

# 太仓市属国资国企“十四五”改革发展规划

## 目 录

前 言.....	2
一、“十三五”国资国企改革取得新进展.....	2
（一）现实基础.....	2
（二）发展环境.....	6
二、开启太仓“十四五”国资国企高质量发展新征程.....	8
（一）指导思想.....	8
（二）总体思路.....	9
（三）实施路径.....	11
（四）发展目标.....	13
三、推动全市国有资本布局优化调整.....	15
（一）围绕使命担当，引领国资聚焦核心功能.....	15
（二）围绕三篇文章，引领国资聚焦重点区域.....	16
（三）围绕现代产业，引领国资聚焦关键产业.....	20
四、实施富有太仓特色改革发展举措.....	24
（一）推进“主业归核”战略.....	24
（二）推进“提质增效”战略.....	26
（三）推进“开放发展”战略.....	31

(四) 推进“改革赋能”战略 .....	32
(五) 推进“监管提升”战略 .....	35
(六) 推进“党建引领”战略 .....	42
五、保障措施 .....	45
(一) 强化组织领导 .....	45
(二) 推进规划执行 .....	42
(三) 完善政策配套 .....	43

## 前 言

“十四五”时期（2021-2025年）是我国经济社会发展的重要窗口期，也是太仓推动高质量发展、建设高能级城市、创造高品质生活、实现高效能治理的关键时期，为积极把握这一重要战略机遇期，进一步做强做优做大国有资本和国有企业，切实增强市属国资国企规模效益实力、服务大局引领力、市场竞争力、综合营利能力、对外合作策划力、内部经营活力、风险控制力和党建工作统领力，引领市属国有企业高质量发展。根据《太仓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》总体部署，以及国资国企改革相关规定，结合太仓实际，特编制本规划，明确“十四五”时期总体要求、发展目标、重大举措和政策导向，以指导市属国资国企在今后五年的改革发展工作。

### 一、“十三五”国资国企改革取得新进展

## （一）现实基础

“十三五”期间，全市国资国企认真贯彻落实市委、市政府战略部署，积极抢抓战略机遇，沉着应对各种挑战，全面深化和推进全市国资国企改革，在推进重大项目建设、提高国有经济质量和效益方面取得显著成效，为全市经济发展和社会民生作出较大贡献。

### 1. 主要成效

一是市属国企发展质量稳步提升。截至2020年底，市属国有资产总额达940.41亿元、净资产428.74亿元，2020年实现营业收入75.83亿元，相较于2015年，年均复合增长率分别达到4.23%、5.76%和10.85%，体量规模实现稳步增长。着力提升融资能级，全市共打造2家AA+企业，2家AA企业，为拓展融资渠道、丰富融资产品、降低融资成本、助力重大项目建设提供重要资金保障。

二是市属国企整合重组有序推进。按照“资源相近、业务相关、优势互补、管理协同”原则，对市属国有资产、资源进行重组，形成“资产集团、城投集团、水务集团、城发集团、文教投集团、文旅集团”6大市属国企的出资监管架构，承担投资运营、资产管理、综合交通、城乡建设、水利水务、城市养护、科创投资、文化旅游等开发建设、产业运行及民生保障等职能，全面服务全市经济社会发展。

三是市属国企功能作用日益彰显。聚焦资金平台，市属国企累计筹措资金481.96亿元，全力承担全市基础设施、重点项目及民生保障等领域投资。聚焦开发建设，以城投集团

为主体，推进沪苏通铁路、疏港铁路、龙江路等一批重点项目建设。以文教投集团为主体，推进科创区、西工大太仓校区和西浦太仓校区施工建设。聚焦产业引擎，以资产集团为主体，以产业基金为抓手，通过母子基金方式撬动135亿投资引领区域产业。以文旅集团为主体，以全域旅游为契机，积极整合文旅资源，全方位助力提升全市旅游服务质量和水平。聚焦公共服务，以城投集团、水务集团、城发集团为主体，承担公共交通、供水、城市养护、保障房、固废处置等民生服务，为改善区域基础环境及民生生活配套发挥基础保障作用。

四是市属国企改革持续深化。以落实落地国企改革三年行动计划为牵引，出台《太仓市国企改革三年行动实施方案（2020—2022年）》，压实各责任部门分工职责，全面推动全市国资国企改革深化。以人力资源为基础，强化国企人才队伍建设，加大国企领导干部专题培训，引进特定岗位高级经营管理人才，着力优化和弥补市属国企紧缺型人才缺口。以绩效考核为重点，优化调整国有企业综合考核办法和考核细则，合理设置考核指标，探索个性化指标，根据企业功能定位，推进分类考核，并将服务区域重大战略和三年行动落实情况纳入考核，引导国企主动服务地方经济社会发展。以公司治理为突破，准确把握改革方向，在完善公司治理机制、加强董事会建设、公司制改革等方面取得明显进展。

五是市属国资监管质效稳步提升。以监管架构为基础，构建“三位一体”监管体制，成立“投资决策委员会”“薪酬考核

委员会”和“审计监督委员会”，设立“国有资产运行服务中心”。以建章立制为重点，先后制定和修订《投委会工作规则》《薪委会工作规则》《审监会工作规则》《太仓市国资办履行出资人职责清单》《太仓市市属国有企业投资监督管理实施细则》《太仓市市属国有企业违规经营投资责任追究实施细则》等国资监管制度，初步形成全市国资国企规范运作制度框架。

六是市属国企党的工作全面加强。以党建工作为引领，成立国企党工委，出台《国企党工委工作规则》，突出党的核心领导地位，确保国有企业重大事项审议、选人用人、基层党建在党的带领下有序开展。设置专岗负责抓好全市国有企业党建工作，扎实推进各级党组织标准化、规范化建设，成立6个党委、29个党支部，全面推动全市国有企业党建工作进章程，严格落实党委主体责任与纪委监督责任，扎实推进“清廉国企”建设。

## 2. 问题瓶颈

在肯定工作成绩同时，还应看到发展中存在的问题与不足：综合运作实力偏弱，截至2020年底，从苏州10个板块看，位列全市第9位，与太仓经济社会发展规模不相匹配。引领带动作用偏弱，主要以融资和建设为主，以市政基础设施、交通基础设施为核心的基础建设产业和以房地产为核心的现代服务业占比79.8%，实体产业投入明显不足，服务区域重点战略、重点区域与重点产业方面参与度不够。市场竞争能力偏弱，市属国企同质化竞争现象明显，资源布局较为分散。规模最大的城投集团资产总额仅有258.9亿元，与张家港

国资公司976.7亿元和昆山国创集团904.3亿元存在较大差距，与此同时市属二、三级企业普遍缺乏参与市场竞争意识与理念，专业人才配备严重不足，市场化转型任重道远。总体营利能力偏低，市属国企持有优质地块与载体资源严重不足，可供运作经营性资产占比较少，加之平台化、部门化色彩较为浓厚，运作模式较为传统。利润总额仅有4亿元，位列苏州大市第9，与苏州工业园区87.25亿元规模存在量级上的差距。开放合作程度偏低，市属各级混合所有制企业探索较少，尚无国有控股上市公司，整体吸引外部资本和利用资本市场杠杆撬动能力严重不足。经营机制尚需激活，市属国企内部治理能力不足，市场化选人用人方式、薪酬分配机制及激励约束机制还需进一步优化提升。监管体系尚需优化，国资监管机构工作人员履职能力有待提升，监管流程尚待进一步磨合，现代化监管方式有待进一步健全。党的建设尚需巩固，市属国企党的工作与公司治理融合程度、与业务发展融合深度、与人才培养融合广度尚待进一步探索与优化。

## （二）发展环境

从宏观形势看，以“国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进”新发展格局为全市国有企业发展提供重要战略机遇；以5G、大数据、人工智能等为主要标志的新技术为全市国有企业创新商业模式提供重要载体；科创板注册制试点、创业板由审批制向注册制转变、新三板精选层企业向主板“转板”及北京证券交易所的加速推出等系列资本市场改革为全市优质国有企业对接资本市场提供重要通道。与此同时，中

