地方政府融资相关法规汇编

201808

点击目录可跳转至对应章节，电脑使用“Ctrl+F”可查找具体内容。

目录

中华人民共和国预算法（2014 年修订） 5
中华人民共和国预算法实施条例 26
关于贯彻实施修改后的预算法的通知 37
关于印发《地方政府融资平台公司公益性项目债务核算暂行办法》的通知 40
关于印发《地方政府收费公路专项债券管理办法（试行）》的通知 49
关于印发《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》的通知 55
关于做好地方政府专项债券发行工作的意见 61
关于印发《2015 年地方政府专项债券预算管理办法》的通知 63
关于印发《财政部驻各地财政监察专员办事处实施地方政府债务监督暂行办法》的通知 67
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 72
关于进一步规范地方政府投融资平台公司发行债券行为有关问题的通知 75
中国银监会关于加强融资平台贷款风险管理的指导意见 78
国务院办公厅关于做好地方政府性债务审计工作的通知 81
国家发展改革委办公厅关于利用债券融资支持保障性住房建设有关问题的通知 87
关于规范土地储备和资金管理等相关问题的通知 89
国务院关于加强地方政府性债务管理的意见 92
中国人民银行、中国银行业监督管理委员会关于认真做好公共租赁住房等保障性安居工程金融服务工作的通知 96
中国银监会关于切实做好 2011 年地方政府融资平台贷款风险监管工作的通知 98
国务院办公厅关于保障性安居工程建设和管理的指导意见 107
国务院办公厅关于推进公共资源配置领域政府信息公开的意见 112
中国银监会关于加强 2012 年地方政府融资平台贷款风险监管的指导意见 115
中国银监会关于加强 2013 年地方政府融资平台贷款风险监管的指导意见 122
国务院办公厅转发财政部、人民银行、银监会关于妥善解决地方政府融资平台公司在建项目后续融资问题意见的通知 127
国务院办公厅转发财政部、发展改革委、人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知 129

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

国务院关于国有企业发展混合所有制经济的意见 135
中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见 142
中共中央、国务院关于深化投融资体制改革的意见 150
国务院关于促进创业投资持续健康发展的若干意见 154
关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知 160
依法明确举债融资政策边界 严堵违法违规融资担保后门 财政部有关负责人就印发《关于进一步规范地方政府 举债融资行为的通知》答记者问 163
关于规范金融企业对地方政府和国有企业投融资行为有关问题的通知 170
关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知 173
国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知 175
财政部解读《地方政府性债务风险应急处置预案》 189
关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台项目库管理的通知 196
《关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台项目库管理的通知》解读 199
关于印发《地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法》的通知 201
关于印发《地方政府专项债券发行管理暂行办法》的通知 204
关于做好 2016 年地方政府债券发行工作的通知 207
关于做好 2017 年地方政府债券发行工作的通知 212
关于做好 2018 年地方政府债券发行工作的意见 216
关于印发《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》的通知 221
财政部、国土资源部有关负责人就印发《地方政府 土地储备专项债券管理办法（试行）》答记者问 227
关于印发《试点发行地方政府棚户区改造专项债券管理办法》的通知 231
关于印发《政府购买服务管理办法（暂行）》的通知 237
关于印发《地方政府一般债券发行管理暂行办法》的通知 243
关于国有资本加大对公益性行业投入的指导意见 246
关于印发《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》的通知 249
关于在公共服务领域深入推进政府和社会资本合作工作的通知 250
关于进一步加强政府和社会资本合作（PPP）示范项目规范管理的通知 253
关于印发《地方财政管理绩效综合评价方案》的通知 256
财政部对十二届全国人大五次会议第 7353 号建议的答复 273
国务院办公厅关于创新农村基础设施投融资体制机制的指导意见 275

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知 280
中国保监会、财政部关于加强保险资金运用管理 支持防范化解地方政府债务风险的指导意见 284
关于印发《土地储备资金财务管理办法》的通知 286
国土资源部、财政部、中国人民银行、中国银行业监督管理委员会关于印发《土地储备管理办法》的通知 290

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

中华人民共和国预算法（2014 年修订）

中华人民共和国主席令第 12 号

2014 年 8 月 31 日

（1994 年 3 月 22 日第八届全国人民代表大会第二次会议通过，根据 2014 年 8 月 31 日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改〈中华人民共和国预算法〉的决定》修正）

目录

第一章　总 则

第二章　预算管理职权

第三章　预算收支范围

第四章　预算编制

第五章　预算审查和批准

第六章　预算执行

第七章　预算调整

第八章　决 算

第九章　监 督

第十章　法律责任

第十一章　附 则

第一章　总 则

第一条　为了规范政府收支行为，强化预算约束，加强对预算的管理和监督，建立健全全面规范、公开透明的预算制度，保障经济社会的健康发展，根据宪法，制定本法。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第二条　预算、决算的编制、审查、批准、监督，以及预算的执行和调整，依照本法规定执行。

第三条　国家实行一级政府一级预算，设立中央，省、自治区、直辖市，设区的市、自治州，县、自治县、不设区的市、市辖区，乡、民族乡、镇五级预算。

全国预算由中央预算和地方预算组成。地方预算由各省、自治区、直辖市总预算组成。

地方各级总预算由本级预算和汇总的下一级总预算组成；下一级只有本级预算的，下一级总预算即指下一级的本级预算。没有下一级预算的，总预算即指本级预算。

第四条　预算由预算收入和预算支出组成。

政府的全部收入和支出都应当纳入预算。

第五条　预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算。

一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算应当保持完整、独立。政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算应当与一般公共预算相衔接。

第六条　一般公共预算是对以税收为主体的财政收入，安排用于保障和改善民生、推动经济社会发展、维护国家安全、维持国家机构正常运转等方面的收支预算。

中央一般公共预算包括中央各部门（含直属单位，下同）的预算和中央对地方的税收返还、转移支付预算。

中央一般公共预算收入包括中央本级收入和地方向中央的上解收入。中央一般公共预算支出包括中央本级支出、中央对地方的税收返还和转移支付。

第七条　地方各级一般公共预算包括本级各部门（含直属单位，下同）的预算和税收返还、转移支付预算。

地方各级一般公共预算收入包括地方本级收入、上级政府对本级政府的税收返还和转移支付、下级政府的上解收入。地方各级一般公共预算支出包括地方本级支出、对上级政府的上解支出、对下级政府的税收返还和转移支付。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第八条　各部门预算由本部门及其所属各单位预算组成。

第九条　政府性基金预算是对依照法律、行政法规的规定在一定期限内向特定对象征收、收取或者以其他方式筹集的资金，专项用于特定公共事业发展的收支预算。

政府性基金预算应当根据基金项目收入情况和实际支出需要，按基金项目编制，做到以收定支。

第十条　国有资本经营预算是对国有资本收益作出支出安排的收支预算。

国有资本经营预算应当按照收支平衡的原则编制，不列赤字，并安排资金调入一般公共预算。

第十一条　社会保险基金预算是对社会保险缴款、一般公共预算安排和其他方式筹集的资金，专项用于社会保险的收支预算。

社会保险基金预算应当按照统筹层次和社会保险项目分别编制，做到收支平衡。

第十二条　各级预算应当遵循统筹兼顾、勤俭节约、量力而行、讲求绩效和收支平衡的原则。

各级政府应当建立跨年度预算平衡机制。

第十三条　经人民代表大会批准的预算，非经法定程序，不得调整。各级政府、各部门、各单位的支出必须以经批准的预算为依据，未列入预算的不得支出。

第十四条　经本级人民代表大会或者本级人民代表大会常务委员会批准的预算、预算调整、决算、预算执行情况的报告及报表，应当在批准后二十日内由本级政府财政部门向社会公开，并对本级政府财政转移支付安排、执行的情况以及举借债务的情况等重要事项作出说明。

经本级政府财政部门批复的部门预算、决算及报表，应当在批复后二十日内由各部门向社会公开，并对部门预算、决算中机关运行经费的安排、使用情况等重要事项作出说明。

各级政府、各部门、各单位应当将政府采购的情况及时向社会公开。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

本条前三款规定的公开事项，涉及国家秘密的除外。

第十五条　国家实行中央和地方分税制。

第十六条　国家实行财政转移支付制度。财政转移支付应当规范、公平、公开，以推进地区间基本公共服务均等化为主要目标。

财政转移支付包括中央对地方的转移支付和地方上级政府对下级政府的转移支付，以为均衡地区间基本财力、由下级政府统筹安排使用的一般性转移支付为主体。

按照法律、行政法规和国务院的规定可以设立专项转移支付，用于办理特定事项。建立健全专项转移支付定期评估和退出机制。市场竞争机制能够有效调节的事项不得设立专项转移支付。

上级政府在安排专项转移支付时，不得要求下级政府承担配套资金。但是，按照国务院的规定应当由上下级政府共同承担的事项除外。

第十七条　各级预算的编制、执行应当建立健全相互制约、相互协调的机制。

第十八条　预算年度自公历 1 月 1 日起，至 12 月 31 日止。

第十九条　预算收入和预算支出以人民币元为计算单位。

第二章　预算管理职权

第二十条　全国人民代表大会审查中央和地方预算草案及中央和地方预算执行情况的报告；批准中央预算和中央预算执行情况的报告；改变或者撤销全国人民代表大会常务委员会关于预算、决算的不适当的决议。

全国人民代表大会常务委员会监督中央和地方预算的执行；审查和批准中央预算的调整方案；审查和批准中央决算；撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的关于预算、决算的行政法规、决定和命令；撤销省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的关于预算、决算的地方性法规和决议。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第二十一条　县级以上地方各级人民代表大会审查本级总预算草案及本级总预算执行情况的报告；批准本级预算和本级预算执行情况的报告；改变或者撤销本级人民代表大会常务委员会关于预算、决算的不适当的决议；撤销本级政府关于预算、决算的不适当的决定和命令。

县级以上地方各级人民代表大会常务委员会监督本级总预算的执行；审查和批准本级预算的调整方案；审查和批准本级决算；撤销本级政府和下一级人民代表大会及其常务委员会关于预算、决算的不适当的决定、命令和决议。

乡、民族乡、镇的人民代表大会审查和批准本级预算和本级预算执行情况的报告；监督本级预算的执行；审查和批准本级预算的调整方案；审查和批准本级决算；撤销本级政府关于预算、决算的不适当的决定和命令。

第二十二条　全国人民代表大会财政经济委员会对中央预算草案初步方案及上一年预算执行情况、中央预算调整初步方案和中央决算草案进行初步审查，提出初步审查意见。

省、自治区、直辖市人民代表大会有关专门委员会对本级预算草案初步方案及上一年预算执行情况、本级预算调整初步方案和本级决算草案进行初步审查，提出初步审查意见。

设区的市、自治州人民代表大会有关专门委员会对本级预算草案初步方案及上一年预算执行情况、本级预算调整初步方案和本级决算草案进行初步审查，提出初步审查意见，未设立专门委员会的，由本级人民代表大会常务委员会有关工作机构研究提出意见。

县、自治县、不设区的市、市辖区人民代表大会常务委员会对本级预算草案初步方案及上一年预算执行情况进行初步审查，提出初步审查意见。县、自治县、不设区的市、市辖区人民代表大会常务委员会有关工作机构对本级预算调整初步方案和本级决算草案研究提出意见。

设区的市、自治州以上各级人民代表大会有关专门委员会进行初步审查、常务委员会有关工作机构研究提出意见时，应当邀请本级人民代表大会代表参加。

对依照本条第一款至第四款规定提出的意见，本级政府财政部门应当将处理情况及时反馈。

依照本条第一款至第四款规定提出的意见以及本级政府财政部门反馈的处理情况报告，应当印发本级人民代表大会代表。

全国人民代表大会常务委员会和省、自治区、直辖市、设区的市、自治州人民代表大会常务委员会有关工作机构，依照本级人民代表大会常务委员会的决定，协助本级人民代表大会财政经济委员会或者有关专门委员会承担审查预算草案、预算调整方案、决算草案和监督预算执行等方面的具体工作。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第二十三条　国务院编制中央预算、决算草案；向全国人民代表大会作关于中央和地方预算草案的报告；将省、自治区、直辖市政府报送备案的预算汇总后报全国人民代表大会常务委员会备案；组织中央和地方预算的执行；决定中央预算预备费的动用；编制中央预算调整方案；监督中央各部门和地方政府的预算执行；改变或者撤销中央各部门和地方政府关于预算、决算的不适当的决定、命令；向全国人民代表大会、全国人民代表大会常务委员会报告中央和地方预算的执行情况。

第二十四条　县级以上地方各级政府编制本级预算、决算草案；向本级人民代表大会作关于本级总预算草案的报告；将下一级政府报送备案的预算汇总后报本级人民代表大会常务委员会备案；组织本级总预算的执行；决定本级预算预备费的动用；编制本级预算的调整方案；监督本级各部门和下级政府的预算执行；改变或者撤销本级各部门和下级政府关于预算、决算的不适当的决定、命令；向本级人民代表大会、本级人民代表大会常务委员会报告本级总预算的执行情况。

乡、民族乡、镇政府编制本级预算、决算草案；向本级人民代表大会作关于本级预算草案的报告；组织本级预算的执行；决定本级预算预备费的动用；编制本级预算的调整方案；向本级人民代表大会报告本级预算的执行情况。

经省、自治区、直辖市政府批准，乡、民族乡、镇本级预算草案、预算调整方案、决算草案，可以由上一级政府代编，并依照本法第二十一条的规定报乡、民族乡、镇的人民代表大会审查和批准。

第二十五条　国务院财政部门具体编制中央预算、决算草案；具体组织中央和地方预算的执行；提出中央预算预备费动用方案；具体编制中央预算的调整方案；定期向国务院报告中央和地方预算的执行情况。

地方各级政府财政部门具体编制本级预算、决算草案；具体组织本级总预算的执行；提出本级预算预备费动用方案；具体编制本级预算的调整方案；定期向本级政府和上一级政府财政部门报告本级总预算的执行情况。

第二十六条　各部门编制本部门预算、决算草案；组织和监督本部门预算的执行；定期向本级政府财政部门报告预算的执行情况。

各单位编制本单位预算、决算草案；按照国家规定上缴预算收入，安排预算支出，并接受国家有关部门的监督。

第三章　预算收支范围

第二十七条　一般公共预算收入包括各项税收收入、行政事业性收费收入、国有资源（资产）有偿使用收入、转移性收入和其他收入。

一般公共预算支出按照其功能分类，包括一般公共服务支出，外交、公共安全、国防支出，农业、环境保护支出，教育、科技、文化、卫生、体育支出，社会保障及就业支出和其他支出。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

一般公共预算支出按照其经济性质分类，包括工资福利支出、商品和服务支出、资本性支出和其他支出。

第二十八条　政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算的收支范围，按照法律、行政法规和国务院的规定执行。

第二十九条　中央预算与地方预算有关收入和支出项目的划分、地方向中央上解收入、中央对地方税收返还或者转移支付的具体办法，由国务院规定，报全国人民代表大会常务委员会备案。

第三十条　上级政府不得在预算之外调用下级政府预算的资金。下级政府不得挤占或者截留属于上级政府预算的资金。

第四章　预 算 编 制

第三十一条　国务院应当及时下达关于编制下一年预算草案的通知。编制预算草案的具体事项由国务院财政部门部署。

各级政府、各部门、各单位应当按照国务院规定的时间编制预算草案。

第三十二条　各级预算应当根据年度经济社会发展目标、国家宏观调控总体要求和跨年度预算平衡的需要，参考上一年预算执行情况、有关支出绩效评价结果和本年度收支预测，按照规定程序征求各方面意见后，进行编制。

各级政府依据法定权限作出决定或者制定行政措施，凡涉及增加或者减少财政收入或者支出的，应当在预算批准前提出并在预算草案中作出相应安排。

各部门、各单位应当按照国务院财政部门制定的政府收支分类科目、预算支出标准和要求，以及绩效目标管理等预算编制规定，根据其依法履行职能和事业发展的需要以及存量资产情况，编制本部门、本单位预算草案。

前款所称政府收支分类科目，收入分为类、款、项、目；支出按其功能分类分为类、款、项，按其经济性质分类分为类、款。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第三十三条　省、自治区、直辖市政府应当按照国务院规定的时间，将本级总预算草案报国务院审核汇总。

第三十四条　中央一般公共预算中必需的部分资金，可以通过举借国内和国外债务等方式筹措，举借债务应当控制适当的规模，保持合理的结构。

对中央一般公共预算中举借的债务实行余额管理，余额的规模不得超过全国人民代表大会批准的限额。

国务院财政部门具体负责对中央政府债务的统一管理。

第三十五条　地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，除本法另有规定外，不列赤字。

经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。举借债务的规模，由国务院报全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会批准。省、自治区、直辖市依照国务院下达的限额举借的债务，列入本级预算调整方案，报本级人民代表大会常务委员会批准。举借的债务应当有偿还计划和稳定的偿还资金来源，只能用于公益性资本支出，不得用于经常性支出。

除前款规定外，地方政府及其所属部门不得以任何方式举借债务。

除法律另有规定外，地方政府及其所属部门不得为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保。

国务院建立地方政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制以及责任追究制度。国务院财政部门对地方政府债务实施监督。

第三十六条　各级预算收入的编制，应当与经济社会发展水平相适应，与财政政策相衔接。

各级政府、各部门、各单位应当依照本法规定，将所有政府收入全部列入预算，不得隐瞒、少列。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第三十七条　各级预算支出应当依照本法规定，按其功能和经济性质分类编制。

各级预算支出的编制，应当贯彻勤俭节约的原则，严格控制各部门、各单位的机关运行经费和楼堂馆所等基本建设支出。

各级一般公共预算支出的编制，应当统筹兼顾，在保证基本公共服务合理需要的前提下，优先安排国家确定的重点支出。

第三十八条　一般性转移支付应当按照国务院规定的基本标准和计算方法编制。专项转移支付应当分地区、分项目编制。

县级以上各级政府应当将对下级政府的转移支付预计数提前下达下级政府。

地方各级政府应当将上级政府提前下达的转移支付预计数编入本级预算。

第三十九条　中央预算和有关地方预算中应当安排必要的资金，用于扶助革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区发展经济社会建设事业。

第四十条　各级一般公共预算应当按照本级一般公共预算支出额的百分之一至百分之三设置预备费，用于当年预算执行中的自然灾害等突发事件处理增加的支出及其他难以预见的开支。

第四十一条　各级一般公共预算按照国务院的规定可以设置预算周转金，用于本级政府调剂预算年度内季节性收支差额。

各级一般公共预算按照国务院的规定可以设置预算稳定调节基金，用于弥补以后年度预算资金的不足。

第四十二条　各级政府上一年预算的结转资金，应当在下一年用于结转项目的支出；连续两年未用完的结转资金，应当作为结余资金管理。

各部门、各单位上一年预算的结转、结余资金按照国务院财政部门的规定办理。

第五章　预算审查和批准

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第四十三条　中央预算由全国人民代表大会审查和批准。

地方各级预算由本级人民代表大会审查和批准。

第四十四条　国务院财政部门应当在每年全国人民代表大会会议举行的四十五日前，将中央预算草案的初步方案提交全国人民代表大会财政经济委员会进行初步审查。

省、自治区、直辖市政府财政部门应当在本级人民代表大会会议举行的三十日前，将本级预算草案的初步方案提交本级人民代表大会有关专门委员会进行初步审查。

设区的市、自治州政府财政部门应当在本级人民代表大会会议举行的三十日前，将本级预算草案的初步方案提交本级人民代表大会有关专门委员会进行初步审查，或者送交本级人民代表大会常务委员会有关工作机构征求意见。

县、自治县、不设区的市、市辖区政府应当在本级人民代表大会会议举行的三十日前，将本级预算草案的初步方案提交本级人民代表大会常务委员会进行初步审查。

第四十五条　县、自治县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会举行会议审查预算草案前，应当采用多种形式，组织本级人民代表大会代表，听取选民和社会各界的意见。

第四十六条　报送各级人民代表大会审查和批准的预算草案应当细化。本级一般公共预算支出，按其功能分类应当编列到项；按其经济性质分类，基本支出应当编列到款。本级政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算支出，按其功能分类应当编列到项。

第四十七条　国务院在全国人民代表大会举行会议时，向大会作关于中央和地方预算草案以及中央和地方预算执行情况的报告。

地方各级政府在本级人民代表大会举行会议时，向大会作关于总预算草案和总预算执行情况的报告。

第四十八条　全国人民代表大会和地方各级人民代表大会对预算草案及其报告、预算执行情况的报告重点审查下列内容：

（一）上一年预算执行情况是否符合本级人民代表大会预算决议的要求；

（二）预算安排是否符合本法的规定；

（三）预算安排是否贯彻国民经济和社会发展的方针政策，收支政策是否切实可行；

（四）重点支出和重大投资项目的预算安排是否适当；

（五）预算的编制是否完整，是否符合本法第四十六条的规定；

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（六）对下级政府的转移性支出预算是否规范、适当；

（七）预算安排举借的债务是否合法、合理，是否有偿还计划和稳定的偿还资金来源；

（八）与预算有关重要事项的说明是否清晰。

第四十九条　全国人民代表大会财政经济委员会向全国人民代表大会主席团提出关于中央和地方预算草案及中央和地方预算执行情况的审查结果报告。

省、自治区、直辖市、设区的市、自治州人民代表大会有关专门委员会，县、自治县、不设区的市、市辖区人民代表大会常务委员会，向本级人民代表大会主席团提出关于总预算草案及上一年总预算执行情况的审查结果报告。

审查结果报告应当包括下列内容：

（一）对上一年预算执行和落实本级人民代表大会预算决议的情况作出评价；

（二）对本年度预算草案是否符合本法的规定，是否可行作出评价；

（三）对本级人民代表大会批准预算草案和预算报告提出建议；

（四）对执行年度预算、改进预算管理、提高预算绩效、加强预算监督等提出意见和建议。

第五十条　乡、民族乡、镇政府应当及时将经本级人民代表大会批准的本级预算报上一级政府备案。县级以上地方各级政府应当及时将经本级人民代表大会批准的本级预算及下一级政府报送备案的预算汇总，报上一级政府备案。

县级以上地方各级政府将下一级政府依照前款规定报送备案的预算汇总后，报本级人民代表大会常务委员会备案。国务院将省、自治区、直辖市政府依照前款规定报送备案的预算汇总后，报全国人民代表大会常务委员会备案。

第五十一条　国务院和县级以上地方各级政府对下一级政府依照本法第五十条规定报送备案的预算，认为有同法律、行政法规相抵触或者有其他不适当之处，需要撤销批准预算的决议的，应当提请本级人民代表大会常务委员会审议决定。

第五十二条　各级预算经本级人民代表大会批准后，本级政府财政部门应当在二十日内向本级各部门批复预算。各部门应当在接到本级政府财政部门批复的本部门预算后十五日内向所属各单位批复预算。

中央对地方的一般性转移支付应当在全国人民代表大会批准预算后三十日内正式下达。中央对地方的专项转移支付应当在全国人民代表大会批准预算后九十日内正式下达。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

省、自治区、直辖市政府接到中央一般性转移支付和专项转移支付后，应当在三十日内正式下达到本行政区域县级以上各级政府。

县级以上地方各级预算安排对下级政府的一般性转移支付和专项转移支付，应当分别在本级人民代表大会批准预算后的三十日和六十日内正式下达。

对自然灾害等突发事件处理的转移支付，应当及时下达预算；对据实结算等特殊项目的转移支付，可以分期下达预算，或者先预付后结算。

县级以上各级政府财政部门应当将批复本级各部门的预算和批复下级政府的转移支付预算，抄送本级人民代表大会财政经济委员会、有关专门委员会和常务委员会有关工作机构。

第六章　预算执行

第五十三条　各级预算由本级政府组织执行，具体工作由本级政府财政部门负责。

各部门、各单位是本部门、本单位的预算执行主体，负责本部门、本单位的预算执行，并对执行结果负责。

第五十四条　预算年度开始后，各级预算草案在本级人民代表大会批准前，可以安排下列支出：

（一）上一年度结转的支出；

（二）参照上一年同期的预算支出数额安排必须支付的本年度部门基本支出、项目支出，以及对下级政府的转移性支出；

（三）法律规定必须履行支付义务的支出，以及用于自然灾害等突发事件处理的支出。

根据前款规定安排支出的情况，应当在预算草案的报告中作出说明。

预算经本级人民代表大会批准后，按照批准的预算执行。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第五十五条　预算收入征收部门和单位，必须依照法律、行政法规的规定，及时、足额征收应征的预算收入。不得违反法律、行政法规规定，多征、提前征收或者减征、免征、缓征应征的预算收入，不得截留、占用或者挪用预算收入。

各级政府不得向预算收入征收部门和单位下达收入指标。

第五十六条　政府的全部收入应当上缴国家金库（以下简称国库），任何部门、单位和个人不得截留、占用、挪用或者拖欠。

对于法律有明确规定或者经国务院批准的特定专用资金，可以依照国务院的规定设立财政专户。

第五十七条　各级政府财政部门必须依照法律、行政法规和国务院财政部门的规定，及时、足额地拨付预算支出资金，加强对预算支出的管理和监督。

各级政府、各部门、各单位的支出必须按照预算执行，不得虚假列支。

各级政府、各部门、各单位应当对预算支出情况开展绩效评价。

第五十八条　各级预算的收入和支出实行收付实现制。

特定事项按照国务院的规定实行权责发生制的有关情况，应当向本级人民代表大会常务委员会报告。

第五十九条　县级以上各级预算必须设立国库；具备条件的乡、民族乡、镇也应当设立国库。

中央国库业务由中国人民银行经理，地方国库业务依照国务院的有关规定办理。

各级国库应当按照国家有关规定，及时准确地办理预算收入的收纳、划分、留解、退付和预算支出的拨付。

各级国库库款的支配权属于本级政府财政部门。除法律、行政法规另有规定外，未经本级政府财政部门同意，任何部门、单位和个人都无权冻结、动用国库库款或者以其他方式支配已入国库的库款。

各级政府应当加强对本级国库的管理和监督，按照国务院的规定完善国库现金管理，合理调节国库资金余额。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第六十条　已经缴入国库的资金，依照法律、行政法规的规定或者国务院的决定需要退付的，各级政府财政部门或者其授权的机构应当及时办理退付。按照规定应当由财政支出安排的事项，不得用退库处理。

第六十一条　国家实行国库集中收缴和集中支付制度，对政府全部收入和支出实行国库集中收付管理。

第六十二条　各级政府应当加强对预算执行的领导，支持政府财政、税务、海关等预算收入的征收部门依法组织预算收入，支持政府财政部门严格管理预算支出。

财政、税务、海关等部门在预算执行中，应当加强对预算执行的分析；发现问题时应当及时建议本级政府采取措施予以解决。

第六十三条　各部门、各单位应当加强对预算收入和支出的管理，不得截留或者动用应当上缴的预算收入，不得擅自改变预算支出的用途。

第六十四条　各级预算预备费的动用方案，由本级政府财政部门提出，报本级政府决定。

第六十五条　各级预算周转金由本级政府财政部门管理，不得挪作他用。

第六十六条　各级一般公共预算年度执行中有超收收入的，只能用于冲减赤字或者补充预算稳定调节基金。

各级一般公共预算的结余资金，应当补充预算稳定调节基金。

省、自治区、直辖市一般公共预算年度执行中出现短收，通过调入预算稳定调节基金、减少支出等方式仍不能实现收支平衡的，省、自治区、直辖市政府报本级人民代表大会或者其常务委员会批准，可以增列赤字，报国务院财政部门备案，并应当在下一年度预算中予以弥补。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第七章　预算调整

第六十七条　经全国人民代表大会批准的中央预算和经地方各级人民代表大会批准的地方各级预算，在执行中出现下列情况之一的，应当进行预算调整：

（一）需要增加或者减少预算总支出的；

（二）需要调入预算稳定调节基金的；

（三）需要调减预算安排的重点支出数额的；

（四）需要增加举借债务数额的。

第六十八条　在预算执行中，各级政府一般不制定新的增加财政收入或者支出的政策和措施，也不制定减少财政收入的政策和措施；必须作出并需要进行预算调整的，应当在预算调整方案中作出安排。

第六十九条　在预算执行中，各级政府对于必须进行的预算调整，应当编制预算调整方案。预算调整方案应当说明预算调整的理由、项目和数额。

在预算执行中，由于发生自然灾害等突发事件，必须及时增加预算支出的，应当先动支预备费；预备费不足支出的，各级政府可以先安排支出，属于预算调整的，列入预算调整方案。

国务院财政部门应当在全国人民代表大会常务委员会举行会议审查和批准预算调整方案的三十日前，将预算调整初步方案送交全国人民代表大会财政经济委员会进行初步审查。

省、自治区、直辖市政府财政部门应当在本级人民代表大会常务委员会举行会议审查和批准预算调整方案的三十日前，将预算调整初步方案送交本级人民代表大会有关专门委员会进行初步审查。

设区的市、自治州政府财政部门应当在本级人民代表大会常务委员会举行会议审查和批准预算调整方案的三十日前，将预算调整初步方案送交本级人民代表大会有关专门委员会进行初步审查，或者送交本级人民代表大会常务委员会有关工作机构征求意见。

县、自治县、不设区的市、市辖区政府财政部门应当在本级人民代表大会常务委员会举行会议审查和批准预算调整方案的三十日前，将预算调整初步方案送交本级人民代表大会常务委员会有关工作机构征求意见。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

中央预算的调整方案应当提请全国人民代表大会常务委员会审查和批准。县级以上地方各级预算的调整方案应当提请本级人民代表大会常务委员会审查和批准；乡、民族乡、镇预算的调整方案应当提请本级人民代表大会审查和批准。未经批准，不得调整预算。

第七十条　经批准的预算调整方案，各级政府应当严格执行。未经本法第六十九条规定的程序，各级政府不得作出预算调整的决定。

对违反前款规定作出的决定，本级人民代表大会、本级人民代表大会常务委员会或者上级政府应当责令其改变或者撤销。

第七十一条　在预算执行中，地方各级政府因上级政府增加不需要本级政府提供配套资金的专项转移支付而引起的预算支出变化，不属于预算调整。

接受增加专项转移支付的县级以上地方各级政府应当向本级人民代表大会常务委员会报告有关情况；接受增加专项转移支付的乡、民族乡、镇政府应当向本级人民代表大会报告有关情况。

第七十二条　各部门、各单位的预算支出应当按照预算科目执行。严格控制不同预算科目、预算级次或者项目间的预算资金的调剂，确需调剂使用的，按照国务院财政部门的规定办理。

第七十三条　地方各级预算的调整方案经批准后，由本级政府报上一级政府备案。

第八章　决算

第七十四条　决算草案由各级政府、各部门、各单位，在每一预算年度终了后按照国务院规定的时间编制。

编制决算草案的具体事项，由国务院财政部门部署。

第七十五条　编制决算草案，必须符合法律、行政法规，做到收支真实、数额准确、内容完整、报送及时。

决算草案应当与预算相对应，按预算数、调整预算数、决算数分别列出。一般公共预算支出应当按其功能分类编列到项，按其经济性质分类编列到款。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第七十六条　各部门对所属各单位的决算草案，应当审核并汇总编制本部门的决算草案，在规定的期限内报本级政府财政部门审核。

各级政府财政部门对本级各部门决算草案审核后发现有不符合法律、行政法规规定的，有权予以纠正。

第七十七条　国务院财政部门编制中央决算草案，经国务院审计部门审计后，报国务院审定，由国务院提请全国人民代表大会常务委员会审查和批准。

县级以上地方各级政府财政部门编制本级决算草案，经本级政府审计部门审计后，报本级政府审定，由本级政府提请本级人民代表大会常务委员会审查和批准。

乡、民族乡、镇政府编制本级决算草案，提请本级人民代表大会审查和批准。

第七十八条　国务院财政部门应当在全国人民代表大会常务委员会举行会议审查和批准中央决算草案的三十日前，将上一年度中央决算草案提交全国人民代表大会财政经济委员会进行初步审查。

省、自治区、直辖市政府财政部门应当在本级人民代表大会常务委员会举行会议审查和批准本级决算草案的三十日前，将上一年度本级决算草案提交本级人民代表大会有关专门委员会进行初步审查。

设区的市、自治州政府财政部门应当在本级人民代表大会常务委员会举行会议审查和批准本级决算草案的三十日前，将上一年度本级决算草案提交本级人民代表大会有关专门委员会进行初步审查，或者送交本级人民代表大会常务委员会有关工作机构征求意见。

县、自治县、不设区的市、市辖区政府财政部门应当在本级人民代表大会常务委员会举行会议审查和批准本级决算草案的三十日前，将上一年度本级决算草案送交本级人民代表大会常务委员会有关工作机构征求意见。

全国人民代表大会财政经济委员会和省、自治区、直辖市、设区的市、自治州人民代表大会有关专门委员会，向本级人民代表大会常务委员会提出关于本级决算草案的审查结果报告。

第七十九条　县级以上各级人民代表大会常务委员会和乡、民族乡、镇人民代表大会对本级决算草案，重点审查下列内容：

（一）预算收入情况；

（二）支出政策实施情况和重点支出、重大投资项目资金的使用及绩效情况；

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（三）结转资金的使用情况；

（四）资金结余情况；

（五）本级预算调整及执行情况；

（六）财政转移支付安排执行情况；

（七）经批准举借债务的规模、结构、使用、偿还等情况；

（八）本级预算周转金规模和使用情况；

（九）本级预备费使用情况；

（十）超收收入安排情况，预算稳定调节基金的规模和使用情况；

（十一）本级人民代表大会批准的预算决议落实情况；

（十二）其他与决算有关的重要情况。

县级以上各级人民代表大会常务委员会应当结合本级政府提出的上一年度预算执行和其他财政收支的审计工作报告，对本级决算草案进行审查。

第八十条　各级决算经批准后，财政部门应当在二十日内向本级各部门批复决算。各部门应当在接到本级政府财政部门批复的本部门决算后十五日内向所属单位批复决算。

第八十一条　地方各级政府应当将经批准的决算及下一级政府上报备案的决算汇总，报上一级政府备案。

县级以上各级政府应当将下一级政府报送备案的决算汇总后，报本级人民代表大会常务委员会备案。

第八十二条　国务院和县级以上地方各级政府对下一级政府依照本法第八十一条规定报送备案的决算，认为有同法律、行政法规相抵触或者有其他不适当之处，需要撤销批准该项决算的决议的，应当提请本级人民代表大会常务委员会审议决定；经审议决定撤销的，该下级人民代表大会常务委员会应当责成本级政府依照本法规定重新编制决算草案，提请本级人民代表大会常务委员会审查和批准。

第九章　监督

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第八十三条　全国人民代表大会及其常务委员会对中央和地方预算、决算进行监督。

县级以上地方各级人民代表大会及其常务委员会对本级和下级预算、决算进行监督。

乡、民族乡、镇人民代表大会对本级预算、决算进行监督。

第八十四条　各级人民代表大会和县级以上各级人民代表大会常务委员会有权就预算、决算中的重大事项或者特定问题组织调查，有关的政府、部门、单位和个人应当如实反映情况和提供必要的材料。

第八十五条　各级人民代表大会和县级以上各级人民代表大会常务委员会举行会议时，人民代表大会代表或者常务委员会组成人员，依照法律规定程序就预算、决算中的有关问题提出询问或者质询，受询问或者受质询的有关的政府或者财政部门必须及时给予答复。

第八十六条　国务院和县级以上地方各级政府应当在每年六月至九月期间向本级人民代表大会常务委员会报告预算执行情况。

第八十七条　各级政府监督下级政府的预算执行；下级政府应当定期向上一级政府报告预算执行情况。

第八十八条　各级政府财政部门负责监督检查本级各部门及其所属各单位预算的编制、执行，并向本级政府和上一级政府财政部门报告预算执行情况。

第八十九条　县级以上政府审计部门依法对预算执行、决算实行审计监督。

对预算执行和其他财政收支的审计工作报告应当向社会公开。

第九十条　政府各部门负责监督检查所属各单位的预算执行，及时向本级政府财政部门反映本部门预算执行情况，依法纠正违反预算的行为。

第九十一条　公民、法人或者其他组织发现有违反本法的行为，可以依法向有关国家机关进行检举、控告。

接受检举、控告的国家机关应当依法进行处理，并为检举人、控告人保密。任何单位或者个人不得压制和打击报复检举人、控告人。

第十章　法律责任

第九十二条　各级政府及有关部门有下列行为之一的，责令改正，对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员追究行政责任：

（一）未依照本法规定，编制、报送预算草案、预算调整方案、决算草案和部门预算、决算以及批复预算、决算的；

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（二）违反本法规定，进行预算调整的；

（三）未依照本法规定对有关预算事项进行公开和说明的；

（四）违反规定设立政府性基金项目和其他财政收入项目的；

（五）违反法律、法规规定使用预算预备费、预算周转金、预算稳定调节基金、超收收入的；

（六）违反本法规定开设财政专户的。

第九十三条　各级政府及有关部门、单位有下列行为之一的，责令改正，对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予降级、撤职、开除的处分：

（一）未将所有政府收入和支出列入预算或者虚列收入和支出的；

（二）违反法律、行政法规的规定，多征、提前征收或者减征、免征、缓征应征预算收入的；

（三）截留、占用、挪用或者拖欠应当上缴国库的预算收入的；

（四）违反本法规定，改变预算支出用途的；

（五）擅自改变上级政府专项转移支付资金用途的；

（六）违反本法规定拨付预算支出资金，办理预算收入收纳、划分、留解、退付，或者违反本法规定冻结、动用国库库款或者以其他方式支配已入国库库款的。

第九十四条　各级政府、各部门、各单位违反本法规定举借债务或者为他人债务提供担保，或者挪用重点支出资金，或者在预算之外及超预算标准建设楼堂馆所的，责令改正，对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员给予撤职、开除的处分。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第九十五条　各级政府有关部门、单位及其工作人员有下列行为之一的，责令改正，追回骗取、使用的资金，有违法所得的没收违法所得，对单位给予警告或者通报批评；对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分：

（一）违反法律、法规的规定，改变预算收入上缴方式的；

（二）以虚报、冒领等手段骗取预算资金的；

（三）违反规定扩大开支范围、提高开支标准的；

（四）其他违反财政管理规定的行为。

第九十六条　本法第九十二条、第九十三条、第九十四条、第九十五条所列违法行为，其他法律对其处理、处罚另有规定的，依照其规定。

违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第十一章　附则

第九十七条　各级政府财政部门应当按年度编制以权责发生制为基础的政府综合财务报告，报告政府整体财务状况、运行情况和财政中长期可持续性，报本级人民代表大会常务委员会备案。

第九十八条　国务院根据本法制定实施条例。

第九十九条　民族自治地方的预算管理，依照民族区域自治法的有关规定执行；民族区域自治法没有规定的，依照本法和国务院的有关规定执行。

第一百条　省、自治区、直辖市人民代表大会或者其常务委员会根据本法，可以制定有关预算审查监督的决定或者地方性法规。

第一百零一条　本法自 1995 年 1 月 1 日起施行。1991 年 10 月 21 日国务院发布的《国家预算管理条例》同时废止。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

中华人民共和国预算法实施条例

国务院令[1995]第 186 号

1995 年 11 月 22 日

《中华人民共和国预算法实施条例》已经 1995 年 11 月 2 日国务院第三十七次常务会议通过，现予发布施行。

总理　　李　　鹏

附件：　　中华人民共和国预算法实施条例

第一章　　总　则

第一条　根据《中华人民共和国预算法》（以下简称预算法），制定本条例。

第二条　县级以上地方政府的派出机关，根据本级政府授权进行预算管理活动，但是不作为一级预算。

第三条　预算法第四条第一款所称“中央各部门”，是指与财政部直接发生预算缴款、拨款关系的国家机关、军队、政党组织和社会团体；所称“直属单位”，是指与财政部直接发生预算缴款、拨款关系的企业和事业单位。

第四条　预算法第五条第三款所称“本级各部门”，是指与本级政府财政部门直接发生预算缴款、拨款关系的地方国家机关、政党组织和社会团体；所称“直属单位”，是指与本级政府财政部门直接发生预算缴款、拨款关系的企业和事业单位。

第五条　各部门预算由本部门所属各单位预算组成。本部门机关经费预算，应当纳入本部门预算。

第六条　预算法第八条所称“中央和地方分税制”，是指在划分中央与地方事权的基础上，确定中央与地方财政支出范围，并按税种划分中央与地方预算收入的财政管理体制。

分税制财政管理体制的具体内容和实施办法，按照国务院的有关规定执行。

第七条　县级以上地方各级政府应当根据中央和地方分税制的原则和上级政府的有关规定，确定本级政府对下级政府的财政管理体制。

第八条　预算收入和预算支出以人民币元为计算单位。预算收支以外国货币收纳和支付的，按照中国人民银行公布的当日人民币基准汇价折算。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第二章　　预算收支范围

第九条　预算法第十九条第二款所称“依照规定应当上缴的国有资产收益”，是指各部门和各单位占有、使用和依法处分境内外国有资产产生的收益，按照国家有关规定应当上缴预算的部分。

预算法第十九条第二款所称“专项收入”，是指根据特定需要由国务院批准或者经国务院授权由财政部批准，设置、征集和纳入预算管理、有专项用途的收入。

第十条　预算法第十九条第三款所称“经济建设支出”，包括用于经济建设的基本建设投资支出，支持企业的挖潜改造支出，拨付的企业流动资金支出，拨付的生产性贷款贴息支出，专项建设基金支出，支持农业生产支出以及其他经济建设支出。

预算法第十九条第三款所称“事业发展支出”，是指用于教育、科学、文化、卫生、体育、工业、交通、商业、农业、林业、环境保护、水利、气象等方面事业的支出，具体包括公益性基本建设支出、设备购置支出、人员费用支出、业务费用支出以及其他事业发展支出。

第十一条　预算法第二十条第一款所称“中央预算收入”，是指按照分税制财政管理体制，纳入中央预算、地方不参与分享的收入，包括中央本级收入和地方按照规定向中央上解的收入。

预算法第二十条第一款所称“地方预算收入”，是指按照分税制财政管理体制，纳入地方预算、中央不参与分享的收入，包括地方本级收入和中央按照规定返还或者补助地方的收入。

预算法第二十条第一款所称“中央和地方预算共享收入”，是指按照分税制财政管理体制，中央预算和地方预算对同一税种的收入，按照一定划分标准或者比例分享的收入。

第十二条　预算法第二十条第二款所称“中央预算支出”，是指按照分税制财政管理体制，由中央财政承担并列入中央预算的支出，包括中央本级支出和中央返还或者补助地方的支出。

预算法第二十条第二款所称“地方预算支出”，是指按照分税制财政管理体制，由地方财政承担并列入地方预算的支出，包括地方本级支出和地方按照规定上解中央的支出。

第十三条　地方各级预算上下级之间有关收入和支出项目的划分以及上解、返还或者补助的具体办法，由上级地方政府确定，并报本级人民代表大会常务委员会备案。

第十四条　经国务院批准设立的专用基金应当实行预算管理；尚未纳入预算管理的，应当逐步纳入预算管理。

第三章　预算编制

第十五条　预算法第二十四条所称“预算草案”，是指各级政府、各部门、各单位编制的未经法定程序审查和批准的预算收支计划。

第十六条　各级政府编制年度预算草案的依据：

（一）法律、法规；

（二）国民经济和社会发展计划、财政中长期计划以及有关的财政经济政策；

（三）本级政府的预算管理职权和财政管理体制确定的预算收支范围；

（四）上一年度预算执行情况和本年度预算收支变化因素；

（五）上级政府对编制本年度预算草案的指示和要求。

第十七条　各部门、各单位编制年度预算草案的依据：

（一）法律、法规；

（二）本级政府的指示和要求以及本级政府财政部门的部署；

（三）本部门、本单位的职责、任务和事业发展计划；

（四）本部门、本单位的定员定额标准；

（五）本部门、本单位上一年度预算执行情况和本年度预算收支变化因素。

第十八条　中央预算的编制内容：

（一）本级预算收入和支出；

（二）上一年度结余用于本年度安排的支出；

（三）返还或者补助地方的支出；

（四）地方上解的收入。

中央财政本年度举借的国内外债务和还本付息数额应当在本级预算中单独列示。

第十九条　地方各级政府预算的编制内容：

（一）本级预算收入和支出；

（二）上一年度结余用于本年度安排的支出；

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（三）上级返还或者补助的收入；

（四）返还或者补助下级的支出；

（五）上解上级的支出；

（六）下级上解的收入。

第二十条　各级政府预算按照复式预算编制，分为政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算和其他预算。

复式预算的编制办法和实施步骤，由国务院另行规定。

第二十一条　各级政府预算中，预备费设置的比例由本级政府在预算法第三十二条规定的幅度内确定。

第二十二条　预算法第三十三条所称“预算周转金”，是指各级政府为调剂预算年度内季节性收支差额，保证及时用款而设置的周转资金。各级政府预算周转金从本级政府预算的结余中设置和补充，其额度应当逐步达到本级政府预算支出总额的 4%。

第二十三条　各级政府预算的上年度专项结余，应当用于上年度结转项目的支出；上年度净结余，应当用于补充预算周转金和下年度需要安排的预算支出。

第二十四条　国务院于每年 11 月 10 日前向省、自治区、直辖市政府和中央各部门下达编制下一年度预算草案的指示，提出编制预算草案的原则和要求。

财政部根据国务院编制下一年度预算草案的指示，部署编制预算草案的具体事项，规定预算收支科目、报表格式、编报方法，并安排财政收支计划。

第二十五条　中央各部门应当根据国务院的指示和财政部的部署，结合本部门的具体情况，提出编制本部门预算草案的要求，具体布置所属各单位编制预算草案。

中央各部门负责本部门所属各单位预算草案的审核，并汇总编制本部门的预算草案，于每年 12 月 10 日前报财政部审核。

第二十六条　省、自治区、直辖市政府根据国务院的指示和财政部的部署，结合本地区的具体情况，提出本行政区域编制预算草案的要求。

第二十七条　县级以上地方各级政府财政部门审核本级各部门的预算草案，编制本级政府预算草案，汇编本级总预算草案，经本级政府审定后，按照规定期限报上一级政府。

省、自治区、直辖市政府财政部门汇总的本级总预算草案，应当于下一年 1 月 10 日前报财政部。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第二十八条　财政部审核中央各部门的预算草案，编制中央预算草案；汇总地方预算草案，汇编中央和地方预算草案。

第二十九条　县级以上各级政府财政部门审核本级各部门的预算草案时，发现不符合编制预算要求的，应当予以纠正；汇编本级总预算时，发现下级政府预算草案不符合国务院和本级政府编制预算要求的，应当及时向本级政府报告，由本级政府予以纠正。

第三十条　中央预算草案经全国人民代表大会批准后，为当年中央预算。财政部应当自全国人民代表大会批准中央预算之日起 30 日内，批复中央各部门预算。中央各部门应当自财政部批复本部门预算之日起 15 日内，批复所属各单位预算。

第三十一条　地方各级政府预算草案经本级人民代表大会批准后，为当年本级政府预算。县级以上地方各级政府财政部门应当自本级人民代表大会批准本级政府预算之日起 30 日内，批复本级各部门预算。地方各部门应当自本级财政部门批复本部门预算之日起 15 日内，批复所属各单位预算。

第三十二条　依照本条例第三十条、第三十一条规定批复的预算，为当年部门预算、单位预算。

第四章　　预算执行

第三十三条　政府财政部门负责预算执行的具体工作，主要任务是：

（一）研究落实财政税收政策的措施，支持经济和社会的健康发展；

（二）制定组织预算收入和管理预算支出的制度和办法；

（三）督促各预算收入征收部门、各预算缴款单位完成预算收入任务；

（四）根据年度支出预算和季度用款计划，合理调度、拨付预算资金，监督检查各部门、各单位管好用好预算资金，节减开支，提高效率；

（五）指导和监督各部门、各单位建立健全财务制度和会计核算体系，按照规定使用预算资金；

（六）编报、汇总分期的预算收支执行数字，分析预算收支执行情况，定期向级政府和上一级政府财政部门报告预算执行情况，并提出增收节支的建议；

（七）协调预算收入征收部门、国库和其他有关部门的业务工作。

第三十四条　预算法第四十四条所称“上一年同期的预算支出数额”，是指上一年度同期预算安排用于各部门、各单位正常运转的人员经费、业务经费等必需的支出数额。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第三十五条　各级财政、税务、海关等预算收入征收部门，必须依照有关法律、行政法规和财政部的有关规定，积极组织预算收入，按照财政管理体制的规定及时将预算收入缴入中央国库和地方国库；未经财政部批准，不得将预算收入存入在国库外设立的过渡性帐户。

各项预算收入的减征、免征或者缓征，必须按照有关法律、行政法规和财政部的有关规定办理。任何单位和个人不得擅自决定减征、免征、缓征应征的预算收入。

第三十六条　一切有预算收入上缴任务的部门和单位，必须依照有关法律、行政法规和财政部的有关规定，将应当上缴的预算收入，按照规定的预算级次、预算项目、缴库方式和期限缴入国库，不得截留、占用、挪用或者拖欠。

第三十七条　政府财政部门应当加强对预算拨款的管理，并遵循下列原则：

（一）按照预算拨款，即按照批准的年度预算和用款计划拨款，不得办理无预算、无用款计划、超预算、超计划的拨款，不得擅自改变支出用途；

（二）按照规定的预算级次和程序拨款，即根据用款单位的申请，按照用款单位的预算级次和审定的用款计划，按期核拨，不得越级办理预算拨款；

（三）按照进度拨款，即根据各用款单位的实际用款进度和国库库款情况拨付资金。

第三十八条　各级政府、各部门、各单位应当加强对预算支出的管理，严格执行预算和财政制度，不得擅自扩大支出范围、提高开支标准；严格按照预算规定的支出用途使用资金；建立健全财务制度和会计核算体系，按照标准考核、监督，提高资金使用效益。

第三十九条　财政部负责制定与预算执行有关的财务会计制度。各部门、各单位应当按照政府财政部门的要求，加强对预算收入和预算支出的管理核算。

第四十条　国库是办理预算收入的收纳、划分、留解和库款支拨的专门机构。国库分为中央国库和地方国库。

中央国库业务由中国人民银行经理。未设中国人民银行分支机构的地区，由中国人民银行商财政部后，委托有关银行办理。

地方国库业务由中国人民银行分支机构经理。未设中国人民银行分支机构的地区，由上级中国人民银行分支机构商有关的地方政府财政部门后，委托有关银行办理。

具备条件的乡、民族乡、镇，应当设立国库。具体条件和标准由省、自治区、直辖市政府财政部门确定。

第四十一条　中央国库业务应当接受财政部的指导和监督，对中央财政负责。

地方国库业务应当接受本级政府财政部门的指导和监督，对地方财政负责。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

省、自治区、直辖市制定的地方国库业务规程应当报财政部和中国人民银行备案。

第四十二条　各级国库应当依照有关法律、行政法规和财政部、中国人民银行的有关规定，加强对国库业务的管理，及时准确地办理预算收入的收纳、划分、留解和预算支出的拨付。

各级国库和有关银行必须遵守国家有关预算收入缴库的规定，不得延解、占压应当缴入国库的预算收入和国库库款。

第四十三条　各级国库必须凭本级政府财政部门签发的拨款凭证于当日办理库款拨付，并将款项及时转入用款单位的存款帐户。

各级国库和有关银行不得占压财政部门拨付的预算资金。

第四十四条　预算法第四十八条第四款所称“以其他方式支配已入国库的库款”，是指部门、单位和个人未经本级政府财政部门同意，调拨、周转、冻结、扣拨、退付已入国库的库款。

第四十五条　中央预算收入、中央和地方预算共享收入退库的办法，由财政部制定。地方预算收入退库的办法，由省、自治区、直辖市政府财政部门制定。

各级预算收入退库的审批权属于本级政府财政部门。中央预算收入、中央和地方预算共享收入的退库，由财政部或者财政部授权的机构批准。地方预算收入的退库，由地方政府财政部门或者其授权的机构批准。具体退库程序按照财政部的有关规定办理。

办理预算收入退库，应当直接退给申请单位或者申请个人，按照国家规定用途使用。任何部门、单位和个人不得截留、挪用退库款项。

第四十六条　各级政府应当加强对本级国库的管理和监督，各级政府财政部门负责协调本级预算收入征收部门与国库的业务工作。

第四十七条　各级政府依据法定权限作出的决定和规定的行政措施，凡涉及财政减收增支的，应当在预算批准前提出并在预算中作出相应安排。在预算执行中一般不制定新的减收增支政策和措施；确需制定的，应当采取相应的增收节支措施。

第四十八条　国务院各部门制定的规章，凡涉及减免应缴预算收入，设立和改变收费项目，罚没财物处理，企业成本、费用开支标准和范围，国有资产处置、收益分配，会计核算以及行政事业经费开支标准的，必须符合国家统一的规定。

第四十九条　地方政府依据法定权限制定的规章和规定的行政措施，不得涉及减免中央预算收入、中央和地方预算共享收入，不得影响中央预算收入、中央和地方预算共享收入的征收；违反规定的，有关预算收入征收部门有权拒绝执行，并应当向上级预算收入征收部门和财政部报告。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第五十条　各级政府应当加强对预算工作的领导，定期听取财政部门有关预算执行情况的汇报，研究解决预算执行中出现的问题。

第五十一条　政府财政部门有权对本级各部门及其所属各单位的预算执行进行监督检查，对各部门预算收支的情况和效果进行考核。

政府财政部门有权对本级各预算收入征收部门征收预算收入的情况进行监督检查，对擅自减征、免征、缓征及退还预算收入的，责令改正。

第五十二条　政府财政部门应当每月向本级政府报告预算执行情况，具体报告内容和方式由本级政府规定。

第五十三条　省、自治区、直辖市政府财政部门应当按照下列期限和方式向财政部报告本行政区域预算执行情况：

（一）预算收支旬报，按照财政部规定的内容编制，于每旬终了后 3 日内报送财政部；

（二）预算收支月报，按照财政部规定的内容编制，于每月终了后 5 日内报送财政部；

（三）每月预算收支执行情况文字说明材料，于每月终了后 10 日内报送财政部；每季预算收支执行情况的全面分析材料于季度终了后 15 日内报送财政部；

（四）年报即年度决算的编报事项，依照预算法和本条例的有关规定执行。

设区的市、自治州政府和县级政府的财政部门和乡、民族乡、镇政府向上一级政府财政部门编报预算收支执行情况的内容和报送期限，由上一级政府财政部门规定。

第五十四条　各级财政、税务、海关等预算收入征收部门应当每月按照财政部门规定的期限和要求，向财政部门和上级主管部门报送有关预算收入计划执行情况，并附说明材料。

第五十五条　中央国库与地方国库应当按照有关规定向财政部门编报预算收入入库、解库及库款拨付情况的日报、旬报、月报和年报。

第五十六条　政府财政部门、预算收入征收部门和国库应当建立健全相互之间的预算收入对帐制度，在预算执行中按月、按年核对预算收入的收纳及库款拨付情况，保证预算收入的征收入库和库存金额准确无误。

第五十七条　各部门依照有关法律、行政法规和国家有关规定，对所属各单位的预算执行情况，进行监督检查。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第五十八条　各部门应当按照本级政府财政部门规定的期限，向本级政府财政部门报送本部门有关预算收支、企业缴款完成情况等报表和文字说明材料。

第五十九条　政府财政部门对要求追加预算支出、减少预算收入的事项应当严格审核；对需要动用预备费的，必须经本级政府批准。

第五章　预算调整

第六十条　预算调整方案由政府财政部门负责具体编制。预算调整方案应当列明调整的原因、项目、数额、措施及有关说明，经本级政府审定后，提请本级人民代表大会常务委员会审查和批准。

第六十一条　接受上级返还或者补助的地方政府，应当按照上级政府规定的用途使用款项，不得擅自改变用途。

政府有关部门以本级预算安排的资金拨付给下级政府有关部门的专款，必须经本级政府财政部门同意并办理预算划转手续。

第六十二条　各部门、各单位的预算支出，必须按照本级政府财政部门批复的预算科目和数额执行，不得挪用；确需作出调整的，必须经本级政府财政部门同意。

第六十三条　年度预算确定后，企业、事业单位改变隶属关系，引起预算级次和关系变化的，应当在改变财务关系的同时，相应办理预算划转。

第六章　决　算

第六十四条　预算法第五十九条所称“决算草案”，是指各级政府、各部门、各单位编制的未经法定程序审查和批准的预算收支的年度执行结果。

第六十五条　财政部应当在每年第四季度部署编制决算草案的原则、要求、方法和报送期限，制发中央各部门决算、地方决算及其他有关决算的报表格式。

县级以上地方政府财政部门根据财政部的部署，部署编制本级政府各部门和下级政府决算草案的原则、要求、方法和报送期限，制发本级政府各部门决算、下级政府决算及其他有关决算的报表格式。

第六十六条　地方政府财政部门根据上级政府财政部门的部署，制定本行政区域决算草案和本级各部门决算草案的具体编制办法。

各部门根据本级政府财政部门的部署，制定所属各单位决算草案的具体编制办法。

第六十七条　政府财政部门、各部门、各单位在每一预算年度终了时，应当清理核实全年预算收入、支出数字和往来款项，做好决算数字的对帐工作。不得把本年度的收入和

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

支出转为下年度的收入和支出，不得把下年度的收入和支出列为本年度的收入和支出；不得把预算内收入和支出转为预算之外，不得随意把预算外收入和支出转为预算之内。

决算各项数字应当以经核实的基层单位汇总的会计数字为准，不得以估计数字替代，不得弄虚作假。

第六十八条　各单位应当按照主管部门的布置，认真编制本单位决算草案，在规定期限内上报。

各部门在审核汇总所属各单位决算草案基础上，连同本部门自身的决算收入和支出数字，汇编成本部门决算草案并附决算草案详细说明，经部门行政领导签章后，在规定期限内报本级政府财政部门审核。

第六十九条　各级预算收入征收部门应当按照财政部门的要求，及时编报收入年报及有关资料。

第七十条　财政部应当根据中央各部门决算草案汇总编制中央决算草案，报国务院审定后，由国务院提请全国人民代表大会常务委员会审查和批准。

县级以上地方各级政府财政部门根据本级各部门决算草案汇总编制本级决算草案，报本级政府审定后，由本级政府提请本级人民代表大会常务委员会审查和批准。

乡、民族乡、镇政府根据财政部门提供的年度预算收入和支出的执行结果，编制本级决算草案，提请本级人民代表大会审查和批准。

第七十一条　对于年度预算执行中上下级财政之间按照规定需要清算的事项，应当在决算时办理结算。

第七十二条　县级以上各级政府决算草案经本级人民代表大会常务委员会批准后，本级政府财政部门应当自批准之日起 20 日内向本级各部门批复决算。各部门应当自本级政府财政部门批复本部门决算之日起 15 日内向所属各单位批复决算。

第七十三条　县级以上地方各级政府应当自本级人民代表大会常务委员会批准本级政府决算之日起 30 日内，将本级政府决算及下一级政府上报备案的决算汇总，报上一级政府备案。

第七章　监　　督

第七十四条　县级以上各级政府应当接受本级人民代表大会及其常务委员会对预算执行情况和决算的监督，乡级人民政府应当接受本级人民代表大会对预算执行情况和决算的监督；按照本级人民代表大会或其常务委员会的要求，报告预算执行情况；认真研究处理本级人民代表大会代表或者常务委员会组成人员有关改进预算管理的建议、批评和意见，并及时答复。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第七十五条　各级政府应当加强对下级政府预算执行的监督，对下级政府在预算执行中违反法律、行政法规和国家方针政策的行为，依法予以制止和纠正；对本级预算执行中出现的问题，及时采取处理措施。

下级政府应当接受上级政府对预算执行的监督；根据上级政府的要求，及时提供资料，如实反映情况，不得隐瞒、虚报；严格执行上级政府作出的有关决定，并将执行结果及时上报。

第七十六条　各部门及其所属各单位应当接受本级财政部门有关预算的监督检查；按照本级财政部门的要求，如实提供有关预算资料；执行本级财政部门提出的检查意见。

第七十七条　各级审计机关应当依照《中华人民共和国审计法》以及有关法律、行政法规的规定，对本级预算执行情况，对本级各部门和下级政府预算的执行情况和决算，进行审计监督。

第八章　　附　则

第七十八条　预算法第七十四条所称“擅自动用国库库款或者擅自以其他方式支配已入国库的库款”，是指：

（一）预算收入征收部门不经政府财政部门或者政府财政部门授权的机构同意退库的；

（二）预算收入征收部门将所收税款和其他预算收入存入在国库之外设立的过渡性帐户、经费帐户和其他帐户的；

（三）经理国库业务的银行未经有关政府财政部门同意，动用国库库款或者办理退库的；

（四）经理国库业务的银行违反规定将国库库款挪作他用的；

（五）不及时收纳、留解预算收入，或者延解、占压国库库款的；

（六）不及时将预算拨款划入用款单位帐户，占压政府财政部门拨付的预算资金的。

第七十九条　本条例自发布之日起施行。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

关于贯彻实施修改后的预算法的通知

财法[2014]10 号

2014 年 12 月 11 日

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局），新疆生产建设兵团财务局：

2014 年 8 月 31 日第十二届全国人大常委会第十次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国预算法〉的决定》（以下简称《决定》），并重新颁布了修改后的预算法（以下简称新预算法），《决定》自 2015 年 1 月 1 日起施行。贯彻实施好新预算法是各级财政部门面临的一项重要工作，现就贯彻实施新预算法有关工作通知如下：

一、充分认识新预算法颁布实施的重要意义

新预算法全面贯彻了党的十八大和十八届三中全会精神，充分体现了党中央、国务院确定的财税体制改革总体要求，以及近年来财政改革发展的成功经验，同时也为进一步深化财税改革引领方向，在预算管理诸多方面取得了重大突破。预算法是中国特色社会主义法律体系中的一部重要法律，是财政领域的基本法律制度。预算法重新颁布是国家法律制度建设的一项重要成果，更是财政制度建设具有里程碑意义的一件大事，标志着我国加快建立全面规范、公开透明的现代预算制度迈出了坚实的一步。

各级财政部门贯彻实施新预算法，要与学习贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神紧密结合，站在依法治国、依法行政、依法理财的高度，充分认识预算法修改的重大意义，切实提高学习贯彻实施新预算法的自觉性和主动性，坚持有法必依、执法必严、违法必究，不断开创预算管理工作的新局面。

二、认真组织学习和宣传新预算法

各级财政部门要高度重视新预算法的学习培训工作，认真学习、全面理解新预算法，准确掌握新预算法的精神、原则和各项具体规定。

各级财政部门干部，特别是领导干部，要带头学习和遵守法律，努力增强预算法治意识，自觉维护预算法的权威，牢记法律红线不可逾越、法律底线不可触碰，把新预算法的各项规定作为从事预算管理活动的行为准则，坚持学以致用，经常对照检查，严格依法办事，严肃财经纪律。

各级财政部门还要大力做好法律的宣传普及工作，采取多种方式广泛宣传新预算法，把新预算法作为“六五”普法的重要内容，除专门组织新预算法的培训外，在其他岗位培训、业务培训中也要安排这方面的内容。要及时向党委、政府领导汇报实施新预算法需要做的工作以及新预算法的精神和各项规定。要向各部门、各单位宣讲新预算法，使各部门、各单位负责财务管理工作的领导和工作人员了解、掌握新预算法的规定和要求，做好本部门、本单位预算编制、执行等各项工作。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

各级财政部门法制机构和教育培训机构要具体组织好新预算法的学习、宣传和培训工作。财政部在“六五”普法验收中要把各地贯彻执行新预算法的情况作为重要考核内容。

三、全面做好新预算法的组织实施工作

新预算法对预决算的编制、审查、批准、监督以及预算的执行和调整等预算管理工作的全过程均作出了规定，对预算管理工作的许多方面提出了新的更高的要求，各级财政部门要严格按照新预算法的规定，积极、认真地做好组织实施工作，努力提高预算管理的科学化、规范化水平。

（一）各级财政部门、各部门、各单位在预算编制过程中要将政府的所有收入和支出全部纳入预算，保证预算编制的完整性。要尽可能将预算年度中需要落实的重大政策、措施等，在预算草案中予以安排体现。要按照功能和经济性质分类，做好细化预算编制工作。要加大一般性转移支付力度，清理和规范专项转移支付，做好转移支付预算的提前下达和编制工作，建立健全专项转移支付的定期评估和退出机制。要切实加强地方政府债务管理，清理甄别存量债务，以规范的地方政府债务管理机制防范化解债务风险。要建立跨年度预算平衡机制，规范超收收入、结转结余资金的使用管理。

（二）各级财政部门、各部门、各单位要严格按照新预算法有关预算公开主体、时限和内容等方面的要求，完善预算公开工作机制，规范预算公开工作流程，做好保密审查，及时、主动地回应公开工作中出现的情况和问题，确保预算公开工作顺利进行。

（三）各级财政部门、各部门、各单位要加强预算执行管理，硬化支出预算约束。要认真贯彻勤俭节约的方针，严格控制各部门、单位的机关运行经费，严禁在预算之外或者超预算标准建设楼堂馆所。各级财政部门要督促收入征收部门规范征收行为，做到依法征收、应收尽收，不得将收费、罚没收入同部门利益直接或者变相挂钩。执行中确有必要进行预算调整的，要按照新预算法的规定，做好预算调整方案的编报等相关工作。

（四）各级财政部门要严格规范国库资金管理，对政府全部收入和支出实行国库集中收付管理。要加强对财政专户的管理，对目前的财政专户进行全面的清理规范，新设立的财政专户须按照规定程序报批。要全面清理已经发生的财政借垫款，并按国家统一规定认真甄别，规范处理。

（五）各级财政部门要加快建立健全预算绩效管理机制，全面推进预算绩效管理工作，强化支出责任和绩效意识，加强绩效评价结果应用，将评价结果作为编制年度预算草案、调整支出结构、完善财政政策和科学安排预算的重要依据。

（六）各级财政部门要加强与同级人大有关专门委员会或者常委会有关工作机构的沟通，高度重视人大方面的审查意见，自觉、主动地接受人大监督。要自觉接受审计和社会公众的监督，积极落实审计整改意见和社会公众关切。各级财政部门要进一步强化内部控制，按照分事行权、分岗设权、分级授权的要求完善内控机制，要加强对各部门、各单位的监督指导，切实履行预算编制审核、预算执行监督等各项职责。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

四、及时加强配套制度的清理和建设

新预算法对预算管理工作的各个方面均提出了新的要求，财政部将在国务院的领导下，遵照十八届三中全会对预算制度改革的各项要求，根据新预算法的规定，抓紧预算法实施条例的修改工作，并及时提交国务院常务会议审议。

各级财政部门要按照新预算法的具体规定和要求，对以前制定的有关制度文件进行全面清理，重新梳理和完善有关制度文件的具体内容、工作流程等，对与新预算法规定不一致的，要及时废止或者修改，凡与新预算法规定相违背的，一律停止执行。要抓紧制定相关配套制度，加强合法性审查并及时公布，切实满足预算管理实践的需要。

法律的生命力在于实施，各级财政部门特别是领导干部，要以改革的精神、法治的精神，重视贯彻新预算法，组织好各项预算改革工作，要用法治思维和法治方式推进改革，有效应对预算管理工作出现的新情况、新问题，全面提高依法行政、依法理财的能力和水平。省级财政部门要及时汇总本地区预算法实施中的有关重要情况和问题并报告财政部。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

关于印发《地方政府融资平台公司公益性项目债务核算暂行办法》的通知

财会[2010]22 号

2010 年 10 月 28 日

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）：

为贯彻落实《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）和《财政部发展改革委人民银行银监会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）等有关文件精神，规范地方政府融资平台公司对公益性项目债务的核算和报告，根据《中华人民共和国会计法》以及国家有关法律法规的规定，我部制定了《地方政府融资平台公司公益性项目债务核算暂行办法》，现印发给你们，自发布之日起施行。执行中有何问题，请及时反馈我部。

附件：地方政府融资平台公司公益性项目债务核算暂行办法

附件：

地方政府融资平台公司公益性项目债务核算暂行办法

第一部分　总说明

第一条　为了规范地方政府融资平台公司公益性项目债务的核算和报告,加强对地方政府融资平台公司管理，防范财政金融风险，根据《中华人民共和国会计法》、《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）以及国家有关法律法规的规定，制定本办法。

第二条　本办法适用于地方政府融资平台公司发生的公益性项目债务。

本办法所指的地方政府融资平台公司，是指在中华人民共和国境内依法设立的、符合国发〔2010〕19 号文件和《财政部 发展改革委 人民银行 银监会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）相关规定的融资平台公司。

本办法所指的公益性项目，是指为社会公共利益服务、不以盈利为目的的投资项目，如市政建设、公共交通等基础设施项目，以及公共卫生、基础科研、义务教育、保障性安居工程等基本建设项目。

本办法所指的公益性项目债务，是指地方政府融资平台公司（以下简称融资平台公司）因公益性项目建设发生的债务。

融资平台公司应当按照企业会计准则、制度的规定，对本公司全部经济业务和事项进行确认、计量和报告，并按照本办法的规定就公益性项目债务相关的业务和事项设置辅助账簿体系，进行辅助核算和报告。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第三条　融资平台公司对公益性项目债务进行辅助核算，应当按照本办法规定设置和使用辅助账科目。发生公益性项目债务相关业务和事项时，应当援引相关原始凭证编号，编制记账凭证，并据以登记辅助账，做到数字准确、摘要清楚、登记及时。

第四条　融资平台公司公益性项目债务的辅助核算以权责发生制为基础。

第五条　融资平台公司应当按照本办法编制并向同级财政部门报送公益性项目债务报表。融资平台公司公益性项目债务报表由债务增减变动表、公益性项目与非公益性项目债务一览表、逾期公益性项目债务明细表、担保情况表组成。

第二部分　辅助账科目及其使用说明

第六条　公益性项目债务辅助账科目名称及编号。

序号	名　称
一、偿债资金类	
1	已收款项
	一般预算
	政府性基金预算
	国有资本经营预算
	预算外
	非财政性资金
2	应收款项
	待分配
	项目支出
	转贷
	应计利息
	担保损失支出
	财政性资金
	非财政性资金
二、债务资金类	
3	银行借款
	未逾期
	逾期
4	应付债券
5	应付利息
	未逾期
	逾期
6	应付款项

第七条　公益性项目债务辅助账科目使用说明。

一、“已收款项”科目

（一）本科目核算融资平台公司收到的、用于偿还公益性项目债务的财政性资金和非财政性资金。

（二）本科目应当设置“一般预算”、“政府性基金预算”、“国有资本经营预算”、“预算外”、“非财政性资金”等明细科目，并按照项目进行明细核算。其中，“政府性基金预算”明细科目下应设置“注入融资平台公司的土地使用权出让收入”、“ 因公益性项目建设获得的土地使用权出让收入返还”、“ 车辆通行费”、“其他”等明细科目，“非财政性资金”明细科目下可根据需要设置明细科目。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（三）已收款项主要账务处理如下：

1.收到用于偿还公益性项目债务的财政性资金时，按照实际收到的金额，借记本科目（一般预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、预算外），贷记“应收款项——财政性资金”科目。

收到用于偿还公益性项目债务的非财政性资金时，按照实际收到的金额，借记本科目（非财政性资金），贷记“应收款项——非财政性资金”科目。

2.偿还公益性项目债务时，借记“银行借款”、“应付债券”、“应付利息”、“应付款项”等科目，贷记本科目。

（四）本科目期末借方余额，反映融资平台公司收到的、尚未用于偿还公益性项目债务的财政性资金和非财政性资金。

二、“应收款项”科目

（一）本科目核算融资平台公司经核实认定应当收取的、用于偿还公益性项目债务的财政性资金和非财政性资金。

（二）本科目应当设置“待分配”、“项目支出”、“转贷”、“应计利息”、“担保损失支出”、“财政性资金”、“非财政性资金”等明细科目，并按照项目进行明细核算。其中，“项目支出”明细科目下可根据需要按照支出类型设置“基础设施建设”、“房屋建筑物购建”、“设备购置”、“其他”等明细科目，“财政性资金”明细科目下应当按照偿债资金来源设置“一般预算”、“政府性基金预算”、“国有资本经营预算”、“预算外”等明细科目，“非财政性资金”明细科目下可根据需要设置明细科目。

（三）应收款项主要账务处理如下：

1.收到公益性项目债务资金时，按照核实认定的公益性项目债务金额，借记本科目（待分配），贷记“银行借款”、“应付债券”等科目。

2.将公益性项目债务资金用于支付项目支出时，按照实际支付的金额，借记本科目（项目支出），贷记本科目（待分配）。

3.将公益性项目债务资金转贷时，按照实际转贷的金额，借记本科目（转贷），贷记本科目（待分配）。

4.计提公益性项目债务利息时，按照核实认定的金额，借记本科目（应计利息），贷记“应付利息”科目。

5.对外债转贷形成的公益性项目债务，应当于会计期末按照期末汇率计算调整本科目以及“银行借款”、“应付利息”等科目的期末余额，按照调整金额，借记或贷记本科目（待分配、项目支出、转贷、应计利息），贷记或借记“银行借款”、“应付利息”等科目。

6.收到用于偿还公益性项目债务的财政性资金时，按照实际收到的金额，借记“已收款项——一般预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、预算外”科目，贷记本科目（财政性资金）。

财政部门采用财政直接支付方式偿还公益性项目债务的，按照财政直接支付的金额，借记“银行借款”、“应付债券”、“应付利息”、“应付款项”等科目，贷记本科目（财政性资金）。

收到用于偿还公益性项目债务的非财政性资金时，按照实际收到的金额，借记“已收款项——非财政性资金”科目，贷记本科目（非财政性资金）。

7.项目完成且对应的公益性项目债务偿还完毕，下年初对相关科目进行冲转，按照有关明细科目的余额，借记本科目（财政性资金、非财政性资金），贷记本科目（项目支出、转贷、应计利息）。

8.发生属于公益性项目的担保损失时，按照核实认定的金额，借记本科目（担保损失支出），贷记“应付款项”科目。收到用于支付担保损失的财政性资金时，按照实际收到的金

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

额，借记“已收款项”科目，贷记本科目（财政性资金）。收到用于支付担保损失的非财政性资金时，按照实际收到的金额，借记“已收款项”科目，贷记本科目（非财政性资金）。偿付担保损失时，按照实际支付的金额，借记“应付款项”科目，贷记“已收款项”科目。

担保损失偿付完毕，下年初进行冲转，借记本科目（财政性资金、非财政性资金），贷记本科目（担保损失支出）。

（四）本科目期末借方余额，反映融资平台公司应收未收的、用于偿还公益性项目债务的财政性资金和非财政性资金。

三、“银行借款”科目

（一）本科目核算融资平台公司向银行、非银行金融机构等借入的，经核实认定用于公益性项目的各种借款。

（二）本科目应当根据债务是否逾期设置“未逾期”和“逾期”明细科目，并按照债权人、项目、偿债资金来源等进行明细核算。

（三）银行借款主要账务处理如下：

1.收到银行借款资金时，按照核实认定的属于公益性项目债务的金额，借记“应收款项——待分配”科目，贷记本科目（未逾期）。

2.债务逾期时，按照逾期债务的金额，借记本科目（未逾期），贷记本科目（逾期）。

3.偿还属于公益性项目债务银行借款本金时，按照实际偿还的金额，借记本科目，贷记“已收款项”科目。

财政部门采用财政直接支付方式偿还银行借款本金的，按照财政直接支付的金额，借记本科目，贷记“应收款项——财政性资金”科目。

4. 对外债转贷形成的属于公益性项目债务的银行借款本金，应当于会计期末按照期末汇率计算调整本科目以及“应收款项”科目有关明细科目的期末余额，按照调整金额，借记或贷记“应收款项——待分配、项目支出、转贷”科目，贷记或借记本科目。

（四）本科目期末贷方余额，反映尚未偿还的属于公益性项目债务的银行借款本金。

四、“应付债券”科目

（一）本科目核算融资平台公司发行的、经核实认定用于公益性项目的债券本金。

（二）本科目应当按照债券编号、项目、偿债资金来源等进行明细核算。

（三）应付债券主要账务处理如下：

1.发行债券取得资金时，按照核实认定的属于公益性项目债务的金额，借记“应收款项——待分配”科目，贷记本科目。

2.偿还属于公益性项目债务的债券本金时，按照实际偿还的金额，借记本科目，贷记“已收款项”科目。

财政部门采用财政直接支付方式偿还属于公益性项目债务的债券本金的，按照财政直接支付的金额，借记本科目，贷记“应收款项——财政性资金”科目。

（四）本科目期末贷方余额，反映尚未偿还的属于公益性项目债务的债券本金。

五、“应付利息”科目

（一）本科目核算融资平台公司公益性项目债务计提的应付利息。

（二）本科目应当根据债务是否逾期设置“未逾期”和“逾期”明细科目，并按照债权人或债券编号、项目、偿债资金来源等进行明细核算。

（三）应付利息主要账务处理如下：

1.计提公益性项目债务利息时，按照核实认定的金额，借记“应收款项——应计利息”科目，贷记本科目。

2. 债务逾期时，按照逾期债务的金额，借记本科目（未逾期），贷记本科目（逾期）。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

3.偿还公益性项目债务利息时，按照实际偿还的金额，借记本科目，贷记“已收款项”科目。
财政部门采用财政直接支付方式偿还公益性项目债务利息的，按照财政直接支付的金额，借记本科目，贷记“应收款项——财政性资金”科目。
4.对外债转贷形成的公益性项目债务利息，应当于会计期末按照期末汇率计算调整本科目以及“应收款项”科目有关明细科目的期末余额，按照调整金额，借记或贷记“应收款项——应计利息”科目，贷记或借记本科目。
（四）本科目期末贷方余额，反映尚未偿还的公益性项目债务利息。
六、“应付款项”科目
（一）本科目核算融资平台公司公益性项目债务中除银行借款、应付债券、应付利息以外的其他各种应付款项，如担保损失支出等。
（二）本科目应当按照债权人、项目、偿债资金来源等进行明细核算。
（三）应付款项主要账务处理如下：
1.发生属于公益性项目的担保损失时，按照核实认定的金额，借记“应收款项——担保损失支出”科目，贷记本科目。收到用于支付担保损失的财政性资金时，按照实际收到的金额，借记“已收款项”科目，贷记“应收款项——财政性资金”科目。收到用于支付担保损失的非财政性资金时，按照实际收到的金额，借记“已收款项”科目，贷记“应收款项——非财政性资金”科目。偿付担保损失时，按照实际支付的金额，借记本科目，贷记“已收款项”科目。
2. 发生除担保损失外的属于公益性项目债务的应付款项时，按照核实认定的债务金额，借记“应收款项——待分配”科目，贷记本科目。收到用于偿还应付款项的财政性资金时，按照实际收到的金额，借记“已收款项”科目，贷记“应收款项——财政性资金”科目。收到用于偿还应付款项的非财政性资金时，按照实际收到的金额，借记“已收款项”科目，贷记“应收款项——非财政性资金”科目。实际支付时，按照实际支付的金额，借记本科目，贷记“已收款项”科目。
（四）本科目期末贷方余额，反映尚未偿还的属于公益性项目债务的其他各种应付款项。

