

# 2019 年度 PPP 法规汇编

## 一、法律

### 1、全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》的决定

(主席令第三十二号)

《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国土地管理法〉、〈中华人民共和国城市房地产管理法〉的决定》已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议于 2019 年 8 月 26 日通过，现予公布，自 2020 年 1 月 1 日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2019 年 8 月 26 日

全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》的决定  
(2019 年 8 月 26 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过)

第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议决定：

一、对《中华人民共和国土地管理法》作出修改

(一) 增加一条，作为第六条：“国务院授权的机构对省、自治区、直辖市人民政府以及国务院确定的城市人民政府土地利用和土地管理情况进行督察。”

(二) 将第十一条、第十二条、第十三条合并，作为第十二条，修改为：“土地的所有权和使用权的登记，依照有关不动产登记的法律、行政法规执行。

“依法登记的土地的所有权和使用权受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。”

(三) 将第十四条、第十五条合并，作为第十三条，修改为：  
“农民集体所有和国家所有依法由农民集体使用的耕地、林地、草地，以及其他依法用于农业的土地，采取农村集体经济组织内部的家庭承包方式承包，不宜采取家庭承包方式的荒山、荒沟、荒丘、荒滩等，可以采取招标、拍卖、公开协商等方式承包，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。家庭承包的耕地的承包期为三十年，草地的承包期为三十年至五十年，林地的承包期为三十年至七十年；耕地承包期届满后再延长三十年，草地、林地承包期届满后依法相应延长。

“国家所有依法用于农业的土地可以由单位或者个人承包经营，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。

“发包方和承包方应当依法订立承包合同，约定双方的权利和义务。承包经营土地的单位和个人，有保护和按照承包合同约定的用途合理利用土地的义务。”

(四) 将第十九条改为第十七条，修改为：“土地利用总体规划按照下列原则编制：

“(一) 落实国土空间开发保护要求，严格土地用途管制；

“(二) 严格保护永久基本农田，严格控制非农业建设占用农用地；

“(三) 提高土地节约集约利用水平；

“(四) 统筹安排城乡生产、生活、生态用地，满足乡村产业和基础设施用地合理需求，促进城乡融合发展；

“(五) 保护和改善生态环境，保障土地的可持续利用；

“(六) 占用耕地与开发复垦耕地数量平衡、质量相当。”

(五) 增加一条，作为第十八条：“国家建立国土空间规划体系。编制国土空间规划应当坚持生态优先，绿色、可持续发展，科学有序统筹安排生态、农业、城镇等功能空间，优化国土空间结构和布局，提升国土空间开发、保护的质量和效率。

“经依法批准的国土空间规划是各类开发、保护、建设活动的基本依据。已经编制国土空间规划的，不再编制土地利用总体规划和城乡规划。”

(六) 将第二十四条改为第二十三条，第二款修改为：“土地利用年度计划，根据国民经济和社会发展规划、国家产业政策、土地利用总体规划以及建设用地和土地利用的实际状况编制。土地利用年度计划应当对本法第六十三条规定的集体经营性建设用地作出合理安排。土地利用年度计划的编制审批程序与土地利用总体规划的编制审批程序相同，一经审批下达，必须严格执行。”

(七) 将第二十九条改为第二十八条，第二款、第三款修改为：“县级以上人民政府统计机构和自然资源主管部门依法进行土地

统计调查，定期发布土地统计资料。土地所有者或者使用者应当提供有关资料，不得拒报、迟报，不得提供不真实、不完整的资料。

“统计机构和自然资源主管部门共同发布的土地面积统计资料是各级人民政府编制土地利用总体规划的依据。”

(八) 将第三十三条改为第三十二条，修改为：“省、自治区、直辖市人民政府应当严格执行土地利用总体规划和土地利用年度计划，采取措施，确保本行政区域内耕地总量不减少、质量不降低。耕地总量减少的，由国务院责令在规定期限内组织开垦与所减少耕地的数量与质量相当的耕地；耕地质量降低的，由国务院责令在规定期限内组织整治。新开垦和整治的耕地由国务院自然资源主管部门会同农业农村主管部门验收。

“个别省、直辖市确因土地后备资源匮乏，新增建设用地后，新开垦耕地的数量不足以补偿所占用耕地的数量的，必须报经国务院批准减免本行政区域内开垦耕地的数量，易地开垦数量和质量相当的耕地。”

(九) 将第三十四条第一款、第二款改为第三十三条，修改为：“国家实行永久基本农田保护制度。下列耕地应当根据土地利用总体规划划为永久基本农田，实行严格保护：

“（一）经国务院农业农村主管部门或者县级以上地方人民政府批准确定的粮、棉、油、糖等重要农产品生产基地内的耕地；

“（二）有良好的水利与水土保持设施的耕地，正在实施改造计划以及可以改造的中、低产田和已建成的高标准农田；

“（三）蔬菜生产基地；

“（四）农业科研、教学试验田；

“（五）国务院规定应当划为永久基本农田的其他耕地。

“各省、自治区、直辖市划定的永久基本农田一般应当占本行政区域内耕地的百分之八十以上，具体比例由国务院根据各省、自治区、直辖市耕地实际情况规定。”

（十）将第三十四条第三款改为第三十四条，修改为：“永久基本农田划定以乡（镇）为单位进行，由县级人民政府自然资源主管部门会同同级农业农村主管部门组织实施。永久基本农田应当落实到地块，纳入国家永久基本农田数据库严格管理。

“乡（镇）人民政府应当将永久基本农田的位置、范围向社会公告，并设立保护标志。”

（十一）增加一条，作为第三十五条：“永久基本农田经依法划定后，任何单位和个人不得擅自占用或者改变其用途。国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目选址确实难以避让永久基本农田，涉及农用地转用或者土地征收的，必须经国务院批准。

“禁止通过擅自调整县级土地利用总体规划、乡（镇）土地利用总体规划等方式规避永久基本农田农用地转用或者土地征收的审批。”

（十二）将第三十五条改为第三十六条，修改为：“各级人民政府应当采取措施，引导因地制宜轮作休耕，改良土壤，提高地力，

维护排灌工程设施，防止土地荒漠化、盐渍化、水土流失和土壤污染。”

（十三）将第三十七条改为第三十八条，删去第三款。

（十四）删去第四十三条。

（十五）将第四十四条第二款、第三款、第四款修改为：“永久基本农田转为建设用地的，由国务院批准。

“在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围内，为实施该规划而将永久基本农田以外的农用地转为建设用地的，按土地利用年度计划分批次按照国务院规定由原批准土地利用总体规划的机关或者其授权的机关批准。在已批准的农用地转用范围内，具体建设项目用地可以由市、县人民政府批准。

“在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围外，将永久基本农田以外的农用地转为建设用地的，由国务院或者国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府批准。”

（十六）增加一条，作为第四十五条：“为了公共利益的需要，有下列情形之一的，确需征收农民集体所有的土地的，可以依法实施征收：

“（一）军事和外交需要用地的；

“（二）由政府组织实施的能源、交通、水利、通信、邮政等基础设施建设需要用地的；

“（三）由政府组织实施的科技、教育、文化、卫生、体育、生态环境和资源保护、防灾减灾、文物保护、社区综合服务、社会福利、市政公用、优抚安置、英烈保护等公共事业需要用地的；

“（四）由政府组织实施的扶贫搬迁、保障性安居工程建设需要用地；

“（五）在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内，经省级以上人民政府批准由县级以上地方人民政府组织实施的成片开发建设需要用地；

“（六）法律规定为公共利益需要可以征收农民集体所有的土地的其他情形。

“前款规定的建设活动，应当符合国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划和专项规划；第（四）项、第（五）项规定的建设活动，还应当纳入国民经济和社会发展年度计划；第（五）项规定的成片开发并应当符合国务院自然资源主管部门规定的标准。”

（十七）将第四十五条改为第四十六条，删去第二款中的“并报国务院备案”。

（十八）将第四十六条、第四十八条合并，作为第四十七条，修改为：“国家征收土地的，依照法定程序批准后，由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施。

“县级以上地方人民政府拟申请征收土地的，应当开展拟征收土地现状调查和社会稳定风险评估，并将征收范围、土地现状、征

收目的、补偿标准、安置方式和社会保障等在拟征收土地所在的乡（镇）和村、村民小组范围内公告至少三十日，听取被征地的农村集体经济组织及其成员、村民委员会和其他利害关系人的意见。

“多数被征地的农村集体经济组织成员认为征地补偿安置方案不符合法律、法规规定的，县级以上地方人民政府应当组织召开听证会，并根据法律、法规的规定和听证会情况修改方案。

“拟征收土地的所有权人、使用权人应当在公告规定期限内，持不动产权属证明材料办理补偿登记。县级以上地方人民政府应当组织有关部门测算并落实有关费用，保证足额到位，与拟征收土地的所有权人、使用权人就补偿、安置等签订协议；个别确实难以达成协议的，应当在申请征收土地时如实说明。

“相关前期工作完成后，县级以上地方人民政府方可申请征收土地。”

（十九）将第四十七条改为第四十八条，修改为：“征收土地应当给予公平、合理的补偿，保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障。

“征收土地应当依法及时足额支付土地补偿费、安置补助费以及农村村民住宅、其他地上附着物和青苗等的补偿费用，并安排被征地农民的社会保障费用。

“征收农用地的土地补偿费、安置补助费标准由省、自治区、直辖市通过制定公布区片综合地价确定。制定区片综合地价应当综合考虑土地原用途、土地资源条件、土地产值、土地区位、土地供



求关系、人口以及经济社会发展水平等因素，并至少每三年调整或者重新公布一次。

“征收农用地以外的其他土地、地上附着物和青苗等的补偿标准，由省、自治区、直辖市制定。对其中的农村村民住宅，应当按照先补偿后搬迁、居住条件有改善的原则，尊重农村村民意愿，采取重新安排宅基地建房、提供安置房或者货币补偿等方式给予公平、合理的补偿，并对因征收造成的搬迁、临时安置等费用予以补偿，保障农村村民居住的权利和合法的住房财产权益。

“县级以上地方人民政府应当将被征地农民纳入相应的养老等社会保障体系。被征地农民的社会保障费用主要用于符合条件的被征地农民的养老保险等社会保险缴费补贴。被征地农民社会保障费用的筹集、管理和使用办法，由省、自治区、直辖市制定。”

（二十）将第五十五条第二款修改为：“自本法施行之日起，新增建设用地的土地有偿使用费，百分之三十上缴中央财政，百分之七十留给有关地方人民政府。具体使用管理办法由国务院财政部门会同有关部门制定，并报国务院批准。”

（二十一）将第五十八条修改为：“有下列情形之一的，由有关人民政府自然资源主管部门报经原批准用地的人民政府或者有批准权的人民政府批准，可以收回国有土地使用权：

“（一）为实施城市规划进行旧城区改建以及其他公共利益需要，确需使用土地的；

“(二) 土地出让等有偿使用合同约定的使用期限届满，土地使用者未申请续期或者申请续期未获批准的；

“(三) 因单位撤销、迁移等原因，停止使用原划拨的国有土地的；

“(四) 公路、铁路、机场、矿场等经核准报废的。

“依照前款第（一）项的规定收回国有土地使用权的，对土地使用权人应当给予适当补偿。”

（二十二）将第六十二条第二款、第三款、第四款修改为：“人均土地少、不能保障一户拥有一处宅基地的地区，县级人民政府在充分尊重农村村民意愿的基础上，可以采取的措施，按照省、自治区、直辖市规定的标准保障农村村民实现户有所居。

“农村村民建住宅，应当符合乡（镇）土地利用总体规划、村庄规划，不得占用永久基本农田，并尽量使用原有的宅基地和村内空闲地。编制乡（镇）土地利用总体规划、村庄规划应当统筹并合理安排宅基地用地，改善农村村民居住环境和条件。

“农村村民住宅用地，由乡（镇）人民政府审核批准；其中，涉及占用农用地的，依照本法第四十四条的规定办理审批手续。

“农村村民出卖、出租、赠与住宅后，再申请宅基地的，不予批准。

“国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地，鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。

“国务院农业农村主管部门负责全国农村宅基地改革和管理有关工作。”

（二十三）将第六十三条修改为：“土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体经营性建设用地，土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用，并应当签订书面合同，载明土地界址、面积、动工期限、使用期限、土地用途、规划条件和双方其他权利义务。”

“前款规定的集体经营性建设用地出让、出租等，应当经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意。”

“通过出让等方式取得的集体经营性建设用地使用权可以转让、互换、出资、赠与或者抵押，但法律、行政法规另有规定或者土地所有权人、土地使用权人签订的书面合同另有约定的除外。”

“集体经营性建设用地的出租，集体建设用地使用权的出让及其最高年限、转让、互换、出资、赠与、抵押等，参照同类用途的国有建设用地执行。具体办法由国务院制定。”

（二十四）增加一条，作为第六十四条：“集体建设用地的使用者应当严格按照土地利用总体规划、城乡规划确定的用途使用土地。”

（二十五）将第六十五条改为第六十六条，增加一款，作为第三款：“收回集体经营性建设用地使用权，依照双方签订的书面合同办理，法律、行政法规另有规定的除外。”

（二十六）将第六十六条改为第六十七条，增加一款，作为第二款：“县级以上人民政府农业农村主管部门对违反农村宅基地管理法律、法规的行为进行监督检查的，适用本法关于自然资源主管部门监督检查的规定。”

（二十七）将第七十条改为第七十一条，修改为：“县级以上人民政府自然资源主管部门在监督检查工作中发现国家工作人员的违法行为，依法应当给予处分的，应当依法予以处理；自己无权处理的，应当依法移送监察机关或者有关机关处理。”

（二十八）将第七十四条改为第七十五条，其中的“土地行政主管部门”修改为“自然资源主管部门、农业农村主管部门等按照职责”。

（二十九）将第七十七条改为第七十八条，其中的“土地行政主管部门”修改为“农业农村主管部门”。

（三十）将第八十一条改为第八十二条，修改为：“擅自将农民集体所有的土地通过出让、转让使用权或者出租等方式用于非农业建设，或者违反本法规定，将集体经营性建设用地通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令限期改正，没收违法所得，并处罚款。”

（三十一）删去第八十二条。

（三十二）将第八十四条中的“土地行政主管部门”修改为“自然资源主管部门、农业农村主管部门”。

（三十三）将第八十五条修改为：“外商投资企业使用土地的，适用本法；法律另有规定的，从其规定。”

（三十四）增加一条，作为第八十六条：“在根据本法第十八条的规定编制国土空间规划前，经依法批准的土地利用总体规划和城乡规划继续执行。”

（三十五）将有关条款中的“土地行政主管部门”修改为“自然资源主管部门”，“基本农田”修改为“永久基本农田”，“行政处分”修改为“处分”。

## 二、对《中华人民共和国城市房地产管理法》作出修改

将第九条修改为：“城市规划区内的集体所有的土地，经依法征收转为国有土地后，该幅国有土地的使用权方可有偿出让，但法律另有规定的除外。”

三、修改土地管理法、城市房地产管理法，依法保障农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度等改革在全国范围内实行，对促进乡村振兴和城乡融合发展具有重大意义。国务院及其有关部门和各省、自治区、直辖市应当坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损，加强组织领导，做好法律宣传，制定、完善配套法规、规章，确保法律制度正确、有效实施。

本决定自2020年1月1日起施行。

《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》根据本决定作相应修改，重新公布。

## 二、行政法规

### 1、政府投资条例

(国务院令 第 712 号)

《政府投资条例》已经 2018 年 12 月 5 日国务院第 33 次常务会议通过，现予公布，自 2019 年 7 月 1 日起施行。

总理：李克强

2019 年 4 月 14 日

#### 第一章 总 则

第一条 为了充分发挥政府投资作用，提高政府投资效益，规范政府投资行为，激发社会投资活力，制定本条例。

第二条 本条例所称政府投资，是指在中国境内使用预算安排的资金进行固定资产投资建设活动，包括新建、扩建、改建、技术改造等。

第三条 政府投资资金应当投向市场不能有效配置资源的社会公益服务、公共基础设施、农业农村、生态环境保护、重大科技进步、社会管理、国家安全等公共领域的项目，以非经营性项目为主。

国家完善有关政策措施，发挥政府投资资金的引导和带动作用，鼓励社会资金投向前款规定的领域。

国家建立政府投资范围定期评估调整机制，不断优化政府投资方向和结构。

第四条 政府投资应当遵循科学决策、规范管理、注重绩效、公开透明的原则。

第五条 政府投资应当与经济社会发展水平和财政收支状况相适应。

国家加强对政府投资资金的预算约束。政府及其有关部门不得违法违规举借债务筹措政府投资资金。

第六条 政府投资资金按项目安排，以直接投资方式为主；对确需支持的经营性项目，主要采取资本金注入方式，也可以适当采取投资补助、贷款贴息等方式。

安排政府投资资金，应当符合推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的有关要求，并平等对待各类投资主体，不得设置歧视性条件。

国家通过建立项目库等方式，加强对使用政府投资资金项目的储备。

第七条 国务院投资主管部门依照本条例和国务院的规定，履行政府投资综合管理职责。国务院其他有关部门依照本条例和国务院规定的职责分工，履行相应的政府投资管理职责。

县级以上地方人民政府投资主管部门和其他有关部门依照本条例和本级人民政府规定的职责分工，履行相应的政府投资管理职责。

## 第二章 政府投资决策

第八条 县级以上人民政府应当根据国民经济和社会发展规划、中期财政规划和国家宏观调控政策，结合财政收支状况，统筹安排使用政府投资资金的项目，规范使用各类政府投资资金。

第九条 政府采取直接投资方式、资本金注入方式投资的项目（以下统称政府投资项目），项目单位应当编制项目建议书、可行性研究报告、初步设计，按照政府投资管理权限和规定的程序，报投资主管部门或者其他有关部门审批。

项目单位应当加强政府投资项目的前期工作，保证前期工作的深度达到规定的要求，并对项目建议书、可行性研究报告、初步设计以及依法应当附具的其他文件的真实性负责。

第十条 除涉及国家秘密的项目外，投资主管部门和其他有关部门应当通过投资项目在线审批监管平台（以下简称在线平台），使用在线平台生成的项目代码办理政府投资项目审批手续。

投资主管部门和其他有关部门应当通过在线平台列明与政府投资有关的规划、产业政策等，公开政府投资项目审批的办理流程、办理时限等，并为项目单位提供相关咨询服务。

第十一条 投资主管部门或者其他有关部门应当根据国民经济和社会发展规划、相关领域专项规划、产业政策等，从下列方面对政府投资项目进行审查，作出是否批准的决定：

（一）项目建议书提出的项目建设的必要性；



(二) 可行性研究报告分析的项目的技术经济可行性、社会效益以及项目资金等主要建设条件的落实情况；

(三) 初步设计及其提出的投资概算是否符合可行性研究报告批复以及国家有关标准和规范的要求；

(四) 依照法律、行政法规和国家有关规定应当审查的其他事项。

投资主管部门或者其他有关部门对政府投资项目不予批准的，应当书面通知项目单位并说明理由。

对经济社会发展、社会公众利益有重大影响或者投资规模较大的政府投资项目，投资主管部门或者其他有关部门应当在中介机构评估、公众参与、专家评议、风险评估的基础上作出是否批准的决定。

第十二条 经投资主管部门或者其他有关部门核定的投资概算是控制政府投资项目总投资的依据。

初步设计提出的投资概算超过经批准的可行性研究报告提出的投资估算 10%的，项目单位应当向投资主管部门或者其他有关部门报告，投资主管部门或者其他有关部门可以要求项目单位重新报送可行性研究报告。

第十三条 对下列政府投资项目，可以按照国家有关规定简化需要报批的文件和审批程序：

(一) 相关规划中已经明确的项目；

(二) 部分扩建、改建项目；

(三) 建设内容单一、投资规模较小、技术方案简单的项目；

(四) 为应对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等突发事件需要紧急建设的项目。

前款第三项所列项目的具体范围，由国务院投资主管部门会同国务院其他有关部门规定。

第十四条 采取投资补助、贷款贴息等方式安排政府投资资金的，项目单位应当按照国家有关规定办理手续。

### 第三章 政府投资年度计划

第十五条 国务院投资主管部门对其负责安排的政府投资编制政府投资年度计划，国务院其他有关部门对其负责安排的本行业、本领域的政府投资编制政府投资年度计划。

县级以上地方人民政府有关部门按照本级人民政府的规定，编制政府投资年度计划。

第十六条 政府投资年度计划应当明确项目名称、建设内容及规模、建设工期、项目总投资、年度投资额及资金来源等事项。

第十七条 列入政府投资年度计划的项目应当符合下列条件：

(一) 采取直接投资方式、资本金注入方式的，可行性研究报告已经批准或者投资概算已经核定；

(二) 采取投资补助、贷款贴息等方式的，已经按照国家有关规定办理手续；

(三) 县级以上人民政府有关部门规定的其他条件。

第十八条 政府投资年度计划应当和本级预算相衔接。

第十九条 财政部门应当根据经批准的预算，按照法律、行政法规和国库管理的有关规定，及时、足额办理政府投资资金拨付。

#### 第四章 政府投资项目实施

第二十条 政府投资项目开工建设，应当符合本条例和有关法律、行政法规规定的建设条件；不符合规定的建设条件的，不得开工建设。

国务院规定应当审批开工报告的重大政府投资项目，按照规定办理开工报告审批手续后方可开工建设。

第二十一条 政府投资项目应当按照投资主管部门或者其他有关部门批准的建设地点、建设规模和建设内容实施；拟变更建设地点或者拟对建设规模、建设内容等作较大变更的，应当按照规定的程序报原审批部门审批。

第二十二条 政府投资项目所需资金应当按照国家有关规定确保落实到位。

政府投资项目不得由施工单位垫资建设。

第二十三条 政府投资项目建设投资原则上不得超过经核定的投资概算。

因国家政策调整、价格上涨、地质条件发生重大变化等原因确需增加投资概算的，项目单位应当提出调整方案及资金来源，按照规定的程序报原初步设计审批部门或者投资概算核定部门核定；涉及预算调整或者调剂的，依照有关预算的法律、行政法规和国家有关规定办理。

第二十四条 政府投资项目应当按照国家有关规定合理确定并严格执行建设工期，任何单位和个人不得非法干预。

第二十五条 政府投资项目建成后，应当按照国家有关规定进行竣工验收，并在竣工验收合格后及时办理竣工财务决算。

政府投资项目结余的财政资金，应当按照国家有关规定缴回国库。

第二十六条 投资主管部门或者其他有关部门应当按照国家有关规定选择有代表性的已建成政府投资项目，委托中介服务机构对所选项目进行后评价。后评价应当根据项目建成后的实际效果，对项目审批和实施进行全面评价并提出明确意见。

## 第五章 监督管理

第二十七条 投资主管部门和依法对政府投资项目负有监督管理职责的其他部门应当采取在线监测、现场核查等方式，加强对政府投资项目实施情况的监督检查。

项目单位应当通过在线平台如实报送政府投资项目开工建设、建设进度、竣工的基本信息。

第二十八条 投资主管部门和依法对政府投资项目负有监督管理职责的其他部门应当建立政府投资项目信息共享机制，通过在线平台实现信息共享。

第二十九条 项目单位应当按照国家有关规定加强政府投资项目档案管理，将项目审批和实施过程中的有关文件、资料存档备查。

第三十条 政府投资年度计划、政府投资项目审批和实施以及监督检查的信息应当依法公开。

第三十一条 政府投资项目的绩效管理、建设工程质量管理、安全生产管理等事项，依照有关法律、行政法规和国家有关规定执行。

## 第六章 法律责任

第三十二条 有下列情形之一的，责令改正，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分：

- （一）超越审批权限审批政府投资项目；
- （二）对不符合规定的政府投资项目予以批准；
- （三）未按照规定核定或者调整政府投资项目的投资概算；
- （四）为不符合规定的项目安排投资补助、贷款贴息等政府投资资金；
- （五）履行政府投资管理职责中其他玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的情形。

第三十三条 有下列情形之一的，依照有关预算的法律、行政法规和国家有关规定追究法律责任：

- （一）政府及其有关部门违法违规举借债务筹措政府投资资金；
- （二）未按照规定及时、足额办理政府投资资金拨付；
- （三）转移、侵占、挪用政府投资资金。

第三十四条 项目单位有下列情形之一的，责令改正，根据具体情况，暂停、停止拨付资金或者收回已拨付的资金，暂停或者停止建设活动，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分：

（一）未经批准或者不符合规定的建设条件开工建设政府投资项目；

（二）弄虚作假骗取政府投资项目审批或者投资补助、贷款贴息等政府投资资金；

（三）未经批准变更政府投资项目的建设地点或者对建设规模、建设内容等作较大变更；

（四）擅自增加投资概算；

（五）要求施工单位对政府投资项目垫资建设；

（六）无正当理由不实施或者不按照建设工期实施已批准的政府投资项目。

第三十五条 项目单位未按照规定将政府投资项目审批和实施过程中的有关文件、资料存档备查，或者转移、隐匿、篡改、毁弃项目有关文件、资料的，责令改正，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分。

第三十六条 违反本条例规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第七章 附 则

第三十七条 国防科技工业领域政府投资的管理办法，由国务院国防科技工业管理部门根据本条例规定的原则另行制定。

第三十八条 中国人民解放军和中国人民武装警察部队的固定资产投资管理，按照中央军事委员会的规定执行。

第三十九条 本条例自 2019 年 7 月 1 日起施行。

## 2、国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知

（国发〔2019〕26 号）

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

对固定资产投资项目（以下简称投资项目）实行资本金制度，合理确定并适时调整资本金比例，是促进有效投资、防范风险的重要政策工具，是深化投融资体制改革、优化投资供给结构的重要手段。为更好发挥投资项目资本金制度的作用，做到有保有控、区别对待，促进有效投资和风险防范紧密结合、协同推进，现就加强投资项目资本金管理工作通知如下：

### 一、进一步完善投资项目资本金制度

（一）明确投资项目资本金制度的适用范围和性质。该制度适用于我国境内的企业投资项目和政府投资的经营性项目。投资项目资本金作为项目总投资中由投资者认缴的出资额，对投资项目来说必须是非债务性资金，项目法人不承担这部分资金的任何债务和利息；投资者可按其出资比例依法享有所有者权益，也可转让其出资，但不得以任何方式抽回。党中央、国务院另有规定的除外。

(二) 分类实施投资项目资本金核算管理。设立独立法人的投资项目，其所有者权益可以全部作为投资项目资本金。对未设立独立法人的投资项目，项目单位应设立专门账户，规范设置和使用会计科目，按照国家有关财务制度、会计制度对拨入的资金和投资项目的资产、负债进行独立核算，并据此核定投资项目资本金的额度和比例。

(三) 按照投资项目性质，规范确定资本金比例。适用资本金制度的投资项目，属于政府投资项目的，有关部门在审批可行性研究报告时要对投资项目资本金筹措方式和有关资金来源证明文件的合规性进行审查，并在批准文件中就投资项目资本金比例、筹措方式予以确认；属于企业投资项目的，提供融资服务的有关金融机构要加强对投资项目资本金来源、比例、到位情况的审查监督。

## 二、适当调整基础设施项目最低资本金比例

(四) 港口、沿海及内河航运项目，项目最低资本金比例由 25% 调整为 20%。

(五) 机场项目最低资本金比例维持 25% 不变，其他基础设施项目维持 20% 不变。其中，公路（含政府收费公路）、铁路、城建、物流、生态环保、社会民生等领域的补短板基础设施项目，在投资回报机制明确、收益可靠、风险可控的前提下，可以适当降低项目最低资本金比例，但下调不得超过 5 个百分点。实行审批制的项目，审批部门可以明确项目单位按此规定合理确定的投资项目资本金比



例。实行核准或备案制的项目，项目单位与金融机构可以按此规定自主调整投资项目资本金比例。

（六）法律、行政法规和国务院对有关投资项目资本金比例另有规定的，从其规定。

### 三、鼓励依法依规筹措重大投资项目资本金

（七）对基础设施领域和国家鼓励发展的行业，鼓励项目法人和项目投资方通过发行权益型、股权类金融工具，多渠道规范筹措投资项目资本金。

（八）通过发行金融工具等方式筹措的各类资金，按照国家统一的会计制度应当分类为权益工具的，可以认定为投资项目资本金，但不得超过资本金总额的 50%。存在下列情形之一的，不得认定为投资项目资本金：

1. 存在本息回购承诺、兜底保障等收益附加条件；
2. 当期债务性资金偿还前，可以分红或取得收益；
3. 在清算时受偿顺序优先于其他债务性资金。

（九）地方各级政府及其有关部门可统筹使用本级预算资金、上级补助资金等各类财政资金筹集项目资本金，可按有关规定将政府专项债券作为符合条件的重大项目资本金。

### 四、严格规范管理，加强风险防范

（十）项目借贷资金和不符合国家规定的股东借款、“名股实债”等资金，不得作为投资项目资本金。筹措投资项目资本金，不

得违规增加地方政府隐性债务，不得违反国家关于国有企业资产负债率相关要求。不得拖欠工程款。

（十一）金融机构在认定投资项目资本金时，应严格区分投资项目与项目投资方，依据不同的资金来源与投资项目的权责关系判定其权益或债务属性，对资本金的真实性、合规性和投资收益、贷款风险进行全面审查，并自主决定是否发放贷款以及贷款数量和比例。项目单位应当配合金融机构开展投资项目资本金审查工作，提供有关资本金真实性和资金来源的证明材料，并对证明材料的真实性负责。

（十二）自本通知印发之日起，凡尚未经有关部门审批可行性研究报告、核准项目申请报告、办理备案手续的投资项目，均按本通知执行。已经办理相关手续、尚未开工、金融机构尚未发放贷款的投资项目，可以按本通知调整资金筹措方案，并重新办理审批、核准或备案手续。已与金融机构签订相关贷款合同的投资项目，可按照原合同执行。

国务院

2019年11月20日

### 3、重大行政决策程序暂行条例

（国务院令 第713号）

现公布《重大行政决策程序暂行条例》，自2019年9月1日起施行。

总理：李克强

2019年4月20日

## 第一章 总 则

第一条 为了健全科学、民主、依法决策机制，规范重大行政决策程序，提高决策质量和效率，明确决策责任，根据宪法、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法等规定，制定本条例。

第二条 县级以上地方人民政府（以下称决策机关）重大行政决策的作出和调整程序，适用本条例。

第三条 本条例所称重大行政决策事项（以下简称决策事项）包括：

（一）制定有关公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等方面的重大公共政策和措施；

（二）制定经济和社会发展等方面的重要规划；

（三）制定开发利用、保护重要自然资源和文化资源的重大公共政策和措施；

（四）决定在本行政区域实施的重大公共建设项目；

（五）决定对经济社会发展有重大影响、涉及重大公共利益或者社会公众切身利益的其他重大事项。

法律、行政法规对本条第一款规定事项的决策程序另有规定的，依照其规定。财政政策、货币政策等宏观调控决策，政府立法决策以及突发事件应急处置决策不适用本条例。

决策机关可以根据本条第一款的规定，结合职责权限和本地实际，确定决策项目目录、标准，经同级党委同意后向社会公布，并根据实际情况调整。

第四条 重大行政决策必须坚持和加强党的全面领导，全面贯彻党的路线方针政策和决策部署，发挥党的领导核心作用，把党的领导贯彻到重大行政决策全过程。

第五条 作出重大行政决策应当遵循科学决策原则，贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持从实际出发，运用科学技术和方法，尊重客观规律，适应经济社会发展和全面深化改革要求。

第六条 作出重大行政决策应当遵循民主决策原则，充分听取各方面意见，保障人民群众通过多种途径和形式参与决策。

第七条 作出重大行政决策应当遵循依法决策原则，严格遵守法定权限，依法履行法定程序，保证决策内容符合法律、法规和规章等规定。

第八条 重大行政决策依法接受本级人民代表大会及其常务委员会的监督，根据法律、法规规定属于本级人民代表大会及其常务委员会讨论决定的重大事项范围或者应当在出台前向本级人民代表大会常务委员会报告的，按照有关规定办理。

上级行政机关应当加强对下级行政机关重大行政决策的监督。  
审计机关按照规定对重大行政决策进行监督。

第九条 重大行政决策情况应当作为考核评价决策机关及其领导人员的重要内容。

## 第二章 决策草案的形成

### 第一节 决策启动

第十条 对各方面提出的决策事项建议，按照下列规定进行研究论证后，报请决策机关决定是否启动决策程序：

（一）决策机关领导人员提出决策事项建议的，交有关单位研究论证；

（二）决策机关所属部门或者下一级人民政府提出决策事项建议的，应当论证拟解决的主要问题、建议理由和依据、解决问题的初步方案及其必要性、可行性等；

（三）人大代表、政协委员等通过建议、提案等方式提出决策事项建议，以及公民、法人或者其他组织提出书面决策事项建议的，交有关单位研究论证。

第十一条 决策机关决定启动决策程序的，应当明确决策事项的承办单位（以下简称决策承办单位），由决策承办单位负责重大行政决策草案的拟订等工作。决策事项需要两个以上单位承办的，应当明确牵头的决策承办单位。

第十二条 决策承办单位应当在广泛深入开展调查研究、全面准确掌握有关信息、充分协商协调的基础上，拟订决策草案。

决策承办单位应当全面梳理与决策事项有关的法律、法规、规章和政策，使决策草案合法合规、与有关政策相衔接。

决策承办单位根据需要对决策事项涉及的人财物投入、资源消耗、环境影响等成本和经济、社会、环境效益进行分析预测。

有关方面对决策事项存在较大分歧的，决策承办单位可以提出两个以上方案。

第十三条 决策事项涉及决策机关所属部门、下一级人民政府等单位的职责，或者与其关系紧密的，决策承办单位应当与其充分协商；不能取得一致意见的，应当向决策机关说明争议的主要问题，有关单位的意见，决策承办单位的意见、理由和依据。

## 第二节 公众参与

第十四条 决策承办单位应当采取便于社会公众参与的方式充分听取意见，依法不予公开的决策事项除外。

听取意见可以采取座谈会、听证会、实地走访、书面征求意见、向社会公开征求意见、问卷调查、民意调查等多种方式。

决策事项涉及特定群体利益的，决策承办单位应当与相关人民团体、社会组织以及群众代表进行沟通协商，充分听取相关群体的意见建议。

第十五条 决策事项向社会公开征求意见的，决策承办单位应当通过政府网站、政务新媒体以及报刊、广播、电视等便于社会公众知晓的途径，公布决策草案及其说明等材料，明确提出意见的方式

和期限。公开征求意见的期限一般不少于 30 日；因情况紧急等原因需要缩短期限的，公开征求意见时应当予以说明。

对社会公众普遍关心或者专业性、技术性较强的问题，决策承办单位可以通过专家访谈等方式进行解释说明。

第十六条 决策事项直接涉及公民、法人、其他组织切身利益或者存在较大分歧的，可以召开听证会。法律、法规、规章对召开听证会另有规定的，依照其规定。

决策承办单位或者组织听证会的其他单位应当提前公布决策草案及其说明等材料，明确听证时间、地点等信息。

需要遴选听证参加人的，决策承办单位或者组织听证会的其他单位应当提前公布听证参加人遴选办法，公平公开组织遴选，保证相关各方都有代表参加听证会。听证参加人名单应当提前向社会公布。听证会材料应当于召开听证会 7 日前送达听证参加人。

第十七条 听证会应当按照下列程序公开举行：

- （一）决策承办单位介绍决策草案、依据和有关情况；
- （二）听证参加人陈述意见，进行询问、质证和辩论，必要时可以由决策承办单位或者有关专家进行解释说明；
- （三）听证参加人确认听证会记录并签字。

