

# 长春市人民政府关于 深化政府投融资体制改革的实施意见

长府发[2017]11号

各县（市）、区人民政府，开发区管委会，市政府各委办局、各直属机构：

近年来，我市通过政府投融资建设一批重大基础设施和公共服务项目，提高城市承载能力，促进经济和社会发展，较好地发挥了区域性中心城市辐射带动作用。但对照国家在新形势下提出的深化政府投融资体制改革的要求，仍然存在一些问题，主要是：投资模式简单粗放，融资渠道和模式单一；政府投融资改革亟待创新，引导和带动作用有待于进一步发挥；融资平台市场化转型不够，持续发展和抗风险能力不强；投融资规模与支撑能力不匹配，资源未形成有效整合；事中和事后监管不到位，缺乏跟踪问效机制。为深入贯彻《国务院办公厅关于进一步激发社会领域投资活力的意见》（国办发〔2017〕21号）、《中共吉林省委、吉林省人民政府关于深化投融资体制改革的实施意见》（吉发〔2016〕43号），深化政府投融资体制改革，充分发挥政府投融资对稳增长、调结构、惠民生的重要作用，提出以下实施意见：

## 一、总体要求

深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，以供给侧改革为主线，以省十一次党代会和市十

三次党代会、市委十三届二次全会精神为统领，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引导效应，放开市场准入，完善市场规则，营造机会均等、权利对等、规则平等的投资环境，进一步激发社会投资活力，建立“决策落实、机制创新、市场参与、发展持续”的政府新型投融资体制。

——高位统筹，科学决策。年度、中长期政府重大项目计划和投融资计划经前期充分论证后，由市政府根据城市发展规划和社会发展的需要，高位统筹、科学决策，确保项目理性、协调、持续。

——政府引导，激活市场。通过政府投资和政策引导，遵循“利益共享、风险共担、公共利益最大化、兼顾社会效益和经济效益、保证社会投资者合理收益”的原则，努力激发社会资本参与政府投融资项目的建设和运营，大力推进政府和社会资本合作。

——整合资源，创新机制。用好用足国家支持东北老工业基地振兴的各项政策，对城市资源再认识、再发掘，梳理和整合各类资源，充分论证政府投融资模式，创新体制机制，拓宽投融资渠道，推进平台公司市场化转型。

——建管并重，注重绩效。加强对政府投融资项目的全过程监管，确保项目建设和运营依法合规推进，有效防范和化解项目投融资风险，采取有效措施开展项目绩效考评，维护投融资项目各方的合法权益，提高政府投资效率。

## 二、放宽市场准入，激发社会资本投资活力

### （一）完善社会资本投资市场准入机制

原则上，能够通过市场化投资的项目，要充分交给市场；能够吸引社会资本的，要广泛吸引社会资本。投资主管部门要会同有关行业主管部门，根据经济社会发展需要定期发布行业发展规划，滚动向社会公开推出相关领域项目建设计划，并根据行业特点设定建设和运营的边界条件、补偿机制或采购标准，采取混合所有制等方式，优先吸引社会资本投资，并享受与国有投资项目同等政策待遇。

### （二）鼓励社会资本进入的重点领域

1. 城市基础设施领域。鼓励社会资本投资和运营城市轨道交通等项目，参与市政路桥、城市综合管廊、高等级公路、市容环卫设施、园林绿化、停车设施以及区域开发等项目的建设、运营、维护，以城市综合体等形式投资建设、运营交通枢纽场站。

2. 公共服务领域。鼓励社会资本通过特许经营投资城镇供水、供热、天然气、污水处理、垃圾处理、建筑垃圾资源化利用和处理、公共交通等公共服务设施建设和运营。鼓励实行城乡供水一体化、厂网一体投资和运营。鼓励社会资本通过独资、合资、合作、联营、参股、租赁等途径，参与教育、医疗、养老、体育、文化设施建设和运营。统筹规划、科学布局各类公共服务设施，调整、新增公共服务领域项目要优先考虑社会资本进入。

