

秦皇岛市人民政府文件

秦政发〔2017〕34号

秦皇岛市人民政府 关于印发《全市国有企业发展混合所有制经济 的实施意见》的通知

各县、区人民政府，开发区、北戴河新区管委，市政府有关部门：

《全市国有企业发展混合所有制经济的实施意见》已经市委全面深化改革领导小组第12次会议和市政府第50次常务会议研究同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。



全市国有企业发展混合所有制经济的 实施意见

为进一步深化秦皇岛市国企国资改革，积极发展混合所有制经济，推进投资主体多元化，促进各种所有制经济共同繁荣，根据《河北省人民政府关于地方国有企业发展混合所有制经济的实施意见》（冀政发〔2015〕47号）精神，结合我市实际，提出如下实施意见。

一、指导思想

以党的十八大、十八届三中、四中、五中、六中全会精神为指引，深入贯彻落实《河北省人民政府关于地方国有企业发展混合所有制经济的实施意见》，通过推进全市国有企业（以下简称国有企业）混合所有制改革，实现发展混合所有制经济与优化国资布局结构、实施开放性市场化联合重组相结合，与推动国资有序流动、盘活用好国有资产相结合，与完善公司治理结构、建立健全现代企业制度相结合，提高国有资本配置和运行效率，促进国有企业转换经营机制，放大国有资本功能，实现国有资产保值增值，增强国有经济活力、控制力、影响力和抗风险能力，主动适应和引领经济发展新常态，实现国有资本有序进退、合理流动，实现各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展。

二、基本原则

（一）政府引导，市场运作。尊重市场经济规律和企业发展

规律，以企业为主体，充分发挥市场机制作用，把引资本与转机制结合起来，把产权多元化与完善企业法人治理结构结合起来，探索国有企业混合所有制改革的有效途径。

（二）完善制度，保护产权。加强顶层设计，以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管为基本导向，切实保障混合所有制企业各类出资人的产权权益，调动各类资本参与发展混合所有制经济的积极性。

（三）严格程序，规范操作。坚持依法依规，进一步健全国有资产交易规则，科学评估国有资产价值，完善市场定价机制，切实做到规则公开、过程公开、结果公开。强化交易主体和交易过程监管，防止暗箱操作、低价贱卖、利益输送、化公为私、逃废债务，杜绝国有资产流失。

（四）宜改则改，稳妥推进。对通过实行股份制、上市等途径已实现混合所有制的国有企业，要着力在完善现代企业制度、提高资本运行效率上下功夫；对适宜继续推进混合所有制改革的国有企业，要充分利用市场化手段，坚持因地施策、因业施策、因企施策，宜独则独、宜控则控、宜参则参，不搞拉郎配，不搞全覆盖，不设时间表，一企一策，成熟一个推进一个，确保改革规范有序进行。

三、发展目标

大型企业集团，通过分离改革辅业和办社会职能，做强做优企业，改制重组为公众公司，加快在境内外资本市场上市或整体

上市，着力提高国有资本证券化水平。中小型国有企业，通过实施资产重组、资源重组、资本重组和要素重组，加快股权结构多元化进程，着力推动国有资本有序进退，合理流动和优化配置。通过各类市场主体、社会资本与国有资本投资互动、打捆投资，以及生产经营模式、资本运营模式、商业模式的不断创新，在优势支柱产业、战略性新兴产业、公共基础设施建设等领域，着力建设发展一批优质高效项目，形成建设沿海强市的新生力量。

四、分类推进国有企业混合所有制改革

(一)稳妥推进主业处于充分竞争行业和领域的商业类国有企业混合所有制改革。按照市场化要求，以增强国有经济活力、放大国有资本功能、实现国有资产保值增值为主要目标，以提高经济效益和创新商业模式为导向，充分运用整体上市等方式，积极引入其他国有资本或各类非国有资本实现股权多元化。坚持以资本为纽带完善混合所有制企业治理结构和管理方式，国有资本出资人和各类非国有资本出资人以股东身份履行权利和职责，使混合所有制企业成为真正的市场主体。

