

重庆市人民政府办公厅 关于转发市国资委以管资本为主 推进职能转变实施意见的通知

渝府办发〔2017〕157号

各区县（自治县）人民政府，市政府有关部门，有关单位：

《市国资委以管资本为主推进职能转变实施意见》已经市政府同意，现转发给你们，请认真贯彻执行。

重庆市人民政府办公厅

2017年10月12日

（此件公开发布）

市国资委以管资本为主 推进职能转变实施意见

市国资委

根据《中共中央国务院关于深化国有企业改革的指导意见》、《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）、《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）精神，结合重庆实际，制定本实施意见。

一、总体要求

（一）指导思想。

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和党中央治国理政新理念新思想新战略，全面落实习近平总书记视察重庆重要讲话精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实新发展理念，按照深化简政放权、放管结合、优化服务改革的要求，以管资本为主加强国有资产监管，以提高国有资本效率、增强国有企业活力为中心，



明确监管重点，精简监管事项，优化部门职能，改进监管方式，全面加强党的建设，进一步提高监管的科学性、针对性和有效性，加快实现以管企业为主向以管资本为主的转变。

（二）基本原则。

——坚持准确定位。按照政企分开、政资分开、所有权与经营权分离要求，科学界定国有资产出资人监管的边界，市国资委作为市政府直属特设机构，根据授权代表市政府依法履行出资人职责，专司国有资产监管，不行使社会公共管理职能，不干预企业依法行使自主经营权。

——坚持依法监管。按照有关法律法规规定，建立和完善出资人监管的权力和责任清单，健全监管制度体系，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。全面加强国有资产监督，充实监督力量，完善监督机制，严格责任追究，切实防止国有资产流失。

——坚持搞活企业。遵循市场经济规律和企业发展规律，突出权责一致，确保责任落实，将精简监管事项与完善企业法人治理结构相结合，依法落实企业法人财产权和经营自主权，激发企业活力、创造力和市场竞争力，打造适应市场竞争要求、以提高核心竞争力和资源配置效率为目标的现代企业。

——坚持提高效能。明确国有资产监管重点，调整优化监管

职能配置和组织设置，改进监管方式和手段，整合监管资源，优化监管流程，提高监管效率，加强监管协同，推进监管信息共享和动态监管，实现依法监管、分类监管、阳光监管。

——坚持党的领导。坚持党对国有企业政治领导、思想领导、组织领导的有机统一，发挥国有企业党组织的领导核心和政治核心作用，把方向、管大局、保落实。落实全面从严治党战略部署，健全完善党建工作责任制，落实党建工作主体责任，管好干部聚拢人才、建好班子带强队伍、抓好基层夯实基础，为国有企业改革发展提供坚强有力的政治保证、组织保证和人才支撑。

二、调整优化监管职能

按照职权法定、规范行权的要求，调整、精简、优化监管职能，将强化出资人监管与落实管党治党责任相结合、落实保值增值责任与搞活企业相结合，做好整合监管职能与优化机构设置的衔接，强化 3 项管资本职能，精简 41 项监管事项，整合优化 5 个方面相关职能。加大简政放权力度，更好维护企业市场主体地位，推动完善现代企业制度，健全各司其职、各负其责、协调运转、有效制衡的国有企业法人治理结构。坚持权力和责任相统一、相匹配，层层建立权力和责任清单，确保企业接住管好精简的监管事项，体现国资监管要求，落实保值增值责任。按照全面从严治党战略部署，严格落实管党治党责任，全面加强市属国有企业

