

广东省人民政府办公厅

粤办函〔2016〕56号

广东省人民政府办公厅关于印发广东省 政府性债务风险应急预案（试行）的通知

各地级以上市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各
部门、各直属机构：

经省人民政府同意，现将《广东省政府性债务风险应急预案
（试行）》印发给你们，请认真组织实施。实施过程中遇到的
问题，请及时向省财政厅反映。



广东省政府性债务风险应急预案（试行）

目 录

1 总则

1.1 编制目的

1.2 编制依据

1.3 适用范围

1.4 工作原则

2 应急组织指挥体系和职责

2.1 组织指挥体系

2.2 各级政府和部门职责

3 风险预警机制

3.1 预警级别

3.2 预警通报

3.3 预警响应措施

4 应急处置

4.1 信息报告

4.2 债务风险分级

4.3 初级债务风险应急响应

4.4 中级债务风险应急响应

- 4.5 严重债务风险应急响应
- 4.6 全省性债务风险应急响应
- 4.7 信息发布
- 4.8 应急终止
- 5 后期处置
 - 5.1 责任追究
 - 5.2 评估分析
- 6 应急保障
 - 6.1 人力保障
 - 6.2 资源保障
 - 6.3 通信保障
 - 6.4 安全保障
- 7 附则
 - 7.1 预案管理和更新
 - 7.2 预案解释
 - 7.3 预案生效时间

1 总则

1.1 编制目的

构建省、市、县三级政府债务风险防控体系，明确责任，完善机制，牢牢守住不发生区域性和系统性风险的底线，切实防范和化解财政金融风险，维护全省经济社会持续健康发展局面。

1.2 编制依据

《中华人民共和国预算法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）、《广东省人民政府关于加强政府性债务管理的实施意见》（粤府〔2015〕43号）。

1.3 适用范围

本预案所规范的政府性债务风险包括政府债务风险、或有债务风险以及其他债务风险。

1.3.1 政府债务风险

(1) 一般债务风险：指政府通过发行一般债券等方式筹集公益性项目建设资金，应由政府在一般公共预算中安排资金偿还的债务，到期后无法按时偿还本金和利息而产生的债务风险。

(2) 专项债务风险：指政府通过发行专项债券等方式筹集专项建设资金，应由政府在政府性基金预算中安排资金偿还的债务，到期后无法按时偿还本金和利息而产生的债务风险。

(3) 存量债务风险：指《预算法》修订前政府以地方政府债券、银行贷款、BT融资、拖欠款项、向其他单位和个人借款等方式举借的存量政府债务，在使用置换债券完成债务置换之

前，到期后无法按时偿还本金和利息而产生的债务风险。

1.3.2 或有债务风险

(1) 担保责任风险：指企事业单位举借、地方政府及有关部门依法担保形成的政府负有担保责任的债务，当举债单位无法偿还债务时，政府负有连带偿债责任的风险。

(2) 救助责任风险：企事业单位在法律法规或国家有关规定范围内为公益性项目举借，由非财政资金偿还，且地方政府未提供担保的债务，政府在法律上对该类债务不承担偿债责任，但当债务人出现债务风险时，政府可能需要承担一定救助责任的风险。企业经营性项目形成的债务，政府不承担救助责任。

(3) PPP 合作风险：指政府与社会资本合作过程中，项目合同中明确由政府承担的风险责任，包括由政府承担的法律风险、政策风险、最低需求风险、因政府方原因导致项目合同终止以及不可抗力等突发情况而产生的财政或有支出责任。

1.3.3 其他债务风险

法律法规或国家政策规定应由政府承担的其他债务偿还责任风险。

1.4 工作原则

贯彻统一领导、分级负责，权责一致、上下联动，及时预警、妥善处置，追究责任、维护稳定的原则。

2 应急组织指挥体系和职责

2.1 组织指挥体系

2.1.1 省人民政府负责并领导全省政府性债务风险应急管理工作。

2.1.2 市县人民政府负责并领导本市县行政区域内政府性债务风险应急管理工作，市政府主要负责人是本市政府性债务风险防控第一责任人。

2.1.3 发生严重债务风险的地区，本级政府应成立债务风险处置领导小组，由本级政府分管领导担任组长，财政部门、债务单位、监管部门等为成员单位。

2.1.4 各级财政部门是本级债务风险应急处置牵头管理部门。举借债务或使用债务资金的有关单位是政府债务风险防控的责任主体。各级审计、监察、金融、人民银行、银监等部门是地方政府性债务监管部门。

2.2 各级政府和部门职责

2.2.1 省级政府职责：制定防范化解地方政府性债务风险制度政策。规范举借新增债务，对省级和市县政府实施政府债务余额限额管理。对省级和全省性债务风险启动应急响应机制，指导和督促市县债务风险应急处置工作。对省级和市县严重债务风险责任进行调查认定，并依法依规追究责任。

