

# 中国银行业监督管理委员会文件

银监发〔2012〕12号

## 中国银监会关于加强2012年 地方政府融资平台贷款风险监管的指导意见

各银监局，各政策性银行、国有商业银行、股份制商业银行、金融资产管理公司，邮政储蓄银行，各省级农村信用联社，银监会直接监管的信托公司、企业集团财务公司、金融租赁公司：

2012年，各银行业金融机构要遵循“政策不变、深化整改、审慎退出、重在增信”的总体思路，以缓释风险为目标，以降旧控新为重点，以现金流覆盖率为抓手，继续推进地方政府融资平台（以下简称融资平台）贷款风险化解工作。为深化融资平台贷款风险缓释工作，现提出如下指导意见：

### 一、严格监控，及时化解到期风险

（一）逐户按月统计到期贷款。各银行、各银监局要建立融资

平台(包含仍按平台管理类和退出类平台,下同)贷款今年到期情况的台账统计制度,逐月统计融资平台贷款的到期时间、金额、偿债资金来源、实际偿还情况等,按季报送银监会。

(二)落实到期贷款偿还方案。对于今年到期的融资平台贷款,各银行要在全面调查统计的基础上,与各融资平台共同制定详细的还款方案。牵头银行即最大债权银行要按融资平台名录负责测算和还款方案制定工作,将还款方案于2012年4月底前报送各银监局。

(三)加强到期贷款风险分析监测。各银行、各银监局要根据专项统计结果和银企共同制定的还款方案,密切跟踪融资平台运营状况和到期贷款的还款进度。对不能按方案落实资金来源、可能造成还款违约和存在以贷还贷问题的,要及早采取处置措施,并专报银监会。

## **二、分类处置,切实缓释存量风险**

(四)对于融资平台的存量贷款,应按照“分类管理、区别对待、逐步化解”的原则,按照以下情形分别处理。

(五)对于自身现金流100%覆盖贷款本息且项目已建成达产、形成了经营性现金流的融资平台,要以现金流来源为基础,制定均衡的分期还贷计划,并专户集并、封闭现金流收入,确保及时足额清收到期贷款本息。

(六)对于自身现金流100%覆盖贷款本息,项目已建成但尚未达产形成经营性现金流的融资平台,在借款人的抵押担保、还款

方式等方面整改合格的前提下,经各银行总行审批,可在原有贷款额度内进行再融资,切实支持项目早达产、早创收,早日增加还款资金来源。

(七)对于自身现金流 100% 覆盖贷款本息,贷款到期而项目尚未建成的融资平台,在借款人的抵押担保、还款方式等方面整改合格的前提下,经各银行总行审批后,可按照工程建设实际周期合理确定贷款期限,一次性修订贷款合同,使贷款期限符合项目建成要求。

(八)对于自身现金流不能够 100% 覆盖贷款本息,但项目能够吸引社会资金投资的融资平台,各银行要在现有贷款余额不增加的前提下,积极协助地方政府相关部门和借款人,制定资产重组、合并、转让或引入新投资者等市场化处置方案,提高现金流覆盖程度,在项目建成达产后及时按约清收贷款本息。

(九)对于自身现金流不能够 100% 覆盖贷款本息,且工程项目不宜吸引社会资金投资的融资平台,各银行要在不增加新贷的前提下,与地方政府积极沟通,按原定承诺,量化还款数额,纳入财政预算,分期清收贷款。

### **三、严格标准,有效控制新增贷款**

(十)严格降旧控新要求。按照“保在建、压重建、控新建”的基本要求,今年融资平台贷款要严格准入标准和放贷条件,坚持有保有压和结构调整。对仍按平台管理类的新增贷款进行重点监管,对退出类贷款的变动情况进行跟踪监测,以实现全年融资平台贷

款“降旧控新”的总体目标。

(十一)严格控制总量。今年各银行在年度信贷计划安排上不得新增融资平台贷款规模;各地区的融资平台贷款余额不得超过当地政府可承受债务规模上限;各银行不得对信贷分类中列为压缩类的融资平台新发放贷款。

(十二)严格把握投向。融资平台新增贷款应优先保证重点在建项目需求,既要避免重点项目出现“半拉子”工程,又要防范融资平台假借“保续建”之名套取贷款。仍按平台管理类的新增贷款的投向主要为五个方面:一是符合《公路法》的收费公路项目;二是国务院审批或核准通过且资本金到位的重大项目;三是土地储备类和保障性住房建设项目;四是农业发展银行支持且符合中央政策的农田水利类项目;五是工程进度达到60%以上,且现金流测算达到全覆盖的在建项目。

