

临沧市临翔区人民政府文件

临翔政发〔2014〕87号

临沧市临翔区人民政府关于进一步加强和规范政府性债务管理的通知

各乡（镇、街道）人民政府（办事处），区直各办、局：

为进一步规范我区政府性债务管理，建立健全举借有度、偿还有方、管理有序、监管有力的债务管理长效机制，有效防范财政金融风险，促进全区经济持续健康发展、社会和谐稳定，根据《云南省人民政府关于进一步加强和规范政府性债务管理的意见》（云政发〔2013〕130号）和《临沧市人民政府关于进一步加强和规范政府性债务管理的通知》（临政发〔2013〕158号）要求，结合我区实际，现就加强和规范政府性债务管理工作通知如下：

一、基本原则

全区政府性债务管理工作按照统一领导、总量控制、注重实效、指标预警的原则，实行分级、归口、风险、动态管理。全区政府性债务管理工作由区人民政府统一领导，各乡（镇、街道）人民政府（办事处）负责所属政府性债务管理工作，对政府性债务规模实行总量限额控制，严格遵循“借、用、还”相统一的原则，确保债务规模与本级财力相适应；各级财政部门对本级政府性债务实行统一归口管理；债务资金使用要注重成本控制，提高债务资金使用效益，各部门根据职责分工，加强债务风险管控，确保借得来、用得好、还得起，有效防范和化解政府性债务风险；各级财政部门要建立风险预警机制，综合运用债务率、逾期债务率等定量指标，对政府性债务进行风险预警，积极构建政府性债务管理信息平台，动态监控债务运行。

二、规范政府性债务举借程序和行为

（一）科学合理编制债务收支计划。各行政事业单位、政府、融资平台公司按照规定举借政府性债务的，要全部实行收支计划管理，并在条件成熟后逐步纳入预算管理。各行政事业单位、政府融资平台公司要在编制年度部门预算时，根据全区经济社会发展规划、国家产业政策以及政府重点工作安排，同步编制政府性债务收支计划（含政府融资平台公司以政府信用发行的企业债），明确政府性债务建设项目、融资规模、偿债来源、偿还本息和当前政府性债务余额等情况，经行政主管部门审批后报送同级财政

部门。

(二) 政府性债务实行总量控制。财政部门要会同发展改革及有关主管部门, 根据综合财力和事业发展需要, 区别轻重缓急, 对政府性债务收支计划进行合规性、安全性、有效性审核和综合平衡, 提出政府性债务年度总体债务规模和新增债务项目意见, 报经区人民政府批准后, 区财政局在总量可控的前提下, 将收支债务计划下达到各债务主体。经批准的政府债务总量和收支计划应当逐级汇总后报上级政府和财政部门备案。各乡(镇、街道)人民政府(办事处)确需举借政府性债务的, 由区人民政府统筹安排和管理。

(三) 规范政府性债务举借行为。债务主体按照经批准下达的政府性债务计划, 在签订融资协议前, 向财政部门提交正式的还款计划; 在签订融资协议 15 个工作日内, 将融资协议副本及有关材料抄送财政部门备案。债务主体必须严格执行政府性债务收支计划, 未经批准或未列入计划的政府性债务项目, 一律不得举借债务, 各投资审批主管部门不得批准政府性负债建设项目。计划执行中如需调整的, 应按规定程序经财政部门审核后报区人民政府批准。

列入计划的国际金融组织贷款、外国政府贷款、地方政府债券、公办高校贷款、土地储备机构融资等另有规定的债务, 按照有关管理办法和规定执行。

(四) 严禁政府及其部门和单位违规担保、违法和违规融资。

除法律法规和国家另有规定外，各级政府及其所属部门、经费补助事业单位不得作为担保人，不得出具担保函等直接或变相担保协议；严禁摊派集资；除法律和国务院另有规定外，不得以 BT（政府回购）方式举借政府性债务，不得向非金融机构和个人借款或通过金融机构中的财务公司、信托公司、基金公司、金融租赁公司、保险公司等直接或间接融资；不得承诺将储备土地预期出让收入作为政府融资公司偿债资金来源。

（五）强化预算约束，严禁借垫财政资金。各级政府要严格按照自身财力和事权，建立财政支出约束机构，切实硬化预算约束，不得办理无预算、超计划的拨款，严格因借垫财政资金而形成新的财政隐形债务风险。区财政局要尽快建立财政垫付款的约束和责任追究机制，出台控制和监控地方政府借款的有关制度规定，严格审批权限和审批程序，遏制因借款占压正常预算资金影响预算执行的行为。

（六）合理界定政府与市场之间的边界。各乡（镇、街道）人民政府（办事处）、各部门在编制、审核债务收支计划时要合理界定政府与市场边界。要积极探索公益事业市场化的方法，对可产生部分收入但不能保证盈利的项目，可采取财政补贴等方式吸引社会投资减轻政府投融资压力。

