

中共上海市闵行区委文件

闵委发〔2017〕19号



中共闵行区委 闵行区人民政府 关于深化闵行区国资国企改革的实施意见

为认真贯彻落实《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）和《关于进一步深化上海国资改革促进企业发展的意见》（沪委发〔2013〕20号）文件精神，进一步深化闵行区国资改革，促进国企发展，提高国有企业活力动力和国有经济竞争力，更好发挥国有企业在区域经济统筹与城市发展统筹中的引领作用，结合我区实际，现提出如下实施意见。

一、深化国资改革促进企业发展的指导思想、基本原则和发展目标

（一）指导思想

深入贯彻落实党的十八大、十八届三中、四中、五中、六中全会精神和习近平总书记系列重要讲话精神，确立创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，坚持创新驱动发展，经济转型升级，以优化国资布局结构、提升国资运营效率、提高国资监管水平为发展

方向，按照“一聚焦三转换五任务”的总体改革思路，聚焦闵行区“一轴一带三大功能区”战略布局和闵行区打造上海南部科技创新中心核心区战略目标，推进国资布局由传统分散的结构向集约化方向转换；监管体制由管企业为主向以“管资本”为主的国资监管体制转换；企业经营模式由传统的承接园区开发、基础设施建设任务逐步转向经营性资产打造，最终向轻资产运营、综合服务提供商等商业模式创新方向转换。落实整合重组、混合发展、治理优化、分类监管和加强党建五大改革任务，促进国有资本保值增值，提高国有经济竞争力，放大国有资本功能，做强做优做大国有企业，加快推进区属国资国企改革发展。

（二）基本原则

坚持做强主业，优化配置。集中优势资源、突出主业板块，适当进行企业和资产的合理调配，做强做优做大 8 家区管企业，优化管理层级，形成规模效益和竞争优势。

坚持绩效导向，效益优先。以绩效目标为导向，通过增强企业的竞争能力和创新能级，不断提升企业经营效益。推进激励与约束相统一，充分激发企业活力和动力。

坚持科学监管，统一覆盖。推进区域国资监管全覆盖，坚持以“管资本”为主的监管体制，推进监管职能优化和履职清单建设，增强国资监管的系统性、规范性、有效性。

坚持因地制宜，分步推进。突出问题导向，坚持分步推进，把握好改革的次序与节奏，确保改革扎实推进、务求实效。开展多种形式的改革试点，形成可复制、可推广的模式和经验。

（三）发展目标

到 2020 年，区属国有企业要在深化改革的重要领域和关键

环节取得关键成果,初步形成更加符合经济发展要求和区情的国有资产管理体制、现代企业制度、市场化经营机制。到 2025 年,进一步优化所有制结构,不断丰富和发展投融资运营体系和机制,使区属国有资本布局更趋合理,国有经济活力、竞争力、影响力、抗风险能力明显增强,培育 2-3 家具有创新能力和竞争力的重点骨干企业。

进一步优化国资布局结构。推进国有资本更多投向区域重要行业和关键领域,优化国有资本在产业、区域和企业间的合理布局与有效配置。

进一步完善现代企业制度。健全权责对等、运转协调、有效制衡的现代法人治理结构。探索建立职业经理人制度。探索建立市场化的人员选聘制度。制定以绩效考核为导向的科学合理的考核办法,完善激励和约束机制。

进一步健全国资管理体制。以管资本为主加强国有资产监管。集团公司经营性国有资产集中统一管理。建立分类进行监管、分类调整结构、分类实施考核的制度体系并逐步组织实施,提高监管的科学性和有效性。

进一步优化所有制结构。未来时机成熟后,探索推进具备条件的国有企业实现整体上市或核心业务资产上市,提高国有资本证券化水平。稳妥引入战略投资者,推行市场化基金运作。

全面加强企业党的建设。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,领导核心和政治核心作用充分发挥。

二、以“集团化”为导向,优化国资布局结构,提升国企竞争能力

（四）着力推进产业转型升级

主动融入上海打造科创中心和大力发展自贸区的整体战略部署，着眼于推进上海南部科创中心核心区建设与闵行“一轴一带三大功能区”区域发展格局，围绕生态宜居主城区的总体目标，进一步优化国有资本重点投资方向和领域。稳步发展区域开发、土地一二级开发、产业载体与孵化器建设等园区开发产业；大力发展城市基础功能设施、人才公寓、公共交通、粮食储备等现代服务业和现代基础设施产业；积极发展类金融服务等高端服务业产业；有效发挥在战略性新兴产业培育中的示范带头作用。

