

晋城市七届人大常委会  
第二十七次会议文件(7)

## 关于晋城市及市本级政府债务情况的报告

——2019年10月30日在晋城市七届人大常委会  
第二十七次会议上

市财政局局长 崔国炜

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受刘锋市长委托，我代表市人民政府向市人大常委会报告全市及市本级政府债务情况，请予审议。

### 一、全市及市本级地方政府债务总体情况

2015年国家允许地方依法适度举债以来，我市在市委、市政府的坚强领导下，坚持“开好前门，严堵后门”，规范有序争取地方政府债券资金，建立健全政府债务管理机制，切实防范政府债务风险，积极保障重大项目、重大工程资金需求，有力地促进了新时代美丽晋城高质量转型发展。

#### (一)全市政府债务情况

1、债务余额及结构情况：截至2019年9月底，全市地方政府债

务限额 142.3 亿元,地方政府债务余额 131.13 亿元,按级次和地区划分:市本级(含开发区,下同)63.19 亿元,县级合计 67.94 亿元,其中:城区 11.61 亿元、泽州 13.9 亿元、高平 11.27 亿元、阳城 11.03 亿元、陵川 8.98 亿元、沁水 11.15 亿元。按预算管理方式划分:一般债务 73.1 亿元,其中:一般债券 69.67 亿元,外债转贷 0.33 亿元,非债券形式存量一般债务 3.1 亿元;专项债务 58.03 亿元,其中:专项债券 57.82 亿元,国债转贷 0.03 亿元,非债券形式存量专项债务 0.18 亿元。一般债券和专项债券两项合计共 127.49 亿元。

**2、债券还本付息情况:**2019 年偿还地方政府债券到期本金 7.78 亿元,其中:通过发行再融资债券方式偿还 7.57 亿元,自有财力偿还 0.21 亿元;支付利息 3.3 亿元,其中:一般债券利息 2.07 亿元,专项债券利息 1.23 亿元。

全市地方政府债券现有余额 127.49 亿元中,2020 年到期 8.45 亿元,2021 年到期 7 亿元,2022 年到期 14.6 亿元,2023 年到期 16.38 亿元,2024 年到期 20.68 亿元,2025 年及以后到期 60.38 亿元。

**3、地方政府债券安排使用情况:**全市地方政府债券余额 127.49 亿元,主要安排用于市政建设 55.69 亿元、公路 14.55 亿元、土地储备 13.6 亿元、保障性住房 13.18 亿元、农林水 6.02 亿元、一般公共服务 5.27 亿元、教育 5.15 亿元、医疗卫生 3.09 亿元、生态建设和环境保护 2.77 亿元、文化 2.58 亿元、科技 1.37 亿元、社会保障 0.35 亿元、机场 0.29 亿元、其他支出 3.58 亿元。

截至 9 月底,全市 2017 年以前发行债券支出进度为 100%,

2018年发行债券支出进度为93.7%，2019年发行债券支出进度为67.6%。

## **(二)市本级政府债务情况**

**1、债务余额及结构情况：**截至2019年9月底，市本级地方政府债务限额66.58亿元，地方政府债务余额63.19亿元，按预算管理方式划分：一般债务37.23亿元，其中：一般债券37.07亿元，外债转贷0.16亿元；专项债务25.96亿元，其中：专项债券25.93亿元，国债转贷0.03亿元。一般债券和专项债券两项合计63亿元。

**2、债券还本付息情况：**2019年市本级偿还地方政府债券到期本金2.71亿元，其中通过发行再融资债券方式偿还2.6亿元，自有财力偿还0.11亿元；支付利息1.59亿元，其中：一般债券利息1.19亿元，专项债券利息0.4亿元。

市本级地方政府债券现有余额63亿元中，2020年到期3亿元，2021年到期3.5亿元，2022年到期6亿元，2023年到期9.04亿元，2024年到期15.15亿元，2025年及以后到期26.31亿元。

