昌江黎族自治县

国资国企“十四五”发展规划

**二○二四年二月**

**目　　录**

前 言 1

一、规划背景 1

（一）发展基础 1

（二）发展环境 3

二、总体要求 5

（一）指导思想 5

（二）基本原则 5

（三）功能定位 6

（四）发展目标 8

（五）发展路径 9

三、重点任务 10

（一）构建新时代国资国企发展新格局 10

（二）深入推进国资国企改革和转型升级 14

（三）深化监管模式转变 17

四、保障措施 20

（一）加强党的全面领导 20

（二）加强人才队伍建设 21

（三）提升创新发展能力 22

（四）扩大对外开放合作 23

（五）加强重大风险防范 24

（六）强化考核促进实施 25

附录：名词解释 26

**前 言**

“十四五”时期，是我国全面建设小康社会、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，也是昌江黎族自治县（简称“昌江县”）国资国企扛起高质量高标准建设“五地两县”[1]和海南自由贸易港国企担当的关键五年。

根据习近平总书记“要坚持‘两个毫不动摇’，深化国资国企改革”指示精神，以及《中共中央 国务院关于新时代推进国有经济布局优化和结构调整的意见》《中共海南省委 海南省人民政府关于深化全省国有企业改革的实施意见》《海南省国有经济布局优化与结构调整“十四五”规划纲要》《昌江黎族自治县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》等国资国企改革政策文件精神，落实县委、县政府关于县属国资国企发展的决策部署，编制本规划。本规划是适应海南自由贸易港建设需要，深入推进昌江县国资国企改革，实现“十四五”时期全县国资国企高质量发展的行动纲领。

一、规划背景

**（一）发展基础**

“十三五”时期，昌江县国有资产监督管理委员会（简称“县国资委”）以党建为引领，优化国有资本布局，强化国资监管，扎实推进各项改革工作，国资国企得到长足发展，昌江县国资国企影响力不断提升，为全县经济社会发展作出了积极贡献。

**国资国企党建得到加强。**成立中共昌江黎族自治县财政局机关委员会，承接原中共昌江黎族自治县政府国有资产监督管理委员会党委辖属基层党组织。机关党建的带动作用充分发挥，进一步将党建工作列入县属企业公司章程，县属企业党组织建设实现全覆盖，党支部标准化规范化有效建设，“不忘初心、牢记使命”等主题教育活动扎实开展。干部队伍建设不断加强，党风廉政建设和反腐败工作持续深化，全面从严治党主体责任进一步落实。

**国资国企监管制度体系得以完善。**集团公司化发展有效推进，相继出台资产出租管理办法、出资企业投资监督管理办法、“三重一大”[2]决策制度指导意见、国资监管投资项目负面清单、县国资委监管权力和责任清单、国有企业人员招聘管理办法、财务监督管理试行办法、国有资产评估管理暂行办法、企业国有资本经营预算管理办法等制度文件，现代企业管理制度逐步建立。

**国有经济整体平稳。**国有经济布局和产业结构持续调整，经济运行态势整体保持平稳，国企营收创利水平有所提升。到2022年底，县国资委监管企业共计39家，其中运营企业10家，国有企业总资产8.98亿元，净资产2.67亿元，营业总收入0.57亿元。

**解决国企职工困难取得成效。**“停产停业多年企业”处置稳步推进，有效制定试点企业改制关闭实施方案，“三供一业”[3]分离移交任务基本完成。

“十三五”时期，全县国资国企改革发展取得了系列成绩，但也存在一些问题和短板，包括现代企业制度未健全，剥离国有企业办社会职能工作未完成，历史遗留问题尚存；国企资产管理较为粗放，国有资产盘活不足，停产停业企业数量达29家；整体经济效益不高，2022年底总负债6.31亿元,利润总额仅0.13亿元，净利润0.12亿元；人才队伍建设滞后，在岗职工严重老化，学历、工作技能水平低，难以适应新时代国有企业改革发展需求；国资国企改革缓慢且任务重、压力大等。

**（二）发展环境**

“十四五”时期，既是昌江县积极融入海南自由贸易港建设，快步走上绿色可持续高质量发展之路的关键时期，也是昌江县深化国资国企改革，加快县属企业发展，更加大有可为、实现高质量发展的重要战略机遇期，面临着新的机遇和挑战。

**“双循环”和“三极一带一区”[4]新发展格局带来新发展空间。**我国已进入高质量发展阶段，经济环境稳中向好态势明显，发展韧性强劲，正在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。海南自由贸易港建设加快推进，“儋州-洋浦-临高-昌江-东方”临港产业带加快形成，滨海城市带规划建设加快实施，基础设施、住房、医疗、养老、文化、新零售等领域迎来广泛而长期的需求，社会消费能力不断提升，有利于昌江国资国企参与县内外资源配置，推动深化与央企、省企和民企周边市县合作，开拓省内外市场，发展前景广阔。

