

财 政 部 文 件

财预〔2016〕152号

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

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

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）关于“地方政府性债务风险分类处置的具体办法由财政部另行制定”的规定，我们制定了《地方政府性债务风险分类处置指南》，作为国办函〔2016〕88号的配套文件。经国务院同意，现印发给你们，请认真组织实施。

附件：地方政府性债务风险分类处置指南



信息公开选项：依申请公开

抄送：国务院办公厅，各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局），
财政部驻各省、自治区、直辖市、计划单列市财政监察专员办
事处。

财政部办公厅

2016年11月16日印发



附件

地方政府性债务风险分类处置指南

地方政府性债务风险处置，应当坚持法治化、市场化原则，按照《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国担保法》、《中华人民共和国合同法》及其司法解释等法律规定，依据不同债务类型特点，分类提出处置措施，明确地方政府偿债责任，实现债权人、债务人依法分担债务风险。

分类处置的基本原则：（一）对地方政府债券，地方政府依法承担全部偿还责任。（二）对非政府债券形式的存量政府债务，债权人同意在规定期限内置换为政府债券的，政府承担全部偿还责任；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由中央统一收回。（三）对清理甄别认定的存量或有债务，不属于政府债务，政府不承担偿债责任。属于政府出具无效担保合同的，政府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；属于政府可能承担救助责任的，地方政府可以根据具体情况实施一定救助，但保留对债务人的追偿权。此外，对 2014 年修订的预算法施行以后地方政府违法违规提供担保承诺的债务，参照（三）依法处理。

目录

1. 地方政府债券	4
1.1 债务范围	4
1.2 偿债责任界定	4
1.3 偿债责任履行	4
2. 银行贷款	4
2.1 存量政府债务中的银行贷款	4
2.1.1 债务范围	4
2.1.2 偿债责任界定	4
2.1.3 偿债责任履行	5
2.2 存量或有债务中的银行贷款	6
2.2.1 存量担保债务中的银行贷款	6
2.2.1.1 债务范围	6
2.2.1.2 偿债责任界定	7
2.2.1.3 偿债责任履行	7
2.2.2 存量救助债务中的银行贷款	8
2.2.2.1 债务范围	8
2.2.2.2 偿债责任界定	9
2.2.2.3 偿债责任履行	9
3. 建设—移交（BT）类债务	11
3.1 存量政府债务中的 BT 类债务	11
3.1.1 债务范围	11
3.1.2 偿债责任界定	11
3.1.3 偿债责任履行	12
3.2 存量或有债务中的 BT 类债务	13
3.2.1 存量担保债务中的 BT 类债务	13
3.2.1.1 债务范围	13
3.2.1.2 偿债责任界定	14
3.2.1.3 偿债责任履行	14
3.2.2 存量救助债务中的 BT 类债务	15
3.2.2.1 债务范围	15
3.2.2.2 偿债责任界定	15
3.2.2.3 偿债责任履行	15
4. 企业债券类债务	17
4.1 存量政府债务中的企业债券类债务	17
4.1.1 债务范围	17

4.1.2	偿债责任界定	17
4.1.3	偿债责任履行	18
4.2	存量或有债务中的企业债券类债务	19
4.2.1	存量担保债务中的企业债券类债务	19
4.2.1.1	债务范围	19
4.2.1.2	偿债责任界定	19
4.2.1.3	偿债责任履行	20
4.2.2	存量救助债务中的企业债券类债务	20
4.2.2.1	债务范围	20
4.2.2.2	偿债责任界定	21
4.2.2.3	偿债责任履行	21
5.	信托类债务	23
5.1	存量政府债务中的信托类债务	23
5.1.1	债务范围	23
5.1.2	偿债责任界定	23
5.1.3	偿债责任履行	24
5.2	存量或有债务中的信托类债务	25
5.2.1	存量担保债务中的信托类债务	25
5.2.1.1	债务范围	25
5.2.1.2	偿债责任界定	26
5.2.1.3	偿债责任履行	26
5.2.2	存量救助债务中的信托类债务	27
5.2.2.1	债务范围	27
5.2.2.2	偿债责任界定	27
5.2.2.3	偿债责任履行	27
6.	个人借款类债务	29
6.1	存量政府债务中的个人借款类债务	29
6.1.1	债务范围	29
6.1.2	偿债责任界定	29
6.1.3	偿债责任履行	30
6.2	存量或有债务中的个人借款类债务	31
6.2.1	存量担保债务中的个人借款类债务	31
6.2.1.1	债务范围	31
6.2.1.2	偿债责任界定	32
6.2.1.3	偿债责任履行	32
6.2.2	存量救助债务中的个人借款类债务	33
6.2.2.1	债务范围	33
6.2.2.2	偿债责任界定	33
6.2.2.3	偿债责任履行	33

