

索引号:	11220200795219742W/2016-14503	分类:	发展和改革;意见
发文机关:	吉林市人民政府	成文日期:	2016年07月13日
标题:	关于吉林市推进供给侧结构性改革落实“三去一降一补”任务的实施意见		
发文字号:	吉市政发〔2016〕5号	发布日期:	2016年07月13日

# 吉林市人民政府

## 关于吉林市推进供给侧结构性改革 落实“三去一降一补”任务的实施意见

各县（市）区人民政府，开发区管委会，市政府各委办局、直属机构：

为深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神特别是视察吉林重要讲话精神，落实党中央、国务院关于推进供给侧结构性改革重大战略部署和《吉林省推进供给侧结构性改革落实“三去一降一补”任务的指导意见》（吉政发〔2016〕11号），结合吉林市实际，提出如下实施意见。

### 一、充分认识推进供给侧结构性改革的重大战略意义

推进以“三去一降一补”（去产能、去库存、去杠杆，降成本，补短板）为核心的供给侧结构性改革，是党中央、国务院综合研判世界经济形势和我国经济发展新常态作出的重大决策，是适应和引领经济发展新常态的重大创新，体现了我国经济发展思路和宏观调控指导思想上的新思维，对于提高供给体系质量和效率、保持经济中高速增长、推动产业迈向中高端水平，都具有重大的现实意义和深远的历史影响。

吉林市作为老工业基地城市，长期积累的经济结构不优、体制机制不活、创新能力不强、发展方式粗放的矛盾依然突出，供给性不强、市场化程度不高、国有企业活力不足、民营经济发展不充分等各种问题交织，现阶段又面临经济下行、需求增长乏力、改革任务繁重、民生压力较大的严峻形势，迫切需要通过深化供给侧结构性改革来矫正要素配置扭曲，扩大有效供给，提高供给结构对需求变化的适应性和灵活性，提升全要素生产率，推进产业结构调整和优化升级，促进经济社会持续健康发展。

各县区、各部门要把思想和行动统一到党中央、国务院和省委、省政府决策部署上来，牢固树立新的发展理念，深入推进供给侧结构性改革，要多措并举，多点联动，打好发展“组合拳”，要做好“无中生有、有中生新”两篇文章，打破路径依赖，厚植发展优势，走出一条质量更高、效益更好、结构更优、优势充分释放的发展新路，实现吉林市老工业基地全面振兴。

## **二、推进供给侧结构性改革的总体要求**

### **（一）指导思想。**

我市推进供给侧结构性改革的指导思想是：全面贯彻落实党的十八大以来各项方针政策，坚持以习近平总书记关于供给侧结构性改革重要论述为指导，主动适应把握引领经济发展新常态，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，深入落实省委“三个五”战略和“五大突破”要求，牢牢抓住新一轮振兴东北老工业基地的重要机遇，

以加快构建“6411”现代产业发展新格局为核心，深化供给侧结构性改革，扎实推进“三去一降一补”五大任务，通过优化存量、引导增量、主动减量，促进经济增长从粗放低效向集约高效、从要素驱动向创新驱动转变，推动产业层次向中高端迈进、供需平衡向高水平跃升，整体提升全市社会生产力水平，为在全省率先实现全面建成小康社会奋斗目标、推动吉林市老工业基地全面振兴提供坚强有力保障。

## （二）基本原则。

1. 坚持落实“五大任务”与贯彻“五大发展”理念相结合。坚持把“五大发展”理念作为落实“五大任务”的重要遵循、理念指导和行动指南，搞好系统谋划和整体设计，进一步细化量化任务，推动“五大任务”沿着创新、协调、绿色、开放、共享的发展道路稳步前进。

2. 坚持供给侧结构性改革和需求侧管理相结合。把破解供给和需求不匹配、不协调和不平衡问题作为出发点和落脚点，坚持两侧同时发力，在着力加强供给侧结构性改革的同时，与需求侧管理相配合，以创新供给带动需求扩张，以扩大有效需求倒逼供给升级，推进供给侧结构性改革与需求侧管理融合衔接，不断增添振兴发展新动力。

3. 坚持政府引导和市场主导相结合。着力消除老工业基地长期积累的体制机制等矛盾和弊端，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。既运用市场手段消解低端、低效和过剩供给，提高生产端资源配置效率和公平性，又让政府更好地而不是更多地发挥作用，加强政

策引导，完善配套措施，提高服务质量，为市场主体创造良好的制度和政策环境。

4. 坚持稳增长和调结构相结合。在推进供给侧结构性改革的过程中，注重向经济建设这个中心聚焦发力，坚持把落实“五大任务”与适应把握引领经济发展新常态、保持经济稳定增长紧密结合起来，着力强化创新驱动，改造提升传统动能，加快培育壮大新动能，推进技术、产品、业态、商业模式等创新，促进新旧动能加快转换，实现更高质量发展。

5. 坚持改革发展和维护社会稳定相结合。统筹好改革力度、发展速度和社会可承受程度之间的关系，在保持社会稳定中推进改革发展，通过改革发展促进社会稳定。加大重点领域和关键环节改革攻坚力度，激发创新活力。妥善解决结构性改革可能带来的职工下岗、社会保障问题等风险点，坚决守住民生底线。

### （三）主要目标。

我市推进供给侧结构性改革的主要目标是：经过3—5年努力，推动供给侧结构性改革取得突破性进展，“去降补”重点工作扎实有序推进，要素配置效率得到明显提升，市场主体活力持续增强，新的经济增长点不断生成，初步形成多层次、高质量的供给体系，实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的发展。

1. 去产能目标。突出煤炭等行业和钢铁、水泥等产品，严格准入新增产能，坚决淘汰落后产能，在推进提质

增效和调整结构中去产能，实现产能结构优化升级。（1）煤炭行业：利用3年时间，退出煤矿12处，实现煤炭去产能365万吨，产能退出率达到85%。在大幅压减煤炭产能基础上，存续矿井安全质量标准化全部达到二级以上，实现机械化开采，信息化建设和安全保障水平大幅度提升，煤炭产业转型发展取得实质性进展。（2）钢铁行业：不新增钢铁产能，全面完成省下达的化解过剩产能任务，优化钢铁产品结构，提高产品质量和高端产品供给能力，推动产能利用率趋于合理。（3）水泥行业：用2-3年时间退出熟料产能80万吨、水泥产能190万吨，产业集中度提高到82%以上，企业经济效益明显好转，产业核心竞争力和可持续发展能力明显增强。

2. 去库存目标。以有效释放刚性需求和改善型需求、满足功能性需求为重点，调整房地产市场结构布局，提高供给住房的质量和效率，推广棚改货币化补偿和收购商品房作为保障性住房的安置方式，2016年货币化补偿比例不低于50%，2017年我市房地产市场供需结构达到均衡，力争到2018年底我市商品住房库存量比2015年底减少25%。

3. 去杠杆目标。建立和完善地方政府性债务管理体制，严格管理债务增量，优化存量债务结构，加快债务置换；有效提升金融服务实体经济的质量和效率，支持和引导企业优化融资结构、降低融资成本；规范地方金融机构发展，强化金融风险防控，坚决守住不发生系统性和区域性风险的底线。（1）政府去杠杆：利用3—5年时间，全

市各项政府性债务风险指标管控在风险预警线以内，政府主导的民生、基础设施项目通过市场化融资达到 300 亿元以上。（2）金融去杠杆：金融业增加值年均增长 20% 以上，占 GDP 比重逐年提高。地方法人银行机构杠杆率符合银监会监管要求，核心资本充足率有效提升，高风险农信社资本得到有效补充；地方保险机构杠杆率全面达标，偿付能力充足率保持在 150% 以上；小额贷款公司、融资担保公司杠杆率符合监管要求，互联网金融、地方交易场所规范发展。（3）企业去杠杆：鼓励企业综合运用多种融资工具开展结构化融资，引导市内优质企业通过直接融资和引进各类股权投资等多种方式降低融资成本。推进国资国企改革攻坚，稳妥推进企业兼并重组和不良资产处置。

4. 降成本目标。到 2016 年年底，为全市企业减负 50 亿元左右。其中，降低制度性交易成本约 3 亿元、税费成本约 15 亿元、财务成本约 20 亿元、人工成本约 3 亿元、电力等生产要素成本约 4 亿元、企业管理成本约 5 亿元。到 2018 年年底，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，形成企业发展与我市整体经济发展良性循环的格局。

5. 补短板目标。突出补齐基础设施落后、产业水平不高、创新能力不足、民营经济不大、环境治理投入不够、民生保障能力不强等短板。（1）着力加强交通、能源、水利和信息等城市基础设施建设，补齐基础设施短板。到 2020 年，全市新建铁路 40 公里以上，高速公路总里程达到 58

7 公里，机场旅客吞吐量达到 30 万人，主城区段轨道交通里程达到 39.7 公里，城区家庭和行政村分别具备 100M 和 80M 光纤接入能力，中心城区、县（市）城区和重要旅游景区实现公共 WiFi 全覆盖。（2）着力推进现代服务业、战略新兴产业及现代农业，补齐产业发展短板。到 2020 年，服务业增加值占 GDP 比重达到 50%；旅游、航空、信息、新材料和先进装备制造六大新兴产业增加值占 GDP 比重达到 40%以上；金珠等 36 个乡镇率先基本实现农业现代化，万昌、孤店子现代农业先导区基本建成全国现代农业示范区，中新食品区建成中国食品安全国际合作试验区。（3）着力推动科技创新与经济发展深度融合，补齐创新短板。全面加强创新体系、创新平台、创新能力建设，加快实现动力转换，加快形成以创新为主要引领和支撑的发展模式。（4）着力打造好民营企业发展服务平台，补齐民营经济短板。到 2020 年，民营经济增加值占 GDP 比重达到 60%以上，力争每年为小微企业解决融资额度 10 亿元以上，为民营企业解决融资需求 100 亿元以上。（5）着力强化生态建设、污染治理，补齐环境保护短板。到 2020 年，基本建立系统完整的生态文明制度体系，能源和水资源消耗、建设用地、碳排放总量、主要污染物排放总量得到有效控制，生态公共服务供给能力全面提高。（6）着力加大改善民生力度，打赢脱贫攻坚战，补齐民生保障短板。到 2017 年，确保全地区现行标准下 7.3 万农村贫困人口全部实现脱贫。

### 三、推进供给侧结构性改革的重点任务

（一）去产能任务。围绕钢铁、煤炭、水泥等重点行业调整产能结构，通过实施“增量优化一批、改造升级一批、转移消化一批、淘汰取缔一批”，大力化解过剩产能，促进产业脱困升级，实现去产能与稳增长同步推进。

1. 大力发展新兴产业，优化增量产能。（1）旅游产业要围绕“一江一带”旅游发展核心，突出冰雪、温泉、雾凇、松花湖四大地域特色资源，着力发展多主题、综合性旅游，推进旅游与文化、体育、养老融合发展。（2）医药健康产业要突出打造6个医药产业园区和2个集聚地，着力培育10个大品种，打造养老、养生、养心全产业链的生态健康城市。（3）航空产业要积极发展“围航经济”，以二台子机场复航改扩建和中航飞机维修基地为核心，大力发展航空制造、航空维修、民用航空运输、通用航空运营和航空培训服务等临空经济，打造全市经济发展的新引擎。（4）信息产业要有效利用互联网资源，促进电子信息制造、电子商务、软件和服务外包、云计算等产业全面发展，打造全省信息产业核心基地。（5）新材料产业要积极引进和发展下游企业，推动新材料在汽车、电力、军工、装备、轻纺、文化、体育等领域的应用，打造国内一流的资源节约型、环境友好型新材料产业基地。（6）先进装备制造产业要在交通运输设备、智能装备、节能环保装备、电力装备等领域有所突破，促进我市装备制造业加快由重

制造向重创造、由重速度向重质量、由重产品向重品牌转变。

2. 改造提升传统产业，调整存量产能。（1）化工产业突出“补链”，完善和延伸丙烯及聚氨酯、基础化工结构升级、资源综合利用、生物质化工四大特色产业链，加快建成国家级新型化工产业基地。（2）汽车产业突出“上量”，以一汽大众DY整车项目建设和一汽吉林汽车升级改造为核心，着力提高整车产能，完善配套协作体系，到“十三五”末期实现整车产能100万辆，打造全省汽车产业新核心。（3）冶金产业突出“转型”，以哈达湾老工业区整体搬迁改造为契机，科学推进铁合金冶炼、碳素及制品等技改升级项目合作。大力发展“围钢经济”，稳定热轧钢产量，积极推进冷轧钢项目，建设金珠钢铁产业基地和明城特色铸造基地。（4）农产品加工业突出“提质”，推动新加坡狮诚婴幼儿奶粉生产、德生牧业肉鸡屠宰加工等项目尽快落地，扶持东福、宇丰等龙头企业做大做强，进一步提高农产品精深加工能力，建成全国重要的绿色有机食品加工基地。

3. 推进钢铁行业调整产能。（1）不新增钢铁产能。严格审批新建项目，防止落后产能转移。（2）突出发展重点企业。支持吉林建龙钢铁利用原料与成本优势、区位优势、集团支持优势和技术人才优势，发展80万吨冷轧钢，提高产品附加值。（3）推进钢铁产业园区建设。抓住吉林铁合金、吉林炭素实施产业升级环保迁建工程的契

机，加快建设冶金产业创新转型发展示范园区；以磐石明城铸造园区为平台，积极引进铸造企业和汽车零部件配套企业。（4）发展非钢经济。以吉林建龙钢铁的产品为主体，以吉林钰翎珑钢管、众越物流等企业为依托，加快形成钢材加工、剪切配送、仓储物流的非钢经济网络，提高钢铁产业配套服务水平。

4. 引导煤炭行业压减产能。（1）依法关闭不符合条件矿井。2016 年全面退出桦甸英明煤矿、蛟河隆鹏煤业等煤矿 6 处，实现煤炭去产能 110 万吨。到 2018 年，再退出蛟河金鼎矿业、舒兰矿业（集团）二矿等煤矿 6 处，实现煤炭去产能 255 万吨。（2）推进符合条件的矿井能力提升，重点推动蛟河吉祥立井煤业提能至 30 万吨/年。（3）支持非煤产业发展，重点支持舒兰矿业集团组建“省级煤炭经营公司”，做大煤炭营销和物流，有效补充我市煤炭缺口。

5. 加快淘汰水泥行业落后产能。（1）加快劣势产能退出。到 2018 年，关停熟料生产线 1 条、压减熟料产能 80 万吨，关停水泥磨机 2 台，压减水泥产能 190 万吨。（2）推动产品标准和结构升级。推广使用 42.5 及以上等级高标号水泥和高性能混凝土，逐步取消 32.5 等级水泥。鼓励依托现有水泥生产线，发展特种水泥和水泥制品深加工。

（3）鼓励资源综合利用。继续鼓励对矿渣、粉煤灰等大宗工业废弃物进行综合利用，提高矿产资源利用率。

（二）去库存任务。坚持以深化住房制度改革、推进新型城镇化为牵引，摸清底数，精准施策，逐步消化库存，有效控制增量，逐步把房地产业库存降到合理水平。

1. 调控开发增量和优化市场供应结构。（1）促进全市各区域板块协调发展。实施差别化发展调控政策，科学制定房地产开发计划，阶段性减少或暂停库存相对集中的西山、东山、西城、南部新城区域新开发项目，严控新增库存。（2）合理调整土地供应规模。实行差异化供地政策，原则上产业用地按需供应，增加住宅用地的供给弹性，库存较大、去化周期较长的区域减少相应类别土地供应，阶段性限制综合性商业项目土地供应。（3）优化市场供应结构。在不改变用地性质和容积率等必要规划条件的前提下，对不适应市场需求的住房户型、商住比例、车位配比等做出调整，避免出现结构性库存。鼓励未开发的商业及住宅地产用地变更为旅游、养老、教育、文化产业等转型利用，形成有效供给。鼓励将符合条件的商品房改造为电商用房、“创客空间”等。

2. 提高城市宜居宜住性。（1）完善薄弱区域功能性基础设施配套。加快西山、东山、西城和南部新城区域道路、公交等城镇基础设施建设，完善教育、医疗等资源配置，优化水、电、气、热等公用事业配套服务。（2）推进住宅产业化进程。大力发展省地节能环保型住宅，发展绿色建筑，发展主体装配建筑，适时推进全装修住宅建筑。培育住宅产业化骨干企业，鼓励企业在产业转型方面的创

