

益阳市国有企业改革领导小组办公室文件

益企改办〔2022〕4号

益阳市国有企业改革领导小组办公室 关于印发《益阳市市级国资国企改革发展 “十四五”规划》的通知

各监管企业，各区县（市）人民政府，益阳高新区管委会，大通湖区管委会，市直相关单位：

《益阳市市级国资国企改革发展“十四五”规划》已经市国企改革办审定，现印发你们，请认真贯彻执行。

益阳市国有企业改革领导小组办公室

2022年5月7日



益阳市市级国资国企改革发展 “十四五”规划

益阳市国有企业改革领导小组办公室

2021年6月

目 录

一、“十三五”改革发展回顾.....	- 1 -
(一) 主要经济指标.....	- 1 -
(二) “十三五”时期取得的发展成果.....	- 1 -
(三) “十三五”时期存在的主要问题.....	- 6 -
二、“十四五”发展环境分析.....	- 8 -
三、“十四五”总体战略.....	- 14 -
(一) 指导思想.....	- 14 -
(二) 基本原则.....	- 14 -
(三) 发展定位和发展思路.....	- 15 -
四、“十四五”发展规划目标.....	- 18 -
(一) 远景规划目标.....	- 18 -
(二) “十四五”发展目标.....	- 18 -
五、“十四五”发展任务.....	- 21 -
(一) 优化国资布局，聚焦三大关键领域发展.....	- 21 -
(二) 优化资源配置，探索存量业务重组合并.....	- 24 -
(三) 强化投资引领，发挥国有资本带动作用.....	- 26 -
(四) 推动科技创新，加大科技研发投入力度.....	- 26 -
(五) 完善监管体制，推动国资两类公司试点.....	- 27 -
(六) 强化人才战略，助推企业高质量发展.....	- 29 -
(七) 深化国企改革，加快健全市场化经营机制.....	- 30 -
(八) 狠抓风险防范，严控企业债务与投资风险.....	- 33 -
(九) 加强党的建设，充分发挥党组织领导作用.....	- 33 -
六、规划实施保障.....	- 35 -
(一) 加强组织领导.....	- 35 -
(二) 加强政策支持.....	- 35 -
(三) 健全配套保障.....	- 35 -
(四) 实施监督评价.....	- 36 -

益阳市市级国资国企改革发展 “十四五”规划

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，也是益阳市市属国有经济结构调整、布局优化、改革创新、转型升级、提质增效的关键时期。根据《益阳市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》的精神，结合《益阳市国企改革三年行动实施方案（2020-2022年）》的工作思路，特编制《益阳市市级国资国企改革发展“十四五”规划》，作为提高市属国有企业活力和效率，增强市属国有企业竞争力、创新力、控制力、影响力和抗风险能力的指导性文件。

一、“十三五”改革发展回顾

（一）主要经济指标

“十三五”末，益阳市市属国有企业实现营业收入 25.64 亿元，利润总额 0.87 亿元；资产总额 743.89 亿元，所有者权益总额 230.03 亿元，资产负债率 69.08%。

（二）“十三五”时期取得的发展成果

国企改革顺利推进。全市 522 家国有企业及益阳苧麻纺

织印染厂、湖南省工具厂 2 家省属国企下划改制完成，大批改制遗留问题得到妥善处理，水电分离及社区移交全面完成。驻益央企省企办社会职能分离移交全面完成，其中退休人员社会化管理工作被省国资委评为先进单位。通过改革，**一是改善了民生**。实现了老有所养，病有所医；国有资本从一般竞争性领域退出，更多地投向公益领域，极大地改善了民生。**二是孵化了中小微企业**。利用原灯泡厂、化肥厂、缝纫机厂，建成了三大中小微企业创业孵化基地（石壁湖、龙山港、华盛创业园），吸纳企业 300 余户。**三是承续了产业**。国企改革后，传统产品升级换代，设备更新改造、新的民企不断做大做强。如：汉森制药、艾华电子成功上市；华翔变压器进入上市程序。

融资平台成功转型。**一是实现了人员的妥善安置**。根据《益阳市市级融资平台公司转型在编人员安置办法》，市国企改革领导小组在尊重历史和个人意愿的基础上，对 83 名涉改人员进行了分类妥善安置。**二是实现债务分类处置**。制定了《益阳市本级融资平台公司转型债务清理实施方案》，明确市本级融资平台公司债务清理机构、政策依据、债务清理的时间表和路线图。**三是优化了资产配置**。按照“债资匹配、业务相近、强优联合、错位发展”的原则，对 285 家行政事业单位国有资产进行了全面清查，以资产同质、经营同类等资源配置方式，重组经营性国有资产，注入涉改平台公司。**四是完善了制度体系**。构建了“1+3+5”制度体系¹，打造“12341”

¹ “1”是指《益阳市市本级融资平台公司转型实施方案》，“3”是指三家融资平台公司转型

转型模式²。转型后新成立的集团公司已于2020年4月28日挂牌运营，成为市场经营主体，此项工作得到省领导充分肯定，并将益阳的做法在中共湖南省委全面深化改革委员会办公室改革简报2020年第20期（总第372期）和湖南省国资委国资简报2020年第12期刊发推介。

国资监管体系日趋完善。一是建立健全国资监管制度体系。推动建立国有资产管理情况报告制度。市国资委代表市人民政府向市人大常委会报告国有资产管理情况，接受市人大的监督，这项工作走在全省前列，先后推动出台了一系列国资监管制度文件³。二是初步构建国资监管格局。通过组织三轮资产清查，摸清全市国有资产家底，为做好监管工作奠定了基础。一方面积极探索实施清单管理，建立出资人监管的权利和责任清单，科学界定国有资产出资人监管边界，初步实现国资监管机构从管企业为主向管资本为主转变。另一方面根据监管企业的功能定位、经营性质、业务特点和发展阶段，以“一企一策”为原则，设置业绩考核指标，推行薪酬

方案，“5”是指《益阳市市属国有企业领导人员管理暂行办法》等五个制度文件。

² “1”是指一张健康的资产负债表，“2”是指厘清债权、事权两个权责关系，“3”是指对公益性或准公益性项目纳入预算给予补资本、补资产、补营收措施，“4”是指建立土地出让匹配、片区内基础设施项目代建、公益性资产委托运营动态监测、国有企业评价考核四大机制，“1”是指由市政府或市政府授权单位与市平台公司签订一个资产管理协议或合同。

³ 《益阳市市属企业国有资产监督管理暂行办法》《益阳市市属国有企业领导人员管理暂行办法》《益阳市市属国有企业工资总额管理暂行办法》《益阳市市管企业负责人薪酬制度改革实施方案》《益阳市国资委监管企业负责人综合绩效考核暂行办法》《益阳市国资委权力和责任清单（试行）》《益阳市国资委监管企业领导人员履职待遇、业务支出管理暂行办法》《益阳市国资委监管企业外部董事选聘和管理办法（试行）》等。

