烟台市人民政府文件

烟政发〔2017〕14号

烟台市人民政府 关于积极稳妥降低企业杠杆率的实施意见

各县市区人民政府（管委），东部新区办公室，市政府有关部门，有关单位：

为深入贯彻落实《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《山东省人民政府关于贯彻国发〔2016〕54号文件积极稳妥降低企业杠杆率的实施意见》（鲁政发〔2017〕20号），积极推进供给侧结构性改革，推动新旧动能转换，加快建立和完善现代企业制度，进一步激发企业活力，增强经济发展动力，现就我市积极稳妥降低企业杠杆率（以下简称降杠杆）提出以下实施意见。

一、总体思路

认真贯彻落实党的十九大精神，坚持以市场化、法治化方式，通过推进兼并重组、完善现代企业制度、强化自我约束、盘活存量资产、优化债务结构、有序开展市场化银行债权转股权、发展股权融资等主要途径，积极稳妥降杠杆，助推供给侧结构性改革、新旧动能转换、经济结构转型升级和优化布局，为我市经济持续健康转型发展夯实基础。

二、主要措施

（一）强化降杠杆的主体责任。

1. 建立和完善现代企业制度。企业是降杠杆的第一责任主体。要按照规模企业规范化公司制改制“五年行动计划”要求，建立完善的公司治理结构，对企业负债行为建立权责明确、制衡有效的决策执行监督机制，强化企业管理层资产负债管理责任，合理设计激励约束制度，处理好企业长期发展和短期业绩的关系，树立审慎经营观念，防止激进经营过度负债。落实企业股东责任，按照出资义务依法缴足出资，根据股权先于债权吸收损失原则承担必要的降杠杆成本。

2. 建立国有企业降杠杆考核机制。将降杠杆纳入国有资产管理部门对国有企业的业绩考核体系，把资产负债率等指标作为国有企业考核任务，针对不同行业、不同类别国有企业，实行资产负债率差异化管理。统筹运用经营业绩考核、人事任免奖惩、创新型试点政策倾斜等机制，调动国有企业降杠杆的积极性。

牵头单位：市金融办、市经济和信息化委、市国资委；配合

单位：市财政局，各县市区政府、管委。

（二）积极推进企业兼并重组。

3. 推进重点企业、重点行业兼并重组。支持企业通过兼并、收购、联合、参股等形式，开展市场化兼并重组及投资合作。强力推进钢铁、水泥、电解铝等产能过剩行业企业加大兼并重组力度。鼓励优势企业对同行业弱势企业进行资产重组，通过资本、技术输入，管理和品牌输入，盘活资产，实现低成本扩张。支持企业主动挂优靠强，积极与央企、省属名企合资合作，借力央企业管理、技术、资金、人才、品牌等优势，发展壮大，互利共赢。

4. 因企施策推进企业兼并重组。按照一企一策、分类指导、有序推进的原则，积极稳妥推进混合所有制改革。通过债务重组、破产清算，拔离不良资产，整合优势资源，扩大企业资产规模。进一步打破地域保护，支持企业开展跨地区、跨行业、跨所有制资产或业务重组。在重大基础设施类、公共产品和服务类、资源垄断及开发类行业和领域，通过股权转让、增资扩股、合资合作等方式，运用市场机制引入社会资本、境外资本，引进战略投资者和开展国际产能合作。

5. 加大对企业兼并重组的融资支持。鼓励各类银行积极稳妥发展并购贷款业务，采取银团贷款方式分散并购贷款风险。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企业兼并重组。鼓励符合条件的企业通过发行优先股、可转换债券等方式筹集兼并重组资金。发挥烟台国盛投资发展基金引导作用，参与市属企业板块整合、重大资产重组。

牵头单位：市经济和信息化委、市国资委；配合单位：市发展改革委、市财政局、市金融办、市地税局，各县市区政府、管委。

（三）多措并举盘活企业存量资产。

6. 加大企业资产整合、盘活力度。鼓励企业整合内部资源，处置闲置的生产设备、土地、房产、在建工程、债权、知识产权等资产。将与主业相关的资产整合后并入主业板块，提高存量资产的利用水平，改善企业经营效益。鼓励企业通过融资租赁方式盘活闲置资产，允许存量土地使用权人依法依规对土地进行再开发。规范清理盈利能力差、与主业关联度较低的低效无效资产，采用市场化方式依法剥离，减轻企业经营负担。

7. 完善企业存量资产交易渠道。支持企业按照市场化原则，通过烟台联合产权交易中心、烟台海洋产权交易中心、区域性股权交易中心等平台，托管处置抵（质）押物资产，推动产权流转，发挥价格发现、价值实现功能，拓宽企业存量资产交易盘活渠道。

8. 引导企业用好资产证券化工具。鼓励企业积极开展以企业应收账款、收费权、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。推动传统基础设施领域 PPP 项目资产证券化。支持企业积极探索实施知识产权、碳排放权等企业资产证券化。