3. 农业和水利领域。鼓励和吸引社会资本开展高标准农田、农产品质量安全检测及追溯体系等农业基础设施建设和公共服务；引导社会资本参与农业资源环境保护与可持续发展等项目；鼓励社会资本参与现代农业示范区、特色小镇和新型城镇化建设等。鼓励和吸引社会资本以特许经营、参股控股、承包租赁等多种形式参与重大水利项目的建设和运营。鼓励社会资本通过参与重大水利工程投资建设、运营等方式参与水资源开发利用和保护，并优先获得新增水资源使用权。

4. 生态环保领域。鼓励社会资本参与环境污染第三方治理，进入水体、大气、土壤等污染治理，清洁能源开发利用，环境监测，环保产品和性能认证服务等环境保护领域。

5. 其他领域。政府重点支持发展适合社会资本进入且能够发挥作用的其他领域。

市场机制暂不能有效发挥作用的工业、现代服务业、科技创新等需由市场培育的项目和领域，要发挥政府投资的先导作用，待市场成熟、社会资本竞争充分后，政府投资再逐渐退出。同时，通过逐步完善价格形成、调整和补偿机制，进一步增强市场信号，完善市场机制，吸引社会资本受托管

### 三、创新投融资模式，拓展投融资渠道

#### （一）创新重点领域投融资模式

1. 设立、整合、盘活引导基金推动产业资本和金融资本结合。为增强地方金融调控能力，支持我市城市建设和经济社会发展，确保改革配套政策的衔接和有序推进，由市财政局出资成立长春市金融控股集团，通过设立股权投资基金管理公司、融资担保公司、资产管理公司等方式，推动资产证券化的开展。按照“政府引导、市场化运作”的原则发起设立股权投资基金，基金采取母、子基金架构，根据需要由财政预算逐年注入，引入境内外大型金融机构配资壮大规模，积极对接中央引导示范性 PPP 基金、中国政企合作投资基金、国家先进制造产业投资基金、国家东北振兴产业投资基金等各类基金。母基金募集资金重点用于下设子基金、跟投子基金投资项目、支持重大项目资本金等。母基金按照不同行业、领域，下设若干子基金，子基金通过公开招标方式选择市场化基金管理机构，发挥其团队优势和资源优势，撬动更多金融资源和社会资本参与项目投资，支持城市基础设施建设和重点产业。充分发挥产权交易平台作用，加强区域性场外市场建设，规范发展区域性股权市场，为基金投资提供退出通道。结合重点行业发展需要，建立合格项目贷款贴息和投资奖补机制，形成引导基金投放助推项目落地的有利格局。

2. 深入推广政府和社会资本合作模式。继续深化重点领域 PPP 模式创新，对于污水、垃圾处理领域等新建项目以及其他符合 PPP 模式实施的市政和交通等领域重点项目，按照项目特点，采取“建设—运营—移交”等方式，减轻政府

投资压力;对于市政路桥和污水处理等存量项目采取“重构—运营—移交”等方式,盘活存量资产。通过政府投融资各种方式、渠道、模式的综合运用,推进项目建设,提高项目管理和运行效率。结合不同行业特点,研究“影子价格”、“影子流量”等可计量、可考核、易操作的新方法,探索项目特定受益对象成本分担机制,合理构建商业模式,吸引社会投资。建立PPP试点项目“绿色通道”,加强与社会资本对接,加快推进项目建设。

3. 推进政府购买服务。准确把握政府购买服务范围,调整政府购买服务方向和重点,扩大公共性、基础性领域政府购买服务,公开购买服务项目和内容,以公开、公平竞争方式择优选择公共服务供给方。培育公共服务多元化提供主体,加快推进公用事业单位企业化改制,支持社会投资者组建新型公共服务提供主体,支持平等参与政府购买服务竞争。鼓励打破以项目为单位的分散运营模式,实行规模化经营,降低运营成本。棚户区改造、易地扶贫搬迁工作中符合国家规定的政府购买服务事项,按照相关规定执行。

