

渝国资发〔2020〕5号

## 重庆市国有资产监督管理委员会

# 关于印发《市属国有企业混合所有制改革操作指引》的通知

市属国有重点企业：

为贯彻落实党中央、国务院和市委、市政府关于积极发展混合所有制经济的决策部署，稳妥有序推进市属国有企业混合所有制改革，市国资委在梳理总结混合所有制改革工作的基础上，制定了《市属国有企业混合所有制改革操作指引》。现印发给你们，供参考。

重庆市国有资产监督管理委员会

2020年4月16日

# 市属国有企业混合所有制改革操作指引

为贯彻落实党中央、国务院和市委、市政府关于积极发展混合所有制经济的决策部署，稳妥有序推进市属国有企业混合所有制改革，促进各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展，按照《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）等文件精神及有关政策规定，参照《中央企业混合所有制改革操作指引》（国资产权〔2019〕653号），制定本指引。

## 一、适用范围

市国资委代表市政府履行出资人职责的国家出资企业及其出资的国有及国有控股企业、国有实际控制企业（以下统称企业）通过产权转让、增资扩股、首发上市（IPO）、上市公司资产重组等方式引入非公有资本、集体资本实施混合所有制改革，相关工作参考本指引。

以新设企业、对外投资并购、投资入股等方式实施混合所有制改革的，履行市属国有企业投资管理有关程序。

## 二、基本原则

（一）坚持市场运作。尊重市场经济规律和企业发展规律，以企业为主体，以产权为基础，以资本为纽带，充分发挥市场

机制作用，坚持引资本与转机制相结合，产权多元化与完善企业法人治理结构相结合。

（二）坚持权益对等。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，保证国有资本和非公有资本权利平等、规则平等，切实保护各类出资人的产权权益，实现共同发展、共担风险。

（三）坚持依法合规。严格遵守有关法律法规，确保程序公开、规则公开、结果公开，强化交易主体和交易过程监管，主动接受社会监督，切实防止暗箱操作，防止国有资产流失。

（四）坚持稳妥推进。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，成熟一个推进一个。

### **三、基本操作流程**

企业实施混合所有制改革，一般应履行以下基本操作流程：可行性研究、制定混合所有制改革方案、履行决策审批程序、开展审计评估、引进非公有资本投资者、推进企业运营机制改革。

#### **（一）可行性研究。**

拟实施混合所有制改革的企业要按照“完善治理、强化激励、突出主业、提高效率”的总体要求，立足企业功能定位和发展战略，深入分析企业现状，找准企业当前在公司治理、内部管理、业务经营等方面存在的问题，依据相关政策规定对混

合所有制改革的必要性和可行性进行充分研究，一企一策，成熟一个推进一个。

积极稳妥推进主业处于充分竞争行业和领域的商业一类国有企业混合所有制改革，国有资本宜控则控、宜参则参；探索主业处于重要行业和关键领域的商业二类国有企业混合所有制改革，保持国有资本控股地位，支持非公有资本参股；根据不同业务特点，有序推进具备条件的公益类国有企业混合所有制改革；充分发挥国有资本投资、运营公司市场化运作专业平台作用，积极推进所出资企业混合所有制改革。

可行性研究阶段，企业应按照有关规定，对实施混合所有制改革的社会稳定风险作出评估。

## （二）制定混合所有制改革方案。

拟实施混合所有制改革的企业和控股股东应共同研究混合所有制改革方案。混合所有制改革方案制定过程中，要科学设计混合所有制企业股权结构，充分向非公有资本释放股权，尽可能使非公有资本能够派出董事或监事；注重保障企业职工对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评估工作，职工安置方案应经职工大会或者职工代表大会审议通过；科学设计改革路径，用好用足国家相关税收优惠政策，降低改革成本。必要时可聘请外部专家、中介机构等参与。混合所有制改革方案一般包括以下内容：

### 1. 企业基本情况；

2. 混合所有制改革的必要性和可行性分析；
3. 混合所有制改革的基本原则和思路；









4. 混合所有制改革方式、操作路径；
5. 混合所有制改革资产范围；
6. 混合所有制改革后企业股权结构设置、法人治理结构安排（含董事会、监事会、经理层成员产生机制，重大事项决策机制）；
7. 混合所有制改革后企业转变经营机制的主要举措；
8. 引进非公有资本的条件要求、方式、定价办法；
9. 混合所有制改革企业员工持股或员工激励计划(如有)；

10. 混合所有制改革企业债权债务处理方案；
11. 职工劳动关系处理方案或职工安置方案；
12. 重要品牌等无形资产及历史遗留问题处理方案（如有），含离退休（养）人员统筹外费用发放事项安排（如有）；
13. 混合所有制改革后企业管理体制调整意见；
14. 混合所有制改革后企业党组织建设方案；
15. 改革风险评估与防范措施；
16. 违反相关规定的追责措施；
17. 混合所有制改革工作组织保障和进度安排；
18. 其他必要内容。

