

陕西省人民政府国有资产监督管理委员会文件

陕国资评价发〔2018〕354号

陕西省人民政府国有资产监督管理委员会 印发《关于省属企业降杠杆减负债 防风险的实施意见》的通知

各省属企业、市（区）国资委：

《关于省属企业降杠杆减负债防风险的实施意见》已经省国资委办公会审议通过，现印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。



关于省属企业降杠杆减负债防风险的实施意见

为贯彻落实中省关于深化供给侧结构性改革决策部署，积极稳妥降低省属企业杠杆率和负债水平，着力打赢防范化解重大风险攻坚战，增强企业可持续发展能力，按照国务院《关于积极稳妥降低企业杠杆率的意见》（国发〔2016〕54号）和中办、国办《关于加强国有企业资产负债约束的指导意见》（厅字〔2018〕75号）精神，参照国务院国资委《关于中央企业降杠杆减负债防风险指导意见》（国资发财管〔2017〕187号），结合省属企业实际，提出以下实施意见。

一、总体思路

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大、十九届二中、三中全会精神，牢固树立和践行新发展理念，主动适应和引领经济发展新常态，落实中省降杠杆减负债防风险工作决策部署，以提高发展质量和效益为中心，以推进供给侧结构性改革为主线，立足省属企业产业布局和发展状况，分类施策、标本兼治，积极稳妥降低杠杆率和负债水平，有效防范和化解企业经营风险，增强企业发展韧性，助推省属企业成为全省“三个经济”建设和实现经济可持续高质量发展的主力军和排头兵，为实现追赶超越目标作出更大的贡献。

（二）基本原则

坚持市场化法治化原则。充分利用市场化手段，依托多层次股权和资本市场，采取股债结合等金融创新工具，提高直接融资比例，积极稳妥推进市场化法治化债转股，扩大资本性融资规模，不断改善和优化资本结构。严格依法行事，切实保护债权人、投资者和企业职工的合法权益。

坚持企业主体责任原则。企业是降杠杆减负债防风险的第一责任主体。各企业要进一步完善公司治理结构，强化董事会和经营管理层的责任，树立正确业绩观和风险防范理念，加强财务杠杆约束，防止超越财务承受能力的过度负债经营和投资，保持稳健、有竞争力的财务结构，为企业做强做优做大奠定坚实基础。

坚持分类分层监管原则。分行业设立资产负债率预警线和重点监管线，严控产能过剩行业企业资产负债率，适度灵活掌握有利于推动经济转型升级发展的战略性新兴产业、创新产业等领域企业资产负债率，实施分类监管。各企业应制定分类分层管理措施，对权属企业杠杆率和债务风险进行严格管控。

坚持标本兼治原则。牢固树立新发展理念，要立足当前、着眼长远、标本兼治、综合施策。降杠杆减负债防风险工作的根本目的是提升企业发展质量和效益，要重视强根固本，着力规范现代企业制度、完善公司治理结构、强化自身约束，结合深化改革、结构调整、产业升级、管理创新等工作，多措并举、协同推进，有效控制风险，实现规模、质量、效益协调发展，形成提质增效长效机制。

(三) 主要目标。以提高发展质量和效益为中心，通过深化内部改革、盘活存量资产、优化业务结构、加快资金融通、强化资本约束、拓展股权融资、加强风险管理等综合施策，确保省属企业资本结构明显优化，直接融资比例稳步提高，偿债能力不断增强，省属企业资产负债率总体稳中有降，少数高负债企业资产负债率回归合理水平。到 2020 年末，省属非银行企业平均资产负债率较 2017 年下降 2 个百分点以上，即由 67% 左右下降至 65% 以下。之后资产负债率基本保持在同行业同规模企业的平均水平以下，部分企业达到行业良好值或优秀值。

