

威海市人民政府 关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的 实施意见

威政发〔2015〕21号

各区市人民政府，国家级开发区管委，南海新区管委，市政府各部门、单位：

为深化投融资体制改革，进一步放开市场准入，鼓励社会资本特别是民间资本投资重点领域，加强薄弱环节建设，强化创新发展优势，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）和《山东省人民政府关于贯彻国发〔2014〕60号文件创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的实施意见》（鲁政发〔2015〕12号），结合我市实际，现提出如下实施意见。

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、四中全会精神，围绕使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，打破行业垄断和市场壁垒，切实降低准入门槛，建立公平开放透明的市场规则，营造权利平等、机会平等、规则平等的投资环境，进一步鼓励社会投资特别是民间投资，盘活存量、

用好增量，调结构、补短板，促进重点领域建设，增加公共产品有效供给。

（二）基本原则。实行统一市场准入，破除市场壁垒，创造平等投资机会；创新投资运营机制，合理确定社会资本进入方式、运营模式和保障措施，扩大社会资本投资途径；创新融资方式，加强融资服务体系建设，丰富社会资本的融资方式和渠道；强化政府投资引导，充分激发市场活力，推动投资主体多元化。

二、加快推进重点领域投资运营市场化

（一）生态环保领域。

1. 推进生态建设主体多元化。采取市场化运作、公司化承载模式，鼓励和支持社会资本投资生态建设项目，参与水源地保护区和海岸线生态修复整治，建设生态保护林带和水源地生态林带。鼓励社会资本参与林木种苗花卉生产、林下种养殖、林产品加工、森林旅游等产业，允许兴办民营林场、产业基地和经济实体。推进国有林场管理体制改革，放活林地经营权，鼓励林权依法规范流转，积极推进森林资源资产评估、林权抵押融资、小额担保贷款等工作，为林企、林农提供新的融资渠道。重点实施米山水库生态保护、镆铳岛生态修复、双岛湾科技城水系综合整治、东部滨海新城岸线修复、逍遥湖综合整治和里口山城市山地公园、双岛国家森林公园、崛嵎山地质公园、香水河生态湿地公园

生态保护等项目，鼓励社会资本积极参与。（责任单位：市环保局、林业局、海洋与渔业局、财政局、金融办）

2. 推动环境污染治理市场化。在热电、有色、化工等重点行业以及园区大力推进第三方污染治理，吸引和扩大社会资本投入，引入环境服务专业治理企业，推动建立排污者付费、第三方治理的环境污染治理新机制。扩大环境污染责任保险试点范围，在工业企业密集区和化工园区等生态环境脆弱区推广环境污染责任保险，探索建立绿色环保基金制度，运用市场化手段解决环境问题。完善排污许可证制度，建立排污权交易中心，鼓励社会资本参与污染减排和排污权交易。探索森林碳汇交易，鼓励社会资本参与碳排放权交易。重点实施市垃圾处理厂自愿减排等项目。（责任单位：市环保局、发展改革委、财政局、物价局）

（二）农业和水利领域。

3. 培育农业、水利工程多元化投资主体。农业、水利工程除按规定实行国有独资或控股的工程项目外，其他全面向社会资本开放。鼓励社会资本以特许经营、参股控股等多种形式参与重大水利工程建设运营，支持农民合作社、家庭农场、专业大户、农业企业等新型经营主体投资建设农田水利和水土保持设施。允许财政补助形成的小型农田水利和水土保持工程资产由新型经营主体持有和管护。盘活现有重大水利工程国有资产，选择一批工程通过股权转让、委托运营、整合改制等方式，吸引社会资本参

与，筹得的资金用于新增水利工程建设。推行国有水利工程规范化和物业化管理，探索政府购买服务，在确保工程安全、公益属性和生态保护的前提下，鼓励企业、社会组织和个人参与公益性水利工程管护，培育并规范维修养护市场，逐步实现管养分离。鼓励社会资本参与泊于水库新建、八河水库增容、坤龙邢水库增容、龙角山水库抬填、乳山河地下水库新建、香水河挡潮闸建设等工程。（责任单位：市农业局、水利局、财政局）

