附件

关于加强国有企业控负债防风险的指导意见

（征求意见稿）

加强国有企业债务风险管控，是贯彻落实党中央、国务院决策部署，打好防范化解重大风险攻坚战、维护金融市场稳定和地区经济平稳运行的客观需要，是推动国有企业加快实现高质量发展的内在要求。为加强全市国有企业资产负债约束，着力提升其债务风险识别、预警和应对能力，增强国有企业发展韧性，提高区域国有经济发展质量，现提出如下指导意见。

一、总体要求

（一）总体目标。强化国有企业的监督管理，促使高负债国有企业资产负债率尽快回归合理水平；加强国有企业债务风险管控，有效防范化解企业重大债务风险，防止出现企业债券违约风险。

（二）基本原则

坚持全面覆盖与分级分类管理相结合，全市范围内所有行业、所有类型国有企业均应合理控制资产负债率指标，国有企业按出资关系实行分级管理，按债务风险程度实行分类管理。

坚持完善内部治理与强化外部约束相结合，企业资产负债约束要与深化改革、建立现代企业制度、优化企业治理结构等有机结合，建立健全长效机制。通过强化考核、增强企业财务真实性和透明度、合理限制债务融资和投资等方式，加强企业资产负债外部约束。

坚持提质增效与政策支持相结合，国有企业要坚持提质增效、苦练内功，通过扩大经营积累增强企业资本实力，在严防国有资产流失前提下，合理控制资产负债率；高负债国有企业要明确降低资产负债率的目标、步骤、方式，并限期完成。各职能部门要为高负债国有企业降低资产负债率创造良好政策和制度环境，支持盘活存量资产。

坚持把握底线思维和风险意识。国有企业要依法合规开展融资和债务风险处置，严格遵守资本市场规则和监管要求，按期做好债务资金兑付，维护咸宁良好市场信誉和金融市场稳定。

二、分级管理与分类管控

（三）市属国有企业以资产负债率为基础控制指标控负债，由市政府国资委根据国家政策导向、行业情况并参考央企、省企控制标准结合各国有企业债务水平、负债结构、盈利能力、现金保障、资产质量、隐性债务等综合考量确定管控指标。县属国有企业由各县（市、区）人民政府授权管理的部门确定本地国有企业管控指标。

三、重点管控风险突出企业

（四）建立健全国有企业债务风险监测预警机制。履行出资人职责机构建立监管企业重点债务风险指标监测台账，逐月跟踪分析，充分利用信息化手段对国有企业债务风险进行动态监测，做到早识别、早预警、早应对。探索建立国有企业债务风险量化评估机制，综合企业债务水平、负债结构、盈利能力、现金保障、资产质量和隐性债务等，对企业债务风险进行精准识别，将债务风险突出的企业纳入重点管控范围，采取特别管控措施，督促企业“一企一策”制定债务风险处置工作方案，确保稳妥化解债务风险。

（五）加强投融资性质国有企业的风险管控。具有投融资性质的国有企业要把防范债券违约作为企业债务风险管控的重中之重。要实施债券发行年度计划管理，严格限定所属子企业债券发行条件，做好融资结构与资金安全的平衡、偿债时间与现金流量的匹配；规范重大项目的投融资管理，严控缺乏交易实质的变相融资行为，将筹集的资金及时高效投放到战略安全、产业引领、国计民生、公共服务等关键领域和重要行业，原则上要确保投资项目的回报率高于资金成本，切实发挥资本市场服务实体经济的功能作用；严格执行国家金融监管政策，建立企业重大资金支出动态管理制度，按照融资协议约定的用途安排资金，突出主业、聚焦实业，严禁过度融资形成资金无效淤积，严禁资金空转、脱实向虚，严禁挪用资金、违规套利，防范资金使用风险。履行出资人职责机构要将企业发债品种、规模、期限、用途、还款等关键信息纳入债务风险监测，重点关注信用评级低、集中到期债券规模大、现金流紧张、经营严重亏损企业的债券违约风险，督促指导企业提前做好兑付资金接续安排。