**新一轮国企改革发展得到强有力的政策支持。**发展壮大国有经济、做强做优做大国有企业是党中央、国务院的一贯要求。《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》《中共海南省委 海南省人民政府关于深化全省国有企业改革的实施意见》《海南省国企改革三年行动方案（2020-2022）》《海南省国有经济布局优化与结构调整“十四五”规划纲要》等文件密集出台，为国资国企改革发展指明了方向并提供强有力政策支撑，利于县属国企深化改革和促进发展，做强做优做大。

**现代产业体系布局将促进产业大发展。**海南自贸港聚焦旅游业、现代服务业、高新技术产业和热带特色高效农业四大主导产业，围绕南繁、深海、航天三个未来产业建设现代产业体系，优化国企布局，向前瞻性战略性产业集中，向基础设施建设、公共服务、应急能力建设和公益性行业领域集中。昌江县明确围绕自贸港“一本三基四梁八柱”[5]战略框架，以新发展理念引领昌江绿色可持续高质量发展，这为昌江国资国企优化产业布局，拓展更为丰富的新业态指明了方向。

**对内改革任务艰巨，对外市场竞争激烈。**在新一轮国企改革进程中，面对高质量推动整合县属企业资源、优化资源配置、建立现代企业制度的改革要求，县属国企存在的深层次矛盾和问题亟需解决，国企改革步入攻坚区，面临更大挑战。同时，随着海南自由贸易港建设和昌江“五地两县”发展战略深入推进，促使海南和昌江成为投资热土，各类投资主体踊跃进入，争夺资源和市场，县属国资国企面临愈加激烈的市场竞争，发展形势更加严峻。

二、总体要求

**（一）指导思想**

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实党的二十大和省第八次及县第十三次党代会精神，按照省委省政府和县委县政府关于国资国企改革发展相关战略部署要求，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，融入新发展格局，坚持稳中求进工作总基调，以跨越式发展为目标，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为动力，以服务海南自贸港建设和高质量发展为主题，全面深化国资国企改革，加强党对国有企业的领导，坚持市场化改革方向，推进国有企业战略性重组和专业化整合，优化国有企业经济布局和结构调整，建立以管资本为主的国有资产监管体制，完善现代企业制度，激发国有企业市场主体活力，做强做优做大国有资本和国有企业，增强全县国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力，在全县经济社会发展中发挥战略引领、战略支撑和基础保障作用，为全县快步走上绿色可持续高质量发展之路作出更大贡献。

**（二）基本原则**

**坚持党的领导。**充分发挥国有企业党组织把方向、管大局、保落实的领导作用，为国资国企改革发展提供坚强有力的政治保证、组织保证，服务大局，推动国有企业更好履行政治责任、社会责任和经济责任。

**坚持市场导向。**充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，促进有为政府和有效市场有机结合，推动国有经济更有效率、更加公平、更可持续发展。

**坚持创新引领。**坚持把创新作为企业发展的第一动力，深化国企综合改革和国资监管制度集成创新，提升国资运行质量和效率，加快形成国有企业竞争新优势，实现高质量发展。

**坚持效益优先。**优化资源配置和国有资本布局，整合盘活存量资产，引导国有企业聚焦主责主业，提高市场占有率，提升企业营业收入和利润水平。

**坚持统筹协调。**推进县属企业重组整合或转型提升，实现国有经济发展质量、结构、规模、速度、效益和安全相统一。贯彻国资国企“一盘棋”发展理念，加强县属国企与央企、省属企业协调联动。

**坚持风险可控。**坚持有所为有所不为，着力防范和化解企业整合、资产重组、债务处置、职工安置带来的国有资产流失、社会稳定等风险，强化监督和责任追究，确保国有资产保值增值。

**（三）功能定位**

县属国有企业是昌江县重大战略的实施主体，是昌江城乡基础设施建设的主力军、产业转型升级的排头兵，战略性新兴产业的开拓者，新旧动能转换的引领者，服务社会保障民生的“压舱石”，将以服务海南自贸港建设、全县经济社会发展为责任使命，紧扣海南“三区一中心”[6]发展定位，融入滨海城市带建设格局，落实昌江“五地两县”发展战略，勇立改革发展潮头，形成全县国资监管“一盘棋”，发挥国有经济的战略支撑、战略引领和基础保障作用。

**服务海南自由贸易港建设：**强化国企使命担当，发挥先锋队作用，围绕自贸港产业发展方向推进产业布局，进一步加强与央企、省企和民企务实合作，在基础设施建设、重大产业投资等重点领域，加快融入海南自贸港建设大局，为自贸港滨海城市带建设作出贡献。

**强化公共服务与民生保障：**践行国有企业服务国计民生、造福地方的特殊使命，重点提升水务、粮油、菜篮子等方面的保障水平和质量。发挥治水攻坚主力军作用，推动“六水共治”[7]，提升城乡供水、污水治理、排水能力，推进全县水务一体化发展；建立健全粮油蔬菜生产、流通、销售的供应链体系，发挥保供稳价、调节市场的作用。

