鄂尔多斯市国有资本布局与结构战略性

调整“十四五”规划（全市）

“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），制定本规划。

# 第一章 发展基础

## 第一节 发展成效

“十三五”以来，全市国资国企紧紧围绕市委、市人民政府中心工作，加快国有资本布局和结构战略性调整，不断提高国有资本配置效率，充分发挥国有资本功能，取得了积极的成效。

国资国企党的建设不断加强。全市国资国企坚持党的全面领导，强化政治引领，推动党的建设与企业经营管理工作相统一，切实发挥党的领导核心作用，把党的领导融入公司治理各环节，夯实基层组织建设。持之以恒落实中央八项规定精神，将党风廉政建设贯穿于国有企业改革发展的全过程。

国有资本布局和结构不断优化。一是国有资本不断集聚。通过资源资产的重组整合，推动国有资本进一步向全市重大基础设施建设、民生保障、重要能源、文化旅游和重点新兴产业集聚。通过清理低效无效的僵尸企业，推动国有资本逐步从一般竞争性领域和不具优势领域退出，国有资本配置效率不断提高。二是国有资本规模不断壮大。到“十三五”末，全市国有企业资产总额达到3659.47亿元，较“十三五”期初增长15.52%。三是国有资本引导带动效应持续放大。全市国资国企利用优势资源拓展开放合作，积极引入社会资本参与全市国资国企改革发展及重点区域、重大项目建设。积极实施“引进来、走出去”战略，吸引战略投资者，特别是中央企业、域外大企业大集团参与市政基础设施、城市重点功能区块开发等领域建设发展，助力城市产业升级和环境改善。

国有资本功能作用不断增强。一是市直国有企业和旗区国有企业不断加大向事关全市经济社会发展的基础设施、市政工程、民生服务、生态环境、城乡土地整理等关键领域的投入强度，不断完善城市功能。二是依托鄂尔多斯能源、物流、旅游、农牧等地域特色资源，全市国企集聚力量发展优势主导产业。深入打造鄂尔多斯品牌煤，加快形成现代能源经济发展的洼地效应；围绕煤炭发展物流运输业，修建铁路集疏运系统，形成全市物流运输网；加快发展清洁能源，推动能源产业转型升级；特色化发展文旅产业，打造全民、全时、全域旅游；推动农牧业提质增效，鄂尔多斯国家农业科技园通过科技部验收，园区自主创新研发、引进和转化各类技术研发成果30余项，试验示范20余项，产业化推广10余项，推广面积超过30万亩，形成了包括育苗中心建设、果蔬冷藏保鲜库建设、高标准农田改造、技术示范推广等在内的几大农牧产业，科技投入转化能力和全市示范引领带动作用逐步增强；围绕城市门户发展航空运输业，通航城市达到60个，其中国际航线7条，国际城市8个，航空通达性持续提升，2019年旅客吞吐量达到270万人次。三是市直国有企业和旗区国有企业紧密合作，加快新能源产业在全市布局，市国有资产投资控股集团有限公司与康巴什区、东胜区国企组建合资平台，从充电基础设施建设运营维护、智慧平台建设、电动重卡推广应用等方面投资建设，打造城区新能源充电网。东胜区建立大数据平台，为智慧城市建设提供基础保障，推进互联网、大数据和实体经济深度融合发展。市转型发展投资有限责任公司通过设立30亿元政府产业引导基金，累计撬动社会资本24亿元，引导产业投资，带动产业发展，设立10亿元民营经济产业发展引导基金，充分发挥对23个重点招商引资项目的资金配套作用。设立绿色鄂尔多斯发展基金，重点跟踪扶持绿色产业项目5个。设立5亿元乡村振兴风险补偿基金，组建成立农牧业融资担保公司，提供担保服务，着力为民营经济发展提供支持。

国有经济发展成效和区域贡献更加突出。“十三五”期间，市直国有企业和旗区国有企业承担的一批重点工程竣工投用，为完善城市功能、推动产业集聚、履行民生责任、夯实发展后劲发挥了重要作用。国有企业社会责任不断落实，履职担当作用充分凸显，从产业扶持、基础设施建设、结对帮扶等全方位着手开展脱贫攻坚工作。全市国资国企坚持把化解政府债务、防范金融风险与服务实体经济结合起来，规范举债行为，新上项目严格进行债务风险评估，严格审批程序。通过建立债务管理常态化、长效化机制，加强存量债务台账管理，多管齐下，多措并举，积极开展政府债务化解工作，不断加强债务风险防控。

国资监管体系不断完善。全市国资监管机构基本挂牌运作，专司国有资产出资人职责，建立健全国有资产监管制度体系，推动国有企业稳健运行，促进国有资产保值增值。市国有资产监督管理委员会以“管资本”为主，加快转变国资监管职能，切实按照国有资产出资人定位行权履职，明确监管方向和监管重点。各旗区国资监管机构不断完善国资监管职能，不断规范和完善投资规划、国有资本运营、激励约束机制等，不断优化监管流程，提高监管效能。

到“十三五”末，全市国有企业资产总额达到3659.47亿元，比“十三五”期初增长15.52%；净资产达到1505.71亿元，比“十三五”期初增长2.27%，；营业收入达到192.54亿元，“十三五”期初增长166.53%；五年累计上缴税费36.98亿元，对全市经济发展贡献力不断提升。

表1 2016-2020年全市国企指标数据

（单位：亿元）

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2016年** | **2017年** | **2018年** | **2019年** | **2020年** |
| **资产总额** | 3167.76  | 3374.52  | 3578.04  | 3660.46  | 3659.47  |
| **所有者权益** | 1472.30  | 1540.06  | 1491.73  | 1452.52  | 1505.71  |
| **营业收入** | 72.24  | 107.01  | 147.77  | 196.18  | 192.54  |
| **营业利润** | -19.96  | -19.64  | -23.19  | -19.91  | -11.27  |
| **上缴税费** | 6.26  | 6.42  | 5.77  | 7.54  | 10.98  |

注：全市国企财务指标根据市直国有企业和各旗区国有企业数据汇总形成。

表2 2016-2020年市直国有企业指标数据

（单位：亿元）

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2016年** | **2017年** | **2018年** | **2019年** | **2020年** |
| **资产总额** | 1038.77 | 1088.26 | 1179.78 | 1244.86 | 1201.77 |
| **所有者权益** | 541.52 | 537.92 | 613.15 | 637.29 | 680.87 |
| **营业收入** | 45.80 | 93.82 | 124.35 | 130.17 | 123.87 |
| **营业利润** | 0.65 | 3.19 | 3.11 | 1.90 | 2.72 |
| **上缴税费** | 2.80 | 3.44 | 3.91 | 4.21 | 5.93 |
| **资产负债率** | 47.87% | 50.57% | 48.03% | 48.81% | 43.34% |