(十三)严格新增贷款条件。仍按平台管理类的新增贷款必须满足五个前提条件:一是公司治理完善;二是现金流全覆盖;三是抵押担保符合现行规定且存量贷款已在抵押担保、贷款期限、还款方式等方面整改合格;四是借款人资产负债率低于80%;五是融资平台存量贷款中需要财政偿还的部分已纳入地方财政预算管理,并已落实预算资金来源。

#### **四、审慎退出,加强退后动态管理**

(十四)严格平台退出管理。各银行应以现金流覆盖率为抓手,严格把握融资平台退出条件,审慎评估退出后平台贷款风险,

强化退出类平台贷款的风险管控。

(十五)严格平台退出条件。融资平台退出需满足五个条件：一是符合现代公司治理要求,属于按照商业化原则运作的企业法人;二是资产负债率在70%以下,财务报告经过会计师事务所审计;三是自身现金流100%覆盖贷款本息,且各债权银行对融资平台的风险定性均为全覆盖;四是存量贷款的抵押担保、贷款期限、还款方式等已整改合格;五是诚信经营,无违约记录,可持续独立发展。

(十六)严格平台退出程序。融资平台退出应严格按照以下程序进行:一是牵头行发起。由牵头行发起,各债权银行认真审核并形成一致性退出意见。二是各总行审批。各债权银行分支机构将融资平台退出申请报各总行审核批准。三是三方签字。各债权银行获总行退出审批通过后,与地方政府相关部门、平台公司进行沟通协商并由三方签字确认。四是退出承诺。在三方签字的同时,地方政府及相关部门应明确承诺不再为退出类平台新增贷款提供任何担保;各银行应明确承诺按审慎信贷原则进行贷款管理,并独立承担新增贷款风险。五是监管备案。牵头行将有关资料收集完整后向融资平台属地银监部门报备,监管部门在融资平台报表中标示退出。

(十七)严格平台退后管理。对退出类平台,各银行要在落实“名单制”管理的基础上,严格按照商业化原则加强风险管控。监管部门要实施动态监测,对于退出类平台五项条件之一低于监管

要求和违背退出承诺的,要重新纳入平台管理。退出类新增贷款应严格遵循产业政策、信贷政策和一般公司贷款条件,实行“谁贷款,谁承担风险”的责任追究机制。各银行不得向退出类平台发放保障性住房和其他公益性项目贷款。

## **五、完善制度,深化平台贷款管理**

(十八)实行信贷分类制度。各银行应在原有“名单制”管理的基础上,对融资平台按照“支持类、维持类、压缩类”进行信贷分类。“支持类”指符合融资平台贷款的新增条件和银行信贷政策及风险偏好,可以新增贷款的融资平台;“维持类”指不完全满足融资平台贷款的新增条件,但未超越银行风险容忍度,可以为保项目完工进行再融资但贷款余额不超过年初水平的融资平台;“压缩类”指既不符合融资平台贷款的新增条件和银行信贷政策,又超越银行风险容忍度,贷款余额不得增加且不得以任何形式新发放贷款的融资平台。针对上述信贷分类,各银行总行要结合自身经营实际情况,制定出具体的分类条件和标准。

(十九)强化授信审批制度。各银行应按照“统一授信、总量控制、逐笔审批、监督支付”的原则,加强总行对仍按平台管理类贷款的集中审批和管理,对于新增贷款,由总行统一授信、逐笔审批,加强支付监督,防止贷款挪用。

(二十)健全统计分析制度。各银行、各银监局要加强对融资平台贷款的动态监测分析,继续按季做好台账统计工作。各银监局应继续做好协调工作,确保每个融资平台只有一个风险定性结

果(“全覆盖、基本覆盖、半覆盖、无覆盖”),并根据既定要求按季报送。各银行应对融资平台按“支持类、维持类、压缩类”进行信贷分类,并于2012年4月将分类结果通过平台信息系统报送银监会。

## **六、明确职责,强化监管约束**

(二十一)强化信贷约束。对于存在以下情形的融资平台,各银行一律不得新发放任何形式的贷款:一是信贷分类结果为“压缩类”的;二是借款人为异地融资平台的;三是所在地区地方政府债务规模达到或超出限额的;四是地方政府以直接或间接形式为新增贷款提供担保承诺的;五是以学校、医院、公园等公益性资产作为抵质押品的;六是以无合法土地使用权证的土地预期出让收入承诺作为质押的;七是存量贷款担保抵押、贷款合同等方面整改不到位的;八是资产负债率和现金流覆盖率不符合规定要求的。

