深化国有企业改革

《中共中央国务院关于深化国有企业改革的指导意见》明确了国有企业改革发展的方向，清晰描绘了改革的路线图、优先顺序、重点领域、关键环节，各地国有企业管理部门和国有企业全面领会精神实质，自觉把思想和行动统一到党中央和国务院的决策部署上来，加快国有企业改革顶层设计、加快推进国有企业改革、完善现代企业制度、完善国有资产管理体制、扎实推进国有资本运营公司改组组建等，确保国有企业深化改革工作稳步推进——

扎

让国有经济成为推进“四个率先”的重要力量

上海市国有资产监督管理委员会

《中共中央国务院关于深化国有企业改革的指导意见》(以下简称《指导意见》)印发后，上海市国资委党委和广大国有企业干部职工认真研读文件、全面领会精神实质，自觉把思想和行动统一到以习近平同志为总书记的党中央和国务院的决策和部署上来。《指导意见》是党中央、国务院在推动我国经济保持中高速增长和迈向中高端水平、完善和发展中国特色社会主义制度、实现中华民族伟大复兴中国梦进程中，对深化国资国企改革发展作出的重要决策，是指导国资国企工作的纲领性文件，完全符合党的十八大和十八届三中、四中全会以及习近平总书记系列讲话精神的实质，完全符合中国的基本经济制度和社会主义市场经济改革的方向，完全符合现代企业制度建设和国有企业改革发展的实际，具有重大的现实意义和长远的战略意义。

《指导意见》亮点和突破点很多，主要集中在以下三个方面：

一是立意高远、目标明确。根据中央“四个全面”的战略布局，按照习近平总书记对国资国企改革“三个有利于”的标准，《指导意见》牢牢把握住国有企业改革的正确方向，既反映国有企业的企业特性，更突显国有企业的政治属性，明确了新的历史条件下深化改革、加快发展的指导思想、基本原则、主要目标，具有很强的前瞻性、指导性。《指导意见》聚焦“分类推进国有企业改革、完善现代企业制度、完善国有资产管理体制、发展混合所有制经济、强化监督防止国有资产流失、加强和改进党对国有企业的领导、为国有企业改革创造良好环境条件”等国资国企改革重点领域和关键环节，提出了相关改革措施，立意高远、目标明确、逻辑严密、操作性强。特别是《指导意见》提出“两个一大批”的目标，即造就一大批德才兼备、善于经营、充满活力的优秀企业家，培育一大批具有创新能力和国际竞争力的国有骨干企业，对我们提高改革质量、落实发展内涵，将发挥重要的指导作用，对进一步做强做优做大国有企业，不断增强国有经济活力、控制力、影响力、抗风险能力，也将起到有力的推动作用。

二是创新突破，亮点纷呈。结合当前国有企业改革发展和国资监管实际，《指导意见》立足国有企业改革系统性、整体性、协同性和法治的要求，在一些综合性、全局性、统领性的问题上，提出了很多新要求、新思路和新举措，既体现了敢于创新、大胆突破的要求，也体现了蹄疾步稳、务求实效的特点。《指导意见》将“坚持增强活力和强化监管相结合”，作为深化国有企业改革必须把握的重要关系，辩证阐述了深化国资改革和推动国企发展的有机统一，指导性非常强。《指导意见》立足提高改革的针对性、监管的有效性、考核评价的科学性，对不同类别国有企业实行五个方面的分类管理，既是对党的十八大以来，地方国资委探索国有企业分类监管的充分肯定，也是对未来深化推进国有企业改革指明了方向。《指导意见》提出建立企业领导人员分类分层管理制度，对国有企业领导人员实行与选任方式相匹配等的差异化薪酬分配方式，完全符合现代企业制度管理的要求。《指导意见》明确管资本为主的“四个重点、三个归位”，既是对国有资产监管机构职能定位以及监管内容最清晰、最规范的表述，也是对管好资本最完整、最到位的诠释。

