奉节县国资国企改革发展“十四五”规划

奉节县人民政府

2022年3月

目 录

[前 言 1](#_Toc89934640)

[一、把握“十四五”改革发展新起点 3](#_Toc89934641)

[（一）发展成绩 3](#_Toc89934642)

[（二）存在问题 5](#_Toc89934643)

[（三）发展优势 7](#_Toc89934644)

[二、认识“十四五”改革发展新环境 9](#_Toc89934645)

[（一）发展机遇 9](#_Toc89934646)

[（二）发展挑战 10](#_Toc89934647)

[三、确立“十四五”改革发展新要求 13](#_Toc89934648)

[（一）指导思想 13](#_Toc89934649)

[（二）发展理念 13](#_Toc89934650)

[（三）发展目标 14](#_Toc89934651)

[（四）总体战略 16](#_Toc89934652)

[四、明确“十四五”国资改革新任务 17](#_Toc89934653)

[（一）坚持两个“一以贯之”完善现代企业制度 17](#_Toc89934654)

[1、把党的领导融入公司治理各环节 17](#_Toc89934655)

[2、加强集团企业董事会建设落实董事会职权 18](#_Toc89934656)

[3、保障经理层依法行权履职 20](#_Toc89934657)

[（二）聚焦三个领域推进布局优化和结构调整 20](#_Toc89934658)

[1、深化政企分开、政资分开 20](#_Toc89934659)

[2、分类处置国有企业存量债务 21](#_Toc89934660)

[3、实现国有资本“三个聚焦” 22](#_Toc89934661)

[（三）提升三个能力健全市场化经营机制 24](#_Toc89934662)

[1、市场化业务能力 24](#_Toc89934663)

[2、市场化融资能力 26](#_Toc89934664)

[3、市场化竞争能力 27](#_Toc89934665)

[（四）统筹三个层次深化混合所有制改革 29](#_Toc89934666)

[1、集团企业层面混改 30](#_Toc89934667)

[2、专业化子公司层面混改 30](#_Toc89934668)

[3、项目化子公司层面混改 31](#_Toc89934669)

[（五）推动三个专项改革完善授权经营体制 31](#_Toc89934670)

[1、国资监督机构放管服改革 31](#_Toc89934671)

[2、国有资本投资、运营公司改革 32](#_Toc89934672)

[3、国有企业集团管控模式改革 34](#_Toc89934673)

[（六）强化三个监管构建大监管体系 35](#_Toc89934674)

[1、强化国有资本监管 35](#_Toc89934675)

[2、强化投资行为监管 36](#_Toc89934676)

[3、强化领导班子监管 37](#_Toc89934677)

[五、描绘“十四五”国企发展新目标 39](#_Toc89934678)

[（一）百盐集团 39](#_Toc89934679)

[1、发展现状 39](#_Toc89934680)

[2、战略定位 39](#_Toc89934681)

[3、战略目标 40](#_Toc89934682)

[4、重点任务 40](#_Toc89934683)

[（二）赤甲集团 42](#_Toc89934684)

[1、发展现状 42](#_Toc89934685)

[2、战略定位 43](#_Toc89934686)

[3、战略目标 43](#_Toc89934687)

[4、重点任务 44](#_Toc89934688)

[六、坚持党的领导加强党的建设 47](#_Toc89934689)

[（一）充分发挥企业党组织领导核心作用 47](#_Toc89934690)

[（二）严格落实企业全面从严治党“两个责任” 47](#_Toc89934691)

[（三）大力加强企业领导班子和人才队伍建设 49](#_Toc89934692)

[（四）切实强化企业宣传思想工作和文化建设 50](#_Toc89934693)

[七、增强“十四五”改革发展新保障 52](#_Toc89934694)

[（一）争取党委政府政策支持 52](#_Toc89934695)

[（二）加强组织领导与统筹协调 52](#_Toc89934696)

[（三）强化战略落地与绩效考评 53](#_Toc89934697)

[（四）构建战略实施舆论环境 53](#_Toc89934698)

[附录：专题及参考资料 55](#_Toc89934699)

[（一）2021开局之年的主要任务 55](#_Toc89934700)

[1、完善中国特色现代企业制度 55](#_Toc89934701)

[2、推进国有资本布局优化和结构调整 55](#_Toc89934702)

[3、积极稳妥深化混合所有制改革 56](#_Toc89934703)

[4、健全市场化经营机制 56](#_Toc89934704)

[5、国有资产监管体制改革 57](#_Toc89934705)

[6、加强国有企业党的领导和党的建设 57](#_Toc89934706)

[（二）国资国企“1+N”政策指引 58](#_Toc89934707)

[1、文件清单 58](#_Toc89934708)

[2、政策要点 60](#_Toc89934709)

[3、“1+N”政策体系与国企改革三年行动计划的关系 64](#_Toc89934710)

[（三）《国企改革三年行动方案（2020－2022年）》解读 65](#_Toc89934711)

[（四）对标国企改革发展经验 67](#_Toc89934712)

[1、上海城投（集团）有限公司 67](#_Toc89934713)

[2、重庆市城市建设投资（集团）有限公司 70](#_Toc89934714)

[3、合肥市建设投资控股（集团）有限公司 72](#_Toc89934715)

[（五）国有资本投资运营公司组建及实施研究 76](#_Toc89934716)

[1、重庆市国有资本投资、运营公司改革试点实施方案主要精神 76](#_Toc89934717)

[2、各地实践案例分析 78](#_Toc89934718)

[（六）对标国资委授权清单 82](#_Toc89934719)

[1、广东省国资委授权清单 82](#_Toc89934720)

[2、深圳市国资委授权清单 86](#_Toc89934721)

[3、重庆市国资委授权清单 90](#_Toc89934722)

[4、成都市国资委授权清单 94](#_Toc89934723)

[5、威海市国资委授权清单 99](#_Toc89934724)

[6、枣庄市国资委授权清单 101](#_Toc89934725)

[7、贵港市国资委授权清单 102](#_Toc89934726)

[（七）对标国资委出资人监管权责清单 103](#_Toc89934727)

[1、北京市国资委出资人监管权责清单 103](#_Toc89934728)

[2、天津市国资委出资人监管权责清单 105](#_Toc89934729)

[3、呼和浩特市国资委出资人监管权责清单 107](#_Toc89934730)

[4、淄博市国资委出资人监管权责清单 109](#_Toc89934731)

[5、临沂市国资委出资人监管权责清单 113](#_Toc89934732)

[6、营口市国资委出资人监管权责清单 114](#_Toc89934733)

奉节县国资国企改革发展“十四五”规划

# 前 言

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。国有企业是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础，是党执政兴国的重要支柱和依靠力量。奉节县正处于把习近平总书记对重庆的殷殷嘱托落地在奉节大地上、全面融入成渝地区双城经济圈建设和全市“一区两群”协调发展的关键时期，为全面贯彻落实党中央、国务院和市委市政府有关国资国企改革的决策部署，不断推动国企改革走深走实，增强国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力和抗风险能力，推动县属国有企业高质量发展，为加快打造“好山好水好风光，有诗有橙有远方”的美丽奉节、建设形成“四区一地，美丽家园”、建设长江经济带上的绿色生态强县和区域性功能中心提供新动力，特编制本规划。规划期为2021~2025年。

规划编制依据主要有。

* 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》
* 《重庆市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》
* 《奉节县国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》
* 《中共中央 国务院关于深化国有企业改革的指导意见》
* 《重庆市人民政府办公厅关于深化区县国企国资改革的指导意见》（渝府办发〔2019〕112号）
* 《中华人民共和国企业国有资产法》

# 一、把握“十四五”改革发展新起点

## （一）发展成绩

“十三五”以来，在县委县政府的正确领导下，在市国资委的精心指导下，县国资管理中心以加强全系统党的建设工作为主线，以国企国资改革和管理工作为重点，健全制度，增添措施，严格监管，保证安全，全县国企国资监管工作呈现良好发展态势。

国资监管职责不断落实。县国资管理部门、主管部门和各行政事业单位各司其职、各负其责、齐抓共管，基本形成了“国资部门—主管部门—行政事业单位”3个层次的监督管理体系。逐步明晰和理顺与主管部门和行政事业单位的管理职责，指导监督与协作配合局面基本形成。经营性国有资产集中统一监管取得显著进展，在全面摸清家底的情况下，完善确权划转县属国有企业集团。

国企重组取得显著成效。县属国有企业按照专业化成功进行了大规模重组整合，形成了重庆百盐投资（集团）有限公司（以下简称“百盐集团”）、重庆市赤甲旅游文化创意开发集团有限责任公司（以下简称“赤甲集团”）两大县属重点企业集团。同质、关联企业初步实现了横向联合和纵向整合，小、散、弱国有企业向两大集团集中。在集中的基础上，明确了两大企业集团主责主业主营，推动国有资本向公共服务领域聚焦、向重点基础设施领域聚焦、向“生态秀美”、“生活优美”、“发展壮美”、“文化和美”的重点产业领域聚焦。推动国有企业“瘦身健体”，清理近40家“僵尸企业”、“空壳公司”。

建章立制逐步分类完善。按照党中央国务院要求和重庆市委市政府、市国资委等文件精神，大力推进国资监管体系建设，制度建设逐步完善。县委书记主持召开多次国有企业改革专题会，县委办、县政府办印发了《奉节县深化县属国有企业改革实施方案》（奉节委办发〔2019〕65号），国资中心围绕“以收定支”“一企一策”的改革目标，在管资本为主的监管转变、国资监督、领导人员管理、薪酬制度等印发了系列规章制度，基本形成了制度框架体系。以考核为指挥棒，针对各企业的资产、负债、净资产、上年度营业收入、管理费支出、利润、人员情况以及经营范围，制定了“一企一策”考核指标。

市场化业务扎实起步。在做大资产规模、规范资产管理的基础上，最大限度增强活力、释放潜力，遵循市场规律、适应市场法则，推动实体化经营，县属两大企业集团市场化业务扎实起步。百盐集团组建了房地产开发公司和建筑公司，增加了房地产开发、建筑施工、建材贸易、人力资源劳务派遣等新业务。赤甲集团在巩固旅游全产业链基础上，增加了体彩福彩销售、矿泉水销售、文创产品网店等业务，加大了“三峡之巅”、“万重山”白酒销售力度。两大集团在2020年经营收入达到13.8亿元，国有企业整体实现扭亏为盈。

党的建设不断得到加强。县国企工委进一步加强党对国企工作的领导，加强党员干部思想政治建设，充分发挥党组织的战斗堡垒作用，锤炼广大党员党性意识，提升企业基层党组织的凝聚力和战斗力。县属国有企业党组织机构健全，按要求配齐人员，保质保量完成党建“规定动作”。以“三会一课”为抓手，牢固树立“四个自信”，切实增强“四个意识”，做好“两个维护”，提升党组织的战斗力和凝聚力。建立巡查制度，推动企业全面从严治党主体责任落实，推动作风建设常态化、长效化。

## （二）存在问题

与国资国企改革政策方向的要求相比、与国资国企综合改革试验区先进经验相比、与市属国企发展阶段相比，当前奉节县国资国企改革发展还存在以下问题。

一是国资国企统一监管还有待强化。政企不分、政资不分的现象在一些部门还存在，一些政府部门还存在干涉国有企业重大投资决策等问题，一些政府部门对政府性资源配置支持国企发展和国资国企统一监管认识不到位。在资源高度依附政府部门的现状下，行业主管部门和国企的权责边界划分不清，国有企业市场主体地位难以实现。

二是管资本的监管理念还需进一步转变。国资监管机构设置需要进一步优化，三项职责需要进一步强化，编制人员需要进一步充实。以管资本为主的国有资产监管体制还需要进一步健全，国有资产出资人监管的边界还需要进一步理清，出资人监管的权力和责任清单还需要进一步建立健全，监管制度体系还需要进一步细化，国有资产监督机制和责任追究机制还有待健全。监管方式和手段还需要进一步提升。

三是两大集团融资能力还有待提升。截止2020年12月，全县国有企业负债总量合计359.9亿元，资产负债率为49.55%，整体资产负债率较高，存量有息负债还本付息与经营性收入“造血”能力相比较压力大。存量资产质量不优，融资抵押物不足，评级不高，市场化融资项目、融资渠道、融资成本等还存在短板。融资能力和资金需求存在错配，不排除发生短期债务风险的可能性。

四是集团治理和管控还有待完善。两大集团层面的决策机制需要进一步健全，党委会和董事会、监事会、经理层的议事规则有待进一步优化，履职能力和履职水平有待进一步提升，职责边界和负面清单有待进一步明确。集团职能部门对子公司的管控机制尚未完善提升，职能错位的现象还需要进一步调整，责权利匹配的运行机制还需要进一步完善提升。

五是市场化布局和经营还有待破局。县属国有企业经营资源主要靠政府配置，业务开展主要在辖区内进行，存量项目绝大多数属于公益类，定位为着力提高公共服务效率和能力，市场化处于起步阶段。赤甲集团在旅游全产业链的布局基本构建完成，但市场化经营的机制还存在不少制约，市场化绩效还没有得到充分体现。百盐集团在资源开发、建筑业、土地整治与房地产开发一二级联动等业务上初步开展布局，还需要接受市场化的检验。

六是人才对可持续发展形成制约。国有企业高管主要来源于政府和事业单位转岗，不少同志在企业经营认识、经营能力等方面存在不少短板。市场化选聘、任期制和契约化管理还有待进一步探索。薪酬绩效机制有待进一步市场化接轨，中长期激励约束机制有待建立，对市场化业务所必须的经验管理人才缺乏吸引力，对不少新业务方向的开展形成制约。

## （三）发展优势

从全局谋划一域、以一域服务全局，把奉节县国资改革和国企发展放在奉节县高质量发展新时期、新征程、新任务来看，也存在不少比较优势。

一是“奉节之变”带来的比较优势。在县委县政府的坚强领导下，全县人民感恩奋进、砥砺奋斗，各项工作信心满满、更有态势，呈现世人热议的“奉节之变”。奉节之变，表现为经济转型在变、对外口碑在变、内在气质在变、群众面貌在变、干部作风在变。经过近几年的脱贫攻坚、转型升级、夯基蓄势，奉节发展正处于厚积薄发、破茧成蝶的重要关口，优势已经凸显、后劲浮出水面、前景更加广阔。县委县政府高度重视国有企业改革，国企工委、国资中心管理组织协调有力，在这样的发展态势下，奉节县国资国企改革发展营造了良好的氛围，提供了广阔的市场舞台。

二是生态、资源、区位、人文“四个优势”。奉节县全面对标中央和重庆市委决策部署，按照陈敏尔书记对奉节提出的指示要求，全面融入成渝地区双城经济圈建设和重庆市“一区两群”协调发展，聚焦“一枢纽、三中心、五城市”目标定位，用好生态和人文“两个宝贝”。生态、资源、区位、人文“四个优势”既是奉节县社会主义现代化建设新征程的优势，更是奉节县国资国企改革发展的优势，在县委县政府确定的生态屏障、文化旅游、高效农业、生态工业、交通运输、商贸服务“六大重点”领域内，都有国有企业必须要发挥作用、能够发挥作用的产业和市场机会。

三是国资国企改革推进先行优势。当前全市各区县国资国企改革的进程中，奉节县国企整合重组处于先行地位，经过横向和纵向整合后形成的两大企业集团，有利于推动两大集团向国有资本投资、运营公司转型，能够更快形成产业协同、企业协同、治理协同、管控协同的竞争优势，有利于以更快的速度适应市场化的要求，从而吸附更多的金融资源、市场化资源、人才资源，从而构成先行优势。

# 二、认识“十四五”改革发展新环境

## （一）发展机遇

当前和今后一个时期，我国发展仍然处于重要战略机遇期，但机遇和挑战都有新的发展变化。当今世界正经历百年未有之大变局，奉节县地处三峡库区腹心，在新的历史时期立足“四个优势”打造“四区一地”，为奉节县国资国企改革发展提供了重要机遇。

一是战略机遇。推动成渝地区双城经济圈建设，是以习近平同志为核心的党中央着眼全局和长远发展谋划的重大战略，为我们擘画了美好的蓝图，指明了前进方向，提供了根本遵循，带来了全新机遇。“一区两群”协调发展是推动成渝地区经济圈建设的重要载体，“奉巫巫城”区域经济联盟构建一体化发展，使奉节地位更加凸显、空间全面拓展、潜能加速释放，给全县国资改革和国企高质量发展营造了历史性的区域环境，创造了重大战略机遇。

二是时代机遇。新一轮科技革命和产业变革深入发展，信息技术、生物技术、新能源技术、新材料技术等交叉融合，“互联网+”蓬勃兴起，新技术、新产业、新业态、新模式等新经济争相迸发，为县属国资国企充分发挥本地自身优势资源，借势科技革命和产业革命浪潮，把区域优势与“四新”经济发展融合换道超车提供了时代机遇。

三是市场机遇。在加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局中，重庆和奉节县高质量发展势头强劲。国内市场需求规模的持续扩张与需求层次的提升，将会形成显著的本土市场优势，为奉节县国企开发本地旅游产品、康养产品等满足强大国内市场提供了市场机遇。“一带一路”等发展中国家高增长形成国际新市场，一批发展中国家的经济展现出强劲增长的势头，为奉节县国企参与通道建设、区域生态工业全球分工、打造生态产业园区满足国际市场提供了市场机遇。

四是政策机遇。党中央、国务院颁布了《关于深化国有企业改革的指导意见》，出台了20多个配套文件，形成了“1+N”政策体系，构建了顶层设计和四梁八柱的大框架。中央全面深化改革委员会第十四次会议审议通过的《国企改革三年行动方案(2020-2022年)》以及《重庆市国企改革三年行动实施方案（2020—2022年）》等政策措施为下一步国资国企改革指明了重点任务和操作路径。党中央国务院文件和重庆市委市政府配套文件及实施方案提供了进一步深化国资国企改革发展的基本遵循，为奉节县国资国企深化改革提供了政策机遇。

## （二）发展挑战

一是经济发展不确定性挑战。外部环境发生深刻变化，国际环境日趋复杂，不稳定性不确定性明显增加，新冠肺炎疫情影响广泛深远，经济全球化遭遇逆流，世界进入动荡变革期，单边主义、保护主义、霸权主义对世界和平与发展构成威胁。疫情常态防控对经济发展和产业结构调整带来不确定性，对奉节国资国企统筹金融资源、引进人才、发展市场化业务等带来挑战。

二是全球产业新一轮分工挑战。在高附加值环节，欧美发达国家抓住新能源和新一轮技术革命机遇，引导高端制造业回流，欲重塑制造业竞争力。在低附加值环节，东南亚等地发展中国家依托低生产成本，积极吸引国际产业转移。在此环境下，对奉节县以产业园区建设运营、制造业投资参股为主的国企业务拓展带来不同程度的挑战。

三是市场化竞争环境加剧挑战。围绕奉节县国企拟开展的市场化业务，以央企为代表的投融建一体化企业借势PPP大力开拓地方城市建设、基础设施建设和园区运营业务，以恒大、金科为代表的头部房地产开发商深入拓展区县市场拿地，以金融为代表的服务业开放和外资准入限制取消带来国际化的竞争对手，以大型互联网企业为代表的科技企业和民营企业推动消费数字化向制造数字化渗透，都会给奉节县国企市场化业务布局带来挑战。

四是市场化融资能力挑战。《预算法》将地方政府债务纳入预算管控，地方政府举债采取政府债券方式，没有收益的公益性事业发展以地方政府债券融资，但融资规模受财政能力制约与县域经济高发展需求存在不少缺口。国有企业融资进入市场化轨道，在县属国企普遍优质资产不足且经营能力弱的情况下，对奉节县国企后续融资项目、融资渠道、融资成本带来挑战。

五是发展方式转变带来的挑战。我国已转向高质量发展阶段，尊重自然、顺应自然、保护自然，节约优先、保护优先、自然恢复为主的可持续发展成为新时期要求。行业准入负面清单制度、绿色发展要求对国有资本产业布局选择带来约束。国有企业监管深化改革，风险防范、合规性、社会责任等要求对企业内控管理水平带来挑战。

