

中共秦皇岛市委办公厅

〔2017〕—22

中共秦皇岛市委办公厅 秦皇岛市人民政府办公厅 印发《关于深化市属国有企业改革的 实施意见》的通知

各县、区委和人民政府，市直各部门，各人民团体：

《关于深化市属国有企业改革的实施意见》已经市委、市政府领导同意，现印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

中共秦皇岛市委办公厅
秦皇岛市人民政府办公厅

2017年6月8日

关于深化市属国有企业改革的实施意见

为贯彻落实《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）、《中共河北省委、河北省人民政府关于深化地方国有企业改革的实施意见》（冀发〔2015〕21号）精神，进一步推进我市国有企业改革，结合我市实际提出如下实施意见。

一、总体要求

（一）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、六中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，以提高国有资本效率、增强国有企业活力为中心，完善产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度，全面落实公司法，加快转换企业经营机制，优化国有经济布局结构，不断提高我市国有企业（以下简称国有企业）的发展质量和效益。完善国有资产监管体制，防止国有资产流失，全面推进依法治企，加强和改进党对国有企业的领导，不断增强国有经济活力、竞争力和抗风险能力，为建设经济强市、美丽港城和国际化城市作出贡献。

（二）基本原则。坚持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；坚持遵循市场经济规律和企业发展规律；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；坚持积极稳妥统筹推进；坚持分类推进和抢

抓机遇协同推进。

（三）主要目标。到 2020 年，全市国有企业要在全面深化改革的重要领域和关键环节取得决定性成果，形成更加符合社会主义市场经济发展要求和秦皇岛市情的国有资产管理体制、现代企业制度、市场化经营机制，国有资本布局结构更趋合理，产业转型升级取得重大进展，国有经济活力、竞争力、抗风险能力明显增强。

国有企业股份制改革和发展混合所有制经济取得积极进展，集团层面股份制改革不断深化，国有企业法人治理结构更加健全，优胜劣汰、经营自主灵活、内部管理人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减的市场化机制更加完善。

国有资产监管制度更加系统成熟，监管手段和方式不断优化，监管的科学性、针对性、有效性进一步提高，2017 年底前，实现经营性国有资产集中统一监管，国有资产保值增值责任全面落实。

国有资本配置效率显著提高，国有经济布局结构不断优化、主导作用有效发挥，加快转型升级，做好增量，盘活存量，主动减量，国有企业重组整合取得突破。

国有企业分离办社会等历史遗留问题得到妥善解决，2018 年底前，基本剥离国有企业办社会职能和机构，政策性破产等历史遗留问题妥善解决。

国有企业党的建设全面加强，反腐倡廉制度体系、工作体系

更加完善，国有企业党组织在公司治理中的法定地位更加巩固，政治核心作用充分发挥。

二、推进国有企业分类改革和监管

（一）划分国有企业类别。国有企业分为商业类和公益类。通过界定功能、划分类别，实行分类改革、分类发展、分类监管、分类定责、分类考核，提高改革的针对性、监管的有效性、考核的科学性。按照谁出资谁分类的原则，由市国资委负责制定所出资企业的功能界定和分类方案，报市政府批准。按照全市经济社会发展的实际需要，企业分类可适时进行动态调整。

（二）推进国有企业分类改革。商业类国有企业按照市场化要求实行商业化运作，依法自主独立自主开展生产经营活动，实现优胜劣汰、有序进退。

主业处于充分竞争行业的商业类国有企业，主要包括工业、交通、商贸流通、金融、信息等类企业。该类企业以市场为导向，以增强国有经济活力、提升品牌价值和影响力、实现国有资产保值增值和企业经济效益最大化为主要目标，重点突出调整股权结构，原则上都要实行股份制改革，国有资本持股比例结合实际有序进退。

主要承担重大专项任务的商业类国有企业，主要包括政府投融资平台、重要交通枢纽和基础设施等企业。该类企业以完成国家和地方政府战略或重大专项任务为主要目标，兼顾经济效益，此类国有企业在改革中一般保持国有资本控股，支持非国有资本

参股，对属于竞争性业务的下属企业，向各类社会资本开放，全面实施股权多元化改革，推动企业按照市场规则，提高资本运作能力和资源配置效率，确保完成各类重大专项任务，放大国有资本功能。

