，强化不良资产处置市场竞争。加大力度落实不良资产转让政策，支持银行向金融资产管理公司打包转让不良资产。推动银行不良资产证券化。多渠道补充银行核心和非核心资本，提高损失吸收能力。

26. 加强市场主体信用约束。建立相关企业和机构及其法定代表人、高级管理人员的信用记录，并纳入全国信用信息共享平台。构建参与各方失信行为联合惩戒机制，依据相关法律法规严格追究恶意逃废债和国有资产流失等违法违规单位及相关人员责任。

27. 强化金融机构授信约束。银行业金融机构应通过建立债权人委员会、联合授信等机制，完善客户信息共享，综合确定企业授信额度，并可通过合同约定等方式，避免过度授信，防止企业杠杆率超出合理水平。对授信银行超过一定数量、授信金额超过一定规模的企业原则上以银团联合方式发放贷款，有效限制对高杠杆企业贷款。

28. 健全投资者适当性管理制度。合理确定投资者参与降杠杆的资格与条件。鼓励具有丰富企业管理经验或专业投资分析能力，并有相应风险承受力的机构投资者参与企业市场化降杠杆。完善个人投资者适当性管理制度，依法建立合格个人投资者识别风险和自担风险的信用承诺制度，防止不合格个人投资者投资降杠杆相关金融产品和超出能力承担风险。

29. 切实减轻企业社会负担。完善减轻企业非债务负担配套政策，落实已出台的各项清理规范涉企行政性、事业性收费以及具有强制垄断性的经营服务收费、行业协会涉企收费政策。加大对企业在降杠杆过程中剥离相关社会负担和辅业资产的政策支持力度。

30. 稳妥做好重组企业的职工分流安置工作。各级人民政府要高度重视降杠杆过程中的职工安置，充分发挥企业主体作用，多措并举做好职工安置工作。鼓励企业充分挖掘内部潜力，通过协商薪酬、转岗培训等方式，稳定现有工作岗位。支持企业依靠现有场地、设施、技术开辟新的就业岗位。对不裁员或少裁员的企业，按规定由失业保险实施稳岗补贴政策。依法妥善处理职工劳动关系，稳妥接续社会保险关系，按规定落实社会保险待遇。积极做好再就业帮扶，落实就业扶持政策，加大职业培训力度，提供公共就业服务，对就业困难人员按规定实施公益性岗位托底安置。

31. 落实产业升级配套政策。进一步落实重点行业产业转型升级和化解过剩产能的配套支持措施，加大对重点企业兼并重组和产业整合的支持力度，发挥产业投资基金作用，吸引社会资本参与，实行市场化运作，推动重点行业破局性、战略性重组，实现产业链整合及产业融合，通过资源重新配置降低企业杠杆率，进一步提升优质企业竞争力。

32. 严密监测和有效防范风险。加强政策协调，强化信息沟通与研判预警，提高防范风险的预见性、有效性，严密监控降杠杆可能导致的股市、汇市、债市等金融市场风险，防止风险跨市场传染。填补监管空白与漏洞，实现监管全覆盖，完善风险处置预案，严守不发生系统性风险的底线。

33. 规范履行相关程序。在降杠杆过程中，涉及政府管理事项的，要严格履行相关核准或备案程序，严禁违法违规操作。为适应开展降杠杆工作的需要，有关部门和单位应进一步明确、规范和简化相关程序，提高行政效率。

34. 更好发挥政府作用。政府在降杠杆工作中的职责是制定规则，完善政策，适当引导，依法监督，维护公平竞争的市场秩序，保持社会稳定，做好职工合法权益保护等

社会保障兜底工作，确保降杠杆在市场化、法治化轨道上平稳有序推进。政府在引导降杠杆过程中，要依法依规、遵循规律、规范行为，不干预降杠杆工作中各市场主体的相关决策和具体事务。同时，各级人民政府要切实履行好国有企业出资人职责，在国有企业降杠杆决策中依照法律法规和公司章程行使国有股东权利。

国家发展改革委、人民银行、财政部、银监会等相关部门和单位要建立积极稳妥降低企业杠杆率部际联席会议制度，加强综合协调指导，完善配套措施，组织先行先试，统筹推进各项工作。及时了解新情况，研究、解决降杠杆过程中出现的新问题。通过多种方式，加强舆论引导，适时适度做好宣传报道和政策解读工作，回应社会关切，营造良好的舆论环境。及时归集、整理降杠杆相关信息并进行分析研究，适时开展降杠杆政策效果评估，重大问题及时向国务院报告。

附件：关于市场化银行债权转股权的指导意见

国务院

2016年9月22日

（此件公开发布）

附件

### 关于市场化银行债权转股权的指导意见

为贯彻落实中央经济工作会议精神和政府工作报告部署，切实降低企业杠杆率，增强经济中长期发展韧性，现就市场化银行债权转股权（以下简称债转股）提出以下指导意见。

#### 一、重要意义

为有效落实供给侧结构性改革决策部署，支持有较好发展前景但遇到暂时困难的优质企业渡过难关，有必要采取市场化债转股等综合措施提升企业持续健康发展能力。在当前形势下对具备条件的企业开展市场化债转股，是稳增长、促改革、调结构、防风险的重要结合点，可以有效降低企业杠杆率，增强企业资本实力，防范企业债务风险；有利于帮助企业降本增效，增强竞争力，实现优胜劣汰；有利于推动企业股权多元化，促

进企业改组改制，完善现代企业制度；有利于加快多层次资本市场建设，提高直接融资比重，优化融资结构。

随着社会主义市场经济体制的逐步完善，当前具有开展市场化债转股的较好条件。公司法、证券法、企业破产法、公司注册资本登记管理规定等法律法规已较为完备，为开展市场化债转股提供了重要制度保障；银行、金融资产管理公司和有关企业治理结构更加完善，在资产处置、企业重组和资本市场业务方面积累了丰富的经验，为开展债转股提供了市场化的主体条件。

## 二、总体要求

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，认真落实中央经济工作会议和政府工作报告部署，遵循法治化原则、按照市场化方式有序开展银行债权转股权，紧密结合深化企业改革，切实降低企业杠杆率，助推完善现代企业制度、实现降本增效，助推多层次资本市场建设、提高直接融资比重，助推供给侧结构性改革、增强企业竞争力和发展后劲。

开展市场化债转股要遵循以下基本原则：

市场运作，政策引导。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，建立债转股的对象企业市场化选择、价格市场化定价、资金市场化筹集、股权市场化退出等长效机制，政府不强制企业、银行及其他机构参与债转股，不搞拉郎配。政府通过制定必要的引导政策，完善相关监管规则，依法加强监督，维护公平竞争的市场秩序，保持社会稳定，为市场化债转股营造良好环境。

遵循法治，防范风险。健全审慎监管规则，确保银行转股债权洁净转让、真实出售，有效实现风险隔离，防止企业风险向金融机构转移。依法依规有序开展市场化债转股，政府和市场主体都应依法行事。加强社会信用体系建设，防范道德风险，严厉打击逃废债行为，防止应由市场主体承担的责任不合理地转嫁给政府或其他相关主体。明确政府责任范围，政府不承担损失的兜底责任。

重在改革，协同推进。开展市场化债转股要与深化企业改革、降低实体经济企业成本、化解过剩产能和企业兼并重组等工作有机结合、协同推进。债转股企业要同步建立现代企业制度、完善公司治理结构、强化激励约束机制、提升管理水平和创新能力，为长期持续健康发展奠定基础。

## 三、实施方式

### （一）明确适用企业和债权范围。

市场化债转股对象企业由各相关市场主体依据国家政策导向自主协商确定。

市场化债转股对象企业应当具备以下条件：发展前景较好，具有可行的企业改革计划和脱困安排；主要生产装备、产品、能力符合国家产业发展方向，技术先进，产品有市场，环保和安全生产达标；信用状况较好，无故意违约、转移资产等不良信用记录。

鼓励面向发展前景良好但遇到暂时困难的优质企业开展市场化债转股，包括：因行业周期性波动导致困难但仍有望逆转的企业；因高负债而财务负担过重的成长型企业，特别是战略性新兴产业领域的成长型企业；高负债居于产能过剩行业前列的关键性企业以及关系国家安全的战略性企业。

禁止将下列情形的企业作为市场化债转股对象：扭亏无望、已失去生存发展前景的“僵尸企业”；有恶意逃废债行为的企业；债权债务关系复杂且不明晰的企业；有可能助长过剩产能扩张和增加库存的企业。

转股债权范围以银行对企业发放贷款形成的债权为主，适当考虑其他类型债权。转股债权质量类型由债权人、企业和实施机构自主协商确定。

### （二）通过实施机构开展市场化债转股。

除国家另有规定外，银行不得直接将债权转为股权。银行将债权转为股权，应通过向实施机构转让债权、由实施机构将债权转为对象企业股权的方式实现。

鼓励金融资产管理公司、保险资产管理机构、国有资本投资运营公司等多种类型实施机构参与开展市场化债转股；支持银行充分利用现有符合条件的所属机构，或允许申请设立符合规定的新机构开展市场化债转股；鼓励实施机构引入社会资本，发展混合所有制，增强资本实力。

鼓励银行向非本行所属实施机构转让债权实施转股，支持不同银行通过所属实施机构交叉实施市场化债转股。银行所属实施机构面向本行债权开展市场化债转股应当符合相关监管要求。

鼓励各类实施机构公开、公平、公正竞争开展市场化债转股，支持各类实施机构之间以及实施机构与私募股权投资基金等股权投资机构之间开展合作。

### （三）自主协商确定市场化债转股价格和条件。

银行、企业和实施机构自主协商确定债权转让、转股价格和条件。对于涉及多个债权人的，可以由最大债权人或主动发起市场化债转股的债权人牵头成立债权人委员会进

行协调。

经批准，允许参考股票二级市场交易价格确定国有上市公司转股价格，允许参考竞争性市场报价或其他公允价格确定国有非上市公司转股价格。为适应开展市场化债转股工作的需要，应进一步明确、规范国有资产转让相关程序。

完善优先股发行政策，允许通过协商并经法定程序把债权转换为优先股，依法合理确定优先股股东权益。

#### （四）市场化筹集债转股资金。

债转股所需资金由实施机构充分利用各种市场化方式和渠道筹集，鼓励实施机构依法依规面向社会投资者募集资金，特别是可用于股本投资的资金，包括各类受托管理的资金。支持符合条件的实施机构发行专项用于市场化债转股的金融债券，探索发行用于市场化债转股的企业债券，并适当简化审批程序。

#### （五）规范履行股权变更等相关程序。

债转股企业应依法进行公司设立或股东变更、董事会重组等，完成工商注册登记或变更登记手续。涉及上市公司增发股份的应履行证券监管部门规定的相关程序。

#### （六）依法依规落实和保护股东权利。

市场化债转股实施后，要保障实施机构享有公司法规定的各项股东权利，在法律和公司章程规定范围内参与公司治理和企业重大经营决策，进行股权管理。

银行所属实施机构应确定在债转股企业中的合理持股份额，并根据公司法等法律法规要求承担有限责任。

#### （七）采取多种市场化方式实现股权退出。

实施机构对股权有退出预期的，可与企业协商约定所持股权的退出方式。债转股企业为上市公司的，债转股股权可以依法转让退出，转让时应遵守限售期等证券监管规定。债转股企业为非上市公司的，鼓励利用并购、全国中小企业股份转让系统挂牌、区域性股权市场交易、证券交易所上市等渠道实现转让退出。

### 四、营造良好环境

#### （一）规范政府行为。

在市场化债转股过程中，政府的职责是制定规则，完善政策，依法监督，维护公平竞争的市场秩序，保持社会稳定，做好职工合法权益保护等社会保障兜底工作，确保债转股在市场化、法治化轨道上平稳有序推进。



各级人民政府及其部门不干预债转股市场主体具体事务，不得确定具体转股企业，不得强行要求银行开展债转股，不得指定转股债权，不得干预债转股定价和条件设定，不得妨碍转股股东行使股东权利，不得干预债转股企业日常经营。同时，各级人民政府要切实履行好国有企业出资人职责，在国有企业债转股决策中依照法律法规和公司章程行使国有股东权利。

## （二）推动企业改革。

要把建立和完善现代企业制度作为开展市场化债转股的前提条件。通过市场化债转股推动企业改组改制，形成股权结构多元、股东行为规范、内部约束有效、运行高效灵活的经营机制，提高企业经营管理水平。

债转股企业要健全公司治理结构，合理安排董事会、监事会和高级管理层，建立权责对等、运转协调、制衡有效的决策执行监督机制。

## （三）落实和完善相关政策。

支持债转股企业所处行业加快重组与整合，加大对债转股企业剥离社会负担和辅业资产的支持力度，稳妥做好分流安置富余人员工作，为债转股企业发展创造更为有利的产业与市场环境。

符合条件的债转股企业可按规定享受企业重组相关税收优惠政策。根据需要，采取适当财政支持方式激励引导开展市场化债转股。

## （四）强化约束机制。

加强对市场化债转股相关主体的信用约束，建立债转股相关企业和机构及其法定代表人、高级管理人员的信用记录，并纳入全国信用信息共享平台。构建市场化债转股参与各方失信行为联合惩戒机制，依据相关法律法规严格追究违法违规单位及相关人员责任。

强化对债转股企业的财务杠杆约束，在债转股协议中，相关主体应对企业未来债务融资行为进行规范，共同制定合理的债务安排和融资规划，对资产负债率作出明确约定，防止企业杠杆率再次超出合理水平。

规范债转股企业和股东资产处置行为，严格禁止债转股企业任何股东特别是大股东掏空企业资产、随意占用和挪用企业财产等侵害其他股东权益的行为。防范债转股企业和实施机构可能存在的损害中小股东利益的不正当利益输送行为。

建立投资者适当性管理制度，对投资者参与市场化债转股设定适当资格与条件，鼓

励具有丰富企业管理和重组经验的机构投资者参与市场化债转股。完善个人投资者适当性管理制度，依法建立合格个人投资者识别风险和自担风险的信用承诺制度，防止不合格个人投资者参与市场化债转股投资和超出能力承担风险。

（五）加强和改进服务与监督。

各部门和单位要健全工作机制，加强协调配合，做好服务与监督工作。要按照分工抓紧完善相关政策，制定配套措施。要加强监督指导，及时研究新情况，解决市场化债转股实施中出现的新问题。加强政策宣传，做好解读、引导工作。

各地人民政府要营造良好的区域金融环境，支持债权人、实施机构、企业自主协商，维护公平竞争的市场秩序，保持社会稳定，做好相关工作。

国家发展改革委、人民银行、财政部、银监会等相关部门和单位要指导银行、实施机构和企业试点先行，有序开展市场化债转股，防止一哄而起；加强全过程监督检查，及时归集、整理市场化债转股相关信息并进行分析研究，适时开展市场化债转股政策效果评估，重大问题及时向国务院报告。

#### 4. 《国务院办公厅关于进一步做好民间投资有关工作的通知》（国办发 明电〔2016〕12号）

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

党中央、国务院高度重视促进非公有制经济和民间投资健康发展。习近平总书记强调，公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分，都是我国经济社会发展的重要基础。毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护。李克强总理指出，要尊重和维护企业市场主体地位，不断深化改革，推动政策落地见效，稳定市场预期，进一步调动民间投资积极性，激发民间投资潜力和创新活力。针对近期民间投资增速有所回落，为促进民间投资健康发展，国务院部署开展了促进民间投资政策落实专项督查和第三方评估调研。6月22日，国务院常务会议听取了专项督查和第三方评估调研情况汇报，对做好民间投资有关工作提出进一步要求。为深入贯彻落实党中央、国务院领导同志重要指示精神和国务院常务会议部署，经国务院同意，现就有关事项通知如下：

##### 一、充分认识促进民间投资健康发展的重要意义

近几年来，非公经济实力不断增强，已成为稳定我国经济的重要基础。非公经济创造了60%左右的国内生产总值、80%左右的社会就业，民间投资已占到全社会固定资产投资60%以上。促进民间投资健康发展，既利当前又惠长远，对稳增长、保就业具有重要意义，也是推进结构性改革特别是供给侧结构性改革的重要内容。

各省（区、市）人民政府、各有关部门要全面贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中、五中全会精神，牢固树立新发展理念，认真落实中央经济工作会议和《政府工作报告》部署，按照国务院常务会议要求，推动《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）、《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》（国发〔2010〕13号）、《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》（国发〔2005〕3号）各项政策落实，促进民间投资回稳向好，更好发挥民间投资主力军作用。

## 二、认真抓好督查和评估调研发现问题的整改落实

促进民间投资政策落实专项督查和第三方评估调研发现，在部分地区、部分领域，存在着政策措施不落地、政府职能转变不到位、民营企业融资难融资贵、难以享受同等“国民待遇”、企业成本高负担重等突出问题。各省（区、市）人民政府、各有关部门要“对号入座”，逐项检查，及时整改，举一反三研究完善相关配套政策和实施细则，切实加强和改进本地区、本部门、本系统促进民间投资各项工作，确保取得实效，并于8月15日前将阶段性整改结果和下一步整改工作重点报送国务院办公厅，抄送国家发展改革委。

国家发展改革委要会同有关部门成立督导组，从7月中旬开始，对民间投资体量大、同比增速下降较快和近期民间投资增速滞后的省（区、市），组织开展重点督导。

## 三、继续深化简政放权、放管结合、优化服务改革

本届政府成立以来，以简政放权为“先手棋”，不断推动政府职能转变，激发了企业活力。但一些民营企业反映，部分地区仍然存在重审批、轻监管、少服务等问题，相关行政审批链条未见明显缩短、审批效率没有明显提高，“双随机、一公开”未全面推开，重复检查较多，政府服务缺位。各省（区、市）人民政府、各有关部门要进一步清理行政审批事项，及时破除各种关卡，该取消的行政审批事项要坚决取消，该给市场的权力要尽快放给市场。全面推行“双随机、一公开”监管模式。加快构建权责明确、透明高效的事中事后监管体系。聚焦薄弱环节，全面提升政府服务能力和水平。

今年下半年，国务院审改办要会同有关部门，对“放管服”改革落实情况进行专项检查。

## 四、努力营造一视同仁的公平竞争市场环境

国务院关于促进非公有制经济和民间投资健康发展的相关文件，已明确对各类市场主体实施公平准入等原则和一系列政策措施。但民营企业普遍反映，在市场准入条件、资源要素配置、政府管理服务等方面，仍难以享受与国有企业同等的“国民待遇”。各省（区、市）人民政府、各有关部门要对照国家政策要求，坚持一视同仁，抓紧建立市场准入负面清单制度，进一步放开民用机场、基础电信运营、油气勘探开发等领域准入，在基础设施和公用事业等重点领域去除各类显性或隐性门槛，在医疗、养老、教育等民生领域出台有效举措，促进公平竞争。

各省（区、市）人民政府要针对自行出台的政策，开展全面自查，坚决取消对民间资本单独设置的附加条件和歧视性条款，加快健全公平开放透明的市场规则，切实营造权利平等、机会平等、规则平等的投资环境。有关自查情况于8月15日前一并报送国务院办公厅，抄送国家发展改革委。

### **五、着力缓解融资难融资贵问题**

近年来国务院连续出台一系列措施缓解中小微企业融资难融资贵问题，取得了积极成效。但融资难融资贵依然是民营企业反映强烈的突出问题之一，民营企业申请贷款中间环节多、收费高、难度大，一些银行惜贷、压贷、抽贷、断贷行为时有发生。银监会要抓紧会同有关部门开展专项检查，督促银行业金融机构严格落实支持实体经济发展的各项政策措施。要切实做到“三个不低于”，即对小微企业贷款增速不低于各项贷款平均增速、小微企业贷款户数不低于上年同期户数、小微企业申贷获得率不低于上年同期水平；要坚决查处银行涉企乱收费；要引导金融机构运用大数据等新技术，创新适合中小微企业的融资模式，推动大型商业银行扩大服务中小微企业业务。各省（区、市）人民政府要主动作为，积极推动改进金融服务，拓宽民营企业融资渠道，降低融资成本，推进政府主导的省级再担保机构基本实现全覆盖。

全国工商联、新华社等要加强对民营企业融资状况调研评估，及时反映企业诉求。

### **六、切实降低企业成本负担**

国务院要求有关方面开展正税清费，实施“营改增”改革试点等工作，目的是降低企业负担，规范税费制度。但民营企业反映，目前一些措施还不够落实，未能充分享受国家出台的优惠政策，有的地方各种评估收费多，甚至仍然存在乱收费、乱摊派情况。各省（区、市）人民政府、各有关部门要加大工作力度，进一步抓好固定资产加速折旧、小微企业所得税优惠、阶段性降低“五险一金”费率等政策落实。要抓紧对涉企收费情况进行全面自查、集中清理，坚决砍掉不合理收费和中介服务环节。

财政部要会同国家发展改革委等有关部门，抓紧开展涉企收费清理情况专项检查，推动降低企业成本，切实减轻企业负担。审计署要将涉企收费审计作为政策落实跟踪审计的重点内容进行跟踪。

财政部要会同有关部门抓紧部署清理政府对企业的各种欠款的专项工作。各省（区、市）人民政府、各有关部门要在规定时间内依法依规解决拖欠各类企业的工程款、物资采购款以及应返未返保证金等问题。

## 七、强化落实地方政府和部门的主体责任

各省（区、市）人民政府、各有关部门要切实履行主体责任，把调动民间投资积极性、促进民间投资健康发展摆上重要议事日程，主要负责同志要负总责、亲自协调，分管负责同志要具体抓督促落实，有效解决民营企业反映的突出问题。

各省（区、市）人民政府、各有关部门要针对政府违约和政策不落实等问题，建立问责机制，提高政府公信力。要按照建立“亲”“清”政商关系要求，完善政企沟通机制，充分听取民营企业意见建议，主动改进工作。凡对企业实事求是反映问题进行打击报复的，要依法依规处理，从严追究直接责任人和有关领导人员责任。

## 八、加大政策解读和舆论宣传力度

各省（区、市）人民政府、各有关部门要健全完善政策发布和政策解读的信息公开机制，及时回应社会关切，进一步营造民间投资良好舆论环境。要加大政府信息数据开放力度，畅通为民营企业提供信息服务的有效渠道。要重视总结推广政府管理服务中的好做法、好经验，曝光不作为、乱作为案例。要主动唱响中国经济光明论，释放积极信号，提振发展信心，稳定和改善市场预期。

各省（区、市）人民政府、各有关部门要按照本通知精神，进一步做好民间投资有关工作，重要情况及时报告国务院。

国务院办公厅

2016年7月1日

## 5. 《国务院关于印发 2016 年推进简政放权 放管结合优化服务改革工作要点的通知》（国发〔2016〕30 号）

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

国务院批准《2016 年推进简政放权放管结合优化服务改革工作要点》，现予印发，请认真贯彻落实。

国务院

2016 年 5 月 23 日

（此件公开发布）

### 2016 年推进简政放权放管结合优化服务改革工作要点

2016 年是“十三五”规划开局之年，也是推进供给侧结构性改革的攻坚之年。今年推进简政放权、放管结合、优化服务改革的总体要求是：全面贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中、五中全会精神，认真落实中央经济工作会议和《政府工作报告》部署，按照创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，紧紧扭住转变政府职能这个“牛鼻子”，在更大范围、更深层次，以更有力量举措推进简政放权、放管结合、优化服务改革，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，破除制约企业和群众办事创业的体制机制障碍，着力降低制度性交易成本，优化营商环境，激发市场活力和社会创造力，与大众创业、万众创新和发展壮大新经济紧密结合起来，进一步形成经济增长内生动力，促进经济社会持续健康发展。

#### 一、持续简政放权，进一步激发市场活力和社会创造力

（一）继续深化行政审批改革。继续加大放权力度，把该放的权力放出去，能取消的要尽量取消，直接放给市场和社会。今年要再取消 50 项以上国务院部门行政审

批事项和中央指定地方实施的行政审批事项，再取消一批国务院部门行政审批中介服务事项，削减一批生产许可证、经营许可证。对确需下放给基层的审批事项，要在人才、经费、技术、装备等方面予以保障，确保基层接得住、管得好。对相同、相近或相关联的审批事项，要一并取消或下放，提高放权的协同性、联动性。对确需保留的行政审批事项，要统一审批标准，简化审批手续，规范审批流程。所有行政审批事项都要严格按法定时限做到“零超时”。继续开展相对集中行政许可权改革试点，推广地方实施综合审批的经验。（国务院审改办牵头，国务院各有关部门按职责分工负责）

（二）深入推进投资审批改革。进一步扩大企业自主权，再修订政府核准的投资项目目录，中央政府层面核准的企业投资项目削减比例累计达到原总量的90%以上。出台《企业投资项目核准和备案管理条例》。制定中央预算内投资审批制度改革方案。出台整合规范投资建设项目报建审批事项实施方案。保留的投资项目审批事项要全部纳入全国统一的投资项目在线审批监管平台，实行“一站式”网上审批，大幅缩短审批流程和审批时间，推进投资审批提速。（国家发展改革委牵头，国土资源部、环境保护部、住房城乡建设部、交通运输部、水利部、国务院法制办等相关部门按职责分工负责）

（三）扎实做好职业资格改革。再取消一批职业资格许可和认定事项，国务院部门设置的职业资格削减比例达到原总量的70%以上。全面清理名目繁多的各种行业准入证、上岗证等，不合理的要坚决取消或整合。建立国家职业资格目录清单管理制度，清单之外一律不得开展职业资格许可和认定工作，清单之内除准入类职业资格外一律不得与就业创业挂钩。严肃查处职业资格“挂证”、“助考”等行为，严格落实考培分离。（人力资源社会保障部牵头，工业和信息化部、住房城乡建设部、交通运输部、国务院国资委、质检总局、安全监管总局、食品药品监管总局等相关部门按职责分工负责）

（四）持续推进商事制度改革。进一步放宽市场准入，继续大力削减工商登记前置审批事项，今年再取消三分之一，削减比例达到原总量的90%以上，同步取消后置审批事项50项以上。在全面实施企业“三证合一”基础上，再整合社会保险登记证和统计登记证，实现“五证合一、一照一码”，降低创业准入的制度成本。扩大“三证合一”覆盖面，推进整合个体工商户营业执照和税务登记证，实现只需填写“一张表”、向“一个窗口”提交“一套材料”，即可办理工商及税务登记。加快推进工商



登记全程电子化、名称登记、放宽住所条件、简易注销登记等改革试点。加快推行电子营业执照。抓好“证照分离”改革试点，切实减少各种不必要的证，解决企业“准入不准营”的问题，尽快总结形成可复制、可推广的经验。（工商总局、国务院审改办牵头，人力资源社会保障部、税务总局、国务院法制办、国家统计局等相关部门和上海市人民政府按职责分工负责）

（五）积极开展收费清理改革和监督检查。严格落实已出台的各项收费清理政策，防止反弹或变相收费。全面清理和整合规范各类认证、评估、检查、检测等中介服务，有效解决评审评估事项多、耗时长、费用高等问题。重点整治各种涉企乱收费，完善涉企收费监督检查制度，强化举报、查处和问责机制。组织对涉企收费专项检查，切实减轻企业负担。（财政部、国家发展改革委、工业和信息化部牵头，民政部、质检总局等相关部门按职责分工负责）

（六）扩大高校和科研院所自主权。凡是束缚教学科研人员积极性创造性发挥的不合理规定，都要取消或修改；凡是高校和科研院所能够自主管理的事项，相关权限都要下放，特别是要扩大高校和科研院所经费使用、成果处置、职称评审、选人用人、薪酬分配、设备采购、学科专业设置等方面的自主权。落实完善支持教学科研人员创新创业的股权期权激励等相关政策，促进科技成果转化。为教学科研人员从事兼职创业积极创造宽松条件。（教育部、科技部牵头，国务院审改办、财政部、人力资源社会保障部、海关总署、工商总局、税务总局、国家知识产权局、中国科学院、中国社科院、中国工程院等相关部门、单位按职责分工负责）

（七）以政务公开推动简政放权。以更大力度推进政务公开，让人民群众和企业了解放权情况、监督放权进程、评价放权效果，做到权力公开透明、群众明白办事。全面公布地方各级政府部门权力清单和责任清单。抓紧制定国务院试点部门权力清单和责任清单；在部分地区试点市场准入负面清单制度，进一步压缩负面清单；加快编制行政事业性收费、政府定价或指导价经营服务性收费、政府性基金、国家职业资格、基本公共服务事项等各方面清单，并及时主动向社会公开。坚持“公开为常态，不公开为例外”，全面推进决策、执行、管理、服务、结果公开和重点领域信息公开。落实行政许可、行政处罚等信息自作出行政决定之日起7个工作日内上网公开的要求。加大政府信息数据开放力度，除涉及国家安全、商业秘密、个人隐私的外，都应向社会开放。及时公开突发敏感事件处置信息，回应社会关切。（国务院办公厅牵头，国

务院审改办、国家发展改革委、教育部、公安部、民政部、财政部、人力资源社会保障部、住房城乡建设部、商务部、国家卫生计生委、工商总局、国家统计局等相关部门按职责分工负责)

## 二、加强监管创新，促进社会公平正义

(八) 实施公正监管。推进政府监管体制改革，加快构建事中事后监管体系。全面推开“双随机、一公开”监管，抓紧建立随机抽查事项清单、检查对象名录库和执法检查人员名录库，制定随机抽查工作细则，今年县级以上政府部门都要拿出“一单、两库、一细则”。随机抽查事项，要达到本部门市场监管执法事项的70%以上、其他行政执法事项的50%以上，力争2017年实现全覆盖，充分体现监管的公平性、规范性和简约性，并与信用监管、智能监管联动，加强社会信用体系建设，充分发挥全国信用信息共享平台作用，推进实施守信联合激励和失信联合惩戒工作，加大“信用中国”网站对失信行为的曝光力度。推进企业信用信息归集公示工作。积极运用大数据、云计算、物联网等信息技术，建立健全市场主体诚信档案、行业黑名单制度和市场退出机制。(国家发展改革委、人民银行、工商总局牵头，海关总署、税务总局、质检总局、食品药品监管总局等相关部门按职责分工负责)

(九) 推进综合监管。按照权责一致原则，继续推进市县两级市场监管领域综合行政执法改革，强化基层监管力量，落实相关领域综合执法机构监管责任。建立健全跨部门、跨区域执法联动响应和协作机制，实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认，消除监管盲点，降低执法成本。加强行业自律，鼓励社会公众参与市场监管，发挥媒体监督作用，充分发挥社会力量在强化市场监管中的作用。(国务院审改办、国务院法制办牵头，国家发展改革委、工业和信息化部、民政部、交通运输部、文化部、海关总署、工商总局、质检总局、新闻出版广电总局、食品药品监管总局等相关部门按职责分工负责)

(十) 探索审慎监管。对新技术、新产业、新业态、新模式的发展，要区分不同情况，积极探索和创新适合其特点的监管方式，既要有利于营造公平竞争环境，激发创新创造活力，大力支持新经济快速成长，又要进行审慎有效监管，防范可能引发的风险，促进新经济健康发展。对看得准的基于“互联网+”和分享经济的新业态，要量身定制监管模式；对一时看不准的，可先监测分析、包容发展，不能一下子管得

过严过死；对潜在风险大的，要严格加强监管；对以创新之名行非法经营之实的，要坚决予以打击、加强监管。（国家发展改革委、工业和信息化部、民政部、交通运输部、文化部、人民银行、海关总署、工商总局、质检总局、新闻出版广电总局、食品药品监管总局、银监会、证监会、保监会等相关部门按职责分工负责）

（十一）促进各类市场主体公平竞争。要在同规则、同待遇、降门槛上下功夫，做到凡是法律法规未明确禁止的，一律允许各类市场主体进入；凡是已向外资开放或承诺开放的领域，一律向民间资本开放；凡是影响民间资本公平进入和竞争的各种障碍，一律予以清除。研究制定促进民间投资的配套政策和实施细则，在试点基础上，抓紧建立行业准入负面清单制度，破除民间投资进入电力、电信、交通、石油、天然气、市政公用、养老、医药、教育等领域的不合理限制和隐性壁垒，坚决取消对民间资本单独设置的附加条件和歧视性条款。加快建设统一开放、竞争有序的市场体系，打破地方保护。组织实施公平竞争审查制度。依法严厉打击侵犯知识产权、制售假冒伪劣商品等行为，完善知识产权保护措施，防止劣币驱逐良币，营造诚实守信、公平竞争的市场环境。（国家发展改革委、工商总局牵头，教育部、科技部、工业和信息化部、公安部、民政部、住房城乡建设部、交通运输部、商务部、文化部、国家卫生计生委、海关总署、质检总局、体育总局、食品药品监管总局、国务院法制办、国家知识产权局、国家能源局等相关部门按职责分工负责）

### 三、优化政府服务，提高办事效率

（十二）提高“双创”服务效率。因势利导，主动服务、跟踪服务，打造“双创”综合服务平台，为企业开办和成长“点对点”提供政策、信息、法律、人才、场地等全方位服务，砍掉束缚“双创”的繁文缛节，为扩大就业、培育新动能、壮大新经济拓展更大发展空间。建立新生市场主体统计调查、监测分析制度，密切跟踪新生市场主体特别是小微企业的经营发展情况，促进新生市场主体增势不减、活跃度提升。（国家发展改革委、工商总局牵头，教育部、科技部、司法部、人力资源社会保障部、国家统计局等相关部门按职责分工负责）

（十三）提高公共服务供给效率。坚持普惠性、保基本、均等化、可持续的方向，加快完善基本公共服务体系。创新机制，推广政府和社会资本合作模式，调动社会各方面积极性，增加基本公共服务。大幅放开服务业市场，促进民办教育、医疗、

养老、健身等服务业和文化体育等产业健康发展，多渠道提高公共服务共建能力和共享水平，满足群众多层次、多样化公共服务需求。（财政部、国家发展改革委牵头，教育部、民政部、文化部、国家卫生计生委、工商总局、体育总局等相关部门按职责分工负责）

（十四）提高政务服务效率。大力推行“互联网+政务服务”，推进实体政务大厅向网上办事大厅延伸，打造政务服务“一张网”，简化服务流程，创新服务方式，对企业和群众办事实行“一口受理”、全程服务。抓紧制定政府部门间数据信息共享实施方案，明确共享平台、标准、目录、管理、责任等要求，打破“信息孤岛”和数据壁垒，实现数据信息互联互通和充分共享，建设高效运行的服务型政府。坚决取消各种不必要的证明和手续，让企业和群众办事更方便、更快捷、更有效率。（国务院办公厅、国家发展改革委牵头，国务院审改办、工业和信息化部、公安部、民政部、人力资源社会保障部、住房城乡建设部、工商总局、质检总局、国家统计局等相关部门按职责分工负责）

（十五）加快推动形成更有吸引力的国际化、法治化、便利化营商环境。围绕企业申请开办时间压缩了多少、投资项目审批提速了多少、群众办事方便了多少等，提出明确的量化指标，制定具体方案并组织实施。以硬性指标约束倒逼减环节、优流程、压时限、提效率，激发改革动力，增强改革实效。（国务院办公厅、国家发展改革委、国家统计局、国务院审改办牵头，国务院各有关部门按职责分工负责）

各地区各部门要把深化简政放权、放管结合、优化服务改革放在突出位置，主要领导要亲自抓，鼓励地方积极探索创新，一项一项抓好改革任务的落实。要加强对已出台措施和改革任务落实情况的督查。对改革涉及的法律法规立改废问题，责任部门要主动与法制部门加强衔接、同步推进。要做好改革经验总结推广和宣传引导工作，及时回应社会关切，营造良好改革氛围。要充分发挥各级政府推进职能转变协调机构的作用，加强统筹协调和指导督促。改革中的重要情况要及时向国务院报告。

## 6. 《国务院关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》（国发〔2016〕81号）

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

社会力量兴办教育是指各种社会力量以捐赠、出资、投资、合作等方式举办或者参与举办法律法规允许的各级各类学校和其他教育机构。改革开放以来，作为社会力量兴办教育主要形式的民办教育不断发展壮大，形成了从学前教育到高等教育、从学历教育到非学历教育，层次类型多样、充满生机活力的发展局面，有效增加了教育服务供给，为推动教育现代化、促进经济社会发展作出了积极贡献，已经成为社会主义教育事业的重要组成部分。同时，民办教育也面临许多制约发展的问题和困难。为鼓励社会力量兴办教育，促进民办教育健康发展，现提出如下意见。

### 一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，按照“四个全面”战略布局和党中央、国务院决策部署，牢固树立并切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念，全面贯彻党的教育方针，坚持社会主义办学方向，坚持立德树人，培育和践行社会主义核心价值观。以实行分类管理为突破口，创新体制机制，完善扶持政策，加强规范管理，提高办学质量，进一步调动社会力量兴办教育的积极性，促进民办教育持续健康发展，培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。

### （二）基本原则。

育人为本，德育为先。把立德树人作为根本任务，把理想信念教育摆在首要位置，形成全员、全过程、全方位育人的工作格局，提高学生服务国家服务人民的社会责任感、勇于探索的创新精神和善于解决问题的实践能力。

分类管理，公益导向。实行非营利性和营利性分类管理，实施差别化扶持政策，积极引导社会力量举办非营利性民办学校。坚持教育的公益属性，无论是非营利性民办学校还是营利性民办学校都要始终把社会效益放在首位。

优化环境，综合施策。统筹教育、登记、财政、土地、收费等相关政策，营造有利于民办教育发展的制度环境。

依法管理，规范办学。简政放权、放管结合、优化服务，依法履职，规范办学秩序，全面提高民办教育治理水平。

鼓励改革，上下联动。依靠改革创新推动发展，坚持顶层设计与基层创新相结合，共同破解民办教育发展难题和障碍。

## 二、加强党对民办学校的领导

（三）切实加强民办学校党的建设。全面加强民办学校党的思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设、制度建设，增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识。完善民办学校党组织设置，理顺民办学校党组织隶属关系，健全各级党组织工作保障机制，选好配强民办学校党组织负责人。民办学校党组织要发挥政治核心作用，强化思想引领，牢牢把握社会主义办学方向，牢牢把握党对民办学校意识形态工作的领导权、话语权，切实维护民办学校和谐稳定。民办高校党组织负责人兼任政府派驻学校的督导专员。实现学校基层党组织全覆盖、党建工作上水平，有效发挥基层党组织的战斗堡垒作用和共产党员的先锋模范作用。积极做好党员发展和教育管理服务工作。坚持党建带群建，加强民办学校共青团组织建设。各地要把民办学校党组织建设、党对民办学校的领导作为民办学校年度检查的重要内容。

（四）加强和改进民办学校思想政治教育工作。把思想政治教育工作纳入学校事业发展规划，把思想政治工作队伍建设纳入学校人才队伍培养规划，全面提升思想政治教育工作水平。切实加强思想政治理论课和思想品德课课程、教材、教师队伍建设，深入推进中国特色社会主义理论体系进教材、进课堂、进头脑，把社会主义核心价值观融入教育教学全过程、教书育人各环节，不断增强广大师生中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信。提高思想政治教育的针对性、实效性和吸引力、感染力，切实加强理想信念、爱国主义、集体主义、中国特色社会主义教育和中华优秀传统文化、革命传统文化、民族团结教育，引导学生树立正确的世界观、人生观、价值观。大力开展社会实践和志愿服务，积极开展心理健康教育。创新网络思想政治教育方式，大力弘扬主旋律、传播正能量，全面提高教书育人、实践育人、科研育人、管理育人、服务育人的水平。

## 三、创新体制机制

（五）建立分类管理制度。对民办学校（含其他民办教育机构）实行非营利性和营利性分类管理。非营利性民办学校举办者不取得办学收益，办学结余全部用于办学。营利性民办学校举办者可以取得办学收益，办学结余依据国家有关规定进行分配。民办学校依法享有法人财产权。

举办者自主选择举办非营利性民办学校或者营利性民办学校,依法依规办理登记。对现有民办学校按照举办者自愿的原则,通过政策引导,实现分类管理。

(六)建立差别化政策体系。国家积极鼓励和大力支持社会力量举办非营利性民办学校。各级人民政府要完善制度政策,在政府补贴、政府购买服务、基金奖励、捐资激励、土地划拨、税费减免等方面对非营利性民办学校给予扶持。各级人民政府可根据经济社会发展需要和公共服务需求,通过政府购买服务及税收优惠等方式对营利性民办学校给予支持。

(七)放宽办学准入条件。社会力量投入教育,只要是不属于法律法规禁止进入以及不损害第三方利益、社会公共利益、国家安全的领域,政府不得限制。政府制定准入负面清单,列出禁止和限制的办学行为。各地要重新梳理民办学校准入条件和程序,进一步简政放权,吸引更多的社会资源进入教育领域。

(八)拓宽办学筹资渠道。鼓励和吸引社会资金进入教育领域举办学校或者投入项目建设。创新教育投融资机制,多渠道吸引社会资金,扩大办学资金来源。鼓励金融机构在风险可控前提下开发适合民办学校特点的金融产品,探索办理民办学校未来经营收入、知识产权质押贷款业务,提供银行贷款、信托、融资租赁等多样化的金融服务。鼓励社会力量对非营利性民办学校给予捐赠。

(九)探索多元主体合作办学。推广政府和社会资本合作(PPP)模式,鼓励社会资本参与教育基础设施建设和运营管理、提供专业化服务。积极鼓励公办学校与民办学校相互购买管理服务、教学资源、科研成果。探索举办混合所有制职业院校,允许以资本、知识、技术、管理等要素参与办学并享有相应权利。鼓励营利性民办学校建立股权激励机制。

(十)健全学校退出机制。捐资举办的民办学校终止时,清偿后剩余财产统筹用于教育等社会事业。2016年11月7日《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国民办教育促进法〉的决定》公布前设立的民办学校,选择登记为非营利性民办学校的,终止时,民办学校的财产依法清偿后有剩余的,按照国家有关规定给予出资者相应的补偿或者奖励,其余财产继续用于其他非营利性学校办学;选择登记为营利性民办学校的,应当进行财务清算,依法明确财产权属,终止时,民办学校的财产依法清偿后有剩余的,依照《中华人民共和国公司法》有关规定处理。具体办法由省、自治区、直辖市制定。2016年11月7日后设立的民办学校终止时,财产处置按

照有关规定和学校章程处理。各地要结合实际，健全民办学校退出机制，依法保护受教育者的合法权益。

#### 四、完善扶持制度

(十一)加大财政投入力度。各级人民政府可按照《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国民办教育促进法》等法律法规和制度要求，因地制宜，调整优化教育支出结构，加大对民办教育的扶持力度。财政扶持民办教育发展的资金要纳入预算，并向社会公开，接受审计和社会监督，提高资金使用效益。

(十二)创新财政扶持方式。地方各级人民政府应建立健全政府补贴制度，明确补贴的项目、对象、标准、用途。完善政府购买服务的标准和程序，建立绩效评价制度，制定向民办学校购买就读学位、课程教材、科研成果、职业培训、政策咨询等教育服务的具体政策措施。地方各级人民政府可按照国家关于基金会管理的规定设立民办教育发展基金，支持成立相应的基金会，组织开展各类有利于民办教育事业发展的活动。

(十三)落实同等资助政策。民办学校学生与公办学校学生按规定同等享受助学贷款、奖助学金等国家资助政策。各级人民政府应建立健全民办学校助学贷款业务扶持制度，提高民办学校家庭经济困难学生获得资助的比例。民办学校要建立健全奖助学金评定、发放等管理机制，应从学费收入中提取不少于5%的资金，用于奖励和资助学生。落实鼓励捐资助学的相关优惠政策措施，积极引导和鼓励企事业单位、社会组织和个人面向民办学校设立奖助学金，加大资助力度。

(十四)落实税费优惠等激励政策。民办学校按照国家有关规定享受相关税收优惠政策。对企业办的各类学校、幼儿园自用的房产、土地，免征房产税、城镇土地使用税。对企业支持教育事业的公益性捐赠支出，按照税法有关规定，在年度利润总额12%以内的部分，准予在计算应纳税所得额时扣除；对个人支持教育事业的公益性捐赠支出，按照税收法律法规及政策的相关规定在个人所得税前予以扣除。非营利性民办学校与公办学校享有同等待遇，按照税法规定进行免税资格认定后，免征非营利性收入的企业所得税。捐资建设校舍及开展表彰资助等活动的冠名依法尊重捐赠人意愿。民办学校用电、用水、用气、用热，执行与公办学校相同的价格政策。

(十五)实行差别化用地政策。民办学校建设用地按科教用地管理。非营利性民办学校享受公办学校同等政策，按划拨等方式供应土地。营利性民办学校按国家相应



的政策供给土地。只有一个意向用地者的，可按协议方式供地。土地使用权人申请改变全部或者部分土地用途的，政府应当将申请改变用途的土地收回，按时价定价，重新依法供应。

（十六）实行分类收费政策。规范民办学校收费。非营利性民办学校收费，通过市场化改革试点，逐步实行市场调节价，具体政策由省级人民政府根据办学成本以及本地公办教育保障程度、民办学校发展情况等因素确定。营利性民办学校收费实行市场调节价，具体收费标准由民办学校自主确定。政府依法加强对民办学校收费行为的监管。

（十七）保障依法自主办学。扩大民办高等学校和中等职业学校专业设置自主权，鼓励学校根据国家战略需求和区域产业发展需要，依法依规设置和调整学科专业。民办中小学校在完成国家规定课程前提下，可自主开展教育教学活动。支持民办学校参与考试招生制度改革。社会声誉好、教学质量高、就业有保障的民办高等职业学校，可在核定的办学规模内自主确定招生范围和年度招生计划。中等以下层次民办学校按照国家有关规定，在核定的办学规模内，与当地公办学校同期面向社会自主招生。各地不得对民办学校跨区域招生设置障碍。

（十八）保障学校师生权益。完善学校、个人、政府合理分担的民办学校教职工社会保障机制。民办学校应依法为教职工足额缴纳社会保险费和住房公积金。鼓励民办学校按规定为教职工建立补充养老保险，改善教职工退休后的待遇。落实跨统筹地区社会保险关系转移接续政策，完善民办学校教师户籍迁移等方面的服务政策，探索建立民办学校教师人事代理制度和交流制度，促进教师合理流动。民办学校教师在资格认定、职务评聘、培养培训、评优表彰等方面与公办学校教师享有同等权利。非营利性民办学校教师享受当地公办学校同等的人才引进政策。民办学校学生在评奖评优、升学就业、社会优待、医疗保险等方面与同级同类公办学校学生享有同等权利。依法落实民办学校师生对学校办学管理的知情权、参与权，保障师生参与民主管理和民主监督的权利。完善民办学校师生争议处理机制，维护师生的合法权益。

## 五、加快现代学校制度建设

（十九）完善学校法人治理。民办学校要依法制定章程，按照章程管理学校。健全董事会（理事会）和监事（会）制度，董事会（理事会）和监事（会）成员依据学校章程规定的权限和程序共同参与学校的办学和管理。董事会（理事会）应当优化人

员构成，由举办者或者其代表、校长、党组织负责人、教职工代表等共同组成。监事会中应当有党组织领导班子成员。探索实行独立董事（理事）、监事制度。健全党组织参与决策制度，积极推进“双向进入、交叉任职”，学校党组织领导班子成员通过法定程序进入学校决策机构和行政管理机构，党员校长、副校长等行政机构成员可按照党的有关规定进入党组织领导班子。学校党组织要支持学校决策机构和校长依法行使职权，督促其依法治教、规范管理。完善校长选聘机制，依法保障校长行使管理权。民办学校校长应熟悉教育及相关法律法规，具有5年以上教育管理经验和良好办学业绩，个人信用状况良好。学校关键管理岗位实行亲属回避制度。完善教职工代表大会和学生代表大会制度。

（二十）健全资产管理和财务会计制度。民办学校应当明确产权关系，建立健全资产管理制度。民办学校举办者应依法履行出资义务，将出资用于办学的土地、校舍和其他资产足额过户到学校名下。存续期间，民办学校对举办者投入学校的资产、国有资产、受赠的财产以及办学积累享有法人财产权，任何组织和个人不得侵占、挪用、抽逃。进一步规范民办学校会计核算，建立健全第三方审计制度。非营利性和营利性民办学校按照登记的法人属性，根据国家有关规定执行相应的会计制度。民办学校要明晰财务管理，依法设置会计账簿。民办学校应将举办者出资、政府补助、受赠、收费、办学积累等各类资产分类登记入账，定期开展资产清查，并将清查结果向社会公布。各地要探索制定符合民办学校特点的财务管理办法，完善民办学校年度财务、决算报告和预算报告报备制度。

（二十一）规范学校办学行为。民办学校要诚实守信、规范办学。办学条件应符合国家和地方规定的设置标准和有关要求，在校生数要控制在审批机关核定的办学规模内。要按照国家和地方有关规定做好宣传、招生工作，招生简章和广告须经审批机关备案。具有举办学历教育资格的民办学校，应按国家有关规定做好学籍管理工作，对招收的学历教育学生，学习期满成绩合格的颁发毕业证书，未达到学历教育要求的发给结业证书或者其他学业证书；对符合学位授予条件的学生，颁发相应的学位证书。各类民办学校对招收的非学历教育学生，发给结业证书或者培训合格证书。

（二十二）落实安全管理责任。民办学校应遵守国家有关安全法律、法规和规章，重视校园安全工作，确保校园安全技术防范系统建设符合国家和地方有关标准，学校选址和校舍建筑符合国家抗震设防、消防技术等相关标准。建立健全安全管理制度和

应急机制，制定和完善突发事件应急预案，定期开展安全检查、巡查，及时发现和消除安全隐患。加强学生和教职员工安全教育培训，定期开展针对上课、课间、午休等不同场景的安全演练，提高师生安全意识和逃生自救能力。建立安全工作组织机构，配备学校内部安全保卫人员，明确安全工作职责。

## 六、提高教育教学质量

（二十三）明确学校办学定位。积极引导民办学校服务社会需求，更新办学理念，深化教育教学改革，创新办学模式，加强内涵建设，提高办学质量。学前教育阶段鼓励举办普惠性民办幼儿园，坚持科学保教，防止和纠正“小学化”现象。中小学校要执行国家课程方案和课程标准，坚持特色办学优质发展，满足多样化需求。职业院校应明确技术技能人才培养定位，服务区域经济和产业发展，深化产教融合、校企合作，提高技术技能型人才培养水平。鼓励举办应用技术类本科高等学校，培养适应经济结构调整、产业转型升级和新产业、新业态、新商业模式需要的人才。充分发挥民办教育在完善终身教育体系、构建学习型社会中的积极作用。

（二十四）加强教师队伍建设。各级人民政府和民办学校要把教师队伍建设作为提高教育教学质量的重要任务。各地要将民办学校教师队伍建设纳入教师队伍建设总体规划。民办学校要着力加强教师思想政治工作，建立健全教育、宣传、考核、监督与奖惩相结合的师德建设长效机制，全面提升教师师德素养。加强辅导员、班主任队伍建设。加强教学研究活动，重视青年教师培养，加大教师培训力度，不断提高教师的业务能力和水平。学校要在学费收入中安排一定比例资金用于教师培训。要关心教师工作和生活，提高教师工资和福利待遇。吸引各类高层次人才到民办学校任教，做到事业留人、感情留人、待遇留人。

（二十五）引进培育优质教育资源。鼓励支持高水平有特色民办学校培育优质学科、专业、课程、师资、管理，整体提升教育教学质量，着力打造一批具有国际影响力和竞争力的民办教育品牌，着力培养一批有理想、有境界、有情怀、有担当的民办教育家。允许民办高等学校和中等职业学校与世界高水平同类学校在学科、专业、课程建设以及人才培养等方面开展交流。

## 七、提高管理服务水平

（二十六）强化部门协调机制。各级人民政府要将发展民办教育纳入经济社会发展和教育事业总体规划，加强制度建设、标准制定、政策实施、统筹协调等工作，积

极推进民办教育改革发展。国务院建立由教育部牵头，中央编办、国家发展改革委、公安部、民政部、财政部、人力资源社会保障部、国土资源部、住房城乡建设部、人民银行、税务总局、工商总局、银监会、证监会等部门参加的部际联席会议制度，协调解决民办教育发展中的重点难点问题，不断完善制度政策，优化民办教育发展环境。各地也应建立相应的部门协调机制。要将鼓励支持社会力量兴办教育作为考核各级人民政府改进公共服务方式的重要内容。

（二十七）改进政府管理方式。各级人民政府和行政管理部门要积极转变职能，减少事前审批，加强事中事后监管，提高政府管理服务水平。进一步清理涉及民办教育的行政许可事项，向社会公布权力清单、责任清单，严禁法外设权。改进许可方式，简化许可流程，明确工作时限，规范行政许可工作。建立民办教育管理信息系统，推广电子政务和网上办事，逐步实现日常管理事项网上并联办理，及时主动公开行政审批事项，提高服务效率，接受社会监督。

（二十八）健全监督管理机制。加强民办教育管理机构的建设，强化民办教育督导，完善民办学校年度报告和年度检查制度。加强对新设立民办学校举办者的资格审查。完善民办学校财务会计制度、内部控制制度、审计监督制度，加强风险防范。推进民办教育信息公开，建立民办学校信息强制公开制度。建立违规失信惩戒机制，将违规办学的学校及其举办者和负责人纳入“黑名单”，规范学校办学行为。健全联合执法机制，加大对违法违规办学行为的查处力度。大力推进管办评分离，建立民办学校第三方质量认证和评估制度。民办学校行政管理部门根据评估结果，对办学质量不合格的民办学校予以警告、限期整改直至取消办学资格。

（二十九）发挥行业组织作用。积极培育民办教育行业组织，支持行业组织在行业自律、交流合作、协同创新、履行社会责任等方面发挥桥梁和纽带作用。依托各类专业机构开展民办学校咨询服务等工作。支持非营利性民办高等学校联盟等行业组织及其他教育中介组织在引导民办学校坚持公益性办学、创新人才培养模式、提升人才培养质量等方面发挥作用。

（三十）切实加强宣传引导。深入推进民办教育综合改革，鼓励地方和学校先行先试，总结推广试点地区和学校的成功做法和先进经验。加大对民办教育的宣传力度，按照国家有关规定奖励和表彰对民办教育改革发展作出突出贡献的集体和个人，树立民办教育良好社会形象，努力营造全社会共同关心、共同支持社会力量兴办教育的良

好氛围。

鼓励社会力量兴办教育，促进民办教育健康发展，是一项事关当前、又利长远的重要任务。国务院有关部门要进一步解放思想，凝聚共识，加强领导，周密部署，切实落实鼓励社会力量兴办教育的各项政策措施。地方各级人民政府要根据本意见，因地制宜，积极探索，稳步推进，抓紧制定出台符合地方实际的实施意见和配套措施。

国务院

2016年12月29日

## 7. 《国务院办公厅关于创新农村基础设施投融资体制机制的指导意见》 (国办发〔2017〕17号)

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

农村基础设施是社会主义新农村建设的重要内容，是农村经济社会发展的重要支撑。近年来，我国农村道路、供水、污水垃圾处理、供电、电信等基础设施建设步伐不断加快，生产生活条件逐步改善，但由于历史欠账较多、资金投入不足、融资渠道不畅等原因，农村基础设施总体上仍比较薄弱，与全面建成小康社会的要求还有较大差距。为创新农村基础设施投融资体制机制，加快农村基础设施建设步伐，经国务院同意，现提出以下意见。

### 一、总体要求

(一) 指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，认真落实党中央、国务院决策部署，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，以加快补齐农村基础设施短板、推进城乡发展一体化为目标，以创新投融资体制机制为突破口，明确各级政府事权和投入责任，拓宽投融资渠道，优化投融资模式，加大建设投入，完善管护机制，全面提高农村基础设施建设和管理水平。

### (二) 基本原则。

政府主导、社会参与。明确农村基础设施的公共产品定位，强化政府投入和主导责任，加强城乡基础设施统筹规划，加大政策支持力度。破除体制机制障碍，引导和鼓励社会资本投向农村基础设施领域，提高建设和管护市场化、专业化程度。

农民受益、民主决策。发挥农民作为农村基础设施直接受益主体的作用，引导农民和农村集体经济组织积极参与项目建设和管理，推动决策民主化，保障农民知情权、参与权和监督权。

因地制宜、分类施策。充分发挥地方政府和投资主体的积极性，探索适合不同地区、不同基础设施特点的投融资机制。兼顾公平与效率，实施差别化投融资政策，加

大对贫困地区的支持力度。

建管并重、统筹推进。坚持先建机制、后建工程，合理确定农村基础设施投融资模式和运行方式。推进投融资体制机制创新与建设管护机制创新、农村集体产权制度改革等有机结合，实现可持续发展。

（三）主要目标。到2020年，主体多元、充满活力的投融资体制基本形成，市场运作、专业高效的建管机制逐步建立，城乡基础设施建设管理一体化水平明显提高，农村基础设施条件明显改善，美丽宜居乡村建设取得明显进展，广大农民共享改革发展成果的获得感进一步增强。

## 二、构建多元化投融资新格局，健全投入长效机制

（四）健全分级分类投入体制。明确各级政府事权和投入责任，构建事权清晰、权责一致、中央支持、省级统筹、县级负责的农村基础设施投入体系。对农村道路等没有收益的基础设施，建设投入以政府为主，鼓励社会资本和农民参与。对农村供水、污水处理等有一定收益的基础设施，建设投入以政府和社会资本为主，积极引导农民投入。对农村供电、电信等以经营性为主的基础设施，建设投入以企业为主，政府对贫困地区和重点区域给予补助。（国家发展改革委、财政部牵头负责）

（五）完善财政投入稳定增长机制。优先保障财政对农业农村的投入，相应支出列入各级财政预算，坚持把农业农村作为国家固定资产投资的重点领域，确保力度不减弱、总量有增加。统筹政府土地出让收益等各类资金，支持农村基础设施建设。支持地方政府以规划为依据，整合不同渠道下达但建设内容相近的资金，形成合力。（财政部、国家发展改革委牵头负责）

（六）创新政府投资支持方式。发挥政府投资的引导和撬动作用，采取直接投资、投资补助、资本金注入、财政贴息、以奖代补、先建后补、无偿提供建筑材料等多种方式支持农村基础设施建设。鼓励地方政府和社会资本设立农村基础设施建设投资基金。建立规范的地方政府举债融资机制，推动地方融资平台转型改制和市场化融资，重点向农村基础设施建设倾斜。允许地方政府发行一般债券支持农村道路建设，发行专项债券支持农村供水、污水处理设施建设，探索发行县级农村基础设施建设项目集合债。支持符合条件的企业发行企业债券，用于农村供电、电信设施建设。鼓励地方政府通过财政拨款、特许或委托经营等渠道筹措资金，设立不向社会征收的政府性农村基础设施维修养护基金。鼓励有条件的地区将农村基础设施与产业、园区、乡

村旅游等进行捆绑，实行一体化开发和建设，实现相互促进、互利共赢。（国家发展改革委、财政部、人民银行、银监会、证监会等负责）

（七）建立政府和社会资本合作机制。支持各地通过政府和社会资本合作模式，引导社会资本投向农村基础设施领域。鼓励按照“公益性项目、市场化运作”理念，大力推进政府购买服务，创新农村基础设施建设和运营模式。支持地方政府将农村基础设施项目整体打包，提高收益能力，并建立运营补偿机制，保障社会资本获得合理投资回报。对农村基础设施项目在用电、用地等方面优先保障。（国家发展改革委、财政部、工业和信息化部、国土资源部、住房城乡建设部、水利部、农业部、国家林业局、国家能源局等负责）

（八）充分调动农民参与积极性。尊重农民主体地位，加强宣传教育，发挥其在农村基础设施决策、投入、建设、管护等方面作用。完善村民一事一议制度，合理确定筹资筹劳限额，加大财政奖补力度。鼓励农民和农村集体经济组织自主筹资筹劳开展村内基础设施建设。推行农村基础设施建设项目公示制度，发挥村民理事会、新型农业经营主体等监督作用。（农业部、水利部、国家林业局、民政部、住房城乡建设部等负责）

（九）加大金融支持力度。政策性银行和开发性金融机构要结合各自职能定位和业务范围，强化对农村基础设施建设的支持。鼓励商业银行加大农村基础设施信贷投放力度，改善农村金融服务。发挥农业银行面向三农、商业运作的优势，加大对农村基础设施的支持力度。支持银行业金融机构开展收费权、特许经营权等担保创新类贷款业务。完善涉农贷款财政奖励补助政策，支持收益较好、能够市场化运作的农村基础设施重点项目开展股权和债权融资。建立并规范发展融资担保、保险等多种形式的增信机制，提高各类投资建设主体的融资能力。加快推进农村信用体系建设。鼓励利用国际金融组织和外国政府贷款建设农村基础设施。（人民银行、银监会、证监会、保监会、国家发展改革委、财政部、农业发展银行、开发银行、农业银行等负责）

（十）强化国有企业社会责任。切实发挥输配电企业、基础电信运营企业的主体作用，加大对农村电网改造升级、电信设施建设的投入力度。鼓励其他领域的国有企业拓展农村基础设施建设业务，支持中央企业和地方国有企业通过帮扶援建等方式参与农村基础设施建设。（国务院国资委、国家发展改革委、财政部、工业和信息化部、国家能源局等负责）



（十一）引导社会各界积极援建。鼓励企业、社会组织、个人通过捐资捐物、结对帮扶、包村包项目等形式，支持农村基础设施建设和运行管护。引导国内外机构、基金会、社会团体和各界人士依托公益捐助平台，为农村基础设施建设筹资筹物。落实企业和个人公益性捐赠所得税税前扣除政策。进一步推进东西部扶贫协作，支持贫困地区农村基础设施建设。（民政部、财政部、税务总局、国家发展改革委、国务院扶贫办等负责）

### 三、完善建设管护机制，保障工程长期发挥效益

（十二）完善农村公路建设养护机制。将农村公路建设、养护、管理机构运行经费及人员基本支出纳入一般公共预算。推广“建养一体化”模式，通过政府购买服务等方式，引入专业企业、社会资本建设和养护农村公路。鼓励采取出让公路冠名权、广告权、相关资源开发权等方式，筹资建设和养护农村公路。结合物价上涨、里程增加、等级提升等因素，合理确定农村公路养护资金补助标准。（交通运输部、财政部、国家发展改革委等负责）

（十三）加快农村供水设施产权制度改革。以政府投入为主兴建、规模较大的农村集中供水基础设施，由县级人民政府或其授权部门根据国家有关规定确定产权归属；以政府投入为主兴建、规模较小的农村供水基础设施，资产交由农村集体经济组织或农民用水合作组织所有；单户或联户农村供水基础设施，国家补助资金所形成的资产归受益农户所有；社会资本投资兴建的农村供水基础设施，所形成的资产归投资者所有，或依据投资者意愿确定产权归属。由产权所有者建立管护制度，落实管护责任。鼓励开展农村供水设施产权交易，通过拍卖、租赁、承包、股份合作、委托经营等方式将一定期限内的管护权、收益权划归社会投资者。推进国有供水企业股份制改造，引入第三方参与运行管理。（水利部、住房城乡建设部、国家发展改革委、财政部等负责）

（十四）理顺农村污水垃圾处理管理体制。探索建立农村污水垃圾处理统一管理体制，切实解决多头管理问题。鼓励实施城乡生活污水“统一规划、统一建设、统一运行、统一管理”集中处理与农村污水“分户、联户、村组”分散处理相结合的模式，推动农村垃圾分类和资源化利用，完善农村垃圾“户分类、村组收集、乡镇转运、市县处理”集中处置与“户分类、村组收集、乡镇（或村）就地处理”分散处置相结合的模式，推广建立村庄保洁制度。推进建立统一的农村人居环境建设管理信息化平台，

促进相关资源统筹利用。（住房城乡建设部、环境保护部牵头负责）

（十五）积极推进农村电力管理体制改革的。加快建立规范的现代电力企业制度，鼓励有条件的地区开展县级电网企业股份制改革试点。逐步向符合条件的市场主体放开增量配电网投资业务，赋予投资主体新增配电网的所有权和经营权。鼓励以混合所有制方式发展配电业务，通过公私合营模式引入社会资本参与农村电网改造升级及运营。支持社会资本投资建设清洁能源项目和分布式电源并网工程。（国家能源局、国家发展改革委牵头负责）

（十六）鼓励农村电信设施建设向民间资本开放。创新农村电信基础设施建设项目融资模式，支持民间资本以资本入股、业务代理、网络代维等多种形式与基础电信企业开展合作，参与农村电信基础设施建设。加快推进东中部发达地区农村宽带接入市场向民间资本开放试点工作，逐步深化试点，鼓励和引导民间资本开展农村宽带接入网络建设和业务运营。（工业和信息化部牵头负责）

（十七）改进项目管理和绩效评价方式。建立涵盖需求决策、投资管理、建设运营等全过程、多层次的农村基础设施建设项目综合评价体系。对具备条件的项目，通过公开招标、邀请招标、定向委托、竞争性谈判等多种方式选择专业化的第三方机构，参与项目前期论证、招投标、建设监理、效益评价等，建立绩效考核、监督激励和定期评价机制。（国家发展改革委、财政部牵头负责）

#### **四、健全定价机制，激发投资动力和活力**

（十八）合理确定农村供水价格。在建立使用者付费制度、促进节约用水的基础上，完善农村供水水价形成机制。对城市周边已纳入城镇自来水供应范围的农户，实行统一的居民阶梯水价政策。对实行农村集中式供水的，按照补偿成本、合理盈利的原则确定水价，实行有偿服务、计量收费。地方政府和具备条件的农村集体经济组织可根据实际情况对运营单位进行合理补偿。通过加强水费征收和运行维护费用补偿等措施，保障工程正常运行及日常维护。（国家发展改革委、水利部牵头负责）

（十九）探索建立污水垃圾处理农户缴费制度。鼓励先行先试，在有条件的地区实行污水垃圾处理农户缴费制度，保障运营单位获得合理收益，综合考虑污染防治形势、经济社会承受能力、农村居民意愿等因素，合理确定缴费水平和标准，建立财政补贴与农户缴费合理分摊机制。完善农村污水垃圾处理费用调整机制，建立上下游价格调整联动机制，价格调整不到位时，地方政府和具备条件的村集体可根据实际情况

对运营单位给予合理补偿。（住房城乡建设部、国家发展改革委、财政部等负责）

（二十）完善输配电价机制。按照“管住中间、放开两头”的原则，推进输配电价改革，严格成本审核和监管，完善分类定价、阶梯电价政策，落实好“两分钱”农网还贷资金政策，研究建立电力普遍服务补偿机制，支持农村地区发展。（国家发展改革委、国家能源局牵头负责）

（二十一）推进农村地区宽带网络提速降费。加快农村宽带网络建设，引导基础电信企业公平竞争。指导和推动基础电信企业简化资费结构，切实提高农村宽带上网等业务的性价比，为农村贫困户提供更加优惠的资费方案，为发展“互联网+”提供有力支撑。（工业和信息化部牵头负责）

## 五、保障措施

（二十二）强化规划引导作用。按照城乡一体化发展的要求，衔接协调各类规划，推进县域乡村建设规划编制，统筹农村道路、供水、污水垃圾处理、供电、电信等基础设施建设布局。推动城镇基础设施向农村延伸，鼓励将城市周边农村、规模较大的中心镇纳入城镇基础设施建设规划，实行统一规划、统一建设、统一管护。（住房城乡建设部牵头负责）

（二十三）完善相关法律法规。完善农村基础设施投融资相关法律法规，依法保护投资者合法权益，维护公平有序的市场投资环境。推动公路法、村庄和集镇规划建设管理条例等相关法律法规修订工作，为创新农村基础设施投融资体制机制创造条件。加快修订相关规定，适当放宽对农村小型基础设施投资项目管理“四制”要求。（交通运输部、住房城乡建设部、国家发展改革委、农业部、国务院法制办等负责）

（二十四）落实地方政府责任。地方各级人民政府要把农村基础设施建设管护摆上重要议事日程，统筹本辖区内国有林区、林场、垦区等基础设施建设，积极创新投融资体制机制。县级人民政府是农村基础设施建设管护的责任主体，要结合本地实际，制定实施意见，确保各项措施落到实处。（各省级人民政府负责）

（二十五）加强部门协作。国务院各有关部门要根据本意见，按照职责分工，密切协作配合，抓紧制定相关配套措施。国家发展改革委要会同有关部门对意见落实情况进行跟踪分析和定期评估，并向国务院报告。（国家发展改革委牵头负责）

国务院办公厅

2017年2月6日

## 8. 《关于进一步激发社会领域投资活力的意见》（国办发〔2017〕21号）

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

党的十八大以来，我国社会领域新业态不断涌现，投资总量不断扩大，服务能力不断提升，但也仍然存在放宽准入不彻底、扶持政策不到位、监管体系不健全等问题。面对社会领域需求倒逼扩大有效供给的新形势，深化社会领域供给侧结构性改革，进一步激发医疗、养老、教育、文化、体育等社会领域投资活力，着力增加产品和服务供给，不断优化质量水平，对于提升人民群众获得感、挖掘社会领域投资潜力、保持投资稳定增长、培育经济发展新动能、促进经济转型升级、实现经济社会协调发展具有重要意义。要按照党中央、国务院决策部署，坚持稳中求进工作总基调，牢固树立和贯彻落实新发展理念，以供给侧结构性改革为主线，坚持社会效益和经济效益相统一，不断增进人民福祉；坚持营利和非营利分类管理，深化事业单位改革，在政府切实履行好基本公共服务职责的同时，把非基本公共服务更多地交给市场；坚持“放管服”改革方向，注重调动社会力量，降低制度性交易成本，吸引各类投资进入社会领域，更好满足多层次多样化需求。经国务院同意，现提出以下意见：

### 一、扎实有效放宽行业准入

1. 制定社会力量进入医疗、养老、教育、文化、体育等领域的具体方案，明确工作目标和评估办法，新增服务和产品鼓励社会力量提供。（教育部、民政部、文化部、国家卫生计生委、新闻出版广电总局、体育总局、国家文物局、国家中医药局按职责分工负责）在社会需求大、供给不足、群众呼声高的医疗、养老领域尽快有突破，重点解决医师多点执业难、纳入医保定点难、养老机构融资难等问题。（国家卫生计生委、人力资源社会保障部、民政部、银监会等部门按职责分工负责）

2. 分别制定医疗、养老、教育、文化、体育等机构设置的跨部门全流程综合审批指引，推进一站受理、窗口服务、并联审批，加强协作配合，并联范围内的审批事项不得互为前置。（教育部、民政部、文化部、国家卫生计生委、新闻出版广电总局、体育总局、国家文物局、国家中医药局分别牵头会同公安部、国土资源部、环境保护部、住房城乡建设部等部门负责）各地出台实施细则，进一步细化各项审批的条件、程序和时限，提高部门内各环节审批效率，推广网上并联审批，实现审批进程可查询。

（各省级人民政府负责）

3. 完善医疗机构管理规定，优化和调整医疗机构类别、设置医疗机构的申请人、建筑设计审查、执业许可证制作等规定，推进电子证照制度。（国家卫生计生委、国家中医药局按职责分工负责）

4. 按照保障安全、方便合理的原则，修订完善养老设施相关设计规范、建筑设计防火规范等标准。（住房城乡建设部、公安部、民政部等部门按职责分工负责）

5. 制定整合改造闲置资源发展养老服务工作办法。推动公办养老机构改革试点，鼓励采取公建民营等方式，将产权归政府所有的养老服务设施委托企业或社会组织运营。（各省级人民政府负责）

6. 指导和鼓励文化文物单位与社会力量深度合作，推动文化创意产品开发，通过知识产权入股等方式投资设立企业，总结推广经验，适时扩大试点。制定准入意见，支持社会资本对文物保护单位和传统村落的保护利用。探索大遗址保护单位控制地带开发利用政策。（文化部、国家文物局按职责分工负责）

7. 总结图书制作与出版分开的改革试点经验，制定扩大试点地区的方案。推动取消电影制片单位设立、变更、终止审批等行政审批。（新闻出版广电总局牵头负责）

8. 制定体育赛事举办流程指引，明确体育赛事开展的基本条件、标准、规则、程序和各环节责任部门，打通赛事服务渠道，强化对口衔接，有关信息向社会公开。（体育总局牵头负责）

9. 规范体育比赛、演唱会等大型群众性活动的各项安保费用，提高安保公司和场馆的市场化运营服务水平。（公安部牵头会同文化部、新闻出版广电总局、体育总局负责）

10. 改革医师执业注册办法，实行医师按行政区划区域注册，促进医师有序流动和多点执业。建立医师电子注册制度，简化审批流程，缩短办理时限，方便医师注册。

（国家卫生计生委、国家中医药局牵头负责）医疗、教育、文化等领域民办机构与公立机构专业技术人才在职称评审等方面享有平等待遇。（人力资源社会保障部牵头负责）

## 二、进一步扩大投融资渠道

11. 研究出台医疗、养老、教育、文化、体育等社会领域产业专项债券发行指引，结合其平均收益低、回报周期长等特点，制定有利于相关产业发展的鼓励条款。（国家发展改革委牵头负责）积极支持相关领域符合条件的企业发行公司债券、非金融企业债务融资工具和资产证券化产品，并探索发行股债结合型产品进行融资，满足日常运营资金需求。（证监会、人民银行按职责分工牵头负责）引导社会资本以政府和社

会资本合作（PPP）模式参与医疗机构、养老服务机构、教育机构、文化设施、体育设施建设运营，开展PPP项目示范。（各省级人民政府负责）

12. 发挥政府资金引导作用，有条件的地方可结合实际情况设立以社会资本为主体、市场化运作的社会领域相关产业投资基金。（各省级人民政府负责）

13. 推进银行业金融机构在依法合规、风险可控、商业可持续的前提下，创新开发有利于社会领域企业发展的金融产品，合理确定还贷周期和贷款利率。（人民银行、银监会等部门按职责分工负责）

14. 出台实施商业银行押品管理指引，明确抵押品类别、管理、估值、抵质押率等政策。（银监会牵头负责）

15. 加强知识产权评估、价值分析以及质押登记服务，建立健全风险分担及补偿机制，探索推进投贷联动，加大对社会领域中小企业的服务力度。（国家知识产权局、财政部、人民银行、工商总局、银监会等部门按职责分工负责）有效利用既有平台，加强信息对接和数据共享，形成以互联网为基础、全国统一的商标权、专利权、版权等知识产权质押登记信息汇总公示系统，推动社会领域企业以知识产权为基础开展股权融资。（国家发展改革委、国家知识产权局牵头会同人民银行、工商总局、新闻出版广电总局等部门负责）

16. 支持社会领域企业用股权进行质押贷款，推动社会领域企业用收益权、应收账款以及法律和行政法规规定可以质押的其他财产权利进行质押贷款。鼓励各地通过设立行业风险补偿金等市场化增信机制，推动金融机构扩大社会领域相关产业信贷规模。（各省级人民政府负责）

17. 鼓励搭建社会领域相关产业融资、担保、信息综合服务平台，完善金融中介服务体系，利用财政性资金提供贴息、补助或奖励。（各省级人民政府负责）

18. 探索允许营利性的养老、教育等社会领域机构以有偿取得的土地、设施等财产进行抵押融资。（各省级人民政府负责）

19. 发挥行业协会、开发区、孵化器的沟通桥梁作用，加强与资本市场对接，引导企业有效利用主板、中小板、创业板、新三板、区域性股权交易市场等多层次资本市场。（科技部、民政部、文化部、国家卫生计生委、新闻出版广电总局、证监会、体育总局等部门以及各省级人民政府按职责分工负责）

### **三、认真落实土地税费政策**

20. 将医疗、养老、教育、文化、体育等领域用地纳入土地利用总体规划、城乡规划和年度用地计划，农用地转用指标、新增用地指标分配要适当向上述领域倾斜，

有序适度扩大用地供给。（国土资源部、住房城乡建设部以及各省级人民政府按职责分工负责）

21. 医疗、养老、教育、文化、体育等领域新供土地符合划拨用地目录的，依法可按划拨方式供应。对可以使用划拨用地的项目，在用地者自愿的前提下，鼓励以出让、租赁方式供应土地，支持市、县政府以国有建设用地使用权作价出资或者入股的方式提供土地，与社会资本共同投资建设。应有偿使用的，依法可以招拍挂或协议方式供应，土地出让价款可在规定期限内按合同约定分期缴纳。支持实行长期租赁、先租后让、租让结合的土地供应方式。（国土资源部牵头会同财政部等部门负责）

22. 市、县级人民政府应依据当地土地取得成本、市场供需、产业政策和其他用途基准地价等，制定公共服务项目基准地价，依法评估并合理确定医疗、养老、教育、文化、体育等领域公共服务项目的出让底价。（国土资源部牵头负责）

23. 企业将旧厂房、仓库改造成文化创意、健身休闲场所的，可实行在五年内继续按原用途和土地权利类型使用土地的过渡期政策。（国土资源部牵头会同住房城乡建设部、环境保护部、文化部、体育总局等部门负责）

24. 制定闲置校园校舍综合利用方案，优先用于教育、养老、医疗、文化、体育等社会领域。（教育部牵头会同民政部、国家卫生计生委、文化部、体育总局等部门负责）

25. 落实医疗、养老、教育、文化、体育等领域税收政策，明确界定享受各类税收政策的条件。（税务总局牵头负责）

26. 加大监督检查力度，落实非公立医疗、教育等机构享有与公立医院、学校用水电气热等同价政策，落实民办的公共文化服务机构、文化创意和设计服务企业用水电气热与工业同价政策，落实大众健身休闲企业用水电气热价格不高于一般工业标准政策，落实社会领域各项收费优惠政策。（各省级人民政府负责）

