

上海市人民政府文件

沪府规〔2019〕33号

上海市人民政府关于印发《上海市开展区域性 国资国企综合改革试验的实施方案》的通知

各区人民政府,市政府各委、办、局,各有关单位:

《上海市开展区域性国资国企综合改革试验的实施方案》已经国务院国有企业改革领导小组第二次会议审议通过,现印发给你们,自2019年8月20日起实施,请认真按照执行。

2019年8月12日

(此件公开发布)

上海市开展区域性国资国企 综合改革试验的实施方案

近年来,上海国资国企改革取得了积极进展,为本市经济社会发展作出了重要贡献。但也要看到,国资国企改革仍然存在一些亟待解决的矛盾和问题,主要表现在,国资监管机构、国资投资运营公司、国有企业之间权责边界不够清晰,国资监管系统性针对性有效性仍需进一步提高;国有经济服务国家和城市发展战略的能级能量不够高,国资布局结构仍需进一步优化;公司治理不够规范有效,国有企业市场化经营机制仍需进一步完善;企业发展内生动力活力不足,人力资本价值贡献仍需进一步激发。为深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大及十九届二中、三中全会精神,认真落实党中央、国务院关于深化国资国企改革的决策部署,坚持市场化、专业化、国际化、法治化导向,全方位探索推进国资国企改革发展,全区域营造有利于国资国企改革的生态环境,推动国资国企成为落实国家战略、建设现代化经济体系的重要引擎,成为推动上海经济社会持续健康发展的重要支撑,充分发挥综合改革的集成、联动、辐射效应,制定本实施方案。

一、工作目标

到2022年,在国资国企改革发展重要领域和关键环节取得系列成果,建成以管资本为主的国资监管体制,完善市属经营性国资

监管全覆盖模式,内外衔接、上下贯通的国资监管格局更加健全;形成符合高质量发展要求的国资布局,国企主业核心竞争力明显增强,品牌美誉度和影响力显著提升;建立中国特色现代国有企业制度,企业党委领导作用充分发挥,权责对等、运转协调、有效制衡的治理机制基本健全;构建符合市场规律的企业经营机制,竞争类企业基本完成整体上市或核心业务资产上市,1/3的企业集团具有国际影响力的竞争优势和知名品牌,1/3的企业集团具有领先国内同行业的综合实力和特色品牌,1/3的企业集团具有支撑区域经济发展的资源配置能力和优质服务品牌。

二、工作举措

(一)着力完善国资管理体制,实现以管企业为主向以管资本为主转变

1.转变国资监管机构职能。深入研究国资监管体制架构,探索形成国资监管机构、国资投资运营公司、国有企业联动改革方案。开展国有资本授权经营体制改革试点,坚持授权与监管相结合、放活与管好相统一,进一步加大授权放权力度,推动国资监管机构内部职能的优化调整,修订完善权力清单和责任清单,将部分穿透式管理的审批权限予以下放。

2.加强国资投资运营公司运作。进一步健全完善国有资本投资运营公司运作机制,采取股权注入、资本运作、收益投资等运作模式,丰富放大国有资本投资运营公司的股权持有、股权管理、股权投资等投资运营功能,加大资本运作和资源配置力度,提高国有

资本运作效率和水平,实现资源、资产、资本、资金的良性循环。

3.深化经营性国资集中统一监管。进一步推进市级行政事业单位所办企业的清理规范,加快从事生产经营活动的经营类事业单位实施转企改制,纳入集中统一监管体系。完善国资委托监管模式,落实委托监管责任,提高委托监管效率。

4.健全国资监管体系。探索建立国有企业监事会、审计、纪检、监察等多部门联动的常态化监督检查机制,提高信息化建设绩效及监管数据应用水平。建立健全全面预算、资金集中、风险预警、内控建设、信息化“五位一体”管控体系,全力打造现代化企业财务管理模式。建立信息披露的管理制度,推动国资监管和国有企业信息公开。

5.完善风险防控应对。加强风险应急处置,着力防范化解重点金融领域风险。加强投资监督管理,完善重大投资和境外投资备案管理制度。加强合规管理,制定国有企业合规管理工作指引,将法律审核嵌入管理流程。

6.加强违规责任追究。落实《国务院办公厅关于建立国有企业违规经营投资责任追究的意见》,实现市属国有企业层面违规经营投资责任追究制度全覆盖。持续推动违规责任追究制度体系和工作体系建设,进一步完善监督协同机制,抓好重大问题线索核查,加大追责问责力度,切实防止国有资产流失。