二、重点工作

(四) 加快资金融通，提高资金使用效率。支持具备条件企业集团设立财务公司，力争三年内再设立至少两家财务公司。加强集团内部资金融通，提高资金使用效率，大部分具备条件企业建立资金结算中心，将资金集中度提升至 80% 以上。积极开展以应收账款、租赁债权等财产权利和基础设施、商业物业等不动产或财产权益为基础资产的证券化业务。加快盘活预收账款等形成的沉淀资金，提高预收资金使用效率；加大工程建设保证金清理力度，积极扩大保函使用范围，提高保函对履约、质量、投标等保证金的替代比例。严控低效业务资金支出规模，严控占用资金规模大、回收周期长、回报率水平低且大幅增加企业债务负担或表外债务风险的项目投资。加大货款结算催收力度，大力压减应收账款，加快各类存货处置变现，确保“两金”增幅低于营业收入

入增幅，年初“两金”规模70%实现当年流转，提高资产运行效率。

(五)以市场化为导向，积极稳妥开展债转股。鼓励发展前景良好、符合国家产业发展方向、有转股意向的优质企业，开展市场化债转股；已经签订市场化债转股框架协议的企业，要加快推进落实，确保资金到位。加强省属企业与银行等债权人及实施机构的沟通协商，平衡各方利益诉求，通过评估等方式合理确定市场化债转股的股权价格，有效降低省属企业的债务杠杆水平和综合融资成本。鼓励多家企业联合成立股权池或股权基金实施债转股；鼓励企业与供应链上下游企业之间进行债转股，盘活资金，形成长期稳定合作关系，探索创新债转股模式。鼓励国有资本投资运营公司，以及有条件的企业基金利用各种市场化方式，联通实体产业和资本、金融市场，积极配合省属企业开展市场化债转股工作。

(六)运用多种途径，扩大直接融资规模。推进省属企业股份制改革，支持省属企业通过多种形式、多种渠道引入外部资本，改造为股份公司或设立股份公司。通过三年努力，力争5户以上的集团公司改造为股份公司，省属企业中股份公司的总体比例达到50%。全力推动企业上市，鼓励企业在境内主板、中小板、创业板以及境外资本市场上市，支持有条件的企业加大对目标上市公司的股权投资和并购重组，或对市值不高的上市壳资源进行收购，鼓励集团整体改制上市或核心业务资产分板块上市。积极培育上市后备资源，2020年以前至少储备30户拟上市企业。省国

资委对成功上市企业在当年度企业经营业绩考核中增加权重并予以奖励。积极扩大省属企业股权融资规模，拓展重大建设项目资本金融融资渠道，鼓励战略协同度高、资源业务互补的省属企业，通过互相参股、交叉持股等方式，共同设立产业投资基金；充分运用国有资本投资运营平台公司，吸收各类股权类受托管理资金，以及保险资金、年金、基本养老保险基金等长期性资金，通过设立产业发展基金、股权债权置换等方式，积极吸收金融资本和社会资金，有效转化为资本金投入，扩大股权融资规模。完善多渠道资本补充机制，以增加经营效益为前提，进一步完善企业留存利润补充资本机制；加大资本金追缴力度，着力解决部分企业注册资本金长期不到位等历史遗留问题；充分发挥国有资本经营预算资金的作用，在逐步解决企业历史遗留问题及相关改革成本后，更多作为资本投向基础性、公共性、平台性、资源性、引领性等关键领域和具有核心竞争力的优势产业以及战略性新兴产业。

（七）优化债务结构，降低整体债务规模。根据行业特点确定适度的杠杆率，合理选择股权、银行借款、发行债券等融资方式，同时做好中长期负债和短期负债的搭配，形成合理的资产负债结构。稳妥开展债券融资，鼓励企业利用债券市场提高直接融资比重，优化企业债务结构。鼓励资信较好、评级较高的大中型企业发行债券置换成本较高的债务，降低融资成本；利用中长期债券置换短期负债，加大长期资金比例，严防“短贷长投”风险。着力控制带息负债增长，加强资产负债约束日常管理，审慎开展

