

郑州市人民政府文件

郑政〔2017〕42号

郑州市人民政府 关于印发郑州市政府性债务管理办法 (暂行)的通知

各县（市、区）人民政府，市人民政府各部门，各有关单位：

现将《郑州市政府性债务管理办法（暂行）》印发你们，请认真贯彻执行。

2017年12月7日

郑州市政府性债务管理办法（暂行）

第一章 总 则

第一条 为加强我市政府性债务管理，建立“借、用、还”相统一的政府性债务管理机制，合理控制政府性债务规模，防范和化解政府性债务风险，根据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国担保法》、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《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》（财预〔2015〕225号）及河南省人民政府《关于加强政府性债务管理的意见》（豫政〔2016〕11号）、河南省人民政府办公厅《关于印发河南省政府性债务风险应急处置预案的通知》（豫政办〔2017〕39号）等法律政策，结合我市实际，制定本办法。

第二条 本办法适用于郑州市各级政府性债务管理工作。

第三条 本办法所称政府性债务包括政府债务和或有债务。

（一）政府债务即政府负有偿还责任的债务。包括政府债券和除政府债券外的其他存量政府债务。

（二）或有债务是指政府负有担保责任和承担一定救助责任

的债务。包括政府依法经批准提供担保的使用外国政府或者国际经济组织贷款等外债转贷，企事业单位举借、政府及有关部门提供担保的存量或有债务，以及企事业单位因公益性项目举借、由非财政性资金偿还，当债务人出现债务危机时，政府可能需要承担一定救助责任的存量或有债务。

第四条 本办法所称政府债务包括 2014 年清理甄别确认的存量政府债务和 2015 年及以后年度新增政府债务，具体分为一般债务和专项债务。

一般债务主要是政府为没有收益的公益性事业发展举借的债务，以一般公共预算收入偿还。

专项债务主要是政府为有一定收益的公益性事业发展举借的债务，以对应的政府性基金或专项收入偿还。

第五条 本办法所称存量政府债务和存量或有债务指 2014 年 12 月 31 日清理甄别认定的政府债务和或有债务，统称存量债务。

第六条 政府性债务管理应当遵循“统一领导、归口管理、分级负责”的原则。

各级政府是政府性债务的管理责任主体。市政府统一领导全市政府性债务管理工作，各县（市、区）政府对本行政区域内政府性债务负责。

财政、发改、审计等相关部门在同级政府领导下，根据职责分工开展工作。

财政部门是政府性债务的归口管理部门，负责制定完善政府性债务管理制度，组织开展政府债务规模控制、预算管理、风险预警、统计分析、信息公开等相关工作，并履行财政监督等职责。

发展改革部门负责政府投资计划管理和政府债务项目的立项审批，按照相关规定从严控制债务高风险地区新开工项目。

审计部门负责对政府性债务进行审计监督。

其他部门在各自职责范围内做好相关工作。

第七条 政府债务实行限额管理，债务余额不得突破批准的限额。

政府债务限额由上级财政在同级人大或其常委会批准的债务限额内，根据各地区债务风险、财力状况、重大项目支出及融资需求等因素综合测算后分配并经同级政府批准后下达，为地方政府的债务举借规模上限。年度政府债务限额等于上年地方政府债务限额加上当年新增债务限额（或减去当年调减债务限额）。

市政府在省政府确定的政府债务限额内，根据本地区社会发展的需要及财政状况，统筹兼顾，合理确定全市政府债务举借规模，报市人大或其常委会审查批准，并根据批准的债务限额，统筹全市政府债务举借，核定市级和县（市、区）政府债务限额。

县（市、区）政府在核定的债务限额内，合理确定本地区政府债务举借规模，报同级人大或其常委会审查批准。

第二章 政府债务举借

第八条 新增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举借。

除外债转贷外，各级政府举借债务采取发行政府债券的方式。由省级财政部门统一代发。

除上述规定外，各级政府及其部门不得以任何方式举借债务，法律法规另有规定的除外。

第九条 各级政府年度举借的政府债务应当有偿还计划和稳定的偿还资金来源。

第十条 各级政府要根据本地区国民经济和社会发展规划，做好三年期公益性资本项目建设计划的编制工作。

新开工公益性资本项目由发展改革部门按基本建设程序审批后列入投资计划。财政部门将批准的政府投资项目中确需使用政府债务资金的，纳入政府债务支出项目库。

第十一条 政府债券包括一般债券和专项债券。

一般债券指为没有收益的公益性项目发行的、约定一定期限内主要以一般公共预算收入还本付息的政府债券。一般债券偿债来源为一般公共预算收入，债券资金收支列入一般公共预算管理。

