

《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》 政策解读

政策解读

报告摘要

2017年5月3日，财政部及发改委、司法部、人民银行、银监会和证监会等六部委联合发布《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50号文），就地方政府举债融资行为予以进一步规范。从文件内容来看，50号文的出发点在于防范风险，守住不发生区域性系统性风险的底线。

50号文明确四项重点工作任务。任务一：整改地方政府违规融资担保行为。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。2017年7月31日前，地方政府不规范的融资担保行为要整改到位。

任务二：推动融资平台市场化运营。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。

任务三：通过政府与社会资本合作，引导社会资本投资经济社会发展的重点领域和薄弱环节，并着重强调的应是禁止部分地方政府以PPP、产业基金等形式变相举债的行为，这可能是此次重点监管之一。

任务四：规范的地方政府举债融资机制。50号文再次重申，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。

此次，财政部门会同发展改革、人民银行、银监、证监等部门开展跨部门联合监管，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。

公司业务对策：承诺函作为政信业务必备风控措施的有效性明显降低；参与政府基金、PPP项目要注重合规性；不断探索新的政信业务合作模式。

杨晓东

高级研究员

yangxiaodong@cctic.com.cn

010-84267237

<http://www.cctic.com.cn>

2017年5月3日，财政部及发改委、司法部、人民银行、银监会和证监会等六部委联合发布《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50号文），就地方政府举债融资行为予以进一步规范。从文件内容来看，50号文的出发点在于防范风险，守住不发生区域性系统性风险的底线。

1.50号文明确四项任务

50号文延续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）相关文件精神，修明渠、堵暗道，进一步就地方政府违规举债行为予以规范。同时，多部委联动，按照牢牢守住不发生区域性系统性风险的底线，从源头上杜绝风险隐患。

任务一：整改地方政府违规融资担保行为

2016年10月，财政部曾向各地财政厅下发紧急文件，要求各地统计融资平台公司债务等数据，并于10月20日左右通过债务系统上报。当时债务摸底不仅涉及融资平台，还首次纳入了国有企业和事业单位，要求上报多个融资渠道的余额，并单独汇总前述三类机构中需要财政性资金偿还的债务余额。

此次50号文则再次要求，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。2017年7月31日前，地方政府不规范的融资担保行为要整改到位。

任务二：推动融资平台市场化运营

50号文明确，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。并明确以下要求：

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。

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。

承诺函曾是金融机构政信业务的风控措施之一，但国发 43 号文和 2014 年《预算法》实施后，国务院对地方政府债务进行了清理，严禁地方政府提供担保，2016 年国庆节前后，贵州多地地方政府集体撤回“承诺函”事件。50 号文再次重申，地方政府及其所属部门不得为融资平台举债提供担保，坚决遏制地方政府依托融资平台扩张债务规模，同时，推动融资平台市场化运营。

任务三：规范政府和社会资本合作

通过政府与社会资本合作，以市场化运作，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是修明渠的重要举措。不过，50 号文着重强调的应是禁止部分地方政府以 PPP、产业基金等形式变相举债的行为。2016 年 10 月，财政部债务摸底过程中，还要求地方汇总财政支出责任情况，所覆盖的财政支出责任，不仅包括政府举债的传统渠道，还包括近两年增长迅速的 PPP 项目、政府购买服务、政府投资基金、专项建设基金等新型工具，时间跨度从 2015 年延续到 2020 年及以后。财政部已经意识到地方政府依托 PPP、产业基金等违法违规或变相举债屡禁不止，这些做法形式隐蔽，容易引起区域性系统性风险滋生和蔓延。

50 号文明确要求，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。

任务四：规范的地方政府举债融资机制

国发〔2014〕43号要求，经国务院批准，省、自治区、直辖市政府可以适度举借债务，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。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。

50号文再一次强调，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。包括以文件、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；或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为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保，承诺为其他任何单位和个人的融资承担偿债责任等行为。

不过，50号文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。

2. 多部门联动、强化信息披露

此次，财政部门会同发展改革、人民银行、银监、证监等部门开展跨部门联合监管。通过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。并建立财政、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。

同时，推进信息公开。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、推进政府和社会资本合作（PPP）项目信息公开等。