表3 2016-2020年各旗区国有企业指标数据

（单位：亿元）

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | **2016年** | **2017年** | **2018年** | **2019年** | **2020年** |
| **东胜区** | **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 | 0.022 |
| **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% |
| **康巴什区** | **资产总额** | 148.49 | 147.94 | 144.83 | 152.29 | 166.19 |
| **所有者权益** | 74.9 | 77.76 | 77.23 | 81.08 | 87.75 |
| **营业收入** | 2.83 | 3.71 | 5.69 | 7.22 | 6.50 |
| **营业利润** | -1.16 | -1.32 | -1.26 | -0.61 | -1.03 |
| **上缴税费** | 0.06 | 0.00 | 0.03 | 0.21 | 0.03 |
| **资产负债率** | 49.56% | 47.44% | 46.67% | 46.76% | 47.20% |
| **保值增值率** | 137.10% | 103.81% | 99.32% | 99.53% | 108.22% |
| **伊金霍洛旗** | **资产总额** | 463.73 | 515.8 | 495.74 | 521.2 | 530.66 |
| **所有者权益** | 256.56 | 289.53 | 202.8 | 192.94 | 188.24 |
| **营业收入** | 4.76 | 2.67 | 3.8 | 27.1 | 18 |
| **营业利润** | -5.81 | -6.2 | -6.65 | -9.52 | -4.2 |
| **上缴税费** | 1.29 | 1.46 | 1.35 | 1.93 | 2.65 |
| **资产负债率** | 44.67% | 43.87% | 59.10% | 62.98% | 64.53% |
| **保值增值率** | 99.83% | 102.03% | 98.74% | 95.14% | 97.56% |
| **达拉特旗** | **资产总额** | 114.58 | 124.30 | 125.31 | 124.09 | 149.13 |
| **所有者权益** | 64.75 | 75.12 | 74.88 | 74.21 | 79.46 |
| **营业收入** | 0.21 | 0.29 | 0.56 | 0.33 | 1.43 |
| **营业利润** | -0.25 | -0.52 | -0.55 | -1.59 | -0.8 |
| **上缴税费** | 0.00 | 0.00 | 0.01 | 0.01 | 0.01 |
| **资产负债率** | 43.49% | 39.57% | 40.25% | 40.20% | 46.72% |
| **保值增值率** | 100.00% | 116.02% | 99.68% | 99.11% | 101.43% |
| **鄂托克旗** | **资产总额** | 84.34 | 90.77 | 98.92 | 86.56 | 76.57 |
| **所有者权益** | 45.42 | 46.81 | 54.89 | 38.15 | 21.18 |
| **营业收入** | 0.01 | 0.01 | 0.03 | 1.61 | 1.15 |
| **营业利润** | -0.02 | -0.01 | -0.01 | 0.2 | 0.04 |
| **上缴税费** | 0.15 | 0.04 | 0.01 | 0.01 | 0.04 |
| **资产负债率** | 46.15% | 48.43% | 44.51% | 55.93% | 72.34% |
| **保值增值率** | — | 103.06% | 117.26% | 69.50% | 55.52% |
| **鄂托克前旗** | **资产总额** | 30.45 | 39.13 | 41.51 | 41.73 | 52.40 |
| **所有者权益** | 16.97 | 17.05 | 19.32 | 22.34 | 25.42 |
| **营业收入** | 0 | 0 | 0.44 | 2.59 | 1.68 |
| **营业利润** | 0 | -0.23 | -0.05 | 0.03 | -0.11 |
| **上缴税费** | 0 | 0 | 0.05 | 0.01 | 0.08 |
| **资产负债率** | 44.27% | 56.43% | 53.46% | 46.47% | 51.49% |
| **保值增值率** | — | 100.47% | 113.31% | 115.63% | 113.79% |
| **乌审旗** | **资产总额** | 186.72 | 221.01 | 226.63 | 216.13 | 243.92 |
| **所有者权益** | 42.10 | 36.89 | 33.01 | 27.17 | 36.92 |
| **营业收入** | 0.50 | 0.37 | 0.88 | 2.94 | 10.77 |
| **营业利润** | -0.18 | -2.69 | -3.93 | -0.89 | 4.23 |
| **上缴税费** | 0.03 | 0.86 | 0.06 | 0.11 | 2.02 |
| **资产负债率** | 77.45% | 83.31% | 85.44% | 87.43% | 84.86% |
| **增值保值率** | — | 87.62% | 89.49% | 82.32% | 135.89% |
| **准格尔旗** | **资产总额** | 219.65 | 251.04 | 244.39 | 245.89 | 245.45 |
| **所有者权益** | 110.63 | 124.25 | 140.96 | 146.39 | 150.26 |
| **营业收入** | 14.41 | 1.32 | 2.89 | 7.17 | 7.7 |
| **营业利润** | -0.65 | -1.22 | -2.13 | -0.74 | -1.54 |
| **上缴税费** | 0.32 | 0.04 | 0.05 | 0.04 | 0.2 |
| **资产负债率** | 49.63% | 50.48% | 42% | 40% | 38.78% |
| **增值保值率** | 148.04% | 112.31% | 113.45% | 103.85% | 102.64% |
| **杭锦旗** | **资产总额** | 194.66 | 190.52 | 212.06 | 178.65 | 177.34 |
| **所有者权益** | 162.1 | 167.14 | 170.1 | 134.49 | 132.32 |
| **营业收入** | 0.6 | 0.11 | 1.4 | 0.91 | 0.96 |
| **营业利润** | -0.62 | -0.56 | -0.54 | -0.82 | -1.2 |
| **上缴税费** | 0.004 | 0.001 | 0 | 0 | 0.002 |
| **资产负债率** | 16.73% | 12.27% | 19.79% | 24.72% | 25.38% |
| **保值增值率** | 110.33% | 103.11% | 101.77% | 79.07% | 98.39% |

注：旗区国有企业财务指标数据由各旗区提供。

## 第二节 发展问题

国有资本布局结构有待进一步调整优化。一是国有资本在基础设施领域占比过高，承担的公益性项目难以形成投资回报，形成大量沉淀资产。二是经营类资产、市场竞争性产业占比较低，特别是新兴产业布局较少，国有企业整体的经营能力和水平较低，自身造血能力不足，未来增长空间不大和成长性不足。三是资源分散，业务交叉重叠，各旗区平台公司过多，造成散、小、弱、缺和同业竞争现象严重。四是国有资本配置缺乏统筹规划，造成资源浪费和资本配置效率低下。

国有资本运营效率有待进一步改进提升。全市国有资本运营能力和运营效率不高，一是企业经营效益总体不理想，经营利润还处于亏损状态，国有资本保值增值率不高。二是市场化经营业务和专业化经营管理人才不足，特别是旗区国有企业政府投融资平台属性尚未转变。三是企业内生动力和活力不足，市场化运行机制不健全，没有建立有效的激励机制和监督约束机制。四是企业投融资能力不强，特别是直接融资能力不足，企业信用评级不高，市场化融资手段缺乏。五是国有资本流动性不强，资产资本化、资产证券化程度不高，国有资本市场化价值体现不充分。

国资监管体制有待进一步健全完善。一是政企关系有待进一步理顺，旗区国有企业运行管理依然存在行政化管理和行政化配置，行政干预和行政依赖现象并存。二是国资监管范围还没有实现全覆盖，部分经营性国有资产仍然隶属于行政事业单位，需要加快实现经营性国有资产集中统一监管和集约化运作。三是国资监管制度有待进一步完善，特别是旗区国有企业领导人员管理制度、企业经营业绩考核评价制度、国有资本经营预算制度、经营管理人员市场化选聘制度、投融资管理制度、工资总额管理制度有待进一步建立健全。四是以“管资本为主”的国资监管职能转变有待进一步深化，国资“管少、管精、管好”的具体措施亟待确立，科学分类监管体系有待进一步创新优化。

