

附件：

关于完善国有金融资本管理的实施意见

（征求意见稿）

为贯彻落实《中共中央 国务院关于完善国有金融资本管理的指导意见》（以下简称《指导意见》）、《中共吉林省委 吉林省人民政府关于完善国有金融资本管理的实施意见》（以下简称《实施意见》），结合我市实际，提出如下实施意见。

一、总体要求

（一）指导思想。坚定不移高举中国特色社会主义伟大旗帜，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和全国金融工作会议精神，坚持和完善社会主义基本经济制度，以依法保护各类产权为前提，以提高地方国有金融资本效益和国有金融机构活力、竞争力和可持续发展能力为中心，以尊重市场经济规律和企业发展规律为原则，以服务实体经济、防控金融风险、深化金融改革为导向，统筹全市地方国有金融资本战略布局，实现地方国有金融资本集中统一管理，健全金融监管体系，保障金融安全，促进

国有金融机构持续健康经营，为推动我市经济社会持续健康发展提供金融保障。

（二）基本原则

——集中管理，服务大局。稳步推进财政部门集中履行地方国有金融资本出资人职责，保持我市对重点金融机构的控制力，更好地服务于我市经济社会高质量发展。

——规范制度，统一监管。通过法治思维推动地方国有金融资本管理制度创新。加强统一管理、穿透管理和统计监测，强化国有产权的全流程监管，落实全口径资产财务报告制度。

——权责明晰，履责有力。厘清我市金融监管部门、履行国有金融资本出资人职责的机构和国有金融机构的权责，完善授权经营体系，清晰委托代理关系。放管结合，健全激励约束机制，严防地方国有金融资本流失。

——问题导向，优化布局。聚焦制约我市国有金融资本管理的问题和障碍，加强协调，统筹施策，理顺管理体制机制，完善基本管理制度，促进地方国有金融资本布局优化、运作规范和保值增值，切实维护资本安全。

——加强领导，贯彻落实。落实全面从严治党要求，加强地方国有金融机构党的领导和党的建设，推动管资本与管党建相结合，保证党的路线方针政策和重大决策部署不折不扣贯彻落实。

二、理顺地方国有金融资本管理体制

(三) 地方国有金融资本以及纳入本实施意见范畴的金融资本的界定

1. 各级政府及其授权投资主体直接或间接对金融机构出资所形成的资本和应享有的权益，均应纳入统一管理范围，包括：国有独资企业、国有全资企业、国有绝对控股企业、国有实际控制企业的地方国有金融资本和应享有的权益。

2. 各级政府虽无出资，但设立、运行和经营主要依靠政府信用和凭借政府权力支持的金融机构（包含城商行、村镇银行）所形成的资本和应享有的权益，暂时只落实国家要求的全口径资产财务报告制度，其他方面待国家具体规定出台后另行研究。

3. 各级政府出资成立的属于金融业的企业。

4. 按照财政部要求，纳入市级金融企业基础管理、财务监管、实行全口径资产财务报告制度的企业。

各区（开发区）政府应按上述原则明确辖区内地方国有金融企业范畴。

(四) 明确地方国有金融资本出资人职责。市政府、地方各级政府依照法律法规，分别履行地方国有金融资本出资人职责。按照权责匹配、权责对等、权责统一的原则，市财政部门根据市政府授权，集中统一履行地方国有金融资本出

资人职责。市财政部门对我市相关金融机构，依法依规享有参与重大决策、选择管理者、享有收益等出资人权利，并应当依照法律法规和企业章程等规定，履职尽责，保障出资人权益。

（五）加强地方国有金融资本统一管理。完善管理体制，根据统一规制、分级管理的原则，市财政部门依法依规履行地方国有金融资本管理职责，负责组织实施基础管理、经营预算、绩效考核、负责人薪酬管理等工作。

（六）加强对地方国有金融资本分级分类管理。财政部门要根据市级国有金融企业在行业中的定位、产权关系，结合法人治理结构完善程度进行分级分类管理。地方国有金融资本管理方式主要有财政直接管理和财政委托管理两种方式。市财政部门直接管理的机构主要为在行业中具有重要影响、产权关系清晰、管理较为规范的银行、证券、保险、信托、担保等重点地方国有金融企业及财政出资的市级国有金融业企业；市财政部门委托管理的主要为二级金融业企业。