**3、地方政府债券安排使用情况：**市本级地方政府债券余额63亿元主要安排用于市政建设29.57亿元，共75个项目；公路10.05亿元，共6个项目；土地储备7.4亿元，共5个项目；教育4.39亿元，共25个项目；一般公共服务3.54亿元，共3个项目；保障性住房2.38亿元，共3个项目；文化2.43亿元，共3个项目；医疗卫生1.13亿元，共6个项目；科技0.73亿元，共3个项目；生态建设和环境保护0.48亿元，共4个项目；农林水0.23亿元，共2个项目；机场0.17

亿元,共1个项目;其他支出0.5亿元,共1个项目。

截至9月底,市本级2017年以前发行债券支出进度为100%,2018年发行债券支出进度为98.8%,2019年发行债券支出进度为67.9%。

### **(三)地方政府债务风险情况**

1、从地方政府债务管理方式看,地方政府债务限额是上级政府根据债务风险、地区经济发展等因素综合平衡予以分配的,我市在这一限额内发行的债务均在省对市债务风险控制范围内。

2、从债务风险监控指标看,一是2018年全市政府债务率为36.8%,市本级(含开发区)为63.7%,陵川县40.5%,沁水县34.2%,阳城县25.6%,泽州县24.9%,城区23.3%,高平市21.7%,我市债务率比全省平均债务率53%低16.2个百分点,在全省各市中排第11位;二是2018年全市政府负债率为6.93%,陵川县为18.43%,沁水县为4.09%,高平市为3.68%,阳城县为3.49%,泽州县为3.47%,城区为2.03%,均低于国家统计局全面建成小康社会统计监测指标体系中政府负债率不高于40%的考核要求。此外,从省财政厅内部通报的2018年全口径政府债务率(含隐性债务)情况看,我市和市本级均排全省各市最后。

综上所述,我市各项债务指标在全省均处于较低水平,风险总体可控。但各项债务指标数值正逐年增加,我们将密切关注,切实加强债务管理,严格防范债务风险。

### **(四)加强地方政府债务管理的主要措施**

一是强化地方政府债务管理组织领导。近年来,市委、市政府主要领导高度重视政府债务管理工作,多次听取情况汇报,对加强债务管理、防范债务风险提出了具体要求。2017年7月份,市县两级均成立政府性债务管理领导小组,统一领导负责本地区债务管理和风险应对工作。市人大也高度关注政府债务管理工作,不断强化对政府债务管理工作的监督指导。

二是积极推进债券管理使用法治化规范化。严格履行人大审查监督程序,及时将地方政府债券资金举借、分配、使用及结余情况,报市人大及常委会审查。加强地方政府债务管理制度建设,先后出台《晋城市政府性债务管理暂行办法》、《晋城市新增政府债务限额分配管理暂行办法》。积极推进地方政府债务公开,及时公开地方政府债务限额、余额、结构、还本付息以及使用债券资金项目进展情况和运营情况。自觉接受审计检查监督,积极配合国务院重大政策贯彻落实审计等各项审计检查工作,及时改进工作,提高管理水平。

三是切实加强支出管理提高资金使用效益。全面将政府债务纳入预算管理,在政府预算收支中全面体现政府债务资金“借、用、还”全过程。严格限定债券资金用于公益性资本支出,重点用于基础设施建设和民生改善项目等强基础、增后劲的发展项目,坚决杜绝用于经常性支出。切实加快支出进度,及时下达已发行债券资金,将债券资金使用纳入支出进度逐月考核机制,在债券资金确定情况下提前预拨形成支出,及早发挥债券资金使用效益。

四是坚决有效防范地方政府债务风险。出台《晋城市政府性债务风险应急处置预案》，初步建立了统一领导、分级负责、快速响应、分类施策、各司其职、协同联动和稳妥处置的政府性债务风险事件应急处置工作机制。加强地方政府债务监控预警，对违规举债、债务风险事件实行月度统计报告制度。不断优化债券结构，逐步提高长期债券比重，推动债券还款期限和项目收益期限相衔接，降低短期还债压力和风险。坚决将地方政府债券还本付息资金在年初预算中优先安排，切实维护政府良好信用。

