

# 南阳市财政局关于印发《关于推动南阳市级投融资公司市场化转型发展的指导意见》的通知

宛财〔2020〕25号

市级投融资公司：

根据市政府工作安排，我局拟制了《关于推动南阳市级投融资公司市场化转型发展的指导意见》，现印发给你们，请各市级投融资公司根据指导意见，结合实际制定本公司市场化转型方案，确保按照市政府规定的时间节点完成市场化转型任务。

各县（市）区可结合各自实际，参照执行。

南阳市财政局  
2020年12月22日

# 关于推动南阳市级投融资公司 市场化转型发展的指导意见

根据中共中央、国务院、省委省政府关于国企改革相关文件及《中共南阳市委、南阳市人民政府关于印发〈南阳市市属国有企业负责人薪酬制度改革实施意见〉的通知》（宛发〔2016〕21号）、《中共南阳市委、南阳市人民政府关于创新政府投融资工作的若干意见》（宛发〔2018〕20号）和《南阳市人民政府办公室关于印发〈规范市直功能类公益类企业国有资本监管实施方案〉的通知》（宛政办〔2019〕24号）等文件精神，为全面释放新时期发展动力和活力，进一步推动我市国有投融资公司（以下简称“投融资公司”）市场化转型发展，特制定本意见。

## 一、总体思路和目标

### （一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，紧紧围绕中央、省、市关于地方政府投融资公司市场化转型发展的要求，坚持目标导向、问题导向、结果导向，以提高国有资本效率、增强国有企业活力为中心，积极整合资源要素，健全治理结构，增强经营管理能力，将投融资公司转型为产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代化企业集团。

### （二）基本原则

1.坚持党对国有企业的领导。明确公司党委在法人治理结构中的法定地位，充分发挥党委在“把方向、管大局、保落实”上的重要作用。

2.坚持市场化改革方向。健全企业法人治理结构，建立人员能进能出、岗位能升能降、薪酬与业绩考核挂钩的市场化用人及薪酬分配体系。

3.坚持依法依规运作。严格按照《公司法》、《企业国有资产法》等法律法规及国家、省、市对深化国有企业改革的要求组织实施。

4.坚持激励与监管并重。建立科学的绩效考评机制和差异化的薪酬分配制度，充分调动企业积极性。以管资本为主加强监管，建立内外结合、权责明确、各司其职的监管体系，实现国有资产保值增值。

### （三）目标与路径

1.目标。通过市场化转型，尽快使投融资公司建立产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度，成为自主经营、自负盈亏、自担风险、自我约束的法人实体和市场竞争主体；进一步激发公司活力，围绕市委中心工作，更好地支持我市项目建设和经济社会发展。

通过政府对所属有效资产依法合规的整合注入和政策优惠，使投融资公司总资产规模和融资资信得以大幅提升，将投融资公司打造成为全省具有雄厚资本实力和较强核心竞争力的综合性国资集团，更好地贯彻执行南阳发展战略、引领南阳经济发展、提升南阳城市品质，为全面建设具有较

强吸纳集聚能力和重要影响力的大城市提供强有力支撑。

2.路径。根据投融资公司发展现状和目标方向，本次转型重点围绕重塑优化国有资本布局、构建新型管理组织、推动投融资公司去行政化人事改革、建立科学决策体系、全面实施绩效管理、改革薪酬分配制度、切实完善风险管控、健全国资管理体系等方面进行指导方案设计，确保投融资公司市场化转型依法依规、路径清晰、模式创新、事项完备。

## **二、主要事项**

### **（一）优化国有资本布局**

#### **1.明确投融资公司发展定位**

明确投融资公司发展战略和功能定位，构建合理的业务布局。南阳投资集团未来要以“大美南阳建设服务商，智慧南阳开发运营商、现代产业发展投资商”为目标，构建以“城市建设、城市运营”为两轮、“产业发展、金融服务”为两翼的业务布局，主要侧重于城市基础设施建设、旧城区改造和城市综合运营方面。南阳产投集团将以“功能专业，业绩一流，管理卓越，运转高效”为导向，主要通过对企业改革重组、股权投资，侧重支持一、二、三产业的转型升级和战略性新兴产业发展，推动南阳市产业生态建设，聚焦“金融、园区开发运营、信息产业投资、能源开发运营、基础设施投资建设、国有资产运营”六大业务板块，实现以产业投资为核心的合规融资、精准投资两大职能。南阳交投集团侧重于交通基础设施发展投资，逐步扩展高速公路投资运营管理、现代运输服务、业间股权投资、PPP项目投资管理等多元化

