# 江苏省人民政府办公厅关于转发江苏省国资委以管资本为主推进职能转变方案的通知

苏政办发〔2018〕104号

各市、县(市、区)人民政府,省各委办厅局,省各直属单位:

《江苏省国资委以管资本为主推进职能转变方案》已经省人民政府同意,现转发给你们,请认真贯彻落实。

江苏省人民政府办公厅

2018 年 12 月 8 日

## 江苏省国资委以管资本为主推进职能转变方案

省国资委

为认真贯彻《国务院办公厅关于转发国务院国资委以管资本为主推进职能转变方案的通知》(国办发〔2017〕38 号)、《中共江苏省委江苏省人民政府关于深化国有企业改革的实施意见》(苏发〔2016〕2 号)精神,结合江苏实际,就进一步推进省国资委职能转变制定本方案。

### 一、总体要求

(一)指导思想。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大精神,牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,按照深化简政放权、放管结合、优化服务改革的要求,依法履行职责,以管资本为主加强国有资产监管,以提高国有资本效率、增强国有企业活力为中心,明确监管重点,精简监管

事项,优化部门职能,改进监管方式,全面加强党的建设,进一步提高监管的科学性、针对性和有效性,加快实现以管企业为主向以管资本为主的转变。

(二)基本原则。

1.坚持准确定位。按照政企分开、政资分开、所有权与经营权分离要求,科学界定国有资产出资人监管的边界,省国资委作为省政府直属特设机构,根据授权代表省政府依法履行出资人职责,专司国有资产监管,不行使社会公共管理职能,不干预企业依法行使自主经营权。

2.坚持依法监管。按照有关法律法规规定,建立和完善出资人监管的权力和责任清单,健全监管制度体系,重点管好国有资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全。全面加强国有资产监督,充实监督力量,完善监督机制,严格责任追究,形成监督工作闭环,切实防止国有资产流失。

3.坚持搞活企业。遵循市场经济规律和企业发展规律,突出权责一致,确保责任落实,将精简监管事项与完善国有企业法人治理结构相结合,依法落实企业法人财产权和经营自主权,激发企业活力、创造力和市场竞争力,打造适应市场竞争要求、以提高核心竞争力和资源配置效率为目标的现代企业。

4.坚持提高效能。明确国有资产监管重点,调整优化监管职能配置和组织设置,改进监管方式和手段,整合监管资源,优化监管流程,提高监管效率,加强监管协同,推进监管信息共享和动态监管,实现依法监管、分类监管、阳光监管。

5.坚持党的领导。坚持党对国有企业政治领导、思想领导、组织领导的有机统一,国有企业党委发挥领导作用,把方向、管大局、保落实,依照规定讨论和决定企业重大事项。健全完善党建工作责任制,落实党建工作主体责任,为国有企业改革发展提供坚强有力的政治保证、组织保证和人才支撑。

**二、调整优化监管职能**

按照职权法定、规范行权的要求,调整、精简、优化监管职能,将强化出资人监管与落实管党治党责任相结合、落实保值增值责任与搞活企业相结合,做好整合监管职能与优化机构设置的衔接,强化3项管资本职能,精简16项监

管事项,整合5个方面相关职能。加大简政放权力度,更好维护企业市场主体地位,推动完善现代企业制度,健全各司其职、各负其责、协调运转、有效制衡的国有企业法人治理结构。坚持权力和责任相统一、相匹配,层层建立权力和责任清单,确保企业接住管好精简的监管事项,体现国资监管要求,落实保值增值责任。按照全面从严治党战略部署,严格落实管党治党责任,全面加强国有企业党的建设,保证省委省政府决策部署在省属企业贯彻执行。

(一)强化管资本职能,落实保值增值责任。

1.强化规划、投资监管。贯彻省委、省政府决策部署,服务于全省经济社会发展大局,调整优化国有资本布局,加大对省属企业投资的规划引导力度,加强对发展战略规划的审核,制定并落实省属企业国有资本布局结构整体规划。改进投资监管方式,通过制定省属企业投资负面清单、强化主业管理、控制非主业投资等方式,管好投资方向,对部分投资项目实施特别监管制度。落实企业投资主体责任,完善投资监管制度,开展投资项目第三方评估,对特别监管类项目由省属企业和省国资委实施“双重论证”,防止重大违规投资,依法依规追究违规责任。加强对省属企业国际化经营的指导,强化境外投资监管体系建设,加大审核把关力度,严禁境外非主业投资,严控投资风险。

