

# 安康市人民政府办公室文件

安政办发〔2018〕117号

---

## 安康市人民政府办公室 关于印发安康市深入实施国企改革攻坚 加快推动高质量发展三年行动方案 (2018-2020年)的通知

各县区人民政府，市政府各工作部门、各直属机构：

《安康市深入实施国企改革攻坚加快推动高质量发展三年行动方案（2018-2020年）》已经市政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

安康市人民政府办公室

2018年12月27日

# 安康市深入实施国企改革攻坚加快推动 高质量发展三年行动方案 (2018—2020年)

市委、市政府《关于规范企业国有资产监督管理工作的意见》(安发〔2015〕8号)印发以来,在市委、市政府的坚强领导下,全市各级国资监管部门和国有企业紧紧围绕全市工作大局,主动作为、大胆改革、攻坚克难,企业效益总体趋好,深化改革稳步推进,监管体制机制持续优化,党的建设全面加强,各项工作取得了显著成效,为全市追赶超越、绿色崛起,建设西北生态经济强市做出了重要贡献。目前,全市国企国资仍然存在体制机制不活、布局结构不优、创新能力不强、企业主业不突出和质量效益不高等突出问题。为进一步破解突出问题,根据省政府办公厅《关于印发深入实施国企改革攻坚加快推动高质量发展三年行动方案(2018—2020年)的通知》(陕政办发〔2018〕61号)精神,结合全市国企改革工作实际,制订本行动方案。

## 一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻落实党的十九大精神,坚持党对国有企业和国企国资改革的全面领导,坚持社会主义市场经济改革方向,坚持“三个有利于”改革标准,以改革创新为动力,以做强做精主业为根本,以实现高质量发展为目标,加快建立灵活高效的市场化经营机制和符合企业实际的激励约束机制,努力推动国有资本做强做优做大,充分发

挥国有经济在全市经济社会发展中的支撑和引领作用，加快培育具有较强竞争力的一流企业，为加快建设西北生态经济强市作出新贡献。

## 二、主要目标

到 2020 年底，中、省、市改革政策有效落实，高质量发展取得积极进展，国有经济的活力、竞争力、控制力、影响力和抗风险能力明显增强。

**布局结构更加优化。**推动国有资本合理流动，促进国有资本向我市重要行业、关键领域、重点基础设施、前瞻性战略性新兴产业倾斜，国有经济的支撑、引领和带动作用有所增强。

**企业治理更加科学。**逐步建立党委领导、董事会决策、经理层执行、职工民主管理的中国特色现代国有企业制度，“三项制度”改革基本到位，劳动、人事、分配制度比较健全合理，有效制衡的法人治理结构和灵活高效的市场经营机制进一步健全。

**质量效益稳步提升。**市属国有企业利润总额逐年增长，资本保值增值率、净资产收益率稳步提升。资产负债率逐年降低，到 2020 年降低 3 个百分点。

**规模实力不断增强。**市属国有企业资产总额年均增长 8%，到 2020 年达到 500 亿元，培育营业收入超 3 亿元企业 1 户，2 亿元企业 2 户，1 亿元企业 3 户。

**监管体制更趋完善。**国资监管机构职能转变基本到位，权力清单和责任清单全面实施。有序推进国有资本授权经营体制改革，探索改组组建国有资本投资运营公司。基本实现市级经营性

国有资产集中统一监管，进一步健全国资监管制度体系，基本形成依法监管、精准监管、刚性监管、阳光监管的国资监管体系。

### 三、重点任务

#### （一）优化国有资本结构布局

1. **推进国有资本优化重组。**研究制订全市国有经济发展规划，明确优化国有资本布局的方向和路径，坚持以市场为导向，以企业为主体，促进国有资本合理流动，推动国有资本逐步向基础性、公共性、平台性、资源性、引领性等关键领域聚集，加快国有资本从低效行业和领域退出，提高国有资本配置效益。

