

政府与社会资本合作 (PPP) 模式 政策及法律文件汇编

(含最新财政部操作指南、合同管理工作通知、合同指南、
发改委指导意见及合同通用指南)

主编 余文恭

中国建筑工业出版社

政府与社会资本合作(PPP)模式 政策及法律文件汇编

(含最新财政部操作指南、合同管理工作通知、合同指南、
发改委指导意见及合同通用指南)

主编 余文恭

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府与社会资本合作 (PPP) 模式政策及法律文件汇编/

余文恭主编. —北京: 中国建筑工业出版社, 2015. 1

ISBN 978-7-112-17728-8

I. ①政… II. ①余… III. ①政府投资-合作-社会资本-
法律-汇编-中国 IV. ①D922. 280. 9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 022988 号

自十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出“允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营”后, 财政部、发改委及相关部门即大力推广 PPP 模式。PPP 模式作为一种综合各类学科高难度的管理模式, 涉及的政策及法律法规层面非常广, 因而 PPP 模式相关的政策及法律法规, 在政府、公众及社会各界一直受到很高的关注, 为此我们精心编辑出版了这本《政府与社会资本合作 (PPP) 模式政策及法律文件汇编》, 希望可以帮助 PPP 的从业人员彻底掌握 PPP 模式的具体内容。

本书适用于 PPP 政策法规制定人员、具体执行人员, 社会资本投资者、市政项目经营者, 推动或参与 PPP 项目或为项目提供服务的融资、担保、合作等第三方机构, 参与 PPP 项目执行的律师、法律顾问, 以及研究 PPP 领域相关问题的法律人士、专家、学者。

责任编辑: 郦锁林 朱晓瑜

责任设计: 李志立

责任校对: 张颖 赵颖

政府与社会资本合作 (PPP) 模式政策及法律文件汇编

(含最新财政部操作指南、合同管理工作通知、
合同指南、发改委指导意见及合同通用指南)

主编 余文恭

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京红光制版公司制版

北京建筑工业印刷厂印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 51¼ 字数: 1258 千字

2015 年 2 月第一版 2015 年 2 月第一次印刷

定价: 99.00 元

ISBN 978-7-112-17728-8

(27006)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

编委会名单

主 编：余文恭

副主编：门继业

编 委：刘 骅 欧阳镇根 漆晓帆 李 林 由 扬

前 言

自十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出“允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营”后，财政部、发改委及相关部门即大力推广 PPP 模式。PPP 模式作为一种综合各类学科高难度的管理模式，涉及的政策及法律法规层面非常广，因而 PPP 模式相关的政策及法律法规，在政府、公众及社会各界一直受到很高的关注，为此我们精心编辑出版了这本《政府与社会资本合作（PPP）模式政策及法律文件汇编》，希望可以帮助 PPP 的从业人员彻底掌握 PPP 模式的具体内容。本书具有以下特点：

