

交城县人民政府办公室文件

交政办发〔2021〕15号

交城县人民政府办公室 关于印发交城县政府性债务风险应急处置预案的 通 知

各乡(镇)人民政府，县直各有关单位：

为进一步有效防范和化解政府性债务风险，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，促进我县经济社会持续健康稳定发展，经县人民政府同意，制定《交城县政府性债务风险应急处置预案》，现予以印发，请遵照执行。

交城县人民政府办公室

2021年8月16日

(此件公开发布)

交城县政府性债务风险应急处置预案

1 总则

1.1 目的

建立健全地方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，维护经济安全和社会稳定。

1.2 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）、《财政部关于印发地方政府法定债务风险评估和预警办法的通知》（财预〔2020〕118号）、《山西省应急救援总指挥部办公室关于加强突发事件应急预案管理工作的通知》（晋应急总指办发〔2021〕3号）等。

1.3 适用范围

本预案适用于地方政府性债务风险事件。具体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。

1.4 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。

2 组织指挥体系及职责

2.1 应急组织机构

根据政府性债务管理需要，成立交城县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。当出现政府性债务风险事件时，根据需要转为交城县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）由县长任组长，副组长由分管财政和金融的副县长担任，成员单位包括财政、发展改革、审计、国资、地方金融监管等部门、单位以及人民银行分支机构、当地银监部门，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 财政部门是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。

2.2.2 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。

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。

2.2.4 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。

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 当地银监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,落实政府性债务偿还化解责任。

3 风险监测和预警

3.1 风险监测

债务管理领导小组(债务应急领导小组)办公室根据每年省级财政部门的风险评估和预警结果,对全县的政府性债务进行持续跟踪、监测、分析,定期、不定期组织开展防范债务风险检查,及时向债务管理领导小组(债务应急领导小组)报告情况。

3.2 风险评估

地方政府法定债务风险评估指标，包括主要指标和辅助指标，主要指标是债务率，辅助指标是偿债资金保障倍数、利息支出率。其中，偿债资金保障倍数按一般债务、专项债务分别设置，包括一般债务偿债资金保障倍数、专项债务偿债资金保障倍数。

3.3 债务风险评估和预警指标

3.3.1 债务率反映法定债务总体偿还能力。公式表示为：

$$\text{债务率} = \frac{\text{一般债务余额} + \text{专项债务余额}}{\text{一般公共预算财力} + \text{政府性基金预算财力}}$$

3.3.2 偿债资金保障倍数反映一般公共预算或政府性基金预算可偿债资金对一般债务或专项债务按时履约偿还本金的保障能力。公示表示为：

$$\text{一般债务偿债资金保障倍数} = \frac{\text{一般公共预算可偿债资金}}{\text{一般债务余额} \div \text{一般债务剩余年限}}$$

$$\text{专项债务偿债资金保障倍数} = \frac{\text{政府性基金预算可偿债资金}}{\text{专项债务余额} \div \text{专项债务剩余年限}}$$

3.3.3 利息支出率反映一般公共预算和政府性基金预算对一般债务和专项债务按时履约付息的保障能力。公示表示为：

$$\text{利息支出率} = \frac{\text{一般债务付息支出} + \text{专项债务付息支出}}{\text{一般公共预算支出} + \text{政府性基金预算支出}}$$

3.4 政府债务风险预警等级

根据地方政府法定债务的债务率（以下简称法定债务率）水平由高到低设置红（债务率 $\geq 300\%$ ）、橙（ $200\% \leq \text{债务率} < 300\%$ ）、黄（ $120\% \leq \text{债务率} < 200\%$ ）、绿（债务率 $< 120\%$ ）四个风险等级档次。

根据地方政府法定债务风险等级档次和辅助指标水平，确定风险预警和风险提示。

符合下列条件之一的，确定风险预警：

- （一）法定债务率水平处于红色等级的；
- （二）法定债务率水平处于橙色或黄色等级，且偿债资金保障倍数低于1.3倍或利息支出率高于10%的。

除前款第二项规定外，法定债务率水平处于橙色和黄色等级，确定风险提示。

列入绿色安全区，债务管理领导小组办公室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。

列入风险提示区，债务管理领导小组办公室要及时上报债务管理领导小组，各部门单位要积极配合债务管理领导小组办公室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；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。

列入风险预警区，债务管理领导小组提前转为债务应急领导小组，债务应急领导小组办公室协同各部门单位分析、研究预计违约的地方政府性债务类别、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向债务应急领导小组详细报告。债务应急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，承诺债权人多渠道筹集偿债资金，解决债务逾期问题。必要时，经本级人民政府批准后启动政府性债务应急预案。

