

# 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于加强国有企业资产负债约束的指导意见》

新华社北京9月13日电 近日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强国有企业资产负债约束的指导意见》,并发出通知,要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

《关于加强国有企业资产负债约束的指导意见》全文如下:

为深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神,落实中央经济工作会议、全国金融工作会议和中央财经委员会第一次会议部署,加强国有企业资产负债约束,降低国有企业杠杆率,推动国有企业平均资产负债率到2020年年末比2017年年末降低2个百分点左右,之后国有企业资产负债率基本保持在同行业同规模企业的平均水平。

## 一、总体要求

(一)总体目标。加强国有企业资产负债约束是打好防范化解重大风险攻坚战的重要举措。要通过建立和完善国有企业资产负债约束机制,强化监督管理,促使高负债国有企业资产负债率尽快回归合理水平,推动国有企业平均资产负债率到2020年年末比2017年年末降低2个百分点左右,之后国有企业资产负债率基本保持在同行业同规模企业的平均水平。

## (二)基本原则

——坚持全面覆盖与分类管理相结合。所有行业、所有类型国有企业均纳入资产负债约束管理体制。同时,根据不同行业资产负债特征,分行业设置国有企业资产负债约束指标标准。突出监管重点,对超出约束指标标准的国有企业,结合企业所处发展阶段,在综合评价企业各类财务指标和业务发展前景基础上,根据风险大小采取适当管控措施,严格控制产能过剩行业国有企业资产负债率,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、创新创业等领域的国有企业资产负债率。

——坚持完善内部治理与强化外部约束相结合。加强国有企业资产负债约束要与深化国有企业改革、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。同时,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,加强国有企业资产负债外部约束。

——坚持提质增效与政策支持相结合。各有关方面要积极主动作为,根据总体目标要求进一步明确高负债国有企业降低资产负债率的目标、步骤、方式,并限期完成。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,不断降低资产负债率。同时,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,完善资本补充机制,扩大股权融资,支持盘活存量资产,稳妥有序开展债务重组和市场化债转股。

## 二、分类确定国有企业资产负债约束指标标准

国有企业资产负债约束以资产负债率为基础约束指标,对不同行业、不同类型国有企业实行分类管理并动态调整。原则上以本行业上年度规模以上全部企业平均资产负债率为基准线,基准线加5个百分点为本年度资产负债率预警线,基准线加10个百分点为本年度资产负债率重点监管线。国有企业集团合并报表资产负债率预警线和重点监管线,可由相关国有资产管理部根据主业构成、发展水平以及分类监管要求确定。邮政、铁路等特殊行业或无法取得统计数据行业的企业资产负债率预警线和重点监管线,由相关国有资产管理部根据国家政策导向、行业情况并参考国际经验确定。

由国务院国资委履行出资人职责的中央企业,资产负债率管控工作继续执行现行要求,实践中再予以调整完善。金融类国有企业资产负债约束按照现有管理制度和标准实施。

## 三、完善国有企业资产负债自我约束机制

(一)合理设定资产负债率水平和资产负债结构。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,合理设定企业资产负债率和资产负债结构,保持财务稳健、有竞争力。

(二)加强资产负债约束日常管理。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)会会议中,就要资产负债状况及未来资产负债计划进行专项说明,并按规范的公司治理程序,提交董事会或股东(大)会审议。在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。

(三)强化国有企业集团公司对所属子企业资产负债约束。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、子企业与主业之间的风险传染。

(四)增强内源性资本积累能力。国有企业要牢固树立新发展理念,以提高发展质量和效益为中心,着力提升经营管理水平,进一步明确并聚焦主业瘦身健体,通过创新驱动提高生产率,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。

