

乐清市人民政府文件

乐政发〔2020〕39号

乐清市人民政府 关于进一步加强政府性债务管理的实施意见

各乡镇人民政府、街道办事处，市政府直属各单位：

为加强我市政府性债务管理，规范政府及其所属部门举借和偿还政府性债务行为，有效防范化解债务风险，根据《中华人民共和国预算法》《浙江省人民政府关于进一步加强地方政府性债务管理的实施意见》（浙政发〔2016〕17号）、《温州市人民政府关于进一步加强地方政府性债务管理工作的通知》（温政发〔2017〕35号）等精神，结合我市实际，现就进一步加强政府性债务管理提出如下意见：

一、总体要求

深入贯彻省委、省政府管控与化解地方政府性债务风险的工

作要求,严格落实地方政府债务管理的主体责任。按照“负债有度、量入为出、收支平衡”和“借、用、管、还”的原则,充分发挥政府规范举债的积极作用,逐步消化存量债务,积极推动企业市场化转型,确保全市政府性债务风险总体可控,促进我市经济持续健康发展。

二、强化组织领导

健全防范化解政府性债务风险工作机制。建立乐清市政府性债务管理工作领导小组,由市长任组长,负责全市政府债务及隐性债务日常管理。市财政局负责地方政府债务规模控制、预算管理、风险监控、统计监测、信息批露等工作;市发改局负责政府投资计划管理和项目审批;市审计局负责依法对地方政府性债务进行审计监督;市金融工作服务中心、市人行、市银保监组等地方金融监管机构负责加强金融机构业务监管,制止金融机构等违法违规提供融资,规范金融机构信贷行为;债务单位行业主管部门是政府性债务风险应急处置的责任主体。

三、规范政府举债融资机制

(一)厘清责任主体。明确政府和企业的责任,严格区分地方政府和国有企业债务的界限,做到谁举借谁偿还、风险自担。各乡镇(街道)、功能区、市各单位不得在预算之外违规举借债务。政府债务只能在批准的法定限额内举借,不得通过企事业单位等举借。

(二)规范举债方式。政府举债采取政府债券方式。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，通过发行一般债券融资举借，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，通过发行专项债券融资举借，以对应的政府性基金或专项收入偿还。除外国政府和国际经济组织贷款转贷外，各乡镇（街道）、功能区、市各单位不得为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保，不得承诺为其他任何单位和个人的融资承担偿债责任。

（三）拓宽公益性事业融资渠道。推广使用政府与社会资本合作模式（以下简称“PPP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。市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。市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。

四、实行地方政府债务规模控制和预算管理

（一）实行规模控制。政府举借债务采取在国务院批准的限额内发行地方政府债券方式，经市人大或其常委会批准后，报省政府。一般债务和专项债务规模均纳入限额管理。市财政局在省

财政厅下达的政府债务限额内，统筹考虑本地公益性项目建设需求、债务风险、财力状况等因素，提出市政府债务限额建议并经市政府同意后，提请市人大常委会批准，并在批准的限额内汇总编制市政府债务年度计划。

（二）强化预算管理。政府债务收支分类纳入预算。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。财政部门编制预算调整方案，经市政府同意后报市人大或其常委会批准。各部门、各单位要将政府债务收支纳入本部门、本单位预算管理。对举借的债务资金，在预算内及时安排资金，确保还本付息。

（三）严格资金用途。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，不得用于竞争性项目。债务资金安排用于公益性资本支出时，要安排用于事关长远发展且难以吸引社会投资的公益性项目建设，重点用于基础性和民生项目建设。使用政府性债务资金的部门或者单位，应当严格按照批准的用途合理合规地使用债务资金，不得挪作他用。

五、稳妥化解和遏制新增隐性债务

（一）加强存量债务化解。坚决纠正融资担保、政府购买服务中已存在的不规范行为，根据《乐清市防范化解地方政府隐性债务风险实施方案》积极稳妥消化存量隐性债务。通过推动融资平台公司市场化转型、利用项目自身收益、盘活存量资金资产资源、合规转化为企业经营性债务和压缩一般性支出等多种渠道筹

措资金逐步消化，确保在规定的时间内完成隐性债务化解工作。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，不得单方面改变债权债务关系，不得转嫁偿债责任和逃废债务。

（二）遏制新增隐性债务。坚决制止以政府购买服务名义违法违规融资。严格按照规定范围实施政府购买服务，政府购买服务内容严格限制在属于政府职责范围、适合采取市场化方式提供社会力量能够承担的服务事项，重点是有预算安排的基本公共服务项目。

除政府债券以外，各乡镇（街道）、功能区、主管部门及各下属单位不得以任何方式举借政府债务，不得以文件、会议纪要、领导批示等任何形式，要求或决定企业为政府举债或变相为政府举债，也不得为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保，不得承诺为其他任何单位和个人的融资承担偿债责任。金融机构为融资平台公司等企业提供融资时，不得要求或接受地方政府及其所属部门以担保函、承诺函、安慰函等任何形式提供担保。绝不允许新增各类隐性债务。

（三）严格落实项目管控。严格落实省委省政府“三个不得立项”。对政府投资项目未经市财政局债务部门评估债务风险的，发改部门不得立项；项目总投资无法落实或资金来源不清的，发改部门不得立项；地方政府债务风险为高风险的情况下化债计划未完成或隐性债务未消化完成的，发改部门不得立项。

