

# 武汉市人民政府文件

武政规〔2017〕31号

---

## 市人民政府关于印发武汉市政府性债务风险 应急处置预案的通知

各区人民政府,市人民政府各部门:

经研究,现将《武汉市政府性债务风险应急处置预案》印发给你们,请遵照执行。



# 武汉市政府性债务风险应急处置预案

## 1 总则

### 1.1 编制目的

建立健全我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,牢牢守住不发生区域性系统性债务风险的底线,既立足于防、又有利于处,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

市人民政府对全市政府性债务风险应急处置工作负总责,各区人民政府(含开发区、风景区、化工区管委会,下同)按照属地管理原则各负其责。市人民政府有关部门在市人民政府统一领导下加强对全市政府性债务风险应急处置工作的指导。

#### 1.2.2 及时应对

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的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》《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地方政府性债务风险应急处置预案的通知》(国办函〔2016〕88号)、《武汉市突发事件总体应急预案》(武政〔2013〕25号)等相关法律、法规及文件。

#### 1.4 适用范围

本预案所称政府性债务风险事件,是指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,可能引发财政金融风险,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:指地方政府发行的一般债券、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 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,政府需要依法履行担保责任或者相应的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者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者

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**

市人民政府和各区人民政府成立政府性债务管理工作领导小组(以下简称债务管理领导小组),负责本级政府性债务日常管理工作;当本地区出现政府性债务风险事件时,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工作领导小组(以下简称债务应急领导小组),负责组织、协调、指挥政府性债务风险事件应对工作。

市债务管理领导小组(市债务应急领导小组)由市人民政府主要负责人任组长,分管财政工作的副市长任副组长,成员单位包括市发展改革委、市财政局、市城乡建设委、市审计局、市国资委、市金融工作局等部门以及人民银行武汉分行营管部、湖北银监局等单位,根据工作需要可以适时调整相关成员单位。

### **2.2 成员单位职责**

**2.2.1** 市财政局是全市政府性债务的归口管理部门,承担市债务管理领导小组(市债务应急领导小组)办公室职能,负责政府性债务风险日常监控和定期报告,组织制订政府性债务风险应急预案。

**2.2.2** 市级债务单位行业主管部门是市级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,督促举借债务或者使用债务资金的有关单位制订本单位债务风险应

急预案；当出现政府性债务风险事件时，及时向市债务应急领导小组报告，并提出解决建议。

2.2.3 市发展改革委、市城乡建设委等相关部门负责评估本部门投资计划和项目，根据应急需要调整投资计划；市发展改革委牵头做好企业债券风险的应急处置工作。

2.2.4 市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。

2.2.5 市金融工作局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。

2.2.6 人民银行武汉分行营管部负责开展金融风险监测与评估工作，牵头做好区域性系统性金融风险防范和化解工作，维护本区域金融稳定。

2.2.7 湖北银监局负责指导银行业金融机构等做好风险防控工作，协调银行业金融机构配合开展政府性债务风险处置工作，牵头做好银行贷款、信托、非法集资等风险处置工作。

2.2.8 其他相关部门和单位负责本部门和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**

市财政局按照财政部、省财政厅相关规定做好全市政府性债务风险评估和预警工作，及时实施风险评估和预警，做到风险早发现、早报告、早处置。

市、区人民政府、财政部门应当将政府及其部门与其他主体签署的协议中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。

区人民政府、市级债务单位行业主管部门应当定期排查风险隐患，防患于未然。

### 3.2 信息报告

市级债务单位、市级债务单位行业主管部门、区人民政府应当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。

市级债务单位应当定期向行业主管部门报告政府性债务风险情况。

#### 3.2.1 政府债务风险事件报告

各区人民政府、市级债务单位行业主管部门预计无法按期足额支付到期政府债务本息的，应当至少提前 2 个月向市人民政府报告，并将报告抄送市财政局。一旦发生突发或者重大情况，各区人民政府、市级债务单位行业主管部门应当立即向市人民政府报告，同时抄送市财政局。市财政局接到报告后应当立即将相关情况上报上级财政部门，同时向市债务应急领导小组其他各成员单位通报相关情况。

