陕西省国资委以管资本为主推进职能转变方案

陕政办发〔2018〕72号

各设区市人民政府，省人民政府各工作部门、各直属机构：

《陕西省国资委以管资本为主推进职能转变方案》已经省政府同意，现转发给你们，请认真贯彻执行。

陕西省人民政府办公厅  
 2018年12月27日

为进一步贯彻落实《国务院办公厅关于转发国务院国资委以管资本为主推进职能转变方案的通知》（国办发〔2017〕38号）和《陕西省人民政府关于改革和完善国有资产管理体制的实施意见》（陕政发〔2016〕17号）精神，推进省国资委职能转变，结合我省实际，制订本方案。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，紧紧围绕我省追赶超越和“五新”战略目标任务，坚持国资国企改革正确方向，以管资本为主加强国资监管，明确出资人职责定位，调整优化监管职能，精简整合监管事项，改进完善监管方式，全面加强党的建设，切实提高监管的系统性、针对性和有效性，提升国有资本运营质量和效益，增强国有企业的活力，实现以管企业为主向以管资本为主的转变。

二、调整优化监管职能

**（一）强化管资本职能，落实保值增值责任。**

优化国有资本配置。加强统筹规划，推动国有资本布局结构优化重组，提升投资布局能力。健全国有资本按市场规则合理流动机制，大力推进重组整合、创新发展，增强国有经济整体功能和效率。建立健全优胜劣汰市场化退出机制，加快处置低效无效资产，实现国有资本形态转换。鼓励企业追求长远收益，推动国有资本向支柱产业、创新行业和优势企业集中。积极推动经营性国有资产证券化。

完善规划投资监管。服从国家战略和省委、省政府重大决策，落实国家产业政策和全省重点产业发展规划，加强对企业发展战略和规划的审核。加强对企业主业的管理，严控非主业投资，管好投资方向。建立投资项目负面清单，设定禁止类和特别监管类投资项目，实行分类监管。严格投资管理程序，落实投资主体责任，完善投资决策机制，加强项目中期监督检查，开展投资项目后评价工作，防止重大违规投资。规范境外投资管理行为，切实防范境外投资风险。

突出国有资本运营。改革国有资本授权经营体制，改组组建国有资本投资运营公司，打造国有资本投资融资、产业培育、股权运作、资本整合和创新发展的平台。厘清省国资委和国有资本投资运营公司的关系，建立健全国有资本运作机制，监督规范国有资本投资运营平台实施资本运作，推动产业集聚和转型升级，优化国有资本布局结构，实现国有资本有序进退、保值增值。采取市场化方式，通过国有资本引导，吸引各类资本加入，推动设立国企改革发展投资基金，放大国有资本功能。围绕提升国有资本运营效率和回报水平，建立综合考核资本运营质量、效率和收益的制度。

强化考核分配导向。将企业负责人考核结果与职务任免、薪酬待遇有机结合，业绩考核与薪酬分配协同联动，实现业绩和薪酬同升同降。改进考核体系和办法，突出质量效益、转型升级和创新发展，合理确定差异化考核标准，实施精准分类考核。实行与国内外同行业先进企业和先进水平对标考核，引导企业提高发展质量和效益。推动落实股权和分红激励措施，建立与选任方式相匹配、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办法。健全与劳动力市场、行业工资水平相适应，与企业经济效益、劳动生产率挂钩的职工工资决定和正常增长机制。

**（二）加强国有资产监督，防止国有资产流失。**

推进集中统一监管。以管资本为主推进经营性国有资产集中统一监管，稳步将党政机关、事业单位所属企业的国有资本纳入经营性国有资产集中统一监管体系。健全完善全省经营性国有资产监管制度，形成规则统一、权责明确、分类分层、规范透明、全面覆盖的经营性国有资产监管框架。建立委托授权机制，对部分特殊行业企业，经省政府同意，由省国资委委托其他部门和机构履行部分出资人职责。加强指导监督，推动市（区）经营性国有资产集中统一监管。

健全监督长效机制。健全规范国有资本运作、防止国有资产流失的监管制度。强化出资人财务监督，推动向省属企业委派财务总监，加强对财务管理、决策支持和风险管控等方面的监督。强化出资人审计职能，组织对公司治理机制、授权经营管理行为、重大财务异常及重大风险隐患等进行出资人审计，组织开展企业财务抽查审计，指导企业开展内部审计。完善企业法律监督机制，加强对企业重大决策和重要经营活动的法律审核。按照法律法规和国家有关规定，做好监事会监督工作。

