

淄博市人民政府国有资产监督管理委员会

淄国资发〔2021〕80号

淄博市国资委 关于印发《淄博市国资国企改革发展 “十四五”规划》的通知

各市属企业：

《淄博市国资国企改革发展“十四五”规划》现印发给你们，请认真贯彻实施。

附件：淄博市国资国企改革发展“十四五”规划

淄博市人民政府国有资产监督管理委员会

2021年7月2日



淄博市国资国企改革发展 “十四五”规划

淄博市人民政府国有资产监督管理委员会

目录

一、“十三五”发展回顾	1
(一) 发展成效	1
1. 国资国企规模持续扩大	1
2. 国资国企改革深入推进	1
3. 服务保障功能更加彰显	2
4. 国企发展活力切实增强	3
5. 国资监管效能持续提升	4
6. 国企党建工作成效显著	5
(二) 存在不足	6
1. 国资布局结构不优	6
2. 国资运营效率不高	7
3. 国企改革力度不够	7
4. 国企管理机制不活	7
5. 国企市场思维不强	8
二、宏观发展环境分析	9
(一) 宏观环境大势分析	9
(二) 国资国企改革趋势	10
(三) 淄博发展环境分析	12
三、指导思想与发展目标	14
(一) 指导思想	14
(二) 基本原则	14
(三) 发展目标	16
四、发挥国资战略功能，担当发展新使命	18
(一) 优化产业布局	18
(二) 创新发展模式	21

(三) 提升组织能级.....	23
(四) 融入双循环发展格局.....	24
五、积极实施资本运作，跑出发展新速度.....	25
(一) 发挥三类公司作用.....	25
(二) 积极培育上市平台.....	26
(三) 提升基金运作规模.....	27
(四) 实施资产重组整合.....	28
(五) 强化资本运营能力.....	29
六、强化科技创新驱动，激发发展新动能.....	31
(一) 建设科技创新平台.....	31
(二) 完善科技创新机制.....	31
(三) 强化科技人才引进.....	32
七、深化国有企业改革，释放发展新活力.....	33
(一) 健全市场化经营机制.....	33
(二) 完善企业法人治理体系.....	34
(三) 持续深化三项制度改革.....	35
(四) 精准推进混合所有制改革.....	37
八、完善国资监管体系，构建监管新格局.....	39
(一) 持续强化党建引领.....	39
(二) 转变国资监管职能.....	40
(三) 优化国资监管方式.....	41
(四) 建设信息化监管平台.....	42
九、实施重点保障举措，支撑规划落地.....	43

(一) 健全规划实施体系.....	43
(二) 完善人才发展机制.....	43
(三) 加强全面风险管理.....	44
(四) 持续强化安全生产.....	46
(五) 积极开展对标行动.....	46

一、“十三五”发展回顾

(一) 发展成效

1. 国资国企规模持续扩大

面对错综复杂的形势、严峻的经济发展挑战，特别是新冠肺炎疫情严重冲击，全市国资系统在市委、市政府的坚强领导下，积极应对经济持续下行带来的压力，主动适应经济发展新常态，以全面提升国资国企治理体系和治理能力现代化水平为核心，不断深化国资国企改革，国资监管体系不断完善，市属企业发展活力显著增强。2020 年底，淄博市属国企资产总额 3109 亿元，负债总额 2197 亿元，资产负债率 70.67%；实现营业收入 204 亿元，利润总额 21 亿元，上缴税金 13.2 亿元，总体保持了健康发展态势。

2. 国资国企改革深入推进

深入贯彻国资国企改革精神，扎实推进淄博市国资国企改革。一是淄博市人民政府国有资产监督管理委员会正式挂牌成立，实施市属国有企业的统一监管，理顺了国有资本监管体制，完善了国资监管制度，优化了国资监管流程，有利于推动国有资本布局优化，保障国有资产保值增值。二是成立市深化国有企业改革工作领导小组，为国资国企改革提供坚强的组织保障。市国有资本投资发展促进中心正式挂牌成立，为淄博市持续深化国有企业改革，推动全市国资国企高质量发展提供要素保障、注入强劲动力。三是市属国有资本

布局优化初见成效。完成了能源、水务、热力三大集团的组建，集团领导班子配备到位，集团功能定位、主责主业进一步明确，内部组织架构、中层干部队伍选聘设置配备到位，业务流程全面理顺，集团运营步入正规。土地发展、轨道交通等企业集团组建有序推进，为全市拓展发展空间和强化基础设施建设建立合格的市场投资主体。**四是**加快“僵尸企业”市场出清和企业关停。列入省“僵尸企业”退出名单的6户企业，已有2户完成清算注销手续；二级以下“僵尸企业”已清理退出4户。同时，积极稳妥地推进鑫港燃气关停职工安置工作，协调推进光华医废公司的职工安置和托管经营工作，扎实推进退休职工社会化管理移交工作。

3.服务保障功能更加彰显

市属国资聚焦功能定位及主责主业，助力城市发展、保障民生服务。**一是**围绕事关经济社会发展的关键领域和薄弱环节，市城市资产运营公司先后投资建设了济青高铁淄博北站、火车站南广场改造、淄博新区、高铁新城、孝妇河湿地公园、文化中心、淄博创新谷、道路改造提升等一大批事关全市经济社会发展的重大建设项目。**二是**积极履行国企社会责任担当。能源集团认真落实省市保供工作要求，制定供气应急调峰预案，科学调配气源，细化保供措施，确保供气安全稳定，认真落实“六稳、六保”要求，2020年对工商用户退费返还及供气价格优惠合计达1.3亿元，减免房租合计173.98万元。市水务集团多年来水价未调整，保持水价稳定，

让利企业用户与城镇居民，同时不断提高全流程服务质量，用水便利度、可靠度、透明度不断提升。市热力集团投资建设供暖配套设施，重点开展管网敷设改造、新建二级换热站，热能输配和互补保障能力进一步增强。市公共汽车公司坚决执行市政府指导性低票价，执行 65 岁以上老年人、现役军人、伤残军人、离休干部、残疾人、精英人才和企业家等群体免费乘车和公交 IC 卡六、四折优惠乘车政策，让广大市民共享公交发展成果。

4. 国企发展活力切实增强

市属国资积极开展资本运作，大力拓展对外投资合作，推进混合所有制改革，推动激励机制优化，国企发展活力进一步增强。一是基金运作实现突破。齐鲁创投与领锐基金发起设立了淄博财金领锐投资管理有限公司，并成立金石新材料产业母基金（淄博）合伙企业（有限合伙），基金总规模 79 亿元。注册登记金石制造业转型升级新材料基金（有限合伙），标志着国家制造业转型升级基金新材料子基金正式落地淄博，首期、二期出资共计 40.13 亿元。齐信国资投资 7.8 亿元入股淄博市科创基金—淄博盈科吉运创业投资合伙企业（有限合伙），该基金已投资 15 个项目，完成资金投放 9.44 亿元。齐信国资积极搭建市级应急转贷基金平台，支持实体经济、民营经济高质量发展。二是市属国有企业混合所有制改革实现突破。市能源集团子公司鑫能集团将所属鑫能工贸的 49% 国有股权，通过挂牌交易方式转让给金谷集团，成功

引入优势战略合作者，主营业务转型为铁精粉贸易。采用“国资控股加民营机制”的方式，实施专业化管理，推动企业经营活力与效率提升。三是选贤任能激发企业活力。2020年，面向全市党政群及国有企业对16户市属企业公开招聘企业领导人员，经过资格审查、分析比选、组织考察、研究任职等，公开选聘了58名企业领导人员；市国资委受市委组织部委托，对7家市管企业的23名市管干部进行了年度考核；对18家市属企业中层干部进行了备案审核。

5. 国资监管效能持续提升

加强国资国企监管，以管资本为主的国有资产监管体系基本形成。一是建立健全了市属国有企业违规经营投资责任追究制度，出台了淄博市市属企业违规经营投资责任追究实施办法，明确了10个方面、74个明细事项责任追究范围，为市属企业违规投资经营追究责任提供基本遵循，有效规范市属企业经营活动。二是建立国企年报审计“1+N”工作体系，推动国资监管体系和监管能力建设上台阶。把国企年报审计作为国资监管工作的主抓手，对审计内容扩围延展，再造年报审计流程，最大程度发挥年报审计的乘数、倍数效应，实现年报审计与国资监管的紧密结合，有效推动了国资监管体系和监管能力建设。三是强化市属国有企业投资、融资、担保监督管理，制发了淄博市市属国有企业投资、融资、担保监督管理办法和投资项目负面清单，规范市属国有企业投资、融资和担保管理。四是全面推行国企职工员额制管理改

