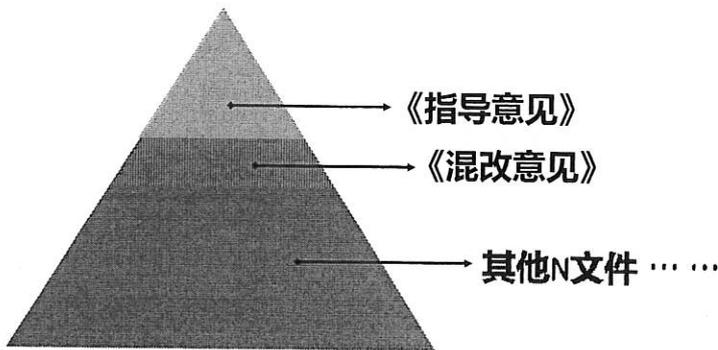


# 认真学习领会《混改意见》 稳妥有序推进混合所有制改革

国资委产权局  
谢军  
2015年11月

## | 国企国资改革“1+N”系列文件



### “1”文件

《关于深化国有企业改革的指导意见》  
(中发〔2015〕22号)

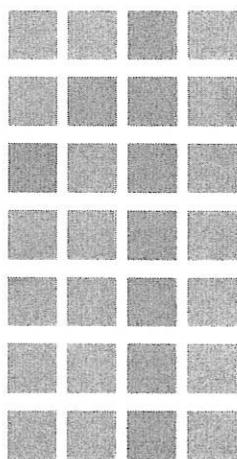
### “N”文件之一

《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》  
(国发〔2015〕54号)

### “N”文件之……

# 目 录

- 一 | 充分认识发展混合所有制经济内涵
- 二 | 准确把握《混改意见》精神实质
- 三 | 按照《混改意见》要求，抓好改革任务落实

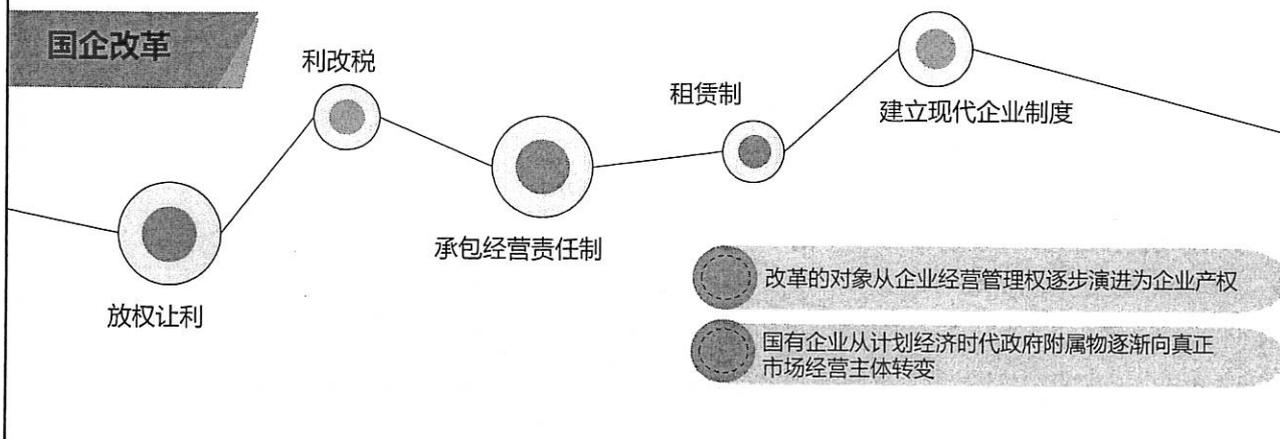


- 一 | 充分认识发展混合所有制经济内涵

## 发展混合所有制经济

发展混合所有制经济是党的十八届三中全会确定的深化国有企业改革的一项重要举措，对党中央推动的全面深化改革有着重要影响，这项改革涉及面广、政策性强、社会关注度高。我们要从历史和现实的维度，全面、深刻地认识发展混合所有制经济的内涵，为下一步具体实践奠定良好基础。

