

抚顺市人民政府国有资产监督管理委员会文件

抚国资发〔2021〕3号

关于印发《抚顺市国有资本布局与结构 战略性调整“十四五”规划》的通知

所属企业及机关科室：

依据《抚顺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》(抚政发[2021]6号),结合国资国企实际,制定了《抚顺市国有资本布局与结构战略性调整“十四五”规划》(以下简称《规划》)。现将《规划》印发给你们,请结合本单位的实际认真贯彻执行。

抚顺市国资委

2021年8月5日

抚顺市国有资本布局与结构战略性 调整“十四五”规划

“十四五”时期，是我国由全面建成小康社会向基本实现社会主义现代化迈进的历史交汇期，也是抚顺推进资源枯竭城市转型，实现全面振兴、全方位振兴的重要战略机遇期。国有资本布局与结构战略性调整规划是指导抚顺市国资监管系统的战略性、全局性、系统性中长期规划，旨在集聚合力落实党中央、国务院、省委省政府和市委市政府决策部署，更好适应新时代新形势新要求，推动共建国资监管大格局，形成国资监管一盘棋，对促进我市国资国企改革工作，实现我市全面振兴和全方位振兴具有重要的战略意义。

一、发展基础与面临形势

1、**发展基础。**“十三五”时期，在市委、市政府的领导下，国资委认真落实国家和省市的决策部署，主动适应经济发展新常态，坚持新发展理念，持续推动国有资本布局优化和结构调整，积极构建高质量发展格局，全面深化国资国企改革，基本完成了“十三五”规划确定的主要目标任务，为“十四五”时期我市的国民经济和社会高质量发展奠定了坚实基础。

截止到2021年5月末，市属国有出资运营企业共37户，企业资产总额为651亿元，比上年同期增加17亿元，同比增长2.7%；净资产总额为358亿元，比上年同期增加6亿元，同比增长1.7%；资产负债率45.01%，比上年同期增加0.53个百分点；营业收入

97 亿元，比上年同期增加 36 亿元，同比增长 59.02%；利润总额 6.6 亿元，比上年同期增加 5.6 亿元，同比增长 549%。其中，31 户国有独资企业资产总额为 520 亿元，比上年同期增加 1 亿元，同比增长 0.19%；净资产总额 309 亿元，与上年同期持平；资产负债率 40.5%，与上年同期持平；营业收入 44,665 万元，比上年同期增加 12,302 万元，同比增长 38.01%；亏损 7,464 万元，比上年同期减少 1,793 元，减幅 19.37%；1 户国有控股企业资产总额为 32,637 万元，比上年同期减少 2,116 万元，同比减幅 6.09%；净资产总额 15,125 万元，比上年同期减少 547 万元，减幅 3.49%；资产负债率 53.66%，比上年同期降低 1.24 个百分点；营业收入 13,573 万元，比上年同期增加 66 万元，同比增长 0.49%；利润总额 1,278 万元，比上年同期减少 110 万元，减幅 7.93%；5 户参股企业资产总额为 128 亿元，比上年同期增加 17 亿元，同比增长 15.32%；净资产总额为 47 亿元，比上年同期增加 5 亿元，同比增长 11.9%；资产负债率 63.05%，比上年同期增加 0.52 个百分点；营业收入 91 亿元，比上年同期增加 35 亿元，同比增长 62.5%；利润总额 72,048 万元，比上年同期增加 54,033 万元，同比增长 299.9%。国有出资企业经济运行总体平稳、形势向好。

但是，32 户国有及国有控股运营企业中，公益类企业 8 户，均属中小型企业；商业类企业 24 户，大部分为市直事业单位转为企业中的小微企业，涵盖工业、建筑、交通运输、房地产、社会服务、科研和技术服务等 12 个行业；国有资本参股 5 户企