美结构性权力竞争将进一步加剧，周边地区争端与地缘矛盾压力将长期处于亚健康水平，黑天鹅、灰犀牛事件迭出，贸易保护主义、单边主义、民粹主义等逆全球化暗流涌动，当今世界面临前所未有之大变局。尤其是新冠疫情所带来的全球经济走势及产业变革影响，致使全市国有企业面临空前挑战。

从区域形势看，以推动高质量发展为主题，紧扣“现代田园城、幸福金太仓”总目标，深度融入长三角一体化，加快打造虹桥国际开放枢纽北翼发展极，聚焦高质量发展、建设高能级城市、创造高品质生活、实现高效能治理等为全市经济社会发展指明重要方向。融入上海、对德合作、以港强市“三篇文章”和高质量建设娄江新城等战略，是提升太仓综合实力和发​​展位势的长远之计，也为市属国企在基础建设、产业发展和民生服务等领域发展带来新的机遇。围绕“3+3”产业集群，更大力度提升高端装备、先进材料、现代物贸三个千亿级产业集群质效，更快节奏发展壮大航空航天、生物医药、文化旅游三个特色产业集群，为全市国有企业布局重点产业发展提供重要指引。与此同时，面临着区域基础建设更新、产业转型提速、绿色智慧城市创建、民生幸福新标杆打造、乡村振兴战略实施、就业人口激增及要素成本提升的现实挑战，对全市国资国企行业规模实力、市场竞争能力、体制机制活力和人才集聚能力等提出更高要求。

从国企改革看，在服务区域战略方面，围绕上海市浦东新区“产业能级、项目投资、功能优势、土地效益和服务



效能”五大倍增行动，浦东新区国资委提出“资产规模、经营效益、投资总量、产业物业和战略招商”五个方面来构建国资发展目标，并分解至各出资企业，以发挥新区国资国企对全区重大战略的支撑保障作用。围绕深圳十大重点产业发展，深圳市国资委提出“海内外资源导入+特定产业集群+产业园区+产业基金+上市公司”的“五位一体”发展模式，助力市委市政府重点产业集群发展。围绕合肥战略新兴产业发展，合肥国资以“产业+资本”模式，通过投招联动模式，开发精准产业载体，设置重点产业基金，以“房东+股东”模式，助力全市重点产业项目落地。在深化国资国企改革方面，上海、深圳等作为首批国资综合改革示范区均提出“党建引领—产权改革—公司治理—创新机制—监管优化”综合改革路径，以产权多元化改革为突破口，通过多元利益资本导入构建相互制衡及规范运作的治理结构，落实董事会重大事项决策、选人用人及薪酬激励三大重点权限，激活企业内部经营机制，并构建与混改企业相适应的差异化监管模式，以整体提升国资国企运作效率。

综上所述，“十四五”时期，面临错综复杂外部发展环境及内部改革条件，面对新一轮技术革命、产业革命及区域市场冲击，全市国资国企应主动作为、化危为机，做好全市内循环经济的引领者与保障者，围绕全市国资国企“翻一番”目标，进一步明晰自身战略定位与主业赛道，创新商业模式，加大投资力度，投注资源、资金、人才等要素，形成可经营性载体资产与优质对外投资股权，全力支撑区域重点战略及

项目落地，争当谱写全面建设社会主义现代化国家太仓篇章的践行者。

## 二、开启太仓“十四五”国资国企高质量发展新征程

### （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，深入学习贯彻习近平总书记视察江苏重要讲话指示精神，落实江苏省委、苏州市委、太仓市委决策部署，紧扣“现代田园城、幸福金太仓”总目标，深度融入长三角一体化，加快打造虹桥国际开放枢纽北翼发展极，以全方位推进高质量发展为主题，以全市国资国企“翻一番”为总目标，以改革创新为根本动力，深入推进国资国企质量变革、效率变革与动力变革，增强国资国企规模效益实力、服务大局引领力、市场竞争力、综合营利能力、对外合作策划力、内部经营活力、风险控制力和党建工作统领力，充分发挥国资国企“资金平台、基建先锋、产业引擎和惠民抓手”功能作用，为推动全市经济实力迈上新台阶、城市能级达到新高度、幸福生活实现新提升、治理能力取得新突破作出重要贡献。

### （二）总体思路

围绕“136163”发展思路，全力推动国资国企改革有序开展：

秉承1条主线：围绕“翻一番”目标，聚焦“服务战略—彰显功能—有效投资—资产增值”主线，着力实施“资产总额、营业收入、利润总额、对外投资、载体物业和战略招商”六大倍增计划，全方位推动国资国企高质量发展。

优化3大布局：围绕“服务大局、服务城市、服务产业、服务市民”总体要求，从功能布局、空间布局与产业布局三个方面来构建全市国资国企发展新格局和现代化产业新体系。功能布局方面，围绕新时期国资特定使命，推动市属国资国企积极履行政治责任、经济责任和社会责任，充分发挥“资金平台、建设先锋、产业引擎、惠民抓手”功能作用。空间布局方面，围绕三篇文章做深做实，推动市属国资国企主动参与重点区域发展，实现市属国资与全市重点战略同频共振。产业布局方面，围绕现代产业发展要求，推动市属国资国企聚焦“建—产—服”产业链条，打好四大战役，实现市属国有产业合理优化。

推进6大战略+16大工程：推进“主业归核”战略，开展主业聚焦专项工程、层级压缩专项工程和对标管理专项工程；推进“提质增效”战略，开展平台转型专项工程、资产盘活专项工程、科技创新专项工程；推进“开放发展”战略，开展国资一盘棋战略工程、产权多元化改革工程、对接资本市场工程；推进“改革赋能”战略，开展治理优化专项工程、人才强企专项工程和三能改革专项工程；推进“监管提升”战略，实施监管升级专项工程、智慧国资专项工程和风险防控专项工程；推进“党建引领”战略，开展高质量党建引领高质量发展专项工程。

落实3大保障：为确保“十四五”国资国企改革战略规划有效落地，从“强化组织领导、推进规划执行和完善政策配套”三方面来全面构筑全市国资国企改革发展保障体系。



图1：太仓市属国资国企“十四五”改革发展思路

### （三）实施路径

新时期，推动国资国企“翻一番”目标，是市委市政府对全市国资国企改革发展的重大部署，全市国资国企将强化“翻一番”使命担当，科学抓牢发展路径，夯实运作策略，以确保“十四五”末“翻一番”目标得以有效达成。



图2：“翻一番”行动路径图

倍增目标：实施六大倍增行动，结果评价目标为资产总

额、营业收入和利润总额；过程支撑目标为对外投资、载体物业和战略招商三大核心举措。其中，重点通过对外投资在基础建设、产业投资与民生服务领域，形成可产生经营性现金流的有效载体物业资产与匹配战略招商的前景性投资股权，既支撑结果目标翻番有效达成，又助力集团可持续发展。

**倍增理念：**践行资产证券化战略，高效推动全市经营性资产统一高效集约发展，充分对接多层次资本市场，利用资本市场平台工具，放大国有资本撬动效用，实现跳跃式发展。践行投资基金化战略，以基金为手段，通过“母+子”基金形式，全方位整合外部资本与资源，助力全市重点项目和产业发展。践行股权多元化战略，以资源换机制，引入高匹配度、高认同感、高协同性战略投资者，开展业务、项目、产权、资本等合作，实现优势互补、资源共享、机制互通，借势做大新的产业赛道。践行产业数字化战略，利用智能化手段对传统产业进行改造赋能，形成若干标准化、流程化、制度化管理应用场景，全面提升产业运行效率、城市功能再造和公共服务水平，实现降本增效，提升参与市场综合竞争能力。

