

关于发行 2018 年地方政府债券并 相应调整收支预算的报告

——2018 年 5 月 28 日在青海省第十三届人民代表大会
常务委员会第三次会议上

省财政厅副厅长 李生才

各位副主任、秘书长、各位委员：

受省人民政府委托，我向本次常委会报告今年全省发行地方政府债券的有关情况，并据此提出 2018 年全省及省本级收支预算调整草案，请予审议。

一、中央下达我省的地方政府债券额度及相关要求

经国务院批准，财政部核定今年我省新增债务额度 261 亿元，较上年增加 66 亿元，增长 33.8%，其中：一般债务 214 亿元（含 11.3 亿元外债贷款），专项债务 47 亿元。剔除外债贷款后，实际可用发债额度为 249.7 亿元，其中：一般债券 202.7 亿元，专项债券 47 亿元。

按照国务院和财政部有关债务资金用途的规定及要求，新增债务应当依法用于公益性资本支出，不得用于经常性支出和楼堂馆所等中央明令禁止的项目支出。同时，明确要求要结合实际情

况，重点用于党中央、国务院确定的精准脱贫、生态建设和环境保护、棚户区改造、农村公路、乡村振兴、农村人居环境整治、深度贫困地区贫困村提升工程等重点领域，以及“一带一路”建设、长江经济带等国家重大区域发展战略，优先支持在建项目平稳建设。

二、我省地方政府债券资金安排意见

根据省委、省政府确定的 2018 年重点工作项目，在债券资金安排使用上，与年初预算等相衔接，总的考虑：一是全面贯彻落实中央和省委、省政府重大政策措施，按照轻重缓急排序，统筹安排好省上和各地年初确定的重点项目。二是结合项目前期成熟度和年度规划，分年度保障资金，持续加大对重大基础设施建设、教育、医疗卫生、精准扶贫等重点民生的投入力度，努力补齐发展短板。三是集中资金办大事，兑现政府出资承诺，补齐年初预算安排资金缺口，加大对急需项目的支持力度，把有限的资金用在刀刃上。四是统筹防范化解债务风险和适度举债促进发展相结合，综合考虑各地财力状况、债务限额、债务风险，以及营改增后各地财力减少、发展资金短缺、脱贫攻坚任务艰巨等因素，适度加大转贷市（州）资金规模。

（一）总体安排情况（见附件 1）。为及早安排、有效保障省委、省政府出台的一系列重大举措顺利实施，在省本级年初预算中已将新增一般债务 100 亿元纳入预算盘子，此次实际可安排 149.7 亿元（新增一般债券 102.7 亿元，专项债券 47 亿元），其

