

# 中共洛阳市委文件

洛发〔2015〕6号



## 中共洛阳市委 洛阳市人民政府 关于印发《洛阳市进一步深化国企改革 工作方案》的通知

各县（市）区党（工）委和人民政府（管委会），市委各部委，市直机关各单位，各大中型企业、科研院所和大专院校，各人民团体：

《洛阳市进一步深化国企改革工作方案》已经市委、市政府研究，现印发给你们，请认真贯彻执行。

中共洛阳市委

洛阳市人民政府

2015年6月6日

# 洛阳市进一步深化国企国资改革工作方案

为贯彻落实《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》和《中共河南省委、河南省人民政府关于进一步深化国有企业改革的意见》（豫发〔2014〕25号）精神，进一步深化洛阳国企国资改革，结合洛阳实际，制定本工作方案。

## 一、深化国企国资改革的总体要求

### （一）指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神，按照市委十届十次、十一次、十二次全会部署，坚持社会主义基本经济制度，坚持市场化改革方向，以发展混合所有制经济为途径，创新国企国资监管方式方法，完善现代企业制度，着力提高国有企业活力和国有经济竞争力、控制力、影响力，促进各种所有制经济共同繁荣，推动洛阳经济社会持续健康发展，为建设名副其实的中原经济区副中心城市作出积极贡献。

### （二）基本原则

——坚持基本经济制度。坚持公有制为主体、多种所有制共同发展的基本经济制度，发挥国有经济主导作用，积极发展混合所有制经济。

——坚持科学发展。按照政企分开、政资分开的要求，全面、统筹、协调、持续、依法依规推进国企国资改革，促进国有经济在改革中调整提升、在开放中创新发展，走出一条具有较高质量和效益的可持续发展之路。

——坚持市场化改革方向。处理好政府与市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用，更好地发挥政府作用。推动国有资本合理流动，从一般竞争性领域有序退出，更多投向重要行业和关键领域。强化企业市场主体地位，完善现代企业制度，形成以市场为导向的经营机制，提高活力和竞争力。

——坚持创新驱动。勇于先行先试，积极探索国企国资分类监管、分类改革的新方式、新途径、新方法，尽快实现从以管企业为主向以管资本为主的转变，探索建立新的国有企业法人治理结构、管理模式和激励约束机制，持续激发国有企业改革发展的动力和创新转型的活力。

### （三）工作目标

到 2020 年，全市国有经济布局结构进一步优化，国有资产管理体制进一步健全，国有企业现代企业制度进一步完善，企业活力和竞争力进一步提升，国有经济在全市经济社会中的带动作用 and 影响力进一步增强。

——形成引领支撑洛阳经济社会发展的国有经济布局结构。到 2020 年，全市 80%以上国有资本主要集中在基础产业

和基础设施、公共服务、生态环境、科技进步、已形成的我市地方特色优势产业和需要政府引导的战略性先导产业等关系民生和区域发展的重要领域。

——建成新的以管资本为主国有资产监管体系。到 2020 年，全市经营性国有资产集中统一监管体制形成并完善，改革国有资本授权经营体制，改建组建若干家国有资本投资（运营）公司，并推动全部市属国有资本、资产、资源按功能定位、行业产业等实施专业化整合重组，打造国有资产统筹运营新体系，新的以管资本为主国有资产监管体制基本形成。

——构建与市场经济相适应的国有企业经营机制。到 2020 年，除国家限制领域和功能类外，全市 85% 以上的国有企业发展为混合所有制形式，建立各负其责、协调运转、有效制衡的公司法人治理结构，形成以市场为导向的规范、科学、高效的企业经营机制；培育一批具有竞争优势和影响力、带动力、保障力的市属国有企业。

## 二、深化国有企业改革，发展混合所有制经济

（四）推进国有资本与其他各类资本融合发展。推动国有企业通过股权转让、兼并重组、增资扩股、改制（上市）、国际招标、鼓励管理层和核心骨干持股等方式引进各种资本，特别是非公资本和产业基金，形成国有、集体、非公经济交叉持股、相互融合的混合所有制经济。除功能类企业实行国有独资，公共服务、基础设施、重要矿产资源等领域的骨干

企业保持国有控股外，其他企业都要积极引入战略投资者，实现股权多元化，不预设国有资本持股比例，国有资本可根据实际需要控股、参股或全部退出。2015年6月底前，对竞争类、公共服务类市属国有企业，分别研究提出发展混合所有制经济的实施方案，征求相关企业和市直有关单位意见后报市政府。（市政府国资委、市发展改革委、市工业和信息化委、市财政局负责）