# 三、确立“十四五”改革发展新要求

## （一）指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平总书记关于国资国企改革发展和党的建设的重要论述精神，深入贯彻习近平总书记对重庆提出的营造良好政治生态，坚持“两点”定位、“两地”“两高”目标，发挥“三个作用”和推动成渝地区双城经济圈建设等重要指示要求，坚持和加强党对国有企业的全面领导，坚持和完善基本经济制度，坚持社会主义市场经济改革方向，推进国有经济布局优化和结构调整，理直气壮做强做优做大国有资本和国有企业，增强国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力，以管资本为主加强国有资产监督，实现授权与监管相结合、放活与管好相统一，切实保障国有资本规范有序运行，为构建“奉巫巫城”区域经济联盟、奉节县打造高质量发展的渝东北“三峡版”、建设长江经济带上的绿色生态强县和区域性功能中心作出新贡献，为加快打造渝东北三峡库区生态屏障建设示范区、大健康产业发展示范区、向东开放先行示范区、山地特色高效农业示范区和长江三峡第一旅游目的地提供新动力。

## （二）发展理念

——坚持创新发展。强化企业创新主体地位，贯彻以大数据智能化为引领的创新驱动战略，以集聚创新要素为主抓手，以构建国企市场化经营机制为目标开展科技创新、管理创新、商业模式创新，形成集成创新动力机制。

——坚持协调发展。推动资本布局、产业结构与国家战略、市委市政府重大部署和奉节县产业布局协调，经营机制与市场相协调，国内国外、县内县外市场布局与扩大高水平开放合作协调，国资监管与管资本为主的要求相协调。

——坚持绿色发展。贯彻生态优先绿色发展战略，学好“两山论”，走好“两化路”，走绿色发展之路，推动国资国企发挥奉节生态优势，推动各类绿色产业、绿色产品蓬勃发展，在建设长江上游生态屏障中实现经济效益。

——坚持开放发展。在更高层面上统筹好国内国际两个资源、两个市场，抓住成渝地区双城经济圈和“一带一路”机遇，为奉节县建设改革开放高地、“奉巫巫城”区域经济联盟构建一体化发展提供坚强支撑。

——坚持共享发展。坚持把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为发展的出发点和落脚点，履行国有企业社会责任。大力发展混合所有制，各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展。打造一流干部职工队伍，让职工共享国企发展成果，收获更多获得感。

## （三）发展目标

到2025年末，奉节国资国企改革发展力争实现以下目标。

——国资布局结构持续优化。国企功能作用有效发挥，资源配置更加合理，产业布局更加优化，两大集团发展战略更加明晰，主业优势更加突出，实体化、市场化发展步伐加快，发展质量明显提升。

——主要经济指标稳定增长。“两利四率”达到全市区县国企第一梯队，企业总资产、净资产、市场化营业收入实现跨越式增长，企业主营业务利润率、净资产收益率全面提高，资产负债率控制在合理水平。国有经济活力、控制力、影响力和抗风险能力显著增强。

——国资监管体系更加完善。国资监管制度更加成熟，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，经营性国有资产实现集中统一监管，国有资产保值增值责任全面落实。

——企业党的建设全面加强。国有企业党组织在公司治理中的法定地位更加巩固，领导核心和政治核心作用充分发挥，党建与企业经营高度融合，反腐倡廉制度体系、工作体系更加完善。

——企业上市实现零突破。稳步推进赤甲集团控股子公司实现“旅游+脐橙”双主业在资本市场IPO上市，培育1家拟上市企业。

表1 奉节县国资国企改革发展“十四五”规划目标

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 指标名称 | 2019年 | 2020年 | 2025年 | 指标性质 |
| 监管资产总额（亿元） | 726.3 | 767.9 | 950 | 预期性 |
| 资产负债率（%） | 49.55 | 45.64 | <55 | 约束性 |
| 营业收入（亿元） | 8.94 | 10.7 | 20 | 预期性 |
| 利润总额（亿元） | 0.25 | 2.9 | 3 | 约束性 |
| 全员劳动生产率  （万元/人） | - | - | 15 | 预期性 |
| 职工薪酬总额增长率（%） | - | - | 5% | 预期性 |

备注：“-”为暂时未纳入统计

## （四）总体战略

国资改革层面，总体战略为“2个一以贯之”+“5个3”战略，即一以贯之坚持党对国有企业的领导，一以贯之建立现代企业制度；聚焦三个领域、提升三个能力、统筹三层混改、推动三个专项改革、强化三个监督。

国企发展层面，总体战略为“551”战略，即两大集团到“十四五”末，力争实现营业收入20亿、利润总额3亿，打造1家上市企业。

# 四、明确“十四五”国资改革新任务

## （一）坚持两个“一以贯之”完善现代企业制度

习近平总书记强调，坚持党对国有企业的领导是重大政治原则，必须一以贯之；建立现代企业制度是国有企业改革的方向，也必须一以贯之。把加强党的领导和完善公司治理结构统一起来，加快构建县管集团企业各司其职、各负其责、协调运转、有效制衡的公司治理机制。充分发挥国有企业党组织把方向、管大局、保落实作用，董事会定战略、做决策、防风险作用和经理层谋经营、抓落实、强管理作用。

### 1、把党的领导融入公司治理各环节

坚持党对国有企业的领导不动摇。贯彻习近平总书记重要讲话精神，坚持党要管党、全面从严治党，紧紧围绕全面解决党的领导、党的建设弱化、淡化、虚化、边缘化问题，坚持党对国有企业的领导不动摇，发挥企业党组织的领导核心和政治核心作用，保证党和国家方针政策、重大部署在国有企业贯彻执行。

把党的领导融入公司治理各环节实现制度化、规范化、程序化。完善县属国有企业党委落实党的领导融入公司治理的制度文件，进一步完善党委在决策、执行、监督各环节的权责和工作方式，实现制度化、规范化、程序化。按照《中国共产党国有企业基层组织工作条例（试行）》，参考《关于中央企业党的领导融入公司治理的若干意见（试行）》，2021年全面完成所属各级国有全资企业、绝对控股企业、实际控制企业章程修订，落实党组织在公司法人治理结构中的法定地位，明确党组织在决策、执行、监督各环节的权责和工作方式，完善党委前置研究讨论重大经营管理事项清单。修订完善国有企业“三重一大”决策制度的指导意见，进一步明确“三重一大”事项权责划分等要求。按照清单化方式，明确子公司等不同层级、不同类型企业党组织研究讨论重大经营管理事项清单，进一步理清各治理主体权责边界。

### 2、加强集团企业董事会建设落实董事会职权

推动县管集团企业董事会规范运作，2021年完善建立企业董事会和董事评价办法、外部董事履职指南等文件，从机关企事业单位退休领导干部和税务、会计、法律等专业人士中选拔建立外部董事库，选聘首批集团董事会外部董事。2021年开始开展“两大集团”国有资本投资、运营公司试点，探索实现董事会应建尽建、配齐建强，董事会中外部董事原则上占多数。在构建以管资本为主的监管体系中，全面依法落实董事会职权，重点落实董事会中长期发展决策权、经理层成员业绩考核权、薪酬分配权、重大财务事项管理权等权利。2021年开始国资监管机构“一企一策”出台向集团董事会授权放权清单，并形成动态完善机制。各企业集团完善建立董事会议事规则和决策机制，提升董事会行权能力。

|  |
| --- |
| 专栏4-1 国有企业董事会议事规则指引  董事会主要行使下列职权：  （一）召集股东大会，并向股东大会报告工作；  （二）执行股东大会的决议；  （三）决定公司的经营计划和投资方案；  （四）制订公司的年度财务预算方案、决算方案；  （五）制订公司的利润分配方案和弥补亏损方案；  （六）制订公司增加或者减少注册资本、发行债券或其他证券及上市方案；  （七）拟订公司重大收购、收购本公司股票或者合并、分立、解散及变更公司形式的方案；  （八）在股东大会授权范围内，决定公司对外投资、收购出售资产、资产抵押、对外担保事项、委托理财、关联交易等事项；  （九）决定公司内部管理机构的设置；  （十）聘任或者解聘公司总经理、董事会秘书，并决定其报酬事项和奖惩事项；根据总经理的提名，聘任或者解聘公司副总经理、财务负责人、总法律顾问等高级管理人员，并决定其报酬事项和奖惩事项；  （十一）制订公司的基本管理制度；  （十二）制订本章程的修改方案；  （十三）管理公司信息披露事项；  （十四）向股东大会提请聘请或更换为公司审计的会计师事务所；  （十五）听取公司总经理的工作汇报并检查总经理的工作；  （十六）法律、行政法规、部门规章或本章程授予的其他职权。  董事会决策前，应事先与本公司有关方面沟通，充分听取本公司有关方面的意见。董事会决策事项属于党委会前置研究讨论范围的，应当事先经党委会研究讨论。  董事长主要行使下列职权：  （一）主持股东大会会议和召集、主持董事会会议；  （二）督促、检查董事会决议的执行；  （三）签署公司股票、公司债券及其他有价证券，以及董事会重要文件和其他应由公司法定代表人签署的其他文件；  （四）组织制订董事会运作的各项制度，协调董事会的运作；  （五）督促、检查专门委员会的工作；  （六）听取公司高级管理人员定期或不定期的工作报告，对董事会决议的执行提出指导性意见；  （七）在发生不可抗力或重大危急情形，无法及时召开董事会会议的紧急情况下，对公司事务行使符合法律规定和公司利益的特别处置权，并在事后向董事会报告；  （八）提名公司董事会秘书人选；  （九）法律法规或本章程规定，以及董事会授予的其他职权。  凡涉及公司重大利益的事项应由董事会集体决策，不得授权董事长或个别董事自行决定。 |

### 3、保障经理层依法行权履职

2021年，在开展国有资本投资、运营公司试点同时开展董事会向经理层授权管理制度试点。到2023年，国有企业全面建立董事会向经理层授权的管理制度，依法明确董事会对经理层的授权原则、管理机制、事项范围、权限条件等主要内容，充分发挥经理层经营管理作用。落实总经理对董事会负责、向董事会报告的工作机制，强化对经理层的工作监督。

## （二）聚焦三个领域推进布局优化和结构调整

### **1、深化政企分开、政资分开**

推动经营性国有资产集中统一监管。坚持简政放权、放管结合、优化服务，除法律法规等另有规定，全县其他行使公共管理职能的部门不再行使国有资产出资人职责。在前期党政机关和事业单位所属企业调查摸底和清产核资的基础上，加快制定尚未划转的企业处置方案，明确关闭注销、转让退出、整合移交等改革方式，切实维护职工合法权益，依法依规处置国有资产，确保2021年底前完成县党政机关和事业单位经营性国有资产由国资监管机构集中统一监管。建立国有企业注册出资人审批对接机制，凡党政机关、事业单位新注册公司，由县政府授权国资监管机构审批。已经交由国资监管机构履行出资人职责的企业，未经县政府授权不得回归政府部门实施行政化管理，避免“两张皮”现象。

多渠道向国有企业配置优质资源。在政府性资金项目建设领域，梳理各部门争取的上级政策性资金补助，落实代理制度。在PPP项目建设领域，建立由国有企业参股项目公司的制度。在城市建设领域，支持国有企业开展停车场、充电站等项目建设和运营。支持国有企业一二级市场联动，通过招拍挂进行成片开发，构建拆迁安置房回流资金和市场化房地产开发销售回笼资金的现金流格局。

多渠道充实国有企业的资本金。建立专项债券资金注入、存量资产注入、财政资金增资注入等多种方式的政策性资本金注入机制，不断改善两大企业集团的资本构成。建立企业留存利润补充、私募基金补充、股权转让补充、混合所有制改革补充等市场化资本金补充机制，降低企业负债率。同时通过多元化股份制合作完善企业法人治理结构，建立现代企业制度，推动企业可持续发展。

### 2、分类处置国有企业存量债务

对国有企业存量债务进行梳理，全面摸清各国有企业债务类型、成本、期限结构，制定全口径债务化解方案，分类进行处置。对于公益性项目债务，明确政府部门与国有企业之间的权利、义务关系，对国有企业的债权进行确权。对经营性项目债务，推动项目市场化运营，建立市场化融资置换、经营性收入偿还等多种手段的可持续融资模式。力争“十四五”期间县属国有企业资产负债率控制在50%以下。

有序推动公益性资产清理剥离。对已注入国有企业的公益性资产，按照“产权清晰合法、价值计量可靠”的原则，妥善处理资产与债务关系。对县政府及其所属部门和单位注入的公益性资产，依照规定逐步划转收回；对存量政府债务形成的公益性资产，在发行政府债券置换存量政府债务后收回；对国有企业其他公益性资产，通过注入有经营性收入资产置换等方式逐步收回。

### 3、实现国有资本“三个聚焦”

坚决扛起发挥国有经济战略支撑作用的新使命。围绕服务“双循环”、“一带一路”、长江经济带、成渝地区双城经济圈等国家战略，推动国有资本向公共服务领域聚焦、向重点基础设施领域聚焦、向奉节县规划发展的新兴产业领域聚焦。紧扣“两中心两地”目标定位，主动参与成渝地区双城经济圈和全市“一区两群”建设。努力在唱好“双城记”、建好“经济圈”中发挥主力军作用。统筹资产、资金、资源，大力推进基础设施互联互通，因地制宜培育发展具有比较优势的特色产业，为全市“一区两群”协调发展提供重要支撑。

发挥国有资本在重点基础设施领域的支撑作用。承担县级重点基础设施项目建设运营的百盐集团，统筹资产、资金、资源，积极引入市场元素，高质量完成好重点基础设施项目建设任务和运营管护。市场信号强的重点基础设施项目，让更多社会资本进入，参与投资、建设和运营。

发挥国有经济在优化结构、畅通循环、稳定增长中的作用。认真总结分析国有企业在应对新冠肺炎疫情中反映出的优势、差距和不足，补短板、锻长板，完善体制机制，更好发挥特殊关键时期国有企业在畅通产业循环、市场循环、经济社会循环等方面的引领带动作用。推动国有企业结合自身优势和主责主业，发展一批疫情催生的新业态。优化和稳定产业链供应链，支持国有企业通过项目合作、产业共建、搭建联盟等市场化方式带动民营企业、中小企业发展，多措并举对冲疫情对生产经营带来的不利影响。

发挥国有资本在发展战略性新兴产业和现代服务业中的引领作用。围绕旅游业三大升级版、现代山地特色高效农业、产城融合生态工业园、大健康产业等奉节县重点产业方向，国有资本采取专业化子公司投资建设运营、股权投资撬动社会资本投资运营等方式，在奉节县重点产业领域培育经济新增长点，形成新动能，形成自身“造血”能力。

进一步明确两大企业集团主责主业主营。百盐集团主责主业定位为重点基础设施建设和城乡基础设施建设运营服务，主营业务定位为建筑业、房地产业、砂石环保治理开采、贸易、人力资源服务等。赤甲集团主责主业定位为奉节县重点景区建设经营管理，主营为旅游服务。按照专业化发展的基本思路，推动两大集团明确各二级公司主责主业和主营业务范围。支持国有企业结合自身优势和主责主业及主营业务，以供给侧结构性改革为导向，调整产品结构，优化和稳定产业链供应链，带动民营企业、中小企业发展，多措并举对冲疫情对生产经营带来的不利影响。

清理退出不具备优势的业务和低效资产。参照国务院国资委和市国资委政策，建立完善县属国有企业主业和投资项目负面清单制度，建立动态调整机制，引导企业专业化方向做强做精。梳理不具备竞争优势、缺乏发展潜力的非主营业务和低效无效资产，列出清单，在“十四五”期间完成存量清退处置。对不具有竞争优势的一般市场竞争性领域的企业，采取改制转制、兼并重组、资产转让、股权转让等市场化方式改革重组；对长期未实际经营的空壳公司，以及资不抵债、扭亏无望、生产经营难以为继的严重亏损企业，依法关闭，市场化、法治化退出。2021年开展重点亏损子企业专项治理。

## （三）提升三个能力健全市场化经营机制

### 1、市场化业务能力

尊重市场经济规律、产业发展规律和企业发展规律，围绕激发企业活力、提高经营效率，深化劳动、人事、分配三项制度改革，破除利益固化的藩篱，实现管理人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减。

强化国有企业市场主体地位。改变行政化管理思维和方式，强化资本纽带关系，切实维护企业法人财产权和经营自主权。强化国有企业市场经营业务财务刚性约束，在市场竞争中优胜劣汰。强化公益类业务提高公共服务效率和能力，在保障民生、服务社会、提供公共产品和服务中履行社会责任。

贯彻《关于深化区县国企国资改革的指导意见》（渝府办发[2019]112号）、《市委全面深化改革委员会国有企业改革专项小组关于加快推进区县国企改革的通知》（国有企业改革专项小组发[2021]1号）等文件要求，以企业资产有偿使用方式，逐步推动基础设施公共服务类资产向经营性资产转化，由政府购买服务或向使用者直接收取费用。支持国有企业以独立市场主体地位参与公益性项目建设，明晰事权财权，理清投资合作模式、权责边界和政策，增加公共服务供给，提高服务水平。

抢抓奉节县区域市场发展机遇布局新业务。全力迎接高铁新时代，在奉节县城市建成规模达到25~50平方公里、人口突破25~50万人的“十四五”期间，推动百盐集团大力布局新兴城镇化带来的土地整治业务、房地产开发业务、建筑安装业务、砂石环保治理开采、建筑材料集采集供、人力资源外包、物业服务、城市运营等业务。在打造奉节全域旅游“产品亮出来”、“主题突出来”、“服务好起来”三大升级版过程中，推动赤甲集团围绕加快创建国家全域旅游示范区、九天龙凤国家级旅游度假区，全力配合创建长江三峡生态旅游示范区，加快创建白帝城·瞿塘峡5A级景区，加快围绕“吃、住、行、游、购、娱，商、养、学、闲、情、奇”完善产业链，打造长江三峡的旅游龙头企业。

### 2、市场化融资能力

通过推进赤甲集团培育子公司“旅游+脐橙”双主业IPO直接融资。借助资本市场持续融资功能进一步增加注册资本金，通过增发、发行优先股等途径增加集团权益资金，逐步降低间接融资比例，降低对银行的依赖程度，拓宽集团的融资渠道，提高企业自身抗风险能力。

提升两大集团信用评级，扩大直接融资。通过发行企业债、公司债、利用银行间债券市场债务融资工具调整等方式调整债务融资结构，补充流动资金。跟踪利率市场变化，及时采用“低置换高”对债务融资进行切换，保持债务合理利率水平。

统筹市场化融资资源。通过多种方式向两大集团增加资本金、注入有效资产，提升资产质量。统筹县内可市场化运营的知名景区、山地特色农产品、农产品公用品牌等独特市场化资源，采取授权经营等模式优先配置给赤甲集团，增加赤甲集团对吸纳社会资本共同开发的吸引力。

推广政府和社会资本合作（PPP）模式。优化政府投资方式，通过投资补助、基金注资、担保补贴、贷款贴息等，优先支持两大集团参与引入社会资本的项目。以项目运营绩效评价结果为依据，适时对价格和补贴进行调整。组合引入保险资金、社保基金等长期投资者参与县域重点工程投资。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，使投资者在平等竞争中获取合理收益。

推动资产证券化。探索通过基础设施（经营性项目、房地产等）信托基金（REITs）、TOT等渠道，对可经营性的存量项目开展资产证券化，与基金公司合作开发REITs产品，面向合格投资者募集资金，设立项目SPV公司收购公司存量资产，实现现金流回笼。

### 3、市场化竞争能力

实施国有企业创新驱动发展战略。落实以大数据智能化为引领的创新驱动发展战略，强化国有企业创新推动主体地位，健全以市场为导向的产业创新机制，引导全县支柱产业的产业链上下游企业、科研院所开展协同创新，共建共享研发创新平台、产业技术创新联盟等创新联合体。技术创新方面着力在生态工业领域和云计算、大数据、新能源、信息技术等应用技术领域取得突破；管理创新着力在智能装备等领域和精准供应链管理、全生命周期管理等领域取得突破，加快国有企业自身数字化、网络化、智能化转型升级；商业模式创新着力在园区运营、合同能源管理、互联网开放平台、网络众包、电子商务等领域取得突破；产品创新着力在旅游商品、旅游项目、房地产开发等领域取得突破。

推行经理层任期制和契约化管理。在健全公司治理结构、建立和发挥董事会决策机制和作用的情况下，2021年试点集团子企业层面国有企业经理层成员全面实行任期管理，签订聘任协议和业绩目标合同，按照约定严格考核、实施聘任或解聘、兑现薪酬。在试点基础上，2022年全面推行，优先支持商业类子企业按照市场化选聘、契约化管理、差异化薪酬、市场化退出原则加快推行职业经理人制度。

