

地方政府债务和隐性债务口径及认定标准

一、地方政府债务和隐性债务类型

(一) 地方政府债务，即地方政府依法纳入预算管理的债务，这类债务应全部在债务管理系统中反映。包括：

1. 地方政府债券。

2. 经清理甄别认定的截至2014年末非政府债券形式存量政府债务。

3. 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”）。

(二) 地方政府隐性债务，即地方政府在法定政府债务限额之外直接或者承诺以财政资金偿还以及违法提供担保等方式举借的债务。包括：

1. 地方政府（含政府部门和机构，下同）、国有企事业单位等举借，约定由财政资金偿还的债务。

2. 地方国有企事业单位等举借，由政府提供担保的债务。

3. 地方政府在设立政府投资基金、开展政府和社会资本合作（PPP）、政府购买服务等过程中，通过约定回购本金、承诺保底收益等形成的政府中长期支出事项债务。

（三）其他需要关注的债务。有些债务政府虽未承诺偿还或提供担保，但当债务人出现偿债困难时，为维护社会稳定、防范系统性风险，政府可能会给予一定的救助。主要包括：差额拨款事业单位、自收自支事业单位、政府融资平台公司、国有独资或控股企业等，通过借款、融资租赁、集资、回购（BT）、垫资施工、延期付款或拖欠等方式形成，用于非市场化方式运营的公益性项目，由非财政资金偿还，且地方政府和全额拨款事业单位未提供担保的债务。

二、相关概念说明

（一）地方政府，是指地方政府及所属部门和机构。地方人大、政协、司法等机关单位视同地方政府（含政府部门和机构）填列。

（二）经费补助事业单位，是指接受国家经费补助的事业单位，包括全额拨款事业单位、差额拨款事业单位，不含全额或差额拨款事业单位性质的公用事业单位。

（三）公用事业单位，是指国家予以财政补助的供水、供气、供热，污水处理、垃圾处理、城市公共交通等事业单位或国有独资、控股企业，不含融资平台公司性质的公用事业单位。

（四）融资平台公司，是指由地方政府及其部门和机构、所属事业单位等通过财政拨款或注入土地、股权等资产设立，具有政府公益性项目投融资功能，并拥有独立企业法人资格的经济实体（参见国发〔2010〕19号、国办发〔2015〕40号）。包括各类

综合性投资公司，如建设投资公司、建设开发公司、投资开发公司、投资控股公司、投资发展公司、投资集团公司、国有资产运营公司、国有资本经营管理中心等，以及行业性投资公司，如交通投资公司等。确认融资平台公司的基本原则是：以 2013 年全国政府债务审计确认的融资平台公司为基础，剔除 2013 年 6 月底至 2018 年 6 月底期间，地方政府按照规定撤销的融资平台公司，增加在此期间地方政府新成立的融资平台公司。确认撤销或新成立融资平台公司必须以地方政府正式文件为准，不能以银监会确定的“退出类平台”或新增平台作为依据。

（五）公益性项目，是指为社会公共利益服务、不以盈利为目的，且不能或不宜通过市场化方式运作的政府投资项目，如市政道路、公共交通等基础设施项目，以及公共卫生、基础科研、义务教育、保障性安居工程等基本建设项目。

（六）财政资金，是指地方政府一般公共预算收入、政府性基金预算收入、国有资本经营预算收入等财政资金，不包括地方政府债券和政府负有偿还责任的外债转贷资金。

（七）主要依靠财政性资金偿还债务，是指根据协议约定、项目性质或相关政策规定确定，偿债资金来源于一般公共预算收入、政府性基金预算收入、国有资本经营预算收入等财政资金的债务。偿还资金一部分来源于财政资金，一部分来源于企事业单位经营性收入的，按照财政资金偿还的实际金额或比例确定。

（八）公益性资产，是指为社会公共利益服务，且依据有关

法律法规规定不能或不宜变现的资产，如学校、医院、公园、广场、党政机关及经费补助事业单位办公楼等，以及市政道路、水利设施、非收费管网设施等不能带来经营性收入的基础设施等。

（九）地方政府投资基金，是指由地方政府通过预算安排，以单独出资或与社会资本共同出资设立，采用股权投资等市场化方式，引导社会各类资本投资经济社会发展的重点领域和薄弱环节，支持相关产业和领域发展的资金。