**倍增工具：**打造太仓国资产业基金群，通过发起设立与投资参与方式，构建“政府引导基金、专项产业基金、全生命周期市场化基金”等基金体系，以基金助力产业发展。培育太仓国资上市公司系，通过自主培育、投资并购与参与定增方式，实际持有“控股上市公司、参股上市公司”标的资源，以投招联动方式助力重点项目落地。发展太仓国资金融服务链，通过发起设立、投资参控股形式，构建“股权投资、债权融资”

现代金融体系，以金融助力实体产业发展。

**倍增策略**：实施“任务目标化—目标项目化—项目责任化—责任实效化”发展策略，着力构建市属国企“发展目标清单、项目实施清单、责任分解清单与契约考核清单”，全力推进六大倍增计划有序实施。

#### （四）发展目标

**1. 全面提升市属国企竞争有力、稳步增长的国资规模效益实力。**到2025年，市属国有企业资产总额、营业收入、利润总额实现翻番，形成一批盈利能力和市场竞争力强的区域一流企业，培育1-2家资产超500亿元企业，市属国企资产负债率原则上控制在苏州市（区）国有企业平均水平以下。

**2. 全面提升市属国企功能彰显、战略协同的服务大局引领力。**到2025年，全力承担全市重大基础设施、重点产业配套及民生服务领域重点项目，推动区域战略落地与产业转型升级。构建科学社会责任工作体系，培育优质公共服务产品均衡供给能力。在三篇文章、“3+3”产业集群打造、全域旅游、乡村振兴等方面发挥国有企业主力军作用。

**3. 全面提升市属国企主业突出、专业运作的市场竞争力。**到2025年，市属国企战略定位与主责主业进一步明晰，力争90%以上国资在基础建设产业、战略新兴产业、现代服务业和民生服务业等关键和优势领域广泛布局，打造“集团—二级专业公司—三级经营企业”架构，培育一批战略发展定力足、人才团队配备专、政策资源导入强的“专精特新”二级专业公司。

**4. 全面提升市属国企运作规范、持续经营的综合营利能力。**到2025年，市属国企围绕主责主业在新技术运用、新理念引进、新模式探索及应用方面取得明显成效，投融资平台运作理念有效摒弃，商业模式全新构筑，造血能力显著提升，存量资产高效盘活，增量经营性资产有效布局，科创技术全面赋能，企业营利能力与可持续发展能力显著提升。

**5. 全面提升市属国企产权多元、开放发展的对外合作策划力。**到2025年，稳妥推进混合所有制改革，推进具备市场竞争专业化二、三级子公司基本完成混合所有制改革。提升市属国企资信评级，培育1-2家主流评级机构AAA级企业，创新多元融资渠道，降低整体资金成本，推动企业对接资本市场，争取实现资本证券化的突破。

**6. 全面提升市属国企治理均衡、活力释放的内部经营活力。**到2025年，市属国企董事会规范化建设、监事会合法运作、总会计师制度有序推进，健全“权责对等、运转协调、有效制衡”治理机制。培育一批优秀国企领导班子、公司治理代表和高科技、高技能人才队伍，建立长效激励约束机制，企业内部活力动力得到极大激发。

**7. 全面提升市属国企权责明晰、运行高效的风险控制力。**到2025年，出资人职责进一步清晰，履职清单、授权放权清单完善健全，以清单管理为载体、以全面预算管理为重点、以公司治理为手段、以契约考核为抓手的国资监管闭环工作体系初步形成，国资监管数字化智治系统全面推进，内外协同监管体系有效构筑，实时监管效率稳步提升。

**8. 全面提升市属国企党建引领、深度融合的党建工作统领力。**到2025年，市属国企党的政治思想建设优势彰显，各级党组织堡垒作用充分发挥，全面从严治党“四责协同”、合力运行格局健全完善，打造一批具有创造力、凝聚力、战斗力的星级基层党组织，培养一支对党忠诚、勇于创新、治企有方、兴企有为、清正廉明的高素质党员干部队伍，创建一批特点鲜明、感召力强的太仓国资党建品牌。

### 三、推动全市国有资本布局优化调整

#### （一）围绕使命担当，引领国资聚焦核心功能

围绕“服务大局、服务城市、服务产业和服务市民”总体要求，推动市属国企充分依托自身资源禀赋和专业赛道优势，发挥“资金平台、建设先锋、产业引擎、惠民抓手”作用，为“现代田园城、幸福金太仓”建设发挥主力军作用。

**1. 服务大局，当好全市经济社会发展的资金平台。**积极履行使命，主动担当作为，贯彻落实市委市政府重大战略决策部署，筹措发展资金，扩大公共服务和社会领域国有资本有效投入，在引领支撑保障全市国民经济社会发展和优化结构、畅通循环、稳定增长中发挥主力军作用。

**2. 服务城市，当好全市基础建设项目的建设先锋。**发挥市属国企项目建设与管理运营优势，承担市政道路、公共交通、水利水务、城市更新、功能房建等建设任务，坚持高标准定位、一体化布局、关键性统筹，加快补齐基础建设短板，建成高质量基建体系。

**3. 服务产业，当好全市现代产业体系的产业引擎。**发挥



市属国企产业与资本融合优势，通过布局优化和结构调整，聚焦战略新兴产业和现代服务业产业链中高端环节，积极导入和承接产业资源，充分发挥国有资本在全市构建现代产业体系中的支撑和服务作用。

**4. 服务市民，当好全市公用民生事业的惠民抓手。**发挥市属国企的公益性、保障性作用，合理布局贴近人民群众生活需求的城市供水、公共交通、市政养护、环卫养护、菜市场、保障房、人才公寓与健康养老等公共服务领域，增强人民群众的获得感、满意度。

(二) 围绕三篇文章，引领国资聚焦重点区域

### **1. 全面融入上海**

一是推动基础设施互联互通。以城投集团为主体，加快实施嘉闵线（含北延伸）至太仓段项目，推进南沿江铁路、沪苏通铁路二期、北沿江铁路建设。加快推动沪武高速扩建工程，规划建设沪宜高速苏沪省际衔接段项目，加快打通沪太“断头路”，实现对沪公路网无缝对接。

二是推动产业发展合作共赢。大力发展科创服务产业，以文教投集团为主体，加大与上海投资类企业、科研院所等机构合作力度，增强科创服务能力与科技成果转化和重大科技平台共享。大力发展生物医药产业，以资产集团、城投集团为主体，加大与上海张江、上海临港等生物医药产业园协同联动，引进其专业化的载体建设、产业招商与运营经验，助力太仓生物医药产业集群发展。大力发展文旅产业，以文旅集团为主体，加大与上海文化旅游头部企业及国际性创意

策划企业的合资合作力度，发挥临沪优势，打造独具太仓特色的文旅IP项目，将上海强大客流导入太仓，实现文旅产业的规模化发展。大力发展航空航天产业，以资产集团、文教投集团为主体，以中国商飞大飞机为核心，全面对接上海航空航天产业链，主动与中国北航、中国商飞、中国航发商发、张江科学城、闵行紫竹园区等加强产业对接，培育壮大航空航天产业集群。

三是推动民生服务实质共享。以城投集团、水务集团、城发集团、文旅集团为主体，以民生公用和现代服务业为着力点，加大与上海公共交通类、水务环保类、住房安居类、城市养护类、健康养老类等企业合作力度，引进上海企业资金、团队与品牌经验，助力太仓民生事业高品质发展。

## **2. 积极做好对德合作**

一是强化对德招商载体建设。以资产集团、城投集团、文教投集团为主体，积极参与娄江新城开发建设，主动开发建设中德合作产业园区、定制化工业厂房及科研中试平台，为德资企业落户太仓提供重要硬件载体支撑。

二是强化对德招商产业投资。以资产集团为主体，设立对德产业招商子基金，针对入太德资企业，进行科学尽职调查与综合研判，开展股权投资，通过投招联动模式，推动德资企业落户太仓，分享德资企业改革发展红利。