2. **集中力量做强做优主业。**2019年完成对市属国有企业的主业核定，指导企业围绕主业制定战略发展目标。制订并实施投资项目负面清单制度，推动企业有序退出不具竞争优势的非主业和竞争类产业，推动技术、人才、资金等各类资源向主业集中，不断增强主营业务的盈利能力和市场竞争力。

3. **积极拓展开放合作。**深入实施“引进来，走出去”战略，大力支持市属国有企业与央企、省企资本，集体资本，民营资本的合作，拓展合作空间，在更多领域实现优势互补、协同发展、互利共赢。

#### （二）激发企业发展活力

4. **构建中国特色现代国有企业制度。**认真贯彻落实习近平总书记两个“一以贯之”重要论述，把加强党的领导与完善公司治理统一起来，加速完善各司其职、各负其责、协调运转、有效制衡的公司治理机制。**加强党的领导。**健全完善“双向进入、交叉

任职”的领导体制，全面推行党委书记、董事长“一肩挑”；坚持把党委会研究讨论作为董事会、经理层决策重大问题的前置程序，确保党委统领国企国资改革和企业高质量发展全过程。加强党委领导班子高素质、专业化建设，按照党委成员能力结构与分管工作相匹配原则，鼓励财务、法律等专业知识的高级经营管理人员进入党组织领导，提升党组织领导企业发展、有效管控风险的能力。**规范董事会建设。**制定《规范市属国有企业董事会建设的实施意见》等规范性文件，加强董事会建设，建立董事长、总经理行权履责清单，建立完善董事长与总经理工作沟通和督导机制；完善党委班子成员与董事会成员交叉任职机制，党委副书记进入董事会，推进分管经营、财务、法律等工作的党委班子成员优先进入董事会；优化董事会结构，探索建立外部董事制度。**激发管理层经营活力。**积极探索职业经理人制度，推行经理层任期制和契约化管理，建立与选任方式相匹配、与企业功能相适应、与经营业绩相挂钩的差异化薪酬分配制度。**加强职工民主管理。**健全以职工代表大会为基本形式的企业民主管理监督制度，凡涉及职工切身利益的重大问题必须经过职代会审议。规范职工董事、职工监事的产生程序，切实发挥其在参与企业决策和治理中的作用。大力推进厂务公开，建立公开事项清单制度，保障职工的知情权、参与权和监督权。

**5. 有序推进混合所有制改革。**大力推进公司制改革，2019年完成工厂制企业公司制改革。支持具备条件的市属国有企业改造为股份公司或设立股份公司，鼓励市属国有企业通过出资入股

或受让股份等方式进入多种所有制的股份公司。鼓励市属国有企业以股权投资、资产收购、债务重组、项目合作以及知识产权、专利技术、知名品牌等方式引入非国有资本，推进混合所有制改革，转换企业经营机制，增强企业内部约束和激励，放大国有资本功能，提高国有资本配置和运营效率。鼓励国有资本以多种方式入股发展潜力大、成长性好的非国有企业。加强产权保护，维护各类所有制的合法权益。

**6. 推动企业创新发展。**全面支持企业加强技术创新，积极推动市属企业与行业领军企业、高校、科研院所加强各种形式的合作，提高技术水平，打造竞争优势；深入推进管理创新，在管理制度、管理架构、管理流程、管理方式等方面实现有效变革，科学设置管理架构，优化岗位，有效管理，提升效能；鼓励企业牢固树立为客户创造价值的理念，积极运用“互联网+”经济新模式，努力探索提高盈利能力、实现多方共赢的商业模式创新。鼓励企业通过市场化引入创新人才，建立创新奖励机制，激发企业创新活力。完善对企业自主创新的考核机制，实施创新分类考核，对竞争类企业突出科技、产品、产业、商业模式等创新的考核；对功能、公益类企业突出管理、品牌、服务、商业模式等创新的考核。