**夯实城乡基础设施建设：**承担城乡基础设施建设，服务乡村振兴战略，加快推动新型城镇化发展，推进“五网”建设，为生产和生活配套设施补短板，扎实推进一批支持自贸港建设和县域发展的战略性、基础性、前瞻性重大工程项目，增强服务自贸港和城乡发展的保障能力。

**引领现代产业发展：**聚焦自贸港“3+1”主导产业[8]，围绕海南（昌江）清洁能源高新技术产业园等园区的开发与建设，搭建园区投融资、经营、开发建设和产业创新孵化等平台，发挥国有企业在产业供应链服务和行业监管方面的推动力。

**（四）发展目标**

到2025年，力争实现：

**——党的领导核心作用充分彰显。**党的领导与公司治理深入融合，树立党建工作创新品牌，领导班子和人才队伍建设取得明显成效，基层组织标准化规范化建设更为巩固，管党治党责任意识显著提升，营造更加风清气正的政治生态，国有企业的政治优势、组织优势充分发挥。

**——国企改革实现新突破。**国企改革三年行动计划、国企改革专项工程和县属企业“一企一策”改革深入实施，“分类改、分批改、抓紧改”措施有效落实，按照“1+N”模式对运营企业进一步改革重组，结合县级财力有序推进停产停业企业关闭退出。现代国企制度体系进一步完善，制度集成创新实现突破，以管资本为主的国资监管体制进一步健全，企业法人治理结构进一步优化。

**——国资监管效能显著提升。**加快实现以管资产为主向以管资本为主的转变，全面实行动态调整优化的清单管理模式，明确国资委的权力和责任清单，国资监管的系统性、针对性和有效性明显增强，法治化、专业化、信息化水平进一步提高，国有资本投资运营主体功能作用有效发挥，国有资产保值增值责任全面落实，国有资产管理更加规范，效能凸显。

**——国有资本配置效率大幅提高。**国有经济布局和结构调整更加合理，通过完成县属企业集团化重组，国企资产资源更加集中。县属国有企业在主导产业、重大基础设施建设、重大专项任务、民生和公共服务等领域的主体支撑和基础保障作用充分彰显。

**——国有经济综合实力稳步提升。**全县国有经济发展质量再上新台阶，国资国企规模、效益实现实质性增长。到2025年末，力争县属企业资产总额突破20亿元，营业总收入力争突破2亿元，利润总额力争突破1500万元。

**（五）发展路径**

**第一阶段：改革攻坚期（2021**～**2023年）。**深化县属企业整合重组，加大对外开放合作力度，加强与央企、省企和民企合作，优化资源配置，推动优质资源、资产、资本、资金向龙头企业聚集，加快打造一批管理关系明确、业务领域聚焦、能够自我循环自我发展的功能主体和产业公司。加快清理处置县属企业低效无效资产，清理退出不具优势的非主营业务，盘活存量沉淀资产，推进解决剥离国有企业办社会职能和历史遗留问题。推进国有资本布局优化，重点向城乡基础设施、公共服务、园区建设、重点产业等重要行业和关键领域集中，构建产业新体系，提升产业集中度，打造企业核心竞争力。强化国企人才建设。加强风险防范体系建设，加快推进以管资产为主向以管资本为主的监管模式转变，强化经营性国有资产集中统一监管，推进国资监管信息化建设，实现国有资产运营市场化、规范化、科学化。加快完善现代企业制度，积极推进股权多元化改革。深化薪酬分配制度改革，开展市场化绩效考核和薪酬管理，科学选择激励方式。

**第二阶段：提质增效期（2024**～**2025年）。**形成以管资本为主的监管新模式，全面实现国资监管信息化，有效构建国资监管大格局。国有资本布局持续优化，国有平台优势显著，主责主业更加突出，形成一批具有核心竞争力的国有企业。现代企业制度有效构建，全面实现市场化经营，伺机“走出去”，到县外不断开辟新的市场，充分发挥国有企业对海南自贸港建设和全县经济社会发展的重要作用。

三、重点任务

**（一）构建新时代国资国企发展新格局**

**1.加快推进县属企业整合重组**

以产权为基础、以资本为纽带，按“做好增量、盘活存量、主动减量”的思路，“资源相同、主业相近、业务相关、产业协同”的原则，以及专业化、同质化、同业化的要求，打造“1+N”国资布局结构，加快推进县属企业整合重组，形成集团总部聚焦管资本、子公司聚焦产业化运营模式。

组建昌江县投资控股集团有限责任公司作为县属一级集团公司，集团公司以资本为纽带、以产权为基础依法自主开展国有资本运作，对所持股企业行使股东职责，切实承担优化国有资本布局、提升国有资本运营效率、实现国有资产保值增值责任。集团公司下设5家二级子公司，分属农林旅游、城市发展和产业发展三大板块。其中，农林旅游板块含3家二级公司（昌江黎族自治县乡村振兴投资发展有限公司、昌江红林农场集团有限公司、昌江黎族自治县昌化林场森林发展有限公司），城市发展板块含1家二级公司（昌江城市建设投资有限公司），产业发展板块含1家二级公司（海南清洁能源高新技术产业园开发投资集团有限公司）。同时，三大板块分别下设若干家三级公司。

