

聊城市人民政府办公室

聊政办字〔2018〕20号

聊城市人民政府办公室 关于规范政府融资行为防范化解政府性债务风险的 意 见

各县（市、区）人民政府，市属开发区管委会，市政府有关部门：

为进一步规范全市政府举债融资行为，积极稳妥防范化解全市政府性债务风险，牢牢守住不发生区域性和系统性风险的底线，根据《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）、《山东省人民政府办公厅关于规范政府举债融资行为防控政府性债务风险的意见》（鲁政办字〔2017〕154号）等文件精神，结合我市实际，现提出以下意见。

一、高度重视防范化解政府性债务风险工作

规范地方政府举债融资行为，防范化解地方政府性债务风险，关系本区域经济健康发展、社会和谐稳定。全市各级各部门要从旗帜鲜明讲政治的高度，充分认识防范化解地方政府性债务风险工作的重要性，坚决把思想行动统一到党中央、国务院和省委、省政府的决策部署上来。要切实转变发展理念和发展思路，增强紧迫感和责任感，扎实做好相关工作，确保不发生政府性债务风险，确保不再发生违法违规融资行为，确保债务规模得到有效、合理控制。同时，进一步完善“借、用、还”相统一的地方政府性债务管理机制，有效发挥地方政府规范举债的积极作用，保障和促进经济持续健康发展。

二、切实规范政府举债融资行为

（一）依法举债，规范使用债券资金。全市各级举借政府债务，只能在省核定下达的地方政府债券额度内申请省人民政府代为举借。乡镇级人民政府不得举借政府债务，确需举借的应纳入县级地方政府债券额度内统筹考虑，并落实县（市、区）的统筹偿债责任。政府债务不得通过企事业单位等举借。对确需发展且有一定收益的公益性事业，各级可在限额内申请发行项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券。除法律另有规定外，全市各级政府及其所属部门不得为任何单位和个人的债务以任何方式

提供担保。各级政府严格按照规定用途使用地方政府债券资金，不得超范围使用或挪作他用。

（二）切实整改违法违规担保行为。全市各级要加强与金融机构、社会资本方的平等协商，依法完善合同条款，分类妥善处置，及时、全面改正本地不规范的融资担保行为；对逾期不改正或改正不到位的市级相关部门、县（市、区）政府（含市属开发区，以下相同）及其部门，将依法依规追究相关责任人的责任。

（三）坚决制止以政府购买服务名义违法违规融资行为。全市各级要严格按照规定范围实施政府购买服务，政府购买服务期限应严格限定在年度预算和中期财政规划期限内，坚持先有预算、后购买服务，所需资金应当在年度预算和中期财政规划中据实足额安排，不得把政府购买服务作为增加预算单位财政支出的依据。对政府购买服务中的违法违规融资行为，要及时进行整改。

（四）妥善解决在建公益性项目后续融资问题。全市各级政府应当按照量力而行的原则，有效统筹各类资金，通过企业自身努力、积极引进社会资本、金融机构合理的贷款安排、政府合法合规支持等渠道，支持在建项目续建和收尾。

（五）坚决杜绝新发生违法违规融资行为。全市各级政府严禁通过任何企事业单位进行融资，严禁通过政府与社会资本合作（PPP）项目、政府购买服务、各类政府投资基金、违规担保以

及其他方式违规变相举债。严禁以直接或间接吸收公众资金违规集资形式进行公益性项目建设。除法律和国务院另有文件规定外，全市各级政府及其所属机关事业单位、社会团体等不得以委托单位建设并承担逐年回购（BT）责任等方式举借债务。

三、完善公益性项目投融资机制

（一）适度安排政府投资项目。全市各级政府投资纯公益性项目和准公益性项目，应坚持量力而行、量入为出的原则，防止过度超前建设。对于确需政府投资建设的项目，发展改革部门在立项环节要对项目的必要性以及资金来源的真实性、可靠性进行论证，财政部门要对拟立项项目进行财政承受能力的严格论证，超出财政承受能力的项目一律不得审批实施。通过审批的项目投资，纳入一般公共预算或政府性基金预算，报经本级政府同意并报同级人大批准后，通过预算财力或债券资金安排实施。

（二）明确企业不承担政府融资职能。全市各级政府及其所属部门不得以文件、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，企业依法依规不承担政府融资职能。融资平台公司及其他企业因参与纯公益性项目或准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。上述公开声明要报送本级政府性债务管理领导小组备案。