第十八条 决策承办单位应当对社会各方面提出的意见进行归纳整理、研究论证，充分采纳合理意见，完善决策草案。

### 第三节 专家论证

第十九条 对专业性、技术性较强的决策事项，决策承办单位应当组织专家、专业机构论证其必要性、可行性、科学性等，并提供必要保障。

专家、专业机构应当独立开展论证工作，客观、公正、科学地提出论证意见，并对所知悉的国家秘密、商业秘密、个人隐私依法履行保密义务；提供书面论证意见的，应当署名、盖章。

第二十条 决策承办单位组织专家论证，可以采取论证会、书面咨询、委托咨询论证等方式。选择专家、专业机构参与论证，应当坚持专业性、代表性和中立性，注重选择持不同意见的专家、专业机构，不得选择与决策事项有直接利害关系的专家、专业机构。

第二十一条 省、自治区、直辖市人民政府应当建立决策咨询论证专家库，规范专家库运行管理制度，健全专家诚信考核和退出机制。

市、县级人民政府可以根据需要建立决策咨询论证专家库。

决策机关没有建立决策咨询论证专家库的，可以使用上级行政机关的专家库。

#### 第四节 风险评估

第二十二条 重大行政决策的实施可能对社会稳定、公共安全等方面造成不利影响的，决策承办单位或者负责风险评估工作的其他单位应当组织评估决策草案的风险可控性。

按照有关规定已对有关风险进行评价、评估的，不作重复评估。



第二十三条 开展风险评估，可以通过舆情跟踪、重点走访、会商分析等方式，运用定性分析与定量分析等方法，对决策实施的风险进行科学预测、综合研判。

开展风险评估，应当听取有关部门的意见，形成风险评估报告，明确风险点，提出风险防范措施和处置预案。

开展风险评估，可以委托专业机构、社会组织等第三方进行。

第二十四条 风险评估结果应当作为重大行政决策的重要依据。决策机关认为风险可控的，可以作出决策；认为风险不可控的，在采取调整决策草案等措施确保风险可控后，可以作出决策。

### 第三章 合法性审查和集体讨论决定

#### 第一节 合法性审查

第二十五条 决策草案提交决策机关讨论前，应当由负责合法性审查的部门进行合法性审查。不得以征求意见等方式代替合法性审查。

决策草案未经合法性审查或者经审查不合法的，不得提交决策机关讨论。对国家尚无明确规定的探索性改革决策事项，可以明示法律风险，提交决策机关讨论。

第二十六条 送请合法性审查，应当提供决策草案及相关材料，包括有关法律、法规、规章等依据和履行决策法定程序的说明等。提供的材料不符合要求的，负责合法性审查的部门可以退回，或者要求补充。

送请合法性审查，应当保证必要的审查时间，一般不少于7个工作日。

第二十七条 合法性审查的内容包括：

- （一）决策事项是否符合法定权限；
- （二）决策草案的形成是否履行相关法定程序；
- （三）决策草案内容是否符合有关法律、法规、规章和国家政策的规定。

第二十八条 负责合法性审查的部门应当及时提出合法性审查意见，并对合法性审查意见负责。在合法性审查过程中，应当组织法律顾问、公职律师提出法律意见。决策承办单位根据合法性审查意见进行必要的调整或者补充。

第二节 集体讨论决定和决策公布

第二十九条 决策承办单位提交决策机关讨论决策草案，应当报送下列材料：

- （一）决策草案及相关材料，决策草案涉及市场主体经济活动的，应当包含公平竞争审查的有关情况；
- （二）履行公众参与程序的，同时报送社会公众提出的主要意见的研究采纳情况；
- （三）履行专家论证程序的，同时报送专家论证意见的研究采纳情况；
- （四）履行风险评估程序的，同时报送风险评估报告等有关材料；

(五) 合法性审查意见；

(六) 需要报送的其他材料。

第三十条 决策草案应当经决策机关常务会议或者全体会议讨论。决策机关行政首长在集体讨论的基础上作出决定。

讨论决策草案，会议组成人员应当充分发表意见，行政首长最后发表意见。行政首长拟作出的决定与会议组成人员多数人的意见不一致的，应当在会上说明理由。

集体讨论决定情况应当如实记录，不同意见应当如实载明。

第三十一条 重大行政决策出台前应当按照规定向同级党委请示报告。

第三十二条 决策机关应当通过本级人民政府公报和政府网站以及在本行政区域内发行的报纸等途径及时公布重大行政决策。对社会公众普遍关心或者专业性、技术性较强的重大行政决策，应当说明公众意见、专家论证意见的采纳情况，通过新闻发布会、接受访谈等方式进行宣传解读。依法不予公开的除外。

第三十三条 决策机关应当建立重大行政决策过程记录和材料归档制度，由有关单位将履行决策程序形成的记录、材料及时完整归档。

#### 第四章 决策执行和调整

第三十四条 决策机关应当明确负责重大行政决策执行工作的单位（以下简称决策执行单位），并对决策执行情况进行督促检查。决

策执行单位应当依法全面、及时、正确执行重大行政决策，并向决策机关报告决策执行情况。

第三十五条 决策执行单位发现重大行政决策存在问题、客观情况发生重大变化，或者决策执行中发生不可抗力等严重影响决策目标实现的，应当及时向决策机关报告。

公民、法人或者其他组织认为重大行政决策及其实施存在问题的，可以通过信件、电话、电子邮件等方式向决策机关或者决策执行单位提出意见建议。

第三十六条 有下列情形之一的，决策机关可以组织决策后评估，并确定承担评估具体工作的单位：

- （一）重大行政决策实施后明显未达到预期效果；
- （二）公民、法人或者其他组织提出较多意见；
- （三）决策机关认为有必要。

开展决策后评估，可以委托专业机构、社会组织等第三方进行，决策作出前承担主要论证评估工作的单位除外。

开展决策后评估，应当注重听取社会公众的意见，吸收人大代表、政协委员、人民团体、基层组织、社会组织参与评估。

决策后评估结果应当作为调整重大行政决策的重要依据。

第三十七条 依法作出的重大行政决策，未经法定程序不得随意变更或者停止执行；执行中出现本条例第三十五条规定的情形、情况紧急的，决策机关行政首长可以先决定中止执行；需要作出重大调整的，应当依照本条例履行相关法定程序。

## 第五章 法律责任

第三十八条 决策机关违反本条例规定的，由上一级行政机关责令改正，对决策机关行政首长、负有责任的其他领导人员和直接责任人员依法追究责任。

决策机关违反本条例规定造成决策严重失误，或者依法应当及时作出决策而久拖不决，造成重大损失、恶劣影响的，应当倒查责任，实行终身责任追究，对决策机关行政首长、负有责任的其他领导人员和直接责任人员依法追究责任。

决策机关集体讨论决策草案时，有关人员严重失误的决策表示不同意见的，按照规定减免责任。

第三十九条 决策承办单位或者承担决策有关工作的单位未按照本条例规定履行决策程序或者履行决策程序时失职渎职、弄虚作假的，由决策机关责令改正，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法追究责任。

第四十条 决策执行单位拒不执行、推诿执行、拖延执行重大行政决策，或者对执行中发现的重大问题瞒报、谎报或者漏报的，由决策机关责令改正，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法追究责任。

第四十一条 承担论证评估工作的专家、专业机构、社会组织等违反职业道德和本条例规定的，予以通报批评、责令限期整改；造成严重后果的，取消评估资格、承担相应责任。

## 第六章 附 则

第四十二条 县级以上人民政府部门和乡级人民政府重大行政决策的作出和调整程序，参照本条例规定执行。

第四十三条 省、自治区、直辖市人民政府根据本条例制定本行政区域重大行政决策程序的具体制度。

国务院有关部门参照本条例规定，制定本部门重大行政决策程序的具体制度。

第四十四条 本条例自 2019 年 9 月 1 日起施行。

#### 4、优化营商环境条例

（国务院令 第 722 号）

《优化营商环境条例》已经 2019 年 10 月 8 日国务院第 66 次常务会议通过，现予公布，自 2020 年 1 月 1 日起施行。

总理：李克强

2019 年 10 月 22 日

#### 优化营商环境条例

##### 第一章 总 则

第一条 为了持续优化营商环境，不断解放和发展社会生产力，加快建设现代化经济体系，推动高质量发展，制定本条例。

第二条 本条例所称营商环境，是指企业等市场主体在市场经济活动中所涉及的体制机制性因素和条件。

第三条 国家持续深化简政放权、放管结合、优化服务改革，最大限度减少政府对市场资源的直接配置，最大限度减少政府对市场活动的直接干预，加强和规范事中事后监管，着力提升政务服务能力和水平，切实降低制度性交易成本，更大激发市场活力和社会创造力，增强发展动力。

各级人民政府及其部门应当坚持政务公开透明，以公开为常态、不公开为例外，全面推进决策、执行、管理、服务、结果公开。

第四条 优化营商环境应当坚持市场化、法治化、国际化原则，以市场主体需求为导向，以深刻转变政府职能为核心，创新体制机制、强化协同联动、完善法治保障，对标国际先进水平，为各类市场主体投资兴业营造稳定、公平、透明、可预期的良好环境。

第五条 国家加快建立统一开放、竞争有序的现代市场体系，依法促进各类生产要素自由流动，保障各类市场主体公平参与市场竞争。

第六条 国家鼓励、支持、引导非公有制经济发展，激发非公有制经济活力和创造力。

国家进一步扩大对外开放，积极促进外商投资，平等对待内资企业、外商投资企业等各类市场主体。

第七条 各级人民政府应当加强对优化营商环境工作的组织领导，完善优化营商环境的政策措施，建立健全统筹推进、督促落实优化

营商环境工作的相关机制，及时协调、解决优化营商环境工作中的重大问题。

县级以上人民政府有关部门应当按照职责分工，做好优化营商环境的相关工作。县级以上地方人民政府根据实际情况，可以明确优化营商环境工作的主管部门。

国家鼓励和支持各地区、各部门结合实际情况，在法治框架内积极探索原创性、差异化的优化营商环境具体措施；对探索中出现失误或者偏差，符合规定条件的，可以予以免责或者减轻责任。

第八条 国家建立和完善以市场主体和社会公众满意度为导向的营商环境评价体系，发挥营商环境评价对优化营商环境的引领和督促作用。

开展营商环境评价，不得影响各地区、各部门正常工作，不得影响市场主体正常生产经营活动或者增加市场主体负担。

任何单位不得利用营商环境评价谋取利益。

第九条 市场主体应当遵守法律法规，恪守社会公德和商业道德，诚实守信、公平竞争，履行安全、质量、劳动者权益保护、消费者权益保护等方面的法定义务，在国际经贸活动中遵循国际通行规则。

## 第二章 市场主体保护

第十条 国家坚持权利平等、机会平等、规则平等，保障各种所有制经济平等受到法律保护。



第十一条 市场主体依法享有经营自主权。对依法应当由市场主体自主决策的各类事项，任何单位和个人不得干预。

第十二条 国家保障各类市场主体依法平等使用资金、技术、人力资源、土地使用权及其他自然资源等各类生产要素和公共服务资源。

各类市场主体依法平等适用国家支持发展的政策。政府及其有关部门在政府资金安排、土地供应、税费减免、资质许可、标准制定、项目申报、职称评定、人力资源政策等方面，应当依法平等对待各类市场主体，不得制定或者实施歧视性政策措施。

第十三条 招标投标和政府采购应当公开透明、公平公正，依法平等对待各类所有制和不同地区的市场主体，不得以不合理条件或者产品产地来源等进行限制或者排斥。

政府有关部门应当加强招标投标和政府采购监管，依法纠正和查处违法违规行为。

第十四条 国家依法保护市场主体的财产权和其他合法权益，保护企业经营者人身和财产安全。

严禁违反法定权限、条件、程序对市场主体的财产和企业经营者个人财产实施查封、冻结和扣押等行政强制措施；依法确需实施前述行政强制措施的，应当限定在所必需的范围内。

禁止在法律、法规规定之外要求市场主体提供财力、物力或者人力的摊派行为。市场主体有权拒绝任何形式的摊派。

第十五条 国家建立知识产权侵权惩罚性赔偿制度，推动建立知识产权快速协同保护机制，健全知识产权纠纷多元化解机制和知识产权维权援助机制，加大对知识产权的保护力度。

国家持续深化商标注册、专利申请便利化改革，提高商标注册、专利申请审查效率。

第十六条 国家加大中小投资者权益保护力度，完善中小投资者权益保护机制，保障中小投资者的知情权、参与权，提升中小投资者维护合法权益的便利度。

第十七条 除法律、法规另有规定外，市场主体有权自主决定加入或者退出行业协会商会等社会组织，任何单位和个人不得干预。

除法律、法规另有规定外，任何单位和个人不得强制或者变相强制市场主体参加评比、达标、表彰、培训、考核、考试以及类似活动，不得借前述活动向市场主体收费或者变相收费。

第十八条 国家推动建立全国统一的市场主体维权服务平台，为市场主体提供高效、便捷的维权服务。

### 第三章 市场环境

第十九条 国家持续深化商事制度改革，统一企业登记业务规范，统一数据标准和平台服务接口，采用统一社会信用代码进行登记管理。

国家推进“证照分离”改革，持续精简涉企经营许可事项，依法采取直接取消审批、审批改为备案、实行告知承诺、优化审批服务等方式，对所有涉企经营许可事项进行分类管理，为企业取得营

业执照后开展相关经营活动提供便利。除法律、行政法规规定的特定领域外，涉企经营许可事项不得作为企业登记的前置条件。

政府有关部门应当按照国家有关规定，简化企业从申请设立到具备一般性经营条件所需办理的手续。在国家规定的企业开办时限内，各地区应当确定并公开具体办理时间。

企业申请办理住所等相关变更登记的，有关部门应当依法及时办理，不得限制。除法律、法规、规章另有规定外，企业迁移后其持有的有效许可证件不再重复办理。

第二十条 国家持续放宽市场准入，并实行全国统一的市场准入负面清单制度。市场准入负面清单以外的领域，各类市场主体均可以依法平等进入。

各地区、各部门不得另行制定市场准入性质的负面清单。

第二十一条 政府有关部门应当加大反垄断和反不正当竞争执法力度，有效预防和制止市场经济活动中的垄断行为、不正当竞争行为以及滥用行政权力排除、限制竞争的行为，营造公平竞争的市场环境。

第二十二条 国家建立健全统一开放、竞争有序的人力资源市场体系，打破城乡、地区、行业分割和身份、性别等歧视，促进人力资源有序社会性流动和合理配置。

第二十三条 政府及其有关部门应当完善政策措施、强化创新服务，鼓励和支持市场主体拓展创新空间，持续推进产品、技术、商

业模式、管理等创新，充分发挥市场主体在推动科技成果转化中的作用。

第二十四条 政府及其有关部门应当严格落实国家各项减税降费政策，及时研究解决政策落实中的具体问题，确保减税降费政策全面、及时惠及市场主体。

第二十五条 设立政府性基金、涉企行政事业性收费、涉企保证金，应当有法律、行政法规依据或者经国务院批准。对政府性基金、涉企行政事业性收费、涉企保证金以及实行政府定价的经营服务性收费，实行目录清单管理并向社会公开，目录清单之外的前述收费和保证金一律不得执行。推广以金融机构保函替代现金缴纳涉企保证金。

第二十六条 国家鼓励和支持金融机构加大对民营企业、中小企业的支持力度，降低民营企业、中小企业综合融资成本。

金融监督管理部门应当完善对商业银行等金融机构的监管考核和激励机制，鼓励、引导其增加对民营企业、中小企业的信贷投放，并合理增加中长期贷款和信用贷款支持，提高贷款审批效率。

商业银行等金融机构在授信中不得设置不合理条件，不得对民营企业、中小企业设置歧视性要求。商业银行等金融机构应当按照国家有关规定规范收费行为，不得违规向服务对象收取不合理费用。商业银行应当向社会公开开设企业账户的服务标准、资费标准和办理时限。

第二十七条 国家促进多层次资本市场规范健康发展，拓宽市场主体融资渠道，支持符合条件的民营企业、中小企业依法发行股票、债券以及其他融资工具，扩大直接融资规模。

第二十八条 供水、供电、供气、供热等公用企事业单位应当向社会公开服务标准、资费标准等信息，为市场主体提供安全、便捷、稳定和价格合理的服务，不得强迫市场主体接受不合理的服务条件，不得以任何名义收取不合理费用。各地区应当优化报装流程，在国家规定的报装办理时限内确定并公开具体办理时间。

政府有关部门应当加强对公用企事业单位运营的监督管理。

第二十九条 行业协会商会应当依照法律、法规和章程，加强行业自律，及时反映行业诉求，为市场主体提供信息咨询、宣传培训、市场拓展、权益保护、纠纷处理等方面的服务。

国家依法严格规范行业协会商会的收费、评比、认证等行为。

第三十条 国家加强社会信用体系建设，持续推进政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设，提高全社会诚信意识和信用水平，维护信用信息安全，严格保护商业秘密和个人隐私。

第三十一条 地方各级人民政府及其有关部门应当履行向市场主体依法作出的政策承诺以及依法订立的各类合同，不得以行政区划调整、政府换届、机构或者职能调整以及相关责任人更替等为由违约毁约。因国家利益、社会公共利益需要改变政策承诺、合同约定的，应当依照法定权限和程序进行，并依法对市场主体因此受到的损失予以补偿。

第三十二条 国家机关、事业单位不得违约拖欠市场主体的货物、工程、服务等账款，大型企业不得利用优势地位拖欠中小企业账款。

县级以上人民政府及其有关部门应当加大对国家机关、事业单位拖欠市场主体账款的清理力度，并通过加强预算管理、严格责任追究等措施，建立防范和治理国家机关、事业单位拖欠市场主体账款的长效机制。

第三十三条 政府有关部门应当优化市场主体注销办理流程，精简申请材料、压缩办理时间、降低注销成本。对设立后未开展生产经营活动或者无债权债务的市场主体，可以按照简易程序办理注销。对有债权债务的市场主体，在债权债务依法解决后及时办理注销。

县级以上地方人民政府应当根据需要建立企业破产工作协调机制，协调解决企业破产过程中涉及的有关问题。

#### 第四章 政务服务

第三十四条 政府及其有关部门应当进一步增强服务意识，切实转变工作作风，为市场主体提供规范、便利、高效的政务服务。

第三十五条 政府及其有关部门应当推进政务服务标准化，按照减环节、减材料、减时限的要求，编制并向社会公开政务服务事项

（包括行政权力事项和公共服务事项，下同）标准化工作流程和办事指南，细化量化政务服务标准，压缩自由裁量权，推进同一事项实行无差别受理、同标准办理。没有法律、法规、规章依据，不得增设政务服务事项的办理条件和环节。

第三十六条 政府及其有关部门办理政务服务事项，应当根据实际情况，推行当场办结、一次办结、限时办结等制度，实现集中办理、就近办理、网上办理、异地可办。需要市场主体补正有关材料、手续的，应当一次性告知需要补正的内容；需要进行现场踏勘、现场核查、技术审查、听证论证的，应当及时安排、限时办结。

法律、法规、规章以及国家有关规定对政务服务事项办理时限有规定的，应当在规定的时限内尽快办结；没有规定的，应当按照合理、高效的原则确定办理时限并按时办结。各地区可以在国家规定的政务服务事项办理时限内进一步压减时间，并应当向社会公开；超过办理时间的，办理单位应当公开说明理由。

地方各级人民政府已设立政务服务大厅的，本行政区域内各类政务服务事项一般应当进驻政务服务大厅统一办理。对政务服务大厅中部门分设的服务窗口，应当创造条件整合为综合窗口，提供一站式服务。

第三十七条 国家加快建设全国一体化在线政务服务平台（以下简称一体化在线平台），推动政务服务事项在全国范围内实现“一网通办”。除法律、法规另有规定或者涉及国家秘密等情形外，政务服务事项应当按照国务院确定的步骤，纳入一体化在线平台办理。

国家依托一体化在线平台，推动政务信息系统整合，优化政务流程，促进政务服务跨地区、跨部门、跨层级数据共享和业务协同。政府及其有关部门应当按照国家有关规定，提供数据共享服

务，及时将有关政务服务数据上传至一体化在线平台，加强共享数据使用全过程管理，确保共享数据安全。

国家建立电子证照共享服务系统，实现电子证照跨地区、跨部门共享和全国范围内互信互认。各地区、各部门应当加强电子证照的推广应用。

各地区、各部门应当推动政务服务大厅与政务服务平台全面对接融合。市场主体有权自主选择政务服务办理渠道，行政机关不得限定办理渠道。

第三十八条 政府及其有关部门应当通过政府网站、一体化在线平台，集中公布涉及市场主体的法律、法规、规章、行政规范性文件和各类政策措施，并通过多种途径和方式加强宣传解读。

第三十九条 国家严格控制新设行政许可。新设行政许可应当按照行政许可法和国务院的规定严格设定标准，并进行合法性、必要性和合理性审查论证。对通过事中事后监管或者市场机制能够解决以及行政许可法和国务院规定不得设立行政许可的事项，一律不得设立行政许可，严禁以备案、登记、注册、目录、规划、年检、年报、监制、认定、认证、审定以及其他任何形式变相设定或者实施行政许可。

法律、行政法规和国务院决定对相关管理事项已作出规定，但未采取行政许可管理方式的，地方不得就该事项设定行政许可。对相关管理事项尚未制定法律、行政法规的，地方可以依法就该事项设定行政许可。



第四十条 国家实行行政许可清单管理制度，适时调整行政许可清单并向社会公布，清单之外不得违法实施行政许可。

国家大力精简已有行政许可。对已取消的行政许可，行政机关不得继续实施或者变相实施，不得转由行业协会商会或者其他组织实施。

对实行行政许可管理的事项，行政机关应当通过整合实施、下放审批层级等多种方式，优化审批服务，提高审批效率，减轻市场主体负担。符合相关条件和要求的，可以按照有关规定采取告知承诺的方式办理。

第四十一条 县级以上地方人民政府应当深化投资审批制度改革，根据项目性质、投资规模等分类规范投资审批程序，精简审批要件，简化技术审查事项，强化项目决策与用地、规划等建设条件落实的协同，实行与相关审批在线并联办理。

第四十二条 设区的市级以上地方人民政府应当按照国家有关规定，优化工程建设项目（不包括特殊工程和交通、水利、能源等领域的重大工程）审批流程，推行并联审批、多图联审、联合竣工验收等方式，简化审批手续，提高审批效能。

在依法设立的开发区、新区和其他有条件的区域，按照国家有关规定推行区域评估，由设区的市级以上地方人民政府组织对一定区域内压覆重要矿产资源、地质灾害危险性等事项进行统一评估，不再对区域内的市场主体单独提出评估要求。区域评估的费用不得由市场主体承担。

第四十三条 作为办理行政审批条件的中介服务事项（以下称法定行政审批中介服务）应当有法律、法规或者国务院决定依据；没有依据的，不得作为办理行政审批的条件。中介服务机构应当明确办理法定行政审批中介服务的条件、流程、时限、收费标准，并向社会公开。

国家加快推进中介服务机构与行政机关脱钩。行政机关不得为市场主体指定或者变相指定中介服务机构；除法定行政审批中介服务外，不得强制或者变相强制市场主体接受中介服务。行政机关所属事业单位、主管的社会组织及其举办的企业不得开展与本机关所负责行政审批相关的中介服务，法律、行政法规另有规定的除外。

行政机关在行政审批过程中需要委托中介服务机构开展技术性服务的，应当通过竞争性方式选择中介服务机构，并自行承担服务费用，不得转嫁给市场主体承担。

第四十四条 证明事项应当有法律、法规或者国务院决定依据。

设定证明事项，应当坚持确有必要、从严控制的原则。对通过法定证照、法定文书、书面告知承诺、政府部门内部核查和部门间核查、网络核验、合同凭证等能够办理，能够被其他材料涵盖或者替代，以及开具单位无法调查核实的，不得设定证明事项。

政府有关部门应当公布证明事项清单，逐项列明设定依据、索要单位、开具单位、办理指南等。清单之外，政府部门、公用企事业单位和服务机构不得索要证明。各地区、各部门之间应当加强证明的互认共享，避免重复索要证明。

第四十五条 政府及其有关部门应当按照国家促进跨境贸易便利化的有关要求，依法削减进出口环节审批事项，取消不必要的监管要求，优化简化通关流程，提高通关效率，清理规范口岸收费，降低通关成本，推动口岸和国际贸易领域相关业务统一通过国际贸易“单一窗口”办理。

第四十六条 税务机关应当精简办税资料和流程，简并申报缴税次数，公开涉税事项办理时限，压减办税时间，加大推广使用电子发票的力度，逐步实现全程网上办税，持续优化纳税服务。

第四十七条 不动产登记机构应当按照国家有关规定，加强部门协作，实行不动产登记、交易和缴税一窗受理、并行办理，压缩办理时间，降低办理成本。在国家规定的不动产登记时限内，各地区应当确定并公开具体办理时间。

国家推动建立统一的动产和权利担保登记公示系统，逐步实现市场主体在一个平台上办理动产和权利担保登记。纳入统一登记公示系统的动产和权利范围另行规定。

第四十八条 政府及其有关部门应当按照构建亲清新型政商关系的要求，建立畅通有效的政企沟通机制，采取多种方式及时听取市场主体的反映和诉求，了解市场主体生产经营中遇到的困难和问题，并依法帮助其解决。

建立政企沟通机制，应当充分尊重市场主体意愿，增强针对性和有效性，不得干扰市场主体正常生产经营活动，不得增加市场主体负担。

第四十九条 政府及其有关部门应当建立便利、畅通的渠道，受理有关营商环境的投诉和举报。

第五十条 新闻媒体应当及时、准确宣传优化营商环境的措施和成效，为优化营商环境创造良好舆论氛围。

国家鼓励对营商环境进行舆论监督，但禁止捏造虚假信息或者歪曲事实进行不实报道。

## 第五章 监管执法

第五十一条 政府有关部门应当严格按照法律法规和职责，落实监管责任，明确监管对象和范围、厘清监管事权，依法对市场主体进行监管，实现监管全覆盖。

第五十二条 国家健全公开透明的监管规则 and 标准体系。国务院有关部门应当分领域制定全国统一、简明易行的监管规则 and 标准，并向社会公开。

第五十三条 政府及其有关部门应当按照国家关于加快构建以信用为基础的新型监管机制的要求，创新和完善信用监管，强化信用监管的支撑保障，加强信用监管的组织实施，不断提升信用监管效能。

第五十四条 国家推行“双随机、一公开”监管，除直接涉及公共安全和人民群众生命健康等特殊行业、重点领域外，市场监管领域的行政检查应当通过随机抽取检查对象、随机选派执法检查人员、抽查事项及查处结果及时向社会公开的方式进行。针对同一检查对

象的多个检查事项，应当尽可能合并或者纳入跨部门联合抽查范围。

对直接涉及公共安全和人民群众生命健康等特殊行业、重点领域，依法依规实行全覆盖的重点监管，并严格规范重点监管的程序；对通过投诉举报、转办交办、数据监测等发现的问题，应当有针对性地进行检查并依法依规处理。

第五十五条 政府及其有关部门应当按照鼓励创新的原则，对新技术、新产业、新业态、新模式等实行包容审慎监管，针对其性质、特点分类制定和实行相应的监管规则 and 标准，留足发展空间，同时确保质量和安全，不得简单化予以禁止或者不予监管。

第五十六条 政府及其有关部门应当充分运用互联网、大数据等技术手段，依托国家统一建立的在线监管系统，加强监管信息归集共享和关联整合，推行以远程监管、移动监管、预警防控为特征的非现场监管，提升监管的精准化、智能化水平。

第五十七条 国家建立健全跨部门、跨区域行政执法联动响应和协作机制，实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认。

国家统筹配置行政执法职能和执法资源，在相关领域推行综合行政执法，整合精简执法队伍，减少执法主体和执法层级，提高基层执法能力。

第五十八条 行政执法机关应当按照国家有关规定，全面落实行政执法公示、行政执法全过程记录和重大行政执法决定法制审核制

度，实现行政执法信息及时准确公示、行政执法全过程留痕和可回溯管理、重大行政执法决定法制审核全覆盖。

第五十九条 行政执法中应当推广运用说服教育、劝导示范、行政指导等非强制性手段，依法慎重实施行政强制。采用非强制性手段能够达到行政管理目的的，不得实施行政强制；违法行为情节轻微或者社会危害较小的，可以不实施行政强制；确需实施行政强制的，应当尽可能减少对市场主体正常生产经营活动的影响。

开展清理整顿、专项整治等活动，应当严格依法进行，除涉及人民群众生命安全、发生重特大事故或者举办国家重大活动，并报经有权机关批准外，不得在相关区域采取要求相关行业、领域的市场主体普遍停产、停业的措施。

禁止将罚没收入与行政执法机关利益挂钩。

第六十条 国家健全行政执法自由裁量基准制度，合理确定裁量范围、种类和幅度，规范行政执法自由裁量权的行使。

## 第六章 法治保障

第六十一条 国家根据优化营商环境需要，依照法定权限和程序及时制定或者修改、废止有关法律、法规、规章、行政规范性文件。

优化营商环境的改革措施涉及调整实施现行法律、行政法规等有关规定的，依照法定程序经有权机关授权后，可以先行先试。

第六十二条 制定与市场主体生产经营活动密切相关的行政法规、规章、行政规范性文件，应当按照国务院的规定，充分听取市场主体、行业协会商会的意见。

除依法需要保密外，制定与市场主体生产经营活动密切相关的行政法规、规章、行政规范性文件，应当通过报纸、网络等向社会公开征求意见，并建立健全意见采纳情况反馈机制。向社会公开征求意见的期限一般不少于 30 日。

第六十三条 制定与市场主体生产经营活动密切相关的行政法规、规章、行政规范性文件，应当按照国务院的规定进行公平竞争审查。

制定涉及市场主体权利义务的行政规范性文件，应当按照国务院的规定进行合法性审核。

市场主体认为地方性法规同行政法规相抵触，或者认为规章同法律、行政法规相抵触的，可以向国务院书面提出审查建议，由有关机关按照规定程序处理。

第六十四条 没有法律、法规或者国务院决定和命令依据的，行政规范性文件不得减损市场主体合法权益或者增加其义务，不得设置市场准入和退出条件，不得干预市场主体正常生产经营活动。

涉及市场主体权利义务的行政规范性文件应当按照法定要求和程序予以公布，未经公布的不得作为行政管理依据。

第六十五条 制定与市场主体生产经营活动密切相关的行政法规、规章、行政规范性文件，应当结合实际，确定是否为主体留出必要的适应调整期。

政府及其有关部门应当统筹协调、合理把握规章、行政规范性文件等的出台节奏，全面评估政策效果，避免因政策叠加或者相互不协调对市场主体正常生产经营活动造成不利影响。

第六十六条 国家完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制，为市场主体提供高效、便捷的纠纷解决途径。

第六十七条 国家加强法治宣传教育，落实国家机关普法责任制，提高国家工作人员依法履职能力，引导市场主体合法经营、依法维护自身合法权益，不断增强全社会的法治意识，为营造法治化营商环境提供基础性支撑。

第六十八条 政府及其有关部门应当整合律师、公证、司法鉴定、调解、仲裁等公共法律服务资源，加快推进公共法律服务体系建设，全面提升公共法律服务能力和水平，为优化营商环境提供全方位法律服务。

第六十九条 政府和有关部门及其工作人员有下列情形之一的，依法依规追究责任：

- （一）违法干预应当由市场主体自主决策的事项；
- （二）制定或者实施政策措施不依法平等对待各类市场主体；
- （三）违反法定权限、条件、程序对市场主体的财产和企业经营者个人财产实施查封、冻结和扣押等行政强制措施；
- （四）在法律、法规规定之外要求市场主体提供财力、物力或者人力；



(五) 没有法律、法规依据，强制或者变相强制市场主体参加评比、达标、表彰、培训、考核、考试以及类似活动，或者借前述活动向市场主体收费或者变相收费；

(六) 违法设立或者在目录清单之外执行政府性基金、涉企行政事业性收费、涉企保证金；

(七) 不履行向市场主体依法作出的政策承诺以及依法订立的各类合同，或者违约拖欠市场主体的货物、工程、服务等账款；

(八) 变相设定或者实施行政许可，继续实施或者变相实施已取消的行政许可，或者转由行业协会商会或者其他组织实施已取消的行政许可；

(九) 为市场主体指定或者变相指定中介服务机构，或者违法强制市场主体接受中介服务；

(十) 制定与市场主体生产经营活动密切相关的行政法规、规章、行政规范性文件时，不按照规定听取市场主体、行业协会商会的意见；

(十一) 其他不履行优化营商环境职责或者损害营商环境的情形。

第七十条 公用企事业单位有下列情形之一的，由有关部门责令改正，依法追究法律责任：

(一) 不向社会公开服务标准、资费标准、办理时限等信息；

(二) 强迫市场主体接受不合理的服务条件；

(三) 向市场主体收取不合理费用。

第七十一条 行业协会商会、中介服务机构有下列情形之一的，由有关部门责令改正，依法追究法律责任：

（一）违法开展收费、评比、认证等行为；

（二）违法干预市场主体加入或者退出行业协会商会等社会组织；

（三）没有法律、法规依据，强制或者变相强制市场主体参加评比、达标、表彰、培训、考核、考试以及类似活动，或者借前述活动向市场主体收费或者变相收费；

（四）不向社会公开办理法定行政审批中介服务的条件、流程、时限、收费标准；

（五）违法强制或者变相强制市场主体接受中介服务。

## 第七章 附 则

第七十二条 本条例自 2020 年 1 月 1 日起施行。

## 5、中华人民共和国政府信息公开条例（2019 修订）

### （国务院令 第 711 号）

现公布修订后的《中华人民共和国政府信息公开条例》，自 2019 年 5 月 15 日起施行。

总理：李克强

2019 年 4 月 3 日

(2007年4月5日中华人民共和国国务院令 第492号公布 2019年4月3日中华人民共和国国务院令 第711号修订)

## 第一章 总 则

第一条 为了保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息，提高政府工作的透明度，建设法治政府，充分发挥政府信息对人民群众生产、生活和经济社会活动的服务作用，制定本条例。

第二条 本条例所称政府信息，是指行政机关在履行行政管理职能过程中制作或者获取的，以一定形式记录、保存的信息。

第三条 各级人民政府应当加强对政府信息公开工作的组织领导。

国务院办公厅是全国政府信息公开工作的主管部门，负责推进、指导、协调、监督全国的政府信息公开工作。

县级以上地方人民政府办公厅（室）是本行政区域的政府信息公开工作主管部门，负责推进、指导、协调、监督本行政区域的政府信息公开工作。

实行垂直领导的部门的办公厅（室）主管本系统的政府信息公开工作。

第四条 各级人民政府及县级以上人民政府部门应当建立健全本行政机关的政府信息公开工作制度，并指定机构（以下统称政府信息公开工作机构）负责本行政机关政府信息公开的日常工作。

政府信息公开工作机构的具体职能是：

- （一）办理本行政机关的政府信息公开事宜；
- （二）维护和更新本行政机关公开的政府信息；

(三) 组织编制本行政机关的政府信息公开指南、政府信息公开目录和政府信息公开工作年度报告；

(四) 组织开展对拟公开政府信息的审查；

(五) 本行政机关规定的与政府信息公开有关的其他职能。

第五条 行政机关公开政府信息，应当坚持以公开为常态、不公开为例外，遵循公正、公平、合法、便民的原则。

第六条 行政机关应当及时、准确地公开政府信息。

行政机关发现影响或者可能影响社会稳定、扰乱社会和经济管理秩序的虚假或者不完整信息的，应当发布准确的政府信息予以澄清。

第七条 各级人民政府应当积极推进政府信息公开工作，逐步增加政府信息公开的内容。

第八条 各级人民政府应当加强政府信息资源的规范化、标准化、信息化管理，加强互联网政府信息公开平台建设，推进政府信息公开平台与政务服务平台融合，提高政府信息公开在线办理水平。

