

Laws and Regulations Express (China)

法规快讯（中国）

——2014 年地方融资平台公司向 PPP 转型的相关规定

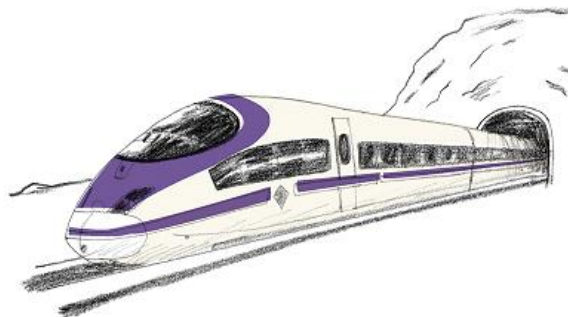
【2014 年第 48 期（总第 148 期）－ 2014 年 12 月 16 日】





2014 年地方融资平台公司向 PPP 转型的相关规定

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。



国务院、财政部、国家发改委、银监会等部门从 2010 年起陆续发布了规范地方融资平台公司的相关文件，今年又提出了要对地方政府债务进行分门别类纳入全口径预算管理，剥离融资平台公司政府融资职能，推广使用**政府和社会资本合作模式（Public-Private Partnership, 简称 PPP）**，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。

政府和社会资本合作（PPP）模式是政府在基础设施及公共服务领域通过特许经营、购买服务、股权合作等方式与社会资本建立的一种利益共享、风险分担的长期合作关系。通常模式是由社会资本承担设计、建设、运营、维护基础设施的大部分工作，并通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理投资回报；政府部门负责基础设施及公共服务价格和质量监管，以保证公共利益最大化。其中社会资本是指已建立现代企业制度的境内外企业法人，但不包括本级政府所属融资平台公司及其他控股国有企业。

相关概要如下：

一、地方债分类管理与偿还机制

（一）对地方政府债务实行规模控制和分类管理

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。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。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。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。

上述所述存量债务是指截至 2014 年 12 月 31 日尚未清偿完毕的债务。财政部门与有关部门要对地方政府负有偿还责任的存量债务进行逐笔甄别。其中：

- 1、通过 PPP 模式转化为企业债务的，不纳入政府债务；
- 2、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；
- 3、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；
- 4、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。

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。

（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。政府债务不得通过企业举借，企业债务不得推给政府偿还。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。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。

（三）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。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。

（四）妥善处理存量债务和在建项目后续融资

1、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。

2、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。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。

3、确保在建项目后续融资。优先保障在建项目续建和收尾。对在建项目确实没有



其他建设资金来源的，应主要通过政府和社会资本合作模式和地方政府债券解决后续融资。

二、推广使用政府和社会资本合作模式

政府和社会资本合作（PPP）模式是政府在基础设施及公共服务领域通过特许经营、购买服务、股权合作等方式与社会资本建立的一种利益共享、风险分担的长期合作关系。通常模式是由社会资本承担设计、建设、运营、维护基础设施的大部分工作，并通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理投资回报；政府部门负责基础设施及公共服务价格和质量监管，以保证公共利益最大化。其中社会资本是指已建立现代企业制度的境内外企业法人，但不包括本级政府所属融资平台公司及其他控股国有企业。地方融资平台公司存量项目可以通过以 TOT（转让-运营-移交）等方式转型为政府和社会资本合作项目，切实有效化解地方政府融资平台债务风险。

财政部将在全国范围内选择一批以“使用者付费”为基础的项目进行示范。各级财政部门要重点关注城市基础设施及公共服务领域，如城市供水、供暖、供气、污水和垃圾处理、保障性安居工程、地下综合管廊、轨道交通、医疗和养老服务设施等，优先选择收费定价机制透明、有稳定现金流的项目。财政部将通过建立政府和社会资本合作项目库为地方提供参考案例。综合考虑项目风险等因素合理确定社会资本的收益水平，并通过特许经营权、合理定价、财政补贴等事先公开的收益约定规则，使社会资本获得长期稳定收益。按照“风险由最适宜的一方来承担”的原则，合理分配项目风险，项目设计、建设、财务、运营维护等商业风险原则上由社会资本承担，政策、法律和最低需求风险等由政府承担。

财政部门确定天津新能源汽车公共充电设施网络等 30 个 PPP 示范项目，其中，新建项目 8 个，地方融资平台公司存量项目 22 个。在公共服务、资源环境、生态保护、基础设施等领域，积极推广 PPP 模式，规范选择项目合作伙伴，引入社会资本，增强公共产品供给能力。

政府和社会资本合作项目由政府或社会资本发起，以政府发起为主。借鉴**物有所值（Value for Money, VFM）评价理念**和方法对项目进行评估，完善项目合同文本，对项目收入不能覆盖成本和收益，但社会效益较好的政府和社会资本合作项目，地方各级财政部门可给予适当补贴。地方各级财政部门要从“补建设”向“补运营”逐步转变，探索建立动态补贴机制，将财政补贴等支出分类纳入同级政府预算，并在中长期财政规划中予以统筹考虑。财政部及下属政府和社会资本合作中心将提供业务指导和政策支持，

政府和社会资本合作项目的资金支持：

1、支持开展排污权、收费权、集体林权、特许经营权、购买服务协议预期收益、集体土地承包经营权质押贷款等担保创新类贷款业务。探索利用工程供水、供热、发电、



污水处理垃圾处理等预期收益质押贷款，允许利用相关收益作为还款来源。

2、鼓励金融机构对民间资本举办的社会事业提供融资支持。探索采取信用担保和贴息、业务奖励、风险补偿、费用补贴、投资基金，以及互助信用、农业保险等方式，增强农民合作社、家庭农场（林场）、专业大户、农林业企业的贷款融资能力和风险抵御能力。鼓励发展支持重点领域建设的投资基金。

3、大力发展股权投资基金和创业投资基金，鼓励民间资本采取私募等方式发起设立主要投资于公共服务、生态环保、基础设施、区域开发、战略性新兴产业、先进制造业等领域的产业投资基金。政府可以使用包括中央预算内投资在内的财政性资金，通过认购基金份额等方式予以支持。

4、支持重点领域建设项目开展股权和债权融资。大力发展债权投资计划、股权投资计划、资产支持计划等融资工具，延长投资期限，引导社保资金、保险资金等用于收益稳定、回收期长的基础设施和基础产业项目。支持重点领域建设项目采用企业债券、项目收益债券、公司债券、中期票据等方式通过债券市场筹措投资资金。推动铁路、公路、机场等交通项目建设企业应收账款证券化。建立规范的地方政府举债融资机制，支持地方政府依法依规发行债券，用于重点领域建设。

更多详细内容，请参见附件原文。

如对本法规提示有任何意见或建议，请随时与专业技术部沟通，谢谢！

附件 1：国务院关于加强地方政府性债务管理的意见(国发[2014]43 号)20140921

附件 2：国务院关于深化预算管理制度改革的决定(国发[2014]45 号)20140926

附件 3：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)20140923

附件 4：财政部关于印发《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)20141023

附件 5：财政部关于政府和社会资本合作示范项目实施有关问题的通知(财金[2014]112 号)20141130

附件 6：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)20141129



附件 7: 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)2014116

附件 8: 国家发改委关于开展政府和社会资本合作的指导意见(发改投资[2014]2724号)20141202

附件 9: PPP 相关参考资料汇总