

# 中共南阳市委文件

宛发〔2018〕14号



## 中共南阳市委 南阳市人民政府 关于深化市属国有非工业企业改革的实施意见

(2018年5月9日)

根据《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)、《中共河南省委、河南省人民政府关于进一步深化国有企业改革的意见》(豫发〔2014〕25号)和《中共河南省委、河南省人民政府关于印发〈河南省省属国有非工业企业改革推进方案〉的通知》(豫发〔2017〕5号)精神,结合工作实际,现就深化市属国有非工业企业改革提出以下意见。

### 一、指导思想

全面贯彻党的十九大精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，根据中央和省深化国资国企改革的决策部署，遵循市场导向、企业主体，明确定位、分类改革，统筹谋划、有序推进，严格依法、规范操作的改革原则，按照由重点改革转向全面改革，由重点发力转向全面发力的改革思路，着力深化企业产权结构、组织结构和治理结构改革，进一步明晰企业功能定位，落实企业市场主体地位，确保国有资产监管到位，走出一条以改革创新促进合作发展的新路子，建立产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度，全面提升企业活力、竞争力、抗风险能力和可持续发展能力。

## 二、基本原则

——把握方向，增强活力。坚持市场化改革方向，坚持和加强党对国有企业的领导，坚持发展壮大国有经济，努力做强做优市属国有非工业企业，不断增强市属国有非工业企业的活力。

——政府引导，企业主体。企业是实施改革的主体，要主动改革，成为独立的市场主体和履行社会责任的表率。政府应加强指导，完善政策体系，减少行政干预，为企业改革创造良好环境。

——因企制宜，分类施策。立足市属国有非工业企业实际，结合企业的规模、所在行业和经营情况，采取有针对

性、操作性、实效性的措施，破解制约企业发展的体制机制矛盾，不搞一刀切。

——统筹推进，积极稳妥。做好顶层设计，增强政策协同性，突出问题导向，在重点领域关键环节实现突破，把握好改革的次序、节奏、力度，确保改革有序推进。

——严格依法，规范运作。遵循市场经济和企业发展规律，依法依规推进改革，使企业成为合格的市场主体。坚持以人为本，依法维护职工合法权益，保持企业和谐稳定。规范企业改革改制，防止国有资产流失。

### 三、工作目标

到 2020 年，市属国有非工业企业改革进一步深化，现代企业制度与市场化经营机制不断完善，制度健全、作用突出的国有企业党建工作全面加强，企业活力、创新能力和发展动力明显增强，经济效益和社会效益持续提升，为全市经济社会发展作出积极贡献。

——功能明晰、分布合理的国有经济布局全面优化。传统优势产业得到改造提升，国有资本加速向重点优势行业集中，企业分类发展，自主创新能力明显提升，发展后劲更加充足。

——产权多元、混合所有的企业产权结构全面形成。股份制改革基本完成，绝大部分企业实现产权多元化，混合所有制经济取得积极进展，国有企业产权结构单一问题基本解

决。

——主业突出，精干高效的企业组织结构全面建立。企业形成优势产业链和价值链，集团总部实现精简高效，法人层级压缩到3级以内，“僵尸企业”有序出清，企业办社会职能完成剥离。

——有效制衡、运营高效的企业治理结构全面完善。企业法人治理结构更加完善，董事会运作更加规范，管理机构精简高效，经营自主灵活、内部管理人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减的市场化机制基本到位。

——政企分开、政资分开的国资监管体制全面到位。经营性国有资产实现统一监管，以管资本为主的国有资产监管模式基本建立，监管的科学性、针对性、有效性进一步提高，国有资产保值增值责任得到有效落实。

——制度健全、作用突出的国有企业党建全面加强。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，反腐倡廉制度体系、工作体系更加完善。

