

上海市松江区国有资产监督管理委员会文件

松国资委〔2021〕17号

上海市松江区国有资产监督管理委员会 关于印发《松江区国资国企改革发展 “十四五”规划》的通知

各区管国有企业：

《松江区国资国企改革发展“十四五”规划》已经区政府常务会议审议通过，现印发给你们，请结合实际情况，认真组织实施。

上海市松江区国有资产监督管理委员会

2021年8月26日

上海市松江区国资委办公室

2021年8月26日印发

松江区国资国企改革发展“十四五”规划

第一部分：松江区国资国企改革发展现状分析

“十三五”时期是松江改革开放史上具有里程碑、划时代意义的五年。对于松江国资国企而言，也是改革发展和党的建设取得重大进展和重要成果的五年。面对百年未有之大变局，松江区国资国企认真贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为统领，在区委、区政府的坚强领导下，按照国务院《关于深化国有企业改革的指导意见》、上海市《关于进一步深化上海国资改革促进企业发展的意见》、《上海市开展区域性国资国企综合改革试验的实施方案》和《松江区关于深化区域性国资国企综合改革的实施意见》等文件要求，以做强做优做大国有资本为目标，持续深化国资国企改革，推动国有经济平稳发展，为建设“科创、人文、生态”现代化新松江作出了积极贡献。

一、“十三五”国资国企改革发展回顾

（一）“十三五”时期改革成效总结

五年来，我们始终走在改革的路上，“政企分离”和公司制

改造基本完成，第二轮国资国企改革顺利收官，区域性国资国企综改稳步启动，在各个发展阶段改革辟路、求实创新，在国资总量、布局结构、法人治理、监管体系、党的建设等各方面取得了较好成效，充分发挥了国有经济对区域发展的战略支撑作用。

1. 国有经济发展稳中有进

“十三五”期间，松江区国资国企实现平稳发展，国有资产总体规模持续增长，对区域经济的贡献度有效提高，国有资产保值增值得到较好实现。在总体规模方面，全区国有企业资产总量从 702 亿元提高到 877 亿元，增加 175 亿元；净资产从 326 亿元提高到 455 亿元，增加 129 亿元。在经营效益方面，“十三五”期间净利润平均数比“十二五”期间净利润平均数增长 93%，保值增值率年均超过 107%。在资产结构方面，整体资产负债率从 53.5%下降至 48.0%，减少 5.5 个百分点，稳步落实中央去杠杆要求。在贯彻财政政策方面，提前四年完成中央关于国有资本收益收缴比率提升至 30%要求，落实商发集团 10%国有股权划转社保基金规定。

2. 国有资本布局更加优化

在政企分离基本完成的基础上，第二轮国资国企改革在“十三五”启动，改革以推进整合重组、优化布局结构为重点，重新

界定和划分各区管集团功能定位，初步形成国资统一监管、国企分类运作、资产分层管控的运行体系。期间，将 10 家区管国有企业、2 家区直接考核企业以及 3 家委管企业合并重组为 7 家区管集团，把优势资源向“基础设施、园区开发建设、轨道（公共）交通投资运营、房地产、现代商旅”等五大板块集中，为打造具有核心竞争力和较强综合实力的一流企业奠定基础。2016 年先后完成交投、开发集团的整合，并在 2017 年揭牌国投、城投、商发、新城、新松江置业 5 家国有集团公司，板块布局基本到位。

加快“进退转盘”，推进各板块内部的资源整合，理顺资产与管理权属关系，压缩企业户数与管理层级。对历年来没有投资回报的参股项目组织专项审计，督促企业加快清理低效、无效、沉默资产，盘活存量，提高资产的安全性、收益性和流动性。改革启动以来，转让与企业发展战略不符的全资子公司 2 家，注销亏损或者无竞争力的“小、散、弱”型全资子公司 10 家，退出或者收回低效对外参股公司 8 家，5 年内“关、转、并”低效企业总计 20 户，瘦身健体、提质增效工作初显成效。2020 年启动了系统内经营性事业单位转企改制工作，同时对系统外国有企业实施公司制改造，进一步推进国有资本统一监管。

3. 法人治理结构不断健全

全面完成区管国有企业董事会、监事会架构搭建工作，健全企业法人治理制度。制定出台区管国有企业董、监事会管理办法及配套的工作细则、履职目录和日常运行程序规范等，开展法人治理业务专项培训，健全企业内部组织机构权力分设和制衡机制，落实国资监管新体制下法人治理新要求。同时，进一步强化对财务总监履职要求，优化考核方式，修订完善财务总监管理办法和履职清单，顺利完成新一轮财务总监招录与轮岗工作。

