

滁州市人民政府

滁政秘〔2016〕116号

滁州市人民政府关于印发滁州市去杠杆 防风险促进经济社会稳定健康发展 实施方案的通知

各县、市、区人民政府，市政府各部门、各直属机构：

《滁州市去杠杆防风险促进经济社会稳定健康发展实施方案》已经市政府第43次常务会议审议通过，现予印发，请认真贯彻执行。



滁州市去杠杆防风险促进经济社会 稳定健康发展实施方案

为深入贯彻中央经济工作会议和全省经济工作暨城市工作会议，全面落实习近平总书记视察安徽重要讲话精神，根据《安徽省人民政府关于去杠杆防风险促进经济社会稳定健康发展的实施意见》（皖政〔2016〕55号）和《中共滁州市委、滁州市人民政府关于扎实推进供给侧结构性改革的实施意见》（滁发〔2016〕22号）要求，围绕防风险，推进去杠杆，促进经济社会持续健康发展，制定本实施方案。

一、总体要求

（一）指导思想。

牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，全面贯彻国家加强供给侧结构性改革的决策部署，认真落实省市调结构转方式促升级部署安排，以疏通金融进入实体经济管道为主攻方向，以优化融资结构、降低融资成本为重点，切实提高服务实体经济能力和水平。主动稳妥降低杠杆率水平，加快推进政府存量债务转换为政府债券；鼓励各类创新型、科技型、成长型企业上市（挂牌），引导企业通过资本市场融资；大力发展股权基金，支持新兴产业发展；着力增强地方金融机构整体实力，提升防范和化解风险能力；切实加强金融监管，坚决遏制非法集资，严厉打击金融违法行为，确保不发生系统性区域性风险。

（二）基本原则。

坚持市场主导、政府引导。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，凡是市场能解决的用市场办法解决；政府要制定标准、编制规划、强化监管、营造环境；推动金融资源配置优化，提升资本形成能力。

坚持区别对待、有扶有控。区分区域、行业、主体及不同类型企业和企业所处阶段、经营状况等特点，正确处理去杠杆力度节奏与可承受程度的关系，一企一策，精准发力。

坚持依法依规、积极稳妥。注重运用法治思维和法治方式，严格遵照国家法律法规和相关政策，从社会稳定大局出发，兼顾各方利益，依法保护债务相关者利益，确保不发生重大风险和风险外溢。

（三）主要目标。

到 2018 年末，力争全市直接融资占全部融资比重和证券化率分别达到 10%、18% 以上；政府负债率和债务率控制在警戒线以内；银行业金融机构杠杆率控制在合理水平，金融业增加值达到 85 亿元、占 GDP 比重 4.2% 左右。到 2020 年末，力争全市直接融资占全部融资比重和证券化率分别达到 15%、25% 左右，企业资产负债率控制在合理水平，其中规模以上工业企业控制在 65% 左右，政府负债率和债务率控制在警戒线以内，金融业增加值达到 125 亿元、占 GDP 比重 5% 左右。地方法人金融机构以及小额贷款公司、融资担保公司、融资租赁公司等杠杆率保持达标，全

市银行业金融机构不良贷款率低于全省平均水平，金融业务主要风险指标达到监管要求，有效防范各类财政金融风险。

二、主要任务

（一）切实降低企业杠杆率。

1. 大力推进企业股份制改造。鼓励符合条件的企业进行股份制改造。支持股份制企业申请认定高新技术企业，并享受相关税收优惠政策。高新技术企业转化科技成果，给予本企业相关技术人员的股权奖励，个人一次缴纳税款有困难的，可在5年内（含）分期缴纳。（责任单位：市经信委、市科技局、市财政局、市地税局、市国税局、滁州开发区管委会、苏滁产业园管委会，各县市区人民政府）

2. 扩大股权投资规模。积极运作市本级天使基金、创业投资基金，支持滁州经济技术开发区、苏滁现代产业园设立产业基金和投资基金。鼓励各地设立天使投资基金、创业投资基金等各类股权投资基金。加快设立产业创投基金，为产业链上下游创业者提供资金支持。支持符合条件的银行业金融机构开展投贷联动试点。（责任单位：市财政局、市发展改革委、市金融办、市经信委、市城投公司、徽商银行滁州分行、滁州开发区管委会、苏滁产业园管委会，各县市区人民政府）

3. 鼓励企业进入多层次资本市场。推动符合条件的企业到沪深港交易所上市发展，支持暂未达到公开发行上市标准的各类中小微企业在“新三板”、省区域性股权交易市场挂牌，支持符合国

