

严格规范地方政府性债务管理

云南省财政厅

近年来,云南财政不断强化政府债务管理,逐步搭建起包含债务限额管理、预算管理、债券发行、专项债券改革、债务风险预警和应急处置机制、考核问责、信息公开在内的政府债务管理制度体系,有效发挥地方政府规范举债的积极作用,切实防范化解政府债务风险,促进经济持续健康发展。

建立规范的地方政府性债务管理体制

云南省建立健全“1+7+6”的管理制度新体系,规范政府举债融资机制。“1”即省政府印发《云南省深化政府性债务管理体制改革的实施方案》;“7+6”即以省政府名义出台的《云南省防范化解政府性债务风险方案》《云南省防范化解政府隐性债务风险实施方案》《云南省政府性债务管理办法》等7个文件,连同云南省财政厅陆续下发的6个债务管理配套文件,逐步构建起云南省政府性债务管理“借、用、管、还”制度体系和规范的地方政府举债融资机制。

2017年,云南省财政厅认真贯彻落实习近平总书记关于加强地方政府债务风险防控的重要指示批示精神,报请省政府在全国率先及时成立了云南省政府性债务管理委员会,作为政府性债务管理的议事决策机构,负责



全省政府性债务的统一归口管理,印发《云南省政府性债务管理委员会议事决策规程(暂行)》,多次召开云南省政府性债务管理委员会会议,研究审议防范化解债务风险方案,部署全省防范化解债务风险相关工作。

严格实行限额管理和预算管理

从2015年起,按预算法、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》《财政部关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》规定,中央对地方政府债务实行限额管理,要求地方政府债务余额不得突破人大及其常委会批准的限额。云南省财政厅依

法设置地方政府债务规模“天花板”,按照当年中央下达云南省的政府债务限额,坚持按照“突出重点、防范风险、收益平衡”原则提出新增债务限额分配方案,编制省本级财政专项预算调整方案,按程序报省政府常务会和省委常委会审议通过,并报省人大常委会审查批准后下达省级部门和转贷各州(市)。发行的政府债券以及清理甄别锁定后的存量政府债务,分别纳入一般公共预算和政府性基金预算管理,实现收入一个“笼子”,支出一个“盘子”,全面规范政府债务收支。2019—2020年,按程序将提前下达新增债务额度编入年初预算,并向省人

大报告。

圆满完成各年度政府债券发行任务

云南省财政厅严格落实党中央、国务院、财政部和省委省政府的统一部署，严格规范全省范围内政府债务举债程序，着力构建规范的地方政府举债融资机制。自2015年起，除外债按相关规定举借外，云南省举借政府债务均采取政府债券方式，全部实行自发自还。2015—2020年11月，云南省共发行政府债券10911.91亿元，其中新增债券4402.58亿元，置换债券和再融资债券6509.33亿元。云南省财政厅高度重视政府债券发行工作，提前谋划、规范操作、紧扣实际，通过积极做好政府信用评级工作，高质量组建云南省政府债券承销团，科学合理安排全年发行计划，创新专项债券种类等措施，扎实推进全省政府债券市场化发行，进一步提高云南省债券的市场认可度，拓宽投资者范围，降低债券发行风险。2018年，全国首家发行公立高校专项债券。2019年，率先完成财政部提前下达2019年额度发行，并提前一个月完成全年新增债券发行任务。2020年，率先于1月完成财政部提前下达部分新增债券额度发行。政府债券的成功发行进一步优化了全省债务结构，降低融资成本，不仅缓解各级政府支出压力，也为省政府稳增长各项决策部署的贯彻落实提供了有力的资金保障。

专项债券改革取得新成效

为充分发挥专项债券在稳基础设施建设与补短板方面的主力军作用，按照中央对专项债券改革的各项要求，云南省财政厅从2017年起发行项目与融资自求平衡专项债券，2017—

2020年11月，共发行2383亿元。一是结合云南省实际研究印发《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》。二是新增专项债券发行规模和支持范围不断扩大，除土地储备、棚户区改造、政府收费公路专项债券外，探索发行公立高校、高原湖泊环境保护、公立医院、铁路建设、城乡基础设施建设、供水和污水处理、土地整治等领域专项债券。三是优化政府专项债券投向。专项债券安排使用聚焦重点领域、重大项目，围绕完成全年固定资产投资任务，着重支持交通基础设施建设和医疗卫生补短板、生态环保等民生重点领域和“补短板、增动力”重点建设项目。用好专项债券用作重大项目资本金和采取“专项债券+市场化融资”等配套融资方式，有效拉动投资。四是健全专项债券项目安排协调机制。与云南省发改委密切配合，加强与省级有关行业主管部门沟通协调，在全省范围内形成行之有效，顺畅高效的专项债券项目安排协调机制，共同做好专项债券项目储备、债券需求申报、发行、使用、管理工作，及时保障重点项目资金需求，确保债券资金尽早形成实物工作量，尽早形成对经济的拉动。

