

广东省人民政府办公厅印发关于深化省属

国有企业改革的实施方案的通知

各地级以上市人民政府，顺德区人民政府，省政府各部门、各直属机构：

《关于深化省属国有企业改革的实施方案》业经省人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。实施中遇到的问题，请径向省国资委反映。

广东省人民政府办公厅

2014年11月7日

关于深化省属国有企业改革的实施方案

为贯彻落实《中共广东省委广东省人民政府关于全面深化国有企业改革的意见》（粤发〔2014〕15号），毫不动摇巩固和发展公有制经济，坚持公有制主体地位，发挥国有经济主导作用，不断增强国有经济活力、控制力、影响力，开创省属国有企业改革发展新局面，现制定本实施方案。

一、总体思路和主要目标

（一）总体思路。

区别省属国有企业管理级次和功能定位，分类推进改革。

——省属国有企业集团，具备条件的改组成为国有资本运营和国有资本投资公司，其他也应创造条件，不断深化改革，做强做大做优；二级及以下企业，围绕资产增量率先发展混合所有制经济，通过多元有效设计，加快机制体制创新，进一步放开搞活。

——准公共性企业，着力通过资产、资本、资源整合以及整体上市、引入战略投资者、重大基础设施项目交叉持股等混合所有制改革，优化布局，做强功能，做大做强，进一步增强控制力、影响力和带动力；竞争性企业，着力通过发展混合所有制经济等灵活多样的改革方式，规范公司法人治理结构，完善中长期激励机制，健全市场化经营机制，进一步增强活力和竞争力。

——具备试点条件的企业鼓励先行先试，以点带面推进改革。省属国有企业集团，开展国有资本投资公司、混合所有制改革、职业经理人制度、财务预算信息公开、经营者长效风险金制度、重大资产损失责任追究制度和纪律检查体制改革试点；二级及以下企业，开展50家企业体制机制改革创新、20家科技型科技企业科技成果产业化创新、经营者和员工持股以及国有控股上市公司股权激励和市值管理等改革试点。推广试点经验，形成示范效应，整体带动省属国有企业改革发展。

(二) 主要目标。

通过深化改革，到 2020 年实现以下目标：

——推动形成 15 家左右营业收入或资产超千亿的大型骨干企业集团，省属国有企业整体规模和竞争实力显著增强。

——省属国有资本 70%以上集中到基础性、公共性、平台性、资源性、引领性等重要行业和关键领域，以及未来可能形成主导产业的行业，布局结构明显优化。

——准公共性企业基础设施项目实现混合持股，二级及以下竞争性企业基本发展成为混合所有制企业，国有资本流动性显著提升，国有资本功能进一步放大。

——竞争性企业高级管理人员基本实现市场化选聘，董事会决策制衡机制逐步完善，现代企业制度更加健全。

——形成若干国有资本运营和国有资本投资公司，建立起以管资本为主、运转高效的国有资产监督管理体制。

二、主要任务和工作重点

(一) 调整优化国有资本布局结构。

以准公共性企业以及优势竞争性企业为依托，做强做大基础性、公共性、资源性板块。省机场集团、交通集团、铁投集团、航运集团等通过承担机场、高速公路、铁路及城际轨道、航道及港口码头等重要基础设施建设和运营，在基础性、公共性领域进一步提升控制力、影响力和带动力。省粤海控股、建工集团、广业公司等加快发展城市水务、棚户区改造、污水及垃圾处理等民生事业板块，积极履行国有企业社会责任，打造新的行业龙头企业。粤电集团大力推进骨干电源建设和能源结构调整优化，打造集传统能源和新能源于一体、具有突出竞争能力、跻身国家能源企业前列的全国性大型能源企业集团。省广晟公司围绕稀土和其他有色金属等国家战略和基础资源产业，打造主业突出、具有核心竞争优势的国际化大型矿业企业集团。

