

中山市市属国有经济发展战略规划

一、市属国有经济发展现状

(一) 外部宏观发展环境

全球经济一体化程度不断加深，区域经济一体化进程不断加快，新兴产业领域投资风起云涌，金融危机推动产业结构调整提升，外部产业发展环境正在发生深刻的变化。同时随着外资企业对中国市场的渗透以及民营经济的不断提升，国有企业的竞争环境也在发生重要的转变。这些外部趋势力量对于国有企业的改革与发展影响程度日益加深。

放眼全国，金融危机导致政府出台的一系列政策，短期来看主要将推动装备制造业如重大核心装备、汽车、造船等和基础资源性能能源性行业的快速增长，中长期来看，以新能源、新材料为主题的下一代产业支柱将加快发展，以绿色环保、健康为主题的工业提升以及服务业改善将随着经济的发展阶段提升而提速并且以文化创意、金融等为主题的现代服务业以及生产性服务业将伴随生产力的提升而提升。

聚焦珠三角，机械工业和电子工业依然是珠三角地区最为重要的两大支柱性产业，占第二产业增加值超过 40%，而电子信息、生物、新材料、环保、新能源等新兴行业正在逐步形成规模。随着《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》的出台和落实，“泛珠三角合作”概念的不断推进，区域竞合正在逐步成为珠三角地区未来发展的主基调。珠三角地区主要城市的发展将互相提供产业发展及配套的机会。

中山市经过近几年的发展，目前形成了机械工业一业独大的产业格局，占工业总产值近 30%，整体 GDP 年均增长速度为 6.2%，略慢于珠三角平均水平，《纲要》的出台无疑将对中山

市产业发展找准目标、明确定位，进而提升发展水平，加快发展速度产生积极的作用。《纲要》规划未来中山市将着力打造临海装备、精细化工以及健康产业基地三大基地，服务业与制造业并重，构建中山特色的产业体系。同时，提出了珠江口西岸的沿海先进制造业基地和服务业基地的建设机遇。另一方面，对于长期以来影响中山市发展的交通问题，《纲要》中重点推进的环珠三角地区高速公路、中深通道、沿海铁路、城际轨道等建设，将使中山市的产业辐射及配套能力将大大增强，区位优势进一步充分发挥，对于中山发展装备配套、建设区域服务中心有重要的促进作用。

外部产业发展形势正在发生的这些深刻变化，国有经济垄断能力逐步减弱，都对当前国有经济发展提出了新的要求，同时也产生出了新的发展机遇。对中山市的国有经济来说，继续做好有进有退，许多竞争激烈，国资又不具备核心竞争力的行业将加快重组退出的速度，同时还要抓住新的市场机遇，明确国有企业在整个经济体中的地位和作用，在民生领域和重大基础设施、公用事业等领域继续发挥主导和保障作用，为中山市的经济发展和民生打下坚实的基础；中山市的支柱领域和主导产业发挥更大的影响，创建良好的产业发展环境，搭建产业发展平台，引入多方投资，促进主导产业的又好又快发展；在前沿领域和新兴产业，积极介入，搭建创业孵化平台，建立高科技产业投资基金扶持新兴行业快速发展，为未来的产业进一步升级打好基础。

（二） 中山市市属国有经济发展现状

1、总体发展现状

1998—2004年间，中山市通过全面改革，快速退出竞争性工业领域，在中山国民经济中的比重迅速降低，改制效果明显。大规模的退出也使得市属国有经济总体规模偏小，在地方

国民经济中的比重较低，对地方经济发展贡献有限。

经过过去几年的发展，市属国有资产总量实现持续增长。市国资委监管的市属国有企业资产总额从 2004 年的 195 亿增长到 2010 年的 402 亿，其中经营性资产从 2005 年的 101 亿增长到 2010 年的 356 亿，市国资委监管的市属国有资本总额则从 2004 年的 39 亿增长到了 2010 年的 92 亿。但这一总体规模与广州、深圳、珠海、佛山等省内其他主要城市相比，仍存在显著的差距。