2.2.2 地级以上市政府职责：制定本市地方政府性债务风险应急预案。在省财政厅下达的限额范围内规范举借新增政府债务，按期足额偿还到期债务本息。及时向省级政府和有关部门报告债务风险情况。对本市债务风险采取应急响应措施并启动责任

追究机制。指导和监督县级政府防范和化解债务风险。

2.2.3 县级政府职责：制定县级政府性债务风险应急预案。在上级财政部门下达限额范围内规范举借新增政府债务，按期足额偿还到期债务本息。及时向上级政府和有关部门报告债务风险情况。对本县（市、区）债务风险采取应急响应措施并启动责任追究机制。

2.2.4 债务风险处置领导小组职责：负责指挥和组织本地区地方政府性债务风险应急处置，启动实施债务风险责任追究机制。

领导小组办公室设在各级财政部门，负责日常工作，主要职责：贯彻领导小组指示和部署，提出地方政府性债务风险应急处置总体方案，协调各成员单位参与应急处置工作，办理领导小组文电，起草相关简报，承担领导小组交办的其他工作。

2.2.5 部门职责

(1) 财政部门职责：指导和监督本级各部门和下级政府在限额内规范举借新增政府债务，监控或有债务变动状况。建立政府债务风险预警机制，向同级政府报告债务风险情况。研究提出本级政府债务风险应急处置方案，报同级政府审定后实施。

(2) 举借债务或使用债务资金的有关单位职责：落实债务还款资金安排，配合财政部门将一般债务和专项债务偿债资金分类纳入年度部门预算和中期财政规划，制定或有债务年度还款计划，报财政部门备案。定期梳理本单位政府性债务风险情况，存

在逾期债务的单位应制定本单位债务风险应急预案。出现债务偿还风险时，应及时向财政部门报告有关情况，提出处置建议方案。

(3) 监管部门职责：在本部门职能范围内监控地方政府性债务风险，配合财政部门做好债务风险处置及责任追究工作。

3 风险预警机制

3.1 预警级别

根据各地区一般债务、专项债务、或有债务水平，测算债务率、新增债务率、偿债率、逾期债务率等指标，综合评估各地区债务风险状况，对全省债务风险进行预警监测，并从低到高划分预警级别。具体预警指标和级别划分按财政部制订的标准执行。

3.2 预警通报

省财政厅根据预警监测结果，定期向市县政府和财政部门通报该地区政府债务预警级别，同时将风险监控信息通报省级发展改革、审计等相关部门，形成多部门监管联动效应。

3.3 预警响应措施

预警通报列入债务高风险地区的市县，要采取措施化解存量债务，降低债务风险，并将新增债务按明细项目逐项向上级财政部门报备。

4 应急处置

4.1 信息报告

4.1.1 各级财政部门应定期梳理到期政府债务（包括一般债

务和专项债务)，结合债务风险预警情况，预计到期政府债务无法按期足额偿还的，除突发情况外，应提前2个月以上向本级人民政府报告债务违约风险信息，并向上级财政部门报告。

4.1.2 各级有关单位应定期了解或有债务到期情况，预计或有债务无法按期足额偿还的，除突发情况外，应提前1个月以上向本级主管部门和同级财政部门报告或有债务违约信息。各级财政部门会同主管部门研究后，对确实需要承担的政府偿债责任，应及时报告本级人民政府。

4.1.3 市县人民政府根据财政部门报告的债务风险信息确认确实无法偿还到期债务的，应立即向上级人民政府报告有关情况，并抄送上级财政部门。县级人民政府发生严重债务风险的，可以直接向省人民政府报告有关情况，并抄送省财政厅。

4.1.4 报告内容包括：政府性债务基本情况，包括债务类别、期限、本金、利息，债务资金使用情况，债务原定偿还计划、来源安排，债务风险产生的原因，已经采取的应对措施、效果，计划采取的化解风险措施等。

