昆明市人民政府办公厅

关于国有企业发展混合所有制经济的实施意见

昆政办〔2017〕152号

各县（市）、区人民政府，市政府各委办局，各国家级、省级开发（度假）园区管委会，各市属国有企业：

为贯彻落实党的十九大提出的“深化国有企业改革，发展混合所有制经济，培育具有全球竞争力的世界一流企业”要求，以及《中共中央国务院关于深化国有企业改革的指导意见》（中发〔2015〕22号）、《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）、《云南省人民政府关于国有企业发展混合所有制经济的实施意见》（云政发〔2016〕9号）、《中共昆明市委昆明市人民政府关于深化国有企业改革实施意见》（昆通〔2015〕2号）等文件精神，推进市属国有企业混合所有制改革，促进各种所有制经济共同发展，经市人民政府同意，结合昆明市市属国有企业实际，提出以下实施意见。

一、总体要求

（一）主要目标

牢牢把握昆明建设成为区域性国际中心城市的战略定位，主动适应经济发展新常态，规范有序发展混合所有制经济；推动企业完善现代企业制度，健全企业法人治理结构，形成股权结构多元、股东行为规范、内部约束有效的市场化经营机制；提高国有资本配置和运行效率，优化国有经济布局，增强国有经济活力、控制力、影响力和抗风险能力；放大国有资本功能，引导和带动非国有资本在实施创新驱动发展战略、合理承担社会责任、促进昆明市经济社会发展中发挥积极作用。

（二）基本原则

——坚持政府引导、市场运作。发挥政策引导和企业市场主体作用，把引资本与转机制结合起来，探索国有企业混合所有制改革的有效途径。

——坚持完善制度、保护产权。平等保护各种所有制经济产权，维护各类出资人合法权益，调动各类资本参与发展混合所有制经济的积极性，促进各种所有制经济公平竞争、共同发展。

——坚持宜改则改、稳妥推进。分类有序推进国有企业混合所有制改革。对适宜推进混合所有制改革的国有企业，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；对通过实行股份制、上市等途径已经实行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。

——坚持“三个有利于”。有利于国有资本保值增值、提高国有经济竞争力、放大国有资本功能；有利于各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展；有利于国有企业转换经营机制、健全内部治理结构、做强做优做大。

二、分类分层推进市属国有企业混合所有制改革

（三）有序推动经济效益类国有企业混合所有制改革。以提升产业支撑和引领作用为目标，根据企业发展需要，引入各类投资者，实施股份制改革，具备条件的可以在资本市场挂牌上市。完善企业法人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行使权利和履行职责，使混合所有制企业真正成为市场主体。对于昆明市重要产业支撑企业，集团（一级）公司层面和二级及以下的重要企业保持国有绝对控股；对于一般经济效益类企业及其二级以下企业，具备条件的可采取国有相对控股或参股形式，按照市场规则有序进退。

（四）规范开展城市公共服务（产品）类国有企业混合所有制改革。以提高和改善公共服务（产品）质量为目标，对供水、供气、公共交通、粮储购销等提供公共产品和服务的企业，通过完善政府购买服务、特许经营、价格补贴等制度，逐步建立市场化运作机制，具备条件的企业可以实行投资主体多元化。集团（一级）公司层面保持国有全资或国有绝对控股，二级及以下的重要企业保持国有绝对控股，其他市场化程度较高、竞争性子企业可以结合实际确定非国有资本股权比例。支持非国有企业通过特许经营、委托代理等方式参与经营，提高运营效率，降低运行成本，提升保障能力。政府相关部门要加强对价格水平、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。

（五）探索推进投融资平台国有企业混合所有制改革。以更好发挥投融资平台功能作用为目标， 按照政府引导、非国有资本参与的思路，创新投融资模式，切实增强投融资能力，有效提升投融资运营水平。充分发挥投融资公司在昆明市主城道路、轨道交通、滇池治理及污水处理、新城建设、旧城改造、保障性住房建设等方面的投融资建设作用。投融资公司集团（一级）公司层面、二级及以下重要企业保持国有独资或全资，其他商业化转型的二级以下企业可以结合实际确定非国有资本股权比例。

