

莆田市人民政府文件

莆政综〔2016〕126号

莆田市人民政府关于有序 降低杠杆率水平防范化解金融风险的意见

各县（区）人民政府（管委会），市直有关单位，驻莆各有关金融机构：

为深入贯彻落实中央加强供给侧结构性改革的战略部署，切实做好我市去杠杆工作，加强金融风险防范，促进经济金融平稳健康发展，根据《福建省推进供给侧结构性改革总体方案（2016-2018年）》，现提出如下意见。

一、总体要求和工作目标

（一）总体要求

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，牢固树立和自觉践

行创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，按照省委省政府的决策部署，以推进供给侧结构性改革为主线，围绕金融服务实体经济，着力做好去杠杆、防风险、促转型、助发展等工作，促进市场杠杆率总体下降，防范化解各类金融风险，维护经济金融稳定；有效提高金融服务实体经济的效率，推动金融业平稳健康发展，加快我市经济结构调整和产业转型升级。

（二）工作目标

到 2018 年底，我市非金融企业杠杆率进一步降低，资产负债结构进一步优化，直接融资占全部融资的比例达到 30%。金融服务实体经济质量和效率持续提升，金融机构杠杆率更趋合理，地方银行业机构资本充足率、证券期货机构净资本负债率、保险公司偿付能力等监管指标进一步改善。小额贷款公司、融资担保公司、典当行、融资租赁公司等准金融机构杠杆率符合监管要求。政府债务保持合理水平，符合置换条件的政府存量债务全部置换为政府债券。区域金融运行稳定，政府债务风险和金融风险总体可控，银行不良贷款率力争低于全省平均水平，守住不发生区域性、系统性金融风险的底线。

二、工作重点和政策措施

（一）降低非金融企业杠杆率。

1. 充分发挥企业的市场主体作用。引导企业根植本土，融入我市经济社会发展大局；聚焦主业，不搞多元化扩张，进一

步巩固提升核心竞争力；专注实业，不搞“脱实向虚”，稳健经营、理性投资、合理使用财务杠杆，保持合理的流动性和偿付比率；坚守自我，审慎提供对外担保，严格控制或有负债规模。鼓励经营正常的企业调整融资结构，增加运用股权融资、股债结合等融资方式，控制杠杆率水平。资金周转困难企业要通过瘦身自救、资产重组、盘活存量、收缩对外投资等方式化解风险，避免负债率过高导致企业运转困难甚至关停倒闭。积极采取“三旧改造”“退二进三”以及土地收储等措施，盘活企业存量资产，帮助企业减轻财务负担。（各县（区）管委会，市经信委、国土局、住建局）

2. 推动房地产去杠杆。贯彻落实有关房地产宏观调控政策，强化房地产行业风险监测，防范房地产高杠杆风险。规范房地产开发公司融资行为，引导加大资本金投入。完善商品房预售资金监管制度。落实差别化信贷政策，避免对房地产企业过度授信、多头授信和关联授信，规范信托、基金、理财等对房地产企业的融资行为。金融管理部门要加强房地产信贷压力测试，加大对场外配资、“零首付”等违规操作的打击力度，遏制房地产市场投机行为。（人行莆田市中心支行、莆田银监分局，各县（区）管委会，市住建局、金融办，各银行业机构）

（二）发挥多层次资本市场的作用

1. 支持企业发展股权融资。进一步挖掘与储备上市后备企

业资源，推动一批有实力、发展前景好的行业骨干企业到主板、中小板、创业板上市或全国中小企业股份转让系统挂牌，筹集发展资金，增强企业资本实力。支持符合条件的上市公司开展股权再融资，进一步优化资本结构，降低财务杠杆率。大力引导和支持民间资本通过参与各类产业投资基金、创业投资基金、私募股权投资基金等，以股权投资方式进入实体经济，增加企业资本金，降低企业资产负债率。推动建立海峡股权交易中心与全国中小企业股份转让系统直通对接机制，加强小微企业股权融资服务。积极引导保险资金通过股权投资计划和股债结合等方式扩大对我市的项目投资。（人行莆田市中心支行，经信委、财政局、金融办，市保险协会）

