

# 荣成市人民政府文件

荣政发〔2019〕4号

---

## 荣成市人民政府 关于印发荣成市政府性债务管理办法 的 通 知

经济开发区、石岛管理区、好运角旅游度假区管委会，各镇人民政府，各街道办事处，市政府各部门、单位：

现将《荣成市政府性债务管理办法》印发给你们，请认真贯彻执行。

荣成市人民政府  
2019年1月22日

# 荣成市政府性债务管理办法

## 第一章 总 则

第一条 为进一步规范全市政府性债务管理，切实防范化解财政金融风险，促进社会经济持续健康发展，根据《中华人民共和国预算法》《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）、《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》（鲁政发〔2014〕23号）等法律文件规定，结合我市实际，制定本办法。

第二条 本办法适用于全市地方政府性债务的举借、使用、偿还、管理和监督。

第三条 本办法所称政府性债务，包括政府债务和政府或有债务。

政府债务是指地方政府负有偿还责任的债务，分为一般债务和专项债务两类。一般债务通过发行一般债券融资，纳入一般公共预算管理。专项债务通过发行专项债券融资，纳入政府性基金预算管理。

政府或有债务是指政府或其所属部门按照法律法规规定提供担保形成的债务，以及政府可能承担一定救助责任的债务。

第四条 举借政府性债务应当遵循规模合理、责任明确、使用规范、风险可控的原则。

第五条 政府性债务管理实行统一领导、分级负责。市政府是本辖区政府性债务管理的责任主体，负责本辖区政府性债务管理工作，推进政府性债务管理机制建设，审定债务举借方案，研究制订应急处置预案，建立责任追究机制，组织实施债务管理考核等。

第六条 财政、发改、行政审批服务、审计等部门按照“归口管理、分工协作、各司其职”的原则，共同做好政府性债务管理、监督工作。

财政部门是政府性债务归口管理部门，负责完善债务管理制度，明确债务管理机构，充实债务管理力量，实施债务规模控制、债券额度分配、预算管理、统计分析、风险监控等日常管理工作。

发改部门负责政府投资计划管理。

行政审批服务部门负责政府投资项目审批，从严审批债务风险较高区域的政府投资类新开工项目。

审计部门负责依法加强对政府性债务的审计监督，促进债务管理制度建设，防范风险，规范管理，提高资金使用效益。

银监、地方金融监管部门负责对金融机构等向政府及其

所属部门提供融资行为加强监管，制止其违法违规提供融资行为。

监察机关负责对违法违规行为进行查处和责任追究。

## 第二章 债务举借

第七条 加强政府投资项目源头管控。坚持量力而行、审慎适度原则，科学规划政府投资安排，防止盲目过度举债融资。对政府投资建设的公益性项目，行政审批服务部门要做好项目可行性研究报告评估、立项审批等工作，财政部门要加强相关项目财政可承受能力评估论证工作。对超出财政可承受能力或没有明确资金来源和制定融资平衡方案的项目，一律不得审批立项，一律不得开工建设。

第八条 市政府确需举借政府债务的，按程序向省政府申请代为举借。政府债务只能通过政府及其所属部门举借，不得通过企事业单位等举借。

第九条 政府举债采取政府债券方式。没有收益的公益性事业发展项目申请代发一般债券，有一定收益的公益性事业发展项目申请代发专项债券。市政府及其所属部门不得通过其他任何方式举借政府债务。

第十条 政府债务余额实行限额管理。市政府不得突破上级批准的限额举借债务。

第十一条 国际金融组织和外国政府贷款，不计入市政

府债务限额。办理中央转贷国际金融组织和外国政府贷款的，同时核增市中央转贷外债限额。

第十二条 推广政府与社会资本合作（PPP）模式，鼓励社会资本通过特许经营等方式，参与城市基础设施和公共服务领域投资运营。政府对社会资本方或项目公司按约定规则依法承担特许经营、合理定价、财政补贴等相关责任，不承担社会资本方或项目公司的偿债责任。

第十三条 市政府可通过单独出资或与社会资本共同出资方式设立各类投资基金，依法实行规范的市场化运作，按照利益共享、风险共担的原则，引导社会资本投资经济社会发展的重点领域和薄弱环节，政府可适当让利。不得以借贷资金出资设立各类投资基金。

第十四条 严禁利用 PPP、政府出资的各类投资基金等方式违法违规变相举债。除国务院另有规定外，各级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。