1. 收录全面

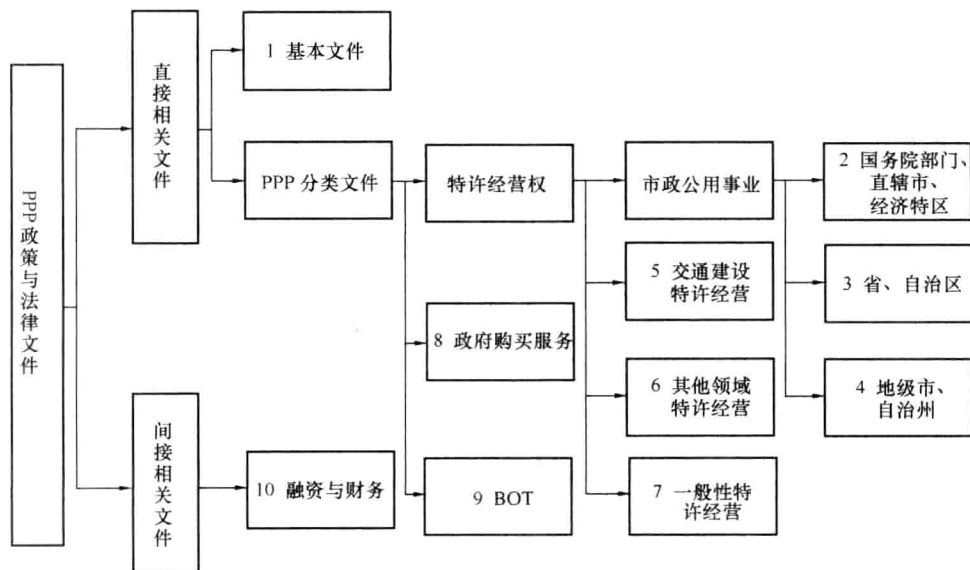
PPP 模式在中国的发展分为三阶段，第一阶段：1995～2003 年国家计委主导吸引外商投资基础设施 BOT 项目，第二阶段 2004～2013 年阶段建设部将特许经营权引入市政公用事业项目，第三阶段 2014 年 PPP 法制规范化阶段，十八届三中全会决定落实 PPP 模式后，财政部即展开全力推广 PPP 模式，发改委也积极推动 PPP 的立法工作；这三阶段的政策及法律文件散见各处，本书是国内第一本针对 PPP 文件全面收录的书籍。

2. 内容最新

有关 PPP 模式如何具体操作的问题，有五份非常重要的指导文件，分别是 2014 年 11 月 28 日财政部出台的《政府和社会资本合作模式（PPP）操作指南（试行）》，2014 年 12 月 2 日国家发展和改革委员会出台的《政府和社会资本合作的指导意见》、《政府和社会资本合作项目通用合同指南》，2014 年 12 月 30 日财政部出台的《关于规范政府和社会资本合作合同管理工作的通知》《PPP 项目合同指南（试行）》，这些最新的文件本书都收录其中。

3. 体系清晰

本书的章节编排逻辑如下：



4. 查询方便

为了提高查询条文内容的效率，本书特别在法律法规文件以及合同文本的条文都编上了标题，希望透过标题的编写，达到纲举目张的效果；而有关政策文件的部份，本书也在文件的重要内容中，用粗体底线加以标示，希望借此可以减轻阅读文件的负担。

最后特别说明：本书收录的内容是透过公开信息整理所取得，虽然我们已尽力复核所有收录文件，但还是不敢担保文件没有任何错误，请读者使用时务必独立自行核实，另外本书的截稿日期为 2015 年 1 月 5 日，截稿日期后的文件不在本书的收录范围，读者有任何问题，欢迎与作者（电子邮箱：bobby500@ms10.hinet.net 或微信号：yuwengong1001 或手机号码：18018647177）联系，谢谢。

目 录

1 基 本 文 件

1.1 中央	1
中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定（节录）	1
1.2 国务院	4
1.2.1 国务院办公厅关于妥善处理现有保证外方投资固定回报项目有关问题的通知【国办发〔2002〕43号】	4
1.2.2 国务院关于投资体制改革的决定【国发〔2004〕20号】	5
1.2.3 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】	10
1.2.4 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】	15
1.2.5 国务院关于加强城市基础设施建设的意见（节录）【国发〔2013〕36号】	20
1.2.6 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】	21
1.3 国务院部门	26
1.3.1 关于试办外商投资特许权项目审批管理有关问题的通知【计外资〔1995〕1208号】	26
1.3.2 国家计委关于加强国有基础设施资产权益转让管理的通知【计外资〔1999〕1684号】	27
1.3.3 国家计委关于促进和引导民间投资的若干意见【计投资〔2001〕2653号】	29
1.3.4 关于鼓励民间资本参与保障性安居工程建设有关问题的通知【建保〔2012〕91号】	30
1.3.5 财政部关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知【财金〔2014〕76号】	32
1.3.6 财政部关于政府和社会资本合作示范项目实施有关问题的通知【财金〔2014〕112号】	35
1.3.7 财政部政府和社会资本合作模式操作指南（试行）【财金〔2014〕113号】	37
1.3.8 国家发改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】	47
1.3.9 财政部关于规范政府和社会资本合作合同管理工作的通知	

