**民盟中央建议：鼓励地方政府成立信息化城投公司**

来源：澎湃新闻

2018年全国两会召开前夕，澎湃新闻（www.thepaper.cn）从民盟中央网站获悉，民盟中央将向全国政协十三届一次会议提交《关于加强政府大数据平台建设，提升信息化治理能力的提案》（以下简称“《提案》”）。

《提案》指出，政务大数据中心是建设“数字政府”的重要基础设施，发挥着政务应用和产业促进的双重作用，“据调查，已有 12 个省份基本建成省级政务大数据中心，其余省份都在建设或规划中；40%以上的地市、20%以上的县区正在开展或计划本地政务大数据中心建设”。

然而，《提案》指出，在这一过程中，也出现了重复建设、投资浪费、产能过剩等现象，具体表现在以下几个方面：

1．建设规模与应用需求不相适应，产生不良影响。地方政务大数据中心建设有时缺乏深入的前期调研，决策时间短，应用需求、建设思路和投资规模没有经过科学估算，导致建设规模与实际需要不符。比如，有的地方将服务器数量作为竞逐指标，造成服务器大量空转；有的政务大数据中心建设过大，机房场地空置。

2．重建设轻运维，建设成效大打折扣。有的注重初期建设投资，忽视建成后的服务购买和应用支持，导致无法进行系统运维和升级改造，政务大数据中心运行成效达不到预期，甚或处于半废弃状态。有的地方运维不善，政务云故障频发，致使一些部门不得不重新迁出去；有的地方采用购买服务模式建设、运营，但缺少对服务提供者的绩效评价和考核监督，服务质量不高。

3．企业介入过多，规划设计不够科学。很多时候，建设政务大数据中心成为地方招徕企业落户的先决条件，导致在研究建设方案时就将目标企业引入，使之提前介入甚至主导规划设计。有的企业从中“加塞私货”，提前锁定技术方案，形成不公平竞争；还会为推销自身产品，形成超越实际的规划设计。

为此，民盟中央在上述《提案》中提出了几点有针对性的建议：

1．加强政务大数据中心建设项目的立项审批管理。编制项目投资建设指南，提供规模测算、造价评估、体系架构、安全保障等参考。由政府办、发改、工信、网信等联合审查项目建设需求和规模，并加强可行性论证，上网公示论证结果。加强项目设计管理，严查技术绑架、资源绑架、平台绑架、价格挤兑等问题。

2．完善政务大数据中心建设项目的评估、考核、审计和问责机制。对项目建设需求、规模、可行性、实施方案、服务能力、运维质量、经济和社会效益等作全方位评估。明确项目建设、承建、运营和运维等各方责任，强化责任人的首要责任和终身责任。对项目信息共享、建成成效、服务提供、业务运营、运维管理、安全保障等全面考核，将考核结果作为财政持续投资的首要依据和政府一把手的年度考核指标。将政务大数据中心项目纳入一把手离任专项审计内容，重点提高项目建设成效审计比重，加大对重复建设、投资浪费的问责。

3．推动政务大数据中心项目的投资、建设、运营和运维模式创新。鼓励地方政府成立信息化城投公司，并与社会合作投资。鼓励系统集成商牵头，硬件平台建设、网络服务接入、软件信息服务等企业共同参与建设，明确各方职责，避免相互推诿。鼓励地方成立专业化大数据云平台运营公司，主导政务大数据中心的日常运营，倡导平台生态孵化，支撑本地产业转型升级。鼓励成立本地化技术运维服务公司，提高运维服务质量、应急响应和专业化水平。

4．加强对大数据、云计算产业的监管。加强顶层设计，综合考虑政务需求、政务层级、产业支撑和能源禀赋等要素，统筹规划布局，防止各省、市、县不计成本、一哄而上，鼓励市县共建、共享政务大数据中心。定期开展绩效评估和监督检查，开展专项清理整顿，及时关闭、腾退和转手空置浪费严重、运营效益低下、存在重大安全隐患的政务大数据中心。建立政务大数据中心建设服务提供商黑名单制度，实行多部门联合惩戒和网络公开通报。

