

江门市蓬江区人民政府 办 公 室 文 件

蓬江府办〔2018〕20号

蓬江区人民政府办公室关于印发蓬江区 政府性债务风险应急处置预案的通知

各镇政府、街道办事处，区直各单位：

经区人民政府同意，现将《蓬江区政府性债务风险应急处置预案》印发给你们，请认真组织实施。实施过程中遇到的问题，请及时向区财政局反映。

江门市蓬江区人民政府办公室
2018年6月21日



蓬江区政府性债务风险应急处置预案

目 录

1 总则

1.1 目的

1.2 工作原则

1.3 编制依据

1.4 适用范围

2 组织指挥体系及职责

2.1 应急组织机构

2.2 部门职责

3 风险预警和防范机制

3.1 预警监测

3.2 信息报告

3.3 分类处置

3.4 债务风险事件级别

4 应急处置

4.1 分级响应和应急处置

4.2 舆论引导

4.3 应急终止

5 后期处置

5.1 债务风险事件应急处置记录及总结

5.2 评估分析

6 应急保障

6.1 人力保障

6.2 资源保障

6.3 通讯保障

6.4 安全保障

6.5 技术储备与保障

6.6 责任追究

7 附则

7.1 预案管理

7.2 预案解释

7.3 预案生效时间

蓬江区政府性债务风险应急预案

1 总则

1.1 目的

贯彻落实《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（国办函〔2016〕88号）和《广东省人民政府办公厅关于印发广东省政府性债务风险应急处置预案的通知》（粤办函〔2017〕729号）精神，建立健全政府性债务风险应急处置工作机制，坚持快速响应、分类施策、各司其职、协同联动、稳妥处置，牢牢守住不发生区域性和系统性风险的底线，切实防范和化解财政金融风险，维护全区经济社会持续健康发展。

1.2 工作原则

1.2.1 分级负责

本级政府对全区政府性债务风险应急处置负总责，各镇街按照属地原则各负其责。区有关部门在区政府统一领导下加强对政府性债务风险应急处置的指导。跨镇街政府性债务风险应急处置，要在本级政府的统一领导下，由相关镇街协商办理。

1.2.2 及时应对

应当坚持预防为主、预防和应急处置相结合，加强对政府性债务风险的监控，及时排查风险隐患，妥善处置风险事件。

1.2.3 依法处置

政府性债务风险应急处置应当依法合规，尊重市场化原则，

充分考虑并维护好各方合法权益。

1.3 编制依据

《中华人民共和国预算法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号)、《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》(国办函〔2016〕88号)、《财政部关于印发〈地方政府性债务风险分类处置指南〉的通知》(财预〔2016〕152号)、《广东省人民政府关于加强地方政府性债务管理的实施意见》(粤府〔2015〕43号)、《广东省突发事件应急预案管理办法》(粤府办〔2008〕36号)、《广东省人民政府办公厅关于印发广东省政府性债务风险应急处置预案的通知》(粤办函〔2017〕729号)等。

1.4 适用范围

本预案所称政府性债务风险事件,是指地方政府已经或者可能无法按期支付政府债务本息,或者无力履行或有债务法定代偿责任,容易引发财政金融风险,需要采取应急处置措施予以应对的事件。具体包括政府债务风险事件和或有债务风险事件。

本预案所称存量债务,是指清理甄别认定截至2014年底的地方政府性债务,包括存量政府债务和存量或有债务。

1.4.1 政府债务风险事件

(1) 政府债券风险事件:指政府债券还本付息出现违约。

(2) 其他政府债务风险事件:指除政府债券外的其他存量政府债务还本付息出现违约。

1.4.2 或有债务风险事件

(1) 政府提供担保的债务风险事件：指由企事业单位举借地方政府及有关部门提供担保的存量或有债务出现风险，政府需要依法履行担保责任或相应民事责任却无力承担。

(2) 政府承担救助责任的债务风险事件：指企事业单位在法律法规或国家有关规定范围内为公益性项目举借，由非财政资金偿还，地方政府在法律上不承担偿债或担保责任的存量或有债务出现风险，政府为维护经济安全或社会稳定需要承担一定救助责任却无力救助。企业经营性项目形成的债务风险，政府不承担救助责任。

2 组织指挥体系及职责

2.1 应急组织机构

设立蓬江区政府性债务管理领导小组（以下简称债务管理领导小组），作为非常设机构，负责领导本地区政府性债务日常管理。当本地区出现政府性债务风险事件时，根据需要转为政府性债务风险事件应急领导小组（以下简称债务应急领导小组），负责组织、协调、指挥风险事件应对工作。

