

Nº 001072

中共广东省委文件

粤发〔2014〕15号



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

(2014年8月16日)

为深入贯彻落实党的十八届三中全会和省委十一届三次全会精神，推动我省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，为实现“三个定位、两个率先”的目标作出积极贡献，提出如下意见。

一、基本原则和主要目标

(一) 基本原则。坚持解放思想。勇于推进理论和实践

创新，突破传统观念和思维定势，尊重基层首创精神，鼓励先行先试，大胆实践。坚持市场导向。进一步实行政企分开、政资分开，尊重市场经济规律和企业发展规律，推动国有企业完善市场化经营机制，成为真正的市场经济主体。坚持分类指导。区分国有企业准公共性和竞争性功能定位以及企业级次和经营规模，推动省属二级及以下企业在资产增量上着力，率先发展混合所有制经济，鼓励企业集团引入有实力的战略投资者。坚持互促共赢。多措并举，推进国有资本与非国有资本有机融合，构建混合、多元的资本结构，促进国有经济与其他所有制经济共同发展。坚持规范改制。健全现代产权制度，完善产权交易规则和监管制度，保障各种所有制经济产权和合法权益，确保国有资产安全。坚持统筹推进。正确处理改革发展稳定关系，加强顶层设计，鼓励基层创新，注重落实改革配套措施，形成改革合力。

（二）主要目标。到 2020 年，混合所有制企业比重明显提升。竞争性国有企业基本成为混合所有制企业，基础设施项目实现混合持股，国有资本流动性显著提高。其中，到 2015 年，全面完成国有企业公司制改造；到 2017 年，混合所有制企业户数比重超过 70%。资本布局结构明显优化。国有资本主要集中在基础性、公共性、平台性、资源性、引领性等关键领域和优势产业，形成 30 家左右年营业收入超千亿元或资产超千亿元、初具国际竞争力的国有控股混合所

有制企业，国有经济活力、控制力、影响力显著增强。现代企业制度更加健全。公司法人治理结构协调运转、有效制衡，以产权关系为纽带的管控模式进一步完善，建立职业经理人制度，形成市场化的企业人事、劳动、分配制度和长效激励约束机制。资产监管体制更加完善。以管资本为主加强国有资产监管，建立与发展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、引进非国有资本积极发展混合所有制经济

(一) 探索发展混合所有制经济的多种实现形式。除极少数承担国家政策性职能和平台性质的国有企业以及授权经营的国有资本运营、国有资本投资公司外，其他行业和领域国有资本以控股或参股形式参与经营，积极推动国有企业引入非国有资本，发展混合所有制经济。确定合适的股权结构，除国家规定外，国有资本持股比例不设下限，意向合作方的选择应对各种所有制资本一视同仁，不得对非国有资本设置附加条件。鼓励围绕增量发展混合所有制经济，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，实现各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展。境外国有企业发展混合所有制经济，应遵循国际市场规则，适应国际化营商环境。

(二) 引入战略投资者。国有企业引入战略投资者，要同步考虑品牌、管理、人才、技术等因素，注重选择实力强、信誉好、具优势的民营企业，实现战略协同、管理整合和文化融合。鼓励国有资本加强与境内外具有相关优势的产业资本进行合作对接，与行业上下游企业发展形成完整产业链。国有资本投资的企业和项目，允许非国有资本参与投资，引导非国有资本投向国家、省、市重点项目建设。鼓励非国有资本通过股权收购、增资扩股、股权置换等途径依法参与国有企业改制重组或国有控股上市公司增发股票。投资主体可依法采取货币、实物、知识产权、土地使用权等方式出资。支持国有企业依法依规处置非经营性资产和不良资产，优化资产结构，为引入非国有资本创造条件。

(三) 探索企业员工持股。探索企业员工出资参与企业改制的路径，形成资本所有者和劳动者利益共同体。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。对公信力强的经营管理团队参股、发展前景好且风险可控的企业，国有股东可通过有偿融资、担保等方式帮助企业筹集改制初期发展的急需资金。探索持股员工和员工持股公司作为发起人股东规范参与企业首次公开发行股票并上市。