#### **四、大力促进融合创新发展**

27. 各地根据资源条件和产业优势，科学规划建设社会领域相关产业创新发展试验区，在准入、人才、土地、金融等方面先行先试。积极鼓励各类投资投入社会领域相关产业，推动产业间合作，促进产业融合、全产业链发展。（各省级人民政府以及国家发展改革委、教育部、民政部、文化部、国家卫生计生委、新闻出版广电总局、体育总局、国家文物局、国家中医药局等部门按职责分工负责）

28. 制定医养结合管理和服务规范、城市马拉松办赛指南、汽车露营活动指南、户外徒步组织规范、文化自然遗产保护和利用指南。实施文化旅游精品示范工程、体

育医疗康复产业发展行动计划。（国家卫生计生委、民政部、国家中医药局、体育总局、住房城乡建设部、文化部、国家文物局、国家旅游局等部门按职责分工负责）

29. 支持社会力量举办规范的中医养生保健机构，培育一批技术成熟、信誉良好的知名中医养生保健服务集团或连锁机构。鼓励中医医疗机构发挥自身技术人才等资源优势，为中医养生保健机构规范发展提供支持。开展中医特色健康管理。（国家中医药局牵头负责）

30. 推进“互联网+”益民服务，完善行业管理规范，发展壮大在线教育、在线健身休闲等平台，加快推行面向养老机构的远程医疗服务试点，推广大数据应用，引导整合线上线下企业的资源要素，推动业态创新、模式变革和效能提高。（国家发展改革委牵头会同教育部、工业和信息化部、民政部、文化部、国家卫生计生委、体育总局等部门负责）

31. 鼓励各地扶持医疗器械、药品、康复辅助器具、体育运动装备、文化装备、教学装备等制造业发展，强化产需对接、加强产品研发、打造产业集群，更好支撑社会领域相关产业发展。（各省级人民政府负责）

## 五、加强监管优化服务

32. 完善协同监管机制，探索建立服务市场监管体系。相关行业部门要统筹事业产业发展，强化全行业监管服务，把引导社会力量进入本领域作为重要职能工作，着力加强事中事后监管，总结成功经验和案例，制定推广方案。（教育部、民政部、文化部、国家卫生计生委、新闻出版广电总局、体育总局按职责分工负责）工商、食品药品监管、质检、价格等相关监管部门要加强对社会领域服务市场监管，切实维护消费者权益，强化相关产品质量监督，严厉打击虚假广告、价格违法行为等。（工商总局、食品药品监管总局、质检总局、国家发展改革委按职责分工负责）

33. 建立医疗、养老、教育、文化、体育等机构及从业人员黑名单制度和退出机制，以违规违法行为、消防不良行为、信用状况、服务质量检查结果、顾客投诉处理结果等信息为重点，实施监管信息常态化披露，年内取得重点突破。（教育部、公安部、民政部、文化部、国家卫生计生委、工商总局、新闻出版广电总局、体育总局、国家文物局、国家中医药局按职责分工负责）

34. 将医疗、养老、教育、文化、体育等机构及从业人员信用记录纳入全国信用信息共享平台，其中涉及企业的相关记录同步纳入国家企业信用信息公示系统，对严重违规失信者依法采取限期行业禁入等惩戒措施，建立健全跨地区跨行业信用奖惩联动机制。（国家发展改革委、人民银行牵头会同教育部、民政部、文化部、国家卫生计生委、工商总局、新闻出版广电总局、体育总局、国家中医药局等相关部门负责）



35. 积极培育和发展医疗、养老、教育、文化、体育等领域的行业协会商会，鼓励行业协会商会主动完善和提升行业服务标准，发布高标准的服务信息指引，开展行业服务承诺活动，组织有资质的信用评级机构开展第三方服务信用评级。（教育部、民政部、文化部、国家卫生计生委、人民银行、工商总局、新闻出版广电总局、体育总局按职责分工负责）

36. 建立完善社会领域产业统计监测制度，在文化、体育、旅游及相关产业分类基础上，加强产业融合发展统计、核算和分析。（国家统计局牵头负责）

37. 充分利用广播电视、平面媒体及互联网等新兴媒体，积极宣传社会资本投入相关产业、履行社会责任的先进典型，提升社会认可度。（教育部、民政部、文化部、国家卫生计生委、新闻出版广电总局、体育总局、国家文物局、国家中医药局按职责分工负责）

各地区、各有关部门要充分认识进一步激发社会领域投资活力的重要意义，把思想认识和行动统一到党中央、国务院重要决策部署上来，切实加强组织领导，落实责任分工，强化监管服务，合理引导预期，着力营造良好市场环境。

国务院办公厅

2017年3月7日

## 9. 《国务院办公厅关于推进医疗联合体建设和发展的指导意见》（国办发〔2017〕32号）

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

新一轮医药卫生体制改革实施以来，我国全民医保体系加快建立健全，基层医疗卫生机构服务条件显著改善，以全科医生为重点的基层人才队伍建设不断加强，基层服务长期薄弱的状况逐步改变，基本医疗卫生服务公平性和可及性明显提升。但要看到，强基层是一项长期艰巨的任务，我国优质医疗资源总量不足、结构不合理、分布不均衡，特别是仍面临基层人才缺乏的短板，已成为保障人民健康和深化医改的重要制约。开展医疗联合体（以下简称医联体）建设，是深化医改的重要步骤和制度创新，有利于调整优化医疗资源结构布局，促进医疗卫生工作重心下移和资源下沉，提升基层服务能力，有利于医疗资源上下贯通，提升医疗服务体系整体效能，更好实施分级诊疗和满足群众健康需求。为指导各地推进医联体建设和发展，经国务院同意，现提出以下意见。

### 一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，认真落实党中央、国务院决策部署，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持以人民为中心的发展思想，立足我国经济社会和医药卫生事业发展实际，以落实医疗机构功能定位、提升基层服务能力、理顺双向转诊流程为重点，不断完善医联体组织管理模式、运行机制和激励机制，逐步建立完善不同级别、不同类别医疗机构间目标明确、权责清晰、公平有效的分工协作机制，推动构建分级诊疗制度，实现发展方式由以治病为中心向以健康为中心转变。

### （二）基本原则。

政府主导，统筹规划。落实政府规划、指导、协调、监管、宣传等职能，以城市和县域为重点，根据区域医疗资源结构布局和群众健康需求，按照业务相关、优势互补、双向选择、持续发展等要求，兼顾既往形成的合作关系，统筹安排医疗机构组建医联体。

坚持公益，创新机制。坚持政府办医主体责任不变，切实维护和保障基本医疗卫生事业的公益性。坚持医疗、医保、医药联动改革，创新机制，逐步破除行政区划、

财政投入、医保支付、人事管理等方面的壁垒和障碍，优化资源结构布局，结合医保支付方式等改革的推进，逐步建立完善医疗机构间分工协作机制。

资源下沉，提升能力。利用三级公立医院优质资源集中的优势，通过技术帮扶、人才培养等手段，发挥对基层的技术辐射和带动作用。鼓励医联体内统一管理模式，发挥集约优势，推进区域医疗资源共享，发挥科技引领与支撑作用，提高医疗服务体系整体能力与绩效。

便民惠民，群众受益。坚持以人民健康为中心，逐步实现医疗质量同质化管理，强化基层医疗卫生机构的居民健康“守门人”能力，推进慢性病预防、治疗、管理相结合，促进医联体建设与预防、保健相衔接，方便群众就近就医，减轻疾病负担，防止因病致贫返贫，促进健康产业发展和经济转型升级，增强群众获得感。

（三）工作目标。2017年，基本搭建医联体制度框架，全面启动多种形式的医联体建设试点，三级公立医院要全部参与并发挥引领作用，综合医改试点省份每个地市以及分级诊疗试点城市至少建成一个有明显成效的医联体。探索对纵向合作的医联体等分工协作模式实行医保总额付费等多种方式，引导医联体内部初步形成较为科学的分工协作机制和较为顺畅的转诊机制。

到2020年，在总结试点经验的基础上，全面推进医联体建设，形成较为完善的医联体政策体系。所有二级公立医院和政府办基层医疗卫生机构全部参与医联体。不同级别、不同类别医疗机构间建立目标明确、权责清晰、公平有效的分工协作机制，建立责权一致的引导机制，使医联体成为服务、责任、利益、管理共同体，区域内医疗资源有效共享，基层服务能力进一步提升，有力推动形成基层首诊、双向转诊、急慢分治、上下联动的分级诊疗模式。

## 二、逐步形成多种形式的医联体组织模式

各地要根据本地区分级诊疗制度建设实际情况，因地制宜、分类指导，充分考虑医疗机构地域分布、功能定位、服务能力、业务关系、合作意愿等因素，充分发挥中央、地方、军队、社会各类医疗资源作用，尊重基层首创精神，探索分区域、分层次组建多种形式的医联体，推动优质医疗资源向基层和边远贫困地区流动。根据社会办医疗机构意愿，可将其纳入医联体。

（一）在城市主要组建医疗集团。在设区的市级以上城市，由三级公立医院或者业务能力较强的医院牵头，联合社区卫生服务机构、护理院、专业康复机构等，形成资源共享、分工协作的管理模式。在医联体内以人才共享、技术支持、检查互认、处方流动、服务衔接等为纽带进行合作。

(二) 在县域主要组建医疗共同体。重点探索以县级医院为龙头、乡镇卫生院为枢纽、村卫生室为基础的县乡一体化管理，与乡村一体化管理有效衔接。充分发挥县级医院的城乡纽带作用和县域龙头作用，形成县乡村三级医疗卫生机构分工协作机制，构建三级联动的县域医疗服务体系。

(三) 跨区域组建专科联盟。根据不同区域医疗机构优势专科资源，以若干所医疗机构特色专科技术力量为支撑，充分发挥国家医学中心、国家临床医学研究中心及其协同网络的作用，以专科协作为纽带，组建区域间若干特色专科联盟，形成补位发展模式，重点提升重大疾病救治能力。

(四) 在边远贫困地区发展远程医疗协作网。大力发展面向基层、边远和欠发达地区的远程医疗协作网，鼓励公立医院向基层医疗卫生机构提供远程医疗、远程教学、远程培训等服务，利用信息化手段促进资源纵向流动，提高优质医疗资源可及性和医疗服务整体效率。

城市与农村之间可以城市三级公立医院为主体单位，在已建立的长期稳定对口支援关系基础上，通过托管区域内县级医院等多种形式组建医联体，三级公立医院可向县级医院派驻管理团队和专家团队，重点帮扶提升县级医院医疗服务能力与水平。国家级和省级公立医院除参加属地医联体外，可跨区域与若干医联体建立合作关系，组建高层次、优势互补的医联体，开展创新型协同研究、技术普及推广和人才培养，辐射带动区域医疗服务能力提升。

### 三、完善医联体内部分工协作机制

(一) 完善组织管理和协作制度。制定医联体章程，规定主体单位与其他成员单位的责任、权利和义务，完善医疗质量管理等制度，提高管理效率。医联体可探索在医院层面成立理事会。

(二) 落实医疗机构功能定位。医联体建立责任共担和利益分配机制，调动医联体内各医疗机构积极性，落实功能定位。三级医院逐步减少常见病、多发病、病情稳定的慢性病患者比例。基层医疗卫生机构和专业康复机构、护理院等为诊断明确、病情稳定的慢性病患者、康复期患者、老年病患者、晚期肿瘤患者等提供治疗、康复、护理服务。鼓励村卫生室根据当地群众就医需求，加强公共卫生和健康管理服务，做好疾病预防控制工作。

(三) 扎实推进家庭医生签约服务。加强全科医生培养。以高血压、糖尿病等慢性病为重点，在医联体内加快推进家庭医生签约服务，优先覆盖老年人、孕产妇、儿童、残疾人等重点人群，以需求为导向做实家庭医生签约服务，2017年要把所有贫困人口纳入签约服务范围。通过签约服务，鼓励和引导居民在医联体内到基层首诊，上

级医院对签约患者提供优先接诊、优先检查、优先住院等服务。探索对部分慢性病签约患者提供不超过2个月用药量的长处方服务，有条件的地方可以根据双向转诊患者就医需求，通过延伸处方、集中配送等形式加强基层和上级医院用药衔接，方便患者就近就医取药。

（四）为患者提供连续性诊疗服务。鼓励护理院、专业康复机构等加入医联体。建立医联体内转诊机制，重点畅通向下转诊通道，将急性病恢复期患者、术后恢复期患者及危重症稳定期患者及时转诊至下级医疗机构继续治疗和康复，加强医疗卫生与养老服务相结合，为患者提供一体化、便利化的疾病诊疗—康复—长期护理连续性服务。

#### 四、促进医联体内部优质医疗资源上下贯通

鼓励医联体内医疗机构在保持行政隶属关系和财政投入渠道不变的前提下，统筹人员调配、薪酬分配、资源共享等，形成优质医疗资源上下贯通的渠道和机制。

（一）促进人力资源有序流动。统一调配医技等资源，发挥现有资源的最大使用效率。医联体内统筹薪酬分配，充分调动医务人员积极性。鼓励医联体内二级以上医疗机构向基层医疗卫生机构派出专业技术和管理人才。在医联体（包括跨区域医联体）内，医务人员在签订帮扶或者托管协议的医疗机构内执业，不需办理执业地点变更和执业机构备案手续。

（二）提升基层医疗服务能力。充分发挥三级公立医院牵头引领作用，针对区域内疾病谱和重点疾病诊疗需求，派出医务人员通过专科共建、临床带教、业务指导、教学查房、科研和项目协作等多种方式，促进优质医疗资源共享和下沉基层。

（三）统一信息平台。加强规划设计，充分发挥信息系统对医联体的支撑作用，结合建立省、市、县三级人口健康信息平台，统筹推进医联体相关医院管理、医疗服务等信息平台建设，实现电子健康档案和电子病历的连续记录和信息共享，实现医联体内诊疗信息互联互通。医联体可以共享区域内居民健康信息数据，便捷开展预约诊疗、双向转诊、健康管理、远程医疗等服务，方便患者看病就医，提高医学科研技术水平。发挥远程医疗作用，促进医疗资源贴近城乡基层，探索实行远程医疗收费和支付政策，促进远程医疗服务可持续发展。

（四）实现区域资源共享。医联体内可建立医学影像中心、检查检验中心、消毒供应中心、后勤服务中心等，为医联体内各医疗机构提供一体化服务。在加强医疗质量控制的基础上，医联体内医疗机构间互认检查检验结果。探索建立医联体内统一的药品招标采购、管理平台，形成医联体内处方流动、药品共享与配送机制。

#### 五、保障政策

（一）进一步落实政府办医主体责任。加大中央基建投资支持力度，加快补齐医联体发展短板，提高区域内疑难重病诊疗能力、县级医院综合能力以及远程医疗协作水平，推动医联体更好在基层发挥作用。地方各级人民政府要落实办医主体责任，落实公立医院投入政策，建立财政补助资金与绩效评价结果挂钩机制。医联体内各医疗机构的产权归属保持不变，继续按照原渠道拨付财政补助经费。鼓励医联体通过技术支援、人才培养等方式，吸引社会办医疗机构加入并发挥作用。

（二）进一步发挥医保经济杠杆作用。发挥医保对医疗服务供需双方的引导作用。合理拉开基层医疗卫生机构、县级医院和城市大医院间报销水平差距，增强在基层看病就医的吸引力，引导参保患者有序就诊。探索对纵向合作的医联体等分工协作模式实行医保总额付费等多种付费方式，并制定相应的考核办法，引导医联体内部形成顺畅的转诊机制，促使优质医疗资源下沉。

（三）完善人员保障和激励机制。按照“允许医疗卫生机构突破现行事业单位工资调控水平，允许医疗服务收入扣除成本并按规定提取各项基金后主要用于人员奖励”的要求，完善与医联体相适应的绩效工资政策，健全与岗位职责、工作业绩、实际贡献紧密联系的分配激励机制。落实医院用人自主权，实行按需设岗、按岗聘用，建立能上能下、能进能出的灵活用人机制。创新人事管理制度，完善与医联体相适应的职称晋升办法，实行科学评价，拓展医务人员职业发展空间。

（四）建立与医联体相适应的绩效考核机制。强化考核和制度约束，建立医联体考核指标体系，重点考核医联体技术辐射带动情况、医疗资源下沉情况等，不单纯考核业务量，要将三级医院医疗资源下沉情况、与基层医疗卫生机构协作情况以及基层诊疗量占比、双向转诊比例、居民健康改善等指标纳入考核体系，引导三级医院履行责任、完善措施，主动帮扶基层，切实发挥引领作用，引导各级各类医疗机构积极参与。将考核评价结果作为人事任免、评优评先等的重要依据，并与医务人员绩效工资、进修、晋升等挂钩。

## 六、组织实施

（一）加强组织领导。各地各有关部门要进一步提高思想认识，把医联体建设作为深化医改的重要内容和增进人民健康福祉的有力举措，切实加强组织领导，建立部门协调推进机制，完善配套措施，确保工作顺利开展。地方各级人民政府要抓紧制定适合本地区医联体建设的实施意见或方案，明确医联体建设目标及时间进度，按时、保质完成工作任务，2017年6月底前各省（区、市）都要明确推进医联体建设的工作方案，10月底前所有三级公立医院都要启动医联体建设工作。

（二）明确部门职责。各有关部门要加强统筹协调和联动互动，及时出台配套文件，发挥政策的叠加效应，保证改革措施有效落实，以医联体建设为抓手促进公立医院改革、医保支付方式改革、分级诊疗制度建设等体制机制创新。卫生计生行政部门和中医药管理部门要加强对医联体建设的监管，明确医联体组织管理和分工协作制度，牵头制定相关技术文件。发展改革（价格）部门要完善医药价格政策。科技部门要会同卫生计生行政部门支持国家临床医学研究中心建设，促进医联体发展。财政部门要按规定落实财政补助政策。人力资源社会保障部门要加强医保医疗服务监管，推进医保支付方式改革，完善绩效工资分配机制。国家开发银行要发挥开发性金融“投贷债租证”综合金融服务优势，支持医联体及相关基础性建设。

（三）加强督查评估。国家卫生计生委要会同各有关部门通过调研、专项督查、定期评估等方式，及时掌握工作进展，指导各地有序推进医联体建设，保障医疗质量安全。要给各地改革探索留出空间，及时总结推广有益经验，发挥典型带动作用，调动地方积极性。各省级卫生计生行政部门要会同有关部门建立医联体效果评估机制和绩效考核方法，综合评估质量、安全、效率、经济与社会效益等因素，以强基层为重点，严格落实责任制和问责制，增强大医院帮扶基层和控制不合理医疗费用的动力。要坚持问题导向，防止和破解大医院垄断资源、“跑马圈地”、“虹吸”基层资源、挤压社会办医空间等问题。

（四）强化宣传培训。地方各级人民政府要开展医疗机构管理人员和医务人员的政策培训，进一步统一思想、形成共识。要充分发挥公共媒体作用，加强对分级诊疗和医联体建设的宣传，提高社会认可度和支持度，引导群众改变就医观念和习惯，逐步形成有序就医格局。

国务院办公厅

2017年4月23日

## 10. 《国务院办公厅关于支持社会力量提供多层次多样化医疗服务的意见》 (国办发〔2017〕44号)

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

鼓励社会力量提供医疗服务，是深化医改、改善民生、提升全民健康素质的必然要求，是繁荣壮大健康产业、释放内需潜力、推动经济转型升级的重要举措，对推进健康中国建设、全面建成小康社会具有重要意义。新一轮医改以来特别是党的十八大以来，深化医改取得重大进展和明显成效，基本医疗卫生服务公平性、可及性显著提升，健康服务业政策环境明显改善，社会办医加快发展。随着我国经济社会发展和人民生活水平提高，多样化、差异化、个性化健康需求持续增长，社会办医服务内容和模式有待拓展升级，同时仍存在放宽准入不彻底、扶持政策不完善、监管机制不健全等问题。在切实落实政府责任、保障人民群众基本医疗卫生需求的基础上，为进一步激发医疗领域社会投资活力，调动社会办医积极性，支持社会力量提供多层次多样化医疗服务，经国务院同意，现提出以下意见：

### 一、总体要求

(一) 指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，认真落实党中央、国务院决策部署，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持以人民为中心的发展思想，紧紧围绕推进健康中国建设，坚定不移深化医改，以提高人民健康水平为核心，坚持基本医疗卫生事业的公益性，把基本医疗卫生制度作为公共产品向全民提供，确保实现人人享有基本医疗卫生服务，正确处理政府和市场关系，在基本医疗卫生服务领域坚持政府主导并适当引入竞争机制，在非基本医疗卫生服务领域市场要有活力，持续深化简政放权、放管结合、优化服务改革，落实政府责任，加强规范管理和监管，加快推进医疗服务领域供给侧结构性改革，培育经济发展新动能，满足群众多样化、差异化、个性化健康需求。

### (二) 基本原则。

以人为本、统筹推进。把提升全民健康素质作为根本出发点和落脚点，利用全社会资源加快补齐医疗事业发展短板，坚持把社会效益放在首位，努力实现社会效益与经济效益相统一，切实维护人民群众健康权益。



需求引领、供给升级。瞄准供需矛盾突出领域，以先进技术、特色服务、品牌质量为重点，充分释放社会办医潜力和活力，促进人才、资金、技术等要素合理流动、充分发展，推动社会办医服务创新、业态升级，与政府办医共同发展、有序竞争。

放宽准入、优化服务。加大力度消除社会办医的体制机制障碍，降低准入门槛，简化审批流程，提高审批效率。对社会办医疗机构在准入、执业、监管等方面与公立医疗机构一视同仁，营造公平竞争环境，促进社会力量踊跃提供多层次多样化医疗服务。

严格监管、有序发展。加快转变政府职能，把工作重心从事前审批转到加强事中事后监管，强化政府在制度建设、标准制定、市场监管等方面职责，加强指导监督，严厉打击扰乱市场秩序的行为，促进社会办医守法诚信经营、规范健康发展。

（三）目标任务。到 2020 年，社会力量办医能力明显增强，医疗技术、服务品质、品牌美誉度显著提高，专业人才、健康保险、医药技术等支撑进一步夯实，行业发展环境全面优化。打造一大批有较强服务竞争力的社会办医疗机构，形成若干具有影响力的特色健康服务产业集聚区，服务供给基本满足国内需求，逐步形成多层次多样化医疗服务新格局。

## 二、拓展多层次多样化服务

（四）鼓励发展全科医疗服务。发展社会力量举办、运营的高水平全科诊所，建立包括全科医生、护士等护理人员以及诊所管理人员在内的专业协作团队，为居民提供医疗、公共卫生、健康管理等签约服务。符合条件的社会办医疗机构提供的签约服务，在转诊、收付费、考核激励等方面与政府办医疗机构提供的签约服务享有同等待遇。鼓励社会办全科诊所提供个性化签约服务，构建诊所、医院、商业保险机构深度合作关系，打造医疗联合体。

（五）加快发展专业化服务。积极支持社会力量深入专科医疗等细分服务领域，扩大服务有效供给，培育专业化优势。在眼科、骨科、口腔、妇产、儿科、肿瘤、精神、医疗美容等专科以及康复、护理、体检等领域，加快打造一批具有竞争力的品牌服务机构。鼓励投资者建立品牌化专科医疗集团、举办有专科优势的大型综合医院。支持社会力量举办独立设置的医学检验、病理诊断、医学影像、消毒供应、血液净化、安宁疗护等专业机构，面向区域提供相关服务。

（六）全面发展中医药服务。充分发挥中医药独特优势，鼓励社会力量以名医、名药、名科、名术为服务核心，提供流程优化、质量上乘的中医医疗、养生保健、康复、养老、健康旅游等服务。促进有实力的社会办中医诊所和门诊部（中医馆、国医堂）等机构做大做强，实现跨省市连锁经营、规模发展。有条件的地方可相对集中设

置只提供传统中医药服务的中医门诊部和中医诊所，打造中医药文化氛围浓郁的中医药服务区域，并推动从注重疾病治疗转向同时注重健康维护，发展治未病、康复等多元化服务。推进国家中医药健康旅游示范区、示范基地和示范项目建设。

（七）有序发展前沿医疗服务。鼓励有实力的社会办医疗机构瞄准医学前沿，组建优势学科团队，提供以先进医疗技术为特色的医疗服务。适应生命科学纵深发展、生物新技术广泛应用和融合创新的新趋势，稳妥有序推动精准医疗、个性化医疗等服务发展。推动经依法依规批准的新型个体化生物治疗产品标准化规范化应用。推广应用高性能医疗器械。持续推动成熟可靠的前沿医疗技术进入临床应用的转化机制建设。

（八）积极发展个性化就医服务。鼓励社会办医疗机构建立方便快捷的就医流程，营造舒适温馨的就医环境，为有需要的患者提供远程会诊、专人导医陪护、家庭病房等多种个性化的增值、辅助服务，全面提高服务品质。积极探索诊疗、护理、康复、心理关怀等连续整合的服务，进一步提升就医体验，多方位满足患者身心健康需要。

（九）推动发展多业态融合服务。促进医疗与养老融合，支持社会办医疗机构为老年人家庭提供签约医疗服务，建立健全与养老机构合作机制，兴办医养结合机构。促进医疗与旅游融合，发展健康旅游产业，以高端医疗、中医药服务、康复疗养、休闲养生为核心，丰富健康旅游产品，培育健康旅游消费市场。促进互联网与健康融合，发展智慧健康产业，促进云计算、大数据、移动互联网、物联网等信息技术与健康服务深度融合，大力发展远程医疗服务体系。促进体育与医疗融合，支持社会力量兴办以科学健身为核心的体医结合健康管理机构。

（十）探索发展特色健康服务产业集聚区。医疗资源和区位等基础条件较好的地方，可以探索以社会力量为主，打造特色鲜明、具有竞争力和影响力的健康服务产业集聚区，更好满足国内外较高层次健康消费需求。坚持合理定位、科学规划，在土地规划、市政配套、机构准入、人才引进、执业环境等方面给予政策扶持和倾斜，积极探索体制机制创新，着力打造健康服务产业集群。有条件的地方可探索医疗与养老、旅游、健身休闲等业态融合发展，健康服务与医药研发制造、医学教育相协同的集聚模式。坚持以市场需求为导向，发挥企业在产业集聚中的主体作用，地方各级政府要统筹好本行政区域内的集聚区差异化发展，并提供必要的公共服务和配套支持。坚决避免脱离实际、一哄而上、盲目重复建设，杜绝简单园区建设或变相搞房地产开发。有关部门要加强跟踪指导，及时总结经验，发挥示范作用。

### 三、进一步扩大市场开放

（十一）放宽市场准入。各地要统筹考虑多层次医疗需求，制定完善医疗卫生服务体系规划、医疗机构设置规划、大型医用设备配置规划，完善规划调控方式，优化

配置医疗资源，促进社会办医加快发展，凡符合规划条件和准入资质的，不得以任何理由限制。对社会办医疗机构配置大型医用设备可合理放宽规划预留空间。个体诊所设置不受规划布局限制。在审批专科医院等医疗机构设置时，将审核重点放在人员资质与技术服务能力上，在保障医疗质量安全的前提下，动态调整相关标准规范。根据群众健康需求和社会办医发展需要，完善眼科医院等部分医疗机构基本标准。及时制定新型机构标准，引导和支持医疗服务新业态新模式健康发展。

（十二）简化优化审批服务。国家制定社会办医疗机构执业登记前跨部门全流程综合审批指引，各地要出台实施细则，优化规范各项审批的条件、程序和时限，精简整合审批环节，向社会公布后实施。积极推进一站受理、窗口服务、并联审批，推广网上审批，进一步优化政府服务。取消无法定依据的前置条件或证明材料，严禁违反法定程序增减审批条件，相关规划和政策要向社会及时公开。落实连锁经营的服务企业可由企业总部统一办理工商注册登记手续的政策，鼓励健康服务企业品牌化连锁化经营。加快规范统一营利性医疗机构名称。

（十三）促进投资与合作。支持社会办医疗机构引入战略投资者与合作方，加强资本与品牌、管理的协同，探索委托知名品牌医疗实体、医院管理公司、医生集团开展经营管理等模式。发展医疗服务领域专业投资机构、并购基金等，加强各类资源整合，支持社会办医疗机构强强联合、优势互补，培育上水平、规模化的医疗集团。允许公立医院根据规划和需求，与社会力量合作举办新的非营利性医疗机构。鼓励公立医院与社会办医疗机构在人才、管理、服务、技术、品牌等方面建立协议合作关系，支持社会力量办好多层次多样化医疗服务。严格落实公立医院举办特需医疗有关规定，除保留合理部分外，逐步交由市场提供。

（十四）提升对外开放水平。吸引境外投资者通过合资合作方式来华举办高水平医疗机构，积极引进专业医学人才、先进医疗技术、成熟管理经验和优秀经营模式。外资投资办医实行准入前国民待遇加负面清单管理，进一步简化优化审批核准事项。大力发展医疗和健康服务贸易，贯彻落实“一带一路”战略，加强健康产业国际合作与宣传推介，支持包括社会办医疗机构在内的各类经营主体开展面向国际市场和高收入人群的医疗和健康服务贸易，打造具有国际竞争力的医疗和健康服务贸易机构及健康旅游目的地。鼓励举办面向境外消费者的社会办中医医疗机构，提升中医药服务贸易规模和质量，培育国际知名的中医药品牌、服务机构和企业。积极发挥龙头中医医疗机构和行业组织作用，主动开展中医药服务贸易规则和标准制定，构筑面向全球的中医药服务贸易促进体系。

#### 四、强化政策支持

（十五）加强人力资源保障。适应健康服务产业发展，调整优化医学教育专业结构，加强急需紧缺医学专业人才培养，加大健康服务人才培养培训力度，强化高层次人才队伍建设。支持医药专业技术人员出国（境）培训，提升国内医学人才培养水平。改革医师执业注册办法，全面实行医师执业区域注册，医师个人以合同（协议）为依据，可在多个机构执业，促进医师有序流动和多点执业。建立医师电子注册制度，简化审批流程，缩短办理时限，方便医师注册。推动建立适应医师多点执业的人员聘用退出、教育培训、评价激励、职务晋升、选拔任用机制。鼓励公立医院建立完善医务人员全职、兼职制度，加强岗位管理，探索更加灵活的用人机制。医师可以按规定申请设置医疗机构，鼓励医师到基层开办诊所。鼓励医师利用业余时间、退休医师到基层医疗卫生机构执业或开设工作室。在社会办医疗机构稳定执业的兼职医务人员，合同（协议）期内可代表该机构参加各类学术活动，本人可按规定参加职称评审。各地要制定具体办法，切实落实社会办医疗机构在科研、技术职称考评、人才培养等方面与公立医疗机构享受同等待遇相关政策。

（十六）落实完善保险支持政策。落实将符合条件的社会办医疗机构纳入基本医疗保险定点范围的有关规定，医保管理机构与社会办医疗机构签订服务协议，在程序、时限、标准等方面与公立医疗机构同等对待。协议管理的医疗机构条件及签约流程、规则、结果等要及时向社会公开。丰富健康保险产品，大力发展与基本医疗保险有序衔接的商业健康保险。加强多方位鼓励引导，积极发展消费型健康保险。建立经营商业健康保险的保险公司与社会办医疗机构信息对接机制，方便患者通过参加商业健康保险解决基本医疗保险覆盖范围之外的需求。鼓励商业保险机构和健康管理机构联合开发健康管理保险产品，加强健康风险评估和干预。支持商业保险机构和医疗机构共同开发针对特需医疗、创新疗法、先进检查检验服务、利用高值医疗器械等的保险产品。加快发展医疗责任保险、医疗意外保险等多种形式的医疗执业保险。推动商业保险机构遵循依法、稳健、安全原则，以战略合作、收购、新建医疗机构等方式整合医疗服务产业链，探索健康管理组织等新型健康服务提供形式。落实推广商业健康保险个人所得税税前扣除政策。

（十七）推进医药新技术新产品应用。推动企业提高创新、研发能力，实现药品医疗器械质量达到或接近国际先进水平，更好支持多层次多样化医疗服务发展。支持自主知识产权药品、医疗器械和其他相关健康产品的研制应用。推进药品医疗器械审评审批制度改革，加快临床急需的创新药物、医疗器械产品审评。对经确定为创新医疗器械的，按照创新医疗器械审批程序优先审查。将社会办医疗机构纳入创新医疗器械产品应用示范工程和大型医疗设备配置试点范围，鼓励社会办医疗机构与医药企业

合作建设创新药品、医疗器械示范应用基地和培训中心，形成示范应用—临床评价—技术创新—辐射推广的良性循环。促进医研企结合，支持社会办医疗机构与国内外科研机构、医学院校、医药企业开展医学科技创新合作，搭建医学科研成果转化平台，为医疗新技术新产品临床应用提供支持，打造一批医学研究和健康产业创新中心。

（十八）加强财税和投融资支持。各地要严格按照有关规定全面落实社会办医疗机构各项税收优惠政策，对社会办医疗机构提供的医疗服务按规定免征增值税，进一步落实和完善对社会办非营利性医疗机构企业所得税支持政策。由政府负责保障的健康服务类公共产品可通过政府购买服务的方式提供，逐步增加政府采购的类别和数量。鼓励各类资本以股票、债券、信托投资、保险资管产品等形式支持社会办医疗机构融资。积极发挥企业债券对健康产业的支持作用。加快探索社会办医疗机构以其收益权、知识产权等无形资产作为质押开展融资活动的政策，条件成熟时推广。在充分保障患者权益、不影响医疗机构持续健康运行的前提下，探索扩大营利性医疗机构有偿取得的财产抵押范围。

（十九）合理加强用地保障。鼓励各类投资主体按照统一的规则依法取得土地，提供医疗服务。根据多层次多样化医疗服务社会实际需求，有序适度扩大医疗卫生用地供给。包括私人诊所在内的各类医疗机构用地，均可按照医疗卫生用地办理供地手续。新供土地符合划拨用地目录的，依法可按划拨方式供应；不符合划拨用地目录且只有一个意向用地者的，依法可按协议方式供应。土地出让价款可在规定期限内按合同约定分期缴纳。支持实行长期租赁、先租后让、租让结合的土地供应方式。

## 五、严格行业监管和行业自律

（二十）完善管理制度和标准。探索包容而有效的审慎监管方式，推动制修订相关法律法规、规章、规范和标准，规范提高服务质量。健全医疗机构评审评价体系，对社会办医疗机构和公立医疗机构的评审评价实行同等标准。鼓励行业协会等制定推广服务团体标准和企业标准，推行服务承诺和服务公约制度。鼓励社会办医疗机构取得医疗服务质量认证。拓宽公众参与监管的渠道，研究建立医疗服务社会监督员制度。加大知识产权保护力度，支持社会办医疗机构开展创业创新。

（二十一）加强全行业监管。建立监管主体的统筹协调机制，转变监管理念，提升监管效能，强化医疗卫生全行业监管。加强监管体系和能力建设，强化卫生计生监督机构特别是基层机构的监管能力。推行随机抽取检查对象、随机选派执法检查人员的“双随机”抽查。逐步将所有医疗机构接入全民健康信息化平台，实现信息共享、统一监管。严厉打击非法行医、医疗欺诈，严肃查处租借执业证照开设医疗机构、出租承包科室等行为，加强医疗养生类节目监管，依法严惩虚假违法医疗广告宣传等行

为。加强对社会办非营利性医疗机构产权归属、财务运营、资金结余使用等方面的监督管理，非营利性医疗机构不得将收支结余用于分红或变相分红。加强对营利性医疗机构盈利率的管控。对医疗机构损害患者权益、谋取不当利益的，依法依规惩处。加强健康医疗数据安全保障和患者隐私保护。

（二十二）提高诚信经营水平。落实主体责任，引导社会办医疗机构加强各环节自律，公开诊疗科目、服务内容、价格收费等医疗服务信息，开展诚信承诺活动。建立健全医疗机构及从业人员信用记录，纳入全国信用信息共享平台，其中涉及企业的相关记录纳入国家企业信用信息公示系统，并依法推进信息公开。对严重违规失信者依法采取惩戒措施，提高失信成本。鼓励行业协会等第三方开展医疗服务信用评价。各级卫生计生行政部门要定期公开医疗机构服务质量、违法违规行为查处情况，并通过国家企业信用信息公示系统向社会公示相关行政许可、行政处罚、“黑名单”、抽查检查结果等信息，形成监管信息常态化披露制度。对进入“黑名单”的机构和人员依法依规严肃处理，情节严重的坚决曝光。

## 六、强化组织实施

（二十三）加强组织领导。各地各有关部门要充分认识支持社会力量提供多层次多样化医疗服务对扩内需、稳增长、促就业、惠民生、保健康的重要意义，作为深化医改、发展健康服务业、推进健康中国建设的重要内容，精心实施，密切协作，形成合力。各省级人民政府要按照本意见以及国务院已出台的促进社会办医发展相关政策精神，结合实际制定具体实施方案，明确任务分工和时限要求。要加大“放管服”改革力度，及时清理修订相关政策规定，完善配套细则。

（二十四）加强督查调研。各地各有关部门要认真对照国家促进社会办医发展的部署要求，逐项检查审批事项是否放到位、事中事后监管措施是否及时跟上、扶持政策是否有力有效等，对发现的问题要逐项整改，切实打通政策落实“最后一公里”。各级发展改革、卫生计生等部门要对政策落实情况加强监督检查、跟踪分析和通报，对出现的新情况新问题要深入调查研究，广泛听取基层意见和群众诉求，及时提出解决办法。

（二十五）加强探索创新。各地要发扬基层首创精神，针对社会办医“痛点”、难点问题，主动作为、勇于攻坚，创造积累经验，不断丰富完善促进社会办医发展的政策措施。各有关部门要营造有利环境，支持地方因地制宜大胆探索。国家发展改革委要会同有关部门及时总结推广有益经验。要建立促进社会办医发展常态化考核评价机制，畅通举报投诉渠道，对促进社会办医发展工作扎实、成效显著的地方予以表扬激励，对工作开展不力、进度滞后的及时督促整改。

国务院办公厅

2017年5月16日

# 国家发改委相关文件

## 11. 《关于做好社会资本投资铁路项目示范工作的通知》(发改基础〔2015〕3123号)

各省、自治区、直辖市、新疆生产建设兵团发展改革委：

为贯彻落实《国务院关于改革铁路投融资体制加快推进铁路建设的意见》(国发〔2013〕33号)、《国务院关于国有企业发展混合所有制经济的意见》(国发〔2015〕54号)和《关于进一步鼓励和扩大社会资本投资建设铁路的实施意见》(发改基础〔2015〕1610号)，打通社会资本投资建设铁路“最后一公里”，我委决定在铁路领域推出一批社会资本投资示范项目，现就有关事项通知如下：

**一、示范目的。**发挥社会资本投资铁路示范项目带动作用，探索并形成可复制推广的成功经验，进一步鼓励和扩大社会资本对铁路的投资，拓宽铁路投融资渠道，完善投资环境，促进铁路事业加快发展。

**二、示范范围。**示范项目重点是社会资本以合资、独资或政府和社会资本合作(PPP)等方式参与铁路建设及营运，在项目公司运营、投融资模式等方面正在开展积极探索，具备一定工作基础条件的干线铁路、城际铁路、市郊(域)铁路等项目。

**三、示范重点。**对于已纳入规划的示范项目，我委和有关部门积极支持加快推进前期工作。投资主体基本落实的，要重点在引入社会资本形成多元化投资渠道方面先行先试，尽快推动开工建设和投入运营，更好发挥示范效应；投资主体尚未确定的，要在项目业主的选择标准、流程、工作机制上先行先试，营造公平竞争环境，面向社会公开透明选择投资主体。

对于尚未列入规划的示范项目，请有关地方和企业抓紧研究论证，具备条件的可以研究纳入国家相关规划，前置要件齐备后报我委核准。

各地要统筹做好示范项目站场及毗邻地区相关规划，通过开发铁路用地及站场毗邻区域土地、物业、商业、广告等资源提高收益。

**四、前期工作。**示范项目为国家重点支持项目，纳入铁路建设项目前期工作协商会议协调推动，协商机制成员单位结合工作职责积极予以支持。

**五、政策支持。**我委在安排专项建设基金时将向示范项目倾斜，并研究对示范项



目给予中央预算内投资适当支持。有关部门积极协调金融机构对示范项目加大融资支持力度，创新金融服务，为示范项目提供长期、稳定、低成本的资金支持。我委将积极支持示范项目通过企业债券、项目收益债以及可续期债券等方式融资，进一步提高审核效率。

**六、规范运作。**项目业主要强化市场主体责任意识，依法经营，努力把项目建成社会资本投资铁路的样板工程。铁路行业监管部门要加强对项目质量、安全等监督管理。对于资金落实不到位、工程进展缓慢、质量或安全管理不到位的项目，我委将商有关部门进行适时调整，不再作为示范项目，并根据相关法规进行处理。

**七、加强服务。**我委将会同相关部门建立示范项目的协调推进机制，加强对示范项目的全过程跟踪服务，并适时进行评估。有关省（市、区）发展改革部门要切实承担起推进示范项目的责任，加强协调服务，每季度初向我委报送示范项目进展情况，并抓紧做好新项目储备工作。我委将会同有关部门加大对示范工作支持与指导，力争尽早再启动推出一批社会资本投资铁路示范项目。

附件

社会资本投资铁路示范项目

序号	项目名称	所在省（区）	项目类型
1	济南至青岛高速铁路	山东	高速铁路
2	武汉至十堰铁路	湖北	
3	杭州至温州铁路	浙江	
4	廊涿城际铁路	河北	城际铁路
5	重庆主城至合川铁路	重庆	
6	合肥至新桥机场至六安铁路	安徽	
7	杭绍台城际铁路	浙江	地方铁路
8	三门峡至禹州铁路	河南	

## 12. 《各地促进民间投资典型经验和做法》（发改办投资〔2016〕1722号）

各省、自治区、直辖市及计划单列市发展改革委，新疆生产建设兵团发展改革委：  
今年5月，国务院部署开展了促进民间投资健康发展专项督查。根据督查调研情况，我们梳理形成了《各地促进民间投资典型经验和做法》，现印发你们，供参考借鉴。请结合本地区实际，不断创新工作思路，加大政策落实力度，努力促进民间投资回稳向好。

附件：《各地促进民间投资典型经验和做法》

国家发展改革委办公厅

2016年7月25日

附件

各地促进民间投资典型经验和做法

### 一、深入推进简政放权，加强和改善政府服务

（一）广东省印发实施《关于推动构建新型政商关系的若干意见（试行）》。着力破解“亲”而不“清”或“清”而不“亲”等问题，尽可能全面列出政商交往“正面清单”和“负面清单”，给政商交往提供一张“明白纸”。

（二）新疆维吾尔自治区、吉林省（通化市）、浙江省杭州市、湖北省（襄阳市）、湖南省（株洲市）、青海省（海西州）、重庆市（大足区）等积极健全服务民间投资工作机制，通过发挥政府服务平台作用、搭建技术服务平台、建立服务专员制度，开展“千名干部进千企”、“千家企业帮扶”活动、“暖商行动”以及提供“保姆式服务”等方式，为民营企业提供优质服务，积极营造“重商、亲商、扶商、暖商”的良好氛围。

（三）湖北省武汉市成立了投资工作委员会，建立每月“十企”座谈例会，政府负责同志亲自协调民营企业经营建设过程中的困难和问题。

（四）贵州省开展“民营企业服务年”活动，明确有关职能部门主要工作任务，分级建立民营企业问题台账，实行问题登记、跟踪、销号管理。

（五）福建、辽宁、湖北、江苏等地深入开展行政审批制度改革，大力缩短行政审批时间，促进民间投资项目落地。如福建省建立完善“一口受理、同步审批、限时办结、信息共享”的投资项目并联审批机制；辽宁省（本溪市）统一政务服务大厅和公共资源交易平台，实现“一门办、一章结、一费清”；湖北省武汉市实现企业设立审批“一口式”，产业项目审批“一体化”，建设项目审批“一条龙”；江苏省（淮安市）探索实行投资建设项目联合评审、联合踏勘（测试）、联合图审、联合验收“四联合”并联管理。

（六）浙江省、江西省分别建成政务服务网，将省、市、县三级行政审批事项全面纳入“一张网”运行，实现省、市、县三级联通。

（七）江苏省、新疆维吾尔自治区（喀什市）等积极探索行政审批制度改革，试点成立行政审批局，实行“一枚印章管审批”，破解审批“当关”难题。

（八）吉林省、湖北省（襄阳市）等分别实施“五证合一”、“先照后证”、“三证合一、一照一码”为核心的行政管理改革，进一步促进简政放权。

（九）浙江省深化“放管服”改革，在绍兴市柯桥区开展了“规划环评+环境标准”、“区域能评+能耗标准”改革试点，提高项目审批管理效率。

（十）四川省（成都市高新区）试行企业集群注册，推行注册资本认缴登记制、“一址多照”和“一照多址”、年检改年报、“先照后证”、“三证合一”等措施，支持在工商窗口开辟绿色通道，为进入虚拟产业园区的企业提供快速登记服务。

（十一）山西省开展民营经济“待批项目大起底”活动。对有关部门核准、备案、审批的民营经济待批项目进行摸排和起底，限时审批、限时办结、限时告知，确保符合条件的民企项目尽早开工、落地、建设、达效。

（十二）安徽省建立“三查三单”制度，在巡查、督查和考查的基础上，形成整改问题清单、整改措施清单、整改责任清单，狠抓民间投资政策落实。

（十三）广东省加快推进“信用广东”社会信用体系建设。开展行政许可、行政处罚等信息“双公示”。建立企业诚信档案，依法公示信息。在珠海等地开展统计诚信承诺卡试点活动，推行企业诚信承诺。对守信主体实施激励，对失信主体实施联合惩戒。社会组织、事业单位全面实施社会组织统一社会信用代码制度，提升信贷征信

系统服务效能。

(十四) 陕西省西安市通过扶持大学生创新创业、支持高校院所和大企业建立健全有利于科研人员创新创业的管理机制、加大各类人才计划的实施力度、实施各类人才引进和培育的奖补政策等方式激发人才活力，促进中小企业健康发展。

## 二、积极采取措施，努力破解民营企业融资难题

(十五) 山东省出台文件鼓励民间资本设立民间资本融资管理机构(民间资本管理公司)，针对当地实体经济项目开展股权投资、债权投资、资本投资咨询、短期财务性投资及受托资产管理等业务，利用民间资本主导设立的民间资本管理公司直接为民营企业开展融资和资本管理服务。

(十六) 福建省支持民营企业组建银行业金融机构，鼓励民间资本入股地方法人银行业机构，推动民间资本参与农商行重组改制。加强“政银企”合作，设立企业应急周转金，为民营企业提供应急周转。

(十七) 陕西省西安市打造民间金融街，以民间金融机构聚集发展为突破，引导一批经营规范、服务优质的小额贷款公司、融资性担保公司等进驻，将民间金融机构分散无序经营转变为集中有序经营，使民间金融机构能够聚集规范创新发展，推动解决小微企业融资难融资贵问题。

(十八) 广东省、四川省等通过组建省级融资担保机构，促进发展市县政策性担保机构，鼓励担保机构开展业务创新，推动形成政府引导，银行、担保、再担保、中小企业为主体的新融资服务链。

(十九) 江苏、福建、山东、天津等地探索开展信贷风险补偿，通过设立信贷风险补偿资金等手段，建立风险分担机制，鼓励金融机构加大对中小企业贷款的支持力度。

(二十) 浙江省(台州市)设立小微企业信用保证基金，初创规模5亿元，可为小微企业提供累计50亿元增信担保，担保费率仅为0.75%。

(二十一) 安徽省推广“税融通”业务，A级纳税人可按其近两年平均纳税额的1-5倍核定融资担保额度。

(二十二) 江西省搭建质押融资平台，采取股权登记托管和质押融资相结合，加大对小微企业融资扶持。

(二十三) 安徽省开展政府性过桥资金转贷业务，建立政府性过桥转贷资金池，

支持小微企业过桥转贷。

（二十四）江苏省（苏州市）建立综合金融服务平台、地方企业信用信息平台、企业自主创新金融支持中心和信用保证基金“两平台一中心一基金”，重点解决金融机构“不愿贷、不会贷、不敢贷”，以及企业融资“无渠道、无抵押、成本高”等问题。

（二十五）福建省加大金融支持，推广“连连贷”、“无间贷”等无还本续贷产品，对符合条件的企业给予借新还旧，创新“流水贷”、“税易贷”等信用产品，对纳税信用记录良好的小微企业发放无抵押贷款。

（二十六）四川省研究出台财政金融互动政策“二十二条”，以做大信贷规模、优化信贷结构为核心，找准扩大融资的关键主体和薄弱环节，通过多种激励政策组合实施，着力提高实体经济发展的金融资源配置水平，定向引导金融资本投向实体经济。

（二十七）陕西省西安市设立西安合作发展基金支持民营中小微企业发展。基金首期规模 500 亿元，其中政府出资代表和管理人共同出资不低于 10%，社会资本出资不高于 90%。基金采取母子结构有限合作形式，母基金下设基础设施、事业发展、产业引导、区域发展等若干平行子基金。

（二十八）四川省成都市利用财政科技经费与社会资本协同支持民营企业技术创新、产品升级，通过研发资助、投资补助、担保补贴、贷款贴息等方式，进一步降低中小微企业创新创业成本。

（二十九）上海市出台《上海市促进中小企业发展条例》，提出“两个不低于”。用于企业的各类专项资金中，中小企业的支持比例不低于 1/3；中小企业发展专项资金中，小微企业的支持比例不低于 1/3。

（三十）广东省通过建立多层次的资本市场，完善服务平台建设，推动企业上市融资、发行债券等方式，进一步拓宽企业融资渠道。

（三十一）湖北省积极开展“春风行动”，搭建政、银、保、企合作平台，促进金融机构加大对小微企业的信贷投放。建立重点项目“绿色通道”，帮助民营企业解决用工、用地等问题。

（三十二）重庆市搭建科技金融服务平台，通过设立市级科技金融服务中心，各区县设立区域科技金融服务中心等，为广大中小科技型企业提供融资支持服务。

（三十三）甘肃省依托门户网站，建立省级层面统一公开的银企对接信息共享平

台，为银行和中小微企业提供更具时效性、针对性和差异化的融资对接服务。

（三十四）江西省组织 40 余户省内非公有制企业抱团投资 60 余亿元，按照“市场运作、会员自愿、风险可控、民主决策”的原则，建立“同心谷·赣商之家”，为赣商回乡发展提供支持。

### 三、深化细化政策措施，吸引民间投资进入更多领域

（三十五）福建省、广东省等结合本地实际，出台系列配套政策，放宽市场准入，引导民间资本进入基础产业、基础设施、市政公用事业、社会事业、金融服务、商贸流通、国防科工等领域，进一步拓宽民间投资领域和范围。

（三十六）海南省（三亚市）对民间资本进入农业农村、基础设施、市政公用等领域不设任何门槛，申请进入的民间投资项目均按照《三亚市社会投资项目进入推进工作流程》积极推进。

（三十七）内蒙古自治区、江苏省、浙江省、广东省、重庆市等设立民营企业投资引导基金，在市政基础设施、先进装备制造、低碳环保、科技成果转化等领域扶持创新型企业发展。

（三十八）浙江省出台《省级科技型中小企业扶持和科技发展专项资金管理办法》，支持和引导民间资本投资科技型中小企业。开展专利权质押等担保方式创新，全省专利权质押贷款余额超过 36 亿元。

（三十九）福建省发挥养老产业基金杠杆作用，批准设立省养老产业投资基金，投向养老基础设施建设、养老综合体建设、养老产品开发等项目。

（四十）江西省鼓励民间资本参与公路、港口码头等建设，吸引民间资金参与建设了 4 个公路枢纽和赣江龙头山枢纽、九江港、南昌港口码头等项目。设立市场化运作的省级铁路产业基金，吸引民间投资 216 亿元。

（四十一）重庆市利用市级财政科技资金设立奖励性后补助，引导企业根据市场需求自主确定研发内容、自行投入研发经费、主导开展研发活动，以企业技术创新及其产品（服务）收入为主要依据，实行效益优先、多维评价，采取择优分档方式给予补助。

（四十二）新疆维吾尔自治区通过“引导投资+直接投资+投贷联动”方式，发挥财政资金杠杆作用，引导民间投资参与纺织服装产业发展。

（四十三）江西省支持民间投资进入市政基础设施建设领域，全省所有燃气企业

和 50%的供水企业项目采取特许经营方式，实现市场化运作。

（四十四）福建省引导民间投资，组织实施投资工程包，采取“肥瘦”结合方式，将利润低、甚至可能亏损的项目，与利润高、收益好的项目组合打包，鼓励、引导民间投资多元化发展。

#### 四、营造公平透明市场环境，进一步减轻企业负担

（四十五）江西省、江苏省（无锡市）等出台一系列政策措施，减轻企业在税费成本、融资成本、人工成本、医疗保险缴费成本、用能用地成本、物流成本、制度性交易成本等方面的负担。

（四十六）江苏省（宿迁市）深化涉企收费改革，全面清理调整涉企收费项目，对新办工业企业、小微企业实施事权范围内“零收费”政策。

（四十七）福建省全面落实企业市场主体地位、国民待遇原则，确保民营企业在价格政策上与其他类型企业享有同等待遇。

（四十八）湖南省长沙市推行工业用地“长期租赁、先租后让、租让结合”的供应方式，以及“弹性土地出让年限”的供地政策。允许工业园区标准厂房分幢分层办理产权分割登记手续。对现有工业用地，在符合规划、不改变用途的前提下，提高土地利用率和增加容积率的，不再增收土地出让金。

（四十九）重庆市开展地票改革试验，降低用地成本。先后出台《重庆农村土地交易所管理暂行办法》等 60 个政策性文件和 12 个技术性文件，建章立制、依规推进。完成新一轮农村土地房屋登记发证工作，确权颁证、夯实基础。开展农村建设用地复垦，提供有保障的地票来源。

#### 五、多措并举，加大对民营企业支持力度

（五十）天津市按照“宜控则控、宜参则参、控则有为、参则有序”和开放性、市场化原则，全方位、多渠道鼓励和支持民营企业参与国有企业改革，发展混合所有制经济。2013 年以来，连续三年集中组织三批 300 余户国有企业在门户网站和产权交易中心披露信息、公开推介。

（五十一）辽宁省（本溪市）政府为本地企业与外地企业牵线搭桥，探索充分利用本地资源和优势开拓新业务，助推企业转型升级。

（五十二）黑龙江省结合省情大力推进农民创业，依托农业大省资源，采取加大金融支持力度、培育新型经营主体、开展“互联网+农业”行动、加强农民创业指导

服务等措施促进农民创业。

（五十三）江苏省（丹阳市）通过加强服务引导，完善产业发展布局，积极创新服务，为企业创造良好生产经营环境，将眼镜行业打造成丹阳市的一张名片。

（五十四）福建省积极支持民营企业技术创新，出台支持企业技术改造促进工业稳定增长“十二条”措施，提出企业技术改造专项行动计划，开展企业技术改造风险补偿贷款业务试点。

（五十五）福建省（莆田市）引导创新创业，实施奖励政策，对列为省引进重大研发机构资助的项目，按省资助金额的1:1配套，对列为省重大科技成果购买补助的项目，按省资助金额的50%配套补助。

（五十六）湖北省加强对上市后备企业的培育，实施“金种子”计划，建立企业上市绿色通道制度，鼓励企业到沪深交易所和境外上市融资。

（五十七）四川省（宜宾市）采取政府筹建、专业运营、按效付费模式，集成产业政策、体现“创客精神”、打造“创客空间”，促进电子商务产业园区健康发展。

（五十八）云南省实施“两个10万元”微型企业培育工程，积极鼓励“双创”，带动企业投资约26亿元，就业人员68400人。

（五十九）新疆维吾尔自治区实施“百家重点成长型企业”培育工程，将成长性好的民营企业滚动列入培育企业名录，加大辅导力度。

（六十）江西省开展“民企入赣”系列主题招商活动，举办全国知名民营企业助推江西发展升级大会，吸引民营企业到江西创业投资。



### 13. 《公共资源交易平台管理暂行办法》（十四部门 39 号令）

为贯彻落实《国务院办公厅关于印发整合建立统一的公共资源交易平台工作方案的通知》（国办发〔2015〕63号），规范公共资源交易平台运行、服务和监督管理，我们制定了《公共资源交易平台管理暂行办法》，现予印发，自2016年8月1日起施行。

国家发展和改革委员会主任 徐绍史

工业和信息化部部长 苗圩

财政部部长 楼继伟

国土资源部部长 姜大明

环境保护部部长 陈吉宁

住房和城乡建设部部长 陈政高

交通运输部部长 杨传堂

水利部部长 陈雷

商务部部长 高虎城

国家卫生和计划生育委员会主任 李斌

国务院国有资产监督管理委员会主任 肖亚庆

国家税务总局局长 王军

国家林业局局长 张建龙

国家机关事务管理局局长 李宝荣

2016年6月24日

#### 第一章 总则

第一条为规范公共资源交易平台运行，提高公共资源配置效率和效益，加强对权力运行的监督制约，维护国家利益、社会公共利益和交易当事人的合法权益，根据有关法律法规和《国务院办公厅关于印发整合建立统一的公共资源交易平台工作方案的通知》（国办发〔2015〕63号），制定本办法。

第二条本办法适用于公共资源交易平台的运行、服务和监督管理。

第三条本办法所称公共资源交易平台是指实施统一的制度和标准、具备开放共享的公共资源交易电子服务系统和规范透明的运行机制，为市场主体、社会公众、行政监督管理部门等提供公共资源交易综合服务的体系。

公共资源交易是指涉及公共利益、公众安全的具有公有性、公益性的资源交易活动。

第四条公共资源交易平台应当立足公共服务职能定位，坚持电子化平台的发展方向，遵循开放透明、资源共享、高效便民、守法诚信的运行服务原则。

第五条公共资源交易平台要利用信息网络推进交易电子化，实现全流程透明化管理。

第六条国务院发展改革部门会同国务院有关部门统筹指导和协调全国公共资源交易平台相关工作。

设区的市级以上地方人民政府发展改革部门或政府指定的部门会同有关部门负责本行政区域的公共资源交易平台指导和协调等相关工作。

各级招标投标、财政、国土资源、国有资产等行政监督管理部门按照规定的职责分工，负责公共资源交易活动的监督管理。

## 第二章 平台运行

第七条公共资源交易平台的运行应当遵循相关法律法规和国务院有关部门制定的各领域统一的交易规则，以及省级人民政府颁布的平台服务管理细则。

第八条依法必须招标的工程建设项目招标投标、国有土地使用权和矿业权出让、国有产权交易、政府采购等应当纳入公共资源交易平台。

国务院有关部门和地方人民政府结合实际，推进其他各类公共资源交易纳入统一平台。纳入平台交易的公共资源项目，应当公开听取意见，并向社会公布。

第九条公共资源交易平台应当按照国家统一的技术标准和数据规范，建立公共资源交易电子服务系统，开放对

接各类主体依法建设的公共资源电子交易系统和政府有关部门的电子监管系统。

第十条公共资源交易项目的实施主体根据交易标的专业特性，选择使用依法建设和运行的电子交易系统。

第十一条公共资源交易项目依法需要评标、评审的，应当按照全国统一的专家专

业分类标准，从依法建立的综合评标、政府采购评审等专家库中随机抽取专家，法律法规另有规定的除外。

有关行政监督管理部门按照规定的职责分工，对专家实

施监督管理。鼓励有条件的地方跨区域选择使用专家资源。第十二条公共资源交易平台应当按照省级人民政府

规定的场所设施标准，充分利用已有的各类场所资源，为公共资源交易活动提供必要的现场服务设施。市场主体依法建设的交易场所符合省级人民政府规定标准的，可以在现有场所办理业务。第十三条公共资源交易平台应当建立健全网络信息安全制度，落实安全保护技术措施，保障平台平稳运行。

### 第三章 平台服务

第十四条公共资源交易平台的服务内容、服务流程、工作规范、收费标准和监督渠道应当按照法定要求确定，并通过公共资源交易电子服务系统向社会公布。

第十五条公共资源交易平台应当推行网上预约和服务事项办理。确需在现场办理的，实行窗口集中，简化流程，限时办结。

第十六条公共资源交易平台应当将公共资源交易公告、资格审查结果、交易过程信息、成交信息、履约信息等，通过公共资源交易电子服务系统依法及时向社会公开。涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私以及其他依法应当保密的信息除外。

公共资源交易平台应当无偿提供依法必须公开的信息。

第十七条交易服务过程中产生的电子文档、纸质资料以及音视频等，应当按照规定的期限归档保存。

第十八条公共资源交易平台运行服务机构及其工作人员不得从事以下活动：

- （一）行使任何审批、备案、监管、处罚等行政监督管理职能；
- （二）违法从事或强制指定招标、拍卖、政府采购代理、工程造价等中介服务；
- （三）强制非公共资源交易项目进入平台交易；
- （四）干涉市场主体选择依法建设和运行的公共资源电子交易系统；
- （五）非法扣押企业和人员的相关证照资料；
- （六）通过设置注册登记、设立分支机构、资质验证、投标（竞买）许可、强制担保等限制性条件阻碍或者排斥其他地区市场主体进入本地区公共资源交易市场；
- （七）违法要求企业法定代表人到场办理相关手续；

(八) 其他违反法律法规规定的情形。

第十九条公共资源交易平台运行服务机构提供公共服务确需收费的，不得以营利为目的。根据平台运行服务机构的性质，其收费分别纳入行政事业性收费和经营服务性收费管理，具体收费项目和收费标准按照有关规定执行。属于行政事业性收费的，按照本级政府非税收入管理的有关规定执行。

第二十条公共资源交易平台运行服务机构发现公共资源交易活动中有违法违规行为的，应当保留相关证据并及时向有关行政监督管理部门报告。

#### 第四章 信息资源共享

第二十一条各级行政监督管理部门应当将公共资源交易活动当事人资质资格、信用奖惩、项目审批和违法违规处罚等信息，自作出行政决定之日起7个工作日内上网公开，并通过相关电子监管系统交换至公共资源交易电子服务系统。

第二十二条各级公共资源交易平台应当依托统一的社会信用代码，记录公共资源交易过程中产生的市场主体和专家信用信息，并通过国家公共资源交易电子服务系统实现信用信息交换共享和动态更新。

第二十三条国务院发展改革部门牵头建立国家公共资源交易电子服务系统，与省级公共资源交易电子服务系统和有关部门建立的电子系统互联互通，实现市场主体信息、交易信息、行政监管信息的集中交换和同步共享。

第二十四条省级人民政府应当搭建全行政区域统一、终端覆盖市县的公共资源交易电子服务系统，对接国家公共资源交易电子服务系统和有关部门建立的电子系统，按照有关规定交换共享信息。有关电子招标投标、政府采购等系统应当分别与国家电子招标投标公共服务系统、政府采购管理交易系统对接和交换信息。

第二十五条公共资源交易电子服务系统应当分别与投资项目在线审批监管系统、信用信息共享系统对接，交换共享公共资源交易相关信息、项目审批核准信息和信用信息。

第二十六条市场主体已经在公共资源电子交易系统登记注册，并通过公共资源交易电子服务系统实现信息共享的，有关行政监督管理部门和公共资源交易平台运行服务机构不得强制要求其重复登记、备案和验证。

第二十七条公共资源交易电子服务系统应当支持不同电子认证数字证书的兼容互认。

第二十八条公共资源交易平台和有关行政监督管理部门在公共资源交易数据采集、汇总、传输、存储、公开、使用过程中，应加强数据安全。涉密数据的管理，按照有关法律规定执行。

## 第五章 监督管理

第二十九条各级行政监督管理部门按照规定的职责分工，加强对公共资源交易活动的事中事后监管，依法查处违法违规行为。

对利用职权违规干预和插手公共资源交易活动的国家机关或国有企事业单位工作人员，依纪依法予以处理。

各级审计部门应当对公共资源交易平台运行依法开展审计监督。

第三十条设区的市级以上地方人民政府应当推动建立公共资源交易电子监管系统，实现对项目登记，公告发布，开标评标或评审、竞价，成交公示，交易结果确认，投诉举报，交易履约等交易全过程监控。

公共资源交易电子服务系统和其对接的公共资源电子交易系统应当实时向监管系统推送数据。

第三十一条建立市场主体公共资源交易活动事前信用承诺制度，要求市场主体以规范格式向社会作出公开承诺，并纳入交易主体信用记录，接受社会监督。

第三十二条各级行政监督管理部门应当将公共资源交易主体信用信息作为市场准入、项目审批、资质资格审核的重要依据。

建立行政监督管理部门、司法机关等部门联合惩戒机制，对在公共资源交易活动中有不良行为记录的市场主体，依法限制或禁止其参加招标投标、国有土地使用权出让和矿业权出让、国有产权交易、政府采购等公共资源交易活动。

建立公共资源交易相关信息与同级税务机关共享机制，推进税收协作。

第三十三条各级行政监督管理部门应当运用大数据技术，建立公共资源交易数据关联比对分析机制，开展监测预警，定期进行效果评估，及时调整监管重点。

第三十四条各级行政监督管理部门应当建立联合抽查机制，对有效投诉举报多或有违法违规记录情况的市场主体，加大随机抽查力度。

行政监督管理部门履行监督管理职责过程中，有权查阅、复制公共资源交易活动有关文件、资料和数据。公共资源交易平台运行服务机构应当如实提供相关情况。

第三十五条建立由市场主体以及第三方参与的社会评价机制，对所辖行政区域公

公共资源交易平台运行服务机构提供公共服务情况进行评价。

第三十六条市场主体或社会公众认为公共资源交易平台运行服务机构及其工作人员存在违法违规行为的，可以依法向政府有关部门投诉、举报。

第三十七条公共资源交易领域的行业协会应当发挥行业组织作用，加强自律管理和服务。

## 第六章 法律责任

第三十八条公共资源交易平台运行服务机构未公开服务内容、服务流程、工作规范、收费标准和监督渠道，由政府有关部门责令限期改正。拒不改正的，予以通报批评。

第三十九条公共资源交易平台运行服务机构及其工作人员违反本办法第十八条禁止性规定的，由政府有关部门责令限期改正，并予以通报批评。情节严重的，依法追究直接责任人和有关领导的责任。构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第四十条公共资源交易平台运行服务机构违反本办法第十九条规定收取费用的，由同级价格主管部门会同有关部门责令限期改正。拒不改正的，依照《中华人民共和国价格法》、《价格违法行为行政处罚规定》等给予处罚，并予以公示。

第四十一条公共资源交易平台运行服务机构未按照本办法规定在公共资源交易电子服务系统公开、交换、共享信息的，由政府有关部门责令限期改正。拒不改正的，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，并予以通报。

第四十二条公共资源交易平台运行服务机构限制市场主体建设的公共资源电子交易系统对接公共资源交易电子服务系统的，由政府有关部门责令限期改正。拒不改正的，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，并予以通报。

第四十三条公共资源交易平台运行服务机构及其工作人员向他人透露依法应当保密的公共资源交易信息的，由政府有关部门责令限期改正，并予以通报批评。情节严重的，依法追究直接责任人和有关领导的责任。构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第四十四条有关行政监督管理部门、公共资源交易平台运行服务机构及其工作人员徇私舞弊、滥用职权、弄虚作假、玩忽职守，未依法履行职责的，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第七章 附则

第四十五条公共资源电子交易系统是根据工程建设项目招标投标、土地使用权和

矿业权出让、国有产权交易、政府采购等各类交易特点，按照有关规定建设、对接和运行，以数据电文形式完成公共资源交易活动的信息系统。

公共资源交易电子监管系统是指政府有关部门在线监督公共资源交易活动的信息系统。

公共资源交易电子服务系统是指联通公共资源电子交易系统、监管系统和其他电子系统，实现公共资源交易信息数据交换共享，并提供公共服务的枢纽。

第四十六条公共资源交易平台运行服务机构是指由政府推动设立或政府通过购买服务等方式确定的，通过资源整合共享方式，为公共资源交易相关市场主体、社会公众、行政监督管理部门等提供公共服务的单位。

第四十七条本办法由国务院发展改革部门会同国务院有关部门负责解释。

第四十八条本办法自 2016 年 8 月 1 日起实施。

## 14. 《关于切实做好传统基础设施领域政府和社会资本合作有关工作的通知》（发改投资〔2016〕1744号）

各省、自治区、直辖市及计划单列市发展改革委，新疆生产建设兵团发展改革委：

根据2016年7月7日国务院常务会议明确的政府和社会资本合作部门职责分工，按照《中共中央 国务院关于深化投融资体制改革的意见》（中发〔2016〕18号）、《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）等文件精神，现就进一步做好传统基础设施领域政府和社会资本合作（PPP）相关工作、积极鼓励和引导民间投资提出以下要求。

### 一、充分认识做好基础设施领域 PPP 工作的重要意义

上世纪80年代，我国就开始在基础设施领域引入PPP模式，经过30多年发展，为持续提高我国基础设施水平发挥了积极作用。经济新常态下，继续做好基础设施领域PPP有关工作，有利于推进结构性改革尤其是供给侧结构性改革，增加有效供给，实施创新驱动发展战略，促进稳增长、补短板、扩就业、惠民生；有利于打破基础设施领域准入限制，鼓励引导民间投资，提高基础设施项目建设、运营和管理效率，激发经济活力，增强发展动力；有利于创新投融资机制，推动各类资本相互融合、优势互补，积极发展混合所有制经济；有利于理顺政府与市场关系，加快政府职能转变，充分发挥市场配置资源的决定性作用和更好发挥政府作用。

各地发展改革部门要会同有关行业主管部门等，切实做好能源、交通运输、水利、环境保护、农业、林业以及重大市政工程等基础设施领域PPP推进工作，进一步加强协调配合，形成政策合力，确保政令统一、政策协同、组织高效、精准发力，共同推动政府和社会资本合作工作顺利开展。

### 二、加强项目储备

各地发展改革部门要会同有关行业主管部门，根据经济社会发展需要，按照项目合理布局、政府投资有效配置等原则，切实做好基础设施领域PPP项目的总体规划、综合平衡和储备管理等工作，充分掌握了解各行业PPP项目总体情况。要在投资项目在线审批监管平台及重大建设项目库基础上，建立基础设施PPP项目库，切实做好项目储备、动态管理、实施监测等各项工作。



### 三、推行项目联审

积极推行多评合一、统一评审的工作模式，提高审核效率。各地发展改革部门要会同相关部门建立 PPP 项目联审机制，积极引入第三方评估机构，从项目建设的必要性、合规性、规划衔接性、PPP 模式适用性、财务可负担性以及价格和收费的合理性等方面，对项目进行综合评估。

### 四、做好项目决策

加强项目可行性研究，依法依规履行投资管理程序。对拟采用 PPP 模式的项目，要将项目是否适用 PPP 模式的论证纳入项目可行性研究论证和决策。充分考虑项目的战略价值、经济价值、商务模式、可融资性以及管理能力，科学分析项目采用 PPP 模式的必要性和可行性，不断优化工程建设规模、建设内容、建设标准、技术方案及工程投资等。

### 五、建立合理投资回报机制

积极探索优化基础设施项目的多种付费模式，采取资本金注入、直接投资、投资补助、贷款贴息，以及政府投资股权少分红、不分红等多种方式支持项目实施，提高社会资本投资回报，增强项目吸引力。鼓励加大项目前期资本金投入，减轻项目运营期间政府支出压力。鼓励社会资本创新商业模式及体制机制，提高运营效率，降低项目成本。

推进基础设施领域的价格改革，合理确定价格收费标准，依法适当延长特许经营年限，提供广告、土地等资源配置，充分挖掘项目运营商业价值，建立使用者付费和可行性缺口补贴类项目的合理投资回报机制，既要使社会资本获得合理投资回报，也要有效防止政府和使用者负担过重。

### 六、规范项目实施

对确定采用 PPP 模式的项目，要按照《招标投标法》等法律法规，通过公开招标、邀请招标等多种方式，公平择优选择具有相应管理经验、专业能力、融资实力以及信用状况良好的社会资本作为合作伙伴。依法签订规范的项目合同，明确服务标准、价格管理、回报方式、风险分担、履约监督、信息披露等内容，细化完善合同文本，确保合同内容全面、规范、有效。项目实施期间社会投资人出现重大违约，或发生重大不可抗力等事项，需要政府提前回购的，要合理划分各方责任，妥善做好项目移交。项目结束后，适时对项目效率、效果、影响和可持续性等进行后评价，科学评价项目

绩效，不断完善 PPP 模式制度体系。

### 七、构建多元化退出机制

政府和社会资本合作期满后，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。推动 PPP 项目与资本市场深化发展相结合，依托各类产权、股权交易市场，通过股权转让、资产证券化等方式，丰富 PPP 项目投资退出渠道。提高 PPP 项目收费权等未来收益变现能力，为社会资本提供多元化、规范化、市场化的退出机制，增强 PPP 项目的流动性，提升项目价值，吸引更多社会资本参与。

### 八、积极发挥金融机构作用

各地发展改革部门要会同有关部门，与金融机构加强合作对接，完善保险资金等参与 PPP 项目的投资机制，鼓励金融机构通过债权、股权、资产支持计划等多种方式，支持基础设施 PPP 项目建设。发挥各类金融机构专业优势，鼓励金融机构向政府提供规划咨询、融资顾问、财务顾问等服务，提前介入并帮助各地做好 PPP 项目策划、融资方案设计、融资风险控制、社会资本引荐等工作，切实提高 PPP 项目融资效率。

### 九、鼓励引导民间投资和外商投资

树立平等合作观念，多推介含金量高的项目，给予各类投资主体公平参与机会，鼓励和引导民营企业、外资企业参与 PPP 项目。招标选择社会资本方时，要合理设定投标资格和评标标准，消除隐性壁垒，确保一视同仁、公平竞争。探索在 PPP 项目中发展混合所有制，组建国有资本、民营资本、外商资本共同参与的项目公司，发挥各自优势，推动项目顺利实施。引导民间资本、外商资本参与 PPP 基金等，拓宽民间资本、外商资本参与 PPP 项目渠道。鼓励不同类型的民营企业、外资企业，通过组建联合体等方式共同参与 PPP 项目。

### 十、优化信用环境

各地发展改革部门要会同有关部门，加快推进社会信用体系建设，建立健全投融资领域相关主体信用记录，强化并提升政府和投资者的契约意识和诚信意识，规范履约行为，形成守信激励、失信惩戒的约束机制，促使相关主体切实强化责任，履行法定义务。加强政务诚信建设，提高政府履约能力，优化社会资本参与 PPP 项目的信用环境。

各地发展改革部门要高度重视，切实加强组织领导，认真做好统筹规划、综合协

调等工作，形成合力，抓好落实。进一步推进简政放权、放管结合、优化服务，对各类社会资本一视同仁。加强 PPP 政策解读和宣传力度，提高各方对 PPP 的认知程度，培育积极的合作理念，建立规范的合作机制，营造良好的合作氛围，充分发挥政府、市场和社会资本的合力，保障基础设施领域政府和社会资本合作模式顺利推进。对其他领域的政府和社会资本合作项目，要积极配合有关部门开展相关工作。

附件：传统基础设施领域推广 PPP 模式重点项目

国家发展改革委

2016 年 8 月 10 日

抄送：国土资源部、环境保护部、住房城乡建设部、交通运输部、水利部、农业部、林业局、旅游局、银监会、证监会、保监会、能源局、海洋局、铁路局、民航局、铁路总公司

## 附件

### 传统基础设施领域推广 PPP 模式重点项目

#### 一、能源领域

电力及新能源类：供电/城市配电网建设改造、农村电网改造升级、资产界面清晰的输电项目、充电基础设施建设运营、分布式能源发电项目、微电网建设改造、智能电网项目、储能项目、光伏扶贫项目、水电站项目、热电联产、电能替代项目等。

石油和天然气类：油气管网主干/支线、城市配气管网和城市储气设施、液化天然气（LNG）接收站、石油和天然气储备设施等项目。

煤炭类：煤层气输气管网、压缩/液化站、储气库、瓦斯发电等项目。

#### 二、交通运输领域

铁路运输类：列入中长期铁路网规划、国家批准的专项规划和区域规划的各类铁路项目。重点鼓励社会资本投资建设和运营城际铁路、市域（郊）铁路、资源开发性铁路以及支线铁路，鼓励社会资本参与投资铁路客货运输服务业务和铁路“走出去”项目。

道路运输类：公路建设、养护、运营和管理项目。城市地铁、轻轨、有轨电车等城市轨道交通项目。

水上运输类：港口码头、航道等水运基础设施建设、养护、运营和管理等项目。

航空运输类：民用运输机场、通用机场及配套基础设施建设等项目。

综合类：综合运输枢纽、物流园区、运输站场等建设、运营和管理项目，交通运输物流公共信息平台等项目。

### 三、水利领域

引调水工程、水生态治理工程、供水工程、江河湖泊治理工程、灌区工程、农业节水工程、水土保持等项目。

### 四、环境保护领域

水污染治理项目、大气污染治理项目、固体废物治理项目、危险废物治理项目、放射性废物治理项目、土壤污染治理项目。

湖泊、森林、海洋等生态建设、修复及保护项目。

### 五、农业领域

高标准农田、种子工程、易地扶贫搬迁、规模化大型沼气等三农基础设施建设项目。

现代渔港、农业废弃物资源化利用、示范园区、国家级农产品批发市场等项目。旅游农业、休闲农业基础设施建设等项目。

### 六、林业领域

京津风沙源治理工程、岩溶地区石漠化治理工程、重点防护林体系建设、国家储备林、湿地保护与修复工程、林木种质资源保护、森林公园等项目。

### 七、重大市政工程领域

采取特许经营方式建设的城市供水、供热、供气、污水垃圾处理、地下综合管廊、园区基础设施、道路桥梁以及公共停车场等项目。

## 15. 《关于国家高速公路网新建政府和社会资本合作项目批复方式的通知》 (发改办基础[2016]1818号)

各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团发展改革委：

为贯彻落实国务院第110次常务会议关于高速公路审批改革的有关精神，切实转变政府投资管理职能、激发市场活力，积极推进公路交通领域采用PPP模式，根据《中共中央、国务院关于深化投融资体制改革的意见》(中发〔2016〕18号文)、《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)和《国家发展改革委关于开展政府和社会资本合作的指导意见》(发改投资〔2014〕2724号)等有关文件要求，现就采用政府和社会资本合作(Public-Private Partnership, 简称PPP)模式建设的国家高速公路网新建项目批复方式的有关事项通知如下：

