

# 苏州市相城区人民政府文件

相政发〔2018〕27号

---

## 关于印发《相城区政府性债务管理暂行办法》 的通知

各镇（街道）人民政府（办事处），开发区、高新区（筹）、高铁新城、度假区管委会，区政府各办、局，各直属事业单位（公司），各垂直管理部门：

经区政府常委会议审议通过，现将《相城区政府性债务管理暂行办法》印发给你们，请结合实际，认真贯彻执行。

苏州市相城区人民政府

2018年7月27日

# 相城区政府性债务管理暂行办法

## 第一章 总 则

**第一条** 为加强我区政府性债务管理,切实防范化解债务风险,促进经济社会和财政金融持续健康发展,根据《预算法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号)、财政部等六部委《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》(财预〔2017〕50号)、《财政部关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》(财预〔2017〕87号)、《省政府关于加强政府性债务管理的实施意见》(苏政发〔2016〕154号)、《省政府关于规范政府融资行为防范化解政府性债务风险的意见》(苏政发〔2017〕124号)等有关规定,结合我区实际,制定本办法。

**第二条** 全区各级政府的政府性债务举借、使用、偿还和监督管理等适用本办法。外债转贷债务管理具体办法按照国家有关规定执行。

**第三条** 本办法所称政府性债务,包括政府债务(含一般债务和专项债务,下同)和政府或有债务。

(一)政府债务是指地方政府为公益性事业发展举借,需地方政府通过财政资金偿还的债务。包括:纳入政府债务管理的非政府债券形式的存量债务;通过发行地方政府债券形成的债务;《预算法》实施后在国务院批准的政府债务限额内举借并以财政

资金偿还的外债转贷债务。一般债务指项目没有收益、计划偿债来源主要依靠一般公共预算收入的债务。一般债务包括一般债券、清理甄别认定的截至 2014 年 12 月 31 日非债券形式一般债务、地方政府负有偿还责任的外债转贷债务。专项债务指项目有一定收益、计划偿债来源依靠项目收益对应的政府性基金收入或专项收入、能够实现风险内部化的债务。专项债务包括专项债券、清理甄别认定的截至 2014 年 12 月 31 日非债券形式专项债务。项目有一定收益但项目收益无法完全覆盖的，无法覆盖的部分列入一般债务，其他部分列入专项债务。

(二) 政府或有债务指存量债务中政府负有担保责任和可能承担一定救助责任的债务，以及新发生的政府依法担保的外债转贷债务。

**第四条** 政府性债务的举借、使用、偿还和监督管理应当遵循以下原则：

(一) 依法举债，规范程序。按照《预算法》要求，建立规范的政府举债融资机制，坚决制止违法违规融资担保和变相举债行为。

(二) 控制总量，强化管理。对政府债务进行总量控制，严控增量，化解存量，杜绝各种隐性债务增加，牢牢守住不发生区域性和系统性风险的底线。

(三) 加强监管，防控风险。建立跨部门联合监管机制，充分发挥财政、审计及其他主管部门等各种形式的监督管理作用，主动接受社会监督。

(四)考核监督，强化问责。坚持“谁举借、谁偿还，谁审批、谁负责”，终身问责，倒查责任。

## 第二章 管理职责

**第五条** 政府性债务实行统一管理、分级负责。各级政府负责统筹协调本行政区域范围内的政府性债务管理工作，是本级政府性债务管理责任主体，政府主要负责人是政府性债务管理和防范化解财政金融风险的第一责任人。

(一)区政府性债务管理工作领导小组对全区政府性债务管理实行统一领导。负责建立健全全区政府性债务管理协调机制，对全区政府性债务重大问题的研究、决策、管理、监督及考核，加强对本级和下级政府性债务的监督管理，对全区政府性债务实行规模控制、对政府债务余额限额按省政府核定数实施监督管理，以及对违法违规举债实行责任追究。区政府性债务管理工作领导小组办公室设在区财政局。

(二)区财政局承担区政府性债务管理工作领导小组办公室日常工作。财政部门是地方政府性债务的归口管理部门，在本级政府的领导下，负责制定完善政府性债务管理制度，组织开展全区政府债务规模控制、预算管理、债券申报、使用督查、风险监控、统计分析、信息公开等工作。

