

发改财金〔2018〕1756号

各省、自治区、直辖市人民政府，新疆生产建设兵团，积极稳妥降低企业杠杆率工作部际联席会议各成员单位：

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，打好防范化解重大风险攻坚战，落实中央经济工作会议、全国金融工作会议和政府工作报告部署，深入推进供给侧结构性改革，积极稳妥处置“僵尸企业”和去产能企业债务，加快“僵尸企业”出清，有效防范化解企业债务风险，助推经济提质增效，经国务院同意，现将有关工作事项通知如下。

一、处置原则

(一)坚持市场化法治化。相关市场主体依据市场化法治化原则开展债务处置，区分不同情形采取适当处置方式，自主协商形成处置方案，依法公平合理分担处置成本。充分尊重债权债务关系，依法保护企业职工、债权人、股东和投资者合法权益。

(二)发挥好政府引导作用。完善与债务处置相关的各项制度与政策，加快建立激励与约束机制，为债务处置创造良好的政策与制度环境；同时加强组织、引导和协调工作，对国有企业中的“僵尸企业”和去产能企业要制订债务处置计划并限期完成，推动金融机构和企业积极开展债务处置。

(三)有效防范债务处置中的各类风险。要稳妥有序开展各项工作，切实防止逃废债等道德风险、国有资产流失风险，维护好社会稳定，严密监测及时处理化解与债务处置相关的金融风险。

二、处置范围

(一)“僵尸企业”和去产能企业的直接债务。由“僵尸企业”和去产能企业法人单位作为借贷主体、债权债务关系清晰的债务。

(二)“僵尸企业”和去产能企业统借债务。由企业集团作为借贷主体统借统还实际用于“僵尸企业”和退出的合法合规在籍产能项目债务。

(三)“僵尸企业”和去产能企业的担保债务。由企业集团或其他第三方为“僵尸企业”和退出的合法合规在籍产能项目借贷提供担保形成的担保债务。

三、处置方式

(一)分类处置“僵尸企业”和去产能企业的直接债务。依据“僵尸企业”和去产能企业的营业价值、债务清偿能力、资产负债状况等因素，按照相关法规，分别采取破产清算、破产重整、债务重组、兼并重组等方式分类处置其直接债务。对具备清偿能力的去产能企业积极进行追索，切实防止恶意逃废债行为。

(二)清分“僵尸企业”和去产能企业统借债务并纳入直接债务处置。允许相关企业和债权人根据借款合同约定、“僵尸企业”和去产能企业资产或营业收入在企业集团中的占比、所去产能在企业集团总产能中的占比等情况自主协商一致后从企业集团的统借债务中清分出实际用于“僵尸企业”及去产能企业的债

务，清分后的统借债务可纳入“僵尸企业”和去产能企业的直接债务中一同处置。

(三)自主协商处置“僵尸企业”和去产能企业的担保债务。企业和债权人可自主协商一致后解除或部分解除企业集团或第三方的担保责任，其中为去产能企业担保形成的担保债务可依据所去产能在去产能企业集团总产能中的占比等因素予以部分解除。

四、处置流程与时限

(一)确定债务处置企业名单。地方各级人民政府、各级相关国有资产管理部门应按照处置范围并结合实际情况，定期确定需开展债务处置的“僵尸企业”和去产能企业名单并及时通报相关金融机构和其他债权人。尚未确定过“僵尸企业”和去产能企业债务处置名单的地方各级人民政府、各级相关国有资产管理部门，应在本通知发布后三个月内确定首批名单。要合理安排确定后续处置企业名单，原则上应在2020年底前完成全部处置工作。

(二)形成处置方案并实施。仍有部分营业价值的“僵尸企业”、资产负债率高于合理水平且偿付到期债务有困难的去产能企业，鼓励通过金融债权人委员会机制与债权人自主协商开展资产、债务和业务重组，支持引入战略投资者推动兼并重组。各相关利益方应在“僵尸企业”名单确定后六个月内协商一致形成重组方案。符合破产重整条件的“僵尸企业”，地方各级人民政府、各级相关国有资产管理部门、金融监管部门应积极推动进入重整程序，由管理人或债务

