

# 阳江市供给侧结构性改革总体实施方案 (2016-2018 年)

为贯彻落实中央经济工作会议和全省供给侧结构性改革工作会议精神，根据市委、市政府关于推进供给侧结构性改革的决策部署，积极稳妥落实去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板等结构性改革重点任务，着力解决当前经济社会发展中的深层次结构矛盾和问题，促进我市经济结构调整和经济社会持续平稳健康较快发展，根据《广东省供给侧结构性改革总体方案（2016-2018 年）》，结合我市实际，制定本实施方案。

## 一、总体要求

### （一）指导思想

全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会以及中央经济工作会议精神，按照省委、省政府和市委、市政府工作部署，着力推进供给侧结构性改革，在积极扩大总需求的同时，去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板，立足转型升级优化存量，面向中高端发展引导增量，优化劳动力、资本、土地、技术、管理等要素配置，深入实施创新驱动发展战略，改善市场预期，提高投资有效性，增加公共产品和公共服务，优化供给结构，扩大有效供给，提高供给体系质量和效率，提高全要素生产率，正确处理供给侧结构

性改革与稳增长、防风险的关系，推动我市社会生产力水平整体提升，为全面建成小康社会提供有力经济支撑。

## （二）基本原则

——坚持落实上级部署和我市实际相结合。认真贯彻落实国家、省“去降补”工作总体部署，结合我市发展实际、发展阶段和发展需要，聚焦影响要素资源配置效率的突出问题，找准我市供给侧结构性改革的着重点和发力点，摸清情况，明确任务，精准施策，确保我市供给侧结构性改革取得实效。

——坚持供给侧改革与需求侧管理相结合。把破解供给与需求不匹配、不协调和不平衡问题作为出发点和落脚点，供给侧与需求侧双管齐下，在积极扩大总需求的同时，从供给侧发力，从生产领域扩大有效供给，加强中高端产品和优质服务供给，减少无效和低端供给，不断增强持续增长动力。

——坚持培育发展新动能与改造提升传统动能相结合。实施创新驱动发展战略，开展大众创业万众创新，增加创新资源和技术、设备供给，加快技术、产品、业态、商业模式等创新。坚持优化存量、引导增量并举，加快培育发展新产业，通过技术改造等手段增强现有产业和企业发展动力，积极承接珠江三角洲等地区产业转移。

——坚持市场主导与政府引导相结合。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，运用市场机制，调动企业主动性和积极性，实现优胜劣汰和市场出清，提高生产端资源配置效率和公平性。更好发挥政府作用，强化政府组织引导和协

调服务，制定行动计划实施方案，加强政策引导，完善配套政策。

——坚持重点改革攻坚与稳妥有序推进相结合。加大行政管理、投资、价格、国企、财税、金融、社保等重点领域改革，加快形成有利于效率提升、可持续发展的长效机制，促进市场准入更加开放公平，创新活力进一步迸发。把握好工作节奏和政策配合，重视补短板兜底线，防范引发社会风险，确保各项工作稳妥有序推进。

## 二、工作目标

经过3年努力，我市供给侧结构性改革和“去降补”工作取得重要进展，企业生产经营环境显著改善，经济社会发展短板有效改进，与供给侧结构性改革相适应的政策服务体系逐步健全，长效机制进一步完善，要素资源配置效率明显提升，创新能力稳步提高，传统发展动能提升和新的发展动能培育取得明显成效，供给结构有效优化，供给体系质量和效率持续提升。

——去产能方面。到2018年底，基本实现“僵尸企业”市场出清，国有资本配置效率显著提高，国有经济结构持续优化。全面完成国家、省下达的淘汰落后产能和化解过剩行业产能任务。4个省级产业转移工业园3年累计承接70家左右珠三角地区企业转移落户，2018年全市产业园区完成工业增加值390亿元左右。

——去库存方面。到2018年底，全市商品房库存规模控制在402万平方米，比2015年底的417万平方米减少15

万平方米，其中，商品住房库存减少 5 万平方米，非商品住房库存减少 10 万平方米。各地区商品住房去库存周期基本控制在 16 个月以内，非商品住房去库存周期明显缩短。