牵头单位：市国资委、市金融办；配合单位：市经济和信息化委、市财政局、市发展改革委。

（四）优化企业债务结构。

9. 推动企业开展债务清理和债务整合。加大清欠力度，多措

并举清理多头拖欠债务，降低资产负债率。推动开展中小企业应收账款融资。鼓励银行业金融机构对发展前景良好、生产经营正常、具备清偿能力但由于阶段性原因成为资金拖欠源头的企业，在有效管控风险的前提下，通过开展联合授信、银团授信、重新评估贷款期限、增加有效抵押物等方式，予以必要支持。

10. 加大银行机构不良贷款处置力度。进一步加大各类银行对存量不良贷款的核销力度。加强与山东金融资产管理公司、山东金融资产交易中心合作，发挥地方金融资产交易平台在不良贷款处置中的作用，探索通过设立合作基金等模式，吸引民间资本参与，采取灵活有效形式，进一步提高不良贷款处置效率。

11. 有效降低企业财务负担。引导企业强化资金集中统一管理，提高内部资金使用效率。全面推进预算管理，压缩管理、销售和财务费用，降低各项非生产性支出，减少产成品库存和应收账款资金占用，进一步提高产销率和资金使用效率。通过大力发展政府性融资担保机构等措施，提高企业信用等级，降低融资成本。

12. 积极扩大企业直接融资比重。推动企业在风险可控前提下，合理运用债务融资工具，提高直接融资比重，置换高成本融资或短期债务，优化债务结构。进一步完善债券融资后备资源库，遴选符合国家产业政策及发债条件的企业和项目，鼓励企业发行项目收益债、战略性新兴产业专项债、绿色产业专项债等各类企业债券，降低企业财务成本。

牵头单位：市金融办、烟台银监分局、人民银行市中心支行；
配合单位：市发展改革委、市国资委，各县市区政府、管委。

（五）依法有序开展银行债权转股权。

13. 明确适用企业和债权范围。债转股对象由银行、实施机构和企业依据国家政策导向自主协商确定。鼓励面向主业发展较为平稳但资产负债率偏高或受行业影响暂时资金周转困难且财务费用较高的企业实施债转股。严禁将“僵尸企业”、有恶意逃废债行为的企业、债权债务关系复杂且不明晰的企业、有可能助长过剩产能扩张和增加库存的企业等作为市场化债转股对象。

14. 鼓励多类型实施机构开展市场化债转股。银行将债权转为股权应通过向实施机构转让债权、由实施机构将债权转为对象企业股权的方式实现。鼓励市内银行分支机构积极向总行争取债转股试点。支持和引导全国性金融资产管理公司、保险资产管理机构、国有资本投资运营公司等多种类型实施机构参与我市市场化债转股，支持不同银行通过所属实施机构交叉实施债转股。

15. 积极申报发行债转股专项企业债券。发挥债券资金在市场化银行债权转股权中的作用，鼓励符合条件的市场化债转股实施机构，包括地方资产管理公司、国有资本投资运营公司发行债转股专项企业债券，用于银行债权转股权项目或对前期已用于债转股项目的银行贷款、债券、基金等资金实施置换。

牵头单位：市国资委、烟台银监分局、市发展改革委；配合单位：市财政局、市金融办，各县市区政府、管委。

（六）大力发展股权融资。

16. 提高非金融企业股权融资比重。加快发展多层次资本市场体系，进一步做好培育辅导工作，推动更多企业到境内主板、中小

板、创业板或“新三板”、区域性股权市场以及境外资本市场融资。鼓励上市公司充分利用再融资工具、并购重组等方式做大做强。

17. 拓展股权融资业务。大力发展私募股权投资基金。发挥政府股权投资引导基金作用，提高运营水平，创新基金投资模式，吸引社会资本参与，实行市场化运作，实现产业链整合及产业融合。引导保险资金通过股权、债权、资产支持计划、基金等方式，为重大项目建设提供长期稳定的资金支持。鼓励符合条件的银行业金融机构以自有资金设立股权投资基金，为企业创新活动探索开展股权与债权相结合的融资服务。

牵头单位：市财政局、市金融办；配合单位：市发展改革委、烟台保监分局。

三、营造良好的市场与政策环境

18. 落实和完善财税支持政策。对符合《财政部国家税务总局关于落实降低杠杆率税收支持政策的通知》要求的企业，按规定享受税收优惠政策，研究采取适当财政支持方式激励引导降杠杆。加强财税政策与金融政策的协同联动。加大债券资金争取力度，置换到期政府债务。对开展降杠杆取得实际成效的企业，综合运用风险补偿、贷款贴息、奖励补助等手段，加大信贷投入，为降杠杆提供有力支持。

牵头单位：市财政局；配合单位：市国资委、市地税局、市国税局。

19. 加快银行业金融产品和服务模式创新。鼓励有条件的银行业金融机构帮助企业发行永续债券、夹层投资、股债结合等新

型融资工具。鼓励银行业金融机构完善内部配套制度，开办循环贷款、年审贷款等业务品种，通过合理设定贷款期限、创新还款方式、开展自主续贷等方式，减轻企业还款压力。对资金周转出现暂时困难但仍具备清偿能力和市场竞争力的企业，通过调整贷款期限、还款方式等贷款重组措施，缓解企业债务压力。建立金融顾问服务机制，用足用好山东省融资服务网络平台，加强银企合作，创新合作方式，实现银企优势互补，为企业转型升级提供融资、融智一体化金融服务。探索建立金融生态闭环机制，借力金融科技，创新金融服务模式。

