

江苏省人民政府关于进一步完善投融资机制 加快高速公路和干线航道建设的意见

苏政发〔2026〕37号

各市、县(市、区)人民政府,省各委办厅局,省各直属单位:

为深入贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府相关部署要求,进一步明确省、市、县(市、区)职责,充分发挥政府投资引领作用,建立完善多元化投融资长效机制,加快高速公路和干线航道建设,着力构建现代化综合交通运输体系,现提出如下意见。

一、加强规划引领

(一)深化规划编制。坚持规划先行,科学编制综合交通运输体系五年发展规划,加强与国土空间规划衔接,统筹公铁水空各类项目规划建设。列入规划的项目要具备一定的可行性研究深度,初步明确项目投资模式和资金来源。

(二)保障规划实施。强化综合交通运输体系五年发展规划对项目建设的指导约束,建立健全重大项目库,合理安排建设时序。省交通运输厅要会同省有关部门以及地方政府及时组织研究项目的线位方案,鼓励按照初步设计深度稳定入库项目线位方案。加强对规划实施情况的监测评估。

二、明确责任分工

(三)实行高速公路分类负责。根据全省高速公路中长期布局规划,拟新建项目分为省级主导和市级主导两类。其中,跨市且通道作用显著的主干线项目,以及省委、省政府决策部署的项目由省级主导;在路网中起联络作用、以服务市县为主的项目,以及地方积极性较高、计划提前实施的项目由市级主导。

(四)明晰工作职责。省交通运输厅牵头组织推进全省高速公路和干线航道项目前期工作。省交通工程建设局具体负责省级主导的新建高速公路项目

前期工作及建设管理。江苏交通控股有限公司、省交通工程建设局分别具体负责省级主导改扩建高速公路项目的前期工作和建设管理。设区市交通运输局具体负责市级主导的高速公路和干线航道项目前期工作,并落实建设管理主体。对于“拨改投”范围内干线航道项目,省港口集团具体负责组织实施工程建设。

(五)强化前期工作组织。完善“五年规划—三年滚动—一年度计划”的“531”项目管理体系,省、市要建立稳定的前期工作班子。支持省市达成共识需加快推进的项目列入全省交通重大项目三年滚动计划,鼓励一体化推进可行性研究和勘察设计等前期工作。根据项目主导层级,省、市要及时足额保障重大项目前期工作所需经费,完善前期工作经费滚动使用和管理机制。

三、完善投融资政策

(六)合理确定高速公路项目资本金比例。高速公路项目资本金比例应符合国家有关政策规定,具体比例在可行性研究阶段结合项目收益测算情况研究确定,具备条件的可适当降低。

(七)明确省级主导高速公路项目出资机制。高速公路新建项目原则上采用经营性收费模式,采用政府收费模式的,应由省政府“一事一议”专题决策后实施。

政府收费高速公路新建项目,按照“省市共建”的原则,省、市资本金出资比例按苏南地区5:5、苏中地区6:4、苏北地区7:3执行,省级资本金由省高速公路经营管理中心负责筹措,地方资本金由属地市政府负责筹措。进一步强化通行费收支预算管理,在防范政府债务风险前提下,充分发挥省级政府收费高速公路统借统还平台作用,强化通行费收支资金监管,增强承担高速公路投融资建设任务的能力。

经营性高速公路新建项目,规范实施政府和社会资本合作新机制,按照《收费公路管理条例》等相关规定,采用公开招标投标方式选择投资者,探索应用“施工+股权”投资等方式,在运营和养护“一张网”基础上,鼓励民间资本等各类社会资本参与。对于两次流标且没有符合条件的投标人,并经深化论证

确需建设的省级主导项目,按照“省市共建”的原则,参照新建政府收费高速公路的资本金省市出资比例,由江苏交通控股有限公司牵头沿线地方国企组建项目法人负责投资建设。

对于省市共建的高速公路新建项目,省、市出资主体先期完成50%资本金筹措,用于属地土地征收、房屋征收等工作,资本金全额到位后项目方可开工建设,项目法人根据项目建设进度及时保障资金需求;项目竣工决算审计后,按资本金比例确认清算省市实际资本金数额,并按照“多退少补”原则予以结算。

