苏州市人民政府办公室文件

苏府办〔2019〕104号

市政府办公室关于进一步完善国有企业法人治理结构的实施意见

各市、区人民政府，苏州工业园区、苏州高新区管委会；市各委办局、各直属单位：

根据《国务院办公厅关于进一步完善国有企业法人治理结构的指导意见》（国办发〔2017〕36号）、《省政府办公厅关于进一步完善国有企业法人治理结构的实施意见》（苏政办发〔2018〕103号）和《市委办公室市政府办公室关于印发<近期全市国资国企改革发展要点>的通知》（苏委办发〔2017〕121号）等文件精

神，结合我市实际，现就进一步完善国有企业法人治理结构提出如下实施意见。

一、总体要求

（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，全面贯彻党的十九大精神，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，从全市国有企业实际情况出发，以建立健全产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度为方向，积极适应国有企业改革的新形势新要求，坚持党的领导、加强党的建设，落实“管行业就要管党风廉政建设”的要求，完善体制机制，依法规范权责。根据功能分类，把握重点，进一步健全各司其职、各负其责、协调运转、有效制衡的国有企业法人治理结构。

（二）基本原则。

1．坚持党的领导。落实全面从严治党战略部署，把加强党的领导和完善公司治理统一起来，明确国有企业党组织在法人治理结构中的法定地位，发挥国有企业党组织把方向、管大局、保落实的作用。坚持党管干部原则与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。积极探索有效实现形式，完善反腐倡廉制度体系。

2．坚持深化改革。尊重企业市场主体地位，遵循市场经济规律和企业发展规律，以规范决策机制和完善制衡机制为重点，

坚持激励机制与约束机制相结合，体现效率原则与公平原则，充分调动企业家积极性，提升企业的市场化、现代化经营水平。

3. 坚持依法治企。依据《中华人民共和国公司法》《中华人民共和国企业国有资产法》等法律法规，以公司章程为行为准则，规范权责定位和行权方式；法无授权，任何政府部门和机构不得干预企业正常生产经营活动，实现深化改革与依法治企的有机统一。

4. 坚持权责对等。坚持权利义务责任相统一，规范权力运行、强化权利责任对等，改革国有资本授权经营体制，深化权力运行和监督机制改革，构建符合国情的监管体系，完善履职评价和责任追究机制，对失责、渎职行为严格追责，建立决策、执行和监督环节的终身责任追究制度。

（三）主要目标。

到 2020 年，实现党的领导和公司治理有机统一，党组织在国有企业法人治理结构中的法定地位更加牢固，充分发挥公司章程在企业治理中的基础作用，国有独资、全资公司基本建立外部董事占多数的董事会，国有控股企业实行外部董事派出制度。充分发挥企业家作用，造就一大批政治坚定、善于经营、充满活力的董事长和职业经理人，培育一支德才兼备、业务精通、勇于担当的董事、监事队伍。党风廉政建设主体责任和监督责任全面落实，企业民主监督和管理明显改善。遵循市场经济规律和企业发展规律，使国有企业成为依法自主经营、自负盈亏、自担风险、

自我约束、自我发展的市场主体。

二、规范主体权责

健全以公司章程为核心的企业制度体系，充分发挥公司章程在企业治理中的基础作用，依据法律法规和公司章程，严格规范国有资产监管机构（或出资人机构）、股东会（包括股东大会，下同）、董事会、经理层、监事会、党组织和职工代表大会的权责，强化权利责任对等，保障有效履职，完善符合市场经济规律和我国国情的国有企业法人治理结构，进一步提升国有企业运行效率。

（一）理顺出资人职责，转变监管方式。

1．股东会是公司的权力机构。股东会主要依据法律法规和公司章程，通过委派或更换董事，审核批准董事会、监事会年度工作报告，批准公司财务预决算、利润分配方案等方式，对董事会、监事会以及董事、监事的履职情况进行评价和监督。出资人机构根据本级人民政府授权对国家出资企业依法享有股东权利。

2．国有独资公司不设股东会，由出资人机构依法行使股东会职权。以管资本为主改革国有资本授权经营体制，对直接出资的国有独资公司，出资人机构重点管好国有资本布局、规范资本运作、强化资本约束、提高资本回报、维护资本安全。对国有全资公司、国有控股企业，出资人机构主要依据股权份额通过参加股东会议、审核需由股东决定的事项、与其他股东协商作出决议等方式履行职责，除法律法规或公司章程另有规定外，不得干预