全面推进市场化用工机制。国有企业健全公开、平等、竞争、择优的市场化招聘机制，加快建立和实施以劳动合同为关键、以岗位管理为基础的市场化用工制度。建立有利于吸引和留住关键岗位核心骨干人才的政策，将县管企业聘用人才纳入县人才激励政策范围体系。推行员工公开招聘、管理人员竞争上岗、末位淘汰、不胜任退出等制度。

完善市场化薪酬分配机制。调整优化工资总额管理方式，2021年全面推行两大企业集团工资总额管理，“一企一策”实施工资总额备案制和审批制，规范实施年度工资预算管理，建立监督检查制度。按照“与劳动力市场基本适应、与国有企业经济效益和劳动生产率挂钩”的原则，建立和完善工资总额跨年度调配、与地区发展匹配合理增长、与企业绩效挂钩激励增长等机制。企业集团层面完善内部分配制度改革，建立健全按照岗位价值、业绩贡献决定薪酬的分配机制，实行全员考核，破除平均主义和“大锅饭”问题。建立具有市场竞争优势的核心关键人才和基层关键“苦、脏、险、累”岗位薪酬制度，向作出突出贡献的人才倾斜。推进两大集团制定企业年金方案，适时实施。

探索“一企一策”多种方式的中长期激励。参考市国资委相关方案，构建短中长相结合、符合市场惯例、契合公司战略发展、激励约束并重、多元复合的长效激励约束机制，聚焦核心骨干、释放人才红利。探索运用超额利润分享、中长期业绩奖金、项目跟投、EVA（经济增加值）分享等多种长效激励方式，对标市场行业，考虑公司功能定位和发展战略，兼顾当期经营效益、长期价值创造、未来成长性和可持续发展，设置科学性、前瞻性、挑战性业绩目标。坚持“增量提取、差额勾回、递延支付、效能控制”原则，探索建立财富增值储备账户，实现价值分配与长期价值创造相统一，构建利益共享、风险共担、奖罚分明的价值创造机制。在培育上市公司过程中，探索利用限制性股票、股票期权等方式实施员工持股，构建企业与个人激励相容的利益绑定机制。

## （四）统筹三个层次深化混合所有制改革

以上级文件为指导，坚持因地施策、因业施策、因企施策，宜独则独、宜控则控、宜参则参，不搞拉郎配，不搞全覆盖，积极稳妥深化混合所有制改革，支持各类所有制企业取长补短、相互促进、共同发展。

强化对混合所有制改革全过程监督。充分发挥企业内部监督力量，对决策审批、审计评估、产权交易、职工安置等重点环节加强监督，及时提醒纠正改革过程中出现的偏差，防止国有资产流失。规范国有企业参股投资，按照《公司法》和市场化要求，加强参股股权管理，切实防止只投不管。充分保障职工对国有企业混合所有制改革的知情权和参与权，做好涉及职工切身利益事项的评估工作。

### 1、集团企业层面混改

探索百盐集团和赤甲集团与央企、市属国企和非国有资本的重组整合。按照国家和重庆市相关文件，2021年出台深化国有企业混合所有制改革的实施意见，借助中央企业和市属国有企业集团战略性重组和专业整合契机，支持县属国有企业“以我为主”按照市场原则进行重组整合。集团层面保持国有资本控股地位，支持非国有资本参股，争取中央企业和重庆市混合所有制改革基金，支持中央企业、金融机构、非国有资本等增资扩股。充分发挥县属国有企业的资源优势和中央企业、市属国企的产业链优势、品牌优势和金融资源优势，联合民营企业、外资企业重组整合，提升国有企业市场化竞争力。

### 2、专业化子公司层面混改

集团子公司层面，以置业开发、研发创新、生产服务等实体企业为重点，引入非国有资本，加快技术创新、管理创新、商业模式创新，非公有资本投资主体可通过出资入股、增资扩股、收购股权、认购可转债、股权置换等多种方式，参与混合所有制改革。新办完全市场化竞争类企业，原则上与社会资本合作方式开展。

支持国企开展上市行动计划。2020年开始培育赤甲集团“旅游+脐橙”双主业上市，2021年再选择1~2家集团子企业股份制改造，制定培育上市计划。或通过股权投资等方式参股有上市潜力的县内企业，推动1~2家参股企业在主板、中小板、科创板、新三板等挂牌上市。

### 3、项目化子公司层面混改

对市场化程度较高、主营业务明确、主要以市场化运营或政府购买服务的项目化子公司，探索引入社会资本提升项目运营效率。合理设计和调整优化混合所有制股权结构，根据不同企业主责主业主营，通过混改积极引入高匹配度、高认同感、高协同性的战略投资者，调整优化企业股权结构。支持持股比例超过三分之一的非国有资本积极参与公司治理。

## （五）推动三个专项改革完善授权经营体制

### 1、国资监督机构放管服改革

优化国资监管机构设置。参考市国资委职能配置，全面履行国资监管机构三项职责。推动县国资中心由事业单位向政府直属特设机构方向转变，代表县政府依法履行出资人职责，专司国有资产监管，不再行使公共管理职责。优化完善国资监管机构内设机构，充实人员编制。

强化出资人职责履行。依照《公司法》《企业国有资产法》等法律，国资监管机构分别代表本级政府对所属国有及国有控股、国有参股企业履行出资人职责，依法享有资产收益、参与重大决策和选择管理者等权利，承担“保障出资人权益，强化国有资产监督，严防国有资产流失”的职责，承担“全面加强国企党建，落实管党治党责任”。向本级人民政府报告履行出资人职责的情况，接受本级人民政府的监督和考核，对国有资产的保值增值负责。

优化管资本的方式手段。全面实施动态清单管理，2021年开始每年制定、完善并发布国资监管机构权力和责任清单。开展分类授权放权，针对国有资本投资、运营公司不同特点授权放权。指导集团企业依法依规、“一企一策”完善公司章程，监管机构依据股权关系依法依规向出资企业委派董事或提名董事任选，通过董事和董事会体现出资人意志。加强事中事后监管，推进信息化、智能化与监管业务深度融合，2022年借助全国国资国企实时在线监管系统、市国资委大数据监管系统等实现监管信息系统覆盖。

改进考核评价体系。发挥考核评价指挥棒作用，针对不同企业集团主责主业主营，综合考虑行业、发展阶段，对县管企业集团实施差异化分类考核。商业一类企业重点突出营业收入、经营利润、全员劳动生产率、净资产收益率、资产负债率、国有资本经营收益上缴、国有资本保值增值率等指标，强化质量效益。公益类企业为社会提供公共产品和服务的质量要明显提高，重点突出区域开发建设、招商引资、园区管理等相关评价指标。统筹考虑县管国有承担的经济责任、政治责任、社会责任，把落实县委县政府战略决策、引领县域经济发展、科技创新等纳入国有企业负责人经营业绩考核。

### 2、国有资本投资、运营公司改革

国有资本投资、运营公司均为在国家授权范围内履行国有资本出资人职责的国有独资公司，是国有资本市场化运作的专业平台。公司以资本为纽带、以产权为基础依法自主开展国有资本运作，不从事具体生产经营活动；依法对所持股企业行使股东职责，维护股东合法权益，以出资额为限承担有限责任，按照权责对应原则切实承担优化国有资本布局、提升国有资本运营效率、实现保值增值等责任。

国有资本投资公司主要以服务国家和全市战略、优化国有资本布局、提升全市产业竞争力为目标，在关系国计民生的重要行业和关键领域，按照市政府确定的国有资本布局和结构优化要求，以对战略性核心业务控股为主，通过开展市场化投资融资、战略性新兴产业培育和资本运作等，发挥投资引导和结构调整作用，推动产业集聚和转型升级，化解过剩产能，培育核心竞争力和创新能力，不断增强国有资本的活力、控制力、影响力和抗风险能力。

国有资本运营公司主要以提升国有资本运营效率、提高国有资本回报为目标，以财务性持股为主，通过股权运作、基金投资、培育孵化、价值管理、有序进退等方式，盘活国有资产存量，引导和带动社会资本共同发展，促进国有资本合理流动，实现国有资本保值增值。

探索百盐和赤甲集团向国有资本投资运营公司转型。在建立健全百盐集团和赤甲集团治理结构、企业集团行权能力提升的情况下，2021~2022年选择一家企业集团进行国有资本投资、运营公司改革。国资监管机构制定监管清单和责任清单，落实国有资本投资、运营公司董事会职权，在授权范围内履行国有资本出资人职责，打造国有资本市场化运作的专业平台。

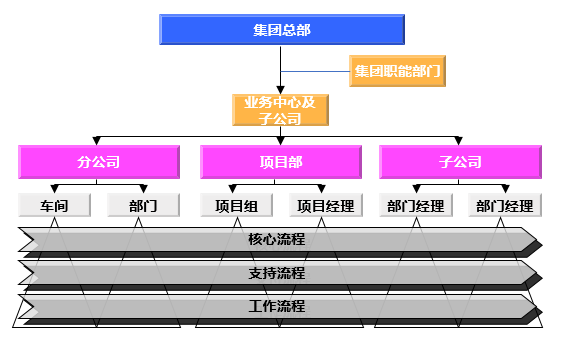
### 3、国有企业集团管控模式改革

围绕构建权责明确、流程清晰、运行高效的管控体系，提升两大集团总部管控能力。健全完善集团管控体系。进一步优化集团、业务中心、子公司管控体系，推动集团聚焦战略管控，业务中心聚焦业务管控，子公司聚焦专业化发展，规范开展各类业务活动。

优化集团总部业务审批决策流程。围绕战略规划、资本运作、预算管理、考核管理、人事管理等核心业务，精简业务流程，整合通用业务流程和审批流程，优化总部业务审批权限。

推进集团对下属子公司的授权经营体制改革。围绕各业务中心和子企业需求，大力开展授权放权经营体制改革，优化设定管理边界，突出差异化“放管服”，赋予更大经营自主权，充分激发活力动力。

加大跨部门业务协同。完善总部职能部门、业务中心和子公司跨部门业务协同机制，优化跨层级、跨部门业务审签流程，审批制、备案制和授权制结合，优化业务环节的决策权、否决权、参谋权、咨询权设置。



集团管控模式示意图

## （六）强化三个监管构建大监管体系

### 1、强化国有资本监管

强化对国资中心的履职监督。国资中心不干预企业依法自主经营活动，对企业国有资产的保值增值负责，接受县政府的监督和考核，定期或不定期向县政府报告履行出资人职责情况。

强化出资人监督。坚持出资人管理和监督的有机统一，进一步加强出资人监督。改进监督方式、创新监督方法、优化监管流程，放管结合，提高效率。加大对国有资产监管制度执行情况的监督力度，定期开展对各业务领域制度执行情况的检查，针对不同时期的重点任务和突出问题不定期开展专项抽查。

建立完善外派监事长监督制度。完善对两大集团依法实行外派监事长制度。完善监事会监督工作机制，重点围绕企业财务、重大决策、运营过程中涉及国有资产流失的事项和关键环节、董事会和经理层依法依规履职情况等，着力强化对重点企业的当期和事中监督。

强化专项监督。健全国有企业审计监督制度和体系，推进政府部门公共审计、出资人审计、企业内部审计和社会审计的有效结合，实现企业国有资产审计监督全覆盖。探索建立国有企业经常性审计制度，对国有企业重大财务异常、重大资产损失及风险隐患等开展专项审计，对重大决策部署和投资项目、重要专项资金等开展跟踪审计，发挥审计提升管理、增加价值、实现目标的功能。

强化社会监督。推动国有企业重大信息公开，市属国有重点企业在依法保护国家秘密和企业商业秘密的前提下，主动公开公司治理以及管理架构、经营情况、财务状况、关联交易、企业负责人薪酬等信息，推进企业信息公示和共享。

### 2、强化投资行为监管

健全投资管理制度。建立健全涵盖新设立子企业投资、固定资产投资、股权投资等领域的投资管理制度。推进集团企业建立包含投资事前决策、可行性论证、第三方评估、投资后评价、责任追究、决策责任背书制等方面的投资管理机制。

建立投资负面清单。围绕国家和全市产业导向、县域重点产业发展要求、对公共安全和公共利益的影响、与企业战略规划的衔接、企业主业与非主业、投资项目与企业实力匹配、项目投资回报率、项目投资方式等方面，探索建立企业集团投资负面清单，并实行动态管理。

强化对非国有企业投资、非主业投资的监管。对不符合集团企业主业发展方向、投资回报率低下的对非国有企业投资实行清理退出。加强集团企业对非主业投资的论证决策，强化可行性研究和论证，规范投资决策，提高决策科学性。严格非主业投资管理，非主业投资项目纳入企业发展战略规划，凡是不利于突出主业，不利于提高核心竞争能力的项目不得投资。加大对非主业投资项目的专项检查审计力度。

加强投资后评价。建立健全投资项目后评价制度，定期或不定期地对企业已完成的投资项目有针对性地开展后评价，形成后评价专项报告，通报评价结果。建立健全“三重一大”决策制度和投资损失责任追究制度，对违反投资管理规定、决策严重失误、谎报瞒报重要信息、未按要求进行整改等行为造成国有资产损失或者不良后果的，追究决策主体、实施主体等相关责任人的责任。

### 3、强化领导班子监管

坚持把思想政治建设放在领导班子建设首位，深入学习中国特色社会主义理论体系特别是习近平总书记系列重要讲话精神，深入学习党章党规党纪和法律法规，深入学习中央及市委重大决策部署，切实增强企业领导人员的“四个意识”。严肃党内政治生活，严格落实领导班子民主生活会制度，提高领导班子发现和解决自身问题的能力。严格执行民主集中制，自觉遵守议事规则和决策程序。严格落实请示报告制度，定期向上级组织报告工作，及时请示报告重大问题。

完善集团企业领导班子和领导人员综合考核评价办法，将党建工作纳入综合考核，将综合考核评价结果作为领导班子调整和领导人员选拔任用、教育培养、管理监督和激励保障的重要依据。建立任期和任职交流规定，企业领导人员根据工作需要进行交流或轮岗。加强审计监督，推行企业领导人员离任必审和任期轮审。

作风建设永远在路上，坚决杜绝公款大吃大喝、公款旅游、出入高档会所、超标准配公务车、公车私用、超标准配办公室、节日违规发钱发物等“四风”突出问题。

# 五、描绘“十四五”国企发展新目标

坚决落实加快建设一流企业新要求，努力将百盐集团和赤甲集团打造为全市一流地方国有企业集团，更好支撑全县现代化建设全局。

## （一）百盐集团

### 1、发展现状

百盐集团注册资本金23.38亿元，截至2020年底，公司总资产为284.97亿元，资产负债率49.99%，主体信用等级为AA。2020年实现营业收入9.1亿元，利润总额1.7亿元。百盐集团下属重庆奉节城市建设有限公司、重庆奉节工业有限公司、重庆奉节水电开发有限公司、重庆奉节人力资源管理有限公司、重庆市奉节县兴农融资担保有限责任公司、重庆夔州融资租赁有限公司、重庆夔门产业发展股权投资基金有限公司、奉节县国有资产经营有限责任公司、重庆百盐房地产开发有限公司、重庆百盐建筑有限公司、奉节县三峡库区生态产业发展有限公司等子公司。

### 2、战略定位

“十四五”期间，百盐集团定位为奉节县国有资本投资平台，发挥城市建设、产业培育、资本投资核心功能，主责主业重点围绕新型城镇化和乡村振兴，负责基础设施建设和城乡基础设施建设运营服务，主营业务定位为城市投融资建设与运营、清洁能源、建筑施工业、房地产业、贸易、人力资源服务、资产经营、砂石环保治理开采、产业和金融投资等。

### 3、战略目标

“十四五”期末，百盐集团力争资产总量达到600亿元以上，营业收入达到12.5亿元以上，经营利润达到2亿元，实现“十四五”时期累计融资200亿元、创收68亿元、创利10亿元，年均增长6%以上。集团治理结构持续优化，市场化业务体系初步构建，市场化运作能力基本形成，建设成为一家产业结构优、运转效率高、管理科学、竞争实力强的国有资本投资控股集团公司。

### 4、重点任务

——提升市场化融资能力。综合利用债券、票据、贷款等融资渠道，统筹好存量债务还本付息。推动资产证券化，探索通过基础设施（经营性项目、房地产等）信托基金（REITs）、TOT等渠道，对可经营性的存量项目开展资产证券化，与基金公司合作开发REITs产品，面向合格投资者募集资金，设立项目SPV公司收购公司存量资产，实现现金流回笼。构建市场化业务来支撑市场化融资，对标对表提升信用评级到AA+以上。拓展资产支持信托等融资渠道，完善应急融资能力，稳妥化解绩务风险，确保不发生系统性金融风险。

——形成市场化业务体系。房地产项目力争发挥土地一二级联动开发优势做大做强。建筑施工产业提升和增加资质，培养总承包和全过程咨询能力，巩固政府投资项目代建业务，与项目代建和协同积极拓展房建和市政业务。开展建筑建材业务和大宗建筑材料集采集配业务，在保护环境和确保城市安全的基础上开采矿山，清理山流水沟冲刷，对滑落的砂石加工用于建筑建材。拓展城市运营管理服务业务，积极将污水垃圾处理、停车位管理、街道清扫等城市管理综合类业务纳入运营。探索国有资产多样化经营，发挥现有土地、房产资源的最大价值，探索酒店、咖啡馆、人才公寓等体验式线下商业模式创新。巩固人力资源服务业务，争取人才服务中心运营，拓展专业人才培训、猎头服务等业务模式。盘活经营性资产，探索改革经营性资产管理方式，学习先进经验，成立资产运营公司，对经营性资产实行企业化管理，实现市场化运作。

——做优投资与金融业务。推动融资租赁业务做优做强，创新业务协作和价值创造模式，拓展重庆市场。支持融资担保业务健康发展，适时引入外部资本做大资本金，大力开展“政融保”“政银保”等业务。发挥产业投资基金引导作用，围绕奉节县招商引资企业、科技企业、战略性新兴产业企业开展天使投资、风险投资、股权投资等业务。

——全面推行市场化经营。将公益性项目和市场化项目进行分类管理。调整设立公益性项目公司按照公益性子企业进行管理，重点采用项目代建模式开展业务。强化集团各子企业市场主体地位，全面以形成经营性现金流和实现盈利为导向，形成规划、投资、建设、运营（或退出）的市场化能力。推行经理层任期制和契约化管理，签订聘任协议和业绩目标合同，按照约定严格考核、实施聘任或解聘、兑现薪酬。完善内部分配制度改革，建立健全按照岗位价值、业绩贡献决定薪酬的分配机制，实行全员考核，破除平均主义和“大锅饭”问题。探索运用超额利润分享、中长期业绩奖金、项目跟投、EVA（经济增加值）分享等多种长效激励方式。

——健全集团治理结构。对标中央精神和市委要求，以国有资本运营公司为目标加快健全集团治理结构和集团管控体系，构建党委、董事会、经理层、监事会、纪检监察协调运转的治理结构。优化董事会建设，完善董事会决策机制，加大对集团董事会的授权，进一步理清权责边界。优化集团对各专业业务板块的管控体系，以严格考核体系为导向，该放的坚决授权下放，该管的坚决管严管实，确保增强各企业活力的同时，实现国有资产高效监管。

——加强人才队伍建设。健全公开、平等、竞争、择优的市场化招聘机制，加快建立和实施以劳动合同为关键、以岗位管理为基础的市场化用工制度。深化三项制度改革，加强全员任务指标考核力度，绩效考核与市场化接轨，采用优胜劣汰机制做到岗位“能上能下”、员工“能进能出”、收入“能高能低”。建立有利于吸引和留住关键岗位核心骨干人才的政策，探索构建市场化接轨的薪酬体系，吸引更多优秀的专业人才进入国企。

## （二）赤甲集团

### 1、发展现状

重庆市赤甲旅游文化创意开发集团有限责任公司于2016年11月03日成立，注册资本金10亿元，主要负责旅游资源投融资、项目开发建设、景区经营与管理、酒店经营、《归来三峡》实景演艺等业务。2020年资产总额311亿元，资产负债率38%。赤甲集团有重庆赤甲国际旅行社有限公司、重庆白帝城旅游开发有限公司、重庆奉节生态农业发展有限公司、重庆奉节生态旅游开发有限公司、奉节县特色农业产业发展有限公司、重庆赤甲旅游客运有限公司、重庆市奉节县夔州假日酒店有限公司等7家全资子公司，重庆赤甲文化旅游开发有限公司、重庆市归来印象旅游文化发展有限公司、奉节县名胜旅游投资有限公司、重庆奉节路桥有限公司等4家控股子公司。

