

# 引进社会资本推动市政基础设施领域建设试点项目实施方案

大力引进社会资本尤其是民间资本，参与市政基础设施领域的投资、建设和运营，是贯彻落实党的十八大精神，切实转变政府职能，理顺政府与市场、政府与社会关系的重要举措。有利于深刻把握首都发展阶段性特征，深化本市投融资体制改革，促进首都经济持续健康发展；有利于拓展社会资本尤其是民间资本投资的渠道和领域，增强首都投资发展内生动力；有利于形成多元主体和适度竞争的格局，保障公共产品有效供给，不断提升首都城市建设管理水平。根据国家及本市有关政策，现就引进社会资本推动市政基础设施领域建设试点项目提出如下实施方案。

## 一、总体思路

按照市场化建设、产业化经营的基本方向，对具备一定经营条件的市政基础设施领域，放开增量、盘活存量，分类推进、试点先行，建立投资、补贴与价格的协同机制，完善投资、建设与运营的市场化体系，不断提升市政基础设施领域发展水平。

## 二、主要措施

（一）拓展空间，分类推进市政基础设施领域投资建设运营体制改革。

### 1. 增量项目。

对经营性领域（包括燃气、电力和非基本公共服务等），依法放开建设和经营市场，积极推行投资运营主体招商，政府不再直接投入。

对准经营性领域（包括轨道交通、收费公路、热力、污水处理和垃圾焚烧等），以公共私营合作制（PPP）、股权合作等方式，通过建立投资、补贴与价格的协同机制，为投资者获得合理回报积极创造条件。

对非经营性领域（包括基本公共服务、排水管线、普通公路及城市道路、垃圾转运站、堆肥填埋场、渗沥液处理厂、交通枢纽等），采取捆绑式项目法人招标等方式由社会投资人组织实施，也可由政府回购或购买服务。

### 2. 存量资产。

通过委托运营、股权出让、融资租赁、基金引导、整合改制、技术资源合作、后勤社会化等方式，加大专业化运营力度，扩大产业化经营规模。

（二）完善政策，建立投资、补贴与价格的协同机制。

1. 稳步推动价格市场化改革。按照补偿成本、合理收益、节约资源及社会可承受的原则，加强投资成本和服务成本监测，建立定期审价制度，逐步调整理顺价格收费水平，建立科学的价格形成机制。

2. 多渠道完善投资回报补偿机制。一是通过合理的政府投入，减少一部分企业投资；二是通过引入市场竞争机制，推动投资运营公开透明，压缩一部分企业成本；三是通过将财政运营补助转变为政府购买服务，增加一部分企业主营业务收入；四是通过依法依规配置企业一定的土地开发权，以及符合监管要求的广告、商铺、冠名等经营权，增加一部分企业其他经营收入。

3. 营造公平透明的政策环境。根据行业特点和经营属性，行业主管部门进一步加强行业监管，分行业设定技术规范，明确行业标准、服务质量和监管细则，保障城市公共安全；政策管理部门分类明确土地、规划、财税、金融等重点政策，细化支持标准；专业公司要打破垄断，配合落实市政配套条件，按管理体制和协议约定分担成本。

（三）培育主体，做优做强市政基础设施领域建设运营企业。

1. 重点扶持一批社会投资骨干企业。以确保安全稳定运营和增加有效供给为原则，重点引导和支持行业内骨干企业参与本市市政基础设施领域建设运营。

2. 提升市、区县相关国有企业投资经营能力。鼓励市、区县相关国有企业以市场化方式，围绕城市发展新阶段带来的市政基础设施领域新需求，优先保障本市建设经营任务。鼓励市、区县相关国有企业采取股份制、委托运营、合资组建项目公司、设立股权基金、债转股等方式，吸引社会资本进行股权投资和项目投资。

（四）明确路径，创造公平竞争的市场环境。

1. 明确技术经济指标。对向社会招标、招商的项目，应事先明确项目名称、内容，经营期限，产品或服务数量（设计能力和基本服务量）、质量和标准，投资概算构成，投资回报方式，价格确定及调整机制，必要的政府投资、财政补贴及政府承诺等事项，向社会公布，方便企业公平参与。

2. 规范招商方式。可采取公开招标、竞争性谈判等多种方式公平择优确定社会投资人。

3. 实行清单预告制度。重大项目建设信息提前向社会公布。项目推介实行集中推介与分散谈判相结合的方式，前期广泛发布招商信息，项目启动后选定重点意向投资人，成熟一个，推进一个。

