

中共四川省委文件

川委发〔2014〕11号



中共四川省委 四川省人民政府 关于深化国资国企改革促进发展的意见

(2014年5月5日)

为贯彻落实党的十八大、十八届三中全会和省委十一届三次、四次全会精神，进一步深化我省国资国企改革，推动国有资产监管上新水平、国有企业发展上新台阶，不断增强国有经济活力、控制力、影响力，促进全省经济社会持续健康发展，现提出如下意见。

一、指导思想、基本原则和主要目标

(一) 指导思想。坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，围绕国有资产保值增值和国有企

业做强做优，加快国有经济布局结构战略性调整，全面深化国资国企改革，完善国有资产管理体制，以管资本为主加强国有资产监管，不断增强国有企业活力和竞争力，为实现“两个跨越”作出贡献。

（二）基本原则

——坚持基本经济制度。毫不动摇地巩固和发展公有制经济，毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展。积极发展国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济，促进各类所有制资本平等竞争、相互促进、共同发展。

——坚持市场化导向。正确处理好政府和市场的关系，发挥市场配置资源的决定性作用，进一步推进政资分开、政企分开，切实转变企业经营机制，加大去行政化力度，激发企业活力。

——坚持分类监管。明确不同类型企业的功能定位，实行分类监管和考核，提升国有资本监管的科学性、针对性、有效性，促进国有资产保值增值。

——坚持统筹推进。做好顶层设计和系统规划，坚持整体推进与重点突破相结合，尊重基层首创精神，鼓励企业先行先试。

（三）主要目标

到 2020 年，实现以下主要目标：

——国有资本布局不断优化。80%的国有资本集中在公共服务、战略性新兴产业等重点行业和关键领域。培育一批具有较强自主创新能力、拥有知名品牌的国内一流企业和国际化公司。

——现代企业制度不断完善。完善公司法人治理结构，规范的董事会建设基本完成，以产权为纽带的母子公司管理体制基本建成。全面完成企业内部劳动、人事、分配三项制度改革，实现管理人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减。建立职业经理人制度，加大市场化选聘力度，依法落实董事会对经理层人员的决定权。

——产权多元化取得新突破。深化包括集团层面在内的各级国有企业的股份制改革，优化国有企业股权结构，具备条件的企业实现整体改制上市或主营业务上市。积极发展混合所有制经济，引入非公有制经济依法参与国有企业改制重组，实现投资主体多元化。

——国有资产监管体制进一步健全。国有经营性资产实现集中统一监管，进一步落实国有资产保值增值责任。根据不同类型国有企业的功能定位，实施分类管理，提高监管的针对性和有效性。组建若干国有资本运营公司，改组若干国有资本投资公司，建立健全以管资本为主的国有资产监管体系。

二、加快结构调整，优化资源配置

(四) 优化国资布局。引导国有资本向公共服务、战略

性新兴产业、现代服务业、生态环境等重要行业和关键领域集中。开放国有资本投资领域和项目，鼓励民间资本进入，积极发展国有资本、集体资本、非公有资本等相互融合的混合所有制经济。推动产业转型升级，构建现代产业发展新体系，充分利用高新技术和先进适用技术改造提升传统产业，促进国有企业向价值链、产业链高端发展。建立健全国有资本退出机制，推进国有资本有序退出不具备竞争优势、产能过剩及无法有效发挥作用的行业和领域。

（五）加快企业重组。充分发挥市场配置资源的功能，鼓励国有企业利用资本市场和产权市场进行开放性重组，建立健全重组的财税利益分享机制。支持产业相近、行业相关、主业相同的国有企业通过合并、划转、并购等多种方式进行重组，重点推进交通运输、能源水利、医药化工、建筑地产、商业、旅游等领域的企业重组，减少数量，提高质量，培育一批品牌优、效益好、行业领先的大企业大集团。支持国有企业内部资源整合，剥离非主业资产，促进资金、人才、技术等资源向主业集中。支持符合条件的国有企业成立财务公司或投资入股商业银行、证券公司、保险公司、信托公司等金融机构，推动产业资本和金融资本融合发展。鼓励和支持有条件的国有企业“走出去”，开展对外直接投资和跨国经营，在更大范围内和更高水平上实现资源优化配置。

三、推动改革创新，激发企业活力

(六) 实施分类管理常态化。合理界定不同国有企业功能，根据我省企业实际，将国有企业原则上分为功能性、竞争性两种类型。功能性国有企业是指主要承担政府战略任务、重大专项任务或提供公共产品和服务的企业，以实现社会效益为主要目标，兼顾经济效益。竞争性国有企业是指以市场化为导向，主要提供竞争性产品或服务的企业，以经济效益最大化为主要目标，兼顾社会效益。根据国有资产布局结构和企业发展战略调整及企业不同发展阶段，动态调整国有企业分类。针对不同类型的国有企业，分别从领导人员配置、薪酬管理、业绩考核、目标责任、监管重点等多方面设置不同的标准、方法和要求，实行分类监管。

