

# 上海市普陀区人民政府文件

普府〔2020〕4号

---

## 上海市普陀区人民政府印发《关于贯彻落实〈上海市开展区域性国资国企综合改革试验的实施方案〉的实施意见》的通知

区政府有关部门，各街道办事处、镇政府，各区管企业：

现将《关于贯彻落实〈上海市开展区域性国资国企综合改革试验的实施方案〉的实施意见》印发给你们，请遵照执行。

上海市普陀区人民政府

2020年1月9日

# 关于贯彻落实《上海市开展区域性国资国企综合改革试验的实施方案》的实施意见

为深入贯彻党的十九届四中全会精神，全面落实市政府关于《上海市开展区域性国资国企综合改革试验的实施方案》（沪府规〔2019〕33号），扎实推进区委、区政府《关于深化普陀区国资国企改革服务区域发展的实施意见》（普委〔2017〕105号）战略部署，推动普陀国资国企在重点领域和关键环节改革取得突破，提出意见如下。

## 一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实中央、本市关于深化国资国企综合改革试验的决策部署，以实现区属国有经济高质量发展为目标，以市场化、专业化、法治化为导向，立足服务区域经济发展、城市运行、民生保障的功能定位，坚持党对国有企业的领导，坚持以国资管理创新带动国企改革发展，充分发挥综合改革的集成、联动、辐射效应，推动区属国资国企在布局结构、监管体系、主业发展、法人治理、考核激励等重点领域改革取得突破，成为普陀改革攻坚的先锋队、区域发展建设的排头兵、社会民生保障的主力军，在全面参与和服务普陀“科创驱动转型实践区、宜居宜创宜业生态区”建设的实践中做强做优做大区属国有企业，不断提高区属国资国企在区域发

展中的贡献度。

## 二、总体目标

通过持续不断地推进，到 2022 年，基本完成市场化、专业化、法治化综合改革的相关任务，并取得实质性突破。区属国资净资产总量超过 265 亿元，国资资产负债率控制在 70% 以下，竞争类企业年均净资产收益率不低于 6%，功能类企业国有资产年均保值增值率达到 100% 以上。国资监管效率进一步提升，以管资本为重心的法治化、规范化国资监管体系更加健全，监管权责边界更加清晰，企业依法自主决策经营的空间更加广阔；企业功能定位更趋合理，资源配置更加聚焦主业，企业创新能力持续提升，品牌影响力和市场竞争力不断增强；党领导下的中国特色国有企业治理结构日益规范，多层次、广覆盖、各类型的约束激励机制有效实施，市场化的选人用人机制试点成熟，企业活力有效激发；区属国资国企提供公共服务的能级显著提升，对区域发展建设的贡献度不断增强。

## 三、重点任务

### （一）突出管好放活，综合施策提高国资监管能级

#### 1. 转变国资监管机构职能

准确把握国资监管机构依法履行出资人职责的定位和监管边界，逐步实现以管企业为主向管资本为主的转变。坚持管好放活，优化调整国资监管部门权责清单，实现管理主体归位。科学界定监管的权限和边界，将依法应由企业自主经营决策的事项归

位于企业，将配合承担的公共管理职能归位于相关职能部门。进一步建立健全国资事中事后监管体系，实现国资运营过程监管全覆盖。着力加强服务型机关建设，探索建立高效服务企业机制，提高办事效率。

## 2. 加快国资监管制度体系化建设

对标中央、本市深化改革的规范性文件，按监管领域系统化梳理现行监管制度，统一监管标准，补齐监管盲区，更新过期、暂行监管规定，形成规范健全的国资监管政策体系。修订重大财务事项管理办法，统一企业改制、关停注销、产权处置、对外投资等重大财务事项的监管口径，完善科技投资、基金管理等新型业务的监管标准。制定区属国企合并、分立、解散、清算、破产等管理规定；结合进场招租、不动产登记系统应用等新的工作要求，完善普陀区国有不动产管理规定；进一步健全责任追究机制，建立区属国有企业违规经营投资责任追究制度，修订区属国资系统企业资产损失责任追究管理规定。

## 3. 构建国资综合协同的监管体系

统筹整合纪检监察、巡察、派驻、党建督察、审计、监事会、职工民主管理等监督资源，建立监事会、审计、纪检、监察等多部门联动的常态监督检查机制，形成监督合力，统筹检查安排，共享监督检查结果，齐抓问题整改，在降低企业迎检负担的同时，增强监督整体效能。在企业内部，以监事会为主体，配合外派财务总监，整合投资、财务、法律、审计、内控等部门，形成内控