### 三、试点方案

按照“增量先行、存量跟进，试点推动、分步实施”的工作思路，分类推动社会资本尤其是民间资本参与市政基础设施领域市场化建设。近期，选择轨道交通、城市道路、综合交通枢纽、污水处理、固废处置和镇域供热等条件相对成熟的领域，开展市场化试点。下一步，在总结试点经验的基础上，逐步扩大市场化建设的规模和领域。

（一）主要领域和试点方式。

1. 轨道交通。

新建线路：主要采用公共私营合作制（PPP），社会投资人参与轨道交通投资建设的全部环节。

在建线路：采用股权融资或股权融资+委托运营的模式。

已开通线路：采用融资租赁、资产证券化、股权转让等方式进行盘活。

## 2. 城市道路。

符合规定的国道等重要普通公路及城市快速路，采用建设-移交（BT）模式建设。通过公开招标，选择投资人组建项目公司投资建设，建成后按合同约定由政府回购。支持有条件的项目按市场化原则综合建设与公共交通相关的经营设施。

## 3. 综合交通枢纽。

周边土地资源丰富的交通枢纽项目，在条件允许的情况下，采取一体化建设模式。将公益性的交通枢纽和经营性开发项目作为整体，捆绑实施。通过项目法人招标或土地带条件招标等公开竞争方式确定综合开发单位。

## 4. 污水处理。

新建再生水厂：按照“企业建厂、政府配网”的原则，主要实行建设-经营-移交（BOT）模式，厂站由社会投资人建设、运营和维护。小城镇再生水厂以打捆方式由区县招标确定共同特许经营者，实行规模化经营。

在建和已建成的新城、乡镇污水处理厂：采取委托运营或移交-经营-移交（TOT）模式，在一定区域实现规模化运营。

## 5. 固废处置。

新建生活垃圾和餐厨垃圾处理设施，主要以公共私营合作制（PPP）、股权合作等方式建设；新建建筑垃圾处理设施，主要采取企业直接投资方式建设运营；新建转运站、填埋场、渗沥液处理厂、粪便处理设施等非经营性项目，采用社会投资人出资建设，政府采购并分期付款的方式。

上述固废处置领域在建和已建成的项目，采用移交-经营-移交（TOT）模式或委托运营方式，吸引社会资本参与。

## 6. 镇域供热。

热源热网建设：热源由企业以建设-经营-移交（BOT）模式投资建设，一次管网原则上由区县属专业公司投资建设，二次管网由产权单位建设。

热网系统运营：热网系统由委托运营商运营、管理和维护，实行规模化经营。

## （二）基本政策。

### 1. 土地使用。

基础设施和市政公用项目，原则以划拨方式供地。土地使用权期限与特许经营期限一致，特许经营期满后，应连同地上物一并无偿移交政府。涉及一体化建设的项目，分情况采取协议出让、租赁、招标投标挂牌出让等方式供地。

对于厂站等非线性项目，场地内征地拆迁、永久性市政基础设施建设等土地开发费用，原则上由特许经营者承担，也可由实施机关与特许经营者协商确定。

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市政基础设施。

## 2. 价格政策。

特许经营者向公众提供产品或者服务的价格应执行由政府主管部门制定的政府定价或者政府指导价，特许经营项目可按照中标或者协议价格进行经济结算。

其他项目执行行业统一价格政策。

## 3. 投资回报。

对特许经营项目，经营者主要按协议约定收取服务费以及协议约定的其他方式取得合理回报。其中，财政补偿金额按以下公式计算： $\text{财政补偿金额} = (\text{中标或协议价格} - \text{政府定价}) \times \text{政府承诺基本收购(处理)量或基本服务量}$ 。

对其他项目，在收费标准、建设投资、政府购买服务等方面给予同等待遇。

## 4. 市政设施配套。

按现行政府投资体制，红线外配套市政道路、供水、污水和再生水管网建设改造等由市、区县政府投资安排，红线外电力、燃气等经营性设施由市、区县专业公司投资。

政府投资的管网可委托社会投资人一体化建设，也可在政府建成后一并委托社会投资人运维管理。

## 5. 技术经济条件。

企业投资内部收益率：原则上按 8% 测算，可结合行业特点和利率水平进行适当调整，具体通过竞争方式确定。

特许经营权使用费：原则上暂不征收。

特许经营期：轨道交通行业 30 年，其他行业一般 10 至 30 年。具体结合不同类型项目的服务规模、投资运营收益及运营成本测算确定。特许经营期内，全部更新改造投资由特许经营者负责。

基本服务量：具体表现为协议客流（涉及轨道交通领域）、基本水量（涉及污水处理领域）、基本处理量（涉及固废处理领域）等，在日均预测服务量基础上，根据经营年限、设计能力等进行测算。

