

广州市人民政府办公厅文件

穗府办〔2016〕20号

广州市人民政府办公厅关于印发市属国有企业 出清重组“僵尸企业”促进国资结构 优化的实施方案的通知

各区人民政府，市政府各部门、各直属机构：

《市属国有企业出清重组“僵尸企业”促进国资结构优化的实施方案》已经市人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。实施中遇到的问题，请径向市国资委反映。

各区要参照市的做法，抓紧制定区属国有企业出清重组“僵

尸企业”实施方案，报市国资委备案并组织实施。

广州市人民政府办公厅

2016年11月4日

市属国有企业出清重组“僵尸企业” 促进国资结构优化的实施方案

为贯彻落实中央经济工作会议精神以及省委、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，推进市属国有及国有控股企业（以下简称市属国有企业）中“僵尸企业”出清重组，根据省政府《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》（粤府〔2016〕29号）和市政府《广州市供给侧结构性改革去产能行动计划（2016—2018年）》要求，结合市属国有企业实际，制定本实施方案。

一、总体要求

（一）指导思想。

全面深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神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，推动国有企业改革与供给侧结构性改革，鼓励国有资本主动与社会资本合作对接，用2—3年时间打好市属国有“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，为巩固提升我市国家中心城市地位、引领全省实现“三个定位、两个率先”目标做出积极贡献。

（二）主要目标。

以落实供给侧结构性改革为契机，用2—3年时间，充分运用市场、法律和行政手段，基本实现市属国有“僵尸企业”出

清重组，优化和提升国有企业组织结构、资本结构、产业结构、产品结构，提升发展质量，发展壮大市属国有经济。

1. 在历史遗留问题得到根本性解决的基础上，对符合政策规定、满足出清条件的关停企业实施关闭退出。

2. 通过优化国有资本结构，对有价值资产予以盘活，提高国有资本配置效率，改善企业资产质量，提升效益水平，增强可持续发展能力，最终实现脱困。

二、分类处置“僵尸企业”

“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3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。经统计并报省国资委核准，截至2015年12月31日，市属国有“僵尸企业”共378户，其中：关停企业280户，占企业总户数的74%，涉及资产98亿元、负债112亿元，在职职工789人、退休人员4559人；特困企业98户，占企业总户数的26%，涉及资产107亿元、负债116亿元，在职职工5898人、退休人员6758人。

根据关停企业和特困企业的不同类别，采取“四个一批”的方式，加快关停企业和特困企业的出清重组。

（一）关停企业。

1. 兼并重组一批。对仍有价值资产的关停企业，实施兼并重组，以资产重组、产权转让、资产置换等多种方式盘活有效资产。

2. 工商注销一批。对没有正常经营活动、企业员工已经得到妥善安置、企业资产和债权债务已基本清理完的关停企业，实施工商注销。

3. 关闭破产一批。对资不抵债、没有任何价值资产的，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。

4. 托管处置一批。对不能实施兼并重组，又难以通过工商注销或破产清算的关停企业，由股权托管中心、产权交易所等专业化处置平台托管，对“僵尸企业”实施专业化的出清重组。

（二）特困企业。

1. 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，加大监管企业内部的资源整合力度，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。对监管企业内部无力重组的，且符合其他监管企业主业发展方向的，可采取跨企业间的重组整合，发挥产业协同效用，消化历史成本，优化资源配置。对符合整体上市条件的监管企业，可剥离其非主业企业至相关产业的监管企业或资产处置平台。

2. 资本运营做实一批。对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，委托给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。

3. 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。

4. 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、处置“僵尸企业”的工作步骤

（一）核实情况。各企业以2015年12月31日为基准日，建立单个“僵尸企业”档案，设立台账，建档入库，列明企业工商注册资料、资产负债、土地物业、拖欠职工工资和集资款、欠缴社保费和医疗费、拖欠税费、涉诉、或有风险、需安置人数（包括在职职工、退休人员）及费用等情况。（2016年9月底前完成）

（二）制定方案。各企业根据摸查的具体情况对号入

座，分类施策选定“僵尸企业”的出清重组形式，制定方案并报市国资委备案。（2016年10月底前完成）

（三）组织实施。各企业组织实施“僵尸企业”出清重组前期基础工作。按照规定认真做好清产核资、财务审计、资产评估等基础工作，并制定具体的人员安置方案。坚持依法依规处置资产、清理债权债务，维护国有资产合法权益。（2016年11月底前完成）

（四）资产处置。根据“僵尸企业”的报表和资产的实际情况，按照有关法律法规和相关政策，通过重组、拍卖、置换或协议等方式进行处置。为提高处置效率和效益，可集中托管到省、市产权托管平台。（2018年底前完成）

