



淮南市人民政府办公室关于印发市国资委 以管资本为主推进职能转变方案的通知

淮府办〔2018〕39号

各县、区人民政府，市政府各部门、各直属机构：

《市国资委以管资本为主推进职能转变方案》已经市政府同意，现印发给你们，请认真抓好落实。

淮南市人民政府办公室

2018年7月3日



市国资委以管资本为主推进职能转变方案

为加快调整优化监管职能和方式，推进国有资产监管机构职能转变，进一步提高国有资本运营和配置效率，按照《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）、《安徽省人民政府办公厅关于印发省国资委以管资本为主推进职能转变方案的通知》（皖政办〔2017〕94号）文件要求，制定本方案。

一、总体要求

（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精神，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、优化服务的改革要求，以“有利于国有资本保值增值、有利于提高国有经济竞争力、有利于放大国有资本功能”为目标，完善国有资产管理体制，突出以管资本为主加强国有资产监管，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，推动我市国有企业做强做优做大，为加快我市工业经济的发展作出更大贡献。



（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的要求，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。根据有关法律法规规定和深入推进“放管服”改革要求，进一步完善出资人监管的权力清单和责任清单，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。

坚持激发活力。充分遵循市场经济规律和企业发展规律，突出权责一致，将精简监管事项与完善企业法人治理结构结合起来，依法放权于企业，进一步激发企业市场主体活力、创造力和市场竞争力，着力打造适应市场竞争要求的现代企业。

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。健全完善党建工作责任制，落实党建工作主体责任，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、优化调整监管职能

按照职权法定、规范行权的要求，调整、精简、优化监管职能，提高国有资本运行效率，增强国有企业活力，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工作，强化 4 项管资本职能，调整 31 项监管事项，整合 5 方面相关职能。加大简政放权力度，推动国有企业完善现代企业制度，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，层层建立权力清单和责任清单，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，全面加强国有企业党的建设，保证党和国家方针政策、重大部署在我市国有企业贯彻执行。

（一）强化管资本职能，落实保值增值责任。

理顺出资人监管职责。科学界定国有资产出资人监管边界，做到该管的科学管理、不缺位，不该管的依法放权、不越位。以



产权关系为纽带，通过公司治理履行出资人职责，加强公司章程管理，规范董事会运作，严格选派和管理国有股东代表和董事、监事，更好地传导出资人意志。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。发挥国有资产监管机构专业化监管优势，推进经营性国有资产集中统一监管，逐步实现国有资产出资人监管全覆盖。围绕以管资本为主加强国有资产监管的重点任务、关键环节，探索有效监管的途径和方式，形成可复制、可推广的经验和模式。

完善规划投资监管。贯彻落实市委、市政府重大决策部署，按照我市重点产业发展总体要求，调整优化国有资本布局，加大对监管企业投资的规划引导力度，加强对企业发展战略和规划的审核，制定并落实监管企业国有资本布局结构整体规划。改进投资监管方式，通过制定监管企业投资负面清单、强化主业管理、核定非主业投资比例等，管好投资方向，并根据投资负面清单探索对部分企业和投资项目实施特别监管制度。按照“谁投资谁负责，谁经营谁负责”的要求，落实企业投资主体责任，完善投资监管制度，探索开展投资项目第三方评估，防止重大违规投资，依法依规追究违规责任。

突出国有资本运营。围绕服务市委、市政府确定的战略目标和优化我市国有资本布局结构，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。开展国有资本投资、运营公司建设，实施资本运作。建立健全国有资本运作机制，有效发挥国有资本投资、运营公司在资本运作方面的平台作用，通过股权运作、价值管理、产业培育、资本整合，促进国有资本合理流动，推动国有资本从不具竞争优势的传统产业和价值链低端有序退出，向重要基础设施建设、公共服务以及现代服务业、战略性新兴产业等领域集中。

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”。改进和完善考核体系及办法，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，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。严格贯彻落实我市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差异化薪酬分配办法。

