

打造县级国资机构改革桐乡样本的思路与对策

王申峰

国有资产是为国家所有并能为国家提供经济和社会效益的各种经济资源的总和。地方国有资产是地方政府代表国家管理的部分国有资产，包括地方政府管理的国有土地、矿山等经济资源，地方财政以各种形式投资并形成的各种权益的总和。随着改革开放的不断深入，县级国资的经营与管理在区域发展中所起的作用越来越大。但由于体制机制等因素制约，县级国资规模小、分布散、运营效益不够理想等问题比较突出。笔者以桐乡市为例，探讨了深化县级国资机构改革的思路和举措，为推动国资在县域经济社会发展中发挥更大作用提供一些参考。

一、健全国资监管体系

（一）组建国资监管机构

整合行政资源成立相对独立的市级国资监管机构，作为市政府直属机构，由市政府授权履行国有资产出资人职责和全市国有资产监管职责。根据“以管资本和管资产为主，与管人管事相结合”的思路，明确市级国资监管机构具体职能分工，合理设置内设机构。市级国资监管机构负责把握和推进全市国资国企改革，规划国有资本整体布局，并据此授权委托各专业局进行监管，对直接监管的重点国有企业派驻监事、财务总监、任命董事，以及对企业章程制订、修改、重大事项等拥有审核和决定权。

（二）建立分级监管体系

针对镇（街道）国资分散且无专门管理机构和专职工作人员问题，挂牌成立各镇（街道）国有资产管理办公室，明确机构设置、人员和监管职责，业务上由市国资办指导，人事由镇（街道）管理。按国有资产“国家所有、分级管理、企业自主经营”的要求，由镇（街道）国资办履行所属区域内国有资产监督管理职责，建立起市、镇两级分级管理的国资监管体制。

（三）明确统一监管职责

充分发挥国资部门的专业化监管优势，明确由市、镇（街道）国资监管机构统一履行出资人职责，其他任何部门不再具备出资人监管主体的资格。党政机关和群团组织原则上不再出资组建国有企业，不再直接管理国有企业。进一步清理出资人审批事项，简化审批流程，国资办不干预企业的具体生产经营活动，真正发挥企业自主经营、自负盈亏的市场主体作用。同时，市级国有资产监管机构依法加强对镇、街道政府国有资产监管工作的指导、考核和监督，健全完善指导监督工作机制，加强上下级国资监管机构的统一协调。

二、健全国资运营体系

（一）做强公共性国资平台

参与和支持城市开发、产业平台建设、交通基础设施建设，参与和支持城市给排水、城市公交等公共事业发展，是县域国资的重要职能。桐乡目前承担这些公共服务职能的国资运营平台主要有：桐乡市工业发展公司、桐城集团、水务集团、水利工程公司、健康投资公司、镇街道新市镇开发公司、交投集团、恒通集团等。针对这些平台资源分散、评级不高等情况，下一步要有序推进平台整合，推动平台做大做强。

1. 整合开发区资产、资源，做大做强桐乡工业发展公司。尽快转型成为总资产超百亿元、信用评级 AA+以上、主要服务于开发区产城融合发展的国资运营平台。

2. 整合主城区资产资源，做大做强桐城集团。尽快形成以商业经营性资产、公益性建筑资产、收费性公共资产为主体，总资产规模 200 亿，净资产规模 100 亿，信用评级 AA+以上，主要服务于主城区开发建设、助推城市经济发展的国资运营平台。

3. 整合水务集团、水利工程公司、健康投资公司、镇街道新市镇开发公司、交投集团、恒通集团等资产和资源，并入润桐集团，做大做强润桐集团。尽快形成总资产规模超百亿，信用评级 AA+以上，主要服务于新市镇开发建设、城市公共基础设施建设和城市公共事业发展的国资运营平台。

（二）做优竞争性国资平台

目前桐乡国企中直接参与竞争性行业的主要有金凤凰集团、城信担保公司、农信担保公司等。接下来要进一步整合资源，推动竞争性国企良性发展。

1. 做优金凤凰集团。突出现代服务业的发展定位，整合濮院毛衫市场（时尚中心）、濮院古镇旅游、全市农贸市场三大板块的国有资产、资源，加快建立现代企业制度，不断提升经营水平和绩效，积极推动企业投改上市、健康快速发展。