（十）政府购买服务，是指通过发挥市场机制作用，把政府直接向社会公众提供的一部分公共服务事项，按照一定的方式和程序，交由具备条件的社会力量承担，并由政府根据服务数量和质量向其支付费用。政府购买服务的本质是政府提供公共服务方式的转变，不能将该方式作为判断是否形成政府债务的标准。

（十一）专项建设基金，是指经国务院批准，由国家开发银行、农业发展银行在银行间市场发行债券筹集资金设立，由中央财政给予贴息，用于支持国务院确定的“看得准、有回报、不新增过剩产能、不形成重复建设、不产生挤出效应”的重点领域项目建设的投资主体的基金。专项建设基金采取项目资本金投入、股权投资、股东借款、地方投融资公司基金等投资方式，主要采取合同约定项目期限、投资主体分期回购的方式退出。

（十二）政府和社会资本合作模式（PPP），即政府采取竞争性方式择优选择具有投资、运营管理能力的社会资本，双方按照平等协商原则订立合同，明确责权利关系，由社会资本提供公

共服务，政府依据公共服务绩效评价结果向社会资本支付相应对价，保证社会资本获得合理收益。

（十三）担保包括：地方政府（含政府部门和机构）和全额拨款事业单位采取直接或间接方式为债务人提供的担保，包括但不限于下列各种形式：为融资行为提供抵押、质押担保或出具担保函；承诺在借款人偿债出现困难时，给予流动性支持，提供临时性偿债资金；承诺当借款人不能偿付债务时，承担部分偿债责任。

（十四）BT项目融资，主要是指BT（建设—移交）模式的建设项目，由项目公司自行筹资建设，项目验收合格后移交给业主，业主向项目公司支付项目总投资加上合理回报进行的回购。BT模式是政府实施基础设施建设项目的一种融资模式。

（十五）融资租赁，是指出租人根据承租人对租赁物和供货人的选择或认可，将其从供货人处取得的租赁物按合同约定出租给承租人占有、使用，向承租人收取租金的交易活动。售后回租业务是承租人和供货人为同一人的融资租赁方式。

（十六）垫资施工，是指在工程项目建设过程中，承包人利用自有资金为发包人垫资进行工程项目建设，直至工程施工至约定条件或全部工程施工完毕后，再由发包人按照约定支付工程价款的施工承包方式。

（十七）延期付款，是指工程完工或交货时未全部结清款项，剩余款项约定在一定期间内一次或分期支付的方式。

（十八）债务风险指标。

1. 债务率，是指年末债务余额占当年综合财力的比率。债务率较高，表明该地区债务风险较高。

2. 偿债率，是指当年偿还债务本息占当年综合财力的比率。偿债率较高，表明该地区到期债务的偿债率较大，风险较高。

3. 逾期债务率，是指年末逾期债务额占年末债务总余额的比重。逾期债务率较高，表明已出现偿债困难，存在较高风险。

4. 借新还旧率，是指举借新债偿还债务本金占当年债务还本总额的比重。借新还旧率较高，表明对举借新债偿还债务的依赖程度较高，存在一定偿债风险。

（十九）当年综合财力，是指当年一般公共预算本级财力、政府性基金本级财力、国有资本经营预算本级财力之和。

（二十）当年可支配综合财力，是指当年综合财力扣除有专项用途的上级转移支付金额、本级财力安排的保工资保运转金额、本级财力安排的其他刚性支出以后的余额。

三、分类认定标准

（一）地方政府债务认定标准。

1. “未纳入财政预算的债务余额”认定的一般原则是，根据决算报表（J21）地方政府债务余额情况表，未计入该表的视为未纳入政府预算管理。以下特殊情况不作为“未纳入预算管理”填报：一是 2013 年全国政府性债务审计中认定为政府负有担保责任债务的外国政府和国际金融组织贷款等主权外债；二是经 2014

年底清理甄别后纳入政府债务余额，但是截至审计日仍未置换的地方政府债务。

2.地方政府发行置换债券后，因各种原因募集的置换债券资金尚未被偿还给债权人，置换债券和原有债务同时存在的情况下，要区分两种情况填报：

(1)对于明确由地方财政部门直接用置换债券资金向债权人偿还的情况（包括财政部门直接为债务人，债务资金也由财政部门偿还的情况和财政部门不是债务人，但置换债券资金不经过债务人由财政部门直接偿还的情况），在置换债券资金尚未偿还给债权人时，应当将原有债务、置换债券作为两笔债务同时填列。

