东政发〔2022〕35号

鄂尔多斯市东胜区人民政府关于印发东胜区

国有资本布局与结构战略性调整

“十四五”规划的通知

各镇人民政府、各街道办事处、区直各部门、各直属企事业单位、各垂直协管部门：

现将《东胜区国有资本布局与结构战略性调整“十四五”规划》印发你们，请认真组织实施。

鄂尔多斯市东胜区人民政府

 2022年7月29日

东胜区国有资本布局与结构战略性调整

“十四五”规划

鄂尔多斯市东胜区国有资产监督管理委员会

二〇二二年七月

目 录

**[第一章 发展基础 6](#_Toc13288)**

[第一节 发展成效 6](#_Toc17417)

[第二节 发展问题 10](#_Toc26521)

[第三节 发展环境 11](#_Toc23422)

**[第二章 总体要求 13](#_Toc5314)**

[第一节 指导思想 13](#_Toc22541)

[第二节 基本原则 13](#_Toc30486)

[第三节 发展目标 15](#_Toc31921)

**[第三章 优化布局，聚焦主业，推进国有资本优化重组 16](#_Toc27009)**

[第一节 国有资本布局总体思路 16](#_Toc30111)

[第二节 各直属企业主营业务和子企业整合重组规划 16](#_Toc20136)

**[第四章 强化管理，提质增效，促进国有企业高质量发展 20](#_Toc6673)**

[第一节 推动扁平化管理 20](#_Toc2105)

[第二节 实行全面预算管理 21](#_Toc4296)

[第三节 实行成本管控 21](#_Toc29047)

[第四节 完善企业法人治理 21](#_Toc17923)

**[第五章 混改上市，招商引资，做强做优做大国有企业 22](#_Toc29578)**

[第一节 推进混合所有制改革 22](#_Toc31906)

[第二节 推动企业股改上市 23](#_Toc12989)

[第三节 加大招商引资力度 24](#_Toc18675)

[第四节 加强科技创新，提升国有企业自主创新能力 24](#_Toc5808)

**[第六章 化解债务，优化制度，严格把控各类风险 25](#_Toc3726)**

[第一节 积极协调化解企业债务 25](#_Toc3369)

[第二节 严控重大项目投资风险 25](#_Toc615)

[第三节 严控安全稳定风险 2](#_Toc9325)5

**[第七章 选才育才，人才强企，建立科学的选人用人机制 26](#_Toc31310)**

[第一节 深化人事制度改革 2](#_Toc16701)6

[第二节 实施人才强企战略 26](#_Toc5619)

**[第八章 突出考核，加强激励，健全有效的激励约束机制 27](#_Toc25954)**

[第一节 强化经营业绩考核 27](#_Toc27474)

[第二节 推进薪酬制度改革 28](#_Toc7802)

[第三节 实行工资总额管理 28](#_Toc4356)

**[第九章 转变职能，改进监管，不断提升国资监管效能 29](#_Toc17553)**

[第一节 改进监管方式 29](#_Toc15069)

[第二节 优化监管职能 20](#_Toc19922)

**[第十章 加强党建，提升国资国企政治大局意识 30](#_Toc31064)**

[第一节 加强党的领导和完善公司治理有机结合 30](#_Toc14278)

[第二节 坚持党管干部原则与市场化选聘相结合 31](#_Toc12016)

[第三节 建立国有企业党风廉政建设常态化机制 31](#_Toc4548)

**[第十一章 规划实施保障 32](#_Toc12607)**

[第一节 强化组织领导，凝聚思想共识 32](#_Toc22557)

[第二节 分步实施规划，强化监督考核 33](#_Toc31748)

“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，乘势而上全面开启建设社会主义现代化新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，也是鄂尔多斯市东胜区加快推进国有资本布局结构调整、完善国资监管体制、深化国企改革的关键时期。根据《内蒙古自治区国企改革三年行动方案（2020—2022）》（内党办发〔2021〕3号）、《内蒙古自治区“十四五”国有资本布局优化和结构调整规划》（内国资发〔2021〕7号）和《鄂尔多斯市人民政府关于印发鄂尔多斯市国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要的通知》（鄂府发〔2021〕1号）和《鄂尔多斯市人民政府关于印发国有资本布局与结构战略性调整“十四五”规划（全市）的通知》（鄂府发〔2022〕40号），制定《东胜区国有资本布局与结构战略性调整“十四五”规划》。

第一章 发展基础

第一节 发展成效

“十三五”时期，面对错综复杂的经济形势和艰巨繁重的改革发展稳定任务，东胜区国资委深入贯彻落实党的十八大以来关于全面深化国资国企改革的总体部署，按照打基础、抓重点、攻难点的工作思路，根据国家确定的国资国企改革总体方针，稳步推进国资国企改革工作，取得一定成效。