2.强化国有资本运营。围绕服务全省经济社会发展战略目标和优化国有资本布局结构,推动国有资本优化配置,提升国有资本运营效率和回报水平。经省政府授权,牵头改组组建国有资本投资、运营公司,实施资本运作,采取市场化方式推动设立相关投资基金,引导促进省属企业结构调整、创新发展、转型升级。建立健全国有资本运作机制,组织、指导和监督国有资本运作平台开展资本运营,鼓励省属企业追求长远收益,推动国有资本向关系全省经济社会发展的重要行业和关键领域、重点基础设施集中,向前瞻性战略性产业集中,向具有核心竞争力的优势企业集中。

3.强化激励约束。实现业绩考核与薪酬分配协同联动,进一步发挥考核分配对企业发展的导向作用,实现“业绩升、薪酬升,业绩降、薪酬降”。改进考核

体系和办法，突出质量效益与推动转型升级相结合，强化目标管理、分类考核，对不同功能定位、不同行业领域、不同发展阶段的企业实行差异化考核。实施省属企业工资总额分类管理、分级监管，建立健全与劳动力市场基本适应、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。严格贯彻落实国有企业负责人薪酬制度改革相关政策，建立与选任方式相匹配、与企业功能性质相适应、与经营业绩相挂钩的差异化薪酬分配办法。

**(二)加强国有资产监督，防止国有资产流失。**

1.坚持出资人管理和监督的有机统一。健全规范国有资本运作、防止国有资产流失的监管制度，加强对制度执行情况的监督检查。增加监督专门力量，归口管理、分类处置和督办发现的问题，组织开展国有资产重大损失调查和专项巡察、抽查审计，形成发现问题、整改落实、检查核实、追究问责的监督工作闭环。进一步强化监督成果在业绩考核、薪酬分配、干部管理等方面的运用。推进企业风险管控工作，指导企业建立相互监督、有效制衡的风险管理运行机制。加强法治国企建设，指导推动企业加快总法律顾问和公司律师制度建设、完善外聘法律顾问工作机制，促进企业依法治理、依法合规经营、依法规范管理，有效防范和化解法律风险。

2.依法加强和改进监事会监督。突出监督重点，围绕企业财务和重大决策、运营过程中可能造成国有资产流失的事项和关键环节以及董事会和经理层依法依规履职情况等重点，着力强化当期和事中监督。改进监事会监督方式，落实监事会纠正违规决策、罢免或者调整领导人员的建议权，建立监事会可追溯、可量化、可考核、可问责的履职记录制度，提升监督效能。

3.严格落实责任。建立健全违法违规经营投资责任追究制度体系，完善责任倒查和追究机制，构建权责清晰、约束有效的经营投资责任体系。加大对违法违规经营投资责任的追究力度，综合运用组织处理、经济处罚、禁入限制、党纪政纪处分和追究刑事责任等手段，依法依规查办违法违规经营投资导致国有资产重大损失的案件。建立完善省属企业领导人员“鼓励激励、容错纠错、能

上能下”三项机制。省国资委实行监督工作闭环管理,涉及企业相关人员责任的,依照有关规定予以追责。

(三)精简监管事项,增强企业活力。

1.取消一批监管事项。在2014年以来已取消3项监管事项基础上,再取消3项:(1)省属企业分离办社会方案审核;(2)省属企业大额捐赠审批;(3)省属企业年金方案审批。

2.下放一批监管事项。将延伸到省属企业子企业和设区市、县(市、区)国有企业的管理事项,原则上归位于企业集团和设区市国资委。在2014年以来已下放7项监管事项基础上,再下放5项:(1)将省属企业子企业职工工资总额的审批权限,下放给企业集团;(2)将同一省属企业及其各级控股企业或实际控制企业之间因实施内部重组整合而进行国有产权协议转让的审批权限,下放给企业集团;(3)将设区市国有企业股权激励、分红权激励方案的审核权限,下放给设区市国资委;(4)将国家出资企业之间、国家出资企业与其他国有及国有控股企业之间国有产权协议转让事项的审批权限,按照转让方隶属关系,转让方为设区市、县(市、区)国有企业及其各级控股企业的,下放给设区市国资委;(5)将同一设区市国有企业(包括该设区市所属县〔市、区〕国有企业)及其各级控股企业或实际控制企业之间因实施内部重组整合而进行国有产权协议转让的审批权限,下放给设区市国资委。