——去杠杆方面。到 2018 年底，全市银行机构不良贷款占比保持低于全国平均水平，保险公司杠杆率基本达标，证券、期货机构杠杆率符合相关监管指标体系要求，确保金融机构杠杆率控制在合理水平，金融业务主要风险指标达到监管要求，力争全市上市企业达到 2 家，新三板挂牌企业达到 5 家，区域股权交易中心挂牌企业达到 15 家。

——降成本方面。到 2016 年底，全市企业制度性交易成本、人工成本、税负成本、社会保险费（含住房公积金）、财务成本、电力等生产要素成本、物流成本等成本下降取得积极成效。到 2018 年，企业负担进一步降低。

——补短板方面。到 2018 年底，软硬基础设施建设水平明显提升，基本建成与经济社会发展相适应、与新型城镇化相协调、与新供给体系相匹配，布局科学、覆盖全面、功能完善、安全可靠的软硬基础设施支撑体系。全市城乡配电服务能力进一步提升，城镇居民天然气气化率提高到 59%，光纤入户率提高到 80%，新建成集中式充换电站 10 座以上，建成城市综合管廊约 16 公里，高速公路通车里程达 320 公里，高快速铁路运营里程达 100 公里，全市万亩以上海堤全部达标，市、县（市、区）建成区黑臭水体得到有效整治，城镇生活垃圾无害化处理率达 100%、市区和县城污水处理率分别达 95%和 85%以上。九年义务教育巩固率、高中阶段

教育毛入学率每年保持在 95%以上，全市推进教育现代化先进县（市、区）覆盖率达 100%，年均开展各类职业技能培训达 20 万人次，全市医疗卫生机构床位数达 1.38 万张，每千名老人拥有养老床位数 35 张。

### 三、重点任务与政策措施

（一）稳妥有序化解过剩产能，优化产业结构。发挥市场作用，科学引导企业兼并重组，优化产业布局，加强政策协调，盘活“僵尸企业”、落后产能占有的要素资源，提高资源配置效率，支持相关优势行业转型升级、健康发展，促进产业规模、产业结构与环境承载力、市场需求、资源保障相适应，产能利用率达到合理水平，产业核心竞争力有效提升。

1. 分类处置“僵尸企业”。全面摸清“僵尸企业”情况，建立国有和非国有“僵尸企业”数据库。将国有“僵尸企业”作为处置重点，有针对性地采取兼并重组、资本运营、创新发展、关闭破产等不同方式进行精准处置。同时，采取兼并重组、扶持发展、市场化退出等方式，分类有序引导非国有“僵尸企业”处置。妥善解决好职工安置等问题。促进企业规范化退出，引导企业兼并重组，简化产权、股权交易评估等程序，支持设立股权融资平台。发展混合所有制经济，鼓励非国有资本依法参与国有“僵尸企业”改制重组。支持市、县法院设立“僵尸企业”破产处置绿色通道。

2. 有序淘汰落后产能和化解过剩产能。全面落实国家、省下发的淘汰落后产能和化解过剩产能任务。实施差别化政

策，合理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。重点清理处置高污染高排放、长期违法违规排污、未获得环保准入的企业。

3. 支持引导相关优势行业健康发展。根据国家、省下达任务，采取有针对性的措施，合理运用去产能倒逼机制、产能置换指标交易等机制，引导钢铁、水泥、玻璃等相关行业的优势企业加快优化产品结构，增加中高端产品和特种产品供给，支持企业开拓潜力市场，促进相关行业转型升级和健康有序发展。加强重大项目规划布局，防止新兴产业出现重复投资和过剩产能。

4. 积极承接珠江三角洲等地区产业转移。强化规划和政策引导，加大招商引资力度，积极承接珠江三角洲等地区相关产业优质项目、龙头企业的生产环节、加工贸易企业等转移落户我市。加强与国有企业合作，积极争取更多国有企业到我市投资。加强与珠海市对口合作，全面深入推进珠海（阳江）产业转移工业园、珠海（阳江万象）产业转移工业园等各类合作共建示范园区建设。

5. 建立健全产能结构优化长效机制。通过产业政策、金融、财税、质量、环保、能耗、电价等手段，促进优势产业加快转型升级，倒逼一批落后产能退出。完善土地管理政策。全面实施主体功能区配套的差别化环保准入政策。鼓励金融机构加大对企业兼并重组、转型转产、产品结构调整、技术改造和向境外转移产能、开拓市场的金融支持。