4.1.5 报告方式：报告一般应使用书面形式，紧急情况下也可以先电话报告，随后报送书面报告。

4.2 债务风险分级

根据省、市、县三级政府债务风险严重程度和影响面，将债务风险分为初级债务风险、中级债务风险和严重债务风险三级。

4.2.1 初级债务风险，是指以下任一情形：

(1) 政府债务存在一定到期债务逾期现象，逾期债务率在 10% 以上，但未超过 20%。

(2) 政府确定应承担的或有债务和其他债务偿还责任超出本级政府筹资能力，但偿债缺口未达到上一年度公共预算收入的 1/12。

4.2.2 中级债务风险，是指以下任一情形：

(1) 政府债务逾期现象较严重，逾期债务率在 20% 以上，但未超过 50%。

(2) 政府确定应承担的或有债务和其他债务偿还责任超出本级政府筹资能力，偿债缺口达到上一年度公共预算收入的 1/12 以上（含），但不足 1/6。

4.2.3 严重债务风险，是指以下任一情形：

(1) 政府到期债务大面积逾期，逾期债务率 50% 以上。

(2) 政府确定应承担的或有债务和其他债务偿还责任超出本级政府筹资能力，偿债缺口达到上一年度公共预算收入的 1/6 以上（含）。

4.3 初级债务风险应急响应

4.3.1 市县政府初级债务风险响应

(1) 市县政府应制定初级债务风险处置方案，排查违约债务情况和责任单位，通过动用偿债准备金、压缩一般性支出、处置可变现资产、调整投资计划等方式筹集还款资金偿还债务，或通过债务重组缓解偿债压力，立足自身化解初级债务风险。

(2) 发生初级债务风险的市县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，可申请由省财政先行代垫偿还。

(3) 省财政厅对市县垫还到期政府债券申请进行审核，及时办理垫还手续，并应通过年终结算扣回。

4.3.2 省级政府初级债务风险响应

省财政厅将省本级初级债务风险情况向省政府报告，省政府授权省财政厅启动债务风险响应措施：

(1) 责成发生债务违约风险的省级有关单位主管部门制定应急处置方案，报省政府批准后实施。

(2) 有关单位筹资能力不足的，在保障基本运转和履职需要的前提下，适当调整省级主管部门的部门预算支出及扣减部门经费。

(3) 省财政厅会同主管部门指导督促有关单位化解债务风险。

4.4 中级债务风险应急响应

4.4.1 市县政府中级债务风险响应

各级政府除采取初级风险应对措施外，还应采取以下升级应对措施：

(1) 市县政府将债务风险情况和应急处置方案专题向上级政府报告。

(2) 市县政府统筹本级财力仍无法解决到期债务偿债缺口、

且影响政府正常运转或经济社会稳定的，可向上级政府申请救助，包括说明债务风险情况、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。

(3) 市县政府应将债务风险应急处置进展情况和处置结果上报省政府，并抄送省财政厅。

(4) 省财政厅会同有关部门对市县政府救助申请提出审核意见，并报省政府批准后实施。

(5) 省财政厅应扣减发生中级债务风险地区新增发行地方政府债券规模。

(6) 省财政厅督促市县政府落实债务风险应急处置措施，跟踪债务风险化解情况。

4.4.2 省级政府中级债务风险响应

除采用初级风险的应对措施外，还应采取以下措施应对风险：

(1) 相关债务单位省级主管部门成立债务风险处置工作小组，指导和督促债务单位化解债务风险，并将债务风险处置方案落实情况及时报送省财政厅。

(2) 采取初级风险应对措施筹集资金不足偿还到期债务的，可动用省级偿债准备金代垫偿还到期政府性债务；偿债准备金不足偿还的，可动用预算稳定调节金偿还到期政府性债务。使用省财政代垫资金的有关单位，应提出可行的资金限期归垫计划，并出具归垫承诺。代垫资金通过扣减以后年度部门预算或部门自筹

资金解决。

(3) 有关债务单位在到期债务全部消化之前，除国家另有规定的项目外，不得新增举借任何债务。

4.5 严重债务风险应急响应

4.5.1 市县府严重债务风险响应

各级政府除采取初级、中级风险应对措施外，还应采取以下措施：

(1) 市县府成立债务风险处置领导小组，组织协调有关部门迅速采取应急措施。

(2) 市县府对到期债务进行全面清理，区分轻重缓急，分类提出可行的消化措施。

(3) 市县府与省财政厅建立债务风险处置信息定期报告机制，如有重大情况必须立即报告。

(4) 市县府调整预算支出结构，压减地方建设项目支出，统筹财力优先偿还到期债务。

(5) 市县府启动债务风险责任追究机制。

(6) 省财政厅报请省政府通报严重债务风险市县名单。

(7) 省财政厅暂停严重债务风险市县申请省政府代发新增政府债券的资格，直至风险级别下降至严重级以下再恢复。

(8) 对影响社会稳定或财政金融安全、需紧急偿还的地方政府债务，省财政厅可报请省政府同意后，对有关市县实施财政扣款强制偿还。

4.5.2 省级政府严重债务风险响应

除采用初级、中级风险的应对措施外，还应采取以下应急处置措施应对风险：

(1) 省政府成立债务风险处置领导小组。

(2) 省财政厅会同有关部门将债务风险详细情况专题向省政府债务风险处置领导小组报告，并提出风险应急处置方案，呈报省政府批准后实施。

(3) 省财政厅调整预算支出结构，压减地方建设项目支出，统筹财力优先偿还到期债务。预算调整方案经省政府同意后，报省人大常委会批准。

(4) 在到期债务全部消化之前，暂停有关债务单位及省级主管部门有关表彰评比资格。

(5) 启动债务风险责任追究机制。

4.6 全省性债务风险响应

全省性债务风险，指按照全省（不含深圳，下同）地方政府性债务汇总数据计算，达到4.2规定相应级别的债务风险；同时，超过1/3的市本级和县级地方政府发生相应级别的债务风险。各级地方政府除按照4.3-4.5的规定采取应急响应措施外，还应采取以下协调响应措施：