三是强化对德人员综合服务。以文旅集团为主体，结合德资企业员工生活与精神文化需求，开展精准化的商品供应与休闲体验，打造宜居舒适环境。以市属国企为主体，提供

德国青年优质工作岗位，加快德国优秀人才引进力度，率先打造具有太仓国资特色的职业经理人市场。

### **3. 高效助力以港强市**

一是积极参与港口基础设施建设。以城投集团为主体，加快实施苏昆太高速公路东延、滨江大道延伸、龙江路快速化等工程，缓解港城交通压力，快速与中心城区对接沟通，并进一步推进港口与其他运输方式协同发展，完善港区集疏运体系，争取参与太仓港LNG接收站股权投资。

二是积极参与港口产业发展。以城投集团为主体，紧抓太仓港建设国家物流枢纽契机及发挥保税物流优势，联合国内外优秀物流供应链企业，加速投资布局临港物流园区核心港区仓库、冷链物流基地及仓储配送基地等物流供应链终端仓库项目，积极发展物流供应链产业。以资产集团、城投集团为主体，联合港区国资公司，加大投资建设装备制造产业园、数字产业园等配套工业载体，助力港区产业发展。

三是积极助力港城面貌建设。以水务集团、城发集团等为主体，加大与港区国资公司合作，共同助力港区供水、供气、养护、安居、康养等公用民生事业高品质供应。以文旅集团为主体，开发沿江精品游线及文旅产品，特别是郑和下西洋主题文化的深度挖掘，打造港区网红打卡地，导入人流。

#### **（三）围绕现代产业，引领国资聚焦关键产业**

##### **1. 打好基础建设产业攻坚战**

一是加快交通基础设施建设。以城投集团为主体，构建现代化综合交通网络，加快城乡公共交通、公交场站、高速

公路、普通国省道及“5+1”铁路网络建设，拉大城市框架，实施区域干线网络畅通工程，缓解市域交通压力，连通外部交通通道，助推“交通强市”战略。

二是加快水务基础设施建设。以水务集团为主体，聚焦水资源优化配置和水旱灾害防御能力，整合要素资源，推进供水和防洪除涝基础设施项目建设。通过引水和经营水相结合，提高全市生活供水保障水平。加大全市堤防和河道生态治理项目投资建设，构建科学严密防洪保障体系。

三是加快市政基础设施建设。以城发集团为主体，加大区域征收动迁、老旧小区改造、城市道路、桥梁、公园及综合管网、环卫工程、生态治理等重点市政基础设施项目建设，推动传统基建与新基建融合发展，塑造精品工程，改善全域基础硬件环境。

四是加快片区综合开发建设。以城投集团、城发集团为主体，围绕新型城镇化、城市更新、乡村振兴等建设需求，通过对接关键资源和联盟战略合作伙伴，采取封闭式运作模式，实施一二级土地联动开发模式，推动区域特定形态升级，做好国资战略核心资产储备。

五是加快综合地产开发建设。以资产集团、城投集团、城发集团、文教投集团、文旅集团为主体，加大医疗、教育等项目建设力度，提升城市发展能级，适时开展住宅地产、工业地产、养老地产、商业地产等综合性地产业务，在助力主业作用发挥基础上，平衡功能性投入。

## 2. 打好战略新兴产业引领战

一是大力发展大数据产业。以资产集团为主体，聚焦“数字中国”战略，深度挖掘全市大数据资产资源，强化“城市大脑”和“大数据”两大基础支撑，推动智慧城市、数字产业园、能源互联、信息安全等领域大数据运用，推进生活数字化、公共服务数字化和社会治理数字化，增强数据驱动应用能力，培育太仓智慧城市生态体系，加速融入苏州建设“全国数字化引领转型升级标杆城市”战略。

二是大力发展新能源产业。以城投集团为主体，聚焦“碳达峰、碳中和”战略，加大对新能源的投资力度，以参控股形式，投资布局光伏、风能、氢能、生物质能等清洁能源领域的综合开发利用，加大与国内领先能源研究机构合作力度，探索和研究新能源技术。

三是大力发展生态环保产业。以水务集团为主体，聚焦“绿色生态”战略，在污水处理基础上，拓展生态环保业务范畴，培育上市发展题材，加速推动水务集团向水务生态环保集团转型。以水务集团、城投集团、城发集团为主体，重点掌握一批“三废”处理核心技术，推动污水处理、固废处置、危废处置、生态修复、环境检测、大气治理和环评咨询等生态环保产业统筹发展。

四是大力发展科创服务产业。以文教投集团为主体，聚焦“创新驱动”战略，按照“科技+基金+产业+园区”模式，推动科技资源整合、科技成果转化，构筑一批科技成果转化平台、科技创业人才服务平台、科技特色基金投资平台，建设一批科技产业园区。引入先进科技园区管理运营模式，打造

专业化科创服务体系，汇集一流人才、一流科技型企业，形成一流创新创业生态和一流创新型产业集群。

五是大力发展战略新兴产业。以资产集团、城投集团、文教投集团为主体，聚焦“3+3”产业集群，以产业基金为抓手、以产业园区（厂房）为基地，采取“资本+基地+产业”模式，开展对高端装备、先进材料、现代物贸、生物医药、航空航天、人工智能等前瞻性、战略性产业投入力度，打通产业链、资本链、供应链，形成支撑区域产业发展的产业空间载体与体系化产业基金，引领与支撑区域前瞻产业发展。

### 3. 打好现代服务产业突围战

一是培育发展现代金融产业。以资产集团、文教投集团为主体，聚焦“产融结合”战略，推进实业与金融业务协同发展，有序开展全生命周期股权投资业务；稳妥开展担保、融资租赁、保理、小贷等传统债权融资业务，合理介入科技金融、绿色金融、供应链金融、资产管理等新型金融领域，加快各类优质金融资源向国资集聚，增强金融服务全市实体经济发展能力。

二是培育发展物流供应链产业。以城投集团为主体，聚焦“以港强市”战略，加大与港区国资公司合作力度，发挥交通建设与运营优势，积极发展路衍经济，投资布局临港物流园区、铁路物流枢纽、核心港区仓库、冷链物流基地及仓储配送基地等物流供应链终端仓库项目，推动现代物流与港区货物流通有效联动，延伸拓展商贸运输、货物仓储及供应链金融服务，实现商流、物流、信息流与资金流有效融通。

三是培育发展人力资源服务产业。以资产集团、文教投集团为主体，聚焦“人才强市”战略，当好政府、企业、人才三方桥梁，重点发展高端猎聘服务、人力资源外包、第三方人力资源评估及人才创业服务等领域，提供人才引进、人才测评、人才培训、人才投资等全产业链服务。建设人才大数据平台，通过大数据深度挖掘国内外人才资源，实现人才地图、人才导航、人才评估和人才交易功能，打造智能化、精细化人才供应体系，为全市产业发展精准提供人才支持。

四是培育发展文化旅游产业。以文旅集团为主体，聚焦全域旅游、文化产业倍增与乡村振兴战略，推动旅游与农业、文化、商业、交通等融合发展，共建全域旅游大市场。着力优化模式、丰富产品、提升品质、创新业态，以市场化方式与各镇（区）合作，深度拓展和挖掘古镇、古村落保护开发利用和非遗保护传承发扬，联动推进沙溪古镇、浏河古镇的开发建设；以市场需求为导向，不断丰富旅游业市场供给，串联郑和公园、德国风情街等旅游线路，打造具有太仓特色IP的文创载体；助力乡村振兴，大力发展现代农业园、庄西村、勤力村等乡村游新业态，打造长三角休闲旅游目的地。

#### **4. 打好民生公用产业保卫战**

一是科学做优公共交通。以城投集团、城发集团为主体，构筑以常规公交为主体、公共自行车为延伸的一体化公共交通体系，打造长三角一流水准公交都市。加强公共交通枢纽建设，围绕港区、高新区、娄江新城、高铁站、景区等重新规划布局，优化公交线路设置。加快公交场站建设，完善公