### 2、战略定位

“十四五”期间，赤甲集团定位为全域旅游开发运营商、旅游全要素集成和旅游产业链全环节经营的产业发展平台。主责主业为负责奉节县内重点景区建设经营管理，发挥旅游产业资源整合、产业投资、资产经营、资本运作四大基本功能。主营业务是景区规划建设运营、“吃住行游购娱”全产业链服务。

### 3、战略目标

“十四五”期末，重庆赤甲集团成为力争资产规模达到350亿元以上，营业收入达到7.5亿元以上，利润总额1亿元以上。全面完成从融资平台向市场化平台转变。成为长江三峡龙头旅游企业，为奉节县长江三峡第一母港、第一目的地、消费集聚区、文化旅游胜地提供坚强支撑。打造奉节脐橙市场化运营主平台，实现脐橙组织化生产加工、平台销售运营一体化。夯实“旅游+脐橙”的双主业发展模式，打造一家上市企业。

### 4、重点任务

——构建全域旅游市场化业务体系。发挥生态和人文“两个宝贝”优势，围绕做大做响“三峡之巅·诗橙奉节”核心品牌和“中华诗城”这一世界文化名片，以打造长江诗词歌赋文化带、巴蜀文化长廊精品带、三峡黄金旅游核心带、三峡原乡特色产业带为抓手，构建“吃住行游购娱”旅游产业链体系和“商养学闲情奇”旅游产品体系。全面推动经营性业务围绕“旅游+脐橙”进行布局，为县域经济发展提供支撑力量。抓项目投资建设运营，集成产业链服务，完成消费链条搭建。抢抓高铁时代历史机遇，完善高速公路、住宿、景区旅游、旅行社、演艺全产业链服务，注重游客体验。在项目建设过程中大力发展建筑新业务，依靠景区建筑工程实现总包收入。探索旅游管理市场化，推动向长江三峡其他企业的管理外部输出。

——提升市场化融资能力。通过推进核心子企业IPO直接融资，借助资本市场持续融资功能进一步增加注册资本金。充分利用企业债、公司债、利用银行间债券市场债务融资工具调整等方式调整债务融资结构，补充流动资金。跟踪利率市场变化，及时采用“低置换高”对债务融资进行切换，保持债务合理利率水平。加快对闲置土地进行整治，提高土地的价值，对成熟的存量土地进行市场化处置，力争通过市场化挂牌或拍卖等方式进行出让。在市场项目中利用TOT、REITs、混改增资扩股等方式引入第三方资金和资本。

——推动市场化才人队伍建设。实施更加科学的人才使用策略，大力引进精通经营管理的高层次人才，深化三项制度改革，采用优胜劣汰机制做到岗位“能上能下”、员工“能进能出”、收入“能高能低”。深化人才选拔任用机制改革，加大市场配置人才资源力度。坚持德才兼备、以德为先、注重实绩、竞争择优的人才选拔标准，积极构建有利于优秀人才脱颖而出、充分施展个人才能的人才选拔机制。探索各类引才、育才的新措施新模式，拓宽社会人才的引进通道。实施更加多元化的人才激励措施，建立健全有利于激发人才活力和潜能的多元化激励机制，加强全员任务指标考核力度，绩效考核与市场化接轨。

——大力推动混合所有制改革。把混改作为产业链布局的重点依托，以吸引民营资本参与经营来增强企业活力，积极引入高匹配度、高认同感、高协同性的战略投资者。在推动企业上市过程中，餐饮、交通、景区等产业链各个环节协同发展，聚焦脐橙加工和销售模式创新，将企业做大做强，提升实力，以更高的溢价吸引社会资本。

——优化集团管控制度。探索矩阵式管理架构，推动集团聚焦战略管控，子公司聚焦专业化发展。建立集团和子公司之间权责对等的责权边界，集团保留战略规划、资本运作、预算管理、考核管理、干部人事管理等权限。以业务经营权为核心向子公司授权放权，突出差异化“放管服”，赋予更大经营自主权，规范开展各类业务活动同时激发子公司活力动力。

——推进企业文化建设。发挥企业文化夯实企业发展基础功能，完善企业文化体系，深化“不为失败找借口、只为成功找理由”的集团价值观，构建以经济效应为基础、经营结果为导向的文化氛围。开展企业品牌识别系统建设。设计企业标志、logo等关键识别要素，在商务活动、日常办公、宣传媒介、环境设施、产品服务等载体上规范运用企业形象元素。丰富企业品牌传播和宣传渠道，加大对内对外企业品牌宣传，进一步完善和利用集团网站、内刊、内部简报、专题讲座和培训、OA系统等相关手段和平台。

——加快推动上市行动计划。按照“旅游+脐橙”的双主业发展策略，优化业务组合，完善上市主体公司治理结构，完善内控制度，引入战略投资者，推动经营机制深度转换，力争“十四五”期间实现IPO。

# 六、坚持党的领导加强党的建设

坚持党的领导、加强党的建设，是我国国有企业的光荣传统，是国有企业的“根”和“魂”，是我国国有企业的独特优势。坚持和加强党的全面领导，推动国有企业党建工作与生产经营深度融合，充分发挥国有企业的政治优势，以高质量党建引领高质量发展。

## （一）充分发挥企业党组织领导核心作用

建立完善第一议题制度，国有企业各级党组织把学习贯彻习近平总书记重要讲话和重要指示精神作为第一议题。建立完善跟进督办制度，健全国有企业贯彻落实党中央重大决策部署机制。建立国有企业践行不忘初心、牢记使命长效机制，以党的政治建设为统领，完善国有企业坚定维护党中央权威和集中统一领导的各项制度。

贯彻落实习近平总书记在国有企业党建工作会议上的重要讲话精神，落实中央《关于深化国有企业改革的指导意见》和《关于在深化国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设的若干意见》，以及市委《关于在推进国有企业改革发展中落实全面从严治党的意见》文件要求，把党的领导内嵌到国有企业治理结构中，把加强党的领导和完善公司治理统一起来，让国企党建的独特优势在企业改革发展实践中得到充分体现与履行，使发挥党组织领导核心和政治核心作用成为推动国企深化改革的坚强保证。

## （二）严格落实企业全面从严治党“两个责任”

增强规矩意识，围绕深化全面从严治党，确保“两个责任”落到实处。严格落实党章党规要求，严明政治组织纪律，扎紧制度笼子。通过不断提高企业党的领导水平和执政水平，提高拒腐防变和抵御风险的能力，纠正滥用职权、谋求私利的不正之风，保持从严治党劲头不松懈，实现从严治党常态化、制度化。

细化落实全面从严治党的内容。引领广大党员干部职工增强理想信念和社会主义核心价值观，筑牢从严治党信仰根基；坚持正确的用人导向，坚持德才兼备、以德为先，努力做到选贤任能、用当其时，知人善任、人尽其才，夯实从严治党组织保障；坚持原则、恪守规矩，严格按党纪国法办事，严肃纲纪、疾恶如仇，对一切不正之风敢于亮剑，踏实从严治党落地之根；严明政治组织纪律，有腐必惩、有贪必肃，以铁腕零容忍惩治腐败保障从严治党顺利推行；完善党的纪律法规，强化制度建设和监督管理，把权力关进制度的笼子里，使“从严治党”有法可依。

加强对“两个责任”监督考核。在监督上，有效整合纪检监察、审计、监事会、职代会、法律企管等监督资源，充分利用检企共建、警企共建等资源平台，着力加强大监督体系建设。制度上，严格执行集团关于落实党风廉政建设“两个责任”的实施意见，进一步落实党委会议事规则，坚持党委定期研究纪检工作、纪委定期汇报党风廉政建设工作制度，党委书记、纪委书记工作约谈制度，案件查办“双报告”制度和“一案双查”责任追究制度。通过年终述责述廉、民主测评、个别座谈综合考核，考核结果与企业班子评价、业绩评定、评优评先挂钩，作为薪酬兑现的重要依据。

## （三）大力加强企业领导班子和人才队伍建设

进一步落实选人用人条例。认真贯彻干部任用条例，坚持正确用人导向，严格按照习近平总书记“二十字”好干部标准和市委“五看”标尺，科学公正选拔政治强、业务精、敢担当、作风正的干部，推动形成“能者上、庸者下、劣者汰”的用人导向和从业环境，切实把好选人用人关口，进一步增强了选人用人的公信力。推进企业领导人员在县管企业之间、县内政府部门之间的交流、挂职，加大优秀年轻企业领导人员培养选拔制度。探索建立企业领导人员与行政事业单位交流机制，在事业单位公招中把国企工作经验作为优先条件，激发干事创业活力。

优化育人环境提高干部素质。按照“高层补新、中层补能、基层补缺”的思路，分层次推进全县国资国企系统全员学习培训。引导广大党员干部特别是领导干部自觉学习，提升党性修养和精神追求，强化宗旨意识、大局意识、责任意识，增强适应现代企业管理的各项技能，依托学习型党组织建设阵地，着力提高党员干部职工素质。

加强对干部的监督管理。加强廉洁教育，继续深化廉政党课、廉政培训、廉政承诺和一小时谈心等活动，加强对党纪国法和企业规章制度的学习培训，强化法纪意识和底线意识；严格管理中层管理人员，开展领导人员述职述廉、民主测评工作，加强对行权履职的监督检查，把握好监督执纪问责的“四种常态”，强化教育对象自查自警自省，防微杜渐、警钟长鸣，着力营造不敢腐、不能腐、不想腐的政治氛围。

激励企业领导人员担当作为。弘扬企业家精神，进一步营造理解企业家、关心企业家、爱护企业家的浓厚氛围，培养造就一批优秀的国有企业家。对于敢于负责、敢于担当、善于作为、实绩突出的企业领导人员，给予更大力度的物质激励和精神激励。落实“三个区分开来”要求，把干部在推进改革中因缺乏经验、先行先试出现的失误和错误，同明知故犯的违纪违法行为区分开来；把上级尚无明确限制的探索性试验中的失误和错误，同上级明令禁止后依然我行我素的违纪违法行为区分开来；把为推动发展的无意过失，同为谋取私利的违纪违法行为区分开来。

## （四）切实强化企业宣传思想工作和文化建设

统一思想凝聚合力。把业务能力建设作为思想政治工作的着力点，把党员和骨干培育成企业经营的行家里手。充分调动各方力量、运用各种资源，努力构建上下互通、横向联合、齐抓共管的大宣传格局，形成上下共同做好思想政治工作的强大合力。

抓好宣传舆论引导。加强舆情监测研判，统筹传统媒体和新兴媒体，借助短视频、微信公众号等宣传平台，唱响主旋律、发出“好声音”、凝聚“正能量”，构建起清朗的舆论“空间”，着力营造有利于国企改革发展良好环境，为改革发展提供思想保证、精神力量、道德滋养和文化条件。

促进文化提档升级。继续推进企业文化升级建设和宣贯工作。打造特色企业文化，推动两大集团启动企业文化体系建设，形成理念、行为和视觉识别系统，并以讲座、现场观摩等形式进行贯彻实施。

加强国资国企宣传工作。全面准确评价国有企业，大力宣传国企全面深化改革的成功经验，大力宣传国企发展的典型案例，大力宣传国企开放创新共享的文化战略，营造有利于国企改革发展的良好舆论环境。

# 七、增强“十四五”改革发展新保障

## （一）争取党委政府政策支持

**加强国资监管机构设置。**参考市国资委职能配置，推动县国资中心由事业单位向政府直属特设机构方向转变，代表县政府依法履行出资人职责，专司国有资产监管，不再行使公共管理职责。

加大资源配置。推动县委、县政府研究出台国有企业存量债务处置方案，在债务清理分类确权的基础上，统筹采取资源注入、财政资金统筹等方式消解存量公益性债务，优化国有企业资产结构。参考市属国企政策性注资和市场化融资手段，向国有企业配置优质资源。

加大财税政策支持。在现有制度框架下，继续加大对国资国企的财税支持力度，在市委、市政府和县委、县政府领导下，国资监管机构积极配合有关部门进行研究，适时出台融资、财政、科技、就业、投资等新的扶持政策，进一步促进国资国企的持续健康快速发展。

## （二）加强组织领导与统筹协调

加强规划指导。在县委县政府领导下，进一步加强规划指导，加强国资国企改革发展“十四五”规划与县国民经济与社会发展“十四五”规划及“一区两群”等相关专项规划的衔接。按照上级要求，做好三年实施方案、滚动调整规划和年度计划。

推动规划实施。国资监管机构积极创造条件，提供强力保障，充分发挥出资人的引领发展导向作用，健全工作机制，充分调动发挥各方面的积极性，落实推动本规划的组织实施。指导和监督国有企业抓好规划实施。

保障规划落地。国有企业要结合自身实际，积极稳妥推进各项改革，充分发挥国企改革主体作用，从本企业实际出发，在摸清家底的基础上，坚持问题导向，突出规划引领，明确改革的目标、方式、措施、路线图和时间表，进一步完善国资资本布局、产业布局、空间布局，保障规划的落地实施。

## （三）强化战略落地与绩效考评

加大规划审核和执行检查。加大对两大集团“十四五”规划或年度工作总结、工作计划的审核和执行检查力度，通过企业规划、计划与本规划的有效衔接，强化对规划实施的过程跟踪审计，确保发展规划的有效实施。

加大规划监督与评估。强化对国有企业“十四五”规划或年度工作总结、工作计划的过程监督与评估。切实做到规划信息公开化、评估规范化，确保各方合法权益，公平、公正、合法、合规。

强化规划实施绩效考核。严格执行国资国企“十四五”规划的导向性要求和相关规定，强化规划绩效考核。将规划目标按照年度分解成任务清单、考核指标清单，与企业当年目标任务挂钩，建立健全对国有企业规划实施的绩效考核。

## （四）构建战略实施舆论环境

提升深化国资国企改革发展认识。在全县范围内开展国资国企改革政策学习宣传行动，通过县委中心组学习、党校专题培训等方式加深各级领导干部对国资国企改革相关政策导向、三年行动方案的认识。逐步消除行政化管理等错误认识，破除把国有企业当做“内设机构”的利益藩篱。营造政企分开、政资分开、向国有企业配置资源的良好改革发展氛围。

加强国有企业安全生产和社会稳定。按照全国安全生产专项整治三年行动部署要求，指导国有企业抓好建筑施工、交通运输、旅游景区等重点领域的安全隐患排査整治，尽最大努力维护人民群众、游客和广大职工的生命财产安全。进一步规范国有企业生产经营行为，建立健全安全生产规章制度。建立健全维护稳定工作制度、重大事项社会稳定风险评估制度、维护稳定信息报告制度、矛盾纠纷排查化解工作办法、处置突发性、群体性事件应急预案等一系列维护稳定工作规章制度，确保国有企业健康平稳发展。

更好履行社会责任。把社会责任作为完善现代企业制度的重要内容，带头依法合规经营，诚实守信，公平竞争，维护消费者、合作伙伴和各类投资者合法权益。保护员工合法权益，促进员工全面发展，维护企业稳定。模范推进节能减排，高效利用自然资源，大力发展循环经济，积极保护生态环境。做好信访稳定工作，化解矛盾纠纷，加强輿情管控，真正做到守土有责、守土尽责。

# 附录：专题及参考资料

## （一）2021开局之年的主要任务

### 1、完善中国特色现代企业制度

* 按照《中国共产党国有企业基层组织工作条例（试行）》，参考《关于中央企业党的领导融入公司治理的若干意见（试行）》，全面完成所属各级国有全资企业、绝对控股企业、实际控制企业章程修订。
* 制定县属国有企业党委前置研究事项清单示范文本，年县属国有企业及集团所属骨干子企业制定本企业党组织研究讨论重大经营管理事项清单。
* 修订完善国有企业“三重一大”决策制度的指导意见。
* 制定县属国有企业董事会建设及规范运行的指导意见。
* “一企一策”出台向集团董事会授权放权清单，并形成动态完善机制。
* 企业完善建立董事会议事规则和决策机制，提升董事会行权能力。

### 2、推进国有资本布局优化和结构调整

* 完成县党政机关和事业单位经营性国有资产由国资监管机构集中统一监管。
* 全面摸清各国有企业债务类型、成本、期限结构，制定全口径债务化解方案。
* 有序推动公益性资产清理剥离。
* 发挥国有经济战略支撑作用，在重点基础设施领域的支撑作用，在优化结构、畅通循环、稳定增长中的作用，在发展战略性新兴产业和现代服务业中的引领作用。
* 清理退出不具备优势的业务和低效资产，开展亏损子企业专项治理。
* 全面完成剥离国有企业办社会职能解决历史遗留问题。

### 3、积极稳妥深化混合所有制改革

* 出台深化国有企业混合所有制改革的实施意见。
* 支持中央企业、金融机构、非国有资本等对集团增资扩股。
* 持续推动赤甲集团子公司“旅游+脐橙”双主业上市计划。
* 选择1家集团子企业股份制改造，或参股1家境内拟上市民营企业。

### 4、健全市场化经营机制

* 开展国资国企改革政策学习宣传行动。
* 持续深化劳动、人事、分配三项制度改革。
* 推动基础设施公共服务类资产向经营性资产转化，探索1~2个示范项目。
* 国有企业以独立市场主体地位参与公益性项目建设1~2个，明晰事权财权，理清投资合作模式、权责边界和政策。
* 推动两大集团抢抓区域市场发展机遇布局新业务。
* 推广示范性PPP模式项目，国有企业以小比例优先股参股项目公司。
* 支持国有企业统筹资源化解债务风险。
* 出台国有企业创新驱动发展战略实施意见。
* 调整优化工资总额管理方式，全面推行两大企业集团工资总额管理。
* 深化超额利润分享等激励方式，探索“一企一策”多种方式的中长期激励。
* 在子企业层面继续推动职业经理人制度。

### 5、国有资产监管体制改革

* 全面实施动态清单管理，制定、完善并发布国资监管机构权力和责任清单。
* 建设一体化国资国企在线监管平台。
* 优化考核评价体系。
* 全面建立健全监督追责制度体系，形成发现问题、纠正偏差、追责问责的工作闭环。

### 6、加强国有企业党的领导和党的建设

* 全面建立完善落实第一议题制度。
* 出台加强混合所有制企业党建工作的意见。
* 制定县属国有企业领导班子及成员综合评价办法。
* 持续加强国有企业党的基层组织建设，把党员培养为骨干，把骨干发展为党员。

## （二）国资国企“1+N”政策指引

### 1、文件清单

* 《中共中央 国务院关于深化国有企业改革的指导意见》
* 《国务院关于国有企业发展混合所有制经济的意见》（国发〔2015〕54号）
* 《国务院关于国有企业发展混合所有制经济的意见》（国发〔2015〕54号）
* 《国务院关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见》（国发〔2015〕63号）
* 《国务院办公厅关于加强和改进企业国有资产监督防止国有资产流失的意见》（国办发〔2015〕79号）
* 《关于国有企业功能界定与分类的指导意见》（国资发研究[2015]170号）
* 《关于印发<关于全面推进法治央企建设的意见>的通知》（国资发法规[2015]166号）
* 《关于印发<国有科技型企业股权和分红激励暂行办法>的通知》（财资[2016]4号）
* 《企业国有资产交易监督管理办法》（国务院国资委 财政部令 第32号）
* 《国务院办公厅关于推动中央企业结构调整与重组的指导意见》（国办发〔2016〕56号）
* 《关于印发<关于国有控股混合所有制企业开展员工持股试点的意见>的通知》（国资发改革[2016]133号）
* 《国务院办公厅关于建立国有企业违规经营投资责任追究制度的意见》（国办发〔2016〕63号）
* 《中央企业负责人经营业绩考核办法》（国务院国有资产监督管理委员会令 第33号）
* 《中央企业投资监督管理办法》（国务院国有资产监督管理委员会令 第34号）
* 《中央企业境外投资监督管理办法》（国务院国有资产监督管理委员会令 第35号）
* 《国务院办公厅关于进一步完善国有企业法人治理结构的指导意见》（国办发〔2017〕36号）
* 《上市公司国有股权监督管理办法》（国务院国有资产监督管理委员会令 第36号）
* 《中央企业违规经营投资责任追究实施办法（试行)》（国务院国有资产监督管理委员会令 第37号）
* 《国务院关于推进国有资本投资、运营公司改革试点的实施意见》（国发〔2018〕23号）
* 《关于印发<中央企业合规管理指引（试行）>的通知》（国资发法规〔2018〕106号）
* 《中央企业工资总额管理办法》（国务院国有资产监督管理委员会令 第39号）
* 《中央企业负责人经营业绩考核办法》（国务院国有资产监督管理委员会令 第40号）
* 《国务院关于印发改革国有资本授权经营体制方案的通知》（国发〔2019〕9号）
* 《关于印发<中央企业混合所有制改革操作指引>的通知》（国资产权〔2019〕653号）
* 《关于印发<国务院国资委授权放权清单（2019年版）>的通知》（国资发改革〔2019〕52号）
* 《关于印发<国务院国资委关于以管资本为主加快国有资产监管职能转变的实施意见>的通知》（国资发法规〔2019〕114号）
* 《关于进一步推动构建国资监管大格局有关工作的通知》（国资发法规〔2019〕117号）
* 《关于中央企业加强参股管理有关事项的通知》（国资发改革规〔2019〕126号）
* 《关于印发<“双百企业”和“科改示范企业”超额利润分享机制操作指引>的通知》