第三部分　报表及编制说明
第八条　公益性项目债务报表及编制说明。
报表名称　　编制期
债务增减变动表　月报、年报
公益性项目与非公益性项目债务一览表　月报、年报
逾期公益性项目债务明细表　　月报、年报
担保情况表　月报、年报
一、债务增减变动表
（一）报表样式

债 务 增 减 变 动 表
编制单位：　　年 月 日　　单位：元
债务类型　　年初数　当期增加　　当期减少　　期末数
　　公益性项目　非公益性项目　　公益性项目　非公益性项目　　公益性项目　非公益性项目　公益性项目　非公益性项目
一、银行借款
1

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

2
…
小计
二、应付债券
1
2
…
小计
三、应付利息
1
2
…
小计
四、应付款项
1
2
…
小计
五、合计
（二）编制说明
1.本表反映融资平台公司某一会计期间债务的增减变动及余额情况。
2.本表“债务类型”栏应当按照债权人名称填列。
3.本表“年初数”栏内各项数字，应当根据上年年末本表“期末数”栏内数字填列。
4.本表“当期增加”栏数字，反映债务从年初到当期期末的增加情况。其中，“公益性项目”栏应当根据辅助账“银行借款”、“应付债券”、“应付利息”、“应付款项”等科目贷方发生额分析填列，“非公益性项目”栏应当根据企业账簿有关科目发生额分析填列。
5. 本表“当期减少”栏数字，反映债务从年初到当期期末的偿还情况。其中，“公益性项目”栏应当根据辅助账“银行借款”、“应付债券”、“应付利息”、“应付款项”等科目借方发生额分析填列，“非公益性项目”栏应当根据企业账簿有关科目发生额分析填列。
6. 本表“期末数”栏数字，反映债务期末余额。其中，“公益性项目”栏应当根据辅助账“银行借款”、“应付债券”、“应付利息”、“应付款项”等科目期末贷方余额分析填列，“非公益性项目”栏应当根据企业账簿有关科目期末余额分析填列。
二、公益性项目与非公益性项目债务一览表
（一）报表样式

公 益 性 项 目 与 非 公 益 性 项 目 债 务 一 览 表
编制单位：　　年 月 日　　单位：元

项目名称	年初数		当期增加		当期减少		期末数	
	本金	利息	本金	利息	本金	利息	本金	利息
一、公益性项目								
（一）								
（二）								
（三）								
…								

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

小计
二、非公益性项目
（一）
（二）
（三）
…
小计
合计
（二）编制说明
1.本表反映融资平台公司公益性项目及非公益性项目债务的增减变动及余额情况。
2.本表“项目名称”栏反映各类项目的具体名称。融资平台公司可根据实际情况按照项目或项目类别填报。
3.本表“年初数”栏内各项数字，应当根据上年年末本表“期末数”栏内数字填列。
4.本表“当期增加”栏内“本金”栏数字，反映各项目或各项目类别对应的债务本金从年初到当期期末的增加情况。其中，“公益性项目”应当根据辅助账“银行借款”、“应付债券”、“应付款项”等科目贷方发生额分析填列，“非公益性项目”应当根据企业账簿有关科目发生额分析填列。本表“当期增加”栏内“利息”栏数字，反映各项目或各项目类别对应的债务利息从年初到当期期末的增加情况，其中，“公益性项目”应当根据辅助账“应付利息”科目贷方发生额分析填列，“非公益性项目”应当根据企业账簿有关科目发生额分析填列。
5. 本表“当期减少”栏内“本金”栏数字，反映各项目或各项目类别对应的债务本金从年初到当期期末的偿还情况。其中，“公益性项目”应当根据辅助账“银行借款”、“应付债券”、“应付款项”等科目借方发生额分析填列，“非公益性项目”应当根据企业账簿有关科目发生额分析填列。本表“当期减少”栏内“利息”栏数字，反映各项目或各项目类别对应的债务利息从年初到当期期末的偿还情况，其中，“公益性项目”应当根据辅助账“应付利息”科目借方发生额分析填列，“非公益性项目”应当根据企业账簿有关科目发生额分析填列。
6. 本表“期末数”栏内“本金”栏数字，反映各项目或各项目类别对应的债务本金期末余额。其中，“公益性项目”应当根据辅助账“银行借款”、“应付债券”、“应付款项”等科目期末贷方余额分析填列，“非公益性项目”应当根据企业账簿有关科目期末余额分析填列。本表“期末数”栏内“利息”栏数字，反映各项目或各项目类别对应的债务利息期末余额，其中，“公益性项目”应当根据辅助账“应付利息”科目期末贷方余额分析填列，“非公益性项目”应当根据企业账簿有关科目期末余额分析填列。
三、逾期公益性项目债务明细表
（一）报表样式
逾 期 公 益 性 项 目 债 务 明 细 表
编制单位： 年 月 日 单位：元
债权人 一般预算 政府性基金预算 国有资本经营预算 预算外 非财政性资金
年初逾期 当期新增 当期偿还 期末逾期 年初逾期 当期新增 当期偿还 期末逾期 年初逾期 当期新增 当期偿还 期末逾期 年初逾期 当期新增 当期偿还 期末逾期

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

合计

（二）编制说明

1.本表反映融资平台公司当期逾期公益性项目债务增减变动及结余情况。

2.本表“一般预算”、“政府性基金预算”、“国有资本经营预算”、“预算外”、“非财政性资金”栏内各“年初逾期”栏数字，应当根据上年年末本表“一般预算”、“政府性基金预算”、“国有资本经营预算”、“预算外”、“非财政性资金”栏内各“期末逾期”栏内数字填列。

3.本表“一般预算”、“政府性基金预算”、“国有资本经营预算”、“预算外”、“非财政性资金”栏内各“当期新增”栏数字，反映从年初到当期期末新增的逾期债务，应当根据辅助账“银行借款——逾期”、“应付利息——逾期”等科目贷方发生额分析填列。

4.本表“一般预算”、“政府性基金预算”、“国有资本经营预算”、“预算外”、“非财政性资金”栏内各“当期偿还”栏数字，反映从年初到当期期末偿还的逾期债务，应当根据辅助账“银行借款——逾期”、“应付利息——逾期”等科目借方发生额分析填列。

5.本表“一般预算”、“政府性基金预算”、“国有资本经营预算”、“预算外”、“非财政性资金”栏内各“期末逾期”栏数字，反映逾期债务的期末余额，应当根据辅助账“银行借款——逾期”、“应付利息——逾期”等科目期末贷方余额分析填列。

四、担保情况表

（一）报表样式

担 保 情 况 表

编制单位：　　年　月　日

单位：元

担保项目	担保金额	已核实认定的担保损失年初余额	当期核实认定的担保损失
当期实际赔偿金额	已核实认定的担保损失期末余额		

合计

注：融资平台公司注册资本中的政府出资比例为　%。

（二）编制说明

1.本表反映融资平台公司对外提供担保的情况及经核实认定的担保损失的增减变动情况。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

2. 本表“担保项目”栏目，反映对外提供担保的项目的具体名称。本栏目应当根据辅助账簿及有关文件、合同的信息填列。
3. 本表“担保金额”栏目，反映对外提供担保的金额。本栏目应当根据有关文件、合同的信息填列。
4. 本表“已核实认定的担保损失年初余额”栏数字，应当根据上年年末本表“已核实认定的担保损失期末余额”栏内数字填列。
5. 本表“当期核实认定的担保损失”栏目，反映从年初到当期期末核实认定的属于公益性项目的担保损失。本栏目应当根据辅助账“应付款项”科目有关明细科目本期贷方发生额分析填列。
6. 本表“当期实际赔偿金额”栏目，反映从年初到当期期末实际偿付的赔偿金额。本栏目应当根据辅助账“应付款项”科目有关明细科目本期借方发生额分析填列。
7. 本表“期末核实认定的担保损失”栏目，反映已核实认定的属于公益性项目的担保损失期末余额。本栏目应当根据辅助账“应付款项”科目有关明细科目期末贷方余额分析填列。

第四部分　附则
第九条　本办法由财政部负责解释。
第十条　本办法自发布之日起施行。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

关于印发《地方政府收费公路专项债券管理办法（试行）》的通知

财预[2017]97 号

2017 年 6 月 26 日

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）、交通运输厅（局）：

根据《中华人民共和国预算法》和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号）等有关规定，为完善地方政府专项债券管理，逐步建立专项债券与项目资产、收益对应的制度，有效防范专项债务风险，2017 年在政府收费公路领域开展试点，发行收费公路专项债券，规范政府收费公路融资行为，促进政府收费公路事业持续健康发展，今后逐步扩大范围。为此，我们研究制订了《地方政府收费公路专项债券管理办法（试行）》。

2017 年收费公路专项债券额度已经随同 2017 年分地区地方政府专项债务限额下达，请你们在本地区收费公路专项债券额度内组织做好收费公路专项债券额度管理、预算编制和执行等工作，尽快发挥债券资金效益。

现将《地方政府收费公路专项债券管理办法（试行）》印发给你们，请遵照执行。

地方政府收费公路专项债券管理办法（试行）

第一章 总 则

第一条 为完善地方政府专项债券管理，规范政府收费公路融资行为，建立收费公路专项债券与项目资产、收益对应的制度，促进政府收费公路事业持续健康发展，根据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国公路法》和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号）等有关规定，制订本办法。

第二条 本办法所称的政府收费公路，是指根据相关法律法规，采取政府收取车辆通行费等方式偿还债务而建设的收费公路，主要包括国家高速公路、地方高速公路及收费一级公路等。

第三条 本办法所称地方政府收费公路专项债券（以下简称收费公路专项债券）是地方政府专项债券的一个品种，是指地方政府为发展政府收费公路举借，以项目对应并纳入政府性基金预算管理的车辆通行费收入、专项收入偿还的地方政府专项债券。

前款所称专项收入包括政府收费公路项目对应的广告收入、服务设施收入、收费公路权益转让收入等。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第四条 地方政府为政府收费公路发展举借、使用、偿还债务适用本办法。

第五条 地方政府为政府收费公路发展举借债务采取发行收费公路专项债券方式。省、自治区、直辖市政府（以下简称省级政府）为收费公路专项债券的发行主体。设区的市、自治州，县、自治县、不设区的市、市辖区级政府（以下简称市县级政府）确需发行收费公路专项债券的，由省级政府统一发行并转贷给市县级政府。经省级政府批准，计划单列市政府可以自办发行收费公路专项债券。

第六条 发行收费公路专项债券的政府收费公路项目应当有稳定的预期偿债资金来源，对应的政府性基金收入应当能够保障偿还债券本金和利息，实现项目收益和融资自求平衡。

第七条 收费公路专项债券纳入地方政府专项债务限额管理。收费公路专项债券收入、支出、还本、付息、发行费用等纳入政府性基金预算管理。

第八条 收费公路专项债券资金应当专项用于政府收费公路项目建设，优先用于国家高速公路项目建设，重点支持“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带三大战略规划的政府收费公路项目建设，不得用于非收费公路项目建设，不得用于经常性支出和公路养护支出。任何单位和个人不得截留、挤占和挪用收费公路专项债券资金。

第二章 额度管理

第九条 财政部在国务院批准的年度地方政府专项债务限额内，根据政府收费公路建设融资需求、纳入政府性基金预算管理的车辆通行费收入和专项收入状况等因素，确定年度全国收费公路专项债券总额度。

第十条 各省、自治区、直辖市年度收费公路专项债券额度应当在国务院批准的分地区专项债务限额内安排，由财政部下达各省级财政部门，抄送交通运输部。

第十一条 省、自治区、直辖市年度收费公路专项债券额度不足或者不需使用的部分，由省级财政部门会同交通运输部门于每年 7 月底前向财政部提出申请。财政部可以在国务院批准的该地区专项债务限额内统筹调剂额度并予批复，抄送交通运输部。

第十二条 省级财政部门应当加强对本地区收费公路专项债券额度使用情况的监控。

第三章 预算编制

第十三条 省级交通运输部门应当根据本地区政府收费公路发展规划、中央和地方财政资金投入、未来经营收支预测等，组织编制下一年度政府收费公路收支计划，结合纳入政府性基金预算管理的车辆通行费收入和专项收入、项目收益和融资平衡情况等因素，测算提出下一年度收费公路专项债券需求，于每年 9 月底前报送省级财政部门。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

市县级交通运输部门确需使用收费公路专项债券资金的，应当及时测算提出本地区下一年度收费公路专项债券需求，提交同级财政部门审核，经同级政府批准后报送省级交通运输部门。

第十四条 省级财政部门汇总审核本地区下一年度收费公路专项债券需求，随同增加举借专项债务和安排公益性资本支出项目的建议，报经省级政府批准后于每年 10 月底前报送财政部、交通运输部。

第十五条 交通运输部结合国家公路发展规划、各地公路发展实际和完善路网的现实需求、车辆购置税专项资金投资政策等，对各地区下一年度收费公路专项债券项目和额度提出建议，报财政部。

第十六条 省级财政部门应当在财政部下达的本地区收费公路专项债券额度内，根据省级和市县级政府纳入政府性基金预算管理的车辆通行费收入和专项收入情况、政府收费公路建设融资需求、专项债务风险、项目期限结构及收益平衡情况等因素，提出本地区年度收费公路专项债券额度分配方案，报省级政府批准后，将分配市县的额度下达各市县级财政部门，并抄送省级交通运输部门。

省级交通运输部门应当及时向本级财政部门提供政府收费公路建设项目的相关信息，便于财政部门科学合理分配收费公路专项债券额度。

第十七条 县级以上地方各级财政部门应当在上级下达的收费公路专项债券额度内，会同本级交通运输部门提出具体项目安排建议。

第十八条 增加举借的收费公路专项债券收入应当列入政府性基金预算调整方案。包括：

（一）省级政府在财政部下达的年度收费公路专项债券额度内发行专项债券收入；

（二）市县级政府收到的上级政府转贷收费公路专项债券收入。

第十九条 增加举借收费公路专项债券安排的支出应当列入预算调整方案，包括本级支出和转贷下级支出。收费公路专项债券支出应当明确到具体项目，在地方政府债务管理系统中统计，纳入财政支出预算项目库管理。

地方各级交通运输部门应当建立政府收费公路项目库，项目信息应当包括项目名称、立项依据、通车里程、建设期限、项目投资计划、收益和融资平衡方案、车辆购置税等一般公共预算收入安排的补助、车辆通行费征收标准及期限、预期专项收入等情况，并做好与地方政府债务管理系统的衔接。

第二十条 收费公路专项债券还本支出应当根据当年到期收费公路专项债务规模、车辆通行费收入、对应专项收入等因素合理预计、妥善安排，列入年度政府性基金预算草案。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第二十一条 收费公路专项债券利息和发行费用应当根据收费公路专项债券规模、利率、费率等情况合理预计，列入政府性基金预算支出统筹安排。

第二十二条 收费公路专项债券对应项目形成的广告收入、服务设施收入等专项收入，应当全部纳入政府性基金预算收入，除根据省级财政部门规定支付必需的日常运转经费外，专门用于偿还收费公路专项债券本息。

第二十三条 收费公路专项债券收入、支出、还本付息、发行费用应当按照《地方政府专项债务预算管理办法》（财预[2016]155 号）规定列入相关预算科目。按照本办法第二十二条规定纳入政府性基金预算收入的专项收入，应当列入“专项债券项目对应的专项收入”下的“政府收费公路专项债券对应的专项收入”科目，在政府性基金预算收入合计线上反映。

第四章 预算执行和决算

第二十四条 省级财政部门应当根据本级人大常委会批准的预算调整方案，结合省级交通运输部门提出的年度收费公路专项债券发行建议，审核确定年度收费公路专项债券发行方案，明确债券发行时间、批次、规模、期限等事项。

市县级财政部门应当会同本级交通运输部门做好收费公路专项债券发行准备工作。

第二十五条 地方各级交通运输部门应当配合做好本地区政府收费公路专项债券发行准备工作，及时准确提供相关材料，配合做好信息披露、信用评级、资产评估等工作。

第二十六条 收费公路专项债券应当遵循公开、公平、公正原则采取市场化方式发行，在银行间债券市场、证券交易所市场等场所发行和流通。

第二十七条 收费公路专项债券应当统一命名格式，冠以“××年××省、自治区、直辖市（本级或××市、县）收费公路专项债券（×期）——××年××省、自治区、直辖市政府专项债券（×期）”名称，具体由省级财政部门商省级交通运输部门确定。

第二十八条 收费公路专项债券的发行和使用应当严格对应到项目。根据政府收费公路相关性、收费期限等因素，收费公路专项债券可以对应单一项目发行，也可以对应一个地区的多个项目集合发行，具体由省级财政部门会同省级交通运输部门确定。

第二十九条 收费公路专项债券期限应当与政府收费公路收费期限相适应，原则上单次发行不超过 15 年，具体由省级财政部门会同省级交通运输部门根据项目建设、运营、回收周期和债券市场状况等因素综合确定。

收费公路专项债券发行时，可以约定根据车辆通行费收入情况提前或延迟偿还债券本金的条款。鼓励地方政府通过结构化创新合理设计债券期限结构。

第三十条 省级财政部门应当会同交通运输部门及时向社会披露收费公路专项债券相关信息，包括收费公路专项债券规模、期限、利率、偿债计划及资金来源、项目名称、收益

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

和融资平衡方案、建设期限、车辆通行费征收标准及期限等。省级交通运输部门应当积极配合提供相关材料。

省级交通运输部门应当于每年 6 月底前披露截至上一年度末收费公路专项债券对应项目的实施进度、债券资金使用等情况。

第三十一条 政府收费公路项目形成的专项收入，应当全部上缴国库。县级以上地方各级交通运输部门应当履行项目运营管理责任，加强成本控制，确保车辆通行费收入和项目形成的专项收入应收尽收，并按规定及时足额缴入国库。

第三十二条 省级财政部门应当按照合同约定，及时偿还收费公路专项债券到期本金、利息以及支付发行费用。市县级财政部门应当及时向省级财政部门缴纳本地区或本级应当承担的还本付息、发行费用等资金。

第三十三条 年度终了，县级以上地方各级财政部门应当会同本级交通运输部门编制收费公路专项债券收支决算，在政府性基金预算决算报告中全面、准确反映收费公路专项债券收入、安排的支出、还本付息和发行费用等情况。

第五章 监督管理

第三十四条 地方各级财政部门应当会同本级交通运输部门建立和完善相关制度，加强对本地区收费公路专项债券发行、使用、偿还的管理和监督。

第三十五条 地方各级交通运输部门应当加强收费公路专项债券对应项目的管理和监督，确保项目收益和融资平衡。

第三十六条 地方各级财政部门、交通运输部门不得通过企事业单位举借债务，不得通过地方政府债券以外的任何方式举借债务，不得为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保。

第三十七条 地方各级财政部门应当会同本级交通运输部门，将收费公路专项债券对应项目形成的基础设施资产纳入国有资产管理。建立收费公路专项债券对应项目形成的资产登记和统计报告制度，加强资产日常统计和动态监控。县级以上地方各级交通运输部门及相关机构应当认真履行资产运营维护责任，并做好资产的会计核算管理工作。收费公路专项债券对应项目形成的基础设施资产和收费公路权益，应当严格按照债券发行时约定的用途使用，不得用于抵质押。

第三十八条 财政部驻各地财政监察专员办事处对收费公路专项债券额度、发行、使用、偿还等进行监督，发现违反法律法规和财政管理、收费公路等政策规定的行为，及时报告财政部，抄送交通运输部。

第三十九条 违反本办法规定情节严重的，财政部可以暂停其发行地方政府专项债券。违反法律、行政法规的，依法依规追究有关人员责任；涉嫌犯罪的，移送司法机关依法处理。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第四十条 各级财政部门、交通运输部门在地方政府收费公路专项债券监督和管理工作中，存在滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等违法违纪行为的，按照《中华人民共和国预算法》、《公务员法》、《行政监察法》、《财政违法行为处罚处分条例》等国家有关规定追究相应责任；涉嫌犯罪的，移送司法机关处理。

第六章 职责分工

第四十一条 财政部负责牵头制定和完善收费公路专项债券管理制度，下达分地区收费公路专项债券额度，对地方收费公路专项债券管理实施监督。

交通运输部配合财政部加强收费公路专项债券管理，指导和监督地方交通运输部门做好收费公路专项债券管理相关工作。

第四十二条 省级财政部门负责本地区收费公路专项债券额度管理和预算管理，组织做好债券发行、还本付息等工作，并按照专项债务风险防控要求审核项目资金需求。

省级交通运输部门负责审核汇总本地区国家公路网规划、省级公路网规划建设的政府收费公路资金需求，组织做好政府收费公路项目库与地方政府债务管理系统的衔接，配合做好本地区收费公路专项债券各项发行准备工作，规范使用收费公路专项债券资金，组织有关单位及时足额缴纳车辆通行费收入、相关专项收入等。

第四十三条 市县级政府规划建设政府收费公路确需发行专项债券的，市县级财政部门、交通运输部门应当参照省级相关部门职责分工，做好收费公路专项债券以及对应项目管理相关工作。

第七章 附 则

第四十四条 省、自治区、直辖市财政部门可以根据本办法规定，结合本地区实际制定实施细则。

第四十五条 本办法由财政部会同交通运输部负责解释。

第四十六条 本办法自印发之日起实施。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

关于印发《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》的通知

财预[2017]62 号

2017 年 5 月 16 日

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）、各省级国土资源主管部门：

根据《中华人民共和国预算法》和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号）等有关规定，为完善地方政府专项债券管理，逐步建立专项债券与项目资产、收益对应的制度，有效防范专项债务风险，2017 年先从土地储备领域开展试点，发行土地储备专项债券，规范土地储备融资行为，促进土地储备事业持续健康发展，今后逐步扩大范围。为此，我们研究制订了《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》。

2017 年土地储备专项债券额度已经随同 2017 年分地区地方政府专项债务限额下达，请你们在本地区土地储备专项债券额度内组织做好土地储备专项债券额度管理、预算编制和执行等工作，尽快发挥债券资金效益。

现将《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》印发给你们，请遵照执行。

地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）

第一章 总则

第一条 为完善地方政府专项债券管理，规范土地储备融资行为，建立土地储备专项债券与项目资产、收益对应的制度，促进土地储备事业持续健康发展，根据《中华人民共和国预算法》和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号）等有关规定，制订本办法。

第二条 本办法所称土地储备，是指地方政府为调控土地市场、促进土地资源合理利用，依法取得土地，进行前期开发、储存以备供应土地的行为。

土地储备由纳入国土资源部名录管理的土地储备机构负责实施。

第三条 本办法所称地方政府土地储备专项债券（以下简称土地储备专项债券）是地方政府专项债券的一个品种，是指地方政府为土地储备发行，以项目对应并纳入政府性基金预算管理的国有土地使用权出让收入或国有土地收益基金收入（以下统称土地出让收入）偿还的地方政府专项债券。

第四条 地方政府为土地储备举借、使用、偿还债务适用本办法。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第五条 地方政府为土地储备举借债务采取发行土地储备专项债券方式。省、自治区、直辖市政府（以下简称省级政府）为土地储备专项债券的发行主体。设区的市、自治州，县、自治县、不设区的市、市辖区级政府（以下简称市县级政府）确需发行土地储备专项债券的，由省级政府统一发行并转贷给市县级政府。经省级政府批准，计划单列市政府可以自办发行土地储备专项债券。

第六条 发行土地储备专项债券的土地储备项目应当有稳定的预期偿债资金来源，对应的政府性基金收入应当能够保障偿还债券本金和利息，实现项目收益和融资自求平衡。

第七条 土地储备专项债券纳入地方政府专项债务限额管理。土地储备专项债券收入、支出、还本、付息、发行费用等纳入政府性基金预算管理。

第八条 土地储备专项债券资金由财政部门纳入政府性基金预算管理，并由纳入国土资源部名录管理的土地储备机构专项用于土地储备，任何单位和个人不得截留、挤占和挪用，不得用于经常性支出。

第二章 额度管理

第九条 财政部在国务院批准的年度地方政府专项债务限额内，根据土地储备融资需求、土地出让收入状况等因素，确定年度全国土地储备专项债券总额度。

第十条 各省、自治区、直辖市年度土地储备专项债券额度应当在国务院批准的分地区专项债务限额内安排，由财政部下达各省级财政部门，抄送国土资源部。

第十一条 省、自治区、直辖市年度土地储备专项债券额度不足或者不需使用的部分，由省级财政部门会同国土资源部门于每年 8 月底前向财政部提出申请。财政部可以在国务院批准的该地区专项债务限额内统筹调剂额度并予批复，抄送国土资源部。

第三章 预算编制

第十二条 县级以上地方各级土地储备机构应当根据土地市场情况和下一年度土地储备计划，编制下一年度土地储备项目收支计划，提出下一年度土地储备资金需求，报本级国土资源部门审核、财政部门复核。市县级财政部门将复核后的下一年度土地储备资金需求，经本级政府批准后于每年 9 月底前报省级财政部门，抄送省级国土资源部门。

第十三条 省级财政部门会同本级国土资源部门汇总审核本地区下一年度土地储备专项债券需求，随同增加举借专项债务和安排公益性资本支出项目的建议，经省级政府批准后于每年 10 月底前报送财政部。

第十四条 省级财政部门在财政部下达的本地区土地储备专项债券额度内，根据市县近三年土地出让收入情况、市县申报的土地储备项目融资需求、专项债务风险、项目期限、项目收益和融资平衡情况等因素，提出本地区年度土地储备专项债券额度分配方案，报省级政府批准后将分配市县的额度下达各市县级财政部门，并抄送省级国土资源部门。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第十五条 市县级财政部门应当在省级财政部门下达的土地储备专项债券额度内，会同本级国土资源部门提出具体项目安排建议，连同年度土地储备专项债券发行建议报省级财政部门备案，抄送省级国土资源部门。

第十六条 增加举借的土地储备专项债券收入应当列入政府性基金预算调整方案。包括：

（一）省级政府在财政部下达的年度土地储备专项债券额度内发行专项债券收入；

（二）市县级政府收到的上级政府转贷土地储备专项债券收入。

第十七条 增加举借土地储备专项债券安排的支出应当列入预算调整方案，包括本级支出和转贷下级支出。土地储备专项债券支出应当明确到具体项目，在地方政府债务管理系统中统计，纳入财政支出预算项目库管理。

地方各级国土资源部门应当建立土地储备项目库，项目信息应当包括项目名称、地块区位、储备期限、项目投资计划、收益和融资平衡方案、预期土地出让收入等情况，并做好与地方政府债务管理系统的衔接。

第十八条 土地储备专项债券还本支出应当根据当年到期土地储备专项债券规模、土地出让收入等因素合理预计、妥善安排，列入年度政府性基金预算草案。

第十九条 土地储备专项债券利息和发行费用应当根据土地储备专项债券规模、利率、费率等情况合理预计，列入政府性基金预算支出统筹安排。

第二十条 土地储备专项债券收入、支出、还本付息、发行费用应当按照《地方政府专项债务预算管理办法》（财预[2016]155 号）规定列入相关预算科目。

第四章 预算执行和决算

第二十一条 省级财政部门应当根据本级人大常委会批准的预算调整方案，结合市县级财政部门会同本级国土资源部门提出的年度土地储备专项债券发行建议，审核确定年度土地储备专项债券发行方案，明确债券发行时间、批次、规模、期限等事项。

市县级财政部门应当会同本级国土资源部门、土地储备机构做好土地储备专项债券发行准备工作。

第二十二条 地方各级国土资源部门、土地储备机构应当配合做好本地区土地储备专项债券发行准备工作，及时准确提供相关材料，配合做好信息披露、信用评级、土地资产评估等工作。

第二十三条 土地储备专项债券应当遵循公开、公平、公正原则采取市场化方式发行，在银行间债券市场、证券交易所市场等交易场所发行和流通。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第二十四条 土地储备专项债券应当统一命名格式，冠以“××年××省、自治区、直辖市（本级或××市、县）土地储备专项债券（×期）——×年××省、自治区、直辖市政府专项债券（×期）”名称，具体由省级财政部门商省级国土资源部门确定。

第二十五条 土地储备专项债券的发行和使用应当严格对应到项目。根据土地储备项目区位特点、实施期限等因素，土地储备专项债券可以对应单一项目发行，也可以对应同一地区多个项目集合发行，具体由市县级财政部门会同本级国土资源部门、土地储备机构提出建议，报省级财政部门确定。

第二十六条 土地储备专项债券期限应当与土地储备项目期限相适应，原则上不超过5年，具体由市县级财政部门会同本级国土资源部门、土地储备机构根据项目周期、债务管理要求等因素提出建议，报省级财政部门确定。

土地储备专项债券发行时，可以约定根据土地出让收入情况提前偿还债券本金的条款。鼓励地方政府通过结构化创新合理设计债券期限结构。

第二十七条 省级财政部门应当按照合同约定，及时偿还土地储备专项债券到期本金、利息以及支付发行费用。市县级财政部门应当及时向省级财政部门缴纳本地区或本级应当承担的还本付息、发行费用等资金。

第二十八条 土地储备项目取得的土地出让收入，应当按照该项目对应的土地储备专项债券余额统筹安排资金，专门用于偿还到期债券本金，不得通过其他项目对应的土地出让收入偿还到期债券本金。

因储备土地未能按计划出让、土地出让收入暂时难以实现，不能偿还到期债券本金时，可在专项债务限额内发行土地储备专项债券周转偿还，项目收入实现后予以归还。

第二十九条 年度终了，县级以上地方各级财政部门应当会同本级国土资源部门、土地储备机构编制土地储备专项债券收支决算，在政府性基金预算决算报告中全面、准确反映土地储备专项债券收入、安排的支出、还本付息和发行费用等情况。

第五章 监督管理

第三十条 地方各级财政部门应当会同本级国土资源部门建立和完善相关制度，加强对本地区土地储备专项债券发行、使用、偿还的管理和监督。

第三十一条 地方各级国土资源部门应当加强对土地储备项目的管理和监督，保障储备土地按期上市供应，确保项目收益和融资平衡。

第三十二条 地方各级政府不得以土地储备名义为非土地储备机构举借政府债务，不得通过地方政府债券以外的任何方式举借土地储备债务，不得以储备土地为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第三十三条 地方各级土地储备机构应当严格储备土地管理，切实理清土地产权，按照有关规定完成土地登记，及时评估储备土地资产价值。县级以上地方各级国土资源部门应当履行国有资产运营维护责任。

第三十四条 地方各级土地储备机构应当加强储备土地的动态监管和日常统计，及时在土地储备监测监管系统中填报相关信息，获得相应电子监管号，反映土地储备专项债券运行情况。

第三十五条 地方各级土地储备机构应当及时在土地储备监测监管系统填报相关信息，反映土地储备专项债券使用情况。

第三十六条 财政部驻各地财政监察专员办事处对土地储备专项债券额度、发行、使用、偿还等进行监督，发现违反法律法规和财政管理、土地储备资金管理等政策规定的行为，及时报告财政部，抄送国土资源部。

第三十七条 违反本办法规定情节严重的，财政部可以暂停其地方政府专项债券发行资格。违反法律、行政法规的，依法追究有关人员责任；涉嫌犯罪的，移送司法机关依法处理。

第六章 职责分工

第三十八条 财政部负责牵头制定和完善土地储备专项债券管理制度，下达分地区土地储备专项债券额度，对地方土地储备专项债券管理实施监督。

国土资源部配合财政部加强土地储备专项债券管理，指导和监督地方国土资源部门做好土地储备专项债券管理相关工作。

第三十九条 省级财政部门负责本地区土地储备专项债券额度管理和预算管理、组织做好债券发行、还本付息等工作，并按照专项债务风险防控要求审核项目资金需求。

省级国土资源部门负责审核本地区土地储备规模和资金需求（含成本测算等），组织做好土地储备项目库与地方政府债务管理系统的衔接，配合做好本地区土地储备专项债券发行准备工作。

第四十条 市县级财政部门负责按照政府债务管理要求并根据本级国土资源部门建议以及专项债务风险、土地出让收入等因素，复核本地区土地储备资金需求，做好土地储备专项债券额度管理、预算管理、发行准备、资金监管等工作。

市县级国土资源部门负责按照土地储备管理要求并根据土地储备规模、成本等因素，审核本地区土地储备资金需求，做好土地储备项目库与政府债务管理系统的衔接，配合做好土地储备专项债券发行各项准备工作，监督本地区土地储备机构规范使用土地储备专项债券资金，合理控制土地出让节奏并做好与对应的专项债券还本付息的衔接，加强对项目实施情况的监控。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第四十一条 土地储备机构负责测算提出土地储备资金需求，配合提供土地储备专项债券发行相关材料，规范使用土地储备专项债券资金，提高资金使用效益。

第七章 附 则

第四十二条 省、自治区、直辖市财政部门可以根据本办法规定，结合本地区实际制定实施细则。

第四十三条 本办法由财政部会同国土资源部负责解释。

第四十四条 本办法自印发之日起实施。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

关于做好地方政府专项债券发行工作的意见

财库[2018]72 号

2018 年 8 月 14 日

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局），新疆生产建设兵团财政局，中央国债登记结算有限责任公司、中国证券登记结算有限责任公司，上海证券交易所、深圳证券交易所，有关金融机构：

为加快地方政府专项债券（以下简称专项债券）发行和使用进度，更好地发挥专项债券对稳投资、扩内需、补短板的作用，现就做好专项债券发行工作有关事宜通知如下：

一、加快专项债券发行进度。各级财政部门应当会同专项债券对应项目主管部门，加快专项债券发行前期准备工作，项目准备成熟一批发行一批。省级财政部门应当合理把握专项债券发行节奏，科学安排今年后几个月特别是 8、9 月发行计划，加快发行进度。今年地方政府债券（以下简称地方债券）发行进度不受季度均衡要求限制，各地至 9 月底累计完成新增专项债券发行比例原则上不得低于 80%，剩余的发行额度应当主要放在 10 月份发行。

二、提升专项债券发行市场化水平。省级财政部门应当根据专项债券发行规模、债券市场情况等因素，选择招标（含弹性招标）、公开承销等方式组织专项债券发行工作。承销机构应当综合考虑同期限国债、政策性金融债利率水平及二级市场地方债券估值等因素决定投标价格，地方财政部门不得以财政存款等对承销机构施加影响人为压价。对于采用非市场化方式干预地方债券发行定价的，一经查实，财政部将予以通报。

三、优化债券发行程序。省级财政部门应当不迟于发行前 7 个工作日，与发行场所协商地方债券（包括一般债券、专项债券，下同）发行时间，发行场所原则上应当按照“先商先得”的方式给予确认。各发行场所要加强沟通，避免不同省份在同一时段窗口发行地方债券，防止集中扎堆发行；需财政部进行协调的，请及时与财政部联系。本文印发前，省级财政部门已向财政部备案发行时间的，按既定时间发债。各地可在省内集合发行不同市、县相同类型专项债券，提高债券发行效率。财政部不再限制专项债券期限比例结构，各地应当根据项目建设、债券市场需求等合理确定专项债券期限。当债券发行现场不在北京时，财政部授权发债地区省级财政部门不迟于发行前 3 个工作日，书面通知当地财政监察专员办事处派出发行现场观察员。

四、简化债券信息披露流程。省级财政部门应当及时在本单位门户网站、中国债券信息网等网站披露地方债券发行相关信息，不再向财政部备案需公开的信息披露文件。省级财政部门对信息披露文件的合规性、完整性负责，要严格落实专项债券对应项目主管部门和市县责任，督促其科学制定项目融资与收益自求平衡方案。信息披露情况作为财政部评价各地地方债券发行工作的重要参考。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

五、加快专项债券资金拨付使用。各级财政部门应当及时安排使用专项债券收入，加快专项债券资金拨付，防范资金长期滞留国库，尽早发挥专项债券使用效益。有条件的地方在地方债券发行前，可对预算已安排的债券资金项目通过调度库款周转，加快项目建设进度，待债券发行后及时回补库款。

六、加强债券信息报送。为监测地方债券发行情况，请省级财政部门于今年每月底前，向财政部报送下月分旬新增专项债券发行计划，8 月发行计划于 8 月 20 日前报送；不迟于债券发行前 6 个工作日报送地方债券发行时间、规模、品种和期限结构等计划安排。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

关于印发《2015 年地方政府专项债券预算管理办法》的通知

财预[2015]32 号

2015 年 3 月 18 日

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）：

为规范地方政府专项债券预算管理，提高专项债券资金使用效益，根据《预算法》和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号），我部制定了《2015 年地方政府专项债券预算管理办法》。现予印发，请认真贯彻执行。

2015 年地方政府专项债券预算管理办法

第一章 总则

第一条 为规范 2015 年地方政府专项债券预算管理，根据《预算法》和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号），制定本办法。

第二条 本办法所称 2015 年地方政府专项债券，包括为 2015 年 1 月 1 日起新增专项债务发行的新增专项债券、为置换截至 2014 年 12 月 31 日存量专项债务发行的置换专项债券。

第三条 省、自治区、直辖市政府（以下简称省级政府）发行的专项债券不得超过国务院确定的本地区专项债券规模。

第四条 专项债券收入、安排的支出、还本付息、发行费用纳入政府性基金预算管理。

第五条 省、自治区、直辖市政府为专项债券的发行主体，具体发行工作由省级财政部门负责。市县级政府确需发行专项债券的，应纳入本省、自治区、直辖市专项债券规模内管理，由省级财政部门代办发行，并统一办理还本付息。经省级政府批准，计划单列市政府可以自办发行专项债券。

第二章 预算编制和调整

第六条 财政部在全国人大或其常委会批准的地方政府举借债务的规模内，根据客观因素测算分地区新增专项债券规模和置换专项债券规模，报国务院批准后下达各省级财政部门。

第七条 省级财政部门在财政部下达的新增专项债券规模内，提出新增专项债券规模分配建议，编制预算调整方案，经省级政府同意后报省级人大常委会批准。如有分配至市县

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

级的新增规模，应在省级人大常委会批准的市县级新增专项债券规模内，提出分市县新增专项债券规模的分配建议，报省级政府批准后下达各市县级财政部门。

省级财政部门在财政部下达的置换专项债券规模内，提出置换专项债券规模的分配建议，报省级政府批准后，分配省本级各部门和各市县级财政部门。

第八条 市县级财政部门在省级财政部门下达的新增专项债券规模内，编制预算调整方案，经本级政府同意后报本级人大常委会批准。

市县级财政部门在省级财政部门下达的置换专项债券规模内，提出置换专项债券规模的分配建议，报本级政府批准。

第九条 根据政府性基金科目发行的专项债券收入，在政府性基金预算收入合计线下，按照专项债券对应的政府性基金预算收入科目明细反映。

第十条 专项债券收入安排的项目支出，根据拟使用债务资金的项目支出情况，在政府性基金预算支出合计线上，按照专项债券对应的政府性基金预算支出科目明细反映；安排用于置换存量专项债务的支出，根据存量专项债务当年还本情况，在政府性基金预算支出合计线下，按照专项债务对应的政府性基金预算支出科目明细反映。

第十一条 专项债券付息支出根据专项债券发行规模、利率等情况，在政府性基金预算支出合计线上，按照专项债券对应的政府性基金预算支出科目明细反映。

第十二条 专项债券发行费用支出根据专项债券发行规模、费率等情况，在政府性基金预算支出合计线上，按照专项债券对应的政府性基金预算支出科目明细反映。

第十三条 上下级政府之间的专项债券资金转贷收入和支出，分别纳入政府性基金收入和支出预算管理。转贷收入根据协议约定的转贷金额，在贷入资金的下级政府本级政府性基金预算收入合计线下，按照专项债券对应的政府性基金预算收入科目明细反映。转贷支出根据协议约定的转贷金额，在贷出资金的上级政府本级政府性基金预算支出合计线下，按照专项债券对应的政府性基金预算支出科目明细反映。

第十四条 专项债券收支纳入政府基金预算管理后，应按照单项政府性基金收支平衡，不同政府性基金间不得调剂。执行中专项债券对应的单项政府性基金不足以偿还本金的，可以从相应的公益性项目单位调入专项收入弥补。调入政府性基金收入预算管理的专项收入，在政府性基金预算收入合计线下反映。

第三章 预算科目

第十五条 对《2015 年政府收支分类科目》相关内容进行修改，增设或调整有关政府性基金预算收支分类科目，完整反映地方政府专项债券的收入、安排支出、还本付息、发行费用、转贷等情况。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第十六条 在“债务收入（105）”类级科目下增设“地方政府债务收入（10504）”款级科目，款下增设“专项债务收入（1050402）”项级科目，项下按对应的政府性基金名称分设“××基金债务收入”目级科目，科目说明为“反映地方政府以××基金收入为偿债来源举借的专项债务收入”。

第十七条 修改政府性基金支出科目名称和科目说明。将“××基金安排的支出”修改为“××基金及对应专项债务收入安排的支出”，科目说明相应修改为“反映用××政府性基金收入及对应专项债务收入安排的支出”。

第十八条 删除“债务还本付息支出（228）”类级科目，增设“债务还本支出（231）”类级科目，类下增设“地方政府债务还本支出（23102）”款级科目。在“地方政府债务还本支出（23102）”款级科目下增设“专项债务还本支出（2310202）”项级科目，项下按对应的政府性基金名称分设“××基金债务还本支出”目级科目，科目说明为“反映地方政府用于归还××基金债务本金所发生的支出”。

增设“债务付息支出（232）”和“债务发行费用支出（233）”类级科目，比照“债务还本支出（231）”有关科目相应设置款级、项级、目级科目。

第十九条 将“债券转贷收入（11011）”款级科目修改为“债务转贷收入（11011）”，款下增设“地方政府专项债务转贷收入（1101102）”项级科目，项下按对应的政府性基金名称分设“××基金债务转贷收入”目级科目，科目说明为“反映下级政府收到的上级政府转贷的××基金专项债务收入”。

将“债券转贷支出（23011）”款级科目修改为“债务转贷支出（23011）”，款下增设“地方政府专项债务转贷支出（2301102）”项级科目，项下按对应的政府性基金名称分设“××基金债务转贷支出”目级科目，科目说明为“反映向下级政府转贷的××基金专项债务支出”。

第二十条 在“调入资金（11009）”款级项目下增设“调入专项收入（1100904）”项级科目，项下按对应的政府性基金名称分设“××基金调入专项收入”目级科目，科目说明为“反映地方政府为弥补××基金收入不足从公益性项目单位调入的用于偿付债务本金的收入”。

第四章 预算执行

第二十一条 专项债券收入缴库、安排支出的资金拨付、债券还本付息的资金拨付等，按照政府性基金预算管理有关规定执行，并纳入政府性基金预算进行会计核算。

第二十二条 专项债券按市场化原则在银行间债券市场、证券交易所市场等发行。鼓励符合条件的机构投资者和个人购买专项债券。

第二十三条 省级政府应按照有关规定，做好信息披露和信用评级等相关工作，披露专项债券基本信息、政府性基金财力及相关债务情况、偿债资金安排以及对投资者做出购买决策有重大影响的其他信息。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第二十四条 市县级政府申请省级财政部门代发专项债券的，应与省级财政部门签订代发和转贷协议。省级财政部门代市县级政府发行专项债券募集的资金，应按照代发和转贷协议及时转贷给市县级财政部门。

第二十五条 省级财政部门完成专项债券发行工作后，应在 15 个工作日内将发行情况报财政部预算司、国库司及财政部驻当地专员办备案。全年发行工作结束后，应在 20 个工作日内将年度发行情况报财政部预算司、国库司及财政部驻当地专员办备案。

第二十六条 省级财政部门应按时兑付专项债券本息。省级财政部门代市县级政府发行的专项债券，市县级财政部门应按照协议约定及时向省级财政部门足额上缴还本付息资金。未按时足额缴纳还本付息资金的，按逾期支付额和逾期天数计算罚息，年度终了仍未缴纳的部分，省级财政部门采取适当方式予以扣回，并将违约情况及时向市场披露。

第五章 监督检查

第二十七条 地方财政部门应建立和完善相关制度，加强对各有关部门使用专项债券资金的管理和监督。

第二十八条 对存在发行专项债券弄虚作假、违规组织债券发行、改变债券资金用途、未按要求将债券收支纳入预算管理、未按期偿还到期债券本息等情形的地方，视情节轻重减少专项债券规模或暂停专项债券发行资格。违反《预算法》等法律法规的，依法追究有关人员责任，涉嫌犯罪的，移送司法机关依法处理。

第六章 附则

第二十九条 各省级财政部门可根据本办法制定实施细则。

第三十条 本办法由财政部负责解释，自印发之日起施行。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

关于印发《财政部驻各地财政监察专员办事处实施地方政府债务监督暂行办法》的通知

财预[2016]175 号

2016 年 11 月 24 日

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局），财政部驻各地财政监察专员办事处：

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，加强财政部对地方政府债务的监督，发挥财政部驻各地财政监察专员办事处的作用，防范财政金融风险，根据《中华人民共和国预算法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号）、《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（国办函[2016]88 号）等规定，我部制定了《财政部驻各地财政监察专员办事处实施地方政府债务监督暂行办法》。

现予印发，请遵照执行。

财政部驻各地财政监察专员办事处实施地方政府债务监督暂行办法

第一章 总则

第一条 为加强财政部对地方政府债务的监督，充分发挥财政部驻各地财政监察专员办事处（以下简称“专员办”）的作用，明确专员办监督责任和权力，规范监督行为，根据《中华人民共和国预算法》、《财政违法行为处罚处分条例》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号）、《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（国办函[2016]88 号）等规定，制定本办法。

第二条 省、自治区、直辖市政府财政部门（以下简称省级财政部门）负责统一管理本地区政府债务。专员办根据财政部有关规定和要求对所在地政府债务实施日常监督。

第三条 专员办监督内容包括地方政府债务限额管理、预算管理、风险预警、应急处置，以及地方政府和融资平台公司融资行为。

第四条 专员办应当综合运用调研、核查、检查等手段，建立常态化的地方政府债务监督机制，必要时可延伸至相关政府部门、事业单位、融资平台公司、金融机构等单位。

专员办应当建立信息共享机制。专员办发现跨地区的违法违规线索，应当向相关地区专员办及时反馈。

第五条 专员办应当重点加强对政府债务高风险地区的监督，定期评估风险。专员办开展地方政府债务专项检查，应当遵循国务院“双随机、一公开”有关要求。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第六条 地方财政部门应当配合专员办工作，及时提供有关情况、资料和数据，并对其真实性、准确性和完整性负责。专员办延伸检查时，相关政府部门、事业单位、融资平台公司、金融机构等单位应当积极配合，及时提供融资合同、担保凭证、财务报表等相关资料。

省级财政部门下达省本级和市县政府的地方政府债务限额、新增限额，以及编制地方政府债务月报、年报和风险事件报告，应当抄送专员办。

第二章 地方政府债务预算管理和风险应急处置监督

第七条 专员办对地方政府债务限额管理情况进行监督，主要包括：

（一）新增地方政府债务限额情况。全省、自治区、直辖市每年新增一般债务余额、新增专项债务余额应当分别控制在财政部下达的新增一般债务限额、新增专项债务限额之内。

（二）地方政府债务年末余额情况。全省、自治区、直辖市年末一般债务余额、专项债务余额应当分别控制在财政部下达的一般债务限额、专项债务限额之内；地方政府负有偿还责任的国际金融组织和外国政府贷款转贷债务（以下简称外债转贷）应当控制在财政部下达的外债转贷额度之内。

（三）地方政府债务余额的增减变化情况。安排财政预算资金偿还存量政府债务、通过政府和社会资本合作方式化解存量政府债务等应当符合制度规定，严禁弄虚作假化解存量政府债务行为；存量或有债务转化为政府债务，应当符合《财政部关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》(财预[2015]225 号)规定并报省级政府批准,及时置换成地方政府债券。

第八条 专员办对地方政府债务预算编制进行监督，主要包括：

（一）地方政府一般债券、地方政府负有偿还责任的外债转贷应当纳入一般公共预算管理，地方政府专项债券应当纳入政府性基金预算管理；

（二）存量政府债务应当按照规定纳入预算管理；

（三）地方政府债务还本付息支出、置换债券发行费用支出应当列入年度预算，并按财政部规定的政府收支分类科目列报；

（四）存量或有债务按照规定转化为政府债务后，其还本付息支出应当纳入预算管理。

第九条 专员办对地方政府债务预算调整进行监督，主要包括：

（一）新增政府债务应当列入预算调整方案；

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（二）新增政府债务应当有明确对应的公益性资本支出项目、偿还计划和稳定的偿债资金来源，利息和发行费用安排应当符合规定。

第十条 专员办对地方政府债务预算执行进行监督，主要包括：

（一）新增政府债务应当用于预算批复的公益性资本支出项目，确需改变用途的应当按照规定程序办理；

（二）新增专项债务资金应当按照对应的政府性基金预算科目列报，调入的专项收入应当用于偿还对应的专项债务本息；

（三）地方政府债券置换存量债务应当履行规定程序，置换债券资金应当用于偿还清理甄别认定的截至 2014 年底的存量政府债务,以及按规定转化为政府债务的存量或有债务；

（四）地方政府一般债务利息支出应当按照规定通过一般公共预算收入支付，不得通过一般债券资金支付；

（五）地方政府专项债务利息支出应当按照规定通过政府性基金预算收入及调入专项收入等支付，不得通过专项债券资金支付；

（六）地方政府债券发行应当遵守发行制度规定、履行规定的程序，及时、准确、如实、完整披露债券发行信息等；

（七）地方政府债务举借、使用、偿还等情况，应当依法依规向社会公开。

第十一条 专员办对地方政府债务风险化解和应急处置进行监督，主要包括：

（一）地方各级政府应当建立地方政府债务风险管理与应急处置制度；

（二）列入风险提示或预警范围的高风险地区，应当制定并落实各项风险化解措施；

（三）发生地方政府债务风险事件的地区，应当按照国办函〔2016〕88 号文件规定采取相应级别的应急响应措施；按照规定实施财政重整的地区，应当执行拓宽财源渠道、优化支出结构、处置政府资产等措施。

第三章 地方政府和融资平台公司融资行为监督

第十二条 专员办对地方政府融资行为进行监督，主要包括：

（一）除发行地方政府债券、外债转贷外，地方政府及其所属部门不得以任何方式举借债务，不得为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保；

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（二）地方政府及其所属部门参与社会资本合作项目，以及参与设立创业投资引导基金、产业投资引导基金等各类基金时，不得承诺回购其他出资人的投资本金，承担其他出资人投资本金的损失，或者向其他出资人承诺最低收益；

（三）地方政府及其所属部门、事业单位、社会团体，不得以机关事业单位及社会团体的国有资产为其他单位或企业融资进行抵押或质押；

（四）学校、幼儿园、医院等以公益为目的的事业单位、社会团体，不得以教育设施、医疗卫生设施和其他社会公益设施进行抵押融资；

（五）地方政府及其所属部门不得以政府债务对应的资产重复融资。

第十三条 专员办对融资平台公司融资行为进行监督，主要包括：

（一）地方政府及其所属部门将土地注入融资平台公司应当履行法定的出让或划拨程序，不得将公益性资产作为资本注入融资平台公司，不得将储备土地作为资产注入融资平台公司，不得承诺将储备土地预期出让收入作为融资平台公司偿债资金来源；

（二）只承担公益性项目建设或运营任务、主要依靠财政性资金偿还债务的融资平台公司，不得以财政性资金、国有资产抵（质）押或作为偿债来源进行融资（包括银行贷款、企业债券、公司债券、信托产品、中期票据、短期融资券等各种形式）；

（三）融资平台公司举借债务应当由企业决策机构决定，政府及其所属部门不得以文件、会议纪要、领导批示等任何形式要求或决定企业为政府举债或变相为政府举债；

（四）地方政府及其所属部门、公益目的事业单位和人民团体不得违反法律法规等规定，以出具担保函、承诺函、安慰函等任何形式为融资平台公司融资提供担保。

第十四条 专员办应当坚持“发现一起、查处一起、曝光一起”，及时制止地方政府和融资平台公司违法违规融资行为。

第四章 监督处理

第十五条 专员办开展地方政府债务日常监督发现违法违规线索，以及收到财政部、审计署等部门移交或反映的线索，应当于 5 个工作日内启动核查或检查工作。

第十六条 专员办查实地方政府债务违法违规问题，应当依据《中华人民共和国预算法》、《财政违法行为处罚处分条例》等法律法规和国家财政管理有关规定作出处理；其中属于依法应当追究有关政府及部门、单位人员责任的，专员办应当依法提出处理意见报财政部。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第五章 附 则

第十七条 财政部要求专员办参加全国性地方政府债务专项检查，应当纳入年度检查计划。

第十八条 专员办实施地方政府债务监督纳入专员办财政预算监管业务工作考核范围。

第十九条 专员办应当按季度向财政部报送地方政府债务监督情况的书面报告，发现重要情况及时报告。

第二十条 本办法自印发之日起执行。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

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

2010 年 6 月 10 日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

近年来，地方政府融资平台公司（指由地方政府及其部门和机构等通过财政拨款或注入土地、股权等资产设立，承担政府投资项目融资功能，并拥有独立法人资格的经济实体）通过举债融资，为地方经济和社会发展筹集资金，在加强基础设施建设以及应对国际金融危机冲击中发挥了积极作用。但与此同时，也出现了一些亟须高度关注的问题，主要是融资平台公司举债融资规模迅速膨胀，运作不够规范；地方政府违规或变相提供担保，偿债风险日益加大；部分银行业金融机构风险意识薄弱，对融资平台公司信贷管理缺失等。为有效防范财政金融风险，加强对地方政府融资平台公司管理，保持经济持续健康发展和社会稳定，现就有关问题通知如下：

一、抓紧清理核实并妥善处理融资平台公司债务

地方各级政府要对融资平台公司债务进行一次全面清理，并按照分类管理、区别对待的原则，妥善处理债务偿还和在建项目后续融资问题。

纳入此次清理范围的债务，包括融资平台公司直接借入、拖欠或因提供担保、回购等信用支持形成的债务。债务经清理核实后按以下原则分类：（1）融资平台公司因承担公益性项目建设举借、主要依靠财政性资金偿还的债务；（2）融资平台公司因承担公益性项目建设举借、项目本身有稳定经营性收入并主要依靠自身收益偿还的债务；（3）融资平台公司因承担非公益性项目建设举借的债务。

对原计划由融资平台公司承担融资的在建项目，对其后续资金应根据不同情况妥善处理。地方各级政府要严格审核项目投资预算和资金来源，各类资金要集中用于项目续建和收尾，严格控制新开工项目，防止出现“半拉子”工程。经地方政府审核后，对还款来源主要依靠财政性资金的公益性在建项目，除法律和国务院另有规定外，不得再继续通过融资平台公司融资，应通过财政预算等渠道，或采取市场化方式引导社会资金解决建设资金问题。对使用债务资金的其他在建项目，原贷款银行等要重新进行审核，凡符合国家产业政策、土地政策、环境保护政策、信贷审慎管理规定及宏观调控政策等要求的项目，要继续按协议提供贷款，推进项目建设；对不符合上述要求的项目，地方政府要尽快进行清理，妥善处置。

对融资平台公司贷款，银行业金融机构要坚持按照“逐包打开、逐笔核对、重新评估、整改保全”的原则进行全面清理，及时采取补救措施，确保信贷资产安全。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

地方各级政府要采取有效措施，落实有关债务人偿债责任。对融资平台公司存量债务，要按照协议约定偿还，不得单方面改变原有债权债务关系，不得转嫁偿债责任和逃废债务。融资平台公司等要统筹安排资金，制定偿债计划，明确偿债时限，切实承担还本付息责任。

二、对融资平台公司进行清理规范

在本通知下发前已经设立的融资平台公司，要按以下要求进行清理规范：对只承担公益性项目融资任务且主要依靠财政性资金偿还债务的融资平台公司，今后不得再承担融资任务，相关地方政府要在明确还债责任，落实还款措施后，对公司做出妥善处理；对承担上述公益性项目融资任务，同时还承担公益性项目建设、运营任务的融资平台公司，要在落实偿债责任和措施后剥离融资业务，不再保留融资平台职能。对承担有稳定经营性收入的公益性项目融资任务并主要依靠自身收益偿还债务的融资平台公司，以及承担非公益性项目融资任务的融资平台公司，要按照《中华人民共和国公司法》等有关规定，充实公司资本金，完善治理结构，实现商业运作；要通过引进民间投资等市场化途径，促进投资主体多元化，改善融资平台公司的股权结构。对其他兼有不同类型融资功能的融资平台公司，也要按照上述原则进行清理规范。

今后地方政府确需设立融资平台公司的，必须严格依照有关法律法规办理，足额注入资本金，学校、医院、公园等公益性资产不得作为资本注入融资平台公司。

三、加强对融资平台公司的融资管理和银行业金融机构等的信贷管理

融资平台公司融资和担保要严格执行相关规定。经清理整合后保留的融资平台公司，其融资行为必须规范，向银行业金融机构申请贷款须落实到项目，以项目法人公司作为承贷主体，并符合有关贷款条件的规定。融资项目必须符合国家宏观调控政策、发展规划、行业规划、产业政策、行业准入标准和土地利用总体规划等要求，按照国家有关规定履行项目审批、核准或备案手续。要严格按照规定用途使用资金，讲求效益，稳健经营。

银行业金融机构等要严格规范信贷管理，切实加强风险识别和风险管理。要落实借款人准入条件，按商业化原则履行审批程序，审慎评估借款人财务能力和还款来源。凡没有稳定现金流作为还款来源的，不得发放贷款。向融资平台公司新发贷款要直接对应项目，并严格执行国家有关项目资本金的规定。严格执行贷款集中度要求，加强贷款风险控制，坚持授信审批的原则、程序与标准。要按照要求将符合抵质押条件的项目资产或项目预期收益等权利作为贷款担保。要认真审查贷款投向，确保贷款符合国家规划和产业发展政策要求。要加强贷后管理，加大监督和检查力度。适当提高融资平台公司贷款的风险权重，按照不同情况严格进行贷款质量分类。

四、坚决制止地方政府违规担保承诺行为

地方政府在出资范围内对融资平台公司承担有限责任，实现融资平台公司债务风险内部化。要严格执行《中华人民共和国担保法》等有关法律法规规定，除法律和国务院另有规定外，地方各级政府及其所属部门、机构和主要依靠财政拨款的经费补助事业单位，均不得以财政性收入、行政事业等单位的国有资产，或其他任何直接、间接形式为融资平台公司融资行为提供担保。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

五、加强组织领导，确保工作落实

各地区、各部门要从大局出发，牢固树立科学发展观和正确政绩观，充分认识加强融资平台公司管理工作的重要性和紧迫性，统一思想，加强领导，精心组织，结合本地区、本部门实际认真抓好落实。财政部、发展改革委、人民银行、银监会等部门和机构，要抓紧制定具体实施方案，完善相关政策，加强对这项工作的指导监督。财政部要会同有关部门加快建立融资平台公司债务管理信息系统、会计核算和统计报告制度，以及融资平台公司债务信息定期通报制度，实现对融资平台公司债务的全口径管理和动态监控。审计部门要加强对融资平台公司的审计监督。要研究建立地方政府债务规模管理和风险预警机制，将地方政府债务收支纳入预算管理，逐步形成与社会主义市场经济体制相适应、管理规范、运行高效的地方政府举债融资机制。

地方各级政府和有关部门、单位都要严格遵守法律制度规定，确保有法必依，违法必究。对清理规范中检查出来的问题要及时予以纠正，对清理规范后仍然违反《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国担保法》、《中华人民共和国商业银行法》等规定的要依法依规严肃处理，并追究相关责任人的责任。

各省（区、市）人民政府要切实履行职责，抓紧落实相关工作，并将工作落实情况于 2010 年 12 月 31 日前上报国务院，抄送财政部、发展改革委、人民银行和银监会。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

关于进一步规范地方政府投融资平台公司发行债券行为有关问题的通知

发改办财金[2010]2881 号

2010 年 11 月 20 日

各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团发展改革委：

为了贯彻《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》（国发[2010]19号）精神，进一步规范投融资平台公司的债券融资行为，有效防范投融资平台公司和地方政府债务风险，更好地发挥债券融资对地方基础设施建设的积极作用，促进企业债券市场健康发展，现就进一步规范投融资平台公司发行企业债券有关问题要求如下：

一、继续支持符合条件的投融资平台公司通过债券市场直接融资

地方政府投融资平台公司（以下简称“投融资平台公司”），是指由地方政府及其部门和机构等通过财政拨款或注入土地、股权等资产设立，从事政府指定或委托的公益性或准公益性项目的融资、投资、建设和运营，拥有独立法人资格的经济实体。近年来，投融资平台公司通过发行企业债券筹集资金，一方面按照募集资金投向，推动了地方基础设施建设和运营体制改革，改善了城镇生产、生活条件，促进了地方经济发展；另一方面按照规范、公开、透明的要求，改善了公司治理结构，为提高企业直接融资比重、降低融资风险、促进债券市场发展，做出了积极贡献。今后，要在有效防范风险，加强规范管理，合理引导投向的基础上，继续支持符合《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）文件规定、符合企业债券发行条件的投融资平台公司发行企业债券，提高直接融资的比重。

二、防范投融资平台公司债券融资风险

为了有效防范投融资平台公司债券风险以及连带的地方政府债务风险，投融资平台公司应不断增强公司的自营性经营收入，提高可持续经营能力。凡是申请发行企业债券的投融资平台公司，其偿债资金来源 70%以上（含 70%）必须来自公司自身收益，且公司资产构成等必须符合国发[2010]19 号文件的要求。经营收入主要来自承担政府公益性或准公益性项目建设，且占企业收入比重超过 30%的投融资平台公司发行企业债券，除满足现行法律法规规定的企业债券发行条件外，还必须向债券发行核准机构提供本级政府债务余额和综合财力的完整信息（政府债务余额和综合财力的统计口径见附表），作为核准投融资平台公司发行企业债券的参考。如果该类投融资平台公司所在地政府负债水平超过 100%，其发行企业债券的申请将不予受理。

三、规范融资担保行为

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

根据《担保法》和国发[2010]19 号文件有关规定，为了进一步规范对投融资平台公司的融资担保行为，有效隔离投融资平台公司债务与地方政府债务风险的关系，除法律法规和国务院另有规定外，各级政府及其所属部门、机构和主要依靠财政拨款的经费补助事业单位，均不得以财政性资金、行政事业单位等的国有资产，或其他任何直接、间接方式，为投融资平台公司发行债券提供担保或增信。以资产抵（质）押方式为投融资平台公司发债提供增信的，其抵（质）押资产必须是可依法合规变现的非公益性有效资产。

四、确保公司资产真实有效

申请发行企业债券的投融资平台公司，必须依法严格确保公司资产的真实有效，必须具备真实足额的资本金注入，不得将公立学校、公立医院、公园、事业单位资产等公益性资产作为资本注入投融资平台公司。“公益性资产”是指主要为社会公共利益服务，且依据国家有关法律法规不得或不宜变现的资产。对于已将上述资产注入投融资平台公司的，在计算发债规模时，必须从净资产规模中予以扣除。

五、强化募集资金用途监管

投融资平台公司发行企业债券所募资金，应主要用于对经济社会发展和改善人民群众生活具有重要作用的基础设施和市政公用事业领域。所投项目必须符合国家产业政策和宏观调控要求，符合固定资产投资管理有关规定。对于发债资金主要用于节能减排、生态环保、保障性住房、城市轨道交通、新疆和藏区发展、重大自然灾害灾区重建，以及其他国家产业政策鼓励发展领域项目建设的，可在同等条件下优先获得核准。发行人应按照核准的投向使用企业债券募集资金，不得擅自改变资金用途。各级发展改革部门要加强对本地企业债券募集资金使用的监督检查，防止发行人随意改变并挪用发债所募资金。

六、认真履行中介机构职责

债券承销机构、信用评级机构、会计师事务所、律师事务所等债券市场中介服务机构应认真履行各自职责，提供公正、客观、准确的相关文件，不得弄虚作假，以错误信息和文件误导投资人和核准机构。信用评级机构在对投融资平台公司进行信用评级时，应参考公司所在地政府债务余额和综合财力等指标进行综合评价，并给出合理的评级结果。会计师事务所、律师事务所应按照有关要求对投融资平台公司资产构成、收入构成、偿债资金来源构成等出具专业意见。债券承销机构应协调其他中介机构，做好投融资平台公司发债申报材料编制工作，确保申报材料完整合规。

七、完善还本付息监督与管理

债券发行人应加强内部管理，制定偿债资金计划，并在银行建立“偿债资金专户”，在债券存续期过半后各年度，提前安排必要的还本资金，保证按时还本付息。债券承销机构对于所承销债券，应该在债券存续期内督促债券发行人按时还本付息，以及债券回售安排的履约。地方政府及有关部门应切实履行出资人职责，加强对投融资平台公司还本付息工作的指导和协调。

八、加强发债企业信息披露

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

投融资平台公司发行企业债券，应加强信息披露，确保相关信息的真实、准确、完整。在债券存续期间，发行人除应按照交易场所的规定，及时披露财务报告和企业的重大事项外，还应按时披露偿债资金专户的资金筹集情况。债券承销机构也应加强对所承销债券的后端管理，提醒并督促债券发行人按照有关规定和要求，及时披露企业经营等方面的相关信息。

自本通知下发之日起，投融资平台公司申请发行企业债券，均按本通知各项规定执行。

附表：地方政府债务余额及综合财力统计表

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

中国银监会关于加强融资平台贷款风险管理的指导意见

银监发[2010]110 号

2010 年 12 月 16 日

各银监局，各政策性银行、国有商业银行、股份制商业银行、金融资产管理公司，邮储银行，各省级农村信用联社，银监会直接监管的信托公司、企业集团财务公司、金融租赁公司：

近年来，银行业金融机构（以下简称金融机构）为支持地方经济发展，比较集中地发放了地方政府融资平台公司（指由地方政府及其部门或机构、所属事业单位等通过财政拨款或注入土地、股权等资产设立，具有政府公益性项目投融资功能，并拥有独立企业法人资格的经济实体）贷款，对加强地方基础设施建设以及应对国际金融危机冲击发挥了积极的作用，但在贷款风险管理上也暴露了一些薄弱环节。为有效防范融资平台公司贷款（含各类授信，以下简称融资平台贷款）风险，根据《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）的相关要求，现就加强融资平台贷款风险管理提出如下指导意见：

一、严格落实贷款“三查”制度，审慎发放和管理融资平台贷款

（一）金融机构应严格执行《财政部发展改革委人民银行银监会关于贯彻落实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），建立符合国家宏观调控政策和产业政策的融资平台贷款发放和管理制度，统筹考虑融资平台公司整体偿债能力及贷款项目本身偿还贷款本息的能力后发放贷款。

（二）金融机构应按照《固定资产贷款管理暂行办法》、《流动资金贷款管理暂行办法》、《项目融资业务指引》等信贷审慎管理规定，结合融资平台贷款的特点，分别对融资平台公司及贷款项目按照贷前调查、贷时审查和贷后检查等环节制定和完善审核标准、操作程序、风险管控措施和内部控制流程。

（三）金融机构应按照《中国银监会关于规范中长期贷款还款方式的通知》（银监发[2010]103 号）的要求，合理确定融资平台公司贷款期限，做好与地方政府和平台客户的贷款合同修订工作，按照修订后的贷款合同调整还款计划，进一步规范平台公司还款方式和还款期限。

（四）金融机构应审慎评估各类担保或抵质押品的合法性、有效性和充分性，以及抵质押品价值和变现比率，跟踪监测抵质押品价值变动，合理估计抵质押品折现价值，及时要求借款主体补充足值的抵质押品。金融机构不得接受地方政府及其所属部门、机构和主要依靠财政拨款的事业单位违规以财政性收入、行政事业等单位国有资产或其他任何直接、间接形式为融资平台贷款提供的担保。担保主体的责任不随融资平台贷款形态的变化而改变。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（五）金融机构应在清查规范的基础上，尽快建立完善的融资平台贷款台账，健全融资平台贷款统计分析制度，明确借款主体、贷款金额、还款方式及还款来源，详细记录贷款状况，及时反映贷款变化情况，确保贷款信息真实、准确、完整。

（六）金融机构应按照公司治理和内部控制要求建立融资平台贷款履职评价和问责制度，明确公司治理各主体、内部系统控制各层面的相关职责，对融资平台贷款发生严重风险或重大损失的，追究相关人员责任。

二、准确进行融资平台贷款风险分类，真实反映和评价贷款风险状况

（七）金融机构应按照《贷款风险分类指引》（银监发[2007]54 号）的规定，科学分析融资平台贷款项目现金流以及借款主体其他还款来源的可靠性，合理评估融资平台公司的整体偿债能力，对融资平台贷款进行准确分类和动态调整。

（八）贷款项目在同行业中具有较强的竞争优势，项目本身可收回现金流现值大于贷款账面价值，即使经济环境和所在行业整体盈利能力发生不利变化时，借款主体仍能按期偿还全部本息的融资平台贷款，应归为正常类；符合正常类贷款的其他特征，但在经济环境和所在行业整体盈利能力发生不利变化时，借款主体可能无法全额偿还的融资平台贷款，应归为关注类。

（九）贷款项目自身经营性现金流不足、需主要依靠担保和抵质押品作为还款来源的贷款，如贷款项目自身现金流、担保及抵质押品折现价值合计不足贷款本息 120%的融资平台贷款，应至少归为次级类；不足 80%的，应至少归为可疑类。

（十）主要依靠财政性资金偿还的融资平台贷款一旦发生本息逾期，应将该借款人所有同类贷款至少归为次级类；对逾期六个月以上仍不能支付贷款本息的，应将该借款人所有同类贷款至少归为可疑类。

（十一）借款人因财务状况恶化或无力还款而进行债务重组的融资平台贷款，应至少归为次级类；债务重组后六个月内不得调高贷款分类档次，六个月后可按照本指导意见重新分类。重组后如借款人财务状况继续恶化，再次发生贷款本息逾期的，应至少归为可疑类。

（十二）对违反贷款集中度监管要求的融资平台贷款，应至少归为次级类。

三、加强对融资平台贷款的监管，有效缓释和化解融资平台贷款风险

（十三）金融机构应统筹考虑地方政府债务负担和融资平台贷款本身潜在风险和预期损失，合理计提贷款损失准备，确保贷款损失准备能够覆盖融资平台贷款的潜在损失。金融机构融资平台贷款的拨备覆盖率及贷款拨备率不得低于一般贷款拨备水平。融资平台贷款风险较大，短期内难以提足贷款损失准备的，可按照贷款损失准备缺口分 2—3 年补足。

（十四）金融机构应根据《中国银监会办公厅关于地方政府融资平台贷款清查工作的通知》（银监办发[2010]244 号）所要求的按现金流覆盖比例划分的全覆盖、基本覆盖、半覆盖

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

和无覆盖平台贷款计算资本充足率贷款风险权重。其中，全覆盖类风险权重为 100%；基本覆盖类风险权重为 140%；半覆盖类风险权重为 250%；无覆盖类风险权重为 300%。

（十五）银行监管机构应建立健全融资平台贷款专项统计制度，定期评估金融机构融资平台贷款发放和管理情况，对融资平台贷款内部控制、风险管理、履职问责、贷款合同规范化及合规性、贷款集中度、分类准确性以及拨备充足性等开展重点检查，对违反有关规定发放和管理融资平台贷款的行为及时进行纠正和处罚，督促金融机构有效防范融资平台贷款风险。

（十六）银行监管机构应及时提高融资平台贷款发生重大损失或存在严重风险金融机构的拨备及资本监管标准，并依法对相关机构及责任人进行处罚。

（十七）银行监管机构应将金融机构融资平台贷款风险管控情况作为对金融机构监管评级的重要因素。

（十八）金融机构根据《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》将清理规范后的融资平台贷款纳入一般公司类贷款管理的贷款，以及金融机构向整合保留后融资平台公司按照商业化原则发放的贷款，不适用本指导意见。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

国务院办公厅关于做好地方政府性债务审计工作的通知

国办发明电[2011]6号

2011年2月13日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

近年来，各地区、各有关部门积极筹集资金，着力保障地方经济和社会发展、改善民生、应对亚洲和国际金融危机冲击，取得了明显成效，但也出现了一些亟须高度关注的问题。为加强地方政府性债务管理、建立规范的地方举债融资机制、有效防范和化解潜在风险，国务院决定，由审计署统一组织全国各级审计机关对全国地方政府性债务情况进行一次全面审计，以摸清全国地方政府性债务的规模、结构、类型、成因和管理情况。各地区、各有关部门要从全局出发，充分认识此项工作的重要性，统一思想，高度重视，加强领导，明确责任，密切合作，确保审计工作顺利进行。审计署要把地方政府性债务审计作为今年工作的重中之重，精心组织，周密部署，集中力量，下大力气保质保量地完成。财政部、发展改革委、人民银行、银监会等部门和机构，要加强与审计署的协调配合，如实、客观、完整地提供资料、数据和情况，深入细致地做好相关工作。各省（区、市）人民政府要积极支持、配合审计署工作，精心组织地方审计机关按照审计署的统一安排实施审计，支持和要求地方审计机关实事求是、如实报告审计情况，确保审计数据和情况的真实、准确和完整，并做好人力、物力和财力等方面的保障，务必在规定时间内、按要求、高质量地完成好本地区政府性债务审计任务。

附件：地方政府性债务审计工作方案

为落实中央经济工作会议和国务院领导同志指示精神，做好地方政府性债务审计工作，根据《中华人民共和国审计法》、《中华人民共和国审计法实施条例》，提出如下工作方案。

一、审计工作目标

此次审计按照“摸清规模，分清类型，分析结构，揭示问题，查找原因，提出建议”的工作思路，实现以下工作目标：一是分年度摸清全国省、市、县三级地方政府性债务的规模、结构及增减变化情况；二是根据政府偿债责任分清债务类型；三是分析债务偿还能力，揭示存在的风险隐患；四是揭示和反映有关部门和地方在债务管理中存在的突出问题；五是深入分析地方政府性债务形成的主要原因，提出加强地方政府性债务管理，建立健全规范的地方举债融资机制，有效防范和化解潜在风险的意见和建议。

二、审计范围和对象

（一） 审计的债务范围。

此次对地方政府性债务的审计，主要是对地方政府负有偿还责任的债务进行审计。我国法律规定，地方政府不得进行债务担保（法律和国务院另有规定除外）。按照财政部会计报

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

告准则，担保债务不计入担保单位的资产负债表，而是作为或有债务在会计报表附注中加以说明。为全面摸清地方政府可能承担的债务风险情况，此次审计也要对地方政府担保债务、其他相关债务进行审计。

1. 地方政府负有偿还责任的债务，是指地方政府（含政府部门和机构）、经费补助事业单位、公用事业单位、政府融资平台公司和其他相关单位举借，确定由财政资金偿还，政府负有直接偿债责任的债务。一是地方政府债券、国债转贷、外债转贷、农业综合开发借款、其他财政转贷债务中确定由财政资金偿还的债务；二是政府融资平台公司、政府部门和机构、经费补助事业单位、公用事业单位及其他单位举借、拖欠或以回购等方式形成的债务中，确定由财政资金（不含车辆通行费、学费等收入）偿还的债务；三是地方政府粮食企业和供销企业政策性挂账。

2. 地方政府负有担保责任的债务，是指因地方政府（含政府部门和机构）提供直接或间接担保，当债务人无法偿还债务时，政府负有连带偿债责任的债务。一是政府融资平台公司、经费补助事业单位、公用事业单位和其他单位举借，确定以债务单位事业收入（含学费收入）、经营收入（含车辆通行费收入）等非财政资金偿还，且地方政府（含政府部门和机构）提供直接或间接担保的债务。二是地方政府（含政府部门和机构）举借，以非财政资金偿还的债务，视同政府担保债务。

3.其他相关债务，是指政府融资平台公司、经费补助事业单位和公用事业单位为公益性项目举借，由非财政资金偿还，且地方政府（含政府部门和机构）未提供担保的债务（不含拖欠其他单位和个人的债务）。政府在法律上对该类债务不承担偿债责任，但当债务人出现债务危机时，政府可能需要承担救助责任。

（二） 审计的地区和时间范围。

审计的地区范围是：31 个省（自治区、直辖市）和 5 个计划单列市本级及所属市（地、州、盟、区，以下简称市）、县（市、区、旗，以下简称县）三级政府。

审计的时间范围是：债务发生的起始年、1997 年、1998 年、2002 年以及 2007 年、2008 年、2009 年和 2010 年。

（三） 审计对象。

审计对象是：省、市、县三级地方政府（含政府部门和机构）、经费补助事业单位、公用事业单位、政府融资平台公司和其他相关单位。

三、审计内容和重点

（一） 调查了解地方政府性债务在支持地方经济、社会发展方面所发挥的积极作用，以及各地在加强债务管理方面所采取的主要措施。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

1. 地方政府通过举债融资，在支持地方经济和社会发展、改善民生以及应对亚洲和国际金融危机冲击等方面发挥的积极作用；在夯实地方经济社会发展基础方面取得的主要成效。

2. 地方政府债务管理的模式、管理制度，以及在加强政府性债务管理方面采取的主要措施及成效。

3. 地方政府在清理化解历史债务，清理规范融资平台公司及其债务方面采取的主要措施和取得的成效。

（二） 摸清各级次、各年度地方政府负有偿还责任的债务、负有担保责任的债务和其他相关债务（以下简称三类债务）的规模、结构及变化情况。

1. 三类债务的年末余额及年度增减变化情况。

2. 三类债务的债务人构成情况。包括：地方政府（含政府部门和机构）、经费补助事业单位、公用事业单位、融资平台公司和其他单位等各类债务人年末债务余额的规模、比重及年度增减变化情况。

3. 三类债务的来源构成情况。包括：银行贷款、发行债券（地方政府债券、企业债券、银信政等）、上级财政转贷和借款（外债转贷、国债转贷、农业综合开发借款、其他财政转贷等）、其他单位及个人借款或拖欠的规模、比重及年度增减变化情况。

4. 三类债务余额的资金投向情况。摸清年末债务余额中尚未支出到项目的债务、用于项目支出的债务和用于非项目支出的债务规模、比重及年度增减变化情况。用于项目支出的债务，按项目市场化属性分为：用于公益性项目的债务和用于非公益性项目的债务；按项目的行业性质分为：用于工业、能源、交通运输、市政建设、农林水、生态建设和环境保护、教育、卫生、科学文化、保障性住房、农网改造、乡村公路和桥梁等项目的债务。用于非项目支出的债务，主要是指化解地方金融风险、未用于项目的流动资金贷款等债务。

5. 三类债务未来各年度需偿付的债务本金情况。调查 2011 年、2012 年、2013 年、2014 年、2015 年 5 个年度，2016 年至 2020 年，2021 年至 2025 年，2026 年以后 3 个时间段内分别需要偿还的债务本金额，分析未来可能出现的偿债高峰期。

（三）重点分析各级次、各年度地方政府负有偿还责任债务的总体风险状况，并对债务规模比较大的行业、部门和融资平台公司等单位债务风险状况进行分析。

1. 地方各级政府负有偿还责任债务的总体风险状况。

（1） 债务率（年末债务余额占当年综合可用财力的比率）分析。如债务率超过 100%（多数国家确定的债务率指标控制上限），表明该地区债务风险较高；如低于 100%，表明该地区债务风险较低。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（2） 偿债率（当年偿还债务本息占当年综合可用财力的比率）分析。如偿债率超过 20%（国际常用的偿债率指标控制上限），表明该地区到期债务的偿债压力较大，风险较高；如低于 20%，表明该地区偿债压力较小，风险较低。

