

规范地方政府债务预算管理

本刊记者

为规范地方政府债务预算管理,根据新预算法和国务院关于加强地方政府性债务管理的意见等有关规定,近期,财政部印发了《地方政府一般债务预算管理办法》和《地方政府专项债务预算管理办法》(以下统称《办法》)。就此,财政部有关负责人回答了记者提出的问题。

问:出台《办法》的背景是什么?

答:地方政府债务是地方财政收支的重要组成部分,依法应当纳入各级预算管理。将地方政府债务分类纳入预算管理,改变了以往一些地方政府通过融资平台公司举债后债务资金游离于监管之外的局面,有利于规范地方政府举债行为,实现对地方政府债务“借、用、还”的全过程监控,增强地方政府债务透明度,强化对地方政府债务管理的监督。

我国新预算法规定,“省、自治区、直辖市依照国务院下达的限额举借的债务,列入本级预算调整方案,报本级人民代表大会常务委员会批准”。国务院关于加强地方政府性债务管理的意见也明确要求,“严格限定地方政府举债程序和资金用途”、“把地方政府债务分门别类纳入全口径预算管理”。按照党中央、国务院决策部署,自2009年国务院批准中央财政代发地方政府债券起,财政部持续推进地方政府债务预算管理,印发《财政部关于印发〈2009年地方政

府债券预算管理办法〉的通知》,指导地方做好预算管理工作。2009—2014年发行的地方政府债券全部按规定纳入预算管理。

自2015年1月1日起实行的新预算法规定,地方政府只能通过发行地方政府债券方式举债。国发〔2014〕43号文件明确,将一般债务纳入一般公共预算管理、专项债务纳入政府性基金预算管理。按照法律和国务院文件要求,财政部印发《2015年地方政府一般债券预算管理办法》和《2015年地方政府专项债券预算管理办法》,指导地方做好2015年地方政府债务预算管理工作。2016年,国务院和地方各级政府分别在2016年全国预算草案、地方预算草案和预算调整方案中完整反映地方政府债务情况,主动接受人大监督。

近期,财政部在系统总结地方政府债务预算管理制度办法经验的基础上,结合2015年以来地方政府债务管理新情况,制定印发了《办法》。

问:《办法》主要内容是什么?

答:《办法》依据法律法规和现行财政管理有关规定,从债务限额确定、预算编制和批复、预算执行和决算、非债券形式债务纳入预算、监督管理等方面,提出了规范地方政府债务预算管理的工作要求。

一是确定地方政府债务限额。依据

经国务院批准的《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)有关规定,明确地方各级政府债务限额的确定依据和程序,要求地方做好限额管理与预算管理的衔接,保障地方政府债务余额不超过法定的“天花板”上限要求。

二是规范预算编制和批复的流程。按照预算法和国发〔2014〕43号文件“将一般债务收支纳入一般公共预算管理,将专项债务收支纳入政府性基金预算管理”的要求,《办法》细化了债务收支列入预算草案或者预算调整方案的编制内容、审批程序、科目使用等,推动政府举借债务和使用债券资金的规范化、制度化。

三是严格预算执行。按照预算法和国发〔2014〕43号文件“地方政府举债应当有偿还计划和偿还资金来源,市县级政府确需举借债务的由省级政府代为举借”的规定,《办法》细化了债券发行、转贷、使用,还本付息和发行费用支付的处理方法,保障偿债资金来源,维护政府信用。

四是非政府债券形式存量债务纳入预算管理。按照国发〔2014〕43号文件“经清理甄别的地方政府存量债务纳入预算管理”要求,明确存量债务纳入预算的程序、总预算会计账务处理、转化为政府债券的程序、或有债务转化为政府债务的程序等,提高存量债务管理透

明度和规范性。

五是强化监督管理。按照国发〔2014〕43号文件“建立地方政府性债务公开制度……各地区要定期向社会公开政府性债务及其项目建设情况，自觉接受社会监督”的规定，《办法》强调债务公开有关要求，强化人大和社会监督，发挥地方财政部门 and 专员办的监督作用，形成依法监管合力。