经营格局。

## 2.做好债务甄别与处置

各投融资公司应根据明细数据，认真梳理、甄别存量债务，包括规模、偿债资金来源（是否由财政资金偿还）、存量项目性质等情况，分类建立政府债务、公司自身债务等债务信息台账，界清政府和企业的责任，企业债务不得由政府偿还，切实做到谁借谁还、风险自担。

在债务覆盖上，投融资公司要按照“分类处置”原则，积极采取债务置换、资产重组、资产盘活、PPP、混合所有制改革等方式，结合自身实际，提出每类债务处置及化解的思路和对策，严格控制企业资产负债率，积极化解债务风险。

## 3.推进资产梳理与划转

对市属国有资产、行政事业单位中的经营性资产进行全面的清产核资及财务审计工作。在此基础上，根据各投融资公司的功能定位、资产规模、负债规模和性质，制定与之相匹配的资产重组整合与划转方案。在实施过程中，坚持“先易后难、分类实施”的原则，成熟一批，划转一批，循序渐进，逐步壮大投融资公司资产规模。

## 4.稳步推进混合所有制改革

在坚持做大投融资公司总资产规模和做优做强做精主业的总体目标基础上，稳步推进投融资公司混合所有制改革。一方面，支持鼓励投融资公司通过交叉持股等方式，构建股权混合型企业，促进投融资公司在产业项目投资、城市建设运营业务链条上的利益协同、目标一致。另一方面，在

确保国有资本对投融资公司控股地位的基础上，引入民营资本等非公有资本、外部国有资本、产业基金等作为战略投资者进入投融资公司，优化投融资公司经营理念及发展模式。未来，通过境内外多层次资本市场，实现投融资公司整体或优质业务资产板块上市，直接对接资本市场，放大国有资本功能。

## （二）构建新型管理组织

### 1.加强党组织建设

贯彻落实《中国共产党国有企业基层组织工作条例（试行）》，充分发挥公司党委的领导作用。建立健全公司党的组织和工作机构。党委书记、董事长一般由一人担任，总经理（中共党员）兼任党委副书记，设纪委书记1名。坚持加强党的领导和完善公司治理相统一，把党的领导融入公司治理各环节，充分发挥党委领导作用，公司章程中要明确党委在公司法人治理结构中的法定地位，公司重大经营管理事项必须由党委研究讨论后，再由公司董事会或者经理层作出决定。未经党委研究讨论的公司重大决策，不得提交公司董事会或代行董事会职责的会议研究。

### 2.完善法人治理结构

按照国有企业法人治理的要求及宛政办〔2019〕24号文件规定，投融资公司要设立由股东会、董事会、监事会和经理层组成的多层管理架构。市级投融资公司党委会、股东会、董事会、监事会、经理层人员，在强化出资人职责和保障公司自主用工相结合的基础上，实行分级管理，由市委及市委

组织部负责市管干部，市财政局按照出资人职责依法依规管理有关人员。

（1）规范股东会建设。国有独资投融资公司不设股东会，由市财政局行使股东会职权，也可以授权公司董事会行使股东会部分职权，未授权董事会的股东会职权事项，董事会通过后，报市财政局批准。但公司的合并、分立、解散、申请破产等重大事项，应报市财政局按程序审批。

非国有独资的国有投融资公司及市政府直接出资且由市财政局履行出资人职责的国有控股投融资公司，必须按照《公司法》的相关要求设立股东会，并依法行使股东会职权。

（2）规范董事会建设。投融资公司要依法设立董事会，公司董事会对出资人负责，原则上董事会成员不超过9名，由董事长、总经理、职工董事、外部董事等构成。董事会设战略与投资委员会、薪酬与绩效委员会等专门委员会，为董事会决策提供咨询。

（3）强化监事会监督。投融资公司设监事会，原则上监事会成员不超过5名，由监事会主席、出资人委派监事、职工监事等构成。公司内部规模较小或业务简单的二级/三级公司，不设监事会，设1名执行监事。监事会依法对公司进行监督，维护出资人权益。

