



江苏省人民政府国有资产监督管理委员会 文件 江 苏 省 财 政 厅

苏国资〔2016〕115号

江苏省国资委 江苏省财政厅 关于改革和完善国有资产管理体制的实施意见

各省有关部门，各省属企业，各设区市、县（市）国资委（办）、
财政局：

根据《国务院关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见》（国发〔2015〕63号）、《中共江苏省委江苏省人民政府关于深化国有企业改革的实施意见》（苏发〔2016〕2号）等文件精神，经省政府同意，现就改革和完善我省国有资产管理体制提出如下实施意见。

一、指导思想和基本原则

（一）指导思想。深入贯彻落实党的十八大和十八届二中、

三中、四中、五中、六中全会精神，按照中央和省委、省政府决策部署，坚持和完善社会主义基本经济制度，坚持社会主义市场经济改革方向，尊重市场经济规律和企业发展规律，正确处理好政府与市场的关系，推进国有资产监管机构职能转变，以管资本为主加强国有资产监管，真正确立国有企业的市场主体地位，不断增强国有经济活力、控制力、影响力和抗风险能力，为全省经济社会发展作出更大贡献。

（二）基本原则。

坚持权责明晰。实现政企分开、政资分开、所有权与经营权分离，依法理顺政府与国有企业的出资关系。切实转变政府职能，依法确立国有企业的市场主体地位，建立健全现代企业制度。坚持政府公共管理职能与国有资产出资人职能分开，确保国有企业依法自主经营，激发企业活力、创新力和内生动力。

坚持突出重点。按照市场经济规则和现代企业制度要求，以管资本为主，以资本为纽带，以产权为基础，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。注重通过公司法人治理结构依法行使国有股东权利。

坚持放管结合。按照权责明确、监管高效、规范透明的要求，以解决影响我省国有企业发展的突出矛盾和问题为导向，以破除体制障碍为重点，扎实推进国有资产监管机构职能和监管方式转变，确保国有资产监管依法合规、边界清晰、权责对应、监管到位。该放的依法放开，切实增强企业活力，提高国有资本运营效

率；该管的科学管好，严格防止国有资产流失，确保国有资产保值增值。

坚持稳妥有序。突出改革和完善国有资产管理体制的系统性、协调性，把握好改革的次序、节奏、力度，整体谋划，重点突破，试点先行，协同推进。

二、提高国有资产监管的科学性

（三）准确把握国有资产监管机构的职责定位。各级国有资产监管部门根据授权代表本级政府对所监管企业依法履行出资人职责，科学界定国有资产出资人监管的边界，专司国有资产监管，不行使政府公共管理职能，不干预企业自主经营权，确保不越位、不错位、不缺位。以管资本为主，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，更好服务于实现省委、省政府战略目标，实现保值增值。发挥国有资产监管机构专业化监管优势，逐步推进国有资产出资人监管全覆盖。

（四）进一步明确国有资产监管重点。充分发挥战略规划在企业发展中的引领作用，按照“有进有退、优进劣退”的原则，进一步精干主业，切实改进对企业主业界定和投资并购的管理方式。着眼于全省经济社会发展的需要，坚持以市场为导向、以企业为主体，有进有退、有所为有所不为，综合运用增量投资和存量调整两种方式，加快优化国有资本布局结构，大力增强全省国有经济整体功能和效率。加强对国有资本运营质量及企业财务状况的监测，严格管控企业经营、投融资等各类风险，强化国有产

权流转环节监管，健全国有资产定价机制，严格执行进场交易制度。按照企业的功能界定和类别实行相应的分类监管措施。加快改进和完善业绩考核体系和办法，突出提高质量效益、突出价值管理导向、突出对标考核的思路，综合考核资本运营质量、效率和收益，以经济增加值为主，并将转型升级、创新驱动、合规经营、安全生产、履行社会责任等纳入国有资产监管考核指标体系，引导企业加快从规模速度型向质量效率型转变。着力完善激励约束机制，将企业领导人员考核结果与职务任免、薪酬待遇有机结合，严格规范国有企业领导人员薪酬分配。推动监管企业把加强党的领导和完善公司治理统一起来，不断优化公司法人治理结构，严格执行“三重一大”决策制度，加强和改进外派监事会制度，建立健全国有企业违法违规经营责任追究体系、国有企业重大决策失误和失职渎职责任追究倒查机制。

(五)以管资本为主推进国有资产监管机构职能转变。围绕增强监管有效性和提高企业活力、竞争力，加快建立以管资本为主，通过公司法人治理结构依法履行股东权利的国有资产监管机制。科学界定国有资产出资人监管的边界，建立监管权力清单和责任清单，该管的要科学管理、决不缺位，不该管的要依法放权、决不越位。加强对企业集团的整体监管，将延伸到子企业的管理事项原则上归位于一级企业，由一级企业依法依规决策；将国有资产监管机构配合承担的公共管理职能，归位于相关政府部门和单位。

(六)改进国有资产监管方式和手段。着力创新监管方式和手段，改变行政化管理方式，探索建立法治化、市场化监管方式。针对企业不同功能定位，在战略规划制定、资本运作模式、人员选用机制、经营业绩考核等方面，实施更加精准有效的分类监管。探索直接监管与授权监管相结合的有效途径，切实提高监管效能；进一步优化调整国资监管机构的内部组织设置和职能配置，建立和完善国资监管机构内部的监督工作协调机制；研究制订国有资产和国有企业信息公开制度，建立统一的信息公开网络平台。依法依规、及时准确公布本地国有资本整体运营和监管、国有企业公司治理以及管理架构、经营情况、财务状况、关联交易、企业负责人薪酬等信息，建设阳光国企。

