

索引号：	11220000013544357T/2016-01100	分类：	财政、金融、审计、财政;意见
发文机关：	吉林省人民政府	成文日期：	2016 年 01 月 15 日
标题：	吉林省人民政府关于进一步加强政府性债务管理的实施意见		
发文字号：	吉政发〔2016〕2 号	发布日期：	2016 年 01 月 22 日

吉林省人民政府关于进一步加强 政府性债务管理的实施意见

吉政发〔2016〕2 号

各市（州）人民政府，长白山管委会，各县（市）人民政府，省政府各厅委办、各直属机构：

为贯彻落实《中华人民共和国预算法》和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号），深化财税体制改革，加快政府职能转变，现就进一步加强政府性债务管理工作提出以下意见：

一、总体要求

（一）指导思想。

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，按照党中央、国务院和省委、省政府深化财税体制改革的决策部署，建立“借、用、还”相统一的地方政府性债务管理机制，有效发挥地方政府规范举债的积极作用，切实防范化解财政金融风险，促进我省经济持续健康发展。

（二）基本原则。

依法举债。按照全面推进依法治省的总体要求，加快建立规范的地方政府举债融资机制，坚决制止地方政府违法违规举债。

分清责任。政府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。

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。

防范风险。牢牢守住不发生区域性和系统性风险的底线，切实防范和化解财政金融风险。

稳步推进。在规范管理的同时，要妥善处理存量债务，确保在建项目有序推进。

二、加快建立规范的政府举债融资机制

（一）规范政府举债主体和方式。经国务院批准，省政府采取发行政府债券方式适度举借债务，市、县级政府确需举借债务的由省政府代为举借。政府债务只能通过政府及其财政部门举借，不得通过企事业单位等举借。

（二）对政府债务实行分类管理。政府债务分为一般债务和专项债务。没有收益的公益性事业发展确需举借一般债务的，由省政府统一发行地方政府一般债券融资举借，主要以一般公共预算收入偿还；有一定收益的公益性事业发展确需举借专项债务的，由省政府统一发行地方政府专项债券融资举借，以对应的政府性基金或专项收入偿还。省政府代市、县级政府举借的债务资金，各地、各相关部门必须按规定用途使用，并确保按时足额还本付息。

（三）推广使用政府与社会资本合作模式。鼓励社会资本通过特许经营等方式，参与城市基础设施和公共服务等领域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殊项目公司建设和运营合作项目。投资者或特殊项目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。政府对投资者或特殊项目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，不承担投资者或特殊项目公司的偿债责任。

（四）加强政府或有债务监管。各级政府应逐步降低存量或有债务，对于新发生的或有债务，要严格限定在依法担保的范围内，并根据担保合同依法承担相关责任。除法律另有规定以及经国务院批准为使用外国政府或者国际经济组织贷款进行转贷的以外，各级政府及其部门不得为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保。学校、幼儿园、医院等以公益为目的的事业单位、社会团体不得为保证人，其以公益为目的的事业单位、社会团体的教育设施、医疗卫生设施和其他社会公益设施不得抵押。各级地方政府为或有债务代偿的财政资金，要积极进行追缴，并要将代偿损失对应资产权益划转到地方政府指定的部门单位进行管理与处置。各级政府要加强对或有债务的统计分析和风险防控，按照只减不增原则，做好相关监管工作。

三、政府债务实行规模控制和预算管理

（一）实行政府债务规模控制。对政府债务规模实行限额管理，政府举债不得突破批准的限额。政府一般债务和专项债务规模纳入限额管理，省政府在国务院批准的限额内编制预算调整方案，报省人大或其常委会批准，市、县级政府债务限额由省级财政部门在省人大或其常委会批准的规模内，根据各地债务风险、财力状况及存量债务处置成效等因素测算分配，并报省政府批准。

（二）限定举债程序和资金用途。市、县级政府在省政府批准的分地区限额内举借债务，必须报本级人大或其常委会批准。政府举借债务要遵循市场化原则。建立政府信用评级制度，逐步完善政府债券市场。政府债务资金只能用于公益性资本支出或适度归还存量债务，不得用于经常性支出和偿还债务利息，坚决杜绝用于楼堂馆所等明令禁止的项目支出。

