

## 资本市场法律热点问题

### 《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》简评

2014年11月26日，中国政府网发布《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）（下称“《指导意见》”），全文包括11个部分、39条内容，特别提出要鼓励社会资本投资运营农业和水利工程、推进市政基础设施投资运营市场化、改革完善交通投融资机制、鼓励社会资本加强能源设施投资、推进信息和民用空间基础设施投资主体多元化、鼓励社会资本加大社会事业投资力度、建立健全政府和社会资本合作（PPP）机制、充分发挥政府投资的引导带动作用、创新融资方式拓宽融资渠道。这是继十八届三中全会确定“允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营”的改革方向以来，中国政府首次以国务院发文的形式，大力倡导在若干重点发展领域（不限于城市基础设施）创新投融资体制，吸引和鼓励社会资本（特别是民间资本）参与投资。总体看来，《指导意见》在保持一定的政策连贯性的同时又不失新意，并有诸多亮点。

#### 一、 亮点之一——七大重点领域

根据国家发展和改革委员会（下称“国家发改委”）公开披露的信息，《指导意见》的出炉源于国务院的部署和要求，由国家发改委会同有关部门，

选择生态环保、农业水利、市政、交通、能源、信息、社会事业等七大重点领域，提出创新投融资机制，吸引和鼓励社会资本（特别是民间资本）参与投资等一系列改革措施，并最终形成《指导意见》。

通过《指导意见》对上述七大重点领域的逐条阐述，可以大致窥见中央层面对我国经济发展薄弱环节的基本认知，也可合理预测未来几年内中国社会经济发展的重心所在。当然，《指导意见》在很大程度上也是对之前许多鼓励和引导社会资本投资政策的延伸。如何更好地推动顶层设计，理顺法律关系，改善市场环境，并在此基础上实现七大重点领域投融资机制的创新与落地，是《指导意见》的实施主体不能回避和必须解决的核心问题，也是有意进入相关领域及市场的社会资本（特别是民间资本）所需要面临的挑战。由此看来，七大重点领域是亮点，也是机遇，但机遇与风险并存。

#### 二、 亮点之二——五个方面的创新

《指导意见》对七大重点领域着墨甚多，并分别提出了不同的投融资机制创新方向。但总的来看，都与市场准入、运作模式、融资渠道、价格机制、制度改革与保障等五个方面相关联，详见附件（“七大重点领域的创新机制一览表”）。

其中，特别值得注意的是，《指导意见》首次提出要鼓励按照“多式衔接、立体开发、功能融合、节约集约”的原则，对城市轨道交通站点周边、车辆段上盖进行土地综合开发，以吸引社会资本参与城市轨道交通建设。这在政策层面是一个很大的突破。此前，国务院办公厅于2014年08月11日发布了《国务院办公厅关于支持铁路建设实施土地综合开发的意见》（国办发〔2014〕37号），为支持铁路建设提出若干土地新政，利好颇多，但并不自动适用于城市轨道交通行业。《指导意见》对城市轨道交通的相关土地综合开发虽然只是一笔带过，但也算是为TOD（transit-oriented development，以公共交通为导向的开发）模式的适用打开一条政策上的通道，具体执行时比照适用上述国办发〔2014〕37号文件的可能性还是有的。

### 三、 亮点之三——政府和社会资本合作（PPP）机制

继2014年10月24日国务院总理李克强在国务院常务会议上要求积极推广政府和社会资本合作（简称“PPP”）模式之后，《指导意见》更以国务院发文的形式提出要建立健全PPP机制，并明确点出与之有关的“法规体系、标准合同、风险防范与监督、退出机制”等四个方面的工作安排，显示出高层对PPP机制的建立和完善已有路径设计方面的考虑。此前，财政部于2014年9月26日发出《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》，国家发改委牵头组织的《基础设施和公用事业特许经营法（征求意见稿）》也已八易其稿。而在具体操作层面，财政部组织起草的PPP项目合同指南已经进入征求意见阶段，国家发改委有关推进PPP模式的指导意见也将于近期印发。虽然两大部委的切入角度有所不同——国家发改委相对注重顶层设计，而财政部则更偏重于实际操作，但PPP模式作为本届政府创新投融资体制、推动经济结构调整的一大抓手的态势已经再明显不过。

与推广PPP模式相呼应，《指导意见》还强调要充分发挥政府投资的引导和带动作用，要求在同条件下，政府投资优先支持引入社会资本的项目，根据不同项目情况，通过投资补助、基金注资、担保补贴、贷款贴息等方式，支持社会资本参与重点领域建设。抓紧制定政府投资支持社会投资项目的管理办法，规范政府投资安排和行为。这一政策导向倘若能够落到实处，对于增强社会资本投资信心、降低政府违约风险、保障合理投资回报都将大有裨益。

### 四、 亮点之四——融资方式和渠道的创新

《指导意见》提出要从五个方面创新融资方式和拓宽融资渠道：

其一，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。

其二，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。

其三，充分发挥政策性金融机构的积极作用，加大对公共服务、生态环保、基础设施建设项目的支持力度。

其四，鼓励发展支持重点领域建设的投资基金。大力发展股权投资基金和创业投资基金，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。

其五，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。

从实践层面，上述五个方面或多或少在国内的项目中已有应用，目前其实更为需要的只是规范和推广，并由相关主管部门从合法合规层面提供支持与助力。值得注意的是，《指导意见》将人民银行、银监会、证监会、保监会和财政部列为制定创新融资方式、拓宽融资渠道相关政策措施文件的负责单位，并确定了出台时间（2015年3月底），这在一定程度上也显示了《指导意见》制定者对此问题的重视，以及解决这一问题的诚意。

## 五、 亮点之五——重点政策措施文件分工方案

不同于一般的政策性宣示，《指导意见》对其所需解决的问题以及相关路径似乎都有比较成熟的考虑。从其附件——“重点政策措施文件分工方案”来看，不同重点领域的不同政策措施，都已设定相对应的负责单位，并对其出台相关文件都给出了明确的截至时间。最早的是2014年底（如国家发改委和环保部负责的环境污染第三方治理），最晚也不过2015年3月底（如国家发改委和财政部负责的政府投资支持社会投资项目的管理办法）。对于《指导意见》这样一份国发文件而言，此等安排的严肃性自然不言而喻，也显示出各相关部委行会之间的协调工作应已基本到位，有关政策措施文件也已基本准备就绪。

刘世坚 合伙人 电话：86 010 8519 1289 邮箱地址：liushj@junhe.com

黄山 顾问 电话：86 010 8519 2499 邮箱地址：huangsh@junhe.com

---

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“[www.junhe.com](http://www.junhe.com)”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE\_LegalUpdates”。

