

上海市人民政府文件

沪府〔2021〕14号

上海市人民政府印发《关于进一步完善上海 城镇集体资产监管深化集体企业改革 发展的指导意见》的通知

各区人民政府，市政府有关委、办、局，各有关单位：

现将《关于进一步完善上海城镇集体资产监管深化集体企业改革发展的指导意见》印发给你们，请认真按照执行。

2021年2月5日

（此件公开发布）

关于进一步完善上海城镇集体资产监管 深化集体企业改革发展的指导意见

集体经济是社会主义公有制经济的重要组成部分,是推动我国经济社会发展的重要力量,发展集体经济是坚持和完善社会主义基本经济制度的一项重要举措。现就进一步完善上海城镇集体资产监管,深化集体企业改革发展提出指导意见如下:

一、明确指导思想、基本原则和主要目标

(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,认真贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神,按照党中央、国务院关于发展城镇集体经济有关部署和市委工作要求,坚持“两个毫不动摇”,以市场化、专业化、集约化、法治化为导向,以增强活力和竞争力为目标,抓重点、补短板、强弱项,推动城镇集体企业改革转型,促进城镇集体资产保值增值,保障上海城镇集体经济健康、协调、可持续发展。

(二)基本原则

1.坚持党的全面领导。按照党对城镇集体资产集体企业(以下简称“城镇集资集企”)全面领导的政治原则,持续加强党的政治和思想建设,明确企业党组织在法人治理中的法定地位。建立完善第一议题制度,推动党建工作与生产经营深度融合,加强企业领

导班子和人才队伍建设,为城镇集体经济改革发展提供坚强有力的保障。

2.坚持市场化为导向。遵循中国特色社会主义市场经济和城镇集体经济的一般要求与本质规律,推动城镇集体企业按照市场化要求实施体制机制改革,坚持激励与约束相结合,加快形成市场化经营机制。发展混合所有制经济,推进城镇集体经济与国有经济、非公经济相互促进、融合发展。

3.坚持独立自主经营。尊重城镇集体企业法人财产权和经营自主权,坚持权利、义务和责任相统一,促使企业成为自主经营、自负盈亏、自担风险、自我约束、自我发展的独立市场主体。进一步优化城镇集体资产监督管理,不断增强企业活力、竞争力、影响力、抗风险能力。

4.坚持集体经济特色。借鉴国有资产监管和国有企业改革发展和党建工作经验,充分考量城镇集体经济的独特性和发展所处的特定环境、特殊阶段,全方位对城镇集资集企各项工作给予支持和指导,把发展城镇集体经济置于重要位置,推动城镇集体经济平稳有序发展。

(三)主要目标

“十四五”期间,通过体制创新、机制创新和制度创新,在上海城镇集体经济改革重要领域和关键环节取得重要成果,城镇集资集企党的领导和党的建设全面加强,形成更加符合我国基本经济制度和社会主义市场经济发展要求的城镇集体资产监管体制,城

镇集体企业加快构建现代企业制度和市场化经营机制,城镇集体经济布局结构更加合理、集聚、高效,活力和竞争力明显增强,充分彰显城镇集体经济作为社会主义公有制经济的重要组成部分的地位。

二、完善城镇集体资产监管体制

(四)构建全覆盖监管体系

上海城镇集资集企包括上海市供销合作社(以下简称“市供销社”)、上海新集体经济合作联社(以下简称“上海联社”)及所属集体企业和区、街镇所属集体企业,以及市、区两级地方国有企业监管、扶办的集体企业。市国资委承担市城镇集资集企改革工作推进领导小组办公室职能,负责加强集资集企党建、改革、发展等工作,并对市属城镇集资集企履行监管职责,推动形成市属城镇集体资产集中统一监管的格局。各区国资委(区集资委)负责监管区属城镇集资集企,适时推进对街镇集资集企集中统一监管。