对外担保等业务，着力控制企业带息负债规模的增长，防止带息负债和或有负债过度积累，切实维护和巩固资金链安全。加强债权债务处置，积极清理“三角债”，减少“呆坏账”，加快资金回笼。积极采取法律诉讼等手段，清收企业不良债权。统筹规划资金，合理安排债务偿付计划，及时清偿到期债务。

(八)深化企业改革，增强企业积累能力。进一步健全现代企业制度、完善公司治理结构，建立健全企业资产负债约束机制，形成合理稳健的资产负债结构。优化资源配置，加大对产业集中度不高，同质化竞争突出行业或产业的联合重组，提高资源配置效率。加快省属企业布局调整、主业优化和战略性重组，巩固提升优势产业，培育壮大新兴产业，重组和退出低效无效产业。推进企业内部业务结构重组，采取出售、转让、租赁等多种形式有效利用长期闲置或使用效率偏低、无战略安排的土地、厂房、设备等各类存量资产，积极清理处置长期亏损、扭亏无望或长期不分红的投资项目，减少无效资源占用。支持企业盘活土地使用权、探矿权、采矿权等无形资产，充分实现市场价值。分层推进混合所有制改革，鼓励省属二级以下企业，以股权投资、资产收购、债务重组、项目合作以及知识产权、专利技术、知名品牌等方式引入非国有资本，推进混合所有制改革，完善公司治理结构，提高国有资本配置和运营效率。通过创新驱动发展战略，培育“高精尖”产业，推进新旧动能转换，实现产业转型升级。通过创新发展提高生产效率，增强企业盈利能力，增强内源性资本积累能力。全面推进精益化管理，苦练内功，提升经营管理水平，持续

开展提质增效工作，加强成本费用对标和精细化管理，强化费用支出预算管理，严控职务消费和“三公”经费支出，确保营业成本增长低于营业收入增长，成本费用利润率稳步提升。

（九）加快“压减处僵”，减轻企业负担。持续化解过剩产能。2020年底前省属企业完成钢铁和煤炭过剩产能压减目标任务，推动电解铝行业开展产能置换工作，有效防范和化解产能过剩风险。支持企业依法依规对长期亏损、扭亏无望的“僵尸企业”进行处置，消灭“亏损源”，止住“出血点”。2019年基本完成僵尸企业处置工作。扎实做好压缩管理层级减少法人户数专项工作，及时清理退出运营质量低、市场竞争力弱、社会贡献率小的企业，2019年力争将企业管理层级压减至3-4级，法人单位户数减少15%（323户）以上。加快剥离企业办社会职能，按期完成省属企业“三供一业”分离任务，2019年起，企业不再以任何方式为“三供一业”承担相关费用，实现“轻装上阵”。

（十）加强风险管理，严控债务风险。强化投资管理，严格实施投资负面清单管理制度，对列入重点监管企业名单的高负债企业加强管理，非主业投资不得超过省国资委认定的非主业投资比例，严控超财务承受能力，推高资产负债率的境内外投资项目，对于特别监管类投资项目要报省国资委履行相应审批程序。积极贯彻投资项目事中监控制度及项目后评价制度，对效益不佳或造成重大投资损失的，按有关规定进行问责处理。禁止企业违规承接政府债务，强化PPP项目投资管理，稳妥处置存量PPP项目风险，严禁违法违规向地方政府提供任何形式的融资或配合地方政府政

府变相举债，防止政府隐性债务转移到企业。加强债券风险管理，根据企业实际，谨慎使用永续债、优先股等融资工具，做好债券结构、期限、币种的匹配，防止短贷长投。经营亏损、经营活动现金净流量为负的企业要严格控制债券发行规模，对即将到期债券提前做好资金接续安排，切实防范恶意逃废金融债务。加强外币债务汇率风险管理，密切关注国际市场外币汇率变化，积极稳妥开展套期保值等锁定汇率风险措施，防范由于汇率变动带来的外币风险。加大高风险业务管控，严格委托贷款、内保外贷、融资租赁业务的管控，禁止开展融资性贸易、违规拆借、投机性金融衍生品等高风险业务，监管企业不得对非监管企业提供担保，子企业未经集团批准不得对集团外企业提供担保，经营亏损、经营活动现金流为负的高负债子企业不得对外提供担保。