以平台性企业为依托，整合资源构建完善平台性板块。夯实恒健控股国有资本运营平台和粤海控股国有资本投资平台，组建新的国有持股平台，放大国有资本功能。做强做大省产权交易集团，打造金融交易、药品交易、产权交易等综合要素平台。以准公共性企业为主体，设立国资投资基金平台，以国有资本为引导，多渠道吸纳社会资本，重点投向重要支柱产业和重大公共项目。整合建筑类企业规划、设计、投资、建设、管理等资源以及“三旧（旧城镇、旧厂房、旧村庄）”等土地资源，用足用好用活“三旧”改造政策，联合开展土地开发、建设和运营，搭建省级棚户区改造融资平台和城镇化建设综合服务平台。发挥省属骨干商贸流通企业优势，整合省内商品交易资源，搭建大宗商品电子交易平台。

以传统骨干企业为依托，改造提升传统优势板块。省商贸控股、物资集团、丝纺集团、旅游控股等在发挥商贸流通、食品粮油、丝绸纺织、旅游酒店等传统产业基础优势的同时，大力推进传统产业与金融创新、资本运营、信息技术、先进管理融合，加快转变发展方式，向产业链、价值链的中高端延伸和转移，创造高效、高附加值、可持续发展的新商业模式，形成一批具有活力、竞争力和影响力的品牌企业，进一步提升发展质量和效益，实现转型升级。

以创新型、科技型企业为依托，培育发展引领性板块。省广晟公司、广新控

股、广业公司等结合产业基础和未来产业导向，通过整合产业链和价值链、产学研合作、引进核心技术及团队等方式，打造电子信息、新材料、生物医药、环保以及先进装备制造等战略性新兴产业板块，培育发展新的经济增长点和主导产业。2014年筛选20家科技型重点企业开展科技成果产业化创新试点，省国资委要会同省科技厅、财政厅等相关部门，多措并举予以扶持发展，打通制约瓶颈，加速科技研发和成果转化进程，促进转型升级，提升省属国有企业产业层次。

推动国有资源向重点领域、优势企业、优秀团队聚集。通过市场手段，优化资产配置，以交叉持股、产业链延伸、设立合资公司等方式，推动国资系统、企业集团内部资源整合，打造优势产业板块和重点领域。支持板块龙头企业围绕主业，按照市场化原则，整合省属同业企业以及同类业务。支持控股上市公司通过资产注入、非公开发行股票、并购重组等方式，整合省属二级及以下企业，做强做大主业突出的资本平台。支持省属国有企业集团加快内部重组和同业整合，增强主业发展的竞争力。支持授权优秀团队经营同业企业以及同类业务，最大限度发挥核心人才的资源价值。

鼓励国有资本整合利用国内外两个市场、两种资源。鼓励国有资本通过引入战略投资者、并购重组、设立合资公司、项目合作建设等方式，与资产优质、实力雄厚、信用良好的中央及地方国有企业、民营企业、外资企业等多种资本强强联合，取长补短、相互促进、共同发展。鼓励有实力的省属国有企业在强化管控、规避风险的基础上实施“走出去”战略，省广晟公司、粤电集团、水电集团继续探索开展境外矿产资源和能源投资，省丝纺集团、广新控股、商贸控股开展跨国经营和贸易，省交通集团、建工集团、水电集团开展跨境工程项目建设，在全球范围获取重要资源、关键技术、知名品牌和市场渠道。省粤海控股、南粤集团等驻港澳企业要按照国际化战略和路径标准经营和发展，充分发挥示范带动作用。

（二）加快建设现代企业制度。

健全公司法人治理结构。建立与混合所有制经济相适应的企业法人治理体系，形成股东（大）会、董事会、监事会和经理层协调运转、有效制衡的决策执行监督机制。合理确定董事会中外部董事所占比例，外部董事侧重选择专业人士，与企业战略需要和行业特点协同，并与董事会其他成员形成优势互补。鼓励准公共性企业引入外部董事，国有独资或绝对控股的竞争性企业全面引入外部董事，国有相对控股、参股企业由各股东按照出资比例及公司章程委派董事，共同协商聘请外部董事。落实董事会工作报告和会议记录制度，完善董事考核评价和责任追究机制。

