

合肥市国资国企改革实施意见亮点解析

合肥兴泰金融控股集团

金融研究所

徐蕾 李庆

咨询电话: 0551-63753813

服务邮箱: xtresearch@xtkg.com

公司网站: <http://www.xtkg.com/>

联系地址: 安徽省合肥政务区

祁门路1688号兴泰金融广场2206室

2017年11月03日

更多精彩 敬请关注

兴泰季微博、微信公众号



内容摘要:

- ◆ 2015年8月,中共中央、国务院印发《关于深化国有企业改革的指导意见》,标志着新时期深化国有企业改革工作全面启动。此后,国务院《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》、《关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见》等文件陆续出台,形成了中央层面深化国资国企改革的政策体系。在认真贯彻落实中央深化国资国企改革系列文件精神,以及习近平总书记视察安徽重要讲话精神的基础上,安徽省委、安徽省人民政府印发了《关于深化国资国企改革的实施意见》。
- ◆ 为了更好地发挥国有企业在合肥市城市建设、民生保障、产业引领等方面的主力军作用,合肥市委、合肥市政府于近期出台了《关于深化国资国企改革的实施意见》(以下简称《实施意见》)。本期将在对合肥市国资国企发展现状梳理的基础上,比较中央、省级及合肥市国资国企改革的不同侧重点,并围绕合肥市国资国企改革的部分要点进行简要分析。

合肥市国资国企改革实施意见亮点解析

合肥市于2007年7月组建实体性国资监管机构,内设机构12个,所辖13个县(市)区、开发区中,均设有国资监管机构。近年来,合肥市国资委作为国务院国资委指导监督工作联系点,着力制度创新,完善监管体系;深化体制改革,推进统一监管;实行授权经营,推进分层监管;区分国企功能,推进分类监管;聚焦领域事项,推进重点监管;运用信息网络,推进动态监管;优化监管环境,推进协调监管;强化问责机制,落实党委主体责任和纪委监督责任。积极推动国资国企开放重组,走出了一条合肥特色的地方国资监管职能转变之路,有效推动了合肥市国资国企改革与发展。

众所周知,我国国有资产实行三级监管模式,即中央—省—市分别设立国资委,管理本级国有资产和下级行政单位。由于各级国有资产在发展水平、组织规模、社会责任、产业布局以及经济体量等方面存在较大的差异,因此,对于各级监管部门来说,其制定的国资国企改革指导意见不仅要符合本级国有资产的发展现状,还要肩负对下级部门的指导义务。故而国家、省和市三级关于国资国企改革的指导意见在部分细节上存在一定的差异。国家层面提出了我国国资国企改革的目标,并围绕目标提出了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和加强和改进党对国有企业的领导等六大重点任务;安徽省在重申中央的重要原则要求、服从中央顶层设计的前提下,新增了关于解决国资国企历史遗留问题的重点任务,并针对发展实际,在鼓励国有资本与各类资本共同设立一批混合所有制形态的股权投资基金,投资高科技、高成长性产业,以及将推进整体上市、发展基金、推广PPP模式等作为发展混合所有制经济的主要路径等方面都提出了新的举措;合肥市在中央和省委、省政府的目标、架构基础上,以问题为导向,突出地方特色,提出了更加符合合肥市战略发展定位的国资国企改革的具体举措。主要亮点包括但不限于以下:

1、细分企业类别,推进分类改革与考核。在原有将国有企业划分为竞争类、功能类和保障类三大类别的基础上,结合中央和省级的指导意见,将国有企业分为商业类和公益公用类,并进一步将商业类细分为投资运营类和充分竞争类。将国有企业依据其业务性质细分为三大类别能够更加有利于实现分类监管、分类改革和分类考核的目的。不同类别的企业能够承担不同的发展任务,投资运营类企业以服务产业转型升级和承接专项任务为主要发展方向;充分竞争类企业以增强国有资本活力,实现国有资产保值增值为主要目的;公益公用类企业主要以为社会提供良好的公共服务为主要抓手。通过细分企业类别,明确企业在合肥市经济发展中的作用,不仅能够增强国有企业发展活力,提升国有企业市场化水平,而且能够有利于主管部门对国有企业展开分类考核,有效解决了国有企业资源配置效率不高、市场竞争力不足以及公共服务质量较低等问题。

2、采取增量改革,积极稳妥发展混合所有制经济。合肥市在推进资本融合过程中,创新运用增量改革的发展模式。一方面,能够在不触动现存的“存量”格局(包括其利益格局、功能角色等)的条件下,为改革营造稳定的发展环境;另一方面,在“做大”的过程中通过新的增量成分来达到改善国有资本结构,能够有效放大国有资本的功能,引进具有影响力的战略投资者,为改革积累更多经验与智慧。从而能够达到积极稳妥地发展混合所有制经济,不会由于原有既得利益群体的抵制,引起不必要的混乱和恐慌,导致国资国企改革停滞不前。

3、积极探索国有控股混合所有制企业员工持股。《实施意见》中提出了坚持试点先行，稳妥有序推进国有控股混合所有制企业员工持股，并认为试点企业应该为主业是处于充分竞争行业 and 领域的商业类企业。之所以选择充分竞争类企业作为试点单位，主要原因在于此类企业市场化程度高，关键技术岗位员工对企业的经济效益和市场竞争能力影响较大，通过对员工持股奖励，能够在保障国有资本保值增值的前提下，最大程度上增强国有经济活力，放大国有资本功能。从而能够形成可复制、可推广的持股经验，示范引领其他类国有企业员工持股激励机制的顺利推行。