四、完善国有企业控负债防风险的自我约束机制

（六）合理设定资产负债结构。国有企业要根据相应资产负债率预警线和重点监管线，综合考虑市场前景、资金成本、盈利能力、资产流动性等因素，加强资本结构规划与管理，保持合理的企业资产负债率和资产负债结构，保持财务稳健、有竞争力。要根据财务承受能力科学确定投资规模，从源头上防范债务风险。要加强管控隐性债务，严控资产出表、表外融资等行为，合理使用权益类融资工具，对永续债券、永续保险、永续信托等权益类永续债和并表基金产品余额占净资产的比例进行限制，严格对外担保管理，对有产权关系的企业按股比提供担保，原则上不对无产权关系的企业提供担保，严控企业相互担保等捆绑式融资行为，防止债务风险交叉传导。

（七）加强控负债防风险的日常管理。国有企业经营管理层要忠实勤勉履职，审慎开展债务融资、投资、支出、对外担保等业务活动，防止有息负债和或有债务过度累积，确保资产负债率保持在合理水平。在年度董事会或股东（大）会议案中，要就资产负债状况及未来资产负债计划进行专项说明，并按照规范的公司治理程序，提交董事会或股东（大）会审议。企业可能或已实质陷入财务困境时，要及时主动向相关债权人通报有关情况，依法依规与相关债权人协商，分类稳妥处置相关债务。对于按期兑付确有困难的，应提前与债券持有人沟通确定处置方案，通过债券展期、置换等方式主动化解风险。

（八）强化集团公司对所属子企业债务风险管控。国有企业集团公司要根据子企业所处行业等情况，按照国有企业资产负债率控制指标要求，合理确定子企业的资产负债率水平，并将子企业的资产负债约束纳入集团公司考核体系，确保子企业严格贯彻执行。国有企业集团公司要进一步强化子企业资产、财务和业务独立性，减少母子企业、子企业与子企业之间的风险传染。

（九）增强国有企业内源性资本积累能力。国有企业要牢固树立新发展理念，明晰企业的发展定位，以提高发展质量和效益为中心，着力提升经营管理水平，通过创新驱动提高生产率，围绕核心业务逐步调整业务结构，增加经营性资产比例，在特色优势产业、战略性新兴产业等领域培育新的利润增长点，推动公司多元化发展，增强企业盈利能力，提高企业资产和资本回报率，为企业发展提供持续的内源性资本。

五、强化国有企业控负债防风险的外部约束机制

（十）强化考核约束。履行出资人职责机构要加强过程监督检查，将降杠杆减负债成效作为企业考核和评价的重要内容。对重点管控企业，要将降负债规模、降资产负债率、降融资成本、降生产成本、控投资项目、清收应收账款及存货等指标纳入考核内容，充分发挥考核引导作用，督促企业贯彻落实控负债防风险要求。

（十一）加强金融机构对高负债企业的协同约束。对资产负债率超出预警线的国有企业，金融机构要加强贷款信息共享，摸清企业表外融资、对外担保和其他隐性负债情况，全面审慎评估其信用风险，并根据风险状况合理确定利率、抵质押物、担保等贷款条件。对列入重点关注企业名单或资产负债率超出重点监管线的国有企业，新增债务融资原则上应通过金融机构联合授信方式开展，由金融机构共同确定企业授信额度，避免金融机构无序竞争和过度授信，严控新增债务融资。对列入重点监管企业名单的国有企业，金融机构原则上不得对其新增债务融资。

（十二）强化企业财务失信行为联合惩戒机制。加强企业财务真实性和透明度审核监督。国有企业负责人对企业财务真实性负全责，要确保企业不虚报资产隐匿债务，财务信息真实可靠。会计师事务所等专业中介机构要严格按照会计准则规范出具审计报告，客观准确反映企业资产负债状况。加强社会信用体系建设，完善企业财务失信行为联合惩戒机制，将违法违规企业、中介机构及相关责任人员纳入失信人名单，并依法依规严格追究责任。

六、加强国有企业控负债防风险的配套措施

（十三）厘清政府债务与企业债务边界。坚决遏制政府以企业债务的形式增加隐性债务，严禁任何形式的违法违规融资或变相举债。多渠道盘活企业各类资金和资产，积极稳妥化解以企业债务形式形成的政府存量隐性债务，保障企业合法权益。进一步完善国有企业参与国家或地方发展战略、承担公共服务等的合法权益保障机制。政府部门和社会组织要严格落实减轻的企业负担，一般情况下，不得强制要求国有企业承担应由政府或社会组织承担的公益性支出责任。国有企业自愿承担的，应严格履行相应决策程序。