专项债券指为有一定收益的公益性项目发行的、约定一定期限内以公益性项目对应的政府性基金或专项收入还本付息的政府

债券。专项债券偿债来源为对应的政府性基金或专项收入，债券资金收支列入政府性基金预算管理。

第十二条 政府债券采用公开招标发行和定向承销发行两种方式。

县（市、区）应按要求及时报送债券需求、相关资料及其他应披露的信息等。市级财政部门汇总确定全市政府债券总体需求上报省级财政部门。

第十三条 对纳入预算管理的存量政府债务，在财政部规定的期限内可申请发行对应的政府债券置换。

第三章 纳入预算管理

第十四条 政府债务的“借、用、还”均要全口径纳入预算管理。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。

第十五条 存量政府债务纳入预算管理后，要做好预算综合平衡，统筹运用调整支出结构、债务重组、处置可变现资产、申请置换债券等方式，确保每笔政府债务都有明确的偿债来源。

第十六条 各级政府要按照要求编制年度政府债务预算。财政部门负责具体编制工作，并对上报的数据真实性负责。政府债务预算报表由市级政府债务预算报表和县（市、区）政府债务预算报表组成，反映政府债务限额、收支及余额变动情况。

第十七条 各级政府在批准的债务限额内新增政府债务，由财政部门编制预算调整方案，经政府批准后，报同级人大或其常委会审批。新增债务收入及相应安排的支出均在预算调整方案中一并编列。

第十八条 政府举借债务按照经批准的债务预算或调整预算安排政府债券发行计划。

各级政府不得无预算举债。

第十九条 各级一般公共预算年度执行中有超收收入的，除补充预算稳定调节基金外，只能用于冲减赤字或化解政府债务。

第二十条 各级政府在债务预算执行中，如需在限额内增加举借债务数额或调减重点项目债务支出数额的，应另外编制预算调整方案，报同级人大或其常委会审查批准。

第二十一条 年度终了，各级财政部门按照要求编制决算草案时，应当全面、准确反映债务收支预算执行情况，按照规定程序经同级政府审定后，报同级人大或其常委会审查批准。

第二十二条 各级财政预决算包括债务限额、债务余额和债务举借、使用、偿还等情况，报经同级人大或其常委会批准后，依法及时向社会公开。

第四章 债务收入和支出

第二十三条 政府债务收入包括政府债券收入和政府负有偿

还责任的外债转贷债务收入。

政府债务支出包括政府债务收入资金安排的支出、政府债务还本付息支出、政府债券发行费支出等。

第二十四条 政府债务收入只能用于公益性资本支出和适度归还存量政府债务，不得用于经常性支出，不得以支持公益性事业发展名义用于楼堂馆所建设，不得挪用债务资金或擅自改变既定资金用途。

第二十五条 各级政府要切实推进政府债务项目有序实施。财政部门按照预算和项目进度，及时足额拨付政府债务收入资金安排的资本性支出。

第二十六条 各级政府应严格落实偿债责任，维护政府信誉。各级通过预算安排的政府债务还本付息资金，要按照确定的还款时间及时偿还。

政府债务还本可以通过一般公共预算收入或政府性基金收入、专项收入等安排，也可以通过发行政府债券偿还。

政府债务付息可以通过一般公共预算收入或政府性基金收入、专项收入等安排，不得通过发行政府债券偿还。

第二十七条 置换债券偿还存量政府债务要严格逐笔对应到2014年清理甄别确认的存量政府债务项目。

其中，置换债券置换专项债务时，如对应的专项债务项目发生变化，按程序报经同级政府批准后调整。

第五章 或有债务管理

第二十八条 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。

除上述规定外，各级政府及其所属机关事业单位、社会团体不得以任何方式为任何单位和个人的债务提供担保、抵押、质押或承诺等。法律法规另有规定的除外。

第二十九条 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。

第三十条 或有债务按照协议约定，由债务人切实落实偿债资金。

第三十一条 对或有债务中确需政府履行担保或救助责任的，各级政府要切实依法履行协议约定，作出妥善安排。在上级下达的政府债务限额内，经同级政府批准，并报上级财政部门审批转为政府债务。

或有债务确需政府依法承担偿债责任的，偿债资金要纳入相应预算管理。

对未按要求转为政府债务并纳入预算管理的，不得安排财政性资金进行偿债，也不得纳入政府债券置换范围。

第三十二条 或有债务划转政府债务的，按照“权责利相一致”的原则，相应的资产、收入或权利等一并划转。

第六章 风险防控

第三十三条 各级政府要建立健全政府债务风险防控机制，坚持预防为主、预防和应急处置相结合，加强对政府债务“借、用、还”等重点环节的管控，及时排查风险隐患，健全完善防范化解措施，有效控制政府债务风险。

