

## “地方政府举债融资新规”对政府投资基金的影响

2017年4月26日，财政部联合其他部委共同发布《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“《通知》”），对地方政府举债融资的相关要求及整改措施进行了规定。《通知》特别强调应规范政府与社会资本方的合作行为，包括规范地方政府与社会资本共同出资设立政府投资基金的行为。本文就《通知》中与政府投资基金相关的要求加以梳理，供业内参考。

### 一、地方政府举债的合法渠道

对于地方政府举债，监管上并非一概禁止，而更多的是采用“修明渠、堵暗道”的方式，赋予地方政府依法适度举债融资的权限。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）的规定，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。

《通知》再次强调了上述合法举债方式，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。根据《通知》精神，前述债务应包括地方政府承担的直接债务（包括地方政府发行的政府债券等）以及或有债务（包括地方政府提供的抵押担保、保证担保、回购承诺等）。《通知》严格限制地方政府在政府投资基金中承担前述或有债务，该要求对于政府投资基金的交易条款会产生比较直接的影响。

### 二、《通知》对于政府投资基金的影响

近年来，随着相关配套政策的完善，地方政府与社会资本共同设立政府投资基金的数量迅速增长。《通知》重申，“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”。就此，财政部有关负责人在就《通知》答记者问时表示，一些地方政府违法违规举债融资问题时有发生，部分政府投资基金存在不规范现象。

鉴于上述，《通知》对于地方政府在政府投资基金中承担或有债务的行为予以严格限制，具体措施包括：

- 1、 地方政府不得以借贷资金出资设立各类投资基金；
- 2、 严禁地方政府利用政府出资的各类投资基金违法违规变相举债；
- 3、 除国务院另有规定外，地方政府及其所属部门参与设立政府出资的各类投资基金

HIGH VALUE LEGAL SERVICES IN SPECIALIZED AREAS

柯杰律师事务所

总机: 8610 5969 5336 传真: 8610 5969 5339

北京市朝阳区建国路79号华贸中心2号写字楼2606 (100025)

www.cathayassociates.cn · www.cathayassociates.com

柯杰联盟成员所

巴塞罗那 | 北京 | 贝尔格莱德 | 布拉迪斯拉发 | 布加勒斯特 | 布达佩斯 | 基希讷乌 | 吉隆坡 | 马德里 | 巴黎 | 波德戈里察 | 布拉格 | 普里什蒂纳 | 上海 | 索非亚 | 地拉那 | 瓦莱塔 | 维也纳 | 华沙 | 萨格勒布

时：

- (1) 不得以任何方式承诺回购社会资本方的投资本金；
- (2) 不得以任何方式承担社会资本方的投资本金损失；
- (3) 不得以任何方式向社会资本方承诺最低收益；
- (4) 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。

财政部于 2015 年 11 月 12 日发布的《政府投资基金暂行管理办法》（财预[2015]210 号）就曾规定，为更好地发挥政府出资的引导作用，政府可适当让利，但不得向其他出资人承诺投资本金不受损失，不得承诺最低收益。国务院另有规定的除外。

上述两规定的相关要求一脉相承，体现了国家对于规范地方政府举债融资行为、防范区域性系统性风险的决心。因此，在设立政府投资基金、确定相关交易文件条款时，相关各方需重点关注并确认政府投资基金设立方案及地方政府出资是否符合上述两规定的要求，以保障基金的合法合规运作。



本文作者为柯杰律师事务所郝玉强和刘夏艺。本文仅供一般性参考，不构成法律意见，不能代替法律意见，也无意对讨论事项进行全面的全面的研究。