

广东省人民政府文件

粤府〔2016〕15 号

广东省人民政府关于印发广东省供给侧结构性改革总体方案（2016—2018 年）及五个行动计划的通知

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：

现将《广东省供给侧结构性改革总体方案（2016—2018 年）》及《广东省供给侧结构性改革去产能行动计划（2016—2018 年）》、《广东省供给侧结构性改革去库存行动计划（2016—2018 年）》、《广东省供给侧结构性改革去杠杆行动计划（2016—2018 年）》、《广东省供给侧结构性改革降成本行动计划（2016—2018 年）》、《广东省供给侧结构性改革补短板行动计划（2016—2018 年）》印发给你们，请认真组织实施。

广东省人民政府

2016 年 2 月 28 日

广东省供给侧结构性改革总体方案

(2016—2018 年)

推进供给侧结构性改革，是适应和引领经济发展新常态的重大创新，是经济发展方式转变和经济结构战略性调整的关键。解决当前经济社会发展中的深层次结构矛盾和问题，必须集中力量打好供给侧结构性改革攻坚战。为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，结合我省实际，制定本方案。

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、省政府工作部署，着力加强供给侧结构性改革，在适度扩大总需求的同时，去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板，优化存量、引导增量、主动减量，优化劳动力、资本、土地、技术、管理等要素配置，加快实现创新发展，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，实现由低水平供需平衡向高水平供需平衡的跃升，推动我省社会生产力水平整体提升，为率先全面建成小康社会提供强大经济支撑。

(二) 基本原则。

——坚持统筹部署与精准施策相结合。认真贯彻落实中央“去降补”工作总体部署，加强系统谋划和总体设计，做

到情况要摸清、目的要明确、任务要具体、责任要落实、措施要有力，找准影响要素资源配置效率的突出问题，以精准识别引导精准施策，量化任务，细化措施，提高政策措施的针对性和有效性。

——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，在适度扩大总需求的同时，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。把创新驱动发展战略作为推进供给侧结构性改革的关键支撑，增加创新资源和技术、设备供给，深入开展大众创业万众创新，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、主动减量紧密结合，加快培育发展新产业，通过技术改造等手段激活存量资产，增强现有产业和企业发展动力，加快淘汰落后产能和化解过剩产能，有序推进产业转移和国际产能合作。

——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，弘扬企业家精神，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，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

和关键环节改革攻坚力度，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，供给侧结构性改革攻坚取得重要进展，“去降补”工作取得明显成效，供给结构对需求变化的适应性和灵活性显著提高，企业生产经营环境显著改善，生产经营成本和盈利水平回归合理，与供给侧结构性改革相适应的产业、土地、金融、财税、环保、价格等政策体系逐步健全，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，新的发展动能持续壮大，形成多层次、高质量的供给体系，在更高的水平上实现新的供需平衡。

——去产能方面。到 2018 年底，基本实现“僵尸企业”市场出清，其中，到 2016 年底，全省国有关停企业全部出清；2017 年底，全省国有特困企业基本脱困；2018 年底，国有资本配置效率显著提高，国有经济结构明显优化。全面完成国家下达的淘汰落后产能任务。严格控制产能严重过剩行业生产能力，将钢铁产能控制在 4000 万吨以内，水泥熟料产能控制在 1.1 亿吨以内，平板玻璃产能控制在 1 亿重量箱以内，造船总能力控制在 800 万载重吨以内。3 年累计推动珠三角地区 1600 个项目转移落户粤东西北地区，2018 年粤东西北产业转移工业园完成工业增加值 2800 亿元。3 年累计新增境外投资额达 400 亿美元，初步形成境内外产业链协同发展格局。

——去库存方面。到 2018 年底，全省商品房库存规模

比 2015 年底的 1.6 亿平方米减少约 12.5%，即在全部消化 2016—2018 年供应溢出约 630 万平方米商品房的基础上，力争再化解 2000 万平方米的商品房库存。其中各城市负责化解 1000 万平方米商品房库存，通过搭建市场化、专业化、规模化住房租赁平台等，再化解 1000 万平方米商品房库存。各地级以上市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，证券、期货机构杠杆率符合相关监管指标体系要求，保险公司杠杆率全面达标，保持全省银行机构不良贷款占比低于全国平均水平，直接融资占全部融资金额的比重超过 35%，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。

——降成本方面。到 2016 年底，为全省企业减负约 4000 亿元，企业综合成本比 2014 年下降约 5%—8%，其中降低制度性交易成本约 200 亿元、人工成本约 250 亿元、税负成本约 2150 亿元、社会保险费（含住房公积金）约 350 亿元、财务成本约 650 亿元、电力等生产要素成本约 150 亿元、物流成本约 250 亿元。到 2018 年，企业负担进一步减轻。

