

临沂市人民政府 关于切实做好当前政府融资工作的意见

临政发〔2012〕25号

各县区人民政府，市政府各部门、各直属机构，临沂高新技术产业开发区管委会，临沂经济技术开发区管委会，临沂临港经济开发区管委会：

为适应当前国家宏观调控政策，认真落实“十二五”时期全市国民经济和社会发展目标任务，按照中央和省对今年经济工作的总体要求，建立和完善全市政府融资体系，进一步拓宽融资渠道，扩大融资规模，防范财政金融风险，有效筹措资金，满足我市重点项目和城市建设资金需求，现结合实际，就做好当前全市政府融资工作提出如下意见。

一、指导思想

坚持以科学发展观为指导，深入贯彻落实“四三二一”总体部署要求，按照国家规范政府融资和信贷政策要求，发挥政府的组织协调和引导推动优势，调动市场在资源配置中的基础性作用。根据城区基础设施、公共设施和功能区以及有稳定收入公益性项目建设实际，按照“总量控制、政府牵头、分工负责、防范风险”的原则，以现有政府融资平台和国有资源为基础，创新融资方式，拓展融资领域，扩大融资规模，提高融资效率，建立完善政府、银行、融资平台及项目法人一体化的融资体系，创造良好的政府融资服务和政策环境，更好地支持全市重点项目和城市建设。

二、任务目标和运行机制

(一)明确融资任务目标。根据融资需要，确定融资计划，分解落实责任。各级发改、经信、财政、金融、国土、建设、国资及承担开发建设的机构（开发建设指挥部），要依据各自职能和具体承担的建设项目，认真分析测算各项收入、债务余额及偿债能力等情况，在确保还本付息、项目建设需求及风险可控的基础上，制定年度融资规模和计划，分解落实融资任务目标。

(二)拓宽融资渠道方式。结合政府融资工作实际，广开融资渠道，创新融资方式，综合实施平台融资、项目融资、债券融资、基金融资及理财产品融资等，形成融资工作的全覆盖。

1、抓好以融资平台、项目及企业债券为主的政府融资工作。一是规范融资平台。按照国家规范地方融资平台的政策规定，积极做好融资平台公司规范和整顿管理工作，通过补签委托代建协议、增加资本金、财政补贴或注入经营性资产等方式，协助各级政府融资平台公司做大现金流，使其符合规定及要求。政府融资平台公司要发挥融资主渠道作用，全力抓好存量融资项目启动，力争资金尽快到位。二是认真筛选融资项目。坚持科学统筹、合理安排、及早研究，筛选符合国家经济发展、行业规划、信贷和产业政策的承贷主体项目，严格履行项目审批、核准、建设、规划、土地及环保等手续，确保项目材料齐全、手续完备。三是加快发行城投债工作。研究政策，加强与相关部门的联系沟通，加快推进各级政府融资平台及实体公司发行城投债工作，尽快解决政府融资的长期需求。

2、拓展融资渠道，创新项目融资方式。加强与银行、证券、保险、基金、信托及租赁等机构的联系沟通，研究和利用多元化融资渠道，创新融资产品及方式，引导金融资源支持城市建设。一是支持符合条件的平台公司和企业加大发行债券力度，认真研究以产业为主体企业债券的发行途径，使其逐步成为政府融资重要渠道。通过搭建中小企业融资服务平台，积极运作在银行间债券市场运用区域集优债、短期融资券、中期票据、中小企业集合债和定向工具等多种债务融资工具进行融资，支持中小企业发展。二是依托国家开发银行、农业发展银行、国有商业银行及股份制银行的资金优势，通过银团贷款、委托贷款及贷款资产证券化等方式，积极开发以城市保障住房、水利基础设施、文化旅游设施及产业经济为主的融资产品。三是加快推动政府采购信用融资、BT（BOT）融资、融资租赁、理财及信托产品等中短期融资模式，提高融资产品开发和实际运用能力，使其成为政府融资的有效补充方式。四是借鉴外地成功经验，探索实行城市建设投资基金、产业发展基金和城镇建设基金融资方式，提供数额大、期限长且使用灵活的新型融资产品及渠道，增加城市建设资金来源。五是积极争取符合我市实际需要的外国政府贷款及世行、亚行等国际和地区金融机构贷款融资。

