

# 汕尾市人民政府

---

汕府函〔2016〕338号

## 汕尾市人民政府关于印发汕尾市供给侧结构性改革去产能行动计划（2016—2018年）的通知

各县（市、区）人民政府，市政府各部门、各直属机构：

现将《汕尾市供给侧结构性改革去产能行动计划（2016—2018年）》现印发给你们，请认真贯彻执行。执行中遇到的问题，请径向市经信局反映。



# 汕尾市供给侧结构性改革去产能 行动计划（2016—2018年）

为贯彻落实省委、省政府关于推进供给侧结构性改革的决策部署，切实做好我市去产能工作，根据《广东省供给侧结构性改革去产能行动计划（2016—2018年）》及我市实际，制定本行动计划。

## 一、总体要求与工作目标

### （一）总体要求。

牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，主动适应和引领经济发展新常态，把去产能作为产业结构调整的重点，把处置“僵尸企业”作为化解产能过剩的牛鼻子，把推动产业梯度转移作为去产能优化全市产业布局的重中之重，按照企业主体、政府推动、市场引导、依法处置、分业施策、标本兼治和谁主管谁负责的原则，积极稳妥处置“僵尸企业”，重点突出处置国有“僵尸企业”，大力淘汰落后产能和化解过剩产能，完善配套政策措施，着力建立产能结构优化长效机制，不断提高供给体系质量和效率，加快推进产业转型升级。

### （二）工作目标。

1. 基本实现“僵尸企业”市场出清。到2018年底，全市国资监管国有“僵尸企业”实现市场出清（具体工作方案详见市国资委制订的《汕尾市人民政府关于全市国企出清重组“僵尸企业”

促进国资结构优化的指导意见》); 非国有“僵尸企业”处置有序推进。80%以上的国有资本集中在基础性、公共性、平台性、资源性、引领性等关键领域和优势产业, 国有资本配置效率显著提高, 国有经济结构明显优化; 非国有“僵尸企业”基本实现市场出清, 经营性亏损企业亏损额显著下降, 规范有序的企业退出机制进一步完善。

**2. 落后产能和过剩产能加快退出。**2016—2018年, 全面完成省下达的淘汰落后产能任务, 国家明确的产能严重过剩行业产量(钢铁、煤炭、水泥、平板玻璃、造纸等产业)控制在国家规定范围内。

**3. 加快产业园区建设和项目落地。**2016-2018年三年累计投入园区基础建设资金达304亿元、落地开工工业项目191个、投资额1176.45亿元、建成投产工业项目92个。至2018年全市产业园区工业产值达到870亿元、税收总额达到39.48亿元, 分别比2015年翻一番以上。每个园区至少引进一个投资额30亿元以上、年产值50亿元以上的大型产业项目, 并形成比较完整的产业链。

## **二、重点任务与政策措施**

### **(一) 精准识别, 建立“僵尸企业”数据库。**

建立经信、国资、统计、税务、工商、人行、供电等部门间协作机制, 强化政府主体责任, 深入精准摸排企业情况, 建立国有和非国有“僵尸企业”数据库。对主要靠政府补贴或银行续贷

等方式维持生产经营，资产负债率超过 85%且连续亏损 3 年以上，连续 3 年以上欠薪、欠税、欠息、欠费，生产经营困难造成停产半年以上或半停产 1 年以上的规模以上工业企业，进一步精准识别，按经济类型纳入国有和非国有“僵尸企业”数据库。国有和非国有“僵尸企业”数据库分别由市国资委、市经信局牵头，会同各县（市、区）政府建立。各县（市、区）要建立单个“僵尸企业”档案，列明企业的资产总额、负债总额、拖欠税费、产权瑕疵、需安置人数及费用等情况。（市经信局、国资委、地税局、工商局、统计局，市国税局、人行汕尾市中心支行、供电局，各县（市、区）政府）

## （二）精准施策，分类处置“僵尸企业”。

1. 重点推进国有“僵尸企业”处置。将国有“僵尸企业”作为处置重点，出台国有企业出清重组“僵尸企业”促进结构优化的指导意见和市属国有企业出清重组“僵尸企业”促进结构优化的实施方案。按照“精准识别、精准分类、精准发力、精准处置”的要求，根据“多兼并重组、少破产清算”的原则，利用“退二进三”、“三旧”改造等政策措施，分类推进处置国有“僵尸企业”中的关停企业和特困企业。

——加快出清国有“僵尸企业”中的关停企业。兼并重组一批。对仍有一定价值资产的关停企业，实施兼并重组，以产权转让、资产置换等多种方式盘活有效资产。

关闭破产一批。对资不抵债、没有任何有价值资产的关停企

业，在评估风险和成本的基础上，履行相关程序后实施关闭破产。

——加快重组国有“僵尸企业”中的特困企业。兼并重组盘活一批。对有品牌、有市场，但规模小、负担重的企业，通过增资减债、同类同质企业兼并重组、产权多元化改革等方式，提升资金实力、经营规模、边际效益和市场抵御能力，加快企业转型。