与业绩挂钩，突出要素分配的激励机制，以指标为导向推动国有企业质量变革、效率变革和动力变革，不断增强国有企业市场竞争力。**三是完善内部管理。**健全市属国资集团公司章程、“三重一大”决策制度、董事会议事规则，确保集团公司对下属各子公司有绝对管理权。形成了集团公司向出资人报告、各子公司向集团公司报告的运营模式。同时，选优配强公司领导班子，将领导班子薪酬与企业综合绩效考核挂钩，激发干事创业活力。

国资国企作用日益增强。一是**国资效益明显提升。**益阳市城投集团“十三五”期间累计投资近上百亿元；其中银城大道提质改造、益阳西流湾大桥等重大建设项目完美收官；益阳市外贸服务中心东辅楼、益阳工艺美术馆、新妇幼保健医院、益阳市老年康复中心、职业学院教学楼等交钥匙工程如期验收交付；资江风貌带、城市西环线及“一园两中心”等在建项目有序推进。益阳市交投集团“十三五”期间紧密围绕交通运输这一领域，积极参与道路绿化、城市货运及水上货运、房地产开发等项目建设，其中益阳南线高速公路项目顺利竣工且被综合评定为优良工程，金桥广场项目进展迅速，金汇物流园项目已完成项目的概念性详细规划。益阳市两型投集团快速转变经营理念，在产业开发方面迈出实质性步伐。先后与北京日光域集团、湖南省建工集团、中石化益阳分公司、湖南农大签订了日光湖畔营地乐园、蓝城康养小镇、宝林冲加油站、四方山特色农业示范基地等产业项目，2020年投资2.27亿元，基本完成了项目前期工作。益阳市银湘集团充分

利用存量资产，改造新建标准厂房 15 万平方米，完善各类基础设施，打造了三家中小微企业创业园。目前已引进机械装备制造、电子产品、轻工产品等中微企业共 81 家，提供就业岗位 4500 余个，实现工业产值 30 亿元，租金收入 3000 万元，上缴税收 8000 余万元。其中：华盛中小企业创业基地，被省人社厅和省工信厅分别授牌为湖南省首批省级创业孵化基地、湖南省中微企业创新基地，被省人社厅和省财政厅评为优秀省级创业孵化基地。同时，市国资委有效利用停产企业生产场地、人力资源、基础设施等闲置优良资源，支持建设一批民营企业。原益阳石煤发电综合利用试验厂于“十三五”期间引进 9 家民营企业，增加 561 个就业岗位，实现产值 12.92 亿元，贡献税收 2940 万元。其中 7 家外贸企业产品出口 60 多个国家和地区，创汇 1.194 亿美元，目前已成为我省重要的竹制品出口基地。益阳市高发投集团一方面积极推动高铁新城、数字经济产业园、清溪景区提质改造等数十个重点项目建设，助力园区发展；另一方面超前布局资本市场，已累计完成产业投资 43 亿元；投资领域涉及新材料、锂电池、电力、装配式钢结构、医药供应链、5G 等方面，部分企业已实现投资收益。二是民生保障作用日益凸显。积极推进民生保障工程建设。总投资 7 亿元，实施完成保障性安居工程共计 5341 套，其中新建安置房 2678 套、新建公（廉）租房 1086 套、综合整治 500 套、货币安置 1077 户。

党建工作取得新成效。一方面支部标准化建设扎实推进。深入落实支部“五化”建设要求，在系统内广泛开展经验交流，

有力地促进了《支部工作条例》的落实。建立了领导联点制度，市国资委党委班子成员带头，推广到各企业党委，打造了一批书记项目和先锋工程。**其次，党员宗旨意识不断提升。**组织开展“不忘初心、牢记使命”主题教育，把“初心”和“使命”融入到国企发展、国资监管全过程。在抗击新冠肺炎疫情战役中，市国资委各级党组织、全体共产党员冲锋在前，充分发挥党组织的战斗堡垒作用和党员干部的先锋模范作用，保水保电保通讯保交通，切实阻断疫情传播，展现国企担当。**另一方面是理论宣讲成效显著。**2020年系统理论宣讲工作被评为全省先进，市城投集团、市交投集团、市银城大市场三部作品选入“学习强国”湖南学习平台展播，多篇征文稿件被省平台采用，一篇征文被全国平台采用。

（三）“十三五”时期存在的主要问题

在取得发展成果的同时，我们还需要认识到企业的发展仍存在一些亟待解决的问题和需要突破的瓶颈。**一是资产规模小。**市属国有企业资产总量未达到800亿元，经营性资产占比较低，总收入实现10亿元左右的企业仅有一家，经营性收入亟待提高。**二是国有企业竞争力不强。**目前市属企业均处于亏损状态，自身造血能力不足，盈利能力偏弱且盈利点缺乏，主要产业业务规模相对较小，未形成企业“领头羊”效应，产业支撑能力、示范带动能力、品牌影响力难以显现。资产证券化率低，资本运作水平有待提升。**三是国资布局结构仍不合理。**新组建的市属国有集团仍存在发展方向不明确、主业不突出、部分业务重叠的情况，同时国有资本在战略新

兴产业及市优势产业领域的布局不足。亟待在“十四五”期间进行进一步的梳理、优化与重组，以提高产业配置效率，增强企业核心竞争力。**四是国资监管体制仍需进一步完善。**以管资本为主的国资监管体系尚未健全，县（市、区）级经营性国有资产集中统一监管尚未实现，监管授权还需优化，行业主管部门和出资部门关系还未完全理顺，政府部门、国资监管机构与国企之间的关系、职责需进一步厘清，市场经营主体的自主决策权需进一步落实，国资监管的有效性和针对性需进一步增强，信息化监管平台需加快推进建设。

二、“十四五”发展环境分析

纵观国际国内发展环境，“十四五”期间，益阳市国有经济的发展既面临重要战略机遇，又将接受严峻挑战。

（一）国际国内发展环境

1.世界正经历百年未有之大变局，中国加快构建“内外双循环”新发展格局。

当前全球经济进入不稳定、不确定、复杂化、模糊化的时代，贸易保护主义抬头、逆全球化事件频发，导致全球贸易摩擦与经济结构性压力剧增。新冠肺炎疫情的蔓延进一步加剧了世界的动荡，使不可预测性成为“十四五”期间宏观环境的主基调。同时，我国经济步入转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的“新常态”，正加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。坚持扩大内需这个战略基点，加快培育完整内需体系，对于中部地区实体企业是重大政策利好，孕育众多投资机会。