公益类国有企业主要包括国家战略物资专项储备、城市供水及供气、公交路网、市政公用运营资源等企业。该类企业以保障民生、服务社会、提供公共产品和服务为主要目标，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，鼓励非国有企业参与经营，重点在企业内部管理引入市场化机制，推动企业提高公共服务效率和能力。

（三）推进国有企业分类监管。主业处于充分竞争行业的商业类国有企业，主要考核企业经营业绩、国有资产保值增值和市场竞争能力指标。

主要承担重大专项任务的商业类国有企业，考核经营业绩指标的同时，重点建立与所承担任务相适应的考核评价指标体系，对企业服务全市国民经济运行、发展前瞻性战略性新兴产业及完成政府特定任务情况进行考核。

公益类国有企业在考核中要引入社会评价，主要考核成本控制、产品质量、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。

三、加快完善现代企业制度

（一）加快推动集团层面股份制改革进程。对尚未实施股份

制改革的企业，通过引入战略投资者增资扩股、大力推进重组上市和整体上市、国有企业之间相互参股、资本投资、运营公司和投资基金注资、财政性产业扶持资金注入等多种方式，推动集团公司股权多元化改革，实现股权多元化。对已经实施股份制改革的企业，重点建立健全股权结构多元、股东行为规范、内部约束有效、运行高效灵活的经营机制。

（二）健全公司法人治理结构。重点推进国有独资公司、国有控股公司董事会建设，规范董事长、总经理行权行为，充分发挥董事会的决策作用、监事会的监督作用、经理层的经营管理作用、党组织的政治核心作用，实现规范的公司治理。切实落实和维护董事会依法行使重大决策、选人用人、薪酬分配等权利，保障经理层经营自主权，法无授权任何政府部门和机构不得干预。加强董事会内部制衡约束，市属国有独资公司要积极引入外部董事，逐步形成企业董事会中外部董事人数大于内部董事的较为规范的董事会制度；除总经理外，经理层成员一般不进入董事会；落实一人一票表决制度，董事对董事会决议承担责任；国有独资公司、国有控股公司的董事会，职工董事的比例不得低于董事人数的五分之一，监事会中职工监事的比例不得低于监事人数的三分之一。改进董事会和董事评价办法，强化对董事的考核评价和管理，对重大决策失误负有直接责任的要及时调整或解聘，并依法追究 responsibility。

（三）建立国有企业领导人员分类分层管理制度。坚持党管

干部原则与董事会依法产生、董事会依法选择经营管理者、经营管理者依法行使用人权相结合，不断创新有效实现形式。上级党组织和国有资产监管机构按照管理权限加强对国有企业领导人员的管理，广开推荐渠道，依规考察提名，严格履行选用程序。其中部分市属重点企业的“一把手”和其他班子成员由市委统一管理，其他党政机关、事业单位所属企业的领导班子由市国资委党委或市政府指定的部门管理。

（四）完善企业薪酬分配制度。要按照省、市统一部署，对国有企业负责人薪酬制度改革分类、分层、分级、分步有序推进。完善既有激励又有约束、既讲效率又讲公平、既符合企业一般规律又体现国有企业特点的分配机制，建立健全与人力资源市场价位相适应、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。

（五）深化企业内部用人制度改革。建立健全企业各类管理人员公开招聘、竞争上岗等制度，通过委托人才中介机构推荐等方式招聘特殊管理人员，创新招聘机制。建立健全并严格执行分级分类的企业员工市场化公开招聘制度，切实做到信息公开、过程公开、结果公开，严格准入制度，提高招聘质量，从源头上保证企业员工能力水平。依法规范企业各类用工管理，完善以合同管理为核心、以岗位管理为基础的市场化用工制度，建立健全并严格落实员工退出机制，真正形成企业各类管理人员能上能下、员工能进能出的合理流动机制。