（六）加大上市公司资源整合力度。发挥市属国有控股上市公司优势，对同行业和产业链上下游优质资产进行重组，形成资产规模效益和管理协同效应，打造一批竞争能力强、资本回报高、具有品牌优势的行业龙头，提升国有资本证券化水平。

（七）发展增量混合所有制经济。在稳步推进存量混合所有制改革基础上，按照严控管理层级的原则，引入具备出资及后续资金支持能力、技术优势、管理优势的非国有资本，投向国家、省、市重点鼓励支持的产业，发展混合所有制经济。

三、鼓励各类资本参与国有企业混合所有制改革

（八）鼓励非国有资本参与国有企业混合所有制改革。非国有资本可通过出资入股、股权收购、增资扩股等多种形式参与国有企业混合所有制改革。非国有资本（包括外资）主体可通过法律法规允许的货币、实物、股权、土地使用权等方式出资，实行同股同价同权。

（九）有序吸收外资参与国有企业混合所有制改革。具备条件的国有企业可通过海外并购、投融资合作等方式，获取国际市场、技术、人才等要素资源，探索通过引入外资参与国有企业合资合作的方式，提升市属国有企业竞争力。

（十）推广政府和社会资本合作（PPP）模式。按照国家、省、市关于政府和社会资本合作相关规定，鼓励社会资本与政府订立合作协议，通过授权特许经营等方式，投资参与城市公共基础设施、保障性住房、交通设施等领域的投融资建设和运营，使各类投资者在平等竞争中获取合理收益。

（十一）鼓励国有资本以多种方式入股战略性产业领域的非国有企业。在生物医药、高新技术、新能源、新材料、先进装备制造业、现代物流等战略性产业，以市场选择为前提，以资本为纽带，充分发挥国有资本运作平台作用，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、并购重组、资产收购等多种方式，与非国有企业进行股权合作、资源整合，发展混合所有制经济。

四、建立依法合规和公开透明的操作规则

（十二）规范操作和决策审批流程

1.规范交易行为。依据《企业国有资产交易监督管理办法》（国务院国资委、财政部令第32号）等相关法律法规，规范国有资产交易行为，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。国有企业产权（股权）转让、增资扩股等，应在依法设立的产权交易平台公开进行，按公开交易规则实施。

2.科学制定方案。混合所有制改革方案应包括：企业历史沿革、资产经营状况；改革必要性和可行性分析；改革目标、基本思路、实施路径、发展规划；选择投资者的条件、方式、定价方法及意向投资者情况；房屋土地等资产处置方案、债权债务处置方案、非经营性资产处置方案；职工安置方案（含离退休人员安置及费用管理方案）；新公司章程草案和组织形式、股权架构、法人治理结构、党组织建设方案；未来股权调整或退出约定；社会稳定风险评估报告；改革进度安排和组织保障；相关政府部门的审核意见；律师事务所对改革方案的法律意见书；其他需要说明的问题。

3.健全决策审批程序。集团（一级）公司层面的混合所有制改革，致使市属国有资本不再控股的，由集团（一级）公司提出初步方案，市国资委研究制定正式方案报市政府审批。集团（一级）公司层面的混合所有制改革，市属国有资本继续控股的，由集团（一级）公司提出方案报市国资委审批。二级及以下企业的混合所有制改革，由国有股东单位制定改革方案，逐级上报集团（一级）公司履行审核决策程序，其中：致使市属国有资本不再拥有控股权的，改革方案由集团（一级）公司报市国资委审批；对二级及以下企业的混合所有制改革方案，市属国有资本继续控股的，由集团（一级）公司审核决定，报市国资委备案。

以新增股权方式（合资设立公司、对外收购股权、对外增资扩股）发展混合所有制经济的，按照《昆明市人民政府国有资产监督管理委员会监管企业投资监督管理暂行办法》（昆国资发〔2011〕116号）等相关程序履行报批程序。

4.严格审核要求。混合所有制改革方案审核应充分考虑引入投资者的战略相关性、经营优势、资金实力、诚信与操守、债权债务等因素，按照有利于实现企业整体发展战略、增强企业技术创新能力、提高企业管理水平、提升企业核心竞争力、保证职工队伍稳定的原则，统筹把握、审慎决策。