进一步规范债券资金管理

一是加快债券资金使用进度。2018年起，云南省财政厅建立新增债券资金使用管理通报机制，定期通报各州(市)、省本级有关部门(单位)新增债券资金使用进度，督促各地和省级相关部门加快债券资金支出进度。同时，将新增债券资金使用进度和使用情况作为分配新增债券额度的重要因素，对使用进度快、使用效果好的地区，加大新增债券资金支持力

度，对使用进度慢、使用效益差的地区，减少安排新增债券资金额度。二是建立健全专项债券资金动态监控工作机制。对新增专项债券资金使用情况进行动态监控，实行专户存储、专账核算、专项使用，对债券资金使用进度及流向进行穿透式全流程跟踪，加快债券资金使用进度，确保资金安全、有效使用。

建立健全政府性债务风险预警和应急处置机制

一是持续做好债务风险评估及防控工作。定期组织测算评估全省各地区政府债务风险，并向各州(市)党委政府通报风险情况。建立到期政府性债务和隐性债务还本付息风险提示制度，充分利用云南省财政金融风险防范监测预警信息平台，分别提前一个月和六个月向各级政府和省级相关部门通报和预警各地即将到期的债务，提醒各地和省级相关部门提前做好债务偿还和风险应对工作。

二是制定并落实化债目标责任。积极贯彻落实党中央、国务院关于防范化解政府性债务风险决策部署，以省政府名义印发政府性债务化解方案，明确各地区各年度化债任务，由省人民政府与各州(市)政府签订化债目标责任书，采取一州(市)一策、一县(市、区)一策有针对性的措施，建立化债目标责任制，明确化债期限，督促各级各部门狠抓落实，确保化债目标如期完成。

三是建立云南省政府性债务风险应急处置机制。根据《地方政府性债务风险应急处置预案》，及时出台《云南省政府性债务风险应急处置预案》，建立云南省政府性债务风险应急处置机制，加强对政府性债务风险



钩，严控高风险地区限额内政府债务规模，对被列入风险预警名单的地区，原则上不安排新增一般债务限额，被列入风险提示名单的地区，少安排新增一般债务限额。对债务风险管控不力，化解任务未按期完成的地区进行通报、约谈。

三是严肃问责。对于顶风违纪、擅自举债、变相融资的地区和部门，一经发现，按照中央有关规定，立即启动问责机制，倒查责任，终身问责，严肃追究有关责任部门及人员责任。

的监控。对列入风险预警和提示名单的高风险地区，督促各地通过控制项目规模、压缩公用经费、处置存量资产、引入社会资本等方式，多渠道筹集资金，消化存量债务，逐步将债务风险指标调整到警戒线以内，妥善处理促发展与预防政府性债务风险的关系。一旦发生债务风险事件，立刻启动应急响应，做到风险早发现、早报告、早处置，严防产生系统性和区域性风险。

四是建立政府债务风险动态监测和及时应对机制。依托信息化手段，云南省财政厅牵头搭建了云南省财政金融风险防范监测预警信息平台，通过对政府性债务、隐性债务项目、资产、风险穿透管理，督促州（市）按期还本付息，维护政府信用，对可能引发区域性和系统性的风险点进行自动识别和风险预警，在全国属于首创。2018年7月该平台成功上线试运行，取得了初步成效，云南省财政厅在全国财政工作会议上就平台建设使用情

况进行交流发言。2019年5月，结合工作实际需要，升级优化云南省财政金融风险防范监测预警信息平台，为省委省政府打好防范化解重大风险攻坚战提供有力的决策支持。

健全政府性债务考核问责制度

一是加强考核力度。将政府债务风险情况纳入省对下党政领导政绩和州（市）综合考评指标体系。加大政府性债务管理情况在省对州（市）综合考评中的分值和占比，引导督促各级政府积极采取有力措施管控政府债务风险。定期通报各州（市）化债目标任务落实情况，对管控不力、未按期完成防范化解目标任务的地区进行约谈，将债务风险管控和化债目标任务落实情况与新增政府债务限额挂钩，确保完成化债目标任务。

二是建立约谈奖惩结合机制。落实属地管理、风险防范化解的主体责任，建立奖惩机制，将新增债券额度安排与防范化解债务风险目标任务挂

四是持续抓好违法违规举债担保和变相举债整改工作。对2017年7月14日全国金融工作会议后发生的违法违规融资担保和变相举债行为进行全面清理整改，建立健全“自查自纠”工作机制，报经省政府同意，将全国金融工作会议后发生的新增政府隐性债务整改情况通报各州（市）党委政府，督促各地全面整改，规范政府举债融资行为。

建立政府性债务信息公开制度

在云南省财政厅门户网站建立“政府债务信息公开”专栏，随同预算、预算调整、决算公开了政府债务限额、余额、债券资金使用安排及还本付息等信息，按要求及时公开政府债券发行有关情况，做好政府债券的存续期公开工作。按财政部要求将政府债务信息同步公开在财政部统一建立的地方政府债务信息公开平台，不断增强地方政府债务信息透明度，自觉接受社会监督。■

责任编辑 刘慧娟 陆安平