

省政府关于进一步深化国有企业改革的意见

苏政发〔2002〕135号 2002年10月31日

各市、县人民政府，省各委、办、厅、局，省各直属单位：

近年来，在省委、省政府领导下，各地、各部门认真贯彻落实党中央、国务院关于国有企业改革和发展的方针政策，加快制度创新、技术创新和管理创新步伐，积极推进国有企业战略性改组，努力为国有企业改革和发展创造良好环境。国有经济总体实力进一步增强，在国民经济中发挥着主导作用。国有企业经营机制发生了深刻变化，初步形成了一批具有一定规模和实力、发展前景好的大企业、大集团。但国有经济战线过长、数量过多、分布不合理，部分国有企业经营不善、效益低下的问题仍十分突出，一些深层次体制性矛盾仍未从根本上得到解决，国有企业改革仍然是经济体制改革的中心环节。要认真贯彻江总书记“5·31”重要讲话精神，从推进现代化建设全局的战略高度，下决心打好国有企业改革这场攻坚战。为此，特提出以下意见：

一、国有企业改革的总体要求和主要目标

(一)总体要求：高举邓小平理论伟大旗帜，全面贯彻江泽民总书记“三个代表”重要思想，立足江苏实际，按照中央关于国有企业改革和发展的总体部署，正确处理改革、发展和稳定的关系，大胆采用一切有利于搞好国有企业的措施。坚持以公有制为主体、多种所有制经济共同发展，大力发展混合所有制经济。着眼于搞好整个国有经济，从战略上调整国有经济布局和改组国有企业。以产权制度改革和分配制度改革为切入点，积极深化国有大型企业改革，加快建立现代企业制度。协调推进各项配套改革，转变政府职能，健全社会保障体系，规范市场经济秩序，努力开创国有企业改革的新局面。

(二)主要目标：到2005年，基本完成国有经济的战略性布局调整和企业改组。国有及国有控股大型企业有1-2户企业集团营业收入突破500亿元，形成一批营业收入达300亿元、200亿元、100亿元不同层次的企业集团群体。国有资本从一般性竞争领域和中小型企业基本退出。国有企业基本改制为投资主体多元化的公司制企业，国有股权比重明显降低。

二、从战略上调整国有经济布局，推进国有企业战略性改组

(三)明确国有经济的战略定位。深化对“公有制为主体”科学内涵的认识。在经济发展的不同阶段，国有经济在不同地区和产业的比重可以有所差别，不必层层为主、业业为主。就我省而言，国有经济要逐步向支撑现代化所需的重大基础设施、部分支柱产业及提供重要公共产品和服务的行业集中。主要包括：水利基础设施，电力等能源基础设施，铁路、公路、海运、水运、航空等交通基础设施和骨干运输网，邮电通讯信息网，城市道路、供水、供气等市政公用设施以及文化、教育和卫生等基础事业等。改善国有经济控制方式，除涉及国防军工和国家安全的企业

保留国有独资经营外，均应大力发展混合所有制经济。鼓励民间资本和外资进入能源、交通、电信、供水、供气等基础产业和公用事业领域，创造适度竞争局面，促进垄断行业提高效率，改进服务。

(四)积极推进国有企业战略性改组。按照“有所为有所不为”、“抓大放小”的原则，加快国有大企业重组和调整步伐，把有规模优势、竞争优势和产品特色的骨干企业进一步做大做强，缺乏竞争能力或不必由国有资本控股的企业要加快退出。在电子信息、冶金、家电、汽车、工程机械、生物医药、港口、商贸流通、农业产业化等领域，积极推进跨地区、跨行业、跨所有制的资产重组，实现强强联合，加快培育和发展一批拥有自主知识产权、有国际竞争力的大型企业集团。各地、各有关部门要从实际出发，选择有条件的企业进行重点扶持。培育发展大企业大集团，必须遵循客观经济规律，以企业为主体，以资本为纽带，运用市场机制形成。

(五)加快大企业、大集团内部资源的重组和整合。集中力量发展前景广阔、盈利能力强的核心业务，逐步调整发展前景不大、盈利能力不强的业务。加快企业组织结构调整，增强产品研发和营销能力，提高市场应变和开拓能力。加大分离辅业和办社会职能的力度，把与主业无关的部分剥离出去，进一步突出主业，增强竞争优势。对于发展前景良好、初具国际竞争力的大企业、大集团，不分所有制，努力创造条件，鼓励和支持它们到境内外上市。

(六)鼓励和支持外资、私营个体等非国有经济参与国有企业改革。大胆探索利用跨国并购等吸引外资的新方式，吸引外商特别是跨国公司购买、兼并国有大型企业。引导私营个体经济进入国有经济退出的领域，以承包、租赁、兼并、参股、收购等形式，积极参与国有、集体企业改组。允许外资和私营个体企业控股一般竞争性领域的国有企业。