（五）鼓励支持驻洛央（省）企深化改革。积极争取国家、省以及央（省）企总部对驻洛央（省）企深化改革的政策支持，支持好、服务好、承接好驻洛央（省）企的改革发展，全方位、深层次推进洛阳市与央（省）企的战略合作。鼓励、支持驻洛央（省）企通过引进战略投资者，积极发展混合所有制经济。充分发挥地方参股股份的引导服务作用，支持驻洛央（省）企加快主营业务发展。继续支持中信重工、中国一拖等优势企业实施“走出去”战略，打造新的经济增长点。2015年9月底前研究提出引导、鼓励、支持驻洛央（省）企发展混合所有制经济的产业结构调整、土地规划、财政支持等政策，征求相关企业和市直部门意见后报市政府。（市政府国资委、市发展改革委、市财政局、市工业和信息化委、市国土资源局、市规划局负责）

（六）借力资本市场推进国有资本证券化。鼓励有条件的企业通过重组、并购、分拆、合并等途径进行股份制改造，

利用国内外多层次资本市场实现整体上市、核心业务资产上市、优质资产上市，提高经营性国有资本证券化率，使公众公司成为混合所有制的重要实现形式。争取三至五年内，培育洛阳有色矿业集团等公司上市。2015年9月底前研究提出优势企业、优势资产利用海内外资本市场上市的规划方案，报市政府。（市政府金融办、市政府国资委、市财政局、市发展改革委、市工业和信息化委、市国土资源局、市规划局负责）

（七）分离企业办社会职能，精干主业。按照国务院国资委和省政府工作部署，2015年底前基本完成驻洛央企“三供一业”分离移交；支持全市国有企业特别是驻洛央（省）企进行主辅分离和分离企业办社会，搞好剥离部分的承接和服务。（市政府国资委、市卫计委、市人力资源社会保障局、市发展改革委、市财政局、市住房城乡建设委负责）

（八）妥善解决国有企业改革历史遗留问题。按照省政府统一部署，积极推进厂办大集体改革。（市政府国资委、市财政局、市人力资源社会保障局、市国土资源局、市住房城乡建设委、市规划局等单位负责）

加强与各县（市）区的协调沟通，稳步推进市属国有企业和改制破产企业离退休人员及企业生活区属地社会化管理，成熟一家移交一家，争取三到五年内基本完成任务。2015年10月底前研究提出市属国有企业和改制破产企业离退休人

员及企业生活区实行属地社会化管理的意见，征求各有关方面意见后报市政府。（市政府国资委牵头，各相关单位配合）

### 三、整合资源资产资本资金，优化国有资本布局结构

（九）整合国有资源、资产、资本、资金。聚焦产业链、价值链，深化同类同质资产资本的开放性、市场化重组整合，促进国有企业加快转型升级。鼓励、支持、引导产业相近、行业相关、主业相同、优势互补的国有企业之间通过合并、划转、并购等方式重组，推动国有资源、资产、资本、资金向基础产业和基础设施、公共服务、生态环境、科技进步、已形成的我市地方特色优势产业及需要政府引导的战略性先导领域等关系民生和区域发展的重点领域集中，重点打造和形成 8—10 家具有竞争优势和地方特色的支柱企业。发挥国有资本投资（运营）公司等国有资本流转平台的作用，统筹国有资本运作，推动国有资源、资产、资本、资金的良性循环。力争 2020 年前在全市形成 2—4 家在国内乃至国际市场具有市场竞争优势和影响力、带动力、保障力的大公司或大企业集团。2016 年 6 月底前研究提出整合资源资产资本的具体工作方案，征求各有关方面意见后报市政府。（市政府国资委、市发展改革委、市财政局、市工业和信息化委负责）

（十）优化存量资本结构。坚持有所为有所不为，加快调整不符合洛阳城市功能定位和发展要求的产业和行业。通过改制、转让或引进战略投资者等方式，推动国有资本从缺

乏竞争优势、资本回报长期达不到预期的领域及相关产业和行业有序退出。对长期亏损、严重资不抵债或不符合国家产业政策、行业政策的企业，依法实施破产关闭。2015 年底前研究提出国有资本退出的具体板块与投入方向的具体工作方案，征求各有关方面意见后报市政府。（市政府国资委、市发展改革委、市财政局、市工业和信息化委负责，市中级人民法院、市环保局、市工商局、市国土资源局、市总工会等单位配合）