第十五条 严格规范政府购买服务预算管理，坚持先有预算、后购买服务，所需资金应在年度预算和中期财政规划

中据实足额安排。政府购买服务期限应严格在年度预算和中期财政规划期限内。

第十六条 政府购买服务内容应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，严禁将铁路、公路、机场、通信、水电煤气，以及教育、科技、医疗卫生、文化、体育等领域的基础设施，储备土地前期开发，农田水利等建设工程作为政府购买服务项目，严禁将建设工程与服务打包作为政府购买服务项目，严禁将金融机构及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。国家统一部署的棚户区改造、易地扶贫搬迁工作中涉及的政府购买服务项目，按照相关规定执行。

第十七条 新发生的政府或有债务，应当严格限定在《中华人民共和国担保法》规定的担保范围内，并根据担保合同承担相关责任。除国际金融组织和外国政府贷款转贷外，各级政府及其所属部门不得以任何形式为任何单位和个人举债提供担保，不得向金融机构或其他单位出具担保函、承诺函、安慰函等任何形式的融资支持性文件，不得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。

第十八条 对于依法需要政府或其所属部门提供担保的，由被担保单位（举债单位）向担保单位提出申请，担保

单位主管部门征求市财政部门意见后，报市政府批准。

第十九条 承担行政职能的事业单位、公益一类事业单位不得举借任何债务。公益二、三类事业单位举借债务，由主管部门审核后，报市政府审批。所举借债务由举债单位经营收入偿还，不得将偿债责任转嫁给财政部门。严禁公立医院举债建设和举债购置大型医用设备。

第二十条 举债申报时需报送以下材料：

（一）项目融资可行性分析，包括项目基本情况、建设资金来源、融资方式、经营分析与预测、投资回报、风险因素等；

（二）偿债能力评估，包括偿债计划和偿债资金来源等；

（三）书面承诺所举借债务不需财政性资金偿还。

第二十一条 金融机构应当严格规范融资管理，切实加强风险识别和防范，落实举债准入条件，按商业化原则履行相关程序，审慎评估举债人财务能力和还款来源。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。

### 第三章 预算管理

第二十二条 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；政府负有偿还责任的国际金融组织和外国政府贷款，其收支纳入一般公共预算管理；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。

第二十三条 政府债务限额确定后，财政部门负责制定政府债券筹措和使用计划，编制预算调整方案，经市政府审定后，报市人大常委会批准。

第二十四条 年度终了，财政部门应当将政府债务收支编入政府财政决算草案，经市政府审定后，报市人大常委会批准。

第二十五条 或有债务纳入预算监管范围。或有债务确需政府或部门、单位依法承担偿债责任的，代偿资金应纳入相应预算管理。

#### **第四章 资金使用**

第二十六条 新增政府债券资金应依法用于公益性资本支出，优先用于保障公益性项目后续融资，不得用于经常性支出和楼堂馆所建设等国家明确禁止的项目。

国际金融组织和外国政府贷款资金按照国家批准的用途以及双方签署的法律文本执行。

第二十七条 对已按照财政部规定进行清理甄别的存量政府债务，财政部门按程序向省财政部门申请发行置换政府债券进行置换，以降低利息负担，优化债务结构。



置换政府债券资金只能用于偿还政府债务本金以及符合规定的库款归垫，原则上必须通过国库集中支付方式支付给债权人，除此以外不得用于其他任何用途。

第二十八条 政府债务资金建设项目，应严格执行基本建设和政府采购管理程序，全面落实《中华人民共和国招标投标法》《中华人民共和国政府采购法》《基本建设财务管理规定》等相关规定。

第二十九条 政府债务资金使用单位，应当按照绩效管理的有关规定制定绩效管理目标，建立绩效管理制度，配合财政部门开展绩效评价工作。

## 第五章 债务偿还

第三十条 按照“谁举债、谁偿还、谁担责”的原则，分类落实偿还责任。

（一）政府债务偿还。对没有收益的公益性事业发展项目举借的一般债务，主要通过一般公共预算安排支出偿还，必要时可通过调入政府性基金收入和国有资本经营收入偿还；对有一定收益的公益性事业发展项目举借的专项债务，通过项目对应的政府性基金或专项收入偿还。