(2)对于地方财政部门将置换债券资金拨付给融资平台公司等债务单位，并明确由债务单位向债权人偿还的情况，如债务单位未将收到的置换债券资金及时偿还债权人时，仅填列置换债券一笔债务，地方政府对原有债务的偿还责任已经解除，原有债务虽未偿还债权人，但转变为融资平台公司等债务人的自有债务，不计入政府债务或隐性债务。

3.对以外币转贷的世亚行贷款或外国政府贷款等政府外债，按照 2017 年底和 2018 年 6 月底外币汇率中间价统一折算后填报债务年初余额、当年举借额、当年偿还额和年末余额。由此导致 2017 年底债务余额和 2018 年初债务余额出现差异为“汇率差异”。

4.地方政府债券、国债转贷和外债转贷债务（不含外国政府贷款中的第三类项目）的债务单位统一为财政部门。

（二）地方政府隐性债务认定标准。

1.约定由财政资金偿还的隐性债务。

（1）该类关键判断标准是“由财政资金偿还”。无论何种举债主体，何种形式，只要确定由财政资金偿还，均属于隐性债务中的约定以财政资金偿还债务。

（2）地方政府和全额拨款事业单位对公益性项目提供担保，且项目本身没有稳定经营性收入并主要依靠财政性资金偿还债务的，实际是“假担保真承诺”，最终必然是用财政资金偿还，视同约定以财政资金偿还的隐性债务。

（3）国有粮食购销企业粮食财务挂账和供销合作社财务挂账应认定为约定以财政资金偿还的政府隐性债务。

国有粮食购销企业粮食财务挂账包括：老粮食财务挂账及新增粮食财务挂账、陈化粮价差亏损挂账、销售保护价粮食价差亏损挂账、其他亏损挂账等。

供销合作社财务挂账包括：1992 年底前老挂账、1993 年至 1999 年 8 月新增的中央和地方政策造成的财务挂账。

该类债务以地方政府组织清理认定数为准。可按地区统一填报，不需要逐笔填报。

2.由政府提供担保的隐性债务。

（1）该类债务的关键判断标准是“政府部门和机构、全额拨款事业单位提供直接或间接担保”。债务必须是由“非财政资金偿还”。如果某笔债务是由财政资金偿还的，即使提供了担保，

也属于隐性债务中的约定以财政资金偿还债务。

(2) 如果一笔债务采用多种方式进行担保的, 应按照不重复的原则认定, 认定的先后顺序为: 以政府及所属部门出具承诺函、宽慰函提供担保举借; 以财政收入、行政单位国有资产担保举借; 全额拨款事业单位提供担保举借; 政府信用方式举借; 其他政府担保方式举借。

(3) 财政部地方政府债务管理信息系统中 2014 年末清理甄别认定的存量担保债务应作为政府提供担保的隐性债务填报, 并予以标记。

3. 政府中长期支出事项债务。

实际认定过程中, 该类债务根据偿债责任, 应穿透为约定由财政资金偿还的隐性债务或由政府提供担保的隐性债务。

(三) 其他需要关注的债务认定标准。

该类债务关键判断标准是项目性质“非市场化运营的公益性项目举借”、“目前由非财政资金偿还”、“未提供担保”。法人和自然人投资完全按市场化方式运营项目形成的债务不属于政府隐性债务。

财政部地方政府债务管理信息系统中 2014 年末清理甄别认定的存量救助债务应作为其他需要关注的债务填报, 并予以标记。

(四) 转贷或转借债务认定标准。

1. 地方政府债券和上级财政转贷债务(包括通过中央部门、金融机构转贷的外国政府贷款等债务)由本级负责偿还的, 计入

本级政府债务；转借给下级政府并由下级政府偿还的，计入下级政府债务。

2.借款人（第一借款人）从金融机构获得贷款后，又转借给其他单位（第二借款人）的，根据转借协议或合同约定，如果偿债资金来源于第一借款人的，应作为第一借款人债务填报；如果偿债资金来源于第二借款人的，应作为第二借款人债务填报。

3.上下级政府间往来款、借款、暂付款，同级政府各部门之间借款，以及白条欠账，均不计入政府债务或隐性债务。政府部门和机构出借给其他单位的借款，如果借出资金属于财政资金或自有资金（不包括国债、外债转贷等上级财政转贷资金），其他单位也不作为政府债务或隐性债务填报。

（五）债务级次划分原则。

1.各地各类开发区（园区）的行政级次遵循“与预决算管理权相一致”的原则。例如，A市向同级人大报送的市本级预算决算草案中包含B开发区，或B开发区预算决算草案单独报送A市市级人大审批，则B开发区的债务归属于A市本级；如果A市向同级人大报送的市本级预算决算草案中不包含B开发区，则B开发区的债务不归属于A市本级。