1. 地方政府债券

1.1 债务范围

是指 2009 年以来发行的地方政府债券，包括截至 2014 年底地方政府性债务存量中的地方政府债券、2015 年以来发行的地方政府一般债券和专项债券。

1.2 偿债责任界定

地方政府债券由地方政府依法承担全部偿还责任。

1.3 偿债责任履行

地方政府应当统筹安排预算资金妥善偿还到期地方政府债券。其中，一般债券主要以一般公共预算收入偿还，专项债券以对应的政府性基金或专项收入偿还。

2. 银行贷款

2.1 存量政府债务中的银行贷款

2.1.1 债务范围

2.1.1.1 政府存量债务中的银行贷款：是指清理甄别认定的截至 2014 年末地方政府性债务中，已经纳入政府债务范围的银行贷款。

2.1.2 偿债责任界定

2.1.2.1 债务单位：融资平台公司等债务单位举借的银行贷款，由签订借款合同的债务人（贷款借款人）依法承担偿债责任。

2.1.2.2 偿债责任转移：对清理甄别认定为政府负有偿还责任债务的银行贷款，经地方政府、债权人、债务人

协商一致,可以按照合同法第八十四条等有关规定分类处置:

凡债权人同意按照国家有关存量地方政府债务依法转化为政府债券的要求,在规定期限内将相关债务置换为政府债券的,地方政府不得拒绝相关偿还义务转移。相关偿还义务转移给地方政府的,债务人应当将政府前期注入支持债务人举债的补贴收入、资产或资产变现收入等返还给地方政府。

因债权人不同意在规定期限内将相关债务依法置换成政府债券,导致合同义务无法转移的,仍由债务人依法承担偿债责任,相关债务对应的地方政府债务限额由中央统一收回。

2.1.3 偿债责任履行

2.1.3.1 对合同义务仍由融资平台公司等原债务人承担的银行贷款,债务人要加强财务管理、拓宽偿债资金渠道、统筹安排偿债资金。债务人无法偿还到期银行贷款的,债务人与债权人可以平等协商通过债务展期等方式进行债务重组,也可以依法通过企业破产等市场化方式处置。政府作为出资人,在出资范围内承担有限责任。

2.1.3.2 对按照 2.1.2.2 将相关偿还义务由原债务人转移给地方政府的银行贷款,地方政府应当通过预算安排、资产处置等多种方式积极筹措资金,偿还到期本金和利息。

2.1.3.3 经省级政府部门或市县级政府申请，省级政府在债券置换政策期限内，发行地方政府债券置换 2.1.3.2 所列尚未偿还的银行贷款。如因政府债券未如期发行原因，导致银行贷款未能在规定期限内置换的，地方政府继续在今后年度承担偿还责任；如因债权人违约，导致银行贷款未能在规定期限内置换的，由原债务人承担偿还责任。

2.1.3.4 对 2.1.3.2 所列银行贷款本金，如在置换债券资金到位前到期，在保障支付需要的前提下，地方政府可以通过库款垫付，或与债权人协商将银行贷款适当延期至置换债券资金到位之时。

2.1.3.5 对 2.1.3.2 所列银行贷款利息，在保证必要的基本民生支出和政府有效运转支出的基础上，如预算确实不足以安排的，地方政府应当与债权人平等协商，依法按照市场化原则处置，经债权人同意后可以采取降低利率水平、利息挂账等方式处置。

2.2 存量政府或有债务中的银行贷款

2.2.1 存量担保债务中的银行贷款

2.2.1.1 债务范围

2.2.1.1.1 存量担保债务中的银行贷款：是指清理甄别认定的截至 2014 年末地方政府性债务中，已经纳入政府担保债务范围的银行贷款。其中，政府担保债务，是指由政府提供担保，当被担保人无力偿还债务时，

政府需承担担保责任或相应民事赔偿责任的债务，下同。

2.2.1.2 偿债责任界定

2.2.1.2.1 债务单位：融资平台公司等银行贷款的债务人依法承担银行贷款的偿债责任。

2.2.1.2.2 地方政府：按照《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》（以下简称担保法司法解释）第三条“国家机关和以公益为目的的事业单位、社会团体违反法律规定提供担保的，担保合同无效”规定，除外国政府和国际经济组织贷款外，政府对银行贷款的担保无效。按照第七条“主合同有效而担保合同无效……债权人、担保人有过错的，担保人承担民事责任的部分，不应超过债务人不能清偿部分的二分之一”，由于政府不具有除外债转贷之外的担保人资格，债权人接受政府担保存在过错。因此，除外国政府和国际经济组织贷款外，政府对银行贷款的担保过错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。政府担保额小于债务人不能清偿部分的二分之一，以担保额为限。对于地方政府负有担保责任的外国政府和国际经济组织贷款，地方政府依法承担相关担保责任。

2.2.1.3 偿债责任履行

2.2.1.3.1 融资平台公司等银行贷款的债务人要加强财务管理、拓宽偿债资金渠道、统筹安排偿债资金。

2.2.1.3.2 按照担保法司法解释第一百三十一条，债务人将存款、现金、有价证券、交通工具等可以执行的动产和其他方便执行的财产偿还债务后剩余不能清偿的部分（下同），地方政府除对外国政府和国际经济组织贷款应当依法承担相关担保责任之外，最多在不超过债务人不能清偿部分二分之一金额内承担民事赔偿责任。具体金额由地方政府、债权人、债务人参照政府承诺担保金额、地方财政承受能力等协商确定。

