

浙江省人民政府文件

浙政发〔2026〕2号

浙江省人民政府关于 深化铁路、高速公路、机场投融资改革的若干意见

各市、县(市、区)人民政府,省政府直属各单位:

为进一步深化全省铁路、高速公路、机场投融资改革,完善可持续发展机制,现提出如下意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入践行“八八战略”,紧扣高质量发展建设共同富裕示范区核心任务,建立政府投资支持基础性、公益性、长远性重大项目建设长效机制,坚持政府主导和社会参与、依法依规和改革创新、盘活存量和创造

增量相结合的原则,健全省市县(市、区)共建、可持续发展模式,强化统筹“项目可上、财力可行、风险可控、资金可融”,实现资源最大程度统筹优化、最高效精准配置,打造分类分级、权责清晰、主体多元、渠道多样的交通投融资新格局。

二、主要举措

(一)强化规划引领。

1. 科学编制规划。坚持适度超前、不能过度超前,按照国家和省中长期规划布局及建设要求,充分考虑实际需求、财力保障和运营可持续性,科学确定重大交通项目建设时机、规模和标准,科学编制综合交通运输发展五年规划(以下简称交通五年规划),同步编制综合交通投融资和环境保护专篇,加强与国土空间规划衔接。既有高铁能力利用率不足 80% 的,原则上不得新建平行高铁线路;既有高速公路实际流量达到设计饱和流量 60% 以上,相邻项目才能列入交通五年规划,并优先采用拓宽、扩容等低造价方式建设。机场航站楼、货运区改扩建项目业务量达到本期目标年设计吞吐量 75% 以上,可启动前期工作。

2. 做好规划控制。建立健全综合交通重大项目库,完善入库铁路、高速公路、机场项目线位方案,鼓励按照 1: 2000(初步设计深度)固化项目功能和线位。依法落实属地政府线位保护职责,因保护不力增加的征迁费用由属地政府承担。在未明确投资人的情况下,探索实行高速公路项目先行开展可行性研究等前期工作。

3. 严格规划实施。强化交通五年规划执行的刚性约束,综合

轻重缓急、财政承载力等因素,合理安排建设时序,控制人口减少趋势明显地区增量设施建设。涉及省本级出资的铁路、省级主导高速公路项目须经省政府常务会议研究决策后,按基本建设程序实施。制定项目后评价管理办法,适时开展项目后评价。实行工程咨询成果质量终身负责和追溯制,对进入流量稳定期后,实际流量与预测流量偏差 20% 以上的项目,可纳入建设和交通运输等勘察设计主管部门的质量监督检查,并向社会公布检查结果。

(二)完善省市县责任分担。

4. 高速公路实行分级负责。根据全省高速公路中长期布局规划,拟新建项目分为省级和市县(市、区)主导两类。跨设区市且通道作用显著的省高速公路网规划布局“九纵九横”主干线项目由省级主导、省市县(市、区)共建;在路网中起联络作用、以服务市县(市、区)为主的项目由市县(市、区)主导、共建。各级发展改革部门要发挥综合协调作用,各级财政部门要加强项目财政可承受能力评价,各级交通运输主管部门要落实专门机构负责前期推进。

5. 明确省级主导高速公路出资责任。按投资建设模式,省级主导新建项目分为政府还债、一般经营性和特许经营性三类。省级主导新建项目投资建设模式,由省发展改革委会同省财政厅、省交通运输厅、省国资委等共同研究提出方案。对于经省委省政府决策实施、公益性显著的项目可采用政府还债模式,以省本级为主出资建设、省市县(市、区)共建,由省交通集团牵头推进前期工

作。省本级与山区海岛县、省本级与其他县(市、区)资本金的出资,分别按照 7: 3 和 6: 4 的比例分担,地方资本金由属地市、县(市、区)政府负责筹措。对于收支基本平衡的项目可采用一般经营性模式,按市场化原则鼓励多元主体参与。对于效益较好或政府有能力给予建设期政府投资支持的项目可采取特许经营模式,积极鼓励民营企业参与投资建设。支持省属国企牵头,与沿线地方国企组建联合体参与经营性项目。建立省级主导高速公路新建项目投资补助制度,通过燃油税、国有资本经营预算等渠道,按照 2500 万元/公里(四车道)、3500 万元/公里(六车道)标准,对“十四五”期间省级主导新开工项目给予省交通集团专项补助,对“十五五”期间省级主导新开工特许经营项目给予同等标准省级财力补助。

6. 明确铁路项目出资责任。新建铁路项目由省级和沿线市县(市、区)政府共同出资建设。涉及宁波市的跨市域项目,省本级与宁波市资本金分担比例为 2: 8,宁波市域内铁路项目由宁波市自行出资。省本级与山区海岛县、省本级与其他县(市、区)资本金的出资,分别按照 6: 4 和 3: 7 的比例分担,市、县(市、区)之间原则上按照境内相应投资比例分担,具体比例原则上由各设区市政府负责协调明确。直接服务港区的铁路支线、专用线原则上由港口企业与属地政府按照 4: 6 承担资本金出资。省级财政继续加大对铁路项目的支持力度,根据项目实施进度,在 2026—2030 年期间,省级财政统筹考虑建设任务和财力可能,每年给予省交通