(七) 推进产权结构多元化。用3年时间全面完成全省国有企业的公司制改造，大力推进股份制改革，二、三级国有企业原则上都实行股权多元化。鼓励企业法人和各类投资者按照市场规则，坚持依法合规，公开、公平、公正地参与国有企业改制重组，实现投资主体多元化，促进混合所有制经济发展。根据不同国有企业功能，确定合适的国有股权比例。对少数关系国家安全和提供公共产品、公共服务等涉及重要民生的企业，国有资本保持独资或绝对控股；对涉及重大基础设施、重要矿产资源的企业及战略性新兴产业中的重要骨干企业，国有资本可以保持相对控股；其他国有股权可以根据市场竞争和发展情况，按照市场规则有序进退、合理

流动。

(八) 促进治理结构规范化。规范董事会的制度和运行机制，按照公司法和企业章程的规定落实董事会在重大决策、薪酬考核、选人用人等方面的职权。除总经理外，其他经理层成员一般不进入董事会。竞争性企业实行外大于内的董事会结构，董事长和总经理原则上分设，党委书记一般由董事长兼任。功能性企业原则上董事长为法定代表人，经法定程序可兼任总经理，党委书记可单设。积极推行财务总监外派制度，探索实行首席财务官制度。完善监事会内设外派运行机制，充分发挥监事会作用。履行出资人职责的管理机构委派或推荐监事会主席和专职监事，与股东监事和职工监事共同组成企业监事会。完善“三重一大”决策制度，形成权、责、利对等的运行机制。提升国有企业依法规范运作水平，探索建立更加公开透明的国有企业财务预算等重大信息公开制度，主动接受社会公众监督。

(九) 加快国有资产证券化。鼓励国有企业充分利用包括主板、中小板、创业板、全国股份转让系统和区域性股权交易场所在内的多层次资本市场上市挂牌，通过市场化机制为资本定价、发现价值，以融资、转让、并购等方式实现国有资本的充分流动和股权的多元化。已有上市公司的集团要充分利用上市公司平台，通过分步注入优质资产的方式，实现整体上市，逐步使上市公司成为国有企业的重要组织形

态。加大解决上市公司同业竞争和关联交易问题的力度，维护上市公司的独立性，提升上市公司经营业绩，增强国有控股上市公司融资能力和持续发展能力。规范国有控股上市公司股权运作，加强市值动态管理，使国有资产在有序流转中实现保值增值。强化国有非上市公众公司、国有上市公司的信息披露管理，提升其规范运作水平。

（十）推行选人用人市场化。引导国有企业全面建立体现企业特点、具有竞争比较优势的人事管理制度体系，规范企业中、高层职数限制与职位设置。建立国有企业职业经理人制度，加大市场化选聘力度，更好发挥企业家作用。竞争性国有企业对新选任企业经理层人员（包括总经理在内）原则上都实行市场化选聘；功能性国有企业应逐步提高企业经理层人员的市场化选聘比例。建立以聘任制、任期制和经营目标责任制为主要内容的管理制度，明确责任、权利、义务，推行契约化管理。逐步推动现有的出资人推荐经理层人员向市场化管理方式转变。加强对董事会市场化选聘经理层工作的指导，明确选人用人标准，规范管理办法，完善配套政策。促进国有企业通过科学、合理的管理人员考核机制，建立竞争择优、能上能下的选人用人制度。

（十一）实现激励约束科学化。制定国有企业中长期激励办法，探索采取限制性股票、股票期权、股票增值权、超额利润分享等激励方式，在企业内部建立完善中长期激励机

制。对符合条件的竞争性国有企业可实施股权、现金等激励；对功能性国有企业在完成重大任务后，经考核配套实施专项奖励。允许在混合所有制企业实行员工持股。支持高新技术、转制科研院所等类型企业的经营管理层、核心技术人员和业务骨干以现金、技术、知识产权等多种方式参与企业改制。建立国有及国有控股企业领导人员合理流动机制。建立与企业领导人员分类管理相适应、选任方式相匹配的差异化薪酬管理制度。根据企业类别和行业属性，制定不同的考核标准。健全与长效激励相配套的业绩挂钩、财务审计、延期支付、追索扣回等约束机制。制定国有企业负责人职务消费管理办法，规范国有企业管理人员职务待遇、职务消费和业务消费。研究制定改革国有企业工资决定机制的意见，建立健全并严格执行国有企业资产损失追究制度。

（十二）推动创新发展持续化。提高自主创新能力，加大研发投入，力争到 2020 年，生产性国有企业研发经费支出占企业销售收入的比例达到 3% 以上，拥有一批具有自主知识产权的核心技术和知名品牌。加强对国有企业知识产权等无形资产的保护和管理，鼓励国有企业与科研院所、高等学校开展柔性合作，加强重点实验室、工程技术研究中心、博士后工作站等科研平台建设。对主动承接国家及省重大专项、科技计划和战略性新兴产业项目以及组建或收购境内外研发中心所发生的相关费用，经认定可视同利润进行考核。