革，出台了市属国有企业员工总额控制管理办法，对市属企业实行分类管理，严控员工总额，提高劳动生产效率。完善全员绩效考核机制，建立企业内部管理人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减制度。**五是**完善激励约束机制，制定市属企业负责人履职待遇、业务支出管理办法，明确企业负责人履职待遇、业务支出各项标准，使企业执行政策有章可循、外部监督执纪问责有据可依，支持保障企业负责人放开手脚开拓业务、加快发展。**六是**强化国企投资收益管理。对市属企业投资、融资、担保计划项目进行备案管理，执收国有资本经营收益实现大幅增长。

6. 国企党建工作成效显著

夯实国企党建责任，持续强化国企党风廉政建设。**一是**强化理论武装。组织对习总书记重要讲话、国有企业基层组织条例等进行专门学习。扎实开展“四级联学”，及时跟进学习全国两会精神，组织民法典、宗教法规专题学习，强化各级企业党组织的理论武装和理论素养。**二是**强化基层党组织建设。组织新组建集团和公司制改制企业，严格按照程序组建党组织和调整新任党组织成员。推进基层国企党组织的标准化、规范化建设，在全系统打造过硬党支部，确保“党的一切工作到支部”导向在基层落地生根。完善市属企业党组织抓基层党建工作考核要点，将评价结果与经营业绩考核挂钩。全过程管控党员发展，对中央、省属驻淄和市属国有企业应换届的基层党组织情况进行调度梳理，指导和监督企

业党组织换届工作。**三是**强化意识形态领域的风险隐患排查。建立了风险防范化解责任清单，明确责任单位，对系统各级党组织重点领域、重点群体、重点人员三方面可能存在的风险点进行重点排查，排查出风险点，制定防范化解措施。**四是**强化党建创新。在国资系统开展“树标对标夺标”行动，发挥先进典型的示范带动作用。创建“学灯塔、用灯塔”十百千优秀典型，利用“灯塔—党建在线”等平台，把基层党支部线下落实“三会一课”情况同步至线上，促进“三会一课”制度在基层落地落实。与市委党史研究院建立国企党建创新联盟，联合开展主题党日活动，开展淄博党史学习教育，推动新时代党的建设总要求在国企落地落实。**五是**强化国资国企党风廉政建设。强化廉政教育。邀请市纪委监委有关负责同志，围绕反面典型案件，为党员领导干部上廉政风险警示专题党课，以案明纪，引导全体党员干部吸取教训、引以为戒，增强廉洁自律意识，筑牢抵御违法违纪和拒腐防变的思想防线。组织开展廉政谈话，实现廉政谈话“全覆盖”，开展重点领域岗位廉洁风险防控自查，查找廉政风险点、制定防控措施。

（二）存在不足

1. 国资布局结构不优

市属国企大多数集中在基础设施建设和运营、燃气生产及供应业、自来水生产和供应业等公共服务领域，战略性新兴产业、高新技术产业领域分布较少。资产规模小，资产质

量不高，整体实力较弱，对全市经济结构调整难以起到引领性和示范杠杆作用。

2. 国资运营效率不高

在历史包袱、企业运营管理水平不高等多重因素影响下，市属国资运营效率不高。一是国有资本回报率不高。“十三五”末，国有企业资本资产报酬率仅 0.7% 左右。由于国有资本集中在公共服务领域，投资周期长、投资收益低，导致了长期以来国有资本的回报率偏低。二是企业市场化经营水平不高。过去由于企业背靠主管部门，对部门权力长期依赖，主动开拓市场意识不强，盈利能力、抗风险能力较差，普遍存在市场竞争能力较弱、资本运营质量不高等问题。

3. 国企改革力度不够

市场化改革难题仍需破解，国资国企改革力度仍需加大。一是三项制度改革仍不到位，尚未完全形成国企管理人员能上能下、员工能进能出、薪酬能增能减的市场化管理机制。二是混合所有制改革步伐仍然较慢。由于市属企业大多集中在公共服务领域，混改难度大，投资者参与混改意愿度低，总体混改工作推进仍然较慢，混改步伐、混改力度仍然不够。

4. 国企管理机制不活

市属国企在组织管控、制度流程、人才培养、科技创新等方面仍存在着机制不活、体系不完善等问题。一是组织管控体系不完善。集团型市属国有企业，尚未建立以管资本为导向的管控模式，部分企业对下属公司“一竿子到底”，不

利于激发下属公司干事创业的积极性、主动性。**二是**制度流程体系不完善。现代化的企业管理制度体系建设仍在摸索之中，法人治理、投资管理、财务管理等制度内容仍需优化完善。**三是**人才结构不优，难以满足公司长远发展。个别企业因循守旧思想严重，干劲不足，闯劲不强；部分企业干部存在“本领恐慌”，知识能力难以应对企业市场化改革发展需要。往往为了满足日常工作需要，对企业长期需求的专业化人才缺乏战略规划，忽视后备人才培养。**四是**科技创新实力不强。市属国有企业科技创新投入较少，科技创新人才严重匮乏，对科技创新重视程度不够，导致企业自主创新能力薄弱，不利于企业的长久发展。

5. 国企市场思维不强

淄博市属国有企业多数处于公益性、服务性业务领域，面临竞争压力小，承担社会责任重，市属国有企业的市场主体地位不牢固。**一是**市场化主体意识薄弱。部分市属国有企业缺少主动开拓市场的经营思维，大多固守现有业务区域、业务范围，产品研发、模式创新的动力不足，创新发展意识薄弱。**二是**市场主体地位未得到充分落实。部分市属国有企业承担了较多的社会责任，资金投入、人力投入等未能获得相应的收益回报，导致企业处于亏损状态，而且未能获得足够的政策支持、资金补贴，极大的影响了企业的长远发展，不利于实现国有资本的保值增值。

二、宏观发展环境分析

（一）宏观环境大势分析

我国发展环境面临深刻复杂变化。当前和今后一个时期，我国发展仍然处于重要战略机遇期，但机遇和挑战都有新的发展变化。当今世界正经历百年未有之大变局，新一轮科技革命和产业变革深入发展，国际环境日趋复杂，受单边主义、贸易摩擦、新冠疫情等多重因素影响，世界秩序正在重塑，新一轮科技革命与技术脱钩并行，国际形势不稳定性不确定性明显增加。内外部发展环境深刻变化，机遇与挑战并存。

我国已转向高质量发展阶段，经济增速放缓但长期向好。尽管国内经济内生动力不足、结构矛盾突出、大气污染和环境治理艰难、产能过剩压力较大等发展不充分不均衡问题仍然存在，但长期向好的基本面不会变。经济发展从速度为先转向质量为重、从追求规模转向提高效益、从要素驱动转向创新驱动，经济进入转型发展的跨越关口。

外部环境恶劣但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正在形成。面对海外疫情严重、中美经贸关系严峻的外部挑战，中央提出加快形成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，是适应我国经济发展阶段变化的主动选择，是应对错综复杂的国际环境变化的战略举措，是发挥我国超大规模经济体优势的内在要求。

遭遇海外技术封锁但创新驱动进一步增强。技术封锁不良影响扩大，但科技驱动的内涵型发展新模式动能强劲。“十四五”期间，以5G、人工智能、大数据、生物工程、航空航天、金融科技等为代表的新技术迎来产业化集中爆发期，新兴科技将充分赋能传统产业，催生大量新业态、新产业、新模式。同时，数字经济加速下沉，渗透率不断提升，不仅会改变产业发展形态，还将成为引领新时期经济发展的重要力量和国际竞争的新战场。

（二）国资国企改革趋势

国有经济在经济发展中的功能愈加重要。坚持以国有经济为主体的基本经济制度长期不动摇，国有经济在国民经济和社会发展中的作用将日趋凸显。未来，国有经济除了要在关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域中继续保持支配地位之外，国有经济将在更加广泛的产业领域布局，投资收购、产业孵化、资产重组日益频繁，国有资产体量日趋壮大，影响力日趋提高，成为国民经济发展和社会保障的压舱石和稳定器。国有企业将在新旧动能转换、产业结构转型升级起到带头作用和引领作用，对新兴产业链中涉及长周期、重资金、技术瓶颈的关键环节起到支撑作用，带动多元经济主体协同发展。