——补短板方面。到 2018 年底，完成软硬基础设施投资 11500 多亿元，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。全省农村配电网建设改造提前两年达到国家要求，城镇居民天然气气化率提高到 35%以上，光纤入户率提高到 75%，建成集中式充换电站约 500 座，建成约 350 公里城市综合管廊，高速公路新增通车里程 2363 公里，高快速铁路新增运营里程 265 公

里，珠三角城际铁路新增运营里程 350 公里，全省万亩以上海堤达标率提高到 60%，按期完成广佛跨界河等 8 条重污染流域综合治理和 170 个城市黑臭水体治理，粤东西北地区城镇生活垃圾无害化处理率提高到 90%以上、市区和县城污水处理率分别提高到 95%、85%以上。全省推进教育现代化先进县（市、区）覆盖率提高到 85%以上，年均开展各类职业技能培训提高至 630 万人次。

三、重点任务与政策措施

（一）积极化解过剩产能，优化产业结构。发挥市场作用，采取经济和法律手段，引导企业兼并重组，优化区域和产业布局，加强产业政策与土地、环保、财政、金融、价格等政策的协调配合，对“僵尸企业”、落后产能占有的要素资源进行盘活处置，提高资源配置效率，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，产业核心竞争力显著增强。

1. 推进“僵尸企业”分类处置。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，在精准识别的基础上进行细化分类，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。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省属国有企业出清重组“僵尸企业”促进结构优化的实施方案。同时，按照“企业主体、政府推动、市场引导、依法处置”的原则，采取市场化退出、兼并重组、扶持发展等方式，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，

出台区域性股权交易市场规范监管办法，支持设立股权融资平台。探索设立广东产业转型升级投资基金。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。支持省、市、县法院设立“僵尸企业”破产处置绿色通道。

2. 加快淘汰落后产能。制订省淘汰落后产能计划，分解落实淘汰落后产能年度目标。鼓励各地因地制宜提高淘汰落后产能标准，定期公布年度淘汰落后产能企业名单和任务完成情况。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. 积极化解严重过剩产能。根据国家下达任务，采取有针对性的措施支持引导相关行业健康发展。引导钢铁企业加快优化产品结构，增加特种钢、优质钢等中高端产品供给；挖掘国内市场潜力，推广钢结构在建设领域的应用。鼓励生产和使用高标号水泥、纯熟料水泥、专用水泥和特种水泥，改造城市周边水泥熟料线，协同处置城市垃圾等废弃物。支持发展平板玻璃深加工，提高优质平板玻璃比重。加快调整优化船舶产品结构，挖掘行政执法、应急救援等领域船舶装备需求潜力，发展项目总承包（EPC）模式，支持造船企业利用现有造船基础设施发展海洋工程装备、船用设备等。

4. 有效遏制产能盲目扩张。严格执行国家投资管理规定和产业政策，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。推进等量置换或减量置换，以推动碳排放权交易为契机，在钢铁、水泥等行业积极探索政府引导、企业自愿、市场化运作的产能置换指标交易。加强全省重大项目规划布局，防止新兴产业出现重复投资和过剩产能。

5. 推动珠三角地区产业梯度转移。把握珠三角产业转移趋势，出台粤东西北产业园区发展“十三五”规划，加强产业转移总体布局。研究制订珠三角地区梯度转移产业目录，按年度确定珠三角地区产业转移任务，促进珠三角地区要素成本较高、劳动密集但仍有市场需求的加工贸易、传统优势产业及符合环保标准的其他产业，加快向粤东西北地区梯度转移。重点推动产业功能性转移，鼓励引导珠三角龙头企业将生产性环节放在粤东西北地区，推动企业将外发加工生产制造环节先行转移。推动国有企业加大对粤东西北地区投资力度。落实珠三角地区帮扶责任，推进与粤东西北地区合作共建示范园区。

6. 加强国际产能合作。积极参与“一带一路”沿线国家交通、能源、电信、公共服务等重大基础设施项目建设，加快推进珠海—巴基斯坦瓜达尔港等一批合作项目，带动工程机械、电气设备、网络通信、海洋工程等我省企业优势装备产品输出。研究制定我省国际产能合作实施方案，建设境外产业集聚基地和经贸合作园区，重点推进马来西亚马六甲皇京港及临海工业园、伊朗格什姆自贸区、沙特吉赞经济城等合作项目，带动企业“走出去”和富余产能转移，加快广东装备、技术、标准、服务“走出去”步伐。

