

重庆市人民政府办公厅关于印发 重庆市供给侧结构性改革去产能专项方案的通知

渝府办发〔2016〕128号

各区县（自治县）人民政府，市政府有关部门，有关单位：

《重庆市供给侧结构性改革去产能专项方案》已经市政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

重庆市人民政府办公厅

2016年7月11日

（此件公开发布）

重庆市供给侧结构性改革去产能专项方案

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，按照市委、市政府工作安排，切实推进我市去产能工作，制定本专项方案。

一、总体要求

（一）基本思路。

牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，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”和空壳公司作为化解产能过剩的“牛鼻子”，综合运用市场机制、经济政策和法治办法，积极稳妥去除无效供给，不断提高工业供给端的质量和效率，加快推进产业转型升级。

（二）基本原则。

市场倒逼与政策支持相结合。充分发挥市场机制作用和更好发挥政府引导作用，用法治化和市场化手段化解过剩产能。加强政策支持，完善体制机制，规范政府行为，确保社会稳定。

化解过剩产能与转型升级相结合。严格控制新增产能，加快淘汰落后产能，有序化解过剩产能，提高重点产业产能利用率。通过化解过剩产能，促进企业优化组织结构、技术结构、产品结构，创新体制机制，提升综合竞争力，推动重点产业转型升级。

突破重点与依法依规相结合。整体部署、重点突破，统筹推进化解过剩产能工作，钢铁、煤炭行业和工作基础好的区县率先取得突破。强化法治意识，依法依规化解过剩产能，以做好职工安置为重点，切实保障企业和职工的合法权益，处置好企业资产债务。

（三）工作目标。

2016—2018年，通过多管齐下、综合施策，鼓励和引导企业主动进行市场出清，去除一批过剩产能、“僵尸企业”和空壳公司，使技术落后、环保不达标、生产不安全、长期亏损的企业基本消除，腾出资源要素、市场空间支持有前景的企业发展。

1. 钢铁行业。2016年底前，全市钢铁行业化解过剩产能工作基本完成。2017年底前，钢铁行业化解过剩产能工作全面完成，全市钢铁产能控制在800万吨左右。（责任单位：市经济信息委、市国资委，各区县人民政府）

2. 煤炭行业。全市关闭煤矿340个左右、淘汰落后产能2300万吨/年左右。通过实施煤矿关闭退出和产业结构优化，全市煤矿数量压减到70个以内，煤炭产能压减到2000万吨/年以内。（责任单位：市煤管局、市国资委，各区县人民政府）

3. 烟花爆竹行业。引导烟花爆竹生产企业转型转产，力争实现全市52家烟花爆竹生产企业全部退出市场。（责任单位：市安监局，各区县人民政府）

4. 市属国有“僵尸企业”和空壳公司。去除一批市属国有“僵尸企业”和空壳公司。（责任单位：市国资委）

5. 非市属国有“僵尸企业”和空壳公司。去除一批非市属国有“僵尸企业”和空壳公司。（责任单位：市经济信息委，各区县人民政府）

6. 粮食库存。通过市场调节部分优质品种供给，优化地方储备粮规模结构，完成国家下达的储备任务。（责任单位：市商委、市财政局，各区县人民政府）

7. 其他行业（船舶、水泥、平板玻璃、电解铝、小火电等）。依法依规关停主城区3000吨/日以下水泥生产线；鼓励水泥、电解铝、平板玻璃等行业兼并重组；船舶行业力争

退出产能20万载重吨；关停单机10万千瓦以下和设计寿命期满的单机20万千瓦以下常规燃煤火电机组。（责任单位：市经济信息委，各区县人民政府）

二、重点任务

（一）精准施策，分类处置“僵尸企业”和空壳公司。

1. 精准识别，建立“僵尸企业”和空壳公司数据库。对生产经营困难造成停产半年或半停产1年以上，资产负债率超过85%且连续亏损3年及以上，长期欠薪、欠税、欠息、欠费且无法正常经营，主要靠政府补贴或银行续贷等方式维持生产经营的企业，可认定为“僵尸企业”。对经过登记注册但长期没有经营业务的公司可认定为空壳公司。具体认定时，要科学合理，尊重市场规律，精准识别，按经济类型分别纳入国有和非国有数据库。（责任单位：市经济信息委、市国资委、市煤管局、市安监局、人行重庆营管部、市金融办，各区县人民政府）

2. 重点推进市属国有“僵尸企业”和空壳公司处置。按照“多兼并重组、少破产清算”的要求，分类处置，力争用两年时间实现大部分市属国有“僵尸企业”和空壳公司有序退出。