2.街道办事处、区公所是政府派出机关，不属于一级政府，其债务隶属于其派出政府本级。

（六）债务年度认定标准。

1.不同年度形成的债务不能认定为同一笔债务。

2.如果一笔债务涉及不同债务类型、多个资金投向类别、多个债权人类别及融资方式,或一笔贷款合同涉及多个提款年度的,要分别按照债务类型、资金投向类别、债权人类别及融资方式和实际提款年度进行合理拆分,分别填报。

3.对同一年度的多笔债务,如果债务单位、债务类型、资金投向类别、债权人类别及融资方式、债务期限等全部相同的,在同一年度内可以合并填报。

(七) 公益性项目相关债务认定标准。

1.总体原则。

对于交通运输、市政建设、保障性住房、土地收储等公益性项目,如果其债务偿还来源于财政收入或地方政府(含部门和机构)、全额拨款事业单位对债务进行了担保,则可直接界定为政府隐性债务;难点和重点在于如果不能判定为政府隐性债务,如何判定公益性项目是否属于市场化运作的公益性项目,从而准确界定是否为其其他需要关注的债务。

对上述4类公益性项目判定是否为市场化运作,应在依据项目运营单位是否具备市场化的出资人、公司治理结构、收入结构、盈利模式、投资回报机制等要素进行综合分析,得出合理的结论。主要的判断依据有:

一是项目运营单位出资人是否社会化、市场化,除国资外,是否还有其他社会投资者。如有社会投资者基于投资并获取回报的目的出资,一般可判定具备市场化运营的特征。

二是项目运营单位是否建立了市场化的公司治理结构，决策层、经营层等管理机构设置是否健全并能有效发挥其职能，政府（含政府部门和机构）对公司运营决策的影响程度是否较高。如果项目运营单位公司治理结构能够有效的独立决定公司的各项决策，且不受政府过多的介入和影响，一般可判定具备市场化运营的特征。

三是项目运营单位收入结构是否具备多样化、市场化的特征，除受政府价格管制的收入项目外，完全自主定价的收入是否占有重要的比重。如果完全自主定价的收入占总收入的比重超过一半以上，一般可判定具备市场化运营的特征。

四是项目盈利模式是否市场化，项目建设形成的债务能否正常偿还本息，项目盈利是否严重依赖于政府的各项补贴和返还收入。公司能够依赖项目自身收入正常偿还债务本息，同时如果扣除政府的各项补贴和返还收入后，项目在多个年度能够实现收支平衡甚至获得盈利，则一般可判定具备市场化运营的特征。

五是项目运营单位是否建立了市场化的投资回报机制，在项目正式运营后的正常年度内，公司决策层能够根据项目的运营效益情况，独立决策利润分配方案。如果项目在实现盈利的正常年份连续实施了利润分配，则一般可判定具备市场化运营的特征。

2. 交通运输类公益性项目的具体判定。

项目债务偿还来源于财政收入或地方政府（含部门和机构）、全额拨款事业单位对债务进行了担保，则可直接界定政府隐性债

务。

(1) 对于经营性高速公路、机场等交通运输类公益性项目，由社会投资者出资或入股成立专门公司负责建设和运营，收取的通行费收入或机场运营收入作为企业的经营性收入，缴纳营业税，并按规定缴纳所得税，企业独立经营并且将经营所得作为债务偿还来源，因此可直接判定为市场化运作的公益性项目，其债务不能界定为政府隐性债务。

(2) 对于政府还贷高速公路、地铁等交通运输类公益性项目，政府还贷高速公路的建设资金主要由地方政府交通主管部门及国有的高速公路建设运营公司负责筹措，通行费收入上缴财政实行“收支两条线”管理，债务主要通过通行费收入偿还，地方政府除投入高速公路建设资本金外，一般每年还给予高速公路建设运营公司一定的补助资金，因此应判定为非市场化运作的公益性项目，将其债务按项目不同性质的收入比例予以区分，对财政专项补贴资金对应的债务界定为政府隐性债务，其他债务界定为其他需要关注的债务。地铁项目一般由地方政府成立的国有独资公司负责地铁的筹资、建设及运营管理，建设资金除国有资本金投入，大量依赖于银行贷款、融资租赁、信托贷款等债务，地铁运营收费价格大多属于政府定价，地铁本身运营收益难以实现收支平衡，除地铁票价收入外，债务偿还来源主要依靠财政专项补贴资金及地铁物业开发、灯箱广告等收入，因此应判定为“非市场化运作”的公益性项目，将其债务按项目不同性质的收入比例予以区分，