7. 建立健全产能结构优化长效机制。适时发布落后产能市场供需等相关信息，通过产业政策、金融、财税、质量、环保、能耗、电价等手段，倒逼一批落后产能退出。完善土地管理政策，政府土地储备机构有偿收回企业环保搬迁、兼并重组等退出的土地，按规定支付给企业的土地补偿费，可以用于支持企业做好善后处理工作和转型发展。全面实施主

体功能区配套的差别化环保准入政策，强化执法监督检查。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，促进房地产业健康发展。加快农业转移人口市民化，深化住房制度改革，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。制定 600 万本省和 700 万外省农业转移人口及其他常住人口落户城镇方案，提高户籍人口城镇化率。健全财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制，建立城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制。鼓励各地通过发放住房补贴等方式，支持符合条件的城市老旧小区居民置换新房。

2. 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。通过政策性银行中长期贷款支持、减免行政事业性收费等措施，引导与鼓励有条件的国有企业收购或长期租赁库存商品房，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。鼓励各地购买和租赁商品房用作乡镇学校教师、卫生院医护人员中住房困难群体的周

转宿舍。

3. 加快化解商业地产库存。控制商业地产开发规模，鼓励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。

4. 加强房地产市场引导。鼓励房地产开发企业顺应市场规律调整营销策略，适当降低商品住房价格。各地应结合当地库存规模情况，强化去库存与土地供应联动，合理安排房地产用地供应。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. 支持合理住房消费。鼓励各地根据当地实际情况，取消过时的限制性措施。有条件的市可为港澳居民提供与本地居民同等的购房待遇。加大对居民自住和改善性住房需求的信贷支持力度，落实在不实施限购措施的城市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。加快珠三角城市群内部交通走廊、轨道交通建设，适应广州、深圳中心城市居民到周边城市购房的外溢需求。

（三）有效推进金融去杠杆，促进金融业平稳健康发展。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，有效化解地方政府债务，确保不发生区域性系统性金融风险。

1. 推动金融机构和金融产品去杠杆。全面摸清我省金融杠杆的情况，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。建立去杠杆风险监测和信息通报机制，制定和完善金融各行业应急预案，研究制定金融诈骗、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. 加强金融风险管控。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。稳步扩大“政银保”等试点范围，完善贷款风险分担和补偿机制。加快社会信用体系建设。

5. 加强政府债务管理。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。在国务院批准的我省政府债务限额内，提出省本级及各县市政府债务限额，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，优化企业生产经营环境。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，打好降低企业制度性

交易、人工、税负、社会保险、财务、生产要素、物流等成本“组合拳”。

1. 降低制度性交易成本。严格落实国家全面清理规范涉企收费措施。妥善推进部分国家规定涉企行政事业性收费省级及以下收入减免工作，对已免征省级收入的 24 项国家规定涉企行政事业性收费，从 2016 年 4 月 1 日起，珠三角 6 市一并免征其市县级收入；从 2016 年 10 月 1 日起，其他市免征其市县级收入。加快实施省定涉企行政事业性收费“零收费”，对省定涉企行政事业性收费 11 项项目，在已免征 5 项项目省级收入的基础上，从 2016 年 4 月 1 日起，珠三角 6 市一并免征其市县级收入，同时对省定项目的其余 6 项，同步免征其省级及市县级收入；从 2016 年 10 月 1 日起，其他市县也按上述规定实施，全面实现省定涉企行政事业性收费“零收费”。修订并公布《广东省涉企行政事业性收费目录清单》。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。按照国家统一部署，继续推进营业税改征增值税全面扩围。落实国家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国家税收优惠政策。争取国家支持，在高端人才、

天使投资、境外股权投资等方面开展财税政策创新试点，在广东自贸区试点实施启运港退税政策。

4. 降低社会保险费成本。优化社会保险种结构，按照国家统一部署，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。积极发展多层次资本市场，支持企业上市，扶持发展区域股权交易市场，扩大债券融资规模，提高直接融资比重。探索开展投贷联动试点和高新技术企业信用贷款融资试点。规范发展互联网金融，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。用好各级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。加快出台我省关于推进价格机制改革的实施意见，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。落实国家部署，利用燃煤电厂上网电价降价等空间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，制定实施全省输配电价改革方案，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，加强对银行等领域的价格行为监管。加强反价格垄断执法，开展药品、汽车及零配件、建筑材料等领域的反垄断调查。推动宽带网络提速降费。

7. 降低企业物流成本。推动取消车辆通行费年票制，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，推进物流标准化试点，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）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、新一代信息基础设施、新能源汽车基础设施、城市地下管网、城际交通基础设施互联互通、水利基础设施、生态保护和环境治理等建设，加大投资于人的力度，提高投资的有效性和精准性。

