



中建政研
ZHONGJIANZHENGYAN

政策性、开发性金融工具

中建政研 / 诺德律所
申 律 师

政策性、开发性金融工具

法律法规、政策文件没有做定义。

本次学习到最后，能够自己体会、理解“政策性、开发性金融工具”。

政策性、开发性金融工具

今年以来，已有多项推动政策性、开发性金融更好支持重大项目的政策措施出台。

4月18日，中国人民银行、国家外汇管理局发布通知要求，开发性、政策性银行要结合自身业务范围，加大对重点投资项目的资金支持力度。



政策性、开发性金融工具

0. 大前提：

2022. 05. 25 国务院：稳定经济大盘电视电话会议

李克强总理：当前经济平稳运行面临严峻挑战

现在有我国经济滑出合理区间的危险

拉动经济的三架马车：消费、**投资**、出口。

政策性、开发性金融工具

1. 2022. 05. 31 国务院关于印发扎实稳住经济一揽子政策措施的通知（国发〔2022〕12号）

六个方面33项措施

二、货币金融政策（5项）

12. 加大金融机构对基础设施建设和重大项目的支持力度。**政策性开发性银行要优化贷款结构，投放更多更长期限贷款**；引导商业银行进一步增加贷款投放、延长贷款期限；鼓励保险公司等发挥长期资金优势，加大对水利、水运、公路、物流等基础设施建设和重大项目的支持力度。

政策性金融机构：农业发展银行 进出口银行

全球最大的开发性金融机构：国家开发银行



政策性、开发性金融工具

2. 2022. 06. 01 国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，部署加快稳经济一揽子政策措施落地生效，让市场主体和人民群众应知尽知、应享尽享；安排进一步加大困难群众救助帮扶力度，兜牢基本民生底线。

对金融支持基础设施建设，要**调增政策性银行8000亿元信贷额度**。

政策性金融经过多轮发力，用于支持基建投资的资金总量已达到**1.4万亿元**。



政策性、开发性金融工具

3-1. 2022. 06. 29国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，确定政策性、开发性金融工具支持重大项目建设的举措，扩大有效投资、促进就业和消费；

按照党中央、国务院决策部署和金融委工作要求，为解决重大项目资本金到位难等问题，人民银行支持国家开发银行、农业发展银行分别设立金融工具，规模共3000亿元，用于补充投资包括新型基础设施在内的重大项目资本金、但不超过全部资本金的50%，或为专项债项目资本金搭桥。该工具作为阶段性举措，有利于满足重大项目资本金到位的政策要求，撬动更多民间资本参与，尽快形成基础设施建设实物工作量。

政策性开发性金融工具：政策性银行设立基金，对项目进行项目资本金贷款。



政策性、开发性金融工具

3-2. 2022. 06. 29国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，确定政策性、开发性金融工具支持重大项目建设的举措，扩大有效投资、促进就业和消费；

政策性、开发性银行运用金融工具，重点投向三类项目：

一是中央财经委员会第十一次会议明确的五大基础设施重点领域，分别为交通水利能源等网络型基础设施、信息科技物流等产业升级基础设施、地下管廊等城市基础设施、高标准农田等农业农村基础设施、国家安全基础设施。

二是重大科技创新等领域。

三是其他可由地方政府专项债券投资的项目。

政策性、开发性金融工具

人民银行的政策设计中有一条，“只做财务投资行使股东权利，不参与项目实际建设运营”



政策性、开发性金融工具

4. 2022. 07. 13 中国人民银行货币政策司司长邹澜在国新办举行的上半年金融统计数据情况新闻发布会上介绍了政策性开发性金融工具的基本情况和推进情况。

他表示，金融工具可在较短时间到位，满足项目资本金要求，使项目尽快开工建设。按照金融工具占项目资本金比重不超过50%的要求，预计金融工具占每个项目总投资比重不会超过10%。资本金足额到位后，**前期的8000亿元政策性、开发性中长期信贷资金就可以及时跟进**，商业银行贷款等社会资本也将迅速跟进，共同助力形成项目实物工作量，稳定宏观经济大盘。

政策性、开发性金融工具，是“**引子钱**”。

（为解决重大项目资本金到位难等问题 + 对项目进行项目资本金贷款）

政策性、开发性金融工具

5. 2022. 07. 21国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，部署持续扩大有效需求的政策举措，增强经济恢复发展拉动力。

会议指出，依法合规投放政策性开发性金融工具资金，不搞地方切块，成熟项目越多的地方得到的支持越大。

政策性、开发性金融工具提供的资金并非“万能药”，尽管其能在一定程度上匹配重大项目的资金需求，但更重要的是撬动作用。

一是撬动更多商业银行参与其中。

二是撬动更多社会资本积极参与。

三是撬动更大范围的发展和更深层次的合作。

政策性、开发性金融工具

6. 2022. 07. 29召开的国常会指出，以市场化方式用好政策性开发性金融工具，支持的项目要符合“十四五”等规划，既利当前又惠长远，主要投向交通、能源、物流、农业农村等基础设施和新型基础设施，不得用于土地储备和弥补地方财政收支缺口等。