一、政府采用投资补助方式参与的国家高速公路网新建PPP项目按照核准制管理。政府采用资本金注入方式参与的国家高速公路网新建PPP项目仍按照审批制管理，直接报批可行性研究报告。

二、各省(区、市)发展改革部门在报送国家高速公路网新建PPP项目时，需在上报文件中说明政府参与方式，并按照有关规定，向我委提交相关申报材料，履行核准或审批程序。

三、各省(区、市)发展改革部门要严格按照上述要求，加强沟通、密切配合，扎实做好项目前期工作，并及时反映实际工作中存在的问题和有关建议。我委将逐步完善相关监督、管理和协调机制，进一步鼓励和引导社会资本在公路交通领域投资。

四、对于采用PPP模式建设的国家高速公路网改扩建等公路项目，各地可参照此执行。

国家发展改革委办公厅

2016年8月10日

## 16. 《传统基础设施领域实施政府和社会资本合作项目工作导则》（发改投资〔2016〕2231号）

各省、自治区、直辖市及计划单列市发展改革委，新疆生产建设兵团发展改革委：  
为进一步规范传统基础设施领域政府和社会资本合作（PPP）项目操作流程，现将《传统基础设施领域实施政府和社会资本合作项目工作导则》印发你们，请积极采取有力措施，加大工作力度，切实做好各项工作。

附件：传统基础设施领域实施政府和社会资本合作项目工作导则

国家发展改革委  
2016年10月24日

### 附件

## 传统基础设施领域实施政府和社会资本合作项目工作导则

### 第一章 总则

#### 第一条 目的和依据

为进一步规范传统基础设施领域政府和社会资本合作（PPP）项目操作流程，根据《中共中央 国务院关于深化投融资体制改革的意见》（中发〔2016〕18号）、《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）、《国务院办公厅转发财政部发展改革委人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》（国办发〔2015〕42号）、《基础设施和公用事业特许经营管理办法》（国家发展改革委等部门令2015年第25号）、《国家发展改革委关于开展政府和社会资本合作的指导意见》（发改投资〔2014〕2724号）等文件要求，制定本导则。

#### 第二条 适用范围

按照国务院确定的部门职责分工，本导则适用于在能源、交通运输、水利、环境保护、农业、林业以及重大市政工程等传统基础设施领域采用PPP模式的项目。具体项目范

围参见《国家发展改革委关于切实做好传统基础设施领域政府和社会资本合作有关工作的通知》（发改投资〔2016〕1744号）。

### **第三条 实施方式**

政府和社会资本合作模式主要包括特许经营和政府购买服务两类。新建项目优先采用建设-运营-移交（BOT）、建设-拥有-运营-移交（BOOT）、设计-建设-融资-运营-移交（DBFOT）、建设-拥有-运营（BOO）等方式。存量项目优先采用改建-运营-移交（ROT）方式。同时，各地区可根据当地实际情况及项目特点，积极探索、大胆创新，灵活运用多种方式，切实提高项目运作效率。

### **第四条 适用要求**

各级发展改革部门应按照本导则明确的程序要求和工作内容，本着“简捷高效、科学规范、兼容并包、创新务实”原则，会同有关部门，加强协调配合，形成合力，共同促进本地区传统基础设施领域 PPP 模式规范健康发展。国家发展改革委将加强指导和监督，促进 PPP 工作稳步推进。

## **第二章 项目储备**

### **第五条 加强规划政策引导**

要重视发挥发展规划、投资政策的战略引领与统筹协调作用，按照国民经济和社会发展规划总体规划、区域规划、专项规划及相关政策，依据传统基础设施领域的建设目标、重点任务、实施步骤等，明确推广应用 PPP 模式的统一部署及具体要求。

### **第六条 建立 PPP 项目库**

各级发展改革部门要会同有关行业主管部门，在投资项目在线审批监管平台（重大建设项目库）基础上，建立各地区各行业传统基础设施 PPP 项目库，并统一纳入国家发展改革委传统基础设施 PPP 项目库，建立贯通各地区各部门的传统基础设施 PPP 项目信息平台。入库情况将作为安排政府投资、确定与调整价格、发行企业债券及享受政府和社会资本合作专项政策的重要依据。

### **第七条 纳入年度实施计划**

列入各地区各行业传统基础设施 PPP 项目库的项目，实行动态管理、滚动实施、分批推进。对于需要当年推进实施的 PPP 项目，应纳入各地区各行业 PPP 项目年度实施计划。需要使用各类政府投资资金的传统基础设施 PPP 项目，应当纳入三年滚动政府投资计划。

## **第八条 确定实施机构和政府出资人代表**

对于列入年度实施计划的 PPP 项目，应根据项目性质和行业特点，由当地政府行业主管部门或其委托的相关单位作为 PPP 项目实施机构，负责项目准备及实施等工作。鼓励地方政府采用资本金注入方式投资传统基础设施 PPP 项目，并明确政府出资人代表，参与项目准备及实施工作。

### **第三章 项目论证**

## **第九条 PPP 项目实施方案编制**

纳入年度实施计划的 PPP 项目，应编制 PPP 项目实施方案。PPP 项目实施方案由实施机构组织编制，内容包括项目概况、运作方式、社会资本方遴选方案、投融资和财务方案、建设运营和移交方案、合同结构与主要内容、风险分担、保障与监管措施等。为提高工作效率，对于一般性政府投资项目，各地可在可行性研究报告中包括 PPP 项目实施专章，内容可以适当简化，不再单独编写 PPP 项目实施方案。

实施方案编制过程中，应重视征询潜在社会资本方的意见和建议。要重视引导社会资本方形成合理的收益预期，建立主要依靠市场的投资回报机制。如果项目涉及向使用者收取费用，要取得价格主管部门出具的相关意见。

## **第十条 项目审批、核准或备案**

政府投资项目的可行性研究报告应由具有相应项目审批职能的投资主管部门等审批。可行性研究报告审批后，实施机构根据经批准的可行性研究报告有关要求，完善并确定 PPP 项目实施方案。重大基础设施政府投资项目，应重视项目初步设计方案的深化研究，细化工程技术方案和投资概算等内容，作为确定 PPP 项目实施方案的重要依据。实行核准制或备案制的企业投资项目，应根据《政府核准的投资项目目录》及相关规定，由相应的核准或备案机关履行核准、备案手续。项目核准或备案后，实施机构依据相关要求完善和确定 PPP 项目实施方案。

纳入 PPP 项目库的投资项目，应在批复可行性研究报告或核准项目申请报告时，明确规定可以根据社会资本方选择结果依法变更项目法人。

## **第十一条 PPP 项目实施方案审查审批**

鼓励地方政府建立 PPP 项目实施方案联审机制。按照“多评合一，统一评审”的要求，由发展改革部门和有关行业主管部门牵头，会同项目涉及到的财政、规划、国土、价格、公共资源交易管理、审计、法制等政府相关部门，对 PPP 项目实施方案进行联合



评审。必要时可先组织相关专家进行评议或委托第三方专业机构出具评估意见，然后再进行联合评审。

一般性政府投资项目可行性研究报告中的 PPP 项目实施专章，可结合可行性研究报告审批一并审查。

通过实施方案审查的 PPP 项目，可以开展下一步工作；按规定需报当地政府批准的，应报当地政府批准同意后开展下一步工作。未通过审查的，可在调整实施方案后重新审查；经重新审查仍不能通过的，不再采用 PPP 模式。

## **第十二条 合同草案起草**

PPP 项目实施机构依据审查批准的实施方案，组织起草 PPP 合同草案，包括 PPP 项目主合同和相关附属合同（如项目公司股东协议和章程、配套建设条件落实协议等）。PPP 项目合同主要内容参考国家发展改革委发布的《政府和社会资本合作项目通用合同指南（2014 年版）》。

## **第四章 社会资本方选择**

### **第十三条 社会资本方遴选**

依法通过公开招标、邀请招标、两阶段招标、竞争性谈判等方式，公平择优选择具有相应投资能力、管理经验、专业水平、融资实力以及信用状况良好的社会资本方作为合作伙伴。其中，拟由社会资本方自行承担工程项目勘察、设计、施工、监理以及与工程建设有关的重要设备、材料等采购的，必须按照《招标投标法》的规定，通过招标方式选择社会资本方。

在遴选社会资本方资格要求及评标标准设定等方面，要客观、公正、详细、透明，禁止排斥、限制或歧视民间资本和外商投资。鼓励社会资本方成立联合体投标。鼓励设立混合所有制项目公司。社会资本方遴选结果要及时公告或公示，并明确申诉渠道和方式。

各地要积极创造条件，采用多种方式保障 PPP 项目建设用地。如果项目建设用地涉及土地招拍挂，鼓励相关工作与社会资本方招标、评标等工作同时开展。

### **第十四条 PPP 合同确认谈判**

PPP 项目实施机构根据需要组织项目谈判小组，必要时邀请第三方专业机构提供专业支持。

谈判小组按照候选社会资本方的排名，依次与候选社会资本方进行合同确认谈判，率

先达成一致的即为中选社会资本方。项目实施机构应与中选社会资本方签署确认谈判备忘录，并根据信息公开相关规定，公示合同文本及相关文件。

### **第十五条 PPP 项目合同签订**

PPP 项目实施机构应按相关规定做好公示期间异议的解释、澄清和回复等工作。公示期满无异议的，由项目实施机构会同当地投资主管部门将 PPP 项目合同报送当地政府审核。政府审核同意后，由项目实施机构与中选社会资本方正式签署 PPP 项目合同。需要设立项目公司的，待项目公司正式设立后，由实施机构与项目公司正式签署 PPP 项目合同，或签署关于承继 PPP 项目合同的补充合同。

## **第五章 项目执行**

### **第十六条 项目公司设立**

社会资本方可依法设立项目公司。政府指定了出资人代表的，项目公司由政府出资人代表与社会资本方共同成立。项目公司应按照 PPP 合同中的股东协议、公司章程等设立。

项目公司负责按 PPP 项目合同承担设计、融资、建设、运营等责任，自主经营，自负盈亏。除 PPP 项目合同另有约定外，项目公司的股权及经营权未经政府同意不得变更。

### **第十七条 项目法人变更**

PPP 项目法人选择确定后，如与审批、核准、备案时的项目法人不一致，应按照有关规定依法办理项目法人变更手续。

### **第十八条 项目融资及建设**

PPP 项目融资责任由项目公司或社会资本方承担，当地政府及其相关部门不应为项目公司或社会资本方的融资提供担保。项目公司或社会资本方未按照 PPP 项目合同约定完成融资的，政府方可依法提出履约要求，必要时可提出终止 PPP 项目合同。

PPP 项目建设应符合工程建设管理的相关规定。工程建设成本、质量、进度等风险应由项目公司或社会资本方承担。政府方及政府相关部门应根据 PPP 项目合同及有关规定，对项目公司或社会资本方履行 PPP 项目建设责任进行监督。

### **第十九条 运营绩效评价**

PPP 项目合同中应包含 PPP 项目运营服务绩效标准。项目实施机构应会同行业主管部门，根据 PPP 项目合同约定，定期对项目运营服务进行绩效评价，绩效评价结果应作为项目公司或社会资本方取得项目回报的依据。

项目实施机构应会同行业主管部门，自行组织或委托第三方专业机构对项目进行中期评估，及时发现存在的问题，制订应对措施，推动项目绩效目标顺利完成。

#### **第二十条 项目临时接管和提前终止**

在 PPP 项目合作期限内，如出现重大违约或者不可抗力导致项目运营持续恶化，危及公共安全或重大公共利益时，政府要及时采取应对措施，必要时可指定项目实施机构等临时接管项目，切实保障公共安全和重大公共利益，直至项目恢复正常运行。不能恢复正常运营的，要提前终止，并按 PPP 合同约定妥善做好后续工作。

#### **第二十一条 项目移交**

对于 PPP 项目合同约定期满移交的项目，政府应与项目公司或社会资本方在合作期结束前一段时间（过渡期）共同组织成立移交工作组，启动移交准备工作。

移交工作组按照 PPP 项目合同约定的移交标准，组织进行资产评估和性能测试，保证项目处于良好运营和维护状态。项目公司应按 PPP 项目合同要求及有关规定完成移交工作并办理移交手续。

#### **第二十二条 PPP 项目后评价**

项目移交完成后，地方政府有关部门可组织开展 PPP 项目后评价，对 PPP 项目全生命周期的效率、效果、影响和可持续性等进行评价。评价结果应及时反馈给项目利益相关方，并按有关规定公开。

#### **第二十三条 信息公开及社会监督**

各地要建立 PPP 项目信息公开机制，依法及时、充分披露 PPP 项目基本信息、招标投标、采购文件、项目合同、工程进展、运营绩效等，切实保障公众知情权。涉及国家秘密的有关内容不得公开；涉及商业秘密的有关内容经申请可以不公开。

建立社会监督机制，鼓励公众对 PPP 项目实施情况进行监督，切实维护公共利益。

### **第六章 附则**

#### **第二十四条**

本导则由国家发展改革委负责解释。

#### **第二十五条**

本导则自印发之日起施行。

## 17. 《国家发展改革委 国家林业局关于运用政府和社会资本合作模式推进林业建设的指导意见》（发改农经〔2016〕2455号）

各省、自治区、直辖市、新疆生产建设兵团发展改革委、林业厅（局）：

林业是重要的公益事业和基础产业，承担着生态产品供给和生态服务的重要任务。运用政府和社会资本合作（PPP）模式推进林业建设，有利于创新林业投融资机制，拓宽社会资本投资渠道，促进投资主体多元化；有利于转变政府职能，提高林业项目建设管理水平，加快林业供给侧结构性改革；有利于深化国有林区、国有林场改革，完善集体林权制度，加快林区经济转型发展。根据《中共中央国务院关于深化投融资体制改革的意见》（中发〔2016〕18号）、《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），以及国家发展改革委《关于做好传统基础设施领域政府和社会资本合作有关工作的通知》（发改投资〔2016〕1744号）、《关于印发〈传统基础设施领域实施政府和社会资本合作项目工作导则〉的通知》（发改投资〔2016〕2231号）等有关文件要求，现就运用政府和社会资本合作模式推进林业建设提出如下意见。

### 一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，坚持“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，按照党中央、国务院决策部署，借鉴国内外成熟经验，立足林业发展实际，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，创新林业产权模式和投融资机制，引导鼓励社会资本积极参与林业建设，为广大人民群众提供优质高效的林业生态产品和服务，不断提升林业现代化水平。

### （二）基本原则。

——坚持政府组织，诚信守约。转变政府职能，集中力量做好政策制定、项目审核、指导服务和监督管理等工作，并根据国家有关规定，公开择优选择社会资本开展项目建设和管理。要在平等协商、依法合规的基础上订立项目合同，保证合作双方的合法权益。项目合同一经签署必须严格执行，无故违约必须承担相应责任。

——坚持因地制宜，创新模式。在保护好自然生态系统的前提下，根据本地区林业发展实际，遴选前期工作成熟、具有长远盈利预期、较大规模的林业项目，通

过授予特许经营权、给予投资补助、政府购买服务等稳定社会资本收益预期，开展社会资本参与林业建设合作试点。在总结试点经验基础上，形成可复制、可推广的经验模式，为向全国推广提供借鉴。

——坚持公开透明，规范运行。按照国家相关规定组织项目论证、选择合作伙伴，制定和履行各类项目合同，组织绩效评价，完善相关制度设计，营造良好政策环境，接受各方监督，确保项目实施决策科学、程序规范、过程公开、责任明确、稳妥推进。

## 二、重点实施领域

（一）林业重大生态工程。鼓励社会资本参与天然林资源保护、“三北”及长江流域等重点防护林体系建设、京津风沙源治理、岩溶地区石漠化治理等林业重大生态工程建设，以生产绿色生态林产品为导向，通过植树造林、防沙治沙、荒漠化和石漠化综合治理等多种措施，积极培育混交林，发展木本油料、特色经济林和林下经济，加快建成一批规范化生产基地，有效盘活森林资源等多种生态资产。

（二）国家储备林建设。鼓励社会资本根据国家储备林建设的布局重点和目标要求，通过新造林、森林抚育、更新改造、立体复合经营等措施，着力培育大径级材和珍贵树种，营造生态稳定、结构优良、长短结合、高效集约经营的国家木材储备基地，增强高品质木材等林产品和优质生态产品供给能力。

（三）林区基础设施建设。鼓励社会资本参与国有林区和国有林场的交通、教育、医疗卫生、供水供电、垃圾及污水处理等基础设施建设，鼓励社会资本参与兼并重组，充分发挥国有林区和国有林场各类自然资源 and 人力资源优势，通过规模化经营、市场化运作，推进林区经济转型发展。

（四）林业保护设施建设。在保持生态系统完整性和稳定性的前提下，鼓励社会资本参与森林公园、湿地公园、沙漠公园等园区保护站（点）、宣传教育设施，交通和旅游服务设施建设，采取使用权入股、联营、租赁等多种形式参与保护地的经营活动，提高保护和管理水平，为社会提供更好的生态服务。

（五）野生动植物保护及利用。鼓励社会资本参与林木种质资源保护、野生动植物野外资源保护公益事业，探索引入专业民间组织新建或托管自然保护小区，在政府监管下发展民间自然保护小区（地）。鼓励社会资本参与野生动物园、野生植物园的建设、运营和管理，增强生态保护宣传、科普、教育等功能。

### 三、规范项目管理

（一）加强项目储备。各地发展改革部门要会同林业主管部门，根据林业发展需要，按照项目合理布局、政府投资有效配置等原则，切实做好林业 PPP 项目的总体谋划，明确建设目标、重点任务、实施步骤。要在投资项目在线审批监管平台（重大建设项目库）基础上，建立和完善本地区林业 PPP 项目库，并统一纳入国家发展改革委传统基础设施 PPP 项目库，切实做好项目储备、动态管理、实施监测等各项工作。

（二）确定实施机构和政府出资人代表。林业 PPP 项目应根据项目性质和行业特点，由当地政府林业主管部门或其委托的相关单位作为 PPP 项目实施机构，负责项目准备及实施等工作。鼓励地方政府采用资本金注入方式投资林业 PPP 项目，并明确政府出资人代表，参与项目准备及实施工作。

（三）PPP 项目实施方案编制与审核。林业 PPP 项目应由实施机构组织编制实施方案。实行审批制的政府投资项目，林业 PPP 项目实施方案可在可行性研究报告编写专章，并结合可行性研究报告审批一并审查。实行核准制或备案制的企业投资项目，要单独编制实施方案，并在项目核准或备案后，依据相关要求完善和确定 PPP 项目实施方案。实施方案编制过程中，应重视征询潜在社会资本方的意见和建议，以及引导社会资本方形成合理的收益预期，建立主要依靠市场的投资回报机制。

（四）项目融资及建设。林业 PPP 项目融资责任由项目公司或社会资本方承担，当地政府及其相关部门不应提供融资担保。项目公司或社会资本方未按照合同约定完成融资的，政府方可依法提出履约要求，必要时可提出终止 PPP 项目合同。林业 PPP 项目建设应符合工程建设管理的相关规定。工程建设成本、质量、进度等风险应由项目公司或社会资本方承担。

（五）落实监管责任。政府方及政府相关部门应根据 PPP 项目合同及有关规定，对项目公司或社会资本方履行 PPP 项目融资及建设责任进行监督。发展改革和林业部门要加强沟通协调，督促社会资本完善法人治理结构和管理制度，认真履行投资经营权利义务，并由项目实施机构根据 PPP 项目合同约定，定期对项目运营服务进行绩效评价，加强项目运行有效监管，及时发现存在的问题，制订应对措施，保证项目实施效果。

### 四、完善扶持政策

（一）保障社会资本合法权益。除现有法律、法规、规章特殊规定的情形外，

林业建设项目向社会资本开放，并优先考虑社会资本参与。社会资本投资建设或运营管理的项目，与政府投资项目享有同等政策待遇，不另设附加条件；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或约定给予补偿或赔偿。

（二）加大政府扶持。允许社会资本投资建设或运营管理的项目，统筹利用中央和地方政府投资。对同类项目，中央和地方政府投资要积极支持引入社会资本的项目。对社会资本参与的项目，按政策规定予以贷款贴息、减免企业所得税、享受森林保险保费补贴，降低林业 PPP 项目风险，增强项目收益能力。鼓励社会资本在贫困地区、革命老区通过建立利益联结机制，逐步形成林业脱贫攻坚的长效机制。

（三）创新金融支持。加大开发性、政策性贷款支持力度，完善林业贷款贴息政策。鼓励社保基金、保险基金等大型机构投资者投资林业，探索利用信托融资、项目融资、融资租赁、绿色金融债券等多种融资方式和工具，搭建社会资本投资林业的投融资平台。鼓励有条件的地方政府和社会资本共同发起区域性林业绿色发展基金，支持地方林业生态保护和产业发展。

（四）深化林业改革。加快推进集体林地三权分置，稳定承包权、放活经营权；改革人工商品林采伐限额管理，放活对集体人工商品林的采伐管理，实行林木采伐审批公示制度，简化审批程序，提供便捷服务。加快林地、林木流转制度建设，鼓励流转和经营方式创新，建立健全产权交易平台，支持公开市场交易，保障林权有序流转。

（五）完善土地政策。社会资本投资建设生态林等连片面积达到一定规模的，允许在符合土地管理法律法规和土地利用总体规划、依法办理建设用地审批手续、坚持节约集约用地的前提下，利用一定比例的土地开展观光和休闲度假旅游、加工流通等经营活动。

## 五、抓好组织实施

（一）加强组织领导。各地要结合本地区实际情况，抓紧制订鼓励和引导社会资本参与林业建设生态项目的具体实施办法和配套政策措施，组织实施好林业建设 PPP 项目，确保国家相关政策措施落实。

（二）支持探索创新。国家林业局会同国家发展改革委在各地自愿报名的基础上，遴选 4-5 个省份，每个省份选择 1-2 个林业 PPP 项目，优先安排中央预算内投

资支持创新工作，加强跟踪指导，及时总结经验，推动完善相关政策。同时，鼓励各地开展林业 PPP 项目创新工作，发挥示范带动作用，争取尽快探索形成一批可复制、可推广的典型经验。

（三）积极宣传引导。各地要大力宣传吸引社会资本参与林业建设项目的政策措施，宣传社会资本在促进生态修复、国土绿化，特别是在重大林业工程建设运营方面的积极作用，引导市场预期，为社会资本参与林业建设营造良好的社会环境和舆论氛围。

国家发展改革委

国家林业局

2016年11月21日



## 18. 《养老服务体系中央补助激励支持实施办法》（发改社会〔2016〕2776号）

为落实《国务院办公厅关于对真抓实干成效明显地方加大激励支持力度的通知》（国办发〔2016〕82号）要求，客观、全面、准确的反映地方工作成效，充分体现鼓励真抓实干、主动作为的政策导向，现制定养老服务体系中央补助激励支持实施办法如下：

### 一、考核内容

#### （一）中央预算内投资支持领域

##### 1、重点建设任务

按照“十三五”养老服务体系（设施）建设要求（国家发展改革委、民政部即将印发相关文件），拟到2020年进一步健全完善以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养结合的养老服务体系，建设任务投资由中央和地方共同筹措解决，中央预算内投资重点建设任务是：

（1）支持老年养护院、荣誉军人休养院、符合要求的医养结合养老设施（综合性养老设施，具备医疗功能，但不包括单独医疗或以医疗为主的卫生设施）建设。床均面积42.5—50平方米之间，每个设施建设床位控制在500张以内，建设规模控制在21250平方米以内。

(2)支持光荣院、特困人员供养服务设施（敬老院）建设。床均面积26.5—32.5 平方米之间，每个设施建设床位控制在300张以内，建设规模控制在8000 平方米以内。

(3)支持配置设备包。建设老年养护院、荣誉军人休养院、光荣院、特困人员供养服务设施（敬老院）项目（含改扩建项目），可同时申请设备补助，设备包配置标准参照《老年养护院建设标准（建标144-2010）》。

“十三五”项目中央预算内投资补助标准见“十三五”养老服务体系（设施）建设要求（国家发展改革委、民政部即将印发相关文件）。“十二五”项目建设要求参照《社会养老服务体系规划建设（2011-2015 年）》执行。

## 2、激励支持办法

### (1) 评价指标

指标1（单位：%）：每千名老年人拥有的养老床位数与全国平均值（30）的比例。重点考核养老服务体系健全完善情况。

指标2（单位：%）：养老床位中护理型床位比例。重点考核养老服务资源结构合理情况。

指标3（单位：%）：本地区民办养老机构数在养老机构总量中的占比情况（含公建民营项目）。重点考核社会力量参与程度情况。

指标4（单位：%）：前两年建设项目完工率。重点考核项目实施进展和完成质量情况。

指标5（单位：%）：当年建设项目开工率。重点考核项目前期

工作成熟情况，以及配套资金落实情况。

## (2) 评价办法

设置5个指标，权重均为0.2，在此基础上测算得出各地评价系数，以评价系数最高值为满分50分，各地分值= $\frac{\text{各地评价系数}}{\text{评价系数最高值}} \times 50$ ，计算得出各地分值。

## (二) 福利彩票公益金支持领域

### 1、重点建设任务

建立健全促进养老服务业发展的制度体系，不断完善居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养结合的养老服务格局，创新养老服务运营管理模式，提升养老服务质量。

加快养老服务设施建设，扩大护理型养老床位、民办养老机构床位比例，完善社区养老服务设施网络，大力培育居家服务组织和机构，提高城乡居家和社区养老服务覆盖率，建立健全经济困难的高龄、失能老年人等补贴制度，加强基本养老服务保障。

### 2、激励支持办法

#### (1) 评价指标

1、指标1（10分）：失能老年人入住率，具体是指失能老年人入住总数占总养老床位总数的比例。

2、指标2（10分）：城市社区日间照料覆盖率，具体是指辖区内至少有1个社区老年人日间照料中心（或居家养老服务机构）的居委会占居委会总数的比例。社区老年人日间照料中心是指符合国家标准《社区老年人日间照料中心服务基本要求》的养老服务设施。

3、指标3（10分）：农村社区日间照料覆盖率，具体是指在辖区内，至少有1个社区老年人日间照料中心（互助养老幸福院或居家养老服务机构）的村委会占村委会总数的比例。社区老年人日间照料中心是指符合国家标准《社区老年人日间照料中心服务基本要求》的养老服务设施。

4、指标4（10分）：民办养老机构床位比重，具体是指民办养老机构（含公建民营机构）床位数占养老机构床位总数的比例。

5、指标5（5分）：医养结合的养老机构比例，具体是指内设医务室成为医保定点的养老机构占有内设医务室的养老机构的比例。

6、指标6（5分）：老年福利补贴覆盖率，具体是指发放经济困难的高龄、失能等老年人补贴的县级行政区数量占本省份所有县级行政区数量的比例。

## （2）评价办法

1、指标1（10分）：失能老年人入住率达到40%及以上的为满分10分，每减少1个百分点，扣0.5分。

2、指标2（10分）：城市社区日间照料覆盖率达到80%及以上的为满分10分，每减少1个百分点，扣0.5分。

3、指标3（10分）：农村社区日间照料覆盖率达到40%及以上的为满分10分，每减少1个百分点，扣0.5分。

4、指标4（10分）：民办养老机构床位比重达到50%及以上的为满分10分，每减少1个百分点，扣0.5分。

5、指标5（5分）：医养结合的养老机构比例达到40%及以上的

为满分5分，每减少2个百分点，扣0.5分。

6、指标6（5分）：老年福利补贴覆盖率中，将各类福利补贴综合为一项制度发放的，覆盖率达到100%为满分5分，每减少10%，扣0.5分；各类福利补贴分别出台发放的，高龄津贴覆盖率达到100%为满分1.5分，每减少30%扣0.5分；护理补贴覆盖率达到100%为满分2分，每减少30%扣0.5分；服务补贴覆盖率达到100%为满分1.5分，每减少30%扣0.5分。

以上共计6个指标，总分50分。

## 二、奖励办法

### （一）名单表彰

国家发展改革委、财政部、民政部三部委将依据以上考核办法，计算各地两项分数，相加得出各地总分。在此基础上，遴选出西部地区前2名的省市、中部地区前2名的省市、东部地区前2名的省市，纳入拟予表彰名单，统一报送国务院办公厅。

### （二）资金奖励

国家发展改革委、民政部将在安排下一年度养老服务体系（设施）建设中央预算内投资计划时，从该专项中央预算内投资总量中单独切出一部分，对表彰省市予以资金倾斜。

财政部、民政部在安排下一年度民政部本级彩票公益金补助地方老年人福利类项目时，通过工作绩效因素（占10%权重），对表彰省份予以资金倾斜。

## 三、申报要求

（一）请各地发展改革委、民政部门按照要求，统计并汇总本地区指标情况，并请于每年12月填写《养老服务体系建设中央预算内投资支持领域评价指标表》（见附件1），12月20日前报送至国家发展改革委（社会发展司）、民政部（规划财务司）。（2016年情况请于2017年1月5日前报送）

（二）请各地财政、民政部门按照要求，统计并汇总本地区指标情况，并请于每年12月填写《养老服务体系建设福利彩票公益金支持领域评价指标表》（见附件2），12月20日前报送至财政部（社会保障司）、民政部（社会福利和慈善事业促进司）。（2016年情况请于2017年1月5日前报送）

#### **四、监督管理**

下一步，国家发展改革委、财政部、民政部将持续做好指导服务和监督检查工作，督促各地加强领导，确保数据真实、及时上报，评选过程中如发现把关不严、弄虚作假等问题，将取消当年评选资格，并予以通报批评。

该办法自2016年12月起实施，国家发展改革委、财政部、民政部将根据实施情况适时调整相关内容。

附件1：养老服务体系建设中央预算内投资支持领域评价指标表

附件2：养老服务体系建设福利彩票公益金支持领域评价指标表

19. 关于印发《政府出资产业投资基金管理暂行办法》的通知（发改财金规〔2016〕2800号）

## 政府出资产业投资基金管理暂行办法

### 第一章 总则

**第一条** 为促进国民经济持续健康发展，优化政府投资方式，发挥政府资金的引导作用和放大效应，提高政府资金使用效率，吸引社会资金投入政府支持领域和产业，根据《公司法》、《合伙企业法》、《中共中央 国务院关于深化投融资体制改革的意见》（中发〔2016〕18号）、《国务院关于促进创业投资持续健康发展的若干意见》（国发〔2016〕53号）、《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）等法律法规和有关文件精神，制定本办法。

**第二条** 本办法所称政府出资产业投资基金，是指有政府出资，主要投资于非公开交易企业股权的股权投资基金和创业投资基金。

**第三条** 政府出资资金来源包括财政预算内投资、中央和地方各类专项建设基金及其它财政性资金。

**第四条** 政府出资产业投资基金可以采用公司制、合伙制、契约制等组织形式。

**第五条** 政府出资产业投资基金由基金管理人管理基金资产，

由基金托管人托管基金资产。

**第六条** 政府出资产业投资基金应坚持市场化运作、专业化管理原则，政府出资人不得参与基金日常管理事务。

**第七条** 政府出资产业投资基金可以综合运用参股基金、联合投资、融资担保、政府出资适当让利等多种方式，充分发挥基金在贯彻产业政策、引导民间投资、稳定经济增长等方面的作用。

**第八条** 国家发展改革委会同地方发展改革部门对政府出资产业投资基金业务活动实施事中事后管理，负责推动政府出资产业投资基金行业信用体系建设，定期发布行业发展报告，维护有利于行业持续健康发展的良好市场秩序。

## **第二章 政府出资产业投资基金的募集和登记管理**

**第九条** 政府向产业投资基金出资，可以采取全部由政府出资、与社会资本共同出资或向符合条件的已有产业投资基金投资等形式。

**第十条** 政府出资产业投资基金社会资金部分应当采取私募方式募集，募集行为应符合相关法律法规及国家有关部门规定。

**第十一条** 除政府外的其他基金投资者为具备一定风险识别和承受能力的合格机构投资者。

**第十二条** 国家发展改革委建立全国政府出资产业投资基金信用信息登记系统，并指导地方发展改革部门建立本区域政府出资产业投资基金信用信息登记子系统。中央各部门及其直属机构出资设



立的产业投资基金募集完毕后二十个工作日内，应在全国政府出资产业投资基金信用信息登记系统登记。地方政府或所属部门、直属机构出资设立的产业投资基金募集完毕后二十个工作日内，应在本区域政府出资产业投资基金信用信息登记子系统登记。发展改革部门应于报送材料齐备后五个工作日内予以登记。

**第十三条** 政府出资产业投资基金的投资方向，应符合区域规划、区域政策、产业政策、投资政策及其他国家宏观管理政策，能够充分发挥政府资金在特定领域的引导作用和放大效应，有效提高政府资金使用效率。

**第十四条** 政府出资产业投资基金在信用信息登记系统登记后，由发展改革部门根据登记信息在三十个工作日内对基金投向进行产业政策符合性审查，并在信用信息登记系统予以公开。对于未通过产业政策符合性审查的政府出资产业投资基金，各级发展改革部门应及时出具整改建议书，并抄送相关政府或部门。

**第十五条** 国家发展改革委负责中央各部门及其直属机构政府出资设立的产业投资基金材料完备性和产业政策符合性审查。地方各级发展改革部门负责本级政府或所属部门、直属机构政府出资设立的产业投资基金材料完备性和产业政策符合性审查。以下情况除外：

（一）各级地方政府或所属部门、直属机构出资额 50 亿元人民币（或等值外币）及以上的，由国家发展改革委负责材料完备性和产业政策符合性审查；

(二) 50 亿元人民币 (或等值外币) 以下超过一定规模的县、市地方政府或所属部门、直属机构出资, 由省级发展改革部门负责材料完备性和产业政策符合性审查, 具体规模由各省 (自治区、直辖市) 发展改革部门确定。

**第十六条** 政府出资产业投资基金信用信息登记主要包括以下基本信息:

- (一) 相关批复和基金组建方案;
- (二) 基金章程、合伙协议或基金协议;
- (三) 基金管理协议 (如适用);
- (四) 基金托管协议;
- (五) 基金管理人的章程或合伙协议;
- (六) 基金管理人高级管理人员的简历和过往业绩;
- (七) 基金投资人向基金出资的资金证明文件;
- (八) 其他资料。

**第十七条** 新发起设立政府出资产业投资基金, 基金组建方案应包括:

- (一) 拟设基金主要发起人、管理人和托管人基本情况;
- (二) 拟设基金治理结构和组织架构;
- (三) 主要发起人和政府资金来源、出资额度;
- (四) 拟在基金章程、合伙协议或基金协议中确定的投资产业领域、投资方式、风险防控措施、激励机制、基金存续期限等;
- (五) 政府出资退出条件和方式;

(六) 其他资料。

**第十八条** 政府向已设立产业投资基金出资，基金组建方案应包括：

- (一) 基金主要发起人、管理人和托管人基本情况；
- (二) 基金前期运行情况；
- (三) 基金治理结构和组织架构；
- (四) 基金章程、合伙协议或基金协议中确定的投资产业领域、投资方式、风险防控措施、激励机制等；
- (五) 其他资料。

**第十九条** 政府出资产业投资基金管理人履行下列职责：

- (一) 制定投资方案，并对所投企业进行监督、管理；
- (二) 按基金公司章程规定向基金投资者披露基金投资运作、基金管理信息服务等信息。定期编制基金财务报告，经有资质的会计师事务所审计后，向基金董事会（持有人大会）报告；
- (三) 基金公司章程、基金管理协议中确定的其他职责。

**第二十条** 基金管理人应符合以下条件：

- (一) 在中国大陆依法设立的公司或合伙企业，实收资本不低于 1000 万元人民币；
- (二) 至少有 3 名具备 3 年以上资产管理工作经验的高级管理人员；
- (三) 产业投资基金管理人及其董事、监事、高级管理人员及其他从业人员在最近三年无重大违法行为；

（四）有符合要求的营业场所、安全防范设施和与基金管理业务有关的其他设施；

（五）有良好的内部治理结构和风险控制制度。

**第二十一条** 基金应将基金资产委托给在中国境内设立的商业银行进行托管。基金与托管人签订托管协议，托管人按照协议约定对基金托管专户进行管理。政府出资产业投资基金托管人履行下列职责：

（一）安全保管所托管基金的全部资产；

（二）执行基金管理人发出的投资指令，负责基金名下的资金往来；

（三）依据托管协议，发现基金管理人违反国家法律法规、基金公司章程或基金董事会（持有人大会）决议的，不予执行；

（四）出具基金托管报告，向基金董事会（持有人大会）报告并向主管部门提交年度报告；

（五）基金公司章程、基金托管协议中规定的其他职责。

**第二十二条** 已登记并通过产业政策符合性审查的各级地方政府或所属部门、直属机构出资设立的产业投资基金，可以按规定取得中央各部门及其直属机构设立的政府出资产业投资基金母基金支持。

**第二十三条** 已登记并通过产业政策符合性审查的政府出资产业投资基金除政府外的其他股东或有限合伙人可以按规定申请发行企业债券，扩大资本规模，增强投资能力。

### 第三章 政府出资产业投资基金的投资运作和终止

**第二十四条** 政府出资产业投资基金应主要投资于以下领域：

（一）非基本公共服务领域。着力解决非基本公共服务结构性供需不匹配，因缺乏竞争激励机制而制约质量效率，体制机制创新不足等问题，切实提高非基本公共服务共建能力和共享水平。

（二）基础设施领域。着力解决经济社会发展中偏远地区基础设施建设滞后，结构性供需不匹配等问题，提高公共产品供给质量和效率，切实推进城乡、区域、人群基本服务均等化。

（三）住房保障领域。着力解决城镇住房困难家庭及新市民住房问题，完善住房保障供应方式，加快推进棚户区改造，完善保障性安居工程配套基础设施，有序推进旧住宅小区综合整治、危旧住房和非成套住房改造，切实增强政府住房保障可持续提供能力。

（四）生态环境领域。着力解决生态环境保护中存在的污染物排放量大面广，环境污染严重，山水林田湖缺乏保护，生态损害大，生态环境脆弱、风险高等问题，切实推进生态环境质量改善。

（五）区域发展领域。着力解决区域发展差距特别是东西差距拉大，城镇化仍滞后于工业化，区域产业结构趋同化等问题，落实区域合作的资金保障机制，切实推进区域协调协同发展。

（六）战略性新兴产业和先进制造业领域。着力解决战略性新兴产业和先进制造业在经济社会发展中的产业政策环境不完善，供

给体系质量和效率偏低，供给和需求衔接不紧密等问题，切实推进看得准、有机遇的重点技术和产业领域实现突破。

（七）创业创新领域。着力解决创业创新在经济社会发展中的市场环境亟待改善，创投市场资金供给不足，企业创新动能较弱等问题，切实推进大众创业、万众创新。

投资于基金章程、合伙协议或基金协议中约定产业领域的比例不得低于基金募集规模或承诺出资额的 60%。

国家发展改革委将根据区域规划、区域政策、产业政策、投资政策及其他国家宏观管理政策适时调整并不定期发布基金投资领域指导意见。

### **第二十五条** 政府出资产业投资基金应投资于：

（一）未上市企业股权，包括以法人形式设立的基础设施项目、重大工程项目等未上市企业的股权；

（二）参与上市公司定向增发、并购重组和私有化等股权交易形成的股份；

（三）经基金章程、合伙协议或基金协议明确或约定的符合国家产业政策的其他投资形式。

基金闲置资金只能投资于银行存款、国债、地方政府债、政策性金融债和政府支持债券等安全性和流动性较好的固定收益类资产。

**第二十六条** 政府出资产业投资基金对单个企业的投资额不得超过基金资产总值的 20%，且不得从事下列业务：

（一）名股实债等变相增加政府债务的行为；

- (二) 公开交易类股票投资，但以并购重组为目的的除外；
- (三) 直接或间接从事期货等衍生品交易；
- (四) 为企业提供担保，但为被投资企业提供担保的除外；
- (五) 承担无限责任的投资。

**第二十七条** 政府出资产业投资基金应在章程、委托管理协议等法律文件中，明确基金的分配方式、业绩报酬、管理费用和托管费用标准。

**第二十八条** 政府出资产业投资基金章程应当加强被投资企业的资金使用监管，防范财务风险。

**第二十九条** 基金一般应在存续期满后终止，确需延长存续期的，应报经政府基金设立批准部门同意后，与其他投资方按约定办理。

## 第四章 政府出资产业投资基金的绩效评价

**第三十条** 国家发展改革委建立并完善政府出资产业投资基金绩效评价指标体系。评价指标主要包括：

- (一) 基金实缴资本占认缴资本的比例；
- (二) 基金投向是否符合区域规划、区域政策、产业政策、投资政策及其他国家宏观管理政策，综合评估政府资金的引导作用和放大效应、资金使用效率及对所投产业的拉动效果等；
- (三) 基金投资是否存在名股实债等变相增加政府债务的行为；

(四) 是否存在违反法律、行政法规等行为。

**第三十一条** 国家发展改革委每年根据评价指标对政府出资产业投资基金绩效进行系统性评分，并将评分结果适当予以公告。有关评价办法由国家发展改革委另行制定。金融机构可以根据评分结果对登记的政府出资产业投资基金给予差异化的信贷政策。

**第三十二条** 国家发展改革委建立并完善基金管理人绩效评价指标体系。评价指标主要包括：

(一) 基金管理人实际管理的资产总规模；

(二) 基金管理人过往投资业绩；

(三) 基金管理人过往投资领域是否符合政府产业政策导向；

(四) 基金管理人管理的基金运作是否存在公开宣传、向非合格机构投资者销售、违反职业道德底线等违规行为；

(五) 基金管理人及其管理团队是否受到监管机构的行政处罚，是否被纳入全国信用信息共享平台失信名单；

(六) 是否存在违反法律、行政法规等行为。

**第三十三条** 国家发展改革委每年根据评价指标对基金管理人绩效进行系统性评分，并将评分结果适当予以公告。有关评价办法由国家发展改革委另行制定。各级政府部门可以根据评分结果选择基金管理人。

## 第五章 政府出资产业投资基金行业信用建设



**第三十四条** 国家发展改革委会同有关部门加强政府出资产业投资基金行业信用体系建设，在政府出资产业投资基金信用信息登记系统建立基金、基金管理人和从业人员信用记录，并纳入全国信用信息共享平台。

**第三十五条** 地方发展改革部门会同地方有关部门负责区域内政府出资产业投资基金行业信用体系建设，并通过政府出资产业投资基金信用信息登记系统报送基金、基金管理人和从业人员有关信息。报送内容包括但不限于工商信息、行业信息、经营信息和风险信息等。

**第三十六条** 对有不良信用记录的基金、基金管理人和从业人员，国家发展改革委通过“信用中国”网站统一向社会公布。地方发展改革部门可以根据各地实际情况，将区域内失信基金、基金管理人和从业人员名单以适当方式予以公告。

发展改革部门会同有关部门依据所适用的法律法规及多部门签署的联合惩戒备忘录等对列入失信联合惩戒名单的基金、基金管理人和从业人员开展联合惩戒，惩戒措施包括但不限于市场禁入、限制作为供应商参加政府采购活动、限制财政补助补贴性资金支持、从严审核发行企业债券等。

**第三十七条** 国家发展改革委在“信用中国”网站设立政府出资产业投资基金行业信用建设专栏，公布失信基金、基金管理人和从业人员名单，及时更新名单目录及惩戒处罚等信息，并开展联合惩戒的跟踪、监测、统计和评估工作。

## 第六章 政府出资产业投资基金的监督管理

**第三十八条** 国家发展改革委会同地方发展改革部门严格履行基金的信用信息监管责任，建立健全政府出资产业投资基金信用信息登记系统，建立完善政府出资产业投资基金绩效评价制度，加快推进政府出资产业投资基金行业信用体系建设，加强对政府出资产业投资基金的监督管理。

**第三十九条** 对未登记的政府出资产业投资基金及其受托管理机构，发展改革部门应当督促其在二十个工作日内申请办理登记。逾期未登记的，将其作为“规避登记政府出资产业投资基金”、“规避登记受托管理机构”，并以适当方式予以公告。

**第四十条** 中央各部门及其直属机构出资设立的产业投资基金的基金管理人应当于每个会计年度结束后四个月内，向国家发展改革委提交基金及基金管理人的年度业务报告、经有资质的会计师事务所审计的年度财务报告和托管报告，并及时报告投资运作过程中的重大事项。

地方政府或所属部门、直属机构出资设立的产业投资基金的基金管理人应当于每个会计年度结束后四个月内，向本级发展改革部门提交基金及基金管理人的年度业务报告、经有资质的会计师事务所审计的年度财务报告和托管报告，并及时报告投资运作过程中的重大事项。

重大事项包括但不限于公司章程修订、资本增减、高级管理人员变更、合并、清算等。

**第四十一条** 发展改革部门通过现场和非现场“双随机”抽查，会同有关部门对政府出资产业投资基金进行业务指导，促进基金规范运作，有效防范风险。基金有关当事人应积极配合有关部门对政府出资产业投资基金合规性审查，提供有关文件、账簿及其他资料，不得以任何理由阻扰、拒绝检查。

**第四十二条** 对未按本办法规范运作的政府出资产业投资基金及其基金管理机构、托管机构，发展改革部门可以会同有关部门出具监管建议函，视情节轻重对其采取责令改正、监管谈话、出具警示函、取消登记等措施，并适当予以公告。

**第四十三条** 建立政府出资产业投资基金重大项目稽察制度，健全政府投资责任追究制度。完善社会监督机制，鼓励公众和媒体监督。

**第四十四条** 各级发展改革部门应当自觉接受审计、监察等部门依据职能分工进行的监督检查。各级发展改革部门工作人员有徇私舞弊、滥用职权、弄虚作假、玩忽职守、未依法履行职责的，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第七章 附则

**第四十五条** 本办法由国家发展改革委负责解释。

**第四十六条** 政府出资产业投资基金投资境外企业，按照境外投资有关规定办理。

**第四十七条** 本办法自 2017 年 4 月 1 日起施行，具体登记办法由国家发展改革委另行制定。本办法施行前设立的政府出资产业投资基金及其受托管理机构，应当在本办法施行后两个月内按照本办法有关规定到发展改革部门登记。

## 20. 《关于进一步做好收费公路政府和社会资本合作项目前期工作的通知》 (发改办基础〔2016〕2851号)

各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团发展改革委、交通运输部厅(委、局)：

为推动收费公路领域开展政府和社会资本合作(Public-Private Partnership, 简称PPP)，2015年12月，交通运输部印发了《关于印发〈收费公路政府和社会资本合作操作指南(试行)〉的通知》(交办财审〔2015〕192号)(以下简称《指南》)，提出了收费公路PPP项目操作的试行流程。今年10月，国家发展改革委印发了《关于印发〈传统基础设施领域实施政府和社会资本合作项目工作导则〉的通知》(发改投资〔2016〕2231号)(以下简称《导则》)，进一步规范了传统基础设施领域PPP项目操作流程。为做好收费公路PPP项目前期工作，优化工作流程，加强行业管理，国家发展改革委和交通运输部将对收费公路PPP项目的前期工作管理作相应调整。现将有关事项通知如下：

一、对于2016年10月24日前已完成下列工作之一的项目，按过渡期项目进行管理，前期工作继续按《指南》有关规定执行。

(一) 已完成社会资本方遴选的项目。

(二) 已公开发布社会资本方招标公告的项目。

(三) 交通运输部已出具资金安排意向函或出具委托咨询评估通知书的项目。

二、对于不属于上述情况的收费公路PPP项目，按《导则》有关规定执行。其中，已纳入交通运输部“十三五”发展规划和三年滚动计划的收费公路PPP项目具体操作流程如下：

(一) 地方政府确定的项目实施机构在编制完成项目实施方案后，向发展改革部门提交项目可行性研究报告(含相关附件，下同)或项目申请报告履行项目审批(核准)程序。其中，需要交通运输部进行行业审查的项目，同步向交通运输部报送可行性研究报告或项目申请报告等相关材料，并在上报文件中提出政府支持方式。交通运

输部按程序出具行业审查（核准）意见，对于符合国家投资政策和车购税资金安排规定的项目，将同时明确车购税资金的安排上限和支持方式。

（二）项目审批或核准后，项目实施单位根据审批或核准意见对项目实施方案进行完善，并按有关规定做好项目物有所值评估和财政承受能力论证。有关部门应对 PPP 项目实施方案进行联合评审。

（三）项目确定社会资本方并正式签署 PPP 项目合同后，由省级交通主管部门组织向交通运输部报送项目车购税资金申请函。对于所提材料通过交通运输部审查并且符合条件的项目，交通运输部将出具资金安排确认函，明确车购税资金具体安排数额。

（四）项目法人选择确定后，如与审批、核准时的项目法人不一致，应按照有关规定办理项目法人变更手续。

三、各级发展改革、交通运输部门要根据《导则》和本通知完善配套政策，确保收费公路 PPP 项目前期工作平稳有序推进，并及时反映实际操作过程中存在的问题和建议。对于地方规划的收费公路 PPP 项目，请按照《导则》要求，及时做好与本级人民政府或其委托单位的沟通协调工作，尽快明确各地方收费公路 PPP 项目前期工作管理办法。

国家发展改革委办公厅

交通运输部办公厅

2016 年 12 月 30 日

## 21. 《国家发展改革委 中国证监会关于推进传统基础设施领域政府和社会资本合作（PPP）项目资产证券化相关工作的通知》（发改投资[2016]2698号）

各省、自治区、直辖市、计划单列市发展改革委，新疆生产建设兵团发展改革委，中国证监会各派出机构，上海证券交易所、深圳证券交易所，中国证券业协会，中国证券投资基金业协会：

为贯彻落实《中共中央 国务院关于深化投融资体制改革的意见》（中发〔2016〕18号）、《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）等文件精神，推动政府和社会资本合作（PPP）项目融资方式创新，更好吸引社会资本参与，现就推进传统基础设施领域PPP项目资产证券化工作通知如下。

### 一、充分认识PPP项目资产证券化的重要意义

（一）PPP项目资产证券化是保障PPP持续健康发展的重要机制。资产证券化是基础设施领域重要融资方式之一，对盘活PPP项目存量资产、加快社会投资者的资金回收、吸引更多社会资本参与PPP项目建设具有重要意义。各省级发展改革委与中国证监会当地派出机构及上海、深圳证券交易所等单位应加强合作，充分依托资本市场，积极推进符合条件的PPP项目通过资产证券化方式实现市场化融资，提高资金使用效率，更好地支持传统基础设施项目建设。

### 二、各省级发展改革部门应大力推动传统基础设施领域PPP项目资产证券化

（二）明确重点推动资产证券化的PPP项目范围。各省级发展改革委应当会同相关行业主管部门，重点推动符合下列条件的PPP项目在上海证券交易所、深圳证券交易所开展资产证券化融资：一是项目已严格履行审批、核准、备案手续和实施方案审查审批程序，并签订规范有效的PPP项目合同，政府、社会资本及项目各参与方合作顺畅；二是项目工程建设质量符合相关标准，能持续安全稳定运营，项目履约能力较强；三是项目已建成并正常运营2年以上，已建立合理的投资回报机制，并已产生持续、稳定的现金流；四是原始权益人信用稳健，内部控制制度健全，具有持续经营能力，最近三年未发生重大违约或虚假信息披露，无不良信用记录。

（三）优先鼓励符合国家发展战略的PPP项目开展资产证券化。各省级发展改革

委应当优先选取主要社会资本参与方为行业龙头企业，处于市场发育程度高、政府负债水平低、社会资本相对充裕的地区，以及具有稳定投资收益和良好社会效益的优质 PPP 项目开展资产证券化示范工作。鼓励支持“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带建设，以及新一轮东北地区等老工业基地振兴等国家发展战略的项目开展资产证券化。

（四）积极做好 PPP 项目管理和配合资产证券化尽职调查等工作。项目实施单位要严格执行 PPP 项目合同，保障项目实施质量，切实履行资产证券化法律文件约定的基础资产移交与隔离、现金流归集、信息披露、提供增信措施等相关义务，并积极配合相关中介机构做好 PPP 项目资产证券化业务尽职调查。各地发展改革部门和相关行业主管部门等要按职责分工加强监督管理，督促项目实施单位做好相关工作。

### 三、证券监管部门及自律组织应积极支持 PPP 项目资产证券化

（五）着力优化 PPP 项目资产证券化审核程序。上海证券交易所、深圳证券交易所、中国证券投资基金业协会应按照规定对申报的 PPP 项目资产证券化产品进行审核、备案和持续监管。证券交易所、中国证券投资基金业协会等单位应建立专门的业务受理、审核及备案绿色通道，专人专岗负责，提高国家发展改革委优选的 PPP 项目相关资产证券化产品审核、挂牌和备案的工作效率。

（六）引导市场主体建立合规风控体系。中国证监会系统相关单位应积极配合发展改革部门加大 PPP 项目资产证券化业务的宣传和培训力度，普及资产证券化业务规则及监管要求等相关知识，推动 PPP 项目相关责任方建立健全资产证券化业务的合规、风控与管理体系。

（七）鼓励中介机构依法合规开展 PPP 项目资产证券化业务。中国证监会鼓励支持相关中介机构积极参与 PPP 项目资产证券化业务，并督促其勤勉尽责，严格遵守执业规范和监管要求，切实履行尽职调查、保障基础资产安全、现金流归集、收益分配、信息披露等管理人职责，在强化内部控制与风险管理的基础上，不断提高执业质量和服务能力。

### 四、营造良好的政策环境

（八）共同培育和积极引进多元化投资者。国家发展改革委与中国证监会将共同努力，积极引入城镇化建设基金、基础设施投资基金、产业投资基金、不动产基金以及证券投资基金、证券资产管理产品等各类市场资金投资 PPP 项目资产证券化产品，



推进建立多元化、可持续的 PPP 项目资产证券化的资金支持机制。中国证监会将积极研究推出主要投资于资产支持证券的证券投资基金，并会同国家发展改革委及有关部门共同推动不动产投资信托基金（REITs），进一步支持传统基础设施项目建设。

（九）建立完善沟通协作机制。国家发展改革委与中国证监会将加强沟通协作，及时共享 PPP 项目信息，协调解决资产证券化过程中存在的问题与困难。中国证监会、国家发展改革委及相关部门将共同推动建立针对 PPP 项目资产证券化的风险监测、违约处置机制和市场化增信机制，研究完善相关信息披露及存续期管理要求，确保资产证券化的 PPP 项目信息披露公开透明，项目有序实施，接受社会和市场监督。各省级发展改革委与中国证监会当地派出机构应当建立信息共享及违约处置的联席工作机制，推动 PPP 项目证券化产品稳定运营。

#### 五、近期工作安排

请各省级发展改革委于 2017 年 2 月 17 日前，推荐 1-3 个首批拟进行证券化融资的传统基础设施领域 PPP 项目，正式行文报送国家发展改革委。国家发展改革委将从中选取符合条件的 PPP 项目，加强支持辅导，力争尽快发行 PPP 项目证券化产品，并及时总结经验、交流推广。

请中国证监会各派出机构、上海证券交易所、深圳证券交易所、中国证券业协会、中国证券投资基金业协会等有关部门单位做好支持配合工作，推动传统基础设施领域 PPP 项目资产证券化融资平稳健康发展，并依据传统基础设施领域 PPP 项目资产证券化执行情况，不断完善资产证券化备案及负面清单管理。

国家发展改革委  
中国证监会  
2016 年 12 月 21 日

## 22. 《关于进一步做好重大市政工程领域政府和社会资本合作（PPP）创新工作的通知》（发改投资〔2017〕328号）

各省、自治区、直辖市发展改革委、住房城乡建设厅（建委），北京市城管委、水务局，上海市绿化市容局、水务局，重庆市市政管委，海南省水务厅，新疆生产建设兵团发展改革委、建设局，计划单列市发展改革委、城乡建委：

根据《国家发展改革委 住房城乡建设部关于开展重大市政工程领域政府和社会资本合作（PPP）创新工作的通知》（发改投资〔2016〕2068号），在各地申报的基础上，我们研究确定了开展PPP创新工作的重点中小城市名单（附后）。其中，为更好支持中西部地区推广PPP模式，统筹考虑PPP工作基础、项目储备及发展空间等多种因素，经严格遴选，部分省份选择了2个城市开展PPP创新工作。同时，在安徽省与湖南省开展城市黑臭水体治理，重庆市开展城市地下综合管廊和公共停车场领域的PPP创新工作。

各地要切实做好推动落实工作，请组织相关城市，结合当地城市基础设施现状和发展需求，尽快筛选一批重点推进的PPP项目，制定完善重大市政工程领域PPP项目规划。有关省市要抓紧推进相关市政行业PPP创新工作，制定落实PPP建设项目规划，及时总结推广经验。国家发展改革委和住房城乡建设部将及时予以指导和支持。

## 附件

### 重大市政工程领域 PPP 创新工作重点城市名单

北京市：通州区  
河北省：邢台市  
山西省：晋中市  
内蒙古自治区：通辽市  
辽宁省：本溪市  
大连市：金普新区  
吉林省：松原市  
黑龙江省：牡丹江市，尚志市  
上海市：青浦区重固镇  
江苏省：高邮市  
浙江省：嘉善县  
安徽省：滁州市，马鞍山市  
福建省：漳浦县  
江西省：鹰潭市中心城区，抚州市中心城区  
山东省：荣成市  
青岛市：西海岸新区  
河南省：许昌市  
湖北省：钟祥市，大冶市  
湖南省：郴州市  
广东省：梅州市

广西壮族自治区：贵港市  
海南省：海口市  
四川省：德阳市，眉山市  
重庆市：巴南区  
贵州省：都匀市，遵义市南部新区  
云南省：蒙自市  
西藏自治区：日喀则市桑珠孜区  
陕西省：延安市，韩城市  
甘肃省：武威市，张掖市  
青海省：格尔木市，德令哈市  
宁夏回族自治区：吴忠市  
新疆维吾尔自治区：库尔勒市  
新疆生产建设兵团：铁门关市，石河子市

## 23. 关于印发《政府出资产业投资基金信用信息登记指引（试行）》的通知（发改办财金规〔2017〕571号）

为规范政府出资产业投资基金登记管理工作，有效发挥政府资金的引导作用和放大效应，促进政府出资产业投资基金行业持续健康发展，根据《公司法》、《合伙企业法》、《中共中央国务院关于深化投融资体制改革的意见》（中发〔2016〕18号）、[《国务院关于促进创业投资持续健康发展的若干意见》](#)（国发〔2016〕53号）、[《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）、《政府出资产业投资基金管理暂行办法》（发改财金规〔2016〕2800号）等法律法规和有关文件精神，我们制定了《政府出资产业投资基金信用信息登记指引（试行）》。现印发给你们，请认真贯彻执行。

附件：政府出资产业投资基金信用信息登记指引（试行）

附件

### 政府出资产业投资基金信用信息登记指引（试行）

第一条 为规范政府出资产业投资基金信用信息登记管理工作，有效发挥政府资金的引导作用和放大效应，促进政府出资产业投资基金行业持续健康发展，根据《公司法》、《合伙企业法》、《中共中央国务院关于深化投融资体制改革的意见》（中发〔2016〕18号）、《国务院关于促进创业投资持续健康发展的若干意见》（国发〔2016〕53号）、《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）、《政府出资产业投资基金管理暂行办法》（发改财金规〔2016〕2800号）等法律法规和有关文件精神，制定本指引。

第二条 本指引所称政府出资产业投资基金，是指由政府（含所属部门、直属机构）直接或委托出资，主要投资于非公开交易企业股权的股权投资基金和创业投资基金；政府出资设立的综合性基金（母基金）也适用本指引。

第三条 政府出资产业投资基金管理人通过互联网访问全国政府出资产业投资基金信用信息登记系统（网络地址为 <https://106.39.125.75/>）进行登记。

第四条 各级发展改革部门按照《政府出资产业投资基金管理暂行办法》第十五条确定的权限范围开展基金信用信息登记相关管理工作，负责进行基金材料齐备性核对和产业政策符合性审查。国家发展改革委授权并指导中央国债登记结算有限责任公司（简称“中债公司”）开发、运行登记系统，负责对基金信用信息进行登记确认、数据保管和统计分析等。

第五条 基金管理人应如实提交政府出资产业投资基金登记所需的相关材料，保证所提供的所有材料真实、准确、完整，并承担相应的法律责任。

第六条 政府出资产业投资基金通过登记系统进行统一登记，是加强政府出资产业投资基金管理的基础性工作，不构成对基金资产安全性、基金管理人投资管理能力、持续合规情况的认可或保证。

第七条 登记系统登记信息包括基金信息、基金管理人信息、基金股东或合伙人信息、基金托管人信息、投资信息等。

第八条 政府出资产业投资基金应在认缴协议签订后二十个工作日内，由基金管理人通过登记系统填报。本指引出台前签订认缴协议的基金，应于指引施行后两个月内完成登记。

公司型基金自聘管理团队管理基金资产的，该基金公司作为基金管理人履行登记手续。

采用母子基金模式运作的，统一由母基金管理人履行登记和变更手续，子基金直接在其母基金登记和变更时填报有关信息，无需另行在登记系统上登记。母基金可授权相关子基金管理人履行登记和变更手续。

第九条 政府出资产业投资基金登记原则上实行穿透填报，基金投资信息需穿透填报至被投项目有关情况；合伙人需填报至个人和公司法人。

第十条 采用母子基金模式运作，同时具备下列条件的，相关子基金具体投资信息可免于登记：

- （一）母基金投资子基金的金额低于 1 亿元人民币（或等值外币）；

(二) 母基金投资子基金的金额在子基金规模中占比低于 5%;

(三) 母基金投资子基金的金额在母基金规模中占比低于 5%。

符合豁免登记条件的子基金除具体投资信息外的其他信息仍需登记。

第十一条 政府出资产业投资基金首次申请登记完成后五个工作日内，基金管理人应当根据《政府出资产业投资基金管理暂行办法》第十五条确定的权限范围，向发展改革部门书面提交下列材料（附光盘）：

(一) 基金设立相关批复文件；

(二) 基金和基金管理人工商登记文件与营业执照（如适用）；

(三) 基金章程、合伙协议或基金协议；

(四) 基金管理协议（如适用）；

(五) 基金托管协议（可延后补交）；

(六) 基金管理人的章程或合伙协议；

(七) 基金投资人向基金出资的资金证明文件；

(八) 基金管理人公开征选办法及确认文件（如适用）；

(九) 基金管理人信用信息登记承诺函；

上述材料（一）至（八）项可提交加盖基金管理人公章的复印件，第（九）项应提交原件。

第十二条 各级地方政府或所属部门、直属机构出资额 50 亿元人民币（或等值外币）以下的，国家发展改革委授权并指导省（自治区、直辖市）发展改革部门负责材料齐备性核对和产业政策符合性审查。50 亿元人民币（或等值外币）以下超过一定规模的县、市地方政府或所属部门、直属机构出资，由省级发展改革部门负责材料齐备性核对和产业政策符合性审查，具体规模由各省（自治区、直辖市）发展改革部门确定。计划单列市发展改革部门负责辖区内政府出资额 50 亿元人民币（或等值外币）

以下的基金材料齐备性核对和产业政策符合性审查。核对和审查通过后，发展改革部门在登记系统中予以确认。

第十三条 发展改革部门收到书面材料后应进行材料齐备性核对。登记材料齐备的，发展改革部门在五个工作日内在登记系统中予以确认，登记系统自动生成相应的基金登记编码；登记材料不齐备的，发展改革部门通过登记系统明确告知需补充的材料清单。

第十四条 发展改革部门于基金登记确认后三十个工作日内完成产业政策符合性审查。通过产业政策符合性审查的基金，发展改革部门在登记系统中予以确认；未通过产业政策符合性审查的基金，发展改革部门通过登记系统出具整改意见告知书，抄告有关部门或地方政府，并以适当方式向社会公告。审查结果将以适当方式体现在政府出资产业投资基金绩效评价和信用评价中。

第十五条 中债公司应采取有效的管理措施，保证登记系统的可用性及系统中相关数据的安全性和完整性。未经国家发展改革委授权，任何人或单位不得使用或对外发布有关信息。

第十六条 政府出资产业投资基金和基金管理人发生下列重大事项变更的，基金管理人应于十个工作日内通过登记系统提出变更登记申请，并向发展改革部门书面提交变更材料（附光盘）：

- （一）基金设立相关批复文件发生变化；
- （二）基金和基金管理人工商登记文件与营业执照发生变化（如适用）；
- （三）基金章程、合伙协议或基金协议发生变化；
- （四）基金管理协议发生变化（如适用）；
- （五）基金托管人或托管协议发生变化；
- （六）基金管理人的章程或合伙协议发生变化；
- （七）基金投资人发生变化；



- (八) 基金和基金管理人发生分立或者合并；
- (九) 基金和基金管理人依法解散、撤销、破产；
- (十) 可能对基金持续运行产生重大影响的其他登记要素变化。

第十七条 已登记的政府出资产业投资基金依法解散或清盘的，应及时告知发展改革部门，发展改革部门应及时注销基金登记。

第十八条 基金管理人应当在每季度结束之日起十个工作日内通过登记系统更新下列信息：

- (一) 基金认缴规模和实缴规模；
- (二) 设立、参股和退出子基金情况；
- (三) 新增投资项目或已投项目进展情况；
- (四) 投资项目退出情况；
- (五) 投资金融产品情况。

第十九条 基金管理人应当在每个会计年度结束后四个月内，通过登记系统报送投资运作情况，并提交基金及基金管理人年度财务报告、年度业务报告和托管报告。其中，年度财务报告应当经注册会计师审计，能够准确反映登记的基金和基金管理人资产负债和投资收益等情况；年度业务报告能够准确陈述登记的基金和基金管理人历史沿革、组织管理架构、资本资产状况、经济社会贡献情况、投资运作及典型投资案例等。

第二十条 建立健全政府出资产业投资基金行业信用体系。国家发展改革委委托第三方信用服务机构开展政府出资产业投资基金及基金管理人信用评价工作。实施守信联合激励和失信联合惩戒制度，褒扬和激励诚信行为，惩戒和约束失信行为。

基金管理人未按规定及时、准确、完整填报相关信用信息数据或未按要求进行信用信息更新的，发展改革部门将提醒改正；情节严重的，发展改革部门将会同有关部

门实施失信联合惩戒，并及时将有关情况抄告有关部门或地方政府。发展改革部门将会同有关部门研究政府出资产业投资基金及基金管理人守信联合激励措施。

第二十一条 中债公司应按照本指引规定制定政府出资产业投资基金信用信息登记系统操作手册。

第二十二条 本指引自 2017 年 4 月 1 日起施行，由国家发展改革委负责解释。政府出资产业投资基金行业具体信用评价和信用体系建设办法由国家发展改革委另行制定。

附：政府出资产业投资基金管理人信用信息登记承诺函模板

附

### 政府出资产业投资基金管理人

信用信息登记承诺函

机构名称：

统一信用代码或工商注册号：

注册地址：

本机构郑重承诺：

一、向政府出资产业投资基金信用信息登记系统提供的所有材料及填报的信息真实、准确、完整，不存在任何虚假记载、误导性陈述或重大遗漏，并愿意承担全部的法律风险。

二、本机构高级管理人员及从业人员将严格执行有关规定进行登记，全面履行应尽的责任和义务，诚实守信，遵守职业道德，接受有关部门的监督管理。

特此承诺。

机构名称：

（加盖公章）

法定代表人/执行事务合伙人/执行事务合伙人委派代表签名：

年 月 日

## 24. 国家发展改革委办公厅印发《传统基础设施领域政府和社会资本合作（PPP）项目库管理办法（试行）》

传统基础设施领域政府和社会资本合作（PPP项目库管理办法（试行）

### 第一章 总 则

第一条 为进一步规范传统基础设施领域政府和社会资本合作（PPP）项目操作流程，结合投资项目在线审批监管平台（重大建设项目库）使用要求，制定本办法。

第二条 各级发展改革部门建立 PPP 项目库，适用本办法。

第三条 本办法所称 PPP 项目是指各行业部门、事业单位、各类企业主体等在投资项目在线审批监管平台中填报并拟采用 PPP 模式实施的项目。

第四条 项目库建设和管理遵循“统一建设、分级管理、资源共享、规范使用”的原则。

第五条 国家发展改革委负责项目库的统一建设，各级发展改革委是本级项目库的管理部门，负责本级项目库的使用和管理工作，并会同行业主管部门做好项目的分类汇总、审核、跟踪推进等相关工作。

国家信息中心受国家发展改革委投资司委托，承担项目库的日常运营及技术维护工作，负责项目库指标设定、修改等。

### 第二章 项目的入库和填报程序

第六条 各行业部门、事业单位、各类企业主体等是 PPP 项目的填报单位，填报单位进行项目填报前，需要在重大建设项目库（<http://kpp.ndrc.gov.cn>）填写有关基本信息进行用户注册。填报单位必须是法人机构，注册时需提供组织机构代码证。其中，填报单位应根据归口情况选择本级发展改革部门作为审核单位。填报单位在各项信息填写齐备后完成注册，并通过注册邮箱进行身份验证，完成账户激活。未激活账户的单位可以开展信息填报工作，但不能上报信息。

第七条 PPP 项目库依托重大建设项目库“储备项目”模块运行，填报单位在“填报区”通过“新增”录入“基本信息”、“投资情况”、“前期工作”、“PPP 项目”等信息。其中，“PPP 项目”板块是专为填报 PPP 有关信息而设置。填报单位

在项目选择拟采用 PPP 模式后，可执行录入 PPP 有关信息并保存的操作，对于已保存的项目，通过“修改”功能进行补充完善。

入库项目应当符合使用国家重大建设项目库加强政府投资项目储备等相关管理要求。

第八条 PPP 项目库填报信息按照项目实施程序分为基础信息、实施方案编制、实施方案审查及确定、社会资本方遴选、合同签订等五个部分，填报单位在填报时应确保信息准确。填报单位在完成一项或多项工作的信息填报后，可通过“报送”功能提交给注册时选择的归口审核单位进行审核。填报单位可以在“已报区”查看已报送的项目，未经审核单位锁定的阶段信息可再次进行补充或修改。

第九条 填报单位根据项目实施进度，完成相应阶段的信息填写。在 PPP 项目进行储备时，完成 PPP 项目基础信息的填写；在完成实施方案编制后，填写实施方案编制阶段的有关信息；在获得实施方案批复后，填写实施方案审查及确定阶段的有关信息；在选定社会资本方后，填写社会资本方遴选阶段的有关信息；在签署正式合同后，填写合同签订阶段的有关信息。

### 第三章 项目库的使用管理

第十条 各级发展改革部门作为 PPP 项目的归口审核单位，通过预置用户名和密码登陆国家电子政务外网 (<http://kpp.cegn.cn>) 进行项目库的使用和管理。在“储备项目审核”模块的“审核区”中，定期对填报单位（或下级用户）提交的 PPP 项目信息进行初审。对符合本地区储备原则与范围的项目，使用“入本级库”的功能完成初审，将其纳入本级 PPP 项目储备库；对于不符合要求的项目，使用“退回”功能退回填报单位（或下级用户）。

各级发展改革部门在“本级 PPP 项目库”中，定期组织对入库项目审查，在填报单位按项目实施阶段完成信息填报后，对入库项目信息的真实性和完整性进行复核。复核时，各级发展改革部门可对填报的 PPP 项目信息进行修改编辑，对通过复核的 PPP 阶段信息栏目进行锁定。一经锁定，填报单位不能对该阶段项目信息进行编辑。如需修改，可向审核单位申请将项目退回或授权修改。

第十一条 各级发展改革部门根据自身需求使用项目库的推介功能，推介项目应当符合地区产业政策和发展规划，具备 PPP 谈判条件。对应项目库填报阶段，原则上应在实施方案编制完成后。

第十二条 对签订合同后正式进入实施阶段的项目,由各级发展改革部门确认其进入实施阶段,并按年度完善相关进展信息。

第十三条 项目库实行动态管理,对项目推进过程中确定不再采用 PPP 模式的项目,由各级发展改革部门确认其取消实施 PPP,已填报的项目信息继续在项目库中保存。

#### 第四章 附 则

第十四条 项目库建设、管理和使用单位有责任和义务保障项目库的信息安全。严禁私自复制、下载、泄露、转让或出售项目库中的信息和资料。

第十五条 因项目库建设、管理和使用单位工作人员个人的违法、违规等行为对有关单位造成损失的,应当由本人承担相应的责任。

第十六条 本办法自发布之日起施行。

## 25. 《国家发展改革委确定第二批 PPP 项目典型案例名单》

为充分发挥 PPP 项目典型案例示范带动作用，引导有关方面规范开展 PPP 推广工作，近日，国家发展改革委选定了 43 个项目作为第二批 PPP 项目典型案例（名单附后）。

2015 年，国家发展改革委对外公布了第一批 13 个 PPP 项目典型案例，对各地推广 PPP 模式起到了积极作用。两年来，全国 PPP 项目落地速度明显加快，但规范性不强、创新性较弱等问题也日益凸显。为了指导各地进一步规范推进、创新推进 PPP 模式，去年 9 月，国家发展改革委启动了第二批 PPP 项目典型案例征集工作。通过发展改革系统推荐、社会公开征集两种渠道，共收集到 392 个 PPP 项目典型案例。国家发展改革委委托中国国际工程咨询公司，邀请李开孟、王守清、刘世坚、徐成彬、武威、陈宏能、薛涛、丁伯康、吴亚平等 50 多位国家发展改革委 PPP 专家库专家进行了严格论证，按照项目运作规范、具有创新示范价值和借鉴意义等标准，最终确定了 43 个 PPP 项目典型案例。

下一步，国家发展改革委将邀请专家从操作模式、创新价值、示范意义等方面对典型案例逐一进行点评，并向社会公开，供有关方面参考借鉴。

附件：

### 国家发展改革委第二批 PPP 项目典型案例名单

- 1、宁夏自治区中宁县能源互联网项目
- 2、湖南省益阳市生活垃圾焚烧发电厂项目
- 3、山东省新泰市生活垃圾焚烧发电厂项目
- 4、湖北省襄樊市生活垃圾焚烧发电厂项目
- 5、山东省菏泽市高新区热电联产集中供热项目
- 6、宁夏自治区石嘴山至固原城际铁路（吴忠至中卫段）
- 7、海南省三亚市有轨电车示范线工程
- 8、云南省滇南中心城市群现代有轨电车示范线项目

- 9、呼和浩特市轨道交通 1 号线一期工程
- 10、乌鲁木齐市轨道交通 2 号线一期工程
- 11、福州市轨道交通 2 号线
- 12、杭州市地铁 1 号线
- 13、北京市兴延高速公路
- 14、甘肃省 G316 线两徽高速公路
- 15、安徽省芜湖市城南过江隧道项目
- 16、大连湾海底隧道及光明路延伸工程
- 17、青岛胶州湾大桥工程
- 18、湖南省莽山水库
- 19、江西省寻乌县太湖水库
- 20、四川省达州市通川区双河口水库
- 21、新疆自治区巩留县阿克加孜克水库
- 22、南宁市竹排江上游植物园段（那考河）流域治理项目
- 23、贵阳市南明河二期水环境综合治理项目
- 24、四川省广安市“洁净水”行动综合治理项目
- 25、福建省泉州市工业废物综合处置中心项目
- 26、南宁市餐厨废弃物资源化利用和无害化处理厂项目
- 27、宁波市厨余垃圾处理厂项目
- 28、贵阳市乌当区高雁、白云区比例坝生活垃圾填埋场技改升级项目
- 29、广西壮族自治区梧州市静脉产业园项目
- 30、江苏省常熟市农村分散式污水处理一期项目
- 31、安徽省滁州市第三污水处理厂及配套管网一期项目
- 32、广东省揭阳市 9 座污水处理厂项目
- 33、河南省平顶山市 4 座污水处理厂项目
- 34、新疆建设兵团石河子市地下综合管廊项目
- 35、吉林省四平市地下综合管廊项目
- 36、厦门市翔安新机场片区地下综合管廊项目
- 37、浙江省丽水市地下空间开发项目



- 38、安徽省滁州市来安产业新城项目
- 39、长沙市金井“茶乡小镇”城镇建设及旅游开发一期项目
- 40、内蒙古自治区赤峰市红山区市政路桥项目
- 41、江苏省镇江市海绵城市项目
- 42、江苏省淮安市智慧城市项目
- 43、陕西省延安市延河综合治理城区段两岸城市夜间文化旅游提升工程

## 财政部相关文件

### 26. 《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》财预[2015]225号

各省、自治区、直辖市、计划单列市人民政府：

为进一步规范地方政府债务管理，更好发挥政府债务促进经济社会发展的积极作用，防范和化解财政金融风险，根据预算法、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）和全国人民代表大会常务委员会批准的国务院关于提请审议批准2015年地方政府债务限额的议案有关要求，经国务院同意，现就地方政府债务限额管理提出以下实施意见：

#### 一、切实加强地方政府债务限额管理

（一）合理确定地方政府债务总限额。对地方政府债务余额实行限额管理。年度地方政府债务限额等于上年地方政府债务限额加上当年新增债务限额（或减去当年调减债务限额），具体分为一般债务限额和专项债务限额。

地方政府债务总限额由国务院根据国家宏观经济形势等因素确定，并报全国人民代表大会批准。年度预算执行中，如出现下列特殊情况需要调整地方政府债务新增限额，由国务院提请全国人大常委会审批：当经济下行压力大、需要实施积极财政政策时，适当扩大当年新增债务限额；当经济形势好转、需要实施稳健财政政策或适度从紧财政政策时，适当削减当年新增债务限额或在上年债务限额基础上合理调减限额。