国资监管大格局有待进一步构建形成。全市尚未构建上下贯通、协调联动的国资监管大格局。市国有资产监督管理委员会和各旗区国资监管机构在制度、规划、项目和监管手段等方面的对接工作有待进一步落实。一是全市基本建立国资监管组织体系，但在企业领导人管理、用人用工分配、市场化选聘等方面还没有形成协同一致的制度体系。二是还没有按照区域协调发展战略来统筹全市国有资本布局，市与旗区尚未形成上下联动的产业发展模式，全市国有资本在相关领域布局有待进一步优化整合。三是市直国有企业和旗区国有企业在资金、技术、管理等方面的综合优势和协同效应没有充分发挥，在重大项目、重大平台、重大改革方面没有统筹联动。四是全市国资系统人才交流不足，没有建立国资监管机构之间、国资监管机构与国有企业之间人才双向培养制度和人才库共建共享机制。五是尚未搭建实时在线的国资监管综合平台和覆盖全市的国资监管大数据与企业服务云平台，无法推进全市国资运行动态监测等工作内容。

## 第三节 发展环境

当今世界正经历百年未有之大变局，我国已转入高质量发展新阶段，制度优势明显，市场空间广阔，发展韧性强，经济长期向好的基本面没有改变。鄂尔多斯市国有资本布局和结构调整面临的机遇和挑战都有新的发展变化。

宏观形势日趋复杂。国际环境不稳定和不确定性增加，新冠疫情反复，加大了全球经济复苏不确定性，不同经济体间收入差距逐步拉大，投资愈发疲软，人口老龄化程度逐步加深，经济潜在增长率下降，全球资本市场、经济发展和商业环境都面临极大挑战。我国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加快构建，充分激发经济内生动力和活力，推动经济增长加快从出口导向转向内需驱动。

国资国企改革提速升级。《国有企业改革三年行动方案（2020—2022）》明确了改革的目标任务、时间表和路线图，国企改革三年行动将在“十四五”初期加速攻坚和圆满收官，将加快形成更加成熟更加定型的中国特色现代企业制度和以“管资本”为主的国资监管体制，在提高国有企业活力和效率等方面将更加注重成效。

国有企业创新转型任务迫切。国务院国有资产监督管理委员会明确提出，国有企业要在创新引领方面发挥更大作用。创新决定命运，硬实力畅通大循环。要以创新为突破口，进行大胆充分的激励，在关键核心技术攻关、高端人才引进、科研成果转化应用等方面有更大作为。要进一步发挥科技创新和制度创新对国有企业创新发展的支撑推动作用，通过政策引导、机制创新、研发投入、项目实施、平台建设、人才培育、科技金融、国际合作等加强国有企业科技创新能力，培育具有全球竞争力的世界一流创新型国有企业。创新将成为推动新一轮高质量发展的重要引擎。

产业革命方兴未艾。以5G、人工智能、云计算、大数据、新能源、数字经济、共享经济等为代表的新一轮科技革命和产业变革方兴未艾，将带来更加精准的创新，推动智能制造和精益化生产，颠覆传统消费方式，成为全球高质量发展的动力。新一代信息技术引领的新型基础设施建设已成为我国谋求高质量发展的关键要素，我国会加速形成政产学研共享共创的新基建生态共同体。随着常规能源的有限性、环境问题的日益突出及新一轮能源技术变革发展，光伏、风电、生物质能、地热能等新能源系统的分布式应用、创新发展将成为“十四五”时期我国应对气候变化、保障能源安全的重要内容，传统能源与新能源将有机结合、分工合理、有序合作，建设高效、灵活的综合能源体系，打造现代能源经济。农牧业逐步呈现规模化、专业化、品牌化、特色化发展趋势。文化旅游融合成为主流发展趋势，科技在旅游目的地的场景业态里将发挥重要的赋能作用，推动向智慧旅游、数字旅游发展。航空服务业将成为拉动地方经济发展的重要引擎。现代物流的发展将进一步呈现规模化、全球化、差异化、跨界化及智慧化五大趋势，成为推动商业模式深化创新与持续变革的重要驱动力量。随着公众环境保护意识的不断增强和环保工作力度持续加压，环保产业规模将迅速扩大，供给能力不断提高，产值贡献度潜力巨大，拉动经济增长前景广阔，正在逐渐成为国民经济发展的主要支柱之一，是我国实现未来经济可持续发展和产业结构优化的有力支持。金融业和实体产业相互依存、互相配合，实现均衡、协调和可持续的共同发展，将成为地方经济发展的重要推动力量。

# 第二章 总体要求

## 第一节 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习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，紧扣内蒙古“两个基地、两个屏障、一个桥头堡”的战略定位，全面落实习近平总书记关于国有企业改革发展及党的建设的重要论述精神、习近平总书记对内蒙古重要讲话重要指示批示精神和市委、市人民政府关于全面深化改革的战略部署，以坚持社会主义市场经济发展方向为根本，以深化改革与高质量发展为主线，以提高全市国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力为目标，努力在优化资本布局、盘活存量资产上要有新进展，在组建国有资本投资运营公司、发展混合所有制经济上要有新作为，在发挥国有企业基础功能作用、产业引导作用、建立有效激励约束机制上要有新突破，在以管资本为主、进一步完善国资监管体制机制上要有新成效，在加强党的领导和党的建设、建立中国特色现代企业制度上要有新优势，积极推动质量变革、效率变革、动力变革，加快国有企业高质量发展，为我市走好新路子、建设先行区，奋力开创现代化鄂尔多斯建设美好未来作出新的更大的贡献。

## 第二节 基本原则

坚持党的全面领导。全面贯彻新时代党的建设总要求和新时代党的组织路线，进一步完善坚持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，为鄂尔多斯国资国企高质量发展提供坚强有力的政治保证和组织保证。

坚持新发展理念。紧扣“两个屏障”、“两个基地”和“一个桥头堡”的战略定位，加快创新转型，进一步增强国有经济的发展动能。加快推动全市国有企业横向和纵向兼并重组，实现协调平衡发展。加快能源综合利用和生态保护开发，推动产业生态化、生态产业化，产城融合、和谐共生。加快全市国有企业的开放式合作发展，实现内外联动、优势互补。加快建立完善体现区域行业特点、岗位贡献和能增能减的内部薪酬分配体系，激发创新活力、共享发展成果。

坚持社会主义市场经济改革方向。坚持巩固公有制主体地位，遵循市场经济规律和企业发展规律，坚持政资分开、政事分开、政企分开，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，促使全市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，成为自觉履行社会责任和践行社会担当的表率。

坚持进而积极有为、退而稳妥有序。以深化改革为动力，把握进退节奏，推动存量调整与增量调节相衔接，充分发挥国有资本整体效能，促进资源配置最优化、价值创造最大化。

坚持创新驱动发展、经济转型升级。围绕产业链部署创新链，加快科技创新、产业创新、模式创新、管理创新，实现经济转型、产业升级。坚持共性要求与差异化特征相结合，把握好不同地区、不同企业的发展方向，建立地区功能定位与国资布局相适宜，发展现状与目标任务相统一，局部与全局相配套，渐进与冲突相促进的体制机制，凝聚共识，营造氛围，形成合力。

## 第三节 发展目标

紧紧围绕“以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子先行区”的总体战略定位和“打造国家战略性绿色能源和新型化工基地、内蒙古自治区战略性新兴产业基地、辐射晋陕蒙高端服务业中心、国家公共文化服务体系示范区”的战略部署，加快推动全市国有经济高质量发展。到2025年，基本构建完成与资源型地区科学发展示范区、国家生态园林城市形成战略支撑的鄂尔多斯国有经济布局。

