

洛阳市人民政府文件

洛政〔2017〕40号

洛阳市人民政府 关于市属国有企业发展混合所有制经济的 实施意见

各县（市、区）人民政府，市人民政府各部门，各有关单位：

为贯彻落实《国务院关于国有企业发展混合所有制经济的意见》（国发〔2015〕54号）、《河南省人民政府关于省属国有工业企业发展混合所有制经济的实施意见》（豫政〔2016〕47号）和《中共洛阳市委办公室洛阳市人民政府办公室关于落实市委市政府推进供给侧结构性改革意见深化国企改革的工作方案》（洛办〔2016〕29号）等文件精神，推进我市市属国有企业混合所有

制改革工作，结合我市实际，提出如下实施意见。

一、总体目标

坚持完善社会主义基本经济制度，坚持市场化改革方向，以优化国有资本布局结构、健全企业法人治理结构、转换企业经营机制、提高企业竞争力为出发点，通过推动市属国有企业混合所有制改革，实现各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展，夯实社会主义基本经济制度的微观基础，为我市经济社会全面持续健康发展做出更大贡献。

二、基本原则

——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，把引资本与转机制相结合，把产权多元化与完善企业法人治理结构相结合，探索市属国有企业混合所有制改革的有效途径。

——完善制度，保护产权。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，切实保护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。

——严格程序，规范操作。坚持依法依规，健全国有产权流转程序，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。

——因企制宜，稳妥推进。区别不同层级，选择不同的改革

实施路径，宜独则独、宜控则控、宜参则参，一企一策，成熟一个推进一个，稳妥推进市属国有企业混合所有制改革。

——坚持党的领导，加强党的建设。把建立党的组织、开展党的工作作为国有企业推进混合所有制改革的必要前提。根据不同类型混合所有制企业特点，明确党组织的设置方式、职责定位和管理模式。

三、推进重点

（一）分类确定国有股权比例。根据不同企业的功能定位，合理设定国有股权比例，优化股权结构。商业类国有企业要按照市场决定资源配置的要求，稳妥开展混合所有制改革工作，加大公司制股份制改革力度，加快完善现代企业制度，成为充满生机活力的市场主体。其中，商业一类国有企业要实行公司制股份制改革，以提高经济效益和创新商业模式为导向，积极引入其他资本实现股权多元化，国有资本可以绝对控股、相对控股或参股；要加大改制上市力度，着力推进整体上市。商业二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。公益类国有企业可以采取国有独资形式，具备条件的也可以推进投资主体多元化，还可以通过特许经营、购买服务、委托代理等方式，鼓励非国有企业参与经营。

（二）分层逐步实施。企业集团公司要精简管理层级，原则上控制在三级以内，重点推进二级及以下子公司层面混合所有制改革。在制度建设及法人治理结构完善、产权关系清晰、主营业

务相对独立、市场化程度较高、管理基础较好的企业，积极引入社会资本实现股权多元化，实现国有资本的优化配置。对三级以下子公司要加强内部资源整合，通过兼并重组、产权转让、解散注销、关闭破产等方式，分类分批实现国有资本有序退出。

四、改革模式

（一）入股新建。对市属国有企业新上项目或新注册子公司，采取入股新建等方式，引导非国有资本与国有资本合资合作，共同发展。市属国有企业定期向社会公布符合产业政策、有利于转型升级的合资合作项目，吸引非国有资本进入，在资本、技术、市场、管理等方面开展合作。

（二）并购重组。市属国有企业要把并购重组作为搞活企业、盘活国有资产的重要途径。按照主业相近、产业相关的原则，与战略投资者实施并购重组，发挥资产、资源的聚集效应。支持非国有资本采用现金收购或股权收购支付方式，围绕核心主业实施产业板块关联性整合，发挥规模优势，提升核心竞争力。

（三）债务重组。对传统优势行业，鼓励采取债务重组等方式，减轻企业债务负担，使不同所有制资本结成利益共同体。推动国有金融机构将企业债权转为股权，降低企业资产负债率。本着降低企业成本、促进债务重组的原则，经双方协商一致可采取修改原定债务偿还条件、分期分批偿还债务或其他债权回购方式。

（四）股权置换。对产业链上下游和优势互补企业，采取股

权置换等方式，实现不同投资主体之间的交叉持股，建立利益关联。推动企业股权置换和重组，以资本为纽带，推动融合发展。

（五）员工持股。按照省国有控股混合所有制企业员工持股试点工作要求和安排，坚持激励和约束相结合的原则，鼓励符合条件的企业申报员工持股试点，支持试点企业稳妥推进员工持股，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人员持股。

（六）政府和社会资本合作（PPP）。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。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。

五、规范程序

（一）严格审批程序。市属国有企业开展混合所有制改革要做好改革必要性与可行性研究论证，制定混合所有制改革方案，并按规定履行相关决策程序。市属一级公司层面改革方案报市政府国资委等履行出资人职责的部门批准；改制后国有资本不再控股的，报市政府批准。市属一级公司下属子公司层面改革方案，按产权归属报出资人批准；重要子公司退出控股地位的改革方案，需经市政府国资委等履行出资人职责的部门审核并报市政府批准。充分保障企业职工对企业混合所有制改革的知情权和参与权，涉及职工切身利益的，要做好职工民主程序与劳动关系处理、合法合规审核、社会稳定风险分析与评估等相关工作。企业混合

所有制改革方案必须提交企业职工（代表）大会审议，充分听取职工意见，其中职工安置方案需经企业职工（代表）大会审议通过。企业混合所有制改革必须对改革方案出具法律意见书。