（五）加大区属国企重组整合

坚持“重组整合一批、创新发展一批、清理退出一批”的发展路径，逐步推进区属国有企业产业链纵向整合、重组，实现资源资本向优势产业、优势企业聚集，优化国有资本配置。推进以8家区管企业为龙头的区属国有企业重组整合，培育资产管理、类金融服务、新兴产业投资、区域开发、城市功能建设、地产开发和公共服务保障等业务板块；组织开展区级行政事业单位及街道所办企业清理规范工作，推进区级行政事业单位及街道所办企业与区管企业的整合；加大力度推进管理层级压缩，推动长期亏损、低效率运行的“僵尸”企业和低效、不成规模资产的有效清理和处置，形成具有闵行区域特色的“8+X”国资布局结构。

（六）优化企业内部管控效率

优化管理层级，缩短投资链条，推进扁平化管理，提高管理效率。在存量上，加大整合力度，将企业管理层级严格控制在两层以内；在增量上，抑制投资冲动，原则上不再增设三层及以下企业。区属国企制订行动计划，将控股企业产权与管理架构压

缩至两层以内（创投类公司的风险投资股权除外）。通过压缩层级、降低费用、防范风险，逐步建立与完善集团化运作的组织架构、业务结构、运作机制以及相匹配的内控管理制度，形成一级公司作为资源配置与决策中心、业务运营与利润中心，二级层面公司作为业务执行与成本中心的管控体系。对标上海市其他区和行业一流企业的管理经验，推进战略规划、财务管理、业务流程、人力资源管理关键环节的管理创新，提升企业规范化、集约化、精细化管理水平。提升财务管理水平，严格按照会计准则正确核算收入和成本，准确反映企业的利润水平。理清资产底账，为改革重组和低效、不成规模资产处置等提供基础条件。

三、以“市场化”为导向，健全国企法人治理，激发企业活力动力

（七）规范法人治理结构

董事长、总经理原则上分设，党委书记、董事长一般由一人担任。分类优化董事会结构，对于竞争类企业，设立战略决策型董事会，有效发挥董事会的决策中枢作用，推进外部董事制度，原则上外部董事多于内部董事；对于功能类和公共服务类企业，可设立相对精简的战略监管型董事会。建立董事会履职清单，完善董事会工作制度，加强董事会和董事的任期考核评价工作，根据需要设立董事会专门委员会。逐步推进落实董事会职权，将经理层选聘、员工考核评价、员工薪酬管理等权力交由董事会负责。分类改进监事会人员结构配置，国有独资公司监事会成员设置不少于5人，原则上外派监事多于内部监事；对于资产规模较小、组织机构较简单、主营业态较单一的国有有限责任公司实施3人轻型监事会结构或设置执行监事。完善监事会管理机制，加强外

派监事和财务总监制度，强化监事会对企业的监督，建立健全企业监事会管理、监事行为规范、监事责任追究、监事会监督检查报告等方面制度，规范监事会工作运行。

（八）深化选人用人机制

推行企业领导人员任期制、契约化管理。坚持党管干部和竞争择优选拔相结合，探索建立适应现代企业制度要求的选人用人机制。通过契约来明确聘用双方责权利。通过《年度经营业绩考核责任书》、《业绩考核办法》、《薪酬管理办法》等实现“管理契约化”。畅通现有经营管理者与职业经理人身份转换通道，通过《聘用合同书》实现“身份市场化”，明确领导人员相关权责和市场化退出机制。落实董事会职权，在市场化程度较高的企业中探索职业经理人试点工作，明确选人用人标准，规范选聘程序、完善相关配套政策。建立健全企业各类专业人员的公开招聘、竞争上岗制度。在企业内部形成良好的选人用人竞争氛围。建立以合同管理为核心，以岗位管理为基础的市场化用工制度，形成“能上能下、能进能出”的合理流动机制。