新发展。（3）提升物业管理水平，支持互联网+智慧物业平台建设，推进物业服务由传统服务业向现代服务业转型升级。

3. 培育壮大房地产消费市场。（1）进一步放宽住房公积金政策，取消住房公积金三套禁贷限制，落实住房公积金父母与子女互用业务，适时开展住房公积金贷款展期业务，逐步将有稳定职业的进城农民和外来务工人员纳入住房公积金保障制度。（2）加大个人购房金融支持力度，全面落实《中国人民银行中国银行业监督管理委员会关于调整个人住房贷款政策有关问题的通知》等相关金融支持政策，及时调整最低首付款比例。（3）鼓励农民进城购房，对2016年年底前在政府补贴项目目录内新购置商品住房（不含征收货币化补偿）的农村居民，政府财政补贴150元/平方米，开发商让利150元/平方米。在本市购房的农村居民，子女入学享受原住居民同等义务教育待遇，户籍暂未迁出农村的不改变原农村居民权益。（4）积极发展房屋租赁市场，加快建立完善“高端有市场、中端有支持、低端有保障”的购租并举的住房制度；商品房用于租赁的，享受国家、省相关税费优惠政策。（5）加大棚改货币化补偿力度，积极推广货币化补偿和收购商品房作为保障性住房的安置方式，快速去化市场中的存量房，货币化补偿比例不低于50%。

4. 加强房地产市场监管和监测。（1）规范房地产开发建设程序和开发经营行为，对房地产开发建设行为实行全

过程闭合监管，实行新建商品房和二手房买卖合同网签备案制度，严厉打击各种交易中的违法违规行为。（2）完善房地产开发企业信用评价体系，加强对开发企业信用的动态监管，完善退出机制，及时淘汰“僵尸企业”。（3）加强房地产市场监测，建立由市建委、国土局、房产局等部门参与的房地产市场联席会议制度，加快形成房地产市场动态监测机制，定期分析研判房地产市场走势，稳定市场预期。

**（三）去杠杆任务。**落实国家和省部署要求，加强监测预警，突出政府、金融和企业三大主体去杠杆，有效化解地方政府债务，积极防范各类金融风险。

1. 积极推动政府去杠杆。（1）加快处置存量债务。调整优化支出结构，重点保障市委、市政府重点项目支出和偿还地方债务本息需要。加快预算执行进度，分类别、分项目盘活存量资金。积极推进政府和社会资本合作项目，减轻地方政府的债务压力。（2）严格管理债务增量。严格执行国家和省政府债务限额管理政策，严格管控各级政府新增债务限额，严格限定新增债券资金使用范围。（3）优化存量债务结构。充分利用国家置换债券政策对存量政府债务进行置换，缓解偿债压力，减少利息支出，降低债务成本。（4）加大政府主导项目市场化融资。积极采取PPP模式、政府购买服务等市场化方式，支持和吸引金融和社会资本参与政府主导的民生、基础设施等项目建设。加快平台公司市场化转型，通过向平台公司注入资本金、优质

资产或兼并重组，提高平台公司信用等级。（5）切实防范债务风险。强化政府去杠杆主体责任，全面评估和预警政府债务风险，建立债务风险化解和应急处置机制，健全债务监督和考核问责机制。

2. 加快推动金融去杠杆。（1）强化机构风险管理。银行监管部门要指导银行业机构规范开展表外业务，保险机构应满足各项风险的资本占用要求，融资性担保机构不得突破杠杆比例限制。加强小额贷款公司风险管理，引导互联网金融从业机构合规经营。（2）扩大金融机构涉农资金来源，盘活涉农信贷资产存量。综合运用优惠存款准备金政策、再贷款和再贴现工具为银行机构提供资金支持，稳妥推进“两权”抵押贷款试点工作，督促银行机构加强和改进对贫困村、贫困人群的金融服务，对银行机构在贫困地区的乡、村设立服务网点实行更加宽松的准入政策。

（3）提高地方金融机构资本充足率。推动农商行、村镇银行、农村信用社等地方金融机构增资扩股，提升资本充足率等主要监管指标。（4）优化地方金融机构资金投放。引导地方金融机构围绕全市“6411”产业布局精准发力，落实有保有控的信贷政策。金融监管部门对地方金融机构相关领域资金投放情况、执行人民银行政策及相关法律法规情况加强监管和指导。（5）探索债转股等方式化解债务。积极申请开展债转股试点，依托金融资产管理公司集中运作处置风险资产。稳妥把握“僵尸企业”信贷退出方式，释放被低效占用的信贷资源。（6）合理处置企业不良债

务。建立健全债权人工作机制，督促银行用足用好现有核销政策，落实好贷款损失准备金税前扣除政策，积极争取金融资产管理公司和地方资产管理公司参与我市企业破产重组和债务处置。（7）稳妥推进农村金融综合改革试验。鼓励金融机构在风险可控的前提下，围绕盘活土地和林权等农村产权、农业产业化供应链、互联网金融等方面创新产品和服务。积极做好村镇银行的培育工作，发挥好支农支小服务功能。（8）严厉打击金融违法犯罪行为。强化金融监管和行业自律，支持和保护金融企业合法经营，严厉打击非法集资、非法证券交易、金融传销等非法金融活动。

3. 扎实推动企业去杠杆。（1）实施区别对待、有控有扶的信贷政策。限制产能过剩企业融资规模，建立企业债务风险调度协调机制。加快信贷产品创新，建立政府、银行及保险风险共担机制，进一步拓展助保金贷款业务。建立应收账款交易机制，开展大数据融资及“银税贷”活动。改进信贷管理制度，鼓励银行业机构贯彻落实银监会续贷、循环贷及年审制等政策。（2）利用资本市场扩大直接融资。支持企业到境内外资本市场融资，支持符合条件的上市公司扩大融资规模。抓好“拟上市企业资源库”的建立和培育工作，为中小微企业提供综合融资服务。推进资产证券化，探索开展不良资产证券化试点。（3）打好国资国企改革攻坚战。推进股份制和混合所有制改革，选择具备条件的企业开展员工持股试点。组建投资运营公司及

国有资本运营公司，加快国有资产资本化证券化，稳妥做好资产划转、债务处置等工作。推动和支持企业通过注入资产、剥离不良资产、债务重组等方式去杠杆。（4）促进兼并重组企业有效降低杠杆率。全面落实国家有关兼并重组的增值税、土地增值税、契税等优惠政策。鼓励市属企业依托资本市场加强资源整合，妥善解决企业兼并重组中的金融债务重组问题。（5）支持企业“走出去”和利用境外融资降低财务成本。简化境内企业开展境外投资的备案核准程序，鼓励企业与“一带一路”国家及相关企业开展合作，积极开展互联互通和基础设施建设。帮助装备制造、建筑、石化等工程承包企业参与海外工程项目投标，指导和帮助企业有效防范汇率、利率等风险。（6）优化企业资产结构提升企业核心竞争力和效益。落实好《中国制造2025吉林实施纲要》，加大企业技改投资力度，加快装备升级和技术更新。支持各产业间融合发展，促进本地产品互采互用，提高本地配套率。设立吉林市科技创新发展基金，为“小巨人”企业及科技成果产业化项目提供资金支持。

（四）降成本任务。坚持市场主导和政府引导相结合，降低企业制度性交易成本、税费、财务、人工、物流、用电用地要素、管理等成本，促进实体经济企业健康发展。

1. 着力降低制度性交易成本。（1）深入推进简政放权。做好国家后续批次取消和下放行政审批事项的承接落

实，建立市政府部门公共服务事项目录，进一步规范行政审批事项。（2）深化行政审批制度改革，建立健全权力清单和责任清单动态调整机制，年内完成“十张清单”在“一张网”上发布，推动市本级、各县（市）区政务服务项目整合和网上运行。（3）加快行政审批中介服务改革。推动行政机关委托开展的评估评审等中介服务，通过竞争方式选择中介机构。进一步清理规范市级非投资领域行政审批中介服务事项，制定目录清单并向社会公布。（4）推进商事制度改革。深化“五证合一、一照一码”改革，开展企业简易注销登记和全程电子化登记试点，严格落实注册资本认缴登记制度，全面停征工商登记注册费。（5）提高投资项目审批效率。推广使用吉林省投资项目在线审批监管平台，落实企业投资项目线上并联核准制度，提高投资项目审批效率，力争全市范围内企业投资项目从立项到开工100个工作日获批。（6）提供优化便捷服务。推进实体办税服务厅国地税合作，完善“前台一家受理、后台分别处理、限时办结反馈”的服务模式。改进工业产品生产许可行政审批，符合条件的可免于实地核查。（7）加强公共资源交易管理。充分利用市公共资源交易平台，规范工程建设项目、土地、国有产权以及政府采购等公共资源交易行为，降低公共资源交易成本。（8）继续推进涉企清费改革。对近三年来国家和省、市取消、停征、免征、降低收费标准的行政事业性收费及经营服务性收费政策执行情况开展检查，确保涉企收费减免政策全面落实到位。

2. 切实减轻企业税费负担。（1）推进税收“营改增”试点工作。落实国家扩大“营改增”试点政策，把试点范围扩展至建筑业、房地产业、金融业和生活性服务业。（2）落实好高新技术企业优惠新政。对通过认定的高新技术企业减按 15% 的税率征收企业所得税。放宽高新技术企业认定标准，对企业获取核心技术时间、科技人员学历及占企业当年职工总人数的比例不做限制，企业近三个会计年度研究开发费用总额占同期销售收入总额的比例由不低于 6% 降到不低于 5%。（3）落实研发费加计扣除政策。指导企业设置研发费用辅助账，简化对研发费用归集和核算管理。对符合条件的企业研发费用，未形成无形资产计入当期损益的，按照研发费用的 50% 加计扣除；形成无形资产的，按照无形资产成本的 150% 在税前摊销。（4）落实固定资产加速折旧政策及企业兼并重组支持政策。对轻工、纺织、机械和汽车四个领域重点行业的企业 2015 年 1 月 1 日后新购进的固定资产，可由企业选择缩短折旧年限或采取加速折旧方法。对上述四个行业的小微企业的新购研发生产设备，符合规定条件的可允许在计算应纳税所得额时一次性全额扣除，或允许采取缩短折旧年限和加速折旧方法。（5）落实房地产税收优惠政策。降低房地产开发企业销售未完工开发产品的企业所得税计税毛利率标准，房地产开发企业销售保障性住房暂不预征土地增值税。（6）降低小微企业税费负担。对符合规定营业额条件的小微企业，按不同标准或免征增值税，或适当降低所得税税率，或免征教育附

加等税费。（7）降低企业创新创业税费。对符合条件的创业孵化基地项目，积极争取省级专项支持；对运营好的孵化基地给予参股形式的支持；对孵化基地内直接带动就业的创业企业择优给予适当补贴。

3. 有效降低企业财务成本。（1）扩大续贷政策适用范围。对市场前景好、诚信经营但暂时遇到困难的企业不断贷、不抽贷。做好“接续贷”提前审查，鼓励各级政府建立企业信贷周转资金，化解符合条件的企业贷款到期续贷压力。（2）降低企业债务负担。对优质企业执行贷款利率最高不得超过基准利率的110%，对其他企业贷款利率最高不得超过基准利率的130%。（3）清理金融服务性收费。规范企业融资过程中担保、评估、登记、审计、保险等中介机构和有关部门收费行为。（4）强化小微企业信贷服务。鼓励金融机构单列小微企业信贷计划，优化贷款审批流程，下放审批权限。（5）降低融资担保费率。加强政银企对接合作，引导融资担保机构开展低费率担保业务，扩大“助保金池”规模，推动“助保金池”向县域延伸。（6）推动企业上市融资，支持已上市企业通过再融资、定向增发、并购重组等方式发展壮大；鼓励企业债券融资，积极引导各类种子基金、天使基金、创业投资基金和股权投资基金投向实体企业。

4. 合理降低企业人工、物流成本。（1）降低企业社会保险缴费负担。调整失业保险、工伤保险及生育保险费率，落实医疗保险和生育保险合并实施政策。（2）实施企

业稳岗补贴。扩大失业保险基金支持企业稳岗政策实施范围，对符合相关规定的企业给予不超过企业及其职工上年度实际缴纳失业保险费总额 50%的稳岗补贴。（3）落实企业吸纳就业社会保险补贴政策。对吸纳就业困难人员的企业，其所承担的基本养老、医疗、失业保险缴费部分，予以全额社保补贴。（4）稳定最低工资水平。合理确定企业工资指导线，依法稳慎调整最低工资标准。（5）降低企业人力培训成本。实施三年劳动力技能升级计划，落实新生代农民工职业技能提升计划，扩大培训补贴范围。（6）降低企业物流成本。引导物流场站合理布局，加快推进我市化工、钢铁等物流园区建设，支持九天、松花江等物流标准化应用示范企业发展，推动大型物流企业开展多式联运试点。

5. 进一步降低企业用电、用地等要素成本。（1）降低企业用电成本。继续帮助重点工业企业争取省用电补助，帮助用电大户申请纳入省直购电试点，对我市用电贡献大的用电大户和自备电厂给予适当补贴。（2）降低企业用地成本。落实工业用地优惠政策，在符合国家相关规定的前提下，工业企业厂区范围内容积率、厂房高度不再设定上限指标限制，绿地率不再设定下限指标限制。支持企业以长期租赁、先租后让、租让结合等方式使用土地。（3）深化资源性产品价格改革。积极落实省输配电价改革方案，推进深化输配电价改革。按照省价格主管部门要求，完善水价形成机制，推进天然气价格改革，完善天然气价格形

成机制和管道燃气定价机制，落实国家天然气价格改革方案，按照我市管道天然气上下游价格联动办法，督促天然气经营企业及时调整天然气销售价格。

6. 引导企业内部挖潜降本增效。（1）引导企业管理创新。选择 20 户重点企业开展“两项资金”占用压降专项行动，选择 20 户企业开展管理创新试点。（2）引导建立现代企业制度。深入开展私营企业建立现代企业制度试点，组织开展企业产权多元化、法人治理结构升级和内部管理规范化试点示范。（3）引导企业扩大市场营销。组织全市装备制造、医药和食品等行业 100 家企业参加国际国内产品展会，对我市新加入阿里巴巴诚信通平台和百度营销体系的企业给予服务费用补贴。（4）引导企业技术改造和技术创新。鼓励企业增加技术改造投资，支持企业“机器换人”和采用新技术、新工艺、新设备、新材料实施技术改造重点项目。支持企业改进生产工艺、攻克关键技术、开发新产品，对创建为国家级、省级和市级企业技术中心的分别给予不超过 100 万元、30 万元和 10 万元的奖励。（5）引导企业加快信息化建设。支持智能制造，鼓励智能工厂、数字化车间建设，推广协同研发设计、供应链管理和网络制造新模式。积极开展两化融合管理体系贯标试点，培育 7 户以上贯标试点示范企业。（6）引导企业节能降耗。支持企业推广高效节能节水和环保安全的技术、工艺和装备，鼓励企业采用合同能源管理模式进行低效电机能效提升等节能改造。

7. 推动重点骨干企业降成本。（1）强化协调服务。采取“一企一策”协调解决企业运行中面临的实际困难，优先保证企业重大投资项目的供电、供水等基础设施配套条件。

（2）降低企业财务成本。对全市 100 户增长潜力较大的规模工业企业开展帮扶工作，对贡献较大的企业给予贷款贴息支持，对全年产值增长 1000 万元以上的企业择优给予增量奖补。（3）推动企业转型升级。深化产学研协同创新，与中科院、吉林大学等高校院所合作筹建产业技术研究院，全力推进吉铁、吉炭异地环保迁建、一汽大众 DY 整车、康乃尔 60 万吨甲醇制烯烃等一批重点项目建设。

（4）助推分离“三供一业”。抓紧制定分离工作方案和签订分离协议，推动吉化等重点企业先行实施，帮助协调解决供热、供气分离中的资产划转、资金划拨等难题。

（五）补短板任务。突出基础设施、产业发展、科技创新、民营经济、环境保护和民生保障等重要方面，切实提高投资的有效性和精准性，进一步强化公共产品和公共服务供给。

1. 补齐基础设施短板，提升腹地支撑能力。（1）加强铁路基础设施建设，重点推进吉林枢纽铁路西环线、沈吉铁路电气化改造和白泉铁路桦甸段等项目建设。（2）加强公路基础设施建设，加快构建“一环四射一纵二横”高速公路骨架网。（3）加强机场基础设施建设，重点推进二台子机场复航改扩建以及北大壶、桦甸-磐石、蛟河通用航空机场建设。（4）加强能源基础设施建设，基本完成丰满水电站

大坝重建，加快推进国电江南热电厂扩建、桦甸红石和蛟河抽水蓄能电站等项目建设，因地制宜发展生物质能源，全面实施“气化吉林”工程。（5）加强水利基础设施建设，全面完成五县（市）城市防洪工程和3个重点城镇防洪基础设施建设，继续推进松花江干流治理，全面完成水库除险加固工作。（6）加强信息基础设施建设，创建智慧城市，加快三网融合步伐，启动下一代互联网建设，推进物联网在电力、交通、金融等社会民生领域应用。（7）完善城镇基础设施，加快推进4个省级示范城镇和“21+2”个市级示范城镇建设，重点推进实施城市地下综合管廊、轨道交通1号线和2号线主城区段、东部快速路和西部快速路等项目，探索建设海绵城市。