2.国有企业的战略定位

我国实行的是以公有制为主体，多种所有制经济共同发展的基本经济制度，党的十六大提出要“毫不动摇地巩固和发展公有制经济”。国有企业是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础，是中国特色社会主义经济的“顶梁柱”。坚持“两个毫不动摇”，就要继续做强做优做大国有企业，一以贯之坚持党对国有企业的全面领导，一以贯之推动国有企业建立和完善现代企业制度，不断深化国有企业改革，开创国有

企业发展新局面。在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下，国企改革已明确了“高质量发展”、打造“世界一流企业”的主基调，并确定了聚焦实业主业、提高自主创新、调整产业结构、加强开放合作的四大改革方向。

3.市场和政策机遇

产业发展：实体经济是大国根基。党的十九届五中全会提出“坚持把发展经济着力点放在实体经济上，坚定不移建设制造强国、质量强国、网络强国、数字中国，推进产业基础高级化、产业链现代化，提高经济质量效益和核心竞争力”。

科技创新：科技创新是战略支撑，数字化发展是重点方向。党的十九届五中全会提出“坚持创新在我国现代化建设全局中的核心地位，把科技自立自强作为国家发展的战略支撑，并首次提出数字中国的计划”。“十四五”期间以数字经济、新能源、5G、工业互联网为代表的新经济有望加速发展。中长期来看，“科技+消费”仍是市场主线，大健康、新能源等热点领域也将催生出更多投资机会。

基础建设：新型基础设施建设是前进方向。主要包括5G基站建设、特高压、城际高速铁路和城市轨道交通、新能源汽车充电桩、大数据中心、人工智能、工业互联网七大领域，涉及诸多产业链，是以新发展为理念，以技术创新为驱动，以信息网络为基础，面向高质量发展需要，提供数字转型、智能升级、融合创新等服务的基础设施体系。

乡村振兴：农业现代化发展提速提质。2020年12月底召开的中央农村工作会议指出，脱贫攻坚战取得全面胜利后，

“三农”工作重心将实现向全面推进乡村振兴的历史性转移，乡村振兴局的正式挂牌也使得乡村振兴的诸多政策有望加速落地。2020年9月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的意见》，明确了省（自治区、直辖市）总体上要实现土地出让收益用于农业农村比例逐步达到50%以上的目标，给农业产业带来了新的发展机遇。

（二）湖南省发展环境

“三高四新”战略将引领湖南“十四五”新发展。湖南身处国内大循环的腹地，是“一带一部”的枢纽，区位优势明显、产业基础厚实。习近平总书记考察湖南赋予了湖南“三高四新”的新定位、新目标，要求湖南“更加重视激活高质量发展的动力活力，更加重视催生高质量发展的新动能新优势”，为湖南“十四五”乃至更长时期的发展指明了前进方向，提供了根本遵循，带来了战略机遇，注入了强劲动力。

经济新常态下，湖南省经济发展有望保持稳健。湖南省正处于新兴产业加速发展和结构性改革广泛深入的关键时期，经济指标保持稳健增长。得益于疫情后经济加速复苏和湖南自贸试验区等利好政策的刺激，预计未来几年湖南省经济仍将保持稳健有力的发展节奏，助力我国强大内需市场的构建。

（三）益阳市发展环境

益阳位于湖南的中北部，位于洞庭湖南岸，是长江中游城市群重要成员、洞庭湖生态经济区核心城市之一，也是长株潭“3+5”城市群之一，自古是江南富饶的“鱼米之乡”。东接长株潭



益阳市对外开放空间布局图

西接常德（湖南省经济第三），北接岳阳（湖南省经济第二）。

2021年，《益阳市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》提出了“东接东融”战略，进一步明确了益阳全面对接长株潭城市群的战略走向。这一战略的核心是：城市向东南方向（长沙方向）发展，努力实现与长株潭城市群的融合发展、互补发展，着力打造长株潭都市区副中心城市。

东接：错位发展、互补发展，与长沙产业链对接，实现延链补链。将益阳打造成为长沙市及长株潭城市群重点产业发展错位功能配套区、优质农产品重要供应区、文旅康养休闲综合服务区、创新创业人才集聚区。

产业方面，积极推进重点产业靶向对接。《长株潭3+5城市群规划》中提到，要大力建设西北部高新技术产业带：以长沙高新区、麓谷科技产业园、宁乡开发区、望城经济开发区、金州开发区、益阳高新区等为核心，重点发展电子信息、新材料、新能源、节能环保等高新技术产业。益阳的产业发展要精准对接《长株潭3+5城市群规划》以及长沙市22

条战略性新兴产业集群，主动加强与长沙市重点企业对接合作。

东融：产业错位承接，挖掘益阳自然禀赋，实现与长沙的产业共融。充分发挥益阳在文化旅游、高端三产、特色农业、体育休闲、商业会展、康养地产、商贸物流等领域的传统优势。

益阳产业布局与长沙、常德等地对比

	益阳产业布局	长沙产业布局	常德产业布局
城市基础设施领域	城市基础设施建设、交通基础设施建设、建筑工程、城市公用资源整合与高效利用。包括自然资源、粮油储备、能源保障、应急医疗物资等	城市基础设施建设、交通基础设施建设、建筑工程、城市公用资源整合与高效利用	城市基础设施建设、交通运输、文化旅游、建筑工程
本地优势产业	文化旅游、高端三产、特色农业、体育休闲、商业会展、康养地产、商贸物流	22条工业新兴及优势产业链：汽车、人工智能及机器人、工程机械、先进储存材料、显示功能器材、大数据、自主可控及信息安全产业链、移动互联网及应用软件、生物医药、现代物种、航空航天、先进轨道交通装备、食品及农产品加工、环境治理技术及应用、新一代半导体及集成电路、碳基材料、装配式建筑、物流、检验检测、新能源装备、5G应用、新型合金。	食品健康、工程机械、烟草、文化旅游
战略性新兴产业	装备制造、数字经济、生物医药、食品加工、电子信息、新材料新能源		生物医药、新材料、电子信息及人工智能、航空航天及军民融合、新能源等产业链

《益阳市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》还提出，“十四五”期间益阳将主动融入长江经济带、粤港澳大湾区建设、长株潭一体化、洞庭湖

生态经济区建设等国省战略；抢抓“一带一路”、中国（湖南）自贸区、中非经贸博览会、中以合作示范城市建设等高层次开放平台机遇；围绕新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，数字经济集聚性发展，全国现代农业示范区加快建设，新一轮现代农业综合实验纵深推进等经济增长空间；依托夯实产业基础、转换发展动能、做强内需市场等要素助力益阳高质量发展。按照“五个益阳”总愿景，实施“东接东融”发展战略，立足益阳市发展的阶段性特征和未来发展的主要支撑，依托实体经济，加快后发赶超，实现优势产业“量质齐升”，新兴产业“无中生有”，未来产业“捷足先登”。发挥湖南实施“三高四新”战略、现代化新湖南建设的先锋队作用，为奋力谱写全面建设社会主义现代化国家贡献益阳力量。