3.授权一批监管事项。结合落实董事会职权试点工作,将出资人的部分权利授权试点企业董事会行使,同时健全完善制度规范,切实加强备案管理和事后监督。具体授权监管事项8项:(1)制定省属企业五年发展战略规划和年度投资计划;(2)经理层成员选聘;(3)经理层成员业绩考核;(4)经理层成员薪酬管理;(5)职工工资分配管理;(6)省属企业子企业以非公开协议方式增资及相应的资产评估;(7)国有参股企业与非国有控股上市公司重组;(8)重大担保管理和债务风险管控。试点企业董事会要进一步健全和规范决策制度,明确授权事项在企业内部的决策、执行、监督机制,落实相应责任,严格责任追究。

4.移交一批社会公共管理事项。落实政资分开原则,立足国有资产出资人代表职责定位,全面梳理配合和承担的社会公共管理职能,结合工作实际,提出分类处理建议,由省政府审定,交由相关部门和单位行使。

(四)整合省国资委内设机构相关职能,提高监管效能。

1.整合国有企业改革职能。对承担的企业重组整合、结构优化、改制上市、规范董事会建设、指导推进国有企业剥离办社会职能以及解决历史遗留问题等职能进行统筹整合,集中力量加大对改革改制、管理创新和商业模式创新的指导服务力度,加快完善现代企业制度。

2.整合经济运行监测职能。集中统一开展财务动态监测和经济运行分析,综合分析行业与企业情况、经营与财务情况,及时、准确提供运行数据,全面掌握省属企业运行状况,为政府宏观调控和国有资产监管工作提供基础支撑。

3.整合推动科技创新职能。明确省属企业科技创新方向和重点任务,整合新兴产业培育、知识产权保护、企业品牌建设等职能,推动企业完善技术创新体系,组建产业协同发展平台,协调落实重大科技政策和项目,更好发挥省属企业在大众创业、万众创新中的引领带动作用。

4.整合考核分配职能。对承担的企业经营业绩考核和薪酬管理有关职能进行统筹整合,根据考核结果,调控分配水平,发挥考核分配的导向作用。

5.整合问题整改督办职能。对监事会监督检查发现的问题、省国资委职能处室在履职中发现的需下达企业整改的问题、审计和巡视等有关方面移交的问题、信访举报经查实的问题归口一个处室管理,集中拟定整改意见书、督促企业整改、核实整改情况、认定责任、提出责任追究建议等工作。

(五)全面加强党的建设,强化管党治党责任。

1.建立健全党建工作责任制。强化省属企业党建工作考核,认真贯彻《中国共产党支部工作条例(试行)》,落实“四同步”“四对接”要求,深入实施国有企业党建“强基提质”工程,加强基层党组织和党员队伍建设,抓好党内组织生活各项制度的落实,保证党组织工作机构健全、党务工作者队伍稳定、党组织

和党员作用得到有效发挥。注重加强混合所有制企业党建工作。

2.加强党的领导与完善公司治理相统一。明确和落实党组织在国有企业法人治理结构中的法定地位,把党建工作总体要求和党组织的职责权限、机构设置、运行机制等写入公司章程,把党的领导融入公司治理各个环节,把企业党组织内嵌到公司治理结构中,明确党组织在企业决策、执行、监督过程中的权责边界和工作方式,使党组织发挥作用组织化、制度化、具体化。处理好党组织和其他治理主体的关系,明确权责边界,做到无缝衔接。

3.加大纪检监察工作力度。深入推进党风廉政建设和反腐败斗争。认真落实《中国共产党问责条例》《中国共产党纪律处分条例》等规定,加大对省属企业党委和党员领导人员履行管党治党责任不力的问责力度。积极配合省委开展的巡视工作,督促省属企业做好巡视整改。针对省属企业存在的突出问题,组织开展专项巡察。

**三、改进监管方式手段**

按照事前制度规范、事中跟踪监控、事后监督问责的要求,积极适应监管职能转变和增强企业活力、强化监督管理的需要,创新监管方式和手段,更多采用市场化、法治化、信息化监管方式,提高监管的针对性、实效性。