（二）着力化解房地产库存，推动房地产业平稳健康发

展。加快农业转移人口市民化，推进住房制度改革，扩大住房有效需求，打通供需通道，逐步消化房地产库存。

1. 有效释放农业转移人口城镇购房需求。统筹推进差别化户籍制度改革，促进有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户，提高户籍人口城镇化率，支持进城落户人口和家庭购买商品住房。支持符合条件的城市老旧小区居民置换新房。

2. 积极推进住房制度改革。以满足新市民住房需求为主要出发点，建立购租并举的住房制度。逐步将公租房保障范围扩大到非户籍常住人口，实现公租房货币化。大力发展住房租赁市场，鼓励自然人和各类机构投资者购买库存商品房，成为租赁市场的房源提供者，鼓励发展以住房租赁为主营业务的专业化企业。通过减免行政事业性收费等措施，引导与鼓励房地产经纪机构和专业房屋租赁机构通过接受委托、市场收购等方式筹集房源，以公共租赁住房形式出租。加大棚改安置和住房保障货币化力度，做好保障房、安置房需求与商品房去库存之间的衔接，打通供需通道，引导被保障居民家庭选择购买或租住合适的商品房。

3. 加大对合理住房消费支持力度。加大居民购房金融等支持力度，降低居民购房成本。加大对居民自住和改善性住房需求的信贷支持力度，放宽首套房和改善性需求的二套房房贷首付比例政策。加大住房公积金支持职工购房力度。

4. 加强房地产市场调控引导。引导房地产开发企业顺应市场需求和市场规律，设计适销对路的产品和调整营销策

略，适当降低商品住房价格。结合库存规模情况，合理确定房地产用地供应规模、布局和节奏。优化“三旧”改造政策，统筹平衡商业、办公、工业等改造项目规模。

5. 促进商业地产健康有序发展。合理控制商业地产开发规模，引导支持房地产开发企业将库存工业、商业地产改造为科技企业孵化器、众创空间，将库存商品房改造为商务居住复合式地产、电商用房、都市型工业地产、养老地产、旅游地产等。

（三）有效推进金融去杠杆，保持金融业稳健发展。加强金融监管和监测预警，积极防范和稳妥处理各类金融风险，加强地方政府债务管理，确保不发生系统性金融风险。

1. 推动金融机构和金融产品去杠杆。全面摸清我市金融杠杆情况，研究制定对策。推动金融机构通过增加自有资本等措施降低杠杆。提高融资项目自有资金或保证金比率，严控高杠杆、高风险融资项目。加强融资融券等业务风险控制，压降证券投资业务杠杆水平。

2. 加强金融风险监测预警。建立健全去杠杆风险监测和信息通报机制、金融各行业应急预案管理制度和金融诈骗、非法集资等金融风险重点问题监测预警制度。落实金融监管责任，强化日常监管和风险排查。

3. 强化金融风险管控。强化银行机构风险管理，落实证券、期货风险管控措施。加强保险公司资产配置审慎性监管，落实保险机构风险防控主体责任。建立企业债券定期稽察制度，加强跟踪企业债券兑付情况。加强地方金融机构风险防

范。严厉打击非法集资，完善处置非法集资工作机制。

4. 加快处置不良贷款。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，妥善处置涉及我市的各类融资信托产品、私募资产管理产品等出现的兑付问题，有序打破刚性兑付预期。加快商业银行不良贷款核销和处置进度，打击惩戒失信及逃废债务行为。利用资本市场等途径，盘活“僵尸企业”金融资产。按照省的部署推进“政银保”等试点工作，完善贷款风险分担和补偿机制。加快社会信用体系建设。

5. 加强政府债务管控。实施债务风险预警机制，建立债务风险通报机制和债务违约责任追究机制。做好存量债务置换工作，完善全口径政府债务管理。落实省提出的市县地方政府债务限额，将地方政府债务分类纳入预算管理。

（四）多措并举帮助企业降低成本，营造良好生产经营环境。按照省的统一部署，加快市场化的资源性产品价格改革，以降低企业生产要素成本为重点，提高资源配置效率，推动降低企业制度性交易、人工、税负、社会保险、财务、生产要素、物流等成本。