### （三）履行决策审批程序。

1. 内部决策。混合所有制改革方案制定后，企业应按照国家法律法规、公司章程、企业内部管理制度和“三重一大”决策机制，履行内部决策程序。涉及上市公司事项的，应当严格遵守上市公司国有股东内幕信息管理规定，做好内幕信息管理和信息披露工作。

#### 2. 审批程序。

市属国有重点企业或骨干子企业的混合所有制改革方案由国家出资企业审核后报市国资委批准；其中股权多元化的市属国有重点企业或骨干子企业，由控股股东或持股比例最大的国有股东报市国资委批准；各国有股东持股比例相同的，由相关股东协商后确定一家国有股东负责履行相关批准程序。实施

混合所有制改革后国有资本不再保持控股或实际控制地位的市属国有重点企业改革方案，由市国资委报请市政府同意后实施。

其他企业混合所有制改革方案根据国家出资企业内部管理制度或股东决策机制履行相关审批程序。

3. 审核要件。混合所有制改革方案报有权单位审核批准时，应提交以下材料：混合所有制改革方案；相关决策文件；法律意见书；职工劳动关系处理方式及职工代表大会或职工大会审议情况，涉及职工安置的，应提供职工安置方案及职工代表大会或职工大会审议通过决议；社会稳定风险评估报告及维稳预案；国家出资企业产权登记表（证）；审计、评估报告；其他有关附件。

4. 审核重点。审核批准企业混合所有制改革方案时，应重点审核以下内容：

（1）混合所有制改革方案是否符合中央文件精神和要求，是否符合企业功能定位和发展战略，是否切实解决企业经营管理中存在的问题。

（2）是否规范履行了规定的操作程序。

（3）引进非公有资本的条件要求是否公平、合理，引进方式、定价办法是否符合规定。涉及上市公司的是否履行了信息披露义务。涉及员工持股或员工激励计划的，是否符合有关工作要求。

（4）国有权益保障、风险防范和应对机制是否健全。涉及职工安置的，职工安置方案是否经职工代表大会或职工大会审议通过。企业债权债务处置是否符合规定。

#### （四）开展审计评估。

企业实施混合所有制改革，应合理确定纳入改革的资产范围，需要对资产、业务进行调整的，可按照相关规定选择无偿划转、产权转让、资产置换等方式。企业混合所有制改革前如确有必要开展清产核资工作的，按照有关规定履行程序。

拟混合所有制改革企业的资产范围确定后，由企业或产权持有单位选聘具备相应资质的中介机构开展财务审计、资产评估工作，履行资产评估项目核准或备案程序，以经核准或备案的资产评估结果作为资产交易定价的参考依据。

#### （五）引进非公有资本投资者。

拟混合所有制改革企业引进非公有资本投资者，主要通过产权市场、股票市场等市场化平台，以公开、公平、公正的方式进行。通过产权市场引进非公有资本投资者，主要方式包括增资扩股和转让部分国有股权。通过股票市场引进非公有资本投资者，主要方式包括首发上市（IPO）和上市公司股份转让、发行证券、资产重组等。企业通过市场平台引进非公有资本投资者过程中，要注重保障各类社会资本平等参与权利，对拟参与方的条件要求不得有明确指向性或违反公平竞争原则的内容。

## （六）推进经营机制改革。

混合所有制企业要完善现代企业制度，健全法人治理结构，充分发挥公司章程在公司治理中的基础性作用，各方股东共同制定章程，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，落实董事会职权，深化“三项制度”改革；用足用好用活各种正向激励工具，构建多元化、系统化的激励约束体系，充分调动企业职工积极性。转变混合所有制企业管控模式，探索根据国有资本与非公有资本的不同比例结构协商确定具体管控方式，国有出资方强化以出资额和出资比例有限、以派出股权董事为依托的管控方式，明确监管边界，股东不干预企业日常经营。

## 四、“混资本”相关环节操作要点

### （一）资产审计评估。

1. 财务审计。实施混合所有制改革，应当按照《国务院办公厅转发国务院国有资产监督管理委员会关于规范国有企业改制工作意见的通知》（国办发〔2003〕96号）、《国务院办公厅转发国资委关于进一步规范国有企业改制工作实施意见的通知》（国办发〔2005〕60号）等规定，开展财务审计工作。

（1）关于选聘审计机构。选聘审计机构应当采取差额竞争方式，综合考察和了解其资质、信誉及能力。选聘的审计机构应当具有与混合所有制改革企业审计需求相适应的资质条

件、专业人员和专业特长，近3年内在企业财务审计中没有因违法违规执业受到行业主管部门或其他监管部门的行政处罚，与混合所有制改革企业无经济利益关系。同属一个实际控制人的中介机构不得承担同一混合所有制改革项目的审计和评估业务。不得委托承担混合所有制改革企业上一年度或本年度财务决算审计、上一次专项审计的中介机构（审计资产量占被审计单位合并报表审计资产总量20%以下的参审机构除外）开展审计。涉及上市公司事项的，应符合国家和监管部门有关要求。