三是统筹兼顾，指导性强。《指导意见》立足全局，坚持“两分法”，既肯定了国有企业的地位、作用和成绩，肯定了企业经营者队伍和广大职工付出的不懈努力，也对当前部分国有企业内部管理中存在的问题作了深刻的剖析，更对破解这些问题提出了具体措施，对统一社会各界的思想认识具有重要的导向作用。《指导意见》明确发展混合所有制经济要“坚持三因、三宜、三不”，是对社会上关于“国进民退”、“国退民进”争论的正面回应，避免发展混合所有制经济陷入误区。《指导意见》对权力集中、资金密集、资源富集和资产聚焦的部门和岗位，提出“分事行权、分岗设权、分级授权”，从体制机制上设置了“防火墙”，针对性强、操作性强。《指导意见》明确稳步将党政机关、事业单位所属企业的国有资本纳入经营性国有资产集中统一监管体系，有利于国资监管“统一制度规范、统一工作体系”的要求落地见效。《指导意见》提出将党建工作总体要求纳入国有企业章程，明确在公司法人治理结构中的法定地位，在深化国有企业改革中坚持“四个同步”，使党组织发挥政治核心作用真正做到组织化、制度化、具体化。特别是《指导意见》不仅对中央企业深化改革提出明确要求，同时也兼顾地方国资国企改革推进的实际。比如，明确各地区可结合实际，划分并动态调整本地区国有企业功能类别，体现了正确处理搞好顶层设计与尊重基层首创精神的关系，很接“地气”，对地方结合实际，大胆探索深化改革是一个巨大的鼓舞和支持。

《指导意见》为进一步深化国资国企改革明确了方向。下一步，上海市国资委将在市委、市政府的正确领导下，在国务院国资委的统一部署下，严格按照中央“四个全面”的战略布局，落实习近平总书记对上海“四个继续走在前列”的指示，坚持国有企业改革“三个有利于”的标准，重点做好5个方面的工作：

一是坚持统一思想凝心聚力，全面贯彻落实《指导意见》。组织干部培训，深化专题学习，加强工作对标，进一步统一广大干部职工的思想认识，确保在深化国资国企改革的指导思想、基本原则等方面，与党中央和国务院保持高度一致。在此基础上，根据《指导意见》要求，结合上海实际，研究制定推进落实和贯彻实施的文件，并重点在加强和改进党对国有企业的领导、强化监督防止国有资产流失等重点领域和关键环节形成制度安排、落实措施。

二是坚持改革转制与创新转型“双轮驱动”，全面提升核心竞争能力。牢牢把握和遵循中国特色社会主义市场经济的一般要求和本质规律，以提高国有企业的核心竞争力为重点，发挥国有企业在创新驱动发展战略中的骨干和表率作用，通过改革转制激发国有企业的动力和活力，通过创新转型，放大战略性新兴产业、先进制造业与现代服务业、基础设施与民生保障等关键领域和优势产业中的国有资本功能。

三是坚持以公众公司为主要实现形式，稳妥推动发展混合所有制经济。加快推进市属国有企业集团公司制股份制改革，推动企业集团实现整体上市或核心业务资产上市，发展混合所有制经济，推动企业股权结构进一步优化、市场经营机制进一步确立、现代企业制度进一步完善。坚持在发展混合所有制经济中，既解放思想、改革创新、大胆实践，又完善制度、规范程序、加强监管，严把科学决策、审计评估、市场交易“三道关”，提高国有资本配置效率和能级。

四是坚持管好资本加强监管，完善高效协同执行有力的监督机制。准确把握依法履行出资人职责的定位，建立国资监管权力清单和责任清单，切实管好资本、放活企业，不干涉日常生产经营活动。以“制度+科技”为重点，运用信息化手段，整合监督力量、共享监督资源、提高监督效能，实现对企业关键业务、改革重点领域、国有资本运营重要环节以及境外国有资产全覆盖、全流程、全方位监管。