（4）完善公司经理层。投融资公司设经理层，由总经理1名、副总经理（财务总监、总工程师、总经济师等）若干名组成，经理层对董事会负责。

### 3.健全内部管理架构

按照“投融资公司总部以管控为重心、二级/三级公司以经营为重心”的原则，人事财务集中管理、业务决策分级授权的原则，进行组织架构优化设计。各级控股子公司的人权、财权由公司统一管理，事权由公司进行分级管理、授权和监督。

投融资公司按照管理型总部的要求进行部门设置，重点做好战略谋划、统筹协调、业务管理、经营监督和职能服务等工作，在人力、财务、审计等方面，实行集团垂直管控，形成由职能服务部门、业务经营部门等构成的组织架构。根据投融资公司经营发展需要，设立若干全资子公司、控股公司和参股公司。

全资子公司不设董事会，设执行董事 1 名，由分管副总兼任；总经理 1 名、副总经理若干名，由公司委派或采用市场化方式招聘。执行董事、总经理和副总经理组成全资子公司办公会，负责日常工作、业务决策和具体项目的实施。

控股子公司按照《公司法》的要求，分别设立股东会、董事会、监事会和经理层，严格执行现代国有控股企业法人治理结构和决策程序。

在岗位设置上，遵循“按需设岗、以岗定人、精简高效”的原则，既要实现公司的高效运作，又要保障市场化转型后人员的稳妥安置。

### （三）推动公司去行政化人事改革

参照《中共河南省委办公厅、河南省人民政府办公厅印发〈关于加强和改进省管企业领导人员管理工作的意见〉的

通知》（豫办〔2017〕6号）的规定，对市属国有企业领导人员不比照行政级别进行管理，变身份管理为岗位管理，享受组织调训、阅读文件、参加会议、推荐“两代表一委员”等政治待遇。党政机关、事业单位交流到市属国有企业任职的，原行政级别不再保留，企业领导人员交流到党政机关、事业单位任职的，按照新任职务重新确定行政级别。

深化企业内部用人制度改革，建立健全以合同管理为核心、以岗位管理为基础的市场化选人用人制度，形成国企员工能进能出的合理流动机制；完善绩效考核、岗位培训及晋升制度，吸引和稳定核心骨干人才，保持企业持续发展的动力。

#### （四）建立科学决策体系

合理界定出资人、董事会、经理层的决策权限。凡是明确由出资人履行的职权，由市财政局行使。投融资公司涉及出资人权益的重大事项需报请市政府批准的，需先报市财政局审核，由市财政局上报市政府审批；凡是未明确由出资人履行的职权，由公司董事会决策或授权经理层决策。公司严格按《公司法》和国有资产监管的相关规定，制订党建、对外投资、融资、项目建设、招标采购、安全生产、责任追究等一系列内部规范性制度和文件，合理设置权限边界，明确业务开展流程，严格遵照执行。

#### （五）全面实施绩效管理

市财政局要根据各投融资公司的功能定位和年度发展目标，充分考虑各投融资公司所承担的落实市委市政府战略意图、市场化运作预期收益、履行社会责任等因素，合理

设置年度经营业绩指标，并与各投融资公司的主要负责人签订经营业绩责任书。

各投融资公司的领导班子履职情况、党风廉政建设等情况的综合考评，由市财政局配合相关部门根据职责组织实施；对公司高管经营业绩的绩效考核，由市财政局依据相关办法和规定组织实施。考核结果作为公司领导班子人员续（解）聘和薪酬待遇的重要依据。

各投融资公司的中层、员工及子公司的考评，按照“职级能上能下、人员能进能出、薪酬能升能降”的原则，由各公司制定《绩效考核办法》，经董事会研究通过并报出资人备案后实施。

#### （六）改革薪酬分配制度

1.根据《河南省人民政府关于改革国有企业工资决定机制的实施意见》（豫政〔2019〕2号）和《南阳市人民政府办公室关于印发〈规范市直功能类公益类企业国有资本监管实施方案〉的通知》（宛政办〔2019〕24号）精神，国有投融资公司负责人的薪酬由基本年薪、绩效年薪和任期激励三部分构成。基本年薪确定后，可以按月平均发放；当年基本年薪未确定的，暂按上年基本年薪标准预发；当年基本年薪确定后，再进行调整。绩效年薪部分要与公司的经济效益和完成同级政府安排的重大工作任务等情况挂钩，要根据先考核后兑现的原则，按考核年度经考核核准后一次性兑现。任期激励部分在任期考核结束后，由企业根据审核结果兑现。各投融资公司的负责人薪酬分配水平由出资人审核后，经人社部