（十三）完善定价机制。严格履行审计评估程序，通过产权、股权、证券市场发现和合理确定资产价格，充分发挥专业化中介机构的作用，完善资产定价机制，防止因内部人控制、利益输送等造成国有资产流失。

（十四）强化监督措施。要加强对市属国有企业混合所有制改革的监管，完善国有产权交易规则和监管制度，规范国有资产登记、转让、清算、退出等程序；强化责任追究，对违法转让和侵吞国有资产、化公为私、利益输送等行为，要依纪依法追究有关人员责任。依法履行审计监督职能，加强对混合所有制改革企业原国有企业法定代表人或实际行使相应职权的企业领导人员的任期和离任审计。充分发挥第三方机构在清产核资、财务审计、资产评估、法律风险防范等方面的作用。加强内部监督和信息公开，涉及职工切身利益的安置方案等重大问题，要经过职工代表大会或职工大会审议通过。

五、健全混合所有制企业治理机制和管理体制

（十五）健全企业法人治理结构。根据混合所有制企业股权结构合理设置股东会、董事会、经理层、监事会，形成股东会、董事会、经理层、监事会和党组织定位清晰、权责对等、运转协调、制衡有效的决策、执行、监督机制，充分发挥党组织政治核心、董事会决策、经理层经营管理、监事会监督作用，规范公司治理。

（十六）推行职业经理人制度。在混合所有制企业探索推行职业经理人制度，通过市场化方式选聘职业经理人，由其依法负责企业的经营管理。职业经理人实行任期制和契约化管理，畅通现有经营管理者与职业经理人身份转换通道。

（十七）实行市场化劳动用工机制。在混合所有制企业依法建立完善以合同管理为核心、以岗位管理为基础的市场化用工制度，形成各类管理人员能上能下、员工能进能出的合理流动机制。

（十八）加强企业党建工作。坚持党的建设与企业改革同步谋划，党的组织及工作机构同步设置、党组织负责人及党务工作人员同步配备、党的工作同步开展，着力把党的政治优势与现代企业制度有机融合、组织体系与法人治理结构有机融合，推动混合所有制企业持续健康发展。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，党组织发挥领导核心和政治核心作用；其他混合所有制企业，党组织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。

六、政策保障和组织实施

（十九）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。各有关部门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。

（二十）加强产权保护。依法保护混合所有制企业完整的法人财产权利。健全严格的产权占有、使用、处分、收益及诉讼等完整保护制度，依法保护混合所有制企业各类出资人的财产权益和知识产权。既要防止国有资产流失，又要杜绝对非公有制经济产权的侵犯。

（二十一）保护企业职工合法权益。要充分保障职工对企业混合所有制改革的知情权和参与权。妥善解决职工分流安置、劳动关系调整、社会保险关系续接和偿还拖欠职工工资、补缴欠缴的社会保险费等问题。涉及职工切身利益的要做好评估工作，职工分类安置方案要经过职工代表大会或者职工大会审议通过。

（二十二）建立容错和责任追究机制。贯彻落实中共昆明市委办公厅、昆明市人民政府办公厅《关于激励干部改革创新干事创业容错免责办法（试行）》文件精神，干部在推进改革中因缺乏经验、先行先试、非因主观故意出现的失误和错误，但能积极主动采取措施，最大限度减少损失或消除负面影响，可视情节从轻、减轻或免予处理。推进混合所有制改革，要鼓励探索，鼓励创新，充分尊重基层首创精神，对有关单位和个人依法依规决策、实施有关改革措施未能实现预期目标的，给予充分包容。国有股东、企业高级管理人员和其他有关人员违反国家有关规定以及企业章程制度，未履行或者未正确履行职责，造成企业直接或者间接资产及经济损失的，经调查核实和责任认定，依法依规追究国有企业和相关人员的责任，并按照损失与责任匹配的原则，追究赔偿责任，切实防止国有资产流失。

（二十三）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。

昆明市人民政府办公厅

                     2017年11月7日