

# 三门峡市人民政府文件

三政〔2017〕26号

---

## 三门峡市人民政府 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，城乡一体化示范区、开发区管理委员会，市人民政府各部门：

为深入贯彻落实省委、省政府关于推进供给侧结构性改革，切实做好“三去一降一补”有关工作，进一步增强我市经济中长期发展韧性，根据《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《河南省人民政府关于积极稳妥降低企业杠杆率的实施意见》（豫政〔2017〕4号）精神，结合我市实际，现就积极稳妥降低企业杠杆率（以下简称降杠杆）提出如下

实施意见。

## 一、总体要求

(一)总体思路。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，以及习近平总书记系列重要讲话精神，认真落实党中央、国务院、省委、省政府和市委、市政府关于推进供给侧结构性改革工作部署，坚持以市场化、法治化方式，进一步完善政策、深化改革、优化环境，通过发展股权融资、企业兼并重组、盘活存量资产、优化债务结构、开展市场化债转股、依法破产、完善现代企业制度，确保杠杆率显著降低，助推供给侧结构性改革，助推国有企业改革，助推产业转型升级，为经济长期持续健康发展夯实基础。

### (二)基本原则

——坚持政府引导、市场化运作。引导债权人和债务人等市场主体依据自身需求开展或参与降杠杆，自主协商确定各类交易的价格与条件并自担风险、自享收益。政府进一步完善政策支持、规则，明确责任范围，加强组织协调，营造良好环境。政府不承担损失的兜底责任。

——坚持依法依规、有序开展。政府与各市场主体都要依法行事，注重保护债权人、投资者和企业职工合法权益。尊重经济规律，分类施策，有扶有控，稳妥有序推进，不搞“一刀切”。

——坚持立足当前、着眼长远。把解决企业当前债务过重问题与实现其长期健康发展相结合，既要采取多种措施，积极稳妥

推进降杠杆，又要注意监测防范和化解降杠杆过程中可能出现的各类风险，推动企业合理负债，逐步改善经营状况，实现持续健康发展。

——坚持改革引领、统筹协调。要加大改革力度，把建立规范现代企业制度、完善公司治理结构、强化自身约束机制作为降杠杆的根本途径；综合运用多种手段，与企业改组改制、降低实体经济企业成本、化解过剩产能、促进企业转型升级等工作有机结合、协同推进。

## **二、多措并举推进企业降杠杆**

### **（一）大力发展股权融资**

1. 积极利用多层次资本市场。大力支持行业领先企业和高成长企业发展，适时增补调整重点上市后备企业名单，不断增加重点上市后备企业数量。支持符合条件的企业在上海、深圳证券交易所通过首发上市、增发、配股、发行优先股等方式融资。发挥新三板市场小额、快速、灵活、多元的投融资体制优势，支持中小企业到新三板市场挂牌融资。鼓励上市公司特别是国有控股上市公司利用资本市场开展并购重组，引导新三板挂牌后备企业到中原股权交易中心挂牌融资。（责任单位：市政府金融办、市政府国资委）

2. 发展壮大各类投资基金。推进财政性涉企资金基金化改革，制定出台政府投资基金管理办法，进一步扩大已设创业投资、产业投资基金的投资规模。推动战略新兴、装备制造和城市发展等

产业投资基金尽快运营。鼓励引导国有企业、大型民营企业、上市公司设立并购基金，加快培育形成各具特色、充满活力的创业投资机构体系。（责任单位：市发展改革委、财政局、工业和信息化委、市政府金融办、市政府国资委）

## （二）积极推进企业兼并重组

3. 加大重点行业兼并重组力度。重点推动煤电重组，降低煤炭企业杠杆率。鼓励产能过剩行业、企业加大兼并重组力度，依法推进“僵尸企业”退出，有效化解过剩产能。支持优质企业通过兼并重组实现快速成长。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力度，提高综合竞争力。鼓励国有企业通过出让股权、增资扩股、合资合作等方式引入民营资本。支持上市公司充分发挥自身优势，积极融入国内外资本市场，进行资产重组、产业整合和转型升级。（责任单位：市工业和信息化委、发展改革委、市政府金融办、市政府国资委）