五是坚持从严管党治党，充分发挥国有企业党组织政治核心作用。坚持在深化国资国企改革中，完善国有企业双向进入、交叉任职的领导体制，推动党管干部与健全法人治理结构相结合。严格落实国有企业党建和反腐倡廉“两个责任”，以改革当先锋、为民作表率主题活动为抓手，探索创新国有企业党组织发挥政治核心作用的途径和方式，充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用、共产党员的先锋模范作用。

百舸争流千帆竞，乘风破浪正远航。我们将坚定信心，奋发有为，全力深化国资改革、大力促进企业发展，推动国资国企成为上海加快推进“四个率先”、加快建设“四个中心”和具有全球影响力的科技创新中心的重要力量。

把董事会建设成为企业发展的核心

中国节能环保集团公司

完善现代企业制度是国企改革的重中之重，董事会建设则是现代企业制度的“牛鼻子”。作为企业的核心机构，如果董事会形同虚设、无所作为，则企业不可避免地出现“一把手”说了算、决策不科学、权责不明等问题。

2014年7月，国务院国资委将中国节能环保集团公司(以下简称“中国节能”)确定为中央企业董事会职权改革试点。推进董事会建设为中国节能完善公司治理带来了契机，而推进董事会行使高级管理人员选聘、业绩考核和薪酬管理等六项职权的改革试点，则使得中国节能释放出更大能量。与2010年年中相比，中国节能实现营业收入年均增长20.74%，实现利润总额、归属母公司净利润、资产总额年均分别增长了38.59%、57.02%、33.96%。

如今，中国节能董事会定位准确、权责明晰，正以战略性思维来指导和管理公司工作、作出决策，推动公司的变革与发展，参与市场竞争，加快节能环保产业的成长。

公开选聘高管：改革试点破题

建立董事会的初衷就是要分离“一把手”的决策权和执行权，解决国有企业管理者权力太大的问题。而国有企业董事会建立后，与管理者之间的隔阂，根源在于董事会实质上没有任免经营层的权力。要解开这之间复杂的“疙瘩”，突破口还是在人事权，即董事会行使高级管理人员选聘的权利，让决策权主导执行权。

2014年，中国节能因工作实际，需要增补2位副总经理。一次内部公开竞聘高管的探索由此展开。

中国节能成立竞聘工作领导小组，集团公司董事长担任组长，党委书记、副董事长和总经理担任副组长，成员由提名委员会委员和纪委书记、工会主席担任，下设考官组、考察组、监督组和竞聘工作办公室，并抽调对企业董事会运作、干部选聘、人员招聘等业务熟悉的骨干员工，起草制订竞聘工作方案。

方案经过反复推敲，引入了专业机构，强调过程的公正、公平、专业、科学。首先，根据专业分析明确了岗位职责和任职资格条件，聘请专业机构编制履历分析标准、组织命题，面试则采用演讲答辩的形式，分竞聘演讲、命题答辩、考官提问三个环节。考察阶段，由国资委、集团党委、董事会提名委组成联合考察组，到考察对象所在单位了解其德能勤绩廉的各方面综合情况。在审批阶段，由党委常委会对拟任人选集体研究、提出建议后，由总经理向董事会提名委员会书面提名；提名委员会会议研究同意后，提交董事会对拟任人选酝酿，并口头向国资委沟通汇报，之后召开董事会审议决定。