项目要条件成熟、有效益、能尽快发挥作用，竞争性产业要完全靠市场化发展。

政策性、开发性金融工具

7. 2022. 08. 01 人民银行召开2022年下半年工作会议表示，用好政策性开发性金融工具，重点发力支持基础设施领域建设。

同日，国家发展改革委召开上半年发展改革形势通报会，表示加快政策性开发性金融工具资金投放并尽快形成实物工作量。

政策性、开发性金融工具

东方金诚首席宏观分析师王青对《证券日报》记者表示，3000亿元资金最高可带动约1.5万亿元配套融资。

据王青测算，考虑到当前项目资本金比例普遍为20%左右，最低可降至15%，3000亿元资金最高可带动约1.5万亿元配套融资。当然具体规模要看实际执行情况。再加上8000亿元政策性开发性中长期信贷资金，由此，本轮金融工具最高可为重大项目投资引入约2.6万亿元增量资金，约相当于2021年固定资产投资规模的4.8%。换句话说，若以上政策工具潜力得到充分发挥，可带动全年固定资产投资同比增速加快约4.8个百分点。



政策性、开发性金融工具

8. 2022. 08. 18国务院召开常务会议，大力推进充电桩建设，纳入政策性开发性金融工具支持范围。

政策性、开发性银行运用金融工具，重点投向四类项目：

一是中央财经委员会第十一次会议明确的五大基础设施重点领域，分别为交通水利能源等网络型基础设施、信息科技物流等产业升级基础设施、地下管廊等城市基础设施、高标准农田等农业农村基础设施、国家安全基础设施。

二是重大科技创新等领域。

三是其他可由地方政府专项债券投资的项目。

四充电桩



政策性、开发性金融工具

9. 2022. 08. 24国务院召开常务会议，部署稳经济一揽子政策的接续政策措施，在落实好稳经济一揽子政策的同时，再实施19项接续政策，形成组合效应，加力巩固经济恢复发展基础。

在3000亿元政策性开发性金融工具已落到项目的基础上，**再增加3000亿元以上额度**；依法用好5000多亿元专项债地方结存限额，10月底前发行完毕。



政策性、开发性金融工具

10. 2022. 08. 31国务院常务会议：扩大政策性开发性金融工具支持领域。

近日国务院向主要经济省份派出工作组，围绕稳住经济大盘督导和服务。

一是在用好新增3000亿元以上政策性开发性金融工具基础上，对符合条件项目满足资金需求，避免出现项目等资金；将上半年开工项目新增纳入支持，以在三季度形成更多实物工作量。

二是扩大政策性开发性金融工具支持领域，将老旧小区改造、省级高速公路等纳入，**尽可能吸引民间投资**。

再次强调：政策性、开发性金融工具，是“**引子钱**”。



政策性、开发性金融工具

政策性、开发性银行运用金融工具，重点投向：

一是中央财经委员会第十一次会议明确的五大基础设施重点领域，分别为交通水利能源等网络型基础设施、信息科技物流等产业升级基础设施、地下管廊等城市基础设施、高标准农田等农业农村基础设施、国家安全基础设施。

二是重大科技创新等领域。

三是其他可由地方政府专项债券投资的项目。

四充电桩、老旧小区改造、省级高速公路等

政策性、开发性金融工具

11. 2022. 09. 01国家发改委在《求是》撰文指出

拓展有效投资空间，加快政策性开发性金融工具资金投放，全面加强重大项目前期工作，有力有序推进“十四五”规划102项重大工程实施。加快推进一批论证成熟的交通、水利、能源等项目，**适度超前**部署新型基础设施建设。

巩固和发挥航天、超算、新能源、高铁领域优势，扩大高技术产业和战略性新兴产业投资，持续激发民间投资活力。

促进重点领域消费加快恢复，落实扩大汽车消费政策措施，鼓励有条件的地方开展绿色建材、绿色智能家电下乡和以旧换新，大力发展服务消费。推动线上线下消费深度融合，培育壮大智慧零售、智慧旅游等新业态新模式。



政策性、开发性金融工具

12-1. 2022. 09. 05 国新办举行国务院政策例行吹风会争分夺秒落实好稳经济一揽子政策和接续政策

目前首批3000亿元政策性开发性金融工具额度已全部完成投放，支持重大项目超过900个。国务院常务会议提出再增加3000亿元以上的政策性开发性金融工具额度。

中国人民银行副行长刘国强表示，再增加3000亿元以上的额度补充项目资本金，有助于更好发挥有效投资“补短板、调结构、稳就业、带消费”的综合效应，支持经济恢复发展。同时，增加3000亿元以上额度也是可行的，从国家发展改革委牵头准备的备选项目情况看，新增额度是可以对接到项目的，是可以落地的。