2.2.1.3.3 地方政府赔偿可以依法定程序直接安排财政资金，也可以与债权人、债务人协商后采取用政府前期注入融资平台公司等债务人的资产抵扣等方式。地方政府履行民事赔偿责任后，保留对债务人的追偿权。

2.2.1.3.4 对债务人偿还债务、地方履行民事赔偿责任等确有困难的银行贷款，债务人与债权人可以平等协商通过债务展期等方式进行债务重组，也可以依法通过企业破产等市场化方式处置。涉及公立学校、公立医院等公益事业单位以及水电气热等公用事业企业资产处置的，要坚持“严格依法、保障民生”的原则，不得影响提供必要的公共服务（下同）。债务处置确实形成的损失，由各方协商处理或依法相应承担。

2.2.2 存量救助债务中的银行贷款

2.2.2.1 债务范围

2.2.2.1.1 **存量救助债务中的银行贷款**:是指清理甄别认定的截至 2014 年末地方政府性债务中,已经纳入政府救助债务范围的银行贷款。其中,政府救助债务,是指政府不负有法定偿还责任,但当债务人出现偿债困难时,政府可能需给予一定救助的债务,下同。

2.2.2.2 偿债责任界定

2.2.2.2.1 **债务单位**:融资平台公司等银行贷款的债务人依法承担银行贷款的偿债责任。

2.2.2.2.2 **地方政府**:地方政府在法律上不承担救助债务的偿债责任,可以根据具体情况实施一定救助,但保留对债务人的追偿权。

2.2.2.3 偿债责任履行

2.2.2.3.1 债务人要加强财务管理、拓宽偿债资金渠道、统筹安排偿债资金。

2.2.2.3.2 对公立学校、公立医院等公益事业单位以及水电气热等公用事业企业不能清偿的银行贷款本息,地方政府可以给予一定救助。具体救助金额由地方政府根据财政承受能力等确定。对其他企事业单位原则上不予救助。

2.2.2.3.3 地方政府救助可以依法定程序直接安排财政资金,也可以与债权人、债务人协商后采取政府前期注入债务人的资产抵扣等方式。地方政府救助后,保留对债务人的追偿权。

2.2.2.3.4 对债务人偿还债务、地方政府救助等确有困难

的银行贷款,债务人与债权人应当依法按照市场化原则处理,可以平等协商通过债务展期等方式实施债务重组,也可以通过企业破产等方式处置。债务处置确实形成的损失,由各方协商处理或依法相应承担。

3. 建设—移交（BT）类债务

3.1 存量政府债务中的 BT 类债务

3.1.1 债务范围

3.1.1.1 存量政府债务中的 BT 类债务：是指清理甄别认定的截至 2014 年末地方政府性债务中，已经纳入政府债务范围的 BT 债务、拖欠工程款等应付工程款类债务。

3.1.1.2 存量政府债务中的 BT 类债务余额：清理甄别认定截至 2014 年末地方政府性债务时，BT 项目已经竣工决算的，按清理甄别认定的债务余额确定政府债务余额；尚未办理竣工决算的，按决算认定的项目回购金额确定政府债务余额，但不得超过清理甄别已经认定的债务余额。

3.1.2 偿债责任界定

3.1.2.1 债务单位：融资平台公司等债务单位举借的 BT 类债务，由签订合同的债务人依法承担偿债责任。

3.1.2.2 地方政府：地方政府或其部门举借 BT 类债务的，由地方政府依法承担偿债责任。

3.1.2.3 偿债责任转移：对清理甄别认定为政府负有偿还责任债务的由 3.1.2.1 所列债务单位举借的 BT 类债务，经地方政府、债权人、债务人协商一致，可以按照合同法第八十四条等有关规定分类处置：

凡债权人同意按照国家有关存量地方政府债务

依法转化为政府债券的要求，在规定期限内将相关债务置换为政府债券的，地方政府不得拒绝相关偿还义务转移。相关偿还义务转移给地方政府的，债务人应将政府前期注入支持债务人举债的补贴收入、资产或资产变现收入等返还给地方政府。

因债权人不同意在规定期限内将相关债务依法置换成政府债券，导致合同义务无法转移的，仍由债务人依法承担偿债责任，相关债务对应的地方政府债务限额由中央统一收回。

3.1.3 偿债责任履行

3.1.3.1 对合同义务仍由融资平台公司等原债务人承担的 BT 类债务，原债务人要加强财务管理、拓宽偿债资金渠道、统筹安排偿债资金。**债务人无法偿还到期 BT 类债务的**，债务人与债权人可以平等协商通过债务展期等方式进行债务重组，也可以依法通过企业破产等市场化方式处置。政府作为出资人，在出资范围内承担有限责任。

3.1.3.2 对合同义务由地方政府及其部门承担的 BT 类债务，以及按照 3.1.2.3 将相关偿还义务由原债务人转移给地方政府的 BT 类债务，地方政府应当督促债务人将地方政府前期注入支持债务人举债的补贴收入或资产变现收入等偿债，尚有不足的，通过预算安排、资产处置等多种方式积极筹措资金偿还。