债务管理领导小组（债务应急领导小组）由本级政府主要负责人任组长，成员单位包括财政、发展改革、审计、国有资产管理、地方金融监管、人民银行、银行业监督管理等部门和债务单位行业主管部门，并根据工作需要适时调整成员单位。

2.2 部门职责

2.2.1 财政部门

政府性债务的归口管理部门，承担本级债务管理领导小组（债务应急领导小组）办公室职能，负责债务风险日常监控和定期报告，组织提出债务风险应急措施方案；按照财政部债务信息公开的规定，通报政府性债务管理相关信息。

2.2.2 债务单位行业主管部门

政府性债务风险应急处置的责任主体，负责定期梳理本行业政府性债务风险情况，查清主要风险源、风险点，并进行风险评估，督促举借债务或使用债务资金的有关单位制定本单位债务风险应急预案；当出现债务风险事件时，落实债务还款资金安排，及时向债务应急领导小组报告

2.2.3 发展改革部门

负责评估本地区投资计划和项目，根据应急需要调整投资计划，牵头做好企业债券风险的应急处置工作。

2.2.4 审计部门

负责对政府性债务的审计监督，依照法规对政府性债务风险事件开展审计或审计调查，明确有关单位和人员的责任。

2.2.5 地方金融监管部门

负责按照职能分工协调所监管的地方金融机构配合开展政府性债务风险处置工作。

2.2.6 人民银行分支机构

负责开展金融风险监测与评估，牵头做好区域性系统性金融风险防范和化解工作，维护金融稳定。

2.2.7 当地银行业监督管理部门

负责指导银行业金融机构等做好风险防控，协调银行业金融机构配合开展风险处置工作，牵头做好银行贷款、信托、非法集资等风险处置工作。

2.2.8 其他部门（单位）

负责本部门（单位）债务风险管理和防范工作，落实政府性债务和风险化解责任。

3 风险预警和防范机制

3.1 预警监测

蓬江区财政局按照财政部相关规定做好全区政府性债务风险评估和预警工作，及时实施风险评估和预警，做到风险早发现、早报告、早处置。并将本级政府及其部门与其他主体签署协议承诺用以后年度财政资金支付的事项纳入监测范围，防范财政风险，定期排查风险隐患，防患于未然。

3.2 信息报告

建立并完善政府性债务风险事件报告制度，发现问题及时报告，不得瞒报、迟报、漏报、谎报。

3.2.1 政府债务风险事件报告

本级政府预计无法按期足额支付到期政府债务本息的，应当提前 2 个月以上向上级政府报告，并抄送上级财政部门。发生突发或重大情况，应直接向省政府报告并抄送省财政厅。

3.2.2 或有债务风险事件报告

或有债务的债务人预计无法按期足额支付或有债务本息的应当提前 1 个月以上向本级主管部门和财政部门报告，经财政

部门会同主管部门确认无力履行法定代偿责任或必要救助责任后，由本级政府向上级政府报告，并抄送上级财政部门。遇突发或重大事件，应直接向省政府报告，并抄送省财政厅。

3.2.3 报告内容

包括预计发生违约的政府性债务类别、债务人、债权人、期限、本息、原定偿还安排等基本信息，风险发生原因，事态发展趋势，可能造成的损失，已采取及拟采取的应对措施等。

3.2.4 报告方式

一般采用书面报告形式。紧急情况下可采用先电话报告后书面报告的方式。

3.3 分类处置

3.3.1 政府债券

对省政府发行的政府债券，省政府依法承担全部偿还责任。省政府代市县政府发行的政府债券，由市、区政府依法承担全部偿还责任。

3.3.2 非政府债券形式的存量政府债务

对非政府债券形式的存量政府债务，经地方政府、债权人企事业单位等债务人协商一致，可以按照《中华人民共和国合同法》第八十四条等有关规定分类处理：

(1) 债权人同意在规定期限内置换为政府债券的，政府部门不得拒绝相关偿还义务转移，并应承担全部偿还责任。政府部门应当通过预算安排、资产处置等方式积极筹措资金，偿还到期政府债务本息。