对可进入产权市场交易的，通过产权交易市场公开转让，实现国有股权全部转让退出。（责任单位：市国资委、市国税局、市地税局、市工商局、市金融办）

对变现能力相对较好，资产负债相当的，按照《中华人民共和国公司法》和《企业法人登记管理条例》等法律法规，实施清算关闭注销。（责任单位：市国资委、市国税局、市地税局、市工商局、市金融办）

对资不抵债的，按《中华人民共和国破产法》实施司法破产，实现市场出清。（责任单位：市国资委、市高法院、市金融办）

对产业关联度强，尚有转型发展潜力的，采用吸收合并、无偿划转、股权多元化等方式进行重组整合。（责任单位：市国资委、市国税局、市地税局、市工商局、市金融办）

对已关闭暂不能注销的，由国有企业集团将多个“壳”企业吸收合并或设立“平台”，实施集中统一管理，降低维护成本。（责任单位：市国资委、市财政局、市国税局、市地税局、市工商局、市金融办）

3. 分类处置非市属国有“僵尸企业”和空壳公司。按照企业主体、政府推动、市场引导、依法处置的要求，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，要停止各种财政补贴和不同形式的保护。商业银行要加快不良贷款、呆坏账的处置进度，终止放贷，加快企业市场化退出。（责任单位：各区县人民政府，市经济信息委、市财政局、市国税局、市地税局、市金融办、人行重庆营管部、重庆银监局）

对资不抵债、扭亏无望的企业，引导企业依法通过破产清算等方式退出市场。（责任单位：各区县人民政府，市经济信息委、市高法院、市财政局、市国税局、市地税局、市工商局、市金融办）

对现有资产和资源仍具有一定价值的企业，引进优势企业作为战略投资人，通过兼并重组、债务重组、破产重整的方式，盘活企业资产资源，实现企业扭亏脱困。（责任单位：各区县人民政府，市经济信息委、市高法院、市财政局、市国税局、市地税局、市工商局、市金融办）

对当前经营困难，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；协助企业与金融机构对接，缓解企业资金压力；帮助企业降低经营成本，加快转型升级。（责任单位：各区县人民政府，市经济信息委、市财政局、市国税局、市地税局、市金融办）

（二）多措并举，有效淘汰落后和化解过剩产能。

1. 淘汰落后产能。按照《产业结构调整指导目录（2011年本）（修正）》等国家有关规定，继续推进淘汰落后产能工作。严格执行国家行业能耗、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。定期公布各区县（自治县）年度淘汰落后产能任务完成情况，建立淘汰落后产能社会监督机制。（责任单位：市经济信息委、市财政局、市环保局、市质监局、市安监局、市国资委，各区县人民政府）

2. 化解过剩产能。分类分项、综合施策，积极稳妥化解过剩产能，努力促进企业实现脱困发展。

主动压减过剩产能。鼓励有条件的企业根据市场情况和自身发展需要，主动压减部分过剩产能。（责任单位：市经济信息委、市财政局、市发展改革委、市国资委，各区县人民政府）

引导产能向优势企业集中。积极开展产能置换指标交易，引导有效产能向优势企业集中。（责任单位：市经济信息委、市发展改革委、市国资委，各区县人民政府）

转型转产消化产能。支持引进资本和技术，激发企业活力和创造力，调整工艺路径和产品方案，开拓市场，实现企业转型转产。（责任单位：市经济信息委、市财政局、市发展改革委、市外经贸委、市国资委、市安监局，各区县人民政府）

对外合作转移产能。积极推动国际产能合作，支持企业参与建设境外经贸合作区，转移部分产能，实现互利共赢。（责任单位：市经济信息委、市发展改革委、市财政局、市外经贸委、市国资委，各区县人民政府）

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和环保不达标的企业（设备或生产线），公告企业名单，责令限期整改；经整改仍不达标的，依法关闭或取缔。（责任单位：市经济信息委、市环保局、市质监局、市安监局、市工商局、市国资委，各区县人民政府）

（三）完善机制，促进企业规范化退出。

1. 引导企业兼并重组。鼓励龙头企业开展跨行业、跨所有制减量化兼并重组。支持企业通过兼并重组压减过剩产能、延伸产业链、促进转型转产。（责任单位：市经济信息委、市发展改革委、市财政局、市国土房管局、市国资委、市地税局、市国税局、人行重庆营管部、重庆银监局、重庆证监局，各区县人民政府）

