

绍兴市越城区人民政府办公室文件

越政办发〔2021〕77号

绍兴市越城区人民政府办公室 绍兴滨海新区管委会办公室 关于印发绍兴市越城区、滨海新区地方政府性 债务风险应急处置预案的通知

各镇人民政府、街道办事处，越城区、滨海新区各部门（单位）：

《绍兴市越城区、滨海新区地方政府性债务风险应急处置预案》已经越城区人民政府、滨海新区管委会同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

绍兴市越城区人民政府办公室 绍兴滨海新区管委会办公室

2021年10月25日

（此件公开发布）

绍兴市越城区、滨海新区地方政府性债务风险应急处置预案

1 总则

1.1 制定目的

进一步规范和加强越城区、滨海新区政府性债务管理，建立健全政府性债务风险应急处置防控体系，牢牢守住不发生区域性系统性风险的底线，切实维护政府信用，保障经济社会持续健康发展。

1.2 工作原则

（1）统一领导。区政府对全区地方政府性债务风险应急处置负总责，区级有关部门在区政府统一领导下，做好区级地方政府性债务应急处置工作，加强对全区地方政府性债务风险应急处置的指导。

（2）分级负责。各单位应当按照“谁借谁还谁管”的原则，各负其责，建立地方政府性债务风险应急处置机制，履行债务风险防范的主体责任，切实防范债务风险。越城区人民政府和滨海新区管委会分别负责所辖区域债务应急处置的各项工作。

（3）及时应对。坚持预防为主、预防和应急处置相结合，加强对地方政府性债务风险的监控，全面评估风险状况，跟踪风险变化，及时排查风险隐患，妥善处置风险事件，防范化解

债务风险。

(4) 依法处置。应急处置应当依法合规，按照市场化原则，充分考虑并维护好各方的合法权益，妥善处置。

1.3 制定依据

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》《中华人民共和国民法典》和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）、《地方政府性债务风险应急处置预案》（国办函〔2016〕88号）、《地方政府性债务风险分类处置指南》（财预〔2016〕152号）、《浙江省人民政府关于进一步加强地方政府性债务管理的实施意见》（浙政发〔2016〕17号）、《浙江省突发事件应急预案管理实施办法》等法律法规及有关规定，结合越城区、滨海新区实际，制定本预案。

1.4 适用范围

本预案所称地方政府性债务风险事件，是指越城区、滨海新区范围内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。

本预案所称存量债务，是指经清理甄别认定的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：指偿还省政府发行的一般债券、

专项债券本息时出现违约。

(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 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承担一定救助责任却无力救助。

2 组织体系及职责

2.1 组织机构

成立越城区、滨海新区政府性债务管理工作领导小组，当出现政府性债务风险事件时，转为政府性债务风险事件应急处置领导小组，负责统一领导、指挥和协调全区债务风险应急处置工作。由滨海新区管委会主任、越城区区委书记，越城区区长任双组长，越城区常务副区长和滨海新区管委会常务副主任任副组长。由区府办、区发改局、区经信局、区财政局（国资办）、新区财政局、区审计局、债务单位主要负责人为领导小组成员。领导小组办公室设在区财政局。

2.2 部门职责

(1) 区府办负责统筹安排领导小组会议，综合协调领导小组各成员单位之间相关事项，及时收集了解债务风险情况并向领导报告，牵头制定、印发领导小组相关文件。发生债务风险事件时，配合研究制定化解风险措施，协调相关部门落实风险化解责任。

(2) 区发改局负责评估全区投资计划和项目，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。

(3) 区经信局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。

(4) 区财政局履行政府性债务管理工作领导小组（债务应急领导小组）办公室职能，负责建立政府性债务风险预警机制，加强债务风险日常监控，组织实施政府债务限额管理、预算管理，在限额内规范举借新增政府债务；监控或有债务变动状况，报告债务风险情况；组织提出债务风险应急措施方案。

(5) 新区财政局做好本辖区债务单位债务风险监控工作，及时向债务管理工作领导小组办公室报告债务风险情况。

(6) 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。

(7) 债务单位是地方政府性债务风险应急处置的责任主体，负责本单位债务风险管理和防范工作，制订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，并及时向本级债务应急领导小组报告。

