

内蒙古自治区党委自治区人民政府关于完善自治区国有金融资本管理的实施意见

(2019年11月19日)

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》精神,优化国有金融资本管理制度,依法依规管住管好、坚定不移做强做优做大国有金融资本,结合自治区实际,提出如下实施意见。

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和十九届二中、三中、四中全会精神,深入贯彻习近平总书记关于内蒙古工作重要讲话重要指示精神,以服务实体经济、防控金融风险、深化金融改革为导向,优化国有金融资本战略布局,完善国有金融资本管理体制,实现国有金融资本集中统一管理,增强国有金融机构活力、竞争力和可持续发展能力,为促进自治区经济社会持续健康发展提供强大金融支撑。

二、主要任务

(一)加强国有金融资本集中统一管理。各级政府授权同级财政部门集中统一履行国有金融资本出资人职责。履行出资人职责的各级财政部门对相关金融机构,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,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、负责人薪酬管理等工作。各级财政部门向国有金融企业派出国有股权董事,参与企业重大决策,建立股权董事向出资人报告企业重大事项制度,保障出资人权益。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,建立风险防范火墙,避免风险相互传递。

(二)以管资本为主加强资产管理。履行国有金融资本出资人职责的机构要准确把握职责定位,科学界定管理边界,逐步建立管理权力和责任清单。以公司治理为基础,以产权监管为手段,对国有金融机构股权投资实施资本穿透管理,强化金融机构执行宏观政策情况的监管,防止出现内部人控制和执行宏观政策不到位的情况。规范国有金融机构股权投资管理工作,对自治区国有金融机构股份性质变更、增资扩股或减资、股权转让或划转、股

权置换等可能引起股权比例变动的重大事项决策,需报国有金融资本出资人同意后,方可履行相关程序。

(三)落实国有金融资本经营预算管理。加强金融机构国有资本收支管理。优化国有金融资本经营预算支出结构,建立国有金融机构资本补充和动态调整机制,健全国有金融资本经营收益合理使用的有效机制。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。

(四)严格国有金融资本经营绩效考核制度。建立综合考评体系,客观反映国有金融机构资产运营水平和社会贡献,推动金融机构加强经营管理,引导金融机构围绕高质量发展、供给侧结构性改革等要求,聚焦打好三大攻坚战等强化战略导向,为自治区经济社会发展提供有力支撑。加强与绩效考核结果运用,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。

(五)健全国有金融资本薪酬管理制度。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。对各级党委和政府及相关机构任命的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。探索建立国有金融机构高管人员责任追究和薪酬追回制度。

(六)防范国有金融资本流失。强化国有金融资本内外部监督,建立全面覆盖、制约有力的监督体系。强化出资人监督,动态监测自治区本级国有金融企业产权、股权、资产等经营信息和国有资本经营预决算、绩效和薪酬等情况。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。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,提升国有金融资本运营透明度。

(七)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,加强风险源头控制,健全风险防范和应急处置机制。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企业,参股资金必须使用自有资金。

(八)健全公司法人治理结构。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。建立董事会与管理层制衡机制,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(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,形成运行规范有序的法人治理体系。

(九)健全国有金融机构领导人员选任管理制度。各级党委组织部门和财政部门要按照管理权限,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。建立组织选派、市场选聘和企业培养相结合的选拔任用机制,积极引进金融高端紧缺人才,大力培养、选拔、使用政治过硬、作风优良、业务精通的金融人才。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)推动国有金融资源协调发展。统筹规划国有金融资本战略布局,设立金融发展专项资金,健全国有金融机构资本注入相关制度,在国有金融机构之间合理分配增量国有金融资本,提高国有金融资本配置效率。积极发展政策性金融机构,引导政策性融资担保机构为中小企业和“三农三牧”融资提供担保增信服务。

(十一)实行国有金融资本全口径报告制度。落实国有金融资本统计监测和报告制度,按规定向各级人大常委会报告国有金融资本管理情况,具体报告责任由财政部门承担。报告要完整反映国有金融资本的总量、投向、布局、处置、收益等内容,以及国有金融机构改革、资产监管、风

险控制、高级管理人员薪酬等情况。各级政府对财政部门履职情况进行监督,依法向社会公布国有金融资本状况,接受社会公众的监督。

(十二)提升国有金融机构服务实体经济能力。推动国有金融机构加强对重点领域和薄弱环节的服务。依法依规开展股权投资,严禁国有金融企业凭借资金优势控制非金融企业。发挥绩效目标的导向作用,引导国有金融机构把握发展方向,战略定位、经营重点,突出主业、做精专业,提高服务实体经济能力和核心竞争力。