问：如何确定地方政府债务限额？

答：《办法》依据新预算法第三十五条、经国务院批准的《财政部关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》等有关规定，明确了地方政府债务限额的确定程序和依据。

一是国务院确定各省级政府债务限额。《办法》明确，财政部在全国人民代表大会或其常务委员会批准的债务限额内，根据债务风险、财力状况等因素并统筹考虑国家调控政策、各地区公益性项目建设需求等，提出分地区债务限额及当年新增债务限额方案，报国务院批准后下达省级财政部门。

二是省级政府确定省本级及各市县债务限额。《办法》明确，省级财政部门在财政部下达的本地区债务限额内，根据债务风险、财力状况等因素并统筹考虑本地区公益性项目建设需求等，提出省本级及所辖各市县当年债务限额方案，报省级政府批准后下达市县级财政部门。

《办法》要求，各省、自治区、直辖市应当在批准的限额内举借政府债务，本地区地方政府债务余额不得超过国务院批准的地方政府债务限额。

问：地方政府债务如何编制预算？

答：《办法》依据法律法规和现行财政管理有关规定，明确了地方各级政府债务预算编制的程序，指导地方各级财政部门开展工作，规范地方政府债务

预算编制。

一是省级政府。应当将当年债务还本支出等列入年度预算草案，报省级人民代表大会批准；应当将在新增地方政府债务限额内筹措的债务收入、安排的支出等列入预算调整方案，报省级人民代表大会常务委员会批准。

二是市、县级政府。应当将当年债务还本支出等列入年度预算草案，报本级人民代表大会批准；应当将从上级政府转贷的债务收入、安排的支出等列入预算调整方案，报本级人民代表大会常务委员会批准。

此外，《办法》规定中进一步强调了地方政府债务只能用于公益性资本支出、不得举借付息等重要规则。

问：地方政府债务预算执行包括哪些内容？

答：《办法》依据法律法规和现行财政管理有关规定，对地方各级政府执行本级人大批准的预算，举借、拨付、使用、偿还债务的全过程做出了明确规定。

一是债务举借。《办法》要求，省级财政部门根据预算调整方案、偿债需求和债券市场状况等因素，制定全省地方政府债券发行计划，有序做好债券发行工作，及时筹措债务资金。为进一步提高债券发行市场化水平，省级财政部门做好债券发行的信息披露和信用评级等相关工作。

二是资金拨付。《办法》明确，省级财政部门发行地方政府债券募集的资金，应当缴入省级国库，根据预算安排和还本计划及时拨付。省级政府代市县级政府发债募集的资金，由省级财政部门按照转贷协议及时拨付市县。

三是债券使用。《办法》强调，地方各级财政部门应当依据预算调整方案及债券发行规定的预算科目和用途，使用一般债券和专项债券资金。确需调整支

出用途的，应当按照规定程序办理。

四是债务偿还。《办法》要求，省级财政部门应当及时偿还全省、自治区、直辖市政府债券到期本金、利息等，市县级财政部门应当及时向省级财政部门缴纳本地区或本级应当承担的还本付息资金。市县级财政部门未按时足额缴纳债券本息等资金的，省级财政部门可以采取适当方式扣回，并将违约情况向市场披露。

另外，《办法》要求，预算年度终了，地方各级财政部门编制一般公共预算决算草案时，应当全面、准确反映一般债务收入、安排的支出、还本付息和发行费用等情况。

问：非政府债券形式的存量政府债务如何纳入预算管理？

答：新预算法实施以前，地方政府通过融资平台公司等企事业单位不规范地举借了大量存量政府债务，经清理甄别后已经纳入地方政府债务限额管理。这部分债务的还本、付息、余额变动依法应当纳入预算管理。

一是按期置换存量债务。《办法》要求，地方各级财政部门应当将非政府债券形式存量政府债务纳入本地区政府债务限额，实行预算管理。其中，债务人为地方政府及其部门的，应当在国务院规定的期限内置换成政府债券。债务人为企事业单位或个人，且债权人同意在国务院规定的期限内置换成政府债券的，地方政府应当予以置换；债权人不同意在国务院规定的期限内置换成政府债券的，不再计入地方政府债务，由债务人自行偿还，对应的政府债务限额由财政部按照程序予以调减。