业中，商业类企业 4 户，公用类企业 1 户，集中在产品制造业和公共服务业。国有资本布局结构仍然存在一些问题：一是企业规模小运营效率不高。市属国有企业年销售收入超过亿元的只有 5 家，只占全部企业的 13.5%，且基本上都是公益类企业，均处在政策性亏损状态。销售收入不足 500 万元的企业占 33.33%，绝大部分为保本和亏损运行。二是国有资本布局结构不合理。市本级国有资本集中分布于城市基础设施公益性企业、产能过剩企业和从党政机关脱钩的小微企业，在产业结构调整中很难发挥基础性和引导性作用。三是国资监管体制需进一步完善。以管资本为主的监管职能需进一步转变，监督机制尚不健全，监管手段比较单一，监管的及时性、有效性、针对性还不够强，政企不分、政资不分问题依然存在。

2、面临形势。我国正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的关键期，结构性、体制性、周期性问题相互交织，影响持续深化，加之新冠疫情的影响，经济下行压力加大。在当前宏观经济形势的大背景下，地区长期积累的矛盾问题尤为凸显，突出表现为市属国有企业经济总量小、质量效益不高，整体产业发展层次仍然偏低，产业存量增长乏力、增量补充不足，应对经济持续下行压力影响的韧性不强；固定资产投资小型化、分散化、同质化，外贸出口体量小，消费外溢，支撑经济发展的动力不足；民营经济发展迟缓，抗风险能力较弱；招商引资精准度和效益不高，资源配置市场化进程不快。特别是

主要经济指标连续两年下滑，形势异常严峻复杂，持续带来社会稳定的压力。对此，要坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，坚持以供给侧结构性改革为主线，坚持以改革开放为动力，推动高质量发展。

二、历史使命与总体目标

1、历史使命。国有经济是国民经济中的主导力量。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，关系公有制主体地位的巩固，关系党的执政地位和执政能力，关系我国社会主义制度，是党领导的国家治理体系的重要组成部分。推进国有资本布局与结构战略性调整必需保持政治定力，坚定不移地走中国特色社会主义道路。

党中央《关于支持东北地区深化改革创新推动高质量发展的意见》为我市转型振兴提供了重大历史机遇，充分体现了以习近平同志为核心的党中央对东北、辽宁、抚顺振兴发展的高度重视、亲切关怀和大力支持，为国资国企全面深化改革、激发创新驱动内生动力、构建协调发展新格局，实现我市产业转型升级提供了强有力的政治保障和政策保障。“十四五”时期，我们要落实政治责任、经济责任和社会责任，坚决贯彻执行党中央决策部署，落实省市委重大发展战略、中长期经济社会发展规划和宏观调控政策，实现国有资产保值增值。

2、指导思想。高举中国特色社会主义伟大旗帜，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大及十九届二中、三中、四中、五中全会精神，全面落实习近平总

书记在辽宁、抚顺考察时和推进东北振兴座谈会上的重要讲话精神，以推动国资国企高质量发展为主题，以落实“三年行动”为主线，持续深化国有企业“三项制度”改革，探索推进国有资本授权经营管理体制。构建透明有序的国有资本投资运营平台，形成以管资本为主的国有资产监管体制。进一步健全完善现代企业制度和法人治理结构，积极稳妥发展混合所有制经济。推进国企改革遗留问题的有效解决，为抚顺全面振兴、全方位振兴提供强力支撑。

3、基本原则。坚持党的全面领导。把党建工作基本要求和党组织会议前置程序写入公司章程，健全和完善党的领导体系，不断提升企业基层党组织“把方向、管大局、保落实”的能力，提高贯彻新发展理念水平，为推进国资国企高质量发展提供坚强保障；坚持人民至上。全面贯彻习近平总书记关于人民至上的指示精神，扭住职工群众最关心最直接最现实的利益问题，坚持发展为了职工、改革依靠职工、成果惠及职工的工作理念，不断增强职工群众的获得感、幸福感和安全感；坚持新发展理念。坚持创新、协调、绿色、开放、共享一体推进，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，落实国有企业市场主体地位，强化激励约束机制，在市场竞争中不断做强做优做大；坚持稳中求进。坚持从实际出发，尊重客观规律，持续递进各项改革发展举措，确保国有资本实现量的合理增长和质的稳步提升。守住风险底线，推进发展、质量、结构、速度、安全相统一；

坚持“实好干”、钉钉子精神。聚焦推动新时代抚顺全面振兴全方位振兴大局，以落实落实再落实的工作态度和一锤子、一锤子钉钉子的韧劲，苦干实干持续用力，营造良好的政治生态和营商环境、生态环境，推进国资国企高质量发展。