四、完善国有资产管理体制

(一)以管资本为主推进国有资产监管机构职能转变。进一步理顺市政府职能部门和市国资委的关系，市政府各职能部门依法行使环保、安全生产等公共管理职能，从经济调节和社会管理角度对国有企业依法进行管理；市国资委对监管企业依法履行出资人职责，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，不承担环保、安全生产等社会公共管理职能。市国资委要准确把握依法履行出资人职责的定位，科学界定国有资产出资人监管边界，以出资关系为基础、通过公司法人治理结构依法行权履责，依法制定或参与制定公司章程，将国有企业章程作为行使出资人权利的重要手段和基本依据。依法确立监管权力清单和责任清单，将应由企业自主经营决策的事项归位于企业，将延伸到子公司的管理事项归位于母公司，将配合承担的社会公共管理职能归位于相关政府部门和单位。严格依法监管，着力创新监管方式和手段，改变行政化管理方式，提高监管的科学性、有效性。

(二)以管资本为主改革国有资本授权经营体制。由市国资委提出改组或组建国有资本投资、运营公司的方案。选择规模较大、实力较强的公司作为国有资本投资、运营公司试点，探索有效的运营模式，通过开展投资融资、产业培育，有效整合资源、资产、资本、资金，推动产业集聚和转型升级，优化国有资本布局结构；通过股权运作、价值管理、改革重组、有序进退，促进

国有资本合理流动；将用于政府支持项目的国债资金、转贷资金形成的资产和预算内基本建设资金、专项资金等政府性资金形成的资产，符合条件的按规定转入国有资本投资、运营公司，壮大资本实力。科学界定国有资本所有权和经营权的边界，市国资委依法对国有资本投资、运营公司和其他直接监管的企业履行出资人职责，并授权国有资本投资、运营公司对授权范围内的国有资本履行出资人职责。国有资本投资、运营公司作为国有资本市场化运作的专业平台，依法自主开展国有资本运作，对所出资企业行使股东职责，按照责权对应原则切实承担起国有资产保值增值责任。

（三）以管资本为主推进经营性国有资产集中统一监管。规范经营性国有资产集中统一监管，将党政机关、事业单位管理的经营性国有资产通过直接脱钩、重组整合、改制等方式移交市国资委监管，经营不善的也可通过改制退出、关闭破产等方式逐步实现国有资本有序退出。市国资委要在2017年上半年摸清市属国有企业底数，提出重组整合、关闭破产等方案报市委、市政府审定。2017年底前，将党政机关、事业单位所属的国有企业纳入市国资委集中统一监管，建立科学的国资监管、国企党建、干部队伍建设体系。建立覆盖全部国有企业、分级管理的国有资本经营预算管理制度，2020年国有资本收益上缴公共财政比例达到20%—30%，2019年前，更多用于解决分离国有企业办社会职能等国有企业历史遗留问题，以后重点用于保障和改善民生、

投向科技创新、推动传统产业转型升级、发展战略性新兴产业、支持国企之间重组整合。

五、优化国有资本布局 and 结构

(一)着力推进转型升级。主动融入京津冀协同发展。基础设施与民生保障领域重点发展港口、地方铁路、水务、城市交通等产业；战略性新兴产业重点发展新能源、新材料、生物、新一代信息、节能环保和装备制造等产业，集中投向应用研发环节、产业链关键环节和价值链高端环节，掌控关键技术；现代服务业重点发展旅游、健康养老、金融服务、现代物流等产业。

(二)加大国有企业重组整合力度。发挥国有资本投资、运营公司的作用，清理退出一批、重组整合一批、创新发展一批国有企业。依托重点企业集团，推进资源整合，重点在健康、养老、旅游、投融资、交通运输、物流等行业打造大型龙头企业集团；充分利用规范的产权交易市场，广泛征集战略投资者，参与国有企业增资扩股，主动寻求与在秦央企、外埠国有企业进行联合重组，完善和优化产业链，加快技术、管理、生产经营模式和商业模式创新。

(三)加快长期亏损企业和低效无效资产退出。对长期亏损、不具备竞争优势和缺乏竞争力的企业，通过多种方式加快国有资本退出；存续企业要及时对低效无效资产进行清理盘活，提高国有资本质量。对长期无实际业务的“僵尸企业”坚决关停退出，到 2017 年基本完成处置工作。