## 2. 补齐产业发展短板，促进产业结构战略性调整。

（1）打好服务业发展攻坚战。认真落实好省关于加快服务业发展的若干实施意见，重点实施总量扩张、结构优化、消费升级、深化改革、扩大开放、发展要素、政策保障和环境优化八项攻坚，加快发展现代商贸、金融、现代物流、电子商务、服务外包和文化服务等行业。（2）大力发展战略新兴产业。积极培育旅游、健康、航空、信息、新材料、先进装备制造“六大”新兴产业，着力培育电子产品制造、高性能纤维复合材料等新兴产业集群，推进高新、经开省级战略性新兴产业聚集区建设，着力将吉林市产业发展示范区打造成为长吉产业创新发展集聚高地。（3）加快推进农业现代化。优化生产结构和区域布局，全面深化农

村改革，大力发展特色效益型农业，加快构建现代农业产业体系、生产体系和经营体系。

3. 补齐科技创新短板，助力创新驱动发展。（1）完善科技创新体系。健全立项决策、信息公开公示和奖励等科技创新管理制度，实施科技创新服务体系建设工程，加快构建创新平台开放共享网络，支持骨干企业与高等院校、科研院所组建创新联盟。（2）打造科技创新平台。高起点规划建设科技新城，加快推进高新北区核心区项目建设，构建科技成果交流平台和产业化孵化基地。（3）提升科技创新能力。组建产业应用技术研究院，加强科技成果研发、中试、转化、推广和应用等环节的衔接，提高科技成果本地转化和产业发展水平。实施科技重大专项和重大工程攻关，组织实施一批科技含量高、带动能力强的产业化项目。

4. 补齐民营经济短板，激发市场活力。（1）着力放开市场准入。坚持“非禁即入”，鼓励和支持民营资本和企业进入基础设施、市政公用事业、社会事业等特许经营领域，支持社会力量依法以多元主体、多种形式兴办教育，加快社会办医发展。（2）着力解决中小企业融资难问题。引导和鼓励企业通过资本市场进行股权融资、债权融资和资产重组等方式扩大直接融资规模，探索发行中小企业集合债、私募债和公司债等多种融资工具实现融资。强化吉林银行、吉林环城农商行等金融机构服务功能，放大“种子基金”融资功能。（3）着力加快公共服务体系建设。加快建设

“创客吉林”等面向民营企业的共性技术服务平台，完善市、县中小企业公共服务平台，打造吉智工厂、松花江新城电子商务和吉林互联网众创空间等一批新兴产业“双创”和示范基地。（4）培育一批骨干民营企业。重点推进农业、化工和医药健康等行业的民营企业扩量增收，加快形成东福米业、康乃尔、吉神等一批龙头企业，打造福源馆、大荒地等一批具有较强影响力的民营品牌企业和品牌产品。

5. 补齐环境保护短板，实现绿色发展。（1）构建生态建设和修复格局，加快建成国家生态文明先行示范区。在松花江“三湖”自然保护区、拉法山、龙潭山等生态功能保护区、生态敏感区和脆弱区、禁止开发区等区域划定生态保护红线，推进实施“清水绿带”“清收还林”“三北防护林”和“百里生态长廊”等重点项目。（2）加大污染防治工作力度。实施大气污染和水污染防治计划，加强工业企业大气污染综合治理，开展污染土壤修复与综合治理试点示范。

（3）推进资源全面节约和循环利用。开展“车、船、路、港”千家企业节能低碳行动，实施全民节水行动计划，积极推进吉林市国家循环经济示范城市、“城市矿产”示范基地、化学工业园区循环化改造试点、国家餐厨废弃物资源化利用和无害化处理示范城市建设。（4）建立健全生态补偿制度。加强生态文明制度建设，建立健全资源有偿机制，完善生态环境监管制度，建立生态环境损害责任终身追究制度。

6. 补齐民生保障短板，共享发展成果。（1）全力打赢脱贫攻坚战。实施精准扶贫精准脱贫，推动“六个一批”精准扶贫措施到户到人。壮大旅游、电商等新业态扶贫产业，加大“种养加”扶贫项目开发力度。着力解决贫困村屯道路、安全饮水、危房改造等问题，切实改善困难群众生产生活条件。（2）优先发展教育事业。加大基础教育投入力度，优质均衡发展义务教育，特色发展高中教育，创新发展职业教育，按照“1+4”模式推进职业教育产业园区建设。（3）创新发展医疗卫生事业。全面深化医药卫生体制改革，加快构建整合型医疗卫生服务体系，推进分级诊疗工作，执行国家基本药物制度。（4）加快推进棚户区改造。重点推进南部新城、哈达湾老工业区、经开区西区和西安路北等区域棚户区改造，到2020年，基本完成现有城镇棚户区和危房改造任务，基本消灭“城中村”。

#### 四、进一步强化供给侧结构性改革的组织保障

（一）完善组织领导。各县（市）区政府、开发区管委会、市政府各部门要真正把思想和行动统一到市委、市政府关于推进供给侧结构性改革的决策部署上来，完善工作机制，加强协调联系，形成齐抓共管、整体推进的工作格局。相关部门要及时研究工作落实中的突出问题，加强与国家和省相关部门的沟通，围绕“五大支柱性政策”，结合我市实际，加快制定产业、财政、用地等配套落实政策。各县（市）区、开发区要结合本地实际，研究具体方案，确保形成合力。

（二）明确责任分工。市发改委、工信局、建委、金融办等相关部门要对相关重点任务落实负总责；各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。各县区要结合实际，细化分解目标任务，确保责任到岗到人；要建立具体清单，完善任务台帐，建立健全工作动态跟踪机制，确保完成各项主要目标任务，推动供给侧结构性改革取得明显进展。

（三）加强舆论宣传。充分利用电视、报刊、互联网等媒体，广泛宣传吉林市老工业基地推进供给侧结构性改革的重大意义、目标要求和政策措施，做好专题政策解读，总结推广好经验好做法，积极主动回应社会关切，正确引导市场和社会预期，凝聚共识，调动各方面的主动性、积极性和创造性，营造良好舆论氛围。

（四）强化督查考核。完善工作调度机制，定期或不定期调度工作推进落实情况。供给侧结构性改革工作要全部纳入市政府绩效管理范围，实行全过程不间断跟踪督查，按年度进行检查考核。对工作推进不力、落实不到位的，按有关规定严肃问责。

- 附件：1. 关于去产能的重点工作任务  
2. 关于去库存的重点工作任务  
3. 关于去杠杆的重点工作任务  
4. 关于降成本的重点工作任务  
5. 关于补短板的重点工作任务

吉林省人民政府  
2016年7月13日

附件 1

## 关于去产能的重点工作任务

为深入贯彻国家和省关于推进供给侧结构性改革的决策部署，落实“三去一降一补”五大任务，加快产能结构调整，推动产业转型升级，结合我市实际，现提出如下实施意见。

### 一、总体思路

坚持去产能与优化增量、调整存量相结合，去中求变、变中求新，以投资有回报、产品有市场、企业有利润、员工有收入、政府有税收、环境有改善为根本标准，

不断加大工业投入，加快优质产能建设，培育新的增长动力，在推进提质增效和调整结构中去产能，实现产能结构优化升级。围绕钢铁、煤炭、水泥等重点行业调整产能结构，通过实施“增量优化一批、改造升级一批、转移消化一批、淘汰取缔一批”，优化增量产能，升级存量产能，化解过剩产能。建立市场化调节产能长效机制，促进产业脱困升级，实现去产能与稳增长同步推进。通过产业发展，积极创造就业岗位，实现职工合理流动和安置，全力保障社会稳定。

## 二、主要目标

### （一）加快培育新兴产业的增量产能。

全面实施《中国制造 2025 吉林实施纲要》，实现六大领域重点产品规模化生产，力争培育 200 家以上科技型“小巨人企业”，到 2020 年，高技术产业增加值占规上工业比重达到 12%以上。

### （二）推动改造传统产业的存量产能。

启动新一轮技术改造升级工程，全面改造石化、冶金、汽车、农产品深加工等行业重点骨干企业，到 2020 年，四大传统支柱产业增加值占全市规上工业比重达到 60%以上。

### （三）妥善化解钢铁、煤炭、水泥等行业过剩产能。

钢铁行业：不新增钢铁产能，完成省下达的化解过剩产能任务。在此基础上，产品结构得到优化，资源利用效

率明显提高，产能利用率趋于合理，产品质量和高端产品供给能力显著提升，企业经济效益好转。

煤炭行业：采取分类处置、分步实施、有序退出的办法，从2016年开始，利用3年时间，退出煤矿12处、去产能365万吨，产能退出率85%。其中，国有煤矿退出2处、去产能261万吨；民营煤矿退出10处、去产能104万吨。在大幅压减煤炭产能基础上，存续矿井安全质量标准全部达到二级以上，机械化程度达到100%，信息化建设和安全保障水平大幅度提升，煤炭产业转型发展取得实质性进展。

水泥行业：2017年退出熟料产能80万吨，水泥产能190万吨，产业集中度提高到82%以上，企业经济效益明显好转，产业核心竞争力和可持续发展能力明显增强。

### **三、重点任务**

#### **（一）大力发展新兴产业，优化增量产能。**

瞄准旅游、医药健康、航空、信息、新材料、先进装备制造等重点新兴领域，推进不同行业之间的跨界融合，促进产业集群化发展，增强经济发展活力。

旅游产业围绕“一江一带”旅游发展核心，突出冰雪、温泉、雾凇、松花湖四大地域特色资源，着力发展山水旅游、户外旅游、乡村旅游等多主题、综合性旅游，推进旅游与文化、体育养老融合发展，将我市建成独具魅力的雾凇冰雪旅游基地、休闲度假旅游胜地和区域性旅游中心城市。

医药健康产业利用长白山特色资源，重点发展现代中药、化学药、生物制药、长白山保健食品、医疗器械、医药物流、长白山特色中药材种植等 7 大领域，打造吉林医药健康、北沙化学原料药、海王生物健康保健品等产业园和生产基地，推动传统医药产业标准化、高端化发展。紧紧抓住国家推进健康中国建设的契机，重点发展祥康养老中心、中西医结合医院老年康复中心、松花湖湖滨养老度假等项目，打造医疗、养老、体育等健康服务业在内的健康产业集群。

航空产业以二台子机场复航改扩建和中航工业吉林航空维修公司飞机维修基地为核心，积极发展航空制造、航空维修、民用航空运输、通用航空运营、航空培训服务等临空经济，重点推进二台子机场改扩建、中国民航大学吉林飞行学院等项目，形成较为完备的上下游产业链。

信息产业顺应信息化发展趋势，有效利用互联网资源，促进电子信息制造业、电子商务、软件和服务外包、云计算等信息产业全面发展，积极发展 CMOS、IGBT 等新型元器件、特高压输变电及智能电网等电力电子产品，逐步完善专业化电子信息制造业产业体系。重点推进中国联通云基地、意邦智控江南数据中心、中油数据中心二期等项目，打造全省信息产业核心基地。

新材料产业重点发展碳纤维、聚酰亚胺、玄武岩纤维等特种纤维及复合材料，汽车专用橡塑材料、车用化学品、工程塑料等新型有机化工材料，高品质特殊钢、稀有

金属材料、泡沫金属材料等新型金属材料，特种石墨、新型涂料、新型建材等新型无机非金属材料，打造国内一流的资源节约型、环境友好型新材料产业基地。

先进装备制造产业围绕东奇游艇、赛金得冲压焊接机器人、恒涛锅炉、展成电机、昊宇核电管道等项目，积极发展交通运输设备、智能装备、节能环保装备、电力装备等领域装备制造业，不断提升产业竞争力，实现我市的装备制造业由重制造向重创造、由重速度向重质量、由重产品向重品牌转变。

## （二）改造提升传统产业，调整存量产能。

统筹规划推动产业集聚发展，深化协作配套推动产业链条延伸，通过技术创新和技术改造推动产业链由低端向高端转变，实现化工、汽车、冶金、农产品加工四个传统优势产业的绿色化、低碳化发展，增强产业竞争力和带动能力。

化工产业突出“补链”，依托原料多元化拓宽产业发展空间，修补产业链重要节点，完善和延伸丙烯及聚氨酯、基础化工结构升级、资源综合利用、生物质化工四大特色产业链，突出发展精细化工，建成国家级新型化工产业基地。重点推进康乃尔 60 万吨甲醇制烯烃、吉化汽油国 V 升级改造、大地化工硫磷钛循环利用等项目。

汽车产业突出“上量”，以一汽大众 DY 整车项目建设和一汽吉林汽车升级改造为核心，着力提高整车产能，完善配套协作体系，加快发展两大汽车产业基地、五个汽车零

部件产业园，努力实现配套本地化、产品链条化、发展规模化、服务标准化，到“十三五”末期实现整车产能 100 万辆，打造全省汽车产业新核心。

冶金产业突出“转型”，以哈达湾工业区搬迁为契机，科学推进铁合金冶炼、碳素及制品等技改升级项目合作，重点发展特种铁合金、超高功率石墨电极等高附加值产品。大力发展“围钢经济”，稳定热轧钢产量，积极推进冷轧钢项目，建设金珠钢铁产业基地和明城特色铸造基地。

农产品加工业突出“提质”，着力打好质量牌、安全牌，大力发展功能性食品、绿色食品等终端产品，建立完善产品质量追溯与责任追究体系，提升产品知名度和影响力。重点推动新加坡狮诚婴幼儿奶粉生产、德生牧业肉鸡屠宰加工等项目尽快落地，扶持东福、宇丰等龙头企业做大做强，进一步提高农产品精深加工能力，建成全国重要的绿色有机食品加工基地。

### （三）推进钢铁行业调整产能。

1. 不新增钢铁产能。严格审批新建项目，防止淘汰落后产能转移。

2. 支持吉林建龙利用原料与成本优势、区位优势、集团支持优势和技术人才优势，发展 80 万吨冷轧钢，提高产品附加值。加快钢材与汽车产业融合，重点研发无取向硅钢、冷轧用深冲钢、汽车结构用钢等产品。

3. 推进金珠钢铁循环经济园区和明城铸造园区建设。抓住吉铁、吉炭搬迁到金珠工业区实施环保迁建工程的契

机，提档升级，将企业打造成资源节约型、环境友好型的生产基地，培育和壮大钢铁园区发展。以磐石明城铸造园区为中心，发展铸造企业和汽车零部件配套企业。同时向石化、电力、矿山机械、风电等行业铸件及高端的钢铸件转化，建成国内比较先进的铸造先导区。

4. 发展非钢经济，加快物流平台建设。以吉林建龙的产品为主体，以吉林玉玲珑钢管、众越物流等企业为依托，加快形成钢材加工、剪切配送、仓储物流的网络，提高服务水平。

#### （四）引导煤炭行业压减产能。

1. 依法关闭矿井。2016 年全市退出桦甸市英明煤矿、蛟河市隆鹏煤业有限公司等煤矿 6 处，去产能 110 万吨；2018 年全市退出蛟河市金鼎煤业有限公司、舒兰矿业（集团）有限责任公司二矿等煤矿 6 处，去产能 255 万吨。

2. 推进符合条件的矿井能力提升。重点推动蛟河市吉祥立井煤业有限公司提能至 30 万吨/年。

3. 支持非煤产业发展。重点支持舒兰矿业（集团）公司组建煤炭储备基地，做大煤炭营销和物流，有效补充我市煤炭缺口。

#### （五）加快落实水泥行业淘汰落后产能。

1. 加快劣势产能退出，实现有序竞争。到 2018 年，关停熟料生产线 1 条、压减熟料产能 80 万吨，关停水泥磨机 2 台，压减水泥产能 190 万吨。

2. 推动产品标准和结构升级。推广使用 42.5 及以上等级高标号水泥和高性能混凝土，逐步取消 32.5 等级水泥。鼓励依托现有水泥生产线，发展特种水泥，水泥制品深加工。

3. 鼓励资源综合利用。继续鼓励对矿渣、粉煤灰等大宗工业废弃物进行综合利用，提高矿产资源利用率。推进康乃尔化工公司年产 20 万立方米粉煤灰烧结陶粒项目建设。支持吉林亚泰明城和龙潭水泥公司、冀东水泥磐石和永吉公司利用粉煤灰生产优质品种水泥。

#### **（六）妥善解决困难企业问题。**

分类实施对困难企业的帮扶工作，对于产品有市场、有毛利、暂时缺少流动资金的困难企业，积极协调银行、担保公司及国有融资平台帮助企业解决流动资金难题。对于停产、半停产企业，实施市级领导包保困难企业工作机制，通过深入企业调研，梳理原因，“一企一策”帮助企业在开拓市场、要素保障、资金协调和降低生产成本等方面进行帮扶，指导企业尽快启动生产和提高负荷率。对确因经营不善，资不抵债，产品没市场，连续亏损多年的企业，引导企业有序退出市场。

### **四、支持政策**

（一）严格执行准入退出政策。按照国家产业政策，进一步细化重点行业能耗、水耗、物耗、环保、安全、质量、技术装备等行业准入标准，市县两级政府及其职能部门加强项目准入和行业监管，严格实施对标管理，对达不