第九条 公民、法人和其他组织有权对行政机关的政府信息公开工作进行监督，并提出批评和建议。

## 第二章 公开的主体和范围

第十条 行政机关制作的政府信息，由制作该政府信息的行政机关负责公开。行政机关从公民、法人和其他组织获取的政府信息，由保存该政府信息的行政机关负责公开；行政机关获取的其他行政机关

的政府信息，由制作或者最初获取该政府信息的行政机关负责公开。法律、法规对政府信息公开的权限另有规定的，从其规定。

行政机关设立的派出机构、内设机构依照法律、法规对外以自己名义履行行政管理职能的，可以由该派出机构、内设机构负责与所履行行政管理职能有关的政府信息公开工作。

两个以上行政机关共同制作的政府信息，由牵头制作的行政机关负责公开。

第十一条 行政机关应当建立健全政府信息公开协调机制。行政机关公开政府信息涉及其他机关的，应当与有关机关协商、确认，保证行政机关公开的政府信息准确一致。

行政机关公开政府信息依照法律、行政法规和国家有关规定需要批准的，经批准予以公开。

第十二条 行政机关编制、公布的政府信息公开指南和政府信息公开目录应当及时更新。

政府信息公开指南包括政府信息的分类、编排体系、获取方式和政府信息公开工作机构的名称、办公地址、办公时间、联系电话、传真号码、互联网联系方式等内容。

政府信息公开目录包括政府信息的索引、名称、内容概述、生成日期等内容。

第十三条 除本条例第十四条、第十五条、第十六条规定的政府信息外，政府信息应当公开。

行政机关公开政府信息，采取主动公开和依申请公开的方式。

第十四条 依法确定为国家秘密的政府信息，法律、行政法规禁止公开的政府信息，以及公开后可能危及国家安全、公共安全、经济安全、社会稳定的政府信息，不予公开。

第十五条 涉及商业秘密、个人隐私等公开会对第三方合法权益造成损害的政府信息，行政机关不得公开。但是，第三方同意公开或者行政机关认为不公开会对公共利益造成重大影响的，予以公开。

第十六条 行政机关的内部事务信息，包括人事管理、后勤管理、内部工作流程等方面的信息，可以不予公开。

行政机关在履行行政管理职能过程中形成的讨论记录、过程稿、磋商信函、请示报告等过程性信息以及行政执法案卷信息，可以不予公开。法律、法规、规章规定上述信息应当公开的，从其规定。

第十七条 行政机关应当建立健全政府信息公开审查机制，明确审查的程序和责任。

行政机关应当依照《中华人民共和国保守国家秘密法》以及其他法律、法规和国家有关规定对拟公开的政府信息进行审查。

行政机关不能确定政府信息是否可以公开的，应当依照法律、法规和国家有关规定报有关主管部门或者保密行政管理部门确定。

第十八条 行政机关应当建立健全政府信息管理动态调整机制，对本行政机关不予公开的政府信息进行定期评估审查，对因情势变化可以公开的政府信息应当公开。

### 第三章 主动公开

第十九条 对涉及公众利益调整、需要公众广泛知晓或者需要公众参与决策的政府信息，行政机关应当主动公开。

第二十条 行政机关应当依照本条例第十九条的规定，主动公开本行政机关的下列政府信息：

- （一）行政法规、规章和规范性文件；
- （二）机关职能、机构设置、办公地址、办公时间、联系方式、负责人姓名；
- （三）国民经济和社会发展规划、专项规划、区域规划及相关政策；
- （四）国民经济和社会发展统计信息；
- （五）办理行政许可和其他对外管理服务事项的依据、条件、程序以及办理结果；
- （六）实施行政处罚、行政强制的依据、条件、程序以及本行政机关认为具有一定社会影响的行政处罚决定；
- （七）财政预算、决算信息；
- （八）行政事业性收费项目及其依据、标准；
- （九）政府集中采购项目的目录、标准及实施情况；
- （十）重大建设项目的批准和实施情况；
- （十一）扶贫、教育、医疗、社会保障、促进就业等方面的政策、措施及其实施情况；
- （十二）突发公共事件的应急预案、预警信息及应对情况；

（十三）环境保护、公共卫生、安全生产、食品药品、产品质量的监督检查情况；

（十四）公务员招考的职位、名额、报考条件等事项以及录用结果；

（十五）法律、法规、规章和国家有关规定规定应当主动公开的其他政府信息。

第二十一条 除本条例第二十条规定的政府信息外，设区的市级、县级人民政府及其部门还应当根据本地方的具体情况，主动公开涉及市政建设、公共服务、公益事业、土地征收、房屋征收、治安管理、社会救助等方面的政府信息；乡（镇）人民政府还应当根据本地方的具体情况，主动公开贯彻落实农业农村政策、农田水利工程建运营、农村土地承包经营权流转、宅基地使用情况审核、土地征收、房屋征收、筹资筹劳、社会救助等方面的政府信息。

第二十二条 行政机关应当依照本条例第二十条、第二十一条的规定，确定主动公开政府信息的具体内容，并按照上级行政机关的部署，不断增加主动公开的内容。

第二十三条 行政机关应当建立健全政府信息发布机制，将主动公开的政府信息通过政府公报、政府网站或者其他互联网政务媒体、新闻发布会以及报刊、广播、电视等途径予以公开。

第二十四条 各级人民政府应当加强依托政府门户网站公开政府信息的工作，利用统一的政府信息公开平台集中发布主动公开的政府信息。政府信息公开平台应当具备信息检索、查阅、下载等功能。



第二十五条 各级人民政府应当在国家档案馆、公共图书馆、政务服务场所设置政府信息查阅场所，并配备相应的设施、设备，为公民、法人和其他组织获取政府信息提供便利。

行政机关可以根据需要设立公共查阅室、资料索取点、信息公告栏、电子信息屏等场所、设施，公开政府信息。

行政机关应当及时向国家档案馆、公共图书馆提供主动公开的政府信息。

第二十六条 属于主动公开范围的政府信息，应当自该政府信息形成或者变更之日起 20 个工作日内及时公开。法律、法规对政府信息公开的期限另有规定的，从其规定。

#### 第四章 依申请公开

第二十七条 除行政机关主动公开的政府信息外，公民、法人或者其他组织可以向地方各级人民政府、对外以自己名义履行行政管理职能的县级以上人民政府部门（含本条例第十条第二款规定的派出机构、内设机构）申请获取相关政府信息。

第二十八条 本条例第二十七条规定的行政机关应当建立完善政府信息公开申请渠道，为申请人依法申请获取政府信息提供便利。

第二十九条 公民、法人或者其他组织申请获取政府信息的，应当向行政机关的政府信息公开工作机构提出，并采用包括信件、数据电文在内的书面形式；采用书面形式确有困难的，申请人可以口头提出，由受理该申请的政府信息公开工作机构代为填写政府信息公开申请。

政府信息公开申请应当包括下列内容：

（一）申请人的姓名或者名称、身份证明、联系方式；

（二）申请公开的政府信息的名称、文号或者便于行政机关查询的其他特征性描述；

（三）申请公开的政府信息的形式要求，包括获取信息的方式、途径。

第三十条 政府信息公开申请内容不明确的，行政机关应当给予指导和释明，并自收到申请之日起7个工作日内一次性告知申请人作出补正，说明需要补正的事项和合理的补正期限。答复期限自行政机关收到补正的申请之日起计算。申请人无正当理由逾期不补正的，视为放弃申请，行政机关不再处理该政府信息公开申请。

第三十一条 行政机关收到政府信息公开申请的时间，按照下列规定确定：

（一）申请人当面提交政府信息公开申请的，以提交之日为收到申请之日；

（二）申请人以邮寄方式提交政府信息公开申请的，以行政机关签收之日为收到申请之日；以平常信函等无需签收的邮寄方式提交政府信息公开申请的，政府信息公开工作机构应当于收到申请的当日与申请人确认，确认之日为收到申请之日；

（三）申请人通过互联网渠道或者政府信息公开工作机构的传真提交政府信息公开申请的，以双方确认之日为收到申请之日。

第三十二条 依申请公开的政府信息公开会损害第三方合法权益的，行政机关应当书面征求第三方的意见。第三方应当自收到征求意见书之日起 15 个工作日内提出意见。第三方逾期未提出意见的，由行政机关依照本条例的规定决定是否公开。第三方不同意公开且有合理理由的，行政机关不予公开。行政机关认为不公开可能对公共利益造成重大影响的，可以决定予以公开，并将决定公开的政府信息内容和理由书面告知第三方。

第三十三条 行政机关收到政府信息公开申请，能够当场答复的，应当当场予以答复。

行政机关不能当场答复的，应当自收到申请之日起 20 个工作日内予以答复；需要延长答复期限的，应当经政府信息公开工作机构负责人同意并告知申请人，延长的期限最长不得超过 20 个工作日。

行政机关征求第三方和其他机关意见所需时间不计算在前款规定的期限内。

第三十四条 申请公开的政府信息由两个以上行政机关共同制作的，牵头制作的行政机关收到政府信息公开申请后可以征求相关行政机关的意见，被征求意见机关应当自收到征求意见书之日起 15 个工作日内提出意见，逾期未提出意见的视为同意公开。

第三十五条 申请人申请公开政府信息的数量、频次明显超过合理范围，行政机关可以要求申请人说明理由。行政机关认为申请理由不合理的，告知申请人不予处理；行政机关认为申请理由合理，但是

无法在本条例第三十三条规定的期限内答复申请人的，可以确定延迟答复的合理期限并告知申请人。

第三十六条 对政府信息公开申请，行政机关根据下列情况分别作出答复：

（一）所申请公开信息已经主动公开的，告知申请人获取该政府信息的方式、途径；

（二）所申请公开信息可以公开的，向申请人提供该政府信息，或者告知申请人获取该政府信息的方式、途径和时间；

（三）行政机关依据本条例的规定决定不予公开的，告知申请人不予公开并说明理由；

（四）经检索没有所申请公开信息的，告知申请人该政府信息不存在；

（五）所申请公开信息不属于本行政机关负责公开的，告知申请人并说明理由；能够确定负责公开该政府信息的行政机关的，告知申请人该行政机关的名称、联系方式；

（六）行政机关已就申请人提出的政府信息公开申请作出答复、申请人重复申请公开相同政府信息的，告知申请人不予重复处理；

（七）所申请公开信息属于工商、不动产登记资料等信息，有关法律、行政法规对信息的获取有特别规定的，告知申请人依照有关法律、行政法规的规定办理。

第三十七条 申请公开的信息中含有不应当公开或者不属于政府信息的内容，但是能够作区分处理的，行政机关应当向申请人提供可以公开的政府信息内容，并对不予公开的内容说明理由。

第三十八条 行政机关向申请人提供的信息，应当是已制作或者获取的政府信息。除依照本条例第三十七条的规定能够作区分处理的外，需要行政机关对现有政府信息进行加工、分析的，行政机关可以不予提供。

第三十九条 申请人以政府信息公开申请的形式进行信访、投诉、举报等活动，行政机关应当告知申请人不作为政府信息公开申请处理并可以告知通过相应渠道提出。

申请人提出的申请内容为要求行政机关提供政府公报、报刊、书籍等公开出版物的，行政机关可以告知获取的途径。

第四十条 行政机关依申请公开政府信息，应当根据申请人的要求及行政机关保存政府信息的实际情况，确定提供政府信息的具体形式；按照申请人要求的形式提供政府信息，可能危及政府信息载体安全或者公开成本过高的，可以通过电子数据以及其他适当形式提供，或者安排申请人查阅、抄录相关政府信息。

第四十一条 公民、法人或者其他组织有证据证明行政机关提供的与其自身相关的政府信息记录不准确的，可以要求行政机关更正。有权更正的行政机关审核属实的，应当予以更正并告知申请人；不属于本行政机关职能范围的，行政机关可以转送有权更正的行政机关处理并告知申请人，或者告知申请人向有权更正的行政机关提出。

第四十二条 行政机关依申请提供政府信息，不收取费用。但是，申请人申请公开政府信息的数量、频次明显超过合理范围的，行政机关可以收取信息处理费。

行政机关收取信息处理费的具体办法由国务院价格主管部门会同国务院财政部门、全国政府信息公开工作主管部门制定。

第四十三条 申请公开政府信息的公民存在阅读困难或者视听障碍的，行政机关应当为其提供必要的帮助。

第四十四条 多个申请人就相同政府信息向同一行政机关提出公开申请，且该政府信息属于可以公开的，行政机关可以纳入主动公开的范围。

对行政机关依申请公开的政府信息，申请人认为涉及公共利益调整、需要公众广泛知晓或者需要公众参与决策的，可以建议行政机关将该信息纳入主动公开的范围。行政机关经审核认为属于主动公开范围的，应当及时主动公开。

第四十五条 行政机关应当建立健全政府信息公开申请登记、审核、办理、答复、归档的工作制度，加强工作规范。

## 第五章 监督和保障

第四十六条 各级人民政府应当建立健全政府信息公开工作考核制度、社会评议制度和责任追究制度，定期对政府信息公开工作进行考核、评议。

第四十七条 政府信息公开工作主管部门应当加强对政府信息公开工作的日常指导和监督检查，对行政机关未按照要求开展政府信息公

开工作的，予以督促整改或者通报批评；需要对负有责任的领导人员和直接责任人员追究责任的，依法向有权机关提出处理建议。

公民、法人或者其他组织认为行政机关未按照要求主动公开政府信息或者对政府信息公开申请不依法答复处理的，可以向政府信息公开工作主管部门提出。政府信息公开工作主管部门查证属实的，应当予以督促整改或者通报批评。

第四十八条 政府信息公开工作主管部门应当对行政机关的政府信息公开工作人员定期进行培训。

第四十九条 县级以上人民政府部门应当在每年 1 月 31 日前向本级政府信息公开工作主管部门提交本行政机关上一年度政府信息公开工作年度报告并向社会公布。

县级以上地方人民政府的政府信息公开工作主管部门应当在每年 3 月 31 日前向社会公布本级政府上一年度政府信息公开工作年度报告。

第五十条 政府信息公开工作年度报告应当包括下列内容：

- （一）行政机关主动公开政府信息的情况；
- （二）行政机关收到和处理政府信息公开申请的情况；
- （三）因政府信息公开工作被申请行政复议、提起行政诉讼的情况；
- （四）政府信息公开工作存在的主要问题及改进情况，各级人民政府的政府信息公开工作年度报告还应当包括工作考核、社会评议和责任追究结果情况；

(五) 其他需要报告的事项。

全国政府信息公开工作主管部门应当公布政府信息公开工作年度报告统一格式，并适时更新。

第五十一条 公民、法人或者其他组织认为行政机关在政府信息公开工作中侵犯其合法权益的，可以向上一级行政机关或者政府信息公开工作主管部门投诉、举报，也可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

第五十二条 行政机关违反本条例的规定，未建立健全政府信息公开有关制度、机制的，由上一级行政机关责令改正；情节严重的，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分。

第五十三条 行政机关违反本条例的规定，有下列情形之一的，由上一级行政机关责令改正；情节严重的，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

(一) 不依法履行政府信息公开职能；

(二) 不及时更新公开的政府信息内容、政府信息公开指南和政府信息公开目录；

(三) 违反本条例规定的其他情形。

## 第六章 附 则

第五十四条 法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织公开政府信息的活动，适用本条例。

第五十五条 教育、卫生健康、供水、供电、供气、供热、环境保护、公共交通等与人民群众利益密切相关的公共企事业单位，公开



在提供社会公共服务过程中制作、获取的信息，依照相关法律、法规和国务院有关主管部门或者机构的规定执行。全国政府信息公开工作主管部门根据实际需要可以制定专门的规定。

前款规定的公共企事业单位未依照相关法律、法规和国务院有关主管部门或者机构的规定公开在提供社会公共服务过程中制作、获取的信息，公民、法人或者其他组织可以向有关主管部门或者机构申诉，接受申诉的部门或者机构应当及时调查处理并将处理结果告知申诉人。

第五十六条 本条例自 2019 年 5 月 15 日起施行。

## 6、国务院办公厅关于全面开展工程建设项目审批制度改革的实施意见

（国办发〔2019〕11号）

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

工程建设项目审批制度改革是党中央、国务院在新形势下作出的重大决策，是推进政府职能转变和深化“放管服”改革、优化营商环境的重要内容。2018年5月工程建设项目审批制度改革试点开展以来，试点地区按照国务院部署，对工程建设项目审批制度实施了全流程、全覆盖改革，基本形成统一的审批流程、统一的信息数据平台、统一的审批管理体系和统一的监管方式。经国务院同意，现就全面开展工程建设项目审批制度改革提出以下意见。

## 一、总体要求

(一) 指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，坚持以人民为中心，牢固树立新发展理念，以推进政府治理体系和治理能力现代化为目标，以更好更快方便企业和群众办事为导向，加大转变政府职能和简政放权力度，全面开展工程建设项目审批制度改革，统一审批流程，统一信息数据平台，统一审批管理体系，统一监管方式，实现工程建设项目审批“四统一”。

(二) 改革内容。对工程建设项目审批制度实施全流程、全覆盖改革。改革覆盖工程建设项目审批全过程（包括从立项到竣工验收和公共设施接入服务）；主要是房屋建筑和城市基础设施等工程，不包括特殊工程和交通、水利、能源等领域的重大工程；覆盖行政许可等审批事项和技术审查、中介服务、市政公用服务以及备案等其他类型事项，推动流程优化和标准化。

(三) 主要目标。2019年上半年，全国工程建设项目审批时间压缩至120个工作日以内，省（自治区）和地级及以上城市初步建成工程建设项目审批制度框架和信息数据平台；到2019年底，工程建设项目审批管理系统与相关系统平台互联互通；试点地区继续深化改革，加大改革创新力度，进一步精简审批环节和事项，减少审批阶段，压减审批时间，加强辅导服务，提高审批效能。到2020年底，基本建成全国统一的工程建设项目审批和管理体系。

## 二、统一审批流程

（四）精简审批环节。精减审批事项和条件，取消不合法、不合理、不必要的审批事项，减少保留事项的前置条件。下放审批权限，按照方便企业和群众办事的原则，对下级机关有能力承接的审批事项，下放或委托下级机关审批。合并审批事项，对由同一部门实施的管理内容相近或者属于同一办理阶段的多个审批事项，整合为一个审批事项。转变管理方式，对能够用征求相关部门意见方式替代的审批事项，调整为政府内部协作事项。调整审批时序，地震安全性评价在工程设计前完成即可，环境影响评价、节能评价等评估评价和取水许可等事项在开工前完成即可；可以将用地预审意见作为使用土地证明文件申请办理建设工程规划许可证；将供水、供电、燃气、热力、排水、通信等市政公用基础设施报装提前到开工前办理，在工程施工阶段完成相关设施建设，竣工验收后直接办理接入事宜。试点地区要进一步精简审批环节，在加快探索取消施工图审查（或缩小审查范围）、实行告知承诺制和设计人员终身负责制等方面，尽快形成可复制可推广的经验。

（五）规范审批事项。各地要按照国务院统一要求，对本地区工程建设项目审批事项进行全面清理，统一审批事项和法律依据，逐步形成全国统一的审批事项名称、申请材料和审批时限。要本着合法、精简、效能的原则，制定国家、省（自治区）和地级及以上城市工程建设项目审批事项清单，明确各项审批事项的适用范围和前置条件，并实行动态管理。下级政府制定的审批事项清单原则上

要与上级政府审批事项清单一致，超出上级政府审批事项清单范围的，要报上级机关备案，并说明理由。

（六）合理划分审批阶段。将工程建设项目审批流程主要划分为立项用地规划许可、工程建设许可、施工许可、竣工验收四个阶段。其中，立项用地规划许可阶段主要包括项目审批核准、选址意见书核发、用地预审、用地规划许可证核发等。工程建设许可阶段主要包括设计方案审查、建设工程规划许可证核发等。施工许可阶段主要包括设计审核确认、施工许可证核发等。竣工验收阶段主要包括规划、土地、消防、人防、档案等验收及竣工验收备案等。其他行政许可、强制性评估、中介服务、市政公用服务以及备案等事项纳入相关阶段办理或与相关阶段并行推进。每个审批阶段确定一家牵头部门，实行“一家牵头、并联审批、限时办结”，由牵头部门组织协调相关部门严格按照限定时间完成审批。

（七）分类制定审批流程。制定全国统一的工程建设项目审批流程图示范文本。地级及以上地方人民政府要根据示范文本，分别制定政府投资、社会投资等不同类型工程的审批流程图；同时可结合实际，根据工程建设项目类型、投资类别、规模大小等，进一步梳理合并审批流程。简化社会投资的中小型工程建设项目审批，对于带方案出让土地的项目，不再对设计方案进行审核，将工程建设许可和施工许可合并为一个阶段。试点地区要进一步加大改革力度，也可以在其他工程建设项目中探索将工程建设许可和施工许可合并为一个阶段。

（八）实行联合审图和联合验收。制定施工图设计文件联合审查和联合竣工验收管理办法。将消防、人防、技防等技术审查并入施工图设计文件审查，相关部门不再进行技术审查。实行规划、土地、消防、人防、档案等事项限时联合验收，统一竣工验收图纸和验收标准，统一出具验收意见。对于验收涉及的测绘工作，实行“一次委托、联合测绘、成果共享”。

（九）推行区域评估。在各类开发区、工业园区、新区和其他有条件的区域，推行由政府统一组织对压覆重要矿产资源、环境影响评价、节能评价、地质灾害危险性评估、地震安全性评价、水资源论证等评估评价事项实行区域评估。实行区域评估的，政府相关部门应在土地出让或划拨前，告知建设单位相关建设要求。

（十）推行告知承诺制。对通过事中事后监管能够纠正不符合审批条件的行为且不会产生严重后果的审批事项，实行告知承诺制。公布实行告知承诺制的工程建设项目审批事项清单及具体要求，申请人按照要求作出书面承诺的，审批部门可以根据申请人信用等情况直接作出审批决定。对已经实施区域评估范围内的工程建设项目，相应的审批事项实行告知承诺制。

### 三、统一信息数据平台

（十一）建立完善工程建设项目审批管理系统。地级及以上地方人民政府要按照“横向到边、纵向到底”的原则，整合建设覆盖地方各有关部门和区、县的工程建设项目审批管理系统，并与国家工程建设项目审批管理系统对接，实现审批数据实时共享。省级工

工程建设项目审批管理系统要将省级工程建设项目审批事项纳入系统管理，并与国家和本地区各城市工程建设项目审批管理系统实现审批数据实时共享。研究制定工程建设项目审批管理系统管理办法，通过工程建设项目审批管理系统加强对工程建设项目审批的指导和监督。地方工程建设项目审批管理系统要具备“多规合一”业务协同、在线并联审批、统计分析、监督管理等功能，在“一张蓝图”基础上开展审批，实现统一受理、并联审批、实时流转、跟踪督办。以应用为导向，打破“信息孤岛”，2019年底前实现工程建设项目审批管理系统与全国一体化在线政务服务平台的对接，推进工程建设项目审批管理系统与投资项目在线审批监管平台等相关部门审批信息系统的互联互通。地方人民政府要在工程建设项目审批管理系统整合建设资金安排上给予保障。

#### 四、统一审批管理体系

(十二)“一张蓝图”统筹项目实施。统筹整合各类规划，划定各类控制线，构建“多规合一”的“一张蓝图”。依托工程建设项目审批管理系统，加强“多规合一”业务协同，统筹协调各部门对工程建设项目提出建设条件以及需要开展的评估评价事项等要求，为项目建设单位落实建设条件、相关部门加强监督管理提供依据，加速项目前期策划生成，简化项目审批或核准手续。

(十三)“一个窗口”提供综合服务。县级及以上城市人民政府要加强政务大厅建设，发挥服务企业群众、监督协调审批的作用。整合各部门和各市政公用单位分散设立的服务窗口，设立工程建设

项目审批综合服务窗口。建立完善“前台受理、后台审核”机制，综合服务窗口统一收件、出件，实现“一个窗口”服务和管理。省级人民政府要统一制定本地区“一窗受理”的工作规程。鼓励为申请人提供工程建设项目审批咨询、指导、协调和代办等服务，帮助企业了解审批要求，提供相关工程建设项目的申请材料清单，提高申报通过率。

（十四）“一张表单”整合申报材料。各审批阶段均实行“一份办事指南，一张申请表单，一套申报材料，完成多项审批”的运作模式，牵头部门制定统一的办事指南和申报表格，每个审批阶段申请人只需提交一套申报材料。建立完善审批清单服务机制，主动为申请人提供项目需要审批的事项清单。不同审批阶段的审批部门应当共享申报材料，不得要求申请人重复提交。

（十五）“一套机制”规范审批运行。建立健全工程建设项目审批配套制度，明确部门职责，明晰工作规程，规范审批行为，确保审批各阶段、各环节无缝衔接。建立审批协调机制，协调解决部门意见分歧。建立跟踪督办制度，实时跟踪审批办理情况，对全过程实施督办。各级政府部门要主动加强与人大及司法机构的沟通协调配合，加快法律法规、规范性文件和标准规范的立改废释工作，修改或废止与工程建设项目审批制度改革要求不相符的相关制度，建立依法推进改革的长效机制。

## 五、统一监管方式

（十六）加强事中事后监管。进一步转变监管理念，完善事中事后监管体系，统一规范事中事后监管模式，建立以“双随机、一公开”监管为基本手段，以重点监管为补充，以信用监管为基础的新型监管机制，严肃查处违法违规行为。对于实行告知承诺制的审批事项，审批部门应当在规定时间内对承诺人履行承诺的情况进行检查，承诺人未履行承诺的，审批部门要依法撤销行政审批决定并追究承诺人的相应责任。

（十七）加强信用体系建设。建立工程建设项目审批信用信息平台，完善申请人信用记录，建立红黑名单制度，实行信用分级分类管理，出台工程建设项目审批守信联合激励和失信联合惩戒合作备忘录，对失信企业和从业人员进行严格监管。将企业和从业人员违法违规、不履行承诺的失信行为纳入工程建设项目审批管理系统，并与全国信用信息共享平台互联互通，加强信用信息共享，构建“一处失信、处处受限”的联合惩戒机制。

（十八）规范中介和市政公用服务。建立健全中介服务和市政公用服务管理制度，实行服务承诺制，明确服务标准和办事流程，规范服务收费。依托工程建设项目审批管理系统建立中介服务网上交易平台，对中介服务行为实施全过程监管。供水、供电、燃气、热力、排水、通信等市政公用服务要全部入驻政务服务大厅，实施统一规范管理，为建设单位提供“一站式”服务。

## 六、加强组织实施



（十九）强化组织领导。住房城乡建设部要切实担负起工程建设项目审批制度改革工作的组织协调和督促指导责任；各部门要密切协调配合，加强工程建设项目审批制度改革、投资审批制度改革等“放管服”各项改革任务的协同联动，形成改革合力。各省级人民政府要按照本实施意见要求，全面领导本地区工程建设项目审批制度改革工作，加强统筹协调、指导和督促，为改革工作提供组织和经费保障，积极推动各项改革措施落地。各省级人民政府要在本实施意见印发后1个月内制定具体实施方案，并报住房城乡建设部备案。各地方人民政府要高度重视工程建设项目审批制度改革工作，承担改革主体责任，成立以主要负责同志为组长的领导小组，明确责任部门，制定时间表、路线图，确保按时保质完成任务。

（二十）加强沟通反馈和培训。住房城乡建设部要建立上下联动的沟通反馈机制，及时了解地方工程建设项目审批制度改革工作情况，督促指导地方研究解决改革中遇到的问题。各地要针对重点、难点问题，采用集中培训、网络培训和专题培训等方式，加强对各级领导干部、工作人员和申请人的业务培训，对相关政策进行全面解读和辅导，提高改革能力和业务水平。

（二十一）严格督促落实。住房城乡建设部要会同相关部门建立工程建设项目审批制度改革评估评价机制，重点评估评价各地全流程、全覆盖改革和统一审批流程、统一信息数据平台、统一审批管理体系、统一监管方式等情况，并将有关情况报国务院。地方各级人民政府要加大对地方有关部门工作的督导力度，跟踪改革任务

落实情况。各省级人民政府要定期向住房城乡建设部报送工作进展情况。对于工作推进不力、影响工程建设项目审批制度改革进程，特别是未按时完成阶段性工作目标的，要依法依规严肃问责。

（二十二）做好宣传引导。各地要通过多种形式及时宣传报道相关工作措施和取得的成效，加强舆论引导，增进社会公众对工程建设项目审批制度改革工作的了解和支持，及时回应群众关切，为顺利推进改革营造良好的舆论环境。

国务院办公厅

2019年3月13日

## 7、国务院办公厅关于有效发挥政府性融资担保基金作用切实支持小微企业和“三农”发展的指导意见

（国办发〔2019〕6号）

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

近年来，各地区、各部门认真贯彻落实《国务院关于促进融资担保行业加快发展的意见》（国发〔2015〕43号），按照全国金融工作会议关于设立国家和地方融资担保基金、完善政府性融资担保和再担保体系等要求，进行了积极探索，推动政府性融资担保基金（机构）不断发展壮大。但融资担保行业还存在业务聚焦不够、担保能力不强、银担合作不畅、风险分担补偿机制有待健全等问题。

为进一步发挥政府性融资担保基金作用，引导更多金融资源支持小微企业和“三农”发展，经国务院同意，现提出以下意见：

## 一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，坚持和加强党的全面领导，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，紧扣我国社会主要矛盾变化，按照高质量发展要求，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，坚持以供给侧结构性改革为主线，规范政府性融资担保基金运作，坚守政府性融资担保机构的准公共定位，弥补市场不足，降低担保服务门槛，着力缓解小微企业、“三农”等普惠领域融资难、融资贵，支持发展战略性新兴产业，促进大众创业、万众创新。

## （二）基本原则。

聚焦支小支农主业。政府性融资担保、再担保机构要严格以小微企业和“三农”融资担保业务为主业，支持符合条件的战略性新兴产业项目，不断提高支小支农担保业务规模和占比，服务大众创业、万众创新，不得偏离主业盲目扩大业务范围，不得为政府债券发行提供担保，不得为政府融资平台融资提供增信，不得向非融资担保机构进行股权投资。

坚持保本微利运行。政府性融资担保、再担保机构不以营利为目的，在可持续经营的前提下，保持较低费率水平，切实有效降低小微企业和“三农”综合融资成本。

落实风险分担补偿。构建政府性融资担保机构和银行业金融机构共同参与、合理分险的银担合作机制。优化政府支持、正向激励的资金补充和风险补偿机制。

凝聚担保机构合力。加强各级政府性融资担保、再担保机构业务合作和资源共享，不断增强资本实力和业务拓展能力，聚力引导金融机构不断加大支小支农贷款投放。

## 二、坚持聚焦支小支农融资担保业务

（三）明确支持范围。各级政府性融资担保、再担保机构要合理界定服务对象范围，聚焦小微企业、个体工商户、农户、新型农业经营主体等小微企业和“三农”主体，以及符合条件的战略性新兴产业企业。其中，小微企业认定标准按照中小企业划型标准有关规定执行，农户认定标准按照支持小微企业融资税收政策有关规定执行。

（四）聚焦重点对象。各级政府性融资担保、再担保机构要重点支持单户担保金额 500 万元及以下的小微企业和“三农”主体，优先为贷款信用记录和有效抵质押品不足但产品有市场、项目有前景、技术有竞争力的小微企业和“三农”主体融资提供担保增信。

（五）回归担保主业。各级政府性融资担保、再担保机构要坚守支小支农融资担保主业，主动剥离政府债券发行和政府融资平台融资担保业务，严格控制闲置资金运作规模和风险，不得向非融资担保机构进行股权投资，逐步压缩大中型企业担保业务规模，确保支小支农担保业务占比达到 80% 以上。

（六）加强业务引导。国家融资担保基金和省级担保、再担保基金（机构）要合理设置合作机构准入条件，带动合作机构逐步提高支小支农担保业务规模和占比。合作机构支小支农担保金额占全部担保金额的比例不得低于 80%，其中单户担保金额 500 万元及以下的占比不得低于 50%。

（七）发挥再担保功能。国家融资担保基金和省级担保、再担保基金（机构）要积极为符合条件的融资担保业务提供再担保，向符合条件的担保、再担保机构注资，充分发挥增信分险作用。不得为防止资金闲置而降低合作条件标准，不得为追求稳定回报而偏离主业。

### 三、切实降低小微企业和“三农”综合融资成本

（八）引导降费让利。各级政府性融资担保、再担保机构要在可持续经营的前提下，适时调降再担保费率，引导合作机构逐步将平均担保费率降至 1% 以下。其中，对单户担保金额 500 万元及以下的小微企业和“三农”主体收取的担保费率原则上不超过 1%，对单户担保金额 500 万元以上的小微企业和“三农”主体收取的担保费率原则上不超过 1.5%。

（九）实行差别费率。国家融资担保基金再担保业务收费一般不高于省级担保、再担保基金（机构），单户担保金额 500 万元以上的再担保业务收费，原则上不高于承担风险责任的 0.5%，单户担保金额 500 万元及以下的再担保业务收费，原则上不高于承担风险责任的 0.3%。优先与费率较低的融资担保、再担保机构开展合作。对

于担保业务规模增长较快、代偿率较低的合作机构，可以适当返还未担保费。

（十）清理规范收费。规范银行业金融机构和融资担保、再担保机构的收费行为，除贷款利息和担保费外，不得以保证金、承诺费、咨询费、顾问费、注册费、资料费等名义收取不合理费用，避免加重企业负担。

#### 四、完善银担合作机制

（十一）明确风险分担比例。银担合作各方要协商确定融资担保业务风险分担比例。原则上国家融资担保基金和银行业金融机构承担的风险责任比例均不低于 20%，省级担保、再担保基金（机构）承担的风险责任比例不低于国家融资担保基金承担的比例。对于贷款规模增长快、小微企业和“三农”主体户数占比大的银行业金融机构，国家和地方融资担保基金可以提高自身承担的风险责任比例或扩大合作贷款规模。

（十二）加强“总对总”合作。国家融资担保基金要推动与全国性银行业金融机构的“总对总”合作，引导银行业金融机构扩大分支机构审批权限并在授信额度、担保放大倍数、利率水平、续贷条件等方面提供更多优惠。省级担保、再担保基金（机构）要推动辖内融资担保机构与银行业金融机构的“总对总”合作，落实银担合作条件，夯实银担合作基础。

（十三）落实银担责任。银担合作各方要细化业务准入和担保代偿条件，明确代偿追偿责任，强化担保贷款风险识别与防控。银

行业金融机构要按照勤勉尽职原则，落实贷前审查和贷中贷后管理责任。各级政府性融资担保机构要按照“先代偿、后分险”原则，落实代偿和分险责任。

（十四）实施跟踪评估。各级政府性融资担保机构要对合作银行业金融机构进行定期评估，重点关注其推荐担保业务的数量和规模、担保对象存活率、代偿率以及贷款风险管理等情况，作为开展银担合作的重要参考。

## 五、强化财税正向激励

（十五）加大奖补支持力度。中央财政要对扩大实体经济领域小微企业融资担保业务规模、降低小微企业融资担保费率等工作成效明显的地方予以奖补激励。有条件的地方可对单户担保金额 500 万元及以下、平均担保费率不超过 1% 的担保业务给予适当担保费补贴，提升融资担保机构可持续经营能力。

（十六）完善资金补充机制。探索建立政府、金融机构、企业、社会团体和个人广泛参与，出资入股与无偿捐资相结合的多元化资金补充机制。中央财政要根据国家融资担保基金的业务拓展、担保代偿和绩效考核等情况，适时对其进行资金补充。鼓励地方政府和参与银担合作的银行业金融机构根据融资担保、再担保机构支小支农业务拓展和放大倍数等情况，适时向符合条件的机构注资、捐资。鼓励各类主体对政府性融资担保、再担保机构进行捐赠。

