

河源市人民政府办公室文件

河府办〔2019〕2号

河源市人民政府办公室关于印发河源市 政府性债务管理办法的通知

各县（区）人民政府（管委会），市府直属各单位：

经市人民政府同意，现将《河源市政府性债务管理办法》印
发给你们，请认真贯彻执行。



河源市政府性债务管理办法

第一章 总则

第一条 为加强我市政府性债务管理，防范化解政府性债务风险，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)、《广东省人民政府关于加强政府性债务管理的实施意见》(粤府〔2015〕43号)等相关文件精神，结合我市实际，制定本办法。

第二条 我市各级政府性债务的举借、使用、偿还和监督管理适用本办法。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和政府或有债务。

(一) 政府债务指各级政府为公益性事业发展依法举借，需地方政府承担偿还责任的债务。其中包括：经国务院批准纳入政府债务管理的存量债务；市县通过省政府代发债券举措形成的债务；《中华人民共和国预算法》实施后在国务院批准的政府债务限额内向国际金融组织和外国政府举借并以财政资金偿还的贷款转贷债务(以下简称外债转贷债务)。分为一般债务和专项债务：一般债务指为没有收益的公益性事业发展举借，主要以一般公共预算收入偿还的政府债务；专项债务指为有一定收益的公益性事

业发展举借，主要以对应的政府性基金或专项收入偿还的政府债务。

（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 政府性债务管理应当遵循以下基本原则：

（一）明确责任。明确政府和企业的责任，政府不得通过企业举债，企业债务不得转嫁给政府偿还。

（二）依法举债。按照《中华人民共和国预算法》要求，建立规范的政府举债融资机制，为本地区经济社会发展筹集必要资金。坚决制止违法违规融资担保和变相举债行为。

（三）规范管理。对政府性债务进行总量控制，严格限定政府举债程序和资金用途，将政府债务纳入全口径预算管理。控制增量，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财政金融风险的底线。

（四）加强监管。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。

第二章 管理职责

第五条 各级政府是本地区政府性债务管理的责任主体，政府主要负责人是本地区政府性债务管理的第一责任人。市政府对

全市政府性债务管理实行统一领导，对全市政府性债务规模控制、政府债务余额限额分配以及违法违规举债责任追责实施决策管理。县（区）政府要加强对本级和乡镇政府性债务的监督管理，坚决制止发生新的乡镇债务。

第六条 建立政府统一领导、财政归口管理、部门分工协作的工作机制。财政部门是地方政府性债务的归口管理部门，负责完善债务管理制度，充实债务管理力量，实施债务规模控制、债券分配、预算管理、统计分析和风险监控等日常管理工作，及时通报地方政府性债务风险监控信息。组织部门负责将政府性债务作为一项硬指标，纳入政绩考核。发展改革部门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县（区）的新开工项目。审计部门负责依法加强对地方政府性债务的审计监督，促进规范和完善债务管理，提高资金使用效益。金融监管部门负责加强监管、正确引导，制止金融机构等违法违规提供融资。人民银行负责政府性债务在银行、证券、保险业和金融市场的统计调查。各部门要切实履行职责，加强协调配合，全面做好地方政府性债务管理各项工作。

第七条 债务资金使用部门（单位）要规范举债融资行为，按规定使用债务资金，真实、准确、完整、及时地报送债务资金使用情况，认真落实本部门（单位）的债务风险防范化解责任。

第三章 预算管理

第八条 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。

第九条 政府债务收支实行分级预算管理。各级政府应将债务收支分门别类纳入本级预算管理。

第十条 各级财政部门应将政府债务收支编入政府财政决算草案，经本级政府审定后，报同级人大常委会审查批准。

第十一条 对依法确需应由政府承担偿债责任的或有债务，偿债资金纳入预算管理。

第四章 政府性债务举借

第十二条 政府性债务只能通过政府及财政部门举借，不得通过包括融资平台在内的任何企事业单位等举借债务。除财政部门外，行政机关和承担行政职能的事业单位及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必须报财政部门审核、本级政府审批。相关债务不纳入政府性债务管理，由举债单位自行承担全部偿债责任。