集团必要的资本金和流动性资金支持,保障铁路项目省本级资本金出资需求。

7. 完善铁路经营亏损弥补政策。对于政府投资模式下新建铁路的运营补亏,以市、县(市、区)承担为主。省本级与山区海岛县、省本级与其他县(市、区)的分担比例分别为 4: 6 和 2: 8,宁波市自行承担。市、县(市、区)之间按照境内相应投资比例分担。12 条存量铁路由省本级与山区海岛县、其他县(市、区)分别按照 6: 4、2: 8 的比例分担,宁波市自行承担。运营补亏资金原则上按年结算。

8. 明确机场项目责任分工。建立政府主导、市场引导、省市共建、以市为主的民用运输机场建设投融资模式。军民合用运输机场由所在地政府投资建设,通用机场建设以地方为主、省级补助。省机场集团要发挥市场化机制的撬动放大作用,多渠道筹措建设资金,省级财政要加大对杭州机场四期扩建项目的支持力度,通过财政资金予以统筹支持。民用运输机场项目红线内的额外土地成本、红线外的噪音处置费用等,由所在设区市承担。

9. 落实市县(市、区)主导项目出资责任。市县(市、区)主导高速公路、都市圈城际铁路、市域(郊)铁路、地方铁路支线、铁路专用线、军民合用运输机场等项目,由相关市、县(市、区)负责投资建设并自主决策确定投融资模式,省级部门做好规划布局引导和政策指导服务。市、县(市、区)两级政府要切实落实项目出资责任,按照市场化原则积极引入社会资本。

(三)鼓励社会资本参与。

10. 规范实施政府和社会资本合作新机制。严格按照《国务院办公厅转发国家发展改革委、财政部〈关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见〉的通知》(国办函〔2023〕115号)、《交通运输部办公厅 国家发展改革委办公厅关于印发〈收费公路政府和社会资本合作新机制操作指南〉的通知》(交办财审〔2025〕24号)规定流程实施。政府和社会资本合作项目应聚焦使用者付费项目,明确收费渠道和方式,项目经营收入能够覆盖建设投资和运营成本、具备一定投资回报,不因采用政府和社会资本合作模式而额外新增地方财政未来支出责任。最大程度鼓励民营企业参与政府和社会资本合作新建(含改扩建)项目。

11. 加强实施机构建设。按照分级管理原则,全面加强铁路、高速公路、机场政府和社会资本合作项目实施机构建设,明确相应机构,配备人员力量,在政府授权范围内,负责特许经营方案编制、特许经营者选择、特许经营协议签订、项目实施监管、合作期满移交接收等工作。

12. 探索“交通+”联合开发创新试点。鼓励财力受限但有资源禀赋的地方,通过市场化方式,支持新建铁路、高速公路、机场项目投资人参与矿产、旅游、物流等资源开发。探索站城融合开发模式,开展铁路、机场客货场站枢纽地上地下及周边区域一体化建设开发试点,建立公平合理的利益分配、风险分担和协商机制。鼓励和支持社会资本通过独资、股权合作等方式,参与依托既有枢纽的

城市更新和新建枢纽区域综合开发。

(四) 创新多元融资。

13. 用足用好各类政策资金。在风险可控的前提下,运用中央资金、地方政府专项债券支持符合条件的铁路、收费高速公路、机场等项目。用好地方政府专项债券可作资本金政策。充分挖掘运营效益,用好“地方政府专项债券+市场化融资”机制,缓解重大项目出资压力。

14. 推进存量资产证券化。加快交通基础设施领域不动产信托基金常态化发行,依规稳妥推进资产证券化,盘活存量资产,腾出融资空间,募集资金支持交通基础设施补短板新项目,形成投资良性循环。鼓励各级交通投融资主体通过稀释股权等方式,降低经营性资产持股比例,提升投融资能力。

15. 强化间接融资支持。对经营性项目,充分发挥国家开发银行等金融机构作用,探索对中短期存量债务进行融资再安排,用好中长期、低成本资金,降低融资成本。定期开展重大项目银项对接工作,建立多部门协同机制,推动银行之间加强战略协作,为重大项目提供融资便利。

16. 推动投融资主体转型发展。鼓励各地依法注入优质资产,引入战略投资者,做大做强一批交通投融资主体,优化财务结构,提升信用评级,全面提升市场化融资能力。支持各级交通投融资企业并购重组上市。

(五) 优化土地综合开发。

17. 加强铁路用地综合开发。赋予铁路项目更多土地资源配
置权益,进一步拓展铁路项目投资收益反哺渠道,提升对社会资本
的吸引力。各地要依据国土空间规划确定铁路综合开发用地布
局,并编制铁路综合开发方案。铁路项目配套安排的土地综合开
发所需新增建设用地计划指标,各地要编制申报方案,积极争取国
家指标支持。