（十七）探索风险补偿机制。鼓励有条件的地方探索建立风险补偿机制，对支小支农担保业务占比较高，在保余额、户数增长较

快，代偿率控制在合理区间的融资担保、再担保机构，给予一定比例的代偿补偿。

（十八）落实扶持政策。国家融资担保基金，省级担保、再担保基金（机构）以及融资担保、再担保机构的代偿损失核销，参照金融企业呆账核销管理办法有关规定执行。符合条件的融资担保、再担保机构的担保赔偿准备金和未到期责任准备金企业所得税税前扣除，按照中小企业融资（信用）担保机构准备金企业所得税税前扣除政策执行。

## 六、构建上下联动机制

（十九）推进机构建设。国家融资担保基金要充分依托现有政府性融资担保机构开展业务，主要通过再担保、股权投资等方式与省、市、县融资担保、再担保机构开展合作，避免层层下设机构。鼓励通过政府注资、兼并重组等方式加快培育省级担保、再担保基金（机构），原则上每个省（自治区、直辖市）培育一家在资本实力、业务规模和风险管控等方面优势突出的龙头机构。加快发展市、县两级融资担保机构，争取三年内实现政府性融资担保业务市级全覆盖，并向经济相对发达、小微企业和“三农”主体融资需求旺盛的县（区）延伸。

（二十）加强协同配合。国家融资担保基金和省级担保、再担保基金（机构）要加强对市、县融资担保机构的业务培训和技术支持，提升辅导企业发展能力，推行统一的业务标准和管理要求，促进业务合作和资源共享。市、县融资担保机构要主动强化与国家融



资担保基金和省级担保、再担保基金（机构）的对标，提高业务对接效率，做实资本、做强机构、做精业务、严控风险，不断提升规范运作水平。

## 七、逐级放大增信效应

（二十一）营造发展环境。县级以上地方人民政府要落实政府性融资担保、再担保机构的属地管理责任和出资人职责，推进社会信用体系建设，强化守信激励和失信惩戒，严厉打击逃废债行为，为小微企业和“三农”主体融资营造良好信用环境。要维护政府性融资担保、再担保机构的独立市场主体地位，不得干预其日常经营决策。完善风险预警和应急处置机制，切实加强区域风险防控。

（二十二）简化担保要求。国家融资担保基金和省级担保、再担保基金（机构）要引导融资担保机构加快完善信用评价和风险防控体系，逐步减少、取消反担保要求，简化审核手续，提供续保便利，降低小微企业和“三农”主体融资门槛。

（二十三）防止风险转嫁。各级政府性融资担保机构要严格审核有银行贷款记录的小微企业和“三农”主体的担保申请，防止银行业金融机构将应由自身承担的贷款风险转由融资担保、再担保机构承担，避免占用有限的担保资源、增加小微企业和“三农”主体综合融资成本。

（二十四）提升服务能力。各级政府性融资担保、再担保机构要充分发挥信用中介作用，针对小微企业和“三农”主体的信用状况和个性化融资需求，提供融资规划、贷款申请、担保手续等方面

的专业辅导，并加强经验总结和案例宣传，不断增强融资服务能力，提高小微企业和“三农”主体融资便利度。

#### 八、优化监管考核机制

（二十五）实施差异化监管措施。金融管理部门要对银行业金融机构和融资担保、再担保机构的支小支农业务实施差异化监管，引导加大支小支农信贷供给。加强对支小支农业务贷款利率和担保费率的跟踪监测，对贷款利率和担保费率保持较低水平或降幅较大的机构给予考核加分，鼓励进一步降费让利。对政府性融资担保、再担保机构提供担保的贷款，结合银行业金融机构实际承担的风险责任比例，合理确定贷款风险权重。适当提高对担保代偿损失的监管容忍度，完善支小支农担保贷款监管政策。

（二十六）健全内部考核激励机制。银行业金融机构和融资担保、再担保机构要优化支小支农业务内部考核激励机制。提高支小支农业务考核指标权重，重点考核业务规模、户数及其占比、增量等指标，降低或取消相应利润考核要求。对已按规定妥善履行授信审批和担保审核职责的业务人员实行尽职免责。银行业金融机构要对支小支农业务实行内部资金转移优惠定价。

（二十七）完善绩效评价体系。各级财政部门要会同有关方面研究制定对政府性融资担保、再担保机构的绩效考核办法，合理使用外部信用评级，落实考核结果与资金补充、风险补偿、薪酬待遇等直接挂钩的激励约束机制，激发其开展支小支农担保业务的内生动力。

各地区、各部门要充分认识规范政府性融资担保机构运作的重要意义，把思想、认识和行动统一到党中央、国务院决策部署上来，强化责任担当，加大工作力度，完善配套措施，抓好组织实施，推动政府性融资担保机构发挥应有作用。财政部要会同发展改革委、工业和信息化部、农业农村部、银保监会等部门，加强统筹协调，对本意见执行情况进行督促检查和跟踪分析，重大事项及时向国务院报告。

国务院办公厅

2019年1月22日

### 三、部委规章

#### 1、财政部关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见

(财金〔2019〕10号)

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局），新疆生产建设兵团财政局，财政部驻各省、自治区、直辖市、计划单列市财政监察专员办事处：

在公共服务领域推广运用政府和社会资本合作（PPP）模式，引入社会力量参与公共服务供给，提升供给质量和效率，是党中央、国务院作出的一项重大决策部署。为贯彻落实中央经济工作会议和全国财政工作会议精神，有效防控地方政府隐性债务风险，充分发

挥 PPP 模式积极作用，落实好“六稳”工作要求，补齐基础设施短板，推动经济高质量发展，现提出如下意见：

### 一、牢牢把握推动 PPP 规范发展的总体要求

近年来，各级财政部门会同有关方面大力推进 PPP 工作，在稳增长、促改革、惠民生方面发挥了积极作用，但也存在超出自身财力、固化政府支出责任、泛化运用范围等问题。各级财政部门要进一步提高认识，遵循“规范运行、严格监管、公开透明、诚信履约”的原则，切实防控地方政府隐性债务风险，坚决打好防范化解重大风险攻坚战，扎实推进 PPP 规范发展。

（一）规范运行。健全制度体系，明确“正负面”清单，明确全生命周期管理要求，严格项目入库，完善“能进能出”动态调整机制，落实项目绩效激励考核。

（二）严格监管。坚持必要、可承受的财政投入原则，审慎科学决策，健全财政支出责任监测和风险预警机制，防止政府支出责任过多、过重加大财政支出压力，切实防控假借 PPP 名义增加地方政府隐性债务。

（三）公开透明。公平、公正、公开择优采购社会资本方。用好全国 PPP 综合信息平台，充分披露 PPP 项目全生命周期信息，保障公众知情权，对参与各方形成有效监督和约束。

（四）诚信履约。加强地方政府诚信建设，增强契约理念，充分体现平等合作原则，保障社会资本合法权益。依法依规将符合条

件的 PPP 项目财政支出责任纳入预算管理，按照合同约定及时履约，增强社会资本长期投资信心。

## 二、规范推进 PPP 项目实施

### （一）规范的 PPP 项目应当符合以下条件：

1. 属于公共服务领域的公益性项目，合作期限原则上在 10 年以上，按规定履行物有所值评价、财政承受能力论证程序；
2. 社会资本负责项目投资、建设、运营并承担相应风险，政府承担政策、法律等风险；
3. 建立完全与项目产出绩效相挂钩的付费机制，不得通过降低考核标准等方式，提前锁定、固化政府支出责任；
4. 项目资本金符合国家规定比例，项目公司股东以自有资金按时足额缴纳资本金；
5. 政府方签约主体应为县级及县级以上人民政府或其授权的机关或事业单位；
6. 按规定纳入全国 PPP 综合信息平台项目库，及时充分披露项目信息，主动接受社会监督。

（二）在符合上述条件的同时，新上政府付费项目原则上还应符合以下审慎要求：

1. 财政支出责任占比超过 5%的地区，不得新上政府付费项目。按照“实质重于形式”原则，污水、垃圾处理等依照收支两条线管理、表现为政府付费形式的 PPP 项目除外；

2. 采用公开招标、邀请招标、竞争性磋商、竞争性谈判等竞争性方式选择社会资本方；

3. 严格控制项目投资、建设、运营成本，加强跟踪审计。

对于规避上述限制条件，将新上政府付费项目打捆、包装为少量使用者付费项目，项目内容无实质关联、使用者付费比例低于10%的，不予入库。

（三）强化财政支出责任监管。确保每一年度本级全部PPP项目从一般公共预算列支的财政支出责任，不超过当年本级一般公共预算支出的10%。新签约项目不得从政府性基金预算、国有资本经营预算安排PPP项目运营补贴支出。建立PPP项目支出责任预警机制，对财政支出责任占比超过7%的地区进行风险提示，对超过10%的地区严禁新项目入库。

### 三、加强项目规范管理

各级财政部门要将规范运作放在首位，严格按照要求实施规范的PPP项目，不得出现以下行为：

（一）存在政府方或政府方出资代表向社会资本回购投资本金、承诺固定回报或保障最低收益的。通过签订阴阳合同，或由政府方或政府方出资代表为项目融资提供各种形式的担保、还款承诺等方式，由政府实际兜底项目投资建设运营风险的。

（二）本级政府所属的各类融资平台公司、融资平台公司参股并能对其经营活动构成实质性影响的国有企业作为社会资本参与本

级 PPP 项目的。社会资本方实际只承担项目建设、不承担项目运营责任，或政府支出事项与项目产出绩效脱钩的。

（三）未经法定程序选择社会资本方的。未按规定通过物有所值评价、财政承受能力论证或规避财政承受能力 10% 红线，自行以 PPP 名义实施的。

（四）以债务性资金充当项目资本金，虚假出资或出资不实的。

（五）未按规定及时充分披露项目信息或披露虚假项目信息，严重影响行使公众知情权和社会监督权的。

对于存在本条（一）项情形，已入库项目应当予以清退，项目形成的财政支出责任，应当认定为地方政府隐性债务，依法依规提请有关部门对相关单位及个人予以严肃问责。

对于存在本条（二）至（五）项情形的，应在限期内进行整改。无法整改或逾期整改不到位的，已入库项目应当予以清退，涉及增加地方政府隐性债务的，依法依规提请有关部门予以问责和妥善处置。

#### 四、营造规范发展的良好环境

各级财政部门要会同有关部门，多措并举，加强规范管理和分类指导，对重点领域、重点项目加大政策支持力度。

（一）鼓励民资和外资参与。加大对民营企业、外资企业参与 PPP 项目的支持力度，向民营企业推介政府信用良好、项目收益稳定的优质项目，并在同等条件下对民营企业参与项目给予优先支

持。中央财政公共服务领域相关专项转移支付资金优先支持符合条件的民营企业参与的 PPP 项目。研究完善中国 PPP 基金绩效考核办法，将投资民营企业参与项目作为重要考核指标，引导中国 PPP 基金加大支持力度。各地在开展 PPP 项目时，不得对外资企业、中资境外分支机构参与设置歧视性条款或附加条件。提倡优质优价采购，应当根据采购项目需求特点，合理选择采购方式，进一步加强采购需求和履约验收管理，提高采购质量。

（二）加大融资支持。结合自身财力状况，因地制宜采取注入资本金、运营补贴等方式支持规范的 PPP 项目。引导保险资金、中国 PPP 基金加大项目股权投资力度，拓宽项目资本金来源。鼓励通过股权转让、资产交易、资产证券化等方式，盘活项目存量资产，丰富社会资本进入和退出渠道。

（三）聚焦重点领域。优先支持基础设施补短板以及健康、养老、文化、体育、旅游等基本公共服务均等化领域有一定收益的公益性项目。加快实施符合经济社会发展需要、决策程序完备、回报机制清晰、融资结构合理的项目。

（四）保障合理支出。符合条件的 PPP 项目形成的政府支出事项，以公众享受符合约定条件的公共服务为支付依据，是政府为公众享受公共服务提供运营补贴形成的经常性支出。各地要依法依规将规范的 PPP 项目财政支出纳入预算管理，重诺守约，稳定市场预期。



（五）加强信息披露。依托全国 PPP 综合信息平台，对 PPP 项目信息进行全流程公开披露、汇总统计和分析监测，完善项目库“能进能出”的动态调整机制，不以入库为项目合规“背书”，不以入库作为商业银行贷款条件。

（六）加强分类指导。对于在建项目，督促各方严格履约，保障出资到位，推动项目按期完工，避免出现“半拉子”项目。对于尚未开工的项目，督促各方严格按照要求加强合同条款审核，规范融资安排。对于进入采购阶段的项目，加强宣传推介和信息披露，吸引各类市场主体特别是民营企业和外资企业平等参与。同时，加强重大项目储备，扎实做好项目前期论证，推动形成远近结合、梯次接续的项目开发格局。

（七）强化 PPP 咨询机构库和专家库管理。咨询机构和专家要发挥专业作用，遵守职业操守，依法合规提供 PPP 项目咨询服务。对于包装不规范 PPP 项目增加隐性债务风险、出具咨询意见违反相关政策规定、收费标准偏离市场合理水平、对 PPP 项目实施造成消极影响和严重后果的咨询机构和专家，要按照规定严肃追究责任。

## 五、协同配合抓好落实

各级财政部门要提高站位，主动作为，加快推动建立协同配合、保障有力、措施到位的工作机制。

（一）加强部门协作，强化项目前期识别、论证和入库等环节的沟通协调与信息共享，扎实做好项目前期准备工作，夯实项目实施基础，推进科学决策。

（二）强化跟踪监测。加强对项目全生命周期的跟踪指导和监督检查，建立健全政策落实和项目实施督查机制。加大信息公开力度，主动接受审计监督和社会监督，推动项目规范有序实施。

（三）鼓励地方和部门因地制宜创新工作机制、加大政策扶持力度，加强经验总结和案例推广，工作推进中形成的经验做法和发现的重大问题，及时向财政部报告。

财 政 部

2019年3月7日

## 2、国家发展改革委关于做好《政府投资条例》贯彻实施工作的通知

### （发改投资〔2019〕796号）

各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团发展改革委：

《政府投资条例》（国务院令 第712号，以下简称《条例》）已于近日颁布，于2019年7月1日起施行。《条例》是我国政府投资领域第一部行政法规，是长期以来我国政府投资实践的科学总结，是在贯彻新发展理念、建设现代化经济体系过程中的重要立法成果。这部法规的颁布和实施，对于依法规范政府投资行为、充分发挥政府投资作用、提高政府投资效益、激发社会投资活力，具有十分重要的意义。为了促进《条例》的贯彻实施工作，现就有关事项通知如下。

## 一、充分认识贯彻实施《条例》的重要性和紧迫性

《条例》专门规范政府投资行为，是继《企业投资项目核准和备案管理条例》之后投资领域又一部重要的行政法规。它解决了我国政府投资管理缺乏上位法，现有规章、规范性文件权威性不足、指导性不够、约束性不强的问题，对落实新形势下党中央、国务院关于投资工作的新要求、解决实践中的突出问题，作出有针对性的制度安排。加强《条例》的贯彻实施工作，有利于坚持市场化方向、进一步深化投融资体制改革，正确把握政府投资的功能定位、充分发挥市场在资源配置中的决定性作用；有利于贯彻高质量发展要求、依法做好防风险和补短板工作，更好发挥政府投资在优化基础设施供给结构、提升基础设施供给能力中的作用；有利于落实全面依法治国要求、将政府投资管理纳入法治轨道，推进政府投资职能、权限、程序、责任法定化，运用法治思维和法治手段提高政府投资工作能力；有利于规范政府投资资金和项目管理，依法推进资金统筹使用和项目科学决策、严格监管，切实提高政府投资效益。各级发展改革部门要充分认识贯彻实施《条例》的重大意义，认真组织做好学习、宣传和实施前的准备工作，并在实际工作中切实贯彻《条例》的各项规定。

## 二、加强《条例》培训和普法宣传

（一）各级发展改革部门要抓紧组织学法培训。发展改革部门作为投资主管部门，履行政府投资综合管理职责，必须率先学好《条例》。2019年7月1日之前，国家发展改革委将对委机关和各

省级发展改革委相关处室组织一次集中培训；各省级发展改革委负责对本机关和市、县两级发展改革部门投资管理相关岗位工作人员轮训一遍。各级发展改革部门要学用结合，广泛开展多种形式的学法活动，并在相关学习培训、考核和考试中将《条例》作为重要内容，不断提高依法履职能力，确保《条例》各项规定和要求得到严格执行。

（二）引导有关单位和企业加强法规学习。鼓励各级发展改革部门和承担相关领域政府投资资金与项目管理、项目建设实施、中介机构管理等工作的部门，通过学习交流、共同组织培训等形式，提高学习效果。使用政府投资资金的单位要认真学习、准确把握《条例》有关规定，依法开展投资建设活动。各金融机构要重点学习《条例》关于政府投资资金筹措方面的规定，增强政府债务风险防范意识。有关行业协会要组织工程咨询（投资）、勘察、设计、监理、招标代理等单位 and 人员深入学法，依法规范投资中介服务活动。

（三）面向社会广泛开展普法宣传。落实“谁执法、谁普法”普法责任制，结合各类主体、群体实际，向广大企业和社会公众广泛讲解、宣传、普及《条例》有关法律知识。充分运用各类媒体和渠道，创新普法宣传方式方法，增强社会各界对《条例》内容的知晓度。将配套规章文件制定、重大项目决策建设、复杂问题化解等过程中的公开、公示、公众参与，和普法宣传有机结合起来，在普法中推动工作，在解决实际问题中增强普法效果。要把法规的解读

解释贯穿于政府投资管理业务中，使各类企业准确理解政府投资的功能定位、激发社会投资活力；使政府投资项目参建单位自觉遵守投资建设法定程序；使社会公众依法支持国家建设、依法表达诉求建议、依法开展社会监督。

### 三、全面清理不符合《条例》的现行制度

（一）清理范围和主体。与政府投资相关的部门规章、地方政府规章、规范性文件，都应纳入清理范围。按照“谁制定、谁清理”的原则，由制订部门或牵头起草部门提出应予清理的制度规定和清理意见。与政府投资相关的地方性法规，由牵头起草部门或主要执法机关按程序提请本级人民政府向同级人大提出清理建议。

（二）清理内容和方式。对政府投资方向、资金筹措、投资方式、决策程序、投资计划、概算控制等方面违反《条例》的内容，一律要统一到上位法的规定上来。其中，有关规定的主要内容违反《条例》的，应当予以废止；个别条款与《条例》不一致的，应当进行修订。

（三）进度安排和要求。国家和各省级发展改革部门要于2019年7月1日之前，确定需要清理的部门规章、地方政府规章、规范性文件清单及清理意见；于2019年12月31日之前，完成修订、废止程序；自2019年7月1日之日起，政府投资管理规定与《条例》规定和精神不一致的，一律停止执行，相关工作以《条例》规定为准。

### 四、加快《条例》配套制度建设

（一）制定规范履行项目决策职责的制度。国家发展改革委会同有关部门起草中央本级政府投资项目审批职责和程序规定，合理规划项目审批权限和审批环节，报国务院批准后印发实行。各省级发展改革委要牵头制订统一规范本级政府投资项目审批职责的规定，并于2019年12月31日之前将出台的文件报送国家发展改革委。

（二）完善政府投资计划管理制度。国家发展改革委和负责安排政府投资的国务院其他有关部门，要制定覆盖编制、批准、下达和监督实施的政府投资年度计划管理办法。国家发展改革委牵头研究制定本级各部门政府投资资金统筹衔接机制。各省级发展改革委要牵头制定本级政府投资年度计划管理制度，保障本级人民政府统筹安排、规范使用各类政府投资资金，相关制度文件于2019年12月31日之前报送国家发展改革委。

（三）结合贯彻《条例》需要完善其他配套制度。国家发展改革委会同有关部门研究确定可以简化报批文件和审批程序的项目范围，并在此基础上制定分类简化审批手续的具体办法。地方各级发展改革部门要围绕决策程序、资金安排、建设实施、信息共享、绩效管理、事中事后监管等方面有序完善工作机制和管理制度。

## 五、以贯彻《条例》为契机做好投融资体制改革相关工作

《条例》的出台既是投融资体制改革的重要成果，也为继续深化改革提供了法治保障。以《条例》为依据进一步完善政府投资体制，是当前和今后深化投融资体制改革的重要任务。各级发展改革

部门要会同有关方面建立健全政府投资范围定期评估调整机制，不断优化投资方向和结构；优化政府投资安排方式，完善政策措施，发挥政府投资资金的引导和带动作用，激发社会投资活力；规范融资行为，严格依法依规筹措政府投资所需资金，切实防范债务风险；创新服务管理方式，加大投资项目在线审批监管平台应用力度，按照法定要求尽快完善平台功能，规范项目赋码、审批流程和扩展服务类别；加强政府投资项目建设管理，健全概算审批和调整、竣工验收等管理制度，推进监管执法队伍建设，强化事中事后监管机制和能力，不断提高和及时发挥政府投资效益。

各级发展改革部门要结合《条例》的贯彻实施，围绕政府投资资金统筹规范使用、项目有序合理安排、加强投资计划与预算衔接、提高项目建设效率等方面，不断推进制度创新、完善政策和提升管理等各项工作。在贯彻实施《条例》中遇到重大情况，请及时反馈国家发展改革委。

国家发展改革委

2019年5月6日

### 3、国家发展改革委关于依法依规加强PPP项目投资和建设管理的通知

发改投资规〔2019〕1098号

各省、自治区、直辖市及计划单列市发展改革委，新疆生产建设兵团发展改革委：

为了贯彻落实党中央、国务院关于基础设施补短板、防范化解地方政府隐性债务风险的决策部署，加强 PPP 项目投资和建设管理、提高 PPP 项目投资决策科学性，按照近日国务院颁布实施的《政府投资条例》（国务院令 第 712 号），以及《企业投资项目核准和备案管理条例》（国务院令 第 673 号）、《国务院办公厅关于保持基础设施领域补短板力度的指导意见》（国办发〔2018〕101 号）等规定，现就有关事项通知如下。

#### 一、全面、深入开展 PPP 项目可行性论证和审查

（一）PPP 项目涉及公共资源配置和公众利益保障，其建设的必要性、可行性等重大事项应由政府研究认可。按照国务院关于“加强 PPP 项目可行性论证，合理确定项目主要内容和投资规模”的要求，所有拟采用 PPP 模式的项目，均要开展可行性论证。通过可行性论证审查的项目，方可采用 PPP 模式建设实施。

（二）PPP 项目可行性论证既要从经济社会发展需要、规划要求、技术和经济可行性、环境影响、投融资方案、资源综合利用以及是否有利于提升人民生活质量等方面，对项目可行性进行充分分析和论证，也要从政府投资必要性、政府投资方式比选、项目全生命周期成本、运营效率、风险管理以及是否有利于吸引社会资本参与等方面，对项目是否适宜采用 PPP 模式进行分析和论证。



（三）实行审批制管理的 PPP 项目，在可行性研究报告审批通过后，方可开展 PPP 实施方案审查、社会资本遴选等后续工作。实行核准制的 PPP 项目，应在核准的同时或单独开展可行性论证和审查。实行备案制的 PPP 项目，应单独开展可行性论证和审查。

## 二、严格依法依规履行项目决策程序

（四）PPP 项目要严格执行《政府投资条例》、《企业投资项目核准和备案管理条例》，依法依规履行审批、核准、备案程序。采取政府资本金注入方式的 PPP 项目，按照《政府投资条例》规定，实行审批制。列入《政府核准的投资项目目录》的企业投资项目，按照《企业投资项目核准和备案管理条例》规定，实行核准制。对于实行备案制的企业投资项目，拟采用 PPP 模式的，要严格论证项目可行性和 PPP 模式必要性。

（五）未依法依规履行审批、核准、备案及可行性论证和审查程序的 PPP 项目，为不规范项目，不得开工建设。不得以实施方案审查等任何形式规避或替代项目审批、核准、备案，以及可行性论证和审查程序。

（六）实施方案、招投标文件、合同的主要内容应与经批准的可行性研究报告、核准文件、备案信息保持一致。实施方案、招投标文件、合同或建设中出现以下情形的，应当报请原审批、核准、备案机关重新履行项目审核程序：（1）项目建设地点发生变化；（2）项目建设规模和主要建设内容发生较大变化；（3）项目建设标准发生较大变化；（4）项目投资规模超过批复投资的 10%。

### 三、严格实施方案审核，依法依规遴选社会资本

(七) 加强对 PPP 项目实施方案的审核，通过实施方案审核的 PPP 项目，方可开展社会资本遴选。鼓励各地建立 PPP 项目实施方案联审机制，各级发展改革部门要严格审查实施方案主要内容是否与经批复的可行性研究报告、项目核准文件、备案信息相一致。对建设内容单一、投资规模较小、技术方案简单的 PPP 项目，可将实施方案纳入可行性研究报告一并审核。

(八) 公开招标应作为遴选社会资本的主要方式。不得排斥、限制民间资本参与 PPP 项目，消除隐性壁垒，确保一视同仁、公平竞争。招标文件的主要内容应与经批准的 PPP 项目实施方案保持一致。

### 四、严格执行国务院关于固定资产投资项目资本金制度的各项规定

(九) 按照国务院有关规定，“投资项目资本金对投资项目来说是非债务性资金，项目法人不承担这部分资金的任何利息和债务；投资者可按其出资的比例依法享有所有者权益，也可转让其出资，但不得以任何方式抽回”。各行业固定资产投资项目资本金必须满足国务院规定的最低比例要求，防止过度举债融资等问题。

(十) PPP 项目的融资方式和资金来源应符合防范化解地方政府隐性债务风险的相关规定。不得通过约定回购投资本金、承诺保底收益等方式违法违规变相增加地方政府隐性债务，严防地方政府债务风险。

## 五、依法依规将所有 PPP 项目纳入全国投资项目在线审批监管平台统一管理

(十一) 严格执行《政府投资条例》、《企业投资项目核准和备案管理条例》，除涉密项目外，所有 PPP 项目须使用全国投资项目在线审批监管平台（以下简称“在线平台”）生成的项目代码分别办理各项审批手续。不得以其他任何形式规避、替代 PPP 项目纳入在线平台统一管理。

(十二) 依托在线平台建立全国 PPP 项目信息监测服务平台，加强 PPP 项目管理和信息监测。对于通过项目审批、核准或备案，以及可行性论证、实施方案审查的 PPP 项目，要通过平台公开项目信息，实现全国 PPP 项目信息定期发布、动态监测、实时查询等功能，便于社会资本、金融机构等有关方面更好参与 PPP 项目。

(十三) 全国 PPP 项目信息监测服务平台信息审核实行属地管理，原则上由项目实施主体所在地同级发展改革部门审核项目单位填报的项目信息。各级发展改革部门要采取在线监测、现场核查等方式，加强对 PPP 项目实施情况的监督检查。未录入全国 PPP 项目信息监测服务平台的项目为不规范项目。

(十四) 落实《政府信息公开条例》（国务院令 492 号）、《国务院办公厅关于推进重大建设项目批准和实施领域政府信息公开的意见》（国办发〔2017〕94 号）等要求，依托在线平台，重点公开 PPP 项目的批准服务信息、批准结果信息、招标投标信息，以及施工、竣工等有关信息。

## 六、加强 PPP 项目监管，坚决惩戒违规失信行为

(十五) 依照《政府投资条例》、《企业投资项目核准和备案管理条例》和本通知有关规定，加强 PPP 项目监管。政府应依法依规履行承诺，不得擅自变更合同约定的政府方责任和义务。根据 PPP 项目合同约定，加强对社会资本方履约能力全过程动态监管，防止因社会资本方超出自身能力过度投资、过度举债，或因公司股权、管理结构发生重大变化等导致项目无法实施。依照规定将存在严重失信行为的地方政府、社会资本，通过“信用中国”网站等平台向社会公示，由相关部门依法依规对其实施联合惩戒。

(十六) 指导监督 PPP 咨询机构严格执行《工程咨询行业管理办法》（国家发展改革委令 2017 年第 9 号），通过在线平台履行法定备案义务、接受行业监督管理。指导监督 PPP 咨询机构资信评价工作，引导 PPP 咨询机构积极参与行业自律管理，指导有关方面通过充分竞争、自主择优选取 PPP 咨询机构。严禁通过设置“短名单”、“机构库”等方式限制社会资本方、金融机构等自主选择 PPP 咨询机构。对 PPP 咨询机构不履行备案程序和违反合同服务、关联回避、质量追溯、反垄断等规定，以及违反《政府投资条例》决策程序规定、咨询或评估服务存在严重质量问题影响项目决策实施的，要严格按照规定给予处罚。

各级发展改革部门要严格按照《政府投资条例》、《企业投资项目核准和备案管理条例》规定，并参照本通知要求，抓紧完善本地区 PPP 项目管理制度，确保与上位法保持一致。本通知自 2019 年

7月1日起执行。原有政策规定与本通知内容不符的，以本通知为准。

国家发展改革委

2019年6月21日

#### 4、政府采购信息发布管理办法

（财政部令第101号）

《政府采购信息发布管理办法》已经财政部部务会议审议通过，现予公布，自2020年3月1日起施行。

部长 刘昆

2019年11月27日

##### 政府采购信息发布管理办法

第一条 为了规范政府采购信息发布行为，提高政府采购透明度，根据《中华人民共和国政府采购法》《中华人民共和国政府采购法实施条例》等有关法律、行政法规，制定本办法。

第二条 政府采购信息发布，适用本办法。

第三条 本办法所称政府采购信息，是指依照政府采购有关法律制度规定应予公开的公开招标公告、资格预审公告、单一来源采购公示、中标（成交）结果公告、政府采购合同公告等政府采购项目信息，以及投诉处理结果、监督检查处理结果、集中采购机构考核结果等政府采购监管信息。

第四条 政府采购信息发布应当遵循格式规范统一、渠道相对集中、便于查找获得的原则。

第五条 财政部指导和协调全国政府采购信息发布工作，并依照政府采购法律、行政法规有关规定，对中央预算单位的政府采购信息发布活动进行监督管理。

地方各级人民政府财政部门（以下简称财政部门）对本级预算单位的政府采购信息发布活动进行监督管理。

第六条 财政部对中国政府采购网进行监督管理。省级（自治区、直辖市、计划单列市）财政部门对中国政府采购网省级分网进行监督管理。

第七条 政府采购信息应当按照财政部规定的格式编制。

第八条 中央预算单位政府采购信息应当在中国政府采购网发布，地方预算单位政府采购信息应当在所在行政区域的中国政府采购网省级分网发布。

除中国政府采购网及其省级分网以外，政府采购信息可以在省级以上财政部门指定的其他媒体同步发布。

第九条 财政部门、采购人和其委托的采购代理机构（以下统称发布主体）应当对其提供的政府采购信息的真实性、准确性、合法性负责。

中国政府采购网及其省级分网和省级以上财政部门指定的其他媒体（以下统称指定媒体）应当对其收到的政府采购信息发布的及时性、完整性负责。

第十条 发布主体发布政府采购信息不得有虚假和误导性陈述，不得遗漏依法必须公开的事项。

第十一条 发布主体应当确保其在不同媒体发布的同一政府采购信息内容一致。

在不同媒体发布的同一政府采购信息内容、时间不一致的，以在中国政府采购网或者其省级分网发布的信息为准。同时在中国政府采购网和省级分网发布的，以在中国政府采购网上发布的信息为准。

第十二条 指定媒体应当采取必要措施，对政府采购信息发布主体的身份进行核验。

第十三条 指定媒体应当及时发布收到的政府采购信息。

中国政府采购网或者其省级分网应当自收到政府采购信息起1个工作日内发布。

第十四条 指定媒体应当加强安全防护，确保发布的政府采购信息不被篡改、不遗漏，不得擅自删除或者修改信息内容。

第十五条 指定媒体应当向发布主体免费提供信息发布服务，不得向市场主体和社会公众收取信息查阅费用。

第十六条 采购人或者其委托的采购代理机构未依法在指定媒体上发布政府采购项目信息的，依照政府采购法实施条例第六十八条追究法律责任。

采购人或者其委托的采购代理机构存在其他违反本办法规定行为的，由县级以上财政部门依法责令限期改正，给予警告，对直接

负责的主管人员和其他直接责任人员，建议其行政主管部门或者有关机关依法依规处理，并予通报。

第十七条 指定媒体违反本办法规定的，由实施指定行为的省级以上财政部门依法责令限期改正，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，建议其行政主管部门或者有关机关依法依规处理，并予通报。

第十八条 财政部门及其工作人员在政府采购信息发布活动中存在懒政怠政、滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等违法违纪行为的，依照《中华人民共和国政府采购法》《中华人民共和国公务员法》《中华人民共和国监察法》《中华人民共和国政府采购法实施条例》等国家有关规定追究相应责任；涉嫌犯罪的，依法移送有关国家机关处理。

第十九条 涉密政府采购项目信息发布，依照国家有关规定执行。

第二十条 省级财政部门可以根据本办法制定具体实施办法。

第二十一条 本办法自2020年3月1日起施行。财政部2004年9月11日颁布实施的《政府采购信息公告管理办法》（财政部令第19号）同时废止。

## 5、关于深化农村公共基础设施管护体制改革的指导意见

（发改农经〔2019〕1645号）

各省、自治区、直辖市人民政府，中央和国家机关有关部门：



《关于深化农村公共基础设施管护体制改革的指导意见》已经中央全面深化改革委员会会议审议通过，现印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

国家发展改革委 财政部

2019年10月19日

## 关于深化农村公共基础设施管护体制改革的指导意见

农村公共基础设施包括农村水电路气信以及公共人居环境、公共管理、公共服务等设施，是促进农村经济社会持续健康发展的重要支撑，是推进乡村全面振兴的重要基础。为深化农村公共基础设施管护体制改革，现提出如下意见。

### 一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，按照党中央、国务院决策部署，坚持农业农村优先发展总方针，以实施乡村振兴战略为总抓手，以推进城乡融合发展为目标，在全面补齐农村公共基础设施短板的同时，改革创新管护机制，构建适应经济社会发展阶段、符合农业农村特点的农村公共基础设施管护体系，全面提升管护水平和质量，切实增强广大农民群众的获得感、幸福感和安全感。

### （二）基本原则。

城乡融合、服务一体。坚持城乡融合发展，逐步建立健全城乡公共基础设施一体化发展机制，实现城乡公共基础设施统一规划、统一建设、统一管护。

政府主导、市场运作。在强化政府责任的同时，充分发挥市场作用，引入竞争机制，鼓励社会各类主体参与农村公共基础设施管护。

明确主体、落实责任。按产权归属落实农村公共基础设施管护责任，统筹考虑政府事权、资金来源、受益群体等因素，合理确定管护主体，保障管护经费。

因地制宜、分类施策。根据各地区经济社会发展水平和不同类型农村公共基础设施特点，科学制定管护标准和规范，合理选择管护模式，有序推进管护体制改革。

建管并重、协同推进。按照“建管一体”的要求，坚持先建机制、后建工程，统一谋划农村公共基础设施建设、运营和管护，建立健全有利于长期发挥效益的体制机制。

（三）主要目标。到 2025 年，政府主导、多方参与、市场运作的农村公共基础设施管护体制机制初步建立，管护主体和责任明晰，管护标准和规范健全，管护经费较好落实，管护水平和质量显著提升。到 2035 年，城乡一体化管护体制基本健全，权责明确、主体多元、保障有力的长效管护机制基本形成，农村各类公共基础设施管护基本到位。

## 二、建立明晰的管护责任制度

（四）落实地方政府主导责任。县级政府是农村公共基础设施管护的责任主体，乡镇政府履行属地管理职责，省、市级政府应为县级政府履行责任创造有利条件。地方各级政府要在明确财政事权、支出责任和各类设施所有权、经营权、管理权的基础上，按照中央与地方财政事权和支出责任划分改革要求，编制农村公共基础设施管护责任清单，明确管护对象、主体和标准等，建立公示制度。（各地方政府负责）