（七）明晰地方国有金融机构的权利与责任。充分尊重企业法人财产权利，赋予地方国有金融机构更大经营自主权和风险责任。地方国有金融机构应当严格遵守有关法律法规，加强经营管理，提高经济效益，接受市政府及其有关部门、机构依法实施的管理和监督。地方国有金融机构应当依照法律法规以及企业章程等规定，建立和完善法人治理结

构，健全绩效考核、激励约束、风险控制、利润分配和内部监督管理制度，完善重大决策、重要人事任免、重大项目安排和大额度资金运作决策制度。

（八）以管资本为主加强资产管理。履行地方国有金融资本出资人职责的机构应当遵循实质重于形式的原则，以公司治理为基础，以产权监管为手段，对金融机构股权出资实施资本穿透管理。按照市场经济理念，积极发挥地方国有金融资本投资、运营公司作用，着力创新管理方式和手段，不断完善激励约束机制，提高管理的科学性、有效性。

三、优化地方国有金融资本管理制度

（九）健全地方国有金融资本基础管理制度。财政部门要建立健全全流程、全覆盖的基础管理体系，完善产权登记、产权评估、产权转让等管理制度，做好清产核资、资本金权属界定、统计分析等工作。加强金融企业国有产权流转管理，及时、全面、准确反映产权变动情况。规范产权进场交易流程，确保转让过程公开、透明。加强地方国有金融资本评估监管，独立、客观、公正地体现资产价值。整合金融行业投资者保险保障资源，完善地方国有重点金融机构恢复和处置机制，强化股东、实际控制人及债权人自我救助责任。指导地方国有金融企业加强财务管理和会计核算工作，及时上报产权情况、财务快报、年度预（决）算报表、全口径资产财务报告等基本信息，并确保数据的真实性、完整性、准确性。

（十）落实地方国有金融资本经营预算管理制度。财政部门要按照统一政策、分级管理、全面覆盖的原则，加强地方金融机构国有资本收支管理。地方国有金融资本经营预算属于国有资本经营预算的组成部分，并保持相对独立，按照收支平衡的原则，不列赤字。地方国有金融资本经营预算应全面反映地方国有金融资本经营收入，包括地方国有独资金融机构按规定上缴国家的利润、地方国有控股和参股金融机构国有股权获得的股利股息、地方金融机构国有股权或其他金融资产转让收入等。预算支出主要用于解决地方金融机构历史遗留问题及相关改革成本支出、向地方金融机构注入资本金、向一般公共预算调出资金等。地方国有金融资本经营预算决算依法接受市人大及其常委会的审查监督，其预算草案纳入国有资本经营预算草案，按程序报同级人民代表大会批准后执行。

（十一）严格地方国有金融资本经营绩效考核制度。财政部门要建立规范的地方国有金融资本经营绩效考核制度。通过界定功能、划分类别，分行业明确差异化考核目标，实行分类定责、分类考核，提高考核的科学性、有效性，综合反映地方国有金融机构资产营运水平和社会贡献，推动金融机构加强经营管理，促进金融机构健康发展。加强绩效考核结果运用，建立考核结果与企业负责人履职尽责情况、员工

薪酬水平的奖惩联动机制。绩效考核结果应报上级财政部门备案。

（十二）健全地方国有金融机构薪酬管理制度。财政部门对地方国有金融机构领导人员实行与选任方式相匹配、与企业功能性质相适应、与绩效考核相挂钩的差异化薪酬分配办法。对国有金融机构领导人员，建立正向激励机制，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，薪酬结构和水平由董事会确定。

（十三）加强地方金融机构和金融管理部门财政财务监管。财政部门要根据财政部和省财政厅制定的金融机构财务预算制度和财务规则，依法对本级金融机构进行财务监管，坚持出资人管理和监督的有机统一，强化出资人监督，动态监测地方国有金融资本运营，完善监事会监督制度，强化内部流程控制。加强审计、评估等外部监督和社会监督制度，强化内部流程控制。地方国有金融机构应不断完善内部财务风险监测与评价体系，防范和化解财务风险，维护地方国有金融资本权益，保护相关各方的合法权益。