国企改革进入攻坚阶段，深化改革的改革式发展新动能加速转换。国有企业改革“1+N”政策体系明确了深化国企改革的目标任务和重大举措，但改革实施不平衡、不充分、

不深入的问题仍需进一步解决。“十四五”期间,《国企三年行动方案(2020-2022年)》全面实施,国企改革进入攻坚阶段,建立更加成熟更加定型的中国特色现代企业制度、推动国有经济布局优化和结构调整、提高国有企业活力和效率将成为深化改革的新目标。加快国有经济布局优化和结构调整,推动战略性重组和专业化整合,发挥国有经济战略支撑作用,提升国有企业竞争力、影响力,加快完善中国特色现代企业制度,深化国有企业混合所有制改革,健全管资本为主的国有资产监管体制,赋予企业更大的改革自主权,尊重基层首创、鼓励探索创新,让改革真正地行之有效,切实提升企业活力和效率。

国家及地方规划为国资发展指明方向。《中共中央关于制定十四五规划和二〇三五年远景目标的建议》中提出“深化国资国企改革,做强做优做大国有资本和国有企业。加快国有经济布局优化和结构调整,发挥国有经济战略支撑作用”。《中共山东省委关于制定山东省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的建议》中提出“毫不动摇巩固和发展公有制经济,毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展。深化国资国企改革,做强做优做大国有资本和国有企业。优化国资国企布局,推动国有资本向“十强”产业、优势企业、核心主业和公共服务领域集中。深化国有企业劳动、人事、分配三项制度改革,健全管资本为主的国有资产监管体制,发挥好国有资本投资、运营公司作用。

推动现代企业制度建设，深化混合所有制改革”。国家及地方规划明确了国资国企的责任担当，指引国资国企改革发展。

（三）淄博发展环境分析

淄博正处在转型升级、跨越发展的拐点期，正处于老工业城市凤凰涅槃、加速崛起的关键期。淄博是一座老工业城市，产业体系完善、产业基础厚实、产业配套能力强，具有高素质的企业家群体和产业工人队伍。但也存在着产业结构不优、创新动力不强、产业与企业活力不足、产业生态系统不健全等问题。当前，大数据、物联网、移动互联网、工业互联网、人工智能等新一代信息技术快速发展，已成为新一轮产业变革的核心引擎。淄博市主动顺应趋势，大力发展“制造业+互联网”“制造业+人工智能”“制造业+大数据”，通过实施智能化技术改造，加快化工、机械、建材、轻工、纺织服装、家具制造、陶瓷琉璃等传统产业实现智慧升级，推动传统产业全产业链优化升级。大力实施新材料、智能装备、新医药、电子信息四强产业攀登计划，超前布局人工智能、无人驾驶、氢能、算力等战略新兴产业，搭建起新的产业资源跨度。通过大力发展智慧经济，着力推进产业基础高级化、产业链现代化，加快构建现代产业体系，奋力开创淄博高质量发展新局面。加快布局 5G、量子通信、人工智能、工业互联网、充换电站、加氢站等新基建，加快建设高水平、开放性城市，氢能生产应用标杆城市，中国产业算力中心，绿色智慧能量路由基地，通过大力发展智慧经济，持续提升城

市能级，释放城市活力，融入和服务新发展格局。

淄博市国有经济将扮演更重要的角色。《淄博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的建议》中提出“优化国有资本布局结构，推动市属国有资本向‘四强’产业、新经济、基础设施建设、公共服务领域集聚。深化劳动、人事、分配制度改革，推行经理层成员任期制和契约化管理，实现党的领导融入公司治理，推动市属国有企业健全完善中国特色现代企业制度”。淄博市国有企业改革三年行动计划中提出“推动国有资本布局优化和结构调整。有效发挥国有经济引领带动作用，主动融入以国内大循环为主体、国际国内双循环相互促进的新发展格局。加快国有资本向高端装备制造、高端化工、信息产业、新能源新材料、现代高效农业、文化创意产业、医养健康、现代旅游、现代金融服务业等产业集聚”。

三、指导思想与发展目标

（一）指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，按照习近平总书记推动国有企业改革的系列重要讲话精神，贯彻省委八大发展战略，按照市委、市政府“六大赋能行动”“十二大攻坚行动”等一系列决策部署要求，以**深度融入区域战略、服务淄博发展大局**为宗旨，以**“资本运作+科技创新”**为驱动力，以**优化国有资本布局、强化市场化运作、深化监管体系变革**为主线，打造**“责任国资，创新国资，阳光国资，活力国资”**。持续优化国有资本布局，推动市属国有资本向“四强”产业、新经济、基础设施建设、公共服务领域集聚。深化国资国企改革，完善现代企业制度和市场化经营机制，坚持党建引领，强化党建对公司治理的引导，为推动国资国企改革、高质量发展提供坚强政治保障，完善国资监管体系，全面提升国资国企治理体系和治理能力现代化水平，切实提高国有资本配置效率，更好发挥市属国有资本的基础保障、战略引导和民生服务作用，助力推动淄博凤凰涅槃、加速崛起。

（二）基本原则

坚持强化责任担当与市场主导发展相结合。强化国资国企责任担当，充分发挥国有企业在城市发展、民生服务、产业转型升级中的作用，推动淄博市经济发展和社会进步。同

时，遵循市场发展规律，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，以市场化方式推动国有资本布局优化，持续提升市属国有企业市场化运作水平，全面提升国有企业的竞争力、影响力。

坚持发挥传统优势与创新驱动发展相结合。进一步发挥市属国有企业在产业运营、内部管理、资源获取、投资融资、社会信用等方面的固有优势，夯实国有企业发展基础。同时，坚持以创新驱动企业发展，把创新作为推动国有资本转型跨越的主动力、主引擎，持续实施科技创新、管理创新、监管创新，催生新的发展动力，全面提升国有企业的创新力、竞争力。

坚持加强国资监管与增强企业活力相结合。加强国资监管，优化监管模式，创新监管机制，提升信息化监管水平，切实提升国资监管成效，推动国有资本稳健、高质发展。大力推进法治国企建设，完善法律管理职能设置与人员配置，提升法律管理水平。同时，持续增强企业发展活力，完善授权放权清单，加大授权放权力度，推动国有企业完善现代企业管理体系，提升企业治理与市场化发展水平，进一步激发企业活力、创造力和市场竞争力。

坚持加强党的领导与完善公司治理相结合。推动党的领导与公司治理有机融合，发挥“党建入章”工作成效，将党建工作深度融入企业生产经营的各个环节。健全企业党组织议事决策机制，建立党组织前置研究讨论重大决策事项清单，

明确党组织与董事会、经理层权责边界。

（三）发展目标

到 2025 年，淄博国资国企改革发展在重要领域和关键环节迈上新台阶，国有资本布局更加优化，国有企业规模实力和创效能力更加强劲，现代化企业管理制度体系更加完善，国有企业发展活力更加迸发，国有资本监管更加高效。培育一批具有创新能力和市场竞争力的国有骨干企业，国有企业竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力进一步增强，在助力淄博市产业转型升级与保障民生服务方面作用更加凸显。

——**国有资本实力跃上新台阶**。市属国企规模实力、品牌影响、市场竞争力进一步提升，利润总额突破 40 亿元，资产规模突破 5000 亿元，营收总额突破 500 亿元，形成 3 至 4 家资产过 1000 亿元、2 至 3 家资产过 500 亿元的企业集团，加快培育一批具有行业影响力的企业集团。

——**国有资本布局跃上新台阶**。市属国有资本向“四强”产业、新经济、基础设施建设、公共服务领域集聚效应更加显著，参控股一批“四强”产业龙头企业、瞪羚企业，进一步联合壮大公共服务领域企业，国有企业责任担当更加彰显。