（五）压实行业主管部门监管责任。各级行业主管部门对农村公共基础设施管护负有监管责任，要按照部门职责分工，加快制定本领域农村公共基础设施管护制度、标准和规范，明确管护目标、质量要求、管护方法、操作规程及应急保障机制等，加强培训和监督管理，不断提高农村公共基础设施管护水平。建立农村公共基础设施管护评价体系，推进管护信息化、智慧化，促进各类设施安全有效持续使用。（教育部、工业和信息化部、民政部、住房城乡建设部、交通运输部、水利部、农业农村部、文化和旅游部、国家卫生健康委、应急管理部、广电总局、体育总局、国家能源局、国家林草局、国家邮政局等部门按职责分工负责）

（六）充分发挥村级组织作用。村级组织对所属公共基础设施承担管护责任。对于应由村民自治组织承担管护责任的公共基础设施，如委托村民、农民合作社或者社会力量等代管的，村民自治组织要承担监督责任。（各地方政府负责）

（七）强化运营企业管护责任。供水、电力、燃气、通信、邮政等设施运营企业应落实普遍服务要求，全面加强对所属农村公共基础设施的管护，自觉接受政府、村民自治组织和村民监督，确保所属农村公共基础设施稳定运行。学校（幼儿园）、医院（卫生院）、养老院等农村公共服务供给单位应承担所属设施管护责任。

（教育部、工业和信息化部、民政部、住房城乡建设部、水利部、农业农村部、国家卫生健康委、广电总局、国家能源局、国家邮政局等部门按职责分工负责）

（八）落实受益者责任。广大农民群众是农村公共基础设施的直接受益主体，应增强主动参与设施管护的意识，自觉缴纳有偿服务和产品的费用。探索建立农村公共基础设施使用者管理协会，鼓励采用“门前三包”、党员责任区、文明户评选等形式，引导农民参与村内道路、垃圾收集处理设施和公共绿地等的管护。（各地方政府负责）

### 三、健全高效的分类管护机制

（九）完善非经营性设施政府或村级组织管护机制。没有收益的农村公共管理和公共服务设施、绿化设施、道路等非经营性基础设施，按照权属关系，由地方政府或村级组织负责管护。鼓励地方政府逐步由直接提供管护服务向购买服务转变，采用多种形式，有序引导社会力量参与管护。鼓励集体经济实力强的村对所属各类农村公共基础设施实行统一管护。鼓励地方设立公益性管护岗位，优

先从贫困户中聘请管护员，负责村属公共基础设施日常巡查、小修、保洁等管护工作。（各地方政府负责）

（十）健全准经营性设施多元化管护机制。经营收益不足以弥补建设和运营成本的准经营性设施，按照权属关系，由运营企业、地方政府或村级组织负责管护。地方政府和经济实力强的村根据实际情况对运营企业予以合理补偿，运营企业应控制成本、提高效率。（各地方政府负责）

（十一）创新经营性设施市场化管护机制。经营收益可以弥补建设和运营成本的经营性设施，由运营企业自行或委托第三方管护。地方政府应完善相关支持政策，鼓励各类企业、专业机构从事运营管护。鼓励运营企业与村级组织开展管护合作，聘用村民参与管护。（工业和信息化部、住房城乡建设部、交通运输部、水利部、广电总局、国家能源局、国家邮政局等部门和各地方政府按职责分工负责）

（十二）梯次推进公共基础设施城乡一体化管护。通过统一管护机构、统一经费保障、统一标准制定等方式，将城市公共基础设施管护资源、模式和手段逐步向农村延伸。各地区要结合当地实际，确定公共基础设施城乡一体化管护的设施类别、工作路径和时间表。东部沿海发达地区、中西部省会城市等具备条件的地区，应率先实现城乡一体化管护。（各地方政府负责）

#### 四、完善相关的管护配套制度

（十三）健全农村公共基础设施产权管理制度。结合农村集体产权制度改革，研究制定管理办法，推动各类农村公共基础设施确权登记颁证，确权登记颁证成果纳入县级相关信息平台，实行信息化、动态化管理。农村公共基础设施由财政资金投入建设的，产权归承担项目实施责任的地方政府或其授权部门所有；明确划归村级组织或由村级组织通过自主筹资筹劳以及接受政府补助、社会捐助等兴建的，产权归村级组织所有。由企事业单位投资兴建的电力、燃气、通信、邮政等经营性公共基础设施，产权归投资主体所有。

（各地方政府负责）

（十四）建立设施建设与管护机制同步落实制度。按照城乡融合发展的要求，结合县域国土空间规划、村庄规划以及其他专项规划，合理布局和建设农村公共基础设施，通盘考虑设施建设和运营维护。在项目规划设计阶段，要明确设施管护主体、管护责任、管护方式、管护经费来源等。在项目竣工验收时，同步验收管护机制到位情况。（各地方政府负责）

（十五）建立市场化专业化管护制度。制定完善鼓励社会资本和专业化企业有序参与农村公共基础设施管护的政策措施，保障管护主体合理收益，形成多元化管护格局。将从事农村公共基础设施管护的社会主体统筹纳入政府购买服务承接主体范围。对于农村公路、供水、垃圾污水处理等设施，可探索通过出让冠名权、广告权等方式，引入专业化企业进行管护。支持有条件的地方政府将城乡

基础设施项目整体打包，实行一体化开发建设管护。（各地方政府负责）

## 五、优化多元的资金保障机制

（十六）加快建立政府投入稳定增长机制。中央统筹考虑地方实际和发展需要，加大一般性转移支付力度，由地方按规定统筹用于农村公共基础设施管护补助，并向贫困地区、少数民族地区、革命老区、边境地区等倾斜。地方各级政府要依据管护责任、规模和标准，建立城乡一体化的公共财政预算支出体制，将应由政府承担的农村公共基础设施管护费用纳入本级政府预算。

有条件的地方对集体经济薄弱、筹措资金困难的村，适当予以补助。（财政部和各地方政府按职责分工负责）

（十七）拓宽管护经费来源渠道。调整完善土地出让收入使用范围，加大对农村公共基础设施管护的投入力度。农村集体经营性建设用地入市收益，安排一定比例用于农村公共基础设施管护。规范运用政府和社会资本合作模式，努力开拓市场化筹资渠道。村级组织可通过提取公益金、村民“一事一议”制度等，积极筹措管护资金。探索开展农村公共基础设施灾毁保险。（财政部、自然资源部、农业农村部、中国银保监会等部门和各地方政府按职责分工负责）

（十八）完善使用者付费制度。正确处理好使用者合理付费与增加农民支出的关系，逐步完善农村准经营性、经营性基础设施收费制度。逐步理顺农村公共基础设施产品、服务价格形成机制，充

分考虑成本变化、农户承受能力、政府财政能力等因素，合理确定和调整价格水平，逐步实现城乡同网同质同价。具备条件的，促进价格由市场形成。（各地方政府负责）

## 六、保障措施

（十九）加强组织领导。各地要充分认识深化农村公共基础设施管护体制改革的重要意义，把加强农村公共基础设施管护工作摆上重要议事日程，创新管护体制机制，合理把握改革节奏力度，确保各项措施平稳有效落地落实。各行业主管部门要按照职责分工，制定实施方案，细化配套措施，加强跟踪评估，支持和指导地方相关企业做好改革工作。（教育部、工业和信息化部、民政部、住房城乡建设部、交通运输部、水利部、农业农村部、文化和旅游部、国家卫生健康委、应急管理部、广电总局、国家能源局、国家林草局、国家邮政局等部门，各地方政府按职责分工负责）

（二十）强化监督考核。开展运营质量和效果检查，保障农村公共基础设施长效运行。将农村公共基础设施管护情况纳入地方乡村振兴实绩考核。加强农村公共基础设施管护资金绩效管理，建立健全激励约束机制。加快推进农村公共基础设施领域信用体系建设，将建设管护主体和使用者履约情况纳入全国信用信息共享平台，对严重失信行为责任主体，按规定实施联合惩戒，营造诚实守信的市场环境。（中央农办、国家发展改革委、财政部等部门，各地方政府按职责分工负责）



（二十一）抓好试点示范。各地区要结合实际积极探索深化农村公共基础设施管护体制改革的有效形式，选择本区域内具备条件的地区开展改革试点，不断积累经验，发挥示范效应，以点带面推进改革，防止一哄而上、急躁冒进。要及时梳理成功经验和好的做法，推广可复制的典型经验。（各地方政府负责）

（二十二）注重宣传引导。充分发挥传统媒体和新媒体作用，加强法律宣传和政策解读，提高广大农民群众对使用者付费制度、村民“一事一议”筹资筹劳用于村级公益事业的认识和接受程度，引导农民增强契约意识。畅通意见表达渠道，积极回应各方合理关切。（各地方政府负责）

## 6、关于开展财政支持深化民营和小微企业金融服务综合改革试点城市工作的通知

（财金〔2019〕62号）

各省（自治区、直辖市、计划单列市）财政厅（局）、科技厅（委、局）、中小企业主管部门、银保监局，中国人民银行上海总部、各分行、营业管理部、省会（首府）城市中心支行、各副省级城市中心支行，财政部各地监管局：

民营和小微企业是我国经济社会发展不可或缺的重要力量。为贯彻落实党中央、国务院关于支持民营和小微企业发展的决策部署，更好发挥财政资金引导作用，探索改善民营和小微企业金融服

务的有效模式，从2019年起，财政部联合科技部、工业和信息化部、人民银行、银保监会开展财政支持深化民营和小微企业金融服务综合改革试点城市工作，中央财政给予奖励资金支持。现通知如下：

## 一、指导思想

全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，认真贯彻落实党中央、国务院关于支持民营和小微企业发展的决策部署，以推进民营和小微企业金融服务高质量发展为目标，着力发挥财政资金引导撬动作用，支持地方因地制宜打造各具特色的金融服务综合改革试点城市。要落实好中央减税降费政策，着力改善小微和民营企业融资；也要防范好民营、小微企业信贷风险，健全融资担保体系和风险补偿机制，切实打好防范重大风险攻坚战。

## 二、基本原则

（一）地方为主，中央引导。以城市为单位支持深化民营和小微企业金融服务，充分发挥地方熟悉情况、整合资源的优势，突出地方主体地位，落实好中央减税降费政策，中央财政给予资金支持。

（二）完善机制，市场运行。立足于完善机制，弥补市场失灵，有效引导金融资源在尊重市场规律的前提下“支小助微”，更好地利用市场化手段创造良好环境，激发内生动力。

（三）鼓励创新，探索经验。鼓励试点城市先行先试，探索深化民营和小微企业金融服务的有效模式，建立健全融资担保体系和风险补偿机制，形成可复制、可推广的经验，树立标杆，打造样本，放大政策效果。

（四）跟踪问效，奖优罚劣。实施全过程预算绩效管理，相关部门对试点城市加强指导，强化绩效目标管理，做好绩效运行监控，开展绩效评价和结果应用，跟踪其工作进展情况和实施成效，中央财政奖励资金与试点城市工作绩效挂钩，突出引导效应。

### 三、试点内容

#### （一）中央财政奖励政策。

从2019年起，中央财政通过普惠金融发展专项资金每年安排约20亿元资金，支持一定数量的试点城市。试点期限暂定为3年，东、中、西部地区每个试点城市的奖励标准分别为3000万元、4000万元、5000万元。

奖励资金可用于试点城市金融机构的民营和小微企业信贷风险补偿或代偿，或用于试点城市政府性融资担保机构资本补充。试点城市应注重加强部门统筹协调和政策联动，特别是与中央财政已出台的小微企业融资担保降费奖补、中小企业信用担保代偿补偿等政策形成互补和合力，不得对同一主体重复安排资金支持。

鼓励有条件的省份适当安排资金比照开展省内深化民营和小微企业金融服务综合改革试点城市工作。

#### （二）试点城市选择。

各省、自治区、直辖市及计划单列市择优确定辖区内试点城市。为更好发挥统筹资源、优化平台、创新服务的作用，试点城市一般应为地级市（含直辖市、计划单列市所辖县区）、省会（首府）城市所属区县、国家级新区。地市级行政区少于10个省、自治区（包括吉林、福建、海南、贵州、西藏、青海、宁夏，共7个省区）及5个计划单列市，每年确定1个试点城市；其他省、自治区及4个直辖市，每年确定2个试点城市。试点城市可重复申报。

1. 每年1月31日前，省级（含省、自治区、直辖市、计划单列市，下同）财政部门联合金融监管、科技、工信、人民银行、银保监等部门，围绕考核要求，制定本辖区内试点城市评审方案，以试点城市绩效评价指标为依据，逐项确定绩效考核目标，加强政策指导。

2. 有意向的城市财政部门会同相关部门做好试点方案编制工作，确定绩效考核目标，细化工作任务，每年2月27日前以书面形式向省级财政部门申报。

3. 省级财政部门联合金融监管、科技、工信、人民银行、银保监等部门，采取公开竞争性方式进行评审，每年3月31日前将试点城市名单、实施方案、绩效目标及评价指标表等材料提交财政部。

### （三）绩效评价指标。

试点工作坚持促发展和防风险并重，既要立足落实好中央减税降费政策，加大民营和小微企业融资规模，降低融资成本；又要健全政府主导的融资担保和风险补偿机制，妥善处理好支持民营、小

微企业发展与防范潜在风险之间的关系。对试点城市绩效情况重点评价四个方面内容：一是金融服务民营和小微企业总体状况（占比40%）。二是完善融资担保和风险补偿机制情况（占比30%）。三是金融综合服务和创新情况（占比20%）。四是金融带动地方发展情况（占比10%）。具体绩效评价指标和口径见附件。

#### （四）绩效评价实施及结果运用。

省级财政部门联合金融监管局、科技、工信、人民银行、银保监等部门对试点城市工作开展情况和资金使用情况进行日常监督管理，建立相关绩效指标动态监测体系。

每年3月31日前，省级财政部门联合金融监管局、科技、工信、人民银行、银保监等部门及财政部当地监管局对上年工作开展绩效评价，绩效评价结果向社会公开，并将绩效评价结果等材料提交财政部，抄送财政部当地监管局。

财政部根据工作需要组织当地监管局对绩效评价结果进行抽评，并根据绩效评价和抽评结果进行资金结算。对绩效评价或抽评结果分值低于70分的试点城市，取消试点资格，追回全部奖励资金。

#### （五）职责分工。

各地财政、科技、工信、人民银行分支机构、银保监部门、财政部各地监管局、地方金融监管部门各司其责。试点城市绩效目标设定和评价工作由各部门分工负责：人民银行分支机构、银保监部门负责金融服务民营和小微企业总体状况、金融综合服务和创新相

关指标，具体口径和得分由双方协商确定；财政部门、地方金融监管部门负责融资担保和风险补偿机制相关指标；科技、工信部门负责金融带动地方发展相关指标；财政部各地监管局负责中央财政奖励资金规范使用情况。各部门定期不定期召开联席会议，加强沟通与信息共享，构建有效高效的工作机制。

地方相关部门应高度重视，抓紧组织做好 2019 年度试点城市申报和评审工作，通过以点带面、上下联动，进一步稳定市场预期，汇聚各方合力营造良好发展环境，推动实现增加民营和小微企业贷款规模、降低实体经济融资成本的目标。各省、自治区、直辖市、计划单列市财政部门应于 2019 年 8 月 31 日前，将本年度试点城市名单、实施方案、绩效评价指标表等材料报送财政部，并抄送财政部当地监管局。以后年度试点城市申报和评审工作时间遵照本通知执行。

财政部 科技部 工业和信息化部 人民银行 银保监会

2019 年 7 月 16 日

附件：

1. 试点城市绩效评价指标
2. 绩效评价指标填报口径说明

## 7、关于促进政府采购公平竞争优化营商环境的通知

（财库〔2019〕38号）

各中央预算单位，各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局），新疆生产建设兵团财政局：

为贯彻落实中央深改委审议通过的《深化政府采购制度改革方案》和《国务院办公厅关于聚焦企业关切进一步推动优化营商环境政策落实的通知》（国办发〔2018〕104号）有关要求，构建统一开放、竞争有序的政府采购市场体系，现就促进政府采购领域公平竞争、优化营商环境相关事项通知如下：

#### 一、全面清理政府采购领域妨碍公平竞争的规定和做法

各地区、各部门应当严格落实《中华人民共和国政府采购法》等相关法律法规的要求，依法保障各类市场主体平等参与政府采购活动的权利。要全面清理政府采购领域妨碍公平竞争的规定和做法，重点清理和纠正以下问题：

（一）以供应商的所有制形式、组织形式或者股权结构，对供应商实施差别待遇或者歧视待遇，对民营企业设置不平等条款，对内资企业和外资企业在中国境内生产的产品、提供的服务区别对待；

（二）除小额零星采购适用的协议供货、定点采购以及财政部另有规定的情形外，通过入围方式设置备选库、名录库、资格库作为参与政府采购活动的资格条件，妨碍供应商进入政府采购市场；

（三）要求供应商在政府采购活动前进行不必要的登记、注册，或者要求设立分支机构，设置或者变相设置进入政府采购市场的障碍；

（四）设置或者变相设置供应商规模、成立年限等门槛，限制供应商参与政府采购活动；

（五）要求供应商购买指定软件，作为参加电子化政府采购活动的条件；

（六）不依法及时、有效、完整发布或者提供采购项目信息，妨碍供应商参与政府采购活动；

（七）强制要求采购人采用抓阄、摇号等随机方式或者比选方式选择采购代理机构，干预采购人自主选择采购代理机构；

（八）设置没有法律法规依据的审批、备案、监管、处罚、收费等事项；

（九）除《政府采购货物和服务招标投标管理办法》第六十八条规定的情形外，要求采购人采用随机方式确定中标、成交供应商；

（十）违反法律法规规定的其他妨碍公平竞争的情形。

各地区、各部门要抓紧清理政府采购领域妨碍公平竞争的规定和做法，有关清理结果要及时向社会公开，并于2019年10月31日前报送财政部。

## 二、严格执行公平竞争审查制度

各地区、各部门制定涉及市场主体的政府采购制度办法，要严格执行公平竞争审查制度，充分听取市场主体和相关行业协会商会意见，评估对市场竞争的影响，防止出现排除、限制市场竞争问题。重点审查制度办法是否设置不合理和歧视性的准入条件排斥潜



在供应商参与政府采购活动，是否设置没有法律法规依据的行政审批或者具有审批性质的备案，是否违规给予特定供应商优惠待遇等。经审查认为不具有排除、限制竞争效果的，可以颁布实施；具有排除、限制竞争效果的，应当不予出台或者调整至符合相关要求后出台；未经公平竞争审查的，不得出台。

在政府采购相关制度办法实施过程中，应当定期或者适时评估其对全国统一市场和公平竞争的影响，对妨碍统一市场和公平竞争的，要及时修改完善或者予以废止。

### 三、加强政府采购执行管理

优化采购活动办事程序。对于供应商法人代表已经出具委托书的，不得要求供应商法人代表亲自领购采购文件或者到场参加开标、谈判等。对于采购人、采购代理机构可以通过互联网或者相关信息系统查询的信息，不得要求供应商提供。除必要的原件核对外，对于供应商能够在线提供的材料，不得要求供应商同时提供纸质材料。对于供应商依照规定提交各类声明函、承诺函的，不得要求其再提供有关部门出具的相关证明文件。

细化采购活动执行要求。采购人允许采用分包方式履行合同的，应当在采购文件中明确可以分包履行的具体内容、金额或者比例。采购人、采购代理机构对投标（响应）文件的格式、形式要求应当简化明确，不得因装订、纸张、文件排序等非实质性的格式、形式问题限制和影响供应商投标（响应）。实现电子化采购的，采购人、采购代理机构应当向供应商免费提供电子采购文件；暂未实

现电子化采购的，鼓励采购人、采购代理机构向供应商免费提供纸质采购文件。

规范保证金收取和退还。采购人、采购代理机构应当允许供应商自主选择以支票、汇票、本票、保函等非现金形式缴纳或提交保证金。收取投标（响应）保证金的，采购人、采购代理机构约定的到账（保函提交）截止时间应当与投标（响应）截止时间一致，并按照规定及时退还供应商。收取履约保证金的，应当在采购合同中约定履约保证金退还的方式、时间、条件和不予退还的情形，明确逾期退还履约保证金的违约责任。采购人、采购代理机构不得收取没有法律法规依据的保证金。

及时支付采购资金。政府采购合同应当约定资金支付的方式、时间和条件，明确逾期支付资金的违约责任。对于满足合同约定支付条件的，采购人应当自收到发票后 30 日内将资金支付到合同约定的供应商账户，不得以机构变动、人员更替、政策调整等为由延迟付款，不得将采购文件和合同中未规定的义务作为向供应商付款的条件。

完善对供应商的利益损害赔偿和补偿机制。采购人和供应商应当在政府采购合同中明确约定双方的违约责任。对于因采购人原因导致变更、中止或者终止政府采购合同的，采购人应当依照合同约定对供应商受到的损失予以赔偿或者补偿。

#### 四、加快推进电子化政府采购

推进采购项目电子化实施。要加快完善电子化政府采购平台的网上交易功能，实现在线发布采购公告、提供采购文件、提交投标（响应）文件，实行电子开标、电子评审。逐步建立电子化政府采购平台与财政业务、采购单位内部管理等信息系统的衔接，完善和优化合同签订、履约验收、信用评价、用户反馈、提交发票、资金支付等线上流程。

加快实施“互联网+政府采购”行动。积极推进电子化政府采购平台和电子卖场建设，建立健全统一的技术标准和数据规范，逐步实现全国范围内的互联互通，推动与公共资源交易平台数据共享，提升供应商参与政府采购活动的便利程度。

#### 五、进一步提升政府采购透明度

加强政府采购透明度建设。完善政府采购信息发布平台服务功能。中国政府采购网及地方分网等政府采购信息发布平台应当提供便捷、免费的在线检索服务，向市场主体无偿提供所有依法公开的政府采购信息。推进开标活动对外公开，在保证正常开标秩序的前提下，允许除投标人及其代表之外的其他人员观摩开标活动。

推进采购意向公开。采购意向包括主要采购项目、采购内容及需求概况、预算金额、预计采购时间等。为便于供应商提前了解采购信息，各地区、各部门应当创造条件积极推进采购意向公开（涉密信息除外）。自2020年起，选择部分中央部门和地方开展公开采购意向试点。在试点基础上，逐步实现各级预算单位采购意向公开。

## 六、完善政府采购质疑投诉和行政裁决机制

畅通供应商质疑投诉渠道。研究建立与“互联网+政府采购”相适应的快速裁决通道，为供应商提供标准统一、高效便捷的维权服务。对供应商提出的质疑和投诉，采购人、采购代理机构和各级财政部门应当依法及时答复和处理。完善质疑答复内部控制制度，有条件的采购人和集中采购机构应当实现政府采购质疑答复岗位与操作执行岗位相分离，进一步健全政府采购质疑投诉处理机制。

依法依规实施行政处罚。各级财政部门实施政府采购行政处罚，应当依法保障当事人的告知权、陈述权、申辩权、听证权等，保证程序合法。坚持处罚和教育相结合的原则，正确适用和区分从轻处罚、减轻处罚和不予处罚情形，作出的行政处罚应与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。

各地区、各部门要充分认识维护政府采购公平竞争市场秩序、优化政府采购营商环境的重要意义，加强组织领导，明确工作责任，周密安排部署，强化监督检查，确保各项要求落实到位。

本通知自 2019 年 9 月 1 日起施行。

财 政 部

2019 年 7 月 26 日

## 8、财政部关于征求《政府会计准则第 10 号——政府和社会资本合作安排》及应用指南意见的函

(财办会〔2019〕22号)

党中央有关部门办公厅(室)，国务院各部委、各直属机构办公厅(室)，全国人大常委会办公厅机关事务管理局，全国政协办公厅机关事务管理局，高法院行装局，高检院计财局，各民主党派中央财务部门，有关人民团体财务部门，各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅(局)，新疆生产建设兵团财政局，有关单位：

为了加快推进政府会计改革，建立健全政府会计准则体系，根据《国务院关于批转财政部权责发生制政府综合财务报告制度改革方案的通知》(国发〔2014〕63号)和《政府会计准则——基本准则》(财政部令第78号)，我们起草了《政府会计准则第10号——政府和社会资本合作安排》及应用指南征求意见稿，现印发给你们，请组织征求意见，并于2019年9月22日前将书面意见或电子文本反馈我部会计司。同时，欢迎有关方面提出宝贵意见。

联系人：财政部会计司制度一处 杨海峰

通讯地址：北京市西城区三里河南三巷三号 100820

电话：010-68552898 传真：010-68552531

电子邮件：yanghaifeng@mof.gov.cn

财政部办公厅

2019年7月22日

附件1：

政府会计准则第10号——政府和社会资本合作安排

(征求意见稿)

## 第一章 总则

第一条 为了规范授予方对政府和社会资本合作（PPP）安排的确认、计量和相关信息的披露，根据《政府会计准则——基本准则》，制定本准则。

第二条 本准则所称 PPP 安排，是指 PPP 项目中授予方与运营方之间签订的同时具有以下特征的约束性协议或合同：

（一）运营方在规定的期间内代表授予方使用 PPP 服务资产提供公共服务；

（二）运营方在规定的期间内就其提供的公共服务获得补偿。

本准则所称的授予方，是指向运营方授予使用 PPP 服务资产提供公共服务权利的政府会计主体（具体指 PPP 项目实施机构，通常为政府有关职能部门或事业单位）。

本准则所称的运营方，是指在授予方授权范围内使用 PPP 服务资产提供公共服务的企业（具体指项目公司或社会资本方）。

本准则所称 PPP 服务资产，是指在 PPP 安排中用来提供公共服务的资产。该资产有以下两方面来源：

（一）由运营方投资建造或者从第三方购买，或者是运营方的现有资产；

（二）授予方现有资产，或者对授予方现有资产进行改建、扩建。

第三条 本准则适用于同时满足以下条件的 PPP 安排：

（一）授予方控制或管制运营方使用 PPP 服务资产提供公共服务的类型、对象和价格；

（二）协议或合同结束时，授予方通过所有权、收益权或其他形式控制 PPP 服务资产的重大剩余权益。

第四条 PPP 项目中涉及的不满足本准则第三条规定的其他协议或合同的会计处理，不适用本准则。

## 第二章 PPP 服务资产的确认

第五条 符合本准则第二条、第三条规定的 PPP 服务资产，在同时满足下列条件时，应当由授予方予以确认：

（一）与该资产相关的服务潜力很可能实现或者经济利益很可能流入政府会计主体；

（二）该资产的成本或者价值能够可靠地计量。

第六条 PPP 服务资产的各组成部分具有不同使用年限或者以不同方式提供公共产品或服务的，应当分别将各组成部分确认为一个单项 PPP 服务资产。

第七条 授予方委托运营方投资建造 PPP 服务资产的，如果授予方对 PPP 服务资产按完工进度进行验收，应当在资产建造过程中按照验收进度予以确认；否则，应当在 PPP 服务资产验收合格交付使用时予以确认。

授予方委托运营方购买 PPP 服务资产的，应当在资产验收合格交付使用时予以确认。

使用运营方现有资产形成 PPP 服务资产的，授予方应当在协议或合同开始日予以确认。

授予方使用其现有资产，或者委托运营方在其现有资产基础上进行改建、扩建形成 PPP 服务资产的，应当在协议或合同开始日将现有资产重分类为 PPP 服务资产。

第八条 在 PPP 服务资产运营过程中发生的后续支出，符合本准则第五条规定的确认条件的，授予方应当计入 PPP 服务资产成本；不符合本准则第五条规定的确认条件的，应当在发生时计入相关会计主体的当期费用。

通常情况下，为增加 PPP 服务资产的使用效能或延长其使用年限而发生的改建、扩建等后续支出，授予方应当计入 PPP 服务资产的成本；为维护 PPP 服务资产的正常使用而发生的日常维修、养护等后续支出，应当计入相关会计主体的当期费用。

第九条 根据 PPP 安排，协议或合同结束时，PPP 服务资产移交至授予方的，授予方应当根据 PPP 服务资产的性质和用途，按其账面价值将该资产重分类为公共基础设施等资产。

### 第三章 PPP 服务资产的计量

第十条 授予方在取得 PPP 服务资产时应当按照成本进行初始计量。

第十一条 授予方委托运营方投资建造的 PPP 服务资产，其成本包括该项 PPP 服务资产至验收合格交付使用前所发生的全部必要支



出，包括建筑安装工程投资支出、设备投资支出、待摊投资支出、其他投资支出，以及运营方的建造利润等。

第十二条 授予方委托运营方购买的 PPP 服务资产，其成本包括购买价款、相关税费以及交付使用前发生的可归属于该项资产的运输费、装卸费、安装费和专业人员服务费等。

第十三条 使用运营方现有资产形成的 PPP 服务资产，其成本按规定以该项资产的评估价格确定。

第十四条 授予方使用其现有资产形成的 PPP 服务资产，其成本按照协议或合同开始日该资产的账面价值确定。

授予方委托运营方在其现有资产基础上进行改建、扩建形成的 PPP 服务资产，其成本按照协议或合同开始日该资产账面价值加上改建、扩建等发生的支出以及运营方的建造利润等，再扣除被替换部分的资产账面价值后的金额确定。

第十五条 除本准则第二十一条规定外，授予方应当参照《政府会计准则第 5 号——公共基础设施》，对 PPP 服务资产进行后续计量。

#### 第四章 净资产、负债的确认和计量

第十六条 授予方应当根据 PPP 安排中对运营方作出补偿的方式，在确认 PPP 服务资产的同时确认净资产或负债。

按照 PPP 安排，授予方可以按以下任一方式或以下方式相结合的方式对运营方就 PPP 服务资产的成本和提供的服务作出补偿：

（一）向运营方支付款项；

（二）通过其他方式向运营方作出补偿，包括授予运营方向 PPP 服务资产的第三方使用者赚取收入的权利，或授予运营方使用其他能够产生收益的资产的权利。

授予方确认的净资产或负债的初始入账金额，或净资产与负债合计的初始入账金额，应当与根据本准则第十条至第十四条确定的 PPP 服务资产的初始入账金额相等，并按授予方给予运营方或运营方给予授予方的其他对价金额进行调整。

第十七条 授予方因取得 PPP 服务资产不具有向运营方无条件支付款项的义务，但通过其他方式向运营方做出补偿的，应当在确认 PPP 服务资产的同时确认一项净资产。

如果授予方保证向运营方支付以下金额，则表明授予方具有向运营方无条件支付款项的义务：

（一）规定或可确定的金额；

（二）应收公共服务使用者的金额与本条（一）中的规定或可确定金额之间的差额（如果有的话），即使支付的金额取决于运营方能否确保 PPP 服务资产符合规定的质量或效率要求。

第十八条 授予方因取得 PPP 服务资产而具有向运营方无条件支付款项义务的，应当在确认 PPP 服务资产的同时确认一项负债。

授予方以预定的一系列支付补偿 PPP 服务资产的成本和运营方提供的服务的，预定的一系列支付中涉及资产成本的部分确认为一项负债，涉及补偿运营方提供服务的部分应当在发生时确认为当期费用。

授予方在 PPP 服务资产确认之前向运营方进行支付的，应当将该类支付金额作为预付款进行会计处理。

第十九条 授予方以部分向运营方支付款项、部分通过其他方式向运营方作出补偿取得 PPP 服务资产的，应当分别以下情况进行会计处理：

（一）授予方能够确定负债金额的，应当按照应支付的金额确认负债，并将 PPP 服务资产初始入账金额与所确认的负债金额的差额确认为净资产。

（二）授予方不能确定负债金额的，应当在确认 PPP 服务资产的同时，全部确认为净资产；在以后期间，当负债金额可确定时，按照应支付的金额确认负债，同时冲减净资产。

第二十条 授予方向运营方支付款项的义务，取决于通过其他方式不足以就 PPP 服务资产的成本和提供的服务对运营方作出补偿的

（如授予方按照保底消费量向运营方支付款项或补足收费不足差额），应当在确认 PPP 服务资产的同时，全部确认为净资产，相关义务应当按照《政府会计准则第 8 号——负债》有关或有事项的规定进行处理。

第二十一条 授予方应当在运营方代表授予方利用 PPP 服务资产提供公共服务的期间内，按月对 PPP 服务资产计提折旧（摊销）时，相应冲减依据本准则第十七条、第十九条确认的净资产的账面余额。初始确认的净资产金额小于 PPP 服务资产初始入账金额的，授予方应当按照净资产初始入账金额占 PPP 服务资产初始入账金额的

比例计算确定当期应当冲减净资产的金额；当期计提的折旧（摊销）金额与所冲减的净资产金额的差额，应当计入当期费用。

协议或合同结束时，授予方在对 PPP 服务资产重分类的同时，应当将尚未冲减完的净资产账面余额转入累计盈余。

第二十二条 授予方应当在运营方代表授予方利用 PPP 服务资产提供公共服务的期间，合理分摊依据本准则第十八条、第十九条确认的负债金额，每期支付给运营方的金额与本期应分摊的负债金额之间的差额应当确认为当期费用。

## 第五章 列示和披露

第二十三条 授予方应当在财务报表中单独列示 PPP 服务资产及相应的净资产和（或）负债。

第二十四条 授予方应当在附注中披露与 PPP 安排有关的下列信息：

（一）对 PPP 安排的总体描述；

（二）PPP 安排中的重要条款：

1. PPP 服务资产的来源；
2. 授予方的付费方式；
3. 运营服务要求；
4. 在合同或协议到期时收回资产的权利；
5. 其他权利和义务。

（三）报告期间所发生的 PPP 安排的变更情况；

（四）相关会计信息：

1. 报告期间授予方确认的 PPP 服务资产及其类别；
2. PPP 服务资产初始入账金额及其确定依据；
3. 协议或合同价格在各项资产和服务之间进行分摊的依据；
4. 净资产、负债初始入账金额及其确定依据；
5. 净资产模式下，在后续运营期间折旧（摊销）费用抵减净资产的金额；
6. 负债模式下，在后续运营期间负债分摊金额及实际支付金额；
7. 其他需要披露的会计信息。

第二十五条 授予方除应遵循本准则第二十四条的披露要求外，还应遵循其他政府会计准则制度关于 PPP 安排的披露要求。

## 第六章 附则

第二十六条 对于应当确认为 PPP 服务资产，但已确认为政府公共基础设施、固定资产或无形资产的，授予方应当在本准则首次执行日将该公共基础设施、固定资产或无形资产按其账面价值重分类为 PPP 服务资产。

第二十七条 对于应当确认但尚未入账的 PPP 服务资产，授予方应当在本准则首次执行日将该资产确认入账，并按照以下原则确定其初始入账成本：

（一）可以取得相关原始凭据的，其成本按照有关原始凭据注明的金额减去应计提的累计折旧（摊销）后的金额确定；

（二）没有相关凭据可供取得，但按规定经过资产评估的，其成本按照评估价值确定；

（三）没有相关凭据可供取得、也未经资产评估的，其成本按照重置成本确定。

本准则首次执行日以后，授予方应当对存量 PPP 服务资产按其在首次执行日确定的成本和剩余折旧（摊销）年限计提折旧（摊销）。

第二十八条 按照本准则规定应当由授予方确认为 PPP 服务资产，但已由运营方确认为固定资产、在建工程或其他非流动资产的，授予方应当在本准则首次执行日按照本准则第二十七条的规定，确认一项 PPP 服务资产。

第二十九条 授予方在本准则首次执行日按规定确认一项 PPP 服务资产、同时确认一项净资产的，应当按照 PPP 服务资产的初始入账成本，确定该项净资产的初始入账金额。