(三)项目主管部门负责制定政府项目投资、资金筹集计划并编制部门项目预算。

（四）区发改局负责政府投资计划管理和项目审批，从严审核债务风险较高地区的新开工项目。

（五）区审计局负责依法实施政府性债务、政府购买服务、政府和社会资本合作（PPP）、政府投资基金等的审计监督，促进规范和完善政府性债务管理。

（六）区国资局负责区属国有公司（含融资平台公司）政府债务监管。

（七）区金融办负责与金融机构的沟通协调工作，配合金融监管主管部门对金融机构违法违规提供融资、要求或接受各级政府及其所属部门违法违规提供担保承诺行为进行处理。

（八）各镇（街道）政府（办事处）、管委会、各财政局（分局）负责本区域内政府性债务的规范化管理和风险防控工作。其他相关部门按照职责分工，加强协调配合，切实履行好部门职责。

### 第三章 预算管理

**第六条** 政府债务收支分类纳入全口径预算管理。一般债务收支纳入一般公共预算；专项债务收支纳入政府性基金预算。政府债务预算收入包括地方政府债务收入、债务转贷收入等；政府债务预算支出包括债务项目支出、还本支出、付息支出、转贷支出、发行费用（含托管费用）支出等。

**第七条** 或有债务纳入预算监管范围。对依法应由政府或其部门、单位承担偿债责任的或有债务，偿债资金纳入预算管理。

**第八条** 涉及政府委托代建、政府购买服务、政府和社会资本合作等而可能形成的政府中长期财政支出责任，须报经同级人大批准后，按资金性质纳入相应年度预算管理。

**第九条** 年度终了，各级财政部门应当将政府债务收支编入政府财政决算草案，按照规定程序由本级政府审定后，报本级人大常委会审查批准。

**第十条** 经甄别的存量政府债务分类纳入预算管理后，原有债权债务关系不变，不得转嫁偿债责任。

#### 第四章 政府性债务举借

**第十一条** 项目主管部门将新增政府债务计划报区政府性债务管理工作领导小组审批同意后，区财政局会同项目主管部门等单位按照省财政厅相关规定组织实施，委托省财政厅采取发行地方政府债券方式举借。没有收益的公益性事业发展举借一般债务，通过发行一般债券融资；有一定收益的公益性事业发展举借专项债务，通过发行专项债券融资。

**第十二条** 政府债务实行限额管理。政府债务限额包括一般债务限额和专项债务限额。全区政府债务余额不得突破政府债务限额。外债转贷属于政府债务的，纳入政府债务限额管理。

**第十三条** 除外债转贷外，政府债务必须通过政府或财政部门在限额内采取发行地方政府债券方式举借。各镇（街道）、管委会不得举借政府债务，确需举借的应纳入区政府债务限额内统

筹考虑，并落实偿还责任。其他国家机关单位、参照公务员制度管理事业单位、国有（集体）公司（含融资平台公司）不得承担政府融资职能，不得采用 PPP、政府投资基金、专项建设基金、政府购买服务和虚假的融资租赁等方式违法违规变相举债，除 2014 年 12 月 31 日清理甄别认定的政府债务外，其新发生的债务依法不属于政府性债务。公办学校、医院举借债务由主管部门根据防范风险要求严格控制，严格限定由自身运营收入等偿还，不得将风险向政府转移。

## 第五章 债务资金使用

**第十四条** 新增地方政府债券资金应按规定用途使用。依法用于公益性项目资本支出，或周转偿还土储专项债券、棚改专项债券等，优先用于保障在建公益性项目建设，优先用于重大基础设施和重大民生项目建设，不得用于经常性支出和国家明确禁止的项目。一般债券资金仅限用于无收益的公益性项目，专项债券资金应用于有一定收益的公益性项目。土地储备专项债券、棚改专项债券和政府收费公路建设专项债券等分别仅限用于相应的项目。置换债券资金只能用于偿还锁定的政府债务本金。

**第十五条** 政府债券资金实行国库集中支付管理。区财政局应按照《预算法》和项目管理要求，及时拨付债券资金，不得闲置、挤占和挪用。

**第十六条** 使用政府债务资金的项目涉及到基本建设和政

府采购管理程序的，应按照《招标投标法》、《政府采购法》等有关规定执行。国外贷款机构对招投标具体条件和程序有不同规定的，适用其规定。

**第十七条** 各级政府应当强化政府性债务资金使用的跟踪监督和绩效评价，提高债券资金使用效率，不得改变债券资金既定用途。债务项目单位应定期向本级财政部门报送政府债务项目财务报告和资金使用情况，本级财政部门应向本级政府和上级财政部门报送政府性债务资金使用报告。使用政府债务资金形成的资产及其处置须执行国有资产管理的相关规定。