4. 保障农业、水利工程投资合理收益。社会资本投资建设或运营管理的农田水利、水土保持设施和重大水利工程，与国有、集体投资项目享有同等政策，依法获取供水水费等经营收益，依法继承、转让、转租、抵押其相关收益。对公益性较强、没有直接收益的河道堤防整治等水利工程项目，鼓励通过分享周边土地增值开发收益、与经营性较强项目组合开发等方式，吸引社会资本参与。推进水权制度改革，鼓励社会资本通过参与水利工程建设等方式优先获得新增水资源使用权。（责任单位：市农业局、水利局、国土资源局、财政局、物价局）

（三）市政基础设施领域。

5. 改革市政基础设施建设运营模式。全面推进市政基础设施建设运营向企业化管理模式转变，规范政府价格管理行为，加快改进市政基础设施价格形成、调整和补偿机制，使经营者能够获得合理收益。实行上下游价格调整联动机制，对于经营收入不足

覆盖投资成本的项目，各级政府可根据实际情况安排财政性资金对企业运营给予合理补偿。（责任单位：市住房城乡建设局、财政局、物价局）

6. 推动社会资本参与市政基础设施项目建设运营。以加快市场竞争性配置为重点，通过特许经营、投资补助、政府购买服务等多种方式，引入社会资本投资建设城镇供水、供热、燃气、污水处理、建筑垃圾资源化利用和处理、城市综合管廊、公园配套服务、公共交通、公共停车设施等市政基础设施项目。对已建成的市政基础设施项目，可采取委托经营或转让—经营—转让（TOT）等方式转交社会资本运营管理，有效盘活存量资产。加快推进城镇污水垃圾集中处理、市立医院地下停车场、东部滨海新城地下综合管廊、东部滨海新城公交停保场、成大线地下弱电管沟等项目，具备条件的优先吸引社会资本投资或参与建设。推进文登区与中心城区供排水厂网投资和运营一体化，推动环翠楼公园、威海公园、塔山公园等中心城区8个公园管护项目向社会资本开放。（责任单位：市住房城乡建设局、财政局）

7. 深入开展县城基础设施建设投融资体制改革试点。按照《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》要求，全力推进荣成市深化县城基础设施投融资体制改革国家试点工作，通过吸引社会投资，有效利用土地资源，加强城区薄弱基础设施建设，努力形成可复制、可推广的经验和模式。积极争取中央、省预算内投资

支持，重点推进荣成市采取政府和社会资本合作（PPP）模式开展的供排水、燃气、供热地下管网建设项目和综合管廊、保障性安居工程配套基础设施建设项目。（责任单位：市发展改革委、荣成市政府）

（四）交通领域。

8. 加快推进铁路投融资体制改革。按照国家铁路投融资体制改革政策方向，结合土地利用总体规划和城乡规划，统筹安排铁路车站及线路周边用地，通过沿线土地综合开发、政府给予优惠政策等多种方式支持社会资本参与铁路投资建设。根据城市总体规划，加快市域内铁路线路规划，积极推进中韩海铁国际联运，实施文登疏港铁路等项目，开展荣成至青岛沿海城际铁路前期工作，启动东部滨海新城轨道交通规划研究，鼓励和引导社会资本参与投资、建设和运营。（责任单位：市发展改革委、财政局、国土资源局、住房城乡建设局、规划局、铁路局）

9. 完善公路投融资模式。建立健全政府主导、分级负责、多元筹资的公路投融资模式，探索符合普通公路公益性质的市场融资方式，鼓励和支持社会资本以独资、合资、控股、参股和建设—移交（BT）、建设—经营—移交（BOT）、建设—拥有一经营—转让（BOOT）等方式建设运营。市域内符合条件的普通公路基础设施全部向社会资本开放，加快推进市区环山快速路、G206和G228改扩建、S709绕城路拓宽改造工程、S908威石辅路蒲湾