4. 鼓励特许经营方式。面向国有企业和社会资本,采取特许经营等方式,盘活轨道交通、高等级公路、市政路桥、污水处理、交通枢纽等领域存量资产,鼓励社会资本积极参与建设运营特许经营项目。

## (二) 着力拓宽投融资渠道

1. 深度挖掘和整合各类城市信用资源。对土地资源、

财政资源、政府资产、企业资产、政府投融资项目、特许经营权、地下空间使用权等城市资源要深度挖掘，有效整合，通过综合开发、整体打包等形式，变项目为资源，变资源为资本，变资本为资金，使各项城市资源得到有效充分利用。

2. 积极向上争取优惠政策和资金支持。全面梳理并及时跟进国家支持东北老工业基地振兴的各项政策，积极争取国家和省在棚户区改造、城市地下综合管廊、海绵城市、环境治理、清洁能源利用、高等级公路、水利设施、新型城镇化、特色小镇建设等重大基础设施和社会事业发展，以及对口合作等方面的补贴补助和政策支持。

3. 鼓励利用资本市场开展股权融资。采取有力措施鼓励企业利用多层次、境内外资本市场开展股权融资，扶持市属国有企业打造上市公司，充实必要的市属资源、资产和特许经营权，结合资本市场行情，由上市公司利用自有资金或增发资金择机收购，以资产、股权换资金，增强企业持续投资能力。

4. 多渠道开展中长期融资。支持国有企业结合重大项目，依法合规开展市场化融资，通过直接融资和间接融资开展中长期投融资运作。通过设立或参股担保公司（含融资担保基金公司），构建市场化运作的融资担保体系，鼓励担保公司依法依规提供融资担保服务。充分发挥我市已成立的国兴担保、中小企业信用担保等担保类公司职能作用，为企业正常生产经营或临时性资金需求提供担保，完善企业融资条

件。鼓励、支持社保资金、保险资金等资金，投资我市基础设施和基础产业项目。支持重点领域项目通过银行间市场、证券市场、私募市场、全国中小企业股份转让系统和境外市场扩大直接融资规模，探索发行棚改债、可续期债、并购债、境外点心债等债券创新品种。支持金融机构充分发挥中长期融资优势及综合性金融服务能力，创新提供期限匹配、成本适当、多元可持续的金融产品。选择拥有稳定收益的独立项目，发行项目收益债和票据。

#### 四、创新土地资源利用，充分发挥土地资源的支撑作用

##### （一）建立土地资源管理高位统筹机制

成立土地储备出让工作领导小组，由市长任组长，常务副市长和主管副市长任副组长，成员单位由国土、规划、建设、发改、财政等部门以及城区、开发区组成。领导小组负责审定土地储备出让重大事项。领导小组下设办公室，办公室设在市国土资源局。

##### （二）推动土地收储政府采购工作

积极推进政府采购土地征收、收购、收回涉及的拆迁安置补偿服务，通过政府采购实施土地储备的前期开发，包括与宗地相关的道路、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，向社会公布项目信息，吸引社会力量参与土地一级整理，为土地供应、出让做好储备。

##### （三）优化土地供应计划

优先对伊通河流域内、公园绿地周边等升值空间较大的



优质土地资源进行一级开发整理，先配套基础设施，提升改造环境，再结合库存土地情况，根据年度政府投资项目资金需求，科学制定年度土地供应计划，有序确定土地供应进度，准确计算土地成本，合理确定出让价格，确保年度政府投融资计划的落实。