强化企业科学管理，深入开展标杆管理活动，推进扁平化管理，优化管理流程，企业管理层级原则上不超过3级。加快企业信息化建设，构建高效、集约、共享的信息平台。完善企业内部控制体系，加强集团公司管控能力建设，强化母子公司的战略协同和市场快速反应能力。鼓励企业开展商业模式创新，优化运营模式。

四、优化国资监管体系，提高国资监管效率

(十三) 推进政资政企分开。坚持和完善政资分开、政企分开、所有权与经营权分开，确保国有资产监管机构代表本级政府对出资企业依法享有的资产收益、参与重大决策和选择管理者等出资人权利事项落实到位。进一步明确企业国有资产授权履行出资人职责的机构和监管范围，未经政府授权、不承担国有资产出资人职责的党政机关要将经营性国有资产交由国有资产监管机构集中统一监管。政企脱钩后的企业、事业单位改革转制形成的企业，以及新组建的国有企业全部纳入统一监管体系。清理出资人审批事项，简化审批流程，国有资产监管部门不干预企业的具体生产经营活动，真正发挥企业自主经营、自负盈亏的市场主体作用。上级国有资产监管机构依法加强对下级政府国有资产监管工作的指导和监督。

(十四) 优化监管方式。以管资本为主加强国有资产监管，进一步完善国有资产监管体制。通过划拨股权及注入资

源、资金等方式组建若干国有资本运营公司或改组若干国有资本投资公司。国有资产监管机构对国有资本运营、投资公司履行出资人职责，并授权国有资本运营、投资公司管理经营所投资企业的国有资本。在企业领导人员管理方面，按照管理权限，上级党组织、履行出资人职责的机构对企业领导班子和领导人员的管理，逐步向重点管理集团公司董事会及成员、党委及成员转变。国有资产监管机构要适应国有企业改革发展的需要，加快调整有关职能，同时严格依法监管，切实做到在法定框架内履行出资人职责，通过章程管理、契约管理、清单管理和协同管理等，重点加强对发展目标、考核分配和风险控制等重大事项和关键环节的管控。加快监管信息化与风险预警、内控建设联动。

五、加强党的领导，形成改革合力

(十五) 充分发挥党组织的政治核心作用。加强和改善党对国有企业的领导，健全党委参与企业重大问题决策的体制机制。加强党风廉洁和反腐倡廉建设，加强对国有企业领导人员的监督，健全权力运行制约监督机制。加强对国有企业经营管理人员的教育培训。抓好基层组织建设，尊重基层首创精神，健全以职工代表大会为基本形式的企业民主管理制度，保障职工参与管理和监督的民主权利。加强国有企业精神文明建设，用社会主义核心价值观体系引领企业文化建设。

(十六) 推进国有企业承担社会责任。坚持履行社会责任与促进企业改革发展相结合，引导国有企业把社会责任融入到企业的战略、决策、运营和管理中。规范国有企业境外竞争行为，指导我省跨国企业尊重当地习俗，承担相应社会责任。完善国有资本经营预算制度，分类确定、逐步提高国有资本收益上缴比例，更多用于保障和改善民生。建立健全企业信用体系和国有企业年度社会责任报告制度，推动国有企业做好节约资源、保护环境、安全生产、保障民生、构建和谐劳动关系和维护社会稳定等工作。

(十七) 完善各项配套政策。建立国有企业改制重组成本分担机制，集中力量解决国有企业办社会职能、厂办大集体、离退休人员社会管理等历史遗留问题。根据实际需要制定财政、税收、土地、人力资源社会保障等具体政策和措施。建立政府指令性公共建设项目补偿机制，对承担重大基础设施、环境保护等项目的企业，政府视情给予相应的资源配置和补助。

(十八) 营造国有企业改革良好环境。对法律法规和国家政策未规定事项，鼓励国有企业开展改革创新，建立鼓励改革创新的容错机制。将改革创新工作成效作为个人职务晋升和奖励的依据之一。注重宣传舆论引导，加大对国资国企改革宣传力度，广泛宣传中央方针政策和省委、省政府决策部署，调动各方面积极性，进一步树立国有企业的良好形

象，大力营造支持改革的良好氛围。建立新闻发布机制，及时回应社会关切。

国资国企改革是一项系统工程，省国资委及有关部门要统筹安排、系统推进、稳妥操作，认真吸取过去国有企业改革的经验教训，建立健全公开透明的制度机制，切实规范国有企业改制和产权转让行为，防止国有资产流失。各地、各部门要增强大局观念和服务意识，各司其职、密切配合，细化支持国资国企改革各项政策，落实工作举措。在具体实施中，坚持整体推进与重点突破相结合，选择一批国有企业分类开展先行先试工作，以点带面，稳妥推进。国有企业要进一步解放思想、增强改革意识，充分发挥主观能动性，自觉改、主动改，大胆创新、勇于实践，通过深化改革走出新的路子，确保企业改革发展取得新成效。

各市（州）党委、政府要根据本意见精神，结合各地实际制定贯彻意见。

（此件公开发布）