按照市场通行作法，这两位董事会聘用的副总经理，合同中注明有明确的岗位职责、聘期考核目标、权利义务，并明确有一年的试用期，以及淘汰机制。

确定顶层设计：六项职权权责有据

在人事权这一最关键处实现突破后，中国节能的改革试点工作找到了自己的路径：以制度建设指导董事会规范运作，以董事会规范运作促进制度完善。

董事会职权试点应该试什么、怎么试？试点需要顶层设计，把一些最根本的问题从制度上先确定下来。

《中国节能环保集团公司落实董事会职权试点工作实施方案》(以下简称《实施方案》)经过多次激烈讨论、审慎修订后应运而生，成为中国节能落实董事会职权试点的纲领性文件。

《实施方案》规定了依法合规原则、市场化原则、权责清晰原则、坚持发挥党委政治核心作用原则、协调平衡原则等五项试点工作的基本原则，并明确了董事会的中长期发展战略规划权、高级管理人员选聘权、高级管理人员业绩考核权、高级管理人员薪酬管理权、实行工资总额备案制管理和重大财务事项管理权等六项职权及其基本内容。自此，中国节能董事会制度体系更加完善，并能及时更新，与改革试点进度保持一致。

中国节能董事会目前内设提名委员会、薪酬与考核委员会、审计与风险管理委员会，以及战略管理委员会。

《实施方案》规定，战略管理委员会指导经理层围绕企业发展战略，增强企业可持续发展能力和核心竞争力，研究1-2个相关新业务领域，培育新的经济增长点；集团公司副总经理、总会计师、董事会秘书，由董事会进行选聘和管理，向国资委党委实施任前备案管理；薪酬与考核委员会对高管人员进行年度考核和任期考核，内容包括经营指标考核、重点工作完成情况考核和综合考评三个方面。

薪酬与考核委员会还负责规范人工成本管理，构建科学薪酬体系。现阶段对董事会选聘人员薪酬采取限高措施，由董事会参照同行业、同规模、同职位、同业绩的职业经理人市场薪酬水平，合理确定限高的幅度，逐步过渡到市场化薪酬；高管人员薪酬与业绩考核结果紧密挂钩，业绩升、薪酬升，业绩降、薪酬降，保持薪酬水平和企业发展相适应，合理拉开班子成员之间薪酬差距，充分调动高管人员的工作积极性。

审计与风险管理委员会则对集团年度资产负债率控制目标和债务风险控制方案进行初审，形成议案提交董事会审议。

制度和组织的完善，保障了董事会管战略、管考核、管风险、管预算、管重大投资的职能到位。权责明晰后，董事会就能实实在在地带领企业提高核心竞争力，确保国有资产保值增值，忠实履行国资委授予的职权。

把握四个关系：厘清权力边界

在很多企业人士看来，处理好董事会与国资委、董事会与经营层、董事会与党委会、内部董事与外部董事这四大关系，是国有企业现代企业制度能否平稳顺利运行的关键。

如何处理好这四大关系，这个课题同样摆在中国节能董事会面前。这次内部公开竞聘中，中国节能董事会便在各方的职责定位与发挥作用、厘清权力边界方面下了功夫。

董事会作为出资人(国资委)利益的代表，在决策中始终体现出资人意志。因此，在竞聘过程中，中国节能与国资委始终保持沟通，对政策规定有了更准确的把握，确保了改革试点方向不跑偏。董事会及时掌握出资人的要求、建议，保证了其在工作中、决策时体现出资人意图、代表出资人利益。

市场化选聘经营管理者，同时也必须遵循党管干部原则。中国节能在完善企业法人治理结构的进程中，特别是在落实董事会对经营层的选聘权上，充分平衡了董事会与党委的关系。集团党委通过管选聘原则把好导向关、管选聘标准把好资格关、管工作程序把好规则关、管考核考察把好人选关，但总体方案和具体人选决定权在董事会。党委发挥了把控方向的政治核心作用。

而在处理董事会与经营层的关系问题上，中国节能意识到，二者职责定位、运行规则不同，实现经营层对董事会负责，确保董事会的有效性得以充分发挥，其关键要落实董事会对经营层的选聘权、考核权、奖惩权，实现市场化选聘，契约化管理。此次竞聘充分发挥了董事会的选聘主体作用，下一步，中国节能董事会还将在企业经营层考核评价工作中发挥更大的作用。经营班子贯彻、执行董事会要求、决议，董事长和党委书记则不参加总经理办公会，不干预日常经营管理工作，尊重和保障经营层的自主权。