家产业政策的各类企业在资本市场股权融资，继续执行有关上市（挂牌）奖励政策。2016年力争新增1家企业首发上市，新增“新三板”挂牌企业8家，新增5家企业进入上市在审、新增5家企业上市辅导备案；力争实现全市直接融资预期目标115亿元，其中股权融资预期目标13亿元。（责任单位：市金融办、市科技局、市经信委、滁州开发区管委会、苏滁产业园管委会，各县市区人民政府）

4. 促进上市公司再融资和企业并购重组。支持上市公司通过配股、增发以及可转换债券、优先股等再融资方式，扩大直接融资规模。支持企业开展并购重组，鼓励国有控股上市公司依托资本市场加强资源整合，优化产业布局，提高竞争能力。推动金融机构对并购重组企业实行综合授信，进一步扩大并购贷款规模，合理确定贷款期限。对于暂时困难、未来现金流有合理市场预期的企业，通过债务重组等多种方式有效降低其债务负担和杠杆率。（责任单位：市金融办、滁州银监分局、市地税局、市国税局、市经信委、滁州开发区管委会、苏滁产业园管委会，各县市区人民政府）

5. 大力推进资产证券化。推进信贷资产证券化，支持银行通过盘活信贷存量，加大对企业信贷支持力度。鼓励开展资产支持证券业务，推进住房和汽车贷款资产证券化，探索开展绿色资产证券化。支持公路、水利工程等流动性不强但可产生预期稳定现金流的资产通过证券化手段回收现金。争取符合条件的地方金融

机构开展不良资产证券化试点。加快推进应收账款等企业资产证券化，盘活企业存量资产。支持符合条件的非金融企业发行资产支持票据。（责任单位：市金融办、人行滁州中心支行、滁州银监分局、市发展改革委、市交通局、市国土房产局、滁州开发区管委会、苏滁产业园管委会，各县市区人民政府）

6. 支持企业发行债券。鼓励企业开展标准化债权产品融资，降低融资成本。指导符合条件的企业扩大永续债发行规模，优化债务结构，降低负债水平。探索运用绿色债券、高收益债券等创新金融工具，运用多种方式引入保险资金，拓展融资渠道。支持发行城市停车场、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。鼓励各类政策性担保机构为中小微企业、中小法人金融机构发行债券提供担保增信，鼓励各地对政府平台公司采取注入资本金、有效资产等措施，提升发行债券信用等级，降低融资利率。（责任单位：市发展改革委、人行滁州中心支行、市金融办、市担保公司、滁州开发区管委会、苏滁产业园管委会，各县市区人民政府）

7. 切实发挥专项建设基金作用。抢抓国家设立专项建设基金补充重点领域项目资本金战略机遇，准确把握国家专项建设基金投向要求，深入谋划项目，着力发挥专项建设基金在促进全市产业结构调整、转型升级、国家新型城镇化试点市建设、精准扶贫脱贫等方面的引导和撬动作用。优化专项建设基金投向，支持传统产业转型升级，培育战略性新兴产业。认真组织推进国家专项

建设基金项目申报和实施，强化调度和督办，全过程推进和管控项目签约、基金投放和支付使用。积极引导金融机构对专项建设基金项目跟进融资。积极推动棚改、重大水利建设项目等前期工作，支持政策性银行开展抵押补充贷款。（责任单位：市发展改革委、市人行、滁州开发区管委会、苏滁产业园管委会，各县市区人民政府）

8. 大力开展金融（融资）租赁和房地产租赁业务。鼓励企业通过金融（融资）租赁的方式参与城乡公用事业、污水垃圾处理、环境治理、广播通信、农田水利等基础设施建设。支持金融（融资）租赁公司积极开展面向种养大户、家庭农场、农业合作社等新型农业经营主体的租赁业务。除法律法规另有规定外，承租人采用融资租赁方式进行技术改造和设备购置，按规定与自行购买设备在资质认定、风险补偿、奖励、贴息等方面享受同等待遇。承租方以融资租赁方式租入符合规定条件的环境保护、节能节水 and 安全生产等专用设备并实际使用，在融资租赁合同中约定租赁期届满时租赁设备所有权转移给承租方的，该专用设备投资额的10%可以从承租方当年的应纳税额中抵免。对开展融资租赁业务（含融资性售后回租）签订的融资租赁合同，按照其所载明的租金总额比照“借款合同”税目计税贴花。“十三五”期间，全市力争成立2家金融（融资）租赁公司。积极发展工业厂房租赁市场，充分利用存量工业厂房，支持企业租赁工业厂房或经营场所，鼓励有条件的县市区及园区给予承租人租金补贴。鼓励机构