深化选人用人机制改革。建立企业培育和市场化选聘相结合的职业经理人制度，加大对熟悉企业运作、懂管理和具有良好职业操守的专业化、高素质企业高级管理人员的培养和选拔力度。平台性企业、新设企业以及企业新增人员，要以市场化选聘作为选人用人主渠道；企业现任高级管理人员可自主选择按职业经理人制度模式管理，加快市场化进程。2014年在省产权交易集团开展职业经理人制度试点，实现经营班子完全市场化选聘。

完善激励约束机制。推行企业负责人任期制契约化管理，对任期内经营业绩特别突出、企业转型升级成效显著以及出色完成省委省政府重大任务的企业负责人予以奖励；对任期内因非政策性或不可抗力因素造成企业连续3年新增亏损的，调整企业主要负责人岗位。完善中长期激励机制，探索以企业经济效益的增量部分作为企业负责人激励来源的激励机制，鼓励国有控股上市公司开展市值管理和

股权激励计划试点，支持二级及以下竞争性企业尤其是创新型、科技型企业探索增量奖股、期股期权、虚拟股权、岗位分红权等多种激励途径。完善与激励机制相配套的约束机制，建立企业经营投资责任和资产损失责任追究制度，因投资、经营失误造成企业新增亏损或资产损失的，视情节轻重给予企业负责人调离岗位、降职、免职等追究；涉嫌犯罪的，移送司法机关依法处理。建立符合国家政策和财务规定的企业负责人履职待遇、业务支出管理制度，严禁用公款支付个人消费。

合理确定并规范企业负责人薪酬水平。参照中央企业负责人薪酬改革情况和我省社会平均工资水平，对省属国有企业负责人不合理的偏高、过高收入进行调整，形成合理规范的企业负责人薪酬体系。建立完善与选任方式和企业业绩相匹配的差异化薪酬分配机制，对以任命方式确定的企业负责人，根据考核结果合理确定薪酬；对按市场化方式选聘的企业负责人，实行职业经理人市场化薪酬协商机制，由董事会按照市场薪酬水平与职业经理人业绩目标协商确定薪酬，报省国资委备案。逐步推行覆盖企业负责人的全员业绩考核制度，依据效益和贡献合理拉开企业负责人之间薪酬差距，形成规范有序的收入分配格局。

强化风险防范机制。建立健全企业风险控制体系，切实防范决策风险、经营风险和资债风险。坚持投资与企业战略规划、综合实力和财务状况相匹配，建立投资项目事前可行、事中评核、事后奖惩机制，强化可行性研究和风险评估，除不可抗力因素外，项目达产后3年内平均收益未达到可行性研究报告收益指标90%的，实行投资责任回溯追究。推行全面预算管理，落实事前控制、事中约束、事后整改相结合的财务监管。省属国有企业应限期退出资金驱动、高风险、低回报的融资性贸易业务，推进商贸类企业转型升级。2014年起全面实行法律意见书制度，企业重大事项必须进行法律论证和全程法务跟踪。

增强公司治理透明度。参照上市公司管理模式和运作规则，结合落实《企业信息公示暂行条例》，省属国有企业逐步建立真实、完整、及时的重大信息公开披露制度体系。2014年在省联合服务公司和省铁投集团开展省属国有企业财务预算公开试点，提升企业运营透明度。2015年年底，实现省属国有企业社会责任报告制度全覆盖，树立国有企业良好形象。