**7. 深化“三项制度”改革。**推进企业深入实施劳动人事分配制度改革，实现企业管理人员能上能下，员工能进能出，收入能增能减。**推行管理人员聘任制。**大力实行聘任制，除应由市委、市国资委党委管理的企业管理人员外，2019年重点推行企业中

层及以上管理人员聘任制、任期制，加大市场化选聘力度，对管理人员实行定量考核与定性评价相结合的考核评价制度，建立将考核评价结果与职务升降、薪酬调整紧密挂钩的引进退出和激励约束机制。**加强劳动用工契约化管理。**推行分级分类企业员工市场化公开招聘制度；按照平等竞争、择优录用的原则，公开招录企业员工，切实做到招聘信息公开、过程公开、结果公开；强化劳动合同管理，建立健全以合同管理为核心、以岗位管理为基础的市场化用工制度；对违法违规、违反企业规章制度或不胜任岗位要求等符合解聘条件的员工，依法解除（或终止）劳动合同。**推进收入分配市场化改革。**出台《关于进一步深化市属国有企业内部劳动人事分配制度改革的指导意见》和《关于改革国有企业工资决定机制的实施办法》，健全完善工资总额决定机制；充分调动各类人员的积极性，建立健全体现岗位价值和绩效导向、短期和中长期激励相补充的薪酬体系；推行全员绩效考核，完善与激励机制相配套的绩效审计、信息披露、延期支付、追索扣回等约束机制。

**8. 促进企业提质增效。**扎实做好压缩管理层级和减少法人户数工作，使企业管理层级压减至3级以内，加大重组整合力度，使法人户数逐步减少。鼓励企业实行全要素、全过程成本管控，加大控制费用、压缩非生产经营性开支的力度，对标行业先进水平，确定更严格的降本增效目标和激励约束考核办法。引导企业强化财务管控，加大对金融业务的管控力度，加大对对外借款、担保等重大债项的清理力度，严控“两金”，降低运行成本费用。

2018 年基本完成辖区内国有企业“三供一业”分离移交和教育医疗机构深化改革，逐步推进企业退休人员社会化管理工作，2019 年起，国有企业不再以任何方式为“三供一业”承担费用。

**9. 加大企业人才培养力度。**制订实施国有企业人才队伍建设规划，加快形成国有企业人才培养、引进、使用、管理的高效机制。**加强企业家队伍建设。**注重企业负责人能力素质的整体提升，市国资委负责每年选派至少 10 名企业负责人到省内外学习研修或挂职锻炼，加快培养一批善经营、懂管理、业绩突出、在全市具有一定影响力的企业家，建设一支层次分明、结构合理、素质高、能力强的“金字塔”型的优秀国有企业人才队伍；大力弘扬企业家精神，评选表彰一批市属企业“优秀企业家”，不断增强企业家的使命感和荣誉感。**加强经营管理人才队伍建设。**坚持引进人才与培养人才并重，拓宽引智渠道，丰富培养模式，不断提升经营管理人才的专业素养，探索建立职业经理人制度，建立健全市属企业家后备人才库。**加强专业技术人才队伍建设。**支持企业建立健全以工作业绩和实际贡献为主要标准的技能人才评价选拔体系，建立健全职工凭技能、凭职业资格得到使用和提升，凭业绩、凭贡献确定收入分配的激励机制，防止技能人才流失。运用信息技术，建立人才信息库、培训师智库，实现人才信息全面、准确、实时、动态管理及人才信息资源共享，促进人才合理流动，畅通人才发展渠道，实现人岗相适、人尽其才。

### **（三）完善国资监管体制**

**10. 加快国资监管机构职能转变。**落实中省深化国有企业改



革决策，制定《安康市国资委以管资本为主推进职能转变方案》，公布监管权力清单和责任清单，切实维护国有企业市场主体地位。探索开展国有资本授权经营体制改革，支持符合条件的集团公司改组为国有资本投资运营公司。深入研究市级经营性国有资产集中统一监管，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统一监管体系，构建“大国资”格局。