表格 1: 已公布的违规举债整改方式及处理结果汇总

涉事政府部门及金融机构	具体违规举债、担保形式	整改方式	地方政府处理结果	银监会处理结果
成都市新都区政府 / 新都桂城村镇银行	由政府下属公司融资，部分资金挪用于土地整理等政府相关项目	提前还款	——	处以行政处罚 20 万元； 暂停所有市场准入申请，包括支行准入、业务准入和高管准入业务； 下调 2016 年监管评级级次和档次，列为 2017 年现场检查重点对象； 对行长等有关责任人处以经济处罚 4 万元。
重庆市黔江区教委 / 江苏金融租赁有限公司	直接以回租租赁和融资租赁的方式进行融资	撤回相关文件，债务由下属融资平台偿还(已部分偿还)	对黔江区政府区长进行批评教育。 对黔江区常务副区长给予党内警告处分；	处以行政处罚 30 万元； 对副总经理等相关责任人给予警告、严重警告处分、记过处分、处以罚款等处罚。
重庆市黔江区财政局 / 中黔金融资产交易中心	为下属融资平台融资提供“协调资金支付本息”承诺函	撤回承诺协调资金支付本息《协助协调函》，提前兑付本金及收益	对黔江区财政局局长给予行政撤职处分； 对黔江区下属两个融资平台公司董事长给予行政撤职处分。	——
驻马店市政府 / 中国建设银行驻马店分行	将下属企业的贷款本息纳入中长期财政规划和年	——	——	处以行政处罚 30 万元； 约谈分行班子成员； 给予相关责任人行政记过处分。

	度预算			
邹城市政府	财政违规担保向社会公众集资	退还资金	对时任邹城市总工会主席给予党内严重警告、行政降级处分； 对时任邹城市常务副市长的李某给予党内警告处分	——

资料来源：兴业证券研究所

3.产业基金、PPP 模式可能是监管的重点

43 号文后，政府部门大力推广 PPP 模式，2016 年开始进入加速落地阶段，全国 PPP 项目库落地项目投资额从 2016 年 1 月的 4100 亿元增加到当年年末的 2.23 万亿。而地方政府在传统融资模式受限后，传统融资渠道如银行贷款、城投债、影子银行债务资金（如信托和债权计划）以及 BT（建设-移交）等全面受限。为了满足法律规定、基建投资需求和推进经济结构调整等，以产业基金名目出现的 PPP 因其高杠杆、不受限制的使用方式和灵活形式等迅速发展并成为日益重要的新融资方式。部分地方政府以设立政府产业基金、PPP 等模式，采取财政资金劣后、承诺基金参与者最低收益保证等方式引各路资金进入，以“政府+金融资本”、“政府+民间资本”的形式继续变向融资，进而放大财政资金。

此前，财政部发已多次发文规范 PPP 项目，严禁通过保底承诺、回购安排、“明股实债”等方式进行变相融资。而此次 50 号文将规范政府与社会资本合作专门作为一项任务，再一次重申，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，产业基金、PPP 模式可能是监管的重点。

4.公司政信业务对策

(1) 承诺函作为政信业务必备风控措施的有效性明显降低。在国发 43 号文和 2014 年《预算法》实施后，国务院严禁地方政府提供债务担保，

多次明令禁止地方政府及其所属部门出具担保函、承诺函、安慰函等，已不具备管控风险的实质性意义。

(2) 参与政府基金、PPP 项目要注重合规性。公司在开展与政府部门合作的产业基金、PPP 项目时，避免因承诺回购、保证最低收益等方式引起的合规性问题，密切关注相关领域可能出台的后续监管政策并及时进行调整。

(3) 不断探索新的政信业务合作模式。50 号文允许地方政府结合财力可能设立或参股担保公司。未来，融资平台依托政府设立的担保公司担保获取融资将成为可行的业务模式，但受相关监管约束，融资规模将大大受限。建议围绕地方政府的资金需求，密切关注政策动向，不断探索新的政信业务合作模式。

附：《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

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。

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。

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。

财政部 发展改革委 司法部 人民银行 银监会 证监会

2017年4月26日

免责声明

本报告仅供中诚信托有限责任公司（以下简称“本公司”）内部及本公司客户使用；本公司不会仅因任何机构或个人接收到本报告而视其为本公司客户。本报告基于已公开的资料或信息撰写，但本公司不保证该信息及资料的完整性、准确性。本报告所载的信息、资料、建议及推测仅反映本公司于本报告发布当日的判断。

任何情况下本报告中的信息或所表述的意见均不构成对任何人的投资建议，无论是否已经明示或暗示，本报告不能作为道义的、责任的和法律的依据或者凭证。在任何情况下，本公司亦不对任何人因使用本报告中的任何内容所引致的任何损失负任何责任。

本报告版权仅为本公司所有，未经事先书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、发表、转发或引用本报告的任何部分。如征得本公司同意进行引用、刊发的，需在允许的范围内使用，并注明出处为“中诚信托有限责任公司研究发展部”，且不得对本报告进行任何有悖原意的引用、删节和修改。

中诚信托有限责任公司对本声明条款具有唯一修改权和最终解释权。

中诚信托研究发展部

王玉国	010-84267060	wangyuguo@cctic.com.cn
王琛	010-84267073	wangchen@cctic.com.cn
钟哲元	010-84267252	zhongzheyuan@cctic.com.cn
邹文军	010-84267254	zouwenjun@cctic.com.cn
杨晓东	010-84267237	yangxiaodong@cctic.com.cn
万伟	010-84267102	wanwei@cctic.com.cn
崔继培	010-84267163	cuijipei@cctic.com.cn

中诚信托有限责任公司

地址：北京市东城区安外大街2号安贞大厦六层
邮编：100013
电话：010-84267000/84267114