

南通市人民政府办公室文件

通政办发〔2017〕79号

市政府办公室关于 加强市级债务融资管理的意见

市经济技术开发区管委会，苏通科技产业园区管委会，通州湾示范区管委会，市各委、办、局，市各直属单位：

为贯彻《中共中央国务院关于深化投融资体制改革的意见》（中发〔2016〕18号）、《中共江苏省委 江苏省人民政府关于深化投融资体制改革的实施意见》（苏发〔2017〕4号）精神，进一步落实《市政府关于进一步加强政府性债务管理的意见》（通政发〔2017〕3号）要求，结合本地工作实际，经市政府同意，现就加强市级（含市本级、南通市经济技术开发区、苏通科技产业园区、通州湾示范区，下同）债务融资管理提出如下具体意见：

一、总体要求

认真贯彻落实上级深化投融资体制改革的新要求，有效管控市级债务规模，创新融资运作机制，拓展投资项目融资渠道，加快建立完善企业自主决策、融资渠道畅通、管理行为规范的新型债务融资管理机制。做到债务融资总量控制，举债与偿还能力相匹配，建立“借、用、还”相统一的管理机制，实现市级债务融资高效有序管理，确保债务融资监管落到实处、财政金融风险可控。

二、控规模，严格实行限额管理

1.严格政府债务举借权限。今后，市级政府债务必须通过省政府发行地方政府债券举借。不得通过企业举借政府性债务，也不得通过政府显性或隐性担保等方式举借企业债务。

2.规范政府举债程序。严格实行政府债务限额管理，政府债务余额控制在省核定下达的政府债务限额内，确需新增政府债务计划的，应根据市级财力状况及公益性项目建设需求等因素申请上报新增债券。

3.加强债务预算管理。依法编制预算和预算调整方案，政府债务限额纳入预算管理，一般债务全部纳入一般公共预算，专项债务全部纳入政府性基金预算。举借政府债务的规模、结构、使用、偿还等情况，经市人大常委会审议批准后向社会公开。新增土地储备项目所需资金，严格按照规定纳入政府性基金预算，不足部分通过省级政府代发地方政府债券筹集资金，不得再向银行业金融机构举借土地储备贷款。

4.强化融资计划管理。市各国有资产经营公司、市各园区管委会应在上年四季度编制下年度债务融资计划，按“三重一大”决策程序报市委、市政府审定。市财政局、市国资委、南通市经济技术开发区、苏通科技产业园区、通州湾示范区应加强所属国有资产经营公司和融资平台公司融资计划监管，对其管理的国有资产经营公司融资负有监管责任。

5.制订存量债务偿还计划。妥善处理市各国有资产经营公司存量债务，对国有资产经营公司融资情况按项目进行甄别，对有债务偿还能力、有土地等资产注入的公司存量债务，应作为企业债务，国有资产经营公司应制订债务偿债计划，逐步化解存量债务。

2017年，市本级债务总额控制在上年水平。

三、降成本，加强融资监管

1.加强项目管理。对纳入政府投资管理的基本建设项目、城建项目及其他公益性政府投资项目，实行扎口管理，由市发改委、市财政局会同项目主管部门按照“量入为出、先急后缓”的原则，编制年度项目计划和资金计划，对项目投资规模、建设周期、建设程序做到有序管控，有效控制投资规模，节约项目资金。市财政局要加强项目资金管理，主动参与基本建设、城建项目和公益性项目方案论证，逐项审核项目估算，从源头控制工程造价。强化概算审核，延伸评审范围，实施项目全过程跟踪管理，将资金管理贯穿项目招标、采购、变更、验收等重点环节。探索项目

后评价工作，利用信息化系统，完善分类造价指标控制体系，建立项目评审数据库，为今后项目决策和管理提供技术支撑。

2.发挥专业机构作用。发挥各类金融机构专业优势，提供规划咨询、融资顾问、财务顾问等服务，提前介入并协同做好项目策划、融资方案设计、融资风险控制、社会资本引荐等工作。充分发挥工程咨询、招标代理、财务、法律等方面专业机构作用，提高项目决策的科学性、项目管理的专业性和项目实施的有效性。

