

中共江苏省委 江苏省人民政府

关于完善国有金融资本管理的实施意见

为全面贯彻落实《中共中央国务院关于完善国有金融资本管理的指导意见》（中发〔2018〕25号），依法依规管住管好用好、坚定不移做强做优做大国有金融资本，进一步完善我省国有金融资本管理，现结合我省实际，提出以下实施意见。

一、总体要求

（一）指导思想和基本原则。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，坚持服务大

局、统一管理、权责明晰、问题导向、党的领导和稳妥有序原则，统筹国有金融资本战略布局，完善国有金融资本管理体制，优化国有金融资本管理制度，促进国有金融机构持续健康经营，为推动江苏高质量发展提供强大支撑。

(二) 主要目标。优化国有金融资本战略布局，理顺国有金融资本管理体制，加强党对国有金融机构的领导，强化国有金融机构党的建设，增强国有金融机构活力与控制力，促进国有金融资本保值增值，更好地实现服务实体经济、防控金融风险、深化金融改革三大基本任务。2019 年底前，财政部门建立本级国有重点金融机构名录，依法依规履行国有金融资本出资人和国有资产监管职责。

二、完善国有金融资本管理体制

(三) 准确把握国有金融资本和国有金融机构范畴。本实施意见所称国有金融资本是指我省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。凭借国家权力和信用支持的金融机构所形成的资本和应享有的权益，纳入国有金融资本管理，法律另有规定的除外。本实施意见所称国有金融机构是指我省国有独资、全资、控股或通过股东决议、公司章程、董事会决议及其他协议安排拥有实际控制权的金融机构，包括取得中央金融监管部门及其派出机构核发业务许可证的各类国有金融机构，由地方金融监管部门负责监管的国有金融机构。

(四) 优化国有金融资本配置格局。对于政策性金融机构，保持国有独资或全资的性质。对于在本地区或行业中具有重要影响的国有金融机构，保持国有金融资本控制力和主导作用。对于处于竞争领域的其他国有金融机构，积极引入各类资本，国有金融资本可以绝对控股、相对控股，也可以参股。继续按照市场化原则，稳妥推进国有金融机构混合所有制改革。

(五) 实现国有金融资本集中统一管理。省政府授权省财政厅履行省级国有金融资本出资人职责。市县 governments 授权本级财政部门履行国有金融资本出资人职责。根据统一规制、分级管理的原则，各级财政部门依法依规履行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、工资总额、负责人薪酬管理等工作。对各级政府及其部门等直接投入金融机构的国有资本，股权一律划转同级财政部门，由财政部门集中统一履行出资人职责，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。对国有企业投入金融机构的国有资本，可以在不改变股权归属关系的情况下，由同级财政部门履行国有金融资本管理职责。对凭借国家权力和信用支持的金融机构，由同级财政部门参照国有金融机构管理。对新组建的国有金融机构，统一由同级财政部门履行国有金融资本出资人职责。

(六) 厘清财政部门与其他部门的监管职责。按照市场

监管与出资人职责相分离的原则，理顺国有金融机构管理体制。合理界定并厘清出资人职责与金融机构市场监管的边界，财政部门主要履行国有金融资本出资人职责，参与协调处置国有金融机构各类风险；金融监管部门主要负责对各类所有制金融机构的审慎监管、功能监管、行为监管，注重金融消费者保护，守住不发生系统性区域性金融风险的底线。严格规范金融综合经营和产融结合，国有金融资本管理应当与实业资本管理相隔离，分别由财政部门与国有资产监管特设机构负责管理，建立风险防火墙，避免风险相互传递。

（七）明晰国有金融机构的权利与责任。充分尊重企业法人财产权利，赋予国有金融机构更大经营自主权和风险责任。国有金融机构应当依照法律法规以及企业章程等规定，积极支持国家重大战略实施，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。财政部门应当准确把握自身职责定位，逐步建立管理权力和责任清单，更好地实现以管资本为主加强国有资产管理的目标。遵循实质重于形式的原则，对国有金融机构股权出资实施资本穿透管理，防止出现内部人控制。积极发挥国有金融资本投资、运营公司作用，提高国有金融资本管理的科学性、有效性。

(九) 防范国有金融资本流失。强化国有金融资本内外部监督，加快形成全面覆盖、制约有力的监督体系。完善国有金融机构内部监督体系，完善监事会监督制度，强化内部流程控制。压实国有金融机构母公司管理责任，切实加强对下属各级子公司的穿透式管理。加强审计、评估等外部监督和社会公众监督，依法依规、及时准确披露国有金融机构经营状况，提升运营透明度。

三、落实国有金融资本管理制度

(十) 落实国有金融资本基础管理制度。各级财政部门要全面建立全流程、全覆盖的国有金融资本基础管理体系，认真执行中央及省关于国有金融机构产权登记、产权评估、产权转让等方面的各项管理制度。

(十一) 落实国有金融资本经营预算管理制度。按照统一政策、分级管理、全面覆盖的原则，加强金融机构国有资本收支管理。探索建立国有金融机构资本补充和动态调整机制，支持国有重点金融机构做强做优做大，提升服务实体经济发展能力。国有金融资本经营预算决算依法接受人大及其常委会的审查监督。

(十二) 严格国有金融资本经营绩效考核制度。按年度对国有金融机构经营管理和绩效情况进行考核评价，并通过界定功能、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，综合反映国有金融机构资产营运水平和