共自行车网络,提升公共交通保障能力。利用“互联网+”模式,优化公共交通数据平台,提高公共交通资源配置精确度,补齐“最后一公里”短板,优化出行环境。

二是智能做专城市水务。以水务集团为主体,完善城市供水系统,加强水资源开发利用,开展常备水源地与应急水源地建设和保护,实施浏河水库清淤工程,推动白茆口应急备用水源地建设前期工作研究,提升供水能力和质量。加快城乡供水管网建设,推进供水、排水管网集约运作,引进智能管理技术,提升管理效率与水平。加强加快更新老旧管网,加大管网巡检力度,降低管网漏损率。建立以“技术+服务”为目标的原水、供水、排水等智慧水务系统建设,提高服务效率。

三是综合做强城市养护。以城发集团为主体,以环卫作业为基础,统筹市政养护、园林绿化等城市养护重点领域,全面实施“一体化、网格化”养护,降低综合运行成本。构建信息化、扁平化、流程化、精细化管理模式,全面提升综合运营服务能级与水平,改善区域环境。以垃圾分类为基础,加大技术攻关,延伸至垃圾处理、再生资源回收利用等治理领域,打通环卫养护产业链上下游,提升环卫养护业务作业能级与服务水平,全力支撑与服务全市“创城创卫”。

四是整合做精农贸市场。以城发集团为主体,以“智慧菜篮”项目为重点,推进传统农贸市场、水产品市场商业模式转型升级,实现管理标准化、功能复合化及动态调优化。强化产销对接,加大农产品供给与流通,保障市场供应量足、价



格稳、质量优、菜安全。加大对全市农贸市场、水产品市场投资与改造升级，争取国资直接持有、受托管理菜市场基本实现区域全覆盖。

五是立体做全住房安居。以城发集团为主体，构建“保障房、公租房、人才公寓”等多层次住房保障体系。推动保障房建设与区域旧改征收安置工作有序衔接，支撑区域重点项目推进。推动公租房建设与社会外来务工人员住房需求有效衔接，支撑区域基础民生事业稳定开展。推动人才公寓建设与区域产业发展相匹配，吸引高层次人才集聚，助力区域重大战略与产业升级发展。

六是积极布局健康养老。以文旅集团为主体，挖掘太仓自然风光、旅游景点及临沪区位优势，加快推进旅居式新兴养老服务业态，培育康养品牌、打造高端康养配套，打造北上海近郊田园养老度假首选目的地。构建“预防、治疗、康复、保健、养老”等一体化健康养老服务体系，大力发展集养生保健、医疗康复、健康管理、心理咨询等多功能于一体的康养产业。

#### 四、实施富有太仓特色改革发展举措

##### （一）推进“主业归核”战略

##### 1. 开展主业聚焦专项工程

一是“一企一策”明确战略定位。强化战略规划引领，构建“五年规划、三年行动计划、年度工作计划”战略规划体系。根据新形势、新变化、新要求，指导督促市属国企适时优化发展战略，明确战略转型方向与发展思路，重塑商业模式，

进一步彰显服务全市经济发展的战略赛道与国企担当，走可持续发展之路。

二是“一企一策”明确发展主业。科学核定市属国企主业范围和内涵，每户市属国企主业不得超过3个，二级及以下企业主业要符合集团主业定位并形成有效产业链条。建立分层分类投资决策机制，加大对企业主业范围内项目自主投资决策授权，对非主业投资项目实行严格审批管理。

三是“一企一策”打造专业子公司。对标行业一流企业组织架构与核心子公司设置，结合企业资源特点，整合打造5-8家专业化二级子公司，引导其保持战略发展定力，强化政策资源扶持，加强专业人才培养与引进力度，打造技术领先、品牌知名、具备核心竞争力的“特尖专精”子公司，代表集团参与市场竞争。

## **2. 开展层级压缩专项工程**

一是推动国资系统资源战略性重组。推动市属国企充分挖掘主业特色，找准服务市属经济发展主赛道，重点聚焦“综合交通、文化旅游、大数据、健康养老”等领域，通过强强联合、拆分重组、股权合作、资产置换等方式，打破集团界限，减少无序竞争和同质化经营，打造一批优势二级子公司。鼓励市、镇（区）国资以市场化方式加强联合重组，共建利益共同体，提升全域国资资源统一配置效率。

二是推动内部资源专业化整合。按照业务板块实施内部资源专业化整合，提高产业集中度和板块专业化程度。推进产业布局过宽过散企业集团适度拆分重组，进一步聚焦产业

链，通过投资并购、战略合作等方式向产业链上下游延伸，带动全产业链发展，构筑共享共赢的价值生态圈，以重塑企业主业核心竞争力。

三是推动非主业资产减量退出。加快退出不符合国有企业功能定位的低端产业和不具备资源配置和管理能力的高风险业务，加大亏损企业止亏力度，健全压缩管理层级的长效机制。加快整合非主业资产，清理低效无效资产，出清“僵尸企业”，淘汰落后产能。通过整合转型、股权转让和混合所有制改革等路径，加快国有资本价值升级、集约发展和减量退出。

### **3. 开展对标管理专项工程**

以对标国内一流、行业先进为切入点，推动市属国企开展与行业先进企业在战略管理、组织管理、运营管理、财务管理、科技管理、风险管理、人力资源管理及信息化管理等方面的全方位对标工作，寻找差距，找准改革突破点。强化政策资源扶持，加强专业人才培养与引进力度，突破体制机制束缚，强化市场竞争意识培育，全面提升企业管理体系和管理能力建设，培育参与市场的核心竞争能力。

#### **（二）推进“提质增效”战略**

##### **1. 开展平台转型专项工程**

一是推进平台公司市场转型。推动城投集团、城发集团、文教投集团、文旅集团等平台类企业围绕主责主业，朝着现代化国有控股企业集团转型，推动功能性任务与市场化业务差异化发展。对于功能任务，加强对政府性项目统筹安排，

坚持尽力而为、量力而行，科学把握投融资资金头寸，在有效防范债务风险前提下，推动有效投资稳定增长。对于市场业务，打造专业子公司，实现人才团队与资源有效配置，实施市场化、专业化运作，最大限度拓展营利空间，通过市场化业务反哺功能性亏损，实现可持续发展。

二是创新业务运作模式。对于开发建设类业务，创新融资方式，探索一二级联动模式，通过延伸产业链条获取土地经营收益，弥补功能性投入。对于基础设施建设类业务，着力提升作业资质，以建设为基础，积极争取管养任务，形成“投—建—管—养”一体化业务运作模式，充分挖掘基础设施建设养护收入增长点。对于产业投资类业务，聚焦产业发展，构建“载体建设—招商引资—载体运营—产业投资”商业体系，通过“房东+股东”模式，获取租金收入和分享增值性红利。对于文化旅游类业务，以“全域文化旅游资源高质量盘活经营”为主线，从项目“获取、开发、经营”三大阶段，争取政府支持，获取文旅衍生资源特许经营权，以项目为载体，联盟国内外文旅产业链上下游优质合作伙伴，培育专业化文旅运营团队，推动具有太仓特色的文旅IP项目串珠成链，实现高效集成式发展。对于政府功能性任务与公用事业类业务，积极争取政府购买服务的市场化核算机制与智能化改造升级，实现开源节流。

## 2. 开展资产盘活专项工程

一是推进经营性资产统一监管全覆盖。按照“成熟一家、推进一家”原则，将各部门所属企业和资源统一纳入至国资监

管范围，落实国资监管主体责任。根据划拨资源业务属性，围绕市属国企战略定位与主责主业核定，推动相关企业与资源向有关企业集聚，盘活存量，实现资源按市场化原则优化配置，促进国有资产保值增值。