企业自主经营活动。

3. 出资人机构依据法律法规和公司章程规定行使股东权利、履行股东义务，有关监管内容应依法纳入公司章程。按照以管资本为主的要求，出资人机构要转变工作职能、改进工作方式，加强公司章程管理，清理有关规章、规范性文件，研究提出出资人机构审批事项清单，建立对董事会重大决策的合规性审查机制。

（二）加强董事会建设，落实董事会职权。

1. 董事会是公司的决策机构，要对股东会负责，执行股东会决定，依照法定程序和公司章程授权决定公司重大事项，接受股东会、监事会监督，认真履行决策把关、内部管理、防范风险、深化改革等职责。国有独资公司要依法落实和维护董事会行使重大决策、选人用人、薪酬分配等权利，增强董事会的独立性和权威性，落实董事会年度工作报告制度。董事会应与党组织充分沟通，有序开展国有独资公司董事会选聘经理层试点，加强对经理层的管理和监督。

2. 优化董事会组成结构。国有独资、全资公司的董事长、总经理分设，应均为内部执行董事，定期向董事会报告工作。国有独资公司的董事长作为企业法定代表人，对企业改革发展负首要责任，要及时向董事会和国有股东报告重大经营问题和经营风险。国有独资公司的董事对出资人机构负责，接受出资人机构指导，其中外部董事人选由出资人机构商有关部门提名，并按照法定程序任命。国有全资公司、国有控股企业的董事由相关股东依

据股权份额推荐派出，由股东会选举或更换，国有股东派出的董事要积极维护国有资本权益；国有全资公司的外部董事人选由国有资产监管机构或控股股东商其他股东推荐，由股东会选举或更换；国有控股企业应有一定比例的外部董事，由国有资产监管机构或控股股东推荐，由股东会选举或更换。

3. 规范董事会议事规则。董事会要严格实行集体审议、独立表决、个人负责的决策制度，平等充分发表意见，一人一票表决，国有资产监管机构委派或提名的董事要表决同意或不同意议案，不得弃权。建立规范透明的重大事项信息公开和对外披露制度，保障董事会会议记录和提案资料的完整性，建立董事会决议跟踪落实以及后评估制度，做好与其他治理主体的联系沟通。董事会应当设立提名委员会、薪酬与考核委员会、审计委员会等专门委员会，为董事会决策提供咨询，其中薪酬与考核委员会、审计委员会主要由外部董事组成，主任委员一般由外部董事担任。改进董事会和董事评价办法，完善年度和任期考核制度，逐步形成符合企业特点的考核评价体系及激励机制。

4. 加强董事队伍建设。开展董事任前和任期培训，做好董事派出和任期管理工作。建立完善外部董事选聘和管理制度，严格资格认定和考试考察程序，拓宽外部董事来源渠道，扩大专职外部董事队伍,选聘一批现职国有企业负责人转任专职外部董事，定期报告外部董事履职情况。国有独资公司要健全外部董事召集人制度，召集人由外部董事定期推选产生。外部董事要与出资人

机构加强沟通。

（三）维护经营自主权，激发经理层活力。

1．经理层是公司的执行机构，按规定的权限和程序，依法由董事会聘任或解聘，接受董事会管理和监事会监督。总经理对董事会负责，依法行使管理生产经营、组织实施董事会决议等职权，向董事会报告工作，董事会闭会期间向董事长报告工作。

2．建立规范的经理层授权管理制度，对经理层成员实行与选任方式相匹配、与企业功能性质相适应、与经营业绩相挂钩的差异化薪酬分配制度，国有独资公司经理层逐步实行任期制和契约化管理。根据企业产权结构、市场化程度等不同情况，有序推进职业经理人制度建设，逐步扩大职业经理人队伍，有序实行市场化薪酬，探索完善中长期激励机制。国有独资公司要积极探索推行职业经理人制度，实行内部培养和外部引进相结合，畅通企业经理层成员与职业经理人的身份转换通道。推行出资人机构委派国有独资公司总会计师制度。

（四）发挥监督作用，完善问责机制。

1．监事会依照有关法律法规和公司章程设立，对董事会、经理层成员的职务行为进行监督。监事会要增强独立性和权威性，对企业财务、重大决策和董事会、经理层履职情况进行监督，不参与、不干预企业经营管理活动。