(七)国有资本从中小企业中退出，要以产权制度改革为主，以效益为优先衡量标准。亏损行业、企业要率先进行这项改革，有效益的竞争性行业、企业也要主动积极地退出。对长期亏损、资不抵债的劣势企业，要通过破产平稳退出市场。有条件的企业要积极争取国家政策性破产指标，不具备政策性破产条件的企业可以依法破产。各地、各有关部门要充分发挥市场机制作用，综合运用经济、法律和必要的行政手段，根据企业实际和社会承受能力，积极、稳妥、有序地做好退出工作，不搞一个模式，注意规范操作。产权处置要严格进行资产评估，并在经批准设立的产权交易机构进行，防止国有资产流失，防止逃废金融债务及国家税款。妥善安置职工，保护职工合法权益。

三、加快国有企业改制步伐，促进投资主体多元化

(八)实现国有企业投资主体多元化。着力解决国有股“一股独占”、“一股独大”问题。引导国有独资

公司、有限责任公司和未改制的国有企业,通过规范上市、中外合资、相互持股和吸引社会投资等形式改为股份有限公司,大幅降低国有股比重。国有股权份降低程度和速度,要根据不同行业和企业的情况,酌情处理。对国有经济仍需控制的领域和行业,国有股权继续保持控股地位。一般竞争性领域,国有股比重可逐步由控股到参股,也可完全退出。在抓好工业企业改制的同时,加快农业、建筑业、商贸流通、交通邮电、外贸、旅游等其他行业国有企业改制步伐。省级国有企业面广量大,为实施有效监管,可以适当归并、整合,对其中大多数,按属地化原则划归所在地管理。各地可结合实际,将市属企业划归企业所在的区(市、县)管理。

(九)着力解决改组和会改的问题,大力推广泰州市“三置换一保障”和南京市资产、劳动关系、债务“三联动”的做法,与改制同步退出国有资本、盘活土地使用权、核销不良资产、妥善处理各种债务以及构建新型劳动关系等。督促企业严格依照国家和省有关法律法规和政策规范操作,严把清产核资关、财务审计关、资产评估关、方案审核关、民主决策关,该走的程序一定要走,广泛听取职工意见,严禁暗箱操作,确保改制工作有序进行。

四、规范法人治理结构,加强国有资产管理

(十)明确股东会、董事会、监事会和经理层的职责,形成各负其责、协调运转、有效制衡的公司法人治理结构。所有者对企业拥有最终控制权。董事会要维护出资人权益,对股东会负责。董事会对公司的发展目标和重大经营活动作出决策,聘任经营者,并对经营者的业绩进行考核和评价。执行独立董事制度。发挥监事会监督企业财务和董事、经营者行为的作用。重点抓好上市公司、进入上市辅导期企业和国有骨干企业法人治理结构的规范工作,督促企业尽快完善股东会、董事会、监事会制度,明确相应的工作职责和议事规则。董事长、总经理应分设。

(十一)加强对国有资产经营公司的监督管理。按照国资委、国有资产经营公司和企业“三个层次”模式运作,加快建立完善的国有资产管理、监督和营运体系,着力解决国有企业“所有者缺位”和“内部人控制”的问题。按照《省政府关于印发江苏省省级国有资产授权经营管理暂行办法的通知》(苏政发〔2002〕53号)等文件精神,抓紧向省级国有资产经营公司委派监事会和财务总监,建立健全监督管理机制。各有关部门要积极配合,加快工作进度。对国有资产数量较大的国有独资公司外派监事会和财务总监,发挥监事会程序监督及财务总监全过程监督的作用;对中等规模的国有资产经营公司一般委派监事会;对资产规模较小的国有资产经营公司一般委派财务总监;国有资产经营公司对规模大的下属全资、控股企业,在按《公司法》建立股东会、董事会、监事会的同时,也可派出财务总监,加强对国有资产的监督管理。抓紧制定国有资产经营公司业绩考核、资产收益收缴等具体办法。

(十二)强化国有土地资产管理。按照《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》(国发〔2001〕15号)和《省政府关于加强国有土地资产管理的意见》

(苏政发〔2001〕141号)的要求,规范处置国有企业改革中国有划拨土地,防止国有土地资产流失。各地要尽快建立国有土地储备机构,充分发挥其收购、盘活、经营、管理国有土地资产的作用。有条件的地方可以成立国有土地资产经营公司,负责经营管理政府作价出资、入股到国有企业中的土地资产。采取出让或租赁的方式实现国有土地资产退出,出让金或租金可以适当优惠,由财政、国土部门研究制定具体优惠政策。