到行业准入标准的企业要限期整改，对整改不符合标准要求的坚决实施产能退出。严格执行国家投资管理政策，严禁违规建设钢铁、煤炭、水泥等行业新增产能项目。对本地重大项目进行科学规划，防止新兴产业出现重复投资和过剩产能。

（二）完善优化财税政策支持。全面系统衔接国家出台的去产能相关政策，积极争取国家相关部门综合考虑我市退出产能、富余人员、经济发展水平等实际情况，加大奖补力度。积极帮助企业争取国家、省政策及财政支持，按照省要求，市里拿出一定比例配套资金给予支持。

（三）增加信贷政策支持。落实人民银行、工信部八部委《关于金融支持工业稳增长调结构增效益的若干意见》（银发〔2016〕42号）等相关政策，加强金融对工业供给侧结构性改革的支持，积极稳妥推进工业化解过剩产能。鼓励金融机构支持整合和并购过剩产能企业，积极稳妥开展并购贷款业务，合理确定并购贷款利率，适当延长贷款期限。鼓励债权人与去产能企业通过债转股、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。

（四）开展打击假冒伪劣专项行动。质监、工商等部门开展联合行动，建立打假常态机制，加大对假冒伪劣、无证生产钢材、水泥及不达标劣质煤的打击力度，在销售旺季增加检查、打假频次，减少地轧材、无证水泥（含熟料）、劣质煤等产品对本地市场的冲击，扩大本地优质产品市场份额，进一步优化市场环境，维护市场秩序。

（五）妥善做好职工安置。落实国家职工安置政策，挖掘企业内部潜力，采取协商薪酬、灵活工时、培训转岗、发展接续产业开发新岗位等方式，稳定职工就业。对距离法定退休年龄5年以内的职工经自愿选择、企业同意并签订协议后，依法变更劳动合同，实行内部退养。企业确需与职工解除劳动关系的，应依法支付经济补偿，偿还拖欠的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。积极落实利用失业救济金进行稳岗补贴政策，做好就业帮扶，对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。确保去产能与保稳定同步落实、同步推进、同步保障。

（六）加快剥离企业办社会职能和解决历史遗留问题。贯彻落实《国务院关于印发加快剥离国有企业办社会职能和解决历史遗留问题工作方案的通知》（国发〔2016〕19号），力争用3年时间，基本解决国有企业历史遗留问题和改制后续问题。妥善剥离企业办社会职能，稳妥推进厂办大集体改革，彻底解决国有企业历史遗留问题和改制后续问题。

市政府成立由分管领导为组长的去产能工作推进组，钢铁行业去产能任务由市发改委牵头负责、水泥行业去产能任务由市工信局牵头负责、煤炭行业去产能任务由市安监局牵头负责，形成各职能部门齐抓共管、整体推进的工作格局。各县（市）区政府要建立工作协调机制，结合实

际，制定去产能方案和配套政策，进一步细化分解目标任务，确保去产能各项工作落实。

附件 2

## 关于去库存的重点工作任务

为贯彻中央经济工作会议精神，落实“化解房地产库存”的总体要求，进一步调整房地产供需结构，保持房地产市场持续平稳健康发展，结合我市实际，提出如下意见：

## 一、科学调控房地产开发增量

（一）合理控制房地产开发增量，宏观调控房地开发布局和节奏。保持城市内各区域板块的协调发展，实施差别化的发展调控政策，构建与社会经济整体水平相对称的房地产市场格局。科学制定房地产开发计划，属地政府负责申报本行政区域房地产开发项目，市建委围绕房地产市场稳增长的总体目标，组织编制开发计划，指导并规范区域综合开发建设、房地产市场发展调控等工作。阶段性减少或暂停库存相对集中的西山、东山、西城、南部新城区域新开项目，避免出现新增库存。积极化解房地产潜在库存，对已供应尚未全部开发的房地产开发用地，开发企业应当进行市场分析，从传统的卖方思维向发展的买方思维靠近，合理调整开发进度，提高房屋质量，库存较大且销售迟滞，在去化周期未达到可控风险标准前，应当控制新开工量。

（二）合理调整土地供应规模。根据城市建设重点项目、房地产开发、棚户区改造等计划及市场需求，确定年度土地供应计划，从供给侧调整预期土地出让量和优化土地供应结构，实行差异化供地政策，加快城乡之间土地要素的流转，原则上产业用地按需供应，增加住宅用地的供给弹性，库存较大去化周期较长的区域减少相应类别土地

供应，阶段性限制综合性商业项目土地供应。加强供后监管，对已签订《国有建设用地使用权出让合同》的历史遗留“毛地出让”地块，由国土部门依法进行清理；尚未启动征收或征收（拆迁）长期停滞的，应当与受让单位协商解除合同，并收回土地使用权，进行消化盘活，相关遗留问题处理由属地政府负责。

## 二、优化房地产市场供应结构

（三）优化市场供应结构。以有效释放刚性需求和改善型需求、满足功能性需求为重点，调整房地产市场结构布局，提高供给住房的质量和效率，力争到 2017 年底我市房地产市场供需结构达到均衡。鼓励开发企业顺应市场规律，在不改变用地性质和容积率等必要规划条件的前提下，对不适应市场需求的住房户型、商住比例、车位配比等做出调整，避免出现结构性库存；鼓励未开发的商业及住宅地产用地变更为旅游、养老、教育、文化产业等转型利用，形成有效供给；鼓励将符合条件的商品房改造为电商用房、“创客空间”等。对开发企业提出的申请，各相关部门在条件允许的情况下予以支持，并简化办事流程，缩短审批时限；对申请改变用地性质和容积率等必要规划条件的，必须提请市规委会审议。以城市棚户区改造为主线，牢牢抓住国家系列支持政策的难得机遇，引导开发企业建设以满足回迁安置需求为主的 70—100 m<sup>2</sup> 中小户型商品住房。

## 三、提高城市居住宜居性

（四）完善薄弱区域功能性基础设施配套。提升区域品质，引导消费需求，促进去化库存，推动区域房地产市场态势稳中有升。加快西山、东山、西城、南部新城区域道路、公交等城镇基础设施建设，通过特许经营、投资补助、政府购买服务、PPP等多种方式，吸引社会资本参与投资、建设和运营城镇基础设施项目。重点完善教育、医疗、公共交通等资源配置，在功能区和新城鼓励优质中小学校增设分校，配置社区医疗机构，调整公共交通线路，延长公共交通服务时间，优化居住区绿地、水、电、气、热等公用事业配套服务，提供优质基本公共服务。

（五）推进住宅产业化进程。进一步发挥政策引导作用，加强产业化住宅项目的扶持力度，从土地源头推进产业现代化发展。大力发展省地节能环保型住宅，发展绿色建筑，推广绿色建筑评价。发展主体装配建筑，推广标准化设计、推行部品构件工厂化生产和现场装配化施工，逐步提高装配化率。适时推进全装修住宅建设工作。培育住宅产业化骨干企业，鼓励企业在产业化转型方面的创新发展。

（六）提升物业管理水平，促进物业服务社会化、市场化、规范化、专业化发展。完善“市级指导、区级主抓、街道（社区）属地管理”物业管理体制，积极推进管理重心下移，切实解决物业管理中的各类矛盾和问题。政策支持互联网+智慧物业平台建设，推进物业服务从传统服务业向现代服务业转型升级。

#### **四、拓宽棚户区改造、保障性住房和商品房市场通道**

(七) 加大棚改货币化补偿力度。推进政府采用货币化补偿和收购商品房作为保障性住房的方式，快速去化市场中的存量房，着力拓宽商品房和回迁房、保障房转换通道。制定《吉林市棚户区改造项目住宅房屋征收货币化补偿若干规定》，健全商品房服务平台，鼓励和支持被征收居民货币购房，满足被征收居民多样化的安置需求，货币化补偿比例不低于 50%。暂停新建公租房。

#### **五、降低购房成本和购房门槛，培育和壮大健康可持续房地产消费市场**

(八) 全面落实国家、省、市相关优惠政策。贯彻执行《财政部国家税务总局住房城乡建设部关于调整房地产交易环节契税营业税优惠政策的通知》（财税〔2016〕23号）、《吉林市人民政府关于促进房地产市场平稳健康发展的若干意见》（吉市政发〔2015〕14号）、《吉林市人民政府关于进一步做好为农民工服务工作的实施意见》（吉市政发〔2015〕15号）等相关文件，积极落实房地产交易环节税收优惠政策。制定购房补贴办法，政府引进的领军人物、杰出人才等高端人才，在本市购置商品住房的，给予购房补贴。

(九) 进一步放宽住房公积金政策。大力释放住房公积金，放宽提取住房公积金支付购房款的限制，确保符合条件的职工购房应贷尽贷。一是取消住房公积金三套禁贷限制。二是拥有 1 套住房尚未结清购房贷款的缴存职工家

庭，无逾期贷款且有还款能力的，再次申请住房公积金贷款购买普通自住房，最低首付款比例调整为可不低于 30%。

三是积极落实住房公积金父母与子女互用业务，允许父母与子女互用住房公积金账户余额偿还住房公积金贷款。四是适时开展住房公积金贷款展期业务，延长贷款期限，降低已贷款职工家庭月还款金额。五是逐步将有稳定职业的进城农民和外来务工人员纳入住房公积金保障制度，连续足额缴存 6 个月（含）以上可申请住房公积金贷款，连续足额缴存满 3 个月可提取住房公积金支付房租。

（十）加大对个人购房的金融支持。各商业银行及邮政储蓄银行要全面落实《中国人民银行中国银行业监督管理委员会关于调整个人住房贷款政策有关问题的通知》等相关金融支持政策，及时调整最低首付款比例。

（十一）鼓励农民进城购房。鼓励和培育新需求，加快推进新型城镇化进程，加快农村居民向城镇居民、产业工人、现代农业业主、三产经营者和从业者转变，实现农村居民转变为城镇居民，促进住房消费。一是凡在本市购房的农村居民，其子女入学义务教育阶段一律享受房屋所在社区居民义务教育待遇。二是 2016 年 12 月 31 日前，农村居民在本市政府补贴项目目录内新购置商品住房（不含征收货币化补偿），政府财政补贴 150 元/平方米，开发商让利 150 元/平方米。三是进城购房的农村居民户籍暂未迁出农村的，其农村居民权益不变。四是进城落户的农村居民可自主选择农村或城镇养老、医疗保险，享有与城市居

民平等的基本公共就业服务。五是农村居民进城购买商品住房的，办理产权手续时免收交易手续费和登记费。

**（十二）激发市场主体活力，促进商品房销售。**通过政府搭建平台，多层面组织大型企业团购、民间团购会等活动，帮助开发企业开展营销活动，加快房地产市场的供给出清频率。鼓励和支持开发企业采取与企事业单位联建、代建等方式，拓宽面向职工消费群体的商品房供应渠道。引导开发企业主动化解库存，科学核算开发成本，调整营销策略，适当降低商品房价格，“以价换量”，加快资金回笼，形成良性发展。

**（十三）壮大房地产市场主体。**进一步减轻开发企业负担，清理涉及房地产开发的不合理收费、保证金、监管资金等，无法律法规明确规定的坚决取消，收费标准过高的要适当降低，探索将开发建设直接相关的各项保证金统一纳入专项资金管理、分类使用模式；进一步梳理房地产开发建设审批流程，减少审批环节，缩短审批时限，提高审批效率。加大对开发企业扶持力度，做强骨干企业，扶持一批规模大、信誉好、业绩突出的企业，支持开发企业拓宽融资渠道，协调金融机构下调信用良好企业的按揭贷款保证金比例。支持开发企业并购重组，鼓励开发企业向规模化、集约化、专业化发展，政策支持国有企业通过合作开发、项目收购等方式盘活“僵局”民生项目。

**（十四）积极发展房屋租赁市场。**引导开发企业适应市场变化，培育租赁市场。搭建政府住房租赁信息服务平

台，制定统一的《房屋出租委托代理合同》（示范文本）和房屋租赁委托代理流程，规范房屋租赁代理行为，为供需双方提供市场信息服务。开发企业建设的商品房用于租赁的，可享受国家、省相关税费优惠政策，支持企业改变经营方式，向租售并举模式转变，推动商品房租赁市场繁荣。鼓励自然人和各类投资主体购买库存商品房用于房屋租赁，政策支持以房屋租赁为主营业务的专业化企业发展。建立完善“高端有市场、中端有支持、低端有保障”的购租并举的住房制度，引导居民理性住房消费，合理选择购买或租赁房屋，对符合公共租赁住房供应条件的群体按照《吉林市公共租赁住房管理暂行办法》执行。

（十五）加快房屋产权办理，推动“以旧换新”市场流动。无籍房政策执行期限由2015年年底延长至2018年年底，放宽历史遗留未登记房屋确权年限，将2010年年底前企事业单位在国有土地上建设并投入使用，但未办理产权登记的住宅或与住宅建为一体的其他建筑，纳入无籍房处理范围，按照无籍房程序办理，各相关部门按照职责依法追缴所欠税费；对于2016年1月1日前入住但未办理产权的住宅房屋，按照“全面突破、包保落实、联动推进、破解难题、务求实效”原则，通过现场办公、会议决定、督查通报、黑名单曝光等方式，推进房屋产权办理。

## **六、加强房地产市场监管，推进市场环境建设**

（十六）规范房地产开发建设程序和开发经营行为。对房地产开发建设行为实行全过程闭合监管，开发企业在

项目开工前应当根据土地使用权出让合同和经批准的规划方案制定开发建设方案，市建委负责组织对报备的开发建设方案执行情况进行监督检查。全面实行新建商品房和二手房买卖合同网签备案制度，保证房屋安全交易。保持房地产供应价格稳定，原则上目前在售商品房，开发企业不得借“化解房地产库存”系列支持政策之机上涨价格或“捂盘惜售”。严厉打击各种交易中的违法违规行为，严肃查处扰乱房地产市场行为。

（十七）规范商品房交付使用验收管理。开发企业开发建设的商品房，应当取得商品房交付使用批准文件并符合商品房买卖合同约定的交付使用条件后，方可交付使用。有关部门和经营服务单位应当督促开发企业及时办理涉及本部门（单位）的验收项目，验收合格的，应当向开发企业出具验收合格或者准予投入使用证明；不合格的，应当一次性书面告知需要整改事项。验收时严禁违法收费或增设验收条件。

（十八）完善房地产开发企业信用评价体系建设。加强对开发企业信用的动态监管，根据信用评价结果对开发企业实行差异化管理。对信用评价结果不合格的开发企业，纳入重点监管企业名单，不得进入土地市场参与土地使用权竞买，不予审批新的开发建设项目，并向相关部门、金融机构以及社会公众发出预警。完善开发企业退出机制，淘汰“僵尸企业”，维护房地产市场秩序。

（十九）完善项目资本金和商品房预售资金监管制度。严格执行《城市房地产开发经营管理条例》，项目资本金达不到规定比例的，不批准房地产开发项目立项，从源头上杜绝和预防盲动开发。严格商品房预售资金管理，严禁违法挪用或套取预售资金。

（二十）加强房地产市场监测。建立由市建委、国土局、房产局、规划局、财政局、统计局、金融办、国税局、地税局等部门参加的房地产市场联席会议制度，联席会议办公室设在市建委，密切关注房地产市场动态，定期分析研判房地产市场走势，准确把握市场运行中出现的新情况、新问题，建立预警机制，制定防范风险预案，充分发挥部门联动作用，增强促进市场发展职能，提高房地产市场调控的协同性、有效性、互补性。相关行政主管部门负责全面及时发布城市发展规划、建设规模、供应结构、空间布局、重大城镇基础设施建设计划和进展等信息，稳定市场预期，引导房地产市场理性投资和适度消费。

## 附件 3

# 关于去杠杆的重点工作任务

为深入贯彻五大发展理念，牢牢把握国家新一轮振兴东北老工业基地的重要机遇，有效整合财政金融资源，着力降低社会融资成本，突破关键领域和薄弱环节制约，有效防范系统性和区域性风险，现就全市去杠杆工作提出如下实施意见。

### 一、总体要求和工作目标

#### （一）总体要求。

按照中央、省关于去杠杆的总体部署，从吉林市实际出发，坚持问题导向、目标导向、效果导向，以发挥市场在金融资源配置中的决定性作用为核心，着力建立和完善地方政府性债务管理体制，严格管理债务增量，优化存量债务结构，加快债务置换，妥善解决政府主导的民生、基础设施等项目建设资金。兼顾金融去杠杆与企业降成本，扎实推进金融创新，着力优化融资结构与资本管理，改善资产质量，加强金融监管，维护金融稳定。提升金融可持续发展能力，保障和规范地方金融有序发展，有效提升金融服务实体经济的质量、效率。支持和引导企业通过国资国企改革、技改增收、兼并重组等举措，结合去产能、去