（3） 逾期债务率和借新还旧偿债率分析。如逾期债务率（年末逾期债务额占年末债务总余额的比重）较高，表明政府已出现偿债困难，存在较高风险。如借新还旧偿债率（举借新债偿还债务本息额占当年债务还本付息总额的比重）较高，表明政府对举借新债偿还债务的依赖程度较高，存在一定偿债风险。

2. 对交通运输、市政建设、高校、医院和融资平台公司等重点行业和单位的三类债务情况和偿债风险进行分析。

（1） 交通运输部门债务情况及偿债风险。

一是摸清交通运输部门三类债务的规模及其比重情况；二是分析交通运输部门利用自身经营收入偿还到期政府担保债务和其他相关债务的能力；三是分析债务逾期情况和举借新债偿还旧债情况；四是分析其中政府担保债务、其他相关债务实际转化为地方政府负有偿还责任债务的情况。

（2） 用于市政建设的债务情况及偿债风险。

一是摸清用于市政建设的三类债务的规模及其比重情况；二是分析用于市政建设的政府性债务余额中，以土地出让收入为偿债资金来源的债务规模及偿债能力，是否存在债务偿还过度依赖土地出让收入，易受房地产政策调控影响，引发偿债风险的问题；三是分析债务逾期情况和举借新债偿还旧债情况；四是分析其中政府担保债务、其他相关债务实际转化为地方政府负有偿还责任债务的情况。

（3） 高校、医院等单位债务情况及偿债风险。

一是摸清高校、医院等单位三类债务的规模及其比重情况；二是分析高校、医院等单位利用事业收入、经营收入等偿还到期政府担保债务和其他相关债务的能力；三是债务逾期情况和举借新债偿还旧债情况；四是分析其中政府担保债务、其他相关债务实际转化为地方政府负有偿还责任债务的情况。

（4） 融资平台公司债务情况、运营状况及偿债风险。

一是摸清融资平台公司的个数、类别及三类债务的规模、比重情况；二是调查融资平台公司资产质量、财务状况、盈利能力，包括：融资平台公司不能或不宜变现的资产（如学校、广场、党政机关办公楼以及市政道路、设施等）所占比重，以及注册资本不到位、抽逃资本、资产不实等影响资产质量的情况，根据资产负债率及盈利情况，分析融资平台公司偿债能力。

（四） 债务举借、管理和债务资金使用方面存在的主要问题。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

1. 审查地方政府性债务管理制度是否健全，债务的举借、使用、偿还管理是否规范，有无债务缺乏归口管理、多头举债、造成规模底数不清，债务资金管理不到位、使用审批手续不健全，偿债责任不落实、风险预警和控制机制不完善等问题。

2. 审查地方政府债务资金使用是否合规有效，有无违反国家产业政策规定投向“两高一剩”、低水平重复建设项目，违规进入资本市场、房地产市场的问题；有无投资建设“形象工程”、楼堂馆所的问题；有无未按核准用途使用债务资金的问题；有无长期闲置债务资金的问题。

3. 审查地方政府（含政府部门和机构）及主要依靠财政拨款的经费补助事业单位，在2010年6月《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）下发后，有无以承诺函、宽慰函等形式，或以财政性收入、行政事业等单位的国有资产为政府融资平台公司融资行为违规提供直接或间接担保的问题。

4. 审查融资平台公司是否存在以虚假或不合法的抵（质）押物作为担保，或高估抵押物价值获得贷款，以及用同一抵押物重复抵押获得超出抵押物价值的贷款等问题；有无注册资本不到位、将贷款用作项目资本金、抽逃资本、资产不实的问题。在发行债券过程中，有无通过违规注资、虚报收入等方式粉饰业绩发行债券，或主管部门审批不严等问题。

5. 审查地方政府（含政府部门和机构）、经费补助事业单位、公用事业单位、政府融资平台公司有无违反国家规定，以各种形式向单位职工或社会公众集资的问题。

（五） 地方政府性债务形成原因分析。

结合被审计地区经济社会发展实际，从财政体制、地方举债融资和风险防范机制、领导干部业绩考核制度等方面对债务形成的原因进行分析。

结合债务资金的构成和投向，重点分析2010年末政府负有偿债责任的债务余额形成原因。分清以前年度举借形成的债务余额规模，2010年当年举借用于偿还以前年度债务本息、续建以前年度项目、化解以前年度地方金融风险和当年新开工项目（其中：用于2010年中央扩内需项目配套的债务）形成的债务余额规模，以及尚未支出的债务资金额。

（六） 提出审计建议。

针对审计发现的问题，着眼于促进地方经济社会发展，有效防范和化解地方政府性债务风险，维护财政和金融安全，提出妥善处理存量债务，健全完善地方政府性债务管理制度，建立规范的地方举债融资机制的审计建议。

四、有关要求

（一） 统一思想，提高认识。此次地方政府性债务审计，是国务院部署的一项重要工作，是全国审计机关的一项重要任务，也是推动地方加快转变经济发展方式、实现科学发展的重大举措。通过审计，摸清当前地方政府性债务基本情况，不仅可以为中央经济决策提供重要参考，也可以为地方各级政府加强本地区政府性债务管理提供基础数据和情况，具有十

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

分重大的意义。各有关部门、地方各级政府、各级审计机关要充分认识此项工作的极端重要性，牢固树立大局意识和宏观意识，以高度的政治责任感和历史使命感，克服一切困难，保质保量地完成审计工作任务。

（二） 明确目标，突出重点。各有关部门、地方各级政府要认真学习国务院领导同志指示精神，按照“摸清规模，分清类型，分析结构，揭示问题，查找原因，提出建议”的工作思路，切实做好审计工作。通过审计，要全面摸清地方政府性债务的规模、结构，分类型、分级次、分年度摸清情况；要深入分析债务形成的原因，是否合理合规；要调查有关部门和地方对债务的管理情况，反映存在的突出问题；要分析偿债能力，揭示是否存在风险隐患，积极提出防范和化解风险的建议。

（三） 精心组织，确保质量。本次地方政府性债务审计由审计署统一组织全国各级审计机关实施。审计署要于 2011 年 2 月下旬统一向各省（自治区、直辖市及计划单列市）人民政府下达审计通知书，并抄送各市、县人民政府；3 月 1 日前开始审计，6 月底之前向国务院提交审计报告。审计中要严格执行审计法律法规，确保审计的债务数据和其他相关数据真实、准确和完整，防止漏报、重报、多报。各级审计机关要认真组织，突出重点，确保审计工作目标的实现。

（四） 及时沟通，加强协调。各级审计机关要做好与地方政府及各级财政、发展改革、人民银行、银监等相关部门的沟通联系，协调解决工作中的问题。审计署要加强组织领导和工作指导。各级审计机关要及时向审计署报告工作进展情况、发现的重大案件线索和其他重大事项。

（五） 依法审计，严守纪律。各级审计机关要严格执行审计纪律及各项廉政规定，切实做到依法审计、文明审计。审计人员要严格遵守保密纪律，未经批准，任何单位和个人不得对外披露审计情况和审计数据。

具体审计方案及相关报表由审计署另行制定。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

国家发展改革委办公厅关于利用债券融资支持保障性住房建设有关问题的通知

发改办财金[2011]1388 号

2011 年 6 月 9 日

各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团发展改革委：

加快建设保障性住房，是党中央、国务院作出的重大决策，是我国“十二五”时期改善民生的重点工程，也是当前和今后一个时期政府工作的一项重要任务。为如期完成“十二五”规划纲要提出的建设 3600 万套保障性住房的任务，现就充分发挥企业债券融资对保障性住房建设的支持作用，引导更多社会资金参与保障性住房建设的有关问题通知如下：

一、地方政府投融资平台公司发行企业债券应优先用于保障性住房建设

企业债券具有期限长、利率低的优势，是保障性住房项目市场融资的较好工具。为完成“十二五”规划提出的保障性住房建设任务，各地按《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）进行规范后继续保留的投融资平台公司申请发行企业债券，募集资金应优先用于各地保障性住房建设。只有在满足当地保障性住房建设融资需求后，投融资平台公司才能发行企业债券用于当地其它项目的建设。

二、支持符合条件的地方政府投融资平台公司和其他企业，通过发行企业债券进行保障性住房项目融资

地方政府投融资平台公司从事包括公租房、廉租房、经济适用房、限价房、棚户区改造等保障性住房项目建设的，如果符合国发[2010]19 号文要求，以及投融资平台公司发债的各项条件，可申请通过发行企业债券的方式进行保障性住房建设项目的融资。从事或承担公租房、廉租房、经济适用房、限价房、棚户区改造等保障性住房建设项目的其他企业，也可在政府核定的保障性住房建设投资额度内，通过发行企业债券进行项目融资。各地发展改革部门应根据本地实际，优先做好募集资金用于保障性住房项目的企业债券发行申请材料的转报工作，提高工作效率。

三、企业债券募集资金用于保障性住房建设的，优先办理核准手续

为了及时满足保障性住房项目的融资需求，对符合条件的地方政府投融资平台公司和其他企业发行企业债券，用于公租房等保障性住房建设的，发行人可在正式报送发债申请材料前，将保障性住房项目的有关材料先行报我委预审。发行人正式申请材料上报后，我委将优先办理核准手续，简化审核环节并缩短核准周期。

四、强化中介机构服务，加强信息披露和募集资金用途监管，切实防范风险

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

为了防范政府性债务风险，承担保障性住房建设任务的投融资平台公司应按照国发[2010]19 号文进行规范，并符合《国家发展改革委办公厅关于进一步规范地方政府投融资平台公司发行债券行为有关问题的通知》（发改办财金[2010]2881 号）的有关要求，满足现行法律法规规定的公开发行企业债券的相关条件。

进一步强化中介机构独立、公正、客观、诚信的市场服务功能。承销机构、评级机构、会计师事务所、律师事务所等中介机构应当勤勉尽责，对债券发行人所提供的文件资料内容进行严格核查和验证，保证出具文件的真实性、准确性和完整性，并在债券发行后加强对发行人和投资者的后续服务与管理。

各地发展改革委应加强对发行人募集资金使用方向的引导、监督，保障募集资金的专款专用。要督促发行人落实偿债计划及保障措施，按计划提取偿债基金，进行专户管理，提高资金使用效益，有效防范偿债风险。要督促发行人进一步加强信息披露工作，按照债券交易场所的规定，及时、准确地披露财务报告及有关重大事项。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

关于规范土地储备和资金管理等相关问题的通知

财综[2016]4 号

2016 年 2 月 2 日

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）、国土资源主管部门，新疆生产建设兵团财务局、国土资源局，中国人民银行上海总部，各分行、营业管理部，省会（首府）城市中心支行、副省级城市中心支行，各省、自治区、直辖市银监局：

根据《预算法》以及《中共中央、国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号）等有关规定，为规范土地储备和资金管理行为，促进土地储备健康发展，现就有关问题通知如下：

一、清理压缩现有土地储备机构

各地区应当结合事业单位分类改革，对现有土地储备机构进行全面清理。为提高土地储备工作效率，精简机构和人员，每个县级以上（含县级）法定行政区划原则上只能设置一个土地储备机构，统一隶属于所在行政区划国土资源主管部门管理。对于重复设置的土地储备机构，应当在压缩归并的基础上，按规定重新纳入土地储备名录管理。鉴于土地储备机构承担的依法取得土地、进行前期开发、储存以备供应土地等工作主要是为政府部门行使职能提供支持保障，不能或不宜由市场配置资源，因此，按照事业单位分类改革的原则，各地区应当将土地储备机构统一划为公益一类事业单位。各地区应当将现有土地储备机构中从事政府融资、土建、基础设施建设、土地二级开发业务部分，从现有土地储备机构中剥离出去或转为企业，上述业务对应的人员、资产和债务等也相应剥离或划转。上述工作由地方各级国土资源主管部门商同级财政部门、人民银行分支机构、银监部门等机构提出具体意见，经同级人民政府批准后实施，并于 2016 年 12 月 31 日前完成。

二、进一步规范土地储备行为

按照《国土资源部、财政部、人民银行关于印发〈土地储备管理办法〉的通知》（国土资发[2007]277 号）和《国土资源部、财政部、人民银行、银监会关于加强土地储备与融资管理的通知》（国土资发[2012]162 号）的规定，各地区应当进一步规范土地储备行为。土地储备工作只能由纳入名录管理的土地储备机构承担，各类城投公司等其他机构一律不得再从事新增土地储备工作。土地储备机构不得在土地储备职能之外，承担与土地储备职能无关的事务，包括城市基础设施建设、城镇保障性安居工程建设等事务，已经承担的上述事务应当按照本通知第一条规定限期剥离和划转。

三、合理确定土地储备总体规模

各地土地储备总体规模，应当根据当地经济发展水平、当地财力状况、年度土地供应量、年度地方政府债务限额、地方政府还款能力等因素确定。现有土地储备规模偏大的，要加快已储备土地的前期开发和供应进度，相应减少或停止新增以后年度土地储备规模，避免由于土地储备规模偏大而形成土地资源利用不充分和地方政府债务压力。

四、妥善处置存量土地储备债务

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

对清理甄别后认定为地方政府债务的截至 2014 年 12 月 31 日的存量土地储备贷款，应纳入政府性基金预算管理，偿债资金通过政府性基金预算统筹安排，并逐步发行地方政府债券予以置换。

五、调整土地储备筹资方式

土地储备机构新增土地储备项目所需资金，应当严格按照规定纳入政府性基金预算，从国有土地收益基金、土地出让收入和其他财政资金中统筹安排，不足部分在国家核定的债务限额内通过省级政府代发地方政府债券筹集资金解决。自 2016 年 1 月 1 日起，各地不得再向银行业金融机构举借土地储备贷款。地方政府应在核定的债务限额内，根据本地区土地储备相关政府性基金收入、地方政府性债务风险等因素，合理安排年度用于土地储备的债券发行规模和期限。

六、规范土地储备资金使用管理

根据《预算法》等法律法规规定，从 2016 年 1 月 1 日起，土地储备资金从以下渠道筹集：一是财政部门从已供应储备土地产生的土地出让收入中安排给土地储备机构的征地和拆迁补偿费用、土地开发费用等储备土地过程中发生的相关费用。二是财政部门从国有土地收益基金中安排用于土地储备的资金。三是发行地方政府债券筹集的土地储备资金。四是经财政部门批准可用于土地储备的其他资金。五是上述资金产生的利息收入。土地储备资金主要用于征收、收购、优先购买、收回土地以及储备土地供应前的前期开发等土地储备开支，不得用于土地储备机构日常经费开支。土地储备机构所需的日常经费，应当与土地储备资金实行分账核算，不得相互混用。

土地储备资金的使用范围包括：

（一）征收、收购、优先购买或收回土地需要支付的土地价款或征地和拆迁补偿费用。包括土地补偿费和安置补助费、地上附着物和青苗补偿费、拆迁补偿费，以及依法需要支付的与征收、收购、优先购买或收回土地有关的其他费用。

（二）征收、收购、优先购买或收回土地后进行必要的前期土地开发费用。储备土地的前期开发，仅限于与储备宗地相关的道路、供水、供电、供气、排水、通讯、照明、绿化、土地平整等基础设施建设。各地不得借土地储备前期开发，搭车进行与储备宗地无关的上述相关基础设施建设。

（三）按照本通知规定需要偿还的土地储备存量贷款本金和利息支出。

（四）经同级财政部门批准的与土地储备有关的其他支出。包括土地储备工作中发生的地籍调查、土地登记、地价评估以及管护中围栏、围墙等建设等支出。

七、推动土地收储政府采购工作

地方国土资源主管部门应当积极探索政府购买土地征收、收购、收回涉及的拆迁安置补偿服务。土地储备机构应当积极探索通过政府采购实施储备土地的前期开发，包括与储备宗地相关的道路、供水、供电、供气、排水、通讯、照明、绿化、土地平整等基础设施建设。地方财政部门、国土资源主管部门应当会同辖区内土地储备机构制定项目管理办法，并向社会公布项目实施内容、承接主体或供应商条件、绩效评价标准、最终结果、取得成效等相关信息，严禁层层转包。项目承接主体或供应商应当严格履行合同义务，按合同约定数额获取报酬，不得与土地使用权出让收入挂钩，也不得以项目所涉及的土地名义融资或者变相融资。对于违反规定的行为，将按照《预算法》、《政府采购法》、《政府采购法实施条例》、《政府购买服务管理办法（暂行）》等规定进行处理。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

八、加强土地储备项目收支预决算管理

土地储备机构应当于每年第三季度根据当地经济发展水平、上年度地方财力状况、近三年土地供应量、上年度地方政府债务限额、地方政府还款能力等因素，按照宗地编制下一年度土地储备资金收支项目预算，经主管部门审核后，报同级财政部门审定。其中：属于政府采购范围的应当按照规定编制政府采购预算，属于政府购买服务项目的应当同时编制政府购买服务预算，并严格按照有关规定执行。地方财政部门应当认真审核土地储备资金收支预算，统筹安排政府性基金预算、地方政府债券收入和存量贷款资金。土地储备支出首先从国有土地收益基金、土地出让收入、存量贷款资金中安排，不足部分再通过省级政府发行的地方政府债券筹集资金解决。财政部门应当及时批复土地储备机构土地储备项目收支预算。

土地储备机构应当严格按照同级财政部门批复的预算执行，并根据土地收购储备的工作进度，提出用款申请，经主管部门审核后，报同级财政部门审批。其中：属于财政性资金的土地储备支出，按照财政国库管理制度的有关规定执行。土地储备机构需要调整土地储备资金收支项目预算的，应当按照规定编制预算调整方案，经主管部门审核后，按照规定程序报同级财政部门批准后执行。

每年年度终了，土地储备机构要按照同级财政部门规定，向同级财政部门报送土地储备资金收支项目决算，并详细提供宗地支出情况。土地储备资金收支项目决算由同级财政部门负责审核或者由具有良好信誉、执业质量高的会计师事务所等相关中介机构进行审核。

土地储备机构应当按照国家关于资产管理的有关规定，做好土地储备资产的登记、核算、评估等各项工作。

九、落实好相关部门责任

规范土地储备和资金管理行为，是进一步完善土地储备制度，促进土地储备健康发展的重要举措。各级财政、国土资源部门和人民银行分支机构、银监部门等要高度重视，密切合作，周密部署，强化督导，确保上述各项工作顺利实施。

财政部、国土资源部、人民银行、银监会将按照职责分工，会同有关部门抓紧修订《土地储备管理办法》、《土地储备资金财务管理暂行办法》、《土地储备资金会计核算办法（试行）》、《土地储备统计报表》等相关制度。

省级财政、国土资源主管部门和人民银行分支机构、银监部门应当加强对市县土地储备和资金管理工作的指导，督促市县相关部门认真贯彻落实本通知规定，并于 2017 年 3 月 31 日前，将本地区贯彻落实情况以书面形式报告财政部、国土资源部、人民银行和银监会。

此前土地储备和资金管理的相关规定与本通知规定不一致的，以本通知规定为准。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

国务院关于加强地方政府性债务管理的意见

国发[2014]43 号

2014 年 9 月 21 日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

为加强地方政府性债务管理，促进国民经济持续健康发展，根据党的十八大、十八届三中全会精神，现提出以下意见：

一、总体要求

（一）指导思想。以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，全面贯彻落实党的十八大、十八届三中全会精神，按照党中央、国务院决策部署，建立“借、用、还”相统一的地方政府性债务管理机制，有效发挥地方政府规范举债的积极作用，切实防范化解财政金融风险，促进国民经济持续健康发展。

（二）基本原则。

疏堵结合。修明渠、堵暗道，赋予地方政府依法适度举债融资权限，加快建立规范的地方政府举债融资机制。同时，坚决制止地方政府违法违规举债。

分清责任。明确政府和企业的责任，政府债务不得通过企业举借，企业债务不得推给政府偿还，切实做到谁借谁还、风险自担。政府与社会资本合作的，按约定规则依法承担相关责任。

规范管理。对地方政府债务实行规模控制，严格限定政府举债程序和资金用途，把地方政府债务分门别类纳入全口径预算管理，实现“借、用、还”相统一。

防范风险。牢牢守住不发生区域性和系统性风险的底线，切实防范和化解财政金融风险。

稳步推进。加强债务管理，既要积极推进，又要谨慎稳健。在规范管理的同时，要妥善处理存量债务，确保在建项目有序推进。

二、加快建立规范的地方政府举债融资机制

（一）赋予地方政府依法适度举债权限。经国务院批准，省、自治区、直辖市政府可以适度举借债务，市县级政府确需举借债务的由省、自治区、直辖市政府代为举借。明确划清政府与企业界限，政府债务只能通过政府及其部门举借，不得通过企事业单位等举借。

（二）建立规范的地方政府举债融资机制。地方政府举债采取政府债券方式。没有收益的公益性事业发展确需政府举借一般债务的，由地方政府发行一般债券融资，主要以一般公共预算收入偿还。有一定收益的公益性事业发展确需政府举借专项债务的，由地方政府通过发行专项债券融资，以对应的政府性基金或专项收入偿还。

（三）推广使用政府与社会资本合作模式。鼓励社会资本通过特许经营等方式，参与城市基础设施等有一定收益的公益性事业投资和运营。政府通过特许经营权、合理定价、财政补贴等事先公开的收益约定规则，使投资者有长期稳定收益。投资者按照市场化原则出资，按约定规则独自或与政府共同成立特别目的公司建设和运营合作项目。投资者或特别目的公司可以通过银行贷款、企业债、项目收益债券、资产证券化等市场化方式举债并承担偿债责任。政府对投资者或特别目的公司按约定规则依法承担特许经营权、合理定价、财政补贴等相关责任，不承担投资者或特别目的公司的偿债责任。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（四）加强政府或有债务监管。剥离融资平台公司政府融资职能，融资平台公司不得新增政府债务。地方政府新发生或有债务，要严格限定在依法担保的范围内，并根据担保合同依法承担相关责任。地方政府要加强对或有债务的统计分析和风险防控，做好相关监管工作。

三、对地方政府债务实行规模控制和预算管理

（一）对地方政府债务实行规模控制。地方政府债务规模实行限额管理，地方政府举债不得突破批准的限额。地方政府一般债务和专项债务规模纳入限额管理，由国务院确定并报全国人大或其常委会批准，分地区限额由财政部在全国人大或其常委会批准的地方政府债务规模内根据各地区债务风险、财力状况等因素测算并报国务院批准。

（二）严格限定地方政府举债程序和资金用途。地方政府在国务院批准的分地区限额内举借债务，必须报本级人大或其常委会批准。地方政府不得通过企事业单位等举借债务。地方政府举借债务要遵循市场化原则。建立地方政府信用评级制度，逐步完善地方政府债券市场。地方政府举借的债务，只能用于公益性资本支出和适度归还存量债务，不得用于经常性支出。

（三）把地方政府债务分门别类纳入全口径预算管理。地方政府要将一般债务收支纳入一般公共预算管理，将专项债务收支纳入政府性基金预算管理，将政府与社会资本合作项目中的财政补贴等支出按性质纳入相应政府预算管理。地方政府各部门、各单位要将债务收支纳入部门和单位预算管理。或有债务确需地方政府或其部门、单位依法承担偿债责任的，偿债资金要纳入相应预算管理。

四、控制和化解地方政府性债务风险

（一）建立地方政府性债务风险预警机制。财政部根据各地区一般债务、专项债务、或有债务等情况，测算债务率、新增债务率、偿债率、逾期债务率等指标，评估各地区债务风险状况，对债务高风险地区进行风险预警。列入风险预警范围的债务高风险地区，要积极采取措施，逐步降低风险。债务风险相对较低的地区，要合理控制债务余额的规模和增长速度。

（二）建立债务风险应急处置机制。要硬化预算约束，防范道德风险，地方政府对其举借的债务负有偿还责任，中央政府实行不救助原则。各级政府要制定应急处置预案，建立责任追究机制。地方政府出现偿债困难时，要通过控制项目规模、压缩公用经费、处置存量资产等方式，多渠道筹集资金偿还债务。地方政府难以自行偿还债务时，要及时上报，本级和上级政府要启动债务风险应急处置预案和责任追究机制，切实化解债务风险，并追究相关人员责任。

（三）严肃财经纪律。建立对违法违规融资和违规使用政府性债务资金的惩罚机制，加大对地方政府性债务管理的监督检查力度。地方政府及其所属部门不得在预算之外违法违规举借债务，不得以支持公益性事业发展名义举借债务用于经常性支出或楼堂馆所建设，不得挪用债务资金或改变既定资金用途；对企业的注资、财政补贴等行为必须依法合规，不得违法为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保；不得违规干预金融机构等正常经营活动，不得强制金融机构等提供政府性融资。地方政府要进一步规范土地出让管理，坚决制止违法违规出让土地及融资行为。

五、完善配套制度

（一）完善债务报告和公开制度。完善地方政府性债务统计报告制度，加快建立权责发生制的政府综合财务报告制度，全面反映政府的资产负债情况。对于中央出台的重大政策措施如棚户区改造等形成的政府性债务，应当单独统计、单独核算、单独检查、单独考核。建

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

立地方政府性债务公开制度，加强政府信用体系建设。各地区要定期向社会公开政府性债务及其项目建设情况，自觉接受社会监督。

（二）建立考核问责机制。把政府性债务作为一个硬指标纳入政绩考核。明确责任落实，各省、自治区、直辖市政府要对本地区地方政府性债务负责任。强化教育和考核，纠正不正确的政绩导向。对脱离实际过度举债、违法违规举债或担保、违规使用债务资金、恶意逃废债务等行为，要追究相关责任人责任。

（三）强化债权人约束。金融机构等不得违法违规向地方政府提供融资，不得要求地方政府违法违规提供担保。金融机构等购买地方政府债券要符合监管规定，向属于政府或有债务举借主体的企业法人等提供融资要严格规范信贷管理，切实加强风险识别和风险管理。金融机构等违法违规提供政府性融资的，应自行承担相应损失，并按照商业银行法、银行业监督管理法等法律法规追究相关机构和人员的责任。

六、妥善处理存量债务和在建项目后续融资

（一）抓紧将存量债务纳入预算管理。以 2013 年政府性债务审计结果为基础，结合审计后债务增减变化情况，经债权人与债务人共同协商确认，对地方政府性债务存量进行甄别。对地方政府及其部门举借的债务，相应纳入一般债务和专项债务。对企事业单位举借的债务，凡属于政府应当偿还的债务，相应纳入一般债务和专项债务。地方政府将甄别后的政府存量债务逐级汇总上报国务院批准后，分类纳入预算管理。纳入预算管理的债务原有债权债务关系不变，偿债资金要按照预算管理要求规范管理。

（二）积极降低存量债务利息负担。对甄别后纳入预算管理的地方政府存量债务，各地区可申请发行地方政府债券置换，以降低利息负担，优化期限结构，腾出更多资金用于重点项目建设。

（三）妥善偿还存量债务。处置到期存量债务要遵循市场规则，减少行政干预。对项目自身运营收入能够按时还本付息的债务，应继续通过项目收入偿还。对项目自身运营收入不足以还本付息的债务，可以通过依法注入优质资产、加强经营管理、加大改革力度等措施，提高项目盈利能力，增强偿债能力。地方政府应指导和督促有关债务举借单位加强财务管理、拓宽偿债资金渠道、统筹安排偿债资金。对确需地方政府偿还的债务，地方政府要切实履行偿债责任，必要时可以处置政府资产偿还债务。对确需地方政府履行担保或救助责任的债务，地方政府要切实依法履行协议约定，作出妥善安排。有关债务举借单位和连带责任人要按照协议认真落实偿债责任，明确偿债时限，按时还本付息，不得单方面改变原有债权债务关系，不得转嫁偿债责任和逃废债务。对确已形成损失的存量债务，债权人应按照商业化原则承担相应责任和损失。

（四）确保在建项目后续融资。地方政府要统筹各类资金，优先保障在建项目续建和收尾。对使用债务资金的在建项目，原贷款银行等要重新进行审核，凡符合国家有关规定的项目，要继续按协议提供贷款，推进项目建设；对在建项目确实没有其他建设资金来源的，应主要通过政府与社会资本合作模式和地方政府债券解决后续融资。

七、加强组织领导

各地区、各部门要高度重视，把思想和行动统一到党中央、国务院决策部署上来。地方政府要切实担负起加强地方政府性债务管理、防范化解财政金融风险的责任，结合实际制定具体方案，政府主要负责人要作为第一责任人，认真抓好政策落实。要建立地方政府性债务

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

协调机制，统筹加强地方政府性债务管理。财政部门作为地方政府性债务归口管理部门，要完善债务管理制度，充实债务管理力量，做好债务规模控制、债券发行、预算管理、统计分析和风险监控等工作；发展改革部门要加强政府投资计划管理和项目审批，从严审批债务风险较高地区的新开工项目；金融监管部门要加强监管、正确引导，制止金融机构等违法违规提供融资；审计部门要依法加强对地方政府性债务的审计监督，促进完善债务管理制度，防范风险，规范管理，提高资金使用效益。各地区、各部门要切实履行职责，加强协调配合，全面做好加强地方政府性债务管理各项工作，确保政策贯彻落实到位。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

中国人民银行、中国银行业监督管理委员会关于认真做好公共租赁住房等保障性安居工程金融服务工作的通知

银发[2011]193 号

2011 年 8 月 4 日

中国人民银行上海总部，各分行、营业管理部、省会（首府）城市中心支行、副省级城市中心支行，各银监局，国家开发银行，各政策性银行、国有商业银行、股份制商业银行，中国邮政储蓄银行：

为贯彻落实《国务院办公厅关于进一步做好房地产市场调控工作有关问题的通知》（国办发[2011]1 号）精神，发挥好金融对公共租赁住房等保障性安居工程建设的支持作用，现就有关问题通知如下：

一、对于政府投资建设的公共租赁住房项目，凡是实行公司化管理、商业化运作、项目资本金足额到位、项目自身现金流能够满足贷款本息偿还要求的，各银行业金融机构应按照信贷风险管理的有关要求，直接发放贷款给予支持。

二、对于不符合本通知第一条要求的，各银行业金融机构可按下列要求予以支持：

（一）直辖市、计划单列市、省会（首府）城市政府投资建设的公共租赁住房项目，各银行业金融机构可在符合《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）规定的前提下，向资本金充足、治理结构完善、运作规范、自身经营性收入能够覆盖贷款本息的政府融资平台公司发放贷款。融资平台公司公共租赁住房贷款偿付能力不足的，由本级政府统筹安排还款。在同一个城市只能有一家融资平台公司承贷公共租赁住房贷款。

（二）地级市政府投资建设的公共租赁住房项目，各银行业金融机构可向符合上述条件且经银行业金融机构总行评估后认可、自身能够确保偿还公共租赁住房项目贷款的地级市政府融资平台发放贷款。其他市县政府投资建设的公共租赁住房项目，可在省级政府对还款来源作出统筹安排后，由省级政府指定一家省级融资平台公司按规定统一借款。

三、政府投资建设的公共租赁住房项目须符合国家关于最低资本金比例的政策规定，贷款利率按中国人民银行利率政策执行，利率下浮时其下限为基准利率的 0.9 倍，贷款期限原则上不超过 15 年，具体由借贷双方协商确定。项目建成后，贷款一年两次还本，利随本清。鼓励银行业金融机构以银团贷款形式发放贷款。

四、政府以外的其他机构投资建设并持有且纳入政府总体规划的公共租赁住房项目，各银行业金融机构可按照商业原则发放贷款。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

五、公共租赁住房项目若改变租赁关系，所获得的资金应首先用于归还公共租赁住房贷款。

六、经济适用住房、廉租住房、棚户区改造等其他保障性安居工程贷款，按照人民银行、银监会联合发布的《经济适用住房开发贷款管理办法》（银发[2008]13 号文印发）、《廉租住房建设贷款管理办法》（银发[2008]355 号文印发）和《中国人民银行 中国银行业监督管理委员会关于做好城市和国有工矿棚户区改造金融服务工作的通知》（银发[2010]37 号）等现行政策执行，各银行业金融机构应在加强风险管理的基础上加大支持力度。

七、各银行业金融机构要制定和完善公共租赁住房等保障性安居工程贷款管理办法，加强贷款管理，对负责公共租赁住房建设的地方政府融资平台公司实行名单制管理，自主决策、自担风险，并采取切实措施确保贷款资金用于保障性安居工程项目。

八、各银行业金融机构要完善公共租赁住房等保障性安居工程贷款统计制度，全面掌握贷款项目的立项、审批、开工、资本金到位、项目施工、信贷资金流向等情况，加强动态监测。对因贷款条件不落实而不能支持的项目，要逐个分析具体原因，提出可行的解决办法，相关信息应按月向当地人民银行分支机构和银监局报送。

九、人民银行分支机构、银监局要密切关注当地公共租赁住房等保障性安居工程实施进展，将当年在建、新开工项目清单以适当方式向辖区内银行业金融机构发布；要动态监测公共租赁住房等保障性安居工程贷款发放情况，及时将银行业金融机构遇到的具体问题向相关部门反映。

请人民银行上海总部，各分行、营业管理部、省会（首府）城市中心支行、副省级城市中心支行及各银监局将本通知联合转发至辖区内城市商业银行、农村商业银行、农村合作银行、城乡信用社及外资银行。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

中国银监会关于切实做好2011年地方政府融资平台贷款风险监管工作的通知

银监发[2011]34号

2011年3月31日

各银监局，各政策性银行、国有商业银行、股份制商业银行、金融资产管理公司，邮政储蓄银行，各省级农村信用联社，银监会直接监管的信托公司、企业集团财务公司、金融租赁公司：

为贯彻落实《国务院关于加强地方政府融资平台工作管理有关问题的通知》（国发[2010]19号，以下简称国发19号文）等政策要求，银监会今年将继续按照“逐包打开、逐笔核对、重新评估、整改保全”十六字方针，以降旧控新为目标，进一步做好地方政府融资平台贷款（以下简称平台贷款）风险监管工作，现就相关事项通知如下：

一、严格加强新增平台贷款管理

（一）健全“名单制”管理系统。各银行应在前期清理规范基础上，在总行及分支机构层面分别建立平台类客户和整改为一般公司类客户的“名单制”信息管理系统，系统至少包括企业法人、事业法人、机关法人三类融资平台的基本情况及授信、贷款期限结构、投向、风险定性及还款来源结构等要素。有关名单及风险定性情况需按季报送当地监管部门确认，并进行动态调整；各银行间风险定性存在差异的，由监管部门在各银行呈报的风险定性材料的基础上进行统一协调认定。

（二）建立总行集中审批制度。各银行应在“名单制”管理基础上，将平台贷款审批权限统一上收至总行。各银行总行应制定相应的平台贷款管理制度，对纳入平台类客户名单内的贷款实行总行统一授信、全口径监控和逐笔审批，并在总行层面落实授信管理问责机制，分支行仅承担前台营销和贷后管理。

（三）严格信贷准入条件。各银行应严格按照国发19号文规定，制定平台贷款的审慎准入标准。平台类客户的新增贷款，必须符合《中华人民共和国公路法》、《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》（国发[2001]15号，含有偿还能力的公租房、廉租房、棚户区改造）、属国务院核准或审批的重大项目以及国家另有规定等条件。同时，应最大限度增加抵押担保等风险缓释措施，并签订合法有效的还贷差额补足协议。

对于2010年6月30日前已签订合同但目前未完成全部放款过程的，必须同时满足以下三个条件才能继续放款：一是符合国家宏观调控政策、发展规划、行业规划、产业政策、行业准入标准、土地利用总体规划以及信贷审慎管理规定等要求；二是财务状况健全，资产负债率不高于80%；三是抵押担保合法合规足值。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

对于符合条件的新增平台贷款，不得再接受地方政府以直接或间接形式为融资平台提供的任何担保和承诺。对于不符合上述条件的，一律不得新增平台贷款，不得向“名单制”管理系统以外的融资平台发放贷款，以实现全年平台贷款的降旧控新和风险缓释。

（四）合理确定贷款期限和还款方式。各银行应按照《关于规范中长期贷款还款方式的通知》（银监发[2010]103 号）的要求，根据项目预期现金流情况和实际建设期、达产期及运营期，合理确定新增平台贷款的期限结构和还款方式。项目建成投产后，应按照等额分摊等审慎原则，每年至少两次偿还本金，利随本清。

二、全面推进存量平台贷款整改

各银行应以平台客户为单位，按照额度、期限、风险状况等因素，落实具体责任人，逐户制订整改计划，有步骤地推进存量平台贷款的资产保全和风险化解工作。对于到期的平台贷款本息，一律不得展期和以各种方式借新还旧。

（一）贷款条件整改。即使是授信批准和各种续建项目，各银行均应对照国家政策和审慎信贷规定，全面核实存量平台贷款的合同条款和信贷条件，重点关注借款人资质是否健全，项目资本金比例是否达标和同比例到位，各项审批文件和手续是否合法齐全等，限期采取整改措施，有效化解合规风险和信用风险。

（二）贷款合同整改。各银行应加强贷款合同和还款期限管理，限期整改存量平台贷款整借整还、期限过长、还款来源不足等问题。对于整借整还的存量平台贷款，应根据平台自有现金流和地方政府财力情况，与地方政府和平台客户协商贷款合同修订和补充完善工作，整改为分期偿还，化解集中还款风险；对于还款来源不足、主要依靠政府财政支持的融资平台，应积极协调地方政府和平台客户协商补签相关还款差额补足协议。

（三）抵押担保整改。各银行应严格执行《担保法》、《预算法》和《银行业监督管理法》等法律法规规定，对于地方政府及其部门、机构以直接或间接形式提供的原有担保，应在充分协商基础上重新落实合法的抵押担保；对于以学校、医院、公园等公益性资产作为抵质押品的，应要求融资平台以合法的非公益性资产进行全额置换；对于各类担保公司特别是地方政府新设担保公司应进行严格的资质评估，审慎估计其实际担保能力；对于以政府承诺担保、以无土地使用权证的土地出让收入承诺、以规划土地储备（如土地储备证）抵押的等，均应及时追加合法有效押品，消除违规担保的风险隐患。

（四）贷后管理整改。即使是授信批准和各种续建项目，各银行均应加强贷款发放时再次审查和支付管理，严格执行“三个办法、一个指引”。在贷款发放后，应针对融资平台所属行业及经营特点，动态掌握各种影响偿债能力的风险因素，及时采取提前收贷、追加担保等风险化解措施。各银行应建立季度贷后管理机制，以平台客户为单位，按季考察撰写贷后管理报告，至少每半年实地深入检查一次，写出相应情况的半年管理报告，统一纳入平台名单管理信息系统。银团贷款牵头行或代理行应履行银团贷款的贷后管理职责，按时完成贷后管理报告并分送各银团成员行，分别纳入本行平台名单管理信息系统。

三、切实强化平台贷款的规制约束

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（一）强化监管约束。各监管部门应在指导和协调各银监局工作的同时，加大条线工作力度，指导和督促各银行总行对全系统每半年进行一次有针对性的风险检查，每次自查覆盖面不得低于平台贷款总额的 50%，并于自查结束后 30 日内报本行董事会及相关风险管理委员会审阅，批准后报送对口监管部门。2011 年检查报告应于 7 月末和 2012 年 1 月末前报送。同时要督促各银行总行做好以下五项工作：一是加强平台贷款“名单制”管理，确保与各银监局、各银行分支机构核对一致；二是上收平台贷款审批权限，并严格制定全行统一的平台贷款准入标准；三是严格按照银监会统计信息系统要求，核实各项数据，及时准确上报；四是对平台贷款进行准确的五级分类，监测和防控不良贷款；五是按照《关于加强融资平台贷款风险管理的指导意见》（银监发[2010]110 号，以下简称《指导意见》）的要求，根据平台贷款自有现金流覆盖四分类情况，严格按照 100%、140%、250%和 300%计算信贷资产风险权重。

（二）强化合规约束。各银行应切实落实“三个办法、一个指引”等信贷风险管控要求，针对信贷评审、合同、支付、抵押、信贷资产转让、集中度等违规问题，重点强化贷款项目资本金管控、贷款担保管理、协议管理、支付管理和贷后管理，切实提高按照贷款新规走款的比重。

（三）强化统计约束。各银行应建立健全平台贷款的统计台账管理制度，将平台贷款管理纳入日常管理和监管统计体系。按照《关于开展地方政府融资平台贷款台账调查统计的通知》（银监办发[2010]338 号）的要求，对平台贷款信息进行按季统计报送，确保数据统计的全口径、准确性和一致性，实现实时监测、分类管理、动态调整，为信贷决策提供客观依据。各监管部门和各银监局应按照平台贷款统计制度要求，各司其职，协调配合，确保数据及时有效报送。

（四）强化质量约束。对于融资平台严重资不抵债、到期不能足额归还贷款本息、出现债务重组及违反贷款集中度管理要求等情况的，银行应及时按照《指导意见》等规定要求下调五级分类等级，并相应增提拨备和采取清收处置措施，以促进平台贷款风险的早期暴露和早期化解。对于因非不可抗力因素造成不良的，按照“谁签字谁负责”原则，严肃追究贷款行行长（即三方签字中贷款方的签字人）及相关责任人的责任。

（五）强化拨备约束。各银行应根据《指导意见》要求，对平台贷款的拨备覆盖率和贷款拨备率均不得低于贷款拨备的平均水平。对于短期内因客观限制确实难以提足的，须制定分年补提计划，确保尽快补足，期间应按新资本监管协议对资本作相应扣减。

（六）强化资本约束。各银行应根据《指导意见》要求，真实、客观、及时地反映和评价平台贷款风险状况。针对全覆盖、基本覆盖、半覆盖和无覆盖平台贷款，自 2011 年一季度起做到分别按照 100%、140%、250%和 300%计算贷款风险权重，发挥资本约束作用。

四、统一实施平台贷款现场检查

（一）检查组织。2011 年平台贷款现场检查按照属地原则进行，由各银监局、银监分局负责组织实施，凡涉及到平台贷款的相关监管处科室均要参加。属于异地平台贷款的要按借款人属地监管原则，由借款人所在地银监局（分局）一并组织检查，必要时可提请贷款行所

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

在地监管部门参加。检查方案由银监会银行一部统一制订，其他监管部门可不再另行组织检查。检查中如需要进一步协调，请与相关监管部门联系。

（二）检查方式。2011 年平台贷款现场检查统一采取报表分析和大户检查相结合的方式进行。由各银监局、银监分局在汇总分析平台贷款季度报表的基础上，以单户融资平台的全部表内外授信及其银行为检查对象，每季至少各选择一个辖内平台大户进行现场检查。

（三）检查周期。2011 年平台贷款现场检查按季进行。各银监局分别于 4 月末、6 月末、9 月末和 12 月末前将每季检查报告以省局为单位合并汇总，报送银监会。

（四）检查内容。各银监局、银监分局应重点选取公路、码头、机场等行业大户进行检查，各季度现场检查内容要有侧重。

第一季度：重点检查截至 2010 年末平台贷款余额最大客户。检查内容包括：一是地方政府融资平台资产负债情况，是否存在资不抵债等；二是地方政府融资平台贷款资金使用情况，包括用途和投向是否合规，资金使用效益等；三是 2010 年 6 月至 12 月底、2011 年 1 月 1 日后新增贷款情况；四是现金流覆盖的划分认定情况；五是落实原定整改计划情况等。

第二季度：重点检查截至 2011 年 3 月末已整改为一般公司类贷款余额最大客户。检查内容包括：一是现金流是否为全覆盖；二是抵押担保是否合法有效；三是是否符合退出平台贷款管理的退出条件；四是各贷款行是否重新评估客户风险及债项风险；五是公司治理是否健全，资本金是否真实到位，运营是否规范正常等情况。

第三季度：重点检查 2011 年上半年新增平台贷款最大客户（若与第一季度检查对象相同，则检查贷款增量第二大的客户）。检查内容包括：一是是否符合前述新增贷款准入条件；二是是否仍有地方政府担保；三是涉及各贷款行审批权限是否已上收至总行；四是是否合理确定贷款期限和还款方式、是否签订差额补足协议弥补还款资金缺口；五是贷款资金使用情况，用途和投向是否符合贷款新规等。

第四季度：重点检查截至 2011 年 9 月末平台贷款整改变化最大客户（若与第一、三季度检查对象相同，则依次顺延）。检查内容包括：一是项目条件是否整改合规；二是抵押担保是否整改合规，是否对无效担保进行追加和置换；三是是否针对整借整还、期限过长、还款来源不足等贷款合同问题进行整改；四是是否建立贷后管理机制并按季形成贷后管理报告。

五、严格监测“整改为一般公司类贷款”的风险

（一）严格退出条件。满足以下全部条件的企业法人类平台贷款，银行可整改为一般公司类贷款，并按照商业化原则运作：一是符合“全覆盖”原则，即各债权银行对借款人的风险定性均为全覆盖；二是符合“定性一致”原则，即各债权银行均同意整改为一般公司类贷款；三是符合“三方签字”原则，即各债权银行均已就平台风险定性和整改措施与融资平台及地方政府相关部门达成一致，并通过三方签字（地方政府相关部门、融资平台及各债权银行）进行确认。对于本《通知》印发前已整改为一般公司类并按商业化原则运作的贷款，各

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

银行应重新逐一审定是否为公司法人且满足上述三项退出条件;不合要求但此前已纳入一般公司类的贷款，各银行应重新将其归入平台贷款管理，于 2011 年 6 月末前完成。

（二）有序组织退出。在三方签字完成后，由最大债权行将借款人现金流计算、三方签字等文件报送至平台所在地监管部门，由银监局、银监分局按月对现金流测算的准确性、三方签字等情况进行审查，并于审查通过后有序组织平台贷款退出。退出时间、方式由各地监管部门自行确定。

（三）明确风险自担。对于已整改为一般公司类、进行商业化运营的贷款，各银行应按照审慎信贷要求进行管理，在原有债权债务关系不变的前提下，信贷风险由借贷双方承担，如出现风险只追究贷款人责任。

（四）健全台账统计。各银行及银监局应建立对整改为一般公司类贷款的台账统计机制，密切关注整改后贷款情况，进行持续跟踪、动态监测。各银监局应督促各银行严查公司资本金是否真实到位，还款来源是否充足，抵押担保是否合规，运营是否规范正常等情况，确保风险可控。

（五）审慎评估新增贷款风险。对于整改为一般公司类贷款的新增债务，各银行应按照“三个办法、一个指引”等审慎信贷规定重新评估客户风险及债项风险，对借款人情况、还款来源、担保情况等进行审查，全面评价风险因素，重点审查和监测现金流覆盖程度的动态变化。各银监局应严格监测该类贷款新增债务是否存在集中度违规、是否仍存在财政违规担保等问题。

六、依法加大平台贷款问责处罚力度

各银行应建立平台贷款风险及其管控的问责机制。各银监局应通过现场检查和非现场监管，及时发现银行在平台贷款经营活动中的各种违法违规违纪问题，并严格按照法律法规规定，采取问责高管、限制准入、暂停业务、处以罚款等方式，严肃追究出现问题的贷款发放机构及相关责任人的责任。

（一）严肃查处违规担保贷款问题。凡是以地方各级政府及其所属部门和主要依靠财政拨款的经费补助事业单位以直接或间接形式提供担保，以学校、医院、公园等公益性资产作为抵质押品，以政府承诺担保、无土地使用权证的土地出让收入承诺和规划土地储备（如土地储备证）作为抵押的贷款，均属违反《物权法》、《担保法》、《银行业监督管理法》的行为。一经查实，应按照《银行业监督管理法》第三十七条、第四十六条、第四十八条以及《关于进一步推进改革发展　加强风险防范的通知》（银监发[2011]14 号）规定，对问题机构和高级管理人员进行严格处罚。

（二）严肃查处违规发放平台贷款问题。凡是存在未按国发 19 号文等规定制定平台贷款审慎信贷标准、违规发放平台贷款，向“名单制”管理系统以外的平台发放贷款，以及将不符合平台贷款退出条件的贷款划为一般公司类贷款等问题的，均属于违反审慎经营规则的行为。一经查实，应按照《银行业监督管理法》第三十七条、第四十六条、第四十八条，《商业银行法》第七十四条，《金融违法行为处罚办法》第十六条以及《关于进一步推进改革发展　加强风险防范的通知》规定，对问题机构和高级管理人员进行问责处罚。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（三）严肃查处提供虚假文件资料问题。凡是存在未按照要求按季全口径准确、及时报送平台贷款信息，或存在弄虚作假、瞒报误报等问题，未按要求建立平台名单管理信息系统并按季向监管部门报送名单及风险定性情况等问题的，均属违反《统计法》、《银行业监督管理法》、《商业银行法》、《银行业监管统计管理暂行办法》等法律法规的行为。一经查实，应按照《银行业监督管理法》第四十六条、第四十七条、第四十八条，《商业银行法》第七十五条、第八十条，《金融违法行为处罚办法》第十二条，《银行业监管统计管理暂行办法》第三十六条、第三十八条规定对问题机构和高级管理人员进行问责处罚。

（四）严肃查处阻碍监管问题。凡是不按监管部门协调的意见进行平台贷款自有现金流覆盖分类划分，不按照要求开展平台贷款检查，以及对监管部门现场检查过程不配合的，均属违反《银行业监督管理法》、《商业银行法》关于拒绝或阻碍非现场监管或者现场检查的行为。一经查实，应按照《银行业监督管理法》第四十六条、第四十八条，《商业银行法》第七十五条、第七十七条、第七十八条规定对问题机构和高级管理人员进行问责处罚。

（五）严肃查处违反审慎经营规则问题。凡是对到期平台贷款作展期和借新还旧，或未按照要求计算风险权重、足额提取拨备、准确进行风险分类，或未将平台贷款审批权限统一上收至总行，或未按照要求合理确定新增平台贷款期限结构和还款方式，以及未按照贷款新规等信贷风险管控要求加强平台贷款合规管理等问题的，均属违反《贷款风险分类指引》（银监发[2007]54 号）、《商业银行集团客户授信业务风险管理指引》（中国银监会令 2003 年第 5 号）、《商业银行资本充足率管理办法》（中国银监会令 2004 年第 2 号）、《关于规范中长期贷款还款方式的通知》、《关于加强融资平台贷款风险管理的指导意见》、“三个办法、一个指引”等规定的行为。一经查实，应按照《银行业监督管理法》第三十七条、第四十六条、第四十八条和“三个办法”的有关规定对问题机构和高级管理人员进行问责处罚。

请各银监局将本通知转发至辖内银监分局和有关银行业金融机构。

附件：名词解释

1、地方政府融资平台：本《通知》中地方政府融资平台是指由地方政府出资设立并承担连带还款责任的机关、事业、企业三类法人，不含由中央政府直接投资设立的部门和机构。

2、十六字方针：是指按照国发 19 号文规定，对平台贷款所采取的“逐包打开、逐笔核对、重新评估、整改保全”清理规范方针。

2.1 逐包打开：指要将贷款包内的每笔贷款一一对应到合格的项目，甄别贷款包的潜在风险，确实存在合规性问题和风险问题的，要采取相应保全措施。

2.2 逐笔核对：指对融资平台公司贷款进行逐笔核实查对，从借款主体、担保主体、贷款管理等方面查找贷款存在的风险和问题。

2.3 重新评估：指重新评估贷款对应的项目的合规性和可行性，项目的效益性以及还款来源的充足性和持续性，项目资本金的可靠性，项目融资需求的合理性，项目资金使用的真实性等方面存在的风险和问题，确保项目债务水平与还款水平相匹配。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

2.4 整改保全：指针对自查发现的风险和问题，在制度建设、项目合规性、贷款管理、操作流程、还款来源、抵押担保等方面采取的整改保全措施。按照“规范退出、保全分离”的原则，对于清理规范后自身具有稳定的经营性现金流，能够全额偿还贷款本息且符合一般商业公司经营性质的融资平台公司，银行应将该类公司的贷款整体纳入一般公司类贷款进行管理；对于清理规范后自身具有一定的经营性现金流，能够部分偿还贷款本息的融资平台公司，银行应采取补充完善合同手续、增加新的借款主体和担保主体等整改保全措施，强化还款约束，将其中规范后满足一般公司类贷款条件的贷款从融资平台公司贷款中剥离，纳入一般公司类贷款管理。

3、六步走：指银监会 2010 年对平台贷款清理规范工作所采取的“分解数据、四方对账、分析定性、汇总报表、统一会谈、补正检查”六个步骤工作安排。

3.1 分解数据：指各监管部门将 2010 年上半年各法人机构自查的平台贷款有关数据分解到各银监局。各银监局再将有关数据分解到各机构的地区分支机构，组织各地区分支机构按照要求逐户建立台账，落实整改保全措施.对存在异地贷款的机构，在各地区设有分支机构的，由机构总部协调到当地分支机构代为统计；当地无分支机构的，由总部协调当地银监局代为统计。

3.2 四方对账：指各银行分别与地方政府融资平台、地方政府、各地分支机构、各银监局就当地平台贷款的有关数据进行核对，确保数据准确，避免空白或重复统计，做到账账一致、账实一致、账表一致。

3.3 分析定性：指各银行和各银监局按照“全覆盖、基本覆盖、半覆盖、无覆盖”的标准对平台贷款划分风险类别。有关数据经各机构认定后，各机构提出处置方案，明确牵头银行.

3.4 汇总报表：指统一汇总全国数据，建立融资平台贷款的全明细（融资平台名称、组织机构代码、贷款证编码）、全口径（企业法人、事业法人、机关法人）、全行业（土地储备中心类、交通运输类、开发区、园区类、城市投资建设类、国有资产管理公司类及其他）、全层级（省级、市级、县级）等全国银行业金融机构平台贷款报表体系。

3.5 统一会谈：指各省根据平台贷款清查结果，由各银监局组织，各地银行业协会协调辖内银行与地方政府相关部门及各平台进行会谈，敲定风险定性情况，确定平台贷款整改处置方案，并形成会谈纪要，交由地方政府相关部门、银监局、平台及银行四方备案。具体分工方面，按照平台贷款余额孰大的原则，推定最大债权行为组长，牵头组织各债权机构与地方政府、融资平台公司会谈商定整改保全和分类处置方案，推定第二大债权行为副组长，配合组长具体实施会谈工作。

3.6 补正检查：指各银监局按照属地原则对平台贷款清理整改落实工作，重点包括台账的完整性、整改的有效性、项目合规性、还款来源的充足性、贷款合同的合理性等情况进行专项现场检查。对统计分类不准、整改措施不力、监管要求不落实、没有对贷款合同进行补充订正等问题，严肃查处，严格追究。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

4、借款人自有现金流：本《通知》中包括经营性现金流，自有资产变现价值（自身拥有土地使用权证的土地处置收入、自身拥有的已办理过户手续的上市公司股权分红和股权转让和其他资产等）和已明确归属借款人的专项规费收入（如车辆通行费）。

5、风险定性：本《通知》中风险定性是指按照借款人自有现金流覆盖全部应还债务本息的比例，对平台贷款划分“全覆盖、基本覆盖、半覆盖、无覆盖”的风险类别。

5.1 全覆盖：全覆盖是指借款人自有现金流量占其全部应还债务本息的比例达 100%（含）以上。

5.2 基本覆盖：基本覆盖是指借款人自有现金流占其全部应还债务本息的比例达 70%（含）至 100%之间。

5.3 半覆盖：半覆盖是指借款人自有现金流占其全部应还债务本息的 30%（含）至 70%之间。

5.4 无覆盖：无覆盖是指借款人自有现金流占其全部应还债务本息的 30%以下。

6、分类处置：指银行业金融机构根据平台贷款特征和自有现金流等情况，对平台贷款采取的整改为一般公司类、保全分离为公司类、清理回收和仍按平台贷款处理四类处置方式。

6.1 整改为一般公司类贷款：是指经核查评估和整改后，已具备商业化贷款条件，各债权银行对借款人的风险定性均为全覆盖且均同意整改为一般公司类贷款，各债权银行均已就平台风险定性和整改措施与融资平台及地方政府相关部门达成一致，完成三方签字，并经借款人所在地银监部门确认后，整体转化为一般公司类贷款进行管理的贷款.

6.2 保全分离为公司类贷款：是指经核查评估和整改后，部分贷款有望达到商业化贷款条件，即自身具有一定的经营性现金流、能够部分偿还贷款本息的，通过项目剥离、公司重组、增加新的借款主体和担保主体，经验收合格后，按“达标一笔分离一笔”的原则，将其从平台贷款中分离为一般公司类的贷款。

6.3 清理收回：是指拟直接收回的贷款。

6.4 仍按平台处理的贷款：是指除以上三种处置方式外，仍纳入地方政府融资平台贷款管理的贷款。

6.5 平台贷款：本《通知》中平台贷款是指以地方政府融资平台为借款主体，且暂不具备商业化运营条件，仍按平台贷款管理的贷款。上述保全分离为公司类、清理回收类和仍按平台处理类贷款均属此类。

7、地方政府担保：本《通知》中地方政府担保是指地方各级政府及其所属部门、机构和主要依靠财政拨款的经费补助事业单位，以财政性收入、行政事业等单位的国有资产，或其他任何直接、间接形式为平台融资行为提供的担保。其中“直接、间接形式为融资平台公司提供担保”包括但不限于下列各种形式：为融资平台公司融资行为出具担保函；承诺在融

资平台公司偿债出现困难时，给予流动性支持，提供临时性偿债资金；承诺当融资平台公司不能偿付债务时，承担部分偿债责任；承诺将融资平台公司的偿债资金安排纳入政府预算；以规划中的土地未来出让收入为还款承诺。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

国务院办公厅关于保障性安居工程建设和管理的指导意见

国办发[2011]45 号

2011 年 9 月 28 日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

大规模推进保障性安居工程建设，是党中央、国务院为推动科学发展、加快转变经济发展方式、保障和改善民生采取的重大举措。为贯彻落实党中央、国务院的决策部署，全面推进保障性安居工程建设，进一步加强和规范保障性住房管理，加快解决中低收入家庭住房困难，促进实现住有所居目标，经国务院同意，现提出如下意见：

一、总体要求和基本原则

（一）总体要求。适应工业化、城镇化快速发展的要求，深入贯彻落实科学发展观，把住房保障作为政府公共服务的重要内容，建立健全中国特色的城镇住房保障体系，合理确定住房保障范围、保障方式和保障标准，完善住房保障支持政策，逐步形成可持续的保障性安居工程投资、建设、运营和管理机制。到“十二五”期末，全国保障性住房覆盖面达到 20%左右，力争使城镇中等偏下和低收入家庭住房困难问题得到基本解决，新就业职工住房困难问题得到有效缓解，外来务工人员居住条件得到明显改善。

（二）基本原则。住房保障工作要坚持从我国国情出发，满足基本住房需要；坚持政府主导、政策扶持，引导社会参与；坚持加大公共财政的投入，同时发挥市场机制的作用；坚持经济、适用、环保，确保质量安全；坚持分配过程公开透明，分配结果公平公正；坚持规范管理，不断完善住房保障制度。

二、大力推进以公共租赁住房为重点的保障性安居工程建设

（一）重点发展公共租赁住房。公共租赁住房面向城镇中等偏下收入住房困难家庭、新就业无房职工和在城镇稳定就业的外来务工人员供应，单套建筑面积以 40 平方米左右的小户型为主，满足基本居住需要。租金标准由市县人民政府结合当地实际，按照略低于市场租金的原则合理确定。发展公共租赁住房，对于完善住房供应和保障体系、引导合理住房消费、缓解群众住房困难，实现人才和劳动力有序流动、促进城镇化健康发展具有十分重要的意义。各地要根据实际情况适当增加公共租赁住房供应，人口净流入量大的大中城市要提高公共租赁住房建设的比重。

要加大政府投资建设力度，综合运用土地供应、资本金注入、投资补助、财政贴息、税费优惠等政策措施，吸引企业和其他机构参与公共租赁住房建设和运营，多渠道增加公共租赁住房供应。政府投资的公共租赁住房项目可以委托企业代建，市县人民政府逐年回购。公共租赁住房项目采取划拨、出让等方式供应土地，事先要规定建设要求、套型结构等，作为土地供应的前置条件。同时，公共租赁住房项目可以规划建设配套商业服务设施，统一管理经营，以实现资金平衡。新建普通商品住房项目，应当规划配建一定比例的公共租赁住房，

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

具体配建比例和管理方式由市县人民政府确定。外来务工人员集中的开发区、产业园区，应当按照集约用地的原则，统筹规划，集中建设单元型或宿舍型公共租赁住房，面向用工单位或园区就业人员出租。坚持谁投资、谁所有的原则，积极探索公共租赁住房投资回收机制。各地要及时制定公共租赁住房管理办法。

城镇低收入住房困难家庭较多、小户型租赁住房房源不足的地区，要加快建设廉租住房，提高实物配租比例。逐步实现廉租住房与公共租赁住房统筹建设、并轨运行。

（二）根据实际情况继续安排经济适用住房和限价商品住房建设。规范发展经济适用住房，严格执行建设标准，单套建筑面积控制在 60 平方米以内。房价较高的城市，要适当增加经济适用住房、限价商品住房供应。

（三）加快实施各类棚户区改造。棚户区（危旧房）改造要坚持政府主导、市场运作，发挥多方面积极性，改造资金由政府适当补助，住户合理负担。国有林区、垦区和工矿（含煤矿）棚户区改造，企业也要安排一定的资金。棚户区改造要尊重群众意愿，扩大群众参与，切实维护群众合法权益。

（四）加大农村危房改造力度。抓紧编制农村危房改造规划，逐步扩大中央补助地区范围，加大地方政府补助力度。按照统一要求建立和完善农村危房改造农户档案管理信息系统，提高规划设计水平，加强资金和质量监管。

三、落实各项支持政策

（一）确保用地供应。市县人民政府应当依据住房保障规划和保障性安居工程年度建设任务，科学编制土地供应计划，涉及新增建设用地的要在年度土地利用计划中优先安排、单列指标，做到应保尽保。要提前做好项目储备并落实到具体地块，努力挖潜，充分利用存量建设用地。涉及新增建设用地的，要提前确定地块，开展土地征收等前期工作，确保及时供地。储备土地和收回使用权的国有土地，优先安排用于保障性住房建设。严禁改变保障性住房建设用地用途，擅自改变用途的，要依法从严处理。

（二）增加政府投入。中央继续加大资金补助力度。地方各级人民政府要在财政预算安排中将保障性安居工程放在优先位置，加大财政性资金投入力度。按照“省级负总责、市县抓落实”的原则，加大省级政府统筹力度，确保项目资本金足额及时到位。住房公积金增值收益在提取贷款风险准备金和管理费用后，全部用于廉租住房和公共租赁住房建设。土地出让收益用于保障性住房建设和棚户区改造的比例不低于 10%。中央代发的地方政府债券资金要优先安排用于公共租赁住房等保障性安居工程建设。公共预算支出安排不足的地区，要提高土地出让收益和地方政府债券资金安排比重。完不成保障性安居工程建设任务的城市，一律不得兴建和购置政府办公用房。

（三）规范利用企业债券融资。符合规定的地方政府融资平台公司可发行企业债券或中期票据，专项用于公共租赁住房等保障性安居工程建设。地方政府融资平台公司发行企业债券，要优先满足保障性安居工程建设融资需要。承担保障性安居工程建设项目的其他企业，也可以在政府核定的保障性安居工程建设投资额度内，通过发行企业债券进行项目融资。对发行企业债券用于保障性安居工程建设的，优先办理核准手续。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（四）加大信贷支持。在加强管理、防范风险的基础上，银行业金融机构可以向实行公司化运作并符合信贷条件的公共租赁住房项目直接发放贷款。对于政府投资建设的公共租赁住房项目，银行业金融机构可向经过清理整顿符合条件的直辖市、计划单列市及省会城市政府融资平台公司发放贷款，融资平台公司贷款偿付能力不足的，由本级政府统筹安排还款；银行业金融机构也可向经过清理整顿符合条件且经总行评估认可、自身能够确保偿还公共租赁住房项目贷款的地级城市政府融资平台公司发放贷款。其他市县政府投资建设的公共租赁住房项目，可在省级政府对还款来源作出统筹安排后，由省级政府指定一家省级融资平台公司按规定统一借款。借款人和当地政府要确保按期还贷，防范金融风险和债务风险。公共租赁住房建设贷款利率下浮时其下限为基准利率的 0.9 倍，贷款期限原则上不超过 15 年。扩大利用住房公积金贷款支持保障性住房建设试点城市的范围，重点支持公共租赁住房建设。

（五）落实税费减免政策。对廉租住房、公共租赁住房、经济适用住房和棚户区改造安置住房，要切实落实现行建设、买卖、经营等环节税收优惠政策，免收城市基础设施配套费等各种行政事业性收费和政府性基金。

四、提高规划建设和工程质量水平

（一）优化规划布局和户型设计。要把保障性住房建设作为城乡规划和土地利用总体规划的重要内容，提出明确要求，合理安排布局，严格执行抗震设防和建筑节能等强制性标准。保障性住房实行分散配建和集中建设相结合。集中建设保障性住房，应当充分考虑居民就业、就医、就学、出行等需要，加快完善公共交通系统，同步配套建设生活服务设施。保障性住房户型设计要坚持户型小、功能齐、配套好、质量高、安全可靠的要求，合理布局，科学利用空间，有效满足各项基本居住功能，鼓励通过公开招标、评比等方式优选户型设计方案。廉租住房、公共租赁住房应当提供简约、环保的基本装修，具备入住条件。

同时，在保障性住房规划设计中，要贯彻省地、节能、环保的原则，落实节约集约用地和节能减排各项措施，全面推广采用节水型器具，配套建设污水处理和生活垃圾分类收集设施。农村危房改造要重视自然采光和通风，大力推广建筑节能技术。

（二）落实工程质量责任。保障性安居工程建设，要严格履行法定的项目建设程序，规范招投标行为，落实项目法人责任制、合同管理制、工程监理制。严格建筑材料验核制度。项目法人对住房建设质量负永久责任，其他参建单位按照工程质量管理规定负相应责任。实行勘察、设计、施工、监理单位负责人和项目负责人责任终身制。推广在住房建筑上设置质量责任永久性标识制度，接受社会监督。

（三）强化工程质量监督。保障性安居工程参建各方要建立健全质量管理体系，切实把加强质量监管贯穿于建设全过程。严格按照法律法规和强制性标准规定进行勘察、设计、施工、监理和验收，加大对工程质量和施工安全的监督检查力度。对存在违法违规行为和工程质量不符合强制性标准的工程项目，要责令整改。

五、建立健全分配和运营监管机制

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（一）规范准入审核。市县人民政府要根据当地经济社会发展水平、居民收入、住房状况，合理确定保障对象住房困难、家庭收入（财产）的具体标准，定期调整，并向社会公布。完善住房保障申请、审核、公示、轮候、复核制度。健全住房城乡建设、民政、公安、税务、金融等部门及街道、社区协作配合的家庭住房和经济状况审核机制。保障性住房申请人应当如实申报家庭住房、收入和财产状况，声明同意审核机关调查核实其家庭住房和资产等情况。审核机关调查核实申请人住房、金融资产、车辆等财产的，有关机构应当依法提供便利。严禁以任何形式向不符合住房困难标准的家庭供应保障性住房。切实防范并严厉查处骗租骗购保障性住房、变相福利分房和以权谋私行为。对以虚假资料骗购、骗租保障性住房的，一经查实应立即纠正，并取消其在 5 年内再次申请购买或租赁保障性住房的资格。建立住房保障诚信档案，完善失信惩戒制度。

（二）严格租售管理。经审核符合条件的家庭，市县人民政府应当在合理的轮候期内安排保障性住房。具体轮候期限由市县人民政府确定并公布。廉租住房租赁补贴应当按月或季度及时发放，确保当年 12 月 25 日前全部发放到位。廉租住房、公共租赁住房的租赁合同，应当载明租金、租期以及使用要求。公共租赁住房租赁合同期限一般为 3 至 5 年。租赁合同期满后承租人仍符合规定条件的，可以申请续租。经济适用住房和限价商品住房购买不满 5 年的，不得上市交易。经济适用住房配售时，要明确界定政府与购买人的资产份额，并按照政府回购、适当兼顾保障对象合法权益的原则，确定经济适用住房出售所得价款的分配比例。限价商品住房的上市交易收益调节办法，由市县人民政府制定。

（三）加强使用管理。市县人民政府应当建立住房保障管理信息系统，完善保障性住房和保障对象档案，动态监测住房保障对象家庭人口、住房和经济状况变化情况。建立公众监督机制，落实信息公开，充分发挥社会监督作用。定期检查保障性住房使用情况，对违反规定将保障性住房出售、转借、出租（转租）、闲置、改变用途且拒不整改的，应当按照有关规定或者合同约定收回。对中介机构违规代理出售、出租保障性住房的，应当依法给予处罚。保障性住房的使用人要按有关规定和合同约定使用住房，不得擅自改变房屋结构，影响房屋质量安全和使用功能。保障性住房小区可以实行住户自我管理、自我服务，也可以聘请专业机构提供物业服务。

（四）健全退出机制。廉租住房、公共租赁住房承租人经济状况改善，或通过购置、继承、受赠等方式取得其他住房，不再符合相应的住房保障条件的，应当在规定期限内腾退；逾期不腾退的，应当按市场价格交纳租金。经济适用住房购房人通过购置、继承、受赠等方式取得其他住房，不再符合经济适用住房保障条件的，应当退出经济适用住房，或者通过补交土地收益等价款取得完全产权。对拒不服从退出管理的，可以依照规定或合同约定申请人民法院强制执行。

六、加强组织领导，进一步落实地方政府责任

（一）建立目标责任制。省级人民政府对本地区保障性安居工程工作负总责；市县人民政府具体实施，负责落实项目前期工作、建设资金、土地供应、工程质量监督、保障性住房租售管理和使用监管等。省级人民政府要指导市县人民政府，加强住房保障管理机构和具体实施机构建设，充实工作人员，落实工作经费。要加强组织领导和督促检查，周密部署，精心落实，注意总结经验，优化审批程序，简化办事手续，把保障性安居工程建成廉洁工程、平安工程、放心工程。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（二）统筹安排年度建设任务。要因地制宜，科学编制建设规划，统筹安排年度建设任务，不搞“一刀切”。“十二五”时期全国保障性安居工程建设目标是经济和社会发展的约束性指标。各省、自治区、直辖市要按照目标任务，按需申报，自下而上，编制本地区保障性住房建设规划，将任务分解到年度。要尽快明确 2012 年保障性安居工程建设任务、投资计划、用地计划、资金来源渠道等。市县人民政府要按照规划编制年度实施计划，并落实到项目，尽早开展前期工作，以便落实资金和土地，确保建设任务按计划顺利实施。市县人民政府要向社会公布年度保障性安居工程建设计划、项目开工和竣工情况，以及项目名称、建设地址、建设方式和建设总套数等。

（三）建立考核问责机制。各地区、各有关部门要加强对保障性安居工程建设的监督检查，全面落实工作任务和各项政策措施。住房城乡建设部等有关部门要制定具体考核办法。住房城乡建设部、监察部等有关部门要建立约谈和问责机制，对项目资金土地不落实、政策措施不到位、建设进度缓慢地区的政府负责人进行约谈。对没有完成年度目标任务的地区，监察部、住房城乡建设部等部门要视情况对其政府负责人进行问责。要严格规范保障性安居工程建设程序，加强资金监管。对在保障性安居工程建设、分配和管理过程中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊、失职渎职的政府及其相关职能部门工作人员，要依法依纪追究责任；涉嫌犯罪的，移送司法机关处理。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

国务院办公厅关于推进公共资源配置领域政府信息公开的意见

国办发[2017]97 号

2017 年 12 月 19 日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

按照党中央、国务院决策部署和《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于全面推进政务公开工作的意见〉的通知》等文件要求，为进一步推进公共资源配置领域政府信息公开，经国务院同意，现提出如下意见。

一、指导思想

全面贯彻党的十九大精神，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，不断推进国家治理体系和治理能力现代化，按照党中央、国务院关于全面推进政务公开工作的重要部署要求，推进公共资源配置决策、执行、管理、服务、结果公开，扩大公众监督，增强公开实效，努力实现公共资源配置全流程透明化，不断提高公共资源使用效益，维护企业和群众合法权益，为稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险作出贡献，促进经济社会持续健康发展。

二、主要任务

本意见所称公共资源配置，主要包括保障性安居工程建设、保障性住房分配、国有土地使用权和矿业权出让、政府采购、国有产权交易、工程建设项目招标投标等社会关注度高，具有公有性、公益性，对经济社会发展、民生改善有直接、广泛和重要影响的公共资源分配事项。各地区、各部门要根据区域、行业特点，进一步明确本地区、本行业公共资源配置信息公开范围，细化公开事项、内容、时限、方式、责任主体、监督渠道等，纳入主动公开目录清单。

（一）突出公开重点。

1.住房保障领域。在项目建设方面，主要公开城镇保障性安居工程规划建设方案、年度建设计划信息（包括建设计划任务量、计划项目信息、计划户型）、建设计划完成情况信息（包括计划任务完成进度、已开工项目基本信息、已竣工项目基本信息、配套设施建设情况）、农村危房改造相关政策措施执行情况信息（包括农村危房改造政策、对象认定过程、补助资金分配、改造结果）；在住房分配方面，主要公开保障性住房分配政策、分配对象、分配房源、分配程序、分配过程、分配结果等信息。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

2.国有土地使用权出让领域。主要公开土地供应计划、出让公告、成交公示、供应结果等信息。

3.矿业权出让领域。主要公开出让公告公示、审批结果信息、项目信息等信息。

4.政府采购领域。主要公开采购项目公告、采购文件、采购项目预算金额、采购结果、采购合同等采购项目信息，财政部门作出的投诉和监督检查等处理决定、对集中采购机构的考核结果，违法失信行为记录等监督处罚信息。

5.国有产权交易领域。除涉及商业秘密外，主要公开产权交易决策及批准信息、交易项目信息、转让价格、交易价格、相关中介机构审计结果等信息。

6.工程建设项目招标投标领域。主要公开依法必须招标项目的审批核准备案信息、市场主体信用等信息。除涉及国家秘密、商业秘密外，招标公告（包括招标条件、项目概况与招标范围、投标人资格要求、招标文件获取、投标文件递交等）、中标候选人（包括中标候选人排序、名称、投标报价、工期、评标情况、项目负责人、个人业绩、有关证书及编号、中标候选人在投标文件中填报的资格能力条件、提出异议的渠道和方式等）、中标结果、合同订立及履行等信息都应向社会公布。

（二）明确公开主体。

按照“谁批准、谁公开，谁实施、谁公开，谁制作、谁公开”的原则，公共资源配置涉及行政审批的批准结果信息由审批部门负责公开；公共资源项目基本信息、配置（交易）过程信息、中标（成交）信息、合同履约信息由管理或实施公共资源配置的国家机关、企事业单位按照掌握信息的情况分别公开。此外，探索建立公共资源配置“黑名单”制度，逐步把骗取公共资源等不良行为的信息纳入“黑名单”，相关信息由负责管理的部门分别公开。

（三）拓宽公开渠道。

充分发挥政府网站第一平台作用，及时发布公共资源配置领域各类信息，畅通依申请公开渠道。积极利用政务微博微信、新闻媒体、政务客户端等拓宽信息公开渠道，开展在线服务，提升用户体验。构建以全国公共资源交易平台为枢纽的公共资源交易数据共享平台体系，推动实现公共资源配置全流程透明化，各类依法应当公开的公共资源交易公告、资格审查结果、交易过程信息、成交信息、履约信息以及有关变更信息等在指定媒介发布后，要与相应的公共资源交易平台实现信息共享，并实时交互至全国公共资源交易平台汇总发布。公共资源配置领域的信用信息要同时交互至全国信用信息共享平台，并依托“信用中国”网站及时予以公开。要把公共资源交易平台与其他政务信息系统进行整合共享，实现公共资源配置信息与其他政务信息资源共享衔接。

（四）强化公开时效。

坚持以公开为常态、不公开为例外，公共资源配置过程中产生的政府信息，除涉及国家秘密、商业秘密等内容外，应依法及时予以公开。确定为主动公开的信息，除法律法规另有规定外，要严格按照《中华人民共和国政府信息公开条例》规定，自政府信息形成或变更之

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

日起 20 个工作日内予以公开，行政许可、行政处罚事项应自作出行政决定之日起 7 个工作日内上网公开。对于政府信息公开申请，要严格按照法定时限和理由予以答复。

三、保障措施

（一）强化组织领导。

各级政府和有关部门要高度重视公共资源配置领域的政府信息公开工作，加强组织领导，狠抓任务落实，以此作为深化政务公开工作的有效抓手。各级政府要建立健全协调机制，明确分工，夯实责任，政府办公厅（室）作为组织协调部门，要会同发展改革、工业和信息化、财政、国土资源、环保、住房城乡建设、交通运输、水利、农业、商务、卫生计生、审计、国有资产监督管理、税务、林业、铁路、民航等部门以及公共资源交易相关监管机构，提出明确工作目标和具体工作安排，认真组织实施并做好政务舆情监测和回应，确保任务逐项得到落实。

（二）加强监督检查。

各级政府要定期对公共资源配置领域政府信息公开工作进行检查，主要包括政府信息公开情况、公开时效、交易平台掌握信息报送和公开情况等。各有关部门每年要将本领域工作进展情况报同级政务公开主管部门，并在政府信息公开年度报告中公布，接受社会公众、新闻媒体的监督。

（三）做好考核评估。

地方各级政府要按照政务公开工作绩效考核相关规定，把公共资源配置领域政府信息公开工作纳入政务公开工作绩效考核范围，加大考核力度，并探索引入第三方评估机制，推动工作有效开展。建立健全激励约束机制，对未按照相关规定和要求履行公开职责的，要通报批评，并在年度考核中予以体现；对工作成效突出的，给予通报表扬。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

中国银监会关于加强2012年地方政府融资平台贷款风险监管的指导意见

银监发[2012]12号

2012年3月13日

各银监局，各政策性银行、国有商业银行、股份制商业银行、金融资产管理公司，邮政储蓄银行，各省级农村信用联社，银监会直接监管的信托公司、企业集团财务公司、金融租赁公司：

2012年，各银行业金融机构要遵循“政策不变、深化整改、审慎退出、重在增信”的总体思路，以缓释风险为目标，以降旧控新为重点，以现金流覆盖率为抓手，继续推进地方政府融资平台（以下简称融资平台）贷款风险化解工作。为深化融资平台贷款风险缓释工作，现提出如下指导意见：

一、严格监控，及时化解到期风险

（一）逐户按月统计到期贷款。各银行、各银监局要建立融资平台（包含仍按平台管理类和退出类平台，下同）贷款今年到期情况的台账统计制度，逐月统计融资平台贷款的到期时间、金额、偿债资金来源、实际偿还情况等，按季报送银监会。

（二）落实到期贷款偿还方案。对于今年到期的融资平台贷款，各银行要在全面调查统计的基础上，与各融资平台共同制定详细的还款方案。牵头银行即最大债权银行要按融资平台名录负责测算和还款方案制定工作，将还款方案于2012年4月底前报送各银监局。

