

郑州市人民政府文件

郑政文〔2013〕159号

郑州市人民政府 关于深化投融资体制改革的实施意见

各县（市、区）人民政府，市人民政府各部门，各有关单位：

为做大做强政府投融资公司，拓宽融资渠道，扩大融资规模，有效破解我市经济社会发展资金难题，经市委、市政府研究，现就深化投融资体制改革提出如下实施意见。

一、指导思想

坚持以政府为主导、企业为主体、市场化为导向，进一步深化提升城市运营理念，围绕“做大母公司、做强子公司、做活二级子公司”，以资本为纽带，以整合盘活政府“四资”为重点，以建立健全企业化管理运营机制为核心，推动实现投融资公司

“立项、融资、使用、管理、偿债”的一体化经营，同时对原市级投融资公司名下设立的子公司，民营股份要限期退出剥离，相关国有公司要限期注销，逐步构建层次合理、机制完善、运转高效、风险可控和具有较强融资力、整合力、发展力的现代投融资体系，为郑州都市区建设发展提供强有力的资本支撑。

二、基本原则

（一）政府主导原则

充分发挥政府的统一、统筹、统揽作用，有效整合、盘活政府“四资”，通过政府性投融资引导资金流向。

（二）市场化运作原则

推动投融资公司建立完善符合市场经济规则的法人治理结构，自主经营，自担风险，自负盈亏，着力搭建大平台、实现大融资、集中办大事。

（三）优化配置、提高效率原则

在充分发挥市场机制优化资源配置的同时，辅以必要的行政手段，将可利用的政府存量资源和无形资产等整合充实到各投融资公司，实现高效率、低成本筹集建设资金。

（四）“融、用、管、还”一体化原则

坚持投融资公司责、权、利相统一，深化推进“谁立项、谁融资、谁建设、谁管理、谁偿债”制度，有效提升投融资公司内生动力和市场竞争能力。

（五）运行规范、风险可控原则

建立健全风险防范预警机制，确保投融资公司在净资产与负债、投入与产出、现金流入量和现金流出量实现“三个平衡”，实现稳健经营。

(六) 顶层设计、分步推进，先易后难、便于操作原则

依据投融资公司关联程度，从现实性、可能性和操作性出发，科学合理设定顶层设计和推进方案，先易后难，积极稳妥推进现代投融资体系建设。

三、主要任务

(一) 组建壮大 3 个母公司

1. 组建郑州发展投资集团有限公司（简称“郑发投集团”）。依托郑州市城区路网建设管理有限公司组建郑发投集团，将郑州市建设投资集团有限公司（简称“建投集团公司”）、郑州交通建设投资有限公司（简称“交建投公司”）、郑州森威林业产业发展有限公司（简称“森威林业公司”）、郑州水务建设投资有限公司（简称“水务投资公司”）、郑州商都文化投资建设有限公司（简称“商都文化公司”）等 5 家市级投融资公司和郑州公用事业投资发展集团有限公司（新组建，以下简称“公用事业集团公司”）作为子公司并入郑发投集团；将郑州市轨道交通有限公司、政府持有的郑州银行国有股权注入郑发投集团，使其成为资产规模超 700 亿元，具有较强融资能力、担保能力、投资能力，集团化、规模化的投融资母公司。以资本运作为主，主要承担发行企业债券、中期票据、私募债及承接金融衍生新产品等职能。

2. 壮大郑州地产集团有限公司（简称“地产集团”）。将郑州城建集团投资有限公司（简称“城建集团公司”）、郑州公共住宅建设投资有限公司（简称“公共住宅公司”）2家市级投融资公司作为子公司并入地产集团；将部分市属行政事业单位土地、房产及地下空间等国有“四资”注入地产集团。通过2—3年的发展，使其成为资产超500亿元，从事重大基础设施建设、市区储备土地的一级开发、大型土地开发整理、保障房建设回购、房地产开发等为主的实体化集团公司，并与郑发投集团形成互保支撑。