#### （四）有效配置和锁定优质土地资源

根据土地利用总体规划、城市总体规划，对轨道交通、伊通河综合治理和旧城改造等重点项目匹配和锁定项目沿线以及其他可出让土地，结合项目投资规模及土地成本和预期出让价格，确定土地匹配规模，实现项目投入与匹配土地出让收入的总体平衡。同时，积极盘活现有已收储存量土地资源，探索发行土地储备专项债券，实现投融资良性循环。

#### （五）调整土地资源利用和分配体制

结合城建管理体制改革，深入研究调整和完善土地资源分配政策，明确土地分类管理、成本计入、成本返还、收益分配以及市区和开发区之间土地收益分成等新体制，明确土地资源利用与政府投融资的衔接政策和体制，为推动政府投融资项目建设提供支撑。

#### （六）严格管控经营性土地资源

管控好现有存量经营性用地和具备开发价值的既有棚户区地块，土地出让收益主要用于政府投资项目建设及偿还政府存量债务。鼓励市属国有企业积极参与土地二级开发，推动土地资源资产化。地下空间使用权出让收益全部归市级

所有，更好地支撑经济建设和城市发展。

## 五、加快融资平台市场化转型，促进持续健康发展

### （一）调整国有企业职能定位，加快平台公司转型

按照打造“综合类企业集团为主、专业化公司为辅”的模式，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。根据我市城市建设、产业布局和社会事业发展的需要，对市属资产和资源进行有效整合，将长发集团打造成具有较强综合实力的大型国有企业集团；支持国投、新兴投等其他国有企业依托专业资质，发挥各自优势，减少同质化竞争，发展成为不同领域的专业化公司。要按照现代企业管理制度的要求，建立激发企业活力的管理机制和激励机制。鼓励企业上市，支持对接多层次资本市场。加强企业与央企等大型企业合作，实现优势互补、资源共享。

### （二）做大做强国有企业，提升企业综合实力

盘活全市有效资产和股权，分期分批注入企业。积极支持国有企业依法合规参与土地整理和开发建设，变经营性土地资源为企业资产。同时，探索盘活已收储的存量土地资源，用于反哺城市建设、化解存量债务。支持企业参与退城进区搬迁改造以及建筑产业化基地建设。加大支持力度，增加企业股权投资。政府战略新兴产业资金、工业和服务业发展资金等各类专项资金和基金，以及其他政府投资的重大项目，能够量化成股权的，由企业代表政府持股。同时，企业要履行各自承担的偿债主体责任，制定年度和中长期存量债务处

置方案，按照公司章程，由董事会或股东会在风险可控、成本合理的前提下进行决策，并按相关规定报企业主管部门备案，妥善处理存量债务。各主管部门继续承担指导和监管责任。市金融办根据金融市场利率变动情况，加强对企业融资成本指导。市财政局每年通过专项资金或基金对平台公司转型给予支持。

### （三）创新金融服务，提高资本运作水平

大力创新国有企业市场化、多元化资金筹集模式，支持国有企业等主体组建基金管理机构，利用投融资专业化优势，竞争参与我市投融资项目引导基金运作。盘活沉淀资产，对划入的股权和资产，进行梳理和有效整合，将缺乏流动性，但具有可预期收入的资产，通过在资本市场上发行证券的方式，实现资产证券化，提高资产的流动性，有效降低资产负债率；对于以 PPP 模式和引入基金实施的项目，具备条件的，要积极争取在运营期通过资产证券化实现社会资本或基金的退出，提升资产运营效率。大力发展跨境融资，利用“汇差、利差”吸引国际金融资本，打通国内外市场和资源通道，引入境外资金服务城市发展。以国家振兴东北政策为指引，综合利用好股市和债市等多层次资本市场，利用好 IPO 绿色通道，通过国有企业的资本运作，争取企业上市。把握政策机遇，争取更多外债额度，通过外保内贷方式建立境内外联动的资金池，拓宽城市建设的海外融资渠道。

