

花都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. 风险预警和预防机制
 - 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 财政重整计划
 - 4.3 舆论引导
 - 4.4 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. 保障措施

6.1 通信保障

6.2 人力保障

6.3 资源保障

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 预案实施时间

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）、《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，建立健全花都区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 各负其责

区政府对全区政府性债务风险应急处置负总责，财政、发改、审计、金融、国土等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。

1.2.2 及时应对

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

政府性债务风险事件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）、《广州市人民政府办公厅关于印发广州市政府性债务管理办法的通知》（穗府办〔2015〕47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

设立花都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，负责领导全区政府性债务日常管理。当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）由区人民政府

主要负责人任组长，分管区领导任副组长，成员单位包括财政、发展改革、审计、金融、国土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；按照上级财政部门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，并提出解决建议。

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 金融监管部门

负责按照职能分工协调所监管的金融机构配合开展政府性债务风险处置工作。

2.2.6 国土部门

负责制定本地区土地储备和出让计划，根据应急需要调整出让计划，筹集化债资金。

2.2.7 其他部门（单位）

负责本部门（单位）债务风险管理和防范工作，落实政府性债务偿还和风险化解责任。

3. 风险预警和预防机制

3.1 预警监测

区财政局按照上级财政部门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。

区政府定期排查风险隐患，防患于未然，按照上级相关规定负责全区政府性债务风险评估和预警工作，做到风险早发现、早报告、早处置。

区政府及区财政部门将政府及区直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。

3.2 信息报告

各债务单位及行业主管部门应当建立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

债务单位预计无法按期足额支付到期政府债务本息，应当提前 2 个月以上向区政府报告并抄送区财政部门。区财政部门接报后，应立即将相关情况通报债务应急领导小组各成员单位。

经统筹本级财力仍无法解决偿债缺口，由区政府提前 2 个月向市政府报告，并抄送市财政局。发生突发或重大情况，区政府可以直接向省政府报告，并抄送省财政厅、市政府和市财政局。

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 个月以上向主管部门和区财政局报告，经区财政局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，报告区政府，由区政府向市政府报告，并抄送市财政局。遇突发或重大事件，区政府可以直接向省政府报告，并抄送省财政厅、市政府和市财政局。

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

省政府代发行的政府债券，由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，各级政府不得拒绝相关偿还义务转移，并应承担全部偿还责任。各级政府应当通过预算安排、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中央统一收回。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

按照政府性债务风险事件的性质、影响范围和危害程度

等情况，划分为 I 级（特大）、II 级（重大）、III 级（较大）、IV 级（一般）四个等级。当政府性债务风险事件等级指标有交叉、难以判定级别时，按照较高一级处置，防止风险扩散；当政府性债务风险事件等级随时间推移有所上升时，按照升级后的级别处置。

政府性债务风险事件监测主体为区政府。

3.4.1 I 级（特大）债务风险事件，是指出现下列情形之一：

（1）无法偿还政府债务本息，全区地方政府债务本金违约金额占同期全区政府债务应偿还本金 10% 以上，或者利息违约金额占同期应付利息 10% 以上；

（2）因偿还政府债务本息或者履行或有债务的法定代偿责任或必要救助责任，导致无法保障必要的基本民生支出和政府有效运转支出；

（3）区政府及上级政府认为需要认定为 I 级（特大）债务风险事件的其他情形。

3.4.2 II 级（重大）债务风险事件，是指出现下列情形之一：

（1）全区地方政府债务本金违约金额占同期全区政府债务应偿本金 5% 以上（未达到 10%），或者利息违约金额占同期应付利息 5% 以上（未达到 10%）；

（2）因到期政府债务违约，或者因政府无法履行或有

债务的法定代偿责任或必要救助责任，造成重大群体性事件，影响极为恶劣；

（3）区政府及上级政府需要认定为Ⅱ级（重大）债务风险事件的其他情形。

3.4.3 Ⅲ级（较大）债务风险事件，是指出现下列情形之一：

（1）全区地方政府债务本金违约金额占同期全区政府债务应偿本金1%以上（未达到5%），或者利息违约金额占同期应付利息1%以上（未达到5%）；

（2）因到期政府债务违约，或者因政府无法履行或有债务的法定代偿责任或必要救助责任，造成较大群体性事件；

（3）区政府及上级政府需要认定为Ⅲ级（较大）债务风险事件的其他情形。

3.4.4 Ⅳ级（一般）债务风险事件，是指出现下列情形之一：

（1）偿还单笔政府债务本息出现实质性违约；

（2）因到期政府债务违约，或者因政府无法履行或有债务的法定代偿责任或必要救助责任，造成群体性事件；

（3）区政府及上级政府需要认定为Ⅳ级（一般）债务风险事件的其他情形。

4. 应急处置

4.1 分级响应和应急处置

区政府按照财政部《地方政府性债务风险分类处置指南》，处理政府性债务偿还问题。同时，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，相应实行分级响应和应急处置。

