

中共宁波市委全面深化改革委员会办公室
宁波市人民政府国有资产监督管理委员会
宁波市发展和改革委员会
宁波市财政局
宁波市人力资源和社会保障局 文件
宁波市审计局
宁波市人民政府金融工作办公室
宁波市政务服务办公室
宁波市工商业联合会

甬国资发〔2020〕22号

关于印发关于进一步深化国有企业混合 所有制改革的实施意见的通知

各区县（市）人民政府，市级有关部门：

《关于进一步深化国有企业混合所有制改革的实施意

见》已经市委改革委第五次会议审议通过，现印发给你们，
请结合实际认真贯彻执行。



2020年8月18日

关于进一步深化国有企业 混合所有制改革的实施意见

为认真贯彻落实中共中央、国务院《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》和国务院《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》精神，加快推进国有企业混合所有制改革，促进各种所有制经济共同高质量发展，进一步激发市场主体活力，结合宁波实际，就深化国有企业混合所有制改革提出以下实施意见。

一、总体要求

（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，全面贯彻落实党中央、国务院关于国有企业混合所有制改革的决策部署，始终坚持“两个毫不动摇”，坚持和完善基本经济制度，坚持国有企业混合所有制改革的正确方向，发挥国资国企基础性、公共性、先导性的独特作用，推动国有经济布局优化和结构调整，拓展改革路径，创新改革模式，完善灵活高效的经营机制和监管制度，实现国有资本优势和民营企业机制优势叠加，增强国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力和抗风险能力，打造党的领导有力、国资功能彰显、国有企业竞争力强的标杆城市和制度高地，为当好浙江建设“重要窗口”模范生作出更大贡献。

（二）基本原则

坚持党的领导，确保改革正确方向。贯彻新时代党的建设总要求，把坚持党的领导、加强党的建设贯穿在混合所有制改革始终，强化党组织“把方向、管大局、保落实”的领导作用，将国有企业党建的政治优势转化为发展优势，为改革提供政治保证和组织保证。

坚持互利共赢，释放优势叠加效应。充分发挥国有企业资本资源优势 and 民营企业体制机制灵活优势，推进国企与民企的优势互补和竞争发展，通过资源再配置释放效率红利，既实现国资国企布局结构的战略性调整，又促进民营经济高质量发展，推动现代化产业体系建设。

坚持市场导向，激发主体活力动能。坚持市场化改革方向，把引进社会资本与转换经营机制有机结合，促使混合所有制企业成为依法自主经营、自负盈亏、自担风险、自我约束、自我发展的独立市场主体，不断激发企业内生动力，使经济运行更有活力。

坚持宜改则改，推动分类监管创新。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，施行“一企一策”，成熟一个推进一个，确保改革规范有序进行。推进更加灵活的分类监管，创新“事前有规、事中授权、事后评估”的监管方式，在强化党委政府监管同时，充分尊重企业市场主体地位。

坚持依法合规，实现国资保值增值。以法律法规为基本

遵循，严把资产评估、价格确定、交易透明和资金到位等流程关、环节关，确保国有资产不流失、实现保值增值。以维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管为基本导向，保护混合所有制企业各类出资人的产权权益。

（三）工作目标

到 2022 年，在国企混合所有制改革的重要领域和关键环节取得重大突破，探索形成更多符合市场规律的改革路径、更加契合企业发展的经营制度和监管模式、更好符合现代化经济体系要求的国有资本布局结构，率先走出一条混合所有制改革引领国有经济、民营经济共同高质量发展的“宁波路径”。到 2025 年，国资国企的发展引领力和支柱保障力全面提升，促进混合所有制改革的政策环境全面优化，努力推动国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力和抗风险能力领跑领先，成为党的领导有力、国资功能彰显、国有企业竞争力强的标杆城市和制度高地。

国有经济布局结构更加优化。国有资本配置和运行效率显著提升，国有资产经营性比重不断提高，企业主体活力和综合竞争力有效增强。到 2025 年，推动 90% 以上的新增国有资本集聚到前瞻战略性新兴产业、基础支撑性项目、重大功能性民生等三大领域；市属国企主要经济指标基本实现翻一番的目标，总资产达到 10000 亿元、年营业收入达到 2000 亿元、利润总额达到 200 亿元，有效投资力争年均达到 700

