

潮州市潮安区人民政府文件

安府〔2015〕15号

转发广东省人民政府关于加强政府性 债务管理的实施意见

各镇人民政府、万峰林场，区府直属各单位：

经区人民政府同意，现将《广东省人民政府关于加强政府性债务管理的实施意见》（粤府〔2015〕43号）转发给你们，请认真贯彻执行。

2015年5月11日

抄送：区委各部、委、办，人大办，政协办，纪委办，法院，
检察院，人武部，各人民团体，上级驻潮安各单位。

潮州市潮安区人民政府办公室

2015年5月11日印发

广东省人民政府文件

粤府〔2015〕43号

广东省人民政府关于加强政府性 债务管理的实施意见

各地级以上市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构：

为贯彻落实《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号），切实加强我省政府性债务管理，促进经济社会持续健康发展，现提出以下意见：

一、总体要求

深入贯彻落实新修订的预算法和国务院关于深化预算管理制度改革、加强地方政府性债务管理的各项规定，按照明确责任、规范管理、疏堵结合、防范风险、公开透明的管理原则，构建举

借有度、偿还有方、管理有序、监管有力的政府性债务监管体制，确保全省政府性债务规模合理、风险可控、使用规范，促进全省经济社会持续健康发展。

二、基本原则

(一) 明确责任。明确政府和企业的责任，政府债务不得通过企业举借，企业债务不得转嫁给政府偿还。同时，各地政府是本地区政府债务责任主体，切实做到谁借谁还、风险自担。

(二) 规范管理。对地方政府债务实行规模控制，严格限定政府举债程序和资金用途，把地方政府债务分门别类纳入全口径预算管理，实现“借、用、还”相统一，落实规范管理各项要求。

(三) 疏堵结合。在国家赋予地方政府的融资权限内依法适度举债，建立规范的政府举债融资机制，为地方经济社会发展筹集必要资金。严格限制各级政府在规定渠道以外违法违规举债。

(四) 防范风险。建立债务风险预警机制，落实债务偿还责任，规范偿债准备金管理，妥善处理在建项目后续融资，切实防范和化解财政金融风险。

(五) 公开透明。公开政府债务重要事项信息，完善向人大报告内容，接受社会各界监督，改进债务管理工作。

三、明确政府性债务管理责任

(一) 明确责任主体。各级政府是本地区政府性债务管理的责任主体，政府主要负责人是本地区政府性债务管理的第一责任

人。省政府对全省政府性债务管理实行统一领导，对全省政府性债务规模控制、债券发行额度确定、市县政府性债务余额限额确定以及违规举债责任追究实施决策管理。各地级以上市政府要加强对本级和下级政府性债务的监督管理。县（市、区）政府要加强对本级和乡镇政府性债务的监督管理，坚决制止发生新的乡镇债务。

（二）明确监管职责。财政部门是地方政府性债务的归口管理部门，负责完善债务管理制度，充实债务管理力量，实施债务规模控制、债券发行、债券分配、预算管理、统计分析和风险监控等日常管理工作，及时通报地方政府性债务风险监控信息。组织部门负责将政府性债务作为一项硬指标，纳入政绩考核。发展改革部门负责政府投资计划管理和项目审批，从严审核债务风险较高地区的新开工项目。审计部门负责依法加强对地方政府性债务的审计监督，促进规范和完善债务管理，提高资金使用效益。金融监管部门负责加强监管、正确引导，制止金融机构等违法违规提供融资。人民银行负责政府性债务在银行、证券、保险业和金融市场的统计调查。各部门要切实履行职责，加强协调配合，全面做好地方政府性债务管理各项工作。

四、建立规范的地方政府举债融资机制

（一）规范地方政府债券发行权限。省政府在国务院确定的发债额度限额内依法举借债务。市县政府举债通过省政府代发债券举借。省政府采取发行一般债券和专项债券的方式发行地方政

府债券。一般债券纳入一般公共预算偿还，必要时可通过调入政府性基金和国资预算资金偿还。专项债券使用项目对应的政府性基金或专项收入偿还。划分政府与企业界限，政府性债务只能通过政府及财政部门举借，不得通过包括融资平台在内的任何企事业单位等举借。除财政部门外，行政机关和承担行政职能的事业单位及公益一类事业单位不得举借任何债务。公益二、三类事业单位举借债务必须报财政部门审核、本级政府审批。