融入全省国资国企“一盘棋”发展理念。鼓励县属企业与省属企业合资合作、相互参股，以及对战略性、民生保障性等资源进行并购重组和优化配置，构建“投资运营主体+龙头产业集团+专业化特色企业”的国有资本新格局。

**2.加快清理处置县属企业低效无效资产**

清理退出长期停业、低效和无效资产。将长期停产停业、经营状况不理想、生产效益低下的县属企业，按“统一统筹资金、统一安置内容、统一安置标准、分批推进、先易后难”的原则和“一企一策”工作思路，出台企业关闭退出方案，结合县级财力实际，有序推进29家停产停业企业关闭退出工作**。**

清理不具备优势的非主营业务。梳理县属企业持有的与主业无互补性、无协同性的业务和资产，按照“清理退出一批非主非优”总体思路，通过资产重组、破产清算等方式，逐步清理退出无发展前景的主营业务、不符合区域功能需求和定位需求的业务，提高国有资本配置效率，实现国有资本形态转换。力争到2024年底，县属企业基本完成清理退出非主营业务，以及低效、无效资产处置。

盘活存量沉淀资产。挖掘已改制、关闭、破产企业的剩余资产，通过资产的租赁、出售、置换和再利用等多种方式盘活存量资源资产，破解县属企业资产不优、活力不足等堵点。对仍有发展前景和一定发展资源的低效企业和资产，运用兼并重组、引入战略投资者、管理赋能等方式，优化资源配置，使有限资源更多向基础设施、民生保障、特色优势产业等领域集中，促进国资保值增值。清理改制关闭破产企业的剩余资产，加快资产处置盘活。

全面完成剥离国有企业办社会职能和解决历史遗留问题。扎实做好“三供一业”分离移交工作，解决国有企业退休人员社会化管理等历史遗留问题，剥离国有企业办医疗、教育、市政消防等社会职能，减轻企业负担。

**3.做大做强专业化特色企业**

**农林旅游板块。**围绕海南西部一流旅游目的地、特色文化产业聚集基地、海南热带高效农业产业基地、全省生态文明示范县建设，丰富旅游产品供给，优化旅游消费环境，以文化遗址、黎族传统村落、木棉文化、手工艺、热带雨林等资源推动文旅深度融合，突出热带优势特色农业产业链（园）、林下经济、花卉产业、美丽乡村建设。以推进现代农业发展为重点，组织开展农业农村项目建设，推进完善农业基础设施，积极参与打造农业产业园区、农业示范基地、田园综合体，并带动更多社会资本、吸引更多社会资源向“三农”领域聚集，带动壮大村集体经济发展。综合利用江、河、湖、海、山、田、林、草等多种要素，积极发展旅游、文创相关产业，促进景区、大健康产业、生态治理、自然资源综合服务、热带特色高效农业、新型城镇化发展，为全面推进乡村振兴提供重要支撑。

**城市发展板块。**围绕全省基本公共服务均等化示范县、现代海洋渔业综合基地建设，以城区基础设施建设为抓手打造山海黎乡花园城，协调推进以新型城镇化为基础的滨海城市建设、城市路网建设，提升现代服务业服务国计民生赋能城市能级。积极拓展城市基础设施项目建设和资产管理等新业态，提供城市基础设施建设、城市更新、城区改造、城市资源开发、城乡供水、污水治理排水、港口建设、海域权资源、教育资源、市政园林绿化、地下空间运营、公共物业管理、粮油储备、民生保障及公共服务等投融建管服务。

**产业发展板块。**围绕海南新能源创新产业基地建设，聚焦战略性新兴产业，清洁能源、智慧储能、新型材料、高端制造、资源循环利用、节能环保、核电服务以及海洋生态技术等高新技术产业培育，为园区公共服务体系建设与园区可持续发展提供保障。经营和管理园区国有资产，依托相关基金，撬动社会资本参与园区科技创新项目孵化与产业集群培育。利用园区资源对外招商引资，注重引入高新技术产业，培育孵化园区企业。立足产业园区，开展园区内物业管理、项目管理、经营代理、仓储物流、信息咨询等经营活动；提供园区标准厂房、办公楼、道路及配套管网建设、园区室内外及道路保洁、绿化管养、安保巡逻、供水及供气管道维护等投融监管服务。