**一是国有经济总量不断增强。**我区国有企业达114家，2020年末实现资产总额816.04亿元，总资产突破百亿的企业3家，实现营业收入20.48亿元。

**二是国有资本布局更加优化。**根据市场经济规律和企业发展方向，设立10家直属国有企业，划分出10大主业板块，国有资本基本渗透到国民经济各领域，涵盖了城市基础设施建设、文化旅游、房地产、能源、教育、商贸物流、互联网等行业，并向战略性前瞻性产业迈进。比如，绿动集团投资电动重卡矿卡项目、建立渤海绿动煤炭交易互联网结算平台；国投集团投资城市供热管网建设；城投集团参与老旧小区电梯安装建设；水务集团加强中水循环利用；万维集团投资信用评级项目、建立地方大数据；东粮集团与韵达、顺丰等物流企业合作打造物流仓储中心。

**三是顶层设计更加科学。**制定《东胜区深化国有企业改革实施方案》，明确提出6大类18项具体改革任务，先后出台《东胜区国有企业董事监事管理办法》《东胜区国有企业领导人员经营责任审计办法》《东胜区国有企业资产处置管理办法》《东胜区国有企业国有资产评估管理暂行办法》《东胜区国有企业内部审计管理暂行办法》等16个专项文件，全区企业国有资产监管工作制度化、规范化、科学化水平明显提高。制定出台《东胜区国有企业负责人履职待遇、业务支出管理办法》《东胜区直属国有企业公务用车制度改革实施方案》，《东胜区属国有企业劳动用工管理办法（试行）》和《东胜区属国有企业工资总额管理办法（试行）》等7个配套制度，全面推进国企改革。

**四是国资监管更加规范。**出台《东胜区以管资本为主推进东胜区国有资产监督管理委员会职能转变方案》，严格施行“三个归位于”，将审批审核事项减至18项，备案事项减至12项，责任事项减至16项，简政放权，赋予区属国有企业更多的经营决策自主权。将事业单位承担的环卫、保障房运营、园林绿化等经营性业务实行企业化运营，规范经营性国有资产监管。坚持企业负责人离任审计和年度综合审计，区委巡察实现全覆盖，建立国资监管信息管理平台，推进信息化与监管业务深度融合。按照企业社会职能，划分为商业类、特定功能类、公益类，施行分类监管、分类考核。经过不断实践总结，优化《东胜区直属国有企业年度综合考核方案》，各项考核指标设置日趋科学完善。

**五是现代企业制度更加完善。**按照管理权限，不断选齐配强区属各国有企业董事会、监事会、经营班子成员，在直属企业及重点子企业全部建立完善董监事会，规范董监事会任期、董监事任免职程序和董监事职责，初步形成了董事会、监事会、经营层三权制衡、协调运转的法人治理机制。在经营业绩考核中实行董事会、监事会工作报告制，强化董监事会考核评价和管理，提高董监事会的决策和监督等履职能力。不断修订完善企业章程，进一步健全以企业章程为基础的国有企业内部制度体系，在直属企业和重要子企业实现法律顾问“全覆盖”，加强企业法律事务机构和法律顾问建设，增强法治观念和法治意识，提升依法监管、依法治企能力。与组织人社部门积极协调，选派43名行政事业单位干部到国有企业工作，薪酬待遇执行企业标准，畅通行政事业单位干部到国企工作的渠道，激发年轻干部干事创业活力。

**六是国企党建更加强化。**坚持加强党的领导与完善公司治理的统一，建立国企党组织24个，党员人数发展至433人，打造党员阵地10处，形成特色党建品牌10个。完成党建要求纳入公司章程，将党组织研究讨论作为经营管理层决策前置条件，实现党组织书记、董事长“一肩挑”，董事会、监事会、经理层和党组织班子成员适度交叉任职，设置专职党建工作部门和党务人员，党建工作水平大幅提升。国资委党委、国投集团党总支、城投集团党支部、动物园党支部等多次获得市区两级优秀基层党组织荣誉。深入开展主题教育、打造党建品牌和活动阵地，开展国有企业党组织“四强四优”“最强党支部”创建等多元化党建工作，国企党建与国企改革、国企文化建设等工作更加融合，广大党员干部职工干事创业的积极性明显提升。

到“十三五”末，全区国有企业资产总额达到816.04亿元，相较于比“十三五”期初增长18.89%，年均增长率达到4.63%，净资产达到103.29亿元，相较于比“十三五”期初降低34.35%，年均降幅率为8.07%；营业收入达到20.48亿元；比“十三五”期初增长556.41%，年均增长率为62.69%；五年累计上缴税费4.88亿元，对全区经济发展贡献力不断提升。