3.5 信息报告

债务管理领导小组(债务应急领导小组)办公室和各成员单位要向债务管理领导小组(债务应急领导小组)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天向债务管理领导小组(债务应急领导小组)报告，由债务管理领导小组(债务应急领导小组)研究处理相关问题。

3.6 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。

3.6.1 Ⅰ级(特大)债务风险事件，是指出现下列情形之一：

(1) 地方政府债务本金违约金额占同期本地区政府债务应偿本金10%以上，或者利息违约金额占同期应付利息10%以上；

(2) 县级以上地方政府需要认定为Ⅰ级债务风险事件的其他情形。

3.6.2 Ⅱ级(重大)债务风险事件，是指出现下列情形之一：

(1) 地方政府债务本金违约金额占同期本地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) 县级以上地方政府需要认定为Ⅱ级债务风险事件的其他情形。

3.6.3 Ⅲ级(较大)债务风险事件，是指出现下列情形之一：

(1) 县级以上地方政府债务本金违约金额占同期本地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) 县级以上地方政府需要认定为Ⅲ级债务风险事件的其他情形。

3.6.4 IV级(一般)债务风险事件, 是指出现下列情形之一:

(1) 县政府本级偿还政府债务本息实质性违约, 或因兑付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;

(2) 县政府本级无法履行或有债务的法定代偿责任或必要救助责任, 或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;

(3) 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;

(4) 县级以上地方政府需要认定为IV级债务风险事件的其他情形。

4 应急响应

4.1 分级响应和应急处置

对因无力偿还政府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, 经本级政府同意后, 相应及时实行分级响应和应急处置。

4.1.1 IV级债务风险事件应急响应

(1) 债务管理领导小组应当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，可以采取调减投资计划、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，必要时可以处置政府资产。对政府提供担保或承担必要救助责任的或有债务，政府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，应当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，政府无力承担相应责任时，也按照上述原则处理。

③本级政府出现债务风险事件后，在恢复正常偿债能力前，除上级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，可以暂停建设，腾出资金依法用于偿债。

(2) 县债务应急领导小组认为确有必要时，经本级人民政府批准后可以启动财政重整计划。县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%的，或者专项债务付息支出超过当年政府性基金预算支出10%的，债务应急领导小组必须启动财政重整计划。

(3) 县政府应当将债务风险应急处置情况向上级政府报备。

4.1.2 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，还应当采取以下升级应对措施：

(1) 县债务应急领导小组将债务风险情况和应急处置方案专题向上级债务管理领导小组报告。

(2) 县政府偿还省级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，可以申请由上级财政先行代垫偿还，事后扣回。

(3) 县政府应当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。

4.1.3 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，还应当采取以下升级应对措施：

(1) 县政府动态监控风险事件进展、化解情况，实时向市级政府报告相关情况。

(2) 县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，可以向市级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、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。

4.1.4 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，还应当采取以下升级应对措施：

(1) 县政府认为确有必要时，可以申请上级政府进驻，帮助或者接管我县财政管理，帮助制定或者组织实施我县财政重整计划。

(2) 县政府建立债务风险处置信息定期向上级政府报告的机制，重大事项必须立即报告。

4.2 地方政府财政重整计划

实施地方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：

(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，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、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应全部用于偿还债务。

(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) 申请上级救助。采取上述措施后，风险地区财政收支仍难以平衡的，可以向上级政府申请临时救助，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，由上级政府自行决定是否收回相关资金。

(5) 加强预算审查。实施财政重整计划以后，县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，在依法报本级人民代表大会或其常委会审查批准的同时，必须报上级政府备案。

(6) 改进财政管理。县政府应当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

根据处置债务风险事件的需要，启动应急响应后，县政府或其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。

4.4 应急终止

地方政府性债务风险得到缓解、控制，地方政府实现财政重整目标，经县政府批准后，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，县政府应当详尽、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，县政府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。县政府应当根据评估结果，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

启动应急响应的地方政府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。

6.2 人力保障

各地要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、舆情应对等业务能力。县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

县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。

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

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地方政府债务限额；

政府及其部门通过发行地方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)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级以上地方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,县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)县政府组织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，报上级政府审定。

(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

本预案由财政局制订，报县政府批准后实施。本预案实施后，财政局应会同有关部门组织宣传、培训，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。

抄送：县委办，人大办，政协办。

交城县人民政府办公室

2021年8月16日印发