完善监督成果处理机制。健全监督的报告、反馈和处理机制，增加监督专门力量，分类处置、深入核查监督过程中发现的问题，对共性问题开展专项检查，组织开展对关系出资人权益重大事项、国有资产重大损失的调查。建立健全督查督办机制，对发现问题进行集中处理和整改督办。进一步强化监督成果在业绩考核、薪酬分配、干部管理等方面的运用。指导企业建立健全内部监督处理机制。

建立健全责任追究体系。建立健全违规经营投资责任追究制度，明确违规经营投资责任追究范围、资产损失认定和责任追究处理方式，构建职责明确、流程清晰、规范有序、约束有效的经营投资责任体系。加大违规经营投资责任的追究力度，完善责任倒查和追究机制，实行重大决策终身责任追究制度。综合运用组织处理、经济处罚、禁入限制、纪律处分和移送监察、司法机关等手段，依法依规查办违规经营投资导致国有资产重大损失的案件。

**（三）精简监管事项，增强企业活力。**

取消一批监管事项。严格按照法律法规规定界定监管范围。合理规范上市公司国有股东行为，推动企业严格遵守证券监管规定。取消指导省属企业内部资源整合与合作、监管企业职工董事履职管理等事项。减少薪酬管理事项，取消企业年金方案审批，重点加强事后备案和规范指导。取消与借款费用、股份支付、应付债券等12个会计事项相关的会计政策和会计估计变更事前备案，重点管控企业整体财务状况。取消对监管企业账销案存的事前备案、企业监事会中职工代表的批准等事项审批。以上取消事项，由企业依法自主决策。

下放一批监管事项。将延伸到子企业的管理事项，原则上归位于企业集团。将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审批、国有参股股东所持有上市公司国有股权发行可交换公司债券审批及监管企业子企业股权激励方案审批、监管企业子企业分红权激励方案审批等权限，下放给企业集团。将地方国有上市公司国有股权管理事项的审批权限下放给市级国资委。

授权一批监管事项。结合国有资本投资运营公司、落实董事会职权试点，将出资人的部分权利授权试点企业董事会行使，同时完善监督规范，切实加强备案管理和事后监督。将制定监管企业发展战略规划、职工工资总额审核、经理层成员选聘、业绩考核、薪酬管理等授权国有资本投资运营公司、落实董事会职权试点企业，充分发挥董事会的决策作用。建立授权责任体系，严格开展责任追究，确保授权规范行使。

移交一批社会公共管理事项。按照出资人监管职责与社会公共管理职责分开的要求，全面梳理配合承担的环境保护、节能减排、安全生产、劳动用工、应急管理等社会公共管理职能，分类提出建议交由相关部门、单位行使。

**（四）优化服务保障，提升国资监管效能。**

加强创新管理。整合指导企业科技创新、知识产权保护、企业品牌建设等职能，加强对企业制度创新、管理创新和商业模式创新的指导、服务和支持，统筹推进企业创新。加大服务企业科技创新力度，支持企业完善技术创新体系，加强高水平研发机构建设，组建产业协同创新平台，协调落实重大科技政策和项目，推进重大科技成果产业化。探索股权、期权、分红等激励措施，提高科技人员成果转化收益分享比例。

深化战略合作。围绕融入“一带一路”建设，服务“三个经济”，搭建合作平台，提供政策支持，统筹项目资源，深入推进与中央企业和其他省、区、市的战略合作，推动企业积极参与军民、央地、省市融合发展。通过引进增量，盘活存量，实现产权主体多元化，加快推进省属企业优化布局结构，发展新兴产业，提高创新力和竞争力。

强化人才建设。重点抓好培养、吸引和使用三个环节，创新人才教育培养模式，优化人才成长环境，改进人才评价和考核机制，强化人才激励机制，促进人才资源合理流动，完善面向海外招才引智机制，努力造就一批科技领军人才、优秀经营人才、高水平创新团队和高技能工匠。