社会贡献。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、员工薪酬水平等方面的奖惩联动机制。

(十三) 健全国有金融机构薪酬管理制度。改革国有金融机构工资决定机制，建立健全工资总额管理制度，完善既有激励又有约束、既讲效率又讲公平、既符合国有企业一般规律又体现金融机构特点的薪酬分配机制。完善国有金融机构负责人薪酬管理制度，对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。对地方党委、政府及相关部门任命的国有金融机构领导人员，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。

(十四) 建立健全地方国有重点金融机构动态管理名录。各级财政部门统筹本地区国有金融资本战略布局，以促进国有金融机构持续健康运营为导向，将规模较大、对本地区经济社会发展影响较为显著的银行、证券、保险、担保等国有重点金融机构纳入管理名录，对名录内金融机构集中统一履行国有金融资本出资人和国有资产监管职责。对管理名录之外的其他国有金融机构，可以由同级财政部门委托其他部门、机构履行相关职责，受托管理的部门或机构应定期向财政部门报送管理情况。管理名录根据本地区经济社会发展实际及时调整、动态管理。全省国有金融机构应当统一执行财

政部门制定的相关管理制度，并纳入国有金融资产监测统计体系。

(十五) 加强国有金融机构财务监管。财政部门根据财政部制定的金融机构财务制度，依法依规对本级国有金融机构进行财务监管，规范财务行为，维护国有金融资本权益。健全财务风险监测与评价机制，防范和化解财务风险，保护相关各方合法权益。

四、促进国有金融机构持续健康经营

(十六) 深化公司制股份制改革。加大国有金融机构公司制改革力度，推动具备条件的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，支持农商行系统管理体制改革。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。

(十七) 健全公司法人治理结构。推进董事会建设，建立董事会与管理层制衡机制，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、监事会的监督机构作用、高级管理层的执行机构作用、党委的领导作用。

(十八) 建立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。上级党组织和履行国有金融资本出资人职责的机构按照管理权限，加强对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。上级党组织及其组织部门、国资监管机构党委（党组）应发挥确定标准、规范程序、参与考察、推荐人选等作用，有序推进国有金融机构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。

（十九）推动国有金融机构回归本源、专注主业。推动国有金融机构牢固树立与实体经济俱荣俱损理念，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，严禁国有金融机构凭借资金优势控制非金融企业。国有金融机构应当聚焦主业，优化企业组织结构，控制、压缩下属子公司数量和层级。发挥好绩效目标的导向作用，引导国有金融机构把握好发展方向、战略定位、经营重点，提高稳健发展能力、服务能力与核心竞争力。

（二十）督促国有金融机构防范风险。强化国有金融机构防范风险的主体责任。推动国有金融机构细化完善内控体系，严守财务会计规则和金融监管要求，强化自身资本管理和偿付能力管理。督促国有金融机构坚持审慎经营，健全风险防范和应急处置机制。严禁国有金融机构违法违规向地方

政府、平台公司等提供融资支持。规范产融结合，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国有金融机构。地方政府及有关部门不得干预金融监管部门依法监管。

五、加强党对国有金融机构的领导

(二十一) 充分发挥党委的领导作用。坚持党要管党、从严治党，坚持党对国有金融机构的领导不动摇，发挥党委的领导作用。国有金融机构党委把方向、管大局、保落实，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，明确国有金融机构党委在公司治理结构中的法定地位，把党委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。

(二十二) 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，选优配强国有金融机构一把手，认真落实“一岗双责”。把党委领导与董事会依法选聘管理层、管理层依法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。加快建立健全国有金融机构集聚人才的体制机制。

(二十三) 切实落实全面从严治党“两个责任”。压紧压实国有金融机构党委主体责任和纪检监察机构监督责任。健全国有金融机构领导人员职业道德约束制度，加强党性教育、法治教育、警示教育。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。

六、协同推进强化落实

(二十四) 加强制度建设。各级财政部门根据有关法律法规和财政部统一部署，结合地方实际制定出台加强国有金融机构管理的配套政策，不断完善地方国有金融资产管理体制。国资和金融监管部门要按照国有金融资本管理体制改革的有关要求，及时清理完善涉及国有金融资本管理的规范性文件，做好职责梳理和变更。

(二十五) 加强协调配合。财政部门要与人民银行、金融监管部门、国资、组织人事等部门加强沟通协调和信息共享，各司其职，密切协作，形成工作合力，做好履行国有金融资本出资人职责工作移交和衔接，确保完善国有金融资本管理工作落实到位。财政部门在制定完善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。其他金融管理部门在制定发布相关监管政策时，要及时向财政部门通报相关情况。

(二十六) 严格责任追究。建立健全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，严厉查处侵吞、贪污、输送、挥霍国有金融资本的行为。建立健全国有金融资本管理的监督问责机制。对重大违法违纪问题敷衍不追、隐匿不报、查处不力的，严格追究有关部门和相关人员责任，构成犯罪的，坚决依法追究刑事责任。

(二十七) 加强信息披露。落实国有金融资本统计监测和报告制度，完整反映国有金融资本的总量、投向、布局、处置、收益等内容，报告国有金融机构改革、资产监管、风险控制、高级管理人员薪酬等情况。财政部门定期向同级政府报告国有金融资本管理情况，承担本级政府向同级人大常委会报告金融企业国有资产情况的具体工作。

各级党委和政府要以高度的政治责任感和历史使命感，切实履行对完善国有金融资本管理工作的领导责任。要根据本实施意见，结合本地实际情况，完善各项配套制度，明确任务要求和时间节点，抓好贯彻落实工作，确保我省国有金融资本管理得到有效加强。

(此件公开发布)

中共江苏省委办公厅

2019年4月28日印发