3.1.3.3 地方政府偿还 3.1.3.2 所列 BT 类债务，应当按

照“边规范、边偿还”的原则组织重新审核，对 BT 回购款明显高于 BT 项目成本和合理利润的，要与债权人协商修订合同，相应核减政府债务余额。

3.1.3.4 经省级政府部门或市县级政府申请，省级政府在债券置换政策期限内，发行地方政府债券置换 3.1.3.2 所列尚未偿还的 BT 类债务。如因政府债券未如期发行原因，导致 BT 类债务未能在规定期限内置换的，地方政府继续在今后年度承担偿还责任；如因债权人违约，导致 BT 类债务未能在规定期限内置换的，由原债务人承担偿还责任。

3.1.3.5 对 3.1.3.4 所列 BT 类债务本金，如在置换债券资金到位前到期，在保证支付需要的前提下，地方政府可以通过库款垫付，或者与债权人协商对 BT 类债务适当延期至置换债券资金到位之时。

3.1.3.6 地方政府若偿还 3.1.3.2 所列 BT 类债务本金或利息可能影响必要的基本民生支出和政府有效运转支出的，经与债权人协商，在保证必要的基本民生支出和政府有效运转支出及保障债权人合法权益的基础上，可以对尚未竣工项目暂停建设、终止合同，确需建设的通过其他低成本资金安排。

3.2 存量或有债务中的 BT 类债务

3.2.1 存量担保债务中的 BT 类债务

3.2.1.1 债务范围

3.2.1.1.1 存量担保债务中的 BT 类债务包括：清理甄别认定的截至 2014 年末地方政府性债务中，已经纳入政府担保债务范围的 BT 类债务。

3.2.1.2 偿债责任界定

3.2.1.2.1 债务单位：融资平台公司等 BT 类债务的债务人依法承担 BT 类债务的偿债责任。

3.2.1.2.2 地方政府：按照担保法、担保法司法解释有关规定，政府对 BT 类债务的担保无效。政府对 BT 类债务的担保过错依法承担民事赔偿责任，但最多不应超过债务人不能清偿部分的二分之一。政府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。

3.2.1.3 偿债责任履行

3.2.1.3.1 融资平台公司等 BT 类债务的债务人要加强财务管理、拓宽偿债资金渠道、统筹安排偿债资金。

3.2.1.3.2 对债务人 BT 类债务不能清偿的部分，地方政府可以在最多不超过债务人不能清偿部分二分之一金额内承担民事赔偿责任。具体金额由地方政府、债权人、债务人参照政府承诺担保金额、地方财政承受能力等协商确定。

3.2.1.3.3 地方政府赔偿可以依法定程序直接安排财政资金，可以与债权人、债务人协商后采取用政府前期注入融资平台公司等债务人的资产抵扣等方式。地方政府履行民事赔偿责任后，保留对债务人的追偿权。

3.2.1.3.4 对债务人偿还债务、地方政府履行民事赔偿责任等确有困难的 BT 类债务，债务人与债权人可以平等协商通过债务展期等方式进行债务重组，也可以依法通过企业破产等市场化方式处置。债务处置确实形成的损失，由各方协商处理或依法相应承担。

3.2.2 存量救助债务中的 BT 类债务

3.2.2.1 债务范围

3.2.2.1.1 存量救助债务中的 BT 类债务：是指清理甄别认定的截至 2014 年末地方政府性债务中，已经纳入政府救助债务范围的 BT 类债务。

3.2.2.2 偿债责任界定

3.2.2.2.1 债务单位：融资平台公司等 BT 类债务的债务人依法承担 BT 类债务的偿债责任。

3.2.2.2.2 地方政府：地方政府在法律上不承担救助债务的偿债责任，可以根据具体情况实施一定救助，但保留对债务人的追偿权。

3.2.2.3 偿债责任履行

3.2.2.3.1 债务人要加强财务管理、拓宽偿债资金渠道、统筹安排偿债资金。

3.2.2.3.2 对公立学校、公立医院等公益事业单位以及水电气热等公用事业企业不能清偿的 BT 类债务本息，地方政府可以给予一定救助。具体救助金额由地方政府根据财政承受能力等确定。对其他企事业单位原则上不予救助。

- 3.2.2.3.3 地方政府救助可以依法定程序直接安排财政资金，也可以与债权人、债务人协商后采取政府前期注入债务人的资产抵扣等方式。地方政府救助后，保留对债务人的追偿权。
- 3.2.2.3.4 对债务人偿还债务、地方救助等确有困难的BT类债务，债务人与债权人应当依法按照市场化原则处理，可以平等协商通过债务展期等方式实施债务重组，也可以通过企业破产等方式处置。债务处置确实形成的损失，由各方协商处理或依法相应承担。

4. 企业债券类债务

4.1 存量政府债务中的企业债券类债务

4.1.1 债务范围

4.1.1.1 存量政府债务中的企业债券类债务：是指清理甄别认定的截至 2014 年末地方政府性债务中，已经纳入政府债务范围的企业债券、中期票据、短期融资券等企业发行的各类债券。