国有经济布局结构更趋优化。紧紧围绕国有企业在城市基础设施和公共服务领域的建设保障功能，优化国有资本布局。紧紧围绕优势特色产业发展和战略新兴产业引导培育，优化国有资本布局。发挥地缘优势，融入国内经济高地，积极对接新一轮东北振兴、京津冀协同发展、西部大开发等战略，推动国有资本向周边地区等重点区域集聚，推动打造优势产业集群，培育区域特色增长极。市直国有企业改组组建国有资本投资公司和国有资本运营公司，同时，以市直国有企业为主体，打破企业、区域界限，全方位、多层次推动产业相近、主业相同的各子企业归类整合，加大国有资本向清洁能源、新型化工、大数据、云计算、生态环保、健康养老、文化旅游、现代金融等产业的布局力度。

国有资本配置效率显著提高。推动更多的国有资本向资本运营、产业投资、基础建设和民生保障等领域集聚，国有资本在上述领域的集聚度达到95%以上。逐步实现各级各类企业整体盈利，并逐步按净利润的30%比例上缴国有资本收益。

国有资本整体规模和实力显著增强。加快全市国有企业的重组整合。市直和各旗区直属企业原则上不超过10家；到“十四五”末，培育1—2家总资产达千亿元的市直国有企业集团，1—2家总资产达500亿元的旗区直属企业集团。2022年底前，全市国有企业股权层级原则上都压缩至三级以内。到2025年，市直国有企业资产规模突破3000亿元，各旗区国有企业主要财务指标年均增长12%左右，东胜区国有企业资产规模突破1100亿元，伊金霍洛旗突破700亿元，准格尔旗、乌审旗突破400亿元、达拉特旗、杭锦旗、康巴什区突破240亿元，鄂托克旗、鄂托克前旗力争突破100亿元。围绕各旗区国有资本布局方向和发展定位，每个旗区确定2—3家重点扶持企业，作为合作主体全面参与央企和域外大型国企、民企以及市直国有企业落地在本旗区的重点产业项目，加快做大做强旗区国有企业。

国有企业转型升级步伐不断加快。全面清理撤销“空壳类”平台，推动国有资本向优势企业集聚。稳步推进混合所有制改革，因地制宜选择混改路径、引入资本、设计产权结构，以“引进来”和“走出去”相结合的方式，实施“混改引战、员工持股、资产上市”三步走战略。通过培育、并购，完成控股上市公司1家，进入上市辅导企业1—2家。深化完善公司治理结构，加快建设中国特色现代企业制度。

国资监管体制机制更加健全。力争用2—3年时间推动实现机构职能上下贯通、法规制度协同一致、行权履职规范统一、改革发展统筹有序、党的领导坚强有力、系统合力明显增强，加快形成全市国资监管一盘棋。以“管资本”为主进一步转变国资监管职能，坚持授权与监管相结合、放活与管好相统一。全市国资系统加强并形成企业内部监督、出资人监督、审计纪检巡视监督和社会监督协同机制，建立重大决策失误失职、渎职责任追究问责机制。建立统一的大数据监管平台，适应“管资本”的监管新要求，以国资监管信息系统和相关业务系统为基础，推动数据指标化、指标动态化、采集集中化、业务流程化、展示全景化、分析智能化。

国有企业党的建设不断加强。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，充分发挥企业党委把方向、管大局、保落实的领导核心作用。围绕企业改革发展大局，坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，构建适合鄂尔多斯市国有企业的反腐倡廉教育机制、权力运行监控机制、预防和惩治腐败工作机制、纠风工作长效机制，加快形成惩治和预防腐败体系基本框架。以战略企业家和职业经理人为重点，加快推进企业经营管理人才职业化、市场化、现代化，培养造就一批具有全球眼光、战略思维和变革创新能力的优秀企业家。

表4 2021—2025年全市国企主要财务指标安排

（单位：亿元）

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2021年** | **2022年** | **2023年** | **2024年** | **2025年** |
| **资产总额** | 4046 | 4450 | 4940 | 5483 | 6500  |
| **所有者权益** | 1669 | 1836 | 2020 | 2242 | 2600  |
| **营业收入** | 211 | 232 | 283  | 346 | 420 |
| **利润总额** | 6 | 6 | 8 | 10 | 12 |
| **上缴税费** | 8 | 9 | 11 | 14 | 17 |

注：资产总额按前两年环比增长11%，后三年环比增长12%计算；所有者权益按前两年环比增长11%，后三年环比增长12%计算；营业收入按前两年环比增长10%，后三年环比增长20%计算；利润总额按利润率3%计算，上缴税费按营业收入4%计算。

# 第三章 优化布局结构，发挥国有资本主导功能

## 第一节 调整国有企业布局

推动市直国有企业相关资产和业务的整合重组。将市财政局出资持有的金融资产划转市转型发展投资有限责任公司，整合资源、协同发展、做大做强；将中心城区供水业务、供水企业及资产进行整合，由市水务投资控股集团有限公司统一进行中心城区供水一体化服务；通过资产划转注入、资产抵债注入、资产股权置换或增资扩股等多种方式，全面整合全市国有文旅资源资产，做实做大市文化旅游发展集团有限公司旅游资源资产。做强做优做大市直国有企业，推动国有资产资源向“资本运营、产业投资、新兴产业、能源产业、城市运营、航空产业、水务农牧、文化旅游、现代金融”等板块集聚，实现资源、资本向优势产业、优势企业聚集，降低企业同质化竞争程度，优化国有资本配置。

深入推进旗区国有企业整合重组，聚焦主责主业。按照“瘦身健体、做强做大”的原则，结合地区经济发展状况，加快旗区国有企业在资源、布局、业务、管理等多维度开展整合重组，全面提高国有资本资源集中度，推进国有资本向本旗区产业发展和民生保障等重点领域集中。东胜区依托现有优势产业，重点发展能源、文旅和数字经济产业；伊金霍洛旗重点发展能源、金融和航空产业；准格尔旗重点发展能源、水务和农牧产业；鄂托克旗重点发展水务农牧、文旅和能源产业；乌审旗重点发展能源和文旅产业；达拉特旗依托光伏发电基地发展新能源产业以及水务农牧产业；杭锦旗依托地缘优势和资源优势重点发展光伏等新能源、黄河水生态旅游等产业；康巴什区作为新城区，重点发展总部经济、文创产业和现代服务业；鄂托克前旗依托与银川市交界的地理优势，重点发展煤炭开发、油气开发为主的能源产业，以及红色文化教育、古城遗址保护等文化旅游产业。旗区国资监管部门要对所属企业分类管理，按照企业功能定位、主业方向、市场化转型程度等，分为重点扶持类企业和转型发展类企业，分类推进改革、分类促进发展、分类实施监管、分类定责考核，切实增强国资监管的针对性和有效性。