不断拓宽企业人才培养渠道，初步确立机关与企业年轻干部双向交流、挂职、轮岗机制，提供更广阔的人才锻炼平台。建立企业干部储备机制，完善各类专业人才库，出台国有企业领导人员选拔任用工作指导意见，定期开展基层企业管理人员、后备干部、优秀年轻干部培训，强化岗位锻炼，为松江国资可持续发展打好基础。进一步强化对关键岗位的管控，探索编制公共服务类企业“三定”方案，出台中层管理人员轮岗交流意见，加强对重点人员因私出国（境）管理，规范领导人员在企业、社会团体兼职行为。

4. 国资监管体系持续完善

立足“管好资本、放活企业”，不断创新优化监管方式，在全市率先开展企业公务卡制度改革和公务用车改革，压缩企业现

金支付比例、取消公务车辆方面取得了显著成效。完善企业领导人员任期制契约化管理，制定区管国有企业领导人员经营业绩考核办法，配套出台基层企业考核指导意见，实现考核目标导向、分类实施、激励与约束相结合。同时坚持工资总额预算管理，实行工资总额与企业效益挂钩、与劳动力数量脱钩，同步规范劳动用工管理，进一步放活企业用人自主权，激发干事创业活力。

持续加强制度建设，以国资国企改革指导意见为顶层设计，主动对标其他地区先进管理方式，分别制定产权联动登记、对外投资管理、集团资金管理、全面预算管理、财务总监规程、企业资源整合、经济责任审计、小型建设工程、投资建设项目、企业信息公开、合规管理指引、合同及法律顾问制度、履职待遇业务支出、违规经营责任追究等管理办法。同时，清理企业银行账户，开展历史合同抽查，组织集团开展专项审计，实施房屋租赁安全分级管控，确保国资关键领域重点环节监管措施到位落地。启动信息管理平台建设，促进企业经营业务与信息技术相融合，有效提升制度执行的规范性和内部管理的协同性。积极推进企业历史遗留问题解决，国投对斐讯、新城对月湖、交投对客运中心的重大风险得到有效化解或取得阶段性成果。

5. 服务区域能力显著提高

围绕中心服务大局，积极服务 G60 科创走廊建设，在扶持实体企业发展、科技载体建设、基础设施配套等方面主动作为。全力推进大居、“城中村”、公租房、租赁房、旧街坊、动迁安置房、地下综合管廊建设；加快燃气主管网更新、老旧小区二次供水设施改造、污水厂提标升级改造、水气联动缴费等民生工程；整合街镇区域公交，优化线路和站点设置，有轨电车建设、运营、管理有序推进；广富林文化遗址顺利开园，广富林郊野公园平稳运行，松南郊野公园一期建成开放；助力 G60 科创，投资超硅、华策影视基金等重大产融项目，成立吉六零公司作为综合金融服务平台；对接“乡村振兴”战略，积极运作农村综合帮扶、三峡移民后扶平台项目，“云间吾舍”成为全市唯一田园综合体试点项目；积极履行社会责任，国有企业慈善、拥军、教育、老年等基金会捐款合计 1635 万元，西双版纳州“双一百”村企结对帮扶 769 万元，累计采购消费扶贫产品 1364 万元；参与“进博会”保障工作，投入“创全”整改达标、配合完成“五违四必”整治任务；接受中央环保督察，承接“垃圾分类”、资源化利用、填埋场污泥固化、工业危废等生态环境建设任务，建立健全防台防汛、安全生产以及涉及企业稳定的来信来访应急应对机制。

6. 党的建设有效加强

始终坚持两个“一以贯之”，牢牢守住国有企业的“根”和“魂”。把党建工作总体要求写入公司章程，厘清党组织与公司决策层、经营层、监管层等其他治理主体的权责边界，健全企业党组织议事决策机制，从制度上把党的领导融入企业日常经营活动全过程。同步完善国企党建组织体系，配齐配强企业党务干部，打造“一企一品”党建特色项目，持续开展“百名书记进党校”品牌活动，推行党组织建设制度化、标准化。在系统内认真组织开展“两学一做”“不忘初心、牢记使命”“四史”学习教育，充分利用好“松江国资”微信公众号、“学习强国”和党委中心组学习，将党员干部的思想政治建设摆在首位，确保在改革发展的方向上始终与党中央保持一致。

全面从严治党正风肃纪，指导企业细化落实“四责协同”机制，进一步强化党委主体责任，完善企业纪检监察组织机构，扎实推进纪检监察体制改革，切实增强企业党风廉政建设和反腐败工作。坚持纪律规矩挺在前面，持续抓好国有企业领导人员履职负面清单等制度落实，高度重视巡视、巡察提出的各项问题，在工程管理、公务用车、干部选拔任用、八项规定执行情况等方面开展专项检查，针对问题清单进行自查自纠，强化对关键领域重点岗位的监督检查。

（二）存在的主要问题与发展瓶颈

1. 国企转型发展有待加快

当前，区管国企的市场主体地位和作用发挥不够，在思想观念、经营机制、管理机制等方面还不能完全适应市场经济发展的要求；公司治理结构不够完善，与建立现代企业制度要求还有相当差距；企业资产质量还不优、经济效益还不佳等问题不同程度存在，国有资本引领带动功能和溢出效应不够。