2. 发挥资产公司平台作用。发挥新组建的重庆渝康资产经营管理公司等平台作用，以市场化方式处置社会不良资产。鼓励依法经批准设立的民营资产管理公司、股权投资基金等参与处置“僵尸企业”和空壳公司。支持银行向金融资产管理公司打包转让不良资产，加快不良资产处置进度。（责任单位：市国资委、市经济信息委、市财政局、市国税局、市地税局、市工商局、市金融办、人行重庆营管部、重庆银监局、重庆证监局，各区县人民政府）

3. 发展混合所有制经济。支持国有企业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、股权置换等途径依法参与国有“僵尸企业”和空壳公司改制重组。（责任单位：市国资委、市经济信息委，各区县人民政府）

4. 实行企业破产清算退出。支持各级法院设立“僵尸企业”和空壳公司破产处置绿色通道，优先受理立案，缩短“僵尸企业”和空壳公司破产清算案件审理周期，加快审理进度，严厉打击企业恶意逃废债务行为，依法保护债权人合法权益。（责任单位：市高法院、市经济信息委、市国资委、人行重庆营管部、重庆银监局、市金融办、重庆证监局，各区县人民政府）

（四）加强监管，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、水泥等产能严重过剩行业新增产能项目，技改和搬迁项目必须实行等量置换。已享受国家奖补资金和有关政策支持退出产能不得用于置换。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。（责任单位：市发展改革委、市经济信息委、市国资委，各区县人民政府）

2. 严格控制新增产能。严格执行国家投资管理规定和产业政策，加强产能严重过剩行业项目管理，各区县（自治县）人民政府和市政府有关部门不得以任何名义、任何方式授准、备案产能过剩行业新增产能项目，市政府有关部门和机构不得办理土地供应、解评、环评审批和新增授信支持等相关业务。（责任单位：市经济信息委、市发展改革委、市国土房管局、市环保局、市金融办）

3. 依法依规实施监管。完善产能过剩行业的动态监测和预警机制，数据采集实现全覆盖，及时准确掌握全市产能过剩行业动态，依法公开监测信息，科学合理引导企业投资方向。强化环保执法，严格依法处置环保不达标企业。加大能源消耗执法检查力度，严格依法处置生产工序单位产品能源消耗不达标企业。加强产品质量管理执法，严厉打击无证无照生产等违法行为。严格安全生产监督执法，依法查处不具备安全生产条件的企业。对因工艺装备落后，环保、安全和能耗等不达标被依法关停的企业，依法注销生产许可证和吊销营业执照。（责任单位：市经济信息委、市环保局、市质监局、市工商局、市安监局）

（五）调整结构，推动产业转型升级。

1. 推进结构调整。支持企业进行结构调整，提高技术水平，增强经济效益。支持钢铁企业调减船板生产能力，转产薄板、钢结构等精品用材。支持船舶生产企业向生产标准化船型、特种船舶、海洋工程船（台）等转型。加强电解铝生产企业与下游加工企业就地链接，提高行业整体效益。（市经济信息委、市国资委，各区县人民政府）

2. 改造提升传统产业。加快实施智能制造、技术改造、工业强基、质量品牌、服务型制造、绿色制造等传统产业改造提升六大工程，加快技术创新，调整优化产品结构、拓展产业链条、创新商业模式，提高企业生产技术和效益，全面提升重庆制造整体影响力和竞争力。（责任单位：市经济信息委、市发展改革委、市国资委，各区县人民政府）

三、政策措施

（一）落实社会保障政策，妥善安置企业职工。

要把职工安置作为化解过剩产能工作的重中之重，多措并举做好职工安置。安置计划不完善、资金保障不到位以及未经职工代表大会或全体职工讨论通过的职工安置方案，不得实施。

1. 挖掘企业内部潜力。充分发挥企业主体作用，采取协商薪酬、灵活工时、培训转岗等方式，稳定现有工作岗位，缓解职工分流压力。对企业为促进职工转岗安置开展的职业培训，可按规定给予职业培训补贴。对不裁员或少裁员的企业，按规定由失业保险基金给予稳岗补贴。对零就业家庭人员等就业困难人员，在培训期间可按规定给予生活费补助。支持创业平台建设和职工自主创业，积极培育适合去产能企业职工特点的创业创新载体，扩大返乡创业试点范围，提升创业服务孵化能力，引导职工就地就近创业就业。（责任单位：市人力社保局、市国资委、市财政局，各区县人民政府）