（九）创新薪酬激励机制

实施差异化薪酬设置。对于区管国有企业领导人员实行与选任方式相匹配、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方法，其中：对于组织部门任免的企业领导人员，合理确定“基本薪酬、绩效年薪和任期激励收入”，严格按照中央及市级层面相关薪酬管理规定发放；对于市场化招聘的经营者实行市场化薪酬分配机制，采取行业对标机制，提供与市场化相匹配的薪酬水平，加大对其业绩的考核力度，建立两类薪酬体系转换通道。实施与绩效相挂钩的多元化激励机制。对于竞争类企

业，以经营效益为导向，以增量激励为基本原则，指导法人治理结构完善的企业按照有关规定制定和实施中长期激励方案。对于功能类企业，以任务完成情况为考核标准，综合考虑成本节约和社会效益，对项目相关实施人员和骨干人员推进项目单项奖励。对于公共服务类企业，可选择承担重大民生项目，根据提供产品或服务的质量等级给予相应的专项激励，可事先在合同或协议中进行约定，并严格按照约定方式根据考核结果落实专项奖励。推进全员绩效考核，以业绩为导向，科学评价不同岗位员工的贡献，合理拉开收入分配差距，切实做到收入能增能减和奖惩分明，充分调动广大职工积极性。

四、以“专业化”为导向，完善国资监管体制，提高国资监管效率

（十）完善国资监管体制

明确国资委区管企业出资人地位，凸显国资委统一监管职能。按照以“管资本”为主的要求，形成以章程监管、预算监管、契约监管为核心的监管闭环，增强国资监管工作力度。以章程监管为载体，通过对于股东及股东会职能的调整、授权，修改完善公司章程，使公司章程成为行使出资人权利的法定方式和基本手段，以清单方式明确所有权与经营权的事权边界；以预算监管为抓手，完善国有企业经营预算制度和国有资本预算制度，逐步提高国有资本收益上缴比例，到2020年上缴比例达到30%；以契约监管为重点，按市场规则通过签订契约方式加强对企业领导人员的考核，一企一策细化考核目标，提高考核的有效性和透明度。围绕“管资本”为主职责分工，加强国资委内部职能工作体系调整，重点管好资本布局、规划资本运作、提高资本回报、维护资

本安全，形成以“管资本”为主的履职清单。

（十一）深入推进分类监管

分类明确企业功能定位。竞争类企业以市场化为导向，以经济效益最大化为目标，兼顾社会效益；功能类企业主要以完成本区重要区域、重点园区开发建设和重大专项任务为目标，兼顾经济效益；公共服务类企业主要以确保城市正常运行、提升城市综合功能和社会保障水平为目标，实现社会效益，兼顾经济效益。分类明确企业监管方式。竞争类企业以章程管理为手段，同时通过各种委托代理契约来明确资本营运、任期目标、资产经营和双方权利、责任和义务；功能类企业主要通过政府与企业签订双边责任协议，来明确落实双方责权利；公共服务类企业主要通过政府购买服务及引入社会第三方共同对企业进行监管。分类明确企业考核方式，对企业领导人员明确任期，实行契约化任期考核和激励机制。竞争类企业考核机制以市场化效益指标为导向，实现国资委考核产权代表、董事会考核经理层的分层考核机制；对功能类企业主要考核战略任务或重大专项的完成情况，兼顾经济效益，引入政府主管部门评价机制；对公共服务类企业主要考核保障城市运营、实现社会效益的情况，兼顾经济效益，引入政府主管部门评价机制和社会第三方评价机制。

（十二）加强国资协同监管

整合区属国资内外部监督力量，以“国有资产保值增值、防止流失”为主要目标，切实整合派驻纪检组、外派监事会、审计局、国资委等多方力量，形成“全面覆盖、分工明确、协同配合、制约有力”的“多位一体”国有资产监督体系。充分发挥各监督主体主观能动性，建立健全监督工作协同机制，加强统筹，减少

重复检查，提高监督效能，并严格责任追究，促进国有企业合规运行，防止国有资产流失。采取联席会议工作机制，每年定期对区属国资协同监管工作进行统一部署，并对监管过程中的问题进行集中诊断与处置，以提升区属国资监管工作能级与水平。

（十三）提升风险防控能级

积极推行全面预算管理。通过建立包含业务、投资、财务等为主的全面预算管理体系来强化区属国有企业经营预算、投资预算与财务预算之间的有效协同，以预算编制、预算监督、预算执行和评价等系列管理方法来实现对经营投资、财务等各项活动的全方位“事前、事中、事后”控制。构建国资信息化系统。加快实现财务数据信息化、项目数据信息化和人员数据信息化，推动办公互联网化，围绕“人员、资产、财务、薪酬”等板块构建统一的信息化监管系统。