（三）积极推进混合所有制经济改革。

省属国有企业集团探索发展混合所有制经济。推动具备条件的企业集团通过整体上市发展混合所有制经济，加快现代企业制度建设，促进企业持续健康发展。支持省丝纺集团引入具有国际品牌的战略投资者，开展企业集团层面的混合所有制改革试点，打造成为充满生机活力、具有较强产业竞争力和影响力的市场主体。鼓励省盐业集团、二轻集团在省政府统一部署下积极推进盐业专营体制和城镇集体企业联社体制改革，在系统内探索发展混合所有制经济，加快企业转型升级。

省属二级及以下企业围绕资产增量率先发展混合所有制经济。准公共性企业，结合行业政策要求和企业实际情况，积极探索政府购买服务、约定回报、“项目+资源”等综合开发模式，引入社会资本参与机场、高速公路、铁路及城际轨道等重大基础设施项目投资、建设和运营，实现准公共项目资金投入多元化。竞争性企业，因企制宜，采取改制上市、引进非国有资本、管理层和员工持股等多种途径与社会资本混合交叉持股。利用境内外多层次资本市场，推动汽车贸易、仓储物流、轨道交通施工、招投标板块等具备上市条件的企业实现主营业务上市，推动电子信息、生物医药、食品粮油等企业逐步注入省属同类业务上市公司，推

动一批具有发展前景的企业在新三板上市，形成成熟一批、储备一批、挖掘一批的上市公司后备集群，使上市公司成为省属国有企业最主要的组织形式。科技型企业，鼓励探索管理层和员工以现金、技术、虚拟股权等方式持股。非主业企业，除因集团战略发展确需保留或置入其他省属国有企业主业外，与集团主业配套不紧密、缺乏行业竞争优势、无法有效发挥国有资本作用的企业，可通过产权转让、资产处置等多种方式，实现国有资本有序退出。常年亏损、扭亏无望以及休眠企业，通过产权转让、清算注销等方式，实现国有资本完全退出。

开展体制机制改革创新试点。在省属二、三级企业中择优选取 50 家开展体制机制改革创新试点，国家和省有关国有企业改革创新的政策措施率先在试点企业试行。以创新体制机制为突破口，重点通过改制上市、引入战略投资者和国企发展基金、探索员工持股、落实“三项制度”改革、企业规划及管理诊断、项目培育等有效措施，力争在 3-5 年内打造一批具有优秀团队、清晰主业、资本价值、核心竞争力和可持续发展能力的省属优势企业。

省恒健控股充分发挥价值发现、基金管理、市值管理作用，省产权交易集团充分发挥公平、公正、公开配置资源的平台作用，共同参与省属国有企业改革，做强做大一批省属骨干企业。

(四) 创新完善国有资产监管体制。

以管资本为主加强国有资产监管。省国资委以出资关系为基础，依法履行出资人职责，围绕掌控资本投向、促进资本流转、提高资本回报和维护资本安全的目标，监管职能向资本管理、行业布局、结构调整、资源配置、运营知情、检查监督和人员奖惩转变，加快推进企业建立完善现代企业制度。

改组或组建国有资本运营和国有资本投资公司。做实做强恒健控股国有资本运营平台，突出优化省属国有企业布局和调整结构功能；创造条件组建新的国有持股资本运营平台公司，调整优化国有资本布局，划转现有国有股权，聚集和盘活存量资产，整合和撬动社会资源和民间资本，更好服务省委、省政府的经济战略目标。支持主业清晰、治理结构完善、风险管控机制健全、资本运作基础扎实、核心竞争力强的企业集团改组成为国有资本投资公司，通过实业投资和资产经营实现国有资本保值增值；推进粤海控股国有资本投资公司试点，依托粤港紧密合作优势和香港市场环境，加快建设国际化企业。

完善国有资本授权经营体制。遵循责权利统一、管放统一、奖惩统一的原则，最大限度精简出资人审核事项，落实企业自主经营权。省属国有资本运营和国有资本投资公司在授权范围内，依法独立开展经营活动。管理运行规范、内控机制健全、生产经营稳健且 3 年内未发生重大经营风险的省属国有企业，逐步授予其董事会投资决策、业绩考核、薪酬管理和高级管理人员选聘等重大事项方面的权限。国有股权低于 50% 的混合所有制企业，国有股东严格按照股权比例行使权利。对关系国计民生的准公共性企业，可探索建立国有股东“金股”机制，按照约定对特定事项行使否决权。

