

南通市人民政府办公室文件

通政办发〔2017〕20号

市政府办公室关于印发南通市 政府性债务风险应急处置预案的通知

各县（市）、区人民政府，市经济技术开发区管委会，苏通科技产业园区管委会，通州湾示范区管委会，市各委、办、局，市各直属单位：

《南通市政府性债务风险应急处置预案》已经市政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。

南通市人民政府办公室

2017年2月28日

南通市政府性债务风险应急处置预案

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 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 应急响应

4.1 分级响应和应急处置

4.2 政府财政重整计划

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

建立健全南通市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,牢牢守住不发生本地区或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。全市政府性债务风险应急处置实行市政府负总责、各县(市)区政府按照属地原则分级负责。跨县(市)区政府性债务风险应急处置由相关地区协商办理。市级有关部门在市政府统一领导下加强对全市政府性债务风险应急处置的指导。

1.2.2 及时应对。市、县(市)区政府应当坚持预防为主、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。政府性债务风险事件应急处置应当依法依规,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》、《省政府办公厅关于印发江苏省政府性债务风险应急处置预案的通知》(苏政办发〔2016〕173号)、《江苏省实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》(省政府令第75号)、《市政府关于进一步加强政府性债务

管理的意见》（通政发〔2017〕3号）等。

1.4 适用范围

本预案所称政府性债务风险事件，是指市、县（市）区人民政府已经或者可能无法按期支付政府债务本息，或者无力履行政府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。

本预案所称存量债务，是指清理甄别认定的2014年末地方政府性债务，包括存量政府债务和存量政府或有债务。

1.4.1 政府债务风险事件

（1）政府债券风险事件：指地方政府请省代发行的一般债券、专项债券还本付息出现违约。

（2）其他政府债务风险事件：指除地方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 政府或有债务风险事件

（1）政府提供担保的债务风险事件：指由企事业单位举借、地方人民政府及有关部门提供担保的存量政府或有债务出现风险，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，地方人民政府在法律上不承担偿债或担保责任的存量政府或有债务出现风险，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

市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,负责领导全市政府性债务日常管理,统筹加强市级政府性债务管理重大问题的决策协调。当出现政府性债务风险事件时,市、相关县(市)区债务管理领导小组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)由市、县(市)区政府主要负责人任组长,成员单位包括财政、发展改革、审计、国资、地方金融主管等部门、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归口管理的职能部门,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。

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;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风险事件开展审计，明确有关单位和人员的责任。

2.2.5 金融主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 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 预警和预防机制

3.1 预警监测

3.1.1 市、县（市）区财政部门根据部、省提供的一般债务率、专项债务率等指标，建立地方政府性债务风险评估和预警机制，定期评估政府性债务风险情况并作出预警，做到早发现、早报告、早处置。风险评估和预警结果及时通报债务管理领导小组成员单位。

3.1.2 市、县（市）区政府及其财政部门应当将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。

3.2 信息报告

市、县（市）区政府要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。市、县（市）区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个月以上向上级人民政府报告，并抄送市财政部门或省财政厅。发生突发或重大情况，县（市）区政府应当立即向市政府和省政府报告，并抄送市财政部门和省财政厅。市财政部门接报后应当立即将相关情况通报债务应急领导小组各成员单位。

3.2.2 政府或有债务风险事件报告。市、县（市）区政府或有债务的债务人预计无法按期足额支付政府或有债务本息的，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，由本级人民政府向上级人民政府报告，并抄送上级财政部门或省财政厅。遇突发或重大事件，市、县（市）区政府应当立即向向上级人民政府报告，并抄送上级财政部门或省财政厅。市财政部门接报后应当立即将相关情况通报债务应急领导小组各成员单位。

3.2.3 报告内容。包括预计发生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。

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 地方政府债券。对地方政府债券，市、县（市）区政府（管委会）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，经市、县（市）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，市、县（市）区政府不得拒绝相关偿还义务转移，并应承担全部偿还责任。市、县（市）区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，对应的地方政府债务限额将按规定予以收回。市、县（市）区政府作为出资人，在出资范围内承担有限责任。

3.3.3 存量政府或有债务

（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，各市、县（市）区政府及其部门出具的担保合同无效，各市、县（市）区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。

具体金额由市、县（市）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。对市、县（市）区政府可能承担一定救助责任的存量政府或有债务，市、县（市）区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，市、县（市）区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置的具体办法按《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）执行。

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Ⅱ级（重大）、Ⅲ级（较大）、Ⅳ级（一般）三个等级。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市、县（市）区政府。经济开发区管委会等本级人民政府派出机构的政府性债务风险事件

按照行政隶属关系由所属人民政府负责监测。

3.4.1 II级（重大）债务风险事件，是指出现下列情形之一：

（1）市级或2个及以上的县（市）区政府无法支付地方政府债务本息，或者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）市级或2个及以上的县（市）区政府无法履行政府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；