（二）加强国有资产监督，有效防止国有资产流失。

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，加强对制度执行情况的监督检查。增加监督专门力量，分类处置和督办发现的问题，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、领导人员管理等方面的运用。

强化外派监事会监督。进一步加强和改进监事会监督，完善监督工作体制机制，明确外派监事会由政府派出、作为出资人监督专门力量的职责定位。紧紧围绕企业关键业务、改革重点领域、国有资本运营重要环节，以及董事会和经理层依法依规履职情况等方面，着力强化当期和事中监督，进一步提升监督的有效性。改进监事会监督方式，落实外派监事会纠正违规决策、罢免或者调整领导人员的建议权，建立外派监事会可追溯、可量化、可考核、可问责的履职记录制度。完善监事会报告制度，建立健全监督成果的核查、移交和整改机制，强化监督成果运用，充分发挥监事会在防止国有资产流失中的重要监督作用。明确股权多元化企业监事会的设置及工作方法，落实外派监事和企业内部监事的监督职责，形成协调配合、优势互补的工作机制。

严格落实责任追究。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、扣减薪酬、禁入限制、党纪政纪处分和移送司法机关等手段，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。



（三）精简监管事项，增强企业活力。

取消一批监管事项。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，推动监管企业严格遵守证券监管规定。减少薪酬管理事项，取消对监管企业年金方案审批、监管企业子企业分红权激励方案审批，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，重点管控好企业整体财务状况。取消监管企业职工监事选举结果审批，交由企业依法自主决策。

下放一批监管事项。将延伸到监管企业子企业和县区国有企业的管理事项，原则上归位于监管企业集团和县区国资监管机构。将监管企业所持有部分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，以及监管企业子企业股权激励方案的审批权限，下放给企业集团。国有企业要进一步明确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。

授权一批监管事项。结合我市监管企业实际情况，对下一步实行规范董事会建设试点企业，将出资人的部分权利授权试点企



业董事会行使。依法将监管企业五年发展战略规划制定，重大财务事项管理的职权授予试点企业董事会，进一步落实试点企业董事会对经理层成员选聘、业绩考核、薪酬管理以及企业职工工资总额管控、重大财务事项管理的职权，充分发挥董事会的决策作用。国资监管机构要健全完善制度规范，切实加强对授权监管事项的备案管理和事后监督。各企业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。

（四）整合监管职责，提高工作效能。

整合国有企业改革职能。强化国有企业改革和国有企业产权管理的衔接配合，对承担的企业重组整合、产权配置、结构优化、改制上市以及解决历史遗留问题等职能进行统筹整合，集中力量加大对改革改制、管理创新的指导与服务，以市场机制推动资源优化配置。

整合经济运行监测职能。健全工作流程，归口企业财务基础管理及预决算职能，提高财务和会计信息质量，对监管企业财务状况实施监督。加强财务动态监测，综合分析企业经营与财务状况，全面掌握监管企业运行情况，为市委、市政府决策和国有资产监管工作提供基础支撑。

整合考核分配职能。实现业绩考核与薪酬分配协同联动，组



织实施对监管企业的年度考核和任期考核，将监管企业负责人业绩考核与薪酬分配紧密挂钩。依据考核结果，调控监管企业工资分配总体水平，提出监管企业负责人薪酬方案。规范监管企业负责人履职待遇、业务支出和职工福利保障。

整合监督职能。整合对监管企业巡视、巡察、审计、监事会监督等各种监督力量，加强监督成果的落实和利用，分类处置、督办和核查监督检查中发现的问题。指导监管企业建立健全全面风险管理体系，增强企业风险管理能力。

整合推动科技创新职能。明确监管企业科技创新方向和重点任务，加强新兴产业培育、知识产权保护、企业品牌建设等工作，推动企业完善技术创新体系，搭建资本与技术合作平台，协调落实重大科技政策和项目，以监管企业科技创新推进省五大发展行动计划实施。