同时，益阳市国有企业的发展也面临诸多挑战。**一是企业市场化竞争加剧。**在开放发展不断深化的市场环境下，跨区域国企之间的竞争、国企与民企、外企之间的竞争日趋激烈，对国有企业在业务模式、增长动力、治理结构、管理制度等方面提出更高要求，倒逼国有企业深化改革创新，提升发展能级。**二是省内经济格局的变化带来较大挑战。**中国（湖南）自由贸易试验区批复、省内构建“一核两副三带四区”的区域经济发展格局，带来了要素流动区域配置新格局，“虹吸效应”有增强趋势，造成高端要素和人才的引留更加困难，大好高项目招引面临挑战。**三是国资国企发展基础薄弱。**上一轮国企改革后，市工商类企业全部退出，市属平台公司处于刚重组转型完的磨合期，面临经营管理、高质量发展、转型

升级等多重压力。**四是**我市产业发展不充分问题突出。工业主导产业支撑不强，农业资源与同属洞庭湖区的岳阳市和常德市比较发展不足，下一步国资国企市场拓展可依托的优势较少。

三、“十四五”总体战略

（一）指导思想

全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神及习近平总书记系列重要讲话精神，以全面深化改革为动力，以优化国有资本投向、增强市属国企有效供给和可持续发展能力为核心，以完善国有资产监管机制为保障，**做强优势产业，做优传统产业，做大新兴产业**，进一步提升国企发展质量和效益，更好发挥市属国有资本的基础支撑、战略引导和民生保障作用，为实现富饶益阳、创新益阳、开放益阳、绿色益阳、幸福益阳“五个益阳”的美好愿景作出更大贡献。

（二）基本原则

坚持党的全面领导。坚持和加强党对国有企业的全面领导，提高国有企业党的建设质量，坚持和完善党领导经济社会发展的体制机制，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，提升新发展格局能力和水平，推动国有企业高质量发展。

坚持高质量发展。贯彻新发展理念，推动益阳市国资国企高质量发展，着力补齐实体产业偏弱、产权结构不合理、

质量效益不高等短板，正确处理规模、效益与速度的关系、聚焦主业与转型升级的关系、增强活力与强化监管的关系、加快发展与风险管控的关系，提升市属企业发展的经营质量和经营活力。

坚持服务大局。从全市经济和社会发展以及国有经济的整体出发，着眼于经济效益和社会效益的统一，优化国有资产分布结构，把国有资产集中到战略性、基础性、公用性和民生性行业和领域，集中到优势企业和优秀团队，扶持和培育一批具有较强竞争力的国有大型企业集团，着力提高国有资产配置效率。

坚持转型发展。把转型发展作为首要战略，从过去“土地+信用”模式转变到“产业园区发展+产业投资+资本运营”模式，提高资源要素配置效率，同时从国有企业经营转变到国有资本运营上来，充分发挥资本市场的有效作用，促进各类资本融合发展、互促共赢，优化国有资本布局，放大国有资本功能，发挥国有资本扩大效能，打造益阳市国有经济与非公有制经济双轮驱动、和谐发展新局面。

坚持科学管理。持续优化国资监管方式，紧扣实现国有资产保值增值、做强做优做大国有经济的具体目标任务，科学界定国资监管系统职责边界，优化新形势下的监管手段、监管方式，基本形成系统完备、科学规范、运行高效的中国特色现代国有企业管理体系。

（三）发展定位和发展思路

益阳市市级国资国企应围绕益阳市发展战略，在明确新

时代战略定位的基础上，率先实施质量变革、效率变革、动力变革，推动实体经济优化升级，坚持创新发展，做强实业、做优主业；成为城市基础建设的排头兵、战略新兴产业的生力军、传统优势产业的带动者。

市级国资国企要聚焦实体经济，在打造国家重要先进制造业高地上贡献力量。要积极争取并有效整合政府优质资产和城市资源，主动融入长株潭城市群，按照补位错位的发展原则，配套服务长株潭完善产业链，形成“人无我有、人有我优”的产业格局；打造益阳经济特色，使国有资本布局更趋合理。要加快培育国有上市后备企业，力争国企上市实现“零”的突破。要稳步实施“走出去”战略，支持因企制宜，走出益阳，到省内省外进行项目投资，创新投资模式、拓展主营业务、延伸产业链、提升价值链，在产业转型升级上取得重大进展。要建立健全中国特色现代企业制度，完善市场化经营机制，增强企业活力、创新力、市场竞争力，建立更符合新时期社会主义市场经济发展要求的国有资产管理体制，成为推动全市经济发展的中流砥柱。

“十四五”期间，以“123”为战略总纲，即“坚持一条发展主线，打造两大增长动能，聚焦三大核心产业”。

1. 一条发展主线：坚持“高质量发展”主线，优化国有资本布局，完善市场发展机制，提升国有资本运营效率，显著改善国有资本经营成果。**首先，优化国有资本布局。**推动市属国有资本向三个关键领域集中，并逐渐向实体经济转型。**其次，健全中国特色现代企业制度，完善市场发展机制。**优

化公司治理结构，切实深化三项制度改革，形成更具活力的市场化运营与管理机制。**第三，提升国有资本运营效率。**加强对资本市场的关注、研究以及参与机会挖潜，以“资本”作为优化资源配置、增强造血能力的重要抓手。**第四，显著改善国有资本经营成果。**在“十四五”规划期内实现收入稳健增长、盈利大幅提升、资产负债可控、经营业绩达到省内市州国有企业平均水平。

2. 两大增长动能：以“改革、创新”为两大核心动能（以改革为核心抓手，以创新为关键引擎），支撑市属国资高质量发展。**一是深化国企改革。**结合国企改革三年行动实施方案，从根本上解决经营方式的市场化与国有企业体制机制的市场化。着重从混合所有制改革、激励制度改革、主业聚焦发展、无效低效资产去化盘活、监管职能转变等方面进行改革。实现国资监管从“管资产”向“管资本”转变，提高国有资本整体运营效率和效益，增强国资国企自身造血能力。**二是创新驱动增长。**推动市属国有企业在新业务领域的创新保障机制，实现制度创新；加快利用 5G、人工智能、物联网、区块链、大数据等先进技术，实现技术创新；强化投资能力、提升资本运作水平，实现模式创新；积极推动市属国有企业到益阳市外进行投资，实现市场创新。

3. 三大产业板块：我市国有资本将向三个关键产业集群集中：**（1）城市基础设施领域：**关系国家安全、国民经济命脉和国计民生的重要行业、关键领域和重要基础设施，包括城市基础设施建设、片区开发、配套物业开发、交通基础