(十三)加强党对国有金融机构的领导。坚持党对国有金融机构的领导不动摇,发挥好国有金融机构党委把方向、管大局、保落实的作用。规范党委参与重大决策的内容和程序规则,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和董事会、监事会、管理层双向进入、交叉任职比例。压紧压实国有金融机构党委主体责任和派驻纪检监察组监督责任。加强党性教育、法治教育、警示教育,引导国有金融机构领导人员正确履职行权。规范金融管理部门工作人员到金融机构从业行为,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,完善国有金融管理部门和国有金融机构工作人员任职回避制度。

三、工作步骤

按照自治区本级先行、盟市逐步跟进,因地制宜、分步实施的原则,有序推进改革工作。根据《金融业企业划型标准规定》(银发〔2015〕309号),银行、证券、保险、信托、金融控股、融资担保、小额贷款公司等都属于金融企业,上述领域的国有金融资本全部纳入此次改革范围。

(一)关于自治区本级

按照分步实施、分类管理的原则,推进自治区本级国有金融资本管理改革。

第一步:完成股权划转或建立权责清晰的委托管理关系,由自治区财政厅履行国有金融资本出资人职责,实现国有金融资本集中统一管理。

第一类:自治区政府部门直接持有的国有金融机构股权,由自治区财政厅直接持有和管理。2020年上半年前,自治区国资委持有的华宸信托股权、自治区地方金融监管局持有的再担保公司股权统一划转至自治区财政厅,完成工商注册变更,自治区财政厅履行出资人职责。

第二类:自治区直属企业出资控股的财务类国有金融企业股权,由自治区财政厅履行国有金融资本管理职能,金融企业每半年向自治区财政厅报送资产负债、运营收益等情况,执行由财政部制定的统一的国有金融资本管理制度。主要包括:内蒙古电力财务公司、包钢财务公司。

第三类:自治区直属企业参股的金融企业股权,由自治区财政厅通过管理自治区直属企业实现对金融企业国有金融资本的监管,金融企业按照行业监管要求按年度向自治区财政厅报送资产负债、日常经营等情况,确保有效监控国有金融资本运营等情况。主要包括:恒泰证券、国融证券。

今后,自治区直属企业如再参股、控股投资国有金融类企业,需经自治区财政厅同意并报自治区政府核准。

第四类: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,待国家配套政策出台后同步启动我区相关工作。主要包括:内蒙古自治区农村信用社联社。

第二步:2020年年底,组建自治区国有金融资本投资运营公司(以下简称金融投资运营公司)并实现运营,统筹整合自治区本级银行、保险、证券、信托、融资担保、金融资产等国有金融资源,实现集团化运作。授权自治区财政厅履行国有金融资本出资人职责,实现国有金融股权集中、多种金融牌照集中、国有金融资本监管集中、金融发展规划集中的目标。

完善融资担保体系。自治区地方金融监管局、自治区财政厅整合自治区本级融资担保机构,组建自治区再担保集团。

完善国有金融资本管理制度。自治区财政厅会同自治区地方金融监管局,将

自治区财政厅持有的股权统一划转到金融投资运营公司,由金融投资运营公司控股或参股内蒙古银行、华宸信托有限责任公司、金融资产管理有限公司、财信投资集团有限公司、农业信贷担保有限公司、日信担保投资有限公司、再担保股份有限公司、股权交易中心。自治区财政厅会同自治区地方金融监管局抓紧研究组建金融投资运营公司的工作方案,报自治区政府审批。

第三步:利用3—5年时间,通过行业整合、参股控股、引进战略投资等方式,加快成立地方保险、证券、期货等金融机构,不断增加国有金融牌照,进一步健全国有金融体系;进一步加大对国有金融资本投入,持续壮大国有金融资本规模,促进国有金融机构健康发展。

(二)关于盟市

各盟市要按照国家和自治区的总体部署,在2020年上半年前,研究出台本地区国有金融资本改革方案。自治区将适时对各地区国有金融资本改革情况进行督导。

四、组织保障

(一)加强组织领导。各地区各有关部门及自治区国有金融企业要深刻认识国有金融资本管理改革的重要性,加强组织领导,细化工作措施,以高度的政治责任感和历史使命感不折不扣地把党中央、国务院关于完善国有金融资本管理的重大决策部署落到实处。

