

# 中办 国办印发《意见》 加强国有企业资产负债约束

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和党的十九大精神,落实中央财经工作会议、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,推动国有资本做强做优做大,增强经济发展韧性,提高经济发展质量,现提出如下指导意见。

## 一、总体要求

(一)总体目标。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,要为提高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门根据主业构成、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门根据国家政策导向、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(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(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、子企业与子企业之间的风险传染。

(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门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门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,对其债务风险情况进行持续监测。

(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门要明确其降低资产负债率的目标和时限,并负责监督实施。不得实施推高资产负债率的境内外投资,重大投资要履行专门审批程序,严格高风险业务管理,并大幅压减各项费用支出。依据市场化法治化原则,与业务重组、提质增效相结合,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门要加强过程监督检查,将降杠减负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依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。各级政府和社会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。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,依法依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“大而不能倒”,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,平衡投融资比例,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门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门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门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。

(紧接第一版)这“九个坚持”,深刻回答了培养什么人、怎样培养人、为谁培养人这一根本问题,思想深刻、内涵丰富,是我们党对我国教育事业规律性认识的深化,是我们党在实践基础上的理论创新成果,是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,来之不易,必须始终坚持并不断丰富发展。

教育是国之大计、党之大计。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视教育事业,习近平总书记先后到托儿所、幼儿园、小学、中学、职业学校、高等学校考察并同师生们座谈,给小学生、中学生、大学生和老师们回信,主持中央重要会议通过一系列涉及教育改革的方案,对推进教育改革发展提出了一系列新理念新思想新观点。这些新理念新思想新观点,概括起来就是“九个坚持”。党的十八大以来,我国教育事业之所以取得显著

## 牢牢把握教育发展的“九个坚持”

成就,根本就在于以“九个坚持”指导教育发展的实践,使教育事业中国特色社会主义更加鲜明,教育现代化加速推进,教育方面人民群众获得感明显增强,我国教育的国际影响力加快提升,13亿多中国人民的思想道德素质和科学文化素质全面提升。

新时代新形势,改革开放和社会主义现代化建设、促进人的全面发展和社会全面进步对教育提出了新的更高的要求。要不断推进教育同国家事业发展要求相适应、同人民群众期待相契合、同我国综合国力和国际地位相匹配,最根本的就要在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,牢牢把握教育发展的“九个坚持”,不断增强贯彻落实“九个坚持”的自觉性和坚定性。只有抓住机遇、超前

全社会要承担起青少年成长成才的责任——习近平总书记在全国教育大会上的重要讲话,指明了党中央对教育事业发展的时代要求,也唤起社会各界对“办好人民满意的教育”的强烈共鸣。

连日来,从城市到乡村,从教师到家长,从各级各类学校组织到党和政府有关部门,习近平总书记的重要讲话启迪思考、凝聚力量,教育发展信心坚定、前景可期。

## 加快补齐教育短板,增强人民群众获得感

刚出锅的青椒炒豆腐冒着腾腾的热气,牛奶与馒头的香气混合在一起……学生们在津津有味地吃早餐,工作人员已经开始准备午餐的苹果。这是内蒙古自治区兴安盟扎赉特旗胡勒勒中心学校餐厅里的一幕。

数据显示,实施农村义务教育学生营养改善计划6年多来,当地学生贫血率已从2012年的20%降到2%左右。

“孩子在学校既能学习知识增长脑力,还能吃到健康的营养餐增强体质,这就是我心中习总书记所说的人民满意的教育。”胡勒勒中心学校膳食委员会家长代表红艳说。

从营养改善到阳光体育,在党的教育方针指引下,健康第一的教育理念深入人心,广大青少年身心发展取得长足进步。

“一齐开足体育课,习总书记的这句话说了千万家长的心坎上。”成都市李家沱实验小学五年级学生徐相宇的父亲感触很深,“之前儿子身体不是很好,参加学校足球队后,长高、长壮了。孩子的小梦想也正在生根发芽,他说以后要和队员们一起参加世界杯。”

党的十八大以来,党和政府加快补齐教育短板,教育公平加速推进,人民群众获得感明显增强。

“教育是非常重要的民生工程。”国家督学、中国教育学会副会长、上海市教育学会会长尹后庆说,国家持续加大对农村贫困地区、少数民族地区的投入,没有一个孩子因家庭困难而辍学的目标基本实现;建立起从幼儿园到大学覆盖各学段的资助体系,使得家庭困难的孩子可以通过资助体系进入学校、完成学业。

## 深化教育改革创新,构建德智体美劳全面培养的教育体系

浙江省委教育工委书记、浙江省教育厅厅长郭华巍对“坚持深化教育改革创新”有着深切体会。

“近年来,浙江省在中小学课程改革、高考招生制度改革、教师制度改革等方面作了积极的探索和实践。”郭华巍说,下一步,将进一步改革评价导向机制,把立德树人成效作为检验学校一切工作的根本标准;大力加强教师队伍建设和师德师风建设,把师德师风建设纳入“人才强省”战略范畴。

培养什么人,是教育的首要问题。习近平总书记深刻指出,要努力构建德智体美劳全面培养的教育体系,形成更高水平的人才培养体系。

9月10日,中国美术馆举行“为新时代人物塑像:2018年教师节专场”雕塑工作坊活动,雕塑家现场为优秀教师代表塑像。

“习总书记提出,要把立德树人融入思想道德教育、文化知识教育、社会实践教育各环节。举办雕塑工作坊等公共教育活动,就是希望充分发挥美育在人的全面发展中培养高尚道德情操和健全人格的重要作用。”中国美术馆馆长吴为山说,中国美术馆要搭建好大众美育普及的平台,发挥提升国人审美素养的示范引领作用。