（2）关于审计报告。拟上市项目或上市公司的重大资产重组项目，评估基准日在6月30日（含）之前的，需出具最近三个完整会计年度和本年度截至评估基准日的审计报告；评估基准日在6月30日之后的，需出具最近两个完整会计年度和本年度截至评估基准日的审计报告。其他经济行为需出具最近一个完整会计年度和本年度截至评估基准日的审计报告。

（3）审计报告审核权限。经市政府或市国资委批准的混合所有制改革涉及的财务审计项目，由国家出资企业初审并出具审核意见后报市国资委，市国资委进行复核并出具意见。其他企业混合所有制改革涉及的财务审计项目，由国家出资企业负责审核并出具意见。

（4）重点关注事项。企业进行财务审计前，须对企业各类资产、负债进行全面清查，确保账、物、现金等齐全、准确、一致。财务审计中，重点核查涉及混合所有制改革资产边界界

定的审计事项，如合并报表的范围、账外资产、不良资产、无形资产、无须支付的负债、承诺及或有事项等，以及会计政策变更的合理性及对净资产的影响等；重点核查纳入混合所有制改革范围的资产是否真实完整，做到账账相符、账表相符、账实相符。

2. 资产评估。实施混合所有制改革，应当按照《中华人民共和国资产评估法》《企业国有资产评估管理暂行办法》（国务院国资委令第12号）等规定，开展资产评估工作。

（1）评估机构选聘及委托。企业应当采取差额竞争方式在市国资委公布的评估机构备选库内选聘评估机构。被评估资产不在重庆市行政区域内或属于特定行业，对评估机构有特定资质要求的，评估机构的选择可不受备选库限制。选聘的评估机构应具有与企业评估需求相适应的资质条件、专业人员和专业特长，近3年内在企业资产评估中没有因违法违规执业受到行业主管部门或其他监管部门的行政处罚；掌握企业及所在行业相关的法律法规、政策、经济行为特点和相关信息；与混合所有制改革相关方无经济利益关系。不得委托参与混合所有制改革企业上一次股东全部权益价值评估或混合所有制改革企业上一次账面资产价值20%以上资产评估项目的中介机构开展评估。涉及上市公司事项的，应符合国家和监管部门有关要求。

评估对象为企业股权的资产评估项目，由产权持有单位委托，其中涉及增资扩股事项的，可由增资企业委托，也可由产权持有单位和增资企业共同委托。被评估企业涉及多个国有股东的，可以共同委托，也可授权持股比例最大的国有股东委托。

（2）评估备案管理权限。经市政府或市国资委批准的混合所有制改革涉及的资产评估项目，由国家出资企业进行初审并出具审核意见报市国资委，市国资委负责核准或备案；被评估企业涉及多个国有股东的，由持股比例最大的国有股东进行初审并出具审核意见。其他企业混合所有制改革涉及的资产评估项目，由国家出资企业负责备案。

评估报告核准或备案管理单位用于核准或备案管理、存档的评估报告应包括评估报告书、评估说明、评估明细表及其主要引用报告(含审计报告、土地估价报告、矿业权评估报告等)。

（3）重点关注事项。一是评估基准日选取应尽量接近混合所有制改革的实施日期。如果期后发生对评估结果产生重大影响的事项，应调整评估基准日或评估结果。二是评估范围应与混合所有制改革方案、决策文件、评估业务委托约定书等确定的范围一致。三是纳入评估的房产、土地、矿产资源等资产应当权属明晰。符合划拨用地条件的国有划拨土地使用权，经所在区县级以上人民政府批准可继续以划拨方式使用。四是涉及企业价值的资产评估项目，原则上应当采用两种以上评估方法。五是资产评估项目备案前，应当履行资产评估项目公示程



序。公示期限一般不少于5个工作日；公示途径一般包括企业内部信息系统、公示栏、书面文件等；公示内容一般包括经济行为批准文件或决策文件、评估机构选聘方式、评估机构及评估师资质、评估程序履行情况、评估报告摘要和特别事项说明、评估结果汇总表、评估资料查阅方式、公示反馈意见收集及处理方式等；公示范围内企业员工依据有关保密规定签署保密承诺书，并履行必要的程序后，可以查阅评估资料。公示反馈意见对经济行为和评估结果有重大影响的，应当妥善解决相关问题后备案。企业应就资产评估项目公示反馈意见及处理结果形成公示结论，作为评估项目备案的必要文件。六是评估基准日之后原则上不应当再发生分红、资产重组等事项，企业发生重大变化应当重新评估。

## （二）通过产权市场实施混合所有制改革。

1. 进场交易。非上市企业通过产权转让、增资扩股方式实施混合所有制改革应按照《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）、《关于深化公共资源交易监督管理改革的意见（试行）》（渝府办发〔2019〕114号）、《关于贯彻〈企业国有资产交易监督管理办法〉有关问题的通知》（渝国资〔2018〕9号）、《关于印发〈企业国有产权交易操作规则〉的通知》（国资发产权〔2009〕120号）等有关规定，在指定的产权交易机构中公开进行，严禁违规场外交易。