## 四、强化国有企业资产负债外部约束机制

(一)建立科学规范的企业资产负债监测与预警体系。相关国有资产管理部要建立以资产负债率为核心,以企业成长性、效益、偿债能力等方面指标为辅助的企业资产负债监测与预警体系。对资产负债率超过预警线和重点监管线的国有企业,相关国有资产管理部要综合分析企业所在行业特点、发展阶段、有息负债和经营性负债等债务类型结构、短期负债和中长期负债等债务期限结构,以及息税前利润、利息保障倍数、流动比率、速动比率、经营活动现金净流量等指标,科学评估其债务风险状况,并根据风险大小程度分别列出重点关注和重点监管企业名单,对其债务风险情况持续监测。

(二)建立高负债企业限期降低资产负债率机制。对列入重点监管企业名单的国有企业,相关国有资产管理部要明确其降低资产负债率的目标和时限,并积极通过优化债务结构、开展股权融资、实施市场化债转股、依法破产等途径有效降低企业债务水平。

(三)健全资产负债约束的考核引导。相关国有资产管理部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。对列入重点关注和重点监管企业名单的企业,要将企业资产负债率纳入年度经营业绩考核范围,充分发挥考核引导作用,督促企业贯彻落实资产负债管控要求。

(四)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,相关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。

(五)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,加大处罚力度。

## 五、加强国有企业资产负债约束的配套措施

(一)厘清政府债务与企业债务边界。坚决遏制地方政府以企业债务的形式增加隐性债务。严禁地方政府及其部门违法违规或变相通过国有企业举借债务,严禁国有企业违法违规向地方政府提供融资或配合地方政府变相举债;违法违规提供融资或配合地方政府变相举债的国有企业,应当依法承担相应责任。多渠道盘活各类资金和资产,积极稳妥化解以企业债务形式形成的地方政府存量隐性债务,保障国有企业合法权益。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。各级政府和党组织要严格落实减轻企业负担的各项政策,一般情况下,不得强制要求国有企业承担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。加快推进“三供一业”分离移交,减轻国有企业办社会负担,协助解决国有企业历史遗留问题。

(二)支持国有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、探矿权、采矿权等无形资产,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。

(三)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。与完善国有经济战略布局相结合,实现国有资本有进有退动态管理,将从产能过剩行业退出的国有资本用于急需发展行业和领域国有企业的资本补充。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。充分运用国有资本投资、运营公司,吸收社会资金转化为资本。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。

(四)积极推动国有企业兼并重组。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。

(五)依法依规实施国有企业破产。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地方政府融资平台公司,依法实施破产重整或清算,坚决防止“大而不倒”,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。

## 六、加强国有企业资产负债约束的组织实施

(一)明确各类责任主体。国有企业是落实资产负债约束的第一责任主体,要按照本指导意见要求,明确企业资产负债率控制目标,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。相关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。

(二)建立部门信息共享和社会公开监督约束机制。相关国有资产管理部要将列入重点关注和重点监管企业名单的企业及其债务风险状况,报送积极稳妥降低企业杠杆率工作部际联席会议(以下简称联席会议)办公室,并由联席会议办公室通报相关部门,为相关部门开展工作提供必要基础信息。各级相关国有资产管理部要将各类企业资产负债率预警线和重点监管线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。

(三)加强国有企业资产负债约束实施工作的组织协调。各级相关国有资产管理部要按照本指导意见确定的降低国有企业资产负债率目标和约束标准,分解落实、细化要求,加强指导、严格考核,有关情况及时报告联席会议办公室。各级审计部门要依法独立开展审计监督,促进国有企业资产负债约束落实到位。相关金融管理部门要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。各级政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况时,应报告国有企业资产负债情况和资产负债率控制情况。联席会议要加强组织领导、统筹协调、检查督导和监督问责,确保国有企业降低资产负债率取得实效。重大问题要及时报告党中央、国务院。

## 宁夏:5年内国家级高新技术企业将超300家

新华社银川9月13日电 (记者 于瑛 董华)记者12日从宁夏回族自治区经济和信息化委员会获悉,日前,宁夏出台了《宁夏回族自治区工业对标提升转型发展行动方案》,提出开展创新型中小企业快速成长行动,计划到2020年全区国家级高新技术企业达到200家以上,到2022年达到300家以上。