（三）加强到期贷款风险分析监测。各银行、各银监局要根据专项统计结果和银企共同制定的还款方案，密切跟踪融资平台运营状况和到期贷款的还款进度。对不能按方案落实资金来源、可能造成还款违约和存在以贷还贷问题的，要及早采取处置措施，并专报银监会。

二、分类处置，切实缓释存量风险

（四）对于融资平台的存量贷款，应按照“分类管理、区别对待、逐步化解”的原则，按照以下情形分别处理。

（五）对于自身现金流100%覆盖贷款本息且项目已建成达产、形成了经营性现金流的融资平台，要以现金流来源为基础，制定均衡的分期还贷计划，并专户集并、封闭现金流收入，确保及时足额清收到期贷款本息。

（六）对于自身现金流100%覆盖贷款本息，项目已建成但尚未达产形成经营性现金流的融资平台，在借款人的抵押担保、还款方式等方面整改合格的前提下，经各银行总行审批，可在原有贷款额度内进行再融资，切实支持项目早达产、早创收，早日增加还款资金来源。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（七）对于自身现金流 100％覆盖贷款本息，贷款到期而项目尚未建成的融资平台，在借款人的抵押担保、还款方式等方面整改合格的前提下，经各银行总行审批后，可按照工程建设实际周期合理确定贷款期限，一次性修订贷款合同，使贷款期限符合项目建成要求。

（八）对于自身现金流不能够 100％覆盖贷款本息，但项目能够吸引社会资金投资的融资平台，各银行要在现有贷款余额不增加的前提下，积极协助地方政府相关部门和借款人，制定资产重组、合并、转让或引入新投资者等市场化处置方案，提高现金流覆盖程度，在项目建成达产后及时按约清收贷款本息。

（九）对于自身现金流不能够 100％覆盖贷款本息，且工程项目不宜吸引社会资金投资的融资平台，各银行要在不增加新贷的前提下，与地方政府积极沟通，按原定承诺，量化还款数额，纳入财政预算，分期清收贷款。

三、严格标准，有效控制新增贷款

（十）严格降旧控新要求。按照“保在建、压重建、控新建”的基本要求，今年融资平台贷款要严格准入标准和放贷条件，坚持有保有压和结构调整。对仍按平台管理类的新增贷款进行重点监管，对退出类贷款的变动情况进行跟踪监测，以实现全年融资平台贷款“降旧控新”的总体目标。

（十一）严格控制总量。今年各银行在年度信贷计划安排上不得新增融资平台贷款规模；各地区的融资平台贷款余额不得超过当地政府可承受债务规模上限；各银行不得对信贷分类中列为压缩类的融资平台新发放贷款。

（十二）严格把握投向。融资平台新增贷款应优先保证重点在建项目需求，既要避免重点项目出现“半拉子”工程，又要防范融资平台假借“保续建”之名套取贷款。仍按平台管理类的新增贷款的投向主要为五个方面：一是符合《公路法》的收费公路项目；二是国务院审批或核准通过且资本金到位的重大项目；三是土地储备类和保障性住房建设项目；四是农业发展银行支持且符合中央政策的农田水利类项目；五是工程进度达到 60％以上，且现金流测算达到全覆盖的在建项目。

（十三）严格新增贷款条件。仍按平台管理类的新增贷款必须满足五个前提条件：一是公司治理完善；二是现金流全覆盖；三是抵押担保符合现行规定且存量贷款已在抵押担保、贷款期限、还款方式等方面整改合格；四是借款人资产负债率低于 80％；五是融资平台存量贷款中需要财政偿还的部分已纳入地方财政预算管理，并已落实预算资金来源。

四、审慎退出，加强退后动态管理

（十四）严格平台退出管理。各银行应以现金流覆盖率为抓手，严格把握融资平台退出条件，审慎评估退出后平台贷款风险，强化退出类平台贷款的风险管控。

（十五）严格平台退出条件。融资平台退出需满足五个条件：一是符合现代公司治理要求，属于按照商业化原则运作的企业法人；二是资产负债率在 70％以下，财务报告经过会

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

计师事务所审计；三是自身现金流 100％覆盖贷款本息，且各债权银行对融资平台的风险定性均为全覆盖；四是存量贷款的抵押担保、贷款期限、还款方式等已整改合格；五是诚信经营，无违约记录，可持续独立发展。

（十六）严格平台退出程序。融资平台退出应严格按照以下程序进行：一是牵头行发起。由牵头行发起，各债权银行认真审核并形成一致性退出意见。二是各总行审批。各债权银行分支机构将融资平台退出申请报各总行审核批准。三是三方签字。各债权银行获总行退出审批通过后，与地方政府相关部门、平台公司进行沟通协商并由三方签字确认。四是退出承诺。在三方签字的同时，地方政府及相关部门应明确承诺不再为退出类平台新增贷款提供任何担保；各银行应明确承诺按审慎信贷原则进行贷款管理，并独立承担新增贷款风险。五是监管备案。牵头行将有关资料收集完整后向融资平台属地银监部门报备，监管部门在融资平台报表中标示退出。

（十七）严格平台退后管理。对退出类平台，各银行要在落实“名单制”管理的基础上，严格按照商业化原则加强风险管控。监管部门要实施动态监测，对于退出类平台五项条件之一低于监管要求和违背退出承诺的，要重新纳入平台管理。退出类新增贷款应严格遵循产业政策、信贷政策和一般公司贷款条件，实行“谁贷款，谁承担风险”的责任追究机制。各银行不得向退出类平台发放保障性住房和其他公益性项目贷款。

五、完善制度，深化平台贷款管理

（十八）实行信贷分类制度。各银行应在原有“名单制”管理的基础上，对融资平台按照“支持类、维持类、压缩类”进行信贷分类。“支持类”指符合融资平台贷款的新增条件和银行信贷政策及风险偏好，可以新增贷款的融资平台；“维持类”指不完全满足融资平台贷款的新增条件，但未超越银行风险容忍度，可以为保项目完工进行再融资但贷款余额不超过年初水平的融资平台；“压缩类”指既不符合融资平台贷款的新增条件和银行信贷政策，又超越银行风险容忍度，贷款余额不得增加且不得以任何形式新发放贷款的融资平台。针对上述信贷分类，各银行总行要结合自身经营实际情况，制定出具体的分类条件和标准。

（十九）强化授信审批制度。各银行应按照“统一授信、总量控制、逐笔审批、监督支付”的原则，加强总行对仍按平台管理类贷款的集中审批和管理，对于新增贷款，由总行统一授信、逐笔审批，加强支付监督，防止贷款挪用。

（二十）健全统计分析制度。各银行、各银监局要加强对融资平台贷款的动态监测分析，继续按季做好台账统计工作。各银监局应继续做好协调工作，确保每个融资平台只有一个风险定性结果（“全覆盖、基本覆盖、半覆盖、无覆盖”），并根据既定要求按季报送。各银行应对融资平台按“支持类、维持类、压缩类”进行信贷分类，并于 2012 年 4 月将分类结果通过平台信息系统报送银监会。

六、明确职责，强化监管约束

（二十一）强化信贷约束。对于存在以下情形的融资平台，各银行一律不得新发放任何形式的贷款：一是信贷分类结果为“压缩类”的；二是借款人为异地融资平台的；三是所在地区地方政府债务规模达到或超出限额的；四是地方政府以直接或间接形式为新增贷款提供

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

担保承诺的；五是以学校、医院、公园等公益性资产作，为抵质押品的；六是以无合法土地使用权证的土地预期出让收入承诺作为质押的；七是存量贷款担保抵押、贷款合同等方面整改不到位的；八是资产负债率和现金流覆盖率不符合规定要求的。

（二十二）实施现场检查。2012 年融资平台贷款现场检查按照属地原则，上下半年各进行一次，由各银监局、银监分局组织实施。各银监局、银监分局应围绕现金流测算、存量贷款风险缓释、新增贷款控制以及平台退出等方面开展检查。上半年检查对象为 2011 年末退出类平台贷款余额最大的一户，下半年检查对象为 2012 年上半年仍按平台管理类新增贷款最多的一户。

（二十三）严肃责任追究。各银监局、银监分局应通过现场检查和非现场监管，及时发现银行在融资平台贷款经营活动中的各种违法违规问题。各银行应建立融资平台贷款风险管控的问责机制，出现问题的，要严格按照职责规定追究责任。

（二十四）银行法人总行职责。实施信贷分类；审批新增贷款；审批融资平台退出；审批存量贷款分类处置方案；控制融资平台贷款总量。

（二十五）银行分支机构职责。正确执行信贷分类管理制度；正确发起融资平台退出；正确发起新放贷款；正确落实存量贷款增信整改；正确计算现金流覆盖率；正确填报融资平台信息（名单、违约、重组等）。

（二十六）法人机构监管部门职责。督促各银行法人总部落实“降旧控新”目标、准确信贷分类、规范审批融资平台退出、合理处置存量贷款风险、及时准确报送信息。

（二十七）分支机构监管部门职责。督促银行分支机构正确执行信贷分类管理制度、规范发起融资平台退出、确保新发放贷款依法合规、正确整改增信存量贷款、正确计算现金流覆盖率、正确填报融资平台信息。

（二十八）银监局（分局）职责。确定辖内融资平台名单；按是否退出对辖内融资平台进行分类；明确辖内融资平台的风险定性；填报“三项整改”（抵押担保、贷款期限、还款方式）信息；逐户监测融资平台贷款增减变化情况；开展融资平台贷款现场检查；关注今年融资平台贷款到期及还款情况。对于未按照监管规定对辖内银行落实本指导意见的情况进行及时检查或检查后未责令银行对所发现的问题采取整改措施的，依照有关规定追究相关责任人的责任。

（二十九）统计信息部门职责。开发维护平台信息采集系统；及时汇总报表数据；及时分析研究数据；提出违规问题并告知相关监管部门。

请各银行业金融机构将本指导意见尽快传达至本系统各级分支机构，并结合本行实际制定具体的落实措施及管理办法。各银监局要将本指导意见转发至辖内银行业金融机构，同时向地方政府做好政策汇报和解释工作。如在执行过程中发现问题，请及时向银监会报告。

附件：关于 2012 年地方政府融资平台贷款风险监管政策有关问题的说明

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

根据 2012 年 2 月 20 日、21 日在深圳召开的“地方政府融资平台贷款风险监管工作会议”精神，现将 2012 年地方政府融资平台贷款风险监管政策有关问题说明如下。

一、指导思想

地方政府融资平台贷款风险监管工作的指导思想是“政策不变、深化整改、审慎退出、重在增信”。

“政策不变”是指自 2009 年融资平台贷款清理规范工作开始以来的所有政策都不变。“逐包打开、逐笔核对、重新评估、整改保全”的十六字方针不变；“全覆盖、基本覆盖、半覆盖、无覆盖”的风险定性四分类方法不变；“降旧控新”的总体目标不变；融资平台按仍按平台管理类和退出类划分的要求不变，其中凡称融资平台的包括仍为平台和退出的平台两类，仍为平台的亦称监管类平台，退出的平台也称监测类平台。

“深化整改”是指着力抓好三项整改工作：一是深化名单制管理。要求各银行把融资平台名单在原有风险定性四分类的基础上，将融资平台再按“支持类”、“维持类”和“压缩类”三种情形进行管理，并以此作为信贷审批的依据，分类结果由银行自主决定。二是细化信贷条件。进一步细化融资平台贷款的信贷条件，对新增贷款的投向与条件提出更加具体要求。三是强化退后管理。将退出类平台纳入信贷分类，并加强退后监测。

“审慎退出”是指要求银行严格落实融资平台退出的有关条件和程序，加强对退出后融资平台的持续管理，责成不符合审慎退出条件的融资平台重新纳入平台管理，坚决杜绝随意退出、盲目退出、为增贷而退出的现象。

“重在增信”是指融资平台要通过增加资本、增加抵质押、置换无效担保、签订补差协议、将政府承诺还款的部分债务纳入当期财政预算等方式提高自身的信用水平，增强自身的还款能力。

二、工作目标

地方政府融资平台贷款风险监管的工作目标是缓释风险。一是控制总量风险。各银行原则上在今年信贷计划中不得安排新增融资平台贷款规模。二是缓释存量风险。各银行要分类处置存量贷款。三是消除到期风险。各银行要加强对今年到期贷款风险的监控，防止到期违约风险事件的发生。四是防止断链风险。各银行要重点避免出现在建工程资金链断裂的情况。

三、工作任务

地方政府融资平台贷款风险监管的工作任务是降旧控新。一是总量减少。各银行原则上不得新增融资平台贷款，重点是控制监管类平台的贷款总量，确保其贷款余额不上升；对于按照商业化运作的监测类平台，要跟踪监测其贷款总量变化和使用情况；对于保障性住房等公益性项目，允许新增贷款，但是必须纳入监管类管理。二是存量下降。今年仍按平台类管理的融资平台贷款余额原则上只降不升。三是有保有压。各银行要根据信贷三分类结果，将从“压缩类”平台中减少的贷款额度用于投向“支持类”平台，以在融资平台贷款总量不增的情况下实现贷款结构调整。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

四、工作路径

（一）控新。一是各银行在今年的信贷计划中，原则上不得安排融资平台贷款增量。二是各地区融资平台贷款余额不得超过当地政府可承受债务规模上限。三是所有“维持类”融资平台的贷款余额不得超过年初水平。对于维持类平台，各银行可以新发放贷款，允许收回再贷，但是贷款余额不得增加。四是不得向“压缩类”融资平台发放任何形式的贷款。各银行对于“压缩类”平台要做到“只收不贷”。

（二）降旧。按照五种情形分类缓释融资平台的存量贷款风险，其中退出类融资平台仅适用前三种情形，仍按平台管理的适用五种情形。一是及时收贷。对于现金流全覆盖、项目已经完工达产且已经形成现金流收入的融资平台，要封闭现金流，对回笼款进行专户管理，按照原来的约定及时清收贷款。二是收回再贷。对于现金流全覆盖、项目已建成但还没有产生足够现金流偿还贷款本息（没有经济建成）的融资平台，可以在原有贷款额度内进行再融资。再融资具体包括发行股票、债券、短融、中融、中票、引资、贷款等方式。对于以贷款形式实施再融资的，贷款总量不得超过原有贷款额度。三是据实定贷。对于现金流全覆盖、项目已经确定工期但因有不可抗拒的因素导致不能如期完工，但贷款已经到期的融资平台，要一次性修改贷款合同，根据实际工期重新确定贷款期限。四是引资还贷。对于现金流不能够全覆盖，项目能够吸引社会资金投资的平台，在现有贷款余额不增加的前提下，可以通过资产重组、引入新投资者、项目出售等方式，引进资金用于还贷。五是只收不贷。对于现金流不能够全覆盖，工程项目不宜吸引社会资金投资的平台，银行只能只收不贷，并要求地方政府将贷款纳入预算。

五、工作方法

（一）信贷分类管理。各银行结合自身信贷经营的实际情况，按照“支持类”、“维持类”，“压缩类”分类标准，自主决定所有融资平台客户的信贷分类结果。其中，“支持类”是指符合融资平台的新增贷款条件和银行的信贷政策及风险偏好，可以增加贷款的平台；“维持类”指不完全满足融资平台的新增贷款条件，但未超越银行风险容忍度，可以为保项目完工进行再融资但贷款余额不超过年初水平的平台；“压缩类”指既不符合融资平台新增贷款条件和银行信贷政策，又超越银行风险容忍度，贷款余额不得增加且不得以任何形式新发放贷款的平台。

（二）到期贷款风险监控。到期贷款主要是指今年到期的贷款。各银行要按月把全年融资平台到期贷款建台帐、做统计，逐户调查今年到期贷款的还款来源，并与平台共同制定还款方案，还款方案于 2012 年 4 月末前报送各银监局。各银监局负责监督和信息汇总，按季将还款方案的落实情况报告银监会。

（三）补充押品。各银行要持续提升抵质押品质量，及时置换财政担保和公益性资产等不合规抵质押品，积极防范因资产价格下跌而导致的融资平台贷款抵质押品质价下行风险。

六、工作要求

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（一）严格信贷管理。一是明确贷款投向。仍按平台管理类新增贷款的投向为：符合《公路法》的收费公路；经国务院审批或核准的且资本金已到位的项目；土地储备和保障性住房；农发行支持且符合中央政策要求的农田水利建设；工程进度达到 60%以上且现金流达到全覆盖的在建项目。二是严格新增条件。仍按平台管理类的新增贷款必须满足五个前提条件：公司治理完善；现金流全覆盖；抵押担保符合现行规定且存量贷款已在抵押担保、贷款期限、还款方式等方面整改合格；借款人资产负债率低于 80%；平台存量贷款中需要财政偿还的部分已纳入地方财政预算管理并已落实预算资金来源。仍按平台管理类平台的任何一笔新增贷款必须同时符合有关投向和条件的规定，两者缺一不可。

对于以下情形，各银行不得新发放融资平台贷款：一是信贷分类结果为“压缩类”的；二是借款人为异地平台的；三是所在地区地方政府债务规模达到或超出限额的；四是地方政府以直接或间接形式提供担保承诺的；五是以学校、医院、公园等公益性资产作为抵质押品的；六是以无合法土地使用权证的土地预期出让收入承诺作为质押的；七是存量贷款担保抵押、贷款合同等方面整改不到位的；八是资产负债率和现金流覆盖率不符合规定要求的。

（二）规范平台退出。一是规范退出程序。融资平台退出必须严格遵循“牵头行发起一贷款行（总行）审批一三方签字一退出承诺一监管（局）备案”五项程序。银监局只负责退出平台备案登记，不负责退出平台审批。二是规范退出条件。退出必须同时符合公司治理健全、资产负债率在 70%以下、现金流 100%覆盖贷款本息、存量贷款已整改合格、无违约记录等五项条件。三是加强退后管理。五项条件之一低于监管要求和违背退出承诺的要重新纳入平台管理；平台退出后不再享受平台管理类贷款的相关优惠信贷政策，新增贷款必须符合产业政策、信贷政策和一般公司贷款条件，实行“谁贷款，谁承担风险”的责任追究机制；各银行对退出类平台不得再发放保障性住房和其他公益性项目的贷款。

（三）规范报表统计。一是平台风险分类统计。各银监局应继续做好协调工作，确保每个融资平台只有一个定性结果（“全覆盖、基本覆盖、半覆盖、无覆盖”），并根据既定要求按季报送。二是平台信贷分类统计。各银行应对融资平台按“支持类、维持类、压缩类”进行信贷分类，并于 2012 年 4 月将分类结果上报银监会。三是融资平台贷款到期偿还及违约情况统计。各银行、各银监局应建立融资平台今年贷款到期情况的台账统计制度，按月统计融资平台贷款的到期时间、金额、偿债资金来源等情况，并按季报送银监会。

（四）规范数据填报流程。融资平台报表数据填报要遵循以下五项程序：第一步，各银监局、分局负责填报融资平台基本信息，包括资产负债、风险定性、退出情况等，并报送银监会统计部；第二步，银监会统计部将融资平台基本信息表发给各银行业金融机构，由各银行据表填报贷款数据，并报送各银行法人机构主监管员审查；第三步，在主监管员明确审查无误后，银监会统计部对所有融资平台贷款数据进行汇总；第四步，银监会统计部将汇总完毕的数据反馈给相关银监局。

（五）规范现场检查。现场检查分为两类：第一类是银行自查，由银行内审部门组织检查。第二类是银监局、银监分局的现场检查。按照属地原则，上下半年各进行一次。上半年检查对象为 2011 年末“退出类”贷款余额最大的一户，下半年检查对象为 2012 年上半年融资平台新增贷款最多的一户。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

中国银监会关于加强2013年地方政府融资平台贷款风险监管的指导意见

银监发[2013]10号

各银监局，各政策性银行、国有商业银行、股份制商业银行、金融资产管理公司，邮政储蓄银行，各省级农村信用联社，银监会直接监管的信托公司、企业集团财务公司、金融租赁公司：

2013年，各银行业金融机构要遵循“总量控制、分类管理、区别对待、逐步化解”的总体原则，以控制总量、优化结构、隔离风险、明晰职责为重点，继续推进地方政府融资平台（简称“融资平台”）贷款风险管控。现就2013年融资平台贷款风险监管提出如下指导意见：

一、总体要求

（一）严格把握定义。地方政府融资平台是指由地方政府出资设立并承担连带还款责任的机关、事业、企业三类法人。

（二）完善“名单制”管理。各银行要继续完善融资平台“名单制”管理信息系统，及时更新客户信息，并按季报送监管机构。

（三）动态调整风险定性。各银行要继续按照融资平台自身现金流覆盖债务本息的情况，将融资平台分为“全覆盖”、“基本覆盖”、“半覆盖”、“无覆盖”。“全覆盖”是指借款人自有现金流量占其全部应还债务本息的比例为100%（含）以上；“基本覆盖”是指借款人自有现金流占其全部应还债务本息的比例为70%（含）至100%之间；“半覆盖”是指借款人自有现金流占其全部应还债务本息的比例为30%（含）至70%之间；“无覆盖”是指借款人自有现金流占其全部应还债务本息的比例为 30%以下。各银行应审慎合理测算融资平台自身现金流，并对分类结果进行动态调整，及时报牵头行汇总形成一致性意见，并按季上报监管机构。

（四）坚持退出分类制度。各银行要继续将融资平台划分为“仍按平台管理类”和“退出为一般公司类”（以下简称“退出类”。如无特殊说明，本指导意见所称融资平台均含这两类），加强对两类融资平台的统一监测和分类管理。

“退出类”，是指经核查评估和整改后，已具备商业化贷款条件，自身具有充足稳定的经营性现金流，能够全额偿还贷款本息，整体转化为一般公司类客户管理的融资平台。

凡不符合退出条件以及未完成退出流程的融资平台，均作为“仍按平台管理类”管理。

二、化解到期

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（五）制订到期还款方案。对于今年到期的融资平台贷款，各银行要与融资平台、地方政府制定详细的还款方案，逐笔明确还款日期、还款金额和偿债资金来源，并于 5 月 30 日前报各银监局和各银行总行。

（六）密切监测到期贷款风险。各银行、各银监局要共同对今年到期的融资平台贷款逐笔建立统计监测制度，逐月统计到期金额和偿债资金来源。各银监局要汇总辖内融资平台贷款偿还情况，按季进行风险分析。对于不能按方案落实资金来源、未能按期偿还到期贷款或存在以贷还贷问题的，各银行要立即向监管机构报告，并及时与地方政府进行沟通，采取措施及时处置，避免出现重大违约事件。

三、控制总量

（七）控制平台贷款总量。按照“保在建、压重建、控新建”的基本要求，继续坚持总量控制。各银行业金融机构法人不得新增融资平台贷款规模。

四、优化结构

（八）实施平台层级差异化管理。新增贷款应主要支持符合条件的省级融资平台、保障性住房和国家重点在建续建项目的合理融资需求。对于现金流覆盖率低于 100%或资产负债率高于 80%的融资平台，各银行要确保其贷款占本行全部平台贷款的比例不高于上年水平，并采取措施逐步减少贷款发放，加大贷款清收力度。

五、严控新增

（九）严格新发放平台贷款条件。融资平台新发放贷款必须满足六个前提条件：一是现金流全覆盖；二是抵押担保符合现行规定，不存在地方政府及所属事业单位、社会团体直接或间接担保，且存量贷款已在抵押担保、贷款期限、还款方式等方面整改合格；三是融资平台存量贷款中需要财政偿还的部分已纳入地方财政预算管理，并已落实预算资金来源；四是借款人为本地融资平台；五是资产负债率低于 80%；六是符合《关于制止地方政府违法违规融资行为的通知》（财预[2012]463 号）文件有关要求。

（十）控制平台贷款投向。对于“仍按平台管理类”，新发放贷款的投向主要为五个方面：一是符合《公路法》的收费公路项目；二是国务院审批或核准通过且资本金到位的重大项目；三是符合《关于加强土地

备与融资管理的通知》（国土资发[2012]162 号）要求，已列入国土资源部名录的土地储备机构的土地储备贷款；四是保障性安居工程建设项目；五是工程进度达到 60%以上，且现金流测算达到全覆盖的在建项目。

农业发展银行的平台贷款投向还包括符合中央政策的农田水利类项目。

（十一）强化贷款审批制度。各银行应按照“统一授信、总量控制、逐笔审批、监督支付”的原则，加强总行对“仍按平台管理类”贷款的集中审批和管理，对于新增贷款，由总行统一授信和审批，加强支付监督，防止贷款挪用。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

六、缓释存量

（十二）持续推进存量平台贷款整改。各银行要加强抵押担保整改，严格执行《担保法》、《物权法》、《预算法》等法律法规规定，及时落实和追加合法、有效、足值的抵质押品。要加强贷款合同整改，根据项目预期现金流情况和实际建设期、达产期及运营期，限期整改贷款合同中的整借整还和期限过长问题。对于整借整还的中长期贷款，原则上按照等额分摊的方式，每年至少两次偿还本金，利随本清。要加强贷款条件整改，全面核实存量平台贷款的合同条款和信贷条件，采取措施限期整改借款人资质不健全、项目资本金不达标、审批文件和手续不合法不齐全等问题。

（十三）分类缓释存量贷款风险。各银行应根据融资平台现金流能否达到全覆盖、项目建设进度等情况，采取“及时收贷、收回再贷、据实定贷、引资还贷、只收不贷”的方式，逐步缓释存量平台贷款风险。

“及时收贷”是指对于融资平台现金流全覆盖、已经完工达产且形成现金流收入的项目，要封闭现金流，对回笼款进行专户管理，按照原来的约定及时清收贷款。

“收回再贷”是指对于融资平台现金流全覆盖、已建成但还没有产生足够现金流偿还贷款本息（没有经济建成）的项目，可以在原有贷款额度内进行再融资。

“据实定贷”是指对于融资平台现金流全覆盖、已经确定工期但因有不可抗拒的因素导致不能如期完工，但贷款已经到期的项目，要一次性修改贷款合同，根据实际工期重新确定贷款期限。

“引资还贷”是指对于融资平台现金流不能够全覆盖，能够吸引社会资金投资的项目，在现有贷款余额不增加的前提下，可以通过资产重组、引入新投资者、项目出售等方式，引进资金用于还贷。

“只收不贷”是指对于融资平台现金流不能够全覆盖，不宜吸引社会资金投资的项目，银行只能只收不贷，并要求地方政府将偿债资金纳入预算，明确偿债资金来源。

（十四）严格把握实施条件。各银行要严格执行融资平台存量贷款风险缓释的各项要求。实施“收回再贷”和“据实定贷”的，借款人必须满足抵押担保、还款方式等方面整改合格的前提条件，必须经各银行总行审批同意，并及时向属地监管机构备案。

七、隔离风险

（十五）建立全口径融资平台负债统计制度。各银行和各级监管机构均要建立包括银行贷款、企业债券、中期票据、短期融资券、信托计划、理财产品等在内的全口径融资平台负

债统计制度。各银行要统筹考虑融资平台总负债规模与其偿债能力的匹配程度，加强对融资平台的全面风险管理。

（十六）审慎持有融资平台债券。各银行应将购买持有融资平台发行债券的审批权限上收至总行，并参照新增融资平台贷款条件，制定相应的融资平台债券管理制度，实行总行统一授信、全口径监控和逐笔审批。各银行不得为融资平台发行债券提供担保。

（十七）防范融资平台变相融资。继续严格执行“名单制”管理制度，符合国发[2010]19号、财预[2010]412 号及财预[2012]463 号文件规定继续保留和新设的融资平台，必须纳入“名单制”进行统计。各银行不得对未纳入“名单制”管理的融资平台发放任何形式由财政性资金承担直接或间接还款责任的贷款。

八、审慎退出

（十八）严格平台退出条件。融资平台退出需满足五个条件：一是符合现代公司治理要求，属于按照商业化原则运作的企业法人；二是资产负债率在 70%以下，财务报告经过会计师事务所审计；三是各债权银行对融资平台的风险定性均为全覆盖；四是存量贷款中需要财政偿还的部分已纳入地方财政预算管理并已落实预算资金来源，且存量贷款的抵押担保、贷款期限、还款方式等已整改合格；五是诚信经营，无违约记录，可持续独立发展。

（十九）严格平台退出程序。融资平台退出继续按照以下程序进行：一是牵头行发起。由牵头行发起，各债权银行认真审核并形成一致性退出意见。二是各总行审批。各债权银行分支机构将融资平台退出申请报各总行审核批准。三是三方签字。各债权银行获总行退出审批通过后，与地方政府相关部门、平台公司进行沟通协商并由三方签字确认。四是退出承诺。在三方签字的同时，地方政府及相关部门应明确承诺不再为“退出类”平台新增贷款提供任何担保；各银行应明确承诺按审慎信贷原则进行贷款管理，并独立承担新增贷款风险。五是监管备案。牵头行将有关资料收集完整后向融资平台属地监管机构报备，监管机构在融资平台报表中标示退出。平台退出时间以三方签字时间为准。

（二十）严格平台退后管理。“退出类”新增贷款应严格遵循产业政策、信贷政策和一般公司贷款条件，实行“谁贷款，谁承担风险”的责任追究机制。各银行总行应于 2013 年 6 月 30 日和 12 月 31 日前对已实施退出的融资平台的合规性和风险性进行检查，对于五项指标低于本指导意见有关退出条件监管要求、违背退出程序和贷款承诺的，应及时向融资平台属地监管机构反馈并重新纳入平台管理。各银行不得向“退出类”平台发放保障性住房和其他公益性项目贷款。

九、明晰职责

（二十一）明确各方职责。各银行作为融资平台贷款风险管控的第一责任人，要自主判定融资平台贷款是否存有风险，并应建立融资平台贷款风险问责机制。出现问题的，要严格

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

按照规定追究责任。监管机构负责风险监管政策的制定，指导银行实施，并通过现场检查和非现场监管及时发现银行在融资平台贷款经营活动中的各种违法违规问题。

（二十二）实施现场检查。各银监局要结合 2013 年现场检查计划，按照属地原则对平台贷款开展现场检查，上下半年各进行一次，由各银监局、银监分局分别组织实施。其中，上半年检查重点为 2012 年末“退出类”平台贷款余额最大的一户，下半年检查重点为 2013 年上半年“仍按平台管理类”新增贷款最多的一户。检查对象原则上不与 2011 年、2012 年重复。现场检查报告由各银监局收集汇总后，分别于 2013 年 7 月 31 日和 2014 年 1 月 31 日前报送银监会。银监会于年中开展一次针对“退出类”平台合规性的检查（形式为现场检查或抽查），重点检查已退出平台是否存在突破本指导意见有关退出条件要求以及违反退出程序的情形，一经发现，将直接重新纳入“仍按平台类管理”，并严格处理银行的相关责任人。

（二十三）加强问责机制。对于非现场监管和现场检查中发现的违规问题，要严肃追究银行相关责任人的责任，并采取监管通报、约见高级管理人员、暂停所有市场准入等监管措施。

请各银行将本指导意见尽快传达至本系统各级分支机构，并结合本行实际制定具体的落实措施及管理办法。各银监局要向地方政府做好政策汇报和解释工作。如在执行过程中发现问题，请及时向银监会报告。

中国银行业监督管理委员会

2013 年 4 月 9 日

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

国务院办公厅转发财政部、人民银行、银监会关于妥善解决地方政府融资平台公司在建项目后续融资问题意见的通知

国办发[2015]40 号

2015 年 5 月 11 日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

财政部、人民银行、银监会《关于妥善解决地方政府融资平台公司在建项目后续融资问题的意见》已经国务院同意，现转发给你们，请认真贯彻执行。

关于妥善解决地方政府融资平台公司在建项目后续融资问题的意见

财政部　人民银行　银监会

为全面落实《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号）要求，依法合规积极支持融资平台公司在建项目后续融资，确保在建项目有序推进，切实满足实体经济的合理融资需求，有效防范和化解财政金融风险，现就妥善解决地方政府融资平台公司在建项目后续融资问题提出以下意见。

一、总体要求和适用范围

（一）总体要求。地方各级政府和银行业金融机构要妥善处理融资平台公司在建项目后续融资问题，区分存量和增量实施分类管理，依法合规进行融资，切实满足促进经济发展和防范财政金融风险的需要。

（二）适用范围。融资平台公司是指由地方政府及其部门和机构等通过财政拨款或注入土地、股权等资产设立，承担政府投资项目融资功能，并拥有独立法人资格的经济实体。在建项目是指在国发[2014]43 号文件成文日期（2014 年 9 月 21 日）之前，经相关投资主管部门依照有关规定完成审批、核准或备案手续，并已开工建设的项目。

二、重点任务

（三）支持在建项目的存量融资需求。地方各级政府和银行业金融机构要按照总量控制、区别对待的原则，支持融资平台公司在建项目的存量融资需求，确保在建项目有序推进。对于在 2014 年 12 月 31 日前已签订具有法律效力的借款合同并已放款，但合同尚未到期的融资平台公司在建项目贷款，银行业金融机构要在全面把控风险、落实信贷条件的前提下，继续按照合同约定发放贷款，不得盲目抽贷、压贷、停贷。对于在 2014 年 12 月 31 日前已签订具有法律效力的借款合同，且合同到期的融资平台公司在建项目贷款，如果项目自身运营

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

收入不足以还本付息，银行业金融机构可与地方政府、融资平台公司协商，在后续借款与前期借款合同约定的责任一致，且确保借款合同金额不增加的前提下，重新修订借款合同，合理确定贷款期限，补充合格有效抵质押品。

（四）规范实施在建项目的增量融资。地方各级政府要密切关注融资平台公司在建项目中应由财政支持的增量融资需求，在依法合规、规范管理的前提下，统筹财政资金和社会资本等各类资金，保障在建项目续建和收尾。对于已签合同贷款额不能满足建设需要，且适宜采取政府和社会资本合作模式的融资平台公司在建项目，优先采取政府和社会资本合作模式，弥补在建项目增量融资需求。对于已签合同贷款额不能满足建设需要，且符合国家有关规定并确实没有其他建设资金来源，但又暂时不宜转为政府和社会资本合作模式的融资平台公司在建项目，增量融资需求纳入政府预算管理，由地方政府按法律要求和有关规定发行政府债券解决。

（五）切实做好在建项目后续融资管理工作。银行业金融机构要兼顾促发展和防风险，严格规范信贷管理，切实加强风险识别和风险控制。对于融资平台公司在建项目贷款，银行业金融机构要在审慎测算融资平台公司还款能力和在建项目收益、综合考虑地方政府偿债能力的基础上，自主决策、自担风险，切实做好后续融资管理工作。银行业金融机构要认真审查贷款投向，重点支持农田水利设施、保障性安居工程、城市轨道交通等领域的融资平台公司在建项目，确保贷款符合产业发展需要和产业园区发展规划。

（六）完善配套措施。对地方政府按法律要求和有关规定发行政府债券解决的在建项目后续融资，在保障财政支出需要的前提下，对于有相应政府债券发行额度，且本地区国库库款余额超过一个半月库款支付保障水平的地区，允许地方财政部门在政府债券发行额度内，加大盘活以前年度存量财政资金力度，利用超出部分的国库库款用于政府债券发行之前的资金周转，以解决在建项目融资与政府债券发行之间的时间差问题。地方财政部门在动用国库库款用于资金周转前，须报经本级人民政府批准，并抄送同级人大有关机构和有关单位。地方财政部门在完成政府债券发行之后，要及时将资金全部收回国库。财政部、发展改革委、人民银行、银监会等有关部门要加强地方政府性债务信息共享，密切监测债务变化。

三、组织实施

（七）加强组织领导。地方各级人民政府、各有关部门要从大局出发，充分认识做好融资平台公司在建项目后续融资工作的重要性，统一思想，加强领导，结合本地区、本部门实际认真抓好落实。

（八）密切协同推进。财政部、人民银行要加强财政政策和货币政策的协调配合，为地方政府发行债券创造良好的市场环境。财政部要制定出台地方政府债券配套管理办法，加强对地方政府债券发行和使用工作的组织领导。银监会要加强监管、正确引导，推动银行业金融机构在依法合规、有效防范风险的前提下，做好融资平台公司在建项目后续融资工作，并将本意见传达至各银行业金融机构。各有关部门要切实履行职责，强化政策协同，共同做好融资平台公司在建项目后续融资相关工作，确保政策及时落实到位。

（九）关于地方政府融资平台公司在建项目后续融资问题，国务院另有规定的，从其规定。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

国务院办公厅转发财政部、发展改革委、人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知

国办发[2015]42 号

2015 年 5 月 19 日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

财政部、发展改革委、人民银行《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》已经国务院同意，现转发给你们，请认真贯彻执行。

在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式，是转变政府职能、激发市场活力、打造经济新增长点的重要改革举措。围绕增加公共产品和公共服务供给，在能源、交通运输、水利、环境保护、农业、林业、科技、保障性安居工程、医疗、卫生、养老、教育、文化等公共服务领域，广泛采用政府和社会资本合作模式，对统筹做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险工作具有战略意义。

各地区、各部门要按照简政放权、放管结合、优化服务的要求，简化行政审批程序，推进立法工作，进一步完善制度，规范流程，加强监管，多措并举，在财税、价格、土地、金融等方面加大支持力度，保证社会资本和公众共同受益，通过资本市场和开发性、政策性金融等多元融资渠道，吸引社会资本参与公共产品和公共服务项目的投资、运营管理，提高公共产品和公共服务供给能力与效率。

各地区、各部门要高度重视，精心组织实施，加强协调配合，形成工作合力，切实履行职责，共同抓好落实。

关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见

财政部　发展改革委　人民银行

为打造大众创业、万众创新和增加公共产品、公共服务“双引擎”，让广大人民群众享受到优质高效的公共服务，在改善民生中培育经济增长新动力，现就改革创新公共服务供给机制，大力推广政府和社会资本合作（Public-PrivatePartnership，PPP）模式，提出以下意见：

一、充分认识推广政府和社会资本合作模式的重大意义

政府和社会资本合作模式是公共服务供给机制的重大创新，即政府采取竞争性方式择优选择具有投资、运营管理能力的社会资本，双方按照平等协商原则订立合同，明确责权利关

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

系，由社会资本提供公共服务，政府依据公共服务绩效评价结果向社会资本支付相应对价，保证社会资本获得合理收益。政府和社会资本合作模式有利于充分发挥市场机制作用，提升公共服务的供给质量和效率，实现公共利益最大化。

（一）有利于加快转变政府职能，实现政企分开、政事分开。作为社会资本的境内外企业、社会组织和中介机构承担公共服务涉及的设计、建设、投资、融资、运营和维护等责任，政府作为监督者和合作者，减少对微观事务的直接参与，加强发展战略制定、社会管理、市场监管、绩效考核等职责，有助于解决政府职能错位、越位和缺位的问题，深化投融资体制改革，推进国家治理体系和治理能力现代化。

（二）有利于打破行业准入限制，激发经济活力和创造力。政府和社会资本合作模式可以有效打破社会资本进入公共服务领域的各种不合理限制，鼓励国有控股企业、民营企业、混合所有制企业等各类型企业积极参与提供公共服务，给予中小企业更多参与机会，大幅拓展社会资本特别是民营资本的发展空间，激发市场主体活力和发展潜力，有利于盘活社会存量资本，形成多元化、可持续的公共服务资金投入渠道，打造新的经济增长点，增强经济增长动力。

（三）有利于完善财政投入和管理方式，提高财政资金使用效益。在政府和社会资本合作模式下，政府以运营补贴等作为社会资本提供公共服务的对价，以绩效评价结果作为对价支付依据，并纳入预算管理、财政中期规划和政府财务报告，能够在当代人和后代人之间公平地分担公共资金投入，符合代际公平原则，有效弥补当期财政投入不足，有利于减轻当期财政支出压力，平滑年度间财政支出波动，防范和化解政府性债务风险。

二、总体要求

（四）指导思想。贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神，按照党中央、国务院决策部署，借鉴国际成熟经验，立足国内实际情况，改革创新公共服务供给机制和投入方式，发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，引导和鼓励社会资本积极参与公共服务供给，为广大人民群众提供优质高效的公共服务。

（五）基本原则。

依法合规。将政府和社会资本合作纳入法制化轨道，建立健全制度体系，保护参与各方的合法权益，明确全生命周期管理要求，确保项目规范实施。

重诺履约。政府和社会资本法律地位平等、权利义务对等，必须树立契约理念，坚持平等协商、互利互惠、诚实守信、严格履约。

公开透明。实行阳光化运作，依法充分披露政府和社会资本合作项目重要信息，保障公众知情权，对参与各方形成有效监督和约束。

公众受益。加强政府监管，将政府的政策目标、社会目标和社会资本的运营效率、技术进步有机结合，促进社会资本竞争和创新，确保公共利益最大化。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

积极稳妥。鼓励地方各级人民政府和行业主管部门因地制宜，探索符合当地实际和行业特点的做法，总结提炼经验，形成适合我国国情的发展模式。坚持必要、合理、可持续的财政投入原则，有序推进项目实施，控制项目的政府支付责任，防止政府支付责任过重加剧财政收支矛盾，带来支出压力。

（六）发展目标。立足于加强和改善公共服务，形成有效促进政府和社会资本合作模式规范健康发展的制度体系，培育统一规范、公开透明、竞争有序、监管有力的政府和社会资本合作市场。着力化解地方政府性债务风险，积极引进社会资本参与地方融资平台公司存量项目改造，争取通过政府和社会资本合作模式减少地方政府性债务。在新建公共服务项目中，逐步增加使用政府和社会资本合作模式的比例。

三、构建保障政府和社会资本合作模式持续健康发展的制度体系

（七）明确项目实施的管理框架。建立健全制度规范体系，实施全生命周期管理，保证项目实施质量。进一步完善操作指南，规范项目识别、准备、采购、执行、移交各环节操作流程，明确操作要求，指导社会资本参与实施。制定合同指南，推动共性问题处理方式标准化。制定分行业、分领域的标准化合同文本，提高合同编制效率和谈判效率。按照预算法、合同法、政府采购法及其实施条例、《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]96 号）等要求，建立完善管理细则，规范选择合作伙伴的程序和方法，维护国家利益、社会公共利益和社会资本的合法权益。

（八）健全财政管理制度。开展财政承受能力论证，统筹评估和控制项目的财政支出责任，促进中长期财政可持续发展。建立完善公共服务成本财政管理和会计制度，创新资源组合开发模式，针对政府付费、使用者付费、可行性缺口补助等不同支付机制，将项目涉及的运营补贴、经营收费权和其他支付对价等，按照国家统一的会计制度进行核算，纳入年度预算、中期财政规划，在政府财务报告中进行反映和管理，并向本级人大或其常委会报告。存量公共服务项目转型为政府和社会资本合作项目过程中，应依法进行资产评估，合理确定价值，防止公共资产流失和贱卖。项目实施过程中政府依法获得的国有资本收益、约定的超额收益分成等公共收入应上缴国库。

（九）建立多层次监督管理体系。行业主管部门根据经济社会发展规划及专项规划发起政府和社会资本合作项目，社会资本也可根据当地经济社会发展需求建议发起。行业主管部门应制定不同领域的行业技术标准、公共产品或服务技术规范，加强对公共服务质量和价格的监管。建立政府、公众共同参与的综合性评价体系，建立事前设定绩效目标、事中进行绩效跟踪、事后进行绩效评价的全生命周期绩效管理机制，将政府付费、使用者付费与绩效评价挂钩，并将绩效评价结果作为调价的重要依据，确保实现公共利益最大化。依法充分披露项目实施相关信息，切实保障公众知情权，接受社会监督。

（十）完善公共服务价格调整机制。积极推进公共服务领域价格改革，按照补偿成本、合理收益、节约资源、优质优价、公平负担的原则，加快理顺公共服务价格。依据项目运行情况和绩效评价结果，健全公共服务价格调整机制，完善政府价格决策听证制度，广泛听取社会资本、公众和有关部门意见，确保定价调价的科学性。及时披露项目运行过程中的成本变化、公共服务质量等信息，提高定价调价的透明度。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（十一）完善法律法规体系。推进相关立法，填补政府和社会资本合作领域立法空白，着力解决政府和社会资本合作项目运作与现行法律之间的衔接协调问题，明确政府出资的法律依据和出资性质，规范政府和社会资本的责权利关系，明确政府相关部门的监督管理责任，为政府和社会资本合作模式健康发展提供良好的法律环境和稳定的政策预期。鼓励有条件的地方立足当地实际，依据立法法相关规定，出台地方性法规或规章，进一步有针对性地规范政府和社会资本合作模式的运用。

四、规范推进政府和社会资本合作项目实施

（十二）广泛采用政府和社会资本合作模式提供公共服务。在能源、交通运输、水利、环境保护、农业、林业、科技、保障性安居工程、医疗、卫生、养老、教育、文化等公共服务领域，鼓励采用政府和社会资本合作模式，吸引社会资本参与。其中，在能源、交通运输、水利、环境保护、市政工程等特定领域需要实施特许经营的，按《基础设施和公用事业特许经营管理办法》执行。

（十三）化解地方政府性债务风险。积极运用转让—运营—移交（TOT）、改建—运营—移交（ROT）等方式，将融资平台公司存量公共服务项目转型为政府和社会资本合作项目，引入社会资本参与改造和运营，在征得债权人同意的前提下，将政府性债务转换为非政府性债务，减轻地方政府的债务压力，腾出资金用于重点民生项目建设。大力推动融资平台公司与政府脱钩，进行市场化改制，健全完善公司治理结构，对已经建立现代企业制度、实现市场化运营的，在其承担的地方政府债务已纳入政府财政预算、得到妥善处置并明确公告今后不再承担地方政府举债融资职能的前提下，可作为社会资本参与当地政府和社会资本合作项目，通过与政府签订合同方式，明确责权利关系。严禁融资平台公司通过保底承诺等方式参与政府和社会资本合作项目，进行变相融资。

（十四）提高新建项目决策的科学性。地方政府根据当地经济社会发展需要，结合财政收支平衡状况，统筹论证新建项目的经济效益和社会效益，并进行财政承受能力论证，保证决策质量。根据项目实施周期、收费定价机制、投资收益水平、风险分配基本框架和所需要的政府投入等因素，合理选择建设—运营—移交（BOT）、建设—拥有—运营（BOO）等运作方式。

（十五）择优选择项目合作伙伴。对使用财政性资金作为社会资本提供公共服务对价的项目，地方政府应当根据预算法、合同法、政府采购法及其实施条例等法律法规规定，选择项目合作伙伴。依托政府采购信息平台，及时、充分向社会公布项目采购信息。综合评估项目合作伙伴的专业资质、技术能力、管理经验、财务实力和信用状况等因素，依法择优选择诚实守信的合作伙伴。加强项目政府采购环节的监督管理，保证采购过程公平、公正、公开。

（十六）合理确定合作双方的权利与义务。树立平等协商的理念，按照权责对等原则合理分配项目风险，按照激励相容原则科学设计合同条款，明确项目的产出说明和绩效要求、收益回报机制、退出安排、应急和临时接管预案等关键环节，实现责权利对等。引入价格和补贴动态调整机制，充分考虑社会资本获得合理收益。如单方面构成违约的，违约方应当给予对方相应赔偿。建立投资、补贴与价格的协同机制，为社会资本获得合理回报创造条件。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（十七）增强责任意识和履约能力。社会资本要将自身经济利益诉求与政府政策目标、社会目标相结合，不断加强管理和创新，提升运营效率，在实现经济价值的同时，履行好企业社会责任，严格按照约定保质保量提供服务，维护公众利益；要积极进行业务转型和升级，从工程承包商、建设施工方向运营商转变，实现跨不同领域、多元化发展；要不断提升运营实力和管理经验，增强提供公共服务的能力。咨询、法律、会计等中介机构要提供质优价廉的服务，促进项目增效升级。

（十八）保障公共服务持续有效。按照合同约定，对项目建设情况和公共服务质量进行验收，逾期未完成或不符合标准的，社会资本要限期完工或整改，并采取补救措施或赔偿损失。健全合同争议解决机制，依法积极协调解决争议。确需变更合同内容、延长合同期限以及变更社会资本方的，由政府和社会资本方协商解决，但应当保持公共服务的持续性和稳定性。项目资产移交时，要对移交资产进行性能测试、资产评估和登记入账，并按照国家统一的会计制度进行核算，在政府财务报告中进行反映和管理。

五、政策保障

（十九）简化项目审核流程。进一步减少审批环节，建立项目实施方案联评联审机制，提高审查工作效率。项目合同签署后，可并行办理必要的审批手续，有关部门要简化办理手续，优化办理程序，主动加强服务，对实施方案中已经明确的内容不再作实质性审查。

（二十）多种方式保障项目用地。实行多样化土地供应，保障项目建设用地。对符合划拨用地目录的项目，可按划拨方式供地，划拨土地不得改变土地用途。建成的项目经依法批准可以抵押，土地使用权性质不变，待合同经营期满后，连同公共设施一并移交政府；实现抵押权后改变项目性质应该以有偿方式取得土地使用权的，应依法办理土地有偿使用手续。不符合划拨用地目录的项目，以租赁方式取得土地使用权的，租金收入参照土地出让收入纳入政府性基金预算管理。以作价出资或者入股方式取得土地使用权的，应当以市、县人民政府作为出资人，制定作价出资或者入股方案，经市、县人民政府批准后实施。

（二十一）完善财税支持政策。积极探索财政资金撬动社会资金和金融资本参与政府和社会资本合作项目的有效方式。中央财政出资引导设立中国政府和社会资本合作融资支持基金，作为社会资本方参与项目，提高项目融资的可获得性。探索通过以奖代补等措施，引导和鼓励地方融资平台存量项目转型为政府和社会资本合作项目。落实和完善国家支持公共服务事业的税收优惠政策，公共服务项目采取政府和社会资本合作模式的，可按规定享受相关税收优惠政策。鼓励地方政府在承担有限损失的前提下，与具有投资管理经验的金融机构共同发起设立基金，并通过引入结构化设计，吸引更多社会资本参与。

（二十二）做好金融服务。金融机构应创新符合政府和社会资本合作模式特点的金融服务，优化信贷评审方式，积极为政府和社会资本合作项目提供融资支持。鼓励开发性金融机构发挥中长期贷款优势，参与改造政府和社会资本合作项目，引导商业性金融机构拓宽项目融资渠道。鼓励符合条件的项目运营主体在资本市场通过发行公司债券、企业债券、中期票据、定向票据等市场化方式进行融资。鼓励项目公司发行项目收益债券、项目收益票据、资产支持票据等。鼓励社保资金和保险资金按照市场化原则，创新运用债权投资计划、股权投资计划、项目资产支持计划等多种方式参与项目。对符合条件的“走出去”项目，鼓励政策性金融机构给予中长期信贷支持。依托各类产权、股权交易市场，为社会资本提供多元化、

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

规范化、市场化的退出渠道。金融监管部门应加强监督管理，引导金融机构正确识别、计量和控制风险，按照风险可控、商业可持续原则支持政府和社会资本合作项目融资。

六、组织实施

（二十三）加强组织领导。国务院各有关部门要按照职能分工，负责相关领域具体工作，加强对地方推广政府和社会资本合作模式的指导和监督。财政部要会同有关部门，加强政策沟通协调和信息交流，完善体制机制。教育、科技、民政、人力资源社会保障、国土资源、环境保护、住房城乡建设、交通运输、水利、农业、商务、文化、卫生计生等行业主管部门，要结合本行业特点，积极运用政府和社会资本合作模式提供公共服务，探索完善相关监管制度体系。地方各级人民政府要结合已有规划和各地实际，出台具体政策措施并抓好落实；可根据本地区实际情况，建立工作协调机制，推动政府和社会资本合作项目落地实施。

（二十四）加强人才培养。大力培养专业人才，加快形成政府部门、高校、企业、专业咨询机构联合培养人才的机制。鼓励各类市场主体加大人才培训力度，开展业务人员培训，建设一支高素质的专业人才队伍。鼓励有条件的地方政府统筹内部机构改革需要，进一步整合专门力量，承担政府和社会资本合作模式推广职责，提高专业水平和能力。

（二十五）搭建信息平台。地方各级人民政府要切实履行规划指导、识别评估、咨询服务、宣传培训、绩效评价、信息统计、专家库和项目库建设等职责，建立统一信息发布平台，及时向社会公开项目实施情况等相关信息，确保项目实施公开透明、有序推进。

在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式，事关人民群众切身利益，是保障和改善民生的一项重要工作。各地区、各部门要充分认识推广政府和社会资本合作模式的重要意义，把思想和行动统一到党中央、国务院的决策部署上来，精心组织实施，加强协调配合，形成工作合力，切实履行职责，共同抓好落实。财政部要强化统筹协调，会同有关部门对本意见落实情况进行督促检查和跟踪分析，重大事项及时向国务院报告。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

国务院关于国有企业发展混合所有制经济的意见

国发[2015]54 号

2015 年 9 月 23 日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

发展混合所有制经济，是深化国有企业改革的重要举措。为贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神，按照“四个全面”战略布局要求，落实党中央、国务院决策部署，推进国有企业混合所有制改革，促进各种所有制经济共同发展，现提出以下意见。

一、总体要求

（一）改革出发点和落脚点。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。多年来，一批国有企业通过改制发展成为混合所有制企业，但治理机制和监管体制还需要进一步完善；还有许多国有企业为转换经营机制、提高运行效率，正在积极探索混合所有制改革。当前，应对日益激烈的国际竞争和挑战，推动我国经济保持中高速增长、迈向中高端水平，需要通过深化国有企业混合所有制改革，推动完善现代企业制度，健全企业法人治理结构；提高国有资本配置和运行效率，优化国有经济布局，增强国有经济活力、控制力、影响力和抗风险能力，主动适应和引领经济发展新常态；促进国有企业转换经营机制，放大国有资本功能，实现国有资产保值增值，实现各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展，夯实社会主义基本经济制度的微观基础。在国有企业混合所有制改革中，要坚决防止因监管不到位、改革不彻底导致国有资产流失。

（二）基本原则。

--政府引导，市场运作。尊重市场经济规律和企业发展规律，以企业为主体，充分发挥市场机制作用，把引资本与转机制结合起来，把产权多元化与完善企业法人治理结构结合起来，探索国有企业混合所有制改革的有效途径。

--完善制度，保护产权。以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管为基本导向，切实保护混合所有制企业各类出资人的产权权益，调动各类资本参与发展混合所有制经济的积极性。

--严格程序，规范操作。坚持依法依规，进一步健全国有资产交易规则，科学评估国有资产价值，完善市场定价机制，切实做到规则公开、过程公开、结果公开。强化交易主体和交易过程监管，防止暗箱操作、低价贱卖、利益输送、化公为私、逃废债务，杜绝国有资产流失。

--宜改则改，稳妥推进。对通过实行股份制、上市等途径已经实行混合所有制的国有企业，要着力在完善现代企业制度、提高资本运行效率上下功夫；对适宜继续推进混合所有制

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

改革的国有企业，要充分发挥市场机制作用，坚持因地施策、因业施策、因企施策，宜独则独、宜控则控、宜参则参，不搞拉郎配，不搞全覆盖，不设时间表，一企一策，成熟一个推进一个，确保改革规范有序进行。尊重基层创新实践，形成一批可复制、可推广的成功做法。

二、分类推进国有企业混合所有制改革

（三）稳妥推进主业处于充分竞争行业和领域的商业类国有企业混合所有制改革。按照市场化、国际化要求，以增强国有经济活力、放大国有资本功能、实现国有资产保值增值为主要目标，以提高经济效益和创新商业模式为导向，充分运用整体上市等方式，积极引入其他国有资本或各类非国有资本实现股权多元化。坚持以资本为纽带完善混合所有制企业治理结构和管理方式，国有资本出资人和各类非国有资本出资人以股东身份履行权利和职责，使混合所有制企业成为真正的市场主体。

（四）有效探索主业处于重要行业和关键领域的商业类国有企业混合所有制改革。对主业处于关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域、主要承担重大专项任务的商业类国有企业，要保持国有资本控股地位，支持非国有资本参股。对自然垄断行业，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，促进公共资源配置市场化，同时加强分类依法监管，规范营利模式。

--重要通信基础设施、枢纽型交通基础设施、重要江河流域控制性水利水电航电枢纽、跨流域调水工程等领域，实行国有独资或控股，允许符合条件的非国有企业依法通过特许经营、政府购买服务等方式参与建设和运营。

--重要水资源、森林资源、战略性矿产资源等开发利用，实行国有独资或绝对控股，在强化环境、质量、安全监管的基础上，允许非国有资本进入，依法依规有序参与开发经营。

--江河主干渠道、石油天然气主干管网、电网等，根据不同行业领域特点实行网运分开、主辅分离，除对自然垄断环节的管网实行国有独资或绝对控股外，放开竞争性业务，允许非国有资本平等进入。

--核电、重要公共技术平台、气象测绘水文等基础数据采集利用等领域，实行国有独资或绝对控股，支持非国有企业投资参股以及参与特许经营和政府采购。粮食、石油、天然气等战略物资国家储备领域保持国有独资或控股。

--国防军工等特殊产业，从事战略武器装备科研生产、关系国家战略安全和涉及国家核心机密的核心军工能力领域，实行国有独资或绝对控股。其他军工领域，分类逐步放宽市场准入，建立竞争性采购体制机制，支持非国有企业参与武器装备科研生产、维修服务和竞争性采购。

--对其他服务国家战略目标、重要前瞻性战略性产业、生态环境保护、共用技术平台等重要行业和关键领域，加大国有资本投资力度，发挥国有资本引导和带动作用。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（五）引导公益类国有企业规范开展混合所有制改革。在水电气热、公共交通、公共设施等提供公共产品和服务的行业和领域，根据不同业务特点，加强分类指导，推进具备条件的企业实现投资主体多元化。通过购买服务、特许经营、委托代理等方式，鼓励非国有企业参与经营。政府要加强对价格水平、成本控制、服务质量、安全标准、信息披露、营运效率、保障能力等方面的监管，根据企业不同特点有区别地考核其经营业绩指标和国有资产保值增值情况，考核中要引入社会评价。

三、分层推进国有企业混合所有制改革

（六）引导在子公司层面有序推进混合所有制改革。对国有企业集团公司二级及以下企业，以研发创新、生产服务等实体企业为重点，引入非国有资本，加快技术创新、管理创新、商业模式创新，合理限定法人层级，有效压缩管理层级。明确股东的法律地位和股东在资本收益、企业重大决策、选择管理者等方面的权利，股东依法按出资比例和公司章程规定行权履职。

（七）探索在集团公司层面推进混合所有制改革。在国家有明确规定的特定领域，坚持国有资本控股，形成合理的治理结构和市场化经营机制；在其他领域，鼓励通过整体上市、并购重组、发行可转债等方式，逐步调整国有股权比例，积极引入各类投资者，形成股权结构多元、股东行为规范、内部约束有效、运行高效灵活的经营机制。

（八）鼓励地方从实际出发推进混合所有制改革。各地区要认真贯彻落实中央要求，区分不同情况，制定完善改革方案和相关配套措施，指导国有企业稳妥开展混合所有制改革，确保改革依法合规、有序推进。

四、鼓励各类资本参与国有企业混合所有制改革

（九）鼓励非公有资本参与国有企业混合所有制改革。非公有资本投资主体可通过出资入股、收购股权、认购可转债、股权置换等多种方式，参与国有企业改制重组或国有控股上市公司增资扩股以及企业经营管理。非公有资本投资主体可以货币出资，或以实物、股权、土地使用权等法律法规允许的方式出资。企业国有产权或国有股权转让时，除国家另有规定外，一般不在意向受让人资质条件中对民间投资主体单独设置附加条件。

（十）支持集体资本参与国有企业混合所有制改革。明晰集体资产产权，发展股权多元化、经营产业化、管理规范化的经济实体。允许经确权认定的集体资本、资产和其他生产要素作价入股，参与国有企业混合所有制改革。研究制定股份合作经济（企业）管理办法。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（十一）有序吸收外资参与国有企业混合所有制改革。引入外资参与国有企业改制重组、合资合作，鼓励通过海外并购、投融资合作、离岸金融等方式，充分利用国际市场、技术、人才等资源和要素，发展混合所有制经济，深度参与国际竞争和全球产业分工，提高资源全球化配置能力。按照扩大开放与加强监管同步的要求，依照外商投资产业指导目录和相关安全审查规定，完善外资安全审查工作机制，切实加强风险防范。

（十二）推广政府和社会资本合作（PPP）模式。优化政府投资方式，通过投资补助、基金注资、担保补贴、贷款贴息等，优先支持引入社会资本的项目。以项目运营绩效评价结果为依据，适时对价格和补贴进行调整。组合引入保险资金、社保基金等长期投资者参与国家重点工程投资。鼓励社会资本投资或参股基础设施、公用事业、公共服务等领域项目，使投资者在平等竞争中获取合理收益。加强信息公开和项目储备，建立综合信息服务平台。

（十三）鼓励国有资本以多种方式入股非国有企业。在公共服务、高新技术、生态环境保护和战略性产业等重点领域，以市场选择为前提，以资本为纽带，充分发挥国有资本投资、运营公司的资本运作平台作用，对发展潜力大、成长性强的非国有企业进行股权投资。鼓励国有企业通过投资入股、联合投资、并购重组等多种方式，与非国有企业进行股权融合、战略合作、资源整合，发展混合所有制经济。支持国有资本与非国有资本共同设立股权投资基金，参与企业改制重组。

（十四）探索完善优先股和国家特殊管理股方式。国有资本参股非国有企业或国有企业引入非国有资本时，允许将部分国有资本转化为优先股。在少数特定领域探索建立国家特殊管理股制度，依照相关法律法规和公司章程规定，行使特定事项否决权，保证国有资本在特定领域的控制力。

（十五）探索实行混合所有制企业员工持股。坚持激励和约束相结合的原则，通过试点稳妥推进员工持股。员工持股主要采取增资扩股、出资新设等方式，优先支持人才资本和技术要素贡献占比较高的转制科研院所、高新技术企业和科技服务型企业开展试点，支持对企业经营业绩和持续发展有直接或较大影响的科研人员、经营管理人员和业务骨干等持股。完善相关政策，健全审核程序，规范操作流程，严格资产评估，建立健全股权流转和退出机制，确保员工持股公开透明，严禁暗箱操作，防止利益输送。混合所有制企业实行员工持股，要按照混合所有制企业实行员工持股试点的有关工作要求组织实施。

五、建立健全混合所有制企业治理机制

（十六）进一步确立和落实企业市场主体地位。政府不得干预企业自主经营，股东不得干预企业日常运营，确保企业治理规范、激励约束机制到位。落实董事会对经理层成员等高级经营管理人员选聘、业绩考核和薪酬管理等职权，维护企业真正的市场主体地位。

（十七）健全混合所有制企业法人治理结构。混合所有制企业要建立健全现代企业制度，明晰产权，同股同权，依法保护各类股东权益。规范企业股东（大）会、董事会、经理层、

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

监事会和党组织的权责关系，按章程行权，对资本监管，靠市场选人，依规则运行，形成定位清晰、权责对等、运转协调、制衡有效的法人治理结构。

（十八）推行混合所有制企业职业经理人制度。按照现代企业制度要求，建立市场导向的选人用人和激励约束机制，通过市场化方式选聘职业经理人依法负责企业经营管理，畅通现有经营管理者与职业经理人的身份转换通道。职业经理人实行任期制和契约化管理，按照市场化原则决定薪酬，可以采取多种方式探索中长期激励机制。严格职业经理人任期管理和绩效考核，加快建立退出机制。

六、建立依法合规的操作规则

（十九）严格规范操作流程和审批程序。在组建和注册混合所有制企业时，要依据相关法律法规，规范国有资产授权经营和产权交易等行为，健全清产核资、评估定价、转让交易、登记确权等国有产权流转程序。国有企业产权和股权转让、增资扩股、上市公司增发等，应在产权、股权、证券市场公开披露信息，公开择优确定投资人，达成交易意向后应及时公示交易对象、交易价格、关联交易等信息，防止利益输送。国有企业实施混合所有制改革前，应依据本意见制定方案，报同级国有资产监管机构批准；重要国有企业改制后国有资本不再控股的，报同级人民政府批准。国有资产监管机构要按照本意见要求，明确国有企业混合所有制改革的操作流程。方案审批时，应加强对社会资本质量、合作方诚信与操守、债权债务关系等内容的审核。要充分保障企业职工对国有企业混合所有制改革的知情权和参与权，涉及职工切身利益的要做好评估工作，职工安置方案要经过职工代表大会或者职工大会审议通过。

（二十）健全国有资产定价机制。按照公开公平公正原则，完善国有资产交易方式，严格规范国有资产登记、转让、清算、退出等程序和交易行为。通过产权、股权、证券市场发现和合理确定资产价格，发挥专业化中介机构作用，借助多种市场化定价手段，完善资产定价机制，实施信息公开，加强社会监督，防止出现内部人控制、利益输送造成国有资产流失。

（二十一）切实加强监管。政府有关部门要加强对国有企业混合所有制改革的监管，完善国有产权交易规则和监管制度。国有资产监管机构对改革中出现的违法转让和侵吞国有资产、化公为私、利益输送、暗箱操作、逃废债务等行为，要依法严肃处理。审计部门要依法履行审计监督职能，加强对改制企业原国有企业法定代表人的离任审计。充分发挥第三方机构在清产核资、财务审计、资产定价、股权托管等方面的作用。加强企业职工内部监督。进一步做好信息公开，自觉接受社会监督。

七、营造国有企业混合所有制改革的良好环境

（二十二）加强产权保护。健全严格的产权占有、使用、收益、处分等完整保护制度，依法保护混合所有制企业各类出资人的产权和知识产权权益。在立法、司法和行政执法过程中，坚持对各种所有制经济产权和合法利益给予同等法律保护。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（二十三）健全多层次资本市场。加快建立规则统一、交易规范的场外市场，促进非上市股份公司股权交易，完善股权、债权、物权、知识产权及信托、融资租赁、产业投资基金等产品交易机制。建立规范的区域性股权市场，为企业提供融资服务，促进资产证券化和资本流动，健全股权登记、托管、做市商等第三方服务体系。以具备条件的区域性股权、产权市场为载体，探索建立统一结算制度，完善股权公开转让和报价机制。制定场外市场交易规则和规范监管制度，明确监管主体，实行属地化、专业化监管。

（二十四）完善支持国有企业混合所有制改革的政策。进一步简政放权，最大限度取消涉及企业依法自主经营的行政许可审批事项。凡是市场主体基于自愿的投资经营和民事行为，只要不属于法律法规禁止进入的领域，且不危害国家安全、社会公共利益和第三方合法权益，不得限制进入。完善工商登记、财税管理、土地管理、金融服务等政策。依法妥善解决混合所有制改革涉及的国有企业职工劳动关系调整、社会保险关系接续等问题，确保企业职工队伍稳定。加快剥离国有企业办社会职能，妥善解决历史遗留问题。完善统计制度，加强监测分析。

（二十五）加快建立健全法律法规制度。健全混合所有制经济相关法律法规和规章，加大法律法规立、改、废、释工作力度，确保改革于法有据。根据改革需要抓紧对合同法、物权法、公司法、企业国有资产法、企业破产法中有关法律制度进行研究，依照法定程序及时提请修改。推动加快制定有关产权保护、市场准入和退出、交易规则、公平竞争等方面法律法规。

八、组织实施

（二十六）建立工作协调机制。国有企业混合所有制改革涉及面广、政策性强、社会关注度高。各地区、各有关部门和单位要高度重视，精心组织，严守规范，明确责任。各级政府及相关职能部门要加强对国有企业混合所有制改革的组织领导，做好把关定向、配套落实、审核批准、纠偏提醒等工作。各级国有资产监管机构要及时跟踪改革进展，加强改革协调，评估改革成效，推广改革经验，重大问题及时向同级人民政府报告。各级工商联要充分发挥广泛联系非公有制企业的组织优势，参与做好沟通政企、凝聚共识、决策咨询、政策评估、典型宣传等方面工作。

（二十七）加强混合所有制企业党建工作。坚持党的建设与企业改革同步谋划、同步开展，根据企业组织形式变化，同步设置或调整党的组织，理顺党组织隶属关系，同步选配好党组织负责人，健全党的工作机构，配强党务工作者队伍，保障党组织工作经费，有效开展党的工作，发挥好党组织政治核心作用和党员先锋模范作用。

（二十八）开展不同领域混合所有制改革试点示范。结合电力、石油、天然气、铁路、民航、电信、军工等领域改革，开展放开竞争性业务、推进混合所有制改革试点示范。在基础设施和公共服务领域选择有代表性的政府投融资项目，开展多种形式的政府和社会资本合作试点，加快形成可复制、可推广的模式和经验。

（二十九）营造良好的舆论氛围。以坚持“两个毫不动摇”（毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展）为导向，加强国有企业混合所有制

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

改革舆论宣传，做好政策解读，阐释目标方向和重要意义，宣传成功经验，正确引导舆论，回应社会关切，使广大人民群众了解和支持改革。

各级政府要加强对国有企业混合所有制改革的领导，根据本意见，结合实际推动改革。

金融、文化等国有企业的改革，中央另有规定的依其规定执行。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见

2015 年 8 月 24 日

国有企业属于全民所有，是推进国家现代化、保障人民共同利益的重要力量，是我们党和国家事业发展的重要物质基础和政治基础。改革开放以来，国有企业改革发展不断取得重大进展，总体上已经同市场经济相融合，运行质量和效益明显提升，在国际国内市场竞争中涌现出一批具有核心竞争力的骨干企业，为推动经济社会发展、保障和改善民生、开拓国际市场、增强我国综合实力作出了重大贡献，国有企业经营管理者队伍总体上是好的，广大职工付出了不懈努力，成就是突出的。但也要看到，国有企业仍然存在一些亟待解决的突出矛盾和问题，一些企业市场主体地位尚未真正确立，现代企业制度还不健全，国有资产监管体制有待完善，国有资本运行效率需进一步提高；一些企业管理混乱，内部人控制、利益输送、国有资产流失等问题突出，企业办社会职能和历史遗留问题还未完全解决；一些企业党组织管党治党责任不落实、作用被弱化。面向未来，国有企业面临日益激烈的国际竞争和转型升级的巨大挑战。在推动我国经济保持中高速增长和迈向中高端水平、完善和发展中国特色社会主义制度、实现中华民族伟大复兴中国梦的进程中，国有企业肩负着重大历史使命和责任。要认真贯彻落实党中央、国务院战略决策，按照“四个全面”战略布局的要求，以经济建设为中心，坚持问题导向，继续推进国有企业改革，切实破除体制机制障碍，坚定不移做强做优做大国有企业。为此，提出以下意见。

一、总体要求

（一）指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，认真贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚持和完善基本经济制度，坚持社会主义市场经济改革方向，适应市场化、现代化、国际化新形势，以解放和发展社会生产力为标准，以提高国有资本效率、增强国有企业活力为中心，完善产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度，完善国有资产监管体制，防止国有资产流失，全面推进依法治企，加强和改进党对国有企业的领导，做强做优做大国有企业，不断增强国有经济活力、控制力、影响力、抗风险能力，主动适应和引领经济发展新常态，为促进经济社会持续健康发展、实现中华民族伟大复兴中国梦作出积极贡献。

（二）基本原则

——坚持和完善基本经济制度。这是深化国有企业改革必须把握的根本要求。必须毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展。坚持公有制主体地位，发挥国有经济主导作用，积极促进国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合，推动各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展。

——坚持社会主义市场经济改革方向。这是深化国有企业改革必须遵循的基本规律。国有企业改革要遵循市场经济规律和企业发展规律，坚持政企分开、政资分开、所有权与经营权分离，坚持权利、义务、责任相统一，坚持激励机制和约束机制相结合，促使国有企业真

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

正成为依法自主经营、自负盈亏、自担风险、自我约束、自我发展的独立市场主体。社会主义市场经济条件下的国有企业，要成为自觉履行社会责任的表率。

——坚持增强活力和强化监管相结合。这是深化国有企业改革必须把握的重要关系。增强活力是搞好国有企业的本质要求，加强监管是搞好国有企业的重要保障，要切实做到两者的有机统一。继续推进简政放权，依法落实企业法人财产权和经营自主权，进一步激发企业活力、创造力和市场竞争力。进一步完善国有企业监管制度，切实防止国有资产流失，确保国有资产保值增值。

——坚持党对国有企业的领导。这是深化国有企业改革必须坚守的政治方向、政治原则。要贯彻全面从严治党方针，充分发挥企业党组织政治核心作用，加强企业领导班子建设，创新基层党建工作，深入开展党风廉政建设，坚持全心全意依靠工人阶级，维护职工合法权益，为国有企业改革发展提供坚强有力的政治保证、组织保证和人才支撑。

——坚持积极稳妥统筹推进。这是深化国有企业改革必须采用的科学方法。要正确处理推进改革和坚持法治的关系，正确处理改革发展稳定关系，正确处理搞好顶层设计和尊重基层首创精神的关系，突出问题导向，坚持分类推进，把握好改革的次序、节奏、力度，确保改革扎实推进、务求实效。

（三）主要目标

到 2020 年，在国有企业改革重要领域和关键环节取得决定性成果，形成更加符合我国基本经济制度和社会主义市场经济发展要求的国有资产管理体制、现代企业制度、市场化经营机制，国有资本布局结构更趋合理，造就一大批德才兼备、善于经营、充满活力的优秀企业家，培育一大批具有创新能力和国际竞争力的国有骨干企业，国有经济活力、控制力、影响力、抗风险能力明显增强。

——国有企业公司制改革基本完成，发展混合所有制经济取得积极进展，法人治理结构更加健全，优胜劣汰、经营自主灵活、内部管理人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减的市场化机制更加完善。

——国有资产监管制度更加成熟，相关法律法规更加健全，监管手段和方式不断优化，监管的科学性、针对性、有效性进一步提高，经营性国有资产实现集中统一监管，国有资产保值增值责任全面落实。

——国有资本配置效率显著提高，国有经济布局结构不断优化、主导作用有效发挥，国有企业在提升自主创新能力、保护资源环境、加快转型升级、履行社会责任中的引领和表率作用充分发挥。

——企业党的建设全面加强，反腐倡廉制度体系、工作体系更加完善，国有企业党组织在公司治理中的法定地位更加巩固，政治核心作用充分发挥。

二、分类推进国有企业改革

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（四）划分国有企业不同类别。根据国有资本的战略定位和发展目标，结合不同国有企业在经济社会发展中的作用、现状和发展需要，将国有企业分为商业类和公益类。通过界定功能、划分类别，实行分类改革、分类发展、分类监管、分类定责、分类考核，提高改革的针对性、监管的有效性、考核评价的科学性，推动国有企业同市场经济深入融合，促进国有企业经济效益和社会效益有机统一。按照谁出资谁分类的原则，由履行出资人职责的机构负责制定所出资企业的功能界定和分类方案，报本级政府批准。各地区可结合实际，划分并动态调整本地区国有企业功能类别。

（五）推进商业类国有企业改革。商业类国有企业按照市场化要求实行商业化运作，以增强国有经济活力、放大国有资本功能、实现国有资产保值增值为主要目标，依法独立自主开展生产经营活动，实现优胜劣汰、有序进退。

主业处于充分竞争行业和领域的商业类国有企业，原则上都要实行公司制股份制改革，积极引入其他国有资本或各类非国有资本实现股权多元化，国有资本可以绝对控股、相对控股，也可以参股，并着力推进整体上市。对这些国有企业，重点考核经营业绩指标、国有资产保值增值和市场竞争能力。

主业处于关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域、主要承担重大专项任务的商业类国有企业，要保持国有资本控股地位，支持非国有资本参股。对自然垄断行业，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，促进公共资源配置市场化；对需要实行国有全资的企业，也要积极引入其他国有资本实行股权多元化；对特殊业务和竞争性业务实行业务板块有效分离，独立运作、独立核算。对这些国有企业，在考核经营业绩指标和国有资产保值增值情况的同时，加强对服务国家战略、保障国家安全和国民经济运行、发展前瞻性战略性产业以及完成特殊任务的考核。

（六）推进公益类国有企业改革。公益类国有企业以保障民生、服务社会、提供公共产品和服务为主要目标，引入市场机制，提高公共服务效率和能力。这类企业可以采取国有独资形式，具备条件的也可以推行投资主体多元化，还可以通过购买服务、特许经营、委托代理等方式，鼓励非国有企业参与经营。对公益类国有企业，重点考核成本控制、产品服务质量、营运效率和保障能力，根据企业不同特点有区别地考核经营业绩指标和国有资产保值增值情况，考核中要引入社会评价。

三、完善现代企业制度

（七）推进公司制股份制改革。加大集团层面公司制改革力度，积极引入各类投资者实现股权多元化，大力推动国有企业改制上市，创造条件实现集团公司整体上市。根据不同企业的功能定位，逐步调整国有股权比例，形成股权结构多元、股东行为规范、内部约束有效、运行高效灵活的经营机制。允许将部分国有资本转化为优先股，在少数特定领域探索建立国家特殊管理股制度。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（八）健全公司法人治理结构。重点是推进董事会建设，建立健全权责对等、运转协调、有效制衡的决策执行监督机制，规范董事长、总经理行权行为，充分发挥董事会的决策作用、监事会的监督作用、经理层的经营管理作用、党组织的政治核心作用，切实解决一些企业董事会形同虚设、“一把手”说了算的问题，实现规范的公司治理。要切实落实和维护董事会依法行使重大决策、选人用人、薪酬分配等权利，保障经理层经营自主权，法无授权任何政府部门和机构不得干预。加强董事会内部的制衡约束，国有独资、全资公司的董事会和监事会均应有职工代表，董事会外部董事应占多数，落实一人一票表决制度，董事对董事会决议承担责任。改进董事会和董事评价办法，强化对董事的考核评价和管理，对重大决策失误负有直接责任的要及时调整或解聘，并依法追究责任。进一步加强外部董事队伍建设，拓宽来源渠道。

（九）建立国有企业领导人员分类分层管理制度。坚持党管干部原则与董事会依法产生、董事会依法选择经营管理者、经营管理者依法行使用人权相结合，不断创新有效实现形式。上级党组织和国有资产监管机构按照管理权限加强对国有企业领导人员的管理，广开推荐渠道，依规考察提名，严格履行选用程序。根据不同企业类别和层级，实行选任制、委任制、聘任制等不同选人用人方式。推行职业经理人制度，实行内部培养和外部引进相结合，畅通现有经营管理者与职业经理人身份转换通道，董事会按市场化方式选聘和管理职业经理人，合理增加市场化选聘比例，加快建立退出机制。推行企业经理层成员任期制和契约化管理，明确责任、权利、义务，严格任期管理和目标考核。

（十）实行与社会主义市场经济相适应的企业薪酬分配制度。企业内部的薪酬分配权是企业的法定权利，由企业依法依规自主决定，完善既有激励又有约束、既讲效率又讲公平、既符合企业一般规律又体现国有企业特点的分配机制。建立健全与劳动力市场基本适应、与企业经济效益和劳动生产率挂钩的工资决定和正常增长机制。推进全员绩效考核，以业绩为导向，科学评价不同岗位员工的贡献，合理拉开收入分配差距，切实做到收入能增能减和奖惩分明，充分调动广大职工积极性。对国有企业领导人员实行与选任方式相匹配、与企业功能性质相适应、与经营业绩相挂钩的差异化薪酬分配办法。对党中央、国务院和地方党委、政府及其部门任命的国有企业领导人员，合理确定基本年薪、绩效年薪和任期激励收入。对市场化选聘的职业经理人实行市场化薪酬分配机制，可以采取多种方式探索完善中长期激励机制。健全与激励机制相对称的经济责任审计、信息披露、延期支付、追索扣回等约束机制。严格规范履职待遇、业务支出，严禁将公款用于个人支出。