3. 壮大郑州投资控股有限公司（简称“投资控股公司”）。将郑州粮油食品集团投资有限公司（简称“粮油食品公司”）作为子公司并入投资控股公司；将郑州中小企业担保有限公司、郑州第二面粉厂、郑州市盐业公司、郑州勘察机械有限公司4家市属企业国有股权（产权）注入投资控股公司，使投资控股公司成为国有企业资本运营及支持优势产业、主导产业发展的产业经营类投融资集团公司。

（二）组建做强4个子公司

1. 做强建投集团公司。注入郑州路桥建设投资集团有限公司、郑州国际会展中心、郑州房地产交易中心、郑州住房置业担保有限责任公司4家企业国有股权（产权），市区四环以内已建成国有产权（公交、出租车停靠站、地铁进出站口除外）的户外广告设施经营权和中心城区公共停车场特许经营权，建投集团公

司新建道路等项目配建的停车场特许经营权等。通过 2—3 年的发展，使其资产超 200 亿元，主要负责政府指定的重大基础设施建设，承担城市基础设施建设投融资任务，参与土地一级开发整理等。

2. 做强城建集团公司。通过注入郑州市嵩山饭店、郑州市黄河饭店 2 家企业国有产权，部分道路资产，城建集团公司新建四环以内道路等项目配建的停车场特许经营权等。通过 2—3 年的努力，使其资产超 300 亿元，主要负责市区城市基础设施建设，承担城市基础设施建设投融资任务，参与土地一级开发整理等。

3. 做强交建投公司。通过注入郑州交通运输集团有限责任公司国有股权，部分道路资产，交建投公司新建四环以外道路等项目配建的停车场特许经营权等。通过 2—3 年的努力，使其资产超 200 亿元，主要负责四环以外道路、桥梁等市政基础设施建设，承担城市基础设施建设投融资任务，参与土地一级开发整理等。

4. 组建公用事业集团公司。一期注入郑州自来水投资控股有限公司国有股权；二期注入郑州市热力总公司、郑州市污水净化有限公司、中原环保股份有限公司国有股权等。通过 2—3 年的发展，使其资产超 200 亿元，主要负责市政公用设施的新建、改建、维护及运营管理，承担城市基础设施建设投融资任务等。

(三) 理顺管理体制

1. 成立投融资决策管理委员会（简称“投委会”）。由市长任主任，相关市级领导任副主任，各有关单位负责同志为成员。投委会主要负责审定政府中长期投融资规划；审议市发展改革委拟定的年度政府投资计划；研究确定年度投融资目标任务；研究解决投融资公司整合、“四资”盘活等重大事项；审定政府重点工程项目的投融资方案；审定投融资公司主要负责人人选；指导县（市、区）投融资工作；研究解决投融资过程中遇到的重大问题。投委会下设办公室，办公室设在市财政局，由市财政局局长兼任办公室主任。投委会办公室与郑发投集团套合，实行“一套人马、两块牌子”，套合后的投委会办公室，主要负责投委会的各项日常工作，并履行郑发投集团的相关职能。

2. 明晰三级公司管理架构。“母、子、二级子公司”的法人主体和市场经营主体地位清晰，管理层级责任、有序、竞争、高效，形成互动互促发展态势。进入资产整合的子公司和二级子公司，独立法人主体不变、市场经营主体不变，依法自主经营、自负盈亏、自负法律责任。除投融资子公司的合并、分立、解散等法定事项必须报母公司同意，其他事项母公司充分授权。

3. 赋予政府投融资公司建设管理职能。投融资公司主管部门要加强对投融资公司的行业监督管理；投融资公司行使项目业主权利，项目建成后资产划入投融资公司管理。从根本上解决项目主体与融资主体不一致的问题，从源头上理顺资产注入机制，真正实现投融资公司的“立项、融资、建设、管理、偿债”的

“五位一体”，实现投融资公司的健康良性发展。

（四）建立健全工作机制

1. 建立财政持续支持公司发展机制。投融资公司按领域进行土地前期开发整理，政府全额返还经核定的土地开发成本，并给予不超过 10% 的收益；市财政拨付政府投融资公司的偿债资金、项目资本金作为公司的补贴收入，增加收入和现金流；投融资公司承建政府基础设施项目所缴纳的各类税费市本级留成部分，由市财政作为资本金注入。

