

# 西安市灞桥区人民政府办公室文件

灞政办发〔2018〕48号

## 西安市灞桥区人民政府办公室 关于印发灞桥区政府性债务风险应急处置 预案的通知

各街道办事处，区政府各工作部门，各直属机构，灞河新区各有关部门：

《灞桥区政府性债务风险应急处置预案》已经区政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。

西安市灞桥区人民政府办公室

2018年7月13日

# 灞桥区政府性债务风险应急处置预案

## 1 总则

### 1.1 目的

建立健全政府性债务风险应急处置工作机制，坚决快速响应、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，维护经济安全和社会稳定。

### 1.2 工作原则

#### 1.2.1 分级负责

区政府对全区政府性债务风险应急处置负总责，区财政局作为政府性债务的管理部门，牵头制定政府性债务风险应急处置预案，其他相关部门根据职责分工开展政府性债务风险应急处置工作。

#### 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坚持依法合规，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》《中华人民共和国突发事件应对

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突发事件应急预案管理办法的通知》(国办发〔2013〕101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)《财政部关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》(财预〔2017〕50号)《陕西省政府性债务管理办法》、《陕西省省级政府性债务风险应急处置预案》(陕政办函〔2017〕110号)《西安市政府性债务管理办法》、《西安市政府性债务风险应急处置预案》(市政办函〔2017〕288号)等。

#### 1.4 适用范围

本预案所称政府性债务风险事件是指灞桥区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。

##### 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、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：指企事业单位因公益性项目举借、由非财政性资金偿还，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。

## 2 组织指挥体系及职责

### 2.1 应急组织机构

灞桥区政府成立灞桥区政府性债务管理领导小组(以下简称区债务管理领导小组)，作为非常设机构，负责领导全区政府性债务日常工作。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(以下简称区债务应急领导小组)，负责组织，协调，指挥风险事件应对工作。

区债务管理领导小组组长由区长担任，副组长由常务副区长担任，成员单位包括区财政局(区国资局)、区发改委、区审计局、区建住局，灞河新区经发局、金融办、建设局、市政公用局等部门，根据工作需要可以适时调整成员单位。

### 2.2 部门职责

2.2.1 区财政局是政府性债务的归口管理部门，承担区债务管理领导小组(区债务应急领导小组)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，协调驻区金融机构配合开展政府性债务风险处置工作。

2.2.2 区发改委负责评估本区投资计划和项目，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。

2.2.3 区审计局负责对政府性债务风险事件开展审计，明确有关单位和人员的责任。

2.2.4 区建住局负责本区城市建设项目债务风险防范工作，根据应急需要调整城市建设项目投资计划，牵头灞河新区建设局、市政公用局做好城建项目债务风险的应急处置工作。

2.2.5 区国资局负责区属国有企业的债务风险防范工作，根据应急需要提出企业债务应急处置计划，牵头做好国有企业债务风险的应急处置工作。

2.2.6 区债务单位行业主管部门是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，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，落实债务还款资金来源，及时向区债务管理领导小组（区债务应急领导小组）报告。

2.2.7 其他部门（单位）负责本部门（单位）债务风险管理防范工作，落实政府性债务偿还化解责任。

### 3 风险预警和分类处置

#### 3.1 预警监测

区财政局建立政府性债务风险评估和预警机制，结合省市财政部门公布的区县政府性债务风险情况，定期公布区政府性债务风险评估情况并作出预警，及时将结果报告区政府，并通报区级有关部门，做到风险早发现、早报告、早处置。

区财政局要将区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事项，纳入监测范围，防范财政风险。区级各部门应当定期排查风险隐患，防患于未然。

### 3.2 信息报告

区级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

区级部门预计无法按期足额支付到期政府债务本息的，应提前三个月以上向区政府报告，并抄送区财政局。

区财政局接到区级部门政府债务风险事件报告后应立即将相关情况报告区债务管理领导小组，并通报给区债务管理领导小组各成员单位。

区财政局预计无法按期足额支付到期政府债券本息或履行财政支出责任的，要提前2个月以上向区债务管理领导小组及各成员单位报告，并上报市财政局。同时区债务管理领导小组应及时转为区债务应急领导小组，立即负责组织、协调、指挥风险事件应对工作，并向市政府报告。