表1 2016-2020年区直属国有企业经济指标数据（单位：亿元）

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **时间****指标** | **2016年** | **2017年** | **2018年** | **2019年** | **2020年** |
| **资产总额** | 686.37 | 705.75 | 808.87 | 849.06 | 816.04 |
| **所有者权益** | 157.35 | 167.59 | 105.39 | 98.46 | 103.29 |
| **营业收入** | 3.12 | 4.71 | 7.73 | 16.14 | 20.48 |
| **营业利润** | -11.92 | -10.08 | -11.18 | -7.87 | -9.38 |
| **上缴税费** | 1.61 | 0.58 | 0.3 | 1.01 | 1.38 |
| **资产负债率** | 77.08% | 76.26% | 86.97% | 88.4% | 87.34% |
| **保值增值率** | 99.94% | 96.32% | 87.36% | 92.9% | 104.91% |
| **上缴国有资本收益** | - | - | 0.0335 | 0.0544 | 3.32 |

第二节 发展问题

“十三五”时期，东胜区国资国企改革发展取得了较好成绩，但仍存在诸多制约发展的问题需要进一步深化改革和创新突破。

**区属国有企业整体实力还有待提高。**东胜区国有企业多数成立时间较短，营业收入、增加值等主要经济指标在全区经济中的占比还不够高，企业核心竞争力不强，在市场引导和带动方面的贡献力还不够明显。

**企业管理方面还需要持续提升。**随着东胜区国有企业改革发展，企业经营涉及的行业跨度越来越大，业务活动越来越复杂，对企业的运营管理提出了更高的要求。特别是一部分企业正处于转型阶段，高精尖的人才相对匮乏，管理体系还不成熟和完善，创新动力不足、活力不够，缺乏具有自主知识产权的关键技术和知名品牌，企业运行质量和效益也不够高。

**国有企业改革事项还需要进一步推动。**部分亏损企业成立时间长、人员更换频繁、债权债务往来复杂，亏损治理或清理退出存在一定困难。对参股企业的国有权益的过程管控、财务管控还不全面，相关的监管制度还需进一步完善。部分企业对“三会一层”的主体功能定位不清晰、权责不对，存在职责交叉、混同运行等问题，党组织研究讨论前置程序简单化，领导作用发挥不到位等。

第三节 发展环境

**从国际环境看，**当今世界正处于百年未有之大变局，世界经济虽缓慢复苏，但主要经济体政策走向变数较大，不稳定不确定因素仍然较为突出。新冠肺炎疫情在全球扩散蔓延，国际经贸活动受到严重影响，对我国经济发展造成较大冲击。发达国家“再工业化”和其他发展中国家利用低成本优势承接产业转移方兴未艾。同时，世界经济重心继续向亚太地区转移，中国已成为世界经济发展的稳定之锚。中欧全面投资协定(CAI)首次承诺履行国有企业行为义务，《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)为推动更高水平开放提供有力支撑，国际经济与产业结构大调整，为国有企业进一步开拓国际产业、国际产业链和供应链布局提供了历史性机遇，给全球经济发展注入新动力。

**从国内环境看，**国内正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的跨越关口，对国有企业在“新常态”发展中的各种能力提出新要求。新一轮国资国企改革正成为全面深化改革中持续广泛关注的焦点，国家层面国企改革方向已明确，地方国资国企改革也已全面提速，进一步明确国有企业的战略定位和发展导向。新形势下宏观政策变革的持续发力，成为国有企业创新发展的强大引擎。

综合判断，“十四五”时期区属国资国企改革发展既面临重大机遇，又面临诸多挑战，总体机遇大于挑战。准确把握经济形势和发展趋势，充分利用各种有利条件，积极应对各种挑战，着力解决突出问题，加快推进国有资本布局优化、结构调整、战略性重组，使东胜区国资国企迈入高质量发展新轨道，奋力开创东胜国资国企改革发展新局面。

第二章 总体要求

“十四五”时期，东胜区国有资本布局和结构调整，必须牢牢把握以下指导思想、基本原则和发展目标。

第一节 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、六中全会精神，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，紧扣高质量发展主题，以服务全区经济社会发展战略为目标，以做强做优做大国有资本、促进国有资产保值增值为中心，以深化国资国企改革为动力，加大国有资本布局优化、结构调整、战略性重组力度，调整存量结构，优化增量投向，推动区属国有资本向国有资本运营、文化旅游、能源、数字科技、生态环保等板块集聚、向具有核心竞争力的优势企业集聚、向企业的核心主业集聚，打造形成符合高质量发展要求的新发展格局。

第二节 基本原则

**坚持资本布局优化与产权结构调整相结合。**坚持有进有退，有所为有所不为，通过布局与结构调整，推动区属国有资本向国有资本运营、文化旅游、数字科技、生态环保和区委、区政府鼓励发展的新兴产业集聚，向国有经济仍具有竞争优势的行业和未来可能形成主导产业的领域集中，实现投资主体和产权多元化，促进企业产权制度改革、法人治理结构完善、产业结构调整和产品结构升级，逐步扭转区属国有经济整体质量不高、资源配置不尽合理局面。