二是推动存量资产确权与信息化管理。按照“摸清资产家底、聚焦产权确权与智能信息监管”三步走策略，开展对存量资产统筹化管理工作。指导市属国企全面开展对集团所属土地及不动产载体清理盘点工作，制定资产清单。做好资产确权工作，联合工商、税务、资规等部门，通过现场开会、电话咨询、信息互动等方式，加速解决办证难题。开发资产管理信息系统，实现对市属国企资产权属、位置、面积、经营状态实时监控，提升资产运营效率，防范国有资产流失。

三是推动存量资产分类处置盘活。按照“盘点—查看—清查—评估—策划—整理—整合—处置”八个步骤，区分战略持有类、培育增值类和加速处置类资产分类盘活处置。

### **3. 开展科技创新专项工程**

一是强化企业创新主体地位。积极践行创新驱动战略，将创新纳入集团战略规划，鼓励市属国企围绕主营业务产业链、价值链、创新链拓展，以新技术、新资质、新产品应用为枢纽，结合年度投资计划，建立重点创新项目攻关清单，通过自主培育和投资并购方式掌控一批与企业主责主业相协调的专精特新企业，支持集团整体转型与核心竞争力提升。

二是加大企业研发投入力度。指导企业围绕战略与主业拓展，科学编制预算，建立创新投入稳定增长机制，围绕业

务转型、产品升级及创新突破等，支持企业联合高校院所、行业龙头企业及科研机构等，牵头或参与企业研究院、技术创新中心和新型研发机构建设。以科技产业园为载体，加速打造“众创空间—孵化器—加速器—科技园区”多层次创新平台，成为服务于太仓产业升级和培育新动能的重要载体。

三是完善支持企业创新机制。落实主要负责人科技创新责任，将创新纳入经营考核范围，鼓励企业加大研发投入力度，完善对研发投入、并购技术研发机构所产生费用视同利润考核政策。探索对经批准的创新型项目给予一定培育期，培育期内项目亏损不纳入考核范围。优先支持科技型企业开展股权激励、分红激励、增量利润激励、员工持股等方面开展中长期激励试点工作。

### （三）推进“开放发展”战略

#### 1. 开展国资一盘棋战略工程

一是深化央（省）地合作机制。鼓励市属国企主动对接中央企业、省属企业，围绕资金、产业、技术、管理、人才等方面，前瞻谋划一批事关太仓经济发展、与全市重点战略高度契合的重大合作事项（项目）。支持市属国企围绕主责主业，加大与苏州市属国企合作，以资源换空间，借助其平台优势，联合做大太仓市属国企业务规模与发展能级。加大与上海优秀企业合作力度，发挥国有体制优势，借助其行业地位与影响力，拓展多元业务空间。积极争取中央企业、省属企业及其重要子企业把更多区域总部、研发基地、营销中心、结算中心落地太仓。

二是强化市、镇（区）联动发展。充分发挥市属国企资金、人才、技术优势与镇（区）属地化资源和市场优势，以市场化为导向，建立“1+2（两区）+6（六镇）”项目合作机制，推动资产集团、城投集团、城发集团、文教投集团、文旅集团等在产业载体、乡村振兴、科创服务、文化旅游、公用事业等领域，开展业务、项目、产权、资本等方面合作，推动全市国资国企“大协同、大融合、大发展”。

## 2. 开展产权改革专项工程

一是持续推进混合所有制改革。以增量为主，优先在市场化程度较高的二、三级子企业中探索混合所有制改革。以项目作为混合所有制改革重要形式，积极与中央企业、上海国企、苏州市属国企及具有较大影响力民营企业，通过合资共建项目公司模式，实现优势互补。以基金作为混合所有制改革新型运作模式，采取“母+子”基金形式吸纳社会资本，助力企业主业发展及战略转型。鼓励国有企业参与我市重点民营上市后备企业反向混改，在充分尊重民营企业意愿、充分沟通协商基础上，通过投融保联动、增资入股、收购股权、产权置换、产业协作、供应链支持等方式，参与全市重点民营上市后备企业或具有上市潜力的民营企业发展。

二是推进混合所有制企业深度转换经营机制。以产权的“混”为基础，以机制的“改”为重点，着力实施有别于国有全资企业的差异化管理模式。通过产权代表制度推动混合所有制企业由直接任务下发向现代股东治理思维转变，规范混改企业治理结构，落实董事会权利，建立灵活高效决策机制、

劳动机制、用人机制与分配机制。对于符合条件的充分竞争领域国有相对控股企业，探索实施优先股、特殊管理股，建立完善股权动态调整机制，强化国有资本收益功能。

### 3. 开展对接资本市场工程

一是谋划提升资信评级。立足长远发展，积极构建差异化信用评级之路。对于城投、城发等平台类公司，结合其资产及经营发展现状，通过整合盘活资源，精准提升其综合素质能力、经营能力、管理能力、企业经济偿付能力和社会信用记录等评价指标，推动其资信评级提升。对于资产集团、文教投集团、文旅集团等产业投资运营类企业，切换评级模式，主动开展对优质资产及上市公司股权的投资持有，优化调整资产资本结构，拓展造血创收渠道，打造以市场化为标签的现代化企业集团，积极谋划评级提升工作。适时谋划设立国有资本投控公司，整合全市优质资产资源，争创AAA评级。

二是创新多元融资渠道。以优化筹融资结构，开展融资创新为主线，积极拓展多元化融资渠道。巩固传统银行贷款类和债券类融资优势，确保所融资金稳定性和可控性。鼓励支持通过IPO、股权转让、定向增发等融资工具以及引入社保基金、私募股权基金等，提高企业直接融资比例。鼓励市属国企创新融资方式，依托可产生预期稳定现金流资产，开展ABS、ABN、公募REITS等资产证券化业务，拓展融资渠道。积极争取国家开发银行、农业发展银行等机构提供政策性贷款，开展新型城镇化、乡村振兴、城市更新等整体项目



打包融资，避免单个融资增加成本。

三是积极对接资本市场。支持具备条件企业发行资产证券化产品，综合运用资产支持证券、不动产投资信托基金等工具，加快推动存量优质资产证券化。实施“+上市公司”战略，按照“培育—股改—上市”路径，筛选出一批具备发展潜力的企业进行重点培育，充分对接多层次资本市场，争取实现资产证券化零的突破。支持市属国企围绕主责主业，加大与券商投行机构的合作力度，开展对高性价比上市公司的投资并购力度，控制产业链上下游上市公司资源。鼓励市属国企采取“投招联动”模式，主动参与“3+3”产业集群上下游优质上市公司的定向增发工作，通过投资促进上市公司优质对外投资项目落地太仓。

#### （四）推进“改革赋能”战略

##### 1. 开展治理优化专项工程

一是规范董事会建设。积极推进以外部董事占多数的董事会建设，打造外部董事人才库，加强外部董事队伍建设，推行外部董事专职化运作，培育一支具有良好理论基础和实务经验专业化、专职化外部董事队伍。开展董事会规范化工作验收评估，“一企一策”开展对企业董事会战略投资权、选人用人权及薪酬激励权等授权放权，实施动态跟踪管理，督促董事会高效履职。

二是推进监事会合法运作。以《新公司法》和《国资法》为基础，依法合规开展监事会制度。推进市属国企子公司监事全覆盖，优化企业内部治理结构，特别是产权多元化企业

“相互制衡、协调运转”法人治理结构，强化子公司监事会监督制衡作用，增强监事独立性、专业性和权威性。

三是探索推进总会计师制度。落实苏州市委市政府关于委派财务负责人精神，以市场化方式选聘一支专业素质高、职业操守好、履职能力强的总会计师队伍，负责企业财务及相关经济活动的管理与监督，通过联签制度实现对企业重点经营事项实时把控，及时上报企业日常经营风险，提升财务监督效能。