4. 引导企业开展业务重组。引导企业精益化经营，突出主业，提高行业领先水平和竞争力。支持高负债企业通过出售转让非主业或低收益业务回收资金、减少债务和支出，减少企业资金低效占用，提高企业运营效率和经营效益。推动有条件的企业精简业务，优化产业链布局，避免盲目扩张、粗放经营。（责任单位：市工业和信息化委、市政府国资委，各县〔市、区〕政府和城乡一体化示范区、开发区管理委员会）

5. 强化兼并重组金融支持。创新并购贷款等融资工具，支持

行业龙头企业开展兼并重组。支持符合条件的企业通过资产购买、股权转让、定向增发和发行可转换债券、优先股等方式募集并购资金。引导金融机构与出口信用保险公司加强合作，通过海外项目贷款、内保外贷、外保内贷、“境外项目+出口信贷”等方式支持企业向境外转移产能。鼓励中原证券等金融机构开展并购财务顾问、并购基金支持、推荐优质并购资产等业务。（责任单位：市政府金融办、人行三门峡市中心支行、三门峡银监分局、市发展改革委）

### （三）加大存量资产盘活力度

6. 开展存量资产清理和整合。指导推动企业做好闲置存量资产相关尽职调查、资产清查、财产评估等工作，清退无效资产，实现人资分离，使资产达到可交易状态。鼓励企业整合内部资源，将与主业相关的资产整合清理后并入主业板块，提高存量资产的利用水平，提高企业经营效益。（责任单位：市工业和信息化委、财政局，各县〔市、区〕政府和城乡一体化示范区、开发区管理委员会）

7. 加大闲置资产盘活力度。对闲置土地资源采取政府收回、置换和督促开工的方式予以盘活；对厂房、设备等闲置资产以及各类重资产，采取出售、转让、租赁、回租、招商合作等多种形式予以盘活，实现有效利用。引导企业进入产权交易市场，充分发挥产权交易市场价格发现、价值实现功能。（责任单位：市工业和信息化委、财政局，各县〔市、区〕政府和城乡一体化示范

区、开发区管理委员会)

8. 积极推进资产证券化。探索开展不良资产收益权转让试点和不良资产证券化试点工作。积极拓宽处置渠道,运用市场化、批量化方式,及时处置不良资产,盘活低效信贷资金,为新增贷款腾出额度。加快推进住房、汽车贷款等信贷资产证券化和应收账款等企业资产证券化,探索支持融资租赁、商业保理等类金融资产证券化。依托政府类项目预期收益、应收账款等发行证券化产品,缩短融资链条,降低融资成本。(责任单位:市发展改革委、市政府金融办、市财政局、三门峡银监分局,各县〔市、区〕政府和城乡一体化示范区、开发区管理委员会)

#### (四) 进一步优化企业债务结构

9. 推动企业开展债务清理和债务整合。加大清欠力度,减少无效占用,加快资金周转,降低资产负债率。多措并举清理因担保圈、债务链形成的三角债。加快清理政府、大企业为源头的资金拖欠,推动开展中小企业应收账款融资。对发展前景良好、生产经营较为正常,有技术、有订单,但由于阶段性原因成为资金拖欠源头的企业,鼓励充分调动多方力量,在政策允许范围内,统筹运用盘活资产、发行债券和银行信贷等多种手段,予以必要支持。(责任单位:市财政局、工业和信息化委,各县〔市、区〕政府和城乡一体化示范区、开发区管理委员会)

10. 合理控制企业负债水平。充分发挥债委会作用,加强客户信息共享,健全联合授信等机制,避免过度授信,防止企业杠

杆率超出合理水平。支持金融机构与税务、工商、海关、产权登记、公安、法院等部门共享信用信息及大数据应用，对资产负债率过高或负债关系复杂、存在盲目扩张现象的企业和项目严格信贷准入。鼓励银行以银团联合方式支持贷款金额较大的项目。推动各地设立“过桥”资金池，鼓励采取按比例“借新还旧”等模式。支持大型企业集团组建财务公司，加强内部资金融通。（责任单位：三门峡银监分局、市国税局、地税局、三门峡海关、公安局、法院，各县〔市、区〕政府和城乡一体化示范区、开发区管理委员会）