(四) 吸引股权投资基金入股。鼓励各种形式的股权投资基金参与国有企业改制上市、并购重组，进一步完善基金

进入门槛、资本回报和退出途径等方面的政策措施，引导股权投资基金积极参股国有企业，解决企业发展所需资金，提升企业规范运作水平。

（五）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。

三、推动国有资产优化配置

（一）优化国有资产配置。加强战略引领，推动国有资本更多投向基础性、公共性、平台性、资源性、引领性等重要行业和关键领域，以及未来可能形成主导产业的行业；有序退出不具备竞争优势、未能有效发挥国有资本作用的行业和领域。按照资产同质、经营同类、产业关联的原则，推动国有企业资产重组，支持国有优势企业通过市场机制重组同类业务板块，加大企业内部资源整合力度，鼓励开展跨地域、跨所有制的并购重组，打造一批市场竞争能力强的专业化、规模化、集约化骨干国有企业。支持有实力的国有企业围绕主业开展境外投资和跨国经营，实现与国际资本、资源的有效融合。深化省属企业与地方政府、企业的产业合作。进一步放开搞活中小微国有企业，实现优胜劣汰。

（二）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，使上市公司成为国有企业的重要组织形式，实现企业的市场化、社会化监管。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，支持已有上市平台的企业通过定向增发、资产置换等形式实现主营业务整体上市。发挥上市公司平台作用，推动省属二级及以下企业与上市公司对接整合，提升国有资本价值。建设全省统一的综合性产权交易市场，推动非上市国有股权通过产权交易平台实现公开有序流转。

（三）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，根据战略需求确保国有资本有序进退。鼓励有条件的国有企业吸引非国有资本发起设立产业投资基金，投资运营具有前瞻性、战略性、创新性的产业项目，发挥产业投资基金在全省产业转型升级中的引领作用。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。基金运作应遵循市场化、专业化要求，确保出资、管理、监督分离制衡，有效防范风险。

（四）组建国有资本运营和国有资本投资公司。按照先易后难、稳妥推进的原则，明确条件、程序和步骤，探索组

建或改组国有资本运营和国有资本投资公司。组建国有持股平台公司，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，服务党委政府战略目标，实现国有资本布局结构调整优化。支持资本运作能力较强、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。鼓励主业优势突出、治理结构完善、风险管控健全的企业改组为国有资本投资公司，以投资融资和项目建设为主，通过实业投资和资产经营实现资本保值增值。国资监管部门依法对国有资本运营和国有资本投资公司履行出资人职责。国有资本运营和国有资本投资公司在国资监管部门授权范围内，依法独立开展经营活动，不断提高资本运作水平。

四、加快建立现代企业制度

（一）健全公司法人治理结构。深化公司内部管理制度改革，明确股东（大）会、董事会、党委会、监事会和经理层的职责，完善非控股股东的制衡机制。规范董事会建设，推行以专业人士为主的外部董事制度，以落实董事会工作报告和会议记录制度为重点，完善董事考核评价和责任追究机制，合理确定董事会中外外部董事所占比例，强化董事会决策机制。国有企业参照上市公司的要求，探索开展除涉及商业秘密外的财务预算等重大信息公开，落实社会责任报告制度，打造“阳光国企”。探索现代企业制度与企业党组织发

挥政治核心作用、职工民主管理有效融合的途径。

(二) 推行选人用人新机制。加大对企业专业化、高素质领导人员的培养选拔力度，建立职业经理人制度，企业现任高级管理人员可按职业经理人制度模式管理。完善招聘制度，建立以合同管理为核心、以岗位管理为基础的市场化用工机制。深化企业内部管理人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减的制度改革。对平台性国有企业、国有资本新设企业的高级管理人员以及国有企业的新增高级管理人员，积极探索实行市场化选聘，不断扩大市场化选聘的比例。实行国有企业领导人员任期制契约化管理，严格任期管理和目标考核，强化考核结果运用，建立健全退出机制，离开岗位后不再享受原岗位待遇。因非政策性或非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3年新增亏损的，对企业主要负责人予以免职、解聘。完善国有企业管理人员奖惩制度。建立市场化的企业人才评价机构，建立健全独立第三方人才评价机制。