四、吸引社会资本优化重组“僵尸企业”

按照市场经济规律和企业发展规律，以企业为主体，充分发挥市场机制作用，探索“僵尸企业”混合所有制改革的有效途径，将产权多元化改革与国有资本结构调整相结合，促进市属国企转换经营机制，放大国有资本功能，提高国有资本配置和运行效率。

（一）引入社会资本。

鼓励社会资本积极参与“僵尸企业”出清重组工作。除因集团战略发展确需保留或置入其他市属国企主业外，与集团主业配套不紧密、缺乏行业竞争优势、无法有效发挥国有资本作用的非主业企业，可通过产权转让、资产处置等多种形式由社会资本

控股经营。用好财政投入设立的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行业。

（二）引导社会资本进入准公益项目。

准公益性企业结合行业政策要求和企业实际情况，积极探索政府购买服务、财政补偿政策性损失、“项目+资源”等综合开发模式，引入社会资本参与重大基础设施项目投资建设和运营，实现准公益项目资金投入多元化。

（三）积极探索企业员工持股。

鼓励特困企业的职工采用分期付款方式购买原企业经评估后的资产或净资产（带负债）。对公信力强的经营管理团队参股、发展前景好且风险可控的企业，国有股东可通过有偿融资、担保等方式帮助企业筹集初期的急需资金。

五、依托各类平台集中处置“僵尸企业”

依托股权托管中心、产权交易所等专业化处置平台，集中实施“僵尸企业”出清重组工作，规范操作，实现处置阳光化、效率最优化、效益最大化，确保国有资产安全。在市国资委统筹下，各平台主要负责以下工作：

（一）签订委托协议。与各市属国有企业签定《委托协议》，明确托管范围，约定各方权责义务。

（二）建立数据库。运用信息化手段，建立健全“僵尸企业”信息系统、托管系统、分析系统。将符合条件的“僵尸企业”信息纳入数据库。

（三）配合制定方案。针对“僵尸企业”的不同情况，配合市属国有企业研究制定产权转让、资产置换或打包拍卖、关闭破产清算等处置方案。

（四）协助解决问题。加强与法院、金融机构、税务、工商、国土资源等部门沟通，配合市属国有企业研究“僵尸企业”出清涉及债务、欠税、涉诉、工商注销等关键问题的解决办法。

（五）出清“僵尸企业”。属于产权转让、资产置换的，按照国有资产交易管理规定，履行清产核资、财务审计、资产评估、内部决策和进场交易等程序；属于关闭破产清算的，妥善安置职工，成立清算小组，聘请中介机构，开展债权追收和债务清理，出具清算报告，办理税务和工商注销。

六、设立专项基金推动市属国有“僵尸企业”处置工作

鼓励市属国有资本运营公司积极参与本轮出清重组“僵尸企业”的改革，通过联合社会资本牵头设立供给侧结构性改革专项基金等方式，推进市属国有“僵尸企业”出清重组。按照“政府推动、基金引导、分类处置、市场运作、支持改革”的原则运作，在“四个一批”企业的重组转型中发挥资金支持、引进战略投资者、优化治理等作用。

（一）对兼并重组、创新发展类企业，发挥基金平台的引导作用，募集社会资金注入企业，在一定期限内持有企业股份，并会同相关市属国有企业设计退出路径。

（二）对资本运营类企业，由基金平台筹集部分资金注入，

并持有企业一定股份。

（三）对破产清算类企业，处置过程中涉及的企业职工安置、社会保险、再就业等费用按规定优先从企业资产处置收益中解决。对确有困难的企业，市财政、国有资产监管机构依法依规给予适当的资金支持。

（四）对准公益性特困企业，将符合条件的采用 PPP（政府与社会资本合作）模式改造，前期可由基金平台注入一定的资本金，在一定期限内争取政府资本金补充、购买服务、财政补偿等，基金平台逐步退出。

七、完善配套政策

市有关部门要高度重视市属国有“僵尸企业”出清重组工作，按职责分工研究制定社会资本对接、职工安置、财税支持、涉诉、工商注销等政策，及时解决企业实际问题。

（一）推动资产处置。

对纳入各类平台托管的市属国有“僵尸企业”不良资产处置，经批准后参照金融资产管理公司在收购、管理、处置国有银行不良资产的办法执行。推动商业银行落实不良资产处置政策，加大“僵尸企业”呆坏账核销力度。（市国资委、财政局、金融局，邀请人民银行广州分行、广东银监局指导）

