

广东省人民政府文件

粤府〔2016〕29号

广东省人民政府关于全省国企出清重组 “僵尸企业”促进国资结构优化的指导意见

各地级以上市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构：

为贯彻落实中央经济工作会议精神和省委、省政府关于供给侧结构性改革的决策部署，推动全省国有“僵尸企业”出清重组，促进国有资本布局结构优化，加快国有企业转型升级，现提出以下指导意见。

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，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，推动国有企业改革与供给侧结构性改革紧密结合，鼓励国有资本主动与社会资本合作对接，坚持市场运作、开门处置、立足盘活、减少流失，把握好安置职工和处置债务两个关键节点，用2-3年时间打好全省国有“僵尸企业”出清重组攻坚战，不断增强国有经济活力、控制力、影响力和抗风险能力，为促进我省经济社会持续健康发展，实现“三个定位、两个率先”的目标作出积极贡献。

（二）基本原则。

——坚持“三个结合”，统筹兼顾。出清重组“僵尸企业”要坚持与分类推进国有企业改革相结合，与化解历史问题、减轻企业负担相结合，与聚焦主业、加快转型升级相结合，增强企业活力，提升国有经济竞争力。

——坚持“四个精准”，突出针对性。精准识别，科学确定国有“僵尸企业”标准，摸清国有“僵尸企业”底数；精准分类，根据企业特点和问题性质合理分类，突出政策措施针对性；精准发力，把握资产重组、人员安置、债务化解等关键点，形成政策和工作合力；精准处置，因企制宜，分类分批推进处置工作。

——坚持政府引导，市场运作。发挥市场对资源配置的决定

性作用，深化国企改革，建立健全优胜劣汰的市场化退出机制；更好地发挥政府作用，形成政府部署、出资人推动、企业负主体责任的工作格局。

——坚持总体部署，分级推进。省政府对全省国企出清重组“僵尸企业”进行统一部署，负责省属国企“僵尸企业”出清重组；各地级以上市政府负责本地国企“僵尸企业”出清重组和国资结构优化，健全上下联动、整体推进、协同发力的工作机制。

——坚持企业主体，落实责任。国有企业是出清重组“僵尸企业”的责任主体，要强化责任担当，明确任务目标，细化工作措施。围绕企业主业及发展规划，发挥国有企业与民营企业积极性，促进国有企业间重组及国有资本与社会资本重组。

——坚持规范有序，确保稳定。多兼并重组，少破产清算，依法依规履行相关程序，公开规范操作，切实维护国有股东、企业和职工合法权益，确保国有资产不流失、职工权益不受损。引导被处置企业正确对待改革，制定相应的预防预警措施和应急处置预案，防范风险，确保社会和企业稳定。

（三）总体目标。

按照精准识别、精准分类的要求，以及全省国企的实际情况，将国有“僵尸企业”分为关停企业和特困企业。关停企业，即已完全处于关闭或停业状态、职工已安置或仍有部分留守人员、营业执照被吊销的企业，以及“三无”企业（无人员、无

资产、无场地)；特困企业，即满足下列条件之一的企业：资产负债率超过85%且连续亏损3年以上，主要靠政府补贴或银行续贷等方式维持生产经营，连续三年欠薪、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。按照上述条件统计，截至2015年12月31日，全省国有关停企业2333户，占企业总户数的19.75%，其中，能提供资产负债情况的企业469户，涉及资产101.47亿元、负债127.58亿元，在职员工2643人、退休人员13108人；特困企业1052户，占企业总户数的8.91%，在职员工64159人，退休人员44747人，亏损总额60.11亿元。两类合计国有“僵尸企业”共3385户。

出清重组“僵尸企业”目标如下：

——到2016年底，全省国有关停企业基本出清，历史遗留问题得到根本性解决，有价值资产得到有效盘活。实现300户以上特困企业脱困，亏损总额较2015年减少30%以上。

——到2017年底，实现600户以上特困企业脱困，亏损总额较2015年减少60%以上。企业资产负债率同比明显下降，全省国企整体资产质量进一步改善，效益水平进一步提升，可持续发展能力进一步增强。全省国有特困企业总体上基本脱困。

——到2018年底，全省国有资本结构不断优化，国有资本65%以上集中到基础性、公共性、平台性、资源性、引领性等重要行业和关键领域，以及未来可能形成主导产业的行业，国有资本配置效率显著提升。

二、分类处置“僵尸企业”