中国节能董事会是以外部董事为多数的董事会，这样的董事会更加独立，更加客观，但也存在外部董事不熟悉情况，影响董事会决策质量与效率的问题。对此，中国节能给每个董事都安排了行业、集团的信息套餐，开通各类信息渠道，组织调研。“董事沟通会”无需决策，但可以让外部董事及时了解，随时反馈。因此，中国节能历次董事会会议议案的审议从不走过场，董事们充分表达意见，特别是不同意见，都有理有据，毫不含糊，有些议案多次缓议，甚至被否决。

深化各领域职权试点改革正在使得中国节能董事会越来越健全，决策运行机制发生了根本性变化。在所有的外部董事看来，中国节能上下真正承认董事会的核心地位，董事会与经营班子定位准确，互动效应明显。实践证明，只有自身定位准确和职责清晰才能把握公司在复杂环境中的位置、发挥职能作用，以战略性思维来指导公司工作、作出决策，推动公司的变革与发展。

中国国新控股有限责

《中共中央国务院关于深化国有企业改革的指导意见》(以下简称《指导意见》)，对当前至2020年我国国有企业重要领域和关键环节的改革作出了全面部署，是指导我们推进国有企业改革的纲领性文件。作为从事国有资产经营与管理的企业化操作平台，中国国新控股有限责任公司(以下简称中国国新)要深入学习领会和全面贯彻落实《指导意见》部署要求，在多年来探索积累的国有资本运营经验基础上，继续锐意改革、勇于创新，努力在改组组建国有资本运营公司的改革中有所作为。

一、《指导意见》在国有企业改革进程中具有里程碑意义

《指导意见》作为深化国有企业改革的顶层设计，明确了改革发展的方向，清晰描绘了改革的路线图、优先顺序、重点领域、关键环节，完全符合党的十八届三中全会改革精神，符合国有企业发展实际，符合当前经济转型升级要求，突出了改革的全面性、系统性、针对性、有效性，在我国改革开放以来国有企业整体改革进程中具有里程碑意义。

国有资本授权经营体制改革是完善国有资产管理体制的重大举措，也是社会各界关注的重点。《指导意见》对此提出了具体的要求，即“改组组建国有资本投资公司、运营公司，探索有效的运营模式，通过开展投资融资、产业培育、资本整合，推动产业集聚和转型升级，优化国有资本布局结构；通过股权运作、价值管理、有序进退，促进国有资本合理流动，实现保值增值”“国有资本投资公司、运营公司作为国有资本市场化运作的专业平台，依法自主开展国有资本运作，对所出资企业行使股东职责，按照责权对应原则切实承担起国有资产保值增值责任”，等等。我们认为，这些要求是党的十八届三中全会国企国资改革精神的深化，明确了下一步推进国有资本投资、运营公司改革的目标取向，针对性和操作性都很强，对于进一步加快国有企业改革步伐、促进完善国有资产管理体制、做强做优做大国有企业，具有十分重要而深远的意义。

二、准确把握国有资本运营公司的功能定位及改组组建的着力点

党的十八届三中全会以来相关国企国资改革文件以及《指导意见》明确指出，国有资本运营公司定位于国有资本流动重组、布局调整的市场化运作专业平台，对授权范围内国有资本履行出资人职责，具有国有资本运营及投融资功能。国有资本运营公司可通过开展股权运作、价值管理、投资融资、改制重组、资本整合等工作，在国企国资改革中发挥优化国有资本布局结构、促进国有资本合理流动、提高国有资本效率效益、完善国有资本运营模式以及推动混合所有制经济发展等方面的重要作用。