【财金〔2014〕156号】	67
1.3.10 财政部政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法	
【财库〔2014〕214号】	128
1.3.11 财政部政府和社会资本合作项目政府采购管理办法	
【财库〔2014〕215号】	135
1.4 省、直辖市、地级市	138
1.4.1 北京市关于对经营性基础设施项目投资实行回报补偿的意见	
【京政发〔2000〕30号】	138
1.4.2 北海市城市基础设施建设社会投融资管理试行办法	
【北政发〔2005〕21号】	140
1.4.3 苏州市吴中区政府性资金建设工程项目管理办法	
【吴政发〔2007〕22号】	142
1.4.4 重庆市PPP投融资模式改革实施方案	147
1.4.5 福建省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】	150
1.4.6 安徽省《城市基础设施领域PPP操作指南》	153
1.4.7 青岛市关于鼓励和引导社会资本参与投资基础设施等领域项目的实施方案	176
1.4.8 昆明市关于鼓励和引导社会资本参与基础设施等领域建设的实施意见	
【昆政发〔2014〕45号】	178
1.4.9 江西省关于鼓励社会资本进入社会事业领域的意见	
【赣府发〔2014〕39号】	182
1.4.10 河南省人民政府关于推广运用政府和社会资本合作模式的指导意见	
【豫政〔2014〕89号】	184
1.4.11 铜陵市推进城市基础设施PPP建设模式试点工作实施方案	
【铜府办〔2014〕127号】	187
1.4.12 山东省关于做好城镇基础设施建设PPP试点项目推荐工作的通知	
【鲁建城字〔2014〕67号】	193
1.4.13 江苏省关于推进政府与社会资本合作（PPP）模式有关问题的通知	
【苏财金〔2014〕85号】	194
1.4.14 河北省人民政府关于推广政府和社会资本合作（PPP）模式的实施意见	
【冀政〔2014〕125号】	199
1.4.15 湖南省财政厅关于推广运用政府和社会资本合作模式的指导意见	
【湘财金〔2014〕49号】	202
1.4.16 四川省财政厅关于支持推进政府与社会资本合作有关政策的通知	
【川财金〔2014〕85号】	205
1.4.17 四川省“政府与社会资本合作”项目管理办法（试行）	
【川财金〔2014〕86号】	206
1.4.18 浙江省人民政府办公厅关于切实做好鼓励社会资本参与建设运营示范项目工作	

的通知	
【浙政办发〔2014〕153号】	209
1.4.19 重庆市PPP通行协议指导文本【渝发改投〔2014〕1444号】	210
1.4.20 安徽省财政厅关于推广运用政府和社会资本合作模式的意见	
【财金〔2014〕1828号】	229

2 市政公用事业特许经营——国务院部门、直辖市、经济特区

2.1 国务院部门	232
2.1.1 建设部关于加快市政公用行业市场化进程的意见	
【建城〔2002〕272号】	232
2.1.2 建设部市政公用事业特许经营管理办法	
【建设部令〔2004〕第126号】	235
2.1.3 建设部关于加强市政公用事业监管的意见	
【建城〔2005〕154号】	239
2.1.4 住房和城乡建设部关于进一步鼓励和引导民间资本进入市政公用事业领域的实施意见【建城〔2012〕89号】	242
2.2 直辖市	245
天津市市政公用事业特许经营管理办法【津政令〔2005〕第91号】	245
2.3 经济特区	248
2.3.1 深圳市公用事业特许经营办法【深政令〔2003〕124号】	248
2.3.2 深圳市公用事业特许经营条例	254