库存要求，优化融资结构、降低融资成本，坚决守住不发生系统性和区域性风险的底线，推动全市经济持续平稳健康发展。

## （二）工作目标。

政府去杠杆：充分利用置换债券完成存量债务置换，有效处置存量债务，严格管理债务增量，政府主导的民生、基础设施等项目市场化融资取得较大进展，利用 3-5 年时间，全市各项政府性债务风险指标管控在风险预警线内，确保政府性债务不引发区域性和系统性财政金融风险。到 2018 年年底，通过发行地方政府债券置换全市政府债务 60 亿元，全市力争处置存量政府性债务 30 亿元，政府主导的民生、基础设施项目通过市场化融资达到 300 亿元以上。

金融去杠杆：针对地方金融风险源头和薄弱环节，运用加减乘除综合手段，统筹金融、财政、产业等有关政策，规范地方金融机构发展，强化金融风险防控。持续监测金融机构资本充足率，加强对金融机构杠杆率、流动性等关键指标的监管；提升金融机构经营管理水平，推进金融产品去杠杆，加强资金期限配比管理，构建稳健运营的资产负债体系，确保主要风险指标符合监管要求。促进流动性水平适度和货币市场稳定运行，引导货币信贷平稳增长。地方金融机构杠杆率保持合理区间，资本实力进一步增强，公司治理结构持续优化。金融支持社会去产能、去库存成效显著，地方金融机构债务压力显著下降。全市直

接融资比重有效增长，社会融资成本持续下降。金融监管能力有效提升，金融行业稳健发展。金融业增加值年均增长20%以上，占GDP比重逐年提高。地方法人银行机构杠杆率符合银监会监管要求，核心资本充足率有效提升，高风险农信社资本得到有效补充；地方保险机构杠杆率全面达标，偿付能力充足率保持在150%以上；小额贷款公司、融资担保公司杠杆率符合监管要求，互联网金融、地方交易场所规范发展。

企业去杠杆：“区别对待、有控有扶”，鼓励企业综合运用多种融资工具开展结构化融资，促进金融资源有效配置。加快信贷产品创新，改进信贷管理制度。引导市内优质企业通过直接融资方式，拓宽融资渠道、降低融资成本，引进各类股权投资。吸引更多保险资金支持。攻坚国资国企改革，企业兼并重组、不良资产处置稳妥推进，有效化解过剩产能和库存。进一步整顿金融服务乱收费和查处不合理收费，有效降低企业融资成本和债务负担。企业“走出去”和利用境外融资，有效降低财务成本。企业积极开展技术改造和设备更新，显著提升企业核心竞争力和效益。

## 二、重点工作和任务

### （一）加强政府性债务管理，积极推动政府去杠杆。

1. 加快处置存量债务。调整优化支出结构，大力压缩“三公”经费、行政运转经费等一般性支出，保障市委、市政府重点项目支出和偿还地方债务本息需要。加快预算执行

进度，分类别、分项目盘活存量资金。通过集中清理财政部门结余结转资金和清理认定部门和单位结余结转资金等措施，将存量资金收回财政统筹使用，用于改善民生、公共服务、促进经济发展和结构调整、偿还债务等方面。积极运用转让-运营-移交（TOT）、改建-运营-移交（ROT）等方式将融资平台公司存量公共服务项目转为政府和社会资本合作项目，引入社会资本改造和运营，将政府性债务转换为非政府性债务，减轻地方政府的债务压力。积极处置政府闲置性资产，对于高能耗、低利用率的资产进行盘活，对于闲置的资产及时处理，提高闲置资产的利用率。

2. 严格管理债务增量。严格执行国家和省政府债务限额管理政策。严格限定新增债券资金使用范围。新增债券资金重点保障公路、保障性安居工程、城市地下管廊、水利等民生和重点项目建设资金需求，严格控制安排能够通过市场化方式筹资的投资项目，不得用于经常性支出，坚决杜绝用于楼堂管所等中央明令禁止的项目支出。

3. 优化存量债务结构。充分利用国家置换债券政策对存量政府债务进行置换，缓解偿债压力，减少利息支出，降低债务成本。各级政府要按照国家和省置换债券相关规定，积极采取措施，加强与债权人沟通协调，对到期和高成本债务进行及时置换。

4. 加大政府主导项目市场化融资。积极采取PPP模式、政府购买服务等市场化方式，支持和吸引金融和社会资本参与政府主导的民生、基础设施等项目建设。加快平

台公司市场化转型，通过向平台公司注入资本金、优质资产，或兼并重组，提高平台公司信用等级，增强其参与政府主导项目建设的能力。

5. 切实防范债务风险。强化政府去杠杆主体责任，地方政府主要负责人是债务管理和去杠杆的第一责任人。全面评估和预警政府债务风险，制定防风险的工作目标，采取切实有效措施去杠杆。建立债务风险化解和应急处置机制，加强对政府一般债务率、专项债务率和综合债务率等债务风险指标的及时监控和动态预测分析。健全债务监督和考核问责机制，主动接受本级人大和社会监督，自觉接受审计部门的审计监督。将政府债务风险指标纳入对我市各级政府政绩考核范围，强化对政府领导干部的考核，严格追究违法举债、违法担保等行为。

## （二）落实稳健货币政策，加快推动金融去杠杆。

1. 强化机构风险管理。盯防银行机构在钢铁、煤炭、水泥、粮贸等领域大客户过度授信、多头授信、关联授信风险，监测房地产行业风险，银行监管部门要加大对有关金融违法行为的查处力度，指导银行业机构规范开展表外业务。加强对大客户和重点行业的风险监控，跟踪监测大额和集团客户及其关联企业的风险状况，推动信息共享，及时提示风险。保险机构应满足各项风险的资本占用要求，加强资产负债匹配管理。深入推进银行、投资公司、担保公司、融资租赁公司、保险公司等的合作，建立风险共担机制。融资性担保机构不得突破杠杆比例限制，严控

关联担保、账外民间融资担保等违规行为。规范小额贷款公司加强风险管理，引导互联网金融从业机构合规经营，开展交易场所专项治理。

2. 扩大金融机构涉农资金来源盘活存量资产。综合运用优惠存款准备金政策、再贷款和再贴现工具为银行机构提供资金支持，鼓励银行机构加大对保增长重点领域、“三农”和小微企业等方面的信贷支持力度。支持市内法人金融机构通过货币市场增加资金来源。稳妥推进“两权”抵押贷款试点工作，鼓励银行机构大力支持我市农村土地承包经营权和农民住房财产权抵押贷款试点工作，扶持现代农业发展。督促银行机构加强和改进对贫困村、贫困人群的金融服务，加大精准扶贫力度，单列信贷资源，单设扶贫机构，单独考核扶贫绩效。对银行机构在贫困地区的乡、村设立服务网点实行更加宽松的准入政策，在风险可控基础上，研究运用创新扶贫金融产品和服务。指导金融机构积极拓展应收账款融资业务，盘活应收账款资源。

3. 提高地方金融机构资本充足率。推动农商行、村镇银行、农村信用社等地方金融机构增资扩股，提升资本充足率等主要监管指标。鼓励蛟河、舒兰、环城农商行发行二级资本债。深化桦甸农信社改制，进一步完善产权制度、治理结构和内控机制，扩大业务规模。

4. 优化地方金融机构资金投放。引导地方金融机构围绕全市“6411”产业布局精准发力，落实有保有控的信贷政策，坚持盘活存量，优化增量，改善信贷结构，提高信贷

使用效率。金融监管部门对地方金融机构相关领域资金投放情况纳入专项考核并与货币政策工具运用、对金融机构执行人民银行政策及相关法律法规情况评价、金融市场准入等挂钩，对资金投入较低的银行机构限制其在机构、高管、业务方面的准入。

5. 探索债转股等方式化解债务。在政策允许的情况下，争取有权部门批准开展债转股试点工作，依托金融资产管理公司集中运作处置风险资产。稳妥把握“僵尸企业”信贷退出方式，配合加快清理“僵尸企业”，释放被低效占用的信贷资源，执行好差异化信贷政策，切实做到“有扶有控”。

6. 合理处置企业不良债务。建立健全债权人工作机制。督促银行用足用好现有核销政策，加快核销进度，做到“应核尽核”。落实好贷款损失税前扣除政策。完善不良贷款处置的市场主体准入、组包项目及户数等政策。积极争取金融资产管理公司和地方资产管理公司参与我市企业破产重组和债务处置。

7. 稳妥推进农村金融综合改革试验。鼓励金融机构在风险可控的前提下，围绕盘活土地和林权等农村产权、农业产业化供应链、互联网金融等方面创新产品和服务，实现涉农信贷投放持续增长。同时积极做好村镇银行的培育工作，不断优化村镇银行股权结构，逐步提高民营资本参股比例。指导成立一年以上的村镇银行积极向下延伸金融服务，下沉服务重心，确保持续稳健发展的基础上，发挥好支农支小服务功能。

8. 严厉打击金融违法犯罪行为。强化金融监管和行业自律，严厉打击非法集资、非法证券交易、逃废债、金融传销、地下钱庄、金融诈骗、洗钱等非法金融活动，维护区域金融稳定。规范行政执法行为，支持和保护金融企业合法经营。

### （三）扶控结合、多措并举，扎实推动企业去杠杆。

1. 实施区别对待、有控有扶的信贷政策。将“去产能”与“去杠杆”相结合，限制产能过剩企业融资规模。通过严格实施技术标准、环保标准等措施，推动不符合行业规范的企业加快主动升级或退出，促进金融资源有效配置。对产能严重过剩行业未取得合法手续的新增产能建设项目，一律不予授信。对长期亏损、失去清偿能力和市场竞争力的“僵尸企业”，坚决压缩退出相关贷款。对集中度较高的重点行业，明确优质骨干企业名单，通过引导金融资源集中支持，确保行业稳定发展。对钢铁、有色、建材、煤炭等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。重点针对影响全市的大中型企业，建立企业债务风险调度协调机制。

加快信贷产品创新。发展支持大众创业、万众创新的金融产品和服务，开发自主品牌、商标专用权、知识产权等企业无形资产质押贷款业务，建立政府、银行、保险风险共担机制，完善政策性担保体系。拓展助保金贷款业务，充实政府风险补偿铺底资金，力争新增 3000 万元政府风险补偿资金用于支持“助保金池”发展，把我市“助保金池”

政府风险补偿铺底资金增加到亿元水平，全年“助保金池”贷款超过4亿。推动“助保金池”向县域延伸，力争县（市）助保金池达到2—3个。重点为增幅较大、新入规、拟入规企业和有成长性的中小微企业解决融资难问题。降低企业融资担保费率，鼓励融资性担保机构开展低费率担保业务，提高信用良好企业的抵押物折扣率。鼓励融资担保机构开展低费率担保业务，对年度新增中小微企业担保业务额达到融资担保机构注册资本金1.5倍（含）以上，年平均费率水平在2.5%（含）以下的融资担保机构给予业务补助。

建立应收账款交易机制，推动中小微企业积极借助应收账款融资，解决资金拖欠问题。开展大数据融资，共享企业纳税信用评价结果和信贷融资信息，开展“银税贷”活动，利用诚信纳税记录增加信贷规模。

改进信贷管理制度。对资金周转暂时困难但仍具备清偿能力和市场竞争力的大中型企业，通过调整贷款期限、还款方式等贷款重组措施缓解企业债务压力。加强金融机构同业沟通协调，开展联合授信。鼓励银行业机构贯彻落实银监会“续贷”“循环贷”“年审制”政策。

2. 利用资本市场扩大直接融资。支持企业到境内外资本市场融资，支持符合条件的上市公司通过配股、定向增发、发行可转换债券等方式扩大融资规模。积极引导市内优质企业通过直接融资方式，拓宽融资渠道、降低融资成本。抓好“拟上市企业资源库”的建立和培育工作，对科技含

量高、市场前景好的高新技术企业在融资服务和上市培育等方面给予优先支持，引导其通过主板、中小企业板、创业板、新三板上市和挂牌融资。

引进各类股权投资，为中小微企业提供综合融资服务。充分发挥市场机制，引导企业完善法人治理结构，建立现代企业管理制度，吸引社会资本拓展融资渠道，实现直接融资和间接融资协同发展的多元化融资。发挥我市各类基金的引导作用，积极争取中央财政资金、省财政引导基金和吸引社会资本参与资金供给，通过引进天使基金、创业投资基金、并购基金等各类基金投向实体企业，优化股权结构，扩大直接融资规模。落实股权投资企业所得税优惠政策。

推进资产证券化，支持银行盘活信贷存量，探索开展不良资产证券化试点，开展应收账款证券化等企业资产证券化业务，盘活企业存量资产。支持企业通过发行中期票据、短期融资券、企业债等扩大直接融资，降低融资成本。指导不良贷款余额大、占比高的机构，运用重组、转让、退偿、核销等手段加快处置存量不良。

积极吸引保险资金支持我市战略性新兴产业、制造业、现代农业发展和重大项目建设。支持保险公司通过投资企业股权、基金、债权、资产支持计划等多种形式服务小微企业。

3. 打好国资国企改革攻坚战实现减负增效。充分利用现有国有资本投资运营公司股权管理、资源配置和资本运

作的专业化功能，按照市场化原则整合相关企业和资产资源；统筹规划，适当组建若干地方资产管理公司，参与问题企业并购重组、破产企业重整或清算过程中债权债务处理。推进股份制和混合所有制改革，多渠道引进投资者，采取增资扩股、收购股权、股权置换、投资基金等方式参与改制重组，选择具备条件的企业开展员工持股试点。加快国有资产资本化证券化。推进市属企业脱钩过程中，稳妥做好资产划转、债务处置等工作，盘活用好资产。组织开展“去产能清僵尸”“降成本增效益”“解决历史遗留问题”三个专项行动，对资不抵债、无正常生产经营活动的“僵尸企业”清理退出，推动和支持企业通过注入资产、剥离不良资产、债务重组等方式去杠杆。

4. 促进兼并重组企业有效降低杠杆率。鼓励市属企业依托资本市场加强资源整合，调整优化产业布局。发挥市场在兼并重组中的决定性作用，引导金融机构与企业自主协商、妥善解决企业兼并重组中的金融债务重组问题。对于暂时困难、未来现金流有合理市场预期的企业，通过债务重组等多种方式有效降低其债务负担和杠杆率。全面落实国家有关兼并重组的增值税、土地增值税、契税等优惠政策。

5. 支持企业“走出去”和利用境外融资降低财务成本。简化境内企业开展境外投资的备案核准程序，推动企业“走出去”。充分利用国家省市各项政策资金支持，鼓励企业与“一带一路”国家及相关企业开展合作，积极开展互联互通和基

基础设施建设。帮助装备制造、建筑、石油化工等工程承包企业参与海外工程项目投标。同时，指导和支持企业有效防范汇率、利率等风险，最大限度减少损失。

6. 优化企业资产结构提升企业核心竞争力和效益。加大企业技术改造投资力度，加快装备升级和技术更新，落实《中国制造 2025 吉林实施纲要》，提高产品生产能力和技术水平。扩大企业市场销售份额，分层次、分专项组织上游大企业和下游配套企业群间的协作配套，支持汽车与化工、汽车与冶金、农产品加工与终端食品产业的融合发展，培育为驻吉央企配套的骨干中小企业，提高本地配套率。编制省、市重点工程项目册，围绕政府工程和重点项目开展地产品配套对接。促进本地产品互采互用，通过吉化公司、吉林化纤、建龙钢铁、一汽吉林汽车等龙头企业，开展上下游产业链协作配套对接，支持大型支柱企业、重点企业围绕稳增长、调结构、增效益发挥更大作用。设立吉林市科技创新发展基金，以股权投资等方式投入到科技型中小企业的创新项目中，帮助“小巨人”企业解决资金难题，为科技成果产业化项目提供资金支持。

## 附件 4

# 关于降成本的重点工作任务

为深入贯彻国家、省关于推进供给侧结构性改革的重大决策，多措并举切实帮助企业降成本，促进实体经济企业健康发展，结合我市实际，提出如下实施意见。

### 一、工作目标

以降成本为引领，坚持市场主导和政府引导相结合，深入实施降低企业制度性交易成本、税费成本、财务成本、人工和物流成本、用电用地要素成本、管理成本等政策措施，切实做好政策衔接，有效减轻企业负担，促进实体经济企业健康发展。

到 2016 年年底，为全市企业减负 50 亿元左右，其中降低制度性交易成本约 3 亿元、税费成本约 15 亿元、财务成本约 20 亿元、人工成本约 3 亿元、电力等生产要素成本约 4 亿元、企业管理成本约 5 亿元。到 2018 年年底，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

### （一）着力降低制度性交易成本。

1. 深入推进简政放权。做好国家后续批次取消和下放行政审批事项的承接落实。建立市政府部门公共服务事项目录，进一步规范行政审批事项。

2. 深化行政审批制度改革。深化“十张清单一张网”改革，建立健全权力清单和责任清单动态调整机制，研究制定加强权责清单监管意见，强化对市政府各部门“照单行权、照单履责”的监督检查。年内完成“十张清单”在一张网上发布，推动市、县（区）政务服务项目整合和网上运行。

