

海南省人民政府

琼府函〔2017〕175号

海南省人民政府关于 进一步规范地方政府举债融资行为的通知

各市、县、自治县人民政府，省政府直属各单位，有关企业：

为贯彻落实习近平总书记从严整治举债乱象，规范金融秩序、严控政府债务增量等重要指示和省委、省政府在全省金融工作会议上的部署要求，根据国家相关规定，现就进一步规范我省地方政府举债融资行为有关事项通知如下：

一、落实地方政府债务管理与风险防控的主体责任

（一）市县政府主要负责人作为规范地方政府债务管理、防范和化解财政金融风险的第一责任人，对本区域的政府债务管理与风险防控负责。市县政府要在2年内将政府债务率风险指标控制在100%警戒线以内；3—5年内将长期支出责任事项中因政府违法违规融资担保形成的存量隐性债务化解完毕。

（二）各级财政部门作为同级地方政府债务与长期支出责任的归口管理部门，要加大财政约束力度，强化地方政府债务规模限额管理、预算管理与政府投资基金、PPP项目、政府购买服务、企业垫资等形成的政府长期支出责任事项的全口径监测。没有经同级财政部门合规性审核、财政承受能力认定等工作，一律

不能开展 PPP 项目、政府购买服务、政府投资基金设立等工作。

二、规范政府性债务管理

(一) 开好“正门”。地方政府一律只能采取发行地方政府债券或外债转贷的方式规范举债，决不允许融资平台等国有企业继续变相为政府举债，实施没有资金回流机制、没有商业模式的伪 PPP 项目、政府投资基金“明股暗债”、政府购买服务异化等违法违规融资担保行为。

(二) 严格落实地方政府债务限额管理和预算管理。各级财政部门依照上级财政下达的债券规模，提出本地区政府债务安排建议，编制预算调整方案，经同级政府报同级人大常委会批准；各级政府年底债务余额均不得超过当年上级政府下达的债务限额。

(三) 有效化解存量政府债务。地方政府要通过压缩一般性行政开支、调整优化支出结构、处置闲置资产、盘活闲置资金等方式，多渠道筹措资金偿还存量债务；被财政部认定为综合债务率高风险的地区，要将盘活收回的存量资金的 20% 以上用于偿还债务，每年将落实情况报省级财政部门备案。同时，要充分利用置换债券政策，符合置换条件的政府债务要于 2017 年年底之前与债权人签订置换协议，明确置换时间，确保 2018 年在国务院规定的时限内完成存量债务置换工作。

三、规范国有企业举债融资行为

(一) 加强对省属、市（县）属国有企业管理，其不再具有代政府融资职能，坚决堵住国有企业变相为政府融资的通道。包

括融资平台公司在内的省属或市（县）属国有企业，举借债务或提供担保时，应自借自还、自负盈亏、风险自担；如资不抵债，应依法申请破产，政府依法履行出资人职责，以出资额为限承担有限责任。融资平台公司需主动向债权人明确，不再承担政府融资职能，并明确自 2015 年 1 月 1 日起其新增债务依法不属于地方政府债务。

（二）加快推动融资平台公司的清理、撤并或转型工作。没有能力在市场经济中生存的融资平台公司要尽快清理撤并；对于具有专业资质、市场竞争力、管理规范融资平台公司，要剥离其政府融资功能，在妥善处置存量债务的基础上，转型发展成为不再承担政府融资职能的国有企业或者进行混合所有制改造，提高市场竞争能力。

四、规范设立政府投资基金

（一）探索设立省级统筹跨行业投向的政府投资基金，推动现有政府投资基金层次和结构不断优化，地方政府原则上不得在同一行业或领域重复设立基金。市县政府设立基金需报省政府审批或备案。对确有必要设立的基金，应综合考虑政策目标、总体资金需求、财政承受能力等因素，科学确定基金的目标规模、募资计划和投资边界。

（二）政府出资原则上与社会出资同股同权，对于“市场失灵”突出的领域，可向社会资本适度让利，但必须控制财政风险，并确保市场机制充分发挥作用。地方政府要加强对政府投资基金运作情况的统计分析，建立对政府投资基金和基金管理机构