4.1.2 偿债责任界定

4.1.2.1 债务单位：融资平台公司等债务单位举借的企业债券类债务，由债务人（发行人）依法承担偿债责任。

4.1.2.2 偿债责任转移：对清理甄别认定为政府负有偿还责任的企业债券类债务，经地方政府、债权人、债务人协商一致，可以按照合同法第八十四条等有关规定分类处置：

经地方政府同意，债务人可以通过召开债权人会议等方式，向债权人发出在规定期限内将企业债券类债务置换为地方政府债券、相应转移相关偿还义务的要约公告。凡债权人响应要约，同意按照国家有关存量地方政府债务依法转化为政府债券的要求，在规定期限内将相关债务置换为地方政府债券的，地方政府不得拒绝相关偿还义务转移。相关偿还义务转移给地方政府的，债务人应将政府前期注入支持债务人举债的补贴收入、资产或资产变现收入等返还给地方政

府。

因债权人不同意在规定期限内将相关债务依法置换成政府债券，导致合同义务无法转移的，仍由债务人依法承担偿债责任，相关债务对应的地方政府债务限额由中央统一收回。

4.1.3 偿债责任履行

4.1.3.1 对合同义务仍由融资平台公司等原债务人承担的企业债券类债务，原债务人要加强财务管理、拓宽偿债资金渠道、统筹安排偿债资金。

4.1.3.2 债务人无法偿还到期企业债券类债务的，按照市场化原则处理，也可以依法进行企业破产等。政府在对债务人的出资范围内承担有限责任。

4.1.3.3 对按照 4.1.2.2 将相关偿还义务由原债务人转移给地方政府的企业债券类债务，地方政府应当督促债务人将地方政府前期注入支持债务人发债的补贴收入或资产变现收入等偿债，尚有不足的，通过预算安排、资产处置等多种方式积极筹措资金偿还。

4.1.3.4 经省级政府部门或市县级政府申请，省级政府在债券置换政策期限内，发行地方政府债券置换 4.1.3.3 所列尚未偿还的企业债券类债务。如因政府债券未如期发行原因，导致企业债券类债务未能在规定期限内置换的，地方政府继续在今后年度承担偿还责任；如因企业债券类债务管理政策变化，导致企业债券类债务未能在规定期限内置换的，由原债务人承

担偿还责任。

4.1.3.5 对 4.1.3.4 所列企业债券类债务本金，如在置换债券资金到位前到期，在保证支付需要的前提下，地方政府可以通过库款垫付。

4.1.3.6 对 4.1.3.3 所列企业债券类债务利息，地方政府在保证必要的基本民生支出和政府有效运转支出的基础上，如预算确实不足安排的，依法按照市场化原则处置，经债权人会议同意可以协商采取降低利率水平、利息挂账等方式处置。

4.2 存量或有债务中的企业债券类债务

4.2.1 存量担保债务中的企业债券类债务

4.2.1.1 债务范围

4.2.1.1.1 政府担保债务存量中的企业债券类债务：是指清理甄别认定的截至 2014 年末地方政府性债务中，已经纳入政府担保债务范围的企业债券类债务。

4.2.1.2 偿债责任界定

4.2.1.2.1 债务单位：融资平台公司等企业债券类债务的债务人依法承担企业债券类债务的偿债责任。

4.2.1.2.2 地方政府：按照担保法、担保法司法解释有关规定，政府对企业债券类债务的担保无效。政府对企业债券类债务的担保过错依法承担民事赔偿责任，但最多不应超过债务人不能清偿部分的二分之一。政府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。

4.2.1.2.3 依法界定政府责任后，应当及时告知债务人，由债务人向市场做好信息披露工作。

4.2.1.3 偿债责任履行

4.2.1.3.1 融资平台公司等企业债券类债务的债务人要加强财务管理、拓宽偿债资金渠道、统筹安排偿债资金。

4.2.1.3.2 对企业债券类债务不能清偿的部分，地方政府可以在最多不超过债务人不能清偿部分二分之一金额内承担民事赔偿责任。具体金额由地方政府、债权人、债务人等参照政府承诺担保金额、地方财政承受能力等协商确定。

4.2.1.3.3 地方政府赔偿可以依法定程序直接安排财政资金，也可以与债权人、债务人协商后采取用政府前期注入融资平台公司等债务人的资产抵扣等方式。地方政府履行民事赔偿责任后，保留对债务人的追偿权。

4.2.1.3.4 对债务人偿还债务、地方政府履行民事赔偿责任等确有困难的企业债券类债务，鼓励债务人按照企业债券类债务有关管理政策进行债务重组，也可以依法通过企业破产等市场化方式处置。债务处置确实形成的损失，由相关各方协商处理或依法相应承担。

4.2.2 存量救助债务中的企业债券类债务

4.2.2.1 债务范围

- 4.2.2.1.1 存量救助债务中的企业债券类债务：是指清理甄别认定的截至 2014 年末地方政府性债务中，已经纳入政府救助债务范围的企业债券类债务。
- 4.2.2.2 偿债责任界定
- 4.2.2.2.1 债务单位：融资平台公司等企业债券类债务的债务人依法承担企业债券类债务的偿债责任。
- 4.2.2.2.2 地方政府：地方政府在法律上不承担救助债务的偿债责任，可以根据具体情况实施一定救助，但保留对债务人的追偿权。
- 4.2.2.3 偿债责任履行
- 4.2.2.3.1 债务人要加强财务管理、拓宽偿债资金渠道、统筹安排偿债资金。
- 4.2.2.3.2 对水电气热等公用事业企业不能清偿的企业债券类债务本息，地方政府可以给予一定救助。具体救助金额由地方政府根据财政承受能力等确定。对其他企业原则上不予救助。
- 4.2.2.3.3 地方政府救助可以依法定程序直接安排财政资金，也可以与债权人、债务人协商后采取政府前期注入债务人的资产抵扣等方式。地方政府救助后，保留对债务人的追偿权。
- 4.2.2.3.4 对债务人偿还债务、地方政府救助等确有困难的企业债券类债务，鼓励债务人按照企业债券类债务有关管理政策进行债务重组，也可以依法通过企业破产等市场化方式处置。债务处置确实形成的损失，