### （一）发展混合所有制经济是国有企业改革实践的必然产物。



## 我党对国有企业改革方向的认识

1

### 党的十四届三中全会

“随着产权的流动和重组，财产混合所有的经济单位越来越多，将会形成新的财产所有结构”。

4

### 党的十六大

“除极少数必须由国家独资经营的企业外，积极推行股份制，发展混合所有制经济”。

2

### 党的十五大

“公有制经济不仅包括国有经济和集体经济，还包括混合所有制经济中的国有成分和集体成分”。

5

### 党的十六届三中全会

“要适应经济市场化不断发展的趋势，进一步增强公有制经济的活力，大力发展国有资本、集体资本和非公有资本等参股的混合所有制经济，实现投资主体多元化，使股份制成为公有制的主要实现形式”。

3

### 党的十五届四中全会

“国有大中型企业尤其是优势企业，宜于实行股份制的，要通过规范上市、中外合资和企业互相参股等形式，改为股份制企业，发展混合所有制经济，重要的企业由国家控股”。

6

### 党的十八届三中全会

“积极发展混合所有制经济。国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济，是基本经济制度的重要实现形式。”

## (二) 发展混合所有制经济是各类资本寻求优势互补的必然结果。

### 国有经济

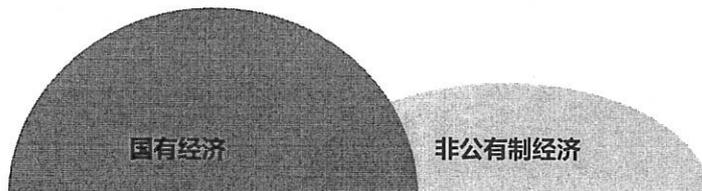
1998年，国有工商企业净资产总额5.03万亿元。2014年，国有企业（不包括国有金融类企业）净资产35.56万亿元，其中中央企业净资产总额达18.44万亿元。

### 非公有制经济

1995年，个体工商户、私营企业2594.5万户，从业人数5570万人，到2013年，个体工商户、私营企业已达5690万户，从业人数超过2亿人。



一方面，大量非公资本的积累要求进一步拓宽投资渠道，为发展混合所有制经济创造了现实条件；  
另一方面，在国有经济和非公有制经济迅速发展过程中，双方的优势也更加凸显。

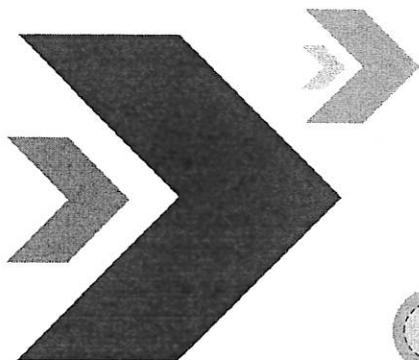


在人才储备、资源储备、资金实力、政府支持方面具有优势。

用人制度、薪酬制度等经营机制灵活，具有较高的活力和较强的创造力。

国有资本和非公资本合作，可以实现各种所有制资本优势互补、相互促进、共同发展，这是我国建设社会主义市场经济的必然结果，也是各类市场主体从市场经济规律和企业发展规律出发作出的自然选择。

### （三）发展混合所有制经济是深化国有企业改革的必然要求。



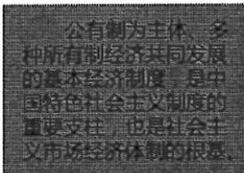
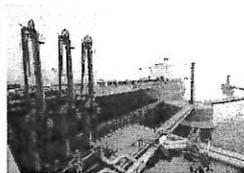
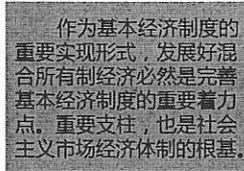
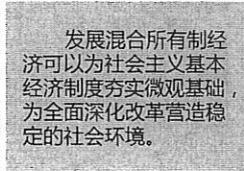
改革开放以来，国有企业改革主要围绕公司制、股份制改造这一主线展开，在产权多元化方面取得了长足进展。但是，这一时期的国有企业公司制、股份制改革，重点在于推动国有企业产权结构从单一国有向多元化转变，没有真正完成体制机制的转变。