四、促进地方国有金融机构持续健康经营

（十四）深化公司制股份制改革。加大地方国有金融机构公司制改革力度，推动具备条件的地方国有金融机构整体改制上市。推进凭借国家权力和信用支持的金融机构稳步实

施公司制改革。根据不同金融机构的功能定位，逐步调整国有股权比例，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。

(十五)健全公司法人治理结构。出资人依法履行职责，明确党组织在法人治理结构中的法定地位。规范股东（大）会、董事会、监事会与经营管理层关系，健全市级国有金融机构授权经营体系。

1. 推进董事会建设，完善决策机制。加强董事会在重大决策、选人用人和激励机制等方面的重要职责。按照市场监管与出资人职责相分离的原则，理顺地方国有金融机构管理体制。建立董事会与管理层制衡机制，规范董事长、总经理（总裁、行长）履职行为，建立健全权责对等、运转协调、有效制衡的国有金融机构决策执行监督机制，充分发挥股东（大）会的权力机构作用、董事会的决策机构作用、高级管理层的执行机构作用、党委（党组）的领导作用。

2. 完善地方国有金融机构监事会制度。地方国有金融企业监事会根据有关法律、行政法规和财政部门相关规定，对企业的财务活动进行监管，对企业负责人的经营管理行为进行监督，对企业的决策、经营管理行为的合法性、合规性进行监督，并有义务向财政部门报备“三重一大”和企业运行相关情况。监事会与企业是监督与被监督的关系，不参与企业的经营决策和经营管理活动。地方国有金融企业监事会由

财政部门统一协调指导，应配合市财政部门对企业进行财务监管及绩效考核，定期向同级财政部门报送专项报告。

3. 市直国有金融企业领导人员管理，参照《中共长春市委办公厅 长春市人民政府办公厅关于印发〈长春市市直企业领导人员管理暂行规定〉的通知》（长办发〔2010〕26号）规定，由市财政局负责。

（十六）建立地方国有金融机构领导人员分类分层管理制度。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，不断创新实现形式。上级党组织和履行地方国有金融资本出资人职责的机构按照管理权限，加强对地方国有金融机构领导人员的管理，根据不同机构类别和层级，实行不同的选人用人方式。逐步推行职业经理人制度，董事会按市场化方式选聘和管理职业经理人，并建立相应退出机制。

（十七）推动地方国有金融机构回归本源、专注主业。地方国有金融机构必须牢固树立与实体经济荣辱俱损理念，加强并改进对重点领域和薄弱环节的服务，围绕实体经济需要，开发新产品、开拓新业务。规范金融综合经营，依法合规开展股权投资，严禁地方国有金融企业凭借资金优势控制非金融企业。发挥好绩效目标的导向作用，引导地方国有金融机构把握好发展方向、战略定位、经营重点，突出主业、做精专业，提高稳健发展能力、服务能力与核心竞争力。

（十八）督促地方国有金融机构防范和处置风险。构建地方国有金融资本风险防处体系，统筹推动地方国有金融机构风险事件防处工作，将防处成效作为考核评价地方国有金融机构的重要内容。压实地方国有金融机构防范和处置风险的主体责任，推动地方国有金融机构细化完善内控体系，强化自身资本管理和偿付能力管理，建立健全自我救助、风险防范和应急处置机制，切实增强风险防控能力。严格规范金融综合经营和产融结合，地方国有金融资本管理应当与实业资本管理相隔离，避免风险相互传递，按照金融行业准入条件，严格限制和规范非金融企业投资参股地方国有金融企业。构建对地方国有金融机构加强风险源头和重大事项管控机制，督促其动态排查信用风险等各类风险隐患，建立金融风险传导防火墙。各级党政部门、机关不得干预金融监管部门依法监督。

五、加强党对地方国有金融机构的领导

（十九）充分发挥党委（党组）的领导作用。坚持党要管党、从严治党，坚持党对地方国有金融机构的领导不动摇，发挥党委（党组）的领导作用。坚持党的建设与地方国有金融机构改革同步谋划、党的组织及工作机构同步设置、党委（党组）负责人及党务工作人员同步配备、党建工作同步开展。地方国有金融机构党委（党组）把方向、管大局、保落实，重点管政治方向、领导班子、基本制度、重大决策和党