2. 对符合条件的职工实行内部退养。对存续企业中距法定退休年龄5年之内、再就业有困难的职工，在职工自愿选择、企业同意并签订协议后，可实行内部退养。由企业发放生活费，按规定继续为职工缴纳城镇企业职工基本养老保险和城镇职工医疗保险费。缴费基数按照职工本人上年度月平均工资核定，本人上年度月平均工资低于上年度全市职工月平均工资60%的，按照上年度全市职工月平均工资的60%核定；超过上年度全市职工月平均工资300%的，按照上年度全市职工月平均工资的300%核定。个人缴纳部分由职工继续缴纳，达到退休年龄时，符合退休条件的正式办理退休手续。职工在达到法定退休年龄前，不得领取基本养老金。对继续缴纳社会保险费的内部退养人员，企业和个人不再缴纳失业、工伤和生育保险费。符合纳入工伤保险统筹管理的工伤人员按照有关规定缴纳统筹费用后纳入工伤保险统筹管理，不符合纳入统筹管理的工伤人员按照解除劳动关系的相关办法一次性支付工伤待遇，并终止工伤保险关系。（责任单位：市人力社保局、市国资委、市财政局，各区县人民政府）

3. 依法依规解除、终止劳动合同。企业确需与职工解除劳动关系的，应依法给予经济补偿，偿还拖欠职工在岗期间工资和补缴社会保险费用，并做好社会保险关系转移接续手续等工作。企业主体消亡时，依法与职工终止劳动合同，企业在偿还拖欠职工在岗期间工资和补缴欠缴的社会保险费的基础上，对距离法定退休年龄5年以内的职工，可由职工自愿选择领取经济补偿金，或充分考虑当地经济社会发展水平、物价变动、工资增长等因素，根据市政府有关部门制定的测算标准，由单位一次性预留出为其缴纳至法定退休年龄或达到规定缴费年限的城镇企业职工基本养老保险费、职工医疗保险费和基本生活费，由区县（自治县）人民政府指定的机构代发生活费并按月代缴养老保险费和医疗保险费，个人缴费部分由职工继续缴纳，达到退休年龄时，符合退休条件的正式办理退休手续。代缴养老保险费和医疗保险费过程中，如有欠费或未及时缴纳的，按照社会保险有关规定处理。（责任单位：市人力社保局、市国资委、市财政局、市安监局，各区县人民政府）

4. 做好再就业帮扶。各区县（自治县）要按照属地原则，协调企业做好职工安置工作，将企业失业人员再就业纳入当地就业工作规划，落实就业扶持政策。通过技能培训、职业介绍等方式，促进失业人员再就业或自主创业。对就业困难人员，要加大就业援助力度，通过开发公益性岗位等多种方式予以帮扶。对符合条件的失业人员按规定发放失业保险金，符合救助条件的应及时纳入社会救助范围，保障其基本生活。（责任单位：市人力社保局、市民政局、市国资委、市财政局，各区县人民政府）

（二）加强资金筹措，强化财政支持。

积极争取国家工业企业结构调整专项奖补资金支持。加大市与区县（自治县）财政支出结构调整力度，通过修正不可持续的支出政策、调整无效和低效的支出、以及腾退重复和错位的支出等方式积极盘活存量资金。地方国有资本经营预算收入及盘活土地资源收回的土地出让收入中也应安排相应资金。上述资金主要用于钢铁煤炭行业奖补，鼓励企业多退出产能，稳妥做好职工分流安置。（责任单位：市财政局、市经济信息委、市发展改革委、市国资委，各区县人民政府）

（三）运用市场手段，强化金融支持。

1. 落实差异化金融政策。坚持区别对待、有扶有控原则，对钢铁、煤炭等产能过剩行业中产品有竞争力、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。完善金融配套政策，鼓励金融机构对“僵尸企业”和空壳公司实行免息停息以及宽松的还本付息政策，对整合过剩产能、并购“僵尸企业”和空壳公司的市场主体，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。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。（责任单位：人行重庆营管部、重庆银监局、市金融办、重庆证监局）

2. 运用市场化手段妥善处置企业债务和银行不良资产。落实金融机构呆账核销的财税政策，加大抵债资产处置力度的财税支持政策。完善不良资产批量处置政策，支持条件成熟的银行开展不良资产证券化，支持银行向金融资产管理公司打包转让不良资产，提高不良资产处置效率。建立健全公司债券风险监测和处置机制，积极稳妥处置债券违约风险。（责任单位：重庆银监局、人行重庆营管部、重庆证监局、市财政局、市国税局、市金融办）

3. 支持社会资本参与企业并购重组。鼓励证券公司、资产管理公司、产业股权投资基金等参与企业兼并重组。鼓励保险资金、股权投资基金等符合条件的社会资本创新产品和投资方式，参与企业并购重组。支持兼并重组企业通过发行股票、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，减轻去产能企业兼并重组及破产的债务负担。（责任单位：市经济信息委、市发展改革委、市财政局、市国土房管局、市国资委、市地税局、市国税局、市金融办、人行重庆营管部、重庆银监局、重庆证监局，各区县人民政府）