## 第六章 债务偿还

**第十八条** 按照“谁举债、谁管理、谁偿还”的原则分类落实偿债资金。

（一）政府债务偿还。政府债务还本付息资金纳入各级财政预算，按时足额归还本息。一般债务主要通过一般公共预算安排支出偿还，专项债务通过政府性基金或专项收入偿还。

（二）政府或有债务偿还。按照协议约定，由债务人落实偿债资金按时偿还；债务人应加强财务管理、拓宽偿债渠道、严格履行偿债义务，按照规定认定确需政府负责偿还的或有债务，依法履行法定程序后，偿债资金比照前款规定纳入预算管理，并依法对原债务人及有关责任方保留追索权。

**第十九条** 区财政局按规定对地方政府债券统一办理还本

付息。各级政府应及时缴付政府债务还本付息资金，不能按期缴付的，由区财政局通过上下级往来或财政结算扣缴本息和罚息。

**第二十条** 政府债务偿债资金来源主要包括：

（一）一般公共预算和政府性基金预算安排的偿债资金；

（二）经批准使用的地方政府置换债券资金；

（三）债务项目收益和债务单位事业收入、经营收入、资产出让收入等；

（四）经批准动用的预算稳定调节基金和处置的政府资产收入；

（五）其他用于偿债的资金。

**第二十一条** 政府或有债务偿债资金来源主要包括：债务单位项目收益、事业收入、经营收入、资产处置或出让收入等。

**第二十二条** 债务单位要切实履行主体责任，依法依规多渠道筹措资金化解债务，可采取 PPP、资产证券化、债转股等有效方式化解政府性债务。各镇（街道）、管委会对其举借的政府债务负有偿还责任，区政府实行不救助原则。

## 第七章 风险防控

**第二十三条** 严格落实财政承受能力论证制度。各级政府要树立正确政绩观，充分考虑财政承受能力、项目效益等因素，强化资金来源审查约束，项目建设资金渠道必须合法合规且能足额覆盖，将财政承受能力论证作为项目审批的前置条件，将中长期

财政可持续作为重要约束条件，凡超出财政承受能力的项目一律不得审批实施。

**第二十四条** 各级政府应当建立政府债务风险预警体系、防控机制和应急处置机制，建立健全政府综合财务报告制度。各级财政部门应根据地区债务总量、综合财力等因素，测算负债率、债务率、偿债率等债务风险指标，定期分析和评估各地债务风险。通过全面评估风险状况，制定切实有效的风险防范化解措施，严控政府债务增量，着力化解政府债务存量，有效防控债务风险。

**第二十五条** 对列入风险提示或预警名单的高风险地区，要全面排查风险点，加大偿债力度，降低风险指标，严防出险；未被风险提示或预警的地区，要未雨绸缪，加强风险监测，综合经济发展和财力可能，审慎举借新债，合理控制债务规模。

**第二十六条** 各级政府出现债务风险事件时，应按照《苏州市人民政府办公室关于印发苏州市政府性债务风险应急处置预案的通知》（苏府办〔2017〕229号）和《苏州市相城区人民政府关于印发苏州市相城区政府性债务风险应急处置预案的通知》（相政发〔2017〕38号）有关要求及时启动应急处置措施。

**第二十七条** 防范化解政府隐性债务风险。按照“开前门、堵后门”的政策思路，严禁违法违规举债，甄别核实隐性债务，坚决遏制隐性债务增量，以市场化、法治化手段积极稳妥推进化解隐性债务，实现债权人、债务人合理共担风险，严防债务风险向政府转移。

（一）切实规范举债担保行为。除法律法规另有规定外，各

级政府及其所属部门一律不得以任何方式为任何单位和个人的债务提供担保或承诺承担偿债责任。除国务院另有规定外，各级地方政府及其所属部门参与 PPP 项目、设立政府出资的各类投资基金时，不得以任何方式承诺回购社会资本方的投资本金，不得以任何方式承担社会资本方的投资本金损失，不得以任何方式向社会资本方承诺最低收益，不得对有限合伙制基金等任何股权投资方式额外附加条款变相举债。严禁以机关事业单位国有资产为其他单位或企业融资进行抵押或质押。