——**国有资本运营跃上新台阶**。市属国企中上市公司数量翻番，资产证券化率大幅提升，组建一批国有资本改革发展基金与战略新兴产业基金。

——**国有资本活力跃上新台阶**。市属国企现代化管理制

度体系更加完善，公司治理体系、管控模式、生产运营更加规范，人才集聚效应更加明显。国有资本监管效能更加突出，监管模式更加多元。

——**科技创新能力跃上新台阶**。市属国企自主创新能力实现质的提升，科技创新投入翻番，搭建一批科技创新平台，集聚一批科技创新人才，实施一批科技创新课题。

到 2035 年，淄博国资国企改革发展在重要领域和关键环节取得重大突破。国有资本布局更加科学合理，新增投资中“四强”产业、新经济领域占比超过 90%，国有资本助力城市发展、产业转型升级、社会民生服务的作用强劲彰显。国有资本实力实现跃升，市属国企利润总额突破 80 亿元，资产规模突破 9000 亿元，营业收入突破 1000 亿元。国有资本活力充分释放，资产证券化率达到省内一流水平，市属国企进入中国 500 强实现突破，打造一批具有较强行业影响力的企业集团。以管资本为导向的监管模式全面形成，国有资本监管效能充分释放，市属国资现代化管理制度体系全面形成，国有资本竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力实现全面增强。

四、发挥国资战略功能，担当发展新使命

发挥国有经济战略支撑作用，加快国有经济布局优化和结构调整，发挥国有经济产业引导和产业培育功能，彰显国有经济在城市发展中的引领作用与服务保障功能。

（一）优化产业布局

围绕淄博市“十四五”规划及产业发展重点，持续优化国有资本布局，推动市属国有资本向“四强”产业、新经济、基础建设、公共服务领域集聚。力争到2025年，国有资本在竞争性领域占比实现翻番，在“四强”产业和战略性新兴产业的布局实现重大突破。

发挥国资产业引导功能，加快推进市属国有资本布局新兴产业。一是加快布局现代服务业。推动市属企业延伸自身产业链环节，布局符合发展趋势、更具创效能力的价值链环节。推动水务集团进入中水回用、直饮水市场，延伸水务市场价值链。推动保安公司无人机值守、监测业务领域合作开发，提升业务规模。整合市县两级文旅资产资源，做大做强市文旅公司，将文旅公司发展为淄博市文旅产业的排头兵。二是加快布局智能制造。推动智能制造产业化发展，加快国有企业向高端化、智能化方向升级。助力淄博市“四强”产业攀登计划实施，配合引进“四强”产业优质企业，充分利用国有企业资源、资金、市场优势，采用设立投资基金、股权直投、设立合资公司等方式，吸引企业落户淄博，推动国

有资本向“四强”产业集聚。鼓励市属国有企业探索开展新能源材料、智能装备制造、人工智能等新业务领域，延伸业务产业链。推动智能供热设备及系统、智能供水设备的研发与制造，提升产业竞争力。

专栏 4-1：产业优化布局重点

1.产业布局方向。推动高端装备制造、信息产业、现代服务业、现代医药产业、金融业等产业集聚。

——**高端装备制造。**推动市属国有企业做精做强智能化供水设备、智能供热设备等产业领域，通过产业基金、股权直投等方式，探索发展光伏装备制造、乘用车整车、新能源汽车整车、激光设备、农业装备、建设设备、海洋动力装备等高端装备制造。

——**信息产业。**关注新一代信息技术产业发展趋势，探索进入 MEMS 传感器、晶圆级封装、引线框架材料、第三代半导体等领域。

——**新能源新材料。**推动市能源集团发展氢能、光伏等新能源产业，加快充电桩等新型基础设施建设。关注先进陶瓷材料、高分子复合材料发展趋势，发挥国有资本优势，适时布局 and 进入。

——**现代服务业。**重点打造齐文化超级 IP，大力发展文化体育研学业务，发展职业教育培训，推动中水回用、直饮水等生活服务，推动无人机值守、立体停车场等公共设施服务建设。推动市属企业物业板块整合，组建物业服务集团，提升物业管理能力和市场竞争力。发展现代会展服务，依托淄博产业发展趋势，开展新材料、新能源、现代医药、电子信息等展会与论坛，促进淄博市产业发展。

——**现代医药产业。**重点关注医药中间体、化学原料药及化学制剂、药用包材等医药领域，以及感染控制设备、放疗产品、数字化诊断影像等医疗装备，消毒灭菌设备等制药装备领域，通过产业基金投资、股权直投、参与上市公司定增等方式，推动市属国资布局现代医药产业。

——**金融业。**发展壮大市财金集团，通过对市属金融及类金融机构梳理整合，逐步打造形成大规模、多牌照、多层次、多功能的金融服务平台。

2.产业布局方式。通过产业自主培育、股权直投、合资合作、基金投资等方式，调整产业结构、优化产业布局。

——**自主培育**。依托市热力集团，推动智能供热设备制造，依托市水务集团，推动智能供水设备制造、中水回用、直饮水等业务领域，依托市能源集团，发展氢能、光伏等新能源及新能源材料产业链。依托市文旅集团，打造医疗康养、现代旅游的综合性产业公司。推动保安公司无人值守、监测业务领域合作开发，提升业务规模。推动检测公司职业教育培育业务拓展，做大培训教育规模。

——**股权直投**。通过股权投资，布局高端装备、信息产业、新材料、现代服务业、现代医药等产业链环节，可采用控股、参股等多种形式，在保障国有资本保值增值的前提下，适度下放经营权，由专业团队负责经营管理。

——**合资合作**。引进高端装备、信息产业、新材料、现代服务业等行业龙头企业，通过市属企业与引进企业合资设立公司、建设生产基地、研发基地等方式，引导国有资本布局新兴产业，优化国有资本产业布局。

——**基金投资**。依托新材料母基金等产业基金，以市属国企为主体发起或参与设立新能源、高端装备、现代医药等产业基金，通过基金投资新兴产业领域，助推淄博市产业升级。

发挥国资基本保障功能，扎实推进城乡重点基础设施建设。围绕城市发展与产业转型升级需要，紧抓项目建设和服务质量，提供优质的城市基础设施，保障城市运行需要，服务城市市民生活。大力拓展融资渠道、丰富融资手段，积极采取市场化方式融集资金，为城乡基础设施和交通设施建设、区域和园区发展、民生社会事业发展等重点项目提供有力的资金保障。推进铁路、公路等交通基础设施建设，推进产业园、创新园等园区建设，切实发挥国有资本保障作用。

发挥国资民生服务功能，持续推动公益事业发展和服务水平提升。加快淄博市天然气高压管网工程和 LNG 储备调峰中心项目建设，保障城市燃气供应。加快实施城市供热主干管网互联互通，解决部分地区热源供需不匹配问题。推动

输配水管网、水厂、泵站等供水设施建设，保障城市供水。进一步优化公交线网布局，科学建设公交场站、枢纽站、站点等公交设施，保障市民出行便捷与安全。

（二）创新发展模式

探索“城市投行”模式，发挥产业引导培育作用。围绕淄博市产业发展重点，发挥国有资本引导和带动作用，坚持市场化运作方式，通过设立产业基金、股权直投、合资建厂、参与定向增发等模式，配合实施精准招商引资，同时撬动社会资本，提供资本支持企业发展、项目建设，吸引“四强”产业龙头企业、专精特新企业落户淄博。精准选择投资标的，以“四强”产业龙头企业、上市公司及拟上市公司、产业链环节核心企业为投资对象，实现产业链快速发展，促进国有资本结构优化。提前设计退出机制，确保国有资本保值增值。遵循引导产业培育、提升资本价值的原则，设计资本安全退出通道，在产业链发展成熟后，国有资本有序退出，投入到新的产业链培育。通过拟上市公司 IPO、上市公司股票二级市场交易、股东回购等方式，实现国有资本安全退出。建立容错纠错机制，明确经营投资责任追究范围，探索以国有资本总体收益为考核目标，赋予投资主体更多的自主权，激发投资主体的主观能动性和干事创业的热情。

推行龙头引领模式，提升国有企业影响力。进一步做强做优做大市属国有企业，培育具有区域、行业影响力的大型龙头企业，通过联合重组、资产划拨、资本注入等方式，培

育或组建 3-4 家资产规模千亿以上市属企业，扩大市属企业影响力，提升企业信用评级，提高企业投融资能力。进一步提升市属国有企业竞争力，既要“引进来”，也要“走出去”。市属企业在服务淄博当地发展同时，支持有条件有能力的企业，布局市外国外业务市场。积极探索跨区域强强联合、并购重组，不断拓宽经营覆盖区域和领域，延长产业链发展，促进产业转型升级。