#### 3.2.2 或有债务风险事件报告

区债务单位预计无法按期足额支付或有债务本息的，应提前三个月以上向区级主管部门报告，区级主管部门收到报告10个工作日内确认区债务单位无力履行法定代偿责任或必要救助责任后报告区债务管理领导小组，并抄送区财政局。

区政府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，经本级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，由本级政府提前1个月以上向市政府报告，并抄送市财政局。

区财政局接到区级主管部门或有债务风险事件报告后要立即将相关情况通报区债务管理领导小组各成员单位，并上报市财政局。

区债务管理领导小组收到区财政局的或有债务风险事件报告应及时转为债务应急领导小组，立即负责组织、指挥风险事件应对工作，并在5个工作日内向市政府报告。

### 3.2.3 报告内容

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

一般采取书面报告形式。紧急情况下可采取先电话报告、后书面报告的方式。

## 3.3 分类处置

### 3.3.1 政府债券

对政府债券，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，政府不得拒绝相关偿还义务转移，并应承担全部偿还责任。政府要通过预算安排、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。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，政府及其部门出具的担保合同无效，政府及其部门对其不承担偿债责任，仅依法承担适当民事赔偿责任，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。

(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，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》施行以后各级政府违法违规提供担保承诺的债务，参照 3.3.3. 第 (1) 项依法处理。

### 3.3.5 其他事项

政府性债务风险分类处理，按《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）进行。

## 4 债务风险事件级别及应急响应

政府性债务风险事件，按照性质、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。区政府发生Ⅰ级（特大）、Ⅱ级（重大）、Ⅲ级（较大）、Ⅳ级（一般）债务风险事件时，由区政府应急响应。区政府发生Ⅲ级（较大）以上级别的债务风险事件时，除区政府应急响应外，应及时上报市政府启动市级政府应急响应。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和区财政局。

### 4.1 债务风险事件级别

Ⅰ级（特大）债务风险事件，是指出现下列情形之一：

（1）省政府代为发行的地方政府债券到期本息兑付出现违约；

（2）区政府无法偿还地方政府债务本息，或者因偿还政府债务本息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）区政府无法履行或有债务的法定代偿责任或必要救助

责任,或者因履行上述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;

(4) 区政府债务本金违约金额占同期本级政府债务应偿本金 10%以上,或者利息违约金额占同期应付利息 10%以上;

(5) 区政府需要认定为 I 级债务风险事件的其他情形。

II 级(重大)债务风险事件,是指出现下列情形之一:

(1) 区政府债务本金违约金额占同期本级政府债务应偿本金 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) 区级部门及其所属单位到期政府债务违约,或者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) 区政府需要认定为 II 级债务风险事件的其他情形。

III 级(较大)债务风险事件,是指出现下列情形之一:

(1) 区政府债务本金违约金额占同期本级政府债务应偿本金 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) 区级部门及其所属单位到期政府债务违约,或者区政府及其部门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) 区政府需要认定为 III 级债务风险事件的其他情形。

IV 级(一般)债务风险事件,是指出现下列情形之一:

(1) 区级部门及其所属单位到期政府债务违约, 或区级政府及其部门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;

(2) 区政府需要认定为IV级债务风险事件的其他情形。

#### 4.2 应急响应

##### IV级债务风险事件应急响应

(1) 区级部门及所属单位, 除国务院和省市政府确定的重点项目外, 原则上不得新上政府投资项目, 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还政府债务。同时通过调整部门和单位预算支出结构、调入项目运营收入等方式筹措资金, 必要时可以处置政府资产偿还政府债务。对部门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, 也按照上述政府债务处理原则处理;

(2) 区级部门年度一般债务付息支出超过当年部门一般公共预算支出 10%的, 或者专项债务付息支出超过当年部门政府性基金预算支出 10%的, 区债务管理领导小组启动部门财务重整计划;

(3) 区级部门要将债务风险应急处置情况报告区政府, 并抄送区财政局。

##### III级债务风险事件应急响应

除采取IV级债务风险事件应对措施外, 还要采取以下升级应对措施:

(1) 区债务管理领导小组要密切关注事态变化，加强政策指导，及时组织召开专题会议通报风险处置情况，必要时可以成立工作组进驻风险部门，指导债务风险处置。区债务管理领导小组应当将债务风险应急处置进展情况和处置结果上报市政府，并抄送市财政局；

(2) 区财政局应当调整支出结构，在保工资、保运转、保基本民生的前提下，压缩项目支出，调整用于偿还到期债务本息；

(3) 区级部门偿还省政府代发的到期地方政府债券有困难的，可以申请由区财政先行代垫偿还，事后扣回；

(4) 区政府偿还省政府代发的到期地方政府债券有困难的，可以申请由市级财政先行代垫偿还，事后扣回。

## II 级债务风险事件应急响应

除采取IV级、III级债务风险事件应对措施外，还要采取以下升级应对措施：

(1) 区债务管理领导小组转为区债务应急领导小组，汇总有关情况报告区政府，动态监控风险事件进展，指导区级部门化解债务风险；

(2) 区级部门统筹本部门各项财力仍无法解决到期债务偿债缺口并且影响社会稳定，可以向区债务应急领导小组申请救助，申请内容主要包括债务风险情况说明、应急方案及已采取的应急措施、需区政府帮助解决的事项等；

(3) 区债务应急领导小组对区级部门救助申请提出审核意

见，报区政府批准后实施，并立即启动责任追究程序；

（4）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，可以向市债务应急领导小组申请救助。

### I 级债务风险事件应急响应

除采取IV级、III级、II级债务风险事件应对措施外，还要采取以下升级应对措施：

（1）经区政府批准，区债务应急领导小组及时将债务风险情况和应急处置方案向市政府报告，并抄送市财政局；

（2）区政府偿还到期地方政府债券本息有困难的，可向市政府申请提前调度部分国库资金周转，用于偿还到期地方政府债券本息；

（3）经区政府批准，启动区级财政重整计划和责任追究机制；

（4）区政府建立债务风险处置信息定期向市债务应急领导小组报告的机制，重大事项必须立即报告。

## 4.3 财政重整计划

实施政府财政重整计划必须依法履行相关程序，保障必要的基本民生支出和政府有效运转支出，要注重与金融政策协调，加强与金融机构的沟通，不得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：

### 4.3.1 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。

4.3.2 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，本级政府其他财政支出应当保持“零增长”或者大力压减。一是压缩基本建设支出。不得新批政府投资项目，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，已设立的应当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、养旅、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应全部用于偿还债务。

4.3.3 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。

4.3.4 申请市上救助。采取上述措施后，区财政收支仍难以平衡的，可以向市政府申请临时救助，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。待财政重整计划实施结束后，由市政府研究决定是否收回相关资金。

4.3.5 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，在依法报区人民代表大会或其常务委员会审查批准的同时，必须报市政府备案。

4.3.6 改进财政管理。实施财政重整计划后，区政府要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。

#### 4.4 舆论引导

根据处置债务风险事件的需要，启动应急响应后，区政府或区债务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。

#### 4.5 应急终止

政府性债务风险得到缓解、控制，区政府实现财政重整目标，报经市政府同意后终止应急措施。

### 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，向区人民代表大会常务委员会和市政府报告。

## 5.2 评估分析

债务风险事件应急处置结束后，区政府及区财政局要对债务风险事件应急处置情况进行评估。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。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。

# 6 保障措施

## 6.1 通信保障

启动应急响应的区政府应当保持应急指挥联络通畅，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，提高有关人员政策理论、日常管理、风险监测、应急处置、舆情应对等业务能力。启动应急响应的区政府应当部署各有关部门安排人员具体落实相关工作。

## 6.3 资源保障

发生政府性债务风险事件，区政府应当统筹本级财政资金、政府及其部门资产、政府债券等可偿债资源，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，要提前防范、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

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）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；

金融机构违法违规向政府提供融资，要求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 behavior。

#### 6.6.2 追究机制响应

发生IV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，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）区政府指定牵头部门组织对政府性债务风险事件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）有关任免机关、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

本预案由区财政局制定，报区政府批准后实施。本预案实施后，区财政局应当会同有关部门做好宣传、培训等工作，加强业务指导，并根据实施情况适时进行评估和修订。

### 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。