4、发展目标。未来五年，根据党中央国务院和辽宁省对于国资国企改革新的要求，将国资国企改革由单项突破向综合性改革推进。持续深化中国特色现代企业制度，加快“三项制度”改革和企业人事制度改革，持续深化混合所有制改革，探索推进国有资本授权经营体制改革。加快传统产业转型升级，推动国资监管机构由管资产向管资本转变。加强党的建设，以高质量党建引领国资国企工作高质量发展。

三、产业布局

要全面贯彻新发展理念，坚持质量第一、效益优先，通过加快推进工业转型升级、现代服务业深度融合和现代农业质量提升，推动国资国企高质量发展。

（一）要根据企业的功能定位，实行分类指导、分类扶持、分类推进，不断培育、打造新的发展动能，不断增强国有资本对整个城市经济发展的带动能力和辐射能力。一是对竞争类企业，要加快产业转型升级，通过技术改造、科技创新、战略重组等措施，加快形成新兴产业与传统产业深度融合新格局，加快形成核心竞争力，做强做精主业，做大做优规模。抚顺市国咨集团将引进项目全过程工程咨询服务、工程设计等业务，补齐业务短板，拓展服务领域，努力实现全产业链的工程咨询，确保国咨集团在

省内同行业中的领军地位。二是对公益类企业，要进一步树立创新理念，打破传统公益企业不需要高科技的思维定式，坚持提升公共服务品质与提高经济运行质量效益的统一，努力创造条件加大新技术、新模式的投入，充分运用 5G 时代的技术资源和手段，提高经营管理信息化、智能化水平，创新商业模式和盈利模式，不断降低运营成本，切实减亏增盈，减轻财政负担。市公交公司创新营运组织管理思路，利用科技手段和数据分析科学配置现有资源，在优化我市的公交线网，整合资源，便民服务的同时力求节约成本；强化技术管理，严格进行维修检验，加快实施自行维修驱动电机项目，为企业提高驱动电机维修效率、降低维修成本、拓展增收渠道奠定基础。市供水集团稳步推进“九年三步走”的发展目标，打造全国一流的供水企业。加强企业内部审计监察，加强生产和工程项目管理，加强标准化制度执行力度，实现企业文化创新，管理升级创新，技术进步与科技创新。三是对平台公司和产业集团，要继续实行瘦身强体，有效整合各类资源，大力开展闲置资产的盘活利用，积极引进专业人才和高端管理人才，加强招商引资力度，精准实施合资合作，加强内控体系建设，提高决策的科学性和准确性，有效防控和化解各种风险，进一步提升平台公司和产业集团对全市产业建设和经济发展的引领作用、带动作用 and 辐射作用。通过印发《关于开展对标世界一流管理提升行动的通知》，市属重点企业以加强管理体系和管理能力建设为主线，坚持市场化方向和问题导向、目标导向，围绕八方面重

点管理事项，对标国内外同行业先进企业，开展对标整改和专项提升。抚顺财金集团针对融资担保业务存在的代偿风险难题和推进集团担保业务的迫切需要，拟通过财政局等部门的支持协调，将分散在农村局、知识产权局、工信局风险补偿金集中管理，建立抚顺市风险补偿资金池。龙晟集团通过对华晟铝材、兴隆大家庭、能源公司、华东大厦、抚顺电瓷厂等闲置资产进行资产收购、兼并重组和资源整合等方式，从“死资产”转变为“活资本”有效流动起来，真正达到盘活存量、培育新兴产业的目的。文体旅与生态加合并集团充分发挥集团投融资平台作用，科学规划，合理布局，积极推动罗台山康养小镇项目、筐子沟景区和体育场馆改造项目，提升人文要素。生态加公司要积极推进采煤沉陷区的综合治理，做好采煤腾空地的生态修复和综合利用，改变采煤沉陷区的生态环境，提升城市整体形象。市粮食集团要围绕制度创新、设施建设、人才培养等方面工作加强研究，充分发挥科技创新的支撑作用，来推动储备管理专业化、标准化、精细化、规范化。