2. 国资监管体制有待健全

目前，由街镇管理的部分经营性国有资产还未全部纳入集中统一监管，国有资本投资和运营平台还处于探索阶段，具体功能定位还未明确，国资监管方式和手段创新不足，信息化工作平台尚不完善，需进一步加快集中统一监管、厘清权责边界、提升监管效能。

3. 人才队伍建设有待加强

区管国企领导人员中复合型人才和投资、管理、金融、工程等专业人才紧缺，企业领导班子队伍建设有待加强。在选人用人上试点市场化选聘高级管理人员尚未破题，能上能下的选人用人机制尚未建立健全。对国资系统人才培养全区一盘棋思想认识不够，区管国企的人才培养还相对封闭和独立。

4. 服务保障大局能力有待提升

国资体量规模及综合能级在全市各区中处于中游偏上水平，但区管国企对区域经济发展的贡献度不高，区管国企市场竞争力不强，整体抗风险能力有待提高。区管国资在长三角 G60 科创走廊建设中的参与度还不高，对人工智能等生产性服务业和战略性新兴产业的带动作用有限，对长三角 G60 科创走廊建设的推动力尚显不足。

二、“十四五” 国资国企改革发展背景

（一）宏观发展环境：不确定性增多，发展机遇不断涌现

国企在新时期面临的内外环境会更加错综复杂，主要是中美贸易战充满不确定性，全球主要经济体经济增速持续放缓，部分经济体出现负增长，新冠肺炎疫情可能加速全球产业链重构。诸多不确定性中也蕴藏着巨大的机遇，外部不利因素给国资国企改革发展带来压力的同时，也倒逼国内在产业发展、资本市场、区域规划等领域更大力度的改革，为新时期国资国企改革发展带来新机遇，“双循环”新发展格局正在逐渐形成，新旧动能转换加快，区域协调发展新格局持续释放政策利好。

面对日趋复杂的国内外发展环境，松江国资国企在积极克服不确定因素带来不利影响的同时，要从创新要素集聚、新兴产业

培育和民生保障水平提升三方面主动作为：要对标国际标准，持续优化创新创业生态环境和营商环境，吸引高端要素资源向松江 G60 科创走廊集聚。要培育和集聚大数据、机器人等具有先发优势的新兴产业，优化提升松江 G60 科创走廊“6+X”战略性新兴产业。要提升民生保障水平，聚焦社区商业、市政建设与养护、公共服务保障、生态环境等领域，运用大数据等技术开展模式创新和服务创新，落实国家“新基建”战略，提高城市管理服务数字化水平。

（二）地区发展环境：战略红利叠加，发展动能逐步增强

松江的发展新动能不断增强，发展环境不断优化，“双循环”格局下，上海市委“十四五”规划赋予松江长三角 G60 科创走廊、松江新城、松江枢纽“三张王牌”。其中，长三角 G60 科创走廊是服务长三角一体化发展国家战略和上海“五个中心”建设的重要平台；松江新城是上海未来发展的增长极，是体现长三角 G60 科创走廊策源地龙头作用的实践载体和示范窗口；松江枢纽则是提升长三角 G60 科创走廊辐射能级和撬动松江新城率先发力的战略支点。松江作为策源地和龙头，国有企业在 G60 科创走廊建设发展中具有先天优势，拥有难得的战略机遇期和广阔的发展空间。从挑战角度看，目前区管国有企业造血功能和自有资金不足，

对资本市场利用不足，对政府投入高度依赖，在加强国有企业资产负债约束、破解政府债务和国有企业债务相互缠绕的体制难题背景下，区管国企的财务压力会面临上升。

面对国家和上海市重大战略叠加，松江国资国企要始终坚持新发展理念，进一步深化改革，通过体制机制创新积极参与区域经济发展：一是做精做优做强主业，集中国资国企优势力量建设长三角 G60 科创走廊，发挥区管国资国企的主力军作用。二是对标国际高标准，在土地收储、招商投资、综合治理等功能区建设方面，增强国企的区域开发运营能力，拓展延伸产业链，促进松江产业功能升级。三是借鉴其他地区的先进经验做法，在公共服务、市政建设等领域发挥国企的保障和护航作用，提供高质量的产品和服务。

（三）国企政策环境：改革方向明确，发展空间更加广阔

在中央层面，2020 年 6 月 30 日召开的中央全面深化改革委员会第十四次会议审议通过了《国企改革三年行动方案（2020——2022 年）》，2021 年作为国企改革三年行动深化年，国企混改、重组整合、国资监管体制改革等方面都将进入快速推进、实质进展的新阶段。在地方层面，上海正式启动区域性国资国企综合改革试验，提出“七个着力”要求：着力完善国资管理体制，