（二）逐级下达分地区地方政府债务限额。各省、自治区、直辖市政府债务限额，由财政部在全国人大或其常委会批准的总限额内，根据债务风险、财力状况等因素并统筹考虑国家宏观调控政策、各地区建设投资需求等提出方案，报国务院批准后下达各省级财政部门。

省级财政部门依照财政部下达的限额，提出本地区政府债务安排建议，编制预算调整方案，经省级政府报本级人大常委会批准；根据债务风险、财力状况等因素并统筹本地区建设投资需求提出省本级及所属各市县当年政府债务限额，报省级政府批准后下达各市县各级政府。市县政府确需举借债务的，依照经批准的限额提出本地区当年政府债务举借和使用计划，列入预算调整方案，报本级人大常委会批准，报省级政府备案并由省级政府代为举借。

(三) 严格按照限额举借地方政府债务。省级财政部门在批准的地方政府债务限额内, 统筹考虑地方政府负有偿还责任的中央转贷外债情况, 合理安排地方政府债券的品种、结构、期限和时点, 做好政府债券的发行兑付工作。中央和省级财政部门每半年向本级人大有关专门委员会书面报告地方政府债券发行和兑付等情况。对 2015 年地方政府债务限额下达前举借的在建项目后续贷款中需要纳入政府债务的, 由各地在 2015 年地方政府债务限额内调整结构解决。今后, 需要纳入政府债务的在建项目后续融资需求在确定每年新增地方政府债务限额时统筹考虑, 依法通过发行地方政府债券举借。地方政府新发生或有债务, 要严格限定在依法担保的外债转贷范围内, 并根据担保合同依法承担相关责任。

(四) 将地方政府债务分类纳入预算管理。地方政府要将其所有政府债务纳入限额, 并分类纳入预算管理。其中, 一般债务纳入一般公共预算管理, 主要以一般公共预算收入偿还, 当赤字不能减少时可采取借新还旧的办法。专项债务纳入政府性基金预算管理, 通过对应的政府性基金或专项收入偿还; 政府性基金或专项收入暂时难以实现, 如收储土地未能按计划出让的, 可先通过借新还旧周转, 收入实现后即予归还。

## **二、建立健全地方政府债务风险防控机制**

(一) 全面评估和预警地方政府债务风险。地方各级政府要全面掌握资产负债、还本付息、财政运行等情况, 加快建立政府综合财务报告制度, 全面评估风险状况, 跟踪风险变化, 切实防范风险。中央和省级财政部门要加强对地方政府债务的监督, 根据债务率、新增债务率、偿债率、逾期债务率、或有债务代偿率等指标, 及时分析和评估地方政府债务风险状况, 对债务高风险地区进行风险预警。

(二) 抓紧建立债务风险化解和应急处置机制。各省、自治区、直辖市政府要对本地区地方政府债务风险防控负总责, 建立债务风险化解激励约束机制, 全面组织做好债务风险化解和应急处置工作。列入风险预警范围的地方各级政府要制订中长期债务风险化解规划和应急处置预案, 在严格控制债务增量的同时, 通过控制项目规模、减少支出、处置资产、引入社会资本等方式, 多渠道筹集资金消化存量债务, 逐步降低债务风险。市县级政府难以自行偿还债务时, 要启动债务风险应急处置预案并及时上报; 省级政府要加大对市县级政府债务风险应急处置的指导力度, 并督促其切实化解债务风险, 确保不发生区域性和系统性风险。

（三）健全地方政府债务监督和考核问责机制。地方各级政府要主动接受本级人大和社会监督，定期向社会公开政府债务限额、举借、使用、偿还等情况。地方政府举债要遵循市场化原则，强化市场约束。审计部门要依法加强债务审计监督，财政部门要加大对地方政府违规举债及债务风险的监控力度。要将政府债务管理作为硬指标纳入政绩考核，强化对地方政府领导干部的考核。地方政府主要负责人要作为第一责任人，切实抓好本级政府债务风险防控等各项工作。对地方政府防范化解政府债务风险不力的，要进行约谈、通报，必要时可以责令其减少或暂停举借新债。对地方政府违法举债或担保的，责令改正，并按照预算法规定追究相关人员责任。

### 三、妥善处理存量债务

（一）切实履行政府债务偿还责任。对甄别后纳入预算管理的地方政府存量债务，属于公益性项目债务的，由地方政府统筹安排包括债券资金在内的预算资金偿还，必要时可以处置政府资产；属于非公益性项目债务的，由举借债务的部门和单位通过压减预算支出等措施偿还，暂时难以压减的可用财政资金先行垫付，并在以后年度部门和单位预算中扣回。取消融资平台公司的政府融资职能，推动有经营收益和现金流的融资平台公司市场化转型改制，通过政府和社会资本合作（PPP）、政府购买服务等措施予以支持。

地方政府存量债务中通过银行贷款等非政府债券方式举借部分，通过三年左右的过渡期，由省级财政部门在限额内安排发行地方政府债券置换。为避免地方竞相发债对市场产生冲击，财政部根据债务到期、债务风险等情况予以组织协调，并继续会同人民银行、银监会等有关部门做好定向承销发行置换债券等工作。

（二）依法妥善处置或有债务。对政府负有担保责任或可能承担一定救助责任的或有债务，地方政府要依法妥善处置。对确需依法代偿的或有债务，地方政府要将代偿部分的资金纳入预算管理，并依法对原债务单位及有关责任方保留追索权；对因预算管理方式变化导致原偿债资金性质变化为财政资金、相应确需转化为政府债务的或有债务，在不突破限额的前提下，报经省级政府批准后转化为政府债务；对违法违规担保的或有债务，由政府、债务人与债权人共同协商，重新修订合同，明确责任，依法解除担保关系。地方政府通过政府和社会资本合作等方式减少政府债务余额腾出的限额空间，要优先用于解决上述或有债务代偿或转化问题。

各地区、各部门要进一步统一思想认识，高度重视，严格执行地方政府债务管理的各项规定，结合本地区、本部门实际，明确任务分工、落实工作职责，积极研究解决新问题，及时总结经验做法，加强舆论引导，切实发挥规范地方政府债务管理对“稳增长”和“防风险”的积极作用，推动各项政策措施落实到位。

财政部

2015年12月21日

## 27. 《关于规范土地储备和资金管理等相关问题的通知》（财综[2016]4号）

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）、国土资源主管部门，新疆生产建设兵团财务局、国土资源局，中国人民银行上海总部，各分行、营业管理部，省会（首府）城市中心支行、副省级城市中心支行，各省、自治区、直辖市银监局：

根据《预算法》以及《中共中央 国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）等有关规定，为规范土地储备和资金管理行为，促进土地储备健康发展，现就有关问题通知如下：

### 一、清理压缩现有土地储备机构

各地区应当结合事业单位分类改革，对现有土地储备机构进行全面清理。为提高土地储备工作效率，精简机构和人员，每个县级以上（含县级）法定行政区划原则上只能设置一个土地储备机构，统一隶属于所在行政区划国土资源主管部门管理。对于重复设置的土地储备机构，应当在压缩归并的基础上，按规定重新纳入土地储备名录管理。鉴于土地储备机构承担的依法取得土地、进行前期开发、储存以备供应土地等工作主要是为政府部门行使职能提供支持保障，不能或不宜由市场配置资源，因此，按照事业单位分类改革的原则，各地区应当将土地储备机构统一划为公益一类事业单位。各地区应当将现有土地储备机构中从事政府融资、土建、基础设施建设、土地二级开发业务部分，从现有土地储备机构中剥离出去或转为企业，上述业务对应的人员、资产和债务等也相应剥离或划转。上述工作由地方各级国土资源主管部门商同级财政部门、人民银行分支机构、银监部门等机构提出具体意见，经同级人民政府批准后实施，并于2016年12月31日前完成。

### 二、进一步规范土地储备行为

按照《国土资源部 财政部 人民银行关于印发〈土地储备管理办法〉的通知》（国土资发〔2007〕277号）和《国土资源部 财政部 人民银行 银监会关于加强土地储备与融资管理的通知》（国土资发〔2012〕162号）的规定，各地区应当进一步规范土地储备行为。土地储备工作只能由纳入名录管理的土地储备机构承担，各类城投公司等其他机构一律不得再从事新增土地储备工作。土地储备机构不

得在土地储备职能之外，承担与土地储备职能无关的事务，包括城市基础设施建设、城镇保障性安居工程建设等事务，已经承担的上述事务应当按照本通知第一条规定限期剥离和划转。

### 三、合理确定土地储备总体规模

各地土地储备总体规模，应当根据当地经济发展水平、当地财力状况、年度土地供应量、年度地方政府债务限额、地方政府还款能力等因素确定。现有土地储备规模偏大的，要加快已储备土地的前期开发和供应进度，相应减少或停止新增以后年度土地储备规模，避免由于土地储备规模偏大而形成土地资源利用不充分和地方政府债务压力。

### 四、妥善处置存量土地储备债务

对清理甄别后认定为地方政府债务的截至2014年12月31日的存量土地储备贷款，应纳入政府性基金预算管理，偿债资金通过政府性基金预算统筹安排，并逐步发行地方政府债券予以置换。

### 五、调整土地储备筹资方式

土地储备机构新增土地储备项目所需资金，应当严格按照规定纳入政府性基金预算，从国有土地收益基金、土地出让收入和其他财政资金中统筹安排，不足部分在国家核定的债务限额内通过省级政府代发地方政府债券筹集资金解决。自2016年1月1日起，各地不得再向银行业金融机构举借土地储备贷款。地方政府应在核定的债务限额内，根据本地区土地储备相关政府性基金收入、地方政府性债务风险等因素，合理安排年度用于土地储备的债券发行规模和期限。

### 六、规范土地储备资金使用管理

根据《预算法》等法律法规规定，从2016年1月1日起，土地储备资金从以下渠道筹集：一是财政部门从已供应储备土地产生的土地出让收入中安排给土地储备机构的征地和拆迁补偿费用、土地开发费用等储备土地过程中发生的相关费用。二是财政部门从国有土地收益基金中安排用于土地储备的资金。三是发行地方政府债券筹集的土地储备资金。四是经财政部门批准可用于土地储备的其他资金。五是上述资金产生的利息收入。土地储备资金主要用于征收、收购、优先购买、收回土地以及储备土地供应前的前期开发等土地储备开支，不得用于土地储备机构日常经费开支。土地储备机构所需的日常经费，应当与土地储备资金实行分账核算，不得相互混用。

土地储备资金的使用范围包括：

（一）征收、收购、优先购买或收回土地需要支付的土地价款或征地和拆迁补偿费用。包括土地补偿费和安置补助费、地上附着物和青苗补偿费、拆迁补偿费，以及依法需要支付的与征收、收购、优先购买或收回土地有关的其他费用。

（二）征收、收购、优先购买或收回土地后进行必要的前期土地开发费用。储备土地的前期开发，仅限于与储备宗地相关的道路、供水、供电、供气、排水、通讯、照明、绿化、土地平整等基础设施建设。各地不得借土地储备前期开发，搭车进行与储备宗地无关的上述相关基础设施建设。

（三）按照本通知规定需要偿还的土地储备存量贷款本金和利息支出。

（四）经同级财政部门批准的与土地储备有关的其他支出。包括土地储备工作中发生的地籍调查、土地登记、地价评估以及管护中围栏、围墙等建设等支出。

#### 七、推动土地收储政府采购工作

地方国土资源主管部门应当积极探索政府购买土地征收、收购、收回涉及的拆迁安置补偿服务。土地储备机构应当积极探索通过政府采购实施储备土地的前期开发，包括与储备宗地相关的道路、供水、供电、供气、排水、通讯、照明、绿化、土地平整等基础设施建设。地方财政部门、国土资源主管部门应当会同辖区内土地储备机构制定项目管理办法，并向社会公布项目实施内容、承接主体或供应商条件、绩效评价标准、最终结果、取得成效等相关信息，严禁层层转包。项目承接主体或供应商应当严格履行合同义务，按合同约定数额获取报酬，不得与土地使用权出让收入挂钩，也不得以项目所涉及的土地名义融资或者变相融资。对于违反规定的行为，将按照《预算法》、《政府采购法》、《政府采购法实施条例》、《政府购买服务管理办法（暂行）》等规定进行处理。

#### 八、加强土地储备项目收支预决算管理

土地储备机构应当于每年第三季度根据当地经济发展水平、上年度地方财力状况、近三年土地供应量、上年度地方政府债务限额、地方政府还款能力等因素，按照宗地编制下一年度土地储备资金收支项目预算，经主管部门审核后，报同级财政部门审定。其中：属于政府采购范围的应当按照规定编制政府采购预算，属于政府购买服务项目应当同时编制政府购买服务预算，并严格按照有关规定执行。地方财政部门应当认真审核土地储备资金收支预算，统筹安排政府性基金预算、地方政



府债券收入和 存量贷款资金。土地储备支出首先从国有土地收益基金、土地出让收入、存量贷款资 金中安排，不足部分再通过省级政府发行的地方政府债券筹集资金解决。财政部门应 当及时批复土地储备机构土地储备项目收支预算。

土地储备机构应当严格按照同级财政部门批复的预算执行，并根据土地收购储备的工作进度，提出用款申请，经主管部门审核后，报同级财政部门审批。其中：属于财政性资金的土地储备支出，按照财政国库管理制度的有关规定执行。土地储备机构需要调整土地储备资金收支项目预算的，应当按照规定编制预算调整方案，经主管部门审核后，按照规定程序报同级财政部门批准后执行。

每年年度终了，土地储备机构要按照同级财政部门规定，向同级财政部门报送土地储备资金收支项目决算，并详细提供宗地支出情况。土地储备资金收支项目决算由同级财政部门负责审核或者由具有良好信誉、执业质量高的会计师事务所等相关中介机构进行审核。

土地储备机构应当按照国家关于资产管理的有关规定，做好土地储备资产的登记、核算、评估等各项工作。

#### 九、落实好相关部门责任

规范土地储备和资金管理行为，是进一步完善土地储备制度，促进土地储备健康发展的重要举措。各级财政、国土资源部门和人民银行分支机构、银监部门等要高度重视，密切合作，周密部署，强化督导，确保上述各项工作顺利实施。

财政部、国土资源部、人民银行、银监会将按照职责分工，会同有关部门抓紧修订《土地储备管理办法》、《土地储备资金财务管理暂行办法》、《土地储备资金会计核算办法（试行）》、《土地储备统计报表》等相关制度。

省级财政、国土资源主管部门和人民银行分支机构、银监部门应当加强对市县土地储备和资金管理工作的指导，督促市县相关部门认真贯彻落实本通知规定，并于2017年3月31日前，将本地区贯彻落实情况以书面形式报告财政部、国土资源部、人民银行和银监会。

此前土地储备和资金管理的相关规定与本通知规定不一致的，以本通知规定为准。

财政部 国土资源部 中国人民银行 银监会  
2016年2月2日

## 28. 《财政部 交通运输部关于推进交通运输领域政府购买服务的指导意见》（财建〔2016〕34号）

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）、交通运输厅（局），交通运输部部属单位：

为积极稳妥、规范有序地推进公路水路交通运输领域政府购买服务工作，更好地发挥市场在资源配置中的决定作用，根据《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》（国办发〔2013〕96号）、《政府购买服务管理办法（暂行）》（财综〔2014〕96号）等规定，结合公路水路交通运输领域实际，提出以下实施意见。

### 一、重要意义

推进政府购买服务是中央对进一步转变职能、创新管理、深化改革作出的重大部署。交通运输是政府提供公共服务的重要领域之一，具有服务内容广泛、服务事项繁多、服务投入大等显著特点。通过引入市场机制，将公路水路交通运输领域部分政府公共服务事项从“直接提供”转为“购买服务”，按照一定的方式和程序交由社会力量承担，有利于促进转变政府职能，加快推进交通运输治理体系和治理能力现代化；有利于激发市场活力，实现公共资源配置效率最大化，提高财政资金的使用效率；有利于调动社会力量参与交通运输领域治理、提供交通运输服务的积极性，构建多层次、多方式公路水路交通运输服务市场供给体系。

### 二、指导思想、工作目标和基本原则

#### （一）指导思想。

深入贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，按照国务院推进政府购买服务部署要求，围绕“综合交通、智慧交通、绿色交通、平安交通”建设，加快转变政府职能，推进政事分开和政社分开，进一步放开服务市场准入，引入市场竞争机制，创新服务提供机制和方式，提高财政资金的使用效益，提升公共服务的效率和水平，推动公路水路交通运输服务体系建设，完善交通运输现代市场体系，努力为广大人民群众提供安全便捷、畅通高效、绿色智能的交通运输服务。

#### （二）工作目标。

到2020年，基本建立比较完善的公路水路交通运输领域政府购买服务制度，形成与交通运输部门管理职能相匹配、与交通运输发展水平相适应、高效合理的交通运

输服务资源配置体系和供给体系，服务质量和水平显著提高。

### （三）基本原则。

公路水路交通运输领域政府购买服务工作应遵循以下原则：

——积极稳妥，有序实施。立足公路水路交通运输发展的阶段性特征，准确把握交通运输服务的需求特点、供给格局和承接能力，充分发挥政府主导作用，逐步扩大购买服务范围，有序引导社会力量参与服务供给。

——科学规范，注重实效。建立公路水路交通运输领域政府购买服务的制度，明确购买的主体、内容、程序和机制，科学谋划、精打细算，明确权利与义务、责任与风险，引入服务对象评价与反馈机制，保障政府购买服务的针对性和有效性。

——公开择优，动态调整。按照公开、公平、公正原则，通过竞争择优的方式选择承接政府购买服务的社会力量，确保具备条件的社会力量平等参与竞争。加强公路水路交通运输领域政府购买服务的监督检查和科学评估，建立优胜劣汰动态调整机制。

——改革创新，总结提升。清理和废除妨碍公平竞争的制度障碍，注重与事业单位分类改革相衔接，有效解决公路水路交通运输领域存在的服务产品短缺、服务质量效率不高等问题。及时总结改革实践经验，不断提升公路水路交通运输领域政府购买服务的工作水平。

## 三、主要工作

### （一）购买主体。

政府向社会力量购买公路水路交通运输服务的主体为各级交通运输行政单位和具有行政管理职能的事业单位。

### （二）承接主体。

承接政府向社会力量购买公路水路交通运输服务的主体主要为具备提供公路水路交通运输服务能力，依法在登记管理部门登记或经国务院批准免于登记的社会组织、按事业单位分类改革应划入公益二类或转为企业的事业单位，依法在工商管理或行业主管部门登记成立的企业、机构等社会力量。购买主体要结合本地实际和购买公路水路交通运输服务的内容、特点、标准和要求等，按照公开、公平、公正原则，科学选定承接主体。

### （三）购买内容。

除法律法规另有规定，或涉及国家安全、保密事项等不适合向社会力量购买或者

应当由行政事业单位直接提供的服务项目外，下列公路水路交通运输服务事项可通过政府购买方式，逐步交由社会力量承担：

1. 公路服务事项。包括农村公路建设与养护、政府收费还贷（债）高速公路服务区经营管理、公路桥梁隧道定期检查和检测、公路信息服务等服务事项。

2. 水路服务事项。包括公共航道维护性疏浚、清障扫床、整治建筑物维护、航道设备（除航标外）保养维护和维修、港口公用基础设施检测维护、水路信息服务等服务事项。

3. 运输服务事项。包括公路客运场站运营管理、农村客运渡口渡运服务、城市客运场站枢纽运营管理、城市公共交通运输服务、农村道路旅客运输服务、出租汽车综合服务区运营管理、客运公交信息服务、货物物流公共信息服务、交通运输服务监督电话系统信息服务与运行管理等服务事项。

4. 事务管理事项。包括公路水路领域调查和统计分析、标准规范研究、战略和政策研究、规划编制、课题研究、政策标准实施后评估、公路水路重大建设项目后评估、法律服务、监督检查中的专业技术支持、绩效评价、信息化建设与维护、业务培训、技术咨询评估（审查）、重大交通运输政策宣传和舆情监测、机关后勤服务、外事综合服务等技术性、辅助性服务事项。

购买主体向社会力量购买公路水路交通运输服务的范围应当根据职能性质确定，并与本地区社会经济发展水平相适应。交通运输部门纳入当地政府购买服务范围的事项，不得再交由所属公益一类事业单位承担。

#### （四）购买程序。

购买主体应按照方式灵活、程序规范、竞争有序、讲求绩效的原则建立健全政府购买公路水路交通运输服务机制。

公路水路交通运输领域政府购买服务应按照政府采购有关法律规定，统一纳入政府采购管理。购买主体根据服务的内容和特点、社会力量市场发育程度、各单位实际等因素，依法采用公开招标、邀请招标、竞争性谈判、竞争性磋商、单一来源采购等方式确定承接主体，加强政府与社会力量和社会资本合作，严禁转包行为。通过多种渠道向社会公开服务需求信息，鼓励社会机构积极参与，选择最佳项目方案。

购买主体要按照合同管理要求，与承接主体签订合同，明确所购买服务的范围、标的、数量、质量要求，以及服务期限、资金支付方式、双方权利义务和违约责任等。

对于采购需求具有相对固定性、延续性且价格变化幅度小的服务项目，在年度预算资金能够保障的前提下，购买主体可以签订不超过三年履行期限的政府采购合同。

建立健全以项目预算、信息发布、组织采购、合同签订、项目监管、绩效评价、费用支付等为主要内容的规范的服务购买流程。加强对承接主体服务提供全过程的跟踪监管及对履约情况和服务成果的检查验收，鼓励引入服务对象参与验收工作。

#### **（五）资金管理。**

政府向社会力量购买服务所需资金列入财政预算，从部门预算经费或经批准的专项资金等既有预算中统筹安排。购买主体根据交通运输服务需求及预算安排，在编制年度预算时提出政府购买服务项目，确定购买内容和数量，纳入政府采购预算管理。按照“应买尽买、能买尽买”原则，凡具备条件的、适合以购买服务实现的，原则上都要通过政府购买服务方式实施。

#### **（六）绩效管理。**

加强交通运输领域政府购买服务绩效管理，强化责任和效率意识，健全绩效评价机制。在购买合同中明确政府购买服务的绩效目标，清晰反映政府购买服务的预期产出、效果和服务对象满意度等内容，并细化、量化为具体绩效指标，分类制定操作性强、具有公路水路交通运输领域特色的绩效指标体系。购买主体应依据确定的绩效目标及时开展绩效监控，确保绩效目标如期实现。加强绩效评价和结果应用，购买主体应在合同约定的绩效指标基础上，制定全面完整、科学规范、细化量化、简便易行的绩效评价指标体系，组织开展年度或定期绩效评价，必要时可委托第三方具体实施。评价结果向社会公布，并作为结算购买服务资金、编制以后年度项目预算、选择承接主体等的参考依据。对绩效低下或无效的，应限制或禁止相应的承接主体再次参与公路水路交通运输领域政府购买服务工作。

### **四、组织管理**

#### **（一）加强组织领导，做好政策宣传。**

切实落实国务院、财政部关于政府购买服务各项规定，把政府购买服务工作列入重要议事日程，统一思想，明确任务，制定措施，落实职责。要广泛宣传政府购买服务工作的目的意义、目标任务和相关要求，做好政策解读，加强舆论引导，主动回应群众关切，充分调动社会参与的积极性。

#### **（二）推进相关改革，形成改革合力。**

转变财政支出方式，协同推进政府购买服务与事业单位改革和行业协会商会脱钩改革，对以承接购买服务方式获得财政资金支持的事业单位和行业协会商会，相应减少财政直接拨款，推动符合市场属性的事业单位和行业协会商会转为社会组织或企业，促进公共服务承接主体培育和市场竞争。

### **（三）总结购买经验，逐步深入推进。**

根据领域特点和人民群众实际需求，按照点面结合、整体推进、重点突破的工作思路，选择部分公益性强、购买意愿足、市场供给条件比较成熟、社会力量能够承担的项目，开展政府购买服务工作。购买主体要不断总结经验，查找不足，完善工作方式，推动政府购买服务工作机制建设，逐步扩大购买服务范围，将具备条件的事项逐步转由社会力量承担。对于暂不具备实施条件的项目，通过转变政府职能、培育发展市场等方式积极创造实施条件，待条件具备后，转由社会力量承担。对于应当由政府直接提供、不适合社会力量承担的服务项目，以及不属于政府职责范围的服务事项，不得向社会力量购买。

### **（四）提高透明度，推进信息公开。**

按照政府采购信息公开的有关规定，购买主体应及时在财政部门指定的媒体上公开采购项目公告、采购文件、采购项目预算金额、采购结果等相关信息。购买主体在确定公共服务项目采购需求时，还应当征求社会公众的意见。购买活动结束后，应将验收结果于验收结束之日起2个工作日内向社会公告，自觉接受社会监督。

### **（五）严格执行规定，加强监督管理。**

严格遵守有关规定，规范政府购买服务资金的管理和使用，建立健全内部监督管理制度。购买主体要积极联合有关部门，建立公路水路交通运输领域承接主体承接政府购买服务行为信用档案，实行联合惩戒制度。对在购买服务实施过程中，发现承接主体不符合资质要求、歪曲服务主旨、弄虚作假、骗取冒领财政资金等违法违规行为的，应依据相关法律法规进行处罚，对造成重大恶劣社会影响的，应当禁止其再次参与公路水路交通运输领域政府购买服务工作。此外，承接主体应严格遵守有关保密规定，不得对外泄露涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的信息。

财政部 交通运输部

2016年2月22日

## 29. 《政府非税收入管理办法》（财税[2016]33号）

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局），新疆生产建设兵团财务局，财政部驻各省、自治区、直辖市、计划单列市财政监察专员办事处：

为了加强政府非税收入管理，规范政府收支行为，健全公共财政职能，保护公民、法人和其他组织的合法权益，根据国家有关规定，我们制定了《政府非税收入管理办法》，现印发给你们，请遵照执行。

附件：政府非税收入管理办法

财政部

2016年3月15日

附件：

### 政府非税收入管理办法

#### 第一章 总则

第一条 为了加强政府非税收入（以下简称非税收入）管理，规范政府收支行为，健全公共财政职能，保护公民、法人和其他组织的合法权益，根据国家有关规定，制定本办法。

第二条 非税收入设立、征收、票据、资金和监督管理等活动，适用本办法。

第三条 本办法所称非税收入，是指除税收以外，由各级国家机关、事业单位、代行政府职能的社会团体及其他组织依法利用国家权力、政府信誉、国有资源（资产）所有者权益等取得的各项收入。具体包括：

- （一）行政事业性收费收入；
- （二）政府性基金收入；
- （三）罚没收入；
- （四）国有资源（资产）有偿使用收入；
- （五）国有资本收益；
- （六）彩票公益金收入；
- （七）特许经营收入；
- （八）中央银行收入；
- （九）以政府名义接受的捐赠收入；

- (十) 主管部门集中收入;
- (十一) 政府收入的利息收入;
- (十二) 其他非税收入。

本办法所称非税收入不包括社会保险费、住房公积金(指计入缴存人个人账户部分)。

第四条 非税收入是政府财政收入的重要组成部分,应当纳入财政预算管理。

第五条 非税收入实行分类分级管理。

根据非税收入不同类别和特点,制定与分类相适应的管理制度。鼓励各地区探索和建立符合本地实际的非税收入管理制度。

第六条 非税收入管理应当遵循依法、规范、透明、高效的原则。

第七条 各级财政部门是非税收入的主管部门。

财政部负责制定全国非税收入管理制度和政策,按管理权限审批设立非税收入,征缴、管理和监督中央非税收入,指导地方非税收入管理工作。

县级以上地方财政部门负责制定本行政区域非税收入管理制度和政策,按管理权限审批设立非税收入,征缴、管理和监督本行政区域非税收入。

第八条 各级财政部门应当完善非税收入管理工作机制,建立健全非税收入管理系统和统计报告制度。

## 第二章 设立和征收管理

第九条 设立和征收非税收入,应当依据法律、法规的规定或者按下列管理权限予以批准:

(一)行政事业性收费按照国务院和省、自治区、直辖市(以下简称省级)人民政府及其财政、价格主管部门的规定设立和征收。

(二)政府性基金按照国务院和财政部的规定设立和征收。

(三)国有资源有偿使用收入、特许经营收入按照国务院和省级人民政府及其财政部门的规定设立和征收。

(四)国有资产有偿使用收入、国有资本收益由拥有国有资产(资本)产权的人民政府及其财政部门按照国有资产(资本)收益管理规定征收。

(五)彩票公益金按照国务院和财政部的规定筹集。



(六) 中央银行收入按照相关法律法规征收。

(七) 罚没收入按照法律、法规和规章的规定征收。

(八) 主管部门集中收入、以政府名义接受的捐赠收入、政府收入的利息收入及其他非税收入按照同级人民政府及其财政部门的管理规定征收或者收取。

任何部门和单位不得违反规定设立非税收入项目或者设定非税收入的征收对象、范围、标准和期限。

第十条 取消、停征、减征、免征或者缓征非税收入，以及调整非税收入的征收对象、范围、标准和期限，应当按照设立和征收非税收入的管理权限予以批准，不许越权批准。

取消法律、法规规定的非税收入项目，应当按照法定程序办理。

第十一条 非税收入可以由财政部门直接征收，也可以由财政部门委托的部门和单位（以下简称执收单位）征收。

未经财政部门批准，不得改变非税收入执收单位。

法律、法规对非税收入执收单位已有规定的，从其规定。

第十二条 执收单位应当履行下列职责：

(一) 公示非税收入征收依据和具体征收事项，包括项目、对象、范围、标准、期限和方式等；

(二) 严格按照规定的非税收入项目、征收范围和征收标准进行征收，及时足额上缴非税收入，并对欠缴、少缴收入实施催缴；

(三) 记录、汇总、核对并按规定向同级财政部门报送非税收入征缴情况；

(四) 编报非税收入年度收入预算；

(五) 执行非税收入管理的其他有关规定。

第十三条 执收单位不得违规多征、提前征收或者减征、免征、缓征非税收入。

第十四条 各级财政部门应当加强非税收入执收管理和监督，不得向执收单位下达非税收入指标。

第十五条 公民、法人或者其他组织（以下简称缴纳义务人）应当按规定履行非税收入缴纳义务。

对违规设立非税收入项目、扩大征收范围、提高征收标准的，缴纳义务人

有权拒绝缴纳并向有关部门举报。

第十六条 缴纳义务人因特殊情况需要缓缴、减缴、免缴非税收入的，应当向执收单位提出书面申请，并由执收单位报有关部门按照规定审批。

第十七条 非税收入应当全部上缴国库，任何部门、单位和个人不得截留、占用、挪用、坐支或者拖欠。

第十八条 非税收入收缴实行国库集中收缴制度。

第十九条 各级财政部门应当加快推进非税收入收缴电子化管理，逐步降低征收成本，提高收缴水平和效率。

### 第三章 票据管理

第二十条 非税收入票据是征收非税收入的法定凭证和会计核算的原始凭证，是财政、审计等部门进行监督检查的重要依据。

第二十一条 非税收入票据种类包括非税收入通用票据、非税收入专用票据和非税收入一般缴款书。具体适用下列范围：

（一）非税收入通用票据，是指执收单位征收非税收入时开具的通用凭证。

（二）非税收入专用票据，是指特定执收单位征收特定的非税收入时开具的专用凭证，主要包括行政事业性收费票据、政府性基金票据、国有资源（资产）收入票据、罚没票据等。

（三）非税收入一般缴款书，是指实施非税收入收缴管理制度改革的执收单位收缴非税收入时开具的通用凭证。

第二十二条 各级财政部门应当通过加强非税收入票据管理，规范执收单位的征收行为，从源头上杜绝乱收费，并确保依法合规的非税收入及时足额上缴国库。

第二十三条 非税收入票据实行凭证领取、分次限量、核旧领新制度。

执收单位使用非税收入票据，一般按照财务隶属关系向同级财政部门申领。

第二十四条 除财政部另有规定以外，执收单位征收非税收入，应当向缴纳义务人开具财政部或者省级财政部门统一监（印）制的非税收入票据。

对附加在价格上征收或者需要依法纳税的有关非税收入，执收单位应当按规定向缴纳义务人开具税务发票。

不开具前款规定票据的，缴纳义务人有权拒付款项。

第二十五条 非税收入票据使用单位不得转让、出借、代开、买卖、擅自销毁、涂改非税收入票据；不得串用非税收入票据，不得将非税收入票据与其他票据互相替代。

第二十六条 非税收入票据使用完毕，使用单位应当按顺序清理票据存根、装订成册、妥善保管。

非税收入票据存根的保存期限一般为5年。保存期满需要销毁的，报经原核发票据的财政部门查验后销毁。

#### 第四章 资金管理

第二十七条 非税收入应当依照法律、法规规定或者按照管理权限确定的收入归属和缴库要求，缴入相应级次国库。

第二十八条 非税收入实行分成的，应当按照事权与支出责任相适应的原则确定分成比例，并按下列管理权限予以批准：

（一）涉及中央与地方分成的非税收入，其分成比例由国务院或者财政部规定；

（二）涉及省级与市、县级分成的非税收入，其分成比例由省级人民政府或者其财政部门规定；

（三）涉及部门、单位之间分成的非税收入，其分成比例按照隶属关系由财政部或者省级财政部门规定。

未经国务院和省级人民政府及其财政部门批准，不得对非税收入实行分成或者调整分成比例。

第二十九条 非税收入应当通过国库单一账户体系收缴、存储、退付、清算和核算。

第三十条 上下级政府分成的非税收入，由财政部门按照分级划解、及时清算的原则办理。

第三十一条 已上缴中央和地方财政的非税收入依照有关规定需要退付的，分别按照财政部和省级财政部门的规定执行。

第三十二条 根据非税收入不同性质，分别纳入一般公共预算、政府性基金预算和国有资本经营预算管理。

第三十三条 各级财政部门应当按照规定加强政府性基金、国有资本收益

与一般公共预算资金统筹使用，建立健全预算绩效评价制度，提高资金使用效率。

## **第五章 监督管理**

第三十四条 各级财政部门应当建立健全非税收入监督管理制度，加强非税收入政策执行情况的监督检查，依法处理非税收入违法违规行为。

第三十五条 执收单位应当建立健全内部控制制度，接受财政部门 and 审计机关的监督检查，如实提供非税收入情况和相关资料。

第三十六条 各级财政部门 and 执收单位应当通过政府网站 and 公共媒体等渠道，向社会公开非税收入项目名称、设立依据、征收方式和标准等，并加大预决算公开力度，提高非税收入透明度，接受公众监督。

第三十七条 任何单位和个人有权监督和举报非税收入管理中的违法违规行为。

各级财政部门应当按职责受理、调查、处理举报或者投诉，并为举报人保密。

第三十八条 对违反本办法规定设立、征收、缴纳、管理非税收入的行为，依照《中华人民共和国预算法》、《财政违法行为处罚处分条例》和《违反行政事业性收费和罚没收入收支两条线管理规定行政处分暂行规定》等国家有关规定追究法律责任；涉嫌犯罪的，依法移送司法机关处理。

## **第六章 附 则**

第三十九条 教育收费管理参照本办法规定执行，收入纳入财政专户管理。

第四十条 省级财政部门可以根据本办法的规定，结合本地区实际情况，制定非税收入管理的具体实施办法。

第四十一条 本办法自颁布之日起施行。

### 30. 《基本建设财务规则》（财政部令第81号）

《基本建设财务规则》已经财政部部务会议审议通过，现予公布，自2016年9月1日起施行。

部长 楼继伟

2016年4月26日

#### 第一章 总则

第一条 为了规范基本建设财务行为，加强基本建设财务管理，提高财政资金使用效益，保障财政资金安全，制定本规则。

第二条 本规则适用于行政事业单位的基本建设财务行为，以及国有和国有控股企业使用财政资金的基本建设财务行为。

基本建设是指以新增工程效益或者扩大生产能力为主要目的的新建、续建、改扩建、迁建、大型维修改造工程及相关工作。

第三条 基本建设财务管理应当严格执行国家有关法律、行政法规和财务规章制度，坚持勤俭节约、量力而行、讲求实效，正确处理资金使用效益与资金供给的关系。

第四条 基本建设财务管理的主要任务是：

（一）依法筹集和使用基本建设项目（以下简称项目）建设资金，防范财务风险；

（二）合理编制项目资金预算，加强预算审核，严格预算执行；

（三）加强项目核算管理，规范和控制建设成本；

（四）及时准确编制项目竣工财务决算，全面反映基本建设财务状况；

（五）加强对基本建设活动的财务控制和监督，实施绩效评价。

第五条 财政部负责制定并指导实施基本建设财务管理制度。

各级财政部门负责对基本建设财务活动实施全过程管理和监督。

第六条 各级项目主管部门（含一级预算单位，下同）应当会同财政部门，加强本部门或者本行业基本建设财务管理和监督，指导和督促项目建设单位做好基

本建设财务管理的基础工作。

第七条 项目建设单位应当做好以下基本建设财务管理的基础工作：

- （一）建立、健全本单位基本建设财务管理制度和内部控制制度；
- （二）按项目单独核算，按照规定将核算情况纳入单位账簿和财务报表；
- （三）按照规定编制项目资金预算，根据批准的项目概（预）算做好核算管理，及时掌握建设进度，定期进行财产物资清查，做好核算资料档案管理；
- （四）按照规定向财政部门、项目主管部门报送基本建设财务报表和资料；
- （五）及时办理工程价款结算，编报项目竣工财务决算，办理资产交付使用手续；
- （六）财政部门和项目主管部门要求的其他工作。

按照规定实行代理记账和项目代建制的，代理记账单位和代建单位应当配合项目建设单位做好项目财务管理的基础工作。

## **第二章 建设资金筹集与使用管理**

第八条 建设资金是指为满足项目建设需要筹集和使用的资金，按照来源分为财政资金和自筹资金。其中，财政资金包括一般公共预算安排的基本建设投资资金和其他专项建设资金，政府性基金预算安排的建设资金，政府依法举债取得的建设资金，以及国有资本经营预算安排的基本建设项目资金。

第九条 财政资金的管理应当遵循专款专用原则，严格按照批准的项目预算执行，不得挤占挪用。

财政部门应当会同项目主管部门加强项目财政资金的监督管理。

第十条 财政资金的支付，按照国库集中支付制度有关规定和合同约定，综合考虑项目财政资金预算、建设进度等因素执行。

第十一条 项目建设单位应当根据批准的项目概（预）算、年度投资计划和预算、建设进度等控制项目投资规模。

第十二条 项目建设单位在决策阶段应当明确建设资金来源，落实建设资金，合理控制筹资成本。非经营性项目建设资金按照国家有关规定筹集；经营性项目在防范风险的前提下，可以多渠道筹集。

具体项目的经营性和非经营性性质划分，由项目主管部门会同财政部门根据项目建设目的、运营模式和盈利能力等因素核定。

第十三条 核定为经营性项目的，项目建设单位应当按照国家有关固定资产投资项目管理的规定，筹集一定比例的非债务性资金作为项目资本。

在项目建设期间，项目资本的投资者除依法转让、依法终止外，不得以任何方式抽走出资。

经营性项目的投资者以实物、知识产权、土地使用权等非货币财产作价出资的，应当委托具有专业能力的资产评估机构依法评估作价。

第十四条 项目建设单位取得的财政资金，区分以下情况处理：

经营性项目具备企业法人资格的，按照国家有关企业财务规定处理。不具备企业法人资格的，属于国家直接投资的，作为项目国家资本管理；属于投资补助的，国家拨款时对权属有规定的，按照规定执行，没有规定的，由项目投资者享有；属于有偿性资助的，作为项目负债管理。

经营性项目取得的财政贴息，项目建设期间收到的，冲减项目建设成本；项目竣工后收到的，按照国家财务、会计制度的有关规定处理。

非经营性项目取得的财政资金，按照国家行政、事业单位财务、会计制度的有关规定处理。

第十五条 项目收到的社会捐赠，有捐赠协议或者捐赠者有指定要求的，按照协议或者要求处理；无协议和要求的，按照国家财务、会计制度的有关规定处理。

### **第三章 预算管理**

第十六条 项目建设单位编制项目预算应当以批准的概算为基础，按照项目实际建设资金需求编制，并控制在批准的概算总投资规模、范围和标准以内。

项目建设单位应当细化项目预算，分解项目各年度预算和财政资金预算需求。涉及政府采购的，应当按照规定编制政府采购预算。

项目资金预算应当纳入项目主管部门的部门预算或者国有资本经营预算统一管理。列入部门预算的项目，一般应当从项目库中产生。

第十七条 项目建设单位应当根据项目概算、建设工期、年度投资和自筹资金计划、以前年度项目各类资金结转情况等，提出项目财政资金预算建议数，按照规定程序经项目主管部门审核汇总报财政部门。

项目建设单位根据财政部门下达的预算控制数编制预算，由项目主管部门审核汇总报财政部门，经法定程序审核批复后执行。

第十八条 项目建设单位应当严格执行项目财政资金预算。对发生停建、缓建、迁移、合并、分立、重大设计变更等变动事项和其他特殊情况确需调整的项目，项目建设单位应当按照规定程序报项目主管部门审核后，向财政部门申请调整项目财政资金预算。

第十九条 财政部门应当加强财政资金预算审核和执行管理，严格预算约束。

财政资金预算安排应当以项目以前年度财政资金预算执行情况、项目预算评审意见和绩效评价结果作为重要依据。项目财政资金未按预算要求执行的，按照有关规定调减或者收回。

第二十条 项目主管部门应当按照预算管理规定，督促和指导项目建设单位做好项目财政资金预算编制、执行和调整，严格审核项目财政资金预算、细化预算和预算调整的申请，及时掌握项目预算执行动态，跟踪分析项目进度，按照要求向财政部门报送执行情况。

#### **第四章 建设成本管理**

第二十一条 建设成本是指按照批准的建设内容由项目建设资金安排的各项支出，包括建筑安装工程投资支出、设备投资支出、待摊投资支出和其他投资支出。

建筑安装工程投资支出是指项目建设单位按照批准的建设内容发生的建筑工程和安装工程的实际成本。

设备投资支出是指项目建设单位按照批准的建设内容发生的各种设备的实际成本。

待摊投资支出是指项目建设单位按照批准的建设内容发生的，应当分摊计入相关资产价值的各项费用和税金支出。

其他投资支出是指项目建设单位按照批准的建设内容发生的房屋购置支出，基本畜禽、林木等的购置、饲养、培育支出，办公生活用家具、器具购置支出，软件研发和不能计入设备投资的软件购置等支出。

第二十二条 项目建设单位应当严格控制建设成本的范围、标准和支出责任，以下支出不得列入项目建设成本：

- (一) 超过批准建设内容发生的支出；
- (二) 不符合合同协议的支出；



(三) 非法收费和摊派;

(四) 无发票或者发票项目不全、无审批手续、无责任人员签字的支出;

(五) 因设计单位、施工单位、供货单位等原因造成的工程报废等损失, 以及未按照规定报经批准的损失;

(六) 项目符合规定的验收条件之日起 3 个月后发生的支出;

(七) 其他不属于本项目应当负担的支出。

第二十三条 财政资金用于项目前期工作经费部分, 在项目批准建设后, 列入项目建设成本。

没有被批准或者批准后又被取消的项目, 财政资金如有结余, 全部缴回国库。

### **第五章 基建收入管理**

第二十四条 基建收入是指在基本建设过程中形成的各项工程建设副产品变价收入、负荷试车和试运行收入以及其他收入。

工程建设副产品变价收入包括矿山建设中的矿产品收入, 油气、油田钻井建设中的原油气收入, 林业工程建设中的路影材收入, 以及其他项目建设过程中产生或者伴生的副产品、试验产品的变价收入。

负荷试车和试运行收入包括水利、电力建设移交生产前的供水、供电、供热收入, 原材料、机电轻纺、农林建设移交生产前的产品收入, 交通临时运营收入等。

其他收入包括项目总体建设尚未完成或者移交生产, 但其中部分工程简易投产而发生的经营性收入等。

符合验收条件而未按照规定及时办理竣工验收的经营性项目所实现的收入, 不得作为项目基建收入管理。

第二十五条 项目所取得的基建收入扣除相关费用并依法纳税后, 其净收入按照国家财务、会计制度的有关规定处理。

第二十六条 项目发生的各项索赔、违约金等收入, 首先用于弥补工程损失, 结余部分按照国家财务、会计制度的有关规定处理。

### **第六章 工程价款结算管理**

第二十七条 工程价款结算是指依据基本建设工程发承包合同等进行工程预付款、进度款、竣工价款结算的活动。

第二十八条 项目建设单位应当严格按照合同约定和工程价款结算程序支付工程款。竣工价款结算一般应当在项目竣工验收后 2 个月内完成，大型项目一般不得超过 3 个月。

第二十九条 项目建设单位可以与施工单位在合同中约定按照不超过工程价款结算总额的 5% 预留工程质量保证金，待工程交付使用缺陷责任期满后清算。资信好的施工单位可以用银行保函替代工程质量保证金。

第三十条 项目主管部门应当会同财政部门加强工程价款结算的监督，重点审查工程招投标文件、工程量及各项费用的计取、合同协议、施工变更签证、人工和材料价差、工程索赔等。

## 第七章 竣工财务决算管理

第三十一条 项目竣工财务决算是正确核定项目资产价值、反映竣工项目建设成果的文件，是办理资产移交和产权登记的依据，包括竣工财务决算报表、竣工财务决算说明书以及相关材料。

项目竣工财务决算应当数字准确、内容完整。竣工财务决算的编制要求另行规定。

第三十二条 项目年度资金使用情况应当按照要求编入部门决算或者国有资本经营决算。

第三十三条 项目建设单位在项目竣工后，应当及时编制项目竣工财务决算，并按照规定报送项目主管部门。

项目设计、施工、监理等单位应当配合项目建设单位做好相关工作。

建设周期长、建设内容多的大型项目，单项工程竣工具备交付使用条件的，可以编报单项工程竣工财务决算，项目全部竣工后应当编报竣工财务总决算。

第三十四条 在编制项目竣工财务决算前，项目建设单位应当认真做好各项清理工作，包括账目核对及账务调整、财产物资核实处理、债权实现和债务清偿、档案资料归集整理等。

第三十五条 在编制项目竣工财务决算时，项目建设单位应当按照规定将待摊投资支出按合理比例分摊计入交付使用资产价值、转出投资价值和待核销基建支出。

第三十六条 项目竣工财务决算审核、批复管理职责和程序要求由同级财政

部门确定。

第三十七条 财政部门和项目主管部门对项目竣工财务决算实行先审核、后批复的办法，可以委托预算评审机构或者有专业能力和社会中介机构进行审核。对符合条件的，应当在6个月内批复。

第三十八条 项目一般不得预留尾工工程，确需预留尾工工程的，尾工工程投资不得超过批准的项目概（预）算总投资的5%。

项目主管部门应当督促项目建设单位抓紧实施项目尾工工程，加强对尾工工程资金使用的监督管理。

第三十九条 已具备竣工验收条件的项目，应当及时组织验收，移交生产和使用。

第四十条 项目隶属关系发生变化时，应当按照规定及时办理财务关系划转，主要包括各项资金来源、已交付使用资产、在建工程、结余资金、各项债权及债务等的清理交接。

## **第八章 资产交付管理**

第四十一条 资产交付是指项目竣工验收合格后，将形成的资产交付或者转交生产使用单位的行为。

交付使用的资产包括固定资产、流动资产、无形资产等。

第四十二条 项目竣工验收合格后应当及时办理资产交付使用手续，并依据批复的项目竣工财务决算进行账务调整。

第四十三条 非经营性项目发生的江河清障疏浚、航道整治、飞播造林、退耕还林（草）、封山（沙）育林（草）、水土保持、城市绿化、毁损道路修复、护坡及清理等不能形成资产的支出，以及项目未被批准、项目取消和项目报废前已发生的支出，作为待核销基建支出处理；形成资产产权归属本单位的，计入交付使用资产价值；形成资产产权不归属本单位的，作为转出投资处理。

非经营性项目发生的农村沼气工程、农村安全饮水工程、农村危房改造工程、游牧民定居工程、渔民上岸工程等涉及家庭或者个人的支出，形成资产产权归属家庭或者个人的，作为待核销基建支出处理；形成资产产权归属本单位的，计入交付使用资产价值；形成资产产权归属其他单位的，作为转出投资处理。

第四十四条 非经营性项目为项目配套建设的专用设施，包括专用道路、专用

通讯设施、专用电力设施、地下管道等，产权归属本单位的，计入交付使用资产价值；产权不归属本单位的，作为转出投资处理。

非经营性项目移民安置补偿中由项目建设单位负责建设并形成的实物资产，产权归属集体或者单位的，作为转出投资处理；产权归属移民的，作为待核销基建支出处理。

第四十五条 经营性项目发生的项目取消和报废等不能形成资产的支出，以及设备采购和系统集成（软件）中包含的交付使用后运行维护等费用，按照国家财务、会计制度的有关规定处理。

第四十六条 经营性项目为项目配套建设的专用设施，包括专用铁路线、专用道路、专用通讯设施、专用电力设施、地下管道、专用码头等，项目建设单位应当与有关部门明确产权关系，并按照国家财务、会计制度的有关规定处理。

## **第九章 结余资金管理**

第四十七条 结余资金是指项目竣工结余的建设资金，不包括工程抵扣的增值税进项税额资金。

第四十八条 经营性项目结余资金，转入单位的相关资产。

非经营性项目结余资金，首先用于归还项目贷款。如有结余，按照项目资金来源属于财政资金的部分，应当在项目竣工验收合格后 3 个月内，按照预算管理制度有关规定收回财政。

第四十九条 项目终止、报废或者未按照批准的建设内容建设形成的剩余建设资金中，按照项目实际资金来源比例确认的财政资金应当收回财政。

## **第十章 绩效评价**

第五十条 项目绩效评价是指财政部门、项目主管部门根据设定的项目绩效目标，运用科学合理的评价方法和评价标准，对项目建设全过程中资金筹集、使用及核算的规范性、有效性，以及投入运营效果等进行评价的活动。

第五十一条 项目绩效评价应当坚持科学规范、公正公开、分级分类和绩效相关原则，坚持经济效益、社会效益和生态效益相结合的原则。

第五十二条 项目绩效评价应当重点对项目建设成本、工程造价、投资控制、达产能力与设计能力差异、偿债能力、持续经营能力等实施绩效评价，根据管理需要和项目特点选用社会效益指标、财务效益指标、工程质量指标、建设工期指

标、资金来源指标、资金使用指标、实际投资回收期指标、实际单位生产（营运）能力投资指标等评价指标。

第五十三条 财政部门负责制定项目绩效评价管理办法，对项目绩效评价工作进行指导和监督，选择部分项目开展重点绩效评价，依法公开绩效评价结果。绩效评价结果作为项目财政资金预算安排和资金拨付的重要依据。

第五十四条 项目主管部门会同财政部门按照有关规定，制定本部门或者本行业项目绩效评价具体实施办法，建立具体的绩效评价指标体系，确定项目绩效目标，具体组织实施本部门或者本行业绩效评价工作，并向财政部门报送绩效评价结果。

## **第十一章 监督管理**

第五十五条 项目监督管理主要包括对项目资金筹集与使用、预算编制与执行、建设成本控制、工程价款结算、竣工财务决算编报审核、资产交付等的监督管理。

第五十六条 项目建设单位应当建立、健全内部控制和项目财务信息报告制度，依法接受财政部门和项目主管部门等的财务监督管理。

第五十七条 财政部门和项目主管部门应当加强项目的监督管理，采取事前、事中、事后相结合，日常监督与专项监督相结合的方式，对项目财务行为实施全过程监督管理。

第五十八条 财政部门应当加强对基本建设财政资金形成的资产的管理，按照规定对项目资产开展登记、核算、评估、处置、统计、报告等资产管理基础工作。

第五十九条 对于违反本规则的基本建设财务行为，依照《预算法》、《财政违法行为处罚处分条例》等有关规定追究责任。

## **第十二章 附则**

第六十条 接受国家经常性资助的社会力量举办的公益服务性组织和社会团体的基本建设财务行为，以及非国有企业使用财政资金的基本建设财务行为，参照本规则执行。

使用外国政府及国际金融组织贷款的基本建设财务行为执行本规则。国家另有规定的，从其规定。

第六十一条 项目建设内容仅为设备购置的，不执行本规则；项目建设内容以

设备购置、房屋及其他建筑物购置为主并附有部分建筑安装工程的，可以简化执行本规则。

经营性项目的项目资本中，财政资金所占比例未超过 50%的，项目建设单位可以简化执行本规则，但应当按照要求向财政部门、项目主管部门报送相关财务资料。国家另有规定的，从其规定。

第六十二条 中央项目主管部门和各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅(局)可以根据本规则，结合本行业、本地区的项目情况，制定具体实施办法并报财政部备案。

第六十三条 本规则自 2016 年 9 月 1 日起施行。2002 年 9 月 27 日财政部发布的《基本建设财务管理规定》（财建〔2002〕394 号）及其解释同时废止。

本规则施行前财政部制定的有关规定与本规则不一致的，按照本规则执行。《企业财务通则》（财政部令第 41 号）、《金融企业财务规则》（财政部令第 42 号）、《事业单位财务规则》（财政部令第 68 号）和《行政单位财务规则》（财政部令第 71 号）另有规定的，从其规定。

### 31. 《关于进一步共同做好政府和社会资本合作（PPP）有关工作的通知》 （财金〔2016〕32号）

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）、发展改革委，新疆生产建设兵团财务局、发展改革委：

《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）和《国务院办公厅转发财政部 发展改革委 人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》（国办发〔2015〕42号）出台实施以来，各地认真落实党中央、国务院决策部署，大力推广政府和社会资本合作模式

（Public-Private Partnership，以下简称 PPP），取得了一定成效。为进一步做好 PPP 有关工作，现通知如下：

#### 一、稳妥有序推进 PPP 工作

各地要进一步加强舆论宣传力度，引导各界树立正确的理念认识，制订切合实际的工作目标，建立科学合理的工作预期，积极稳妥地鼓励和引导社会资本参与公共产品和服务的供给，切实推动 PPP 模式持续健康发展。

#### 二、进一步加强协调配合

各地要进一步加强部门间的协调配合，形成政策合力，积极推动政府和社会资本合作顺利实施。对于涉及多部门职能的政策，要联合发文；对于仅涉及本部门的政策，出台前要充分征求其他部门意见，确保政令统一、政策协同、组织高效、精准发力。

#### 三、扎实做好 PPP 项目前期工作

要加强项目可行性研究，充分论证、科学决策，确保合理有效地提供公共产品和服务。项目决策后，选择条件成熟、适合采用 PPP 模式的项目，依法选择社会资本方，加快前期工作。

#### 四、建立完善合理的投资回报机制

各地要通过合理确定价格和收费标准、运营年限，确保政府补贴适度，防范中长期财政风险。要通过适当的资源配置、合适的融资模式等，降低融资成本，提高资金使用效率。要充分挖掘 PPP 项目后续运营的商业价值，鼓励社会资本创新管理模式，

提高运营效率，降低项目成本，提高项目收益。要建立动态可调整的投资回报机制，根据条件、环境等变化及时调整完善，防范政府过度让利。

### **五、着力提高 PPP 项目融资效率**

各地要与中国 PPP 融资支持基金积极做好项目对接，推动中央和地方联动，优化 PPP 项目融资环境，降低融资成本。要坚决杜绝各种非理性担保或承诺、过高补贴或定价，避免通过固定回报承诺、明股实债等方式进行变相融资。

### **六、强化监督管理**

各地要对 PPP 项目有关执行法律、行政法规、行业标准、产品或服务技术规范等进行有效的监督管理，并依法加强项目合同审核与管理，加强成本监督审查。要杜绝固定回报和变相融资安排，在保障社会资本获得合理收益的同时，实现激励相容。

### **七、加强 PPP 项目信息公开**

要实现项目信息的及时发布与投资需求的有效对接，推动市场信息对称和充分公平竞争。要依法及时、充分披露项目实施方案、招标投标、采购文件、项目合同、工程进展、运营绩效等相关信息，切实保障公众知情权，主动接受社会监督，维护公共利益。

财政部 发展改革委

2016 年 5 月 28 日



## 32. 《关于加强政府采购活动内部控制管理的指导意见》（财库〔2016〕99号）

党中央有关部门，国务院各部委、各直属机构，全国人大常委会办公厅，全国政协办公厅，高法院，高检院，各民主党派中央，有关人民团体，中央国家机关政府采购中心，中共中央直属机关采购中心，全国人大机关采购中心，各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）、政府采购中心，新疆生产建设兵团财务局、政府采购中心：

加强对政府采购活动的内部控制管理，是贯彻《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的重要举措，也是深化政府采购制度改革的内生要求，对落实党风廉政建设主体责任、推进依法采购具有重要意义。近年来，一些采购人、集中采购机构和政府采购监管部门积极探索建立政府采购活动内部控制制度，取得了初步成效，但总体上还存在体系不完整、制度不健全、发展不平衡等问题。为了进一步规范政府采购活动中的权力运行，强化内部流程控制，促进政府采购提质增效，现提出如下意见：

### 一、总体要求

#### （一）指导思想。

贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，按照“四个全面”战略布局，适应政府职能转变和构建现代财政制度需要，落实政府采购法律法规要求，执行《行政事业单位内部控制规范（试行）》（财会〔2012〕21号）和《财政部关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》（财会〔2015〕24号）相关规定，坚持底线思维和问题导向，创新政府采购管理手段，切实加强政府采购活动中的权力运行监督，有效防范舞弊和预防腐败，提升政府采购活动的组织管理水平和财政资金使用效益，提高政府采购公信力。

#### （二）基本原则。

1. 全面管控与突出重点并举。将政府采购内部控制管理贯穿于政府采购执行与监管的全流程、各环节，全面控制，重在预防。抓住关键环节、岗位和重大风险事项，从严管理，重点防控。

2. 分工制衡与提升效能并重。发挥内部机构之间，相关业务、环节和岗位之间的

相互监督和制约作用，合理安排分工，优化流程衔接，提高采购绩效和行政效能。

3. 权责对等与依法惩处并行。在政府采购执行与监管过程中贯彻权责一致原则，因权定责、权责对应。严格执行法律法规的问责条款，有错必究、失责必惩。

### （三）主要目标。

以“分事行权、分岗设权、分级授权”为主线，通过制定制度、健全机制、完善措施、规范流程，逐步形成依法合规、运转高效、风险可控、问责严格的政府采购内部运转和管控制度，做到约束机制健全、权力运行规范、风险控制有力、监督问责到位，实现对政府采购活动内部权力运行的有效制约。

## 二、主要任务

### （一）落实主体责任。

采购人应当做好政府采购业务的内部归口管理和所属单位管理，明确内部工作机制，重点加强对采购需求、政策落实、信息公开、履约验收、结果评价等的管理。

集中采购机构应当做好流程控制，围绕委托代理、编制采购文件和拟订合同文本、执行采购程序、代理采购绩效等政府采购活动的重点内容和环节加强管理。

监管部门应当强化依法行政意识，围绕放管服改革要求，重点完善采购方式审批、采购进口产品审核、投诉处理、监督检查等内部管理制度和工作规程。

### （二）明确重点任务。

1. **严防廉政风险。**牢固树立廉洁是政府采购生命线的根本理念，把纪律和规矩挺在前面。针对政府采购岗位设置、流程设计、主体责任、与市场主体交往等重点问题，细化廉政规范、明确纪律规矩，形成严密、有效的约束机制。

2. **控制法律风险。**切实提升采购人、集中采购机构和监管部门的法治观念，依法依规组织开展政府采购活动，提高监管水平，切实防控政府采购执行与监管中的法律风险。

3. **落实政策功能。**准确把握政府采购领域政策功能落实要求，严格执行政策规定，切实发挥政府采购在实现国家经济和社会发展政策目标中的作用。

4. **提升履职效能。**落实精简、统一、效能的要求，科学确定事权归属、岗位责任、流程控制和授权关系，推进政府采购流程优化、执行顺畅，提升政府采购整体效率、效果和效益。

## 三、主要措施

**（一）明晰事权，依法履职尽责。**采购人、采购代理机构和监管部门应当根据法定职责开展工作，既不能失职不作为，也不得越权乱作为。

**1. 实施归口管理。**采购人应当明确内部归口管理部门，具体负责本单位、本系统的政府采购执行管理。归口管理部门应当牵头建立本单位政府采购内部控制制度，明确本单位相关部门在政府采购工作中的职责与分工，建立政府采购与预算、财务（资金）、资产、使用等业务机构或岗位之间沟通协调的工作机制，共同做好编制政府采购预算和实施计划、确定采购需求、组织采购活动、履约验收、答复询问质疑、配合投诉处理及监督检查等工作。

**2. 明确委托代理权利义务。**委托采购代理机构采购的，采购人应当和采购代理机构依法签订政府采购委托代理协议，明确代理采购的范围、权限和期限等具体事项。采购代理机构应当严格按照委托代理协议开展采购活动，不得超越代理权限。

**3. 强化内部监督。**采购人、集中采购机构和监管部门应当发挥内部审计、纪检监察等机构的监督作用，加强对采购执行和监管工作的常规审计和专项审计。畅通问题反馈和受理渠道，通过检查、考核、设置监督电话或信箱等多种途径查找和发现问题，有效分析、预判、管理、处置风险事项。

**（二）合理设岗，强化权责对应。**合理设置岗位，明确岗位职责、权限和责任主体，细化各流程、各环节的工作要求和执行标准。

**1. 界定岗位职责。**采购人、集中采购机构和监管部门应当结合自身特点，对照政府采购法律、法规、规章及制度规定，认真梳理不同业务、环节、岗位需要重点控制的风险事项，划分风险等级，建立制度规则、风险事项等台账，合理确定岗位职责。

**2. 不相容岗位分离。**采购人、集中采购机构应当建立岗位间的制衡机制，采购需求制定与内部审核、采购文件编制与复核、合同签订与验收等岗位原则上应当分开设置。

**3. 相关业务多人参与。**采购人、集中采购机构对于评审现场组织、单一来源采购项目议价、合同签订、履约验收等相关业务，原则上应当由 2 人以上共同办理，并明确主要负责人员。

**4. 实施定期轮岗。**采购人、集中采购机构和监管部门应当按规定建立轮岗交流制度，按照政府采购岗位风险等级设定轮岗周期，风险等级高的岗位原则上应当缩短轮岗年限。不具备轮岗条件的应当定期采取专项审计等控制措施。建立健全政府采购在

岗监督、离岗审查和项目责任追溯制度。

**（三）分级授权，推动科学决策。**明确不同级别的决策权限和责任归属，按照分级授权的决策模式，建立与组织机构、采购业务相适应的内部授权管理体系。

**1. 加强所属单位管理。**主管预算单位应当明确与所属预算单位在政府采购管理、执行等方面的职责范围和权限划分，细化业务流程和工作要求，加强对所属预算单位的采购执行管理，强化对政府采购政策落实的指导。

**2. 完善决策机制。**采购人、集中采购机构和监管部门应当建立健全内部政府采购事项集体研究、合法性审查和内部会签相结合的议事决策机制。对于涉及民生、社会影响较大的项目，采购人在制定采购需求时，还应当进行法律、技术咨询或者公开征求意见。监管部门处理政府采购投诉应当建立健全法律咨询机制。决策过程要形成完整记录，任何个人不得单独决策或者擅自改变集体决策。

**3. 完善内部审核制度。**采购人、集中采购机构确定采购方式、组织采购活动，监管部门办理审批审核事项、开展监督检查、做出处理处罚决定等，应当依据法律制度和有关政策要求细化内部审核的各项要素、审核标准、审核权限和工作要求，实行办理、复核、审定的内部审核机制，对照要求逐层把关。

**（四）优化流程，实现重点管控。**加强对采购活动的流程控制，突出重点环节，确保政府采购项目规范运行。

**1. 增强采购计划性。**采购人应当提高编报与执行政府采购预算、实施计划的系统性、准确性、及时性和严肃性，制定政府采购实施计划执行时间表和项目进度表，有序安排采购活动。

**2. 加强关键环节控制。**采购人、集中采购机构应当按照有关法律法规及业务流程规定，明确政府采购重点环节的控制措施。未编制采购预算和实施计划的不得组织采购，无委托代理协议不得开展采购代理活动，对属于政府采购范围未执行政府采购规定、采购方式或程序不符合规定的及时予以纠正。

**3. 明确时限要求。**采购人、集中采购机构和监管部门应当提高政府采购效率，对信息公告、合同签订、变更采购方式、采购进口产品、答复询问质疑、投诉处理以及其他有时间要求的事项，要细化各个节点的工作时限，确保在规定时间内完成。

**4. 强化利益冲突管理。**采购人、集中采购机构和监管部门应当厘清利益冲突的主要对象、具体内容和表现形式，明确与供应商等政府采购市场主体、评审专家交往的

基本原则和界限，细化处理原则、处理方式和解决方案。采购人员及相关人员与供应商有利害关系的，应当严格执行回避制度。

**5. 健全档案管理。**采购人、集中采购机构和监管部门应当加强政府采购记录控制，按照规定妥善保管与政府采购管理、执行相关的各类文件。

#### **四、保障措施**

采购人、集中采购机构和监管部门要深刻领会政府采购活动中加强内部控制管理的重要性和必要性，结合廉政风险防控机制建设、防止权力滥用的工作要求，准确把握政府采购工作的内在规律，加快体制机制创新，强化硬的制度约束，切实提高政府采购内部控制管理水平。

**（一）加强组织领导。**建立政府采购内部控制管理工作的领导、协调机制，做好政府采购内部控制管理各项工作。要严格执行岗位分离、轮岗交流等制度，暂不具备条件的要创造条件逐步落实，确不具备条件的基层单位可适当放宽要求。集中采购机构以外的采购代理机构可以参照本意见建立和完善内部控制管理制度，防控代理执行风险。

**（二）加快建章立制。**抓紧梳理和评估本部门、本单位政府采购执行和监管中存在的风险，明确标准化工作要求和防控措施，完善内部管理制度，形成较为完备的内部控制体系。

**（三）完善技术保障。**运用信息技术落实政府采购内部控制管理措施，政府采购管理交易系统及采购人内部业务系统应当重点强化人员身份验证、岗位业务授权、系统操作记录、电子档案管理等系统功能建设。探索大数据分析在政府采购内部控制管理中的应用，将信息数据科学运用于项目管理、风险控制、监督预警等方面。

**（四）强化运行监督。**建立内部控制管理的激励约束机制，将内部控制制度的建设和执行情况纳入绩效考评体系，将日常评价与重点监督、内部分析和外部评价相结合，定期对内部控制的有效性进行总结，加强评估结果应用，不断改进内部控制管理体系。财政部门要将政府采购内部控制制度的建设和执行情况作为政府采购监督检查和对集中采购机构考核的重要内容，加强监督指导。

财政部

2016年6月29日

### 33. 《政府和社会资本合作项目财政管理办法》征求意见稿

#### 第一章 总则

第一条【目的和依据】为规范政府和社会资本合作（简称 PPP）项目财政管理行为，切实保障 PPP 项目合同政府履约能力，提高财政资金使用效率，防止公共资产和资源流失，依据《预算法》及其实施条例，《企业国有资产法》等法律法规，制定本办法。

第二条【适用范围】本办法适用于中华人民共和国境内能源、交通运输、水利、环境保护、农业、林业、科技、保障性安居工程、医疗、卫生、养老、教育、文化、体育等公共服务领域的各类 PPP 项目，包括能源、交通运输、水利、环境保护、市政工程等特定领域实施特许经营的项目。

第三条【管理内容】各级财政部门（或 PPP 中心，下同）应当统筹安排财政资金、国有资产、土地使用权等各类公共资产和资源，支持 PPP 项目建设运营，严格履行项目识别、物有所值评价、财政承受能力论证、政府采购、预算收支管理、绩效评价、资产负债管理、信息披露、监督检查等职责。

#### 第二章 项目实施管理

第四条【项目识别】各级财政部门应会同行业主管部门做好项目识别工作。

（一）【政府发起】行业主管部门应当根据国民经济发展规划发起推荐 PPP 项目，在项目可行性研究报告批准后，提请同级财政部门对项目进行物有所值评价和财政承受能力论证。

（二）【社会资本发起】社会资本发起 PPP 项目，应当向财政部门和行业主管部门提交项目建议书，提请进行物有所值评价和财政承受能力论证。

第五条【提交材料要求】提请进行物有所值评价和财政承受能力论证的应当提交以下材料：

（一）项目初步实施方案，内容包括但不限于项目概况、项目产出说明、项目合作范围、期限与运作方式、风险分配框架、交易结构、监管框架、社会资本合作方采购方式等。

（二）除前款要求的材料外，新建、改扩建项目还应提交项目工程可行性研究报告，其中社会资本发起的可提交项目建议书替代可行性研究报告；存量项目还应提交

存量公共资产的历史资料，包括资产清册、性能状况、财务、人事等情况，以及第三方依法出具的资产评估报告。

**第六条【初步方案评审】**财政部门在开展物有所值评价时，应当对项目初步实施方案进行分析论证，确保项目回报机制清晰、风险分配框架合理。

(一)**【项目回报机制】**项目回报机制应当参照行业规律、市场价格、同类型项目实施情况等因素，统筹利用公共资源和公共资产，多形式、多渠道挖掘项目合理回报来源，实现社会资本回报诉求和公众负担能力的平衡。鼓励社会资本通过减少能源资源消耗、开发创造项目商业附加价值以及挖掘资源多样化利用价值，提升公共服务的供给质量和效率。

(二)**【风险分配框架】**按照风险分配优化、风险收益对等、风险可控原则，综合考虑政府风险管理能力、项目回报机制、风险保留意愿和市场风险管理能力更要素，合理确定风险分配框架。

**第七条【物有所值评价工作要求】**财政部门应会同行业主管部门依据项目初步实施方案对备选 PPP 项目进行物有所值评价。通过物有所值评价的项目，由财政部门出具物有所值评价报告。

**第八条【财政承受能力论证工作要求】**财政部门应会同行业主管部门，依据项目初步实施方案和物有所值评价报告，按照规定识别和预算单个项目的财政支出责任后，汇总本级全部已实施和拟实施的 PPP 项目的各年度支出责任，进行财政承受能力论证。通过财政承受能力论证的项目，由财政部门出具财政承受能力论证报告。

**第九条【PPP 目录管理】**县级以上财政部门应当建立本地区 PPP 项目开发目录，将通过物有所值评价和财政承受能力论证的项目，纳入 PPP 项目开发目录进行管理。

**第十条【采购管理】**对于纳入财政部门 PPP 项目开发目录的项目，项目实施机构应将项目实施方案提请本级人民政府审核，本级人民政府审核同意后，由项目实施机构按照政府采购管理相关规定，依法组织开展社会资本合作方采购工作。

(一)**【采购方式】**项目实施机构应当根据 PPP 项目的采购需求特点，在公开招标、邀请招标、竞争性谈判、竞争性磋商和单一来源采购等方式中，依法选择适当的采购方式。采取单一来源采购方式的，应当严格符合法定条件和程序。

(二)**【采购条件】**项目实施机构应当综合评估项目潜在合作方的专业资质、技术能力、管理经验和财务实力等因素。依法择优选择合作伙伴，不得以不合理的条件对

合作方实行差别待遇或者歧视待遇。要积极鼓励民营企业、中小企业参与，依法允许外资企业参与。

(三)【采购评选】项目实施机构应当分别评估项目潜在合作方在项目建设和运营环节的实施方案和、及成本报价，严禁合作方重建设、轻运营，通过运营环节的恶性低价获得项目主导权，通过设计、施工、核心材料采购等环节获得较高关联性收入、转移利润。

(四)【二次评选】对于设计工程建设、设备采购或服务外包的 PPP 项目，已经依据政府采购法选定社会社会资本合作方的，合作方依法能够自行建设、生产或者提供服务的，可以不进行招标。

(五)【信息公正】项目实施机构要依据政府采购信息平台 and PPP 综合信息平台，及时、充分向社会公布 PPP 采购计划和项目采购信息，确保采购过程公开、透明和公平。

第十一条【第三方专业机构】财政部门可依法择优委托第三方专业机构，协助开展物有所值评估、财政承受能力论证等工作，但不得对第三方中介机构的所有制形式、注册地、资质条件等设置歧视性门槛。委托第三方专业机构应独立、客观、科学地进行项目评估，对评估报告负责。

第十二条【合同审核内容】对于履行完成采购程序的 PPP 项目，政府方与社会资本方对实施方案和合作内容达成一致，在正式签订合同前，实施机构应当将合同文本送达同级财政部门审核后再报政府批准。

第十三条【合同审查内容】财政部门应当对照实施方案及采购文件，逐条对比合同文本的条款是否发生实质性变更，确保合同项下的政府（或公众）支付责任清晰、合理、可承受。

(一) 合同文本应当细化完善公共服务否认具体产出标准和绩效指标体系，名乌尔绩效评价和项目付费的基准。

(二) 合同文本应当根据项目全生命周期的投资成本（含合理重置成本）、运营成本、财务成本、税费等，设定好项目基准成本，明确能够纳入 PPP 项目定价以及项目付费依据的成本核算范围、成本类型和成本标准。

(三) 合同文本应当根据项目基准成本，结合项目公司股权汇报内部收益率，合理测算确定项目的基准收入和收费（或补贴）标准。项目基准成本以外的成本控制风



险（运营风险）由项目公司承担。

（四）合同文本应当按照激励相容的原则，根据产生项目超额的收益的不同原因，提前约定分享规则。原则上，对于项目使用量增加等客观因素导致的超额收益增加的，超额收益的分享要向政府部门倾斜。对于社会资本方技术创新、管理进步等主观因素导致超额收益增加的，超额收益可以约定归项目公司享有。

（五）合同文本应当合理约定定价周期。在一个定价周期结束后，财政部门要会同相关部门依据上个周期的成本核算情况，重新确定下一个周期的定价和补贴标准。对于在项目定价周期内获得的超额收益，按照超额收益分享规则进行分享。

### 第三章 项目财政收支预算管理

第十四条【预算管理】对当年新签约的、符合纳入预算管理要求的 PPP 项目。行业主管部门应当按照部门预算编制程序和要求，将下一年度项目合同中符合预算管路要求的财政资金收入，报请财政部门审核后纳入本部门预算草案，经本级市政府同意后报人民代表大会审批。新签约的 PPP 项目涉及当年财政资金收支的，按照预算调整有关规定执行。

第十五条【中期预算管理】对当年新签约的、符合纳入预算管理要求的 PPP 项目跨年度财政支出责任，财政部门要将其纳入中期财政规划，切实保障政府在项目全生命周期内的履约能力。

第十六条【行业主管部门编制部门预算要求】行业主管部门要按照部门预算编制要求，编报 PPP 项目收支预算：

（一）支出预算。每年 7 月底之前，行业主管部门应按照当年 PPP 项目合同约定，结合本年度预算执行情况、支出绩效评价结构等，预算下一年度应纳入预算的 PPP 项目收支数额。

（二）支出编制。行业主管部门应将需要先从预算中安排的 PPP 项目支出责任，按照相关政府收支分类科目、预算支出标准和要求，以及绩效目标管理等预算编制规定，纳入本部门、本单位预算草案。

（三）收入编制。行业主管部门应将包括所有 PPP 项目全部收入列入本部门、本单位预算草案。

（四）报送要求。行业主管部门应将包括所有 PPP 项目全部收支在内的部门和单位预算草案，按照统一的事件要求报同级财政部门。

第十七条【财政部门编制要求】财政部门应对行业主管部门报送的 PPP 项目财政收支预算申请进行认真审核。安排 PPP 项目财政支出预算，应在保障保工资、保运转、保民生等刚性支出，以及债务还本付息、存量 PPP 项目等履约支出后，充分考虑绩效评价、价格调整等因素合理确定。

第十八条【收入管理】赔偿和保险索赔等收入，以及上级财政拨付的 PPP 项目奖补资金等。

（一）实施特许经营的 PPP 项目，受让主体应当按照特许经营许可权评估价值，向同级政府缴纳特许经营权使用费，纳入 PPP 项目财政预算管理。

（二）权益转让收入。是指政府转让存量资产所有权或经营权形成的权益转让收入，以及政府与社会资本共同组建项目公司，政府转让项目公司股权形成的股权转让收入等。

（三）股息收入，是指政府持有项目公司股权所获得的分红收益，按照项目产生的收益以及合同约定的股权结构确定。

（四）超额收益收入，是指当 PPP 项目收入超过合同约定的最高收益率时，政府依照合同约定的超额收益分成比例所取得的收入。

（五）社会资本违约赔偿收入，是指政府因社会资本和项目公司未按照合同约定完成融资、建设、运营维护、已交维修等事项，以合同约定获得的履约保证金等赔偿性收入。

（六）PPP 项目奖补资金收入，是指下级财政收到的，上级财政对符合条件的转型为 PPP 模式的存量政府债务项目和采取 PPP 项目模式的新建项目，给予的专项转移支付。

#### 第十九条【支出管理】

（一）股权投资支出，是指政府与社会资本共同组建项目公司，政府承担的股权投资支出，依据合同约定的项目资金要求以及项目公司股权结构确定。政府未在项目公司出资占股的，不得核算此类支出。

（二）运营补贴支出，是指项目运营期间，政府承担的直接付费，包括政府付费和可行性缺口补助两种模式，具体依据项目建设成本、运营成本以及利润水平、绩效评价结果、财政中长期承受能力等因素确定。

（三）配套投入支出，是指依据合同约定，政府需要从预算中安排的用于项目配

套工程等其他投入支出，包括投资补助、贷款贴息等。

（四）风险承担支出，是指在项目实施过程中按照法律规定或者合同约定，因法律安排、政策风险、最低需求风险以及其他原因导致项目合同终止等情况，政府应承担相应责任的财政或有支出。