第三十条 授予方在本准则首次执行日按规定确认一项 PPP 服务资产、同时确认一项负债的，应当按照 PPP 安排中明确的固定或可确定的剩余支付金额，确定该项负债的初始入账金额。PPP 服务资产初始入账成本与负债初始入账金额之间的差额确认为净资产。

第三十一条 授予方在本准则首次执行日按规定确认一项 PPP 服务资产，同时部分确认净资产、部分确认负债的，应当按照本准则第三十条规定确定负债的初始入账金额后，将 PPP 服务资产初始入账成本与负债初始入账金额之间的差额确认为净资产。

第三十二条 本准则自 2020 年 1 月 1 日起施行。

附件 2:

《政府会计准则第 10 号——政府和社会资本合作安排》应用指南

(征求意见稿)

### 一、关于本准则适用范围

(一) 不同时满足本准则第二条第一款规定的两个特征的协议或安排，如建设-移交 (BT)、租赁、无偿捐赠、政府购买服务等，不适用本准则，应当按照其他政府会计准则和《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》有关规定进行会计处理。

(二) 通常情况下，采用建设-运营-移交 (BOT)、转让-运营-移交 (TOT)、改建-运营-移交 (ROT) 方式运作的 PPP 项目，满足本准则第三条规定的条件，应当适用本准则。

(三) 采用建设-拥有-运营 (BOO)、转让-拥有-运营 (TOO) 方式运作的 PPP 项目，通常仅满足本准则第三条规定的条件

(一)，但不满足条件 (二)。这种情况下，PPP 安排中涉及的公共基础设施，应当由运营方按照相关企业会计准则进行会计处理。

(四) 满足本准则第三条规定的条件 (二)、但不满足条件 (一) 的 PPP 安排中涉及的公共基础设施，应当由授予方按照租赁业务相关规定进行会计处理。

(五) 采用委托运营 (O&M)、管理合同 (MC) 方式运作的 PPP 项目，不满足本准则第三条规定的条件，PPP 安排中涉及的公共基

基础设施应当由授予方按照《政府会计准则第5号——公共基础设施》进行会计处理。

（六）PPP安排中政府方对项目公司投资的会计处理，适用《政府会计准则第2号——投资》。

（七）运营方对PPP中PPP公共服务安排的确认、计量和披露，适用相关企业会计准则。

## 二、关于会计科目设置

（一）授予方应当设置“1841 PPP服务资产”一级科目，核算按照本准则确认的PPP服务资产，并按照资产类别、项目等进行明细核算。

PPP安排中涉及建造（包括改建、扩建）业务的，授予方应当在“PPP服务资产”科目下设置“在建工程”明细科目，核算建设过程中的PPP服务资产。建设项目验收合格交付使用时，授予方应当将“PPP服务资产——在建工程”科目余额结转至“PPP服务资产”相关明细科目。

（二）授予方应当设置“1842 PPP服务资产累计折旧（摊销）”一级科目，核算按本准则规定计提的PPP服务资产折旧（摊销）。

（三）授予方应当在“长期应付款”科目下设置“PPP负债”明细科目，核算按照本准则确认的负债。

（四）授予方应当增设“3601 PPP净资产”一级科目，核算按照本准则规定所确认的PPP净资产。根据PPP公共服务安排，协议



或合同结束时 PPP 服务资产移交至授予方的，授予方在资产重分类的同时，应当将“PPP 净资产”科目余额转入“累计盈余”科目。

### 三、关于财务报表项目

#### （一）关于资产负债表

1. 授予方应当在“保障性住房净值”和“长期待摊费用”项目之间依次增加“PPP 服务资产”“其中：在建工程”“减：PPP 服务资产累计折旧（摊销）”“PPP 服务资产净值”项目。

2. 授予方应当在“长期应付款”项目和“预计负债”项目之间增加“其中：PPP 负债”项目。

3. 授予方应当在“权益法调整”项目和“无偿调拨净资产”项目之间增加“PPP 净资产”项目。

#### （二）关于净资产变动表

1. 授予方应当在“本年数”“上年数”两栏中的“权益法调整”和“净资产合计”项目之间增加“PPP 净资产”列项目。

2. 授予方应当在“（六）权益法调整”和“五、本年年末余额”项目之间增加“PPP 净资产”行项目。

#### 附件 3：

关于《政府会计准则第 10 号——政府和社会资本合作安排》及应用指南（征求意见稿）的说明

#### 一、起草背景及意义

政府和社会资本合作（PPP）模式是公共服务供给机制的重大创新，即政府采取竞争性方式择优选择具有投资、运营管理能力的社

会资本，双方按照平等协商原则订立合同，明确责权利关系，由社会资本提供公共服务，政府依据公共服务绩效评价结果向社会资本支付相应对价，保证社会资本获得合理收益。PPP 模式作为一项重要的供给侧结构性改革措施，正在我国社会经济发展和政府转变治理模式过程中发挥积极作用。根据财政部 PPP 中心统计显示，截至 2019 年 1 月 31 日，进入全国 PPP 综合信息平台项目管理库的项目累计 8734 个、入库项目投资总额超过 20.7 万亿元。我国已成为全球规模最大、最具影响力的 PPP 市场。因此，研究制定《政府会计准则第 10 号——政府和社会资本合作安排》（以下简称本准则），规范 PPP 模式形成的政府资产和相应政府负债或净资产的会计处理，具有重要和深远的意义。

第一，制定本准则是构建保障 PPP 模式持续健康发展的制度体系的明确要求。

为了大力推广 PPP 模式，2015 年国务院办公厅印发通知（国办发〔2015〕42 号）转发了财政部、发展改革委、人民银行《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见》，指导意见在“构建保障政府和社会资本合作模式持续健康发展的制度体系”部分明确提出，“要建立完善公共服务成本财政管理和会计制度，创新资源组合开发模式，针对政府付费、使用者付费、可行性缺口补助等不同支付机制，将项目涉及的运营补贴、经营收费权和其他支付对价等，按照国家统一的会计制度进行核算，纳入年度预算、中期财政规划，在政府财务报告中进行反映和管理，并向本级人大

或其常委会报告”，“项目资产移交时，要对移交资产进行性能测试、资产评估和登记入账，并按照国家统一的会计制度进行核算，在政府财务报告中进行反映和管理”。

第二，制定本准则是规范 PPP 业务政府方会计处理的迫切需要。

PPP 项目一般都要涉及复杂的合同关系和多种运作方式（如 BOT、TOT、ROT、MC 等），科学、准确、完整地核算和反映 PPP 项目各环节政府方和社会资本方的权利和义务，是 PPP 模式健康发展的重要保障。但是，在我国目前的会计准则制度体系中，除了《企业会计准则解释第 2 号》对 BOT 业务从企业方的会计处理进行规范外，在国家层面缺乏统一的关于 PPP 业务政府方会计处理的规范。从目前实务情况来看，没有从授予方（政府方）的角度对 PPP 业务形成的政府控制的资产登记入账。作为 PPP 运营方的企业可能依据《企业会计准则解释第 2 号》的相关规定将有关权利作为无形资产核算，也有企业在《企业会计准则解释第 2 号》出台前，将相关的资产确认为固定资产之后又没有进行更正，进而导致政府资产不完整。同时由于政府没有确认相关 PPP 业务形成的资产，使得政府对其将来应给予运营方的补贴或相关负债未能完整反映。此外，PPP 不仅涉及基础设施的设计、融资、建设、拥有、运营等多个环节，还涉及有关风险、收益在公共部门与私人部门之间的分担及共享等问题，这些环节和问题的叠加不仅增加了 PPP 合同履行中的变数，

还使 PPP 业务的会计处理更为复杂。因此，社会各方迫切需要对 PPP 业务政府方的会计处理作出规定。

第三，制定本准则是健全政府会计标准体系的迫切要求。

从国外政府会计改革实践情况来看，很多国家很早就针对 PPP 业务政府方的会计处理制定了相关的会计准则。国际公共部门会计准则理事会（IPSASB）于 2012 年制定了《国际公共部门会计准则第 32 号——服务特许权协议：授予方》（以下简称 IPSAS32），该准则为其他国家规范 PPP 业务的会计处理提供了统一的原则。2015 年以来，为了积极贯彻落实党中央关于建立权责发生制政府综合财务报告制度的要求，财政部先后印发了《政府会计准则——基本准则》，存货、投资、固定资产、无形资产、公共基础设施、政府储备物资、负债、会计调整、财务报表编制和列报等 9 项具体会计准则和《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》（以下简称《政府会计制度》），力争在 2020 年之前建成起具有中国特色的政府会计标准体系。此前，由于我国的 PPP 模式正在大力推广之中，相关的法规制度尚未健全，政府会计标准体系中尚未对 PPP 业务政府方的会计处理作出规定。从目前的情况来看，制定本准则是健全我国政府会计标准体系的迫切要求。

## 二、起草过程

（一）课题研究阶段。为了充分研究 PPP 业务中政府方的相关会计处理问题，财政部会计司于 2017 年设立了《政府方 PPP 会计问题研究》课题，委托有关会计事务所进行了研究。本课题对国内外

有关 PPP 业务的政策、理论和实务问题进行了梳理，并对 IPSAS32 进行了深入细致的研究，在此基础上对 PPP 业务各环节政府方的会计处理进行了分析并提出处理建议。课题报告为本准则的起草奠定了坚实的理论基础。此外，我们在制定其他政府会计准则制度的同时，也对政府方 PPP 业务的会计处理进行了研究，并在有关准则制度中预留了政策空间，以备与本准则协调。

（二）讨论稿起草阶段。2019 年，我们将制定 PPP 政府方会计准则列入财政部会计司的工作要点，并于 2 月份正式启动本准则的起草工作。在大量调查研究基础上于 5 月底形成本准则讨论稿，并在会计司内部进行了多次讨论。

（三）形成征求意见稿阶段。6 月中旬，我们联合财政部 PPP 中心组织座谈会，邀请多名理论界、实务界、会计师事务所的专家和部分地方财政部门负责 PPP 工作的同志，对本准则讨论稿进行了深入研讨。根据座谈会上相关专家提出的意见和建议，我们对讨论稿进行了修改完善，形成了征求意见稿草案。7 月中旬，会计司技术小组对本准则征求意见稿草案进行了讨论和审议，我们在此基础上修改完善形成了征求意见稿。

### 三、需要说明的几个问题

#### （一）关于本准则规范的内容、范围及体例

PPP 项目涉及多个环节和多种运作方式，很难通过一项准则或制度规范所有与 PPP 有关的经济业务和事项的会计处理，因此，本准则坚持问题导向，着力规范 PPP 业务中最核心、最需要解决的问题，即 PPP

安排中由政府方控制的资产及不同付费方式下相应净资产或负债的确认、计量和相关信息的披露。PPP 安排中涉及的其他经济业务或事项的会计处理，不属于本准则规范的内容，其中，属于政府方会计核算范围的，应当按照《政府会计准则第 2 号——投资》《政府会计准则第 5 号——公共基础设施》《政府会计准则第 8 号——负债》等具体准则和《政府会计制度》《财政总预算会计制度》等现行政府会计标准进行处理；属于企业方核算范围的，应当按照相关企业会计准则制度进行处理。

此外，本准则立足现实需要，按照原则性和规则性相结合的原则，采用了“准则正文+应用指南”的体例。准则正文主要规范授予方对 PPP 安排的确认、计量和相关信息的披露，应用指南主要规定本准则的适用范围、有关会计科目设置和有关报表项目。

## （二）关于本准则与相关国际公共部门会计准则的关系

鉴于我国 PPP 模式尚处于起步阶段，在 PPP 业务会计规范制定方面可以借鉴的经验和做法不多，因此，我们在充分调查研究的基础上，适当借鉴 IPSAS32 中关于授予方对特许服务权协议的会计处理原则，特别是关于“双控制测试”要求及有关 PPP 服务资产的确认和计量规定，但在准则名称、有关术语界定和具体业务处理等方面充分考虑我国情况。比如，在本准则名称上，没有采用国际准则“特许服务权协议：授予方”的名称，而是突出政府和社会资本合作安排；在 PPP 安排、授予方、运营方、PPP 服务资产等术语界定上，充分体现了我国 PPP 相关制度规范及实务惯例；在 PPP 服务资产初始计量时，未采用国际

准则中规定的公允价值计量原则，而是按照成本计量；在具体会计处理上，本准则创新引入了净资产模式，即当授予方不具有向运营方无条件支付款项的义务时，授予方在确认 PPP 服务资产的同时确认净资产，而不是国际准则中所规定的全部确认为政府负债，这与我国推广 PPP 模式和政府债务管理的相关政策保持协调。

### （三）关于本准则与企业会计准则的关系

PPP 业务主要涉及政府（授予方）和社会资本方（运营方），为了科学、准确、完整地核算和反映 PPP 合同中的权利义务关系，政府方的会计处理应当与运营方的会计处理保持对称，即“镜像互补”原则，以确保资产及相关净资产或负债在两方不重复、不遗漏。国际会计准则理事会（IASB）制定的适用于运营方的《国际会计准则解释第 12 号——服务特许协议》（IFRIC12）与国际公共部门会计准则理事会制定的适用于公共部门的 IPSAS32 也保持了“镜像互补”原则。本准则的内容与我国《企业会计准则解释第 2 号》关于企业方对 BOT 业务的会计处理基本对称，下一步也将与企业方有关 PPP 业务的会计准则或规定相辅相成。

## 四、需要征求意见的问题

1. 本准则规定的对象是否明确？所规定的内容是否能够有效解决当前 PPP 业务中政府方会计核算亟待解决的问题？

2. 本准则名称是否合适？“PPP 安排”这一术语的界定是否合适？如果不合适，您有何修改建议？

3. 本准则规定的范围是否明确？应用指南中关于本准则与其他会计准则适用范围的厘定是否清晰？

4. 本准则中关于 PPP 服务资产的概念、确认和计量原则是否合适？如不合适，您有何修改建议？

5. 本准则第十条关于 PPP 服务资产初始计量原则是否合适？是否应当引入公允价值或交易价格？实务中是否存在明确的交易价格？如存在，请提供相关案例。

6. 本准则相关条款中“在规定的期间内”“协议或合同开始日”“协议或合同结束时”“运营方代表授予方利用 PPP 服务资产提供公共服务的期间”“PPP 服务资产运营过程中”等时间节点或阶段的表述是否准确？如果不准确，您有何修改建议？

7. 本准则中与 PPP 服务资产相关的净资产的确认和计量原则是否合适？如不合适，您有何修改建议？

8. 本准则中与 PPP 服务资产相关的负债的确认和计量原则是否合适？如不合适，您有何修改建议？

(1) 本准则第二十二条款中关于负债的后续计量方法是否合适？对于“合理分摊”您有何建议？如平均分摊、按照实际利率法分摊，或是按照实际支付数冲减负债账面金额？

(2) 本准则第三十条中关于存量负债的初始入账方法是否合适？如不合适，您有何建议？对于存量负债是否应当引入现值计量属性？如果引入，对于折现率的确定您有何建议？



9. 本准则中关于 PPP 安排的列示和披露要求是否合适？如不合适，您有何修改建议？

10. 本准则中关于首次执行日存量资产及相关净资产和负债的会计处理是否合适？如不合适，您有何修改建议？

11. 本准则应用指南中关于 PPP 安排应当设置的会计科目、报表项目是否合适？如不合适，您有何修改建议？

12. 您认为本准则及应用指南还有哪些应当补充和完善的重要内容？请具体说明。

13. 如您目前正在从事或曾参与过相关 PPP 项目，请力所能及提供有关实务案例及会计处理建议。

## 9、关于印发《水利发展资金管理办法》的通知

（财农〔2019〕54号）

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）、水利（水务）厅（局），新疆生产建设兵团财政局、水利局：

为进一步规范中央财政水利发展资金管理，财政部、水利部制定了《水利发展资金管理办法》。现予印发，请遵照执行。

附件：水利发展资金管理办法

财政部 水利部

2019年6月23日

附件：

## 水利发展资金管理办法

第一条 为加强水利发展资金管理，提高资金使用的规范性、安全性和有效性，促进水利改革发展，依据《中华人民共和国预算法》

《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》等有关法律法规和制度规定，制定本办法。

第二条 本办法所称水利发展资金，是指中央财政预算安排用于支持有关水利建设和改革的转移支付资金。水利发展资金的分配、使用、管理和监督适用本办法。

第三条 水利发展资金政策实施期限至2023年，到期前由财政部会同水利部评估确定是否继续实施和延续期限。在编制年度预算前或预算执行中，财政部会同水利部根据政策实施情况和工作需要，开展相关评估工作，根据评估结果完善资金管理政策。

第四条 水利发展资金管理遵循科学规范、公开透明；统筹兼顾、突出重点；绩效管理、强化监督的原则。

第五条 水利发展资金由财政部会同水利部负责管理。

财政部负责编制资金预算，审核资金分配方案并下达预算，组织开展预算绩效管理工作，指导地方加强资金管理等相关工作。

水利部负责组织水利发展资金支持的相关规划或实施方案的编制和审核，研究提出资金分配和任务清单建议方案，协同做好预算绩效管理工作，督促指导地方做好项目和资金管理等相关工作。

地方财政部门主要负责水利发展资金的预算分解下达、资金审核拨付、资金使用监督以及本地区预算绩效管理总体工作等。

地方水利部门主要负责水利发展资金相关规划或实施方案编制、项目审查筛选、项目组织实施和监督等，研究提出资金和任务清单分解安排建议方案，做好本地区预算绩效管理具体工作。

第六条 水利发展资金支出范围包括：

（一）中小河流治理，用于流域面积 200-3000 平方公里中小河流防洪治理，中小河流重点县综合整治。

（二）地下水超采综合治理，用于地下水超采区水利工程措施、非工程措施及体制机制创新等。

（三）小型水库建设及除险加固，用于新建小型水库及小型病险水库除险加固。

（四）中型灌区节水改造等，用于中型灌区建设和节水改造、牧区水利、小型水源建设。

（五）水土保持工程建设，用于水土流失综合治理。

（六）淤地坝治理，用于病险淤地坝除险加固。

（七）河湖水系连通，用于江河湖库水系连通建设及农村河塘整治等。

（八）水资源节约与保护，用于实施最严格水资源管理制度、节约用水和水资源保护。

（九）山洪灾害防治，用于山洪灾害防治等非工程措施建设、重点山洪沟防洪治理等。

(十) 水利工程施工设施维修养护，用于非经营性水利工程施工设施、农村饮水工程施工设施维修养护，河湖管护及农业水价综合改革相关支出等。

水利发展资金不得用于征地移民、城市景观、财政补助单位人员经费和运转经费、交通工具和办公设备购置等与项目建设和维修养护无关的经常性支出以及楼堂馆所建设支出。

县级可按照从严从紧的原则，在中央财政水利发展资金中列支勘测设计、工程监理、工程招标、工程验收等费用，省级财政部门应会同水利部门确定费用上限比例，省、市两级不得在中央财政水利发展资金中提取上述费用。

水利发展资金不得与中央基建投资重复安排，但按照涉农资金统筹整合有关规定执行的除外。

第七条 水利发展资金实行中期财政规划管理。财政部会同水利部根据党中央、国务院决策部署，水利中长期发展目标，国家宏观调控总体要求和跨年度预算平衡需要，编制水利发展资金三年滚动规划和年度预算。

第八条 水利部汇总编制完成的以水利发展资金为主要资金渠道的相关规划或实施方案应商财政部同意后印发实施。地方水利部门在编制本地区水利发展资金相关规划和实施方案时，应充分征求地方同级财政部门意见。

第九条 中央对各省（自治区、直辖市、计划单列市，以下统称省）分配水利发展资金时，除对党中央、国务院明确的重点建设项目以

及相关水利规划中水利建设任务较少的直辖市、计划单列市可采取定额补助外，采取因素法分配。因素法的分配因素及权重如下：

（一）目标任务（权重 50%），以财政部、水利部根据党中央、国务院决策部署，确定的水利发展目标任务为依据，通过相关规划或实施方案明确的分省任务量（或投资额）以及项目实施进度测算。

（二）政策倾斜（权重 20%），以全国贫困县、革命老区县（含中央苏区县）、民族县、边境县个数为依据。

（三）绩效因素（权重 30%），以国务院最严格水资源管理制度考核结果，财政部、水利部组织开展的相关绩效评价结果，有关监督检查结果等为依据。

因素法分配公式如下：

X 省因素法分配水利发展资金预算=  
$$\sum_{X} \text{省有建设任务的支出方向} \{ (\text{X 省建设任务} / \text{因素法分配省份建设任务之和} \times 50\% + \text{X 省政策倾斜县数} / \text{因素法分配省份政策倾斜县数之和} \times 20\% + \text{X 省绩效综合分数} / \text{因素法分配省份绩效综合分数之和} \times 30\%) \times \text{水利发展资金该支出方向因素法分配预算金额} \}$$

第十条 水利发展资金采取“大专项+任务清单”的管理方式。财政部应当在每年 10 月 31 日前将下一年度水利发展资金预计数和任务清单初步安排情况提前下达省级财政部门，并抄送水利部、省级水利部门和财政部当地监管局。财政部应当在全国人民代表大会审查批准中央预算后 30 日内印发下达水利发展资金预算文件，将水利发

展资金正式预算、任务清单下达省级财政部门，批复区域绩效目标作为绩效评价依据，同时抄送水利部、省级水利部门和财政部当地监管局。

任务清单主要包括水利发展资金支持的年度重点工作、支出方向、具体任务指标等。其中，党中央、国务院明确要求的涉及国计民生的事项、重大规划任务、新设试点任务等为约束性任务，其他任务为指导性任务。约束性任务可明确资金额度。省级财政部门会同省级水利部门依据相关规划或实施方案等分解下达预算，在优先保证完成约束性任务的基础上，可根据本地区情况统筹安排各支出方向的预算额度；根据财政部、水利部要求，在规定时间内，将汇总形成的全省绩效目标、分支出方向资金安排情况报财政部、水利部，并抄送财政部当地监管局。

第十一条 水利发展资金项目审批权限下放到地方。地方各级水利部门应当会同同级财政部门采取竞争立项、建立健全项目库等方式，及时将水利发展资金预算落实到具体项目。同时，督促项目单位提前做好项目前期工作，加快项目实施和预算执行进度。

第十二条 水利发展资金鼓励采取先建后补、以奖代补、民办公助等方式，加大对农户、村组集体、农民专业合作社等新型农业经营主体实施项目的支持力度；鼓励采用政府和社会资本合作（PPP）模式开展项目建设，创新项目投资运营机制；遵循“先建机制、后建工程”原则，坚持建管并重，支持农业水价综合改革和水利工程建管体制机制改革创新。

第十三条 各级财政部门应当会同同级水利部门按照《国务院关于探索建立涉农资金统筹整合长效机制的意见》（国发〔2017〕54号）以及财政部涉农资金统筹整合使用有关规定，加强水利发展资金统筹整合。

水利发展资金纳入贫困县统筹整合使用涉农资金试点范围，按照《国务院办公厅关于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的意见》（国办发〔2016〕22号）等有关规定执行。在脱贫攻坚政策实施期内，有关省在分解下达水利发展资金预算时，用于国家扶贫开发工作重点县和连片特殊困难地区县（以下简称贫困县）的资金总体增幅不低于中央下达该省水利发展资金总体增幅。分配给贫困县的水利发展资金一律采取“切块下达”，资金项目审批权限完全下放到县，不得指定具体项目，不得以任何形式干扰贫困县统筹整合使用资金。对于纳入贫困县涉农资金整合方案的水利发展资金，任务清单和区域绩效目标对应的指标按被整合资金额度相应调减，不再考核该部分资金对应的任务完成情况。

第十四条 水利发展资金的支付按照国库集中支付制度有关规定执行。属于政府采购管理范围的，按照政府采购有关法律法规规定执行。结转结余的资金，按照《中华人民共和国预算法》和其他有关结转结余资金管理的相关规定处理。属于政府和社会资本合作项目的，按照国家有关规定执行。

第十五条 各级财政部门应当会同同级水利部门加强水利发展资金预算绩效管理，建立健全全过程预算绩效管理机制，提高财政资金使用效益。水利发展资金绩效管理办法另行制定。

第十六条 财政部应当将水利发展资金分配结果在预算下达文件形成后 20 日内向社会公开。水利发展资金使用管理应当全面落实预算信息公开有关要求。

第十七条 各级财政部门和水利部门都应加强水利发展资金的监督。财政部各地监管局按照工作职责和财政部授权，开展水利发展资金预算监管工作。分配、管理、使用水利发展资金的部门、单位及个人，应当依法接受审计、纪检监察等部门监督，对发现的问题，应及时制定整改措施并落实。

第十八条 水利发展资金申报、使用管理中存在弄虚作假或挤占、挪用、滞留资金等财政违法行为的，对相关单位及个人，依照《中华人民共和国预算法》以及《财政违法行为处罚处分条例》等国家有关规定追究相应责任。

各级财政、水利等有关部门及其工作人员在水利发展资金分配、项目安排中，存在违反规定分配或使用资金，以及其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等违法违纪行为的，按照《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国公务员法》《中华人民共和国监察法》以及《财政违法行为处罚处分条例》等国家有关规定追究相应责任。



第十九条 省级财政部门可会同省级水利部门，结合本地区实际制定务实管用的举措，进一步加强水利发展资金管理。

第二十条 本办法自 2019 年 7 月 1 日起施行。《中央财政水利发展资金使用管理办法》（财农〔2016〕181 号）同时废止。

## 10、关于做好 2019 年中央财政普惠金融发展专项资金管理工作的通知

（财金函〔2019〕8 号）

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局），财政部驻各省、自治区、直辖市、计划单列市财政监察专员办事处，新疆生产建设兵团财政局：

《财政部关于印发的通知》（财金〔2016〕85 号）实施以来，有关方面认真贯彻执行，切实加强普惠金融发展专项资金管理，在支持我国普惠金融发展、助力“双创”、改善公共服务等方面取得了积极成效。为贯彻落实中央经济工作会议和全国财政工作会议精神，更好推动经济高质量发展，做好“六稳”工作，切实提高普惠金融发展资金使用效益，现就有关事宜通知如下：

### 一、增强政策实效

（一）加大创业担保贷款贴息及奖补政策力度。认真贯彻落实《国务院关于做好当前和今后一个时期促进就业工作的若干意见》（国发〔2018〕39 号）精神，实施就业优先战略和更加积极的就业政策，确保当前和今后一个时期就业目标任务和就业局势持续稳

定。自 2018 年 11 月 16 日起，中央财政创业担保贷款贴息的个人创业担保贷款，最高贷款额度由 10 万元提高至 15 万元；贴息的小微企业创业担保贷款，最高额度由 200 万元提高至 300 万元。各地可因地制宜适当放宽创业担保贷款申请条件，由此产生的贴息资金由地方财政承担。

（二）认真落实农村金融机构定向费用补贴政策。严格审核申请补贴机构的资格和材料真实性、准确性，确保对当年贷款平均余额、年均存贷比、涉农贷款和小微企业贷款占比等符合要求的新型农村金融机构给予补贴，确保补贴资金安排不超范围、不超标准、不超时限，坚决防止出现弄虚作假等问题。

（三）加强资金绩效管理。实施全过程绩效管理，强化绩效目标管理，科学合理细化绩效考核指标，突出问题导向，避免流于形式；做好绩效监控和绩效评价，着眼于多年度资金使用绩效和绩效变化分析；加强结果应用和公开，适时上报并公开年度绩效评价结果。各地资金执行情况和政策实施效果，将作为以后年度中央预算资金安排和政策调整的重要依据。

## 二、做好政策衔接

（一）为进一步发挥财政资金引导和放大效应，聚焦缓解民营和小微企业融资难、融资贵问题，自 2019 年起中央财政将调整资金使用方向，县域金融机构涉农贷款增量奖励政策不再执行。

（二）自 2019 年起中央财政不再安排政府和社会资本合作（PPP）项目以奖代补资金。2016-2018 年度已安排的 PPP 项目以奖

代补资金，省级财政部门应加强跟踪管理，会同项目实施单位和有关部门，为项目规范实施创造良好环境，打造一批管理水平高、产出绩效优、示范效应强的样板项目。对于已获得以奖代补资金的项目，若发现不符合示范项目要求，应及时上报调出示范项目名单，由省级财政部门负责追回以奖代补资金并及时上缴中央财政。

### 三、做好组织落实

（一）省级财政部门 and 财政部驻各地财政监察专员办事处（以下简称专员办）应高度重视普惠金融发展专项资金管理工作，夯实管理基础，确保数据真实。省级财政部门负责汇总审核辖区内创业担保贷款贴息及奖补、农村金融机构定向费用补贴专项资金申请材料，2019年3月31日前报送财政部和专员办。专员办对省级财政部门报送的专项资金申请材料进行审核，2019年4月30日前出具审核意见报送财政部，并抄送省级财政部门。

（二）省级财政部门应会同有关部门认真落实《关于进一步做好创业担保贷款贴息政策监测分析工作的通知》（财金〔2018〕107号）要求，组织开展创业担保贷款监测分析工作，强化创业担保贷款精准化管理水平，进一步推动创业担保贷款规范发展。

（三）对各级审计部门发现的问题，省级财政部门应高度重视，举一反三，完善制度，规范管理，结合实际情况对以前年度普惠金融发展专项资金安排情况适时开展检查，发现的配套资金落实不到位和以虚报冒领、重复申报、多头申报等手段骗取专项资金等问题，依照《中华人民共和国预算法》、《财政违法行为处罚处分

条例》等有关法律法规进行严肃处理、处罚，重大情况及时向财政部报告。

（四）鼓励各地因地制宜探索创新，进一步发挥财政金融政策作用，有效引导金融资源“支小助微”，缓解民营和小微企业融资难、融资贵问题，推动实现经济结构优化和高质量发展。

本文自印发之日起执行。未涉及的内容，仍按《财政部关于印发通知》（财金〔2016〕85号）执行。

财 政 部

2019年3月6日

## 11、关于印发《加大力度推动社会领域公共服务补短板强弱项提质量 促进形成强大国内市场的行动方案》的通知

（发改社会〔2019〕0160号）

各省、自治区、直辖市、新疆生产建设兵团有关部门、机构：

现将《加大力度推动社会领域公共服务补短板强弱项提质量 促进形成强大国内市场的行动方案》印发给你们，请认真贯彻执行。

国家发展改革委

中央宣传部

教育部

工业和信息化部

民政部

财政部

人力资源社会保障部

自然资源部

住房城乡建设部

农业农村部

商务部

文化和旅游部

国家卫生健康委

广电总局

体育总局

国家文物局

国家中医药局

中国残联

2019年1月23日

加大力度推动社会领域公共服务补短板强弱项提质量 促进形成

### 强大国内市场的行动方案

社会领域公共服务关乎民生，连接民心。补齐社会领域基本公共服务短板，增强非基本公共服务弱项，提升公共服务质量和水平，既有利于加强社会政策兜底保障、在发展中保障和改善民生，又有助于扩大公共服务有效供给、积极培育发展国内市场，对于新时代满足人民日益增长的美好生活需要、高水平全面建成小康社会、促进社会公平正义都具有十分重要的意义。

近年来，社会领域公共服务投入不断加大，设施条件不断改善，但相对于群众多层次多样化需求，仍然存在供给不足、质量不高、发展不均衡等突出问题，托幼、上学、就医、养老等方面的服务质量和水平与群众期待还有不小差距，这既是现阶段社会主要矛盾的表现，又是供给侧结构性改革的重点，也是潜在的巨大国内市场。为加大力度推动社会领域公共服务补短板、强弱项、提质量，促进形成强大国内市场，特制定以下方案。

## 一、总体要求

### （一）指导思想。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中全会精神，坚持新发展理念和以人民为中心的发展思想，按照高质量发展要求，对接脱贫攻坚、乡村振兴、科教兴国、健康中国、创新驱动等国家战略，贯彻“巩固、增强、提升、畅通”八字方针，深入推进公共服务供给侧结构性改革，牢牢抓住人民群众最关心最直接最现实的利益问题，正确处理基本与非基本、政府与市场、供给与需求的关系，着力补齐基本公共服务短板、增强非基本公共服务弱项、提升公共服务质量水平，切实兜牢基本民生保障网底，不断满足多样化民生需求，努力增进全体人民在共建共享发展中的获得感、幸福感、安全感，让改革发展成果更多更公平惠及全体人民。

### （二）基本原则。

——补齐短板，保障基本。采取针对性更强、覆盖面更广、作用更直接、效果更明显的举措，优先补齐基本公共服务短板，促进公共服务资源向基层延伸、向农村覆盖、向边远地区和生活困难群众倾斜，推进基本公共服务均等化、普惠化、便捷化。

——补强弱项，扩大供给。政府在做好政策制定、规划引领、环境营造、监管服务的前提下，充分发挥市场和行业协会、商会等社会组织的作用，鼓励引导社会力量参与，扩大公共服务有效供给，推动非基本公共服务市场化、多元化、优质化。

——创新机制，提升质量。破除体制障碍，创新提供方式，优化资源配置，加强人才培养，加快与互联网深度融合，推进城乡区域基本公共服务制度统一，推动优质服务资源延伸下沉和提质扩容，促进公共服务更高质量更高水平发展。

——尽力而为，量力而行。将提升保障和改善民生水平建立在经济和财力可持续基础上，既要加大保障和改善民生工作力度，又要合理引导社会预期，不吊高胃口，不过度承诺，确保公共服务水平在发展中不断完善、稳步提升。

### （三）主要目标。

到 2020 年，公共服务供给结构更加合理，社会力量参与更加积极，实施保障机制更加完善，服务质量与水平不断提升，公共服务对保障民生、促进就业、扩大消费的作用不断增强，基本实现基本公共服务能力全覆盖、质量全达标、标准全落实、保障应担尽担，实现非基本公共服务付费可享有、价格可承受、质量有保障、安全

有监管。其中，教育现代化取得重要进展，劳动年龄人口平均受教育年限达到 10.8 年；覆盖城乡的基本医疗卫生制度基本建立，人均预期寿命提高到 77.3 岁；以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系更加完善，养老床位中护理型床位比例不低于 30%；婴幼儿照护服务的政策法规和标准规范体系初步建立；现代公共文化服务体系基本建成，文化产业成为国民经济支柱性产业；旅游经济稳步增长，对国民经济的综合贡献度达到 12%；群众身体素质稳步增强，人均体育场地面积达到 1.8 平方米；家政培训标准化程度进一步提升，行业规范化建设进一步巩固。

到 2022 年，公共服务供给更加充足、资源布局不断优化、体制机制日趋完备、人才队伍发展壮大、服务质量明显提高，覆盖全民、普惠共享、城乡一体的基本公共服务体系不断健全，就近就便、高效快捷、便民利民的公共服务体验不断改善，政府保障基本、社会积极参与、全民共建共享的公共服务格局不断完善，社会关注的民生热点难点问题得到有效缓解，多样化可选择的公共服务资源更加丰富，潜力巨大的国内市场需求得到满足，广大群众的获得感、幸福感、安全感不断提升。

## 二、行动任务

（一）补齐基本公共服务短板，加快实现基本公共服务均等化。

1. 推进义务教育均衡发展。推进县域内城乡义务教育学校建设标准统一、教师编制标准统一、生均公用经费基准定额统一、基本



装备配置标准统一和“两免一补”政策城乡全覆盖。继续加大对困难地区和薄弱学校支持力度，完善农村小规模学校（教学点）基本办学条件，落实对不足100人的小规模学校按100人标准拨付公用经费。加强乡镇寄宿制学校建设，为住宿学生配备宿舍、食堂、厕所、澡堂等基本生活设施，落实对寄宿制学校按寄宿生年生均200元标准增加公用经费补助。合理有序扩大县镇学校学位供给，到2020年基本消除大班额。加强学校非卫生厕所改造。巩固基本均衡发展成果，稳步推进县域义务教育优质均衡发展，到2022年全面实现全国县域义务教育基本均衡发展，约20%的县（市、区）实现义务教育优质均衡发展。