投资者投资经营各类出租房屋，支持房地产开发企业开展房屋出租业务。（责任单位：市商务局、滁州银监分局、市金融办、市财政局、市国税局、市地税局、滁州开发区管委会、苏滁产业园管委会，各县市区人民政府）

9. 积极落实差别化信贷政策。积极对接国家金融宏观调控模式调整，促进金融机构扩大有效信贷投入。建立健全对地方法人金融机构的宏观审慎评估体系，适时运用常备借贷便利保障金融机构流动性供给，充分运用再贷款、再贴现等货币政策工具。引导银行业金融机构调整信贷存量，优化信贷增量，对有竞争力、有市场、有效益的优质企业继续给予信贷支持，帮助有前景的企业渡过难关，对“僵尸企业”和落后产能项目，坚决压缩退出相关贷款，将更多的信贷资源配置到战略性新兴产业、传统产业改造升级等领域，以及中小微企业、“三农”等薄弱环节。（责任单位：人行滁州中心支行、滁州银监分局、市发展改革委、市经信委）

10. 合理调控国有企业资产负债水平。支持国有企业聚焦优质资产和业务实行增资扩股，发展混合所有制经济。合理控制国有企业债务规模，严禁开展各种形式无正常商业实质的融资性业务；严格控制国有及国有控股企业（融资担保公司除外）担保，累计担保余额不得超过其上年度经审计净资产的 80%。建立国有企业债务定期报告和风险预警制度，按季度向履行出资人职责的机构报告债务、风险及管控情况。将国有及国有控股企业的负债水平、融资成本、偿债能力纳入企业负责人绩效考核评价范围。

加大对各地融资平台公司举借各类债务的监管，实行统计季报制度，定期对举债的成本、期限结构、资金支付、偿债能力等进行分析，及时在一定范围内通报，并报上级主管部门备案。（责任单位：市经信委、其他国有及国有控股企业主管部门、滁州开发区管委会、苏滁产业园管委会，各县市区人民政府）

（二）有效管控政府债务杠杆率。

1. 严格控制举债规模。对政府债务实行限额管理，根据债务风险、财力状况等因素确定政府债务限额，各地只能在批准的限额内举借政府债务，债务余额不得超过批准的债务限额。政府负有偿还责任的国际金融组织贷款和外国政府贷款，一并纳入政府债务限额管理。（责任单位：市财政局、滁州开发区管委会、苏滁产业园管委会，各县市区人民政府）

2. 严格规范举债程序。举借政府债务严格落实重大事项决策制度，做到依法依规、公开透明、集体决策、终身追责。举债项目须分别列入年度一般公共预算或政府性基金预算，并报本级人大或其常委会批准。各地不得通过企、事业单位等举借债务。除国际金融组织贷款和外国政府贷款外，政府不得为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保，不得通过保底承诺、回购安排、明股实债等形式变相举借政府债务。（责任单位：市财政局、滁州开发区管委会、苏滁产业园管委会，各县市区人民政府）

3. 严格控制举债成本。完善政府债券市场化发行机制，降低政府融资成本。严格限定或有债务融资利率，融资利率一律不得

超过同期银行贷款基准利率的 1.3 倍。（责任单位：市财政局、滁州开发区管委会、苏滁产业园管委会，各县市区人民政府）

4. 实行地方政府性债务全口径管理。将地方政府债务纳入预算管理，依法接受人大监督，定期向社会公开政府性债务及其项目建设情况。加强政府或有债务监管，地方政府新发生或有债务，严格限定在依法担保的范围内。（责任单位：市财政局、滁州开发区管委会、苏滁产业园管委会，各县市区人民政府）

5. 创新政府融资机制。建立规范的政府债务举借融资机制，2016 年力争全市发行新增政府债券 25 亿元左右。各地要合理举借外债，有效防范汇率风险。在公共服务领域积极运用政府和社会资本合作（PPP）模式，采取后补助方式引导县市区、园区运用 PPP 模式。年度 PPP 项目需要从预算安排的，财政支出责任总额占一般公共预算支出比例不得超过 10%。（责任单位：市财政局、滁州开发区管委会、苏滁产业园管委会，各县市区人民政府）

6. 加快政府存量债务置换。用 3 年左右时间实现政府存量债务置换全覆盖，其中 2016 年力争全市置换政府存量债务 100 亿元以上。优先保障当年到期债务全部置换，在与债权方协商一致的前提下，鼓励提前置换以后年度到期债务。在不突破债务限额前提下，逐步将政府或有债务按规定转化为政府债务，一并予以置换。加快置换存量债务中用于公共基础设施项目建设的政府债务，降低公共基础设施项目举债融资成本，延长偿债期限，缓解偿债压力。（责任单位：市财政局、滁州开发区管委会、苏滁产业园管

