中共江苏省委江苏省人民政府关于全面深化国有企业和国有资产管理体制改革的意见（苏发〔2014〕9号）

（苏发〔2014〕9号　2014年5月26日）

为深入贯彻落实党的十八届三中全会和省委十二届六次全会精神，全面深化我省国有企业和国有资产管理体制改革，优化国有经济布局和结构，加快发展混合所有制经济，不断增强各类所有制经济活力，推动经济持续稳定增长，现提出如下意见。

一、总体要求

　 （一）指导思想

　　以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，认真贯彻落实党的十八大、十八届三中全会和习近平总书记系列重要讲话精神，以及省委十二届六次全会精神，坚持和完善基本经济制度，坚持市场化改革方向，完善国有资产管理体制，优化国有经济布局和结构，加快发展混合所有制经济，建立健全现代企业制度和公司法人治理结构，提高国有资本运营效率，更好地实现国有资产发展目标和承担社会责任，为又好又快推进“两个率先”、谱写中国梦江苏篇章作出更大贡献。

（二）基本原则

坚持和完善基本经济制度。毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，加快发展混合所有制经济，推进各类所有制经济优势互补、相互促进、共同发展。

坚持市场化改革方向。处理好政府推动和市场运作的关系，更加注重通过经济手段、市场化方式推进国有经济布局结构调整和国有企业股权多元化改革，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。

坚持以破解问题为导向。以解决影响我省国有企业发展的突出矛盾和问题为导向，以破除体制机制障碍为重点，以管资本为主转变国有企业管理方式，完善国有资产管理体制，增强国有资产监管的系统性、规范性、有效性。

坚持积极稳妥推进。坚持积极探索、大胆创新和严谨务实相结合，整体推进，重点突破，稳妥操作，调动广大职工支持改革的积极性，为全面深化国有企业和国有资产管理体制改革创造良好氛围。

（三）主要目标

到2020年，构建完成具有江苏特色的国有经济布局和结构，企业国有资本在基础设施、能源资源、公共服务、战略性新兴产业、金融投资等重要领域的集聚度达到80%以上。培育一批在全国同行业具有一定影响力的优强企业，形成一批行业“排头兵”。国有经济规模实力、质量效益和影响带动力在全国各省区处于领先地位。

国有企业公司制改革全面完成，股份制、混合所有制成为国有企业的主要形式，上市公司、国有资本投资运营公司明显增加，国有资产证券化率明显提升。国有企业全面建立现代企业制度，公司治理规范有效，国有企业管理体制和经营机制与市场经济相融合。

　　实现政府公共管理职能和出资人职能分开。坚持“政企分开、政资分开、所有权和经营权分离”原则，政府公共管理部门履行宏观调控、市场监管、行业管理职能，国资监管机构依法履行出资人职责，按照权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合的要求，形成规则统一、权责明确、管理科学的经营性国有资产监管全覆盖体系。

二、调整优化国有经济布局结构

（四）进一步明确国有企业功能定位。按照国有企业承担的职责、业务特征、市场属性、资源配置方式的差异，将企业分为公共服务类、特定功能类、一般竞争类三种类型，实行分类管理。公共

服务类企业以承担保障经济社会发展和人民群众生活服务功能为主，优先考虑社会效益，兼顾经济效益；特定功能类企业以完成特定任务或满足特定专业功能为主，经济效益和社会效益兼顾；一般竞争类企业以市场为导向，以经济效益最大化为主要目标，兼顾社会效益。国有企业要发挥在基础设施领域的支撑作用，在资源能源、公共服务等领域的保障作用，在转型升级和战略性新兴产业培育中的引导带动作用，积极承担支撑全省经济社会发展的重大投资任务，并逐步从不具备竞争优势、效益低下的领域和企业退出。

（五）加大资产重组和资源整合力度。加强国有企业优化整合和功能性重组，采取资产划拨、股权调整、整体兼并、企业分立等多种方式，对功能相同的企业和不同企业中相同或相近的业务板块进行整合。鼓励有实力的国有企业结合自身优势和发展战略，加强与国内外各类所有制企业重组合作，形成若干具有国内一流水平的大企业集团。推进企业加大内部资源整合力度，促进企业内部资源向主营业务、重要子公司集聚，向产业链关键环节和价值链高端领域转移。发挥我省开放型经济优势，支持国有企业主动接轨上海自贸区，积极实施“走出去”战略，提升国际化经营能力和水平。