（二）国有投资运营平台公司要牢牢把握全市经济发展的导向目标，充分发挥各自的投融资功能和产业整合功能，助力全市产业转型发展。要以区域化、国际化视野，高起点、高标准谋划产业项目，通过投资融资、产业培育、与社会资本合资合作等途径，加大对市委市政府确定的战略性新兴产业的投资力度，推动一批具有较强带动和支撑作用的重大项目落地生根。新建项目

10项，计划总投资额为8.6亿元，涉及服务业、交通、城建、冶金和其他行业。目前已开工4项，下半年预计开工6项；续建项目15项，计划总投资额为34亿元，涉及交通、城建、冶金、农业、能源和其他行业，预计6项今年完工，其余9项将持续推进结转明年；储备项目17项，涉及交通、房地产、石化医药、服务业、城建、冶金、能源和其他行业，计划总投资额为26.95亿元，资产盘活项目均处于前期调查和洽谈阶段，招商项目正在洽谈，企业基础设施建设和技改项目，处在前期筹备阶段，拟于2022年以后开工。

（三）立足实际，不断推进混合所有制改革。坚持引资和引智并重的原则，落实《抚顺市混合所有制改革规范（试行）》要求，积极稳妥推进混合所有制改革。把握好混合所有制改革方向，积极吸引央企、大型民营企业参与混合所有制改革。实事求是、宜改则改，不设指标、不设时间表，有序推进混合所有制改革。一是要立足存量，推进市属竞争类国企混合所有制改革。特别是对人才资本和技术要素占比较高，有一定技术优势、竞争优势的技术咨询、规划设计类市直机关脱钩企业，鼓励其吸引行业优势企业、民营投资入股国有股融资组建混合所有制企业，探索在部分具备条件的企业开展骨干员工持股的可行性。二是要吸引增量，推动五大平台公司以项目为载体，以资本为纽带，以产权为基础，提高国有资本配置效率，在投资发展新项目、新兴产业过

程中，充分发挥国有资本的拉动作用，提升撬动社会资本投资力度，坚持与社会各类资本合资合作共同创建混合所有制企业。

四、结构调整

1、优先改造提升传统支柱产业，夯实高质量发展基础。坚持把改造提升传统优势产业作为产业转型升级的关键环节，深化工业供给侧结构性改革，推进传统优势产业向智能制造业转变，推动中低端传统优势产业链向中高端产业链转变，通过优先改造提升传统优势产业、主攻石油及精细化工、冶金材料加工业两大主导产业链向中高端发展，加快提升存量质量、效益和内生动力，确保工业实现量的合理增长和质的稳步的提升。

2. 培植和发展先导产业，加快开拓创新发展的新空间。坚持提升地区经济长远竞争力与支撑当前发展相结合。着眼长远，把握科技和产业发展新方向，对战略性新兴领域及早部署，积极培育和发展通用航空业、应急产业、新型能源产业等先导产业，推动战略性新兴产业发展，带动传统产业转型升级，使之加快成为转型升级的“新支点”。

3. 坚定不移深化改革。“十四五”时期，以贯彻落实《抚顺市国企改革三年行动方案》为载体，加强统筹协调，有效增强各领域各环节改革的关联性互动性。要科学谋划、精心组织，远近结合、整体推进，明确时间表、路线图、责任人，确保各个项目落实到位，同时注重加强改革的协调联动和协同配套，推进各领域制度相互支撑、良性互动，形成总体效应，达到最佳效果。

4. 推动国资国企改革取得突破性进展。有序推进国资国企混合所有制改革。改善国有资产监管，探索国有投资运营公司授权放权经营体制试点。加快平台公司转型升级，规范运营模式，压缩管理层级，提高监管效率。推进国有经济布局优化和结构调整，增强国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力。