**坚持优势企业做大与劣势企业退出相结合。**推进企业内部资源的调整重组，进一步减轻企业历史负担，加大主辅分离、辅业改制的力度，精干主业，推动企业的辅业资产向其他具有优势互补的企业主业集中，增强核心竞争力。坚持“加强监管、优化服务、突出企业市场主体地位、支持企业履行社会责任、确保有资本保值增值”的工作理念，以“高质量发展”做强存量，以“战略性新业务”做大增量，服务区域经济社会发展，服务上级重大经济决策，服务企业改革发展稳定。

**坚持党的全面领导与企业市场化运作相结合。**全面贯彻新时代党的建设总要求和新时代党的组织路线，进一步坚持完善党的全面领导的体制机制，坚持“两个一以贯之”，把加强党的领导和完善公司治理统一起来，把党建工作成效转化为企业发展活力和竞争实力，为国资国企改革发展提供坚强有力的政治保证和组织保证。同时要遵循市场经济规律和企业发展规律，坚持政企分开、政资分开、所有权与经营权分离，坚持权利、义务、责任相统一，坚持激励机制和约束机制相结合，促使全区国有企业真正成为依法自主经营、自负盈亏、自担风险、自我约束、自我发展的独立市场主体。

第三节 发展目标

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真落实区委、政府工作要求，坚持稳中求进工作总基调，以推动高质量发展为主题，全面实施国企改革和国企高质量发展三年行动，培育一批优质的国有企业，增加国有资本收益对财政贡献度，全面加强国有企业党的建设，努力做强做优做大国有资本，为我区经济高质量发展不断贡献国资国企力量。到2025年底，区属国有企业资产规模达到1100亿元，营业收入达到40亿元以上，完成债务化解50亿元以上，国有资本收益上缴每年实现翻一番，重点扶持发展3家国有企业，改组1家国有资本运营公司，完成1家国企上市准备工作，培育2家信用评级3A级国企。

附表：2021年-2025年全区国企主要财务指标安排（单位：亿元）

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  **时间****指标** | **2021年** | **2022年** | **2023年** | **2024年** | **2025年** |
| **资产总额** | 830.17 | 890.77 | 955.79 | 1025.56 | 1100.43 |
| **所有者权益** | 111.81 | 119.97 | 128.73 | 138.13 | 148.21  |
| **营业收入** | 30.8 | 33.05 | 35.46 | 38.05 | 40.83 |
| **利润总额** | -4.61 | -4.27 | -3.96 | -3.67 | -3.4 |
| **上缴税费** | 2.52 | 2.7 | 2.89 | 3.1 | 3.33 |

第三章 优化布局，聚焦主业，推进国有资本优化重组

第一节 国有资本布局总体思路

按照城市基础设施投资运营维护、国有资本运营、文化旅游、能源、数字科技、教育、生态环保、粮食物流加工等十大板块，将业务相近、同一产业链企业进行整合重组，使资源向优势企业集中、向优势企业的主业集中，重点发展能源、文旅和数字经济产业，有序推动企业退出不具竞争优势的非主业和竞争类产业，推动技术、人才、资金等各类资源向主业集中，不断增强主营业务的盈利能力和市场竞争力。全区国有企业股权层级原则上都压缩至三级以内。

第二节 各直属企业主营业务和子企业整合重组规划

  **国投集团为城市基础设施投资运营维护主体。**主业为国有资本投资运营，实业投资，城市配套设施投资、建设及运营管理，股权投资，投资业务咨询，服务业（金融）投资、运营、咨询。在棚改形成资产、城市园林绿化、城市供热、环卫保洁、道路养护、市政管网维修改造以及园区可经营性资产运营等方面拓展业务。以政府购买服务方式，由环卫公司和交通投资公司按照市场化原则积极承接城乡环卫及道路设施养护等业务。惠和供热公司加快推进源网分离改造运营，提高供热保障能力。要加强与区内外国企、民企合作，通过混合所有制改革，开拓资产资源评估、工程招投标、会计审计、测绘设计等第三方服务市场。将全区沙棘林资源评估后注入国投集团，综合开发沙棘产业。

**城投集团为国有资本运营主体。**主业为城市基础设施投资、建设和运营管理，一二级土地开发、利用，金融与服务业投资、运营，资产管理和投资咨询，房屋租赁投资运营；物业管理与服务，特种设备业投资、建设和运营管理。改组汇东投资公司为国有资本运营公司，由区国资委授权、城投集团运营，聚焦股权运营、基金投资、现代金融（含资产包收购）、资产管理、全区国企分散股权、低质低效股权清理整合等业务，并划入优质房屋类资产，通过招商引资、租赁合作等方式，增加资产收益。组建物业集团，结合实际情况逐步整合弘基炜业集团的万康物业公司、温馨万家物业公司、佳奇城投公司的佳欣物业公司等，依托城投集团现有40万平米房屋资产，在行政事业单位、园区、住宅小区、商业楼宇物业管理服务领域增强竞争力。