专栏 4-2：市属骨干企业培育

发展壮大市财金集团，通过对市属金融及类金融机构梳理整合，逐步打造形成大规模、多牌照、多层次、多功能的金融服务平台，到 2022 年资产规模达到 2500 亿元，主体信用评级达到 AAA。支持市城市资产运营有限公司加快发展，到 2022 年资产规模达到 1500 亿元，主体信用评级稳步保持在 AAA。支持市能源集团跨越发展，鼓励其加快新能源产业布局，推动以天然气为主的清洁能源供应利用和以光伏、氢能为主的新能源综合开发利用，积极开展新能源汽车基础设施建设，力争建设成为全国一流的大型能源供应企业和行业知名能源投资企业。支持市热力集团稳步发展，推动全市范围内清洁供暖利用规划建设一体化、技术创新一体化、运营管理一体化，实现市区供热主管网互联互通，打造成为全市供热领域重大项目建设战略投资发展平台和综合性服务企业。理顺引黄供水管理体制，支持市水务集团对引黄供水实行“一口化”运营管理，逐步实现全市范围内水资源统筹利用和水务基础设施一体化建设运营和服务。做大做强市文旅公司，通过资产注入、增加资本金等方式，迅速壮大公司规模；全面整合市县两级文旅资产资源，运用市场化方式，实现全市文旅产业融合发展；成立市级文旅产业基金，引进战略合作者，集中推进一批重点文旅项目落地达效，提升淄博城市品质活力。

推动数字化发展模式，加快国企转型升级。一是数字化赋能企业，系统提升企业运营水平。强化数据驱动、集成创新、合作共赢等数字化转型理念，依托数字化转型提升传统

动能、培育发展新动能。建设基础数字技术平台，运用 5G、云计算、区块链、人工智能、数字孪生、北斗通信等新一代信息技术，探索构建适应企业业务特点和发展需求的“数据中台”“业务中台”等新型 IT 架构模式。建立系统化管理体系，积极推进数字化转型管理工作与质量管理、信息安全、职业健康管理等体系的融合应用。构建数据治理体系，加快集团型企业数据治理体系建设，明确数据治理归口管理部门，强化业务场景数据建模，深入挖掘数据价值，提升数据洞察能力。提升安全防护水平，建设态势感知平台，加强平台、系统、数据等安全管理。使用安全可靠的设备设施、工具软件、信息系统和服务平台，提升本质安全。二是发展数字化产业。围绕数字化产业发展趋势，结合市属企业的发展优势，推进“智慧城市、智慧能源、智慧水务、智慧供热、智慧公交”等新业态新模式，建立可复制化的产品，推动智慧模式输出。同时，加大数字化产业的投资，研究数字化产业发展趋势，寻找优质发展标的，投资北京、上海、深圳等数字化产业的优质企业，推动国有资本结构优化。

（三）提升组织能级

夯实组织专业水平。探索建立专业化研究团队，重点研究分析国际国内宏观形势、产业发展大势，研究国资国企改革发展趋势，对标分析国资国企发展典型区域，创新国有资本投资模式，筛选潜在投资企业，组织开展尽职调查和技术设计，制定投资项目退出机制，支撑国有资本布局调整优化。

支持市属企业建立产业研究院，针对市属企业所在行业领域，重点开展行业分析、对标研究，提升市属企业专业化研究能力，夯实企业管理水平，提高企业市场竞争力，助力企业高质量发展。

推动瘦身健体提质。纵向压缩管理层级，原则上有效管理层级控制在3级以内。横向收缩管理跨度，加快非主营业务、非优势产业剥离，进一步提高业务集中度，确保所属企业主业符合主业定位并形成有效产业链。优化资源配置，加快处置低效无效资产，加大亏损企业治理清退力度，及时止损减损。加快低效无效资产处置，积极利用资本市场和产权市场进行开放式重组，逐步剥离、有序退出不具备发展优势的非主业资产和业务，2021年基本完成存量清退处置。整合三级以下企业，2021年市属企业管理层级确保压减至三级以内。深入推进“僵尸企业”处置工作，开展重点困难企业专项整治，到2022年取得明显成效。

有效解决历史遗留问题。剥离国有企业办社会职能解决历史遗留问题，完成国有企业职工家属区“三供一业”分离移交收尾工作，完成国有企业退休人员社会化管理主体工作。2022年，实现剥离国有企业办社会职能解决历史遗留问题全面收官。

（四）融入双循环发展格局

指导国有企业结合功能界定与发展规划，聚焦自身优势和主责主业，主动融入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，更好发挥在提升城市保障功能和在畅通产业循环、市场循环、经济社会循环等方面的引领作用，支持工业园区基础设施建设，注重控制电、气、热等要素价格，降低企业生产成本，提高竞争能力，加强国有企业“双招双引”工作考核，推动全市各级国有企业加强与中央企业、省属企业、民营企业、外资企业合资合作，积极融入双循环的发展格局。

五、积极实施资本运作，跑出发展新速度

（一）发挥三类公司作用

以管资本为导向健全国有资本授权经营体制，推动新建和整合改建国有资本投资、运营公司和产业集团公司，成熟一个、组建一个。提高国有资本配置和运营效率，推动国有资本做强做大做优。

推进淄博市国有资本投资公司组建，通过投资融资、产业培育和资本运作等方式，发挥投资引导和结构调整作用，提升我市支柱产业和新兴产业竞争力，增强国有资本控制力、影响力。充分把握在创新链中的主体责任，围绕培育核心竞争力和创新力，充分发挥自身优势，瞄准未来竞争，强化在新兴领域、特定功能领域的投资培育，围绕新能源新材料、新一代信息技术等产业发展，探索组建具有行业影响力的国有资本投资公司。通过资本运作、并购重组等方式，做强做大新能源新材料、新一代信息技术等产业，在促进和支撑全

市经济高质量发展方面发挥引领性作用。

推动淄博市国有资本运营公司组建，定位于新兴产业投资与国有资产运营、不良资产处置等职能。通过股权运作、基金投资、培育孵化、价值管理、有序进退等方式，投资高端装备制造、高端化工、信息产业、现代高效农业等产业，推动国有资本向新兴产业集聚。将淄博市属国有企业中市场竞争性不强、经营效益不佳、资产规模体量小的企业，划拨国有资本运营公司，由国有资本运营公司负责资产管理、人员管理等具体事务，并通过股权交易、混合所有制改革等方式，有效处置不具竞争优势产业资产、低效无效资产。

培育壮大产业集团公司。产业集团公司围绕确定的主业范围，从事生产经营和管理，注重产业发展和科技进步，不断增强市场化经营能力与市场竞争力，培育打造具有一流水平的企业集团。推动能源集团、水务集团、热力集团、文旅公司等产业型公司做强做大做优，聚焦所处行业领域，在主业范围内进行产业链延伸，将核心技术和科技成果转化为生产力，为国有资本投资、国有资本运营公司发挥作用提供更加坚实的基础。

（二）积极培育上市平台

推进资源资产化、资产资本化、资本证券化，通过 IPO、上市公司定增、并购重组、借壳上市等多种形式，大力推动市属企业上市，积极布局国内外多层次资本市场。

加快推动资产证券化。一是通过收购“壳资源”打造上

市平台，通过资本市场直接融资将市属相关资产装入上市公司推进资产证券化；二是整合优质资产打造上市公司，推动集团型企业整体上市，积极筹划市能源集团整体上市，整合市内优质能源资产，做大市能源集团营业收入、资产规模，推动企业内部管理变革，提高企业经营效益水平，力争在“十四五”末上市或具备上市条件。加快培育新兴产业主体，大力支持在科技创新、模式创新等方面具有突出优势的中小企业，走向创业板等资本市场。发挥热力公司智慧供热领域的创新优势，加大智慧供热模式向国内其他热力公司推广，率先在行业内建立影响力，力争实现资产证券化。

加强与上市公司资本互动。加快市属企业资产证券化进程，推动上市平台与未上市企业资本互动。对于未上市资产，按照“成熟一部分，注入一部分”的原则，通过股权支付、定向增发等多种形式，将未上市公司资产注入上市平台，推进资产整合重组和资源优化配置，增强国有资产流动性，建立可持续发展的长期融资平台。

（三）提升基金运作规模

以产业投资基金、产业并购基金、母基金为重点，壮大及培育“四强”产业及新兴产业，强化基金与上市平台的协同运作，增强基金“募投管退”能力建设，更好地撬动产业发展。到2025年，基金规模累计超过300亿元，力争达到500亿元。