（三）政府债务纳入全口径预算管理。将一般债务收支纳入一般公共预算管理，专项债务收支纳入政府性基金预算管理，政府与社会资本合作项目中的产权转让、股息、超额收益分成等收入，以及对政府与社会资本合作项目的股权投资、运营补贴、风险承担、配套投入等收支按性质纳入相应政府预算管理。各部门、各单位要将债务收支纳入本部门、本单位预算管理。或有债务确需政府或其部门、单位依法承担偿债责任的，偿债资金要纳入相应预算管理。纳入预算管理的债务原有债权债务关系不变，偿债资金要按照预算管理要求规范管理。

四、处置好存量政府债务

处置到期存量债务要遵循市场规则。项目自身运营收入能够按时还本付息的债务，应继续通过项目收入偿还；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，提高项目盈利和偿债能力。各级政府应指导和督促有关债务举借单位加强财务管理，拓宽偿债资金渠道，统筹安排偿债资金。对确需政府直接偿还的债务，要统筹各类财政性资金，切实履行偿债责任，必要时可以处置政府资产以偿还债务。对确需政府依法履行担保或救助责任的债务，各级政府要切实依法履行协议约定，做出妥善安排。有关债务举借单位和连带责任人要按照协议认真落实偿债责任，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。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。对甄别后纳入预算管理的政府存量债务，各地可按规定申请发行地方政府债券置换，以降低利息负担，优化期限结构，腾出更多资金用于重点项目建设。鼓励各地运用政府与社会资本合作模式改造存量政府债务项目，对采用政府与社会资本合作模式化解政府债务腾出举债空间，以及积极采取措施化解存量政府债务取得成效的地区，省政府在分配各地置换债券额度、新增债券额度以及一般激励性转移支付时予以挂钩倾斜。

五、推进融资平台公司转型

各级政府要抓紧剥离融资平台公司的政府融资职能，融资平台公司不得新增政府债务。对2014年存量债务清理甄别后的融资平台公司，各级政府要按照“只减不增”的原则，通过关闭、合并、转型等方式妥善处置。在处置过程中，要按照“权、责、利”相一致的原则，妥善处理存量债务。融资平台公司存量债务根据2014年清理甄别结果甄别为政府债务的，对应的资产、权益、收入等也要相应确权或划转。各级政府要认真清理规范对融资平台公司的各类注资、补贴等财政支出政策，不得用财政资金偿还企业债务。加快推进融资平台公司市场化转型和融资，将融资平台公司逐步转型为主要承担公益性项目建设和运营的公益类国有企业，通过加大国有资本投入、引入社会资本、

建立多元化的投资回报体系等措施，支持公益类国有企业自主经营和市场化融资，增强其提供公共产品和服务的能力，继续发挥其对经济社会发展的积极作用。各级政府向融资平台公司转型后的市场主体采购产品和服务，应严格履行政府采购和招投标等程序，将相关财政资金纳入预算统筹安排。

六、妥善解决在建项目后续融资

各级政府要统筹各类资金，优先保障在建项目续建和收尾。

（一）支持在建项目的存量融资需求。各级政府和银行业金融机构要按照总量控制、区别对待的原则，支持融资平台公司在建项目的存量融资需求，确保在建项目有序推进。对于在2014年12月31日前已签订具有法律效力的借款合同并已放款，但合同尚未到期的融资平台公司在建项目贷款，银行业金融机构要在全面把控风险、落实信贷条件的前提下，继续按照合同约定发放贷款，不得盲目抽贷、压贷、停贷。对于在2014年12月31日前已签订具有法律效力的借款合同，且合同到期的融资平台公司在建项目贷款，如果项目自身运营收入不足以还本付息，银行业金融机构可与地方政府、融资平台公司协商，在后续借款与前期借款合同约定的责任一致，且确保借款合同金额不增加的前提下，重新修订借款合同，合理确定贷款期限，补充合格有效抵质押品。

（二）规范实施在建项目的增量融资。各级政府要密切关注融资平台公司在建项目中应由财政支持的增量融资需求，在依法合规、规范管理的前提下，统筹财政资金和社会资本等各类资金，保障在建项目续建和收尾。对于已签合同贷款额不能满足建设需要，且适宜采取政府和社会资本合作模式的融资平台公司在建项目，优先采取政府和社会资本合作模式，弥补在建项目增量融资需求。对于已签合同贷款额不能满足建设需要，且符合国家有关规定并确实没有其他建设资金来源，但又暂时不宜转为政府和社会资本合作模式的融资平台公司在建项目，增量融资需求纳入政府预算管理，由地方政府按法律要求和有关规定发行政府债券解决。

