

去产能拓展动能转换新空间

去产能位列供给侧结构性改革“五大任务”之首。《山东新旧动能转换综合试验区建设总体方案》明确提出，坚持分类施策、多措并举、标本兼治，综合运用市场机制、经济手段和法治办法，积极稳妥化解过剩产能、坚决淘汰落后产能，建立市场化调节产能的长效机制，促进各类要素资源优化配置。



图①：山钢集团济钢炼铁厂3号1750立方米高炉最后一炉。图②：聊城信发集团烟囱实现成功爆破。图③：枣庄陶庄煤矿正在拆除升降矿井设备。（资料片）

总体要求

坚持分类施策、多措并举、标本兼治，综合运用市场机制、经济手段和法治办法，积极稳妥化解过剩产能、坚决淘汰落后产能，建立市场化调节产能的长效机制，促进各类要素资源优化配置

去产能重点

重点化解钢铁、煤炭、电解铝、火电、建材等行业过剩产能，保持合理的产能利用率

去产能路径

逐步提高环保、能耗、水耗、安全、质量、技术标准，加强财税、金融、价格、土地等政策的协调配合，通过严格审批核准、严控新增融资、实施差别化水价电价等举措，依法依规倒逼落后产能加快退出

完善保障

创新职工安置、债权债务处理等去产能配套政策

明确去产能重点

在去产能重点上，《方案》提出，妥善处理政府和市场、短期和长期、存量和增量、供给和需求关系，重点化解钢铁、煤炭、电解铝、火电、建材等行业过剩产能，保持合理的产能利用率。

根据部署，山东将统筹推进钢铁产能优化升级和集中布局，依法依规加大生铁、粗钢去产能工作推进力度，支持钢铁企业转型开发高铁、核电、船舶、海洋工程等领域重大技术装备所需高端钢材产品，结合济钢产能化解调整和压减内陆钢铁产能工作，建设日照先进钢铁制造产业基地。压缩煤炭生产规模，积极引导安全无保障、资源枯竭、赋存条件差、环境污染重、长期亏损的煤矿产能有序退出。加快推进煤矿企业兼并重组，提高行业集中度。

2017年，山东在钢铁、煤炭去产能方面，以“僵尸企业”处置为抓手，加快出清低端落后产能。在完成国家下达的钢铁去产能任务的同时，严厉查处“地条钢”企业，合计产能675万吨。省发改委数据显示，去年9月，国家下达的生铁175万吨、粗钢527万吨去产能任务就已完成，比目标时间提前3个月；煤炭退出产能351万吨，比计划多退出115万吨。同时，山东坚持全覆盖、零容忍，全面排查、坚决取缔制售“地条钢”违法违规行为，共查处企业37家，合计产能675万吨。

在违法违规电解铝项目清理方面，《方案》要求，清理整顿电解铝行业违法违规建设和盲目新增产能项目，采用替代关停方式留存高端产能、装备，引导企业规范健康发展，

继续保持电解铝行业世界竞争力。同时，推动火电、建材等行业减量减产，严控新增产能。加大小化工、小炼油整治力度，淘汰“小散乱”低端产能。加快淘汰低速电动车产能，严格治理低速电动车违规生产和违法使用，防范新能源汽车产业低水平盲目发展。

2017年，山东按照国家部署要求，组织开展了调查摸底，彻底摸清了电解铝产能底数。全省共关停电解铝产能322.25万吨，超额完成国家任务。

“由于市场供求关系得到改善，带动电解铝价格提高，企业效益反而有所增长，实现了国家认可、企业受益、职工稳定、环保达标的多赢效果。”省发改委相关负责人表示。

优化去产能路径

《方案》明确，山东将逐步提高环保、能耗、水耗、安全、质量、技术标准，加强财税、金融、价格、土地等政策的协调配合，通过严格审批核准、严控新增融资、实施差别化水价电价等举措，依法依规倒逼落后产能加快退出。

“压减”与“淘汰”需双管齐下。《方案》明确山东将建立钢铁产能等置换指标市场化交易平台，开展产能置换指标交易。通过转型转产、搬迁改造等形式，支持企业跨地区、跨所有制兼并重组，严禁落后产能转移。压减过剩产能的同时，落后产能的淘汰也不能打折扣。山东将加快城市更新改造，支持济南等城市开展城区老工业区搬迁改造，积极创建老工业区搬迁改造示范工程和示范区。

“我委没有以任何方式、任何名义审批、核准、备案钢铁、水泥等产能严重过剩行业新增产能项目。”省发改委主任张新文说。在淘汰落后产能的同时，山东也将加强市场供需趋势研判和信息引导，防止新兴产业一哄而上、盲目投资、重复建设，形成新的产能过剩。

据了解，山东将坚持尊重产业发展规律与改善宏观调控相结合，综合运用法治化、市场化手段，分类施

策、多措并举、标本兼治，引导企业压减过剩产能、淘汰落后产能，扩大有效供给，提高供给结构适应性和灵活性。

优势互补、合作发展也是产能调整的重要抓手之一。山东将充分利用国家间多边合作机制，鼓励优势产能多种方式“走出去”。

“走出去”，可以通过科学调整产业布局、环保搬迁和梯度转移等，支持企业跨地区跨所有制兼并重组，以优化技术路线和产品结构，形成分工合理、优势互补、错位发展的特色经济。”省宏观经济研究院区域经济研究所所长高福一。