(二)有效探索主业处于重要行业和关键领域的商业类国有企业混合所有制改革。对主业处于关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域、主要承担重大专项任务的商业类国有企业，要保持国有资本控股地位，支持非国有资本参股。对自然垄断行业，实行以政企分开、政资分开、特许经营、政府监管为主要内容的改革，根据不同行业特点实行网运分开、放开竞争性业

务，促进公共资源配置市场化，同时加强分类依法监管，规范营利模式。

1. 重要通信基础设施、枢纽型交通基础设施、重要的控制性水利水电枢纽及调水工程等领域，实行国有独资或控股，允许符合条件的非国有企业依法通过特许经营、政府购买服务等方式参与建设和运营。

2. 重要水资源、森林资源、战略性矿产资源等开发利用，实行国有独资或绝对控股，在强化环境、质量、安全监管的基础上，允许非国有资本进入，依法依规有序参与开发经营。

3. 重要公共技术平台、气象测绘水文等基础数据采集利用等领域，实行国有独资或绝对控股，支持非国有企业投资参股以及参与特许经营和政府采购。

4. 粮食、石油、天然气等战略物资国家储备领域保持国有独资或控股。

5. 对其他服务国家战略目标、重要前瞻性战略性新兴产业、生态环境保护、共用技术平台等重要行业和关键领域，加大国有资本投资力度，发挥国有资本引导和带动作用。

（三）引导公益类国有企业规范开展混合所有制改革。在水电气热、公共交通、公共设施等提供公共产品和服务的行业和领域，根据不同业务特点，加强分类指导，推进具备条件的企业实现投资主体多元化。通过购买服务、特许经营、委托代理等方式，鼓励非国有企业参与经营。政府要加强对价格水平、成本控制、

服务质量、安全标准、信息披露、营运效率、保障能力等方面的监管，根据企业不同特点有区别地考核其经营业绩指标和国有资产保值增值情况，考核中要引入社会评价。

五、分层推进国有企业混合所有制改革

(一)引导在子公司层面有序推进混合所有制改革。商业类、公益类企业的子公司及以下层面，主要推进增量式混合所有制改革。积极引入知识产权、高端技术、先进管理、市场渠道，加快技术、管理和商业模式创新，明确股东在资本收益、企业重大决策、选择管理者等方面的法定权利，按股权比例和公司章程规范行使股东权利，承担义务。

(二)探索在集团公司层面推进混合所有制改革。在国家有明确规定的特定领域，坚持国有资本控股，形成合理的治理结构和市场化经营机制；在其他领域，鼓励通过整体上市、并购重组、发行可转债等方式，逐步调整国有股权比例，积极引入各类投资者，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。

六、鼓励各类资本参与国有企业混合所有制改革

(一)打破公有制与非公有制、系统内与系统外等各种界限，鼓励各类社会资本和生产要素通过市场化方式参与国有企业改革重组。支持国有企业与各类所有制经济实施双向改革重组。支持国有资本投资设立的新公司按照股权多元化结构设计组建方案，鼓励直接设立混合所有制企业。

(二)鼓励非公有资本参与国有企业混合所有制改革。非公有资本投资主体可通过出资入股、收购股权、认购可转债、股权置换等多种方式,参与国有企业改制重组或国有控股上市公司增资扩股以及企业经营管理。非公有资本投资主体可以货币出资,或以实物、股权、土地使用权等法律法规允许的方式出资。企业国有产权或国有股权转让时,除国家另有规定外,一般不在意向受让人资质条件中对民间投资主体单独设置附加条件。

(三)积极发展公众公司,使上市公司成为混合所有制经济的重要实现形式。充分利用主板、中小板、创业板、“新三板”、区域股权交易所等境内外多层次资本市场,分梯次培育和发展公众公司。充分发挥上市公司的平台作用,推动大型企业集团利用上市公司进行资源整合、资产重组和资本运作,吸收优质非国有资本投资入股,参与上市公司经营管理,不断深化公众公司改革。

(四)支持集体资本参与国有企业混合所有制改革。明晰集体资产产权,发展股权多元化、经营产业化、管理规范化的经济实体。允许经确权认定的集体资本、资产和其他生产要素作价入股,参与国有企业混合所有制改革。