同时，整体而言，国资委直管集团和公司的企业股权结构普遍较为单一，国资委直管集团和公司全部为国有独资企业，整体权益结构中超过 70% 为国有权益，市属国企尚未有积极吸引其他资本进入，市属国企在对外投资方面普遍未能取得控股地位。资本结构方面，市属国有企业的资产负债率依然偏高，其中以城市基础设施建设为主的集团更为突出——以城投集团为例，截至 2010 年底资产负债率达 91%——资产负债结构尚待整体优化提升。并且清减历史债务工作尚未完全完成，到 2008 年底历史债务总额仍超过 62 亿元，其中又以实业集团最为集中和突出，尚有超过 19 亿元的不良负债需要清理。融资结构方面，下属企业的融资渠道以传统银行贷款为主，上市融资比重小，合资合作、发行债务等多样渠道尚未得到有效开发。

近年来，市属国有资产总量持续增长，但发展速度和效益水平未实现显著提升。其中，净利润从 2004 年的 0.6 亿元增长到 2010 年 8.48 亿元，总资产回报率从 2004 年的 0.4% 增长到 2010 年的 4.3%，但与省内其他主要城市项目，国有企业的总资产贡献率还存在一定差距。资源分散、追加投入有限、未能开拓和做实经营性业务是主要原因。以城市基础设施建设为主的企业效益明显偏低——2010 年交通集团的总资产收益率仅 0.7%，降低了整体效益。国有企业普遍缺乏经营性现金流，

投资性收益比重过高，缺乏稳定收益保障——2010年净利润为8.48亿元，但其中广发证券投资收益贡献了3.79亿元。在经营性领域内，各企业普遍依赖政府资源，通过参股、外包等简单手段经营，不利于打造和提升核心竞争力——兴中集团以电力生产和供应为主业，但其在该领域的主要经营都是以参股的形式；交通集团及其下属公司主要进行项目前期准备、招投标组织工作，并不广泛或深入地参与各项目的建设；城投集团及其下属公司也主要负责组织各市政建设工程的招投标以及土地指标的出售，对工程建设的具体工作参与较少。

2、产业结构与发展

产业结构方面，市属国有资产目前主要集中在市政建设、电力燃气及水的生产和供应、金融等行业领域，其中公共服务领域占比超过2/3。对竞争性领域涉足较少，包括中山市优势产业和未来重点发展产业。在中山产业发展规划中，国有经济主要集中在交通能源、平安保障等公共服务领域，对临海装备制造、健康医药、清洁能源等新兴产业均未介入。

交通、能源、城建、水务四大主导行业，还存在缺乏一体化及规模化经营、且拓展有限的问题。交通领域，国有经济集中于基础道路建设，土地增值开发及交通服务领域整体投入有限。能源领域，中山国有经济已参与到天然气干道输送、市内管道及零售环节，产业带动作用较为明显，但管道建设及终端应用开发深度不足。城建领域，国有资产目前集中于公益性项目开发，经营性业务拓展十分有限，效益不佳。水务领域，供水已得到充分开发和城镇一体化，而排水管网建设及污水处理集中在市区，镇区排水投入明显不足，发展滞后；市区和镇区污水处理环节分散经营，资金、技术力量不足。

具体到企业层面，则主要存在集团业务分散、主业不突出、内部无序竞争的问题。集团涉足的产业领域过于分散，造成多

个集团涉足同一业务的情况普遍。具体的，能源开发及利用、城市建设及维护运营、道路建设与开发运营等领域的关联性产业分散在不同的经营主体，缺乏产业链一体化经营基础。燃气、货运、土地储备、农业领域的相似业务分散在不同经营主体，内部竞争、谈判地位受限，业务规模被稀释，难以打造规模化融资平台。

3、定位和管控

自 2004 年成立以来，中山市国资委即获得代表市政府履行出资人职责的定位，并初步形成了“国资委一直管集团”两级国有资产监督管理体系。虽然定位准确，但实际执行过程中，中山市国资委未能获得充分授权，对下属企业管控方式的政府行政管理色彩较浓，定位尚未落实到位。

在授权方面，国资委未能获得与其“出资人”定位相匹配的授权，导致“管人、管事、管资产”职能不到位。具体的，环保、能源、金融产业的市属国有资产还分散在不同监管主体，以实业集团为代表的大量以纳入监管资产仍是委托代管关系。各企业正副职领导人员任免仍由市委市政府控制，企业对外投资等重大决策仍以直接请示政府为主。