### 2、政策要点

2015年8月，党中央、国务院颁布了《关于深化国有企业改革的指导意见》, 这是新时期指导和推进中国国企改革的纲领性文件。从改革的总体要求到分类推进国有企业改革、完善现代企业制度和国有资产管理体制、发展混合所有制经济、强化监督防止国有资产流失、加强和改进党对国有企业的领导、为国有企业改革创造良好环境条件等方面，全面提出了新时期国有企业改革的目标任务和重大举措。在这个“1”纲领指导下，出台了多个配套文件。

在产权改革方面，相关政策文件主要围绕如何推进国有企业混改等方面。《国务院关于国有企业发展混合所有制经济的意见》（财政部〔2016〕32号令）首先提出分类分层推进国企混合所有制改革；《企业国有资产交易监督管理办法》（财政部〔2016〕32号令）对国有及国有控股企业、国有实际控制企业的企业产权转让、增资及资产转让等国有资产交易行为进行规范；《关于国有控股混合所有制企业开展员工持股试点的意见》（国资发改委〔2016〕133号）明确了国有控股混合所有制企业开展员工持股试点中试点企业条件、员工入股细则、股权管理和工作实施等相关内容；《中央企业混合所有制改革操作指引》（国资产权〔2019〕653号）结合中央企业混合所有制改革实践，对央企所属各级子企业通过产权转让、增资扩股、首发上市（IPO）、上市公司资产重组等方式，引入非公有资本、集体资本实施混合所有制改革的相关工作制定了操作指引。

在健全法人治理方面，《国务院办公厅关于进一步完善国有企业法人治理结构的指导意见》（国办发〔2017〕36号）从规范出资人等主体权责、加强董事会建设、激发经理层活力和完善监督问责机制四个方面，对改进国企法人治理结构、完善国企现代企业制度提出相关意见；《关于加强中央企业内部控制体系建设与监督工作的实施意见》（国资发监督规委〔2016〕133号）为进一步提升中央企业防范化解重大风险能力，对健全内控体系、强化内控执行、加强信息化管控、加大监督评价力度以及加强出资人监督等方面提出实施意见。

在促进国有企业市场化转型方面，相关政策文件主要关于企业领导者和员工经营业绩考核和薪酬管理方面。《中央企业负责人经营业绩考核方法》（国资委33号令）为进一步建立健全有效的激励和约束机制，以分类考核和目标管理为依据对中央企业负责人的经营业绩考核制定了考核办法；《中央企业负责人经营业绩考核方法》（国资委40号令）在2016年版本的基础上进一步对考核方法进行了调整；《中央企业合规管理指引（试行）》（国资发法规〔2018〕106号）为有效降低央企及其员工因不合规行为而引发法律责任等影响的风险，针对中央企业和员工的经营活动，开展制度制定、风险识别、风险应对、责任追究等方面的管理；《中央企业工资总额管理办法》（国资委39号令）进一步对中央企业工资总额实行预算管理中的分级管理、分类管理和工资总额的决定机制以及管理程序等相关事宜做出规定。

在改革国资监管方面，《国务院关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见》（国发〔2015〕63号）首先针对国资监管机构职能定位、国有资本授权经营体制、国有资本布局、优化和收益管理等三方面提出改革和完善国有资产管理体系的若干意见；《关于国有企业功能界定与分类的指导意见》（国资发研究〔2015〕170号）按照国有企业不同的功能定位对国有企业划分为商业类和公益类，并提出分类推进国企改革和发展、分类实施监管和定责考核，对推动完善国有企业法人治理、优化国资布局、加强国资监管具有重要意义；《国务院办公厅关于推动中央企业结构调整与重组的指导意见》（国办发〔2016〕56号）以优化国资配置、促进中央企业转型升级为目标，提出发展、整合、强化、清退的目标企业类型及具体措施，并制定了调整和重组的主要目标；《国务院关于印发改革国有资本授权经营体制方案的通知》（国发〔2019〕9号）从优化出资人代表机构履行职责方式、分类看展授权放权、加强企业行权能力建设、完善监督监管体系以及加强党的全面领导等方面进一步完善国有资产管理体制。

在加强国资监督方面，相关政策文件围绕建立健全国资监督体系展开。《国务院办公厅关于加强和改进企业国有资产监督防止国有资产流失的意见》（国办发〔2015〕79号）针对国有资产监督工作中多头监督、重复监督等现象，对强化企业内外部监督、实施信息公开加强社会监督、强化国有资产损失和监督工作责任追究、监督制度和能力建设等提出相关意见；《国务院办公厅关于建立国有企业违规经营投资责任追究制度的意见》（国办发〔2016〕63号）进一步明确了国有企业违规经营投资责任追究范围、发生的资产损失的认定、经营投资责任认定以及责任追究处理等内容；《中央企业投资监督管理办法》（国资委令34号）和《中央企业境外投资监督管理办法》（国资委令35号）对中央企业的投资活动管理做出了一系列规定；《国务院国有资产监督管理委员会文件》（国资发法规〔2019〕114号）提出以管资本为主转变国有资产监管职能，进一步明确了管资本的重要内容、方式手段和支撑保障等；《国务院国有资产监督管理委员会文件》（国资发法规〔2019〕117号）提出要加快形成以管资本为主的国有资产监管体制，明确了构建国资监管大格局的重点任务和工作机制。

### 3、“1+N”政策体系与国企改革三年行动计划的关系

国企改革三年行动是今后三年对于党中央、国务院“1+N”顶层设计、政策体系的落实，是具体施工图。既然是施工图，一定是有项目、有完成的时间节点，也就是我们说的可衡量、可考核，一定要落实、一定要向社会各方有明确的交待。国企改革三年行动聚焦八个方面的重点任务：

一是要完善中国特色现代企业制度，坚持“两个一以贯之”，形成科学有效的公司治理机制；二是推进国有资本布局优化和结构调整，聚焦主责主业，发展实体经济，推动高质量发展，提升国有资本配置效率；三是积极稳妥推进混合所有制改革，促进各类所有制企业取长补短、共同发展；四是要激发国有企业的活力，健全市场化经营机制，加大正向激励力度，也由此提高效率；五是形成以管资本为主的国有资产监管体制，着力从监管理念、监管重点、监管方式、监管导向等多方位实现转变，进一步提高国资监管的系统性、针对性、有效性；六是推动国有企业公平参与市场竞争，强化国有企业的市场主体地位，营造公开、公平、公正的市场环境；七是推动一系列国企改革专项行动落实落地；八是加强国有企业党的领导党的建设，推动党建工作与企业的生产经营深度融合。我们希望通过国有企业改革三年行动，在形成更加成熟、更加定型的中国特色现代企业制度和以管资本为主的国资监管体制上取得明显成效；在推动国有经济布局优化和结构调整上取得明显成效；在提高国有企业活力和效率上取得明显成效，切实增强国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力。

## （三）《国企改革三年行动方案（2020－2022年）》解读

一是重要意义。习近平总书记高度重视国有企业改革工作，多次作出重要批示，必须深入学习和贯彻落实。国有企业改革三年行动是未来三年落实国有企业改革“1+N”政策体系和顶层设计的具体施工图，是可衡量、可考核、可检验、要办事的。做好这项工作，对做强做优做大国有经济，增强国有企业活力、提高效率，加快构建新发展格局，都具有重要意义。

二是目标要求。通过实施国企改革三年行动，在形成更加成熟更加定型的中国特色现代企业制度和以管资本为主的国资监管体制取得明显成效，在推动国有经济布局优化和结构调整上取得明显成效，在提高国有企业活力和效率上取得明显成效，做强做优做大国有资本和国有企业，增强国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力。

——国有企业要成为有核心竞争力的市场主体。国有企业首先必须发挥经济功能，创造市场价值，更好为党和人民服务。要加强党的领导，落实董事会职权，健全市场化经营机制，积极稳妥深化混合所有制改革。

——国有企业要在创新引领方面发挥更大作用。创新决定命运，硬实力畅通大循环。要以创新为突破口，进行大胆充分的激励，在关键核心技术攻关、高端人才引进、科研成果转化应用等方面有更大作为。

——国有企业要在提升产业链供应链水平上发挥引领作用。国有企业要对民营企业健康发展发挥带动作用和重要影响力。根据不同行业集中度要求，推动形成比较好的市场结构。国企民企要相互配合，推进兼并重组和战略性组合。中央企业要坚决压缩管理层级，防控好各类风险。

——国有企业要在保障社会民生和应对重大挑战等方面发挥特殊保障作用。要推动国有资本在提供公共服务、应急能力建设和公益性等关系国计民生的关键领域发挥更大作用，做好制度安排。对国有企业承担公益类业务，要进行分类核算和分类考核。建立健全符合国际惯例的补贴体现。

——国有企业要在维护国家经济安全方面发挥基础性作用。要坚持有进有退、有所为有所不为，推动国有资本向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域集中，让国有企业真正起到抵御宏观风险的托底作用。

三是国企改革行动聚焦八个方面的内容。

——要完善中国特色现代企业制度，坚持“两个一以贯之”，形成科学有效的公司治理机制。

——推进国有资本布局优化和结构调整，聚焦主责主业，发展实体经济，推动高质量发展，提升国有资本配置效率。

——积极稳妥推进混合所有制改革，促进各类所有制企业取长补短、共同发展。

——要激发国有企业的活力，健全市场化经营机制，加大正向激励力度，也由此提高效率。

——形成以管资本为主的国有资产监管体制，着力从监管理念、监管重点、监管方式、监管导向等多方位实现转变，进一步提高国资监管的系统性、针对性、有效性。

——推动国有企业公平参与市场竞争，强化国有企业的市场主体地位，营造公开、公平、公正的市场环境。

——推动一系列国企改革专项行动落实落地。

——加强国有企业党的领导党的建设，推动党建工作与企业的生产经营深度融合。

## （四）对标国企改革发展经验

### 1、上海城投（集团）有限公司

是上海市政府最重要的基础设施产业集团，下属3家专业集团公司（上海城投水务、上海城投公路和城投资产管理）、2家上市公司（城投控股、上海环境）、若干核心企业，注册资本500亿元。目前拥有路桥、水务、环境、不动产四大核心业务板块和金融股权投资等新兴战略性业务，是专业从事城市基础设施投资、建设、运营管理的特大型国有企业，正向“城市基础设施和公共服务整体解决方案提供商”的角色转变，提出了打造CIMO（咨询、投融资、项目管理、运营）专业服务能力，即企业未来的商业模式为专业服务（CMO）和投融资服务（I）双轮驱动。截至2018年12月31日，上海城投总资产已达5894.36亿元，营业收入264.97亿元，净利润34.15亿元。

城市建设方面，出色完成80多项重大工程的投资建设任务。超过2000项城市建设项目，运营高速公路累计400多公里。民生保障方面，建设了超过500万平方米的动迁安置房、公共租赁等各类保障性住房。自来水日供应923.3万立方米，固废项目日处理3.45万吨，污水日处理能力582.7万立方米。资金筹措方面，累计筹措资金4000亿元，综合运用贷款、债券、子公司IPO、特许经营权转让和海外资本市场多种渠道。创新银企合作模式，包括债券承销、海外债券融资、自贸区融资、资产证券化、PPP项目融资等。全国率先发行企业债，在城投领域率先开展保险债券投资计划。

主要做法包括：1、进一步明确战略定位。上海城投的前身上海城市建设投资开发总公司，成立时战略定位为政府投融资主体，30多年累计替政府筹措各类建设资金4000多亿元，约占上海全市基础设施建设投资额的四分之一。公司改制后，上海城投的战略定位随之进行调整，由政府投融资、建设、运营主体转向基础设施服务整体解决方案提供商，并以专业化、集团化、和市场化为目标进行业务模式创新，为不同规模或处于不同经济阶段的区域提供CIMO中的一项或多项方案。2、全面推进治理结构改革。按照现代企业法人制度，诊断和再造母公司对子公司的管控模式，具体包括：在集团层面设立领导层，包括执行董事、总裁和党委书记，在子公司层面同样实行董事会领导下的总经理负责制，转型后的治理结构呈现扁平化管理，母公司运营重点集中在战略决策、资源配置等宏观层面，子公司重点发展专业化业务和日常运营。3、进行国有资本优化重组。将港集团股份及上海同盛下属三家子公司，原上海同盛的内河航道和疏浚等公益性业务随相关产业一并划入上海城投，使上海城投各经营板块划分更加明确，此外将具有经营性的业务板块进行分离，围绕水务、路桥、环保与置业成立上海城投水务、上海城投公路和上海城投资产管理三大专业集团分公司，同时将上海环境集团与阳晨B股进行资产合并成为上海环境集团。此外上海城投基于其资产特点采用“三分法”经营模式，将平台类资产和运营类资产主要集中于母公司和子公司，经营类资产则由旗下两家上市公司上海城投控股和上海环境集团负责进行市场化运作，通过经营性资产收益反哺公益性项目。4、创新融资方法。一是积极利用银团贷款，银团贷款一般具有规模大、贷款期限长、利率较低等特点，上海城投与各大商业银行建立良好的长期合作关资，积极开拓银团贷款，签订中长期贷款合同，为公司有效降低了短期债务的偿还风险，同时取得了较为优惠的贷款利率；二是发行企业债券，截至2019年，上海城投累计发行20期243亿元企业债券。三是发行中期票据，2008年上海城投获批发行30亿元中期票据，是我国地方城投类企业首个中期票据，2019年上海城投发行中期票据25亿元；四是引入保险资金，2007年成功发起设立了“泰康-上海水务债权计划”，向金融公司定向募集资金20亿元；五是上市融资，上市子公司城投控股，能够直接进行融资，降低融资成本；六是引入战略投资者，先后引入多个国外企业共同开发水务、环境等项目。

### 2、重庆市城市建设投资（集团）有限公司

按照重庆市政府赋予的“三总”职能定位（重庆城市建设筹融资总渠道、主城区路桥建设的总账户、城建资金筹措所需土地的总储备），主要承担大型基础设施建设和重大民生工程建设、土地储备、路桥管理等职能，多年发展已成为涵盖市政基础设施建设、金融、能源、房地产等板块的具有金融控股性质、多元化发展的投资集团。截至2019年，总资产达1560.24亿元，总负债574.71亿元，资产负债率为38.83%，主体信用连续12年保持AAA级，营业收入27.36亿元，净利润6.59亿元，可供出售的金融资产为157.87亿元，债券余额117.40亿元。

城市建设方面，集团成立以来，在市政基础设施、公租房、土地储备等累计投资超过2000亿元，累计建设，24座跨江大桥、5座特长隧道、117座立交、350公里城市道路，回购和租赁1200公里收费道路和桥梁。民生保障方面，在主城6区建设了11个高品质公租房项目，面积近1200万平米，住宅约20万户，占全市总规模的三分之一。同时在重庆渝中、江北两区的旧城改造中，集团累计投入100亿元，新建、改建房屋面积250万方，惠及人口达12万人。资金筹措方面，先后筹资2000亿元，综合运用以及土地开发、资产经营、合作合资、银行融资、发行债券、信托投融资等多种手段，加强与各金融机构及投资者的合作，改进投融资机制，巩固完善信用结构。

主要做法包括：1、优化国有资本布局。除了做优做实城市道路基础设施建设和运营以及保障性住房建设等公益项目外，做强做特市场项目，坚持实施公益、市场并驾齐驱，效益、发展齐头并进的“双轮驱动”战略，重庆市城投集团控股的渝开发公司已发展成为集房地产开发、市政资产经营、会展经营、酒店经营为一体的多元化企业，公司坚持错位发展，在养老、旅游、体育、文化等主题地产开发方面取得突出成效；向前瞻性战略产业集中，在“重庆市智能交通管理与服务系统”基础上，构建起“重庆市智能交通物联网大数据服务平台”，加速推进“城投系通用机场”在全市的布局，着力打造集团智慧城市产业生态环境的样板。2、创新多元化投融资体制。整合旗下金融资产，引入战略投资者，发起组建并控股城投金卡股份公司；开创性地设计以政府采购为收费来源、以影子票价为支付依据的新型PPP投融资模式，成功运作投资额近46亿元、建设费逾30亿元的首个市政建设PPP项目——重庆红岩村桥隧PPP项目，成为全市非直接收益项目融资的典型案例集团；作为第一大股东发起组建了全国性财产保险公司——安诚保险，荣获“2015年度中国价值成长性十佳保险公司”；还发起成立重庆联交所、农交所、药交所、华犇风投，参股了兴农担保等多家金融类企业。

### 3、合肥市建设投资控股（集团）有限公司

合肥市建设投资控股（集团）有限公司成立于2006年6月，注册资本126.47亿元，是经市政府批准、市国资委授权经营的国有独资公司，经营领域涉及基础设施、产业投资、水务环保、交通运输、能源、商业百货、现代农业、房地产、旅游等行业。作为服务城市建设发展的主力军，合肥市建投集团积极贯彻落实合肥市委、市政府、市国资委的决策部署，坚持承担城市重大项目建设投融资职责，建立了成熟的基础设施投融资模式。自大建设以来，截至2019年12月31日，累计融资1162亿元，为市政道桥、公路与出城口道路、轨道交通、铁路枢纽、园林绿化等23类1342个项目拨付资金1871亿元，历年资金保障率均达100%。截至2019年12月31日，建投集团合并资产总额4422.93亿元，负债总额2548.09亿元，所有者权益1874.84亿元；2019年1-12月实现集团合并营业收入235.66亿元，利润总额62.11亿元，净利润56.51亿元。企业信用等级AAA，拥有全资及参控股子公司50家。未来的合肥建投集团，以“服务城市发展、扎根城市建设、做优产业引领、积极创新拓展”为总目标，将着力打造专业化与多元化相结合的城市运营服务商、引领崭新产业发展的国有资本操盘手，以及国有资本投资运营示范公司。

城市建设和民生保障方面，合肥建投为市政道桥、公路与出城口道路、轨道交通、铁路枢纽、园林绿化等23类1342个项目拨付资金1871亿元，主动参与市政道路、公共停车场、公租房、棚户区改造、土地整治、新型城镇化、环巢湖生态示范区等公益性项目及准公益性项目建设，同时承担了乡村振兴、住房租赁、综合管廊等民生保障项目。与此同时，合肥建投充分发挥自身优势，通过战略规划、产业布局、投融并举、资本运作等，聚焦新型显示、集成电路等主导产业，先后投资京东方6代线、8.5代线、10.5代线、安世半导体、维信诺AMOLED等项目，总投资接近2000亿元；出资近900亿元，成功打造了国内配套最完善的千亿级新型显示产业基地；积极投资推动蔚来中国总部项目落户合肥，与集成电路、新型显示等战略性新兴产业同频共振。

主要做法有：1、建立全方位、多元化融资渠道。建投集团采用开发贷款、商业贷款和资本市场融资等相结合模式，包括分别于2008年、2009年和2014年三次成功发行企业债，募集资金82亿元；共发行中期票据135亿元；共发行110亿的非公开定向债务融资工具（私募债）等，拥有良好的资信条件，经大公、中诚信评级公司评定主体信用稳定在AA+等级，与众多金融机构建立了良好、长久的合作关系，累计融资1162亿元。2、整合资源，扩大融资规模，在合肥市政府的大力支持下，通过整合各项相关国有资产，使得集团公司净资产规模达到一定水平，从而扩大融资规模，降低融资成本。3、控股优质上市公司，成为营业收入主要来源，合肥建投集团拥有全资及参控股子公司45家，其中控股上市公司2家，参股上市公司2家，成功在新三板上市1家，主营业务收入和利润主要来源于其多元化的主营业务，其中，百货零售、种子农化业务是集团营业收入的两大主要来源，这得益于两大板块的运营主体——集团控股的两家上市公司，合肥百货大楼集团股份有限公司和合肥丰乐种业股份有限公司，两者贡献的营业收入占总营业收入的54.83%，既有实业资源得到充分盘活。4、优化国有资本布局，实现产融互动、产城融合。在全方位、多渠道的融资战略形成良好的融资能力的基础上，积极参与战略性新兴产业投资，金融资本的发展扩大带动了产业资本的发展，再反过来继续推动金融资本发展，两者螺旋上升。京东方10.5代线平板显示、康宁10.5代线玻璃基板、力晶12吋晶圆、彩虹8.5代线玻璃基板、京东方整机及数字医院等6个项目成功落地，总投资675亿元，并且以京东方项目为核心，在合肥市打造了一条千亿级产业链，完成建投集团在资本市场上的300亿元原始积累，探索出一种“投资—上市—退出”成熟的产业投资模式，实现国有资本保值增值，同时也保证了基础设施的资金投入。