三、加强政府性债务使用监管

（一）严格政府性债务资金使用用途。政府性债务资金必须用于事关全区长远发展且难吸引社会投资的公益性项目建设，不

得用于竞争性或市场化行为可以替代的投融资领域，不得用于经常性支出或违反规定平衡财政预算。

(二) 专账管理政府性债务资金。政府性债务资金必须进行专账核算和管理。债务资金要严格与项目对应，资金使用应当符合有关法律法规，专款专用、专账核算，并接受财政和审计等部门的监督。任何单位和个人不得以任何理由或形式虚报、滞留、截留、挪用或未经批准转贷债务资金。

(三) 注重债务资金使用效益。各债务单位要根据公益性项目建设的资金需求、时间节点和建设进度，合理使用债务资金。银行业监管部门要协调银行业金融机构，确保贷款资金的发放速度与项目实际进度相匹配，避免资金闲置。因政策性调整，出现项目变更、取消等情况，建设单位应当立即停止运用债务资金，并重新确定未发生债务的资金投向或予以取消，建设单位在使用债务资金前要申报绩效目标，建设项目完成后，财政及其主管部门要及时组织对债务资金产生的经济社会效益进行绩效评价，评价结果将作为债务单位债务举借、审批以及年度财政预算安排的重要依据。

(四) 加强债务资金使用监管。财政、审计、发展改革部门要强化对债务主体的财务监督，加强稽核检查，实行全过程控制，及时准确掌握政府性债务建设项目贷款和配套资金使用情况。银行业金融机构要按照监管要求，切实加强风险识别和管理，严格贷前、贷中、贷后管理，密切关注资金流向。一旦

发现资金出现异动，应当及时采取措施，并报告政府主管部门及银行业监管部门。

四、完善政府性债务偿还机制

（一）明确偿债责任。按照“谁举债、谁偿还、谁承担责任”原则，债务单位的法定代表人为责任人，承担偿还政府性债务的责任；债务单位的政府主管领导为偿债责任监管人。如果原债务主体已不存在，应由其行政主管部门牵头，在落实债券债务的基础上妥善处置。

（二）落实偿债资金。经各乡（镇、街道）人民政府（办事处）、各部门确定需用财政性资金偿还的政府性债务，由部门列入年初预算申报，财政部门视财力情况进行综合平衡，提交区人民政府同意并报经区人大常委会批准后偿还。经费补助事业单位、政府融资平台公司及其他债务人等非财政性资金偿还的政府性债务，由各单位按照收支计划、资金偿还筹措方案，统筹安排好资金，明确偿债时限，切实承担还本还息责任。

（三）稳定处理存量债务。区人民政府按照“分类管理、区别对待、逐步化解”原则，责成有关主管部门对不同类别、不同期限的债务分别进行化解。对竞争性项目和有稳定经营收益的公益性项目形成的，或者是已成为竞争性企业的政府性债务，应当及时剥离政府的偿债责任；对以土地出让收入为还款来源的债务，应加强土地储备、出让和收支管理，落实还款来源；对无经营收益不足以还本付息的公益性项目形成的债务，由各级政府认

真制定偿债计划和方案，落实还款资金。

(四) 逐步消化财政借垫款。各乡（镇、街道）人民政府（办事处）、各部门要认真清理以前年度的财政借垫资金。对挂账时间长、情况复杂的要设法查清原因，限期清理。对不属于财政供给范围的，要立即收回，一次收回有难度的，要制定计划，分期收回；属于财政支出范围的，应从每年超收收入中安排一定数额资金，逐步消化财政借垫资金。各乡（镇、街道）人民政府（办事处）、各部门年终财政暂付款规模要比上年减少 30%，用 3 年时间确保财政暂付款规模降低到一个相对合理的水平。

(五) 及时清理担保债务。对由政府提供担保形成的历史性债务，要按照《中华人民共和国担保法》有关规定及时清理，妥善处置。

五、建立完善政府性债务风险管理体系

(一) 建立政府性债务偿债准备金制度。各乡（镇、街道）人民政府（办事处）、各部门要根据当年政府性债务余额和期限结构，按照一定比例设立政府性债务偿债准备金。偿债准备金应当纳入当年预算，实行专账管理，其使用应当符合有关财政规定，主要用于按规定应当财政直接偿还的债务，或其他经政府批准需由偿债准备金垫付的资金。

(二) 建立健全政府性债务预警机制。区财政局要综合运用债务率、偿债率、逾期债务率等指标，建立健全政府性债务预警机制，定期评定和发布政府性债务的风险状况。对高风险地区，

区财政局要适时予以通报，有关乡（镇、街道）人民政府（办事处）、区直有关部门要高度重视，原则上不得新增债务余额，并及时调整债务收支计划，督促债务人采取切实可行措施，有效化解政府性债务风险。

六、规范政府融资平台公司管理

（一）建立平台公司名录管理制度。区财政局应于每年年初将认定的融资平台公司名单报区政府核准后上报市财政局备案，区财政局要会同发展和改革局对全区融资平台公司名录定期更新和管理。未纳入融资平台公司名录管理的企业，不得举借政府性债务。