重庆市确定重庆联合产权交易所集团股份有限公司为从事全市国有资产交易业务的产权交易机构。交易标的不在重庆市行政区域内的，企业可选择当地省级国资监管机构公布的产权交易机构进行交易。

2. 信息披露。进场交易项目要严格按照规定在产权交易机构进行信息披露。企业混合所有制改革方案确定后，可合理选择信息发布时机，及早披露相关信息。

（1）信息披露内容。产权转让项目信息披露内容包括转让标的基本情况、股东结构、行为决策和批准情况、财务指标数据、受让方资格条件等。增资项目信息披露内容包括增资标的基本情况、股权结构、行为决策和批准情况、财务指标数据、募资金额及用途、引资后股权结构、投资方资格条件、遴选方式、增资终止条件等。

信息披露的同时，可将产权转让（增资）协议模板、混合所有制改革后公司章程模板作为备查资料供意向受让方（投资人）查阅。

（2）信息披露期限。产权转让项目正式信息披露时间不少于20个工作日，涉及企业实际控制权转移的应进行信息预披露，时间不少于20个工作日。增资扩股项目信息披露时间不少于40个工作日。

产权转让项目信息披露期满未征集到意向受让方的，可以不变更信息披露内容延期披露，每次延长期限应不少于5个工

作日；也可以在履行相关决策程序后，降低转让底价或变更受让条件后重新进行信息披露，每次降价或者变更受让条件后的信息披露时间不得少于 20 个工作日。

增资扩股项目信息披露期满未征集到合格意向投资人的，可以延长信息披露时间，每次可延期披露 5 个工作日。也可以在履行相关决策程序后变更信息披露内容后重新披露，披露时间不得少于 40 个工作日。

产权转让、增资扩股项目自首次正式披露信息之日起超过 12 个月未征集到合格受让方（投资人）的，应当重新履行审计、资产评估以及信息披露等工作程序。

（3）资格条件。产权转让项目原则上不得针对受让方设置资格条件。因引进战略投资人等确需设置的，不得出现具有明确指向性或者违反公平竞争的内容，所设资格条件相关内容应当在信息披露前书面报市国资委备案，并在挂牌时予以披露。

增资扩股项目可以根据增资目的，从市场、技术、管理或资源等方面设置必要的资格条件和交易条件，但不得设置带有明显歧视或显失公平的排他性条件。资格条件和交易条件应当列入增资方案，报增资行为批准单位同意。

3. 投资人遴选。企业实施混合所有制改革应做好项目推介，通过各种渠道广泛接洽潜在投资人。拟混合所有制改革企业要合理确定投资人的遴选方式，产权转让项目可采取网络竞

价等方式，增资扩股项目可采取竞价、竞争性谈判、综合评议等方式。投资人遴选过程中，对战略投资人主要关注与企业发展战略、经营目标、主营业务等方面的匹配和协同情况，对财务投资人主要关注资金实力和财务状况等；国有股东应坚持各股东利益共享、风险共担的原则，不得承诺投资收益，不得与引入的投资人签订对赌协议或者兜底条款。选定最终投资人后，应与相关各方通过协议或章程，就可能涉及的经营管理、股权退出机制、同业竞争、关联交易、风险管控等问题作出约定，明确各方的权责利。

#### 4. 重点关注事项。

（1）企业增资与产权转让同步进行。企业混合所有制改革后继续保持国有控股地位的，如增资过程中国有股东拟同步转让其所持有的少部分企业产权，统一按照增资流程操作，产权转让价格应与增资价格保持一致。

（2）商业秘密保护。在配合意向投资人尽职调查过程中，如涉及拟混合所有制改革企业商业秘密，应与相关方签订保密协议，保护自身权益。重大改革事项未经批准前，严禁擅自对外发布信息。

（3）交易价格。产权转让项目首次正式信息披露的转让底价不得低于经核准或备案的评估结果，信息披露期满未征集到受让方的，转让方可以在不低于评估结果 90% 的范围内设定

新的转让底价再次进行公告。如新的转让底价低于评估结果的90%，应经混合所有制改革行为批准单位书面同意。

如前期信息披露公告中未对标的企业交易期间损益进行约定，交易价格确定后，交易双方不得以期间损益等理由对交易价格进行调整。

增资扩股项目的交易价格以评估结果为基础，结合意向投资人的条件和报价等因素综合确定，并经企业董事会或股东会审议同意。

### （三）通过股票市场实施混合所有制改革。

通过股票市场发行证券、转让上市公司股份、国有股东与上市公司资产重组等方式实施混合所有制改革，应按照《上市公司国有股权监督管理办法》（国务院国资委 财政部 证监会令第36号）及证券监管的有关规定履行程序。证券服务机构选聘应按照市国资委《关于规范市属国有企业选聘证券服务机构的通知》（渝国资〔2019〕671号）规定执行。