3 市政公用事业特许经营——省、自治区

3.1 条例	262
3.1.1 新疆维吾尔自治区市政公用事业特许经营条例	262
3.1.2 贵州省市政公用事业特许经营管理条例	268
3.1.3 山西省市政公用事业特许经营管理条例	275
3.1.4 湖南省市政公用事业特许经营条例	282
3.1.5 青海省市政公用事业特许经营管理条例	288
3.1.6 陕西省城市市政公用设施管理条例	294
3.2 办法	302
3.2.1 河北省市政公用事业特许经营管理办法【冀建城〔2003〕406号】	302
3.2.2 甘肃省市政公用事业特许经营管理办法【甘建城〔2004〕325号】	307
3.2.3 河南省市政公用行业特许经营管理实施办法【豫建城〔2004〕72号】	312
3.2.4 山东省城市市政公用事业经营许可管理办法【鲁建发〔2006〕15号】	315
3.2.5 江苏省城市市政公用事业特许经营招标投标制度	
【苏建城〔2007〕325号】	318
3.2.6 江苏省城市市政公用事业公益董事或监督员制度	
【苏建城〔2007〕325号】	321

3.2.7	江苏省城市市政公用事业公众参与监督制度【苏建城〔2007〕325号】	322
3.2.8	江苏省城市市政公用事业特许经营权临时接管制度 【苏建城〔2007〕325号】	324
3.2.9	江苏省城市市政公用事业特许经营市场退出制度 【苏建城〔2007〕325号】	325
3.2.10	江苏省城市市政公用事业履约保证制度【苏建城〔2007〕325号】	327
3.2.11	江苏省城市市政公用事业经营成本监管制度 【苏建城〔2007〕325号】	328
3.2.12	江苏省城市市政公用事业产品和服务质量监管制度 【苏建城〔2007〕325号】	329
3.2.13	江苏省城市市政公用事业特许经营中期评估制度 【苏建城〔2007〕325号】	331

4 市政公用事业特许经营——地级市、自治州

4.1	条例	333
4.1.1	海西蒙古族藏族自治州城镇市政公用设施管理条例	333
4.1.2	淮南市公用事业特许经营条例	338
4.1.3	杭州市市政公用事业特许经营条例	342
4.1.4	徐州市市政公用设施管理条例	350
4.2	办法	356
4.2.1	济南市市政公用行业特许经营试行办法【济政令〔2004〕212号】	356
4.2.2	潍坊市市政公用事业特许经营管理办法【潍政发〔2004〕42号】	359
4.2.3	德州市市区公用事业特许经营管理暂行办法 【德政办发〔2006〕28号】	365
4.2.4	本溪市市政公用事业特许经营管理办法（试行） 【本政令〔2005〕第117号】	371
4.2.5	铁岭市市政公用事业特许经营管理暂行办法 【铁府令〔2009〕第71号】	380
4.2.6	锦州市市政公用事业特许经营管理办法【锦政府令〔2010〕第5号】	386
4.2.7	大连市城市市政设施管理条例	392
4.2.8	鹤壁市公用事业特许经营办法（试行）【鹤政〔2003〕46号】	401
4.2.9	赤峰市市政公用事业特许经营管理办法【赤政发〔2004〕082号】	407
4.2.10	邯郸市市政公用事业特许经营管理办法【邯政令〔2004〕105号】	412
4.2.11	东莞市市政公用事业特许经营办法【东府〔2005〕3号】	416
4.2.12	鄂尔多斯市市政公用事业特许经营管理办法【鄂政发〔2005〕11号】	421
4.2.13	赣州市中心城区公用事业特许经营办法【赣政〔2005〕38号令】	425
4.2.14	合肥市市政公用事业特许经营实施办法【合政〔2006〕122号】	431
4.2.15	武汉市市政公用事业特许经营管理办法【武政〔2006〕第170号】	437
4.2.16	兰州市市政公用事业特许经营管理办法【兰政发〔2006〕99号】	442

4.2.17	吉林市市政公用事业特许经营办法【吉政令〔2007〕第185号】	446
4.2.18	成都市人民政府特许经营权管理办法【成政令〔2009〕第164号】	450
4.2.19	贵阳市市政公用事业特许经营招标投标监督管理制度 【筑府发〔2012〕67号】	458