深入推进“两类公司”试点工程。将市国有资产投资控股集团有限公司作为鄂尔多斯市国有资本投资公司，以产业投资、资本运营为手段，围绕基础支撑、战略引导、产业投资的战略定位，服务政府战略，促进国有资本合理流动、优化国有资本投向，开展资本运作，推进国有经济布局优化和结构调整；关注战略性新兴业务，培育核心竞争力和创新能力，逐步成为区域性战略投资平台、新兴产业培育平台。将市转型发展投资有限责任公司作为鄂尔多斯市国有资本运营公司，以财务型持股和金融工具创新为主要手段，以改善国有资本的分布结构和质量效益，强调资金的周转循环、追求资本在运动中增值为主要目的，围绕国有资本合理布局、推进重大领域战略重组、实施国有资产“进退留转保”、实现国有资产保值增值四大战略职能，开展资本运作业务。各旗区要适时通过新建、合并改组、吸收改组、直接改组等方式，组建一家国有资本投资运营公司，进一步调整国资监管方式，解决政企不分、干预过多的问题，切实保障出资人监管到位而不越位、不缺位。适时启动分步授权机制，逐步让国有资本投资运营公司履行子公司的国有资本出资人职责。整合旗区资产资源，发挥国有资本投资运营公司对区域资源流动和配置的主导作用，提高资源利用效率，实现国有资本所有权与企业经营权分离，促进国有资本流动，更好的运用市场化手段推动国有资本运营。国有资本投资运营公司要全面落实国有资本投资平台、国有资本运作平台、国有股权管理平台的功能定位，通过产业投资、兼并重组、价值管理等方式，努力建设成为服务旗区发展战略、承担政府重大战略实施的主要载体和引领旗区战略性产业发展的先行主体。

## 第二节 调整国有资本空间布局

融入国内经济高地。全市国有能源企业要进一步开展与央企在煤炭、天然气、光能、风能、氢能等能源开采和综合利用方面的技术合作，联合大型央企争取实施一批光伏发电、风力发电、电动汽车充换电站、充储氢站等重大项目，全面做大新能源产业规模。国有资本投资公司和相关专业化运营企业要进一步加强对东部沿海地区的招商引资力度，充分发挥政策优势、项目优势、资金优势，重点推进电动重卡制造、动力电池研发项目、航空产业园开发、高岭土资源开发利用项目、库布齐沙漠生态治理旅游开发结合项目、油气开发和疏干水综合利用项目的资金和技术引进力度。

加强区域协同发展。充分发挥鄂托克前旗的区位优势和交通优势，全面分析研究上海庙、宁东两大能源化工基地和宁夏电厂的用煤需求，加强煤炭运销。旅游企业要加强与呼和浩特市等周边旅游城市的合作，主动商讨对接旅游产品开发、旅游线路共建以及营销推广。鄂尔多斯机场管理集团有限公司要加强与周边城市民航干线网络和支线网络的深度融合，利用鄂尔多斯机场资源优势，积极探索通过智能+互联网技术为通用机场提供空管、信息技术和地面运行等航空服务。全市国有企业还要主动融入、积极推动呼包鄂乌协同发展和呼包鄂榆城市群、呼包银榆经济区建设，共建沿黄生态经济带。

## 第三节 调整国有资本产业布局

加快国有资本布局能源产业。按照基地化、规模化、集约化的要求，大力发展现代能源经济，全市国有能源企业要积极参与煤炭资源整合和煤炭工业发展，探索推动煤炭地下气化技术产业化等前沿项目。要抓住“十四五”时期新能源发展有利契机，依托我市风光资源优势，由市直国有企业牵头、旗区国有企业协同，市、旗区联动全面参与，共同主导推进我市新能源产业高质量发展。

加强国有资本布局航空产业。依托鄂尔多斯伊金霍洛国际机场基础设施和区域航空发展优势，全面拓展航空产业发展，全力推动与中国商飞和天骄航空的合作，在我市建立北方地区的国产民机培训中心、维修中心、试飞中心、交付中心，促进航空产业高质量发展。同时，加快推进鄂尔多斯航空口岸建设，发挥鄂尔多斯航空货栈类监管场所及进境水果、进境食用水生动物、进口冰鲜水产品指定监管场地功能，推动航空物流产业的形成。此外，大力发展通航产业，推动各旗区通用机场建设和通航产业发展，积极引进无人机、航空培训等通航产业。

加强国有资本布局农畜产品加工业。全市国有农牧企业要积极参与国家重要绿色农畜产品生产加工基地建设，推动农畜产品加工业集中集约化发展，提升农畜产品精深加工水平。联合央企、区企、民企和其它盟市国企整合鄂尔多斯市国有农牧业资产，打造优质绿色农畜产品品牌，提升企业的知识产权意识，加强使用商标专用权和地理标志产品保护。

加快国有资本布局区域性商贸物流节点。全市国有物流企业要加快推进物流园区建设，搭建特色化的商品交易中心；同时，加强配送中心、冷链物流中心和农村牧区双向流通综合物流平台建设，抢抓机遇，加快融入自治区建设对接蒙俄的物流集散中心、物资采购配送和贸易中心体系，进一步提升商贸物流产业发展能力。

加强国有资本布局特色旅游业。全市国有旅游企业要进一步整合资源、协同发展，同时要突破传统旅游要素，利用金融、科技、交通、互联网等多种技术手段推进旅游产业升级及改造，实施“旅游+”战略，增强旅游业与生态、养老、健康、研学、城镇、文化等重点领域的融合贯通。发挥国有资本在发展全域旅游、四季旅游方面的引领带动作用，基于区域民族文化、生态资源等优势，大力开发特色主题旅游产品，打造多个全国知名的旅游品牌，打造若干旅游重点项目和高影响力景区，提升鄂尔多斯旅游市场和旅游产业的层次。

加强国有资本在现代装备制造业、大数据、生态环保等新兴产业的引导投入。市、旗区两级国有资本投资公司和相关专业化运营公司要积极承接发达地区新能源产业配套装备、运输设备和工程机械等现代装备制造业的转移和科技成果转化，多方式引进领先技术产品，加速产品的消化创新，推动提升鄂尔多斯现代装备制造业发展水平。积极参与大数据产业园建设，发展数据采集、存储、加工、分析、流通、交易等核心产业及电子信息制造、软件与信息服务、人工智能等产业。同时，加快大数据应用，推动互联网、大数据、人工智能同实体经济深度融合，提升企业数字化、网络化、智能化水平。加快节能装备和环境治理、技术服务装备研发和示范工程建设，促进电力企业超低排放改造、大宗工业危废固废回收利用、城镇再生水和垃圾资源化利用、新能源电动汽车及充电桩发展等，布局形成具备一定规模的循环经济工业园区和示范企业，推动节能环保产业加快发展。

统筹布局金融产业，推动产融互动。全市国有企业要入股参与鄂尔多斯银行股权改革，加快构建市、旗区联动的融资担保体系，进一步增强服务地方实体经济发展的能力。加快发展供应链金融，积极构建产融结合新型平台，更好地服务企业运行和协同客户发展。

# 第四章 加快整合重组，提升国有资源配置效率

## 第一节 优化资源配置

整合注入资产资源，做大全市国企规模。进一步通过无偿划转、转让变更、债务抵偿等方式对全市国有企业注入优质资产资源，助力国有企业进一步扩大经营性资产规模、提高资源利用率和运营水平、优化资源配置。旗区国有企业要积极争取财政资本金支持、矿产资源特许经营权、收费权、优质股权政策支持，进一步提高旗区国有企业的资信，提升旗区国有企业投融资和运营发展能力。

