

河南新郑：加强政府性债务管理工作的探索

李炎宏

为贯彻落实关于加强政府性债务和隐性债务风险防范和化解等一系列决策部署，牢牢守住不发生区域性、系统性风险底线的精神，确保经济社会发展平稳健康运行，河南省新郑市进一步加强地方政府债务管理，防范化解政府债务风险，规范举债、使用和偿还政府性债务的行为，完善政府性债务管理体系。

建立政府性债务协调管理机制

成立政府性债务管理工作领导小组，组长由分管财政的市政府领导担任，组员由财政局、发展改革委、审计局等单位组成。政府性债务管理领导小组协调和解决债务管理有关问题，领导小组办公室设在财政局。领导小组负责制定政府性债务管理政策，控制债务总量，协调解决债务管理中的重大问题。财政部门贯彻领导小组指示和部署，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。审计部门负责实施政府性债务、政府购买服务、PPP项目、政府投资基金的审计监督，健全完善制度，提高资金使用效益。金融监管部门负责对金融机构实施监管，对金融机构违法违规行为，依法依规追究金融机构有关负责人和授信审批人员责任。国有资产监管部门负责国有企业（含

融资平台公司）债务监管。其他相关单位负责本单位债务管理和风险防控工作，落实政府性债务化解偿还工作。

坚决落实地方政府一般债务预算管理办法

严格按照《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》等政策法规，将政府债务收支分类纳入全口径预算管理。政府一般债务和专项债务规模纳入限额管理，并报市人大常委会或市人大常委会审议通过。市政府在省政府批准的债务限额内，根据市社会经济发展需要及财政状况，统筹全市政府债务举借规模，核定区级政府债务限额。市人民政府在省政府批准限额内合理确定举债规模，报市人大常委会批准。根据市人大常委会批准的债务规模，统筹全市政府债务举借。国际金融组织和外国政府贷款属于政府债务的，纳入政府债务限额管理。年度终了，各级财政部门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，报本级人大常委会审查批准。

全面规范政府性债务举借

一是合法合规举借债务。明确划清政府与企业界限，地方政府及其所属部门不得要求或决定企业为政府举债或变相为政府举债。融资平台债务

也不得推给政府偿还，切实做到谁借谁还，风险自担。二是合法合规使用债券资金。财政部门在省级财政部门下达的新增债券规模内，编制预算调整方案，经政府同意后报本级人大常委会审批。财政部门在省级财政部门下达的置换债券规模内，提出置换债券规模的分配建议，需报政府批准。新增债券资金依法用于公益性资本支出。置换债券资金要用于偿还清理甄别确定的存量政府债务，不得用于国库现金管理或其他任何支出用途。三是合法合规向国有企业注资。通过预算安排资本金和注入经营性资产方式向国有企业注资。不得将公立医院、公立学校、公共文化设施、公园、公共广场、机关事业单位办公楼、市政道路、非收费桥梁、非经营性水利设施、非收费管网等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。四是合法合规使用PPP模式和实施政府购买服务。

建立有效的政府债务偿还机制

一是分清偿债责任。划清政府债务和或有债务的偿债责任，划清市和县区政府的偿债责任，市对县区政府实行不救助原则。二是切实履行政府债务偿还责任。对存量政府债务和符合政策规定的新增政府债务，可通过申请省政府发行地方政府债券、调整

预算支出结构等渠道统筹财政资金安排偿还，必要时可以通过处置政府资产筹资偿还。三是依法妥善处理或有债务。对政府负有担保责任或可能承担一定救助责任的或有债务，市、县区政府要依法妥善处理。对确需依法代偿的或有债务，市、县区政府要将代偿部分的资金纳入预算管理，并依法对原债务单位及有关责任方保留追索权；对因预算管理方式变化导致原偿债资金性质变化为财政资金、相应确需转化为政府债务的或有债务，在不突破限额的前提下，报经省政府批准后转化为政府债务；对违法违规担保的或有债务，由政府、债务人与债权人共同协商，重新修订合同，明确责任，依法解除担保关系。各部门、各单位要积极筹措、统筹安排相关资金，确保债(办)、部门、单位到期债务的偿还。