1. 发行证券。通过发行证券形式实施混合所有制改革，可以采取首发上市（IPO）、国有股东以所持上市公司股票发行可交换公司债券、上市公司发行股份购买非国有股东所持股权、增发和发行可转换公司债券等方式。采取首发上市（IPO）方式的，应当按照要求履行国有股东标识管理程序。符合国家战略、拥有关键核心技术、科技创新能力突出、主要依靠核心

技术开展生产经营、具有稳定商业模式、市场认可度高、社会形象良好、具有较强成长性的企业，可积极申请在科创板上市。

2. 上市公司股份转让。应坚持公开、公平、公正原则，一般采取公开征集方式进行。国有股东履行内部决策程序后，书面通知上市公司，由其依法披露、进行提示性公告。国有股东将转让方案、可行性研究报告、内部决策文件、拟发布的公开征集信息等内容通过国务院国资委产权管理综合信息系统报市国资委同意后，书面通知上市公司发布公开征集信息，内容主要包括：拟转让股份权属情况和数量、受让方应当具备的资格条件、受让方的选择规则、公开征集期限等。公开征集信息中对受让方资格条件不得设定指向性或违反公平竞争要求的条款。收到拟受让方提交的受让申请和受让方案后，国有股东成立由内部职能部门及独立外部专家组成的工作小组，严格按照已公告的规则选择确定受让方。转让价格不低于上市公司提示性公告日前 30 个交易日的每日加权平均价格的算术平均值及最近一个会计年度经审计的每股净资产值中的较高者。

3. 国有股东与上市公司资产重组。国有股东应按照符合国有股东发展战略及有利于提高上市公司质量和核心竞争力等原则，在与上市公司充分协商基础上，科学策划重组方案，合理选择重组时机。国有股东履行内部决策程序后，书面通知上市公司，由其依法披露并申请停牌，并按照相关规定履行市国资委预审核、上市公司董事会审议预案、对外披露预案、复

牌、资产评估及备案、董事会审议草案、对外披露草案、有权机构审批重组方案、股东大会审议重组方案、报送证券监管机构审核等程序。资产重组发行股份价格在符合证券监管规则基础上，按照有利于维护包括国有股东在内的全体股东权益的原则确定。

通过股票市场实施混合所有制改革应做好信息披露工作，切实防控内幕交易，其中涉及的投资人遴选、商业秘密保护等事项按照“通过产权市场实施混合所有制改革”中明确的原则操作。

#### （四）法律服务保障。

企业混合所有制改革应有法律服务机构参与，以确保改革方案及操作过程符合法律法规相关规定。法律服务机构由产权持有单位或企业采取差额竞争方式择优选聘。法律服务机构应对混合所有制改革方案出具法律意见书，混合所有制改革审批企业的总法律顾问对法律意见书发表审核意见。

法律服务机构出具混合所有制改革方案法律意见书时应重点关注以下内容：（1）决策程序是否符合法律法规及公司章程规定；（2）混合所有制改革资产产权是否明晰；（3）混合所有制改革操作程序是否完整、合规；（4）债权债务处理方案是否符合相关规定；（5）中介机构的选聘是否公开透明；（6）涉及职工安置的是否符合规定且经必要程序；（7）混合所有制改革后的组织形式、法人治理结构是否合法合理；

(8) 股权变动方案的合法性；(9) 混合所有制改革方案是否存在其他法律风险等。

#### (五) 办理变更登记。

1. 通过产权市场实施混合所有制改革的，交易完成后，企业应及时凭产权交易机构出具的产权交易凭证等办理企业国有产权登记、公司登记等变更手续。

2. 通过股票市场实施混合所有制改革的，交易完成后，企业应及时办理企业国有产权登记变更手续。需在证券交易所、中国证券登记结算有限责任公司办理上市公司股份变更登记的，凭有权机构的批准文件或国务院国资委产权管理综合信息系统出具的统一编号的备案表和全部转让价款支付凭证（包含非货币资产的交割凭证）等办理变更手续。

### 五、“改机制”相关环节操作要点

#### (一) 加强混合所有制企业党的建设。

企业混合所有制改革要把建立党的组织、开展党的工作作为必要前提。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。按照党章及党内法规制度要求，结合实际，推动混合所有制企业党组织和工作有效覆盖，设置党的工作机构，配齐配强专兼职党务工作人员，保证必需的党建工作经费，确保党的活动能够正常开展。

#### (二) 优化混合所有制企业公司治理。



混合所有制改革方案设计中，应合理设置股权结构，促进非公有资本股东代表能够有效参与公司治理，充分发挥非公有资本股东的积极作用。混合所有制企业要建立健全现代企业制度，坚持以资本为纽带、以产权为基础完善治理结构，根据股权结构合理设置股东（大）会、董事会、监事会，规范股东会、董事会、监事会、经理层和党组织的权责关系，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。充分发挥公司章程在公司治理中的基础性作用，通过公司章程明确各治理主体权利义务，按章程行权、依规则运行，全体股东依法平等行使股东权利。混合所有制改革完成后仍为国有控股或国有实际控制企业的，应按照《关于印发〈重庆市市属国有企业章程指引〉的通知》（渝国资党发〔2019〕11号）文件规定制定和管理公司章程。