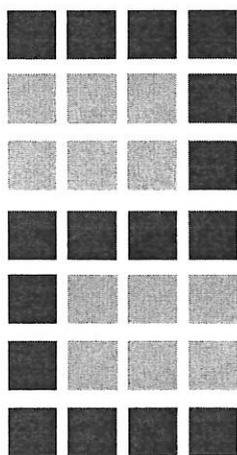
深化国有企业改革，就是要通过发展混合所有制经济，通过推动不同所有制资本的混合，结合不同资本的运营优势和兼顾不同资本的利益诉求，真正发挥不同利益主体协调运转、有效制衡的作用，促进企业运营体制机制的转变。



公司制、股份制只是市场经济中的2种企业组织形式，混合所有制包含了更宽泛的内涵，它从不同性质资本合作的角度出发，涵盖了各种可能的企业组织形式。

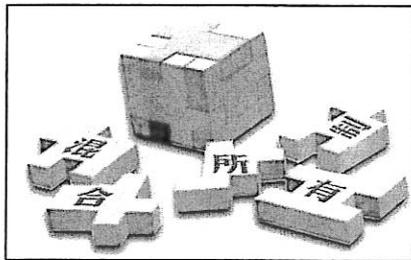
#### (四) 发展混合所有制经济是完善基本经济制度的着力点。

 <p>公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，是中国特色社会主义制度的重要支柱，也是社会主义市场经济体制的根基。</p>		 <p>发展混合所有制经济可以促进国有经济与市场经济更好融合，巩固国有经济在国民经济中的主导地位。</p>	
	 <p>作为基本经济制度的重要实现形式，发展好混合所有制经济必然是完善基本经济制度的重要着力点。重要支柱，也是社会主义市场经济体制的根基。</p>		 <p>发展混合所有制经济可以为社会主义基本经济制度夯实微观基础，为全面深化改革营造稳定的社会环境。</p>



## 二 | 准确把握《混改意见》精神实质

## 《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》



全文共八个部分29条 ▶



▶ 阐明了国有企业发展混合所有制经济的总体要求和主要原则



▶ 明确了主要任务和配套措施



▶ 提出了组织实施的工作要求

▶ 是做好当前和今后一段时期混合所有制改革工作的行动纲领

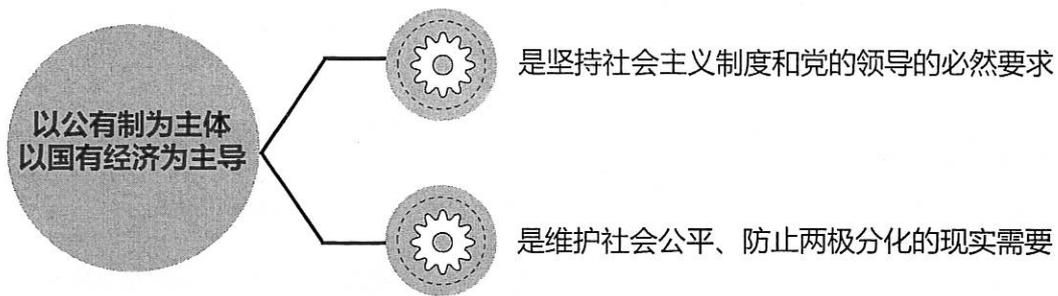
(一) 把握混合所有制改革的正确方向和基本原则。



国企国资改革文件

坚持和完善基本经济制度  
做强做优做大国有企业

（一）把握混合所有制改革的正确方向和基本原则。



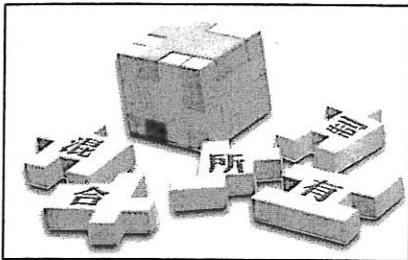
（一）把握混合所有制改革的正确方向和基本原则。



推进国有企业改革，特别是混合所有制改革，必须牢牢把握以公有制为主体、以国有经济为主导的方向。不能把混合所有制改革理解为私有化，也不能为混而混，一混了之，更不是“一混就灵”。