党的建设，保证党和国家方针政策、重大部署在市属国有企业贯彻执行。

（一）强化管资本职能，落实保值增值责任。

1. 完善规划投资监管。服从国家战略和市委、市政府重大决策，落实国家产业政策和全市重点产业发展规划，调整优化国有资本布局结构，加大对市属国有企业投资的规划引导力度，加强对发展战略和规划的审核，制定并落实市属国有企业国有资本布局结构整体规划。商业一类企业，鼓励引入其他资本实现投资主体多元化，突出主业，加快发展有竞争优势的产业，提高市场竞争力；商业二类企业，保持国有资本控股地位，在服务国家战略、保障经济运行、承担市政府专项任务等方面发挥重要作用；公益类企业，可采取国有独资形式，也可以推行投资主体多元化，积极引入市场机制，不断提高公共服务效率和能力。改进投资监管方式，通过制定市属国有企业投资负面清单、强化主业及新业务管理等方式，管好企业投资方向，根据投资负面清单、债务风险情况等探索对部分企业和投资项目实施特别监管制度。落实企业投资主体责任，完善投资监管制度，探索投资项目第三方评估，建立重大投资项目后评价机制，建立完善投资监管联动机制，实现对企业投资活动过程监管全覆盖，防止重大违规投资，依法依规追究违规责任。强化境外投资监管体系建设，加大审核把关力

度，严控投资风险。

2. 突出国有资本运营。围绕服务重庆经济社会发展战略目标和优化国有资本布局结构，推动国有资本优化配置，提升国有资本运营效率和回报水平。采取分类定位、授权经营方式，牵头改组组建市属国有资本投资公司、运营公司，实施资本运作，引领社会资本投向，吸引非国有资本共同发起设立股权投资基金，组合引入保险资金、社保基金、私募基金等各类资本，投资全市战略性新兴产业及其他重大产业项目，推动产业集聚和转型升级，优化全市国有资本布局结构，促进国有资本合理流动，实现国有资本保值增值。建立健全国有资本运作机制，组织、指导和监督国有资本运作平台开展资本运营，鼓励国有企业追求长远收益，推动国有资本向关系国家安全、国民经济命脉和国计民生的重要行业 and 关键领域、重点基础设施集中，向前瞻性战略性新兴产业集中，向具有核心竞争力的优势企业集中。

3. 强化激励约束。实现业绩考核与薪酬分配协同联动，进一步发挥考核分配对企业发展的导向作用，实现“业绩升、薪酬升，业绩降、薪酬降”。改进考核体系和办法，突出质量效益与推动转型升级相结合，强化目标管理、对标考核、分类考核、“一企一策”，对不同功能定位、不同行业领域、不同发展阶段的企业实行差异化考核。商业一类企业，重点考核经营业绩、国有资

产保值增值和市场竞争能力；商业二类企业，合理确定经营业绩和国有资产保值增值指标的考核权重，加强对国民经济运行、发展前瞻性和战略性新兴产业以及完成特殊任务情况的考核；公益类企业，重点考核成本控制、产品质量、服务水平、运营效率和保障能力，考核中引入社会评价机制。严格贯彻落实国有企业负责人薪酬制度改革相关政策，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市场化、差异化薪酬分配办法，切实做到收入能增能减、奖惩分明，充分调动企业家积极性。按照“职工工资总额增长不高于企业经济效益增长，职工人均工资增长不高于企业劳动生产率增长”的原则，建立健全与企业功能分类相匹配，与劳动力市场基本适应，与企业经济效益、劳动生产率挂钩的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。

4. 坚持出资人管理和监督的有机统一。健全规范国有资本运作、防止国有资产流失的监管制度，加强制度执行情况的监督检查。增加监督专门力量，负责监督成果利用，分类处置和督办发现的问题，对共性问题组织开展专项核查，组织开展国有资产重大损失调查，形成发现、调查、处理问题的监督工作闭环。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。



5. 强化出资人审计监督。充分加强国有资产审计办公室审计职责，建立健全与市审计局等部门联动协同的工作机制，加强对所监管企业和国有资本审计监督。对企业领导人员履行经济责任情况开展任期审计，对国有企业重大投资项目、贯彻执行国家和市委、市政府重大决策部署情况适时开展跟踪审计，对国有企业重大财务异常、重大资产损失及风险隐患、境外资产开展专项审计，做到应审尽审、凡审必严。

6. 强化监事会监督。突出监事会设置的独立性、配备的专业性、意见的权威性和考核的导向性，进一步改进完善监事会体制机制，充分发挥监事会作为出资人监督专门力量的作用。改进监事会监督方式，强化当期和事中监督，突出监督重点，落实监事会纠正违规决策、罢免或者调整领导人员的建议权，进一步发挥监事会对企业财务、重大决策、重要经营活动、董事和高管人员履职行为的监督作用。实行监事会主席和专职监事任期交流制。建立监事会可追溯、可量化、可考核、可问责的履职记录制度，提升监督效能。