设施建设等；**(2) 益阳传统优势产业领域：**助力我市优势产业持续升级和传统动能改造的产业，包括现代农业、文旅业、康养业、商贸物流业等；**(3) 战略性新兴产业领域：**布局前瞻性、战略性产业，包括数字经济、新能源、类金融服务、电子信息产业等，构建新业态、新模式，打造战略性新兴产业集群。

四、“十四五”发展规划目标

(一) 远景规划目标

对照市委市政府及省国资委要求，结合益阳市市级国资国企实际，通过“十四五”时期扎实工作，充分发挥后发赶超精神，着力提升市属国有企业中益阳优势产业及战略性新兴产业占比，将其打造成支柱产业；完善国有资产监管体系，打造一批竞争力强、带动力强、创新力强的有产业特色的市属国有企业，培育以产业投资、城市资源运营为主体的国有资本投资、运营公司；显著增强市属国有企业的活力、影响力和抗风险能力。

(二) “十四五”发展目标

国有资本规模效益目标。一是国有资本总量指标。至“十四五”末，力争市属国有企业国有资产总额以 2020 年末为基数年均增长 10%，资产总额达到 1200 亿元以上，净资产达到 420 亿元以上，经营性资产比重达 60%左右。二是国有资本发展指标。营业收入年均增长速度达到全省国资平均水平，“十四五”末年实现营业收入 40 亿元。三是国有资本运营指标。

“十四五”末年利润总额实现 2 亿元左右，年均增长 18%左右，人均利润总额实现 10 万/人左右，年均增长约 10%。四是国有资本运行质量指标。年均国有资本保值增值率不低于 106%。五是国有资本创新指标。研发投入比重达 2%。

国有资本布局结构调整目标。一是优化存量、引导增量、主动减量，推动市属国有企业突出主业发展，实现国有资本新增投资的 60%以上向具有比较优势和发展前景的城市基础设施、公用事业、战略性新兴产业和益阳优势产业等关键领域和重要行业聚集，进一步拉动有效投资，促进经济平稳增长，构建起适应益阳市发展战略的国有经济布局。二是探索以“母基金+子基金”等模式设立国有资本投资基金，以国有资本为引导，多渠道、多形式吸纳非国有资本，推进全市经济结构调整和产业升级。三是充分挖潜和利用本地资源，壮大国资规模，推动资源资产化，促进资产资本化，实现资本证券化。四是推动市属国有企业成为产业转型引领者，成为带动益阳市经济发展的重要生力军，国有资本运营能力明显增强，力争“十四五”期间国有资本控股 1-3 家上市公司。

国有资本监管机制目标。加强对市属国企工作的指导监督。建立健全国资监管体制，持续构建经营性国有资产全覆盖的监管体系。完善国企分类改革、评价、考核等监管制度。加快国资管理信息化建设，完成“智慧国资”平台搭建，实现监管信息系统全覆盖。

债务与不良资产管控目标。严控企业负债率，分行业制定警戒线及管控线。以“一企一策”为原则，确定各企业负债

率的年度目标，保持整体债务水平的稳健可控，资产负债率控制在 65%以下。引导企业处置低效资产、盘活闲置资产，全面完成市债管办要求的化债目标。

“十四五”主要发展指标（表）

类别	序号	指标名称	2020 年	2025 年	年均增速
主要经济 指标	1	资产总额（亿元）	743.89	1200.00	10.04%
	2	营业收入（亿元）	25.64	40.00	9.31%
	3	利润总额（亿元）	0.87	2.00	18.18%
	4	净利润（亿元）	0.17	1.50	54.08%
	5	营业收入利润率	3.38%	5.70%	11.00%
	6	资产负债率	69.08%	65.00%	-1.12%
	7	研发投入比重	-	2.00%	144.69%
	8	人均利润总额 （万元/人）	6.86	10.53	8.94%
经营质 量指标	9	经营性资产比重	31.10%	60.00%	14.04%
	10	经营性资产收益率	0.96%	2.00%	15.78%
创新驱 动指标	11	新基建、战略新兴产业与益阳优势产业投资比重（实体经济投资比重）	11.20%	60.00%	39.88%
影响力 指标	12	控股上市公司数量	0	1-3 家	

党建工作目标。把加强党的全面领导和完善公司治理统一起来，强化企业党组织党建工作主体责任，落实意识形态

工作责任制，推进党建工作与生产经营深度融合，为做强做优做大国有资本和国有企业提供坚强政治和组织保证，完善从严治党各项制度。加强基层党建工作，提升基层党建工作水平。加强党风廉政建设，以严明的纪律确保国资事业健康发展。

五、“十四五”发展任务

（一）优化国资布局，聚焦三大关键领域发展

1.城市基础设施领域

一是积极参与城市基础设施建设项目。提高设施运行管理水平。加强利用各类先进技术手段与资本手段降低建设成本，提高建设效率，鼓励与社会资本合作实施城市基础设施建设项目。

二是积极参与片区开发项目。形成一片区一特色，融入益阳“一核心三片区”中心城区发展格局。有序拓展房地产业务，通过对市内房地产业务进行优化整合，与领先地产企业通力合作，依托国资信用背景以及领先企业在品牌、专业和管理等方面的优势，稳步开拓房地产开发业务，作为提升国有资本收益的有效补充手段。

市高发投集团应充分发挥对接长沙“桥头堡”作用，着眼研究梳理长沙市“溢出”产业，主动承接长沙市产业转移。重点引进装备制造、数字经济、生物医药、食品加工、电子信息、新材料新能源等产业。

市两型投集团应深入实施益阳市“东接东融”战略，结合

自身功能定位，实施错位补位发展；致力于打造“文化旅游目的地、高端三产集聚区”。重点发展文化旅游、高端三产、特色农业、体育休闲、商业会展、康养地产等产业。

三是积极投入交通基础设施建设项目。围绕高速公路、港口码头等交通基础设施建设，打造集“投融资管营”于一体的交通基础设施板块。

四是加快城市公用资源整合与高效利用。推动益阳市城市公用资源、公用事业的技术创新和管理手段不断完善。谋划国计民生和应急能力领域的产业布局，包括基础设施、自然资源、粮油储备、能源保障、应急医疗物资等。

2.益阳传统优势产业领域

一是积极发展现代农业。“十四五”期间，结合国家乡村振兴计划，在农业土地流转、新农村建设、农业现代化、农业旅游、田园综合体、农产品商贸等多个层面进行项目调研评估及合理的投资布局。适时组建专业农业投资公司。

二是充分整合发展文旅业。围绕“益山益水·益美益阳”区域形象定位，加快梳理益阳文旅资源优势，按市场化原则进行战略整合，由点状文旅资源经营转变为链状文旅资源经营，优化旅游线路，提升业务协同能力。重点发展以红色文化为依托的红色旅游，以健康养生为重点的康养旅游，以现代农业科技为核心的农业观光旅游。有序推进组建专业文旅投资公司。