（十一）深化企业内部用人制度改革。建立健全企业各类管理人员公开招聘、竞争上岗等制度，对特殊管理人员可以通过委托人才中介机构推荐等方式，拓宽选人用人视野和渠道。建立分级分类的企业员工市场化公开招聘制度，切实做到信息公开、过程公开、结果公开。构建和谐劳动关系，依法规范企业各类用工管理，建立健全以合同管理为核心、以岗位管理为基础的市场化用工制度，真正形成企业各类管理人员能上能下、员工能进能出的合理流动机制。

四、完善国有资产管理体制

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（十二）以管资本为主推进国有资产监管机构职能转变。国有资产监管机构要准确把握依法履行出资人职责的定位，科学界定国有资产出资人监管的边界，建立监管权力清单和责任清单，实现以管企业为主向以管资本为主的转变。该管的要科学管理、决不缺位，重点管好国有资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全；不该管的要依法放权、决不越位，将依法应由企业自主经营决策的事项归位于企业，将延伸到子企业的管理事项原则上归位于一级企业，将配合承担的公共管理职能归位于相关政府部门和单位。大力推进依法监管，着力创新监管方式和手段，改变行政化管理方式，改进考核体系和办法，提高监管的科学性、有效性。

（十三）以管资本为主改革国有资本授权经营体制。改组组建国有资本投资、运营公司，探索有效的运营模式，通过开展投资融资、产业培育、资本整合，推动产业集聚和转型升级，优化国有资本布局结构；通过股权运作、价值管理、有序进退，促进国有资本合理流动，实现保值增值。科学界定国有资本所有权和经营权的边界，国有资产监管机构依法对国有资本投资、运营公司和其他直接监管的企业履行出资人职责，并授权国有资本投资、运营公司对授权范围内的国有资本履行出资人职责。国有资本投资、运营公司作为国有资本市场化运作的专业平台，依法自主开展国有资本运作，对所出资企业行使股东职责，按照责权对应原则切实承担起国有资产保值增值责任。开展政府直接授权国有资本投资、运营公司履行出资人职责的试点。

（十四）以管资本为主推动国有资本合理流动优化配置。坚持以市场为导向、以企业为主体，有进有退、有所为有所不为，优化国有资本布局结构，增强国有经济整体功能和效率。紧紧围绕服务国家战略，落实国家产业政策和重点产业布局调整总体要求，优化国有资本重点投资方向和领域，推动国有资本向关系国家安全、国民经济命脉和国计民生的重要行业和关键领域、重点基础设施集中，向前瞻性战略性产业集中，向具有核心竞争力的优势企业集中。发挥国有资本投资、运营公司的作用，清理退出一批、重组整合一批、创新发展一批国有企业。建立健全优胜劣汰市场化退出机制，充分发挥失业救济和再就业培训等的作用，解决好职工安置问题，切实保障退出企业依法实现关闭或破产，加快处置低效无效资产，淘汰落后产能。支持企业依法合规通过证券交易、产权交易等资本市场，以市场公允价格处置企业资产，实现国有资本形态转换，变现的国有资本用于更需要的领域和行业。推动国有企业加快管理创新、商业模式创新，合理限定法人层级，有效压缩管理层级。发挥国有企业在实施创新驱动发展战略和制造强国战略中的骨干和表率作用，强化企业在技术创新中的主体地位，重视培养科研人才和高技能人才。支持国有企业开展国际化经营，鼓励国有企业之间以及与其他所有制企业以资本为纽带，强强联合、优势互补，加快培育一批具有世界一流水平的跨国公司。

（十五）以管资本为主推进经营性国有资产集中统一监管。稳步将党政机关、事业单位所属企业的国有资本纳入经营性国有资产集中统一监管体系，具备条件的进入国有资本投资、运营公司。加强国有资产基础管理，按照统一制度规范、统一工作体系的原则，抓紧制定企业国有资产基础管理条例。建立覆盖全部国有企业、分级管理的国有资本经营预算管理制度，提高国有资本收益上缴公共财政比例，2020 年提高到 30%，更多用于保障和改善民生。划转部分国有资本充实社会保障基金。

五、发展混合所有制经济

（十六）推进国有企业混合所有制改革。以促进国有企业转换经营机制，放大国有资本功能，提高国有资本配置和运行效率，实现各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展为目标，稳妥推动国有企业发展混合所有制经济。对通过实行股份制、上市等途径已经实行混合所有制的国有企业，要着力在完善现代企业制度、提高资本运行效率上下功夫；对于适宜继续推进混合所有制改革的国有企业，要充分发挥市场机制作用，坚持因地施策、因业施策、因企施策，宜独则独、宜控则控、宜参则参，不搞拉郎配，不搞全覆盖，不设时间表，成熟一个推进一个。改革要依法依规、严格程序、公开公正，切实保护混合所有制企业各类出资人的产权权益，杜绝国有资产流失。

（十七）引入非国有资本参与国有企业改革。鼓励非国有资本投资主体通过出资入股、收购股权、认购可转债、股权置换等多种方式，参与国有企业改制重组或国有控股上市公司增资扩股以及企业经营管理。实行同股同权，切实维护各类股东合法权益。在石油、天然气、电力、铁路、电信、资源开发、公用事业等领域，向非国有资本推出符合产业政策、有利于转型升级的项目。依照外商投资产业指导目录和相关安全审查规定，完善外资安全审查工作机制。开展多类型政府和社会资本合作试点，逐步推广政府和社会资本合作模式。

（十八）鼓励国有资本以多种方式入股非国有企业。充分发挥国有资本投资、运营公司的资本运作平台作用，通过市场化方式，以公共服务、高新技术、生态环保、战略性产业为重点领域，对发展潜力大、成长性强的非国有企业进行股权投资。鼓励国有企业通过投资入股、联合投资、重组等多种方式，与非国有企业进行股权融合、战略合作、资源整合。

（十九）探索实行混合所有制企业员工持股。坚持试点先行，在取得经验基础上稳妥有序推进，通过实行员工持股建立激励约束长效机制。优先支持人才资本和技术要素贡献占比较高的转制科研院所、高新技术企业、科技服务型企业开展员工持股试点，支持对企业经营业绩和持续发展有直接或较大影响的科研人员、经营管理人员和业务骨干等持股。员工持股主要采取增资扩股、出资新设等方式。完善相关政策，健全审核程序，规范操作流程，严格资产评估，建立健全股权流转和退出机制，确保员工持股公开透明，严禁暗箱操作，防止利益输送。

六、强化监督防止国有资产流失

（二十）强化企业内部监督。完善企业内部监督体系，明确监事会、审计、纪检监察、巡视以及法律、财务等部门的监督职责，完善监督制度，增强制度执行力。强化对权力集中、资金密集、资源富集、资产聚集的部门和岗位的监督，实行分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗，强化内部流程控制，防止权力滥用。建立审计部门向董事会负责的工作机制。落实企业内部监事会对董事、经理和其他高级管理人员的监督。进一步发挥企业总法律顾问在经营管理中的法律审核把关作用，推进企业依法经营、合规管理。集团公司要依法依规、尽职尽责加强对子企业的管理和监督。大力推进厂务公开，健全以职工代表大会为基本形式的企业民主管理制度，加强企业职工民主监督。

（二十一）建立健全高效协同的外部监督机制。强化出资人监督，加快国有企业行为规范法律法规制度建设，加强对企业关键业务、改革重点领域、国有资本运营重要环节以及境外国有资产的监督，规范操作流程，强化专业检查，开展总会计师由履行出资人职责机构委派的试点。加强和改进外派监事会制度，明确职责定位，强化与有关专业监督机构的协作，

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

加强当期和事中监督，强化监督成果运用，建立健全核查、移交和整改机制。健全国有资本审计监督体系和制度，实行企业国有资产审计监督全覆盖，建立对企业国有资本的经常性审计制度。加强纪检监察监督和巡视工作，强化对企业领导人员廉洁从业、行使权力等的监督，加大大案要案查处力度，狠抓对存在问题的整改落实。整合出资人监管、外派监事会监督和审计、纪检监察、巡视等监督力量，建立监督工作会商机制，加强统筹，创新方式，共享资源，减少重复检查，提高监督效能。建立健全监督意见反馈整改机制，形成监督工作的闭环。

（二十二）实施信息公开加强社会监督。完善国有资产和国有企业信息公开制度，设立统一的信息公开网络平台，依法依规、及时准确披露国有资本整体运营和监管、国有企业公司治理以及管理架构、经营情况、财务状况、关联交易、企业负责人薪酬等信息，建设阳光国企。认真处理人民群众关于国有资产流失等问题的来信、来访和检举，及时回应社会关切。充分发挥媒体舆论监督作用，有效保障社会公众对企业国有资产运营的知情权和监督权。

（二十三）严格责任追究。建立健全国有企业重大决策失误和失职、渎职责任追究倒查机制，建立和完善重大决策评估、决策事项履职记录、决策过错认定标准等配套制度，严厉查处侵吞、贪污、输送、挥霍国有资产和逃废金融债务的行为。建立健全企业国有资产的监督问责机制，对企业重大违法违纪问题敷衍不追、隐匿不报、查处不力的，严格追究有关人员失职渎职责任，视不同情形给予纪律处分或行政处分，构成犯罪的，由司法机关依法追究刑事责任。

七、加强和改进党对国有企业的领导

（二十四）充分发挥国有企业党组织政治核心作用。把加强党的领导和完善公司治理统一起来，将党建工作总体要求纳入国有企业章程，明确国有企业党组织在公司法人治理结构中的法定地位，创新国有企业党组织发挥政治核心作用的途径和方式。在国有企业改革中坚持党的建设同步谋划、党的组织及工作机构同步设置、党组织负责人及党务工作人员同步配备、党的工作同步开展，保证党组织工作机构健全、党务工作者队伍稳定、党组织和党员作用得到有效发挥。坚持和完善双向进入、交叉任职的领导体制，符合条件的党组织领导班子成员可以通过法定程序进入董事会、监事会、经理层，董事会、监事会、经理层成员中符合条件的党员可以依照有关规定和程序进入党组织领导班子；经理层成员与党组织领导班子成员适度交叉任职；董事长、总经理原则上分设，党组织书记、董事长一般由一人担任。

国有企业党组织要切实承担好、落实好从严管党治党责任。坚持从严治党、思想建党、制度治党，增强管党治党意识，建立健全党建工作责任制，聚精会神抓好党建工作，做到守土有责、守土负责、守土尽责。党组织书记要切实履行党建工作第一责任人职责，党组织班子其他成员要切实履行“一岗双责”，结合业务分工抓好党建工作。中央企业党组织书记同时担任企业其他主要领导职务的，应当设立 1 名专职抓企业党建工作的副书记。加强国有企业基层党组织建设和党员队伍建设，强化国有企业基层党建工作的基础保障，充分发挥基层党组织战斗堡垒作用、共产党员先锋模范作用。加强企业党组织对群众工作的领导，发挥好工会、共青团等群团组织的作用，深入细致做好职工群众的思想政治工作。把建立党的组织、开展党的工作，作为国有企业推进混合所有制改革的必要前提，根据不同类型混合所有制企业特点，科学确定党组织的设置方式、职责定位、管理模式。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（二十五）进一步加强国有企业领导班子建设和人才队伍建设。根据企业改革发展需要，明确选人用人标准和程序，创新选人用人方式。强化党组织在企业领导人员选拔任用、培养教育、管理监督中的责任，支持董事会依法选择经营管理者、经营管理者依法行使用人权，坚决防止和整治选人用人中的不正之风。加强对国有企业领导人员尤其是主要领导人员的日常监督管理和综合考核评价，及时调整不胜任、不称职的领导人员，切实解决企业领导人员能上不能下的问题。以强化忠诚意识、拓展世界眼光、提高战略思维、增强创新精神、锻造优秀品行为重点，加强企业家队伍建设，充分发挥企业家作用。大力实施人才强企战略，加快建立健全国有企业集聚人才的体制机制。

（二十六）切实落实国有企业反腐倡廉“两个责任”。国有企业党组织要切实履行好主体责任，纪检机构要履行好监督责任。加强党性教育、法治教育、警示教育，引导国有企业领导人员坚定理想信念，自觉践行“三严三实”要求，正确履职行权。建立切实可行的责任追究制度，与企业考核等挂钩，实行“一案双查”。推动国有企业纪律检查工作双重领导体制具体化、程序化、制度化，强化上级纪委对下级纪委的领导。加强和改进国有企业巡视工作，强化对权力运行的监督和制约。坚持运用法治思维和法治方式反腐败，完善反腐倡廉制度体系，严格落实反“四风”规定，努力构筑企业领导人员不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制。

八、为国有企业改革创造良好环境条件

（二十七）完善相关法律法规和配套政策。加强国有企业相关法律法规立改废释工作，确保重大改革于法有据。切实转变政府职能，减少审批、优化制度、简化手续、提高效率。完善公共服务体系，推进政府购买服务，加快建立稳定可靠、补偿合理、公开透明的企业公共服务支出补偿机制。完善和落实国有企业重组整合涉及的资产评估增值、土地变更登记和国有资产无偿划转等方面税收优惠政策。完善国有企业退出的相关政策，依法妥善处理劳动关系调整、社会保险关系接续等问题。

（二十八）加快剥离企业办社会职能和解决历史遗留问题。完善相关政策，建立政府和国有企业合理分担成本的机制，多渠道筹措资金，采取分离移交、重组改制、关闭撤销等方式，剥离国有企业职工家属区“三供一业”和所办医院、学校、社区等公共服务机构，继续推进厂办大集体改革，对国有企业退休人员实施社会化管理，妥善解决国有企业历史遗留问题，为国有企业公平参与市场竞争创造条件。

（二十九）形成鼓励改革创新的氛围。坚持解放思想、实事求是，鼓励探索、实践、创新。全面准确评价国有企业，大力宣传中央关于全面深化国有企业改革的方针政策，宣传改革的典型案例和经验，营造有利于国有企业改革的良好舆论环境。

（三十）加强对国有企业改革的组织领导。各级党委和政府要统一思想，以高度的政治责任感和历史使命感，切实履行对深化国有企业改革的领导责任。要根据本指导意见，结合实际制定实施意见，加强统筹协调、明确责任分工、细化目标任务、强化督促落实，确保深化国有企业改革顺利推进，取得实效。

金融、文化等国有企业的改革，中央另有规定的依其规定执行。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

中共中央、国务院关于深化投融资体制改革的意见

2016 年 7 月 5 日

党的十八大以来，党中央、国务院大力推进简政放权、放管结合、优化服务改革，投融资体制改革取得新的突破，投资项目审批范围大幅度缩减，投资管理工作重心逐步从事前审批转向过程服务和事中事后监管，企业投资自主权进一步落实，调动了社会资本积极性。同时也要看到，与政府职能转变和经济社会发展要求相比，投融资管理体制仍然存在一些问题，主要是：简政放权不协同、不到位，企业投资主体地位有待进一步确立；投资项目融资难融资贵问题较为突出，融资渠道需要进一步畅通；政府投资管理亟需创新，引导和带动作用有待进一步发挥；权力下放与配套制度建设不同步，事中事后监管和过程服务仍需加强；投资法制建设滞后，投资监管法治化水平亟待提高。为深化投融资体制改革，充分发挥投资对稳增长、调结构、惠民生的关键作用，现提出以下意见。

一、总体要求

全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，着力推进结构性改革尤其是供给侧结构性改革，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用。进一步转变政府职能，深入推进简政放权、放管结合、优化服务改革，建立完善企业自主决策、融资渠道畅通，职能转变到位、政府行为规范，宏观调控有效、法治保障健全的新型投融资体制。

——企业为主，政府引导。科学界定并严格控制政府投资范围，平等对待各类投资主体，确立企业投资主体地位，放宽放活社会投资，激发民间投资潜力和创新活力。充分发挥政府投资的引导作用和放大效应，完善政府和社会资本合作模式。

——放管结合，优化服务。将投资管理工作的立足点放到为企业投资活动做好服务上，在服务中实施管理，在管理中实现服务。更加注重事前政策引导、事中事后监管约束和过程服务，创新服务方式，简化服务流程，提高综合服务能力。

——创新机制，畅通渠道。打通投融资渠道，拓宽投资项目资金来源，充分挖掘社会资金潜力，让更多储蓄转化为有效投资，有效缓解投资项目融资难融资贵问题。

——统筹兼顾，协同推进。投融资体制改革要与供给侧结构性改革以及财税、金融、国有企业等领域改革有机衔接、整体推进，建立上下联动、横向协同工作机制，形成改革合力。

二、改善企业投资管理，充分激发社会投资动力和活力

（一）确立企业投资主体地位。坚持企业投资核准范围最小化，原则上由企业依法依规自主决策投资行为。在一定领域、区域内先行试点企业投资项目承诺制，探索创新以政策性条件引导、企业信用承诺、监管有效约束为核心的管理模式。对极少数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，政府从维护社会公共利益角度确需依法进行审查把关的，应将相关事项以清单方式列明，最大限度缩减核准事项。

（二）建立投资项目“三个清单”管理制度。及时修订并公布政府核准的投资项目目录，实行企业投资项目管理负面清单制度，除目录范围内的项目外，一律实行备案制，由企业按照有关规定向备案机关备案。建立企业投资项目管理权力清单制度，将各级政府部门行使的

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

企业投资项目管理职权以清单形式明确下来，严格遵循职权法定原则，规范职权行使，优化管理流程。建立企业投资项目管理责任清单制度，厘清各级政府部门企业投资项目管理职权所对应的责任事项，明确责任主体，健全问责机制。建立健全“三个清单”动态管理机制，根据情况变化适时调整。清单应及时向社会公布，接受社会监督，做到依法、公开、透明。

（三）优化管理流程。实行备案制的投资项目，备案机关要通过投资项目在线审批监管平台或政务服务大厅，提供快捷备案服务，不得设置任何前置条件。实行核准制的投资项目，政府部门要依托投资项目在线审批监管平台或政务服务大厅实行并联核准。精简投资项目准入阶段的相关手续，只保留选址意见、用地（用海）预审以及重特大项目的环评审批作为前置条件；按照并联办理、联合评审的要求，相关部门要协同下放审批权限，探索建立多评合一、统一评审的新模式。加快推进中介服务市场化进程，打破行业、地区壁垒和部门垄断，切断中介服务机构与政府部门间的利益关联，建立公开透明的中介服务市场。进一步简化、整合投资项目报建手续，取消投资项目报建阶段技术审查类的相关审批手续，探索实行先建后验的管理模式。

（四）规范企业投资行为。各类企业要严格遵守城乡规划、土地管理、环境保护、安全生产等方面的法律法规，认真执行相关政策和标准规定，依法落实项目法人责任制、招标投标制、工程监理制和合同管理制，切实加强信用体系建设，自觉规范投资行为。对于以不正当手段取得核准或备案手续以及未按照核准内容进行建设的项目，核准、备案机关应当根据情节轻重依法给予警告、责令停止建设、责令停产等处罚；对于未依法办理其他相关手续擅自开工建设，以及建设过程中违反城乡规划、土地管理、环境保护、安全生产等方面的法律法规的项目，相关部门应依法予以处罚。相关责任人员涉嫌犯罪的，依法移送司法机关处理。各类投资中介服务机构要坚持诚信原则，加强自我约束，增强服务意识和社会责任意识，塑造诚信高效、社会信赖的行业形象。有关行业协会要加强行业自律，健全行业规范和标准，提高服务质量，不得变相审批。

三、完善政府投资体制，发挥好政府投资的引导和带动作用

（五）进一步明确政府投资范围。政府投资资金只投向市场不能有效配置资源的社会公益服务、公共基础设施、农业农村、生态环境保护和修复、重大科技进步、社会管理、国家安全等公共领域的项目，以非经营性项目为主，原则上不支持经营性项目。建立政府投资范围定期评估调整机制，不断优化投资方向和结构，提高投资效率。

（六）优化政府投资安排方式。政府投资资金按项目安排，以直接投资方式为主。对确需支持的经营性项目，主要采取资本金注入方式投入，也可适当采取投资补助、贷款贴息等方式进行引导。安排政府投资资金应当在明确各方权益的基础上平等对待各类投资主体，不得设置歧视性条件。根据发展需要，依法发起设立基础设施建设基金、公共服务发展基金、住房保障发展基金、政府出资产业投资基金等各类基金，充分发挥政府资金的引导作用和放大效应。加快地方政府融资平台的市场化转型。

（七）规范政府投资管理。依据国民经济和社会发展规划及国家宏观调控总体要求，编制三年滚动政府投资计划，明确计划期内的重大项目，并与中期财政规划相衔接，统筹安排、规范使用各类政府投资资金。依据三年滚动政府投资计划及国家宏观调控政策，编制政府投资年度计划，合理安排政府投资。建立覆盖各地区各部门的政府投资项目库，未入库项目原则上不予安排政府投资。完善政府投资项目信息统一管理机制，建立贯通各地区各部门的项目信息平台，并尽快拓展至企业投资项目，实现项目信息共享。改进和规范政府投资项目审批制，采用直接投资和资本金注入方式的项目，对经济社会发展、社会公众利益有重大影响或者投资规模较大的，要在咨询机构评估、公众参与、专家评议、风险评估等科学论证基础上，严格审批项目建议书、可行性研究报告、初步设计。经国务院及有关部门批准的专项规

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

划、区域规划中已经明确的项目，部分改扩建项目，以及建设内容单一、投资规模较小、技术方案简单的项目，可以简化相关文件内容和审批程序。

（八）加强政府投资事中事后监管。加强政府投资项目建设管理，严格投资概算、建设标准、建设工期等要求。严格按照项目建设进度下达投资计划，确保政府投资及时发挥效益。严格概算执行和造价控制，健全概算审批、调整等管理制度。进一步完善政府投资项目代理建设制度。在社会事业、基础设施等领域，推广应用建筑信息模型技术。鼓励有条件的政府投资项目通过市场化方式进行运营管理。完善政府投资监管机制，加强投资项目审计监督，强化重大项目稽察制度，完善竣工验收制度，建立后评价制度，健全政府投资责任追究制度。建立社会监督机制，推动政府投资信息公开，鼓励公众和媒体对政府投资进行监督。

（九）鼓励政府和社会资本合作。各地区各部门可以根据需要和财力状况，通过特许经营、政府购买服务等方式，在交通、环保、医疗、养老等领域采取单个项目、组合项目、连片开发等多种形式，扩大公共产品和服务供给。要合理把握价格、土地、金融等方面的政策支持力度，稳定项目预期收益。要发挥工程咨询、金融、财务、法律等方面专业机构作用，提高项目决策的科学性、项目管理的专业性和项目实施的有效性。

四、创新融资机制，畅通投资项目融资渠道

（十）大力发展直接融资。依托多层次资本市场体系，拓宽投资项目融资渠道，支持有真实经济活动支撑的资产证券化，盘活存量资产，优化金融资源配置，更好地服务投资兴业。结合国有企业改革和混合所有制机制创新，优化能源、交通等领域投资项目的直接融资。通过多种方式加大对种子期、初创期企业投资项目的金融支持力度，有针对性地为“双创”项目提供股权、债权以及信用贷款等融资综合服务。加大创新力度，丰富债券品种，进一步发展企业债券、公司债券、非金融企业债务融资工具、项目收益债等，支持重点领域投资项目通过债券市场筹措资金。开展金融机构以适当方式依法持有企业股权的试点。设立政府引导、市场化运作的产业（股权）投资基金，积极吸引社会资本参加，鼓励金融机构以及全国社会保障基金、保险资金等在依法合规、风险可控的前提下，经批准后通过认购基金份额等方式有效参与。加快建立规范的地方政府举债融资机制，支持省级政府依法依规发行政府债券，用于公共领域重点项目建设。

（十一）充分发挥政策性、开发性金融机构积极作用。在国家批准的业务范围内，政策性、开发性金融机构要加大对城镇棚户区改造、生态环保、城乡基础设施建设、科技创新等重大项目和工程的资金支持力度。根据宏观调控需要，支持政策性、开发性金融机构发行金融债券专项用于支持重点项目建设。发挥专项建设基金作用，通过资本金注入、股权投资等方式，支持看得准、有回报、不新增过剩产能、不形成重复建设、不产生挤出效应的重点领域项目。建立健全政银企社合作对接机制，搭建信息共享、资金对接平台，协调金融机构加大对重大工程的支持力度。

（十二）完善保险资金等机构资金对项目建设的投资机制。在风险可控的前提下，逐步放宽保险资金投资范围，创新资金运用方式。鼓励通过债权、股权、资产支持等多种方式，支持重大基础设施、重大民生工程、新型城镇化等领域的项目建设。加快推进全国社会保障基金、基本养老保险基金、企业年金等投资管理体系建设，建立和完善市场化投资运营机制。

（十三）加快构建更加开放的投融资体制。创新有利于深化对外合作的投融资机制，加强金融机构协调配合，用好各类资金，为国内企业走出去和重点合作项目提供更多投融资支持。在宏观和微观审慎管理框架下，稳步放宽境内企业和金融机构赴境外融资，做好风险规避。完善境外发债备案制，募集低成本外汇资金，更好地支持企业对外投资项目。加强与国际金融机构和各国政府、企业、金融机构之间的多层次投融资合作。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

五、切实转变政府职能，提升综合服务管理水平

（十四）创新服务管理方式。探索建立并逐步推行投资项目审批首问负责制，投资主管部门或审批协调机构作为首家受理单位“一站式”受理、“全流程”服务，一家负责到底。充分运用互联网和大数据等技术，加快建设投资项目在线审批监管平台，联通各级政府部门，覆盖全国各类投资项目，实现一口受理、网上办理、规范透明、限时办结。加快建立投资项目统一代码制度，统一汇集审批、建设、监管等项目信息，实现信息共享，推动信息公开，提高透明度。各有关部门要制定项目审批工作规则和办事指南，及时公开受理情况、办理过程、审批结果，发布政策信息、投资信息、中介服务信息等，为企业投资决策提供参考和帮助。鼓励新闻媒体、公民、法人和其他组织依法对政府的服务管理行为进行监督。下移服务管理重心，加强业务指导和基层投资管理队伍建设，给予地方更多自主权，充分调动地方积极性。

（十五）加强规划政策引导。充分发挥发展规划、产业政策、行业标准等对投资活动的引导作用，并为监管提供依据。把发展规划作为引导投资方向，稳定投资运行，规范项目准入，优化项目布局，合理配置资金、土地（海域）、能源资源、人力资源等要素的重要手段。完善产业结构调整指导目录、外商投资产业指导目录等，为各类投资活动提供依据和指导。构建更加科学、更加完善、更具操作性的行业准入标准体系，加快制定修订能耗、水耗、用地、碳排放、污染物排放、安全生产等技术标准，实施能效和排污强度“领跑者”制度，鼓励各地区结合实际依法制定更加严格的地方标准。

（十六）健全监管约束机制。按照谁审批谁监管、谁主管谁监管的原则，明确监管责任，注重发挥投资主管部门综合监管职能、地方政府就近就便监管作用和行业管理部门专业优势，整合监管力量，共享监管信息，实现协同监管。依托投资项目在线审批监管平台，加强项目建设全过程监管，确保项目合法开工、建设过程合规有序。各有关部门要完善规章制度，制定监管工作指南和操作规程，促进监管工作标准具体化、公开化。要严格执法，依法纠正和查处违法违规投资建设行为。实施投融资领域相关主体信用承诺制度，建立异常信用记录和严重违法失信“黑名单”，纳入全国信用信息共享平台，强化并提升政府和投资者的契约意识和诚信意识，形成守信激励、失信惩戒的约束机制，促使相关主体切实强化责任，履行法定义务，确保投资建设市场安全高效运行。

六、强化保障措施，确保改革任务落实到位

（十七）加强分工协作。各地区各部门要充分认识深化投融资体制改革的重要性和紧迫性，加强组织领导，搞好分工协作，制定具体方案，明确任务分工、时间节点，定期督查、强化问责，确保各项改革措施稳步推进。国务院投资主管部门要切实履行好投资调控管理的综合协调、统筹推进职责。

（十八）加快立法工作。完善与投融资相关的法律法规，制定实施政府投资条例、企业投资项目核准和备案管理条例，加快推进社会信用、股权投资等方面的立法工作，依法保护各方权益，维护竞争公平有序、要素合理流动的投融资市场环境。

（十九）推进配套改革。加快推进铁路、石油、天然气、电力、电信、医疗、教育、城市公用事业等领域改革，规范并完善政府和社会资本合作、特许经营管理，鼓励社会资本参与。加快推进基础设施和公用事业等领域价格改革，完善市场决定价格机制。研究推动土地制度配套改革。加快推进金融体制改革和创新，健全金融市场运行机制。投融资体制改革与其他领域改革要协同推进，形成叠加效应，充分释放改革红利。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

国务院关于促进创业投资持续健康发展的若干意见

国发[2016]53 号

2016 年 9 月 16 日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

创业投资是实现技术、资本、人才、管理等创新要素与创业企业有效结合的投融资方式，是推动大众创业、万众创新的重要资本力量，是促进科技创新成果转化的助推器，是落实新发展理念、实施创新驱动发展战略、推进供给侧结构性改革、培育发展新动能和稳增长、扩就业的重要举措。近年来，我国创业投资快速发展，不仅拓宽了创业企业投融资渠道、促进了经济结构调整和产业转型升级，增强了经济发展新动能，也提高了直接融资比重、拉动了民间投资服务实体经济，激发了创业创新、促进了就业增长。但同时也面临着法律法规和政策环境不完善、监管体制和行业信用体系建设滞后等问题，存在一些投资“泡沫化”现象以及非法集资风险隐患。按照党中央、国务院的决策部署，为进一步促进创业投资持续健康发展，现提出以下意见。

一、总体要求

创业投资是指向处于创建或重建过程中的未上市成长性创业企业进行股权投资，以期所投资创业企业发育成熟或相对成熟后，主要通过股权转让获取资本增值收益的投资方式。天使投资是指除被投资企业职员及其家庭成员和直系亲属以外的个人以其自有资金直接开展的创业投资活动。发展包括天使投资在内的各类创业投资，应坚持以下总体要求：

（一）指导思想。

牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，着力推进供给侧结构性改革，深入实施创新驱动发展战略，大力推进大众创业万众创新，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，进一步深化简政放权、放管结合、优化服务改革，不断完善体制机制，健全政策措施，加强统筹协调和事中事后监管，构建促进创业投资发展的制度环境、市场环境和生态环境，加快形成有利于创业投资发展的良好氛围和“创业、创新+创投”的协同互动发展格局，进一步扩大创业投资规模，促进创业投资做大做强做优，培育一批具有国际影响力和竞争力的中国创业投资品牌，推动我国创业投资行业跻身世界先进行列。

（二）基本原则。

一是坚持服务实体。创业投资是改善投资结构、增加有效投资的重要手段。要进一步深化简政放权、放管结合、优化服务改革，创新监管方式，既要重视发挥大企业的骨干作用，也要通过创业投资激发广大中小企业的创造力和活力。以支持实体经济发展、助力创业企业发展为本，引导创业投资企业和创业投资管理企业秉承价值投资理念，鼓励长期投资和价值投资，防范和化解投资估值“泡沫化”可能引发的市场风险，积极应对新动能成长过程中对

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

传统产业和行业可能造成的冲击，妥善处理好各种矛盾，加大对实体经济支持的力度，增强可持续性，构建“实体创投”投资环境。

二是坚持专业运作。以市场为导向，充分调动民间投资和市场主体的积极性，发挥市场规则作用，激发民间创新模式，防止同质化竞争。鼓励创业投资企业和创业投资管理企业从自身独特优势出发，强化专业化投资理念和投资策略，深化内部体制机制创新，加强对投资项目的投后管理和增值服务，不断提高创业投资行业专业化运作和管理水平，夯实“专业创投”运行基础。

三是坚持信用为本。以诚信为兴业之本、发展之基，加强创业投资行业信用体系建设，建立和完善守信联合激励和失信联合惩戒制度，促进创业投资企业和创业投资管理企业诚信守法，忠实履行对投资者的诚信义务，创建“信用创投”发展环境。

四是坚持社会责任。围绕推进创新型国家建设、支持大众创业万众创新、促进经济结构调整和产业转型升级的使命和社会责任，推动创业投资行业严格按照国家有关法律法规和相关产业政策开展投资运营活动，按照市场化、法治化原则，促进创业投资良性竞争和绿色发展，共同维护良好市场秩序，树立“责任创投”价值理念。

二、培育多元创业投资主体

（三）加快培育形成各具特色、充满活力的创业投资机构体系。鼓励各类机构投资者和个人依法设立公司型、合伙型创业投资企业。鼓励行业骨干企业、创业孵化器、产业（技术）创新中心、创业服务中心、保险资产管理机构等创业创新资源丰富的相关机构参与创业投资。鼓励具有资本实力和管理经验的个人通过依法设立一人公司从事创业投资活动。鼓励和规范发展市场化运作、专业化管理的创业投资母基金。（国家发展改革委、科技部、工业和信息化部、人力资源社会保障部、商务部、国务院国资委、工商总局、银监会、证监会、保监会按职责分工负责）

（四）积极鼓励包括天使投资人在内的各类个人从事创业投资活动。鼓励成立公益性天使投资人联盟等各类平台组织，培育和壮大天使投资人群体，促进天使投资人与创业企业及创业投资企业的信息交流与合作，营造良好的天使投资氛围，推动天使投资事业发展。规范发展互联网股权融资平台，为各类个人直接投资创业企业提供信息和技术服务。（国家发展改革委、科技部、证监会按职责分工负责）。

三、多渠道拓宽创业投资资金来源

（五）大力培育和发展合格投资者。在风险可控、安全流动的前提下，支持中央企业、地方国有企业、保险公司、大学基金等各类机构投资者投资创业投资企业和创业投资母基金。鼓励信托公司遵循价值投资和长期投资理念，充分发挥既能进行创业投资又能发放贷款的优势，积极探索新产品、新模式，为创业企业提供综合化、个性化金融和投融资服务。培育合格个人投资者，支持具有风险识别和风险承受能力的个人参与投资创业投资企业。（国家发展改革委、财政部、国务院国资委、银监会、证监会、保监会按职责分工负责）

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（六）建立股权债权等联动机制。按照依法合规、风险可控、商业可持续的原则，建立创业投资企业与各类金融机构长期性、市场化合作机制，进一步降低商业保险资金进入创业投资领域的门槛，推动发展投贷联动、投保联动、投债联动等新模式，不断加大对创业投资企业的投融资支持。加强“防火墙”相关制度建设，有效防范道德风险。支持银行业金融机构积极稳妥开展并购贷款业务，提高对创业企业兼并重组的金融服务水平。完善银行业金融机构投贷联动机制，稳妥有序推进投贷联动业务试点，推动投贷联动金融服务模式创新。支持创业投资企业及其股东依法依规发行企业债券和其他债务融资工具融资，增强投资能力。（国家发展改革委、科技部、人民银行、银监会、证监会、保监会按职责分工负责）。

四、加强政府引导和政策扶持

（七）完善创业投资税收政策。按照税收中性、税收公平原则和税制改革方向与要求，统筹研究鼓励创业投资企业和天使投资人投资种子期、初创期等科技型企业的税收支持政策，进一步完善创业投资企业投资抵扣税收优惠政策，研究开展天使投资人个人所得税政策试点工作。（国家发展改革委、科技部、财政部、商务部、税务总局、证监会按职责分工负责）

（八）建立创业投资与政府项目对接机制。在全面创新改革试验区域、双创示范基地、国家高新区、国家自主创新示范区、产业（技术）创新中心、科技企业孵化器、众创空间等，开放项目（企业）资源，充分利用政府项目资源优势，搭建创业投资与企业信息共享平台，打通创业资本和项目之间的通道，引导创业投资企业投资于国家科技计划（专项、基金等）形成科技成果的转化。挖掘农业领域创业投资潜力，依托农村产业融合发展园区、农业产业化示范基地、农民工返乡创业园等，通过发展第二、三产业，改造提升第一产业。有关方面要配合做好项目对接和服务。（国家发展改革委、科技部、工业和信息化部、农业部、商务部按职责分工负责）

（九）研究鼓励长期投资的政策措施。倡导长期投资和价值投资理念，研究对专注于长期投资和价值投资的创业投资企业在企业债券发行、引导基金扶持、政府项目对接、市场化退出等方面给予必要的政策支持。研究建立所投资企业上市解禁期与上市前投资期限长短反向挂钩的制度安排。（国家发展改革委、科技部、财政部、人民银行、证监会按职责分工负责）

（十）发挥政府资金的引导作用。充分发挥政府设立的创业投资引导基金作用，加强规范管理，加大力度培育新的经济增长点，促进就业增长。充分发挥国家新兴产业创业投资引导基金、国家中小企业发展基金、国家科技成果转化引导基金等已设立基金的作用。对于已设立基金未覆盖且需要政府引导支持的领域，鼓励有条件的地方按照“政府引导、市场化运作”原则推动设立创业投资引导基金，发挥财政资金的引导和聚集放大作用，引导民间投资等社会资本投入。进一步提高创业投资引导基金市场化运作效率，促进政策目标实现，维护出资人权益。鼓励创业投资引导基金注资市场化母基金，由专业化创业投资管理机构受托管理引导基金。综合运用参股基金、联合投资、融资担保、政府出资适当让利于社会出资等多种方式，进一步发挥政府资金在引导民间投资、扩大直接融资、弥补市场失灵等方面的作用。建立并完善创业投资引导基金中政府出资的绩效评价制度。（国家发展改革委、科技部、工业和信息化部、财政部按职责分工负责）。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

五、完善创业投资相关法律法规

（十一）构建符合创业投资行业特点的法制环境。进一步完善促进创业投资发展相关法律法规，研究推动相关立法工作，推动完善公司法和合伙企业法。完善创业投资相关管理制度，推动私募投资基金管理暂行条例尽快出台，对创业投资企业和创业投资管理企业实行差异化监管和行业自律。完善外商投资创业投资企业管理制度。（国家发展改革委、商务部、证监会按职责分工负责）

（十二）落实和完善国有创业投资管理制度。鼓励国有企业集众智，开拓广阔市场空间，增强国有企业竞争力。支持有需求、有条件的国有企业依法依规、按照市场化方式设立或参股创业投资企业和创业投资母基金。强化国有创业投资企业对种子期、初创期等创业企业的支持，鼓励国有创业投资企业追求长期投资收益。健全符合创业投资行业特点和发展规律的国有创业投资管理体制，完善国有创业投资企业的监督考核、激励约束机制和股权转让方式，形成鼓励创业、宽容失败的国有创业投资生态环境。支持具备条件的国有创业投资企业开展混合所有制改革试点，探索国有创业投资企业和创业投资管理企业核心团队持股和跟投。探索地方政府融资平台公司转型升级为创业投资企业。依法依规豁免国有创业投资企业和国有创业投资引导基金国有股转持义务。（国家发展改革委、财政部、国务院国资委、证监会按职责分工负责）。

六、进一步完善创业投资退出机制

（十三）拓宽创业投资市场化退出渠道。充分发挥主板、创业板、全国中小企业股份转让系统以及区域性股权市场功能，畅通创业投资市场化退出渠道。完善全国中小企业股份转让系统交易机制，改善市场流动性。支持机构间私募产品报价与服务系统、证券公司柜台市场开展直接融资业务。鼓励创业投资以并购重组等方式实现市场化退出，规范发展专业化并购基金。（证监会牵头负责）。

七、优化创业投资市场环境

（十四）优化监管环境。实施更多的普惠性支持政策措施，营造公平竞争的发展环境，深化简政放权、放管结合、优化服务改革，搞好服务，激发活力。坚持适度监管、差异监管和统一功能监管，创新监管方式，有效防范系统性区域性风险。对创业投资企业在行业管理、备案登记等方面采取与其他私募基金区别对待的差异化监管政策，建立适应创业投资行业特点的宽市场准入、重事中事后监管的适度而有效的监管体制。加强信息披露和风险揭示，引导创业投资企业建立以实体投资、价值投资和长期投资为导向的合理的投资估值机制。对不进行实业投资、从事上市公司股票交易、助推投资泡沫及其他扰乱市场秩序的创业投资企业建立清查清退制度。建立行业规范，强化创业投资企业内控机制、合规管理和风险管理机制。加强投资者保护，特别是要进一步完善产权保护制度，依法保护产权和投资者合法经营、合法权益和合法财产。加强投资者教育，相关投资者应为具有风险识别和风险承受能力的合格投资者。建立并完善募集资金的托管制度，规范创业投资企业募集资金行为，打击违法违规募集资金行为。健全对创业投资企业募集资金、投资运作等与保护投资者权益相关的制度规范，加强日常监管。（国家发展改革委、科技部、国务院国资委、证监会按职责分工负责）

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（十五）优化商事环境。各地区、各部门不得自行出台限制创业投资企业和创业投资管理企业市场准入和发展的有关政策。建立创业投资行业发展备案和监管备案互联互通机制，为创业投资企业备案提供便利，放宽创业投资企业的市场准入。持续深化商事制度改革，提高工商登记注册便利化水平。促进创业投资行业加强品牌建设。（国家发展改革委、工商总局、证监会会同各有关部门按职责分工负责）

（十六）优化信用环境。有关部门、行业组织和社会征信机构要进一步建立健全创业投资企业、创业投资管理企业及其从业人员信用记录，实现创业投资领域信用记录全覆盖。推动创业投资领域信用信息纳入全国信用信息共享平台，并与企业信用信息公示系统实现互联互通。依法依规在“信用中国”网站和企业信用信息公示系统公示相关信息。加快建立创业投资领域严重失信黑名单制度，鼓励有关社会组织探索建立守信红名单制度，依托全国信用信息共享平台，按照有关法律法规和政策规定实施守信联合激励和失信联合惩戒。建立健全创业投资行业信用服务机制，推广使用信用产品。（国家发展改革委、商务部、人民银行、工商总局、证监会按职责分工负责）

（十七）严格保护知识产权。完善知识产权保护相关法律法规和制度规定，加强对创业创新早期知识产权保护，在市场竞争中培育更多自主品牌，健全知识产权侵权查处机制，依法惩治侵犯知识产权的违法犯罪行为，将企业行政处罚、黑名单等信息纳入全国信用信息共享平台，对严重侵犯知识产权的责任主体实施联合惩戒，并通过“信用中国”网站、企业信用信息公示系统等进行公示，创造鼓励创业投资的良好知识产权保护环境。（国家发展改革委、人民银行、工商总局、知识产权局、证监会等按职责分工负责）。

八、推动创业投资行业双向开放

（十八）有序扩大创业投资对外开放。发展创业投资要坚持走开放式发展道路，通过吸引境外投资，引进国际先进经验、技术和管理模式，提升我国创业投资企业的国际竞争力。按照对内外资一视同仁的原则，放宽外商投资准入，简化管理流程，鼓励外资扩大创业投资规模，加大对种子期、初创期创业企业支持力度。鼓励和支持境内外投资者在跨境创业投资及相关的投资贸易活动中使用人民币。允许外资创业投资企业按照实际投资规模将外汇资本金结汇所得的人民币划入被投资企业。（国家发展改革委、商务部、人民银行、国家外汇局按职责分工负责）

（十九）鼓励境内有实力的创业投资企业积极稳妥“走出去”。完善境外投资相关管理制度，引导和鼓励创业投资企业加大对境外及港、澳、台地区高端研发项目的投资，积极分享高端技术成果。（国家发展改革委、商务部、人民银行、国家外汇局按职责分工负责）。

九、完善创业投资行业自律和服务体系

（二十）加强行业自律。加快推进依法设立全国性创业投资行业协会，鼓励具备条件的地区成立创业投资协会组织，搭建行业协会交流服务平台。充分发挥行业协会在行业自律管理和政府与市场沟通中的积极作用，加强行业协会在政策对接、会员服务、信息咨询、数据统计、行业发展报告、人才培养、国际交流合作等方面的能力建设，支持行业协会推动创业投资行业信用体系建设和社会责任建设，维护有利于行业持续健康发展的良好市场秩序。（国家发展改革委、科技部、民政部、证监会按职责分工负责）

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（二十一）健全创业投资服务体系。加强与创业投资相关的会计、征信、信息、托管、法律、咨询、教育培训等各类中介服务体系建设。支持创业投资协会组织通过高等学校、科研院所、群团组织、创业投资企业、创业投资管理企业、天使投资人等多种渠道，以多种方式加强创业投资专业人才培养，加大教育培训力度，吸引更多的优秀人才从事创业投资，提高创业投资的精准度。（国家发展改革委、科技部、证监会按职责分工负责）。

十、加强各方统筹协调

（二十二）加强政策顶层设计和统筹协调。国家发展改革委要会同有关部门加强促进创业投资发展的政策协调，建立部门之间、部门与地方之间政策协调联动机制，加强创业投资行业发展政策和监管政策的协同配合，增强政策针对性、连续性、协同性。建立相关政府部门促进创业投资行业发展的信息共享机制。（国家发展改革委、证监会会同有关部门按职责分工负责）。

各地区、各部门要把促进创业投资持续健康发展作为深入实施创新驱动发展战略、推动大众创业万众创新、促进经济结构调整和产业转型升级的一项重要举措，按照职责分工抓紧制定相关配套措施，加强沟通协调，形成工作合力，确保各项政策及时落实到位，积极发展新经济、培育新动能、改造提升传统动能，推动中国经济保持中高速增长、迈向中高端水平。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知

财预[2017]50 号

2017 年 4 月 26 日

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）、发展改革委、司法厅（局），中国人民银行上海总部、各分行、营业管理部、省会（首府）城市中心支行、副省级城市中心支行，各银监局、证监局：

2014 年修订的预算法和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号）实施以来，地方各级政府加快建立规范的举债融资机制，积极发挥政府规范举债对经济社会发展的支持作用，防范化解财政金融风险，取得了阶段性成效。但个别地区违法违规举债担保时有发生，局部风险不容忽视。为贯彻落实党中央、国务院决策部署，牢牢守住不发生区域性系统性风险的底线，现就进一步规范地方政府举债融资行为有关事项通知如下：

一、全面组织开展地方政府融资担保清理整改工作

各省级政府要认真落实国务院办公厅印发的《地方政府性债务风险应急处置预案》（国办函[2016]88 号）要求，抓紧设立政府性债务管理领导小组，指导督促本级各部门和市县政府进一步完善风险防范机制，结合 2016 年开展的融资平台公司债务等统计情况，尽快组织一次地方政府及其部门融资担保行为摸底排查，督促相关部门、市县政府加强与社会资本方的平等协商，依法完善合同条款，分类妥善处置，全面改正地方政府不规范的融资担保行为。上述工作应当于 2017 年 7 月 31 日前清理整改到位，对逾期不改正或改正不到位的相关部门、市县政府，省级政府性债务管理领导小组应当提请省级政府依法依规追究相关责任人的责任。财政部驻各地财政监察专员办事处要密切跟踪地方工作进展，发现问题及时报告。

二、切实加强融资平台公司融资管理

加快政府职能转变，处理好政府和市场的关系，进一步规范融资平台公司融资行为管理，推动融资平台公司尽快转型为市场化运营的国有企业、依法合规开展市场化融资，地方政府及其所属部门不得干预融资平台公司日常运营和市场化融资。地方政府不得将公益性资产、储备土地注入融资平台公司，不得承诺将储备土地预期出让收入作为融资平台公司偿债资金来源，不得利用政府性资源干预金融机构正常经营行为。金融机构应当依法合规支持融资平台公司市场化融资，服务实体经济发展。进一步健全信息披露机制，融资平台公司在境内外举债融资时，应当向债权人主动书面声明不承担政府融资职能，并明确自 2015 年 1 月 1 日起其新增债务依法不属于地方政府债务。金融机构应当严格规范融资管理，切实加强风险识别和防范，落实企业举债准入条件，按商业化原则履行相关程序，审慎评估举债人财务能力和还款来源。金融机构为融资平台公司等企业提供融资时，不得要求或接受地方政府及其所属部门以担保函、承诺函、安慰函等任何形式提供担保。对地方政府违法违规举债担保形成的债务，按照《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（国办函[2016]88 号）、《财政部关于印发〈地方政府性债务风险分类处置指南〉的通知》（财预[2016]152 号）依法妥善处理。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

三、规范政府与社会资本方的合作行为

地方政府应当规范政府和社会资本合作（PPP）。允许地方政府以单独出资或与社会资本共同出资方式设立各类投资基金，依法实行规范的市场化运作，按照利益共享、风险共担的原则，引导社会资本投资经济社会发展的重点领域和薄弱环节，政府可适当让利。地方政府不得以借贷资金出资设立各类投资基金，严禁地方政府利用 PPP、政府出资的各类投资基金等方式违法违规变相举债，除国务院另有规定外，地方政府及其所属部门参与 PPP 项目、设立政府出资的各类投资基金时，不得以任何方式承诺回购社会资本方的投资本金，不得以任何方式承担社会资本方的投资本金损失，不得以任何方式向社会资本方承诺最低收益，不得对有限合伙制基金等任何股权投资方式额外附加条款变相举债。

四、进一步健全规范的地方政府举债融资机制

全面贯彻落实依法治国战略，严格执行预算法和国发[2014]43 号文件规定，健全规范的地方政府举债融资机制，地方政府举债一律采取在国务院批准的限额内发行地方政府债券方式，除此以外地方政府及其所属部门不得以任何方式举借债务。地方政府及其所属部门不得以文件、会议纪要、领导批示等任何形式，要求或决定企业为政府举债或变相为政府举债。允许地方政府结合财力可能设立或参股担保公司（含各类融资担保基金公司），构建市场化运作的融资担保体系，鼓励政府出资的担保公司依法依规提供融资担保服务，地方政府依法在出资范围内对担保公司承担责任。除外国政府和国际经济组织贷款转贷外，地方政府及其所属部门不得为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保，不得承诺为其他任何单位和个人的融资承担偿债责任。地方政府应当科学制定债券发行计划，根据实际需求合理控制节奏和规模，提高债券透明度和资金使用效益，建立信息共享机制。

五、建立跨部门联合监测和防控机制

完善统计监测机制，由财政部门会同发展改革、人民银行、银监、证监等部门建设大数据监测平台，统计监测政府中长期支出事项以及融资平台公司举借或发行的银行贷款、资产管理产品、企业债券、公司债券、非金融企业债务融资工具等情况，加强部门信息共享和数据校验，定期通报监测结果。开展跨部门联合监管，建立财政、发展改革、司法行政机关、人民银行、银监、证监等部门以及注册会计师协会、资产评估协会、律师协会等行业自律组织参加的监管机制，对地方政府及其所属部门、融资平台公司、金融机构、中介机构、法律服务机构等的违法违规行为加强跨部门联合惩戒，形成监管合力。对地方政府及其所属部门违法违规举债或担保的，依法依规追究负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员的责任；对融资平台公司从事或参与违法违规融资活动的，依法依规追究企业及其相关负责人责任；对金融机构违法违规向地方政府提供融资、要求或接受地方政府提供担保承诺的，依法依规追究金融机构及其相关负责人和授信审批人员责任；对中介机构、法律服务机构违法违规为融资平台公司出具审计报告、资产评估报告、信用评级报告、法律意见书等的，依法依规追究中介机构、法律服务机构及相关从业人员的责任。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

六、大力推进信息公开

地方各级政府要贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于全面推进政务公开工作的意见》等规定和要求，全面推进地方政府及其所属部门举债融资行为的决策、执行、管理、结果等公开，严格公开责任追究，回应社会关切，主动接受社会监督。继续完善地方政府债务信息公开制度，县级以上地方各级政府应当重点公开本地区政府债务限额和余额，以及本级政府债务的规模、种类、利率、期限、还本付息、用途等内容。省级财政部门应当参考国债发行做法，提前公布地方政府债务发行计划。推进政府购买服务公开，地方政府及其所属部门应当重点公开政府购买服务决策主体、购买主体、承接主体、服务内容、合同资金规模、分年财政资金安排、合同期限、绩效评价等内容。推进政府和社会资本合作（PPP）项目信息公开，地方政府及其所属部门应当重点公开政府和社会资本合作（PPP）项目决策主体、政府方和社会资本方信息、合作项目内容和财政承受能力论证、社会资本方采购信息、项目回报机制、合同期限、绩效评价等内容。推进融资平台公司名录公开。

各地区要充分认识规范地方政府举债融资行为的重要性，把防范风险放在更加重要的位置，省级政府性债务管理领导小组要切实担负起地方政府债务管理责任，进一步健全制度和机制，自觉维护总体国家安全，牢牢守住不发生区域性系统性风险的底线。各省（自治区、直辖市、计划单列市）政府性债务管理领导小组办公室应当汇总本地区举债融资行为清理整改工作情况，报省级政府同意后，于 2017 年 8 月 31 日前反馈财政部，抄送发展改革委、人民银行、银监会、证监会。

特此通知。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

依法明确举债融资政策边界 严堵违法违规融资担保后门 财政部有关负责人就印发《关于进一步规范地方政府 举债融资行为的通知》答记者问

党中央、国务院高度重视防范政府债务风险，中央经济工作会议和政府工作报告都对此提出明确要求。第十二届全国人大第五次会议通过的《关于 2016 年中央和地方预算执行情况与 2017 年中央和地方预算草案的审查结果报告》指出，一些地方存在变相和违法违规担保行为，债务风险仍在累积，要高度重视、认真研究，采取有效措施解决。为做好贯彻落实工作，财政部、发展改革委、司法部、人民银行、银监会、证监会近日印发《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》（财预〔2017〕50 号）（以下简称《通知》）。就此，财政部有关负责人回答了记者提出的问题。

一、问：当前我国政府债务风险情况如何？《通知》出台背景是什么？

答：《中华人民共和国预算法》（2014 年修订）和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）实施以来，地方各级政府加快建立健全规范的举债融资机制，防范化解财政金融风险，取得明显成效。截至 2016 年末，我国地方政府债务 15.32 万亿元，地方政府债务率（债务余额/综合财力）为 80.5%。加上纳入预算管理的中央政府债务 12.01 万亿元，两项合计，我国政府债务 27.33 万亿元。按照国家统计局公布的我国 2016 年 GDP 初步核算数 74.41 万亿元计算，我国政府债务负债率（债务余额/GDP）为 36.7%，低于主要市场经济国家和新兴市场国家水平，风险总体可控。

与此同时，一些地方政府违法违规举债融资问题仍时有发生，部分金融机构对融资平台公司等国有企业提供融资时仍要求地方政府提供担保承诺，部分政府和社会资本合作（PPP）项目、政府投资基金等存在不规范现象。这些行为违反了现行法律法规和制度规定，扰乱了市场秩序，积聚了财政金融风险。针对上述问题，财政部会同发展改革委、司法部、人民银行、银监会、证监会专门印发《通知》，进一步规范地方政府举债融资行为，依法明确举债融资的政策边界和负面清单，牢牢守住不发生区域性系统性风险底线。

二、问：《通知》主要内容是什么？

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

答：《通知》严格依据现有法律法规和制度规定，坚持问题导向，重点在组织清理整改地方政府融资担保行为、切实加强融资平台公司融资管理、规范政府与社会资本方的合作行为、进一步健全规范的地方政府举债融资机制、建立跨部门联合监测和防控机制、大力推进信息公开等六个方面，提出了下一步工作要求，明确了规范的举债融资行为的政策边界和负面清单，正面引导地方政府履职尽责，坚决制止违法违规举债担保行为。

一是组织全面清理整改。《通知》要求各省级政府抓紧设立政府性债务管理领导小组，尽快组织一次摸底排查，全面改正不规范的政府融资担保行为，对逾期不改正或改正不到位的，依法依规追究相关责任人的责任。

二是切实加强融资平台公司融资管理。《通知》要求规范地方政府注资行为、融资平台公司举债融资行为以及金融机构提供融资行为，包括土地注资、担保承诺、境外发债等方面，分清政府和企业的责任边界。

三是规范政府与社会资本方的合作行为。《通知》要求地方政府规范政府和社会资本合作（PPP），允许地方政府以单独出资或与社会资本共同出资方式设立各类投资基金，依法实行规范的市场化运作。严禁地方政府利用 PPP、政府出资的各类投资基金等方式违法违规变相举债。

四是进一步健全规范的地方政府举债融资机制。《通知》强调地方政府举债必须按照预算法有关规定，一律采取发行地方政府债券方式；除外国政府和国际经济组织贷款转贷外，地方政府及其所属部门不得为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保。

五是建立跨部门联合监测和防控机制。加强对政府中长期支出事项以及融资平台公司举债融资情况的监测，建立跨部门联合监管机制，对地方政府、融资平台公司、金融机构等的违法违规举债融资行为实施跨部门联合惩戒。

六是大力推进信息公开。《通知》依据现行法律法规和政策规定，要求全面推进地方政府及其所属部门举债融资行为的信息公开，严格公开责任追究，主动回应社会关切，自觉接受社会监督。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

三、问：《通知》对切实加强融资平台公司融资管理提出了哪些要求？

答：《通知》依据现行法律法规和政策规定，从地方政府与融资平台公司的关系、地方政府对融资平台公司注资行为、金融机构向融资平台公司提供融资行为、违法违规举债担保形成的债务处理等方面，提出明确要求，引导融资平台公司按市场化方式融资，严禁地方政府违法违规通过融资平台公司变相举债。

一是厘清地方政府与融资平台公司的边界。加快政府职能转变，处理好政府和市场的关系，推动融资平台公司尽快转型为市场化运营的国有企业，依法合规开展市场化融资。健全信息披露机制，融资平台公司在境内外举债融资时，应当向债权人主动书面声明不承担政府融资职能，并明确自 2015 年 1 月 1 日起其新增债务依法不属于地方政府债务，防止误导投资者决策行为，促进保护投资者合法权益。

二是规范地方政府注资行为。地方政府不得违规将公益性资产、储备土地注入融资平台公司，不得承诺将储备土地预期出让收入作为融资平台公司偿债资金来源，推动提高融资平台公司资产的合法合规性，既保护投资者合法权益，又避免地方政府绕道通过国有企业变相举债。

三是规范金融机构提供融资行为。金融机构应当切实加强风险识别和防范，落实企业举债准入条件，按商业化原则履行相关程序，审慎评估举债人财务能力和还款来源、防范经营风险。金融机构为融资平台公司等企业提供融资时，不得违法违规要求或接受地方政府及所属部门以担保函、承诺函、安慰函等任何形式提供担保。鼓励金融机构依法合规支持融资平台公司市场化融资，服务实体经济发展。

四是依法处理违法违规举债担保债务。对地方政府违法违规举债担保形成的债务，严格按照《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（国办函〔2016〕88 号）、《财政部关于印发〈地方政府性债务风险分类处置指南〉的通知》（财预〔2016〕152 号）要求，依法妥善处理，由债务人和债权人合理分担债务风险。

四、问：《通知》如何规范政府与社会资本方的合作行为？

答：《通知》依据现行法律法规和政策规定，鼓励地方政府以规范的方式开展政府和社会资本合作（PPP）、设立各类投资基金。严禁地方政府采取不规范的 PPP 项目、政府投资基金“明股暗债”等方式违法违规举债。

一是鼓励地方政府与社会资本依法规范合作。要求地方政府规范政府和社会资本合作（PPP）。允许地方政府以单独出资或与社会资本共同出资方式设立各类投资基金，依法实行规范的市场化运作，引导社会资本投资经济社会发展的重点领域和薄弱环节。

二是严禁地方政府利用 PPP、各类政府投资基金等方式违法违规变相举债。地方政府与社会资本合作应当利益共享、风险共担，除国务院另有规定外，地方政府及其所属部门参与 PPP 项目、设立政府出资的各类投资基金时，不得以任何方式承诺回购社会资本方的投资本金，不得以任何方式承担社会资本方的投资本金损失，不得以任何方式向社会资本方承诺最低收益，防止地方政府通过承担项目全部风险的方式违法违规变相举债。同时，明确地方政府不得以借贷资金出资设立各类投资基金，不得对有限合伙制基金等任何股权投资方式额外附加条款变相举债。

五、问：《通知》提出进一步健全规范的地方政府举债融资机制，主要内容是什么？

答：一是依法明确了规范的举债融资方式。严格执行预算法和国发〔2014〕43 号文件规定，地方政府举债一律采取在国务院批准的限额内发行地方政府债券方式，除此以外地方政府及其所属部门不得以任何方式举借债务。地方政府及其所属部门不得以文件、会议纪要、领导批示等任何形式，要求或决定企业为政府举债或变相为政府举债。

二是鼓励地方构建市场化运作的融资担保体系。允许地方政府结合财力实际状况设立或参股担保公司（含各类融资担保基金公司），鼓励政府出资的担保公司依法依规提供融资担保服务，地方政府依法在出资范围内对担保公司承担责任。

三是严禁地方政府违法违规担保。除外国政府和国际经济组织贷款转贷外，地方政府及其所属部门不得为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保，不得承诺为其他任何单位和个人的融资承担偿债责任。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

六、问：《通知》提出建立跨部门联合监测和防控机制，主要内容是什么？

答：《通知》针对当前地方政府和金融机构融资担保行为的突出问题和主要特点，致力打破部门信息孤岛，完善统计监测机制，推动建立相关部门组成的跨部门联合监管机制，实施联合惩戒，形成监督合力。

一是完善统计监测机制。针对地方政府融资担保行为的主要类型，《通知》明确由财政等五部门建设大数据监测平台，统计监测政府中长期支出事项以及融资平台公司举借或发行的银行贷款、资产管理产品、企业债券、公司债券、非金融企业债务融资工具等情况，加强部门信息共享和数据校验，定期通报监测结果。

二是开展跨部门联合监管。针对地方政府融资担保行为的关键环节和参与主体，《通知》提出建立财政等六部门以及注册会计师协会、资产评估协会、律师协会等行业自律组织参加的监管机制，对地方政府及其所属部门、融资平台公司、金融机构、中介机构、法律服务机构等的违法违规行为加强跨部门联合惩戒，形成监管合力。

三是严格依法依规追究责任。针对涉嫌违法违规融资担保的责任主体，《通知》明确对地方政府及其所属部门违法违规举债或担保的，依法依规追究负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员的责任；对融资平台公司从事或参与违法违规融资活动的，依法依规追究企业及其相关负责人责任；对金融机构违法违规向地方政府提供融资、要求或接受地方政府提供担保承诺的，依法依规追究金融机构及其相关负责人和授信审批人员责任；对中介机构、法律服务机构违法违规为融资平台公司出具审计报告、资产评估报告、信用评级报告、法律意见书等的，依法依规追究中介机构、法律服务机构及相关从业人员的责任。

七、问：《通知》对大力推进信息公开提出了哪些要求？

答：《通知》依据现行法律法规和政策规定，围绕地方政府债务和当前潜在风险的重点领域，要求地方政府及其所属部门做到举债融资行为决策公开、执行公开、管理公开、结果公开等“四个公开”，主动回应社会关切，自觉接受社会监督。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

一是完善地方政府债务信息公开制度。县级以上地方各级政府应当重点公开本地区政府债务限额和余额，以及本级政府债务的规模、种类、利率、期限、还本付息、用途等内容。省级财政部门应当参考国债发行做法，提前公布地方政府债务发行计划。

二是推进政府购买服务公开。地方政府及其所属部门应当重点公开政府购买服务决策主体、购买主体、承接主体、服务内容、合同资金规模、分年财政资金安排、合同期限、绩效评价等内容。

三是推进 PPP 项目信息公开。地方政府及其所属部门应当重点公开 PPP 项目决策主体、政府方和社会资本方信息、合作项目内容和财政承受能力论证、社会资本方采购信息、项目回报机制、合同期限、绩效评价等内容。

四是推进融资平台公司名录公开。

八、问：近期在制止地方政府违法违规融资担保行为方面采取了哪些措施？

答：天下之事，不难于立法，而难于法之必行。党的十八大以来，按照全面深化改革的要求，2014 年修订了预算法，并出台了《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号），构建了地方政府债务管理的法律制度框架，明确了地方政府融资担保行为的“正面清单”和“负面清单”。但由于个别地方政府法治观念薄弱、责任意识和风险意识不强等原因，违法违规融资担保问题仍时有发生，财政部认真贯彻党中央、国务院决策部署，会同有关部门依法坚决制止违法违规融资担保行为，切实防范政府债务风险。

一是建立地方政府债务常态化监督机制。印发《财政部驻各地财政监察专员办事处实施地方政府债务监督暂行办法》（财预〔2016〕175 号），发挥专员办就地监督优势，授予专员办就地查处的权力，建立发现一起、查处一起、问责一起的机制，加快推进建立全方位、常态化的监督体系。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

二是认真核查违法违规融资担保问题。2016 年以来依据审计移交线索和举报线索，先后组织驻相关地区专员办，对部分地方违法违规融资担保行为开展专项核查，持续保持对地方政府债务监督的高压态势。

三是严格依法惩处违法违规行为。依据预算法、国务院文件等法律和政策规定，对部分地方政府、金融机构违法违规融资担保行为，一律按照管理权限转请有关省级政府、中央监管部门核实情况，严格依法处理，及时防止风险扩散。

四是公开曝光一批违法违规案例。分批公开通报典型案例，敢于对违法违规融资担保行为揭开盖子。目前已分 3 批公开通报部分市县政府和金融机构的违法违规融资担保行为，既起到警示作用，也有利于引导地方政府依法行政、金融机构回归服务实体经济本源。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

关于规范金融企业对地方政府和国有企业投融资行为有关问题的通知

财金[2018]23 号

2018 年 3 月 28 日

各国有金融企业：

金融企业是支持地方经济社会发展的重要力量。当前，金融企业运营总体平稳良好，但在服务地方发展、支持地方基础设施和公共服务领域建设中仍然存在过于依靠政府信用背书，捆绑地方政府、捆绑国有企业、堆积地方债务风险等问题，加剧了财政金融风险隐患。为全面贯彻党的十九大精神，落实全国金融工作会议部署和要求，坚决打好防范化解重大风险攻坚战，促进金融企业稳健运行，进一步督促金融企业加强风险管控和财务管理，严格执行国有金融资本管理制度，现就有关事项通知如下：

一、【总体要求】国有金融企业应严格落实《预算法》和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号）等要求，除购买地方政府债券外，不得直接或通过地方国有企事业单位等间接渠道为地方政府及其部门提供任何形式的融资，不得违规新增地方政府融资平台公司贷款。不得要求地方政府违法违规提供担保或承担偿债责任。不得提供债务性资金作为地方建设项目、政府投资基金或政府和社会资本合作（PPP）项目资本金。

二、【资本金审查】国有金融企业向参与地方建设的国有企业（含地方政府融资平台公司）或 PPP 项目提供融资，应按照“穿透原则”加强资本金审查，确保融资主体的资本金来源合法合规，融资项目满足规定的资本金比例要求。若发现存在以“名股实债”、股东借款、借贷资金等债务性资金和以公益性资产、储备土地等方式违规出资或出资不实的问题，国有金融企业不得向其提供融资。

三、【还款能力评估】国有金融企业参与地方建设融资，应审慎评估融资主体的还款能力和还款来源，确保其自有经营性现金流能够覆盖应还债务本息，不得要求或接受地方政府及其部门以任何方式提供担保、承诺回购投资本金、保本保收益等兜底安排，或以其他方式违规承担偿债责任。项目现金流涉及可行性缺口补助、政府付费、财政补贴等财政资金安排的，国有金融企业应严格核实地方政府履行相关程序的合规性和完备性。严禁国有金融企业向地方政府虚构或超越权限、财力签订的应付（收）账款协议提供融资。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

四、【投资基金】国有金融企业与地方政府及其部门合作设立各类投资基金，应严格遵守有关监管规定，不得要求或接受地方政府及其部门作出承诺回购投资本金、保本保收益等兜底安排，不得通过结构化融资安排或采取多层嵌套等方式将投资基金异化为债务融资平台。

五、【资产管理业务】国有金融企业发行银行理财、信托计划、证券期货经营机构资产管理计划、保险基础设施投资计划等资产管理产品参与地方建设项目，应按照“穿透原则”切实加强资金投向管理，全面掌握底层基础资产信息，强化期限匹配，不得以具有滚动发行、集合运作、分离定价特征的资金池产品对接，不得要求或接受地方政府以任何方式提供兜底安排或以其他方式违规承担偿债责任，不得变相为地方政府提供融资。国有金融企业在进行资产管理产品推介时，应充分说明投资风险，不得以地方政府承诺回购、保证最低收益等隐含无风险条件，作为营销手段。

六、【政策性开发性金融】政策性、开发性金融机构服务国家重大战略、支持经济社会薄弱环节时，应严格遵守国家法律和相关规定，严格按照市场化原则审慎合规授信，严格按照项目实际而不是政府信用提供融资，严格遵守业务范围划分规定。严禁为地方政府和国有企业提供各类违规融资，不得要求或接受地方政府出具任何形式明示或暗示承担偿债责任的文件，不得通过任何形式违法违规增加地方政府债务负担。

七、【合作方式】国有金融企业应将严格遵守国家地方政府债务管理法律法规和政策规定作为合规管理的重要内容，切实转变业务模式，依法规范对地方建设项目提供融资，原则上不得采取与地方政府及其部门签署一揽子协议、备忘录、会议纪要等方式开展业务，不得对地方政府及其部门统一授信。

八、【金融中介业务】国有金融企业为地方政府融资平台公司等地方国有企业在境内外发行债券提供中介服务时，应审慎评估举债主体财务能力和还款来源。对于发债企业收入来源中涉及财政资金安排的，应当尽职调查，认真核实财政资金安排的合规性和真实性。在债券募集说明书等文件中，不得披露所在地区财政收支、政府债务数据等明示或暗示存在政府信用支持的信息，严禁与政府信用挂钩的误导性宣传，并应在相关发债说明书中明确，地方政府作为出资人仅以出资额为限承担有限责任，相关举借债务由地方国有企业作为独立法人负责偿还。

九、【PPP】国有金融企业应以 PPP 项目规范运作为融资前提条件，对于未落实项目资本金来源、未按规定开展物有所值评价、财政承受能力论证的，物有所值评价、财政承受能力论证等相关信息没有充分披露的 PPP 项目，不得提供融资。

十、【融资担保】政府性融资担保机构应按照市场化方式运作，依法依规开展融资担保服务，自主经营、自负盈亏，不得要求或接受地方政府以任何形式在出资范围之外承担责任。

十一、【出资管理】国有金融企业应加强对股东资质的审查。国有金融企业股东应以自有资金入股国有金融企业，且确保资金来源合法，严禁虚假出资、出资不实或抽逃出资，严禁代持国有金融企业股权。除法律法规另有规定的以外，以非自有资金出资的股权不得享受股权增值收益，并按“实际出资与期末净资产孰低”原则予以清退。国有金融企业股东用金

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

融企业股权质押融资，应遵守法律法规和相关监管规定，不得损害其他股东和金融企业的利益。

十二、【财务约束】国有金融企业应按照“实质重于形式”的原则，充足提取资产减值准备，严格计算占用资本，不得以有无政府背景作为资产风险的判断标准。

十三、【产权管理】国有金融企业应聚焦主业，严格遵守国有金融资产管理有关规定，做好与地方政府及其部门合作所形成股权资产的登记、评估、转让、清算、退出等工作。合理设置机构法人层级，压缩管理级次，降低组织结构复杂程度，原则上同类一级子公司只能限定为一家。

十四、【配合整改】对存在地方政府违法违规举债担保、变相举债等问题的存量项目，开发性、政策性金融机构等国有金融企业应积极主动配合有关方面，依法依规开展整改，在有效保障各方合法权益的基础上，稳妥有序化解存量债务风险。在配合整改的同时，国有金融企业不得盲目抽贷、压贷和停贷，防范存量债务资金链断裂风险。

十五、【绩效评价】财政部门对金融企业进行绩效评价时，如金融企业违法违规向地方政府、地方国有企业等提供融资，要求或接受地方政府及其部门以任何方式提供担保或承担偿债责任，被相关部门依法依规追究责任的，根据相关部门提供的处理处罚情况，对该金融企业下调评价等级。

十六、【监督检查】对财政部公开通报涉及地方政府违法违规举债担保行为的地方国有企业，国有金融企业应暂停或审慎提供融资和融资中介服务。财政部驻各地财政监察专员办事处根据本通知规定对国有金融企业及其分支机构进行监督检查，对相关违规行为及时予以制止和纠正，并依法进行处理。相关检查处理结果视情抄送有关金融监管部门。

十七、【其他】本通知自印发之日起执行。其他金融企业参照执行。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知

财预[2017]87 号

2017 年 5 月 28 日

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）：

《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]96 号）印发后，各地稳步推进政府购买服务工作，取得了良好成效。同时，一些地区存在违法违规扩大政府购买服务范围、超越管理权限延长购买服务期限等问题，加剧了财政金融风险。根据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国政府采购法》、《国务院关于实行中期财政规划管理的意见》（国发[2015]3 号）、国办发[2013]96 号文件等规定，为规范政府购买服务管理，制止地方政府违法违规举债融资行为，防范化解财政金融风险，现就有关事项通知如下：

一、坚持政府购买服务改革正确方向。推广政府购买服务是党的十八届三中全会决定明确的一项重要改革任务，有利于加快转变政府职能、改善公共服务供给、推进财政支出方式改革。政府购买服务所需资金应当在年度预算和中期财政规划中据实足额安排。实施政府购买服务改革，要坚持费随事转，注重与事业单位改革、行业协会商会与行政主管部门脱钩转制改革、支持社会组织培育发展等政策相衔接，带动和促进政事分开、政社分开。地方政府及其所属部门要始终准确把握并牢固坚持政府购买服务改革的正确方向，依法依规、积极稳妥地加以推进。

二、严格按照规定范围实施政府购买服务。政府购买服务内容应当严格限制在属于政府职责范围、适合采取市场化方式提供、社会力量能够承担的服务事项，重点是有预算安排的基本公共服务项目。科学制定并适时完善分级分部门政府购买服务指导性目录，增强指导性目录的约束力。对暂时未纳入指导性目录又确需购买的服务事项，应当报财政部门审核备案后调整实施。

严格按照《中华人民共和国政府采购法》确定的服务范围实施政府购买服务，不得将原材料、燃料、设备、产品等货物，以及建筑物和构筑物的新建、改建、扩建及其相关的装修、拆除、修缮等建设工程作为政府购买服务项目。严禁将铁路、公路、机场、通讯、水电煤气，以及教育、科技、医疗卫生、文化、体育等领域的基础设施建设，储备土地前期开发，农田水利等建设工程作为政府购买服务项目。严禁将建设工程与服务打包作为政府购买服务项目。严禁将金融机构、融资租赁公司等非金融机构提供的融资行为纳入政府购买服务范围。政府建设工程项目确需使用财政资金，应当依照《中华人民共和国政府采购法》及其实施条例、《中华人民共和国招标投标法》规范实施。

三、严格规范政府购买服务预算管理。政府购买服务要坚持先有预算、后购买服务，所需资金应当在既有年度预算中统筹考虑，不得把政府购买服务作为增加预算单位财政支出的依据。地方各级财政部门应当充分考虑实际财力水平，妥善做好政府购买服务支出与年度预

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

算、中期财政规划的衔接，足额安排资金，保障服务承接主体合法权益。年度预算未安排资金的，不得实施政府购买服务。购买主体应当按照批准的预算执行，从部门预算经费或经批准的专项资金等既有年度预算中统筹安排购买服务资金。购买主体签订购买服务合同，应当确认涉及的财政支出已在年度预算和中期财政规划中安排。政府购买服务期限应严格限定在年度预算和中期财政规划期限内。党中央、国务院统一部署的棚户区改造、易地扶贫搬迁工作中涉及的政府购买服务事项，按照相关规定执行。

四、严禁利用或虚构政府购买服务合同违法违规融资。金融机构涉及政府购买服务的融资审查，必须符合政府预算管理制度相关要求，做到依法合规。承接主体利用政府购买服务合同向金融机构融资时，应当配合金融机构做好合规性管理，相关合同在购买内容和期限等方面必须符合政府购买服务有关法律和制度规定。地方政府及其部门不得利用或虚构政府购买服务合同为建设工程变相举债，不得通过政府购买服务向金融机构、融资租赁公司等非金融机构进行融资，不得以任何方式虚构或超越权限签订应付（收）账款合同帮助融资平台公司等企业融资。

五、切实做好政府购买服务信息公开。各地应当将年度预算中政府购买服务总金额、纳入中期财政规划的政府购买服务总金额以及政府购买服务项目有关预算信息，按规定及时向社会公开，提高预算透明度。购买主体应当依法在中国政府采购网及其地方分网及时公开政府购买服务项目相关信息，包括政府购买服务内容、购买方式、承接主体、合同金额、分年财政资金安排、合同期限、绩效评价等，确保政府购买服务项目信息真实准确，可查询、可追溯。坚决防止借政府购买服务名义进行利益输送等违法违规行为。

各省级财政部门要充分认识规范政府购买服务管理、防范财政金融风险的重要性，统一思想，加强领导，周密部署，报经省级政府批准后，会同相关部门组织全面摸底排查本地区政府购买服务情况，发现违法违规问题的，督促相关地区和单位限期依法依规整改到位，并将排查和整改结果于 2017 年 10 月底前报送财政部。

特此通知。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知

国办函[2016]88 号

2016 年 10 月 27 日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

经国务院同意，现将《地方政府性债务风险应急处置预案》印发给你们，请认真组织实施。

地方政府性债务风险应急处置预案

1　总则

1.1　目的

1.2　工作原则

1.3　编制依据

1.4　适用范围

2　组织指挥体系及职责

2.1　应急组织机构

2.2　部门职责

3　预警和预防机制

3.1　预警监测

3.2　信息报告

3.3　分类处置

3.4　债务风险事件级别

4　应急响应

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

4.1　分级响应和应急处置

4.2　地方政府财政重整计划

4.3　舆论引导

4.4　应急终止

5　后期处置

5.1　债务风险事件应急处置记录及总结

5.2　评估分析

6　保障措施

6.1　通信保障

6.2　人力保障

6.3　资源保障

6.4　安全保障

6.5　技术储备与保障

6.6　责任追究

7　附则

7.1　预案管理

7.2　预案解释

7.3　预案实施时间

1　总则

1.1　目的

建立健全地方政府性债务风险应急处置工作机制，坚持快速响应、分类施策、各司其职、协同联动、稳妥处置，牢牢守住不发生区域性系统性风险的底线，切实防范和化解财政金融风险，维护经济安全和社会稳定。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

1.2　工作原则

1.2.1　分级负责

省级政府对本地区政府性债务风险应急处置负总责，省以下地方各级政府按照属地原则各负其责。国务院有关部门在国务院统一领导下加强对地方政府性债务风险应急处置的指导。跨省（区、市）政府性债务风险应急处置由相关地区协商办理。

1.2.2　及时应对

地方各级政府应当坚持预防为主、预防和应急处置相结合，加强对政府性债务风险的监控，及时排查风险隐患，妥善处置风险事件。

1.2.3　依法处置

地方政府性债务风险事件应急处置应当依法合规，尊重市场化原则，充分考虑并维护好各方合法权益。

1.3　编制依据

《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国突发事件应对法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号）、《国务院办公厅关于印发突发事件应急预案管理办法的通知》（国办发[2013]101 号）等。