11. 支持企业置换高息债务。摸清企业高息债务底数，多渠道支持企业降低过高融资成本。加强银行间、交易所债券市场政策宣传、产品推广，推动企业在风险可控的前提下，合理运用债务融资工具。对运作规范的企业，在完善偿债保障措施的基础上，支持帮助其发行公司信用类债券用于调整债务结构；对煤炭等传统优势行业企业，以及暂时困难、未来现金流有合理市场预期的工业企业，鼓励其通过债务重组等多种方式，减轻债务负担。指导政府投融资公司发行城市停车场、地下综合管廊、健康与养老产业、战略性新兴产业、配电网建设改造、双创孵化等专项债券和永续债，探索运用绿色债券、高收益债券等创新金融工具，优化企业债务结构，降低融资成本。（责任单位：市发展改革委、人行三门峡市中心支行、工业和信息化委，各县〔市、区〕政府和城乡一体化示范区、开发区管理委员会）

12. 稳妥有序化解企业债务。坚持一企一策，集体研究增贷、稳贷、减贷、重组等措施，通过必要的、风险可控的收回再贷、展期续贷等方式，最大限度帮助企业解困。对列入政府帮扶名单且有市场、有信用但暂时资金困难的企业，坚持不抽贷、不压贷、不断贷。在做好贷款风险分类工作的基础上，根据企业实际，适当调整贷款期限、还款方式，加快推进债务重组，创新担保方式，开展应收账款质押融资，维持信贷规模基本稳定。对政府明确的优质骨干企业名单或重点企业，集合、引导金融资源集中支持，有效推进国企改革。鼓励各银行加大不良资产核销处置力度，探索扩大不良资产受让主体范围，加快核销进度，做到应核尽核。

（责任单位：三门峡银监分局、市政府金融办、市政府国资委）

13. 引导符合条件的企业开展债转股。按照发展前景良好但遇到暂时困难的优质企业的标准，在过剩产能行业选择关键性企业，在成长型行业中选择高负债、财务负担过重的企业，以及因行业周期波动导致困难但有望逆转的企业开展债转股。依法严禁对“僵尸企业”、失信企业和不符合国家产业政策的企业进行债转股。（责任单位：市发展改革委、三门峡银监分局、市工业和信息化委）

14. 积极推动多类型机构参与债转股。支持大型金融资产管理公司等参与债转股工作。鼓励各保险资产管理机构加强与上级对接，引导保险资产管理机构参与我市债转股。支持地方法人银行充分利用现有符合条件的实施机构或积极申请设立符合规定的



新机构开展市场化债转股。鼓励实施机构引入社会资本，发展混合所有制，增强资本实力。鼓励实施机构与私募股权基金、保险资金等投资机构合作。（责任单位：市发展改革委、三门峡银监分局、市政府金融办）

15. 推进市场化、法治化债转股。坚持转股对象企业市场化选择、转股资产市场化定价、资金市场化筹集、股权市场化管理和退出，依法依规、规范有序开展债转股。实施机构市场化筹集债转股所需资金，并多渠道、多方式实现股权市场化退出。除国家另有规定外，银行不得直接将债权转为股权。（责任单位：市发展改革委，各县〔市、区〕政府和城乡一体化示范区、开发区管理委员会）

#### （五）依法依规实施企业破产

16. 因企制宜实施企业破产清算、重整与和解。坚持一企一策，对扭亏无望、已失去生存发展前景的“僵尸企业”，要破除障碍，依司法程序进行破产清算，全面清查财产、清偿债务并注销法人资格，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。在企业破产过程中，要保护各类债权人和企业职工合法权益。对各级政府已决定必须进行破产清算的企业，要全面清查其融资情况，合理评估影响，认真研究信贷退出的方式、节奏，不搞“一刀切”大规模退出。（责任单位：市法院、三门

峡银监分局，各县〔市、区〕政府和城乡一体化示范区、开发区管理委员会)