亿元。

混合所有制企业更有质效。建立健全混合所有制企业法人治理结构、经营机制和现代企业制度，企业市场主体地位进一步确立，培育形成一批资产优、效益高、机制活、党建强的优质混合所有制企业。到 2025 年，力争市属新增竞争类子企业混改率达到 100%，功能类和公共服务类企业混合所有制改革实现突破；力争主要市属企业每家至少控股 1 家上市公司，市、区县（市）属企业控股上市公司总数达 10 家以上，资产证券化率明显提升。

有效监管制度体系更加完善。健全分类监管体系，对不再绝对控股的混合所有制企业实行更加灵活高效的监管方式。到 2025 年，打造出促进混合所有制经济高质量发展的最优政策环境和制度体系，形成各种所有制经济取长补短、相互促进、共同发展格局，社会主义市场经济体制的微观基础更加夯实。

二、推进混合所有制改革优化国有资本布局

（四）聚焦投资布局战略性新兴产业

以通商集团为平台组建国企改革发展基金，市场化运作股权投资、创业引导、产业投资等基金，加大对“246”、“225”、“3433”、“4566”、五大新兴产业等引领型产业投资力度，健全现代化产业体系。围绕产业链、价值链、创新链，通过国有控股、多元参股模式，加快上下游资本垂直整合，引导内外资本更多向事关宁波产业转型升级、有效提升宁波

影响力带动力的前瞻战略性产业集中，向上市企业、“3315”系列计划企业集中；促进同类业务专业化横向整合，培育、扶持和打造一批高新技术和“单项冠军”企业。深入实施人才和创新“栽树工程”，到2025年，高新技术类混合所有制企业研发经费占营业收入比重达3.2%以上，取得一批标志性科技成果，建成一批技术创新基地。

（五）聚焦支持基础支撑性项目

围绕城市建设，充分发挥城投、交投、轨道交通等国有企业的主力军作用，加大对基础支撑性项目的投入力度。进一步拓宽国有企业融资渠道，加强土地等要素保障，提升国有企业可持续发展能力。创新特许经营、政府购买服务等多种方式，鼓励和吸引社会资本参与新基建、“栽树工程”平台建设等基础支撑项目投资、建设和运营，优化政府财政性投入结构，最大化提高项目经济和社会效益。

（六）聚焦保障重大功能性民生领域项目

围绕民生建设，充分发挥开投、商贸、水务等国有企业的排头兵作用，全力保障和参与公共卫生、教育、公共交通、水电气、“菜篮子”、“米袋子”等重大功能性项目建设，提升国有资本履行社会责任能力。探索“功能性+经营性”项目捆绑开发模式，引导民间资本参与投资和运营。创新重大功能性项目融资途径，探索通过股权转让、增值扩股、购买服务、特许经营、委托代理等方式，在保持国有绝对控股的

前提下推进具备条件的企业实现投资经营主体多元化,提高重大功能性项目的资金保障和可持续发展能力。

三、多层面多样化推进混合所有制改革

(七)全面提升资本运作水平

1. 全力支持 IPO 和上市企业重组。切实将国有控股企业 IPO 以及国有控股上市企业重组作为深化混合所有制改革的重要途径,推动经营性国有资产资本向上市公司集中。对基本符合 IPO 条件的市属国有控股企业,由市国资委集中进行资产优化和重组,全力培育和推动一批企业 IPO。加大对国有控股上市企业的支持力度,鼓励国有控股上市企业通过资产注入、重组等方式,做强产业做大规模,培育业绩优、实力强、影响力大的上市企业。鼓励国有资本成为上市公司基石投资者。

2. 加大投资并购力度。积极推进供给侧结构性改革,瞄准行业隐形冠军,鼓励国有企业及其控股企业推动优质资源整合,利用国企改革发展基金等平台资金优势,对业务基础好、发展潜力大、成长性强的民营企业进行投资并购;加强对上市公司实施整体收购或控股型并购,获取技术、品牌、人才等高端要素。

3. 统筹资源支持。国资、金融、证监等部门要加大对国有控股企业 IPO、上市企业重组、投资并购等工作指导,加强融资保障服务。对重大投资并购项目,市国资委要统筹资金要素配置,支持各级国有企业以联合收购等形式开展合

作，形成全市国资国企“一盘棋”的良好格局。

（八）深化市属企业集团层面改革

1. 稳妥开展国有企业整合重组。以高新技术、现代服务、民生基础三大板块为重点，有序推动市属企业开展整合重组，实现产业集聚、资源集聚、要素集聚、业务集聚，构建国有企业发展新格局。

2. 推动市属企业集团层面混合所有制改革。按照“分步推进、试点先行”的原则，择机通过资产优化和重组，选取在充分竞争行业和领域、条件成熟的市属企业集团推进混合所有制改革。区县（市）属企业根据实际，争取有条件的企业集团实施整体改革。

