

重庆市人民政府办公厅

关于深化区县国企国资改革的指导意见

渝府办发〔2019〕112号

各区县（自治县）人民政府，市政府各部门，有关单位：

为深入贯彻《中共重庆市委重庆市人民政府关于印发〈贯彻党的十九大精神深化全市国企国资改革方案（2018—2022年）〉的通知》精神，深化区县（自治县，以下简称区县）国有企业改革，提高国有资产监管效能，优化国有资本配置，增强企业活力，经市政府同意，提出如下指导意见。

一、推动区县国有资本布局优化配置

（一）推动国有资本“三个聚焦”。按照高质量发展需要，加大区县国有资本布局优化配置力度，加快向区县公共服务领域聚焦、向区县重点基础设施领域聚焦、向区县规划发展的战略性新兴产业领域聚焦，促使国有资本从不具有竞争优势的一般市场竞争性领域有序退出。

（二）推进区县国有企业市场化专业化重组。各区县要加快推动所属同质或关联企业横向联合、纵向整合，进行专业化重组，整合资源，提高效率。

（三）持续深化区县国企供给侧结构性改革。加快“处僵治困”力度，清理处置低效无效资产。对不具有竞争优势的一般市场竞争性领域的企业，采取改制转制、兼并重组、资产转让、股权转让等市场化方式改革重组；对长期未实际经营的空壳公司，以及资不抵债、扭亏无望、生产经营难以为继的严重亏损企业，依法关闭，市场化、法治化退出。压缩企业管理层级，合理限定法人层级，区县国有企业实际管理层级原则上控制在2级以内，最多不超过3级。防范化解国企债务风险，强化负债规模和资产负债率双重管控。

（四）着力培育经济新增长点、形成新动能。着眼构建现代化经济体系，围绕各区县产业发展重点方向，以大数据、智能化、绿色化为引领，在科学论证、严控风险的前提下，区县国有企业可采取阶段性持股等方式，引导社会资本投资，发展一批新产业、新技术、新业态，待项目成熟后择机市场化退出。

二、深化区县投融资平台公司改革

（五）分类处置区县投融资平台公司债务。厘清区县政府与企业的责任，全面清理投融资平台公司债务类型、成本、期限结构，制定并落实全口径债务化解方案，分类妥善处置。对公益性项目债务，要明确区县政府与投融资平台公司的权利、义务关系，按照合同约定约定偿还。对经营性项目债务，以市场化、法治化方式筹集资金偿还。

（六）严格规范区县投融资平台公司融资行为。加强投融资平台债务监管，合理控制负债水平，不得新增政府隐性债务。不得通过投融资平台公司将公益性项目包装成经营性项目，政府性投资建设计划要与财政预算安排相衔接，无明确资金来源的项目不得下达政府性投资建设计划。区县政府及其所属部门和单位不得为投融资平台公司融资提供任何形式的担保和承诺，不得安排任何单位为投融资平台公司“借壳”融资，不得利用公益性资产和储备土地融资，不得将预期土地出让收入作为投融资平台公司偿债资金来源。投融资平台公司不得利用没有收益的公益性资产、不具有合法合规产权的经营性资产进行抵

押质押贷款或发行信托、债券和资产证券化产品等各类金融产品，不得重复利用各类资产担保融资，不得与政府信用挂钩。

（七）有序推进公益性资产清理剥离。各区县政府要规范注资行为，严禁将公益性资产注入区县融资平台公司。对已注入平台公司的公益性资产，按照“产权清晰合法、价值计量可靠”的原则，妥善处理资产与债务关系。对区县政府及其所属部门和单位注入的公益性资产，依照规定直接划转收回；对存量区县政府债务形成的公益性资产，在发行政府债券置换存量政府债务后收回；对投融资平台公司其他公益性资产，通过注入有经营性收入资产置换等方式逐步收回。