由相关各方协商处理或依法相应承担。

5. 信托类债务

5.1 存量政府债务中的信托类债务

5.1.1 债务范围

5.1.1.1 存量政府债务中的信托类债务：是指清理甄别认定的截至 2014 年末地方政府性债务中，已经纳入政府存量债务范围的信托类债务。

5.1.2 偿债责任界定

5.1.2.1 债务单位：融资平台公司等债务单位举借的信托类债务，由债务人依法承担偿债责任。

5.1.2.2 地方政府：地方政府或其部门举借的信托类债务，由地方政府依法承担偿债责任。

5.1.2.3 偿债责任转移：对清理甄别认定为政府负有偿还责任债务的由 5.1.2.1 所列债务单位举借的信托类债务，经地方政府、债权人、债务人协商一致，可以按照合同法第八十四条等有关规定分类处置：

经地方政府同意，债务人可以向债权人发出在规定期限内将信托类债务置换为地方政府债券、相应转移相关偿还义务的要约公告。凡债权人响应要约，同意按照国家有关地方政府债务存量依法置换为政府债券的要求，在规定期限内将相关债务置换为政府债券的，地方政府不得拒绝相关偿还义务转移。相关偿还义务转移给地方政府的，债务人应将政府前期注入支持债务人举债的补贴收入、资产或资产变现收入等

返还给地方政府。

因债权人不同意在规定期限内将相关债务依法置换成政府债券，导致合同义务无法转移的，仍由债务人依法承担偿债责任，相关债务对应的地方政府债务限额由中央统一收回。

5.1.2.4 对按信托法第十一条等规定认定为自始无效的信托，由信托公司、投资者、债务人等各方按照信托法、合同法等依法承担相应责任。

5.1.3 偿债责任履行

5.1.3.1 对合同义务仍由融资平台公司等原债务人承担的信托类债务，原债务人要加强财务管理、拓宽偿债资金渠道、统筹安排偿债资金。债务人无法偿还到期信托类债务的，债务人与债权人可以平等协商通过债务展期等方式进行债务重组，也可以依法通过企业破产等市场化方式处置。政府作为出资人，在出资范围内承担有限责任。

5.1.3.2 对合同义务由地方政府及其部门承担的信托类债务，以及按照 5.1.2.3 将相关偿还义务由原债务人转移给地方政府的信托类债务，地方政府应当督促债务人将地方政府前期注入支持债务人举债的补贴收入或资产变现收入等偿债，尚有不足的，通过预算安排、资产处置等多种方式积极筹措资金偿还。

5.1.3.3 地方政府偿还 5.1.3.2 所列信托类债务，应当按照“边规范、边偿还”的原则组织重新审核，对利息

或承诺回报水平过高的，要与债权人协商修订合同。

5.1.3.4 经省级政府部门或市县级政府申请，省级政府在债券置换政策期限内，发行地方政府债券置换 5.1.3.2 所列尚未偿还的信托类债务。如因政府债券未如期发行原因，导致信托类债务未能在规定期限内置换的，地方政府继续在今后年度承担偿还责任；如因债权人违约，导致信托类债务未能在规定期限内置换的，由原债务人承担偿还责任。

5.1.3.5 对 5.1.3.4 所列信托类债务本金，如在置换债券资金到位前到期，在保证支付需要的前提下，地方政府可以通过库款垫付；或与信托委托人、受托人协商适当延期至置换债券资金到位之时。

5.1.3.6 地方政府若偿还 5.1.3.2 所列信托类债务本金或利息可能影响必要的基本民生支出和政府有效运转支出的，经与债权人协商，在保证必要的基本民生支出和政府有效运转支出及保障债权人合法权益的基础上，可以协商修订合同降低利息或承诺回报水平，或者终止合同。

5.2 存量或有债务中的信托类债务

5.2.1 存量担保债务中的信托类债务

5.2.1.1 债务范围

5.2.1.1.1 政府存量担保债务中的信托类债务：是指清理甄别认定的截至 2014 年末地方政府性债务中，已

经纳入政府担保债务范围的信托类债务。

5.2.1.2 偿债责任界定

5.2.1.2.1 债务单位：融资平台公司等信托类债务的债务人依法承担信托类债务的偿债责任。

5.2.1.2.2 地方政府：按照担保法、担保法司法解释有关规定，政府对信托类债务的担保无效。政府对信托的担保过错依法承担民事赔偿责任，但最多不应超过债务人不能清偿部分的二分之一。政府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。