至所前泊段新建、S202 威青线北台至十里段改建、S207 牟乳线乳山绕城段改建、乳山口跨海大桥等重点区域内引外联道路建设工程。（责任单位：市交通运输局、公路局、发展改革委）

10. 鼓励社会资本参与水运、民航基础设施建设。建立以市场运作为主、政策引导支持为辅的港口投融资体系，重点采取引进外资，发行股票、基金、债券，利用中长期信贷等方式推进港口建设。加大民航领域向社会资本开放力度，吸引外资、民营资本参与法律法规规章未禁止进入的民用航空、通用机场及配套服务设施投资建设。推进威海港集团引入社会资本参股经营，加快实施威海港威海湾新港区码头工程、张家埠港新港作业区 5 万吨级通用泊位和 5 万吨级航道、乳山口港外航道疏浚等工程。（责任单位：市发展改革委、财政局、交通运输局、民航局、港航局）

（五）能源设施领域。

11. 鼓励社会资本参与油气管网和储存设施建设运营。支持社会资本以独资、控股、参股等形式，参与油气管网、城市配气管网和储气设施、原油和成品油商业储备库等项目建设。鼓励社会资本在供热、供汽紧张的工业园区、新开发区域，投资建设背压式热电联产机组。根据汽源和热源保障情况，适时实施南海新区热电联产及区域集中供热项目建设。支持华能威海电厂通过机组改造实现热电联产，做好与东部滨海新城供热的衔接。（责任单位：市发展改革委、住房城乡建设局）

12. 鼓励社会资本参与投资电力及电务服务领域。在确保具备核电控股资质主体承担核安全责任的前提下，鼓励民间资本进入核电设备研制和核电服务领域。向社会资本开放用电需求解决路径服务、供电设施托管保运服务、供电设备金融租赁服务和新能源项目总包服务等领域，逐步向符合条件的市场主体放开配电增量业务，鼓励以混合所有制方式发展配电业务。鼓励社会资本参股投资市域电动汽车置换项目。在东部滨海新城等重点区域建设电动汽车充换电设施，并全部向社会资本开放。组织实施华能石岛湾高温气冷堆核电站示范工程、国核示范电站大型先进压水堆核电站工程、文登抽水蓄能电站等项目建设。（责任单位：市发展改革委、经济和信息化委、威海供电公司）

（六）信息基础设施领域。

13. 鼓励电信业进一步向社会资本开放。打破行业垄断和市场壁垒，统筹有线、无线技术，加快宽带网络建设，鼓励民间资本参与宽带接入网络设施建设和运营，促进公平竞争，推动资源共享，保障平等接入，用户自由选择。支持社会资本开展电信增值业务。加大信息资源整合力度，完善电子政务应用体系建设，提升信息资源开发利用水平，建设国家智慧城市试点市、信息惠民试点市、信息消费试点市和宽带中国示范市。（责任单位：市经济和信息化委、发展改革委、电子政务管理中心）

14. 鼓励社会资本参与信息基础设施及产业化项目建设。支持社会资本参与基站机房、通信塔等信息基础设施投资、建设和运营、服务，推进基础设施共建共享。坚持政府引导、企业实施、资金扶持的原则，鼓励民间资本参与国家信息密码技术推广应用和物联网产品技术研发、应用和推广。鼓励民间资本参与卫星导航地面应用系统等国家民用空间基础设施建设，积极支持民营企业应用北斗导航定位终端。（责任单位：市经济和信息化委、发展改革委、科技局）

