

# 中共宿州市委文件

宿发〔2016〕19号



## 中共宿州市委 宿州市人民政府 关于深化国资国企改革的实施意见

(2016年8月26日)

为深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话和视察安徽重要讲话精神，根据《中共中央 国务院关于深化国有企业改革的指导意见》（中发〔2015〕22号）和《中共安徽省委 安徽省人民政府关于深化国资国企改革的实施意见》（皖发〔2016〕23号）要求，结合我市实际，就全面深化国资国企改革，制定本实施意见。

### 一、总体要求

1.指导思想。认真贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，

按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，坚持和完善基本经济制度，坚持社会主义市场经济改革方向，坚持增强活力和强化监管相结合，坚持党对国有企业的领导，坚持有利于国有资本保值增值、有利于提高国有经济竞争力、有利于放大国有资本的标准，着眼于发挥国有企业对经济增长的重大牵引作用，紧密结合深化供给侧结构性改革，完善国有资产监管体系，推进国有企业改革，优化国有资产布局，增强国有企业竞争力，坚定不移地做强做优做大国有企业，为促进我市经济和社会发展作出积极贡献。

2.基本思路。以混合所有制为重要形式，积极引入非公资本参与国有企业改制重组，实现投资主体多元化。以董事会建设为核心，建立董事会和董事评价办法，强化对董事的责任追究。以建立国有资产监管权力清单和责任清单为重点，通过分类改革、分类考核、分类监管等方式，深化国有资产监管。以建设多层次资本市场为平台，在国有企业中逐步开展多类型政府和社会资本合作试点，鼓励社会资本投资或参股基础设施、公用事业、公共服务等领域项目，促进国有资本和各类社会资本扬长避短，合理组合。以规范公司法人治理结构为着力点，探索推行职业经理人制度，培育一批懂经营、善管理、能创新的企业家队伍，为国有企业健康发展提供强有力的人才支撑。

3.工作目标。 到 2020 年，市本级国有企业及机关事业单位

持有的经营性国有资产实现统一监管；具备条件的市属国有企业股份制改造任务完成，现代企业制度基本建立，3-5 家企业在多层次资本市场上市；国有资产重组步伐加快，市直国有企业整合为 20 家左右，完成“僵尸企业”出清；加强国有资本投资运营平台公司建设，授权产权持有单位履行出资人职责的体系初步建立；国有资本回报率不低于社会资本的平均水平，国有企业保值增值责任全面落实；着力加强党的建设，党组织在国有企业的政治核心作用得到充分发挥。

## 二、分类推进国有企业改革，促进经济效益和社会效益有机统一

4.划分国有企业类别。将市属国有企业划分为商业类和公益类，主业处于充分竞争领域的商业类国有企业，主要包括工业、交通运输、商贸物流、金融、电力等领域企业；承担政府重大专项任务的商业类企业，主要包括政府投融资平台、国有资本投资运营公司、重大基础设施建设投资企业等。公益类企业主要包括城市供水、供气及供热、污水处理、公交运营等。市属国有企业总体上属于充分竞争领域的商业类企业。市国资委、各园区、城投、工投和交投等履行出资人职责的机构对照上述分类原则制定所出资企业分类方案，报市政府批准。在此基础上制定分类改革方案和分类监管方案。原则上市属国有企业从 2017 年开始分类定责、分类考核。

5.分类推进改革。主业处于充分竞争行业的商业类企业，原则上都要实施股份制改革，引入其他国有资本或非国有资本实现股权多元化，国有资本可以绝对控股、相对控股，也可以参股。对这类企业重点考核经营业绩指标、国有资产保值增值和市场竞争力。主业承担政府重大专项任务的商业类企业，要保持国有资本控股地位，支持非国有资本参股。对需要实行国有全资的，也要引入其他国有资本实行股权多元化。这类企业主要考核经营业绩指标和国有资产保值增值。公益类企业可以采取国有独资形式，具备条件的也可以推行投资主体多元化，还可以通过购买服务、特许经营、委托代理等方式，鼓励非国有企业参与经营，引入市场机制，提高公共服务效率和能力。对这类企业考核要引入社会评价机制，主要考核成本控制、产品和服务质量、营运效率和保障能力，同时区别不同情况增加考核经营业绩指标和国有资产保值增值情况。到 2020 年，要建立覆盖全部市属国有企业的国有资本经营预算管理制度，国有资本收益上缴财政比例提高到 30%以上。

### 三、积极稳妥发展混合所有制经济，建立完善现代企业制度

6.积极探索员工持股。稳步推进混合所有制企业员工持股，对符合条件的国有科技型企业实施股权激励，高新技术企业和创新型企业，可实施科技成果入股和专利奖励。鼓励国有控股上市公司开展市值管理，实施股票期权、限制性股票等多种形式的股权激励。员工持股主要采取增资扩股、出资新设等方式，允许以

