

# 揭阳市人民政府办公室关于印发 全面深化市属国有企业改革实施方案的通知

揭府办〔2015〕66号

各县（市、区）人民政府（管委会），市府直属有关单位：

《关于全面深化市属国有企业改革的实施方案》已经市人民政府五届61次常务会议讨论通过，现印发给你们，请认真组织实施。实施过程中遇到的问题，请径向市国资委反映。

揭阳市人民政府办公室

2015年12月4日

## 关于全面深化市属国有企业改革的实施方案

为深入贯彻落实党的十八届三中全会、《中共广东省委广东省人民政府关于全面深化国有企业改革的意见》（粤发〔2014〕15号）和《中共揭阳市委揭阳市人民政府关于全面深化国有企业改革的意见》（揭委发〔2015〕5号）精神，推动市属国有企业全面深化改革，充分发挥国有经济主导作用，增强国有经济的活力、控制力和影响力，开创市属国有企业改革发展新局面，制订本实施方案。

## 一、总体思路和主要目标

### (一) 总体思路。

区别市属国有企业功能定位和管理级次，科学谋划，分类、稳妥推进改革，做到成熟一家改革一家。

——按照资产同质、经营同类、产业关联原则，推动企业重组整合。加大市属国有企业资源的整合力度，形成城市经营、交通运输物流、水务三大板块，打造市场竞争力强的专业化、规模化、集约化骨干企业和企业集团。

——准公共性企业，着力通过资产、资本、资源整合及改制上市、引入战略投资者、重大基础设施项目交叉持股等改革，优化布局，做强功能，做大做强，进一步增强国有经济的活力、控制力和影响力；竞争性企业，着力通过整合重组、增资扩股、股权转让、PPP等灵活多样的改革方式，规范公司法人治理结构，完善中长期激励机制，健全市场化经营机制，进一步增强活力和竞争力；劣势企业，采取股权转让，引入社会资本改制、合并，资产和债务重组等方式，实现国有资本退出。

——具备试点条件的企业鼓励先行先试，以点带面推进改革。市属国有企业开展重组整合、混合所有制改革、职业经理人制度、重大资产损失责任追究制度和纪律检查体制等改革试点。通过试点，推广经验，形成示范效应，整体带动市属国有企业改革发展。

### (二) 主要目标。

通过深化改革，到2020年实现以下目标：

——到2017年，按照重组整合一批、放开搞活一批、清理退出一批的目标，推进市属国有企业改革；加大对国有企业改革历史遗留问题处理、关停企业退出的支持力度，力争用3—5年时间，切实解决好市属国有企业改革历史遗留问题。

——市属国有资本70%以上集中到基础性、公共性、平台性、资源

性、引领性重要行业和关键领域及未来可能形成主导产业的行业，布局结构明显优化。到2020年，形成1家资产超100亿元、1家资产超50亿元的国有企业集团和3家骨干企业，1家企业改制上市。

——准公共性企业基础设施项目实现交叉持股，竞争性企业构建多元的资本结构，国有资本流动性显著提升，国有资本功能进一步放大。

——竞争性企业高级管理人员基本实现市场化选聘，董事会决策制衡机制逐步完善，现代企业制度更加健全。

——组建或改组国有资本运营和国有资本投资公司，建立起以管资本为主、运转高效的国有资产监督管理体制。

——以管资本为主加强国有资产监管，实行分类监管，建立和发展与混合所有制经济相适应的国有资产监管体制，探索建立专业监管和委托监管相结合的监管模式，构建覆盖全面、规则统一、权责明确、运转高效的国有资产监管新格局。

## 二、主要任务和工作重点

### （一）制定改革方案。

各市属国有企业通过全面梳理，在摸清企业资产质量、行业分布、产业结构和遗留问题等情况的基础上，抓紧制定具体实施方案，明确改革的目标、方式、措施和时间表。特别是对发展混合所有制经济要有清晰的改革方式和路径，做到一企一策、一企一方案，把握方式方法和力度节奏，确定试点单位，稳妥、规范、有序推进。