四、规范开展政府与社会资本合作

（一）政府与社会合作禁止事项。全市各级政府严禁以借贷资金出资设立各类投资基金，严禁利用政府与社会资本合作（PPP）和政府投资基金等方式违法违规举债。除国务院另有规定外，全市各级政府及其所属部门参与政府与社会资本合作（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等。

（二）实行财政承受能力综合评估制度。全市各级政府及其部门开展政府与社会资本合作（PPP）、设立投资基金、实施政府购买服务时，应坚持必要性与合规性原则，并由财政部门牵头对涉及的政府支出规模通盘考虑，结合年度预算和中期财政规划，进行统一、科学、完整的财政承受能力综合评估。每年年终，各县（市、区）在综合考虑本地区“保工资、保运转、保民生”等基本财力保障预算安排的基础上，对本地区政府未来年度投资纯公益性项目和准公益性项目的财政承受能力进行总体评估，经本级政府同意后向市政府性债务管理领导小组备案。

五、厘清政府与企业的责任

（一）明确划清政府与企业界限。政府债务不得通过企业举

借，企业债务不得推给政府偿还，切实做到谁借谁还、风险自担。全市各级政府及其部门不得干预融资平台及公司日常运营和市场化融资。全市各级政府可以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。不得承诺将储备土地预期出让收入作为融资平台公司及相关国有企业偿债资金来源，不得利用政府性资源干预金融机构正常经营行为。

（二）加强对政府注资行为的监管。全市各级政府依法设立或参股担保公司以及其他类型的公司，必须综合考虑本级财政的承受能力，合理确定注册资本中政府承担的比例，在出资范围内对公司承担有限责任。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、违规作价出资、虚假出资、抽逃出资等行为，确保国有企业注册资本真实、规范、有效。严禁将公益性资产、储备土地注入融资平台公司及相关国有企业。

六、积极推进融资平台公司市场化转型

（一）推动融资平台公司建立现代企业制度。按照《国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》（国发〔2010〕19号）等文件规定，推进融资平台公司与政府脱钩，按照现代企业制度要求，建立健全规范的公司治理结构、管理决策机制和财务管理制度。全面理清核实融资平台公司债务，依法

依规合理划分政府与融资平台公司的偿债责任。加大力度，推进融资平台市场化转型，通过出让所有权和经营权、债转股、资产证券化等方式，逐步推进融资平台公司资产、债务重组。通过盘活存量资产、依法注入优质非公益性资产或资本金、授予特许经营权、规范财政补贴、合理定价、完善治理机构、加强经营管理等多项措施，理顺政府与融资平台公司关系，推动融资平台公司自主经营、独立核算、自负盈亏。

（二）规范金融机构对融资平台公司的融资管理。金融机构要依法合规支持融资平台公司市场化融资，按照市场化原则控制风险，切实规范信贷审核管理。在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。鼓励和支持金融机构在国家政策规定许可的范围内开展相关业务，支持地方经济发展。

七、加强事业单位债务管理

全市各级财政部门归口管理本级事业单位债务，实行严格的审批制度，严控事业单位债务增量。统筹事业单位各项收入，逐步消化事业单位存量债务。公立医院、公立义务教育学校以及其他无稳定收益的事业单位不得自主举债建设。事业单位不得承担与本单位业务不相关的公益性项目建设任务，不得以处置资产再反租赁以及其他形式变相举借债务。可在部分事业单位领域探索

融资与项目收益自求平衡的专项债券，促进公益事业发展。学校、幼儿园、医院等以公益为目的的事业单位、社会团体不得为任何单位和个人融资提供担保，不得以教育设施、医疗卫生设施和其他社会公益设施等财产为自身债务设定抵押。

八、积极稳妥化解政府性债务

（一）制定并实施化解政府性债务方案。政府性债务高风险地区要明确化债目标，根据未来政府性债务变化、财力增长等因素，制定并实施切实可行的化债方案。全市各级要通过调整支出结构，统筹预算安排，盘活存量资金，增加国有资本经营收入以及动用预算稳定调节基金、预备费等方式，积极化解政府性债务，在未来一定期限内将政府性债务风险指标值降到合理区间。融资平台公司通过改善经营状况、提高资产收益、盘活变现部分资产、开展与其他社会资本合作等方式，积极化解融资平台公司债务。鼓励国有担保、再担保机构依法依规为融资平台公司提供融资增信服务，促进实现融资担保平稳过渡，维持融资平台公司资金正常周转，缓解短期偿债压力。在存量债务化解过程中，各地应通过与金融机构等债权人积极沟通协商，依法合规分类处置，切实防范处置风险中的风险。