（二）实行债务余额限额控制。政府性债务区分为一般债务、专项债务，分别实行余额限额管理。全省政府性债务余额限额由国务院批准确定。省财政厅在国务院批准的全省限额内，根据各地债务指标、财力状况、税收占比等情况，按因素法评估各地债务风险等级和财政承受能力，分类测算省本级、各地级以上市、财政省直管县的一般债务和专项债务规模余额限额，并报省政府批准确定。市县政府不得突破上级批准的限额举借债务。

（三）新增债务与债务存量消化挂钩。全省一般债券年度新增发行额控制在国务院批准的余额限额内，并根据上年度一般债务偿还情况以及财政部新增额度安排。省对市县新增代发一般债券额度，与该地区上年度一般债务偿还情况挂钩，消化力度越大新增额度越多，鼓励市县政府加大力度消化存量债务规模。

（四）规范债券发行审批程序。省财政厅根据市县和省级当年度债务偿还计划，以及财政部下达的新增债券发行控制额度，提出下年度政府债券发行额度和分配方案，报省政府审定。省政

府批准后，省财政厅将代市县发行的新增限额下达给市县。市县政府在限额内确定本级新增债券使用方案，报本级人大常委会批准后，将使用方案和具体项目报省财政厅并提请省代发债券。省财政厅审核并编制调整预算方案，经省政府同意后报省人大常委会批准。

（五）推广运用政府和社会资本合作模式。响应国家政策导向，探索政府和社会资本合作模式（PPP），由社会资本承担项目建设和运营，通过特许经营、“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理投资回报，政府部门负责价格和质量监管，达到公共利益最大化。立足各地经济社会发展实际需要，逐步在基础设施和公用事业领域扩大向社会资本开放，推广运用 PPP 模式，促进投资主体多元化，推进重点公益性项目建设。PPP 项目投资者或项目公司通过市场化方式举债并承担偿债责任。地方政府按约定规则依法承担特许经营权、合理定价、财政补贴等相关责任，不承担投资者或项目公司的偿债责任。

五、完善债务资金使用管理

（一）规范债券资金使用。政府一般债券资金只能用于公益性资本支出和适度偿还存量政府性债务，不得用于经常性支出，不得用于违规修建楼堂馆所和其他国家明确禁止的项目。专项债券资金要严格限定用于发债对应的具体项目，不得用于平衡预算和其他项目。

（二）债券收支纳入预算管理。将当年新增的一般债券、专

项债券分别纳入一般公共预算、政府性基金预算的收入预算。将政府存量债务的还本付息、债务资金安排的支出、PPP项目和承担公益性项目企事业单位的财政补贴、资本金注入等，按资金性质分别纳入一般公共预算、政府性基金预算的支出预算。单独设置预算报表债务附表，完整反映政府性债务的“借、用、还”情况，并对政府或有债务进行预算监管。

（三）完善向人大报告内容。各级财政部门在向同级人大或其常委会报告时，应将债券资金编列到具体项目，重点说明预算安排举借的债务是否合法、合理，是否有审慎的偿还计划和稳定的偿还资金来源，债券限额分配情况、债务项目建设情况等重要事项。

（四）实行债务信息公开。经本级人大或其常委会批准的债务相关情况及表格，应当在批准后20日内由本级财政部门向社会公开；财政部门主要公开本级政府性债务总体情况，并对重要事项作出说明。经本级财政部门批复的部门和单位债务相关情况及表格，应在批复后20日内由各部门和单位向社会公开，主要公开债务“借、用、还”情况和项目建设情况，并对重要事项作出说明。

六、保障债务按期偿还

（一）切实履行偿债责任。按照“谁举债、谁偿还、谁承担责任”的原则，区别落实偿还责任。一般债务和专项债务等政府性债务纳入预算管理，政府负有偿还责任，应制定偿还计划和

落实偿还资金来源，及时按照偿还计划筹措财政性资金足额偿还。政府或有债务纳入预算监管范围，政府要加强对或有债务的统计分析和风险防控，敦促偿债主体及时偿还债务。对于或有债务确需政府依法承担偿债责任的，偿债资金要纳入相应预算管理，并相应追究原偿债主体责任，扣减有关经费。对未按要求纳入预算管理的，不得安排财政性资金偿还，也不得纳入政府债券置换范围。有关债务举借单位和连带责任人要按协议约定认真落实偿债责任，明确偿债时限，按时还本付息，不得单方面改变原有债权债务关系，不得转嫁偿债责任和逃废债务。