### （二）推进公司制改造。

全面深化国企改革工作，企业公司制改造是基础和前提。结合不同企业的实际，按照规定程序，开展企业公司制改造。

### （三）优化国有资产配置。

#### 1. 推动资产重组整合。

加大支持力度，推动土地、政府物业、基础设施、开发权、经营权、

使用权等可经营性城市公共资源注入国有企业，打造市场竞争力强的专业化、规模化、集约化的3家企业集团和3家骨干企业。深化与央企、省企、民企和外企的产业合作。

(1) 组建城投集团。以“城市发展商、资源运营商、产业投资商”的功能定位，组建揭阳市城市投资开发集团有限公司（以下简称市城投集团）。通过划转现有国有股权，聚集和盘活存量资产，放大国有资本功能，做大投融资平台，服务党委、政府经济战略目标，将市城投集团打造成从事城市基础设施和重点建设项目的投资开发、建设、运营的国有资本投资集团公司。以市城市投资开发有限公司为组建发起企业，率先在国资监管企业中划转注入一批企业组建市城投集团，再逐步扩展到市直其他国有企业。划转注入的企业范围：一是建筑施工、房地产开发类企业，包括市建筑安装总公司、市政建设工程总公司、房地产开发总公司、城建房地产开发公司；二是具有优质土地资源的企业，包括揭阳电力厂、棉纺厂等企业；三是酒店旅游服务类企业，包括揭阳宾馆、市中国旅行社。

(2) 组建交通运输物流集团。在做好市区国有客运企业合并重组、成立揭阳市骏晟客运有限公司的基础上，以揭阳市骏晟客运有限公司为组建发起企业，先在国资监管企业中划转注入市物资总公司、对外运输公司等企业，再逐步扩展到市直其他国有企业，将其打造成以客运和物流为主，货运代理、汽车检测与维修、酒店、旅游、商贸等为辅的多层次、全方位经营的集团公司。

(3) 组建水务集团。对现有水务企业进行整合重组，以揭阳市自来水公司为发起企业，组建水务集团。本着合理布局、有效利用、共建共享原则，统筹市区供水、排水项目的投资、建设、运营及开发，优化市区水系网络，提高供水安全性。采取运筹水务投资基金、增资扩股、PPP等形式，投资经营市区供水、污水处理业务，逐步实现城乡供排水

一体化。

#### (4) 打造骨干企业。

通过重组整合、注入可经营性城市公共资源，着力打造商总、港务、产权交易所 3 家骨干企业。市商业总公司在原有储运和粮食市场的基础上，做大商贸流通。市港务总公司探索组建行业协会，整合榕江港区码头，改变码头小散弱、重复建设和经营秩序混乱的局面；参与海港建设，拓展海港拖轮服务、引航、化工危险品仓储及配送、外轮理货及公估等辅助业。市产权交易所通过拓展股权登记、托管、质押和互联网金融等业务，做大服务平台。

#### 2. 加快国有资产资本化。

依托多层次资本市场，推动国有资产资本化、国有资本证券化，进一步增强国有资本的流动性。积极推动国有企业改制上市，鼓励具备条件的国有企业通过首次公开募股、借壳、新三板挂牌等形式实现优质资产上市。到 2020 年，实现 1 家市属国有企业上市。

#### 3. 加快劣势企业与低效资产清理退出。

对氮肥厂、花岗岩石厂、物资进出口公司和化学工业物资公司等 28 家企业，在妥善安置职工和解决历史遗留问题的基础上，依法采取破产、清算注销、股权转让、引入社会资本改制、合并、资产和债务重组等方式，实现国有资产清理盘活。

#### 4. 构建产融结合的基金平台。

探索以“母基金+子基金”等模式设立国有资本投资基金，以国有资本为引导，多渠道、多形式吸纳非国有资本，重点投向重要支柱产业、重大公共项目和重要民生工程。支持国有企业依托基金平台建立和完善企业股权融资机制，降低企业负债率。