**11. 突出国有资本监管重点。**围绕全市发展战略目标，研究制订国有经济发展规划，明确优化国有资本布局的方向和路径，促进国有资本合理流动，建立健全国有资本进退机制，切实管好国有资本布局。健全国有资本经营预算管理制度，建立国有资本投入机制，预算支出向支持企业创新项目、深化改革方面倾斜，充分发挥国有资本预算促进国有资本有序合理流动，优化国有经济布局 and 结构，提高资源配置效率的作用。健全完善企业财务预算审议、决算审核以及产权登记、产权管理等制度，强化国有产权流转环节监管，加大国有产权进场交易力度，规范资本运作。健全国有资本经营目标考核评价体系，加强国有资本收益管理，提高资本回报。整合财务监督、纪检监督、巡察监督等力量和资源，建立发现问题、督促整改、强化追究的工作机制，形成国有资本监督闭环，维护资本安全。

**12. 改进监管方式手段。**适应以管资本为主的改革要求，优化国资监管机构内设机构设置，提高管理资本的能力。创新服务式监管，做好国有企业改革发展法规政策和业务咨询等服务，为企业搭建开放合作、引资引智、信息交流、人才培养等各类服务

平台。在依法依规的前提下，积极为市属企业提供协调服务，帮助解决实际困难和问题，营造良好发展环境。依法推进国有资产监管信息公开，依法及时准确向社会公开国有资本运营、保值增值、监督检查等情况，积极打造阳光国企。加大对机关干部培训力度，提升服务企业能力。加强思想作风建设，推行首问负责制，优化办事流程，提高工作效率，提升企业满意度。

#### **（四）坚持和加强党的全面领导**

**13. 加强思想政治建设。**坚持把学习宣传贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想作为首要政治任务，严格执行党章关于党内政治生活的各项规定，全面贯彻落实“两个坚决维护”，坚定“四个自信”，强化“四个意识”，切实在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。持续推动“两学一做”学习教育常态化制度化，扎实开展“讲政治、敢担当、改作风”专题教育，不断坚定搞好国有企业改革和发展的信心和决心，着力推动市属国有企业各级党组织和广大干部职工，更加自觉地为打赢国企国资改革攻坚战、加快推动高质量发展不懈努力。

**14. 加强领导班子建设。**坚持党管干部原则和发挥市场机制相结合，切实按照“对党忠诚、勇于创新、治企有方、兴企有为、清正廉洁”的要求，选优配强市属国有企业领导班子。加强优秀年轻企业领导人员的培育选拔工作，加大企业领导人员交流力度，持续优化领导班子专业结构和领导人员专业化水平，增强优化领导班子整体功能。坚持物质激励和精神激励相结合，大力激

发和保护市属企业领导人员敢闯敢为、追求卓越的企业家精神，为企业领导人员施展才华提供广阔空间和发展机遇。

**15. 强化基层组织建设。**坚持在企业改革发展中同步谋划党的建设，同步设置党的组织及工作结构，同步配备党组织负责人及党务工作人员，同步开展党的工作，确保党的组织和工作全覆盖。认真落实《加强全市国有企业党的建设工作方案》31项重点工作任务，确保“把方向、管大局、保落实”的作用充分发挥。推进国有企业党组织规范化建设，持续整顿软弱涣散基层党组织，全面启动标准化党支部创建，2019年年底全面完成标准化党支部创建。全面开展“强根铸魂国企兴”主题实践活动，以“强化核心、融入中心、凝聚人心”为主线，以“强党建、促发展”为目标，紧紧围绕企业中心工作，全面提高国有企业党建工作质量。从严落实市委《关于建立安康市市属国有企业党建工作责任制的实施意见》要求，制订实施市属国有企业党建目标责任制考核实施办法，继续抓好市属国有企业党组织向市国资委党委报告年度党建工作、党组织书记向市国资委党委述职党建、基层党组织书记抓党建述职评议三项制度，加强宣传舆论引导、企业文化和精神文明建设，充分发挥群团组织和统战工作作用，增强基层党建工作活力。