2. 支持利用资本市场并购重组。大力推动并购重组，淘汰落后产能，加快产业转型升级。引导具备条件的绩优公司通过并购重组拓展产业链，优化产能结构，实现规模效应。支持主业盈利能力不强的上市公司通过处置变现无效资产、转型升级主业等方式，改善公司经营状况。鼓励因行业产能过剩造成经营困难公司通过并购重组，进行产业结构调整，提升盈利能力。鼓励由国有资本、民间资本发起设立企业并购重组基金，支持并购重组基金积极参与上市公司并购重组、产业链整合等。（市经信委、发改委、财政局、金融办）

（三）提高信贷供给与需求匹配度

1. 提高信贷资源配置效率。规范金融创新业务，避免信贷资金在金融体系内自我循环、空转套利。督促银行业机构加强融资管理，引导信贷资金有效支持实体经济，避免流向民间借贷、资本市场等高风险领域，严禁为脱离实体经济、纯粹以套利为目的的企业和业务活动提供融资。引导银行业机构积极对接我市“十三五”发展规划、“336”工程等重大发展战略，综合运用政策性金融、开发性金融和商业性金融手段强化资金要素保障。加强投贷联动，开发科技金融和绿色金融产品，支持创新驱动和绿色发展。坚持区别对待、有扶有控原则，不搞行业“一刀切”，对我市传统行业、特色产业中产品有竞争力、有市场、有效益的优质企业、转型升级项目继续给予信贷支持。（市金融办、人行莆田市中心支行、莆田银监分局）

2. 有序退出无效信贷。严格控制“两高一剩”行业的信贷规模，有序推进过度授信企业、产能过剩行业和“僵尸企业”的去杠杆工作。对过度授信、资产负债率过高但具备一定清偿能力的企业严格信贷准入，对需要转贷的企业做好压力测试，在帮助企业维持基本经营的情况下，逐步降低企业杠杆率水平。支持企业积极稳妥化解过剩产能，对产能严重过剩行业未取得合法手续的新增产能建设项目，一律不得给予授信；对长期亏损、失去清偿能力和市场竞争力的“僵尸企业”，或环保、安全生产不达标且整改无望的企业及落后产能，坚决压缩退出相关

贷款，该关闭的坚决关闭，该破产的依法破产。（人行莆田市中心支行、莆田银监分局，市经信委，各银行业机构）

3. 改善薄弱领域信贷服务。构建完善政策性、商业性相结合的融资担保体系，组建政府背景的担保公司和行业性担保公司，发挥好行业成长互助资金作用，健全小微信贷风险补偿机制。引导监管部门和银行业机构适当提高对小微企业不良贷款的容忍度，落实好尽职免责制度。健全“基础金融不出村、综合金融不出镇”的服务体系，提升支农服务专业化水平，创新推广土地承包经营权贷款等产品。落实金融扶贫“四单原则”，形成政府增信、龙头帮扶、农民互助的金融精准扶贫体系，突出做好基础设施金融扶贫、产业金融扶贫，做好党员创业、妇女创业、青年创业、生源地助学贷款等金融服务工作，增强贫困村和贫困户“造血”功能。（市经信委、金融办、人行莆田市中心支行、莆田银监分局）

（四）降低企业融资成本。支持优势企业引入各类低成本的资金。扩大企业应急保障周转资金规模和运用范围。进一步推动银行业机构根据企业真实风险状况合理确定信贷评级，利率合理定价，维护常态利率定价秩序。引导银行业机构创新还款方式，大力推广“无间贷”等无还本续贷产品，扩大无还本续贷业务的适用范围和占比。完善无还本续贷的政策配套，完善抵押登记办理流程，实现抵押权无缝对接。规范涉企收费行

为，严禁银行业机构在发放贷款时附加不合理条件，清理和降低企业融资过程中的资产评估、审计、抵押登记、担保及反担保等环节的收费标准，减轻企业负担。（市经信委、金融办、物价局，人行莆田市中心支行、莆田银监分局）