5.2.1.3 偿债责任履行

5.2.1.3.1 融资平台公司等信托类债务的债务人要加强财务管理、拓宽偿债资金渠道、统筹安排偿债资金。

5.2.1.3.2 对债务人信托类债务不能清偿的部分，地方政府可以在最多不超过债务人不能清偿部分二分之一金额内承担民事赔偿责任。具体金额由地方政府、债权人、债务人、受托人等参照政府承诺担保金额、地方财政承受能力等协商确定。

5.2.1.3.3 地方政府赔偿可以依法定程序直接安排财政资金，也可以与债权人、债务人协商后采取用政府前期注入融资平台公司等债务人的资产抵扣等方式。地方政府履行民事赔偿责任后，保留对债务人的追偿权。

5.2.1.3.4 对债务人偿还债务、地方政府履行民事赔偿责任等确有困难的信托类债务，通过按照《信托公司

管理办法》第四十九条设立的信托赔偿准备金垫付，其中，对债务人延迟兑付本息的，融资平台公司筹措资金后参照有关罚息规定给投资者予以补偿；或依法通过企业破产等市场化方式处置。债务处置确实形成的损失，由各方协商处理或依法相应承担。

5.2.2 存量救助债务中的信托类债务

5.2.2.1 债务范围

5.2.2.1.1 存量救助债务中的信托类债务：是指清理甄别认定的截至 2014 年末地方政府性债务中，已经纳入政府救助债务范围的信托类债务。

5.2.2.2 偿债责任界定

5.2.2.2.1 债务单位：融资平台公司等信托类债务的债务人依法承担信托类债务的偿债责任。

5.2.2.2.2 地方政府：地方政府在法律上不承担救助债务的偿债责任，可以根据具体情况实施一定救助，但保留对债务人的追偿权。

5.2.2.3 偿债责任履行

5.2.2.3.1 债务人要加强财务管理、拓宽偿债资金渠道、统筹安排偿债资金。

5.2.2.3.2 对公立学校、公立医院等公益事业单位以及水电气热等公用事业企业不能清偿的信托类债务本息，地方政府可以给予一定救助。具体救助金额由地方政府根据财政承受能力等确定。对其他企事业单位原则上不予救助。

- 5.2.2.3.3 地方政府救助可以依法定程序直接安排财政资金，也可以与债权人、债务人协商后采取政府前期注入债务人的资产抵扣等方式。地方政府救助后，保留对债务人的追偿权。
- 5.2.2.3.4 对债务人偿还债务、地方政府救助等确有困难的信托类债务，债务人与债权人应当依法按照市场化原则处理，可以平等协商通过债务展期等方式实施债务重组，也可以通过企业破产等方式处置。债务处置确实形成的损失，由各方协商处理或依法相应承担。

6. 个人借款类债务

6.1 存量政府债务中的个人借款类债务

6.1.1 债务范围

6.1.1.1 存量政府债务中的个人借款类债务：是指清理甄别认定的截至 2014 年末地方政府性债务中，已经纳入政府债务范围的面向个人的集资、借款类债务。

6.1.2 偿债责任界定

6.1.2.1 债务单位：融资平台公司等债务单位举借的个人借款类债务，由债务人依法承担偿债责任。

6.1.2.2 地方政府：地方政府或其部门举借个人借款类债务的，由地方政府依法承担偿债责任。

6.1.2.3 偿债责任转移：对清理甄别认定为政府负有偿还责任债务的由 6.1.2.1 所列债务单位举借的个人借款类债务，经地方政府、债权人、债务人协商一致，可以按照合同法第八十四条等有关规定分类处置：

凡债权人同意按照国家有关地方政府债务存量依法转化为政府债券的要求，在规定期限内将相关债务置换为政府债券的，地方政府不得拒绝相关偿还义务转移。相关偿还义务转移给地方政府的，债务人应当将政府前期注入支持债务人举债的补贴收入、资产或资产变现收入等返还给地方政府。

因债权人不同意在规定期限内将相关债务依法置换成政府债券，导致合同义务无法转移的，仍由债

务人依法承担偿债责任，相关债务对应的地方政府债务限额由中央统一收回。

6.1.3 偿债责任履行

6.1.3.1 对合同义务仍由融资平台公司等原债务人承担的个人借款类债务，原债务人要加强财务管理、拓宽偿债资金渠道、统筹安排偿债资金。其中，对存在违法违规集资情况的，原债务人应当及时退还尚未使用的集资所得资金。

6.1.3.2 债务人无法偿还到期个人借款类债务的，由债务人与债权人平等协商通过债务展期等方式进行债务重组，也可以依法通过企业破产等市场化方式处置。政府作为出资人，在出资范围内承担有限责任。

6.1.3.3 对合同义务由地方政府及其部门承担的个人借款类债务，以及按照 6.1.2.3 将相关偿还义务由原债务人转移给地方政府的个人借款类债务，地方政府应当督促债务人将地方政府前期注入支持债务人举债的补贴收入或资产变现收入等偿债，尚有不足的，通过预算安排、资产处置等多种方式积极筹措资金偿还。