按照精准发力、精准处置的要求，各地级以上市政府和省属国企要全面摸清关停企业和特困企业家底，建立台账、建档入库，列明企业的资产负债、拖欠税费、涉诉、职工安置人数及费用、产权瑕疵及或有风险等情况，并逐年滚动排查，实施动态管理。省国资委牵头会同各地市和省属国企建立健全“僵尸企业”数据库。各地市和省属国企制定可操作性的实施方案，对号入座、分类施策，采取“两个一批”加快关停企业出清，“四个一批”加快特困企业重组。

（一）关停企业。

——兼并重组一批。对仍存在有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，履行相关程序和手续后实施关闭破产。

（二）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、边际效益和抵御市场风险能力，增强企业竞争力。

——资本运营做实一批。具有产业价值或前景的企业，以推动优质资产或主营业务整体上市为契机，围绕上市主体的资产、

市场方向和发展规划，直接纳入上市资产范围；暂不具备吸纳上市条件的，委托具备相关产业背景和能力的国有上市公司经营管理，待条件成熟择机注入上市公司。

——创新发展提升一批。支持具有一定经营规模、品牌价值和市场前景但因多种原因暂时陷入困难的企业，深化产权制度改革，引入战略投资者和实施员工持股，激发企业活力；鼓励企业实施创新驱动，推动技术创新、业态创新、模式创新和管理创新，培育新业务、开拓新市场，加快转型升级。

——关闭破产退出一批。对产品没有市场或处于产业链低端，缺乏竞争力、抵御市场风险能力差、长期亏损的企业，以市场机制为主、政策支持为辅，通过产权转让、清算注销等方式，实施关闭破产退出，成熟一个，退出一个。

三、依托各类平台加快处置“僵尸企业”

充分发挥各类平台的市场化、专业化优势，集聚资源，发掘价值，提高处置效率和效益。省属国企和具备条件的地市，可采取委托集中处置管理模式，构建或指定专业处置平台处置关停企业；鼓励国有资本运营平台设立基金推动特困企业重组。

（一）搭建与社会资本对接平台。举办国有资本与社会资本对接活动，吸引社会资本通过股权收购、增资扩股、股权置换等多种方式，依法依规参与特困企业及仍拥有一定资产价值的关停企业改制重组。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，为引入社会资本创造条件，有序有效发展

混合所有制经济，实现互利共赢。

（二）发挥基金平台引导作用。省属国企和具备条件的地市，可利用国有资本投资运营平台，充分依托多层次资本市场，募集社会资本，发掘特困企业资产价值，统筹整合资源，以市场化方式加快出清关停企业和重组特困企业。

（三）发挥产权交易平台专业优势。充分借助现有产权交易平台，规范交易行为，以市场公允价格处置企业资产，最大限度提升国有资产处置效益，维护国有资产所有者和各类投资者的合法权益。省属国企和具备条件的地市，可借助股权托管中心集中托管关停企业以及特困企业，厘清或有风险，集中管理，集中出清，提高处置效率和效益。

四、完善配套政策

全面落实中央和省已出台的支持国有企业处置“僵尸企业”的各项政策。各级经信、财政、人社、国土、国资、税务、工商、金融等部门结合部门职责，研究制定划拨土地处置、财税支持、不良资产处置、失业人员再就业和生活保障、商事变更等相关配套政策，加强政策指导。

（一）妥善安置职工。省人力资源社会保障厅会同省有关部门研究制定出清重组“僵尸企业”中安置职工、退休人员的政策指引。各地市和省属企业要制定职工安置方案，明确国有“僵尸企业”在职职工和退休人员的安置途径、经费来源和促进再就业措施等。支持通过企业内部分流、转岗就业创业、公益性

岗位帮扶等多渠道安置职工。被兼并重组的“僵尸企业”，由该企业出资人或并购整合后的新企业负责职工安置。依法妥善处理职工劳动关系，加强社会保障衔接，保障职工合法权益。将处置“僵尸企业”下岗职工优先纳入就业创业扶持范围，为其提供个性化的就业指导、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，支持以自主创业带动就业。

（二）有效处理债务。省金融办会同广东银监局等有关部门研究制定出清重组“僵尸企业”中债务处置实施方案。对出清的“僵尸企业”依法组织清算，其中资不抵债并具备破产条件的，通过破产清算程序，妥善解决企业的债务、或有负债、欠税等历史遗留问题。着力研究特困企业的金融支持政策，对于有发展前景的特困企业，鼓励债权人通过债转股、债务转移和债务抵消等方式进行债务重组，促进企业发展；鼓励金融机构通过风险可控的收回再贷、展期续贷、并购重组等方式帮助企业渡过难关。对于关停破产企业，鼓励金融机构灵活运用不良资产批量化处置、信贷资产证券化等方式，加快企业债务处置。对于优化重组“僵尸企业”的市场主体，合理确定并购贷款利率，延长贷款期限，降低兼并重组成本。