3.规范国有公司融资行为。建立健全国有资产经营公司重大项目融资决策制度。完善国有资产经营公司内部运作机制和决策机制，年度融资计划和单项融资方案（融资方式、融资成本、资金用途、偿还计划等）需按国有企业“三重一大”程序决策。通过公开招投标方式的融资均需按规范程序进行公开招投标，着力降低融资成本。融资方式一般优先选择政策性银行贷款，不得向非金融机构和个人借款，不得通过财务公司、信托公司、金融租赁公司等金融机构直接或间接融资。对未到期的融资利率较高的债务进行全面梳理，通过谈判、重新约定等方式尽可能降低融资成本，减轻债务负担；对到期的融资利率较高的债务不得再延期、展期。市财政局、市国资委要加强市属国有资产经营公司融资计划组织实施和资金使用及偿还情况的监管，对融资招标方案和招投标等活动加强指导和监督，将国有资产经营公司融资效益列入考核内容。

2017 年末，力争市级国有资产经营公司市场化融资综合成本变动幅度与银行贷款基准利率调整幅度基本保持同步。市国资委、市财政局对市各国有资产经营公司提出年度考核目标和任务。

四、优结构，加快置换存量债务

1.加快置换存量债务。市财政局、市各园区管委会应加强置换债务项目审查，进一步规范置换存量政府债务工作。2018 年底前，市级符合置换条件的政府存量债务全部置换为地方政府债券。

2.严格或有债务管理。存量政府或有债务原则上只减不增。市财政局、市国资委要对市各国有资产经营公司或有债务担保情况进行清理，发现违法违规担保的或有债务，依法解除担保关系；对依法代偿的到期债务，应保留对原债务单位的追索权。市国资委应会同市相关部门制订国有资产经营公司担保管理制度，对因不当担保造成损失的依法依规追究相关人员责任。

3.优化国有公司融资结构。加大公司债等直接融资力度，提高国有资产经营公司直接融资规模比重。通过合作设立项目基金、争取政策性贷款等方式，提高国有资产经营公司长期融资规模比重。

2017 年末，力争市级国有资产经营公司商业银行贷款比重、3 年期及以下融资规模比重比上年分别降低 5 个百分点，市财政局、市国资委要制订分年度计划，确保 5 年内市级国有资产经营公司融资结构降低至合理水平。

五、拓渠道，创新融资方式

1.积极争取新增政府债券。加强市政建设、轨道交通等重大基础设施项目跟踪管理，积极申报新增债券项目，争取新增债券额度。2017年，力争市级新增政府债券额度20亿元。

2.积极争取政策性金融支持。与国开行、农发行等政策性银行沟通协调，努力争取长期低息贷款支持，降低融资成本，支持保障房、中央创新区等重点项目建设。

3.依法设立政府投资基金。根据发展需要，通过股权投资、市场化运作方式，与各类资本共同依法发起设立基础设施建设基金、公共服务发展基金、住房保障发展基金、政府出资产业投资基金等各类基金，鼓励社会资本积极参与政府投资基金的设立和运作，充分发挥政府资金的引导作用。

4.鼓励和推动国有公司以市场竞争主体参与政府投资项目建设。推动市各国有资产经营公司市场化转型，明确各类公司主营业务定位，做强做优做大国有资产经营公司。国有资产经营公司参与政府投资项目建设，要制定项目建设资金平衡方案，按市场化经营方式运作。

5.推行政府和社会资本合作(PPP)模式。通过特许经营权、合理定价、财政补贴、使用者付费等事先公开的收益约定规则，鼓励社会资本参与或承担基础设施、公共服务等公益性事业投资和运营，使投资者有长期稳定收益。鼓励推行政府向社会购买服务等其他融资方式，拓展公益性项目融资渠道。市级根据需求和财力状况，在交通、环保、市政等基础设施领域以及医疗、养老

等公共服务领域引入社会资本，扩大公共产品和服务供给。市财政局要建立健全市级PPP项目库，对入库项目实施动态管理，先行先试，逐步完善。对PPP项目做物有所值评估和财政承受能力论证，有效控制政府支付责任。

南通市人民政府办公室

2017年5月28日

（此件公开发布）