(二十二)实施现场检查。2012年融资平台贷款现场检查按照属地原则,上下半年各进行一次,由各银监局、银监分局组织实施。各银监局、银监分局应围绕现金流测算、存量贷款风险缓释、新增贷款控制以及平台退出等方面开展检查。上半年检查对象为2011年末退出类平台贷款余额最大的一户,下半年检查对象为2012年上半年仍按平台管理类新增贷款最多的一户。

(二十三)严肃责任追究。各银监局、银监分局应通过现场检查和非现场监管,及时发现银行在融资平台贷款经营活动中的各种违法违规问题。各银行应建立融资平台贷款风险管控的问责机制,出现问题的,要严格按照职责规定追究责任。

(二十四)银行法人总行职责。实施信贷分类;审批新增贷款;审批融资平台退出;审批存量贷款分类处置方案;控制融资平台贷款总量。

(二十五)银行分支机构职责。正确执行信贷分类管理制度;正确发起融资平台退出;正确发起新放贷款;正确落实存量贷款增信整改;正确计算现金流覆盖率;正确填报融资平台信息(名单、违约、重组等)。

(二十六)法人机构监管部门职责。督促各银行法人总部落实“降旧控新”目标、准确信贷分类、规范审批融资平台退出、合理处置存量贷款风险、及时准确报送信息。

(二十七)分支机构监管部门职责。督促银行分支机构正确执行信贷分类管理制度、规范发起融资平台退出、确保新发放贷款依法合规、正确整改增信存量贷款、正确计算现金流覆盖率、正确填报融资平台信息。

(二十八)银监局(分局)职责。确定辖内融资平台名单;按是否退出对辖内融资平台进行分类;明确辖内融资平台的风险定性;填报“三项整改”(抵押担保、贷款期限、还款方式)信息;逐户监测融资平台贷款增减变化情况;开展融资平台贷款现场检查;关注今年融资平台贷款到期及还款情况。对于未按照监管规定对辖内银行落实本指导意见的情况进行及时检查或检查后未责令银行对所发现的问题采取整改措施的,依照有关规定追究相关责任人的责任。



(二十九)统计信息部门职责。开发维护平台信息采集系统；及时汇总报表数据；及时分析研究数据；提出违规问题并告知相关监管部门。

请各银行业金融机构将本指导意见尽快传达至本系统各级分支机构，并结合本行实际制定具体的落实措施及管理办法。各银监局要将本指导意见转发至辖内银行业金融机构，同时向地方政府做好政策汇报和解释工作。如在执行过程中发现问题，请及时向银监会报告。

附件：关于 2012 年地方政府融资平台贷款风险监管政策有关问题的说明



主题词：金融监管 融资平台 意见

---

抄 送：国务院办公厅，发展改革委、财政部、人民银行、审计署，中国银行业协会  
内部发送：办公厅、银行一部、银行二部、银行三部、银行四部、非银部、合作部、创新监管部、统计部、  
信息中心 (共印 55 份)

---

联 系 人：郑 弘、王雅洁 联系电话：66279537、66279520 校 对：郑 弘

---

中国银行业监督管理委员会办公厅

二〇一二年三月十四日印发



附件

## 关于 2012 年地方政府融资平台贷款 风险监管政策有关问题的说明

根据 2012 年 2 月 20 日、21 日在深圳召开的“地方政府融资平台贷款风险监管工作会议”精神，现将 2012 年地方政府融资平台贷款风险监管政策有关问题说明如下。

### 一、指导思想

地方政府融资平台贷款风险监管工作的指导思想是“政策不变、深化整改、审慎退出、重在增信”。

“政策不变”是指自 2009 年融资平台贷款清理规范工作开始以来的所有政策都不变。“逐包打开、逐笔核对、重新评估、整改保全”的十六字方针不变；“全覆盖、基本覆盖、半覆盖、无覆盖”的风险定性四分类方法不变；“降旧控新”的总体目标不变；融资平台按仍按平台管理类和退出类划分的要求不变，其中凡称融资平台的包括仍为平台和退出的平台两类，仍为平台的亦称监管类平台，退出的平台也称监测类平台。