#### **四、完善现代企业制度，建立市场化的激励约束机制**

（十一）健全公司法人治理结构。规范股东（大）会、董事会、监事会和经理层权责，建立健全协调运转、有效制衡的公司法人治理结构。推动企业建立完善规范的董事会，依法落实董事会重大决策、选聘经理层、业绩考核和薪酬管理等职权，强化董事会专门委员会功能。国有独资公司董事会成员由上级党组织和国资监管机构委派，国有控股和参股公司董事会成员由股东会选举产生，推行董事会成员和党组织成员双向进入、交叉任职。在竞争类企业积极推进外部董事占多数的董事会建设。外部董事、监事由国有股东和其他股东委派或推荐。拓宽外部董事、监事选拔视野，建立董事、监事人才库。国有独资公司董事长和总经理分设，原则上董事长为公司法人代表。经理层人员中，除总经理外的其他人员原则上不进入董事会。国资监管机构对派出董事监事开展

年度考核、任期考核和重大事项专项考核，完善问责追究制度，形成责权利对称的管理体制和运行机制。加强监事会制度建设，按外派与内设相结合的原则，依法向国有独资公司派驻监事会，向国有控股、参股公司推荐监事会主席、监事人选，切实履行出资人监督职能。加强职工董事、职工监事制度建设，职工董事、职工监事由企业职代会或职工大会选举产生，发挥职工董事、职工监事、企业职代会或职工大会在国有企业公司治理中的作用。在2014年对市属国有企业规范董事会建设试点的基础上，2015年总结经验后组织推广，力争2016年建立比较规范的外派董事制度和董事述职、报告、薪酬、考核、担责、奖惩及退出等制度。2015年底前研究提出市属国有企业董事、监事人才库设立方案以及股权多元企业监事会监督办法报市政府。（市政府国资委、市委组织部、市国有企业监事会、市人力资源社会保障局、市财政局负责）

（十二）深化企业内部三项制度改革。深化企业人事制度改革。健全完善岗位职数管理制度，实行内部管理人员任期、交流、回避、个人事项报告等制度，建立健全市场化选聘、考核、奖惩和退出机制。深化企业劳动用工制度改革。以劳动合同管理为核心，以岗位管理为基础，建立公开、公平、公正、透明的企业员工市场化招聘制度，规范用工管理，严控用工总量，完善绩效考核，建立合法有序的员工退出机制。深化企业收入分配制度改革。完善以岗位和绩效为基础

的基本工资制度，健全员工工资决定和调整机制，完善企业工资总额管理办法，积极稳妥推进工资集体协商，落实企业自主分配权，理顺企业内部收入分配关系。深化企业内部三项制度改革，特别要在“能下、能出、能减”方面取得突破。2015年9月底前研究提出深化企业内部三项制度改革的工作方案，征求各有关方面意见后组织开展试点工作，2016年底前在其他市属国有企业全面推行。（市政府国资委、市财政局、市人力资源社会保障局负责）

（十三）建立激励约束机制。坚持国有企业领导人员收入与职工收入、企业效益、发展目标联动，在行业之间和企业内部形成更加科学合理的分配激励制度。探索建立企业管理者与核心骨干的长效激励与约束机制。2015年底前组织开展对企业管理者、管理骨干、技术骨干和骨干员工经营业绩的股权、期权、岗位分红权等激励方式的探索，逐步建立适应市场竞争要求的激励约束分配机制。探索建立国有企业经营管理人员经营责任追究办法，强化对企业经营、投资过程中造成财产损失等经济责任的追究，2015年底前研究提出责任追究办法并上报市政府。探索健全财务审计、信息披露、延期支付、追索扣回等约束机制。按照国家、省相关办法研究提出我市混合所有制企业员工持股操作办法。稳妥推进混合所有制企业关键岗位的管理者、业务骨干、核心技术人员等以货币、实物、知识产权等出资购买企业股权，以形成资

