

山东省人民政府文件

鲁政发〔2014〕23号

山东省人民政府 关于贯彻国发〔2014〕43号文件加强 政府性债务管理的实施意见

各市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构，各大企业，各高等院校：

长期以来，各级政府把举债融资作为支持发展的重要手段，通过多方举借债务，加强基础设施建设，促进公用事业发展，对扩大内需、稳定增长、改善民生发挥了重要作用。但是，政府举债融资也存在缺乏统一管理、举借行为不规范、规模增长较快、

多数债务没有纳入预算等问题，风险隐患持续集聚。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），进一步做好政府性债务管理工作，现结合我省实际，提出以下实施意见：

一、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，省政府可以适度举借债务，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部门举借，不得通过企事业单位等举借。政府举债采取政府债券方式。

（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市县级政府举借一般债务的，由省政府统一发行地方政府一般债券融资举借，市县级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确需市县级政府举借专项债务的，由省政府统一发行地方政府专项债券融资举借，市县级政府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，各级、各部门必须按规定用途使用，并确保按时足额还本付息。

（三）拓宽公益性事业融资渠道。积极推行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。鼓励引导各类经济组织以股权投资、租赁、重组、转让等多种方式参与有收益的公益性项目建设和运营，拓宽融资渠道，不断提升公共产品供给的规模、质量和效率。

（四）加强政府或有债务监管。各级政府新发生或有债务，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。各级政府要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。

二、加强债务规模控制和预算管理

（一）实行政府债务限额管理。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。省政府在国务院批准的限额内确定省本级和市级以下政府债务规模，并报省人大或其常委会批准。分市债务限额由省级财政部门根据各市债务风险、财力状况以及投资需求等因素测算，并报省政府批准。县（市、区）债务限额由各市在省政府批准的限额内确定，其中省财政直接管理县（市）债务限额由省政府确定。

(二) 规范举债程序和资金用途。各级政府在上级政府批准的限额内举借债务，必须报经本级人大或其常委会批准，并逐级汇总上报省政府统一融资举借。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。

(三) 加强政府债务预算管理。将政府债务收支全面纳入预算管理，其中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财政补贴等支出按性质纳入相应政府预算管理。各部门、各单位要将政府性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。

三、控制和化解政府性债务风险

(一) 建立债务风险预警机制。省级财政部门根据国家统一标准和各地区一般债务、专项债务、或有债务等具体情况，测算债务率、新增债务率、偿债率、逾期债务率等指标和风险预警值，考核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，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) 健全债务风险防控机制。按照分级负责、风险自担的原则，建立健全政府性债务风险防控机制。各级政府及其部门对

使用政府债务资金新建公益性项目的必要性和可行性要进行充分科学论证，举借债务应当有偿还计划和稳定的偿还资金来源，对一般公共预算、政府性基金预算的偿债能力和有收益项目的收益预期进行客观评估；对项目建设进度、资金使用和偿债收益要予以监管，在确保债务资金安全使用的同时，督促使用单位加强财务管理、统筹安排偿债资金，确保偿债资金和收益不被挪用；对存量或有债务建设项目和偿债收入要进行有效监督，将政府连带偿债责任降到最低限度。

（三）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。省政府对市县级政府债务实行不救助原则。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，并严肃追究相关人员责任。

四、剥离融资平台公司政府融资职能

（一）确定政府融资平台公司范围。各级政府财政部门会同有关部门，以 2013 年政府性债务审计确定的本级融资平台公司名单为基础，核实确定本级融资平台公司名单，逐级报省级财政部门备案。

(二) 理清融资平台公司债务关系。厘清政府和市场的边界，合理划分政府与企业偿债责任。经债权人与债务人共同协商确认，将融资平台公司承担的商业房地产开发等经营性项目推向市场，与政府脱钩，相应的债务界定为一般企业债务，政府不得承担偿债责任；融资平台公司因承担公益性项目举借债务，项目自身运营收入能够按时还本付息的，应通过项目收入偿还；对有一定收益的公益性项目，支持通过政府与社会资本合作模式、股权转让、项目出租等途径吸引社会资本建设和运营，其债务由项目公司按市场化方式举借和偿还，政府不承担偿债责任。

(三) 融资平台公司不再履行政府融资职能。在明确偿债责任、落实还款措施的基础上，抓紧剥离融资平台公司政府融资职能，除国家政策允许的在建项目后续融资外，融资平台公司不得新增政府债务。按照国务院规定，对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，要单独统计、单独核算、单独检查、单独考核。