创新发展提升一批。支持具有一定规模、品牌和市场的企业创新发展，运用产权手段，引入战略投资者和员工持股，激发企业活力；通过提高科技投入、业态创新、模式创新和管理创新，培育新业务、开拓新市场，提高企业竞争力。

关闭破产退出一批。对产品没有市场或处于产业链低端的企业，以及缺乏竞争力、抵御风险能力差、长期亏损的企业，以市场机制为主，辅以政策支持，通过产权转让、清算注销等方式，依法依规处置，实施关闭破产退出。（市国资委，各县（市、区）政府）

**2. 分类处置非国有“僵尸企业”。**由各县（市、区）政府按照“企业主体、政府推动、市场引导、依法处置”的原则，统筹运用经济、行政、法律、金融等政策措施，采取市场化退出、兼并重组、扶持发展等方式，进行分类处置。

对靠政府补贴和银行续贷等方式维持生产经营的企业，地方政府及有关部门要停止对此类企业的各种财政补贴和不同形式的保护。商业银行要加快对此类企业不良贷款、呆坏账的处置进度，禁止地方政府和有关部门协调金融机构继续对此类企业放

贷，加快企业市场化退出。

对资产负债率超过 85%且连续亏损 3 年及以上企业，以及长期欠薪、欠税、欠息、欠费和停产半停产企业，根据企业资产总额、负债总额、营业收入、拖欠金额等情况，进行分类处置：对严重资不抵债、扭亏无望的企业，采取破产退出的方式，引导企业依法通过申请注销登记、破产重组和破产清算司法程序退出市场。

对现有资产和资源仍具有一定价值的企业，采取兼并重组的方式，引导优势企业对其进行兼并重组，整合、盘活企业资产资源，提升企业经营效益空间。

对目前经营困难，但资产质量、市场前景较好的企业，采取扶持发展的方式，支持企业加快开展技术改造，应用新技术、新工艺、新材料，开发适应市场需求、满足消费升级需要的产品；协助解决企业融资难问题，降低企业经营成本，减免企业利息或暂缓还本付息，减免企业各类费用征收，推动企业加快转型升级。

**（各县（市、区）政府，市经信局、财政局、人社局、环保局、地税局、工商局、金融局、人行汕尾市中心支行、银监局汕尾分局）**

### **（三）落实社会保障政策，妥善安置企业职工。**

将国有“僵尸企业”职工安置方案纳入省、市国资委和我市处置“僵尸企业”实施方案，明确职工安置途径、经费来源、维稳风险和促进再就业措施。破产企业清算资产优先用于清偿职工

欠薪和职工安置。优先将“僵尸企业”下岗职工纳入就业创业扶持范围，为其提供个性化的职业指导、职业培训、创业项目咨询和跟踪服务，按规定落实社会保险补贴、岗位补贴、创业小额担保贷款、一次性创业资助等政策，支持自主创业带动就业。落实处置“僵尸企业”维稳责任，做好下岗失业人员社会保险关系转移和接续，按照规定落实社会保障待遇，依法妥善处理职工劳动关系。（市人社局、国资委、财政局，各县（市、区）政府）

#### **（四）完善市场机制，促进企业规范化退出。**

1. 引导企业兼并重组。进一步简化企业兼并重组审批流程，开设“僵尸企业”兼并重组审批绿色通道，推行兼并重组网上并联审批。落实国家有关兼并重组企业所得税政策，适用特殊性税务处理的企业股权收购和资产收购，其收购比例不低于被收购企业全部股权或转让企业全部资产的 50%。兼并重组后不改变土地用途提高容积率的，不再增缴土地价款。支持兼并重组企业通过发行公司债券、企业债券、非金融企业债务融资工具等方式融资，鼓励证券公司、资产管理公司、股权投资基金、产业投资基金等参与企业兼并重组。鼓励债权人与被处置企业通过债转股、债务转移、债务抵销等方式重新签订债务协议，进行债务重组，减轻“僵尸企业”兼并重组及破产的债务负担。（市国资委、发改局、经信局、财政局、国土局、地税局、金融局，市国税局、人行汕尾市中心支行、银监局汕尾分局，各县（市、区）政府）

2. 推动产权股权交易。简化企业产权、股权交易的评估、

转让、登记等程序，建立“僵尸企业”产权、股权交易信息发布平台。充分发挥国有资本投资、运营公司及各类资产平台作用，对“僵尸企业”有价值资产进行重新整合，利用资本市场盘活企业资产。支持区域性股权交易市场开展运营模式和服务方式创新，提高其为企业直接融资服务能力。支持设立股权融资平台，优先为“僵尸企业”股权交易提供融资服务。（市金融局、国资委，各县（市、区）政府）