根据国有资本运营公司这一功能定位，改组组建国有资本运营公司应追求稳、准、精，确保出实效、见功力。

所谓稳，主要是指国有资本运营公司改组组建，要严格遵循在党的领导下改革推进，认真贯彻落实《关于加强和改进企业国有资产监督防止国有资产流失的意见》，防止不法人员借改革之名行谋窃国有资产之实，切实有效保障国有资产安全，同时维护职工队伍和社会稳定。

所谓准，主要是指国有资本运营公司改组组建，要针对存在的国有资本配置效率不高和国有资本运行效率不高等亟待破解的痹症，围绕服务于国家战略目标，在加强统一监管的基础上，依法充分落实企业享有的各项职权，尊重和维护企业市场主体地位，切实提高国有资本运营效率和效益。

所谓精，主要是指国有资本运营公司改组组建，要准确把握其功能定位及背负的使命，革新管理机制和制度体系，引导配备精干、专业、高效的人才队伍，给予相对优质的企业、股权以及充足的资本金等资源，以在国有资本运营中实现管理精确、运作精准、流转有序、保值增值。

三、立足实际扎实推进国有资本运营公司改组组建工作

中国国新设立的宗旨及定位任务与国有资本运营公司内涵是一致的。2010年底，国务院《关于组建中国国新控股有限责任公司有关问题的批复》明确：设立中国国新是深化国有资产管理体制改革、加快中央企业布局结构调整的重要举措；中国国新主要从事国有资产经营与管理、国有股权经营与管理、国有资本运营、受托管理等业务；中国国新的主要任务：一是推进所出资企业的股份制改革和重组整合，实现国有资本有进有退合理流动；二是持有并管理国有资本不宜退出的承担公益性等特殊职能且资产规模较小企业的国有股权；三是接收、整合中央企业整体上市后存续企业的资产以及其他非主业资产，提高中央企业主业竞争力；四是承担国资委授权或委托的其他事项。

中国国新自成立以来，在国有资本运营方面进行了有益探索。如积极探索在《公司法》和企业章程赋予股东权限范围内，以管资本为主的方式履行出资人职责；通过支持央企实施“走出去”战略、参与央企股份制改革和内部资源整合、设立科技创新产业投资基金支持央企产业结构升级以及实施非主业企业、代管企业清理处置等方式，积极探索有效运营国有资本的方式方法和途径，基本形成了市场化规范化运营国有资本的理念和模式。

从企业的定位及近年在国有资本运营方面进行的有益探索实践来看，中国国新已基本具备改组组建国有资本运营公司的条件和基础。中国国新将根据《指导意见》精神以及相关工作部署要求，围绕促进国有资本合理流动、优化国有资本配置、高效运营国有资本和提高国有资本运营效益等方面，认真贯彻落实以管资本为主加强国有资产监管的改革目标，通过修订完善制度体系、优化内部组织结构、加强高端人才队伍建设等方式，全面深化内部改革，进一步完善有效履行出资人职责和高效运营国有资本的方式方法，努力打造适合国有资本运营公司的组织、管理和运作体系。

下一步，中国国新将认真贯彻落实《指导意见》有关要求，坚持以管资本为主的原则，依托法人治理结构有效履行出资人职责，层层落实国有资本保值增值责任；通过对划入资源进行梳理分类，以服务于国家战略目标和国有资本布局优化调整大局，发挥高效配置和运营国有资本的平台作用，差异化运营国有资本；以资本证券化作为推进划入企业股权运作和管理的主要手段，推进划入企业实现上市和强化所持上市公司股权价值管理；以资本基金化为主要运作模式，构建专业化投资平台、努力撬动社会资本，以市场化、专业化方式，稳妥有序开展股权投资；加快清理处置不符合企业战略、非主业资产及低效无效资产，实现《指导意见》所指的清理退出一批、重组整合一批、创新发展一批国有企业的要求等等。中国国新力争通过试点，努力为国资国企改革探索积累可复制、可推广的经验。