7. 严格责任追究。按照《国务院办公厅关于建立国有企业违规经营投资责任追究制度的意见》（国办发〔2016〕63号）等有关规定，建立健全违法违规经营投资责任追究制度体系，完善责任倒查和追究机制，构建权责清晰、约束有效的经营投资责

任体系。加大对违法违规经营投资责任的追究力度，综合运用组织处理、经济处罚、禁入限制、党纪政纪处分和追究刑事责任等手段，依法依规查办违法违规经营投资导致国有资产重大损失的案件，依法依规追究相关责任人员的责任。按照“三个区分开来”的要求，建立改革容错纠错机制，激励企业领导人员干事创业。

（三）精简监管事项，增强企业活力。

8. 取消一批监管事项。严格按照出资关系界定监管范围。减少对企业内部改制重组的直接管理，不再直接规范上市公司国有股东行为，推动市属国有企业严格遵守证券监管规定。减少薪酬管理事项，取消市属国有企业子企业分红权激励方案以及市属国有重点企业、重点骨干子企业和集团本部的年金方案等事项审核审批，重点加强事后备案和规范指导。减少财务管理事项，取消与借款费用、股份支付、应付债券等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。取消市属国有重点企业职工监事选举结果等事项审批，由企业依法自主决策。

9. 下放一批监管事项。将延伸到市属国有企业子企业的管理事项，原则上归位于市属国有企业。将市属国有企业所持有非上市股份有限公司的国有股权管理方案和股权变动事项，企业集团内部国有股东所持有上市公司股份流转、国有股东与上市公司

非重大资产重组、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等事项，以及市属国有企业子企业股权激励方案的审批权限，下放给市属国有企业。市属国有企业要进一步明确各治理主体行权履职边界，层层落实责任，确保国有资产保值增值。

10. 授权一批监管事项。结合落实董事会职权等工作，将出资人的部分权利授权企业董事会行使，并健全完善制度规范，切实加强备案管理和事后监督。依法将市属国有企业年度投资计划制定权（特别监管企业除外）授予企业董事会，进一步落实企业董事会对经理层成员业绩考核、薪酬管理等职权，将经理层成员选聘授权试点企业董事会，将市属国有企业子企业以非公开协议方式增资及相应的资产评估、决定国有股东所持上市公司股份质押等事项授权市属国有资本投资公司、运营公司董事会，充分发挥董事会的决策作用。董事会要进一步健全和规范决策制度，明确授权事项在企业内部的决策、执行、监督机制，落实相应责任，严格责任追究。

11. 移交一批社会公共管理事项。落实政资分开原则，立足国有资产出资人代表职责定位，全面梳理配合承担的社会公共管理职能，结合工作实际，提出分类处理建议，交由有关部门和单位行使。



（四）整合优化相关职能，提高监管效能。

12. 整合董事、监事管理职能。强化法人治理，对承担的向所出资企业委派董事、监事，指导企业董事会、监事会日常工作等职能进行统筹整合，依据法律法规和公司章程规定行使股东权利、履行股东义务，拓宽委派董事、监事来源渠道，建立专职外部董事、专职外部监事队伍，加强对委派董事、监事的管理和履职评价，对董事决策失误和监事监督不力进行问责追责，充分发挥委派董事的决策作用和委派监事的监督作用，切实维护出资人资本权益。

13. 优化国有企业改革职能。优化承担的企业重组整合、结构优化、压缩管理层级、国有企业剥离办社会职能和解决历史遗留问题等职能，实现国有企业改革与产权管理职能的分离，形成协同制衡机制，集中力量加大对改革改制指导力度，加快完善现代企业制度。

14. 优化国有资本考核分配职能。优化承担的企业负责人薪酬管理、经营业绩分类考核、履职待遇、业务支出和职工福利保障等职能，建立以财务数据为基础、资本回报为核心、市场化分配为方向的考核分配机制，实现“一企一策”考核，强化考核分配的导向作用。