17. 建立健全依法破产机制。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。支持法院建立清算与破产专门审判庭，积极支持优化法官配备并加强专业培训，加强破产司法能力建设。进一步细化破产工作流程、规则，切实解决破产程序中的违法问题。规范和引导律师事务所、会计师事务所等中介机构依法履职，增强破产清算服务能力。健全破产管理人制度。（责任单位：市法院，各县〔市、区〕政府和城乡一体化示范区、开发区管理委员会)

18. 健全企业破产配套制度。建立政府与法院企业破产工作沟通协调机制，解决破产程序启动难问题，做好破产企业职工安置和权益保障、企业互保联保和民间融资风险化解、维护社会稳定等工作。加快完善清算后工商登记注销等配套制度。（责任单位：各县〔市、区〕政府和城乡一体化示范区、开发区管理委员会)

#### (六) 推动现代企业制度建设

19. 强化企业降杠杆的主体责任。进一步明确企业管理层资产负债管理责任，合理设计激励约束制度，防止激进经营、过度负债。落实企业股东责任，股东要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。（责任单位：市工业和信息化委，各县〔市、区〕政府和城乡一体化示

范区、开发区管理委员会)

20. 强化国有企业降杠杆考核。国有资产管理部門要将降杠杆纳入国有企业业绩考核体系。统筹运用政绩考核、人事任免、创新型试点政策倾斜等方式，调动国有企业降杠杆的积极性。

(责任单位：市政府国资委，各县〔市、区〕政府和城乡一体化示范区、开发区管理委员会)

21. 建立完善现代企业制度。推动企业建立健全现代企业制度，完善公司治理结构，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，加强企业自身财务杠杆约束，合理安排债务融资规模，有效控制企业杠杆率，形成合理资产负债结构。

(责任单位：市发展改革委、市政府国资委，各县〔市、区〕政府和城乡一体化示范区、开发区管理委员会)

#### (七) 营造降杠杆的良好环境

22. 加强政策支持。落实有关企业兼并重组、破产清算、资产证券化、债转股和银行不良资产核销税收政策。支持有条件的地方采取适当财政支持方式激励引导降杠杆。落实已出台的各项清理规范涉企行政性、事业性收费以及具有强制垄断性的经营服务收费、行业协会涉企收费政策，扩大涉企收费清单化管理范围。集中公布各类涉企收费清单，接受企业一站式查询。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。

(责任单位：市财政局、发展改革委、地税局、国税局等有关部门)

23. 进一步推动金融机构补充资本。支持地方法人银行和非银行金融机构通过增资扩股、引入战略投资者、发行二级资本债和优先股等方式募资补充资本金，提高损失吸收能力。通过采取资金补偿、业务奖励等措施，提高小额贷款公司、融资担保公司、融资租赁公司利润资本化能力。（责任单位：市政府金融办、人行三门峡市中心支行、三门峡银监分局、市商务局、国税局、地税局等有关部门）

24. 强化市场主体信用约束。建立降杠杆企业、参与机构及其法定代表人、高级管理人员信用记录，并纳入市公共信用信息平台。构建债转股各方失信行为联合惩戒机制，依据相关法律、法规严格追究恶意逃废债和造成国有资产流失等违法违规单位及相关人员责任。建立健全投资者适当性管理制度，合理确定投资者参与降杠杆和市场化债转股金融产品的资格与条件，并依法建立合规个人投资者识别风险和自担风险的信用承诺制度，防止不合格投资者投资降杠杆相关金融产品和超出能力承担风险。（责任单位：市发展改革委、市政府国资委、工业和信息化委、工商局等有关部门）

25. 稳妥做好重组企业的职工分流安置工作。坚持企业主体与社会保障相结合，积极稳妥做好职工分流安置工作。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。对不裁员或少裁员的企业，按规定给予失业保险稳岗补贴。依法妥善处理职工劳动关系，做好社会保险关系接续工作，

按规定落实社会保险待遇。鼓励为重组企业分流困难职工提供商业补充医疗保险，加强困难职工生活保障。对被依法解除劳动合同的失业人员，及时开展再就业帮扶，落实就业扶持政策，对就业困难人员按规定实行公益性岗位托底安置。（责任单位：市人力资源社会保障局、市政府国资委、市财政局、工业和信息化委等有关部门）