在对下属企业管控方面，中山市国资委进行了积极探索，陆续开始尝试实施战略管理、预算管理、经营绩效考核等战略管控内容。然而，目前管控模式不清晰，远未实质性进入所追求的战略管控模式。具体而言，战略、预算、绩效管理尚未相互挂钩，且各单项工作也缺乏具体设计和可操作细则。上述管理的不到位，引发了国资委的管理越位，过度介入到运营细节之中，对所辖企业人事任免、工资总额和人员编制、资金管理等活动过度干涉。

而在法人治理建设方面，通过近年努力，市国资委下属集团已形成了由董事会、监事会和经营班子组成的法人治理结

构。但出资人、集团董事会和经营班子之间没有形成清晰规范的层级管理关系，国资委、董事会实质性越位直接干预经营的情况普遍。监事会人员配置、工作制度建设尚未到位，制约了其监督功能的发挥。

4、人才规划及建设

目前，国资体系人才规划在国资委内部、国有企业集团及监事会三个层面上存在行业经验不足、人才储备有缺口及缺乏内部培养等问题。

国资委层面，人才主要来源较为集中，以政府机关及企事业单位为主，导致领导层缺乏行业工作经验。长远来看，作为国资委领导主要储备力量的科长与副科长相关行业经验也显缺乏，人才储备不足。并且，目前的国资委集中于干部培训，专业知识及管理培训缺失，加之与集团之间极少进行人才流动，内部培养力度不够。

企业集团层面，人才来源中，政府及事业机关来源占据了较大比重，市场化招聘具有丰富行业经验的管理人员数量很少，导致集团领导层工作时间虽较长，但是行业经验仍显不足，尤其是兴中和城投。预计未来，董事和高级管理人员的缺口较大，目前的中层储备以及外部董事储备将无法满足5年内的发展要求。并且，集团层面目前还没有形成完善的人才培训体系和计划，国资委在推进高层管理人员的专业知识和管理能力培训方面的功能尚未完全发挥出来。

监事会层面，人员不足，尚未真正覆盖全部下属国有集团，且监事来源以市属国资离退休人员和企业人员兼职为主，与专业的监事作用要求有一定差距。目前国资也没有建立监事的流动机制，长期会对充分发挥监事的监督作用起到一定负面影响。

二、明确定位，制定清晰的战略目标

（一） 总体定位

中山市地方国有经济总体定位和发展模式应从目前的保障地方民生，转变为“保障民生、壮大产业、资本运作”。

保障民生，即在关系国计民生的市政公用事业领域及能源、土地等重要资源领域承担起参与规划、积极融资、投资建设及维护运营责任，改善城市整体投资环境和综合竞争力，提升人民生活水平中山国有经济在继续巩固和发展。

壮大产业，即积极介入中山市优势产业及规划产业领域，积极培育新兴产业领域，发挥国有经济的产业导向和带动作用，壮大国有经济的产业运作实力。

资本运作，即在民生及产业领域扩大国有经济资本运作力度，进一步推进资产证券化，建立国有经济资本运作的实力和能力，通过贷款融资、股权投资、公开上市、发行债券、基金管理等多种途径，加快国有资产保障民生、壮大产业的推进速度，实现扩大资产规模、提升资本效益及保值增值的目标。

（二） 发展愿景

全面实现中山市国有经济资本化、规模化、现代化发展。坚持民生、产业与资本运作相结合的发展道路，并最终实现资本化运作为主的发展模式。民生领域在保障本地前提下规模扩张，推动战略产业和培育产业的跨越式发展、资本运作平台得到持续壮大，打造规模化集团，实现国有经济规模化发展。持续改革国有经济管控模式，全面实现投资监管为主的现代化国资管理及集团的现代化企业运作。