协同监督体系，建立全面预算、资金集中、风险预警、内控建设、信息化“五位一体”管控体系。

#### 4. 提升国资监管信息化水平

以国资综合业务监管平台为载体，大力推进国资监管数字化、信息化建设，不断提升国资监管的能效和水平。推进区属国有企业信息公开工作，对标公众公司，逐步完善企业重大信息披露机制。开展国资国企档案规范化管理专项整治行动，全面整理完善历年档案资料，完成档案数字化扫描归档。

#### 5. 扎实推进依法治企

坚持依法治企，培养并深化企业经营管理人员法治思维和公司章程意识，“一企一策”修改完善公司章程，使公司章程成为行使出资人权利的法定方式和企业经营运作的根本规则。进一步落实《关于进一步推进区管企业法律顾问工作的实施意见》（普国资委〔2018〕152号），根据企业实际建立完善企业法务部门、外聘法律顾问，把合规性审查嵌入企业经营流程，确保重大决策、重大项目全覆盖，切实降低和防范风险。依法落实区政府向区人大常委会报告国有企业资产管理情况专项报告制度。

### （二）注重取长补短，综合联动提升国企竞争力

#### 6. 全力推进主业发展战略

根据企业功能定位，进一步推进主业发展战略的实施，集中精力做强做优做大主营业务，立足区域发展需求和企业中长期发展转型，深耕培育业务，形成企业发展战略梯度。要围绕企业主

业发展战略，推动国资有序进退，加快清退缺乏核心竞争力的业务，为创新产业形态留出发展空间。在完成管理层级压缩的基础上，继续推进产权层级压缩，力争到 2022 年，各区管企业将产权层级全面压缩到 3 级以内。通过破产清算、司法强制清算等法律途径，切实处置一批长期以来想清理难清理的非正常经营企业。

### 7. 注重创新引领市场化发展

坚持以企业为主体，以政策支持为引导，鼓励企业立足主业、提升功能，加快业态创新、技术创新、组织创新、管理创新，以创新为驱动引领企业发展。进一步加强区属国有科技产业投资平台建设，进一步提高其对区域内科创载体的运管能力，探索引入核心团队持股、组建混合所有制管理平台等市场化运营模式，推动相关科技产业投资基金管理市场化、专业化发展，为普陀经济高质量发展培育新增长点。认真贯彻上海“四大品牌”战略，以创新推动老字号品牌重振辉煌。学习和借鉴相关成熟园区（公司）的创新激励机制和成果运用转化机制，鼓励和激发系统企业职工的创新积极性。

### 8. 盘活存量资产提增发展后劲

按照“厘清存量、盘活沉量、提质增量”的要求指导企业加强国有资产管理，不断提升区属国资对区域经济和重要载体资源的影响力、控制力、支撑力。按照“应补证的补证、应纳管的纳管、应拆除的拆除”的原则，加大力度夯实账外不动产管理。通过调整一批、置换一批、处置一批，盘活国有存量资源，主动布

局区域重点地区，全力支撑区域产业发展战略。扎实做好国资（集资）监管全覆盖后续工作，加快落实划转企业整理方案，降低不必要的资产消耗，最大限度保留企业资产，统筹用于主业发展和服务社区民生。

#### 9. 补齐短板化解历史遗留问题

继续推进清理解散职工持股会、股权虚投等历史遗留问题，力争2020年底全面完成亏损企业清理。加快完成包装集团会计准则调整，审慎核销不良不实资产，为进一步深化改革夯实基础。积极配合推动西北保税中心联动发展、转型升级。指导英雄集团解决“永生”品牌历史遗留问题。

### （三）坚持党建引领，综合集成激发企业活力动力

#### 10. 完善党领导下的企业法人治理结构

坚持加强国企党建两个“一以贯之”的要求，不断完善中国特色国有企业治理结构。严格落实将党委研究讨论作为企业董事会、经理层决策重大问题的前置程序，向二级以下子公司延伸。全面深化和巩固“双向进入、交叉任职”的领导体制，实现企业党组织负责人与企业法人代表、董事长“一肩挑”。加强董事会建设，完善外部董事制度，构建外部董事占多数的董事会结构，竞争类企业全部建立专门委员会，进一步强化企业的市场化主体地位。夯实监事会监管实效，健全外派监事、专职监事激励约束机制和问责追责制度。强化外派财务总监制度，推动符合条件的外派财务总监进入企业党委会、董事会，形成制度化的企业财务运