（九）探索实施优先股制度

对充分竞争领域的企业，鼓励在国有资本参股民营企业或国有企业引入民营资本时，探索将部分国有股权转化为优先股，强化国有资本收益功能。

（十）优化存量资产配置

1. 推进存量项目和企业改革。优化配置市级国有资产，加强业务板块整合，集中优势资源，通过产权转让、增资扩股等方式对存量项目和企业进行混合所有制改革。

2. 推进现有混合所有制企业深化改革。支持现有混合所有制企业做强做大，以提升企业效益为目标，积极开展穿透式改革和“二次改革”，完善市场化经营机制，拓展业务范

围，推动产业链补链强链。

(十一) 鼓励支持民营企业积极参与混合所有制改革

1. 畅通民营企业参与改革渠道。健全产权交易、股权交易、金融资产交易等公开发布和市场交易平台。对采用股权转让、增资扩股等方式进行混合所有制改革的项目，均要严格按照规定公开发布项目招商信息，广泛征集意向投资者，除国家另有规定外，一般不在意向受让人资质条件中对民营资本单独设置附加条件。

2. 切实保障民营股东在混合所有制企业中的合法权益。严格按照《公司法》等法律法规要求，落实民营企业股东权利。在风险可控前提下，民营股东在混合所有制企业银行贷款担保等事项上，可由民营企业提供股权质押、反担保等举措，由国有股东提供担保。

四、建立健全混合所有制企业市场化经营机制

(十二) 健全法人治理结构

建立健全现代企业制度，确立章程在混合所有制公司治理制度体系中的核心作用，依据章程明晰企业股东(大)会、董事会、经理层、监事会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。依法保护各类股东权益，实行同股同权，合理确定董事会、监事会规模和各方推荐比例，国有控股混合所有制企业董事长原则上由国有控股股东提名担任。

(十三) 健全市场化选人用人机制

1. 落实混合所有制企业依法行使用人权。原则上除应由国有控股股东委派的专职财务总监（总会计师）（实施 IPO 的企业按上市公司要求执行）之外，其余的经营层人员由董事会依法选聘，经营层以下人员由经营层根据董事会授权市场化选聘。混合所有制企业要按照“精干、高效”的原则，合理配置人力资源，有效提升人力资源管理效率。

2. 加强职业经理人队伍建设。推动竞争类混合所有制企业经营层整体实行职业经理人制度（除组织任命人员外）；功能类和公共服务类混合所有制企业全面实行经理层成员任期制和契约化管理，有条件的可整体或部分经营层实行职业经理人制度。混合所有制企业要以职业化、专业化、市场化为方向，加强企业技术、管理、营销等各类人才队伍建设，重点抓好高层次经营管理人才培养，切实培育一批讲政治、善经营、敢担当、有情怀的企业家队伍。

（十四）健全市场化用工机制

1. 保障混合所有制企业自主用工权利。全面实施以合同管理为核心、以岗位管理为基础的市场化用工制度，坚持市场化公开招聘员工，由混合所有制企业自主选择人才、聘用员工。推行混合所有制企业人事档案社会化管理，建立员工市场化退出机制，实现员工能进能出。

2. 妥善处理劳资关系。混合所有制企业清算、解散，按照有关法律规定，以市场化方式妥善处理员工的劳动关系。

存量企业改革时，职工劳动合同未到期的应当依法继续履行，可按有关规定与职工变更劳动合同，改制前后职工的工作年限应合并计算；企业依法与职工解除劳动合同的，应当支付经济补偿。

（十五）健全市场化薪酬激励机制

1. 建立科学的薪酬管理机制。以契约化管理为基础，坚持向关键岗位和核心骨干倾斜，建立市场化、差异化、多样化的收入分配机制。根据混合所有制企业实际情况，控股的国有企业可将混合所有制企业工资总额内部单列，或由国资监管部门审定将工资总额与控股的国有企业单列，实行备案制管理，按照同向联动原则，工资总额与经济效益从控股的国有企业双脱钩，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，实现效益增则工资总额增、效益减则工资总额减。

2. 鼓励实施多样化的激励机制。鼓励混合所有制企业实施股票期权、限制性股票、中长期业绩奖金、超额利润分享、分红权、期权、跟投等多样化激励措施。股权期权激励、分红激励收入等项目支出与工资总额统筹使用。国有相对控股上市企业工资总额、激励等事项由企业董事会决定，相关制度报国资监管部门备案。鼓励和支持有条件的企业，按照有关文件精神，在引进战略投资者的同时，积极稳妥实施员工持股。