对财政专项补贴资金对应的债务界定为政府隐性债务，其他债务界定为其他需要关注的债务。

3.市政建设类项目的具体判定。

项目债务偿还来源于财政收入或地方政府（含部门和机构）、全额拨款事业单位对债务进行了担保，则可直接界定为政府隐性债务。除此之外，应区分情况做出相应判定。

（1）对没有收入来源的市政道路、绿地、广场、公园、市政管网等市政设施建设债务，虽然举借主体为国有独资或控股公司、自收自支事业单位，但项目应判定为非市场化运营的公益性项目，由此形成的债务应界定为政府隐性债务。

（2）对城市供暖、城市供水、污水处理等运营的企业，虽然实行国有企业化管理，但基本上都是以前公用事业单位改制而来，一般为国有独资或控股企业，虽然有一定的收费收入，但收费价格均执行政府制定的较低标准，企业不具备自由调整价格的权利，且收费收入不能完全满足企业的正常运营需要，必须接受较多的财政补贴才能实现收支平衡或微利，因此上述市政建设项目形成的债务，应界定为其他需要关注的债务。

（3）实行公司化运营的市政建设类项目，这类项目运营主体引入了外资企业、民营企业等社会投资者，有规范的公司治理模式，有的还已经成为上市公司，公司根据市场状况做出自主经营决策，具有稳定投资回报机制，自负盈亏，政府虽然给予一定运营和建设补贴，但在其收入结构中比重较低，对于此类项目应判

定为市场化运营的公益性项目，其债务不应纳入政府隐性债务。

4.保障性住房类公益性项目的具体判定。

项目债务偿还来源于财政收入或地方政府（含部门和机构）、全额拨款事业单位对债务进行了担保，则可直接界定政府隐性债务。除此之外，应区分情况做出相应判定。

（1）对于廉租房和公租房，国家明确规定不能对外销售，只能租给符合规定的低收入群体，项目运营单位只能收取明显低于市场价格的租金，收取的少量租金仅能满足房屋的日常维护，主要由政府成立的保障房公司负责筹资建设，这种模式下，应判定为“非市场化运作”的公益性项目，为此建设而形成的债务应界定为政府隐性债务。

（2）对于廉租房和公租房，还有一种开发模式，即政府委托国有企业或开发商承担廉租房和公租房建设，同时划出一部分土地允许开发商配建一些商业设施，由开发商对外销售或出租，所获收益不上缴财政，而是用于弥补廉租房和公租房开发成本，政府不再支付开发商廉租房和公租房建设成本。对于这部分政府以商业用地的收益权与廉租房和公租房的开发成本相互抵账方式建设廉租房和公租房相关的债务，政府让渡的收益权未来不形成财政收入，类似于 BOT 模式下让渡高速公路未来收费权的模式，不应认定为政府隐性债务。

（3）对于限价房和经济适用房（包括工矿企业棚户区改造、城中村改造）等保障性住房项目，主要由相关企业筹资开发建设，

并向符合申请条件的人群或特定对象销售，开发企业可以获得一定的利润，并且一般可获得政府在商品房土地供应方面的相应政策而通过保障性住房和商品房联合开发等模式实现正常利润，因此对此类保障性住房应判定为“市场化运作的公益性项目”，为此建设而形成的债务不应界定为政府隐性债务。

5.土地收储类公益性项目的具体判定。

(1) 政府土地储备中心用“储备用地的国有土地使用权证”作为抵押直接贷款，用于土地的征地拆迁和整理，符合出让条件后按规定挂牌出让，土地出让金缴入财政专户，财政再根据土地收储中心提供的征地、拆迁和整理成本，拨给土地储备中心，用于归还银行贷款。

土地出让收入属于财政收入，上述土地收储开发模式及由此形成的债务由财政资金或土地出让收入偿还，因此土地储备中心作为举借主体，应直接将其债务界定为约定以财政资金偿还的隐性债务。

(2) 政府以文件等形式明确由土地储备中心之外的融资平台公司等国有企业代行土地储备职能，并将“储备用地的国有土地使用权证”办理在这些企业名下，由这些企业将储备土地的国有土地使用权证抵押贷款后用于土地的征地拆迁和整理，符合出让条件后由土地交易专门机构按规定挂牌出让，土地出让金缴入财政部门，财政部门根据这些国有企业提供的征地、拆迁和整理成本，拨付资金用于归还贷款。