三、改革国有资本授权经营体制

(七)改组组建国有资本投资、运营公司。按照试点先行、稳步推进原则，认真做好改建组建国有资本投资、运营公司试点工作，探索有效的运营模式，通过开展投融资、产业培育，有效整合企业各资源要素，推动产业集聚和转型升级，优化国有资本布局结构；通过股权运作、价值管理、改革重组、有序进退等方式，促进国有资本合理流动，打造国有资本投资运营的市场化、专业化、企业化平台。

(八)以改组组建国有资本投资、运营公司为抓手，改革国有资本授权经营体制。明确国有资产监管机构与国有资本投资、运营公司关系。政府授权国有资产监管机构依法对国有资本投

资、运营公司履行出资人职责，国有资产监管机构可以将投资计划、部分产权管理和重大事项决策等出资人权力授权国有资本投资、运营公司行使。针对不同类型企业，由国有资产监管机构明确对国有资本投资、运营公司授权的内容、范围和方式，依法落实国有资本投资、运营公司董事会职权。国有资本投资、运营公司对授权范围内的国有资本履行出资人职责，作为国有资本市场化运作的专业平台，依法自主开展国有资本投资、运营，对所出资企业行使股东职责，重点关注国有资本流动和增值状况，所出资企业执行公司战略和资本回报状况，切实承担国有资产保值增值责任。

四、提高国有资本配置和运营效率

(九)建立国有资本布局和结构调整机制。具有公共管理职能的政府有关部门制定完善经济社会发展规划、产业政策和国有资本收益管理规则。不行使公共管理职能的国有资产监管机构根据政府宏观政策和有关管理要求，建立健全国有资本进退机制，制定实施国有资本投资负面清单，围绕国有企业的功能定位和主业方向，推动国有资本更多向优势产业、骨干企业、战略性新兴产业集聚，优化全省国有经济布局和结构。

(十)推进国有资本优化重组。着眼于全省经济社会发展的需要，坚持以市场为导向、以企业为主体，有进有退、有所为有所不为，综合运用增量投资和存量调整两种方式，推动国有资本向科技创新、基础设施、能源资源、战略性新兴产业、先进制造

业、金融投资等重要行业和领域集聚，向具有比较优势的区域特色业务板块集聚，向具有核心竞争力的优势企业集聚。按照业务相近、功能相同、优势互补的原则，采取市场化和出资人推动等方式，推进国有企业优化整合和功能性重组。结合改建或组建国有资本投资、运营公司，采取资产置换或划拨、作价出资、股权调整、整体兼并、企业分立等多种方式，重组整合一批功能相同的企业和不同企业中相同或相近的业务板块。建立健全优胜劣汰市场化退出机制，加快淘汰落后产能和化解过剩产能，处置低效无效资产，出清“僵尸企业”。合理压缩企业管理层级，国有资本投资、运营公司法人层级控制在四级以内，其他监管企业法人层级控制在三级以内。

(十一)建立健全国有资本收益管理制度。建立覆盖全部国有企业、分级管理的国有资本经营预算管理制度，提高国有资本收益上缴公共财政比例，2020年提高到30%。国有资本经营预算除调入一般公共预算外，支出范围限定用于解决国有企业历史遗留问题及相关改革成本支出、对国有企业的资本金注入及国有企业政策性补贴等方面。

五、协同推进相关配套改革

(十二)推进政府职能转变。进一步健全国有资产监管制度体系，对我省现有国有资产监管规章及规范性文件和监管制度进行全面清理，认真做好相关规章的立改废释工作。完善有关规章和制度，最大限度取消政府公共管理部门涉及企业依法自主经营

的行政许可审批事项，大幅度削减政府通过国有企业行政性配置资源事项。严格区分政府公共管理职能与国有资产出资人管理职能，为国有资产管理体制改革完善提供环境条件。

（十三）落实相关配套政策。严格执行和落实国家关于国有企业重组整合涉及的资产评估增值、土地变更登记、国有资产无偿划转等方面税收优惠政策，切实明确国有企业改制重组过程中涉及的债权债务承接主体和责任，完善国有企业退出的相关政策，依法妥善处理劳动关系调整和社会保险关系接续等相关问题。

（十四）妥善解决历史遗留问题。加快剥离企业办社会职能，针对“三供一业”（供水、供电、供热和物业管理）、离退休人员社会化管理、厂办大集体改革等问题，制定统筹规范、分类施策的措施，建立政府和国有企业合理分担成本的机制。国有资本经营预算支出优先用于解决国有企业历史遗留问题。

（十五）稳步推进经营性国有资产集中统一监管。按照依法依规、分类推进、规范程序、市场运作的原则，以管资本为主，逐步将党政机关、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，具备条件的进入国有资本投资、运营公司。加强国有资产基础管理，按照统一制度规范、统一工作体系的要求，建立完善国有资产基础管理制度体系。加强对县区经营性国有资产监管的指导和监督。

本实施意见与国务院国发〔2015〕63号文件一并执行。

金融、文化等国有企业的改革，国家和省另有规定的依其规定执行。



(此件主动公开)

