

重庆市人民政府办公厅

关于加强地方政府债务管理的通知

渝府办发〔2016〕197号

各区县（自治县）人民政府，市政府有关部门，有关单位：

为进一步加强我市地方政府债务管理，切实防范和化解财政金融风险，经市政府同意，现就有关事项通知如下。

一、总体要求

（一）指导思想。

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话和视察重庆重要讲话精神，践行创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，按照政府债务管理的要求，妥善处理稳增长与防风险的关系，合理控制债务规模，强化财政预算约束，加强债券资金监管，健全风险预警机制，切实防范债务风险，促进经济社会持续健康发展。

（二）基本原则。

——明确责任，归口管理。各区县（含自治县，下同）人民政府是本级政府债务管理的责任主体，各区县财政部门负责本级政府债务日常管理工作。

——规模控制，预算管理。政府债务实行限额管理，债务收支纳入财政预算，规范债务举借，强化使用监管，明确偿还来源。

——风险预警，重点约谈。建立政府债务风险预警和应急处置机制，对高风险区县人民政府负责人进行约谈。

——动态监管，考核问责。建立政府债务报告制度和公开机制，将政府债务管理工作作为市对区县人民政府领导干部实绩考核内容。

二、明确政府债务范围和管理职责

（一）政府债务定义。

政府债务，即审计统计口径所指的政府一类债务，是指各级政府为公益性事业发展举借并承担偿还责任的债务。具体包括：经国务院批准纳入政府债务管理的存量债务，市政府发行债券形成的债务，政府负有偿还责任的外债转贷，以及按规定纳入政府债务管理的其他债务。

（二）政府债务分类。

政府债务根据偿债资金来源分为一般债务和专项债务，其中：以一般公共预算收入偿还的债务为一般债务，以政府性基金收入或对应的专项收入偿还的债务为专项债务。

（三）管理职责。

各区县人民政府要加强对政府债务管理工作的统一领导，建立健全管理机构和工作机制，充实债务管理力量。

财政部门是本级政府债务的归口管理部门，负责制定、完善政府债务管理制度，组织开展政府债务限额控制、预算管理、债券发行、资金监管、风险预警、统计分析、信息公开等工作。

发展改革部门负责审批政府投资计划、项目和投融资方案，以及履行政府与社会资本合作（PPP）投融资方案审批程序。审核举借政府债务建设的公共基础设施项目，控制债务高风险区县新开工项目。

金融监管部门负责金融机构的业务监管，依法检查、制止和查处违法违规向地方政府融资或接受地方政府担保的行为，并报告同级政府和上级部门。

审计部门负责政府债务的审计监督，依法对政府债务的举借、使用、偿还以及化解情况进行审计，揭示和反映政府债务管理中的问题和风险隐患。

三、政府债务实行规模控制和预算管理

（一）政府债务实行年度限额管理。市财政在国务院批准的年度限额内提出全市新增政府债务安排建议，编制预算调整方案，经市政府审定后报市人大常委会批准；根据债务风险、财力状况，以及建设投资需求等因素，提出市级和区县当年政府债务限额并报市政府批准后下达。区县人民政府确需举借债务的，应在市政府批准的限额内，比照市级程序报本级人大常委会批准。各级政府年末政府债务余额不得突破批准的限额。

（二）高风险区县原则上不得新增政府债务限额，不得举债上新项目，要采取措施逐步降低债务风险；风险可控区县要合理控制政府债务规模和增长速度。

（三）各区县人民政府要将其所有政府债务纳入限额管理，并分类纳入预算管理。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。

四、规范政府债务举借行为

（一）政府债务应通过发行政府债券方式举借，不得通过企事业单位等举借。政府债券的发行主体为市政府，具体发行工作由市财政局按照财政部相关规定组织实施。区县人民政府需发行政府债券举借债务的，由市政府代为发行。市财政局应与区县签订转贷协议，将代发政府债券募集的资金及时转贷拨付区县人民政府。