1. 补齐农村基础设施建设短板。开展农村地区“低电压”治理，改造升级贫困地区农村电网。开展全省贫困村中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。加快农田水利建设，统筹村村通自来水工程建设。实施村村通光纤工程，引导电信运营企业在全省所有行政村建立通信机房和光缆接入节点。

2. 推进天然气主干管网、信息网、城市地下管网“三网”建设。加快建设粤东、粤西地区天然气主干管网，完善珠三角城镇燃气管网。加快新一代信息基础设施建设，实施信息基础设施建设三年行动计划，推进超高速无线局域网技术在轨道交通、高速公路和原中央苏区农村地区推广应用。制订实施城市地下综合管廊建设实施方案，推进海绵城市建

设。

3. 加快新能源汽车充电基础设施建设。编制全省及各地市电动汽车充电基础设施规划，制订出台充电设施标准规范，推进公交、环卫等公共服务领域充电设施建设，加快构建城际快速充电网络，组织党政机关、公共机构和企事业单位建设内部充电基础设施。

4. 完善互联互通交通网络。加快推进高速公路外通内联、省内干线、区内联网和疏港工程建设，逐步消除交通瓶颈路段。建设珠三角经粤东西北至周边省区的高快速铁路通道，构建珠三角城际铁路网。完善港航公共基础设施，重点加强珠江三角洲“三纵三横三线”高等级航道网建设。

5. 加强水利基础设施建设。加快城乡防洪抗旱排涝重点工程建设，确保西江、北江、东江和韩江干流堤围达标。优化水资源配置，做好跨区域水资源调度管理。加快农田水利建设。

6. 加大环境污染治理力度。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 etc 环境基础设施工程，分步实施重点流域水环境综合治理重大工程，开展全省 242 个城市黑臭水体整治。按期完成广佛跨界河、淡水河、石马河、茅洲河、练江、小东江、九洲江、韩江等 8 条重污染流域综合治理。加快粤东西北地区生活垃圾和污水处理设施建设。

7. 构建新型人才供给体系。推进高水平大学建设，努力建成一批国内一流、世界知名的高水平大学和学科。推动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。适应去产能过程技能培训需求特点，加强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。

四、组织保障与督查考核

（一）加强组织领导。各地各部门要切实将思想和行动统一到中央和省委、省政府关于推进供给侧结构性改革的决策部署上来，把落实本方案和我省去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板等专项行动计划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。省有关部门要及时研究工作落实中的突出问题，加强与国家有关部委的沟通，制定产业、金融、财政、用地、用电等配套政策。各地级以上市政府要结合本地区实际，研究制定“去降补”方案和配套政策，发挥政策协同作用。

（二）明确责任分工。省经济和信息化委、住房城乡建设厅、金融办、财政厅、发展改革委作为各专项行动计划的牵头部门，对落实相关专项行动计划负总责；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3月底前，各地级以上市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，建立全省和各市重点工作任务台账，完善工作动态跟踪机制。2016年底，进一步完善各项工作机制和政策措施。2017年底，推动供给侧结构性改革各项工作取得明显进展。2018年底，确保完成各项主要目标任务。

（三）强化宣传引导。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，做好总体方案和行动计划的政策解读，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）严格督查考核。省直各牵头部门要逐项制订行动计划的督查方案，对省直责任部门和各地级以上市政府工作落实情况实行全过程跟踪督查，并于每季度结束后 10 个工作日内汇总推进落实情况报省政府督查室。省政府督查室要加强统筹协调，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。将落实供给侧结构性改革总体方案和 5 个行动计划工作纳入各地各部门绩效考核、实施《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008—2020 年）》评估考核、促进粤东西北地区振兴发展评估考核等相关考核，按年度进行检查考核。对工作落实不到位的，按有关规定严格问责。

广东省供给侧结构性改革

降成本行动计划（2016—2018 年）

为贯彻落实中央经济工作会议精神和省委、省政府关于推进供给侧结构性改革的决策部署，切实做好我省帮助企业降低成本工作，根据《广东省供给侧结构性改革总体方案（2016—2018 年）》，制定本行动计划。

一、总体要求与工作目标

（一）总体要求。

坚持市场主导和政府引导相结合、落实好国家政策和创新本地政策措施相衔接，开展降低实体经济企业成本行动，打出“组合拳”，通过进一步简政放权转变政府职能，实施降低制度性交易成本、企业人工成本、企业税负成本、社会保险费、企业财务成本、电力等生产要素成本和企业物流成本的一揽子政策措施，切实减轻企业负担，促进经济平稳健康发展。