1. 降低制度性交易成本。严格落实国家、省全面清理规范涉企收费措施。按时推进部分国家、省规定涉企行政事业性收费市县级收入减免工作。实行涉企行政事业性收费目录清单管理。清理规范行政审批中介服务、涉企经营服务、进出口环节经营服务性收费，调整和修订现有外贸涉企收费政策。

2. 降低企业人工成本。保持收入水平增长幅度与劳动生产率提高相适应，建立与经济发展水平相适应的最低工资标准调整机制。加强公共就业服务，降低企业招工成本。扩大失业保险基金支持企业稳岗政策实施范围，鼓励符合条件的企业申请稳岗补贴。

3. 降低企业税负成本。按照国家、省统一部署，继续推进营业税改征增值税全面扩围。落实国家、省降低制造业增值税税率政策，落实小微企业、高新技术企业、企业研发费用税前加计扣除等税收优惠政策。争取国家、省支持在我市开展财税政策创新试点。

4. 降低社会保险费成本。优化社会保险种结构，按照国家、省统一部署，推进生育保险和基本医疗保险合并实施，下调职工医保单位平均费率、失业保险单位费率、工伤保险单位平均费率。按照“先入轨、后补缴”的原则，妥善处理养老保险欠费历史遗留问题。降低住房公积金缴存比例，对缴存住房公积金确有困难的企业，可按规定申请降低缴存比例或者缓缴。

5. 降低企业财务成本。推进金融服务创新，优化信贷结构。支持企业上市和赴新三板挂牌。培育发展互联网金融新业态。创新完善中小微企业投融资机制，推动建立中小微企业信用信息和融资对接平台。运用地方政府置换债券减轻企业债务成本。争取和用好各类政策性产业基金，带动和引导社会资本投向基金所支持的相关产业。通过事后奖补等方式，支持企业增加技术改造、研发创新投入。

6. 深化价格改革降低生产要素成本。落实省推进价格机制改革的部署，完善主要由市场决定价格机制，促进要素资源顺畅流动、资源配置效率提高、生产要素成本降低。落实国家、省部署，着力降低工商业用电价格。加快电力市场化改革，推进大用户直购电工作，深化输配电价改革。推进油气价格改革，完善天然气价格形成机制和管道燃气定价机制。完善市场价格行为规则和监管办法，加强价格行为监管。推动宽带网络提速降费。

7. 降低企业物流成本。取消到期或其他不符合规定的公路收费项目。清理规范流通环节收费，切实降低流通成本。支持物流行业创新，加快物流基础设施建设，创新财政金融扶持物流业发展政策。

（五）努力补齐软硬基础设施短板，增加公共产品和公共服务供给。加快水电气路、交通基础设施、信息基础设施、新能源汽车基础设施、城市地下管网、水利基础设施、产业园区基础设施、生态保护和环境治理、教育医疗养老设施等建设，加大投资于人的力度，提高投资的有效性和精准性。

1. 推进城乡电网、天然气主干管网、信息网、城市地下管网建设。实施城乡电网建设改造工程，开展农村地区“低电压”治理，改造升级贫困地区农村电网，全面提升供电能力和可靠性。加快天然气调峰和储备设施建设，推进省天然气主干管网向阳江拓展，进一步完善城市燃气管网。加快无线宽带网络建设，实现主要公共区域无线局域网络信号全覆盖，大力推进光纤到户，实施村村通光纤工程，引导电信运

营企业在全市所有行政村建立通信机房和光缆接入节点。推进城市地下综合管廊、海绵城市建设。

2. 强化交通基础设施支撑能力。推进在建高速公路、深茂铁路阳江段、港口码头泊位等建设。优化国省道干线网络，提高县乡公路通行能力和路况水平。进一步提升农村公路通达性，开展全市贫困村中 200 人以上的自然村道路路面硬化建设，改造升级农村客运站亭。加快阳江合山机场改扩建。抓好阳西军民结合两用港、广州至湛江客运专线阳江段、粤西沿海高速公路阳江段、中山至阳江高速公路阳春段、云浮至阳西高速公路阳江段等“一港四路”重大交通项目谋划建设，构建方便快捷的综合交通网络。