（三） 战略目标

为实现上述中长期目标，需始终坚持民生、产业与资本运作相结合的发展道路，并分阶段打造规模化、资本化、现代化

的国有经济。

未来3年（至2013年底）的总体目标是全面完成整合重组，民生领域实现对外扩张，产业及资本运作取得突破。具体而言，首先全面完成国有企业改制重组工作，完全解决历史遗留问题。民生领域（水务、燃气、能源）实现市内一体化，并在对外扩张发展上取得突破。产业领域及金融领域实现投资性发展，装备制造、精细化工、现代物流发展取得突破，各自初步打造出规模化企业，实现对健康产业及信息技术产业的投资。国有集团资产负债结构得到全面优化，全部实现稳定盈利，为规模化发展和证券化发展奠定基础。

未来5年（至2015年底）的总体目标是资产和效益翻倍，并基本形成民生、产业、资本运作并驾齐驱的发展模式，打造至少2家总资产超百亿元集团，3家上市公司。具体而言，民生领域全面实现跨地域扩张及产业延伸扩张，战略产业得到规模发展，培育产业实现稳定发展。资本运作平台进一步壮大，并完全实现现代化运作，并全面承担起金融、产业领域的培育与发展功能。国有资产及效益较2009年双双实现较大增长，国有资产规模达到500-600亿元，阶段性实现规模发展的目标。在民生、产业及资本运作领域至少打造2家总资产过百亿集团（优先在民生及投资领域实现），以及再发展3家上市公司（公用领域、建设领域、产业领域）。

未来10年（至2020年底）的总体目标是全面实现资本化运作，实现中山市国有经济规模化、现代化发展目标，再打造2家上市公司和2家百亿集团，资产效益再翻倍，全面实现现代化管控和企业化运作。具体而言，进一步做大资本运作平台建设，全面实现民生及产业领域的投资性发展模式。民生、产业及投资领域分别至少打造2家上市公司，全面实现优质资产证券化。继续规模化发展，国有总资产及效益在2015年基础

上再翻倍，国有资产达到 1000-1200 亿元。持续提升各集团核心竞争力，进一步做大国有集团规模，争取再打造 2 家百亿集团。积极创新，全面推行全国领先的现代化国有资产管理模式，全面实现国有集团的现代化企业运作模式。

三、形成清晰的产业规划和发展路径

（一） 基本原则及指导思想

对于中山市国有经济的产业规划，需要坚持科学发展观，既考虑外部的发展机遇，又考虑中山市国资的发展能力。目前主要从外部产业发展机遇和内部国资发展能力两个维度出发进行产业定位。外部产业发展机遇从四个层面出发，考虑全球新兴产业发展趋势，中国产业发展趋势，珠三角主导产业和中山市产业发展对于中山市国有经济的产业定位影响；内部发展能力则从三方面评估中山市国资在某一行业领域的能力：包括国资目前的体量，效益以及产业相关性与国资发展意愿。

（二） 形成“3×3”产业布局

在科学规划的基础上，明确 3×3 的国有经济产业布局：3 大主导板块，大建设、大公用、大金融；3 大战略方向，装备制造、精细化工，现代物流以及 3 大培育产业，健康产业，信息技术以及文化旅游。加快国有资本向这些领域集中，同时在一些非相关领域非核心领域退出。

1、大公用和大建设主要是涉及民生的基础性、服务型领域，包括路桥、轨道、廉租房等开发、旧城改造、水务、燃气等。大建设和大公用板块主要是在全市一盘棋的基础上进行价值链的延伸以及地域的扩张。

2、大金融的概念既包括各种类型的金融服务企业也包括金融后台支持中心业务，对于大金融的发展可以考虑成立独立的投资实体、金融控股公司的形式进行发展，并且为深圳、广

州的金融中心提供数据中心、银行卡中心等后台服务。

3、装备制造可以分为传统和新兴两大领域，传统装备制造领域主要关注船舶制造、汽车零配件以及港口机械，新兴装备制造方面主要关注风能及太阳能。

4、精细化工主要是围绕现有化工产品做大做强，并伺机开拓新领域。

5、装备和精细化工两大战略主要考虑利用现有资源，以合资参股的形式起步，带动产业的快速发展。

6、物流产业在中山市的发展定位于区域性专业物流中心，主要发展专业的制造业物流和服务业物流。

7、健康产业方面以医疗产品和健康服务为核心；信息技术聚焦于电子信息设备、软件和服务以及数字内容的发展，此两大新兴领域的发展主要可以考虑通过搭建产业发展平台以及创业投资基金。