（七）社会事业领域。

15. 鼓励社会资本投资教育文化和体育事业。鼓励社会资本投资兴办各类教育事业，投资建设培训基地和实训基地等教育设施。非营利性民办学校新建、改建、扩建校园用地符合划拨用地目录的，按照公益事业用地的有关规定给予优惠；非营利性民办学校依法享受与公办学校同等的税收及其他优惠政策。全力支持社会资本参与威海国际学校建设、职业院校“引企入校”等项目。鼓励和支持社会资本从事文化事业及相关服务等活动，社会资本投资建设图书馆、群众艺术馆、博物馆、美术馆、展览馆等公益性文化设施，给予相应政策优惠。支持社会资本参与经营性文化事业单位转企改制，政府通过购买服务、财政补贴等多种方式，支持文艺团体从事文艺创作和开展基层文艺演出。鼓励社会资本投资建设各类体育场馆及健身设施。推动市乒羽健身中心由社会

资本购买、控股或参股经营，加快实施市图书馆、群众艺术馆、游泳馆等项目建设。（责任单位：市教育局、文化广电新闻出版局、体育局、财政局、国土资源局）

16. 鼓励社会资本提供医疗卫生服务。完善支持社会办医的政策措施，全面放宽社会资本举办医疗机构限制，调整和优化医疗卫生资源配置规划，新增医疗卫生资源优先考虑社会资本举办的医疗机构，并在城乡规划、土地利用、房屋建设、城市配套、设备购置及人员培养等方面给予扶持。合理确定公立医院改制范围，积极引导社会资本以多种方式参与公立医院改制。社会资本举办的非营利性医疗机构按规定享受税费优惠政策，用电、用水、用气、用热与公立医院同价，执行国家和省制定的医疗服务、药品价格政策，对其提供的公共卫生和基本医疗服务可采取政府购买服务等方式给予相应补偿。将符合条件的非公立医疗机构按照有关规定纳入社会医疗保险定点服务范围，执行与公立医院相同的报销政策。加快实施市立医院全科医生培养基地、东部滨海新城医院、文登中心医院综合病房大楼等项目，鼓励社会资本积极参与。（责任单位：市卫生计生委、发展改革委、财政局、人力资源社会保障局）

17. 鼓励社会资本参与健康养老服务设施建设。采取政府购买服务、公建民营、民办公助、政府补贴等多种方式，鼓励社会资本兴办各种模式的养老院、老年护理院、老年公寓、托老所、社

区养老服务中心、综合福利院等机构。对符合资质条件的民办和公建民营养老服务机构，在运营期按照入住老人数量、老人自理情况等指标给予运营补贴。鼓励社会力量利用医院、学校、企事业单位和农村集体组织闲置土地、场所和设施开办养老服务机构和社会福利机构。将民办养老服务机构护理人员纳入政府公益性岗位和职业技能培训政策扶持范围。重点实施市社会福利中心、环翠区南竹岛老年公寓、文登区锦祥智慧养老中心、荣成市盛泉石岛养老基地、乳山市东方国际养生园、临港区观澜国际老年养生公寓等项目。（责任单位：市民政局、财政局、人力资源社会保障局）

三、政策保障

（一）发挥政府投资引导带动作用。整合各级、各类财政专项资金，充分发挥政府投资的引导和倍数效应。优化政府投资使用方向，对鼓励社会资本参与的生态环保、农林水利、市政基础设施、社会事业等重点领域，政府可根据实际给予支持。改进政府资金使用方式，同等条件下，政府投资可通过投资补助、贷款贴息、担保补贴、股权投资、资本金注入等多种方式优先支持引入社会资本项目，市蓝色经济区建设专项资金、服务业发展引导资金等要拿出相应比例对社会资本参与项目给予扶持。（责任单位：市发展改革委、财政局）