（三）落实财政保障。省财政厅会同省有关部门研究制定出清重组“僵尸企业”中财政支持政策措施。统筹使用省财政现有支持技术改造、创业就业、社会保险补贴等专项资金，对出清

重组“僵尸企业”任务重、处置绩效好、进展快的欠发达地市按规定给予倾斜支持，优先用于职工安置。推进企业退休人员社会化管理，“僵尸企业”退管活动经费按规定标准由退管机构在接收退休人员时一次性收取。经同级地方政府审核确认无力为退休人员交纳退管活动资金的，其退管活动经费由同级财政解决。有关诉讼费等清算费用，按规定优先从企业资产处置收益中解决；企业确实无力支付的，按规定从国有资本经营预算或现有相关财政专项资金中予以适当支持。

（四）完善支持机制。鼓励各地市和金融机构加大对特困企业兼并重组、转型转产、产品结构调整、技术改造、开拓市场的金融支持，支持特困企业通过创新驱动、资本运作和混合所有制改革等方式加快转型升级。各级工商部门要以“僵尸企业”所在企业集团为单位，集中办理列入本次关闭或破产清算企业的工商登记注销手续。具体注销办法由省工商局研究制定。

五、加强组织保障

（一）加强组织领导。各地、各部门要把国有“僵尸企业”出清重组工作摆上重要议事日程，建立健全相应工作机制，确保组织到位、政策到位、工作到位。省政府建立国有“僵尸企业”处置工作联席会议制度，省政府分管领导担任总召集人，省国资委为牵头单位，省有关部门为成员单位，统筹协调“僵尸企业”出清重组工作中的重大问题。联席会议办公室设在省国资委，负责联席会议的日常工作。省有关部门根据国家相关支持政策研究

制定我省“僵尸企业”出清重组的具体政策措施。各地要参照省的做法，建立健全相关工作机制，细化实施方案，明确年度目标任务，确保各项工作落到实处。

（二）落实工作责任。省国资委负责组织省属国企“僵尸企业”出清重组工作，指导督查全省国有“僵尸企业”出清重组工作。各地市、省属企业要按照本意见要求，抓紧制定本地区、本企业出清重组“僵尸企业”实施方案，报省国资委备案并组织实施；需省政府审定事项，按程序报批。实施方案要从本地区、本企业实际出发，在摸清底数的基础上，明确工作目标、实施路径、政策措施和时限要求等内容。鼓励基础较好的广州、珠海市以及任务较重的中山、江门、惠州等市大胆探索、先行先试，为全省提供创新示范。

（三）规范有序操作。国有企业出清重组“僵尸企业”和促进国资结构优化工作，要依法履行信息公开、科学论证、合理评估、依法清算、集体决策等程序，坚决防止国有资产流失。涉及企业国有产权转让的，要切实做到信息公开化、评估规范化、竞价制度化、交易平台化，确保各方合法权益；涉及引入社会资本的，须公开征集意向合作方，公平透明引入投资者。加强资金、土地、物业、应收账款等资产的规范管理，确保资源统筹利用，最大限度减少损失。

（四）营造良好氛围。省国资委牵头会同省有关部门加大对中央和省关于全面深化国有企业改革方针政策宣传力度，扩大

对国有企业的正面宣传效应，进一步增强全社会对国有“僵尸企业”出清重组工作的信心。切实做好职工安置工作，维护职工合法权益，确保社会和企业稳定。引导企业员工理解、参与和支持改革，营造有利于国有企业改革的良好舆论氛围。

（五）加强督查考核。各地市、省属企业于每季度结束后5个工作日内，将本季度“僵尸企业”出清重组工作进展情况报送省国资委，由省国资委汇总后报省政府督查室。省政府督查室视情况采取下达督查通知书、组织实地督查、提请省政府领导约谈、挂牌督办等方式推动工作落实。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。



公开方式：主动公开

抄送：省委有关部委办，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省
纪委办公厅，南海舰队，省军区，省法院，省检察院，省国
税局，人行广州分行，广东银监局。

广东省人民政府办公厅秘书处

2016 年 4 月 11 日印发