着力推动混合所有制改革，着力激发企业内生动力，着力优化国资布局结构，着力完善公司治理，着力加强党的领导，着力加强统筹协调推进。

面对国企改革走向深化的必然趋势和要求，松江国资国企既要认识到自身存在的不足和差距，又要结合当前松江国资国企所面临的较为突出的问题，从提高市场化运营能力和加强与央企、上海市属国企合作两方面推进国企改革：要提高市场化运作能力，强化主业发展，深化市场化经营机制和选人用人机制改革，有条件的区管国企二级企业可以引入社会资本开展混合所有制改革，进而提升松江国企的盈利能力和核心竞争力，做强做优做大松江国有资本。要加强与央企和上海市属国企的战略合作，在合作中引进有助于松江国企快速发展需要的资金、技术、理念和管理方法，探索具有松江特色的央地合作和市区合作的新模式，推动松江国企专业化和市场化水平的提升。

第二部分：“十四五” 国资国企改革总体要求与目标

一、“十四五” 松江区国资国企改革总体要求

（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，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，认真落实党中央、市委、区委关于深化国资国企改革的决策部署，坚持党对国有企业领导，充分发挥区管国企党组织把方向、管大局、保落实的领导作用；坚持党建引领与提高企业效率、增强企业竞争力、实现国有资产保值增值紧密结合，以国资管理创新带动国企改革发展，进一步增强区管国资国企竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力，为建设“科创、人文、生态”现代化新松江提供有力支撑。

（二）基本原则

坚持加强党的领导与完善法人治理结构相统一。贯彻新时代党的建设总要求，充分发挥国有企业党委领导作用，为企业改革发展提供坚强有力的政治保证、组织保证和人才支撑。健全区管国企法人治理结构，实现党的政治优势、组织优势与现代公司治理优势有机融合。

坚持服务区域经济发展与深化企业改革相促进。遵循市场经济和企业发展规律，强化国企市场主体地位，聚焦主业，提高盈利能力，不断做强做优做大国有资本。服务经济社会发展全局，履行好国有企业招商引资、培育企业、服务民生的职能，真正当好落实松江区域战略的攻坚队、城市建设的主力军、“科创、人文、生态”现代化新松江的建设者和民生事业的顶梁柱。

坚持优化国有资本监管与激发国企活力相结合。转变监管理念，科学界定国有资产出资人监管边界，以管资本为主加强国资监管，完善监督机制，加强清单管理和事中事后监管，严格责任追究，防止国有资产流失。同时，加大授权放权力度，给企业更多的经营自主权和发展空间，完善鼓励改革创新容错机制，充分激发和释放企业活力，实现授权与监管相结合、放活与管好相统一。

（三）发展思路

“十四五”期间，松江国资国企改革发展要坚持“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念，充分激发改革发展活力，提升国有企业效率与效益，从而将国有企业做强做优做大，实现国有资产保值增值。总体发展思路是“1134”，即紧紧围绕区委、区政府中心工作，牢牢坚持“一个主线”，紧紧围绕“一个聚焦”，

积极建立“三项机制”，努力实现“四个抓住”。

“一个主线”：松江国资国企改革要坚持市场化、专业化、法治化导向，推动企业完善市场化经营机制。

“一个聚焦”：聚焦长三角 G60 科创走廊建设，区管国有企业要力争成为高质量建设“科创、人文、生态”现代化新松江的主力军和重要引擎。

“三项机制”：即法人治理赋能赋权、绩效考核激励约束、创新容错增效减压三项动力机制。

“四个抓住”：即全面加强党的领导、优化国资布局结构、规范国有资本运作、完善国资监管体制四大重点领域。

二、“十四五”松江区国资国企改革目标指标

“十四五”期间，区管国资国企在改革重要领域和关键环节取得明显成效，国有经济的规模和质量明显增强，国资监管体系更加完善，国企服务长三角 G60 科创走廊国家战略和“科创、人文、生态”现代化新松江的能级大幅提升。目标到 2025 年，实现全区国有企业资产总量超过千亿，净资产总量力争达到 600 亿，净利润增长率年均实现 10%，保值增值率年均超过 106%。

——加强党的全面领导。充分发挥党组织把方向、管大局、保落实的领导作用，加强党对国有企业的领导，把加强党的领导

与完善公司治理相统一，坚持党管干部原则与发挥市场机制作用有机结合，实现党建的政治优势转化成为国企发展优势。

——优化国资布局结构。结合区域发展战略，推动资源、资产、资本、资金向长三角 G60 科创走廊国家战略和符合“科创、人文、生态”现代化新松江产业发展方向的重要行业、关键领域、重点基础设施、前瞻性战略性产业集中，形成符合松江高质量发展要求的国资布局。

——健全完善公司治理。推动党的领导和完善公司治理相结合，全面完善党委领导、董事会决策、经理层执行、职工民主管理的中国特色现代国有企业制度，进一步健全有效制衡的法人治理结构和灵活高效的市场经营机制。

——提升国资监管能级。实现区级经营性国有资产全面集中统一监管，加快从管企业为主向以管资本为主转变，国资监管机构职能转变基本到位。有序推进国有资本授权经营体制改革，建成国有资本投资运营平台框架，通过法人治理结构行权履职，实现以管资本为主的国资监管体制。

