

# 平顶山市人民政府文件

平政〔2017〕20号

---

## 平顶山市人民政府 关于加强政府性债务管理的意见

各县（市、区）人民政府，城乡一体化示范区、高新区管委会，  
市人民政府各部门：

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）、《河南省人民政府关于加强政府性债务管理的意见》（豫政〔2016〕11号）等有关精神，切实加强地方政府性债务管理，促进经济社会持续平稳健康发展，结合我市实际，提出以下意见：

### 一、总体要求

（一）指导思想。以邓小平理论、“三个代表”重要思想、

科学发展观为指导，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，认真落实省委、市委深化财税体制改革的相关要求，加快建立“责、权、利”相匹配和“借、用、还”相统一的政府性债务管理机制，有效发挥政府规范举债的积极作用，切实防范和化解财政金融风险，促进经济社会持续稳定健康发展。

（二）基本原则。一是疏堵结合。建立健全规范的政府举债融资机制，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，坚决制止违法违规举债。二是分清责任。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，做到谁举借谁偿还、风险自担。三是规范管理。实行规模控制，严格限定举债程序和资金用途，将政府债务分类纳入预算管理，实现“借、用、还”相统一。四是防范风险。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。五是稳步推进。既要积极推进，又要谨慎稳健。在规范管理的同时，妥善处理存量债务，积极推进依法合规融资，确保在建项目有序推进。

## 二、政府性债务范围和用途

（一）政府性债务范围。根据政府对债务的偿还责任和法律责任不同，政府性债务分为政府债务和或有债务。

1. 政府债务。政府债务是政府负有直接偿还责任的债务，包括存量政府债务和新增政府债务。存量政府债务是清理甄别后

截至 2014 年 12 月 31 日政府负有偿还责任的债务。新增政府债务是 2015 年 1 月 1 日起经国务院批准,通过发行政府债券方式举借的政府负有偿还责任的债务和一定期限内符合条件的在建项目后续融资纳入政府债务的部分。

2. 或有债务。或有债务主要是政府提供直接或间接担保,当债务人无法偿还债务时,政府负有连带偿债责任的债务。

(二) 债务资金用途。除国家另有规定外,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擅自改变既定资金用途。或有债务资金按规定用途使用。

### 三、建立规范的政府举债融资机制

(一) 依法适度举借政府债务。在省政府确定的发债额度限额内,县(市、区)政府确需举借债务的按规定上报省政府,由省政府代为举借。政府债务不得通过企事业单位等举借。剥离融资平台公司政府融资职能,融资平台公司不得新增政府债务。

(二) 规范政府举债程序。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县(市、区)政府举借一般债务的,按规定上报省政府统一发行政府一般债券融资举借,县(市、区)政府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,县(市、区)政府确需举借专项债务的,按规定上报省政府统一发行政府专项债券融资举借,县(市、区)政府以对应的政府性基金

或专项收入偿还。

（三）对债务规模实行限额管理。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均纳入限额管理。市政府在省政府批准的限额内，根据债务风险、财力状况等因素测算，提出市本级和县（市、区）政府债务规模意见，并按规定报市人大或其常委会批准。县（市、区）政府在市级批准的限额内，研究提出本地限额意见；在批准限额内举借债务的，须报同级人大或其常委会批准，列入本级预算或调整预算。

（四）债务分类纳入预算。政府债务收支分类纳入预算，债务支出实行国库集中支付管理。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。政府和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。各县（市、区）政府、市政府各部门、有关单位要将债务收支纳入部门和单位预算管理。

#### 四、控制和化解政府债务风险

（一）落实偿债资金。债务单位要落实偿债责任，明确偿债期限，按时还本付息。政府要统筹各类财政资金，及时足额偿还政府债务。一般公共预算执行中出现的超收收入，除补充预算稳定调节基金外，只能用于冲减赤字或化解政府债务。预算稳定调节基金编制年度预算调入使用后的规模超过当年本级一般公共预算支出总额（含对下级转移支付）5%的，各级政府要加大冲减赤字或化解政府债务支出力度。加强偿债准备金管理，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；落实国家规定，各县（市、区）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3年滚动预算并分年度纳入预算安排。

（二）建立风险预警机制。市财政部门根据中央、省统一标准和规定，以及县（市、区）政府一般债务、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，评估县（市、区）政府债务风险状况，对债务高风险地区提出预警。被预警的债务高风险地区要制定化解债务风险方案，积极采取措施，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的规模和增长速度。

（三）建立应急处置机制。硬化预算约束，防范道德风险。县（市、区）政府对其举借的债务负有偿还责任，市政府实行不救助原则。县（市、区）要按照分级负责和“谁举借、谁使用、谁偿还”原则，落实偿债债务和风险防控责任，制定应急处置预案，建立责任追究机制。县（市、区）政府出现偿债困难时，要积极通过控制项目规模、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。市本级、县（市、区）政府难以自行偿还债务时，要及时上报，启动应急处置预案，切实化解债务风险，并追究相关人员责任。

（四）推广使用政府和社会资本合作模式。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。市、县两级原融资平台公司不承担政府融资职能后，可通过市场化改制，建立现代企业制度，实现市场化运营，作为实施主体承接政府和社会资本合作项目。

## **五、妥善处理存量债务和在建项目后续融资问题**

（一）积极降低存量政府债务利息负担。规范管理存量政府债务，属于政府应当偿还的债务，相应纳入一般债务和专项债务，分类纳入预算管理。积极通过发行政府债券方式置换存量政府债务，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。