优化资源在国企间的重新配置，打破国有资产固化格局。围绕做强做优做大优势产业板块的目标，通过资产重组、资产置换、无偿划转、联合开发等方式，推动优质资源向关键领域和主业突出的企业集团不断集中。进一步推进交通建设和运营产业的整合，努力形成全市交通建设运营统筹发展格局。进一步加强国有煤炭资源的整合，实现煤炭产业平台化、规模化发展。进一步加强全市文旅资源的整合，统盘全市打造产品和线路，扩大地区文旅产业发展的整体优势效应；加强各旗区农牧资源的整合和利用，统一谋划、共同做大做强“黄河几字弯”等农业品牌。

盘活闲置资产，剥离低效无效资产。全市国企要加快推进国有闲置资产盘活，选择部分收费公路、水厂、污水处理厂、物流仓储等现金流充沛、收益稳定的项目，采取REITs（不动产投资信托基金）、ABS（资产支持证券化）等方式进一步筹集发展资金，提高资源利用效率，培育经济增长新动能。对低效无效资产进行梳理、核实、整合，加快剥离退出，实现全市国有企业“强身健体、轻装上阵”。

## 第二节 加快业务整合

围绕管理链优化和产业链延伸，加快推进全市国企内外部业务整合，实现优势业务集中、主责主业明确、规模效益突出。加快推进全市国有集团内部企业的整合重组，归并同类业务，缩短管理链条。围绕产业链提升和价值链优化，推动市直国有企业之间、市直国有企业与旗区国有企业之间相同、相关联、相类似、相协同的业务进行优势互补、整合发展。在煤炭资源和物流贸易方面有比较优势的市国有资产投资控股集团有限公司、鄂尔多斯市鄂能投资有限公司及旗区能源企业上下联动、相互配套，通过改进生产技术、调整产品结构，提升煤炭产品附加值，向煤电一体化、煤化工等方向延伸产业链。立足市直国有企业及旗区国有企业的水务、农牧业务，开展业务整合和协调联动，加快实现水务机制、运营、管理的一体化运作和农牧业园区化、现代化的一体化提升改造。全市国有企业现阶段各自开展的物业、旅游、会展、教育服务、文创等同质化业务，通过资源协同、技术合作、平台搭建等方式，实现共建、共享，进一步提升产业化和专业化能力。

## 第三节 加强区域协同

加强旅游资源协同。通过增加注册资本金、增资扩股、合资合作、资产置换等方式，实现全市文旅资源的整合互动和联合开发。市文化旅游发展集团有限公司通过收购旗区文旅资产或通过债转股等方式对旗区文旅公司的股权合作，达到文旅资源的联合开发和合作运营，进一步增强文旅产业的统筹规划和协同发展能力，不断提升文旅产业增长潜力和影响力、知名度，助力全市旅游经济发展。

加强水务资源协同。围绕水务一体化发展路径，加强中心城区和其它旗区水务业务与市水务投资控股集团有限公司水务板块的合作，进一步提高全市水资源可持续利用和水务开发运营的规模和水平，降低水务管理成本、提升管理效率。

加强能源资源协同。加快推进市直国有企业与东胜区、康巴什区、乌审旗等旗区能源企业在新能源合作开发及煤炭物流、煤炭贸易等方面的合作，整合共建煤炭交易平台，资源共享、技术共建，进一步提高煤炭开采水平、降低运输成本、稳定市场开发、提升经营收益。

加强农牧资源协同。加快推进万通农业科技园与达拉特旗等旗区农牧业开展合作，通过万通农业科技园孵化平台的辐射效应，带动相关旗区农牧业技术合作、产品推广等，共同提升全市现代农牧业发展水平和发展质量。

加强金融资源协同。加快推进市转型发展投资公司相关业务对各旗区的覆盖，在担保、小贷、创投、融资等领域加强业务合作和联动支持，全力服务各旗区产业培育和转型升级。

## 第四节 深入推进混合所有制改革

根据鄂尔多斯市国资国企实际，按照“完善治理、强化激励、突出主业、提高效率”的要求，坚持“三因三宜三不”原则，积极稳妥推进混合所有制改革。

分层分类深化混合所有制改革。建立适宜实行混合所有制的企业台账，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实施混合所有制改革，做好混合所有制改革研究评估。

合理设计和调整优化混合所有制企业股权结构。支持商业竞争类企业引入非国有资本的持股比例超过三分之一，引导各类战略投资者积极参与公司治理。发挥转型发展基金对混合所有制改革的支持和促进作用，拓宽社会资本参与混合所有制改革的渠道。

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。

积极推进上市，加快国有企业资产证券化步伐。全市国有企业要加快对接资本市场，积极培育和发展上市公司，借力资本市场助推企业转型发展。通过中心城区水务一体化扩大水务板块经营规模和核心优势，壮大资本实力，改善财务结构，加快培育水务企业实现在新三板挂牌及北京证券交易所上市。在市场化程度较高的业务领域，通过混改、整合等方式加快实现相关业务和资产上市。加快培育产业链供应链核心资产和主体业务上市，通过资产注入实现整体上市，借助资本市场的价格发现机制，实现国有资本价值最大化。充分发挥产业基金的产业投资和价值发现的功能，加快布局和挖掘成长性强，对地方经济具有带动作用，符合国有资本产业布局方向的上市公司并购工作，通过控股上市主体，间接实现上市。暂时不具备上市条件的企业，要以上市为目标优化内部管理，培育核心业务，进一步增强盈利能力，为上市做好准备。

# 第五章 加快科技创新和平台转型，增强核心竞争能力

## 第一节 加快企业全面创新

加强科技创新。鼓励和引导全市国有企业参与“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。结合鄂尔多斯地域特色和产业优势，重点加强煤炭清洁高效利用、大型风电技术创新、先进储能技术、节能与能效提升等能源技术，栽培、育种、绿色增产、土壤改善、产品安全等农业技术，污水处理、废弃物利用等环保产业技术，智慧水务、智慧城市等方面的技术创新。跟踪研究企业产业技术发展趋势和目标市场产品创新需求，提升技术创新战略，明确技术创新的主攻方向、创新重点和中长期目标。

加强模式创新。积极开展业务模式创新，探索开发面向社会不良资产处置的第三方债务重组业务，助力服务政府债务化解。针对煤炭产运销全过程，探索发展集保理、租赁等为一体的供应链融资新模式。充分发挥互联网对服务创新、商业模式创新的重要作用，按照“改革引领、创新驱动、跨界融合、协同推进”的原则，发展跨界融合新业态新模式，开展精准营销、增值服务创新等业务，建立更加高效的产业链体系，提高经营服务能力。培育提升“互联网+”文化、旅游等特色经济，探索O2O旅游、大数据旅游、虚拟现实游戏等新模式。加快形成各类新产业、新业态、新模式，形成一批基于产业链延伸融合、专业化分工深化、传统产业转型和新技术引领的商业模式创新典范。

加强管理创新。全市国有企业要对标国内一流企业以管理提升为目标，重点围绕管理思想、管理制度、管理方法和手段等内容开展创新提升活动，重点开展战略管理、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、信息化管理等方面的对标管理，实现目标、计划、执行、检查、控制、调整、领导、组织、人力等管理职能的全面提升，进一步提高企业发展质量和效益。