三是大力推动发展康养业。依托益阳市山区生态资源及湖区水域资源，按照积极探索先行先试原则，大力推动健康

服务多业态深度融合，引导布局“康养+”业态，打造集生态养生、文化休闲、运动体验、健康旅游体验为一体的健康养老产业集群。以会龙山国际智慧康养文旅新城、鱼形湖蓝城康养小镇等项目为重点打造康养产业品牌。

四是协同发展商贸物流业。依托我市区位优势，协同发展业态先进、资源掌控、辐射带动面广的商贸物流业。优化布局特色物流园区，完善配送中心、集散网点建设，畅通综合运输通道，形成网络型物流基础设施体系。积极支持金汇物流园、银城大市场等项目建设，建成集商贸、金融、办公等配套功能于一体的大宗货物仓储式物流集群。

3.战略性新兴产业领域

一是加快智慧城市建设，以数字经济引领产业融合发展。抢抓国家“十四五”新基建机遇，加强资源整合和共建共享，融入益阳市数字经济产业园“一中心三基地”（数字经济创新孵化中心，数字化制造示范基地、数字经济产业基地、芙蓉云算谷基地）建设，大力发展数字经济，推动数字经济和实体经济深度融合，构建适应智能经济、智能社会发展需求的新型基础设施体系。

二是奋力发展电子信息产业。结合我市电子信息产业“1333”工程部署，聚焦高端电容器、高精密电路板、安全可控终端等领域，瞄准大型智能手机产品、汽车电子产品、电脑配套产品生产企业，以园区现有重点企业为基础，不断引进行业知名企业和产业配套企业入驻，做大做强产业集群。

三是借力发展新能源产业。抢抓益阳市打造中部地区千

万千瓦级能源基地发展机遇，协同行业领先企业适时布局新能源产业，重点发展“光伏+生态”、“光伏+储能”、光伏建筑一体化、分布式光伏等新业态新模式。

四是围绕战略性新兴产业布局发展类金融服务业。探索成立类金融服务机构，推动产融结合，建立“以产促融、以融兴产”的发展模式，促进金融与益阳市十大工业新兴优势产业协同发展。

（二）优化资源配置，探索存量业务重组合并

“十四五”期间，在聚焦主业的基础上，开展进一步的存量业务重组合并工作，以经济手段、市场化方式进一步引导和推动企业间同类型业务的兼并、联合与重组，合理优化企业资源配置。

一是要打造“4+2+N”国企格局。“4”是指市城投集团、市交投集团、市两型投集团、市银湘集团，“2”是指市高发投集团、市大发投集团。“N”是指未来拟成立的专业集团（子集团），例如拟通过高新投资基金整合成立的工投、以现有粮食企业为基础整合资源成立的农投，以及多个集团共有的施工业务、房地产业务、文旅业务、设计测绘业务等可以考虑合并重组至同一集团，初期作为现有市属集团子公司由其进行培育孵化，待业务成熟后适时剥离为由市国资委直接监管的集团公司，也可成立专业的国有资本运营集团来统一运营管理。

二是要全力打造大型国资集团。“十四五”期间将通过市级经营性国有资产的集中，争取培育一家具有AA+资质、拥

有较强资本实力、较强投资运营能力与较强市场竞争能力的大型国有集团，真正实现国有资产总量扩大、质量提高、分布合理、效益增长。

三是对已有市属集团明确发展主业，规范发展方向。其中，市城投集团主业优先定位于城市基础设施建设（含土地、片区、房地产产业链）、城市资源与公用事业、战略性新兴产业投资；市交投集团主业优先定位于交通投资、物流产业；市两型投集团主业优先定位于基础设施、乡村振兴与文旅康养产业。

“十四五”期间益阳主要市属国资集团业务规划

	益阳市城市建设投资运营集团有限责任公司	益阳市交通投资运营集团有限公司	益阳市两型建设投资有限公司	益阳市银湘国有资产运营集团有限公司	益阳高新产业发展投资集团	益阳大通湖投资发展有限公司
城市基础设施领域	城市基础设施建设、设计监理、房产置业、片区开发、砂石建材、环境治理	交通基础设施投资、房地产、二手车交易	城市经营	国有资产管理、基础设施与棚改项目、建设、社会事业项目、建设、合作经营	代建业务、建筑业务、地产；新基建与城市运营	土地整理开发、基础设施建设、城市运营、资源开发、保障性住房开发等
益阳市传统优势产业	文化旅游、医养服务、类金融服务	文化旅游、健康养生、建材物流	文化旅游、康养地产品、体育休闲		文旅创新	乡村旅游、类金融
战略性新兴产业	能源与信息产业			创新产业投资	产业投资、债权投资，聚焦5G、智能制造、电子信息产业、新材料新能源等	产业投资

资料来源：各企业十四五规划，未来需呈报市国资委进行主业审批，可能需进一步聚焦。

（三）强化投资引领，发挥国有资本带动作用

强化自身投资能力。通过大型集团内部孵化或投资新建两种方式，组建专门的产业投资公司，专注益阳市传统优势产业与战略新兴产业的投资孵化，充分发挥国有资本的引导、培育、带动作用。产业投资公司将采取市场化运营机制，引入专业性人才，通过招商引资重点项目、筹建市场化产业基金、设立产业孵化中心、与科研机构及高校开展合作等多种手段构建服务于产业发展全生命周期的支撑体系。

提升资本运作水平。综合运用各类资本工具，有效保障国企业的资金、资本供给。多渠道扩大直接融资规模，加快优化国企融资结构。鼓励国企、非公企业或出资人机构牵头设立产业发展基金。强化资本运作功能，通过 IPO、收购上市企业股权等多种方式，打通我市国有企业的资本运作通道。

加强央企省企合作对接。加大市属国有经济对外开放与央企省企合作力度，实施更加主动的开放战略，坚持政府引导、市场运作、互利共赢的原则，以项目为载体，围绕益阳优势产业和战略新兴产业积极与央企省企对接合作，依托央企省企在产业、资金、技术、管理、人才及经营理念等方面的优势，实现借梯登高借力发展。

（四）推动科技创新，加大科技研发投入力度

抓住湖南省“三高四新”战略等重大机遇，推动出资企业创新发展，以“创新”为内生动力实现产业结构的调整和优化升级，推动国有资本向产业链和价值链的高地集中，带动传统产业转型升级，在支柱产业和战略前瞻行业中打造优势企

业。

科技创新驱动发展。围绕我市科技创新驱动战略，贯彻实施益阳科技创新“1334”行动计划，支持市属国有企业参与龙头企业、园区、高校、科研院所组建的产学研用联合体，合作开展科技前沿推进、关键技术突破和科技成果转化三大科技工程，围绕产业链部署创新链，依托创新链完善资金链，构建政产学研用协同创新体系，推动增长动力由资源依赖型向创新驱动型转变。