第三部分：“十四五”国资国企改革战略举措

一、优化国资布局，服务区域经济

（一）完善国资功能定位

根据国资功能定位，结合企业现状，依托现有 8 大区管企业集团，区管国企要主动参与服务长三角区域一体化发展战略，强化和拓展城市运行、四网融合、乡村振兴、住房保障、文化旅游、园区开发、类金融服务等平台服务功能。

城市运行：区管国资国企要在供水供气、城市绿化、生态环境等方面发挥积极作用，落实民生保障作用。

四网融合：区管国资国企要响应松江“四网融合”综合交通规划，提高松江交通基础设施水平。

乡村振兴：区管国资国企要抢抓乡村振兴战略，加强松江城乡融合发展。

住房保障：区管国资国企要积极结合长三角 G60 科创走廊建设，推进多层次的住房保障体系建设。

文化旅游：区管国资国企要加强与外部专业力量合作，充分挖掘松江文旅资源。

园区开发：区管国资国企要创新招商手段，瞄准松江产业体

系，进行精准招商。

类金融服务：区管国资国企要争取更多金融牌照，发挥国有资本对产业的引导作用，推动产融结合。

（二）优化国企发展方向

企业层面，要对接国资四大新功能，结合区域国企发展现状，进一步优化国企“十四五”阶段的新定位：

1. 国投集团：以打造有影响力和竞争力的产融结合型的地方金融控股集团为奋斗目标，以“股权管理、基金投资、金融服务、资产运营”为主业，强化战略引领，培育和打造面向长三角 G60 科创走廊建设的国有资本投资运营平台。

➤ **投资平台。**一是**直投股权投资**。即以推动长三角G60科创走廊成为科创驱动“中国制造”迈向“中国创造”的示范走廊为主线，聚焦具有产业集群效应的先进制造业，重点关注具有可持续发展或前瞻性的高成长性企业，坚持战略投资与财务投资并举，在松江实体经济的发展过程中发挥压舱石作用。二是**基金投资**。在坚持推动国有企业结构调整的总体战略方向下，发挥国有资本的示范和带动作用，采取参投基金的方式，以借助市场力量，提高基金运营规模、项目渠道、专业化运作能力和管理水平。

➤ **融资平台**。充分发挥国投集团作为松江国资平台载体的整体规模优势，以及相应衍生的较高信用评级，为国资系统其它企业拓宽债券发行等直接融资渠道，降低融资成本，提高融资效率。

➤ **资本流动平台**。对不符合区域经济发展战略、国有经济布局调整战略，以及历史遗留的低效企业或者参股之股权，把握时机和条件，由国投集团进行统一处置，优化国有资本配置，提高国有资本整体质量。实现资源、资产、资本、资金的良性循环。

2. 城投集团：打造成为公共服务“主力军”和国企改革创新发展“试验田”。

➤ **公共服务“主力军”**。聚焦公共服务的主责主业，持续提高向社会提供的“水、气、绿化、保洁”等公共产品质量，保障城市正常运作功能，优化松江投资、居住、生态环境，打造城市服务运营管理“主力军”。

➤ **国企改革和创新发展“试验田”**。按照区委区政府战略部署，依托党的领导和法人治理结构，积极进行放权、赋能的改革探索，增强企业面向市场的竞争力，为松江国资国企改革提供示范样板。

3. 商发集团：打造成为松江本土有影响力的现代商业服务品牌、社区商业资产运营商、乡村振兴产业融合服务商。

➤ **有影响力的现代商业经营者。**在松江新一轮商业发展中当好主力军，主动适应消费新常态，对于传统商业业务，要坚持模式创新，找准市场定位，激活市场需求。用市场化的思维加大研发投入，培育余天成中医药特色品牌。参与和落实社区商业建设、业态调整、商业配套设施建设等区政府民生实事项目工程。

➤ **优质商业资产运营商。**积极争取区委区政府的支持，分步有序地实现全区国有经营性商业资产的注入和管理，对现有商业网点实施信息化管理，盘活优质网点资产，多渠道融通发挥资源的资本效应。经济小区要优化营商环境，避免同质竞争，实现错位发展和差异化布局。

➤ **乡村振兴产业融合服务商。**践行农商文旅体融合发展路径，促进多产业相互融合发展，突出科技含量和生态优先，坚决有力完成粮食收储等基本民生业务，保障粮食安全，在田园综合体建设中大胆探索与民间企业主体的战略合作，打造松江“乡村振兴”全国名片。

4. 交投集团：打造成为城市交通项目建设主力军、城市交通

运输服务供应商、交通重点区域资产经营类项目开发商、交通产业的综合服务解决商，落实服务长三角 G60 科创走廊国家战略和松江“一个目标、三大举措”在交通领域科学布局的责任。