（二）工作目标。

到 2016 年底，为全省企业减负约 4000 亿元，其中降低制度性交易成本约 200 亿元、人工成本约 250 亿元、税负成本约 2150 亿元、社会保险费（含住房公积金）约 350 亿元、财务成本约 650 亿元、电力等生产要素成本约 150 亿元、物流成本约 250 亿元，企业综合成本较 2014 年下降 5%—8%。同时，深入推进简政放权、正税清费，进一步清理规范中介服务项目和收费，健全要素价格市场化形成机制，完善法治

化营商环境。到 2018 年底，企业负担持续减轻，企业活力进一步激发，企业竞争力明显提升，形成企业发展与宏观经济发展良性循环的格局。

二、重点任务与政策措施

（一）降低制度性交易成本。

1. 严格落实国家全面清理规范涉企收费措施。巩固 2015 年以来国家全面清理规范涉企收费专项行动成果，对国家取消和停征的行政事业性收费项目，严禁以任何理由拖延或拒绝执行。认真落实国家新一轮正税清费工作部署，做好政策研究及相关测算分析，保证国家政策措施在我省顺利实施。

（省发展改革委、财政厅）

2. 妥善推进部分国家规定涉企行政事业性收费省级及以下收入减免工作。对《关于免征中央、省设立的涉企行政事业性收费省级收入的通知》（粤财综〔2014〕89 号）明确免征省级收入的 24 项国家规定涉企行政事业性收费，从 2016 年 4 月 1 日起，广州、深圳、珠海、佛山、东莞、中山等 6 市一并免征其市县级收入；从 2016 年 10 月 1 日起，其他市免征其市县级收入。（省发展改革委、财政厅，各地级以上市政府）

3. 加快实施省定涉企行政事业性收费“零收费”。对省定 11 项涉企行政事业性收费，在粤财综〔2014〕89 号文规定免征其中特种作业安全技术考试费、IC 卡道路运输电子证件工本费、劳动合同文本费、职业病诊断及鉴定费、河道管理范围占用费等 5 项省定项目省级收入的基础上，从 2016 年 4 月 1 日起，广州、深圳、珠海、佛山、东莞、中山等 6 市一并免征其市县级收入，同时对占用利用公路路产补（赔）

偿费、村镇基础设施配套费、绿化补偿费、恢复绿化补偿费、船舶排筏过闸费和专利纠纷案件处理费等其余 6 项省定项目，同步免征其省级及市县级收入；从 2016 年 10 月 1 日起，其他市县也按上述规定实施，全面实现省定涉企行政事业性收费“零收费”。（省发展改革委、财政厅，各地级以上市政府）

4. 实行涉企行政事业性收费目录清单管理。对国家和省清理减免后保留的涉企行政事业性收费，编制目录清单，明确项目名称、设立依据、收费标准等，分别在省政府和各主管部门网站公开，接受社会监督。（省发展改革委、财政厅）

5. 清理规范行政审批中介服务项目。进一步推进简政放权、放管结合、转变政府职能工作，清理政府部门行政审批中介服务项目，编制并公布中介服务项目清单。取消政府部门设立的区域性、行业性或部门间中介服务机构执业限制、限额管理。除法律、行政法规、国务院决定、国家部门规章以及地方性法规、省政府规章按照行政许可法有关行政许可条件要求规定的中介服务事项外，审批部门一律不得设定中介服务。审批部门所属事业单位、主管的社会组织及其举办的企业，不得开展与本部门行政审批相关的中介服务，需要开展的应转企改制或与主管部门脱钩。对专业性强、市场暂时无力承接、短期内仍需由所属（主管）单位开展的中介服务，审批部门必须提出改革方案，明确过渡期限，由省编办会同有关部门组织专家论证后按程序报批。（省编办，省发展改革委、财政厅、法制办）

6. 规范行政审批中介服务收费。经清理规范工作明确

保留为行政审批受理条件的中介服务项目，对确有必要极少数垄断性较强、短期内无法形成充分竞争的行政审批中介服务，按照从严审核、从严控制的原则，设立实行政府定价管理的收费项目，并纳入政府定价目录，将我省行政审批中介服务收费项目控制在 100 项以内；对事业单位提供行政审批中介服务的，省级价格主管部门会同省级财政部门将其收费纳入行政事业性收费管理，实行收支两条线管理；绝大部分行政审批中介服务项目通过市场调节价格，不再由行政事业单位垄断收费。（省发展改革委，省编办）

