

莆田市涵江区人民政府文件

涵政综〔2017〕234号

莆田市涵江区人民政府关于印发 涵江区政府性债务风险应急预案的通知

各乡镇、街道、管委会，区直及驻涵各有关部门：

现将《涵江区政府性债务风险应急预案》印发给你们，请结合实际，认真遵照执行。

莆田市涵江区人民政府

2017年9月20日

（此件主动公开）

涵江区政府性债务风险应急预案

一、总则

（一）编制目的

为规范地方政府性债务管理，有效防范和化解财政金融风险，建立健全地方政府性债务风险应急处置机制，维护政府信用，促进我区经济社会持续健康发展，制定本预案。

（二）编制依据

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）、《福建省人民政府关于加强政府性债务管理的实施意见》（闽政〔2015〕55号）、《福建省人民政府办公厅转发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》（闽政办〔2013〕135号）、《福建省人民政府办公厅转发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》（闽政办〔2017〕16号）、《福建省人民政府办公厅关于印发福建省政府性债务风险应急处置预案的通知》（闽政办〔2017〕85号）等法律法规制定本预案。

（三）适用范围

本预案适用于涉及我区地方政府性债务风险的预警及应急处置。各乡镇、街道可结合本辖区实际情况，制定本辖区政府性债务风险应急预案，也可根据本辖区具体情况，增加风险评估和预警指标，加大风险评估和预警频次，加强政府债务的精准化管理。

地方政府性债务分为：一般债务、专项债务和或有债务。一般债务是指以一般公共预算收入偿还的债务；专项债务是指以政府性基金或专项收入偿还的债务；或有债务是指政府负有担保责任和可能承担一定救助责任的债务。

（四）工作原则

政府性债务风险应急处置工作实行统一领导、明确责任、信息共享、集中决策、协调配合、加强预警、及早应对、措施得力、维护稳定的原则。

二、应急组织体系与职责

（一）风险应急机构组成和成员单位

根据债务风险应急处置需要，成立涵江区政府性债务风险应急工作领导小组（以下称“应急工作小组”），负责全区政府性债务风险应急处置工作，具体名单如下：

组 长：连向红（区委副书记、区长）

副组长：施晨峰（区委常委、副区长）

成 员：姚明龙（区政府办主任）
欧 虹（区发改局局长）
朱永胜（区财政局局长）
肖 娴（区审计局局长）
凌文东（区住建局局长）
许腾鏢（区交通运输局局长）
陈国辉（区水务局局长）
翁榕钦（区金融办副主任）
郭孙涵（江口镇镇长）
姚子钦（三江口镇镇长）
林 峰（白塘镇镇长）
陈志强（国欢镇镇长）
林志煌（梧塘镇镇长）
陈丽琼（萩芦镇镇长）
连敬慰（白沙镇镇长）
许金焕（新县镇镇长）
姚恩开（庄边镇镇长）
陈美娟（大洋乡乡长）
郑建烘（涵东办主任）
李跃腾（涵西办主任）

应急工作领导小组办公室设在区财政局（政府债务管理办公室），由区财政局局长朱永胜兼任办公室主任，区财政局副局

长、主任科员谢长华、区金融办副主任邹翔为办公室副主任，成员由吴明珊、陈志军、何志华、郑伟组成，负责应急工作领导小组的日常工作。

（二）应急工作小组职责

财政部门是政府性债务的归口管理部门，承担本级债务管理领导小组或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。

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，负责定期梳理本部门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，做好本单位债务风险管理和防范工作；当出现债务风险事件时，落实债务还款资金安排，及时向本级债务应急领导小组报告。

发展改革部门负责评估本地区投资计划和项目，对债务预警地区的政府投资项目加强审批管理，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，并配合行业主管部门做好其审批的政府投资建设工程类项目的应急处置工作。

审计部门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，对日常审计工作中发现的可能引发风险事件的潜在风险点，应及时向所在地政府和有关部门作出风险提示。

金融管理部门按照职能分工负责协调地方金融机构配合开展政府性债务风险处置工作。

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化解责任。

三、债务风险监测和预警机制

（一）风险监测

应急工作领导小组办公室根据全区政府债务情况，建立债务风险监测和报告制度，对全区的政府债务进行持续的跟踪、监测、分析，定期、不定期组织开展防范债务风险检查，及时向应急工作领导小组报告情况。