3. 加快行政审批中介服务改革。推动行政机关委托开展的评估评审等中介服务，通过竞争方式选择中介机构。依照规定由行政审批部门委托相关机构为其审批提供的技术性服务，包括技术审查、认证、评估、评价、鉴定等，统一纳入行政审批程序，一律由行政审批部门委托开展，费用纳入行政审批部门预算。开展进一步清理规范市级非投资领域行政审批中介服务事项，制定目录清单并向社会公布。

4. 推进商事制度改革。深化“五证合一、一照一码”改革，开展企业简易注销登记和全程电子化登记试点，严格落实注册资本认缴登记制度，全面停征工商登记注册

费，继续放宽住所登记条件，探索开展集群注册。加快推进企业年报信息、即时信息及时公示，推动政府部门信息归集共享和统一公示。

5. 提高投资项目审批效率。推广使用吉林省投资项目在线审批监管平台，落实企业投资项目线上并联核准制度，构建方便快捷、信息共享、纵横联动、全程监察的网上并联审批机制。落实重大项目建设领办制、代办制和限时办结制度，提高投资项目审批效率，力争全市范围内企业投资项目从立项到开工 100 个工作日获批。

6. 提供优化便捷服务。推进实体办税服务厅国地税合作，完善“前台一家受理、后台分别处理、限时办结反馈”的服务模式，方便纳税人。改进工业产品生产许可行政审批，生产许可审查经当地生产许可证行政管理部门确认，且在当年事中事后监管中无不良记录，免于实地核查。企业生产同单元产品在 6 个月内接受省级及以上产品质量监督抽查合格的，在申请生产许可到期延续时，免于同单元产品检验。

7. 加强公共资源交易管理。充分利用和完善全市统一规范的公共资源交易平台，规范工程建设项目、土地、国有产权以及政府采购等公共资源交易行为，强化价格检查和反垄断执法，加强知识产权保护，加快推进标准体系建设，降低公共资源交易成本。

8. 继续推进涉企清费改革。对近 3 年来涉及我市的国家、省明令取消、停征、免征的 35 项，降低收费标准的 11

项行政事业性收费政策执行情况进行督查；对国家、省、市公布取消和停征的 32 项经营服务性收费政策执行情况开展检查，确保涉企收费减免政策全面落实到位。制定目录清单，实行动态管理，并通过网站予以公示。

9. 开展行政执法检查。针对整治行政事业单位“三乱”问题组织执法检查，重点检查自立项目收费、超标准收费、扩大范围收费等，检查行政处罚中罚缴分离制度落实、票据管理使用、依法执行不到位等问题，做好整改监督工作。

## （二）切实减轻企业税费负担。

10. 推行税收“营改增”试点工作。落实国家扩大“营改增”试点政策，把试点范围扩展至建筑业、房地产业、金融业和生活性服务业，实现增值税全面替代营业税。

11. 落实高新技术企业减税政策。落实好高新技术企业优惠新政，放宽高新技术企业认定标准。对企业获取核心技术的时间不做限制，对科技人员的学历，以及占企业当年职工总人数的比例不做限制；企业近三个会计年度（实际经营期不满三年的按实际经营时间计算）的研究开发费用总额占同期销售收入总额的比例由不低于 6% 降到不低于 5%。对通过认定的高新技术企业享受减按 15% 的税率征收企业所得税。

12. 落实研发费加计扣除政策。指导企业设置研发费用辅助账，简化对研发费用归集和核算管理，放宽研发活动范围，简化备案资料。对企业符合条件的研发费用，未形

成无形资产计入当期损益的，在按规定据实扣除基础上，按照研发费用的 50%加计扣除；形成无形资产的，按照无形资产成本的 150%在税前摊销。

13. 落实固定资产加速折旧政策。对轻工、纺织、机械、汽车等四个领域重点行业的企业 2015 年 1 月 1 日后新购进固定资产，企业可选择缩短折旧年限或采取加速折旧方法。对上述行业小型微利企业 2015 年 1 月 1 日后新购进的研发和生产经营共用的仪器、设备，单位价值不超过 100 万元（含）的，允许在计算应纳税所得额时一次性全额扣除；单位价值超过 100 万元的，允许缩短折旧年限或采取加速折旧方法。

14. 落实房地产税收优惠政策。为化解房地产库存，降低房地产开发企业销售未完工开发产品的企业所得税计税毛利率标准，位于市城区及郊区的按 10%计征，位于其他地区的按 5%计征。销售普通标准住宅土地增值税预征率为 1.5%，将非普通标准住宅的土地增值税预征率由 2%、3%、4%调整为 2%，将其他类型房产土地增值税预征率由 2%、3%、4%确定为 2.5%，房地产开发企业销售保障性住房暂不预征土地增值税。纳税人有特殊困难，不能按期缴纳税款的，经税务部门批准可延期 3 个月缴纳。

15. 降低小微企业税费负担。对月营业额不超过 3 万元的小微企业，免征增值税。在 2017 年 12 月 31 日前，对年应纳税所得额在 30 万元（含）以下小微企业，其所得减按 50%计入应纳税所得额，按 20%的税率缴纳企业所得税。在

2017年12月31日前，对金融机构与小微企业签订的借款合同免征印花税。对按月纳税的月营业额不超过10万元的小微企业，免征教育费附加、地方教育附加、水利基金。自工商登记注册之日起3年内，对安排残疾人就业未达到规定比例、在职职工总数20人以下（含）小微企业，免征残疾人就业保障金。

16. 落实企业兼并重组支持政策。对企业（不包括房地产开发企业）实施的整体改建、合并、分立和以国有土地、房屋进行投资，符合国家政策规定条件的，在2017年12月31日前，暂不征收土地增值税。企业改制重组符合契税相关优惠政策的，在2017年12月31日前减免或不征收契税。同时争取省配套奖补。

17. 降低企业创新创业税费。对省级主管部门认定新创办的创业孵化基地，自用和通过出租方式提供给孵化企业使用的房产、土地，5年内按规定免征房产税和城镇土地使用税。对符合条件的创业孵化基地项目建设，积极争取省级专项支持。政府投资设立创业投资引导资金对创业孵化基地房屋租赁等给予适当补贴。对运营好的孵化基地给予参股形式的支持。对孵化基地内直接带动就业的创业企业择优给予适当补贴。

### （三）有效降低企业财务成本。

18. 落实续贷政策适用范围。落实银监会关于“续贷”“循环贷”“年审制”的政策要求，对市场前景好、诚信经营，但暂时遇到困难的企业不断贷、不抽贷。做好“接续贷”提前审

查，对授信到期后仍有融资需求的企业，采取新发放贷款结清原贷款方式实现“无缝转贷”。鼓励各级政府建立企业信贷周转资金，化解符合条件的企业贷款到期续贷压力。

19. 降低企业债务负担。合理确定信贷利率定价和贷款审批门槛，对优质企业执行贷款利率最高不得超过基准利率的110%，对其他企业贷款利率最高不得超过基准利率的130%。鼓励银行业机构对资金周转出现暂时困难但仍具备清偿能力和市场竞争力的大中型企业，通过调整贷款期限、还款方式、降低利率等贷款重组措施，缓解企业债务压力。对于科技型和创新型小微企业，积极探索开展融资租赁、“债贷结合”、“投贷联动”的支持模式，降低企业融资成本和杠杆率。

20. 清理金融服务性收费。严格落实“七不准”、“四公开”，清理不必要的资金环节，整治层层加价行为。严禁“以贷转存”、“存贷挂钩”等变相提高利率行为。规范企业融资过程中担保、评估、登记、审计、保险等中介机构和有关部门收费行为。鼓励银行业机构清理服务收费项目及价格，列出收费目录清单并向社会公布。

21. 强化小微企业信贷服务。鼓励金融机构单列小微企业信贷计划，优化贷款审批流程，下放审批权限，提高审批时效性。扩大企业融资抵质押范围，大力开展企业动产、股权和商标专用权“三押”融资，扩展存货、应收账款、商标、知识产权和收费权等抵质押品。扩大小微企业“银税互动”签约范围，增加诚信纳税企业信贷规模。

22. 拓展社会资本投资渠道。引导企业完善财务管理和信用管理，多元化吸引社会资本，改变过度依赖债务融资的融资方式。积极引导各类种子基金、天使基金、创业投资基金、股权投资基金投向实体企业，优化股权结构，降低企业杠杆率。引导企业完善法人治理结构，建立现代企业管理制度，吸引社会资本拓展融资渠道，实现直接融资和间接融资协同发展的多元化融资。对在我市新设立且规模在1亿元以上的创业投资基金、股权投资基金、证券投资基金等各类投资基金，给予适当补助；对以货币形式投资于我市企业的股权投资类企业总部的补助金额为实际投资额的5%，单笔最高补助额度为30万元；对股权投资类企业总部投资的我市企业成功上市或挂牌后，每成功上市或挂牌一家给予股权投资类企业一定额度的补助。

23. 鼓励企业债券融资。引导金融机构支持我市非金融企业发行债券融资，推动我市企业在银行间市场发行超短期融资券、短期融资券、中期票据、企业债、知识产权资产证券化产品等进行直接融资，通过债券市场获得低成本资金。推广并购票据、绿色票据、资产支持票据、可转换票据等创新型非金融企业债务融资工具。引导企业提升融资能力，完善内控制度和公司治理，提高企业资金管理水平和风险防控能力。开展企业融资能力培训，加强企业对利用新三板、区域股权市场等融资渠道辅导，提升企业高管人员、财务人员业务水平，增强企业投融资规划能力。

24. 降低融资担保费率。引导融资担保机构开展低费率担保业务，对年度新增小微企业担保业务额达到融资担保机构注册资本金 2 倍以上，年平均费率在 2% 以下的融资担保机构，给予市级专项资金补助支持。

25. 放大“助保金池”融资。拓展助保金贷款业务，充实政府风险补偿铺底资金，今年我市争取省、市财政 3100 万元用于支持“助保金池”发展，把我市“助保金池”政府风险补偿铺底资金增加到亿元水平，全年发放“助保金池”贷款 4 亿元以上。推动“助保金池”向县域延伸，力争县（市）助保金池达到 2 个。为企业扩大贷款融资规模。

26. 推动企业上市融资。支持企业到境内外资本市场融资，支持符合条件的上市公司通过配股、定向增发、发行可转换债券等方式扩大融资规模。支持已上市企业通过再融资、定向增发、并购重组等方式发展壮大。对企业在境内外上市募集资金到位后给予适当补助；对重组 ST 类公司实现借壳上市的我市企业或重组外地 ST 类公司将注册地迁入我市的企业给予适当补助；对在新三板挂牌及转板成功的企业分别给予一定的补助。

27. 加强政银企对接合作。发挥政府产融信息服务平台作用。及时将全市重点企业和重大项目融资信息推荐给金融机构，鼓励金融机构为中小企业融资提供方便快捷的服务，运用信息技术手段，提高产融信息对接效率。继续对稳增长重点企业、入规升级的中小企业给予流动资金贷款贴息或奖补政策支持。

#### （四）合理降低企业人工、物流成本。

28. 降低企业社会保险缴费负担。失业保险费率由 3% 降到 2%。调整工伤保险费率政策，行业工伤风险类别由三类重新划分为八类，吉林市行业最低基准费率由 0.6% 左右降至 0.3% 左右，行业最高基准费率 4.5% 左右降至 2.85% 左右。在全市范围内将企业生育保险费率由不超过 0.7% 降至 0.5% 以内。按照国家部署，落实医疗保险和生育保险合并实施政策。

29. 实施企业稳岗补贴。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。对依法参加并足额缴纳失业保险费，上年度未裁员或裁员率低于当地城镇登记失业率的企业，给予不超过企业及其职工上年度实际缴纳失业保险费总额 50% 的稳岗补贴。

30. 落实企业吸纳就业社会保险补贴政策。对企业当年招用就业困难人员，签订劳动合同并缴纳社会保险费的企业，按其就为就业困难人员实际缴纳的基本养老保险费、基本医疗保险费和失业保险费给予补贴。补贴期限除对距法定退休年龄不足 5 年的就业困难人员可延长至退休外，其余人员最长不超过 3 年。完善就业困难人员认定范围，对吸纳就业困难人员的企业，所承担的基本养老、医疗、失业保险缴费部分，予以全额社保补贴。

31. 稳定最低工资水平。按照国家要求，统筹考虑城镇居民消费价格指数、职工个人缴纳社会保险费、职工平均

工资、经济发展水平等因素，合理确定企业工资指导价，依法稳慎调整最低工资标准。

32. 降低企业人力培训成本。实施三年劳动力技能升级计划，落实新生代农民工职业技能提升计划。劳动者职业技能培训补贴范围由现行 280 个工种扩大到 500 个工种，技师由 14 个工种扩大到 200 个工种，补贴标准为每人 2000—3000 元。

33. 引导物流场站合理布局。围绕全市运输通道，争取国家资金支持我市化工、钢铁等物流园区建设，示范引领全市物流企业向规模化、专业化方向发展。同时，加快构建综合运输体系，加强综合交通基础设施配套衔接。

34. 降低企业物流成本。争取国家和省级政策资金支持九天、松花江等物流标准化应用示范企业，在快消品、农产品、药品等领域推广普及标准化托盘及循环共用。完善我市运输管理信息平台，推动企业物流信息平台与省平台对接，降低物流空驶率。推动大型物流企业开展多式联运试点，对纳入国家试点项目争取国家财政资金补助。培育国家级和省级甩挂运输试点企业，争取中央及省专项补助资金支持。

#### （五）进一步降低企业用电、用地等要素成本。

35. 降低企业用电成本。2016 年继续帮助重点工业企业争取省用电补助。帮助用电大户纳入省直购电试点。2016 年全年将为我市企业降低用电成本 3 亿元以上。对我市用电贡献大的用电大户和自备电厂将给予适当补贴。

36. 降低企业用地成本。落实工业用地优惠政策，对国家产业结构调整指导目录确定的优先发展产业、以农林牧渔业产品初加工为主的工业项目，在确定土地出让底价时给予政策优惠。在符合国家法律法规和军事航空等要求前提下，工业企业厂区范围内容积率、厂房高度不再设定上限指标限制，绿地率不再设定下限指标限制。支持企业以长期租赁、先租后让、租让结合等方式使用土地。认真履行征地拆迁中的政府责任和交地期限约定，及时化解征地拆迁引发的矛盾，避免增加企业拆迁费用及因不能按时交地带来的损失。

37. 深化资源性产品价格改革。积极落实省输配电价改革方案，推进深化输配电价改革。按照省价格主管部门要求，完善水价形成机制，推进天然气价格改革，完善天然气价格形成机制和管道燃气定价机制，落实国家天然气价格改革方案，按照我市管道天然气上下游价格联动办法，督促天然气经营企业及时调整天然气销售价格。

#### （六）引导企业内部挖潜降本增效。

38. 引导企业管理创新。选择 20 户重点企业开展“两项资金”（产成品占用资金和应收账款资金）占用压降专项行动，提高企业资金使用效率。选择 20 户企业开展管理创新试点，推行精益生产、产品全生命周期等先进管理模式。实施企业经营管理素质提升工程，年内完成 6 期 500 名企业经营管理人才培养任务。

39. 引导建立现代企业制度。深入开展私营企业建立现代企业制度试点，采取定向培育、专家辅导和咨询服务等方式，分别组织开展企业产权多元化、法人治理结构升级、内部管理规范化试点示范。到 2017 年，争取我市私营企业建立现代企业制度试点工作取得明显成效，推进 60 家骨干私营企业开展产权多元化改造，推进 10 家以上骨干私营企业成功上市和挂牌交易，努力建设一支高素质的职业经理人队伍，加快形成具有市场化经营机制、充满活力的私营企业群体。根据省政府各地要对试点企业给予重点支持的要求，对我市符合条件的试点企业，择优给予 10—20 万元市级专项支持。

40. 引导企业扩大市场营销。组织全市装备制造、医药、食品等行业 100 家企业参加国际国内产品展会，对参展企业给予展位费减免、交通及住宿费补助等政策支持。支持我市企业加入阿里巴巴诚信通平台和百度营销体系，对新进入企业给予服务费用补贴。鼓励企业建设综合电子商务平台，对符合条件的电子商务建设项目积极协助企业争取省级专项支持，并择优给予市级专项奖补。

41. 引导企业技术改造。按照《中国制造 2025 吉林实施纲要》确定的重点领域和方向引导企业增加技术改造投资。支持企业“机器换人”，加强智能化设备制造，支持企业采用新技术、新工艺、新设备、新材料开展适应供给侧改革、消费需求和产业升级的技术改造重点项目建设，对符合条件的企业技术改造建设项目给予市级专项支持，并积

极争取省级、国家级专项支持。同时积极完成“中国制造 2025”试点示范市申报工作。并以此为依托，营造制造业良好发展环境，引导制造业企业走高端化、智能化、绿色化、服务化的现代制造业道路。