## 第二节 集聚创新资源要素

紧紧围绕全市国有资本布局，坚持创新驱动，加强技术、人才、品牌等创新资源要素集聚，助力创新成果转化。

加强技术资源集聚。充分发挥国有企业的创新责任主体作用，重点支撑能源经济、现代农牧业、现代金融、文化旅游、物流、大数据、生态环保等领域的技术创新和发展。

推进智力资源集聚。落实人才强国战略，健全全市国有企业创新人才培养、引进、使用、评价、流动和激励机制，针对特定领域和行业的人才需求问题，制定高端人才引进专项政策。

加强品牌资源聚集。对市直国有企业和旗区国有企业在农牧业资源、红色旅游资源、文化资源等领域的品牌进行收集、梳理、整合，统一品牌发展形象，促进品牌传播、提升鄂尔多斯区域产品和品牌的知名度和影响力。

推进创新平台建设。加快组建产学研工作站、研究室等创新平台，重点推动并支持碳中和研究院发展壮大，加快北大—鄂尔多斯碳中和联合实验室平台创建，参与碳达峰碳中和领域的核心技术研发、课题研究，并与我市碳排放企业合作开展项目转化与应用，提升协同创新能力。

## 第三节 加快企业市场化转型

立足全市国有企业发展现状，聚焦经营理念、资源配置、业务范围、内部管理等方面的能力提升，进一步做实做强经营性业务、强化市场主体意识、提升市场化运营能力、加快市场化转型步伐。城投类企业应围绕城市综合运营服务商的战略定位，基于城市未来产业转型升级，重点打造专业化业务板块，构建并优化业务模式，盘活本级经营性国有沉淀资产，重点拓展环保产业、商业物业运营、基于大数据业务的城市管理和服务，完成经营性业务市场化转型。文旅类企业应紧紧围绕“产业化、融合化、智慧化、品牌化”的发展战略，在全市国有旅游资源资产整合的基础上，不断扩大资产规模、优化资产结构、提升文旅品牌、控制经营成本，形成稳定现金流和业务增长模式。水务农牧类企业应通过水务一体化发展路径、现代农牧业平台孵化发展机制和生态环境治理滚动开发体系，提升核心业务能力，夯实业务发展布局。优化资源配置，把资金、资产、资源、人才集中配置到核心业务，聚焦核心业务发展，不断提升核心业务的发展能力和经济贡献度，进一步壮大核心业务的市场规模。投资运营公司应以发展为核心，以市场为导向，不断健全选人用人、绩效考核、薪酬管理等企业制度，以内部管理提升更好的促进业务发展，不断扩大市场化直接融资的规模和水平，不断增强市场影响力、产业带动力和管理控制力。

# 第六章 完善企业法人治理，建立中国特色现代企业制度

## 第一节 健全规范公司法人治理结构和运行机制

全市国有企业要加快建立完善中国特色现代国有企业制度，以规范公司治理来完成政企分开、权责明确、能力增强、效益提升的目标任务。

加快健全国有企业法人治理结构。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。重点加强董事会建设，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。进一步完善外部董事制度，建设高素质专业化外部董事队伍，促进外部董事依法规范履职。不断充实外部董事专家库，引入法律、经济、财会、金融等领域具有较强专业能力、决策能力和风险防范能力的专家。逐步提高国有独资企业外部董事在董事会成员的比例，建立外部董事占多数的董事会。有条件的企业要建立董事会下设战略与投资、薪酬与考核、审计与风险、提名等专门委员会制度，辅助董事会决策，专门委员会主任一般由外部董事担任。

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。

## 第二节 全面开展经理层市场化选聘

全市国有企业要加快开展经理层市场化选聘工作。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。同时，要全面落实经理层契约化管理，加强经营业绩考核，建立“市场化选聘、契约化管理、差异化薪酬”新机制。根据发展需要和岗位特点，明确经理层管理岗位职责和任职条件、任职时间、连任期限、最高任职年限等内容。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。在重点商业竞争类子企业开展职业经理人管理试点，以竞争力提升为导向，开展竞争力评价，筛选确定对标企业，分析企业关键业绩指标及竞争力的对标分位水平，以竞争力评价对标数据为基础，签订年度和任期经营业绩考核任务书，以实际完成结果严格兑现奖惩。

## 第三节 优化选人用人和薪酬绩效管理

全市国有企业要继续深入推进选人用人机制改革，大力推进干部多通道发展，制定多通道发展具体方案，鼓励干部担当作为，打造一支符合企业战略发展需要的高素质专业化年轻化干部人才队伍。

多元构建干部人才队伍。结合企业发展战略和岗位职责，分类制定人才引进计划，明确每个类别人才的引进方式和渠道。关于高端人才和专业技术人员，不断加大政策扶持和资金投入力度，并开展校企合作，建立企业冠名、定向培养、订单培养的育才模式。要将公开招聘和竞争上岗相结合，企业中层管理人员应逐步全面推行竞争上岗和公开招聘。企业用工应和劳动生产率标准相结合，充分调动企业内部人力资源市场活力，激发企业职工干事创业的热情。探索建立人才举荐制度，鼓励社会机构和相关专家为企业举荐各类优秀人才，满足企业对紧缺人才、高端人才的需求。畅通企业干部与党政干部的交流渠道，进一步拓宽培养和构建复合型人才队伍。

创新人才培养方式，根据不同人才的特点开展个性化的分类定向培养，通过标杆企业考察学习、专题论坛等提升企业家队伍经营能力、管理能力和创新能力，通过导师带徒传帮带、实践历练、技能培训等提升专业技术人才理论、技能素质，通过岗位轮训、理论学习提升党群复合人才的综合素质水平。

加强外部专家队伍建设。通过与国内高等院校、知名咨询机构建立长期顾问服务，聘任外部专家，组建外部智库。通过定期的会议交流、日常走访、项目咨询论证、项目委托、举办专题论坛等形式，利用好外部智库的知识、技术、经验、信息等资源优势，助力鄂尔多斯国资国企解决好改革发展中的重大问题和日常工作中的献智献策，充分发挥外部智库对国资监管和企业经营发展的咨询和辅助决策作用。

建立健全人才共建共享机制。加强全市国资系统人才交流，探索建立各级国资监管机构之间、国资监管机构与国有企业之间人才双向培养制度，大力推动全市国有企业联动开展人才招聘，实现人才资源共引共育共享。探索建立国资监管机构外部董事、职业经理人及各类专业人才等人才库共建共享机制，提升专业化监管水平。

建立差异化薪酬分配制度。建立与选任方式相匹配、与企业功能性质相适应、与经营业绩相挂钩的差异化薪酬分配方法。对于市场化选聘的人员，实施与绩效和市场化薪酬水平挂钩的多元化激励约束机制；对于组织任免领导人员，合理确定基本薪酬、绩效年薪和任期激励收入，按照市场化方向优化薪酬考核机制。持续推进全员绩效考核，科学评价不同岗位员工的贡献，合理拉开收入分配差距，切实做到员工能上能下，收入能增能减。同时，积极推动子企业实施中长期激励，通过“定企业、定对象、定工具、定额度、定业绩、定管理”建立中长期激励模型，探索岗位分红激励。制定实施国有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。

# 第七章 转变国资监管方式，提升国资监管效能

## 第一节 健全机构，落实出资人职责

加快推进各旗区国资监管机构、人员、职责、工作力量配置落实到位，进一步健全旗区国资监管机构职能，制定完善监管制度，履行好国有资产出资人职责。准确把握国资监管机构的职能定位，建立完善国有资产出资人权力责任清单和授权放权清单；围绕增强企业活力和提高效益，努力做到依法放权授权和监管不缺位、监管不越位。完善规划投资监管，突出国有资本运营，强化激励约束职能，重点管好国有资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全，确保职能定位更精准清晰、监督管理更规范高效。