（五）强化金融业企业杠杆管理

1. 强化金融业企业杠杆管理。引导、督促地方法人金融机构及时补充资本金，改进杠杆管理和流动性风险管理。进一步提高农村中小银行的资本充足率，拓宽资本补充渠道，督促实施审慎分红政策加强内源性资本积累，通过增资扩股、引入战略投资者等渠道补充资本，支持农村信用社加快改制农商行步伐。高度关注农村中小银行流动性风险，督促提升对流动性风险事件的防范和应急处置能力。引导银行业机构拓宽负债渠道，提升主动负债能力，优化负债结构。通过引导负债端利率下行带动资产端利率降低，用好支农支小再贷款、扶贫再贷款、再贴现等货币政策工具。银行业机构要强化轻资本发展意识，加强创新业务、表外业务、同业业务管理，推动去杠杆、去通道、去链条，防止资金空转和监管套利。提高保险机构偿付能力，确保杠杆率全面达标。对杠杆偏高的金融机构，采取减少风险资产、规范同业业务、控制新增投放及表外业务过度扩张等措施，降低资产规模和业务风险级别。鼓励金融机构开展信贷资产证券化降低资本占用。（人行莆田市中心支行、莆田银监分局，

各县（区）管委会，市金融办、发改委、经信委，市保险协会）

2. 强化金融机构风险监管。建立完善地方金融管理部门会同驻地中央金融监管部门的金融业企业风险防范协同工作机制，落实国家去杠杆工作部署，强化金融风险监测分析和管理，指导杠杆率偏高的金融业企业减少风险资产、补充权益资本。推动银行业机构重塑风险文化，强化内控管理，构建全面、长效的风险管理机制。督导银行业机构对集团客户、关联企业实行集中统一授信，防范多头授信、过度授信导致的杠杆率上升。加强证券、期货机构的融资融券和资产管理等业务风险控制，压降证券投资业务杠杆水平。持续关注新型场外配置活动风险，有序规范涉嫌配资的私募资产管理产品。促进保险公司资产配置合理化，加强对保单质押贷款等业务的监管。积极应对满期给付与退保风险，密切关注外部交叉风险、寿险费率改革和第二代偿付能力监管制度体系实施对人身险行业的影响。（人行莆田市中心支行、莆田银监分局、市保险协会）

（六）规范地方债务和融资平台管理

1. 加强地方政府债务管理。实行政府债务预算管理全覆盖，建立“借、用、还”相统一的地方政府举债融资新机制。根据财力状况、债务余额、债务风险等因素，合理确定债务限额，将政府债务控制在限额之内。引导、督促债务率较高的县（区）适度控制新增债务规模。严禁各级政府在限额之外通过企业举

借政府债务、违法违规为企业举债提供担保。进一步优化债券发行期限，与项目实际收益期限形成匹配，防范债务的流动性风险。妥善处理政府或有债务，对确需政府代偿的或有债务，要将代偿部分纳入预算；对确需转化为政府债务的，按程序报批后予以转化；新增或有债务严格限定在依法担保的范围内，根据担保合同依法承担相关责任。各有关银行业机构要积极做好提前置换未到期银行贷款等工作，配合地方政府做好存量债务置换工作。（市财政局，人行莆田市中心支行、莆田银监分局，各县（区）管委会，各有关金融机构）

2. 规范融资平台公司运作。划清政府与融资平台公司界限，融资平台公司举借的债务不得纳入政府债务。进一步完善融资平台公司有效监管机制，加快推动地方政府融资平台向商业化转型，进一步整合优质资产并注入到地方融资平台公司，改造、培育、做大成为有实力、流动性充分的地方投资主体，增强造血功能。引导和鼓励社会资本参与融资平台公司存量项目改造，争取通过政府和社会资本合作模式减少地方政府存量债务，有效化解风险。（市财政局，莆田银监分局，各县（区）管委会）

（七）防范和化解债务风险

1. 做好“一企一策”分类帮扶。加快构建政府牵头、监管引导、协会会商、企业自救、银行帮扶“五位一体”的困难企业协同帮扶处置机制，建立困难企业分类名单库，“一企一策”、