“深化整改”是指着力抓好三项整改工作：一是深化名单制管理。要求各银行把融资平台名单在原有风险定性四分类的基础上，将融资平台再按“支持类”、“维持类”和“压

缩类”三种情形进行管理，并以此作为信贷审批的依据，分类结果由银行自主决定。二是细化信贷条件。进一步细化融资平台贷款的信贷条件，对新增贷款的投向与条件提出更加具体要求。三是强化退后管理。将退出类平台纳入信贷分类，并加强退后监测。

“审慎退出”是指要求银行严格落实融资平台退出的有关条件和程序，加强对退出后融资平台的持续管理，责成不符合审慎退出条件的融资平台重新纳入平台管理，坚决杜绝随意退出、盲目退出、为增贷而退出的现象。

“重在增信”是指融资平台要通过增加资本、增加抵质押、置换无效担保、签订补差协议、将政府承诺还款的部分债务纳入当期财政预算等方式提高自身的信用水平，增强自身的还款能力。

## 二、工作目标

地方政府融资平台贷款风险监管的工作目标是缓释风险。一是控制总量风险。各银行原则上在今年信贷计划中不得安排新增融资平台贷款规模。二是缓释存量风险。各银行要分类处置存量贷款。三是消除到期风险。各银行要加强对今年到期贷款风险的监控，防止到期违约风险事件的发生。四是防止断链风险。各银行要重点避免出现在建工程资金链断裂的情况。

## 三、工作任务

地方政府融资平台贷款风险监管的工作任务是降旧控新。一是总量减少。各银行原则上不得新增融资平台贷款，重点是控制监管类平台的贷款总量，确保其贷款余额不上升；对于按照商业化运作的监测类平台，要跟踪监测其贷款总量变化和使用情况；对于保障性住房等公益性项目，允许新增贷款，但是必须纳入监管类管理。二是存量下降。今年仍按平台类管理的融资平台贷款余额原则上只降不升。三是有保有压。各银行要根据信贷三分类结果，将从“压缩类”平台中减少的贷款额度用于投向“支持类”平台，以在融资平台贷款总量不增的情况下实现贷款结构调整。

#### 四、工作路径

**（一）控新。**一是各银行在今年的信贷计划中，原则上不得安排融资平台贷款增量。二是各地区融资平台贷款余额不得超过当地政府可承受债务规模上限。三是所有“维持类”融资平台的贷款余额不得超过年初水平。对于维持类平台，各银行可以新发放贷款，允许收回再贷，但是贷款余额不得增加。四是不得向“压缩类”融资平台发放任何形式的贷款。各银行对于“压缩类”平台要做到“只收不贷”。

**（二）降旧。**按照五种情形分类缓释融资平台的存量贷款风险，其中退出类融资平台仅适用前三种情形，仍按平台管理的适用五种情形。一是及时收贷。对于现金流全覆盖、项目已经完工达产且已经形成现金流收入的融资平台，要封

闭现金流，对回笼款进行专户管理，按照原来的约定及时清收贷款。二是收回再贷。对于现金流全覆盖、项目已建成但还没有产生足够现金流偿还贷款本息（没有经济建成）的融资平台，可以在原有贷款额度内进行再融资。再融资具体包括发行股票、债券、短融、中融、中票、引资、贷款等方式。对于以贷款形式实施再融资的，贷款总量不得超过原有贷款额度。三是据实定贷。对于现金流全覆盖、项目已经确定工期但因有不可抗拒的因素导致不能如期完工，但贷款已经到期的融资平台，要一次性修改贷款合同，根据实际工期重新确定贷款期限。四是引资还贷。对于现金流不能够全覆盖，项目能够吸引社会资金投资的平台，在现有贷款余额不增加的前提下，可以通过资产重组、引入新投资者、项目出售等方式，引进资金用于还贷。五是只收不贷。对于现金流不能够全覆盖，工程项目不宜吸引社会资金投资的平台，银行只能只收不贷，并要求地方政府将贷款纳入预算。

## 五、工作方法

**（一）信贷分类管理。**各银行结合自身信贷经营的实际情况，按照“支持类”、“维持类”，“压缩类”分类标准，自主决定所有融资平台客户的信贷分类结果。其中，“支持类”是指符合融资平台的新增贷款条件和银行的信贷政策及风险偏好，可以增加贷款的平台；“维持类”指不完全满足融资平台的新增贷款条件，但未超越银行风险容忍度，可以为保

项目完工进行再融资但贷款余额不超过年初水平的平台；“压缩类”指既不符合融资平台新增贷款条件和银行信贷政策，又超越银行风险容忍度，贷款余额不得增加且不得以任何形式新发放贷款的平台。