（二）健全防范化解政府性债务风险的激励约束机制。实行风险预警结果与新增政府债务限额分配(或向上级建议)挂钩，严

格控制高风险地区政府性债务增量。调整财政重点工作年度考核办法，加大对债务风险指标的考核力度。

九、加强政府性债务风险预警和风险处置

（一）扎实做好政府性债务风险管理的基础工作。加快建立权责发生制的政府综合财务报告制度，全面反映公益性项目资产负债情况。完善评估标准，对政府资产进行准确评估分析，全面编制政府综合财务报告和政府资产负债表，客观完整反映政府的资产、负债、收入、支出、现金流量等情况。建立政府投资项目全口径财务账簿核算制度，并对债务、资产性质进行明确甄别界定，分类核算，分类指导，分类管理。

（二）完善政府性债务风险预警机制。综合考虑全口径债务与政府支出责任，科学设置风险预警指标，全面评价各地债务风险水平，提高各级防范化解政府债务风险的意识。合理确定债务风险预警标准，实施分类预警。对债务高风险地区进行红色预警，该地区要制定债务风险化解方案，在一定期限内将债务风险降到警戒线以内。对债务风险略高于警戒线的地区进行黄色预警，该地区要严格控制债务规模增长，逐步降低债务风险。市政府加强对县（市、区）全口径债务管理指导、考核和风险预警，县（市、区）政府加强对本地区全口径债务的管理，构建纵向管控、分级负责的风险防范体系。

（三）完善政府性债务风险应急处置预案。各县（市、区）政府要按照《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（国办函〔2016〕88号）、《省政府办公厅关于印发山东省政府性债务风险应急处置预案的通知》（鲁政办发〔2017〕41号）、《市政府办公室关于印发聊城市政府性债务风险应急处置预案的通知》（聊政办发〔2017〕49号）等文件要求，结合本地实际，切实做好政府性债务风险应急处置预案，对苗头性的债务风险准确预判，并采取相应级别的应急响应措施，确保债务风险得到迅速、有效处置。县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。出现本级政府难以自行偿还债务时，要及时上报，本级和上级政府要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。

十、严格落实政府性债务管理责任

（一）明确政府性债务管理的主体责任。实行严格的债务风险属地处置原则。全市各级政府要切实担负起加强地方政府性债务管理、防范化解财政金融风险的责任，结合实际制定具体方案，政府主要负责人要作为第一责任人，认真抓好政策落实。要建立地方政府性债务协调机制，统筹加强地方政府性债务管理。财政部门作为地方政府性债务归口管理部门，要完善债务管理制度，

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对地方政府性债务的审计监督，促进完善债务管理制度，防范风险，规范管理，提高资金使用效益。各地各部门要切实履行职责，加强协调配合，全面做好加强地方政府性债务管理各项工作，确保政策贯彻落实到位。

（二）推进公益性项目融资信息公开。全面推进政府及其部门举债融资行为的决策、执行、管理、结果公开，严格公开责任追究，回应社会关切，主动接受社会监督。继续完善地方政府债务信息公开制度，重点公开本地区政府债务限额和余额，以及本级政府债务规模、种类、利率、期限、还本付息、用途等内容，提前公布地方政府债券发行计划。除涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的信息外，依法依规推进政府与社会资本合作（PPP）项目、政府购买服务以及非政府部门开展纯公益性项目和准公益性项目建设融资信息公开。

（三）严格落实监督问责机制。要树立正确的政绩观，把政府性债务纳入政绩考核，强化教育和监督。主动接受人大监督，不断提升政府性债务管理水平。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，要追究相关责任人责任。财政部门要以公益性项目融资为重点，加强对融资平台公司债务的全口径债务管理和动态监控。审计部门要加强对融资平台公司的审计监督，对涉及违法违规融资活动的，依法依规追究企业及其相关负责人责任。对中介机构、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。对发生债务风险事件的地区，严肃追究相关责任人责任。

聊城市人民政府办公室

2018 年 4 月 2 日