上述土地收储开发模式及由此形成的债务由财政资金或土地出让收入偿还，该国有企业属于代行土地储备专门机构职能，因此应直接将其债务界定为约定以财政资金偿还的隐性债务。

(3)土地储备中心委托其他融资平台公司等企业(非代行土地储备职能的企业)进行征地拆迁整理，“储备用地的国有土地使用权证”办理在土地储备中心，开发企业通过自行贷款等方式筹措资金进行开发，土地储备中心根据协议，支付开发企业土地收储整理成本及相应的合理回报。

该模式属于土地储备中心购买服务的范畴，开发企业进行的征地拆迁整理是一种企业市场行为，其获得的土地整理成本返还及相应的合理回报是企业的经营收入，而非政府土地出让收入，其为拆迁整理土地而形成的债务，不能认定为政府隐性债务。该模式下，应当以土地储备中心作为债务主体，而不是以开发企业作为债务主体。土地储备中心与开发企业签订的委托协议，视同一般工程类承包合同。应支付给开发企业的土地收储整理成本及回报，如在合同约定期内按工程进度正常支付，则不属于政府隐性债务；如合同约定条款符合署工作动态中“垫资施工”、“延期付款”债务的条件，则按“垫资施工”、“延期付款”债务确认原则进行认定；如按合同约定应付未付形成拖欠，则认定为拖欠工程款债务。

(4)土地储备中心委托其他融资平台公司等企业(非代行土地储备职能的企业)进行征地拆迁整理，“储备用地的国有土地使

用权证”办理在开发企业，开发企业将储备土地的国有土地使用权证抵押贷款后用于该地块土地的征地拆迁和整理，土地储备中心根据协议，支付开发企业土地收储整理成本及相应的合理回报。

该模式也属于土地储备中心购买服务的范畴，整理土地出让后土地储备中心返还给开发企业的土地整理成本和合理回报，属于开发企业开展此项业务的收入，而非政府土地出让收入。但由于地方政府违规将“储备用地的国有土地使用权证”办理在开发企业名下，开发企业以“储备用地的国有土地使用权证”抵押获得的贷款，属于政府提供担保的隐性债务。为避免重复，土地储备中心按照协议约定应付未付开发企业的土地收储整理成本及回报不再认定为政府隐性债务。

需要特别注意的是，在上述（3）、（4）土地储备中心委托其他融资平台公司等企业（非代行土地储备职能的企业）进行征地拆迁整理的模式下，如土地储备中心给开发企业除返还土地整理成本和合理回报外，还将扣除按国家和省规定提取的各项基金和资金外的土地出让净收益也返还给开发企业，用于市政基础设施等公益性项目建设，则应将返还资金中的土地出让净收益作为政府土地出让收入，以这部分收入为偿债来源的债务，应当作为约定以财政资金偿还的隐性债务。

（八）地方政府投资基金相关债务的认定标准。

1.地方政府出资设立政府投资基金，承诺出资的股本金中未支付部分，形成地方政府承诺以财政资金偿还的隐性债务。

2. 地方政府部门机构或全额拨款事业单位回购，或其他单位回购但回购资金来源于财政资金的，形成地方政府承诺以财政资金偿还的隐性债务。

3. 地方政府部门机构或全额拨款事业单位提供担保的，形成地方政府提供担保的隐性债务。

4. 地方政府部门机构或全额拨款事业单位以政府承担投资劣后方，社会资本享受投资优先方式成立政府投资基金，并实质由地方政府承担偿还责任的，形成地方政府承诺以财政资金偿还的隐性债务。

5. 地方政府部门机构或全额拨款事业单位成立政府投资基金时，约定用于没有收益的公益性项目的，形成地方政府承诺以财政资金偿还的隐性债务。

6. 地方政府投资基金债务额以合同约定的回购款总额确定

7. 政府投资基金的债务期限为项目实际开工日期至最后一笔回购款支付日期之间的期限。

（九）政府购买服务相关债务认定标准。

1. 《财政部关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》（财预〔2017〕87号）规定“不得将原材料、燃料、设备、产品等货物，以及建筑物和构筑物的新建、改建、扩建及其相关的装修、拆除、修缮等建设工程作为政府购买服务项目。严禁将铁路、公路、机场、通讯、水电煤气，以及教育、科技、医疗卫生、文化、体育等领域的基础设施建设，储备土地前期开