**（二）深入推进国资国企改革和转型升级**

**4.加快完善现代企业制度**

将党的领导融入公司治理各环节。将党的领导和完善公司治理相统一，做到组织“内嵌”、作用“融合”，推动实现“党建+公司治理”，切实把党建优势转化成创新优势、竞争优势和发展优势。制定并落实党的领导融入公司治理、“三重一大”议事决策事项清单、党委（党组）前置研究讨论事项清单等制度文件，厘清国有企业党组织与董事会、经理层的权责边界，重点明确党组织在决策、执行、监督各环节的权责和工作方式。将企业党建工作要求写入公司章程，明确党组织在企业法人治理结构中的法定地位。按照“双向进入、交叉任职”原则，符合条件的党组织领导班子成员可以通过法定程序进入董事会、经理层，董事会和经理层成员中符合条件的党员可以依照有关规定和程序进入党组织领导班子。发挥国有企业党组织“把方向、管大局、保落实”，董事会“定战略、作决策、防风险”，经理层“谋经营、抓落实、强管理”作用，做到各治理主体不缺位、不越位、不相互替代、不各自为政。

加强董事会建设。加快推进县属企业董事会应建尽建、配齐建强，应建范围内集团公司实现100%建立董事会、各级子公司力争实现100%建立董事会。对标国家、海南省最新标准要求，建立健全县属企业董事会规范运作办法、董事会和董事评价办法，以及外部董事履职指南等管理制度。优化董事会治理机制，依法落实董事会职权，切实维护董事会依法行使重大决策、选人用人、薪酬分配等权利。持续优化董事会结构，健全外部董事选聘和管理制度，拓宽外部董事来源渠道，创新董事选拔方式，推动外部董事占多数的董事会建设。建设高素质专业化外部董事队伍，严格执行专职外部董事履职记录和工作报告制度。

落实经理层经营自主权。全面建立和落实董事会向经理层授权管理制度，依法明确授权原则、管理机制、事项范围、权限条件等主要内容，推行公司决策层与执行层分开，保障经理层经营管理职权。厘清经理层与董事会权责边界，推进县属企业完善经理层议事规则。推进经理层全面实行契约化、任期制管理，由董事会负责同经理层签订聘任协议，约定聘任期限、岗位目标、薪酬待遇、奖惩条件等事项，明确相应的权利、责任、义务，严格任期管理和目标考核。严格落实总经理对董事会负责、向董事会报告工作机制，强化董事会对经理层授权事项执行落实情况的跟踪督查。

发挥监事会监督作用。坚持当期监督，重点围绕财务监督、重大决策、董事会和经理层依法依规履职情况、运营过程中涉及国有资产流失的事项和关键环节，加强监督检查，对重大事项、重要情况、重大风险和违纪违法违规行为实行“一事一报告”，完善监事会可追溯、可量化、可问责的履职报告制度。规范职工监事履职，发挥民主监督作用。

推动现代企业制度建设，提升系统化、规范化和制度化水平。稳妥推进公司制股份制改革，健全以公司章程为基础的国有企业内部制度体系，强化企业独立法人地位。加强各类风险管控，重点聚焦企业债务、投资、法律、金融、对外投资运营等风险，完善合规内控体系，开展县属企业合规内控管理体系建设三年行动。

**5.积极推进股权多元化改革**

围绕存量业务和拟进入的新产业新项目积极引进多类型的战略投资者，实现股权多元化。采用多种方式入股非国有企业，增强国有经济在战略新兴产业的影响力。通过投资入股、联合投资、重组等多种方式，与战略新兴产业领域的非国有企业进行股权融合、战略合作、资源整合。建立完善国有企业参股管理机制。制定国有企业参股企业管理指引，明确县属企业参股投资行为、股权管理、监督问责等规定。

**6.探索构建以市场化投资为主导的投资体制**

深化投资体制改革。确立国有企业投资主体地位，由企业依法依规自主决策投资行为，最大限度释放投资改革红利。调整优化县政府投资资金使用方向和方式，改变以财政拨款直接投入为主的投资方式，重点推进水利水务、交通基建、园区、渔港码头等领域的投融资方式由政府主导向市场主导转型。

**7.完善市场化经营机制**

完善市场化用工机制。持续深化劳动、人事、分配三项制度改革，激发国有企业活力，提高运行效率。完善并实施《昌江黎族自治县县属国有企业人员招聘管理办法》，建立和实施以劳动合同管理为关键、以岗位管理为基础的市场化用工制度。稳步推行员工公开招聘、管理人员竞争上岗、末等调整和不胜任退出等制度。建立健全国有企业选聘和管理职业经理人制度，提高市场化选聘比例，建设专业化高层次职业经理人队伍。畅通身份转换通道，鼓励体制内干部转换为职业经理人。支持符合条件的境外人员担任县属国有企业法定代表人、董事会和经理层成员。允许省外国有企业专业技术和管理人才在县属企业兼职兼薪、按劳取酬。

完善市场化薪酬分配机制。落实以薪酬水平为主要指标的人才评价体系要求，规范县属国有企业薪酬分配管理。探索与市场地位和业绩贡献相匹配、与考核结果紧密挂钩、增量业绩决定增量激励、个人绩效与团队业绩协同的薪酬分配和长效激励约束机制。根据不同企业类型实施差异化考核指标及薪酬管理制度，推行全员绩效考核，一岗一薪、易岗易薪。调整优化工资总额管理方式，建立健全工资总额与劳动力市场基本适应、与经济效益和劳动生产率等联动指标挂钩的工资决定和正常增长机制，实现效益增则工资总额增、效益减则工资总额减，确保工作水平与企业经济效益和劳动力市场竞争力相适应。