（二）风险预警

政府性债务风险评估预警是政府性债务管理的重要组成部分。各乡镇、街道、区级债务单位要建立规范的评估预警机制，按照一般债务率、专项债务率、新增债务率、偿债率、逾期债务率等重要指标进行风险测算，控制政府性债务规模。对可能发生违约的政府性债务及时向应急工作领导小组报告，做到早预防、早发现、早报告、早处置。

（三）债务风险评估和预警指标

政府性债务风险评估和预警主要指标包括：一般债务率、专项债务率、新增债务率、逾期债务率和偿债率。

1. 一般债务率。该指标反映地方政府动用当期一般公共预算收入满足偿债需求能力。一般债务率风险警戒线为 100%。公式：一般债务率 = 一般债务余额 / 债务平均年限 / 一般公共预算可偿债财力 × 100%，债务平均年限比照国家相关口径定为 4 年。

一般公共预算可偿债财力为一般公共预算财力扣除按照有

关规定必须用于基本财力保障的人员经费、公用经费、民生支出以及其他必要支出等部分。

2. 专项债务率。该指标反映地方政府动用当期政府性基金预算收入满足偿债需求的能力。专项债务率风险警戒线为 100%。公式为：专项债务率 = 专项债务余额 / 债务平均年限 / 政府性基金预算可偿债财力 × 100%，债务平均年限比照国家相关口径定为 4 年。

政府性基金预算可偿债财力为政府性基金预算财力扣除按照有关规定必须开支或计提的各项成本性支出和政策性支出。

3. 新增债务率。该指标反映地方政府债务增长速度。公式为：一般债务新增债务率 = 一般债务余额增长额 / 上年一般债务余额 × 100%，专项债务新增债务率 = 专项债务余额增长额 / 上年专项债务余额 × 100%。

4. 逾期债务率。该指标反映地方政府债务当期流动性风险。公式为：一般债务逾期率 = 一般债务逾期债务余额 / 一般债务余额 × 100%，专项债务逾期率 = 专项债务逾期债务余额 / 专项债务余额 × 100%。

5. 偿债率。该指标反映地方政府当当期偿债压力。公式为：一般债务偿债率 = 一般债务还本支出 / （一般公共预算支出 + 一般债务还本支出） × 100%，专项债务偿债率 = 专项债务还本支出 / （政府性基金预算支出 + 专项债务还本支出） × 100%。

（四）分类处置

1. 政府债券

根据实际举借政府债券，分别依法承担政府债券偿还责任。

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，经区政府、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将按规定统一收回。政府作为出资人，在出资范围内承担有限责任。

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，除外国政府和国际金融组织贷款外，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，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。

具体金额由区政府、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，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。

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，参照第(1)点存量担保债务依法处理。

5. 以后年度财政资金支付事项

政府及其部门协议承诺用以后年度财政资金支付事项超出财政承受能力，导致无法按期支付的，在保障必要的基本民生支出和政府有效运转支出前提下，应当采取调减投资计划、调整部门预算支出结构、统筹各类结余结转资金、调入项目运营收入、处置可变现资产等方式筹措资金支付。

6. 其他事项

政府性债务风险分类处置的具体方式参照《福建省财政厅转发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》(闽财债管〔2017〕3号)有关规定实施。

(五) 政府债务风险预警等级

根据一般债务率、专项债务率、新增债务率、逾期债务率、偿债率五项指标值划分为绿色安全区、黄色风险提示区和红色风险预警区三个范围等级。

五项指标均在风险警戒线范围内的，列入绿色安全区名单；

五项指标有一项高于风险警戒线的乡镇及区直有关单位，列入黄色风险提示区名单，其中高于风险警戒线的指标为一般债务率时，列入黄色风险重点提示区名单；一般债务率、专项债务率两项同时高于风险警戒线的乡镇及区直有关单位，列入红色风险预警区名单，其中另外三项中有两项高于风险警戒线时，列入红色风险重点预警区名单。