3 预警预防机制

3.1 预警监测

区财政局做好全区地方政府性债务风险预警，以上级下达的地方政府债务率作为预警指标，定期通报债务风险情况，及时应对地方政府性债务风险事件，做到风险早发现、早报告、早处置。

区政府及区财政局应将区政府及其部门与其他主体签署协议并承诺用以后年度财政资金支付的事项纳入监测范围，全面评估风险状况，定期排查风险隐患。

3.2 预警措施

当地方政府债务率高于 100% 时，要切实履行 5 年化债计划，逐年降低地方政府性债务风险，完成化债目标，在 5 年内将地方政府性债务风险指标降低到警戒线（100%）以内。

3.3 信息报告

建立地方政府性债务风险事件报告制度，发现问题按规定程序及时报告，不得瞒报、迟报、漏报、谎报。

3.3.1 政府债务风险事件报告

预计无法按期足额支付到期政府债务本息的，应当提前 2 个月以上向上级政府和财政部门报告。

3.3.2 或有债务风险事件报告

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，应当提前 1 个月以上向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，向上级政府和财政部门报告。

3.3.3 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。

3.3.4 报告方式

一般采用书面报告形式。紧急情况下可采取先电话报告、后书面报告的方式。

3.4 分类处置

3.4.1 地方政府债券

政府依法承担地方政府债券的全部偿还责任。

3.4.2 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，按照《中华人民共和国民法典》第五百五十一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，政府作为出资人，在出资范围内承担有限责任。

3.4.3 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《中华人民共和国民法典》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，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。

3.4.4 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“存量担保债务”依法处理。

3.4.5 其他事项

地方政府性债务风险分类处置的具体办法按上级规定执行。

4 事件级别

按照地方政府性债务风险事件的性质、影响范围和危害程度等情况，结合省级应急事件定级，划分为特大（Ⅰ级）、重大（Ⅱ级）、较大（Ⅲ级）、一般（Ⅳ级）4个等级。当地方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；当地方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。

4.1 特大债务风险事件（Ⅰ级）

特大债务风险事件（Ⅰ级），是指出现下列情形之一：

（1）上级发行的地方政府债券到期本息兑付出现违约；

（2）政府债务本金违约金额占同期政府债务应偿本金10%以上，或者利息违约金额占同期应付利息10%以上，或者还本付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）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，造成特别重大群体性事件，影响极为恶劣；

（4）上级政府需要认定为特大债务风险事件（Ⅰ级）的其他情形。

4.2 重大债务风险事件（Ⅱ级）

重大债务风险事件（Ⅱ级），是指出现下列情形之一：

（1）政府债务本金违约金额占同期政府债务应偿本金5%以上、10%以下，或者利息违约金额占同期应付利息5%以

上、10%以下，或者还本付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) 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；

(3) 上级政府需要认定为重大债务风险事件（Ⅱ级）的其他情形。

4.3 较大债务风险事件（Ⅲ级）

较大债务风险事件（Ⅲ级），是指出现下列情形之一：

(1) 政府债务本金违约金额占同期政府债务应偿本金1%以上、5%以下，或者利息违约金额占同期应付利息1%以上、5%以下，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) 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) 上级政府需要认定为较大债务风险事件（Ⅲ级）的其他情形。

4.4 一般债务风险事件（Ⅳ级）

一般债务风险事件（Ⅳ级），是指出现下列情形之一：

(1) 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，造成一般群体性事件；

(2) 上级政府需要认定为一般债务风险事件（Ⅳ级）的其他情形。

上述有关数量的表述中，“以上”含本数，“以下”不含本数。

5 应急响应

5.1 分级响应和应急处置

政府对举借的债务负有偿还责任，要加强日常债务风险监测，按照《地方政府性债务风险分类处置指南》规定，妥善处理地方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地方政府性债务违约现象。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，及时实行相应的分级响应和应急处置。

因地方政府性债务风险发生群体性事件，在按本预案进行处置的同时，启动群体性事件应急预案规定的相应级别应急响应。

5.1.1 一般债务风险事件（Ⅳ级）应急响应措施

（1）区政府及其财政等相关部门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，同时，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。