门备案并汇总后报同级政府。

2.加强工资总额的预算管理。投融资公司要在年初合理编制本公司年度工资总额预算，工资总额预算应体现与公司发展战略相衔接、与功能定位和行业特点相吻合的要求，合理调节企业负责人与企业职工之间的薪酬差距。健全监管体制机制，规范收入分配秩序。工资总额预算经股东会或董事会表决后报市财政局核准。公司在经核准的工资总额预算内，依法依规自主决定内部工资分配。投融资公司应合理确定总部工资总额预算。总部职工平均工资增长幅度原则上应低于本公司全体职工平均工资的增长幅度。

3.建立工资总额与效益联动机制，公司经济效益增长的，当年工资总额增长幅度可在不超过经济效益增长幅度范围内确定；公司经济效益下降的，除受政策调整等非经营性因素影响外，当年工资总额原则上相应下降；未实现国有资产保值增值的，工资总额不得增长，或者适度下降。

4.坚持以岗（职）定薪、异岗（职）异薪，员工薪酬收入与公司效益和个人贡献相挂钩的原则，各投融资公司要通过制定内部的《薪酬管理办法》、《定人定岗定责方案》等管理制度，明确公司和子公司人员的薪酬标准。

5.投融资公司根据业务发展需要，由市场化招聘的高级管理人员和高级专业技术人才薪酬，可适当高于公司领导层。全体员工分类依规享受基本养老保险、基本医疗保险、企业年金、住房公积金、补充医疗保险等福利性待遇，并接受相关部门监督。

## （七）切实完善风险管控

1.建立健全约束机制,切实完善风险监控。提高投融资公司债务透明度，定期对债务规模、资金使用情况、偿债能力进行全面评估、动态跟踪，增强抵御风险能力。建立债务预警机制，设立投融资公司资产负债警戒线，严格控制负债规模。坚持市场经营原则，在资产与负债、投入与产出、现金流三个方面保持相对平衡，防止投资过度膨胀所带来的经营风险和财务风险，投融资公司要严格按照有关规定进行会计核算，加强财务管理，接受财政、审计等部门的监督检查，并按规定及时报送项目财务报告、单位财务报告、债务资金使用报告、偿债计划落实情况、债务统计表等资料，切实防范区域性金融风险发生。

2.投融资公司及其子公司要注重防范财务风险。对外担保余额原则上不得超过企业净资产的 50%；为单个被担保人提供的累计担保余额原则上不得超过本企业净资产的 20%；原则上不得为投融资公司之外的其他国有企业提供担保；严禁为非国有企业和个人提供担保；子公司禁止为所在投融资公司合并会计报表范围之外的任何企业和个人提供担保。投融资公司确需为其他国有企业提供担保的，必须要求被担保人提供具有法律效力的反担保。被担保人不提供反担保的，投融资公司不得为其提供担保。

## （八）健全国资管理体系

### 1.完善国资监管政策体系

根据《中华人民共和国企业国有资产法》、《中华人民共

和国公司法》、《企业国有资产监督管理暂行条例》等法律法规，参照国企改革“1+N”的政策体系，结合投融资公司实际情况，加快研究制订市级国资监管规章等规范性文件，并制订出台权责清单、授权放权清单、章程管理、财务监督、业绩考核等配套政策，实现国资监管重点领域和关键环节的全覆盖，为国资监管工作提供坚实的制度保障。

## 2.优化国资监管机构履职方式

加强和改进国有资产监管工作，形成以“管资本”为主的国有资产监管体制。管好资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全。坚持该管的科学管理、绝不缺位，不该管的依法放权、决不越位；以法人治理结构为载体，依法制定或参与制订公司章程，推动各治理主体严格按照公司章程行使权力、履行义务，充分发挥公司章程在公司治理中的基础性作用；依据股权关系向企业委派董事或提名董事人选，更好体现出资人意志；以企业功能分类为基础进行分类管理、分类授权放权，切实减少审批事项，强化事中事后监管，减少企业工作负担，不断提高监管效能。