人根据企业破产法的相关规定，应在六个月最多再延长三个月内形成破产重整计划草案。符合破产清算条件的“僵尸企业”，应坚决破产清算。

(三)处置困难企业的后续处置。对列入处置名单后在规定时限内达不成债务重组方案或因其他处置困难导致资产负债率持续偏高的“僵尸企业”和去产能企业，符合条件的应按照加强国有企业资产负债约束的相关规定，列入资产负债率重点监管企业名单，对其债务融资和其他经营行为实行严格限制，企业应及时制定降低资产负债率方案，符合破产条件的应转入破产司法程序进行债务处置。

五、完善政策与制度环境

(一)支持资产处置盘活存量资产。在防范国有资产流失的前提下，进一步明确、规范国有资产转让相关程序，提高审批效率，完善“僵尸企业”及去产能企业债务抵押物处置规则。积极利用产权交易所、租赁、资产证券化等多方式充分盘活“僵尸企业”及去产能企业有效资产，用于清偿债务。

(二)落实完善相关金融信贷政策。对债务处置不到位资产负债水平持续超出合理水平且按时偿付到期债务有困难的“僵尸企业”，监管部门应严格展期续贷、借新还旧、关联企业担保贷款等业务的实施条件，禁止给予金融机构特殊监管政策支持，并对操作不规范的金融机构实施必要的惩戒。落实去产能和“僵尸企业”债务重组政策，对债务处置过程中形成的损失做到应核尽核及时核销，并落实尽职免责。加大对兼并重组的金融支持，鼓励金融机构在依法合

规和风险可控的前提下提供发放并购贷款，支持符合条件的企业发行并购票据和引入并购基金。

(三)落实并完善相关社会保障和财税政策。完善社会保障体系，充分发挥社会保障制度的兜底作用。鼓励有条件的地方探索建立破产经费多渠道筹措机制，用于破产财产不足以支付破产费用案件的管理人报酬和其他破产费用的支付。严禁政府通过财政补贴维持“僵尸企业”存续的行为。落实好现有企业破产重整的税收支持政策，并根据实际情况研究相关政策。

(四)支持有效开展土地再利用。“僵尸企业”及去产能企业依法取得的国有土地可交由地方政府收回，地方各级人民政府收回原土地使用权后的出让收入，可按规定通过预算安排用于支付企业职工安置费用。在符合规划和转让条件的前提下，土地使用权人可整体或分割转让土地使用权，涉及改变土地用途和原划拨土地使用权转让的，经批准可采取协议方式办理用地手续。转产用于国家鼓励发展的新产业新业态的，可以五年为限，继续按原用途和土地权利类型使用土地。

(五)完善重整企业信用修复机制。重整计划执行过程中，企业可申请在全国信用信息共享平台、国家企业信用信息公示系统和金融信用信息基础数据库的大事记信息中添加相关信息，以及时反映企业最近生产经营状况。重整计划执行完毕后，企业可申请增设重组完成相关信息，以提示企业的重组情况。

六、组织实施

(一)建立政府法院协调机制。鼓励各地方建立政府法院协调机制。任何组织、机构、企业或个人不得阻碍或拖延符合破产条件的企业或其债权人提起破产申请。支持各级人民法院按照法定条件依法受理各类破产申请。

(二)加强社会信用约束。对“僵尸企业”及去产能企业债务处置过程中恶意逃废债、国有资产流失等违法违规行为责任人建立信用记录，纳入全国信用信息共享平台、国家企业信用信息公示系统和金融信用信息基础数据库。构建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国有资产流失等违法违规单位及相关人员责任。

(三)明确责任主体，做好组织协调。“僵尸企业”及去产能企业是债务处置的第一责任主体。各地区应建立“僵尸企业”及去产能企业债务处置工作机制，明确牵头部门。各地区都要列出“僵尸企业”名单、拿出计划，全面稽查、上报结果。发展改革委要会同财政部、人民银行、银保监会、国资委等积极稳妥降低企业杠杆率工作部际联席会议相关部门和单位，依托相关工作机制，做好“僵尸企业”及去产能企业债务处置的组织协调、推动促进和监督检查工作，助推供给侧结构性改革持续深化，重大事项及时报告国务院。

国家发展改革委

工业和信息化部

财政部

人力资源和社会保障部

自然 资 源 部

人 民 银 行

国资委

税 务 总 局

市场监管总局

银 保 监 会

证监会

2018 年 11 月 23 日