（四）盘活土地资源，强化资源政策支持力度。

去产能退出后的划拨用地，可以依法依规转让或由区县（自治县）人民政府收回，收回原划拨土地使用权后的土地出让收入，可按规定通过预算安排支付产能退出企业职工安

置费用。对用地手续完备的退出土地，转产为生产性服务业等国家鼓励发展行业的，可在5年内继续按原用途和土地权利类型使用土地。对兼并重组、转产企业土地涉及的划拨土地，符合划拨条件的经批准后可继续以划拨方式使用；不符合划拨用地条件的，依法实行有偿使用。（责任单位：市国土房管局、市财政局、市发展改革委）

（五）落实国家税收优惠，加强税收政策支持。

落实煤炭企业增值税抵扣、城镇土地使用税优惠和钢铁行业铁矿石资源税从价计征改革、利用余压余热发电的资源综合利用税收优惠政策等。支持钢铁、煤炭等产能过剩企业重组，符合条件的股权（资产）收购、合并、分立、债务重组等企业交易，可按规定适用特殊性税务处理。企业破产注销，按规定需要进行清算的企业，可适用清算所得税处理政策；其清算所得为该企业的全部资产可变现价值或交易价格，减除资产的计税基础、清算费用、相关税费，加上债务清偿损益等后的余额。全面落实国家关于国有企业改制重组过程中资产评估增值、土地变更登记和国有资产无偿划转等方面的税收优惠政策。对符合企业改制重组土地增值税、契税政策规定的国有土地、房屋权属转移变更，暂不征收土地增值税（不适用于房地产开发企业）、减免契税。对被认定为市级特困企业，缴纳城镇土地使用税、房产税确有困难的企业，可按规定申请减免城镇土地使用税、房产税。（责任单位：市国税局、市地税局、市财政局）

四、组织实施

（一）加强组织领导，建立工作机制。建立去产能工作机制，统筹推进全市去产能工作。市经济信息委牵头负责钢铁行业、船舶等其他行业去产能及非市属国有“僵尸企业”和空壳公司处置工作，市国资委牵头负责市属国有“僵尸企业”和空壳公司的去产能工作，市煤管局牵头负责煤炭行业的去产能工作，市安监局牵头负责烟花爆竹行业的去产能工作，市商委牵头负责粮食库存调整优化工作。各区县（自治县）人民政府为所辖企业去产能工作的责任主体，负责制定本行政区域的去产能实施方案并组织实施。

（二）实施清单式管理，落实目标任务。各区县（自治县）人民政府和市政府有关部门要按照清单式管理，确保去产能工作见目标、见任务、见企业、见实效、见路径、见责任人。各区县（自治县）人民政府和市政府有关部门要认真制定实施方案，将目标任务落实到企业。有关企业要切实承担起去产能工作的主体责任，依法依规提出“一企一策”的工作方案，积极主动按期完成任务。

（三）加大风险防控，确保社会稳定。各区县（自治县）人民政府和市政府有关部门要在去除过剩产能和处置“僵尸企业”和空壳公司过程中，加强金融风险和社会风险防控，确保社会稳定。有关部门要切实落实政策措施，人力社保部门要做好职工稳定防控预案，金融部门要做好金融风险防控预案，信访维稳部门要做好社会风险防控预案，确保全市去产能工作稳步推进。

（四）强化督查督办，提高工作执行力。建立健全目标责任制，将钢铁、煤炭、烟花爆竹行业去产能，以及市属重点国有“僵尸企业”和空壳公司处置工作年度目标任务纳入重点督查范围，确保按期完成国家和市委市政府下达的去产能目标任务。市政府督查室会同有关部门，定期督促检查、通报情况。强化过程监督和结果考核，对未完成任务的区县（自治县）人民政府、市政府有关部门负责人予以问责。

（五）加强舆论引导，推广典型案例。通过网络、电视、报刊等多种媒体，广泛深入宣传去产能工作的重要意义，加强政策解读，回应社会关切，形成良好的舆论环境。发挥行业协会熟悉行业、贴近企业的优势，及时反映企业诉求，反馈政策落实情况，引导和规范企业做好自律工作。积极梳理通过兼并重组、行业整合、市场开拓等途径去除过剩产能实现扭亏脱困发展的典型案例，发挥示范带动作用，向社会展示去产能工作的积极成果。