

监控。中央对地方政府债务风险预警指标中，相应设置或有债务风险监测指标，地方也要加强统计分析和风险防控，做好相关监管工作。

#### （四）全面构建地方政府债务监管体系。

按照新预算法、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）要求，全面构建地方政府债务监管体系。一是加强人大监督。加强省级人大和市级人大对同级政府举债的审批监督，严格将举债规模控制在上级下达的债务限额内。二是加强上级监管。明确把政府债务管理作为一个硬指标纳入政绩考核，强化对地方党政领导干部政府债务管理责任的考核。三是加强社会监督。明确各地区要定期向社会公开债务情况，自觉接受社会监督。四是加强市场监督。明确地方政府举债要遵循市场化原则，建立地方政府信用评级制度，加强政府信用体系建设。五是加强监

督检查。明确审计部门依法加强债务审计监督，财政部驻各地财政监察专员办事处加大对违规举债及债务风险的监控力度。六是严格责任追究。对违反预算法规定举借债务或者为他人债务提供担保的，按照新预算法第九十四条规定对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员给予撤职、开除的处分。

此外，还要大力推进各项配套改革，包括：加强政府会计体系建设，加快建立权责发生制的政府综合财务报告制度；结合中长期财政规划，制定地方政府债务限额中长期规划；深化财税体制改革，进一步理顺中央和地方收入划分，建立事权和支出责任相适应的制度；等等。

议案和以上说明是否妥当，请审议。

（《全国人民代表大会常务委员会公报》

2015年第5号）

## 全国人民代表大会财政经济委员会关于 《国务院关于提请审议批准2015年地方政府债务限额的议案》的审查报告

——2015年8月24日在第十二届全国人民代表大会常务委员第十六次会议上

全国人大财政经济委员会副主任委员 廖晓军

全国人民代表大会常务委员会：

全国人大财政经济委员会收到《国务院关于提请审议批准2015年地方政府债务限额的议案》后，会同全国人大常委会预算工作委员会听取了财政部的汇报，召开全体会议对议案进行了审查。现将审查结果报告如下。

根据预算法的规定和中央《深化财税体制改革总体方案》要求，地方政府举借债务的规模，由国务院报全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会批准。在今年3月召开的第十二届全国人民代表大会第三次会议上批准了2015年地方政府债务新增限额。由于预算法中关于地方政府债务规模要报全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会批准并纳入预算管理的要求，是在2014年8月修改时确定的，因此还涉及地方政府在以前年度举借的债务需报经全国人大常委会批准并纳入预算管理的问题。国务院在关于提请审议批准2015年地方政府债务限额的议案中提出，将2014年末地方政府债务余额15.4万亿元纳入预算管理，并报请全国人大常委会批准。

财政经济委员会认为，核定地方政府债务余额限额，将地方政府债务纳入预算，符合预算法的规定，有利于对地方政府债务实施严格规范管理，有利于妥善处理当前稳增长和长远防风险的关系，有利于加强人大审查监督。国务院提出审议批准2015年地方政府债务限额的议案是可行的。建议全国人大常委会批准《国务院关于提请审议批准2015年地方政府债务限额的议案》。

近些年来，地方政府通过举借债务方式筹集资金，对于加快城乡基础设施建设，应对危机和抗击自然灾害，改善民生和生态环境保护，发展社会事业，促进经济增长等发挥了积极作用。但由于地方政府举债缺乏制度规范，举债形式多样、程序不透明、违法担保和资金使用脱离预算管理等问题突出，导致举债规模过快增长，不少地区债务负担沉重，偿还难度大。为进一步规范地方政府债务管理，防范和化解财政金融风险，财政经济委员会建议：

#### （一）建立向人大报告地方政府债务的制度

全国人大要建立健全对地方政府债务的审批制度。国务院应当在预算报告中专门报告地方政府债务情况；规范地方政府债务表的编报，报告年度债务新增限额和总限额。代表大会在批准预算的决议中应当明确批准地方政府债务的内容。省级人大要加强对省本级和各市县政府举债规模、结构、用途等的审查监督，严格将举债规模控制在上级下达的限额范围内。市县人大审查本级政府举债时，要审查各项债务风险指标，评价举债可能带来的风险；举借专项债务时，要对项目的用途、可行性、收益、期限等进行详细审查。地方各级人大审查决算草案时，要重点审查本级政府债务的规模、结构、使用、偿还等情况。中央和地方各级政府财政部门应当每半年向本级人大有关专门委员会和常委会有关工作委员会书面报告地方政府债务的管理情况。