4.6.1 发生全省性初级债务风险的，省财政厅应向有关市县财政部门发出初级债务风险提示。

4.6.2 发生全省性中级债务风险的，省财政厅应汇总有关情

况向省政府报告，经省政府授权责成有关市县政府限期将债务风险等级降至初级或以下。

4.6.3 发生全省性严重债务风险的，由省政府成立债务风险处置领导小组，统筹协调省有关部门和市县政府，制定债务风险处置总体方案，并明确责任分工，建立督查机制，迅速将债务风险等级降至中级或以下。

4.7 信息发布

坚持及时、客观、真实、全面的原则，按照信息公开管理规定，发布地方政府性债务风险有关信息，减少公众不必要的恐慌和社会舆情的负面影响。

4.8 应急终止

地方政府性债务风险得到缓解、控制，经财政部门评估风险等级下降直至解除，经同级政府同意，终止相应的应急措施。

5 后期处置

5.1 责任追究

5.1.1 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：

本级政府超过上级政府批准的限额举借债务；

政府和部门、单位通过发行地方政府债券以外的方式举借债务；

举借债务没有明确的偿还计划和稳定的偿还资金来源；

政府和部门违反法律规定，为单位和个人的债务提供担保；

债务资金用于经常性支出；
增加举借债务未列入调整预算报本级人大常委会批准；
未按规定对举借债务的情况和事项作出说明、并在本级人大
批准后二十日内向社会公开。
其他违反法律规定的行为。

(2) 违反国发〔2014〕43号文和粤府〔2015〕43号文等国家
和省关于债务举借和管理的有关政策规定的行为：

通过企事业单位举借政府债务；
在预算之外违法违规举借债务；
公益二、三类事业单位未经政府批准举借债务；
挪用债务资金或改变债务资金既定用途；
违规干预金融机构正常活动或强制金融机构提供政府性融
资；
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。

其他有关违规行为。

5.1.2 追究机制响应

发生严重债务风险的地区，本级地方政府应在风险解除后立
即启动债务风险责任追究机制，对相关责任人员进行行政问责和
追究法律责任。

5.1.3 责任追究程序

(1) 发生严重债务风险的省、市、县政府进行风险责任调查，分析查找风险产生的原因、过程、危害和责任。

(2) 各级财政部门会同审计等监管部门以及有关债务单位开展责任调查，对照法律和法规规定，对债务风险责任进行定性分析，形成债务风险责任调查报告，报同级政府审定。

(3) 市、县政府应将债务风险责任调查报告报送上级政府。上级政府应组织财政、审计等监管部门会同有关市、县政府对债务风险责任核实认定。

(4) 经有关各级政府根据责任认定情况，对按照行政问责规定应予以行政处分的相关责任单位和人员给予处分；对涉嫌犯罪行为的相关人员，移交司法机关进行处理。

5.2 评估分析

债务风险应急处置结束后，有关各级政府和财政部门要对风险发生原因、应急响应过程、应急措施的效果，以及对今后债务管理的持续影响等情况进行综合评估和分析。

6 应急保障

6.1 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、应急处置等业务能力。启动应急响应的地方政府，各有关部门应安排人员负责落实有关工作。

6.2 资源保障

发生地方政府性债务风险的本级政府，要统筹财政资金、政

府资产、政府债权等可偿债资源，为偿还到期债务提供必要保障。

6.3 通信保障

启动应急响应的地方政府，应保持应急指挥联络畅通，有关部门应指定联络员，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。

6.4 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，对不宜公开的信息要加强管理，严格控制知悉范围。

7 附则

7.1 预案管理和更新

7.1.1 地级以上市人民政府应根据本预案并结合当地实际情况，制定本地区政府性债务风险应急预案或实施细则，报省财政厅备案。

7.1.2 省财政厅根据国家政策变化和实际需要，适时对本预案进行更新完善。

7.2 预案解释

本预案由省财政厅负责解释。

7.3 预案生效时间

本预案自发布之日起实施。

公开方式：主动公开

抄送：省委有关部委办，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省
纪委办公厅，南海舰队、省军区，省法院，省检察院，中直
驻粤有关单位，省有关单位。