（二）妥善偿还到期债务。对企事业单位举借的不属于政府应当偿还的到期债务，要遵循市场规则处理，减少行政干预。对项目自身运营收入能够按时还本付息的债务，要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，债权债务人要共同协商，重新修订补充合同，解决违规担保和抵（质）押问题，或通过控制项目投资规模、处置存量资产、压缩其他开支

等措施，多渠道筹集偿债资金。对确需政府履行担保责任的债务。各县（市、区）政府要切实依法履行协议约定，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，债权人要按照商业化原则承担相应责任和损失。

（三）妥善解决平台公司在建项目后续融资问题。各县（市、区）政府要依法合规支持融资平台公司在建项目后续融资，保障在建项目续建和收尾。银行业金融机构要兼顾促发展和防风险，严格规范信贷管理，切实加强风险识别和风险控制，做好后续融资管理工作。对2014年9月21日前融资平台公司已经相关投资主管部门依照有关规定完成审批、核准或备案手续，并已开工建设的项目，区分存量和增量融资需求实施分类管理。

1. 支持存量融资需求。对在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当地政府、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。

2. 规范实施增量融资。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，可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，按法律要求和有关规定发行政府债券解决。

## 六、加强政府或有债务监管

（一）严格限定新增或有债务。新发生或有债务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。除经国务院批准为使用外国政府或国际经济组织贷款进行转贷的项目外，政府及其所属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。

（二）坚决制止各类违法违规行为。各县（市、区）政府及所属机关事业单位、社会团体不得出具担保函、承诺函、安慰函等直接或变相担保协议，不得以机关事业单位及团体的国有资产为其他单位或企业融资进行抵押或质押，不得为其他单位或企业的回购协议提供担保，不得从事其他违法违规担保承诺行为。国



有企业及转型改造后的原融资平台公司举借的债务实行市场化运作，不纳入政府债务，政府在出资范围内依法履行出资人职责，或依法承担政府采购协议、政府和社会资本合作合同等约定的责任。政府及其所属部门对企业的注资、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，不得通过“保底回购”等形式变相举借政府债务。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。

（三）加强风险防控。或有债务确需政府依法承担连带偿还责任的，按程序转化为政府债务，财政部门编制预算调整方案，经本级政府同意后报本级人大或其常委会审批，债务余额纳入政府债务限额管理，偿债资金纳入相应政府预算管理。

## 七、完善配套保障制度

（一）完善债务统计报告和公开制度。财政部门要不断完善政府性债务统计分析报告制度，加强对政府性债务的动态监测；要建立权责发生制的政府综合财务报告制度，系统分析政府的财务状况和财政中长期可持续发展水平，全面反映政府收支及资产负债情况。债务单位要高度重视债务统计工作，按要求及时填报债务数据，确保数据的准确性，录入政府性债务专网的数据不得随意删减变更。逐步建立政府性债务公开机制，加强政府信用体系建设，规范债券发行政府信用评级，自觉接受社会监督。

（二）建立考核和问责机制。完善债务管理考核评价体系，将政府性债务状况作为重要指标纳入县（市、区）政府政绩考核

内容。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，按照有关规定追究相关责任人责任。

（三）强化债权人约束。金融机构等不得违法违规向政府提供融资，不得要求政府违法违规提供担保。金融机构等购买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，要自行承担相应损失，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。

## 八、加强组织领导

高度重视政府性债务管理工作，把思想和行动统一到省委、省政府和市委、市政府的决策部署上来。县（市、区）政府要切实担负起加强政府性债务管理、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，要认真抓好政策落实。财政部门作为政府性债务归口管理部门，要完善政府债务管理制度，充实债务管理力量，做好债务规模控制、预算管理、债券发行、统计分析和风险监控等工作，与人民银行、银监等部门加强政府性债务信息共享；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方的新开工项目；金融监管部门要加强监管，正确引导金融机构依法合规开展业务，不得违法违规提供融资；审计部门要依法加强对政府性

债务的审计监督，将政府性债务状况纳入对县（市、区）政府和有关部门主要负责人的经济责任审计范围，促进完善债务管理制度，防范风险，提高资金使用效益；监察部门要会同有关部门对违法违规融资行为严格实行责任追究，对触犯刑律的，移交司法机关依法处理。各级、各部门要切实履行职责，加强协调配合，全面做好加强政府性债务管理各项工作，确保政策贯彻落实到位。

本意见自印发之日起施行，我市原有规定与本意见不一致的，按照本意见执行。国家和省另有规定的，从其规定。

附件：平顶山市政府性债务管理领导小组成员名单



## 附 件

### 平顶山市政府性债务管理领导小组成员名单

组 长：周 斌（市长）

副组长：（常务副市长）

成 员：贾宏亚（市政府副秘书长）

荆建刚（市发改委主任）

高永华（市财政局局长）

梁成斌（市国土资源局局长）

高国闯（市住房和城乡建设管理局局长）

孙建豪（市交通运输局局长）

陈光明（市城乡规划局局长）

邱红标（市教育局局长）

王淑敏（市国有资产监督管理局局长）

刘廷文（市政府金融办主任）

张恩河（市审计局局长）

李高建（人行平顶山市中心支行行长）

陈黎明（平顶山银监分局局长）

胡京伟（市土地储备中心主任）

领导小组下设办公室，办公室设在市财政局，承担领导小组

日常工作，市财政局副局长贺大伟任办公室主任。

规范性文件“三统一”编号：HNDC-2017-ZF005

---

主办：市财政局

督办：市政府办公室二科

---

抄送：市委各部门，平顶山军分区。

市人大办公室，市政协办公室，市法院，市检察院。

---

平顶山市人民政府办公室

2017年6月23日印发

---