#### **四、重点改革工作**

##### **(一) 明晰企业功能分类**

1. 准确把握功能定位。对市属国有非工业企业进行功能界定及分类，重新确定企业发展战略、发展方向和发展目标，进一步明确主业、突出主业和强化主业，重塑产业体

系。

将南阳市保安服务有限公司、南阳市盐业运销包装有限公司、南阳通达公路勘察设计院等划入竞争类企业。竞争类企业以实现经济效益最大化为主要目标，兼顾社会效益，注重经营绩效和可持续发展能力。

将南阳投资集团有限公司、南阳市国有资产运营有限公司、南阳交通建设投资有限公司、南阳金地投资开发有限公司、南阳移民产业发展投资有限公司、南阳市金土矿业有限公司等企业划入功能类企业。功能类企业以保障国民经济运行为主要目标，促进公共资源配置市场化，重点发展前瞻性战略性新兴产业，实现经济效益和社会效益有机统一。政府投融资公司坚持政府主导和市场运作，重点发挥好基础设施投资保障、战略新兴产业发展引导和社会投资撬动等作用。

将南阳市公交总公司、卧龙墓园、南阳市殡仪馆殡仪服务部、南阳市国益资产管理有限公司等划入公益类企业。公益类企业以保障民生、服务社会、提供公共产品和服务、实现社会效益最大化为主要目标，兼顾经济效益，形成市场化运营模式。

南阳日报报业集团等文化类企业，按照中央和省、市文化企业有关规定进行分类管理。

## （二）全面改革企业产权结构

2. 分类推进产权多元化和混合所有制改革。竞争类企

业加快实施股份制改革，积极引入其他资本实现产权多元化；加快实施混合所有制改革，国有资本可以绝对控股、相对控股或参股。功能类企业在保持国有资本控股地位的前提下，允许非国有资本进入，稳妥有序实施混合所有制改革。公益类企业可以推行国有投资主体多元化，鼓励非国有企业参与经营，创新混合所有制改革方式。

3. 分层推进产权多元化和混合所有制改革。集团公司层面，除中央和省、市有明确规定的特定领域和拟改组为国有资本投资、运营企业保持国有独资外，其他企业积极引进战略投资者，实现产权多元化；鼓励集团公司层面逐步调整国有股权比例，引入各类投资者，形成股权结构多元的经营机制。子公司层面，吸引各类社会资本进入，推动二级企业股份制改革，带动三级企业全面放开搞活；加大力度，加快步伐，全面提升混合所有制改革的层次和质量。

4. 以多元重组为手段推进股权多元化改革。坚持引进来和走出去相结合，选择重点行业和领域，在市属国有非工业企业外部、企业之间、企业内部三个层面，通过优化重组、强强联合重组，在集团公司层面实施交叉持股，实现股权多元。

5. 妥善解决国有非工业企业改革遗留问题。加快推进商务、粮食等系统市属国有非工业企业改革工作，通过改制、转让或引进战略投资者等方式，推动国有资本有序退

出。对长期亏损、停产、严重资不抵债或不符合国家产业政策的企业，依法实施破产关闭。对已经进入破产改制程序的市属国有非工业企业，有关部门和相关企业要加快推进改革遗留问题处理工作，多方筹措改革费用，归纳梳理企业职工反映的突出问题，研究制定解决问题的方法和措施，确保社会大局稳定。

6. 大力推动企业改制上市。充分利用国内外多层次资本市场，提高资产证券化率。加快股份制改革，推动企业整体上市或主营业务整体上市。暂不具备整体上市条件的企业，可将符合要求的资产注入上市公司。对主业不突出、资产质量较差、赢利水平低的上市公司，实施“二次混改”，加大资产重组、主营业务重组和债务处置力度。鼓励与现有上市公司业态无关联且经营业绩相对稳定的市属二级及以下企业，在新三板、区域性股权交易市场挂牌，推动市属国有非工业企业加快探索发行资产支持证券。