8、旅游方面，打造多选择的旅游产品并且结合中山市旅游资源开发文化旅游产业集群其发展首先要理顺资源归属，整合分散在各公司各部门下的旅游资源，通过产业化的方式经营。

（三） 设定清晰的发展路径

在科学规划合理定位的前提下，中山市国有经济行业布局将分阶段、有重点的实现各大产业共同推进、和谐发展的局面。产业发展路径可以参考深圳、天津、上海、重庆国资的不同发展模式案例，在经营领域和经营跨度上采取差异化的定位。民生领域参考深圳模式，以资源整合为首，逐步引入战略投资者增强自身实力，最终实现产业的跨地区发展；产业领域参考天津和上海模式，传统的额装备制造及经济化工产业通过合资合作起步发展，不断积聚自身实力，通过上市实现融资壮大，最终实现自主发展，同时还可以通过产业投资、合资入股等方式

发展影响重大的竞争类行业。新兴领域通过打造投资基金、风险投资平台等扶持发展；资本领域借鉴重庆模式，以债务重组为起点理清历史债权债务关系，推动优质资产上市充实资本实力，最终进入股权投资阶段，实现国有资本的进一步保值增值。

四、加快推进整合重组，突出主业，做大做强

（一） 基本原则

1、明确核心业务，进一步突出主业

明确各集团的核心业务目录，进一步突出主业发展方向，将核心业务数量控制在3项以内；各集团根据核心业务目录要求，逐步退出或控制“3×3”产业规划框架以外的业务及非核心业务；有效缩短管理链条，进一步缩小企业产权层级，将管理层级控制在3级以内。

2、集中价值链相关业务，推动整体发展

以各产业及核心业务为基本单位，凡分布在产业价值链上下游各环节或直接相关领域的业务集中到同一集团，有效降低价值链各环节的内部交易成本，减少国资系统内耗与竞争，提高资源协同效应，加快价值链整体发展速度，并有助于各集团打造综合竞争力，提升市场竞争、谈判和合作地位。

3、保障稳定收入来源，优化债务结构

在突出主业的基础上，通过合理配置业务资源，确保各集团均有同资产债务相匹配的收益型业务，拥有同融资相匹配的现金流保障；剥离各集团长期不良资产及历史债务，并通过适度注资及强化投融资评估管理，总体资产负债率控制在健康水平。

4、兼顾发展现状，充分依托已有集团

以目前各集团业已形成的主业为基础，通过适当调整和延伸，设定各集团的未来的核心业务范围，以充分兼顾集团发展

现状，并有效降低整合重组的难度，加快调整步伐。

5、建立资本运作平台，发展产业及金融领域

按照“资本化”的长期战略目标及产业、金融领域的发展路径要求，建立资产规模超百亿元的大型资本运作平台，以合资合作、基金投资、股权管理及其他形式的资本运作形式进入并发展战略产业、培育产业及大金融产业，并集中吸收和处置不良资产债务及各类非核心业务资产，为资本运作平台提供有价值的资产及收益。大建设及大公用领域的民生集团将退出且不再介入战略产业、培育产业及大金融，各类不良资产债务及需剥离或退出的非核心业务全部转移至资本运作平台加以处置，自身不再担负清理和转制功能。

6、成熟产业适时直管，强化控制力和影响力

在各民生集团或资本运作平台下得以快速发展，具备规模化、市场化发展条件的成熟产业，应当适时实现国资委直管，以强化对产业的控制力和影响力。

(二) 目标及任务

在6项基本原则的指导下，组建市委市政府领导牵头、各相关政府部门为成员、国资委为落实单位的整合重组专项工作小组，出台《中山市市属国有企业整合重组方案》，制定可操作的整合重组计划，通过1年的时间，快速完成整合重组及结构调整，争取在2011年底形成国资委直管8家主业突出集团公司的基本架构，并达成以下目标：