**文旅集团为文化旅游产业投资及经营主体。**主业为文化、旅游、体育项目的开发及运营管理，旅游景区开发、运营管理，文化旅游中介和咨询服务，文艺演出、体育赛事、会展会务组织、策划，酒店餐饮管理，文化旅游用品开发、销售，户外探险、拓展培训，文化传媒。重点做好文旅集团上市、野生动物园增资扩股、海洋馆三期及漫赖非洲草原项目等工作；划入全区可用于文化旅游产业运营的资产，发展文旅产业；利用国企闲置楼宇发展酒店餐饮业。

**弘基炜业集团为城市基础设施总代建。**主业为房地产开发，建筑、市政、装饰装修及园林绿化等工程施工，混凝土生产与销售，物业管理与生活服务，商务运营，绿色建材的生产及应用；农牧业开发。依法依规承接全区城乡基础设施建设类业务，围绕棚改回迁安置房建设进一步拓展房地产开发领域。

**水务集团为涉水产业和生态环保产业投资及经营主体。**主业为城市供排水水源的开发建设及运行管理，城市供排水管网及设施的建设安装、经营管理及维修养护，污水处理，用户水费和中水水费结算及收取、供排水的相关水表和材料的批发兼零售以及生态环保业务。通过鄂尔多斯市中心城区供水一体化和全区排水事业管理运营以及中水、矿井水综合利用，增加收益并降低财政涉水补贴。

**东粮集团为粮食储备加工、物流产业投资及经营主体。**主业为粮油收购、储备、销售以及仓储物流，食品加工。重点做好粮食仓储、食品加工物流产业、校园食品配送、农业开发等工作，注入闲置社区配建资产，围绕服务民生发展连锁商贸业务。

**万维科技集团为数字科技相关产业投资及经营主体。**主业为大数据运营，计算机信息系统集成，电子商务，互联网接入服务，地理信息业务，软件开发，网络工程，智能化工程，安防工程，消防设施维护保养检测，照明工程设计施工，通信管网租赁与销售，停车场经营，广告、传媒业务及印刷，市场经营管理，智慧物流，无人机业务及远程教育培训。注入全区数字资产，集中精力发展智慧城市建设、大数据、云计算、区块链、5G基础设施建设及应用等领域的业务，为全区行政企事业单位提供数字信息化服务。划入全区广告类资产，发展壮大传媒产业。

**易达教育集团为教育相关产业投资及经营主体。**主业为教育基础设施建设，教育教学设备采购、销售，办公文化用品，教育培训，教育后勤服务，研学旅行等。重点做好教育后勤保障、智慧校园建设维护、教学设施设备配置、青少年校外综合实践、研学、培训、办学办园等工作。将区教育系统可经营性资产全部划入易达教育集团。

**绿动能源集团为能源相关产业投资及经营主体。**主业为煤炭煤泥储备，煤炭开采、加工、贸易，铁路、公路物流运输，煤炭交易结算，矿区生态环境恢复治理，咨询服务，能源数据平台建设、管理和运营，新能源投资、建设和运营，煤炭行业咨询服务，风化煤、煤矸石等低阶煤炭资源及其他固废、危废的综合开发利用。重点做好煤炭运销、煤炭边角资源运营、火区治理、矿区环境整治等工作，加快发展风能、光伏、充电桩等新能源产业业务，推动电动重卡项目落地实施。

**房屋运营公司为资产运营管理主体。**主业为资产管理运营、安居民生工程服务、智慧城市及城市综合治理、土地整理开发、检验检测业、房产经纪、现代服务业、医疗医养惠民服务、金融服务等业务。房运公司围绕房地产领域深度参与东胜区智慧城市建设及城市更新行动，将“以人为核心”的新型城镇化战略作为公司发展的中长期目标和规划，依托现有棚改土地及房屋等资源，充分利用目前已成熟开展的清欠、化债、不良资产处置等业务通道，在东胜区全面提升城镇化发展质量的整体工作部署下，积极整合各类资源，打造市场化、专业化、多元化的现代房产金融服务体系。

第四章 强化管理，提质增效，促进国有企业高质量发展

第一节 推动扁平化管理

在企业内部创新管理观念，推进内设机构改革，打破垂直分工，将原有的多阶层模式简化为扁平式的组织模式，加大整合力度，压缩管理层级，提高办事效率，剥离低效、无效业务，原则上企业管理层级合理有效控制在三级以内，以扁平化管理助推企业高质量发展。

第二节 实行全面预算管理

构建区属国有企业全面预算管理体系，扎实做好企业国有资本经营、工资总额、国有企业负责人履职待遇业务支出、国有企业负责人公务用车费用等预算编制和执行工作，充分发挥全面预算管理在企业内部控制中的核心作用。

第三节 实行成本管控

引导企业强化财务管控，压缩非生产经营性开支；与金融机构协商降息、免息，降低融资成本；对标行业先进水平，确定更严格的降本增效目标和激励约束考核办法，降低运行成本费用。到2023年，区属国有企业人均成本降低10%左右。