4、国资监管实现由管企业向管资本转变。作为此次国资国企改革的核心，国资监管坚持以管资本为中心，推进监管部门职能转变受到了广泛关注。《实施意见》要求，要正确处理好政府和市场的关系，坚持市场化改革方向，以提高国有资本的集中度和配置效率为核心，加快国有资产监管职能与企业出资人职能分离，加强政府相关部门的监管职能，建立监督权力清单和责任清单，建立若干专司国有资产出资人职能的国有资本投资、运营公司，进一步推进政企分开、政资分开、所有权与经营权相分离，建立“2+X”的国有资本监管体制（如图1）。此外，《实施意见》还要求，在2018年底，合肥市经营性国有资产要实现统一监管，改制后的国有资产要逐步进入国有资本投资、运营公司，除法律规定或政府授权外，任何行政单位不得组建国有企业。

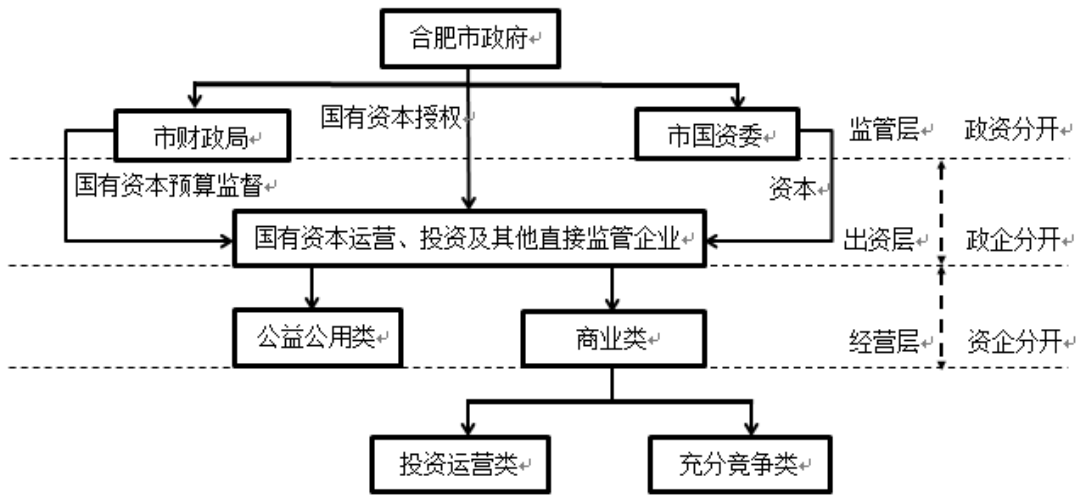


图1 以管资本为主的合肥市国资分类监管体制框架

5、强化监督，防止国有资产流失。《实施意见》要求从内部监督、出资人监督、专项监督、社会监督和责任追究等五个方面建立完善的国有资产监督管理体系，防止国有资产流失。其中，《实施意见》特别强调要牢牢树立监事会的独立性和权威性，充分发挥监事会的监督职能；建全国有资本审计监督体系和制度，实现企业国有资产审计监督全覆盖；设立稽查办公室，加强稽查职能。另外，国务院国资委结合国资国企改革指导意见，设立了三大监督局，承担国有企业监事会的日常管理工作。安徽省国资委也相应成立了监事会工作处，承担省属国有企业监事会的日常管理工作。因此，对于合肥市国资委来说，可能会对照中央与省级主管单位机构设置以及响应国资国企改革指导意见精神，对监事会和稽查等方面的机构设置和职能要求进行适当地调整。

6、完善配套政策，营造鼓励改革氛围。《实施意见》针对合肥市在国资国企改革中，具体的配套保障和政策措施滞后的问题，明确提出了完善国有企业退出相关政策；切实建立保障国有企业改革分流人员的合法权益机制；依法落实国有企业重组涉及的税收优惠政策；加快建立企业公共建设服务支出补偿机制等。为国资国企改革提供完善的政策支持，有效解决在国资国企改革过程中的难题，营造良好的改革氛围，实现合肥市国资国企改革的战略目标，推动合肥市国有经济转型升级。

免责声明

兴泰智库成立于 2016 年 8 月，是由合肥兴泰金融控股（集团）有限公司（以下简称“公司”）发起，并联合有关政府部门、高等院校、研究机构、金融机构和专家学者组成的，以“汇聚高端智慧，服务地方金融”为宗旨的非营利性、非法人学术团体。

《兴泰智库研究报告》是兴泰智库自主研究成果的输出平台，内容以宏观报告、政策解读、行业观察、专题研究为主，对内交流学习，对外寻求发声，致力于为合肥区域金融中心建设提供最贴近市场前沿的前瞻性、储备性、战略性智力支持。

本报告基于兴泰智库研究人员认为可信的公开资料或实地调研资料，但对这些信息的准确性和完整性不作任何保证。报告中的信息或所表达意见仅代表研究人员观点，不构成对任何人的投资建议，公司不对本报告任何运用产生的结果负责。

本报告版权归公司所有，未经事先书面授权，任何人不得对本报告进行任何形式发布、复制。如引用、转载、刊发，需注明出处，且不得对本报告进行有悖原意的删节和修改。