



漢坤律師事務所

汉坤法律评述



融贯中西·务实创新

2013年4月22日

资产管理法律

2013年地方政府融资平台贷款风险监管新规出台

王勇 | 崔相伟 律师

2013年4月10日，中国银行业监督管理委员会（以下简称“**银监会**”）印发了《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，以下简称“**2013年《指导意见》**”），就2013年地方政府融资平台贷款风险监管事宜作出了安排。《指导意见》规定，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，继续推进融资平台贷款风险管控。

2013年《指导意见》与《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，以下简称“**2012年《指导意见》**”）相比，基本遵循了之前的监管尺度，并对部分监管措施进一步地细化。2013年《指导意见》的主要内容如下：

1. 重申地方政府融资平台的定义

根据2013年《指导意见》，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。

关于融资平台的定义，银监会在《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）附件中首次作出规定，“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”。2011年6月，银监会在廊坊会议后发布的《中国银监会办公厅关于印发地方政府融资平台贷款监管有关问题的说明通知》（银监办发[2011]91号）中重申，“地方政府融资平台是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”。

2013年《指导意见》基本沿袭了之前对地方政府融资平台的定义，需注意的两点是：

- 1) 地方政府融资平台不含由中央政府直接投资设立的部门和机构；
- 2) 地方政府融资平台除常见的企业单位外，还包括政府机关和事业单位。实践中，往往容易忽略政府机关和事业单位。

2. 完善“名单制”管理，坚持退出分类制度

自从银监会在银监发[2011]34号文中明确提出实行“名单制”管理以来，经过2011年、2012年的完善，2013年《指导意见》要求继续完善“名单制”管理。

所谓“名单制”管理，即经过对地方政府融资平台贷款核查评估和整改，各银行将符合可放贷条件的融资平台纳入“名单”，并不得向“名单制”管理系统以外的融资平台发放贷款。“名单”内包含两类公司，即“仍按平台管理类”和“退出为一般公司类”（以下简称“退出类”）。“仍按平台管理类”即一般所说的融资平台；“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。之所以仍对“退出类”实行“名单制”管理，是因为“退出类”平台应持续满足退出条件，一旦不满足任何一项条件，即应立即归为“仍按平台管理类”。

3. 控制总量、优化结构

2013年《指导意见》规定，继续坚持总量控制，2013年各银行业金融机构法人均不得新增融资平台贷款规模，该“规模”是指2012年度的融资平台贷款规模。经过2012年度的整改，各银行2012年度融资平台贷款规模基本上都控制在2011年度贷款规模内，甚至有所降低，因此2013年《指导意见》在贷款规模控制上取更小的2012年度的规模。在原有规模内，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。

4. 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、贷款规模、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。

与2012年《指导意见》相比，2013年《指导意见》新增加了第6项前提条件（2012年《指导意见》将异地平台规定为禁止放贷情形，未列为前提条件）。

根据银监会相关规定，地方政府为融资平台贷款提供担保或担保承诺仍被严格禁止，但政府将融资平台贷款列入地方财政预算管理的安排则是允许的。实践中，为控制融资平台信用风险，贷款人通常会将政府在财政预算中优先安排融资平台贷款还款资金作为发放贷款的前提条件，但由于财政预算安排属于政府的内部行政法律行为，无论是根据行政诉讼法还是民事诉讼法，均不具有可诉性，所以，即使政府财政还款资金最终未落实到位，贷款人也无法通过司法途径追究政府的责任。

5. 控制平台贷款投向

2013年《指导意见》规定，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《关于加强土地储备与融资管理的通知》（国土资发[2012]162号，以下简称“162号文”）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。

由于 2012 年 11 月 5 日国土资源部、财政部、中国人民银行、银监会联合发布了 162 号文，2013 年《指导意见》在 2012 年《指导意见》的基础上，明确规定土地储备贷款项目应当符合 162 号文的要求。

另外，2013 年《指导意见》明确规定，只有农业发展银行才能发放农田水利类项目的平台贷款，且需符合中央政策。

6. 建立全口径融资平台负债统计制度，审慎持有融资平台债券

2013 年《指导意见》要求，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。实行全口径融资平台负债统计后，融资平台的非银行贷款类负债也会被统计在内，部分融资平台的资产负债率必然增加，很容易超过 80% 资产负债率红线。

为防范融资平台贷款风险通过债券市场延伸至银行系统，2013 年《指导意见》规定，对于各银行购买持有融资平台发行的债券的，除审批权限上收至总行外，还应参照新增融资平台贷款的条件进行管理，纳入全口径监控。该规定所述“购买持有融资平台发行的债券”，应指银行以自有资金购买持有债券，不包括银行理财资金。

早在 2007 年，银监会即下发了《中国银监会关于有效防范企业债担保风险的意见》（银监发〔2007〕75 号），要求“即日起要一律停止对以项目债为主的企业债进行担保”，从债券种类方面进行限制，2013 年《指导意见》则在发债主体方面进一步规范，“各银行不得为融资平台发行债券提供担保”。

7. 防范融资平台变相融资

针对实践中个别地方政府通过新设融资平台逃避“名单制”管理、变相融资的情况，2013 年《指导意见》要求，凡符合国发〔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。并再次重申，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。

另外，2013 年《指导意见》还要求，对于整借整还的中长期贷款，原则上按照等额分摊方式，每年至少两次偿还本金，利随本清。2010 年 12 月 3 日《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）规定，对于中长期贷款，原则上项目技术建成后，每年至少两次偿还本金，利随本清。2013 年《指导意见》则进一步要求原则上按照等额分摊方式还款。

2013 年《指导意见》还要求，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。

特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国法律及实务的最新动态和发展，上述有关信息不应被看作是特定事务的法律意见或法律依据，上述内容仅供参考。

如您对上述内容有任何问题或建议，请与**王勇律师**（+86-10-8525 5553; james.wang@hankunlaw.com）联系。