委会，各县市区人民政府）

7. 推进地方融资平台市场化转型。剥离政府融资平台公司政府融资职能，融资平台公司不得新增政府债务。政府对委托企业承担的公益性业务通过注入资本金、政府采购等方式依法支持，不承担偿债或担保责任；企业债务违约的，通过司法程序进行处置，阻断风险传导。依法妥善处置或有债务，对确需依法代偿或转化的或有债务，要按程序纳入预算管理或转化为政府债务；对违法违规担保的或有债务，一律依法解除担保关系；各地要依法依规对平台公司增加资本金，降低平台公司的负债率，利用平台公司中具有一定盈利能力的优质资产，对政府性债务进行重组盘活，通过特许经营、财政补贴等措施，转变部分政府性债务属性。（责任单位：市财政局、滁州开发区管委会、苏滁产业园管委会，各县市区人民政府）

8. 加强政府存量资金统筹管理。加大一般公共预算和政府性基金预算、国有资本经营预算、债务资金的统筹力度，坚决杜绝存量资金闲置同时举债搞项目建设。按照“资金所有权、使用权不变，账户统一管理，资金统一调度”的原则，科学调度公益类事业单位沉淀资金，提高资金使用效益。按照下管一级的原则，建立市县融资平台的合作机制，在融资方式设计、资金余缺调剂等方面加强统筹谋划，努力降低融资成本，有效防止资金闲置。（责任单位：市财政局、滁州开发区管委会、苏滁产业园管委会，各县市区人民政府）

9. 加强政府债务考核监督。将政府性债务管理纳入目标管理绩效考核、领导班子和领导干部综合考核。加强对政府性债务借、用、还全过程审计，将政府性债务管理纳入对县市区政府和有关部门主要负责人的经济责任审计范围，严格实行责任追究。（责任单位：市委组织部、市政府办公室、市财政局、市审计局、市监察局）

10. 完善政府债务风险预警机制。科学设置债务风险指标，综合评估各地债务风险状况。对综合债务率、一般债务率和专项债务率超过 100% 的高风险地区，实行风险预警或风险提示。（责任单位：市财政局、市发展改革委、市统计局、人行滁州中心支行、滁州开发区管委会、苏滁产业园管委会，各县市区人民政府）

（三）防范化解地方金融风险。

1. 做大做强地方金融机构。支持农村商业银行增资扩股，提高资本充足率。鼓励地方金融机构通过增加自有资本降低杠杆，引导杠杆偏高的金融机构适当减少风险资产或降低资产业务风险级别，加强自我约束，确保杠杆率保持达标。建立健全政策性融资担保公司资本金持续补充和风险补偿机制，不断增强政策性融资担保公司增信分险能力。鼓励融资担保公司、小额贷款公司、典当行等机构增资扩股，提高资本实力和抗风险能力。（责任单位：市金融办、人行滁州中心支行、滁州银监分局、市公安局、市财政局、市经信委、市商务局、省农村信用联社滁州督导组、市担保公司、滁州开发区管委会、苏滁产业园管委会，各县市区人民政府）

2. 鼓励足额提取拨备。地方法人银行业金融机构应严格按照

贷款风险分类制度，足额提取拨备。鼓励地方金融机构计提超额拨备，应对经济下行压力，提高信用风险覆盖率。监管机构应加强对地方金融机构拨备覆盖率的监测和分析，及时对贷款损失准备异常变化的进行调查或现场检查。（责任单位：滁州银监分局、市金融办、市国税局）

3. 有序处置不良资产。支持金融机构加大不良资产核销处置力度，用足用好现有核销政策，做到“应核尽核”。认真落实贷款损失税前扣除政策。鼓励银行业金融机构、融资担保公司等采用市场化手段，多渠道、批量化处置不良资产。鼓励开展不良信贷资产证券化。支持金融机构盘活抵债资产，有条件的县市区可对金融机构因盘活抵债资产而发生的费用予以适当补助。加强宣传教育，不断提高群众金融知识水平和风险识别能力。在风险可控的前提下，按照市场化原则，妥善处理各类信托产品、私募资产管理产品等出现的兑付问题，有序打破刚性兑付。（责任单位：市金融办、滁州银监分局、人行滁州中心支行、市国税局、滁州开发区管委会、苏滁产业园管委会，各县市区人民政府）