中：转贷市（州）47.9亿元（一般债券22.9亿元，专项债券25亿元），省本级安排项目101.8亿元（一般债券79.8亿元，专项债券22亿元）。

（二）新增一般地方政府债券102.7亿元安排情况（见附件2—1）

一是转贷市（州）额度22.9亿元。

二是省本级安排79.8亿元，具体项目为：

1. 重大基础设施建设和重点项目20.8亿元。包括机场、铁路建设、旅游事业发展、乡村振兴工程等。

2. 教育方面6.5亿元。支持高校校区建设、州县教育局布局调整等。

3. 医疗卫生3.5亿元。支持公立医院能力提升。

4. 脱贫攻坚17亿元。支持易地扶贫搬迁、深度贫困地区脱贫攻坚。

5. 其他方面32亿元。用于省委、省政府确定的重大基础设施建设和重点民生项目。

（三）新增专项地方政府债券47亿元安排情况（见附件2—2）

一是转贷市州的额度25亿元。

二是省本级安排22亿元，具体项目为：

1. 重点基建项目12亿元。包括重大水利工程、交通发展专项等。

2. 教育方面3亿元。支持高校校区建设。

3. 医疗卫生 5 亿元。支持省级公立医院能力建设。

4. 其他方面 2 亿元。用于省委、省政府确定的其他重大事项。

以上资金分配只是一个初步的概算，执行中将依据相关部门对项目论证和评审后确定的投资计划安排资金，严格按照程序办理。

三、关于我省发行地方政府债券后调整年度财政预算的建议

根据国务院和财政部关于新发行的地方政府一般债券和专项债券分类纳入公共财政和政府性基金预算管理的相关规定，今年我省增加地方政府债务 261 亿元后，建议对省十三届人大第一次会议审议通过的全省及省本级预算作相应调整：一是公共财政预算。年初省本级预算已安排一般债务收入 100 亿元，这样全省预算需调整增加 114 亿元（其中省本级需调增 79.8 亿元），即：全省总收入由年初的 1346.9 亿元，调整为 1460.9 亿元；全省公共财政预算支出由年初的 1346.6 亿元，调整为 1460.6 亿元。省本级总收入由年初的 620.3 亿元，调整为 700.1 亿元；省本级公共财政预算支出由年初的 620 亿元，调整为 699.8 亿元。二是政府性基金预算。全省预算需调整增加 47 亿元（其中省级需调增 22 亿元），即：全省政府性基金总收入由年初的 83.5 亿元，调整为 130.5 亿元；全省政府性基金预算支出由年初的 78.2 亿元，调整为 125.2 亿元。省本级政府性基金总收入由年初的 27.9 亿元，调整为 49.9 亿元；省本级政府性基金预算支出由年初的 38.4 亿

元，调整为 60.4 亿元。与此同时，相应增加公共财政和政府性基金各项支出功能科目的预算。省级转贷市（州）债券由各地政府报请同级人大相应调整预算。

四、关于 2017 年末政府债务及 2018 年政府债务限额管理情况

（一）2017 年末政府债务余额及风险情况。截至 2017 年末，我省政府负有偿还责任的债务 1512.57 亿元（一般债务 1253.21 亿元，专项债务 259.36 亿元），分地区为，省本级 986.43 亿元，市（州）级 526.14 亿元（需要说明的是，根据《国务院关于兰州—西宁城市群发展规划的批复》国函〔2018〕38 号要求，为加快推进我省西宁、海东两市东部城市群建设步伐，经报请省政府同意，今年初已将 2017 年底发行结转的交通专项债券资金转贷给西宁市 10 亿元、海东市 5 亿元，据此，省本级和市州债务余额相应减增 15 亿元）。2017 年全省政府债务无逾期。按照财政部测算口径，全省政府综合债务率为 50.81%，各项债务指标控制在预警线以内，债务风险总体可控，债务规模与经济社会发展水平相适应。

（二）关于 2018 年我省政府债务限额。财政部核定我省今年新增债务额度 261 亿元，加上 2017 年政府债务限额 1676.9 亿元，我省 2018 年政府债务总限额为 1937.9 亿元。根据今年的安排转贷情况，省本级 2018 年政府债务限额为 1257.55 亿元。市州 2018 年政府债务限额 680.31 亿元（详见附件 4）。

五、下一步的工作措施

下一步，省财政将严格执行债券资金发行程序和操作办法，做到规范操作，规范管理。一是明确资金投向。对转贷各地的资金除外债贷款外，原则上要求全部用于公益性资本项目，优先用于改善民生方面。二是落实还款责任。按照“谁举债、谁偿还”的原则，对新发行债券转贷资金，其本金及利息由各地承担。三是加快债券发行及资金拨付。密切关注金融市场动态，合理确定债券发行期限和规模，确保债券顺利发行。同时，对成熟的项目先行垫资启动，并督导各部门尽快形成有效支出，发挥债券资金对稳增长促发展方面的支撑作用。四是分解下达今年政府债务限额。向各地下达今年政府债务限额及新增限额，由各市（州）根据债务风险、财力状况等因素并统筹本地区建设投资需求，提出所属各县今年政府债务限额及新增限额，报同级政府同意后下达各县，抓紧编制预算调整方案报同级人大常委会批准，并将新增债券资金全额纳入预算管理。五是强化监督绩效考核。资金安排下达后，省财政厅将进行跟踪督导检查，严格落实“借、用、还”相统一的政府性债务管理机制，强化债券资金绩效考评管理，规范债券资金用途，切实防范化解财政风险。

