

关于提请审议杭州市本级 2015 年地方政府债务限额议案的说明

(2015 年 12 月 24 日在杭州市第十二届人民代表大会
常务委员会第三十三次会议上)

杭州市财政局局长 金 翔

主任、副主任、秘书长、各位委员：

受市人民政府委托，现就提请审议杭州市本级 2015 年地方政府债务限额的议案作如下说明：

一、我市地方政府债务管理情况

(一) 加强债务管理制度建设。近年来，我市高度重视政府债务管理工作。2014 年，我市成立了由常务副市长任组长的政府性债务管理工作领导小组，负责全市政府性债务重大问题的研究、决策咨询、协调和监督，并出台了《杭州市地方政府性债务管理实施办法（试行）》，建立了“统一领导，归口管理，分级负责”和“权、责、利”和“借、用、还”相统一的政府性债务管理机制，并按照“适度举债，加强管理，风险可控”和“统筹规划，程序规范，讲求效益”的要求，控制和化解债务风险。

(二) 强化债务统计分析和管理工作。建立全口径政府性债务情况月报制度，定期分析债务变动和计划执行等情况。加强对政府性债务资金使用情况的管理，及时掌握政府性债务动态变化情况。开展债务风险评估工作，测算各地债务风险指标，对债务风险相对较高地区进行风险提示，并督促其制定债务化解方案，控制债务规模，有效防范债务风险。

(三) 积极推进地方政府债券分配使用工作。为规范政

府举债融资机制，降低融资成本，优化债务结构，在省财政厅分批下达我市政府债券额度后，我市认真做好债务项目筛选、债权人统计、协议签订等相关工作。2015年，市本级共置换存量债务116.82亿元，争取到新增债券29.8亿元。

二、中央加强地方政府债务管理的新要求

十八大以来，党中央、全国人大、国务院对加强地方政府债务管理高度重视，提出了一系列改革措施。明确提出“建立规范合理的中央和地方政府债务管理及风险预警机制”。新预算法及国发〔2014〕43号，从地方政府债务怎么借、怎么用、怎么还、怎么管、怎么防等方面，提出了总体要求及具体规定。

（一）怎么借。新预算法第三十五条第二款规定：“经国务院批准的省、自治区、直辖市等预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。”举债主体是省、自治区、直辖市政府；市县确需举借债务的由省、自治区、直辖市政府代为举借。举债方式是发行地方政府债券。

（二）怎么用。新预算法及国发〔2014〕43号文件规定，地方政府举借的债务，只能用于公益性资本支出和适度归还存量债务，不得用于经常性支出。

（三）怎么还。明确划清政府与企业界限，地方政府债务由地方政府负责偿还。企业债务不得推给政府偿还，切实做到谁借谁还、风险自担。具体地说：地方政府对没有收益的公益性事业发展，确需政府举借的一般债务，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，确需政府举借的专项债务，以对应的政府性基金或专项收入偿还。

（四）怎么管。新新预算法及国发〔2014〕43号文件规定：地方政府债务规模实行限额管理。地方政府举债不得突破批准的限额。地方政府债务实行预算管理，一般债务收支纳入一般公共预算管理，专项债务收支纳入政府性基金预算管理；或有债务确需地方政府或其部门、单位依法承担偿债责任的，偿债资金要纳入相应预算管理。

（五）怎么防。新新预算法第三十五条规定：“国务院建立地方政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制以及责任追究制度。国务院财政部门对地方政府债务实施监督。”国发〔2014〕43号规定：以一般债务、专项债务的债务率等指标为重点，评估各地政府债务风险状况，对债务率超过警戒线的地区进行风险预警。同时，通过制定债务风险应急处置预案，建立责任追究机制，强化债权人约束等措施，防范政府债务风险。把政府性债务作为一个硬指标纳入政绩考核。明确责任落实，强化教育和考核，纠正不正确的政绩导向。

三、按程序确定市本级 2015 年地方政府债务限额

（一）清理核实 2014 年末地方政府存量债务。

2014 年，按照财政部统一部署，市财政对 2014 年末地方政府存量债务进行清理甄别和核查。根据合同逐笔核对债务明细数据，并经主管部门和审计部门的审核，严格按照审计口径将政府负有偿还责任的债务纳入地方政府债务，圆满完成了市本级地方政府存量债务清理甄别工作，为存量债务纳入预算管理奠定了良好的基础。

截至 2014 年末，市本级地方政府债务（即审计口径中政府负有偿还责任的债务）余额 553.7 亿元，地方政府或有

债务（包括审计口径中政府负有担保责任的债务、政府可能承担一定救助责任的债务）382.2 亿元，债务风险总体可控。

（二）确定 2015 年地方政府债务限额。

省财政厅根据省人大常委会批准的限额，核定各市县地方政府债务限额。2015 年，省财政厅按照各市（县、区）2014 年末地方政府债务余额，加上 2015 年地方政府债务新增限额，核定各市（县、区）2015 年地方政府债务限额。省财政厅核定我市本级 2015 年地方政府债务限额 583.5 亿元。

（三）提请市人大常委会批准 2015 年市本级地方政府债务限额。

按照有关规定，市本级地方政府债务限额需提交市人大常委会审议批准，并向社会公开。为促进我市经济社会可持续发展，用足用好地方政府债务限额，建议按省财政厅核定数 583.5 亿元作为市本级 2015 年地方政府债务限额。

四、下一步工作举措

根据中央有关地方政府债务管理改革的要求，进一步规范我市地方政府债务管理，防范债务风险，促进经济社会平稳发展，下一步主要做好以下工作：

（一）谋划 2016 年新增债券和置换工作。2015 年，市本级财政争取新增地方政府债券 29.8 亿元，比上年增加 17.5 亿元。2015 年 10 月编制的新增地方政府债券预算调整方案，已报经市十二届人大常委会第三十二次会议审议批准。同时，争取到 2015 年第三批地方政府存量债务置换债券共计 116.82 亿元，用于偿还经清理甄别确定的截至 2014 年底地方政府债务中 2015 年到期的债务本金，优先用于置换高息债务。置换债券有效化解了到期偿债压力，确保在建项目的

后续建设。下一步我们将继续积极争取省对我市更大的支持，增加我市 2016 年新增债券规模，用足用好我市债务限额。加快我市地方政府存量债务置换进度，以降低我市政府债务成本，化解政府偿债压力。

（二）积极做好债务限额及预算管理工作。一是要按照中央限额管理的要求，在批准的限额内举借和偿还债务，由省级人民政府代为举借。要结合政府投资预算，在限额内编制政府债务的举借和偿还计划。二是要按照一般债券、专项债券预算管理办法，分别将一般债务收支纳入一般公共预算管理，专项债务收支纳入政府性基金预算管理。

（三）加快推进政府和社会资本合作。创新投融资机制，拓宽社会资本投资渠道，鼓励私营企业、民营资本与政府进行合作，增强公共产品和服务供给能力、提高供给效率。加快推动有经营收益且现金流充分的融资平台公司市场化转型改制，将一部分符合条件的政府债务转化为企业债务。

以上议案和说明，请予审议。