4.1.1 IV级（一般）债务风险事件应急响应

（1）区债务管理领导小组转为债务应急领导小组，对风险事件进行研判，查找原因，明确责任，立足自身化解债务风险。

①以一般公共预算收入作为偿债来源的一般债务违约的，在保障必要的基本民生支出和政府有效运转支出前提下，采取调减投资计划、统筹各类结余结转资金、调入政府性基金或国有资本经营预算收入、动用预算稳定调节基金或预备费等方式筹措资金偿还，必要时处置政府资产。对政府提供担保或承担必要救助责任的或有债务，无力承担相应责任时，也按照上述原则处理。

②以政府性基金收入作为偿债来源的专项债务，因政府性基金收入不足造成债务违约的，在保障部门基本运转和履职需要的前提下，通过调入项目运营收入、调减债务单位行

业主管部门投资计划、处置部门和债务单位可变现资产、调整部门预算支出结构、扣减部门经费等方式筹集资金偿还债务。对部门提供担保形成的或有债务，无力承担相应责任时，也按照上述原则处理。

③因债权人不同意变更债权债务关系或不同意置换，导致存量政府债务无法在规定期限内依法转换成政府债券的，原有债权债务关系不变，由债务单位通过安排单位自有资金、处置资产等方式自筹资金偿还。若债务单位无力自筹资金偿还，可按市场化原则与债权人协商进行债务重组或依法破产，政府在出资范围内承担有限责任。对政府或有债务，也按上述原则处理。

④区政府出现债务风险事件后，在恢复正常偿债能力前，除国务院确定的重点项目外，原则上不新上政府投资项目。在建政府投资项目能够缓建的，暂停建设，腾出资金依法用于偿债。

⑤或有债务出现违约风险时，责成有关债务单位主管部门立即成立风险处置工作小组，制定应急处置方案，报区政府批准后实施。应急处置方案主要内容应包括：偿债应急措施（债务重组、调整债务单位财务收支、调减投资计划、转让资产、追索债权等）；需区政府及有关部门协调支持事项；防范债权债务纠纷、企业资产被扣押措施；保密规定要求等。

（2）区债务管理领导小组或债务应急领导小组认为确

有必要时，依法按照相关程序，启动财政重整计划。区政府年度一般债务付息支出超过当年一般公共预算支出10%，或者专项债务付息支出超过当年政府性基金预算支出10%时，债务管理领导小组或债务应急领导小组即刻启动财政重整计划。

（3）区政府性债务风险事件应急领导小组将债务风险应急处置情况向区政府报告，由区政府向上级政府报备。对可能引发群体性事件的，及时通报相关单位做好应对处置准备。

4.1.2 III级（较大）债务风险事件应急响应

除采取IV级（一般）债务风险事件应对措施外，还应当采取以下升级应对措施：

（1）区债务应急领导小组，应当制定应急处置方案专题向上级债务管理领导小组报告。

（2）区政府偿还省政府代发的到期政府债券（包括一般债券和专项债券）有困难的，申请由市级财政先行代垫偿还，事后扣回。

（3）区政府将债务风险应急处置情况向市政府报告，并抄送市财政部门。

4.1.3 II级（重大）债务风险事件应急响应

除采取IV级（一般）、III级（较大）债务风险事件应对措施外，还应当采取以下升级应对措施：

(1) 区政府统筹本级财力仍无法解决到期债务偿债缺口并且影响政府正常运转或经济社会稳定的，向市级债务应急领导小组申请救助。

(2) 区财政局向上级财政部门申请扣减新增政府债券额度。

4.1.4 I级（特大）债务风险事件应急响应

除采取IV级（一般）、III级（较大）、II级（重大）债务风险事件应对措施外，还应当采取以下升级应对措施：

(1) 区政府按照有关规定向市政府申请提前调度部分国库资金周转。

(2) 区政府建立债务风险处置信息定期向上级债务应急领导小组报告的机制，重大事项立即报告。

(3) 区债务应急领导小组报请区政府通报I级（特大）债务风险事件涉及单位名单，启动债务风险责任追究机制。

4.2 财政重整计划

依法履行相关程序实施政府财政重整计划，保障必要的基本民生支出和政府有效运转支出，注重与金融政策协调，加强与金融机构的沟通，确保不因为偿还债务本息影响政府基本公共服务的提供。财政重整计划包括但不限于以下内容：