## 3.探索国有资本授权经营体制

适时推动授权放权，最大限度减少政府对投融资公司的直接干预。根据企业功能定位、治理能力和管理水平等因素，一企一策分类授权，充分激发企业自身活力，确保该放的放权到位，该管的管住管好。

## 4.建立监督检查机制

加强投融资公司内部监督、出资人监督和审计、纪检监

察、巡视监督以及社会监督，有效整合企业内外部监督资源，增强监督工作合力，加快建立全面覆盖、分工明确、协同配合、制约有力的国有资产监督体系，切实加强监督及时性和有效性。

### **三、支持投融资公司转型发展的措施**

#### **（一）支持投融资公司提升市场化融资能力**

鼓励金融机构按照商业化原则自主决策为投融资公司融资，保障重点项目合理资金需求。支持转型后投融资公司创新融资方式，通过银行贷款、企业债、中期票据等市场化方式融资，拓宽项目资金来源。鼓励投融资公司灵活运用资本市场，通过增发、配股、公司债等形式实施再融资。

#### **（二）加大对转型后投融资公司的政策支持**

发挥财税政策引导作用，对转型后的投融资公司从事公共基础设施、环境保护、节能节水等项目，按照有关规定享受相关税收优惠政策。通过政府和社会资本合作（PPP）等模式，鼓励转型后的投融资公司以市场化主体身份，依法依规参与政府公共基础设施和公益性项目建设，承接棚户区改造、老旧小区改造等公共基础设施以及环境保护、市政公用事业、土地开发等公益性项目建设业务。

### **四、实施步骤**

为保障改革平稳实施、落实落地，投融资公司市场化转型按照全面推进、分步实施的原则进行，具体步骤如下：

#### **（一）指导意见起草与颁布**

市财政局牵头制定《关于推动南阳市级投融资公司市场

化转型发展的指导意见》，报请市委市政府进行审议和审批。各投融资公司根据《指导意见》，起草本公司的《市场化转型实施方案》，报市财政局审议和审批。

## （二）资产与债务处置

按照市政府工作安排，市级投融资公司按照计划完成债务甄别与处置，同步进行资产的梳理与划转。同时，各投融资公司对外发布公告，承诺不再承担政府融资职能，实施市场化转型。

## （三）现代企业管理体系方案设计与试运行

市级投融资公司要在规定时间节点内完成法人治理结构、组织管理架构、岗位体系、市场化薪酬分配体系、绩效管理体系、去行政化人事改革、决策管理体系等方案制定，2021年开始试运行，逐步推进落实。

# 五、组织领导

## （一）成立领导小组

成立南阳投融资公司市场化转型发展工作领导小组，由市政府分管领导担任组长，由相关部门和投融资公司参加组成专班。领导小组建立联席会议制度，具体研究薪酬、高级管理人员选聘、人员安置、绩效考评等各项配套方案，负责协调解决改革推进中遇到的问题。改革领导小组下设办公室，办公室设在市财政局。投融资公司成立市场化转型发展工作推进小组，负责投融资公司改革工作的具体落实工作。

## （二）明确职责分工

各相关部门在领导小组的统筹领导下，依照各自职责履

行相关任务。各部门间应加强协调配合，共同推进市场化转型发展工作。市委改革办负责统筹协调，加强责任部门之间沟通衔接，使投融资公司市场化转型改革协同配套、整体推进。市委组织部负责投融资公司领导班子建设。市委编办负责公司原有事业身份人员的身份甄别、认定等。市人社局负责身份转换人员的社会保险接续，会同有关部门对薪酬制度实施过程和实施结果进行监督。市审计局依法履行对国有企业的审计监督责任。市财政局代市政府履行股东职责，制定并落实出资人权力和责任清单，强化对投融资公司经营业绩、绩效考评和企业负责人薪酬管理，推动企业完善法人治理结构。

### （三）强化工作落实

根据市场化转型发展方案，细化工作目标、制定工作计划、明确责任主体，同步修订公司章程，制定《投融资公司战略发展规划》、《投融资公司组织架构与岗位说明书》、《投融资公司有限公司薪酬管理制度》和《投融资公司有限公司绩效管理制度》等配套方案，做好内部人员思想政治工作，确保队伍稳定，积极稳妥、有力推进市场化转型发展。