18. 创新高速公路用地政策。对符合国土空间规划的高速公
路附属经营设施,支持由原划拨用地依法转为出让用地,支持依法
盘活高速公路沿线闲散土地资源。根据低效用地盘活有关政策,
对改变为新产业新业态用地的,可收回后采取先租后让、租让结合
等方式供应。结合高速公路主线改扩建,创新研究高速公路服务
区用地功能拓展问题。

(六) 优化建设管理。

19. 强化前期规模管控。新开工的政府投资项目均须纳入政
府投资计划。从规划和勘察设计入手,实行全过程造价管控,强化
工程技术经济比较,优化建设方案,合理确定标准和规模,严控结
构物数量、枢纽规模。高速公路项目应严格执行我省造价控制相
关规定,严控互通间距、互通连接线规模、管理用房规模。铁路项
目应合理控制场站和站房规模,配套外部电源工程由省电力公司
单独报批和出资建设,建设成本纳入省级电网输配电成本。铁路、
高速公路、机场等基础设施项目,要依法依规严格用地和房屋的审
批、验收和监管,确保权属合法。

20. 强化征迁标准管控。按照有关标准规范和省市县(市、区)共建原则,项目业主单位会同沿线属地政府核实征迁数量、补偿标准,实行征迁工作地方负责、费用包干使用制度,切实保护被征地农民合法权益。征迁补偿标准按照各地通用标准执行,严控新增其他征迁费用。道路、电力设施、管线等建筑物、构筑物拆迁按相关规定执行。对使用跨省域统筹耕地占补平衡指标的,由项目业主单位按规定缴纳耕地开垦费。林地占补平衡指标交易按省级相关规定执行,对省级以上重大项目可按一定比例支持安排省级统筹补充林地指标。

21. 强化地材价格管控。省级统筹考虑资源禀赋、经济运输半径、区域供需平衡等因素,积极有序投放砂石采矿权,优化石料矿产开发布局。大力推广机制砂,逐步提升机制砂等替代砂源利用比例。合理开发利用河道砂石资源,加强河道航道疏浚砂综合利用。

22. 强化招标环节造价管控。合理编制招标控制价,科学设置工程变更、价格调整等影响造价的合同条款,严格工程结算和决算。推行重大项目跟踪审计机制,重点对征地拆迁、设计变更等关键环节进行审计,堵塞管理漏洞。稳步推进工程总承包(EPC)、全过程工程咨询等新型建设管理模式,对于具备勘察设计或施工资格能力的收费公路特许经营者,依照法律法规规定,中标后可以不再对勘察设计或施工任务进行招标。加强风险管控,强化投资概算控制。

(七)创新运营管理。

23. 推动地方铁路自主建设及运营。鼓励创新建设管理模式,积极推动地方铁路项目自主建设。加快形成运营自主、路网完整、配套齐全的铁路运输网,结合国家铁路改革进程,稳妥推进省方控股铁路自主运营。鼓励城际铁路、城市轨道交通运营单位开展集约化、规模化经营,积极推进全省城际铁路、轨道交通统一运营。

24. 推动高速公路协同运营。按照合作共赢、互利自愿的原则,鼓励市县(市、区)主导的高速公路通过市场化方式,实现指挥调度协同、服务规范优质、信息管理互联,提升服务品质和效率。

25. 推动政府收费高速公路统借统还。在防范项目新增隐债风险前提下,建立健全省级政府收费高速公路统借统还平台,强化通行费收支资金监管。探索整合省交通集团存量政府收费高速公路资产的可行路径,增强承担综合交通投融资建设任务的能力。探索将省属政府收费高速公路存量项目依法合规纳入省级统借统还平台。

三、工作要求

(一)完善工作体系。加强省政府对交通投融资改革的领导,统筹用好“项目+财力+风险”三大机制,定期研究决策重大问题。省发展改革委进一步加强综合协调,省交通运输厅充分发挥行业主管部门作用,省财政厅、省自然资源厅、省国资委、省地方金融局等部门强化协同,支持省属企业在重大交通项目谋划推进中发挥更大作用。各市、县(市、区)要结合实际,落实配套举措,并

防范隐性债务风险。

(二)完善政策体系。坚持“要素跟着项目走”,对重大项目加快审批,落实用地保障供给、资金统筹安排、问题及时解决等举措。制定实施土地和资金要素保障、土地综合开发收益分配、经营亏损弥补、项目后评价等配套政策,加快形成具有浙江特色、政府和市场作用有效发挥、省与市县(市、区)积极性充分调动的交通基础设施投融资政策环境。

(三)完善评价体系。将各地交通基础设施投融资创新情况纳入年度全省重大项目工作评价体系,省交通集团或省机场集团参与的省级主导高速公路和铁路、机场项目均按功能性项目考核。

本意见自2026年2月10日起施行,《浙江省人民政府关于深化铁路、高速公路投融资改革的若干意见》(浙政发〔2020〕33号)同时废止。

浙江省人民政府

2026年1月3日

(此件公开发布)

抄送：省委各部门，省人大常委会、省政协办公厅，省军区，省监委，
省法院，省检察院。

浙江省人民政府办公厅

2026年1月8日印发