## 第二节 转变方式，完善国资监管制度

进一步完善以“管资本”为主的监管职能转变，切实推进章程管理、契约管理、清单管理和协同管理。以章程管理为载体，全面完成公司章程修订，使公司章程成为行使出资人权利的法定方式和基本手段；以契约管理为重点，国资监管机构作为考核牵头部门，与企业法定代表人签订年度和任期目标责任书，以落实国资产权代理职责。以清单管理为抓手，以清单方式明确所有权与经营权的事权边界，通过出资人职能的调整、授权，进一步完善和落实企业经营自主权；以协同管理为保障，建立纪检监察、审计部门与国资监管机构之间的协同监管机制，形成监督合力，及时揭示和防范国有企业经营运行风险。进一步加强国有资本经营预算管理和工资总额预算管理，增强国有资本经营预算调控功能。旗区国资监管机构要进一步完善本级国有企业对外投资、改制重组、产权管理、投融资管理、业绩考核、薪酬分配、内部管控、风险管理以及“三重一大”决策、违规经营投资责任追究等监管制度。

## 第三节 聚焦重点，提高国资监管效率

加快实现经营性国有资产监管全覆盖。按照“统一授权、统一规则、分类监管”和“责任有主体，行为有规范，问责有对象”的原则与要求，全面摸清行政事业单位所属企业底数，制定改革改制、重组整合、规范监管工作方案，将经营性国有资产和企业统一纳入国资监管范围，加快实现经营性国有资产监管全覆盖。

建立有效的监督协同联动和会商机制。统筹出资人监督和企业内部监督、纪检监察监督、巡视监督、审计监督以及社会监督力量，建立有效的监督协同联动和会商机制，形成监督合力。明确各监督主体的职责，进一步优化出资人监督机制，强化对国有资产监管政策制度执行情况的综合检查，发现和堵塞管理漏洞，完善相关政策制度，抓早抓小，防微杜渐。强化业务监督，重点关注国有企业改制重组、产权交易、投资并购、物资采购、招标投标、境外国有资产以及国际化经营等领域，通过审核、核准和备案等方式，把监督做深做细做实。审计机构着重加大对国有企业领导人员履行经济责任情况的审计力度，实施审计监督；纪检监察部门重点加强监督检查国有企业执行党的纪律情况，聚焦党风廉政建设和反腐败斗争。建立协同配合、问题移送和案件查处机制，加强统筹，共同推进监督中发现问题的整改，并及时沟通、研究国资国企改革发展和探索创新中出现的新问题新情况，及时揭示和防范企业经营发展中的隐患风险。

## 第四节 科技赋能，建设数字国资

市国有资产监督管理委员会牵头研究制定全市统一的国资监管数据标准、系统接口规范，打通全市国资监管信息节点，以投资决策、产权交易、全面预算管理、年度决算审计、经济运行数据监控与分析、资金安全管控等为重点，建立全市统一、全覆盖的实时在线国资监管信息系统，同步推动企业管控信息化协同提升，推动国有资产监管实现制度完备、标准统一、管理规范、实时在线、精准有力。采用大数据分析、信息化监管的智能手段，提高对企业发展过程中风险因素的感知、预测和防范能力，强化出资人科学决策和风险预判的能力，提高国资监管的针对性和服务的有效性。通过国资系统与企业系统的互联互通将监管数据采集方式由填报式转变为对接式，提升监管数据的真实性、准确性和及时性。

## 第五节 加强联动，构建国资监管大格局

加快构建全市国资监管大格局，健全国资监管工作体系，完善工作机制，力争用2—3年时间推动实现机构职能上下贯通、法规制度协同一致、行权履职规范统一、改革发展统筹有序、党的领导坚强有力、系统合力明显增强，加快形成国资监管一盘棋。

统筹加强国有资产基础管理，加强国有资产统计、综合评价和经济运行分析，构建全市统一的国有资产统计分析制度，全面掌握国有资产分布状况，及时准确反映全市国有资产运营状况。

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。

统筹设立各类基金，服务全市经济社会发展。探索组建区域联动发展基金，助力全市两区七旗协同发展。统筹各类产业基金，推动产业链整合，做大做强特色优势产业。探索组建混改发展基金，助推全市混合所有制改革提质扩面。严格规范基金管理，有效防范各类风险。

加强全市国资规划与市本级、旗区国资规划的上下贯通和统筹衔接，共同推进全市国资国企改革发展和国资监管工作，加快构建国资监管大格局，形成国资监管一盘棋。

## 第六节 优化营商环境，提升国资服务效能

全面推行国资国企“一网办”“掌上办”“一次办”“帮您办”，不断优化审批事项和程序。深化国资国企服务流程再造、数据共享，90%以上服务事项实现“一网通办”，努力实现“一件事一次办”。

深化重点领域改革，深入实施国企改革三年行动，提升国资国企运行质量和效益。用足用活国家货币政策，完善金融支持实体经济有效机制，守住不发生系统性金融风险底线。规范失信约束制度，健全信用修复机制。落实《保障中小企业款项支付条例》，建立预防和化解拖欠中小企业账款问题长效机制。

扩大对外交流合作。全面落实黄河流域生态保护和高质量发展战略，积极对接长江经济带发展战略，加强与京津冀、粤港澳大湾区等经济圈联系交流，推动呼包鄂乌协同发展、呼包鄂榆城市群等协议落地落实。提升航空口岸开放水平，促进外向型经济发展。

# 第八章 加强党的建设，健全完善党的领导制度机制

## 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，提升全市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

全市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,通过打通企业内外、区域内外人才市场及各类招聘平台,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。

# 第九章 规划实施保障

## 第一节 统一思想认识，凝聚系统共识

牢牢把握“十四五”鄂尔多斯全市国有资本布局结构战略性调整的总体目标和主要任务，充分认识全市国资国企的职责定位和使命担当，切实把思想统一到推动鄂尔多斯市国资国企改革发展大局上来。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，加快构建全市国资监管大格局，形成鄂尔多斯市国资国企改革发展新动力。

## 第二节 加强组织领导，有效落实责任

市国有资产监督管理委员会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考核，确保各项目标任务落实到位。市直各国有企业、各旗区国资国企相应制定各自的“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。

## 第三节 系统总体设计，有序分步实施

科学制定年度计划，分步落实规划，将规划确定的目标任务、重大安排进行分解，成为规划的细化和延伸。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。

## 第四节 细化目标任务，强化监督考核

根据细化的规划任务，形成目标考核，责任到位，责任到人。对规划中指导性的内容,要研究制定具体的实施办法加以落实，确保规划的可操作性。建立规划实施的监督考核机制，分年度和中期对规划实施情况监督考核，确保规划的严肃性。

## 第五节 加强学习培训，提升队伍素质

加强国资监管业务和企业经营发展能力方面的学习培训，注重调查研究，培养大局观和服务意识，在规划实施中不断提升国资监管和企业经营所需的各种能力，加快形成与规划实施要求相匹配的能力素质，努力建设一支适应规划要求、具备现代企业管理能力、忠诚干净担当的高素质专业化国资国企干部队伍。

附件：旗区“十四五”重点扶持发展国有企业目录表