(五)有序吸收外资参与国有企业混合所有制改革。引入外资参与国有企业改制重组、合资合作,鼓励通过海外并购、投融资合作、离岸金融等方式,充分利用国际市场、技术、人才等资源和要素,发展混合所有制经济。按照扩大开放与加强监管同步的要求,依照外商投资产业指导目录和相关安全审查规定,完善

外资安全审查工作机制，切实加强风险防范。

（六）推广政府和社会资本合作（PPP）模式。优化政府投资方式，通过投资补助、基金注资、担保补贴、贷款贴息等，优先支持引入社会资本的项目。以项目运营绩效评价结果为依据，适时对价格和补贴进行调整。组合引入保险资金、社保基金等长期投资者参与国家重点工程投资。鼓励社会资本投资或参股基础设施、公用事业、公共服务等领域项目，使投资者在平等竞争中获取合理收益。加强信息公开和项目储备，建立综合信息服务平台。

（七）有效利用股权投资基金等各类公募、私募基金参与国有企业改革重组。支持国有资本与创业投资基金、产业投资基金等机构资本共同设立股权投资基金，选择各类有发展潜力、成长性较好的市场主体进行股权投资。支持商业保险基金、股权投资基金、创业投资基金等，投资入股优势支柱产业、战略性新兴产业和现代服务业，扩大与国有资本在资金、管理、市场等方面的战略合作。鼓励探索多种形式、多种类型的产融结合，形成一批多种所有制资本相互融合、体制新、机制活、市场竞争力强的混合所有制企业。

（八）鼓励国有资本以多种方式入股非国有企业。在公共服务、高新技术、生态环境保护和战略性新兴产业等重点领域，以市场选择为前提，以资本为纽带，充分发挥国有资本投资、运营公司的资本运作平台作用，对发展潜力大、成长性强的非国有企业进

行股权投资。鼓励国有企业通过投资入股、联合投资、并购重组等多种方式，与非国有企业进行股权融合、战略合作、资源整合，发展混合所有制经济。支持国有资本与非国有资本共同设立股权投资基金，参与企业改制重组。

（九）探索完善优先股和国家特殊管理股方式。国有资本参股非国有企业或国有企业引入非国有资本时，允许将部分国有资本转化为优先股。在少数特定领域探索建立国家特殊管理股制度，依照相关法律法规和公司章程规定，行使特定事项否决权，保证国有资本在特定领域的控制力。

（十）探索实行混合所有制企业员工持股。坚持激励和约束相结合的原则，通过试点稳妥推进员工持股。员工持股主要采取增资扩股、出资新设等方式，优先支持人才资本和技术要素贡献占比较高的转制科研院所、高新技术企业和科技服务型企业开展试点，支持对企业经营业绩和持续发展有直接或较大影响的科研人员、经营管理人员和业务骨干等持股。完善相关政策，健全审核程序，规范操作流程，严格资产评估，建立健全股权流转和退出机制，确保员工持股公开透明，严禁暗箱操作，防止利益输送。

七、建立健全混合所有制企业治理机制

（一）进一步确立和落实企业市场主体地位。法无授权，政府不得干预企业自主经营，股东不得直接干预企业日常运营，促进企业治理规范、激励约束到位。落实董事会对经理层等高级经营管理人员选聘、业绩考核和薪酬管理等职权，切实维护企业的

市场主体地位。

（二）健全混合所有制企业法人治理结构。混合所有制企业要建立产权清晰、权责对等、制衡有效、管理科学的公司治理机制。落实同股同权，正确行使股权，依法保护各类股东权益。规范企业股东（大）会、董事会、经理层、监事会和党组织、职工（代表）大会、工会组织的权责关系，健全按章程行权，对资本监管，靠市场选人，依规则运行等运转协调、高效的法人治理结构。

（三）推行职业经理人制度。按照现代企业制度要求，在混合所有制企业建立市场导向的选人用人和激励约束机制，通过市场化方式选聘职业经理人依法行使企业经营管理权，承担经营管理责任，畅通现有经营管理者与职业经理人的身份转换通道。职业经理人实行任期制和契约化管理，按照市场化原则决定薪酬，采取多种方式探索中长期激励约束机制。严格职业经理人任期管理和绩效考核，建立相应的退出机制。