42. 引导企业技术创新。支持企业改进生产工艺、攻克关键技术、开发新产品，对创建为国家级、省级、市级企业技术中心的分别给予不超过 100 万元、30 万元、10 万元的奖励。研究制定我市重大技术装备首台（套）、关键核心零部件和关键基础材料首批次奖励和保险补偿政策，推动重大创新产品产业化。对拥有自主知识产权、获得发明专利、单品产值超过 1000 万元的新产品给予适当奖励。

43. 引导企业信息化建设。支持智能制造，推进基于互联网的产品开放式设计、柔性制造等，鼓励智能工厂、数字化车间建设，推广协同研发设计、供应链管理和网络制造新模式。支持工业云、智能制造、网络化管理、电子商务平台等企业信息化建设。开展两化融合管理体系贯标试点，累计培育 10 户两化融合管理体系贯标试点企业。对完成贯标认证的企业每户给予一次性 10 万元补贴。

44. 引导企业节能降耗。支持企业推广高效节能节水和环保安全的技术、工艺和装备。鼓励企业采用合同能源管理模式进行低效电机能效提升等节能改造。支持企业绿色工厂、厂房集约化、废物资源化、能源低碳化和循环化改造等节能降耗项目建设，支持吉林化工园区实施国家级低

碳工业示范园区建设。对符合条件且有效控制生产成本的企业节能降耗项目，给予一定的资金支持。

#### （七）推动重点骨干企业降成本。

45. 强化协调服务。全力推动“三去一降一补”优惠政策精准落实。落实好市级领导帮扶组各项工作，采取“一企一策”协调解决企业运行中面临的实际困难，在开拓市场、要素保障、资金协调和降低生产成本等方面对企业进行帮扶，优先保证企业重大投资项目的基础设施及供电、供水、供气等配套条件。

46. 降低企业财务成本。对全市 100 户增长潜力较大规模工业企业开展帮扶工作，对贡献较大的企业给予贷款贴息支持，对全年产值增长 1000 万元以上企业择优给予增量奖补。

47. 扩大企业产品销售。支持汽车与化工、汽车与冶金、农产品加工与终端食品产业的融合发展，培育为吉化配套的骨干中小企业，提高本地配套率。编制市重点工程项目册，围绕政府工程和重点项目开展地产品配套对接。促进本地产品互采互用，支持吉化公司、吉林化纤、建龙钢铁、一汽吉林汽车等龙头企业，开展上下游产业链协作配套对接。

48. 推动企业转型升级。启动哈达湾地区吉铁、吉炭异地环保迁建项目；支持科技攻关及产业化项目，在新材料、通用航空、信息技术等重点领域实现新突破；深化产学研协同创新，与中科院、吉林大学等域外高校院所合作

筹建产业技术研究院，推动驻吉高校与本地市场深度融合；全力推进一汽大众 DY 整车项目开工建设；启动康乃尔 60 万吨甲醇制烯烃项目，弥补乙烯、丙烯等基础化工原料缺口；加快生物基降解复合材料等科技成果产业化步伐；抓好华微新型电力电子器件基地；鼓励永大、龙鼎等电力设备制造企业开发高端产品；支持昊宇石化、东奇科技等企业扩大产能；推进吉林吉尔吉药业健康产业园项目建设、吉林海王健康生物科技有限公司健康产业生产基地项目建成投产，推动企业向高技术、高附加值的目标升级转型。

49. 助推分离“三供一业”。加快推进央企“三供一业”分离工作，抓紧制定分离工作方案和签订分离协议，推动重点企业吉化先行实施，协调解决供热、供气分离中资产划转、资金划拨等难题。多方筹措资金，享受国企改革优惠政策，依法减免相关税费。建立绿色通道，按时限办理维修改造相关手续，减免维修改造的立项、审批中涉及的行政事业性收费。

## 附件 5

# 关于补短板的重点工作任务

为深入贯彻五大发展理念，全面落实国家、省关于全面振兴东北老工业基地的若干意见精神，积极响应国家、省关于推进供给侧结构性改革的战略部署，立足优势，做强弱项，补齐短板，重塑产业竞争力、区域竞争力，切实增强支撑发展力，现就补齐发展短板工作提出如下实施意见。

## 一、总体要求

按照中央、省关于补齐发展短板的总体要求，从我市实际出发，坚持问题导向、目标导向、效果导向，围绕夯实发展基础，着力加强交通、能源、水利、信息等城市基础设施建设，补齐基础设施短板；围绕优化产业结构，着力推进现代服务业、战略新兴产业及现代农业，补齐产业发展短板；围绕促进科技创新与经济发展深度融合，着力加快科技成果转化，补齐创新短板；围绕增强发展活力，着力营造良好环境，打造服务平台，补齐民营经济短板；围绕推进绿色发展，着力强化生态建设、污染治理，补齐环境保护短板；围绕促进发展成果共享，着力加大改善民生力度，打赢脱贫攻坚战，补齐民生保障短板。

按照“十三五”规划纲要提出的目标，到2020年，要确保城乡建设水平不断完善，经济结构持续优化，改革创新不断深入，民营经济发展提速，生态环境显著改善，人民生活质量大幅提升。

（一）基础设施体系不断完善。到2020年，铁路新建40公里以上，电气化改造300公里；新增高速公路出入口7个，境内高速公路总里程达到600公里；机场旅客吞吐量达到30万人次/年，航空产业收入达到200亿元，打造成为吉林省重要的航空产业集聚区；主城区段轨道交通里程达到39.7公里；现代能源保障体系逐步完善，风力、分布式光伏发电装机容量分别达到5万千瓦、20万千瓦，生物质能源化利用量达到435万吨，气化率达到98.6%，油页岩

开采能力达到 400 万吨，非化石能源占一次能源消费比重达到 10%，建设智能电网调度支持系统，农村电网进一步完善；水利设施保障能力明显增强，农村自来水普及率达到 80%，大江大河和水库工程基本达到国家规定的防洪标准；城镇基础设施更加完善，城市生活垃圾无害处理率达到 100%，城市污水处理率达到 96%以上；信息化基础设施水平全面提升，城区家庭具备 100Mbps 光纤接入能力，行政村基本实现光纤全覆盖，具备 80Mbps 接入能力，中心城区、县（市）城区和重要旅游景区实现公共 WiFi 全覆盖。

（二）产业发展逐步向中高端迈进。现代服务业实现新突破和跃升，基本建立起布局优、功能强、覆盖宽、效益高、促消费、纳就业的发展体系和新格局，到 2020 年，服务业增加值占 GDP 比重达到 50%，保持年均 10%的增长速度；旅游、健康、航空、信息、新材料、先进装备制造六大新兴产业加快培育；努力实现农业现代化，着力构建现代农业产业体系、现代农业生产体系和现代农业经营体系，同步构建农村人居环境保障体系、农民就业保障服务体系，到 2020 年，金珠等 36 个乡镇率先基本实现农业现代化，万昌、孤店子现代农业先导区基本建成全国现代农业示范区，中新食品区基本建成中国食品安全国际合作试验区。

（三）科技创新支撑能力明显提升。全面加强创新体系、创新平台、创新能力建设，加快实现动力转换，推进形成以创新为主要引领和支撑的发展模式；建立充分体现

创新价值的政策机制，营造鼓励创新的社会氛围，促进科技与经济深度融合；加快基础性、前沿性技术和共性技术平台建设，全面提升高端创新研发能力，有效支撑发展模式转变和产业优化升级；发挥高校和科研院所基础作用，推进原始创新、集成创新和引进消化吸收再创新，全方位提升自主创新能力，加快科技成果本地转化。

（四）民营经济发展活力进一步释放。深入推进全民创业创新，优化民营企业发展环境，培育民营经济主体，强化民营企业发展支撑，加快民营经济创新转型，全面提升民营经济发展的层次和水平，到2020年，民营经济增加值占GDP比重达到60%以上，力争每年为小微企业解决融资额度10亿元以上，为民营企业解决融资需求100亿元以上。

（五）生态环境全面改善。基本建立系统完整的生态文明制度体系，能源和水资源消耗、建设用地、碳排放总量、主要污染物排放总量得到有效控制，全面完成节能减排目标，循环经济和低碳生活模式取得积极进展，水、大气、土壤、森林等生态环境修复治理进一步加强，生态公共服务供给能力全面提高。

（六）人民群众幸福感不断增强。坚持把民生作为指南针，坚持兜住底线民生、保障基本民生、突出热点民生、关注长远民生，办好民生实事，真正实现发展成果由人民共享，到2017年，确保全地区7.3万人（其中县市6.4万人）现行标准农村贫困人口实现脱贫。

## 二、重点任务

### （一）加快提升腹地支撑能力，补齐基础设施短板。

1. 加强铁路基础设施建设。重点推进吉林枢纽铁路西环线、沈吉铁路电气化改造等项目建设，谋划推进白泉铁路桦甸段、岔路河铁路等项目建设。

2. 加强公路基础设施建设。构建“一环四射一纵二横”高速公路骨架网，“东连（珲春）西托（长春）、南通（沈阳、大连和关内）北达（哈尔滨、黑河）”的主通道全部贯通，长吉经济走廊基本形成。“十三五”期间，投资 172.5 亿元，建成通车里程 330 公里，实现“县县通”高速，续建完成吉哈高速吉林至荒岗段，新开工完成延长高速过境段、长吉高速吉林至龙嘉机场段、长春经济圈环线高速九台至双阳吉林市境内段 3 条高速公路和珲乌高速公路（G12）九站收费站扩建项目建设。完善“二纵四横九联一网”普通公路网，形成布局合理、功能清晰、层次分明的公路运输网络。推进国省干线公路升级改造，投资 83.5 亿元，建成通车 158 公里，二级及以上公路占通车总里程的 16.3%，建成国道黑大线吉林绕越线、国道龙东线桦甸段、国道绕盖线、国道珲乌公路吉林至饮马河段等重大工程。提升农村公路水平，投资 14.4 亿元，推进县乡公路、村级联网道路建设，兼顾连通工程、农村渡口和危桥改造，改建县级公路 19 条 593.3 公里、其它农村油（水泥）路 500 公里以上，农村公路优良路率达到 75%以上。

3. 加强机场基础设施建设。推进二台子机场改扩建以及北大壶、桦甸-磐石、蛟河通用航空机场建设，形成支线航空、通用航空协调发展格局，具备通用航空配套支撑服务能力，航空制造、配套产业初步形成。（责任单位：市航空办、市发改委、各地政府）

4. 加强能源基础设施建设。推动国电吉林、国电江南及源源热电扩建工程，积极推广背压机组热电联产建设项目。稳步推进水电资源开发，完成丰满水电站大坝重建，重点推进桦甸红石和蛟河抽水蓄能电站建设，积极建设小型水电站。大力发展新能源，因地制宜发展生物质直燃发电、生物质固化成型燃料、生物质气化、粪便沼气四大工程，打造吉林省重要的生物质能源产业基地。加快能源通道建设，全面实施“气化吉林”工程。推动以包家、吉林东、吉林南为支撑的500千伏双环网结构建设，建成500千伏变电站1座、220千伏变电站3座、66千伏变电站24座。提升电网智能化水平。

5. 加强水利基础设施建设。强化城市防洪减灾体系建设，基本完成吉林市城市防洪工程，全面完成五县（市）城市防洪工程。有效保护水资源，继续推进松花江干流治理，开展温德河等重要支流、中小河流以及大中型水库下游河道治理。优化水资源配置，以中部城市引松供水工程为重点，加快推进县（市）水源工程，增强地表水调控能力。继续完成水库除险加固工作。建成国家级防汛抢险应急物资储备库。完善县级农田水利设施，推进灌区渠系整

治工程建设，完善小型农田水利设施，打通农田水利“最后一公里”。实施农村饮水安全工程，保障农村供水安全。

6. 加强信息基础设施建设。推进三网融合，实现网络互联互通、资源共享。提高电信网络质量，优化广播电视网，完善固定电话通信网络，建设高速 4G 移动通信网络，启动以 IPV6 为核心的下一代互联网建设，加快建设 4G 基站等无线网络基础设施，努力创建百兆级城市带宽，实现无线互联。创建智慧城市，构建互联网应用服务、物联网信息处理和社会公共服务平台。建成“吉林市门户”网站。推进物联网在电力、交通、金融等社会民生领域应用。发展电子政务，建设网上大厅和公共服务网上平台，推进突发公共事件应急指挥中心建设。

7. 完善城镇基础设施。推进国家新型城镇化综合试点工作，加快孤店子、金珠、岔路河、北大湖省级示范城镇建设，推动小白山、越北镇、搜登站等市级示范城镇发展。建立规范城镇化投融资机制，统筹规划建设城乡区域路网、水电热气信设施，推进建设 140 公里城市地下综合管廊，探索建设海绵城市。实施城市畅通工程，改造建设城市道路、桥梁和静态停车等基础设施，形成完善的公共交通综合服务体系，加快推进轨道交通 1 号线和 2 号线主城区段、东部快速路、西部快速路、高新大路、白山大桥、中新食品区公路客运站、舒兰市公路客运总站等项目建设。加强污水、垃圾处理等环境基础设施建设，推进吉林污水处理厂一期提标改造等项目建设。加快老旧管网更

新改造，推进吉林市供水应急备用水源管线及第六供水厂、吉林热电厂热源改造等项目建设，实施雨污分流改造。打造数字化城市管理平台，加强城市综合管理，强化渣土源头治理，改革露天占道市场管理模式并实现良性运营，所有住宅小区物业管理实现全覆盖。

（二）加快产业结构战略性调整，补齐产业发展短板。

1. 打好服务业发展攻坚战。落实《中共吉林省委 吉林省人民政府关于加快服务业发展的若干实施意见》（吉发〔2016〕6号），坚持生产性服务业和生活性服务业、现代服务业和传统服务业并重，实施总量扩张、结构优化、消费升级、深化改革、扩大开放、发展要素、政策保障、环境优化八项攻坚。大力发展和完善金融市场体系，引进域外各类金融、准金融机构，推动金融产业集聚和产品创新，全面增强金融支撑能力，到2020年，金融业增加值占GDP比重力争达到5%以上。做强现代物流业，发展智慧物流、高效物流、国际物流及地方物流，做大化工、汽车等优势专业物流，加快长吉图综合物流园、傲辉农副产品物流园、统泰一网全城电商物流园等重点物流园区建设，积极支持吉林保税物流中心、安中危险化学品物流公共服务中心、博宇医药物流园等新竣工项目招商运营。提高文化产业核心竞争力，加快满族文化、夫余文化、明清船厂文化等吉林品牌文化建设，推动吉林市歌舞团文化传媒股份有限公司创新发展，增强人民大剧院等演艺载体文化服务

功能，培育交互式网络、数字文化服务等新兴业态，创建国家公共文化服务体系示范区。培育信息服务业，实施“互联网+”行动。推进房地产业良性发展，积极促进与创客等现代产业跨界融合发展。探索发展服务贸易，加快吉林服务外包产业基地建设，壮大一网全城、淘宝特色吉林市馆，发展化工等行业电商、海淘等消费电商，创建全国电子商务与物流快递协同发展试点市，争创国家跨境电子商务综合试验区。建设昌邑万达广场、河南街商业中心等城市综合体和特色商业街区，发展以亚琦国际物流商贸城、百业国际五金汽配城为核心的解放西路现代服务业集聚区。

2. 大力发展战略新兴产业。聚焦优势、主导产业，促进高端、跨界、融合发展，培育形成新的经济增长点。大力培育旅游、健康、航空、信息、新材料、先进装备制造“六大”新兴产业，提升龙头骨干企业带动作用，强化专业化协作配套能力，组织实施碳纤维研发与应用、羰基系列及功能材料产品研发、生物质资源高端化利用、绿色农用生物制品研发及产业化等产业发展示范工程；打造 10 个优势突出、特色鲜明、产业链条完整、竞争能力较强的产业基地（园区），加快推进机器人、3D 打印、高档数控机床等重大项目建设；引导企业加大研发投入，在干细胞技术产业化、IGBT、碳纤维、CAP1400 核电管道装备、秸秆转化等方面实现重大技术突破；培育新兴产业集群，重点打造长春-吉林电子产品制造产业集群、吉林-通化高性能纤维复合材料产业集群；加快建设高新区、经开区省级战略性新

兴产业聚集区，推动建设吉林市产业发展示范区，打造长吉产业创新发展集聚高地。

3. 加快推进农业现代化。积极构建现代农业产业体系、生产体系和经营体系，优化生产结构和区域布局，全面深化农村改革，发展特色效益型现代化大农业，争当全省农业现代化排头兵。推进现代农业产业体系建设。打造一二三产融合的“吉林模式”；扎实推进万昌、孤店子现代农业先导区建设；实施“健康米”工程，做大紫苏等“十大”长白山特色产业，推动休闲旅游农业提档升级，建设吉林花猪等牧业基地、蛟河、舒兰省级农产品加工示范区及桦甸、磐石都市农产品加工示范区等项目。推进现代农业生产体系建设。发挥舒兰市全省黑土地保护试点示范引领作用，建设高标准农田；以松花江流域综合治理为重点，实施永舒灌区末级渠系改造等农田水利设施工程；推广综合高产配套等新技术，引进先进农业机具，提高农业气象综合观测、人工影响天气保障能力，建设气象灾害应急通信网络等工程；完善产品质量追溯与责任追究体系，磐石市率先建设全省产地准出试点，永吉县、舒兰市创建省级农产品质量安全县，3个县（市）成立农产品检验检测中心，打造全国重要的绿色有机食品加工基地。推进现代农业经营体系建设。启动组织农民、流转土地、经营资产“三起来”工程；完成全市农村土地确权登记颁证任务；建立“天（卫星）、网（互联网）、电（电子商务）”科技信息服务格局，发展智慧农业、农业物联网、农产品电子商务、农业