(五)加强监管确保安全

准确把握城镇集资集企监管职责定位,推进依法监管,优化监管方式手段,着力增强监管的规范性有效性。切实维护城镇集体资产安全,任何单位和个人不得以任何形式划转、平调、侵吞、占用集体资产。扎实做好城镇集体企业全面清产核资、产权界定等基础管理工作,明确资产权属,维护城镇集体企业利益。依法落实城镇集体企业的法人财产权和经营自主权。完善城镇集体企业内部监督体系,健全日常监督制度,确保执行到位。建立健全高效协同

的城镇集体企业外部监督机制,提高监督效能。严格落实城镇集体资产流失的责任追究制度。

(六)发挥联合经济组织功能作用

市供销社、上海联社是市国资委监管的具有法人资格的城镇集体企业联合经济组织(以下统称“市管集体企业”),对所属集体企业履行直接或间接出资监管的职责,同时对成员单位承担指导、协调、服务等职能。市管集体企业对所属集体企业开展日常监督。切实维护市管集体企业社员(成员)代表大会、职工代表大会等民主决策和监督权力,由其选举产生联合经济组织领导机关和领导成员,讨论决定重大问题;依法设立决策、执行与监督机构。

三、优化城镇集体资产布局结构

(七)完善产业布局 and 空间结构

坚持以市场为导向、企业为主体、主业为依托,优化城镇集体资产的产业布局 and 空间结构。按照上海城镇集体企业功能定位和发展基础,明确企业主业范围,优化城镇集体资产重点投向。积极支持企业参与上海“四大品牌”建设,发挥老字号品牌的溢出效应,打造服务型经济。市供销社及所属集体企业以为城乡提供综合服务包括农资供应、农产品购销、商品经营及相关资产经营为核心主业,积极深化城镇集体资本产业布局,在服务“三农”领域有更大作为;注重市、区两级联动,全力服务郊区乡村振兴战略,助力形成城乡融合发展新格局。上海联社及所属集体企业以资产经营、商业贸易与综合服务为核心主业,加快城镇集体资产向优势业务集中,

在生产性服务业等现代化产业领域中加大投入力度；立足上海，服务长三角区域一体化发展战略。

(八) 实现资源集约发展

全面实施“发展一批、整合一批、清退一批”专项行动，推动城镇集资集企集约发展。充分运用各类支持政策，集聚相关优势资源，全力发展一批具有良好的行业发展前景的企业；按照规模化、协同化、市场化原则，重点整合一批规模小而散、具有发展前景的企业；加快调整不具备行业竞争力、缺乏发展潜力的企业，着力清退一批经营效率低的非主业企业。依法依规清理已经停产停业、吊销营业执照的非正常经营企业。支持城镇集体企业以市场公允价格处置集体企业资产，加快城镇集体资产向可交易、可流动、有增值的资本形态转换。

四、理顺城镇集体企业产权关系

(九) 实现企业化集团化运作

突出企业市场属性，推动市管集体企业实现企业化、集团化运作，明晰所属集体企业产权关系。市供销社、上海联社出资设立公司制的集体所有制企业集团公司（以下简称“集团公司”）。集团公司通过法定程序，成为所属各级集体企业的直接或间接出资人，作为独立市场主体自主开展经营活动。推动市供销社、上海联社所属以及地方国有企业监管、扶办的非公司制集体企业加快实施公司制改革，为建立产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度和归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权

制度提供必要条件。

(十)推动专业化市场化重组整合

对市供销社、上海联社所属集体企业，以产权调整为主要方式，有序推进专业化整合。对具备条件的地方国有企业监管、扶办的集体企业，通过法定程序，与上海联社及所属集体企业稳妥实施开放性、市场化重组，实现城镇集体经济的资源、资产、资本、资金的集聚发展和良性循环。

(十一)实行股份制改造与开展资本运作

支持有条件的城镇集体企业加快实施股份制改造，形成股权结构多元、股东行为规范、内部约束有效、运行高效灵活的经营机制。充分利用国内多层次资本市场，开展资本运作，拓宽融资渠道，提升城镇集体资本运营效率。对具备上市条件的城镇集体企业，严格按照上市公司要求，规范股权管理运作，积极推动改制上市，形成融资发展、提升价值、回报社会的良性发展机制。对暂不符合上市条件的城镇集体企业，探索引入战略投资者，为进一步改革发展创造条件。