3. 加快新能源汽车充电设施建设。编制电动汽车充电基础设施规划，推进公交、环卫等公共服务领域和大型商场、文体场馆等城市公共充电设施建设，支持用户居住地建设充电设施，积极组织具备条件的党政机关、公共机构和企事业单位建设内部充电基础设施。

4. 加强水利基础设施建设。围绕提升城乡防灾减灾和水安全保障能力，推进中小河流治理、海堤加固达标、病险水库（闸）除险加固、涝区治理等工程建设。加快水厂及供水管网等供水设施的建设和改造，提高供水保障能力。加快农田水利建设，抓好村村通自来水工程建设。

5. 加强园区基础设施建设。以 4 个省级产业转移园区为重点，加强各级各类产业园区道路、供电供水、排水排污、邮电通讯等基础设施和相关配套服务设施建设，不断增强园

区综合承载能力，促进园区扩能增效。

6. 加大环境污染防治力度。将水污染治理放在更加突出位置，加快建设城镇污水集中处理设施及配套管网工程等环境基础设施工程，实施重点流域水环境综合治理重大工程，全面推进城市污染河涌综合整治，整治城市黑臭水体。推进生活垃圾无害化处理设施建设。

7. 优化教育培训和人才供给体系。推进教育现代化先进县（市、区）建设，促进义务教育均衡优质发展，全面改善义务教育薄弱学校办学条件，加快基础教育现代化步伐，加强和提升学前教育服务体系。加强职业技能培训，建立覆盖城乡全体劳动者的技能培训制度，逐步扩大职业培训补贴工种的范围。加强去产能企业转岗人员技能培训。加快构建现代职业教育体系，着力培养高素质劳动者和技术技能人才。

8. 加强医疗卫生和养老基础设施建设。加快市及各县（市、区）医疗卫生机构项目建设，进一步增加医疗卫生资源供给，促进医疗卫生资源均衡分布。多渠道增加投入，加快养老基础设施建设，逐步完善市、县（市、区）、镇（街道）各级养老服务体系。

#### **四、组织保障与督查考核**

（一）统一思想，加强领导。各地各部门要切实把思想和行动统一到中央、省委省政府和市委市政府关于推进供给侧结构性改革的决策部署上来，把落实本实施方案和我市去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板等行动计划实施方案作为重中之重的工作，加强组织协调，完善工作机制，形

成齐抓共管、整体推进的工作格局。市有关部门要及时研究工作落实中的突出问题，加强与省有关部门的沟通，落实省制定出台的产业、金融、财政、用地、用电等政策措施。各县（市、区）政府要结合本地区实际，研究制定“去降补”方案和配套政策，并推动落实。

（二）明确分工，落实责任。市经济和信息化局、住房规划建设局、金融局、财政局、发展改革局作为各专项行动计划实施的牵头部门，对落实相关专项行动计划实施方案负总责；相关参与单位要各司其职，主动配合牵头部门，全力落实各项工作安排。2016年4月底前，各县（市、区）政府要结合实际制定具体实施方案，进一步细化分解目标任务，确保责任到岗到人。2016年6月底前，建立市、县级重点工作任务台账，完善工作动态跟踪机制。2016年底前，进一步完善各项工作机制和政策措施。2017年底前，推动供给侧结构性改革各项工作取得明显进展。2018年底前，确保完成各项主要目标任务。

（三）加强引导，营造氛围。要充分利用报刊、电视、互联网等各种新闻媒体，广泛宣传供给侧结构性改革的重大意义、目标要求和政策措施，总结推广好经验好做法，及时回应社会关切，正确引导社会预期，最大限度凝聚共识，调动社会各界的主动性、积极性和创造性，共同营造推进供给侧结构性改革的良好舆论氛围。

（四）抓好检查，强化督促。要高度重视、切实做好迎接省对我市的督查考核工作。市各牵头部门要逐项制订我市

行动计划实施方案的督查方案，对市责任部门和各县（市、区）政府工作落实情况实行全过程跟踪督查，并于每季度末将工作进展情况报送市政府及市政府督查室，由市政府审定后上报省有关部门。市政府督查室要加强统筹协调和跟踪督查，督促工作落实。将落实供给侧结构性改革工作纳入各地各部门绩效考核。对工作落实不到位的，按有关规定严格问责。