（二）清理和整合现有融资平台公司。要进一步清理和整合现有融资平台公司，加快重组和退出进程。在锁定债务、明确偿债责任主体的前提下，对无主营业务、抗风险能力差的融资平台公司进行撤并整合，为重组后的融资平台公司项目融资创造条件，在审批新的融资平台公司前，应当征求市财政局和市发改委的意见。

（三）完善融资平台公司法人治理结构。融资平台公司主管部门要依法履行出资人职责，加大支持和服务力度，明确融资平台公司主业和发展战略，支持融资平台公司逐步成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的市场竞争主体。要进一步完善法人治理结构，财政部门视情况可向融资平台公司派出董事、监事。加强对融资平台公司经费预算、国有资产、高管薪酬、资金

财务等方向的监管，建立健全公司项目投资、资产处置、经费预算审批制度，切实提高融资平台公司运行效率，确保国有资产保值增值。

（四）完善资源资产注入机制，做实融资平台公司资本。认真梳理政府掌控资产，根据项目及融资任务配比，将可能带来收益的经营性资产、股权注入公司，或设立特定的盈利模式，增强其“造血能力”。加强土地登记和管理，注入融资平台公司的土地，必须事先依法履行划拨或出让手续，不得将政府及部门办公楼、学校、医院、公园等公益性资产作为资本注入融资平台公司。

（五）分类管理融资平台公司项目。对融资平台公司承担的公益性项目建设，政府可根据项目投资规模和效益等安排一定比例资本金、优质资产或还本付息资金。融资平台公司承担的重大非公益性项目融资需报同级政府审批。需银行贷款或发行企业债等信用支持的，由金融机构按市场化原则履行审批程序，审慎评估决策。对融资平台公司债务，政府仅以出资额为限承担有限责任。如果债务人无法偿还全部债务，债权人应承担相应责任。

七、落实政府性债务统计分析报告制度

（一）扎实做好政府性债务数据统计工作。各行政事业单位、融资平台公司要按照财政部门的月报、季报和年报统计报告制度要求，及时、准确、真实地将发生的债务项目资金使用和偿还情况、上期新增债务项目等信息，填报到政府性债务管理系统平台，不得迟报、拒报或提供不真实、不完整的债务统计数据。财政部

门要对政府性债务进行实时、动态监控。债务数据统计的责任要落实到具体人，单位负责人要审核把关，保证数据的准确性、唯一性。录入政府性债务管理系统平台的数据，未经区财政局同意不得随意删减或变更。

(二) 加强政府性债务数据分析报告工作。各乡（镇、街道）人民政府（办事处）、各部门要充分发挥政府性债务管理系统平台作用，动态跟踪债务变动情况，认真分析本地区 and 部门政府性债务整体规模、结构、使用、偿还、变化趋势、风险情况以及即期还款压力，按时向上级财政部门报告分析结果，每年适时向本级政府报告本行政区域政府性债务的举借、使用、偿还、担保等情况，进行风险分析，查找问题，提出对策。

八、加强组织领导

为确保政府性债务管理工作取得实效，区人民政府成立由区长任组长，分管副区长任副组长，区直有关部门主要领导为成员的临翔区加强和规范政府性债务管理工作领导小组，负责统筹协调全区加强和规范政府性债务管理工作。财政部门要履行好职责，从严格监管。政府有关部门要各司其职、各负其责、密切配合，共同做好政府性债务的管理和监督工作，有效防范和化解财政金融风险。组织（人事）部门负责建立对相关偿债责任人和监督责任人诫勉谈话机制，将政府性债务纳入领导干部考核范围；财政部门负责政府性债务日常管理，认真做好政府性债务收支计划管理、统计分析、绩效评价和风险监控等工作；发展和改革部

门负责政府性债务建设项目的审批立项,参与政府性债务运行监管和风险控制;审计部门要将政府性债务纳入领导干部经济责任审计;银行监管部门负责督促金融机构严格执行有关管理规定,严格资金投向和放贷条件,强化政府性债务贷款发放的风险监测分析。

九、严格责任追究制度

建立健全政府性债务管理责任追究制度。财政部门要将政府性债务的借、用、还情况,作为转移支付、出国(境)和车辆购置等资金安排的重要依据;区人民政府将把规范和加强政府性债务管理纳入干部考核及经济责任审计范围,明确举债责任,强化偿债意识。对不按要求报告政府性债务情况的,由财政部门给予通报批评并责令改正;对违规举债或担保、骗取政府性债务资金未造成损失的,财政部门应暂停其举借和使用债务资金,有关部门要依法予以处理;对未按照规定履行偿债义务、逃废债务并倒逼财政形成重大风险的,超财力拨付财政暂付款、清理消化工作不力的,以及造成财政性资金损失、危害金融市场或造成重大影响的,由财政部门 and 监察部门依照有关规定追究有关责任人责任,构成犯罪的,依法追究其刑事责任。



抄送：区委各部门，区人大办、政协办，市财政局，区法院、检察院，区人武部。

临沧市临翔区人民政府办公室

2014 年 7 月 16 日印发