加快基金设立运作。充分发挥基金专业化募资投资作用，

做好新材料产业母基金、国家制造业转型升级基金新材料子基金运作，通过与其他投资机构合作，设立几只几十亿元规模的跟投基金，重点参与跟投由合作方投资引进淄博的项目、新材料子基金投资的淄博本土项目、参与合作方投资与其他投资机构成立的基金所投资的淄博本土项目及引进淄博的项目。加快推动淄博盈科吉运科创母基金运作，通过杠杆效应放大基金规模，在全国范围吸引和遴选优秀管理团队和子基金管理人，助力淄博地方经济，形成强劲创新动能。发挥市级应急转贷基金平台功能，支持实体经济、民营经济高质量发展。发起设立能源发展基金，推动淄博市天然气、氢能、充电桩、清洁能源供热发展。

强化基金运作能力。探索“基金+上市公司”联动模式，充分发挥上市平台的资本运作功能，联合基金共同寻找、孵化符合上市公司战略方向的项目，待项目成熟后由上市公司收购实现增值。通过与知名投资机构合作、成立联合 GP 等方式，提升募投管退能力，重点打造投资机会识别能力、投资组合管理能力及投后管理能力。

（四）实施资产重组整合

支持市属国有企业，通过运用并购、重组手段，实现产业扩张。通过横向型并购重组，实现规模经营，开拓新的区域市场，提升市场占有率。通过纵向型并购，占据产业链高端节点，增强市场竞争力，提供优质集成服务。

推动并购重组，提升规模化经营效应。通过资产无偿划

拨、净资产作价入股、现金收购等形式，推动淄博全市同质化国有资产的重组整合。推动淄博市天然气管道的互联互通，获取优质天然气气源，加快淄博市能源结构优化。推动淄博全域融合供热，做大做强供热企业规模，提高能源利用效率。到 2024 年，基本完成对区县国有和民营供热机构整合，全市范围内热力管网互联互通初步构建。整合市域内水务资产，推动淄博全市水务一体化规划、一体化运营、一体化管理。加强与有关方面沟通协商，通过市场化与行政化手段双发力，整合区县属及民营、混合所有制供水企业。积极推进全市公交集约化改革，完善城市公交线网及公交基础设施建设。加快推动文旅产业整合，将优质资产注入文旅公司，将文旅公司打造为淄博市文旅产业运营的龙头企业。

聚焦主责主业，逐步退出非主业产业。强化市属企业主业管理，支持市属企业做强做优做大主业，剥离或收缩与主业无协同效应的辅业及配套业务。推动市属企业产业结构调整，引导企业资源向主业集聚，实施主业占比考核，限制市属企业非主业投资比例。加大政策支持力度，进一步授权放权，优化市属企业激励考核模式，激发企业发展活力。协助市属企业解决历史遗留问题，减轻企业发展包袱。针对市属企业不具备行业优势和竞争力的产业，通过股权划转、混合所有制改革、股权转让等方式，选择合适时机退出。

（五）强化资本运营能力

围绕募投管退，提升资本运营能力。强化投融资平台建

设，全面提升国有资本融资、投资、项目管理、投资退出能力。采取多种融资模式，支持市属企业开展公司债、私募债、产业基金、中期票据、短期融资债券等融资方式，多层次、多渠道提高直接融资比例。支持社会资本通过股权投资、PPP、BOT等多种合作模式参与重大项目建设。强化国有资本投前研究，研究适宜淄博发展的产业赛道，选择具有发展前景的优质企业作为投资对象，强化投资研究论证环节，发挥外部专业机构力量，协助做好研究论证。加强投资条款审查，确保投资风险可控。强化投后管理，通过派出股东代表，行使股东权利，加强投资项目的运营管理，确保国有资本收益。设计适宜的退出机制，提高国有资本流动性，确保国有资本保值增值。

六、强化科技创新驱动，激发发展新动能

深刻理解把握构建新发展格局的主攻方向，围绕产业发展需求，推动企业聚焦重点科技领域加快突破，强化企业创新主体地位，引导支持市属企业加大科技创新投入，提升科技创新能力，以科技创新驱动产业发展，推动企业发展迈上新台阶。

（一）建设科技创新平台

推动市属国企建设科技创新平台，支持鼓励市属企业建设市级以上企业技术中心、工程技术研究中心等研发创新平台，加大对市属企业科技创新考核。深化与高校和科研机构技术创新交流，鼓励企业主导或参与组建一批技术创新联盟，与合作机构联合共建技术创新中心、重点实验室等研发平台，加速企业科技创新能力提升。发挥清洁智能供热工程实验室带动作用，推动新能源领域创新平台建设。探索推进智慧金融、智慧城市、智慧能源、智慧水务、智慧供热、智慧公交等“智慧企业”建设，提升企业管理运营效率，推动所在行业智慧化、数字化水平提高。

（二）完善科技创新机制

加大对市属企业科技创新政策支持，强化企业技术创新和研发投入的主体地位，用足用好企业研发费用加计扣除、加速折旧、高新技术企业税收优惠、支持科技创新进口税收政策等普惠性政策，加大技术研发投入，不断提高企业自主

创新能力和技术研发能力。健全科技创新投入稳定增长机制和考核评价体系，加强分类指导和评价考核，进一步突出创新要素、科技投入、创新能力、人才引进和培养、产业培育等考核评价指标。加快建立科技成果收益分红、科技项目跟投等中长期激励机制，推动落实国有科技型企业股权和分红激励相关办法，探索对重大项目、创新项目、创新团队给予工资总额单列，全面激发企业创新活力，推动国有企业高质量发展。

（三）强化科技人才引培

支持市属企业多渠道多方式引进科技创新人才。大力培养青年创新人才，通过市场化招聘、柔性引进等方式，加大青年创新人才的引进。加大企业科技创新领军人才引进与合作力度，针对企业发展需要，在重点技术攻关领域，引进从事应用研究和技术开发的院士、泰山学者、产业领军人才等海内外知名专家，合作攻关重大课题，带动科技创新能力提升，促进产业技术水平发展。创新人才管理机制，畅通专业技术人才和技能人才职业发展通道，使科技人才有良好的成长通道、薪酬待遇和发展空间，推动科技创新人才集聚。

七、深化国有企业改革，释放发展新活力

（一）健全市场化经营机制

推进职业经理人制度改革。推进市属国有企业职业经理人试点，推行经理层成员任期制和契约化管理，实行市场化招聘方案。建立董事会与经营层之间分层授权管理制度，落实董事会依法选聘经营管理者、经营管理者依法行使用人权。加大国有企业经营层市场化选聘力度，建立与职业经理人相适应的市场化薪酬体系和考核管理方式，建立健全市场化选聘人员退出机制，对市场化选聘的高级管理人员，严格实行任期制，明确辞职、解聘、聘用终止等约束条款。发挥党组织在确定标准、规范程序、参与考察、推荐人选等方面的把关作用，确保职业经理人制度高效落实。

推进市场化分配机制改革。优化完善工资总额决定机制，发挥经营业绩考核办法和工资总额管理办法激励导向作用，分类推进市属国企工资总额改革。探索实施国有企业市场化分配分类改革，根据市属企业所在行业特点、薪酬水平试行“一企一策”。试点增量奖励，企业超额完成任务目标后，可从超出目标值的增量贡献中按一定比例提取工资总额奖励，促进企业提质增效。优化科技型、创新型企业工资总额管理，探索实行更具灵活性和市场竞争力的工资管理方式，对纳入战略性新兴产业的科技型企业，实行工资总额单独联动。

强化长效激励约束机制。优化国有企业领导人员薪酬结构，实现薪酬与绩效直接挂钩，严格落实绩效年薪能增能减。积极探索岗位分红、超额利润分享等现金激励和骨干员工跟投、风险抵押金等激励约束模式。适度加大企业利润贡献浮动部分的激励力度，引导国有企业挑战更大目标。

（二）完善企业法人治理体系

完善中国特色现代企业制度，通过企业法人治理结构完善与股东代表履职，充分体现出资人意志。明确各治理主体功能定位，理顺各治理主体权责边界，形成党组织领导、董事会决策、监事会监督、经理层经营管理的治理格局。