6.1.3.4 经省级政府部门或市县级政府申请，省级政府在债券置换政策期限内，发行地方政府债券置换 6.1.3.3 所列尚未偿还的个人借款类债务。如因政府债券未如期发行原因，导致个人借款类债务未能在规定期限内置换的，地方政府继续在今后年度承担偿还

责任；如因债权人违约，导致个人借款类债务未能在规定期限内置换的，由原债务人承担偿还责任。

6.1.3.5 对 6.1.3.4 所列个人借款类债务本金，如在置换债券资金到位前到期，在保证支付需要的前提下，地方政府可以通过库款垫付，或者与债权人协商将个人借款类债务适当延期至置换债券资金到位之时。

6.1.3.6 地方政府若偿还 6.1.3.3 所列个人借款类债务本金或利息可能影响必要的基本民生支出和政府有效运转支出的，经与债权人协商，在保证必要的基本民生支出和政府有效运转支出及保障债权人合法权益的基础上，可以协商修订合同降低利率或承诺回报水平，对尚未竣工项目暂停建设、终止合同，确需建设的通过其他低成本资金安排。

6.1.3.7 对个人借款类债务中还未支出使用的资金，要与债权人进行协商及时偿还。对债务利息高于国家规定的银行同类贷款年利率上限（36%）的，超出部分的利息不受法律保护，政府不承担偿付责任。涉及非法集资的，地方政府要果断采取措施，依法妥善处置，维护人民群众的合法权益，防止引发群体性事件。

6.2 存量或有债务中的个人借款类债务

6.2.1 存量担保债务中的个人借款类债务

6.2.1.1 债务范围

6.2.1.1.1 存量担保债务中的个人借款类债务：是指清

理甄别认定的截至 2014 年末地方政府性债务中，已经纳入政府担保债务范围的个人借款类债务。

6.2.1.2 偿债责任界定

6.2.1.2.1 债务单位：融资平台公司等个人借款类债务的债务人依法承担个人借款类债务的偿债责任。

6.2.1.2.2 地方政府：按照担保法、担保法司法解释有关规定，政府对个人借款类债务的担保无效。政府对个人借款类债务的担保过错依法承担民事赔偿责任，但最多不应超过债务人不能清偿部分的二分之一。

6.2.1.3 偿债责任履行

6.2.1.3.1 融资平台公司等个人借款类债务的债务人要加强财务管理、拓宽偿债资金渠道、统筹安排偿债资金。其中，对存在违法违规集资情况的，应当及时退还尚未使用的集资所得资金。

6.2.1.3.2 对债务人个人借款类债务不能清偿的部分，地方政府可以在最多不超过债务人不能清偿部分二分之一金额内承担民事赔偿责任。具体金额由地方政府、债权人、债务人参照政府承诺担保金额、地方财政承受能力等协商确定。

6.2.1.3.3 地方政府赔偿可以依法定程序直接安排财政资金，也可以与债权人、债务人协商后采取用政府前期注入融资平台公司等债务人的资产抵扣等方式。地方政府履行民事赔偿责任后，保留对债务人的追偿权。

6.2.1.3.4 对债务人偿还债务、地方政府履行民事赔偿责任等确有困难的个人借款类债务,债务人与债权人可以平等协商通过债务展期等方式进行债务重组,也可以依法通过企业破产等市场化方式处置。债务处置确实形成的损失,由各方协商处理或依法相应承担。

6.2.2 存量救助债务中的个人借款类债务

6.2.2.1 债务范围

6.2.2.1.1 存量救助债务中的个人借款类债务:是指清理甄别认定的截至2014年末地方政府性债务中,已经纳入政府救助债务范围的个人借款类债务。

6.2.2.2 偿债责任界定

6.2.2.2.1 债务单位:融资平台公司等个人借款类债务的债务人依法承担个人借款类债务的偿债责任。

6.2.2.2.2 地方政府:地方政府在法律上不承担救助债务的偿债责任,可以根据具体情况实施一定救助,但保留对债务人的追偿权。

6.2.2.3 偿债责任履行

6.2.2.3.1 债务人要加强财务管理、拓宽偿债资金渠道、统筹安排偿债资金。

6.2.2.3.2 对公立学校、公立医院等公益事业单位以及水电气热等公用事业企业不能清偿的个人借款类债务本息,地方政府可以给予一定救助。具体救助金额由地方政府根据财政承受能力等确定。对其他企事业单位原则上不予救助。

- 6.2.2.3.3 对于债权人是不特定社会公众的个人集资债务，为避免造成较大的社会不良影响，政府可以实行临时应急救助。地方财政安排垫资偿还的，应当由企业、事业单位等债务人事后通过经营收益、资产处置收入等归还。
- 6.2.2.3.4 地方政府救助可以依法定程序直接安排财政资金，也可以与债权人、债务人协商后采取政府前期注入债务人的资产抵扣等方式。地方政府救助后，保留对债务人的追偿权。
- 6.2.2.3.5 对债务人偿还债务、地方政府救助等确有困难的个人借款类债务，债务人与债权人应当依法按照市场化原则处理，可以平等协商通过债务展期等方式实施债务重组，也可以通过企业破产等方式处置。债务处置确实形成的损失，由各方协商处理或依法相应承担。