的绩效评价机制。

(三) 地方政府不得以借贷资金出资设立投资基金，不得以任何方式承诺回购社会资本方的投资本金，不得以任何方式承担社会资本方的投资本金损失，不得以任何方式向社会资本方承诺最低收益，不得对有限合伙制基金等任何股权投资方式额外附加条款变相举债。

五、规范实施政府与社会资本合作 (PPP) 项目

(一) 根据《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》等规定，鼓励国有控股企业、民营企业、混合所有制企业、外商投资企业等各类型企业，按同等标准、同等待遇参与 PPP 项目。严格按照有关法律法规开展 PPP 项目政府采购和招投标，通过充分的市场竞争，实现合理的市场定价。

(二) 实施 PPP 项目，应按照国家有关规定，开展物有所值评价和财政承受能力论证，履行项目基本建设程序。已实施 PPP 项目形成的年度财政支出责任原则上不得超过地方一般公共预算支出的 10%。PPP 项目使用者付费难以弥补收支缺口情况下，财政部门根据项目绩效可适当给予运营补助。市县及其所属部门不得为 PPP 项目公司融资违法违规提供担保，不得以任何方式承诺回购社会资本方的投资本金，不得以任何方式承担社会资本方的投资本金损失，不得以任何方式向社会资本方承诺最低收益。自本文印发之日起，对于没有资金回流机制、没有商业模式的项目，原则上不得采用 PPP 模式。各市县、省政府直属各部门要严格按照《海南省政府办公厅关于进一步加强

财政管理规范政府和社会资本合作的通知》（琼府办〔2017〕134号）的有关要求，切实加强 PPP 项目管理，规范政府与社会资本合作行为。省级财政部门、各市县政府应及时向社会公开信息，披露 PPP 项目合同约定的政府跨年度支出责任纳入中期财政规划情况，下一年度财政预算人大审议情况等

六、规范政府购买服务行为

政府向社会力量购买服务的内容，应严格限制在属于政府职责范围、适合采取市场化方式提供、社会力量能够承担的服务事项，重点是有预算安排的基本公共服务项目，主要包括：社会救助、养老服务、公共文化、公共体育等服务事项。严格按照《中华人民共和国政府采购法》确定的方式实施政府购买服务，不得将货物、建设工程作为政府购买服务项目；严禁基础设施建设、土地储备前期开发、农田水利等建设工程作为政府购买服务项目；严禁将建设工程与服务打包作为政府购买服务项目；严禁将金融机构、融资租赁公司等非金融机构提供的融资行为纳入政府购买服务范围。党中央、国务院统一部署的棚户区改造、易地扶贫搬迁工作中涉及的政府购买服务事项，按照相关规定执行。

七、规范金融机构提供融资行为

金融机构不得为地方政府及所属部门、参照公务员管理的事业单位、公益一类事业单位提供融资；不得要求或接受地方政府及所属部门以文件、纪要等任何形式为企业事业单位或个人的债务提供担保。为国有企业提供融资时，要坚决落实企业“自借自还、自负盈亏、风险自担”的举债准入条件，不得要求在企业贷

款协议中增加任何政府回购、担保兜底等违法违规条款。

八、强化审计与问责机制

各级审计部门依法加强对政府性债务、政府长期支出责任审计监督，促进完善债务管理制度，规范举债行为。审计结果作为市县党委、政府一把手政绩考核的重要参考。对债务风险管控不力，由省政府或省政府委托有关部门约谈，督促其加强政府性债务管控，严重的将减少或暂停举借政府债券。未能在2年内将政府债务率风险指标控制在100%警戒线以内、3—5年内将存量隐性债务化解完毕的市县，省政府将予以追究问责。在2017年9月3日全省金融工作会议之后，市县政府如再出现违法违规融资担保行为，将按照《中华人民共和国预算法》第九十四条规定“各级政府、各部门、各单位违反本法规定举借债务或者为他人债务提供担保，……责令改正，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”处罚。



(此件不公开)

抄送：省委办公厅，省人大常委会办公厅，省政协办公厅。