（五）全面加强党的建设，强化管党治党责任。

建立健全党建工作责任制。按照管人和管党建相统一原则，建立统一归口、责任明晰、有机衔接的国有企业党建工作领导体制。强化监管企业党建工作考核，落实“四同步”“四对接”要求，使党建工作考评由“软指标”变成“硬约束”。加强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



企业党建工作。

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，把党建工作总体要求写入公司章程，推动党建工作与企业生产经营深度融合。落实党组织研究讨论是董事会、经理层决策重大问题前置程序的要求，健全党组织参与重大问题决策的规则和程序，使党组织发挥作用组织化、制度化、具体化。处理好党组织和其他治理主体的关系，明确权责边界，做到无缝对接，形成各司其职、各负其责、协调运转、有效制衡的国有企业法人治理结构。

坚持党管干部原则与市场化机制相结合。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，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，保证党对干部人事工作的领导权和对重要干部的管理权。把党管干部原则与发挥市场机制作用结合起来，选择部分规范董事会建设企业开展职业经理人制度试点，合理增加市场化选聘比例，扩大选人用人视野。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。

加大纪检监察工作力度。深入推进党风廉政建设和反腐败斗争。认真落实《中国共产党问责条例》等规定，加大对监管企业



党委和党员领导干部履行管党治党责任不力的问责力度。按照管理权限，对监管企业开展巡察监督，加强对内部巡察的领导和指导，推动发现问题的整改。

三、改进监管方式和手段

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。严格依据公司法、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。健全国有资产监管法规制度体系，清理有关规章和规范性文件，进一步完善出资人监管的权力清单和责任清单，清单以外的事项由企业依法自主决策。注重通过国有企业法人治理结构依法履行出资人职责，加强规范董事会建设，进一步增强董事会在公司治理中的作用。

（二）实施分类监管。针对商业类和公益类国有企业的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，加强信息公开平台建设，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。指导监管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，畅通共享渠道，健全监管企业产权、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、组织实施

市国资委要依据职能转变实施方案全面梳理并优化调整具体监管职能，明确取消、下放、授权监管事项，完善出资人监管的权力清单和责任清单，按程序报批后向社会公开。要坚持试点先行，结合企业实际，继续推进简政放权、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。要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法规制度文件。

各县区可根据本方案要求，结合实际，制定相关工作方案。

附件：取消、下放及授权的国资监管事项（共 31 项）

附件

取消、下放及授权的国资监管事项（共 31 项）

（一）取消事项（共 15 项）

序号	事项内容
1	直接规范上市公司国有股东行为
2	指导监管企业评估机构选聘
3	监管企业境外产权管理状况检查
4	审批监管企业子企业分红权激励方案
5	审批监管企业年金方案
6	对监管企业账销案存的事前备案
7	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
8	指导监管企业内部资源整合与合作
9	指导地方国有企业重组改制上市管理
10	审批监管企业职工监事选举结果
11	指导监管企业内设监事会工作
12	监管企业职工董事履职管理
13	要求中介机构提供对监管企业国有资本经营决算的审计报告
14	指导和监督监管企业开展全员业绩考核工作

15	监管企业内部产权协议转让、无偿划转和产权置换
----	------------------------

(二) 下放事项 (共 8 项)

序号	事项内容
1	审批监管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	审批监管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
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



(三) 授权事项 (共 8 项)

序号	事项内容
1	制定监管企业五年发展战略规划和年度投资计划
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	职工工资总额审批
6	监管企业子企业以非公开协议方式增资及相应的资产评估
7	国有参股企业与非国有控股上市公司重组
8	大额预算外捐赠、重大担保管理和债务风险管控

说明：

1. 本表适用于市国资委监管的市属企业。

2. 下放事项中，第 1、2 项下放给监管企业，第 3—8 项下放给国家出资企业。

3. 授权事项将根据企业实际情况，授予建设规范董事会试点企业。