附件：1. 2018年地方政府新增债务资金分配计划总表

2—1. 2018年地方政府新增一般债券资金项目安排
意见表

2—2. 2018 年地方政府新增专项债券资金项目安排
意见表

3. 2018 年外债贷款项目计划表

4. 2018 年政府债务限额分配表

2018 年地方政府新增债务资金分配计划汇总表

单位：亿元

地区	合计	债券资金			外债转贷资金	备注
		小计	一般债券	专项债券		
合计	261.0	249.7	202.7	47.0	11.3	
省本级	201.8	201.8	179.8	22.0		
市(州)小计	59.2	47.9	22.9	25.0	11.3	
西宁市	28.7	21.0	5.0	16.0	7.7	1. 棚户区改造专项债券 14 亿元; 2. 土地储备专项债券 2 亿元; 3. 从转贷一般债中安排 3 亿元用于补偿民族大学校区拆迁。
海东市	8.4	5.0	3.0	2.0	3.4	棚户区改造专项债券 2 亿元。
海西州	10.0	10.0	3.0	7.0		含格尔木市北城区棚户区改造 5 亿元。
海南州	2.5	2.5	2.5			
海北州	2.5	2.5	2.5			
黄南州	2.7	2.5	2.5		0.2	重点用于教育布局调整。
玉树州	2.4	2.4	2.4			含杂多地震灾后建设。
果洛州	2.0	2.0	2.0			

备注：外债转贷若 8 月底贷款不能到位，调整额度用于发行地方政府债券。

2018 年地方政府新增一般债券资金项目安排意见表

单位：万元

序号	项目名称	建议安排数	安排依据及建设内容	备注
	合计	2,140,000		
一	年初预算提前安排资金	1,000,000	重点基建 42.55 亿元, 精准扶贫 12.6 亿元, 农林水 14 亿元, 环境保护与建设 7.65 亿元, 保障房建设 15.8 亿元, 教育布局调整及薄弱学校改造 4.9 亿元, 科技 2.5 亿元。	
二	外债贷款	113,000	若 8 月底贷款不能到位, 可调整额度用于发行地方政府债券。	
三	转贷各市(州)	229,000		
四	此次安排资金额	798,000		
(一)	重大基础设施建设和重点项目	208,000		
1	机场、铁路建设及征地拆迁	110,000	统筹用于西宁至成都铁路征地拆迁、西宁机场三期扩建、青海湖机场新建等。	
2	旅游事业发展资金	20,000	支持全省旅游事业发展。	
3	大通桥头镇元树尔村整体搬迁	5,000	2017 年大通元树尔村发生地质灾害险情, 为保证元树尔村整体搬迁工作顺利实施, 经专报省政府, 省财政安排 8000 万元, 在 2018、2019 年度分两年对搬迁安置工作予以安排, 其余资金, 通过市县整合资金、农户自筹等渠道予以解决。拟建议 2018 年安排 5000 万元, 2019 年安排 3000 万元。	

序号	项目名称	建议安排数	安排依据及建设内容	备注
4	省质监局检测中心建设经费	8,000	根据省政府及发改委批复，共投资1.1亿元，2017年已安排0.3亿元，2018年安排0.8亿元。	
5	青海湖环境综合治理专项资金	5,000	根据省领导工作批示，省财政对青海湖二郎剑景区老商业片区拆迁整治费用承担2亿元，2016年度已通过地方政府债券安排1亿元，2017年已安排0.5亿元，2018年安排剩余0.5亿元。	
6	省国土资源厅新能源专项勘查资金	15,000	省国土资源厅建议自2018年至2020年安排6亿元，用于新型能源勘查及开发试验工作。其中2018年安排1.5亿元，重点用于完成都兰县八宝山页岩气、共和盆地干热岩的勘查、开发试验。	
7	大数据中心	10,000	安排1亿元，用于大数据中心工程建设。	
8	乡村振兴工程（其中乡村环境治理1亿元，农业产业化项目1亿元）	20,000	按照省政府《政府工作报告》（青政办〔2018〕16号）中，“安排500个村庄环境综合整治，再建300个高原美丽乡村”的工作部署，年初已安排2.55亿元用于农村环境整治和垃圾污水处理，1亿元用于厕所革命，1亿元用于乡村振兴，1亿元用于村集体破零工程，4亿元用于美丽乡村建设，此次拟再安排2亿元，合计达到11.55亿元。	
9	农网改造	5,000	主要用于改造青南三州牧区农网供电系统，解决供电不稳定问题。	
10	绿化水利配套工程	10,000	重点用于实施绿化灌溉水利配套项目。	
(二)	教育方面	65,000		
11	青海民族大学征地拆迁	20,000	根据省政府第四次专题会议纪要（2018年教育重点项目建设专题会议纪要），2018年安排3亿元（其中2亿元为征地拆迁款，1亿元为校园建设资金），2019年通过专项债安排1亿元。此次通过一般债安排2亿元，用于拆迁，另安排专项债1亿元用于校园建设，合计安排3亿元。	