5. 实施区域协调发展战略。全方位融入沈阳经济区，加强产品、技术、项目交流，推动产业对接互补、重大项目合作、承接产业转移。积极推进与沈抚新区融合错位发展，借助新区辐射带动发展服务配套产业。找准自身定位，加强与沈阳市的深度融合，支持沈阳市创建国家级中心城市，形成相互嵌入、错位互补的发展局面，奠定沈抚行政区划合并的基础；积极参与地区对口合作，抓住辽宁与江苏对口合作的机遇，深入分析抚顺与徐州对口合作的机制或模式，形成双方共赢、互惠互利的对接方式；积极融入京津冀协同发展，助力东北振兴和京津冀协同发展战略不断取得新的硕果。参与和承接国内、国际产业转移，引导外来资本投向传统优势产业、战略性新兴产业、现代服务业、社会事业和节能环保等重点领域。

五、保障措施

1、**加强国有企业党的领导和党的建设。**一是加强国有企业党的政治建设。深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 关于国有企业改革发展和党的建设的重要论述，坚持用党的创新理论武装党员干部职工头脑，全面履行政治责任、经济责任、社会责任。二是推进党建工作与生产经营深度融合。

实施“强党建、兴国企”行动，落实《抚顺市基层党建质量提升计划工作要点（2019-2021年）》，把党建工作成效转化为企业发展活力和竞争实力。2021年制定关于推进党建工作与生产经营深度融合的实施办法。2022年创新党建工作载体，推进党建工作提质增效。三是抓好企业领导班子和人才队伍建设。重点抓好企业经营管理人才、专业技术人才、高技能人才及特殊领域紧缺人才队伍建设。落实“三个区分开来”要求，制定尽职合规免责事项清单，支持担当作为。四是持续深入推进全面从严治党。压实国有企业党组织主体责任、党组织书记第一责任、纪检监察监督责任、班子成员“一岗双责”的四责协同、合力运行的责任落实体系。巩固发展反腐败斗争压倒性胜利，推动全面从严治党向纵深发展。

2、完善法人治理结构。要进一步完善国有企业法人治理结构，健全以公司章程为核心的企业制度体系，充分发挥公司章程在企业治理中的基础作用，严格规范出资人职责机构、股东会、董事会、经理层、监事会、党组织和职工代表大会的权责，积极探索推进市场化运作与契约化管理的职业经理人制度。2021年，市属国有企业要进一步落实基层党组织建设融入公司治理的制度体系，落实企业党组织前置研究讨论重大事项清单，进一步明晰各治理主体权责边界；落实《抚顺市属国有企业外派董事工作方案（试行）》（抚国资办发〔2020〕34号）工作要求，2021年年底，实现市属重点国有企业外部董事占多数的董事会建设或调整；2022年年底，完成对其它市属非重点

国有企业外部董事占多数的董事会建设或调整。落实经理层经营管理权，建立健全总经理对董事会负责、向董事会报告的工作机制，强化工作监督。

3、推进授权经营体制改革。一是完善监管制度体系建设。落实《抚顺市国资委以管资本为主推进职能转变方案》（抚国资发〔2020〕3号），准确把握国有资产出资人职责定位，围绕管好资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全等重点，建立高效管用的“三重一大”事项清单及决策报审制度，不断完善制度体系。根据政策变化情况，及时对市国资委已出台规范性文件进行清理，推进立改废释工作。二是有序推进国有资本授权经营体制改革。有针对性组织5家平台公司实施业务整合，进一步突出鲜明的功能定位。2021年要对平台公司组织实施授权经营体制改革试点工作。三是优化管资本的方式和手段。根据《抚顺市国资委权责清单（2020年版）》（抚国资发〔2020〕4号），进一步厘清国资监管机构与所监管企业权责边界，根据政策要求和实际工作需要实行动态管理，及时调整完善权责清单。切实推进信息化与监管业务深度整合，2022年力争实现国资国企在线监管信息系统全覆盖。加强企业运行监测与分析，建立和完善财务预警制度和调查处置机制，及时发现风险隐患并采取防控措施，及时化解风险，降低国有资产损失。四是加强经营性国有资产集中统一监管。要稳妥推进取消党政机关脱钩企业委托行管部门监管，除极特殊行业外，脱

钩企业经营性资产要逐步实现由出资人实际监管。加强参股企业国有股权管理，以国资委领导班子成员为派出主体，对6户国有参股企业完成派出董事队伍的调整，切实保障国有股权益。五是加强国有股收益管理。明确国有出资运营企业的国有资本收益收缴实施办法，2021年年底以前，建立健全市属国有出资运营企业国有资本收益收缴制度，将上缴国有资本收益范围从国有参股企业扩充至国有及国有控股企业。2022年实行市属国有出资运营企业国有资本收益上缴全覆盖。