（十四）支持企业盘活存量资产优化债务结构。鼓励国有企业采取租赁承包、合作利用、资源再配置、资产置换或出售等方式实现闲置资产流动，提高资产使用效率，优化资源配置。鼓励国有企业整合内部资源，将与主业相关的资产整合清理后并入主业板块，提高存量资产利用水平，改善企业经营效益。鼓励国有企业加强资金集中管理，强化内部资金融通，提高企业资金使用效率。支持国有企业盘活土地使用权等无形资产，充分实现市场价值。积极支持国有企业按照真实出售、破产隔离原则，依法合规开展以企业应收账款、租赁债权等财产权利和基础设施、商业物业等不动产财产或财产权益为基础资产的资产证券化业务。推动国有企业开展债务清理，减少无效占用，加快资金周转。在风险可控前提下，鼓励国有企业利用债券市场提高直接融资比重，优化企业债务结构。

（十五）完善国有企业多渠道资本补充机制。以增加经营效益为前提，进一步完善国有企业留存利润补充资本机制。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，更多作为资本投向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域。积极推进混合所有制改革，鼓励国有企业通过出让股份、增资扩股、合资合作等方式引入民营资本。鼓励国有企业充分通过多层次资本市场进行股权融资，引导国有企业通过私募股权投资基金方式筹集股权性资金，扩大股权融资规模。支持国有企业通过股债结合、投贷联动等方式开展融资，有效控制债务风险。鼓励国有企业通过主动改造改制创造条件实施市场化债转股。

（十六）积极推动重组，依法实施破产。支持通过兼并重组培育优质国有企业。鼓励国有企业跨地区开展兼并重组。加大对产业集中度不高、同质化竞争突出行业国有企业的联合重组力度。鼓励各类投资者通过股权投资基金、创业投资基金、产业投资基金等形式参与国有企业兼并重组。充分发挥企业破产在解决债务矛盾、公平保障各方权利、优化资源配置等方面的重要作用。支持国有企业依法对扭亏无望、已失去生存发展前景的“僵尸子企业”进行破产清算。对符合破产条件但仍有发展前景的子企业，支持债权人和国有企业按照法院破产重整程序或自主协商对企业进行债务重组。对严重资不抵债失去清偿能力的国有企业，依法实施破产重整或清算，坚决防止风险累积形成系统性风险。同时，要做好与企业破产相关的维护社会稳定工作。

七、加强控负债防风险工作的组织实施

（十七）明确各类责任主体。国有企业是落实控负债防风险的第一责任主体，要按照本指导意见要求，明确企业资产负债控制目标，深化内部改革，强化自我约束，有效防范债务风险，严防国有资产流失，确保企业可持续经营。金融机构要根据国有企业资产负债和经营情况，审慎评估企业债务融资需求，平衡股债融资比例，加强贷后管理，开展债务重组，协助企业及时防范和化解债务风险。对落实本指导意见不力和经营行为不审慎导致资产负债率长期超出合理水平的国有企业及其主要负责人，相关部门要加大责任追究力度。对落实本指导意见弄虚作假的国有企业，相关部门要对其主要负责人及负有直接责任人员从严从重处罚。

（十八）建立部门信息共享和社会公开监督约束机制。县（市、区）履行出资人职责机构向本级政府报告重点管控企业债务风险情况的同时报市政府国资委，由市政府国资委汇总各县市区国有企业控负债防风险情况，市政府国资委、市财政局等履行出资人职责机构要将列入重点管控的市属国有企业名单及其债务风险状况报送市发改委（两办出台的《关于加强国有企业资产负债约束的指导意见》要求报送至“积极稳妥降低企业杠杆率工作部际联席会议办公室”，该机构设在发改委），由发改委通报相关部门，为相关部门开展工作提供必要基础信息。履行出资人职责机构适时将监管企业资产负债控制指标以及按照规定应公开的企业财务信息，通过“信用中国”等媒介向社会公开，接受社会监督。

（十九）加强控负债防风险实施工作的组织协调。履行出资人职责机构按照本指导意见确定的控负债防风险目标和约束标准，分解落实、细化要求、加强指导、严格考核。审计部门依法独立开展审计监督，相关金融管理部门按照本指导意见进一步明确规则，加强对金融机构的业务指导和督促。政府向同本级人大常委会报告国有资产管理情况时，报告本级国有企业资产负债情况和资产负债率控制情况。市发改委协调联系相关职能部门加强此项工作的组织领导、统筹协调、检查督导和监督问责。重大问题要及时报告市委市政府。