### (三) 全面改革企业组织结构

7. 加快推进企业内部整合重组。合并重组同类业务。对现有业务板块进行梳理，按照资产同质、市场同类、产业关联的原则，推进实施内部业务板块重组整合。按照主营业务发展需要，组建专业化子公司，优化内部资源配置，提高集中度，培育一批具有竞争力的优势板块。整合重组非主业资产。对企业现有业务板块进行梳理，确定优势非主业板

块，做强做优做大。剥离或改制退出不良资产和业务。对其他不具竞争优势、长期亏损的资产和业务，制定整合方案，通过多种途径逐步剥离或改制退出，实现瘦身发展。

8. 强化企业集团总部职能改革。科学界定集团公司与出资企业的关系，建立以资本为纽带、各级法人为主体、战略决策集中、经营决策分权的运营机制。按照重心下沉、激发活力、重组整合、重塑职能的改革路径，确立“小总部、大产业”的改革目标，进一步强化企业集团总部职能改革。集团公司层面定位于战略管控中心，整体掌控战略布局、资本运营、资源配置、制度建设、风险防控等重大事项，将产业经营职能下沉，实施职能有效整合，精减管理部门和管理岗位。

9. 大力压缩企业法人层级。根据提高产业关联度和突出主业的改革思路，采取产权划转、吸收合并、产权转让、清算注销或依法破产以及改设分公司等方式，有效压缩企业产权链条，清理整合三级以下企业，将母子公司管理层级原则上压缩到3级以内，压缩法人单位个数，严控管理人员比例。

10. 做好“僵尸企业”处置工作。建立市属国有“僵尸企业”处置专项工作组，加强对“僵尸企业”处置的督促指导，形成市政府统一领导、相关部门分工负责、出资人推动、企业负主体责任的逐级抓落实工作格局。按照中央和我



省“僵尸企业”处置配套政策，按照“一企一策”原则，分类制定处置计划，推动“僵尸企业”有序出清。

11. 加快剥离移交企业办社会职能。推进市属国有非工业企业管理的公共服务机构和社区管理组织实施移交、撤销或改制，推进企业退休人员社会化管理。企业所在县市区政府（管委会）做好企业办社会职能、机构、资产、人员等接收工作，企业做好移交工作。

#### （四）全面改革企业治理结构

12. 加强董事会规范化建设。修订完善董事会和专门委员会议事规则，严格决策程序，强化董事责任，落实一人一票表决制度，董事对董事会决议承担责任。董事长为法定代表人，与总经理分设。加强外部董事队伍建设，在国有独资企业全面推行外部董事制度，符合条件的企业外部董事要占多数，探索建立专职外部董事制度。加强董事会专门委员会建设，为董事会重大决策提供意见建议。对股权多元化企业，出资机构按公司章程派出董事。制定董事会和董事评价办法，国有资产监管机构定期对国有独资公司和控股公司董事会和派出董事进行评价。

13. 规范经理层管理方式。公司总经理由董事会决定聘任或者解聘，对董事会负责，组织实施董事会决议，按照章程规定行使职权。公司副总经理由总经理提名，董事会聘任或者解聘。

14. 加强监事会监督。充分发挥监事会的职能作用，实施全过程监督。对未派监事会的市属国有非工业企业，应派尽派，实现监督全覆盖。强化监督检查成果综合运用，加大整改力度。适应国资监管改革需要，改进监督检查方式方法。探索监事会成员市场化选聘机制，注重发挥职工监事的作用。

15. 明确企业党组织在法人治理结构中法定地位。把企业党组织内嵌入公司治理结构之中，明确党组织在公司法人治理结构中的法定地位，做到组织落实、干部到位、职责明确、监督严格；重大事项经党组织研究讨论后，再提交董事会或者经理层审议。推动市属国有非工业企业把党建工作总体要求写入公司章程。

#### (五) 改革企业领导人员选任管理机制

16. 实行分类分层管理。依据企业发展规模、经营业绩等指标，制定划分标准，分为重要骨干企业和骨干企业两个层级，实行动态管理。积极推进企业领导人员去行政化，企业领导人员不比照行政级别，只区分正职和副职。理顺和完善企业领导人员管理体制，改革经理层成员选任方式。上级党组织和国有资产监管机构按照管少、管住、管好的原则，重点管好企业董事会和党委会成员。