(1) 拓宽财源渠道。依法加强税收征管，加大清缴欠税欠费力度，确保应收尽收。落实国有资源有偿使用制度，

增加政府资源性收入。除法律、行政法规和国务院规定的财税优惠政策之外，可以暂停其他财税优惠政策，待风险解除后再行恢复。

（2）优化支出结构。财政重整期内，除必要的基本民生支出和政府有效运转支出外，视债务风险事件等级，区级政府其他财政支出保持“零增长”或者大力压减。一是压缩基本建设支出。不得新批政府投资计划，不得新上政府投资项目；不得设立各类需要政府出资的投资基金等，已设立的制定分年退出计划并严格落实。二是压缩政府公用经费。实行公务出国（境）、培训、公务接待等项目“零支出”，大力压缩政府咨询、差旅、劳务等各项支出。三是控制人员福利开支。机关事业单位暂停新增人员，必要时采取核减机构编制、人员等措施；暂停地方自行出台的机关事业单位各项补贴政策，压减直至取消编制外聘用人员支出。四是清理各类对企事业单位的补助补贴。暂停或取消地方出台的各类奖励、对企业的政策性补贴和贴息、非基本民生类补贴等。五是调整过高支出标准，优先保障国家出台的教育、社保、医疗、卫生等重大支出政策，地方支出政策标准不得超过国家统一标准。六是暂停土地出让收入各项政策性计提。土地出让收入扣除成本性支出后全部用于偿还债务。

（3）处置政府资产。指定机构统一接管政府及其部门拥有的各类经营性资产、行政事业单位资产、国有股权等，

结合市场情况予以变现，多渠道筹集资金偿还债务。

（4）申请市级援助。采取上述措施后，风险地区财政收支仍难以平衡的，向市政府申请临时援助，包括但不限于：代偿部分政府债务，加大财政转移支付力度，减免部分专项转移支付配套资金。

（5）加强预算审查。实施财政重整计划以后，区政府涉及财政总预算、部门预算、重点支出和重大投资项目、政府债务等事项，依法报区人民代表大会或其常委会审查批准的同时，报市政府备案。

（6）改进财政管理。实施中期财政规划管理，妥善安排财政收支预算，严格做好与化解政府性债务风险政策措施的衔接。

4.3 舆论引导

如根据处置债务风险事件的需要已启动应急响应，区政府或债务应急领导小组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。

4.4 应急终止

全区政府性债务风险得到缓解、控制，区政府实现财政重整目标，经市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，区政府详尽、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，及时形成书面总结，向区人民代表大会常委会和市政府报告。

5.2 评估分析

债务风险事件应急处置结束后，区政府及财政部门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. 保障措施

6.1 通信保障

启动应急响应后，各相关部门保持应急指挥联络畅通，有关部门应当指定联络员，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。

6.2 人力保障

加强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、舆情应对等业务能力。启动应急响应后，各有关部门应安排人员具体落实相关工

作。

6.3 资源保障

如发生政府性债务风险事件，区政府将统筹财政资金、政府及其部门资产、政府债权等可偿债资源，为偿还债务提供必要保障。

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，提前防范、及时控制、妥善处理；遵守保密规定，对涉密信息要加强管理，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，建立咨询机制，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业监督管理法》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地方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 追究机制响应

发生IV级（一般）以上政府性债务风险事件后，区债务应急领导小组报请区政府适时启动债务风险责任追究机制，区政府依法对相关责任人员进行行政问责。

6.6.3 责任追究程序

（1）区政府性债务管理领导小组组织有关部门，对政府性债务风险的责任进行核实认定，提出处理意见，报区政府审定。

（2）有关任免机关、监察机关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。

（3）区政府将政府性债务风险处置纳入政绩考核范围，在终止应急措施之前，相关责任单位主要领导同志不得重用或提拔；属于已经离任的领导责任的，应当依纪依法追究其责任。

7. 附则

7.1 预案管理

本预案由区财政局制订，报区人民政府批准后实施。本预案实施后，将根据国家政策变化和实际需要适时进行修订。

7.2 预案解释

本预案由区财政局负责解释。

7.3 预案实施时间

本预案自印发之日起实施。

公开方式：主动公开

抄送：区委各部委办，区人大办、政协办、纪委办，区法院、
检察院，各人民团体

广州市花都区人民政府办公室秘书科 2018年8月30日印发