## 2. 开展人才强企专项工程

一是重视人力资源管理。推动人力资源工作与市属国企战略转型、业务发展同步谋划。重视集团人力资源管理，加大市场化、专业化从业人员配备，发挥市场作用，围绕人力资源获取、配置、利用、保留和开发等核心环节，持续探索创新，聚焦企业战略发展用人需求，统筹开发利用系统内外两种人才资源，把握不同类别人才特点，因材施教，持续优化市属国企人才成长路径和队伍知识结构，提高人力资源对企业战略目标的支撑作用。

二是培育三支专业队伍。加强国企领导班子建设，建立完善区别于党政领导干部、符合市场经济规律和企业家成长规律的国企领导人员管理机制。进一步畅通党政机关和企业之间人才流动。引导党政机关和事业单位有招商、项目建设经验和懂经营管理的人才到国企交流任职，充实国企经营层专业力量。加强公司治理代表队伍建设，积极推进市属国企法人治理结构建设，根据不同企业规模、治理模式和岗

位设置，分类明确各公司治理代表选拔任用标准。统筹组织配置与市场配置，建立一支专业化优秀外部董事、外派监事和总会计师队伍。加强高科技和高技能人才队伍建设，落实“军令状”“揭榜挂帅”制度，探索柔性引育机制和特殊待遇政策，引进一支市场化、专业化、职业化善于资本运作、专业技术和经营管理的人才队伍，为全市科技创新与重点项目拓展提供高素质人才保障。

三是完善长效教育培养机制。针对国企领导班子、公司治理代表和专业技能型人才建立人才库，动态调整、跟踪培养，构建分层分类教育培训体系。不断丰富培训内容，创新改进教学方式，通过“引进来”和“走出去”相结合方式，全方位整合利用系统内外优质培训和教学资源。打造高能级人才实训培养机制，推动企业之间横向、纵向交流任职，把重点领域、重大项目建设作为人才培养舞台，为优秀人才创设更多机会、提供更大空间、营造更好氛围，使优秀人才在项目实践中和高水平的合作中不断涌现。

### **3. 开展三能改革专项工程**

一是深化劳动制度改革。加快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劳动用工制度，推进国有企业分级分类公开招聘，做到信息公开、过程公开、结果公开。以战略为导向，改革不适应市场竞争需要的组织体系与管理流程，建立规范的法人治理结构和精简的职能部门架构。以对标为手段，以用工效率、用工结构和用工机制为重点，科学设置职工工作岗位，测定岗位工作量，合理确定

劳动定员定额标准，减员增效，不断提高劳动生产率。开展全员绩效考核，实施末等调整和不胜任退出等制度，推动国有企业人员能进能出。

二是深化人事制度改革。以人事制度改革为核心，大力推行经营层有序流转、中层管理人员竞聘上岗，实现管理人员能上下。按照“对党忠诚、勇于创新、治企有方、兴企有为、清正廉洁”要求，大力培养国有企业企业家队伍。推行经理层任期制和契约化管理，签订聘任协议和业绩合同，按照约定严格考核、实施聘任、兑现薪酬。支持企业在下属市场化程度较高的子公司中按照“市场化选聘、契约化管理、差异化薪酬、市场化退出”原则，加快经营班子职业经理人选聘，完善配套制度，健全考核退出机制。鼓励企业在本部中层、新设企业和子公司中，定期开展公开竞聘和内部竞岗机制。

三是深化分配制度改革。构建以岗位价值为基础、以绩效贡献为依据的薪酬分配机制，实现薪酬能高能低。进一步优化工资总额管理，实施差异化管理方式。推进公益类、商业类企业工资总额分类管理，对于特殊人才薪酬实行清单式管理，经批准可不受本企业工资总额限制。建立健全企业负责人薪酬管理机制，强化正向激励。推动符合条件企业实施超额利润分享、股权激励、岗位分红、项目跟投等中长期激励方式，推动薪酬分配向作出突出贡献人才、市场稀缺人才和一线关键岗位倾斜。

#### （五）推进“监管提升”战略

##### 1. 开展监管升级专项工程

一是突出管资本监管职能。坚持授权与监管相结合、放活与管好相结合，准确把握依法落实出资人有限责任，明确监管边界和权利关系，确保该管的科学管、决不缺位，不该管的依法放权、决不越位。

二是夯实“1+3”监管机制。充分发挥国企党工委、投委会、薪委会、审监会职能，强化纵向监管和专业监管。打造事前制度规范、事中跟踪监控、事后监督问责的完整工作链条。结合“授权放权”工作，动态调整授权清单，以清单管理为载体、以全面预算管理为重点、以公司治理为手段、以契约考核为抓手，构建国资监管工作闭环。

三是构建分类考核监管体系。对市属国企按照不同分类情况、主业定位、战略定位和发展目标，研究制定差异化的监管目标、监管重点和监管措施，在人力资源、预算管理、对外投资、薪酬管理等方面实施更加有效的分类监管。集团内部要出台配套考核办法，加强对下属子公司考核管理。发挥经营业绩考核评价导向作用，用好考核指挥棒和分配杠杆。

## **2. 开展智慧国资专项工程**

一是开发智慧国资监管平台。按照“统一规划、统一标准、统一管理与统一运维”要求，充分运用智能化手段，强化国资监管信息系统与企业集团信息系统的无缝对接，着力推进以财务、资产、投资、人力为核心功能模块的智慧国资监管平台建设。力争用3-5年时间，进入苏州领先行列，形成具有太仓特色的国资信息化监管新模式。

二是开展国资监管线上运作。利用智慧国资监管平台，

将战略管理、主业管理、投资管理、资产管理、财务管理、人事管理、考核管理、薪酬管理等工作实施线上运作，实现对重点事项数字化监管，结合授权放权工作，推动国资监管由事前审批向事中、事后管理转变，提升“放管服”效率，最大限度释放企业自主开展市场化决策和经营的空间与能力。

三是加强企业运行情况实时监测。聚焦防范战略投资风险、财务管理风险、生产经营风险、法律合规风险等，及时做好重要数据收集与研判。充分挖掘国资数据潜在价值，动态掌握全市国资国企在市场经营运作、“三重一大”决策、大额资金使用、国有资产监督追责等方面的经营态势与演变趋势，为市委、市政府及国资监管机构科学决策提供及时、准确、全面、可靠信息依据。

### 3. 开展风险防控专项工程

一是整合内外监督资源。国资监管机构层面，构建“业务监督、综合监督、责任追究”三位一体工作闭环。全方位利用好“外部董监事、总会计师”力量，推动专业科室对口管理，作为对外监管重要抓手。集团层面，构建由党委领导，纪委牵头，整合监事、纪检、财务、内审、法务和风控等“多位一体”监督资源，构建内部大监督体系，发挥各自专业优势，找寻企业日常运作风险点，联合提出针对具体问题的改革举措。部门层面，加强国资监管机构与审计、纪检监察、巡视等外部监督力量联席，在监督计划制定、任务执行、问题整改落实等全过程实现优势互补。

二是聚焦防范重点风险。切实加强企业债务风险管控，

防范化解重大债务风险，完善基础设施投融资体制，规范项目立项决策程序，推动建立政府资源长效投入机制，探索可持续的基础设施投融资模式。加强战略主业风险管理，以战略为指引，完善主业管理制度，推动企业健全投资管理体系，严禁脱离主业盲目扩张，推动企业聚焦主业发展。加强重点业务风险管理，以金融、贸易等业务为重点，构建风险监测预警机制，防止风险升级扩散。加强重大风险应急管理，建立应对公共卫生、自然灾害及安全环保等重大风险事件应急预警机制，提升风险应急响应能力。