“一业一策”制定分类帮扶处置措施，综合运用延缓追偿、担保替换、兼并重组、破产重整、以物抵债、打包转让等多种方法予以帮扶和处置。通过落债重组、维持存量授信、挖掘替代增信等手段斩断担保链条。坚定不移推进供给侧结构性改革，通过并购重组等措施加快淘汰落后产能；引导具备条件的绩优公司通过并购重组拓展产业链，优化产能结构，实现规模效应；鼓励由国有资本、民间资本发起设立企业并购重组基金，支持并购重组基金积极参加企业并购重组、产业链整合、破产重整等。银行业机构要建立健全银行债权人委员会制度，加强信息共享、方案协商和行动协调，避免单边行动造成整体帮扶失效；探索通过银团贷款或建立联合授信机制等方式帮助困难企业近期解危、远期解困。（各县（区）管委会，市经信委、金融办，人行莆田市中心支行、莆田银监分局，各银行业机构）

2. 加快不良贷款处置。增进政司银企四位一体工作合力，大力推进重点区域、重点机构、重点企业化险工作。支持银行业机构进一步争取和用好风险化解处置政策及不良贷款处置指标额度，综合运用清收、核销、转让、重组等手段加快处置。地方法人机构要加大核销力度，做实利润，避免不良资产累积。鼓励银行业机构加快不良资产打包转让，争取早组包、多组包、快组包。探索多元化重组方式，通过贷款主体、品种、期限和还本付息、担保方式重组，盘活信贷资产。商请法院开辟金融

案件“绿色通道”，设立金融案件审判庭，进一步优化立案、送达、保全、审理程序，健全集中管辖、终结本次执行、实现担保物权特别程序等机制。出台以物抵债财政奖励等支持政策。

（人行莆田市中心支行、莆田银监分局，市法院、金融办，各县（区）管委会，各银行业机构）

3. 防范化解债券风险。全面排查短期融资券、中期票据、区域集优债、企业债和公司债等债券风险，利用第三方信息系统加强债券违约风险监测，对可能存在的风险隐患及时向企业进行风险提示，对擅自改变募集资金用途、重大资产重组、未及时披露等违规行为进行查处。各地政府要建立健全企业发债风险应急处置机制，对较大的债券风险要重点关注，“一企一策”制定防范和处置风险方案，妥善处置企业兑付风险，防止相关企业出现债务危机。（人行莆田市中心支行，市发改委，各县（区）管委会）

（八）营造良好金融生态环境

1. 严厉打击恶意逃废债。加快建设公共信用信息平台，完善守信激励和失信惩戒机制，严厉打击恶意逃废债等不诚信行为。各银行业机构加强同业信息共享，加大对债务人资金流向的追查力度。要严格区分骗贷与银行审查不严、内控缺失的边界。鼓励及时向各级政府各有关部门报送涉嫌逃废债企业和个人信息。各级政府要将故意隐匿和转移资产、假倒闭、假破产、

伪造租赁合同、刻意脱保、“失联”乃至逃逸等恶意逃废债行为的企业和个人列入“黑名单”，通过各种媒介予以曝光。建立法院、政府有关部门和银行业机构联合制裁机制，通过限制高消费、限制出国出境、停止银行账户结算服务等多种手段加大惩处力度。（各县（区）管委会，市法院、公安局、金融办，各银行业机构）

2. 加强准金融机构监管。健全省、市、县三级联合监管体制，完善小额贷款公司、融资担保公司、典当行、融资租赁公司等准金融机构信息报送和监测系统，推行分类监管评级，强化现场检查和非现场监管，不断提升机构营运水平和风控能力。严控准金融机构杠杆率过度增长，严禁非法吸收存款和违规高利放贷，切实防范风险。（市经信委、金融办，各县（区）委管会）