改扩建项目资本金原则上由原经营主体出资,原经营主体投资能力不足时,相关股东方按股比或约定进行增资。如因地方发展规划需要,地方提出的超出原项目基本功能的工程内容所对应的新增建设成本,应由提出需求的属地市政府负责筹措。改扩建项目可综合采用路段扩容、节点扩容、智慧扩容、更新改造等方式,提高既有高速公路通行能力、运行效率和安全韧性水平;因涉及桥隧等不具备原路径拓宽条件的,可近距离另辟新线建设以增加通道内总车道数,提高通道交通容量。改扩建项目立项过程中,应同步开展收费方案研究论证,做好衔接。现有高速公路新增互通项目所需资金按“谁主张、谁出资”原则落实。

(八)拓宽和优化航道建设资金筹措渠道。积极争取中央资金支持,加强省级资金保障,落实市县出资责任,重点推进“两纵五横”干线航道网建设,推动航道与港口、产业园区衔接,放大航道干支联动效益。加大干线航道建设“拨改投”力度,进一步优化干线航道“拨改投”机制,积极探索将航道建设与港口码头沿线产业及配套设施等经营性项目协同开发,鼓励“拨改投”实施主体向建设施工领域延伸产业链。鼓励具备条件的航道项目吸引社会资本参与航道建设投资。

(九)创新多元化融资模式。规范实施政府和社会资本合作新机制。用好超长期特别国债、专项债券、政策性金融工具可用作资本金等政策,支持高速公路和干线航道项目申请各项政策资金,其中需分配的超长期特别国债等政策性资金,按出资比例分配给相关出资主体。依法依规用好“专项债券、政策

性金融工具+市场化融资”政策。鼓励符合条件的经营性高速公路,运用基础设施领域不动产投资信托基金(REITs)、资产支持证券(ABS)、资产支持票据(ABN)等方式,进一步盘活存量资产。探索设立交通发展基金,拓宽交通建设多元融资渠道。

(十)探索“交通+”联合开发试点。对符合国土空间规划的高速公路服务区和航道服务区等附属经营设施用地,探索以作价出资(入股)等方式依法取得国有建设用地使用权,支持依法盘活沿线闲散土地资源。鼓励地方与高速公路、航道船闸项目投资人共同开发能源、矿产、旅游、物流、数据等资源。

(十一)推动交通投融资主体转型发展。指导和支持江苏交通控股有限公司、省港口集团等完善现代企业制度,提高资源要素利用效率和经营管理水平,控制运营成本,提升核心竞争力。根据国家有关规定,探索赋予江苏交通控股有限公司综合交通国有资本投资公司的功能定位,在产业金融、新能源、低空经济、平台经济、数字经济、人工智能、物流等新产业领域优化投资布局,培育新的利润增长点,反哺交通运输行业可持续发展。鼓励各地交通投融资主体在坚持做强主业前提下加快转型发展,做大做强一批交通投融资主体,全面提升市场化投融资能力。

四、强化用地、用林保障

(十二)明确耕地、林地占补主体责任。项目所在市政府负责项目用地的耕地、林地占补平衡工作。沿线地方政府要积极推进土地整治,增加耕地数量,提高耕地质量,落实永久基本农田补划任务。耕地占补平衡指标原则上由项目所在地政府自行解决,确实无法在当地落实的,省以上重大基础设施项目可通过市域内、省域内易地补充耕地方式解决。

(十三)合理确定补充耕地、林地价格。项目耕地占补平衡费用按补充耕地指标交易系统上一年度省以上重大基础设施项目指标交易加权平均价纳入设计概算。项目决算阶段,通过省交易系统购买耕地指标的,耕地占补平衡费用按实列入工程投资;地方自行解决耕地指标的,耕地占补平衡费用按省交易系统最近一期交易底价列入工程投资。