2. 建立政府投资项目配置土地机制。市国土部门及时完成年度土地征收储备任务，按照政府投资项目资金计划配置相应土地给承担政府项目的投融资公司；各投融资公司对配置土地进行开发整理，条件成熟后适时公开出让；土地出让收入政府收益部分，按核定比例拨付投融资公司。

3. 建立完善融资项目储备机制。市发展改革委编制全市基础设施、社会事业建设、土地收储开发等政府投资项目五年规划，根据市政府工作要求和项目成熟程度，分类建立基础设施建设项目库，于每年第四季度下达下一年度建设任务。市发展改革委、市规划局、市国土资源局、市环保局等部门，联动完善项目开工前各项审批手续，确保项目符合银行审贷要求。

4. 建立投融资公司多元化经营机制。支持投融资公司在完成市投委会分解下达任务的基础上，与县（市、区）国有投融资公司采取合资、合作等多种形式，参与全市城中村改造、旧城改

造、保障性住房等金融支持类民生工程项目和城市基础设施项目捆绑开发；支持投融资公司大力发展工程施工、房产置业、旅游开发、广告经营、物流服务等实体经济。

5. 建立符合现代企业管理要求的人事管理机制。投融资公司实行“老人老办法、新人新办法”，在保持原有人员身份不变的前提下，进行层层聘用管理，所有新进人员报请投委会同意后实行“逢进必考”；投融资公司高管人员实行年薪制，一般人员薪酬与绩效挂钩，推动投融资公司向实质性企业法人转变；进一步加强投融资专业人才的培养、引进工作，组建专业投融资团队，增强公司的发展活力和潜力。

6. 健全政府债务风险防控机制。落实项目融资风险评估预警制度，成立债务风险评估委员会，对政府债务、投融资公司融资项目等进行风险评估，市投委会依据风险评估报告科学决策；进一步增强投融资公司的“造血”功能，建立风险预警体系，确保净资产与负债、投入与产出、现金流入量和现金流出量相对平衡；建立对投融资公司的年度财务审计制度；健全完善政府偿债准备金制度，建立偿债准备金稳定增长机制，切实提高抗风险能力。

7. 建立健全绩效考评机制。要尽快出台对市级投融资公司的绩效考核办法和实施细则；建立政府投融资公司主要负责人定期向市投委会述职制度；按照“能上能下、权责一致”和微观、宏观经济效益相结合的要求，对投融资公司实行统一任务、统一

考核、统一奖惩。

四、实施步骤

在整合期间，按照“资产划转、同步启动，交叉推进、中间衔接”的方法，稳步推进投融资体制改革。组建过程坚持“六不变、四统一”。“六不变”，即独立法人主体不变、市场经营主体不变、行政隶属关系不变、资产使用权限不变、人事管理权限不变、职级待遇不变；“四统一”，即统一报表、统一流程、统一时间、统一纪律。主要分四个步骤：

(一) 注册成立郑发投集团，完成政府“四资”清查，初步拟定“四资”注入方案（2013年7月31日前）

1. 在郑州市城区路网建设管理有限公司基础上，注册成立郑发投集团。

2. 郑发投集团出资成立公用事业集团公司。

3. 完成轨道公司、森威林业公司、水务投资公司、商都文化公司等4家市级投融资公司股权划入郑发投集团的内部决策和申请程序。

4. 对政府“四资”情况，包括部分行政事业单位土地、房产、地下空间，近10年政府投资建设的市政道路、桥梁等重大项目，国有产权户外广告设施，中心城区已建成公共停车场等进行调查摸底、建档造册，并依据“四资”的类别、隶属关系、资产状况等，初步拟定注入方案。

5. 完成投融资公司民营资本退出方案的制订。

(二) 向地产集团、投资控股公司和重点培育的建投集团公司、城建集团公司、交建投公司、公用事业集团公司注入“四资”(2013年8月31日前)