➤**城市交通项目建设主力军。**提升轨道交通、有轨电车等重大交通项目建设的融资、建设、施工一体化的综合能力，强化对城市交通基础设施建设的服务作用。

➤**城市交通运输服务供应商。**围绕“四网融合”等重点业务领域，进行新的业务模式探索和路线的开发，提升交通服务能级，利用大数据，持续优化公交线网，提高服务效率，增强市民交通出行的满意度。抓好公交运营安全、建设项目安全。

➤**交通重点区域资产经营类项目开发商。**按照契合松江作为长三角一体化示范引领区的目标要求，加大资金投入，完成在“松江枢纽区域、轨道交通 9 号线区域、有轨电车场站区域”三大重点区域的产业布局。参与重点区域周边及轨道交通沿线商业的综合开发，增强自身资本运作能力和经营管理效率，逐步以市场化方式平衡公共服务成本，缓解不断加剧的公交运营成本财政兜底负担，真正做实做强主责主业。

➤**交通产业的综合服务解决商。**围绕机动车辆检测、智慧交通等领域，利用国资的资源优势，抢先进行数字化平台建设，提高运营效率，缓解交通拥堵等难题。

5. 新城集团：作为“新城发力”建设开发主体，打造成为城市综合建设运营商、品牌社区商业运营商、区域文化旅游运营商。

➤**城市综合建设运营商。**加大混合所有制改革，探索与优质建筑龙头企业合作，提升一体化开发能力，推进开发模式升级，提高“投资-施工-建设-运营”全产业链专业水平，培育后端运营能力，做好基建与保障性开发业务，实现多元化业务布局，完善精细化项目管理。

➤**品牌现代服务运营商。**运用智能化、信息化等服务手段，提升现有存量资产经营管理水平，强化高端会展、特色酒店等资产运营服务，逐步推进资产资本化运作，提升资产运营回报率。

➤**区域文化旅游运营商。**推动区域文化旅游类相关优质资源整合，开发精品旅游线路，打造特色旅游主题活动，推进景点资源以及文化场馆的市场化运营，拓展酒店经营管理、旅游商品等配套服务。

6. 置业集团：作为政府重大项目的代建主体，打造具有全产

业链优势的综合性房地产开发运营服务商、城市更新服务集成商、优质物业服务提供商。

➤ **综合性房地产开发运营服务商：**培育打造成为具有“开发-投资-施工-运营-管理”全产业链综合性房地产开发集团，全力做好安置房、保障房，基础保障设施建设。强化公租房管理运营和人才公寓筹措，积极探索住房租赁市场化发展。集中人才资源优势，提升区财政资金公建代建项目品质。

➤ **城市更新服务集成商：**围绕区域城市升级与业态提升需求，加大“城中村”改造力度，推进旧街坊综合改造任务，挖掘现有历史保护建筑资源优势，创新开发模式，推进城市更新运营。

➤ **优质物业服务提供商：**在做好租金收缴和资产安全管理工作的时候，以松江区域内公共住房与国资系统商办物业为基础，从政策性保障住房物业向产业园区物业、办公楼物业等领域拓展，培育做大做强物业服务板块。

7. 经开集团：打造成为区域产业载体运营者、区域产业投资引导者。

➤ **区域产业载体运营者。**围绕松江区域发展战略，全力承接

区域开发建设任务，加快推进产业载体引导建设，推动园区开发与建设与运营服务，带动区域商业地产与城市更新建设。

- **区域产业投资引导者。**围绕松江重点产业发展方向，促进科创中心建设，通过大力发展产业投资，打造支柱产业群生态圈，提升产业聚集效应，更好地支持区域实体经济转型升级发展。打造新一代信息技术、新材料、新能源汽车、生物医药等千亿级产业集群。

8. 科创集团：开发建设新兴产业经济园区，创新混合所有制管理新模式，发挥产业引导和招商引资功能，以科创走廊为载体，协同创新攻关推动松江科创服务高质量发展一体化，持续完善1+7+N产业联盟体系，全力打造成为新兴科创产业的集聚地和科技创新策源新高地。

- **产业园区优质载体。**把握在长三角G60科创走廊建设中的历史机遇，更大发挥国资国企在科技创新中心重要承载区建设中的重要作用，营造良好的创新生态环境，做优做强新兴产业基地各项配套园区业务，全力打造科技创新功能特色区。

- **优质营商环境品牌。**面向市场和新兴产业，通过基础设施

建设、区域功能开发、资本介入、产业扶持等多种方式，加快推进产业载体引导建设，统筹提升国资系统招商营商能级，优化众创、商务等配套环境，为松江“营商环境高地”建设打造示范龙头。