（3）市级或单个县（市）区政府债务本金违约金额占同期本地区政府债务应偿本金达到5%以上，或者利息违约金额占同期应付利息达到5%以上；

（4）因到期政府债务违约，或者因政府无法履行政府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；

（5）市、县（市）区政府需要认定为II级债务风险事件的其他情形。

3.4.2 III级（较大）债务风险事件，是指出现下列情形之一：

（1）单个县（市）区政府无法支付地方政府债务本息，或者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）单个县（市）区政府无法履行政府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；

（3）市级或单个县（市）区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%）；

（4）因到期政府债务违约，或者因政府无法履行政府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；

（5）市、县（市）区政府需要认定为III级债务风险事件的其他情形。

3.4.3 IV级（一般）债务风险事件，是指出现下列情形之一：

（1）市级或单个县（市）区政府偿还政府债务本息实质性违约；

（2）市级或单个县（市）区政府无法履行政府或有债务的法定代偿责任或必要救助责任；

（3）因到期政府债务违约，或者因政府无法履行政府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）市、县（市）区政府需要认定为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

各县（市）区政府（管委会）为本地区政府债务责任主体，对其举借的政府债务负有偿还责任，市政府实行不救助原则。各地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 IV级债务风险事件应急响应

（1）市或相关县（市）区政府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，可以采取控制项目规模、调减投资计划、压缩财政支出、政府预算安排、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政府或有债务，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政府或有债务，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,也按照上述原则处理。

④市、县(市)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、省确定的重点项目外,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债。

(2)市、县(市)区政府债务管理领导小组或债务应急领导小组认为确有必要时,可以启动财政重整计划。市级、县(市)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%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,债务管理领导小组或债务应急领导小组必须启动财政重整计划。

(3)市、县(市)区政府应当将债务风险应急处置情况向上级人民政府报备,同时抄送上级财政部门。

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)市或相关县(市)区政府债务管理领导小组应当转为

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) 上级债务管理领导小组应当密切关注事态变化,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地区,指导支持债务风险处置工作。

(3) 市或相关县(市)区政府偿还省人民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,可以向省级财政申请先行代垫偿还,事后扣回。

(4) 市或相关县(市)区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人民政府,同时抄送上级财政部门。

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) 市级或相关县(市)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,可以向上级债务应急领导小组报告有关情况,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,提出需上级政府帮助解决的事项等。

(2) 市、相关县(市)区政府债务管理领导小组应当转为债务应急领导小组。市债务应急领导小组应当汇总有关情况向省人民政府报告,动态监控风险事件进展,指导和支持相关县(市)区政府化解债务风险。

(3) 市债务应急领导小组对相关县(市)区政府提出的协

助解决事项提出审核意见，报市政府常务会议审议、市委常委会批准后实施，并立即启动责任追究程序。

4.2 政府财政重整计划

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：

（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）申请临时周转资金。采取上述措施后，风险地区立足自身仍难以化解债务风险事件的，可以向上级或省人民政府申请临时周转资金。待财政重整计划实施结束后，省人民政府收回相关周转资金。

（5）加强预算审查。实施财政重整计划以后，市或相关县（市）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，在依法报本级人民代表大会或其常务委员会审查批准的同时，必须报上级和省人民政府备案。上级人民政府对下级人民政府报送备案的预算调整方案要加强审核评估，认为有不适当之处需要撤销批准预算的决议的，应当依法按程序提请本级人民代表大会常务委员会审议决定。

（6）改进财政管理。市或相关县（市）区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,启动应急响应的市或相关县(市)区政府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

政府性债务风险得到缓解、控制,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,市或相关县(市)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,向本级人民代表大会常务委员会和上级人民政府报告。

5.2 评估分析

债务风险事件应急处置结束后,市或相关县(市)区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,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

启动应急响应的地区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。启动应急响应的地区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的地区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务委员会批准；

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《省政府关于加强政府性债务管理的实施意见》（苏政发〔2016〕154号）和《市政府关于进一步加强政府性债务管理的意见》（通政发〔2017〕3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；

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；

政府及其部门以直接或间接吸收公众资金等方式违规集资；

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；

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，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）市债务管理领导小组组织有关部门，对发生政府性债务风险的县（市）区政府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，向市政府常务会议和市委常委会报告。

（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。

（3）政府性债务风险处置情况纳入县（市）区党政主要负责人政绩考核范围。对实施财政重整的县（市）区政府，视债务风险事件形成原因和时间等情况，追究有关人员的责任。属于在

本届政府任期内举借债务形成风险事件的，在终止应急措施之前，政府主要领导不得重用或提拔；属于已经离任的政府领导责任的，应当依纪依法追究其责任。

7 附则

7.1 预案管理

本预案根据省政府办公厅印发的《江苏省政府性债务风险应急处置预案》制订，报市政府批准后实施。本预案实施后，由市财政局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。县（市）区政府要结合实际制定当地债务风险应急处置预案。

7.2 预案解释

本预案由市财政局负责解释。

7.3 预案实施时间

本预案自印发之日起实施。