国有股东委派的股东代表、董事、监事应勤勉、正确地履行职责，切实维护国有股东权益。国有股东代表参加出资企业股东会以及国有股东委派的董事、监事参加出资企业董事会、监事会就议案发表的表决意见，应事先经股东单位内部程序，按委派单位的指示发表意见、行使表决权，并将履职情况和结果及时报告委派单位。

### （三）完善混合所有制企业管控方式。

国有股东要科学合理界定与混合所有制企业的权责边界，避免“行政化”“机关化”管控，加快实现从“控制”到“配

置”的转变。国有股东要在现代企业制度框架下按照市场化规则，以股东角色和身份参与企业决策和经营管理，不干预企业日常经营。通过股东（大）会表决、推荐董事和监事等方式行使股东权利，实施以股权关系为基础、以派出股权董事为依托的治理型管控，加强股权董事履职支撑服务和监督管理，确保国有股权董事行权履职体现出资人意志。依法保障混合所有制企业自主经营权，落实董事会对经理层成员选聘、业绩考核和薪酬管理等职权。对于国有参股的混合所有制企业，结合实际健全完善管理体制、落实董事会职责权限、加强经理层成员和国有股权董事监督管理，并在公司章程中予以明确。

#### （四）切实推进混合所有制企业三项制度改革。

混合所有制改革企业应坚持在“引资本”的同时“转机制”，以灵活高效的市场化经营机制，推动管理人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减，解决“铁饭碗”“大锅饭”“人浮于事”“冗员过多”等问题，促进企业持续健康发展。

1. 建立市场化选人用人机制，实现管理人员能上能下。推动混合所有制企业在更大范围实行经理层成员任期制和契约化管理，具备条件的建立职业经理人制度或经营层市场化选聘制度，积极探索建立与市场接轨的经理层激励制度。树立正确的选人用人导向，建立健全内部管理人员考核评价机制，实现“能者上、庸者下、平者让”。完善职业发展通道，为内部管理人员搭建能上能下平台。

2. 健全市场化用工制度，实现员工能进能出。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。拓宽人才引进渠道，严格招聘管理，严把人员入口，不断提升引进人员质量。合理确定用工总量，盘活用工存量，畅通进出渠道，构建正常流动机制，不断提升用工效率和劳动生产率。

3. 建立市场化薪酬分配机制，实现收入能增能减。落实工资总额管理制度改革要求，建立健全与劳动力市场基本适应、与企业经济效益和劳动生产率挂钩的工资决定和正常增长机制。完善市场化薪酬分配制度，优化薪酬结构，坚持向关键岗位和核心骨干倾斜，坚持与绩效考核紧密挂钩，合理拉开收入分配差距，打破高水平“大锅饭”。

#### （五）探索建立多元化、系统化正向激励约束体系。

鼓励混合所有制企业综合运用国有控股混合所有制企业员工持股、国有控股上市公司股权激励、国有科技型企业股权和分红激励等中长期激励政策，探索超额利润分享、项目跟投、虚拟股权、岗位或项目收益分红等中长期激励方式，形成风险共担、利益共享的长效激励约束机制，注重发挥好非物质激励的积极作用，系统提升正向激励的综合效果，不断增强关键核心人才的获得感、责任感、荣誉感，推动企业实现长期持续高质量发展。

## 六、有关事项安排

### （一）在册职工权益保障。

企业混合所有制改革时应充分保障企业职工知情权，可通过年度工作会、职工代表大会或职工大会等多种形式向职工通报有关情况，向广大职工群众讲清楚混合所有制改革的必要性、紧迫性和企业发展思路，充分听取职工对混合所有制改革方案的意见。企业混合所有制改革中应按照《劳动法》《劳动合同法》处理好混合所有制改革企业与职工的劳动关系，在册职工劳动合同不因企业混合所有制改革发生变更，工作年限连续计算。混合所有制改革涉及职工安置的，职工安置方案应经职工代表大会或职工大会审议通过。按照职工安置方案解除劳动合同且不再继续留用的职工，企业应依法支付经济补偿金。

企业混合所有制改革时，对经确认的拖欠职工的工资、集资款、医疗费、欠缴的社会保险费，原则上要一次性付清。

## （二）离退休（养）人员权益保障。

企业制定混合所有制改革方案时，应按照《关于企业重组有关职工安置费用财务管理问题的通知》（财企〔2009〕117号）、《关于加快建立企业年金规范支付退休人员统筹外费用的通知》（渝国资〔2017〕236号）等有关文件规定，采取原股东继续承担、协商由混合所有制改革后企业承担、从净资产中预提由混合所有制改革后企业继续发放、与退休人员协商一次性发放、一次性预提留存现金专户管理等方式，对国有及国有控股企业、国有实际控制企业离退休人员、遗孀遗属等权益