（四）实行市场化劳动用工机制。混合所有制企业依法建立分级分类的员工市场化公开招聘制度，切实做到信息公开、过程公开、结果公开。依法规范企业各类用工管理，建立健全以合同管理为核心、以岗位管理为基础的市场化用工制度，构建和谐劳动关系。建立健全与劳动市场基本适应、与企业经济效益、劳动生产率挂钩的工资决定和正常增长机制。依法完善员工流动和退出机制。

八、建立依法合规的操作规则

(一)科学制定改革方案。实施混合所有制改革的国有企业，要做好总体设计和系统规划，合理制定改革方案，体现对存量资产合理配置，盘活低效、无效、闲置资产，确保国有资产保值增值和企业价值最大化，确保职工充分就业，生产经营稳定，企业持续健康发展。改革方案包括企业基本情况、改革发展思路 and 战略目标、可行性研究报告、清产核资、财务审计、资产评估、资产处置（包括债权债务处置、土地资产处置、国有净资产处置、股权设置等）、职工安置、风险评估及策略、组织实施办法、时间步骤安排等。

(二)规范操作流程。在组建和注册混合所有制企业时，要依据相关法律、法规，规范国有股东行为和产权交易行为，规范履行国有产权流转程序。按规定聘请具有相应资质的不同专业机构实施财务审计和资产价值评估。财务审计涉及影响资产价值的计提资产减值准备和已核销的资产损失，由决定或批准改革的单位或机构审核确认并落实相关责任。对国有资本不再绝对控股的企业法定代表人进行离任审计，不得以财务审计代替离任审计。企业财务审计和资产价值评估结果要按规定进行公示，并根据要求核准或备案。重大项目资产评估报告要组织有关专家参与审核，经核准或备案的评估结果作为国有资本出资额或确定产权转让底价的主要依据。改革方案由批准单位或机构的法律顾问或聘请律师事务所进行合规性审核把关，出具法律意见书。国有企业

产权（股权）转让、增资扩股、上市公司增发等，应在产权（股权）交易场所和证券市场规范披露信息，公开择优确定投资人，达成交易意向后要及时公示交易对象、交易价格、关联交易等信息，防止利益输送；同步引入员工持股的，要与其他投资者平等对待，确保同股同权同价。

（三）完善审核过程。纳入改革范围的法人财产要账实相符、价值公允，确保各类资本质量和量真实可靠，加强对合作方资信、债权债务关系等内容的审核。充分保障改革重组企业职工对国有企业混合所有制改革的知情权和参与权，改革重组方案要提交职工代表大会或职工大会审议讨论，听取职工意见和建议，涉及就业安置等职工切身利益的，要依法制定职工安置方案，并经职工代表大会或职工大会审议通过。

（四）严格审批程序。国有企业实施混合所有制改革方案，由政府授权履行出资人职责的国有资产监管机构和部门批准；政府出资企业、改制后国有资本不再控股的重要国有企业的改革重组方案，报同级政府批准。监管企业所属二、三级企业实施混合所有制改革，一般由监管企业依法作出决策，报政府授权履行出资人职责的国有资产监管机构和部门备案。实行经营管理层、技术管理骨干持股的改革方案，由国有产权持股单位的上一级投资主体核准；由监管企业批准的职工持股方案，报政府授权履行出资人职责的国有资产监管机构和部门备案。涉及改革前董事、监事、高级管理人员持股的改革方案，上述人员不得参与涉及改革

方案制定的重大事项。

(五) 加强产权保护和监管。健全严格的产权占有、使用、收益、处分等完整保护制度,依法保护混合所有制企业各类出资人的产权和知识产权权益。有关部门要加强对国有企业混合所有制改革的监管。政府授权履行出资人职责的国有资产监管机构和部门对改革中出现的违法转让和侵吞国有资产、化公为私、利益输送、暗箱操作、逃废债务等行为,要依法严肃处理。审计部门要依法履行审计监督职能,加强对改制企业原国有企业法定代表人的离任经济责任审计。充分发挥第三方机构在清产核资、财务审计、资产定价、股权托管等方面的作用。规范信息披露和信息公开,加强企业职工内部监督,自觉接受社会监督。