（五）PPP 项目奖补支出，是指上级财政对符合条件的转型为 PPP 模式的存量政府债务项目和采取 PPP 模式的新建项目，安排的专项转移支付，主要用于社会资本采购中止时的沉没费用、循环使用的交易咨询等前期费用支出。

（六）PPP 项目其他支出，反映政府对 PPP 项目的其他支出。

第二十条【项目全生命周期成本监测工作】每一季度前，项目公司应向财政部门 and 行业主管部门报送上一年度经第三方审计的项目运营成本详细资料。项目成本信息要通过 PPP 综合信息平台对外公开，接受社会监督。

第二十一条【绩效评价】财政部门应会同行业主管部门在 PPP 项目全生命周期内，按照事先约定的产出评价标准，对项目产出、实际效果、成本收益、可持续性更方面进行绩效评价。可委托第三方专业机构提出评价意见。

第二十二条【使用结果】绩效评价是预算审核的重要组成部分，财政部门要按照绩效评价结果合理安排财政预算资金。

（一）对于绩效评价达标的可行性缺口补助或政府付费项目，财政部门要严格按照合同约定，向项目公司或社会资本方支付费用或补贴。

（二）对于绩效评价不达标的 PPP 项目，财政部门要按照合同约定，扣减相应的费用或补贴。

（三）对于使用者付费项目，由于客观原因导致超额收益的，按照合同约定归政府享有的部分，财政部门要及时纳入国库。

#### 第四章 项目资产负债管理

第二十三条【土地入股要求】政府以国有建设土地投入 PPP 项目时，一般应按照国家国有土地使用权出让，作为出资或入股等有偿使用方式参与 PPP 项目。对于符合土地利用总体规划和土地利用年度计划的 PPP 项目，经本级政府及上级国土管理部门审核同意并向社会公示后，政府方可以国有建设用地使用权作价出资或入股方式与社会资本方进行合作。国有建设用地使用权作价出资额应当依法进行评估，不得低于土地取得成本、土地前期开发成本和按规定收取的相关费用之和。

第二十四条【土地使用要求】特殊情况下，对于符合《划拨用地目录》的市政基础设施和公共服务项目用地，可以采取划拨方式提供，但用于项目相关配套开发用地除外。

第二十五条【国有资产入股、转让要求】政府以存量国有资产作为 PPP 项目配套投入，以及对存量资产、股权进行转让时，应遵循公开、公平、公正的原则依法进行资产评估，并经履行出资人职责的机构报请本级人民政府核准，以合理的方式折价入股或转让，防止国有资产流失。

第二十六条【特许经营权评估】对于特许经营项目，行业主管部门应当基于特许经营权未来带来的收入状况，参照市场同类标准，客观评估特许经营权的价值，以合理价值折价入股或授予转让。

第二十七条【国有资产管理】各级财政部门应加强 PPP 项目相关国有资产管理，简历 PPP 项目资产管理台账。政府在 PPP 项务报告中反映。

第二十八条【项目资产管理】在确保项目能够持续稳定提供公共服务的前提下，PPP 项目经营权、收益权可以进行资产证券化。项目公司以项目经营权、项目资产进项抵押、质押，以及在上述资产、权利和利益上设置留置权、担保权益的，需经财政部门和行业主管部门同意，并在财政部 PPP 项目综合信息平台上公示。

第二十九条【资产移交要求】资产移交分为期满移交和提前移交。

（一）期满移交。合同期满后，社会资本应当无偿将 PPP 项目资产移交政府。将 PPP 项目资产移交政府时，财政部门应会同行业主管部门，对移交资产进行性能测试、资产评估，并登记被移交部门会计账。不符合合同约定移交标准的，社会资本应采取补救措施或赔偿损失。

（二）提前移交。双方因故终止合作关系，PPP 项目资产需要提前移交政府时，财政部门应会同行业主管部门对移交资产进行性能测试、资产评估并登记入账。如果是政府原因或客观原因提前移交的，在符合合同约定移交标准的前提下，政府应当给予社会资本相应的补偿；如果是社会资本原因，在不符合移交标准的前提下，社会资本应采取补救措施或赔偿损失。

第三十条【负债管理】PPP 项目在实施运营全过程中形成的项目公司的负债不得移交给政府。财政部门应会同行业主管部门做好 PPP 项目债务识别工作，防止企业债务向政府转移。

## 第五章 监督管理

第三十一条【防范变相融资】各级财政部门应加强监督，切实防范财政风险。

（一）社会资本全资或控股投资项目公司，要按照《公司法》等法律以及 PPP 项目合同规范运作。严禁通过固定回报承诺、回购安排、明股实债以及借助抽屉协议将项目运营返包政府等方式进行变相融资。

（二）政府因按照 PPP 项目合同约定，在取得公共服务的同时立即进行足额支付。严禁采取延期支付方式变异为购买融资服务，严禁通过政府购买服务方式进行变相融资，规避财政承受能力论证和物有所值评价。

（三）严禁地方政府融资平台公司通过建设-租赁-移交等运作方式，将原有融资平台建设项目包装成 PPP 项目，直接与政府签订 PPP 合同，规避政府债务管理规定。

第三十二条【简历结算扣款机制】上级财政部门应当督促下级财政部门严格履行 PPP 合同。没有及时足额向社会资本支付政府付费或者提供补贴的，按照合同约定依法办理。经法院判决后仍不执行的，由上级财政直接从相关资金中代扣，并支付至项目公司或社会资本。

第三十三条【信息公开要求】各级财政部门应依托 PPP 综合信息平台，建立 PPP 项目，对 PPP 项目全生命周期信息公开工作，保障公众知情权，接受社会监督。

（一）项目准备、采购和建设阶段信息公开内容包括 PPP 项目的基础信息和项目采购信息、采购文件、采购成交结果、项目合同文本、开工及竣工投运日期、政府移交日期等。

（二）项目运营阶段信息公开内容包括 PPP 项目的成本监测和绩效评价结果等。

（三）财政部门信息公开内容包括本级 PPP 项目目录、本级人大批准的政府对 PPP 项目的财政预算、执行及决算情况等。

第三十四条【专员办监督责任】财政部驻各地监察专员办应加强对 PPP 项目的财政管理的监督检查，重点关注 PPP 项目物有所值评价和财政承受能力论证、政府采购、预算管理、国有资产管理等，切实防范财政风险。

### 34. 《关于收费公路通行费增值税抵扣有关问题的通知》（财税[2016]86号）

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）、国家税务局、地方税务局，新疆生产建设兵团财务局：

为保证营业税改征增值税试点的平稳运行，现将收费公路通行费增值税抵扣有关问题通知如下：

一、增值税一般纳税人支付的道路、桥、闸通行费，暂凭取得的通行费发票（不含财政票据，下同）上注明的收费金额按照下列公式计算可抵扣的进项税额：

高速公路通行费可抵扣进项税额=高速公路通行费发票上注明的金额÷（1+3%）×3%

一级公路、二级公路、桥、闸通行费可抵扣进项税额=一级公路、二级公路、桥、闸通行费发票上注明的金额÷（1+5%）×5%

通行费，是指有关单位依法或者依规设立并收取的过路、过桥和过闸费用。

二、本通知自2016年8月1日起执行，停止执行时间另行通知。

财政部

国家税务总局

2016年8月3日

## 35. 《政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法》（财金[2016]92号）

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局），财政部驻各省、自治区、直辖市、计划单列市财政监察专员办事处，新疆生产建设兵团财务局：

根据《预算法》、《政府采购法》及其实施条例、《企业国有资产法》、《国务院办公厅转发财政部发展改革委人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》（国办发〔2015〕42号），为加强政府和社会资本合作项目财政管理，规范财政部门履职行为，保障合作各方合法权益，现印发《政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法》。请遵照执行。

财政部

2016年9月24日

附件：

### 政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法

#### 第一章 总则

第一条 为加强政府和社会资本合作（简称PPP）项目财政管理，明确财政部门在PPP项目全生命周期内的工作要求，规范财政部门履职行为，保障合作各方合法权益，根据《预算法》、《政府采购法》、《企业国有资产法》等法律法规，制定本办法。

第二条 本办法适用于中华人民共和国境内能源、交通运输、市政公用、农业、林业、水利、环境保护、保障性安居工程、教育、科技、文化、体育、医疗卫生、养老、旅游等公共服务领域开展的各项PPP项目。

第三条 各级财政部门应当会同相关部门，统筹安排财政资金、国有资产等各类公共资产和资源与社会资本开展平等互惠的 PPP 项目合作，切实履行项目识别论证、政府采购、预算收支与绩效管理、资产负债管理、信息披露与监督检查等职责，保证项目全生命周期规范实施、高效运营。

## 第二章 项目识别论证

第四条 各级财政部门应当加强与行业主管部门的协同配合，共同做好项目前期的识别论证工作。

政府发起 PPP 项目的，应当由行业主管部门提出项目建议，由县级以上人民政府授权的项目实施机构编制项目实施方案，提请同级财政部门开展物有所值评价和财政承受能力论证。

社会资本发起 PPP 项目的，应当由社会资本向行业主管部门提交项目建议书，经行业主管部门审核同意后，由社会资本编制项目实施方案，由县级以上人民政府授权的项目实施机构提请同级财政部门开展物有所值评价和财政承受能力论证。

第五条 新建、改扩建项目的项目实施方案应当依据项目建议书、项目可行性研究报告等前期论证文件编制；存量项目实施方案的编制依据还应包括存量公共资产建设、运营维护的历史资料以及第三方出具的资产评估报告等。

项目实施方案应当包括项目基本情况、风险分配框架、运作方式、交易结构、合同体系、监管架构等内容。

第六条 项目实施机构可依法通过政府采购方式委托专家或第三方专业机构，编制项目物有所值评价报告。受托专家或第三方专业机构应独立、客观、科学地进行项目评价、论证，并对报告内容负责。

第七条 各级财政部门应当会同同级行业主管部门根据项目实施方案共同对物有所值评价报告进行审核。物有所值评价审核未通过的，项目实施机构可对实施方案进行调整后重新提请本级财政部门和行业主管部门审核。



第八条 经审核通过物有所值评价的项目，由同级财政部门依据项目实施方案和物有所值评价报告组织编制财政承受能力论证报告，统筹本级全部已实施和拟实施 PPP 项目的各年度支出责任，并综合考虑行业均衡性和 PPP 项目开发计划后，出具财政承受能力论证报告审核意见。

第九条 各级财政部门应当建立本地区 PPP 项目开发目录，将经审核通过物有所值评价和财政承受能力论证的项目纳入 PPP 项目开发目录管理。

### 第三章 项目政府采购管理

第十条 对于纳入 PPP 项目开发目录的项目，项目实施机构应根据物有所值评价和财政承受能力论证审核结果完善项目实施方案，报本级人民政府审核。本级人民政府审核同意后，由项目实施机构按照政府采购管理相关规定，依法组织开展社会资本方采购工作。

项目实施机构可以依法委托采购代理机构办理采购。

第十一条 项目实施机构应当优先采用公开招标、竞争性谈判、竞争性磋商等竞争性方式采购社会资本方，鼓励社会资本积极参与、充分竞争。根据项目需求必须采用单一来源采购方式的，应当严格符合法定条件和程序。

第十二条 项目实施机构应当根据项目特点和建设运营需求，综合考虑专业资质、技术能力、管理经验和财务实力等因素合理设置社会资本的资格条件，保证国有企业、民营企业、外资企业平等参与。

第十三条 项目实施机构应当综合考虑社会资本竞争者的技术方案、商务报价、融资能力等因素合理设置采购评审标准，确保项目的长期稳定运营和质量效益提升。

第十四条 参加采购评审的社会资本所提出的技术方案内容最终被全部或部分采纳，但经采购未中选的，财政部门应会同行业主管部门对其前期投入成本予以合理补偿。

第十五条 各级财政部门应当加强对 PPP 项目采购活动的支持服务和监督管理，依托政府采购平台和 PPP 综合信息平台，及时充分向社会公开 PPP 项目采购信息，包括资格预审文件及结果、采购文件、响应文件提交情况及评审结果等，确保采购过程和结果公开、透明。

第十六条 采购结果公示结束后、PPP 项目合同正式签订前，项目实施机构应将 PPP 项目合同提交行业主管部门、财政部门、法制部门等相关职能部门审核后，报本级人民政府批准。

第十七条 PPP 项目合同审核时，应当对照项目实施方案、物有所值评价报告、财政承受能力论证报告及采购文件，检查合同内容是否发生实质性变更，并重点审核合同是否满足以下要求：

（一）合同应当根据实施方案中的风险分配方案，在政府与社会资本双方之间合理分配项目风险，并确保应由社会资本方承担的风险实现了有效转移；

（二）合同应当约定项目具体产出标准和绩效考核指标，明确项目付费与绩效评价结果挂钩；

（三）合同应当综合考虑项目全生命周期内的成本核算范围和成本变动因素，设定项目基准成本；

（四）合同应当根据项目基准成本和项目资本金财务内部收益率，参照工程竣工决算合理测算确定项目的补贴或收费定价基准。项目收入基准以外的运营风险由项目公司承担；

（五）合同应当合理约定项目补贴或收费定价的调整周期、条件和程序，作为项目合作期限内行业主管部门和财政部门执行补贴或收费定价调整的依据。

#### 第四章 项目财政预算管理

第十八条 行业主管部门应当根据预算管理要求，将 PPP 项目合同中约定的政府跨年度财政支出责任纳入中期财政规划，经财政部门审核汇总后，报本级人民政府审核，保障政府在项目全生命周期内的履约能力。

第十九条 本级人民政府同意纳入中期财政规划的 PPP 项目，由行业主管部门按照预算编制程序和要求，将合同中符合预算管理要求的下一年度财政资金收支纳入预算管理，报请财政部门审核后纳入预算草案，经本级政府同意后报本级人民代表大会审议。

第二十条 行业主管部门应按照预算编制要求，编报 PPP 项目收支预算：

（一）收支测算。每年 7 月底之前，行业主管部门应按照当年 PPP 项目合同约定，结合本年度预算执行情况、支出绩效评价结果等，测算下一年度应纳入预算的 PPP 项目收支数额。

（二）支出编制。行业主管部门应将需要从预算中安排的 PPP 项目支出责任，按照相关政府收支分类科目、预算支出标准和要求，列入支出预算。

（三）收入编制。行业主管部门应将政府在 PPP 项目中获得的收入列入预算。

（四）报送要求。行业主管部门应将包括所有 PPP 项目全部收支在内的预算，按照统一的时间要求报同级财政部门。

第二十一条 财政部门应对行业主管部门报送的 PPP 项目财政收支预算申请进行认真审核，充分考虑绩效评价、价格调整等因素，合理确定预算金额。

第二十二条 PPP 项目中的政府收入，包括政府在 PPP 项目全生命周期过程中依据法律和合同约定取得的资产权益转让、特许经营权转让、股息、超额收益分成、社会资本违约赔偿和保险索赔等收入，以及上级财政拨付的 PPP 专项奖补资金收入等。

第二十三条 PPP 项目中的政府支出，包括政府在 PPP 项目全生命周期过程中依据法律和合同约定需要从财政资金中安排的股权投资、运营补贴、配套投入、风险承担，以及上级财政对下级财政安排的 PPP 专项奖补资金支出。

第二十四条 行业主管部门应当会同各级财政部门做好项目全生命周期成本监测工作。每年一季度前，项目公司（或社会资本方）应向行业主管部门和财政部门报送上一年度经第三方审计的财务报告及项目建设运营成本说明材料。项目成本信息要通过 PPP 综合信息平台对外公示，接受社会监督。

第二十五条 各级财政部门应当会同行业主管部门开展 PPP 项目绩效运行监控，对绩效目标运行情况跟踪管理和定期检查，确保阶段性目标与资金支付相匹配，开展中期绩效评估，最终促进实现项目绩效目标。监控中发现绩效运行与原定绩效目标偏离时，应及时采取措施予以纠正。

第二十六条 社会资本方违反 PPP 项目合同约定，导致项目运行状况恶化，危及国家安全和重大公共利益，或严重影响公共产品和服务持续稳定供给的，本级人民政府有权指定项目实施机构或其他机构临时接管项目，直至项目恢复正常经营或提前终止。临时接管项目所产生的一切费用，根据合作协议约定，由违约方单独承担或由各责任方分担。

第二十七条 各级财政部门应当会同行业主管部门在 PPP 项目全生命周期内，按照事先约定的绩效目标，对项目产出、实际效果、成本收益、可持续性等方面进行绩效评价，也可委托第三方专业机构提出评价意见。

第二十八条 各级财政部门应依据绩效评价结果合理安排财政预算资金。

对于绩效评价达标的项目，财政部门应当按照合同约定，向项目公司或社会资本方及时足额安排相关支出。

对于绩效评价不达标的项目，财政部门应当按照合同约定扣减相应费用或补贴支出。

## 第五章 项目资产负债管理

第二十九条 各级财政部门应会同相关部门加强 PPP 项目涉及的国有资产管理，督促项目实施机构建立 PPP 项目资产管理台账。政府在 PPP 项目中通过存量国有资产

或股权作价入股、现金出资入股或直接投资等方式形成的资产，应作为国有资产在政府综合财务报告中反映和管理。

第三十条 存量 PPP 项目中涉及存量国有资产、股权转让的，应由项目实施机构会同行业主管部门和财政部门按照国有资产管理相关办法，依法进行资产评估，防止国有资产流失。

第三十一条 PPP 项目中涉及特许经营权授予或转让的，应由项目实施机构根据特许经营权未来带来的收入状况，参照市场同类标准，通过竞争性程序确定特许经营权的价值，以合理价值折价入股、授予或转让。

第三十二条 项目实施机构与社会资本方应当根据法律法规和 PPP 项目合同约定确定项目公司资产权属。对于归属项目公司的资产及权益的所有权和收益权，经行业主管部门和财政部门同意，可以依法设置抵押、质押等担保权益，或进行结构化融资，但应及时在财政部 PPP 综合信息平台上公示。项目建设完成进入稳定运营期后，社会资本方可以通过结构性融资实现部分或全部退出，但影响公共安全及公共服务持续稳定提供的除外。

第三十三条 各级财政部门应当会同行业主管部门做好项目资产移交工作。

项目合作期满移交的，政府和社会资本双方应按合同约定共同做好移交工作，确保移交过渡期内公共服务的持续稳定供给。项目合同期满前，项目实施机构或政府指定的其他机构应组建项目移交工作组，对移交资产进行性能测试、资产评估和登记入账，项目资产不符合合同约定移交标准的，社会资本应采取补救措施或赔偿损失。

项目因故提前终止的，除履行上述移交工作外，如因政府原因或不可抗力原因导致提前终止的，应当依据合同约定给予社会资本相应补偿，并妥善处置项目公司存续债务，保障债权人合法权益；如因社会资本原因导致提前终止的，应当依据合同约定要求社会资本承担相应赔偿责任。

第三十四条 各级财政部门应当会同行业主管部门加强对 PPP 项目债务的监控。PPP 项目执行过程中形成的负债，属于项目公司的债务，由项目公司独立承担偿付义务。项目期满移交时，项目公司的债务不得移交给政府。

## 第六章 监督管理

第三十五条 各级财政部门应当会同行业主管部门加强对 PPP 项目的监督管理，切实保障项目运行质量，严禁以 PPP 项目名义举借政府债务。

财政部门应当会同相关部门加强项目合规性审核，确保项目属于公共服务领域，并按法律法规和相关规定履行相关前期论证审查程序。项目实施不得采用建设-移交方式。

政府与社会资本合资设立项目公司的，应按照《公司法》等法律规定以及 PPP 项目合同约定规范运作，不得在股东协议中约定由政府股东或政府指定的其他机构对社会资本方股东的股权进行回购安排。

财政部门应根据财政承受能力论证结果和 PPP 项目合同约定，严格管控和执行项目支付责任，不得将当期政府购买服务支出代替 PPP 项目中长期的支付责任，规避 PPP 项目相关评价论证程序。

第三十六条 各级财政部门应依托 PPP 综合信息平台，建立 PPP 项目库，做好 PPP 项目全生命周期信息公开工作，保障公众知情权，接受社会监督。

项目准备、采购和建设阶段信息公开内容包括 PPP 项目的基础信息和项目采购信息，采购文件，采购成交结果，不涉及国家秘密、商业秘密的项目合同文本，开工及竣工投运日期，政府移交日期等。项目运营阶段信息公开内容包括 PPP 项目的成本监测和绩效评价结果等。

财政部门信息公开内容包括本级 PPP 项目目录、本级人大批准的政府对 PPP 项目的财政预算、执行及决算情况等。

第三十七条 财政部驻各地财政监察专员办事处应对PPP项目财政管理情况加强全程监督管理，重点关注PPP项目物有所值评价和财政承受能力论证、政府采购、预算管理、国有资产管理、债务管理、绩效评价等环节，切实防范财政风险。

第三十八条 对违反本办法规定实施PPP项目的，依据《预算法》、《政府采购法》及其实施条例、《财政违法行为处罚处分条例》等法律法规追究有关人员责任；涉嫌犯罪的，依法移交司法机关处理。

## 第七章 附则

第三十九条 本办法由财政部负责解释。

第四十条 本办法自印发之日起施行。

### 36. 《关于在公共服务领域深入推进政府和社会资本合作工作的通知》(财金[2016]90号)

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅(局),新疆生产建设兵团财务局:

为进一步贯彻落实党中央、国务院工作部署,统筹推进公共服务领域深化政府和社会资本合作(PPP)改革工作,提升我国公共服务供给质量和效率,巩固和增强经济持续增长动力,现将有关事项通知如下:

一、大力践行公共服务领域供给侧结构性改革。各级财政部门要联合有关部门,继续坚持推广PPP模式“促改革、惠民生、稳增长”的定位,切实践行供给侧结构性改革的最新要求,进一步推动公共服务从政府供给向合作供给、从单一投入向多元投入、从短期平衡向中长期平衡转变。要以改革实现公共服务供给结构调整,扩大有效供给,提高公共服务的供给质量和效率。要以改革激发社会资本活力和创造力,形成经济增长的内生动力,推动经济社会持续健康发展。

二、进一步加大PPP模式推广应用力度。在中央财政给予支持的公共服务领域,可根据行业特点和成熟度,探索开展两个“强制”试点。在垃圾处理、污水处理等公共服务领域,项目一般有现金流,市场化程度较高,PPP模式运用较为广泛,操作相对成熟,各地新建项目要“强制”应用PPP模式,中央财政将逐步减少并取消专项建设资金补助。在其他中央财政给予支持的公共服务领域,对于有现金流、具备运营条件的项目,要“强制”实施PPP模式识别论证,鼓励尝试运用PPP模式,注重项目运营,提高公共服务质量。

三、积极引导各类社会资本参与。各级财政部门要联合有关部门营造公平竞争环境,鼓励国有控股企业、民营企业、混合所有制企业、外商投资企业等各类型企业,按同等标准、同等待遇参与PPP项目。要会同有关行业部门合理设定采购标准和条件,确保采购过程公平、公正、公开,不得以不合理的采购条件(包括设置过高或无关的资格条件,过高的保证金等)对潜在合作方实行差别待遇或歧视性待遇,着力激发和促进民间投资。对民营资本设置差别条款和歧视性条款的PPP项目,各级财政部门将不再安排资金和政策支持。

四、扎实做好项目前期论证。在充分论证项目可行性的基础上,各级财政部



门要及时会同行业主管部门开展物有所值评价和财政承受能力论证。各级财政部门要聚焦公共服务领域，根据《国务院办公厅转发财政部 发展改革委 人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》（国办发〔2015〕42号）规定，确保公共资金、资产和资源优先用于提升公共服务的质量和水平，按照政府采购法相关规定择优确定社会资本合作伙伴，切实防止无效投资和重复建设。要严格区分公共服务项目和产业发展项目，在能源、交通运输、市政工程、农业、林业、水利、环境保护、保障性安居工程、医疗卫生、养老、教育、科技、文化、体育、旅游等公共服务领域深化PPP改革工作，依托PPP综合信息平台，建立本地区PPP项目开发目录。

五、着力规范推进项目实施。各级财政部门要会同有关部门统筹论证项目合作周期、收费定价机制、投资收益水平、风险分配框架和政府补贴等因素，科学设计PPP项目实施方案，确保充分体现“风险分担、收益共享、激励相容”的内涵特征，防止政府以固定回报承诺、回购安排、明股实债等方式承担过度支出责任，避免将当期政府购买服务支出代替PPP项目中长期的支出责任，规避PPP相关评价论证程序，加剧地方政府财政债务风险隐患。要加强项目全生命周期的合同履行管理，确保政府和社会资本双方权利义务对等，政府支出责任与公共服务绩效挂钩。

六、充分发挥示范项目引领作用。各级财政部门要联合有关部门，按照“又快又实”、“能进能出”的原则，大力推动PPP示范项目规范实施。要积极为项目实施创造条件，加强示范项目定向辅导，指导项目单位科学编制实施方案，合理选择运作方式，择优选择社会资本，详细签订项目合同，加强项目实施监管，确保示范项目实施质量，充分发挥示范项目的引领性和带动性。要积极做好示范项目督导工作，推动项目加快实施，在一定期限内仍不具备签约条件的，将不再作为示范项目实施。

七、因地制宜完善管理制度机制。各级财政部门要根据财政部PPP相关制度政策，结合各地实际情况，进一步建立健全本地区推广实施PPP模式的制度政策体系，细化对地市及县域地区的政策指导。要结合内部职能调整，进一步整合和加强专门力量，健全机构建设，并研究建立部门间的PPP协同管理机制，进一步梳理PPP相关工作的流程环节，明确管理职责，强调按制度管理、按程序办事。

八、切实有效履行财政管理职能。各级财政部门要会同行业主管部门合理确定公共服务成本，统筹安排公共资金、资产和资源，平衡好公众负担和社会资本回报

诉求，构建 PPP 项目合理回报机制。对于政府性基金预算，可在符合政策方向和相关规定的前提下，统筹用于支持 PPP 项目。对于使用者付费项目，涉及特许经营权的要依法定程序评估价值，合理折价入股或授予转让，切实防止国有资产流失。对于使用者付费完全覆盖成本和收益的项目，要依据合同将超额收益的政府方分成部分及时足额缴入国库，并按照事先约定的价格调整机制，确保实现价格动态调整，切实减轻公众负担。

九、简政放权释放市场主体潜力。各级财政部门要联合有关部门，加强项目前期立项程序与 PPP 模式操作流程的优化与衔接，进一步减少行政审批环节。对于涉及工程建设、设备采购或服务外包的 PPP 项目，已经依据政府采购法选定社会资本合作方的，合作方依法能够自行建设、生产或者提供服务的，按照《招标投标法实施条例》第九条规定，合作方可以不再进行招标。

十、进一步加大财政扶持力度。各级财政部门要落实好国家支持公共服务领域 PPP 项目的财政税收优惠政策，加强政策解读和宣传，积极与中国政企合作投资基金做好项目对接，基金将优先支持符合条件的各级财政部门示范项目。鼓励各级财政部门因地制宜、主动作为，探索财政资金撬动社会资金和金融资本参与 PPP 项目的有效方式，通过前期费用补助、以奖代补等手段，为项目规范实施营造良好的政策环境。

十一、充分发挥 PPP 综合信息平台作用。各级财政部门要通过 PPP 综合信息平台加快项目库、专家库建设，增强监管能力和服务水平。要督促项目实施单位，依托 PPP 综合信息平台，及时向社会公开项目实施方案、合同、实施情况等信息。要加强信息共享，促进项目对接，确保项目实施公开透明、有序推进，保证项目实施质量。

各级财政部门要高度重视，切实发挥好统筹协调作用，主动与有关部门沟通合作，合力做好公共服务领域深化 PPP 改革工作，更好地汇聚社会力量增加公共服务供给。

财政部

2016 年 10 月 11 日

### 37. 《关于联合公布第三批政府和社会资本合作示范项目加快推动示范项目建设的通知》（财金[2016]91号）

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）、教育厅（局）、科学技术厅（局）、工业和信息化厅（局、委）、民政厅（局）、人力资源社会保障厅（局）、国土资源厅（局）、环境保护厅（局）、交通运输厅（局、委）、水利厅（局）、农业厅（局）、商务厅（局）、文化厅（局）、卫生和计划生育委员会、体育局、林业局、旅游局、能源局、铁路监督管理局、民用航空局，新疆生产建设兵团财务局、教育局、科技局、工业和信息化委员会、民政局、人力资源社会保障局、国土资源局、交通局、水利局、农业局、商务局、卫生局：

为进一步推进政府和社会资本合作（以下简称 PPP）工作取得实质性进展，发挥示范项目引领作用，调动社会资本参与积极性，财政部会同相关部门联合启动了第三批政府和社会资本合作示范项目申报筛选工作。现将评审结果及有关事宜通知如下：

一、经有关省、自治区、直辖市、计划单列市和部委推荐及专家评审，现确定北京市首都地区环线高速公路（通州—大兴段）等 516 个项目作为第三批 PPP 示范项目（详见附件），计划总投资金额 11,708 亿元。

二、示范项目所在省、自治区、直辖市、计划单列市财政部门和相关行业主管部门要高度重视，密切协作配合。按照国务院和财政部等部门出台的相关制度文件要求，依法择优选择社会资本，鼓励同等条件下优先选择民营资本；规范推进项目实施，落实示范项目责任制，建立对口联系和跟踪管理机制，确保示范项目实施质量。

三、各级财政部门要切实履行财政管理职能，积极为项目加快落地创造条件。要做好物有所值评价和财政承受能力论证工作，优化工作流程，提高效率；因地制宜给予前期费用补助、以奖代补等资金支持，协调推动示范项目与中国政企合作投资基金进行合作对接；会同有关部门统筹安排财政资金、国有资产等各类公共资产和资源，完善项目回报机制，激发社会资本参与热情。

四、各级财政部门要会同相关行业主管部门按照“又快又实”的示范项目管理要求，积极推动示范项目按期落地。第一批示范项目应于 2016 年底前完成采购，第二批示范项目应于 2017 年 3 月底前完成采购，逾期未完成采购的将调出示范项目名单；第三批示范项目原则上应于 2017 年 9 月底前完成采购。财政部将通过 PPP 综合信息

平台加强对示范项目实施进度的动态跟踪，适时对外公布示范项目相关材料和信息，会同相关行业主管部门加强对示范项目的指导和监督。中央财政将对符合条件并完成采购的示范项目及时安排以奖代补资金。

五、PPP 项目用地应当符合土地利用总体规划和年度计划，依法办理建设用地审批手续。在实施建设用地供应时，不得直接以 PPP 项目为单位打包或成片供应土地，应当依据区域控制性详细规划确定的各宗地范围、用途和规划建设条件，分别确定各宗地的供应方式：

（一）符合《划拨用地目录》的，可以划拨方式供应；

（二）不符合《划拨用地目录》的，除公共租赁住房和政府投资建设不以盈利为目的、具有公益性质的农产品批发市场用地可以作价出资方式供应外，其余土地均应以出让或租赁方式供应，及时足额收取土地有偿使用收入；

（三）依法需要以招标采购挂牌方式供应土地使用权的宗地或地块，在市、县国土资源主管部门编制供地方案、签订宗地出让（出租）合同、开展用地供后监管的前提下，可将通过竞争方式确定项目投资方和用地者的环节合并实施。

PPP 项目主体或其他社会资本，除通过规范的土地市场取得合法土地权益外，不得违规取得未供应的土地使用权或变相取得土地收益，不得作为项目主体参与土地收储和前期开发等工作，不得借未供应的土地进行融资；PPP 项目的资金来源与未来收益及清偿责任，不得与土地出让收入挂钩。

六、按照“能进能出”的示范项目管理原则，对不具备继续采取 PPP 模式实施条件的第一批和第二批部分示范项目予以调出，包括：天津新能源汽车公共充电设施网络项目、南京市垃圾处理设施项目、渭南市主城区集中供热项目和兰州市轨道交通 2 号线一期工程项目。

财政部 教育部 科技部 工业和信息化部 民政部 人力资源社会保障部  
国土资源部 环境保护部 交通运输部 水利部 农业部 商务部  
文化部 卫生计生委 国家体育总局 国家林业局 国家旅游局  
国家能源局 国家铁路局 中国民用航空局

2016 年 10 月 11 日

### 38. 关于印发《中央财政水利发展资金使用管理办法》的通知（财农〔2016〕181号）

农业部，各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）、水利（水务）厅（局），新疆生产建设兵团财务局、水利局：

按照《国务院关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》（国发〔2014〕71号）、《国务院关于印发推进财政资金统筹使用方案的通知》（国发〔2015〕35号）以及《中央对地方专项转移支付管理办法》（财预〔2015〕230号）等相关要求，为规范中央财政水利发展资金使用管理，财政部、水利部制定了《中央财政水利发展资金使用管理办法》。现予印发，请遵照执行。

附件：中央财政水利发展资金使用管理办法

财政部 水利部

2016年12月2日

附件：

#### 中央财政水利发展资金使用管理办法

第一条 为加强中央财政水利发展资金管理，提高资金使用的规范性、安全性和有效性，促进水利改革发展，依据《预算法》和《中央对地方专项转移支付管理办法》（财预〔2015〕230号）等有关法律法规和制度规定，制定本办法。

第二条 本办法所称中央财政水利发展资金（以下简称水利发展资金），是指中央财政预算安排用于支持有关水利建设和改革的专项资金。水利发展资金的分配、使用、管理和监督适用本办法。

水利发展资金使用管理遵循科学规范、公开透明；统筹兼顾、突出重点；绩效管理、强化监督的原则。

纳入中央部门预算的水利发展资金按照部门预算管理有关规定执行。

第三条 水利发展资金由财政部会同水利部负责管理。

财政部负责编制资金预算，审核资金分配方案并下达预算，组织开展预算绩效管理工作，指导地方加强资金管理等相关工作。

水利部负责组织水利发展资金支持的相关规划或实施方案的编制和审核，研究提出资金分配和工作清单建议方案，协同做好预算绩效管理工作，指导地方做好项目和资金管理等相关工作。

地方财政部门主要负责水利发展资金的预算分解下达、资金审核拨付、资金使用监督检查以及预算绩效管理总体工作等。

地方水利部门主要负责水利发展资金相关规划或实施方案编制、项目审查筛选、项目组织实施和监督等，研究提出资金和工作清单分解安排建议方案，做好预算绩效管理具体工作。

第四条 水利发展资金支出范围包括：

（一）农田水利建设，主要用于农田及牧区饲草料地灌排工程建设（含“五小水利”、农村河塘清淤整治等）及配套机耕道、农业灌排电力设施、灌溉计量设施建设。

（二）地下水超采区综合治理，主要用于地下水超采区水利工程建设及体制机制创新等。

（三）中小河流治理及重点县综合整治，主要用于中小河流防洪治理及中小河流重点县的水系综合整治。

(四) 小型水库建设及除险加固, 主要用于新建小型水库及小型病险水库除险加固。

(五) 水土保持工程建设, 主要用于水土流失综合治理。

(六) 淤地坝治理, 主要用于病险淤地坝除险加固。

(七) 河湖水系连通项目, 主要用于江河湖库水系连通工程建设等。

(八) 水资源节约与保护, 主要用于国家水资源监控能力建设等水资源节约与保护。

(九) 山洪灾害防治, 主要用于山洪灾害非工程措施建设、重点山洪沟防洪治理等。

(十) 水利工程设施维修养护, 主要用于补助农田水利设施和县级及以下公益性水利工程维修养护、农业水价综合改革相关支出等。

水利发展资金不得用于征地移民、城市景观、财政补助单位人员经费和运转经费、交通工具和办公设备购置、楼堂馆所建设等支出。

县级可按照从严从紧的原则, 在水利发展资金中列支勘测设计、工程监理、工程招标、工程验收等费用, 费用上限比例由省级财政部门会同水利部门确定, 省、市两级不得在水利发展资金中提取上述费用。

水利发展资金原则上不得用于中央基建投资已安排资金的水利项目。

第五条 水利发展资金实行中期财政规划管理。财政部会同水利部根据党中央、国务院决策部署, 水利中长期发展目标, 国家宏观调控总体要求和跨年度预算平衡需要, 编制水利发展资金三年滚动规划和年度预算。

第六条 水利部汇总编制完成的以水利发展资金为主要资金渠道的相关规划或实施方案应商财政部同意后印发实施。地方水利部门在编制本地区水利发展资金相关规划和实施方案时, 应充分征求地方同级财政部门意见。

第七条 中央对各省（自治区、直辖市、计划单列市，以下统称省）分配水利发展资金时，主要采取因素法。对党中央、国务院明确的重点建设项目以及水利建设任务较少的直辖市、计划单列市，可采取定额补助。因素法的分配因素及权重如下：

（一）目标任务（权重 50%），以财政部、水利部根据党中央、国务院决策部署，确定的水利发展目标任务为依据，通过相关规划或实施方案明确的分省任务量（或投资额）测算。

（二）政策倾斜（权重 20%），以全国贫困县、革命老区县（含中央苏区县）、民族县、边境县个数为依据。

（三）绩效因素（权重 30%），以国务院最严格水资源管理制度考核结果，财政部、水利部组织开展的相关绩效评价结果，监督检查结果和预算执行进度等为依据。

省级对市级或县级分配水利发展资金的具体办法，由省级财政、水利部门自行确定。

第八条 财政部应当在每年 10 月 31 日前将下一年度水利发展资金预计数和工作清单初步安排情况提前下达省级财政部门，并抄送水利部、省级水利部门和财政部驻各地财政监察专员办事处（以下简称专员办）。财政部应当在全国人民代表大会审查批准中央预算后 90 日内印发下达水利发展资金预算文件，将水利发展资金正式预算、工作清单下达省级财政部门，批复区域绩效目标作为绩效评价依据，同时抄送水利部、省级水利部门和当地专员办。

工作清单主要包括水利发展资金支持的年度重点工作、支出方向、具体任务指标等，对党中央、国务院明确的重点任务或试点项目，可明确资金额度。

省级财政部门会同省级水利部门依据相关规划或实施方案等分解下达预算，在优先保证完成党中央、国务院确定的重点任务、试点项目和工作清单确定任务的基础上，可根据本地区情况统筹安排各支出方向的资金额度；根据财政部、水利部要求，在规定时间内，将汇总形成的全省绩效目标、分支出方向资金安排情况报财政部、水利部，并抄送当地专员办。



专员办督促地方财政、水利部门分解下达预算，审核区域绩效目标，并在收到省级财政、水利部门抄送的区域绩效目标的 20 日内，将区域绩效目标审核意见报财政部。

第九条 地方各级水利部门应当会同同级财政部门采取竞争立项、建立健全项目库等方式，及时将资金落实到具体项目。同时，督促项目单位提前做好项目前期工作，加快项目实施和预算执行进度。

第十条 水利发展资金鼓励采取先建后补、以奖代补、民办公助等方式，加大对农户、村组集体、农民专业合作社等新型农业经营主体实施项目的支持力度；鼓励采用政府和社会资本合作（PPP）模式开展项目建设，创新项目投资运营机制；遵循“先建机制、后建工程”原则，坚持建管并重，支持农业水价综合改革和水利工程建管体制机制改革创新。具体办法由地方自行制定。

第十一条 各级财政部门应当会同同级水利部门按照财政部涉农资金统筹整合使用有关规定，加强水利发展资金统筹整合。分配给贫困县的水利发展资金，按照《国务院办公厅关于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的意见》（国办发〔2016〕22 号）有关规定执行。

第十二条 水利发展资金的支付按照国库集中支付制度有关规定执行。属于政府采购管理范围的，按照政府采购有关法律法规规定执行。结转结余的资金，按照《预算法》和其他有关结转结余资金管理的相关规定处理。属于政府和社会资本合作项目的，按照国家有关规定执行。

第十三条 各级财政部门应当会同同级水利部门加强水利发展资金预算绩效管理，建立健全全过程预算绩效管理机制，提高财政资金使用效益。水利发展资金绩效管理办法另行制定。

第十四条 财政部应当将水利发展资金分配结果在预算下达文件印发后 20 日内向社会公开。

第十五条 各级财政部门 and 水利部门都应加强水利发展资金的监督检查。专员办按照工作职责和财政部要求，开展水利发展资金预算监管工作。分配、管理、使用水利发展资金的部门、单位及个人，应当依法接受审计、纪检监察等部门监督，对发现的问题，应及时制定整改措施并落实。

第十六条 水利发展资金申报、使用管理中存在弄虚作假或挤占、挪用、滞留资金等财政违法行为的，对相关单位及个人，按照《预算法》和《财政违法行为处罚处分条例》进行处罚，情节严重的追究法律责任。

各级财政、水利等有关部门及其工作人员在水利发展资金分配、项目安排中，存在违反规定分配或使用资金，以及其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等违法违纪行为的，按照《预算法》、《公务员法》、《行政监察法》、《财政违法行为处罚处分条例》等国家有关规定追究相应责任；涉嫌犯罪的，移送司法机关处理。

第十七条 省级财政部门应当会同省级水利部门，根据本办法并结合本地区实际，制定水利发展资金使用管理实施细则，重点明确省级及以下的部门职责、支出范围、资金分配、支付管理、绩效管理、资金整合、机制创新、监督检查、责任追究等，抄送财政部、水利部及当地专员办。

第十八条 本办法自 2017 年 1 月 1 日起施行。《江河湖库水系综合整治资金使用管理暂行办法》（财农〔2016〕11 号）、《农田水利设施建设和水土保持补助资金使用管理办法》（财农〔2015〕226 号）、《中央财政山洪灾害防治经费使用管理办法》（财农〔2014〕1 号）、《小 II 型病险水库除险加固项目中央专项资金管理办法》（财建〔2013〕574 号）、《重点小型病险水库除险加固项目和资金管理办法》（财建〔2010〕436 号）、《重点小型病险水库除险加固项目财政专项补助资金管理暂行办法》（财建〔2007〕619 号）同时废止。

### 39. 《政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台信息公开管理暂行办法》 （财金〔2017〕1号）

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局），新疆生产建设兵团财务局，  
财政部驻各省、自治区、直辖市、计划单列市财政监察专员办事处：

为进一步贯彻落实《国务院办公厅转发财政部 发展改革委 人民银行关于在公共服务领域推广运用政府和社会资本合作模式指导意见的通知》（国办发〔2015〕42号）有关要求，加强和规范政府和社会资本合作（PPP）项目信息公开工作，促进PPP项目各参与方诚实守信、严格履约，保障公众知情权，推动PPP市场公平竞争、规范发展，我们研究起草了《政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台信息公开管理暂行办法》，现印发你们，请遵照执行。

财政部

2017年1月23日

附件：

#### 政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台信息公开管理暂行办法

##### 第一章 总 则

第一条 为加强和规范政府和社会资本合作（PPP）信息公开工作，促进PPP项目各参与方诚实守信、严格履约，保障公众知情权，推动PPP市场公平竞争、规范发展，依据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国政府采购法》和《国务院

办公厅转发财政部 发展改革委 人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》（国办发〔2015〕42号）等有关规定，制定本办法。

第二条 中华人民共和国境内已纳入 PPP 综合信息平台的 PPP 项目信息公开，适用本办法。

第三条 PPP 项目信息公开遵循客观、公正、及时、便利的原则。

第四条 地方各级财政部门（以下简称“财政部门”）会同同级政府有关部门推进、指导、协调、监督本行政区域范围内的 PPP 项目信息公开工作，结合当地实际具体开展以下工作：

- （一）收集、整理 PPP 项目信息；
- （二）在 PPP 综合信息平台录入、维护和更新 PPP 项目信息；
- （三）组织编制本级政府 PPP 项目信息公开年度工作报告；
- （四）根据法律法规规定和实际需要，在其他渠道同时公开 PPP 项目信息；
- （五）与 PPP 项目信息公开有关的其他工作。

政府有关部门、项目实施机构、社会资本或 PPP 项目公司等 PPP 项目参与主体应真实、完整、准确、及时地提供 PPP 项目信息。

## 第二章 信息公开的内容

第五条 项目识别阶段应当公开的 PPP 项目信息包括：

（一）项目实施方案概要，包含：项目基本情况（含项目合作范围、合作期限、项目产出说明和绩效标准等基本信息）、风险分配框架、运作方式、交易结构（含投融资结构、回报机制、相关配套安排）、合同体系、监管架构、采购方式选择；

（二）经财政部门 and 行业主管部门审核通过的物有所值评价报告，包含：定性评价的指标及权重、评分标准、评分结果；定量评价测算的主要指标、方法、过程和结果（含 PSC 值、PPP 值）等（如有）；物有所值评价通过与否的结论；

（三）经财政部门审核通过的财政承受能力论证报告，包含：本项目各年度财政支出责任数额及累计支出责任总额，本级政府本年度全部已实施和拟实施的 PPP 项目各年度财政支出责任数额总和及其占各年度一般公共预算支出比例情况；财政承受能力论证的测算依据、主要因素和指标等；财政承受能力论证通过与否的结论；

（四）其他基础资料，包括：新建或改扩建项目建议书及批复文件、可行性研究报告（含规划许可证、选址意见书、土地预审意见、环境影响评价报告等支撑性文件）及批复文件、设计文件及批复文件（如有）；存量公共资产建设、运营维护的历史资料以及第三方出具的资产评估报告，以及存量资产或权益转让时所可能涉及到的员工安置方案、债权债务处置方案、土地处置方案等（如有）。

#### 第六条 项目准备阶段应当公开的 PPP 项目信息包括：

（一）政府方授权文件，包括对实施机构、PPP 项目合同的政府方签约主体、政府方出资代表（如有）等的授权；

（二）经审核通过的项目实施方案（含同级人民政府对实施方案的批复文件），包含：项目基本情况（含项目合作范围、合作期限、项目产出说明和绩效标准等基本信息），风险分配框架，运作方式，交易结构（含投融资结构、回报机制、相关配套安排），合同体系及核心边界条件；监管架构；采购方式选择；

(三) 按经审核通过的项目实施方案验证的物有所值评价报告 (如有)；

(四) 按经审核通过的项目实施方案验证的财政承受能力论证报告 (如有)。

第七条 项目采购阶段的信息公开应遵照政府采购等相关规定执行，应当公开的 PPP 项目信息包括：

(一) 项目资格预审公告 (含资格预审申请文件) 及补充公告 (如有)；

(二) 项目采购文件，包括竞争者须知、PPP 项目合同草案、评审办法 (含评审小组组成、评审专家人数及产生方式、评审细则等)；

(三) 补遗文件 (如有)；

(四) 资格预审评审及响应文件评审结论性意见；

(五) 资格预审专家、评审专家名单、确认谈判工作组成员名单；

(六) 预中标、成交结果公告；

(七) 中标、成交结果公告及中标通知书；

(八) 项目采购阶段更新、调整由政府方授权文件 (如有)，包括对实施机构、PPP 项目合同的政府方签约主体、政府方出资代表 (如有) 等的授权，

(九) 同级人民政府同意签署 PPP 项目合同的批复文件，以及已签署的 PPP 项目合同，并列示主要产出说明及绩效指标、回报机制、调价机制等核心条款。

第八条 项目执行阶段应当公开的 PPP 项目信息包括：

（一）项目公司（如有）设立登记、股东认缴资本金及资本金实缴到位情况、增减资情况（如有）、项目公司资质情况（如有）；

（二）项目融资机构名称、项目融资金额、融资结构及融资交割情况；

（三）项目施工许可证、建设进度、质量及造价等与 PPP 项目合同有关约定的对照审查情况；

（四）社会资本或项目公司的运营情况（特别是出现重大经营或财务风险，可能严重影响到社会资本或项目公司正常运营的情况）及运营绩效达标情况；

（五）项目公司绩效监测报告、中期评估报告、项目重大变更或终止情况、项目定价及历次调价情况；

（六）项目公司财务报告，包括项目收费情况，项目获得的政府补贴情况，项目公司资产负债情况等内容；

（七）项目公司成本监审、PPP 项目合同的变更或补充协议签订情况；

（八）重大违约及履约担保的提取情况，对公众投诉的处理情况等；

（九）本级政府或其职能部门作出的对项目可能产生重大影响的规定、决定等；

（十）项目或项目直接相关方（主要是 PPP 项目合同的签约各方）重大纠纷、诉讼或仲裁事项，但根据相关司法程序要求不得公开的除外；

（十一）本级 PPP 项目目录、本级 PPP 项目示范试点库及项目变化情况、本级人大批准的政府对 PPP 项目的财政预算、执行及决算情况等。

第九条 项目移交阶段应当公开的 PPP 项目信息包括：

(一) 移交工作组的组成、移交程序、移交标准等移交方案；

(二) 移交资产或设施或权益清单、移交资产或权益评估报告（如适用）、性能测试方案，以及移交项目资产或设施上各类担保或权益限制的解除情况；

(三) 项目设施移交标准达标检测结果；

(四) 项目后评价报告（含对项目产出、成本效益、监管成效、可持续性、PPP模式应用等进行绩效评价），以及项目后续运作方式。

### 第三章 信息公开的方式

第十条 PPP 项目信息公开的方式包括即时公开和适时公开。

第十一条 即时公开是指财政部门会同有关部门和项目实施机构等依据 PPP 项目所处的不同阶段及对应的录入时间要求，在 PPP 综合信息平台录入本办法规定的相关信息时即自动公开。即时公开的内容及要求详见本办法附件。

第十二条 适时公开是指在录入本办法规定的相关信息时不自动公开，而是由财政部门会同有关部门选择在项目进入特定阶段或达成特定条件后再行公开。除本办法另有规定外，项目识别、准备、采购阶段的信息，由财政部门会同有关部门选择在项目进入执行阶段后 6 个月内的任一时点予以公开；项目执行阶段的信息，由财政部门会同相关部门选择在该信息对应事项确定或完成后次年的 4 月 30 日前的任一时点予以公开。前述期限届满后未选择公开的信息将转为自动公开。适时公开的内容及要求详见本办法附件。

第十三条 依照本办法公开的 PPP 项目信息可在财政部政府和社会资本合作中心官方网站（[www.cpppc.org](http://www.cpppc.org)）上公开查询。其中 PPP 项目政府采购信息应当在省级以上人民政府财政部门指定的政府采购信息发布媒体上同步发布。



## 第四章 监督管理

第十四条 财政部对全国 PPP 项目信息公开情况进行评价和监督，省级财政部门负责对本省 PPP 项目信息公开工作进行监督管理。下级财政部门未按照本办法规定真实、完整、准确、及时录入应公开 PPP 项目信息的，上级财政部门应责令其限期改正；逾期拒不改正或情节严重的，予以通报批评。

第十五条 政府有关部门、项目实施机构、社会资本或 PPP 项目公司等 PPP 项目信息提供方应当对其所提供信息的真实性、完整性、准确性、及时性负责。一经发现所提供信息不真实、不完整、不准确、不及时的，PPP 项目信息提供方应主动及时予以修正、补充或采取其他有效补救措施。如经财政部门或利益相关方提供相关材料证实 PPP 项目信息提供方未按照规定提供信息或存在其他不当情形的，财政部门可以责令其限期改正；无正当理由拒不改正的，财政部门可将该项目从项目库中清退。被清退的项目自清退之日起一年内不得重新纳入 PPP 综合信息平台。

第十六条 财政部门应会同政府有关部门在每年 2 月 28 日前完成上一年度本级政府实施的 PPP 项目信息公开年度工作报告，报送省级财政部门，并由省级财政部门在每年 3 月 31 日前汇总上报至财政部。报告内容应包括：

- （一）即时和适时公开 PPP 项目信息的情况；
- （二）PPP 项目信息公开工作存在的主要问题及改进情况；
- （三）其他需要报告的事项。

第十七条 财政部门工作人员在 PPP 项目信息公开监督管理工作中存在滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等违法违纪行为的，按照《公务员法》、《行政监察法》、《财

政违法行为处罚处分条例》等国家有关规定追究相应责任；涉嫌犯罪的，移送司法机关处理。

第十八条 公民、法人或者其他组织可以通过 PPP 综合信息平台对 PPP 项目信息公开情况提供反馈意见，相关信息提供方应及时予以核实处理。

## 第五章 附则

第十九条 PPP 综合信息平台是指依据《关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台运行的通知》（财金〔2015〕166号）由财政部建立的全国 PPP 综合信息管理和发布平台，包含项目库、机构库、资料库三部分。

第二十条 PPP 项目信息公开涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私、知识产权，可能会危及国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定或损害公民、法人或其他组织的合法权益的，依照相关法律法规处理。

第二十一条 本办法自 2017 年 3 月 1 日起施行。

附：

### PPP 项目信息公开要求

项目所处阶段	公开内容	公开方式	公开的时点	信息提供方
项目识别	项目概况、项目合作范围、合作期限、项目运作方式、采购社会资本方式的选择	即时公开	实施方案编制完成之日起 10 个工作日内	项目发起方
	交易结构（含投融资结构、回报机制、相关配套	适时公开	进入项目执行阶段	项目发起方

安排)、项目产出说明和绩效标准、风险分配框架、合同体系、监管体系		后 6 个月内	
物有所值定性评价指标及权重、评分标准、评分结果	即时公开	报告定稿之日起 10 个工作日内	
物有所值评价通过与否的评价结论 (含财政部门会同行业部门对报告的审核意见)	即时公开	实施方案批复文件 下发后 10 个工作日内	
审核通过的物有所值评价报告 (含财政部门对报告的批复文件)	适时公开	进入项目执行阶段 后 6 个月内	
本项目以及年度全部已实施和拟实施的 PPP 项目财政支出责任数额及年度预算安排情况, 以及每一年度全部 PPP 项目从预算中安排的支出责任占一般公共预算支出比例情况	即时公开	实施方案批复文件 下发后 10 个工作日内	
财政承受能力论证的测算依据、主要因素和指标	即时公开	报告定稿之日起 10 个工作日内	
通过财政承受能力论证与否的结论	即时公开	实施方案批复文件 下发后 10 个工作日内	
审核通过的财政承受能力论证报告 (含财政部门对报告的批复文件)	适时公开	进入项目执行阶段 后 6 个月内	
新建或改扩建项目建议书及批复文件	适时公开	进入项目执行阶段 后 6 个月内	实施机构
可行性研究报告 (含全套支撑性文件) 及批复文件, 设计文件及批复文件 (如适用)	适时公开	进入项目执行阶段 后 6 个月内	实施机构

	存量公共资产或权益的资产评估报告，以及存量资产或权益转让时所可能涉及到的各类方案等（如适用）	适时公开	进入项目执行阶段后 6 个月内	实施机构
	政府方授权文件，包括对实施机构、PPP 项目合同的政府方签约主体、政府方出资代表（如适用）等的授权	即时公开	授权后 10 个工作日内	项目所在地本级政府
	项目概况、项目合作范围、合作期限、项目运作方式、采购社会资本方式的选择	即时公开	进入采购程序后 10 个工作日内	实施机构
项目准备	交易结构（含投融资结构、回报机制、相关配套安排）、项目产出说明和绩效标准、风险分配框架、核心边界条件、合同体系、监管体系	适时公开	进入项目执行阶段后 6 个月内	实施机构
	政府对实施方案的审核批复文件	即时公开	批复文件下发后 10 个工作日内	实施机构
	审核通过的项目实施方案及修正案	适时公开	进入项目执行阶段后 6 个月内	实施机构
	项目资格预审公告（含资格预审申请文件）	即时公开	资格预审公告发布后 10 个工作日内	实施机构
	项目采购文件、补遗文件（如有）	适时公开	进入项目执行阶段后 6 个月内	实施机构
项目采购	资格预审评审报告及响应文件评审报告中专家组评审结论性意见，附资格预审专家和评审专家名单	适时公开	进入项目执行阶段后 6 个月内	采购监管机构
	确认谈判工作组成员名单	适时公开	进入项目执行阶段后 6 个月内	实施机构

	预中标及成交结果公告；中标、成交结果公告及中标通知书；	即时公开	依法律规定及采购文件约定	实施机构、采购监管机构
	已签署的 PPP 项目合同	适时公开	进入项目执行阶段后 6 个月内	实施机构
	PPP 项目合同核心条款，应包括主要产出说明、绩效指标回报机制、调价机制	即时公开	项目合同经人民政府审核通过后 10 个工作日内	实施机构、项目公司
	本项目政府支出责任确认文件或更新调整文件（如适用），以及同级人大（或人大常委会）将本项目财政支出责任纳入跨年度预算的批复文件（如适用）	适时公开	进入项目执行阶段后 6 个月内	实施机构
	项目采购阶段调整、更新的政府方授权文件（如有）	即时公开	项目合同经人民政府审核通过后 10 个工作日内 的附件依据相关法律法规公开	实施机构
项目执行	项目公司设立登记、股东认缴及实缴资本金情况、增减资（如适用）	即时公开	设立时及资本金到位后 10 个工作日内	项目公司
	融资额度、融资主要条件及融资交割情况	适时公开	对应事项确定或完成后次年的 4 月 30 日前	项目公司
	项目施工许可证、建设进度、质量及造价等与 PPP 项目合同的符合性审查情况	即时公开	依据 PPP 项目合同约定；如 PPP 项目合同未约定时，则在	实施机构、项目公司

		对应活动结束后次年 的 4 月 30 日前予 以公开	
社会资本或项目公司的年度运营情况及运营绩效 达标情况	即时公开	依据 PPP 项目合同 约定；如 PPP 项目 合同未约定时，则在 对应活动结束后次 年的 4 月 30 日前予 以公开	项目公司
项目公司绩效监测报告、中期评估报告、项目重 大变更或终止情况、项目定价及历次调价情况	即时公开	依据 PPP 项目合同 约定；如 PPP 项目 合同未约定时，则在 对应活动结束后次 年的 4 月 30 日前予 以公开	实施机构
项目公司成本监审、所有的 PPP 合同修订协议或 补充协议	适时公开	对应活动结束后次 年的 4 月 30 日前	实施机构 项目公司
项目公司财务报告相关内容，包括项目收费情况， 项目获得的政府补贴情况，项目公司资产负债情 况等	适时公开	对应活动结束后次 年的 4 月 30 日前	项目公司
重大违约及履约担保的提取情况，对公众投诉的 处理情况等	即时公开	发生之日起 10 个工 作日内	实施机构
本级政府或其职能部门作出的对项目可能产生重	即时公开	规定及决定 下发后	实施机构

	大影响的规定、决定等		10 个工作日	
	项目或项目直接相关方重大纠纷、涉诉或涉仲情况	即时公开	除本办法另有规定外，发生后 10 个工作日内	项目公司
	本级 PPP 项目目录、本级 PPP 项目示范试点库及项目变化情况、本级人大批准的政府对 PPP 项目的财政预算、执行及决算情况等	即时公开	依法律规定（如有）公开或每季度公开	
项目移交	移交工作组的组成、移交程序、移交标准等移交方案	即时公开	移交方案确定后 10 个工作日内	实施机构
	移交资产或设施或权益清单、移交资产或权益评估报告（如适用）、性能测试方案	即时公开	清单或报告定稿或测试完成后 10 个工作日内	实施机构
	移交项目资产或设施上各类担保或权益限制的解除情况（如适用）	即时公开	对应解除完成后 10 个工作日内	实施机构、项目公司
	项目设施移交标准达标检测结果	即时公开	达标检测结果出具后 10 个工作日内	实施机构
	项目后评价报告，以及项目后续运作方式	即时公开	后评估报告定稿或项目后续运作方式确定后 10 个工作日内	实施机构

#### 40. 关于印发《政府和社会资本合作（PPP）咨询机构库管理暂行办法》的通知（财金〔2017〕8号）

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局），新疆生产建设兵团财务局，财政部驻各省、自治区、直辖市、计划单列市财政监察专员办事处：

为规范政府和社会资本合作（PPP）咨询机构库的建立、维护与管理，促进 PPP 咨询服务信息公开和供需有效对接，推动 PPP 咨询服务市场规范有序发展，根据《国务院办公厅转发财政部 发展改革委 人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》（国办发〔2015〕42号）、《财政部关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台运行的通知》（财金〔2015〕166号），我们研究起草了《政府和社会资本合作（PPP）咨询机构库管理暂行办法》，现印发你们，请遵照执行。

附件：政府和社会资本合作（PPP）咨询机构库管理暂行办法

财政部

2017年3月22日

附件：

#### 政府和社会资本合作（PPP）咨询机构库管理暂行办法

第一条 为规范政府和社会资本合作（PPP）咨询机构库的建立、维护与管理，促进 PPP 咨询服务信息公开和供需有效对接，推动 PPP 咨询服务市场规范有序发展，根据《国务院办公厅转发财政部 发展改革委 人民银行关于在公共服务领域推广政府



和社会资本合作模式的指导意见》（国办发〔2015〕42号）、《财政部关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台运行的通知》（财金〔2015〕166号），制定本办法。

第二条 本办法所称 PPP 咨询机构库（以下简称机构库）指，依托全国 PPP 综合信息平台建立的，为 PPP 项目政府方提供咨询服务的咨询机构信息集合，包括但不限于咨询机构的名称、简介、主要人员、资质、业绩等。

第三条 本办法所称咨询服务是指与 PPP 项目相关的智力支持服务，包括但不限于 PPP 项目的实施方案编制、物有所值评价、财政承受能力论证、运营中期评估和绩效评价以及相关法律、投融资、财务、采购代理、资产评估服务等。

第四条 在财政部 PPP 工作领导小组办公室指导下，财政部政府和社会资本合作中心（以下简称 PPP 中心）负责机构库的建立、维护和管理，并通过全国 PPP 综合信息平台等指定渠道发布机构库信息。

第五条 机构库的建立、维护与管理遵循绩效导向、能进能出、动态调整、公开透明的原则。

第六条 纳入机构库的咨询机构应同时满足下列条件：

（一）为依法设立的，能够独立享有民事权利和承担民事义务的法人及其他组织，不包括分公司、办事处等；

（二）具备如下咨询服务业绩：作为独立或主要咨询方，已与全国 PPP 综合信息平台项目库（以下简称项目库）中至少 1 个项目的政府方签订咨询服务合同，实质性提供 PPP 咨询服务，且项目已进入准备、采购、执行或移交阶段；

（三）咨询机构有关信息已录入项目库；

(四) 近两年内未发生本办法第十五条规定的行为。

第七条 各级财政部门应会同相关部门及时将本辖区内项目所涉咨询机构的统一社会信用代码等合法登记代码、名称、咨询服务内容、委托方、合同以及其他有关信息录入项目库。

第八条 PPP 中心原则上每半年公告一次符合本办法第六条规定的咨询机构名单。公告之日起 30 日内，名单内咨询机构可在完成机构库在线注册和信息提交后，自动纳入机构库。30 日内未完成在线注册和信息提交的咨询机构，纳入下一次公告。自第二次公告之日起 30 日内仍未完成在线注册和信息提交的咨询机构，不再纳入公告和机构库。

第九条 纳入机构库的咨询机构享有以下权利：

(一) 应邀参与财政部及所属单位相关政策研究、宣传培训等活动；

(二) 获得 PPP 中心的指导；

(三) 提请项目库入库项目所属同级财政部门，在项目库内对本机构所服务项目的项目信息和机构信息进行更新完善。

第十条 纳入机构库的咨询机构应按本办法规定及时录入和更新机构库有关信息，同意机构库公开其中除国家秘密和商业秘密外的所有信息，并对信息的真实性、准确性、完整性和有效性负责。

咨询机构原则上应于每季度结束前，对上季度发生变化的信息进行更新。咨询机构名称、主要人员等重大信息发生变化的，应于发生变化之日起 30 日内进行更新。

第十一条 PPP 中心应逐步提升机构库信息采集和处理能力，及时公开机构库信息，完善咨询机构信息查询及检索功能，促进咨询服务供需双方有效对接。

第十二条 机构库信息仅供政府方选择咨询机构时参考。政府方选择咨询机构应当符合政府采购相关规定，可以选择未纳入机构库的咨询机构。

第十三条 委托纳入机构库的咨询机构提供咨询服务的政府方，在提交咨询服务合同并完成机构库实名注册后，可以对咨询机构的能力、服务质量等进行在线评价。

第十四条 PPP 中心负责定期检查机构库信息，要求已纳入机构库的咨询机构及时提交机构库管理和信息公开所需信息，并对信息存在问题的咨询机构进行质询。

第十五条 机构库实行动态管理。纳入机构库的咨询机构可向 PPP 中心提交书面申请自愿退出机构库。

纳入机构库的咨询机构有下列行为之一的，一经查实，PPP 中心将予以清退出机构库：

- （一）通过捏造事实、隐瞒真相、提供虚假信息等不正当方式，骗取入库资格的；
- （二）未经授权，擅自以财政部或者 PPP 中心名义开展虚假宣传，招揽、承接业务的；
- （三）泄露国家秘密、商业秘密，以及未正式发布的法律法规规章草案、政策信息或研究成果的；
- （四）连续 12 个月未在 PPP 综合信息平台更新 PPP 咨询服务业务开展情况的；
- （五）同一项目中同时为政府和社会资本双方提供咨询服务的；

(六) 为政府方提供咨询服务期间与潜在社会资本串通的；

(七) 无相应能力承揽业务或未尽职履行造成重大失误、项目失败或搁置的；

(八) 项目进入运营期后，由于咨询服务原因给公共服务供给带来不利影响的；

(九) 拒绝接受 PPP 中心对机构库进行监督管理、对入库机构信息进行检查、质询的；

(十) 其他违反法律、法规、规章和国家 PPP 政策，扰乱 PPP 咨询服务市场秩序的行为。

第十六条 对于自愿退出或经查实清退出机构库的咨询机构，PPP 中心应在收到书面退出申请或确认清退之日起 15 个工作日内予以公告。

退出机构库的咨询机构自公告之日起两年内，不得重新进入机构库。两年后提请再次入库的，本办法第六条所需咨询服务业绩应自退出公告之日起重新计算。

第十七条 已纳入机构库的咨询机构有本办法第十五条规定行为，且情节严重、影响恶劣或被追究法律责任的，PPP 中心应将其列入黑名单并予以公告，公告之日起五年内不得进入机构库。

第十八条 政府方与咨询机构可在咨询服务合同中明确咨询服务绩效考核要求，加强咨询服务质量管理。

鼓励咨询机构建立行业自律机制，明确服务标准，加强人员培训，开展绩效评价，共同维护咨询服务市场秩序，抵制行业内不正当竞争行为。

第十九条 PPP 中心、地方各级财政部门及相关工作人员在机构库管理过程中，存在违法违纪行为的，按照国家有关规定追究相应责任；涉嫌犯罪的，移送司法机关处理。

第二十条 本办法由财政部负责解释。

第二十一条 本办法自 2017 年 5 月 1 日起施行。

#### 41. 《关于印发修订《企业会计准则第 16 号——政府补助》的通知》（财会〔2017〕15 号）

国务院有关部委、有关直属机构，各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局），新疆生产建设兵团财务局，财政部驻各省、自治区、直辖市、计划单列市财政监察专员办事处，有关中央管理企业：

为了适应社会主义市场经济发展需要，规范政府补助的会计处理，提高会计信息质量，根据《企业会计准则——基本准则》，我部对《企业会计准则第 16 号——政府补助》进行了修订，现予印发，在所有执行企业会计准则的企业范围内施行。

执行中有何问题，请及时反馈我部。

附件：《企业会计准则第 16 号——政府补助》

财政部

2017 年 5 月 10 日

附件：

## 企业会计准则第 16 号——政府补助

### 第一章 总则

**第一条** 为了规范政府补助的确认、计量和列报，根据《企业会计准则——基本准则》，制定本准则。

**第二条** 本准则中的政府补助，是指企业从政府无偿取得货币性资产或非货币性资产。

**第三条** 政府补助具有下列特征：

（一）来源于政府的经济资源。对于企业收到的来源于其他方的补助，有确凿证据表明政府是补助的实际拨付者，其他方只起到代收代付作用的，该项补助也属于来源于政府的经济资源。

（二）无偿性。即企业取得来源于政府的经济资源，不需要向政府交付商品或服务作为对价。

**第四条** 政府补助分为与资产相关的政府补助和与收益相关的政府补助。

与资产相关的政府补助，是指企业取得的、用于购建或以其他方式形成长期资产的政府补助。

与收益相关的政府补助，是指除与资产相关的政府补助之外的政府补助。

**第五条** 下列各项适用其他相关会计准则：

（一）企业从政府取得的经济资源，如果与企业销售商品或提供服务等活动密切相关，且是企业商品或服务的对价或者是对价的组成部分，适用《企业会计准则第 14 号——收入》等相关会计准则。

（二）所得税减免，适用《企业会计准则第 18 号——所得税》。

政府以投资者身份向企业投入资本，享有相应的所有者权益，不适用本准则。

## 第二章 确认和计量

**第六条** 政府补助同时满足下列条件的，才能予以确认：

- （一）企业能够满足政府补助所附条件；
- （二）企业能够收到政府补助。

**第七条** 政府补助为货币性资产的，应当按照收到或应收的金额计量。

政府补助为非货币性资产的，应当按照公允价值计量；公允价值不能可靠取得的，按照名义金额计量。

**第八条** 与资产相关的政府补助，应当冲减相关资产的账面价值或确认为递延收益。与资产相关的政府补助确认为递延收益的，应当在相关资产使用寿命内按照合理、系统的方法分期计入损益。按照名义金额计量的政府补助，直接计入当期损益。

相关资产在使用寿命结束前被出售、转让、报废或发生毁损



的，应当将尚未分配的相关递延收益余额转入资产处置当期的损益。

**第九条** 与收益相关的政府补助，应当分情况按照以下规定进行会计处理：

（一）用于补偿企业以后期间的相关成本费用或损失的，确认为递延收益，并在确认相关成本费用或损失的期间，计入当期损益或冲减相关成本；

（二）用于补偿企业已发生的相关成本费用或损失的，直接计入当期损益或冲减相关成本。

**第十条** 对于同时包含与资产相关部分和与收益相关部分的政府补助，应当区分不同部分分别进行会计处理；难以区分的，应当整体归类为与收益相关的政府补助。

**第十一条** 与企业日常活动相关的政府补助，应当按照经济业务实质，计入其他收益或冲减相关成本费用。与企业日常活动无关的政府补助，应当计入营业外收支。

**第十二条** 企业取得政策性优惠贷款贴息的，应当区分财政将贴息资金拨付给贷款银行和财政将贴息资金直接拨付给企业两种情况，分别按照本准则第十三条和第十四条进行会计处理。

**第十三条** 财政将贴息资金拨付给贷款银行，由贷款银行以政策性优惠利率向企业提供贷款的，企业可以选择下列方法之一进行会计处理：

（一）以实际收到的借款金额作为借款的入账价值，按照借

款本金和该政策性优惠利率计算相关借款费用。

(二)以借款的公允价值作为借款的入账价值并按照实际利率法计算借款费用,实际收到的金额与借款公允价值之间的差额确认为递延收益。递延收益在借款存续期内采用实际利率法摊销,冲减相关借款费用。

企业选择了上述两种方法之一后,应当一致地运用,不得随意变更。

**第十四条** 财政将贴息资金直接拨付给企业,企业应当将对应的贴息冲减相关借款费用。

**第十五条** 已确认的政府补助需要退回的,应当在需要退回的当期分情况按照以下规定进行会计处理:

(一)初始确认时冲减相关资产账面价值的,调整资产账面价值;

(二)存在相关递延收益的,冲减相关递延收益账面余额,超出部分计入当期损益;

(三)属于其他情况的,直接计入当期损益。

### 第三章 列报

**第十六条** 企业应当在利润表中的“营业利润”项目之上单独列报“其他收益”项目,计入其他收益的政府补助在该项目中反映。

**第十七条** 企业应当在附注中单独披露与政府补助有关的

下列信息：

- （一）政府补助的种类、金额和列报项目；
- （二）计入当期损益的政府补助金额；
- （三）本期退回的政府补助金额及原因。

#### 第四章 衔接规定

**第十八条** 企业对 2017 年 1 月 1 日存在的政府补助采用未来适用法处理，对 2017 年 1 月 1 日至本准则施行日之间新增的政府补助根据本准则进行调整。

#### 第五章 附则

**第十九条** 本准则自 2017 年 6 月 12 日起施行。

**第二十条** 2006 年 2 月 15 日财政部印发的《财政部关于印发〈企业会计准则第 1 号——存货〉等 38 项具体准则的通知》（财会〔2006〕3 号）中的《企业会计准则第 16 号——政府补助》同时废止。

财政部此前发布的有关政府补助会计处理规定与本准则不一致的，以本准则为准。

## 42. 《关于深入推进农业领域政府和社会资本合作的实施意见》（财金〔2017〕50号）

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）、农业（农牧、农机、畜牧、兽医、农垦、渔业）厅（局、委、办），新疆生产建设兵团财务局、农业局：

为贯彻落实《中共中央 国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革 加快培育农业农村发展新动能的若干意见》、《国务院办公厅关于创新农村基础设施投融资体制机制的指导意见》（国办发〔2017〕17号）、《国务院办公厅转发财政部 发展改革委 人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》（国办发〔2015〕42号）精神，深化农业供给侧结构性改革，引导社会资本积极参与农业领域政府和社会资本合作（PPP）项目投资、建设、运营，改善农业农村公共服务供给，现提出意见如下：

### 一、总体要求

#### （一）指导思想

全面贯彻落实党中央、国务院关于农业、农村、农民问题的决策部署，牢固树立和贯彻落实新发展理念，适应把握引领经济发展新常态，以加大农业领域 PPP 模式推广应用为主线，优化农业资金投入方式，加快农业产业结构调整，改善农业公共服务供给，切实推动农业供给侧结构性改革。

#### （二）基本原则

——政府引导，规范运作。坚持农业供给侧结构性改革方向，深化对 PPP 模式的理解认识，加快观念转变，厘清政府与市场的边界，加大对农业农村公共服务领域

推广运用 PPP 模式的政策扶持力度，强化绩效评价和项目监管，严格执行财政 PPP 工作制度规范体系，确保顺利实施、规范运作，防止变相举借政府债务，防范财政金融风险。

——明确权责，合作共赢。注重发挥市场在资源配置中的决定性作用，鼓励各类市场主体通过公开竞争性方式参与农业 PPP 项目合作，破除社会资本进入农业公共服务领域的隐性壁垒，营造规范有序的市场环境。在平等协商基础上订立合同，平衡政府、社会资本、农民、农村集体经济组织、农民合作组织等各方利益，明确各参与主体的责任、权利关系和风险分担机制，推动实现改善公共服务供给，拓展企业发展空间，增加人民福祉的共赢局面。

——因地制宜，试点先行。各地根据国家“三农”工作统一部署，结合地区实际和工作重点，分阶段、分类型、分步骤推进农业领域 PPP 工作。鼓励选择重点领域、重点项目先行试点探索，及时总结经验，完善相关政策，形成可复制、可推广的合作模式。

### （三）工作目标

探索农业领域推广 PPP 模式的实施路径、成熟模式和长效机制，创新农业公共产品和公共服务市场化供给机制，推动政府职能转变，提高农业投资有效性和公共资源使用效益，提升农业公共服务供给质量和效率。

## 二、聚焦重点领域

重点引导和鼓励社会资本参与以下领域农业公共产品和服务供给：

（一）农业绿色发展。支持畜禽粪污资源化利用、农作物秸秆综合利用、废旧农膜回收、病死畜禽无害化处理，支持规模化大型沼气工程。

（二）高标准农田建设。支持集中连片、旱涝保收、稳产高产、生态友好的高标准农田建设，支持开展土地平整、土壤改良与培肥、灌溉与排水、田间道路、农田防护与生态环境保持、农田输配电等工程建设,支持耕地治理修复。

（三）现代农业产业园。支持以规模化种养基地为基础，通过“生产+加工+科技”，聚集现代生产要素、创新体制机制的现代农业产业园。

（四）田园综合体。支持有条件的乡村建设以农民合作社为主要载体、让农民充分参与和受益，集循环农业、创意农业、农事体验于一体的田园综合体。

（五）农产品物流与交易平台。支持农产品交易中心（市场）、生产资料交易平台、仓储基地建设，支持区域农产品公用品牌创建。

（六）“互联网+”现代农业。支持信息进村入户工程、智慧农业工程、农村电子商务平台、智能物流设施等建设运营。

### 三、规范项目实施

（一）严格筛选项目。各级财政部门、农业部门要加强合作，依托全国 PPP 综合信息平台推进农业 PPP 项目库建设，明确入库标准，优先选择有经营性现金流、适宜市场化运作的农业公共设施及公共服务项目，做好项目储备，明确年度及中长期项目开发计划，确保农业 PPP 有序推进。

（二）合理分担风险。各地农业部门、财政部门要指导项目实施机构按照风险分担、利益共享的原则，充分识别、合理分配 PPP 项目风险。为保障政府知情权，政府可以参股项目公司，但应保障项目公司的经营独立性和风险隔离功能，不得干预企业日常经营决策，不得兜底项目建设运营风险。

（三）保障合理回报。各地农业部门、财政部门要指导项目实施机构根据项目特点构建合理的项目回报机制，依据项目合同约定将财政支出责任纳入年度预算和中期财政规划，按项目绩效考核结果向社会资本支付对价，保障社会资本获得稳定合理收益。鼓励农民专业合作社等新型农业经营主体参与 PPP 项目，并通过订单带动、利润返还、股份合作等模式进一步完善与农户的利益联结机制，建立长期稳定的合作关系，让更多农民分享农业 PPP 发展红利。

（四）确保公平竞争。各地农业部门、财政部门要指导项目实施机构依法通过公开、公平、竞争性方式，择优选择具备项目所需经营能力和履约能力的社会资本开展合作，保障各类市场主体平等参与农业 PPP 项目合作，消除本地保护主义和各类隐形门槛。鼓励金融机构早期介入项目前期准备，提高项目融资可获得性。

（五）严格债务管理。各地财政部门、农业部门要认真组织开展项目物有所值评价和财政承受能力论证，加强本辖区内 PPP 项目财政支出责任统计和超限预警，严格政府债务管理，严禁通过政府回购安排、承诺固定回报等方式进行变相举债，严禁项目公司债务向政府转移。