1.4　适用范围

本预案所称地方政府性债务风险事件，是指地方政府已经或者可能无法按期支付政府债务本息，或者无力履行或有债务法定代偿责任，容易引发财政金融风险，需要采取应急处置措施予以应对的事件。

本预案所称存量债务，是指清理甄别认定的 2014 年末地方政府性债务，包括存量政府债务和存量或有债务。

1.4.1　政府债务风险事件

（1）政府债券风险事件：指地方政府发行的一般债券、专项债券还本付息出现违约。

（2）其他政府债务风险事件：指除地方政府债券外的其他存量政府债务还本付息出现违约。

1.4.2　或有债务风险事件

（1）政府提供担保的债务风险事件：指由企事业单位举借、地方政府及有关部门提供担保的存量或有债务出现风险，政府需要依法履行担保责任或相应民事责任却无力承担。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（2）政府承担救助责任的债务风险事件：指企事业单位因公益性项目举借、由非财政性资金偿还，地方政府在法律上不承担偿债或担保责任的存量或有债务出现风险，政府为维护经济安全或社会稳定需要承担一定救助责任却无力救助。

2　组织指挥体系及职责

2.1　应急组织机构

县级以上地方各级政府设立政府性债务管理领导小组（以下简称债务管理领导小组），作为非常设机构，负责领导本地区政府性债务日常管理。当本地区出现政府性债务风险事件时，根据需要转为政府性债务风险事件应急领导小组（以下简称债务应急领导小组），负责组织、协调、指挥风险事件应对工作。

债务管理领导小组（债务应急领导小组）由本级政府主要负责人任组长，成员单位包括财政、发展改革、审计、国资、地方金融监管等部门、单位以及人民银行分支机构、当地银监部门，根据工作需要可以适时调整成员单位。

2.2　部门职责

2.2.1　财政部门是政府性债务的归口管理部门，承担本级债务管理领导小组（债务应急领导小组）办公室职能，负责债务风险日常监控和定期报告，组织提出债务风险应急措施方案。

2.2.2　债务单位行业主管部门是政府性债务风险应急处置的责任主体，负责定期梳理本行业政府性债务风险情况，督促举借债务或使用债务资金的有关单位制定本单位债务风险应急预案；当出现债务风险事件时，落实债务还款资金安排，及时向债务应急领导小组报告。

2.2.3　发展改革部门负责评估本地区投资计划和项目，根据应急需要调整投资计划，牵头做好企业债券风险的应急处置工作。

2.2.4　审计部门负责对政府性债务风险事件开展审计，明确有关单位和人员的责任。

2.2.5　地方金融监管部门负责按照职能分工协调所监管的地方金融机构配合开展政府性债务风险处置工作。

2.2.6　人民银行分支机构负责开展金融风险监测与评估，牵头做好区域性系统性金融风险防范和化解工作，维护金融稳定。

2.2.7　当地银监部门负责指导银行业金融机构等做好风险防控，协调银行业金融机构配合开展风险处置工作，牵头做好银行贷款、信托、非法集资等风险处置工作。

2.2.8　其他部门（单位）负责本部门（单位）债务风险管理和防范工作，落实政府性债务偿还化解责任。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

3　预警和预防机制

3.1　预警监测

财政部建立地方政府性债务风险评估和预警机制，定期评估各地区政府性债务风险情况并作出预警，风险评估和预警结果应当及时通报有关部门和省级政府。省级财政部门应当按照财政部相关规定做好本地区政府性债务风险评估和预警工作，及时实施风险评估和预警，做到风险早发现、早报告、早处置。

此外，地方各级政府及其财政部门应当将政府及其部门与其他主体签署协议承诺用以后年度财政资金支付的事项，纳入监测范围，防范财政风险。

地方各级政府应当定期排查风险隐患，防患于未然。

3.2　信息报告

地方各级政府应当建立地方政府性债务风险事件报告制度，发现问题及时报告，不得瞒报、迟报、漏报、谎报。

3.2.1　政府债务风险事件报告

设区的市级、县级政府（以下统称市县政府）预计无法按期足额支付到期政府债务本息的，应当提前 2 个月以上向上级或省级政府报告，并抄送上级或省级财政部门。发生突发或重大情况，县级政府可以直接向省级政府报告，并抄送省级财政部门。省级财政部门接报后应当立即将相关情况通报债务应急领导小组各成员单位，并抄送财政部驻本地区财政监察专员办事处。

3.2.2　或有债务风险事件报告

地方政府或有债务的债务人预计无法按期足额支付或有债务本息的，应当提前 1 个月以上向本级主管部门和财政部门报告，经财政部门会同主管部门确认无力履行法定代偿责任或必要救助责任后，由本级政府向上级或省级政府报告，并抄送上级或省级财政部门。遇突发或重大事件，县级政府可以直接向省级政府报告，并抄送省级财政部门。省级财政部门接报后应当立即将相关情况通报债务应急领导小组各成员单位，并抄送财政部驻本地区财政监察专员办事处。

3.2.3　报告内容

包括预计发生违约的地方政府性债务类别、债务人、债权人、期限、本息、原定偿还安排等基本信息，风险发生原因，事态发展趋势，可能造成的损失，已采取及拟采取的应对措施等。

3.2.4　报告方式

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

一般采取书面报告形式。紧急情况下可采取先电话报告、后书面报告的方式。

3.3　分类处置

3.3.1　地方政府债券

对地方政府债券，地方政府依法承担全部偿还责任。

3.3.2　非政府债券形式的存量政府债务

对非政府债券形式的存量政府债务，经地方政府、债权人、企事业单位等债务人协商一致，可以按照《中华人民共和国合同法》第八十四条等有关规定分类处理：

（1）债权人同意在规定期限内置换为政府债券的，地方政府不得拒绝相关偿还义务转移，并应承担全部偿还责任。地方政府应当通过预算安排、资产处置等方式积极筹措资金，偿还到期政府债务本息。

（2）债权人不同意在规定期限内置换为政府债券的，仍由原债务人依法承担偿债责任，对应的地方政府债务限额由中央统一收回。地方政府作为出资人，在出资范围内承担有限责任。

3.3.3　存量或有债务

（1）存量担保债务。存量担保债务不属于政府债务。按照《中华人民共和国担保法》及其司法解释规定，除外国政府和国际经济组织贷款外，地方政府及其部门出具的担保合同无效，地方政府及其部门对其不承担偿债责任，仅依法承担适当民事赔偿责任，但最多不应超过债务人不能清偿部分的二分之一；担保额小于债务人不能清偿部分二分之一的，以担保额为限。

具体金额由地方政府、债权人、债务人参照政府承诺担保金额、财政承受能力等协商确定。

（2）存量救助债务。存量救助债务不属于政府债务。对政府可能承担一定救助责任的存量或有债务，地方政府可以根据具体情况实施救助，但保留对债务人的追偿权。

3.3.4　新发生的违法违规担保债务

对 2014 年修订的《中华人民共和国预算法》施行以后地方政府违法违规提供担保承诺的债务，参照 3.3.3 第（1）项依法处理。

3.3.5　其他事项

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

地方政府性债务风险分类处置的具体办法由财政部另行制定，作为本预案的配套文件，经国务院同意后实施。

3.4　债务风险事件级别

按照政府性债务风险事件的性质、影响范围和危害程度等情况，划分为Ⅰ级（特大）、Ⅱ级（重大）、Ⅲ级（较大）、Ⅳ级（一般）四个等级。当政府性债务风险事件等级指标有交叉、难以判定级别时，按照较高一级处置，防止风险扩散；当政府性债务风险事件等级随时间推移有所上升时，按照升级后的级别处置。

政府性债务风险事件监测主体为省级、设区的市级、县级政府。经济开发区管委会等县级以上政府派出机构的政府性债务风险事件按照行政隶属关系由所属政府负责监测。

3.4.1　Ⅰ级（特大）债务风险事件，是指出现下列情形之一：

（1）省级政府发行的地方政府债券到期本息兑付出现违约；

（2）省级或全省（区、市）15%以上的市县政府无法偿还地方政府债务本息，或者因偿还政府债务本息导致无法保障必要的基本民生支出和政府有效运转支出；

（3）省级或全省（区、市）15%以上的市县政府无法履行或有债务的法定代偿责任或必要救助责任，或者因履行上述责任导致无法保障必要的基本民生支出和政府有效运转支出；

（4）全省（区、市）地方政府债务本金违约金额占同期本地区政府债务应偿本金 10%以上，或者利息违约金额占同期应付利息 10%以上；

（5）省级政府需要认定为Ⅰ级债务风险事件的其他情形。

3.4.2　Ⅱ级（重大）债务风险事件，是指出现下列情形之一：

（1）省级政府连续 3 次以上出现地方政府债券发行流标现象；

（2）全省（区、市）或设区的市级政府辖区内 10%以上（未达到 15%）的市级或县级政府无法支付地方政府债务本息，或者因兑付政府债务本息导致无法保障必要的基本民生支出和政府有效运转支出；

（3）全省（区、市）或设区的市级政府辖区内 10%以上（未达到 15%）的市级或县级政府无法履行或有债务的法定代偿责任或必要救助责任，或者因履行上述责任导致无法保障必要的基本民生支出和政府有效运转支出；

（4）县级以上地方政府债务本金违约金额占同期本地区政府债务应偿本金 5%以上（未达到 10%），或者利息违约金额占同期应付利息 5%以上（未达到 10%）；

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（5）因到期政府债务违约，或者因政府无法履行或有债务的法定代偿责任或必要救助责任，造成重大群体性事件，影响极为恶劣；

（6）县级以上地方政府需要认定为Ⅱ级债务风险事件的其他情形。

3.4.3 Ⅲ级（较大）债务风险事件，是指出现下列情形之一：

（1）全省（区、市）或设区的市级政府辖区内 2 个以上但未达到 10%的市级或县级政府无法支付地方政府债务本息，或者因兑付政府债务本息导致无法保障必要的基本民生支出和政府有效运转支出；

（2）全省（区、市）或设区的市级政府辖区内 2 个以上但未达到 10%的市级或县级政府无法履行或有债务的法定代偿责任或必要救助责任，或者因履行上述责任导致无法保障必要的基本民生支出和政府有效运转支出；

（3）县级以上地方政府债务本金违约金额占同期本地区政府债务应偿本金 1%以上（未达到 5%），或者利息违约金额占同期应付利息 1%以上（未达到 5%）；

（4）因到期政府债务违约，或者因政府无法履行或有债务的法定代偿责任或必要救助责任，造成较大群体性事件；

（5）县级以上地方政府需要认定为Ⅲ级债务风险事件的其他情形。

3.4.4 Ⅳ级（一般）债务风险事件，是指出现下列情形之一：

（1）单个市县政府本级偿还政府债务本息实质性违约，或因兑付政府债务本息导致无法保障必要的基本民生支出和政府有效运转支出；

（2）单个市县政府本级无法履行或有债务的法定代偿责任或必要救助责任，或因履行上述责任导致无法保障必要的基本民生支出和政府有效运转支出；

（3）因到期政府债务违约，或者因政府无法履行或有债务的法定代偿责任或必要救助责任，造成群体性事件；

（4）县级以上地方政府需要认定为Ⅳ级债务风险事件的其他情形。

4 应急响应

4.1 分级响应和应急处置

地方政府对其举借的债务负有偿还责任，中央实行不救助原则。地方政府要加强日常风险管理，按照财政部《地方政府性债务风险分类处置指南》，妥善处理政府性债务偿还问题。同时，要加强财政资金流动性管理，避免出现因流动性管理不善导致政府性债务违约。对因

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

无力偿还政府债务本息或无力承担法定代偿责任等引发风险事件的，根据债务风险等级，相应及时实行分级响应和应急处置。

4.1.1 Ⅳ级债务风险事件应急响应

（1）相关市县债务管理领导小组应当转为债务应急领导小组，对风险事件进行研判，查找原因，明确责任，立足自身化解债务风险。

①以一般公共预算收入作为偿债来源的一般债务违约的，在保障必要的基本民生支出和政府有效运转支出前提下，可以采取调减投资计划、统筹各类结余结转资金、调入政府性基金或国有资本经营预算收入、动用预算稳定调节基金或预备费等方式筹措资金偿还，必要时可以处置政府资产。对政府提供担保或承担必要救助责任的或有债务，政府无力承担相应责任时，也按照上述原则处理。

②以政府性基金收入作为偿债来源的专项债务，因政府性基金收入不足造成债务违约的，在保障部门基本运转和履职需要的前提下，应当通过调入项目运营收入、调减债务单位行业主管部门投资计划、处置部门和债务单位可变现资产、调整部门预算支出结构、扣减部门经费等方式筹集资金偿还债务。对部门提供担保形成的或有债务，政府无力承担相应责任时，也按照上述原则处理。

③因债权人不同意变更债权债务关系或不同意置换，导致存量政府债务无法在规定期限内依法转换成政府债券的，原有债权债务关系不变，由债务单位通过安排单位自有资金、处置资产等方式自筹资金偿还。若债务单位无力自筹资金偿还，可按市场化原则与债权人协商进行债务重组或依法破产，政府在出资范围内承担有限责任。对政府或有债务，也按照上述原则处理。

④市县政府出现债务风险事件后，在恢复正常偿债能力前，除国务院确定的重点项目外，原则上不得新上政府投资项目。在建政府投资项目能够缓建的，可以暂停建设，腾出资金依法用于偿债。

（2）市县债务管理领导小组或债务应急领导小组认为确有必要时，可以启动财政重整计划。市县政府年度一般债务付息支出超过当年一般公共预算支出 10%的，或者专项债务付息支出超过当年政府性基金预算支出 10%的，债务管理领导小组或债务应急领导小组必须启动财政重整计划。

（3）市县政府应当将债务风险应急处置情况向省级政府报备。

4.1.2 Ⅲ级债务风险事件应急响应

除采取Ⅳ级债务风险事件应对措施外，还应当采取以下升级应对措施：

（1）相关地区债务管理领导小组应当转为债务应急领导小组，将债务风险情况和应急处置方案专题向上级债务管理领导小组报告。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（2）上级债务管理领导小组应当密切关注事态变化，加强政策指导，及时组织召开专题会议通报风险处置情况，必要时可以成立工作组进驻风险地区，指导支持债务风险处置工作。

（3）市县政府偿还省级政府代发的到期地方政府债券（包括一般债券和专项债券）有困难的，可以申请由上级财政先行代垫偿还，事后扣回。

（4）市县政府应当将债务风险应急处置进展情况和处置结果上报省级政府，并抄送省级财政部门。

4.1.3 Ⅱ级债务风险事件应急响应

除采取Ⅳ级、Ⅲ级债务风险事件应对措施外，还应当采取以下升级应对措施：

（1）省级债务管理领导小组应当转为债务应急领导小组，汇总有关情况向省级政府报告，动态监控风险事件进展，指导和支持市县政府化解债务风险。

（2）市县政府统筹本级财力仍无法解决到期债务偿债缺口并且影响政府正常运转或经济社会稳定的，可以向省级债务应急领导小组申请救助，申请内容主要包括债务风险情况说明、本级政府应急方案及已采取的应急措施、需上级政府帮助解决的事项等。

（3）省级债务应急领导小组对市县政府救助申请提出审核意见，报省级政府批准后实施，并立即启动责任追究程序。

（4）省级政府适当扣减Ⅱ级债务风险事件涉及市县新增地方政府债券规模。

（5）省级债务应急领导小组督促市县政府落实债务风险应急处置措施，跟踪债务风险化解情况。必要时，省级政府可以成立工作组进驻风险地区，帮助或者接管风险地区财政管理，帮助制定或者组织实施风险地区财政重整计划。

4.1.4 Ⅰ级债务风险事件应急响应

除采取Ⅳ级、Ⅲ级、Ⅱ级债务风险事件应对措施外，还应当采取以下升级应对措施：

（1）省级债务应急领导小组应当及时将债务风险情况和应急处置方案向财政部报告，必要时由财政部向国务院报告。

（2）省级政府偿还到期地方政府债券本息有困难的，国务院可以对其提前调度部分国库资金周转，事后扣回。必要时国务院可以成立工作组进驻风险地区，予以指导和组织协调。

（3）市县政府建立债务风险处置信息定期向省级债务应急领导小组报告的机制，重大事项必须立即报告。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（4）省级债务应急领导小组报请省级政府通报Ⅰ级债务风险事件涉及市县名单，启动债务风险责任追究机制。

（5）省级政府暂停Ⅰ级债务风险事件涉及市县新增地方政府债券的资格。

4.2　地方政府财政重整计划

实施地方政府财政重整计划必须依法履行相关程序，保障必要的基本民生支出和政府有效运转支出，要注重与金融政策协调，加强与金融机构的沟通，不得因为偿还债务本息影响政府基本公共服务的提供。财政重整计划包括但不限于以下内容：

（1）拓宽财源渠道。依法加强税收征管，加大清缴欠税欠费力度，确保应收尽收。落实国有资源有偿使用制度，增加政府资源性收入。除法律、行政法规和国务院规定的财税优惠政策之外，可以暂停其他财税优惠政策，待风险解除后再行恢复。

（2）优化支出结构。财政重整期内，除必要的基本民生支出和政府有效运转支出外，视债务风险事件等级，本级政府其他财政支出应当保持“零增长”或者大力压减。一是压缩基本建设支出。不得新批政府投资计划，不得新上政府投资项目；不得设立各类需要政府出资的投资基金等，已设立的应当制定分年退出计划并严格落实。二是压缩政府公用经费。实行公务出国（境）、培训、公务接待等项目“零支出”，大力压缩政府咨询、差旅、劳务等各项支出。三是控制人员福利开支。机关事业单位暂停新增人员，必要时采取核减机构编制、人员等措施；暂停地方自行出台的机关事业单位各项补贴政策，压减直至取消编制外聘用人员支出。四是清理各类对企事业单位的补助补贴。暂停或取消地方出台的各类奖励、对企业的政策性补贴和贴息、非基本民生类补贴等。五是调整过高支出标准，优先保障国家出台的教育、社保、医疗、卫生等重大支出政策，地方支出政策标准不得超过国家统一标准。六是暂停土地出让收入各项政策性计提。土地出让收入扣除成本性支出后应全部用于偿还债务。

（3）处置政府资产。指定机构统一接管政府及其部门拥有的各类经营性资产、行政事业单位资产、国有股权等，结合市场情况予以变现，多渠道筹集资金偿还债务。

（4）申请省级救助。采取上述措施后，风险地区财政收支仍难以平衡的，可以向省级政府申请临时救助，包括但不限于：代偿部分政府债务，加大财政转移支付力度，减免部分专项转移支付配套资金。待财政重整计划实施结束后，由省级政府自行决定是否收回相关资金。

（5）加强预算审查。实施财政重整计划以后，相关市县政府涉及财政总预算、部门预算、重点支出和重大投资项目、政府债务等事项，在依法报本级人民代表大会或其常委会审查批准的同时，必须报上级政府备案。上级政府对下级政府报送备案的预算调整方案要加强审核评估，认为有不适当之处需要撤销批准预算的决议的，应当依法按程序提请本级人民代表大会常委会审议决定。

（6）改进财政管理。相关市县政府应当实施中期财政规划管理，妥善安排财政收支预算，严格做好与化解政府性债务风险政策措施的衔接。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

4.3　舆论引导

根据处置债务风险事件的需要，启动应急响应的地方政府或其债务风险应急领导小组应当及时跟踪和研判舆情，健全新闻发布制度，指定专门的新闻发言人，统一对外发布信息，正确引导舆论。

4.4　应急终止

地方政府性债务风险得到缓解、控制，地方政府实现财政重整目标，经上级政府债务管理领导小组或债务应急领导小组同意，终止应急措施。

5　后期处置

5.1　债务风险事件应急处置记录及总结

在债务风险事件应急处置过程中，相关地方政府应当详尽、具体、准确地做好工作记录，及时汇总、妥善保管有关文件资料。应急处置结束后，要及时形成书面总结，向本级人民代表大会常委会和上级政府报告。

5.2　评估分析

债务风险事件应急处置结束后，有关地方政府及其财政部门要对债务风险事件应急处置情况进行评估。评估内容主要包括：债务风险事件形成原因、应急响应过程、应急处置措施、应急处置效果以及对今后债务管理的持续影响等。相关地区应当根据评估结果，及时总结经验教训，改进完善应急处置预案。

6　保障措施

6.1　通信保障

启动应急响应的地方政府应当保持应急指挥联络畅通，有关部门应当指定联络员，提供单位地址、办公电话、手机、传真、电子邮箱等多种联系方式。

6.2　人力保障

各地要加强地方政府性债务管理队伍建设，提高相关人员政策理论、日常管理、风险监测、应急处置、舆情应对等业务能力。启动应急响应的地方政府应当部署各有关部门安排人员具体落实相关工作。

6.3　资源保障

发生地方政府性债务风险事件的地方政府要统筹本级财政资金、政府及其部门资产、政府债权等可偿债资源，为偿还债务提供必要保障。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

6.4　安全保障

应急处置过程中，对可能影响公共安全和社会稳定的事件，要提前防范、及时控制、妥善处理；遵守保密规定，对涉密信息要加强管理，严格控制知悉范围。

6.5　技术储备与保障

债务应急领导小组可以根据需要，建立咨询机制，抽调有关专业人员组成债务风险事件应急专家组，参加应急处置工作，提供技术、法律等方面支持。

6.6　责任追究

6.6.1　违法违规责任范围

（1）违反《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国银行业监督管理法》等法律规定的下列行为：

政府债务余额超过经批准的本地区地方政府债务限额；

政府及其部门通过发行地方政府债券以外的方式举借政府债务，包括但不限于通过企事业单位举借政府债务；

举借政府债务没有明确的偿还计划和稳定的偿还资金来源；

政府或其部门违反法律规定，为单位和个人的债务提供担保；

银行业金融机构违反法律、行政法规以及国家有关银行业监督管理规定的；

政府债务资金没有依法用于公益性资本支出；

增加举借政府债务未列入预算调整方案报本级人民代表大会常委会批准；

未按规定对举借政府债务的情况和事项作出说明、未在法定期限内向社会公开；

其他违反法律规定的行为。

（2）违反《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号）等有关政策规定的下列行为：

政府及其部门在预算之外违法违规举借债务；

金融机构违法违规向地方政府提供融资，要求地方政府违法违规提供担保；

政府及其部门挪用债务资金或违规改变债务资金用途；

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

政府及其部门恶意逃废债务；

债务风险发生后，隐瞒、迟报或授意他人隐瞒、谎报有关情况；

其他违反财政部等部门制度规定的行为。

6.6.2　追究机制响应

发生Ⅳ级以上地方政府性债务风险事件后，应当适时启动债务风险责任追究机制，地方政府应依法对相关责任人员进行行政问责；银监部门应对银行业金融机构相关责任人员依法追责。

6.6.3　责任追究程序

（1）省级债务管理领导小组组织有关部门，对发生地方政府性债务风险的市县政府开展专项调查或专项审计，核实认定债务风险责任，提出处理意见，形成调查或审计报告，报省级政府审定。

（2）有关任免机关、监察机关、银监部门根据有关责任认定情况，依纪依法对相关责任单位和人员进行责任追究；对涉嫌犯罪的，移交司法机关进行处理。

（3）省级政府应当将地方政府性债务风险处置纳入政绩考核范围。对实施财政重整的市县政府，视债务风险事件形成原因和时间等情况，追究有关人员的责任。属于在本届政府任期内举借债务形成风险事件的，在终止应急措施之前，政府主要领导同志不得重用或提拔；属于已经离任的政府领导责任的，应当依纪依法追究其责任。

7　附则

7.1　预案管理

本预案由财政部制订，报国务院批准后实施。本预案实施后，财政部应会同有关部门组织宣传、培训，加强业务指导，并根据实施情况适时进行评估和修订。县级以上地方各级人民政府要结合实际制定当地债务风险应急处置预案。

7.2　预案解释

本预案由财政部负责解释。

7.3　预案实施时间

本预案自印发之日起实施。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

财政部解读《地方政府性债务风险应急处置预案》

近日，国务院办公厅发布《关于印发〈地方政府性债务风险应急处置预案〉的通知》（国办函〔2016〕88 号）。 同时，经国务院批准，财政部印发《关于印发〈地方政府性债务风险分类处置指南〉的通知》（财预〔2016〕152 号）。就此，财政部有关负责人回答了记者提出的问题。

一、问：出台《预案》和《指南》的背景是什么？

答：实施地方政府债务风险防控，有利于提高地方政府动态监测、实时预警的能力，提前妥善做好政府债务风险事件应急政策储备，推进风险防控工作科学化、精细化，确保债权人和债务人合法权益，牢牢守住不发生区域性系统性风险的底线。《中华人民共和国预算法》规定，“国务院建立地方政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制以及责任追究制度”。《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）要求，“建立债务风险应急处置机制。各级政府要制定应急处置预案，建立责任追究机制”。党的十八届五中全会明确提出建立风险识别和预警机制，以可控方式和节奏主动释放风险，重点提高财政、金融等方面风险防控能力。

按照党中央、国务院决策部署，财政部全面贯彻落实党的十八大及十八届三中、四中、五中、六中全会精神，积极构建规范的地方政府举债融资机制，严格实施限额管理，要求地方政府举债不得突破全国人大或其常委会批准的限额，依法设置地方政府债务的“天花板”；将政府债务全部分类纳入一般公共预算和政府性基金预算管理，改变了以往政府债务游离于预算之外的局面，主动接受人大监督；开展风险评估和预警，督促高风险地区切实化解风险；发行政府债券置换存量债务，有效缓解地方政府到期债务偿还压力，减轻地方政府利息负担；加大专项检查力度，坚决制止违法违规担保融资行为等，既发挥了政府规范举债对经济社会发展的积极作用，又有利于防范财政金融风险，地方政府债务管理取得了积极成效，风险总体可控。但当前地方政府债务领域也出现了一些新的问题，主要是局部地区偿债能力有所弱化，个别地区债务率超出警戒标准，违法违规融资担保现象时有发生，一些政府和社会资本合作项目存在不规范现象等，需要引起重视。

图之于未萌，虑之于未有。建立地方政府性债务风险应急处置机制，是落实党的十八届三中、四中、五中、六中全会精神以及预算法相关规定，提升国家治理体系和治理能力现代化水平，全面依法治国，深化财税体制改革，防范和化解财政金融风险的重要举措。《预案》的出台将有力推动此项工作开展。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

二、问：出台《预案》的目的以及工作原则是什么？

答：建立健全地方政府性债务风险应急处置工作机制，坚持快速响应、分类施策、各司其职、协同联动、稳妥处置，牢牢守住不发生区域性系统性风险的底线，切实防范和化解财政金融风险，维护经济安全和社会稳定。

《预案》明确，建立健全地方政府性债务风险应急处置工作机制主要遵循以下原则：一是分级负责。省级政府对本地区政府性债务风险应急处置负总责，省以下地方各级政府按照属地原则各负其责。国务院有关部门在国务院统一领导下加强对地方政府性债务风险应急处置的指导。跨省（区、市）政府性债务风险应急处置由相关地区协商办理。二是及时应对。地方各级政府应当坚持预防为主、预防和应急处置相结合，加强对政府性债务风险的监控，及时排查风险隐患，妥善处置风险事件。三是依法处置。地方政府性债务风险事件应急处置应当依法合规，尊重市场化原则，充分考虑并维护好各方合法权益。

三、问：《预案》主要包括哪些内容？

答：《预案》和《指南》牢固树立和贯彻落实五大发展理念，适应和引领经济发展新常态，坚持总体国家安全观，在准确研判当前和今后一段时期我国地方政府性债务风险状况的基础上，坚持问题导向，依据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国担保法》、《中华人民共和国合同法》等法律法规和政策规定，遵循市场化、法治化原则，对地方政府性债务风险应急处置做出系统性安排，充分考虑各方合法权益，明确风险防控底线，建立预警和分级响应机制，严格风险事件责任追究，牢牢守住不发生区域性系统性风险的底线。

一是依法明确适用范围。依据预算法等法律和政策规定界定《预案》和《指南》的适用范围：纳入限额管理的地方政府债务，包括地方政府债券以及尚未置换为政府债券的存量政府债务；清理甄别认定的存量或有债务，包括政府负有担保责任的债务和可能承担一定救助责任的债务。

二是建立分级响应机制。按照风险事件性质、影响范围和危害程度等，将政府性债务风险事件划分为Ⅳ级（一般）、Ⅲ级（较大）、Ⅱ级（重大）、Ⅰ级（特大）四个等级。对Ⅳ级、

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

Ⅲ级债务风险，主要由市县政府立足自身化解；对Ⅱ级、Ⅰ级债务风险，除上述措施外，省级政府可依据市县政府申请予以适当救助。另外，当地方政府出现极大风险时，中央政府可适当指导。

三是实施分类应急处置。坚持法治化、市场化原则，严格依据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国担保法》、《中华人民共和国合同法》及其司法解释等法律规定，区分不同债务类型，分类提出债务违约处置措施，明确地方政府偿债责任，实现债权人、债务人依法分担债务风险。

四是严格落实责任追究。风险事件发生后，适时启动责任追究机制，对地方政府有关责任人进行行政问责和追究法律责任，对银行业金融机构相关负责人严格依法追责，增强地方政府和银行业金融机构领导干部的风险意识、责任意识，防范财政金融风险。

四、 问：《预案》中提出的地方政府财政重整包括哪些内容？

答：财政重整是指高风险地区通过实施一系列增收、节支、资产处置等短期和中长期措施安排，使债务规模和偿债能力相一致，恢复财政收支平衡状态。实施债务高风险地区财政重整，是地方政府债务应急处置的重要内容，也是世界各国普遍采用的做法。地方政府财政重整计划必须依法履行相关程序，保障必要的基本民生支出和政府有效运转支出，要注重与金融政策协调，加强与金融机构的沟通，不得因为偿还债务本息影响政府基本公共服务的提供。《预案》规定了财政重整的主要措施。包括：

一是拓宽财源渠道。依法加强税收征管，加大清缴欠税欠费力度，确保应收尽收。落实国有资源有偿使用制度，增加政府性资源收益。除法律、行政法规和国务院规定的财税优惠政策之外，可以暂停其他财税优惠政策，待危机解除后再行恢复。

二是优化支出结构。财政重整期内，除必要的基本民生政策支出和政府有效运转支出外，视债务风险等级，本级政府其他财政支出应当保持“零增长”或者大力压减。

三是处置政府资产。指定机构统一接管政府及其部门拥有的各类经营性资产、行政事业资产、国有股权等，结合市场情况予以变现，多渠道筹集资金偿还债务。

四是申请省级救助。采取上述措施后，风险地区财政收支仍难以平衡的，可以向省级政府申请临时救助，包括但不限于：代偿部分政府债务，加大财政转移支付力度，减免部分专项转移支付配套资金等。待财政重整计划实施结束后，由省级政府自行决定是否收回相关资金。

五是加强预算审查。实施财政重整计划以后，相关市县政府涉及财政总预算、部门预算、重点支出和重大投资项目、政府债务等事项，在依法报本级人民代表大会或者其常委会审查批准的同时，必须报上级政府备案。确有不适当之处，需要撤销批准预算的决议的，上级政府应当依法按程序提请本级人民代表大会常务委员会审议决定。

六是改进财政管理。相关市县政府应当实施中期财政规划管理，妥善安排财政收支预算，严格做好与化解政府债务风险政策措施的衔接。

五、 问：《预案》中提出将对地方政府性债务进行分类处置，请问如何处置？

答：《预案》依据预算法、担保法、合同法及其司法解释等法律规定，区分不同债务类型提出处置原则，实现债权人、债务人依法合理分担债务风险。

一是地方政府债券。地方政府依法承担全部偿还责任。

二是非政府债券形式的存量政府债务。新预算法实施后，地方政府举债只能采取发行政府债券方式，为此《预案》对非政府债券形式的存量政府债务处置进行了明确。债务人为地方政府及其部门的，必须在国务院规定的期限内置换成政府债券，地方政府承担全部偿还责任。债务人为企事业单位等的，经地方政府、债权人、企事业单位等债务人协商一致，可以按照合同法有关规定分类处理。即，债权人同意在规定期限内置换为政府债券的，地方政府不得拒绝相关偿还义务转移，并承担全部偿还责任；债权人不同意在国务院规定的期限内将偿债义务转移给地方政府的，仍由原债务人依法承担偿债责任，对应的地方政府债务限额由

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

中央统一收回，地方政府作为出资人在出资范围内承担有限责任，依法实现债权人的风险和收益相匹配。

三是存量或有债务。具体包括：

——存量担保债务。存量担保债务不属于政府债务。按照担保法及其司法解释规定，除外国政府和国际经济组织贷款外，地方政府及其部门出具的担保合同无效，地方政府及其部门对其不承担偿债责任，仅依法承担适当民事赔偿责任，但最多不应超过债务人不能清偿部分的二分之一；担保额小于债务人不能清偿部分二分之一的，以担保额为限。具体金额由地方政府、债权人、债务人参照政府承诺担保金额、财政承受能力等协商确定。

——存量救助债务。存量救助债务不属于政府债务。对政府可能承担一定救助责任的存量或有债务，地方政府可以根据具体情况实施救助，但保留对债务人的追偿权。

四是新发生的违法违规担保债务。对新预算法实施以后地方政府违法违规提供担保承诺的债务，参照上述第三类情况中的存量担保债务依法处理。

另外，经国务院同意，财政部专门制定了《指南》，进一步区分存量债务中的银行贷款、企业债券、信托、BT 等不同类型，分门别类明确具体处置措施，作为《预案》配套文件印发实施。

六、问：《预案》中为什么要提出责任追究？责任追究的范围、响应机制和程序是什么？

答：防范和化解地方政府性债务风险事关全局。按照《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）关于建立考核问责机制的规定，《预案》中专门对违法违规责任范围、追究响应机制、责任追究程序进行了明确。

一是违法违规责任范围。包括违反《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国银行业监督管理法》等法律规定的行为；违反国发〔2014〕43 号文件等有关政策规定的行为；其他违反财政部等部门制度规定的行为。

二是追究机制响应。发生Ⅳ级以上地方政府性债务风险事件，应当适时启动债务风险责任追究机制，地方政府应当依法对相关责任人员进行行政问责；在地方政府统一领导下，当地银监部门应当对银行业金融机构相关责任人员依法追责。

三是责任追究程序。有关任免机关、监察机关、银监部门根据省级政府审定的有关责任认定情况，依纪依法对相关责任单位和人员进行责任追究；对涉嫌犯罪的，移交司法机关进行处理。省级政府应当将地方政府性债务风险处置纳入政绩考核范围。对实施财政重整的市县政府，视债务风险形成原因和时间等情况，追究有关人员的责任。属于在本届政府任期内举借债务形成风险事件的，在终止应急措施之前，政府主要领导同志不得重用或提拔；属于已经离任的政府领导责任的，应当依纪依法追究其责任。

七、问：贯彻落实《预案》应当把握的主线是什么？

答：一是坚持法治意识。地方政府债务风险应急处置涉及债权和债务关系。要充分认识地方政府债务管理与一般管理事务的差异性，全面贯彻依法治国的精神，坚持严格依据法律法规规定，妥善应对和处理各种可能出现的风险事件，保护好债权人和债务人合法权益。

二是树立风险意识。要主动适应和引领新常态，把防风险摆在各项工作突出位置。要按照《预案》要求，加强动态监测和实时预警，准确研判可能出现的地方政府债务风险及其原因，对症下药，综合施策，力争把各类风险化解在源头，防止风险加剧或转化，并依法加强对金融机构的风险警示和提醒。

三是增强责任意识。地方政府债务风险防控事关总体国家安全。要坚持守土有责，妥善处理好促进经济发展和防范债务风险的关系，处理好金融创新和国家安全的关系，把职责范围内可能引发的风险防控好，不能把防风险的责任推给上面、留给后面或转嫁他人。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

四是强化大局意识。地方政府债务风险防控涉及中央与地方、财政与金融、政府部门与社会主体、当前地方经济增长和国家可持续发展等之间的关系，错综复杂。加强地方政府债务风险防控，要站位更高一层，坚持从全局视角、整体思路出发研究制定各项政策，维护国家持久安全稳定。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台项目库管理的通知

财办金[2017]92 号

2017 年 11 月 10 日

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局），新疆生产建设兵团财务局：

为深入贯彻落实全国金融工作会议精神，进一步规范政府和社会资本合作（PPP）项目运作，防止 PPP 异化为新的融资平台，坚决遏制隐性债务风险增量，现将规范全国 PPP 综合信息平台项目库（以下简称“项目库”）管理有关事项通知如下：

一、总体要求

（一）统一认识。各级财政部门要深刻认识当前规范项目库管理的重要意义，及时纠正 PPP 泛化滥用现象，进一步推进 PPP 规范发展，着力推动 PPP 回归公共服务创新供给机制的本源，促进实现公共服务提质增效目标，夯实 PPP 可持续发展的基础。

（二）分类施策。各级财政部门应按项目所处阶段将项目库分为项目储备清单和项目管理库，将处于识别阶段的项目，纳入项目储备清单，重点进行项目孵化和推介；将处于准备、采购、执行、移交阶段的项目，纳入项目管理库，按照 PPP 相关法律法规和制度要求，实施全生命周期管理，确保规范运作。

（三）严格管理。各级财政部门应严格项目管理库入库标准和管理要求，建立健全专人负责、持续跟踪、动态调整的常态化管理机制，及时将条件不符合、操作不规范、信息不完善的项目清理出库，不断提高项目管理库信息质量和管理水平。

二、严格新项目入库标准

各级财政部门应认真落实相关法律法规及政策要求，对新申请纳入项目管理库的项目进行严格把关，优先支持存量项目，审慎开展政府付费类项目，确保入库项目质量。存在下列情形之一的项目，不得入库：

（一）不适宜采用 PPP 模式实施。包括不属于公共服务领域，政府不负有提供义务的，如商业地产开发、招商引资项目等；因涉及国家安全或重大公共利益等，不适宜由社会资本承担的；仅涉及工程建设，无运营内容的；其他不适宜采用 PPP 模式实施的情形。

（二）前期准备工作不到位。包括新建、改扩建项目未按规定履行相关立项审批手续的；涉及国有资产权益转移的存量项目未按规定履行相关国有资产审批、评估手续的；未通过物有所值评价和财政承受能力论证的。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（三）未建立按效付费机制。包括通过政府付费或可行性缺口补助方式获得回报，但未建立与项目产出绩效相挂钩的付费机制的；政府付费或可行性缺口补助在项目合作期内未连续、平滑支付，导致某一时期内财政支出压力激增的；项目建设成本不参与绩效考核，或实际与绩效考核结果挂钩部分占比不足 30%，固化政府支出责任的。

三、集中清理已入库项目

各级财政部门应组织开展项目管理库入库项目集中清理工作，全面核实项目信息及实施方案、物有所值评价报告、财政承受能力论证报告、采购文件、PPP 项目合同等重要文件资料。属于上述第（一）、（二）项不得入库情形或存在下列情形之一的项目，应予以清退：

（一）未按规定开展“两个论证”。包括已进入采购阶段但未开展物有所值评价或财政承受能力论证的（2015 年 4 月 7 日前进入采购阶段但未开展财政承受能力论证以及 2015 年 12 月 18 日前进入采购阶段但未开展物有所值评价的项目除外）；虽已开展物有所值评价和财政承受能力论证，但评价方法和程序不符合规定的。

（二）不宜继续采用 PPP 模式实施。包括入库之日起一年内无任何实质性进展的；尚未进入采购阶段但所属本级政府当前及以后年度财政承受能力已超过 10%上限的；项目发起人或实施机构已书面确认不再采用 PPP 模式实施的。

（三）不符合规范运作要求。包括未按规定转型的融资平台公司作为社会资本方的；采用建设-移交（BT）方式实施的；采购文件中设置歧视性条款、影响社会资本平等参与的；未按合同约定落实项目债权融资的；违反相关法律和政策规定，未按时足额缴纳项目资本金、以债务性资金充当资本金或由第三方代持社会资本方股份的。

（四）构成违法违规举债担保。包括由政府或政府指定机构回购社会资本投资本金或兜底本金损失的；政府向社会资本承诺固定收益回报的；政府及其部门为项目债务提供任何形式担保的；存在其他违法违规举债担保行为的。

（五）未按规定进行信息公开。包括违反国家有关法律法规，所公开信息与党的路线方针政策不一致或涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私和知识产权，可能危及国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定或损害公民、法人或其他组织合法权益的；未准确完整填写项目信息，入库之日起一年内未更新任何信息，或未及时充分披露项目实施方案、物有所值评价、财政承受能力论证、政府采购等关键信息的。

四、组织实施

（一）落实责任主体。各省级财政部门要切实履行项目库管理主体责任，统一部署辖内市、区、县财政部门开展集中清理工作。财政部政府和社会资本合作中心（以下称“财政部 PPP 中心”）负责开展财政部 PPP 示范项目的核查清理工作，并对各地项目管理库清理工作进行业务指导。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（二）健全工作机制。各省级财政部门应成立集中清理专项工作组，制定工作方案，明确任务分工、工作要求和时间进度，落实专人负责，并可邀请专家参与。地方各级财政部门应当会同有关方面加强政策宣传和舆论引导，重要情况及时向财政部报告。

（三）明确完成时限。各省级财政部门应于 2018 年 3 月 31 日前完成本地区项目管理库集中清理工作，并将清理工作完成情况报财政部金融司备案。

（四）确保整改到位。对于逾期未完成清理工作的地区，由财政部 PPP 中心指导并督促其于 30 日内完成整改。逾期未完成整改或整改不到位的，将暂停该地区新项目入库直至整改完成。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

《关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台项目库管理的通知》解读

近日，财政部印发了《关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台项目库管理的通知》（财办金〔2017〕92 号，以下简称《通知》）。就此，财政部有关负责人对《通知》进行了解读。

一、《通知》出台的背景是什么？

自 2013 年底，国家大力推广运用政府和社会资本合作（PPP）模式以来，经过各方面 3 年多的共同努力，PPP 工作取得明显进展，市场环境逐步优化，项目落地不断加快，为稳增长、促改革、惠民生发挥了重要作用。但发展过程中，一些地方泛化滥用 PPP、甚至借 PPP 变相融资等不规范操作的问题日益凸显，加大了地方政府隐性债务风险。今年以来，党中央、国务院要求将防风险放在突出重要位置，全国金融工作会议和国务院常务会议均对防控地方政府隐性债务风险，纠正 PPP 中的不规范行为作出了明确部署。为贯彻落实党中央、国务院决策部署，此前财政部已会同有关部门印发了《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》（财预〔2017〕50 号），对借 PPP 变相举债融资的行为予以严禁。在此基础上，为进一步纠正 PPP 泛化滥用现象，我们起草了《通知》，旨在以 PPP 综合信息平台项目库（以下简称“项目库”）管理为抓手，进一步规范 PPP 项目运作，推动 PPP 回归创新公共服务供给机制的本源，促进 PPP 事业可持续发展。

二、《通知》的主要内容是什么？

《通知》提出了规范项目库管理的三大举措：一是实行分类管理。将项目库按阶段分为储备清单和项目管理库，储备清单内的项目重点用于孵化和推介，项目管理库内的项目要接受严格监管，确保全生命周期规范运作。二是统一新项目入库标准。明确不适宜采用 PPP 模式实施、前期准备工作不到位、未建立按效付费机制的项目不得入库，提升入库项目质量。明确下一步政策方向，即优先支持通过 PPP 模式盘活存量公共资产，审慎开展政府付费项目，防止财政支出过快增长，突破财政承受能力上限。三是组织开展已入库项目集中清理。组织各地财政部门将操作不规范、实施条件不具备、信息不完善的项目清理出库，推动各地建立健全专人负责、持续跟踪、动态调整的常态化管理机制，提升项目库信息质量和管理水平。

三、《通知》在加强 PPP 项目绩效管理方面作出了哪些具体规定？

为贯彻 PPP 以运营为核心、以绩效为导向的理念，推动 PPP 项目由重建设向重运营转变，确保项目长期稳定运行，《通知》在推动项目建立按效付费机制方面采取了以下举措：

一是要求政府付费与项目绩效考核结果挂钩，强化项目产出绩效对社会资本回报的激励约束效果，防止政府对项目各项支出承担无条件的支付义务，使 PPP 异化为拉长版 BT。

二是要求政府承担的项目建设成本与运营成本均应根据绩效考核结果进行支付，且建设成本中参与绩效考核的部分占比不得低于 30%，防止当前部分项目通过所谓“工程可用性付费”

方式，以“项目竣工即应支付”的名义，提前锁定政府对建设成本的无条件支付义务，弱化项目运营绩效考核的约束力。

三是要求政府付费应在项目合作期内连续、平滑安排，防止为多上项目将财政支出责任过度后移，加剧以后年度财政支出压力、导致代际失衡，同时也防止将财政支出责任集中前移，使社会资本快速回收大部分投资从而可以实现早期退出。

四、《通知》在规范 PPP 项目融资管理方面提出了哪些要求？

针对当前部分 PPP 项目融资不到位、开工落地难，以及社会资本未实际出资或未按规定足额出资，推高项目杠杆率，降低项目公司风险抵御能力的问题，《通知》在加强项目融资管理方面采取了以下举措：

一是要求社会资本按合同约定落实项目债权融资义务，防止项目因融资不能及时足额到位而搁置甚至失败。

二是要求政府和社会资本双方均应严格执行国家关于固定资产投资项目资本金管理的有关规定，按时足额缴纳项目资本金，不得以债务性资金充当资本金，防止因资本金“空心化”，导致社会资本长期运营责任的“虚化”，加剧重建设、轻运营现象。

三是要求社会资本的股份不得由第三方代持，遏制当前部分社会资本中选后自行指定其关联企业、子公司、基金等第三方代为履行出资义务，以及部分联合体参与方只承揽项目施工或设计任务、不实际出资入股等不规范操作现象，确保社会资本选择程序的严肃性、公正性，夯实社会资本的投资建设运营责任。

五、项目库清理如何组织实施？有何时限要求？

《通知》规定，由各省级财政部门统一部署辖内市、区、县财政部门开展入库项目集中清理工作，财政部 PPP 中心负责开展财政部 PPP 示范项目的清理工作。

集中清理的完成时限是 2018 年 3 月 31 日。对于逾期未完成清理工作的地区，由财政部 PPP 中心指导并督促其于 30 日内完成整改。逾期未完成整改或整改不到位的，将暂停该地区新项目入库直至整改完成。

六、如何看待《通知》出台的作用和影响？

《通知》的出台，旨在纠正当前 PPP 项目实施过程中出现的走偏、变异问题，进一步提高项目库入库项目质量和信息公开有效性，更好地接受社会监督。一些本不适宜采用 PPP 模式实施的项目退库，有利于正本清源，促进 PPP 项目的有序推进和公共资源的有效配置。一些项目按照要求完善后，将更加规范、更加透明，有助于项目的全生命周期管理。长远看，项目库有进有退，将促使各参与方更加注重规范运作和项目管理，有利于防范和控制风险，增强市场信心，促进 PPP 事业长期可持续发展。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

关于印发《地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法》的通知

财预[2014]351 号

2014 年 10 月 23 日

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）：

为进一步加强地方政府性债务管理， 做好地方政府存量债务纳入预算管理相关工作，根据《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号），财政部制定了《地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法》，现印发给你们，请认真贯彻执行。

地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法

第一条 为贯彻落实《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号，以下简称《意见》），做好地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别工作，制定本办法。

第二条 清理甄别工作的目的，是清理存量债务，甄别政府债务，为将政府债务分门别类纳入全口径预算管理奠定基础。

第三条 本办法所指存量债务是指截至 2014 年 12 月 31 日尚未清偿完毕的债务。

第四条 清理甄别工作由地方政府统一领导、财政部门具体牵头、部门单位各负其责。

第五条 地方各级政府要结合清理甄别工作，认真甄别筛选融资平台公司存量项目，对适宜开展政府与社会资本合作（PPP）模式的项目，要大力推广 PPP 模式，达到既鼓励社会资本参与提供公共产品和公共服务并获取合理回报，又减轻政府公共财政举债压力、腾出更多资金用于重点民生项目建设的目的。

第六条 清理甄别工作按照先清理、后甄别的顺序开展。

第七条 清理工作由地方政府性债务存量的举借单位（以下简称债务单位）具体负责，主管部门和财政部门审核把关。债务单位应与债权人共同协商确认，根据合同逐笔核对债务明细数据。对核对无误的债务数据，债务单位要根据审计口径确定的地方政府负有偿还责任的债务、地方政府负有担保责任的债务及地方政府可能承担一定救助责任的债务分类填报，经主管部门审核汇总报送财政部门。其中：

（一）2013 年全国政府性债务审计确定的截至 2013 年 6 月 30 日的各笔债务，其截至 2014 年 12 月 31 日债务数据根据审计结果及地方政府性债务管理系统（以下简称债务系统）统计的债务增减变化额填报。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（二）2013 年 6 月 30 日后新发生的各笔债务，其截至 2014 年 12 月 31 日债务根据债务系统统计数据及审计口径填报。

第八条 财政部门审核汇总各主管部门上报的债务数据，凡与审计结果或审计口径不一致的，应退回债务单位重新核实填报。

第九条 对按照政府性债务审计结果、审计口径填报的地方政府性债务存量有争议的，争议双方提出解决方案及依据，经同级审计部门出具审计意见后，报同级政府确定。

第十条 清理工作要严格按照《意见》精神，明确政府和企业的责任，企业债务不得推给政府偿还，切实做到谁借谁还、风险自担。清理后确需将地方政府负有担保责任或可能承担一定救助责任的债务划转地方政府负有偿还责任的债务的，按照“权责利相一致”的原则，相应的资产、收入或权利等也应一并划转。

第十一条 甄别工作由财政部门牵头负责。财政部门商有关部门对地方政府负有偿还责任的存量债务进行逐笔甄别。其中：

（一）通过 PPP 模式转化为企业债务的，不纳入政府债务。

（二）项目没有收益、计划偿债来源主要依靠一般公共预算收入的，甄别为一般债务。如义务教育债务。

（三）项目有一定收益、计划偿债来源依靠项目收益对应的政府性基金收入或专项收入、能够实现风险内部化的，甄别为专项债务。如土地储备债务。

（四）项目有一定收益但项目收益无法完全覆盖的，无法覆盖的部分列入一般债务，其他部分列入专项债务。

第十二条 地方各级政府要统计本级政府可偿债财力、可变现资产等情况，并测算政府一般债务和专项债务的债务率。凡债务率超过预警线的地区，必须做出书面说明并经政府主要负责人签字确认。

第十三条 地方各级政府要全面统计锁定截至《意见》发文日（9 月 21 日）的在建项目。在建项目要优先通过 PPP 模式推进，确需政府举债建设的，要客观核算后续融资需求。

第十四条 地方各级政府要以 2013 年政府性债务审计确定的截至 2013 年 6 月 30 日融资平台公司名单为基础，结合 2013 年 7 月 1 日至 2014 年 12 月 31 日本级融资平台公司增减变化情况，统计本级融资平台公司名录。

第十五条 各部门、各单位负责人对本部门、本单位清理统计结果签字确认。财政部门负责人对本级政府存量债务甄别结果签字确认。政府主要负责人按财政管理级次对本地区清理甄别结果及各项统计情况签字确认。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第十六条 地方各级财政部门汇总本地区清理甄别结果，由同级审计部门出具审计意见并经同级政府批准后逐级上报，省级财政部门应于 2015 年 1 月 5 日前上报财政部。各项统计情况随清理甄别结果一同报送。

第十七条 地方各级政府要严格按照国务院批准的政府存量债务，锁定政府一般债务、专项债务余额。各级政府要将锁定后的政府存量债务情况及时向同级人大或其常委会报告，并按照预算公开有关要求及时向社会公开。

第十八条 地方各级政府要及时将政府存量债务分类纳入预算管理。具体办法另行制定。

第十九条 财政部将各地清理甄别结果抄送审计署，各级财政部门将本级清理甄别结果抄送同级审计部门，作为今后年度相关审计工作重要参考。组织财政部驻各省、自治区、直辖市、计划单列市财政监察专员办事处核查各地报送数据，对虚增政府存量债务的，相应核减地方政府债券发行规模，并追究相关责任人责任。

第二十条 本办法自下发之日起实施。

第二十一条 本办法由财政部负责解释。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

关于印发《地方政府专项债券发行管理暂行办法》的通知

财库[2015]83 号

2015 年 4 月 2 日

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局、委）：

为加强地方政府债务管理，规范地方政府专项债券发行行为，保护投资者等合法权益，根据《预算法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号）和《财政部关于印发〈2015 年地方政府专项债券预算管理办法〉的通知》（财预[2015]32 号），我们制定了《地方政府专项债券发行管理暂行办法》。现印发给你们，请遵照执行。

地方政府专项债券发行管理暂行办法

第一条 加强地方政府债务管理，规范地方政府专项债券发行行为，保护投资者等合法权益，根据《预算法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号）和国家有关规定，制定本办法。

第二条 地方政府专项债券（以下简称专项债券）是指省、自治区、直辖市政府（含经省级政府批准自办债券发行的计划单列市政府）为有一定收益的公益性项目发行的、约定一定期限内以公益性项目对应的政府性基金或专项收入还本付息的政府债券。

第三条 专项债券采用记账式固定利率附息形式。

第四条 单只专项债券应当以单项政府性基金或专项收入为偿债来源。单只专项债券可以对应单一项目发行，也可以对应多个项目集合发行。

第五条 专项债券期限为 1 年、2 年、3 年、5 年、7 年和 10 年，由各地综合考虑项目建设、运营、回收周期和债券市场状况等合理确定，但 7 年和 10 年期债券的合计发行规模不得超过专项债券全年发行规模的 50%。

第六条 专项债券由各地按照市场化原则自发自还，遵循公开、公平、公正的原则，发行和偿还主体为地方政府。

第七条 各地按照有关规定开展专项债券信用评级，择优选择信用评级机构，与信用评级机构签署信用评级协议，明确双方权利和义务。

第八条 信用评级机构按照独立、客观、公正的原则开展信用评级工作，遵守信用评级规定与业务规范，及时发布信用评级报告。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第九条 各地应当按照有关规定及时披露专项债券基本信息、财政经济运行及相关债务情况、募投项目及对应的政府性基金或专项收入情况、风险揭示以及对投资者做出购买决策有重大影响的其他信息。

第十条 专项债券存续期内，各地应按有关规定持续披露募投项目情况、募集资金使用情况、对应的政府性基金或专项收入情况以及可能影响专项债券偿还能力的重大事项等。

第十一条 信息披露遵循诚实信用原则，不得有虚假记载、误导性陈述或重大遗漏。

投资者对披露信息进行独立分析，独立判断专项债券的投资价值，自行承担投资风险。

第十二条 各地组建专项债券承销团，承销团成员应当是在中国境内依法成立的金融机构，具有债券承销业务资格，资本充足率、偿付能力或者净资本状况等指标达到监管标准。

第十三条 地方政府财政部门与专项债券承销商签署债券承销协议，明确双方权利和义务。承销商可以书面委托其分支机构代理签署并履行债券承销协议。

第十四条 各地可以在专项债券承销商中择优选择主承销商，主承销商为专项债券提供发行定价、登记托管、上市交易等咨询服务。

第十五条 专项债券发行利率采用承销、招标等方式确定。采用承销或招标方式的，发行利率在承销或招标日前 1 至 5 个工作日相同待偿期记账式国债的平均收益率之上确定。

承销是指地方政府与主承销商商定债券承销利率（或利率区间），要求各承销商（包括主承销商）在规定时间报送债券承销额（或承销利率及承销额），按市场化原则确定债券发行利率及各承销商债券承销额的发债机制。

招标是指地方政府通过财政部国债发行招投标系统或其他电子招标系统，要求各承销商在规定时间报送债券投标额及投标利率，按利率从低到高原则确定债券发行利率及各承销商债券中标额的发债机制。

第十六条 各地采用承销方式发行专项债券时，应与主承销商协商确定承销规则，明确承销方式和募集原则等。

各地采用招标方式发行专项债券时，应制定招标规则，明确招标方式和中标原则等。

第十七条 各地应当加强发债定价现场管理，确保在发行定价和配售过程中，不得有违反公平竞争、进行利益输送、直接或间接谋取不正当利益以及其他破坏市场秩序的行为。

第十八条 各地应积极扩大专项债券投资者范围，鼓励社会保险基金、住房公积金、企业年金、职业年金、保险公司等机构投资者和个人投资者在符合法律法规等相关规定的前提下投资专项债券。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第十九条 各地应当在专项债券发行定价结束后，通过中国债券信息网和本地区门户网站等媒体，及时公布债券发行结果。

第二十条 专项债券应当在中央国债登记结算有限责任公司办理总登记托管，在国家规定的证券登记结算机构办理分登记托管。专项债券发行结束后，符合条件的应按有关规定及时在全国银行间债券市场、证券交易所债券市场等上市交易。

第二十一条 企业和个人取得的专项债券利息收入，按照《财政部 国家税务总局关于地方政府债券利息免征所得税问题的通知》（财税[2013]5 号）规定，免征企业所得税和个人所得税。

第二十二条 各地应切实履行偿债责任，及时支付债券本息、发行费等资金，维护政府信誉。

第二十三条 登记结算机构、承销机构、信用评级机构等专业机构和人员应当勤勉尽责，严格遵守职业规范和相关规则。对弄虚作假、存在违法违规行为的，列入负面名单并向社会公示。涉嫌犯罪的，移送司法机关处理。

第二十四条 财政部驻各地财政监察专员办事处加强对专项债券的监督检查，规范专项债券的发行、资金使用和偿还等行为。

第二十五条 各地应当将本地区专项债券发行安排、信用评级、信息披露、承销团组建、发行兑付等有关规定及时报财政部备案。专项债券发行兑付过程中出现重大事项应当及时向财政部报告。专项债券每次发行工作完成后，应当在 15 个工作日内将债券发行情况向财政部及财政部驻当地财政监察专员办事处报告；全年发行工作完成后，应当在 20 个工作日内将年度发行情况向财政部及财政部驻当地财政监察专员办事处报告。

第二十六条 本办法自印发之日起施行。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

关于做好 2016 年地方政府债券发行工作的通知

财库[2016]22 号

2016 年 1 月 25 日

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局、委），中央国债登记结算有限责任公司、中国证券登记结算有限责任公司，上海证券交易所、深圳证券交易所：

根据《预算法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号）、《财政部关于印发〈地方政府一般债券发行管理暂行办法〉的通知》（财库[2015]64 号）、《财政部关于印发〈地方政府专项债券发行管理暂行办法〉的通知》（财库[2015]83 号）等有关规定，现就做好 2016 年地方政府债券（以下简称地方债）发行工作有关事宜通知如下：

一、科学合理设定地方债发行规模

（一）省、自治区、直辖市、经省政府批准自办债券发行的计划单列市人民政府（以下统称地方政府）依法自行组织本地区地方债发行、利息支付和本金偿还。地方债发行兑付有关工作由地方政府财政部门（以下简称地方财政部门）负责办理。

（二）地方政府发行新增债券的规模不得超过财政部下达的当年本地区新增债券限额；发行置换债券的规模不得超过财政部下达的当年本地区置换债券发行规模上限，执行过程中可以根据实际情况减少当年置换债券发行规模。对于根据地方政府债务限额管理规定，利用腾出的债务限额空间发行债券的，以及通过发行新的地方债偿还到期旧的地方债的，应当在置换债券发行规模上限内统筹考虑。

（三）地方财政部门应当根据资金需求、存量债务到期情况、债券市场状况等因素，按照各季度债券发行量大致均衡的原则，科学安排债券发行。对于新增债券，地方财政部门应当根据对应项目资金需求、库款情况等因素，合理确定发行进度安排。对于置换债券，在满足到期存量债务偿还需求的前提下，各地每季度置换债券发行量原则上控制在当年本地区置换债券发行规模上限的 30%以内（累计计算），即截至第一季度末发行量不得超过 30%，截至第二季度末发行量不得超过 60%，截至第三季度末发行量不得超过 90%。

二、按照市场化、规范化原则组织债券发行

（一）2016 年地方债通过公开发行和定向承销方式发行。地方财政部门、地方债承销团成员（以下简称承销团成员）、信用评级机构及其他相关主体在地方债发行中应当遵循市场化原则。

（二）地方财政部门应当按照财政部有关制度规定，结合本地区实际情况，规范完善本地区地方债发行有关制度。各地制定的债券招标发行规则、发行兑付办法等制度文件在一个自然年度内原则上不得更改。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（三）地方财政部门应当严格执行财政部和本地区制定的地方债发行有关制度，认真做好地方债发行工作。

三、规范有序开展地方债公开发行工作

（一）公开发行的地方债主要通过承销团面向全国银行间债券市场、证券交易所债券市场发行。地方财政部门与承销团成员签订的地方债承销协议仍在有效期之内的地区，可继续沿用此前的承销团；承销协议已到期的地区，应当按有关规定重新组建承销团。地方财政部门如需增补承销团成员，应当提前公布增补通知，按照有关规定择优确定增补成员，并及时公布增补结果。

（二）公开发行的地方债应当进行债项信用评级。地方财政部门与信用评级机构签订的信用评级协议仍在有效期之内的地区，可继续沿用此前选择的信用评级机构；信用评级协议已到期的地区，应当按有关规定重新选择信用评级机构，合理设定评级费用标准，避免信用评级机构采用压低评级费用等方式进行恶性竞争。信用评级机构应当严格遵守有关制度规定和职业规范，不得弄虚作假。

（三）地方财政部门应当按照政府信息公开和债券市场监管有关规定，切实做好债券发行前信息披露、债券发行结果披露、债券存续期信息披露、重大事项披露、还本付息披露等相关工作。同时，应当逐步扩大地方债信息披露内容范围，在 2015 年财政部对地方债信息披露相关要求的基础上，结合实际情况更新有关信息，并增加披露以下内容：

1.披露本地区财政收支状况时，按照地方政府本级、全辖（不含省级政府辖区内单独发行地方债的计划单列市）口径同时公布近三年一般公共预算收支、政府性基金预算收支、国有资本经营预算收支。其中，2014 年数据按决算口径公布，2015 年数据在决算编制完成之前按预算口径公布，在决算编制完成之后按决算口径公布，2016 年数据按预算口径公布。

2.披露本地区地方政府债务状况时，公布经清理甄别确定的截至 2014 年底、2015 年底的地方政府债务余额情况，以及 2015 年、2016 年地方政府债务限额情况。

地方财政部门应当按规定及时披露相关信息，并对信息的真实性、准确性、完整性负责。

（四）公开发行的地方债可通过招标和公开承销两种方式发行。单一期次债券发行额在 5 亿元以上（含 5 亿元）的应当通过招标方式发行。

采用招标方式发行地方债时，地方财政部门应当制定招标发行规则，并合理设定承销团成员最低投标限额、最低承销限额、最高投标限额、债券投标利率区间上下限等技术参数，其中单个承销团成员最高投标限额不得超过每期债券发行量的 30%，投标利率区间下限不得低于发行日前 1 至 5 个工作日相同待偿期记账式国债收益率平均值。竞争性招标时间原则上为 40 分钟。

地方债缴款日为招标日（T 日）后第一个工作日（即 T+1 日），承销团成员不迟于缴款日将发行款缴入发行文件中规定的国家金库 XX 省（自治区、直辖市、计划单列市）分库对应账户。债权登记日为招标日后第二个工作日（即 T+2 日），地方财政部门于债权登记日按

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

约定方式通知登记结算机构办理债权确认。地方债上市日为招标日后第三个工作日（即 T+3 日）。

四、积极采用定向承销方式发行置换债券

（一）对于地方政府存量债务中的银行贷款部分，地方财政部门应当与银行贷款对应债权人协商后，采用定向承销方式发行置换债券予以置换；对于地方政府存量债务中向信托、证券、保险等其他机构融资形成的债务，经各方协商一致，地方财政部门也应积极采用定向承销方式发行置换债券予以置换。

（二）地方财政部门应当积极与存量债务债权人协商，尽早确定采用定向承销方式发行债券置换的存量债务范围，并加强负责债务预算管理与债券发行管理等内设机构之间的沟通协调，同时，应当与当地中国人民银行分支机构、银监局密切配合，共同推动定向承销工作顺利开展。相关金融机构应当按有关规定积极参与地方债定向承销工作。

（三）地方财政部门应当合理设定债券发行时间。拟采用定向承销方式发行债券置换的存量债务，如在债券发行时尚未到期，地方财政部门应当提前与相关各方协商确定原债务结息时间、计息方法等，做好相关准备工作。

（四）地方财政部门应当与簿记管理人协商合理确定簿记建档规则。簿记管理人负责簿记建档具体运行，簿记建档竞争性申购时间原则上为 40 分钟。

五、进一步加强债券发行现场管理

（一）财政部授权中央国债登记结算有限责任公司（以下简称国债登记公司）为财政部国债发行招投标系统技术支持部门，授权上海证券交易所、深圳证券交易所为财政部证券交易所国债发行招投标系统技术支持部门。技术支持部门为发行现场提供技术支持、信息安全维护及现场保障等服务。

（二）地方债发行现场区域包括操作区和观摩区。发行现场应当与其他区域严格隔离，并在债券发行全程实施必要的无线电屏蔽。

（三）各地应当派出监督员负责监督发行现场相关工作合规有序进行，其中至少有一名非财政部门监督员在操作区监督。财政部可派出观察员现场观察发行情况，财政部观察员由财政部国库司或财政部国库司委托发债地区当地财政监察专员办事处派出。采用招标方式发行时，金融机构人员不得进入发行现场；采用定向承销方式发行时，除簿记管理人外，其他金融机构人员不得进入发行现场。地方财政部门应当严格控制发行现场人数，并不迟于发行日前两个工作日，将进入发行现场的发行人员、簿记管理人、监督员、观察员名单提供给技术支持部门并抄送财政部。

（四）发行人员、簿记管理人、监督员、观察员应当于发行开始前进入发行现场，不得携带任何有通讯功能的设备，并履行登记手续。债券发行过程中，进入发行现场的人员均不得离开，不得违反规定对外泄露发行信息。技术支持人员应当于发行开始前离开发行现场。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

发行过程中如需技术支持人员帮助，发行人员或簿记管理人在征得监督员同意后，使用专用固定电话通知技术支持人员进入发行现场。

（五）发行人员应当如实填写发行现场情况记录表，详细记录进入操作区人员、进入时间、竞争性招标（或申购）期间有无离开、通讯设备是否已交、固定电话使用情况等，并由监督员签字确认。

（六）技术支持部门应当核对实际进入发行现场的人员与报备的人员名单，妥善保管进入发行现场人员的通讯设备，并做好发行现场技术支持服务，在发行过程中安排人员在操作区和观摩区附近值守。

六、改善地方债流动性，推进地方债投资主体多元化

（一）地方财政部门应当积极推动本地区承销团成员参与地方债二级市场交易，鼓励承销团成员之间在回购等业务中接受地方债作为抵（质）押品。地方财政部门开展承销团组建和管理相关工作时，应当将相关金融机构参与地方债二级市场交易情况作为重要参考。

（二）鼓励具备条件的地区开展在上海等自由贸易试验区发行地方债试点工作，在符合有关规定的前提下吸引外资法人金融机构参与自由贸易试验区地方债发行，积极探索积累可复制、可推广的经验。

（三）鼓励地方财政部门在合法合规、风险可控的前提下，研究探索面向社会保险基金、住房公积金、企业年金、职业年金、保险公司等机构投资者和个人投资者发行地方债。

七、切实做好债券资金管理和还本付息工作

（一）采用公开发行方式发行的置换债券资金，只能用于偿还清理甄别确定的截至 2015 年 12 月 31 日地方政府债务的本金，以及清理甄别确定的截至 2014 年 12 月 31 日地方政府或有债务本金按照《财政部关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》（财预[2015]225 号）规定可以转化为地方政府债务的部分，对违规改变置换债券资金用途的行为，依法依规严肃处理。本级财政部门、存量债务债权人、债务人、有关主管部门应当共同签订协议，明确还款金额、还款时间及相关责任等，由地方各级财政部门按照财政国库管理制度有关规定、协议约定和偿债进度直接支付给债权人。地方各级财政部门应当提前与存量债务债权人、债务人等沟通协商，做好偿债相关准备工作，尤其是置换未到期存量债务的，必须提前与债权人协商一致。置换工作要及时组织执行，防止债券资金在国库中沉淀。

（二）拟在 2016 年采用公开发行方式发行债券置换的存量债务，如在债券发行前到期，在严格保障财政支付需要的前提下，库款余额超过一个半月库款支付水平的地区，地方财政部门可以在债券发行之前在债券发行额内予以垫付。置换债券发行后，要及时将资金回补国库。

（三）地方财政部门要高度重视，强化债券偿还主体责任，制定完善地方债还本付息相关制度，准确编制还本付息计划，提前落实并及时足额拨付还本付息资金，切实维护政府债券信誉。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（四）国债登记公司等登记结算机构应当加强对地方财政部门还本付息工作的服务，及时准确提供地方债还本付息相关信息。

八、加强组织领导，确保地方债发行工作顺利完成

（一）地方财政部门应当于每季度最后一个月 15 日之前，向财政部报送下季度存量债务分月到期量和地方债发行初步安排（包括季度计划发行量和初步发行时间等），财政部汇总各地情况后及时反馈地方财政部门，作为地方财政部门制订具体发行计划的参考。2016 年第一季度存量债务分月到期量和置换债券发行初步安排，地方财政部门应当于 1 月 31 日前向财政部报送。报送格式详见附件。

（二）财政部将做好地方债发行与国债发行平稳衔接，对各地区发债进度做必要的组织协调。地方财政部门应当不迟于发行日前 7 个工作日将债券发行具体安排报财政部备案，财政部统筹把握地方债发行节奏和进度，按照“先备案先得”的原则协调各地发行时间等发行安排。同期限地方债与记账式国债原则上不在同一时段发行，不同地区同期限地方债原则上不在同一时段发行，同期限一般债券和专项债券原则上不在同一时段发行。

（三）地方财政部门要高度重视，完善地方债发行管理相关制度，充实债券发行管理力量，明确岗位职责，加强内部控制，规范操作流程。组建承销团、开展信息披露和信用评级、组织债券发行等制度文件原则上应当在对外公布前报财政部备案。在地方债发行兑付过程中出现重大事项应当及时向财政部报告。

（四）债券发行完毕后，地方财政部门及财政部驻各地财政监察专员办事处应当及时对债券资金使用情况进行跟踪监控。

地方债发行其他相关事宜，按照《财政部关于做好 2015 年地方政府一般债券发行工作的通知》（财库[2015]68 号）、《财政部关于做好 2015 年地方政府专项债券发行工作的通知》（财库[2015]85 号）、《财政部 中国人民银行 银监会关于 2015 年采用定向承销方式发行地方政府债券有关事宜的通知》（财库[2015]102 号）等有关规定执行。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

关于做好 2017 年地方政府债券发行工作的通知

财库[2017]59 号

2017 年 2 月 20 日

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局），中央国债登记结算有限责任公司、中国证券登记结算有限责任公司，上海证券交易所、深圳证券交易所：

根据《预算法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号）和地方政府债券（以下简称地方债）发行管理有关规定，现就做好 2017 年地方债发行工作有关事宜通知如下：

一、合理制定债券发行计划，均衡债券发行节奏

（一）各省、自治区、直辖市、经省政府批准自办债券发行的计划单列市新增债券发行规模不得超过财政部下达的当年本地区新增债券限额；置换债券发行规模上限原则上按照各地上报财政部的置换债券建议发债数掌握。发行置换债券偿还存量地方债的，应当在置换债券发行规模上限内统筹考虑。

（二）各省、自治区、直辖市、经省政府批准自办债券发行的计划单列市财政部门（以下统称地方财政部门）应当加强地方债发行的计划管理。地方财政部门应当根据资金需求、债券市场状况等因素，统筹债券发行与库款管理，科学安排债券发行，合理制定债券全年发行总体安排（格式见附件 1）、季度发行初步安排（格式见附件 2）。在此基础上，不迟于每次发行前 7 个工作日，制定发行具体安排（格式见附件 3）。

（三）对于公开发行债券（含新增债券和公开发行置换债券，下同），各地应当按照各季度发行规模大致均衡的原则确定发行进度安排，每季度发行量原则上控制在本地区全年公开发行债券规模的 30%以内（按季累计计算）。对于采用定向承销方式发行置换债券，由各地财政部门会同当地人民银行分支机构、银监局，在与存量债务债权人充分沟通协商的基础上，自主确定发行进度安排。

（四）地方财政部门应当加大采用定向承销方式发行置换债券的力度。对于地方政府存量债务中向信托、证券、保险等机构融资形成的债务，经各方协商一致，地方财政部门应当积极采用定向承销方式发行置换债券予以置换。

二、不断提高地方债发行市场化水平，积极探索建立续发行机制

（一）地方财政部门、地方债承销团成员、信用评级机构及其他相关主体应当严格按照市场化原则，进一步做好地方债发行有关工作，不得以任何非市场化方式干扰债券发行工作。地方财政部门提前偿还以后年度到期债务，必须与债权人协商一致、公平合理置换。其中，公开发行置换债券提前置换以后年度到期债务的，在债券发行前应当由承担偿债责任的政府

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

财政部门出具债权人同意提前置换的书面凭证，由省级财政部门组织核实后报财政部驻当地财政监察专员办事处（以下简称专员办）备案。

（二）地方财政部门应当遵循公开、公平、公正的原则组建（或增补）地方债承销团，按照地方债发行有关规定，在与承销团成员充分沟通的基础上，科学制定地方债招标发行规则等制度办法，合理设定投标比例、承销比例等技术参数。

（三）地方财政部门应当按年度、项目实际统筹设计债券期限结构，可适当减少每次发行的期限品种。鼓励发行规模较大、次数较多的地区，研究建立地方债续发行机制，合理设计地方债续发行期限品种、规模，每期债券可续发 1—2 次，以适当增大单期债券规模，同时避免出现单次兑付规模过大。

三、进一步规范地方债信用评级，提高信息披露质量

（一）财政部将积极推动相关行业协会研究制定地方债信用评级自律规范，强化对地方债信用评级机构的行业自律。财政部将研究建立地方债信用评级机构黑名单制度。违反行业自律规定、弄虚作假的地方债信用评级机构，将被列入黑名单，在规定时限内禁止参与地方债信用评级业务。

（二）地方财政部门应当进一步做好信息披露工作，积极扩大信息披露范围，不断提升信息披露质量，更好满足投资者需求。

1.地方财政部门应当不迟于每次发行前 5 个工作日通过本单位门户网站、中国债券信息网等网站（以下简称指定网站）披露当期债券基本信息、债券信用评级报告和跟踪评级安排；不迟于全年首次发行前 5 个工作日，通过指定网站披露债券发行兑付相关制度办法、本地区中长期经济规划、地方政府债务管理情况等信息，并按照附件 4 格式披露本地区经济、财政和债务有关数据。

2.地方财政部门应当不迟于每次发行日终，通过指定网站按照附件 5 格式披露当次发行结果。

3.地方财政部门应当进一步做好债券存续期信息披露工作，按规定披露财政预决算和收支执行情况、地方政府债务管理情况、跟踪评级报告等信息，并通过指定网站按照附件 6 格式披露季度经济、财政有关数据。

4.地方财政部门要进一步加强重大事项披露工作，对地方政府发生的可能影响其偿债能力的重大事项应当及时进行披露。

5.地方财政部门应当不迟于地方债还本付息前 5 个工作日，通过指定网站按照附件 7 格式披露还本付息相关信息。

四、进一步促进投资主体多元化，改善二级市场流动性

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（一）鼓励具备条件的地区在合法合规、风险可控的前提下，研究推进地方债银行间市场柜台业务，便利非金融机构和个人投资地方债。

（二）在继续做好通过财政部政府债券发行系统、财政部上海证券交易所（以下简称上交所）政府债券发行系统发行地方债工作的基础上，鼓励具备条件的地区研究推进通过财政部深圳证券交易所（以下简称深交所）政府债券发行系统发行地方债。

（三）鼓励具备条件的地区积极在上海等自由贸易试验区发行地方债，吸引外资法人金融机构更多地参与地方债承销。

（四）鼓励地方财政部门在地方国库现金管理中更多接受地方债作为质押品。

五、加强债券资金管理，按时还本付息

（一）地方财政部门应当严格按照有关规定管理和使用地方债资金，置换债券资金只能用于偿还政府债务本金，以及回补按规定通过库款垫付的偿债资金，除此之外严禁将置换债券资金用于国库现金管理或任何其他支出用途。

（二）地方财政部门应当加快置换债券资金的置换进度，对于已入库的公开发行置换债券资金，原则上要在 1 个月内完成置换。省级财政部门要尽快向市县财政部门转贷资金，督促市县财政部门加快置换债券资金的支拨，防止资金长期滞留国库。

（三）地方财政部门要高度重视地方债还本付息工作，制定完善地方债还本付息相关制度，准确编制还本付息计划，提前落实并及时足额拨付还本付息资金，切实维护政府债券信誉。

六、密切跟踪金融市场运行，防范发行风险

（一）地方财政部门应当认真分析宏观经济形势，密切关注债券市场运行情况，加强地方债发行风险的防范和应对。

（二）地方财政部门应当加强与承销团成员沟通，通过召开承销团成员座谈会等方式，充分了解各成员债券投资计划、应债资金规模等情况，合理制定地方债发行安排，避免出现地方债未足额发行等风险事件。

（三）因债券市场波动、市场资金面趋紧、承销团成员承销意愿出现较大变化等原因需要推迟或取消地方债发行时，地方财政部门应当及时向财政部报告，并不迟于发行前 1 个工作日通过指定网站披露推迟或取消发行信息。

七、做好发行系统维护、现场管理、登记托管等工作，不断提高地方债发行服务水平

（一）中央国债登记结算有限责任公司（以下简称国债登记公司）、上交所、深交所等财政部政府债券发行系统业务技术支持部门（以下简称支持部门），应当认真做好发行系统维护工作，建立健全地方债发行服务制度，合理设计地方债发行服务工作流程，严格加强内

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

部控制，不断提升发行服务水平。各支持部门地方债发行服务制度应当不迟于 2017 年 3 月 31 日向财政部备案。

（二）支持部门应当积极配合地方财政部门严格执行《地方政府债券发行现场管理工作规范》，规范做好发行现场人员出入登记、通讯设备存放、发行现场无线电屏蔽、电话录音等工作，保障地方债发行工作有序开展。

（三）国债登记公司、中国证券登记结算有限责任公司应当认真履行登记托管机构职责，规范开展地方债托管、转托管相关工作，并按照财政部要求，及时报送地方债发行、流通等数据。

八、加强组织领导，确保地方债发行工作顺利完成

（一）地方财政部门应当不迟于 2017 年 3 月 31 日，向财政部上报全年债券发行总体安排，并不迟于每季度最后一个月 15 日，向财政部上报下一季度地方债发行初步安排，财政部汇总各地发行初步安排后及时反馈地方财政部门，作为地方财政部门制定具体发行安排的参考。2017 年第一季度发行初步安排，应当不迟于 2 月 28 日向财政部报送。