#### 3.2.2 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，应当至少提前 1 个月向本级行业主管部门和财政部门报告，经

财政部门会同行业主管部门确认债务人无力履行法定代偿责任或者必要救助责任后,属于区级或有债务的,由区人民政府向市人民政府报告,并将报告抄送市财政局;属于市级或有债务的,由市级债务单位行业主管部门向市人民政府报告,并抄送市财政局。发生突发或者其他重大情况时,区人民政府、市级债务单位行业主管部门应当立即向市人民政府报告。市财政局接到报告后应当立即将相关情况上报上级财政部门,同时向市债务应急领导小组其他各成员单位通报相关情况。

### 3.2.3 报告内容

包括预计发生违约的政府性债务类别、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,已采取以及拟采取的应对措施等内容。

### 3.2.4 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。

## 3.3 分类处置

### 3.3.1 地方政府债券

对地方政府债券,政府应当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,经政府、债权人、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,由政府承担全部偿还责任,并通过预算安排、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,对应的区级地方政府债务限额由市财政局统一收回。政府作为出资人,在出资范围内承担有限责任。

### 3.3.3 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》及最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国担保法〉若干问题的解释》等规定,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。

### 3.3.4 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》施行以后政府违法违规提供担保承诺的债务,参照3.3.3第(1)项的规定依法处理。

### 3.3.5 其他事项

政府性债务风险分类处置的具体办法,按照财政部、省财政厅制定的相关配套文件执行。

## 3.4 政府性债务风险事件级别

按照《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)中关于政府性债务风险事件等级的划分,我市政府性债务风险事件级别分为Ⅰ级(特大)、Ⅱ级(重大)、Ⅲ级(较大)、Ⅳ级(一般)等4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,以防止风险扩散;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。

我市Ⅰ级(特大)政府性债务风险事件的认定和处置按照省人民政府的有关规定执行。

政府性债务风险事件监测主体为市、区人民政府。

3.4.1 出现下列情形之一,为Ⅱ级(重大)政府性债务风险事件:

(1)全市有2个区级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)全市有2个区级政府无法履行或有债务的法定代偿责任或者必要救助责任,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) 市级或者区级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%);

(4) 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者必要救助责任, 造成重大群体性事件, 影响极为恶劣;

(5) 区级以上政府需要认定为 II 级政府性债务风险事件的其他情形。

3.4.2 出现下列情形之一, 为 III 级(较大)政府性债务风险事件:

(1) 市级或者区级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者必要救助责任, 造成较大群体性事件;

(3) 区级以上政府需要认定为 III 级政府性债务风险事件的其他情形。

3.4.3 出现下列情形之一, 为 IV 级(一般)政府性债务风险事件:

(1) 市本级或者单个区级政府偿还政府债务本息违约, 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)市本级或者单个区级政府无法履行或有债务的法定代偿责任或者必要救助责任,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)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者必要救助责任,造成群体性事件;

(4)区级以上政府需要认定为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

市、区人民政府分别对其举借的债务承担偿还责任,市人民政府对区人民政府实行不救助原则。各区人民政府负责加强日常风险管理,按照财政部制发的《地方政府性债务风险分类处置指南》的要求,妥善处理政府性债务偿还问题;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者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,及时实行分级响应和应急处置。

#### 4.1.1 Ⅳ级政府性债务风险事件应急响应

(1)发生债务风险事件的相关区债务管理领导小组转为区债务应急领导小组;债务风险事件发生在市级债务单位的,市债务管理领导小组转为市债务应急领导小组,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、调入政府性基金或者国有资本经营预算收入、动用预算稳定调节基金或者预备费等方式筹措资金偿还,必要时可以处置政府资产。对政府提供担保或者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者不同意置换,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,可按照市场化原则与债权人协商进行债务重组或者依法破产,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出现债务风险事件后,在市、区人民政府恢复正常偿债能力之前,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)市或者相关区债务管理领导小组(债务应急领导小组)认为有必要时,可以启动财政重整计划。市或者相关区人民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(土地出让相关的政府性基金支出列入市级政府性基金支出核算的中心城区除外),市、区债务管理领导小组(债务应急领导小组)必须启动财政重整计划。

(3)相关区人民政府应当将债务风险应急处置情况向市人民政府报备。

#### 4.1.2 III级政府性债务风险事件应急响应

除采取IV级政府性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)相关区债务管理领导小组转为区债务应急领导小组,将债务风险情况和应急处置方案专题向市债务管理领导小组报告。