15. 整合推动科技创新职能。明确市属国有企业科技创新方

向和重点任务，整合新兴产业培育、知识产权保护、企业品牌建设等职能，推动企业完善技术创新体系，组建产业协同发展平台，协调落实重大科技政策和项目，更好发挥市属国有企业在大众创业、万众创新中的引领带动作用。

16. 整合综合管理职能。对承担的指导监督区县（自治县，以下简称区县）国有资产监管工作、加强对外协调联系、开展国际经济交流与合作、办理来信来访、加强国有企业离退休人员综合管理等职能进行整合优化，强化综合管理，更好服务于国企国资改革发展。

（五）全面加强党的建设，强化管党治党责任。

17. 严格落实党建工作责任制。强化市属国有企业党委从严治党、思想建党、制度治党，履行管党治党责任，落实“四同步”“四对接”要求。加强企业基层党组织和党员队伍建设，保证党组织工作机构健全、党务工作者队伍稳定、党组织和党员作用得到有效发挥。注重加强混合所有制企业党的建设。严格执行国有企业思想政治工作相关制度要求，以社会主义核心价值观为引领，不断加强和改进市属国有企业思想政治工作。把党委履行主体责任、书记履行第一责任人责任、领导班子其他成员履行“一岗双责”情况纳入企业领导班子及成员综合考核，与领导人员的薪酬、任用等挂钩。

18. 加强党的领导与完善公司治理相统一。明确和落实党组织在国有企业法人治理结构中的法定地位，把党建工作要求写入公司章程，按照落实全面从严治党的要求，明确党组织决策和参与决策的事项，落实党组织先议、会前沟通、会上表达、会后报告“四步工作法”，完善党组织与公司其他治理主体相互协调和衔接的议事规则，使党组织发挥作用组织化、制度化、具体化。

19. 坚持党管干部原则与市场化机制相结合。保证党对干部人事工作的领导权和对重要干部的管理权，严格执行国有企业领导人员对党忠诚、勇于创新、治企有方、兴企有为、清正廉洁的选任标准。在董事会选聘经理层成员工作中，党组织要在确定标准、规范程序、参与考察、推荐人选等方面把好关，按照市场规律对经理层进行管理，建立科学合理的考核评价体系，为国有企业领导人员树立正向激励的鲜明导向。

20. 深入推进党风廉政建设和反腐败斗争。持续保持反腐败斗争的高压态势。加大重点领域、薄弱环节的整治力度。综合运用组织处理、纪律处分等方式，加大对市属国有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。严肃党内政治生活，强化党内监督，有效运用监督执纪“四种形态”，着力营造风清气正的政治生态。持之以恒抓好作风建设，推动中央八项规定精神落地生根。



三、改进监管方式手段

按照事前制度规范、事中跟踪监控、事后监督问责的要求，积极适应监管职能转变和增强企业活力、强化监督管理的需要，创新监管方式和手段，更多采用市场化、法治化、信息化监管方式，提高监管的针对性、实效性。

（一）强化依法监管。

严格依据《中华人民共和国公司法》《中华人民共和国企业国有资产法》《企业国有资产监督管理暂行条例》等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制度体系，建立出资人监管的权力和责任清单，实行动态调整，清单以外的事项由企业依法自主决策。加强公司章程管理，规范董事会运作，严格选派、管理股东代表和董事、监事，注重通过国有企业法人治理结构依法履行出资人职责。

（二）实施分类监管。

针对商业一类、商业二类和公益类国有企业不同战略定位和发展目标，研究制定差异化的监管目标、监管重点和监管措施，因企施策推动企业改革发展，促进经济效益和社会效益有机统一。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。

（三）推进阳光监管。

依法推进国有资产监管信息公开，主动接受社会监督。健全信息公开制度，完善信息公开平台建设，依法向社会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。指导市属国有企业加大信息公开力度，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）优化监管流程。

按照程序简化、管理精细、时限明确的原则，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。推进监管信息化建设，整合信息资源，统一工作平台，畅通共享渠道，健全市属国有企业产权、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、切实抓好组织实施

市国资委要按照本实施意见全面梳理并优化调整具体监管职能，相应调整内设机构，明确取消、下放、授权的监管事项，加快制定出资人监管的权力和责任清单，按程序报批后向社会公开。坚持试点先行，结合企业实际，深入推进简政放权、放管结合、优化服务改革，分类放权、分步实施，确保放得下、接得住、管得好。积极适应职能转变要求，及时清理完善涉及的国有资产