五、以“资本化”为导向，探索混合所有制经济发展，优化国资股权结构

（十四）稳妥引进战略投资者

区管竞争类企业，以增强国有经济活力、放大国有资本功能、实现国有资产保值增值为主要目标，通过开放性增资、股权转让等多种形式，从资源互补、战略协同等角度择优在二级及以下企业中积极引进战略投资者。区管功能类和公共服务类企业，以任务和服务为导向，保持国有独资地位，从项目层面推行投资主体多元化，通过购买服务、特许经营、委托代理等方式，以市场化理念提供功能性和公益性项目，与具备条件、信誉良好的企业、社会组织和机构合作，实现混合经营。

（十五）探索对接多层次资本市场

在区属有条件企业中探索利用多层次资本市场，有序实施资产证券化工作。加大对企业支持力度，将其中低效、不成规模资产进行集中处置。注入优良资产到相关公司，壮大公司实力。区属企业应以项目为载体，跟踪研究多层次资本市场变化，发挥优质资产功效，实现资产证券化，创新公司融资渠道，降低企业融资成本。

（十六）推行市场化基金运作

研究多渠道吸引社会资本，未来时机成熟后，通过“母+子”基金形式分别设立特定区域开发建设基金、新兴产业发展基金、国企混改基金等多样化的投资基金体系。产业发展基金通过参股投资、跟进投资以及投资保障等方式对区域范围内的科技企业、新金融及现代服务业领域等初创企业进行扶持。区域开发建设基金的建立和 PPP 模式的利用可撬动社会资本参与区域范围内的项目建设。国企混改基金重点为本区二、三级企业的混改标的企业提供资金支持和二级市场壳资源，参与区外上市公司定向增发。

六、加强和改进党对国有企业的领导

（十七）充分发挥党组织领导核心和政治核心作用

把加强党的领导和完善公司治理统一起来，坚持和落实党的建设与国有企业改革同步谋划、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。完善“双向进入、交叉任职”领导体制，推行党委书记和董事长由一人担任。健全党组织参与企业重大问题决策制度，把党组织研究讨论作为董事会、经理层决策重大问题的前置程序，完善“三重一大”事项决策的内容、规则和程序。不得以党政联席会议、

总经理办公会议代替党委会议。把党建工作总体要求纳入公司章程，明确党组织在公司法人治理结构中的法定地位。加强企业领导班子建设，严把政治关、品行关、廉洁关，选好配强企业领导班子，加强对国有企业党的建设的领导。严格落实从严管党治党责任，加强党风廉政建设和反腐败工作。把国有企业基层党组织建设成为坚强战斗堡垒。

七、凝聚改革合力，创造良好环境条件

（十八）强化组织保障，建立投决机制

成立国资改革领导小组，由区政府主要领导牵头、区纪委、区组织部、区发改委、区财政局、区审计局、区国资委等有关部门负责人为成员，研究制定区属国资改革实施方案和具体措施，对改革过程中重大问题进行统筹协调，统一部署和组织推动。领导小组办公室设在区国资委。建立投融资决策委员会，由分管国资领导牵头，区发改委、区财政局、区国资委及市场上专业人士组成，重点对董事会权限范围外的区属企业年度投融资计划进行决策与把关，以加强对出资企业的管控，确保区属企业对外投资科学性及符合区域未来发展方向。

（十九）完善配套政策，营造良好氛围

结合闵行实际，通过上下联动，加强沟通协调，保障改革有序推进。在制度授权范围内完善国有企业改革重组整合等方面配套政策。完善公共服务体系，推进政府购买服务，加快建立补偿合理、公开透明的企业公共服务支出补偿机制。完善在国企领导干部选任方式、契约化考核方式、国企工资总额管理办法等方面的政策制定。建立鼓励创新、适度容错的考核免责机制，鼓励积极探索与实践，对法律法规和国家政策未规定事项，鼓励企业大

胆创新，发扬企业家的首创精神。注重宣传舆论引导，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，进一步树立国企的良好形象，大力营造积极支持改革的良好氛围。

中共闵行区委员会
闵行区人民政府

2017年6月26日

(此件发至全区处级单位)

中共闵行区委办公室

2017年6月29日印发