的建设，切实承担好、落实好从严管党治党责任。把加强党的领导和完善公司治理统一起来，将党建工作总体要求纳入国有金融机构章程，明确地方国有金融机构党委（党组）在公司治理结构中的法定地位，规范党委（党组）参与重大决策的内容和程序规则，把党委（党组）会议研究讨论作为董事会决策重大问题的前置程序。合理确定党委（党组）领导班子成员和董事会、监事会、管理层双向进入、交叉任职比例。

（二十）进一步加强领导班子和人才队伍建设。坚持党管干部原则，坚持好干部标准，建设高素质领导班子。按照对党忠诚、勇于创新、治企有方、兴企有为、清正廉洁的要求，选优配强地方国有金融机构一把手，认真落实“一岗双责”。把党委（党组）领导与董事会依法选聘管理层、管理层依法行使用人权有机结合起来，加大市场化选聘力度。健全领导班子考核制度。培养德才兼备的优秀管理人员，造就兼具经济金融理论与实践经验的复合型人才。制定金融高端人才计划，重视从一线发现人才，加快建立健全地方国有金融机构集聚人才的体制机制。

（二十一）切实落实全面从严治党“两个责任”。压紧压实地方国有金融机构党委（党组）主体责任和纪检监察机构监督责任。规范国有金融机构工作人员离职后到与原工作业务相关单位从业行为，完善地方国有金融管理部门和地方

国有金融机构工作人员任职回避制度，杜绝里应外合、利益输送行为，防范道德风险。坚持运用法治思维和法治方式反腐败，完善标本兼治的制度体系，加强纪检监察、巡视监督和日常监管，严格落实中央八项规定及其实施细则精神，深入推进党风廉政建设和反腐败斗争，努力构筑地方国有金融机构领导人员不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制。

六、协同推进强化落实

（二十二）加强协调配合。各级财政部门要与金融监管部门加强沟通协调和信息共享，形成工作合力。在制定完善市级国有金融资本管理制度时，涉及其他金融管理部门有关监管职责的，应当主动征求有关部门意见。本级金融管理部门在制定发布相关监管政策时，要及时向市财政部门通报相关情况。在完成政府授权、实现财政部门统一管理前，政府各职能部门要加强协调配合，切实履行机关管理职责，推动各项工作有效衔接，保证管理不缺位。

（二十三）严格责任追究。建立健全地方国有金融机构重大决策失误和失职、渎职责任追究倒查机制及地方国有金融资本管理监督问责机制，对违纪违法行为依法依规严肃追责问责。各级政府应当对同级财政部门的履职情况进行监督，依法向社会公布地方国有金融资本状况并接受同级人大常委会监督。

七、组织实施

（二十四）工作分工和时间要求。我市完善地方国有金融资本管理改革工作由各级财政部门牵头，改革过渡期截止到 2019 年年底，改革期内未实现地方国有金融资本管理体制划转的企业仍按照原有体制管理。各级政府应于 2019 年 5 月 31 日前，完成对地方国有金融资本的审计核查工作，明确地方国有金融资本管理方式，对于委托管理的企业，财政部门应同时向委托单位出具委托函。各级财政部门应于 2019 年 9 月 30 日前，完成对地方国有金融资本的产权划转工作，并对地方金融机构占有和使用的地方国有金融资本进行全面产权登记，完整反映地方国有金融资本状况。

（二十五）及时出台相关配套政策。各级政府要按照全省统一部署，及时出台地方国有金融资本管理涉及的产权登记、财务监管、绩效考核、薪酬制度、国有资本经营预算、全口径资产财务报告、地方国有金融企业监事会管理办法等相关配套政策，进一步完善体制机制，优化管理制度，压实管理责任，提升管理水平。市财政局要切实加强对我市相关工作的督促和指导，及时全面掌握各项政策措施落实情况，有效应对出现的新情况、新问题。

全市各级党委和政府要将思想和行动统一到党中央、国务院、省委、省政府的要求上来，认真贯彻落实市委、市政府的决策部署，以高度的政治责任感和历史使命感，切实履行对完善地方国有金融资本管理工作的领导责任，积极组织

做好各项工作的开展，加强统筹协调、明确责任分工、细化目标任务、强化督促落实，确保在 2019 年年底前，形成职责明晰、集中统一、制度优化、穿透管理的长春市地方国有金融资本管理体制，更好地服务于全市经济社会发展。