第四节 完善企业法人治理

加快健全规范国有企业法人治理结构和运行机制。完善党委会、董事会、经理层、监事会建设，确保各治理机构人员、权责到位，运行科学规范。

按照专业化、多元化、职业化、市场化取向，选择具有经营管理经验和企业财务、金融专业知识的人士，担任企业的外部董事，避免因董事成员与经理人员身份重叠和角色冲突，造成董事会不能独立于管理层进行国企决策和价值判断，确保董事会更好地维护股东和国企利益。

完善董事会运作机制，进一步明确董事会功能定位，充分发挥董事会定战略、做决策、防风险作用，全面建立董事会向经理层授权的管理制度，依法明确董事会对经理层的授权原则、管理机制、事项范围、权限条件等主要内容，充分发挥经理层执行决策和经营负责作用。引导有条件的企业董事会下设战略与投资、薪酬与考核、审计与风险、提名等专门委员会，辅助董事会决策。

加强监事会监督。进一步完善监事会的外派和监督机制，逐步理顺监事会的派出、监事的委派和工作机制，加强监事会的事前、事中、事后的全过程监督，以及与纪检监察、审计等外部机构的协同监督。到2022年底，在重要子企业全部建立董事会监事会，确保各治理主体各司其职、各负其责、协调运转、有效制衡。

第五章 混改上市，招商引资，做强做优做大国有企业

第一节 推进混合所有制改革

因企施策稳妥推进混合所有制改革。制定深化国有企业混合所有制改革的实施方案，推动国有企业和产业链上下游的中小民营企业通过投资入股、联合投资、重组整合等多种方式进行混合所有制改革，做好混合所有制改革研究评估。

推动混合所有制企业深度转换经营机制。按照公司法有关规定建立完善市场化的企业治理体系，推动混合所有制企业建立科学的决策机制、有效的激励机制和严格的监督约束机制。

加强对混合所有制改革全过程的监督。认真落实《内蒙古自治区区属企业混合所有制改制操作指引（试行）》，对决策审批、审计评估、产权交易、职工安置等重点环节加强监督。充分保障职工的知情权、参与权和监督权，职工安置方案须经职工代表大会或者职工大会审议通过。健全完善企业投资管理制度体系，引导企业以效益为导向进行项目投资，杜绝只投不管。贯彻落实国家、自治区关于虚假投资、挂靠经营等不规范行为清理整顿的精神，组织监管开展摸底调查，完成清理整顿，并建立长效机制，夯实制度管理。

第二节 推动企业股改上市

积极推进我区国有企业进行上市储备，支持国有企业整合优质资源，在多层次资本市场培育上市挂牌公司。重点推动文旅集团上市，借助资本市场的资源配置优势，加速我区改造提升传统产业、发展高新技术产业进程。加强万维科技集团、汇东投资管理公司等国有企业信用体系建设，重点培育2家信用评级3A级企业。

第三节 加大招商引资力度

深入实施“引进来，走出去”战略，依托我区煤炭、新能源等资源优势和文化旅游、大数据等产业优势，大力开展招商引资工作，吸引央企、地方国企、民营资本与区属国有企业开展合作，优化产业布局结构，在更多领域实现优势互补、协同发展、互利共赢。区属国有企业“十四五”期间每年招商引资不少于40亿元。鼓励区属国有企业将优势成熟产业或项目向全市、全自治区和全国进行拓展。利用国家发行专项债的契机，做好项目筛选、储备和实施各项工作。

第四节 加强科技创新，提升国有企业自主创新能力

大力实施创新驱动发展战略，通过政策引导、机制创新、研发投入、项目实施、人才培育等推动区属国有企业全面提升自主创新能力，以科技创新引领高质量发展。强化企业创新主体地位,推动产学研深度融合，激发人才创新活力，强化企业研发投入主体地位，推动开展研发活动。到2025年，区属国有企业科技投入逐步增长，创新能力明显增强，创新环境更加优化，创新体系更加协同高效，争取培育形成1-2家科技型创新型企业。鼓励和引导区属国有企业参与“科技兴蒙”行动，将研发投入强度纳入国有企业经营业绩考核。

第六章 化解债务，优化制度，严格把控各类风险

第一节 积极协调化解企业债务

落实国有企业资产负债约束机制，做好负债规模和负债率双重管控。创新债务化解模式，通过购买资产包、资产抵顶、债务重组、债转股、股权转让等方式积极化解存量债务，完成拖欠民企、中小企业“两款一金”债务清欠工作，今后不再新增拖欠民营企业账款。到2023年底化解企业自营债务总量超过50%以上。在向区属国有企业注入资产的同时，将该资产形成的隐性债务同时匹配给企业，发挥国企化债作用。