从市属及其他兄弟省市国有企业改革实践看，上海城投、重庆城建和合肥建投投融资平台转型发展经验为县国资国企改革提供了参考路径。一是进一步明确战略定位，契合国企改革“打造国有资产投资运营平台”的战略方向，将“投资集团”作为企业的战略定位，参与到项目建设管理中，并进一步成长为集投资、建设与运营为一体的基础设施整体解决方案提供者，实现从融资平台向投资、建设、运营一体化的转变。二是聚焦式专业化经营，按照公益类资产、运营类和经营类资产等资产类别和业务板块的不同，通过资产整合重组分类公司资产与业务，实行分业经营、分级管理和分类考核，对于平台项目类，主要考核项目管理和投资控制；运营类资产力争提高效率、压缩成本；经营性业务则考核利润指标，接受市场考核，明确各个公司业务边界，坚决关停非相关业务，提炼与构建公司核心业务体系，配合业务需要打造人才团队，打造自身核心竞争力。三是获取政府政策支持，平台公司由于长期在政府的支配下从事基础设施建设和公用事业服务，因此在转型上离不开地方政府的大力支持，公司应充分利用政府资源，积极在优惠政策、国资整合、存量债务处理、特许经营权授予等多方面争取县政府的转型支持，如政府可向平台公司注入城市给排水、垃圾处理、燃气、停车场、地下管廊收费权等经营性或准经营性优质资产，为平台公司转型的提供“造血干细胞”。四是拓宽融资渠道，创新融资方式。充分利用证监会系统的公司债、资产证券化，发改委系统的企业债，同时将信托产业、融资租赁、资管产品作为间接融资工具的补充。根据企业经营情况和负债情况，建立短期、中期、长期相结合，债务到期规模相匹配，总体相对平衡的融资体系。条件具备的情况下，融资平台可以根据自身条件综合考量是否通过IPO和借壳上市等方式进入股权市场。五是布局业务板块，提升造血功能。核心发展城市基础设施建设业务，认真研究分析城市规划与发展战略，主动承接地方政府发布的重大工程及示范性项目，利用自身已获取的资源优势，进一步将城建业务做优做强；重点打造公共服务类业务，主要涉及水务、燃气、供暖等公共事业方面，为平台公司带来较为稳定的现金流入，企业提供基础公共服务的同时可以通过大数据分析用户群体的潜在需求，为自身新业务的开展提供思路指明方向；关键开发金融领域业务，引导政府和企业等多方资本进入城市建设和运营当中，具体形式可以采用产业基金或者PPP引导基金等，利用股权投资进行产业布局；积极开发战略性新型产业与地方扶持产业，完善产业布局。

## （五）国有资本投资运营公司组建及实施研究

### 1、重庆市国有资本投资、运营公司改革试点实施方案主要精神

渝府发〔2019〕20号《重庆市国有资本投资、运营公司改革试点实施方案》提出，国有资本投资、运营公司均为在国家授权范围内履行国有资本出资人职责的国有独资公司，是国有资本市场化运作的专业平台。公司以资本为纽带、以产权为基础依法自主开展国有资本运作，不从事具体生产经营活动;依法对所持股企业行使股东职责，维护股东合法权益，以出资额为限承担有限责任，按照权责对应原则切实承担优化国有资本布局、提升国有资本运营效率、实现保值增值等责任。

国有资本投资公司主要以服务国家和全市战略、优化国有资本布局、提升全市产业竞争力为目标，在关系国计民生的重要行业和关键领域，按照市政府确定的国有资本布局和结构优化要求，以对战略性核心业务控股为主，通过开展市场化投资融资、战略性新兴产业培育和资本运作等，发挥投资引导和结构调整作用，推动产业集聚和转型升级，化解过剩产能，培育核心竞争力和创新能力，不断增强国有资本的活力、控制力、影响力和抗风险能力。国有资本运营公司主要以提升国有资本运营效率、提高国有资本回报为目标，以财务性持股为主，通过股权运作、基金投资、培育孵化、价值管理、有序进退等方式，盘活国有资产存量，引导和带动社会资本共同发展，促进国有资本合理流动，实现国有资本保值增值。

国有资本投资、运营公司可采取选择具备条件的企业改组和新设两种方式设立，以改组为主。根据国有资本投资、运营公司的具体定位和发展需要，通过无偿划转或市场化方式重组整合相关国有资本。组建国有资本投资、运营公司，应有助于推动股权或资产按照产业关联度实施资源整合，提升协同效应，减少重复投资。资源整合可在改组时进行，也可待时机成熟后进行。实行“一户一策”“一企一报”，履行决策程序后实施。实施集团层面混合所有制改革的商业类企业集团，在混合所有制改革完成后，国有资产监管机构可将所持混合所有制企业股权按功能定位和行业分类划入国有资本投资、运营公司，由国有资本投资、运营公司负责实施专业化运营。

按照国有资产监管机构授予出资人职责和政府直接授予出资人职责两种模式开展国有资本投资、运营公司试点。国有资本投资、运营公司不设股东会，由政府或国有资产监管机构行使股东会职权，政府或国有资产监管机构可以授权国有资本投资、运营公司董事会行使股东会部分职权。国有资本投资、运营公司设立党组织、董事会、监事会、经理层，将党建工作总体要求纳入公司章程，规范公司治理结构，建立健全权责对等、运转协调、有效制衡的决策执行监督机制。

### 2、各地实践案例分析

根据国发〔2018〕23号文，国有资本投资、运营公司均为在国家授权范围内履行国有资本出资人职责的国有独资公司，是国有资本市场化运作的专业平台。两类公司以资本为纽带、以产权为基础依法自主开展国有资本运作，不从事具体生产经营活动。国有资本投资、运营公司对所持股企业行使股东职责，维护股东合法权益，以出资额为限承担有限责任，按照责权对应原则切实承担优化国有资本布局、提升国有资本运营效率、实现国有资产保值增值等责任。

1）设立方式

从设立方式看，目前地方国有资本投资、运营公司主要通过 改组方式成立，如上海国盛、深圳投控、江苏国信、山东鲁信、湖北宏泰等。例如，江苏省国信集团于2018年6月被江苏省国资委选定改建为国有资本投资运营公司试点，旗下所属的酒店资源全部整合注入金陵饭店集团。之所以选择省国信集团作为试点企业，是因为其是省属重点企业，规模实力、质量效益均处于省属企业前列，同时集团非主业涉及领域宽泛，业态复杂，也是省属企业资源配置状况的一个“缩影”，具有较强的典型示范意义。

采用新设方式的较少，如山西国有资本投资运营公司等。以山西国投为例，其是省政府出资设立的省属国有企业，由省国资委、金控集团划转省属企业国有股权组成，于2017年7月27日注册成立，是全省唯一的集多领域于一体的省属国有资本投资运营平台。其以国有资本投资、运营及相关业务为主，具体负责国有股权持有、投资及运营，资产管理及债权债务重组，企业重组及产业并购组合等。

2）功能定位

“两类公司”在功能定位上具有一定的重合性，以及地方国资的体量及运作特征不尽相同，因此在实践中地方“两类公司”通常有两种功能定位：功能复合型和功能分类型。功能复合型，即设立将投资业务和运营业务实行一体化运作的国有资本投资运营公司。功能分类型，即将国有资本投资、运营公司分开设立。在国资规模体量较大、市场化程度较高的区域，更为强调分工与专业化，将国有资本投资、运营公司分开进行试点，如山东、上海、重庆、广东等地均分类成立多个国有资本投资公司、国有资本运营公司。而在国资规模体量较小的区域，试点企业数量较少，有的对于投资业务和运营业务尚未完全分开，而是实行一体化运作，例如四川发展控股公司、镇江国投公司等。

功能复合型即将国有资本投资、运营功能复合一体运作。例如省级层面，山东省国资委自2015年起启动了国有资本投资运营公司改建组建工作，先后分三批改建新建了13户，数量居全国首位。其中，山东国投为全省唯一一家国有资本运营公司，其他改组的包括鲁信、国投,高速、兖矿、山能、华鲁等12户则均为在原实体产业集团的基础上改组为投资与运营复合型平台。到目前为止，山东国有资本投资运营公司资产总额已占全部省属企业的90%左右。再如四川发展控股公司，其是四川省人民政府出资设立的国有独资企业，四川省明确将其定位为以国有资本运营为基础，以金融服务为重点，打造金融控股、产业投资引领和企业改革发展三位一体的国有资本运营平台，服务于四川经济社会发展。地市级层面，例如泰安市在原产业集团的基础上改建四家市属集投资、运营于一体的国有资本投资运营公司——国泰民安投资集团、金融控股集团、泰山旅游集团、泰山国信科技发展集团。

功能分类型即将国有资本投资与国有资本运营通过两个平台分开运作。例如，重庆市根据现有集团公司改组为主、新设为辅的原则，分类搭建“3+3+1”国有资本投资运营平台整体框架，即：3家国有资本投资公司（以产业投资为主）、3家国有资本运营公司（以股权投资为主）和1家资产管理公司（以不良资产处置和经营为主），并实行投资和运营分开运作。

3）业务平台

地方“两类公司”在功能实施运作上主要是打造三类业务平台：一是国有资本投资平台；二是国有资本运作平台；三是国有股权管理平台。

投资平台重点主要为投资向“四个方向”集中：（1）向重要行业、关键领域、重点基础设施集中；（2）向前瞻性战略性产业集中；（3）向产业链关键环节和价值链高端领域集中；（4）向具有核心竞争力的优势企业集中。例如镇江国有投资控股集团于2014年作为镇江市国有资本运营公司的试点单位，承担全市国有资本布局和优化重组的功能。4年以来，镇江国投大力实施产融结合战略，高起点、市场化谋划产业投资业务，目前已经形成了“基金投资”和“股权直投”两大业务主线，投资方向定位于战略性新兴产业和现代服务业，实现了镇江辖市区基金投资全覆盖，并参与了多个优势项目的投资和资本运作，取得了国有资本优化布局和调整的阶段性成果。

国有资本运作平台主要是通过资本市场运作实现国有资本的合理流动和优化配置 ，即通过证券交易、产权交易等资本市场，以市场公允价格处置企业资产，实现国有资本形态转换，变现的国有资本用于更需要的领域和行业。例如上海以国际集团、国盛集团两家企业为主搭建了国资流动平台，作为部分国有股权的持股主体、国资运营的行主体、部分一般性竞争领域国资退出的主要通道。2015年以来，先后通过纵向整合与横向联动，实施上港集团与锦江航运重组，发行以上海建工为标的的国盛可交换公司债，发布“中证上海国企指数”等重大项目，盘活存量资本近400亿元。

国有股权管理平台多以全资、控股、参股的形式持有所出资企业的股权。例如，中国诚通作为央企划转股权接收管理的职能部门，形成规范的股权划转、市值管理、股权运营的工作制度和流程。截至目前，已经接收管理国资委划转的中国远洋、中海科技、宝钢股份、武钢股份、中国建材、中材节能、中国能建、桂冠电力等央企上市公司部分股权，并接收了中国旅游集团所属上市公司华贸物流控制性股权。

## （六）对标国资委授权清单

### 1、广东省国资委授权清单

**对各省属企业的下放事项（10项）：**

省属企业决定集团及所属企业以非公开协议方式参与其子企业的增资行为（主业处于关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，主要承担重大专项任务的子企业除外）。

省属企业审核所属企业的混合所有制方案（主业处于关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，主要承担重大专项任务的子企业除外）。涉及上市公司及对外投资的按相关规定执行。

省属企业决定所属企业改制事项（主业处于关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，主要承担重大专项任务的子企业除外）。

省属企业董事会审核所属非上市公司中长期激励计划。

省属企业实行工资总额预算备案制管理。

省属企业根据省国资委投资管理相关规定，自主决策《广东省省属企业投资项目负面清单（2020年版）》之外的投资项目（涉及新设基金、收购上市公司控股权及省属企业存量土地开发利用的按相关规定执行）。

董事会在一定比例范围内决定年度非主业投资比例。其中，公益基础类省属企业的非主业投资比例不得高于3%，市场竞争类省属企业的非主业投资比例不得高于10%，金控类省属企业的非主业投资比例（不含省属国有资本投资、运营公司）不得高于15%。

省属企业在香港、澳门地区的投资，视同境内投资进行管理。

省属企业控股上市公司股权激励计划报省国资委同意后，省属企业审核分期实施方案。

省属企业按会计准则规定决定会计政策和会计估计变更。

**对各省属企业的授权事项（10项）：**

省属企业审核国有股东所持有上市公司股份在集团内部的无偿划转、非公开协议转让事项。

省属企业审核国有参股股东所持有上市公司国有股权公开征集转让、发行可交换公司债券。

省属企业审核未导致上市公司控股权转移的国有股东通过证券交易系统增持、协议受让、认购上市公司发行股票等事项。

省属企业审核未触及证监会规定的重大资产重组标准的国有股东与所控股上市公司进行资产重组事项。

省属企业审核国有股东通过证券交易系统转让一定比例或数量范围内所持有上市公司股份事项，同时应符合国有控股股东持股比例不低于合理持股比例的要求。

省属企业审核未导致国有控股股东持股比例低于合理持股比例的公开征集转让、发行可交换公司债券及所控股上市公司发行证券事项。

授权省属企业董事会审核企业年度全面预算方案。

授权省属企业董事会审核企业发展战略和规划。

授权资产负债率低于预警线的省属企业董事会决定纳入年度全面预算范围内的直接债务融资方案。

授权省属企业董事会对经理人员及其他副职进行经营业绩考核。党的有关部门另有专门考核规定的，从其规定。

**对特定企业的下放授权事项（9项）：**

授权粤海控股集团转让存量上市公司股份事前备案，转让增量上市公司股份事后备案，受让上市公司股份事后备案。

授权粤海控股集团与系外上市公司资产重组事前备案，与系内上市公司资产重组事后备案。

授权粤海控股集团存量上市公司国有股东发行可交换或可转换公司债券事前备案，增量上市公司国有股东发行可交换或可转换公司债券事后备案。

授权交易控股集团董事会决定企业市场化经理层成员的选聘、业绩考核与薪酬管理。

省属国有资本投资、运营公司董事会在一定比例范围内决定企业年度非主业投资比例。其中，省属国有资本投资公司非主业投资比例不得高于15%，省属国有资本运营公司不设非主业投资比例限制。

授权省属国有资本投资、运营公司董事会审核企业直接债务融资方案。

授权省属国有资本投资、运营公司董事会在已批准的主业范围以外，根据落实国家和省战略需要、国有经济布局结构调整方向、省属企业中长期发展规划、企业五年发展战略和规划，研究提出拟培育发展的1-2个新业务领域，报省国资委同意后，视同主业管理。待发展成熟后，可向省国资委申请将其调整为主业。

授权省属国有资本投资、运营公司董事会审核所属创业投资企业、创业投资管理企业等新产业、新业态、新商业模式类企业的核心团队持股和跟投事项，有关事项的开展情况按年度报省国资委备案。

授权省属国有资本投资、运营公司探索更加灵活高效的工资总额管理方式。

### 2、深圳市国资委授权清单

**对各直管企业的授权放权事项（31项）：**

直管企业制定或调整年度投资计划，无需报市国资委备案或审批。

授权直管企业继续按照企业发展战略适度开展与主业紧密相关的商业模式创新业务，市国资委对其视同主业投资管理。

授权直管企业在五年发展规划中研究提出拟培育发展的新业务领域，报市国资委同意后，视同主业管理。待发展成熟后，可向市国资委申请将其调整为主业。

授权直管企业将以下境外投资事项视同境内投资进行管理：1.在香港地区、澳门地区成立的直管企业及所属企业在本地区的主业投资。2.直管企业投资行为发生在香港地区、澳门地区，但被投标的主要资产和经营活动在境内（80%以上营业收入来自境内）；项目退出或终止时，应在三个月内制定资金后续安排，如无明确资金后续用途的，应按原出资路径返回直管企业。

市属国有创业投资企业所持创业企业股权不纳入企业国有资产产权登记范围。

直管企业及所属企业所持有的国有产权变动，由直管企业决定或批准（涉及保障城市运行和民生福利的国计民生等重要关键领域的控股权变动或者具有重要战略意义的产权变动事项除外）。

授权直管企业审核所属企业的产权登记信息。

授权直管企业决定或批准本部及所属企业之间的协议增资事项。

授权直管企业对除市国资委直接委托评估机构以外的资产评估项目进行备案。

直管企业决定国有参股非上市企业与非国有控股上市公司的资产重组事项。

直管企业审批国有股东所持有上市公司股份在集团内部的无偿划转、非公开协议转让事项。

直管企业审批国有参股股东所持有上市公司国有股权公开征集转让、发行可交换公司债券事项。

直管企业审批未导致上市公司控股权转移的国有股东通过证券交易系统增持、协议受让、认购上市公司发行股票等事项。

直管企业审批未触及证监会规定的重大资产重组标准的国有股东与所控股上市公司进行资产重组事项。

直管企业审批国有股东通过证券交易系统转让一定比例或数量范围内所持有上市公司股份事项，同时应符合国有控股股东持股比例不低于合理持股比例的要求。

直管企业审批未导致国有控股股东持股比例低于合理持股比例的公开征集转让、发行可交换公司债券及所控股上市公司发行证券事项。

直管企业合理确定本部担保规模，制定担保风险防范措施，决定集团内部担保事项。除市国资委批准外，不得向无产权关系的企业进行担保。

直管企业制定债务风险管理制度，合理安排长短期负债比重，强化对所属企业的资产负债约束，建立债务风险动态监测和预警机制。

直管企业决定本部及所属企业资产减值准备财务核销。

直管企业按会计准则规定决定会计政策和会计估计变更。

直管企业审批限额以下的对外捐赠事项，事后报市国资委备案。限额以上捐赠标准调整为：直管企业及所属企业定点扶贫和对口支援任务以外的捐赠单笔金额（价值）100万元以上，或对同一受益人（单位）的当年累计捐赠总额200万元以上，或年度累计捐赠总额300万元以上。

授权直管企业决定本部发行短期债券、中长期票据。对于直管企业发行的中长期债券，市国资委仅审批发债额度，在额度范围内的发债不审批。

支持直管企业所属企业整体市场化选聘的职业经理人实行市场化薪酬分配制度，可以采取多种方式探索完善中长期激励机制。

对已建立完善薪酬总额决定机制的商业类和部分符合条件的公益类直管企业实行薪酬总额预算备案制管理。

直管企业审批所属企业长效激励约束方案（上市公司股权激励计划除外）。

支持直管企业在符合条件的所属企业开展多种形式的长效激励，激励的实际收益水平与价值贡献、市场对标相衔接。

直管企业本部年金总体方案报市国资委事后备案，直管企业审批所属企业制定的具体年金实施方案。

授权直管企业董事会根据企业负责人薪酬管理有关制度和高管人员薪酬考核管理办法，决定高管人员薪酬分配，结果报市国资委备案。

授权直管企业董事会对高管人员进行考核评价。

授权行业周期性特征明显、经济效益年度间波动较大或者存在其他特殊情况的直管企业，薪酬总额预算可以探索按周期进行管理，周期最长不超过三年，周期内的薪酬总额增长应当符合薪酬与效益联动的要求。

支持市属商业类企业按照市场化选聘、契约化管理、差异化薪酬、市场化退出的原则，积极推进经营班子成员市场化选聘及任期制、契约化管理。力争到2022年，市属商业类企业经营班子成员基本实现市场化选聘及任期制、契约化管理。