牵头单位：人民银行市中心支行、烟台银监分局、市金融办。

20. 进一步落实联合授信管理机制。引导金融机构合理优化授信业务担保结构，扩大贷款保证保险、政府风险补偿基金等新型风险缓释方式的推广应用。利用债权人委员会平台，稳妥有序处置企业债务。贷款余额3亿元以上且债权银行3家以上的，要全部组建债权人委员会，并实行分类管理。对授信银行超过一定数量、授信金额超过规模的企业原则上以银团联合方式发放贷款。

牵头单位：烟台银监分局、市金融办。

21. 依法依规实施企业破产清算、重整与和解。对于扭亏无望、已失去生存发展前景的“僵尸企业”，依司法程序进行破产清算，全面清查破产企业财产，清偿破产企业债务并注销破产企业法人资格，妥善安置人员。对符合破产条件但仍有发展前景的企业，支持债权人和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。鼓励企业与债权人依据破产和解程序达成和解协议，实施和解。

牵头单位：市法院；配合单位：市发展改革委、市经济和信息化委、市国资委。

22. 加强市场主体信用约束。加快全市统一信用信息平台建设，依法依规采集市场主体信息，纳入全市信用信息交换平台，构建政府、社会共同参与的跨地区、跨部门、跨领域的失信联合惩戒机制，依法追究恶意逃废债和国有资产流失等违法违规单位及相关人员责任，促进市场主体依法诚信经营。

牵头单位：市发展改革委、人民银行市中心支行。

23. 综合施策减轻企业社会负担。落实我市涉企降费减负政策，实施涉企收费目录清单管理，遏制各种乱收费行为，建立政府部门向行业协会、商会转移委托职能的目录清单，严格贯彻落实国家、省取消、停止、免征和降低的行政事业性、政府定价管理的经营服务性收费。加大对企业在降杠杆过程中剥离相关社会负担和辅业资产的政策支持力度。

牵头单位：市财政局、市物价局；配合单位：市国资委、烟台银监分局。

24. 稳妥做好重组企业的职工分流安置工作。鼓励企业充分挖掘内部潜力，通过协商薪酬、转岗培训等方式，稳定现有工作岗位。支持企业依靠现有场地、设施、技术开辟新的就业岗位。对不裁员或少裁员的企业，按规定由失业保险实施稳岗补贴政策。依法妥善处理职工劳动关系，稳妥接续社会保险关系，按规定落实社会保险待遇。积极做好再就业帮扶，落实就业扶持政策，对就业困难人员按规定实施公益性岗位托底安置。

牵头单位：市人力资源社会保障局、市财政局；配合单位：市发展改革委、市国资委。

25. 严密监测和有效防范风险。加强对担保圈、互保链、贸易融资等领域金融风险的防范和化解，强化对市场化债转股各类主体监管，防止风险向下一环节渗透。完善各职能部门之间的政策协调和信息共享，强化研判预警，提高防范风险的预见性、有效性，严密监控降杠杆可能出现的金融风险。

牵头单位：市金融办；配合单位：市维护金融稳定工作领导小组成员单位。

降杠杆是一项复杂的系统工程，要充分发挥烟台市积极稳妥降低企业杠杆率工作联席会议制度的作用，加强统筹协调，研究解决问题，做好风险处置，统筹推进各项工作。各有关部门和单位要通力协作，密切配合，尽快研究制定降杠杆配套措施，规范和简化相关核准和备案程序，提高行政效率。各县市区要完善政策，加强引导，依法监督，维护公平竞争的市场秩序，确保降杠杆工作市场化、法治化轨道上平稳有序推进。要加强督促检查，及时通报工作进度，确保各项重点任务和政策措施真正落到实处。

附件：烟台市积极稳妥降低企业杠杆率工作联席会议成员名单

烟台市人民政府

2017年12月28日

附件

烟台市积极稳妥降低企业杠杆率工作 联席会议成员名单

召集人：姜中二 市政协副主席、市发展改革委主任

副召集人：王金钟 市财政局总会计师
丛龙国 市国资委总会计师
张绍文 市金融办副主任
林琳 人民银行市中心支行副行长
于海 烟台银监分局副局长

成员：刘国云 市经济和信息化委调研员
王粹益 市人力资源社会保障局副局长
张永安 市国土资源局调研员
赵新志 市商务局副局长
高文龙 市统计局总统计师
陈英明 市物价局调研员
赵向阳 市外宣办副主任
程显福 市网信办副主任
梁明 市法院副院长
孙静波 市国税局副局长
孙绍敏 市地税局副局长
田世波 烟台保监分局副局长

抄送：市委各部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，
市检察院，各人民团体，各民主党派、工商联，中央、省属驻
烟单位，烟台警备区。

烟台市人民政府办公室

2017年12月28日印发