5 交通建设特许经营

5.1	高速公路	462
5.1.1	上海市关于加快本市高速公路网建设的若干政策意见 【沪府办发〔2000〕113号】	462
5.1.2	浙江省高速公路项目业主招标投标暂行办法【浙政发〔2004〕29号】	464
5.1.3	四川省高速公路建设项目实施BOT方式管理办法（试行） 【川办发〔2004〕34号】	467
5.2	经营性公路	473
5.2.1	中华人民共和国公路法	473
5.2.2	国务院收费公路管理条例【国务院令第417号】	483
5.2.3	广州市经营性公路建设项目法人招标投标管理办法 【穗府〔2005〕30号】	491
5.2.4	交通部经营性公路建设项目投资人招标投标管理规定 【交通部令2007年第8号】	499
5.2.5	收费公路权益转让办法【交通部、发改委、财政部令2008年第11号】	505
5.2.6	广西壮族自治区经营性公路建设项目投资人招标投标管理办法 【桂政办发〔2009〕47号】	513
5.3	隧道、高架、桥梁	521
5.3.1	上海市延安东路隧道专营管理办法	521
5.3.2	上海市打浦路隧道、南浦大桥和杨浦大桥专营管理办法	528
5.3.3	上海市人民政府关于修改《上海市打浦路隧道、南浦大桥和 杨浦大桥专营管理办法》和《上海市延安东路隧道专营管理 办法》部分条款的决定【沪府发〔1997〕47号】	532
5.3.4	上海市奉浦大桥经营管理办法【沪府发〔1995〕51号】	533
5.3.5	上海市延安高架路专营管理办法【沪府发〔1997〕1号】	535
5.3.6	上海市内环高架路和南北高架路专营管理办法 【沪府发〔1997〕26号】	539
5.3.7	上海市逸仙路高架和蕴川路大桥、江杨路大桥专营管理办法 【沪府发〔1997〕38号】	542
5.3.8	南昌市南昌大桥专营管理办法【洪府发〔2003〕13号】	547
5.4	轨道交通	551
5.4.1	铁道部关于鼓励支持和引导非公有制经济参与铁路建设经营的 实施意见【铁政法〔2005〕123号】	551
5.4.2	沈阳市城市轨道交通运营特许经营管理办法	553

5.4.3	广东省人民政府关于完善珠三角城际轨道交通沿线土地综合开发机制的意见【粤府函〔2012〕16号】	558
5.4.4	铁道部关于鼓励和引导民间资本投资铁路的实施意见【铁政法〔2012〕97号】	560
5.4.5	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】	561
5.4.6	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】	564
6 其他领域特许经营		
6.1	基础设施特许经营	566
6.1.1	青岛市市政公用基础设施特许经营管理暂行规定【青政发〔2005〕184号】	566
6.1.2	北京市城市基础设施特许经营条例	569
6.1.3	北京市城市基础设施特许经营招标投标程序性规定【京发改〔2006〕1180号】	575
6.1.4	上海市城市基础设施特许经营管理办法【沪政发〔2010〕55号】	580
6.2	管道燃气特许经营	587
6.2.1	东莞市关于落实管道燃气特许经营权的意见【东府办〔2004〕94号】	587
6.2.2	上海市管道燃气特许经营授权和监督管理程序【沪市政法〔2005〕306号】	588
6.2.3	中山市管道燃气特许经营暂行办法【中府发〔2005〕150号】	592
6.2.4	松原市城市燃气特许经营管理办法【松政发〔2010〕20号】	595
6.2.5	吉林省城镇管道燃气特许经营管理办法【吉政办发〔2012〕50号】	599
6.2.6	河南省住房和城乡建设厅关于进一步规范全省城镇管道燃气特许经营管理的通知【豫建发〔2014〕12号】	604
6.3	污水处理特许经营	606
6.3.1	吉林省城市污水处理特许经营管理办法【吉政发〔2006〕185号】	606
6.3.2	福建省城市污水、垃圾处理特许经营项目业主招标投标办法（试行）【闽政办〔2007〕143号】	608
6.3.3	佛山市城镇污水处理特许经营项目管理暂行规定【佛府办〔2009〕213号】	614
6.4	供热特许经营	622
6.4.1	朝阳市城市供热特许经营管理办法【朝政令〔2008〕12号】	622
6.4.2	长春市供热特许经营管理办法【长政令〔2010〕13号】	626
6.5	旅游特许经营	632
6.5.1	贵州省风景名胜区内项目特许经营管理暂行办法【黔府令〔2005〕83号】	632
6.5.2	北京市人力客运三轮车胡同游特许经营若干规定	