1、各集团主业符合核心业务目录，相关资产比重不低于60%；

2、各集团存续不良资产债务得到全面清理，关停、转制剥离资产负债、补漏营运企业负债由上一轮清查合资的62.82亿元控制在12.56亿元以下；

3、各集团企业层级基本控制在2级以内，托管代管关系

全面解除；

4、整体资产负债率控制在 56.9%以内，利息保障倍数原则上达到 2.2 以上。

整合后的八家集团公司核心业务及经营范围、调整要点及调整初期的资产规模如下：

集团名称	核心业务及经营范围	调整要点
中汇集团	水务、环保及农贸市场租赁	<ul style="list-style-type: none"> - 将旅游相关业务转入旅游集团，将燃气相关业务转入兴中集团 - 将管线公司转入交通集团 - 其他参控股或托管的非核心业务转入实业集团 - 上市公司内的全部金融相关业务（如广发证券股权）不予调整，继续保留
兴中集团	电力、燃气及新能源开发投资（含能源开发及能源装备制造领域）	<ul style="list-style-type: none"> - 将围垦土地及地产开发相关业务转入城投集团 - 将旧城改造及物流园区项目股权转让入城投集团 - 化工、玻璃等工业企业全部转入岐江集团 - 其他参股或转制企业转入实业集团
城投集团	城市改造及建设、土地储备与开发（含房地产开发）及管理物流及仓储	<ul style="list-style-type: none"> - 将公建公司托管关系转为国资委直管 - 燃气相关业务转入兴中集团 - 将浪漫水城转入旅游集团 - 公交公司、轻轨及公交枢纽站、停车场、广告业务转入交通集团 - 由政府赋予城投集团土地储备功能，并划拨或注入土地资产
交通集团	路桥建设、公共交通及路沿地产开发	<ul style="list-style-type: none"> - 吸纳城投集团公交公司、轻轨及公交枢纽站、停车场、广告业务 - 由政府赋予交通集团土地储备功能

集团名称	核心业务及经营范围	调整要点
岐江集团	股权投资及资产处置与管理（战略产业以合资合作为主，健康产业及信息技术产业以发展基金公司为主）	<ul style="list-style-type: none"> - 目前分散在各集团或国资委直管的营运企业股权投资(如烟草、食出、水出等参股股权)均划入经营或处置 - 由政府推动，同多家金融机构及其他基金公司采取多元出资形式设立产业创投基金，专注于中山健康产业、信息技术的创业投资 - 以内部公开选聘及外部市场化招聘相结合的方式补充投资管理、富有产业行业经验及基金管理经验的高级管理人才
公建公司	房地产开发经营（廉租房等民生工程为主）、商业房地产、物业管理	- 公建公司解除同城投集团的托管关系，成为国资委直管企业
旅游集团	旅游业	- 吸收来自各集团持有的旅游行业企业，专注于旅游业经营发展
实业集团	投资与资产管理	<ul style="list-style-type: none"> - 实业集团解除同中汇集团的托管关系，成为国资委直管企业 - 吸收来自目前各集团待处置或不良资产债务严重的公司，专注于资产处置及管理

未来5年内，根据中期战略目标及整合重组基本原则的要求，一方面对包括燃气、创投基金、文化旅游、物流仓储等成熟产业实施重点管理，在“规模化”方面实现进一步突破；另一方面，应在能源领域、大建设领域及产业领域推动1-2家上市公司，在“资本化”方面实现新跨越。

五、明确国资定位，落实科学管控

（一） 总体定位

未来，为支持中山市属国有经济实现资本化、规模化、现代化发展，市国资委工作重心将逐步从“历史问题整改”向“推动未来发展”转变，从对国有资本的监督控制向作为出资人对国有资本进行管理的角度转变。市国资委的总体定位将逐步转变为“战略管控的出资人”，即获得与“出资人”职责相匹配的“三管”授权，并通过规范的战略管控和法人治理架构行使出资人权利、发挥监管职能。

（二） 切实落实和保障“出资人”地位

市国资委通过获得政府的高度授权及相关支持，落实“出资人”权责。

具体而言，在资产管理方面，结合产业规划，适时将分散在其他系统的经营性国有资产逐步纳入市国资委进行统一监管，科教文卫、广播传媒等经营性资产可在未来择机考虑将产权归入国资委，采取主管部门代管的模式加以集中；已形成代管关系的，产权集中转移并按产业属性分类划归重组后的8家集团公司，统一产权关系和管理关系；制定灵活设定国有企业利润上缴比例、落实收缴责任的管理细则；并建立国有资本经营收益的收支操作细则以及财政、国资联动的专项预决算管理制度。