（二）建立重点领域引入社会资本投资项目储备库。扎实做好项目评估论证，对入库项目认真组织前期论证，借鉴物有所值的评价理念和方法，与传统建设模式比较分析，综合考虑公共服务需要、责任风险分担、产出标准、关键绩效指标、支付方式、融资方案和财政补贴等要素，平衡好项目财务效益和社会效益；开展财政承受能力论证评估，以财政承受能力论证结论为依据，有序推进项目实施，切实防范和控制风险。对符合条件的入库项目，优先列入市“十三五”项目建设规划，优先申报市级重点项目和推荐申报省级重点项目。加快推进项目前期工作，将项目立项及建设审批环节纳入绿色通道，及时协调解决困难和问题，推动项目尽快落地建设。（责任单位：市发展改革委、财政局）

（三）创新融资方式。充分发挥信贷政策导向作用，鼓励和引导银行业金融机构创新重点领域信贷产品，支持开展收费权、特许经营权、林权质押贷款等担保创新类贷款业务。充分发挥城投债、企业债融资功能，支持各级城投公司发行城投债，参与公共设施建设的企业发行企业债，开展股权和债权融资，推动重点领域项目建设。推进有收益权的基础设施项目企业开展预期收益质押贷款。鼓励金融机构对民间资本举办的社会事业提供融资支持。（责任单位：市发展改革委、财政局、金融办、人民银行）

（四）推进事业单位转企改制和国有企业改革。加快推进经营性事业单位转企改制，鼓励有条件的事业单位转为社会组织或

中介服务机构，并通过政府购买服务的方式予以支持。分类推进国有企业改革，通过引入企业内部员工、战略投资者等多种经济成分，积极发展混合所有制经济，实现产权多元化。对关键领域基础性国有企业积极引进战略投资者，推动企业重组改制；对一般竞争性国有企业，采取国有参股、转让、出售、兼并等多种形式进行股份制改革。鼓励个体私营企业参与国有企业改组、改制，促进各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展。（责任单位：市发展改革委、财政局、编办、人力资源社会保障局、国资办）

（五）落实土地平等使用和税费优惠政策。社会资本投资建设重点领域项目与国有资本享受同等用地政策，鼓励土地使用权人在符合规划的前提下，利用自有土地建设公共服务设施。认真落实现行促进民间投资发展相关税收优惠政策，社会资本参与重大工程建设，符合规定条件的，依法减免企业所得税，依法给予教育、医疗、养老机构减免房产税、城镇土地使用税和耕地占用税等税收优惠和行政事业性收费减免政策，营造公平竞争的税收环境，促进民间投资健康发展。（责任单位：市发展改革委、国土资源局、国税局、地税局）

四、工作要求

（一）强化组织领导，加强考核监督。按照部门联动、分工明确、协同推进的要求，建立健全协调推进机制，保障社会资本

参与重点领域建设工作积极稳妥推进。各相关部门要明确责任分工，加强与上级对口部门的衔接沟通，分别研究制定各行业领域具体实施细则和配套政策措施。建立完善综合性评价体系，稳步开展项目绩效评价，强化绩效评价结果运用。市发展改革委要会同有关部门加强对本意见贯彻落实情况的督促检查，重大问题及时向市政府报告。

（二）强化机制创新，加快项目推进。探索建立健全“使用者付费”和政府购买服务机制，灵活运用 PPP 各种模式，合理确定社会资本进入方式、运营模式和保障措施，细化支持标准，落实配套政策，建立健全投资、补贴与价格协同机制，为投资人获取合理回报创造条件。各行业主管部门要根据行业规划建立吸引社会投资的重大项目储备库，并结合项目前期工作开展情况，筛选一批示范项目，适时向社会公开推介，形成“储备一批、试点一批、推介一批”的滚动发展模式。

（三）强化监督管理，完善退出机制。行业主管部门要加强行业监管，明确准入标准、服务质量和监管细则，加强内控管理，防止出现违规现象；严格落实项目法人责任制、招标投标制、建设监理制和合同管理制，严格遵守基本建设程序，加强全过程质量控制。加快推进社会信用体系建设，健全纠纷解决和风险防范机制，明确社会资本退出路径，确保项目顺利实施和安全运营，维护社会资本合法权益。

威海市人民政府
2015年9月29日