2. 提升贫困地区县域医疗卫生服务能力。改善农村医疗卫生保障条件，确保每个县（市、区）建好1-2所县级公立医院（含中医院），并以集中连片特殊困难地区和国家扶贫开发工作重点县为重点，改善基础设施和装备条件。力争到2020年，每千人口县级医疗机构床位数达到1.8张左右，能够满足县域居民常见病、多发病诊疗等需要。地方政府负责筹集资金，加强社区卫生服务中心（站）、乡镇卫生院和村卫生室的基础设施标准化建设。推动基层医疗卫生机构提供中医特色服务，充分发挥中医药“简、便、验、廉”优势。

3. 加强妇幼健康服务体系建设。重点支持床位不足或业务用房面积不达标的妇幼保健机构建设，力争省、地市、县三级都有一所政府举办、设施齐全的妇幼保健机构，强化省、地市、县三级危重

孕产妇、新生儿救治能力和产前诊断筛查能力。支持儿科资源不足地区加强建设，统筹利用各种服务资源，鼓励有条件的妇幼保健机构扩展强化产科、儿科、中医科等服务功能，力争到 2020 年每千名儿童床位数增加到 2.2 张。

4. 提高医学应急救援和传染病等防治能力。依托大型综合性医院扩展补充紧急医学救援能力，配置医学救援设施设备，建立国家综合、航空、海（水）上紧急医学救援基地，构建全国分区域布局的海陆空立体化、专业化紧急医学救援网络，建立健全紧急医学救援体系。改革和完善疾病预防控制体系，加强综合性医院传染病、精神病诊疗能力和传染病医院建设，全面提升艾滋病、结核病等重大传染疾病防治能力。完善血站服务体系，加强血站及血液筛查实验室建设，保障血液安全供应。

5. 健全基本养老服务体系。继续加强公办养老机构建设，落实新建城区、居住（小）区按照人均不少于 0.1 平方米的标准配建养老服务设施，稳步提高护理型床位占比。推进公办养老机构入住综合评估制度，优先满足失能老年人的基本养老服务需求。实施特困人员供养服务设施和服务质量达标工程，提升特困人员供养服务机构托底保障能力。鼓励有条件的农村特困供养服务机构（农村敬老院），在满足特困人员集中供养需求的前提下，逐步为农村低保、低收入家庭和建档立卡贫困家庭中的老年人，提供低偿或无偿的集中托养服务。大力发展农村互助养老服务，统筹规划建设公益性养老服务设施，推动 50% 的乡镇建有 1 所农村养老服务机构。

6. 加强社会福利服务体系建设。在人口 50 万以上或孤儿 200 个以上的县（市、区）建设儿童福利机构和设施，为各级儿童福利机构配套“养治教康”方面服务设施，推动形成功能完备、服务规范的儿童福利服务设施网络。在各县（市、区）新建或依托现有资源建设县级未成年人保护设施，为困境儿童、农村留守儿童等提供临时监护照料。在精神卫生服务能力不足且尚无精神卫生福利设施的地市建设 1 所精神卫生福利设施，为精神障碍患者提供集中养护服务。在火葬区尚无设施的县（市、区）新建殡仪馆或公益性骨灰安放设施，对已达危房标准、设施设备陈旧的县（市、区）殡仪馆实施改扩建，对已达到强制报废年限或不符合国家环境保护标准的县（市、区）火化设备进行更新改造。

7. 提升公共就业创业服务水平。推进全方位公共就业服务，建立全国统一的公共就业创业服务平台，加大对贫困地区、农村地区公共就业创业服务倾斜力度。实施基层公共就业创业服务能力保障计划，开展公共就业服务人员能力提升专项培训，健全均等化、专业化、智能化的服务体系。制定实施公共就业创业服务设施、设备配置、人员配备、服务规范等指导性标准，统一公共就业创业服务体系视觉识别系统。加快推动公共就业创业服务数字化转型，打造集政策解读推送、业务办理咨询于一体的线上智能服务、线下自助服务体系。

8. 推动基本公共文化服务均等化。推动落实国家基本公共文化服务指导标准和省级实施标准，以县为单位实施。推动重点文化惠

民工程资源整合和改革创新，加强广播电视传输覆盖等基础设施建设，推进数字广播电视户户通和应急广播体系建设，强化数字文化服务和流动文化服务，不断提高文化惠民工程的覆盖面和实施效果。继续支持全国爱国主义教育示范基地、博物馆、美术馆、公共图书馆、文化馆（站）等公共文化设施免费开放，促进高校博物馆、美术馆等文化设施向社会开放。充分利用现有城乡公共设施，统筹建设基层综合文化服务中心。以县级文化馆、图书馆为中心推进总分馆制建设，加强对农家书屋、农村电影放映工程的统筹管理，实现城乡社区公共文化服务资源整合和互联互通。

9. 推动公共体育设施建设和开放。继续加强县级公共体育场、全民健身中心、健身步道、体育健身公园、农民体育健身工程、社区多功能运动场、社会足球场等公共体育设施建设。合理利用公园、体育中心、闲置厂房、校舍操场、社区空置场所等，拓展公共体育设施场所。进一步完善管理机制，提升各类公共体育场馆免费或低收费开放服务水平，促进学校体育设施与公共体育设施的双向开放。

10. 健全完善残疾人公共服务体系。全面实施残疾儿童康复救助制度，有条件的地方可以对城乡贫困残疾人、重度残疾人基本型康复辅助器具配置给予补贴，实施残疾人精准康复服务行动，推进康复大学筹建。发展重度贫困残疾人托养照料服务，加快制定残疾人托养、康复服务国家标准，加强对孤残儿童福利和流浪乞讨残疾人救助服务的支持力度，加大严重精神障碍患者救治帮扶力度，对

一户多残、以老养残等特殊困难家庭予以帮扶。采取普通学校就读、特教学校就读、儿童福利机构特教班就读、送教上门等方式，落实“一人一案”，解决未入学残疾儿童少年义务教育问题。完善困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度，推动建立补贴标准动态调整机制。结合实施易地扶贫搬迁和农村危房改造工程，加大重度贫困残疾人家庭无障碍改造力度。

（二）补强非基本公共服务弱项，着力增强人民群众公共服务供给。

11. 增加托育服务有效供给。制定行业准入标准、管理规范 and 监管标准，明确婴幼儿照护服务对象、服务内容、从业要求、设施设备、技术流程等规范标准。充分调动各方面力量，在城市建成一批示范性婴幼儿照护服务机构，在农村和贫困地区进一步提升婴幼儿照护服务能力。利用社区中心、闲置校舍等存量资源建立婴幼儿看护中心，鼓励有条件的地方举办婴幼儿照护服务机构，提供日间照料服务。积极引导社会力量举办托育服务机构，鼓励家庭育儿知识传播、社区共享平台等托育服务新模式新业态探索发展，发展多元化托育服务体系。积极开展保育知识、技能等培训，推动高职院校设置相关专业，开展家庭科学育儿培训指导。加强对儿童生长发育、儿童营养、儿童心理、儿童运动等方面的综合干预，充分开发儿童潜能，促进儿童早期发展。

12. 扩大城乡普惠性学前教育资源。扩大公办优质学前教育资源覆盖面，充分利用各类资源发展公办园，规范城镇小区配套幼儿

园建设。通过购买服务、财政奖补等多种方式支持优质普惠学前教育资源扩容。进一步完善普惠性民办园认定标准和扶持政策，通过购买服务、减免租金、综合奖补、教师交流培训等方式，支持普惠性民办园发展。到2020年，全国学前三年毛入园率达到85%，80%以上的在园幼儿享受到普惠性学前教育，本专科学前教育专业毕业生规模达到20万人以上，逐步提高公办园在园幼儿占比，全国原则上达到50%。积极支持多渠道投入学前教育。保障幼儿园教师地位待遇，落实学前教育资助制度，确保普惠性幼儿园的家庭经济困难儿童、孤儿和残疾儿童得到资助。大力发展农村学前教育，每个乡镇原则上至少办好一所公办中心园，鼓励以定向培养方式为贫困地区农村培养幼儿教师。

13. 促进社会办医加快发展。支持社会力量举办、运营高水平全科诊所，建立专业协作团队为居民提供医疗、公共卫生、健康管理等签约服务。支持社会力量深入专科医疗等细分服务领域，在眼科、骨科、口腔、妇产、儿科、肿瘤、精神、医疗美容等专科以及中医、康复、护理、体检等领域，加快打造一批具有竞争力的品牌服务机构。鼓励有实力的社会办医疗机构瞄准医学前沿，组建优势学科团队，提供以先进医疗技术为特色的医疗服务。督促各地落实社会办医疗机构跨部门全流程综合审批指引，精简优化审批流程。

14. 全面放开养老服务市场。到2022年，全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合，功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系，社区日间照料机构覆盖率大于

90%，居家社区养老紧急救援系统普遍建立，“一刻钟”居家养老服务圈基本建成。推动民办养老机构发展，取消养老机构设立许可，支持境内外资本投资举办养老机构，落实同等优惠政策。深化非营利性养老机构登记制度改革，允许养老机构依法依规设立多个服务网点，实现规模化、连锁化、品牌化运营。鼓励民间资本对企业厂房、商业设施及其他可利用的社会资源进行整合和改造后用于养老服务。开展城企协同推进养老服务发展行动计划。

15. 加强老年人健康服务体系建设。建立和完善覆盖全人群全生命周期，包括预防、保健、治疗、康复、护理、安宁疗护的综合性、连续性的服务体系。以老年人健康为中心，优化老年医疗卫生资源配置，推动医疗机构与养老机构加强合作。推广老年人健康体检，到2022年，基本实现65岁以上老年人健康体检全覆盖。加强康复医院、护理院和综合性医院老年医学科建设，老年医疗服务需求强烈的地区，可依据现有医疗机构，以多种形式加强老年专业医疗机构能力建设。推动基层医疗卫生机构积极开展老年人医疗、康复、护理、家庭病床等服务，提高老年人医疗卫生服务的可及性。

16. 推进家政培训和就业服务。持续开展家政服务提质扩容行动。实施农民工学历和能力提升行动计划、巾帼家政服务专项培训工程，推进家政培训提升行动，搭建家政服务员和用工企业对接平台，开展订单、定向培训，提升家政服务能力。全面推进“百城万村”家政扶贫，引导中西部地区贫困县与中心城市劳务对接，促进建档立卡贫困劳动力就业。建立健全家政服务国家标准、行业标准

和服务规范，建设包含家政服务员基本信息、从业经历和服务技能等内容的家政服务员档案数据库和家政企业数据库。

17. 推广城乡社区助餐服务。把社区助餐纳入国家积极应对人口老龄化中长期规划能力评价指标体系，着力解决空巢老人居家、社区养老的餐饮问题。建立健全社区助餐服务标准体系，不断提高服务效率，切实保障质量安全，丰富个性化产品，根据青年家庭、空巢老人家庭的饮食需要，推出定制化家政餐饮服务。提升餐饮企业社区助餐服务水平，鼓励餐饮企业通过电话送餐、互联网送餐等方式拓展服务范围，将服务下沉到社区，为社区居民提供生活便利。

18. 加强优秀传统文化保护传承利用。推动大运河文化保护传承利用，加强大运河文化带、革命文物等遗产保护利用设施建设。推动文化文物单位文化创意产品开发，打造优质、特色服务品牌。编制国家传统工艺振兴目录，选取并重点支持一批传统工艺项目。开展中华优秀传统文化传承重点工程和基地建设，到2020年建设100个左右中华优秀传统文化传承基地。推进“互联网+中华文明”行动计划，系统完整保存文物信息，推进资源开放共享。实施乡村文化繁荣兴盛重大工程，支持传统村落文物保护利用设施及配套基础设施建设，推动优秀农耕文化遗产合理适度利用。

19. 完善重点地区旅游基础设施。实施“三区三州”等深度贫困地区旅游基础设施改造升级行动计划，切实改善当地道路、步行道、停车场、供水供电、垃圾污水处理、消防安防、应急救援、游



客信息等服务设施。推动全域旅游示范区创建单位加强旅游基础设施和公共服务设施建设，着力改善景区连接道路、停车场、污水垃圾处理设施，完善集散咨询服务体系、自驾游服务体系，规范旅游引导标识系统。

20. 加快有线电视网络整合发展和互联互通。推动完成全国有线网络整合，形成全国一张网。建立全国有线网络统一运营体系，统筹开展全国互联互通平台建设，建设国家级广电云数据中心，加大骨干网技术改造，完善接入网建设，完成双向化、宽带化、智能化改造，积极发展高清电视、超高清电视、互动电视等新业务，拓展综合信息服务和智能化应用等新业态，建设新型家庭信息中心，满足用户对于跨屏、跨域、跨网、跨终端的收视和信息需求。

21. 加快发展体育健身休闲运动和竞赛表演业。以举办 2022 年冬奥会和冬残奥会为契机，大力发展冰雪运动，加强冰雪人才培养，提升群众普及水平。加强足球、冰雪、水上、航空、山地户外等健身休闲运动场地设施建设，支持城市举办马拉松、自行车等大型群众性体育赛事。加快制定赛事审批取消后的服务管理办法，明确体育培训、赛事开展的基本条件、标准、规则、程序和各环节责任部门，推动大型赛事活动多部门联合“一站式”服务。

（三）充分发挥有效市场和有为政府作用，提升公共服务质量水平。

22. 提升教育服务内涵质量。建设“互联网+教育”支撑服务平台，促进信息技术与教育教学深度融合，推动优质教育资源覆盖各

类学生。提高学前教育保教质量，遵循幼儿身心发展规律，坚持科学保教，纠正幼儿园“小学化”倾向。实施义务教育质量提升工程，优化教材和课程体系，完善质量监测制度，提高义务教育巩固水平。完善职业教育和培训体系，健全德技并修、工学结合的育人机制，深化产教融合、校企合作，推动产教融合型城市遴选和企业试点，吸引企业等社会力量建设一批具有辐射带动引领作用的高水平专业化产教融合实训基地。加快推进“双一流”建设，加大东部高水平大学对中西部地区高校的支持力度，继续支持中西部地区重点建设一批高水平本科学校。

23. 均衡发展优质医疗资源。围绕严重威胁群众健康的肿瘤、心脑血管等重点疾病，在全国建立若干高水平的国家医学中心和一批区域医疗中心，扩大优质医疗资源供给，集聚医教研产等各种创新要素，开展癌症等重大疾病科技攻关，在医学科研成果临床转化、攻克疑难复杂疾病、建立人才培养模式等领域发挥辐射带动作用。鼓励优质医疗资源通过组建专科联盟、建设分支机构、远程医疗协作、“互联网+医疗健康”等多种方式，辐射带动中西部地区医疗服务能力提升，逐步满足群众就近享有高水平医疗服务需求。

24. 提升养老服务质量。推进医养结合，为老年人提供患病期治疗、康复期护理、稳定期生活照料以及安宁疗护一体化的健康和养老服务。支持适合老年人的智能化产品、健康管理设备、健康养老移动应用软件（APP）等设计开发，开展智慧健康养老应用试点示

范。加快建立全国统一的养老服务质量和评价体系，到2020年全面实施全国养老机构服务质量等级评定工作。

25. 提高公共文化服务效能。在商场、写字楼等各类场所嵌入文化消费内容。推动公共图书馆、文化馆（站）等公共文化机构实行错时开放。引入社会化机制，以政府购买服务等方式引导更多主体参与公共文化服务，定期开展全国性公共文化产品采购大会，实现供需对接。统筹整合公共数字文化工程，加强公共文化大数据采集、存储和分析处理，建设文化云平台，推动数字图书馆、数字文化馆、智慧博物馆等公共数字文化建设项目，加强文物保护单位及可移动文物数字保护展示利用和非物质文化遗产数据库及数字展示。

26. 加快智慧广电发展。加快大数据、云计算、人工智能等新一代信息技术在广播电视传输覆盖网中的应用，打造功能更加强大的主流媒体融合传播网、数字文化传播网、基础战略资源网，为用户提供融合新闻资讯、视听节目、社会服务、医疗健康、数字娱乐、教育培训、智能家居等多功能于一体的智慧广电数字生活服务，实现广播电视人人通、移动通、终端通。

27. 推进多种旅游业态发展。推动乡村旅游提质扩容，完善乡村旅游服务标准，做好典型案例梳理，召开现场会推广乡村旅游发展经验。探索名城名镇名村保护与可持续发展模式，完善城市商业区旅游服务功能，建设一批避暑避寒度假目的地，打造一二三产业融合发展的美丽休闲乡村，推动建设自驾车房车旅游营地，推广精

品自驾游线路。实施全国红色旅游经典景区三期总体建设方案，增强红色旅游经典景区的教育功能和脱贫致富功能。推动中医药健康旅游，建设一批中医药健康旅游示范区和示范基地。

### 三、组织实施

#### （一）加强统筹协调。

建立健全工作协调推进机制，强化部门协同、上下联动、统筹协调。各有关部门要按照职责分工，加大对本领域公共服务工作的支持力度，细化制定配套制度和政策，加强对地方的监督和指导，推动各领域重点任务、保障措施有效落实。各级人民政府要强化主体责任，明确责任分工和完成时限，优化服务流程，提高质量效率，结合实际抓好贯彻落实，并及时向上级政府和有关部门报告进展情况。

#### （二）推进项目建设。

各地各有关部门要瞄准重点领域投资缺口，制定涵盖基本和非基本公共服务项目实施的专项行动计划，细化社会领域公共服务短板和弱项需求测算，依托国家重大建设项目库，分近期、中期、长期进行项目储备并确保滚动接续，在项目建设过程中，严格执行各类公共服务设施建设标准。各地要切实落实现有各项产业用地政策，经相应行业主管部门认定，投资主体依法依规使用旧厂房、仓库等存量房屋提供公共服务的，可享受在五年内继续按原用途和土地权利类型使用土地的过渡期政策。

#### （三）扩大资金投入。

积极发挥政府投资引导带动作用，合理安排经费并及时下达资金，确保中央财政性资金优先支持基本公共服务领域补短板项目建设。鼓励地方政府依法依规采取政府和社会资本合作（PPP）等方式，吸引更多社会力量参与建设、运营和服务。加大金融支持力度，综合利用债券、保险、信贷、产业投资基金等方式，为社会领域公共服务项目融资提供支持。

#### （四）强化实施监管。

继续深入推进“放管服”改革，加大对储备项目的协调调度力度，加快推进项目前期工作和开工建设，推动在建项目顺利实施，确保工程质量安全，早日建成发挥效益，避免形成“半拉子”工程。各地在建设过程中，要根据财政承受能力和政府投资能力，严格项目条件审核，合理安排项目建设，严禁以政府投资基金、政府和社会资本合作（PPP）、政府购买服务等名义变相举债，防范地方政府隐性债务风险。

#### （五）加大人才培养。

完善人才服务体制机制，结合实际推进实施工资待遇、技术等级评价、职称评定等激励政策。健全公共服务从业人员教育培训制度，定期组织职业培训和业务轮训，提高公共服务专业化水平。充分发挥高等院校、职业学校、科研院所作用，促进专业服务和管理人员培养，引导公共服务和管理人才向中西部地区和基层流动。探索公办与非办公公共服务机构在技术和人才等方面的合作机制，对非公办机构的人才培养、培训和进修等给予支持。

#### （六）实施考核评价。

将公共服务机构、从业人员、服务对象诚信情况纳入信用记录，并共享至全国信用信息共享平台，同步在“信用中国”网站和国家企业信用信息公示系统公示，加强守信联合激励、失信联合惩戒。各有关部门要加强对地方落实本领域任务的监督检查，发展改革委将会同相关部门开展基本公共服务达标考核和城市公共服务水平评价，委托第三方开展社会满意度调查，加强事中事后监管，重大问题及时向党中央、国务院报告。

附件：重点任务分工方案

## 四、行业规范

### 1、关于发布〈政府和社会资本合作（PPP）项目资产证券化业务尽职调查工作细则〉等系列自律规则的通知

（中基协字〔2019〕292号）

各相关单位：

为进一步完善业务规则体系，规范和指导资产证券化业务的尽职调查工作，提高尽职调查工作质量，根据中国证监会《证券公司及基金管理公司子公司资产证券化业务管理规定》（以下简称《管理规定》）《证券公司及基金管理公司子公司资产证券化业务尽职调

查工作指引》（以下简称《尽调指引》）《资产证券化业务风险控制指引》（以下简称《风控指引》）以及其他有关规定，中国证券投资基金业协会（以下简称“协会”）研究制定了《政府和社会资本合作（PPP）项目资产证券化业务尽职调查工作细则》等系列自律规则，经中国证监会同意及协会理事会审议通过，现予发布实施，请遵照执行。

一、此次发布 PPP 项目、企业应收账款、融资租赁债权等三类基础资产的尽职调查工作细则，后续按照“成熟一类制定一类”的原则制定、发布其他大类资产尽职调查工作细则。

二、本细则的规定是资产证券化业务尽职调查工作的最低要求，各相关机构可在此基础上制定更为细化、标准更高的制度。已登记私募基金管理人的私募基金产品投资标的涉及相关基础资产的，其尽职调查工作参照本细则执行。

三、对资产证券化业务的尽职调查工作应满足如下原则和标准：

（一）管理人应遵循全面性、审慎性、准确性原则开展资产证券化业务尽职调查工作；

（二）对业务参与人的尽职调查结论需支撑相关参与主体合法存续，具备相应业务资质，业务制度、风控制度健全，能够持续稳定展业；

（三）对基础资产的尽职调查结论需确保基础资产符合法律法规规定，权属明确，可以产生独立、可预测、持续、稳定的现金流且可特定化；

（四）重点关注基础资产涉及的交易合同，应确保其真实、合法、有效；同时，加强对现金流归集账户的核查力度，确保专项计划能够建立相对封闭、独立的基础资产现金流归集机制，保证现金流回款路径清晰明确，切实防范专项计划资产与其他资产混同以及被侵占、挪用等风险；

（五）通过充分的尽职调查工作，使专项计划的设立满足《管理规定》《尽调指引》《风控指引》以及各交易场所相关自律规则的要求。

四、管理人、原始权益人、资产服务机构、增信机构、托管人、资信评级机构、会计师事务所、律师事务所、资产评估机构、其他参与机构应严格履行尽职调查过程中相应的义务。原始权益人和除管理人以外的其他中介机构应按照合同约定，及时向管理人提供相关信息，并保证所提供信息真实、准确、完整。

五、管理人、原始权益人、资产服务机构、增信机构、托管人、资信评级机构、会计师事务所、律师事务所、资产评估机构、其他参与机构及其人员违反本细则、相关约定、承诺或者协会其他规定的，协会可采取口头提示、约见谈话等方式对其予以提醒。情节严重的，协会可相应采取谈话提醒、书面警示、要求限期改正、公开谴责、暂停备案、取消会员资格等纪律处分；对直接负责的主



管人员和其他直接责任人员，协会可相应采取谈话提醒、书面警示、要求参加强制培训、行业内谴责、认定为不适当人选、暂停从业资格、取消从业资格等纪律处分。协会可视情况，将违规机构、人员移送监管机构处理。

各机构在执行本通知过程中发现的问题，请及时向协会报告(联系邮箱：zczqh@amac.org.cn)。

附件 1：《PPP 项目资产证券化业务尽职调查工作细则》

附件 2：《企业应收账款资产证券化业务尽职调查工作细则》

附件 3：《融资租赁债权资产证券化业务尽职调查工作细则》

中国证券投资基金业协会

二〇一九年六月二十四日

附件 1：

政府和社会资本合作（PPP）项目资产证券化业务尽职调查工作细则

## 第一章 总则

第一条 为规范政府和社会资本合作（PPP）项目资产证券化业务的尽职调查工作，提高尽职调查工作质量，根据《证券公司及基金管理公司子公司资产证券化业务管理规定》、《证券公司及基金管理公司子公司资产证券化业务尽职调查工作指引》、《资产证券化业务风险控制指引》等相关规定，制定本细则。

第二条 以社会资本方（项目公司）作为原始权益人的 PPP 项目资产证券化业务，适用本细则。在《国家发展和改革委员会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）及

《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》（财金〔2014〕76号）发布以前已按照PPP模式实施并事先明确约定收益规则的项目以及其他PPP项目主要参与方，如融资提供方、承包商等，以与PPP项目相关的基础资产或基础资产现金流来源开展资产证券化业务，参照本细则执行。

本细则未作规定的，依照《证券公司及基金管理公司子公司资产证券化业务尽职调查工作指引》及各交易场所《政府和社会资本合作（PPP）项目资产支持证券挂牌条件确认指南》的有关规定执行。

## 第二章 对业务参与人的尽职调查

第三条 对社会资本方（项目公司）的尽职调查，应当包括但不限于以下内容：

（一）基本情况：社会资本方（项目公司）设立、存续情况；设立项目公司的，包括设立登记、股东认缴及实缴资本金、股权结构、控股股东和实际控制人，历次增减资，组织架构、公司治理和内部控制情况等。

（二）主营业务情况及财务状况：社会资本方（项目公司）所在行业的相关情况；行业竞争地位比较分析；最近三年各项主营业务情况、财务报表及主要财务指标分析、资本市场公开融资情况及历史信用表现；主要债务情况、授信使用状况及对外担保情况；对于设立未满三年的，提供自设立起的相关情况。

会计师事务所对社会资本方（项目公司）近三年财务报告出具的审计意见（成立未满三年的自公司设立起）。会计师事务所曾出具非标准审计意见的，管理人应当查阅社会资本方（项目公司）董事会（或者法律法规及公司章程规定的有权机构）关于非标准意见审计报告涉及事项处理情况的说明以及会计师事务所及注册会计师关于非标准意见审计报告的补充意见。管理人应当分析相关事项对社会资本方（项目公司）生产经营的影响。

（三）持续经营能力及资信情况：社会资本方（项目公司）持续经营能力、最近三年是否有发生重大违约或虚假信息披露、是否有不良信用记录、是否被有权部门认定为失信被执行人、失信生产经营单位或者其他失信单位等。

（四）股东及股息分配情况：PPP 项目公司股东以项目公司股权开展资产证券化业务的，还包括项目公司股东情况、项目公司股权股息的分配情况以及未分配利润分配机制情况等。

尽调结论需支撑社会资本方（项目公司）满足如下要求：

（一）生产经营符合法律、行政法规、社会资本方（项目公司）公司章程或者企业、事业单位内部规章文件的规定；

（二）内部控制制度健全；

（三）具有持续经营能力，无重大经营风险、财务风险和法律风险；

（四）最近三年未发生重大违约、虚假信息披露或者其他重大违法违规行为；

(五) 法律、行政法规和中国证监会规定的其他条件。

第四条 管理人应当核查底层基础资产现金流重要提供方的股权结构、实际控制人、涉诉情况以及最近三年的经营情况、财务状况、偿付能力和资信水平，对于设立未满三年的，提供自设立起的相关情况。

尽调结论应充分支撑现金流重要提供方具有较强的偿付能力及偿付意愿。

本细则所称底层基础资产现金流重要提供方，指底层基础资产现金流单一提供方按照约定未支付现金流金额占基础资产未来现金流总额比例超过 15%，或该单一提供方及其关联方的未支付现金流金额合计占基础资产未来现金流总额比例超过 20%的现金流提供方。针对政府付费及可行性缺口补助模式下，政府作为底层基础资产现金流重要提供方的情况，不适用上述尽调要求。

第五条 对提供差额支付、保证担保、流动性支持等增信措施的增信主体的尽职调查包括但不限于：

(一) 增信主体为法人或其他组织的，管理人应当核查增信机构股权结构、实际控制人、与原始权益人的关联关系情况、主营业务情况、最近三年的净资产、资产负债率、净资产收益率、流动比率、速动比率等主要财务指标，主要债务情况，授信使用情况及累计对外担保余额及其占净资产的比例；对于设立未满三年的，提供自设立起的相关情况。管理人及律师事务所应当核查增信机构资信情况。增信机构属融资性担保机构的，管理人及律师事务所应当核实

其业务资质以及是否满足相关主管部门监管要求；同时，管理人应当核查融资性担保机构的代偿余额。

（二）增信主体为自然人的，应当核查增信方资信状况、代偿能力、资产受限情况、对外担保情况以及可能影响增信措施有效实现的其他信息。

（三）增信主体为社会资本方（项目公司）控股股东或实际控制人的，还应当核查增信机构所拥有的除社会资本方（项目公司）股权外其他主要资产，该部分资产的权利限制及是否存在后续权利限制安排。

尽调结论应充分反映相关增信主体的资信水平及偿付能力，确保其具备足够的增信能力，并在触发增信措施时能够及时、有效履约。

第六条 提供抵押或质押担保的，管理人及律师事务所应当核查担保物的法律权属情况、相关主体提供抵质押担保的内部决议情况、账面价值和评估价值（如有）情况，已经担保的债务总余额以及抵押、质押顺序，担保物的评估、登记、保管情况，并了解担保物的抵押、质押登记的可操作性等情况。

尽调结论应充分支撑担保物评估价值公允，存在顺位抵押情况的应确保其他顺位抵押权人的知情权，若触发担保增信措施，应确保担保物可依法执行处置。

### 第三章 对基础资产的尽职调查

第七条 管理人及律师事务所应当核查 PPP 项目是否已按规定完成 PPP 项目实施方案评审以及必要的审批、核准或备案等相关手续，财政承受能力论证报告及物有所值评价报告情况（如有），PPP 项目采购情况，社会资本方（项目公司）与政府方签订 PPP 项目合同的情况，PPP 项目入库情况等。

在能源、交通运输、水利、环境保护、市政工程等特定领域需要政府实施特许经营的，管理人及律师事务所应当核查项目公司是否已按规定完成特许经营项目实施方案审定，特许经营者与政府方签订特许经营协议的情况。

使用者付费模式和可行性缺口补助模式下，管理人及律师事务所应当核查项目公司是否取得收费许可文件，该收费许可是否仍处于有效期间；收费价格是否遵循政府定价或者政府指导价的浮动幅度内。

尽调结论应充分支撑 PPP 项目审批流程完整，核准手续健全，签署协议完善且真实有效，符合相关法律法规及政府其他有关规定。

第八条 管理人及律师事务所应当核查项目建设情况，包括项目建设进度、质量以及是否符合相关政策法规、PPP 项目合同以及项目施工合同约定的标准和要求。针对涉及新建或存量项目改建、依据项目合同约定在项目建成并开始运营后才获得相关付费的 PPP 项目，应核查社会资本方（项目公司）项目建设或改建进度的情况，是否依法履行了基建程序，包括固定资产投资审批、规划、用地、

建设、环评、消防、验收等；相应 PPP 项目是否已经按相关规定或合同约定经验收或政府方认可，并开始运营，有权按照规定或约定获得收益。

尽调结论应充分支撑 PPP 项目建设情况符合相关法律法规及合同约定，项目基建程序合规，PPP 项目有权取得收益。

第九条 管理人及律师事务所应当核查 PPP 项目是否存在政府方违规提供担保，或政府方采用固定回报、回购安排、明股实债等方式进行变相债务融资等情形。

尽调结论应充分支撑 PPP 项目不存在现行政策、法律法规规定的关于地方政府违规融资的情况。

第十条 管理人及律师事务所应当核查基础资产（PPP 项目资产或 PPP 项目收益权或 PPP 项目公司股权）及相关资产、相关资产收益权是否存在抵押、质押等权利负担。已经设有抵押、质押等权利负担且计划通过专项计划予以解除的，获得相关抵押权人、质押权人及其他相关担保权利人同意偿还相关融资，解除抵押、质押的情况。

社会资本方以 PPP 项目公司股权作为基础资产开展证券化，PPP 项目公司股权股息分配来源于 PPP 项目收益或其他收益的，相关收益权是否存在被转让或被设定质押等权利负担的情形。相关收益权已经设有质押等权利负担且计划通过专项计划予以解除的，应核查相关解除措施如回购收益权、偿还相关融资以及取得质押权人解除质押的同意等。

基础资产对应的底层相关资产（如管道、设备、厂房、土地使用权等）是否存在抵押、质押等担保权益或其他权利限制情况，以及相关权利负担或限制是否可能导致底层相关资产被处置从而影响到社会资本方（项目公司）持续业务经营、现金流稳定和专项计划投资者利益。

第十一条 管理人及律师事务所应当核查 PPP 项目合同、融资合同、项目公司股东协议或公司章程等相关文件是否存在对社会资本方（项目公司）转让基础资产（PPP 项目资产或 PPP 项目收益权或 PPP 项目公司股权），抵押、质押基础资产及相关资产、相关资产收益权做出限制性约定的情形，或是否已满足解除限制的条件、获得相关方的同意等。

尽调结论应充分支撑基础资产不得附带抵押、质押等担保负担或者其他权利限制，或通过专项计划相关安排，在原始权益人向专项计划转移基础资产时能够解除相关担保负担和其他权利限制。

第十二条 社会资本方（项目公司）以 PPP 项目资产作为基础资产开展证券化，应当核查 PPP 项目合同等是否明确约定了社会资本方（项目公司）拥有 PPP 项目资产的所有权或用益物权，该等资产是否可依法转让，若存在转让限制的，是否已通过协议安排解除。

尽调结论应充分支撑 PPP 项目资产权属明确且依法可以转让。

第十三条 管理人及律师事务所应当核查 PPP 项目运营情况，包括已运营时间、项目维护、运营情况以及是否符合相关政策法规和 PPP 项目合同约定的标准和要求。社会资本方（项目公司）是否存



在与政府方因 PPP 项目合同的重大违约、不可抗力因素影响项目持续建设运营，或导致付费机制重大调整等情形；是否存在因 PPP 项目合同或相关合同及其他重大纠纷而影响项目持续建设运营，或可能导致付费机制重大调整的协商、调解、仲裁或诉讼等情形。

尽调结论应充分支撑 PPP 项目运营建设情况符合相关法律法规规定及合同约定，且 PPP 项目可持续建设运营。

第十四条 管理人及律师事务所应当核查不同的付费模式下 PPP 项目合同、政府相关文件中约定的项目付费及收益情况：

（一）使用者付费模式下，包括但不限于使用者范围、付费条件、付费标准、付费期间、影响付费的因素等。是否涉及付费调整及调整的条件、方法及程序。是否涉及新建竞争性项目或限制社会资本方（项目公司）超额利润。

（二）政府付费模式下，采取可用性付费的，对可用性标准、付费标准、付费时间、不可用情形及扣减机制的约定；采取使用量付费的，对公共服务使用量计算标准、付费标准、付费时间、扣减机制的约定；采用绩效付费的，对绩效标准、绩效考核机制、付费标准、付费时间、扣减机制的约定。是否涉及付费调整及调整的条件、方法及程序。

（三）可行性缺口补助模式下，除了对使用者付费机制作出的约定外，还应当包括政府给予的可行性缺口补助形式、数额、时间等约定。

尽调结论应充分支撑基础资产现金流可特定化。

第十五条 管理人及律师事务所应当核查在政府付费模式下，政府付费纳入本级或本级以上政府财政预算、政府财政规划的情形；在可行性缺口补助模式下，可行性缺口补助涉及使用财政资金、政府投资资金的，纳入本级或本级以上政府财政预算、政府财政规划的情形。

尽调结论应充分支撑两种付费模式下涉及使用财政资金的情况均已纳入地方政府财政预算。

第十六条 政府付费模式和可行性缺口补助模式下，涉及地方政府支付安排的情况，管理人可适当核查当地政府最近三年财政收支及政府债务情况，核实财政资金安排的合规性和真实性，并根据获取的相关材料对地方政府支付能力进行分析。