强化党建引领。坚持党的领导、加强党的建设，推动党的领导与公司治理有机融合。明确党组织在国有企业法人治理结构中的法定地位，将党建工作总体要求纳入企业章程，明确党组织在企业决策、执行、监督各环节的权责和工作方式，使党组织成为企业法人治理结构的有机组成部分。巩固提升市属企业党建写入公司章程工作成效，切实发挥党的领导核心和政治核心作用。

明确治理主体功能。推动市属企业法人治理体系优化，明确企业各治理主体功能定位。董事会作为决策机构，重点是把战略方向、定发展大事、防重大风险、管经营团队。党委会作为领导核心，重点是实现政治领导、思想领导、组织领导的有机统一，核心是把方向、管大局、保落实。经理层作为经营管理主体，重点是保障经营自主权、负责日常经营

管理、执行董事会决议。

厘清权责边界。依据各治理主体的功能定位，进一步厘清党委会、董事会、经理层等各治理主体的权责边界。推动市属企业完善“两会一层”决策事项清单，制定关于战略规划、投资管理、财务管理、人力资源管理等重大经营决策事项的权责体系。推动市属企业重大事项决策流程优化，提高企业运营效率。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，落实经理层职权，充分发挥经理层经营管理作用，同步推进总经理履职监督工作，落实总经理向董事会报告工作制度。

加强治理主体能力建设。加强董事会建设，完善董事会组成结构，推动外部董事机制建立，建立外部董事选聘和管理制度。规范董事会议事规则，强化董事会专门委员会职能发挥，为董事会科学决策提供支撑。加强董事任前和任期培训，做好董事派出和任期管理工作。完善董事会报告制度，全面总结董事会建设情况、公司经营发展、财务预决算、体制机制改革等重大事项。激发经理层活力，建立规范的经理层聘用与管理机制。对符合条件的市属企业，有序推进职业经理人制度建设，探索完善中长期激励机制，逐步建立与市场化水平相适应、与经营业绩相挂钩的薪酬分配机制。

（三）持续深化三项制度改革

贯彻党中央深化国有企业改革发展的重大决策部署，深

化市属企业三项制度改革，建立人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减的常态化机制。

推动建立管理人员能上能下机制，激发发展动力。推动企业“瘦身强体”，精减各类职能部门，减少管理层次，严控管理人员数量，控制管理幅度，建立责权明确、信息通畅、监控有力、运转高效的运行机制。打破干部“终身制”。树立正确的选人用人导向，通过制度优化和严格管理，建立以能力、业绩为导向的干部选拔任用机制。推动市属企业员工编制管理，科学制定市属企业编制总额，明确管理层、基层管理人员等不同群体的编制数量，有效管控市属企业人员规模，提升人均创效能力。

推动建立薪酬分配能增能减机制，释放发展动能。引导企业建立管理人员竞聘上岗和职工竞争上岗制度，完善全员绩效考核制度和分配制度，打造“因事设岗、因岗定责、因责选人、因责定薪”的精干高效管理模式。完善市场化薪酬分配制度，优化薪酬结构，坚持薪酬分配与绩效考核紧密挂钩，合理拉开收入分配差距，优化薪酬分配机制。

推动建立员工能进能出机制，催生发展活力。推动市属国企完善企业员工能力素质模型，制定人才发展规划，明确人才需求计划，市场化招聘符合企业发展需要的专业性人才。建立健全以合同管理为核心、以岗位管理为基础的市场化用工制度，拓宽人才引进渠道，严把人员入口，不断提升引进人员质量。建立全员绩效考核机制，加强员工绩效考核，全

面评判员工胜任能力，妥善处理不能胜任岗位要求的员工，建立员工能进能出机制。

（四）精准推进混合所有制改革

坚持“宜改则改,稳妥推进”的原则，推动市属国有企业混合所有制改革，“成熟一个，混改一个”，通过引入民营机制，提升国有企业发展活力，提高经营管理水平，提升国有资产资本价值。

分类推进混合所有制改革。按照市属国企的功能定位、业务属性、企业规模、经营状况等进行分类，选取适宜实施混合所有制改革的企业，分类分层推进混改。坚持有利于各种所有制资本取长补短、互相促进、共同发展的原则，以市场为导向，“一企一策”推进混改工作。

创新双向混改模式。以产权为纽带，以资产证券化、引进战略投资和优秀民营企业为主渠道，创新运用多种方式，通过引进优势战略投资者、管理层及员工持股等方式引进非国有资本。同时，面向淄博市“四强”产业与战略新兴产业，引导国有资本参股、控股技术水平高、发展前景好的优质非国有企业，增强企业业务能力、占领新兴市场、优化资本布局，实现与非国有资本的互补发展，在促进和支撑全市经济高质量发展方面发挥重要的功能性作用。

完善混合所有制企业管控体系。推动混合所有制企业管控体系建设，切实推行以资本为纽带、以产权为基础的治理结构。根据股权结构合理设置股东（大）会、董事会、监事

会，规范股东会、董事会、监事会、经理层和党组织的权责关系。充分发挥公司章程在公司治理中的基础性作用，国有股东与其他股东充分协商，合理制定章程条款，切实维护各方股东权利。科学合理界定与混合所有制企业的权责边界，加强国有股东治理能力建设，实施科学高效的管控机制。根据不同类型混合所有制企业特点，明确党组织的设置方式、职责定位和管理模式。按照党章及党的法规制度要求，结合实际，推动混合所有制企业党组织和工作有效覆盖。推行“国有体制、民营机制”的管理模式，开展职业经理人选聘，对标市场化薪酬机制，建立员工能进能出的常态化机制，激发企业发展活力。

八、完善国资监管体系，构建监管新格局

落实以管资本为主加强国资监管的要求，转变监管理念，调整监管重点，改进监管方式，优化监管导向，切实提高国资监管效能，构建国资监管新格局。

（一）持续强化党建引领

贯彻落实新时代党的建设总要求，加强国有企业党建工作，加强党的全面领导，强化党的组织建设，落实全面从严治党，以高质量党建引领企业高质量发展。

加强党的全面领导。切实加强党对国有企业的全面领导，从组织上、制度上、机制上确保国有企业党组织的领导地位，充分发挥企业党委（党组）把方向、管大局、保落实的领导作用。推动党的建设与市属企业公司治理全面融合，推动党建工作责任制与生产经营责任制有效联动，做好考核结果刚性运用。坚持围绕生产经营开展党建工作，不断提高服务能力，发挥党委把关定向、党建宣传引领、党员模范带头的作用，助推企业高质量发展。

强化企业党的组织建设。严密党的组织体系，推动党的组织覆盖到底到边。加强各级党组织特别是基层党支部建设，确保党建工作有人抓、有人管、有人干，发挥党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用。推动党建与生产经营深度融合。强化党建理论知识学习，认真开展党史学习教育，切实发挥好党建政治引领和保障作用。

全面落实从严治党。落实国有企业党组织全面从严治党主体责任，发挥国有企业党组织纪律检查委员会作用，加强对企业内部党员的监督管理。强化对重点部门、关键岗位、重要环节的监督，严格制度执行，规范权力运行。严格落实中央八项规定及其实施细则精神，坚决反对“四风”，定期对国有企业负责人履职待遇和业务支出情况开展专项检查。压实国有企业党组织意识形态工作责任、牢牢掌握意识形态工作主导权。严肃查处靠企吃企、设租寻租、关联交易、内外勾结侵吞国有资产等问题，持续加大国有企业反腐力度，构建一体推进不敢腐、不能腐、不想腐体制机制。

（二）转变国资监管职能

准确把握依法履行出资人职责的定位，科学界定国有资产出资人监管边界，以出资人身份管好国有资本。

完善国资监管制度体系。进一步优化完善国资监管制度办法和规范性文件，形成规则完善、标准统一、管理规范国资监管制度框架。强化事前的制度和规则的输出，明确企业办事程序和执行标准，减少对企业经营过程中的干涉，让国有企业作为市场主体在制度和规则范围内自主开展生产经营活动，提高国资监管工作效率。

提升综合服务能力。建立法律及政策事务、行业研究、管理咨询、商务信息咨询、专家人才库等资源共享平台，聘请专业外部机构为企业开展全面培训，组织企业参观考察、对标交流，开拓企业视野、提升企业经营思维，指导企业提