本所有者与劳动者的利益共同体。（市政府国资委、市纪委、市财政局、市人力资源社会保障局、市审计局等单位负责）

## 五、完善国有资产管理体制，提高监管效率

（十四）建立集中统一的市属经营性国有资产管理体制。按照政企、政资分开，所有权和经营权分离的原则，进一步转变政府职能，完善经营性国有资产“统一授权、统一制度、统一监管”的国有资产监管体制，除政府专门授权的特殊行业外，各级党政机关、具有行政职能的事业单位要与直接管理的企业脱钩，政企脱钩后的企业、事转企形成的企业、新组建的国有企业全部纳入市国资监管机构监管范围，发挥国资监管机构的专业监管优势，提高监管效率。加强对县（市）区国资监管工作的指导，推进经营性国有资产监管专业化全覆盖。2015年6月底前形成市直党政机关与所办及管理企业脱钩改制工作方案报市政府。（市政府国资委、市财政局负责，市直各有关部门配合）

（十五）探索改建或组建国有资本投资（运营）公司。利用现有国有资产或股权改建或新组建若干家国有资本投资（运营）公司。将经营性国有资本通过划转重组方式纳入投资（运营）公司进行管理运营。探索构建“国资监管机构——投资（运营）公司——国有企业”三级管理架构，国资监管机构对投资（运营）公司履行出资人职责，并授权投资（运营）公司经营所投资企业国有资本，履行所投资企业出资人职责，

实现从以管企业为主向以管资本为主的转变。2015年9月底前组织调研，2015年底前研究提出全市国有资本投资（运营）公司具体组建（构建）方案报市政府。（市政府国资委、市财政局、市工商局等单位负责）

（十六）明确国有企业功能定位并实施分类监管。突出企业市场属性，兼顾股权结构、产业特征、发展阶段，逐步实现差异化管理。将全市国有企业按照公共服务类、竞争类、功能类进行划分，实施分类改革、分类监管。公共服务类企业主要包括为城乡居民提供公共产品和公益服务的企业，以保障民生、实现社会效益最大化为主要目标；竞争类企业主要包括工业、商贸物流、金融等领域的企业，其发展战略是培育可复制、可推广的商业模式，以实现经济效益最大化为主要目标；功能类企业主要包括政府投融资公司，以完成政府重大专项任务、服务国有经济战略性调整为主要目标。对以上各类企业都要积极引入社会评价。对于涉及兼跨分类业务的企业，可以根据具体情况实施分层分类管理。企业分类可结合国有经济布局结构和企业发展战略实施动态调整。2015年6月底在摸排全市国有企业底数的基础上提出功能分类定位的意见，2016年底前研究提出市属国有企业分类监管、分类考核办法报市政府。（市政府国资委、市财政局、市工商局、市发展改革委、市工业和信息化委、市交通运输局、市住房城乡建设委、市粮食局等单位负责）

（十七）创新监管方式方法。强化对企业公司章程制定、修改等工作的管理，2015年建立市属国有企业公司章程统一备案制度。正确处理依法行使股东权利与政府行业监管的关系，探索委托管理办法，2015年研究提出粮食、交通、城市公用等行业企业的委托管理办法。积极探索建立出资人权利事项清单制度，明确国资委与监管企业、国资委与企业董事会的职责分工。充分发挥国有企业监事会对国有企业的监督检查作用，探索推进监事会工作由事后监督向事前介入、过程监督转变，实现事前、事中、事后监督相结合，做到全过程、全方位监督。加快构建覆盖全部企业国有资产的基础监管体系，加强基础管理工作。推进监事会监督与产权管理监督、财务审计监督、纪检监察监督、巡视监督等有机结合，发挥监督合力，提高监管的针对性和有效性。进一步简政放权，减少审批事项，尊重和落实企业在选人用人、收入分配、投资决策等方面的自主经营权。提高国有企业运营透明度，2015年9月底前研究建立国有企业新闻发言人制度和信息公开机制，2016年起推开。（市政府国资委负责，市直各有关部门配合）

（十八）创新企业领导人员选拔任用机制。探索推进市场化导向的选人用人和管理机制，逐步推行市属国有企业领导人任期契约化管理，严格任期管理和目标考核，保持合理的稳定性和必要的流动性。关于企业领导班子和领导人员选

派管理工作，按照市委组织部《关于进一步加强市管企业管理的意见》（洛组〔2014〕33号）文件执行。企业领导人员实行任期制，每届任期一般为3年，经考核可连任。市场化程度较高的企业取消企业和企业领导人员行政级别，推行职业经理人制度。研究选聘标准，规范管理办法，完善配套政策，探索建立职业经理人预选数据库，努力打造高素质职业经理人队伍。2015年组织调研，年底前建立职业经理人选聘管理办法等制度，2016年试行，2017年全面推开。到2020年，竞争类企业经理层人员基本实现市场化选聘，公共服务类和功能类企业市场化选聘经理层人员比例显著提高。（继续完善国有企业领导人员管理办法，由市政府国资委、市委组织部、市人力资源社会保障局等单位负责；研究建立职业经理人制度，由市政府国资委、市委组织部、市人力资源社会保障局、市财政局等单位负责）