## 特朗普签署行政令授权制裁干涉美国选举的行为

新华社华盛顿9月12日电 (记者 朱东阳 刘震)美国总统特朗普12日签署行政令,授权对任何外国政府、实体和个人干涉美国选举的行为实施制裁。美国情报机构2017年初公布一份报告,认定俄罗斯干预了2016年美国大选。俄罗斯多次否认干涉美国选举。

## 津巴布韦首都霍乱疫情致21人死亡

新华社哈拉雷9月12日电 (记者 张玉亮)津巴布韦卫生部12日发表声明说,截至当天上午,津首都哈拉雷暴发的霍乱疫情已导致21人死亡、超过3000人入院治疗。津警方当天宣布在哈拉雷暂时禁止公众集会,以防止疫情蔓延。2008年,津巴布韦暴发了该国历史上最严重的霍乱疫情,造成4000多人死亡。

## 美国加州发生枪击事件致6人死亡

新华社洛杉矶9月12日电 (记者 高山 黄恒)美国加利福尼亚州圣克拉拉县当地时间12日说,该县贝克斯菲尔德市当天傍晚发生一起严重枪击事件,导致包括枪手在内的6人死亡。当地警方称此事件为一起“群体性枪击案”。警方向媒体介绍说,一名男子和妻子在一家货运公司与另外一名男性发生冲突后,将这名男性射杀。该男子随后又开枪打死妻子并杀害其他3人。该男子此后在与警方对峙中自杀身亡。

## “东方-2018”战略演习举行联合战役实兵演练和沙场检阅

新华社俄罗斯楚戈尔9月13日电 (记者 樊永强)地面铁甲突进,空中战机轰鸣。“东方-2018”战略演习联合战役实兵演练13日在俄罗斯楚戈尔训练场精彩上演,中俄两军紧密协作共同上演了一场现代化的陆空联合战役行动。在随后的沙场检阅中,一系列重量级“明星”装备悉数亮相,共同把这场规模空前的战略演习推向高潮。俄罗斯总统普京现场全程观看实兵实弹演练和沙场检阅。中国国务委员兼国防部长魏凤和率领中方观摩团参加活动。金秋的楚戈尔草原,天高云淡,碧空如洗。当地时间12时,伴随着直升机编队由远而近的轰鸣声,空突突击分队开始了机动防御部署,实兵演练正式拉开序幕。

根据实兵演练作战计划,中俄双方参演官兵将共同消灭“非法”武装,实施机动防御部署、机动作战、强渡水障、火力打击和联合反击。由中俄双方战略指挥机构共同组建的联合导演部,实时指挥协调双方受训指挥机构完成联合作战筹划、协同和指挥部队行动等演习任务。宽阔的鄂嫩河风高浪急。在空中警戒分队火力打击掩护下,中俄参演官兵并肩战斗,架设浮桥,开始了强渡水障课目演练。坦克、装甲车等重型装备兵分多路同时渡河,由纵深向前沿快速突击。陆空联合战役行动的主要特征是使用现代战法与作战手段,实施作战与侦察分队机动,在航空兵火力支援下由步兵、坦克兵、炮兵分队实施联合火力打击。实兵实弹演练结束,中俄两军参演官兵整齐列阵,接受庄严检阅。俄罗斯东部军区司令员亚历山大·茹拉夫廖夫和中国人民解放军北部战区司令员李桥铭、政治委员范骁骏一道,共同检阅部队。空中,一批批战机梯队呼啸而过;