(二)明确职责分工。各有关部门要各司其职、密切配合、形成合力,积极推进完善国有金融资本管理工作。自治区国资委、地方金融监管局要积极配合财政厅做好本部门监管的国有金融企业股权划转等事宜。自治区党委组织部要会同财政厅进一步加强自治区直属金融机构领导班子和领导人员队伍建设。

(三)严格责任追究。加大对国有金融企业重大决策失误、失职、渎职责任追究倒查力度,加大对国有金融资本管理监督失职和渎职行为惩戒力度,对重大违法违规问题不追不报、查处不力的要严格追究责任。

关于深化苏木乡镇和街道改革推进基层整合审批服务执法力量的实施意见

为贯彻落实《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见〉的通知》精神,结合自治区实际,就深化全区苏木乡镇和街道改革推进基层整合审批服务执法力量,提出如下实施意见。

一、统筹优化党政机构和事业单位设置

强化苏木乡镇和街道党(工)委领导作用,整合苏木乡镇和街道内部决策、管理、监督职责和力量,统筹优化、综合设置苏木乡镇和街道党政机构、事业单位,分别为党政综合办公室、基层党建办公室、乡村振兴办公室、社会事务办公室、平安建设办公室、城关镇、重点镇及其他设社区的镇可增设城市管理办公室;可以设3个相当于副科级以上事业单位,分别为党群服务中心(挂便民服务中心、退役军人服务站、新时代文明实践所牌子)、综合行政执法局、综合保障和技术推广中心。街道可以设5个党政机构,分别为党政综合办公室、基层党建办公室、城市管理办公室、社会事务办公室、平安建设办公室;可以设1个相当于副科级以上事业单位,分别为党群服务中心(挂便民服务中心、退役军人服务站、新时代文明实践所牌子)。

具有管理农村、牧区职能的街道可以增设综合行政执法局(相当于副科级以上事业单位),在城市管理办公室加挂乡村振兴办公室牌子;其他街道不承担执法职责,相关执法事项由所在盟市或旗县(市、区)相应执法机构承担。除基层党建的建设办公室外,各地可根据人员编制等情况合并设置其他机构。调整后,苏木乡镇机构总数一般不超过8个,城关镇、重点镇及其他设社区的镇机构总数不超过9个,街道机构总数一般不超过6个,具有管理农村、牧区职能的街道机构总数不超过7个。人员编制和领导职数按有关规定执行。合理确定各办、局、中心职能,确保职能科学、权责清晰、运行顺畅。除党中央明确要实行派驻体制的机构外,旗县(市、区)政府设在苏木乡镇和街道的林工站、畜牧兽医站等站所,全部实行属地管理,并与苏木乡镇和街道相关机构进行资源整合。继续实行派驻体制的,要建立健全纳入苏木乡镇和街道统一指挥协调的工作机制,工作考核和主要负责同志任免要听取所在苏木乡镇和街道党(工)委意见。除党中央和自治区党委明确要求外,上级部门不得要求苏木乡镇和街道对口设立机构或加挂牌子,不得要求在嘎查村(社区)设立机构或加挂牌子。

二、积极推进审批服务便民化

将基层行政审批服务事项纳入党群服务中心集中办理,实现“一站式服务”“一门式办理”。按照减时限、减环节、减材料、减费用的要求,优化审批服务流程,建立和完善适应基层实际的办事指南和工作规程,实行“马上办、网上办、就近办、一次办”,梳理建立“四办”清单,及时向社会公开。加快推动“互联网+政务服务”向基层延伸,与自治区、盟市、旗县(市、区)政务服务平台融合对接,实现政务服务事项网上受理、网上办理、网上反馈,提高审批服务效能。大力推动媒体传播平台与政务平台融合,提升服务群众、引导群众的能力和水平。加快推进村级便民服务站建设全覆盖,开展代缴费代办和审批结果快速送达、代办送法等便民服务,推动更多基本公共服务事项进驻嘎查村和社区服务站办理,实现就近能办、多点可办、少跑快办,打通审批服务“最后一公里”。充分发挥市场机制作用,推动公共服务提供主体和提供方式多元化,大力培育发展社会组织,积极推行公办民营、民办公助、政府购买服务并举的公共服务供给模式。