二是准确登记会计账务。地方政府、债权人、债务人应当通过合同方式，约定在国务院规定的期限内置换成政府债券的时限，转移偿还义务。偿还义务转移给地方政府后，地方财政部门应当

建立健全国债做市支持机制

本刊记者

为贯彻落实党的十八届三中全会关于“健全反映市场供求关系的国债收益率曲线”精神，财政部会同中国人民银行发布了2016年第122号公告、《关于印发〈国债做市支持操作规则〉的通知》，对建立国债做市支持机制作出规定。近日，财政部国库司、中国人民银行金融市场司等有关司（局）负责人就相关问题回答了记者提问。

问：什么是国债做市支持机制？

答：国债做市支持机制是指财政部在全国银行间债券市场运用随买、随卖等工具，支持银行间债券市场做市商对新近发行的关键期限国债做市的市行为。当某只关键期限国债在国债二级市场上乏人问津、呈现明显供大于求现象时，财政部从做市商手中予以买回，即随买操作；当某只关键期限国债在国债二级市场出现明显供小于求现象时，财政部向做市商卖出适量国债以供流通，即随卖操作。

问：建立国债做市支持机制有什么作用？

根据相关材料登记总预算会计账。

问：为什么将一般债务和专项债务分类实行预算管理？

答：在充分借鉴国际上市政债券发行经验的基础上，立足我国国情和预算管理实际，预算法和国发〔2014〕43号文件明确地方政府举债采取发行政府债券

方式，规范地方政府融资行为，改进财务管理，优化我国融资结构。其中，没有收益的公益性事业发展确需政府举借债务的，由地方政府发行一般债券融资，主要以一般公共预算收入偿还。有一定收益的公益性事业发展确需政府举借债务的，由地方政府通过发行专项债券融资，以对应的政府性基金或专项收入偿还。

答：为健全反映市场供求关系的国债收益率曲线，借鉴国际通行做法，结合我国国债市场流动性较低等情况，2011年中国人民银行会同财政部在全国银行间债券市场建立关键期限国债做市制度。此次在全国银行间债券市场建立国债做市支持机制，是财政部会同中国人民银行在保障国债二级市场正常运行方面推出的又一重要举措，它对于保障国债二级市场连续不断运行，促进一级市场、二级市场协调发展，进一步提高国债流动性，以及建立完善国债收益率曲线将有重要作用。

问：国债做市支持操作方向、券种是如何确定的？

答：按照国债做市公告及做市支持制度有关规定，在国债二级市场做市但市场没有购买意向的关键期限国债，可以列为随买操作券种；按照国债发行计划规定经过发行、续发之后仍在做市的关键期限国债，可以列为随卖操作券种。如有多只国债符合国债做市支持条件时，每次按照参与机构申报家数由多到少、申报总额由大到小、申报券种

前一个月做市成交量由大到小、申报券种剩余期限由长到短顺序，选定国债做市支持操作方向、券种。

问：哪些机构可以参与国债做市支持操作？

答：按照国债做市支持制度有关规定，国债做市支持的参与机构为既是记账式国债承销团甲类成员又是做市商的市场成员。当前记账式国债承销团甲类成员有13家，全国银行间债券市场做市商有30家，符合既是甲类成员又是做市商的机构有12家。这一规定有利于进一步整合国债市场成员一级市场定价承销和二级市场报价做市能力，促使部分市场成员逐步成为横跨一级市场与二级市场的中坚力量。

问：在国债做市支持操作中，全国银行间同业拆借中心和中央国债登记结算有限责任公司为参与机构提供哪些服务？

答：按照国债做市支持公告及操作规则等有关规定，全国银行间同业拆借中心负责提供国债做市支持操作平

按照预算法和国发〔2014〕43号文件规定，《办法》明确将一般债务收支纳入一般公共预算管理，主要以一般公共预算收入偿还；专项债务收支纳入政府性基金预算管理，主要通过政府性基金收入、项目收益形成的专项收入偿还。专项债务以对应的政府性基金收入、专项收入实现平衡。□