3. **创新金融支持方式。**充分发挥资本市场力量，创新金融支持“僵尸企业”处置和产业转型升级方式，探索设立汕尾产业转型升级投资基金。在全面摸排调研的基础上，按照“分类指导、区别对待、精准发力”的原则和市场化基金投资运作方式，积极探讨建立汕尾市产业转型升级投资基金，为企业发展提供融资支撑。推动传统企业转型升级，促进困难企业加快扭亏为盈、产业整合、并购重组、管理提升，实现转型升级。（市经信局、财政局、金融局）

4. **发展混合所有制经济。**支持国有企业依法依规处置非经营性资产和不良资产，优化资产结构，为引入非国有资本创造条件。鼓励非国有资本通过股权收购、增资扩产、股权置换等途径依法参与国有“僵尸企业”改制重组。确定合适的股权结构，除国家规定外，国有资本持股比例不设下限，意向合作方的选择应对各种所有制资本一视同仁，不得对非国有资本设置不当附加条件。非主业企业，除因集团战略发展确需保留或置入其他国有企



业主外，与主业配套不紧密、缺乏行业竞争优势、无法发挥国有资本作用的国有企业，应通过产权转让、资产处置等多种方式，实现有序退出。（市国资委，各县（市、区）政府）

5. **加快企业破产清算退出。**支持市、县法院设立“僵尸企业”破产处置绿色通道，优先受理立案，按规定减免“僵尸企业”破产清算案件诉讼费用，缩短“僵尸企业”破产清算案件审理周期，简化审理程序，加快审理进度。开展贷款质量真实性核查，引导商业银行加快不良贷款核销和处置进度，并将银行业金融机构对不良贷款、呆坏账处置列入监管范畴。充分发挥金融资产管理公司等市场处置主体作用，通过盘活重组、坏账核销、不良资产证券化等多种方式，积极推进“僵尸企业”不良资产处置。（市金融局，人行汕尾市中心支行、银监局汕尾分局，各县（市、区）政府）

#### **（五）多措并举，有效淘汰落后产能和化解过剩产能。**

1. **淘汰落后产能。**落实省下达的淘汰落后产能目标，淘汰我市落后产能。实施差别化政策，提高产能严重过剩行业的能耗、物耗、水耗、生态环保、安全生产、技术准入标准，对工艺装备落后、能耗及排放不达标的项目，列入淘汰落后产能年度任务加快淘汰。鼓励各县（市、区）因地制宜提高淘汰落后产能标准，加大财政支持力度，加快淘汰落后产能。（市经信局、财政局、环保局、水务局、质监局、安监局，各县（市、区）政府）

2. **化解过剩产能。**加强产能严重过剩行业项目管理，对产

能过剩行业新增产能项目，不得核准、备案，不得办理土地（海域）供应、能评、环评审批和新增授信支持等相关业务。（市发改局、经信局、国土局、环保局、质监局、安监局、海洋渔业局，人行汕尾市中心支行，各县（市、区）政府）

3. **取缔违法违规企业。**对超标用能、产品质量不合格、不具备安全生产条件的企业（设备或生产线），责令限期整改，经整改仍不达标，依法关闭或取缔。对超标排放的企业（设备或生产线），责令限期整改，经整改仍不达标，依法责令停业关闭。定期公告能耗、环保、质检、安监不达标须限期整改的企业名单，以及经整改仍不达标企业名单，依法取缔关闭经整改仍不达标企业。（市工商局、环保局、质监局、安监局、经信局，各县（市、区）政府）

**（六）提升产业转移园承接能力。**以“上项目、强产业”为重点，持续推进产业园区扩能增效，推动全市产业转移园加快招商引资和产业培育步伐，围绕2-3个主导产业提升产业集聚发展水平。落实产业园区资金、专项用地指标、“零收费区”等扶持政策，在园区推广分布式光伏发电和售电侧改革试点，提升园区投资吸引力。支持有条件的示范园申报国家级高新区或经济技术开发区，推动县域产业园区依托资源优势打造专业园区。（市经信局、财政局、科技局、商务局、国土局，各县（市、区）政府）

**（七）加强监督管理，遏制产能盲目扩张。**

1. **控制重点行业产能总量。**严格执行国家投资管理政策，

严禁违规建设钢铁、水泥、平板玻璃、船舶等行业新增产能项目。严格执行国家钢铁、水泥、平板玻璃、船舶行业准入标准，从产品质量、环境保护、能耗和综合利用、工艺和装备、安全职业卫生和社会责任等方面，对在建、新建项目提出从业要求，加强项目的事中事后监管，配合国家公告符合条件的生产线和企业名单。（市发改局、经信局，各县（市、区）政府）