加强风险预警，建立积极的债务风险防控机制

一是实行政府债务限额管理制度。市、县区政府在不突破省政府批准限额的前提下，确定本级政府债务限额，报同级人大或其常委会批准。市、县区政府只能在限额内举借政府债务。二是剥离融资平台公司政府融资职能。融资平台公司存量债务中，因承担公益性项目举借债务，项目自身收益能够按时还本付息的，通过项目收入偿还；无项目收益的，通过向财政部门申请使用地方政府债券资金、一般公共预算收入及政府性基金收入偿还；因承担经营性项目举借债务，与政府彻底脱钩，定性为一般企业债务，由融资平台公司自行筹集资金偿还。积极推动融资平台公司通过资源整合、资产重组等方式，向相

关产业拓展延伸，成为独立的市场化主体。三是加强政府或有债务监管。市、县区政府新发生或有债务，不得向参股设立的产业投资基金承诺资本金不受损失和承诺最低收益。严禁公立医院、公办学校等事业单位举债建设和举债购置大型设备。企业举债，政府仅以出资额为限承担责任。四是建立债务风险预警分析制度。市、县区财政部门加强对政府性债务的统计分析。

加强妥善化解债务风险能力

一是加强政府债务源头控制。坚持量力而行、量入为出原则，适度安排政府投资项目，防止过度超前建设，“举借必有效，无效必问责”。二是制定稳妥化债风险实施方案。各地、各部门全面摸清地方政府隐性债务底数及相关资产情况，结合本地实际，制定稳妥化解存量债务风险实施方案，明确任务目标、分年计划和责任分工、隐性债务化解期限，原则上按10年把握。三是加快推进平台市场化转型进程。推动融资平台公司尽快转型为市场化运营的国有企业，依法依规将可以划转的经营性国有资产等充实平台公司，做实做优、做大做强平台公司，将平台公司推向市场化实体化运作。进一步健全信息披露机制，融资平台公司及其他企业参与公益性项目建设融资时，必须向债权人主动公开声明不承担政府融资职能，其新增债务依法不属于地方政府债务。四是多渠道筹措资金防风险保稳定。财政部门采取通过安排年度预算资金、超收收入、优先利用以往年度财政结余资金和项目结转资金化债；通过将部分具有稳定现金流的隐性债务合规转化为企业经营性债务。同

时，加强预警，系统思维，科学合理调试资金，防止因资金问题而发生拖欠农民工工资等社会问题，防止在处置风险时出现新的风险。

加强监督检查

一是将政府性债务管理情况纳入党政主要领导干部经济责任审计范围和政绩考核范围、上级政府对下级政府年度考核范围和上级财政对下级财政年度绩效考核范围。二是建立财政约束机制。财政局加强对各部门、各单位政府性债务管理的指导和监督。对处于风险预警区的各部门、单位，财政局在调整债券资金预算时从严控制，新增的债务资金只能用于偿还存量债务，不得用于新建项目；对处于风险提示区的各镇(办)和部门、单位，财政局在调整债券资金预算时也要适当从紧，严格控制债务资金用于新建项目。三是严格监督，落实完善问责追责机制。对各地各部门及平台公司政府性债务风险管控和化解不力的，严格按照中央、省、市文件要求实行权责一致、党政同责、终身问责、倒查责任。对融资平台公司从事或参与违法违规融资活动的，依法依规追究企业及其相关负责人责任。对金融机构违法违规向平台公司提供融资，要求或接受区政府及部门提供担保承诺的，依法依规追究金融机构及其相关负责人和授信审批人员责任。对中介机构、法律服务机构违法违规为融资平台公司出具审计报告、资产评估报告、信用评级报告、法律意见书等的，依法依规追究中介机构、法律服务机构及相关从业人员的责任。□

(作者为河南省新郑市财政局党组书记、局长)

责任编辑 刘永恒