九、营造良好的改革环境

(一) 用足用活用好国有企业改革一系列相关配套政策。进一步解放思想,充分发挥主观能动性,创造性地抓好各项政策的贯彻落实,着力解决好政策落地“最后一公里”,最大限度地发挥国有企业改革重组整合等涉及的资产评估、土地变更登记、国有资产无偿划转以及财税管理、金融证券、国有企业退出等方面一系列相关配套政策的叠加效应和集成效应,上下联动、加强沟通协调,全方位争取中央和国家、省的政策支持。切实转变政府职能,减少审批、优化制度、简化手续、提高效率。

(二) 建立规则统一、交易规范的场外市场。建立规范的区域性股权市场,为企业提供融资服务,促进资产证券化和资本流

动。健全股权登记、托管、做市商等第三方服务体系，促进非上市公司股权交易，完善股权、债权、物权、知识产权及信托、融资租赁、产业投资基金等产品交易机制。以具备条件的区域性股权、产权市场为载体，探索建立统一结算制度，完善股权公开转让和报价机制。制定场外市场交易规则和规范监管制度，明确监管主体，实行属地化、专业化监管。

（三）完善支持国有企业混合所有制改革政策。进一步简政放权，最大限度取消涉及企业依法自主经营的行政许可审批事项。凡是市场主体基于自愿的投资经营和民事行为，不属于法律、法规禁止进入的领域，且不危害国家安全、社会公共利益和第三方合法权益的，不得限制进入。梳理混合所有制改革涉及的工商登记、财税管理、土地资产处置、金融服务等政策，优化政策环境。完善监管制度，加强事中、事后监督，有效控制风险。完善统计制度，加强监测分析。依法妥善解决混合所有制改革涉及的国有企业职工劳动关系调整、社会保险关系接续等问题。

（四）妥善解决国有企业办社会问题。加快进行国有企业办社会职能分离改革，企业退休人员要移交属地，实行社会化管理，企业所属的供水、供电、供气、医院、学校、社区、消防等办社会机构，要尽快移交属地管理，实现企社分开，合理解决企业办社会人员安置、医疗和养老保险接续等相关问题，多渠道筹措资金，探索企业办社会机构市场化改革的有效途径，建立政府与企业分担改革成本的机制。

十、加强组织领导

(一)建立工作协调机制。国有企业混合所有制改革涉及面广、政策性强、社会关注度高。各有关部门要高度重视，精心组织，严守规范，明确责任。加强对国有企业混合所有制改革的组织领导，做好把关定向、配套落实、审核批准、纠偏提醒等工作。政府授权履行出资人职责的国有资产监管机构和部门要及时跟踪改革进展，加强改革协调，评估改革成效，推广改革经验，重大问题及时向同级政府报告。各级工商联要充分发挥广泛联系非公有制企业的组织优势，参与做好沟通政企、凝聚共识、决策咨询、政策评估、典型宣传等工作。

(二)加强混合所有制企业党建工作。坚持党的建设与企业改革同步谋划、同步开展，根据企业组织形式变化，同步设置或调整党的组织，理顺党组织隶属关系，同步选配好党组织负责人，健全党的工作机构，配强党务工作者队伍，保障党组织工作经费，有效开展党的工作，发挥好党组织政治核心作用和党员先锋模范作用。

(三)坚持试点探索引路。尊重基层首创精神，鼓励试点企业创新途径，探索发展混合所有制的有效实现形式，探索在基础设施和公共服务领域选择有代表性的政府投融资项目，开展多种形式的政府和社会资本合作试点，加快形成可复制、可推广的模式和经验。通过试点破解难题，探寻规律，创新模式，有序推进。

(四)营造良好的舆论氛围。坚持毫不动摇巩固和发展公有

制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展导向，加强国有企业混合所有制改革舆论宣传，做好政策解读，阐释目标方向和重要意义，宣传成功经验，正确引导舆论，回应社会关切，使广大人民群众了解和支持改革。