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) 必要时可以启动财政重整计划。政府年度一般债务利息支出超过当年一般公共预算支出 10% 的，或者专项债务利息

支出超过当年政府性基金预算支出 10% 的，可以启动财政重整计划。

(3) 政府应当将债务风险应急处置情况和处置结果上报上级政府和财政部门。

5.1.2 较大债务风险事件（Ⅲ级）应急响应措施

除采取一般债务风险事件（Ⅳ级）应对措施外，还应当采取以下升级应对措施：

(1) 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部门、有关镇（街道），指导支持债务风险处置工作。

(2) 偿还省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，按政策规定及时向上级财政部门申请支持。

5.1.3 重大债务风险事件（Ⅱ级）应急响应措施

除采取一般（Ⅳ级）、较大（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) 区财政局汇总有关情况向区政府报告，动态监控风险事件进展。

(2) 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申请支持，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、需上级政府支持的事项

等。

(3) 根据上级债务应急领导小组落实债务风险应急处置措施的要求，跟踪债务风险化解情况，制定财政重整具体实施计划。

5.1.4 特大债务风险事件（Ⅰ级）应急响应措施

除采取一般（Ⅳ级）、较大（Ⅲ级）、重大（Ⅱ级）债务风险事件应对措施外，还应当根据省债务应急领导小组采取相应升级应对措施。

5.2 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，区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，相关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）申请上级政府支持。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支持。

（5）加强预算审查。实施财政重整计划以后，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，报上级政府备案。

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

5.3 舆论引导

根据处置债务风险事件的需要，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。

5.4 应急响应终止

地方政府性债务风险得到缓解、控制，政府实现财政重整目标，经上级债务管理领导小组或债务应急领导小组同意，终止应急响应措施。

6 后期处置

6.1 记录总结

在债务风险事件应急处置过程中，区政府及其财政部门应当详尽、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。

6.2 评估分析

债务风险事件应急处置结束后，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。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。同时，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。

6.3 责任追究

发生一般（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，依法对相关责任人员进行行政问责。

6.3.1 违法违规责任范围

（1）违反《中华人民共和国预算法》等法律规定的行为；

①政府债务余额超过经批准的地方政府债务限额；

②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；

③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；

④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；

⑤政府债务资金没有依法用于公益性资本支出；

⑥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；

⑦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；

⑧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）、《浙江省人民政府关于进一步加强地

方政府性债务管理的实施意见》（浙政发〔2016〕17号）等国家和省有关政策规定的行为：

①政府及其部门在预算之外违法违规举借债务；

②政府及其部门通过企事业单位违法违规举借债务；

③政府及其部门通过建设—移交（BT）模式违法违规融资建设政府项目；

④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；

⑤政府及其部门挪用债务资金或违规改变债务资金用途；

⑥政府及其部门恶意逃废债务；

⑦债务风险发生后，隐瞒、迟报或授意他人隐瞒、谎报有关情况；

⑧政府及其部门违法违规偿还企业债务本息；

⑨其他违反相关制度规定的行为。

6.3.2 责任追究程序和措施

对发生地方政府性债务风险的，视情开展专项调查或专项审计，核实认定债务风险责任，依纪依法追究 responsibility。

7 保障措施

7.1 通信保障

启动应急响应时，相关部门（单位）应当保持应急指挥联络畅通，财政部门应向上级债务应急领导小组提供单位地址、联系电话、传真和电子邮箱等多种联系方式，并指定联络人

员。

7.2 人力保障

要加强地方政府性债务管理队伍建设，加强债务管理力量，落实专人负责地方政府性债务风险应急处置工作，增强地方政府性债务风险应急处置能力，提高相关人员日常管理、风险监测和舆情应对等能力。启动应急响应后，应当部署有关部门安排人员具体落实相关工作。

7.3 资源保障

发生地方政府性债务风险事件的，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。

7.4 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。

7.5 其他保障

区政府及其财政部门可以根据需要，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。

8 附则

8.1 预案管理

本预案实施后，财政部门应会同有关部门组织宣传、培训、

演练，加强业务指导，并根据实施情况适时进行评估和修订。

8.2 实施时间

本预案自印发之日起实施。原《绍兴市越城区地方政府性债务应急处置预案》（越政办发〔2017〕129号）同时废止。