自然人或投资公司、股权信托、有限合伙企业等形式持股。

7.持续推进股份制改革。推行产权多元化改革，积极引入各类资本参与国有企业股份制改革，提升管理水平，增强企业创造力和活力；通过将非经营性资产、低效资产剥离至专业化管理和处置平台的方式，积极创造条件，将更多地的资产注入上市公司，推进企业集团整体上市；探索采取优先股形式管理国有资本，在少数特定领域探索建立特殊管理股制度；鼓励国有资本以多种形式入股管理水平高、社会效益好的非国有企业；鼓励社会资本投资或参股基础设施、公用事业、公共服务等领域项目，促进国有资本与各类社会资本扬长避短、合理组合。

8.健全公司法人治理结构。符合条件的市属国有企业要全部建立董事会和监事会，切实落实和维护董事会依法行使权利和监事会依法监督权力，确保公司结构协调运转、有效制衡；从现职国有企业领导人员当中选聘一批经验丰富者转任专职外部董事；选取3家企业有步骤构建外部董事占多数的董事会组织结构；建立完善董事会和董事评价办法，强化考核评价和管理；企业经理层原则上由董事会负责选聘，充分运用市场杠杆，调动经营层的积极性。

9.建立企业领导人分类分层管理制度。坚持把党管干部原则与董事会依法选择经营管理者以及经营管理者依法行使用人权相结合，根据不同企业类别和层级，实行选任制、委任制、聘任制

等不同方式，逐步建立与现代企业制度相适应的用人机制。上级党组织和国资委管理机构按照管理权限加强国有企业领导人的管理，依照有关规定和法定程序推荐、提名和选用；除市管干部外，市本级企业逐步推行市场化用工制度，企业用人原则上采取公开招聘、竞争上岗的方式通过人才市场进行招录，形成以合同管理为核心，以岗位管理为基础的市场化用工制度，使企业各类管理人员能上能下，能进能出；探索推行职业经理人制度，实行内部培养和外部引进相结合，董事会按市场化方式选聘和管理职业经理人，开展现有经理层整体向职业经理人过渡试点。

10.完善企业领导人员激励与约束机制。对党委政府及其部门任命的国有企业管理人员，合理确定基本年薪、绩效年薪和任期激励收入的比重和水平；对市场化选聘的职业经理人实行市场化薪酬分配机制；探索开展以企业经济效益增量为来源的激励试点；对基金管理公司管理团队和业务骨干实施参股和跟投试点，对科技创新型、高成长性和示范性产业项目团队实施分红激励试点，对完成重要专项任务的项目团队和业务骨干实施奖励试点。同时坚持激励与约束相结合，建立健全业绩挂钩、财务审计、信息披露、延期支付、追索扣回等约束机制。

11.进一步创新企业薪酬机制。遵循“企业工资总额增幅不高于利润增幅，职工平均工资增幅不高于劳动生产率增幅”基本原则，进一步落实企业内部薪酬分配权，完善国有企业工资总额管理办

法。推进全员绩效考核，合理拉开收入分配差距，逐步建立与劳动力市场相适应、与企业经济效益和劳动生产率挂钩的工资决定和正常增长机制。

#### 四、完善国资管理体制，实现以管资本为主的深刻转变

12.推进国资监管机构职能转变。坚持权力以出资为限、监管以法规为限，推进国资监管机构职能向以管资本为主转变。市国资委要按照改革要求，建立和完善权力清单和责任清单，重点管好资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全，不行使政府公共管理职能，不干预企业自主经营权。对市属国有企业的公共管理职能一律由政府主管部门负责。

13.加强国有资本投资运营公司建设。推进市城投、市交投、市工投向国有资本投资运营公司转变，三大公司在服务政府战略目标的基础上，通过股权运作、价值管理、有序进退等方式，促进国有资本合理流动。今后，除政府授权外，行政事业单位原则上不再出资组建国有企业。到 2020 年，所有具备条件的市行政事业单位的经营性国有资产全部划转到三大平台公司进行管理。市国资委要将行使的投资计划、部分产权管理和重大事项决策等出资人权利授予投资运营公司行使，由投资运营公司按照市国资委授权依法管理所属企业。

14.推动国有资本合理流动、优化配置。市国资委要严格管好国有资本布局，有序推动国有资本从不具备优势的传统产业和价

价值链低端退出，向重要基础设施建设、公共服务以及现代服务业、战略新兴产业等领域集中，形成经济发展新的动力源和增长点。对长期净资产收益率低于银行贷款利率或亏损的国有商业类企业要限期退出，保障市场出清、社会稳定。通过设立若干专业化投资基金，聚焦引领企业转型升级和产业集聚，牵头新上一批高端制造、新材料、节能环保、金融服务、研发设计、第三方物流等项目。

## 五、切实强化监督，防止国有资产流失

15.加强内部监督。明确企业内部监事会、审计、纪检监察、财务等部门的监督职责，落实企业内部监事会、职工代表大会对董事、经理和其他高级管理人员的监督；设置由外部董事组成的审计委员会，建立审计部门向董事会负责的工作机制。