五、调整职工劳动关系,建立健全激励约束机制

(十三)做好改制企业职工劳动关系调整工作。坚持依法办事和实事求是的原则,切实维护职工的合法权益,并与社会保障能力和承受能力相适应。根据国家有关规定和我省实际,改制时与职工解除劳动合同,职工不再与改制后的企业签订劳动合同的,应由企业将安置费或经济补偿金支付给职工。改制后的企业与职工平等协商一致重新签订劳动合同的,可不受原劳动合同期限的限制,同时原企业应与职工办理劳动关系解除手续,并由原企业按规定支付经济补偿。具体分以下情况处理:改制为国有独资企业的,今后与职工解除劳动合同,应由企业按职工在本单位改制前后的工作年限一次性计发安置费或经济补偿金;改制为国有控股企业的,今后与职工解除劳动合同,应由企业一次性计发安置费或经济补偿金,支付费用分段计算,其中,按改制前职工工作年限计算的费用,财务上按扣减国有股分红、国有股份顺序依次处理,按改制后企业职工工作年限计算的费用,由本企业承担。改制前未支付的安置费或经济补偿金,应在改制后的企业与职工签订的劳动合同中明确支付金额和办法。改制为非国有(含国有不控股)企业的,应按照与职工解除劳动合同的规定,在改制时由企业以现金一次性将安置费或经济补偿金支付给职工,因资产难以变现等原因而不能以现金支付的,也可以入股或分期付款等方式支付。事业单位改制为企业的,职工劳动关系调整和经济补偿金,参照国有企业改制的有关规定执行。各地应结合实际,在不低于国家法律法规规定的安置费和经济补偿金标准的基础上制订具体办法。

(十四)建立与市场经济相适应的现代企业收入分配制度。坚持按劳分配为主原则,允许和鼓励货币资本、人力资本、技术、专利等生产要素参与收益分配。要根据经营者的经营责任、经营风险、经营难度和业绩贡献等,抓紧制定以年薪制为主要内容的国有企业经营者薪酬制度,建立责、权、利有效结合的激励与约束机制。有条件的地区、企业,可进行经营者补充养老保险、补充医疗保险和股权试点。引导国有企业依法行使工资分配自主权,规范工资支付行为,发挥劳动力市场价格调节作用,实行以岗定薪、岗变薪变、能增能减的分配办法。以工资增长指导线和人工成本预警为基本依据,加大对自然垄断或政府特许产生垄断的行业或企业收入分配的调节力度,明确收入高限,防止不公平、不合理收入分配差距的形式,调动社会各阶层的积极性。

六、加强对国有企业改革的领导,为深化改革创造良好的外部环境

(十五)进一步深化国有企业改革,为江苏经济社会发展增添新的动力和活力,事关全省工作的大局。各地、各部门要认真贯彻党中央、国务院的决策部署,按照省委、省政府在无锡召开的领导干部学习会议的要求,进一步加大工作力度,狠抓各项措施的落实,下决心在国有企业改革上有更大的作为,取得更大的突破。计划、经贸、财税、劳动、国土、金融等部门,要自觉地把搞好国有企业作为重要工作,积极参与,主动配合,多支持、多服务。对省委、省政府出台的一系列深化国有企业改革的政策措施,要不折不扣地落实到位,切实发挥政策效能。在此基础上,根据新形势的要求,制定进一步深化国有企业改革的政策措施。为加快省级国有企业改革步伐,省政府将由领导同志牵头,建立由计委、经贸委、财政厅、劳动厅、国土厅、工商局等部门参加的协调会议制度,并组织相应的工作班子,具体实施。

(十六)多渠道筹措国有企业改革成本。为妥善处理职工劳动关系调整、人员安置、债务重组等问题,建立国有企业改革专项资金。今后5年各级财政每年要在国有资产经营收益中安排部分资金;通过

土地储备交易中心筹措部分资金,对将要实施破产的企业、“退二进三”的企业,可由土地储备交易中心收进土地,变现后所得收入纳入专项资金。加快优势国有企业改革,通过国有资本减持、转让,筹集部分资金。从国有资产经营公司每年收取的利润和红利中按一定比例提取列入专项资金。

(十七)协同推进各项配套改革。国有企业改革是一个复杂的社会系统工程,需要方方面面的配合和支持。要突出抓好政府管理体制和工作方式的创新,按照社会主义市场经济的要求和世贸组织规则,对自身职能进行重新定位,切实减少对经济事务的直接干预,真正把工作重心转到创造良好环境、提供优质服务上来,充分发挥市场机制和社会中介组织的作用。加快第二批行政审批制度改革,进一步减少行政性审批,降低政府服务成本。积极引入外部监督和社会听证制度。加快各类行业协会改革和发展步伐,实现行业自律。整顿和规范市场经济秩序,依法严厉打击制售假冒伪劣商品以及其他经济违法犯罪行为。健全市场规则,规范市场行为,加强市场监管,营造公平竞争的市场环境。