序号	项目名称	建议安排数	安排依据及建设内容	备注
12	青海卫生职业技术学院新校区及新建医院建设	20,000	根据省政府《青海卫生职业技术学院新校区建设专题会议》精神，今年开工建设省卫校新校区。建议安排卫校新校区及新建医院征地拆迁及项目启动资金2亿元。	
13	支持州县教育布局调整	10,000	根据省政府工作安排，加大州县教育布局调整投入力度。	
14	省三江源民族中学二期建设	15,000	根据省政府第四次专题会议纪要（2018年教育重点项目建设专题会议纪要），省三江源民族中学二期建设规划资金5.5亿元，其中申请国家专项资金2亿元。2018年从一般债中安排1.5亿元，先行启动3.2万平方米教学楼和1.4万平方米的宿舍楼建设，2019年安排2亿元。	
(三)	医疗卫生	35,000		
15	支持省级公立医院能力提升	30,000		
16	支持县级公立医院能力提升	5,000	根据4月10日省医改领导小组第一次会议精神，要求省财政每年安排一定补助资金，用于全省县级公立医院服务能力提升。	
(四)	脱贫攻坚	170,000		
17	易地扶贫搬迁	150,000	①2018年易地扶贫搬迁建档立卡贫困户2845户，需安排资金5.7亿元；②2017年易地扶贫搬迁建档立卡贫困户16672户，仍需安排尾款9.2亿元。综上2018年需安排易地扶贫搬迁资金15亿元。中央最新规定不再通过扶贫平台公司贷款解决，用地方政府债券安排解决。	
18	深度贫困地区（三区三州）扶贫资金	20,000	根据中央要求，地方扶贫资金配套不能低于中央投入30%的增幅。	
(五)	其他方面	320,000	用于支持省委、省政府重大基础设施建设和重点民生项目。	

2018 年地方政府新增专项债券资金项目安排意见表

单位：万元

序号	项目名称	建议安排数	安排依据及建设内容	备注
	合 计	470,000		
一	转贷各市（州）	250,000	西宁市 16 亿元（含棚户区改造 14 亿元，土地储备 2 亿元），海东市棚户区改造 2 亿元，海西州棚户区改造 7 亿元（含格尔木市 5 亿元）。	
二	此次安排资金额	220,000		
(一)	重大基础设施建设和重点项目	120,000		
1	重大水利工程建设（含引大济湟西干渠、湟水北干渠扶贫灌溉、调水总干渠等重点水利工程）	50,000	<p>1. 引大济湟西干区工程：工程总投资 46.8 亿元，截至 2017 年底累计到位资金 15.75 亿元（其中：中央预算内投资 8 亿元、专项建设基金 6 亿元、省级补助 1.75 亿元），今年水利厅申请安排地方政府债券资金 1.45 亿元。</p> <p>2. 湟水北干渠扶贫灌溉一、二期：总投资 55.1 亿元，目前已到位 27 亿元，今年水利厅申请从地方政府债券中安排 4.83 亿元。</p> <p>3. 调水总干渠工程：总投资 18.1 亿元，工程概算调整后新增投资 2.4 亿元，本年申请安排省级投资扫尾。省水利厅申请从地方政府债券中安排 2.4 亿元。</p>	

序号	项目名称	建议安排数	安排依据及建设内容	备注
2	农村牧区饮水安全巩固提升工程	20,000	2018年水利精准扶贫任务，中央投资计划已经分解下达，需省级配套2亿元，巩固提升512个贫困村，15万名贫困人口饮水安全水平，受益总人口47.2万人。2018年计划完成投资4.5亿元，落实中央投资1.09亿元、市县自筹1.41亿元，省级配套2亿元，建议从地方政府债券中安排。	
3	交通发展专项资金	50,000	近期已下达省交通厅2017年专项债券结转资金28亿元，今年合计投入33亿元。	
(二)	教育方面	30,000		
4	青海民族大学校园建设	10,000	根据省政府第四次专题会议纪要（2018年教育重点项目建设专题会议纪要），2018年安排3亿元（其中2亿元为征地拆迁款，1亿元为校园建设资金），2019年通过专项债安排1亿元。此次通过一般债安排2亿元，用于拆迁，另安排专项债1亿元用于校园建设，合计安排3亿元。	
5	青海师范大学新校区建设	20,000	师范大学新校区规划用地1303.35亩，建设校舍面积29.62万平方米。根据省政府领导在省发改委专报上的批示精神，分年度解决缺口资金。项目总规划17.05亿元，资金缺口2.33亿元，拟今年通过专项债安排2亿元。	