(2)市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发生区,指导其开展债务风险处置工作。

(3)区人民政府偿还市人民政府转贷的到期地方政府债券(包括一般债券和专项债券)有困难的,可以申请由市级财政先行代垫偿还,事后扣回。

(4)区人民政府应当将债务风险应急处置进展情况和处置结果上报市人民政府,并抄送市财政局。

### 4.1.3 II级政府性债务风险事件应急响应

除采取IV级、III级政府性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)市债务管理领导小组转为市债务应急领导小组,汇总有关情况向市人民政府报告,动态监控风险事件进展情况,指导和支持区人民政府化解债务风险。

(2)区人民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者经济社会稳定的,可以向市债务应急领导小组申请救助,申请内容应当主要包括债务风险情况说明、本级政府应急方案以及已采取的应急措施、需市人民政府帮助解决的事项等。

(3)市债务应急领导小组对区人民政府的救助申请提出审核意见,报市人民政府批准后实施,并立即启动责任追究程序。

(4)市人民政府应当适当扣减II级政府性债务风险事件所涉及区的新增地方政府债券规模。

(5)市债务应急领导小组应当督促区人民政府落实债务风险应急处置措施,跟踪债务风险化解情况。必要时,由市人民政府成立工作组进驻风险发生区,帮助或者接管其财政管理,帮助制订或者组织实施风险发生区财政重整计划。

## 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而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,视政府性债务风险事件等级,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,已设立的应当制订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。暂停或者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、卫生等重大政策支出,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当全部用于偿还债务。

(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)申请市级救助。采取上述措施后,风险发生区财政收支仍难以平衡的,可以向市人民政府申请临时救助,包括但不限于以下情形: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,由市人民政府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,相关区涉及财政总预算、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者其常委会审查批准的同时,必须报市人民政府备案。市人民政府要加强对报送备案的预算调整方案的审核评估,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市人民代表大会常委会审议决定。

(6)改进财政管理。相关区人民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工作。

### 4.3 舆论引导

根据处置政府性债务风险事件的需要,启动应急响应的政府或者其债务应急领导小组应当及时跟踪和研判舆情,建立健全新闻发布制度,指定专门的新闻发言人统一对外发布信息,正确引导社会舆论。

#### 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,经市债务管理领导小组(市债务应急领导小组)同意,终止应急措施。

### 5 后期处置

#### 5.1 政府性债务风险事件应急处置记录及总结

在政府性债务风险事件应急处置过程中,相关区人民政府、市级债务单位行业主管部门应当详尽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,及时形成书面总结,向本级人民代表大会常委会和市人民政府报告。

#### 5.2 评估分析

政府性债务风险事件应急处置结束后,市、区人民政府及其财政部门要对应急处置情况进行评估,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:政府性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

启动应急响应后,各相关部门应当保持应急指挥信息联络畅通,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

市、区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。启动应急响应的一级政府应当部署各有关部门安排人员具体落实相关应急处置工作。

### 6.3 资源保障

市、区发生政府性债务风险事件时,要统筹财政资金、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

政府性债务风险事件应急处置过程中,对可能影响公共安全和社会稳定的事件,债务应急领导小组相关成员单位要提前防范、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政府性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；  
政府及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；

未按照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者违规改变债务资金用途；

政府及其部门恶意逃废债务；

政府性债务风险发生后，隐瞒、迟报或者授意他人隐瞒、谎报有关情况；

其他违反相关政策规定的行为。

#### 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,政府相关部门应当依法依规对相关责任人员进行行政问责;银监部门应当对银行业金融机构相关责任人员依法依规进行追责。

### 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区人民政府开展专项调查或者专项审计,核实认定债务风险责任,提出处理意见,形成调查或者审计报告,报市人民政府审定。

(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,依法依规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)市人民政府应当将政府性债务风险处置工作纳入绩效考核范围。对实施财政重整的区人民政府,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,政府主要负责人不得重用或者提拔;属于已经离任的政府负责人责任的,应当依法依规追究其责任。

## 7 附则

### 7.1 预案管理

财政部门应当会同有关部门和单位开展本预案的宣传、培训,加强业务指导,并根据预案实施情况适时进行评估和修订。各区人民政府要结合实际制订各区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 2017 年 9 月 1 日起实施,有效期为 5 年。

---

抄送：市委办公厅，武汉警备区，各人民团体，各民主党派。  
市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院、检察院。  
各新闻单位，各部属驻汉企业、事业单位。

---

武汉市人民政府办公厅

2017年8月4日印发

---