要通过发挥公有制经济和非公有制经济各自的优势，实现取长补短、相互促进，切实解决此前公司制、股份制改革中没有解决好的体制机制问题，促进国有企业转型升级、国有经济布局 and 结构优化调整，持续增强国有经济的活力、控制力、影响力和抗风险能力，从而更好地体现和坚持公有制的主体地位，发挥国有经济的主导作用，不断提高整体经济运行效率和社会生产力。

## 《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》



导言和总体要求 ▶



▶ 指出了国有企业发展混合所有制经济的“出发点和落脚点”



▶ 阐述了混合所有制改革当前的现状和存在的问题

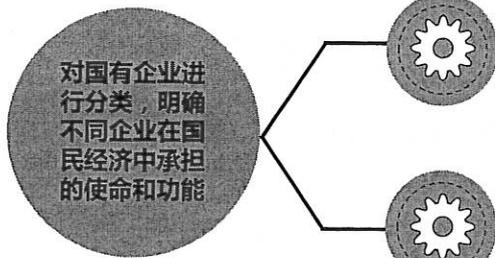


▶ 揭示了改革的必要性，提出了改革的目标

▶ 明确了推进改革过程中应当秉持的四个基本原则

- ▶ 市场化、科学化
- ▶ “政府引导、市场运作”
- ▶ 法制化、规范化
- ▶ “宜改则改、稳妥推进”
- ▶ “完善制度、保护产权”
- ▶ “严格程序、规范操作”

### (二) 坚持分类、分层的混合所有制改革路径。



可以根据不同类型企业特点有针对性地推进各项改革，形成差异化发展路径，从而形成更加符合市场经济规律、不同功能定位企业发展规律的体制机制。

可以按照不同类型国有企业所处行业和领域，通过做好增量、盘活存量、主动减量的方式，经由国有资本和非国有资本的有序进退、合理流动，对国有经济布局 and 结构进行调整，向真正关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域集中。

## (二) 坚持分类、分层的混合所有制改革路径。

### 分类推进



对于主业处于充分竞争行业和领域的商业类国有企业，原则上都要实行公司制股份制改革，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，国有资本可以绝对控股、相对控股，也可以参股。



对于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。



对于公益类国有企业，可以采取国有独资形式，具备条件的也可以推行投资主体多元化，还可以通过购买服务、特许经营、委托代理等方式，鼓励非国有企业参与经营。

### 分层推进



集团公司层面，明确在国家规定的特定领域，坚持国有控股，形成合理的治理结构和市场化经营机制；在其他领域，鼓励通过多种方式逐步调整国有股权比例，积极引入各类投资者，形成多元规范高效的经营机制。



子公司层面，强调以研发创新、生产服务等实体经济为重点引入非国有资本，加快技术创新、管理创新、商业模式创新，同时要明确股东的法律地位和权利。



鼓励地方从实际出发推进混合所有制改革。要求各地区认真贯彻落实中央要求，区分不同情况，制定完善改革方案和配套措施，指导国有企业稳妥开展混合所有制改革，确保改革依法合规、有序推进。