（三）服务 G60 科创走廊

习近平总书记 2019 年 5 月 13 日召开中共中央政治局全体会议，将长三角一体化发展列为国家重大战略，通过并颁布了《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》，中央六部委印发《长三角 G60 科创走廊建设方案》，提出要把 G60 科创走廊打造成为“中国制造迈向中国创造的先进走廊，科技和制度创新双轮驱动的先试走廊，产城融合发展的先行走廊”，为切实贯彻长三角一体化国家战略要求以及“国家十四五”规划发展纲要对长三角 G60 科创走廊的精神要求，以“瞄准国际先进科创能力和产业体系，加快建设长三角 G60 科创走廊和沿沪宁产业创新带，提高长三角地区配置全球资源能力和辐射带动全国发展能力”为发展使命，区管国企要主动担当、积极参与到长三角 G60 科创走廊建设，切实发挥国企投资建设主平台、主力军作用。要充分发挥国资国企“双招双引”平台作用，集聚更多的技术、资本、人才等创新要素，助力长三角 G60 科创走廊区域产业基础高级化、产业链现

代化。要建立区国资委、区管国企和功能区的协同工作机制，加强沟通，密切协作，形成工作合力，推动长三角 G60 科创走廊开发建设。

二、加强国资监管，提升监管效能

（一）建立“大监管”格局

要立足构建国资监管大格局、形成国资监管一盘棋，以管资本为主加强国有资产监管，建立赋能型国有资产监管体制，为国有企业改革发展提供良好的监管环境。按照不同国有企业功能定位和主营业务实施分类监管，对于参与市场竞争的企业，重点关注其经营绩效指标和主业持续发展能力；对于提供公共产品和服务的企业，重点关注其安全、产品品质、成本控制和服务质量。区国资委要适应国有企业改革发展的需要，切实做到在法定框架内履行出资人职责，通过章程管理、契约管理、清单管理和协同管理等，重点加强对发展目标、考核分配和风险控制等重大事项和关键环节的管控。充分利用大数据、人工智能等新兴信息技术，推进与国资监管相关政府信息的共享和政府资源的整合，提高国资监管业务的协同水平，构建面向国有资本监管和运作、快速响应和安全可控的信息化工作体系，形成全景、在线、动态和智能的国资监管信息化平台。

（二）强化风险管控能力

推动企业建立以风险控制为导向的全面预算管理体系，提高国资营运风险防控能力。积极推进企业内控制度建设，完善风险预警体系建设，加强对风险预警结果的运用。完善财务监督制度，强化财务管控。加强企业经济责任审计、绩效决算审计和促进企业完善内部审计管理。健全风险识别、评估、报告、监控和评价体系，开展内控评价，对内控问题及时积极整改。切实保障监事会依法行权履职，落实监事会的纠正建议权、罢免或者调整建议权，分析风险产生的原因，督促整改举一反三。守住两条发展底线，在确保企业正常经营、核心指标飘红的情况下，坚守安全生产底线和廉政风险底线，高度关注风险点，做到安全生产无小事、廉政问题零容忍。

（三）分类完善法人治理

根据国有企业功能分类、行业类别、股权结构等方面的差异，积极探索和完善适合不同类型国有企业特点的法人治理结构。规范董事会的制度建设和运行机制，按照公司法和企业章程的规定落实董事会在重大决策、薪酬考核、选人用人等方面的职权。完善监事会内设外派运行机制，充分发挥监事会作用。探索国有企业在任领导班子成员转任专职外部董事的途径和方法。制定外部

董事履职目录，出台外部董事考核办法，强化外部董事履职管理。提升国有企业依法规范运作水平，探索建立更加公开透明的国有企业财务预算等重大信息公开制度，主动接受社会公众监督。

三、加快国企改革，推动能力提升

（一）强化法人治理赋能

区国资委强化以股东身份、市场化的运作机制与规范的法人治理结构参与企业经营管理，更好履行出资人职责。强化章程的约束机制，各区管国企以章程作为公司最高“宪法”，统筹协调、约束好公司法人治理结构中党组织、董事会、监事会、经营层权责关系。发挥董事会决策职能，各区管国企全面贯彻落实和维护董事会行使重大决策、选人用人、考核评价、薪酬分配等职权，严格实行集体审议、独立表决、个人负责的决策制度。发挥监事会监督作用，各区管国企建立与内控内审有效协同的监事会工作体系。加强集团监事会对子公司监事会的工作指导和监督，委派监事会主席、专职监事，完善外派监事履职管理和评价，建立健全外派监事激励约束机制和问责追责制度。

（二）促进干部队伍建设

要注重培养造就一支对党忠诚、勇于创新、治企有方、兴企有为、清正廉洁的区管国企干部队伍，着力提升战略思维、增强

风险管控意识、提高应对复杂困难局面的能力，提升精党建、懂经营、善管理的复合型干部人才比例。坚持党管干部原则和发挥市场机制作用有机结合，培育优秀区管国企干部队伍，发挥党组织领导和把关作用，建立市场化招聘和机关事业单位干部进企业双通道。力争全面实行国有企业领导人员任期制契约化管理，将任期考核评价结果与职务任免、职务升降、激励约束相挂钩，引导企业更加注重发展的质量和可持续性。