3、发挥银行业金融机构优势，为重点项目和城市建设提供强有力的金融支持。农发行、工行、农行、中行、建行、交行、邮储、农信社、临商、华夏、招商、浦发、兴业、民生等银行业金融机构，要发挥各自优势和特长，积极配合各级政府

及相关部门、平台公司，探索综合运用多种政策资源的有效方式，合理调配金融资源，优化信贷结构，建立符合我市实际和融资特点的金融产品及服务模式，千方百计向上争取政策支持和贷款规模，全方位助推城市建设和企业发展，建立健全与政府诚信合作、互利互惠的长效机制。

4、加强土地储备管理，增强土地的融资功能。充分发挥我市土地资源优势，不断增强各级储备土地的融资功能。一是按照国家储备土地融资贷款的要求，不断充实各级土地资产规模，利用现有储备土地融资平台，通过银行贷款融资、抵押融资和项目融资等形式，增强储备土地传统融资能力，为土地征收、土地收储及土地开发提供有力的资金支持。二是积极探索土地信托、土地债券、保险资金参与土地储备开发的途径，适时建立土地储备基金制度。特别是要借鉴北京、上海等地试行的土地储备债券融资模式，进一步拓宽地方土地资产证券化的渠道。三是不断提高土地收益水平，确保土地储备融资的偿还能力，有效降低融资风险。

（三）建立长效运行机制。建立融资工作联席会议、项目储备、偿债准备、融资补偿和长期合作制度，完善长效运行机制。

1、联席会议制度。每季度至少召开一次政府融资联席会议，由市政府相关部门牵头、银行及其他金融机构、开发建设指挥部、平台公司及相关项目法人（单位）参加。政府部门和各建设指挥部提出融资需求，银行提出融资产品及条件，相互交流沟通，实现需求与供给有效对接。综合考虑各类融资实际

情况，将平台融资、项目融资、债券融资、基金融资及理财产品等进行有机结合，以中、长期融资为主，短期融资作为补充，形成政府、金融机构、建设指挥部和融资平台等多方联动常态机制。

2、融资项目储备制度。搞好融资项目整体策划，根据各级重点项目和城市建设需要，按照“启动一批、储备一批、规划一批”的原则，及时向银行提报一批手续齐全、材料完备的融资项目，确保项目尽快审批，资金及时到位。同时，科学规划和安排下半年及明年融资项目，完善相关审批手续，建立项目储备库，确保国家信贷政策调整时融资工作不受大的影响，并有足够的项目做支撑。

3、建立偿债保障制度。加强政府融资债务的管理，各级财政部门、独立运转的建设指挥部要根据各自融资规模和债务余额情况，通过每年预算安排和从各项收入中提取的方式，建立偿债准备金，用于及时足额还本付息。通过建立政府偿债保障和风险预警长效机制，共同防范金融债务风险，维护政府信誉。

4、完善融资补偿制度。各平台公司作为自主经营、自负盈亏、自主决策、自我发展的企业法人，主要靠自身的发展获取收益。对于其担负的政府投融资项目，根据财政部《基本建设财务管理规定》（财建〔2002〕394号），同时考虑到平台公司主要是融资职责，经各级财政部门批准，各平台投资公司可以根据其负责投融资项目的融资额度，按规定（0.1-1.5%）的40%列支管理费，用于投融资项目发生的管理性质开支。根据

实际发展需要，逐步建立对政府融资平台的综合性补偿机制。

5、长效合作运行制度。加强政府与金融机构的战略合作，签署信贷合作框架协议，确定融资规模和方式。对成熟的融资产品，要建立政府、银行、企业（投资公司）长期合作关系。同时，进一步放宽融资条件，在银行贷款利率、期限、贷款宽限期、银行中间业务收入、综合收益、利息支付方式及偿债准备等方面更加优惠和灵活，促进政府融资市场更加宽泛和健全。