保障做出妥善安排。预提费用的，应聘请中介机构对相关费用进行精算。

### （三）社会稳定风险评估。

按照《重庆市国资系统重大事项社会稳定风险评估实施方案》（渝国资党发〔2018〕11号）等文件规定，凡是直接关系人民群众切身利益且涉及面广、容易引发社会稳定问题的重要混合所有制改革事项在决策前，必须做好社会稳定风险评估，出具社会稳定风险评估报告并制定维稳预案。

### （四）借款及担保事项处理。

企业混合所有制改革方案中应对国有股东借款和担保制定处理措施，防止国有资产流失。以产权转让方式实施混合所有制改革，涉及大额债权的，可以考虑股权+债权捆绑、先债转股再股权转让等方式维护国有权益；以增资方式实施混合所有制改革的，应制定借款回收及保全方案。股权与债权捆绑转让时，在拟签署的转让合同中应有相关条款对债权的转移作出明确具体的描述，必要时附各方签订的协议。涉及国有股东担保的，应在混合所有制改革方案中明确担保责任处置方案，并在信息披露中公告，混改后及时做好担保责任变更。

## 七、相关支持政策

### （一）关于财税支持政策。

国家发展改革委、国务院国资委会同有关部门共同制定出台了《关于深化混合所有制改革试点若干政策的意见》（发改

经体〔2017〕2057号）、《国家发展改革委办公厅关于印发〈国有企业混合所有制改革相关税收政策文件汇编〉的通知》（发改办经体〔2018〕947号），对混合所有制改革过程中符合税法规定条件的有关情形，可享受相应的财税政策支持，主要包括：股权（资产）收购、合并、分立、债务重组、债转股等，可享受企业所得税递延纳税优惠政策；涉及以非货币性资产对外投资确认的非货币性资产转让所得，可享受5年内分期缴纳企业所得税政策；符合税法规定条件的债权损失在计算企业所得税应纳税所得额时扣除；通过合并、分立、出售、置换等方式，将全部或者部分实物资产以及与其相关联的债权、负债和劳动力，一并转让给其他单位和个人，其中涉及的货物、不动产、土地使用权转让，不征收增值税、营业税；符合条件的股权收购、资产收购、按账面净值划转股权或资产等，可适用特殊性税务处理政策；混合所有制改革涉及的土地增值税、契税、印花税，可享受相关优惠政策。

## （二）关于土地处置支持政策。

企业推进混合所有制改革过程中涉及的土地处置事项，按照《国务院关于促进企业兼并重组的意见》（国发〔2010〕27号）、《国务院关于进一步优化企业兼并重组市场环境的意见》（国发〔2014〕14号）、《国务院关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见》（国发〔2016〕82号）等相关规定办理，主管部门对拟混合所有制改革企业提出的土地转

让、改变用途等申请，将依法依规加快办理相关用地和规划手续。拟混合所有制改革企业拥有国有划拨土地使用权的，经主管部门批准，可根据行业和改革需要，分别采取出让、租赁、国家作价出资（入股）、授权经营和保留规划用地等方式进行处置；重点产业调整和振兴规划确定的混合所有制改革事项涉及的国有划拨土地使用权，经市级以上主管部门批准，可以国家作价出资（入股）方式处置；涉及因实施城市规划需要搬迁的工业项目，经主管部门审核批准，可收回原国有土地使用权，并以协议出让或租赁方式在原土地使用权人重新安排工业用地；涉及事业单位等改制为企业的，允许实行国有企业改制土地资产处置政策。

## **八、附则**

中央及市政府、市国资委出台新规定的，从其规定。区县（自治县）国资监管机构可参照本指引制定所监管国有企业混合所有制改革操作指引。本指引由市国资委负责解释。

附件：市属国有企业混合所有制改革涉及的法律法规制度目录

**附件**

# **市属国有企业混合所有制改革 涉及的法律法规制度目录**

## 一、法律、法规

1. 中华人民共和国公司法
2. 中华人民共和国证券法
3. 中华人民共和国企业国有资产法
4. 中华人民共和国资产评估法
5. 国有资产评估管理办法（国务院令 第 91 号）

## 二、国务院文件

6. 国务院关于促进企业兼并重组的意见（国发〔2010〕27 号）
7. 国务院关于进一步优化企业兼并重组市场环境的意见（国发〔2014〕14 号）
8. 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）
9. 国务院关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见（国发〔2016〕82 号）
10. 国务院办公厅转发国务院国有资产监督管理委员会关于规范国有企业改制工作意见的通知（国办发〔2003〕96 号）
11. 国务院办公厅转发国资委关于进一步规范国有企业改制工作实施意见的通知（国办发〔2005〕60 号）
12. 国务院办公厅转发证监会等部门关于依法打击和防控资本市场内幕交易意见的通知（国办发〔2010〕55 号）