**（三）深化监管模式转变**

**8.持续深化国资监管职能转变**

围绕“放管服”推动国资监管职能转变，强化服务意识。通过股权架构搭建，形成“投资运营主体（一级企业-投资控股集团）＋产业集团（二级企业）＋专业化特色企业（三级企业）” 的国有资本集团构架新格局；形成“国资监管＋集团战略管控＋企业运营”的国有资本管理体制。昌江县财政局（国资委）专司国有资产监管职责以及负责国有企业党的建设等职责，依法依规对一级企业履行出资人职责，将应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原则上归位于一级企业。加强国资监管法治化的制度集成创新，建立健全与海南自由贸易港建设、与国有企业高质量发展相适应的国资监管制度体系。对标省标准，动态调整优化出资人监管权力和责任清单，对投资等重大事项实行负面清单管理。企业按照权责一致和“谁决策、谁负责”原则承担决策责任。

**9.深化全县经营性国有资产集中统一监管**

充分发挥县国资委专业化监管优势，强化全县各类国有资本履行出资人职责并实现集中统一管理。除法律法规等另有规定或经有关授权外，其他行使公共管理职能的部门要剥离专门针对国有企业、企业国有资产的管理事项，不再行使企业国有资产出资人职责，国资监管机构不再行使公共管理职责。扎实有序做好全县各级党政机关和事业单位所属企业脱钩划转和接收工作。加强国企制度机制建设，建立健全昌江县国有资产监督管理暂行规定、国有资本经营预算管理等制度，提升管理规范化、制度化水平。

**10.明确国有企业分类监管**

县属国有企业分为三类，即商业一类、商业二类和公益类。商业一类企业是主业处于充分竞争行业和领域的商业类国有企业，商业二类企业是主业处于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，公益类企业是以保障民生、服务社会、提供公共产品和服务、实现社会效益最大化为主要目标的企业。

商业类国有企业坚持以管资本为主加强国有资产监管，重点管好国有资本布局、提高国有资本回报、规范国有资本运作、维护国有资本安全。建立健全监督体制机制，依法依规实施信息公开，严格责任追究，在改革发展中防止国有资产流失。公益类国有企业，把提供公共产品、公共服务的质量和效率作为重要监管内容，加大信息公开力度，接受社会监督。

**11.优化资本监管方式手段**

推进转变国资监管方式，构建管资本为主的监管新模式，实现从行政化管企业向市场化管资本为主转变，市场化法治化监管模式基本形成，依法监管持续强化。实施分类监管，针对不同类别企业，研究提出差异化监管目标、监管重点和监管措施。深化国有资本授权经营体制改革。结合县属企业的功能定位、治理能力、管理水平等实际情况，以“一企一策”方式实施授权放权，充分落实县属企业的经营自主权，推动国有企业真正转变为自主经营、自负盈亏、自担风险、自我约束、自我发展的“五自主体”。

**12.防范国有资产流失**

加强对县属企业国资监管制度执行情况、关键业务、重点领域、国有资本运营等重要环节的监督检查力度。完善县属企业内部监督体系，筑牢防止国有资产流失的第一道防线。加强企业国有资产稽查审计，开展国有资产重大损失调查，分类处置和督办发现的问题。严格责任追究，规范县属企业投资行为。强化社会监督，完善国有企业信息公开制度，打造阳光国企，实现信息公开全覆盖。加强协同监督，建立协调机制，推进出资人监督和纪检监察监督、巡察监督、审计监督、财会监督、社会监督等统筹衔接，形成监督闭环，增强监督合力。对标省级工作机制，健全国资监管机构及国有企业的违规经营投资责任追究工作体系和工作机制。

**13.健全考核评价体系**

对不同功能定位、行业领域、发展阶段的县属企业实行差异化分类考核，突出质量效益指标。统筹考虑县属企业承担的经济责任、政治责任、社会责任，将落实宏观调控政策、科技创新、引领战略性新兴产业发展等纳入县属企业负责人经营业绩考核。完善考核目标调整机制，更加突出创新驱动。建立健全县属企业绩效评价制度，加强企业统计监测与分析，切实发挥其对企业经营发展的全面评价和对标引导作用。

四、保障措施

**（一）加强党的全面领导**

牢牢把握新时代党的建设总要求，深刻领悟“两个确立”，坚决做到“两个维护”，坚持两个“一以贯之”，认真贯彻落实党对国有企业全面领导相关文件精神，坚决把党的领导和党的建设贯穿于国资国企改革发展的全过程不动摇。县属企业党组织全面建立并落实“第一议题”制度[9],进一步完善国有企业党组织前置研究讨论重大经营管理事项机制。坚持把提高效益、增强企业竞争力、实现国有资产保值增值作为国有企业党组织工作的出发点和落脚点。强化国有企业党建考核机制，积极推动国有企业党建责任制和生产经营责任制有效联动，推进党建工作与生产经营深度融合，解决好“两张皮”问题[10]。