三、推进基层综合行政执法改革

苏木乡镇和街道的综合行政执法机构按照有关法律规范相对集中行使行政处罚权,以苏木乡镇和街道名义开展执法工作,并接受旗县级主管部门的业务指导和监督,逐步形成基层一支队伍管执法。借鉴“街乡吹哨、部门报到”等有效做法,鼓励各苏木乡镇和街道结合实际,建立健全上级部门与苏木乡镇(街道)间行政执法协调配合机制,建立辖区内需多部门协同解决事项的协调督办机制。全面推行行政执法“三项制度”,落实行政执法责任制,严格执行行政执法事业性收费和罚没收入收支两条线制度。加强资金、设备、技术、车辆等保障,推进执法工作标准化建设。加强执法队伍建设,加大业务培训力度,提升执法人员的能力和水平。规范执法检后,苏木乡镇机构总数一般不超过8个,城关镇、重点镇及其他设社区的镇机构总数不超过9个,街道机构总数一般不超过6个,具有管理农村、牧区职能的街道机构总数不超过7个。人员编制和领导职数按有关规定执行。合理确定各办、局、中心职能,确保职能科学、权责清晰、运行顺畅。除党中央明确要实行派驻体制的机构外,旗县(市、区)政府设在苏木乡镇和街道的林工站、畜牧兽医站等站所,全部实行属地管理,并与苏木乡镇和街道相关机构进行资源整合。继续实行派驻体制的,要建立健全纳入苏木乡镇和街道统一指挥协调的工作机制,工作考核和主要负责同志任免要听取所在苏木乡镇和街道党(工)委意见。除党中央和自治区党委明确要求外,上级部门不得要求苏木乡镇和街道对口设立机构或加挂牌子,不得要求在嘎查村(社区)设立机构或加挂牌子。

四、深化苏木乡镇和街道网格化服务管理

建立健全旗县(市、区)、苏木乡镇(街道)、嘎查村(社区)三级基层综合网格化治理体系,将上级部门在基层设置的多个网格整合为一个综合网格,依托嘎查村(社区)合理规划基本网格单元,统筹网格内党的建设、社会保障、综合治理、应急管理、社会救助等工作,实现“多网合一”。强化党建引领,将党支部或党小组建在网格上,选优配强党支部书记或党小组组长。合理确定网格监管任务和事项,科学配置网格员力量,实现定人、定岗、定责。合理确定网格员劳动报酬和工作补贴,并根据当地经济发展和财力情况完善网格员待遇增长机制,所需经费纳入旗县各级政府财政预算。按照中央有关要求,推进一体化信息系统和综合指挥平台建设,强化信息共享和技术支撑。

五、推动资源服务管理下沉

(一)扩大基层审批服务执法权限。旗县(市、区)党委和政府要结合苏木乡镇和街道承接能力等工作实际,依据自治区政府制定的赋予苏木乡镇和街道行政权力事项清单(见附件),与苏木乡镇和街道共同确定赋权事项,明确赋

内蒙古自治区党委办公厅自治区人民政府办公厅印发《关于深化苏木乡镇和街道改革推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》的通知

各盟市委,盟行政公署、市人民政府,自治区各部、委、办、厅、局和各人民团体:
《关于深化苏木乡镇和街道改革推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》已经自治区党委、政府同意,现印发给你们,请结合实际认真贯彻落实。
中共内蒙古自治区委员会办公厅
内蒙古自治区人民政府办公厅
2019年11月12日

权后的权力运行程序、规则,并分别制定权责清单。苏木乡镇和街道确因工作需要,需承担清单以外权力事项的,按照法定程序和要求办理。苏木乡镇和街道为行政权力实施主体,并承担相应的法律责任。旗县级以上相关职能部门要加强对苏木乡镇和街道的业务指导和培训,明确工作标准和流程,健全权力监督机制,确保赋权接得住、用得好。

(二)统筹使用编制。鼓励从上往下跨层级调剂使用行政编制和事业编制,推动编制资源向苏木乡镇和街道倾斜。原派驻机构实行属地管理后,按照编随事走、人随编走的原则,整建制下放至苏木乡镇和街道。各旗县(市、区)可根据不同苏木乡镇特点,综合考虑苏木乡镇地区生产总值、人口总量、区域面积、承担重点工作任务等因素,在所辖各苏木乡镇间统筹调剂使用人员编制,盘活编制资源。创新苏木乡镇和街道编制管理,实行编制分类管理、人员统筹使用。根据基层对人才的需求,按编制员额及时补充人员。旗县(市、区)政府要制定苏木乡镇和街道的政府购买公共服务目录,引入竞争机制,通过合同、委托等方式购买服务,由花钱养人向花钱办事转变。