（二）政府债券年度发行规模应在批准的限额内，根据政府债务年度限额、存量债务偿还、建设投入需求以及年度预算安排等情况确定。市和区县财政部门要建立债券发行与资金使用的统筹机制，确保债券资金及时使用，减少资金沉淀。

（三）支持符合条件的政府公益性项目通过政府购买服务、财政补贴以及PPP模式等筹集项目资金。进一步加强管理，充分考虑财政未来承受能力，防范财政支出风险，每年应由财政预算安排的全部PPP项目支出，不得超过一般公共预算支出的10%。

（四）金融机构等不得违法违规向区县人民政府提供融资，不得要求区县人民政府违法违规提供担保。金融机构等违法违规提供政府性融资的，应自行承担相应损失，并按照《中华人民共和国商业银行法》《中华人民共和国银行业监督管理法》等法律法规追究相关机构和人员的责任。

五、加强债务资金使用监管

（一）政府债务资金应用于公益性资本支出或偿还以前举借的政府债务，不得用于经常性支出。各区县人民政府要加强政府债务资金使用监管，严禁随意改变用途。

（二）强化政府债务预算绩效管理，促进绩效管理与预算编制、执行、监督有机融合，将绩效评价结果作为以后年度债务资金预算安排的重要依据。

（三）使用政府债务资金的单位要严格按照有关规定进行财务管理和会计核算，接受财政、审计等部门监督，按规定向同级财政等管理部门报告有关情况。

六、落实债务偿还和化解责任

（一）各区县人民政府是本级政府债务的偿还主体。市政府代区县人民政府举借并转贷拨付给区县人民政府使用的政府债务资金，由区县人民政府负责偿还。财政部门应编制本级政府债务还本付息年度计划，明确还款资金来源并纳入财政年度预算安排。

（二）各区县人民政府要通过剥离有市场、有效益资产对应的政府债务，吸引社会资本参与，促进政府债务化解。规范政府债务化解和剥离，除安排财政性资金直接偿还债务外，采取PPP等模式剥离化解政府债务的，应依法完善相关手续。

七、健全债务风险防控机制

（一）建立风险预警约谈机制。市财政局根据各区县人民政府财力状况、债务负担等情况，动态监测评价区县政府债务风险，并对高风险区县进行风险预警。市财政局要对高风险区县定期约谈，督促制定债务管控措施，降低债务风险。市财政局可以提请市政府约谈相关区县人民政府负责人。

（二）各区县人民政府要制定债务风险应急处置预案，建立责任追究机制。政府债务高风险区县要制定中长期债务风险化解规划，通过控制项目规模、减少支出、处置资产、引入社会资本等方式，多渠道筹集资金，消化存量债务，降低债务风险。

八、强化监督考核与问责

（一）全市各级政府及其所属部门不得违法违规举借政府债务，不得违法违规为任何单位和个人的债务提供任何形式的担保、承诺。对违反《中华人民共和国预算法》规定举借政府债务或者为他人债务提供担保的，依法追究有关责任人的责任。新发生的政府或有债务，要严格限定在依法担保的外债转贷范围内，并根据担保合同依法承担相关责任。

（二）妥善处置存量政府或有债务，对确需由政府代为偿还的，要将代偿资金纳入预算管理；对需转化为政府债务的，在不突破限额的前提下，报经市政府批准后转化为政府债务；对违法违规担保的或有债务，要重新修订合同，解除担保关系。对通过PPP模式化解或预算资金偿还后腾出的政府债务限额空间，要优先用于解决政府或有债务代偿或转化问题。

（三）建立健全政府债务管理考核问责机制，将政府债务管理工作纳入区县人民政府领导干部实绩考核内容。对债务管控工作不力，造成重大影响的，实行行政问责。加强政府债务审计监督，将政府债务管理情况纳入区县党政主要负责人经济责任审计范围。

（四）完善政府债务报告制度。要建立健全政府债务统计分析制度，按规定向本级人大或其常委会报告政府债务情况。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情况。

（五）建立健全政府债务公开机制。全市各级政府应按规定向社会公开政府债务限额、举借、使用及偿还等情况，自觉接受各方监督。

重庆市人民政府办公厅

2016年9月22日

（此件公开发布）