2. 分类妥善处理在建违规项目。对未按土地、环保和投资管理等法律法规履行相关手续或手续不符合规定的违规项目，各县（市、区）政府要按照要求进行全面清理。未开工的违规项目，一律不得开工建设；不符合产业政策、准入标准、环保要求的违规项目一律停建。对未予认定的在建违规项目一律不得续建；对隐瞒不报的在建违规项目，一经查实，立即责令停建，金融机构停止发放贷款，国土、环保部门依据土地管理法、环境保护法等法律法规予以处理，对涉及失职渎职和权钱交易等问题的予以严肃查处，对监管不力的要严肃追究相关人员的责任。（市发改局、国土局、环保局，人行汕尾市中心支行，各县（市、区）政府）

3. 引导新增产业投资合理布局。加强全市重大项目规划布局，防止新兴产业出现重复投资和过剩产能。引入行业协会等第三方机构，对主要行业的市场需求、产能等进行定期评估，发布全市产业投资晴雨表。（市发改局，各县（市、区）政府）

### **三、组织保障与督查考核**

**（一）加强组织领导。**由市经济和信息化局牵头建立去产能

部门间联席会议制度，统筹推进行动计划实施，市各有关部门按职责分工，在 2016 年 6 月份前出台完善配套政策，加强协作配合。国土部门要进一步加强供地用地管理，把好土地关口；环境保护部门要继续强化环境监管，管好环保门槛；金融部门要改进和加强信贷管理，用好金融政策。各县（市、区）要建立处置“僵尸企业”领导协调机制，制定处置“僵尸企业”实施方案，提出单个企业具体处置方案，明确时间表、路线图以及负责人。市国资委及各县（市、区）政府要成立国资系统处置国有“僵尸企业”领导小组或工作小组，制定实施方案，统筹推进国有“僵尸企业”处置工作。市县共同加强宣传引导，做好政策解读，营造去产能工作良好社会氛围。

**（二）强化财政支持。**省财政根据“僵尸企业”处置方案实施情况和进度，对“僵尸企业”职工安置费用实行财政专项补贴，补贴幅度与处置进度直接挂钩，鼓励加快企业处置进度。鼓励市及各县（市、区）根据财力情况，配套对“僵尸企业”职工安置费用实行专项补贴。在国有资本经营预算安排用于解决国有“僵尸企业”及特困企业职工欠薪、生活费、经济补偿等历史遗留问题。各县（市、区）应将原用来补贴“僵尸企业”的资金预算，用于收购“僵尸企业”过剩设备报废和补贴下岗职工安置。

**（三）实施绿色金融政策。**对整合过剩产能和并购“僵尸企业”的市场主体，积极稳妥开展并购贷款业务，合理确定并购贷款利率，贷款期限可延长至 7 年。完善相关配套政策，鼓励金融

机构对“僵尸企业”实行免息停息以及宽松的还本付息政策，降低优势企业兼并重组“僵尸企业”成本。对产能严重过剩行业实施有针对性的信贷指导政策，加强和改进信贷管理。鼓励商业银行加大对产能严重过剩行业企业兼并重组整合过剩产能、转型转产、产品结构调整、技术改造和向境外转移产能、开拓市场的信贷支持。加大企业“走出去”的金融支持力度、适当简化审批程序，完善海外投资保险产品，完善“走出去”投融资服务体系。

**（四）加强督查考核。**市经济和信息化局要将去产能行动计划各年度目标分解落实到各有关部门和各县（市、区），并按照省政府统一部署对各县（市、区）、各部门去产能工作的情况开展专项督查。各县（市、区）、各部门要将去产能工作纳入年度工作重点，确保落实到位，并于每季度结束后3个工作日内将本季度推进落实去产能工作进展情况报送市经济和信息化局汇总报市政府督查室。市政府督查室视情况采取下达督查通知书、组织实地督查、提请市政府领导约谈、挂牌督办等方式推动工作落实。将处置“僵尸企业”、淘汰落后产能、化解过剩产能工作列入相关考核项目。对国有“僵尸企业”处置工作设定专项考核指标，列入国有企业主要负责人考核体系。对违法违规建设产能严重过剩行业项目监管不力的，按照国家有关规定追究相关责任人的责任。对未按规定停止“僵尸企业”补贴和取消各种形式保护的县（市、区）政府和部门，追究相关负责人的责任。

**公开方式：**主动公开

抄送：市委各部委办，市人大办，市政协办，市纪委办，汕尾军分区司令部，市中级人民法院，市检察院，各民主党派，驻汕尾有关单位。