三、责任分解和落实措施

根据各级政府融资工作要求，本着“职责明确、分工负责、各司其职、协调配合”的原则，全力做好政府融资工作。

（一）明确市级政府融资工作分工。由市直相关部门牵头对接协调各金融机构，市直相关部门、北城新区开发建设指挥部、涑河片区开发建设指挥部（中心城区开发建设指挥部）及市投资发展有限公司、经济开发投资公司、城市资产经营公司等部门单位，按照职责分工，落实融资任务，同时加强协作配合，形成工作合力，切实担负起重点项目和城市建设融资重任。

1、市直相关部门。市发改、经信、财政、金融、国土、建设、国资等部门负责政府融资工作牵头、组织及指导，认真研究把握当前金融信贷政策，提供融资信息支持，拟定年度融资工作任务目标及措施，协调各金融机构参与融资工作。配合银监部门、相关银行和平台公司做好规范平台管理工作。完成市级直接融资任务，协助各片区和平台公司开展融资工作。推进区域集优券、中小企业集合债、政府采购信用融资、融资租

赁、理财及信托产品等中短期融资试点，研究保障性住房、水利基础设施银团贷款和发行产业（企业）债券融资模式，探索建立城市建设投资基金和小城镇建设基金，制定金融机构奖励、政府融资及债务管理办法，建立完善政府融资长效机制等。

2、北城新区开发建设指挥部（城市资产经营公司）。根据市级融资计划和安排，结合片区内重点建设项目，认真分析测算片区各项收入、债务余额及偿债能力等情况，在确保还本付息、重点项目建设及风险可控的基础上，确定年度融资规模，按照“谁建设谁融资、谁使用谁偿还、谁负责谁防控”的原则，严格执行封闭运行片区工作体制，全面承担片区内建设项目融资和还本付息责任，防范金融债务风险。协调相关部门和银行做好规范平台管理工作，积极开展政府采购信用融资、融资租赁、理财及信托产品等中短期融资方式试点，探索建立城市建设投资基金的可行性，研究北城新区二期建设融资长效机制。

3、涑河片区开发建设指挥部（中心城区开发建设指挥部）。结合片区内重点建设项目实际，认真分析测算片区各项收入、债务余额及偿债能力等情况，在确保还本付息、重点项目建设及风险可控的基础上，确定年度融资规模和计划，按照“谁建设谁融资、谁使用谁偿还、谁负责谁防控”的原则，严格执行封闭运行片区工作体制，全面承担片区内建设项目融资和还本付息责任，防范金融债务风险。积极做好已启动的存量贷款争取工作。根据中心城区建设规划，依托城市资源，结合片区内保障性住房、水利基础设施及文化旅游设施等建设项目，研究发行公司（企业）债券和设立城市建设投资基金的可行性，建

立完善中心城区项目建设融资长效机制。

4、**市投资发展有限公司**。根据市级融资计划和安排，承担市政府确定的项目融资任务。完善平台公司，发挥融资平台优势，加强与国家开发银行、农业发展银行及国有和股份制银行的合作，争取更多的融资支持。完善相关资料和手续，加大已确定存量银行贷款争取工作，研究城投债二期发行的可行性。根据中心城区建设规划，依托保障性住房、水利基础设施及文化旅游设施等建设项目优势，研究设立城市建设投资基金的可行性，逐步建立市级项目建设融资长效机制。

5、**市经济开发投资公司**。根据市级融资计划和安排，承担市级项目融资任务。协调相关部门和银行，研究商定平台公司规范管理工作方案，并抓好落实。积极做好已启动的存量融资项目资金争取工作，确保尽快到位。完成担保公司增资扩面工作，实现对各县区和 12 个重点镇的全覆盖。创新融资模式，积极搭建中小企业融资服务平台，研究在银行间债券市场运用短期融资券、区域集优券、中期票据、中小企业集合债等工具融资工作，支持中小企业健康发展。探讨发行水利、旅游及产业债券的可行性。进一步完善市级创业投资基金运行、引导、融资及管理机制，更好地发挥基金社会效益。