（六）构建国有资本投资运营平台。通过资产、业务划拨或收购兼并，新建和改建若干国有资本投资运营公司。国有资本投资公司以重点产业项目和政府项目投资为主，推动国有资本向基础设施、能源资源、公共服务、战略性新兴产业等领域集聚。加快现有政府项目投资平台转型升级和实体化改造，实现可持续发展。国有资本运营公司以资本运营和资产处置为主，持有母公司层面股权多元化或整体上市后的国有股权，接受并处置其他国有企业资源整合清理过程中剥离的非主业等资产，按照市场法则进入多层次资本市场和公共资源交易市场，进行股权和资产的交易和运作。省、市、县各级可新建或改建1-2户国有资本运营公司，推动国有资本合理流动，促进国有资本保值增值。

（七）提高国有资产证券化水平。创造条件推动国有企业改制上市，促进国有企业转变机制、规范经营。推进具备条件的企业集团实现整体上市或核心业务资产上市。做强做优国有控股上市公司，着力优化股权结构、资产结构、业务结构，支持有实力的国有控股上市公司通过兼并收购集聚发展资源。

三、加快发展混合所有制经济

（八）优化国有企业股权结构。按照国有企业所从事的业务性质、功能定位和发展目标，合理确定国有股权比例。负责国有资本投资运营的公司，国有资本原则上保持独资经营。从事基础设施、公共服务和资源能源保障的公司，国有资本可以绝对控股或相对控股，在管理上可实行特许经营、政府监管等为主要内容的改革，引入竞争机制，提高运营效率和服务水平。其他一般竞争类企业按照市场竞争和发展情况，国有资本有序进退、合理流动，不设股权比例要求。

（九）全面推进股权多元化。加大一般竞争类国有企业集团公司层面改制力度，引入战略投资者，推进股权多元化。国有控股企业可适当降低国有股权比例，吸引非公资本参股合作，放大国有资本带动功能。支持我省国有企业向中央企业、民营企业和外资企业开放股权合作、项目投资、业务联营，促进合作共赢。鼓励非国有投资主体通过多种形式参与国有企业改制上市、重组整合、国际并购、受让国有企业转让的股权。对国有股权及国有股东债权权益合并低于50%的企业，可按照完全市场化的方式进行管理。

（十）允许混合所有制企业员工持股。以留住人才、调动积极性为目的，积极探索混合所有制企业员工持股的多种形式，形成资本所有者和劳动者利益共同体。职工持股不搞平均分配，应按照自愿持股原则，并根据持股人对企业的影响和贡献程度确定，企业经营管理者、业务骨干和核心技术人员可以在本公司持有较高比例的股权。本企业员工可以直接持股，如果持股员工人数较多，应当采用员工持股公司等形式持股。职工持股退出条件和方式可以事先由股东共同协商约定。允许国有企业改制引入外部投资者时，同步引入员工持股。支持国有企业与外部投资者、项目团队共同出资新设混合所有制企业。持股职工或机构可以作为发起人股东，规范参与本企业公开发行股票并上市。

四、建立健全现代企业制度

（十一）规范法人治理结构。按照《公司法》要求，建立健全公司股东会、董事会、经营层和监事会。规范董事会、经营层和监事会制度建设，优化工作流程，努力形成协调运转、有效制衡的决策、执行和监督体系。落实国有独资公司董事会向国资监管机构报告工作制度，完善国有独资公司外派监事会制度，充分发挥监事会监督检查作用。加强子公司董事会和监事会建设，按公司治理要求健全治理架构，全资子公司和规模较小的公司可按照精简有效原则建立监督制衡机制。

（十二）完善国有企业领导人员管理机制。坚持党管干部原则，适应完善社会主义市场经济体制的要求，把组织综合考核评价和引入市场机制、适度扩大市场化选聘相结合，积极探索适应现代企业制度要求的选人用人机制。根据不同类型企业情况，研究确定国有企业领导人员的职位设置和管理方式。在股份制企业逐步推行职业经理人制度，经营层成员逐步由董事会选聘，并由董事会进行考核和管理。组织部门、国资监管机构要加强对国有企业董事会市场化选聘经营层工作的指导，明确选人用人标准和选聘程序，制定规范管理办法，完善有关配套政策，指导和帮助企业董事会把好选人用人关。保持企业领导人员合理的稳定性和必要的流动性。实行国有企业领导班子和领导人员任期制契约化管理，每届任期三年，工作需要可以连任。实行领导班子和领导人员任期考核和年度考核相结合制度，严格任期目标管理和目标考核，考核不合格的予以降职或解聘，逐步建立退出机制。

（十三）建立长效激励约束机制。合理确定并严格规范企业领导人员薪酬水平，建立与选任方式相匹配、与分类管理和考核评价相适应的差异化薪酬分配制度。在具备条件的竞争类企业，可采取股权和现金、当期和任期相结合的分配形式，逐步建立针对企业核心骨干的长效激励机制和与市场机制相适应的分配机制。对高新技术和创新型企业，可实施科技成果入股、专利奖励等激励方式。允许国有创投企业建立项目团队跟投机制。完善国有企业职工工资集体协商制度。健全与激励机制相配套的财务审计、信息披露、延期支付、追索扣回等约束机制和企业资产重大损失责任追究机制，健全企业领导人员职务待遇、职务消费、业务消费管理制度，形成责任、权利、义务对等的运行机制。

