

# 浙江“十四五”投融资体制改革思路和对策研究

浙江省发展改革委投资处 浙江省发展规划院城建处课题组

“十四五”期间，推进投资和融资“双融合”发展，重点围绕政府投资项目的“谋、投、融、管、退”五个关键环节，着力打造五项重大场景，提高政府投融资的前瞻性、灵活性、有效性



近年来，浙江加快推进投融资领域供给侧结构性改革，在投资管理机制创新、投融资模式创新试点建设和投资项目在线审批监管等方面开展了大量创新工作，取得显著成效。然而，面向“十四五”乃至更长时期，浙江投融资领域体制性、结构性、关键性问题依然突出，尤其是地方政府债务规模控制、融资方式供给、投融资平台转型和实体经济效率等方面的挑战日益严峻，亟需寻求新的改革突破口，保障全省投融资规模持续增长和高质量发展。

## 思路目标

按照现代化、竞争力、高质量的要求，浙江投融资发展经历自2016年投融资体制改革提出后的磨合阶段，将进入投资和融资“双融合”发展阶段，凸显投融联动、高度融合的特点。基于上述判断，“十四五”时期，浙江投融资体制改革的总体思路是服务浙江“两个高水平”发展总目标，围绕群众关心、政府关切双领域，推进投资和融资“双融合”发展，大胆探索基于资金侧解决的投拨、投贷、投募等投融联动模式，聚力打造五大创新场景，聚焦六项改革举措，以投资带动融资、以融资促进投资，在群众最期盼、发展最急需、效果最显著领域推进投融资体制改革。

在改革目标上，追求投资绩效领跑，以深化建立现代投资体系和绩效管理制度为目的，围绕投资规模、投资结构、投资回报等方面，展现浙江投融资改革综合性成效。追求智慧监管领跑，围绕并联审批、审批效率等方面，促进部门间的联动协调，实现审批事项的全过程在线监管。追求融资环境领跑，依托多种融资工具、融资模式和融资渠道，围绕社会资本可募集资金、平台企业转型升级、金融工具创新等方面，展

现浙江投融资改革创新性成效，实现政府资本和社会资本的高效利用。

## 重点任务

“十四五”期间，重点围绕政府投资项目的“谋、投、融、管、退”五个关键环节，着力打造五项重大场景，提高政府投融资的前瞻性、灵活性、有效性。

打造投资决策标准化场景。按照“最多跑一次”改革精神和简政放权的要求，研究制定浙江省投资项目综合决策标准，突出投资项目决策主线，尽量简化其他部门的审批要求。积极培育投资决策综合性咨询总包服务商，鼓励多家专业机构组成咨询总包联合体，从项目全生命周期角度，提供高质量咨询服务。探索建立投资决策终身负责制，通过严格项目决策程序，公开项目决策标准等措施，提高投资决策科学化水平。

打造项目管理全程化场景。完善构建规划管控项目制度，坚持以规划带项目的项目生成机制，重大项目应编制投融资规划。实施最严密的事中事后监管，覆盖政府投资项目的全部领域和项目前期、建设期及竣工结算期三个阶段。加快工程云建设，将工程云与政务云、投资在线平台 3.0 等政府服务平台互联互通，实现工程项目全过程的数字化管理。以数字孪生方式再造一个投融资大数据虚拟场景，形成多角度数据展示、多元化场景应用的可视化投融资地图。

打造投融资模式多元化场景。建立项目分类融资机制，针对公益项目以财政预算拨款资金进行直接投资；对全部为政府性基金收入的项目，采用专项债；对兼有政府性基金收入和其他经营性收入的市场化运作的项目，采取“专项债+市场化融资”的方式。探索土地综合片区开发模式，建立“轨道交通+土地开发”的可持续建设运营机制。创新专项债开发管理，创新债券品种。探索发行基础设施 REITs，盘活优质存量资产，扩大融资渠道。建立生态产品价值实现机制，创新金融生态产品。