（二）做好职工安置。

落实处置市属国有“僵尸企业”维稳责任，按照有关法律、政策规定，出台职工安置政策指引，落实职工安置资金，做好下

岗失业人员社会保险关系接续和转移，落实社会保障待遇，依法妥善处理职工劳动关系，保证社会稳定；发挥失业保险对预防失业、促进就业的作用；市属国有“僵尸企业”的主管部门应积极与人力资源和社会保障部门沟通，对接好就业创业帮扶工作。人力资源和社会保障部门优先将符合条件的市属国有“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。（市国资委、人力资源和社会保障局、财政局、住房城乡建设委，各区政府）

（三）有效处理债务。

市属国有企业作为责任主体，按照“批量处置，整体退出”的思路，妥善处理国有“僵尸企业”的债务、或有负债、欠税等历史遗留问题。对已履行清算等规定程序的国有“僵尸企业”，可采取集中注销、批量破产等措施。（市工商局、金融局、国税局、地税局，邀请人民银行广州分行、广东银监局指导）

（四）落实税费优惠。

落实市属国有“僵尸企业”出清重组过程中涉及的相关税费优惠政策，按照规定处理市属国有“僵尸企业”历史欠税及滞纳金；兼并重组后，原出让土地使用权在不改变用地性质和变动容积率的情况下，不再增缴土地价款；原划拨土地使用权经批准采取国家作价出资（入股）方式处置的，国有土地使用权作

价转作国有资本金或股本金；已上缴的城市基础设施配套费，按规定对相关企业提供适当支持。（市国税局、地税局、财政局、国土规划委、住房城乡建设委）

（五）支付清算费用。

从市属国有资本经营预算中安排专项资金，用于统筹解决市属国有“僵尸企业”关闭破产清算中无力支付的清算和托管等部分费用。（市国资委、财政局）

（六）关闭破产清算。

市工商局建立市属国有“僵尸企业”破产、工商注销“绿色通道”，优先受理、审理，集中解决市属国有“僵尸企业”关闭破产清算、工商登记注销问题。（市工商局、国税局、地税局，邀请人民银行广州分行、广东银监局指导）

（七）完善补偿机制。

对准公益性特困企业，要逐步完善政府对其投资指令性项目的资本金补充机制，探索政府购买服务、财政补偿政策性损失、“项目+资源”综合回报模式、注入优质资产等途径，以弥补建设资金不足和经营亏损。支持竞争性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促进转型升级。鼓励各部门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、开拓市场的财政和金融支持。（市国资委、发展改革委、财政局、工业和信息化委，邀请人民银行广州分行、广东银监局指导）

（八）规范有序操作。

市属国有“僵尸企业”出清重组和促进国资结构优化工作，要依法履行科学论证、集体决策、依规评估、信息公开、依法清算等程序，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，须要严格按照《企业国有资产交易监督管理办法》（国务院国资委、财政部令第32号）等相关规定执行。严格对货币、土地、物业、应收账款等资产的规范管理，确保资源统筹和充分利用，最大限度减少损失。

八、组织保障

市各有关部门和市属国有企业要把国有“僵尸企业”出清重组作为我市深化国企改革的重要任务，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，形成合力，取得实效。

（一）建立工作领导机制。

市国有资产管理工作会议统筹协调市属国有“僵尸企业”出清重组重大问题，市各有关部门参加。市属国有企业要参照市政府做法，建立相关工作领导机制，制定维稳预案，防范市属国有“僵尸企业”出清重组引发新的不稳定问题。

（二）加强统筹协调。

市国资委作为牵头部门，加强与市各有关部门的沟通联系，依托产权托管等专业平台，强化督导，加快推进市属国有“僵尸企业”出清重组工作。

（三）加强配合支持。

市各有关部门要把市属国有“僵尸企业”出清重组作为我市深化改革的重要任务，建立健全相应工作机制，加强政策支持，主动帮助企业解决处置过程中遇到的问题和困难，促进工作顺利推进。

（四）落实企业责任。

市属国有企业作为责任主体，要建立主要负责人牵头的工作机制，指定专门机构，组织精干力量，制定一企一策工作方案并组织实施。对处置不力的集团在业绩考核和领导班子、领导人员综合考核评价中予以问责。

（五）加强宣传引导。

加大对国有企业的正面宣传力度，重点宣传中央和省、市关于全面深化国有企业改革的方针政策，宣传供给侧结构性改革的重要意义，引导企业员工理解、参与、支持改革，营造有利于国有企业改革的良好舆论环境。

公开方式：主动公开

抄送：省府办公厅，省国资委，市委各部委办局，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市纪委办公厅，广州警备区，市法院，市检察院，各民主党派，市工商联，各人民团体，人民银行广州分行，广东银监局，各新闻单位。

广州市人民政府办公厅秘书处

2016年11月8日印发