优化国有资产监管模式。按照“管准、管好、管活”的要求，实行出资人管理事项清单制度，2014 年起凡未列入监管清单的事项，由企业依法依规自主决策。加强公司章程管理，通过修订完善企业公司章程强化国资监管。2014 年开始实行国有产权首席代表报告制度，以事前报告、事后监督和年度评价为主加强对企业董事长履职行为的规范与制衡。探索建立重大问题监管约谈、综合会诊和年度综合会商机制，积极应对企业各种风险和突出问题，共同会商企业重大事项。完善纪检监察、审计、委派监事三位一体大监督体系，强化监事会当期监督和监

督成果运用，严格执行企业领导人员经济责任审计制度，做到“逢离必审”，大力推进任中审计，2014年在省属国有企业开展省属国有企业纪律检查体制改革试点，全面落实“党委主体、纪委监督”两个责任。

三、组织实施

（一）明确职责。

省有关部门、各省属国有企业要高度重视深化省属国有企业改革工作，加强领导，明确责任，切实落实各项改革措施。省国资委要加强与各部门的沟通协调，通过收集诉求、转请办理、统一反馈、现场办公等形式，切实帮助企业解决改革的实际问题；加强对省属国有企业改革的指导和服务，一企一策，督促落实。省发展改革委、经济和信息化委、财政厅、人力资源社会保障厅、国土资源厅、商务厅、地税局、工商局等单位要按照《中共广东省委广东省人民政府关于全面深化国有企业改革的意见》（粤发〔2014〕15号）的有关精神，针对省属国有企业改革需要解决的问题，从有利于降低改革成本、加快改革步伐出发，分工制定和落实项目审核、民资对接、职工安置、税费减免、外经贸许可、商事变更等政策，并牵头解决事权范围内的企业合理诉求。

各省属国有企业要按照本方案要求，抓紧制定本企业改革实施方案，报省国资委审定；涉重大事项，报省政府批准。各省属国有企业对所属三级及以上企业实施目录化管理，指导所属企业制定具体改革实施细则。改革实施方案要从本企业实际出发，在摸清家底的基础上，坚持问题导向，突出规划引领，明确改革的目标、方式、措施、路线图和时间表，按照方案如期推进改革事项。

各省属国有企业要统一思想，坚定信心，在新一轮国有企业改革中主动作为，发挥带头表率作用。50家试点企业要抓住机遇，大胆探索，勇于实践，在体制机制改革创新试点工作中积累经验，实现突破，为面上省属国有企业整体改革提供示范样本。充分发挥省属国有企业党组织的政治核心作用，广泛征求广大职工对企业改革的意见，加强职工民主管理，妥善做好职工安置工作，切实维护广大职工的合法权益，营造支持改革、参与改革、推动改革的良好氛围。

（二）规范操作。

省属国有企业各项改革，要依法履行信息公开、科学论证、合理评估、公开招标、集体决策等程序，防止国有资产流失。涉及企业国有产权转让，切实做到信息公开化、评估规范化、竞价制度化、交易平台化，确保各方合法权益；涉及增资扩股，须公开征集意向合作方，公平、公正引入投资者；涉及的税务问题，按照税法及相关政策规定办理。严格实行土地、物业等不动产的规范管理，确保资源统筹和价值提升。

（三）加强督查。

省各部门要各司其职、紧密配合，合力推进深化省属国有企业改革工作。省国资委要组织有关部门对各省属国有企业落实情况分别进行指导和检查，对改革发展成效进行评估，并将有关情况和奖惩意见报省委、省政府。

本实施方案适用范围为省国资委监管企业，其他省属国有企业及集体所有制企业参照执行。