三是健全严肃追责问责机制。针对企业巡视、巡察、审计工作中所揭示的经营管理问题，加大落实整改工作，建立国资监管通报和提示函工作机制，定期通报监督检查过程中发现的典型性、普遍性、重大违规问题和资产损失事件以及对问题整改重视不够、推进缓慢、整改率低、敷衍整改的企业。督促企业对通报事项举一反三，主动开展对照检查，抓好问题整改工作，对整改不力或者屡教不改的企业追究相应主体责任。对企业存在的倾向性、苗头性风险和问题发送国资监管提示函，督促企业针对提示函事项积极采取措施，做好风险防控和整改落实工作，抓早抓小、预防为主、警示为先，确保风险可控在控。

## （六）推进“党建引领”战略

### 1. 推动党的领导全面加强

一是巩固党组织在法人治理结构中的法定地位。坚持党的领导和完善公司治理相统一，将全覆盖推动党建工作纳入

公司章程，写明党组织的职责权限、机构设置、运行机制、基础保障等重要事项，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，把企业党组织内嵌到公司治理结构当中，确保党组织发挥作用组织化、制度化、具体化。

二是深化双向进入、交叉任职的领导体制。坚持“依法进入、适度交叉”原则，全面实行党委书记、董事长由一人担任，党员总经理兼任党委副书记，严格落实党组织集体领导和个人分工负责相结合的制度，进入董事会、监事会、经理层的党组织领导班子成员必须落实党组织决定，确保党的领导融入公司治理各环节。

三是健全党组织议事决策机制。坚持发挥党组织把方向、管大局、促落实领导作用，妥善处理好党组织与其他治理主体的关系，严格执行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，推动企业结合发展战略定位、治理水平与业务属性等，研究制定党委研究讨论事项清单、董事会权责清单和经理层权责清单，确保无缝对接、高效运转、有效制衡。

## **2. 推动党建质量全面提升**

一是树牢鲜明政治导向。坚持用党的创新理论武装党员干部职工，建立“不忘初心、牢记使命”主题教育长效机制，推动党史学习教育常态化长效化，加强意识形态领域风险管控，充分发挥群团组织桥梁纽带作用，教育引导全体干部职工作特别是党员领导干部践行“两个确立”，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，切实做到“两个维护”。



二是实施人才强企战略。坚持党管干部和市场化选人用人相结合，发挥党组织在领导人员选拔任用、培养教育、管理监督中的领导作用。对董事会选聘经理层成员，党组织要在确定标准、规范程序、参与考察、推荐人选等方面把好关。激发和保护企业家精神，加快培养引进“高精尖缺”人才，统筹推进企业家、高层次人才、核心骨干和技能型人才队伍建设。

三是从严纪律约束保证。坚持从严管党治党，压实党委主体责任和纪委监督责任，完善考核机制，把党风廉政建设作为党的建设重要内容，纳入领导班子、领导干部目标管理，与企业改革发展同研究、同部署、同推进、同考核。党委书记要切实履行第一责任人职责，领导班子人员落实“一岗双责”。创新廉政宣传教育路径，完善日常监督长效机制，加大执纪问责力度，提高纪法贯通能力，保持惩治腐败高压态势，将全面从严治党责任层层传导到基层。

四是持续打牢基层基础。以应建尽建为目标，以提升组织力和突出政治功能为重点，推进基层党组织标准化、规范化建设，常态化整顿软弱涣散党组织，推动党支部星级管理进阶晋位，突出抓好新组建企业和控股混合所有制企业党建，消除组织管理空白点和薄弱环节，把基层党组织建设成坚强战斗堡垒，把基层党员培养为模范先锋。

五是推进融合成果倍增。坚持党的建设和国企改革“四同步、四对接”，建立完善符合企业业务开展、与中心工作高度契合、深度融合的党建工作新模式，围绕不同类型公司的企

业愿景、发展使命、战略定位及核心价值等，将党建工作深度融入生产经营管理、人力资源开发、企业精神培育和企业文化建设，不断创新丰富内容、方法和载体，密切与其他领域党建互联互通，以高质量党建引领企业高质量发展。

### **3. 推动党建责任全面压实**

一是强化组织领导。坚持党委对党建工作的统一领导，纳入整体工作部署和党的建设总体安排，党委书记履行第一责任人职责，专职党委副书记履行直接责任，班子成员履行“一岗双责”；每半年召开一次党委专题会议，深入分析形势任务，及时研究解决工作中重大问题、重要事项；加强对贯彻落实党中央和省委、苏州市委决策部署情况的督查检查，以党内监督带动其他监督，形成围绕中心服务大局的强大合力。

二是配强工作力量。坚持精干、高效、协调和有利于开展党的工作的原则，根据实际需要设立相关工作机构，规模小的设立党群工作部，规模大、职工多的设立独立的纪检、组织、宣传等工作部门；根据实际需要，配备足够数量的专兼职党务工作人员，其中专职党务工作人员不少于在岗员工总数的1%；把党务工作岗位作为培养企业复合型人才的重要平台，注重将企业负责人、中高层管理者中的党员骨干选拔为党组织书记，为企业党的建设和改革发展提供人力支持。

三是优化考评机制。坚持一体构建“述、考、评、用”硬约束机制，修订完善企业党建工作考核评价办法，与企业负责人经营业绩考核指标挂钩，纳入企业领导班子和领导人员

综合考评体系，增加党建工作权重；严格企业党组织向上级党组织报告党建工作制度，扎实开展党组织书记抓基层党建述职评议，推行专职党委副书记述职评议；强化考评结果运用，加大问效问责和跟踪整改落实力度，以真述真考真评倒逼责任压力落实到位，推动国有企业党的建设全面进步、全面过硬。

## 五、保障措施

### （一）强化组织领导

成立由国资监管机构主要负责人领导的规划推进小组，根据相关任务要求，及时研究出台配套政策，必要时提请国企党工委协调推进，督促市属国企改革事项有效落地。

市属国企成立由主要负责人领导的规划制定和推进小组，结合企业实际，研究制定落实方案，分解细化目标任务、时间表和路线图，层层落实责任。加强对企业规划组织实施工作指导，定期评估规划执行情况和实施成果，按程序及时上报规划执行情况，市属国企在规划实施中存在重大问题的，应及时向国资监管机构报告。

### （二）推进规划执行

**1. 加强规划衔接。**加强本规划与全市各专项规划衔接，强化本规划作为制定相关专项规划、各企业“十四五”规划、年度投资计划及相关政策重要依据。各市属国企在各项工作中要切实贯彻本规划战略意图和主要任务，确保各级各类规划方向一致、指标统一、相互协调。

**2. 落实重大项目。**实施项目带动战略，以规划确定项目，

以项目落实规划。深化项目攻坚，优化项目布局，强化项目实施管理，每年确定一批有代表性的、关系全局和长远发展的重大基础设施类、产业投资类和民生类项目，重点跟踪服务，发挥重大项目示范带动作用，服务全市经济社会发展。

**3. 分解目标任务。**将规划确定的发展目标、主要任务清单化，明确牵头单位和工作责任。进一步理清规划目标、任期考核目标及年度业绩考核目标关系，明确规划实施方式、措施、路线图和时间表，将规划目标细化纳入企业领导人员“任期制、契约化”考核中，发挥规划在国资监管和企业经营中的指导和引领作用，确保企业战略规划一致性。

### （三）完善政策配套

**1. 争取政策支持。**围绕改革所涉及的财税、金融、市场监管、国土等重点领域，争取各职能部门出台支持政策，完善配套措施，促进企业更好更快发展。研究建立公共服务业务分类管理制度，建立健全国有企业承担政府功能性项目和公益性项目决策管理机制，对提供公共产品和服务的国有企业实行业务分类核算。加大特许经营权导入，争取将智慧城市、城市停车、户外广告等特许经营权交由市属国企市场运作。

**2. 营造发展氛围。**加强国资国企改革发展和成效宣传引导，弘扬勇于探索、大胆改革的创新精神，对合法经营、大胆改革、探索创新中出现的失误失败，经认定符合规定的予以免责或酌情从轻、减轻处理。调动国资国企积极性、主动性和创造性，形成鼓励创新、勇于改革、敢于发展的良好

氛围。