17. 推行任期制和契约化管理。企业董事会每届任期3年，经理层的任期由董事会确定，一般不超过本届董事会任

期。董事长的任期目标，由出资人管理机构确定；经理层的任期目标，由董事会确定。董事会与经理层成员签订年度和任期经营目标责任书。

18. 加大经理层市场化选聘力度。坚持党管干部原则和发挥市场机制作用相结合，合理增加市场化选聘经营管理者比例。在法人治理结构比较规范的市属国有非工业企业，探索推行职业经理人制度。职业经理人实行任期制和契约化管理，建立市场化的薪酬分配机制。

#### （六）改革企业薪酬分配制度

19. 建立企业分类考核机制。实施分类考核，突出考核重点，设置不同考核指标及权重，合理确定差异化考核标准，提高业绩考核的科学性和准确性。竞争类企业，重点考核企业经济效益、资本回报水平和市场竞争能力，引导企业提高资本运营效率，提升价值创造力。功能类企业，重点考核企业服务全市经济发展战略、发展前瞻性战略性新兴产业以及重大专项任务完成情况。公益类企业，重点考核公共产品质量、公共服务水平和成本控制能力。将业绩考核结果作为企业负责人薪酬分配的主要依据。

20. 改革企业薪酬分配机制。对组织选任的企业负责人，合理确定薪酬；对经营业绩优秀以及科技创新、品牌建设、节能减排、完成专项任务等方面作出突出贡献的，探索试行特别激励措施；对市场化选聘的职业经理人，实行市场

化薪酬分配机制。

### (七) 深化企业内部改革

21. 深化企业内部三项制度改革。优化企业内部机构设置，严格实行定编、定岗、定员，大力压缩冗余机构和人员。对管理人员实行公开选聘、任期聘任、年度考核，变身份管理为岗位管理。岗位任期原则上不超过3年，到期解除聘任，根据岗位要求和工作实际重新选拔和聘用。建立市场化用工制度。坚持公开透明、竞争择优的录用原则，全面实行劳动合同管理和岗位管理。完善以岗位工资为基础的绩效工资制度。优化薪酬分配结构，推动收入分配向关键岗位、核心技术人员和一线员工倾斜。合理确定劳动定额，推行职工技术等级补贴制度。健全激励机制，开展绩效考核，进一步激发企业员工干事创业内生动力。

22. 全面提升企业管理水平。加强企业战略管理，把市场意识、风险意识、人本意识贯穿到企业经营管理中，实现管理全面提升。大力革除计划思维，全面树立市场意识和市场思维。立足市场创新管理，创新商业模式和管理模式。瞄准国内外优强企业，开展行业对标管理，强化风险管理意识。

### (八) 加强国有资产监管

23. 推动市直部门与所办一般性企业脱钩。市直部门目前直接管理的一般性企业，按照谁主管、谁负责原则，由主

管部门负责改革，实施改制退出或清算注销；剩余的少数资产质量较好、具有发展潜力的企业移交市国资委监管或重组整合进入相关市属企业，实现市直部门与所办企业脱钩，确保国有资产监管到位。实施统一监管后，市直有关部门要认真履行政府公共管理职能，继续做好政策支持、行业监管和业务指导等管理服务工作。

24. 以管资本为主加强国有资产监管。按照管资本的模式进一步转变国资监管方式，落实企业法人财产权和经营自主权。国资监管机构要当好出资人，实现向管资本的转变。建立完善国资监管权力清单、责任清单和负面清单，重点管好国有资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全，落实企业经营自主权，对清单以外的事项，由企业董事会行使。改革国有资本授权经营体制，国资监管机构将部分出资人权利授权国有资本投资、运营公司董事会行使，赋予充分的决策自主权。将依法应由企业自主经营决策的事项归位于企业，将延伸到子企业的管理事项原则上归位于一级企业，将市国资委配合承担的公共管理职能归位于相关政府部门和单位。