五、加强混合所有制企业党建工作和监管创新

(十六) 加强混合所有制企业党建工作

贯彻新时代党的建设总要求，探索混合所有制改革模式下党的建设新机制，把加强党的领导与完善公司法人治理结构有机结合，推动党建工作与企业发展深度融合，实现党组织全覆盖。切实履行全面从严治党主体责任、监督责任。充分发挥党组织在绝对控制企业中的领导核心作用，严格落实重大问题党组织决策前置程序。加强国有控股上市、非上市企业党建，探索开展重大问题党组织决策前置沟通工作机制，发挥党组织在企业文化、职工维权、安全稳定等方面的重要作用。推动参股的混合所有制企业开展“两新”组织党建。探索一定范围的混合所有制企业党建工作属地管理机制。

(十七) 创新监管方式方法

1. 有效实施分类监管。以股权结构为基础，结合上市、非上市等组织形态，对国有绝对控制企业、国有相对控股非上市企业、国有相对控股上市企业、国有参股企业等四类企业实施分类监管。对国有绝对控制企业按照现有国资监管有关规定执行，进一步完善国资监管权责清单，切实向以管资本为主的监管方式转变，充分向企业授权放权，支持企业自主经营；对国有相对控股非上市企业，在符合现代企业制度完善、法人治理结构健全、主要合作对象综合信用优良等条件下，经国资监管部门审定，可按“一企一策”参照业内同

类企业市场化经营机制运营；对国有相对控股上市企业，按照市场化、法治化原则，尊重其他股东权利，可参照执行现行上市公司监管规定；对国有参股企业，要充分发挥国有股东的权利和作用，确保国有资产保值增值。

2. 建立灵活监管机制。对国有相对控股上市企业以及经国资监管部门审定、符合一定条件的国有相对控股非上市企业，探索开展“事前有规、事中授权、事后评估”的监管方式。国资监管部门要对以上企业的各项管理制度做到事前严格把关，从制度层面切实防范各类风险；在日常经营过程中，相对控股的国有股东要以公司章程为纲，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，充分发挥董事会混合所有制企业投资决策、薪酬、激励、考核、选人用人等方面的主体作用，确保国有出资人权益；对本类企业要建立改革后评价工作机制，一般以三年为周期，由国资监管部门会同相对控股的国有企业，对企业的经营和制度执行情况进行评估。有关部门在本类企业涉及履职待遇、薪酬管理、大宗物资采购、担保等有关事项监管时，要认真落实中央有关文件精神，可将经国资监管部门审定、与市场接轨的企业相关管理制度作为监管的重要依据，确保监管的科学性和针对性。

3. 规范改革程序。各级国资监管部门、国有企业要严格按照有关文件要求，规范履行统一思想、决策审批、审计评估、产权交易等程序，确保改革过程公开公平公正。要加强

职工思想政治建设工作，充分保障企业职工对国有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评估，职工安置方案要经过职工代表大会或者职工大会审议通过，取得职工理解、支持和积极参与。涉及重要子企业控股权变化、突破现有政策、公共服务和公益类企业改革的，须按照有关规定和程序进行审批。

六、保障措施

(十八) 加强组织领导

各地各部门要高度重视国有企业混合所有制改革，统一认识，精心组织，强化服务，全力推动。各级国资监管部门要加强改革协调，评估改革成效，推广改革经验，重大问题及时向同级人民政府报告。各级工商联要充分组织并发动国有企业、民营企业参加改革，做好政策宣传、凝聚共识、政企对接等工作。

(十九) 落实支持政策

各地各部门要根据实际，深化“最多跑一次”改革，适时制定完善有关混合所有制改革的地方配套政策，强化政策指导和跟踪服务。对混合所有制改革过程中涉及的股权（资产）收购、合并、分立、债务重组、债转股、非货币性资产投资、土地增值税、契税、印花税以及土地处置等，按照中央有关国企改革重组政策执行。

(二十) 营造良好的改革氛围

坚持有利于改革创新的原则，大力营造鼓励创新、支持担当、宽容失误、允许试错的良好环境，对相关部门和国有企业人员实行容错纠错机制，为改革撑腰鼓劲。加强国有企业混合所有制改革舆论宣传，做好政策解读，阐述目标方向，宣传典型经验，使全社会了解和支持改革。

区县（市）政府要加强对国有企业改革工作的领导，根据本意见，结合实际推动改革。财政部门履行出资人职责的国有出资金融企业由财政部门另行规定。