（十一）强化风险意识，健全防控体系。建立风险监测预警体系，健全以资产负债率为核心，以企业成长性、效益、偿债能力等指标为辅助的企业资产负债监测与预警体系，科学评估企业债务风险状况，根据风险程度列出重点关注和重点监管企业名单，对其债务风险情况进行持续监测。完善风险管理信息系统建设，进一步提升风险管理信息系统与其他业务管理信息系统的集成度，整合信息资源，打破信息孤岛，提高风险管理信息化水平。建立科学的债务风险评估体系，以资产负债率为基础，综合考虑“两金”占流动资产比率、资产周转率等资产质量指标，应付债券、流动负债占总负债比重等债务结构指标，以及现金流动负债比率等现金流量相关指标，建立科学的债务风险和偿债能力评估

体系。建立限期降低资产负债率机制，对列入重点监管企业名单的高负债省属企业，要明确其降低资产负债率的目标和时限，并负责监督实施。

三、保障措施

(十二) 加强组织领导。省属企业要高度重视，主要领导同志作为第一责任人要亲自抓，分管领导同志要分工负责，将降杠杆减负债防风险工作作为董事会、经营班子重要经营任务，建立财务、规划、经营、考核等部门齐抓共管的工作机制。省国资委各处室要分工协作，周密部署，加强督导，扎实推进，确保实效。

(十三) 强化集团管控。省属企业要结合行业特点制定降杠杆减负债防风险实施方案，明确目标，压实责任，细化分类分层管控措施，进一步规范子公司的运营行为，建立健全重大事项报告制度、重大投融资审批制度、财务及审计制度等内控管理体系，切实加强对权属企业的监管。

(十四) 建立联动机制。加强同金融机构的沟通协调，协同推进对高负债企业的约束，限制高负债企业过度债务融资；加强企业财务真实性和透明度审核监督，积极参与社会信用评价体系建设，完善企业财务失信行为联合惩戒机制；加强同发改委、财政、工信、审计、地方金融监管局等部门的协作配合，共同推动省属企业降杠杆减负债防风险工作。

(十五) 建立报告制度。各省属企业要于每季度结束后随下月财务快报将上季度企业集团及重要子企业财务风险分析报告报送省国资委，报告应重点关注资产负债率及已获利息倍数的变

动情况，并结合其他相关指标，对财务风险现状、产生原因、应对措施及建议等进行全面系统的阐述。

(十六)严格考核评价。省属企业要把降杠杆减负债防风险作为一项长期工作抓实抓细，纳入企业年度业绩考核体系，建立长效约束机制。省国资委将定期跟踪工作进展，加强过程监督检查，将降杠杆减负债防风险的成效作为企业年度综合考核和评价的重要内容。

(十七)加强人才建设。拓宽培训渠道，加强财会业务及有关政策法规培训，不仅要建设一支懂财务、会管理的专业化企业管理人才队伍，还要建设一支懂业务、掌握有效风险管理技术和方法的监管人才队伍。建立省国资委系统人才专家库，指导各企业开展降杠杆减负债防风险工作。

(十八)强化监督问责。省国资委将完善和强化监督问责机制，结合省属企业违规经营投资责任追究有关规定，对降杠杆减负债防风险工作推进不力，造成重大损失或重大不良影响的企业进行严肃问责，对不作为、不担当的企业负责人将加大问责、惩戒和调整力度。

各市（区）国资委要按照国家和陕西省降杠杆减负债防风险的要求，结合实际情况，采取有效管控措施，积极稳妥推进本市（区）内企业降杠杆减负债防风险工作。

陕西省人民政府国有资产监督管理委员会办公室 2019年1月8日印发