社会化服务，实施吉林市智慧农业平台、国家级电子商务示范县创建、农业“云经济”、农村物流配送和综合服务网络及棋盘现代农业服务中心等工程。

### （三）加快科技创新驱动，补齐科技创新短板。

1. 完善科技创新体系。完善科技创新管理体制、机制，充分释放发展活力。加强科技发展规划、计划的统筹协调，健全立项决策、第三方评估和信息公开公示制度。完善科研评价和奖励制度，坚持市场导向，提高科技成果转化率。强化科技创新支撑和中介服务。实施科技创新服务体系建设工程，建立知识产权科技创新中心，综合创客空间、知识产权（大数据）交易所、科技大市场（技术转移中心）、信息、专利等知识产权服务，推进全市科技服务业集聚发展。培育创客空间等新型孵化器，并逐步提升市场化运营水平和融资能力。加快构建创新平台开放共享网络，推动科研基础设施和大型科研仪器向社会开放。推进完善协同创新体系。强化企业创新主体地位，探索科技型企业培育新模式，培育更多高新技术企业、科技型企业 and 科技“小巨人企业”。支持骨干企业与高等院校、科研院所组建创新联盟，通过合作研究、委托研发、技术引进等多种方式开展产学研协同创新，围绕我市产业发展需求和技术难题，合作开展相关基础研究和关键技术研究，共同承担重大科技攻关任务，参与国家和省科技计划实施，着力在“6411”产业领域突破和掌握一批核心关键技术，形成一批拥有自主知识产权和自主品牌的高端产品。

2. 打造科技创新平台。高起点规划建设科技创新城，加快推进高新北区核心区项目建设，构建科技成果交流平台和产业化孵化基地。与全国高水平科研院所积极对接，统筹整合东北电力大学、北华大学等本地科技资源，以吉林高新区和经开区为平台，深化校地合作，推进东北电力大学国家级大学科技园等平台建设。推动高等院校、科研机构、企业等建设各类科技创新平台，加快建设重点实验室、技术研发中心、工程研究中心等高水平研发机构，鼓励建设和完善大学科技园。扩大科技开放合作，通过中韩技术转移大会等平台载体，充分引进域外创新资源。实施科技创新服务智慧化工程，建立云计算科技创新大数据平台，实现“互联网+科技创新”，提高创新服务、创新管理、创新交流效率，满足企业、政府和科技工作者的创新需求。

3. 提升科技创新能力。提升科技研发能力。成立产业应用技术研究院，按照产业创新链整合信息、技术、人才、生产、市场等要素资源，研究我市相关产业发展路线图和技术路线图，以企业为主体开展产业发展重点项目的联合攻关。提升科技成果本地转化及产业化水平。围绕产业链部署创新链，围绕创新链配置科技资源，加强科技成果研发、中试、转化、推广、应用等环节的衔接，支持科技成果中间试验和应用技术开发，推动科技成果转化。结合我市产业基础和未来发展方向，实施科技重大专项和重大工程攻关，组织实施一批科技含量高、带动能力强的产

业化项目，力争在新材料、通用航空、信息技术等重点领域实现新突破。到 2020 年，R&D 经费支出占 GDP 比重达到 2%，省级以上研发机构个数 75 个，其中国家级以上研发机构 9 个。

#### （四）加快激发市场活力，补齐民营经济短板。

1. 着力放开市场准入。坚持“非禁即入”，推动《关于大力促进民营经济发展的若干意见》更有针对性、时效性，鼓励和支持民营资本和企业进入基础设施、市政公用事业、社会事业等特许经营领域，清理和废除妨碍统一市场、公平竞争的规定，推动社会资本参与 PPP 项目，加强 PPP 项目管理，做好项目规划、储备、审核等工作，并在市公共资源交易平台适时发布、组织推介和公开签约。支持社会力量依法以多元主体、多种形式兴办教育，开展放开营利性民办学历教育收费管制工作，适时放开非营利性民办学历教育收费。加快社会办医发展，鼓励和支持社会资本举办非营利性医疗机构和中医药养生保健服务机构，有序推进非政府办基层医疗卫生机构实施基本药物制度。继续深入推进简政放权，加强对取消下放的行政审批项目、事权落实及运行情况的监管和督查，切实解决放权不同步、不协调、不到位等问题；制定加强权责清单监管意见，建立健全部门事中事后监管制度，推动行政审批制度改革。全面深化商事制度改革，加快建设企业信用信息公示‘全国一张网’，全面推行工商登记全程电子化和电子营业执照，完善“五证合一”登记制度。

2.着力解决中小企业融资难问题。支持中小企业在境内外资本市场上市和挂牌，引导和鼓励企业通过资本市场进行股权融资、债权融资和资产重组等，扩大直接融资规模。鼓励企业探索发行中小企业集合债、私募债、公司债、短期融资券、中期票据等多种融资工具实现融资。放大“种子基金”融资功能，支持重点产业园区建立“助保金池”，建立政府、园区、金融机构风险共担的合作模式，扶持小额贷款公司等地方金融机构规范发展。强化吉林银行、吉林环城农村商业银行等金融机构服务功能，开展基于风险评估的续贷业务，为中小企业提供融资支持。

3.着力加快公共服务体系建设。加快建设“创客吉林”公共信息服务平台等面向民营企业的共性技术服务平台，完善市、县中小企业公共服务平台，推动服务平台标准化、服务内容国际化，积极发展技术市场，搭建技术创新联合体，为民营企业自主创新提供技术支持和专业化服务。推进一网全城、吉智工厂、松花江新城电子商务、吉林互联网众创空间等一批新兴产业“双创”和示范基地，重点培育东北电力大学国家级大学科技园等一批大学生创业园、科技企业孵化器和创业孵化基地。鼓励社会力量构建市场化众创空间，推进吉林鑫海化工加速器、吉林云耕农业大数据等专业众创空间建设，探索开放式创新创业孵化服务新模式，利用中德产业园等国际合作园区，推动创业孵化机构与域内外高校、科研院所开展技术合作。完善吉林高新区

创业中心等中小企业公共服务平台，广泛开展创业辅导、融资担保、技术支持、人才培养等服务。

4. 加快推动企业降本增效。进一步清理精简涉及民间投资管理的行政审批事项，规范中间环节、中介组织行为，全面贯彻落实国家和我省出台的取消、停征和降低标准等收费减免政策，建立收费目录清单制度、收费单位情况和收支状况报告制度、收费公示、收费单位行为监管制度，减轻企业负担。研究设立政府主导、金融机构参与的企业应急准备金，有效降低企业“倒据”成本。引导融资担保机构开展低费率担保业务。深化行政审批中介服务改革，建立与行政审批相关的中介机构数据库，并纳入市公共资源交易平台，行政机关委托开展的评估评审等中介服务，通过公开竞争方式选择中介机构，服务费用一律由行政机关支付并纳入部门预算。将市场主体年检（验照）制度改为年度报告制度。推广使用全省统一的投资项目在线审批监管平台，建立统一规范的公共资源交易平台。

5. 培育一批骨干民营企业。引导资金、技术、人才等要素向大型民营企业集聚，重点推进农业产业化、建筑产业化、化工、医药健康等行业的民营企业扩量增收，形成东福米业、康乃尔、吉神等一批龙头企业，同时围绕上下游配套、产业链延伸，培育扶持创业型、创新型、劳动密集型企业。推动个体工商户成长为私营企业，培育壮大一批核心竞争力强的民营企业集团和龙头企业。支持民营企业开拓域外市场，开展跨国经营，鼓励开展国内外技术交

流与合作，收购国外科技型企业、引进国内外先进智力及专利技术，提升国际竞争力。挖掘福源馆、新兴园等一批“老字号”品牌资源，培育壮大东北虎药业、大荒地、老爷岭等品牌影响力，鼓励开发和培育具有自主知识产权的新产品，打造一批具有较强影响力的民营品牌企业和品牌产品。

#### （五）加快推进绿色发展，补齐环境保护短板。

1. 构建生态建设和修复格局。在吉林松花江“三湖”国家级自然保护区、拉法山、龙潭山等生态功能保护区、生态敏感区和脆弱区、禁止开发区等区域划定生态保护红线。推进森林生态、水生态、湿地生态、搬迁后的老工业区以及地质灾害等重点生态环境修复工程，构建山地景观屏障、水体生态廊道，实施“清水绿带”工程，建设多层次立体绿地系统，严格执行森林采伐限额制度，继续实施“清收还林”、“三北防护林”等重点造林工程。开展黑土区水土流失综合防治工作。推进松花江城区“百里生态长廊”等河流域生态保护工程，松花江城区段生态缓冲带建设与修复等湿地系统保护项目。率先建设成为国家生态文明先行示范区。建设东北虎、梅花鹿、林蛙等长白山珍稀、濒危、特有野生动物资源保护区、保护点，建立松花江野生鱼类资源和越冬水禽保护区。

2. 加强污染防治工作力度。制定并实施大气污染防治计划，加强工业企业大气污染综合治理，开展面源污染治理，加强机动车污染防治、严格管控施工、工地及道路扬

尘，加强餐饮单位油烟整治，制定并实施水污染防治计划，加强松花江重点流域及温德河等主要支流综合治理、重点建制镇污水处理、市区污水排水区域规划建设、地下水污染治理，重点治理与监测松花江、松花湖等重要水源地。开展污染土壤修复与综合治理试点示范。大力推进清洁生产，鼓励重金属行业、产能过剩行业、重点企业开展清洁生产审核，重点抓好冶金（含有色）、建材、化工、火电、造纸、医药等重点行业清洁生产审核，从源头控制污染物排放。

3. 推进资源全面节约和循环利用。开展“车、船、路、港”千家企业节能低碳行动，全面推进工业、建筑、交通等重点领域节能；开展全民节水行动计划，推广高效节水技术和产品，建设城市中水利用管线，到2020年，吉林市用水总量控制在29.93亿立方米以内；盘活闲置低效利用土地，五年累计新增建设用地7.28万亩；推动污泥无害化处理、燃煤发电机组环保升级改造、重点行业污染物深度处理等减排工程建设；构建循环型工业体系，推进矿产资源和工业“三废”综合利用、再生资源回收利用，促进企业循环式生产、园区循环式发展、产业循环式组合；积极推进吉林市国家循环经济示范城市、“城市矿产”示范基地、化学工业园区循环化改造试点、国家餐厨废弃物资源化利用和无害化处理示范城市建设。加强秸秆综合利用，推广秸秆还田、秸秆养畜、秸秆沤肥、秸秆栽培食用菌、秸秆工业利用等技术，建立玉米秸秆多元化应用等循环农业发展模

式，推进吉林市秸秆综合利用重点城市和永吉县、磐石市、蛟河市秸秆综合利用及禁烧重点县建设工作。

4. 建立健全生态补偿制度。建立生态文明制度，培育生态文化，落实国家和省主体功能区规划，建立健全开发与保护地区、受益与保护地区、上下游地区之间地方性生态补偿政策体系。建立健全资源有偿使用机制，推行用能权、碳排放权、排污权交易制度，完善环境污染第三方治理，全面推行合同能源管理。完善生态环境监管制度，实行领导干部自然资源资产和环境责任离任审计，建立生态环境损害责任终身追究制度。

#### （六）加快发展成果共享，补齐民生保障短板。

1. 全力打赢脱贫攻坚战。精准扶贫精准脱贫，确保到2017年全地区现行标准下农村贫困人口全部脱贫，稳定实现农村贫困人口“两不愁、三保障”，贫困地区农民可支配收入增幅高于全国、全省平均水平，基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平。抓好精准识别、建档立卡，抓住“扶贫对象、项目安排、措施到户、驻村包保、脱贫成效”等关键环节，建立精准扶贫台帐，锁定贫困人口，根据不同致贫原因，有针对性地制定精准扶贫计划，加大力度推进多元化组合扶贫，实施“六个一批”精准扶贫措施到户到人。稳定发展贫困村屯主导优势产业，壮大旅游、电商等新业态扶贫产业，开发“种养加”扶贫项目，努力扩大就业创业渠道。提高贫困村屯教育、文化、卫生、医疗等社会服务均等化水平，改善生产生活条件，解决道路、安全饮水、危

房改造等问题。建立多元精准投入增长机制。加大政府专项扶贫资金投入，鼓励倡导社会各界、各类企业参与扶贫开发。完善精准扶贫责任体制。落实党政主要领导第一责任人制度，实行各级领导包保，完善县为重点、工作到村、扶贫到户的工作机制，实现 109 个省级贫困村全覆盖。建设贫困村屯道路 460 公里，新建及改造 0.4 千伏线路 100 公里，完成 232 个符合条件的建档立卡贫困户住房改造任务。加大金融、财政扶持力度，支持光伏、旅游和畜牧业扶贫项目，滚动开展 109 个村整村推进项目建设。

2. 优先发展教育事业。加大基础教育投入力度。扩大学前教育资源，加快标准化进程，力争全市每个乡（镇）至少办好 1 所公办中心幼儿园，大力扶持普惠性民办幼儿园发展，学前三年毛入园率达到 80%。优质均衡发展义务教育，九年义务教育巩固率达到 99.8%。开展区域义务教育优质均衡发展改革试验，实施“义务教育免试就近入学”，推进城区义务教育学校布局调整，编制实施《城区教育资源布局调整发展规划》。特色发展高中教育，推进普通高中培养模式改革，与中等职业教育协调发展，构建与高等学校联合培养人才的对接机制，城镇高质量普及高中阶段教育，农村基本普及高中阶段教育，高中阶段毛入学率达到 95% 以上。创新发展职业教育，优化职业教育布局和专业设置，职业学校集团化办学覆盖率达到 100%，重点办好 5 个示范性职业教育集团。按照“1+4”模式推进吉林市职业教育产业园区建设，保障 90% 的残疾学生接受职业教育和技能培

训。积极推进现代学徒制度试点和老工业基地产业转型技术技能人才双元培育改革试点，建立健全有利于促进校企双元育人的体制机制，构建和完善职业教育产教融合制度体系，推进吉林特色的现代职业教育体系建设。加强职业教育专业、实习实训基地建设。引导社会力量兴办职业教育，依法支持和规范民办教育多元发展。支持东北电力大学、北华大学等高校建设成为国内、省内一流大学和一流学科，鼓励具备条件的普通本科高校向应用型转变。

3. 创新发展医疗卫生事业。构建整合型医疗卫生服务体系。全面深化医药卫生体制改革，破除以药养医制度，推动医药分开，执行国家基本药物制度，全面启动药品集中采购平台规范化建设，落实公立医院基本药物采购新机制。加强医疗卫生服务体系建设，优化医疗资源结构和布局，促进优质医疗资源下沉，提高基层医疗卫生机构能力建设。推进吉林市中心医院、吉林市人民医院、吉林中西医结合医院等三级医院合理化发展，加强妇产、儿童、精神、肿瘤、传染病、职业病、地方病等专科性医院及康复医疗机构建设。各县（市）政府着力加强县级医院及县级中医院能力建设、发挥其辖区内医疗中心作用。重点加强乡镇卫生院、村卫生室和社区卫生服务中心（站）等基层医疗卫生机构能力建设。完善临床医师规范化培训制度，加强卫生计生管理人員和医院院长职业化培训，加强基层卫生人才和短缺人才培养，实施乡镇卫生院全科医生特设岗位计划，完成订单定向免费培养乡村医生任务。

4. 加快推进棚户区改造。重点推进南部新城区域、经开区西区、西安路北棚户区等棚户区改造。积极推进棚户区改造货币化安置，从商品住房市场中组织房源，科学制定安置方案，合理确定购买价格，鼓励房地产开发企业将库存商品住房作为安置房源，引导棚户区改造对象自主选择购买。进一步创新棚户区改造及配套基础设施建设的贷款融资模式，采取政府购买棚改服务、政府和社会资本合作（PPP）、发行政府债券、债贷组合等形式，争取国家开发银行、农业发展银行等贷款资金支持。创新征收方式，加强与法院等部门的密切配合，加快房屋征收进度。加大采煤沉陷区改造力度，积极争取国家、省政策和资金支持。加快哈达湾老工业区搬迁改造和棚户区改造，有序推进老旧小区综合整治，到2020年，基本完成现有城镇棚户区、城中村和危房改造任务，基本消灭“城中村”。

吉林市人民政府

2016年7月13日