第十三条 政府债务规模实行余额限额管理，政府一般债务和专项债务分别纳入余额限额管理。市财政局在省下达的政府债务余额限额内，根据社会经济发展需要及财政状况，分别核算市本级和县（区）政府债务余额限额，报市政府批准后送市人大常委会审议。县（区）政府（管委会）在下达余额限额后，按规定报同级人大常委会审议。各级政府不得突破限额举借债务。

第十四条 除外债转贷外，市县需举借债务的，只能通过由

省人民政府代发政府债券方式举借。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。

第十五条 申请新增债券时，各级财政部门会同行业主管部门，根据债务风险、财力状况、以及省委、省政府和市委、市政府确定的重大项目支出、行业发展规划等建设需求，结合下一年度财政预算和中期财政规划，在可尽快实施的、已完成立项、论证和审核等程序的项目中，研究提出本级下一年度新增债券额度和明细项目的建议。县（区）财政部门研究提出的额度和明细项目建议经本级政府批准后报市财政局。市财政局审核、汇总全市新增债券额度和明细项目建议，经市政府批准后向省财政厅申报新增债券转贷资金。

第十六条 市财政局在省财政厅下达的新增债券额度内研究提出市本级及县（区）新增债券资金总体分配方案。县（区）财政部门在市财政局下达的新增债券额度内研究提出本级新增债券额度分配方案。新增债券分配方案经本级政府同意后报同级人大常委会审议批准。

第五章 债务资金使用

第十七条 政府一般债券资金只能用于公益性资本支出和适度偿还存量政府性债务，不得用于经常性支出和国家明确禁止的项目。专项债券资金要严格用于发债对应的具体项目，不得用于

平衡预算和其他项目。置换债券资金只能用于偿还锁定的政府债务本金，除此以外不得用于其他任何用途。

第十八条 严格执行政府债务支出预算，及时足额拨付债务资金，加快支出进度，不得闲置、挤占和挪用，不得随意改变资金用途。确需调整资金用途的，须严格履行预算调整程序。

第十九条 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，提高资金使用效益。债务资金使用部门（单位）应当定期向财政部门报送政府债务项目财务报告和资金使用情况。

第二十条 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《中华人民共和国招标投标法》《中华人民共和国政府采购法》等有关法律规定执行。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。

第六章 债务偿还

第二十一条 分类落实偿债资金。

（一）政府债务偿还。对没有收益的公益性事业发展举借的一般债务，主要通过一般公共预算安排支出偿还；对有一定收益、计划偿债来源依靠项目对应的政府性基金或专项收入，且能够实现风险内部化的专项债务，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；按照规定认定确需政府负责偿还的债务，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。

第二十二条 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。

第二十三条 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。

第二十四条 除依法担保的外债转贷债务外，地方政府及其部门出具的担保合同无效，地方政府及其部门对其不承担偿债责任，仅依法承担适当民事赔偿责任，但最多不应超过债务人不能清偿部分的二分之一；担保额小于债务人不能清偿部分二分之一的，以担保额为限。具体金额由地方政府、债权人、债务人参照政府承诺担保金额、财政承受能力等协商确定。

第二十五条 对地方政府可能承担一定救助责任的存量或有债务，地方政府可以根据具体情况实施救助，但保留对债务人的追偿权。

第二十六条 地方政府债券、政府债务中的外债转贷债务由各级财政部门统一办理还本付息。各级政府应及时缴付政府债券、外债转贷还本付息资金，不能按期缴付的，由上级财政部门扣缴

本息和罚息。

第二十七条 县（区）政府（管委会）对其举借的政府性债务负有偿还责任，市政府实行不救助原则。

第七章 风险预警和防控

第二十八条 各级政府要树立正确政绩观，严控政府债务增量，规范政府举债融资行为，严禁新增隐性债务。要严格对照中央、省的有关要求，从当地实际出发，分类指导，审慎处理，加强监管和政策协调，稳妥化解债务存量。