（四）大力实施创新驱动发展战略。利用“互联网+”，充分发挥国有企业在大众创业、万众创新上的示范和引领作用，积极推动区域创新资源互联互通。引导企业加大科技经费投入，以创新成果的转化和应用为重点，充分利用环京津优势，承接京津高新技术产业的转移，积极引进新技术、新工艺、新装备，改造提升传统优势产业，重点培育发展一批创新型企业，打造一批有核心竞争力的技术和产品。

六、稳妥发展混合所有制经济

对已实行混合所有制的企业，着力完善现代企业制度、提高资本运作水平；对适宜继续推进混合所有制改革的国有企业，充分发挥市场机制作用，坚持因地施策、因业施策、因企施策，宜控则控、宜参则参，成熟一个推进一个；充分利用境内外多层次资本市场，大力推进国有企业上市。强化上市公司股权运作，鼓励社会资本以多种方式参与国有控股上市公司增发股票。有效利用“新三板”等场外交易资本市场，支持暂不具备上市条件的企业在“新三板”等场外交易市场挂牌交易，推进股权融资和股权合理流动；鼓励各类非国有资本参与国有企业改制重组或国有控股上市公司增资扩股。推广政府和社会资本合作（PPP）模式，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。支持各类公募、私募基金参与国有企业改制重组，打造一批体制新、机制活、市场竞争力强的混合所有制企业。除国家明令禁止外，全市国有资本投资项目全部向社会资本开放；以高新

技术、生态环保等为重点领域，对发展潜力大、成长性强的非国有企业进行股权合作，积极发展战略性新兴产业；探索实行混合所有制企业员工持股。

七、坚决防止国有资产流失

(一)加强企业内部监督。完善企业内部监督体系，有效整合监事会、审计、纪检监察、财务等部门的监督力量，建立企业监督联席会议制度，完善监督制度，实现信息共享，推进共同监管，增强执行能力，重点强化对权力集中、资金密集、资源富集、资产聚集的部门和岗位的监督。建立审计部门向董事会负责的工作机制，建立主要领导负责制，完善各项审计配套制度，设立独立审计部门（与财务、监察、产权等部门分设），建立多部门联动的审计监督机制，有计划、有组织地独立开展财务、效益、跟踪、风险等各类内部审计，实现离任审计全覆盖，逐年增大任中审计比例。

(二)建立健全高效协同的外部监督机制。强化出资人监督，加快国有企业行为规范制度建设，加强对企业关键业务、改革重点领域、国有资本运营重要环节的监督。强化专业检查，开展财务总监由市国资委委派试点。加强和改进外派监事会工作，强化外派监事会与有关专业监督机构的协作，加强当期、事中监督及监督成果运用，建立健全核查、移交和整改机制，不断增强监督的有效性和针对性。健全国有资本审计监督体系和制度，实行企业国有资产审计监督全覆盖，加强离任、任中、专项等多种形式

审计监督，扩展审计覆盖面和深度。建立对企业国有资本的经常性审计制度，对企业每年至少进行1次定期审计，对企业重要部门和重大项目实行不定期的专项审计。加大纪检监察监督力度，强化对企业领导人员廉洁从业、行使权力等的监督。狠抓突出问题整改落实，做到件件有着落、事事有回音。整合出资人监管、外派监事会监督和审计、纪检监察等监督力量，建立监督工作会商机制，加强统筹，创新方式，共享资源，减少重复检查，提高监督效能。建立健全监督意见反馈整改机制，形成监督工作的闭环。

（三）严格责任追究。建立健全国有企业重大决策失误和失职、渎职责任追究倒查机制，建立和完善重大决策评估、决策事项履职记录、决策过错认定标准等配套制度，严厉查处侵吞、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管理问责机制，对决策不规范、经营管理不善造成国有资产流失、损失的，除要求相关责任人依法承担赔偿责任外，还要扣发其绩效薪酬并依法依规给予行政处分；对企业重大违法违纪问题敷衍不追、隐匿不报、查处不力的，严格追究有关人员失职、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，依法追究刑事责任。