(一)强化依法监管。

严格依据公司法、企业国有资产法、企业国有资产监督管理暂行条例等法律法规规定的权限和程序行权履职。健全完善国有资产监管法规制度体系,建立和完善出资人监管的权力和责任清单,清单以外的事项由企业依法自主决策。加强公司章程管理,规范董事会运作,严格选派、管理股东代表和董事、监事,注重通过国有企业法人治理结构依法履行出资人职责。

(二)实施分类监管。

针对省属企业的不同战略定位和发展目标,研究制定差异化的监管目标、监管重点和监管措施,因企施策推动企业改革发展,促进经济效益和社会效益有机统一。在战略规划制定、资本运作模式、人员选用机制、经营业绩考核等方

面,实施更加精准有效的分类监管。

(三)推进阳光监管。

依法推进国有资产监管信息公开,主动接受社会监督。完善信息公开内容,健全信息公开制度,加强信息公开平台建设,依法向社会公开国有资本整体运营情况、企业国有资产保值增值及经营业绩考核总体情况、国有资产监管制度和监督检查情况。指导省属企业加大信息公开力度,依法依规公开治理结构、财务状况、关联交易、负责人薪酬等信息,积极打造阳光企业。

(四)引入独立第三方强化监管。

遵循公开、择优、独立原则,通过购买社会服务,选聘财务、法律、审计、评估等领域中介机构或专业人员,参与对省属企业实施的专项巡察、抽查审计、特别监管类投资项目论证和国资监管重大事项法律审核等工作,提高发现问题、防控风险、维护国有资本安全的能力。

(五)优化监管流程。

按照程序简化、管理精细、时限明确的原则,深入推进分事行权、分岗设权、分级授权和定期轮岗,科学设置内设机构和岗位职责权限,确保权力运行协调顺畅。推进监管信息化建设,整合信息资源,统一工作平台,畅通共享渠道,建立健全省属企业产权、投资、财务、监督工作闭环等监管信息系统,实现动态监测,提升整体监管效能。

**四、切实抓好组织实施**

省国资委依据本方案全面梳理并优化调整具体监管职能,相应调整内设机构,明确取消、下放、授权的监管事项,完善出资人监管的权力和责任清单,向社会公开。积极适应职能转变要求,及时清理完善涉及的国有资产监管政策文件。

各设区市可参照本方案要求,结合实际情况,制定本市国资委的职能转变方案。

附件:精简的国资监管事项(共16项)

附件

# 精简的国资监管事项(共16项)

## (一)取消事项(共3项)

| 序号 | 事项内容 |
| --- | --- |
| 1 | 省属企业分离办社会方案审核 |
| 2 | 省属企业大额捐赠审批 |
| 3 | 省属企业年金方案审批 |

## (二)下放事项(共5项)

| 序号 | 事项内容 |
| --- | --- |
| 1 | 将省属企业子企业职工工资总额的审批权限,下放给企业集团 |
| 2 | 将同一省属企业及其各级控股企业或实际控制企业之间因实施内部重组整合而进行国有产权协议转让的审批权限,下放给企业集团 |
| 3 | 将设区市国有企业股权激励、分红权激励方案的审核权限,下放给设区市国资委 |
| 4 | 将国家出资企业之间、国家出资企业与其他国有及国有控股企业之间国有产权协议转让事项的审批权限,按照转让方隶属关系,转让方为设区市、县(市、区)国有企业及其各级控股企业的,下放给设区市国资委 |
| 5 | 将同一设区市国有企业(包括该设区市所属县〔市、区〕国有企业)及其各级控股企业或实际控制企业之间因实施内部重组整合而进行国有产权协议转让的审批权限,下放给设区市国资委 |

## (三)落实董事会职权试点授权事项(共8项)

| 序号 | 事项内容 |
| --- | --- |
| 1 | 制定省属企业五年发展战略规划和年度投资计划 |
| 2 | 经理层成员选聘 |
| 3 | 经理层成员业绩考核 |
| 4 | 经理层成员薪酬管理 |
| 5 | 职工工资分配管理 |
| 6 | 省属企业子企业以非公开协议方式增资及相应的资产评估 |
| 7 | 国有参股企业与非国有控股上市公司重组 |
| 8 | 重大担保管理和债务风险管控 |

江苏省人民政府公报