(三)加大苏木乡镇和街道用人自主权。根据苏木乡镇和街道的人才需求,合理设置公务员招录和事业单位招聘条件,加大从优秀社区工作者和“三支一扶”等6类基层服务项目人员以及大学生退役士兵中招录、招聘力度。在事业单位招聘中,国家确定的集中连片特殊困难地区的旗县、国家以及自治区扶贫开发工作重点旗县,允许在年龄、学历、专业等方面适当放宽,可安排一定数量岗位面向本旗县(市、区)、本盟市或周边旗县(市、区)、盟市户籍人员(或生源)招聘。注重从优秀嘎查村党组织书记、选调生、苏木乡镇事业编制人员和优秀社区工作者中选拔苏木乡镇和街道领导干部。新录用苏木乡镇和街道领导不得转任交流至上级部门,不得以借用、调训、帮助工作等方式抽调至上级部门。确因工作需要借用苏木乡镇和街道在编人员在编人员的,须经同级组织或人力资源社会保障部门批准,且时间不得超过3个月。同一时期同一苏木乡镇或街道被上级部门借调干部不

任状”、分解下达指标、考核验收等方式,将工作责任转嫁苏木乡镇和街道承担。如有阶段性、临时性的工作任务确需苏木乡镇和街道承担的,由旗县级党委和政府研究提出意见,并明确工作目标、内容、权限、分工、期限等具体要求,落实人员、经费以及业务培训等保障措施。

(二)健全与职责相适应的监督检查体系。由旗县(市、区)结合苏木乡镇和街道经济社会发展水平等实际,建立健全科学化、差别化的苏木乡镇和街道年度目标责任考核评价体系。对苏木乡镇和街道的督查检查考核,由旗县(市、区)党委和政府统筹安排,职能部门一般不直接进行督查检查考核,确需开展的,按一事一议原则报批。除中央和自治区党委明确要求外,各级党委和政府及其职能部门不得以何种形式对苏木乡镇和街道设置“一票否决”事项。统一规范针对苏木乡镇和街道的评比达标、示范创建等活动,切实减轻基层负担。健全苏木乡镇和街道基层权力运行制约和监督体系,充分发挥辖区内党委代表、人大代表、政协委员、嘎查村(居)“两委”成员、群众代表等的监督作用,强化巡察、审计等专门监督。

(三)建立财政事权与支出责任相适应的财政体制。根据赋予苏木乡镇

赋予苏木乡镇和街道行政权力事项清单

序号	赋权事项	权力类型	法律法规依据	原实施主体	行政复议机关
1	乡村建设规划许可证核发	行政许可	《中华人民共和国城乡规划法》第四十一条	旗县(市、区)城乡规划主管部门	旗县级人民政府
2	农村宅基地的审批	行政许可	《中华人民共和国土地管理法》第六十二条 《内蒙古自治区实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》第三十六条	旗县(市、区)土地行政主管部门	旗县级人民政府
3	大型户外广告设置的审批	行政许可	《城市市容和环境卫生管理条例》第十一条	旗县(市、区)市容环境卫生行政主管部门	旗县级人民政府
4	在草原上开展经营性旅游活动的许可	行政许可	《中华人民共和国草原法》第五十二条	旗县(市、区)草原行政主管部门	旗县级人民政府
5	在草原上修建为草原保护和畜牧业生产服务的工程设施的审批	行政许可	《中华人民共和国草原法》第四十一条 《内蒙古自治区草原管理条例》第二十七条	旗县(市、区)草原行政主管部门	旗县级人民政府
6	在街道两侧和公共场地临时堆放物料,搭建非永久性建筑物、构筑物或者其他设施的审批	行政许可	《城市市容和环境卫生管理条例》第十四条	旗县(市、区)市容环境卫生行政主管部门	旗县级人民政府
7	环境卫生设施拆迁方案的审批	行政许可	《城市市容和环境卫生管理条例》第二十二条	旗县(市、区)市容环境卫生行政主管部门	旗县级人民政府
8	临时占用城市绿化用地的审批	行政许可	《城市绿化条例》第十九条	旗县(市、区)城市绿化行政主管部门	旗县级人民政府
9	砍伐城市树木的审批	行政许可	《城市绿化条例》第二十条 《内蒙古自治区城镇绿化管理办法》第二十七条	旗县(市、区)城市绿化行政主管部门	旗县级人民政府
10	木材运输证核发	行政许可	《中华人民共和国森林法》第三十七条 《中华人民共和国森林法实施条例》第三十五条 《内蒙古自治区实施〈森林法〉办法》第四十一条	旗县(市、区)林业主管部门	旗县级人民政府
11	依附于城市道路建设各种管线、杆线等设施的审批	行政许可	《城市道路管理条例》第二十九条	旗县(市、区)市政工程行政主管部门	旗县级人民政府