第二节 严控重大项目投资风险

修订完善并严格执行《东胜区国资委出资监管企业重大项目投资风险监督管理办法》和《东胜区直属国有企业违规经营投资责任追究办法》，规范企业投资行为。严禁超越财务承受能力的投资行为，高负债企业原则上不得实施推高负债率的项目。建立区直属国有企业投资项目负面清单动态调整机制，组织开展投资项目后评价工作，进一步规范出资监管企业投资活动，切实防范投资风险。

第三节 严控安全稳定风险

严格落实安全生产责任制，完善安全规则制度，足额投入资金设备，落实预防措施，堵塞安全漏洞，严防重特大安全生产事故发生。妥善化解国有企业各类矛盾，严防群体性事件发生。

第七章 选才育才，人才强企，建立科学的选人用人机制

第一节 深化人事制度改革

出台《东胜区国有企业领导人员管理规定》，建立科学的选人用人机制，采用内部培养和外部引进相结合的方式选齐配强企业领导班子。在完善法人治理结构的基础上，施行经理层成员任期制和契约化管理，更好的解决“三项制度”中出现的新情况新问题，真正实现“岗位能上能下、人员能进能出、薪酬能高能低”的运行机制。明确区委提名、企业推荐领导人员职数。全面开展经理层市场化选聘，坚持党管干部和竞争择优选拔相结合，激发经理层经营动力，扩大经理层市场化选聘的层次和范围，逐步提升市场化选聘比例，优化经理层结构，提高经理层人员的专业化和市场化程度。到2023年区属国有企业至少有1名市场化选聘经理层成员，子企业经理层市场化选聘比例达50%。加大培训力度，通过组织培训和外出考察等形式提升企业领导人员经营管理能力。

第二节 实施人才强企战略

努力构建充满生机活力、有利于各类人才成长、有助于人才良性流动的人才服务、管理、运行体制。严格执行《东胜区属国有企业劳动用工管理办法》，赋予企业自主行使劳动用工权，在核定的工资总额内，增人不增工资总额、减人不减工资总额；全面打破身份界限，构建以岗位管理为基础、以合同管理为核心的契约化、市场化用工管理机制。通过公开、择优引进高层次人才和各类急需人才，补充企业在各个发展阶段所需人才，为“人才强企”战略提供强有力保障。畅通渠道，鼓励行政事业单位干部到国企干事创业。强化员工绩效考核，建立择优上岗、能进能出的合理流动机制。

第八章 突出考核，加强激励，健全有效的激励约束机制

第一节 强化经营业绩考核

完善《东胜区属国有企业负责人经营业绩考核办法》，健全有效的激励约束机制，发挥考核指挥棒作用，强化正向激励，激发企业活力，引导东胜区属国有企业实现高质量发展。逐步加大净利润、资产报酬率、净资产收益率、债务化解、债权清收等体现企业高质量发展指标比重，引导企业加快转变发展方式，优化资源配置，不断提高经济效益、资本回报水平和价值创造能力。进一步加强国有企业党的建设工作考核，并将党的建设工作考核作为企业经营业绩考核的前置条件。将考核结果与干部任免、评先评优直接挂钩。在经理层全面落实契约化管理，不断细化契约内容，确保对经理层考核更加精准、科学、可操作、可量化，建立“市场化选聘、契约化管理、差异化薪酬”新机制。企业内部也要实施契约化管理，集团本部职能部门契约化突出精准量化，下属企业契约化突出分类考核与对标管理。

第二节 推进薪酬制度改革

严格执行《东胜区深化国有企业负责人薪酬制度改革的实施方案》，根据各区属国有企业实际情况，以企业经营业绩考核评价为依据，全面落实薪酬和绩效挂钩机制，合理确定企业负责人薪酬结构和水平，合理调节不同行业企业负责人之间的薪酬差距，规范企业负责人收入分配秩序，加强正向激励，突破薪酬瓶颈，实行企业高管薪酬与效益直接挂钩机制。全区国有企业要建立差异化薪酬分配制度，持续推进全员绩效考核，坚持岗变薪变、以岗定薪，合理拉开收入分配差距。

第三节 实行工资总额管理

严格执行《东胜区国资委出资监管企业工资总额管理办法》，建立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。按照“效益增工资薪酬增、效益降工资薪酬降”的原则，推行差异化薪酬，奖励“有激情、负责任、有贡献、肯出力”的员工。

第九章 转变职能，改进监管，不断提升国资监管效能

第一节 改进监管方式

建立东胜国资监管信息管理平台，设立9个子系统，不断规范产权登记、资产管理、清产核资、人事管理等行为，实现对监管企业的动态监管和分析，提高监管效率和监管质量。加强企业内部监督、出资人监督和审计、纪检监察、巡察监督、社会监督协作配合，形成全面覆盖、分工明确、协同配合、制约有力的国有资产监督体系，有效落实国有资产保值增值责任，促进国有企业持续健康发展。依法推进国有资产监管信息公开，及时准确向社会公开国有资本运营、保值增值、监督检查等情况，打造阳光国企。