2. 做优城投集团。剥离城投集团目前的公共服务性国企资产，保留诚信担保、农信担保等金融类企业，积极引进战略投资者或资产管理公司，努力发展成为资产优良、效益良好的金控类企业，并努力发展成为上市公司。

（三）做特个性化国资平台

突出互联网与旅游两大特色，加快把乌镇打造成“全球智慧名镇、国际风情小城”，需要充分发挥国企国资的撬动作用。围绕这一使命，要特色化推进乌镇发展公司和乌镇实业公司稳步发展。同时，积极探索具有桐乡特色的教育投资集团发展模式，推进教育事业混合所有制改革，努力打造具有桐乡气质的教育事业发展。

1. 做特乌镇发展公司。整合乌镇行政事业资产、土地及基础设施资产、镇属经营性资产，以经营城市的思路推动乌镇发展公司健康发展，为乌镇经济社会事业和城镇化建设提供资源配置的平台。

2. 做特乌镇实业公司。以参与乌镇古镇开发为主要发展方向，推进镇区景区化，打造具有良好现金流和经济效益的个性化国企。

3. 做特教育投资集团。整合教育系统经营性资产，盘活镇街道富余的教育资源，深化混合所有制教育发展模式改革，打造经济效益和社会效益双赢的混合所有制教育投资企业。

三、健全国资考核体系

（一）完善目标考核机制

主要分资产经营目标、重点工作目标两大类。对竞争性国企，重点考核资产经营目标。参照行业和社会平均资本回报水平等因素，科学确定年度资本回报率、企业成长等目标，确保国有资本保值增值。对条件成熟的国有资本运营公司，实施以经济增加值为单一指标的经营业绩考核，促进企业价值创造能力和股东回报水平。对承担公共服务功能为主的国有资本投资运营公

司，以完成市委、市政府的重要战略任务或重大专项任务为主要考核目标，以资产的保值增值为辅助考核目标。

（二）完善薪酬考核机制

以目标考核为基本参照，推进全员绩效考核。以业绩为导向，科学评价不同岗位员工的贡献，合理拉开收入分配差距，切实做到收入能增能减和奖惩分明，充分调动广大职工积极性。坚持国有企业负责人收入与企业效益、职工收入、考核结果和责任风险挂钩，实行与企业经营管理人员分类管理相适应、选任方式相匹配的差异化薪酬分配制度，形成“重业绩、讲回报、强激励、硬约束”的薪酬管理机制，实现薪酬水平适当、结构合理、管理规范、监督有效，合理有序的收入分配格局。对任命的国有企业负责人，合理确定基本年薪、绩效年薪和任期激励收入。对市场化选聘的职业经理人实行市场化薪酬分配机制。

（三）完善用人考核机制

坚持党管干部原则与董事会依法产生、董事会依法选择经营管理者、经营管理者依法行使用人权相结合，建立符合现代企业制度要求的领导人员管理体制。国资局及镇街道国资办通过用人考核制度实现对国企高管的高效监管。同时，加快建立市场化为导向的选人用人和管理机制，推进企业管理者由委任制向选聘制、“官员化”向“职业化”、终身制向任期制转变，推行企业领导人员任期制契约化管理，增加市场化选聘企业经营管理人员的比例，积极推行职业经理人制度。

四、健全国企内部治理体系

（一）完善公司法人治理结构

1. 要加强董事会内部制衡约束。加快研究制定《市属国有及国有控股企业董事会成员管理办法》，规范董事会的制度建设和运行机制，进一步理顺股东会、董事会、监事会和经理层的关系，充分发挥董事会的决策作用、监事会的监督作用、经理层的经营管理作用、党组织的政治核心作用，切实解决一些企业董事会形同虚设的问题，实现规范的公司治理。

2. 要积极推行外部董事制度。探索建立对外部董事的聘任、评价、监督等管理制度，除总经理外，其他经理层成员一般不进董事会。竞争性企业可实行“外大于内”的董事会结构，董事长和总经理原则上分设，党委书记一般由董事长兼任。功能性企业要逐步增加外部董事比例，原则上董事长为法定代表人，经法定程序可兼任总经理，党委书记可单设。