【京府令〔2007〕193号】	637
6.6 特许经营协议示范文本	639
6.6.1 建设部《城市供水特许经营协议（示范文本）》（GF—2004—2501） 【建城〔2004〕162号】	639
6.6.2 建设部《城市管道燃气特许经营协议（示范文本）》（GF—2004—2502） 【建城〔2004〕162号】	662
6.6.3 建设部《城市生活垃圾处理特许经营协议（示范文本）》（GF—2004—2505） 【建城〔2004〕162号】	672
6.6.4 建设部《城市城镇供热特许经营协议（示范文本）》（GF—2006—2503） 【建城〔2006〕126号】	684
6.6.5 建设部《城市污水处理特许经营协议（示范文本）》（GF—2006—2504） 【建城〔2006〕126号】	698

7 一般性特许经营

7.0.1 惠州市政府特许经营建设与特许经营管理办法【惠府〔2010〕150号】	723
7.0.2 昆明市特许经营权管理办法【昆府令〔2010〕102号】	733
7.0.3 蚌埠市特许经营权出让管理办法【蚌府令〔2013〕第36号】	741
7.0.4 惠州市政府特许经营建设和特许经营项目投资人招标投标进场管理实施细则 【惠府办〔2014〕25号】	748

8 政府购买服务

8.0.1 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〕26号】	752
8.0.2 财政部有关负责人就《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》 答记者问	755
8.0.3 北京市人民政府办公厅关于政府向社会力量购买服务的实施意见 【京政办发〔2014〕34号】	757
8.0.4 政府购买服务管理办法（暂行）【财综〔2014〕96号】	760

9 BOT

9.0.1 对外贸易经济合作部关于以BOT方式吸收外商投资有关问题的通知 【外经贸法函字〔1994〕第89号】	766
9.0.2 深圳市污水处理厂BOT项目管理办法【深府〔2008〕155号】	766
9.0.3 上海市长宁区关于加快长宁区政府投资项目采用BT、BOT方式管理 的若干试行意见【长府〔2010〕47号】	774
9.0.4 即墨市BT和BOT融资建设管理暂行办法【即政发〔2011〕22号】	778

10 融资与财务

10.1 融资贷款	784
------------------------	------------

10.1.1	中国银行关于基础设施项目贷款的指导意见 【中银信管[1998]264号】	784
10.1.2	国家开发银行城市基础设施项目统借统还贷款管理暂行规定 【开行政法[1998]430号】	789
10.1.3	银监会项目融资业务指引【银监发[2009]71号】	791
10.2	质押	793
10.2.1	国家计委、人民银行农村电网建设与改造工程电费收益权质押贷款 管理办法【计基础[2000]198号】	793
10.2.2	国务院办公厅关于西部大开发若干政策措施的实施意见(节录) 【国办发[2001]73号】	796
10.2.3	关于进一步解决学生公寓等高等学校后勤服务设施建设资金问题 的若干意见【银发[2002]220号】	797
10.2.4	关于推进城市污水、垃圾处理产业化发展的意见(节录) 【计投资[2002]1591号】	798
10.2.5	中国人民银行应收账款质押登记办法【中国人民银行令[2007]第4号】	799
10.3	地方政府融资平台	802
10.3.1	国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知 【国发[2010]19号】	802
10.3.2	关于贯彻国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的 通知相关事项的通知【财预[2010]412号】	804
10.3.3	关于制止地方政府违法违规融资行为的通知【财预[2012]463号】	807
10.3.4	国务院关于加强地方政府性债务管理的意见【国发[2014]43号】	809
10.3.5	财政部地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法 【财预[2014]351号】	812