（二）地方财政部门应当不迟于发行前 7 个工作日向财政部备案发行具体安排，财政部按照“先备案先得”的原则协调各地发行时间等发行安排。各地财政部门向财政部备案具体发行安排时，涉及公开发行置换债券提前置换以后年度到期政府债务的，应当附专员办出具的债权人同意提前置换的备案证明。

（三）地方财政部门要进一步完善地方债发行管理相关制度，规范操作流程。组建承销团、开展信息披露和信用评级、组织债券发行等制度文件原则上应当在对外公布前报财政部备案。

（四）地方财政部门应当不迟于全年地方债发行工作完成后 20 个工作日，向财政部及当地专员办上报年度发行情况。地方财政部门、支持部门、登记结算机构等如遇涉及地方债发行的重大或异常情况，应当及时向财政部报告。

（五）财政部将研究制定地方债续发行、银行间市场柜台业务的具体操作办法，指导各地开展相关业务。

其他未尽事宜，按照《财政部关于印发〈地方政府一般债券发行管理暂行办法〉的通知》（财库[2015]64 号）、《财政部关于印发〈地方政府专项债券发行管理暂行办法〉的通知》（财库[2015]83 号）、《财政部关于做好 2016 年地方政府债券发行工作的通知》（财库[2016]22 号）等有关规定执行。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

关于做好 2018 年地方政府债券发行工作的意见

财库[2018]61 号

2018 年 5 月 4 日

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局），新疆生产建设兵团财政局，财政部驻各省、自治区、直辖市、计划单列市财政监察专员办事处，中国国债协会，中央国债登记结算有限责任公司、中国证券登记结算有限责任公司，上海证券交易所、深圳证券交易所：

根据《预算法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号）和地方政府债券发行管理有关规定，现就做好 2018 年地方政府债券发行工作提出如下意见：

一、加强地方政府债券发行计划管理

（一）各省、自治区、直辖市、经省政府批准自办债券发行的计划单列市新增债券发行规模不得超过财政部下达的当年本地区新增债务限额;置换债券发行规模上限原则上为各地区上报财政部的置换债券建议发债数;发行地方政府债券用于偿还 2018 年到期地方政府债券的规模上限，按照申请发债数与到期还本数孰低的原则确定。

（二）地方财政部门应当根据资金需求、存量政府债务或地方政府债券到期情况、债券市场状况等因素，统筹资金需求与库款充裕程度，科学安排债券发行，合理制定债券全年发行总体安排、季度发行初步安排、每次发行具体安排。鼓励地方财政部门提前公布全年、季度发行安排。允许一个省份在同一时段发行相同期限的一般债券和专项债券。

（三）对于公开发行的地方政府债券，每季度发行量原则上控制在本地区全年公开发行债券规模的 30%以内（按季累计计算）。全年发债规模不足 500 亿元（含 500 亿元，下同），或置换债券计划发行量占比大于 40%（含 40%），或项目建设时间窗口较少的地区，上述比例可以放宽至 40%以内（按季累计计算）。如年内未发行规模不足 100 亿元，可选择一次性发行，不受上述进度比例限制。

（四）地方财政部门应当统筹做好置换债券发行和存量债务置换各项工作，确保存量债务置换工作如期完成。

二、提升地方政府债券发行定价市场化水平

（一）地方财政部门、地方政府债券承销团成员、信用评级机构及其他相关主体应当强化市场化意识，严格按照市场化、规范化原则做好地方政府债券发行相关工作。

（二）地方财政部门不得在地方政府债券发行中通过“指导投标”、“商定利率”等方式干预地方政府债券发行定价。对于采用非市场化方式干预地方政府债券发行定价的地方财政部门，一经查实，财政部将予以通报。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（三）地方财政部门应当合理开展公开发行一般债券的续发行工作，适当增加单只一般债券规模，提高流动性。对于项目收益与融资自求平衡的专项债券（以下简称项目收益专项债券），地方财政部门应当加强与当地国土资源、交通运输等项目主管部门的沟通协调，按照相关专项债券管理办法，合理搭配项目集合发债，适当加大集合发行力度。对于单只债券募集额不足 5 亿元的债券，地方财政部门可以积极研究采用公开承销方式发行，提高发行效率。

（四）地方财政部门可结合市场情况和自身需要，采用弹性招标方式发行地方政府债券。鼓励各地加大采用定向承销方式发行置换债券的力度。

（五）地方财政部门应当在充分征求承销团成员意见的基础上，科学设定地方政府债券发行技术参数，可以不再设定单个承销团成员投标额上限。

（六）地方政府债券承销团成员应当根据债券市场利率资金供求、债券信用状况等因素，严格遵循市场化原则参与地方政府债券承销工作，科学设定投标标位。对于采用串标等方式恶意扰乱地方政府债券发行定价的承销团成员，一经查实，财政部将予以通报。

三、合理设置地方政府债券期限结构

（一）公开发行的一般债券，增加 2 年、15 年、20 年期限。各地应当根据项目资金状况、市场需求等因素，合理安排债券期限结构。公开发行的 7 年期以下（不含 7 年期）一般债券，每个期限品种发行规模不再设定发行比例上限；公开发行的 7 年期以上（含 7 年期）债券发行总规模不得超过全年公开发行一般债券总规模的 60%；公开发行的 10 年期以上（不含 10 年期）一般债券发行总规模，不得超过全年公开发行 2 年期以下（含 2 年期）一般债券规模。

（二）公开发行的普通专项债券，增加 15 年、20 年期限。各地应当按照相关规定，合理设置地方政府债券期限结构，并按年度、项目实际统筹安排债券期限，适当减少每次发行的期限品种。公开发行的 7 年期以上（含 7 年期）普通专项债券发行总规模不得超过全年公开发行普通专项债券总规模的 60%；公开发行的 10 年期以上（不含 10 年期）普通专项债券发行总规模，不得超过全年公开发行 2 年期以下（含 2 年期）普通专项债券规模。

（三）公开发行的项目收益专项债券，各地应当按照相关规定，充分结合项目建设运营周期、资金需求、项目对应的政府性基金收入和专项收入情况、债券市场需求等因素，合理确定专项债券期限。

四、完善地方政府债券信用评级和信息披露机制

（一）中国国债协会应当研究制定地方政府债券信用评级自律规范，建立地方政府债券信用评级业务评价体系，强化对地方政府债券信用评级机构的行业自律。

（二）对于一般债券，地方财政部门应当重点披露本地区生产总值、财政收支、债务风险等财政经济信息，以及债券规模、利率、期限、具体使用项目、偿债计划等债券信息。对于专项债券，应当重点披露本地区及使用债券资金相关地区的政府性基金预算收入、专项债

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

务风险等财政经济信息，以及债券规模、利率、期限、具体使用项目、偿债计划等债券信息。对于土地储备、收费公路专项债券等项目收益专项债券，地方财政部门应当在积极与国土资源、交通运输等相关部门沟通协调的基础上，充分披露对应项目详细情况、项目融资来源、项目预期收益情况、收益和融资平衡方案、潜在风险评估等信息。

（三）财政部将研究制定项目收益专项债券信息披露最低披露要求，鼓励各地结合项目实际情况，不断丰富专项债券尤其是项目收益专项债券信息披露内容。

五、促进地方政府债券投资主体多元化

（一）丰富投资者类型，鼓励商业银行、证券公司、保险公司等各类机构和个人，全面参与地方政府债券投资。

（二）鼓励具备条件的地区积极在上海等自由贸易试验区发行地方政府债券，吸引外资金融机构更多地参与地方政府债券承销。

（三）各交易场所和市场服务机构应当不断完善地方政府债券现券交易、回购、质押安排，促进地方政府债券流动性改善。地方财政部门应当鼓励各类机构在回购交易中更多地接受地方政府债券作为质押品。

（四）财政部将积极探索在商业银行柜台销售地方政府债券业务，便利非金融机构和个人投资者购买地方政府债券。

六、加强债券资金管理

（一）地方财政部门应当加快置换债券资金的置换进度，对于已入库的公开发行置换债券资金，原则上要在 1 个月内完成置换。省级财政部门要尽快向市县财政部门转贷资金，督促市县财政部门加快置换债券资金的支拨，防止资金长期滞留国库。

（二）地方财政部门要高度重视地方政府债券还本付息工作，制定完善地方政府债券还本付息相关制度，准确编制还本付息计划，提前落实并及时足额拨付还本付息资金，切实维护政府信誉。

（三）发行地方政府债券偿还到期地方政府债券的，如债券到期时库款比较充裕，在严格保障财政支付需要的前提下，地方财政部门可使用库款垫付还本资金。待债券发行后，及时将资金回补国库。

（四）各地可根据项目具体情况，在严格按照市场化原则保障债权人合法权益的前提下，研究开展地方政府债券提前偿还、分年偿还等不同形式的本金偿还工作，防范偿债资金闲置浪费或挪用风险。

（五）各地应加快实现地方政府债券管理与项目严格对应。坚持以健全市场约束机制为导向，依法规范地方政府债券管理。债券资金使用要严格按照披露的项目信息执行，确需调整支出用途的，应当按照规定程序办理，保护投资者合法权益。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

七、提高地方政府债券发行服务水平

（一）中央结算公司、上海证券交易所、深圳证券交易所等财政部政府债券发行系统业务技术支持部门（以下简称支持部门），应当认真做好发行系统维护工作，建立健全地方政府债券发行服务制度，合理设计地方政府债券发行服务工作流程，严格加强内部控制，不断提升发行服务水平。

（二）地方财政部门应当按照《地方政府债券发行现场管理工作规范》有关规定，切实加强地方政府债券发行现场管理。采用招标方式发行的，发行现场应当有地方财政部门经办人、复核人各一人，在双人核对的基础上开展标书发送、中标确认等工作，严格防范操作风险。采用承销方式（包括公开承销和定向承销，下同）发行的，地方财政部门应当配合簿记管理人组织发行现场各项工作。发行现场应当邀请审计或监察等非财政部门派出监督员，对发行现场人员、通讯、应急操作等情况进行监督。招标发行结束后，应当由发行人员负责人（不限行政级别）、监督员共同签字确认发行结果；承销发行结束后，应当由簿记管理人、监督员共同签字确认发行结果。

（三）支持部门应当积极配合地方财政部门严格执行《地方政府债券发行现场管理工作规范》，规范做好发行现场人员出入登记、通讯设备存放、发行现场无线电屏蔽、电话录音等工作，保障地方政府债券发行工作有序开展。

八、加强债券发行组织领导

（一）地方财政部门应当不迟于 2018 年 5 月 15 日，向财政部上报全年债券发行总体安排，并不迟于每季度最后一个月 15 日，向财政部上报下一季度地方政府债券发行初步安排，财政部汇总各地发行初步安排后及时反馈地方财政部门，作为地方财政部门制定具体发行安排的参考。第二季度地方政府债券发行初步安排于 5 月 15 日前上报财政部。

（二）地方财政部门应当不迟于发行前 7 个工作日向财政部备案发行具体安排，财政部按照“先备案先得”的原则协调各地发行时间等发行安排。各地财政部门向财政部备案具体发行安排时，涉及公开发行置换债券提前置换以后年度到期政府债务的，应当附专员办出具的债权人同意提前置换的备案证明。

（三）地方财政部门应当不迟于全年地方政府债券发行工作完成后 20 个工作日，向财政部及当地专员办上报年度发行情况。地方财政部门、支持部门、登记结算机构等如遇涉及地方政府债券发行的重大或异常情况，应当及时向财政部报告。

（四）地方财政部门内部应当加强相关处室的协调沟通，做好额度分配、品种选择、期限搭配、债务统计、信息发布等工作的衔接配合，保障地方政府债券发行工作平稳顺利开展。

（五）地方财政部门应当充实地方政府债券发行人员配备，维持人员队伍基本稳定，加强对地方发债人员的培训和指导，督促相关工作人员主动学习，真正掌握政府债务管理、地方政府债券发行管理相关政策制度，熟悉债券金融等相关知识。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（六）地方财政部门应当稳步推进地方政府专项债券管理改革。完善专项债券管理，在严格将专项债券发行与项目一一对应的基础上，加快实现债券资金使用与项目管理、偿债责任相匹配。

（七）鼓励各地通过政府购买服务等方式，引入第三方机构参与地方政府债券发行准备工作，提高地方政府债券管理专业化程度。

其他未尽事宜，按照《财政部关于印发〈地方政府一般债券发行管理暂行办法〉的通知》（财库[2015]64 号）、《财政部关于印发〈地方政府专项债券发行管理暂行办法〉的通知》（财库[2015]83 号）、《财政部关于做好 2017 年地方政府债券发行工作的通知》（财库[2017]59 号）等有关规定执行。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

关于印发《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》的通知

财预[2017]62 号

2017 年 5 月 16 日

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）、各省级国土资源主管部门：

根据《中华人民共和国预算法》和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号）等有关规定，为完善地方政府专项债券管理，逐步建立专项债券与项目资产、收益对应的制度，有效防范专项债务风险，2017 年先从土地储备领域开展试点，发行土地储备专项债券，规范土地储备融资行为，促进土地储备事业持续健康发展，今后逐步扩大范围。为此，我们研究制订了《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》。

2017 年土地储备专项债券额度已经随同 2017 年分地区地方政府专项债务限额下达，请你们在本地区土地储备专项债券额度内组织做好土地储备专项债券额度管理、预算编制和执行等工作，尽快发挥债券资金效益。

现将《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》印发给你们，请遵照执行。

地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）

第一章 总则

第一条 为完善地方政府专项债券管理，规范土地储备融资行为，建立土地储备专项债券与项目资产、收益对应的制度，促进土地储备事业持续健康发展，根据《中华人民共和国预算法》和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号）等有关规定，制订本办法。

第二条 本办法所称土地储备，是指地方政府为调控土地市场、促进土地资源合理利用，依法取得土地，进行前期开发、储存以备供应土地的行为。

土地储备由纳入国土资源部名录管理的土地储备机构负责实施。

第三条 本办法所称地方政府土地储备专项债券（以下简称土地储备专项债券）是地方政府专项债券的一个品种，是指地方政府为土地储备发行，以项目对应并纳入政府性基金预算管理的国有土地使用权出让收入或国有土地收益基金收入（以下统称土地出让收入）偿还的地方政府专项债券。

第四条 地方政府为土地储备举借、使用、偿还债务适用本办法。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第五条 地方政府为土地储备举借债务采取发行土地储备专项债券方式。省、自治区、直辖市政府（以下简称省级政府）为土地储备专项债券的发行主体。设区的市、自治州，县、自治县、不设区的市、市辖区级政府（以下简称市县级政府）确需发行土地储备专项债券的，由省级政府统一发行并转贷给市县级政府。经省级政府批准，计划单列市政府可以自办发行土地储备专项债券。

第六条 发行土地储备专项债券的土地储备项目应当有稳定的预期偿债资金来源，对应的政府性基金收入应当能够保障偿还债券本金和利息，实现项目收益和融资自求平衡。

第七条 土地储备专项债券纳入地方政府专项债务限额管理。土地储备专项债券收入、支出、还本、付息、发行费用等纳入政府性基金预算管理。

第八条 土地储备专项债券资金由财政部门纳入政府性基金预算管理，并由纳入国土资源部名录管理的土地储备机构专项用于土地储备，任何单位和个人不得截留、挤占和挪用，不得用于经常性支出。

第二章 额度管理

第九条 财政部在国务院批准的年度地方政府专项债务限额内，根据土地储备融资需求、土地出让收入状况等因素，确定年度全国土地储备专项债券总额度。

第十条 各省、自治区、直辖市年度土地储备专项债券额度应当在国务院批准的分地区专项债务限额内安排，由财政部下达各省级财政部门，抄送国土资源部。

第十一条 省、自治区、直辖市年度土地储备专项债券额度不足或者不需使用的部分，由省级财政部门会同国土资源部门于每年 8 月底前向财政部提出申请。财政部可以在国务院批准的该地区专项债务限额内统筹调剂额度并予批复，抄送国土资源部。

第三章 预算编制

第十二条 县级以上地方各级土地储备机构应当根据土地市场情况和下一年度土地储备计划，编制下一年度土地储备项目收支计划，提出下一年度土地储备资金需求，报本级国土资源部门审核、财政部门复核。市县级财政部门将复核后的下一年度土地储备资金需求，经本级政府批准后于每年 9 月底前报省级财政部门，抄送省级国土资源部门。

第十三条 省级财政部门会同本级国土资源部门汇总审核本地区下一年度土地储备专项债券需求，随同增加举借专项债务和安排公益性资本支出项目的建议，经省级政府批准后于每年 10 月底前报送财政部。

第十四条 省级财政部门在财政部下达的本地区土地储备专项债券额度内，根据市县近三年土地出让收入情况、市县申报的土地储备项目融资需求、专项债务风险、项目期限、项目收益和融资平衡情况等因素，提出本地区年度土地储备专项债券额度分配方案，报省级政府批准后将分配市县的额度下达各市县级财政部门，并抄送省级国土资源部门。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第十五条 市县级财政部门应当在省级财政部门下达的土地储备专项债券额度内，会同本级国土资源部门提出具体项目安排建议，连同年度土地储备专项债券发行建议报省级财政部门备案，抄送省级国土资源部门。

第十六条 增加举借的土地储备专项债券收入应当列入政府性基金预算调整方案。包括：

（一）省级政府在财政部下达的年度土地储备专项债券额度内发行专项债券收入；

（二）市县级政府收到的上级政府转贷土地储备专项债券收入。

第十七条 增加举借土地储备专项债券安排的支出应当列入预算调整方案，包括本级支出和转贷下级支出。土地储备专项债券支出应当明确到具体项目，在地方政府债务管理系统中统计，纳入财政支出预算项目库管理。

地方各级国土资源部门应当建立土地储备项目库，项目信息应当包括项目名称、地块区位、储备期限、项目投资计划、收益和融资平衡方案、预期土地出让收入等情况，并做好与地方政府债务管理系统的衔接。

第十八条 土地储备专项债券还本支出应当根据当年到期土地储备专项债券规模、土地出让收入等因素合理预计、妥善安排，列入年度政府性基金预算草案。

第十九条 土地储备专项债券利息和发行费用应当根据土地储备专项债券规模、利率、费率等情况合理预计，列入政府性基金预算支出统筹安排。

第二十条 土地储备专项债券收入、支出、还本付息、发行费用应当按照《地方政府专项债务预算管理办法》（财预[2016]155 号）规定列入相关预算科目。

第四章 预算执行和决算

第二十一条 省级财政部门应当根据本级人大常委会批准的预算调整方案，结合市县级财政部门会同本级国土资源部门提出的年度土地储备专项债券发行建议，审核确定年度土地储备专项债券发行方案，明确债券发行时间、批次、规模、期限等事项。

市县级财政部门应当会同本级国土资源部门、土地储备机构做好土地储备专项债券发行准备工作。

第二十二条 地方各级国土资源部门、土地储备机构应当配合做好本地区土地储备专项债券发行准备工作，及时准确提供相关材料，配合做好信息披露、信用评级、土地资产评估等工作。

第二十三条 土地储备专项债券应当遵循公开、公平、公正原则采取市场化方式发行，在银行间债券市场、证券交易所市场等交易场所发行和流通。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第二十四条 土地储备专项债券应当统一命名格式，冠以“××年××省、自治区、直辖市（本级或××市、县）土地储备专项债券（×期）——×年××省、自治区、直辖市政府专项债券（×期）”名称，具体由省级财政部门商省级国土资源部门确定。

第二十五条 土地储备专项债券的发行和使用应当严格对应到项目。根据土地储备项目区位特点、实施期限等因素，土地储备专项债券可以对应单一项目发行，也可以对应同一地区多个项目集合发行，具体由市县级财政部门会同本级国土资源部门、土地储备机构提出建议，报省级财政部门确定。

第二十六条 土地储备专项债券期限应当与土地储备项目期限相适应，原则上不超过 5 年，具体由市县级财政部门会同本级国土资源部门、土地储备机构根据项目周期、债务管理要求等因素提出建议，报省级财政部门确定。

土地储备专项债券发行时，可以约定根据土地出让收入情况提前偿还债券本金的条款。鼓励地方政府通过结构化创新合理设计债券期限结构。

第二十七条 省级财政部门应当按照合同约定，及时偿还土地储备专项债券到期本金、利息以及支付发行费用。市县级财政部门应当及时向省级财政部门缴纳本地区或本级应当承担的还本付息、发行费用等资金。

第二十八条 土地储备项目取得的土地出让收入，应当按照该项目对应的土地储备专项债券余额统筹安排资金，专门用于偿还到期债券本金，不得通过其他项目对应的土地出让收入偿还到期债券本金。

因储备土地未能按计划出让、土地出让收入暂时难以实现，不能偿还到期债券本金时，可在专项债务限额内发行土地储备专项债券周转偿还，项目收入实现后予以归还。

第二十九条 年度终了，县级以上地方各级财政部门应当会同本级国土资源部门、土地储备机构编制土地储备专项债券收支决算，在政府性基金预算决算报告中全面、准确反映土地储备专项债券收入、安排的支出、还本付息和发行费用等情况。

第五章 监督管理

第三十条 地方各级财政部门应当会同本级国土资源部门建立和完善相关制度，加强对本地区土地储备专项债券发行、使用、偿还的管理和监督。

第三十一条 地方各级国土资源部门应当加强对土地储备项目的管理和监督，保障储备土地按期上市供应，确保项目收益和融资平衡。

第三十二条 地方各级政府不得以土地储备名义为非土地储备机构举借政府债务，不得通过地方政府债券以外的任何方式举借土地储备债务，不得以储备土地为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第三十三条 地方各级土地储备机构应当严格储备土地管理，切实理清土地产权，按照有关规定完成土地登记，及时评估储备土地资产价值。县级以上地方各级国土资源部门应当履行国有资产运营维护责任。

第三十四条 地方各级土地储备机构应当加强储备土地的动态监管和日常统计，及时在土地储备监测监管系统中填报相关信息，获得相应电子监管号，反映土地储备专项债券运行情况。

第三十五条 地方各级土地储备机构应当及时在土地储备监测监管系统填报相关信息，反映土地储备专项债券使用情况。

第三十六条 财政部驻各地财政监察专员办事处对土地储备专项债券额度、发行、使用、偿还等进行监督，发现违反法律法规和财政管理、土地储备资金管理等政策规定的行为，及时报告财政部，抄送国土资源部。

第三十七条 违反本办法规定情节严重的，财政部可以暂停其地方政府专项债券发行资格。违反法律、行政法规的，依法追究有关人员责任；涉嫌犯罪的，移送司法机关依法处理。

第六章 职责分工

第三十八条 财政部负责牵头制定和完善土地储备专项债券管理制度，下达分地区土地储备专项债券额度，对地方土地储备专项债券管理实施监督。

国土资源部配合财政部加强土地储备专项债券管理，指导和监督地方国土资源部门做好土地储备专项债券管理相关工作。

第三十九条 省级财政部门负责本地区土地储备专项债券额度管理和预算管理、组织做好债券发行、还本付息等工作，并按照专项债务风险防控要求审核项目资金需求。

省级国土资源部门负责审核本地区土地储备规模和资金需求（含成本测算等），组织做好土地储备项目库与地方政府债务管理系统的衔接，配合做好本地区土地储备专项债券发行准备工作。

第四十条 市县级财政部门负责按照政府债务管理要求并根据本级国土资源部门建议以及专项债务风险、土地出让收入等因素，复核本地区土地储备资金需求，做好土地储备专项债券额度管理、预算管理、发行准备、资金监管等工作。

市县级国土资源部门负责按照土地储备管理要求并根据土地储备规模、成本等因素，审核本地区土地储备资金需求，做好土地储备项目库与政府债务管理系统的衔接，配合做好土地储备专项债券发行各项准备工作，监督本地区土地储备机构规范使用土地储备专项债券资金，合理控制土地出让节奏并做好与对应的专项债券还本付息的衔接，加强对项目实施情况的监控。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第四十一条 土地储备机构负责测算提出土地储备资金需求，配合提供土地储备专项债券发行相关材料，规范使用土地储备专项债券资金，提高资金使用效益。

第七章 附 则

第四十二条 省、自治区、直辖市财政部门可以根据本办法规定，结合本地区实际制定实施细则。

第四十三条 本办法由财政部会同国土资源部负责解释。

第四十四条 本办法自印发之日起实施。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

财政部、国土资源部有关负责人就印发《地方政府 土地储备专项债券管理办法（试行）》答记者问

近日，财政部、国土资源部印发了《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》（财预〔2017〕62 号，以下简称《办法》）。就此，财政部、国土资源部有关负责人回答了记者提出的问题。

一、问：土地储备制度是什么？发行土地储备专项债券的政策背景是什么？

答：土地储备制度是指市县政府或国土资源部门委托土地储备机构，依据土地利用总体规划、城市总体规划和土地利用年度计划，将按照法定程序收回、收购、优先购买或征收的土地纳入政府储备，对储备土地进行必要的基础设施建设及管理，以备政府供应土地、调控市场的一种制度安排。土地储备是指地方政府为调控土地市场、促进土地资源合理利用，依法取得土地，进行前期开发、储存以备供应土地的行为，是稳定土地市场、落实调控职能的有效手段；有利于提供保障性安居工程用地，支持应对房价过快上涨，满足中低收入家庭住房需求；有利于保证土地利用总体规划和城市总体规划实施，促进土地节约集约利用，提高土地利用效率；有利于促进土地市场发育，为土地招标拍卖挂牌出让提供保障。依法依规解决土地储备资金问题，是保障土地储备工作健康发展的重要基础。

2015 年以前，地方土地储备资金的来源以银行贷款为主。为加强对地方政府举债融资行为的监督、遏制政府债务过快增长势头、防范政府债务风险、保障地方政府合理融资需求，在借鉴和比较主要市场经济国家地方政府融资模式经验的基础上，立足我国国情和实践，从 2015 年起实施的新预算法（2014 年修订）规定，地方政府应当通过发行地方政府债券方式举借债务，除此以外不得以其他任何方式举债。按照预算法要求，财政部、国土资源部印发《关于规范土地储备和资金管理等相关问题的通知》（财综〔2016〕4 号），明确各地不得再向银行业金融机构举借土地储备贷款，土地储备融资需求应当通过省级政府发行地方政府债券方式解决。

与此同时，为保障土地储备等重点领域筹资方式调整后合理融资需求，按照新预算法和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）有关精神，财政部积极研究推动完善地方政府专项债券管理，加快按照地方政府性基金收入项目分类发行专项债券步伐，着力发展实现项目收益和融资自求平衡的专项债券品种，并经第十二届全国人大第五次会议审议批准。根据地方政府性基金收入项目特点和相关工作进展，2017 年拟选择土地储备等重点领域开展试点。据此，结合我国地方政府债务管理规定和地方土地储备管理工作实际，经广泛调研、论证和征求意见，财政部、国土资源部研究制定了《办法》。

二、问：发行土地储备专项债券有什么积极意义？

答：发行土地储备专项债券，是深入贯彻以习近平同志为核心的党中央关于全面推进依法治国的战略部署，严格按照预算法要求和国务院文件规定，完善地方政府专项债券管理、规范地方政府土地储备融资行为的重要举措。土地储备专项债券根据土地储备业务实际需要，在发行额度和期限、发行对象、项目管理、收益回报等方面“量身打造”，全面适应土地储备

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

业务特点，有利于健全规范的地方政府举债融资机制，保障土地储备领域项目建设合理融资需求，防范专项债务风险，妥善处理好稳增长和防风险的关系，服务改革发展大局。

一是促进经济平稳健康发展。将完善专项债券管理与依法推进土地储备融资模式改革有机结合，通过专项债券管理模式创新，形成总量可控、动态可持续的资金保障机制，以合法规范方式保障土地储备项目合理融资需求，既促进土地市场规范、健康发展，又发挥国土资源对新型城镇化建设的服务保障作用，支持地方稳增长、补短板，助力全面建成小康社会目标的实现。

二是完善专项债券管理。依据预算法、国发〔2014〕43 号文件确定的地方政府债券管理理念，借鉴国外市政债券管理经验，对以对应的政府性基金或专项收入偿还的专项债券，强化项目收益和融资自求平衡的管理理念，发挥专项债券项目对应专项收入、资产的偿债保障作用，主动防范化解潜在风险隐患。

三是遏制违法违规变相举债行为。在严格执行国发〔2014〕43 号文件关于剥离融资平台公司政府融资职能、《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）关于公益性资产不得作为资本注入融资平台公司等规定的同时，通过开“正门”发行土地储备专项债券，将用于偿还专项债务的土地储备资产及其预期土地出让收入显性化，债券资金由纳入国土资源部名录管理的土地储备机构专项用于土地储备业务，从机制上堵住融资平台公司等企业冒用土地储备名义以储备土地进行抵押担保融资的“后门”“歪门”，防范违法违规举债或变相举债、挪用土地储备资金等行为发生。

四是深化财政与金融互动。选择土地储备等部分政府性基金收入项目分类发行专项债券，有利于丰富地方政府债券品种，完善地方政府债券市场，进一步增强地方政府债券透明度，保护投资者合法权益，支持对债券科学合理定价，提高地方政府债券市场化水平，吸引更多社会资本投资地方政府债券，带动民间资本支持重点领域项目建设，激发民间投资潜力。

三、问：《办法》的主要内容及土地储备专项债券管理的重点是什么？

答：《办法》依据现行法律法规和地方政府债务管理规定，从额度管理、预算编制、预算执行和决算、监督管理、职责分工等方面，提出了地方政府土地储备专项债券管理的工作要求。在《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155 号）基础上，土地储备专项债券管理进一步突出以下重点：

一是体现项目收益与融资自求平衡的理念。《办法》明确提出，土地储备专项债券是地方政府专项债券的一个品种，以项目对应并纳入政府性基金预算管理的国有土地使用权出让收入或国有土地收益基金收入偿还。《办法》强调，发行土地储备专项债券的土地储备项目应当有稳定的预期偿债资金来源，对应的政府性基金收入应当能够保障偿还债券本金和利息，实现项目收益和融资自求平衡。

二是落实市县政府管理责任、加强部门协调配合。《办法》落实市县政府责任，通过统一土地储备专项债券命名格式，将债券偿还和资金管理责任一一对应到具体使用债券资金的市县政府；强化财政部门、国土资源部门协调配合，发挥部门各自优势，保障专项债券顺利发行、使用和偿还。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

三是实现专项债券与项目严格对应。《办法》明确，土地储备专项债券发行严格对应项目实施；债券期限与项目实际相适应；债券安排的支出明确到具体项目；土地储备项目取得的土地出让收入，按照该项目对应的债券余额统筹安排资金。通过将原来集中发行和管理的专项债券，进一步完善为按项目发行和管理，便于投资者信息甄别，提高债券市场化水平。

四是加强债务对应资产管理。加强储备土地的动态监管和日常统计，及时评估储备土地资产价值；加强土地储备资产维护管理，确保土地储备资产保值增值；严格储备土地担保管理，地方政府不得以储备土地为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保。

五是依法安排债券规模。土地储备专项债券额度依法不得突破地方政府专项债务限额。各省、自治区、直辖市年度土地储备专项债券额度应当在国务院批准的分地区专项债务限额内安排，由财政部下达各省级财政部门，抄送国土资源部。

四、问：土地储备专项债券如何实现与项目对应？

答：一是债券发行对应项目实施。《办法》规定，土地储备专项债券可以对应单一项目发行，也可以对应同一地区多个项目集合发行，具体根据项目区位特点、实施期限等因素综合确定，便于投资者信息甄别，提高专项债券市场化水平。

二是债券期限与项目实际相适应。《办法》从土地储备工作属性和资金周转使用特点出发，规定土地储备专项债券原则上不超过 5 年，具体由省级政府结合项目实际自行确定；土地储备专项债券发行时，可以约定根据土地出让收入情况提前偿还债券本金的条款。鼓励地方政府通过结构化创新合理设计债券期限结构。既避免期限过短造成的错配风险，又降低期限过长带来资金闲置问题。

三是债券使用明确到具体项目。《办法》要求，土地储备专项债券支出应当明确到具体项目，在地方政府债务管理系统中统计，纳入财政支出预算项目库管理。地方各级国土资源部门应当建立土地储备项目库，项目信息应当包括项目名称、地块区位、储备期限、项目投资计划、收益和融资平衡方案、预期土地出让收入等情况。

四是债券本金偿还与项目取得的土地出让收入相对应。《办法》要求，土地储备项目取得的土地出让收入，应当按照该项目对应的土地储备专项债券余额统筹安排资金，专门用于偿还到期债券本金，不得通过其他项目对应的土地出让收入偿还到期债券本金。因储备土地未能按计划出让、土地出让收入暂时难以实现，不能偿还到期债券本金时，可在专项债务限额内发行土地储备专项债券周转偿还，项目收入实现后予以归还。

五、问：土地储备专项债券为什么要与资产对应？如何实现与资产对应？

答：根据法定预算管理方式不同，国发〔2014〕43 号文件将地方政府债券分为一般债券和专项债券。其中，没有收益的公益性事业发展确需政府举借一般债务的，由地方政府发行一般债券融资，主要以一般公共预算收入偿还；有一定收益的公益性事业发展确需政府举借专项债务的，由地方政府通过发行专项债券融资，以对应的政府性基金或专项收入偿还。

建立专项债券与项目资产、收益对应的制度，是贯彻落实国发〔2014〕43 号文件精神的重要措施，有利于防范和化解专项债务风险，合理评估专项债务风险，也有利于加强国有资产管理，加快推进融资平台公司市场化转型，防止国有资产流失，有效确保国有资产保值增值。为此，《办法》从实施统计监测、加强维护管理、严格担保管理等方面提出了要求。

一是实施债务对应资产统计监测。《办法》要求，土地储备机构应当严格储备土地管理，理清土地产权，按照有关规定完成土地登记，加强储备土地的动态监管和日常统计，及时评估储备土地资产价值。

二是加强土地储备资产维护管理。《办法》要求，地方各级国土资源部门要履行国有资产运营维护责任，确保土地储备资产保值增值。

三是严格储备土地担保管理。《办法》依据法律和政策规定，明确地方政府不得以储备土地为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保，防止地方政府违法违规使用储备土地资产为融资平台公司等企业债务融资进行抵质押担保。

六、问：《办法》如何更好发挥市县政府和部门管理作用？

答：《办法》从土地储备债券管理工作相关主体出发，明确了市县政府、财政和国土部门、土地储备机构等相关单位的监督管理责任。

一是强化财政和国土资源部门协调配合。《办法》明确，财政部门统一办理专项债券发行、还本付息；国土资源部门、土地储备机构配合做好债券发行准备、项目信息披露等工作，履行项目管理责任，发挥部门各自优势，保障专项债券顺利发行、使用和偿还。

二是落实市县政府管理责任。《办法》要求，土地储备专项债券冠以“××年××省、自治区、直辖市（本级或××市、县）土地储备专项债券（×期）——×年××省、自治区、直辖市政府专项债券（×期）”名称，落实市县政府债券偿还和资金管理责任。

三是明确土地储备机构责任。《办法》明确，土地储备机构负责测算提出土地储备资金需求，配合提供土地储备专项债券发行相关材料，同时加强储备土地的动态监管和日常统计，规范使用土地储备专项债券资金，提高资金使用效益。

四是发挥专员办监督作用。《办法》明确，财政部驻各地专员办对土地储备专项债券额度、发行、使用、偿还等进行监督，发现违反法律法规和财政管理、土地储备资金管理等政策规定的行为，及时报告财政部，抄送国土资源部。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

关于印发《试点发行地方政府棚户区改造专项债券管理办法》的通知

财预[2018]28 号

2018 年 3 月 1 日

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局），住房城乡建设厅（局、委）：

按照党中央、国务院有关精神和要求，根据《中华人民共和国预算法》《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号）等有关规定，为完善地方政府专项债券管理，规范棚户区改造融资行为，坚决遏制地方政府隐性债务增量，2018 年在棚户区改造领域开展试点，有序推进试点发行地方政府棚户区改造专项债券工作，探索建立棚户区改造专项债券与项目资产、收益相对应的制度，发挥政府规范适度举债改善群众住房条件的积极作用，我们研究制订了《试点发行地方政府棚户区改造专项债券管理办法》。现予以印发，请遵照执行。

试点发行地方政府棚户区改造专项债券管理办法

第一章 总则

第一条 为完善地方政府专项债券管理，规范棚户区改造融资行为，坚决遏制地方政府隐性债务增量，有序推进试点发行地方政府棚户区改造专项债券工作，探索建立棚户区改造专项债券与项目资产、收益相对应的制度，发挥政府规范适度举债改善群众住房条件的积极作用，根据《中华人民共和国预算法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号）等有关规定，制订本办法。

第二条 本办法所称棚户区改造，是指纳入国家棚户区改造计划，依法实施棚户区征收拆迁、居民补偿安置以及相应的腾空土地开发利用等的系统性工程，包括城镇棚户区（含城中村、城市危房）、国有工矿（含煤矿）棚户区、国有林区（场）棚户区和危旧房、国有垦区危房改造项目等。

第三条 本办法所称地方政府棚户区改造专项债券（以下简称棚改专项债券）是地方政府专项债券的一个品种，是指遵循自愿原则、纳入试点的地方政府为推进棚户区改造发行，以项目对应并纳入政府性基金预算管理的国有土地使用权出让收入、专项收入偿还的地方政府专项债券。

前款所称专项收入包括属于政府的棚改项目配套商业设施销售、租赁收入以及其他收入。

第四条 试点期间地方政府为棚户区改造举借、使用、偿还专项债务适用本办法。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第五条 省、自治区、直辖市政府（以下简称省级政府）为棚改专项债券的发行主体。试点期间设区的市、自治州，县、自治县、不设区的市、市辖区级政府（以下简称市县级政府）确需棚改专项债券的，由其省级政府统一发行并转贷给市县级政府。

经省政府批准，计划单列市政府可以自办发行棚改专项债券。

第六条 试点发行棚改专项债券的棚户区改造项目应当有稳定的预期偿债资金来源，对应的纳入政府性基金的国有土地使用权出让收入、专项收入应当能够保障偿还债券本金和利息，实现项目收益和融资自求平衡。

第七条 棚改专项债券纳入地方政府专项债务限额管理。棚改专项债券收入、支出、还本、付息、发行费用等纳入政府性基金预算管理。

第八条 棚改专项债券资金由财政部门纳入政府性基金预算管理，并由本级棚改主管部门专项用于棚户区改造，严禁用于棚户区改造以外的项目，任何单位和个人不得截留、挤占和挪用，不得用于经常性支出。

本级棚改主管部门是指各级住房城乡建设部门以及市县级政府确定的棚改主管部门。

第二章 额度管理

第九条 财政部在国务院批准的年度地方政府专项债务限额内，根据地方棚户区改造融资需求及纳入政府性基金预算管理的国有土地使用权出让收入、专项收入状况等因素，确定年度全国棚改专项债券总额度。

第十条 各省、自治区、直辖市年度棚改专项债券额度应当在国务院批准的本地区专项债务限额内安排，由财政部下达各省级财政部门，并抄送住房城乡建设部。

第十一条 预算执行中，各省、自治区、直辖市年度棚改专项债券额度不足或者不需使用的部分，由省级财政部门会同住房城乡建设部门于每年 8 月 31 日前向财政部提出申请。财政部可以在国务院批准的该地区专项债务限额内统筹调剂额度并予批复，同时抄送住房城乡建设部。

第十二条 省级财政部门应当加强对本地区棚改专项债券额度使用情况的监督管理。

第三章 预算编制

第十三条 县级以上地方各级棚改主管部门应当根据本地区棚户区改造规划和分年改造任务等，结合项目收益与融资平衡情况等因素，测算提出下一年度棚改专项债券资金需求，报本级财政部门复核。市县级财政部门将复核后的下一年度棚改专项债券资金需求，经本级政府批准后，由市县政府于每年 9 月底前报省级财政部门和省级住房城乡建设部门。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第十四条 省级财政部门会同本级住房城乡建设部门汇总审核本地区下一年度棚改专项债券需求，随同增加举借专项债务和安排公益性资本支出项目的建议，经省级政府批准后于每年 10 月 31 日前报送财政部。

第十五条 省级财政部门在财政部下达的本地区棚改专项债券额度内，根据市县近三年纳入政府性基金预算管理的国有土地使用权出让收入和专项收入情况、申报的棚改项目融资需求、专项债务风险、项目期限、项目收益和融资平衡情况等因素，提出本地区年度棚改专项债券分配方案，报省级政府批准后下达各市县级财政部门，并抄送省级住房城乡建设部门。

第十六条 市县级财政部门应当在省级财政部门下达的棚改专项债券额度内，会同本级棚改主管部门提出具体项目安排建议，连同年度棚改专项债券发行建议报省级财政部门备案，抄送省级住房城乡建设部门。

第十七条 增加举借的棚改专项债券收入应当列入政府性基金预算调整方案。包括：

（一）省级政府在财政部下达的年度棚改专项债券额度内发行专项债券收入。

（二）市县级政府使用的上级政府转贷棚改专项债券收入。

第十八条 增加举借棚改专项债券安排的支出应当列入预算调整方案，包括本级支出和转贷下级支出。棚改专项债券支出应当明确到具体项目，在地方政府债务管理系统中统计，纳入财政支出预算项目库管理。

地方各级棚改主管部门应当建立试点发行地方政府棚户区改造专项债券项目库，项目库信息应当包括项目名称、棚改范围、规模（户数或面积）、标准、建设期限、投资计划、预算安排、预期收益和融资平衡方案等情况，并做好与地方政府债务管理系统的衔接。

第十九条 棚改专项债券还本支出应当根据当年到期棚改专项债券规模、棚户区改造项目收益等因素合理预计、妥善安排，列入年度政府性基金预算草案。

第二十条 棚改专项债券利息和发行费用应当根据棚改专项债券规模、利率、费率等情况合理预计，列入政府性基金预算支出统筹安排。

第二十一条 棚改专项债券收入、支出、还本付息、发行费用应当按照《地方政府专项债务预算管理办法》（财预[2016]155 号）规定列入相关预算科目。

第四章 预算执行和决算

第二十二条 省级财政部门应当根据本级人大常委会批准的预算调整方案，结合市县级财政部门会同本级棚改主管部门提出的年度棚改专项债券发行建议，审核确定年度棚改专项债券发行方案，明确债券发行时间、批次、规模、期限等事项。

市县级财政部门应当会同本级棚改主管部门做好棚改专项债券发行准备工作。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第二十三条 地方各级棚改主管部门应当配合做好本地区棚改专项债券试点发行准备工作，及时准确提供相关材料，配合做好项目规划、信息披露、信用评级、资产评估等工作。

第二十四条 发行棚改专项债券应当披露项目概况、项目预期收益和融资平衡方案、第三方评估信息、专项债券规模和期限、分年投资计划、本金利息偿还安排等信息。项目实施过程中，棚改主管部门应当根据实际情况及时披露项目进度、专项债券资金使用情况等信息。

第二十五条 棚改专项债券应当遵循公开、公平、公正原则采取市场化方式发行，在银行间债券市场、证券交易所市场等交易场所发行和流通。

第二十六条 棚改专项债券应当统一命名格式，冠以“××年××省、自治区、直辖市（本级或××市、县）棚改专项债券（×期）——×年××省、自治区、直辖市政府专项债券（×期）”名称，具体由省级财政部门商省级住房城乡建设部门确定。

第二十七条 棚改专项债券的发行和使用应当严格对应到项目。根据项目地理位置、征拆户数、实施期限等因素，棚改专项债券可以对应单一项目发行，也可以对应同一地区多个项目集合发行，具体由市县级财政部门会同本级棚改主管部门提出建议，报省级财政部门确定。

第二十八条 棚改专项债券期限应当与棚户区改造项目的征迁和土地收储、出让期限相适应，原则上不超过 15 年，可根据项目实际适当延长，避免期限错配风险。具体由市县级财政部门会同本级棚改主管部门根据项目实施周期、债务管理要求等因素提出建议，报省级财政部门确定。

棚改专项债券发行时，可以约定根据项目收入情况提前偿还债券本金的条款。鼓励地方政府通过结构化设计合理确定债券期限。

第二十九条 棚户区改造项目征迁后腾空土地的国有土地使用权出让收入、专项收入，应当结合该项目对应的棚改专项债券余额统筹安排资金，专门用于偿还到期债券本金，不得通过其他项目对应的国有土地使用权出让收入、专项收入偿还到期债券本金。因项目对应的专项收入暂时难以实现，不能偿还到期债券本金时，可在专项债务限额内发行棚改专项债券周转偿还，项目收入实现后予以归还。

第三十条 省级财政部门应当按照合同约定，及时偿还棚改专项债券到期本金、利息以及支付发行费用。市县级财政部门应当及时向省级财政部门缴纳本地区或本级应当承担的还本付息、发行费用等资金。

第三十一条 年度终了，县级以上地方各级财政部门应当会同本级棚改主管部门编制棚改专项债券收支决算，在政府性基金预算决算报告中全面、准确反映当年棚改专项债券收入、安排的支出、还本付息和发行费用等情况。

第五章 监督管理

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第三十二条 地方各级财政部门应当会同本级棚改主管部门建立和完善相关制度，加强对本地区棚改专项债券发行、使用、偿还的管理和监督。

第三十三条 地方各级棚改主管部门应当加强对使用棚改专项债券项目的管理和监督，确保项目收益和融资自求平衡。

地方各级棚改主管部门应当会同有关部门严格按照政策实施棚户区改造项目范围内的征迁工作，腾空的土地及时交由国土资源部门按照有关规定统一出让。

第三十四条 地方各级政府及其部门不得通过发行地方政府债券以外的任何方式举借债务，除法律另有规定外不得为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保。

第三十五条 地方各级财政部门应当会同本级棚改主管部门等，将棚改专项债券对应项目形成的国有资产，纳入本级国有资产管理，建立相应的资产登记和统计报告制度，加强资产日常统计和动态监控。县级以上各级棚改主管部门应当认真履行资产运营维护责任，并做好资产的会计核算管理工作。棚改专项债券对应项目形成的国有资产，应当严格按照棚改专项债券发行时约定的用途使用，不得用于抵押、质押。

第三十六条 财政部驻各地财政监察专员办事处对棚改专项债券额度、发行、使用、偿还等进行监督，发现违反法律法规和财政管理、棚户区改造资金管理等政策规定的行为，及时报告财政部，并抄送住房城乡建设部。

第三十七条 违反本办法规定情节严重的，财政部可以暂停其发行棚改专项债券。违反法律、行政法规的，依法追究有关人员责任；涉嫌犯罪的，移送司法机关依法处理。

第三十八条 地方各级财政部门、棚改主管部门在地方政府棚改专项债券监督和管理工作中，存在滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等违法违纪行为的，按照《中华人民共和国预算法》《公务员法》《行政监察法》《财政违法行为处罚处分条例》等国家有关规定追究相应责任；涉嫌犯罪的，移送司法机关处理。

第六章 职责分工

第三十九条 财政部负责牵头制定和完善试点发行棚改专项债券管理办法，下达分地区棚改专项债券额度，对地方棚改专项债券管理实施监督。

第四十条 住房城乡建设部配合财政部指导和监督地方棚改主管部门做好试点发行棚改专项债券管理相关工作。

第四十一条 省级财政部门负责本地区棚改专项债券额度管理和预算管理、组织做好债券发行、还本付息等工作，并按照专项债务风险防控要求审核项目资金需求。

第四十二条 省级住房城乡建设部门负责审核本地区棚改专项债券项目和资金需求，组织做好试点发行棚户区改造专项债券项目库与地方政府债务管理系统的衔接，配合做好本地区棚改专项债券发行准备工作。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第四十三条 市县级财政部门负责按照政府债务管理要求并根据本级试点发行棚改专项债券项目，以及本级专项债务风险、政府性基金收入等因素，复核本地区试点发行棚改专项债券需求，做好棚改专项债券额度管理、预算管理、发行准备、资金使用监管等工作。

市县级棚改主管部门负责按照棚户区改造工作要求并根据棚户区改造任务、成本等因素，建立本地区试点发行棚户区改造专项债券项目库，做好入库棚改项目的规划期限、投资计划、收益和融资平衡方案、预期收入等测算，做好试点发行棚户区改造专项债券年度项目库与政府债务管理系统的衔接，配合做好棚改专项债券发行各项准备工作，加强对项目实施情况的监控，并统筹协调相关部门保障项目建设进度，如期实现专项收入。

第七章 附则

第四十四条 省、自治区、直辖市财政部门可以根据本办法规定，结合本地区实际制定实施细则。

第四十五条 本办法由财政部会同住房城乡建设部负责解释。

第四十六条 本办法自 2018 年 3 月 1 日起实施。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

关于印发《政府购买服务管理办法（暂行）》的通知

财综[2014]96 号

2014 年 12 月 15 日

党中央有关部门，国务院各部委、各直属机构，全国人大常委会办公厅，全国政协办公厅，高法院，高检院，有关人民团体，各民主党派中央，全国工商联，各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）、民政厅（局）、工商行政管理局，新疆生产建设兵团财务局、民政局、工商行政管理局：

根据党的十八届三中全会有关精神和《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]96 号）部署，为加快推进政府购买服务改革，我们制定了《政府购买服务管理办法（暂行）》。现印发给你们，请认真贯彻执行。

政府购买服务管理办法（暂行）

第一章 总 则

第一条 为了进一步转变政府职能，推广和规范政府购买服务，更好发挥市场在资源配置中的决定性作用，根据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国政府采购法》、《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》、《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]96 号）等有关要求和规定，制定本办法。

第二条 本办法所称政府购买服务，是指通过发挥市场机制作用，把政府直接提供的一部分公共服务事项以及政府履职所需服务事项，按照一定的方式和程序，交由具备条件的社会力量和事业单位承担，并由政府根据合同约定向其支付费用。

政府购买服务范围应当根据政府职能性质确定，并与经济社会发展水平相适应。属于事务性管理服务的，应当引入竞争机制，通过政府购买服务方式提供。

第三条 政府购买服务遵循以下基本原则：

（一）积极稳妥，有序实施。从实际出发，准确把握社会公共服务需求，充分发挥政府主导作用，探索多种有效方式，加大社会组织承接政府购买服务支持力度，增强社会组织平等参与承接政府购买公共服务的能力，有序引导社会力量参与服务供给，形成改善公共服务的合力。

（二）科学安排，注重实效。突出公共性和公益性，重点考虑、优先安排与改善民生密切相关、有利于转变政府职能的领域和项目，明确权利义务，切实提高财政资金使用效率。

（三）公开择优，以事定费。按照公开、公平、公正原则，坚持费随事转，通过公平竞争择优选择方式确定政府购买服务的承接主体，建立优胜劣汰的动态调整机制。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（四）改革创新，完善机制。坚持与事业单位改革、社会组织改革相衔接，推进政事分开、政社分开，放宽市场准入，凡是社会能办好的，都交给社会力量承担，不断完善体制机制。

第二章 购买主体和承接主体

第四条 政府购买服务的主体（以下简称购买主体）是各级行政机关和具有行政管理职能的事业单位。

第五条 党的机关、纳入行政编制管理且经费由财政负担的群团组织向社会提供的公共服务以及履职服务，可以根据实际需要，按照本办法规定实施购买服务。

第六条 承接政府购买服务的主体（以下简称承接主体），包括在登记管理部门登记或经国务院批准免予登记的社会组织、按事业单位分类改革应划入公益二类或转为企业的事业单位，依法在工商管理或行业主管部门登记成立的企业、机构等社会力量。

第七条 承接主体应当具备以下条件：

（一）依法设立，具有独立承担民事责任的能力；

（二）治理结构健全，内部管理和监督制度完善；

（三）具有独立、健全的财务管理、会计核算和资产管理制度；

（四）具备提供服务所必需的设施、人员和专业技术能力；

（五）具有依法缴纳税收和社会保障资金的良好记录；

（六）前三年内无重大违法记录，通过年检或按要求履行年度报告公示义务，信用状况良好，未被列入经营异常名录或者严重违法企业名单；

（七）符合国家有关政事分开、政社分开、政企分开的要求；

（八）法律、法规规定以及购买服务项目要求的其他条件。

第八条 承接主体的资质及具体条件，由购买主体根据第六条、第七条规定，结合购买服务内容具体需求确定。

第九条 政府购买服务应当与事业单位改革相结合，推动事业单位与主管部门理顺关系和去行政化，推进有条件的事业单位转为企业或社会组织。

事业单位承接政府购买服务的，应按照“费随事转”原则，相应调整财政预算保障方式，防止出现既通过财政拨款养人办事，同时又花钱购买服务的行为。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第十条 购买主体应当在公平竞争的原则下鼓励行业协会商会参与承接政府购买服务，培育发展社会组织，提升社会组织承担公共服务能力，推动行业协会商会与行政机构脱钩。

第十一条 购买主体应当保障各类承接主体平等竞争，不得以不合理的条件对承接主体实行差别化歧视。

第三章 购买内容及指导目录

第十二条 政府购买服务的内容为适合采取市场化方式提供、社会力量能够承担的服务事项。政府新增或临时性、阶段性的服务事项，适合社会力量承担的，应当按照政府购买服务的方式进行。不属于政府职能范围，以及应当由政府直接提供、不适合社会力量承担的服务事项，不得向社会力量购买。

第十三条 各级财政部门负责制定本级政府购买服务指导性目录，确定政府购买服务的种类、性质和内容。

财政部门制定政府购买服务指导性目录，应当充分征求相关部门意见，并根据经济社会发展变化、政府职能转变及公众需求等情况及时进行动态调整。

第十四条 除法律法规另有规定外，下列服务应当纳入政府购买服务指导性目录：

（一）基本公共服务。公共教育、劳动就业、人才服务、社会保险、社会救助、养老服务、儿童福利服务、残疾人服务、优抚安置、医疗卫生、人口和计划生育、住房保障、公共文化、公共体育、公共安全、公共交通运输、三农服务、环境治理、城市维护等领域适宜由社会力量承担的服务事项。

（二）社会管理性服务。社区建设、社会组织建设与管理、社会工作服务、法律援助、扶贫济困、防灾救灾、人民调解、社区矫正、流动人口管理、安置帮教、志愿服务运营管理、公共公益宣传等领域适宜由社会力量承担的服务事项。

（三）行业管理与协调性服务。行业职业资格和水平测试管理、行业规范、行业投诉等领域适宜由社会力量承担的服务事项。

（四）技术性服务。科研和技术推广、行业规划、行业调查、行业统计分析、检验检疫检测、监测服务、会计审计服务等领域适宜由社会力量承担的服务事项。

（五）政府履职所需辅助性事项。法律服务、课题研究、政策（立法）调研草拟论证、战略和政策研究、综合性规划编制、标准评价指标制定、社会调查、会议经贸活动和展览服务、监督检查、评估、绩效评价、工程服务、项目评审、财务审计、咨询、技术业务培训、信息化建设与管理、后勤管理等领域中适宜由社会力量承担的服务事项。

（六）其他适宜由社会力量承担的服务事项。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第十五条 纳入指导性目录的服务事项，应当实施购买服务。

第四章 购买方式及程序

第十六条 购买主体应当根据购买内容的供求特点、市场发育程度等因素，按照方式灵活、程序简便、公开透明、竞争有序、结果评价的原则组织实施政府购买服务。

第十七条 购买主体应当按照政府采购法的有关规定，采用公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源采购等方式确定承接主体。

与政府购买服务相关的采购限额标准、公开招标数额标准、采购方式审核、信息公开、质疑投诉等按照政府采购相关法律制度规定执行。

第十八条 购买主体应当在购买预算下达后，根据政府采购管理要求编制政府采购实施计划，报同级政府采购监管部门备案后开展采购活动。

购买主体应当及时向社会公告购买内容、规模、对承接主体的资质要求和应提交的相关材料等相关信息。

第十九条 按规定程序确定承接主体后，购买主体应当与承接主体签订合同，并可根据服务项目的需求特点，采取购买、委托、租赁、特许经营、战略合作等形式。

合同应当明确购买服务的内容、期限、数量、质量、价格等要求，以及资金结算方式、双方的权利义务事项和违约责任等内容，

第二十条 购买主体应当加强购买合同管理，督促承接主体严格履行合同，及时了解掌握购买项目实施进度，严格按照国库集中支付管理有关规定和合同执行进度支付款项，并根据实际需求和合同规定积极帮助承接主体做好与相关政府部门、服务对象的沟通、协调。

第二十一条 承接主体应当按合同履行提供服务的义务，认真组织实施服务项目，按时完成服务项目任务，保证服务数量、质量和效果，主动接受有关部门、服务对象及社会监督，严禁转包行为。

第二十二条 承接主体完成合同约定的服务事项后，购买主体应当及时组织对履约情况进行检查验收，并依据现行财政财务管理制度加强管理。

第五章 预算及财务管理

第二十三条 政府购买服务所需资金，应当在既有财政预算中统筹安排。购买主体应当在现有财政资金安排的基础上，按规定逐步增加政府购买服务资金比例。对预算已安排资金且明确通过购买方式提供的服务项目，按相关规定执行；对预算已安排资金但尚未明确通过购买方式提供的服务项目，可以根据实际情况转为通过政府购买服务方式实施。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第二十四条 购买主体应当充分发挥行业主管部门、行业组织和专业咨询评估机构、专家等专业优势，结合项目特点和相关经费预算，综合物价、工资、税费等因素，合理测算安排政府购买服务所需支出。

第二十五条 财政部门在布置年度预算编制工作时，应当对购买服务相关预算安排提出明确要求，在预算报表中制定专门的购买服务项目表。

购买主体应当按要求填报购买服务项目表，并将列入集中采购目录或采购限额标准以上的政府购买服务项目同时反映在政府采购预算中，与部门预算一并报送财政部门审核。

第二十六条 财政部门负责政府购买服务管理的机构对购买主体填报的政府购买服务项目表进行审核。

第二十七条 财政部门审核后的购买服务项目表，随部门预算批复一并下达给相关购买主体。购买主体应当按照财政部门下达的购买服务项目表，组织实施购买服务工作。

第二十八条 承接主体应当建立政府购买服务台账，记录相关文件、工作计划方案、项目和资金批复、项目进展和资金支付、工作汇报总结、重大活动和其它有关资料信息，接受和配合相关部门对资金使用情况进行监督检查及绩效评价。

第二十九条 承接主体应当建立健全财务制度，严格遵守相关财政财务规定，对购买服务的项目资金进行规范的财务管理和会计核算，加强自身监督，确保资金规范管理和使用。

第三十条 承接主体应当建立健全财务报告制度，按要求向购买主体提供资金的使用情况、项目执行情况、成果总结等材料。

第六章 绩效和监督管理

第三十一条 财政部门应当按照建立全过程预算绩效管理机制的要求，加强成本效益分析，推进政府购买服务绩效评价工作。

财政部门应当推动建立由购买主体、服务对象及专业机构组成的综合性评价机制，推进第三方评价，按照过程评价与结果评价、短期效果评价与长远效果评价、社会效益评价与经济效益评价相结合的原则，对购买服务项目数量、质量和资金使用绩效等进行考核评价。评价结果作为选择承接主体的重要参考依据。

第三十二条 财政、审计等有关部门应当加强对政府购买服务的监督、审计，确保政府购买服务资金规范管理和合理使用。对截留、挪用和滞留资金以及其他违反本办法规定的行为，依照《中华人民共和国政府采购法》、《财政违法行为处罚处分条例》等国家有关规定追究法律责任；涉嫌犯罪的，依法移交司法机关处理。

第三十三条 民政、工商管理及行业主管等部门应当按照职责分工将承接主体承接政府购买服务行为信用记录纳入年检（报）、评估、执法等监管体系，不断健全守信激励和失信惩戒机制。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第三十四条 购买主体应当加强服务项目标准体系建设，科学设定服务需求和目标要求，建立服务项目定价体系和质量标准体系，合理编制规范性服务标准文本。

第三十五条 购买主体应当建立监督检查机制，加强对政府购买服务的全过程监督，积极配合有关部门将承接主体的承接政府购买服务行为纳入年检（报）、评估、执法等监管体系。

第三十六条 财政部门和购买主体应当按照《中华人民共和国政府信息公开条例》、《政府采购信息公告管理办法》以及预算公开的相关规定，公开财政预算及部门和单位的政府购买服务活动的相关信息，涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的信息除外。

第三十七条 财政部门应当会同相关部门、购买主体建立承接主体承接政府购买服务行为信用记录，对弄虚作假、冒领财政资金以及有其他违法违规行为的承接主体，依法给予行政处罚，并列入政府购买服务黑名单。

第七章 附 则

第三十八条 本办法由财政部会同有关部门负责解释。

第三十九条 本办法自 2015 年 1 月 1 日起施行。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

关于印发《地方政府一般债券发行管理暂行办法》的通知

财库[2015]64 号

2015 年 3 月 12 日

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局、委）：

为加强地方政府债务管理，规范地方政府一般债券发行等行为，保护投资者合法权益，根据《预算法》和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号），我们制定了《地方政府一般债券发行管理暂行办法》。现印发给你们，请遵照执行。

地方政府一般债券发行管理暂行办法

第一条 为加强地方政府债务管理，规范地方政府一般债券发行等行为，保护投资者合法权益，根据《预算法》和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号），制定本办法。

第二条 地方政府一般债券（以下简称一般债券）是指省、自治区、直辖市政府（含经省级政府批准自办债券发行的计划单列市政府）为没有收益的公益性项目发行的、约定一定期限内主要以一般公共预算收入还本付息的政府债券。

一般债券采用记账式固定利率附息形式。

第三条 省、自治区、直辖市依照国务院下达的限额举借的债务，列入本级预算调整方案，报本级人民代表大会常务委员会批准。债券资金收支列入一般公共预算管理。

第四条 一般债券期限为 1 年、3 年、5 年、7 年和 10 年，由各地根据资金需求和债券市场状况等因素合理确定，但单一期限债券的发行规模不得超过一般债券当年发行规模的 30%。

第五条 一般债券由各地按照市场化原则自发自还，遵循公开、公平、公正的原则，发行和偿还主体为地方政府。

第六条 各地按照有关规定开展一般债券信用评级，择优选择信用评级机构，与信用评级机构签署信用评级协议，明确双方权利和义务。

第七条 信用评级机构按照独立、客观、公正的原则开展信用评级工作，遵守信用评级规定与业务规范，及时发布信用评级报告。

第八条 各地应及时披露一般债券基本信息、财政经济运行及债务情况等。

第九条 信息披露遵循诚实信用原则，不得有虚假记载、误导性陈述或重大遗漏。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

投资者对披露信息进行独立分析，独立判断一般债券的投资价值，自行承担投资风险。

第十条 各地组建一般债券承销团，承销团成员应当是在中国境内依法成立的金融机构，具有债券承销业务资格，资本充足率、偿付能力或者净资本状况等指标达到监管标准。

第十一条 地方政府财政部门与一般债券承销商签署债券承销协议，明确双方权利和义务。承销商可以书面委托其分支机构代理签署并履行债券承销协议。

第十二条 各地可以在一般债券承销商中择优选择主承销商，主承销商为一般债券提供发行定价、登记托管、上市交易等咨询服务。

第十三条 一般债券发行利率采用承销、招标等方式确定。采用承销或招标方式的，发行利率在承销或招标日前 1 至 5 个工作日相同待偿期记账式国债的平均收益率之上确定。

承销是指地方政府与主承销商商定债券承销利率（或利率区间），要求各承销商（包括主承销商）在规定时间报送债券承销额（或承销利率及承销额），按市场化原则确定债券发行利率及各承销商债券承销额的发债机制。

招标是指地方政府通过财政部国债发行招投标系统或其他电子招标系统，要求各承销商在规定时间报送债券投标额及投标利率，按利率从低到高原则确定债券发行利率及各承销商债券中标额的发债机制。

第十四条 各地采用承销方式发行一般债券时，应与主承销商协商确定承销规则，明确承销方式和募集原则等。

各地采用招标方式发行一般债券时，应制定招标规则，明确招标方式和中标原则等。

第十五条 各地应当加强发债定价现场管理，确保在发行定价过程中，不得有违反公平竞争、进行利益输送、直接或间接谋取不正当利益以及其他破坏市场秩序的行为。

第十六条 各地应积极扩大一般债券投资者范围，鼓励社会保险基金、住房公积金、企业年金、职业年金、保险公司等机构投资者和个人投资者在符合法律法规等相关规定的前提下投资一般债券。

第十七条 各地应当在一般债券发行定价结束后，通过中国债券信息网和本地区门户网站等媒体，及时公布债券发行结果。

第十八条 一般债券应当在中央国债登记结算有限责任公司办理总登记托管，在国家规定的证券登记结算机构办理分登记托管。一般债券发行结束后，符合条件的应按有关规定及时在全国银行间债券市场、证券交易所债券市场等上市交易。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第十九条 企业和个人取得的一般债券利息收入，按照《财政部 国家税务总局关于地方政府债券利息免征所得税问题的通知》（财税[2013]5 号）规定，免征企业所得税和个人所得税。

第二十条 各地应切实履行偿债责任，及时支付债券本息、发行费等资金，维护政府信誉。

第二十一条 登记结算机构、承销机构、信用评级机构等专业机构和人员应当勤勉尽责，严格遵守职业规范和相关规则。对弄虚作假、存在违法违规行为的，列入负面名单并向社会公示。涉嫌犯罪的，移送司法机关处理。

第二十二条 财政部驻各地财政监察专员办事处加强对一般债券的监督检查，规范一般债券的发行、资金使用和偿还等行为。

第二十三条 各地应将本地区一般债券发行安排、信用评级、信息披露、承销团组建、发行兑付等有关规定及时报财政部备案。一般债券发行兑付过程中出现重大事项及时向财政部报告。一般债券每次发行工作完成后，应在 15 个工作日内将债券发行情况向财政部及财政部驻当地财政监察专员办事处报告；全年发行工作完成后，应在 20 个工作日内将年度发行情况向财政部及财政部驻当地财政监察专员办事处报告。

第二十四条 本办法自印发之日起施行。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

关于国有资本加大对公益性行业投入的指导意见

财建[2017]743 号

2017 年 11 月 16 日

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局），新疆生产建设兵团财务局，有关中央管理企业：

近年来，国有资产管理体制改革稳步推进，国有资本布局结构不断优化、运营和配置效率不断提高，但目前部分公共服务领域仍然存在供给不足问题。以多种形式加大国有资本对公益性行业的投入，在提供公共服务方面做出更大贡献，有利于改革发展成果更多惠及广大人民群众。按照《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》有关部署，现提出以下指导意见。

一、总体要求

（一）指导思想

全面贯彻党的十八大和十九大精神，认真学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立新发展理念，按照“稳中求进”的工作总基调，坚持社会主义市场经济改革方向，正确处理好政府与市场的关系，以改善服务、保障民生为目标，以深化改革为动力，以多种形式加大国有资本对公益性行业的投入，在提供公共服务方面做出更大贡献。

（二）基本原则

合理定位。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。对于市场调节机制失灵的公益性行业，公共财政应当加大投入。

综合施策。综合采取安排财政资金、划拨政府资产、国有资本投资运营公司资本配置、政府投资基金、政府和社会资本合作等方式，加大对公益性行业投入。

绩效导向。发挥好现有政策对于国有资本向公益性行业投入的激励约束作用，加强国有企业提供公共服务质量和效率的考核。

完善监管。加强行业监管，将相关国有企业提供公共产品、公共服务的质量和效率作为重要监管内容，加大信息公开力度，接受社会监督。

二、国有资本加大对公益性行业投入的主要形式

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（三）鼓励中央企业对节能环保、科研以及党中央、国务院文件明确规定的其他公益性行业加大投入。各地可根据发展实际，鼓励地方国有企业对城市管理基础设施等公益性行业加大投入。

（四）按照预算管理、财政事权和支出责任划分等有关规定，中央财政与地方财政通过安排预算资金、划拨政府资产等，支持包括国有企业在内的各类主体更好地在公益性行业发挥作用。

（五）发挥国有资本投资运营公司资本配置功能，坚持市场化运作，探索有效的运营模式，通过开展投资融资、产业培育、资本整合，推动产业聚集和转型升级，优化国有资本布局结构。

（六）发挥税收等政策引导作用，国有企业发生符合条件的研发费用依法享受税前加计扣除优惠，从事公共基础设施、环境保护、节能节水项目的所得，按有关规定享受税收优惠政策。

（七）充分发挥政府投资基金引导作用，坚持市场化运作，鼓励和引导包括国有企业在内的社会资本，促进实现支持关键领域重点产业转型升级和发展等政策目标。

（八）推广政府和社会资本合作，在财政、价格、土地、金融等方面加大支持力度。通过资本市场和开发性、政策性金融等多元融资渠道，吸引国有企业等社会资本参与公共产品和公共服务项目的投资、运营和管理，充分发挥市场机制作用，提高公共产品和公共服务供给管理与效率。

（九）通过深化国有企业混合所有制改革，放大国有资本功能，引导民间资本投入公益性行业。在水电气热、公共交通、公共设施等提供公共产品和服务的行业和领域，根据不同业务特点，加强分类指导，推进具备条件的企业实现投资主体多元化。通过购买服务、特许经营、委托代理等方式，鼓励非国有企业参与运营。

三、保障措施

（十）建立国有资本布局和结构调整机制。国有资产监管机构根据政府宏观政策和有关管理要求，建立健全国有资本进退机制，制定国有资本投资负面清单，推动国有资本更多投向关系国家安全、国民经济命脉和国计民生的重要行业和关键领域。

（十一）实行有针对性的考核措施。对公益类国有企业，重点考核成本控制、产品服务质量、营运效率和保障能力，根据企业不同特点有区别地考核经营业绩指标和国有资产保值增值情况，对社会效益指标引入第三方评价。对主业处于关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域、主要承担重大专项任务的商业类国有企业，在考核经营业绩指标和国有资产保值增值情况的同时，加强对服务国家战略、保障国家安全和国民经济运行、发展前瞻性战略性产业以及完成特殊任务的考核。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（十二）规范地方政府注资行为。地方政府向包括国有企业在内的各类主体注资后不得以任何形式要求其替政府融资，不得新增各类隐性债务，地方政府不得将公益性资产、储备土地等注入国有企业等各类主体。

（十三）发挥社会参与和监督作用。财政部门要继续扎实推进预决算公开工作，特别要做好与民生密切相关的预算支出的公开和政策解读。相关企业应完善提供公共产品和公共服务信息披露机制。

金融、文化等国有企业，中央另有规定的依其规定执行。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

关于印发《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》的通知

财金[2015]21 号

2015 年 4 月 7 日

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局），新疆生产建设兵团财务局：

根据《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）、《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）和《财政部关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知》（财金[2014]113 号），为有序推进政府和社会资本合作（Public-Private Partnership，以下简称 PPP）项目实施，保障政府切实履行合同义务，有效防范和控制财政风险，现印发《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》。请遵照执行。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

关于在公共服务领域深入推进政府和社会资本合作工作的通知

财金[2016]90 号

2016 年 10 月 11 日

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局），新疆生产建设兵团财务局：

为进一步贯彻落实党中央、国务院工作部署，统筹推进公共服务领域深化政府和社会资本合作（PPP）改革工作，提升我国公共服务供给质量和效率，巩固和增强经济持续增长动力，现将有关事项通知如下：

一、大力践行公共服务领域供给侧结构性改革。各级财政部门要联合有关部门，继续坚持推广 PPP 模式“促改革、惠民生、稳增长”的定位，切实践行供给侧结构性改革的最新要求，进一步推动公共服务从政府供给向合作供给、从单一投入向多元投入、从短期平衡向中长期平衡转变。要以改革实现公共服务供给结构调整，扩大有效供给，提高公共服务的供给质量和效率。要以改革激发社会资本活力和创造力，形成经济增长的内生动力，推动经济社会持续健康发展。

二、进一步加大 PPP 模式推广应用力度。在中央财政给予支持的公共服务领域，可根据行业特点和成熟度，探索开展两个“强制”试点。在垃圾处理、污水处理等公共服务领域，项目一般有现金流，市场化程度较高，PPP 模式运用较为广泛，操作相对成熟，各地新建项目要“强制”应用 PPP 模式，中央财政将逐步减少并取消专项建设资金补助。在其他中央财政给予支持的公共服务领域，对于有现金流、具备运营条件的项目，要“强制”实施 PPP 模式识别论证，鼓励尝试运用 PPP 模式，注重项目运营，提高公共服务质量。

三、积极引导各类社会资本参与。各级财政部门要联合有关部门营造公平竞争环境，鼓励国有控股企业、民营企业、混合所有制企业、外商投资企业等各类型企业，按同等标准、同等待遇参与 PPP 项目。要会同有关行业部门合理设定采购标准和条件，确保采购过程公平、公正、公开，不得以不合理的采购条件（包括设置过高或无关的资格条件，过高的保证金等）对潜在合作方实行差别待遇或歧视性待遇，着力激发和促进民间投资。对民营资本设置差别条款和歧视性条款的 PPP 项目，各级财政部门将不再安排资金和政策支持。

四、扎实做好项目前期论证。在充分论证项目可行性的基础上，各级财政部门要及时会同行业主管部门开展物有所值评价和财政承受能力论证。各级财政部门要聚焦公共服务领域，根据《国务院办公厅转发财政部 发展改革委 人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》（国办发[2015]42 号）规定，确保公共资金、资产和资源优先用于提升公共服务的质量和水平，按照政府采购法相关规定择优确定社会资本合作伙伴，切实防止无效投资和重复建设。要严格区分公共服务项目和产业发展项目，在能源、交通运输、市政工程、农业、林业、水利、环境保护、保障性安居工程、医疗卫生、养老、教

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

育、科技、文化、体育、旅游等公共服务领域深化 PPP 改革工作，依托 PPP 综合信息平台，建立本地区 PPP 项目开发目录。

五、着力规范推进项目实施。各级财政部门要会同有关部门统筹论证项目合作周期、收费定价机制、投资收益水平、风险分配框架和政府补贴等因素，科学设计 PPP 项目实施方案，确保充分体现“风险分担、收益共享、激励相容”的内涵特征，防止政府以固定回报承诺、回购安排、明股实债等方式承担过度支出责任，避免将当期政府购买服务支出代替 PPP 项目中长期的支出责任，规避 PPP 相关评价论证程序，加剧地方政府财政债务风险隐患。要加强项目全生命周期的合同履约管理，确保政府和社会资本双方权利义务对等，政府支出责任与公共服务绩效挂钩。

六、充分发挥示范项目引领作用。各级财政部门要联合有关部门，按照“又快又实”、“能进能出”的原则，大力推动 PPP 示范项目规范实施。要积极为项目实施创造条件，加强示范项目定向辅导，指导项目单位科学编制实施方案，合理选择运作方式，择优选择社会资本，详细签订项目合同，加强项目实施监管，确保示范项目实施质量，充分发挥示范项目的引领性和带动性。要积极做好示范项目督导工作，推动项目加快实施，在一定期限内仍不具备签约条件的，将不再作为示范项目实施。

七、因地制宜完善管理制度机制。各级财政部门要根据财政部 PPP 相关制度政策，结合各地实际情况，进一步建立健全本地区推广实施 PPP 模式的制度政策体系，细化对地市及县域地区的政策指导。要结合内部职能调整，进一步整合和加强专门力量，健全机构建设，并研究建立部门间的 PPP 协同管理机制，进一步梳理 PPP 相关工作的流程环节，明确管理职责，强调按制度管理、按程序办事。

八、切实有效履行财政管理职能。各级财政部门要会同行业主管部门合理确定公共服务成本，统筹安排公共资金、资产和资源，平衡好公众负担和社会资本回报诉求，构建 PPP 项目合理回报机制。对于政府性基金预算，可在符合政策方向和相关规定的前提下，统筹用于支持 PPP 项目。对于使用者付费项目，涉及特许经营权的要依法定程序评估价值，合理折价入股或授予转让，切实防止国有资产流失。对于使用者付费完全覆盖成本和收益的项目，要依据合同将超额收益的政府方分成部分及时足额监缴入国库，并按照事先约定的价格调整机制，确保实现价格动态调整，切实减轻公众负担。

九、简政放权释放市场主体潜力。各级财政部门要联合有关部门，加强项目前期立项程序与 PPP 模式操作流程的优化与衔接，进一步减少行政审批环节。对于涉及工程建设、设备采购或服务外包的 PPP 项目，已经依据政府采购法选定社会资本合作方的，合作方依法能够自行建设、生产或者提供服务的，按照《招标投标法实施条例》第九条规定，合作方可以不再进行招标。

十、进一步加大财政扶持力度。各级财政部门要落实好国家支持公共服务领域 PPP 项目的财政税收优惠政策，加强政策解读和宣传，积极与中国政企合作投资基金做好项目对接，基金将优先支持符合条件的各级财政部门示范项目。鼓励各级财政部门因地制宜、主动作为，

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

探索财政资金撬动社会资金和金融资本参与 PPP 项目的有效方式，通过前期费用补助、以奖代补等手段，为项目规范实施营造良好的政策环境。

十一、充分发挥 PPP 综合信息平台作用。各级财政部门要通过 PPP 综合信息平台加快项目库、专家库建设，增强监管能力和服务水平。要督促项目实施单位，依托 PPP 综合信息平台，及时向社会公开项目实施方案、合同、实施情况等信息。要加强信息共享，促进项目对接，确保项目实施公开透明、有序推进，保证项目实施质量。

各级财政部门要高度重视，切实发挥好统筹协调作用，主动与有关部门沟通合作，合力做好公共服务领域深化 PPP 改革工作，更好地汇聚社会力量增加公共服务供给。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

关于进一步加强政府和社会资本合作（PPP）示范项目规范管理的通知

财金[2018]54 号

2018 年 4 月 24 日

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局），新疆生产建设兵团财政局：

PPP 示范项目在引导规范运作、带动区域发展、推动行业破冰、推广经验模式等方面发挥了积极作用。但从近期核查情况看，部分示范项目存在进展缓慢、执行走样等问题。为进一步强化示范项目规范管理，更好发挥引领带动作用，现就有关事项通知如下：

一、对核查存在问题的 173 个示范项目分类进行处置

（一）将不再继续采用 PPP 模式实施的包头市立体交通综合枢纽及综合旅游公路等 30 个项目，调出示范项目名单，并清退出全国 PPP 综合信息平台项目库（以下简称项目库）。

（二）将尚未完成社会资本方采购或项目实施发生重大变化的北京市丰台区河西第三水厂等 54 个项目，调出示范项目名单，保留在项目库，继续采用 PPP 模式实施。

（三）对于运作模式不规范、采购程序不严谨、签约主体存在瑕疵的 89 个项目，请有关省级财政部门会同有关方面抓紧督促整改，于 6 月底前完成。逾期仍不符合相关要求的，调出示范项目名单或清退出项目库。

地方各级财政部门要会同有关部门妥善做好退库项目后续处置工作：对于尚未启动采购程序的项目，调整完善后拟再次采用 PPP 模式实施的，应当充分做好前期论证，按规定办理入库手续；无法继续采用 PPP 模式实施的，应当终止实施或采取其他合规方式继续推进。对于已进入采购程序或已落地实施的项目，应当针对核查发现的问题进行整改，做到合法合规；终止实施的，应当依据法律法规和合同约定，通过友好协商或法律救济途径妥善解决，切实维护各方合法权益。