完善政策保障体系

去产能不是一项独立的改革，它还需要配套的改革。《方案》指出，要创新职工安置、债权债务处理等去产能配套政策。

职工安置是去产能工作的重中之重。《方案》明确，要健全企业主体与社会保障相衔接的职工安置机制，优化奖补标准，创新再就业措施，支持钢铁、煤炭、原油等产区打造创新创业平台。

据悉，山东将把去产能与深化国企改革、推进企业兼并重组和升级改

造相结合，对现有资产资源仍有一定价值的僵尸企业，鼓励和支持优质企业实施收购重组，以产权转让、资产置换等多种方式盘活有效资产。对重组有难度的企业，鼓励和支持企业通过经营托管、厂房及设备租赁等途径盘活资产。对资不抵债、重组无望的僵尸企业，在评估风险和成本的基础上，推动其依法破产清算。

化解债权债务，也要多管齐下。《方案》要求，支持金融机构做好呆账核销和抵债资产处置，完善不良资

产批量转让政策。按照市场化、法治化原则，对优化重组“僵尸企业”的市场主体，合理确定并购贷款利率、贷款期限。探索设立企业破产专项基金，多渠道筹集资金，专项解决“僵尸企业”及去产能企业破产启动经费和资产处置资金周转等问题。对母公司承担的关闭去产能企业及“僵尸企业”贷款，由债权人与债务人平等协商减息等，由债权人与债务人平等协商减息等相关债务重组方案，并按法律程序核准后生效。研究去产能和产业升级企业停产期间城镇土地使用税政策。

去产能如何做到既“狠”又“巧”？

化解过剩产能是供给侧结构性改革的重要任务，是转变发展方式和推动新旧动能转换的必然要求。

《方案》明确提出，坚持分类施策、多措并举、标本兼治，综合运用市场机制、经济手段和法治办法，积极稳妥化解过剩产能、坚决淘汰落后产能，建立市场化调节产能的长效机制，促进各类要素资源优化配置。

“当前形势下，去产能是山东实现转型升级、产能过剩行业走出困境的不二之选。”省宏观经济研究院院长刘冰开宗明义。

先进产能成长空间不断增大

根据《方案》，山东将重点化解钢铁、煤炭、电解铝、火电、建材等行业过剩产能。

“去产能重点的划定，首先是由市场决定的。市场的逻辑是，成本低、利润高的企业胜出，成本高、亏损的企业淘汰，企业是否退出市场要看市场。”刘冰说。

“此外，环保标准、能耗标准、安全标准等硬性标准也是下一步结构性去产能的重要参考。”省宏观经济研究院区域经济研究所所长高福一补充道。

刘冰同时提醒，经济下行压力之下，万万不能再走“两高一资”的老路。去年以来，通过重点行业去产能、环保督查等措施，我省先进产能成长空间不断增大，能耗总量自改革开放以来首次下降。采访期间，很多企业反映，“散乱污”企业出清，纠正“劣币驱逐良币”，为企业创造了良好环境。

去产能是手段，转型升级是目的

有了思路和重点，还应有清晰的去产能路径。

《方案》明确提出，坚决遏制过剩产能扩张，加快淘汰落后产能。

省发改委主任张新文介绍，在“地条钢”处置方面，山东坚持全覆盖、零容忍，全面排查，坚决取缔制售“地条钢”违法违规行为。下一步，要坚决防止已经化解的过剩产能死灰复燃，尤其是“地条钢”方面，真正做到中频炉、工频炉彻底拆除，工作台彻底拆除，防尘罩和铁轨彻底拆除，变压器彻底拆除，厂内原材料彻底清除。

“淘汰”落后”与“压减”过剩”也不应混为一谈。《方案》提出，综合运用法治化、市场化手段，引导企业压减过剩产能、淘汰落后产能。

“去产能不是目的，而是一种手段。”省政府研究室副主任赵昌军表示，通过去产能，目的是要实现转型升级，从而在新一轮的经济竞争中能够赢得先机，争取主动。

去产能绝非一蹴而就，甚至会有反复。《方案》明确要求妥善处理政府和市场、短期和长期、存量和增量、供给和需求关系。根据市场需求和形势变化，适时调整去产能范围、领域和力度，使产能利用率保持在合理区间。

“一方面，市场竞争的优胜劣汰是化解过剩产能最为有效的工具，在具体实践中必须让市场机制充分发挥作用。另一方面，钢铁、煤炭等过剩行业的企业体量较大，在一些地方是主要税收来源。有的地方政府通过财政补贴、提供廉价能源、放松环境监管等手段保护本地落后企业，导致低效率企业难以被逐出市场。对于这种非正常现象，就要用行政命令强制推进。因此过剩产能的化解，既要‘狠’，也要‘巧’。”高福一说。

处置僵尸企业一企一策

在化解过剩产能过程中，处置僵尸企业是“牛鼻子”。《方案》明确，探索设立企业破产专项基金，多渠道筹集资金，专项解决“僵尸企业”及去产能企业破产启动经费和资产处置资金周转等问题。

“山东正加大对省管‘僵尸’企业和大额亏损企业处置力度，124户僵尸企业处置有望按期完成。”省国资委主任张斌说，处置“僵尸企业”，山东坚持“一企一策，分类处置”的原则。

“对于现有资产和资源仍具有一定价值的‘僵尸’企业，采取资产重组、债务重组等方式剥离不良资产，整合盘活优质资产，提升企业经营效益空间。对于破产退出的僵尸企业，着力解决手续不全、债务涉诉、资产查封等遗留问题，破除流动性障碍，盘活企业资产，确保依法规范推进，职工利益不受损失。”省国资委资本运营与收益管理处处长秦春玲告诉记者。