25. 改组组建国有资本投资、运营公司。按照先易后难、分批推进原则，将具备条件的市属国有非工业企业改组为国有资本投资、运营公司。同时，根据全市经济发展需要，新建国有资本投资、运营公司。选取具有一定规模、产

业门类多、权属企业多、治理结构健全、制度体系和责任体系健全、管理水平高、运作较为规范且具有较好投资、资本运营基础的企业开展试点工作。

### （九）强化国有企业党的建设

26. 理顺企业党组织隶属关系。按照管人管党建相统一、管资本就要管党建原则，理顺市属国有非工业企业党组织隶属关系，实现企业党组织关系集中统一管理。除金融类企业外，市管企业党组织关系由市国资委党委统一管理。文化类企业党组织关系按中央和我省有关规定执行。

27. 发挥国有企业党组织领导核心和政治核心作用。按照“四同步”“四对接”要求，在国有企业改革中加强党的领导。进一步夯实党建工作责任制，明确全面从严治党党委的主体责任和纪委的监督责任。全面落实从严治党要求，加大执纪问责力度。根据不同类型混合所有制企业特点，明确党组织的设置方式、职责定位和管理模式。

## 五、营造良好的改革环境

（一）加强组织领导。南阳市国有企业改革工作领导小组（以下简称领导小组）承担全市国有企业改革工作领导职责，督促检查各项政策措施贯彻落实。领导小组办公室、各专项工作组以及各成员单位根据职责分工，调整充实力量，密切配合，协同推进，共同做好市属国有非工业企业改革的组织、协调和服务工作。市属国有非工业企业是深化改革的

责任主体，要敢于担当，不等不靠，精心组织，加快推进，确保改革落到实处、取得实效。

(二) 完善改革配套政策。市直有关部门要认真研究国有资本投资和运营公司改组组建、企业领导人员选拔制度、企业领导人员薪酬制度、企业去杠杆、“僵尸企业”处置、企业离退休人员社会化管理等具体改革配套政策措施，建立成本分担机制，多渠道筹措资金，妥善安置人员。按照《中共河南省委、河南省人民政府关于印发〈河南省省属国有非工业企业改革推进方案〉的通知》（豫发〔2017〕5号）精神，经市政府批准实行授权经营的国有独资企业、国有独资公司、国有资本控股公司等企业，原生产经营性划拨用地，经批准可采用国家作价出资（入股）方式配置。从破产或改制国有企业国有土地使用权出让收入中，按规定通过预算安排用于支付破产或改制国有企业职工安置费用支出。建立健全公共配套用地和公益性项目补偿机制。进一步完善国有企业职工社会保障政策。

(三) 扎实有效推进改革。市属国有非工业企业要根据功能定位，结合企业实际，研究制定企业改革方案，规范实施财务审计、资产评估、资产处置、人员安置、产权登记等具体工作。市直有关部门要切实转变职能，减少行政审批，优化工作流程，进一步提高服务效能，降低企业制度性交易成本。

(四) 维护社会和谐稳定。坚持以人为本，深入做好新形势下职工群众的思想政治工作，加大政策宣讲和落实力度，关心帮助困难职工，解决职工群众反映的问题，引导职工群众理解改革、支持改革、参与改革，确保人心稳定、生产经营稳定、社会和谐稳定。加大舆论宣传力度，推广介绍加快改革的好经验、好做法，营造锐意改革的浓厚氛围。在改革过程中引发或出现的信访问题，按照谁主管谁负责的原则，依法及时就地解决。

本意见未涉及或未明确的改革事项，按照中央、省、市相关规定组织实施。本意见相关内容也适用市属国有工业企业改革。文化等国有企业改革，中央、省、市另有规定的依其规定执行。各县市区可参照本意见精神，结合本地实际，积极推进国有非工业企业改革。

(此件发至县级)