## 二、存在问题

政府债务管理事关经济社会发展全局，我市地方政府债务管理仍存在一些问题需引起重视：

**一是稳增长和防风险双重挑战压力逐步加大。**目前我市财政收入增长趋缓，收支矛盾较为突出，债务资金对加大政府投资、稳定经济增长的作用日益凸显。在今后一段时期内推动美丽晋城高质量转型发展需继续适度扩大债务规模，但我市防范债务风险压力也会逐渐增加，为此必须统筹兼顾，未雨绸缪，积极稳妥处理好平衡好两者之间的关系，努力促进我市经济社会平稳较快发展。

**二是专项债券项目库建设相对滞后。**目前地方政府债券中专项债券所占比重越来越大、要求越来越高。2019年我市专项债券占地方政府债券的比重达66.2%，且目前专项债券的发行和使用必须与具体项目一一对应，做到项目收益和融资自求平衡。由于债券资金只能用于公益性资本支出，我市具有一定收益符合条件

的专项债券项目储备不足,专项债券项目库建设相对滞后,一定程度上影响我市争取使用专项债券。

**三是债券项目基建管理还有待提升。**目前,我市债券资金主要安排用于基本建设项目,基本建设项目管理中一些问题直接影响资金使用绩效。如:有的项目前期工作不充分不扎实,项目设计深度不够,项目建设推进缓慢,不能及时发挥效益;有的项目建设管理不到位,变更调整不规范,超概算超预算情况仍有发生,加大了工程造价,影响了资金支出进度。

### **三、下一步工作安排**

**(一)用好国家债务政策支持经济社会发展。**坚持“开好前门、严堵后门”,将国家加力提效实施积极财政政策和加快美丽晋城高质量转型发展结合起来,妥善处理好稳增长和防风险关系,把握好重点、力度和节奏,严格在省级核定的政府债务限额内,依规适度举借政府债务。坚持集中财力办大事,切实将债务资金用到破除发展障碍、有效惠及民生、增强发展后劲的重大战略、重点项目和重大工程上,严格执行预算管理规定,切实强化预算约束,严禁用于经常性支出,努力实现债务资金“借、用、还”良性循环,促进经济社会更高水平可持续发展。

**(二)坚决有效防范债务风险。**规范完善债务统计工作,全面客观适时掌握政府债务状况。加强政府债务率等指标监控,定期对市本级及各县(市、区)债务风险状况进行评估,及时对债务高风险地区进行预警。优化债券发行结构,建立完善地方政府债券本

息偿还机制,加强与中期财政规划相衔接,统筹用好再融资债券政策,探索提前偿还、分年偿还等本金偿还方式,切实防范债务本金集中偿还对财政运行造成较大冲击。坚决控制新增隐性债务,严格区分政府和企业债务责任,严禁通过PPP、政府购买服务、违规担保抵押等方式变相增加政府债务。建立完善债务风险化解和应急处置机制,探索通过处置资产、引入社会资本等方式多渠道消化存量债务。

**(三)积极提高政府债务管理水平。**深刻理解把握政府债务政策,完善政府债务管理方式和手段,进一步夯实债务管理基础,引入专家智库加强工作指导,加快政府债务管理信息系统建设,全面推进政府债务精细化管理。建立健全专项债券项目库,加强基本建设项目规划与融资衔接,提前做好项目评审和储备,更好适应国家加大专项债券发行规模政策需要。加强存续期内政府债务公开,自觉接受债权人和社会各界监督。加强政府债务管理力量建设,完善机构,充实人员,加强培训,努力打造一支政治强、业务精、素质高的债务管理干部队伍。

**(四)切实强化债券项目基建管理。**建设单位要深入细致做好项目规划可研、勘察设计、拆迁补偿等前期工作,有效促进项目顺利建设实施,认真落实项目法人责任制、招投标制度、工程监理制、合同管理制,严格执行基本建设管理程序,严禁擅自变更调整项目建设内容、提高建设标准、突破项目概预算,切实有效控制工程造价。加强基本建设项目预算管理,按工程进度合理安排债券资金,