约定价格（费用）及调整机制：具体表现为约定票价、污水处理服务费、垃圾处理服务费等。具体计费方式和收费标准通过招标或竞争性谈判等方式确定，并在协议中约定，由特

许经营实施机关向经营者支付。依据构成运营成本重要项目变化情况，运营期约定价格原则上每 3 年调整一次。

资本金：根据不同项目特点，投资人自有资金（或投资股本金）应为项目总投资的 20% 至 35%。

投资人资格：社会责任意识强，无不良从业信誉记录，具有雄厚技术实力、资金实力和丰富项目经验的专业公司。

#### 6. 政策调整与协议变更。

特许经营期限内，特许经营协议双方应严格履约，不得擅自变更或者解除。如一方认为需要变更或者解除协议，或因国家法律政策调整导致协议无法继续履行的，应当与另一方进行协商。经双方协商一致的，可以变更或者解除协议；协商不一致产生争议的，可以按照协议约定的争议解决方式处理。

### （三）实施项目。

#### 1. 首期试点。

首期启动 6 个领域 27 个市场化试点项目，项目总投资约 1620 亿元，拟引进社会投资约 680 亿元。具体包括：地铁 14 号线等轨道交通项目 3 个，国道 110 二期等道路项目 2 个，苹果园交通枢纽项目 1 个，郑王坟再生水厂等污水处理项目 10 个，东南循环经济园区一期等固废处置项目 4 个，顺义新城牛栏山组团供热工程等镇域供热项目 7 个。

#### 2. 后期安排。

结合“十二五”规划，在总结试点经验的基础上，后期拟再选取 99 个项目进行细化论证和重点推进，总投资约 1760 亿元，预计引进社会投资约 620 亿元。具体包括：地铁 7 号线等轨道交通项目 9 个，京良路东段城市道路项目 1 个，中心城区居民区停车设施项目 1 个，北苑北、望京西等交通枢纽项目 6 个，新城、乡镇新增再生水厂项目 69 个，首钢建筑垃圾垃圾处理厂等固废处置项目 7 个，门头沟新城城子组团供热工程等镇域供热项目 6 个。

## 四、保障机制

### （一）加强协调。

建立由市发展改革委、市财政局、市国资委、市国土局、市规划委、市金融局、市环保局、市住房城乡建设委、市市政市容委、市交通委、市水务局、市工商联等单位共同参与的协调机制，统筹协调和推进有关引进社会资本推动市政基础设施领域建设的工作，但不改变现行相关部门职责和相关行业管理体系。

各区县要建立相应的协调机制，按照全市统一部署，统筹组织开展本区县相关工作。

### （二）明确职责。

市行业主管部门和区县政府等特许经营实施机关，负责公布行业标准，编制特许经营实施方案，加强与社会专业服务机构、产业联盟的业务合作，公平择优开展招商工作，并协调组织项目实施。

市行业主管部门要会同市发展改革委、市财政局等相关部门，按照试点领域组成专门工作小组，合力推进市级试点项目实施。市国资委推动市属国有企业积极参与市场化建设试点项目。

市国土局、市规划委、市环保局、市金融局等部门负责细化各领域支持标准和政策，对试点项目优先配置资源和办理相关行政审批手续。

各区县政府负责组织实施区县级项目的市场化建设，落实属地责任，协助完成相关领域年度建设计划。

### （三）落实任务。

1. 市发展改革委会同市财政局及相关行业主管部门，细化完善政府投资体制。政府投资侧重理顺市政基础设施领域投资运营和回报补偿机制，优先保障市政配套投入，减轻社会投资人负担。按照市、区县财权事权划分以及同级政府保障的原则，对增量特许经营项目按8%的内部收益率进行政府投资和补偿测算；对非特许经营项目（含存量项目），实行保本微利、差别化的补贴政策。

2. 市财政局会同相关行业主管部门，细化落实政府购买服务机制。根据政府财力，制定购买服务实施方案，逐步划定政府购买服务的范围，纳入市、区县财政结算支付体系。先期以基本公共服务、排水设施为试点，逐步扩展到垃圾处理、公路等其他公益性领域。

3. 市发展改革委会同相关行业主管部门，适时、适度调整理顺价格收费水平。在定期审核成本的基础上，以完善首都城市功能、确保市政基础设施领域安全稳定运营和增加有效供给为出发点，逐步建立与实际成本相适应的价格形成机制。

4. 市国资委会同相关行业主管部门，细化落实市政基础设施领域存量资产盘活利用方案。要充分发挥国有资本经营预算的撬动作用，重点推动国有经营性资产证券化，协调市属国有企业引入社会资本进行多元股权投资和项目投资。