第二节 优化监管职能

加强以管资本为主的国资监管体制建设，区国资委严格按照责任清单履职行权，突出管好国有资本布局、规范国有资本运作、提高资本回报、维护资本安全，切实做到权责明确、监管高效、规范透明。依法落实企业经营自主权，将由企业自主经营决策的事项归位于企业，将延伸到子企业的管理事项归位于直属企业。直属企业要积极履行出资人职责，通过财务监管、重大事项审批、人事任免、纪检监督等综合措施，强化对子企业的监管，做到监管全覆盖。健全国资监管法规制度体系，切实加强国资监管基础制度建设，形成系统完备、科学规范、运行有效、上下贯通的制度体系。定期开展国资监管规范性文件清理工作，及时修改废止与上级国资监管文件精神不符、要求不一致的规定，确保制度协调统一。

第十章 加强党建，提升国资国企政治大局意识

第一节 加强党的领导和完善公司治理有机结合

一是把党组织参与企业重大问题决策的程序和机制列入公司章程，形成企业党组织与公司法人治理结构相适应的领导体制与运行机制，明确党组织在公司法人治理结构中的法定地位，做到把握基本要求、明确主要内容、规范主要程序、健全体制机制、组织落实企业重大决策部署。二是把党组织研究讨论作为董事会、经理层决策重大问题的前置程序，细化、完善党组织参与企业重大问题决策的主要内容和程序规定，并严格规范和落实企业党组织会议集体决策制度，突出国有企业党组织领导核心和政治核心地位。三是以深化“政治引领力强、推动发展力强、改革创新力强、凝聚保障力强，政治素质优、岗位技能优、工作业绩优、群众评价优”的“四强四优”创建为抓手，以点带面，以创促建，提升区属国有企业党建工作质量，把党建工作成效转化为企业发展动力和竞争实力，为做强做优做大国有资本提供坚强的政治和组织保证。

第二节 坚持党管干部原则与市场化选聘相结合

区属国有企业要坚持党组织对企业选人用人的领导和把关作用不能变，创新党管干部原则与市场化选聘经营管理人员有机结合的途径和方法。在党管干部的前提下, 严格执行国有企业领导人员“对党忠诚、勇于创新、治企有方、兴企有为、清正廉洁”的选任标准，充分发挥市场机制在选人用人中的优势,通过多种渠道进一步拓宽选人用人视野。坚持和完善“双向进入、交叉任职”的企业领导体制，强化党组织在企业领导人员选拔任用、培养教育、监督管理中的责任。

第三节 建立国有企业党风廉政建设常态化机制

全面落实党风廉政建设责任制，实行主体责任和监督责任清单制度，完善党风廉政建设制度体系，加强和改进基层党风廉政建设工作，落实“两个责任”。坚持教育、制度、监督、惩处并重的原则，建立与现代企业制度相适应的惩治和预防腐败体系。加强企业廉洁文化建设，用好监督执纪的“四种形态”，不断巩固国有企业风清气正的良好环境，保持干事创业的热情和求真务实的工作作风，确保主体责任各项指标落实到位，不断把全面从严治党引向深入。强化制度执行，严格落实政务公开制度，对“三公”经费、预决算、干部任免、企业领导人薪酬等事项在门户网站及时按要求公开，编制党务公开目录，加强和规范党务公开工作，自觉接受党员和群众监督。

第十一章 规划实施保障

第一节 强化组织领导，凝聚思想共识

牢牢把握“十四五”东胜区国有资本布局结构战略性调整的总体目标和主要任务，充分认识东胜区国资国企的职责定位和使命担当，切实把思想统一到推动东胜区国资国企改革发展大局上来。要加强对规划的宣贯和培训，突出做好对规划实施的指导和监督，形成系统共识和合力，加快构建东胜区国资监管大格局，形成东胜区国资国企改革发展新动力。

区国资委要成立规划实施领导小组，全面部署和安排规划的具体实施任务，并加强规划实施的监督和跟踪，确保各项目标任务落实到位。各区属企业要提高政治站位，增强大局意识，相应制定各自企业的“十四五”战略发展规划，以进一步明确发展定位、发展目标、发展路径，进一步落实发展责任，做好规划衔接，理顺运行机制，提高发展质量。

第二节 分步实施规划，强化监督考核

将“十四五”规划分布落实，分解细化，有序实施，建立规范的中期评估和修订机制，在规划实施过程中，及时总结规划进展情况，解决实施过程中存在的问题，并根据未来环境的变化情况适度修订规划内容，确保规划的科学性、指导性和落地性。

国资委要充分发挥考核指挥棒作用，将“十四五规划”各项任务落实及完成情况列为区属国有企业年度综合考评重要内容，加强督查督办，及时掌握工作进展情况，协调解决存在的问题，推动规划落实落细。

鄂尔多斯市东胜区人民政府办公室 2022年7月29日印发