(二)着力推动混合所有制改革,促进国有企业转换经营机制

1.深化公众公司导向的改革。推动竞争类企业基本实现整体

上市或核心业务资产上市,功能类和公共服务类企业加快符合条件的竞争性业务上市发展。加大对新兴产业企业进入资本市场的培育、指导和服务,推动一批企业实现多地多层次资本市场上市。鼓励国有控股上市公司引入战略投资者,支持国有控股上市公司下属企业实施混改。

2.推进开放性市场化联合重组。遵循市场经济规律和企业发展规律,淡化资本的区域、层级和所有制属性,实施横向联合、纵向整合以及专业化重组,推动资源向优势企业、主业企业集中,实现国有资本在更宽领域、更高层次、更大范围的优化配置。

3.积极开展国有企业员工持股。扩大员工持股试点范围,允许整体上市或核心业务资产上市的企业集团经营管理团队和核心员工参与员工持股。适度调整员工持股企业与所在企业集团交易限制,在科技型、创新型企业适度放宽单一员工持股比例限制。积极探索员工以科技成果出资入股。

(三)着力激发员工内生动力,集聚国有企业改革发展动能

1.探索建立创投企业市场化运作机制。在完善国有创业投资企业市场化跟投机制前提下,优化评估管理,允许采用估值报告,实行事后备案制度;优化交易方式,允许事前约定股权退出。

2.探索科技成果分享机制。实施企业国有技术类无形资产交易制度改革,开展非公开协议转让试点。探索建立知识产权归属和利益分享机制,约定职务发明中知识产权权益归属。

3.深化国有企业领导人员薪酬制度改革。遵循中央关于深化

国有企业负责人薪酬制度改革的精神,完善任期制契约化管理,适应国有企业“市场化、专业化、国际化、法治化”发展要求,坚持“水平适当、结构合理、管理规范、监督有效”的原则,探索制订和实施更符合上海国资国企改革发展需要的市管国有企业领导人员薪酬分配制度。

4.推进国有企业工资决定机制改革。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。坚持工资总额预算管理,工资总额预算方案由企业自主编制,分类实施备案或核准制。由集团董事会确认的所属企业工资总额预算水平,作为工资管理和企业所得税税前扣除限额的依据。

5.健全长效激励约束机制。推动市属企业集团全面建立长效激励约束机制,充分激发企业活力。鼓励国有控股上市公司实施股权激励,依据行业特点合理设置业绩考核指标和条件,放开股权激励收益水平限制。遵循中央关于完善国有金融资本管理指导意见的精神,在上海地方国有金融上市公司探索股权激励试点。总结《张江国家自主创新示范区股权和分红激励办法》实施经验,完善相关配套政策,逐步扩大国有控股非上市公司试点股权激励的适用范围。

(四)着力优化国资布局结构,巩固国有经济主导地位

1.服从服务国家和本市战略。主动参与服务“一带一路”倡议,开展国际化经营,提高全球配置资源能力,推动国有企业在国

际国内两个市场联动发展。主动服务区域协调发展战略,加强与长江三角洲、长江经济带以及国内重点区域合作,推动各类企业优势互补、共赢发展。主动服务上海建设“五个中心”和打响“四大品牌”,打造一批具有核心竞争力的名品、名企、名家、名园。

2.推动产业能级提升。持续推进创新发展、重组整合、清理退出“三个一批”,深化供给侧结构性改革。加快培育战略性新兴产业,改造提升传统优势产业,参与世界级先进制造业集群建设,在汽车、电子信息、民用航空、生物医药、高端装备、绿色化工等领域发挥主力军作用。

3.深化国有金融企业改革开放。推进上海地方国有金融企业在金融开放创新、改革发展中先行先试。积极落实中国人民银行关于加强地方国有金融控股公司模拟监管的工作要求,提升金融企业内控管理水平。制定国有企业投资私募股权基金管理办法。

4.推动金融服务实体经济发展。落实国际金融中心建设与自贸试验区和科技创新中心建设联动发展,支持国有金融企业创新金融产品,服务经济高质量发展。完善信息共享、业务交流、需求对接的合作服务平台,引导金融企业更好地服务实体经济,实现实体企业与金融企业长效、多元、高效的联动发展。

(五)着力完善公司治理,推动国有企业科学稳健发展

1.推动董事会规范运作。全面落实和维护董事会行使重大决策、选人用人、考核评价、薪酬分配等职权,严格实行集体审议、独立表决、个人负责的决策制度。推动竞争类企业全部建立外部董