（二）加强县区政府融资管理。一是按照国家规范地方融资平台政策规定，推进政府融资平台建设。重点发挥各县区优质资源（资产）等优势，设立专业性投融资公司、综合性投融资公司，或者对现有融资平台进行整合成立集团性公司，构建县区新型特色投融资平台。做大做强县区政府融资平台，增强

投融资功能，发挥好县区政府融资主渠道作用。二是做好县区融资规划。各县区根据经济社会发展目标，合理规划符合国家经济发展、行业规划、信贷和产业政策的项目，编制县区融资计划，统一纳入全市政府融资规划，由市根据国家支持文化、旅游、保障性住房等融资政策变化情况，统筹推进国家开发银行贷款、农业发展银行贷款和发行企业债等政府融资项目实施。三是构建多元化融资机制。完善与银行、证券等金融机构定期沟通机制，根据国家信贷政策，创新融资思路，拓宽融资渠道，逐步建立以国开行、农发行贷款为主，工、农、中、建等金融机构贷款为辅，发行企业债等为补充，财政资金为调剂的多元化融资机制。四是强化政府债务和资金监管。在认真分析测算的基础上，合理确定县区政府债务的总量控制规模，科学合理地安排好融资结构和融资期限，确保每一年度政府债务还本付息额都严格控制在政府综合财力的承受范围内，切实防范政府债务风险。同时，按照融资项目资金管理规定，加强项目资金监管，确保资金合规、合理、高效使用。五是建立以政府增量财力和土地出让金为主要还款来源的偿债保障机制，加强政府债务动态管理，确保做到举债有度、还债有信。

（三）加快重点镇投融资平台建设。一是按照国家投融资和信贷政策的要求，以建立政府融资平台和存量国有资源为基础，通过市场化途径，综合运用各种融资方式和手段，逐步建立符合镇域经济发展的投融资长效机制，促进重点镇的快速发展。二是放大重点镇资金投入效应，发挥存量国有资产（资源）优势，把资金、资产（资源）转化为资本，运用资本运营手段，

通过市场化投融资途径，加大对小城镇基础设施、公共设施及功能区投入。三是构建符合重点镇发展需要的投融资平台，如组建建设投资公司、小城镇投资公司、国有资产运营公司等综合性投融资公司，或者组建以文化、旅游、农业、水利、工业园区及经济实体等为主体的专业性投融资公司，并根据重点镇财力承受能力，逐年充实投融资平台资本金，切实防范财政金融风险，实现小城镇建设的可持续发展。四是探索建立中小企业融资服务中心，作为重点镇综合性金融服务平台，构建以农村信用社、邮政储蓄银行、村镇银行和各专业银行分支机构等为主体，小额贷款公司、担保公司及民间融资机构为补充，政府投融资公司及专业公司为载体的镇域投融资体制机制，为银企对接等提供全方位服务。

四、组织保障和工作要求

加强组织领导。政府融资工作事关重点项目和城市建设发展大局，各承担融资工作任务的财政、银行、指挥部及平台公司等部门、单位，要切实将思想统一到市政府工作部署上来，提高认识，强化领导，协调配合，形成合力，把各项工作措施落到实处，确保完成融资目标任务。

明确职责分工。各相关部门、单位要根据职责分工，细化分解融资任务，明确具体责任人员，狠抓各项工作落实。要深入扎实地开展融资工作，不等不靠，科学调度，合理分工，压茬进行，确保取得实效。要按照优质服务、提高效率的要求，逐个环节跟踪问效，推动融资工作开展。

加强定期调度。加强部门配合与协作，建立融资信息平台，

加强信息交流，使部门、企业了解融资信息和政策法规的新情况、新动态，及时研究解决融资中存在的问题。坚持政府、金融机构、建设指挥部、融资平台联席会议制度，对接融资项目，通报融资工作进度、存在问题及解决措施，提出市级融资情况季度分析报告，供市委、市政府参考决策。

严格考核管理。探索建立财政性资金引导和撬动银行信贷资金管理机制，通过设立多项指标，加强对银行支持政府融资、地方经济发展及对财政贡献率等考核工作。进一步规范政府融资及债务管理工作，组建政府融资管理中心，出台相关制度办法，确保市级政府融资工作健康发展。

临沂市人民政府

二〇一二年六月四日