第十七条 针对 PPP 项目实施中可能发生的下列事项，管理人及律师事务所应当分析 PPP 项目合同或其他相关合同约定的补救、处置方式：

（一）因运营成本上升、市场需求下降等因素造成现金流回收低于预期的风险分担机制，以及补助机制等政府承诺和保障、购买保险等风险缓释措施的安排。

（二）社会资本方（项目公司）在 PPP 项目建设、运营中发生重大违约及合同约定的补救、处置方式。如项目公司破产或资不抵债、未按项目合同约定完成融资、未在约定时间内完成建设或开始运营、未按照规定或约定的标准和要求提供产品或服务、违反合同

约定的股权变更限制、未按合同约定为 PPP 项目或相关资产购买保险等。

（三）政府方在 PPP 项目建设、运营中发生重大违约及合同约定的补救、处置方式。如未按合同约定付费或提供补助、未按约定完成项目审批、提供土地使用权、其他配套设施、防止不必要竞争性项目、自行决定征收征用或改变相关规定等。

（四）政治不可抗力事件及合同约定的补救、处置方式。如非因签约政府方原因导致且不在其控制下的征收征用、法律变更、未获审批等。

（五）自然不可抗力事件及合同约定的补救、处置方式。如地震、台风、洪水等自然灾害，武装冲突、骚乱、疫情等社会异常事件。

（六）政府方因 PPP 项目所提供的公共产品或服务已经不合适或者不再需要，或者会影响公共安全和公共利益而单方面决定接管、变更、终止项目及合同约定的补救、处置方式。

（七）其他影响 PPP 项目建设、运营以及社会资本方（项目公司）获得投资回报的情形。

尽调结论应充分支撑 PPP 项目存在上述风险时，管理人可采取包括但不限于终止项目发行，为专项计划设置相应的风险缓释条款以及其他可维护专项计划资产安全的措施。

第十八条 以 PPP 项目公司股权作为基础资产开展证券化的，应当核查 PPP 项目公司股东协议、公司章程等项目公司收益分配的来源、分配比例、时间、程序、影响因素的约定。

第十九条 以 PPP 项目收益权作为基础资产的，专项计划应当以 PPP 项目合同、政府相关文件为依据，综合评估 PPP 项目建设运营经济技术指标、付费模式和标准，参考相关历史数据或同类项目数据，测算 PPP 项目收益现金流。

使用者付费模式下，应当核查影响 PPP 项目收益现金流的各种因素，包括但不限于：使用者范围和未来数量变化、收费标准及其可能的调整、未能及时足额收取费用的情况、新建竞争性项目或限制社会资本方（项目公司）超额利润的情况等。

政府付费模式下，应当核查影响 PPP 项目收益现金流的各种因素，包括但不限于：PPP 项目建设运营经济技术标准是否满足政府付费要求、付费标准及其可能的调整、未能及时足额收取费用的情况、绩效监控及其可能扣减付费的情况等。

可行性缺口补助模式下，应当核查影响使用者付费和政府付费现金流的因素，以及可行性缺口补助的条件、形式和能形成持续现金流的补助等。

第二十条 以 PPP 项目资产、项目公司股权作为基础资产的，除按上述 PPP 项目收益权测算现金流外，应当由专业机构出具独立的资产评估报告，考虑项目资产的价值变化情况、项目公司股权股息分配的其他来源等。

第二十一条 管理人应当核查项目前期融资情况，包括提供融资的机构名称、融资金额、融资结构及融资交割情况等。

管理人应当核查 PPP 项目建设运营中是否存在尚未付清的融资负债、建设工程结算应付款或需要支付运营成本等情况，并分析上述负债偿还或运营成本支付是否对 PPP 项目资产现金流归集形成限制、是否可能导致现金流截留风险。

尽调结论应充分支撑基础资产可以产生独立、持续、稳定、可预测的现金流。

第二十二条 管理人及律师事务所应当核查是否存在 PPP 项目合同到期日早于资产支持证券的最晚到期日的情形。

第二十三条 以 PPP 项目资产、PPP 项目收益权及 PPP 项目公司股权开展证券化，应当核查社会资本方（项目公司）在开展证券化业务后实际控制权是否变化，是否继续承担项目的持续维护、运营责任。若履行项目运营责任的主体发生变化应核查相关安排是否取得政府方认可。

尽调结论应充分支撑社会资本方（项目公司）在开展证券化业务后，不得影响基础设施的稳定运营或公共服务供给的持续性和稳定性。

第二十四条 对账户安排的尽职调查包括收款账户信息、收款账户是否用于其他资金往来、付款人的付款方式等。

尽调结论应充分支撑专项计划能够建立相对封闭、独立的基础资产现金流归集机制，保证现金流回款路径清晰明确，切实防范专项计划资产与其他资产混同以及被侵占、挪用等风险。

#### 第四章 附则

第二十五条 管理人和律师事务所应当通过如下途径对相关主体违法失信情况进行核查：

（一）通过央行出具的《企业信用报告》、被执行人信息查询系统、最高人民法院的“全国法院失信被执行人名单信息公布与查询系统”等查询相关主体资信情况；

（二）通过应急管理部政府网站、生态环境部政府网站、国家市场监督管理总局政府网站、国家发展改革委和财政部网站、“信用中国”网站和国家企业信用信息公示系统等查询相关主体是否存在安全生产领域、环境保护领域、产品质量领域、财政性资金管理使用领域失信记录；

（三）通过税务机关门户网站、“信用中国”网站和国家企业信用信息公示系统等查询相关主体是否为重大税收违法案件当事人；

（四）其他可查询相关主体违约失信情况的途径。

第二十六条 已登记私募基金管理人的私募基金产品投资标的涉及PPP项目相关基础资产的，其尽职调查工作参照本细则执行。

第二十七条 本细则由中国证券投资基金业协会负责解释，并将根据业务发展情况不定期修订并发布更新版本。

第二十八条 本细则自发布之日起施行。

第二十九条 本细则所称“PPP项目资产支持证券”“PPP项目收益权”“PPP项目资产”“PPP项目公司股权”“政府和社会资本合作（Public-Private Partnerships，简称PPP）”“政府方”“社会资本方”“项目公司”“PPP项目合同”“使用者付费”“政府付费”“可行性缺口补助”“可用性付费”“使用量付费”“绩效付费”的含义与《上海证券交易所政府和社会资本合作（PPP）项目资产支持证券挂牌条件确认指南》《深圳证券交易所政府和社会资本合作（PPP）项目资产支持证券挂牌条件确认指南》《机构间私募产品报价与服务系统政府和社会资本合作（PPP）项目资产支持证券挂牌条件确认指南》中的含义相同。

附件 2:

企业应收账款资产证券化业务尽职调查工作细则

第一章 总则

第一条 为规范企业应收账款资产证券化业务的尽职调查工作，提高尽职调查工作质量，根据《证券公司及基金管理公司子公司资产证券化业务管理规定》、《证券公司及基金管理公司子公司资产证券化业务尽职调查工作指引》、《资产证券化业务风险控制指引》等相关规定，制定本细则。

第二条 以企业应收账款债权为基础资产或基础资产现金流来源开展资产证券化业务，适用本细则。本细则未作规定的，依照《证券公司及基金管理公司子公司资产证券化业务尽职调查工作指引》及

各交易场所《企业应收账款资产支持证券挂牌条件确认指南》的有关规定执行。

本细则所称应收账款，是指企业因履行合同项下销售商品、提供劳务等经营活动的义务后获得的付款请求权，但不包括因持有票据或其他有价证券而产生的付款请求权。

## 第二章 对业务参与人的尽职调查

第三条 对原始权益人的尽职调查包括但不限于：

（一）基本情况：原始权益人的设立、存续情况；主体评级情况（如有）；股权结构、控股股东及实际控制人；组织架构、公司治理及内部控制情况等。

（二）主营业务情况及财务状况：原始权益人所在行业的相关情况；行业竞争地位比较分析；最近三年各项主营业务情况、财务报表及主要财务指标分析、资本市场公开融资情况及历史信用表现；主要债务情况、授信使用状况及对外担保情况；对于设立未满三年的，提供自设立起的相关情况。

管理人应当核查会计师事务所对原始权益人近三年财务报告出具的审计意见（成立未满三年的自公司设立起）。会计师事务所曾出具非标准审计意见的，管理人应当查阅原始权益人董事会（或者法律法规及公司章程规定的有权机构）关于非标准意见审计报告涉及事项处理情况的说明以及会计师事务所及注册会计师关于非标准意见审计报告的补充意见。管理人应当分析相关事项对原始权益人生产经营的影响。



（三）与基础资产相关的业务情况：相关的业务制度及风险控制制度，业务流程，包括但不限于客户准入标准、客户评级体系（如有）、客户授信办法（如有）、应收账款的确认标准、应收账款回收流程、应收账款逾期和违约确认标准、应收账款催收流程、坏账核销制度等以及管理系统、管理人员、管理经验等；与基础资产同类型业务的历史回款情况，包括但不限于历史账期、历史坏账情况、逾期率、违约率、回收情况等；内部授权情况等。

（四）资信情况：管理人及律师事务所应当核查原始权益人及其实际控制人最近两年是否存在因严重违法失信行为，被有权部门认定为失信被执行人、失信生产经营单位或者其他失信单位，并被暂停或限制进行融资的情形。管理人及律师事务所应当就上述事项是否影响原始权益人进行融资展开核查，并在专项计划文件中发表明确意见。

（五）持续经营能力：如原始权益人需承担基础资产回收款转付义务，或涉及循环购买机制的，应当对原始权益人的持续经营能力进行分析。

（六）循环购买：涉及循环购买机制的，还应当对原始权益人可供购买的资产规模与循环购买额度的匹配性（循环购买情形下）进行分析。

循环购买通过原始权益人信息化系统或提供信息化系统服务的资产服务机构进行的，管理人应当对信息化系统的有效性、可靠性和稳定性等进行充分尽职调查，核查原始权益人或相关资产服务机

构信息化系统的功能机制、相关的 IT 权限和授权情况、循环购买操作流程、系统的有效性、可靠性和稳定性、系统应急机制和备选方案等。

若原始权益人为特定原始权益人，则尽调结论需支撑原始权益人满足如下要求：

（一）生产经营符合法律、行政法规、原始权益人公司章程或者企业、事业单位内部规章文件的规定；

（二）内部控制制度健全；

（三）具有持续经营能力，无重大经营风险、财务风险和法律风险；

（四）最近三年未发生重大违约、虚假信息披露或者其他重大违法违规行为；

（五）法律、行政法规和中国证监会规定的其他条件。

若原始权益人为非特定原始权益人，管理人及律师事务所本着审慎的原则，可根据实际情况参考上述核查要点及相关要求对原始权益人展开尽职调查。

第四条 对入池应收账款中的重要债务人或现金流重要提供方，应当核查其主营业务、财务数据、信用情况、偿债能力、资信评级情况（如有）、与原始权益人的关联关系及过往业务合作情况、应收账款历史偿付情况（如有）。管理人及律师事务所应当核查重要债务人或现金流重要提供方（如有）最近两年内是否存在因严重违法失信行为，被有权部门认定为失信被执行人、重大税收违法案件当

事人或涉金融严重失信人的情形，就上述事项是否影响重要债务人或现金流重要提供方的偿债能力进行核查，并在专项计划文件中发表明确意见。

尽调结论应充分支撑重要债务人或现金流重要提供方具有较强的偿债能力及偿债意愿。

本细则所称底层基础资产现金流重要提供方，指底层基础资产现金流单一提供方按照约定未支付现金流金额占基础资产未来现金流总额比例超过 15%，或该单一提供方及其关联方的未支付现金流金额合计占基础资产未来现金流总额比例超过 20%的现金流提供方。

第五条 对不合格基础资产的处置义务人，应当核查其履职能力，包括但不限于基本情况、财务数据、偿债能力、资信情况和内部授权情况，与基础资产相关的业务制度、业务流程以及管理系统、管理人员、管理经验等。

尽调结论应充分支撑不合格基础资产的处置义务人具有较强的履职能力及处置意愿。

不合格基础资产系指在基准日、专项计划设立日或循环购买日不符合合格标准或资产保证的基础资产或专项计划文件约定的其他不合格基础资产。

第六条 对提供差额支付、保证担保、流动性支持等增信措施的增信主体的尽职调查包括但不限于：

（一）增信主体为法人或其他组织的，管理人应当核查增信机构股权结构、实际控制人、与原始权益人的关联关系情况、主营业务情况、最近三年的净资产、资产负债率、净资产收益率、流动比率、速动比率等主要财务指标，主要债务情况，授信使用情况及累计对外担保余额及其占净资产的比例；对于设立未满三年的，提供自设立起的相关情况。管理人及律师事务所应当核查增信机构违法失信情况。增信机构属融资性担保机构的，管理人及律师事务所应当核实其业务资质以及是否满足相关主管部门监管要求；同时，管理人应当核查融资性担保机构的代偿余额。

（二）增信主体为自然人的，应当核查增信主体资信状况、代偿能力、资产受限情况、对外担保情况以及可能影响增信措施有效实现的其他信息。

（三）增信主体为原始权益人控股股东或实际控制人的，还应当核查增信机构所拥有的除原始权益人股权外其他主要资产，该部分资产的权利限制及是否存在后续权利限制安排。

尽调结论应充分反映相关增信主体的资信水平及偿付能力，确保其具备足够的增信能力，并在触发增信措施时能够及时、有效履约。

第七条 提供抵押或质押担保的，管理人及律师事务所应当核查担保物的法律权属情况、相关主体提供抵质押担保的内部决议情况、账面价值和评估价值（如有）情况，已经担保的债务总余额以及抵

押、质押顺序，担保物的评估、登记、保管情况，并了解担保物的抵押、质押登记的可操作性等情况。

尽调结论应充分支撑担保物评估价值公允，存在顺位抵押情况的应确保其他顺位抵押权人的知情权，若触发担保增信措施，应确保担保物可依法执行处置。

### 第三章 对基础资产的尽职调查

第八条 对企业应收账款资产证券化业务的尽职调查可以采用逐笔尽职调查或者抽样尽职调查两种方法。

入池资产符合笔数众多、资产同质性高、单笔资产占比较小等特征的，可以采用抽样尽职调查方法。原则上，对于入池资产笔数少于 50 笔的资产池，应当采用逐笔尽职调查方法；对于入池资产笔数不少于 50 笔的资产池，可以采用抽样尽职调查方法。

采用逐笔尽职调查方法的，应当对每一笔资产展开尽职调查。

采用抽样尽职调查方法的，管理人及其他中介机构应当设置科学合理的抽样方法和标准，并对抽取样本的代表性进行分析说明。对于对基础资产池有重要影响的入池资产应当着重进行抽样调查。原则上，入池资产笔数在 50 笔以上，1 万笔以下的，抽样比例应当不低于百分之五，且笔数不低于 50 笔；入池资产笔数在 1 万至 10 万笔之间的，抽样比例应当不低于千分之五，且笔数不低于 200 笔；入池资产笔数在 10 万笔及以上的，可结合基础资产特征和对筛选基础资产所依赖的技术系统进行测试验证的结果，自行确定抽样

规模，且笔数不低于 300 笔。抽样比例系抽样样本的应收账款总金额占入池资产应收账款总金额的比重。

第九条 对基础资产形成与转让合法性的尽职调查应当包括但不限于以下内容：

（一）原始权益人是否合法拥有基础资产，涉及的应收账款是否基于真实、合法的交易活动（包括销售商品、提供劳务等）产生，交易对价是否公允，是否涉及《资产证券化业务基础资产负面清单指引》。基础资产涉及关联交易的，应当对交易背景真实性、交易对价公允性重点核查。应收账款系从第三方受让所得的，应当核查原始权益人支付转让对价情况，以及转让对价是否公允，应收账款转让是否通知债务人及附属担保权益义务人（如有），并在相关登记机构办理应收账款转让登记。如存在特殊情形未进行债权转让通知或未办理转让登记，管理人应当核查未进行转让通知或未办理转让登记的原因及合理性。

（二）基础资产涉及的交易合同是否真实、合法、有效，债权人履行合同项下的义务的完成情况，合同约定的付款条件的满足情况，是否存在属于预付款的情形，债务人履行其付款义务是否存在抗辩事由和抵销情形。

（三）基础资产的权属是否清晰明确，是否涉诉，是否附带抵押、质押等担保负担或者其他权利限制。已经存在抵押、质押等担保负担或者其他权利限制的，是否能够通过专项计划相关安排在原始权益人向专项计划转移基础资产时予以解除。对基础资产权属、

涉诉、权利限制和负担等情况的调查，管理人及律师事务所应当通过相关系统查询确认基础资产及其相关资产的权属、涉诉、权利限制和负担情况。

（四）基础资产的界定是否清晰，附属担保权益（如有）的具体内容是否明确；存在附属担保权益的，是否一并转让。

（五）基础资产涉及的应收账款是否可特定化，应收账款金额、付款时间是否明确。

尽调结论应充分支撑基础资产的交易基础真实、交易对价公允，交易合同真实，符合法律法规规定，权属明确，可以产生独立、持续、稳定、可预测的现金流，且现金流可特定化。

第十条 管理人应当统计分析基础资产池的基本情况，包括但不限于入池应收账款总金额，笔数，单笔金额分布，贸易类型分布（如有），区域分布，行业分布，账龄及剩余账期分布，结算支付方式分布，影子评级分布及加权结果（如有），担保、信用保险及其他增信情况（如有）分布，债权人和债务人数量及集中度，重要债务人情况（包括但不限于重要债务人名单、涉及的入池应收账款金额、笔数及其占比），关联交易笔数与金额及其占比，关联交易方情况等。

第十一条 管理人或现金流预测机构（如有）应当采集分析原始权益人与入池资产同类别的应收账款历史表现数据并作为出具相应专业意见的依据。

第十二条 对应收账款账户安排的尽职调查包括收款账户信息、收款账户是否用于其他资金往来、债务人的付款方式等。

尽调结论应充分支撑专项计划能够建立相对封闭、独立的基础资产现金流归集机制，保证现金流回款路径清晰明确，切实防范专项计划资产与其他资产混同以及被侵占、挪用等风险。

第十三条 循环购买的入池资产应当由管理人、律师事务所等相关中介机构确认是否符合入池标准，相关中介机构应当勤勉尽责，对入池资产进行充分尽职调查。

#### 第四章 附则

第十四条 管理人和律师事务所应当通过如下途径对相关主体违法失信情况进行核查：

（一）通过央行出具的《企业信用报告》、被执行人信息查询系统、最高人民法院的“全国法院失信被执行人名单信息公布与查询系统”等查询相关主体资信情况；

（二）通过应急管理部政府网站、生态环境部政府网站、国家市场监督管理总局政府网站、国家发展改革委和财政部网站、“信用中国”网站和国家企业信用信息公示系统等查询相关主体是否存在安全生产领域、环境保护领域、产品质量领域、财政性资金管理使用领域失信记录；

（三）通过税务机关门户网站、“信用中国”网站和国家企业信用信息公示系统等查询相关主体是否为重大税收违法案件当事人；



（四）其他可查询相关主体违约失信情况的途径。

第十五条 已登记私募基金管理人的私募基金产品投资标的涉及企业应收账款相关基础资产的，其尽职调查工作参照本细则执行。

第十六条 本细则由中国证券投资基金业协会负责解释，并将根据业务发展情况不定期修订并发布更新版本。

第十七条 本细则自发布之日起施行。

附件 3：

融资租赁债权资产证券化业务尽职调查工作细则

第一章 总则

第一条 为规范融资租赁债权资产证券化业务的尽职调查工作，提高尽职调查工作质量，根据《证券公司及基金管理公司子公司资产证券化业务管理规定》、《证券公司及基金管理公司子公司资产证券化业务尽职调查工作指引》、《资产证券化业务风险控制指引》等相关规定，制定本细则。

第二条 以融资租赁债权为基础资产或基础资产现金流来源开展资产证券化业务，适用本细则。本细则未作规定的，依照《证券公司及基金管理公司子公司资产证券化业务尽职调查工作指引》及各交易场所《融资租赁债权资产支持证券挂牌条件确认指南》的有关规定执行。

本细则所称融资租赁债权，是指融资租赁公司依据融资租赁合同对债务人（承租人）享有的租金债权、附属担保权益（如有）及其他权利（如有）。

## 第二章 对业务参与人的尽职调查

第三条 对原始权益人的尽职调查包括但不限于：

（一）基本情况：原始权益人的设立、存续情况；主体评级情况（如有）；股权结构、控股股东及实际控制人；组织结构、公司治理及内部控制等；内部授权情况；原始权益人开展业务是否满足相关主管部门监管要求、正式运营期限、是否具备风险控制能力；业务经营是否合法合规。

（二）原始权益人是否为境内外上市公司或者境内外上市公司的子公司。为境内外上市公司子公司的，其总资产、营业收入或净资产等指标占上市公司的比重。

（三）主营业务情况及财务状况：原始权益人所在行业的相关情况；行业竞争地位比较分析；最近三年各项主营业务情况、财务报表及主要财务指标分析、资本市场公开融资情况及历史信用表现；主要债务情况、授信使用状况及对外担保情况；对于设立未满三年的，提供自设立起的相关情况。

管理人应当核查会计师事务所对原始权益人近三年财务报告出具的审计意见（成立未满三年的自公司设立起）。会计师事务所曾出具非标准审计意见的，管理人应当查阅原始权益人董事会（或者法律法规及公司章程规定的有权机构）关于非标准意见审计报告涉及事项处理情况的说明以及会计师事务所及注册会计师关于非标准意见审计报告的补充意见。管理人应当分析相关事项对原始权益人生产经营的影响。

（四）资信情况：管理人及项目律师事务所应当核查原始权益人及其实际控制人最近两年是否存在因严重违法失信行为，被有权部门认定为失信被执行人、失信生产经营单位或者其他失信单位，并被暂停或限制进行融资的情形。管理人及律师事务所应当就上述事项是否影响原始权益人进行融资展开核查，并在专项计划文件中发表明确意见。

（五）业务开展情况：包括但不限于主营业务概况、业务开展的时间、经营模式、承租人集中度、行业分布、期限分布、盈利和现金流的稳定性、业务开展的资金来源、风险资产规模、既有负债、或有负债等情况，以及近五年或者成立以来（若成立未满五年）融资租赁业务的展期、早偿、逾期、违约以及违约后回收等情况的定义、具体计算方式及相关历史数据。

（六）风险控制制度：包括但不限于风险分类管理制度、承租人信用评估制度、事后追偿和处置制度、风险预警机制、风险准备金计提情况及风险资产占净资产的比重等。其中关于风险分类管理制度，应当就其分类管理标准、定义、方式等进行核查。

（七）持续经营能力：如原始权益人需承担基础资产回收款转付义务，或涉及循环购买机制的，应当对原始权益人的持续经营能力进行分析。

（八）循环购买：涉及循环购买机制的，还应当对原始权益人可供购买的资产规模与循环购买额度的匹配性（循环购买情形下）进行分析。

循环购买通过原始权益人信息化系统或提供信息化系统服务的资产服务机构进行的，管理人应当对信息化系统的有效性、可靠性和稳定性等进行充分尽职调查，核查原始权益人或相关资产服务机构信息化系统的功能机制、相关的 IT 权限和授权情况、循环购买操作流程、系统的有效性、可靠性和稳定性、系统应急机制和备选方案等。

若原始权益人为特定原始权益人，则尽调结论需支撑原始权益人满足如下要求：

（一）生产经营符合法律、行政法规、原始权益人公司章程或者企业、事业单位内部规章文件的规定；

（二）内部控制制度健全；

（三）具有持续经营能力，无重大经营风险、财务风险和法律风险；

（四）最近三年未发生重大违约、虚假信息披露或者其他重大违法违规行为；

（五）法律、行政法规和中国证监会规定的其他条件。

若原始权益人为非特定原始权益人，管理人及律师事务所本着审慎的原则，可根据实际情况参考上述核查要点及相关要求对原始权益人展开尽职调查。

第四条 对入池融资租赁债权中的重要债务人或现金流重要提供方，应当核查其主营业务、财务数据、信用情况、偿债能力、资信评级情况（如有）、与原始权益人的关联关系及过往业务合作情

况、租金历史偿付情况（如有）等。未达到重要债务人或现金流重要提供方要求但单笔未偿还本金金额占比较大的，管理人应当结合对专项计划现金流影响情况，对其经营状况及财务状况进行必要的尽职调查。管理人及律师事务所应当核查重要债务人或现金流重要提供方（如有）最近两年内是否存在因严重违法失信行为，被有权部门认定为失信被执行人、重大税收违法案件当事人或涉金融严重违法失信人的情形。管理人及律师事务所应当就上述事项是否影响重要债务人或现金流重要提供方的偿债能力进行核查，并在专项计划文件中发表明确意见。

尽调结论应充分支撑重要债务人或现金流重要提供方具有较强的偿债能力及偿债意愿。

本细则所称底层基础资产现金流重要提供方，指底层基础资产现金流单一提供方按照约定未支付现金流金额占基础资产未来现金流总额比例超过 15%，或该单一提供方及其关联方的未支付现金流金额合计占基础资产未来现金流总额比例超过 20%的现金流提供方。

第五条 对不合格基础资产的处置义务人，应当核查其履职能力，包括但不限于基本情况、财务数据、偿债能力、资信情况和内部授权情况，与基础资产相关的业务制度、业务流程以及管理系统、管理人员、管理经验等。

尽调结论应充分支撑不合格基础资产的处置义务人具有较强的履职能力及处置意愿。

不合格基础资产系指在基准日、专项计划设立日或循环购买日不符合合格标准或资产保证的基础资产或专项计划文件约定的其他不合格基础资产。

第六条 对提供差额支付、保证担保、流动性支持等增信措施的增信主体的尽职调查包括但不限于：

（一）增信主体为法人或其他组织的，管理人应当核查增信机构股权结构、实际控制人、与原始权益人的关联关系情况、主营业务情况、最近三年的净资产、资产负债率、净资产收益率、流动比率、速动比率等主要财务指标，主要债务情况，授信使用情况及累计对外担保余额及其占净资产的比例；对于设立未满三年的，提供自设立起的相关情况。管理人及律师事务所应当核查增信机构违法失信情况。增信机构属融资性担保机构的，管理人及律师事务所应当核实其业务资质以及是否满足相关主管部门监管要求；同时，管理人应当核查融资性担保机构的代偿余额。

（二）增信主体为自然人的，应当核查增信方资信状况、代偿能力、资产受限情况、对外担保情况以及可能影响增信措施有效实现的其他信息。

（三）增信主体为原始权益人及其关联方或重要债务人的，管理人应当结合风险相关性情况进行详细核查。增信主体为原始权益人控股股东或实际控制人的，还应当核查增信机构所拥有的除原始权益人股权外其他主要资产，该部分资产的权利限制及是否存在后续权利限制安排。

尽调结论应充分反映相关增信主体的资信水平及偿付能力，确保其具备足够的增信能力，并在触发增信措施时能够及时、有效履约。

第七条 提供抵押或质押担保的，管理人及律师事务所应当核查担保物的法律权属情况、相关主体提供抵质押担保的内部决议情况、账面价值和评估价值（如有）情况，已经担保的债务总余额以及抵押、质押顺序，担保物的评估、登记、保管情况，并了解担保物的抵押、质押登记的可操作性等情况。

尽调结论应充分支撑担保物评估价值公允，存在顺位抵押情况的应确保其他顺位抵押权人的知情权，若触发担保增信措施，应确保担保物可依法执行处置。

第八条 债务人集中度较高的，管理人应当强化对原始权益人、增信机构及债务人的尽职调查要求，应当就增信合同、债务人底层现金流锁定相关业务合同以及上述合同签署的相关授权、审批等情况进行充分尽职调查，发表明确的尽职调查意见。

尽调结论应充分支撑基础资产池债务人集中度较高的合理性，并应当设置有效的风险缓释措施。

债务人集中度较高的情形包括：基础资产池中相互之间不存在关联关系的债务人数量低于 10 个，或单个债务人入池资产金额占比超过 50%，或前 5 大债务人入池资产金额占比超过 70%。上述债务人之间存在关联关系的，应当合并计算。

第九条 管理人应当核查资产服务机构融资租赁相关的业务管理能力，包括但不限于回收租金的资金管理、附属担保权益及其他权利的管理（如有）、租赁项目的跟踪评估等。

### 第三章 对基础资产的尽职调查

第十条 对融资租赁债权资产证券化业务的尽职调查可以采用逐笔尽职调查或者抽样尽职调查两种方法。

尽职调查范围原则上应当覆盖全部入池资产。入池资产符合笔数众多、资产同质性高、单笔资产占比较小等特征的，可以采用抽样尽职调查方法。原则上，对于入池资产笔数少于 50 笔的资产池，应当采用逐笔尽职调查方法；对于入池资产笔数不少于 50 笔的资产池，可以采用抽样尽职调查方法。

采用逐笔尽职调查方法的，应当对每一笔资产展开尽职调查。

采用抽样尽职调查方法的，管理人及其他中介机构应当设置科学合理的抽样方法和标准，并对抽取样本的代表性进行分析说明。对于对基础资产池有重要影响的入池资产应当着重进行抽样调查。原则上，入池资产笔数在 50 笔以上，1 万笔以下的，抽样比例应当不低于百分之五，且笔数不低于 50 笔；入池资产笔数在 1 万至 10 万笔之间的，抽样比例应当不低于千分之五，且笔数不低于 200 笔；入池资产笔数在 10 万笔及以上的，可结合基础资产特征和对筛选基础资产所依赖的技术系统进行测试验证的结果，自行确定抽样规模，且笔数不低于 300 笔。抽样比例系抽样样本的未偿还本金总额占入池资产未偿还本金总额的比重。



第十一条 对基础资产形成与转让合法性的尽职调查应当包括但不限于以下内容：

（一）原始权益人是否合法拥有基础资产及对应租赁物的所有权。除租赁物以原始权益人为权利人设立的担保物权外，基础资产及租赁物是否附带抵押、质押等担保负担或者其他权利限制。租赁物状况是否良好，是否涉及诉讼、仲裁、执行或破产程序，或涉及国防、军工或其他国家机密。对基础资产权属、涉诉、权利限制和负担等情况的调查，管理人及律师事务所应当通过相关系统查询确认基础资产及其相关资产的权属、涉诉、权利限制和负担情况。

（二）基础资产界定是否清晰，附属担保权益（如有）、其他权利（如有）及租赁物的具体内容是否明确。

（三）基础资产涉及的租赁物及对应租金是否可特定化，租金数额、支付时间是否明确。

（四）基础资产涉及的融资租赁债权是否基于真实、合法的交易活动产生，交易对价是否公允，是否具备商业合理性。基础资产是否属于《资产证券化业务基础资产负面清单指引》列示的负面清单范畴，是否属于以地方政府为直接或间接债务人、以地方融资平台公司为债务人的基础资产，是否存在违反地方政府债务管理相关规定的情形。基础资产涉及关联交易的，应当对交易背景真实性、交易对价公允性重点核查。

（五）基础资产涉及的交易合同是否真实、合法、有效。出租人是否已经按照合同约定向出卖人支付了租赁物购买价款。是否存

在出卖人针对租赁物所有权转让给出租人提出合理抗辩事由。出租人是否已经按照合同约定向承租人履行了合同项下的义务。相关租赁物是否已按照合同约定交付给承租人。租金支付条件是否已满足，历史租金支付情况是否正常。除以保证金冲抵租赁合同项下应付租金外，承租人履行其租金支付义务是否存在抗辩事由和抵销情形。

（六）按照国家法律法规规定租赁物的权属应当登记的，原始权益人是否已依法办理相关登记手续。租赁物不属于依法需要登记的财产类别，原始权益人是否在主管部门指定或行业组织鼓励的相关的登记系统进行融资租赁业务登记，登记的租赁物财产信息是否与融资租赁合同及租赁物实际状况相符；对于租赁物权属不随基础资产转让给专项计划的情形，管理人应关注采取何种措施防止第三方获得租赁物权属。

（七）债务人集中度较高或租赁物涉及无形资产等情形的，管理人及律师事务所应当结合租赁物的性质和价值、基础资产的构成、租赁本金、合同利率和服务费、出租人与承租人的合同权利和义务，对入池资产对应的租赁物买卖合同及融资租赁合同的商业合理性、相关财产作为租赁物是否符合相关法律法规等进行专项核查，并出具核查意见。商业合理性核查，包括但不限于租赁物评估价值、租赁物的可处置性、租赁物买卖合同的交易对价、融资租赁合同的租金确定的依据及合理性等情况。

尽调结论应充分支撑基础资产的交易基础真实、交易对价公允，符合法律法规规定，权属明确，可以产生独立、持续、稳定、可预测的现金流，且现金流可特定化。

第十二条 管理人应当统计分析基础资产池的基本情况，包括但不限于租赁业务形式占比情况（直接租赁、售后回租等）、租赁物描述等情况、原始权益人在获取租赁物时的付款情况、租赁物交付情况、租赁物投保情况、承租人租金历史偿付情况（如有）、债务人行业及地区分布、入池资产信用等级分布（如有）、未偿本金余额分布、剩余期限分布、利率与计息方式、租金偿还方式及分布、首付款比例分布（如有）、担保人、担保形式及担保物/保证金对债务的覆盖比例（如有）、保证金收取及管理情况、债务人数量及集中度、重要债务人情况（包括但不限于重要债务人对基础资产的本金总额、本金余额、账龄、期限、还款计划安排、地区、行业等具体信息）、关联交易笔数与金额及其占比、关联方情况等。

第十三条 管理人及中介机构应当核查基础资产所涉租赁合同的相关约定。基础资产所涉租赁合同中存在采用浮动利率计息方式的，管理人应当核查该等利率的浮动方式与基准利率的关系等相关信息，并分析利率浮动是否会对专项计划的超额利差增信方式产生影响。对租金利率的设定，管理人应当核查是否符合最高人民法院关于民间借贷利率的规定。管理人应当核查基础资产所涉及提前退租的相关约定，包括但不限于提前退租的条件，提前退租是否可以减免租赁利息和相关费用等。

尽调结论应充分支撑基础资产所涉底层租赁合同相关条款设置合法合规，浮动计息及提前退租情形下，对基础资产现金流稳定归集不产生较大影响。

第十四条 管理人或现金流预测机构（如有）应当采集分析原始权益人融资租赁债权历史表现数据，并充分考虑基础资产违约率、违约回收率、提前退租、预期收益率变动和相关税费是否由专项计划承担等因素对基础资产现金流的影响，在此基础上出具相应专业意见。

第十五条 对融资租赁债权账户安排的尽职调查包括收款账户信息、收款账户是否用于其他资金往来、承租人的付款方式等。

尽调结论应充分支撑专项计划能够建立相对封闭、独立的基础资产现金流归集机制，保证现金流回款路径清晰明确，切实防范专项计划资产与其他资产混同以及被侵占、挪用等风险。

第十六条 循环购买的入池资产应当由管理人、律师事务所等相关中介机构确认是否符合入池标准，相关中介机构应当勤勉尽责，对入池资产进行充分尽职调查。

#### 第四章 附则

第十七条 管理人和律师事务所应当通过如下途径对相关主体违法失信情况进行核查：

（一）通过央行出具的《企业信用报告》、被执行人信息查询系统、最高人民法院的“全国法院失信被执行人名单信息公布与查询系统”等查询相关主体资信情况；

（二）通过应急管理部政府网站、生态环境部政府网站、国家市场监督管理总局政府网站、国家发展改革委和财政部网站、“信用中国”网站和国家企业信用信息公示系统等查询相关主体是否存在安全生产领域、环境保护领域、产品质量领域、财政性资金管理使用领域失信记录；

（三）通过税务机关门户网站、“信用中国”网站和国家企业信用信息公示系统等查询相关主体是否为重大税收违法案件当事人；

（四）其他可查询相关主体违约失信情况的途径。

第十八条 本细则由中国证券投资基金业协会负责解释，并将根据业务发展情况不定期修订并发布更新版本。

第十九条 本细则自发布之日起施行。