(三) 建立长效激励约束机制。合理确定并严格规范国有企业管理人员薪酬水平，建立与分类管理、选任方式相匹配的差异化薪酬分配制度，实行职业经理人市场化薪酬协商机制。健全反映劳动力市场供求关系和企业经济效益的工资决定和正常增长机制，促进中低收入员工工资合理增长。积极探索持股经营、技术入股、增量奖股、期股期权等多种激

励途径，不具备条件以本企业股权为标的开展激励的企业，可试行以股份为参照的虚拟股权、岗位分红权等方式予以奖励。鼓励探索与经济增加值紧密挂钩的任期激励和长效激励途径，健全企业中长期激励机制。竞争性企业在扣除非经营性收益后，有经营性现金流保障的净利润连续3年增长，年平均增长率超过30%的，可给予经营管理和业务骨干团队不超过新增净利润30%的奖励。企业增量奖励的支出和引入高端稀缺人才的薪酬，可在工资总额管理中单列。实行企业领导人员长效风险金制度，健全国有企业经营投资责任和资产损失责任追究制度。改革和完善企业领导人员职务待遇和业务支出制度。择优选取40—50家省属二级及以下企业开展体制机制创新试点，培育一批具有优秀团队、良好机制、资本价值和市场竞争力的优势企业，力争到2017年，省属竞争性企业基本建立规范的长效激励制度。

（四）严格企业风险管控。实施全面风险管理，加强企业内控机制建设，落实企业内控与风险年度报告制度，切实防范企业投资风险、经营风险和廉政风险。推行全面预算管理，实行事前控制、事中约束、事后整改相结合的财务监管制度，建立企业财务资金池管理模式，提升科学管控水平。坚持投资规模与企业综合实力、资产负债水平、融资能力相匹配，逐步退出资金驱动、高风险、低回报的融资性贸易业务。强化对国有企业领导人员的经济责任审计，加强审计结

果运用。建立投资项目后评价制度，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，实行经济责任回溯追究。定期开展重大资产证照、使用和财务情况检查，确保账证相符、账账相符、账实相符。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法律审核论证。

五、完善国有资产监管体制

(一) 以管资本为主加强国有资产监管。国资监管部门要进一步优化监管模式和手段，实现从管资产为主向管资本为主转变，重点掌控资本投向、促进资本流转和提高资本回报等；从审批审核企业重大事项为主向优化国有资本布局为主转变，注重资本的合理配置，保障企业依法自主经营；从管企业为主向管董事会为主转变，着重推进企业建立健全公司法人治理结构和现代企业制度。

(二) 改革国有资本授权经营体制。加强国资监管部门在资本管理、资源配置、运营知情、检查监督和人员奖惩等方面的出资人职权。深化出资人审核制度改革，进一步扩大国有企业经营自主权。对已建立规范董事会的国有资本运营和国有资本投资公司，探索授权其董事会行使股东会在决定公司经营方针、投资计划等方面的部分出资人职权；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国有企业，进一步落实企业董事会在投资决

策、业绩考核和高级管理人员选聘等方面的职权。国有股权低于 50% 的混合所有制企业，国有股东按约定治理模式行使权利。对关系国计民生的准公共性企业，探索建立国有股东金股机制，通过约定对特定事项行使否决权。规范国资监管部门履行职权，提高监管透明度，依法公开工作流程，主动接受企业和社会监督。

（三）创新国有资产监管手段。以建立出资人管理事项清单制度为切入点，调整优化国资监管职能，分类明确监管清单、报备清单和奖惩清单，未列入监管清单的事项，由企业自主决策。推行国有产权首席代表报告制度，以事后监督和年度评价为主加强对董事会履职行为的规范与制衡，强化对企业战略规划执行情况的监督管理。制定统计、资产、考核等标准，完善监管体系，提升监管针对性和有效性。完善国有资产信息监管系统，加强对国有企业“三重一大”事项的监管。建立企业领导人员责任终身追究制度和违规中介机构禁入制度。建立企业重大问题监管约谈和综合会诊制度，促使企业及时防范重大经营风险。统筹整合监管手段，实现“一个口”对接企业，避免重复监管。加强企业国有资产基础管理，建立企业投资、资产处置等信息管理系统，实现科学定量监管。