**16. 抓实党风廉政建设。**认真落实企业党委主体责任和纪委监督责任，强化对重点领域和关键环节的监督，严格规范国有企业管理人员履职待遇和业务支出，坚持不懈纠治“四风”，持之以恒落实中央八项规定精神，严格执行“三重一大”决策制度，

认真抓好审计、巡察等发现问题的整改工作，严肃查处侵吞国有资产、利益输送等问题。完善国有企业纪检监察管理体制和推进反腐倡廉制度体系建设，巩固深化正风反腐成果，构建企业领导人员不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制。加快健全企业纪检监察机构，配齐配强纪检监察领导班子，充实工作人员，为市属国有企业改革发展营造良好政治生态。

**17. 确保党统领改革发展全过程。**坚决落实党建工作进章程要求，切实把企业党组织内嵌到公司治理结构之中，确保党组织发挥政治核心作用和领导核心地位落到实处。强化党组织对选人用人上的领导和把关作用，建立完善党管干部、党管人才与市场化选人用人的有效衔接机制，不断激发市属国有企业的活力。积极推进党内监督与国资监管有效结合，着力构建协同有力的国有资产监督体系。坚决把党的领导和党的建设贯穿于国企国资改革攻坚推动高质量发展的全过程，为深化落实中省市国企国资改革政策体系，加快实现高质量发展提供坚强的政治保证和组织保障。

#### **四、推进措施**

**（一）加强组织领导。**市政府定期组织召开会议研究解决落实三年行动方案重大问题，形成领导有力、统筹推进、协作配合的工作格局。市国资委指导市属企业制定攻坚国企改革实现高质量发展三年行动计划，建立“一企一策”工作台帐，切实抓好任务落实，并定期向市政府报告工作进展情况。全市各级国有资产监管机构要高度重视攻坚国企改革实现高质量发展工作，周

密部署，扎实推进，确保实效。

**（二）严格责任落实。**市属国有企业是国企改革主体，党委书记、董事长是第一责任人。市属国有企业每半年向市国资委报送工作推进情况、存在问题及工作建议。市国资委定期对市属国有企业各项工作推进情况进行督查，对工作推进不力的进行约谈、通报或问责。市国资委要加强对市属国有企业章程、财务运营、项目投资、混合所有制改革等关键业务、重点领域的改革风险管控，确保工作顺利进行。

**（三）强化考核评价。**市国资委要对照行动方案，进一步完善考核评价机制，着力加强对企业领导人员攻坚国企改革实现高质量发展考核评价，将考核评价结果作为市属国有企业领导人员选拔任用、薪酬激励、管理监督的重要依据。

**（四）运用三项机制。**认真贯彻落实市属国有企业领导人员鼓励激励、容错纠错、能上能下（试行）办法，始终把“三项机制”融入企业各类人才选拔任用实践的全过程，着力营造支持改革、鼓励创新、宽容失败、惩戒慵懒的良好环境，激发企业广大干部职工干事创业的活力。

**（五）营造良好环境。**大力宣传攻坚国企改革和推进高质量发展的方针政策、典型做法和有效经验，积极营造有利于攻坚国企改革实现高质量发展的舆论环境和社会氛围。

各县区国资监管机构要按照本行动方案，结合实际，统筹推进国企改革和高质量发展工作。市属国有企业要根据自身实际，抓紧制订实施计划，报市国资委审核同意后认真组织实施。

---

抄送：市委各工作部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，安康军  
分区。

市监委，市中级人民法院、检察院，各人民团体，各新闻单位。

中、省驻安各单位。

---

安康市人民政府办公室

2018年12月27日印发

---