林地占补平衡费用按标准纳入设计概算,其中非省级以上公益林标准为15万元/亩,省级以上公益林标准为20万元/亩。项目决算阶段,根据标准及批复的使用林地许可面积,列入工程投资。项目耕地、林地占补平衡政策发生调整的,按调整后政策执行。

五、加强建设管理

(十四)落实征收及拆迁主体责任。沿线各市政府履行主体责任,负责做好土地征收、房屋征收、补偿安置,以及构筑物、附着物拆迁和管杆线迁改等工作(以下简称征收及拆迁),在规划红线内落实国土空间规划要求,严禁违法建设;及时办理用地报批和供地手续,协助落实临时用地、临时用林、取土坑和弃土场,协调解决相关矛盾和问题。省相关部门负责职责范围内的指导、监督和协调工作。省自然资源厅会同省交通运输厅要根据需求,按照国家标准合理确定用地规模。沿线各市政府要对征收及拆迁范围进行严格控制,初步设计批复后不得随意变更。因噪声影响等特殊情况确需扩大征收及拆迁范围的,应根据属地实施细则组织实施。

(十五)实行征收及拆迁包干政策。沿线各市政府负责征收及拆迁包干工作,按照“包费用、包进度、包稳定”的原则签订包干协议,层层落实包干责任。

包费用。各市政府要按照批准的征收及拆迁概算总额与建设单位签订包干协议,原则上不得超出包干总费用,政策原因调整的除外,经审计确认后对包干费用金额进行调整。各市政府应对征收及拆迁各项费用提供专项审计报告。

包进度。各市政府要依据施工计划,有序推进征收及拆迁工作,确保按照项目建设进度要求及时提供建设用地。

包稳定。各市政府作为征收及拆迁工作的责任主体,以初步设计批复的费用为基础开展征收及拆迁工作;对项目实施全过程可能引发社会矛盾的各类风险要预先评估、积极应对。

(十六)提升设计管理水平。工程设计要树牢安全发展理念,优化设计方案,积极推进数字化设计,加快推进交通基础设施一体化融合、安全化提升、数智化升级、绿色化转型。

(十七)加强质量和安全管理。严格落实建设单位的主体责任和各有关部门的监管责任,建立健全质量保证体系。全面开展公路水运平安百年品质工程建设。确保安全、环保设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用。

(十八)规范概算调整。初步设计批复后,因国家或省政策调整、价格上涨、地质条件发生重大变化等原因,确需增加投资概算的,项目单位应提出调整方案及资金来源,按规定报原初步设计审批单位审批;各出资方按比例或约定增加资本金出资。

六、加强组织领导

(十九)密切协同配合。对省级审查审批的事项,省有关部门和单位要加强衔接、优化流程,及时办结。需报国家部委审批的事项,要加强对口衔接,派员跟踪落实。由地方政府及有关部门审查审批的环境影响评价、规划许可、社会稳定风险评估等事项,各地要及时办理。

(二十)加强风险防控。各级审计、财政等部门要加强对各类资金的监管。严格落实廉政建设责任制,加强对重点部门和环节的监督管理。完善公路、水运工程建设市场招投标管理,强化项目成本核算。积极防范化解地方政府隐性债务风险。

(二十一)完善考核评价体系。省国资委要完善对江苏交通控股有限公司、省港口集团的分类考核制度,其参与省级主导高速公路以及干线航道项目对经济效益指标的影响,在综合考核中予以视同认定。

(二十二)适用范围。本意见适用于2026年4月3日之后批复初步设计的项目;耕地、林地指标费用计列适用于2026年4月3日后取得用地批复的项目。

本意见自印发之日起实施,《省政府关于进一步加快推进高速公路和干线航道建设的意见》(苏政发[2017]79号)同时废止。

江苏省人民政府

2026年4月3日