五、建立健全城镇集体企业现代企业制度

(十二)建立健全公司治理机制

以规范经营决策、资产保值增值、提高运营效率、增强企业活力为重点，进一步深化公司制城镇集体企业法人治理改革。加快建立健全董事会、经理层、监事会等现代公司治理主体，清晰界定各治理主体权责边界，形成各司其职、各负其责、协调运转、有效制

衡的公司治理机制,切实提升企业内部决策、执行和监督水平。按照制度化、规范化、程序化要求,切实把党的领导融入公司治理各环节,实现加强党的领导和完善公司治理相统一。

(十三)健全企业选人用人制度

按照“对党忠诚、勇于创新、治企有方、兴企有为、清正廉洁”标准,将党管干部、党管人才原则与市场机制要求有机结合,明确选人用人标准,建立符合市场经济规则、干部人才成长规律和城镇集体经济特点的城镇集体企业干部人才管理制度,打造职业素养高、业务能力强、岗位业绩佳的干部人才队伍。落实“三个区分开来”要求,实行容错纠错机制,激励城镇集体企业领导人员干事创业、担当作为。推行经理层任期制契约化管理,进一步加大公开选拔和市场化选聘力度,在具备条件的城镇集体企业探索建立职业经理人制度,合理增加市场化选聘比例,综合运用多种推荐或选聘方式,扩大选人用人视野,并落实市场化退出机制。构建和谐劳动关系,拓宽渠道建立健全市场化多样化的企业用工制度,依法规范用工管理,深化城镇集体企业内部管理人员能上能下、员工能进能出的制度改革。

(十四)完善企业薪酬分配与激励机制

积极探索符合实际的城镇集体企业领导人员薪酬分配制度,综合运用多种激励工具,建立企业核心骨干员工长效激励约束机制,有效激发员工内生动力。优化考核评价与薪酬分配体系,合理确定并严格规范各级城镇集体企业管理人员薪酬福利、履职待遇、

业务支出。依据行业特点,开展岗位价值评估,严格业绩考核。健全与长效激励配套的财务审计、信息披露、延期支付和追索扣回等约束机制,实现激励约束对等。

六、推动城镇集体企业与其他所有制企业融合发展

(十五)探索跨所有制混合发展

以借势发展、保值增值、提高竞争力为目标,鼓励具备条件的城镇集体企业,积极发展与国有企业、民营企业、外资企业等交叉持股、相互融合、取长补短、相互促进的混合所有制经济。鼓励城镇集体资本与国有资本联动发展,引入国有资本参与城镇集体企业改革发展,参与国有资本投资项目。

(十六)探索企业骨干员工持股

鼓励城镇集体资本占据主导地位的混合所有制企业积极开展员工持股,形成资本所有者和劳动者利益共同体。允许具备条件的城镇集体企业探索采取增资扩股、出资新设等方式,实施关键岗位管理者、核心业务骨干等员工持股,在企业内部构建“利益+监督”的管理机制,发展混合所有制经济。

七、支持城镇集体企业改革发展

(十七)加强组织领导

市城镇集资集企改革工作推进领导小组(以下简称“领导小组”)负责研究决定本市城镇集资集企改革发展中的重大问题,指导督促、统筹协调推动城镇集资集企改革发展工作。领导小组各成员单位加强沟通,明确责任分工,形成工作合力。领导小组办公

室要积极搭建工作平台,争取有关部门对城镇集体企业改革发展的支持,共同推进城镇集资集企改革发展。各区政府要大力支持区属集资集企改革发展。

(十八)营造支持改革发展的环境

领导小组积极推动制定和完善支持城镇集资集企改革发展的政策规定,对关系城镇集体企业改革发展的市场主体登记、税务处理、土地管理等事项,加大支持解决力度。各城镇集体企业要积极营造鼓励改革发展的氛围,加强宣传,引导职工进一步解放思想,支持和参与城镇集资集企改革。