（八）推进区县投融资平台公司转型发展。推动区县投融资平台公司重组整合，每个区县确定的公益性项目建设单位最多不超过3家。清理空壳类平台公司，对只承担公益性项目融资任务且主要依靠财政性资金偿还债务的融资平台公司，按照法定程序予以撤销。实体类平台公司剥离政府融资职能后，通过兼并重组、整合归并同类业务等方式，转型为基础设施、公用事业、城市运营等领域市场化运作的国有企业，积极主动参与全市及各区县城市提升行动计划。

（九）加强区县投融资平台公司管理。规范平台公司进入管理，合理控制用人总量，解决人员臃肿、人浮于事等问题，提高企业运营效率。强化债务管控，防止盲目投资及政府隐性债务增长。建立完善平台公司融资信息管理系统，动态监测平台公司债务融资情况，及时发现、纠正平台公司违规举债行为。

三、积极稳妥发展混合所有制经济

（十）加快混合所有制改革和股权多元化步伐。完全市场化竞争类国有企业要全面推进混合所有制改革。鼓励国有资本、集体资本、非公有资本等以股权转让、增资扩股、合资合作、技术引进、改制上市等方式，参与区县国企混合所有制改革，提高混合所有制经济的质量和效益。区县政府原则上不再独资新办完全市场化竞争类国有企业。

（十一）分类推进企业市场化改革。国有工商类企业要建立完善市场化经营管理机制，按照市场化要求开展商业化运作，实现优胜劣汰、有序进退。国有村镇银行、小贷公司、担保公司等金融及类金融企业要严格管控金融风险及经营风险，择机逐步退出。投融资平台公司要加快推进市场化转型，防范化解债务风险，提高公共产品和公共服务供给能力和效率。

（十二）积极培育发展上市公司。培育发展一批企业改制上市，实现资产证券化。已上市公司要加强市值管理，在资本市场融资推动企业高质量发展，提高资产证券化率。推动一批企业在新三板、科创板挂牌上市。

四、加强现代国有企业制度建设

（十三）落实企业独立市场主体地位。深入推进政企分开、政资分开、所有权与经营权分离，依法落实企业法人财产权和经营自主权，坚决防止以行政决策代替企业决策、行政指定企业经营性投资项目、干预企业自主经营权等行为，推动国有企业真正成为自主经营、自负盈亏、自担风险、自我约束、自我发展的独立市场主体。

（十四）规范企业法人治理结构。推动区县国有企业完成公司制股份制改革。充分发挥党组织领导作用，把方向、管大局、保落实，全面推行事前论证、会前沟通、会上表达、会后报告“四步工作法”，把加强党的领导落实到企业决策、执行、监督全过程。做实和规范董事会建设，落实和维护董事会依法行使重大决策、选人用人、薪酬分配等职权。保障经理层经营自主权，落实总经理在治理结构中的职责，充分发挥生产经营管理作用。监事会要发挥好监督作用。

（十五）深化企业三项制度改革。全面推行公开招聘制度，建立健全合同化管理用工制度，实现员工能进能出。按照“与劳动力市场基本适应、与国有企业经济效益和劳动生产率挂钩”的原则建立工资总额增减机制，根据不同岗位类别适当拉开收入分配差距，切实解决平均主义、“大锅饭”等问题，实现职工收入能增能减。推进市场化选人用人机制改革，真正实现能者上、庸者下、劣者汰。

（十六）建立国有企业领导人员分类分层管理制度。坚持党管干部原则与董事会依法产生、董事会依法选择经营管理者、经营管理者依法行使用人权相结合。上级党组织和国有资产监管机构按照管理权限加强对国有企业领导人员的管理。根据不同企业类别和层级，实行选任制、委任制、聘任制等不同选人用人方式，明确责任、权利、义务，严格任期管理和目标考核。

