附件2

关于推动市管企业清理低效资产

压缩管理层级突出主业发展的指导意见

为贯彻落实《天津市人民政府关于进一步深化国有企业改革的意见》（津政发〔2013〕12号），促进优势资源向核心骨干企业集中，有效压缩管理层级，进一步突出主业发展，提升国有企业的活力和竞争力，现制定以下指导意见。

**一、指导思想**

坚持进一步深化国有企业改革，以提高质量和效益为中心，突出主业发展，压缩管理层级，清理低效资产，降低管理成本，提高经营效率，增强集团管控能力，促进国有资源向龙头骨干企业聚集，构筑高端化高质化高新化产业结构，提升企业核心竞争力，打造品牌优、效益好的大企业集团。

**二、基本原则**

（一）优化组织结构，降低管理成本。要按照建立现代企业制度和现代产权制度的要求，构建职能定位明确、运作高效的内部组织结构，降低管理成本，提高决策效率。

（二）依法规范操作，防止国有资产流失。涉及企业资本金变动、产权变动、资产处置或归属调整、债权债务转移等问题，要依法征得有关利益方同意，严格履行审批程序，防止国有资产流失，避免逃废债务。

（三）积极稳妥推进，维护和谐稳定。要结合本企业的发展方向，以市场化的方式，积极稳妥地解决各类问题。正确处理整体利益与局部利益、调整重组与生产经营的关系，保障职工合法权益，维护企业和社会稳定。

**三、任务目标**

通过突出主业、收缩行业、清理低效资产、压缩管理层级，使我市形成一批主业突出、资产盈利性高、管理层级精简、综合竞争力强的大企业集团。

（一）突出主业，优化资源配置。加快国有资本退出不具竞争力的行业领域，逐步收缩行业跨度，促进企业有效资产向核心主业和核心骨干企业聚集，提高核心主业所占比重，产业集团90%以上的营业收入和利润来自主业；严格控制非主业投资。

（二）清理市管企业存量低效资产，提升企业资产盈利水平。力争到2015年末基本完成现有低效资产的全部清理盘活。各集团资产收益率水平在现有基础上取得明显提升。

（三）压缩企业管理层级，缩短产权链条。到2015年末基本完成清理整合工作，市管企业的法人管理层级控制在三层以内。

**四、主要措施**

（一）在突出主业方面：

1、聚焦主业，加快非主业调整。按照符合我市国有经济结构调整和发展规划及企业发展战略规划的原则，在市管企业集团层面已全面开展主业核定工作的基础上，推进重要子企业主业核定工作。根据已公布的出资企业主业目录，加快清理非主业和低效资产，推动资金、技术、人才等各类资源向主业集中，提高企业核心竞争力，优化企业经营结构，通过开放性市场化重组，加快非主业调整和转型发展。

2、促进企业有效资产向核心骨干企业集聚。市管企业的核心骨干企业应当是实际运营市管企业主营业务并由市管企业直接管理和控制的重要经营单位。市国资委会同市管企业对核心骨干企业进行认定，并积极探索对核心骨干企业政策支持和重大事项监管的方式方法。

3、加强企业投资管理。按照《天津市市管企业投资监督管理办法》严格控制非主业投资、计划外投资、参股投资，以及收益率低和负债率高的企业投资。市国资委对企业的年度投资计划进行合规性审核。未列入计划的投资项目须报市国资委审核后追加计划。严格控制企业非主业投资，未履行核准程序，企业不得进行非主业投资。加强企业参股投资项目管理，加快从股权比例小、无投资收益、无话语权的参股企业中退出。严格控制收益率低的项目投资，项目的收益率一般不低于行业平均水平。严格控制负债率高的企业进行新项目投资。

4、开展项目后评价工作。建立和完善投资项目监督管理与评价机制。通过开展投资项目后评价工作，促进企业充分发挥主业优势，提高投资项目的科学性和高效运营，对投资效益差的项目进行深入分析，提出整改、调整或清理的建议。

（二）在清理低效资产方面：

1、合理界定纳入清理的低效资产范围。原则上将连续三年利润水平或营业收入水平小于等于零的国有及国有控股企业（非经营性企业和政策性亏损企业除外）及连续三年投资回报率小于等于零的参股企业的股权纳入清理范围。市管企业可结合自身业务特点及实际，积极探索并制定个性化的低效资产界定标准，并上报市国资委核准。