二、引以为戒，加强项目规范管理

（一）夯实项目前期工作。按国家有关规定认真履行规划立项、土地管理、国有资产审批等前期工作程序，规范开展物有所值评价和财政承受能力论证。不得突破 10%红线新上项目，不得出现“先上车、后补票”、专家意见缺失或造假、测算依据不统一、数据口径不一致、仅测算单个项目支出责任等现象。

（二）切实履行采购程序。加强对项目实施方案和采购文件的审查，对于采用单一来源采购方式的项目，必须符合政府采购法及其实施条例相关规定。不得设置明显不合理的准入门槛或所有制歧视条款，不得未经采购程序直接指定第三方代持社会资本方股份。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（三）严格审查签约主体。坚持政企分开原则，加强 PPP 项目合同签约主体合规性审查，国有企业或地方政府融资平台公司不得代表政府方签署 PPP 项目合同，地方政府融资平台公司不得作为社会资本方。

（四）杜绝违法违规现象。坚守合同谈判底线，加强合同内容审查，落实项目风险分配方案，合同中不得约定由政府方或其指定主体回购社会资本投资本金，不得弱化或免除社会资本的投资建设运营责任，不得向社会资本承诺最低投资回报或提供收益差额补足，不得约定将项目运营责任返包给政府方出资代表承担或另行指定社会资本方以外的第三方承担。

（五）强化项目履约监管。夯实社会资本融资义务，密切跟踪项目公司设立和融资到位情况。不得以债务性资金充当项目资本金，政府不得为社会资本或项目公司融资提供任何形式的担保。落实中长期财政规划和年度预算安排，加强项目绩效考核，落实按效付费机制，强化激励约束效果，确保公共服务安全、稳定、高效供给。

三、切实强化信息公开，接受社会监督

（一）提升信息公开质量。通过 PPP 综合信息平台及时、准确、完整、充分披露示范项目关键信息，及时上传项目实施方案、物有所值评价报告、财政承受能力论证报告、采购文件等重要附件及相关批复文件，保障项目信息前后连贯、口径一致、账实相符。

（二）加强运行情况监测。及时更新 PPP 项目开发目录、财政支出责任、项目采购、项目公司设立、融资到位、建设进度、绩效产出、预算执行等信息，实时监测项目运行情况、合同履行情况和项目公司财务状况，强化风险预警与早期防控。

（三）强化咨询服务监督。全面披露参与示范项目论证、采购、谈判等全过程咨询服务的专家和咨询机构信息，主动接受社会监督。建立健全咨询服务绩效考核和投诉问责机制，将未妥善履行咨询服务职责或提供违法违规咨询意见的专家或咨询机构，及时清退出 PPP 专家库或咨询机构库。

四、建立健全长效管理机制

（一）落实示范项目管理责任。各省级财政部门为辖内示范项目管理的第一责任人，负责健全本地区示范项目的专人负责、对口联系和跟踪指导机制，监督指导辖内市县做好示范项目规范实施、信息公开等工作，对示范项目实施过程中出现的重点、难点问题，及时向财政部报告。示范项目所属本级财政部门应会同行业主管部门加强项目前期论证、采购、执行、移交等全生命周期管理，监督项目各参与方切实履行合同义务，确保项目规范运作、顺利实施。财政部 PPP 中心负责全国 PPP 示范项目执行情况的统一指导和汇总统计。

（二）强化示范项目动态管理。地方各级财政部门要会同有关部门加强示范项目动态管理，确保项目执行不走样。对于项目名称、实施机构等非核心条件发生变更的，应及时向财政部 PPP 中心备案；对于项目合作内容、总投资、运作方式、合作期限等核心边界条件与入选示范项目时相比发生重大变化的，应及时向财政部 PPP 中心申请调出示范项目名单，并对项目实施方案，物有所值评价报告、财政承受能力论证报告、采购文件、项目合同等进行相

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

应调整、变更。因项目规划调整、资金落实不到位等原因，不再继续采用 PPP 模式实施的，应及时向财政部 PPP 中心申请调出示范项目名单并退出项目库。

（三）开展示范项目定期评估。财政部 PPP 中心应定期组织第三方专业机构、专家等，开展示范项目执行情况评估。评估过程中发现示范项目存在运作不规范、实施情况发生重大变化或信息披露不到位等问题的，应及时调出示范项目名单或清退出项目库。其中已获得中央财政 PPP 项目以奖代补资金的，由省级财政部门负责追回并及时上缴中央财政。经评估效果良好的示范项目，由财政部 PPP 中心联合省级财政部门加强经验总结与案例推广。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

关于印发《地方财政管理绩效综合评价方案》的通知

财预[2014]45 号

2014 年 3 月 21 日

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）：

为全面贯彻落实党的十八大、十八届二中、三中全会精神，督促和引导地方深化财税体制改革，建立现代财政制度，改进预算管理制度，加强和改进事中事后监管，提高财政管理效率，按照推进国家治理体系和治理能力现代化的要求，根据《中华人民共和国预算法》、《财政部关于推进预算绩效管理的指导意见》（财预[2011]416 号），我们制定了《地方财政管理绩效综合评价方案》。现予以印发。

特此通知。

地方财政管理绩效综合评价方案

一、评价目的

通过对地方财政管理绩效的综合评价，进一步推动地方深化财税体制改革，改进预算管理制度，提高财政资金使用效益，探索构建符合我国国情的地方财政管理绩效评价体系，不断改进财政宏观管理，提升财政管理科学化水平。

二、评价范围

包括全国 36 个省（直辖市、自治区、计划单列市，以下简称省）。其中，计划单列市单独开展综合评价，其所在省评价数据不含计划单列市。

三、评价内容及标准

评价内容主要是地方财政管理情况，具体包括实施透明预算、规范预算编制、优化收支结构、盘活存量资金、加强债务管理、完善省以下财政体制、落实“约法三章”、严肃财经纪律等 8 个方面，评价得分采用百分制。

（一）实施透明预算（15 分）。

以省、市、县三级政府的财政总预算、部门预算、三公经费预算公开情况等为对象，评价地方预算公开情况，引导和督促地方提高预算透明度。

1.省级预算公开（7 分）。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

评价内容：省级财政总预算公开、部门预算公开、三公经费预算公开情况，分值比例为 3：2：2。

某省得分=省级财政总预算公开得分+省级部门预算公开得分+省级三公经费预算公开得分。

其中：

省级财政总预算公开得分，即省本级已向社会公开当年财政预算报告及报表得满分，未公开不得分。

省级部门预算公开得分=省级公开部门预算的部门个数÷省级编制部门预算的部门总数×分值。

省级三公经费预算公开得分，即省级已向社会公开当年三公经费支出汇总预算得满分，未公开不得分。

2.市级预算公开（4 分）。

评价内容：市级财政总预算公开、部门预算公开、三公经费预算公开情况，分值比例为 2：1：1。

某省得分=市级财政总预算公开得分+市级部门预算公开得分+市级三公经费预算公开得分。

其中：

市级财政总预算公开得分=公开总预算的地（市、州）个数÷地（市、州）总数×分值。

市级部门预算公开得分=公开部门预算的地（市、州）个数÷地（市、州）总数×分值。

市级三公经费预算公开得分=公开三公经费支出汇总预算的地（市、州）个数÷地（市、州）总数×分值。

3.县级预算公开（4 分）。

评价内容：县级财政总预算公开、部门预算公开、三公经费预算公开情况，分值比例为 2：1：1。

某省得分=县级财政总预算公开得分+县级部门预算公开得分+县级三公经费预算公开得分。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

其中：

县级财政总预算公开得分=公开总预算的县（市、旗）个数÷县（市、旗）总数×分值。

县级部门预算公开得分=公开部门预算的县（市、旗）个数÷县（市、旗）总数×分值。

县级三公经费预算公开得分=公开三公经费支出汇总预算的县（市、旗）个数÷县（市、旗）总数×分值。

（二）规范预算编制（15 分）。

以预算编制规范性、公共财政预算到位率、部门预算管理水平、提前下达转移支付到位率等为对象，评价地方预算编制水平，引导和督促地方提高预算编制的科学性和规范性。

1.财政预算编制规范性（4 分）。

评价内容：省级财政预算报告表格的完整性和细化程度，分值各占 1/2。

某省得分=预算表格完整性得分+预算表格细化程度得分。

其中：完整性包括收入预算和支出预算。收入预算包括地方本级预算收入、转移性收入、调入预算稳定调节基金、地方政府债券和上年结余收入等；支出预算包括地方本级预算支出、转移性支出、地方政府债券还本支出、安排地方预算稳定调节基金、增设预算周转金和年终结余等。

细化程度主要是指细化到类、款、项级内容的程度。

2.公共财政年初预算到位率（4 分）。

评价内容：公共财政收支年初预算数占决算数比重情况，收入和支出分值各占 1/2。

某省得分=公共财政收入年初预算到位率得分+公共财政支出年初预算到位率得分。

计算方法：第一步，计算公共财政收支年初预算数占决算数比重。第二步，对所占比重进行标准化校正处理，使其位于 0 到 100%之间。第三步：计算得分，校正后比重为 95%及以上的，得满分；其他地区得分=某省校正后比重÷max（各省校正后比重）×分值。

其中：

校正后比重=[1-绝对值（年初预算数占决算数比重-1）]×100%；

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

max（各省校正后比重）指校正后比重低于 95%的各省比重的最大值。

3.部门预算管理（4 分）。

评价内容：部门预算完整性和部门预算提交人代会审议比重情况，分值各占 1/2。

某省得分=部门预算完整性得分+部门预算提交人代会审议比重得分。

其中：部门预算完整性包括部门预算表格是否编列部门所有收支、支出是否分基本支出和项目支出分别编列、项目支出是否编列到具体项目等。

部门预算提交人代会审议比重得分计算方法：第一步，计算各省提交省人代会审议部门预算的部门个数占省级编制部门预算的部门总数的比重。第二步，计算得分，某省得分=某省提交省人代会审议部门预算的部门个数÷编制部门预算的部门总数×分值。

4.提前下达转移支付到位率（3 分）。

评价内容：省级提前下达市县的转移支付指标占全年下达转移支付决算数的比重（按东、中、西区域分别评价）。

某省得分：提前下达转移支付到位率为 70%及以上的，得满分；其他地区得分=[max（各省提前下达转移支付到位率差）－某省提前下达转移支付到位率差]÷[max（各省提前下达转移支付到位率差）－min（各省提前下达转移支付到位率差）] ×分值。

计算方法：第一步，计算各省提前下达市县转移支付指标数占全年下达市县转移支付指标决算数的比重。第二步，计算上述比重与所在区域平均到位率的差。第三步：计算得分。

其中：

某省提前下达转移支付指标到位率=某省提前下达市县转移支付指标数÷某省当年下达市县转移支付指标决算数；

某省提前下达转移支付到位率差=某省提前下达转移支付指标到位率-某省所在区域平均到位率；

max（各省提前下达转移支付到位率差）指到位率低于 70%的各省提前下达转移支付到位率与所在区域平均到位率差的最大值；

min（各省提前下达转移支付到位率差）指到位率低于 70%的各省提前下达转移支付到位率与所在区域平均到位率差的最小值。

（三）优化收支结构（15 分）。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

1.提高收入质量（6 分）。

以宏观产业税负、公共财政收入中税收收入占比等为对象，评价地方财政收入质量，引导和督促地方加快经济结构调整升级，提高发展质量和效益。

（1）宏观产业税负（3 分）。

评价内容：各省第二产业、第三产业税收额占第二产业、第三产业增加值的比重（按东、中、西区域分别评价）。

某省得分：宏观产业税负偏离度不高于 5 个百分点的，得满分；宏观产业税负偏离度高于 20 个百分点的，得 0 分；其他地区得分=[max（各省宏观产业税负偏离度）－某省宏观产业税负偏离度]÷[max（各省宏观产业税负偏离度）－min（各省宏观产业税负偏离度）] ×分值。

计算方法：第一步，计算各省宏观产业税负，即第二产业、第三产业税收额占其第二产业、第三产业地区增加值的比重。第二步，计算各省宏观产业税负偏离度。第三步，计算得分。

其中：

宏观产业税负=（第二产业和第三产业税收额÷第二产业和第三产业地区增加值）×100%；

宏观产业税负偏离度=绝对值（某省宏观产业税负-所在区域各省平均宏观产业税负）；

max（各省宏观产业税负偏离度）指各省宏观产业税负偏离度在 5-20 个百分点之间的最大值；

min（各省宏观产业税负偏离度）指各省宏观产业税负偏离度在 5-20 个百分点之间的最小值。

（2）公共财政收入中税收收入占比（3 分）。

评价内容：地方公共财政收入中税收收入占比及其年度间变化情况，包括静态评价和动态评价，分值比例为 4：1。

① 静态评价。

某省得分：公共财政收入中税收收入占比高于全国地方平均占比 10 个百分点及以上的，得满分；其他地区得分=某省公共财政收入中税收收入占比÷max（各省公共财政收入中税收收入占比）×分值。

其中：

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

某省公共财政收入中税收收入占比=某省税收收入÷某省公共财政收入×100%；

max（各省公共财政收入中税收收入占比）指非满分省公共财政收入中税收收入占比的最大值。

② 动态评价。

某省得分=[某省税收收入占比变动水平－min（各省税收收入占比变动水平）] ÷[max（各省税收收入占比变动水平）－min（各省税收收入占比变动水平）] ×分值。

其中：

税收收入占比变动水平＝（本年度公共财政收入中税收收入占比－上年度公共财政收入中税收收入占比）×上年度公共财政收入中税收收入占比系数；

max（各省税收收入占比变动水平）指各省税收收入占比变动水平的最大值；

min（各省税收收入占比变动水平）指各省税收收入占比变动水平的最小值。

2.优化支出结构（9 分）。

以公共安全、教育、科学技术、文化体育与传媒、社会保障和就业、医疗卫生、节能环保、农林水事务、住房保障支出等 9 项支出总体水平及其人均水平为对象，评价地方重点支出保障力度和支出结构优化程度，引导和督促地方切实保障和改善民生，提高财政资金使用效益。

（1）重点支出占比（4.5 分）。

评价内容：各省重点支出总体水平。

某省得分：重点支出占比超过各省平均水平 10 个百分点及以上的，得满分；重点支出占比低于各省平均水平 10 个百分点及以上的，得 0 分；其他地区得分=[某省重点支出占比差-min 各省重点支出占比差）] ÷[max（各省重点支出占比差）－min（各省重点支出占比差）] ×分值。

计算方法：第一步，计算各省重点支出占公共财政支出比重。第二步，计算某省重点支出占比与各省重点支出平均占比的差。第三步：计算得分。

其中：

某省重点支出占比=重点支出÷公共财政支出×100%；

某省重点支出占比差=某省重点支出占比-各省重点支出平均占比；

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

max（各省重点支出占比差）指各省重点支出占比差在-10 和 10 个百分点之间的最大值；

min（各省重点支出占比差）指各省重点支出占比差在-10 和 10 个百分点之间的最小值。

（2）人均重点支出（4.5 分）。

评价内容：各省重点支出人均水平。

某省得分=某省校正人均重点支出÷max（各省校正人均重点支出）×分值。

计算方法：第一步，计算各省人均重点支出。第二步，考虑支出成本差异系数和中央转移支付依赖度系数，计算各省校正人均重点支出。第三步，计算得分。

其中：

人均重点支出=某省重点支出÷某省总人口；

校正人均重点支出=人均重点支出÷支出成本差异系数÷中央转移支付依赖度系数；

max（各省校正人均重点支出水平）指各省校正人均重点支出的最大值。

（四）盘活存量资金（15 分）

以分季度支出进度及清理压缩结余结转资金、暂存款、暂付款、专项支出财政专户余额等为对象，评价盘活财政存量资金情况，督促和引导地方深挖存量资金潜力，切实提高公共资金使用效益。

1.加快支出进度（4 分）。

评价内容：一季度末、二季度末、三季度末、11 月末公共财政支出进度与序时进度的比较情况，分值各占 1/4。

某省得分=公共财政支出一季度末进度得分+二季度末进度得分+三季度末进度得分+11 月末进度得分。

计算方法：第一步：计算各省上述各时点公共财政支出进度。第二步，分别计算上述各时点得分，达到或快于序时进度的，得满分；其他地区得分=某省某时点公共财政支出进度÷该时点序时进度×分值。

其中：

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

某省某时点公共财政支出进度＝某省某时点公共财政支出执行数÷某省全年公共财政支出决算数×100%。

2.清理压缩结余结转资金（4 分）。

评价内容：公共财政年终结余结转率及其年度间变化情况，包括静态评价和动态评价，分值比例为 3：1（按东、中、西区域分别评价）。

（1）静态评价。

某省得分：公共财政年终结余结转率不高于 9%的，得满分；其他地区得分=[max（各省公共财政年终结余结转率差）-某省公共财政年终结余结转率差]÷[max（各省公共财政年终结余结转率差）－min（各省公共财政年终结余结转率差）]×分值。

其中：

公共财政年终结余结转率=公共财政年终结余结转数÷公共财政支出决算数×100%；

公共财政年终结余结转率差=某省公共财政年终结余结转率-所在区域公共财政年终结余结转率平均水平；

max（各省公共财政年终结余结转率差）指所在区域年终结余结转率高于 9%的各省年终结余结转率差的最大值；

min（各省公共财政年终结余结转率差）指所在区域年终结余结转率高于 9%的各省年终结余结转率差的最小值。

（2）动态评价。

某省得分：公共财政年终结余结转降幅为 30%及以上的，得满分；其他地区得分=[某省公共财政年终结余结转变动率－min（各省公共财政年终结余结转变动率）]÷[max（各省公共财政年终结余结转变动率）－min（各省公共财政年终结余结转变动率）]×分值。

其中：

公共财政年终结余结转变动率=（1-本年度公共财政结余结转数÷上年度公共财政结余结转数]×100%；

max（各省公共财政年终结余结转变动率）指公共财政年终结余结转降幅小于 30%的所在区域各省变动率的最大值；

min（各省公共财政年终结余结转变动率）指公共财政年终结余结转降幅小于 30%的所在区域各省变动率的最小值。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

3.清理压缩总预算暂存暂付款（4 分）

评价内容：总预算暂存暂付款率及其年度间变化情况，包括静态评价和动态评价，分值比例为 3：1。暂存款、暂付款的评价方式相同，分别计算并汇总得分（按东、中、西区域分别评价）。

（1）静态评价。

某省得分：总预算暂存款率（暂付款率按照计算，下同）不超过 5%的，得满分；其他地区得分=[max（各省总预算暂存款率差）-某省总预算暂存款率差]÷[max（各省总预算暂存款率差）－min（各省总预算暂存款率差）]×分值÷2。

其中：

总预算暂存款率=总预算暂存款年末余额÷公共财政支出决算数×100%。

总预算暂存款率差=某省总预算暂存款率-所在区域总预算暂存款率；

max（各省总预算暂存款率差）指总预算暂存款率超过 5%的各省暂存款率差的最大值。

min（各省总预算暂存款率差）指总预算暂存款率超过 5%的各省暂存款率差的最小值。

（2）动态评价。

某省得分=[某省总预算暂存款变动率－min（各省总预算暂存款变动率）]÷[max（各省总预算暂存款变动率）－min（各省总预算暂存款变动率）]×分值÷2。

其中：

总预算暂存款变动率=（1-总预算暂存款本年末余额÷总预算暂存款上年末余额）×100%。

max（各省总预算暂存款变动率）指各省总预算暂存款变动率的最大值；

min（各省总预算暂存款变动率）指各省总预算暂存款变动率的最小值。

4.清理压缩专项支出财政专户余额（3 分）

评价内容：专项支出财政专户余额年度间变化情况等。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

某省得分=[某省专项支出财政专户余额变动率-min（各省专项支出财政专户余额变动率）]÷[max（各省专项支出财政专户余额变动率）－min（各省专项支出财政专户余额变动率）]×分值。

其中：

专项支出财政专户余额变动率=（1-专项支出财政专户本年末余额÷专项支出财政专户上年末余额）×100%；

max（各省专项支出财政专户余额变动率）指各省专项支出财政专户余额变动率的最大值；

min（各省专项支出财政专户余额变动率）指各省专项支出财政专户余额变动率的最小值。

其他评价指标另行说明。

（五）加强债务管理（15 分）

以政府性债务率、新增债务率、偿债率、逾期率等为对象，评价地方政府性债务风险程度和管理情况，引导和督促地方加强政府债务管理，防范和化解财政风险。

1.政府性债务率（6 分）。

评价内容：各省政府性债务率。

某省得分：政府性债务率低于全国平均水平 30 个百分点的，得满分；高于全国平均水平 30 个百分点及以上的，得 0 分；其他地区得分=[max（各省政府性债务率差）-某省政府性债务率差]÷[max（各省政府性债务率差）－min（各省政府性债务率差）]×分值。

其中：

某省政府性债务率=某省政府性债务余额÷某省综合财力；

政府性债务余额=政府负有偿还责任债务余额+（政府负有担保责任债务余额+政府可能承担一定救助责任债务余额）×30%；

各省政府性债务率差=某省政府性债务率-全国地方平均债务率；

max（各省政府性债务率差）指各省政府性债务率差不高于 30 个百分点的最大值；

min（各省政府性债务率差）指各省政府性债务率差不低于 30 个百分点的最小值。

2.政府性债务新增债务率（4 分）。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

评价内容：各省当年政府性债务新增债务率。

某省得分：政府性债务新增债务率低于全国平均水平 30 个百分点的，得满分，新增债务余额小于等于 0 的地区，得满分；高于全国平均水平 30 个百分点及以上的，得 0 分，新增综合财力小于等于 0 且新增债务余额大于 0 的地区，得 0 分；其他地区得分=[max（各省政府性债务新增债务率差）-某省政府性债务新增债务率差]÷[max（各省政府性债务新增债务率差）－min（各省政府性债务新增债务率差）]×分值。

其中：

政府性债务新增债务率=某省当年政府性债务新增债务余额÷某省当年综合财力；

某省政府性债务新增债务余额=政府负有偿还责任债务新增余额+（政府负有担保责任债务新增余额+政府可能承担一定救助责任债务新增余额）×30%；

各省政府性债务新增债务率差=某省政府性债务新增债务率-全国平均政府性债务新增债务率；

max（各省政府性债务新增政府性债务率差）指各省政府性债务新增债务率差不高于 30 个百分点的最大值；

min（各省政府性债务新增政府性债务率差）指各省政府性债务新增债务率差不低于 30 个百分点的最小值。

3.政府性债务逾期率（3 分）。

评价内容：各省政府性债务逾期率。

某省得分：政府性债务逾期率低于全国平均水平 30 个百分点的，得满分；高于全国平均水平 30 个百分点及以上的，得 0 分；其他地区得分=[max（各省政府性债务逾期率差）-某省政府性债务逾期率差]÷[max（各省政府性债务逾期率差）－min（各省政府性债务逾期率差）]×分值。

其中：

政府性债务逾期率=某省政府性债务逾期债务余额÷某省政府性债务余额；

政府性债务逾期债务余额＝政府负有偿还责任债务逾期余额+（政府负有担保责任债务逾期余额+政府可能承担一定救助责任债务逾期余额）×30%；

各省政府性债务逾期率差=某省政府性债务逾期率-全国平均政府性债务逾期率；

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

max（各省政府性债务逾期率差）指各省政府性债务逾期率差不高于 30 个百分点的最大值；

min（各省政府性债务逾期率差）指各省政府性债务逾期率差不低于 30 个百分点的最小值。

4.政府性债务偿债率（2 分）。

评价内容：各省政府性债务偿债率。

某省得分：政府性债务偿债率低于全国平均水平 30 个百分点的，得满分；高于全国平均水平 30 个百分点及以上的，得 0 分；其他地区得分=[max（各省政府性债务偿债率差）-某省政府性债务偿债率差]÷[max（各省政府性债务偿债率差）－min（各省政府性债务偿债率差）]×分值。

其中：

政府性债务偿债率=某省当年政府性债务还本付息额÷某省综合财力；

政府性债务还本付息金额＝政府负有偿还责任债务还本付息金额×100%+（政府负有担保责任债务还本付息金额+政府可能承担一定救助责任债务还本付息金额）×30%

各省政府性债务偿债率差=某省政府性债务偿债率-全国平均政府性债务偿债率；

max（各省政府性债务偿债率差）指各省政府性债务偿债率差不高于 30 个百分点的最大值；

min（各省政府性债务偿债率差）指各省政府性债务偿债率差不低于 30 个百分点的最小值。

其他评价指标另行说明。

（六）完善省以下财政体制（15 分）。

以省内支出均衡度、省对下一般性转移支付占全省转移支付比重为评价对象，评价省以下财政体制运行效果，引导和督促地方均衡省以下财力分布，完善转移支付结构，促进省内基本公共服务均等化。

1.改善省内支出均衡度（10 分）。

评价内容：省内人均公共财政支出均衡度及其年度间变化情况，包括静态评价和动态评价，分值比例为 4：1。

（1）静态评价。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

某省得分=[max（各省省内人均公共财政支出均衡度差）-某省省内人均公共财政支出均衡度差]÷[max（各省省内人均公共财政支出均衡度差）－min（各省省内人均公共财政支出均衡度差）]×分值。

其中：

省内人均公共财政支出均衡度=（全省最低40%县的人均公共财政支出÷全省市县人均公共财政支出）×100%×中央转移支付依赖度系数；

省内人均公共财政支出均衡度差=某省省内人均公共财政支出均衡度-各省省内人均公共财政支出均衡度平均水平；

max（各省省内人均公共财政支出均衡度差）指各省省内人均公共财政支出均衡度差的最大值；

min（各省省内人均公共财政支出均衡度差）指各省省内人均公共财政支出均衡度差的最小值。

（2）动态评价。

某省得分=某省省内人均公共财政支出均衡度变动率÷max（各省省内人均公共财政支出均衡度变动率）×分值。

其中：

省内人均公共财政支出均衡度变动率=本年度省内人均公共财政支出均衡度-上年度省内人均公共财政支出均衡度；

max（各省省内人均公共财政支出均衡度变动率）是指各省省内人均公共财政支出均衡度变动率的最大值。

2. 提高一般性转移支付比重（5分）。

评价内容：省对下转移支付中一般性转移支付所占比重及其提高情况，包括静态评价和动态评价，分值比例为4：1。

（1）静态评价。

某省得分=[某省一般性转移支付占比差-min（各省一般性转移支付占比差）]÷[max（各省一般性转移支付占比差）－min（各省一般性转移支付占比差）]×分值。

其中：

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

一般性转移支付占比=省对下一般性转移支付÷省对下转移支付×中央转移支付依赖度系数×100%；

一般性转移支付占比差=某省一般性转移支付占比-各省一般性转移支付占比平均水平；

max（各省一般性转移支付占比差）指各省一般性转移支付占比差的最大值；

min（各省一般性转移支付占比差）指各省一般性转移支付占比差的最小值。

（2）动态评价。

某省得分=[某省省对下一般性转移支付占比变动率－min（各省省对下一般性转移支付占比变动率）]÷[max（各省省对下一般性转移支付占比变动率）－min（各省省对下一般性转移支付占比变动率）]×分值；

其中：

省对下一般性转移支付占比＝某省省对下一般性转移支付÷某省省对下转移支付总额×100%；

省对下一般性转移支付占比变动率=本年度省对下一般性转移支付占比-上年度省对下一般性转移支付占比；

max（各省省对下一般性转移支付占比变动率）指各省省对下一般性转移支付占比变动率的最大值；

min（各省省对下一般性转移支付占比变动率）指各省省对下一般性转移支付占比变动率的最小值。

（七）落实“约法三章”（10 分）。

以禁止新建政府性楼堂馆所、控制财政供养人员增长、控制压缩三公经费支出等为对象，评价地方落实“约法三章”的情况，引导和督促地方切实兑现本届中央政府的庄严承诺。

1.控制压缩三公经费支出（4 分）。

评价内容：公共财政三公经费支出人均水平及其年度间变化情况，包括静态评价和动态评价，分值比例为 4：1（按东、中、西区域分别评价）。

（1）静态评价。

某省得分=min（各省人均三公经费支出）÷某省人均三公经费支出×分值。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

其中：

某省人均三公经费支出=某省公共财政三公经费支出÷某省标准在职财政供养人员数；

标准在职财政供养人员是指按照总人口、面积、县乡区划数等因素，运用多元回归分析计算确定的财政供养人员数；

min（各省人均三公经费支出）指所在区域各省人均三公经费支出的最小值。

（2）动态评价。

某省得分=[某省三公经费支出变动率-min（各省三公经费支出变动率）]÷[max（各省三公经费支出变动率）－min（各省三公经费支出变动率）]×分值。

其中：

三公经费支出变动率=（1-本年度公共财政三公经费支出决算数÷上年度公共财政三公经费支出决算数）×100%；

max（各省三公经费支出变动率）指各省三公经费支出变动率的最大值；

min（各省三公经费支出变动率）指各省三公经费支出变动率的最小值。

2.控制财政供养人员增长（4 分）

评价内容：各省实际在职财政供养人员数与标准在职财政供养人员数相比的控制情况及其年度间变化情况，包括静态评价和动态评价，分值比例为 4：1。

（1）静态评价。

某省得分：实际在职财政供养人员数不超过标准在职财政供养人员数的，得满分；其他地区得分=（1-某省超出率）×分值。

其中：

标准在职财政供养人员是指按照总人口、面积、县乡区划数等因素，运用多元回归分析计算确定的财政供养人员数；

某省超出率=（实际在职财政供养人员数÷标准在职财政供养人员数-1）×100%。

（2）动态评价。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

某省得分=[max（在职财政供养人员变动率）-在职财政供养人员变动率]÷[max（在职财政供养人员变动率）－min（在职财政供养人员变动率）]×分值。

其中：

在职财政供养人员变动率=（某省当年在职财政供养人员数÷某省上年在职财政供养人员数-1）×100%；

max（各省在职财政供养人员变动率）指各省在职财政供养人员变动率的最大值；

min（各省在职财政供养人员变动率）指各省在职财政供养人员变动率的最小值。

3.禁止新建政府性楼堂馆所（2 分）

评价内容：各省是否存在新建政府性楼堂馆所情况。

某省得分：当年无新建政府性楼堂馆所情况的，得 2 分；当年新建政府性楼堂馆所的，得 0 分。

（八）严肃财经纪律（-10 分）。

以财政资金违规情况为对象，评价地方财政资金绩效监督情况，引导和督促地方加强行政权力运行的监督和制约，健全惩治和预防腐败体系。

评价内容：财政资金违规情况。

某省得分=[某省财政资金违规率－min（各省财政资金违规率）] ÷[max（各省财政资金违规率）- min（各省财政资金违规率）]×分值。

其中：

财政资金违规率=某省该年度财政资金违规金额÷某省该年度公共财政支出决算数×100%；

max（各省财政资金违规率）指各省财政资金违规率的最大值；

min（各省财政资金违规率）指各省财政资金违规率的最小值。

四、评价结果及应用

财政部每年组织对上一年度地方财政管理绩效进行综合评价，评价结果作为相关转移支付分配的重要参考依据。同时，将评价结果按得分进行排名。对得分排名前 10 名的省，由财政部予以通报表扬；对管理基础较差、综合得分较低的省，由财政部予以通报批评，并通过约谈督促切实整改。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

评价结果在财政部门户网站公开，主动接受社会公众监督。

五、其他事项

评价数据主要采用中国统计年鉴、地方财政总决算、地方财政分析评价系统、地方政府性债务管理系统及其他统计数据。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

财政部对十二届全国人大五次会议第 7353 号建议的答复

财预函[2017]40 号

2017 年 6 月 30 日

殷兴山代表：

您提出的关于通过建立政府资产负债表完善地方政府性债务管理制度的建议，全国人大常委会办公厅转交我部办理。我们在认真研究的基础上，拟定了初步答复意见，并征求了您的意见。根据您的反馈意见，现正式答复如下：

近年来，按照党中央、国务院决策部署，财政部积极采取措施规范地方政府债务管理，建立了涵盖地方政府债务限额管理、预算管理、风险评估和预警、应急处置、监督问责等的“闭环”管理制度体系。各地认真贯彻落实地方政府债务管理制度和政策，加快建立规范的地方政府举债融资机制，健全风险防控机制，取得了阶段性成效。

一、关于“统一并规范地方政府性债务统计口径”的建议

《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国担保法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号）明确了地方政府债务管理的法律制度框架，核心内容包括：一是除发行地方政府债券外，地方政府及其所属部门不得以任何方式举借债务，也不得以任何方式违法提供担保。二是实行地方政府债务限额管理。三是将地方政府债务分门别类纳入全口径预算管理，必须报本级人大常委会审批，主动接受人大和社会监督。从当前我国法律制度看，地方政府债务范围确定有两个核心要素：一是形式合法，二是程序合法。按照相关法律规定，我部通过国务院吹风会、答记者问等多种方式，明确我国的地方政府债务范围，依法是指地方政府债券，以及清理甄别认定的 2014 年末非政府债券形式存量政府债务。地方国有企业（包括融资平台公司）举借的债务依法不属于政府债务，其举借的债务由国有企业负责偿还，地方政府不承担偿还责任；地方政府作为出资人，在出资范围内承担有限责任。

当前，一些地区确实存在通过融资平台公司等企业违法违规举债担保问题，违反预算法、担保法相关规定，我部态度明确、行动坚决，坚持严格依法处理，发现一起、查处一起、问责一起，公开予以曝光。2017 年我部已分 3 批公开通报部分地区违法违规融资担保行为，坚决依法制止违法违规融资担保行为。

二、关于“编制并公开地方政府资产负债表”的建议

新《预算法》第 97 条规定：“各级政府财政部门应当按年度编制以权责发生制为基础的政府综合财务报告，报告政府整体财务状况、运行情况和财政中长期可持续性，报本级人民代表大会常务委员会备案。”编制政府综合财务报告，很重要的一项内容就是编制政府资产负债表。根据《预算法》和国务院批转财政部权责发生制政府综合财务报告制度改革

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

方案的要求，财政部正在积极推进此项改革。目前，已制定发布了政府财务报告相关制度，并部署开展 2016 年度政府财务报告编制试点工作。

三、关于“严格落实地方政府性债务管理的主体责任”的建议

《预算法》和国发[2014]43 号文明确规定地方政府要硬化预算约束，防范道德风险，地方政府对其举借的债务负有偿还责任，中央政府实行不救助原则，并要求建立地方政府性债务风险预警机制和应急处置机制。我部严格贯彻落实国务院统一部署，坚守“中央政府实行不救助原则”，着力推进建立规范的地方政府债务管理制度框架，防范地方政府债务风险。

（一）开展风险评估，警示地方政府债务风险。2015 年和 2016 年，我部组织地方财政部门根据各地区一般债务、专项债务、或有债务等情况，测算债务率、新增债务率、偿债率、逾期债务率等指标，评估各地区债务风险状况，并将结果通报有关部门和各省级政府，对债务高风险地区进行风险预警。要求列入风险预警范围的债务高风险地区，积极采取措施逐步降低风险；债务风险相对较低的地区，要合理控制债务余额的规模和增长速度。

（二）建立风险应急处置机制，落实地方政府债务管理主体责任。提请国务院办公厅印发《地方政府性债务风险应急处置预案》（国办函[2016]88 号），对地方政府性债务风险应急处置做出系统性安排，明确省级政府对本地区政府性债务风险应急处置负总责，省以下地方各级政府按照属地原则各负其责，要求省级财政部门按照财政部相关规定做好本地区政府性债务风险评估和预警工作。

（三）规范新增限额分配，激励约束地方化解风险。为健全地方政府债务限额管理机制，规范新增地方政府债务限额分配管理，经报告国务院，我部印发《新增地方政府债务限额分配管理暂行办法》（财预[2017]35 号），明确新增限额分配应当体现正向激励原则，财政实力强、举债空间大、债务风险低、债务管理绩效好的地区多安排，财政实力弱、举债空间小、债务风险高、债务管理绩效差的地区少安排或不安排。

对于您提出的通过建立政府资产负债表完善地方政府性债务管理制度的建议，我们将在下一步工作中统筹考虑。进一步加强政府债务管理，发挥地方政府规范举债的积极作用，完善债务风险预警和应急处置机制，切实防范和化解债务风险；按照国务院有关要求，继续扎实推进权责发生制政府综合财务报告制度改革工作，力争在 2020 年前建立具有中国特色的政府会计准则体系和权责发生制政府综合财务报告制度，实现经审计的政府综合财务报告及其审计报告，依法报送本级人民代表大会常务委员会备案，并按规定向社会公开。

感谢您对财政工作的关心和支持，欢迎再提宝贵意见。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

国务院办公厅关于创新农村基础设施投融资体制机制的指导意见

国办发[2017]17 号

2017 年 2 月 6 日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

农村基础设施是社会主义新农村建设的重要内容，是农村经济社会发展的重要支撑。近年来，我国农村道路、供水、污水垃圾处理、供电、电信等基础设施建设步伐不断加快，生产生活条件逐步改善，但由于历史欠账较多、资金投入不足、融资渠道不畅等原因，农村基础设施总体上仍比较薄弱，与全面建成小康社会的要求还有较大差距。为创新农村基础设施投融资体制机制，加快农村基础设施建设步伐，经国务院同意，现提出以下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，认真落实党中央、国务院决策部署，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，以加快补齐农村基础设施短板、推进城乡发展一体化为目标，以创新投融资体制机制为突破口，明确各级政府事权和投入责任，拓宽投融资渠道，优化投融资模式，加大建设投入，完善管护机制，全面提高农村基础设施建设和管理水平。

（二）基本原则。

政府主导、社会参与。明确农村基础设施的公共产品定位，强化政府投入和主导责任，加强城乡基础设施统筹规划，加大政策支持力度。破除体制机制障碍，引导和鼓励社会资本投向农村基础设施领域，提高建设和管护市场化、专业化程度。

农民受益、民主决策。发挥农民作为农村基础设施直接受益主体的作用，引导农民和农村集体经济组织积极参与项目建设和管理，推动决策民主化，保障农民知情权、参与权和监督权。

因地制宜、分类施策。充分发挥地方政府和投资主体的积极性，探索适合不同地区、不同基础设施特点的投融资机制。兼顾公平与效率，实施差别化投融资政策，加大对贫困地区的支持力度。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

建管并重、统筹推进。坚持先建机制、后建工程，合理确定农村基础设施投融资模式和运行方式。推进投融资体制机制创新与建设管护机制创新、农村集体产权制度改革等有机结合，实现可持续发展。

（三）主要目标。到 2020 年，主体多元、充满活力的投融资体制基本形成，市场运作、专业高效的建管机制逐步建立，城乡基础设施建设管理一体化水平明显提高，农村基础设施条件明显改善，美丽宜居乡村建设取得明显进展，广大农民共享改革发展成果的获得感进一步增强。

二、构建多元化投融资新格局，健全投入长效机制

（四）健全分级分类投入体制。明确各级政府事权和投入责任，构建事权清晰、权责一致、中央支持、省级统筹、县级负责的农村基础设施投入体系。对农村道路等没有收益的基础设施，建设投入以政府为主，鼓励社会资本和农民参与。对农村供水、污水垃圾处理等有一定收益的基础设施，建设投入以政府和社会资本为主，积极引导农民投入。对农村供电、电信等以经营性为主的基础设施，建设投入以企业为主，政府对贫困地区和重点区域给予补助。（国家发展改革委、财政部牵头负责）

（五）完善财政投入稳定增长机制。优先保障财政对农业农村的投入，相应支出列入各级财政预算，坚持把农业农村作为国家固定资产投资的重点领域，确保力度不减弱、总量有增加。统筹政府土地出让收益等各类资金，支持农村基础设施建设。支持地方政府以规划为依据，整合不同渠道下达但建设内容相近的资金，形成合力。（财政部、国家发展改革委牵头负责）

（六）创新政府投资支持方式。发挥政府投资的引导和撬动作用，采取直接投资、投资补助、资本金注入、财政贴息、以奖代补、先建后补、无偿提供建筑材料等多种方式支持农村基础设施建设。鼓励地方政府和社会资本设立农村基础设施建设投资基金。建立规范的地方政府举债融资机制，推动地方融资平台转型改制和市场化融资，重点向农村基础设施建设倾斜。允许地方政府发行一般债券支持农村道路建设，发行专项债券支持农村供水、污水垃圾处理设施建设，探索发行县级农村基础设施建设项目集合债。支持符合条件的企业发行企业债券，用于农村供电、电信设施建设。鼓励地方政府通过财政拨款、特许或委托经营等渠道筹措资金，设立不向社会征收的政府性农村基础设施维修养护基金。鼓励有条件的地区将农村基础设施与产业、园区、乡村旅游等进行捆绑，实行一体化开发和建设，实现相互促进、互利共赢。（国家发展改革委、财政部、人民银行、银监会、证监会等负责）

（七）建立政府和社会资本合作机制。支持各地通过政府和社会资本合作模式，引导社会资本投向农村基础设施领域。鼓励按照“公益性项目、市场化运作”理念，大力推进政府购买服务，创新农村基础设施建设和运营模式。支持地方政府将农村基础设施项目整体打包，提高收益能力，并建立运营补偿机制，保障社会资本获得合理投资回报。对农村基础设施项目在用电、用地等方面优先保障。（国家发展改革委、财政部、工业和信息化部、国土资源部、住房城乡建设部、水利部、农业部、国家林业局、国家能源局等负责）

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（八）充分调动农民参与积极性。尊重农民主体地位，加强宣传教育，发挥其在农村基础设施决策、投入、建设、管护等方面作用。完善村民一事一议制度，合理确定筹资筹劳限额，加大财政奖补力度。鼓励农民和农村集体经济组织自主筹资筹劳开展村内基础设施建设。推行农村基础设施建设项目公示制度，发挥村民理事会、新型农业经营主体等监督作用。（农业部、水利部、国家林业局、民政部、住房城乡建设部等负责）

（九）加大金融支持力度。政策性银行和开发性金融机构要结合各自职能定位和业务范围，强化对农村基础设施建设的支持。鼓励商业银行加大农村基础设施信贷投放力度，改善农村金融服务。发挥农业银行面向三农、商业运作的优势，加大对农村基础设施的支持力度。支持银行业金融机构开展收费权、特许经营权等担保创新类贷款业务。完善涉农贷款财政奖励补助政策，支持收益较好、能够市场化运作的农村基础设施重点项目开展股权和债权融资。建立并规范发展融资担保、保险等多种形式的增信机制，提高各类投资建设主体的融资能力。加快推进农村信用体系建设。鼓励利用国际金融组织和外国政府贷款建设农村基础设施。（人民银行、银监会、证监会、保监会、国家发展改革委、财政部、农业发展银行、开发银行、农业银行等负责）

（十）强化国有企业社会责任。切实发挥输配电企业、基础电信运营企业的主体作用，加大对农村电网改造升级、电信设施建设的投入力度。鼓励其他领域的国有企业拓展农村基础设施建设业务，支持中央企业和地方国有企业通过帮扶援建等方式参与农村基础设施建设。（国务院国资委、国家发展改革委、财政部、工业和信息化部、国家能源局等负责）

（十一）引导社会各界积极援建。鼓励企业、社会组织、个人通过捐资捐物、结对帮扶、包村包项目等形式，支持农村基础设施建设和运行管护。引导国内外机构、基金会、社会团体和各界人士依托公益捐助平台，为农村基础设施建设筹资筹物。落实企业和个人公益性捐赠所得税税前扣除政策。进一步推进东西部扶贫协作，支持贫困地区农村基础设施建设。（民政部、财政部、税务总局、国家发展改革委、国务院扶贫办等负责）

三、完善建设管护机制，保障工程长期发挥效益

（十二）完善农村公路建设养护机制。将农村公路建设、养护、管理机构运行经费及人员基本支出纳入一般公共财政预算。推广“建养一体化”模式，通过政府购买服务等方式，引入专业企业、社会资本建设和养护农村公路。鼓励采取出让公路冠名权、广告权、相关资源开发权等方式，筹资建设和养护农村公路。结合物价上涨、里程增加、等级提升等因素，合理确定农村公路养护资金补助标准。（交通运输部、财政部、国家发展改革委等负责）

（十三）加快农村供水设施产权制度改革。以政府投入为主兴建、规模较大的农村集中供水基础设施，由县级人民政府或其授权部门根据国家有关规定确定产权归属；以政府投入为主兴建、规模较小的农村供水基础设施，资产交由农村集体经济组织或农民用水合作组织所有；单户或联户农村供水基础设施，国家补助资金所形成的资产归受益农户所有；社会资本投资兴建的农村供水基础设施，所形成的资产归投资者所有，或依据投资者意愿确定产权归属。由产权所有者建立管护制度，落实管护责任。鼓励开展农村供水设施产权交易，通过拍卖、租赁、承包、股份合作、委托经营等方式将一定期限内的管护权、

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

收益权划归社会投资者。推进国有供水企业股份制改造，引入第三方参与运行管理。（水利部、住房城乡建设部、国家发展改革委、财政部等负责）

（十四）理顺农村污水垃圾处理管理体制。探索建立农村污水垃圾处理统一管理体制，切实解决多头管理问题。鼓励实施城乡生活污水“统一规划、统一建设、统一运行、统一管理”集中处理与农村污水“分户、联户、村组”分散处理相结合的模式，推动农村垃圾分类和资源化利用，完善农村垃圾“户分类、村组收集、乡镇转运、市县处理”集中处置与“户分类、村组收集、乡镇（或村）就地处理”分散处置相结合的模式，推广建立村庄保洁制度。推进建立统一的农村人居环境建设管理信息化平台，促进相关资源统筹利用。（住房城乡建设部、环境保护部牵头负责）

（十五）积极推进农村电力管理体制改革。加快建立规范的现代电力企业制度，鼓励有条件的地区开展县级电网企业股份制改革试点。逐步向符合条件的市场主体放开增量配电网投资业务，赋予投资主体新增配电网的所有权和经营权。鼓励以混合所有制方式发展配电业务，通过公私合营模式引入社会资本参与农村电网改造升级及运营。支持社会资本投资建设清洁能源项目和分布式电源并网工程。（国家能源局、国家发展改革委牵头负责）

（十六）鼓励农村电信设施建设向民间资本开放。创新农村电信基础设施建设项目融资模式，支持民间资本以资本入股、业务代理、网络代维等多种形式与基础电信企业开展合作，参与农村电信基础设施建设。加快推进东中部发达地区农村宽带接入市场向民间资本开放试点工作，逐步深化试点，鼓励和引导民间资本开展农村宽带接入网络建设和业务运营。（工业和信息化部牵头负责）

（十七）改进项目管理和绩效评价方式。建立涵盖需求决策、投资管理、建设运营等全过程、多层次的农村基础设施建设项目综合评价体系。对具备条件的项目，通过公开招标、邀请招标、定向委托、竞争性谈判等多种方式选择专业化的第三方机构，参与项目前期论证、招投标、建设监理、效益评价等，建立绩效考核、监督激励和定期评价机制。（国家发展改革委、财政部牵头负责）

四、健全定价机制，激发投资动力和活力

（十八）合理确定农村供水价格。在建立使用者付费制度、促进节约用水的基础上，完善农村供水水价形成机制。对城市周边已纳入城镇自来水供应范围的农户，实行统一的居民阶梯水价政策。对实行农村集中式供水的，按照补偿成本、合理盈利的原则确定水价，实行有偿服务、计量收费。地方政府和具备条件的农村集体经济组织可根据实际情况对运营单位进行合理补偿。通过加强水费征收和运行维护费用补偿等措施，保障工程正常运行及日常维护。（国家发展改革委、水利部牵头负责）

（十九）探索建立污水垃圾处理农户缴费制度。鼓励先行先试，在有条件的地区实行污水垃圾处理农户缴费制度，保障运营单位获得合理收益，综合考虑污染防治形势、经济社会承受能力、农村居民意愿等因素，合理确定缴费水平和标准，建立财政补贴与农户缴费合理分摊机制。完善农村污水垃圾处理费用调整机制，建立上下游价格调整联动机制，价格调整不到位时，地方政府和具备条件的村集体可根据实际情况对运营单位给予合理补偿。（住房城乡建设部、国家发展改革委、财政部等负责）

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（二十）完善输配电价机制。按照“管住中间、放开两头”的原则，推进输配电价改革，严格成本审核和监管，完善分类定价、阶梯电价政策，落实好“两分钱”农网还贷资金政策，研究建立电力普遍服务补偿机制，支持农村地区发展。（国家发展改革委、国家能源局牵头负责）

（二十一）推进农村地区宽带网络提速降费。加快农村宽带网络建设，引导基础电信企业公平竞争。指导和推动基础电信企业简化资费结构，切实提高农村宽带上网等业务的性价比，为农村贫困户提供更加优惠的资费方案，为发展“互联网＋”提供有力支撑。（工业和信息化部牵头负责）

五、保障措施

（二十二）强化规划引导作用。按照城乡一体化发展的要求，衔接协调各类规划，推进县域乡村建设规划编制，统筹农村道路、供水、污水垃圾处理、供电、电信等基础设施建设布局。推动城镇基础设施向农村延伸，鼓励将城市周边农村、规模较大的中心镇纳入城镇基础设施建设规划，实行统一规划、统一建设、统一管护。（住房城乡建设部牵头负责）

（二十三）完善相关法律法规。完善农村基础设施投融资相关法律法规，依法保护投资者合法权益，维护公平有序的市场投资环境。推动公路法、村庄和集镇规划建设管理条例等相关法律法规修订工作，为创新农村基础设施投融资体制机制创造条件。加快修订相关规定，适当放宽对农村小型基础设施投资项目管理“四制”要求。（交通运输部、住房城乡建设部、国家发展改革委、农业部、国务院法制办等负责）

（二十四）落实地方政府责任。地方各级人民政府要把农村基础设施建设管护摆上重要议事日程，统筹本辖区内国有林区、林场、垦区等基础设施建设，积极创新投融资体制机制。县级人民政府是农村基础设施建设管护的责任主体，要结合本地实际，制定实施意见，确保各项措施落到实处。（各省级人民政府负责）

（二十五）加强部门协作。国务院各有关部门要根据本意见，按照职责分工，密切协作配合，抓紧制定相关配套措施。国家发展改革委要会同有关部门对意见落实情况进行跟踪分析和定期评估，并向国务院报告。（国家发展改革委牵头负责）

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知

财预[2017]89 号

2017 年 6 月 2 日

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）：

为落实《中华人民共和国预算法》和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号）精神，健全规范的地方政府举债融资机制，经十二届全国人大五次会议审议批准，完善地方政府专项债券（以下简称专项债券）管理，加快按照地方政府性基金收入项目分类发行专项债券步伐，发挥政府规范举债促进经济社会发展的积极作用。现将有关事项通知如下：

一、政策目标

坚持以推进供给侧结构性改革为主线，围绕健全规范的地方政府举债融资机制，依法完善专项债券管理，指导地方按照本地区政府性基金收入项目分类发行专项债券，着力发展实现项目收益与融资自求平衡的专项债券品种，加快建立专项债券与项目资产、收益相对应的制度，打造立足我国国情、从我国实际出发的地方政府“市政项目收益债”，防范化解地方政府专项债务风险，深化财政与金融互动，引导社会资本加大投入，保障重点领域合理融资需求，更好地发挥专项债券对地方稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险的支持作用。

二、主要内容

（一）依法安排专项债券规模。

严格执行法定限额管理，地方政府专项债务余额不得突破专项债务限额。各地试点分类发行专项债券的规模，应当在国务院批准的本地区专项债务限额内统筹安排，包括当年新增专项债务限额、上年末专项债务余额低于限额的部分。

（二）科学制定实施方案。

各省、自治区、直辖市、计划单列市（以下简称省级）财政部门负责制定分类发行专项债券试点工作实施方案，重点明确专项债券对应的项目概况、项目预期收益和融资平衡方案、分年度融资计划、年度拟发行专项债券规模和期限、发行计划安排等事项。分类发行专项债券建设的项目，应当能够产生持续稳定的反映为政府性基金收入或专项收入的现金流收入，且现金流收入应当能够完全覆盖专项债券还本付息的规模。

（三）加强部门协调配合。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

省级财政部门负责按照专项债务管理规定，审核确定分类发行专项债券实施方案和管理办法，组织做好信息披露、信用评级、资产评估等工作。行业主管部门、项目单位负责配合做好专项债券发行准备工作，包括制定项目收益和融资平衡方案、提供必需的项目信息等，合理评估分类发行专项债券对应项目风险，切实履行项目管理责任。

（四）明确市县管理责任。

市县级政府确需举借相关专项债务的，依法由省级政府代为分类发行专项债券、转贷市县使用。专项债券可以对应单一项目发行，也可以对应同一地区多个项目集合发行，具体由市县级财政部门会同有关部门提出建议，报省级财政部门确定。市县级政府及其部门负责承担专项债券的发行前期准备、使用管理、还本付息、信息公开等工作。相关专项债券原则上冠以“××年××省、自治区、直辖市（本级或××市、县）××专项债券（×期）——×年××省、自治区、直辖市政府专项债券（×期）”名称。

（五）推进债券信息公开。

分类发行专项债券的地方政府应当及时披露专项债券及其项目信息。财政部门应当在门户网站等及时披露专项债券对应的项目概况、项目预期收益和融资平衡方案、专项债券规模和期限、发行计划安排、还本付息等信息。行业主管部门和项目单位应当及时披露项目进度、专项债券资金使用情况等信息。

（六）强化对应资产管理。

省级财政部门应当按照财政部统一要求同步组织建立专项债券对应资产的统计报告制度。地方各级财政部门应当会同行业主管部门、项目单位等加强专项债券项目对应资产管理，严禁将专项债券对应的资产用于为融资平台公司等企业融资提供任何形式的担保。

（七）严格项目偿债责任。

专项债券对应的项目取得的政府性基金或专项收入，应当按照该项目对应的专项债券余额统筹安排资金，专门用于偿还到期债券本金，不得通过其他项目对应的项目收益偿还到期债券本金。因项目取得的政府性基金或专项收入暂时难以实现，不能偿还到期债券本金时，可在专项债务限额内发行相关专项债券周转偿还，项目收入实现后予以归还。

三、工作安排

（一）选择重点领域先行试点。

2017 年优先选择土地储备、政府收费公路 2 个领域在全国范围内开展试点。鼓励有条件的地方立足本地区实际，围绕省（自治区、直辖市）党委、政府确定的重大战略，积极探索在有一定收益的公益性事业领域分类发行专项债券，以对应的政府性基金或专项收入偿还，项目成熟一个、推进一个。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（二）明确管理程序和时间安排。

各地在国务院批准的专项债务限额内发行土地储备、政府收费公路专项债券的，按照财政部下达的额度及制定的统一办法执行。除土地储备、收费公路额度外，各地利用新增专项债务限额，以及利用上年末专项债务限额大于余额的部分自行选择重点项目试点分类发行专项债券的，由省级政府制定实施方案以及专项债券管理办法，提前报财政部备案后组织实施。为加快支出进度，实施方案应当于每年 9 月底前提交财政部。

试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种，是专项债务限额内依法开好“前门”、保障重点领域合理融资需求、支持地方经济社会可持续发展的重要管理创新，也有利于遏制违法违规融资担保行为、防范地方政府债务风险，机制新、任务重、工作量大。请你省（自治区、直辖市、计划单列市）高度重视，将其作为贯彻落实党中央、国务院精神，防控政府债务风险的重要工作，加强组织协调，充实人员配备，狠抓贯彻落实，确保工作取得实效。

特此通知。

附件 1：实施方案参考框架

包括但不限于以下内容：

一、公益性事业领域项目（以下简称项目）主要内容；

二、项目重大经济社会效益分析，尤其是积极践行“创新、协调、绿色、开放、共享”新发展理念，促进地方经济社会可持续发展分析；

三、项目投资额、自有资本金及资本金到位情况、已有融资情况、项目建设计划及现状；

四、项目预期收益涉及的相关收费政策内容、收费政策合法合规依据、覆盖群体分布、预计产生反映为政府性基金收入或专项收入的稳定现金流收益规模分析（应当由独立第三方专业机构进行评估，并出具专项评估意见）；

五、项目预期收益、支出以及融资平衡情况（应当由独立第三方专业机构进行评估，并出具专项评估意见）；

六、项目融资计划，包括项目发行地方政府专项债券募集资金计划、分年专项债券发行规模和期限安排、专项债券投资者保护措施；

七、潜在影响项目收益和融资平衡结果的各种风险评估；

八、其他需要说明的事项。

附件 2：××专项债券募集资金管理办法参考框架

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

应当根据项目实施方案，参考《地方政府专项债务预算管理办法》（财预[2016]155号）、《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》（财预[2017]62号）等制定。主要包括但不限于总则、预算编制、监督管理、职能分工、附则等内容。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

中国保监会、财政部关于加强保险资金运用管理 支持防范化解地方政府债务风险的指导意见

保监发[2018]6 号

2018 年 1 月 8 日

各保险集团（控股）公司、保险公司、保险资产管理公司，各省（自治区、直辖市、计划单列市）政府性债务管理领导小组办公室：

党的十九大报告指出，要坚决打好防范化解重大风险等攻坚战。为深入学习贯彻党的十九大精神，落实全国金融工作会议和中央经济工作会议部署，强化保险机构责任意识，支持保险机构更加安全高效服务实体经济，防范化解地方债务风险，现提出如下指导意见。

一、积极支持依法合规开展投资

保险机构应当认真贯彻落实党中央、国务院关于金融支持实体经济的决策部署，充分发挥保险资金优势，为关系国计民生的各类基础设施项目和民生工程提供长期资金支持。保险机构应当严格执行《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国担保法》和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号）等法律和规定，依法合规开展投资业务，鼓励保险机构购买地方政府债券，严禁违法违规向地方政府提供融资，不得要求地方政府违法违规提供担保。地方政府及其所属部门不得以文件、会议纪要、领导批示等任何形式，向保险机构违法违规或变相举债。除外国政府和国际经济组织贷款转贷外，地方政府及其所属部门不得对保险机构投资业务中任何单位和个人的债务提供任何方式的担保。

二、妥善配合存量债务风险处置

保险机构应当妥善处理涉及地方债务的存量投资业务，逐笔排查是否合法合规。属于违法违规行为的，保险机构应当严格按照国务院要求，积极配合有关部门和地方政府进行整改，依法妥善处置，并及时报告中国保监会。属于合法合规行为的，保险机构应当加强存续期风险监测。各省（自治区、直辖市、计划单列市）政府性债务管理领导小组办公室要加强工作组织协调，结合地方政府融资担保清理整改工作进展，及时按要求提供涉及保险机构的相关融资担保信息，积极支持保险机构妥善开展存量债务风险处置工作。财政部驻各地财政监察专员办事处要密切跟踪相关情况，发现问题及时书面报告财政部，抄送中国保监会。

三、切实规范投资融资平台公司行为

保险机构向融资平台公司提供债权投资的，应当对投资是否符合相关法律法规出具专项法律意见。融资平台公司作为融资主体的，其自有现金流应当覆盖全部应还债务本息，

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

并向保险机构主动声明不承担政府融资职能，且 2015 年 1 月 1 日起其新增债务依法不属于地方政府债务。投资项目为公益性项目的，应当符合法律或国务院规定，且融资主体和担保主体不得同为融资平台公司。还款来源涉及财政性资金的，保险机构应当严格核实地方政府履行相关程序的合规性和完备性，并进一步综合区域经济和财政实力、拟投项目可行性等因素，充分评估地方政府的财政可承受力，审慎开展投资。保险机构要将融资平台公司视同一般国有企业，根据项目情况而不是政府信用独立开展风险评估，严格实施市场化融资。

地方各级政府要贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于全面推进政务公开工作的意见》等规定和要求，全面推进地方政府预决算、部门预决算信息公开，以及各类举债融资行为的信息公开，保障保险机构等主体知情权，回应社会关切。规范融资平台公司融资信息披露，严禁与地方政府信用挂钩的误导性宣传。

四、审慎合规开展创新业务

保险机构开展保险私募基金、股权投资计划、政府和社会资本合作（PPP）等保险资金运用创新业务，要遵循审慎合规原则，投资收益应当与被投资企业的经营业绩或股权投资基金的投资收益挂钩，不得要求地方政府或融资平台公司通过支付固定投资回报或约定到期、强制赎回投资本金等方式承诺保障本金和投资收益，不得为地方政府违法违规或变相举债提供任何形式的便利。鼓励地方政府和保险机构规范运用政府和社会资本合作（PPP）、政府投资基金等方式，支持经济社会发展的重点领域和薄弱环节。坚决制止地方政府以引入保险机构等社会资本名义，通过融资平台公司、政府投资基金等方式违法违规或变相举债上新项目、铺新摊子。

五、着力强化行业风险管理

保险业相关行业组织应当切实发挥行业平台作用，在基础设施投资计划等保险资产管理产品注册、登记相关工作中，依法加强对保险资金运用涉及的地方债务风险的监测，严格查验投资合规性。同时，加快探索建立行业性的区域信用风险评估框架，逐步健全行业性风险预警机制，及时向保险机构提示风险。各省（自治区、直辖市、计划单列市）政府性债务管理领导小组办公室要加快建立跨部门联合监测和防控机制，统计监测涉及保险机构的政府中长期支出事项以及向融资平台公司提供的债权投资情况，加强信息共享和数据校验，定期通报监测结果，支持保险机构完善风险管理体系。

六、严格落实市场主体责任

保险机构作为保险资金运用主体，要严格落实风险管理责任。保险机构违法违规向地方政府提供融资的，应当自行承担相应损失，并依规追究相关机构和人员责任。为保险资金运用提供服务的律师事务所、会计师事务所等中介服务机构及其有关人员，要遵守执业规范和职业道德，客观公正、勤勉尽责，独立发表专业意见。其未尽责履职，或出具的报告含有虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏的，应当承担相应法律责任。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

关于印发《土地储备资金财务管理办法》的通知

财综[2018]8 号

2018 年 1 月 17 日

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）、国土资源主管部门，新疆生产建设兵团财政局、国土资源局：

为规范土地储备管理行为，加强土地储备资金财务管理，根据《预算法》、《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》（国办发[2006]100 号）、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号）等有关规定，我们制定了《土地储备资金财务管理办法》。现印发给你们，请遵照执行。执行中如有问题，请及时向财政部、国土资源部反映。

土地储备资金财务管理办法

第一章 总 则

第一条 为规范土地储备行为，加强土地储备资金财务管理，根据《预算法》、《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》（国办发[2006]100 号）、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号）等有关规定，制定本办法。

第二条 本办法适用于土地储备资金财务收支活动。

第三条 本办法所称土地储备资金是指纳入国土资源部名录管理的土地储备机构按照国家有关规定征收、收购、优先购买、收回土地以及对其进行前期开发等所需的资金。

第四条 土地储备资金实行专款专用、分账核算，并实行预决算管理。

第二章 土地储备资金来源

第五条 土地储备资金来源于下列渠道：

（一）财政部门从已供应储备土地产生的土地出让收入中安排给土地储备机构的征地和拆迁补偿费用、土地开发费用等储备土地过程中发生的相关费用；

（二）财政部门从国有土地收益基金中安排用于土地储备的资金；

（三）发行地方政府债券筹集的土地储备资金；

（四）经财政部门批准可用于土地储备的其他财政资金。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第六条 财政部门根据土地储备的需要以及预算安排，及时下达用于土地储备的各项资金。

第七条 土地储备专项债券的发行主体为省级人民政府。土地储备专项债券资金由财政部门纳入政府性基金预算管理，并由土地储备机构专项用于土地储备，具体资金拨付、使用、预决算管理严格执行财政部、国土资源部关于地方政府土地储备专项债券管理的规定。

第三章 土地储备资金使用范围

第八条 土地储备资金使用范围具体包括：

（一）征收、收购、优先购买或收回土地需要支付的土地价款或征地和拆迁补偿费用。包括土地补偿费和安置补助费、地上附着物和青苗补偿费、拆迁补偿费，以及依法需要支付的与征收、收购、优先购买或收回土地有关的其他费用。

（二）征收、收购、优先购买或收回土地后进行必要的前期土地开发费用。储备土地的前期开发，仅限于与储备宗地相关的道路、供水、供电、供气、排水、通讯、照明、绿化、土地平整等基础设施建设支出。

（三）按照财政部关于规范土地储备和资金管理的规定需要偿还的土地储备存量贷款本金和利息支出。

（四）经同级财政部门批准的与土地储备有关的其他费用。包括土地储备工作中发生的地籍调查、土地登记、地价评估以及管护中围栏、围墙等建设等支出。

第九条 土地储备机构用于征地和拆迁补偿费用以及土地开发费用支出，应当严格按照国家规范国有土地使用权出让收支管理的有关规定执行。

第四章 土地储备相关资金管理

第十条 土地储备机构所需的日常经费，应当与土地储备资金实行分账核算，不得相互混用。

第十一条 土地储备机构在持有储备土地期间，临时利用土地取得的零星收入（不含供应储备土地取得的全部土地出让收入，以下简称土地储备零星收入），包括下列范围：

（一）出租储备土地取得的收入；

（二）临时利用储备土地取得的收入；

（三）储备土地的地上建筑物及附着物残值变卖收入；

（四）其他收入。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

第十二条 土地储备零星收入全部缴入同级国库，纳入一般公共预算，实行“收支两条线”管理。

第十三条 土地储备零星收入缴入同级国库时，填列政府收支分类科目 103 类“非税收入”07 款“国有资源（资产）有偿使用收入”99 项“其他国有资源（资产）有偿使用收入”科目。土地储备零星收入实行国库集中收缴，缴入同级国库的具体方式，按照省、自治区、直辖市、计划单列市财政部门规定执行。

第五章 土地储备资金收支预决算及绩效管理

第十四条 土地储备机构应当于每年第三季度参照本年度土地储备计划，按宗地或项目编制下一年度土地储备资金收支项目预算草案，经主管部门审核后，报同级财政部门审定。其中：属于政府采购和政府购买服务范围的，应当按照规定分别编制政府采购和政府购买服务预算。

第十五条 同级财政部门应当及时批复土地储备机构土地储备资金收支项目预算。

第十六条 土地储备机构应当严格按照同级财政部门批复的预算执行，并根据土地收购储备的工作进度，提出用款申请，经主管部门审核后，报同级财政部门审批，资金支付按照国库集中支付制度的有关规定执行。

第十七条 土地储备资金收支项目预算确需调剂的，应当按照国家有关预算调剂的规定执行。

第十八条 每年年度终了，土地储备机构应当按照同级财政部门规定，向主管部门报送土地储备资金收支项目决算草案，并详细提供宗地或项目支出情况，经主管部门审核后，报同级财政部门审核。

土地储备资金收支项目决算草案的审核，也可委托具有良好信誉、执业质量高的会计师事务所等相关中介机构实施。

第十九条 土地储备机构从财政部门拨付的土地出让收入中安排用于征地和拆迁补偿、土地开发等的支出，按照支出性质，分别填列政府收支分类科目支出功能分类 212 类“城乡社区支出”08 款“国有土地使用权出让收入及对应专项债务收入安排的支出” 01 项“征地和拆迁补偿支出”和 02 项“土地开发支出”等相关科目。同时，分别填列支出经济分类科目 310 类“资本性支出”09 款“土地补偿”、10 款“安置补助”、11 款“地上附着物和青苗补偿”、12 款“拆迁补偿”，以及 310 类“资本性支出”05 款“基础设施建设”支出科目。

第二十条 土地储备机构从国有土地收益基金收入中安排用于土地储备的支出，按照支出性质，分别填列政府收支分类科目支出功能分类 212 类“城乡社区支出”10 款“国有土地收益基金及对应专项债务收入安排的支出” 01 项“征地和拆迁补偿支出”和 02 项“土地开发支出”科目。同时，分别填列支出经济分类 310 类“资本性支出”09 款“土地补

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

偿”、10 款“安置补助”、11 款“地上附着物和青苗补偿”、12 款“拆迁补偿”，以及 310 类“资本性支出”05 款“基础设施建设”支出科目。

第二十一条 土地储备机构日常经费预决算管理，按照《预算法》和同级财政部门的规定执行。

第二十二条 土地储备资金会计核算办法，按照财政部规定执行。具体办法由财政部另行制定。

第二十三条 土地储备机构所在地财政部门会同国土资源主管部门应当组织实施对土地储备资金的绩效评价工作，按要求编制绩效目标，做好绩效目标执行监控，建立完善的绩效评价制度，并将绩效评价结果作为财政部门安排年度土地储备资金收支项目预算的依据。

第六章 监督检查

第二十四条 各级财政、国土资源管理部门应当加强对土地储备资金使用情况、土地储备零星收入缴入国库情况以及土地储备机构执行会计核算制度、政府采购制度等的监督检查，确保土地储备资金专款专用，督促土地储备机构及时足额缴纳土地储备零星收入，努力提高土地储备资金管理效率。

第二十五条 土地储备机构应当严格执行本办法规定，自觉接受财政部门、国土资源管理部门和审计机关的监督检查。

第二十六条 任何单位和个人违反本办法规定的，按照《财政违法行为处罚处分条例》等国家有关规定追究法律责任，涉嫌犯罪的，依法移送司法机关处理。

各级财政部门、国土资源管理部门在土地储备资金审批、分配工作中，存在违反本办法及其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等违法违纪行为的，按照《预算法》、《公务员法》、《行政监察法》、《财政违法行为处罚处分条例》等国家有关规定追究相应责任；涉嫌犯罪的，依法移送司法机关处理。

第七章 附 则

第二十七条 各省、自治区、直辖市及计划单列市财政部门应当会同国土资源管理部门根据本办法，结合本地区实际情况，制定具体实施办法，并报财政部、国土资源部备案。

第二十八条 本办法由财政部会同国土资源部负责解释。

第二十九条 本办法自 2018 年 2 月 1 日起施行。2007 年 6 月 12 日财政部、国土资源部发布的《土地储备资金财务管理暂行办法》（财综[2007]17 号）同时废止。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

国土资源部、财政部、中国人民银行、中国银行业监督管理委员会关于印发《土地储备管理办法》的通知

国土资规[2017]17 号

2018 年 1 月 3 日

各省、自治区、直辖市、副省级城市国土资源主管部门、财政厅（局），新疆生产建设兵团国土资源局、财务局，中国人民银行上海总部、各分行、营业管理部、省会（首府）城市中心支行、副省级城市中心支行，各省、自治区、直辖市银监局：

为加强和规范土地储备管理，根据相关法律法规和国务院有关文件的规定，国土资源部、财政部、中国人民银行、中国银行业监督管理委员会联合修订了《土地储备管理办法》。现予印发，请遵照执行。

土地储备管理办法

一、总体要求

（一）为贯彻落实党的十九大精神，落实加强自然资源资产管理和防范风险的要求，进一步规范土地储备管理，增强政府对城乡统一建设用地市场的调控和保障能力，促进土地资源的高效配置和合理利用，根据《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》（国发[2001]15 号）、《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发[2008]3 号）、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号）、《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》（国办发[2006]100 号），制定本办法。

（二）土地储备是指县级（含）以上国土资源主管部门为调控土地市场、促进土地资源合理利用，依法取得土地，组织前期开发、储存以备供应的行为。土地储备工作统一归口国土资源主管部门管理，土地储备机构承担土地储备的具体实施工作。财政部门负责土地储备资金及形成资产的监管。

（三）土地储备机构应为县级（含）以上人民政府批准成立、具有独立的法人资格、隶属于所在行政区划的国土资源主管部门、承担本行政辖区内土地储备工作的事业单位。国土资源主管部门对土地储备机构实施名录制管理。市、县级国土资源主管部门应将符合规定的机构信息逐级上报至省级国土资源主管部门，经省级国土资源主管部门审核后报国土资源部，列入全国土地储备机构名录，并定期更新。

二、储备计划

（四）各地应根据国民经济和社会发展规划、国土规划、土地利用总体规划、城乡规划等，编制土地储备三年滚动计划，合理确定未来三年土地储备规模，对三年内可收储的

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

土地资源，在总量、结构、布局、时序等方面做出统筹安排，优先储备空闲、低效利用等存量建设用地。

（五）各地应根据城市建设发展和土地市场调控的需要，结合当地社会发展规划、土地储备三年滚动计划、年度土地供应计划、地方政府债务限额等因素，合理制定年度土地储备计划。年度土地储备计划内容应包括：

1.上年度末储备土地结转情况（含上年度末的拟收储土地及入库储备土地的地块清单）；

2.年度新增储备土地计划（含当年新增拟收储土地和新增入库储备土地规模及地块清单）；

3.年度储备土地前期开发计划（含当年前期开发地块清单）；

4.年度储备土地供应计划（含当年拟供应地块清单）；

5.年度储备土地临时管护计划；

6.年度土地储备资金需求总量。

其中，拟收储土地，是指已纳入土地储备计划或经县级（含）以上人民政府批准，目前已启动收回、收购、征收等工作，但未取得完整产权的土地；入库储备土地，是指土地储备机构已取得完整产权，纳入储备土地库管理的土地。

（六）国土资源主管部门应会同财政部门于每年第三季度，组织编制完成下一年度土地储备计划，提交省级国土资源主管部门备案后，报同级人民政府批准。因土地市场调控政策变化或低效用地再开发等原因，确需调整年度土地储备计划的，每年中期可调整一次，按原审批程序备案、报批。

三、入库储备标准

（七）储备土地必须符合土地利用总体规划和城乡规划。存在污染、文物遗存、矿产压覆、洪涝隐患、地质灾害风险等情况的土地，在按照有关规定由相关单位完成核查、评估和治理之前，不得入库储备。

（八）下列土地可以纳入储备范围：

1.依法收回的国有土地；

2.收购的土地；

3.行使优先购买权取得的土地；

4.已办理农用地转用、征收批准手续并完成征收的土地；

5.其他依法取得的土地。

入库储备土地必须是产权清晰的土地。土地储备机构应对土地取得方式及程序的合规性、经济补偿、土地权利（包括用益物权和担保物权）等情况进行审核，不得为了收储而强制征收土地。对于取得方式及程序不合规、补偿不到位、土地权属不清晰、应办理相关不动产登记手续而尚未办理的土地，不得入库储备。

（九）收购土地的补偿标准，由土地储备机构与土地使用权人根据土地评估结果协商，经同级国土资源主管部门和财政部门确认，或地方法规规定的其他机构确认。

（十）储备土地入库前，土地储备机构应向不动产登记机构申请办理登记手续。储备土地登记的使用权类型统一确定为“其他（政府储备）”，登记的用途应符合相关法律法规的规定。

四、前期开发、管护与供应

（十一）土地储备机构负责理清入库储备土地产权，评估入库储备土地的资产价值。

（十二）土地储备机构应组织开展对储备土地必要的前期开发，为政府供应土地提供必要保障。

储备土地的前期开发应按照该地块的规划，完成地块内的道路、供水、供电、供气、排水、通讯、围挡等基础设施建设，并进行土地平整，满足必要的“通平”要求。具体工程要按照有关规定，选择工程勘察、设计、施工和监理等单位进行建设。

前期开发工程施工期间，土地储备机构应对工程实施监督管理。工程完成后，土地储备机构应按规定组织开展验收或委托专业机构进行验收，并按有关规定报所属国土资源主管部门备案。

（十三）土地储备机构应对纳入储备的土地采取自行管护、委托管护、临时利用等方式进行管护；建立巡查制度，对侵害储备土地权利的行为要做到早发现、早制止、早处理。对储备土地的管护，可以由土地储备机构的内设机构负责，也可由土地储备机构按照相关规定选择管护单位。

（十四）在储备土地未供应前，土地储备机构可将储备土地或连同地上建（构）筑物，通过出租、临时使用等方式加以利用。储备土地的临时利用，一般不超过两年，且不能影响土地供应。储备土地的临时利用应报同级国土资源主管部门同意。其中，在城市规划区内储备土地的临时使用，需搭建建（构）筑物的，在报批前，应当先经城市规划行政主管部门同意，不得修建永久性建筑物。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

（十五）储备土地完成前期开发，并具备供应条件后，应纳入当地市、县土地供应计划，由市、县国土资源主管部门统一组织土地供应。供应已发证的储备土地之前，应收回并注销其不动产权证书及不动产登记证明，并在不动产登记簿中予以注销。

五、资金管理

（十六）土地储备资金收支管理严格执行财政部、国土资源部关于土地储备资金财务管理的规定。土地储备资金通过政府预算安排，实行专款专用。

（十七）土地储备机构应当严格按照规定用途使用土地储备资金，不得挪用。土地储备机构所需的日常经费，纳入政府预算，与土地储备资金实行分账核算，不得相互混用。

（十八）土地储备机构按规定编制土地储备资金收支项目预算，经同级国土资源主管部门审核，报同级财政部门审定后执行。年度终了，土地储备机构向同级财政部门报送土地储备资金收支项目决算，由同级财政部门审核或者由同级财政部门指定具有良好信誉、执业质量高的会计师事务所等相关中介机构进行审核。

（十九）土地储备资金应当建立绩效评价制度，绩效评价结果作为财政部门安排年度土地储备资金收支项目预算的依据。

（二十）土地储备专项债券资金管理执行财政部、国土资源部有关地方政府土地储备专项债券管理的规定。

六、监管责任

（二十一）信息化监管。国土资源部利用土地储备监测监管系统，监测监管土地储备机构业务开展情况。

列入全国土地储备机构名录的机构应按要求在土地储备监测监管系统中填报储备土地、已供储备土地、储备土地资产存量和增量、储备资金收支、土地储备专项债券等相关信息，接受主管部门监督管理。土地储备机构应按相关法律法规和规范性文件开展工作，违反相关要求的，将被给予警示直至退出名录。

（二十二）部门分工监管。各级国土资源主管部门及财政部门应按照职责分工，互相配合，保证土地储备工作顺利开展。

市县级国土资源主管部门应制定相关管理办法，监管土地储备机构、业务运行、资产管理及资金使用，定期考核，加强对土地储备机构的管理与指导；及时核准上传土地储备机构在土地储备监测监管系统中的信息，审核调整土地储备计划及资金需求，并配合财政部门做好土地储备专项债券额度管理及发行等相关工作。

省级国土资源主管部门负责制定本行政辖区内土地储备监管制度，对土地储备业务进行政策和业务指导，监管土地储备机构及本地区土地储备业务运行情况，审核土地储备机

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

构名录、土地储备规模、资金及专项债券的需求，配合财政部门做好土地储备专项债券额度分配及发行等相关工作。

财政部门负责审核土地储备资金收支预决算、监督管理资金支付和收缴及土地储备专项债券发行、还本付息等工作。

（二十三）各级国土资源主管部门、财政部门、中国人民银行分支机构和银行业监督管理部门应建立符合本地实际的联合监管机制。按照职责分工，对储备土地、资产、资金、专项债券进行监督和指导。

七、其他要求

（二十四）各省、自治区、直辖市及计划单列市国土资源主管部门可依据本办法规定，结合当地实际，会同当地同级财政部门、人民银行及银行业监督管理部门制定具体实施办法。

（二十五）本办法由国土资源部会同财政部、中国人民银行及中国银行业监督管理委员会负责解释。

（二十六）本办法自发布之日起实施，有效期 5 年。《国土资源部 财政部 中国人民银行关于印发〈土地储备管理办法〉的通知》（国土资发[2007]277 号）同时废止。

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理

添加**莫奈**好友（微信号：monet184011），可申请加入 **金融法律研究** 微信大群 本文件由林日升整理