4. 推动债务重组。鼓励县市区政府成立融资工作指导小组，对重点企业按照“一企一策”的原则指导成立融资帮扶协调专项小组，集体研究确定债务处置措施，系统帮助企业统筹安排融资方案和还款方案。鼓励金融机构对生产经营正常、暂时资金周转困难的企业，依法规范开展债务重组，妥善解决企业之间债务链条延长、债务回款滞后、回款比例降低等新的“三角债”问题。

鼓励银行业金融机构与资产管理公司、股权投资基金、产业投资基金等机构合作，坚持依法合规，通过“债转股”等多种方式重组债务。对债务重组涉及的资产评估增值、债务重组收益、土地房屋权属转移等给予税收优惠。（责任单位：市金融办、滁州银监分局、人行滁州中心支行、市国土房产局、市地税局、市国税局、滁州开发区管委会、苏滁产业园管委会，各县市区人民政府）

5. 切实维护金融债权。积极稳妥做好“僵尸企业”信贷退出，维护银行信贷资产安全。探索建立政府引导、市场化运作的金融征信体系。开展中小微企业和农村信用体系建设。建立健全企业和个人逃废债联合惩戒机制，定期公布恶意逃废债和“恶意脱保”的企业和个人“黑名单”，依法加大惩处力度，形成强有力约束。加大金融债权案件保全、执行力度，依法保全金融机构已经设定抵押、质押的财产，加快对查封、冻结财产的处置进度。加强金融债权案件执行争议的协调力度，强化异地执行的协作和配合，提高执行效率。（责任单位：市金融办、人行滁州中心支行、市发展改革委、市公安局、市经信委）

6. 加强各类金融业态风险管控。防范银行业金融机构过度授信、多头授信和关联授信风险，规范理财资金管理。加强对股权、产权等各类交易场所的监管，完善交易制度和规则，落实监管责任。加强小额贷款公司、典当行、融资担保公司等机构的日常监管，开展风险排查，推进分类监管评级。规范发展互联网金融各金融业态，开展互联网金融风险专项整治工作。在风险可控的前

提下，按照“一项目一对策”和市场化处置原则，妥善处置各类融资信托产品、私募资产管理产品等出现的兑付问题，及时依法处置信用违约。坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，进一步健全责任明确、上下联动、齐抓共管、配合有力的工作格局，依法打击各类金融领域违法犯罪活动，维护良好金融秩序。落实属地管理责任和监管部门责任，加强风险监测预警，妥善处理风险案件，坚决守住不发生系统性区域性金融风险底线。（责任单位：市金融办、人行滁州中心支行、滁州银监分局、市公安局、滁州开发区管委会、苏滁产业园管委会，各县市区人民政府）

三、实施步骤

（一）制定措施（2016年8月底前）。结合《中共滁州市委、滁州市人民政府关于扎实推进供给侧结构性改革的实施意见》，摸清政府、企业、金融机构杠杆风险的总体情况，明确全市防风险去杠杆工作的总体要求，分解目标任务、落实具体责任，制定防风险去杠杆具体实施方案。

（二）组织实施（2016年9月起）。各责任单位要认真组织实施，启动相关工作。坚持以重点突破带动面上推进，加强协作配合，创新工作举措，形成工作合力，及时解决贯彻实施中遇到的问题，推动各项工作有效实施。

（三）检查评估（每季度）。按季度对工作开展情况进行检查评估，分析形势和进展情况。每年年末对方案实施情况进行全面盘点，查摆存在的问题，找出困难和症结，提出整改措施，推动

任务和责任落实。

四、保障措施

(一)加强组织领导。市里成立由市政府常务副市长为组长，市政府有关负责同志为副组长，市直有关单位主要负责同志为成员的工作组，工作组办公室设在市金融办，协调解决工作的重大问题。各县市区也要建立相应的领导机制和工作推进机制，充实领导力量，扎实推进去杠杆防风险工作。

(二)压实工作责任。各地各部门要密切跟踪国家政策，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（列在第一位的责任单位）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。其他各责任单位要认真落实工作责任，积极配合做好工作。

(三)强化督促考核。由市金融办会同相关单位，对照防风险去杠杆全年目标任务，按照时间节点要求，加强对各项工作任务督促考核，定期汇总分析全市和各地工作进度，按季进行调度，推进整体工作有序有效进行，并将汇总情况报市政府。各县市区人民政府、滁州开发区管委会、苏滁产业园管委会、市直各牵头单位每季度结束后要及时将工作进展情况报送市金融办。对违反相关规定、工作落实不力的，严格追究相关单位和责任人的责任。