在人事管理方面，分批逐步取消市国资委直管企业董事会、经营班子等领导人员的行政级别和公务员身份——对08年630会议后保留公务员身份的经营性和公益性国企领导，分别以2011-2013、2014-2016年年任期作为缓冲，决定最终去向问题；08年630会议后交流到国企任职的党政领导，不再赋予任何形式的行政级别，并取消其公务员身份。分类调整企业领导人员的任免权，经营性企业正副职领导人员和公益性企业的副职领导人员在近期内调整为由市国资委进行任免，公益

性企业正职领导人员则视企业未来市场化运作程度,调整为由市国资委进行任免。

在重大经营事项管理方面,经市政府批准,适度上调国资委对市国资委下属企业重大经营事项的审批权限,并且规范决策流程——国资委对市政府负责、企业对国资委负责,形成规范的层级管理。建立行政制度,规定市国资委直管企业重大经营事项的决策流程必须通过国资委或在国资委备案。区别不同产业和规模实行分类管理,适当提高国资委对下属企业对外投资、产权转让、改制重组等重大经营事项的审批权限。通过市政府领导兼任国资委领导、审批权限逐步放宽等方式,确保授权到位、管理平稳过渡。

(三) 建立并完善科学战略管控体系

国资委确定所监管国有经济发展的总体方向和目标,并建立以战略为起点的闭环式管理体系,通过战略、预算、绩效管理影响企业经营行为,确保总体战略在所辖国有企业之间实现有序分解、协调实施和一致执行。

具体而言,细化战略管理制度和流程,实现市属国有经济整体发展战略和市国资委对下属企业发展战略和经营活动的实质性指导。同时,结合战略规划评估预算方案、严格执行预算制度并将预算控制率纳入年度绩效考核。最后,通过国资委内部各个科室的协作设定考核指标体系,引入反映战略导向的分类指标、评议指标,“一企一策”设定考核指标,并以企业预算为基础商定合理的目标值,实现战略与具体运营活动的挂钩,实现市国资委对下属企业经营的有效引导和控制。

(四) 积极推进法人治理结构的建设

市国资委还将协助和敦促所辖企业建立和完善以法人治理结构建设为核心的内部管理体制,并对于内部管理较为健全的企业进行充分授权,主要通过其法人治理结构行使出资人权

利，减少和弱化行政管理对企业经营管理活动的干预。

具体而言，从各直管企业的发展方向和功能定位出发，分类设置法人治理结构。以引入外部董事为主的方式补充董事会成员，降低经营层、决策层的重合程度。现有领导人员择优进入董事会，优先充实董事会团队；由此在经营班子团队形成的缺口，通过内部竞聘、社会公开招聘等市场化手段补充。健全董事会内设机构、完善董事会议事机制，并在此基础上落实董事会权责。明确国资委、董事会之间的职权界面，形成清晰规范的层级管理。健全工作制度、加强与其他监管单位的合作，强化监事会的监督功能。

六、规划实施的政策措施

(一) 积极建立并完善配套人才规划体系

为了适应中山市国有经济的发展，市国资委及下属国有企业集团需要构建起适应产业发展需求，具备领导决策能力的复合型人才储备体系。

国资委层面需要加强内部人员的培养，针对不同的岗位级别建立起完善的轮岗机制以及内部培养系统，同时展开外部招聘，多渠道聘请专业人才，明确岗位序列和岗位职责要求，制定公开竞聘上岗制度，并且尤其注重基层和中层人员的外部招聘和人才储备。

集团层面建立起企业领导人素质能力评估体系，以此作为设定招聘、培训、考核、任用的基础和前提，使人才建设“有本可依”；加强外部招聘力度，分步引入的外部董事以及具有行业经验和专业素养的经营负责人；提升内部培训，制定各层级人才培养与储备计划，并且组织跨集团的学习交流；改善薪酬体系，建立市场化的考核体系并提供具有竞争力的薪酬水平；促进人员流动，彻底取消人员行政级别并鼓励人员流动，