列入绿色安全区名单的乡镇、街道及区直有关单位，要认真总结成功管理经验，继续巩固工作基础。同时也要增强忧患意识，排查风险隐患，超前预测，密切跟踪风险变化，综合考虑经济社会发展需要和财力可能，关口前移，合理控制债务规模和增长速度。

列入黄色风险提示区名单，尤其是列入黄色风险重点提示区名单的乡镇、街道及区直有关单位，要积极采取有效措施严格控制债务规模，认真排查债务项目风险区域；要全面查找债务管理方面存在的问题，通过控制项目规模、调整支出结构、压缩公用经费、处置存量资产等方式多渠道筹措偿债资金，及时偿还和压缩债务规模，逐步降低债务风险。

列入红色风险预警区名单的乡镇、街道及区直有关单位，特别是列入红色风险重点预警区名单的乡镇、街道及区直有关单位，要制定应急处置预案，明确应急处置预案责任主体、应急响应具体措施和应急预案启动程序，避免发生债务危机，并及时上报应急工作领导小组。

（六）信息汇报

各乡镇、街道债务管理部门及区直有关债务单位要及时向区政府定期报送债务本息偿还情况，分析债务结构、明确偿债资金来源。做好偿债资金的筹集工作，若不能按期偿还，应提前 60 天向区政府报告。应急工作领导小组在接到报告后，应主动召集相关部门听取意见，并向工作小组领导提出启动本预案的建议。如本预案启动，应急工作领导小组需将处理情况报送区政府。

四、政府性债务风险应急响应具体措施

（一）应急响应

发生政府债务风险后，应急工作领导小组要立即召开会议，研究制定解决方案，积极采取有效措施，避免银行下调信用评级以及司法诉讼等恶性状况的发生。及时与违约债务的债权人取得联系，启用偿债准备金偿还高风险债务，承诺债权人多渠道筹集偿债资金，解决债务逾期问题。

（二）应急响应具体措施

各乡镇、街道及区直有关单位在保运转、保民生、保稳定的前提下，结合本乡镇、本单位财政和债务情况，多措并举，化解债务风险。一要建立偿债准备金制度，强化自身防御风险的能力，需要用财政性资金偿还的政府债务，债务单位应提前 30 天向区政府报告，同时抄送区财政部门。二要积极与银行等债权人协商，对于即将到期的债务，通过贷款展期、适当减免

利息等方式缓解当期偿债压力，规避短期偿债风险。三要积极采用政府和社会资本合作（PPP）模式，盘活存量债务项目，压缩债务规模，避免债务违约，化解政府性债务危机。四要充分利用发行地方政府债券的有利政策，首先置换或偿还期限短、融资成本高的债务，达到优化政府债务结构，降低融资成本的目的。五要充分挖掘政府各种有效资源筹集偿债资金，如处置闲置行政事业资产以及土地等资产，其变现收入纳入偿债准备金。六要大力压缩“三公”经费等一般性支出，节约资金用于偿还债务。七要在积极消化存量债务基础上，将政府负有偿还责任的债务纳入预算管理。

（三）应急结束

债务风险应急状态解除，由应急工作领导小组根据实际需要提出，报请本级政府批准后实施。

五、应急保障

（一）通信保障

启动应急响应的乡镇、街道及区直有关单位应当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。

（二）人力保障

加强政府性债务管理队伍建设，充实债务管理力量，配备专职人员负责政府性债务管理、风险监测、应急处置等工作，提高相关人员政策理论、日常管理、风险监测、应急处置、與

情应对等业务能力。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。

（三）资源保障

发生政府性债务风险事件的地方政府要统筹本级财政资金、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。

（四）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。

（五）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。

六、后期处置

政府债务风险处置后，其所造成的负面影响并不能及时消除，应急工作领导小组有必要开展善后工作。首先，债务单位要向债权人作出完善债务管理工作的书面情况说明，保证在日后的债务管理中严格执行债务预警机制、更多渠道地筹集偿债资金措施，重新建立政府信用；其次，总结教训，制定具体措施，落实债务责任，避免类似事件再次发生。

七、附则

（一）预案管理

本预案由区财政局制订，报区政府批准后实施。本预案实施后，区财政局应加强业务指导，并根据实施情况适时进行评估和修订。

（二）预案解释

本预案由区财政局负责解释。

（三）预案实施时间

本预案自印发之日起实施。