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”。凡属于上述情况的计入地方政府隐性债务，并综合考虑还款资金来源是否为财政资金、地方政府部门机构或全额拨款事业单位是否提供担保等属性，判断是否属于政府隐性债务及债务类型。其中，政府购买服务的中长期固定支出中，偿还前期工程建设费用的部分，应认定为约定以财政资金偿还的隐性债务。

2.政府购买服务项目的债务额应当以合同约定的财政尚未支付的购买服务总额确定。

3.政府购买服务项目-工程的债务形成时间，为政府购买服务项目的实际开工日期，尚未开工的政府购买服务项目，不填报此类债务。政府购买服务项目-货物的债务形成时间为按照合同（协议）约定第一笔付款义务形成的时间。

4.政府购买服务项目的债务期限为债务形成时间至最后一笔购买服务款的支付日期之间的期限。

5.政府购买服务相关债务形成的同时即视同债务资金已经全部支出。

（十）专项建设基金相关债务的认定标准。

1.地方政府部门机构或全额拨款事业单位作为投资主体分期回购，或其他投资主体分期回购但回购资金来源于财政资金的，形成地方政府承诺以财政资金偿还的隐性债务。

2. 地方政府部门机构或全额拨款事业单位提供担保的，形成地方政府提供担保的隐性债务。

3. 用于非市场化方式运营的公益性项目，由非财政资金偿还，也未提供政府担保的，形成其他需要关注的债务

4. 通过回购形成的专项建设基金的债务形成时间“专项建设基金实际缴付投资款日期”。

5. 专项建设基金债务期限为“实际缴付投资款日期至最后一笔回购款支付日期之间的期限”。

6. 专项建设基金相关债务形成的同时即视同债务资金已经全部支出。

（十一）政府和社会资本合作（PPP）相关债务的认定标准

1. 按照国家政策规范运作的政府和社会资本合作项目不形成政府隐性债务。

《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）规定，在政府和社会资本合作模式下，“政府对投资者或特别目的公司按约定规则依法承担特许经营权、合理定价、财政补贴等相关责任，不承担投资者或特别目的公司的偿债责任”。根据上述文件精神，按照国家政策规范运作的政府和社会资本合作项目不形成政府隐性债务。

2. 违规运作的政府和社会资本合作项目，以下几种情况下会形成地方政府隐性债务。

（1）通过建设-移交（BT）模式进行的所谓“政府和社会

资本合作模式项目”债务，形成约定以财政资金偿还的隐性债务。

目前财政部和发展改革委列出的政府和社会资本合作模式均不包括 BT 模式，如果地方政府采取 BT 模式，不包括运营环节，则计入约定以财政资金偿还的隐性债务。

(2) 通过承诺回购社会资本方的投资本金、承担社会资本方的投资本金损失、向社会资本方承诺最低收益、对有限合伙制基金等任何股权投资方式额外附加条款举债等方式进行变相融资，形成约定以财政资金偿还的债务，债权人类别及融资方式根据实际情况填报。

详见《财政部 国家发展和改革委员会 司法部 中国人民银行 中国银行业监督管理委员会 中国证券监督管理委员会关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》（财预〔2017〕50号）、《关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台项目库管理的通知》（财办金〔2017〕92号）。此类债务的认定标准为：一是未按照《国务院办公厅转发财政部发展改革委人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》（国办发〔2015〕42号）的规定对相关项目设定绩效目标，政府付费和可行性缺口补助与绩效评价无关，而是由政府直接承诺保底收益、固定回报等；二是在政府付费模式和可行性缺口补助模式下，未按照《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》（财金〔2015〕21号）的规定根据项目建设成本、运营成本及利润水平测算财政支付或补助金额，而是由政府直接承诺保底收益、

固定回报等；三是在使用者付费模式下，仍由政府承诺保底收益、固定回报等。

(3) 地方政府部门机构或全额拨款事业单位为项目债务提供任何担保的，形成政府提供担保的隐性债务。详见《关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台项目库管理的通知》（财办金〔2017〕92号）。

3.PPP项目的债务形成时间为PPP项目进入执行阶段的时间，尚处于识别阶段、准备阶段、采购阶段的PPP项目不填报此类债务。

4.PPP项目的债务期限，为执行阶段开始时间至最后一笔回购款发生时间之间的期限。

5.PPP项目的债务额。回购本金的，以合同约定的回购款总额或承担资本方损失总额为债务额。承诺最低收益等的，以政府承诺的未来财政支出总额为债务额，如果承诺最低收益为比例数的，需根据合同额测算；对有限合伙制基金等任何股权投资方式额外附加条款举债的，以实际形成的债务总额测算；债权人类别及融资方式，根据具体条款内容分析测算。