监管制度和政策文件。

各区县可参照本实施意见，结合实际情况，制定本区县国有资产监管机构职能转变工作方案。

附件：精简的国资监管事项（共 41 项）

附件

精简的国资监管事项

(共 41 项)

一、取消事项 (21 项)

序号	事 项 内 容
1	直接规范上市公司国有股东行为。
2	审批市属国有企业子企业分红权激励方案。
3	审核市属国有重点企业、重点骨干子企业和集团本部的年金方案。
4	对市属国有重点企业账销案存的事前备案。
5	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。
6	指导市属国有重点企业内部资源整合与合作。
7	指导市属国有重点企业参加全国企业管理现代化创新成果评审和推广。
8	指导区县国有企业重组改制上市管理。
9	指导市属国有重点企业所属科研院所等事业单位改制。

 重庆市人民政府办公厅行政规范性文件

序号	事 项 内 容
10	审批市属国有重点企业职工监事选举结果。
11	指导和监督市属国有重点企业开展全员业绩考核工作。
12	指导市属国有重点企业档案工作。
13	审批市属国有企业及其子企业的重大资产转让事项。
14	对市属国有重点企业年度财务决算报表合并范围的备案。
15	对市属国有重点企业及其所属企业采用公允价值核算资产、按企业财务准则调整以前年度所有者权益或经营成果、单户法人企业在一个会计年度内累计 100 万元以上资产减值准备财务核销的备案。
16	对市级及以上政府监管部门对出资企业及所属企业检查涉及财务事项报告的备案。
17	对市属国有重点企业首次开展高风险业务管理事项的事前备案。
18	市属国有重点企业中具备储备职能的市级投资集团对储备土地进行处置的事前备案。
19	审批市属国有重点企业及其重要子企业改制立项、方案（法律、行政法规等另有规定除外）。

序号	事 项 内 容
20	审批市属国有重点企业办公用房投资。
21	审批市属国有重点企业职工工资总额。

二、下放事项（12项）

序号	事 项 内 容
1	审批市属国有企业所持有非上市股份有限公司的国有股权管理方案和股权变动事项（主业涉及国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域、主要承担重大专项任务的子企业除外）。
2	审批市属国有企业子企业股权激励方案。
3	审批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事项。
4	审批本企业集团内部的国有股东所持有上市公司股份的无偿划转、非公开协议转让事项。
5	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、国有股东发行可交换公司债券及所控股上市公司发行证券事项。
6	审批国有参股股东所持有上市公司国有股权公开征集转让、发行可交换公司债券事项。

序号	事 项 内 容
7	审批未导致上市公司控股权转移的国有股东通过证券交易系统增持、协议受让、认购上市公司发行股票等事项。
8	审批未触及证监会规定的重大资产重组标准的国有股东与所控股上市公司进行资产重组事项。
9	市属国有重点企业境外所属企业年度财务决算报告备案。
10	决定市属国有企业内部企业之间的产权无偿划转、产权转让、置换及涉及的资产评估事项。
11	在法律法规和国资监管制度规定的权限内，决定通过产权交易市场转让国有产权、对子企业增资事项。
12	市属国有重点企业职工监事资格审查。

三、授权事项（8项）

序号	事 项 内 容
1	制定市属国有企业年度投资计划（特别监管企业除外）。
2	经理层成员选聘。
3	经理层成员业绩考核。
4	经理层成员薪酬管理。
5	市属国有企业子企业以非公开协议方式增资及相应的资

序号	事 项 内 容
	产评估。
6	国有参股企业与非国有控股上市公司重组。
7	大额预算外捐赠、重大担保管理和债务风险管控。
8	决定国有股东所持上市公司股份质押事项。

说明：1．本表适用于市国资委监管范围内的市属国有企业。

2．下放事项即下放给市属国有企业的事项。

3．授权事项将根据企业实际情况实施。其中，第2项授予试点企业董事会、第5—8项授予市属国有资本投资公司、运营公司董事会，其余事项授予市属国有企业董事会。