（三）切实做好在建项目后续融资管理工作。银行业金融机构要兼顾促进发展和防风险，严格规范信贷管理，切实加强风险识别和风险控制。对于融资平台公司在建项目贷款，银行业金融机构要在审慎测算融资平台公司还款能力和在建项目收益、综合考虑地方政府偿债能力的基础上，自主决策、自担风险，切实做好后续融资管理工作。

七、控制和化解政府性债务风险

（一）建立债务风险预警机制。省财政厅根据各地一般债务、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，评估各地债务风险状况，对债务高风险地区进行风险预警，并建立约谈制度。列入预警范围的高风险地区要认真排查债务风险点，制定化解债务风险工作方案，严格举债投资项目审批，加大偿债力度，逐步降低风险。债务风险相对较低的地区，要合理控制债务余额规模和增长速度。

（二）建立债务风险应急处置机制。要硬化预算约束，防范道德风险，市、县级政府对其举借的债务负有偿还责任，省政府实行不救助原则。市、县级政府要按照分级负责和“谁举借、谁使用、谁偿还”原则，落实偿债责任和风险防控责任，制定应急处置预案，建立责任追究机制。各级政府出现偿债困难时，要通过控制项目规模、压缩公用经费、处置存量资产等方式，多渠道筹集资金偿还债务。市、县级政府确实难以自行偿还债务时，要及时启动债务风险应急处置预案和责任追究机制，积极化解债务风险，并追究相关人员责任。

（三）严肃财经纪律。建立对违法违规融资和违规使用政府性债务资金的惩罚机制，加大对地方政府性债务管理的监督检查力度。各级政府及其部门不得在预算之外违法违规举借债务，不得以支持公益性事业发展名义举借债务用于经常性支出或楼堂馆所建设，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，不得违法为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保；不得违规干预金融机构等正常经营活动，不得强制金融机构等提供政府性融资。各地要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。

八、完善配套政策

（一）完善债务报告和公开制度。各级财政部门要完善政府性债务统计分析报告制度，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。对于中央出台的重大政策措施如棚户区改造等形成的政府性债务，应单独统计、单独核算、单独检查、单独考核。建立政府性债务公开制度，加强政府信用体系建设。各地要定期向社会公开政府性债务及其项目建设情况，自觉接受社会监督。

（二）严格考核监督。把政府性债务作为一个硬指标纳入政绩考核，明确责任落实。各市、县级政府要对本地区地方政府性债务负责任，强化教育和考核，纠正不正确的政绩导向，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，要追究相关责任人责任。

（三）强化债权人约束。金融机构不得违法违规向地方政府提供融资，不得要求地方政府违法违规提供担保。金融机构等购买地方政府债券要符合监管规定，向属于政府或有债务举借主体的企业法人等提供融资要严格规范信贷管理，切实加强风险识别和风险管理。金融机构等违法违规提供政府性融资的，应自行承担相应损失，并按照商业银行法、银行业监督管理法等法律、法规追究相关机构和人员的责任。

九、加强组织领导

各地、各部门要高度重视，把思想和行动统一到党中央、国务院决策部署上来。各级政府要切实担负起加强地方政府性债务管理、防范化解财政金融风险的责任，结合实际制定具体方案，政府主要负责人作为第一责任人，认真抓好政策落实。要建立政府统一领导、财政归口管理、部门分工协作的地方政府

性债务协调机制，统筹加强政府性债务管理。财政部门作为地方政府性债务归口管理部门，要完善债务管理制度，充实债务管理力量，做好债务规模控制、债券发行、预算管理、统计分析和风险监控等工作；发展改革部门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地区的新开工项目；金融监管部门要加强监管、正确引导，制止金融机构等违法违规提供融资；审计部门要依法加强对地方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。各地、各部门要切实履行职责，加强协调配合，全面做好加强地方政府性债务管理各项工作，确保政策贯彻落实到位。

吉林省人民政府

2016年1月15日