**对国有资本投资、运营公司的授权放权事项（2项）：**

授权国有资本投资、运营公司按照国有产权管理规定决定或批准国有资本投资、运营公司之间的非上市企业产权无偿划转、非公开协议转让、非公开协议增资、产权置换等事项。

授权董事会按照同股同价、同进同出原则审批所属创业投资企业、创业投资管理企业等新产业、新业态、新商业模式类企业的跟投事项，有关事项的开展情况按年度报市国资委备案。

**对对标淡马锡综合改革企业的授权放权事项（2项）：**

授权投控公司决定不超过3000万美元或等值外币的境外投资；与非国有经济主体进行合资、合作或交易且国有经济主体没有实际控制权，不超过2亿元的投资；取消资产负债率超过70%时投资项目需上报市国资委审批的要求；市国资委审批的投资额为占公司净资产20%以上。

授权投控公司决定境外单笔不超过3000万美元、年度总额不超过1亿美元或等值外币的贷款担保。

**对上市公司的授权放权事项（2项）：**

将直管企业权限范围内的国有产权公开交易事项决策权限下放至非直管上市公司。

对于经市国资委同意的股权激励计划，控股上市公司履行相关决策程序后实施。

### 3、重庆市国资委授权清单

**对市属国有重点企业授权放权事项（32项）：**

国家出资企业决定所属企业通过产权交易市场公开转让产权、公开增资事项及相应的资产评估备案（所持市属国有重点企业或骨干子企业股权交易事项除外）。

国家出资企业决定集团及所属企业重大资产转让事项及相应的资产评估备案。

国家出资企业负责所属企业在集团内部非公开协议转让事项审批及相应的资产评估备案（直接或间接转让市属国有重点企业或骨干子企业股权除外）。

国家出资企业负责集团及所属企业以非公开协议方式参与其他子企业的增资行为审批及相应的资产评估备案（参与市属国有重点企业或骨干子企业增资情形的除外）。

国家出资企业审批所持有非上市股份有限公司（持有市属国有重点企业或骨干子企业情况除外）的国有股权管理方案和股权变动事项。

国家出资企业决定国有参股非上市企业与非国有控股上市公司的资产重组事项。

国家出资企业审批国有股东所持有上市公司股份在集团内部的无偿划转、非公开协议转让事项。

国家出资企业审批国有参股股东所持有上市公司国有股权公开征集转让、发行可交换公司债券事项。

国家出资企业审批未导致上市公司控股权转移的国有股东通过证券交易系统增持、协议受让、认购上市公司发行股票等事项。

国家出资企业审批未触及证监会规定的重大资产重组标准的国有股东与所控股上市公司进行资产重组事项。

国家出资企业审批国有股东通过证券交易系统转让一定比例或数量范围内所持有上市公司股份事项，同时应符合国有控股股东持股比例不低于合理持股比例的要求。

国家出资企业审批未导致国有控股股东持股比例低于合理持股比例的公开征集转让、发行可交换公司债券及所控股上市公司发行证券事项。

市属国有重点企业审批集团及所属企业办公用房投资项目。

市属国有重点企业根据市国资委投资管理规定，自主决定《重庆市市属国有企业投资项目负面清单》之外的投资项目。

市属国有重点企业根据市国资委境外投资管理规定，自主决定《重庆市市属国有企业境外投资项目负面清单》之外的境外投资项目。

市属国有重点企业审批集团内部全资子企业（含代管企业）之间的借款、担保事项。

市属国有重点企业审批所属企业的清产核资立项、实施方案、中介机构选聘事项。

市属国有重点企业负责所属企业动用资本公积核销资本性损失或动用盈余公积弥补亏损等涉及权益变动的财务事项备案。

市属国有重点企业决定集团及所属企业账销案存事项。

市属国有重点企业决定集团及所属企业与借款费用、股份支付、应付债券等相关的会计政策和会计估计变更事项。

市属国有重点企业负责企业年度财务决算报表合并范围备案。

市属国有重点企业决定集团及其所属企业采用公允价值核算资产、按企业会计准则调整以前年度所有者权益或经营成果、单户法人企业在一个会计年度内累计100万元以上资产减值准备财务核销事项。

市属国有重点企业接受市级及以上政府监管部门检查涉及财务事项的，不再向市国资委备案。

市属国有重点企业决定集团及所属企业首次开展高风险业务管理事项。

市属国有重点企业决定集团及所属企业年金方案。

市属国有重点企业负责所属境外企业年度财务决算报告备案。

市属国有重点企业决定集团及所属企业动用历年工资结余。

市属国有重点企业决定集团及所属企业年度财务决算审计中介机构选聘事项（国家出资企业及视同国家出资企业管理的除外）。

市属国有重点企业董事会根据国家有关规定和市国资委考核导向，对经理层实施业绩考核和薪酬管理。

市属国有重点企业决定内部审计机构负责人的聘任和解聘事项。

市属国有重点企业决定所属骨干子企业监事会机构设立事项。

市属国有重点企业决定所属工厂制企业改制为公司制企业事项。

**对国有资本投资、运营公司试点企业（以下简称“两类公司”）的授权事项，由市国资委根据“一企一策”原则，在两类公司授权经营改革试点工作推进过程中，分别对两类公司单独授权。**

### 4、成都市国资委授权清单

**对各市属国有企业的授权放权事项（31项）：**

授权董事会决定在年度投资计划的投资规模内，将主业范围内的计划外新增投资项目与计划内主业投资项目进行适当调剂。

授权董事会依据企业发展战略规划确定主业和培育业务，培育业务视同主业管理，经市国资委确认后作为制定年度投资计划的主要依据。

授权董事会依据企业发展战略规划决定非政府性投资事项（按要求须报市国资委核准的设立纳入合并报表范围的子公司除外），支持企业通过市场化方式运营城市资源。

授权董事会根据实际情况，在年中对年度投融资计划进行一次调整。

市属国有企业审批所属企业的混合所有制改革方案（按国有资产交易监督管理相关规定需由市国资委批准的除外）。

市属国有企业决定国有参股非上市企业与非国有控股上市公司的资产重组事项。

授权市属国有企业决定集团及所属企业以非公开协议方式实施企业债权转股权、企业原股东增资、参与其他子企业的增资行为。

授权市属国有企业备案集团及所属企业批准的经济行为涉及的资产评估项目。

授权市属国有企业决定集团及所属企业公开转让企业资产事项的批准权限。

授权市属国有企业审批集团内部非公开转让企业资产事项。

市属国有企业审批所持有非上市股份有限公司的国有股权管理方案和股权变动事项（主业处于关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，主要承担重大专项任务的子企业除外）。

市属国有企业审批国有股东所持有上市公司股份在集团内部的无偿划转、非公开协议转让事项。

市属国有企业审批国有参股股东所持有上市公司国有股份公开征集转让、发行可交换公司债券事项。

市属国有企业审批国有控股股东所持上市公司股份公开征集转让、发行可交换公司债券及所控股上市公司发行证券，未导致其持股比例低于合理持股比例的事项。

市属国有企业审批国有股东通过证券交易系统增持、协议受让、认购上市公司发行股票等未导致上市公司控股权转移的事项。

市属国有企业审批不属于中国证监会规定的重大资产重组范围的国有股东与所控股上市公司进行资产重组事项。

市属国有企业审批国有股东通过证券交易系统转让一定比例或数量范围内所持有上市公司股份事项，同时应符合国有控股股东持股比例不低于合理持股比例的要求。

授权市属国有企业决定年度融资计划内集团及所属企业发行各类债券等债券类融资事项（按审核机构要求需市国资委出具同意意见的除外）。

支持市属国有企业所属企业按照市场选聘、契约化管理、差异化薪酬、市场化退出的原则，采取公开遴选、竞聘上岗、公开招聘、委托推荐等市场化方式选聘职业经理人，合理增加市场化选聘比例，加快建立职业经理人制度。

授权董事会对市场化选聘的高级管理人员（职业经理人）实行市场化薪酬分配制度。支持市属国有企业所属子企业市场化选聘的中高级管理人员（职业经理人）实行市场化薪酬分配制度。

对竞争Ⅰ类企业工资总额预算全部实行备案制，对竞争Ⅱ类企业工资总额预算原则上实行备案制。对符合条件的功能类和公益类企业经批准可实行备案制管理。

授权董事会在经备案或核准的工资总额内自主决定内部收入分配，审批所属子企业工资总额事项。

市属国有企业审批所属科技型子企业股权和分红激励方案。企业实施分红激励所需支出，计入工资总额，但不受当年本单位工资总额限制、不纳入本单位工资总额基数，不作为企业职工教育经费、工会经费、社会保险费、补充养老及补充医疗保险费、住房公积金等的计提依据。

授权市属国有企业审批所属上市公司股权激励方案，事前报市国资委备案。股权激励的实际收益水平，不纳入本单位工资总额基数。

支持市属国有企业在符合条件的所属子企业开展多种形式的中长期激励，包括股权激励和增量现金激励，授权市属国有企业董事会审批所属非上市企业的中长期激励方案，事前报市国资委备案。其中股权激励的实际收益水平，不与员工个人薪酬总水平挂钩，不纳入本单位工资总额基数。

市属国有企业决定与借款费用、股份支付、应付债券等会计事项相关的会计政策和会计估计变更。

授权市属国有企业决定集团内部（含合并报表企业和代管企业）的借款和担保事项，决定向不具有实际控制权的参股企业按股权比例或依据公司章程的借款和担保事项（市政府研究确定的项目除外），建立健全担保行为管理制度。

市属国有企业审批所属企业的清产核资立项、实施方案、中介机构选聘事项。

市属国有企业决定集团及所属企业的国有资产出租事项。

授权董事会按照《成都市属国有企业债务风险防范管理工作方案》要求，科学制定企业资产负债约束和防范化解债务风险管理制度，建立债务风险动态监测和预警机制，确定资产负债率控制目标，并对管理制度和控制目标实行备案管理。

授权净资产（指集团上年末合并净资产，下同）小于50亿元（含）的企业董事会，决定当年（含各级子公司捐赠金额，下同）原则上总额不超过20万元（含）的捐赠事项；净资产在50亿元至200亿元（含）的企业董事会，决定当年原则上总额不超过80万元（含）的捐赠事项；净资产大于200亿元的企业董事会，决定当年原则上总额不超过150万元（含）的捐赠事项。授权仅针对企业自发性对外捐赠，总额应纳入当年财务预算，且不得新增。

**对国有资本投资运营公司的授权放权事项（6项）：**

授权董事会审批企业五年发展战略和规划，向市国资委报告结果。按照国家、省、市规划周期、国民经济和社会发展五年规划建议，以及国有经济布局结构调整方向和市属国企中长期发展规划要求，组织编制本企业五年发展战略和规划，经董事会批准后实施。

授权董事会在已批准的主业范围以外，根据落实国家、省、市战略需要、国有经济布局结构调整方向、市属国企中长期发展规划、企业五年发展战略和规划，研究提出拟培育发展的1—3个新业务领域，报市国资委同意后，视同主业管理。待发展成熟后，可向市国资委申请将其调整为主业。

授权董事会按照企业发展战略和规划决策适度开展主业紧密相关的商业模式创新业务，市国资委对其视同主业投资管理。

授权国有资本投资运营公司按照国有产权管理规定审批国有资本投资运营公司之间的非上市企业产权无偿划转、非公开协议转让、非公开协议增资、产权置换等事项。

授权董事会决定资产损失财物核销事项，市国资委不再进行合规性核准，实行备案管理。国有资本投资运营公司建立健全企业资产损失财务核销管理规定，并报市国资委备案。

授权董事会审批所属创业投资企业、创业投资管理企业等新产业、新业态、新商业模式类企业的核心团队持股和跟投事项，有关事项的开展情况按年度报市国资委备案。

**对专业化公司的授权放权事项（4项）：**

落实董事会对经理层成员的选聘权，推行经理层成员聘任制和契约化管理，由董事会决定聘任或解聘公司经理层成员（不含市委管理的经理层成员）。

授权董事会根据有关规定制定市场化选聘经理层成员的业绩考核和薪酬管理办法并组织实施业绩考核和薪酬分配。

对工资总额预算实行备案制管理，授权董事会探索更加灵活高效的工资总额管理方式。

授权行业周期性特征明显、经济效益年度间波动较大或者存在其他特殊情况的专业化公司，工资总额预算可以探索按周期进行管理，周期最长不超过三年，周期内的工资总额增长应当符合工资与效益联动的要求。

### 5、威海市国资委授权清单

授权市属企业董事会决定所属企业主业范围内3000万元以下的长期股权投资、无形资产投资。

授权市属企业董事会决定本企业主业范围内的自建生产性固定资产投资及3000万元以内的非自建固定资产投资。

授权市属企业董事会决定利用闲置资金购买短期理财产品（1年以内）。

授权市属企业董事会决定纳入预算管理额度的银行贷款、融资租赁、短期债券等方式进行融资，事后报告。

授权市属企业董事会决定本企业及所属企业资产处置，事后报告。

授权市属企业董事会决定所属企业产权进场转让，事后报告。

授权市属企业董事会决定所属企业增加或者减少注册资本，事前报告。

授权市属企业董事会决定本企业质押所持上市公司股份，事前备案。

授权市属企业董事会决定本企业参股的非上市企业参与非国有控股上市公司资产重组所涉及的国有股权管理事项。

授权市属企业董事会决定本企业及所属企业的担保事项，市属企业间担保需事前备案。

授权市属企业董事会决定所属企业的合并、分立、改制、解散、清算、申请破产（国家另行规定除外）、注销，事前报告。

授权市属企业董事会审批所属企业的混合所有制改革方案，事前报告。

授权完全竞争类市属企业董事会按照市场化选聘、契约化管理、差异化薪酬、市场化退出的原则，采取公开遴选、竞聘上岗、公开招聘、委托推荐等市场化方式选聘职业经理人，合理增加市场化选聘比例，加快建立职业经理人制度，事前报告。

授权完全竞争类市属企业董事会决定市场化选聘的职业经理人实行市场化薪酬分配制度，薪酬总水平由董事会根据国家相关政策，参考市场同类可比人员薪酬价位，统筹考虑企业发展战略、经营目标及成效、薪酬策略等因素，与职业经理人协商确定，可以采取多种方式探索完善中长期激励机制，事前报告。

授权市属企业董事会决定年度企业用工计划，事前备案。

### 6、枣庄市国资委授权清单

市属企业发行短期融资券、超短期融资券等短期债券，由市管企业董事会（不设董事会的为总经理办公会）批准。

市属企业审批集团内部的非上市公司无偿划转、非公开协议转让、非公开协议增资事项。

市属企业负责年度财务决算审计中介机构选聘、市属企业经济行为需市国资委核准或备案项目的中介机构选聘。

市属企业按规定程序决策各级子企业的担保事项。

市属企业对集团及其各级子企业批准的各类经济行为涉及的资产评估项目进行备案。

市属企业审批二级及以下企业的产权公开转让事项。

市属企业董事会审批集团五年发展战略和规划，并按规定向市国资委备案。

对商业一类和部分符合条件的商业二类市属企业实行工资总额预算及清算备案制管理。

### 7、贵港市国资委授权清单

出资企业审批所属企业公司章程及章程修正案。

出资企业审批所属企业合并、分立、解散、申请破产或者变更公司形式事项（商业二类、公益类企业除外）。

出资企业审批所属企业改制方案，如改制为混合所有制企业的，根据贵政通〔2016〕39号的权限审批。（商业二类、公益类企业除外）。

出资企业决定集团及所属企业的国有资产公开进场交易事项。

授权出资企业决定集团及所属企业在集团内部的国有资产无偿划转、非公开协议转让等事项。

授权出资企业决定集团及所属企业以非公开协议方式参与其他子企业的增资行为。

出资企业决定所属企业减少注册资本、原股东增资、企业债权转为股权事项。

出资企业决定集团及所属企业的国有资产出租事项。

授权出资企业根据贵港市国资委的管控目标，制定债务风险管理制度，合理安排长短期负债比重，强化对所属企业的资产负债约束，建立债务风险动态监测和预警机制。

出资企业审批未导致上市公司控股股权转移的国有股东通过证券交易系统增持、协议受让、认购上市公司发行股票等事项。

支持出资企业所属企业按照市场化选聘、契约化管理、差异化薪酬、市场化退出的原则，采取公开遴选、竞聘上岗、公开招聘、委托推荐等市场化方式选聘职业经理人，合理增加市场化选聘比例，加快建立职业经理人制度。

支持出资企业所属企业市场化选聘的职业经理人实行市场化薪酬分配制度，薪酬总水平由相应子企业的董事会根据国家相关政策，参考境内市场同类可比人员薪酬价位，统筹考虑企业发展战略、经营目标及成效、薪酬策略等因素，与职业经理人协商确定，可以采取多种方式探索完善中长期激励机制。

支持出资企业在符合条件的所属企业开展多种形式的股权激励，股权激励的实际收益水平，不与员工个人薪酬总水平挂钩，不纳入本单位工资总额基数。

出资企业审批所属企业利润分配方案、弥补亏损方案。

授权出资企业根据贵港市国资委关于企业对外捐赠管理的规定，审批集团及所属企业相应的对外捐赠事项。

授权出资企业董事会审批集团及所属企业批准的经济行为涉及的资产评估事项。

授权出资企业董事会根据市国资委关于企业担保管理办法的要求，审批集团及所属企业在集团内部的担保事项（对非实际控制企业的超股比担保事项除外）。

## （七）对标国资委出资人监管权责清单

### 1、北京市国资委出资人监管权责清单

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **类别** | **权责事项** | **子项** |
| 1 | 规划与投资监管 | 市管企业整体中长期发展战略和规划制定 | 中长期发展整体规划制定 |
| 市管企业发展战略和规划审核 |
| 市管企业定位和主业核定 |  |
| 投资监管 | 市管企业投资负面清单管理 |
| 境外投资监管 |
| 2 | 资本运营与收益管理 | 国有资本经营预算、决算编制及审核 | 国有资本经营预算编制及审核 |
| 国有资本经营决算编制及审核 |
| 配合组织收缴市管企业国有资本收益 |  |
| 组织国有资本经营预算的执行 |  |
| 开展国有资本经营预算支出绩效监管 |  |
| 开展市管企业国有资本运作制度和规划制定 |  |
| 3 | 改革改组 | 市管企业新设方案制定、重组方案审核 |  |
| 市管企业改制、上市方案审核 |  |
| 市管企业混合所有制改革方案审核 |  |
| 市属国有企业京内土地房屋资产处置审核 |  |
| 市管企业章程制定修改或参与制定修改 |  |
| 4 | 董事会建设 | 市管国有独资公司董事会及市管企业外部董事评价 | 市管国有独资公司董事会评价 |
| 市管企业外部董事评价 |
| 5 | 产权管理 | 股份公司（上市及非上市）国有股权管理事项审批 |  |
| 国有产权流转事项审核审批 |  |
| 资产评估项目管理 |  |
| 市管企业债券发行审批 |  |
| 市属企业产权登记管理 |  |
| 6 | 业绩考核与薪酬管理 | 市管企业负责人经营业绩考核 |  |
| 市管企业负责人薪酬监管 |  |
| 市管企业负责人履职待遇、业务支出制度制定和预算管理 |  |
| 市管企业工资总额预算管理 |  |
| 国有控股上市公司、国有科技型企业股权和分红激励计划审批 |  |
| 7 | 法治建设监管 | 企业法治建设考核评价 |  |
| 8 | 财务监管 | 企业财务决算报告核准 |  |
| 清产核资审批 |  |
| 担保事项管理 |  |
| 企业债务风险管理 |  |
| 对外捐赠管理 |  |
| 9 | 监督检查 | 违规经营投资责任追究 |  |

### 2、天津市国资委出资人监管权责清单

审核、核准、事前备案事项清单

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **序号** | **主要权责** | **权责事项** |
| 1 | 发展战略管理 | 发展战略规划审核 |
| 2 | 主营业务管理 | 主营业务核准 |
| 3 | 投资管理 | 列入市国资委债务风险防控“重点关注”类企业清单的市管企业年度投资计划准核 |
| 未列入市国资委债务风险防控“重点关注”类企业清单的使馆企业年度计划事前备案 |
| 4 | 改制重组管理 | 增减注册资本审核 |
| 市管企业（含市管金融企业）合并、分立、重组；改组组建国有资本投资、运营公司 |
| 市管企业（含市管金融企业）改制 |
| 5 | 股份公司国有股份管理 | 发行证券审核 |
| 与上式公司资产重组审核 |
| 发起设立或变更设立股份公司国有股权管理审核 |
| 发行可交换公司债券审核 |
| 受让上市公司股份审核 |
| 转让所持上市公司股份审核 |
| 6 | 一般产权管理 | 转让所持国有产权审核 |
| 受让方资格条件设置事前备案 |
| 无偿划转所持国有股权审核 |
| 境外重要子企业国有产权变动的事项审核 |
| 国有资产评估项目核准 |
| 国有资产评估项目事前备案 |
| 7 | 改组剥离管理 | 企业解散清算审核 |
| 市管企业破产审核 |
| 8 | 经营业绩考核和负责人薪酬管理 | 市管企业负责人经营业绩考核与薪酬水平核定 |
| 市管企业年金方案审核 |
| 市管企业工资总额预算审核 |
| 上市公司（一级企业）股权激励计划审核 |
| 国有科技型企业（一级企业）股权（或分红）激励方案审核 |
| 9 | 担保管理 | 对外担保核准 |
| 10 | 发债管理 | 市管企业（不含金融企业）发行债券核准 |
| 11 | 国有资本经营预算 | 国有资本经营预算编制建议草案与执行 |
| 12 | 捐赠管理 | 对外捐赠审核 |
| 13 | 董监事委派管理 | 向企业派驻监事会 |
| 董事管理（含选聘内、外部董事） |
| 14 | 章程管理 | 市管企业章程审批 |