4、优化国有资本布局结构。按照“三个一批”（促进发展一批、改制重组一批、关停破产一批）要求，推动国有资本向关系国计民生的重要行业和关键领域、重点基础设施集中，向前瞻性、战略性产业集中，不断提高国有资本配置效率。一是巩固和提高国有资本在基础性行业的质量和效率。对交通、供水、供热、城建等行业，要坚持提升公共服务品质与提高经济运行质量效益相统一，加大新技术、新模式的投入，提高经营管理信息化、智能化水平，创新商业模式和盈利模式，不断降低运营成本，切实减亏增盈，减轻财政负担。二是推动国有资本向新兴产业聚集。落实我市“工业立市，工业强市，产业兴市”工作部署，推动抚顺“老字号、原字号”参股工业企业发展，提高国有股权收益。策划包装一批新兴产业项目，市国际工程咨询集团全过程咨询服务要取得实质性进展，市城投公司母婴中心、市文体旅集团筐子沟景区改造等一批重点项目2021

年实现开工建设。建立完善市属企业高质量发展投资项目库和战略性新兴产业投资项目库。三是清理退出无效低效资产。继续组织实施五家平台公司“强身瘦体”工程，梳理不具备竞争优势、缺乏发展潜力的二三级子公司，明确标准、列出清单，清退、整合无效低效资产，压缩管理层级，防控资本损失，到2021年底基本完成。继续推进僵尸（空壳）企业处置工作，到2022年底，要如期完成省政府确定的工作目标。

5、推进平台公司转型升级。按照国务院《关于推进国有资本投资运营公司改革试点的实施意见》，规范功能定位和运营模式，使平台公司转型为国有资本投资运营公司，成为放大国有资本功能、推进产业转型、优化布局结构的有效载体。根据市委精简公司、缩小战线以更好地集中资源、集中力量的意见，按照相近职能归类、相近业务合并的原则，组织五家平台公司开展平台公司业务整合工作。一是精心设计。制定并印发了《关于组织实施国有资本投资运营公司专项改革工作的通知》和《专项改革指导意见》。二是专题部署。指导各平台公司制订改革深化改革、促进发展实施方案。三是跟踪跟进。组建工作专班，按照《方案》要求，组织评议、有序推进。

6、持续深化“三项制度”改革。一是强化岗位绩效管理，完善管理人员岗位管理体系，规范定岗、定编、定员、定薪；二是建立以综合评价为基础、任职考核为核心的管理人员能力评价体系，努力实现“能者上、庸者下、平者让”；三是合理

设置绩效目标，将绩效结果与职位升降和薪酬调整紧密挂钩，逐步实现“一岗一薪、易岗易薪”的目标，建立以能力和绩效为导向的选拔任用机制。四是推进管理人员市场化选聘。实行聘任制和契约化管理相结合，建立与业绩紧密挂钩的差异化薪酬、市场化引进和退出机制。2021—2022年在市属国有企业子公司经理层推行任期制和契约化管理，到2022年底，市属重点国有企业子公司经理层成员市场化选聘力争不少于二分之一。

各级党组织要充分发把方向、管大局、议大事、促落实作用，把党的建设与企业的发展、改革、稳定紧密结合起来，实现党建与经济工作深度融合，坚定党对国资国企全方位领导；坚决贯彻新时代党的组织路线，在市委的领导下，选好配强企业领导班子和领导干部，充分利用国有企业年轻干部培训基地，抓好企业年轻干部的培养和锻炼，为国资国企事业可持续发展提供人才支撑；坚持把政治建设摆在首位，严格执行党内政治生活，严格落实中央八项规定及省市实施细则精神，压实国有企业党组织主体责任、党组织书记第一责任、纪检监察监督责任、班子成员“一岗双责”的四责协同、合力运行的责任落实体系，坚决抵制和防范“四风”反弹，构建良好的政治生态，全面落实《抚顺市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》。