序号	项目名称	建议安排数	安排依据及建设内容	备注
(三)	医疗卫生	50,000		
6	青海省第五人民医院设备购置	20,000	其中：2017年预算垫支1亿元、2018年新申请专项债1亿元。	
7	青海大学附属医院急诊综合楼内设备购置	20,000	今年，该院新建的门诊综合楼即将交付使用，需添置医疗设备，共需2亿元。根据省政府工作安排，建议安排地方债2亿元，用于该院新建门诊急诊综合楼内设备购置。	
8	省医院能力建设	10,000		
(四)	其他方面	20,000	用于省委、省政府确定的其他重大事項	

2018 年外债贷款项目计划表

单位：万元

序号	项目名称	合计	省本级	市州小计	西宁	海东	海西	海南	海北	玉树	果洛	黄南
1	亚行贷款青海省东部农村地区水资源综合利用项目	12,823		12,823		10745						2077
2	亚行贷款青海海东城乡环境综合治理项目	20,010		20,010		20010						
3	世行贷款青海西宁城市交通项目	37,503		37,503	37503							
4	世行贷款青海西宁环境综合治理项目	30,784		30,784	30784							
5	国际农业发展基金贷款“青海省六盘山片区扶贫项目”	7,535		7,535	4161	3375						
6	德国贷款青海西宁市绿化和生态保护项目	4,575		4,575	4575							
	合 计	113,230		113,230	77,023	34,130						2,077

备注：外债转贷若 8 月底贷款不能到位，调整额度用于发行地方政府债券。

2018 年政府债务限额分配表

单位：亿元

地区	调整后 2017 年限额				2018 年新增政府债务限额							2018 年限额				
	小计	一般债务	专项债务	小计		一般债务		专项债务（均为地方政府债券）			小计	一般债务	专项债务			
				地方政府债券	外债	地方政府债券	外债	其中：土地储备	政府收费公路建设	棚户区改造						
青海省	1676.86	1389.09	287.77	261.00	249.70	11.30	214.00	202.70	11.30	47.00	2.00	5.00	23.00	1937.86	1603.09	334.77
省本级	1055.75	989.60	66.15	201.80	201.80	0.00	179.80	179.80		22.00		5.00		1257.55	1169.40	88.15
市（州）小计	621.11	399.49	221.62	59.20	47.90	11.30	34.20	22.90	11.30	25.00	2.00	0.00	23.00	680.31	433.69	246.62
西宁市	300.48	166.23	134.25	28.70	21.00	7.70	12.70	5.00	7.70	16.00	2.00		14.00	329.18	178.93	150.25
海东市	154.26	90.42	63.84	8.40	5.00	3.40	6.40	3.00	3.40	2.00			2.00	162.66	96.82	65.84
海西州	118.95	104.11	14.84	10.00	10.00	0.00	3.00	3.00		7.00			7.00	128.95	107.11	21.84
海南州	17.06	13.37	3.69	2.50	2.50	0.00	2.50	2.50						19.56	15.87	3.69
海北州	11.61	10.61	1.00	2.50	2.50	0.00	2.50	2.50						14.11	13.11	1.00
黄南州	7.73	5.73	2.00	2.70	2.50	0.20	2.70	2.50	0.20					10.43	8.43	2.00
玉树州	5.75	4.75	1.00	2.40	2.40	0.00	2.40	2.40						8.15	7.15	1.00
果洛州	5.27	4.27	1.00	2.00	2.00	0.00	2.00	2.00						7.27	6.27	1.00

注：1. 经报请财政部同意，在已核定的新增限额内，一是将 2017 年新增政府债务限额中的 6.2 亿元外债限额调整为一般债务限额；二是将新增政府收费公路专项债务限额调增 18 亿元，其他专项债务新增限额调减 18 亿元。全省新增政府债务限额不变。

2. 经报请省政府同意，调减省本级 2017 年新增政府收费公路专项债务限额 15 亿元，并相应调增西宁市 10 亿元，海东市 5 亿元。