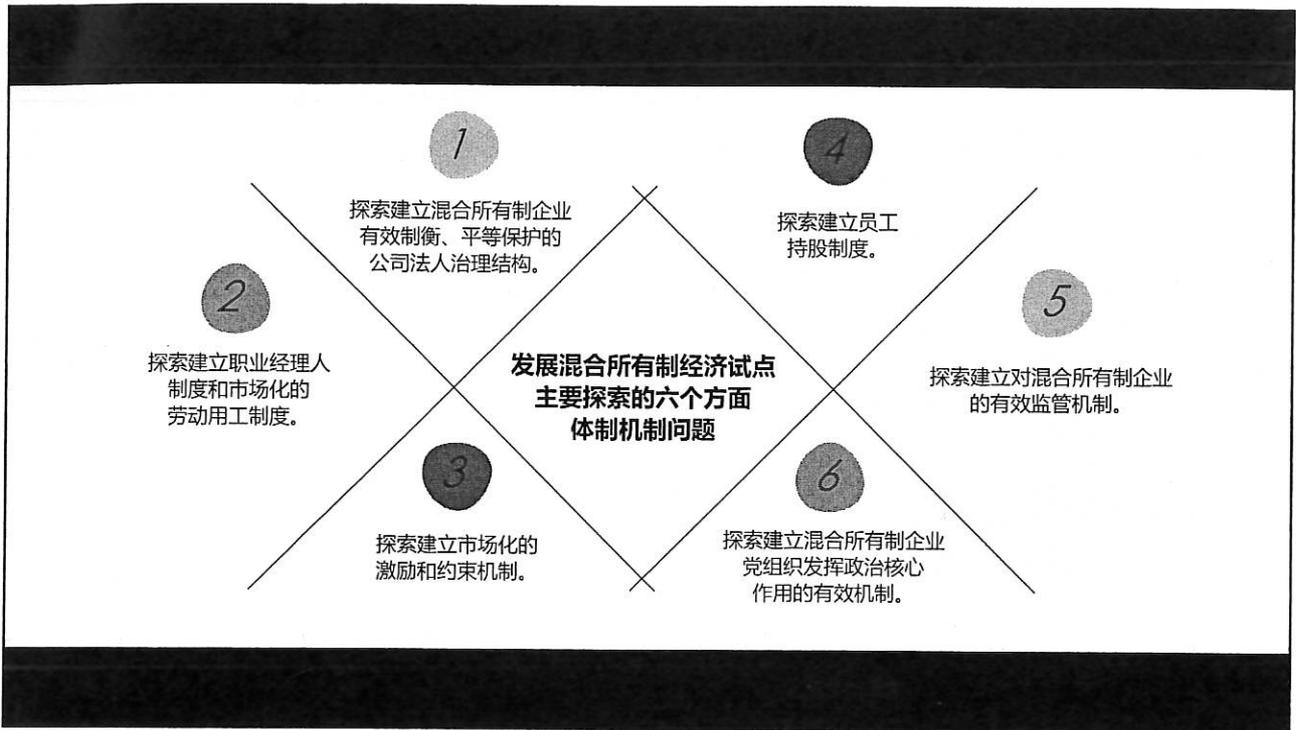
## (三) 重点在于建立健全混合所有制企业治理机制。



近二、三十年的公司制、股份制改革主要着重于产权层面的混合，国有企业进行公司制、股份制改造后，基本仍按原有的体制机制进行运营，民营企业改制后也延续了家族式、作坊式的管理模式。这一轮混合所有制改革更重实质，重点是通过资本的混合，建立健全混合所有制企业治理机制，切实推动企业转换体制机制，使企业真正成为市场主体。



《混改意见》专门用一个部分阐述“建立健全混合所有制企业治理机制”，明确要通过改革，进一步确立和落实企业市场主体地位；要建立科学规范的公司法人治理结构，依法保护各类股东产权；要规范企业股东（大）会、董事会、经理层、监事会和党组织的权责关系，建立市场导向的选人用人和激励约束机制，严格职业经理人聘用期管理和绩效考核，加快建立退出机制。

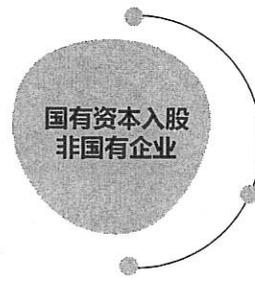
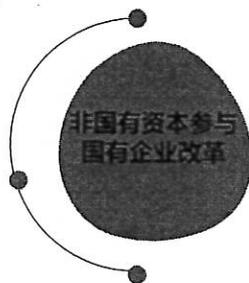


#### (四) 多种方式促进国有资本和社会各类资本更好融合。

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，保持国有资本控股地位，支持非国有资本参股。

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。

结合电力、石油、天然气、铁路、民航、电信、军工等领域改革，开展放开竞争性业务混合所有制改革试点示范。

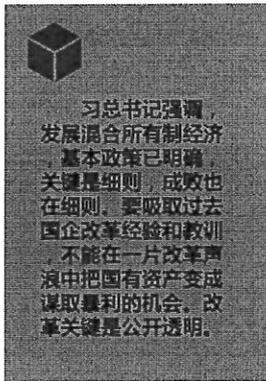


支持国有资本与非国有资本共同设立股权投资基金，参与企业改制重组。

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，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。