事后备案、报告事项清单

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **序号** | **主要权责** | **权责事项** |
| 1 | 规划管理 | 专项规划和重要子企业发展战略规划备案 |
| 三年滚动规划编制备案 |
| 年度规划实施进展情况和下一年度实施计划备案 |
| 2 | 投资报告管理 | 年度投资报告备案 |
| 企业投资管理制度备案 |
| 计划外追加的重大固定资产投资项目备案 |
| 重大固定资产投资项目的重大调整情况报告 |
| 3 | 改革事项季度完成情况报告 | 市管企业及所属企业改革事项季度完成情况 |
| 4 | 首次公开发行股票上市、挂牌报告 | 市管企业及所属企业首次公开发行股票并上市，挂牌（含新三板、天交所和OTC） |
| 5 | 房产土地管理 | 市管企业制定的房产土地管理制度备案 |
| 市管企业及其所属各级独资、控股企业房产土地信息备案 |
| 6 | 一般产权管理 | 企业非公开协议转让事项备案 |
| 企业资产转让项目备案 |
| 评估机构库备案 |
| 7 | 股份公司国有产权管理 | 转让所持上市公司股份按规定应备案的情况 |
| 受让上市公司股份按规定应备案的情况 |
| 所持上市公司股份被人民法院冻结、拍卖按规定应备案的情况 |
| 8 | 改组剥离管理 | 剥离国有企业办社会职能情况报告 |
| 9 | 经营业绩考核和负责人薪酬管理 | 市管企业负责人薪酬福利待遇管理手册备案 |
| 一级企业职业经理人经营业绩考核办法和薪酬管理办法备案 |
| 一级企业职业经理人薪酬水平备案 |
| 二级及以下企业股权激励报告备案 |
| 10 | 审计管理 | 重大审计事项报告 |
| 11 | 捐赠管理 | 紧急对外捐赠备案 |
| 市管企业对外捐赠管理制度备案 |
| 市管企业对外捐赠季报表报告 |
| 12 | 资产减值准备财务核销管理 | 市管企业资产减值准备财务核销管理工作制度备案 |
| 13 | 债务风险防控 | 市管企业债务风险防控工作实施方案报告 |
| 市管企业债务风险防控年度分析报告 |
| 市管集团债务风险防控定期报告 |
| 市管集团重大债务违约风险报告 |
| 14 | 财务预决算管理 | 年度财务预决算报告、月度财务快报报告 |
| 15 | 董监事委派及董事会管理 | 兼职监事备案管理 |
| 董事会年度工作报告备案 |
| 外部董事工作报告备案 |

### 3、呼和浩特市国资委出资人监管权责清单

审批事项清单

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **类别** | **监管事项** | **说明** |
| 1 | 重大投资管理事项 | 非主业类投资项目和特别监管类投资项目审核 | 含主业确认 |
| 2 | 企业改制重组管理事项 | 企业合并、分立、解散、申请破产和重组，企业及其重要子企业改制事项审核 |  |
| 3 | 财务监督事项 | 企业年度财务决算报告审核 |  |
| 企业集团层面清产核资事项审核 |  |
| 企业大额捐赠、对外大额担保和借款审核 |  |
| 企业审计业务中介机构选聘 |  |
| 企业资产评估事项中介机构选聘 |  |
| 4 | 国有资本收益管理事项 | 企业国有资本经营预算收支计划审核 |  |
| 5 | 企业章程管理事项 | 企业章程的制定和修订审核 |  |
| 6 | 企业负责人经营业绩考核与薪酬管理 | 企业年度、任期经营业绩考核目标及完成情况审核 |  |
| 企业负责人薪酬审核 |  |
| 7 | 国有产权、股权管理事项 | 国有产权变动方案和确权行为审批 | 含企业间资产无偿划转、企业资产置换、市直属企业国有产权协议转让、市本级国家出资企业产权转让、重要子企业股权转让导致国有股失去控股地位等 |
| 划转部分国有资本充实社保基金持有方案审批 |  |
| 8 | 国有产权、股权管理事项 | 市属企业及其重要子企业上市方案审批；上市公司、非上市公司国有股权管理有关事项审批 | 含国有股东转让控股上市公司股权事项；国有股东受让上市公司股份管理事项（超过限额的）；企业国有股东与上市公司的重大资产重组事项；国有股东发行可交换债和发行证券事项；国有控股上市公司吸收合并；全市股份制改造国有股权设置方案 |
| 9 | 国有产权、股权管理事项 | 资产评估核准和备案 | 依据经济行为的批准单位确定“核准”和“备案” |
| 10 | 发行事项 | 债券发行审批 |  |
| 11 | 企业资本金变动管理 | 国有资本金变动事项审批 | 含重要子企业增资行为导致国有股失去控股地位事项 |

备案事项清单

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **序号** | **监管类别** | **事项名称** |
| 1 | 规划投资监管事项 | 企业发展战略规划、年度固定资产投资计划及其变更 |
| 2 | 董事会管理事项 | 董事会年度工作报告 |
| 3 | 法律管理事项 | 企业发生涉及出资人重大权益的法律纠纷事项 |
| 4 | 财务监督事项 | 企业会计政策调整 |
| 企业年度财务预算报告 |
| 企业年度利润分配方案和弥补亏损方案 |
| 重要子企业清产核资结果 |
| 企业财务风险事项（含企业重大资产损失事项） |
| 5 | 国有产权、股权管理事项 | 全市范围内国有股东标识管理备案事项 |
| 合理持股比例以上全区范围内国有股权转让事项 |
| 企业产权登记管理事项 |
| 6 | 企业负责人薪酬管理事项 | 企业负责人履职待遇、业务支出预算 |
| 7 | 安全生产、环境保护管理事项 | 企业发生的较大及以上安全生产、环境污染事故 |
| 8 | 企业股权激励事项 | 企业所出资控股上市公司股权激励计划和方案 |

### 4、淄博市国资委出资人监管权责清单

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **类别** | **权责事项** | **履职方式** | **工作内容** |
| 1 | 规划与投资监管 | 发展战略和规划事前备案 | 备案 | 对市属企业发展战略和规划进行审核、备案 |
| 确认并公布主业 | 核准 | 对市属企业拟确认的主业研究审核，提出反馈意见。企业修改完善后，予以确认公布 |
| 功能界定与分类 | 核准 | 分析企业主营业务和核心业务，对市属企业进行分类 |
| 年度投资计划、非负面清单限制的计划内股权投资、固定资产投资 | 备案 | 对市属企业年度投资计划的编制及执行情况实行、非负面清单限制的计划内股权投资项目和固定资产投资实行备案管理 |
| 特别监管类（境内）、限制类（境外）投资项目审核 | 审核或核准 | 对市属企业按规定报送的投资项目履行出资人审核程序，实行核准管理。对于特别重大投资项目，研究提出意见后，报市政府审议 |
| 年度融资计划、长期项目融资、外国政府贷款 | 备案 | 对市属企业年度融资计划的编制及执行情况、长期项目融资、外国政府贷款实行备案管理 |
| 重大融资事项管理 | 核准 | 对市属企业发行债券、融资租赁方式的融资进行核准管理 |
| 年度担保计划、市属国有企业之间担保 | 备案 | 对市属企业对外担保计划的编制及执行情况和市属国有企业之间互相担保实行备案管理 |
| 重大担保事项管理 | 核准 | 对市属企业为其参股企业、市国资委出资企业之外的企业和非国有企业提供担保事项实行核准管理 |
| 2 | 产权与资本收益管理 | 国有产权登记管理 | 备案 | 对市属企业及其各级控制企业持有的产权进行登记管理，监督检查和汇总分析全市国有产权登记和变动情况 |
| 国有产权变动事项审批 | 核准 | 对市属企业进场转让、进场增资事项进行审批；对国家规定应由市国资委批准的协议转让、协议增资、无偿划转事项进行审批 |
| 改制、国有产权转让、合并、分立、解散、清算、申请破产等方案审批或审核 | 审核或核准 | 对市属企业改制、国有产权转让、合并、分立、解散、清算、申请破产等方案进行审批或审核，其中重要企业的上述事项，报市政府批准。对市属企业所出资企业的改制、国有产权转让、解散、清算、申请破产进行事后备案，国家另行规定的除外 |
| 国有资本金变动管理 | 审核或核准 | 决定市属企业增加或者减少注册资本 |
| 国有资产评估事项核准或备案 | 核准或备案 | 对市政府批准的经济行为以及市国资委批准的企业公司制或股份制改建、合并、分立、转让企业产权、增资、与上市公司进行资产重组等经济行为涉及的资产评估项目进行核准。对市国资委批准的其他经济行为涉及的资产评估项目进行备案 |
| 国资收益管理 | 审核 | 编制市属企业国有资本经营预算建议草案，审核监督市属企业上缴国有资本收益 |
| 资产转让及租赁 | 备案 | 对市属企业实物资产和无形资产转让、租赁实行备案管理 |
| 3 | 财务  监管 | 财务预算、决算审批 | 核准或备案 | 对市属企业年度财务预算方案、财务决算报告进行审批。审核确认国有资产保值增值结果 |
| 对外捐赠管理 | 核准 | 对企业对外捐赠事项实行核准管理 |
| 全面审计 | 监督检查 | 组织对市属企业的法人治理结构、内部控制、决策管理、经营成果及财务信息等进行全面审计 |
| 国有资产损失责任追究 | 监督检查 | 对违规经营投资造成企业国有资产损失或严重不良后果的企业经营管理人员进行责任追究 |
| 清产核资 | 核准或备案 | 决定对市属企业清产核资，批准市属企业清产核资立项申请，备案市属企业制定的清产核资方案，审核认定市属企业资产损失和清产核资结果 |
| 国有资产统计分析 | 核准 | 对全市企业国有资产年度统计报告进行审核汇总 |
| 财务信息公开 | 监督检查 | 对所属企业财务等重大信息公开实施情况进行监督检查 |
| 企业负责人履职待遇、业务支出管理 | 备案 | 对企业制定的负责人履职待遇、业务支出管理制度备案 |
| 4 | 考核分配管理 | 企业负责人考核和薪酬确定 | 核准或备案 | 对市属企业负责人进行年度和任期业绩考核。对专职外部董事、财务总监进行考核评价。 确定市属企业主要负责人薪酬及奖惩，对其他市委或市国资委任命管理的企业负责人的薪酬进行核准。确定外部董事、财务总监的薪酬及奖惩 |
| 工资总额核准 | 核准 | 对商业一类企业、商业二类企业和公益类企业原则上实行核准制 |
| 年金方案 | 核准 | 对市属企业制定的年金方案进行核准 |
| 非上市公司中长期激励试点企业激励计划核准 | 核准 | 对市属非上市公司企业激励计划核准 |
| 5 | 企业改革与资本运营管 | 章程管理 | 核准或备案 | 制定、修改或审批市属企业章程。对市属企业再出资设立境外企业章程进行备案 |
| 董事会工作报告管理 | 核准 | 审议批准市属企业董事会年度工作报告 |
| 改制重组管理 | 审核或核准 | 核准市属企业改制方案、首发上市工作方案；核准市属企业联合、合资、合并、分立等重组方案，其中重要市属企业的改制重组事项报市政府批准 |
| 混改方案审批 | 审核或核准 | 市属一级企业混改后国有资本继续控股的，报市国资委核准；市属一级企业及其所属的关系全市经济发展全局的重要行业和关键领域、主要承担重大专项任务的子企业，混改后国有资本不再控股的，由市国资委审核后报市政府批准 |
| 上市公司国有股权管理 | 核准或备案 | 市属上市公司国有股东认定；对市属国有股东持有上市公司国有股权变动行为进行核准、备案；对市属上市公司国有股东控股上市公司合理持股比例进行备案 |
| 国有资本投资运营公司改建方案审批 | 审核 | 报经市政府同意后，审批国有资本投资、运营公司改建方案并推动落实 |
| 6 | 企业领导人员管理 | 选用有关领导人员，对企业有关董事及财务总监考核及日常管理 | 审批或备案 | 按照管理权限负责企业领导班子建设和企业领导人员管理、监督工作。对市属企业有关董事、财务总监考核评价及日常管理 |

### 5、临沂市国资委出资人监管权责清单

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **序号** | **主要权责** | **权责事项** |
| 1 | 改制重组管理 | 国有企业改制工作信息表 |
| 组建、改建国有资本投资运营公司工作信息表 |
| 增减国有资本金审批工作信息表 |
| 混合所有制改革工作信息表 |
| 2 | 投资管理 | 发展战略规划审核工作信息表 |
| 主营业务核准确认工作信息表 |
| 年度投资计划审核及监管工作信息表 |
| 特别监管类（境内）、限制类（境外）投资项目审批工作信息表 |
| 3 | 经营业绩考核负责人薪酬管理 | 企业负责人经营业绩考核工作信息表 |
| 企业负责人薪酬审核工作信息表 |
| 工资总额核准（备案）工作信息表 |
| 4 | 财务监督 | 财务预决算审批工作信息表 |
| 清产核资工作信息表 |
| 资产损失核销工作信息表 |
| 对外捐赠管理工作信息表 |
| 5 | 监督检查 | 违规经营责任追究工作信息表 |
| 6 | 企业负责人管理 | 任免出资企业董事监事等高级管理人员工作信息表 |
| 7 | 基础管理 | 对外担保事项核准工作信息表 |
| 国有资本经营预算建议草案编制工作信息表 |
| 公司章程审批工作信息表 |
| 国有资本经营预算建议草案编制工作信息表 |
| 公司章程审批工作信息表 |
| 董事会工作报告审批及监督执行工作信息表 |
| 企业功能界定与分类工作信息表 |
| 债券发行事项审批工作信息表 |

### 6、营口市国资委出资人监管权责清单

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **职权名称** | | **责任事项** |
| **项目** | **子项** |
| 1 | 企业发展战略和规划审核 |  | 受理责任；审核责任；决定责任；监督责任；其他法律法规规章文件规定应履行的责任 |
| 2 | 企业年度投资计划备案 |  | 受理责任；备案责任；监督责任；其他法律法规规章文件规定应履行的责任 |
| 3 | 企业主营业务审核 |  | 受理责任；审核责任；决定责任；监督责任；其他法律法规规章文件规定应履行的责任 |
| 4 | 企业改制、上市、重组审核 | 企业改制、上市预案和方案审核 | 受理（制定）责任；审核责任；决定责任；衔接工作；监督责任；其他法律法规规章文件规定应履行的责任 |
| 企业合并、分立、解散、清算方案审核 | 受理（制定）责任；审核责任；决定责任；衔接工作；其他法律法规规章文件规定应履行的责任 |
| 5 | 企业章程制定修改或参与制定修改 |  | 受理（制定）责任；审核责任；决定责任；衔接工作；其他法律法规规章文件规定应履行的责任 |
| 6 | 企业产权登记及资本金变动审核 |  | 受理责任；审核责任；决定责任；监督责任；其他法律法规规章文件规定应履行的责任 |
| 7 | 企业国有产权交易、无偿划转审批 | 企业国有产权公开转让及增资审批 | 受理责任；审核责任；决定责任；监督责任；其他法律法规规章文件规定应履行的责任 |
| 企业国有产权非公开协议转让及增资审批 | 受理责任；审核责任；决定责任；监督责任；其他法律法规规章文件规定应履行的责任 |
| 企业国有产权无偿划转审批 | 受理责任；审核责任；决定责任；监督责任；其他法律法规规章文件规定应履行的责任 |
| 8 | 企业国有资产评估项目核准或备案 |  | 受理责任；审核责任；决定责任；监督责任；其他法律法规规章文件规定应履行的责任 |
| 9 | 上市公司国有股权管理 | 拟上市公司国有股权相关事项确认 | 受理责任；审核责任；决定责任；  监督责任；其他法律法规规章文件规定应履行的责任 |
| 上市公司国有股权变动及国有股东与上市公司资产重组审批 | 受理责任；审核责任；决定责任；监督责任；其他法律法规规章文件规定应履行的责任 |
| 国有控股上市公司发行证券审批 | 受理责任；审核责任；决定责任；监督责任；其他法律法规规章文件规定应履行的责任 |
| 10 | 企业发债、担保及上市公司国有股东发行可交换公司债券审批 |  | 受理责任；审核责任；决定责任；监督责任；其他法律法规规章文件规定应履行的责任 |
| 11 | 企业国有资本经营预算、决算编制 |  | 组织和受理责任；审核责任；编制责任；监督责任；其他法律法规规章文件规定应履行的责任 |
| 12 | 组织收取企业国有资本收益 |  | 组织收缴责任；审核责任；监督责任；其他法律法规规章文件规定应履行的责任 |
| 13 | 企业清产核资和资产损失核销审核 |  | 受理责任；审核责任；决定责任；监督责任；其他法律法规规章文件规定应履行的责任 |
| 14 | 企业财务预算、决算审核 | 企业财务预算审核 | 受理责任；审核责任；决定责任；监督责任；其他法律法规规章文件规定应履行的责任 |
| 企业财务决算审核 | 受理责任；审核责任；决定责任；监督责任；其他法律法规规章文件规定应履行的责任 |
| 15 | 企业财务专项审计 |  | 组织责任；审核责任；决定责任；监督责任；其他法律法规规章文件规定应履行的责任 |
| 16 | 企业债务风险管控方案 |  | 受理责任；审核责任；决定责任；监督责任；其他法律法规规章文件规定应履行的责任 |
| 17 | 企业大额捐赠备案 |  | 受理责任；备案责任；监督责任；其他法律法规规章文件规定应履行的责任 |
| 18 | 企业国有资产统计 |  | 组织和受理责任；审核责任；决定责任；监督责任；其他法律法规规章文件规定应履行的责任 |
| 19 | 企业负责人经营业绩考核 |  | 组织和受理责任；审核责任；决定责任；其他法律法规规章文件规定应履行的责任 |
| 20 | 企业负责人经营业绩考核 |  | 组织和受理责任；审核责任；决定责任；其他法律法规规章文件规定应履行的责任 |
| 21 | 企业负责人薪酬管理 | 企业负责人薪酬标准核定 | 受理责任；决定责任；其他法律法规规章文件规定应履行的责任 |
| 企业负责人履职待遇、业务支出年度预算备案 | 受理责任；备案责任；监督责任；其他法律法规规章文件规定应履行的责任 |
| 22 | 国有控股上市公司股权激励审核 |  | 受理责任；审核责任；决定责任；其他法律法规规章文件规定应履行的责任 |
| 23 | 企业职工收入分配管理 | 企业工资总额预算备案或核准 | 受理责任；备案（审核）责任；监督责任；其他法律法规规章文件规定应履行的责任 |
| 企业年金方案备案 | 受理责任；备案责任；监督责任；其他法律法规规章文件规定应履行的责任 |
| 24 | 企业董事会工作报告审议与董事会、董事履职评价 | 企业董事会年度工作报告审议及董事会履职评价 | 受理责任；审议责任；决定责任；监督责任；其他法律法规规章文件规定应履行的责任 |
| 企业董事履职评价 | 受理责任评价责任；决定责任；监督责任；其他法律法规文件规定应履行的责任 |
| 25 | 企业外部董事、监事、财务总监委派及管理 |  | 委派责任；管理和监督责任；其他法律法规规章文件规定应履行的责任 |
| 26 | 监督稽查 | 分类处置、督办和核查监督检查发现的问题 | 受理责任；核查责任；处理责任；监督责任；其他法律法规规章文件规定应履行的责任 |
| 违规经营投资责任追究 | 受理责任；处理责任；监督责任；其他法律法规规章文件规定应履行的责任 |