（五）完善监管体制，推动国资两类公司试点

建立科学有效的监管体制，提升国有资本配置和运行效率，完善国有资本授权经营体制，建立健全权责利相统一的授权链条，落实国有企业独立自主经营的市场主体地位，不断激发企业内部的活力和创新力。

加速构建全市国资国企统一监管格局。根据《中共益阳市委 益阳市人民政府关于进一步深化国资监管和国企改革的实施意见》（益发〔2016〕12号）文件精神，坚持“政企分开、统一监管”原则，国有企业一律与市级党政机关、事业单位脱钩，按照“大集团、大平台、大服务”方向，注入到现有市属主要投资性集团，充分发挥市属国资集团的规模、融资和专业化优势；通过行政手段及市场化手段，稳步推动市高发投集团、市大发投集团纳入市国资监管范围，逐步推进全市经营性国有资产集中统一监管。依托信息化平台建设，辐射至县（市区）国资监管，按照上下一体构建国资监管大格局，实现经营性国有资产国资监管全覆盖。

建立与管资本相适应的监管体系。按照以管资本为主的方向，完善国资监管制度体系，进一步提高监管的科学性、针对性、有效性。**一是完善以管资本为主的监管制度体系。**准确把握出资人职责定位，完善项目审批、投融资、产权、财务、审计、董事会、监事会等各项管理制度。加强章程审核，明确法人治理结构各治理主体及党组织的权利义务，推动企业依法、依章经营。通过审核章程和制定规划，围绕关系出资人权益的重大事项履行监管职责，突出管好国有资本布局，规范资本运作，提高资本回报，维护资本安全，推进依法经营等。探索建立国有产权股东代表委派和报告制度，确保出资人监管职责履行到位，提高监管的科学性和有效性。**二是切实提高出资人职责的能力和水平。**全面加强全员学习培训，重点在构建现代企业制度、完善现代公司治理结构、指导监督国有资本投资营运方面，优化国有资产监管队伍的知识结构、能力结构，并持续提高战略把握能力、科学监管能力、资源整合能力、改革创新能力和应对复杂局面的能力。**三是加快智慧国资信息化运营监管平台建设。**以“制度+科技”为重点，借助信息化手段，逐步打造融集团公司与旗下子企业、生产经营与企业管理、信息采集与数据处理、风险识别与预警处置于一体的综合信息管理平台，对重大资金流动等关键环节进行实时监控、动态监管。

推动国资两类公司试点。按照功能定位、目标任务和布局领域，推动条件成熟的出资企业采取改组和新设两种方式设立国有资本投资、运营公司，通过无偿划转或市场化方式

重组整合相关国有资本，增加资产规模，提升运营能力。同时履行出资人职责，梳理市国资委与国有资本投资、运营公司之间，国有资本投资、运营公司与所属企业之间的职责界限，研究制定国有资本授权经营制度。

（六）强化人才战略，助推企业高质量发展

坚持党管人才原则，遵循社会主义市场经济规律和人才成长规律，牢固确立人才引领发展战略地位，推动人才强企战略向纵深发展。加强人才培养和引进，确保各类人才能够“引得进、用得好、留得住”，为实现市属国有企业高质量发展提供有力的人才保证。

加强人才培养。针对益阳发展要求和企业的实际需要，发挥市级培训机构的主渠道作用，加强以省内外高校为依托的拓展性培训，推动以网络为载体的普及性培训，推进以企业自主培训为基础的业务培训，建立完善全方位的企业经营管理人才教育培训体系，形成多渠道、多类型、多层次、广覆盖的各类人才教育培训格局。建设一支精通战略规划、资本运作、投融资管理、营销策划、人力资源管理、财务管理、法律等专业知识，熟悉国内外市场经济、具有先进经营理念和管理水平的企业经营管理人才队伍。

着重引进各类高端人才。依托“益阳市人才行动计划”、“十百千万人才工程”等人才扶持计划，创新引才方式，拓展引才渠道，对市属国有企业引进的城市规划、建设管理、招商运营、金融服务等领域紧缺急需高层次、高技能人才或团队以及职业经理人，允许薪酬对标市场确定。提高应届毕

业生招聘比例，为国企发展储备一批可培养的基础人才，逐步打造国企后备人才库。

通过激励机制留住人才。完善高层次人才管理、服务机制，指导符合条件的企业对核心技术人员和管理骨干等关系企业长远发展起关键作用的核心人才实施中长期激励试点，推荐人才分类评价改革，健全以创新能力、质量、实效、贡献为导向的科技人才评价体系。

完善外部人才网络。加快建立外部专家库，汇聚外部高端人才，特别是行业专家、技术专家、管理专家等。积极对接相关学科的院校和专业科研机构、管理咨询机构、专业基金投行，以外部董事、外部专家、各类专业委员会的方式引入兼职的专家团队，加强管理，发挥作用。

（七）深化国企改革，加快健全市场化经营机制

按照上级决策部署，认真实施国企改革三年行动实施方案，促进改革发展高效联动，更好发挥国有企业在优化结构、畅通循环、稳定增长中的引领带动作用，切实增强我市国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力。

不断完善中国特色现代企业制度。以“党建工作要求进章程”夯实党组织发挥领导作用的制度基础，深入贯彻两个“一以贯之”，进一步厘清党组织、董事会、经理层、监事会等各治理主体的权责边界，加快建立各司其职、各负其责、协调运转、有效制衡的公司治理机制。坚持实行重大事项决策“党委前置”程序机制，各市属企业集团公司和子企业结合企业实际制定本单位党委“前置程序”的决策流程。修订

完善“三重一大”决策事项清单，明确区分党委会审定事项、党委会研究讨论事项等。

进一步推进规范董事会建设。落实企业董事会依法行使选人用人、业绩考核、薪酬分配等权利。加强董事会内部的制衡约束，强化对董事会的考核评价和管理，健全外部董事选聘和管理制度，积极拓宽外部董事来源渠道，逐步扩大专职外部董事队伍，形成外部董事在董事会中占多数的国有独资公司董事会结构，初步建立出资人机构与董事之间的联络机制。健全完善董事会专门委员会及其工作制度，发挥专门委员会的专业作用，建立有效制衡的公司治理机制。

有序推进混合所有制改革。按照“政府引导、市场运作，完善制度、保护产权，严格程序、规范操作，宜改则改、稳妥推进”的基本原则，加快市属国有企业股权多元化步伐，健全法人治理机制，放大国有资本功能，促进国有经济与民营经济协同发展。依照分类分层、稳步推进的原则，指导具备条件、主业处于充分竞争行业和领域的商业类市属国有企业实施混合所有制改革，按照“一企一策”原则制定企业混改方案，坚持宜独则独、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。