1 基本文件

1.1 中央

中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定（节录）

【2013年11月12日，中共第十八届三中全会】

为贯彻落实党的十八大关于全面深化改革的战略部署，十八届中央委员会第三次全体会议研究了全面深化改革的若干重大问题，作出如下决定。

一、全面深化改革的重大意义和指导思想

（3）经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。市场决定资源配置是市场经济的一般规律，健全社会主义市场经济体制必须遵循这条规律，着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位问题。

必须积极稳妥从广度和深度上推进市场化改革，大幅度减少政府对资源的直接配置，政府的职责和推动资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化作用主要是保持宏观经济稳定，加强和优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，弥补市场失灵。

二、坚持和完善基本经济制度

（6）积极发展混合所有制经济。国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济，是基本经济制度的重要实现形式，有利于国有资本放大功能、保值增值、提高竞争力，有利于各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展。允许更多国有经济和其他所有制经济发展成为混合所有制经济。国有资本投资项目允许非国有资本参股。允许混合所有制经济实行企业员工持股，形成资本所有者和劳动者利益共同体。

完善国有资产管理体制，以管资本为主加强国有资产监管，改革国有资本授权经营体制，组建若干国有资本运营公司，支持有条件的国有企业改组为国有资本投资公司。国有资本投资运营要服务于国家战略目标，更多投向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，重点提供公共服务、发展重要前瞻性战略性新兴产业、保护生态环境、支持科技进步、保障国家安全。

（7）准确界定不同国有企业功能。国有资本加大对公益性企业的投入，在提供公共服务方面作出更大贡献。国有资本继续控股经营的自然垄断行业，实行以政企分开、政资分开、特许经营、政府监管为主要内容的改革，根据不同行业特点实行网运分开、放开竞争性业务，推进公共资源配置市场化。进一步破除各种形式的行政垄断。

（8）支持非公有制经济健康发展。非公有制经济在支撑增长、促进创新、扩大就业、

增加税收等方面具有重要作用。坚持权利平等、机会平等、规则平等，废除对非公有制经济各种形式的不合理规定，消除各种隐性壁垒，制定非公有制企业进入特许经营领域具体办法。

鼓励非公有制企业参与国有企业改革，鼓励发展非公有资本控股的混合所有制企业，鼓励有条件的私营企业建立现代企业制度。

三、加快完善现代市场体系

(9) 建立公平开放透明的市场规则。实行统一的市场准入制度，在制定负面清单基础上，各类市场主体可依法平等进入清单之外领域。探索对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单的管理模式。推进工商注册制度便利化，削减资质认定项目，由先证后照改为先照后证，把注册资本实缴登记制逐步改为认缴登记制。推进国内贸易流通体制改革，建设法治化营商环境。

(10) 完善主要由市场决定价格的机制。凡是能由市场形成价格的都交给市场，政府不进行不当干预。推进水、石油、天然气、电力、交通、电信等领域价格改革，放开竞争性环节价格。政府定价范围主要限定在重要公用事业、公益性服务、网络型自然垄断环节，提高透明度，接受社会监督。完善农产品价格形成机制，注重发挥市场形成价格作用。

(11) 建立城乡统一的建设用地市场。在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。缩小征地范围，规范征地程序，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。扩大国有土地有偿使用范围，减少非公益性用地划拨。建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益。完善土地租赁、转让、抵押二级市场。

(12) 完善金融市场体系。扩大金融业对内对外开放，在加强监管前提下，允许具备条件的民间资本依法发起设立中小型银行等金融机构。推进政策性金融机构改革。健全多层次资本市场体系，推进股票发行注册制改革，多渠道推动股权融资，发展并规范债券市场，提高直接融资比重。完善保险经济补偿机制，建立巨灾保险制度。发展普惠金融。鼓励金融创新，丰富金融市场层次和产品。