16.加强出资人监督。国资委要依法设立监事机构，切实履行出资人监督责任，在企业关键业务、改革重点领域，加强事前、事中、事后监督。市国资委要建立每年定期报告制度，逐户向政府报告市属重点企业的监督检查情况。切实保障监事会主席依法行权履职，落实外派监事会的纠正建议权、罢免或者调整建议权，建立监事会主席督促整改约谈机制。市国资委、各园区及国有资本投资运营公司都要开展总会计师由履行出资人职责机构委派的试点。

17.强化专项监督。建立对企业国有资本的经常性审计制度，



对国有企业领导人坚持离任必审，完善任中审计，任期内至少审计一次；市监察机关和市国资委要定期开展企业领导人员廉洁从业等方面的监督检查，并向市政府报告结果。

18.强化社会监督。市属国有企业逐步建立真实、完整、及时的重大信息公开披露制度，依法依规、及时披露公司治理及管理结构、经营情况、财务状况、关联交易、企业负责人薪酬等信息，保障社会公众对国有资产运营的知情权和监督权。

19.强化责任追究。建立国有企业重大决策失误、渎职责任追究和倒查机制，严厉查处侵占、贪污、输送、挥霍国有资产和逃废金融债务的行为。建立健全企业国有资产监督问责机制，对企业重大违法违纪问题敷衍不追、隐匿不报、查处不力的，严肃追究有关人员的失职渎职责任，视不同情形给予纪律处分或行政处分，构成犯罪的，由司法机关依法追究刑事责任。

六、加强国有企业党组织建设，进一步发挥党的政治核心作用

20.切实加强国有企业党的组织建设。要把加强党对国有企业的领导与完善公司治理统一起来，创新国有企业党组织发挥政治核心作用的途径和方式。要将党建工作要求纳入企业章程，明确国有企业党组织在公司法人治理结构中的地位。各国资监管机构要定期组织检查，检查中发现对中央、省委、市委精神落实不到位的，一律由其监管机构责令其限期整改。在国有企业改革发展

中，坚持党的建设同步谋划、党的组织和工作机构同步设置，党组织负责人及党务工作人员同步配备，党的工作同步开展。建立和完善双向进入、交叉任职的领导体制，符合条件的党组织领导班子成员可以通过法定程序进入董事会、监事会、经理层。董事会、监事会、经理层成员中符合条件的党员可以依照有关规定和程序进入党组织领导班子。

21.进一步加强国有企业领导班子建设和人才队伍建设。强化党组织在企业领导人员选拔任用、培养教育、管理监督中的责任。支持董事会依法选择经营管理层、经营管理层依法行使用人权。加强对国有企业领导人员尤其是主要领导人员的日常监督管理和综合考核评价，及时调整不胜任、不称职的领导人员。党组织领导班子成员要认真开展“两学一做”，严格按照“三严三实”的要求，坚决做到以上率下，以身作则，正确履职行权。大力实施人才强企战略，实施重点人才培养开发工程，完善人才吸引、培养、使用的激励约束机制。

22.进一步落实国有企业党风廉政建设“两个责任”。国有企业党组织要切实履行好主体责任，纪检机构要履行好监督责任。推动国有企业纪律检查工作双重领导体制具体化、程序化、制度化，强化上级纪委对下级纪委的领导。坚持“一案双查”，综合运用批评教育、诫勉谈话、通报批评、组织处理、纪律处分等方式追究主体责任、监督责任，使问责成为制度、成为常态，努力构筑企

业领导人不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制。

## 七、加强组织领导，为国资国企改革创造良好环境

23.加强组织领导。成立市国有企业改革领导小组，统一领导国资国企改革工作，办公室设在市国资委。各责任主体按照《意见》安排细化目标任务，落实责任分工，强化督促落实，形成统一领导、分工协作、部门联动、齐抓共管的工作格局。

24.强化部门协作。建立政府和国有企业合理分担成本机制，国有资本经营预算支出优先用于解决国有企业的历史遗留问题。严格遵守财经纪律，市属国有企业所有产权、股权、资产交易等收入都必须按相关规定使用，改制结余资金由市国资委统筹解决国有企业改革遗留问题。改制企业的职工安置方案由市人社部门批准，改制资金的拨付经国资委报经市政府同意后，由其出资人或行业主管部门负责组织实施；信访维稳等依法由企业主管部门负责。

25.规范改革程序。在国有企业改革过程中，国资委必须充分履行监督、规范和指导责任。企业主管部门即产权持有单位改革前要进行风险评估，准确把握改革的次序、节奏和力度；改革工作一旦启动，要按照国家有关法律法规，规范推进改革，精心组织实施，严格审核把关，并按照《宿州市市属国有企业重大事项报告制度》和《宿州市市属国有企业混合所有制改革指引》履行程序；企业改革每一环节必须充分听取职工意见和建议并履行民

主程序，做好全过程档案整理工作，确保改制工作经得起历史检验。

各县区人民政府要根据本实施意见精神，结合实际，研究制定具体实施办法。

金融、文化等国有企业改革另有规定的，依其规定执行。

---

发：各县、区委，各县、区人民政府，市直各单位。

---

中共宿州市委办公室

2016年8月26日印发

---