3. 加大互联网金融整治力度。按照《福建省互联网金融风险专项整治工作方案》要求，加强 P2P 网络借贷、股权众筹、第三方支付，以及通过互联网开展资产管理、跨界从事金融业务等互联网金融领域违法违规经营活动的清理。引导互联网金融市场主体遵循服务实体经济、服从宏观调控和维护金融稳定的目标要求，严格落实客户资金第三方存管、信息披露、风险提示、合格投资者、网站平台安全、个人信息保护、防范金融犯罪等方面监管规定，加强互联网金融监管，促进互联网金融

健康规范发展。（市互联网金融风险专项整治工作领导小组各成员单位，各县（区）管委会）

4. 规范交易场所管理。按照“总量控制、合理布局、审慎审批”的原则，提高设立交易场所的门槛条件，严格准入把关。建立高效的交易场所监管协作机制，健全监管制度，完善监管手段，提升监管有效性。加大交易场所现场检查与非现场监管力度，督促交易场所完善交易制度和规则，提高风险防控水平；重点查处大宗商品交易市场违规开展业务，及时纠正违规行为；加强交易场所业务创新指导，强化产品风险提示，做好投资者教育及保护工作。加快全市交易场所清算中心、外部监测信息系统建设，推动全市交易场所实行集中统一的登记结算制度，从源头上建立交易场所违规问题快速发现与处置机制。（市金融办、工商局，人行莆田市中心支行，各行业管理部门，各县（区）管委会）

5. 严厉打击非法集资。规范民间融资行为，探索通过风险投资基金、产业投资基金等载体吸纳民间游资。将债务性资金引导转化为股本性资金。加快推进非法集资监测预警信息平台建设，进一步加强非法集资日常监管和信息收集，及时研判预警各类苗头性风险。做好市场主体信息公示和非法集资广告的清理排查工作，从源头上遏制非法集资的传播和扩散。按照严厉打击、分类处置原则，压增量、减存量。高度关注新发案件

风险，做到底数清楚、研判准确、处置妥善。做好跨区域大要案的处置工作，落实属地维稳责任，畅通投资者诉求渠道，引导投资人依法理性维权，稳妥推进案件处置进程。（市打击和处置非法集资工作领导小组成员单位，各县（区）管委会）

三、组织保障与督查推动

（一）加强组织领导。各级政府要落实属地责任，加强组织领导，将本地区的去杠杆工作作为重点任务，健全工作机制，充实机构人员，统筹推进和组织实施去杠杆工作。各有关行业主（监）管部门要认真履行职责，督促、引导金融机构和企业加快推进去杠杆工作，做好风险防范。

（二）加强监测预警。综合运用信息化等多种手段加强去杠杆风险监测和金融风险预警，密切关注去杠杆对各个行业、企业资金链以及市场波动的影响，通过市场监测、风险排查、督促检查、投诉举报等多种渠道，及时发现风险苗头，做到早发现、早报告、早介入、早处置。

（三）加强协调配合。市金融办、发改委、经信委、财政局、住建局、商务局等部门和人行莆田市中心支行、莆田银监分局及各县区地方政府要建立去杠杆信息通报和应急处置机制，加强信息共享，定期沟通会商，形成工作合力，协调解决去杠杆过程中遇到的相关问题，妥善处置各类风险，推动去杠杆工作有序开展。

（四）加强宣传引导。加强去杠杆政策的宣传和解读，引导企业和金融机构充分利用国家有关政策，结合自身实际做好去杠杆工作。同时，大力开展金融知识宣传教育，充分运用各种手段，加强金融风险警示教育，提高金融风险教育的广泛性、针对性、有效性。

（五）加强考核督查。将去杠杆工作以及政府债务风险和区域金融风险等防范化解工作列入各级各有关部门的工作考核范围。各级各有关部门要结合实际，认真研究制定去杠杆的具体措施和工作计划，进一步细化工作目标和进度安排，分阶段设立考核指标，抓紧推进落实去杠杆工作。市政府督查室会同有关部门制定督查方案，进一步细化各项工作任务的责任单位、工作目标及完成时限，对各级各有关部门落实情况进行跟踪督查。

莆田市人民政府

2016年9月8日

（此件主动公开）

抄送：市委、市人大常委会、市政协办公室。

莆田市人民政府办公室

2016 年 9 月 8 日印发