26. 落实产业升级配套政策。进一步落实重点行业产业转型升级和化解过剩产能的配套支持措施，加大对重点企业兼并重组和产业整合的支持力度，发挥产业投资基金作用，吸引社会资本参与，实行市场化运作，推动重点行业破局性、战略性重组，实现产业链整合及产业融合，通过资源重新配置降低企业杠杆率，进一步提升优质企业竞争力。（责任单位：市工业和信息化委、市政府国资委、市发展改革委、市财政局等有关部门）

27. 规范履行相关程序。建立健全国有企业降杠杆操作程序，规范兼并重组、破产清算操作规范，要严格履行相关核准或备案程序，严禁违法违规操作。有关部门和单位要进一步明确、规范和简化相关程序，提高行政效率。（责任单位：市政府国资委、市发展改革委、法院等相关单位）

28. 加强风险监测分析和防范。对重点领域、重点地方、重点企业资金运行异常情况进行严密监测，建立防范风险工作台账，遇有重大违约事件，及时报告当地政府及相关监管部门。加强各地政府部门、金融管理部门、金融机构相关政策协调，建立有效

的信息沟通机制和风险监测分析预警机制，督促金融机构提高风险管控能力，及时消除风险隐患。建立多部门协调监管机制，填补监管空白与漏洞，实现监管全覆盖，完善风险处置预案，坚决守住不发生区域性、系统性金融风险的底线。积极构建良好的地区金融生态环境，注重风险防范的重要性，通过持续防范打击社会非法集资，加大金融案件的办结力度，拓宽银行不良贷款处置渠道等方式，不断优化金融法制环境、诚信环境、政策环境，进一步巩固区域金融安全形势。（责任单位：市政府金融办、人行三门峡市中心支行、三门峡银监分局等有关单位）

29. 更好发挥政府作用。加强政府在降杠杆工作中的政策引导、依法监督作用，维护公平竞争的市场秩序，保持社会稳定，做好职工合法权益保护等社会保障兜底工作，确保降杠杆在市场化、法治化轨道上平稳有序推进。政府引导降杠杆工作要依法依规、遵循规律、规范行为，不干预各市场主体的相关决策和具体事务。同时，各级政府要切实履行国有企业出资人职责，在国有企业降杠杆决策中依照法律、法规和公司章程行使国有股东权利。

30. 加强宣传教育。充分利用各种媒体报道、召开会议等方式，加强舆论引导，适时适度做好宣传报道和政策解读工作，回应社会关切，营造良好的舆论环境。

#### **四、保障措施**

（一）建立协调保障机制，落实工作责任。市发展改革委、

市财政局、市政府国资委、市政府金融办、人行三门峡市中心支行、三门峡银监分局等部门参与，建立市降低企业杠杆率工作联席会议，加强综合协调，研究解决问题，做好风险处置，统筹推进各项工作。联席会议办公室设在市发展改革委。各责任单位要高度重视，切实加强组织领导，密切跟踪国家政策，研究制定配套工作措施，细化工作任务，抓好工作落实。各牵头单位要切实发挥牵头协调作用，主动会同有关单位推动各项工作落实。其他各责任单位要认真落实工作责任，积极配合做好有关工作。

**（二）加强舆论引导，强化政策评估。**各县（市、区）政府和市政府有关部门要及时研究、解决降杠杆过程中出现的新情况、新问题。要通过政策解读、宣传报道等多种方式，加强舆论引导，回应社会关切。要及时归集、整理相关信息并进行分析研究，适时开展降杠杆政策效果评估。

**（三）加强督促考核，狠抓工作落实。**各县（市、区）政府和市政府有关部门要定期将工作进展情况报送市降低企业杠杆率工作联席会议办公室。联席会议及办公室要加强对降杠杆各项工作的督促考核，定期汇总分析全市工作进度并向市政府报告。

2017年6月12日

---

主办：市发展改革委

督办：市政府办公室二科

---

抄送：市委各部门，军分区，部、省属有关单位。

市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，市检察院。

---

三门峡市人民政府办公室

2017年6月12日印发

---