7. 规范涉企业经营服务性收费。开展涉企业经营服务性收费整治行动，坚决取缔各种乱收费。加强经营服务性收费监管，对少数存在垄断的收费项目，加强成本监审，完善定价机制。重点加大进出口环节经营服务性收费规范力度，推进落实免除查验没有问题的外贸企业吊装、移位、仓储费用改革，调整和修订现有外贸涉企收费政策，规范港口服务收费，适当下调企业投保出口信用保险费率。（省发展改革委、交通运输厅、商务厅，广东海事局、海关广东分署、广东保监局）

（二）降低人工成本。

1. 合理调节最低工资标准增长。坚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，2016 年、2017 年最低工资标准暂按 2015 年 5 月发布的标准执行，并适当降低最低工资标准增幅，原则上不超过当地同期城镇单位就业人员平均工资增长幅度。（省人力资源社会保障厅）

2. 加强公共就业服务。统筹推进解决就业难和招工难

问题，构建高效公共就业服务平台，支持开展专场招聘活动，促进批量就业，降低企业招工成本。加强人力资源市场供求和企业用工情况监测，建立行业人工成本信息发布制度，引导企业控制人工成本。（省人力资源社会保障厅）

3. 提升企业劳动力技能水平。支持劳动力转移就业培训，对参加转移就业培训实施费用减免。支持技能晋升培训，鼓励企业组织员工参加技能晋升培训并按规定给予培训补贴。支持高技能人才培养，推动校企合作，对技工院校与产业园企业对接成效显著的给予补贴。（省人力资源社会保障厅、财政厅）

4. 贯彻落实失业保险支持企业稳定岗位政策。将失业保险基金支持企业稳岗政策实施范围由兼并重组企业、化解产能过剩企业、淘汰落后产能企业等三类企业扩大到所有符合条件的企业。对依法参加失业保险并足额缴费、上年度未裁员或裁员率低于统筹地区城镇登记失业率的企业，鼓励其申请稳岗补贴，按该企业及其职工上年度实际缴纳失业保险费总额的 50% 发放援企稳岗补贴，所需资金从失业保险基金中列支。（省人力资源社会保障厅）

（三）降低税负成本。

1. 推进营业税改征增值税全面扩围。在总结 2012 年我省实施“营改增”试点以来工作成效基础上，按照国家统一部署，将剩余的建筑业、房地产业、金融业和生活服务业全部纳入营业税改征增值税改革范围，全面打通企业抵扣链条，实行不动产进项税抵扣，增加企业增值税进项抵扣。完善征管服务措施，引导企业推进经营管理创新，加强财务核算，积极取得抵扣凭证，用足抵扣政策，降低税收负担。（省财

政厅、地税局，省国税局）

2. 落实降低制造业增值税税负政策。落实国家降低制造业增值税税负政策，以及进一步简并增值税税率等措施，加大工作落实力度，全力服务制造业企业发展。（省财政厅，省国税局）

3. 落实小微企业一揽子税收优惠政策。加大力度落实国家支持小微企业发展的增值税、营业税、企业所得税等方面税收优惠政策，简化办理程序，优化纳税服务，力争实现每个小微企业应享尽享，切实减轻小微企业税收负担。（省财政厅、地税局，省国税局）

4. 落实高新技术企业优惠政策。全面落实国家高新技术企业减免税政策，以及企业研发费用加计扣除、企业固定资产加速折旧等政策措施，落实高新技术企业认定办法，加强政策宣传，改进税政服务，保证政策实施到位。（省财政厅、地税局、科技厅，省国税局）

5. 争取国家财税政策支持并在我省先行先试。在符合税制改革方向和防止形成税收政策洼地的前提下，争取国家支持我省在天使投资、众创空间等方面先行开展相关财税政策创新试点，给予税收优惠支持；争取国家支持在广东自贸试验区试点实施启运港退税政策，降低企业运输成本。（省财政厅、地税局，省国税局）

（四）降低社会保险费成本。

1. 优化社保险种结构。按照国家统一部署，落实精简归并“五险一金”政策，抓紧制订实施方案，进一步优化社保险种结构，降低社保运行管理成本，更好实现互济功能。（省人力资源社会保障厅、住房城乡建设厅、财政厅）

2. 适当降低社会保险费率。维持较低的社会保险费率水平，促进建立更加公平可持续的社保制度。从2016年下半年起，推进基本医疗保险城乡一体化，逐步将单位费率下调到5.5%左右。从2016年3月1日起，将失业保险单位费率从1.5%下调至0.8%。在继续贯彻落实2015年10月1日工伤保险平均费率从0.63%下调至0.43%的基础上，2016年指导各市制定实施八类工伤保险行业基准费率政策，对执行新费率后行业基准费率升高的，继续实施阶段性下调费率措施。按照国家统一部署，推进生育保险和基本医疗保险合并实施。（省人力资源社会保障厅、财政厅）