第三十四条 各级政府要建立政府债务风险评估和预警机制。按照财政部确定的债务率、新增债务率、偿债率、逾期债务率等指标及标准，评估政府债务风险状况。

凡列入风险预警范围和风险提示范围的地区为债务高风险地区，对债务高风险地区进行风险预警。

第三十五条 凡列入债务高风险地区的各级政府要及时制定债务风险化解方案，制定合理有效的化解措施。年度内要按照确定的政府债务化解目标和规划，积极采取措施，通过调整支出结构、盘活存量资金等方式统筹财力偿债，推进存量债务项目转PPP模式化解债务等，逐步降低风险，在风险化解目标内对政府债务实施余额控制。

债务风险相对较低的各级政府，要合理控制债务增速，防止债务规模过快增长。

第三十六条 各级政府要建立政府性债务风险应急处置机制，结合实际制定本地区风险应急处置预案，建立责任追究机制。出现偿债困难时，要通过调整投资计划、控制项目规模、压

缩公用经费、债务重组、处置政府资产等方式，多措施筹集资金偿还债务。

第三十七条 各级政府对本级政府性债务负责。县（市、区）对其政府债务要切实履行偿债责任，市级实行不救助原则。

各级政府要加强日常风险管理，妥善处理政府性债务偿还问题。对因无力偿还政府债务本息或无力承担法定代偿责任等引发风险事件的，要及时上报上级政府，并启动债务风险应急处置预案，根据债务风险等级，及时实现分级响应和应急处置。

各级政府出现债务风险事件后，在恢复正常偿债能力前，除国务院确定的重点项目外，原则上不得新上政府投资项目。在建政府投资项目能够缓建的，可以暂停建设，腾出资金依法用于偿债。

第三十八条 各级财政部门要完善地方政府性债务统计报告制度，凡有政府性债务余额的举债单位每月向同级财政部门报送政府性债务信息。

第三十九条 各级政府要全面掌握资产负债、还本付息、财政运行等情况，加快建立政府综合财务报告制度，及时跟踪风险变化，切实防范风险演变。

第四十条 各级政府要逐步健全地方政策制度框架，提高地方行政管理水平，积极稳妥发展区域经济，促使财政收入稳步增长，确保政府债务及时足额偿还，逐步提高政府信用级别。

第七章 考核与监督

第四十一条 建立考核问责机制。把政府债务风险等作为硬指标纳入县（市、区）经济社会发展目标考核评价体系，地方政府主要负责人为第一责任人，要切实抓好本级政府债务风险防控等各项工作。

第四十二条 建立财政约束机制。对县（市、区）财政部门的政府性债务管理工作统一开展绩效考核，包括债务管理制度建立健全、工作开展、风险防控等方面，主要从政策研究和贯彻程度、制度建立、债务管理规范、债务基础信息准确性以及债务风险化解等方面进行综合考评。

第四十三条 建立健全政府债务预算绩效管理机制。对各单位、各部门使用政府债务资金的项目建设情况及政府债务资金使用情况进行绩效考核，防止债务资金滥用，防控财政金融风险，提高债务资金使用效益。

第四十四条 财政部门依据国家法律法规和政策规定，全过程监管政府债务举借、支出和偿还，加强对融资平台公司规范举债的监督。

第四十五条 审计部门应将政府性债务纳入审计监督的范围，在财政收支、财务收支、专项资金、经济责任等审计项目的实施中注意查处政府性债务管理方面的问题，重要情况及时向同级政府报告，强化责任追究。

第四十六条 各级财政部门要加强政府债务纳入预算管理的信息化建设工作，及时对预算编制、指标管理、预算执行、决算等软件系统进行修改和完善。

第八章 责任追究

第四十七条 对违法违规举借政府债务或提供担保等属于《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国担保法》及《财政违法行为处罚处分条例》等所列违反法律法规行为的，应依照法律法规相关规定处理。

第四十八条 对未按照规定或未按批准用途管理和使用政府债务资金等其他违反本办法规定的行为，责令改正，对相关部门或单位予以通报批评，并追究相关部门和领导的责任。涉嫌犯罪的，移交司法机关处理。

第九章 附 则

第四十九条 各县（市、区）可根据本办法规定，结合本地区实际情况制定具体实施细则。

开发区管委会为本区域内政府性债务的责任主体，依据本办法开展政府性债务管理工作。

第五十条 本办法自印发之日起实施，有效期两年。

主办：市财政局

督办：市政府办公厅二处

抄送：市委各部门，郑州警备区。

市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院，市检察院。

郑州市人民政府办公厅

2017年12月8日印发