## 六、改善政府投融资管理，建立健全绩效评价机制

### （一）明确政府投资范围，规范政府投资管理

政府投资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。政府投资建设及维修项目要严格按照国家有关基本建设工程规定，在发改、规划、国土、环保、水利等部门法定手续办理完备的前提下，选择合规有效的模式组织实施，按照工程预算或招标控制价评审、公开招标、工程监管、竣工验收、财务决算的法定程序组织实施；采取政府与社会资本合作模式实施的项目，要根据国家政策规定程序组织实施。工程结束后，要严格按照国有资产管理规定，做好资产移交和管理工作。

### （二）进一步简政放权，营造公开透明的市场环境

继续深化投融资体制改革，降低社会资本进入门槛，对投融资项目行政审批事项进行合并、取消和下放，减少审批环节，规范审批流程，提高服务效率。严格按照国家有关要求，清理精简前置审批条件。强化部门联动协调机制，切实落实已取消、下放的审批事项。建立重大项目部门协调联动推进机制，推进重点领域建设项目加快实施。各部门、各区（开发区）要结合行业特点和实际情况，及时向社会公开发布项目投资信息。有关部门要按照“一门式、一张网”的总体要求，加快办理项目审批（核准、备案）、规划选址、土地预审、环境评价、节能审查等前期手续，同步开展投融资

方案编制工作和招商洽谈工作，推进项目尽快落地。

### （三）加强政府投融资使用监督，强化监管效益评价机制

加强投融资使用的常态化监督，市财政局、市审计局要组织项目资金专项检查 and 审计，及时发现问题，堵塞漏洞。要严格控制融资规模和成本，禁止超标准融资。建立项目效益评价机制，要制定详细的项目绩效评价体系，政府付费和补贴要与项目绩效评价结果挂钩。加强项目执行中融资到位情况和使用合规性监管，防范项目投融资被挪作他用。要强化重大项目稽查制度，完善竣工验收制度，建立事后评价制度，健全政府投资责任追究制度。要建立社会监督机制，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。

### （四）建立政府性债务风险预警和应急处置机制

统筹有效资源，全力构筑政府性债务防火墙。掌控政府持有的股权，以备应急使用。盘活国有资产，将行政、事业单位及其所属国有企业资产、股权统一运营管理，实行资产化运作，增加国有资产经营收益，实现资产保值增值。根据国家考评的政府性债务指标情况，评估债务风险状况，对我市债务进行风险预警。同时要制定应急处置预案，建立责任追究机制。

## 七、建立高位统筹决策机制，确保科学决策

调整市政府债务管理领导小组成员，加挂市政府投融资领导小组牌子（以下简称领导小组），由市长任组长，相关

副市长为副组长，秘书长、副秘书长及相关职能部门负责人为成员，主要负责审议批准和调整政府投资项目计划和投融资计划等重大事项。

领导小组下设项目组、综合组和资金组。项目组由分管副市长任组长，由各项目主管部门牵头，负责按照市政府重点工作安排，结合城市发展规划和社会发展的需要，提出年度续建和新建项目计划及投融资方案，并报分管副市长审定。综合组和资金组由常务副市长任组长，综合组由市发改委牵头，审核论证项目组提出的项目计划，根据城市建设和社会经济发展需要，提出项目安排意见，报常务副市长审定。资金组由市财政局牵头，根据综合组提出并经常务副市长审定的项目安排意见和项目主管部门提出的投融资方案，组织项目主管部门和政府投融资项目咨询机构编制项目实施方案，结合政府存量债务处置计划，统筹提出年度政府投融资意见和建议，经常务副市长审定后，上报领导小组决策。项目主管部门根据领导小组的批复，按审定后的项目实施方案组织实施，未批复的项目连同实施方案一并纳入我市项目备选库，待条件具备时再组织实施。临时调整和追加的项目也按照上述决策程序执行。领导小组下设政府投融资管理办公室，办公室设在市财政局。

长春市人民政府

2017年10月11日