制定末位淘汰机制，为优秀员工提供更多的发展机会。

监事会层面分阶段完善监事会人员的任用，首先完善监事会制度，逐步将部分兼职监事转为专职监事，最终引入独立监事并且引入监事轮换制度，定期在国资各企业集团间进行监事会成员的交流，促进监事会监督职能的充分发挥。

（二） 完善财政补贴，支持公用事业发展

目前国有企业集团依然承担着较重的公用事业建设任务以及大量社会公益性服务，尤其是城投集团和交通集团，但在承担服务的同时却存在以下主要问题：第一，没有很好的补贴机制或者补偿性的收入安排，对于国有企业的长期健康发展较为不利，企业缺乏还本付息的现金流保障，第二，承担诸如道路、桥梁、保税园区等建设对于资金占用严重，并且影响企业的市场融资能力，第三，现有的市政建设任务多为政府项目，对于市场化运作的企业来说缺乏收益的保障，同时也影响到正常业务的经营。

针对这种情况，可以考虑从完善财政补贴的角度来支持公用事业的发展。第一，完善针对公益性项目的长效补贴机制，明确公益性项目的范围以及具有公共效应的服务范围，对于企业额外承担的具有公益性的开支，通过政府购买或补贴等给予补偿；对于公共服务提供针对性的财政补贴。第二，对于具有兼具经营性和非经营性，或者以公共服务为主，收益无法保障的市政项目提供财政补贴，并尽量安排经营性项目搭配，减轻企业负担，保障企业长期健康的发展。

（三） 积极寻求土地储备及开发模式的新突破

对于交通集团与城投集团承担大量非经营性建设项目的现状，除考虑财政补贴手段以外，积极寻求通过用土地增值收益平衡城市基础设施建设投资的方法，可以考虑由中山市政府通过特批规定，在《土地储备管理办法》的框架内批准成立土

地储备分中心，直接赋予城投集团、交通集团土地储备与开发资格，并采用行政划拨、出让金返还、财政借款等多种方式进行土地注资，也可以考虑采取间接的集团代理土地一级开发职能，财政收益返还的方式间接实现土地储备功能，实现公益性项目开发成本的回收、降低融资风险，并保持集团长期健康快速发展稳定的发展。

七、规划实施的组织保障

《规划》作为2010年-2019年中山市市属国有经济总体发展战略和纲领性指导文件，涉及面广、周期长，需通过制度固化、内部交流及宣讲等形式在市委市政府层面的充分交流和沟通，充分考虑各方面的实施要点和难点，达成一致意见，保障后续强有力、高效实施，并成立由市领导任组长，市委组织部、市国资委、市发改委、市财政局、市监察局、市国土局、市房管局、市劳动和社会保障局、市审计局、工商局、地税局、银监局等部门负责人为成员的市属国有企业整合重组工作领导小组，协调整合重组中的重大事项。领导小组下设办公室，由市国资委、市委组织部、市财政局参加。

《规划》经市国资领导小组审定后实施。市国资委在进行内部充分宣贯和透彻理解《规划》的各项内容的基础上，制定与之配套的《中山市市属国有经济发展战略规划实施细则》(以下简称《实施细则》)，并经市国资领导小组审定后负责具体实施。

健全规划实施的保障体系，加强领导和协调。市国资领导小组作为规划实施的领导机构，应形成规范、常态的议事和决策机制，负责从宏观层面把握规划方向，协调解决规划实施中的重大问题，决定规划目标的重大调整事宜。市国资委根据《实施细则》按照进度要求推进实施，抓好指导和监督。各直管企

业的国有产权代表负责通过程序组织企业按照规划确定的核心业务目录及其他要求开展经营工作，确保实现规划目标。

做好规划控制指标的分解落实，将规划目标按时间进度体现在企业年度经营计划、改革计划以及企业领导人员的任期目标中，规划执行情况与年度考核、任期考核相挂钩。

视情况变化，必要时刻对整体规划和企业规划的目标进行适当调整。《规划》的重大调整报市国资领导小组审定。