（十九）完善企业领导人员薪酬制度。逐步规范国有企业收入分配秩序，坚持分类分级管理，合理确定不同类别企业领导人员薪酬调节系统，建立健全与选任方式相匹配、与企业功能性质相适应的差异化薪酬分配办法，做到薪酬水平适当、结构合理、管理规范、监督有效。调整不合理的偏高、过高收入。根据国家、省出台的相关规定，2015年底前研究提出我市规范企业领导人员履职待遇、业务消费的具体办法报市委、市政府，2016年底前出台企业领导人员薪酬管理办

法。(企业领导人员履职待遇、业务消费办法由市政府国资委、市委组织部、市纪委、市财政局等单位负责；薪酬管理办法由市政府国资委、市人力资源社会保障局、市财政局等单位负责)

(二十)完善国有资本经营预算制度。完善覆盖全部经营性国有资产、分级管理的国有资本经营预算制度，逐步提高国有资本收益上缴公共财政比例，发挥国有资本经营预算在全市民生社会保障、产业调整发展、基础设施建设中的引领和导向作用。鼓励和支持国有企业积极履行社会责任。2015年6月底前开始启动相关工作，到2020年国有资本收益上缴公共财政比例提高到30%。(市财政局、市政府国资委等单位负责)

(二十一)加强国有企业党群工作。充分发挥企业党组织政治核心作用，坚持领导班子建设与法人治理结构健全相结合，完善党组织参与重大问题决策的体制机制。充分发挥工会、共青团等群团组织的作用，坚持思想政治工作与企业日常管理相结合，完善职工(代表)大会、厂务公开、职工董事和职工监事等民主管理制度，保障职工参与改革、参与管理和监督的民主权利，增强企业凝聚力。强化对重点领域和关键环节的监控，落实企业党风廉政建设责任制。适时研究提出加强企业党组织建设的指导意见。(市委组织部、市纪委、市财政局、市总工会、市政府国资委等单位负责)

## 六、强化工作措施，形成深化国企改革的工作合力

（二十二）加强组织领导。市委、市政府成立市国有企业改革专题小组，负责全市国企国资改革的顶层设计，研究制定相关改革政策和工作方案，协调解决改革中出现的新情况、新问题。专题小组下设办公室，办公室设在市政府国资委，承担市国有企业改革专题小组日常工作。

（二十三）建立工作制度。专题小组定期不定期召开会议，研究制定相关政策和工作方案，协调解决重大问题。专题小组办公室每月对相关单位工作进展情况进行督导，协调解决有关问题。各成员单位按照单位职责和本方案安排的工作，2015年6月底前研究提出支持国有企业改革的举措，并报专题小组办公室备案。

（二十四）建立鼓励改革创新的容错机制。鼓励开展改革创新，并将改革创新工作纳入部门绩效考核，作为个人职务晋升和奖励的依据之一。建立改革创新容错机制，对于改革创新工作未能实现预期目标，但有关单位和个人依照法律法规规章、国家和省市有关规定决策、实施，且勤勉尽责、未牟取私利的，不作负面评价，依法免除相关责任。2015年底研究提出将改革创新纳入部门绩效考核和作为个人晋升奖励依据的工作方案，报市委、市政府。

（二十五）完善配套政策。市财政、发展改革、国资、人力资源社会保障、国土、住房城乡建设、工商、税务等职

能部门都要明确各自工作职责，认真落实国家、省相关政策，按照本方案精神，结合实际，及时研究提出完善支持国企国资改革的经营性国有资产统一分类监管、完善法人治理结构、建立长效激励约束机制、优化国有经济布局结构、特许经营定价机制与财政投入相配套的城市公共产品管理、市属国有企业及改制破产企业退休职工及生活区社会化管理等配套政策。各企业要从各自实际出发，大胆探索实践，制定落实本方案的具体措施。专题小组办公室将建立各单位有关工作台账，设定工作目标，定期组织考核。各县（市）区国有企业改革可参照本方案执行。

---

中共洛阳市委办公室

2015年6月8日印发

---