#### 5. 组建国有资本投资和国有资本运营公司。

在组建市城投集团的基础上，通过资源整合重组，扩大资产规模和

融资规模，将市城投集团改组为国有资本投资集团公司。探索组建或改组为国有资本运营公司，将资本运作能力较强、功能较为完备的企业发展成为国有资本运营公司，以资本运营为主，实现资本价值最大化。

#### （四）有序发展混合所有制经济。

##### 1. 积极参与珠宝首饰和新金属材料交易中心的组建。

市产权交易所要积极参与省级珠宝首饰和新金属材料交易中心建设，组建“揭阳市珠宝首饰交易有限公司”，争取成为省珠宝首饰交易中心的股东和该中心广州、揭阳、佛山、肇庆4个子平台的股东以及新金属材料交易中心的股东；依托省产权交易集团和深圳联交所，扩大业务范围、增强服务水平，实现自身发展壮大。

##### 2. 开展与非公有制企业的合作。

支持国有资本积极投资发展前景好、风险可控的非公有制企业。以市城投集团为试点，主动探索与中德金属生态城等重点产业项目合作。

##### 3. 引入战略投资者。

同步考虑品牌、管理、人才、技术等因素，注重引入实力强、信誉好、具优势的民营企业作为国有企业战略投资者，实现战略协同、管理整合和文化融合。以市物业总站为试点，对现有市场进行改造升级。

##### 4. 探索企业员工持股。

以新金属材料交易中心为试点，着手探索企业员工出资参与企业改制的路径，支持企业经营管理者、核心技术人员和业务骨干采取多种有效方式持股，形成资本所有者和劳动者利益共同体。

##### 5. 引导非国有资本进入公共项目。

降低准入门槛，简化审批程序，探索通过政府购买服务、约定回报、“项目+资源”综合开发、PPP等方式，吸纳非国有资本参与准公共性、基础性项目建设和后续运营管理，实现公共项目资金投入多元化。

#### （五）加大历史遗留问题处理力度。

加大对市属国有企业改革的支持力度，市每年安排一定资金，用于解决国有企业历史遗留问题和推动国有企业改革发展；用足用好用活“三旧”改造政策，加快推进关停企业等存量资产的盘活工作；针对企业改革需要解决的问题，组织发展改革、经济和信息化、财政、人力资源社会保障、国土资源、工商、税务等部门制定相关配套政策措施，加大对企业改革历史遗留问题处理、关停企业退出的支持力度，充分利用政策和多方筹资，力争用3—5年时间，切实解决好市属国有企业改革和历史遗留问题。

#### （六）加快建立现代企业制度。

##### 1. 健全公司法人治理结构。

建立与混合所有制经济相适应的企业法人治理体系，形成股东（大）会、董事会、监事会和经理层协调运转、有效制衡的决策执行监督机制。合理确定董事会中外部董事所占比例，外部董事侧重选择专业人士，与企业战略需要和行业特点协同，并与董事会其他成员形成优势互补。鼓励准公共性企业引入外部董事，国有独资或绝对控股的竞争性企业全面引入外部董事，国有相对控股、参股企业由各股东按照出资比例及公司章程委派董事，共同协商聘请外部董事。落实董事会工作报告和会议记录制度，完善董事考核评价和责任追究机制。

##### 2. 推行选人用人新机制。

坚持党管干部原则，建立适应现代企业制度要求和市场竞争需要的选人用人制度。出台《市属国有企业领导人员选拔任用暂行办法》，从严选拔国有企业领导人员，规范程序，选好配强国有企业领导班子特别是主要领导。充分发挥市场机制作用，进一步探索坚持党管干部原则与市场化选聘、建立职业经理人制度相结合的有效途径，扩宽选人用人渠道，市属国有企业集团及骨干企业高级管理人员市场化选聘比例不低于50%；规范企业用人制度，对企业新进人员，以公开招聘高校应届毕业生