（十四）加强国有企业内部管理。加强国有企业总部建设和集团管控，把集团总部真正建成战略规划中心、重大决策中心、资源配置中心和集成创新中心。严格执行重大决策、重要人事任免、重大项目安排和大额度资金运作事项等“三重一大”事项集体决策制度，规范决策行为。探索推进企业财务预算等重大信息依法公开，提高透明度。加强企业风险管控体系建设，提升企业管理信息化水平。深化国有企业内部劳动、人事、分配制度改革，形成管理人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减的市场化经营机制。实施“人才强企”战略，加强对企业各级各类人才的教育培训和培养锻炼，建立富有活力的人才成长、使用机制，建设体现企业特点、增强企业凝聚力、激发员工创造力的企业文化，打造职业素养高、业务能力强、岗位业绩优的企业人才队伍。

（十五）充分发挥国有企业党组织政治核心作用。加强国有企业党组织建设，努力把党组织的政治优势、组织优势和群众工作优势转化为企业的竞争优势、创新优势和科学发展优势，为推进企业科学发展提供坚强的政治和组织保证。企业党组织要在深化企业改革中保证监督党和国家方针政策在本企业的贯彻执行；参与企业重大问题决策，支持股东会、董事会、监事会、经理层依法行使职权；坚持并落实党管干部原则，改进管理方式；领导企业的思想政治工作和群团组织，树立国有企业承担社会责任、关爱企业职工的良好形象。落实党风廉政建设责任制，统筹内部监督资源，形成与企业特点相适应的权力运行制约和监督机制。

五、完善国有资产管理体制

（十六）以管资本为主加强国有资产监管。国资监管机构依法履行出资人职责，对经营性国有资产实行统一监管。要梳理现有监管制度，调整和完善监管模式、监管内容、监管方式、监管手段，执行统一的国有资产监管法律法规，建立统一的基础管理制度体系，重点管控资本投向，规范资本运作，监管制度执行，完善绩效考核，建立长效激励、约束机制，监督和落实国有企业经营投资重大失误和国有资产重大损失责任追究，管理和协助管理企业领导人员。国资监管机构不干涉企业经营自主权。

（十七）完善国有资本经营预算制度。建立覆盖全部国有企业的分级国有资本经营预算制度，适当提高国有资本收益上缴比例，到2020年逐步提高到30%左右。准确把握国有资本经营预算的支出方向，完善预算管理制度。国有资本经营预算投资项目安排要服务于全省经济社会发展战略目标，更多地用于基础设施、公共服务、转型升级、保障改善民生。建立国资收益资金使用评价制度。

六、形成推进国有企业改革的合力

（十八）加强对国有企业改革的组织领导。各级党委、政府要加强对本地区全面深化国有企业改革工作的组织领导，统一思想，把握方向，明确责任。各相关部门要从全局出发，维护整体利益，通力协作，形成合力。要注重发挥基层的首创精神，注意调动企业领导人员、职工群众的积极性。要加强监督，防止国有资产流失。由省国资委牵头，省级相关部门配合，按照本意见精神，注重运用市场化、证券化方式，制定深化省属国有企业改革的实施方案和确保国有企业改革公平公正、规范透明的操作办法。各市委市政府对市、县属国有企业制定改革实施意见，推动全省国有企业改革工作有效落实。

（十九）落实支持国有企业改革的政策措施。切实转变政府职能，修订和完善关于国有企业改革涉及的工商登记、财税管理、土地变更、国资监管等方面的制度和程序，简化手续，提高效率，最大限度减少行政审批。切实落实国家在国有企业改制、兼并重组中涉及的资产评估增值、债务重组收益、土地房屋权属转移、企业产权划拨等方面的税收优惠政策。加强产权交易市场建设，健全产权交易规则和监管制度，形成合理有效的定价机制，保障各类所有制企业产权公开有序流转。健全社会保障和社会服务体系。加快建立稳定可靠、补偿合理、公开透明的企业公共服务支出补偿机制。落实国有企业退休人员社会化管理政策。

（二十）营造推进国有企业改革的良好氛围。大力宣传中央和省委、省政府关于全面深化国有企业改革的方针政策，宣传改革的典型案例和先进经验，营造有利于国有企业改革的良好舆论氛围。建立鼓励探索创新的容错机制，有关单位和个人在推进国有企业改革过程中依法依规决策、实施，且勤勉尽责、未牟取私利，改革措施未达到预期目标的，应当给予包容。坚持以人为本，加强政策宣传和职工思想工作，维护职工合法权益，维护企业和社会稳定。