五、加强区县国有资产监督管理

（十七）以管资本为主推进区县国有资产监管机构职能转变。区县国有资产监管机构依法履行出资人职责，建立监管权力清单和责任清单，科学界定国有资产出资人监管权责边界。该管的要科学管理、决不缺位，以管资本为主，重点关注国有资本布局、国有资本运营、国有资本回报、国有资本安全。不该管的要依法放权、决不越位，切实维护企业作为市场主体依法享有的各项权利，将依法应由企业自主经营决策的事项归位于企业。加强企业重大决策合法性审查。

（十八）规范国有资产交易监督管理。企业国有资产交易应遵循等价有偿和公开公平公正的原则，依法保护国有和其他各方的合法权益。严格履行财务审计、资产评估、进场交易等国有资产管理规定，防止国有资产流失，促进国有资产保值增值。企业产权转让、增资以及重大资产转让应在合法合规的产权交易平台公开进行，严禁违规场外交易。区县国有资产监管机构要加强对所监管企业国有资产交易的监督管理，制定完善本级国有资产交易管理制度。

（十九）提高监管的有效性。区县国有资产监管机构要规范高效开展业务监督，聚焦企业关键业务、改革重点领域、运营重点环节，强化对投资、产权、财务、考核分配、选人用人等重点事项的监督。加强国有企业内部监督、出资人监督、审计监督、纪检监察监督、巡察监督、社会监督等监督资源的融合，促进国有资产保值增值。规范国有企业建设工程招投标、大宗物资采购。建立区县国有企业重大事项信息公开和对外披露制度，积极接受社会公众监督。规范区县国有参股企业投资管理。

（二十）加大对违规投资经营的追责问责力度。对区县国有企业经营管理人员违反法律法规和企业内部管理规定，未履行或未正确履行职责造成国有资产损失以及其他严重后果的，严格界定违规经营投资责任，严肃追责问责，实行重大决策终身责任追究制度。

（二十一）运用大数据智能化监管。打造自上而下、实时在线的企业产权、财务监管、投资管理等国资监管信息平台，推动信息化与监管工作有机融合。

（二十二）推动区县经营性国有资产集中统一监管。对区县党政机关和事业单位所属企业开展全面调查摸底，采取关闭注销、国有资本转让退出、整合移交等方式，推进企业与主管部门脱钩。将区县党政机关和事业单位所属企业经营性国有资产纳入区县国有资产监管机构集中统一监管，区县党政机关和事业单位原则上不再新设国有企业。

六、强化组织领导

（二十三）加强党对国企的全面领导。认真落实习近平总书记关于国企国资改革发展和党的建设的重要论述，切实加强党对国有企业的全面领导。推进党建工作与企业改革发展相融合，落实党组织依照规定讨论和决定企业重大事项，明确党组织研究讨论是董事

会、经理层重大决策的前置程序。按照新时期好干部标准和国企领导人员“二十字”要求，持续打造忠诚干净担当的高素质专业化国企领导人员队伍。推动国有企业基层党组织围绕企业生产经营开展工作。持续加强国企作风建设和反腐败工作，一体推进不敢腐、不能腐、不想腐。

（二十四）强化组织领导。各区县政府要加强对本区县国企国资改革任务的总体设计、决策把关和统筹协调，加强摸底调查、分类推进改革。区县国有资产监管机构要牵头负责所监管企业的改革推进、监督管理，提高国资监管队伍专业化水平。市国资委要健全指导监督工作机制，加强对区县国有资产监管机构工作的指导、培训、协调和服务，构建国资监管大格局，形成国资监管“一盘棋”。市级有关部门要积极支持区县全面深化国企国资改革，完善配套政策。市属国有企业要加强与区县国有企业的发展合作。

（二十五）营造深化区县国企国资改革的良好氛围。坚持“三个区分开来”，营造鼓励改革创新、宽容失败的干事创业氛围。有效运用传统媒体和新媒体，加强宣传引导，为全面深化国企国资改革创造良好的舆论环境。

重庆市人民政府办公厅

2019年11月6日

（此件公开发布）