（六）强化信息公开。各地财政部门、农业部门要认真落实《政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台信息公开管理暂行办法》（财金〔2017〕1号）有关要求，做好 PPP 项目全生命周期信息公开工作，及时、完整、准确地录入农业 PPP 项目信息，及时披露识别论证、政府采购及预算安排等关键信息，增强社会资本和金融机构信心，保障公众知情权，接受社会监督。

（七）严格绩效监管。各地财政部门、农业部门要构建农业 PPP 项目的绩效考核监管体系和监督问责机制，跟踪掌握项目实施和资金使用情况，推动形成项目监管与资金安排相衔接的激励约束机制。

#### 四、加大政策保障

（一）强化组织领导责任。地方人民政府要积极探索建立跨部门 PPP 工作领导协调机制，加强政府统一领导，明确部门职责分工，确保形成工作合力，推动项目顺利实施。

（二）优化资金投入方式。各级财政部门、农业部门要探索创新农业公共服务领域资金投入机制，进一步改进和加强资金使用管理，发挥财政资金引导撬动作用，积极推动金融和社会资本更多投向农业农村，提高投资有效性和公共资金使用效益。

（三）发挥示范引领作用。财政部与农业部联合组织开展国家农业 PPP 示范区创建工作。各省（区、市）财政部门会同农业部门择优选择 1 个农业产业特点突出、PPP 模式推广条件成熟的县级地区作为农业 PPP 示范区向财政部、农业部推荐。财政部、农业部将从中择优确定“国家农业 PPP 示范区”。国家农业 PPP 示范区所属 PPP 项目，将在 PPP 示范项目申报筛选和 PPP 以奖代补资金中获得优先支持。各地财政部门、农业部门要共同做好农业 PPP 示范区的申报工作，加强对示范区的经验总结和案例推广，推动形成一批可复制、可推广的成功模式。

（四）拓宽金融支持渠道。充分发挥中国 PPP 基金和各地 PPP 基金的引导作用，带动更多金融机构、保险资金加大对农业 PPP 项目的融资支持。加强与国家农业信贷担保体系的合作，鼓励各地设立农业 PPP 项目担保基金，为 PPP 项目融资提供增信支持。创新开发适合农业 PPP 项目的保险产品。开展农业 PPP 项目资产证券化试点，探索各类投资主体的合规退出渠道。

（五）完善定价调价机制。积极推进农业农村公共服务领域价格改革，探索建立污水垃圾处理农户缴费制度，综合考虑建设运营成本、财政承受能力、农村居民意愿，



合理确定农业公共服务价格水平和补偿机制。建立健全价格动态调整和上下游联动机制，增强社会资本收益预期，提高社会资本参与积极性。

（六）加强项目用地保障。各地农业部门、财政部门要积极协调相关土地部门，在保障耕地占补平衡的基础上，在当地土地使用中长期规划中全面考虑农业 PPP 项目建设需求，并给予优先倾斜，为项目用地提供有效保障。

财政部 农业部

2017 年 5 月 31 日

## 43. 《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》（财预〔2017〕50号）

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）、发展改革委、司法厅（局），中国人民银行上海总部、各分行、营业管理部、省会（首府）城市中心支行、副省级城市中心支行，各银监局、证监局：

2014年修订的预算法和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）实施以来，地方各级政府加快建立规范的举债融资机制，积极发挥政府规范举债对经济社会发展的支持作用，防范化解财政金融风险，取得了阶段性成效。但个别地区违法违规举债担保时有发生，局部风险不容忽视。为贯彻落实党中央、国务院决策部署，牢牢守住不发生区域性系统性风险的底线，现就进一步规范地方政府举债融资行为有关事项通知如下：

### 一、全面组织开展地方政府融资担保清理整改工作

各省级政府要认真落实国务院办公厅印发的《地方政府性债务风险应急处置预案》（国办函〔2016〕88号）要求，抓紧设立政府性债务管理领导小组，指导督促本级各部门和市县政府进一步完善风险防范机制，结合2016年开展的融资平台公司债务等统计情况，尽快组织一次地方政府及其部门融资担保行为摸底排查，督促相关部门、市县政府加强与社会资本方的平等协商，依法完善合同条款，分类妥善处置，全面改正地方政府不规范的融资担保行为。上述工作应当于2017年7月31日前清理整改到位，对逾期不改正或改正不到位的相关部门、市县政府，省级政府性债务管理领导小组应当提请省级政府依法依规追究相关责任人的责任。财政部驻各地财政监察专员办事处要密切跟踪地方工作进展，发现问题及时报告。

### 二、切实加强融资平台公司融资管理

加快政府职能转变，处理好政府和市场的关系，进一步规范融资平台公司融资行为管理，推动融资平台公司尽快转型为市场化运营的国有企业、依法合规开展市场化融资，地方政府及其所属部门不得干预融资平台公司日常运营和市场化融资。地方政府不得将公益性资产、储备土地注入融资平台公司，不得承诺将储备土地预期出让收

入作为融资平台公司偿债资金来源，不得利用政府性资源干预金融机构正常经营行为。金融机构应当依法合规支持融资平台公司市场化融资，服务实体经济发展。进一步健全信息披露机制，融资平台公司在境内外举债融资时，应当向债权人主动书面声明不承担政府融资职能，并明确自 2015 年 1 月 1 日起其新增债务依法不属于地方政府债务。金融机构应当严格规范融资管理，切实加强风险识别和防范，落实企业举债准入条件，按商业化原则履行相关程序，审慎评估举债人财务能力和还款来源。金融机构为融资平台公司等企业提供融资时，不得要求或接受地方政府及其所属部门以担保函、承诺函、安慰函等任何形式提供担保。对地方政府违法违规举债担保形成的债务，按照《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（国办函〔2016〕88 号）、《财政部关于印发〈地方政府性债务风险分类处置指南〉的通知》（财预〔2016〕152 号）依法妥善处理。

### 三、规范政府与社会资本方的合作行为

地方政府应当规范政府和社会资本合作（PPP）。允许地方政府以单独出资或与社会资本共同出资方式设立各类投资基金，依法实行规范的市场化运作，按照利益共享、风险共担的原则，引导社会资本投资经济社会发展的重点领域和薄弱环节，政府可适当让利。地方政府不得以借贷资金出资设立各类投资基金，严禁地方政府利用 PPP、政府出资的各类投资基金等方式违法违规变相举债，除国务院另有规定外，地方政府及其所属部门参与 PPP 项目、设立政府出资的各类投资基金时，不得以任何方式承诺回购社会资本方的投资本金，不得以任何方式承担社会资本方的投资本金损失，不得以任何方式向社会资本方承诺最低收益，不得对有限合伙制基金等任何股权投资方式额外附加条款变相举债。

### 四、进一步健全规范的地方政府举债融资机制

全面贯彻落实依法治国战略，严格执行预算法和国发〔2014〕43 号文件规定，健全规范的地方政府举债融资机制，地方政府举债一律采取在国务院批准的限额内发行地方政府债券方式，除此以外地方政府及其所属部门不得以任何方式举借债务。地方政府及其所属部门不得以文件、会议纪要、领导批示等任何形式，要求或决定企业为政府举债或变相为政府举债。允许地方政府结合财力可能设立或参股担保公司（含各类融资担保基金公司），构建市场化运作的融资担保体系，鼓励政府出资的担保公司依法依规提供融资担保服务，地方政府依法在出资范围内对担保公司承担责任。除外

国政府和国际经济组织贷款转贷外，地方政府及其所属部门不得为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保，不得承诺为其他任何单位和个人的融资承担偿债责任。地方政府应当科学制定债券发行计划，根据实际需求合理控制节奏和规模，提高债券透明度和资金使用效益，建立信息共享机制。

## 五、建立跨部门联合监测和防控机制

完善统计监测机制，由财政部门会同发展改革、人民银行、银监、证监等部门建设大数据监测平台，统计监测政府中长期支出事项以及融资平台公司举借或发行的银行贷款、资产管理产品、企业债券、公司债券、非金融企业债务融资工具等情况，加强部门信息共享和数据校验，定期通报监测结果。开展跨部门联合监管，建立财政、发展改革、司法行政机关、人民银行、银监、证监等部门以及注册会计师协会、资产评估协会、律师协会等行业自律组织参加的监管机制，对地方政府及其所属部门、融资平台公司、金融机构、中介机构、法律服务机构等的违法违规行为加强跨部门联合惩戒，形成监管合力。对地方政府及其所属部门违法违规举债或担保的，依法依规追究负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员的责任；对融资平台公司从事或参与违法违规融资活动的，依法依规追究企业及其相关负责人责任；对金融机构违法违规向地方政府提供融资、要求或接受地方政府提供担保承诺的，依法依规追究金融机构及其相关负责人和授信审批人员责任；对中介机构、法律服务机构违法违规为融资平台公司出具审计报告、资产评估报告、信用评级报告、法律意见书等的，依法依规追究中介机构、法律服务机构及相关从业人员的责任。

## 六、大力推进信息公开

地方各级政府要贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于全面推进政务公开工作的意见》等规定和要求，全面推进地方政府及其所属部门举债融资行为的决策、执行、管理、结果等公开，严格公开责任追究，回应社会关切，主动接受社会监督。继续完善地方政府债务信息公开制度，县级以上地方各级政府应当重点公开本地区政府债务限额和余额，以及本级政府债务的规模、种类、利率、期限、还本付息、用途等内容。省级财政部门应当参考国债发行做法，提前公布地方政府债务发行计划。推进政府购买服务公开，地方政府及其所属部门应当重点公开政府购买服务决策主体、购买主体、承接主体、服务内容、合同资金规模、分年财政资金安排、合同期限、绩效评价等内容。推进政府和社会资本合作（PPP）项目信息公开，地方政府及其所属

部门应当重点公开政府和社会资本合作（PPP）项目决策主体、政府方和社会资本方信息、合作项目内容和财政承受能力论证、社会资本方采购信息、项目回报机制、合同期限、绩效评价等内容。推进融资平台公司名录公开。

各地区要充分认识规范地方政府举债融资行为的重要性，把防范风险放在更加重要的位置，省级政府性债务管理领导小组要切实担负起地方政府债务管理责任，进一步健全制度和机制，自觉维护总体国家安全，牢牢守住不发生区域性系统性风险的底线。各省（自治区、直辖市、计划单列市）政府性债务管理领导小组办公室应当汇总本地区举债融资行为清理整改工作情况，报省级政府同意后，于2017年8月31日前反馈财政部，抄送发展改革委、人民银行、银监会、证监会。

特此通知。

财政部 发展改革委 司法部 人民银行 银监会 证监会

2017年4月26日

#### 44. 发布关于做好 2017 年地方政府债券发行工作的通知（财库〔2017〕59 号）

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局），中央国债登记结算有限责任公司、中国证券登记结算有限责任公司，上海证券交易所、深圳证券交易所：

根据《预算法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）和地方政府债券（以下简称地方债）发行管理有关规定，现就做好 2017 年地方债发行工作有关事宜通知如下：

##### 一、合理制定债券发行计划，均衡债券发行节奏

（一）各省、自治区、直辖市、经省政府批准自办债券发行的计划单列市新增债券发行规模不得超过财政部下达的当年本地区新增债券限额；置换债券发行规模上限原则上按照各地上报财政部的置换债券建议发债数掌握。发行置换债券偿还存量地方债的，应当在置换债券发行规模上限内统筹考虑。

（二）各省、自治区、直辖市、经省政府批准自办债券发行的计划单列市财政部门（以下统称地方财政部门）应当加强地方债发行的计划管理。地方财政部门应当根据资金需求、债券市场状况等因素，统筹债券发行与库款管理，科学安排债券发行，合理制定债券全年发行总体安排（格式见附件 1）、季度发行初步安排（格式见附件 2）。在此基础上，不迟于每次发行前 7 个工作日，制定发行具体安排（格式见附件 3）。

（三）对于公开发行债券（含新增债券和公开发行置换债券，下同），各地应当按照各季度发行规模大致均衡的原则确定发行进度安排，每季度发行量原则上控制在本地全年公开发行债券规模的 30%以内（按季累计计算）。对于采用定向承销方式发行置换债券，由各地财政部门会同当地人民银行分支机构、银监局，在与存量债务债权人充分沟通协商的基础上，自主确定发行进度安排。

（四）地方财政部门应当加大采用定向承销方式发行置换债券的力度。对于地方政府存量债务中向信托、证券、保险等机构融资形成的债务，经各方协商一致，地方财政部门应当积极采用定向承销方式发行置换债券予以置换。

## 二、不断提高地方债发行市场化水平，积极探索建立续发行机制

（一）地方财政部门、地方债承销团成员、信用评级机构及其他相关主体应当严格按照市场化原则，进一步做好地方债发行有关工作，不得以任何非市场化方式干扰债券发行工作。地方财政部门提前偿还以后年度到期债务，必须与债权人协商一致、公平合理置换。其中，公开发行业置换债券提前置换以后年度到期债务的，在债券发行前应当由承担偿债责任的政府财政部门出具债权人同意提前置换的书面凭证，由省级财政部门组织核实后报财政部驻当地财政监察专员办事处（以下简称专员办）备案。

（二）地方财政部门应当遵循公开、公平、公正的原则组建（或增补）地方债承销团，按照地方债发行有关规定，在与承销团成员充分沟通的基础上，科学制定地方债招标发行规则等制度办法，合理设定投标比例、承销比例等技术参数。

（三）地方财政部门应当按年度、项目实际统筹设计债券期限结构，可适当减少每次发行的期限品种。鼓励发行规模较大、次数较多的地区，研究建立地方债续发行机制，合理设计地方债续发行期限品种、规模，每期债券可续发1—2次，以适当增大单期债券规模，同时避免出现单次兑付规模过大。

## 三、进一步规范地方债信用评级，提高信息披露质量

（一）财政部将积极推动相关行业协会研究制定地方债信用评级自律规范，强化对地方债信用评级机构的行业自律。财政部将研究建立地方债信用评级机构黑名单制度。违反行业自律规定、弄虚作假的地方债信用评级机构，将被列入黑名单，在规定时间内禁止参与地方债信用评级业务。

（二）地方财政部门应当进一步做好信息披露工作，积极扩大信息披露范围，不断提升信息披露质量，更好满足投资者需求。

1. 地方财政部门应当不迟于每次发行前5个工作日通过本单位门户网站、中国债券信息网等网站（以下简称指定网站）披露当期债券基本信息、债券信用评级报告和跟踪评级安排；不迟于全年首次发行前5个工作日，通过指定网站披露债券发行兑付相关制度办法、本地区中长期经济规划、地方政府债务管理情况等信息，并按照附件4格式披露本地区经济、财政和债务有关数据。

2. 地方财政部门应当不迟于每次发行日终，通过指定网站按照附件 5 格式披露当次发行结果。

3. 地方财政部门应当进一步做好债券存续期信息披露工作，按规定披露财政预决算和收支执行情况、地方政府债务管理情况、跟踪评级报告等信息，并通过指定网站按照附件 6 格式披露季度经济、财政有关数据。

4. 地方财政部门要进一步加强重大事项披露工作，对地方政府发生的可能影响其偿债能力的重大事项应当及时进行披露。

5. 地方财政部门应当不迟于地方债还本付息前 5 个工作日，通过指定网站按照附件 7 格式披露还本付息相关信息。

#### **四、进一步促进投资主体多元化，改善二级市场流动性**

（一）鼓励具备条件的地区在合法合规、风险可控的前提下，研究推进地方债银行间市场柜台业务，便利非金融机构和个人投资地方债。

（二）在继续做好通过财政部政府债券发行系统、财政部上海证券交易所（以下简称上交所）政府债券发行系统发行地方债工作的基础上，鼓励具备条件的地区研究推进通过财政部深圳证券交易所（以下简称深交所）政府债券发行系统发行地方债。

（三）鼓励具备条件的地区积极在上海等自由贸易试验区发行地方债，吸引外资法人金融机构更多地参与地方债承销。

（四）鼓励地方财政部门在地方国库现金管理中更多接受地方债作为质押品。

#### **五、加强债券资金管理，按时还本付息**

（一）地方财政部门应当严格按照有关规定管理和使用地方债资金，置换债券资金只能用于偿还政府债务本金，以及回补按规定通过库款垫付的偿债资金，除此之外严禁将置换债券资金用于国库现金管理或任何其他支出用途。

（二）地方财政部门应当加快置换债券资金的置换进度，对于已入库的公开发行业置换债券资金，原则上要在 1 个月内完成置换。省级财政部门要尽快向市县财政部门转贷资金，督促市县财政部门加快置换债券资金的支拨，防止资金长期滞留国库。



（三）地方财政部门要高度重视地方债还本付息工作，制定完善地方债还本付息相关制度，准确编制还本付息计划，提前落实并及时足额拨付还本付息资金，切实维护政府债券信誉。

## **六、密切跟踪金融市场运行，防范发行风险**

（一）地方财政部门应当认真分析宏观经济形势，密切关注债券市场运行情况，加强地方债发行风险的防范和应对。

（二）地方财政部门应当加强与承销团成员沟通，通过召开承销团成员座谈会等方式，充分了解各成员债券投资计划、应债资金规模等情况，合理制定地方债发行安排，避免出现地方债未足额发行等风险事件。

（三）因债券市场波动、市场资金面趋紧、承销团成员承销意愿出现较大变化等原因需要推迟或取消地方债发行时，地方财政部门应当及时向财政部报告，并不迟于发行前1个工作日通过指定网站披露推迟或取消发行信息。

## **七、做好发行系统维护、现场管理、登记托管等工作，不断提高地方债发行服务水平**

（一）中央国债登记结算有限责任公司（以下简称国债登记公司）、上交所、深交所等财政部政府债券发行系统业务技术支持部门（以下简称支持部门），应当认真做好发行系统维护工作，建立健全地方债发行服务制度，合理设计地方债发行服务工作流程，严格加强内部控制，不断提升发行服务水平。各支持部门地方债发行服务制度应当不迟于2017年3月31日向财政部备案。

（二）支持部门应当积极配合地方财政部门严格执行《地方政府债券发行现场管理工作规范》，规范做好发行现场人员出入登记、通讯设备存放、发行现场无线电屏蔽、电话录音等工作，保障地方债发行工作有序开展。

（三）国债登记公司、中国证券登记结算有限责任公司应当认真履行登记托管机构职责，规范开展地方债托管、转托管相关工作，并按照财政部要求，及时报送地方债发行、流通等数据。

## **八、加强组织领导，确保地方债发行工作顺利完成**

（一）地方财政部门应当不迟于 2017 年 3 月 31 日，向财政部上报全年债券发行总体安排，并不迟于每季度最后一个月 15 日，向财政部上报下一季度地方债发行初步安排，财政部汇总各地发行初步安排后及时反馈地方财政部门，作为地方财政部门制定具体发行安排的参考。2017 年第一季度发行初步安排，应当不迟于 2 月 28 日向财政部报送。

（二）地方财政部门应当不迟于发行前 7 个工作日向财政部备案发行具体安排，财政部按照“先备案先得”的原则协调各地发行时间等发行安排。各地财政部门向财政部备案具体发行安排时，涉及公开发行业置换债券提前置换以后年度到期政府债务的，应当附专员办出具的债权人同意提前置换的备案证明。

（三）地方财政部门要进一步完善地方债发行管理相关制度，规范操作流程。组建承销团、开展信息披露和信用评级、组织债券发行等制度文件原则上应当在对外公布前报财政部备案。

（四）地方财政部门应当不迟于全年地方债发行工作完成后 20 个工作日，向财政部及当地专员办上报年度发行情况。地方财政部门、支持部门、登记结算机构等如遇涉及地方债发行的重大或异常情况，应当及时向财政部报告。

（五）财政部将研究制定地方债续发行、银行间市场柜台业务的具体操作办法，指导各地开展相关业务。

其他未尽事宜，按照《财政部关于印发〈地方政府一般债券发行管理暂行办法〉的通知》（财库〔2015〕64 号）、《财政部关于印发〈地方政府专项债券发行管理暂行办法〉的通知》（财库〔2015〕83 号）、《财政部关于做好 2016 年地方政府债券发行工作的通知》（财库〔2016〕22 号）等有关规定执行。

财政部

2017 年 2 月 20 日

## 45. 关于印发《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》的通知（财预〔2017〕62号）

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）、各省级国土资源主管部门：

根据《中华人民共和国预算法》和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）等有关规定，为完善地方政府专项债券管理，逐步建立专项债券与项目资产、收益对应的制度，有效防范专项债务风险，2017年先从土地储备领域开展试点，发行土地储备专项债券，规范土地储备融资行为，促进土地储备事业持续健康发展，今后逐步扩大范围。为此，我们研究制订了《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》。

2017年土地储备专项债券额度已经随同2017年分地区地方政府专项债务限额下达，请你们在本地区土地储备专项债券额度内组织做好土地储备专项债券额度管理、预算编制和执行等工作，尽快发挥债券资金效益。

现将《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》印发给你们，请遵照执行。

附件：地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）

财政部 国土资源部

2017年5月16日

附件：

### 地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）

#### 第一章 总则

第一条 为完善地方政府专项债券管理，规范土地储备融资行为，建立土地储备专项债券与项目资产、收益对应的制度，促进土地储备事业持续健康发展，根据《中华人民共和国预算法》和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）等有关规定，制订本办法。

第二条 本办法所称土地储备，是指地方政府为调控土地市场、促进土地资源合理利用，依法取得土地，进行前期开发、储存以备供应土地的行为。

土地储备由纳入国土资源部名录管理的土地储备机构负责实施。

第三条 本办法所称地方政府土地储备专项债券（以下简称土地储备专项债券）是地方政府专项债券的一个品种，是指地方政府为土地储备发行，以项目对应并纳入政府性基金预算管理的国有土地使用权出让收入或国有土地收益基金收入（以下统称土地出让收入）偿还的地方政府专项债券。

第四条 地方政府为土地储备举借、使用、偿还债务适用本办法。

第五条 地方政府为土地储备举借债务采取发行土地储备专项债券方式。省、自治区、直辖市政府（以下简称省级政府）为土地储备专项债券的发行主体。设区的市、自治州，县、自治县、不设区的市、市辖区级政府（以下简称市县级政府）确需发行土地储备专项债券的，由省级政府统一发行并转贷给市县级政府。经省级政府批准，计划单列市政府可以自办发行土地储备专项债券。

第六条 发行土地储备专项债券的土地储备项目应当有稳定的预期偿债资金来源，对应的政府性基金收入应当能够保障偿还债券本金和利息，实现项目收益和融资自求平衡。

第七条 土地储备专项债券纳入地方政府专项债务限额管理。土地储备专项债券收入、支出、还本、付息、发行费用等纳入政府性基金预算管理。

第八条 土地储备专项债券资金由财政部门纳入政府性基金预算管理，并由纳入国土资源部名录管理的土地储备机构专项用于土地储备，任何单位和个人不得截留、挤占和挪用，不得用于经常性支出。

## 第二章 额度管理

第九条 财政部在国务院批准的年度地方政府专项债务限额内，根据土地储备融资需求、土地出让收入状况等因素，确定年度全国土地储备专项债券总额度。

第十条 各省、自治区、直辖市年度土地储备专项债券额度应当在国务院批准的分地区专项债务限额内安排，由财政部下达各省级财政部门，抄送国土资源部。

第十一条 省、自治区、直辖市年度土地储备专项债券额度不足或者不需使用的部分，由省级财政部门会同国土资源部门于每年8月底前向财政部提出申请。财政部可以在国务院批准的该地区专项债务限额内统筹调剂额度并予批复，抄送国土资源部。

### 第三章 预算编制

第十二条 县级以上地方各级土地储备机构应当根据土地市场情况和下一年度土地储备计划，编制下一年度土地储备项目收支计划，提出下一年度土地储备资金需求，报本级国土资源部门审核、财政部门复核。市县级财政部门将复核后的下一年度土地储备资金需求，经本级政府批准后于每年9月底前报省级财政部门，抄送省级国土资源部门。

第十三条 省级财政部门会同本级国土资源部门汇总审核本地区下一年度土地储备专项债券需求，随同增加举借专项债务和安排公益性资本支出项目的建议，经省级政府批准后于每年10月底前报送财政部。

第十四条 省级财政部门在财政部下达的本地区土地储备专项债券额度内，根据市县近三年土地出让收入情况、市县申报的土地储备项目融资需求、专项债务风险、项目期限、项目收益和融资平衡情况等因素，提出本地区年度土地储备专项债券额度分配方案，报省级政府批准后将分配市县的额度下达各市县级财政部门，并抄送省级国土资源部门。

第十五条 市县级财政部门应当在省级财政部门下达的土地储备专项债券额度内，会同本级国土资源部门提出具体项目安排建议，连同年度土地储备专项债券发行建议报省级财政部门备案，抄送省级国土资源部门。

第十六条 增加举借的土地储备专项债券收入应当列入政府性基金预算调整方案。包括：

- (一) 省级政府在财政部下达的年度土地储备专项债券额度内发行专项债券收入；
- (二) 市县级政府收到的上级政府转贷土地储备专项债券收入。

第十七条 增加举借土地储备专项债券安排的支出应当列入预算调整方案，包括本级支出和转贷下级支出。土地储备专项债券支出应当明确到具体项目，在地方政府债务管理系统中统计，纳入财政支出预算项目库管理。

地方各级国土资源部门应当建立土地储备项目库，项目信息应当包括项目名称、地块区位、储备期限、项目投资计划、收益和融资平衡方案、预期土地出让收入等情况，并做好与地方政府债务管理系统的衔接。

第十八条 土地储备专项债券还本支出应当根据当年到期土地储备专项债券规模、土地出让收入等因素合理预计、妥善安排，列入年度政府性基金预算草案。

第十九条 土地储备专项债券利息和发行费用应当根据土地储备专项债券规模、利率、费率等情况合理预计，列入政府性基金预算支出统筹安排。

第二十条 土地储备专项债券收入、支出、还本付息、发行费用应当按照《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）规定列入相关预算科目。

#### **第四章 预算执行和决算**

第二十一条 省级财政部门应当根据本级人大常委会批准的预算调整方案，结合市县级财政部门会同本级国土资源部门提出的年度土地储备专项债券发行建议，审核确定年度土地储备专项债券发行方案，明确债券发行时间、批次、规模、期限等事项。

市县级财政部门应当会同本级国土资源部门、土地储备机构做好土地储备专项债券发行准备工作。

第二十二条 地方各级国土资源部门、土地储备机构应当配合做好本地区土地储备专项债券发行准备工作，及时准确提供相关材料，配合做好信息披露、信用评级、土地资产评估等工作。

第二十三条 土地储备专项债券应当遵循公开、公平、公正原则采取市场化方式发行，在银行间债券市场、证券交易所市场等交易场所发行和流通。

第二十四条 土地储备专项债券应当统一命名格式，冠以“××年××省、自治区、直辖市（本级或××市、县）土地储备专项债券（×期）——×年××省、自治

区、直辖市政府专项债券（×期）”名称，具体由省级财政部门商省级国土资源部门确定。

第二十五条 土地储备专项债券的发行和使用应当严格对应到项目。根据土地储备项目区位特点、实施期限等因素，土地储备专项债券可以对应单一项目发行，也可以对应同一地区多个项目集合发行，具体由市县级财政部门会同本级国土资源部门、土地储备机构提出建议，报省级财政部门确定。

第二十六条 土地储备专项债券期限应当与土地储备项目期限相适应，原则上不超过5年，具体由市县级财政部门会同本级国土资源部门、土地储备机构根据项目周期、债务管理要求等因素提出建议，报省级财政部门确定。

土地储备专项债券发行时，可以约定根据土地出让收入情况提前偿还债券本金的条款。鼓励地方政府通过结构化创新合理设计债券期限结构。

第二十七条 省级财政部门应当按照合同约定，及时偿还土地储备专项债券到期本金、利息以及支付发行费用。市县级财政部门应当及时向省级财政部门缴纳本地区或本级应当承担的还本付息、发行费用等资金。

第二十八条 土地储备项目取得的土地出让收入，应当按照该项目对应的土地储备专项债券余额统筹安排资金，专门用于偿还到期债券本金，不得通过其他项目对应的土地出让收入偿还到期债券本金。

因储备土地未能按计划出让、土地出让收入暂时难以实现，不能偿还到期债券本金时，可在专项债务限额内发行土地储备专项债券周转偿还，项目收入实现后予以归还。

第二十九条 年度终了，县级以上地方各级财政部门应当会同本级国土资源部门、土地储备机构编制土地储备专项债券收支决算，在政府性基金预算决算报告中全面、准确反映土地储备专项债券收入、安排的支出、还本付息和发行费用等情况。

## **第五章 监督管理**

第三十条 地方各级财政部门应当会同本级国土资源部门建立和完善相关制度，加强对本地区土地储备专项债券发行、使用、偿还的管理和监督。

第三十一条 地方各级国土资源部门应当加强对土地储备项目的管理和监督，保障储备土地按期上市供应，确保项目收益和融资平衡。

第三十二条 地方各级政府不得以土地储备名义为非土地储备机构举借政府债务，不得通过地方政府债券以外的任何方式举借土地储备债务，不得以储备土地为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保。

第三十三条 地方各级土地储备机构应当严格储备土地管理，切实理清土地产权，按照有关规定完成土地登记，及时评估储备土地资产价值。县级以上地方各级国土资源部门应当履行国有资产运营维护责任。

第三十四条 地方各级土地储备机构应当加强储备土地的动态监管和日常统计，及时在土地储备监测监管系统中填报相关信息，获得相应电子监管号，反映土地储备专项债券运行情况。

第三十五条 地方各级土地储备机构应当及时在土地储备监测监管系统填报相关信息，反映土地储备专项债券使用情况。

第三十六条 财政部驻各地财政监察专员办事处对土地储备专项债券额度、发行、使用、偿还等进行监督，发现违反法律法规和财政管理、土地储备资金管理 etc 政策规定的行为，及时报告财政部，抄送国土资源部。

第三十七条 违反本办法规定情节严重的，财政部可以暂停其地方政府专项债券发行资格。违反法律、行政法规的，依法追究有关人员责任；涉嫌犯罪的，移送司法机关依法处理。

## 第六章 职责分工

第三十八条 财政部负责牵头制定和完善土地储备专项债券管理制度，下达分地区土地储备专项债券额度，对地方土地储备专项债券管理实施监督。

国土资源部配合财政部加强土地储备专项债券管理，指导和监督地方国土资源部门做好土地储备专项债券管理相关工作。



第三十九条 省级财政部门负责本地区土地储备专项债券额度管理和预算管理、组织做好债券发行、还本付息等工作，并按照专项债务风险防控要求审核项目资金需求。

省级国土资源部门负责审核本地区土地储备规模和资金需求（含成本测算等），组织做好土地储备项目库与地方政府债务管理系统的衔接，配合做好本地区土地储备专项债券发行准备工作。

第四十条 市县级财政部门负责按照政府债务管理要求并根据本级国土资源部门建议以及专项债务风险、土地出让收入等因素，复核本地区土地储备资金需求，做好土地储备专项债券额度管理、预算管理、发行准备、资金监管等工作。

市县级国土资源部门负责按照土地储备管理要求并根据土地储备规模、成本等因素，审核本地区土地储备资金需求，做好土地储备项目库与政府债务管理系统的衔接，配合做好土地储备专项债券发行各项准备工作，监督本地区土地储备机构规范使用土地储备专项债券资金，合理控制土地出让节奏并做好与对应的专项债券还本付息的衔接，加强对项目实施情况的监控。

第四十一条 土地储备机构负责测算提出土地储备资金需求，配合提供土地储备专项债券发行相关材料，规范使用土地储备专项债券资金，提高资金使用效益。

## **第七章 附 则**

第四十二条 省、自治区、直辖市财政部门可以根据本办法规定，结合本地区实际制定实施细则。

第四十三条 本办法由财政部会同国土资源部负责解释。

第四十四条 本办法自印发之日起实施。

#### 46. 《关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》（财预〔2017〕87号）

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）：

《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》（国办发〔2013〕96号）印发后，各地稳步推进政府购买服务工作，取得了良好成效。同时，一些地区存在违法违规扩大政府购买服务范围、超越管理权限延长购买服务期限等问题，加剧了财政金融风险。根据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国政府采购法》、《国务院关于实行中期财政规划管理的意见》（国发〔2015〕3号）、国办发〔2013〕96号文件等规定，为规范政府购买服务管理，制止地方政府违法违规举债融资行为，防范化解财政金融风险，现就有关事项通知如下：

一、坚持政府购买服务改革正确方向。推广政府购买服务是党的十八届三中全会决定明确的一项重要改革任务，有利于加快转变政府职能、改善公共服务供给、推进财政支出方式改革。政府购买服务所需资金应当在年度预算和中期财政规划中据实足额安排。实施政府购买服务改革，要坚持费随事转，注重与事业单位改革、行业协会商会与行政主管部门脱钩转制改革、支持社会组织培育发展等政策相衔接，带动和促进政事分开、政社分开。地方政府及其所属部门要始终准确把握并牢固树立政府购买服务改革的正确方向，依法依规、积极稳妥地加以推进。

二、严格按照规定范围实施政府购买服务。政府购买服务内容应当严格限制在属于政府职责范围、适合采取市场化方式提供、社会力量能够承担的服务事项，重点是有预算安排的基本公共服务项目。科学制定并适时完善分级分部门政府购买服务指导

性目录，增强指导性目录的约束力。对暂时未纳入指导性目录又确需购买的服务事项，应当报财政部门审核备案后调整实施。

严格按照《中华人民共和国政府采购法》确定的服务范围实施政府购买服务，不得将原材料、燃料、设备、产品等货物，以及建筑物和构筑物的新建、改建、扩建及其相关的装修、拆除、修缮等建设工程作为政府购买服务项目。严禁将铁路、公路、机场、通讯、水电煤气，以及教育、科技、医疗卫生、文化、体育等领域的基础设施建设，储备土地前期开发，农田水利等建设工程作为政府购买服务项目。严禁将建设工程与服务打包作为政府购买服务项目。严禁将金融机构、融资租赁公司等非金融机构提供的融资行为纳入政府购买服务范围。政府建设工程项目确需使用财政资金，应当依照《中华人民共和国政府采购法》及其实施条例、《中华人民共和国招标投标法》规范实施。

三、严格规范政府购买服务预算管理。政府购买服务要坚持先有预算、后购买服务，所需资金应当在既有年度预算中统筹考虑，不得把政府购买服务作为增加预算单位财政支出的依据。地方各级财政部门应当充分考虑实际财力水平，妥善做好政府购买服务支出与年度预算、中期财政规划的衔接，足额安排资金，保障服务承接主体合法权益。年度预算未安排资金的，不得实施政府购买服务。购买主体应当按照批准的预算执行，从部门预算经费或经批准的专项资金等既有年度预算中统筹安排购买服务资金。购买主体签订购买服务合同，应当确认涉及的财政支出已在年度预算和中期财政规划中安排。政府购买服务期限应严格限定在年度预算和中期财政规划期限内。党中央、国务院统一部署的棚户区改造、易地扶贫搬迁工作中涉及的政府购买服务事项，按照相关规定执行。

四、严禁利用或虚构政府购买服务合同违法违规融资。金融机构涉及政府购买服务的融资审查，必须符合政府预算管理制度相关要求，做到依法合规。承接主体利用

政府购买服务合同向金融机构融资时，应当配合金融机构做好合规性管理，相关合同在购买内容和期限等方面必须符合政府购买服务有关法律和制度规定。地方政府及其部门不得利用或虚构政府购买服务合同为建设工程变相举债，不得通过政府购买服务向金融机构、融资租赁公司等非金融机构进行融资，不得以任何方式虚构或超越权限签订应付（收）账款合同帮助融资平台公司等企业融资。

五、切实做好政府购买服务信息公开。各地应当将年度预算中政府购买服务总金额、纳入中期财政规划的政府购买服务总金额以及政府购买服务项目有关预算信息，按规定及时向社会公开，提高预算透明度。购买主体应当依法在中国政府采购网及其地方分网及时公开政府购买服务项目相关信息，包括政府购买服务内容、购买方式、承接主体、合同金额、分年财政资金安排、合同期限、绩效评价等，确保政府购买服务项目信息真实准确，可查询、可追溯。坚决防止借政府购买服务名义进行利益输送等违法违规行为。

各省级财政部门要充分认识规范政府购买服务管理、防范财政金融风险的重要性，统一思想，加强领导，周密部署，报经省级政府批准后，会同相关部门组织全面摸底排查本地区政府购买服务情况，发现违法违规问题的，督促相关地区和单位限期依法依规整改到位，并将排查和整改结果于 2017 年 10 月底前报送财政部。

特此通知。

财 政 部

2017 年 3 月 7 日

## 各部委相关文件

### 47. 《营业税改征增值税试点过渡政策的规定》

#### 一、下列项目免征增值税

##### (一) 托儿所、幼儿园提供的保育和教育服务。

托儿所、幼儿园，是指经县级以上教育主管部门审批成立、取得办园许可证的实施 0-6 岁学前教育的机构，包括公办和民办的托儿所、幼儿园、学前班、幼儿班、保育院、幼儿院。

公办托儿所、幼儿园免征增值税的收入是指，在省级财政部门和价格主管部门审核报省级人民政府批准的收费标准以内收取的教育费、保育费。

民办托儿所、幼儿园免征增值税的收入是指，在报经当地有关部门备案并公示的收费标准范围内收取的教育费、保育费。

超过规定收费标准的收费，以开办实验班、特色班和兴趣班等为由另外收取的费用以及与幼儿入园挂钩的赞助费、支教费等超过规定范围的收入，不属于免征增值税的收入。

##### (二) 养老机构提供的养老服务。

养老机构，是指依照民政部《养老机构设立许可办法》（民政部令第 48 号）设立并依法办理登记的为老年人提供集中居住和照料服务的各类养老机构；养老服务，是指上述养老机构按照民政部《养老机构管理办法》（民政部令第 49 号）的规定，为收住的老年人提供的生活照料、康复护理、精神慰藉、文化娱乐等服务。

##### (三) 残疾人福利机构提供的育养服务。

##### (四) 婚姻介绍服务。

##### (五) 殡葬服务。

殡葬服务，是指收费标准由各地价格主管部门会同有关部门核定，或者实行政府指导价管理的遗体接运（含抬尸、消毒）、遗体整容、遗体防腐、存放（含冷藏）、火化、骨灰寄存、吊唁设施设备租赁、墓穴租赁及管理等服务。

##### (六) 残疾人员本人向社会提供的服务。

##### (七) 医疗机构提供的医疗服务。

医疗机构，是指依据国务院《医疗机构管理条例》（国务院令第 149 号）及卫生

部《医疗机构管理条例实施细则》（卫生部令第 35 号）的规定，经登记取得《医疗机构执业许可证》的机构，以及军队、武警部队各级各类医疗机构。具体包括：各级各类医院、门诊部（所）、社区卫生服务中心（站）、急救中心（站）、城乡卫生院、护理院（所）、疗养院、临床检验中心，各级政府及有关部门举办的卫生防疫站（疾病控制中心）、各种专科疾病防治站（所），各级政府举办的妇幼保健所（站）、母婴保健机构、儿童保健机构，各级政府举办的血站（血液中心）等医疗机构。

本项所称的医疗服务，是指医疗机构按照不高于地（市）级以上价格主管部门会同同级卫生主管部门及其他相关部门制定的医疗服务指导价格（包括政府指导价和按照规定由供需双方协商确定的价格等）为就医者提供《全国医疗服务价格项目规范》所列的各项服务，以及医疗机构向社会提供卫生防疫、卫生检疫的服务。

（八）从事学历教育的学校提供的教育服务。

1. 学历教育，是指受教育者经过国家教育考试或者国家规定的其他入学方式，进入国家有关部门批准的学校或者其他教育机构学习，获得国家承认的学历证书的教育形式。具体包括：

（1）初等教育：普通小学、成人小学。

（2）初级中等教育：普通初中、职业初中、成人初中。

（3）高级中等教育：普通高中、成人高中和中等职业学校（包括普通中专、成人中专、职业高中、技工学校）。

（4）高等教育：普通本专科、成人本专科、网络本专科、研究生（博士、硕士）、高等教育自学考试、高等教育学历文凭考试。

2. 从事学历教育的学校，是指：

（1）普通学校。

（2）经地（市）级以上人民政府或者同级政府的教育行政部门批准成立、国家承认其学员学历的各类学校。

（3）经省级及以上人力资源社会保障行政部门批准成立的技工学校、高级技工学校。

（4）经省级人民政府批准成立的技师学院。

上述学校均包括符合规定的从事学历教育的民办学校，但不包括职业培训机构等国家不承认学历的教育机构。

3. 提供教育服务免征增值税的收入，是指对列入规定招生计划的在籍学生提供学历教育服务取得的收入，具体包括：经有关部门审核批准并按规定标准收取的学费、住宿费、课本费、作业本费、考试报名费收入，以及学校食堂提供餐饮服务取得的伙食费收入。除此之外的收入，包括学校以各种名义收取的赞助费、择校费等，不属于免征增值税的范围。

学校食堂是指依照《学校食堂与学生集体用餐卫生管理规定》（教育部令第 14 号）管理的学校食堂。

（九）学生勤工俭学提供的服务。

（十）农业机耕、排灌、病虫害防治、植物保护、农牧保险以及相关技术培训业务，家禽、牲畜、水生动物的配种和疾病防治。

农业机耕，是指在农业、林业、牧业中使用农业机械进行耕作（包括耕耘、种植、收割、脱粒、植物保护等）的业务；排灌，是指对农田进行灌溉或者排涝的业务；病虫害防治，是指从事农业、林业、牧业、渔业的病虫害测报和防治的业务；农牧保险，是指为种植业、养殖业、牧业种植和饲养的动植物提供保险的业务；相关技术培训，是指与农业机耕、排灌、病虫害防治、植物保护业务相关以及为使农民获得农牧保险知识的技术培训业务；家禽、牲畜、水生动物的配种和疾病防治业务的免税范围，包括与该项服务有关的提供药品和医疗用具的业务。

（十一）纪念馆、博物馆、文化馆、文物保护单位管理机构、美术馆、展览馆、书画院、图书馆在自己的场所提供文化体育服务取得的第一道门票收入。

（十二）寺院、宫观、清真寺和教堂举办文化、宗教活动的门票收入。

（十三）行政单位之外的其他单位收取的符合《试点实施办法》第十条规定条件的政府性基金和行政事业性收费。

（十四）个人转让著作权。

（十五）个人销售自建自用住房。

（十六）2018 年 12 月 31 日前，公共租赁住房经营管理单位出租公共租赁住房。

公共租赁住房，是指纳入省、自治区、直辖市、计划单列市人民政府及新疆生产建设兵团批准的公共租赁住房发展规划和年度计划，并按照《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》（建保〔2010〕87 号）和市、县人民政府制定的具体管理办法进行管理的公共租赁住房。

(十七) 台湾航运公司、航空公司从事海峡两岸海上直航、空中直航业务在大陆取得的运输收入。

台湾航运公司，是指取得交通运输部颁发的“台湾海峡两岸间水路运输许可证”且该许可证上注明的公司登记地址在台湾的航运公司。

台湾航空公司，是指取得中国民用航空局颁发的“经营许可”或者依据《海峡两岸空运协议》和《海峡两岸空运补充协议》规定，批准经营两岸旅客、货物和邮件不定期（包机）运输业务，且公司登记地址在台湾的航空公司。

(十八) 纳税人提供的直接或者间接国际货物运输代理服务。

1. 纳税人提供直接或者间接国际货物运输代理服务，向委托方收取的全部国际货物运输代理服务收入，以及向国际运输承运人支付的国际运输费用，必须通过金融机构进行结算。

2. 纳税人为大陆与香港、澳门、台湾地区之间的货物运输提供的货物运输代理服务参照国际货物运输代理服务有关规定执行。

3. 委托方索取发票的，纳税人应当就国际货物运输代理服务收入向委托方全额开具增值税普通发票。

(十九) 以下利息收入。

1. 2016年12月31日前，金融机构农户小额贷款。

小额贷款，是指单笔且该农户贷款余额总额在10万元（含本数）以下的贷款。

所称农户，是指长期（一年以上）居住在乡镇（不包括城关镇）行政管理区域内的住户，还包括长期居住在城关镇所辖行政村范围内的住户和户口不在本地而在本地居住一年以上的住户，国有农场的职工和农村个体工商户。位于乡镇（不包括城关镇）行政管理区域内和在城关镇所辖行政村范围内的国有经济的机关、团体、学校、企事业单位的集体户；有本地户口，但举家外出谋生一年以上的住户，无论是否保留承包耕地均不属于农户。农户以户为统计单位，既可以从事农业生产经营，也可以从事非农业生产经营。农户贷款的判定应以贷款发放时的承贷主体是否属于农户为准。

2. 国家助学贷款。

3. 国债、地方政府债。

4. 人民银行对金融机构的贷款。

5. 住房公积金管理中心用住房公积金在指定的委托银行发放的个人住房贷款。



6. 外汇管理部门在从事国家外汇储备经营过程中,委托金融机构发放的外汇贷款。

7. 统借统还业务中,企业集团或企业集团中的核心企业以及集团所属财务公司按不高于支付给金融机构的借款利率水平或者支付的债券票面利率水平,向企业集团或者集团内下属单位收取的利息。

统借方向资金使用单位收取的利息,高于支付给金融机构借款利率水平或者支付的债券票面利率水平的,应全额缴纳增值税。

统借统还业务,是指:

(1) 企业集团或者企业集团中的核心企业向金融机构借款或对外发行债券取得资金后,将所借资金分拨给下属单位(包括独立核算单位和非独立核算单位,下同),并向下属单位收取用于归还金融机构或债券购买方本息的业务。

(2) 企业集团向金融机构借款或对外发行债券取得资金后,由集团所属财务公司与企业集团或者集团内下属单位签订统借统还贷款合同并分拨资金,并向企业集团或者集团内下属单位收取本息,再转付企业集团,由企业集团统一归还金融机构或债券购买方的业务。

(二十) 被撤销金融机构以货物、不动产、无形资产、有价证券、票据等财产清偿债务。

被撤销金融机构,是指经人民银行、银监会依法决定撤销的金融机构及其分设于各地的分支机构,包括被依法撤销的商业银行、信托投资公司、财务公司、金融租赁公司、城市信用社和农村信用社。除另有规定外,被撤销金融机构所属、附属企业,不享受被撤销金融机构增值税免税政策。

(二十一) 保险公司开办的一年期以上人身保险产品取得的保费收入。

一年期以上人身保险,是指保险期间为一年期及以上返还本利的人寿保险、养老年金保险,以及保险期间为一年期及以上的健康保险。

人寿保险,是指以人的寿命为保险标的的人身保险。

养老年金保险,是指以养老保障为目的,以被保险人生存为给付保险金条件,并按约定的时间间隔分期给付生存保险金的人身保险。养老年金保险应当同时符合下列条件:

1. 保险合同约定给付被保险人生存保险金的年龄不得小于国家规定的退休年龄。
2. 相邻两次给付的时间间隔不得超过一年。

健康保险，是指以因健康原因导致损失为给付保险金条件的人身保险。

上述免税政策实行备案管理，具体备案管理办法按照《国家税务总局关于一年期以上返还性人身保险产品免征营业税审批事项取消后有关管理问题的公告》（国家税务总局公告 2015 年第 65 号）规定执行。

（二十二）下列金融商品转让收入。

1. 合格境外投资者（QFII）委托境内公司在我国从事证券买卖业务。
2. 香港市场投资者（包括单位和个人）通过沪港通买卖上海证券交易所上市 A 股。
3. 对香港市场投资者（包括单位和个人）通过基金互认买卖内地基金份额。
4. 证券投资基金（封闭式证券投资基金，开放式证券投资基金）管理人运用基金买卖股票、债券。
5. 个人从事金融商品转让业务。

（二十三）金融同业往来利息收入。

1. 金融机构与人民银行所发生的资金往来业务。包括人民银行对一般金融机构贷款，以及人民银行对商业银行的再贴现等。

2. 银行联行往来业务。同一银行系统内部不同行、处之间所发生的资金账务往来业务。

3. 金融机构间的资金往来业务。是指经人民银行批准，进入全国银行间同业拆借市场的金融机构之间通过全国统一的同业拆借网络进行的短期（一年以下含一年）无担保资金融通行为。

4. 金融机构之间开展的转贴现业务。

金融机构是指：

（1）银行：包括人民银行、商业银行、政策性银行。

（2）信用合作社。

（3）证券公司。

（4）金融租赁公司、证券基金管理公司、财务公司、信托投资公司、证券投资基金。

（5）保险公司。

（6）其他经人民银行、银监会、证监会、保监会批准成立且经营金融保险业务的机构等。

(二十四)同时符合下列条件的担保机构从事中小企业信用担保或者再担保业务取得的收入(不含信用评级、咨询、培训等收入)3年内免征增值税:

1.已取得监管部门颁发的融资性担保机构经营许可证,依法登记注册为企(事)业法人,实收资本超过2000万元。

2.平均年担保费率不超过银行同期贷款基准利率的50%。平均年担保费率=本期担保费收入/(期初担保余额+本期增加担保金额)×100%。

3.连续合规经营2年以上,资金主要用于担保业务,具备健全的内部管理制度和为中小企业提供担保的能力,经营业绩突出,对受保项目具有完善的事前评估、事中监控、事后追偿与处置机制。

4.为中小企业提供的累计担保贷款额占其两年累计担保业务总额的80%以上,单笔800万元以下的累计担保贷款额占其累计担保业务总额的50%以上。

5.对单个受保企业提供的担保余额不超过担保机构实收资本总额的10%,且平均单笔担保责任金额最多不超过3000万元人民币。

6.担保责任余额不低于其净资产的3倍,且代偿率不超过2%。

担保机构免征增值税政策采取备案管理方式。符合条件的担保机构应到所在地县(市)主管税务机关和同级中小企业管理部门履行规定的备案手续,自完成备案手续之日起,享受3年免征增值税政策。3年免税期满后,符合条件的担保机构可按规定程序办理备案手续后继续享受该项政策。

具体备案管理办法按照《国家税务总局关于中小企业信用担保机构免征营业税审批事项取消后有关管理问题的公告》(国家税务总局公告2015年第69号)规定执行,其中税务机关的备案管理部门统一调整为县(市)级国家税务局。

(二十五)国家商品储备管理单位及其直属企业承担商品储备任务,从中央或者地方财政取得的利息补贴收入和价差补贴收入。

国家商品储备管理单位及其直属企业,是指接受中央、省、市、县四级政府有关部门(或者政府指定管理单位)委托,承担粮(含大豆)、食用油、棉、糖、肉、盐(限于中央储备)等6种商品储备任务,并按有关政策收储、销售上述6种储备商品,取得财政储备经费或者补贴的商品储备企业。利息补贴收入,是指国家商品储备管理单位及其直属企业因承担上述商品储备任务从金融机构贷款,并从中央或者地方财政取得的用于偿还贷款利息的贴息收入。价差补贴收入包括销售价差补贴收入和轮换价差

补贴收入。销售价差补贴收入，是指按照中央或者地方政府指令销售上述储备商品时，由于销售收入小于库存成本而从中央或者地方财政获得的全额价差补贴收入。轮换价差补贴收入，是指根据要求定期组织政策性储备商品轮换而从中央或者地方财政取得的商品新陈品质价差补贴收入。

(二十六) 纳税人提供技术转让、技术开发和与之相关的技术咨询、技术服务。

1. 技术转让、技术开发，是指《销售服务、无形资产、不动产注释》中“转让技术”、“研发服务”范围内的业务活动。技术咨询，是指就特定技术项目提供可行性论证、技术预测、专题技术调查、分析评价报告等业务活动。

与技术转让、技术开发相关的技术咨询、技术服务，是指转让方（或者受托方）根据技术转让或者开发合同的规定，为帮助受让方（或者委托方）掌握所转让（或者委托开发）的技术，而提供的技术咨询、技术服务业务，且这部分技术咨询、技术服务的价款与技术转让或者技术开发的价款应当在同一张发票上开具。

2. 备案程序。试点纳税人申请免征增值税时，须持技术转让、开发的书面合同，到纳税人所在地省级科技主管部门进行认定，并持有有关的书面合同和科技主管部门审核意见证明文件报主管税务机关备查。

(二十七) 同时符合下列条件的合同能源管理服务：

1. 节能服务公司实施合同能源管理项目相关技术，应当符合国家质量监督检验检疫总局和国家标准化管理委员会发布的《合同能源管理技术通则》(GB/T24915-2010)规定的技术要求。

2. 节能服务公司与用能企业签订节能效益分享型合同，其合同格式和内容，符合《中华人民共和国合同法》和《合同能源管理技术通则》(GB/T24915-2010)等规定。

(二十八) 2017年12月31日前，科普单位的门票收入，以及县级及以上党政部门和科协开展科普活动的门票收入。

科普单位，是指科技馆、自然博物馆，对公众开放的天文馆（站、台）、气象台（站）、地震台（站），以及高等院校、科研机构对公众开放的科普基地。

科普活动，是指利用各种传媒以浅显的、让公众易于理解、接受和参与的方式，向普通大众介绍自然科学和社会科学知识，推广科学技术的应用，倡导科学方法，传播科学思想，弘扬科学精神的活动。

(二十九) 政府举办的从事学历教育的高等、中等和初等学校（不含下属单位），

举办进修班、培训班取得的全部归该学校所有的收入。

全部归该学校所有，是指举办进修班、培训班取得的全部收入进入该学校统一账户，并纳入预算全额上缴财政专户管理，同时由该学校对有关票据进行统一管理和开具。

举办进修班、培训班取得的收入进入该学校下属部门自行开设账户的，不予免征增值税。

（三十）政府举办的职业学校设立的主要为在校学生提供实习场所、并由学校出资自办、由学校负责经营管理、经营收入归学校所有的企业，从事《销售服务、无形资产或者不动产注释》中“现代服务”（不含融资租赁服务、广告服务和其他现代服务）、“生活服务”（不含文化体育服务、其他生活服务和桑拿、氧吧）业务活动取得的收入。

（三十一）家政服务企业由员工制家政服务员提供家政服务取得的收入。

家政服务企业，是指在企业营业执照的规定经营范围中包括家政服务内容的企业。

员工制家政服务员，是指同时符合下列 3 个条件的家政服务员：

1. 依法与家政服务企业签订半年及半年以上的劳动合同或者服务协议，且在该企业实际上岗工作。

2. 家政服务企业为其按月足额缴纳了企业所在地人民政府根据国家政策规定的基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险等社会保险。对已享受新型农村养老保险和新型农村合作医疗等社会保险或者下岗职工原单位继续为其缴纳社会保险的家政服务员，如果本人书面提出不再缴纳企业所在地人民政府根据国家政策规定的相应的社会保险，并出具其所在乡镇或者原单位开具的已缴纳相关保险的证明，可视同家政服务企业已为其按月足额缴纳了相应的社会保险。

3. 家政服务企业通过金融机构向其实际支付不低于企业所在地适用的经省级人民政府批准的最低工资标准的工资。

（三十二）福利彩票、体育彩票的发行收入。

（三十三）军队空余房产租赁收入。

（三十四）为了配合国家住房制度改革，企业、行政事业单位按房改成本价、标准价出售住房取得的收入。

（三十五）将土地使用权转让给农业生产者用于农业生产。

(三十六) 涉及家庭财产分割的个人无偿转让不动产、土地使用权。

家庭财产分割，包括下列情形：离婚财产分割；无偿赠与配偶、父母、子女、祖父母、外祖父母、孙子女、外孙子女、兄弟姐妹；无偿赠与对其承担直接抚养或者赡养义务的抚养人或者赡养人；房屋产权所有人死亡，法定继承人、遗嘱继承人或者受遗赠人依法取得房屋产权。

(三十七) 土地所有者出让土地使用权和土地使用者将土地使用权归还给土地所有者。

(三十八) 县级以上地方人民政府或自然资源行政主管部门出让、转让或收回自然资源使用权（不含土地使用权）。

(三十九) 随军家属就业。

1. 为安置随军家属就业而新开办的企业，自领取税务登记证之日起，其提供的应税服务 3 年内免征增值税。

享受税收优惠政策的企业，随军家属必须占企业总人数的 60%(含)以上，并有军(含)以上政治和后勤机关出具的证明。

2. 从事个体经营的随军家属，自办理税务登记事项之日起，其提供的应税服务 3 年内免征增值税。

随军家属必须有师以上政治机关出具的可以表明其身份的证明。

按照上述规定，每一名随军家属可以享受一次免税政策。

(四十) 军队转业干部就业。

1. 从事个体经营的军队转业干部，自领取税务登记证之日起，其提供的应税服务 3 年内免征增值税。

2. 为安置自主择业的军队转业干部就业而新开办的企业，凡安置自主择业的军队转业干部占企业总人数 60%(含)以上的，自领取税务登记证之日起，其提供的应税服务 3 年内免征增值税。

享受上述优惠政策的自主择业的军队转业干部必须持有师以上部队颁发的转业证件。

## 二、增值税即征即退

(一) 一般纳税人提供管道运输服务，对其增值税实际税负超过 3%的部分实行增值税即征即退政策。

(二) 经人民银行、银监会或者商务部批准从事融资租赁业务的试点纳税人中的一般纳税人，提供有形动产融资租赁服务和有形动产融资性售后回租服务，对其增值税实际税负超过 3% 的部分实行增值税即征即退政策。商务部授权的省级商务主管部门和国家经济技术开发区批准的从事融资租赁业务和融资性售后回租业务的试点纳税人中的一般纳税人，2016 年 5 月 1 日后实收资本达到 1.7 亿元的，从达到标准的当月起按照上述规定执行；2016 年 5 月 1 日后实收资本未达到 1.7 亿元但注册资本达到 1.7 亿元的，在 2016 年 7 月 31 日前仍可按照上述规定执行，2016 年 8 月 1 日后开展的有形动产融资租赁业务和有形动产融资性售后回租业务不得按照上述规定执行。

(三) 本规定所称增值税实际税负，是指纳税人当期提供应税服务实际缴纳的增值税额占纳税人当期提供应税服务取得的全部价款和价外费用的比例。

### 三、扣减增值税规定

#### (一) 退役士兵创业就业。

1. 对自主就业退役士兵从事个体经营的，在 3 年内按每户每年 8000 元为限额依次扣减其当年实际应缴纳的增值税、城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加和个人所得税。限额标准最高可上浮 20%，各省、自治区、直辖市人民政府可根据本地区实际情况在此幅度内确定具体限额标准，并报财政部和国家税务总局备案。

纳税人年度应缴纳税款小于上述扣减限额的，以其实际缴纳的税款为限；大于上述扣减限额的，应以上述扣减限额为限。纳税人的实际经营期不足一年的，应当以实际月份换算其减免税限额。换算公式为：减免税限额=年度减免税限额÷12×实际经营月数。

纳税人在享受税收优惠政策的当月，持《中国人民解放军义务兵退出现役证》或《中国人民解放军士官退出现役证》以及税务机关要求的相关材料向主管税务机关备案。

2. 对商贸企业、服务型企业、劳动就业服务企业中的加工型企业和街道社区具有加工性质的小型企业实体，在新增加的岗位中，当年新招用自主就业退役士兵，与其签订 1 年以上期限劳动合同并依法缴纳社会保险费的，在 3 年内按实际招用人数予以定额依次扣减增值税、城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加和企业所得税优惠。定额标准为每人每年 4000 元，最高可上浮 50%，各省、自治区、直辖市人民政府可根据本地区实际情况在此幅度内确定具体定额标准，并报财政部和国家税务总局备

案。

本条所称服务型企业是指从事《销售服务、无形资产、不动产注释》中“不动产租赁服务”、“商务辅助服务”（不含货物运输代理和代理报关服务）、“生活服务”（不含文化体育服务）范围内业务活动的企业以及按照《民办非企业单位登记管理暂行条例》（国务院令第 251 号）登记成立的民办非企业单位。

纳税人按企业招用人数和签订的劳动合同时间核定企业减免税总额，在核定减免税总额内每月依次扣减增值税、城市维护建设税、教育费附加和地方教育附加。纳税人实际应缴纳的增值税、城市维护建设税、教育费附加和地方教育附加小于核定减免税总额的，以实际应缴纳的增值税、城市维护建设税、教育费附加和地方教育附加为限；实际应缴纳的增值税、城市维护建设税、教育费附加和地方教育附加大于核定减免税总额的，以核定减免税总额为限。

纳税年度终了，如果企业实际减免的增值税、城市维护建设税、教育费附加和地方教育附加小于核定的减免税总额，企业在企业所得税汇算清缴时扣减企业所得税。当年扣减不足的，不再结转以后年度扣减。

计算公式为：企业减免税总额=Σ每名自主就业退役士兵本年度在本企业工作月份÷12×定额标准。

企业自招用自主就业退役士兵的次月起享受税收优惠政策，并于享受税收优惠政策的当月，持下列材料向主管税务机关备案：

（1）新招用自主就业退役士兵的《中国人民解放军义务兵退出现役证》或《中国人民解放军士官退出现役证》。

（2）企业与新招用自主就业退役士兵签订的劳动合同（副本），企业为职工缴纳的社会保险费记录。

（3）自主就业退役士兵本年度在企业工作时间表。

（4）主管税务机关要求的其他相关材料。

3. 上述所称自主就业退役士兵是指依照《退役士兵安置条例》（国务院、中央军委令 608 号）的规定退出现役并按自主就业方式安置的退役士兵。

4. 上述税收优惠政策的执行期限为 2016 年 5 月 1 日至 2016 年 12 月 31 日，纳税人在 2016 年 12 月 31 日未享受满 3 年的，可继续享受至 3 年期满为止。

按照《财政部 国家税务总局 民政部关于调整完善扶持自主就业退役士兵创业就



业有关税收政策的通知》（财税〔2014〕42号）规定享受营业税优惠政策的纳税人，自2016年5月1日起按照上述规定享受增值税优惠政策，在2016年12月31日未享受满3年的，可继续享受至3年期满为止。

《财政部 国家税务总局关于将铁路运输和邮政业纳入营业税改征增值税试点的通知》（财税〔2013〕106号）附件3第一条第（十二）项城镇退役士兵就业免征增值税政策，自2014年7月1日起停止执行。在2014年6月30日未享受满3年的，可继续享受至3年期满为止。

## （二）重点群体创业就业。

1. 对持《就业创业证》（注明“自主创业税收政策”或“毕业年度内自主创业税收政策”）或2015年1月27日前取得的《就业失业登记证》（注明“自主创业税收政策”或附着《高校毕业生自主创业证》）的人员从事个体经营的，在3年内按每户每年8000元为限额依次扣减其当年实际应缴纳的增值税、城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加和个人所得税。限额标准最高可上浮20%，各省、自治区、直辖市人民政府可根据本地区实际情况在此幅度内确定具体限额标准，并报财政部和国家税务总局备案。

纳税人年度应缴纳税款小于上述扣减限额的，以其实际缴纳的税款为限；大于上述扣减限额的，应以上述扣减限额为限。

上述人员是指：

- （1）在人力资源社会保障部门公共就业服务机构登记失业半年以上的人员。
- （2）零就业家庭、享受城市居民最低生活保障家庭劳动年龄内的登记失业人员。
- （3）毕业年度内高校毕业生。高校毕业生是指实施高等学历教育的普通高等学校、成人高等学校毕业的学生；毕业年度是指毕业所在自然年，即1月1日至12月31日。

2. 对商贸企业、服务型企业、劳动就业服务企业中的加工型企业和街道社区具有加工性质的小型企业实体，在新增加的岗位中，当年新招用在人力资源社会保障部门公共就业服务机构登记失业半年以上且持《就业创业证》或2015年1月27日前取得的《就业失业登记证》（注明“企业吸纳税收政策”）人员，与其签订1年以上期限劳动合同并依法缴纳社会保险费的，在3年内按实际招用人数予以定额依次扣减增值税、城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加和企业所得税优惠。定额标准为每

人每年 4000 元，最高可上浮 30%，各省、自治区、直辖市人民政府可根据本地区实际情况在此幅度内确定具体定额标准，并报财政部和国家税务总局备案。

按上述标准计算的税收扣减额应在企业当年实际应缴纳的增值税、城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加和企业所得税税额中扣减，当年扣减不足的，不得结转下年使用。

本条所称服务型企业是指从事《销售服务、无形资产、不动产注释》中“不动产租赁服务”、“商务辅助服务”（不含货物运输代理和代理报关服务）、“生活服务”（不含文化体育服务）范围内业务活动的企业以及按照《民办非企业单位登记管理暂行条例》（国务院令 第 251 号）登记成立的民办非企业单位。

3. 享受上述优惠政策的人员按以下规定申领《就业创业证》：

（1）按照《就业服务与就业管理规定》（劳动和社会保障部令 第 28 号）第六十三条的规定，在法定劳动年龄内，有劳动能力，有就业要求，处于无业状态的城镇常住人员，在公共就业服务机构进行失业登记，申领《就业创业证》。其中，农村进城务工人员和其他非本地户籍人员在常住地稳定就业满 6 个月的，失业后可以在常住地登记。

（2）零就业家庭凭社区出具的证明，城镇低保家庭凭低保证明，在公共就业服务机构登记失业，申领《就业创业证》。

（3）毕业年度内高校毕业生在校期间凭学生证向公共就业服务机构按规定申领《就业创业证》，或委托所在高校就业指导中心向公共就业服务机构按规定代为其申领《就业创业证》；毕业年度内高校毕业生离校后直接向公共就业服务机构按规定申领《就业创业证》。

（4）上述人员申领相关凭证后，由就业和创业地人力资源社会保障部门对人员范围、就业失业状态、已享受政策情况进行核实，在《就业创业证》上注明“自主创业税收政策”、“毕业年度内自主创业税收政策”或“企业吸纳税收政策”字样，同时符合自主创业和企业吸纳税收政策条件的，可同时加注；主管税务机关在《就业创业证》上加盖戳记，注明减免税所属时间。

4. 上述税收优惠政策的执行期限为 2016 年 5 月 1 日至 2016 年 12 月 31 日，纳税人在 2016 年 12 月 31 日未享受满 3 年的，可继续享受至 3 年期满为止。

按照《财政部 国家税务总局 人力资源社会保障部关于继续实施支持和促进重点

群体创业就业有关税收政策的通知》（财税〔2014〕39号）规定享受营业税优惠政策的纳税人，自2016年5月1日起按照上述规定享受增值税优惠政策，在2016年12月31日未享受满3年的，可继续享受至3年期满为止。

《财政部 国家税务总局关于将铁路运输和邮政业纳入营业税改征增值税试点的通知》（财税〔2013〕106号）附件3第一条第（十三）项失业人员就业增值税优惠政策，自2014年1月1日起停止执行。在2013年12月31日未享受满3年的，可继续享受至3年期满为止。

四、金融企业发放贷款后，自结息日起90天内发生的应收未收利息按现行规定缴纳增值税，自结息日起90天后发生的应收未收利息暂不缴纳增值税，待实际收到利息时按规定缴纳增值税。

上述所称金融企业，是指银行（包括国有、集体、股份制、合资、外资银行以及其他所有制形式的银行）、城市信用社、农村信用社、信托投资公司、财务公司。

五、个人将购买不足2年的住房对外销售的，按照5%的征收率全额缴纳增值税；个人将购买2年以上（含2年）的住房对外销售的，免征增值税。上述政策适用于北京市、上海市、广州市和深圳市之外的地区。

个人将购买不足2年的住房对外销售的，按照5%的征收率全额缴纳增值税；个人将购买2年以上（含2年）的非普通住房对外销售的，以销售收入减去购买住房价款后的差额按照5%的征收率缴纳增值税；个人将购买2年以上（含2年）的普通住房对外销售的，免征增值税。上述政策仅适用于北京市、上海市、广州市和深圳市。

办理免税的具体程序、购买房屋的时间、开具发票、非购买形式取得住房行为及其他相关税收管理规定，按照《国务院办公厅转发建设部等部门关于做好稳定住房价格工作意见的通知》（国办发〔2005〕26号）、《国家税务总局 财政部 建设部关于加强房地产税收管理的通知》（国税发〔2005〕89号）和《国家税务总局关于房地产税收政策执行中几个具体问题的通知》（国税发〔2005〕172号）的有关规定执行。

六、上述增值税优惠政策除已规定期限的项目和第五条政策外，其他均在营改增试点期间执行。如果试点纳税人在纳入营改增试点之前已经按照有关政策规定享受了营业税税收优惠，在剩余税收优惠政策期限内，按照本规定享受有关增值税优惠。

## 48. 《关于进一步推进工程总承包发展的若干意见》（建市[2016]93号）

各省、自治区住房城乡建设厅，直辖市建委，北京市规委，新疆生产建设兵团建设局，国务院有关部门建设司（局）：

为落实《中共中央国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》，深化建设项目组织实施方式改革，推广工程总承包制，提升工程建设质量和效益，现提出以下意见。

### 一、大力推进工程总承包

（一）充分认识推进工程总承包的意义。工程总承包是国际通行的建设项目组织实施方式。大力推进工程总承包，有利于提升项目可行性和初步设计深度，实现设计、采购、施工等各阶段工作的深度融合，提高工程建设水平；有利于发挥工程总承包企业的技术和管理优势，促进企业做优做强，推动产业转型升级，服务于“一带一路”战略实施。

（二）工程总承包的主要模式。工程总承包是指从事工程总承包的企业按照与建设单位签订的合同，对工程项目的设计、采购、施工等实行全过程的承包，并对工程的质量、安全、工期和造价等全面负责的承包方式。工程总承包一般采用设计—采购—施工总承包或者设计—施工总承包模式。建设单位也可以根据项目特点和实际需要，按照风险合理分担原则和承包工作内容采用其他工程总承包模式。

（三）优先采用工程总承包模式。建设单位在选择建设项目组织实施方式时，应当本着质量可靠、效率优先的原则，优先采用工程总承包模式。政府投资项目和装配式建筑应当积极采用工程总承包模式。

### 二、完善工程总承包管理制度

（四）工程总承包项目的发包阶段。建设单位可以根据项目特点，在可行性研究、方案设计或者初步设计完成后，按照确定的建设规模、建设标准、投资限额、工程质量和进度要求等进行工程总承包项目发包。

（五）建设单位的项目管理。建设单位应当加强工程总承包项目全过程管理，督促工程总承包企业履行合同义务。建设单位根据自身资源和能力，可以自行对工程总

承包项目进行管理，也可以委托项目管理单位，依照合同对工程总承包项目进行管理。项目管理单位可以是本项目的可行性研究、方案设计或者初步设计单位，也可以是其他工程设计、施工或者监理等单位，但项目管理单位不得与工程总承包企业具有利害关系。

（六）工程总承包企业的选择。建设单位可以依法采用招标或者直接发包的方式选择工程总承包企业。工程总承包评标可以采用综合评估法，评审的主要因素包括工程总承包报价、项目管理组织方案、设计方案、设备采购方案、施工计划、工程业绩等。工程总承包项目可以采用总价合同或者成本加酬金合同，合同价格应当在充分竞争的基础上合理确定，合同的制订可以参照住房城乡建设部、工商总局联合印发的建设项目工程总承包合同示范文本。

（七）工程总承包企业的基本条件。工程总承包企业应当具有与工程规模相适应的工程设计资质或者施工资质，相应的财务、风险承担能力，同时具有相应的组织机构、项目管理体系、项目管理专业人员和工程业绩。

（八）工程总承包项目经理的基本要求。工程总承包项目经理应当取得工程建设类注册执业资格或者高级专业技术职称，担任过工程总承包项目经理、设计项目负责人或者施工项目经理，熟悉工程建设相关法律法规和标准，同时具有相应工程业绩。

（九）工程总承包项目的分包。工程总承包企业可以在其资质证书许可的工程项目范围内自行实施设计和施工，也可以根据合同约定或者经建设单位同意，直接将工程项目的设计或者施工业务择优分包给具有相应资质的企业。仅具有设计资质的企业承接工程总承包项目时，应当将工程总承包项目中的施工业务依法分包给具有相应施工资质的企业。仅具有施工资质的企业承接工程总承包项目时，应当将工程总承包项目中的设计业务依法分包给具有相应设计资质的企业。

（十）工程总承包项目严禁转包和违法分包。工程总承包企业应当加强对分包的管理，不得将工程总承包项目转包，也不得将工程总承包项目中设计和施工业务一并或者分别分包给其他单位。工程总承包企业自行实施设计的，不得将工程总承包项目工程主体部分的设计业务分包给其他单位。工程总承包企业自行实施施工的，不得将工程总承包项目工程主体结构的施工业务分包给其他单位。

（十一）工程总承包企业的义务和责任。工程总承包企业应当加强对工程总承包项目的管理，根据合同约定和项目特点，制定项目管理计划和项目实施计划，建立工

程管理与协调制度，加强设计、采购与施工的协调，完善和优化设计，改进施工方案，合理调配设计、采购和施工力量，实现对工程总承包项目的有效控制。工程总承包企业对工程总承包项目的质量和安全全面负责。工程总承包企业按照合同约定对建设单位负责，分包企业按照分包合同的约定对工程总承包企业负责。工程分包不能免除工程总承包企业的合同义务和法律责任，工程总承包企业和分包企业就分包工程对建设单位承担连带责任。

（十二）工程总承包项目的风险管理。工程总承包企业和建设单位应当加强风险管理，公平合理分担风险。工程总承包企业按照合同约定向建设单位出具履约担保，建设单位向工程总承包企业出具支付担保。

（十三）工程总承包项目的监管手续。按照法规规定进行施工图设计文件审查的工程总承包项目，可以根据实际情况按照单体工程进行施工图设计文件审查。住房城乡建设主管部门可以根据工程总承包合同及分包合同确定的设计、施工企业，依法办理建设工程质量、安全监督和施工许可等相关手续。相关许可和备案表格，以及需要工程总承包企业签署意见的相关工程管理技术文件，应当增加工程总承包企业、工程总承包项目经理等栏目。

（十四）安全生产许可证和质量保修。工程总承包企业自行实施工程总承包项目施工的，应当依法取得安全生产许可证；将工程总承包项目中的施工业务依法分包给具有相应资质的施工企业完成的，施工企业应当依法取得安全生产许可证。工程总承包企业应当组织分包企业配合建设单位完成工程竣工验收，签署工程质量保修书。

### 三、提升企业工程总承包能力和水平

（十五）完善工程总承包企业组织机构。工程总承包企业要根据开展工程总承包业务的实际需要，及时调整和完善企业组织机构、专业设置和人员结构，形成集设计、采购和施工各阶段项目管理于一体，技术与管理密切结合，具有工程总承包能力的组织体系。

（十六）加强工程总承包人才队伍建设。工程总承包企业要高度重视工程总承包的项目经理及从事项目控制、设计管理、采购管理、施工管理、合同管理、质量安全管理和风险管理等方面的人才培养。加强项目管理业务培训，并在工程总承包项目实践中锻炼人才、培育人才，培养一批符合工程总承包业务需求的专业人才，为开展工程总承包业务提供人才支撑。

(十七)加强工程总承包项目管理体系建设。工程总承包企业要不断建立完善包括技术标准、管理标准、质量管理体系、职业健康安全与环境管理体系在内的工程总承包项目管理标准体系。加强对分包企业的跟踪、评估和管理,充分利用市场优质资源,保证项目的有效实施。积极推广应用先进实用的项目管理软件,建立与工程总承包管理相适应的信息网络平台,完善相关数据库,提高数据统计、分析和管控水平。

#### 四、加强推进工程总承包发展的组织和实施

(十八)加强组织领导。各级住房城乡建设主管部门要高度重视推进工程总承包发展工作,创新建设工程管理机制,完善相关配套政策;加强领导,推进各项制度措施落实,明确管理部门,依据职责加强对房屋建筑和市政工程的工程总承包活动的监督管理;加强与发展改革、财政、税务、审计等有关部门的沟通协调,积极解决制约工程总承包项目实施的有关问题。

(十九)加强示范引导。各级住房城乡建设主管部门要引导工程建设项目采用工程总承包模式进行建设,从重点企业入手,培育一批工程总承包骨干企业,发挥示范引领带动作用,提高工程总承包的供给质量和能力。加大宣传力度,加强人员培训,及时总结和推广经验,扩大工程总承包的影响力。

(二十)发挥行业组织作用。充分发挥行业组织桥梁和纽带作用,在推进工程总承包发展过程中,行业组织要积极反映企业诉求,协助政府开展相关政策研究,组织开展工程总承包项目管理人才培养,开展工程总承包企业经验交流,促进工程总承包发展。

中华人民共和国住房和城乡建设部

2016年5月20日

## 49. 《关于进一步完善城市停车场规划建设及用地政策的通知》（建城[2016]193号）

各省、自治区住房城乡建设厅、国土资源厅，北京市住房城乡建设委、规划国土委、交通委，天津市建委、规划局、国土房管局，上海市住房城乡建设委、规划国土局、交通委，重庆市建委、市政委、规划局、国土房管局：

为贯彻落实《中共中央国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》和《节约集约利用土地规定》等文件要求，合理配置停车设施，提高空间利用效率，促进土地节约集约利用；充分挖潜利用地上地下空间，推进建设用地的多功能立体开发和复合利用；鼓励社会资本参与，加快城市停车场建设，逐步缓解停车难问题。现将有关事项通知如下：

### 一、强化城市停车设施专项规划调控

（一）科学编制城市停车设施专项规划。依据土地利用总体规划、城市总体规划和城市综合交通体系规划，城市停车行业主管部门要会同规划部门编制城市停车设施专项规划（以下简称专项规划），合理布局停车设施。专项规划应符合《城市停车规划规范》《城市停车设施规划导则》、充电基础设施建设等相关要求。编制专项规划同时，应对建设项目停车配建标准实施情况进行评估，并适时调整，调整后的停车配建标准应及时向社会公布。

