

石台县人民政府文件

石政〔2014〕47号

石台县人民政府 关于加强政府性债务管理的意见

各乡镇人民政府，牯牛降景区管委会，县工业园区管委会，县政府各部门、各直属机构：

为规范政府性债务管理，有效防范财政风险，推动全县经济社会持续健康发展，根据国务院《关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）精神，结合我县实际，提出以下意见：

一、界定政府性债务范围

（一）明确政府性债务范围。政府性债务是指政府为社会公共利益服务、不以盈利为目的，且不能或不宜通过市场化方式运作的项目建设而举借的，政府直接或间接承担还款责任的债务。

（二）分清政府、企业责任。按市场经济体制要求理顺政企关系，实现政资职能分开和政企职责分开。政府性债务不得通过企业举借，企业债务不得推给政府偿还，切实做到谁借谁还、风险自担。政府与社会资本合作的，按约定规则依法承担相关责任。

二、规范政府举债机制

（三）严格债务举借方式。政府性债务采取由县政府向省政府申报发行地方政府债券的方式筹措。没有收益的公益性事业发展，确需政府举借且主要以一般公共预算收入偿还的一般债务，由县政府向省政府申请一般债券的方式融资。有一定收益的公益性事业发展，确需政府举借且以对应的政府性基金或专项收入偿还的专项债务，由县政府向省政府申请专项债券的方式融资。

（四）限定债务资金投向。政府举借的债务，只能用于公益性资本支出和适度归还存量债务，不得用于经常性支出、楼堂馆所建设、竞争性项目、平衡预算、为招商引资企业垫付资金等。

（五）控制债务举借规模。政府性债务举借规模实行限额管理，由县财政局根据全县债务余额、债务风险控制指标和财力状况等因素，测算年度债务举借额度，经县政府审定后，向省政府申报地方政府债券计划。

（六）规范债务举借程序。各单位、各部门在县财政局批复

本单位、本部门年度预算后，对主管的本年度政府公益性项目投资预算中，财政未安排资金或财政安排资金不足需要举借债务的，应当编制年度债务收支预算报县财政局。县财政局根据上级批准的转贷地方政府债券额度，统筹安排债务支出预算，并相应地编制预算调整方案，报经县政府审定、人大常委会批准后批复。

（七）创新项目融资方式。鼓励社会资本通过特许经营等方式，参与城市基础设施等有一定收益的公益性事业投资和运营。政府通过特许经营权、合理定价、财政补贴等事先公开的收益约定规则，使投资者有长期稳定收益。投资者按照市场化原则出资，按约定规则独自或与政府共同成立特别目的公司建设和运营合作项目。投资者或特别目的公司可以通过银行贷款、企业债、项目收益债券、资产证券化等市场化方式举债并承担偿债责任。政府对投资者或特别目的公司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，不承担投资者或特别目的公司的偿债责任。

三、实行债务预算管理

（八）硬化债务预算约束。县财政局应将一般债务收支纳入一般公共预算管理，将专项债务收支纳入政府性基金预算管理，将政府与社会资本合作项目中的财政补贴等支出按性质纳入相应政府预算管理。各单位、各部门应将债务收支纳入单位和部门预算管理。或有债务确需相关部门依法承担偿债责任的，偿债资金

要纳入相应预算管理。

（九）妥善安排还款预算。县财政局应根据地方政府债券偿还计划和政府综合财力，超前落实还款资金来源，妥善安排地方政府债券还本和付息的政府支出预算，实现政府性债务“借、用、还”相统一。建立健全政府偿债准备金制度，防范政府性债务风险。

（十）开展债务绩效评价。政府性债务投资项目应纳入财政监督范围，科学合理设定资金投向、公益性项目占比、基础设施改善程度、社会事业发展成果等指标体系，加强对政府性债务的效益考核，全面评价项目社会经济效益，形成绩效评价报告。

四、防范政府债务风险

（十一）严禁违规举债担保。各单位、各部门不得在县财政局批复的债务收支预算之外违法违规举借债务，不得挪用债务资金或改变既定资金用途。对企业的注资、财政补贴等行为必须依法合规。各乡镇、各部门不得违法为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保。进一步规范土地出让管理，坚决制止违法违规出让土地及融资行为。

（十二）严格控制乡镇举债。乡镇必须的公益性项目建设，由乡镇政府根据轻重缓急，向县发改委申请立项。县发改委会同县财政局统筹安排建设计划和建设资金，乡镇政府不得举债。