## (五) 严格混合所有制改革操作流程，切实保护各方合法权益。



1

要严格规范操作流程和审批程序。要按照公开公平公正的原则，利用专业化中介机构，借助多种市场化定价手段，通过证券、股权、产权等多层次资本市场发现和合理确定资产价格。

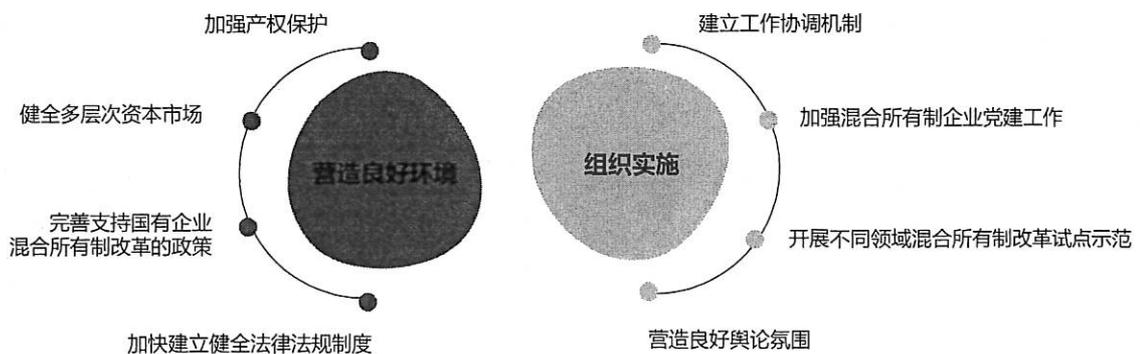
2

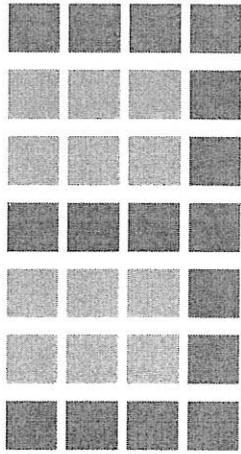
要严格规范国有资产登记、转让、清算和退出等程序和交易行为，防止内部人控制和利益输送，造成国有资产流失。

3

要切实加强监管，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、逃废金融债务等行为，要依法严肃处理。审计部门、第三方机构和企业职工要发挥好监督作用。

## (六) 完善混合所有制改革的各项配套措施。





### 三 | 按照《混改意见》要求， 抓好改革任务落实

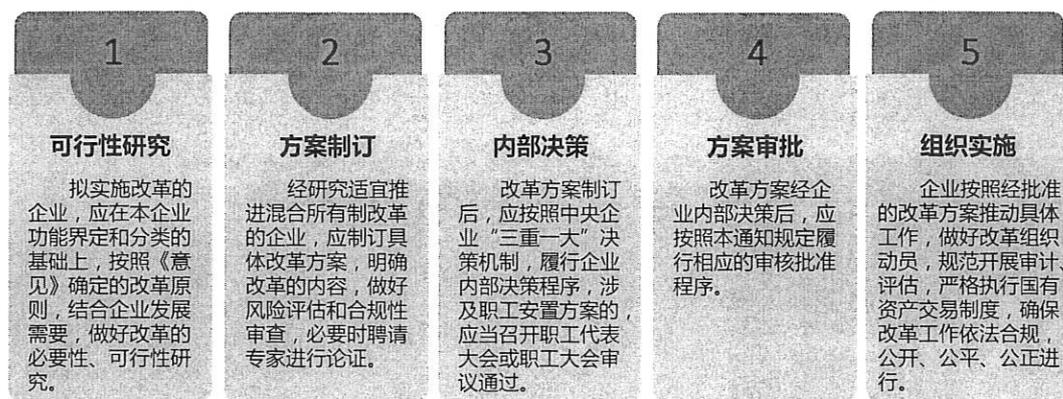


根据《混改意见》“国有企业实施混合所有制改革前，应依据本意见制定方案，报同级国有资产监管机构批准；重要国有企业改制后国有资本不再控股的，报同级人民政府批准。国有资产监管机构要按照本意见要求，明确国有企业混合所有制改革的操作流程”，我们草拟了《关于中央企业实施混合所有制改革有关事项的通知》。