第二十九条 各级政府应当建立政府债务风险防控机制和应急处置机制，建立政府综合财务报告制度，全面评估风险状况，制定切实有效的风险防范化解措施，有效控制政府债务风险。

第三十条 市财政局根据各县（区）债务总量、综合财力等因素，测算债务率等债务风险指标，定期分析和评估各地债务风险。建立债务风险预警体系，对债务高风险县（区）进行风险预警。列入风险提示或预警名单的高风险县（区），要定期向市政府报告本地债务风险化解工作和应急处置情况。

第三十一条 各级政府出现政府性债务风险事件时，应按照《广东省人民政府办公厅关于印发广东省政府性债务风险应急处置预案的通知》（粤办函〔2017〕729号）和《河源市人民政府办公室关于印发河源市政府性债务风险应急处置预案的通知》（河府办函〔2018〕40号）有关要求及时启动应急处置措施。

第三十二条 各级政府新发生或有债务，应当严格限定在规定的外债担保范围内。除此之外，一律不得为任何单位和个人以任何方式的债务提供担保或承诺承担偿债责任。严禁以建设——移交（BT）方式或委托代建等名义变相举债，严禁以带资承包方式建设政府投资项目，严禁拖欠工程款。不得利用政府性资源干预金融机构正常经营行为。严禁以政府投资基金、政府和社会资本合作（PPP）、政府购买服务等名义变相举债。

第三十三条 强化对地方国有企业和事业单位的监管。剥离融资平台公司政府融资职能，融资平台公司积极转型为市场化国有企业，严禁新设各类融资平台公司，不得将公益性事业单位演变为融资平台，公益性事业单位不得为政府建设项目融资或提供担保。规范地方政府向国有企业注资行为，严禁将公益性资产注入国有企业，不得将储备土地作为资产注入国有企业，不得将预期土地出让收入作为国有企业偿债资金来源。依法健全地方政府及其部门向企业拨款机制，严禁在没有预算及合法协议的情况下向企业拨付资金。严禁地方国有企业利用没有收益的公益性资产、不具有合法合规产权的经营性资产抵押质押贷款或发行各类金融产品融资。

第三十四条 完善地方建设项目和资金管理。各级政府建设投资应量力而行，要强化财政约束力度，充分开展财政承受能力评估论证，防止不具备还款能力的项目上马建设。

第三十五条 金融机构等应当加强风险识别和控制，不得违法违规向各级政府提供融资，不得要求或接受各级政府及其所属

部门以担保函、承诺函、安慰函等形式提供担保，违法违规提供融资自行承担损失。

第八章 监督问责

第三十六条 各级政府要完善政府性债务统计、报告和信息公开制度。建设大数据监测平台。统计监测政府性债务情况，定期向本级人大及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，依法定期向社会公开政府性债务情况，主动接受社会监督。

第三十七条 完善地方党政领导干部政绩考核体系，将政府性债务管理情况纳入政绩考核范围。各级审计部门要依法加强对地方政府性债务的审计监督，将政府性债务管理作为地方党政干部经济责任审计和政策落实情况跟踪审计等审计项目的重要内容。

第三十八条 健全问责机制。各级党委、人大及其常委会、政府及其有关部门单位，国有企事业单位、国有金融机构、国有中介机构等单位及其领导人员存在违法违规举债行为的，要严肃追究相关责任人的责任。

第九章 附则

第三十九条 本办法由市财政局负责解释。中央和省对地方

政府性债务管理另有规定的，从其规定。

第四十条 本办法自印发之日起施行。

公开方式：主动公开

抄送：市纪委，市委办，市人大办，市政协办，市委工作部门，河源军分区，市法院，市检察院，群团组织，中央、省驻市单位，市新闻单位。

河源市人民政府办公室

2019年1月11日印发