1. 完成拟注入建投集团公司、城建集团公司、交建投公司、公用事业集团公司4家子公司的二级子公司股权划入的工商变更登记手续及财务报表合并。

2. 完成建投集团公司、交建投公司2家子公司股权划入郑发投集团的工商变更登记手续。

3. 完成城建集团公司、公共住宅公司2家子公司股权划入地产集团的工商变更登记手续。

4. 完成粮油食品公司、4家工商贸企业股权划入投资控股公司的工商变更登记手续和财务报表合并。

5. 完成道路、桥梁等资产注入工作。

6. 对拟注入地产集团的部分行政事业单位土地、房产、地下空间等,由市政府出具相关文件,变更规划,完善土地、房产等手续,并委托中介机构进行评估。

(三) 完善法律手续,建立工作机制,组建成立郑发投集团和新的地产集团、投资控股公司(2013年9月30日前)

1. 完成郑发投集团与其子公司的财务报表合并。

2. 完成地产集团与其子公司的财务报表合并。

3. 将郑州银行国有股权注入郑发投集团,变更股权登记。

4. 依据中介机构出具的评估报告,完成部分行政事业单位

土地、房产及地下空间注入地产集团。

5. 完成原市级投融资公司名下子公司民营股份的退出剥离。

6. 完善相关法律手续，新公司开展运营。

(四) 按照《公司法》规定，完善三大母公司及下属子公司法人治理结构，分解下达 2014 年融资目标任务（2013 年 11 月 30 日前）

1. 建立健全董事会、监事会。

2. 建立以聘用制为基础的管理层团队。

3. 建立健全市场化的现代运营管理制度。

4. 市政府根据资金供求状况确定 2014 年度融资目标，分解融资任务，制定具体推进措施，对投融资公司签订 2014 年目标责任书。

5. 组并过程中，各投融资公司承担的 2013 年融资工作任务不变。

五、工作要求

(一) 加强组织领导

市投融资体制改革领导小组要加强组织协调和督促指导，市投委会办公室代表投委会统筹推进投融资体制改革工作。市直各相关部门、各投融资公司要深刻认识深化投融资体制改革工作的重要性 and 紧迫性，服从大局，克服阻力，处理好部门利益、局部利益和全局利益的关系，进一步增强信心和决心，以实际行动支

持改革、投身改革、推进改革；要切实加强组织领导，实行“一把手”亲自抓、负总责，调整充实力量，细化工作方案，严格执行统一领导、统一流程、统一时间、统一纪律、统一考核的“五统一”，确保各项任务圆满完成。

（二）明确职责分工

各有关部门要按照统一部署，各负其责，通力协作，协调联动，形成合力。市国资委负责协助办理国有股权（产权）划转手续，依据投委会办公室分解下达的融资目标任务和考核方案，对投融资公司进行日常监督和绩效考评；市工商局负责办理变更工商登记注册手续；市财政局向母、子投融资公司派驻总会计师，作为公司高级管理人员，从事财务管理与监督、财会内控机制建设和重大财务事项监管等工作；市监察局对政策执行不力、违反决策程序、违规进行投融资活动等行为，依法依规问责；政府行业主管部门依法履行对政府投融资公司的行业指导、监管和服务等职能。

（三）严格督导问责

组织、纪检监察等部门要加强对深化投融资体制改革推进工作的监督检查，把监督问责贯穿到投融资体制改革工作的每一个阶段、每一个环节，对措施不得力、行动迟缓、无故拖延、不作为甚至阻挠改革进程的，要抓住典型，从严问责，公开处理，确保全市投融资体制改革顺利推进。

本意见在市本级实施，各县（市、区）和郑州航空港经济综合实验区、郑东新区、郑州高新区、郑州经济开发区可参照本意见，根据各地实际情况制订方案实施。



主办：市财政局

督办：市政府办公厅二处

抄送：市委各部门，郑州警备区。

市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院，市检察院。

郑州市人民政府办公厅

2013年7月11日印发