6.PPP项目、政府购买服务、专项建设基金和政府投资基金相关债务形成的同时即视同债务资金已经全部支出。

（十二）BT项目相关债务的认定标准。

1.BT项目的债务形成时间，为BT项目实际开工日期，尚未开工的BT项目，不填报此类债务。BT项目的债务额应当以合同

约定的回购款总额确定，不能以分期支付的回购款和承建单位为建设项目投入的资金额作为债务额填报，分期支付的回购款是债务人按照合同约定实际已偿还的债务额。对 BT 项目，债务形成的同时即视同债务资金已经全部支出。

2.对 BT 项目，债务形成的同时即视同债务资金已经全部支出。

（十三）“垫资施工”相关债务的认定标准。

1.“垫资施工”债务是指在工程项目建设过程中，发包人与承包人在施工合同中明确约定，由承包人为发包人全额垫资进行工程项目建设，直至全部工程竣工验收后，再由发包人一次或分期支付工程价款形成的债务。

2.“垫资施工”债务与“延期付款”债务的区别。

合同约定在工程竣工验收前发包人不支付任何工程款，至竣工验收后才支付工程款，整个合同所形成的债务均为“垫资施工”债务。“垫资施工”债务的确认时间为“项目实际开工日期”，债务额按经过建设单位验工计价确认的工程实际投资完成额确定。

合同约定发包人在工程竣工验收前需支付部分工程款，剩余工程款在工程竣工验收后一次或分期支付。工程竣工验收后需支付的工程款项为“延期付款”债务；在工程竣工验收前需支付的工程款项属于正常工程结算行为，不作为政府隐性债务填报（如这部分工程款按约定应付未付且符合拖欠工程款填报要求的作为

拖欠工程款填报)。

为避免重复填报，一笔债务如果已经认定为“垫资施工”债务，不再认定为“延期付款”债务；如果已经认定为“延期付款”债务，不再认定为“垫资施工”债务；已认定为“垫资施工”或“延期付款”债务的，如存在未按合同约定时间付款的，逾期未付的部分作为逾期债务，不再认定为拖欠工程款。

3.在 BT 模式和垫资施工模式中，都存在发包方后付款项的情况，但两者存在本质的区别，具体包括：

(1) 项目建设过程中享有的所有权不同。BT 合同包括项目发起人和投资者两方。BT 项目投资者在项目建设过程中拥有对项目的所有权，是以项目业主或建设单位的身份，享有法律赋予建设单位的各种权利和承担各种义务。垫资施工尽管在表现形式上具有一定投资的属性，但施工承包商对垫资项目不享有所有权。这是区分 BT 与垫资施工的关键特征。

(2) 合同性质不同。BT 模式是真正意义上的投融资行为，双方签订的 BT 模式投资建设合同属于具有投融资性质的新型合同。而在垫资施工承包模式在本质上属于提供工程服务范畴，双方签订的合同属于《中华人民共和国合同法》规定的建设工程合同。

(3) 风险分担不同。BT 模式下，建设期间的风险，包括投资、质量、进度控制风险以及其他风险，由项目投资者或项目公司承担；垫资施工承包中，建设期间的风险，由发包方作为业主

承担。

（十四）拖欠工程款相关债务的认定标准。

1.拖欠工程款债务是指未按合同（协议）或结算（含决算）约定的付款进度支付工程款项。拖欠工程款可能产生于项目竣工决算后，也可能产生于项目建设期间。已进行竣工决算的，根据竣工决算确定应付未付的工程款项；尚未竣工决算的，应结合工程合同（协议）、结算单确认的付款进度、工程项目进度、债务单位账面确认的拖欠金额等进行分析确认。拖欠工程款的确认要有法定依据，口头承诺、无协议的拖欠不作为拖欠债务填报。

2.融资平台公司、经费补助事业单位、公用事业单位因公益性项目建设形成的拖欠工程款，由非财政资金偿还，也无政府及所属全额拨款事业单位担保，其债务属于其他需要关注的债务。

3.政府部门建设工程超概算形成的拖欠工程款，由于政府部门无其它收入来源，只能由财政资金偿还，此种债务应该属于约定以财政资金偿还的隐性债务。