各级政府可结合财力可能，设立或参股担保公司（含各类融资担保基金公司），构建市场化运作的融资担保体系，鼓励政府出资的担保公司依法依规提供融资担保服务，地方政府依法在出资范围内对担保公司承担责任。综合考虑本级财政承受能力，合理确定注册资本中政府承担比例。对注册资本实行严格审查和监督制度，严禁超财政承受能力注资，严禁以公益性资产、储备土地等违规作价出资，严禁虚假出资、抽逃出资等行为，确保注册资本真实、规范、有效。

（二）进一步完善融资平台公司的融资管理。依法开展融资平台公司市场化转型改制，剥离政府融资职能，划清政府与融资平台公司的偿债责任，妥善处理存量债务，依法合规开展市场化融资，努力提高偿债能力和防控风险能力。不得将公益性资产、储备土地注入融资平台公司，不得承诺将储备土地预期出让收入作为融资平台公司偿债资金来源。融资平台公司及其他公司因参与公益性项目建设而在境内外融资时，必须向债权人主动公开声

明不承担政府融资职能，并明确其新增债务依法不属于地方政府债务。上述公开声明报送区政府性债务管理工作领导小组办公室备案。

（三）依法开展政府购买服务。政府购买服务内容应当严格限制在属于政府职责范围、适合采取市场化方式提供、社会力量能够承担且有预算安排的基本公共服务项目，不得对《政府采购法》确定的服务范围之外的项目实施政府购买服务、以政府购买服务名义违法违规举债融资，严禁将建设工程与服务打包作为政府购买服务项目，严禁将金融机构、融资租赁公司等非金融机构提供的融资行为纳入政府购买服务范围。

（四）规范政府和社会资本合作（PPP）模式。鼓励社会资本通过特许经营等方式，参与有一定收益的公益性事业投资运营。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。

（五）依法推进政府投资基金健康运行。各级政府通过预算安排、以单独出资或与社会资本共同出资设立投资基金，采用股权投资等市场化方式，按照利益共享、风险共担的原则，引导社会各类资本投资经济社会发展的重点领域和薄弱环节，支持相关产业和领域发展，确保政府投资基金政策目标实现，但不得以借贷资金出资设立各类投资基金。要更好地发挥政府出资的引导作用，政府可适当让利，但不得向其他出资人承诺投资本金不受损失，不得承诺最低收益。

## 第八章 监督问责

**第二十八条** 各级政府应当加强政府性债务统计报告、考核监督、信息公开、违规问责等工作，开展跨部门联合监管，形成监管合力。

**第二十九条** 健全统计报告制度。建立贯通各级政府的政府性债务统计、报告机制，监测政府性债务和隐性债务变化情况，并将监测信息作为债务风险预警、规模控制和考核评价的依据。各级财政部门负责统计本级政府性债务信息，确保债务数据真实、准确、完整，并按时上报区财政局，区财政局审核汇总后上报区政府性债务管理工作领导小组和上级财政部门。各级政府要定期向本级人大或其常委会报告政府性债务情况，加快建立权责发生制的政府综合财务报告制度，全面反映政府资产负债状况。

**第三十条** 强化考核监督。将政府性债务举借、使用、偿还和管理情况纳入上级政府对下级政府年度绩效考核范围、上级财政对下级财政年度绩效考核范围、各镇（街道）、管委会党政主要领导干部经济责任审计范围和政绩考核范围。

**第三十一条** 完善信息公开制度。应当随本级财政预算（决算）公开本级政府债务限额和余额，以及本级政府债务的规模、种类、用途等内容，主动接受社会监督。

**第三十二条** 建立违规问责机制。存在但不限于下列行为之一的，依法依规对相关人员进行责任追究：

- (一) 政府债务收支不纳入预算管理的；
- (二) 超过限额举借或违法违规举借政府债务的；
- (三) 违法违规为单位和个人债务提供担保的；
- (四) 挪用政府债务资金或改变政府债务资金用途的；
- (五) 不公开或提供虚假政府债务信息的；
- (六) 发生政府债务风险事件的。

## 第九章 附 则

**第三十三条** 本办法由区财政局负责解释。

**第三十四条** 本办法自印发之日起执行，《关于印发苏州市相城区政府性债务管理暂行办法的通知》(相政发〔2013〕58号)、《关于印发相城区政府性债务管理实施细则(试行)的通知》(相政规〔2014〕1号)同时废止。