**194号文规范城投平台发行企业债 将一定程度约束地方基建投资冲动**

来源：中国经济导报

  2018年2月8日，国家发展改革委、财政部联合发布《关于进一步增强企业债券服务实体经济能力严格防范地方债务风险的通知》（发改办财金〔2018〕194号，以下简称“194号文”），旨在进一步发挥企业债券直接融资功能，增强金融服务实体经济能力，坚决打好防范化解重大风险攻坚战，严格防范地方债务风险，坚决遏制地方政府隐性债务增量。

中信建投证券宏观债券研究团队首席分析师黄文涛表示，194号文是以往文件的归总梳理重申，对于城投平台发行企业债券，依然是基于控制地方债务边界和防范地方债务风险的目的。从194号文的影响看，其影响主要涉及的是增量的募投项目资金，将对地方基建投资冲动形成一定程度的约束，对存量债务的影响并非直接，对存量债务的甄别、清理和风险化解，仍是今年的重要任务。

**纯公益性募投项目不得申报企业债券**

194号文要求“严禁将公立学校、公立医院、公共文化设施、公园、公共广场、机关事业单位办公楼、市政道路、非收费桥梁、非经营性水利设施、非收费管网设施等公益性资产及储备土地使用权计入申报企业资产。”

根据国家发展改革委2010年发布的《关于进一步规范地方政府投融资平台公司发行债券行为有关问题的通知》（发改办财金〔2010〕2881号），“申请发行企业债券的投融资平台公司，必须依法严格确保公司资产的真实有效，必须具备真实足额的资本金注入，不得将公立学校、公立医院、公园、事业单位资产等公益性资产作为资本注入投融资平台公司。”而根据《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）规定，“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。”

黄文涛表示，194号文要求与此前政策要求一致。随着地方债务风险防控的趋严，监管部门不断加强对于平台企业资产注入行为的规范，尤其是严禁将公益性资产作为资本注入投融资平台公司，同时规范土地融资行为，包括建立土地储备名录、加强土地储备前期开发管理等，并逐步厘清城投企业和土地储备机构的关系。

194号文第四条要求，“纯公益性项目不得作为募投项目申报企业债券，利用债券资金支持的募投项目，应严格执行项目资本金制度，并建立市场化的投资回报机制，形成持续稳定、合理可行的预期收益”。

黄文涛表示，此前国家发展改革委发布的《关于进一步强化企业债券风险防范管理有关问题的通知》（发改办财金[2012]3451号）就有规定，“按照国务院文件的要求，具有完全公益性的社会事业项目如体育中心、艺术馆、博物馆、图书馆等项目的建设，应根据地方财力和公共服务的需要量力而行，不宜通过发行企业债券筹集建设资金”。而《关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号，以下简称“43号文”）对涉及公益性项目的政府举债融资则提出明确要求：“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。”

“194号文再次明确了纯公益性募投项目不得申报企业债券的要求，从企业债券的发行审核角度进一步明确了公益性项目融资的具体要求。”黄文涛表示，通常而言，纯公益性项目是政府公共服务的供给范畴，但无法或不适宜通过市场化方式运作，因此一般应通过依法发行地方政府债券进行融资（纳入预算和限额管理）。

**企业不得接受地方政府为其融资行为违规担保**

194号文对企业申报企业债券主要有3个方面的要求：

一是严禁申报企业接受地方政府为其融资行为违规担保。194号文进一步强调企业债券“谁借谁还，风险自担”，“严禁申报企业以各种名义要求或接受地方政府及其所属部门为其市场化融资行为提供担保或承担偿债责任。”

二是不得将申报企业信用与地方政府信用挂钩。194号文中规定“严禁涉及与地方政府信用挂钩的虚假陈述、误导性宣传。信用评级机构应当基于企业财务和项目信息等开展评级工作，不得将申报企业信用与地方政府信用挂钩。”