2、加快低效资产清理进度。各市管企业应按照由辅业到主业、管理层级由下至上的原则，展开对国有及国有控股企业和国有参股企业的清理工作，合理安排进度，保证低效资产清理工作整体目标的顺利完成。

3、采用各种有效清理方式。属于低效资产范围的企业，原则上应整体退出，操作中可根据具体情况采用适当方式。对资不抵债的企业和壳企业，可采取依法破产、清算注销等方式实现国有资本退出。对净资产大于零的企业，可采取股权转让、引入外部投资者改制、合并、资产重组、债务重组等方式实现国有资产的清理盘活。

4、建立保障机制，保证退出企业职工合法权益和社会稳定。积极争取政策支持，以集团为单位，通过实施培训、转岗再就业等途径，对退出企业职工进行妥善分流安置，确保职工队伍稳定。

（三）在压缩管理层级方面：

1、管理层级压缩在三层以内。市管企业要对所属独资、控股企业出资参、控股的四层及四层以下企事业单位进行清理压缩。企业为上市或其他原因在境内外注册的没有经营职能和业务、只起持股作用的“特殊目的公司”不计入法人管理层级。

2、整合三层以内企业，培育核心骨干企业。对三层以内的企业，一方面要客观分析业务发展前景，以集团整体发展规划为依据，以业务板块为依托，对优势资源进行有效整合，打造行业龙头企业；对劣势企业要逐步调整退出。另一方面，积极鼓励支持市管企业跨集团进行资产重组。结合市国资委加大调整重组、深化国有企业改革的整体部署，对于某一市管企业非主业资产符合另一市管企业主业发展需要的，双方可协商通过收购、资产（股权）置换、互相持股、无偿划转等方式进行重组，并按照有关规定办理相关手续。

3、清理调整三层以下企业。对于三层以下符合主业发展方向和企业总体发展战略要求，具有较强竞争力的企业，可通过内部无偿划转、协议转让、吸收合并等方式提升其管理层级（涉及全民所有制企业的，要同步进行公司制改革）。对于三层以下发展较好的非主业企业，可与其他主业相符的市管企业进行归并整合，或研究通过修订主业范围、配置资源等措施予以扶持并不断发展壮大，并适时调整成为三层以内企业。对于三层以下经营状况较差、负债率高、投资回报率低的企业，可通过改制、转让、解散、实施破产等方式清理或退出。需要清理整合的所属企业数量较多、资产量较大时，可选择具备条件的企业改造为（或新设）资产管理公司或专门机构，统一负责实施清理整合工作，处置相关资产；应当退出但暂不具备条件退出的，可通过减少所持股权、不再增加投资逐步退出，或由市管企业设立的资产管理公司或专门机构集中管理，逐步清理、退出。

4、解除挂靠关系，防范法律风险。对挂靠在所属企业、没有资本纽带关系的企业或单位，应解除挂靠关系，其中因生产经营需要确立长期合作或委托经营等关系的，要按市场化原则依法签订协议，规范相关操作，有效防范法律风险。

5、严格新企业审批，从源头控制管理层级。新设企业必须按有关规定报市国资委批准，原则上不增设四层企业。特殊情况确需设立的，应进行分析论证，严格履行决策程序，并采取相应措施确保管理和控制到位。

**五、组织实施**

（一）落实责任主体。此项工作以各市管企业为主体组织实施，建立由主要领导挂帅，相关部门参加的专项工作机构负责推动落实。市国资委加强工作指导，对工作量大、任务重的企业量化指标，纳入企业负责人经营业绩分类指标进行考核。

（二）做好基础性工作。各市管企业要理清所属企业的产权关系，准确掌握所属企业的经营状况和人员情况，做到摸清家底、掌握情况、明确重点，突破难点。

（三）认真制订方案。各市管企业要根据本意见的要求于2013年下半年启动此项工作，深入自查分析现状和问题，认真制定清理低效资产、压缩管理层级、突出主业发展的专项工作方案，提出具体的工作目标、步骤、时限、范围和措施，2013年9月底前上报市国资委并于每季度末上报工作进展和完成情况。

（四）加强协调沟通。对此项工作推进中涉及工商变更、土地房产过户、税收、职工分流安置等相关问题，市国资委会同市管企业加强与市财政局（地税局）、市人力社保局、市国土房管局、市工商局、市国税局等部门进行沟通协调，争取政策支持。

各市管企业要高度重视此项工作，切实加强领导，统筹组织实施，不断总结经验，探索有效的方式方法，坚持积极稳妥推进，确保企业的改革发展稳定。