完善县属企业党组织书记落实主体责任述职评议和党建工作责任制考核体系，实行企业党建和经营业绩双重考核，持续推进国有企业基层党组织标准化、规范化建设，打造党建工作和生产经营“双过硬”基层党组织。认真落实混合所有制企业党建有关要求，积极探索推进混合所有制党建工作的有效路径和方式。

强化全面从严治党主体责任，落实国有企业党组织抓党风廉政建设工作清单。加强对国有企业关键岗位、重要人员、主要负责人的监督管理。加强国有企业意识形态工作，落实意识形态工作责任制。深化宣传思想文化和舆论引导工作，加强企业负面舆情监测、预警、联动处置工作，防止发生大的舆论事件。巩固和深化党风廉政建设和反腐败工作成果，坚持不懈纠治“四风”，持之以恒落实中央八项规定精神，为国有企业改革发展营造风清气正的良好环境。

**（二）加强人才队伍建设**

坚持党管干部、党管人才原则，积极落实海南自贸港和昌江县人才政策，推动县属企业成为选才、引才、用才的主体。分层分类推进企业领导任用，充分发挥党委（党组）在企业选人用人中的领导和把关作用，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。按照组织任命和市场化选聘对县属国有企业领导人员进行分类管理。

依托“百万人才进海南”行动计划和利用“一站式”人才服务平台，加快引进适合县属企业发展需要的紧缺经营管理人才。鼓励引进已退休央企、省属企业负责人、董事会成员、外部董事就职县属企业。鼓励企业建立专业技术和管理人才库，加强人才梯队建设，加强年轻干部储备及培养选拔任用，构建合理的人才结构。鼓励有条件的县属企业以定制化方式培养人才，鼓励选送后备人才到大型央企、省属国企学习锻炼。建立县属企业之间人才交流机制。建立健全管理人员竞争上岗，末等调整和不胜任退出机制。

健全以工作业绩和实际贡献为主要标准的人才选拔评价体系，畅通优秀人才晋升通道，落实激励措施，防止优秀人才流失。推荐优秀人才参与国家级、省级、县级人才项目评选，培育“南海系列”等各类优秀人才。评选表彰一批昌江国企“优秀企业家”。

**（三）提升创新发展能力**

根据发展需要指导县属企业编制创新转型专项规划，通过加快制度集成创新研究、加大国资收益资金支持、推进股权和分红激励约束长效机制建设等措施，将国资国企创新机制落到实处。强化企业创新主体地位，建立健全以企业为主体的创新机制，促进各类创新要素向企业集聚，推进产学研深度融合，推动新技术、新产业、新业态蓬勃发展。建立健全创新“容错机制”，进一步发挥企业创新主动性。

鼓励企业聚焦主业，加大并持续创新投入，在年度经营预算中应优先确保创新投入。推动新一代信息技术与产业发展深度融合，加大资金支持与投入，推进县属企业管理和生产技术数字化、网络化、智能化转型发展。积极开展县属企业科技创新专项行动。

**（四）扩大对外开放合作**

加强对外合作交流，做好机制、平台、产业等方面的对接，推动业务发展和合作共赢。加强与央企、省属企业合作，适时举办专场招商活动，吸引一批主业与昌江“十四五”时期构建高质量现代产业体系契合的央企、省属企业在昌江设立业务子公司。通过县属企业加大项目投资合作引进央企、省属企业来昌江投资。结合昌江区域发展战略布局，充分发挥央企、省属企业和民企产业引领作用，促进产业结构优化升级，加强与外部企业的深层次、多领域合作，引导外部企业积极参与县属国企改制重组。

加强区域间合作，借鉴央企、省属企业改革经验，建立与央企、省属企业等其他各级国有资本对口合作机制，推进双方在优势产业链、高端产业方面的合作。鼓励有条件有实力的县属企业在强化管控、规避风险的基础上，因企制宜，实施“走出去”战略，创新投资模式，拓展主营业务，延伸产业链，放大国有经济整体功能。

**（五）加强重大风险防范**

强化风险防范和法律意识，健全内控体系。健全合规管理制度，建立重大决策合法合规性审查机制。推动制定出台县属国有企业重大事项管理办法，进一步明确重大事项主要内容及权责划分等要求。聚焦国有企业决策权、执行权和监督权，加强国有企业廉政风险防控。充分发挥审计部门在规范运营和风险管控方面的监督作用。

积极强化国有企业防范化解重大风险全过程管控。明晰重要领域和环节的风险控制要求和应对措施，提升企业抗风险能力。动态调整优化县属国有企业投资负面清单，坚决遏制部分企业盲目投资、“铺摊子”倾向。坚持依法合规开展投资计划，禁止企业开展超出财务承受能力的投资活动，严控非主业投资和金融业务，做好负债规模和负债率双重管控。严控债务风险，建立风险预警机制，加强对负债率指标的动态监测。建立企业违规经营、不当投资等责任追究体系。建立健全安全生产制度体系，严格落实安全生产责任。持续加大建筑施工、老旧危房、消防安全等重点领域风险隐患排查整治。防范化解环保风险。防范化解国有企业改革过程中因职工安置等问题导致的风险。强化监测预警，及时排查处置风险隐患，坚决守住不发生系统性风险底线。