(2) 债权人不同意在规定期限内置换为政府债券的，仍由原债务人依法承担偿债责任，对应的政府债务限额由省统一收回。地方政府作为出资人，在出资范围内承担有限责任。

3.3.3 存量或有债务

(1) 存量担保债务。存量担保债务不属于政府债务。按照《中华人民共和国担保法》及其司法解释规定，除外国政府和国际经济组织贷款外，地方政府及其部门出具的担保合同无效，对其不承担偿债责任，仅依法承担适当民事赔偿责任，但最多不应超过债务人不能清偿部分的二分之一；担保额小于债务人不能清偿部分二分之一的，以担保额为限。具体金额由地方政府、债权人、债务人参照政府承诺担保金额、财政承受能力等协商确定。

(2) 存量救助债务。存量救助债务不属于政府债务。对政府可能承担一定救助责任的存量或有债务，地方政府可以根据具体情况实施救助，但保留对债务人的追偿权。

3.3.4 新发生的违法违规担保债务

对2014年修订的《中华人民共和国预算法》施行以后政府违法违规提供担保承诺的债务，参照上述存量担保债务处置方式依法处理。

3.3.5 其他事项

政府性债务风险分类处置的具体办法详见财政部印发的《地方政府性债务风险分类处置指南》（财预〔2016〕152号）。

3.4 债务风险事件级别

3.4.1 III级（初级）债务风险，是指以下任一情形：

（1）政府债务存在一定到期债务逾期现象，逾期债务率在10%以上；

（2）政府确定应承担的或有债务和其他债务偿还责任超出本级政府筹资能力，但偿债缺口未达到上一年度公共预算收入的1/12。

3.4.2 II级（中级）债务风险，是指以下任一情形：

（1）政府债务逾期现象较严重，逾期债务率在20%以上。

（2）政府确定应承担的或有债务和其他债务偿还责任超出本级政府筹资能力，偿债缺口达到上一年度公共预算收入的1/12以上（含），但不足1/6。

3.4.3 I级（严重）债务风险，是指以下任一情形：

（1）政府到期债务大面积逾期，逾期债务率超过50%以上。

（2）政府确定应承担的或有债务和其他债务偿还责任超出本级政府筹资能力，偿债缺口达到上一年度公共预算收入的1/6以上（含）。

4 应急处置

4.1 分级响响应和应急处置

本级政府对其举借的债务负有偿还责任，要加强日常风险管理，按照财政部《地方政府性债务风险分类处置指南》，妥善处理政府性债务偿还问题。同时，要加强财政资金流动性管理，避免出现因流动性管理不善导致政府性债务违约。对因无力偿还政府性债务本息或无力承担法定代偿责任等引发风险事件

的，根据债务风险等级，相应及时实行分级响应和应急处置。

4.1.1 III级（初级）债务风险应急响应

本级政府制定初级债务风险处置方案，排查违约债务情况 and 责任单位，通过动用偿债准备金、压缩一般性支出、处置可变现资产、调整投资计划等方式筹集还款资金偿还债务，或通过债务重组缓解偿债压力，立足自身化解初级债务风险。

若发生初级债务风险对偿还省政府代发的到期地方政府债券（包括一般债券和专项债券）有困难的，可申请由省财政先行代垫偿还。

4.1.2 II级（中级）债务风险应急响应

本级政府除采取初级风险应对措施外，还应采取以下升级应对措施：

①将债务风险情况和应急处置方案专题向上级政府报告。

②统筹本级财力仍无法解决到期债务偿债缺口、且影响政府正常运转或经济社会稳定的，可向上级政府申请救助，包括说明债务风险情况、本级政府应急方案及已采取的应急措施、需上级政府帮助解决的事项等。

③将债务风险应急处置进展情况和处置结果上报上级政府，并抄送上级财政部门。

④在收到省政府批复落实债务风险应急处置措施，跟踪债务风险化解情况。

4.1.3 I级（严重）债务风险应急响应

除采取初级、中级风险应对措施外，还应采取以下措施：

①成立债务风险处置领导小组，组织协调有关部门迅速采取应急措施。

②对到期债务进行全面清理，区分轻重缓急，分类提出可行的消化措施。

③建立债务风险处置信息定期报告机制，如有重大情况必须立即向上级政府报告。

④调整预算支出结构，压减地方建设项目支出，统筹财力优先偿还到期债务。

⑤启动债务风险责任追究机制。

4.2 舆论引导

根据处置债务风险事件的需要，启动债务风险应急领导小组应当及时跟踪和研判舆情，健全新闻发布制度，指定专门的新闻发言人，统一对外发布信息。正确引导舆论，坚持及时、客观、真实、全面的原则，按照信息公开管理规定，发布地方政府性债务风险有关信息，减少公众不必要的恐慌和社会舆情的负面影响。