四、加快转变政府职能

(14) 深化投资体制改革，确立企业投资主体地位。企业投资项目，除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外，一律由企业依法依规自主决策，政府不再审批。强化节能节水、环境、技术、安全等市场准入标准，建立健全防范和化解产能过剩长效机制。

五、深化财税体制改革

(17) 改进预算管理制度。实施全面规范、公开透明的预算制度。审核预算的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展。清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项，一般不采取挂钩方式。建立跨年度预算平衡机制，建立权责发生制的政府综合财务报告制度，建立规范合理的中央和地方政府债务管理及风险预警机制。

六、健全城乡发展一体化体制机制

(22) 推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置。维护农民生产要素权益，保障农民工同工同酬，保障农民公平分享土地增值收益，保障金融机构农村存款主要用于农业农

村。健全农业支持保护体系，改革农业补贴制度，完善粮食主产区利益补偿机制。完善农业保险制度。鼓励社会资本投向农村建设，允许企业和社会组织在农村兴办各类事业。统筹城乡基础设施建设和社区建设，推进城乡基本公共服务均等化。

(23) 推进城市建设管理创新。建立透明规范的城市建设投融资机制，允许地方政府通过发债等多种方式拓宽城市建设融资渠道，允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营，研究建立城市基础设施、住宅政策性金融机构。完善设市标准，严格审批程序，对具备行政区划调整条件的县可有序改市。对吸纳人口多、经济实力强的镇，可赋予同人口和经济规模相适应的管理权。建立和完善跨区域城市发展协调机制。

七、构建开放型经济新体制

(24) 放宽投资准入。统一内外资法律法规，保持外资政策稳定、透明、可预期。推进金融、教育、文化、医疗等服务业领域有序开放，放开育幼养老、建筑设计、会计审计、商贸物流、电子商务等服务业领域外资准入限制，进一步放开一般制造业。加快海关特殊监管区域整合优化。

十一、推进文化体制机制创新

(39) 鼓励非公有制文化企业发展，降低社会资本进入门槛，允许参与对外出版、网络出版，允许以控股形式参与国有影视制作机构、文艺院团改制经营。支持各种形式小微文化企业发展。

在坚持出版权、播出权特许经营前提下，允许制作和出版、制作和播出分开。建立多层次文化产品和要素市场，鼓励金融资本、社会资本、文化资源相结合。完善文化经济政策，扩大政府文化资助和文化采购，加强版权保护。健全文化产品评价体系，改革评奖制度，推出更多文化精品。

(40) 引入竞争机制，推动公共文化服务社会化发展。鼓励社会力量、社会资本参与公共文化服务体系建设，培育文化非营利组织。

十二、推进社会事业改革创新

(42) 深入推进管办评分离，扩大省级政府教育统筹权和学校办学自主权，完善学校内部治理结构。强化国家教育督导，委托社会组织开展教育评估监测。健全政府补贴、政府购买服务、助学贷款、基金奖励、捐资激励等制度，鼓励社会力量兴办教育。

(46) 鼓励社会办医，优先支持举办非营利性医疗机构。社会资金可直接投向资源稀缺及满足多元需求服务领域，多种形式参与公立医院改制重组。允许医师多点执业，允许民办医疗机构纳入医保定点范围。

十四、加快生态文明制度建设

(53) 实行资源有偿使用制度和生态补偿制度。加快自然资源及其产品价格改革，全面反映市场供求、资源稀缺程度、生态环境损害成本和修复效益。坚持使用资源付费和谁污染环境、谁破坏生态谁付费原则，逐步将资源税扩展到占用各种自然生态空间。稳定和扩大退耕还林、退牧还草范围，调整严重污染和地下水严重超采区耕地用途，有序实现耕地、河湖休养生息。建立有效调节工业用地和居住用地合理比价机制，提高工业用地价格。坚持谁受益、谁补偿原则，完善对重点生态功能区的生态补偿机制，推动地区间建立横向生态补偿制度。发展环保市场，推行节能量、碳排放权、排污权、水权交易制度，建立吸引社会资本投入生态环境保护的市场化机制，推行环境污染第三方治理。