（三）提升资本运作能力

一是积极引入优质战略投资者。在区管国企二级及以下竞争类企业中，积极引入其他国有资本或各类非国有资本实现股权多元化，学习和借鉴非公资本在技术、管理等方面的经验和优势。二是大力发展混合所有制，鼓励监管企业聚焦产业链、价值链，开展跨地区、跨所有制的开放性联合重组，推进项目层面开放合作。多渠道吸引央企、市属国企和知名社会资本主动参与松江区开发建设，实现市场化经营、专业化管理。三是以打造松江国资上市公司为方向推进国资证券化工作，充分利用国内外多层次资本市场，培育和孵化在新产业、新模式领域潜在国资上市主体。探索推进资产证券化、房地产信托投资基金（REITs）等金融工具，推动经营性资产资本化，提高国有资产流动性。四是大力推

进国资基金化投资。通过设立区域开发建设基金、城市更新基金、战略新兴产业基金等形式多样的投资基金，撬动社会资本，放大国有资本的带动力和影响力。

四、加强党的建设，发挥领导作用

（一）推进党建与公司治理融合

加强党对国有企业的全面领导，坚持把加强党的领导和完善公司法人治理结构统一起来，把企业党组织内嵌到公司治理结构中。“坚持党的建设”进章程，继续强化落实区管国企党委书记与董事长由一人担任，确保国有企业党委领导作用发挥制度化、具体化。落实党组织领导班子研究讨论企业重大问题的“前置程序”要求，重大事项必须履行“三重一大”决策制度，优化完善企业党委议事规则，实现党委依照规定讨论和决定企业重大事项。

（二）促进党建与企业业务联动

学深悟透习近平总书记对国企有关讲话的重要批示、指示精神，践行新发展理念，以党建引领企业对宏观经济和市场风险的把握，以党建引领企业高质量发展。完善“双向进入、交叉任职”领导体制，选优配强党组织领导班子，从组织上推进党的领导融入公司治理各环节，保证、监督党和国家方针政策在区管国企的

贯彻执行。建立以企业党组织领导为核心，涵盖企业战略决策、选人用人、纪检监察、企业文化等领域“党建+”模式，全面推进党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设，有效破解企业党建与业务“两张皮”问题。加强企业干部队伍建设，强化能力培训和实践锻炼，着力建设对党忠诚、勇于创新、治企有方、兴企有为、清正廉洁的高素质专业化国有企业领导人员队伍。

（三）加强国企基层党组织建设

完善组织建设，实现各级国企全覆盖。根据区管国企内部结构调整与重组后的架构，及时调整和设立各基层党组织，完善基层党建工作责任制，形成“明责、履责、考责、问责”的责任闭环。抓好基层，夯实党组织在国企中的基础。找准基层党组织服务生产经营、凝聚职工群众、参与基层治理的着力点，推进基层党建理念创新、机制创新、手段创新，不断增强基层党组织的政治功能和组织力，发挥党组织坚强战斗堡垒作用。发挥示范带头作用，要以点带面，发挥党员先进模范的引领、示范、辐射作用。

第四部分：“十四五”国资国企改革保障措施

一、强化组织保障

区国资委定期召开会议研究解决重大问题，形成部门协作工作合力。区国资委指导区管国企要坚持问题导向、目标导向、市场导向，充分考虑不同企业功能定位、行业特点、发展阶段等实际情况，制定“一企一策”具体行动计划，明确目标、任务、时间节点，将责任分解落实到位，立足全区“一盘棋”。

二、提高执行能力

加强本规划与全区产业发展等相关专项规划的衔接，增强本规划对各区管企业规划编制工作的指导作用，各区管企业的规划应当与本规划相协调，确保总体要求一致，形成以本规划为指导，各区管企业规划定位明晰、功能互补、统一衔接的全区国资国企改革与发展规划体系。加强规划的动态管理和跟踪分析，对照发展目标，研究建立评价指标体系，定期跟踪督查目标任务完成情况。

三、优化政策扶持

坚持问题导向，积极争取区级各有关部门支持国资国企全面深化改革，完善配套措施，出台支持政策，促进企业更好更快发

展。加大与组织部门的沟通协调，制定出台国企领导人员分类管理、综合考核评价、规范董事会和监事会建设以及试点职业经理人制度等有关政策。主动对接、强化协调，争取发改、财政等部门制定政府项目统筹决策与要素平衡政策。积极争取财税、金融、市场监管、国土等部门优化和落实支持国企改制上市、整合重组、土地等支持政策。

四、营造创新氛围

弘扬勇于探索、大胆改革的创新风气，尊重区管国企基层的首创精神，对法律法规未作禁止性规定的事项，大力鼓励开展改革创新，建立健全容错机制，允许在发展中出错，宽容在发展中失误。加强舆论引导，有效运用传统媒体和新媒体，大力宣传“十四五”区管国资国企发展中涌现出来的典型人物和先进企业，为全面深化改革、推进国资国企发展创造良好的舆论环境。