（二）专项规划要突出重点。专项规划应坚持设施差别化供给原则，按照城市中不同区域的功能要求和城市综合交通发展策略，合理确定停车设施规模。对于老旧居住区等停车设施供需矛盾突出的重点区域，应结合片区停车综合改善方案，合理确定停车方式和停车规模；对于公共交通发达地区，应合理控制停车设施建设规模。

（三）分层规划停车设施。可充分结合城市地下空间规划，利用地下空间分层规划停车设施，在城市道路、广场、学校操场、公园绿地以及公交场站、垃圾站等公共设施地下布局公共停车场，以促进城市建设用地复合利用。

（四）严格实施专项规划。经依法批准的专项规划中有关要求应及时纳入控制性详细规划，并作为城市停车场建设和管理的依据，严格执行。城市新建建筑配建停车



设施应符合相应的停车配建标准。

## 二、加强停车场建设项目的规划管理

(五)明确停车场用地性质。单独新建公共停车场用地规划性质为社会停车场用地。为鼓励停车产业化,在不改变用地性质、不减少停车泊位的前提下允许配建一定比例的附属商业面积,具体比例由属地城市政府确定,原则上不超过20%。通过分层规划,利用地下空间建设公共停车场的,地块用地规划性质为相应地块性质兼容社会停车场用地。

(六)鼓励超配建停车场。新建建筑超过停车配建标准建设停车场以及随新建项目同步建设并向社会开放的公共停车场(地下停车库和地上停车楼,配建附属商业除外),在规划审批时可根据总建筑面积、超配建的停车泊位建筑面积、公共停车场建筑面积等情况,给予一定的容积率奖励,具体规定由城市政府规划部门根据实际情况研究制定。其中,停车楼项目应符合日照、绿化、消防等相关标准。

(七)鼓励增建公共停车场。在符合土地利用总体规划和城市总体规划前提下,机关事业单位、各类企业利用自有建设用地增建公共停车场可不改变现有用地性质及规划用地性质。增建方式包括利用自有建设用地地下空间、既有建筑屋顶、拆除部分既有建筑新建、既有平面停车场改加建等,在符合日照、消防、绿化、环保、安全等要求的前提下增建后地块的建筑高度、建筑密度等指标可由城市政府有关部门按照程序依法进行调整。

(八)明确公共停车场规划审批条件。地下空间单独出让建设公共停车场的,项目出让规划条件应明确用地红线范围、公共停车场建筑面积等,有需要配建附属商业的公共停车场,还应明确商业建筑面积。利用现有城市公园绿地地下空间建设公共停车场的,在报城市政府规划部门审批时,应征求园林绿化部门及有关部门的意见,并符合国家和地方有关规范。地下停车库顶板上覆土最小厚度要保证停车场工程质量和安全,并满足绿化种植相关要求,其具体规定以及地下停车库面积占公园绿地面积的最大比例等规定,由城市政府有关部门根据实际情况研究制定。与其他功能的建筑结合开发的公共停车场应设置独立区域、单独出入口、明确的标志和诱导系统。

(九)简化停车场建设规划审批。在满足结构、消防安全等条件下,既有其他功能建筑改建为停车场的,可简化规划审批流程。临时公共停车设施(含平面及机械设备安装类)由城市政府建设和规划等相关部门通过联席会议(或相关综合协调制度)

进行审定，不需要办理相关审批手续。机械停车设备应当按相关规定进行验收。居住区利用自有建设用地设置机械设备类停车设施，还应取得业主委员会同意（没有业主委员会的，街道办事处或社区居委会等要征求居民意见），且满足日照、消防、绿化、环保、安全等要求。

### 三、规范停车设施用地管理

（十）依法确定停车场土地使用年期。停车场用地以出让方式供应的，建设用地使用权出让年限按最高不超过 50 年确定。工业、商住用地中配建停车场的，停车场用地出让最高期限不得超过 50 年。以租赁方式供应的，租赁年限在合同中约定，最长租赁期限不得超过同类用途土地出让最高年期。

（十一）规范编制停车场供地计划。停车场用地供应应当纳入国有建设用地供应计划。新建建筑物配建停车场以及利用公园绿地、学校操场等地下空间建设停车场的，其建设规模应一并纳入建设用地供应计划。闲置土地依法处置后由政府收回、规划用途符合要求的，可优先安排用于停车场用地，一并纳入国有建设用地供应计划。

（十二）细化停车场供地政策。符合《划拨用地目录》的停车场用地，可采取划拨方式供地，不符合的，应依法实行有偿使用。对新建独立占地的、经营性的公共停车场用地，同一宗用地公告后只有一个意向用地者的，可以协议方式供应土地。协议出让价不得低于按国家规定确定的最低价标准。供应工业、商业、旅游、娱乐、商品住宅等经营性用地配建停车场用地的，应当以招标、拍卖或者挂牌方式供地。标底或者底价不得低于国家规定的最低价标准。鼓励租赁供应停车场用地，各地可以制定出租或先租后让的鼓励政策和租金标准。城市公共交通停车场用地综合开发配建商服设施，采取划拨方式供地的，配建的商服等用地可按市场价有偿使用。出让土地建设公共停车场的，可根据城市公共停车场客观收益情况评估并合理确定出让地价。在城市道路、广场、公园绿地等公共设施下建设停车场，以出让等有偿方式供地的，可按地表出让建设用地使用权价格的一定比例确定出让底价。具体比例由市、县政府根据当地实际情况确定，并向社会公示。

（十三）鼓励盘活存量用地用于停车场建设。对营利性机构利用存量建设用地从事停车场建设，涉及划拨建设用地使用权出让（租赁）或转让的，在原土地用途符合规划相关标准规范的前提下，可不改变土地用途，允许补缴土地出让金（租金），办理协议出让或租赁手续。在符合规划相关标准规范的前提下，在已建成的住宅小区内

增加停车设施建筑面积的，可不增收土地价款。

（十四）加大停车场建设中节地技术和节地模式的政策支持力度。各地要及时总结有利于节约集约用地的停车场建设技术和利用模式，对节地效果明显、有推广价值的节地模式和节地技术，在划拨和出让土地时，可将节地模式、节地技术作为供地条件，写入供地方案，合理评估出让底价，在供地计划、供地方式、供地价格、开发利用等方面体现政策支持，逐步建立和完善节约集约用地的激励机制。对新建建筑充分利用地下空间，超过停车配建标准建设地下停车场，并作为公共停车场向社会开放的超配部分，符合规划的，可不计收土地价款。

#### 四、加强停车场规划建设和用地监管

（十五）规范办理停车场产权手续。停车场权利人可以依法向停车场所所在地的不动产登记机构申请办理不动产登记手续，不动产登记机构要依据《不动产登记暂行条例》及其实施细则等法规规章政策，积极做好停车场登记发证服务工作。

（十六）规范停车场土地供后管理。市、县国土资源管理部门应当在核发划拨决定书、签订出让合同和租赁合同时，明确规定或者约定：停车场建设用地使用权可以整体转让和转租，不得分割转让和转租；不得改变规划确定的土地用途，改变用途用于住宅、商业等房地产开发的，由市、县国土资源管理部门依法收回建设用地使用权；以出让或者租赁方式取得停车场建设用地使用权的，可以设定抵押权。以划拨方式取得停车场建设用地使用权设定抵押的，应当约定划拨建设用地使用权不得单独设定抵押权，设定房地产抵押权的停车建设用地使用权以划拨方式取得的，应当从拍卖所得的价款中缴纳相当于应缴纳的土地使用权出让金的款额后，抵押权人方可优先受偿。划拨决定书、出让合同和租赁合同要及时上传土地市场动态监测监管系统。

（十七）加强城市停车场建成后的监管。不符合规划、不满足配建标准、充电基础设施和有关工程建设标准的，不得通过规划核实。城市停车行业主管部门要会同城市规划、国土资源部门，加强停车场建成后的使用监管，对未经批准、挪作他用的停车设施，应限期进行整改，并恢复停车功能。

（十八）加强停车场经营管理。坚持市场化原则，鼓励路内停车泊位和政府投资建设的公共停车场实行特许经营，通过招标等竞争性方式，公开选择经营主体。鼓励各类配建停车场委托停车管理企业进行专业化管理，促进各类经营性停车场企业化、专业化经营。同时，各地要尽快研究制订停车场管理规定或运营服务规范，加强停车

场运营监管。

(十九)强化停车行业管理。停车场规划、建设、运营、管理工作涉及多个部门，各省（自治区）住房城乡建设厅作为本地区停车行业主管部门，要充分认识加强停车场规划建设的重要性，统筹协调有关部门完善有关政策、做好项目储备，并督促、指导各城市加快停车场规划建设。各城市建设行政主管部门要主动作为、牵头协调，尽快开展停车资源普查，完善有关政策措施，充分发挥规划调控作用，建立基础数据库和项目库，统筹各类停车场建设，加强停车场经营管理，切实抓好停车有关工作。

统筹地上地下空间开发，充分挖潜、高效利用土地资源，加快停车场规划建设，既有利于缓解停车难问题、营造城市宜居环境，又有利于促进土地节约集约利用、促进经济发展方式转变，符合创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念。各级住房城乡建设（规划）、国土资源部门要高度重视、各司其职、加强协调、形成合力，依据本通知的要求开展有关工作，进一步加快城市停车场规划建设，促进停车行业健康发展。

中华人民共和国住房和城乡建设部

中华人民共和国国土资源部

2016年8月31日

## 50. 《关于进一步鼓励和引导民间资本进入城市供水、燃气、供热、污水和垃圾处理行业的意见》（建城〔2016〕208号）

各省、自治区、直辖市、新疆生产建设兵团住房城乡建设厅（建委、建设局）、发展改革委、财政厅（局）、国土资源主管部门，北京市城管委、水务局，天津市市容园林委、水务局，上海市绿化和市容管理局、水务局，重庆市市政委，海南省水务厅，中国人民银行上海总部、各分行、营业管理部，各省会（首府）城市中心支行，各副省级城市中心支行：

为进一步贯彻落实《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），鼓励和引导民间资本进入城市供水、燃气、供热、污水和垃圾处理等市政公用行业，按照《国务院办公厅关于进一步做好民间投资有关工作的通知》（国办发明电〔2016〕12号）要求，现提出以下意见：

### 一、进一步认识民间资本进入市政公用行业的重要意义

党中央、国务院高度重视促进非公有制经济和民间投资健康发展。近年来，国务院有关部门陆续出台了多项政策措施，积极推进市政公用行业向民间资本开放。民间资本的进入，对促进市政基础设施建设、提高市政公用行业服务和供应保障水平发挥了重要作用。但当前民间资本进入城市供水、燃气、供热、污水和垃圾处理等市政公用行业，仍不同程度地存在一些壁垒和体制机制障碍。

鼓励和引导民间资本进入市政公用行业既利当前又惠长远，对稳增长、保就业具有重要意义，也是推进供给侧结构性改革的重要内容。各地要进一步提高认识，采取有效措施，破除民间资本进入市政公用行业的各种显性和隐性壁垒，完善促进民间投资的各项政策，深化投融资体制改革，促进市政公用行业健康发展。

### 二、拓宽民间资本投资渠道

（一）规范直接投资。民间资本可以采取独资、合资等方式直接投资城镇燃气、供热、

垃圾处理设施建设和运营。可以采取合作、参股等方式参与供水、污水处理设施建设和经营。具备条件的民营企业可作为专业运营商，受托运营供水、燃气、供热、污水和垃圾处理设施。鼓励民间资本通过政府和社会资本合作（PPP）模式参与市政公用设施建设运营。

（二）鼓励间接投资。鼓励民间资本通过依法合规投资产业投资基金等方式，参与城市供水、燃气、供热、污水和垃圾处理设施建设和运营。鼓励民间资本通过参与国有企业改制重组、股权认购等进入市政公用行业，政府可根据行业特点和不同地区实际，采取控股或委派公益董事等方法，保持必要的调控能力。

（三）提高产业集中度。鼓励市县、乡镇和村级污水收集处理、垃圾处理项目“打包”投资和运营，实施统一招标、建设和运行，探索市政公用设施建设运营以城带乡模式。鼓励大型、专业化城市供水、燃气、供热、污水和垃圾处理企业，通过资产兼并、企业重组，打破区域和行业等限制，形成专业化、规模化的大型企业集团，解决企业“小”“散”“弱”等问题。鼓励有实力、有规模的专业化民营供热企业参与改造、兼并不符合环境要求的小锅炉，扩大集中供热面积。鼓励优先使用工业余热提供供热服务。鼓励地方政府、热用户通过合同能源管理模式委托专业化供热公司负责锅炉运行、维护。鼓励燃气供应商参加天然气市场交易、竞价供气，为更多民营企业参与燃气供应提供更大的空间。

### 三、改善民间资本投资环境

（一）落实土地供应政策。在遵守相关规划的前提下，对符合《划拨用地目录》的供水、燃气、供热、污水和垃圾处理项目用地，经依法批准可以划拨方式供应。支持实行土地有偿使用，土地出让底价按照国家有关土地政策的规定执行；不符合《划拨用地目录》且只有一个意向投资者的，可依法以协议方式供应土地，有两个以上意向投资者、需要通过竞争方式确定项目投资者的，可在市、县人民政府土地管理部门拟订土地出让方案的基础上，将竞争确定投资者的环节和竞争确定用地者的环节合并进行。

（二）完善行业用电政策。完善峰谷分时电价政策和两部制电价用户基本电价执行方式，支持供水、燃气、供热、排水、污水和垃圾处理企业参与电力直接交易，降低企业用电成本。

（三）完善金融服务政策。充分发挥开发性、政策性金融机构作用，加大对城市供水、

燃气、供热、污水和垃圾处理等市政公用行业的信贷支持力度。鼓励银行业金融机构在风险可控、商业可持续的前提下，加快创新金融产品和服务方式，积极开展特许经营权、购买服务协议预期收益、地下管廊有偿使用收费权等担保创新类贷款业务，做好在市政公用行业推广 PPP 模式的配套金融服务。支持相关企业和项目发行短期融资券、中期票据、资产支持票据、项目收益票据等非金融企业债务融资工具及可续期债券、项目收益债券，拓宽市场化资金来源。

（四）加快推进社会诚信建设。按照《国务院关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度加快推进社会诚信建设的指导意见》（国发〔2016〕33号）要求，建立健全全国范围的城市供水、燃气、供热、污水和垃圾处理行业信用信息归集共享和使用机制，将有关信息纳入全国信用信息共享平台，并对相关主体实行守信联合激励和失信联合惩戒。积极引导中央、地方媒体、互联网等加强垃圾处理行业的正面宣传，客观认识垃圾处理问题。

#### **四、完善价费财税政策**

（一）完善价格政策。加快改进城市供水、燃气、供热价格形成、调整和补偿机制，稳定民间投资合理收益预期。价格调整不到位时，地方政府可根据实际情况对企业运营进行合理补偿。推进天然气价格市场化改革，建立完善天然气价格上下游联动机制，完善居民阶梯气价制度，鼓励推行非居民用气季节性差价政策。督促各地贯彻落实煤热价格联动机制，推动供热项目市场化运作和供热企业良性发展。

（二）完善收费制度。严格落实《污水处理费征收使用管理办法》（财税〔2014〕151号）、《财政部国家发改委住建部关于制定和调整污水处理收费标准等有关问题的通知》（发改价格〔2015〕119号）的相关要求，没有建立收费制度的要尽快建立，收费标准调整不到位的要尽快调整到位。完善垃圾处理收费办法，按照补偿垃圾收集、运输、处理成本和合理盈利的原则，加强收费工作，提高收缴率。污水和垃圾处理费要纳入政府预算管理，按照政府购买服务合同约定的期限及时、足额拨付。供水、燃气、供热等企业运营管线进入城市地下综合管廊的，可根据实际成本变化情况，适时适当调整供水、燃气、供热等价格。

（三）完善财税政策。落实对供水、燃气、污水和垃圾处理、污泥处置及再生水利用等市政公用行业的财税支持政策，对民间资本给予公平待遇。对北方采暖地区供热企

业增值税、房产税、城镇土地使用税继续执行减免税收优惠政策。

（四）确保政府必要投入。发挥政府资金引导作用，加强政府对城镇供水、燃气、供热、污水处理管网等设施建设改造的投入。政府资金投入形成的资产可以通过特许经营等 PPP 模式引入民间资本经营。

## 五、加强组织领导

住房城乡建设部负责鼓励和引导民间资本进入城市供水、燃气、供热、污水和垃圾处理等市政公用行业的指导、协调和监督。住房城乡建设部、国家发展改革委、财政部、国土资源部、中国人民银行等部门负责完善相关配套措施，进一步稳定市场预期，充分调动民间投资的积极性，切实发挥好民间投资对经济增长的拉动作用。各省、自治区、直辖市有关主管部门负责本行政区域内相关工作的指导和监管。各城市人民政府及其有关管理部门应依据有关法律法规，加强对民间资本进入市政公用行业的管理，抓好有关扶持政策的落实。

中华人民共和国住房和城乡建设部  
中华人民共和国国家发展和改革委员会  
中华人民共和国财政部  
中华人民共和国国土资源部  
中国人民银行  
2016年9月22日



## 51. 关于印发《产业用地政策实施工作指引》的通知（国土资厅发〔2016〕38号）

各省、自治区、直辖市国土资源主管部门，新疆生产建设兵团国土资源局：

为进一步深入贯彻落实党中央、国务院关于保持经济中高速增长、推动产业迈向中高端水平的决策部署，促进地方各级特别是市、县国土资源主管部门更好落实产业用地政策，依据国家和部已经制定出台的各项支持新经济、新产业、新业态、新模式发展用地政策，部研究形成了《产业用地政策实施工作指引》（以下简称《指引》），现予印发，并就有关事项通知如下：

### 一、充分认识产业用地政策的重要意义

产业用地政策是国土资源主管部门认识新常态、适应新常态、引领新常态的主动作为；是优化土地资源配置，推动大众创业、万众创新，释放新需求、创造新供给，推动新产业、新业态蓬勃发展的重要动力；是认真履行国土资源职责新定位，以土地利用方式转变促进经济发展方式转变和结构优化的重大举措。地方各级国土资源主管部门要进一步将落实产业用地政策作为各项工作的重中之重，更加主动地服务国家稳增长、促改革、调结构、扩就业经济社会发展大局。

### 二、进一步加大产业发展用地保障工作力度

地方各级国土资源主管部门要对照《指引》，进一步深入学习领会党中央、国务院关于促进产业发展的政策文件精神，主动对接产业用地新需求，优化土地供应结构、调整土地供应时序，保障产业发展及时落地。准确把握鼓励盘活现有建设用地发展相关产业的政策要义，主动提供优质服务，促进产业结构和土地利用结构双调整双优化。

### 三、进一步营造公平竞争的土地市场环境

落实产业用地政策要坚持按用途管理、平等对待用地主体的原则，依法依规保障各种所有制经济主体依法平等使用土地、公平参与市场竞争的权利。要采取更加积极的措施，进一步做好大、中、小、微企业发展用地需求保障工作，促进社会投资、民间投资健康发展。

#### 四、进一步深化土地管理供给侧改革

地方各级国土资源主管部门要依据国家产业用地政策，结合地方实际，不断完善实施措施，打通政策落实的“最后一公里”。省级国土资源主管部门要切实加强对市、县的培训与指导，市、县国土资源主管部门要在依法依规的前提下，落实“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”工作要求。对新经济、新产业、新业态、新模式发展中遇到的新情况、新问题，要及时研究报告、上下联动、及时解决，促进政策落地。

#### 五、加强产业用地政策的宣传

各地要采取多种方式，向产业行业主管部门、用地主体宣传产业用地政策，做到广而告之。要注意发现、总结落实产业用地政策的成功经验、典型做法，并加强宣传、交流，营造更加良好的舆论氛围和市场环境，提升落实产业用地政策能力水平。

2016年10月28日

### 产业用地政策实施工作指引

为优化土地要素配置，培育发展新动力，支持稳增长、调结构、促就业，依据国家和部关于新经济、新产业、新业态、新模式发展的用地政策，制定本指引，供地方各级特别是市、县国土资源主管部门在工作中使用。

#### 第一章 总则

第一条（产业用地政策含义）产业用地政策是指国务院、国土资源部针对特定行业制定的专项用地政策。相关政策清单见附录，并可在中国政府网（www.gov.cn）和国土资源部门户网站（www.mlr.gov.cn）查询。

上述“特定行业”，不包括房地产业。

本指引适用于上述特定行业涉及的土地供应、开发利用和土地利用年度计划、土地供应计划编制及登记等工作。

第二条（基本原则）地方各级国土资源主管部门执行产业用地政策时，应当遵守国家有关法律法规，符合国家产业政策，符合土地利用总体规划和城乡规划，符合用地分类国家标准和土地使用标准，坚持规划确定用途、用途确定供应方式、市场确定供应价格、用地主体一视同仁原则。

第三条（本指引的细化与更新）地方各级国土资源主管部门可按照本指引，根据本地区实际情况，细化实施措施，推进产业用地政策落实。

对本指引印发后国家和部新出台的产业用地政策，地方各级国土资源主管部门可自行纳入本指引适用范围。

## 第二章 产业用地政策实施

第四条（可按原地类管理的情形）根据《国务院关于促进光伏产业健康发展的若干意见》（国发〔2013〕24号）和《关于支持新产业新业态发展促进大众创业万众创新用地的意见》（国土资规〔2015〕5号），光伏电站项目使用未利用地布设光伏方阵的，可按原地类认定和管理。其中的未利用地按照土地调查成果认定，光伏方阵用地面积按照《光伏电站工程项目用地控制指标》（国土资规〔2015〕11号）核定。

根据现行土地管理法律法规和《关于支持旅游业发展用地政策的意见》（国土资规〔2015〕10号），土地利用总体规划确定的城镇建设用地规模边界外的旅游项目中的自然景观用地及农牧渔业种植、养殖用地，可按原地类认定和管理。

第五条（优先安排计划指标的原则和层级）对产业发展较快的地区、集聚区及使用未利用地发展产业的，要优先安排用地计划指标。地方各级国土资源主管部门在编制下达土地利用计划时，要根据国家产业政策和当地产业发展情况，统筹安排用地计划指标，确保符合产业政策的项目用地，促进产业健康协调发展。

第六条（优先安排供应计划的行业类型）市、县国土资源主管部门编制国有建设用地供应计划时，应根据产业用地政策相关要求，按照《国有建设用地供应计划编制规范（试行）》（国土资发〔2010〕117号），优先安排下列产业用地供应：

（一）国务院及其职能部门发布的产业发展规划中明确的重点产业。

（二）国务院及其职能部门发布的产业促进政策中明确的重点产业。

（三）县级以上地方人民政府依据前述规划、政策明确的本地区重点产业。

各地制定供应计划，要按照《国务院关于进一步支持小型微型企业健康发展的意见》（国发〔2012〕14号）要求，积极保障小企业创业基地、科技孵化器、商贸企业集聚区用地。中西部地区要按照《国务院关于促进外贸回稳向好的若干意见》（国发〔2016〕27号）要求，加大加工企业用地供应。

第七条（土地用途的确定）市、县国土资源主管部门在组织新供产业用地时，应当依据规划部门给出的规划条件，确定土地供应用途。

对于现行国标分类中没有明确定义的新产业、新业态类型，市、县国土资源主管部门可按照国土资规〔2015〕5号文件规定，结合现有土地供应政策要求和当地产业发展实际需要，主动商同级城乡规划、产业主管部门提出规划用途的建议意见，促进项目落地。

市、县国土资源主管部门在签订《国有建设用地使用权出让合同》时，合同中的宗地用途按《土地利用现状分类》（中华人民共和国国家标准 GB/T21010-2007）规定的土地二级类填写；规划部门给出的规划条件在《土地利用现状分类》中无直接对应类型的，市、县国土资源主管部门经内部会商后，按《土地利用现状分类》规定的土地二级类填写，必要时可征求规划、投资部门意见。

根据国土资规〔2015〕5号文件规定，新产业新业态发展中工业用地、科教用地兼容相关用途设施建筑面积不超过15%的，仍按工业、科教用途管理。其他情形下，同一宗土地上兼容两种以上用途的，应确定主用途并依据主用途确定供应方式；主用途可以依据建筑面积占比确定，也可以依据功能的重要性确定，确定主用途的结论和理由应当写入供地方案，经批准后实施。

第八条(土地使用方式的确定)各类产业用地均可采取长期租赁、先租后让、租让结合方式使用土地。

以长期租赁方式使用土地的，应按照《规范国有土地租赁若干意见》(国土资发〔1999〕222号)执行，租赁期限按照《合同法》规定，不得超过二十年。

根据《国务院办公厅关于加强鲜活农产品流通体系建设的意见》(国办发〔2011〕59号)和《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》(建保〔2010〕87号，经国务院同意)，现阶段仅政府投资建设不以营利为目的、具有公益性质的农产品批发市场和公共租赁住房两类项目用地可以作价出资(入股)方式使用新供建设用地。作价出资(入股)土地应当以市、县人民政府作为出资人，制定作价出资或者入股方案，经市、县人民政府批准后实施。

第九条(土地供应方式的确定)以先租后让、租让结合方式供应产业用地的，市、县国土资源主管部门会同城乡规划、建设、房产部门拟定方案时，应提请同级政府同意，邀请投资、产业等主管部门参加供应方案拟定工作，明确租赁土地转为出让土地的条件，报有批准权的人民政府批准后实施。按用途依法需采取招标拍卖挂牌方式出让的土地，招标拍卖挂牌工作可在租赁环节实施；在承租方使用租赁土地达到合同约定条件后需办理出让手续时，可采取协议方式。

根据《国务院关于深化流通体制改革加快流通产业发展的意见》(国发〔2012〕39号)、《国务院办公厅关于促进内贸流通健康发展的若干意见》(国办发〔2014〕51号)、《国务院办公厅关于推进城区老工业区搬迁改造的指导意见》(国办发〔2014〕9号)、《国土资源部关于进一步落实工业用地出让制度的通知》(国土资发〔2009〕

101号），对旧城区改建需异地搬迁改造的城区商品批发市场等流通业用地、工业用地，在收回原国有建设用地使用权后，经批准可以协议出让方式在原土地使用权人安排用地，有土地使用标准要求的，应按标准安排同类用途用地。

根据《国务院办公厅转发财政部发展改革委人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》（国办发〔2015〕42号）、《国务院办公厅关于支持铁路建设实施土地综合开发的意见》（国办发〔2014〕37号）、国土资规〔2015〕10号文件，下列情形可将通过竞争方式确定项目投资主体和用地者的环节合并实施：

- （一）采用政府和社会资本合作方式实施项目建设时，相关用地需要有偿使用的；
- （二）通过招标方式确定新建铁路项目投资主体和土地综合开发权中标人的；
- （三）政府将收回和征收的历史遗留损毁土地复垦并用于旅游项目建设的。

以合并竞争方式确定项目投资主体和用地者的，市、县国土资源主管部门应依法独立履行编制供地方案、签订供应合同和实施用地供后监管等法定职责。

第十条（关于配套建设）根据《国务院办公厅关于加快新能源汽车推广应用的指导意见》（国办发〔2014〕35号）、《养老服务设施用地指导意见》（国土资厅发〔2014〕11号）、国土资规〔2015〕5号、国土资规〔2015〕10号、《关于支持电影发展若干经济政策的通知》（财教〔2014〕56号）等文件规定，对新能源汽车充电设施、无线通讯基站、分布式光伏发电设施、社区养老（医疗、体育、文化）服务设施、电影院（影厅）、旅游厕所等布点分散、单体规模小、对其他建筑物构筑物有密切依附关系的产业配套设施，允许在新供其他建设项目用地时，将其建设要求纳入供地条件。

市、县国土资源主管部门应主动告知相关部门上述配建政策，相关部门提出配套建设要求的，市、县国土资源主管部门应注意与提出要求的部门共同商城乡规划

主管部门，依法先将配建要求纳入规划条件后，再行纳入供地条件，并明确建成后资产移交和运营管理要求。

第十一条（关于地役权）根据《物权法》和国办发〔2014〕35号、国土资规〔2015〕5号等法律和文件规定，地役权适用于在已有使用权人的土地、建筑物、构筑物上布设新能源汽车充电设施、无线通讯基站、分布式光伏发电设施等小型设施的情形。设立地役权，应执行《物权法》第十四章规定。

第十二条（关于过渡期政策）对于产业用地政策中明确，利用存量房产、土地资源发展国家支持产业、行业的，可享受在一定年期内不改变用地主体和规划条件的过渡期支持政策的情形，过渡期满需办理改变用地主体和规划条件的手续时，除符合《划拨用地目录》的可保留划拨外，其余可以协议方式办理。

产业用地政策对“暂不变更”的时限没有明确规定的，时限及后续管理可参照执行国土资规〔2015〕5号文件，或由地方国土资源主管部门会同相关部门制定实施细则。

第十三条（土地供应价格的确定）各省（区、市）确定的优先发展产业且用地集约的工业项目，以农、林、牧、渔业产品初加工为主的工业项目，在确定土地出让底价时可按不低于所在地土地等别相对应《全国工业用地出让最低价标准》的70%执行。按比例计算后低于该项目实际土地取得成本、土地前期开发成本和按规定收取的相关费用之和的，应按不低于实际各项成本费用之和的原则确定出让底价。中西部地区省级国土资源主管部门应向相关部门建议，按照国发〔2016〕27号文件要求，将加工贸易相关的工业项目纳入本省（区、市）优先发展的工业项目。

根据国土资规〔2015〕10号文件，旅游相关建设项目中的人造景观用地应根据具体行业市场经营情况，客观评估确定供应底价。

根据《国务院办公厅关于促进物流业健康发展政策措施的意见》（国办发〔2011〕38号），农产品批发市场用地作为经营性商业用地，应以招标拍卖挂牌方式供应，所在区域有工业用地交易地价的，可以参照市场地价水平、所在区域基准地价和工业用地最低价标准等确定出让底价。

第十四条（依法使用集体建设用地）产业用地政策允许依法使用集体建设用地的，除农村集体经营性建设用地入市改革试点地区外，其他地区应按《土地管理法》相关规定执行，应以农村集体经济组织自行使用，或农村集体经济组织以土地使用权入股、联营等方式与其他单位、个人共同举办企业的方式使用土地。在此前提下，各地可依法探索完善集体建设用地使用权入股、联营的管理方式。

依据《旅游法》规定和各省（区、市）制定的管理办法，乡村居民可以利用自有住宅或者其他条件依法从事旅游经营。

### 第三章 改进完善管理方式

第十五条（安排供应计划）按照国土资发〔2010〕117号文件规定，市、县国土资源主管部门测算计划期国有建设用地需求量时，应当主动征求本地区重点发展产业主管部门意见，确定需优先保障的重要产业国有建设用地需求量。

第十六条（项目认定）下列情形中，市、县国土资源主管部门应会商产业主管部门，对项目性质予以认定：

（一）落实产业用地政策时，对相关项目是否属于国家支持发展产业难以确认的；

（二）建设单位认为自身拟建项目符合《划拨用地目录》，对项目是否属于非营利性项目性质难以确认的。

产业主管部门能够就上述事项提供证明文件的，市、县国土资源主管部门应依据证明文件、按相关产业用地政策执行。产业主管部门不能就上述事项提供证明文件的，市、县国土资源主管部门可在与产业主管部门商议达成共识的基础上，共同提出对项目用地适用政策的建议，报请有批准权的政府批准后实施。

第十七条（关于供应前置条件）对政策允许将产业类型、生产技术、产业标准、产品品质、节地技术等要求作为土地供应前置条件的，设置供应前置条件时，市、



县国土资源主管部门应当商请提出供应前置条件的部门，书面明确设置土地供应前置条件的理由或必要性、具体内容表述及条件履约监管主体、监管措施、违约处理方式。在制定供地方案和签署供地文件时，除将相关内容写入外，还应当将提出前置条件部门出具的上述书面文件作为附件一并收入，并在向土地供应集体决策机构汇报时专门作出说明。

市、县国土资源主管部门应积极向本地区相关部门和产业发展、土地供应集体决策机构宣传国土资源部会同发展改革委、科技部、工业和信息化部、住房城乡建设部、商务部共同下发的国土资规〔2015〕5号文件，落实其中将项目用地产业发展承诺书作为签订土地供应合同前提条件的规定，提醒提出关联条件部门监督承诺书履行情况。

第十八条（限制改变用途与分割转让）对于落实产业用地政策供应的宗地，相关规范性文件有限制改变用途、限制转让或分割转让等规定的，原则上应当将限制要求写入划拨决定书或有偿使用合同，并记载到不动产登记簿和不动产权利证书，在分割转让审批、不动产统一登记管理等环节予以落实。

第十九条（卷宗与台账管理）市、县国土资源主管部门要加强产业用地政策实施的精准性、时效性管理，加强事前、事中、事后的全程跟踪服务和监管。适用的产业用地政策文件应当纳入土地使用权供应档案卷宗长期妥善保存。

市、县国土资源主管部门可根据需要建立产业用地政策适用项目台账，记录项目基本情况、适用产业用地政策、供后投资建设情况、过渡期起始时间及期满处理情况等。

第二十条（监管责任）市、县国土资源主管部门要加强与产业主管部门的协调配合，依据土地供应合同、划拨决定书、产业主管部门出具的证明文件、前置条件文件、项目用地产业发展承诺书等约定的用地条件、用地责任、监管责任，强化用地供后联合监管。重大事项要及时向市、县人民政府或相关机构报告。

## 52. 《关于扩大国有土地有偿使用范围的意见》（国土资规〔2016〕20号）

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

自土地使用制度改革以来，我国已形成较为完善的国有建设用地有偿使用制度体系，对落实“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”基本国策，保障城镇化、工业化发展，促进社会主义市场经济体制的建立和完善，发挥了重大作用。近年来，随着我国经济发展进入新常态，国有土地有偿使用覆盖面不到位、制度不健全等问题逐渐凸显，市场配置资源决定性作用没有得到充分发挥。为进一步完善国有土地有偿使用制度，根据《中华人民共和国土地管理法》及相关法律法规规定，经国务院同意，提出以下意见。

### 一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，按照党中央、国务院决策部署，立足基本国情和发展阶段，坚持和完善国有土地全民所有制，坚持和完善国有土地有偿使用制度，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，进一步深化国有土地使用和管理制度改革，扩大国有土地有偿使用范围，促进国有土地资源全面节约集约利用，更好地支撑和保障经济社会持续健康发展。

### （二）基本原则。

坚持用途管制。严格落实国有农用地、建设用地和未利用地用途管制，国有土地的开发、利用和保护应坚持生态优先的原则，必须符合土地利用总体规划、城乡规划和主体功能区规划等各相关规划。

坚持市场配置。落实国有土地所有权权益，明晰使用权为核心的国有土地资产产权归属、权利类型及对应权能。扩大国有建设用地有偿使用范围，推进国有农用地有偿使用，规范国有未利用地使用管理。完善国有土地有偿使用方式，健全公平开放透明的国有土地市场规则。

坚持依法行政。依法扩大国有土地有偿使用范围，法律规定应当有偿使用的国有土地，必须有偿使用。根据投融资体制、国有企事业单位、农垦等相关领域改革

要求，逐步缩小划拨用地范围。依法严格生态用地保护。

## 二、扩大国有建设用地有偿使用范围

（一）完善公共服务项目用地政策。根据投融资体制改革要求，对可以使用划拨土地的能源、环境保护、保障性安居工程、养老、教育、文化、体育及供水、燃气供应、供热设施等项目，除可按划拨方式供应土地外，鼓励以出让、租赁方式供应土地，支持市、县政府以国有建设用地使用权作价出资或者入股的方式提供土地，与社会资本共同投资建设。市、县政府应依据当地土地取得成本、市场供需、产业政策和其他用途基准地价等，制定公共服务项目基准地价，依法评估并合理确定出让底价。公共服务项目用地出让、租赁应遵循公平合理原则，不得设置不合理的供应条件，只有一个用地意向者的，可以协议方式供应。国有建设用地使用权作价出资或者入股的使用年限，应与政府和社会资本合作期限相一致，但不得超过对应用途土地使用权出让法定最高年限。加快修订《划拨用地目录》，缩小划拨用地范围。

（二）完善国有企事业单位改制建设用地资产处置政策。事业单位等改制为企业的，其使用的原划拨建设用地，改制后不符合划拨用地法定范围的，应按有偿使用方式进行土地资产处置，符合划拨用地法定范围的，可继续以划拨方式使用，也可依申请按有偿使用方式进行土地资产处置。上述单位改制土地资产划转的权限和程序按照分类推进事业单位改革国有资产处置的相关规定办理；土地资产处置的权限和程序参照国有企业改制土地资产处置相关规定办理。政府机构、事业单位和国有独资企业之间划转国有建设用地使用权，划转后符合《划拨用地目录》保留划拨方式使用的，可直接办理土地转移登记手续；需有偿使用的，划入方应持相关土地资产划转批准文件等，先办理有偿用地手续，再一并办理土地转移登记和变更登记手续。

## 三、规范推进国有农用地使用制度改革

（一）加强国有农用地确权登记工作。以承包经营以外的合法方式使用国有农用地的国有农场、草场以及使用国家所有的水域、滩涂等农用地进行农业生产，申请国有农用地使用权登记的，可按相关批准用地文件，根据权利取得方式的不同，明确处置方式，参照《不动产登记暂行条例实施细则》（国土资源部令第63号）有关规定，分别办理国有农用地划拨、出让、租赁、作价出资或者入股、授权经营使用权登记手续。

（二）规范国有农用地使用管理。使用国有农用地不得擅自改变土地用途，

耕地、林地、草地等农业用途之间相互转换的，应依法依规进行，具体管理办法由国务院相关部门共同制定。国有农用地的有偿使用，严格限定在农垦改革的范围内。农垦企业改革改制中涉及的国有农用地，国家以划拨方式处置的，使用权人可以承包租赁；国家以出让、作价出资或者入股、授权经营方式处置的，考虑农业生产经营特点，合理确定使用年限，最高使用年限不得超过 50 年，在使用期限内，使用权人可以承包租赁、转让、出租、抵押。国家以租赁方式处置的，使用权人可以再出租。按照严格保护为主的原则，依法规范国有林地使用管理。改变国有农用地权属及农业用途之间相互转换的，应当办理不动产登记手续。

（三）明确国有农场、牧场改革国有农用地资产处置政策。国有农场、牧场改制，应由改制单位提出改制方案，按资产隶属关系向主管部门提出申请，主管部门提出明确意见并征求同级国土资源、发展改革、财政等相关部门意见后，报同级政府批准。对属于省级以上政府批准实行国有资产授权经营的国有独资企业或公司的国有农场、国有牧场等，其涉及国有农用地需以作价出资或者入股、授权经营及划拨方式处置的，由同级国土资源主管部门根据政府批准文件进行土地资产处置。改制单位涉及土地已实行有偿使用或需转为出让或租赁土地使用权的，直接到土地所在地市、县国土资源主管部门申请办理变更登记或有偿用地手续。

（四）完善国有农用地土地等级价体系。开展基于土地调查的农用地等别调查评价与监测工作，定期更新草地、耕地等农用地土地等别数据库。完善农用地定级和估价规程，部署开展农用地定级试点，稳步推进农用地基准地价制定和发布工作，及时反映农用地价格变化。加强农用地价格评估与管理，显化维护国有农用地资产。

#### **四、严格国有土地开发利用和供应管理**

（一）严格生态用地保护。按照有度有序利用自然、调整优化空间结构的原则，严格管控土地资源开发利用，促进人与自然和谐共生。对国家相关法律法规和规划明确禁止开发的区域，严禁以任何名义和方式供应国有土地，用于与保护无关的建设项目。

（二）规范国有土地使用权作价出资或者入股、授权经营管理。作价出资或者入股土地使用权实行与出让土地使用权同权同价管理制度，依据不动产登记确认权属，可以转让、出租、抵押。国有企事业单位改制以作价出资或者入股、授权经营方式处置的国有建设用地，依据法律法规改变用途、容积率等规划条件的，应按相关规

定调整补交出让金。

（三）改革完善国有建设用地供应方式。地方政府可依据国家产业政策，对工业用地采取先行以租赁方式提供用地，承租方投资工业项目达到约定条件后再转为出让的先租后让供应方式，或部分用地保持租赁、部分用地转为出让的租让结合供应方式。各地可根据实际情况，实行工业用地弹性年期出让政策。支持各地以土地使用权作价出资或者入股方式供应标准厂房、科技孵化器用地，为小型微型企业提供经营场所，促进大众创业、万众创新。

（四）规范国有土地使用权抵押管理。国有建设用地使用权抵押应按照物权法、担保法等相关法律法规的规定执行。农垦国有农用地使用权担保要按照《中共中央、国务院关于进一步推进农垦改革发展的意见》（中发〔2015〕33号）的部署，以试点的方式有序开展。

各地区要认真落实本意见要求，加强指导支持，精心组织实施，切实做好扩大国有土地有偿使用范围各项工作。国土资源部将会同有关部门对本意见落实情况进行督促指导，重大事项及时向国务院报告。

国土资源部 国家发展和改革委员会  
财政部 住房和城乡建设部 农业部 中国人民银行  
国家林业局 中国银行业监督管理委员会

2016年12月31日

## 53. 《关于加快推进养老服务业放管服改革的通知》（民发〔2017〕25号）

各省、自治区、直辖市民政厅（局）、发展改革委、公安厅（局）、财政厅（局）、国土资源主管部门、环境保护厅（局）、住房城乡建设厅（建委、建交委、规划委、市政管委）、卫生计生委、工商局、食品药品监督管理局、银监局、老龄办；中国人民银行上海总部，各分行、营业管理部，各省会（首府）城市中心支行，各副省级城市中心支行；新疆生产建设兵团民政局、发展改革委、公安局、财务局、国土资源局、建设局（环保局）、卫生局、人口计生委、工商局、食品药品监督管理局、老龄办：

为尽快破除养老服务业发展瓶颈，激发市场活力和民间资本潜力，促进社会力量逐步成为发展养老服务业的主体，现就社会领域推进养老服务业简政放权、放管结合、优化服务改革有关事项通知如下：

### 一、总体要求

全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，按照国务院关于深化简政放权、放管结合、优化服务改革的部署要求，坚持问题导向，创新工作思路，进一步调动社会力量参与养老服务业发展的积极性，降低创业准入的制度性成本，营造公平规范的发展环境，培育和打造一批品牌化、连锁化、规模化的养老服务企业和社会组织。

推进养老服务业放管服改革的指导原则是：

——流程简化优化。整合养老投资项目报建手续，优化养老机构相关审批条件，精简办事环节，加快业务流程再造，明确标准和时限。没有法律法规或规章依据以及能够通过与其他部门信息共享获取相关申请信息的，原则上不再要求提交申请材料。

——管理依法合规。严格遵循法律法规，坚持运用法治思维和法治方式，规范养老服务行业管理，确保养老服务 and 产品质量，营造安全、便利、诚信的服务环境。

——服务便捷高效。拓展服务渠道，创新服务方式，建立健全首问负责、一次性告知、并联办理、限时办结等制度。促进办事部门审批和服务相互衔接，让群众办事更方便、创业更顺畅。

——政策衔接有效。强化服务意识，推动各项扶持政策相互衔接、落地管用，

增强政策针对性操作性，切实解决重点难点问题，提高服务创新能力。

## 二、加大简政放权力度

### （一）规范养老服务投资项目审批报建手续。

1. 整合审批流程。将投资建设养老服务设施工程项目审批流程整合为项目审批（或项目核准、备案）、用地审批、规划报建、施工许可 4 个阶段。

2. 明确牵头部门。发展改革部门负责牵头项目审批（或项目核准、备案）阶段工作。国土资源部门负责牵头用地审批阶段工作。城乡规划部门负责牵头规划报建阶段工作。住房城乡建设部门负责牵头施工许可阶段工作。

3. 实行并联审批。打破部门界限，压减和理顺审批事项的前置条件，每个审批阶段由牵头部门统一受理申请材料、统一组织其他审批部门开展并联审批、督促协调审批进度、在流程限定的时间内完成审批并统一告知项目建设单位审批结果。

4. 探索实行养老服务建设工程项目区域评估。凡是符合已经批复的控制性详细规划的区域，不再对区域内具体养老投资项目进行交通影响、水影响、地震安全性等方面的评估审查。

### （二）简化优化养老机构相关审批手续。

5. 简化设立养老机构的申请材料。申请人设立养老机构许可时，能够提供服务设施产权证明的，不再要求提供建设单位的竣工验收合格证明。

6. 食品经营实行“先照后证”。养老机构从事餐饮服务活动，应当依法先行取得营业执照等合法主体资格后，申请食品经营许可证。

7. 简化环境影响评价。对养老机构环境影响评价实施分类管理，对环境影响很小需填报环境影响登记表的养老机构实施备案管理。

8. 取消部分机构的消防审验手续。1998 年 9 月以前建设使用，且未发生改、扩建（含室内外装修、建筑保温、用途变更）的，不需要办理消防设计审核、消防验收或备案手续；建筑面积在 300 平方米以下或者投资 30 万元以下的养老机构、设施，不需要办理消防设计、竣工验收备案手续。其他养老机构依法办理消防审验或备案手续。

9. 支持加快完善服务场所的产权登记手续。对于新建养老机构或者利用已有建筑申请设立养老机构涉及办理不动产登记的，不动产登记机构要通过“首问负责”“一站式服务”等举措，依法加快办理不动产登记手续，提供高效便捷的不动产登记

服务，支持申请设立和建设养老机构。对于相关手续不完善，暂时无法办理不动产登记的，支持其依法加快完善相关手续后办理。

### 三、强化监督管理能力

10. 提升行政监管能力。各级民政部门加强对养老服务的指导、监督和管理，其他有关部门依照职责分工对养老服务实施监管。加强监管能力建设，整合充实工作力量，加强业务培训，确保事有人管、责有人负。

11. 规范行政执法行为。推行“双随机、一公开”监管模式，制定养老机构管理行政执法工作指南，对养老机构行政违法案件严格按照法定权限和程序办理，主动公开违法案件办理流程、明确告知当事人做出行政处罚决定的事实、理由、依据和依法享有的权利。对养老服务企业做出的行政处罚信息，通过国家企业信用信息公示系统和“信用中国”网站依法予以公示。

12. 建立社会评估机制。发挥行业自律、群众举报、媒体监督等方面的作用。鼓励通过政府购买服务方式，委托第三方机构定期对养老服务机构的人员、设施、服务、管理、信誉等情况进行综合评价，评估结果应当向社会公布。

13. 畅通投诉渠道。各有关部门应当建立养老服务举报和投诉制度，接到举报、投诉后应当及时核实、处理。

### 四、提升政府服务水平

#### （一）加强政府信息公开力度。

14. 及时发布供需信息。各地应当及时、主动公布当地养老服务相关的供需信息，便于社会力量和公众了解、查询和利用。

15. 加强许可信息公开。创新政务公开方式方法，各地应普遍将法律法规、规章规定的设立养老机构有关行政许可的事项、依据、条件、数量、程序、期限以及需要提交的材料目录和申请书示范文本等，在办事服务窗口及政务网站公开。对养老服务企业做出的行政许可信息，通过国家企业信用信息公示系统和“信用中国”网站依法予以公示。

16. 强化政策宣传引导。对有意设立养老机构和发展社区居家养老服务的自然人、法人或其他社会组织，各地要做好相关法律法规和政策措施的宣传解释。各地可制定统一的筹建指导书，方便申请人到相关部门办理相关行政许可手续。

17. 实现登记信息共享。按照统一归集、及时准确、共享共用的原则，积极做



好经营性养老机构信息统一归集公示工作，明确归集的具体内容，建立数据比对工作机制，促进协同监管和信用约束。

## **（二）提高政府精准推动养老服务发展能力。**

18. 转变运营补贴发放方式。各地养老服务机构运营补贴发放方式应逐步由“补砖头”“补床头”向“补人头”转变，依据实际服务老年人数量发放补贴。对服务失能老年人的补贴标准应予以适当倾斜，对提供相同服务的经营性养老机构应享受与公益性养老机构同等补贴政策。

19. 创新服务设施供给方式。多渠道筹集资金，加强社区综合为老服务设施建设。现有居住（小）区未配套建有养老服务设施的，各地应通过置换、租赁、购置等方式提供。鼓励各地采取公建民营等方式，将产权归政府所有的养老服务设施委托企业或社会组织运营。

20. 加大优惠扶持力度。梳理政府购买社区居家养老服务内容，并列入政府购买服务指导性目录，培育和扶持合格供应商进入。

21. 推进连锁化经营。进一步完善制度、规范流程，鼓励养老机构和服务企业依法设立分支机构，实现连锁化、规模化、品牌化发展。

22. 鼓励发起设立采取股权投资等市场化方式独立运作的养老投资基金，吸引社会力量进入养老服务基础设施和服务领域。

## **五、工作措施**

**（一）加强组织领导。**各地区、各有关部门要高度重视养老服务业放管服改革，主要领导要亲自抓，及时协调解决改革中遇到的重大问题。发展改革、民政、公安、住房城乡建设、工商行政管理等部门要各负其责、协同配合，确保改革顺利推进。发挥好老龄工作机构的组织、协调、指导、督促职能。对于与改革精神不相适应的部门规章和政策措施，要及时修订和完善。

**（二）加强督促检查。**各地区、各有关部门要适时对养老服务业放管服改革进展情况进行督促检查，畅通社会监督渠道。对工作积极主动、成效明显的地区，要予以表扬和激励；对落实不力、延误改革进程的，要严肃问责。

**（三）加强宣传引导。**各地区、各有关部门要充分认识推进养老服务业放管服改革的重要意义，积极推广行之有效的经验做法，及时解答和回应公众关切，在全社会营造理解和支持改革的良好氛围。

民政部 发展改革委 公安部  
财政部 国土资源部 环境保护部  
住房城乡建设部 卫生计生委 中国人民银行  
工商总局 食品药品监管总局 银监会 全国老龄办  
2017年1月23日

## 各省市相关文件

### 54. 《青海省人民政府关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的实施意见》（青政〔2016〕43号）

各市、自治州人民政府，省政府各委、办、厅、局：

为加快转变政府职能，创新公共服务供给机制，培育经济增长内生动力，根据《国务院办公厅转发财政部发展改革委人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》（国办发〔2015〕42号）精神，结合我省实际，就在公共服务领域推广政府和社会资本合作（以下简称PPP）模式，提出以下实施意见。

#### 一、充分认识推广PPP模式的必要性和重要性

PPP模式，是政府通过竞争性方式择优选择具有投资、运营管理能力的社会资本，按照平等协商原则订立合同，明确责权利关系，以特许经营、购买服务、股权合作等方式，由社会资本提供公共服务，政府依据公共服务绩效评价结果向社会资本支付相应对价，保证社会资本获得合理收益，提升公共服务的供给质量和效率，实现公共利益最大化。

推广PPP模式，是贯彻落实十八届三中全会精神，改进政府公共服务，推进国家治理体系与治理能力现代化的内在要求；是创新公共服务供给机制和投入方式，支持新型城镇化建设的重要举措；是推进重点领域投融资体制改革、增强经济增长内生动力的重要手段；是稳增长、调结构、促改革、惠民生、防风险的重要途径。运用PPP模式，社会资本是项目设计、建设和运营的主体，政府是监督者和合作者，有利于减少政府对微观事务的直接参与，促进政府职能转变；国有控股企业、民营企业、混合所有制企业等各类型企业均可参与提供公共服务，有利于打破行业准入限制，激发经济活力和创造力；政府由直接投资“补建设”向间接投入“补运营”转变，有效减轻当期财政支出压力，有利于完善财政投入和管理方式，提高财政资金使用效益。

#### 二、明确基本原则和目标要求

##### （一）基本原则。

依法合规，公开透明。建立健全法规制度体系，保护参与各方合法权益；明晰权责关系，确保项目规范实施；依法公开PPP项目重要信息，切实保障公众知情权，对参与各方

形成有效监督和约束。重诺履约，公众受益。树立契约理念，坚持平等协商、互互利，诚实守信、严格履约，利益共享、风险分担。鼓励竞争和创新，将政府的政策目标、社会目标和社会资本的运营效率、技术进步有机结合，建立健全合作项目绩效考核和收益分配机制，确保项目可持续经营和社会资本回报合理，实现公共利益最大化。

试点先行，有序推进。充分调动各部门、行业积极性，鼓励各地因地制宜、结合自身实际选择盈利预期较强、前期工作比较成熟的项目开展试点，既积极推进，又谨慎稳妥，要与政府的财力和管理能力相匹配，确保有序推进，防止政府支付责任过重加剧财政收支矛盾。

加强监管，注重实效。加强政府监管，明确全生命周期管理要求，规范项目采购，细化合同管理，确保项目规范实施。

(二) 目标要求。立足于青海实际，加强和改善公共服务，形成有效促进推广 PPP 模式规范健康发展的制度体系，培育统一规范、公开透明、竞争有序、监管有力的 PPP 市场。按照试点先行、先易后难、循序渐进、稳步推进的工作思路，加快推动项目落地实施，建设一批可复制、可推广、可借鉴的示范项目。在新建公共服务项目中，逐步增加使用 PPP 模式的比例。

### 三、合理界定推广领域和运作方式

(三) 推广领域。根据区域经济社会发展状况，选择市场化程度相对较高、项目费价调整机制灵活、投资规模较大、需求长期稳定的项目。重点关注以下领域：基础设施，包括能源（电厂及电网建设、天然气输送管道及气站建设、集中供热、新能源汽车充电设施等）、交通（收费公路、铁路、机场等）、水利（综合水利枢纽、河湖堤防整治等）等。公用事业，包括市政公用（供电、供水、供气、通信、城市道路、地下综合管廊、城市供排水管网等）、公共交通（轨道交通、城市公交及场站、公共停车场等）、环境保护（污水处理、固废处理、垃圾发电、流域治理、湿地建设、饮用水源综合整治、农村环境综合治理等）等。农林和社会事业，包括农业（农业灌溉、农村供水、农产品物流等）、林业（现代林业产业基地、生态公益林、造林等）、保障性安居工程（公共租赁住房等）、医疗卫生（公立医院延伸发展等）、人力资源社会保障、养老（非盈利养老机构等）、教育（学前教育、职业教育等）、文化（文化馆、体育场馆、图书馆等）、旅游设施等。

能源、交通运输、水利、环境保护、城镇基础设施等特定领域需要实施特许经营的，按《基础设施和公用事业特许经营管理办法》执行。政府存量债务中的上述项目，也要

积极推广 PPP 模式。

(四) 运作方式。对新建 PPP 项目,根据项目生命周期、收费定价机制、投资收益水平、风险分配框架和政府投入办法等因素,合理选择建设—运营—移交(BOT)、建设—拥有一运营(B00)、建设—拥有一运营—移交(B00T)、委托运营等运作方式。对地方政府融资平台存量项目,积极运用转让—运营—移交(TOT)、改建—运营—移交(ROT)等方式转型为 PPP 项目,引入社会资本参与项目改造和运营。对转型项目必须依法进行资产评估,合理确定转让价格,防止国有资产流失。

#### 四、规范项目遴选和管理工作

(五) 建立项目遴选机制。各地财政、发展改革部门会同相关职能部门对征集的 PPP 项目认真开展评估、论证等筛选工作,确定备选项目,制定 PPP 项目年度和中期开发计划,建立动态管理、滚动实施、批次推进的 PPP 项目储备库。财政部门会同行业主管部门对入库项目组织开展项目物有所值评价和财政承受能力论证工作,并将本级政府负有支付责任的项目资金纳入年度预算、中长期财政规划预算安排。

(六) 严格项目识别认定。根据项目所在区域经济社会发展状况,选择确定在本区域具有引领效应、投资规模相对较大、社会资本占比较高的项目推广使用 PPP 模式。项目可通过特许经营收费、政府补助、项目经营性收入等多种方式获得持续稳定现金流,优先选择社会需求长期稳定、主要由使用者付费、收费能够覆盖投资成本的项目。按照“补偿成本、合理收益、优质优价、公平负担”的原则,根据项目运营成本、产出质量、收益水平等因素,合理确定公共服务价格,并根据投资成本、服务成本和市场变化,建立灵活有效费价调整机制。科学识别和测算股权投资、运营补贴、风险承担、配套投入等各项财政支出责任。

(七) 认真做好前期准备。各级政府或其指定的有关行业主管部门或事业单位可作为项目实施机构,实施机构根据项目前期论证情况组织编制项目实施方案,报同级政府批准,并报上级行业主管部门备案。实施方案应明确项目的经济技术指标、关键绩效指标、风险分配框架、经营服务标准、投资估算构成、投资回报方式、所需财政补贴以及运作方式、交易架构、合同体系、融资方案、费价确定及调整方式、监管架构等核心事项,确定社会资本选择条件和方式。必要时可委托专业咨询机构等社会力量参与编制,以提高项目决策的科学化和管理的专业化水平。

(八) 规范选择合作伙伴。各级行业主管部门应当根据预算法、合同法、政府采购法

及其实施条例等法律法规,充分考虑 PPP 项目时间跨度较长、供求参数变动、收益来源多样、合同关系复杂、价格并非唯一核心要素等要求,综合评估社会资本的专业资质、技术能力、管理经验、财务实力、信用状况等,通过政府采购方式,规范有关程序,慎重选择诚实守信的社会资本合作者。合作各方应按照依法合规、平等协商原则签订项目合同,合理确定各方权利、责任和义务,明确项目融资安排、收益风险分配、收费定价调整、政府支付、合同修订、违约责任、争议解决、退出机制等权责关系。

(九)切实加强运行管理。项目合作各方可依法设立项目公司,按照现代企业制度要求,建立健全法人治理结构,依法经营管理,认真履行项目融资、建设、运营、维护等合同义务,加强施工管理,确保公共服务供给的质量、效率和可持续性。相关职能部门按照规定履行监管职责,认真开展绩效评价。鼓励推进第三方评价,将项目绩效目标实现程度、运营管理质量、资金使用效率、公共服务水平等纳入绩效评价范围,评价结果向社会公示,并作为费价标准和财政补贴调整的依据。

(十)及时组织项目移交。PPP 期满后,各级行业主管部门要严格按照合同约定,及时组织移交资产的性能测试、资产评估、资产交割和登记入账、财务报告等工作,妥善做好项目移交。社会资本投资主体应配合做好项目运营平稳过渡相关工作。项目移交完成后,财政部门应组织相关部门对项目产出、成本效益、模式运用、监管成效、可持续性、公众满意度等进行后评价,并将评价结果作为完善 PPP 模式制度体系的重要参考。

## 五、着力强化政策制度保障

(十一)健全管理制度体系。省级财政、发展改革部门要围绕规范项目运作要求,健全管理制度体系,制定项目实施操作指南和分行业、分领域的标准化合同文本,建立咨询机构(专家库)名录和项目信息管理等规章制度,指导各地开展工作。市(州)、县级财政、发展改革部门要会同相关行业主管部门结合自身工作实际,完善管理细则,围绕项目全生命周期管理要求,规范项目采购程序方法,加强项目合同管理,稳步推进项目绩效评价;围绕健全风险防范机制要求,强化财政承受能力论证和物有所值评价,建立统一的项目名录管理和财政支出统计监测制度;围绕做好预算保障工作要求,研究建立跨年度预算平衡机制和动态调整机制,实施中期财政规划管理。

(十二)简化项目审批流程。进一步减少审批环节,建立项目实施方案联评联审机制,项目合同签署后,可并行办理必要的审批手续,提高审查工作效率。发展改革、国土资源、环境保护、水利、住房城乡建设等审批服务部门要主动加强服务,对项目单位根据

项目合同依法办理的规划选址、建设用地和项目核准(或审批)等相关手续要简化办理程序,在实施方案中已经明确的内容不再作实质性审查。

(十三)完善财税支持政策。认真落实国家支持公共服务事业的税收优惠政策,推动 PPP 项目实施。各级财政部门要创新专项转移支付资金分配机制,优化调整资金使用方向,逐步从“补建设”向“补运营”转变,综合采取财政奖励、运营补贴、投资补贴、融资费用补贴等多种方式,优先支持 PPP 项目。省级财政在确保风险可控前提下,发挥财政资金的导向作用,与金融机构共同发起设立 PPP 融资支持基金,支持各地实施 PPP 项目。

(十四)保障项目合理用地。实行多样化土地供应,保障项目建设用地。对符合划拨用地目录的项目,可按划拨方式供地,划拨土地不得改变土地用途。建成项目经依法批准可以抵押,土地使用权性质不变,待合同经营期满后,连同公共设施一并移交政府;实现抵押权后改变项目性质应该以有偿方式取得土地使用权的,应依法办理土地有偿使用手续。不符合划拨用地目录的项目,以租赁方式取得土地使用权的,租金收入参照土地出让收入纳入政府性基金预算管理。以作价出资或者入股方式取得土地使用权的,应当以市(州)、县政府作为出资人,制定作价出资或者入股方案,经同级人民政府批准后实施。

(十五)健全价格调整机制。积极推进公共服务领域价格改革,按照补偿成本、合理收益、节约资源、优质优价、公平负担的原则,加快理顺公共服务价格。依据项目运行情况和绩效评价结果,以及项目提供公共服务的社会平均成本、市场供求关系、社会承受能力等因素,健全公共服务价格调整机制,完善政府价格决策听证制度,广泛听取社会资本、受益公众和有关部门意见,确保定价调价科学合理。及时披露项目运行过程中的成本变化、公共服务质量等信息,提高定价调价的透明度。

(十六)创新金融服务模式。金融机构应创新符合 PPP 模式特点的金融服务,优化信贷评审方式,积极为 PPP 项目提供融资支持。鼓励开发性金融机构发挥中长期贷款优势,参与 PPP 项目,引导商业性金融机构拓宽项目融资渠道。鼓励符合条件的项目运营主体在资本市场通过发行公司债券、企业债券、中期票据、定向票据等市场化方式进行融资。鼓励项目公司发行项目收益债券、项目收益票据、资产支持票据等。鼓励社保资金和保险资金按照市场化原则,创新运用债权投资计划、股权投资计划、项目资产支持计划等多种方式参与项目。对符合条件的“走出去”项目,鼓励政策性金融机构给予中长期

信贷支持。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。金融监管部门应

加强监督管理,引导金融机构正确识别、计量和控制风险,按照风险可控、商业可持续原则支持 PPP 项目融资。

(十七) 建立风险防范机制。各地要根据中长期财政规划和项目全生命周期内的财政支出,对 PPP 项目进行财政承受能力论证,在明确项目收益与风险分担机制时,要综合考虑政府风险转移意向、支付方式和市场风险管理能力等要素,量力而行,减少政府不必要的负担。按照国务院和省政府加强地方政府性债务管理的要求,认真甄别筛选融资平台公司存量项目,积极推广 PPP 模式,减少政府性债务负担。明确政府对社会资本投资人或项目公司按约定规则依法承担特许经营权、合理定价、财政补贴等相关责任,不承担社会资本投资人或项目公司的偿债责任。

(十八) 建立多层次监管体系。建立政府部门、受益公众共同参与的综合性评价体系,以及事前设定绩效目标、事中进行绩效跟踪、事后绩效评价的全生命周期绩效管理机制。各行业主管部门要加强项目监管,设定技术规范,明确行业标准、服务质量和监管细则,对项目绩效目标实现程度、运营管理、资金使用、服务质量、公众满意度等进行绩效评价。依法充分披露项目实施相关信息,切实保障公众知情权,接受社会监督。

(十九) 构建良好法治环境。各地、各部门要严格遵守相关法律法规规定,贯彻公平竞争理念,依法行政、规范执法,让不同所有制企业享受公平的市场准入和政策优惠。立足本地、本行业实际,在现有法律法规制度框架下,探索出台地方性法规和规范性文件,健全法规体系,着力解决 PPP 项目实际运作与现行法律之间的衔接协调问题,规范政府和社会资本的责权利关系,明确政府出资的法律依据、出资性质和相关部门的监督管理责任,为 PPP 模式健康发展提供良好的法律环境和稳定的政策预期。

## 六、切实加强组织领导

(二十) 强化组织协调。各级政府及各部门各单位要高度重视并积极适应这一新的运作模式。省政府 PPP 模式推广运用工作协调领导小组统一协调部署全省 PPP 模式推广运用工作,各有关部门要密切配合,完善政策措施,统筹推广项目工作。省财政厅负责领导小组办公室相关事务,具体负责政策制定、项目物有所值评价和财政承受能力论证、融资支持、信息管理、监督检查等职责。省发展改革委负责特许经营、价格调整的指导和协调工作,并会同财政部门做好统筹规划、项目遴选、业务指导等工作。各行业



主管部门负责 PPP 项目的发起、行业标准的制定、市场监管等职责。各级政府要切实承担起推广 PPP 工作主体责任,各市(州)和县都要尽快选定项目开展试点。

(二十一)注重总结经验。要结合 PPP 模式推广,抓好示范项目,及时从政策落实、项目选择、方案设计、前期工作、社会资本选择和合同履行等方面认真做好经验总结与推广,发挥好示范带动作用。进一步强化项目管理,切实把好项目方案审核关和项目运作监督关,逐步形成科学合理、全面规范、切实可行的工作机制,确保 PPP 工作规范有序推进。

(二十二)重视能力建设。各地各部门要加强项目实施能力建设,建立咨询、法律、投资、财务等专家库,为项目推进提供智力支持,借助专业咨询顾问机构的力量,提升 PPP 管理工作的科学性、规范性和操作性。鼓励各行业主管部门和各类市场主体引进各类资源,依托专业力量,通过多种形式,分行业、分层次、全方位开展业务人员培训,加快形成政府部门、高校、企业、专业咨询机构联合培养人才的机制,努力建设一支高素质的专业人才队伍。

(二十三)加强宣传引导。要充分利用各类媒体,采取多种形式做好政策解读和成果推广,特别要及时总结宣传做的好的项目和典型推广经验,增强宣传教育的针对性、广泛性和有效性,增进政府、社会和市场主体共识,营造推广运用 PPP 模式的良好舆论环境。同时,要按照规定积极主动做好有关政策和项目实施过程的信息公开,自觉接受社会监督。

本意见自 2016 年 6 月 11 日起执行,有效期至 2021 年 6 月 10 日。

青海省人民政府

2016 年 5 月 11 日

## 55. 上海市《本市推广政府和社会资本合作模式的实施意见》（沪府办发〔2016〕37号）

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

经市政府同意，现将《本市推广政府和社会资本合作模式的实施意见》印发给你们，请认真按照执行。

上海市人民政府办公厅

2016年8月29日

### 本市推广政府和社会资本合作模式的实施意见

为加快政府职能转变，鼓励和引导社会投资，提高公共产品和服务供给能力和效率，根据《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）、《国务院办公厅转发财政部发展改革委人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》（国办发〔2015〕42号）和国家发展改革委和财政部等部门关于推广政府和社会资本合作（Public Private Partnership，简称“PPP”）模式的要求，现就本市推广政府和社会资本合作模式提出如下实施意见：

#### 一、基本原则

##### （一）转变职能、平等合作

牢固树立平等意识和合作观念，厘清政府与市场边界，促进政府与社会资本分工合作。政府负责政策制订、发展规划、市场监管和指导服务，社会资本承担项目建设、运营和维护。政府从公共产品的直接提供者转变为社会资本的合作者和PPP项目的监管者。

##### （二）风险分担、利益共享

合理分配风险，原则上项目设计、建设、运营等商业风险由社会资本承担，法律、政策调整和最低需求风险由政府承担，自然灾害等不可抗力风险由双方共同承担。在满足公益性功能或服务的前提下，通过授予特许经营权、核定价费标准、财政合理补贴等方式，建立合理的投资回报机制。加强项目成本监测，既要充分调动社会资本积极性，又要防止不合理让利或利益输送。

### （三）依法合规、公开透明

树立契约理念，坚持互利互惠、严格履约。将政府和社会资本合作纳入法制化轨道，建立健全制度体系，保护参与各方的合法权益，明确全生命周期管理要求，确保项目规范实施。实行阳光运作，在项目选择、方案审查、伙伴确定、价格管理、退出机制、绩效评价等方面，完善制度设计，确保项目实施决策科学、程序规范、过程公开、责任明确。依法充分披露政府和社会资本合作项目重要信息，保障公众知情权，对参与各方形成有效监督和约束。

### （四）科学评估、公众受益

在项目选择时，要充分评估论证，与传统的政府直接建设运营方式进行比较分析，确保采用 PPP 模式后，将政府的政策目标、社会目标和社会资本的运营效率、技术进步有机结合，能够明显提高服务质量和效率，降低项目成本或使用者成本，促进社会资本竞争和创新，实现公共利益最大化。

### （五）能力论证、量力而行

对于政府出资、付费或提供财政补贴、承担或有支出责任的项目，要切实做好财政承受能力论证，在明确项目收益与风险分担机制时，要综合考虑政府风险转移意向、支付方式和市场风险管理能力等要素，量力而行，减少政府不必要的财政负担。

### （六）先行试点、稳步推进

鼓励行业主管部门因地制宜、探索符合行业特点的模式。优先选择部分收费定价机制透明、投资规模相对较大、价格调整机制灵活、市场化程度相对较高、需求长期稳定、具备一定现金流的项目进行试点，在总结试点经验的基础上，逐步全面推广。

## 二、基本框架

### （一）适用范围

PPP 模式主要适用于政府负有提供责任又适宜市场化运作的公共服务和基础设施项目。其中，在能源、交通运输、水利、环境保护、市政工程等基础设施和公共事业等领域实施特许经营的项目，根据国家和本市相关规定执行。

## （二）操作模式

1. 对于具有明确的收费基础，并且使用者付费能够完全覆盖投资成本的新建经营性项目，可通过政府授予特许经营权，采用建设-运营-移交、建设-拥有-运营-移交等模式推进，积极推动自然垄断行业逐步实行特许经营。

2. 对于使用者付费不足以覆盖投资成本、需政府补贴部分资金或资源的新建准经营性项目，可通过政府授予特许经营权加部分补贴或直接投资参股等措施，采用建设-运营-移交、建设-拥有-运营等模式推进。

3. 对于已建成的基础设施或已有的公共服务，根据项目实际情况，可采用委托运营、转让-运营-移交、改建-运营-移交、管理合同等模式推进。

鼓励在基础设施、公用事业领域开展试点，鼓励新建项目和已建成项目同步推进，鼓励 PPP 项目运作模式创新。

## （三）实施程序

有关行业主管部门是 PPP 项目推进的责任主体，由行业主管部门负责 PPP 项目前期论证及实施方案编制，相关费用列入年度预算。发展改革、财政部门牵头，会同住房城乡建设管理、规划国土资源、环保和行业主管部门等按照各自职责，对实施方案进行联合初步审核，其中：发展改革部门牵头负责审核项目行业准入及项目可行性等；财政部门牵头负责项目物有所值评价、财政承受能力论证等。同级政府审核 PPP 项目实施方案。PPP 项目实施方案审核通过后，由行业主管部门或政府授权的单位负责合作伙伴选择、项目合同签订、项目推进实施、过程监管及项目接收等。

## （四）实施方案

PPP 项目实施方案主要包括：合作伙伴选择方式、项目投资计划及融资方案、项目前期工作、建设和运营方式、资金投入方式、收入和回报、项目移交、不可抗力和法律变更、合同解除、违约责任、争议解决方式、各方认为应约定的其他事项等内容。同时，实施方案要明确经济技术指标、经营服务标准、投资概算构成、投资回报方式、价格机制、财政补贴等核心事项。

## （五）伙伴选择

PPP 项目实施方案审议通过后，由行业主管部门或政府授权的单位按照《中华人民共和国招标投标法》《中华人民共和国政府采购法》及有关规定，根据“公开、公平、公正、择优、高效”的原则，通过招标等竞争方式，综合评估项目合作伙伴的专业资质、技术能力、管理经验、经营能力、财务实力及信用状况等因素，择优选择诚实守信、安全可靠的合作伙伴，避免低价恶性竞争。

#### （六）履约责任

由行业主管部门或政府授权的单位与合作伙伴签订 PPP 项目合同。由行业主管部门或政府授权的单位会同相关部门根据行业特点，研究提出合同范本。合同范本参照《国家发展改革委关于开展政府和社会资本合作的指导意见》（发改投资〔2014〕2724号）和《政府和社会资本合作项目通用合同指南》（2014版）、财政部《关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知》（财金〔2014〕113号）等有关要求。在合同中，应明确约定双方的责任、权利和义务，并增加禁止性条款，如不得承诺固定回报及政府托底等。

#### （七）回报机制

PPP 模式是在基础设施及公共服务领域建立的一种全生命周期合作关系，社会资本通过使用者付费和必要的政府补贴等获得合理投资回报。回报机制遵循收益合理共享、风险合理分担，切实考虑社会资本的合理收益的原则。

#### （八）价格机制

按照“补偿成本、合理收益、节约资源，社会可承受”的原则，加强投资和服务成本监审。积极推进公共服务领域的价格改革，加快理顺公共服务价格机制。依据项目运行情况和绩效评价结果，健全公共服务价格调整机制。行业主管部门要加快制定行业成本规制，不断加强管理，明确界定企业成本费用开支内容、标准、范围，理顺成本规制的工作机制和评价程序。完善成本监审制度，进一步明确各领域定价成本的构成项目、核定方法和标准等，完善定价、调价监审及定期监审制度与程序，及时披露项目运行中的成本变化、公共服务质量等信息，提高定价调价的透明度。

#### （九）监管体系

行业主管部门要制定不同领域的行业技术标准、公共产品或服务的技术规范，加强对公共产品或服务的质量监管。建立事前设定绩效目标、事中进行绩效跟踪、事后进行绩效评价的全生命周期绩效管理机制。按照诚信践诺的要求，加强信用体系建设，

强化社会资本的自律约束，建立独立、透明、可问责、专业化的 PPP 项目监管体系，形成政府监管部门、投资者、社会公众等共同参与的监督机制。

#### （十）退出机制

树立平等协商的理念，按照权责对等原则，合理分担项目风险，健全纠纷解决和风险防范机制。设计合同条款时，要明确退出安排、应急和临时接管预案等关键内容和退出路径。如遇不可抗力或违约事件导致项目提前终止时，行业主管部门或相关单位要及时做好接管，保障项目设施持续运行，保证公共利益不受侵害。如单方构成违约的，违约方应承担违约责任。项目合作结束后，行业主管部门或相关单位应做好接管工作，妥善处理资产交接等相关事宜。

### 三、保障措施

#### （一）建立 PPP 项目协调推进机制

由发展改革、财政部门牵头，会同住房城乡建设管理、规划国土资源、环保和行业主管部门等，建立 PPP 项目协调推进机制，确保各项政策措施落到实处，保障本市 PPP 项目的顺利推进。根据本市“两级政府、分级管理”的特点，各地区可结合本地实际，自行制订本地区 PPP 项目管理办法。市行业主管部门要按照各自职能对 PPP 项目进行事前、事中、事后监管，并做好对各地区的指导工作。

#### （二）规范 PPP 项目配套措施

加快建立本市推进 PPP 项目配套制度，根据实际情况，适时研究出台本市 PPP 项目操作细则、绩效评价管理办法以及项目运营、监管和退出管理办法等配套文件，以加强项目的风险管控，确保 PPP 工作规范有序运行。实行多样化土地供应政策，保障 PPP 项目建设用地。对符合划拨用地目录的项目，可按照划拨方式供地，划拨土地不得改变土地用途。

#### （三）创新 PPP 项目金融支持政策

积极开展建设资金多元化研究，创新金融服务。各金融机构要充分发挥政策导向功能，提升金融服务水平，为 PPP 项目提供资金支持。按照市场化运作原则，引入专业化合作机构，吸引社保基金、保险资金及其他社会资本共同参与 PPP 项目建设。支持 PPP 项目采用企业债券、项目收益债券、公司债券、中期票据等债务融资工具方式募集建设资金。创新信贷服务，研究开展收费权、特许经营权、政府购买服务协议预

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，引导金融机构加大对社会资本参与项目的信贷支持力度。

#### （四）加强推进 PPP 项目实施能力建设

注重培育和引进 PPP 项目实施的高层次专业人才，认真做好 PPP 模式理论研究和案例分析，组织开展各类 PPP 项目业务培训，指导政府部门和企业相关人员熟悉 PPP 项目的运作模式、操作流程、风险防控等管理全流程要点。引入第三方力量，积极购买咨询、法律、会计等中介机构服务，加强本市 PPP 项目实施能力建设。积极搭建信息平台，建设 PPP 项目储备库和专家库，提升 PPP 项目实施水平。同时，依托本市公共信用信息服务平台建设，建立 PPP 项目信用名单制度，对 PPP 项目实施中有关单位、个人等失信行为进行记录，并向社会公布，以形成推进 PPP 模式的良好环境。

开展 PPP 是创新重点领域投融资机制的重要举措，对稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险具有重要作用。各地区、各部门、各单位要从大局出发，进一步提高认识，加强组织领导，健全工作机制，切实履行职责，共同搞好 PPP 项目的统筹规划、综合协调和推进实施，发挥好投资对经济增长的关键作用。市发展改革委、市财政局要会同有关部门加强对本实施意见落实情况的督促检查和跟踪分析，重大问题及时向市政府报告。

## 56. 《福州市政府和社会资本合作（PPP）项目管理办法》（榕政办〔2016〕189号）

各县（市）区人民政府，市直各委、办、局（公司），市属各高等院校，自贸区福州片区管委会：

经市政府同意，现将《福州市政府和社会资本合作（PPP）项目管理办法》印发给你们，请认真组织实施。

福州市人民政府办公厅

2016年10月6日

### 福州市政府和社会资本合作（PPP）

#### 项目管理办法

##### 第一章 总则

第一条 为规范有序推进政府和社会资本合作（PPP）模式，保证政府和社会资本合作项目质量，根据《国务院办公厅转发财政部、发展改革委、人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》（国办发〔2015〕42号）、《基础设施和公用事业特许经营管理办法》（国务院2015年第25号令）、《福建省人民政府关于推广政府和社会资本合作（PPP）试点的指导意见》（闽政〔2014〕47号）和《福州市人民政府关于印发福州市推进政府和社会资本合作实施意见的通知》（榕政综〔2015〕262号）等文件精神，结合我市实际，制定本办法。