中央企业全面深化改革领导小组负责统筹混合所有制改革总体工作，领导小组负责组织集团公司及各级子企业改革方案的研究制订，履行相应的决策审批职责，统一部署和推动改革方案落实，协调解决改革过程中的重大问题，及时跟踪、评估改革成效，确保改革依法合规进行。

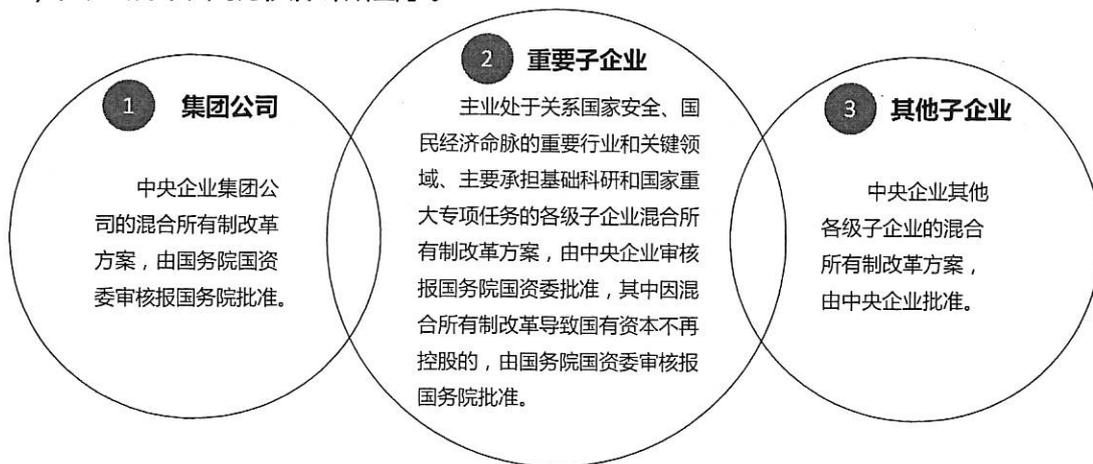
## (一) 央企混改操作流程。



## (二) 央企混改方案制订原则。

- 
- 制订改革方案，要立足企业功能定位和发展战略，根据《意见》明确的不同类别企业发展混合所有制经济原则，确定改革的内容、目标、途径等
  - 改革方案应主要包括企业基本情况，改革基本原则和思路，企业面临的主要问题和相应改革措施，引进非公资本的条件要求、方式、定价办法，改革风险评估与防范措施，改革组织保障和进度安排等内容。
  - 改革方案要重点明确企业在转换经营机制、完善现代企业制度、提高资本配置和运行效率等方面的措施和目标。

### (三) 央企混改审批权限和程序。



### (四) 央企混改相关要求。

保持改革过程中各项生产经营活动正常进行和职工队伍稳定，充分发挥工人阶级主人翁地位，维护好职工群众合法权益，保障企业职工对改革的知情权和参与权。

实施信息公开加强社会监督。相关资产评估、定价结果应按要求实施信息公开，涉及转让产权或增资扩股、上市公司增发引进投资人的应在产权、证券市场公开进行。

营造良好的改革舆论环境，及时宣传成功经验，回应社会关切，正确引导社会舆论。

- 1 做好与企业改革相关部门的沟通，对改革中遇到的问题及时报告、提出政策建议，并将混合所有制改革实施情况报告国务院国资委，抄报派驻本企业监事会。
- 2
- 3 做好企业混合所有制改革中有关涉密事项的保密工作，聘请中介机构参与的应签订保密协议，重大改革事项未经批准前，严禁擅自对外发布信息。
- 4
- 5 充分发挥企业内部监督、出资人监管、监事会监督和审计、纪检监察、巡视等内外部监督合力，建立监督意见反馈工作机制，对改革过程中出现的问题及时纠偏提醒，形成监督闭环，对违规操作造成国有资产流失的，要对有关责任人员严肃追责。
- 6