（二）完善企业用工管理制度

国企内部建立健全各类管理人员公开招聘、竞争上岗等制度，加大企业技术、管理人才引进工作，落实人才引进优惠政策。构建和谐劳动关系，依法规范企业各类用工管理，健全以劳动合同管理为核心、以岗位管理为基础的市场化用工机制，全面实施劳动合同制，建立企业员工市场化招聘制度，切实做到信息公开、过程公开、结果公开。建立完善管理人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减的制度。推动国有企业建立和完善内部劳动保障制度和职工奖惩、退出制度。建立国有企业员工跨企业流通机制，削减冗员。

（三）完善国企分级运营管理制度

根据改革后的国资运营体系，国企的层级和功能更加清晰。定位于具有公共属性的国有资本运营平台，承担国资保值增值和国有资本放大功能，同时实施资本市场化运作。投资公司不从事具体的产品经营，不参与下属行业投资公司的内部管理，不干预其生产经营，而是通过资本运作，进行企业融资、投资、重组、兼并与收购等，改善布局、提升收益，实现国有资本保值增值和放大功能。各类经营性国有企业是享有企业法人财权的政府出资实体企业，定位于资产的具体运营，开展生产经营、产

业投资等，通过具体的经营与管理，发挥国资的控制力和影响力。这类企业中可以是国有独资、控股，竞争性的，鼓励发展混合所有制，可以是参股、合资、合作等，最终登陆资本市场，实现国资放大功能。

五、提升国资整合和运营能力

（一）加大国有资产整合力度

一方面，进一步加快“非转经”步伐，将有条件的优质非经营性资产，以投资、入股、合资、合作、联营、出租、出借等形式，转为经营性资产，进一步盘活国有资产。同时，结合我市行政区划调整和城区管理体制机制改革，对肩负城市投资建设、城市运营服务、投资功能于一体的融资平台转变为城市服务综合运营商，推进标准化、规范化服务体系建设，提高服务水平，提高国有资产运营效率和盈利水平，确保国有企业良性运行。另一方面，继续清理现有平台类国有企业，针对产能过剩、经营不善的企业，长期不经营的空壳类、僵尸类企业，无实体经营、纯投融资的企业，采取退出、关并、清算等手段进行清理，减少对国有资本的低效占用。

（二）提升国有土地经营能力

按照城市经营的理念，把土地作为最核心的资源，高起点、高水平编制城市发展规划，科学开展总体城市设计，合理配置土地和空间资源，不断提升城市土地的价值和效益。结合行政区划调整，对内要按照东部打造亮点，北部拓展空间，西部完善功能，南部产城一体，中部有机更新的总体要求，进一步明晰主城区功能定位和发展重点，稳步推进开发建设；对外要以国际化的定位和格局，强化顶层设计，从产业、交通、要素、政策等方面深度对接上海、杭州等区域中心城市，进一步夯实桐乡作为长三角重要交通节点的区位优势。

（三）提升国有物业经营能力

根据城市整体规划，合理布局相关物业资产，既要考虑相应的城市功能，也要因地制宜地开展经营实现效益最大化。对国有物业采用集中管理模式，完善管理机制和决策机制，通过对房屋建筑物、土地、门面等国有资产进行集中规范化管理，实现对国有物业资产的保值增值，最大程度发挥国有资产的社会效益和经济效益。

（四）提升市场化融资能力

1. 以项目谋划提升融资能力。继续注重银行贷款的直接融资模式，积极对接上级投资导向和产业发展需求，深入挖掘项目潜力，适度包装项目，争取以棚户区改造等项目谋求中长周期的银行贷款融资。同时，鼓励企业提升信用评级，大力拓展公司债、企业债以及中票、短融等融资手段，吸引更多社会资本参与公共服务、基础设施等重大项目的建设和运营。

2. 以战略合作拓宽融资渠道。加快利用社会资本的资金、技术、管理优势开展战略合作，在一些现金流好、市场化程度高、PPP模式运用较为广泛的公共服务领域强制应用PPP模式。同时，积极发展混合所有制经济，引进市外国有资本、非国有资本投资主体通过出资入股、收购股权等多种方式，在资金、技术、市场、管理等方面加强与国有企业的合作，参与国有企业改制重组。

3. 以资产证券化实现融资市场化。启动实施企业股改上市和并购重组“金凤凰”计划，积极推动金凤凰集团等具备上市条件的企业整体或分割上市；积极推动城投集团向准金融类完全市场化的金融控股公司转型，再由控股公司委托金融控股公司进行产业基金投资与管理，通过国有资本和产业基金在资本市场进行直投、定增等手段实现放大效应。

（作者单位：中共桐乡市委）