（二）规范偿债准备金管理。各级政府不得新设各种形式的偿债准备金，确需偿债的，一律编制三年滚动预算并分年度纳入预算安排。对已经设立的各类偿债准备金，要纳入预算管理，优先用于偿还到期政府存量债务，实行专账核算、专款专用，并制定偿债资金管理办法。

（三）建立债务风险应急处置机制。市县政府对其举借的政府性债务负有偿还责任，省级政府实行不救助原则。各级政府要制定债务风险应急处置预案，建立债务违约责任追究机制。各级政府出现偿债困难时，要通过动用偿债准备金、压缩一般性支出、处置可变现资产等方式，多渠道筹集资金确保债务偿还。市县政府确实无法偿还政府性债务的，要及时报告上级政府并抄送省财政厅，本级政府和上级政府应逐级启动债务风险应急处置预案、明确责任追究机制，切实化解风险，并追究相关人员责任。

七、严格债务风险预警

(一) 实施债务风险预警机制。国家相关部门将根据各地区一般债务、专项债务、或有债务等情况，测算债务率、新增债务率、偿债率、逾期债务率等指标，评估各地区债务风险状况，对债务高风险地区进行风险预警。风险预警结果作为确定各级政府债务余额限额及新增债务的主要依据，列入债务高风险地区的市县原则上不新增债务限额。

(二) 建立债务风险通报机制。财政部门要定期将财政部通报的政府性债务风险情况通报本级各政府性债务监管职能部门和金融监管部门。各监管职能部门在党政考核、项目立项、信贷管理等方面加强管理、从严控制，并配合做好相关信息共享工作。

(三) 建立债务高风险地区举债报备机制。省财政厅对财政部通报的债务高风险地区，实行新增债务逐项举债报备机制。债务高风险地区经本级人大或其常委会批准的新增债务项目或新增债务支出，应由本级政府及财政部门按明细项目逐项向上级政府及财政部门报备。

八、规范存量债务管理

(一) 开展存量债务清理甄别。按照财政部部署，各级财政部门会同审计部门以 2013 年政府性债务审计结果为基础，结合审计后债务增减变化情况，经债权人与债务人共同协商确认，对地方政府性债务存量进行甄别。各债务举借部门和单位对债务甄别和清理的真实性、准确性负责。政府存量债务经国务院批准

后，分类纳入预算管理，政府存量债务余额只减不增。对发现突击举债以做大存量债务基数的，由上级财政部门提请财政部驻广东财政监察专员办对当地开展检查；对确实虚增政府存量债务的，核减该地区置换债券规模，并依法追究单位主要负责人责任。

（二）积极降低存量债务利息负担。根据国家部署，对甄别后纳入预算管理的政府存量债务，将通过发行地方政府置换债券置换，以降低利息负担，优化债务结构。置换债券由财政部实行发行额限额管理，与政府存量债务挂钩，并适当考虑财力、债务风险等因素。债券发行收入由财政部门统一管理，直接支付给债权人。

（三）妥善处理在建项目后续融资。在国家统一设置的在建项目后续融资过渡期内，法律法规规定可举债领域的在建项目，优先通过地方政府债券融资，债券解决不了的允许通过企事业单位银行贷款方式解决，融资规模纳入年度债务限额管理；过渡期结束后，只能以政府债券方式举债。除法律法规规定可举债领域外，从2015年1月1日起，各级政府不得通过政府债券外的任何方式举借政府性债务，不得通过包括融资平台在内的企事业单位等举借政府性债务。

九、建立考核问责机制

严格把政府性债务作为一项硬指标纳入政绩考核。尽快建立考核问责机制，对脱离实际过度举债、违法违规举债或担保、违

规使用债务资金、恶意逃废债务等行为，要严肃追究相关责任人员的责任。各地、各部门要充分认识加强政府性债务管理工作的重要性 and 严肃性，从思想上纠正不正确的政绩观，认真落实中央和省的工作要求，切实加强政府性债务管理。



公开方式：主动公开

抄送：省委有关部委办，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省纪委办公厅，广州军区、南海舰队、广州军区空军、省军区，省法院，省检察院，人行广州分行。

广东省人民政府办公厅秘书处

2015年4月23日印发