4.3 应急终止

地方政府性债务风险得到缓解、控制，本级政府实现财政重整目标，经上级政府债务管理领导小组或债务应急领导小组同意，终止应急措施。

5 后期处置

5.1 债务风险事件应急处置记录及总结

在债务风险事件应急处置过程中，相关地方政府应当详尽

具体、准确地做好工作记录，及时汇总、妥善保管有关文件资料。应急处置结束后，要及时形成书面总结，向本级人民代表大会常委会和上级政府报告。

5.2 评估分析

债务风险事件应急处置结束后，有关地方政府及其财政部门要对债务风险事件应急处置情况进行评估，并根据评估结果，及时总结经验教训，改进完善应急处置预案。评估内容主要包括债务风险事件形成原因、应急响应过程、应急处置措施、应急处置效果以及对今后债务管理的持续影响等。

6 应急保障

6.1 人力保障

加强地方政府性债务管理队伍建设，提高相关人员政策理论、日常管理、风险监测、应急处置等业务能力并落实有关工作。启动应急响应时应当部署各有关部门安排人员具体落实相关工作。

6.2 资源保障

区政府统筹财政资金、政府资产、政府债权等可偿债资源，为偿还到期债务提供必要保障。

6.3 通信保障

启动应急响应时应保持应急指挥联络畅通，有关部门应指定联络员，提供单位地址、办公电话、手机、传真、电子邮箱等多种联系方式。

6.4 安全保障

应急处置过程中，对可能影响公共安全和社会稳定的事件要提前防范、及时控制、妥善处理；遵守保密规定，对不宜公开的信息要加强管理，严格控制知悉范围。

6.5 技术储备与保障

债务应急领导小组可以根据需要，建立咨询脊椎，抽调有关专业人员组成债务风险事件应急专家组，参加应急处置工作，提供技术、法律等方面支持。

6.6 责任追究

6.6.1 违法违规责任范围

(1) 违反《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国银行监督管理法》等法律规定的下列行为：

政府债务余额超过经批准的本地区政府债务限额；

政府及其部门通过发行政府债券以外的方式举借政府债务，包括但不限于通过企事业单位举借政府债务；

举借政府债务没有明确的偿还计划和稳定的偿还资金来源；

政府或其部门违反法律规定，为单位和个人的债务提供担保；

银行业金融机构违反法律、行政法规以及国家有关银行业监督管理规定的；

政府债务资金没有依法用于公益性资本支出；

增加举借政府债务未列入预算调整方案报本级人民代表大会常委会批准；

未按规定对举借政府债务的情况和事项作出说明、未在法定期限内向社会公开；

其他违反法律规定的行为。

(2) 违反《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号)和《广东省人民政府关于加强政府性债务管理的实施意见》(粤府〔2015〕43号)等有关政策规定的下列行为：

政府及其部门在预算之外违法违规举借债务；

公益二、三类事业单位未经政府批准举借债务；

金融机构违法违规向地方政府提供融资，要求地方政府违法违规提供担保；

政府及其部门挪用债务资金或违规改变债务资金用途；

政府及其部门恶意逃废债务；

债务风险发生后，隐瞒、迟报或授意他人隐瞒、谎报有关情况；

其他违反财政部等部门制度规定的行为。

6.6.2 追究机制相应

发生Ⅲ级（初级）以上政府性债务风险事件后，应当适时启动债务风险责任追究机制，地方政府应依法对相关责任人员进行行政问责；银监部门应对银行业金融机构相关责任人员依法追责。

6.6.3 责任追究程序

(1) 本级债务管理领导小组组织有关部门，开展专项调查

或专项审计，核实认定债务风险责任，提出处理意见，形成调查或审计报告，报区政府审定。

(2) 有关机关、监察机关、银监部门根据有关责任认定情况，依纪依法对相关责任单位和人员进行责任追究；对涉嫌犯罪的，移交司法机关进行处理。

7 附则

7.1 预案管理和更新

7.1.1 区财政局根据国家政策变化和实际需要，定期对本预案进行更新完善。

7.2 预案解释

本预案由区财政局制定并负责解释。

7.3 预案生效时间

本预案自发布之日起实施。

公开方式：主动公开