13. 国务院办公厅关于加强和改进企业国有资产监督防止国有资产流失的意见（国办发〔2015〕79号）

### **三、国家部委部门规章、规范性文件**

14. 国有企业清产核资办法（国资委令第1号）

15. 企业国有资产评估管理暂行办法（国资委令第12号）

16. 企业国有资产交易监督管理办法（国资委 财政部令第32号）

17. 上市公司国有股权监督管理办法（国资委 财政部 证监会令第36号）

18. 关于印发《国土资源部关于加强土地资产管理促进国有企业改革和发展的若干意见》的通知（国土资发〔1999〕433号）

19. 关于印发《国有企业清产核资经济鉴证工作规则》的通知（国资评价〔2003〕78号）

20. 关于印发《国有控股上市公司（境外）实施股权激励试行办法》的通知（国资发分配〔2006〕8号）

21. 关于印发《国有控股上市公司（境内）实施股权激励试行办法》的通知（国资发分配〔2006〕175号）

22. 关于加强企业国有资产评估管理工作有关问题的通知（国资发产权〔2006〕274号）

23. 关于规范国有控股上市公司实施股权激励制度有关问题的通知（国资发分配〔2008〕171号）

24. 关于企业重组有关职工安置费用财务管理问题的通知  
(财企〔2009〕117号)

25. 关于印发《企业国有产权交易操作规则》的通知(国  
资发产权〔2009〕120号)

26. 关于企业国有资产评估报告审核工作有关事项的通知  
(国资产权〔2009〕941号)

27. 关于建立国有企业改革重大事项社会稳定风险评估机  
制的指导意见(国资发〔2010〕157号)

28. 关于加强上市公司国有股东内幕信息管理有关问题的  
通知(国资发产权〔2011〕158号)

29. 关于印发《企业国有资产评估项目备案工作指引》的  
通知(国资发产权〔2013〕64号)

30. 关于促进企业国有产权流转有关事项的通知(国资发  
产权〔2014〕95号)

31. 关于印发《国有科技型企业股权和分红激励暂行办法》  
的通知(财资〔2016〕4号)

32. 关于印发《关于国有控股混合所有制企业开展员工持  
股试点的意见》的通知(国资发改革〔2016〕133号)

33. 关于深化混合所有制改革试点若干政策的意见(发改  
经体〔2017〕2057号)

34. 关于扩大国有科技型企业股权和分红激励暂行办法实  
施范围等有关事项的通知(财资〔2018〕54号)

35. 国家发展改革委办公厅关于印发《国有企业混合所有制改革相关税收政策文件汇编》的通知（发改办经体〔2018〕947号）

36. 关于印发《中央企业混合所有制改革操作指引》的通知（国资产权〔2019〕653号）

#### **四、重庆市文件**

37. 关于深化公共资源交易监督管理改革的意见（试行）（渝府办发〔2019〕114号）

38. 重庆市国资系统重大事项社会稳定风险评估实施方案（渝国资党发〔2018〕11号）

39. 关于印发《重庆市市属国有企业章程指引》的通知（渝国资党发〔2019〕11号）

40. 关于市级国有企业改制有关资产与财务处理问题的通知（渝国资〔2005〕61号）

41. 关于印发《重庆市企业国有资产评估管理暂行办法》的通知（渝国资〔2007〕20号）

42. 关于进一步规范国有出资人派出的股东代表、董事、监事履职行为的通知（渝国资〔2008〕73号）

43. 关于印发《市属国有企业境外国有产权管理暂行办法》的通知（渝国资发〔2012〕4号）

44. 关于修订《审计中介机构选聘管理暂行办法》的通知（渝国资〔2017〕414号）

45. 关于印发《重庆市市属国有企业投资监督管理办法》的通知（渝国资发〔2017〕5号）

46. 关于印发《重庆市市属国有企业境外投资监督管理办法》的通知（渝国资发〔2017〕6号）

47. 关于加快建立企业年金规范支付退休人员统筹外费用的通知（渝国资〔2017〕236号）

48. 关于进一步加强市属国有重点企业投资管理的补充通知（渝国资〔2018〕107号）

49. 关于市属国有重点企业建立企业年金的实施意见（渝国资〔2018〕597号）

50. 重庆市市属国有重点企业违规经营投资责任追究实施办法（试行）（渝国资发〔2018〕12号）

51. 关于加强企业国有资产评估管理有关事项的通知（渝国资〔2018〕373号）

52. 关于公布企业国有资产评估机构备选库名单的通知（渝国资〔2018〕374号）

53. 关于贯彻《企业国有资产交易监督管理办法》有关问题的通知（渝国资〔2018〕9号）

54. 关于进一步深化市属国有重点企业劳动用工和收入分配制度改革的指导意见（渝国资发〔2019〕12号）

55. 关于规范市属国有企业选聘证券服务机构的通知（渝国资〔2019〕671号）