#### （二）建立公开完善的地方政府债务考核评价制度

要建立健全公开透明的风险防控指标体系和考核问责

机制。从严确定各项债务指标的警戒线水平,通过债务率、新增债务率、偿债率、利息负担率等指标,构建衡量和评价地方政府债务风险程度的指标体系。积极推进地方政府债务公开透明,各地区要公开债务的种类、规模、结构、期限、层级、债权人等信息,给监管部门、社会和市场传递全面、真实的信息。加快地方政府债券的评级制度建设,形成市场对地方政府发行债券的约束机制。

### (三) 建立对违反规定的地方和个人的问责机制

对部分债务风险指标已经预警的地区和债务风险较高的地区,应当采取多种方式偿还债务,切实降低风险。对于确实无法偿还的专项债券,要建立债务违约处置机制,强化市场约束。严格区分企业债券与政府债券,严禁将城投债等企业债务纳入地方政府债务。要妥善处理各类或有债务,坚决杜绝各种违法担保、变相举债行为。要建立地方政府债务违规举借责任追究制度,明确对违规举债的执法主

体和处理程序。对违规举债的典型地区和责任人员,要公开曝光,严肃问责,形成警示效应,树立法律权威。

### (四) 加快推进财政体制改革

要正确处理政府与市场的关系,切实转变政府职能,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,激发市场和社会活力。要加快推进政府间事权划分改革,加快推进事权和支出责任相适应的财政体制改革,为建立科学规范的地方政府债务管理制度奠定坚实的体制制度基础。积极推进地方政府和部门编制三年中期财政规划。加强政府会计体系建设,推进编制以权责发生制为基础的政府资产负债表。严格政府债务资金的财务管理,做到账实相符,并报上级政府备案。

以上报告,请审议。

(《全国人民代表大会常务委员会公报》

2015年第5号)

## 国务院关于规范地方政府债务管理工作情况的报告

——2015年12月22日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议上

财政部副部长 张少春

全国人民代表大会常务委员会：

受国务院委托,现向全国人大常委会报告规范地方政府债务管理工作情况,请审议。

### 一、规范地方政府债务管理工作情况

长期以来,地方政府通过融资平台公司等举借政府债务,对推动经济社会持续发展发挥了积极作用,但也存在举债缺乏规模控制、融资成本高企、债务收支未纳入预算、风险防控机制不健全等问题。为规范地方政府债务管理,2014年,第十二届全国人大常委会第十次会议审议通过了《关于修改〈中华人民共和国预算法〉的决定》,国务院印发了《关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号,以下简称《意见》)。2015年8月,第十二届全国人大常委会第十六次会议通过《关于批准〈国务院关于提请审议批准2015年地方政府债务限额的议案〉的决议》(以下简称《决议》),明确了对地方政府债务实行限额管理。财政部会同有关部门按照上述要求切实规范地方政府债务管理,取得了一定成效。

(一) 确定2015年地方政府债务限额。预算法规定,省级政府可以在国务院确定的限额内发行政府债券举债,举债规模由国务院报全国人大或其常委会批准。对地方政府债务实行限额管理,是落实预算法要求,建立地方政府债务规模控制长效机制的重要举措,有利于充分发挥各级人大对地方政府债务的监督作用。

为做好2015年地方政府债务限额管理工作,财政部会同有关部门组织各地对截至2014年末的地方政府存量债务进行了清理核实。根据清理核实结果,国务院向全国人大常委会报送议案,建议对地方政府债务余额实行限额管理,并提出2015年全国地方政府债务限额为16万亿元。2015年8月,第十二届全国人大常委会第十六次会议审议批准了议案。财政部据此提出了分地区债务限额,报国务院批准后下达地方,要求地方各级政府批准的限额内举借和偿还债务。为确保地方政府债务有稳定的偿债资金来源、将债务资金落实到具体项目和资金链不断裂,各地区2015年地方政府债务限额根据该地区清理核实的2014年末政府债务余额和2015年新增债务限额确定。

(二) 发行地方政府债券置换存量债务。截至2014年末地方政府债务余额中,90%以上是通过非政府债券方式举借,平均成本在10%左右,地方政府每年需支付较高的利息。预算法规定,地方政府债务应通过发行政府债券方式举借。对清理甄别后纳入预算管理而非政府债券形式的政府存量债务,通过发行地方政府债券逐步进行置换,是规范地方政府债务预算管理的重要举措,也有利于减轻地方利息负担。

2015年,经国务院批准,财政部向地方下达置换债券额度3.2万亿元,主要用于偿还当年到期的地方政府债务本金。为确保债券顺利发行,财政部会同人民银行、银监会完善债券发行机制,指导地方在公开发行方式以外,采取