政策性、开发性金融工具

12-2. 2022. 09. 05 国新办举行国务院政策例行吹风会争分夺秒落实好稳经济一揽子政策和接续政策

刘国强表示，下一步，人民银行将按照党中央、国务院决策部署，与有关部门一道，按照市场化、法治化原则，扎实推进政策性开发性金融工具有关工作，加快资金支持，抓好项目对接，更好落地见效。

一是加快推动项目开工建设。在协调机制统筹下，督促已经获得金融工具支持的项目加快开工准备和要素保障，按照施工进度，有序支付使用资金，确保尽快开工建设，在三季度末之前，也就是这个月底前，要干下去，形成更多实物工作量和有效投资。



政策性、开发性金融工具

12-3. 2022. 09. 05 国新办举行国务院政策例行吹风会争分夺秒落实好稳经济一揽子政策和接续政策

二是积极抓好项目对接，在国家发展改革委提供充足项目的基础上，督促政策性开发性银行抓紧开展新一批备选项目对接，充分评估、自主投资，支持项目成熟度高的地方更多获得资金。在积极投放的同时，要求银行坚守市场化、法治化原则，避免“萝卜快了不洗泥”。

三是做好跟进融资支持，除了提供资本金补充外，还要跟进融资支持。指导政策性开发性银行用好新增信贷额度，及时落实金融工具已投放项目的配套贷款发放。同时，除了政策性开发性银行外，还将引导商业银行信贷资金等社会资本跟进提供融资，协力发挥好金融支持作用。

政策性、开发性金融工具

13. 中国人民银行发布的报告显示，截至10月末，开发银行、政策性银行已投放政策性开发性金融工具7400多亿元。

其中，投向经济大省的规模较大。比如农发行披露截至10月12日，农发基础设施基金完成全部2459亿元政策性开发性金融工具投放任务，支持基础设施领域项目1677个，涉及项目总投资近3万亿元。分省份来看，基金在全国31个省、自治区、直辖市全部实现投放，其中，向广东、江苏、山东、浙江、河南和四川6个经济大省投放基金1222亿元、支持项目819个，占比分别为50%和49%。

进出口银行9月28日披露，截至9月28日，进银基础设施基金圆满完成500亿元资金投放任务。从地域看，向广东、江苏、山东、浙江、河南和四川投放基金252亿元，占比50.4%；向包括六个经济大省在内的重点省区市投放基金337亿元，占比67.4%。



政策性、开发性金融工具

14-1. 国家发改委投资司11月9日主持召开重点省份基金项目视频调度工作会，督促指导地方推进政策性开发性金融工具（市场也称基础设施投资基金）已签约投放项目加快开工建设，尽快形成更多实物工作量。

会议要求，要持续发挥协调机制作用，将基金工作的重心，从提高审批效率、加快资金投放，转向督促加快项目开工建设、形成更多实物工作量上来。

具体而言，一是要进一步加大督促协调力度，落实好日调度和周报告制度。二是要进一步做好要素保障和配套融资，确保承诺事项按期落实兑现、资金拼盘完整闭合。三是要进一步强化基金项目监管，加强行业监督、审计监督和纪检监察。四是要进一步加强宣传解读，正确引导社会预期。五是要进一步做好项目储备和项目前期工作，为明年扩大有效投资打好基础。



政策性、开发性金融工具

14-2. 从发改委投资司此次会议看，当前主要任务推进基金项目加快开工建设、形成实物工作量。考虑到**地方政府债务接近警戒线**及“进一步做好项目储备和项目前期工作，为明年扩大有效投资打好基础”的要求，**明年可能仍会使用政策性开发性金融工具**。

“政策性开发性金融工具（基金）项目申报流程及相关操作，整体上与专项债项目的申报流程和操作类似。”西部省份某地市发改系统人士表示，“投向上和专项债也有重合的领域，但政策性开发性金融工具（基金）项目投向更广，不仅可以投有收益的公益性项目，还可以投经营性项目。”



政策性、开发性金融工具

地方政府债务率警戒线

债务率是衡量一个地区债务风险的重要指标，即债务余额与政府综合财力之比。

其中综合财力=一般公共预算收入+转移支付收入+政府性基金收入。

目前国际通行的警戒区间在100%-120%左右。

财政部消息，截至2021年12月末，全国地方政府债务余额30.47万亿，控制在全国人大批准的限额之内。其中，一般债务13.7709万亿，专项债务16.6991万亿；政府债券30.3078万亿，非政府债券形式存量政府债务0.1622万亿。

2022年度地方政府专项债3.65万亿，预计2023年度地方政府专项债4万亿，2023年末债务余额(38.12)万亿？（未统计2022、2023年度地方政府一般债务）。



中建政研集团



中建政研视频号