稳慎开展员工持股。制定完善混合所有制企业骨干员工持股的指导性文件，支持符合条件的企业经营管理团队和核心员工参与员工持股。坚持“以岗定股，动态调整”原则，在投资类企业逐步试点项目跟投机制，并进行经验总结，探索建立资本所有者和劳动者利益共同体。

深化国有企业三项制度改革。制定完善人力资源管理的指导性文件，支持市属国有企业建立与行业特点相适应、更具灵活性和市场竞争力的人力资源管理机制。推进全员绩效管理，管理人员试行“一岗一策”考核办法，合理拉开收入分配差距。打破国企“身份意识”，落实员工退出机制，真正形成管理者能上能下、员工能进能出、收入能高能低的合理流动和资源配置机制。探索“末位淘汰”和“破格晋升”制度，全面激发员工内在活力。

分类健全激励约束。强化业绩考核的针对性、引导性，完善薪酬形成机制，建立与国企负责人选任方式相匹配、与国企功能性质相适应的差异化薪酬管理办法。对组织选任的高管，合理确定薪酬水平；对市场化选聘的高管，可给付市场化薪酬。统筹确定履职和福利待遇，合理确定国企领导人员履职待遇，严格规范业务支出。分类健全职工工资决定和调控机制。

推行经理层成员任期制和契约化管理。坚持党管干部原则和发挥市场机制作用相结合，稳步推进市属企业商业类二级及以下子公司经理层成员任期制和契约化管理试点工作，认真落实方案制订、决策审批、签订契约、开展考核、结果应用等相关环节工作，确保试点工作规范有序推进。

推进保障机制创新。在并购重组、新兴产业培育、科技研发、传统业务互联网建设等创新业务领域建立包括决策监督机制、动态评估机制、有效纠错机制、容错激励机制在内的创新保障体系，鼓励企业创新发展。

（八）狠抓风险防范，严控企业债务与投资风险

牢固树立“红线”意识和“底线”思维。建立健全全面预算管理体系，编制未来五年市属国资债务偿付和举借计划。促使举债企业加强经营管理和核算，提高偿债能力。着力支持举债企业拓展业务，实现可持续发展，提升资金造血功能。支持鼓励市属国有企业通过处置低效资产、盘活闲置资产、开放股权吸引社会资金等途径，有效降低资产负债率。

提升化债效率。一是资产划拨，将市属的企事业单位尤其是行政事业单位闲置资产，包括土地划拨到负债较严重的国资企业，以充实资本，降低负债率；二是资产处置与盘活，将不良资产与低效无效资产合理处置，盘活为资金再进行经济效益较好的投资；三是资本联合，与央企、省企联合，和优秀民企去混改，实现资本放大；四是提升运营管理效率，通过投资与经营效益来获取收益，降低资产负债率。

规范债务资金用途。推动企业将筹集的资金投放到战略安全、产业引领、国计民生、公共服务等关键领域和重要行业，确保投入主业实业。原则上投资项目的回报率高于资金成本，切实发挥资本市场服务实体经济的功能作用。

（九）加强党的建设，充分发挥党组织领导作用

坚持党对国有企业的全面领导，切实提高国有企业党组织把方向、管大局、促落实的能力，提升国有企业党的建设质量，充分发挥国有企业的政治优势，以高质量党建引领企业高质量发展，引领国有企业做强做优做大。

强化政治思想建设。加强政治理论学习，深入贯彻习近

平新时代中国特色社会主义思想，继续坚持全市国资系统把学习习近平总书记关于国资国企改革发展和党的建设系列论述作为党委第一议题，把省委、省政府的决策部署和市委、市政府的指示要求作为第一任务，第一时间组织学习、贯彻、落实。

强化队伍建设。坚持“党建+干部人才培养”模式，推行干部任职目标“契约化”管理，实施人才队伍素质提升工程，努力把党员培养成生产经营的能手、创新创业的模范、提高效益的标兵。

强化组织建设。全面推行企业党委书记兼董事长“双向进入、交叉任职”的领导体制。在企业改革发展中推进党的建设同步谋划，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，实现体制对接、机制对接、制度对接和工作对接。

强化党风廉政建设。认真执行国有企业领导班子及成员党风廉政建设“一岗双责”制度，扎实推进“廉洁国企”建设，落实企业党组织的主体责任和纪检监察的监督执纪责任，加强党性教育、法制教育、警示教育。从经营、国有资产、产权转让、重大项目等关键环节入手，确定重要岗位、重要环节、重大事项廉洁风险点，坚持运用法治思维和法治方式反腐败，完善反腐倡廉制度体系，构筑长效机制，做到治党有力、兴企有方。

六、规划实施保障

为支撑“十四五”市级国资国企高质量发展目标的实现，通过搭建加强组织领导、加强政策支持、健全配套保障、实施监督评价等保障措施体系，为战略规划的执行保驾护航。

（一）加强组织领导

全面加强“十四五”规划实施的统筹协调，建立市委领导、市政府主导、各部门协调、企业主体参与的推进机制。市国资委成立以主要领导为组长、相关科室为成员的领导小组，在市委、市政府领导下推动本规划在各企业的贯彻实施。各企业主体应高质量推动规划工作的细化落地，突出目标、任务和结果导向，制定落实配套政策措施，做好宣传发动和组织实施，确保规划有序有效执行。

（二）加强政策支持

加强与政府各级、各部门沟通对接，统筹协调各部门完善配套措施，出台相应支持政策。在国企改革、企业上市、整合重组、土地使用等方面给予政策支持。市属国有企业要主动加强与政府各部门的对接，积极争取我省、我市重大专项、平台建设、人才引进、财政金融、研发补助、乡村振兴等领域的政策与资金支持。

（三）健全配套保障

抓紧从投资管理机制、国资授权管理机制、工资总额管理机制、长效激励管理机制等方面研究拟定国企改革配套指导文件或实施方案。加强服务保障，通过加强信息化建设，提升数字化管理水平，优化国资监管流程，提升企业市场应

对能力。强化政策支撑，加强与相关部门协同配合，协调解决本规划落实过程中遇到的共性政策难题，推动完善国有企业重组整合、国企改革过程中涉及的资产定价、土地处置等政策。

（四）实施监督评价

建立监督考核机制，推进市属国有企业规划与本规划相衔接，按照分步实施的原则，将规划年度分解目标纳入企业年度经营业绩考核参考目标体系，将规划总体完成情况纳入企业绩效考核评价体系，开展规划实施情况中期评估。创新评估方式，引入社会机构参与评估，增强规划评估的准确性和广泛性，完善政府、企业、社团、群众间的沟通机制，营造全社会关心支持和主动参与建设发展的良好氛围。