切实加快债券资金支出使用进度,确保专款专用,提高债券资金使用效益。

**(五)强化政府债务考核监督。**坚决落实县级政府主要负责人作为本地区债务管理第一责任人的责任,将政府债务管理作为硬指标纳入县级政府考核。建立对违法违规融资和违规使用政府债务资金的惩罚机制,加大对地方政府债务管理的监督检查力度,依法常态化开展审计监督。对防范化解政府债务风险不力的,要进行约谈、通报和问责,对违法违规举债或担保、违规使用债务资金等行为,要严格追究相关责任人责任,切实维护政府债务管理良好财经秩序。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员,市人大常委会听取和审议全市及市本级政府债务情况的报告,加强对政府债务管理的监督指导,充分体现了市人大常委会对规范地方政府债务管理、防范和化解潜在债务风险的高度重视,必将有力推进我市政府债务管理工作。我们将严格落实市委办公室《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的实施方案》要求,按照此次市人大常委会的审议意见,以高度的责任感和使命感,不断加强和改进地方政府债务管理工作,努力为新时代美丽晋城高质量转型发展做出更大贡献。

## 地方政府债务相关名词解释

**地方政府债务**是指地方政府及其部门依照新预算法等规定程序和要求举借的债务。根据新预算法和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发[2014]43号)等规定,经国务院批准的省、自治区、直辖市政府可以适度举债,市县确需举债的只能由省、自治区、直辖市政府代为举借。地方政府债务包括地方政府一般债务和专项债务。

**地方政府一般债务**(简称一般债务),包括地方政府一般债券(简称一般债券)、地方政府负有偿还责任的国际金融组织和外国政府贷款转贷债务(以下简称外债转贷)、清理甄别认定的截至2014年12月31日非地方政府债券形式的存量一般债务(简称非债券形式一般债务)。一般债务收入、安排的支出、还本付息、发行费用纳入一般公共预算管理。没有收益的公益性事业发展确需政府举借一般债务的,由地方政府发行一般债券融资,主要以一般公共预算收入偿还。

**地方政府专项债务**(简称专项债务),包括地方政府专项债券(简称专项债券)、清理甄别认定的截至2014年12月31日非地方政府债券形式的存量专项债务(简称非债券形式专项债务)。专项债务收入、安排的支出、还本付息、发行费用纳入政府性基金预算管理。有一定收益的公益性事业发展确需政府举借专项债务的,

由地方政府通过发行专项债券融资,以对应的政府性基金或专项收入偿还。

**地方政府债务限额**是对地方政府债务依法控制管理的债务上限。地方政府债务总限额由国务院根据国家宏观经济形势等因素确定,并报全国人民代表大会批准后,依法层层分解下达至下级政府。年度地方政府债务限额等于上年地方政府债务限额加上当年新增债务限额(或减去当年调减债务限额)。年度新增限额分配根据各地区债务风险、财力状况等,并统筹考虑中央确定的重大项目支出、地方融资需求等情况,采用因素法测算。年度预算执行中,当经济下行压力大、需要实施积极财政政策时,国家将适当扩大当年新增债务限额;当经济形势好转、需要实施稳健财政政策或适度从紧财政政策时,国家将适当削减当年新增债务限额或在上年债务限额基础上合理调减限额。

**再融资债券**是指通过借新还旧方式,为偿还到期地方政府债券而融资发行的债券。

**置换债券**是指按照地方政府举债应当采取政府债券方式的要求,依照规定程序将地方政府负担的非债券形式债务置换为债券形式债务而发行的地方政府债券。

**地方政府土地储备专项债券**(简称土地储备专项债券)是地方政府专项债券的一个品种,是指地方政府为土地储备发行,以项目对应并纳入政府性基金预算管理的国有土地使用权出让收入或国有土地收益基金收入(以下统称土地出让收入)偿还的地方政府专项债券。

**地方政府棚户区改造专项债券**(简称棚改专项债券)是地方政府专项债券的一个品种,是指遵循自愿原则、纳入试点的地方政府为推进棚户区改造发行,以项目对应并纳入政府性基金预算管理的国有土地使用权出让收入、专项收入偿还的地方政府专项债券。

**地方政府债务率**为地方政府债务余额与公共财政预算和政府性基金预算财力之和的比值,分年度进行计算。

**地方政府负债率**为地方政府债务余额与地区国内生产总值的比值。