“职业教育在国家教育体系当中的作用和地位正在不断提升,在加快建设世界一流海洋港口的进程中,特别需要德智体美劳全面发展的专业型高素质劳动者。”青岛港集团党委书记、董事长郑明辉说,我们要不断深化产教融合,推进校企合作,引导学生踏踏实实修好品德、兢兢业业干好工作。

## 办好教育事业,家庭、学校、政府、社会都有责任

习水县地处贵州乌蒙山区,这些年脱贫成效显著。

“教育是贫困地区扶贫扶智最有效的措施。”习水县妇联主席王晶说,习总书记强调教育、妇联等部门要统筹协调社会资源支持服务家庭教育。我们要联合教育部门,聘请家庭教育、心理辅导专家定期开展“家长公益课”,让农村家长懂得教育的基本规律、儿童成长不同阶段的心理需要。

陕西师范大学2015级学生朱飞飞即将成为一名历史教师。他说:“习总书记的讲话更坚定了我执着于教书育人的信念。我要回到生我养我的土地,将所学知识传授给更多的学生,为山区教育事业做出自己的贡献。”

办好教育事业,家庭、学校、政府、社会都有责任——习近平总书记的话,让民办教育机构深感重任在肩。“我们将在自己所从事的领域积极探索,努力做好公办教育的有益补充者,担负起护卫青少年成长的责任。”好未来教育集团总裁白云峰说。

合肥市第四十二中学2018年秋季开学典礼有个环节叫做“扣好人生第一粒扣子”,告诉家长孩子的品德养成、爱好培养等,都是在父母陪伴中进行。

“正如习总书记所说,家庭是人生的第一所学校。家长要在生活中做好一点一滴的言传身教。”七年级学生周雨飞的父亲周军说,全社会要弘扬正能量,让孩子多感受真挚美善。相信在家庭、学校、政府、社会的共同努力下,教育会更加契合时代的发展和人们的期待。

(新华社北京9月13日电)

## 深入实施就业优先战略和积极就业政策 不断开创“双创”和高校毕业生就业创业工作新局面

(紧接第一版)要正确处理好高校毕业生政府就业和市场就业的关系,以藏博会成功举办为契机,优先拓宽企业就业渠道,大力实施大学生返乡创业计划,着力拓宽域外就业渠道,引导鼓励西藏籍在校提升学历层次,积极鼓励大学生应征入伍;要精准政策宣传,提高知晓率和覆盖面,推出一批创新创业先进事迹,树立一批创新创业

典型人物;要聚焦加大富余劳动力转移,引导群众参与重大工程项目建设,切实增加群众收入,确保全年确定的农牧民增收目标任务保质保量完成。

会议通报了藏博会总体情况,区推进大众创业万众创新工作领导小组办公室、区高校毕业生就业创业工作领导小组办公室以及区教育局负责人作发言。

布局,以更高远的历史站位、更宽广的国际视野、更深邃的战略眼光,对加快推进教育现代化、建设教育强国作出总体部署,坚持把优先发展教育事业作为推动党和国家各项事业发展的重要先手棋,我们才能筑牢建设教育强国这个中华民族伟大复兴的基础工程,不断培养一代又一代社会主义建设者和接班人。

教育兴则国家兴,教育强则国家强,教育对于提高人民综合素质、促进人的全面发展、增强中华民族创新创造活力、实现中华民族伟大复兴具有决定性意义。紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围,牢牢把握教育发展的“九个坚持”,真抓实干,开拓进取,我们就一定能在加快推进教育现代化、建设教育强国的伟大实践中,迎来中华民族伟大复兴的灿烂前景。

(新华社北京9月13日电)

## 办好人民群众期待的新时代教育 ——社会各界热议习近平总书记重要讲话

新华社记者

## 浙江省代表团赴藏考察对口支援工作

(紧接第一版)三要充分发挥浙江的特色和优势,切实把资金、市场、浙商三个方面的优势发挥出来,让对口援藏工作更有亮点、更显特色。

那曲杭嘉中学是浙江省“十三五”援藏规划中最大的单体项目。得知在那曲每年有效施工期只有5个月的情况下,学校仅用不到200天就建成投入使用,有力帮助当地解决了学生初中入学难问题,冯飞十分满意。他说,项目建设进度快、设计合理,教学设备和管理方法十分先进,学校把“幸福”融入教学理念和办学目标,为牧区孩子营造了一个温馨、幸福的学习成长环境。

冯飞一行还来到那曲市浙江产业援藏精准扶贫示范基地,考察产业援藏工作开展情况。总投资6700多万元的浙江产业援藏精准扶贫示范基地,建成后将带动一大批牧民脱贫。冯飞十分欣

慰,他说,要充分发挥那曲的牧业优势和浙江的浙商优势、市场优势、技术优势,努力打造区域品牌,充分发掘品牌价值,把项目打造成精品示范基地。

在拉萨那曲高级中学,冯飞与庄严一起走进学生中间与他们面对面交流。“上课能听懂吗?”“成绩怎么样?”浙江实验班的学生格桑德吉回答道:“都能听懂,浙江来的援藏老师讲课深入浅出,我们的成绩都有很大提升。”冯飞和庄严听后十分高兴,勉励格桑德吉要珍惜学习机会,努力汲取知识,早日成才报效祖国。冯飞要求,浙江省援藏指挥部继续加强教学帮扶,运用空中课堂等现代手段提升教学质量,加大对当地师资的培训力度,努力把学校打造成藏北高原一流示范中学,为促进民族团结作出新贡献。