地面,一列列装备方阵威武驶来。中俄双方共有28个地面方队和51个空中梯队接受检阅。图-95、苏-35、卡-52和T72B3坦克、“旋风”火箭炮、山毛榉M2防空导弹等先进的武器装备依次公开亮相。当来自中国陆军第78集团军所属部队的5个铁甲方队,在“铁的连队”“战斗模范连”“百战百胜”“铁锤子团”“攻无不克”的荣誉旗帜的引领下通过阅兵场地时,全场响起热烈掌声。伴随着中国军队的三个直升机梯队和一个战斗机梯队飞越上空,沙场检阅在雄壮的军乐声中落下帷幕。实兵实弹演练和沙场检阅结束后,俄罗斯总统普京为表现优异的中俄官兵代表颁发了奖章。“东方-2018”战略演习,是俄军近年来组织的最大规模战略演习。这次受邀参加,也是中国军队历史上最大规模的一次出境参演。

## 第十二届中国航展将于11月6日在珠海举行

新华社北京9月13日电 (记者 胡喆 马晓澄)记者从13日在京召开的第十二届中国国际航空航天博览会(中国航展)新闻发布会上了解到,经党中央、国务院、中央军委批准,第十二届中国航展将于今年11月6日至11日在珠海国际航展中心举行。据悉,本届航展的主办单位数量从上届的7家扩展到本届的13家,已确定参加国家和地区43个,国内外参展商770家,展览规模再创历史新高。

本届航展主办单位有关负责人介绍,第十二届中国航展主要有三大看点:一是展位面积较上届有较大突破。本届航展的室内展览面积超过10万平方米,比上届的8.2万平方米增长22%,增多了10号馆,室外展览面积近40万平方米,地面装备动态演示区面积由上届的7万平方米扩大至近11万平方米,参展的国内外各型飞机超过100架;二是国内10大军工企业大规模参展。为全面展示改革开放四十年来、特别是党的十八大以来我国在航空航天及国防科技领域所取得的成就,国内的五个门类10大军工企业大规模参展。此外,本届航展紧贴行业热点,按照民航客机、航空发动机及MRO、公务机和通航、无人机、军民融合等领域设立专题展区;三是国际展览规模不断壮大。波音、空客等世界知名航空航天企业首次悉数亮相,特别是世界“百强”航空航天企业参展比例有较大提高。美国、俄罗斯、法国、加拿大、意大利、乌克兰、捷克、荷兰等传统欧美国家展商继续参展,德国、美国展商回归,白俄罗斯首次组织国家展团参展。

## 中国湖南省多项非遗亮相波兰



9月12日,在波兰首都华沙,人们观看苗族银饰的制作。“湖湘风华·盛放东欧”湖南-波兰非遗交流周当天在华沙开幕,9位非遗传承人现场制作手工艺品,吸引了当地很多参观者。当天晚些时候,作为湖南-波兰非遗交流周的一部分,来自湖南的十多名文艺人士为波兰观众奉上了一场独具中国特色的晚会,节目包括民乐演奏、木偶戏和变脸等。新华社记者 石中玉 摄

## 中国-东盟共商卫星应用产业合作

新华社南宁9月13日电 (记者 农冠斌 何程)“泰国许多领域都在使用北斗系统提供的服务,期待双方能在下一步‘分米级导航定位’方面深入合作。”正在广西南宁召开的中国-东盟信息港卫星应用产业合作论坛上,泰国比谷索拉道路服务公司总经理瑞克希·欣提帕塔那蓬说。本次论坛以“星空互联、创新共赢”为主题,聚焦卫星通信、北斗导航的技术创新、融合应用、产业发展等重要话题,致力于推动中国和东盟各国卫星应用领域深度合作。北斗卫星导航系统副总设计师、中国卫星导航系统管理办公室

主任冉承其介绍,目前中国北斗系统已进入全球组网新阶段,到2018年底,北斗系统计划完成19颗卫星的组网发射,2020年具备全球服务能力,建成世界一流的全球卫星导航系统。本次论坛上各方达成多项共识,发起了筹建中国-东盟卫星产业合作智库联盟倡议,签署了中柬卫星导航应用、中泰出租车管理合作项目。中国兵器工业集团北方激光研究院有限公司发布了“北斗+行业应用”综合服务平台,这一平台基于精准时空服务提供融网络、融数据、融终端的综合应用,并推出包括东盟十国语种在内的国际化版本。