3. 妥善处理养老保险欠费历史遗留问题。按照“先入轨、缓补缴”原则，推动企业全员足额参保，深入推进全民参保登记计划，继续解决未参保职工参保问题；抓紧出台灵活就业人员参保办法，推动灵活就业人员参保；2016年基本养老保险覆盖率达到97%。在以上措施基础上，按照依法依规、统筹兼顾、实事求是、分类处理的原则，妥善解决养老保险欠费历史遗留问题，既依法维护职工权益，又充分考虑企业的正常经营和可持续发展。（省人力资源社会保障厅、地税局）

4. 降低住房公积金缴存比例。将我省住房公积金缴存上限从20%降低至12%，缴存基数上限从月平均工资的5倍降低到3倍。引导企业根据自身生产经营状况在5%—12%之间自行确定合适的住房公积金缴存比例，对缴存住房公积金确有困难的企业，可经单位职工代表大会或工会讨论通过后，申请降低缴存比例至5%以下或者缓缴住房公积金。（省住房城乡建设厅、财政厅）

（五）降低财务成本。

1. 减轻企业融资成本。通过增信和贴息等措施引导银行机构优化信贷投向，按照风险可控、商业可持续原则，加大对我省重点产业和项目的信贷支持。鼓励银行机构进行业务创新，合理设定贷款期限，创新还款方式，减轻小微企业还款压力，降低资金周转成本。合理运用多种货币政策工具，充分发挥广东市场利率定价自律机制的作用，引导金融机构降低企业融资成本。大力发展多层次资本市场，支持企业上市、赴新三板挂牌，提升企业直接融资能力。扶持我省区域性股权市场发展，扩大债务融资工具发行，引导企业积极运用交易所公司债、区域股权市场私募债、银行间市场非金融机构债务融资工具等直接融资手段，提高直接融资比重。（省金融办、财政厅，人行广州分行、广东银监局、广东证监局）

2. 创新完善中小微企业投融资机制。全面落实《广东省人民政府关于创新完善中小微企业投融资机制的若干意见》（粤府〔2015〕66号），推动建立中小微企业信用信息和融资对接平台、中小微企业发展基金、企业融资政策性担保和再担保机构、企业信贷风险补偿机制、企业转贷方式创新试点、企业抵质押物拓展等各项工作落地生效，切实缓解中小微企业面临的融资难、融资贵问题。（省经济和信息化委、财政厅、金融办，人行广州分行）

3. 运用地方政府置换债券减轻企业债务成本。在财政部下达的限额内，发行地方政府债券，置换存量债务中用于公共基础设施项目建设的政府债务，降低公共基础设施项目举债融资成本，拉长偿债期限，缓解相关企业偿债压力。（省财政厅）

4. 运用政策性产业基金减轻企业资金压力。用好各级财政投入设立的各类政策性基金，加强对受托机构的衔接和督促，推动改善融资机制，带动和引导社会资本投向基金所支持的相关产业，减轻企业资金压力。（省财政厅、发展改革委、经济和信息化委、科技厅、住房城乡建设厅）

5. 支持企业增加技术改造、研发投入。采取股权投资、事后奖补等方式支持企业进行新一轮技术改造，通过实施企业研究开发事后奖补、开展创新券补助政策试点、共建面向科技企业孵化器的风险补偿金等，支持企业研发创新。对重大科研成果转化实施专项支持，以财政投入引导企业创新链、产业链、资金链的对接。（省经济和信息化委、科技厅、财政厅）

（六）降低电力等生产要素成本。

1. 调整销售电价。根据国家部署，完善煤电价格联动机制，调整我省销售电价，降低企业用电成本。（省发展改革委）

2. 推进电力直接交易。进一步扩大直购电市场规模，增加参与直购电市场的主体范围，允许大型商业用户参与直接交易市场，逐步实现大型工商业用户分批自愿进入市场；完善直购电交易规则，提升市场竞争强度，促进市场主体理性竞争，增强直购电市场活力。（省经济和信息化委）

3. 加快电力市场建设。制定实施全省电力市场建设方案，形成相对稳定的中长期交易机制，探索现货市场、发电权交易等市场品种，逐步构建交易品种齐全、功能相对完善的电力市场体系，进一步完善市场交易规则，提高市场竞争强度，通过市场竞争实现电力合理定价。开展“西电东送”