行分析汇报机制，完善联签制度，对企业日常财务经营事项提供服务指导和实施过程监管。

### 11. 改革薪酬激励机制

深化企业领导人员薪酬制度改革，实施与任期制、契约化管理相适应的任期考核激励体系，进一步强化任期考核结果与薪酬、续聘挂钩，同步完善延期支付、追索回扣等配套约束机制。改革国有企业工资总额决定机制，建立健全与劳动力市场基本适应、与国有企业经济效益和劳动生产率挂钩的工资决定和正常增长机制。坚持工资总额预算管理，深化区管企业内部收入分配制度改革，逐步理顺各类岗位人员的工资分配关系，合理拉开工资分配差距，充分调动国有企业职工的积极性、主动性和创造性。

### 12. 培育高素质专业化干部队伍

坚持党管干部原则和发挥市场机制作用相结合，培育优秀企业家（管理者）队伍，发挥党组织领导和把关作用。逐步探索授权董事会依法聘任或解聘经理层，经理层对董事会负责、接受监事会监督。拓宽选人视野和用人渠道，坚持内部培养和外部引进相结合，逐步提高企业管理人员市场化选聘比例。进一步完善市场化选聘企业高级经营管理人才的机制和模式，开辟建立现有经营管理者与职业经理人身份转换通道，推行经理层人员任期制和契约化管理，加快建立健全市场化退出机制。加强企业后备人才队伍建设，及时将在实践中成长起来的优秀人才选拔到重要的岗位上来。

#### （四）服务中心大局，综合发力提升国资国企贡献度

##### 13. 服务区域城市发展战略

主动融入上海“五个中心建设”，以中以（上海）创新园、清华国际创新中心建设等为载体，推动普陀科创产业集聚发展。多措并举引导和激励区属国企服务区域经济发展，着力在拓展招商载体、提升楼宇能效、完善保障机制上下功夫，切实提升国资国企对区域经济的贡献度。积极对接中国国际进口博览会的溢出效应，整合区属国有会展、商旅资源，支持普陀外向型经济发展。

##### 14. 保障城市运行和民生公益事业

推动区属国有企业成为区域履行社会责任的标杆和表率。逐步在承担城市运行保障、民生事业的功能类企业中试点社会责任报告发布制度。推动功能类企业专业化发展，着力提升相关企业专业资质，进一步分离市场类业务和非市场类业务、盈利性项目和公益性项目，建立健全企业内部平衡机制，以盈利性项目反哺公益性项目，实现可持续发展。主动布局城市运行和民生保障新领域，全力支持区属国有养老公司建设运行，创新传统物业服务新模式，探索区域国有菜市场运营新模式，为普陀高质量发展贡献国资力量。

##### 15. 推动区属国资国企联动协同发展

坚持跳出国资看国资、胸怀全局谋发展，进一步打通壁垒、统筹资源、汇聚力量、互助共进，实现区属国有经济的全面协同发展。加快推进资金融通，统筹系统企业闲置资金，集中力量办

大事；加快推进产业联通，整合垃圾清运与物业管理、园区建设与环卫绿化等跨集团产业链业务，增强服务能级；加快推进资源互通，打破不动产权属壁垒，实现集中成片产业更新和布局优化；加快推进人才流通，建立健全普陀国资人才库，完善系统企业间人才横向流动机制，提高人力资源配置效率。

#### **四、工作要求**

##### **（一）加强学习领会**

区国资委和各区管企业要认真学习党的十九届四中全会精神，深入研究领会本市关于开展国资综改试验的相关文件精神，并结合“不忘初心、牢记使命”主题教育活动，学思践悟、学用结合，切实将学习成果转化为行之有效的改革举措，推动企业高质量发展。

##### **（二）抓好任务落实**

区国资委要指导各区管企业制定好本单位及下属重要子公司的工作方案，明确综合推进改革的任务书、路线图和时间表，并据此将相关改革任务纳入企业领导人员年度及任期考核。各区管企业要将改革任务项目化分解，落实到人，夯实责任，确保按时完成改革任务。

##### **（三）营造改革氛围**

建立鼓励改革创新的容错机制，鼓励探索、创新的舆论导向，挖掘改革亮点、提炼创新成果，推广典型案例和成功经验，宣传在区国资国企深化综改试验过程中各类先进典型，为推动国资国

企发展凝聚共识，创造良好的舆论环境。

---

上海市普陀区人民政府办公室

2020年1月9日印发

---