事(股权董事、独立董事)占多数的董事会,完善外部董事占多数的提名与治理、薪酬与考核、审计与风控等专门委员会,其中薪酬与考核、审计与风控等专门委员会的主任委员一般由外部董事担任。积极发挥职工董事参与职工权益相关事项决策作用。

2.完善外部董事管理。拓宽外部董事来源渠道,退出现职的国有企业领导人员经任职资格认定并经有关部门审批同意后,可担任市管国有企业外部董事。探索国有企业在职领导班子成员转任专职外部董事的途径和方法。制定外部董事履职目录,出台外部董事考核办法,强化外部董事履职管理。

3.发挥监事会监督作用。深入推行集团和重要子公司“外派内设、内外结合”的监事会制度,建立与内控内审有效协同的监事会工作体系。加强集团监事会对子公司监事会的工作指导和监督。由出资人委派监事会主席、专职监事,完善外派监事履职管理和评价,建立健全外派监事激励约束机制和问责追责制度。规范职工监事履职,发挥民主监督作用。

(六)着力加强党对国有企业的领导,落实两个“一以贯之”要求

1.落实党组织在公司法人治理结构中的法定地位。把加强党的领导和完善公司治理统一起来,发挥国有企业党委的领导作用,全面推行市属企业党委书记和董事长由一人担任,推进党建工作要求纳入国有企业章程实现全覆盖,将党委研究讨论作为董事会、经理层决策重大问题的前置程序,深入推动企业修订完善党委议

事规则和“三重一大”决策制度,实现党委依照规定讨论和决定企业重大事项。

2.完善企业领导人员管理体制。坚持党管干部原则与发挥市场机制作用有机结合,培育优秀企业家队伍,发挥党组织领导和把关作用,对董事会选聘经理层成员企业,党组织要在确定标准、规范程序、参与考察、推荐人选等方面把好关,董事会依法聘任或解聘经理层,经理层对董事会负责、接受监事会监督。推行职业经理人制度,完善管理办法和配套政策,规范国有企业职业经理人的选拔任用、考核评价、薪酬激励和管理监督。

3.坚持全面从严治党。建立健全党委主体责任、纪委监督责任、党委书记第一责任、班子成员“一岗双责”的四责协同、合力运行的责任落实体系,树立全面从严治党责任“共同体”观念,进一步压实责任,推动全面从严治党向纵深发展。落实《关于加强和改进市管国有企业党风廉政建设的实施意见》,推动实施《关于市管国有企业经营管理活动中防止领导人员利益冲突的办法(试行)》,促进企业领导人员廉洁用权。

(七)着力加强统筹协调推进,形成推动国资国企综合改革合力

1.探索研究相关税收政策。全面落实支持国资国企改革税收优惠政策,加强税收政策研究,积极争取国家相关税收政策在上海先行先试。

2.加快解决历史遗留问题。加强统一协调,完善市场主体重

组和退出机制,加大低效无效资产处置力度。推动国有企业加强内部管理,抓紧解决历史上获得划拨土地证照不全、证实不符、权属不清等问题。

三、工作保障

(一)加强组织领导。在国务院国有企业改革领导小组办公室的支持指导下,主动承接国资国企综合改革试验任务,将国家对国资国企的改革设想在上海落地见效。市国资国企改革工作推进领导小组负责综合改革试验任务的协调和推进,市国资国企改革工作推进领导小组各成员单位负责细化任务举措、明确责任分工、强化时间节点,确保重点领域和关键环节改革取得突破。

(二)深化央地合作。发挥上海区位和人才优势,积极争取中央企业及其重要子企业或中央企业重大项目落户上海,吸引中央企业参与上海国资国企改革,全面落实国务院国资委与上海市政府共同推进上海加快建设具有全球影响力科技创新中心战略合作协议,进一步深化央地联动和上下协同的部市合作机制。

(三)营造良好氛围。尊重企业家精神,发挥企业家的创新引领作用,激发企业家干事创业的热情。按照“三个区分开来”标准,划定容错界限、明确容错重点、制订容错程序。改革创新工作未能实现预期目标,但有关单位和个人依照国家和本市有关规定决策、实施,且勤勉尽责、未牟取不当利益,不作负面评价,依法免除相关责任。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市监察委，
市高法院，市检察院。

上海市人民政府办公厅

2019年8月14日印发