市场交易体制研究，促进电力资源优化配置。（省经济和信息化委、发展改革委）

4. 推进售电侧改革试点。加快推进售电侧市场改革，引入售电公司参与售电市场，逐步向社会资本开放售电业务，有序开放全省工商业用户进入售电侧市场，多途径培育售电侧市场主体，赋予电力用户用电选择权，通过售电侧市场的充分竞争，降低用户用电成本，提升售电服务质量。同时，推动电力需求侧管理，提升能源利用效率和用户用能水平。（省经济和信息化委、发展改革委）

5. 降低企业用地费用。探索依据不同工业（产业）灵活采取弹性出让年限、只租不让、先租后让、租让结合、分期供应等多种方式供应土地，推进标准化厂房建设，降低企业初始用地成本；盘活工业用地存量以间接增加工业用地供给，促进低效存量工业用地再利用，缓解工业用地供需矛盾。（省国土资源厅）

6. 降低油气使用成本。完善天然气价格形成机制和管道燃气定价机制，根据气源价格变化情况调整管道燃气销售价格。（省发展改革委）

（七）降低物流成本。

1. 支持物流行业技术创新。鼓励先进运输组织方式创新，扶持甩挂运输、多式联运等先进运输方式发展。建设托盘共用系统，实现配送商品一贯化运输和托盘循环使用；建设物流公共信息平台，提高物流运行信息化、智能化水平。支持重大物流基地、城乡物流配送中心建设，完善全省物流综合服务网络，促进公路、铁路、水路、航空等运输方式有效衔接。（省交通运输厅、发展改革委、经济和信息化委、

科技厅、商务厅)

2. 推进物流标准化试点。以托盘标准化及其循环共用为切入点,加快推进广州、佛山、东莞、中山、肇庆市物流标准化试点工作,加强物流设施设备、信息平台和服务规范标准化体系建设。通过试点城市间和试点企业间的互联互通、资源共享,稳步提高物流标准化服务商跨区域服务能力,辐射带动珠三角地区乃至全省物流标准化水平提升,提高物流运行效率,降低物流成本。(省商务厅)

3. 推动取消普通公路车辆通行费。统筹考虑全省各地取消车辆通行费年票制,各市要结合实际提出实施方案,明确时限安排及债务处理等有关事项,按程序报省政府审批。结合取消年票制工作,开展收费公路清理工作,推动取消到期或其他不符合规定的公路收费项目。(省交通运输厅、发展改革委、财政厅,各地级以上市政府)

4. 降低高速公路使用成本。探索高速公路建设多元化筹资模式,为降低高速公路使用成本、减轻物流费用负担创造有利条件。(省交通运输厅)

三、组织保障与督查考核

(一) 加强组织领导。省财政厅牵头成立降成本工作小组,各责任单位有关负责同志参与,同时分别指定处级干部为联络员。各地级以上市相应明确牵头部门和各项任务负责部门,协同推进各项工作落实。各责任单位要完善工作机制,细化政策措施和分工安排,制订具体实施方案,做到有明确分工、有时间进度、有保障措施,确保取得实效。各地、各部门主要负责人要高度重视,切实增强工作责任感,带头落实好本单位负责的工作。

（二）加强协调配合。降成本工作涉及部门多，政策措施涵盖领域广，各地、各部门要加强协调配合，注重各项政策措施的统筹衔接，增强工作合力。要做好与国家相关部门的沟通汇报，密切跟进国家有关工作部署，使我省行动与国家政策要求衔接一致，并争取上级部门政策指导和支持，确保各项政策措施既符合国家规定，又切合我省实际，增强可操作性和实效性。

（三）加强财政保障。减免行政事业性收费后，有关部门及所属事业单位依法履行管理职能所需经费，由同级财政预算予以统筹安排，保障工作正常开展。省财政厅要组织做好评估测算，及时做好经费安排计划，按规定程序办理。对其他政策措施所需的必要资金保障，一并进行测算，使各项政策措施切实可行。

（四）加强宣传引导。各地、各部门要做好政策措施的解读宣传，及时把政策措施讲明白，把企业关注的问题讲清楚，最大程度发挥好政策效应。要鼓励企业通过加强自身管理、实施技术改造、实行集约生产经营主动降低成本。要及时发布典型事例信息，回应社会关切，引导社会预期，凝聚行动共识，形成社会各界共同关注支持降成本的良好氛围。

（五）加强督查考核。每年初由省财政厅组织各责任单位分解年度工作任务，印发各地、各部门执行，并按省政府统一部署，对各地、各部门落实情况进行督查。各地、各部门将降成本工作纳入年度工作重点，确保落实到位，并于每季度结束后5个工作日内将本季度推进落实降成本工作进展情况报送省财政厅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。将降成本工作纳入相关考核项目，对工作落实不到位的，按有关规定严格问责。

附件：广东省现行涉企行政事业性收费减免情况表