八、加强和改进党对国有企业的领导

（一）充分发挥国有企业党组织的领导核心和政治核心作用。从严落实管党治党责任，建立健全党建工作责任制，强化党

组织在公司治理结构中的法定地位，将党建工作纳入企业章程，明确党组织在公司治理中的职责、作用。按照干部管理链条理顺党组织隶属关系，建立统一归口，责任明确，有机衔接的国有企业党建工作领导体制。党组织研究讨论是董事会、经理层决策重大问题的前置程序，重大经营管理事项必须经党组织研究讨论后，再由董事会或经理层作出决定。坚持党的建设同步谋划、党的组织及工作机构同步设置、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，保证党组织工作机构健全、队伍稳定、党组织和党员作用得到有效发挥。

（二）切实加强国有企业领导班子和人才队伍建设。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者、经营管理者依法行使用人权，坚决防止和纠正选人用人中的不正之风。严肃党内政治生活，严格执行民主集中制，坚持“三重一大”事项集体研究决定，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。落实党管人才原则，在实施人才强企战略中突出抓好管宏观、管政策、管协调、管服务的工作，加快建立健全国有企业集聚人才的体制机制。进一步规范双向进入、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、经理层成员符合条件的党员可以依照有关规定和程序进入党组织班子；经理层成员与党组织班子成员适度交叉任职。把发展壮大企业家队伍作为重

大战略，弘扬企业家精神，遵循企业家成长规律，按照职业化、市场化、知识化、年轻化的要求，以强化忠诚意识、拓展世界眼光、提高战略思维、增强创新精神、锻造优秀品行行为重点，加强企业家队伍建设，充分发挥企业家作用。

（三）深入推进党风廉政建设和反腐败工作。党组织要切实担负起全面从严治党的政治责任，加强和规范党内政治生活，坚持把纪律和规矩挺在前面，积极践行监督执纪的“四种形态”。要加强对国有企业领导人员的党性教育、宗旨教育、警示教育，引导企业领导人员不断提高思想政治素质、增强党性修养，从思想深处拧紧螺丝。要突出监督重点，强化对关键岗位、重要人员特别是“一把手”的监督管理，完善“三重一大”决策监督机制，严格日常管理，整合监督力量，形成监督合力。

九、创造国有企业改革良好环境条件

（一）用足用活用好国有企业改革一系列相关配套政策。进一步解放思想，充分发挥主观能动性，创造性地抓好各项政策的贯彻落实，着力解决好政策落地“最后一公里”，最大限度地发挥国有企业改革重组整合等涉及的资产评估增值、土地变更登记、国有资产无偿划转以及财税管理、金融证券、国有企业退出等方面一系列相关配套政策的叠加效应和集成效应，上下联动、加强沟通协调，全方位争取中央和国家、省的政策支持。切实转变政府职能，减少审批、优化制度、简化手续、提高效率。

（二）加快剥离企业办社会职能和解决历史遗留问题。积极

探索政策性破产、办社会职能移交等遗留问题的解决方式和有效途径，加快制定可操作、可复制的实施方案。重点做好国有企业办社会职能分离改革工作。

（三）营造鼓励国有企业改革创新的气氛。充分利用企业自媒体、大众传媒，宣传国有企业改革的相关政策、成功案例和典型经验，宣传国有企业为经济社会发展作出的重要贡献，展示国有企业和广大干部职工良好形象和精神风貌，争取全社会对国有企业改革的理解、关心和支持，为国有企业改革创新营造良好的舆论环境。

（四）推动国有企业积极履行社会责任。将履行社会责任作为建立现代企业制度和提高综合竞争力的重要内容，推进国有企业建立和完善履行社会责任的体制机制，把履行社会责任纳入公司治理，融入企业发展战略，落实到生产经营各个环节。探索建立国有企业社会责任评价体系和考核评价机制，引导国有企业更好地履行社会责任，在安全生产、节能环保、依法经营、诚实守信、维护职工权益、参与社会公益事业等方面发挥好带头作用，不断增强可持续发展能力，实现国有企业与经济、社会、环境的和谐发展。

（五）加强对国有企业改革的组织领导。成立市国有企业改革推进领导小组，负责组织领导，协调推动全市深化国有企业改革工作。各级党委和政府要统一思想，以高度的政治责任感和历史使命感，切实履行对深化国有企业改革的领导责任。各有关部

门要认真落实本实施意见精神，结合实际尽快制定具体贯彻落实措施，加强统筹协调、明确责任分工、细化目标任务、强化督促落实，推动全市深化国有企业改革步入崭新阶段。