（二）规范操作流程。在组建和注册混合所有制企业时，要依法依规，规范国有资产授权经营和产权交易等行为，健全清产核资、评估定价、转让交易、登记确权等国有产权流转程序。清产核资要按照“谁投资、谁所有、谁受益”的原则，核实和界定国有资本金及其权益。对资产损益认定和资金核实结果，必须按有关规定履行批准程序并及时进行账务处理，法定代表人和财务负责人对清产核资结果的真实性、准确性负责。企业资产评估结果按照规定公示并予以核准备案，核准或备案的资产评估结果作为国有资本出资或产权交易作价的参考依据。转让交易应当在依法设立的产权交易机构中公开进行，防止国有资产流失。登记确权要在国有产权发生变动后按照相关规定办理。

（三）健全定价机制。通过产权、股权、证券市场发现和合理确定资产价格，发挥专业化中介机构的作用，借助多种市场化定价手段，完善资产定价机制，实时公开信息，加强社会监督，防止利益输送。严格实施国有企业资产损失责任追究制度，对造成国有资产损失的责任人依法严肃追究责任。

六、健全机制

（一）建立健全混合所有制企业治理机制。混合所有制企业要建立健全现代企业制度，明晰产权，同股同权、同股同利、同

股同责，依法保护股东权益，实现治理理念、利益诉求、责任承担、管理制度等方面的深度融合。规范企业股东（大）会、董事会、监事会、经理层和党组织的权责关系，按照公司章程行使职权，依规则运行，形成定位清晰、权责对等、运转协调、制衡有效的法人治理结构。国资监管机构及国有企业董事会委派的股东代表参加股东会议，要按照委托人的指示提出提案、发表意见、行使表决权，并将履行结果及时上报委托人。在董事会建设相对规范、具备条件的企业，逐步落实董事会对经理层成员等高级经营管理人员选聘、业绩考核和薪酬管理等职权，维护企业真正的市场主体地位；落实监事会对公司董事、高级管理人员履职行为的监督等职权，充分发挥监事会监督作用。推行职业经理人制度，实行任期制和契约化管理，建立市场化导向的选人用人和激励约束机制。

（二）加强混合所有制企业党的建设。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和工作机构，理顺党组织隶属关系，同步选优配强党组织书记和党务工作者队伍，保障党组织工作经费，有效开展党的工作。国有资本绝对控股、相对控股或者具有实际控制力的混合所有制企业，党组织要发挥领导核心和政治核心作用，把党建工作总体要求写入公司章程，使党组织成为公司法人治理结构的有机组成部分，保证党的路线、方针、政策和决议有效贯彻落实。其他混合所有制企业党组织要在职工群众中发挥政治核心作

用，在企业发展中发挥政治引领作用。推行企业党组织书记与董事长“一肩挑”，企业董事长为党外人士的，党组织书记应按照相关程序进入董事会或经理层。市政府国资委党委或国有资本出资企业党组织可向国有资本参股比重较大的企业选派党组织书记。加强对企业领导人员的管理，按照管理权限，市委及市委组织部、市政府国资委党委重点管理混合所有制企业党组织领导班子成员和派出进入董事会、监事会、经理层的成员。切实加强国有企业群团建设，鼓励职工有序参与公司治理，落实全心全意依靠工人阶级的方针。同步做好改制企业群团组织的整顿、重建工作，不得随意撤销工会组织或将工会工作机构合并归属到其他部门。

七、营造环境

（一）切实加强监督。市直有关部门要加强对市属国有企业混合所有制改革的监管，不断完善国有产权交易规则和监管制度。市政府国资委要加强对市属国有企业清产核资、财务审计、资产评估、股权变更的监督检查，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。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。加强企业职工内部监督，进一步做好信息公开工作，自觉接受社会监督。

（二）完善支持措施。市发展改革委要加强协调，统筹推动市属国有企业混合所有制改革。市政府国资委等履行出资人职责

的部门要加强指导，简化市属国有企业混合所有制改革审批程序。市委组织部要根据不同类型混合所有制企业特点，明确党组织的设置方式、职责定位和管理模式。市工业和信息化委要引导推动民营资本参与市属国有企业混合所有制改革。市财政局要合理安排国有资本经营预算资金，加大对市属国有企业混合所有制改革的资金支持力度，妥善解决职工安置资金缺口弥补问题。市人力资源社会保障局要进一步完善企业分流安置人员劳动关系调整及社会保险关系接续、职工安置费用预提等具体政策，确保企业职工队伍稳定。市国土资源局要根据市属国有企业混合所有制改革的需要，依法支持企业采取出让、租赁、国家作价出资（入股）、授权经营和保留划拨用地等方式进行土地资产处置。市国税局、地税局要依法落实市属国有企业混合所有制改革涉及的企业重组所得税政策，增值税免征、契税减征或免征等税收优惠政策。市工商局要简化办事流程，开通“绿色”通道，为企业注册和变更登记提供便利。市政府金融办、各金融机构要切实帮助市属国有企业降低债务负担，不抽贷、不断贷。

（三）抓好改革实施。加快转变政府职能，协调推动市属国有企业发展混合所有制经济政策措施的制定和落实，营造促进改革的政策环境和市场环境；加大舆论引导和政策解读力度，营造锐意改革的浓厚氛围。因企制宜制定混合所有制改革方案，充分调动企业、职工、社会等各方积极性，形成改革合力。建立鼓励探索、实践、改革、创新的容错机制。

各县（市、区）（含市政府派出机构）国有企业发展混合所有制经济，可参照本实施意见执行。

金融、文化等国有企业的改革，中央、省、市另有规定的依其规定执行。

本意见自发文之日起实施，有效期五年。

洛阳市人民政府

2017年9月26日

主办：市政府国资委

督办：市政府办公室十科

洛阳市人民政府办公室

2017年9月26日印发