生作为主要用人渠道。

### 3. 建立长效激励约束机制。

推行企业负责人任期制契约化管理，对任期内经营业绩特别突出、企业转型升级成效显著以及出色完成市委、市政府重大任务的企业负责人予以奖励；对任期内因非政策性或不可抗力因素造成企业连续3年新增亏损的，调整企业主要负责人岗位；因经营失误造成连续2年新增亏损的，对企业主要负责人予以免职、解聘。完善中长期激励机制，探索以企业经济效益的增量部分作为企业负责人激励来源的激励机制，完善与激励机制相配套的约束机制。实行企业领导人员长效风险金制度，建立企业经营投资责任和资产损失责任追究制度，因投资、经营失误造成企业新增亏损或资产损失的，视情节轻重给予企业负责人调离岗位、降职、免职等责任追究；涉嫌犯罪的，移送司法机关依法处理。制订《揭阳市市属企业负责人履职待遇和业务支出管理办法》，建立符合国家政策和财务规定的企业负责人履职待遇、业务支出管理制度，严禁用公款支付个人消费。

合理确定并规范企业负责人薪酬水平。制订《关于深化市属企业负责人薪酬制度改革的实施方案》，建立健全与选任方式和企业业绩相匹配的差异化薪酬分配机制，对以任命方式确定的企业负责人，根据考核结果合理确定薪酬；对按市场化方式选聘的企业负责人，实行职业经理人市场化薪酬协商机制，由董事会按照市场薪酬水平与职业经理人业绩目标协商确定薪酬，报市国资委备案；逐步推行覆盖企业负责人的全员业绩考核制度，依据效益和贡献合理拉开企业负责人之间的薪酬差距，形成规范有序的收入分配格局。

### 4. 严格企业风险管控。

建立健全企业风险控制体系，切实防范决策风险、经营风险和资债风险。坚持投资与企业战略规划、综合实力和财务状况相匹配，建立投

资项目事前可行、事中评核、事后奖惩机制，强化可行性研究和风险评估。除不可抗力因素外，项目达产后3年内平均收益未达到可行性研究报告收益指标90%的，实行投资责任回溯追究。逐步推行预算管理，落实事前控制、事中约束、事后整改相结合的财务监管制度。全面实施法律意见书制度，重大涉法事项和重大投资经营项目应经过合法性审核论证。

### （七）完善国有资产监督体制。

#### 1. 以监管资本为主加强国有资产监管。

市国资委以出资关系为基础，依法履行出资人职责，进一步优化监管模式和手段，围绕掌控资本投向、促进资本流转、提高资本回报和维护资本安全的目标，推动监管职能向资本管理、行业布局、结构调整、资源配置、运营知情、检查监督和人员奖惩转变，加快推进企业建立完善现代企业制度。

#### 2. 实施分类监管。

按照《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）的要求，界定国有企业功能定位，将国有企业分为商业类和公益类。实行分类改革、分类发展、分类监管。

#### 3. 改革国有资本授权经营体制。

遵循责权利统一、管放统一、奖惩统一的原则，最大限度精简出资人审核事项，落实企业自主经营权。市属国有资本运营和国有资本投资公司在授权范围内，依法独立开展经营活动。对管理运行规范、内控机制健全、生产经营稳健且3年内未发生重大经营风险的市属国有企业，逐步授予其董事会在投资决策、业绩考核、薪酬管理和高级管理人员选聘等重大事项方面的权限。国有股权低于50%的混合所有制企业，国有股东严格按照股权比例行使权利。对关系国计民生的准公共性企业，可探索建立国有股东“金股”机制，按照约定对特定事项行使否决权。

#### 4. 创新国有资产监管手段。

按照“管准、管好、管活”的要求，实行出资人管理事项清单制度，凡未列入监管清单的事项，由企业依法依规自主决策。加强公司章程管理，通过修订完善企业公司章程强化国资监管。实行国有产权首席代表报告制度，以事前报告、事后监督和年度评价为主加强对企业董事长履职行为的规范与制衡。探索建立重大问题监管约谈、综合会诊和年度综合会商机制，积极应对企业各种风险和突出问题，共同会商企业重大事项。完善纪检监察、审计、委派监事“三位一体”大监督体系，强化监事会当期监督和监督成果运用。强化对国有企业领导人员的经济责任审计，实现审计全覆盖，做到“逢离必审”，大力推进任中审计，加强审计结果运用。