打造金融服务实体化场景。鼓励发展投行业务，以银企合作、银项合作为基础，大力发展债转股业务与投贷联动业务。加快推广运用贷款市场利率（LPR），引导金融机构在贷款发放中积极参考 LPR 定价。坚持政策导向与市场规律相结合，落实降低项目资本金比例相关政策。开展小额贷款公司和银行转型为基金管理公司试点，由以往赚取存贷款利息差的盈利模式转变为收取基金管理费的盈利模式，实现资金流转“脱虚向实”。

打造政府债务管理精细化场景。以财政经济基础、汲取能力、调控能力、抗风险能力及透明度等为评价指标，建立地方政府财政能力评估体系，将各地级市分为扩张型城市与收缩型城市，实施差异化政府债务管理机制。建立政府债务管理正向激励制度，实施债务约束动态调整机制，对核定指标上升的城市放宽债务约束，对核定指标下降的城市收紧债务约束。

## 改革创新工作建议

聚焦投融资体制的关键性、紧迫性问题，突出实操性、落地性、创新性，提出六大改革创新工作建议。

迭代升级投资项目在线平台。探索利用区块链数据共享模式，建立部门间的项目管理信息系统互联互通、共享共用的统一信息管理平台。通过分布式、自我组织的区块链技术共享投资项目的信息，评估投资者的信用，打造全新信用平台。增加标准地模块，企业可在相关部门“一窗受理”后直接开工建设，真正做到项目审批“最多跑一次”。

建立投融资在线对接平台。在重大项目库基础上，拓展成全省投资项目库，分为政府投资项目和企业投资项目两个模块。打通项目与资金两条主线，扩充项目建设进展、绩效考核、中期评估、运营状况等全过程相关信息。推进平台数据向各方开放，吸引中介机构、社会资本、运营商、金融机构等主体入驻。遵循数据开放、资源整合、市场化配置原则，构建资本、中介机构在线对接、公开比选机制。

设立基础设施投资银行。以浙江省基础设施投资基金、产业基金等政府引导基金，省级和各地方政府部分土地储备出让收入等作为资本，浙江省金控平台作为发起人，成立浙江省基础设施投资银行。以直接贷款业务为主，提供10年以上低于贷款基础利率的中长期贷款，对基础设施领域中具有行业领先地位、具备长期持续发展能力的企业和项目进行投资。以非常驻董事会精简管理机构，降低运营成本，建立更简单的内部审核和风控体系。以省级政府发行一般地方债券、专项债券与各类产业基金作为资本金资金池的资金来源，建立“千亿级”规模的省级政府资本金资金池，由浙江省基础设施投资银行进行管理。

组建综合性投资公司。组建省级综合性的投资公司，充分利用基础设施投资银行的低成本资金，与其形成投贷联动模式。整合省级层面的公共资源，牵头构建全省重大基础设施的可持续投融资体制机制，构建“投资+基金+上市公司+资产管理”闭环的资本运营体系，参与省内产业、基础设施项目投资，对接国内外各类有实力的专业投资者，支持市县城镇化项目的高质量发展。

加快融资平台转型升级。加快做大做强转型效果较好的融资平台，将闲置的经营性资产和非转经资产、存量国有股权注入融资平台。做强综合性融资平台，对接市场资源，扩大经营范围，增加经营收益。全力支持转型有所好转的融资平台，向平台注入优质存量资产，通过发行基础设施REITs折现现金流，赋予平台自营能力。有效剥离政府债务与融资平台债务，划分政府与平台的偿债责任。推进僵尸资产清算盘活，采取破产清算、破产重整的方式分类处置其直接债务。

开展浙江省政府投资立法。开展政府投资立法，根据《政府投资条例》确定的基本原则、基本要求及其授权，对操作和执行层面的问题进一步细化深化。明确约束政府投资范围、严格界定政府投资方向、完善政府投资管理体制和管理方式、加强政府投资计划管理、严格政府投资项目概算管理、投资项目在线审批监管平台、加强事中事后监管等方面的重点。