严控法律风险，建立健全国有企业法律风险防范机制，将法律审核贯穿于整合重组、低效无效资产处置等各个环节，确保企业依法依规经营。推进法律管理与经营管理相融合，落实“双重法律审核”[11]要求，提升法律风险防范能力和应诉水平。防范国有土地被非法侵占风险。

**（六）强化考核促进实施**

加强组织领导，落实责任分工。推动成立国企改革工作领导小组，统筹协调指导改革工作，定期听取工作汇报，研究解决重点改革事项、工作难点问题,建立联席会议制度，将国企改革目标任务完成情况等列为各部门党政领导班子年度考核内容。科学合理制定出台一系列关于加强国资监管和国有企业重组、资产划转和历史遗留问题等深化国企改革的配套政策，充分发挥政策引导作用，为顺利实施本规划提供有力支撑。各企业结合自身实际情况，制定“十四五”发展规划，做好各规划间的衔接。

强化监督考核。围绕国企改革目标任务，细化实化政策措施，进一步加强督查督办，加强对改革实施情况事中、事后评估及结果运用。推动改革考核评估工作制度化常态化，建立切实可行的考核评价机制。通过分类量化指标考核，对国资国企规划执行情况开展阶段性考评，将考核评价结果作为奖惩的重要依据。

附录：名词解释

附录：

名词解释

* + 1. **五地两县：**五地，即海南西部一流旅游目的地、海南新能源创新产业基地、海南热带高效农业产业基地、特色文化产业聚集基地、现代海洋渔业综合基地。两县，即全省生态文明示范县、全省基本公共服务均等化示范县。
		2. **三重一大：**重大事项决策、重要干部任免、重大项目投资决策、大额资金使用。
		3. **三供一业：**即企业的供水、供电、供热和物业管理。“三供一业”分离移交是指国企（含企业和科研院所）将家属区水、电、暖和物业管理职能从国企剥离，转由社会专业单位实施管理的一项政策性和专业性较强、涉及面广的管理工作。
		4. **三极一带一区：**“三极”是指由海口、澄迈、文昌、定安、屯昌等市县组成的海口经济圈，由三亚、陵水、乐东、保亭等市县组成的三亚经济圈，由儋州洋浦一体化融合发展组成的儋洋经济圈；“一带”是指由海口、文昌、琼海、万宁、陵水、三亚、乐东、东方、昌江、儋州、临高、澄迈等临海市县组成的滨海城市带；“一区”是指由五指山、保亭、琼中、白沙等中部市县组成的中部生态保育区。
		5. **一本三基四梁八柱：**“一本”是坚持以习近平总书记关于海南工作的系列重要讲话和指示批示为根本遵循；“三基”是以《中共中央、国务院关于支持海南全面深化改革开放的指导意见》《海南自由贸易港建设总体方案》《中华人民共和国海南自由贸易港法》为制度基石；“四梁”是以全面深化改革开放试验区、国家生态文明试验区、国际旅游消费中心、国家重大战略服务保障区为目标定位；“八柱”是以政策环境、法治环境、营商环境、生态环境、经济发展体系、社会治理体系、风险防控体系、组织领导体系为稳固支撑。
		6. **三区一中心：**全面深化改革开放试验区、国家生态文明试验区、国际旅游消费中心、国家重大战略服务保障区。
		7. **六水共治：**是指治污水、保供水、排涝水、防洪水、抓节水、优海水。
		8. **“3+1”主导产业：**旅游业、现代服务业、高新技术产业和热带特色高效农业四大主导产业。
		9. **“第一议题”制度：**旨在推动学懂弄通做实习近平新时代中国特色社会主义思想，推动“不忘初心、牢记使命”主题教育常态化制度化，切实发挥企业党委领导作用，真正做到把方向、管大局、保落实，提高公司治理效能，引领企业高质量发展。
		10. **“两张皮”问题：**国企党建与生产经营“两张皮”是对国有企业“党建和思想政治工作”与“生产经营管理工作”之间缺乏契合、各行其是、分开谋划甚至顾此失彼现象的形象比喻。“第一张皮”是指企业党组织没有认清自身承担的历史使命和职责，只顾党建和员工思想政治工作，漠视经营生产和改革发展工作，导致党建工作与企业经营生产脱节。“另一张皮”的直接表现是“重经济、轻党建”，只抓经营生产，忽略了党建工作，“说起来重要，干起来次要，忙起来不要”，漠然视之，消极应对，甚至视而不见。
		11. **双重法律审核：**指对关系出资人权益和企业国有资产安全的重大事项，实行企业和县国资委、县司法局双重法律审核。