五、妥善处理政府存量债务

(一) 甄别确认各级政府存量债务余额。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，对各级政府存量债务进行甄别。按照客观真实、责任明确、依法合规的原则，根据项目性质、项目收益、偿债资金来源、举债单位、债权类型等情况，对存量债务逐项逐笔分析论证，重新核实确认。对各级政府及其部门举借的债务，

相应纳入一般债务和专项债务。对企事业单位举借的债务，凡属于政府应当偿还的，相应纳入一般债务和专项债务。经本级政府确认的政府存量债务核实结果，由财政部门逐级汇总，经省政府审核报国务院批准后，分类纳入预算管理。纳入预算管理的存量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。经国务院批准的政府存量债务余额只减不增，除正常清偿外，债务数据不得调整。

（二）积极降低存量债务利息负担。对甄别后纳入预算管理的政府存量债务，各地可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。债券发行收入由财政部门统一管理，按批准置换的存量债务偿还进度直接支付给债权人。债务举借单位必须及时足额将还款资金缴纳至本级财政部门，并逐级汇缴至省级财政部门。

（三）妥善化解存量债务。处置到期存量债务要遵循市场规则，减少行政干预。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；对有收益的公益性项目，积极推广运用市场化运作模式，利用融入的社会资本置换项目建设债务；新举

借的政府债券，可用于置换存量债务；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，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，债权人应按照商业化原则承担相应责任和损失。

六、确保在建项目后续融资建设

（一）核实确认政府举债在建项目。各级政府要结合存量债务清理甄别工作，重新审核政府举债在建项目，实行名录管理。凡符合国家产业政策和宏观调控政策以及依法依规履行项目审批、核准或备案手续等有关要求的在建项目，纳入政府举债在建项目名录。对不符合上述要求的项目，要尽快清理、妥善处置。

（二）合理控制融资需求。各级政府要认真组织核实在建项目后续融资需求。债务高风险地区要从严控制在建项目后续投资规模；确需继续建设的，加强项目投资预算审核和项目管理，尽量合理控制投资规模，通过资产置换等市场化方式多渠道筹集建设资金，降低在建项目建设的债务负担。

（三）加强在建项目续建资金保障。各级政府要统筹各类资金，优先保障在建项目续建和收尾，防止出现“半拉子”工程。对使用债务资金的在建项目，原贷款银行等要重新进行审核，凡符合国家有关规定的项目，要继续按协议提供贷款，推进项目建

设；对在建项目确实没有其他建设资金来源的，应主要通过市场化运作模式和地方政府债券解决后续融资。

七、加强对政府性债务管理的组织保障

（一）加强组织领导。政府性债务管理事关经济社会可持续发展。各级、各部门要高度重视，严格按照中央部署要求，迅速行动、扎实工作，切实担负起政府性债务管理的责任。政府主要负责人作为第一责任人，要加强组织领导，认真抓好政策落实。要建立政府统一领导、财政归口管理、部门分工协作的工作机制，统筹加强政府性债务管理。财政部门要完善债务管理制度，明确债务管理机构，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政府投资类新开工项目；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审计监督，将政府性债务审计纳入对市县级政府和有关部门主要负责人经济责任审计范围；监察机关要加大对违法违规行为的查处和责任追究力度。

各级、各部门要紧紧围绕建立“借、用、还”相统一的政府性债务管理机制，本着修明渠、堵暗道的原则，规范政府举债融资行为，坚决制止各级政府违法违规举债；清晰界定政府和市场的边界，明确政府和企业的责任，做到谁借谁还、风险自担；注重规范管理，严格举债程序和资金用途，将政府债务分类纳入预

算管理，加强预算约束和监督；强化风险预警和防控，牢牢守住不发生区域性和系统性风险的底线；坚持稳步推进，妥善处理存量债务，确保在建项目有序实施。通过健全政府性债务管理机制，充分发挥政府规范举债的积极作用，为全省经济社会持续健康发展提供有力保障。

（二）强化保障措施。各级财政部门要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，建立权责发生制的政府综合财务报告制度，全面反映政府收支及资产、负债情况。加强政府信用体系建设，建立政府信用评级制度。建立政府性债务公开制度，依据法律和有关规定，定期向社会公开政府性债务相关情况，自觉接受社会监督。

要强化债权人约束。金融机构等不得违法违规向各级政府提供融资，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；违法违规提供政府性融资的，应自行承担相应损失和法律责任。

（三）严格考核监督。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。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，不得违法以任何方式为任何单位和个人的债务提供担保；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。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。

建立考核问责机制，把政府性债务作为一个硬指标纳入科学发展综合考核范围，落实责任，坚决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，要严肃追究相关责任人责任。

山东省人民政府

2014 年 12 月 10 日

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省检察院，济南军区，省军区。
各民主党派省委。

山东省人民政府办公厅

2014 年 12 月 11 日印发