2．健全以职工代表大会为基本形式的企业民主管理制度，支持和保证职工代表大会依法行使职权，加强民主管理与监督，

维护职工合法权益。国有独资、全资公司的董事会、监事会中须有职工董事和职工监事。建立国有企业重大事项信息公开和对外披露制度。

3. 强化责任意识，明确权责边界，建立与治理主体履职相适应的责任追究制度。董事、监事、经理层成员应当遵守法律法规和公司章程，对公司负有忠实义务和勤勉义务；要将其信用记录纳入全国信用信息共享平台，违约失信的按规定在相关媒介公开。董事应当出席董事会会议，对董事会决议承担责任；董事会决议违反法律法规或公司章程、股东会决议，致使公司遭受严重损失的，应依法追究有关董事责任。经理层成员违反法律法规或公司章程，致使公司遭受损失的，应依法追究有关经理层成员责任。执行董事和经理层成员未及时向董事会或国有股东报告重大经营问题和经营风险的，应依法追究相关人员责任。企业党组织成员履职过程中有重大失误和失职、渎职行为的，应按照党组织有关规定严格追究责任。贯彻落实市委“三项机制”实施办法，激励企业各级领导人员干事创业。

（五）坚持党的领导，发挥政治优势。

1. 坚持党的领导、加强党的建设是国有企业的独特优势。要明确党组织在国有企业法人治理结构中的法定地位，将党建工作总体要求纳入国有企业章程，明确党组织在企业决策、执行、监督各环节的权责和工作方式，使党组织成为企业法人治理结构的有机组成部分。要充分发挥党组织领导作用，领导企业思想政

治工作，支持董事会、监事会、经理层依法履行职责，保证党和国家方针政策的贯彻执行。要建立健全企业党委会议事规则和“三重一大”决策程序，明确党委研究讨论是董事会、经理层决策重大问题的前置程序，重大经营管理事项必须经党委研究讨论后，再由董事会、经理层作出决定。市委巡察组适时对市属国有企业开展巡察，审计部门适时组织对市属国有企业的审计监督。国有企业党委履行巡视巡察和审计的整改落实主体责任。强化对企业领导人员廉洁从业、行使权力的监督，加强对权力集中、资金密集、资源富集的部门和岗位的监督，严格内部控制规范，防止权力滥用。

2. 充分发挥纪检监察、巡视巡察、审计等监督作用，国有企业董事、监事、经理层中的党员每年要定期向党委报告个人履职和廉洁自律情况。国有企业纪委书记（纪检委员）要坚持原则、强化监督。纪委书记（纪检委员）可列席董事会和董事会专门委员会会议。

3. 积极探索党管干部原则与董事会选聘经营管理人员有机结合的途径和方法。坚持和完善双向进入、交叉任职的领导体制，符合条件的国有企业党委领导班子成员可以通过法定程序进入董事会、监事会、经理层，董事会、监事会、经理层成员中符合条件的党员可以依照有关规定和程序进入党委；党委书记、董事长一般由一人担任，市属企业党委专职副书记应进入董事会。在董事会选聘经理层成员工作中，上级党组织及其组织部门、国有资

产监管机构党委应当发挥确定标准、规范程序、参与考察、推荐人选等作用。积极探索董事会通过差额方式选聘经理层成员。

三、做好组织实施

（一）市属企业及县级市、区属国有企业完善法人治理结构工作，由国有资产监管机构（或出资人机构）负责。国有企业所控股的下属企业完善法人治理结构工作，由控股企业负责落实。国有资本投资、运营公司法人治理结构要“一企一策”在公司章程中予以细化。

（二）国有企业要按照完善法人治理结构的要求，全面推进依法治企，完善公司章程，明确内部组织机构的权利、义务和责任，实现各负其责、规范运作、相互衔接、有效制衡。

（三）金融、文化等国有企业的改革，中央和省、市另有规定的依其规定执行。

苏州市人民政府办公室

2019 年 6 月 10 日

（此件公开发布）

抄送：市委各部委办局，市人大常委会办公室，市政协办公室，市纪委监委，市中级法院，市检察院，苏州军分区

苏州市人民政府办公室　　2019 年 6 月 10 日印发