做好政府投资计划管理和项目审批，切实防范政府债务风险。建设项目应遵循“量力而为”原则，充分开展财政承受能力评估论证，可行性研究阶段应充分论证资金筹措方案，不具备偿还能力的项目不予上马建设。涉及财政资金安排的项目，必须明确分年度财政资金安排，并纳入预算；涉及举债融资的项目必须严格评估项目现金流和收益情况，项目概算及概算调整必须制定资金平衡方案，依法合规落实各项资金来源和偿债责任。严格项目建设条件审核，区分轻重缓急、科学有序推进，对没有明确资金来源和制定融资平衡方案的项目，一律不得审批，一律不得开工建设。

（四）防范“处置风险的风险”。继续整改违法担保，纠正政府投资基金、政府和社会资本合作（PPP）、政府购买服务中的不规范行为，债务单位和金融机构应当配合整改。在严格依法解除违法违规担保关系的基础上，对必要的在建项目，允许融资平台公司在不扩大建设规模和防范风险的前提下与金融机构协商继续融资，避免出现工程烂尾。在保持隐性债务规模不增加的前提下，对存量隐性债务暂时难以偿还的，允许融资平台公司在与金融机构协商的基础上采取适当展期、债务重组等方式维持资金周转。

（五）强化对地方国有企业和事业单位的监管。坚决制止将公立学校、公立医院等公益性事业单位演变为融资平台，公立学校、公立医院等公益性事业单位不得为建设项目融资或提供担保。地方政府向包括国有企业在内的各类主体注资后不得以任何形式

要求其替政府融资，不得新增各类隐性债务，地方政府不得将公益性资产、储备土地等注入国有企业等各类主体，不得将预期土地出让收入作为国有企业偿债资金来源。允许政府合法合规通过预算安排资本金和注入经营性资产方式向国有企业注资，保证地方国有企业资本真实性和合规性。依法健全政府及其部门向企业拨款机制，严格按照批准的年度预算和用款计划拨款，严禁在没有预算及合法协议的情况下向企业拨付资金。严禁地方国有企业利用没有收益的公益性资产、不具有合法合规产权的经营性资产抵质押贷款或发行信托、债券和资产证券化产品等各类金融产品融资。严禁企业重复利用各类资产担保融资。规范地方国有企业融资信息披露，严禁与地方政府信用挂钩。

六、积极推进融资平台转型

在妥善处理融资平台公司政府存量债务的基础上，推动有经营收益和项目现金流的融资平台公司尽快转型为自主经营、自负盈亏的法人实体，依法合规开展市场化融资，融资平台公司不得新增政府性债务。

对只承担公益性项目融资任务，主要依靠财政性资金偿还债务的融资平台公司，按照法定程序予以撤销；对兼有公益性项目建设和商业运营职能的融资平台公司，通过兼并重组等方式整合归并同类业务，转型为基础设施、公用事业、土地前期开发、城市运营、商业运营等领域市场化运作的国有企业。

融资平台公司转型严格按照“四条标准”，即融资平台公司要

按照公开申明不再承担政府融资职能，经营性资产覆盖负债、经营性收益覆盖利息，承接隐性债务取得债权人认可，破产后政府在出资范围内承担有限责任等为标准推进转型工作。

七、加强政府性债务风险管理

（一）明确政府债务风险处置及承担主体。市政府是本级债务的风险处置及承担主体。各债务部门和债务单位是其自身承担债务的风险处置及承担主体。

（二）强化政府性债务风险预警防控。市财政局要运用债务率、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，并及时向市政府汇报。组织各部门加强债务政策及业务培训，正确引导，提高防风险意识。对债务高风险进行风险预警，要积极采取措施，将风险压缩到可控范围内。各部门要切实履行职责，加强协调配合，全面加强地方政府债务风险防范工作。

（三）提高政府债务风险应急处置能力。要制定防范和化解政府债务风险应急预案，做好政府债务风险的有效应对和合理处置。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。各单位、融资平台难以自行偿还时，要及时上报市债务管理领导小组，市政府启动债务风险应急处置预案和责任追究机制，切实化解债务风险，并追究相关人员责任。

（四）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，加大对政府性债务管理的监督检查力度。

各乡镇（街道）、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。进一步规范土地出让管理，坚决制止违法违规土地出让及融资行为。

（五）健全问责机制。严格按照《地方政府隐性债务问责办法》实施问责。坚持党政同责，乡镇（街道）、部门党政主要负责人是本单位遏制隐性债务增量、化解隐性债务存量的第一责任人。按照谁举债、谁负责的原则，实行穿透监管，建立地方政府举债终身问责和债务问题倒查机制，做到终身问责、倒查责任。对金融机构为融资平台公司等企业提供融资时，要求或接受市政府及部门提供担保承诺的，依法依规追究金融机构及其相关负责人和授信审批人员责任。中介机构、法律服务机构违法违规为融资平台公司出具审计报告、资产评估报告、信用评级报告、法律意见书等的，依法依规追究中介机构、法律服务机构及相关从业人员的责任。全市发生Ⅳ级以上地方政府性债务风险事件的，启动债务风险责任追究机制，依法对相关责任人员进行问责。

八、加快推进信息公开

增强地方政府债务信息透明度，重点公开的市政府债务信息包括预决算公开范围的地方政府债务限额、余额，以及本级政府

债务的规模、种类、利率、期限、还本付息、用途等内容。政府债务限额提请市人大常委会审议批准后，向社会公开。新增债务限额使用情况及使用债券资金项目的建设情况要及时向社会公开，自觉接受社会监督。审计部门要将债务审计项目结果及时向社会公开。

乐清市人民政府

2020年6月6日

（此件公开发布）

抄送：市委各部门，市人大、政协，市人武部，市法院，市检察院，各人民团体，各民主党派。

乐清市人民政府办公室

2020年6月6日印发