**（五）全面加强党的建设，强化管党治党责任。**

建立健全党建工作责任制。落实党建工作的主体责任，加强对企业党建的系统管理。坚持全面考核和重点考核相结合，定性评价和定量评价相结合，过程考核和结果考核相结合，创新企业党建考核工作。加强基层党员队伍建设，优化基层党员干部队伍结构，增强基层党组织生机活力。强化对干部的教育培训工作。注重加强混合所有制企业党建工作。

加强党的领导与完善公司治理相统一。落实党组织在公司治理结构中的法定地位，把国有企业党的建设工作要求写入公司章程。健全党组织参与重大决策的机制，为党组织发挥作用提供制度保障。处理好党组织和其他治理主体的关系，明确权责边界，做到无缝衔接。按照有关规定，推动规范董事会建设，加强对企业董事人员的管理和评价。

坚持党管干部原则与市场化机制相结合。坚持党管干部原则，严格执行国有企业领导人员选任标准，建立科学合理的考核评价体系。坚持市场化、专业化、职业化方向，分类推进董事会依法选聘经理层成员，充分发挥市场在企业经理层配置中的决定作用。

加大纪检监察工作力度。深入推进党风廉政建设和反腐败斗争。认真落实《中国共产党问责条例》等规定，加大对企业党委和党员领导人员履行管党治党责任不力的问责力度。按照省委要求，对部分监管企业党组织和党员领导干部开展巡察监督，加强对企业开展内部巡察的领导和指导。

三、改进监管方式

按照管资本的要求，围绕提升监管效率，增强企业活力，加快转变监管方式，提高监管的市场化、法治化、信息化水平，实现依法监管、分类监管、精准监管、刚性监管和阳光监管。

**（一）强化依法监管。**

坚持法无授权不可为，严格按照法律法规规定的权限和程序行权履职。健全完善国有资产监管法规制度体系，对我省现有国资监管法规和政策进行集中清理，制定完善一批以管资本为主的核心制度，指导企业完善制度体系。建立出资人监管的权力和责任清单，清单以外的事项由企业依法自主决策。

**（二）完善分类监管。**

针对竞争类、公共服务类和功能类国有企业的不同战略定位和发展目标，突出企业市场属性，兼顾股权结构、产业特征、发展阶段，研究制定差异化监管目标、监管重点和监管措施，因企施策推动企业改革发展。在战略规划制定、改革改制、资本运作、人员选用、经营业绩考核、薪酬分配、收益管理等方面全面落实分类监管。

**（三）实施精准监管。**

按照精细管理要求，深入推进分事行权、分岗设权、分级授权和定期轮岗，科学设置内设机构和岗位职责权限，确保权力运行协调顺畅。加强公司章程管理，严格选派和管理国有股权代表和董事，通过公司治理结构依法履行出资人职责。推进精细化管理，指导企业建立规范的内部控制体系，加强全面风险管理，强化成本费用控制。创新监管方式，建立精准的信息化监管模式，健全企业产权、投资、财务等监管信息系统，实现动态监测，提升整体监管效能。

**（四）突出刚性监管。**

严格按照法律法规规定界定的国资监管权力边界履行职责，该管的科学管理、决不缺位，不该管的依法放权、决不越位。加强对企业法律政策执行情况的监督检查，推动法律政策贯彻实施，严格追责违法、违规行为。整合财务、审计、法律、纪检监察、巡察等力量和资源，建立发现问题、督促整改、强化追究的工作机制，形成国有资本监督闭环，维护资本安全。

**（五）推进阳光监管。**

依法推进国有资产监管信息公开，主动公开国有资本整体运营情况、企业国有资产保值增值及经营业绩考核总体情况、国有资产监管制度和监督检查情况，接受社会监督。健全国有企业信息公开制度，指导企业依法依规公开治理结构、财务状况、关联交易、负责人薪酬等信息，积极打造阳光企业。

四、切实抓好组织实施

省国资委要依据本方案全面梳理并优化调整具体监管职能，明确取消、下放、授权的监管事项，适应机构改革需要，调整内设机构，制定并公开出资人监管的权力和责任清单。继续按照“放管服”的要求，推进简政放权，优化履职程序，提升服务水平。加强对精简事项的事中事后监管，确保放得下、接得住、管得好。按照职能转变、深化改革、提升服务的要求，开展对国有资产监管法规和政策文件的清理完善工作。

各市（区）参照本方案要求，结合实际情况，制订本地国有资产监管机构的职能转变方案。

附件：省国资委精简的国资监管事项（共35项）.pdf