**（二）到期贷款风险监控。**到期贷款主要是指今年到期的贷款。各银行要按月把全年融资平台到期贷款建台帐、做统计，逐户调查今年到期贷款的还款来源，并与平台共同制定还款方案，还款方案于 2012 年 4 月末前报送各银监局。各银监局负责监督和信息汇总，按季将还款方案的落实情况报告银监会。

**（三）补充押品。**各银行要持续提升抵质押品质量，及时置换财政担保和公益性资产等不合规抵质押品，积极防范因资产价格下跌而导致的融资平台贷款抵质押品质价下行风险。

## 六、工作要求

**（一）严格信贷管理。**一是明确贷款投向。仍按平台管理类新增贷款的投向为：符合《公路法》的收费公路；经国务院审批或核准的且资本金已到位的项目；土地储备和保障性住房；农发行支持且符合中央政策要求的农田水利建设；工程进度达到 60%以上且现金流达到全覆盖的在建项目。二是严格新增条件。仍按平台管理类的新增贷款必须满足五个前提条件：公司治理完善；现金流全覆盖；抵押担保符合现

行规定且存量贷款已在抵押担保、贷款期限、还款方式等方面整改合格；借款人资产负债率低于 80%；平台存量贷款中需要财政偿还的部分已纳入地方财政预算管理并已落实预算资金来源。仍按平台管理类平台的任何一笔新增贷款必须同时符合有关投向和条件的规定，两者缺一不可。

对于以下情形，各银行不得新发放融资平台贷款：一是信贷分类结果为“压缩类”的；二是借款人为异地平台的；三是所在地区地方政府债务规模达到或超出限额的；四是地方政府以直接或间接形式提供担保承诺的；五是以学校、医院、公园等公益性资产作为抵质押品的；六是以无合法土地使用权的土地预期出让收入承诺作为质押的；七是存量贷款担保抵押、贷款合同等方面整改不到位的；八是资产负债率和现金流覆盖率不符合规定要求的。

**（二）规范平台退出。**一是规范退出程序。融资平台退出必须严格遵循“牵头行发起—贷款行（总行）审批—三方签字—退出承诺—监管（局）备案”五项程序。银监局只负责退出平台备案登记，不负责退出平台审批。二是规范退出条件。退出必须同时符合公司治理健全、资产负债率在 70% 以下、现金流 100% 覆盖贷款本息、存量贷款已整改合格、无违约记录等五项条件。三是加强退后管理。五项条件之一低于监管要求和违背退出承诺的要重新纳入平台管理；平台退出后不再享受平台管理类贷款的相关优惠信贷政策，新增贷



款必须符合产业政策、信贷政策和一般公司贷款条件，实行“谁贷款，谁承担风险”的责任追究机制；各银行对退出类平台不得再发放保障性住房和其他公益性项目的贷款。

**（三）规范报表统计。**一是平台风险分类统计。各银监局应继续做好协调工作，确保每个融资平台只有一个定性结果（“全覆盖、基本覆盖、半覆盖、无覆盖”），并根据既定要求按季报送。二是平台信贷分类统计。各银行应对融资平台按“支持类、维持类、压缩类”进行信贷分类，并于2012年4月将分类结果上报银监会。三是融资平台贷款到期偿还及违约情况统计。各银行、各银监局应建立融资平台今年贷款到期情况的台账统计制度，按月统计融资平台贷款的到期时间、金额、偿债资金来源等情况，并按季报送银监会。

**（四）规范数据填报流程。**融资平台报表数据填报要遵循以下五项程序：第一步，各银监局、分局负责填报融资平台基本信息，包括资产负债、风险定性、退出情况等，并报送银监会统计部；第二步，银监会统计部将融资平台基本信息表发给各银行业金融机构，由各银行据表填报贷款数据，并报送各银行法人机构主监管员审查；第三步，在主监管员明确审查无误后，银监会统计部对所有融资平台贷款数据进行汇总；第四步，银监会统计部将汇总完毕的数据反馈给相关银监局。

**（五）规范现场检查。**现场检查分为两类：第一类是银

行自查，由银行内审部门组织检查。第二类是银监局、银监分局的现场检查。按照属地原则，上下半年各进行一次。上半年检查对象为 2011 年末“退出类”贷款余额最大的一户，下半年检查对象为 2012 年上半年融资平台新增贷款最多的一户。