升管理水平和解决具体疑难问题，打造和提升国资综合服务能力。

强化检查监督。加强定期/不定期监督检查，构建计划有序、重点突出、深入全面、执行高效的监督检查工作机制，坚持守住风险底线，完善并有效落实各项责任追究制度，切实履行出资人职责和国资监管职责，发挥国有企业改革发展保驾护航作用。定期对授权放权运行情况开展评估，动态进行调整。

（三）优化国资监管方式

以管资本为主加强国资监管，不断优化国资监管方式和手段，切实提升国资监管质量和效能，促进国资国企改革发展。

优化监管权力和责任清单。明确监管机构在履行国资监管中的职责和重点，进一步厘清监管机构和市属企业的权责边界。加大授权放权力度，推行负面清单模式，逐步下放重大事项决策权力。优化监管报批事项审批流程，缩短报批事项审批时限，实现监督强化与活力增强双提升。

发挥公司章程作用。通过法人治理结构履行出资人职责，将监管要求转化为股东意志。制定市属企业公司章程指引，约束各治理主体严格依照章程行权履职，发挥公司章程“公司先发”的作用，保护股东合法权益。

强化股东代表队伍建设。抓好股东代表、董事队伍建设，建立派出董事、监事等股东代表后备库。制定市属企业外部

董事管理办法，选聘一批现职国有企业负责人及专业人才任专职外部董事，修订市属企业董事会管理意见，制定董事会和董事评价办法等文件。推行符合条件的市属企业建立外部董事机制，提高董事会科学决策能力，强化国资监管效能，到2022年已建立董事会的市属企业董事会中外外部董事占多数。实行外派财务总监制度，形成外派财务总监管理机制，规划外派财务总监监督职能，落实出资人意志。

（四）建设信息化监管平台

推进国资监管信息化体系建设。加快国资监管信息化建设，规范数据采集，推进网上办公，实现信息及时、透明。建立健全国资监管数据指标体系，统一数据采集和用户身份管理，推动国资国企监管方式向动态监管、智能监管、网络监管转变，提高国资监管效率。

发挥“国资云”平台功能。大力推进“国资云”平台建设，逐步建立事前监督、事中预警、事后综合评价的全过程监管，实现对企业重大决策和重要经营管理活动的在线管理、动态监测，从而提高管理的时效性和精细度。以平台为依托，实行“互联网+服务”，实现监管报批事项网上申报、在线审批，提高审批效率。

九、实施重点保障举措，支撑规划落地

（一）健全规划实施体系

加强组织领导，落实责任分工。成立由淄博市国资监管机构主要领导为组长、其他班子成员为副组长、各部门负责人为成员的国资国企改革发展规划实施工作领导小组，负责指导、协调、监督“十四五”规划的实施工作。推动市属企业“十四五”规划编制工作，加强对市属企业规划编制的指导，统筹协调解决市属企业改革发展过程中遇到的困难，赋能企业发展。

建立规划闭环管理体系，推动规划落地实施。着力建立“规划制定—规划实施—规划调整—规划评价”的规划管理闭环，推进“十四五”规划落地执行。扎实推动各项工作有序开展，深入研究重点和难点问题，制定推进时间表和任务分解表，确保规划有效落地实施。依据外部环境变化，及时调整“十四五”规划及重大项目建设，实现滚动向上发展。

建立规划上下衔接，确保规划科学高效。形成以国资国企改革“十四五”规划为引领，以市属企业“十四五”发展规划为支撑，相关专项规划为补充，各规划定位清晰、思路明确、高度衔接的规划体系。规划制定过程中，做好国资管理部门与市属国企、相关行业管理部门的沟通协调，确保各项规划衔接有序。

（二）完善人才发展机制

完善人才引进体系。推行人才强企战略，支持市属企业大力引进研发、投资、管理运营等紧缺人才。搭建开放式引才体系，畅通猎头公司、政府引才、大型引才活动等多平台多渠道引才。围绕“四强”产业、新经济，实施高端紧缺靶向引才计划，引进一批专业学科技术人才，柔性引进行业领军人才，按照“不求所有但求所用”的原则，依托研发平台，以课题研究、项目合作、担当顾问、技术咨询等形式柔性引进。

创新人才管理制度。鼓励市属企业推进管理、技术岗位分设，优化操作技能岗位设置，拓宽技术技能人才晋升空间，健全多通道人才融合发展体系。打造优胜劣汰的选人用人机制，推行内部公开竞聘和市场化招聘相结合，加强岗位体系的标准化建设，明确岗位职责和人员任职资格标准。根据岗位职责和工作分工，强化绩效考核，科学设置考核指标，明晰在岗人员的考核内容及指标，并根据考评结果进行调整。

加强人才培养。支持大型集团企业建立人力资源大数据系统和共享平台，实现人才管理方式数字化转型。实施人才培养工程，培育优秀青年人才，分层分批培养专业经营人员。探索培训赋能模式，由市国资监管机构对接国内高等院校与专业培训机构，组织市属企业领导班子、骨干员工参加专业培训，全面提升人才经营管理水平。

（三）加强全面风险管理

强化市属企业全面风险管理。推动市属企业全面风险管

理体系建立，完善市属企业风险管理组织架构，顶层构建风险管理体系，完善风险管控机制，全面防控战略实施过程中的战略风险、财务风险、市场风险、运营风险等关键风险，保障企业规划顺利实施，推进国有资本健康稳步发展。推动大型国企建立风险报告机制，探索实施定期/不定期全面风险评估，形成风险评估报告，开展专项风险评估，组织对债务、投资、生产经营等重要领域实施专项评价分析，聚焦重大风险点，形成风险评估报告。实施全要素风险控制，从资金、税务、采购、研发、资产、信息技术、生产、法律、投资、财务报告、销售、人力资源等层面实现全面的控制。分析所涉及的主要风险点和潜在隐患，同时确定各种风险涉及的责任部门与岗位，实施全要素风险控制。

强化国有企业法治建设。深入贯彻落实全面依法治国战略部署，切实推动国有企业法治建设工作。完善国企法律管理机制，推动市属企业建立总法律顾问制度，增强市属企业法律管理专职人员配置，强化重大法律风险识别，加强法律管理培训，推动国企法治建设水平提升。推动国有企业全面加强合规管理，建立健全合规管理体系，完善合规管理组织，分解合规管理责任，加强对重点领域、重点环节、重点人员的合规管理，加快提升依法合规经营管理水平。

完善国有企业内控体系。推动市属企业建立规范、完善的内部控制体系，强化市属企业风险防范能力。推动市属企业完善内控组织体系，强化内控体系建设的顶层设计。完善

内部控制机制，梳理关键业务环节与流程，识别重大风险控制点，强化关键环节把控，确保国有资产保值增值，实现企业价值最大化。

（四）持续强化安全生产

强化安全生产意识。贯彻落实中央关于安全生产的重要指示精神，坚持不懈抓好市属企业安全生产管理。牢固树立“生命至上、安全第一”的发展理念，时刻紧绷安全生产责任弦，加强安全生产培训与宣传，做到宣传在先、防范在先、排查在先、整改在先，将安全隐患消灭在萌芽状态。

落实安全主体责任。严格落实安全生产责任制，落实“三管三必须”实施细则，强化企业安全主体责任。督促企业落实安全工作要求，强化安全监督检查。强化安全责任考核，实施安全考核一票否决制，杜绝重大安全事故发生，对触碰“红线”、突破“底线”者，严肃追责问责。

加强安全管理培训。强化市属企业安全管理培训，形成覆盖各个层级、各个环节的安全培训体系，实现安全培训全覆盖，提高市属企业员工的安全意识，强化市属企业员工对潜在安全问题的识别、预警和解决，确保市属企业生产经营平稳有序。

（五）积极开展对标行动

建立健全对标制度。完善对标制度建设，形成对标指标体系，从战略管理、组织管理、运营管理、财务管理、科技管理、风险管理、人力资源管理、信息化管理等方面，明确

对标企业和对标内容，指导对标行动开展。

制定对标改进行动方案。通过强化目标引领、强化精准对标、强化能力建设、强化体系建设，推进国有企业管理迈向制度化、法治化、规范化、信息化。结合现状分析、对标主题和对标重点、标杆对象、对标指标选取、工作安排等，制定对标工作实施方案，加强对标执行效果评估。

开展对标考察行动。精准选取对标对象，组织开展对标交流考察，汲取对标企业发展经验。形成对标考察报告，总结分析对标企业核心竞争优势。制定对标改进措施，全面提升企业经营管理水平和企业竞争力。