第二条 本办法适用于福州市政府和社会资本合作（PPP）项目的各参与方，包括市级有关职能部门、事业单位、社会团体、市属国有企业，社会资本方、金融机构、承包商、运营商、供应商及专业机构等。

第三条 各参与方应按照公平、公正、公开和诚实信用的原则，依法、规范、高效实施政府和社会资本合作项目。

##### 第二章 职责分工

第四条 市政府和社会资本合作工作领导小组统筹协调和推进政府和社会资本合作工作，研究决策我市PPP政策及项目实施等重大事项。领导小组办公室设在市财政局，具体负责项目的相关协调工作，承担领导小组筹备及议定事项的组织落实、综合协调、督办检查等日常工作。各成员单位根据职责分工，做好相关工作。



(一) 市财政局牵头 PPP 政策研究和市级 PPP 项目规划指导、融资支持、识别评估、咨询服务、信息统计、项目库建设等工作；负责 PPP 项目的物有所值评价和财政承受能力论证；负责对 PPP 项目政府采购工作的监督管理和指导。

(二) 市审计局负责审计监督 PPP 项目财政资金使用情况，进一步提高投资管理水平 and 投资效益。

(三) 市国资委负责 PPP 项目国有资产的监督管理，确保国有资产保值增值。

(四) 市发改委、市国土局、市规划局、市建委、市环保局等行政审批部门，共同负责优化相关审批流程，提高审批效率，做好 PPP 项目管理和服务工作。

(五) 各行业主管部门或有关单位负责结合本行业特点和相关规划，遴选适宜采用 PPP 模式的潜在项目，并具体负责 PPP 项目的前期工作、编制 PPP 实施方案、选择社会资本方、项目合同签订、项目组织实施和运行监管等工作。

### 第三章 项目识别

第五条 PPP 项目由政府或社会资本发起，以政府发起为主。

(一) 政府发起。行业主管部门或有关单位结合本行业特点和相关规划，对拟采用政府和社会资本合作项目，以项目计划书的方式向市财政局申报，内容应包括项目基本情况、合作模式、回报方案与合作周期等。

(二) 社会资本发起。社会资本以项目建议书的方式向行业主管部门或有关单位自荐，行业主管部门或有关单位审核同意后，组织编制项目计划书，向市财政局申报，内容要求与政府发起 PPP 项目相同。

第六条 市财政局根据项目属性、主体、客体及程序合规性等条件，对申报项目做识别筛查，通过的项目纳入 PPP 项目储备库，并实施动态管理。

第七条 项目发起方按照相关要求提交初步实施方案、产出说明等资料，市财政局会同行业主管部门，组织开展物有所值评价和财政承受能力论证。评估结论通过的项目进入项目准备阶段，纳入 PPP 项目库，统一在 PPP 综合信息平台管理；未通过的，不得采用 PPP 模式实施，并退出项目储备库。

### 第四章 项目准备

第八条 市政府指定的有关职能部门或事业单位可作为项目实施机构，负责项目准备、采购、监管和移交等工作。

第九条 项目实施机构负责组织编制项目实施方案，内容包括项目基本情况、经济技术指标、合作范围和期限、运作方式、风险分配、交易结构、合同体系、监管架构、采购方式等。

项目合作年限（不含建设期）原则上不少于10年，不高于30年，其中：经营性及准经营性项目一般15—25年，非经营性项目一般10—15年，有特殊要求的项目经市政府批准可以适当调整期限。

第十条 市财政局会同行业主管部门、市政府法制办等相关成员单位对项目实施方案进行审查，项目实施机构根据审查意见，对PPP实施方案作进一步修改完善。

第十一条 市财政局对项目实施方案作物有所值和财政承受能力验证，并出具书面意见。通过验证的，由项目实施机构报市政府批准后实施；未通过验证的，可在实施方案调整后重新验证；经重新验证仍不能通过的，不再采用政府和社会资本合作模式，并退出PPP项目库。

## 第五章 项目采购

第十二条 项目实施机构对已经过市政府批准实施方案的项目开展采购活动，要严格遵守相关法律法规规定，公开、公平、规范地进行PPP项目采购。

第十三条 PPP项目采购应当实行资格预审。项目实施机构应根据采购项目特点，依法选择专业采购代理机构编制资格预审文件和项目采购文件，并报市财政局备案。

第十四条 市级PPP项目统一在市级政府采购平台实行政府采购，原则上采用公开招标，市财政局负责对采购方式、采购过程的合法合规性进行审查、监督和指导。

第十五条 项目采购活动结束后，项目实施机构应拟定项目相关合同文本。涉及能源、交通运输、水利、环境保护、市政工程等基础设施和公用事业领域特许经营活动的，应拟定特许经营协议。需要设立项目公司的，应拟定股东协议和项目公司章程。

项目合同内容应包括但不限于：项目范围和期限、合作模式、项目融资（若有）、项目用地（若有）、风险分担、项目建设、项目运营、绩效要求、评价机制、项目维护、项目移交、履约保障、保险、不可抗力、监督机制、付款机制、收益调整、退出机制、适用法律及争议解决方式、违约责任以及各方约定的其他事项。

项目合同、协议经市政府审核同意后，由市政府授权项目实施机构按下列规定实施：

（一）仅由中选社会资本参与的，由项目实施机构与中选社会资本签署项目合同（如属特许经营，由双方直接签订特许经营协议）；社会资本成立项目公司的，由项目实施机构与项目公司重新签署项目合同（如属特许经营，由双方重新签订特许经营协议）；

（二）需由政府资本与中选社会资本成立项目公司的，由项目实施机构与政府资本、中选社会资本共同签署项目合同（如属特许经营的，则由三方直接签订特许经营协议），待项目公司成立后，再由项目实施机构与项目公司重新签署项目合同以取代原由实施机构与政府资本、中选社会资本共同签署的项目合同（如属特许经营的，则由项目实施机构与项目公司双方重新签订特许经营协议，以取代原由实施机构与政府资本、中选社会资本三方共同签署的特许经营协议）。

## 第六章 项目执行

第十六条 社会资本可依法设立项目公司。市政府可指定相关国有企业作为政府方出资人代表，依法参股项目公司，除有特殊规定外，原则上不控股，且不具有实际控制力。

第十七条 项目公司或社会资本应按照项目合同约定，履行好融资、建造、运营、维护和移交等合同义务。

第十八条 项目实施机构应根据项目合同约定，监督社会资本或项目公司履行合同义务，定期监测项目产出绩效指标，保证合同约定的奖惩措施执行到位。政府有支付义务的，项目实施机构应根据项目合同约定的产出说明，按照实际绩效向市财政局申报，确保资金及时拨付到位。设置超额收益分享机制的，社会资本方或项目公司应根据项目合同约定向政府及时足额支付应享有的超额收益。

第十九条 项目合同中涉及的政府支付义务，市财政局应结合中长期财政规划统筹考虑，纳入市本级预算，按照预算管理相关规定执行。

第二十条 项目实施机构每 3-5 年对项目进行中期评估，及时评估项目存在的问题与风险，制订应对措施。

第二十一条 相关职能部门应根据国家相关法律法规对项目履行行政监管职责。

## 第七章 项目移交

第二十二条 项目合作期满或提前终止移交时，项目实施机构或政府指定其他机构应代表政府，会同有关部门及时组建项目移交工作组，负责项目移交工作，依据合

同约定收回项目资产。移交时应对移交资产进行性能测试、资产评估和登记入账，并按照国家统一的会计制度进行核算。

第二十三条 项目移交完成后，市财政局应对项目产出、成本效益、监管成效、可持续性、PPP 模式应用等方面进行绩效评价，评价结果作为政府工作决策参考依据。

## 第八章 应急处置

第二十四条 项目退出和介入。因不可抗力、合同一方发生严重违约、社会资本主体破产清算等因素，导致合同无法继续履行的，可依法解除合同，并按合同约定分担损益。发生退出情况时，由项目实施机构制定退出方案报市政府批准，并做好接管工作，保证项目设施持续运行和公众利益不受侵害。当项目出现重大经营或财务风险，威胁或侵害债权人利益时，债权人可依据直接介入协议或条款，要求社会资本或项目公司改善管理。

第二十五条 合同争议与解决。依法协调解决争议，确需变更合同内容、延长合同期限的，由项目实施机构和社会资本方协商解决，但应保持公共服务的持续性和稳定性。解决方案由项目实施机构报市政府审核同意后执行。经协商不能达成一致的事项，可依法向法院提起诉讼。

## 第九章 项目投资回报

第二十六条 项目实施机构应根据财政承受能力及公众利益控制成本，社会资本在不损害公众利益前提下通过提升内部管理效率等方式实现收益最大化。

第二十七条 完善政府付费和补贴。以政府购买服务方式建设的项目，投资回报主要为项目可用性服务费和运行绩效服务费，涉及工程建安费用的预算和结算，原则上须经市财政投资评审中心审核并按合同约定或中标下浮率下浮一定幅度，融资贷款贴息以商业银行中长期（5 年期以上）贷款基准利率为上限，有特殊要求的项目报市政府批准。

第二十八条 优化定价调价机制。创新项目产品定价机制，提高定价的科学性和透明度，政府定价与市场竞争相结合，合理确定 PPP 项目收费价格。加强投资成本和服务成本时效性监测，健全价格动态调整机制。合作双方可以根据项目运营情况、公众满意度、政府补贴能力等因素协商调整价格、收费标准、财政补贴等，确保项目可持续运营。

存量公共服务项目转型为 PPP 项目过程中,应依法进行资产评估,合理确定价值,防止公共资产流失或贱卖。

第二十九条 实行损益分担机制。依据合同约定,对超出社会资本合理收益的部分,政府与社会资本应合理分享,出现亏损的部分,政府与社会资本应依约合理分摊。

#### 第十章 附则

第三十条 对 PPP 项目实施方案、物有所值评价、财政承受能力论证、政府采购、中期评估等工作,市财政局、行业主管部门或有关单位根据项目具体情况可以委托具有相应资质的第三方专业咨询机构完成。

第三十一条 PPP 项目实施方案、物有所值评价、财政承受能力论证、资格预审文件、采购文件、项目合同、股东协议书(若有)、特许经营协议(若有)等相关文件报市财政局备案。各县(市)区 PPP 项目应在识别阶段后、准备阶段前向市财政局报备,未备案项目原则上不予纳入市级 PPP 项目库,不予转报申请财政部、省级 PPP 示范项目评选及相关奖补资金。

第三十二条 PPP 项目采购按照《中华人民共和国政府采购法》及其实施条例、《财政部关于印发政府和社会资本合作项目政府采购管理办法的通知》(财库〔2014〕215号)等法律法规规章及规范性文件执行。

第三十三条 本办法自发布之日起实施。各县(市)区政府可参照执行。

## 57. 《广州市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》（穗府〔2017〕3号）

各区人民政府，市政府各部门、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）、《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》（粤府〔2016〕12号）精神，推进我市供给侧结构性改革，切实转变政府职能，促进“十三五”重点领域建设，促进形成有效投资，结合本市实际，现提出以下实施意见：

### 一、总体要求和主要目标

#### （一）总体要求。

按照中央和省的部署，围绕建设国家中心城市目标，着眼于强化中心城市核心功能，聚焦补短板、调结构，鼓励社会资本特别是民间资本有序参与，扩大重点领域投资，推动重大生产力布局取得突破，增加公共产品有效供给，提高政府公共治理能力，提高资源配置方式和水平，持续增强经济发展活力和动力。

#### （二）主要目标。

——建立公平开放透明的市场规则。打破行业垄断和市场壁垒，依法放开重点领域相关项目的建设和运营市场，推出一批前期工作扎实、实施条件成熟、投资回报渠道明确、运营公开透明的项目，公平择优选择投资人，为各类资本创造权利平等、机会平等、规则公平的投资环境。

——突出企业投融资主体地位。着力在交通运输、市政设施、城市更新、能源设施、信息基础设施、社会事业、重点功能区开发等7大重点领域分类率先突破，强化项目策划和储备，突出企业投融资主体地位，在重点领域形成多元主体和适度竞争的格局。

——优化政府投资使用方向和方式。创新投资运营机制，探索更多政府投资途径，实现政府投资从“补建设”向“补运营”转变，以服务绩效评价作为财政资金支付依据，提高财政资金使用效益，防范和化解政府性债务风险。

——形成可复制推广的投融资机制。坚持市场化运作、多元化投资、专业化建设的方向，主推增量、盘活存量，出台落实配套政策，拓展项目融资渠道，完善价格形

成机制和社会资本退出机制，以示范项目的带动效应促进投融资体制机制创新。

## 二、重点投资领域

### （一）交通运输。

#### 1. 城市轨道交通（含新型有轨电车）。

——在新一轮轨道交通建设中，选择部分线路，试点引进具有较强投融资能力和丰富经验的行业内骨干企业与广州地铁集团合作组建项目公司，承担轨道交通投资、建设、运营任务。

——贯彻落实《广州市人民政府办公厅关于印发推进广州市轨道交通沿线物业综合开发的实施意见的通知》（穗府办函〔2015〕55号），落实“地铁+物业”的开发模式。做好新一轮轨道交通站点、车辆段上盖、出入口、风井风亭、连接隧道及地下空间一体化规划设计、一体化开发建设方案。将土地划拨、协议出让、公开出让、作价出资或租赁给轨道交通建设运营主体，综合体开发收益用于轨道交通建设和运营补亏。

——加强城市轨道交通沿线及站场周边地块的综合开发。由市土地开发中心统一进行土地收储，通过公开招标，吸引社会资本参与土地综合开发和基础设施建设，通过土地公开出让和开发筹集轨道建设资金。

——大力发展轨道交通车辆、设备的融资租赁。加快组建专业性的轨道交通融资租赁机构。对新建项目的车辆、机电设备和信号系统，积极采用直接租赁方式，所获得融资由企业经营性资金偿还。对已建成项目，鼓励通过售后回租方式盘活存量资产。鼓励社会资本通过股权投资等方式投资轨道交通融资租赁产业。

——已建成的城市轨道交通线路，通过售后回租、资产证券化等方式盘活存量资产。

#### 2. 国铁、城际轨道交通。

——筹建我市轨道交通企业投资主体，承担国铁、城际轨道交通项目的投融资、建设、运营与管理任务。

——开展以国铁、城际轨道交通功能为主的综合交通枢纽的改造、建设与综合开发，完善城际轨道交通零换乘枢纽体一体化规划、设计、开发方案，由轨道交通投资主体统一开发建设，筹措城际轨道交通建设与运营补亏资金。

——国铁、城际轨道交通枢纽周边地块由市土地开发中心统一储备，通过公开招

标，吸引社会资本参与土地综合开发和基础设施建设，通过土地公开出让和开发筹措国铁、城际轨道交通建设资金。

——积极开展国铁、城际轨道交通车辆、设备融资租赁，所获得融资由企业经营性资金偿还。

——已建成的国铁、城际轨道交通线路，通过售后回租、资产证券化等方式盘活存量资产。

### 3. 航空。

——鼓励社会资本参与通用航空项目投资建设，在税费优惠、财政补贴等方面享有与国有资本同等待遇。

——探索实行“主体运营+经营性配套资源+特许经营权”的土地综合开发模式，鼓励社会资本参与南沙新区商务机场、机场配套服务设施以及通用航空固定运营基地建设。

——设立广州空港经济区基础设施投资基金，参与空港经济区土地综合开发和基础设施建设。

——设立广州航空产业基金，促进广州航空产业资源和金融资本对接融合。

### 4. 港口。

——鼓励社会资本参与南沙江海联运码头、汽车物流码头等功能性码头和配套产业园区的投资建设。

——鼓励社会资本投资南沙国际邮轮码头、长洲岛新担涌游艇码头工程，通过物业综合开发、航线、票务收入依法获取投资回报。

——鼓励社会资本投资建设港口基础设施、物流园区及临港产业项目。

——吸纳社会资本设立航运产业基金和航运担保基金，积极开展航运物流、股权投资和商业并购。

### 5. 高速公路。

——鼓励社会资本投资建设经营性高速公路。积极争取省、市、区财政对高速公路建设资本金的补助扶持。

——将车辆通行费收费权、高速公路红线范围内加油站和服务区经营权、广告经营权，高速公路出入口 TOD（公共交通导向）开发权等各项权益与高速公路特许经营权结合，增强项目对社会资本的吸引力。



## （二）市政设施。

### 6. 水处理设施。

——自来水厂，发挥市属国有企业的积极作用，坚持“供水一城一网”，统一整合和优化配置城市供水资源。

——新建污水处理厂、再生水厂、中水厂，鼓励社会资本参与投资、建设、运营。

——在建和已建成的污水处理厂，探索采用委托经营（OM）、转让—经营—移交（TOT）等方式引进市场主体。

——污泥处理项目探索采用 EPC（设计、采购、施工）总承包模式，经生产运行考核合格后确定投资主体。

——完善污水处理费价格调整机制，综合考虑厂区、管网的建设和运营成本合理定价。

——以重点产业园区工业废水治理为突破口，探索环境污染第三方治理和环境服务试点，为社会资本创造更多的市场化条件。

### 7. 垃圾资源化利用和处理。

——新建生活垃圾、餐厨垃圾、建筑垃圾、工业垃圾、医疗垃圾、污泥垃圾、电子垃圾处理设施和垃圾资源物流中心，鼓励采用特许经营、政府购买服务、运营补助的方式引入社会投资。

——优化垃圾处理物流调配机制和异地处理补偿机制，完善各环节成本分担与定价核算，促进垃圾处理与收运一体化。

——探索采用 PPP（政府和社会资本合作）模式提供城市环卫保洁和垃圾收运一体化服务。

### 8. 水利工程、河涌综合整治。

——盘活现有水利工程国有资产，通过股权出让、委托运营、整合改制等方式吸引社会资本，筹集资金用于新开工项目建设。

——鼓励社会资本投资广州市生态调蓄湖工程、湿地工程，将特许经营权与旅游、游乐等经营性配套资源相结合，增强项目盈利能力。

——在广佛跨界河涌、南粤水更清行动计划河涌整治、车陂涌综合整治工程中积极推广第三方治理和 PPP 模式。

——推进项目管养、维护社会化。

## 9. 地下综合管廊。

——结合新建改建道路、城市更新、功能区开发、大型地下空间开发、城市轨道交通、河道治理同步规划、设计、建设综合管廊。

——制订入廊管线单位的入廊费标准和运营维护费标准。通过管线单位缴纳入廊费、运营维护费、维修基金，政府可行性缺口补助、配套设施租售收益等方式提高项目运营收入，吸引社会资本参与投资。

——鼓励综合管廊投资主体发行城市地下综合管廊建设专项债券、企业债券、项目收益债券、可续期债券等专项债券，募集资金用于地下综合管廊建设。

## 10. 海绵城市。

——采取与经营性资源整体打包，财政补贴、申请国家资本金专项建设基金等方式，支持社会资本参与海绵城市项目投资、建设、运营。

——鼓励设计单位、施工企业、制造企业与金融资本结合，组建具备综合业务能力的联合体，通过施工总承包等方式，发挥海绵城市项目建设整体效益。

——做好全国海绵城市试点申报工作。

## 11. 停车场。

——制订广州市停车场建设专项规划。结合大型综合交通枢纽地下空间开发及配套设施工程，城市轨道交通外围 P+R 站点，医院、学校、广场、公园建设，提高公共停车设施配建供应比例。

——出台《广州市停车场建设和管理规定》，逐步形成配建为主、公共为辅、道路停车为补充的停车供给格局。

——建立合理的停车土地供应、收费、管理、投融资机制，吸引社会资本投资公共停车场，推动停车发展社会化、产业化。

## 12. 市政道路。

——推动市政道路运营维护按规定实行 PPP 模式和政府购买服务，所需资金通过原渠道在财政预算中统筹解决。

——推动市政设施管理事业单位向独立核算、自主经营的企业化方向转变。

## 13. 园林绿化。

——在保障生态效益、保护森林资源的前提下，支持符合条件的农民专业合作社、林业企业投资森林公园、生态景观林带、森林碳汇工程，发展林下经济、森林旅游等生

态产业。

——结合文化旅游、地下停车场、地下商铺、地下人防工程整体实施城市公园建设，形成文化、休闲、交通、商业配套于一体的综合服务功能。

——鼓励社会资本以认建、认养林木绿地等多种方式参与公共绿地景点改造、维护。

#### 14. 地下空间开发。

——在符合规划的前提下，鼓励社会资本参与各类民用建筑、公共建筑地下空间开发。

——研究地下空间工程投资、开发、建设、运营一体化方案，研究规划设计条件和土地出让方式。

——明确地下空间工程和人防工程所有权、使用权等权属关系，保障社会投资人的合法权益。

#### 15. 公交站场。

——建设包括公交集散、公交调度、公共停车、商业服务功能于一体的新型综合性公交站场。

——鼓励产权单位对已投入使用的公交站场进行升级改造，完善公交站场功能，提高土地综合利用水平。

——制订公交站场用地综合开发政策，从供地、规划、建设、资金等多个环节给予支持。

#### 16. 其他项目。

——供冷、供热、供气等具备一定收费机制的市政基础设施项目，在政府加强规划主导的前提下，通过公开招标、竞争性谈判等方式择优选择特许经营者。对项目的收费标准进行动态调整，保障项目合理收益。

——鼓励采用政府购买服务方式，对道路清扫保洁、公厕管理、市政照明、道路桥梁维护、园林绿化养护等市政公用设施管养项目实行社会化管理。

### （三）城市更新。

#### 17. 全面改造、微改造与危破旧房改造。

——调动旧城镇、旧厂房、旧村庄原土地使用权人的积极性，鼓励以项目预期收益和功能置换、功能调整收益进行项目融资。

——加强与金融机构的合作，探索设立城市更新基金，推广采用政府购买服务的方式，充分利用国家开发银行棚改资金贷款、建设银行城镇化贷款等中长期政策性贷款。

——吸引有实力、信誉好的房地产开发企业和其他社会力量参与城市全面改造、微改造与危破旧房改造。引导金融机构创新贷款投放和担保方式，促进人居环境改善和岭南文化保护。

#### 18. 土地综合开发与基础设施建设。

——扩大“三规合一”成果应用，在规划对城市空间布局的引领下，发挥政府主导作用，科学规划、化零为整，统筹实施土地综合开发项目。

——创新土地综合开发方式，通过运营征转、社会存量房屋收购、土地置换、政府购买服务等多种渠道实现项目市场化运作。

——结合土地综合开发，一并实施土地平整、地下空间开发、安置房建设、市政设施、景观绿化工程、公共服务设施工程，提高土地利用效率，促进土地价值、城市建设水平和区域开发水平的整体提升。

——根据区域产业规划和产业发展实际情况，结合土地综合开发安置区建设，推动关联产业集聚发展。

#### 19. 特色小镇。

——在美丽乡村经验基础上，加强政府引导、借助市场化运作，鼓励各类社会资本参与打造生产、生活、生态融合发展的广州特色小镇。

——提高特色小镇在产业发展、商业配套、交通设施、公共服务等方面的投入水平。

——形成归属明晰、权责明确、监管有效的产权制度，保障社会投资人的合法权益。

#### 20. 城市棚户区。

——在城市棚户区改造中大力推广政府购买服务模式。

——鼓励企、事业单位使用自有资金筹建公共租赁住房、拆迁安置房。

——以广州列入国家新型城镇化综合试点地区为契机，各区根据实际需要建设来穗人员公寓，支持社会资本将符合条件的商品住房改造为城市棚户区安置房和公共租赁住房房源。

——按照国家规定，落实城市棚户区安置房、公共租赁住房建设、运营、管理涉及的各项行政事业性收费和政府性基金免缴政策以及税收减免政策。

#### （四）能源设施。

##### 21. 能源项目。

——鼓励社会资本参与天然气分布式能源站、加油加气站、太阳能分布式光伏发电、生物质能开发利用、新能源汽车公共充电设施等能源项目建设。

——社会资本投资建设太阳能分布式光伏发电项目且已纳入规模管理的，实行与国有资本统一的补贴标准。

##### 22. 合同能源管理。

——以公共机构、大型公共建筑和用能大户为重点，大力推行项目合同能源管理，对采用新技术、新装备实施重大示范项目的节能服务机构，通过节约的能源费用给予投资补助和节能量奖励。

##### 23. 充电设施。

——优先在大型商场、超市、文体场馆等建筑物的停车场以及交通枢纽、驻车换乘（P+R）公共停车场建设机械式、立体式停车充电一体化设施。

——引导社会资本参与充电设施建设运营，形成适度超前、车桩相随、智能高效的充电设施体系。

——设立融资担保基金，推广融资租赁、发行企业债券、项目收益权质押等多渠道融资方式。

#### （五）信息基础设施。

##### 24. 智慧城市。

——支持国有通讯、电信企业引入战略投资者，加快光纤、电缆、数据中心、基站等信息基础设施建设，布局基于互联网、云技术、大数据的智慧城市产业，

##### 25. 三网融合。

——支持社会投资者投资建设电信网、广电网、互联网“三网融合”有关的公共服务平台。

##### 26. 云服务。

——支持社会投资者投资北斗卫星导航与位置服务产业公共平台、高分专项数据与应用公共服务平台、卫星遥感公众云服务平台。

(六) 社会事业。

27. 教育设施。

——根据《广州市人民政府关于促进民办教育发展的意见》(穗府〔2014〕12号),鼓励社会力量兴办教育。

——市区两级财政部门加大教育发展预算资金安排力度,推动民办教育规范、优质发展。

——保障民办教育机构在用水、用电、用气等方面与公办教育机构享有同等待遇。

——鼓励社会资本与广州教育城投资公司合作,参与广州教育城基础设施建设。

28. 医疗卫生设施。

——根据《广州市人民政府办公厅关于印发进一步鼓励和引导社会资本举办医疗机构实施办法的通知》(穗府办〔2013〕27号),鼓励社会资本举办医疗机构,实施品牌发展战略。

——逐步放开区域卫生规划、医疗机构设置规划对社会办医的限制。规划调整和新增医疗资源时优先考虑引进社会资本。

——将符合条件的社会办医疗机构纳入医疗保险定点范围。

29. 养老设施。

——积极抓好全国养老服务业综合改革试点工作,引导社会资本以老年人养老服务需求为导向投资社会养老服务市场,支持社会资本兴办养老机构。

——探索将公办养老院、农村敬老院交由社会力量承接运营。

——支持社会资本参与社区居家养老服务,承接政府举办的社区养老服务设施,提供社区居家养老服务。

30. 文化设施。

——采取公建民营、委托管理等方式引进社会力量参与公共文化服务设施建设,配置特许经营权、广告权、冠名权等经营性资源。

——鼓励社会资本在经营性公共文化场所实行连锁经营、联盟合作。

(七) 重点功能区。

31. 中国(广东)自贸试验区南沙片区。

——开展PPP模式先行先试,积极吸引各类社会资本参与自贸区南沙新区片区海港区、明珠湾区块、庆盛枢纽区块、万顷沙保税港加工制造业区块等土地综合开发

和基础设施建设项目。

——加大自贸区南沙新区片区金融开放创新力度。开展内外资融资租赁改革试点、跨境电子商务改革试点。探索跨境人民币创新业务，推动自贸区南沙新区片区与港澳地区开展双向人民币融资。

——在自贸区南沙新区片区试点发行多币种的产业投资基金，引导各类创业投资、产业投资、股权投资基金参与，推动自贸区南沙新区片区现代产业发展。

### 32. 空港经济区。

——通过 PPP 模式加快空港经济区起步区土地综合开发与基础设施建设。

——积极吸引各类社会资本参与空港经济区航空装备制造业和航空维修、航运物流、航空金融等航空服务业。符合产业发展方向的，可获得广州市战略性新兴产业发展资金扶持。

### 33. 广州开发区、增城开发区。

——开展 PPP 模式先行先试，鼓励社会资本参与广州开发区、增城开发区重点产业园区投资建设。

——创新产业园区开发建设模式，引入金融资本、产业资本进行专业园区的整体开发运营。

——针对产业园区发展特点，灵活采取政府管理、企业管理、混合管理等多种建设运营管理模式。

——鼓励社会资本参与广州开发区、增城开发区土地综合开发和基础设施建设。

## 三、政策支持

### （一）建立项目生成和评估论证机制。

1. 对重点领域项目的必要性、可行性、经济性、组织实施要求进行充分研究论证，挖掘项目运营的商业价值，提高项目收益、形成投资回报。

2. 对于拟由政府投资安排的经营性、准经营性项目，在立项阶段，同时提出政府投资和引进社会投资两套方案进行比选论证。

3. 对于适合投资、开发、建设、运营一体化的项目，研究规划设计条件和土地出让方案。

### （二）土地供应。

4. 符合《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》（国务院令

第 55 号) 等相关文件规定的, 轨道交通项目中的车站、轨道线路, 驻车换乘停车场及其他公益性公共停车场, 非营利性的医疗、养老、教育、文化、体育设施等属于可按划拨方式供地的项目, 经社会投资人申请可按协议出让方式供地。

5. 轨道交通综合利用部分按程序采取划拨、协议出让、公开出让、土地作价出资或租赁等方式供地。依据轨道交通综合利用部分的主用途确定供地方式。主用途可依据建筑面积占比确定, 也可依据功能的重要性确定, 确定主用途的结论和理由写入供地方案, 经批准后实施。

6. 综合交通枢纽一体化项目用地, 在招标确定项目一级开发主体, 完成一级开发, 达到公开出让条件后, 按程序公开出让。

7. 以划拨、协议出让方式取得土地使用权后, 不改变土地用途。建成的项目经依法批准可以抵押, 土地使用权性质不变, 待合同经营期满后, 连同公共设施一并移交政府。

8. 鼓励土地使用权人利用自有土地实施项目建设。企业利用自有划拨土地上已建房屋吸引社会资本, 兴办营利性的医疗、养老、教育、文化、体育设施, 在符合城乡规划的前提下, 可按协议出让方式补办土地有偿使用手续。

9. 支持探索租赁方式供地。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可依法使用农村集体建设用地。

10. 不符合划拨用地目录的项目, 以租赁方式取得土地使用权的, 由市国土规划部门编制供地方案、签订土地出租合同并开展用地供后监管, 租金收入参照土地出让收入纳入政府性基金预算管理。

### (三) 价格政策。

11. 按照补偿成本、合理收益、优质优价、节约资源、公平负担的原则, 逐步理顺重点公共服务领域价格。

12. 适时调整市政基础设施以及非居民用水、用气、用电价格, 使价格覆盖运营成本。

13. 放开社会资本兴办的养老、医疗、民办学历教育等服务价格。

### (四) 服务量计量。

14. 合理确定项目基本服务量, 如客流(轨道交通项目、综合交通枢纽站点、高速公路)、水量(污水处理、再生水设施)、处理量(垃圾处理、污泥处理)、床位



数（医疗卫生设施、民政设施）。

15. 加强对实际服务量的核定，实际服务量低于基本服务量时，启动补贴机制；实际服务量超出基本服务量一定水平时，启动企业收益分享机制，合理调节社会投资者收益水平。

#### （五）税费政策。

16. 从事《公共基础设施项目企业所得税优惠目录》规定项目的投资经营所得，自取得第一笔生产经营收入所属的纳税年度起，第一年至第三年依法免征企业所得税，第四年至第六年依法减半征收企业所得税。但企业承包经营，承包建设和内部自建自用的不享受上述优惠政策。

17. 社会资本投资建设公共交通、市政设施、环境保护等城市基础设施项目的，市、区可按规定免收城市公用事业附加收入、市政配套费、污水配套费等费用。

18. 企业从事医疗服务、养老服务、民办教育服务和文化场馆经营的，符合国家免税规定的收入可免征增值税。保障性住房建设用地，按规定可免征城镇土地使用税。企事业单位、社会团体以及其他组织将旧房转变为保障性住房房源的，按规定可免征土地增值税。

19. 企业通过政府和社会资本合作方式投资建设城市基础设施项目涉及的税费，符合国家政策规定的，市、区有关征收部门严格按规定给予减免，并积极向上级部门争取减免。

#### （六）实施平台。

20. 支持广州公共资源交易中心、广州股权交易中心、广州碳排放交易所、广州金融资产交易中心等机构作为政府和社会资本合作项目的交易平台做大做强。

### 四、保障措施

#### （一）加强工作统筹管理和组织协调。

1. 根据 14 届 223 次市政府常务会议纪要，由市发展改革委牵头会同市财政局、国土规划委、住房城乡建设委、法制办等有关部门，成立广州市 PPP 项目工作小组，市发展改革委主要负责同志任组长，按照“公平、公正、透明，社会、企业、政府多赢”的原则，研究拟订广州市各项 PPP 项目方案。实施方案按要求经专业机构评估论证，且经小组成员 2/3 以上票决同意的 PPP 项目，可提交市政府常务会议审议。

#### （二）完善引进社会投资的项目储备。

2. 建立重点领域、重大项目引进社会投资的项目台账和储备项目库，编制年度实施计划和三年滚动计划，形成“开工一批，储备一批，策划一批”的循环机制。

3. 对于纳入广州市政府和社会资本合作（PPP）储备项目库的项目，逐一落实实施主体，推动项目前期工作开展和社会资本选取。

4. 建立广州市政府和社会资本合作（PPP）项目市、区分级审批制度。由市政府行业主管部门、市属国有企业策划、发起，市财政资金予以支持的 PPP 项目，由市负责审批；由区政府行业主管部门、区属国有企业策划、发起，区财政资金予以支持的 PPP 项目，由区负责审批。

### （三）优化财政资金支持方式。

5. 鼓励社会资本投资的重点领域，市财政结合项目实际情况给予一定比例的资本金支持。

6. 创新用于城市建设维护的财政资金分配方式，逐步实现从“补建设”向“补运营”转变。建立政府投资、购买服务、收费、价格、补贴协同制度，以多种方式支持政府和社会资本合作项目实施。

7. 将政府与社会资本合作项目必要的政府付费、可行性缺口补助纳入市财政预算安排落实，建立跨年度预算平衡机制和动态调整机制。

### （四）合理控制财政支出责任。

8. 按照积极稳妥的原则，组织好 PPP 项目、政府购买服务项目的财政承受能力论证。在科学预测财政收支总量及增长潜力的基础上，合理确定项目规模，将财政支出责任控制在财政可支撑、可承受范围内。市、区发展改革部门会同财政部门，按照积极稳妥的原则，合理确定 PPP 项目的数量和规模，将 PPP 项目财政支出责任纳入中期财政规划，确保不发生财政风险，实现政府和社会资本合作项目规范、有序发展。

9. 结合中央、省有关政策文件与广州财政资金条件、政府负债情况，适度控制 PPP 模式融资规模，综合平衡资金借、用、管、还，权衡比较各种融资模式利弊，形成科学、合理、可持续的投资组合，发挥 PPP 项目的经济效益和社会效益。

### （五）促进项目信息发布和股权交易平台建设。

10. 通过广州公共资源交易服务平台，做好对社会资本开放项目的定期发布，及时公开我市产业政策、发展规划、投资项目、优惠措施、资金要求等信息。

11. 以广州股权交易中心为平台，通过股权交易、增资扩股等方式引入社会资本

及实现依法退出。

（六）加强项目造价、质量、工期的全过程监管。

12. 发展改革部门、建设主管部门、财政部门、行业主管部门根据规定职责，参照同行业标准，在PPP项目实施全过程中加强对社会投资者提供的产品和服务的造价、成本、质量监审。

13. 严格合同变更程序，引进第三方评价，作为确定财政补贴、政府购买服务费用标准以及合作期限调整的参考依据。

（七）推动地方融资平台转型升级。

14. 按照规范化、市场化、专业化的原则，推动地方融资平台实现市场化运营，提高投融资和可持续发展能力。

15. 对于已经建立现代企业制度、实现市场化运营的融资平台公司，在其承担的地方政府债务已纳入政府财政预算、得到妥善处置并明确今后不再承担地方政府举债融资职能的前提下，通过与政府签订合同、明确责权利关系的方式，可作为社会资本方参与PPP项目建设。

（八）加快信用体系建设。

16. 实施《广州市社会信用体系建设规划（2014-2020年）》，建立社会资本守信激励和失信惩戒联动机制，保证政府和社会资本合作（PPP）项目规范有序推进。

附件：创新重点领域投融资机制主要任务工作计划表

广州市人民政府

2017年1月17日

## 附件

## 创新重点领域投融资机制主要任务工作计划表

序号	主要任务	牵头部门	实施主体
一	城市轨道交通（含新型有轨电车）		
1	在新一轮轨道交通建设中，选择部分线路，试点引进具有较强投融资能力和丰富经验的行业内骨干企业与广州市地铁总公司合作组建项目公司，承担轨道交通投资、建设、运营任务。	市发展改革委	广州地铁集团
2	贯彻落实《广州市人民政府办公厅关于印发推进广州市轨道交通沿线物业综合开发的实施意见的通知》（穗府办函〔2015〕55号），落实“地铁+物业”的开发模式。	市发展改革委、市国土规划委	广州地铁集团
3	做好新一轮轨道交通站点、车辆段上盖、出入口、风井风亭、连接隧道及地下空间一体化规划设计、一体化开发建设方案。	市国土规划委	广州地铁集团
4	将土地划拨、协议出让、公开出让、作价出资或租赁给轨道交通建设运营主体，综合体开发收益用于轨道交通建设和运营补亏。	市发展改革委、市国土规划委	广州地铁集团
5	加强城市轨道交通沿线及站场周边地块的综合开发。由市土地开发中心统一进行土地收储，通过公开招标，吸引社会资本参与土地综合开发和基础设施建设，通过土地公开出让和开发筹集轨道建设资金。	市国土规划委、市土地开发中心	
6	大力发展轨道交通车辆、设备的融资租赁。加快组建专业性的轨道交通融资租赁机构。对新建项目的车辆、机电设备和信号系统，积极采用直接租赁方式，所获得融资由企业经营性资金偿还。对已建成项目，鼓励通过售后回租方式盘活存量资产。鼓励社会资本通过股权投资等方式投资轨道交通融资租赁产业。	市发展改革委、市金融局	广州地铁集团
7	已建成的城市轨道交通线路，通过售后回租、资产证券化等方式盘活存量资产。	市发展改革委、市金融局	广州地铁集团

序号	主要任务	牵头部门	实施主体
二	国铁、城际轨道交通		
1	筹建我市轨道交通企业投资主体，承担国铁、城际轨道交通项目的投融资、建设、运营与管理任务。	市发展改革委、市国资委	广州铁投集团（筹）
2	开展以国铁、城际轨道交通功能为主的综合交通枢纽的改造、建设与综合开发，完善城际轨道交通零换乘枢纽一体化规划、设计、开发方案，由轨道交通投资主体统一开发建设，筹措城际轨道交通建设与运营补亏资金。	市发展改革委、市国土规划委	广州铁投集团（筹）
3	国铁、城际轨道交通枢纽周边地块由市土地开发中心统一储备，通过公开招标，吸引社会资本参与土地综合开发和基础设施建设，通过土地公开出让和开发筹措国铁、城际轨道交通建设资金。	市国土规划委、市土地开发中心	
4	积极开展国铁、城际轨道交通车辆、设备融资租赁。所获得融资由企业经营性资金偿还。	市发展改革委、市金融局	广州铁投集团（筹）
5	已建成的国铁、城际轨道交通线路，通过售后回租、资产证券化等方式盘活存量资产。	市发展改革委、市金融局	广州铁投集团（筹）
三	航空		
1	鼓励社会资本参与通用航空项目投资建设，在税费优惠、财政补贴等方面享有与国有资本同等待遇。	市发展改革委	
2	探索实行“主体运营+经营性配套资源+特许经营权”的土地综合开发模式，鼓励社会资本参与南沙新区商务机场、机场配套服务设施以及通用航空固定运营基地建设。	市发展改革委、市国土规划委、南沙区政府	
3	设立广州空港经济区基础设施投资基金，参与空港经济区土地综合开发和基础设施建设。	广州空港经济区管委会、市财政局	

序号	主要任务	牵头部门	实施主体
4	设立广州航空产业基金，促进广州航空产业资源和金融资本对接融合。	广州空港经济区管委会、市金融局	
<b>四</b>	<b>港口</b>		
1	鼓励社会资本参与南沙江海联运码头、汽车物流码头等功能性码头和配套产业园区的投资建设。	广州港务局	广州港集团
2	鼓励社会资本投资南沙国际邮轮码头、长洲岛新担涌游艇码头工程，通过物业综合开发、航线、票务收入依法获取投资回报。	广州港务局、南沙区政府、黄埔区政府	
3	鼓励社会资本投资建设港口基础设施、物流园区及临港产业项目。	广州港务局、南沙区政府、黄埔区政府	
4	吸纳社会资本设立航运产业基金和航运担保基金，积极开展航运物流、股权投资和商业并购。	南沙区政府、黄埔区政府、广州港务局、市金融局	
<b>五</b>	<b>高速公路</b>		
1	鼓励社会资本投资建设经营性高速公路。	市交委	市交投集团等
2	将车辆通行费收费权、高速公路红线范围内加油站和服务区经营权、广告经营权，高速公路出入口 TOD（公共交通导向）开发权等各项权益与高速公路特许经营权结合，增强项目对社会资本的吸引力。	市交委、市国土规划委等	市交投集团等
<b>六</b>	<b>污水处理设施</b>		
1	新建污水处理厂、再生水厂、中水厂，鼓励社会资本参与投资、建设、运营。	市水务局	市水投集团等

序号	主要任务	牵头部门	实施主体
2	在建和已建成的污水处理厂，探索采用委托经营（OM）、转让—经营—移交（TOT）等方式引进市场主体。	市水务局	市水投集团等
3	污泥处理项目采用 EPC（设计、采购、施工）总承包模式，经生产运行考核合格后确定投资主体。	市水务局	市水投集团
4	完善污水处理费价格调整机制，综合考虑厂区、管网的建设和运营成本合理定价。	市发展改革委、 市水务局	
5	以重点产业园区工业废水治理为突破口，探索环境污染第三方治理和环境服务试点，为社会资本创造更多的市场化条件。	市环保局	
七	<b>垃圾资源化利用和处理</b>		
1	新建生活垃圾、餐厨垃圾处理设施、垃圾资源物流中心，主要采用特许经营、政府购买服务、运营补助的方式引入社会投资。	市城管委	广州环保投资集团和其他经招标确定的投资主体
2	新建建筑垃圾、工业垃圾、医疗垃圾、污泥垃圾、电子垃圾处理设施，主要采用特许经营、政府购买服务、运营补助的方式引入社会投资。	市环保局	
3	优化垃圾处理物流调配机制和异地处理补偿机制，完善各环节成本分担与定价核算，促进垃圾处理与收运一体化。	市城管委、财政局、 各区政府	
4	探索采用 PPP 模式提供城市环卫保洁和垃圾收运一体化服务。	市城管委、各区政府	

序号	主要任务	牵头部门	实施主体
八	水利工程、河涌综合整治		
1	盘活现有水利工程国有资产，通过股权出让、委托运营、整合改制等方式吸引社会资本，筹集资金用于新开工项目建设。	市水务局	
2	鼓励社会资本投资广州市生态调蓄湖工程、湿地工程，将特许经营权与旅游、游乐等经营性配套资源相结合，增强项目盈利能力。	市水务局、国土规划委	
3	在广佛跨界河涌、南粤水更清行动计划河涌整治、车陂涌综合整治工程中积极推广第三方治理和 PPP 模式。	市水务局，白云、荔湾、花都、从化、天河区政府	
4	推进项目管养、维护社会化。	市水务局、城管委	
九	地下综合管廊		
1	结合新建改建道路、城市更新、功能区开发、大型地下空间开发、城市轨道交通、河道治理同步规划、设计、建设综合管廊。	市住房城乡建设委、国土规划委	市城投集团等
2	制订入廊管线单位的人廊费标准和运营维护费标准。通过管线单位缴纳入廊费、运营维护费，政府可行性缺口补助等方式提高项目运营收入，吸引社会资本参与投资。	市发展改革委	
3	鼓励综合管廊投资主体发行城市地下综合管廊建设专项债券、企业债券、项目收益债券、可续期债券等专项债券，募集资金用于地下综合管廊建设。	市发展改革委	



序号	主要任务	牵头部门	实施主体
十	<b>海绵城市</b>		
1	采取与经营性资源整体打包，财政补贴、申请国家资本金专项建设基金等方式，支持社会资本参与海绵城市项目投资、建设、运营。	市水务局、市发展改革委、市国土规划委	
2	鼓励设计单位、施工企业、制造企业与金融资本结合，组建具备综合业务能力的联合体，通过施工总承包等方式，发挥海绵城市项目建设整体效益。	市水务局	
3	做好全国海绵城市试点申报工作。	市住房城乡建设委、水务局	
十一	<b>停车场</b>		
1	制订广州市停车场建设专项规划。结合大型综合交通枢纽地下空间开发及配套设施工程，城市轨道交通外围 P+R 站点，医院、学校、广场、公园建设，提高公共停车设施配建供应比例。	市交委、市国土规划委	
2	出台《广州市停车场建设和管理规定》，形成配建为主、公共为辅、道路停车为补充的停车供给格局。	市发展改革委、市交委、市法制办	
3	建立合理的停车土地供应、收费、管理、投融资机制，吸引社会资本投资公共停车场，推动停车发展社会化、产业化。	市发展改革委	
十二	<b>市政道路</b>		
1	推动市政道路运营维护按规定实行 PPP 模式和政府购买服务，所需资金通过原渠道在财政预算中统筹解决。	市财政局	
2	推动市政设施管理事业单位向独立核算、自主经营的企业化方向转变。	市住房城乡建设委、市林业和园林局、市城管委	

序号	主要任务	牵头部门	实施主体
十三	<b>园林绿化</b>		
1	在保障生态效益、保护森林资源的前提下，支持符合条件的农民专业合作社、林业企业投资森林公园、生态景观林带、森林碳汇工程，发展林下经济、森林旅游等生态产业。	市林业和园林局	
2	结合文化旅游、地下停车场、地下商铺、地下人防工程整体实施城市公园建设，形成文化、休闲、交通、商业配套于一体的综合服务功能。	市林业和园林局、市国土规划委	
3	鼓励社会资本以认建、认养林木绿地等多种方式参与公共绿地景点改造、维护。	市林业和园林局、市国土规划委	
十四	<b>地下空间开发</b>		
1	在符合规划的前提下，鼓励社会资本参与各类民用建筑、公共建筑地下空间开发。研究制订地下空间开发利用管理办法，解决地下空间开发管理体制、优惠政策和人防工程所有权、使用权等权属关系，吸引社会投资。	市住房城乡建设委、市国土规划委	
2	研究地下空间工程投资、开发、建设、运营一体化方案，研究规划设计条件和土地出让方式。	市国土规划委	
3	明确地下空间工程和人防工程所有权、使用权等权属关系，保障社会投资人的合法权益。	市住房城乡建设委	
十五	<b>公交站场</b>		
1	提升、完善公交站场功能，建设集交通集散、公交调度、公共停车、商业服务功能为一体的综合性站场。落实公交站场用地综合开发政策，开发收益用于公共交通基础设施建设和公交企业运营补亏。	市交委、市国土规划委	

序号	主要任务	牵头部门	实施主体
2	鼓励产权单位对已投入使用的公交站场进行升级改造，完善公交站场功能，提高土地综合利用水平。	市交委、市国土规划委	
3	制订公交站场用地综合开发政策，从供地、规划、建设、资金等多个环节给予支持。	市交委、市国土规划委	
十六	<b>其他市政项目</b>		
1	供冷、供热、供气等具备一定收费机制的市政基础设施项目，在政府加强规划主导的前提下，通过公开招标、竞争性谈判等方式择优选择特许经营者。对项目的收费标准进行动态调整，保障项目合理收益。	市发展改革委	
2	鼓励采用政府购买服务方式，对道路清扫保洁、公厕管理、市政照明、道路桥梁维护、园林绿化养护等市政公用设施管养项目实行社会化管理。	市住房城乡建设委、城管委、林业和园林局、各区政府	
十七	<b>“三旧”改造与城市微改造</b>		
1	调动旧城镇、旧厂房、旧村庄原土地使用权人的积极性，鼓励以项目预期收益和功能置换、功能调整收益进行项目融资。	市城市更新局	
2	加强与金融机构的合作，探索设立城市更新基金，推广采用政府购买服务的方式，充分利用国家开发银行棚改资金贷款、建设银行城镇化贷款等中长期政策性贷款。	市城市更新局	
3	吸引有实力、信誉好的房地产开发企业和其他社会力量参与城市微改造项目。引导金融机构创新贷款投放和担保方式，促进人居环境改善和岭南文化保护。	市城市更新局、各区政府	

序号	主要任务	牵头部门	实施主体
十八	<b>土地综合开发与基础设施建设</b>		
1	扩大“三规合一”成果应用，在规划对城市空间布局的引领下，发挥政府主导作用，科学规划、化零为整，统筹实施土地综合开发项目。	市国土规划委	
2	创新土地综合开发方式，通过运营征转、社会存量房屋收购、土地置换、政府购买服务等多种渠道实现项目市场化运作。	市国土规划委、市土地开发中心、各区政府	
3	结合土地综合开发，一并实施土地平整、地下空间开发、安置房建设、市政设施、景观绿化工程、公共服务设施工程，提高土地利用效率，促进土地价值、城市建设水平和区域开发水平的整体提升。	市土地开发中心、各区政府	
4	根据区域产业规划和产业发展实际情况，结合土地综合开发安置区建设，推动关联产业集聚发展。	市发展改革委、市国土规划委、各区政府	
十九	<b>特色小镇</b>		
1	在美丽乡村经验基础上，加强政府引导、借助市场化运作，鼓励各类社会资本参与打造生产、生活、生态融合发展，产业特色鲜明的广州特色小镇。	市发展改革委、市国土规划委、各区政府	
2	提高特色小镇在产业发展、商业配套、交通设施、公共服务等方面的投入水平。	各区政府	
3	形成归属明晰、权责明确、监管有效的产权制度，保障社会投资人的合法权益。	市国土规划委、各区政府	
二十	<b>城市棚户区</b>		
1	在城市棚户区改造中大力推广政府购买服务模式。	市住房城乡建设委、财政局	

序号	主要任务	牵头部门	实施主体
2	鼓励企、事业单位使用自有资金筹建公共租赁住房、拆迁安置房。	市住房城乡建设委	
3	以广州列入国家新型城镇化综合试点地区为契机，各区根据实际需要建设来穗人员公寓，支持社会资本将符合条件的商品住房改造为城市棚户区安置房和公共租赁住房房源。	市住房城乡建设委、国土规划委、各区政府	
4	按照国家规定，落实城市棚户区安置房、公共租赁住房建设、运营、管理涉及的各项行政事业性收费和政府性基金免缴政策以及税收减免政策。	市住房城乡建设委、财政局	
二十一	<b>能源项目</b>		
1	鼓励社会资本参与天然气分布式能源站、加油加气站、太阳能分布式光伏发电、生物质能开发利用、新能源汽车公共充电设施等能源项目建设。	市发展改革委	
2	社会资本投资建设太阳能分布式光伏发电项目且已纳入规模管理的，实行与国有资本统一的补贴标准。	市发展改革委、财政局	
二十二	<b>合同能源管理</b>		
1	以公共机构、大型公共建筑和用能大户为重点，大力推行项目合同能源管理，对采用新技术、新装备实施重大示范项目的节能服务机构，通过节约的能源费用给予投资补助和节能量奖励。	市发展改革委	
二十三	<b>充电设施</b>		
1	优先在大型商场、超市、文体场馆等建筑物的停车场以及交通枢纽、驻车换乘（P+R）公共停车场建设机械式、立体式停车充电一体化设施。	市工业和信息化委	

序号	主要任务	牵头部门	实施主体
2	引导社会资本参与充电设施建设运营，形成适度超前、车桩相随、智能高效的充电设施体系。	市工业和信息化委	
3	设立融资担保基金，推广融资租赁、发行企业债券、项目收益权质押等多渠道融资方式。	市工业和信息化委	
二十四	<b>智慧城市</b>		
1	支持国有通讯、电信企业引入战略投资者，加快光纤、电缆、数据中心、基站等信息基础设施建设，布局基于互联网、云技术、大数据的智慧城市产业。	市工业和信息化委	
二十五	<b>三网融合</b>		
1	支持社会投资者投资建设电信网、广播电视网、互联网“三网融合”有关的公共服务平台。	市工业和信息化委	
二十六	<b>云服务</b>		
1	支持社会投资者投资北斗卫星导航与位置服务产业公共平台、高分专项数据与应用公共服务平台、卫星遥感公众云服务平台。	市工业和信息化委	
二十七	<b>教育设施</b>		
1	根据《广州市人民政府关于促进民办教育发展的意见》，鼓励社会力量兴办教育。	市教育局	
2	市区两级财政部门加大教育发展预算资金安排力度，推动民办教育规范、优质发展。	市教育局、财政局	

序号	主要任务	牵头部门	实施主体
3	保障民办教育机构在用水、用电、用气等方面与公办教育机构享有同等待遇。	市教育局、发展改革委	
4	鼓励社会资本与广州教育城投资公司合作，参与广州教育城基础设施建设。	市重点办、市教育城指挥部办公室	
<b>二十八</b>	<b>医疗卫生设施</b>		
1	逐步放开区卫生规划、医疗机构设置规划对社会办医的限制。规划调整和新增医疗资源时优先考虑引进社会资本。	市卫生计生委	
2	鼓励和支持社会办医疗机构实施品牌发展战略，培育医疗服务品牌。	市卫生计生委	
3	将符合条件的社会办医疗机构纳入医疗保险定点范围。	市卫生计生委、市人力资源和社会保障局	
<b>二十九</b>	<b>养老设施</b>		
1	积极抓好全国养老服务业综合改革试点工作，引导社会资本以老年人养老服务需求为导向投资社会养老服务市场，支持社会资本兴办养老机构。	市民政局	
2	探索将公办养老院、农村敬老院交由社会力量承接运营。	市民政局	
3	支持社会资本参与社区居家养老服务，承接政府举办的社区养老服务设施，提供社区居家养老服务。	市民政局	

序号	主要任务	牵头部门	实施主体
三十	文化设施		
1	采取公建民营、委托管理等方式引进社会力量参与公共文化服务设施建设，配置特许经营权、广告权、冠名权等经营性资源。	市文化广电新闻出版局	
2	鼓励社会资本在经营性公共文化场所实行连锁经营、联盟合作。	市文化广电新闻出版局	
三十一	中国（广东）自贸试验区南沙片区		
1	积极吸引各类社会资本参与自贸区南沙新区片区海港区块、明珠湾区块、庆盛枢纽区块、万顷沙保税港加工制造业区块等土地综合开发和基础设施建设项目。	南沙区政府	
2	加大自贸区南沙新区片区金融开放创新力度。开展内外资融资租赁改革试点、跨境电子商务改革试点。探索跨境人民币创新业务，推动自贸区南沙新区片区与港澳地区开展双向人民币融资。	南沙区政府	
3	在自贸区南沙新区片区试点发行多币种的产业投资基金，引导各类创业投资、产业投资、股权投资基金参与，推动自贸区南沙新区片区现代产业发展。	南沙区政府	
三十二	空港经济区		
1	通过 PPP 模式加快空港经济区起步区土地综合开发与基础设施建设。	广州空港经济区管委会	
2	积极吸引各类社会资本参与空港经济区航空装备制造业和航空维修、航运物流、航空金融等航空服务业。符合产业发展方向的，可获得广州市战略性新兴产业发展资金扶持。	广州空港经济区管委会	



序号	主要任务	牵头部门	实施主体
三十三	广州开发区、增城开发区		
1	鼓励社会资本参与广州开发区、增城开发区重点产业园区投资建设。	广州开发区管委会、增城开发区管委会	
2	创新产业园区开发建设模式，引入金融资本、产业资本进行专业园区的整体开发运营。	广州开发区管委会、增城开发区管委会	
3	针对产业园区发展特点，灵活采取政府管理、企业管理、混合管理等多种建设运营管理模式。	广州开发区管委会、增城开发区管委会	
4	鼓励社会资本通过 PPP 模式参与广州开发区、增城开发区土地综合开发和基础设施建设。	广州开发区管委会、增城开发区管委会	

广州市人民政府办公厅秘书处 2017年2月7日印发

## 58. 《广州市人民政府办公厅关于印发广州市推进政府和社会资本合作试点项目实施方案的通知》（穗府办〔2017〕5号）

各区人民政府，市政府各部门，各直属机构：

《广州市推进政府和社会资本合作试点项目实施方案》已经市人民政府同意，现印发给你们，请遵照执行。执行中遇到的问题，请径向市发展改革委反映。

广州市人民政府办公厅

2017年1月17日

### 广州市推进政府和社会资本合作试点项目实施方案

为进一步深化投融资体制改革，鼓励和支持社会资本投资广州市基础设施、公用事业和公共服务项目，提高政府公共治理能力、资源配置水平，发挥社会资本在融资、技术、管理方面的优势，提高项目建设运营效率，降低项目全生命周期成本，实现政企双赢合作，根据《广州市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》，现就我市推进政府和社会资本合作试点项目（以下简称PPP试点项目）制定本实施方案。

#### 一、加强组织领导

1. 根据14届223次市政府常务会议纪要，由市发展改革委牵头会同市财政局、国土规划委、住房城乡建设委、法制办等有关部门，成立广州市PPP项目工作小组，市发展改革委主要负责同志任组长，按照“公平、公正、透明，社会、企业、政府多赢”的原则，研究拟订广州市各项PPP实施方案。实施方案按要求经专业机构评审论证，且经小组成员2/3以上票决同意的PPP项目，可提交市政府常务会议审议。

2. PPP项目工作小组办公室设在市发展改革委，负责协调推进与PPP项目实施相关的各项工作，包括加强规划引导、给予政策支持、指导项目策划、建立项目台账和储备项目库、编制年度实施计划和三年滚动计划、组织对PPP实施方案评估论证、将评估结果报PPP项目工作小组审议、建立PPP试点项目督办制度、组织绩效评价等。

3. 建立试点项目协调工作例会制度，做好与各有关行业主管部门、区政府、国有企业的信息沟通，加强统筹管理和政策协调，推动PPP试点项目有序实施。

## 二、明确落实责任

围绕 PPP 项目推进实施全流程管理，结合国家和省的要求，进一步明确责任分工，强化 PPP 项目实施能力建设：

### （一）强化项目发起能力。

1. PPP 项目发起主体应落实国家、省和市委、市政府的决策部署，符合国民经济和社会发展规划目标，遵循物有所值、权责明确、促进竞争、降低成本、提高效率的原则，对项目的必要性、可行性、经济性、组织实施要求进行充分研究论证。PPP 实施方案获得 PPP 项目工作小组批准，视为 PPP 试点项目成功发起。

### 2. PPP 项目发起主体包括：

（1）住建、交通、水务、港务、城管、林业园林、城市更新、教育、卫生计生、文广新等行业主管部门；

（2）符合规定的国有企业；

（3）发展改革部门会同各职能部门集中策划和发起；

（4）社会投资人根据政府规划和企业发展的需要建议发起。

### 3. PPP 项目实施机构：

（1）对于列入 PPP 项目库、年度实施计划的 PPP 项目，根据项目性质和行业特点，由行业主管部门或其委托的事业单位作为 PPP 项目实施机构，负责项目准备、实施等工作。

（2）企业法人不作为 PPP 项目实施机构。

4. 由市发展改革委、财政局负责，各行业主管部门配合，选择 PPP 领域具有丰富理论和实践经验的专家，建立 PPP 专家库，为政府部门提供 PPP 项目策划、法律、财务、投融资、招投标、风险控制、项目运营管理等方面的决策咨询服务。

### （二）强化规划设计和经营性资源配置能力。

1. 市国土规划委负责研究制订项目规划设计条件和土地出让方案，为试点项目配置土地、物业等经营性资源，将项目用地和土地综合开发方案纳入土地利用管理和规划审批计划，落实项目选址、规划审批、土地储备、土地供应等方面的工作。

2. 投资、开发、建设、运营一体化项目，以及轨道交通站点一体化项目，在 PPP 实施方案编制阶段，项目发起主体对接市国土规划委，提出项目规划设计

条件、用地范围、控制性详细规划、土地综合开发方案方面的需求。

### （三）强化投资分类和投资整合能力。

1. 市发展改革委会同市财政局，建立政府投资、购买服务、收费、价格、补贴的协同制度，整合多种投资方式，支持 PPP 试点项目开展。

2. 对于拟使用政府财政投资的经营性、准经营性项目，项目发起主体同时提出政府投资和引进社会投资两套方案。

3. 市发展改革委负责组织对政府投资、引进社会投资两套方案的比选论证。经论证使用政府投资的项目，按《广州市政府投资管理条例》、《广州市政府投资管理条例实施细则》进行管理。经论证适合采用政府和社会资本合作模式的项目，按本实施方案明确的操作流程进行管理。

### （四）强化财政承受和财政资金保障能力。

1. 由市财政局负责，组织 PPP 试点项目的物有所值分析、财政承受能力论证。财政部门和行业主管部门根据项目实际需要，聘请具备相应资质的中介机构，审核 PPP 项目建设成本、维护费用、资产价值、项目收入等，审核结果作为开展物有所值评价、财政承受能力论证和社会投资人招标的参考依据。从而识别、测算、评估 PPP 项目对当前和今后年度财政支出的影响，使 PPP 试点项目数量、规模与财政承受能力相匹配。

2. 市财政局负责审核与 PPP 试点项目有关的财政支出，将支出纳入跨年度的市财政预算管理，落实财政资金保障。PPP 试点项目年度财政支出责任不超出当年财政一般公共预算支出的 10%。

3. 市人大加强 PPP 项目有关预算控制和管理，市法制办加强 PPP 项目的合法性审查。

### （五）强化政银企社平台融资保障能力。

1. 由市金融局负责，建立 PPP 试点项目政银企社平台，为社会资本参与 PPP 试点项目提供财务顾问、融资、银团贷款等综合金融服务。

2. 鼓励担保公司、保险公司发挥投融资优势，为社会资本提供融资担保服务。

3. 加入政银企社平台的金融机构、担保公司、保险公司将优先获得 PPP 试点项目信息，并通过公开、公平竞争的方式获得优质项目的投资机会。

#### （六）强化公共资源交易平台的公平交易能力。

由广州公共资源交易中心负责，依托先进的信息系统、评审专家资源和服务平台，将 PPP 试点项目纳入场内交易，打造公平开放的全流程电子化交易平台，做好项目信息、采购文件、中标成交结果、合同文件、投诉处理结果等全流程信息发布和社会资本信用体系建设等工作。

### 三、选择并实施试点项目

围绕推进实现全市经济社会发展的总体目标和任务要求，按照项目具备一定现金流和投资回收能力、前期工作基础扎实、尚未进入实施阶段、价格调整机制相对灵活、需求长期稳定的标准，首批启动 28 个 PPP 试点项目。根据政府和社会资本合作的具体方式，上述项目可分为六大类：

#### （一）投资、开发、建设、运营一体化项目。

建设内容包括地面广场、景观绿化、市政道路、公共服务设施和地下市政交通、商业娱乐、防空防灾设施，具备一体化规划设计、一体化开发建设的条件。项目建成后，形成集交通、文化、休闲、商业配套于一体的综合服务功能。

#### （二）特许经营类。

项目具有明确的收费基础，具备“使用者付费”的条件，项目公司直接从最终用户处收取费用。企业通过竞争方式获得政府授予的特许经营权，通过特许经营协议明确政企双方权利义务和风险分担，在一定期限内投资、建设、运营项目并获得收益。

#### （三）资源配置类。

项目经营收费不足以覆盖建设运营成本，市场化条件不足，通过政府配置土地、物业资源，符合监管要求的广告、商铺、通讯等经营性资源以及专营权、冠名权、广告权等无形资源的方式，实现项目盈亏平衡。

#### （四）财政注资合作类。

项目经营收费不足以覆盖建设运营成本，未达到市场化运作条件。市、区财政通过直接投资、股权合作、政府付费、可行性缺口补助、放弃项目公司分红权等多种方式实现项目公司成本回收和合理回报要求。

#### （五）轨道交通线路与站点综合体开发项目。

建设内容包括轨道交通线路及沿线站点综合体。站上综合体采用交通优先、

立体设计、复合开发、一体化建设的思路，在零距离换乘的基础上，实现交通功能与城市综合服务功能的有机衔接。

#### （六）购买服务类。

项目性质为纯公益性项目，政府根据项目公司提供公共产品、服务的数量和质量，以合理的项目全投资财务内部收益率为基准，测算公共产品、服务的影子价格和政府购买服务费用标准。

### 四、规范操作流程

#### 1. 项目发起。

##### （1）政府发起。

对政府和社会资本合作试点项目，以及具备一定收益和投资回报拟申请政府投资的项目，项目发起人编制的项目建议书应包括但不限于以下内容：项目建设必要性、建设规模、建设内容、总投资估算、项目实施机构、工期进度、投资回报分析、资金筹措方案等。

##### （2）社会资本发起。

社会资本可委托有资质的咨询机构编制项目建议书，向行业主管部门推荐潜在的政府和社会资本合作项目。

#### 2. 项目建议书、可行性研究报告评估及审查。

发展改革部门对行业主管部门报送的项目建议书、可行性研究报告组织评估，对项目建设必要性、迫切性、可实施性进行论证，明确工程建设规模、建设内容、建设标准、总投资估算、资金来源和投资方式、组织实施要求和工期进度等。

#### 3. 编制 PPP 实施方案。

项目实施机构根据项目建议书、可行性研究报告审批文件编制 PPP 实施方案，经行业主管部门审查通过后，由行业主管部门报发展改革部门。PPP 实施方案的主要内容为：项目概况、运作方式、建设运营和移交方案、投融资结构、投资收益和回报机制、社会资本合作伙伴遴选方式、物有所值分析、财政承受能力评价、经济测算、风险分配框架、合同结构和主要内容、项目合作期限、争议解决、项目监管和移交方式等。

#### 4. PPP 实施方案评估。

行业主管部门将 PPP 实施方案报发展改革部门，发展改革部门会同财政、国土规划、环保、法制办等部门对 PPP 实施方案组织综合审查。

PPP 实施方案的评估重点是项目规划可行性、技术方案可实施性；投融资方案合理性；项目绩效产出标准和要求，政府和社会资本的风险分配，收费、价格的清晰合理性；财政补贴方案可行性，以及项目财务效益和财政承受能力的平衡情况等。

(1) 财政部门根据《财政部关于印发〈PPP 物有所值评价指引（试行）〉的通知》（财金〔2015〕167号）和《财政部关于印发〈政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引〉的通知》（财金〔2015〕21号），主要审查 PPP 项目物有所值分析和财政承受能力评价，出具该项目是否通过物有所值评价和财政可承受能力论证的意见。

(2) 国土规划部门主要审查项目是否符合规划、相关规划是否稳定、是否具备供地条件、以及是否有可配置的资源等，出具规划选址、用地预审的初步审查意见。

(3) 环保部门主要审查项目是否有利于环境保护，项目对环境的影响是否可控，需配套的环境保护主要措施等，出具环境影响评价的初步审查意见。

(4) 市发展改革部门结合各部门意见，对项目 PPP 实施方案进行全面审查后，形成审核结论报 PPP 项目工作小组。表决后，报市政府常务会议审定。

PPP 实施方案经审查未通过的，可调整 PPP 实施方案重新审查；经重新审查仍不能通过的，不再采用 PPP 模式。

#### 5. 项目发布。

由市发展改革委负责，建立 PPP 项目库，根据《广东省发展改革委关于进一步做好政府和社会资本合作（PPP）项目库管理的通知》（粤发改投资〔2015〕269号）、《转发财政部关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台运行的通知》（粤财预〔2016〕4号）和《关于印发〈广东省 PPP 项目库审核规程（试行）〉的通知》（粤财预〔2016〕116号）等文件要求，将 PPP 项目工作小组审定通过的 PPP 项目纳入项目库和 PPP 综合信息平台(<http://www.cpppc.org>)，并通过 PPP 综合信息平台、市发展改革委门户网站、中国广州国际投资年会、广州公共资源交易中心等渠道公开发布。

## 6. 招标文件编制和审查。

根据经批准的 PPP 实施方案，项目实施机构委托有资质的招标代理机构编制资格预审文件、招标文件和项目合同文本，报行业主管部门审查。涉及政府付费、政府购买服务或者财政补贴的项目，招标文件应达到初步设计的深度要求。

资格预审文件、招标文件和项目合同文本经行业主管部门审查通过后，项目实施机构在广州公共资源交易中心发布资格预审公告，邀请社会资本和与其合作的金融机构参与预审，验证项目能否获得社会资本响应，实现充分竞争。资格预审公告应包括项目名称、项目实施机构、引入社会投资基本设想、政府提供的条件、对社会资本的资格要求、是否允许联合体参与投标等。

项目有 3 家以上社会资本通过资格预审的，项目实施机构可开展相关招标工作；通过资格预审的社会资本不足 3 家的，项目实施机构应调整 PPP 实施方案重新报批。

## 7. 社会资本合作伙伴选择。

根据政府和社会资本合作项目的不同属性，项目实施机构委托有资质的招标代理机构通过公开招标、竞争性谈判、邀请招标、竞争性磋商、单一来源采购等方式，公平择优选择具有建设运营管理经验、专业技术能力、融资实力、信用状况优良的社会资本作为合作伙伴。

项目因投标人未达到法定人数等原因而导致招标失败的，项目实施机构委托招标代理机构调整招标文件，经行业主管部门审查后，重新公开招标。连续两次公开招标失败的，报市政府同意后可调整招标方式或者不再进行招标。采取邀请招标或不招标方式确定投资主体的，提供给投资主体的优惠条件不得超过最后一次公开招标的条件。

投标人可以是独立企业，也可以是几个企业组成的联合体。联合体成员不得超过三名，其中一名成员作为联合体牵头人，负责联合体与项目实施机构的联系。联合体提交的投标文件应附有详细的联合体协议书，明确联合体成员各方在 PPP 项目中的责任、义务、出资比例和出资方式。

## 8. 确定 PPP 项目中标人。

项目实施机构代表和评审专家组成评审小组，评审小组人数为 5 人以上的单数，其中评审专家人数不得少于评审小组成员总数的 2/3，评审专家中应至少



包含 1 名财务专家和 1 名法律专家。

评审小组综合考虑投标人的投融资能力、设计资质、施工承包资质、项目组织管理能力、履约信誉、合同报价等因素，经综合评分后，编写评审报告并向项目实施机构提交中选社会资本的排序名单。

#### 9. 签订合作协议、合同。

根据评审小组的综合评分结果，项目实施机构与 PPP 项目中标人签订项目合同和合作协议，并将合同文本、合作协议的内容进行公示，公示期不少于 5 个工作日。PPP 项目合同的主要内容参考国家发展改革委《政府和社会资本合作项目通用合同指南（2014 年版）》。

公示期满无异议，项目实施机构与 PPP 项目中标人签署项目合同。

#### 10. 项目公司组建。

项目实施机构根据经批准的 PPP 实施方案，与 PPP 项目中标人签订的项目合同，组建项目公司。项目公司成立后，作为 PPP 项目的投资、建设、运营主体。

#### 11. 项目实施。

（1）由项目公司负责，办理规划选址、用地预审、环评、节能等手续，并委托具有相应资质的工程咨询机构编制项目申请报告。

（2）发展改革部门负责核准项目申请报告，重点审核项目组织实施方案是否与经批准的 PPP 实施方案相一致；涉及政府付费、政府购买服务或者财政补贴的项目，在项目申请报告的核准阶段，由发展改革部门会同财政部门，经过财政投资评审程序，明确工程总投资，作为确定政府付费标准、财政补贴、合作期限的依据。

（3）由项目公司负责，组织工程勘察、设计、投融资、施工、监理、设备和材料采购。工程初步设计、施工图设计文件应经行业主管部门审查批准。

项目公司具备勘察、设计、施工、监理业绩和资质的，可不进行二次招标，依法自主实施，以提高项目运作效率。因项目公司不具备资质需要招标的内容，其招标文件、评标办法应提交行业主管部门批准后，由项目公司按有关规定组织招标。

涉及政府付费、政府购买服务、财政补贴的项目，项目实施机构可以将已编制完成的初步设计、施工图设计成果移交项目公司，由项目公司依法组织建设。

(4)行业主管部门根据合同约定,监督社会资本和项目公司履行合同义务,监督工程质量、安全、工期进度和项目公司收入、成本、绩效情况,定期向社会披露信息,协调解决项目建设、运营中存在的问题。

#### 12. 工程变更。

项目建设期间,工程建设规模、建设内容、工艺技术方案、总投资相对批复文件发生重大变更,导致须调整价格、收费、政府付费金额的,应遵循“先审批,后变更”的原则,按以下程序办理:

(1)工程建设规模、建设内容与经批准的初步设计、施工图设计差异幅度在10%以内的,项目公司向行业主管部门申请初步设计、施工图设计调整。

(2)工程建设规模、建设内容与经批准的初步设计、施工图设计差异幅度超过10%,或须调整价格、收费、政府付费金额的,项目公司向行业主管部门申请调整,由行业主管部门提出审核意见报市发展改革部门。必要时重新编制项目申请报告或报市政府审定。

#### 13. 纠纷解决。

因政府方或项目公司违约而导致PPP项目合同终止,主要根据PPP项目合同约定的损失界定标准和补偿比例进行补偿。由PPP项目实施机构对补偿金额进行合理的评估,经行业主管部门审查后,报市PPP项目工作小组,必要时报市政府审定。

#### 14. 项目移交。

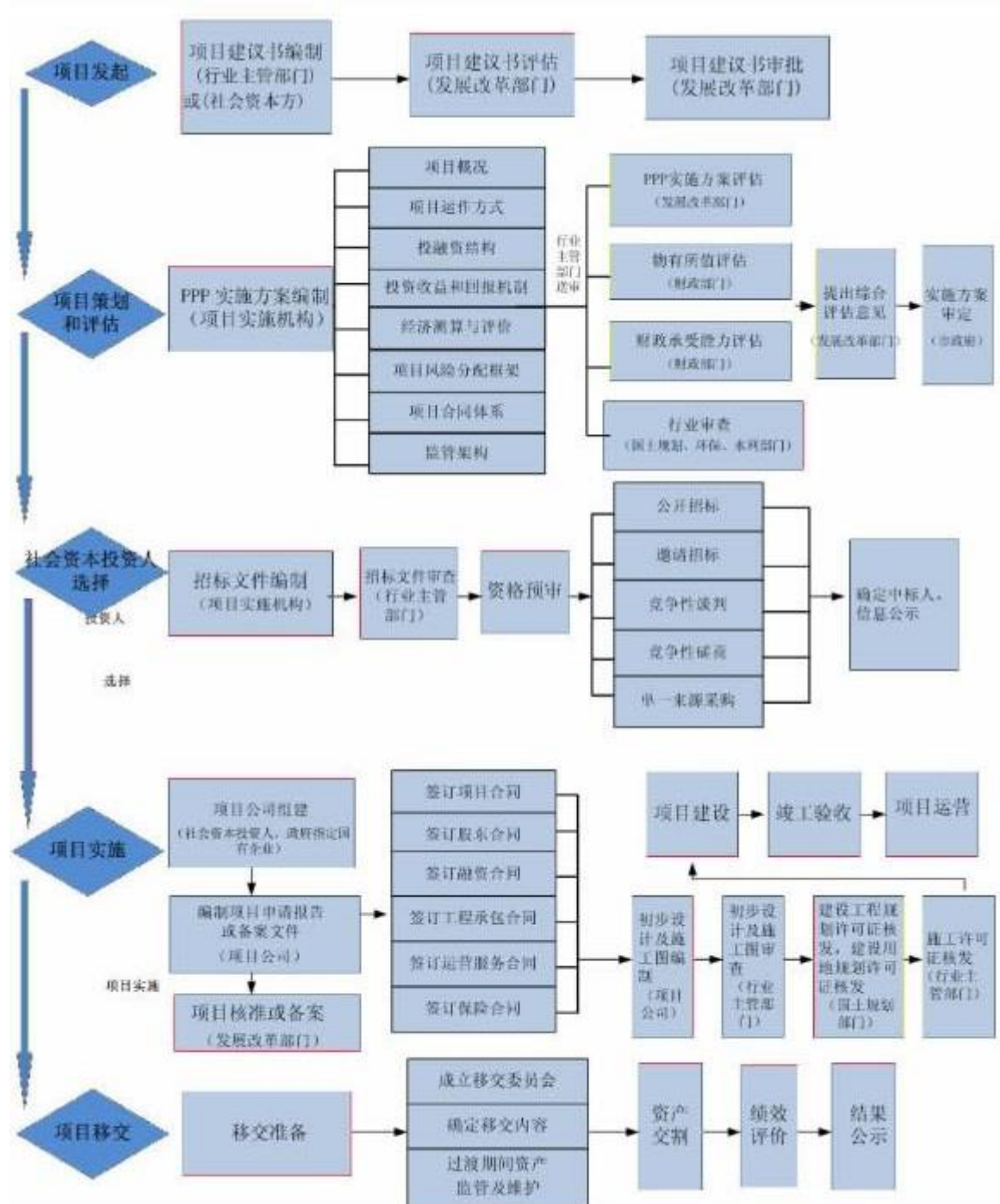
政府与社会资本合作期满,政府根据合同约定的移交内容、标准和形式收回项目资产,并组织项目绩效评价。在正常履约、项目绩效考核合格的前提下,社会资本享有合作期满优先续约的权利。

附件: 1. 广州市政府和社会资本合作项目操作流程图

2. 广州市政府和社会资本合作试点项目(第一批)

#### 附件 1

广州市政府和社会资本合作(PPP)项目操作流程图



附件 2