#### 5. 强化国有资产监管责任。

完善国资监管全覆盖体系，推进经营性国有资产集中统一监管。对行政机关、事业单位所属企业的国有资产纳入经营性国有资产集中统一监管体系，探索国有企业经营性国有资产统筹协调、分类监管的运行机制，进一步落实监管主体和监管责任，提高政府经营性国有资产运行效率。

#### 6. 实施国有资本经营预算管理。

从2015年起逐步实施国有资本经营预算管理，规范预算收支。进一步完善预算管理制度，逐步提高国有资本收益上缴比例，确保更多收益资金用于解决企业历史遗留问题和重大公共项目、民生工程。

### 三、组织实施

#### (一) 明确职责。

市直有关部门、国有企业要高度重视深化市属国有企业改革工作，加强领导，明确责任，切实落实各项改革措施。市国资委要加强与各部门的沟通协调，通过收集诉求、转请办理、统一反馈、现场办公等形式，

加强对市属国有企业改革的指导和服务，切实帮助企业解决改革的实际问题；市发展改革、经济和信息化、财政、人力资源社会保障、国土资源、商务、税务、工商等部门要按照粤发〔2014〕15号文和揭委发〔2015〕5号文有关精神，针对市属国有企业改革需要解决的问题，从有利于降低改革成本、加快改革步伐出发，分工制定和落实项目审核、民资对接、职工安置、税费减免、外经贸许可、商事变更等政策，并牵头解决事权范围内的企业合理诉求。

市属国有企业要按照本方案要求，抓紧制定本企业改革实施方案，报市国资委审定；涉重大事项，报市政府批准。各市属国有企业对所属三级及以上企业实施目录化管理，指导所属企业制定具体改革实施细则。改革实施方案要从本企业实际出发，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，按照方案如期推进改革事项。

市属国有企业要统一思想，坚定信心，在新一轮国有企业改革中主动作为，发挥带头表率作用。试点企业要抓住机遇，大胆探索，勇于实践，在体制机制改革创新试点工作中积累经验，实现突破，为面上市属国有企业整体改革提供示范样本。要充分发挥市属国有企业党组织的政治核心作用，广泛征求广大职工对企业改革的意见，加强职工民主管理，妥善做好职工安置工作，切实维护广大职工的合法权益，营造支持改革、参与改革、推动改革的良好氛围。

## （二）规范操作。

市属国有企业各项改革，要依法履行信息公开、科学论证、合理评估、公开招标、集体决策等程序，防止国有资产流失。涉及企业国有产权转让的，要做到信息公开化、评估规范化、竞价制度化、交易平台化，确保各方合法权益；涉及增资扩股的，要公开征集意向合作方，公平、公正引入投资者；涉及税务问题的，要按照税法及相关政策规定办理。

要严格实行土地、物业等不动产的规范管理，确保资源统筹和价值提升。

**(三) 加强督查。**

市直有关部门要各司其职、紧密配合，合力推进市属国有企业改革工作。市国资委要组织有关部门对各市属国有企业落实情况进行指导检查，对改革发展成效进行评估，并将有关情况和奖惩意见报市委、市政府。

本实施方案适用范围为市国资委监管企业，其他市属国有企业及集体所有制企业参照执行。

## **揭阳市人民政府办公室关于印发揭阳市 设立中小微企业贷款风险补偿资金工作方案的通知**

揭府办〔2015〕68号

各县（市、区）人民政府（管委会），市府直属有关单位：

《揭阳市设立中小微企业贷款风险补偿资金工作方案》已经市人民政府五届 57 次常务会议讨论通过，现印发给你们，请认真贯彻执行。执行中遇到的问题，请径向市经济和信息化局反映。

揭阳市人民政府办公室

2015 年 12 月 22 日