（四）强化国有资产监管责任。建立健全经营性国有资产统筹协调、分类监管的运行机制，加强国有资产运营情况

的同口径汇总分析。将政企脱钩后的企业、事业单位改革改制形成的企业以及新组建的国有企业纳入监管体系，进一步落实监管主体和监管责任。国资监管部门定期向同级政府报告国有资本总量、变动及国有企业改革发展情况。上级国资监管部门加强对下级国资监管部门的指导监督。逐年提高国有资本收益上缴公共财政比例，到2020年提高到30%，更多用于保障和改善民生。

六、加强组织领导

(一) 坚定改革信心。各地区各有关部门要进一步解放思想，以更开放的心态、更坚定的信心、更明确的责任，推动深化国有企业改革取得新突破，不断发展壮大国有经济。要抓住机遇，着力找准制约企业发展的突出问题，形成共识，突破体制机制障碍，消除各种隐性壁垒，力求取得最佳的改革实效。

(二) 严格规范国有产权流转。要按照国有经济布局和结构调整的总体要求，依法履行集体决策、尽职调查、资产评估、进场交易等程序，切实维护出资人合法权益，加强对省属二级及以下企业产权改制的监管，实现信息公开化、评估规范化、竞价制度化和交易平台化，保证产权交易的公平、公正、公开，杜绝关联交易，防止包括无形资产在内的国有资产流失。对贱卖国有资产等违法违纪行为，实行责任终身追究；涉嫌犯罪的，依法移交司法机关处理。

(三) 落实和完善政策措施。按照不因改制重组增加企业负担的原则，对国家和省出台的国有企业改革政策措施，各地区各部门要不折不扣落实到位。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、税务等部门要制定相关配套政策措施，加强指导，切实降低企业改革成本。国资、经济和信息化等部门要制定国有资本与非国有资本对接合作项目的指导目录，定期组织开展对接活动。产权交易机构要发挥市场配置资源作用，有序聚集非国有资本，支持各类投资主体以股权登记、托管、融资等有效方式，促进非国有资本与国有资本对接。要进一步完善国有企业改制重组政策，加大对企业改制、兼并重组、实施上市涉及的资产评估增值、债务重组收益、土地房屋权属转移等税费方面的政策指导和扶持力度。支持国有企业按规定采用作价出资（入股）方式配置土地，促进企业发展。涉及省属企业集团内部国有产权协议转让的，由集团公司负责审核批准；涉及地级以上市、县（市、区）所属国有企业国有产权协议转让的，由地级以上市国资监管部门负责审核批准。要积极推进企业离退休人员社会化管理，涉及需政府承担的费用由各级财政部门按事权与支出责任相适应的原则，列入本级政府预算；建立健全管理机构，争取于2017年底前实现企业离退休人员移交属地社会化管理全覆盖。涉及国有企业改制职工经济补偿、社会

保险费补缴、社会保险关系接续的，严格执行国家有关法律法规。

（四）营造良好改革环境。加强国有企业改革政策的宣传，注重塑造国有企业良好形象，正确引导社会预期，消除模糊认识和片面理解，广泛凝聚社会共识，努力营造全面深化改革的社会氛围。充分发挥国有企业党组织的政治核心作用，加强职工民主管理，构建和谐劳资关系，切实维护企业干部职工的合法权益，妥善解决各类历史遗留问题，进一步发挥广大干部职工支持国有企业改革的积极性。鼓励敢为人先、敢冒风险、敢于创新，努力使国有企业改革成为我省全面深化改革的试验区。

各地区各有关部门要依据本意见，抓紧制定实施细则，加强督促检查。省属国有企业要结合实际及时制定深化改革的实施方案，进一步强化市场主体意识，建立健全竞争机制、主体机制和问责机制，明确重点、分步实施，确保深化国有企业改革工作顺利推进。

（此件发至县）