（十三）加强或有债务监管。政府新发生或有债务，要严格限定在依法担保的范围内。县财政局应加强对或有债务的统计分析和风险防控，做好相关监管工作，对确需政府履行担保或救助

责任的债务，须作出妥善安排。有关债务举借单位和连带责任人要按照协议严格落实偿债责任，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。对确已形成损失的存量债务，债权人应按照商业化原则承担相应责任和损失。

（十四）规范土地储备融资。土地储备机构年度融资方案及可融资规模，须根据年度土地储备计划和土地储备机构经营状况，由县国土资源局会同县财政局审核，报县政府审定后方可上报。

（十五）建立风险预警机制。县财政局应根据全县一般债务、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，评估政府债务风险状况，建立风险预警机制，合理控制债务余额规模和增长速度，牢固树立“底线思维”，确保政府性债务风险可控。

（十六）债权人应自我约束。金融机构等不得违法违规向乡镇、部门提供融资行为，不得要求乡镇、部门违法违规提供担保。向属于政府或有债务举借主体的企业法人提供融资的，严格规范信贷管理，切实加强风险识别和风险管理。违法违规提供政府性融资的，相应损失自行承担。

五、完善相关配套制度

（十七）完善债务报告制度。各债务单位应按照县财政局要求，及时报备政府性债务信息。对上级出台的重大政策性措施形成的政府性债务应单独统计。县财政局应认真审核，按规定程序

上报。加快建立权责发生制的政府综合财务报告制度，全面反映政府的资产负债情况。

（十八）完善债务公开制度。建立政府性债务公开制度，经批准的县、乡财政预算、预算调整、决算、预算执行情况向社会公开时，应对政府性债务及其项目建设情况作出说明，自觉接受社会监督。

（十九）完善目标考核制度。把政府性债务管理作为一项重要指标纳入年度目标管理考核内容，落实主管责任。各乡镇、各部门主要负责人为政府性债务管理的第一责任人，分管负责人为直接责任人，加强对政府性债务的管理和风险管控，认真抓好政策落实。

六、妥善处理存量债务

（二十）审慎甄别存量债务。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，对政府性债务存量进行甄别。甄别结果经上报批准后，分类纳入预算管理。纳入预算管理的债务原有债权债务关系不变，偿债资金按照预算管理要求规范管理。

（二十一）妥善偿还存量债务。遵循市场规则处置到期存量债务。对项目自身运营收入能够按时还本付息的债务，继续通过项目收入偿还；对项目自身运营收入不足以还本付息的债务，可以通过依法注入优质资产、加强经营管理、加大改革力度等措施，提高项目盈利能力，增强偿债能力。债务举借单位应加强财务管

理，拓宽偿债资金渠道，统筹安排偿债资金。

（二十二）确保在建项目建设。县财政局应统筹各类资金，优先保障在建项目续建和收尾。对使用债务资金的在建项目，凡符合国家有关规定的，继续按原资金来源推进项目建设；对在建项目确实没有其他建设资金来源的，应重点通过政府与社会资本合作模式和地方政府债券解决后续融资问题。

七、加强领导严格监管

（二十三）切实加强组织领导。建立以县长为召集人，县财政局、发改委、国土资源局、审计局、监察局、人行等部门主要负责人为成员的政府性债务管理工作联席会议制度，统筹加强对政府性债务决策、管理、执行、监督的领导。县财政局增设政府性债务管理办公室，统一管理全县政府性债务相关事宜，县编办负责落实编制和人员配备。

（二十四）全面落实监管责任。县财政局要建立健全政府性债务管理制度，做好债务规模控制、债券计划申报、预算管理、统计分析和风险监控，指导和督促债务举借单位加强政府性债务管理等工作。县发改委要加强政府投资计划管理和项目审批，从严审批债务风险较高的新开工项目。县国土资源局会同县财政局做好土地储备融资前置审查等工作。县人行要加强监管、正确引导，制止金融机构等违法违规提供融资行为。

（二十五）严格实行责任追究。县审计局要把政府性债务管理纳入各乡镇、各部门主要负责人的经济责任审计范围，依法加

强对政府性债务的审计监督，促进完善债务管理制度，防范风险，规范管理，提高资金使用效益。县监察局会同有关部门负责查处政府性债务举借、担保、使用、偿还等过程中违规违法行为，严格实行责任追究，对涉嫌犯罪的，移交司法机关依法处理。



抄送：县委机关局级以上单位，人大常委会办公室，县政协办公室，
县法院、检察院，县人武部。

石台县人民政府办公室

2014年12月8日印发