三是募投项目获得财政资金支持须依法合规，并与地方财政承受能力相适应。194号文第五条要求“募投项目若有取得投资补助、运营补贴、财政贴息等财政资金支持的，程序和内容必须依法合规，必须把地方财政承受能力和中长期财政可持续作为重要约束条件，坚决杜绝脱离当地财力可能进行财政资金支持”。

2014年以来，43号文、88号文（《地方政府性债务风险应急处置预案》）、50号文等监管文件先后下发，多次提到禁止地方政府为城投平台融资行为提供担保。

此次，194号文要求“相关企业申报债券时应主动公开声明不承担政府融资职能，发行本期债券不涉及新增地方政府债务”，这一要求实际延续了43号文和50号文的要求。此外，国家发展改革委下发的1358号文（《关于在企业债券领域进一步防范风险加强监管和服务实体经济有关工作的通知》）中也规定“在企业债券申报中严格防范地方政府债务风险。严禁地方政府及部门为企业发行债券提供不规范的政府和社会资本合作、政府购买服务、财政补贴等情况。对不符合以上规定的，省级发展改革部门应不予转报。”

黄文涛表示，地方政府为城投企业违法提供担保，是导致隐性债务扩张和风险增加的重要原因，上述要求也是意在明确发债企业和政府之间的权利责任关系，进一步规范控制地方债务边界，严控政府债务增量，限制地方政府通过地方融资平台公司发行债券来为政府违法违规举债。

**防控PPP项目中违法融资行为**

194号文也对防范PPP项目发债风险提出要求。194号文第六条要求“严格PPP模式适用范围，审慎评估政府付费类PPP项目、可行性缺口补助PPP项目发债风险，严禁采用PPP模式违法违规或变相举债融资。”

家发展改革委《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》（发改投资〔2014〕2724号）规定，“PPP模式主要适用于政府负有提供责任又适宜市场化运作的公共服务、基础设施类项目。燃气、供电、供水、供热、污水及垃圾处理等市政设施，公路、铁路、机场、城市轨道交通等交通设施，医疗、旅游、教育培训、健康养老等公共服务项目，以及水利、资源环境和生态保护等项目均可推行PPP模式。各地的新建市政工程以及新型城镇化试点项目，应优先考虑采用PPP模式建设。”根据《政府和社会资本合作（PPP）项目专项债券发行指引》（发改办财金〔2017〕730号）的规定，“PPP项目专项债券适用范围为由PPP项目公司或社会资本方发行，募集资金主要用于以特许经营、购买服务等PPP形式开展项目建设、运营的企业债券。现阶段支持重点为：能源、交通运输、水利、环境保护、农业、林业、科技、保障性安居工程、医疗、卫生、养老、教育、文化等传统基础设施和公共服务领域的项目。”

此外，根据《关于切实做好传统基础设施领域政府和社会资本合作有关工作的通知》（发改投资〔2016〕1744号）的要求，国家发展改革委主要负责能源、交通运输、水利、环境保护、农业、林业以及重大市政工程等基础设施领域PPP推进工作。

黄文涛表示，此次194号文表述与50号文的要求一致，对于地方的公共建设项目，PPP模式是一种可行和有效的补充手段，但要防控PPP项目中明股实债、承诺回购等违法融资行为，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，对于引导社会资本投资经济社会发展的重点领域和薄弱环节，政府还可以适度让利。

**含山县城投公司积极落实投融资计划要求**

来源：含山县人民政府字号

为进一步防范债务风险，规范公司债务管理，县城投公司根据县政府2018年债务管理和投融资目标计划要求，积极做好各项工作，将任务要求分解落实到位。力争通过有效举措完成化解债务6亿元的目标。

一是对政府性投资竣工、在建、新建工程逐一进行清理排查，按照量力而行原则，严格将2018年新建、续建项目投资计划控制在4亿元以内；二是完成公司资产销售租赁等各类自营收入2亿元；三是积极推行项目代建制，对政府公益性项目实行项目代建制，提高管理效益，降低管理成本；四是按照市场化原则，探索产业投资、开发经营新举措，提高公司自身造血功能。

海口市城市建设投资有限公司

2018年3月30日