（二）或有债务偿还。政府或有债务的举借单位和连带责任人应当按协议约定认真落实偿债责任，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。对确需依法代偿的或有债务，代偿资金纳入预算管理，并依法对原债务单位及有关责任方保留追索权，并相应追究相关人员的责任。对确需转化为政府债务的或有债务，在不突破限额的前提下，报经省政府批准后转化为政府债务。

第三十一条 市政府不得新设偿债准备金，确需偿债的，一律编制滚动预算并分年度纳入预算安排。对已经设立各类偿债准备金，要纳入预算管理，优先用于偿还到期政府存量债务。

第三十二条 政府债券、政府负有偿还责任的国债转贷、国际金融组织和外国政府贷款，由市财政部门统一办理还本付息，各区镇财政部门应按规定时限向市财政部门上缴还本付息资金。未按时偿还本息的，市财政部门按逾期支付额和逾期天数计算罚息。年度终了仍未偿还的本金、利息和罚息，由市财政部门在办理结算时扣缴。

## 第六章 风险防控

第三十三条 市政府应当建立政府性债务风险防控机制，健全完善防范化解措施，有效控制政府性债务风险。

第三十四条 市财政部门根据债务率等指标，定期分析和评估各区镇债务风险状况，对债务高风险区镇实施风险预警和提示。

第三十五条 市政府制定债务风险应急处置预案，建立

债务违约责任追究机制。市政府出现偿债困难时，要通过动用存量资金、压缩一般性支出、处置可变现资产等方式，多渠道筹集资金，用于债务偿还。确实无法偿还政府债务的，要及时报告威海市政府。

## 第七章 平台管理

第三十六条 剥离融资平台公司政府融资职能，推动融资平台公司转型为市场化运营的国有企业，开展市场化融资。

第三十七条 融资平台公司要健全信息披露机制，在境内外举债融资时，应当向债权人主动书面声明不承担政府融资职能，并明确自 2015 年 1 月 1 日起其新增债务依法不属于地方政府债务。

第三十八条 各级政府在出资范围内对融资平台公司承担有限责任，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，不得干预融资平台公司市场化融资。

第三十九条 金融机构应当依法合规支持融资平台公司市场化融资，按商业化原则，落实融资平台公司准入条件，评估融资平台公司财务能力和还款来源。

## 第八章 监督管理

第四十条 市政府及其所属部门应当加强政府性债务统计监控、考核奖惩、信息公开、监督问责等工作。

第四十一条 健全政府性债务统计制度。债务信息作为债务风险预警、规模控制、考核评价的基本依据，债务单位、主管部门和财政部门应当对信息的真实性负责。

（一）债务单位应当及时将债务举借、偿还、使用等相关信息逐笔录入政府性债务信息系统。

（二）主管部门负责审核汇总本部门政府债务和或有债务情况，并向市财政部门报送统计报告。

（三）市财政部门负责审核汇总本辖区政府债务和或有债务情况，并向市政府和上级财政部门报送统计报告。

第四十二条 加强政府性债务审计监督，将政府性债务的举借、管理、使用、偿还和风险管控情况纳入党政主要领导干部经济责任审计范围，审计结果作为组织人事部门对领导干部进行考核、任免、奖惩的重要依据。

第四十三条 完善政府性债务报告制度，定期向市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。

第四十四条 建立政府性债务信息公开制度，依法定期向社会公开政府性债务情况，主动接受社会监督。

第四十五条 健全对违法违规举借和使用政府债务行为的责任追究制度。存在下列行为之一的，依照《中华人民共和国预算法》责令改正，对负有直接责任的主管人员和其

他直接责任人员追究行政责任，依法给予处分。

- (一) 政府债务不纳入预算管理；
- (二) 超过债务限额举债；
- (三) 不按规定方式举借政府债务；
- (四) 违法对单位和个人举借债务提供担保；
- (五) 挪用债务资金或改变资金用途；
- (六) 不公开或提供虚假政府债务信息。

对恶意转嫁或逃废债务，强制金融机构提供政府性融资，以及其他违反政府债务管理相关法律法规的行为，依照《财政违法行为处罚处分条例》等规定对相关单位和责任人予以处罚处分。

违反本办法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第九章 附 则

第四十六条 本办法自印发之日起施行。

---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市监委，  
市法院，市检察院，市人武部，上级驻荣单位。

---

荣成市人民政府办公室

2019年1月22日印发

---