

宝山区国资国企改革发展 “十三五”规划

上海市宝山区国有资产监督管理委员会

目 录

一、十二五期间的主要成效回顾	1
1. “十二五”期间主要目标完成情况.....	1
2. 主要经验与存在问题.....	2
二、国资国企改革发展环境分析	8
1. 国际形势.....	8
2. 国内形势.....	8
3. 宝山区的发展特征分析.....	10
4. 国内外复杂环境下国资国企的改革方向.....	11
三、“十三五”规划的指导思想和发展目标	12
1. 指导思想.....	12
2. 基本原则.....	12
3. 主要目标.....	13
四、战略举措	14
1. 国资布局：实现向区域发展重点领域集聚.....	14
2. 国资监管：实现由管资产向管资本转变.....	19
3. 企业制度：实现建设科学、创新、规范的企业机制体制目标... ..	21
4. 试点混合所有制实现方式.....	24
5. 国企党建.....	26

一、十二五期间的主要成效回顾

1. “十二五”期间主要目标完成情况

《上海市宝山区国集资国集企改革发展十二五规划纲要》实施以来，在宝山国集资国集企发展中起到了决定性的引领作用。围绕国集资国集企改革发展“十二五”规划的主要目标，区国资委在推进全区国资国企改革进程中，坚持把调整国有、集体经济布局结构与做强做实重点企业集团以及推进产业结构优化升级有机结合起来，进一步加快国有、集体企业改革重组和自主创新步伐，不断完善国有、集体资本的监督管理体系和企业法人治理结构建设。区国资委加大推进区国有、集体企业积极参与区重点区域重大项目建设的力度，整合相关经营资源向滨江开发、邮轮配套、商旅融合、科技创新、民生工程等领域拓展和集聚，取得了明显的成效，促使国有、集体资产和国有、集体企业成为推动宝山新一轮开发建设的重要力量。

“十二五”期间，宝山国有、集体资产在规模增长、深化改革、布局结构等方面实现了“66779”发展目标。即：（1）国有、集体经济的规模总量年均增长率保持在6%以上；（2）深化国有、集体资产布局结构调整，资产向加快服务业发展、提升制造业能级、优化城市空间布局、培育战略性新兴产业、调整淘汰落后生产力、建设低碳生态社会六个领域集中。（3）国有、集体企业主业的资产份额、营业收入分别占国有、集体资产总量，国有、集体企业营业总收入的70%以上；（4）区国资委出资监管企业的利润占所有国有、集体企业利润总额超过70%；（5）90%以上的国有、集体企业完成公司制改造。

宝山区国有、集体经济的规模总量始终保持增长态势，年均增长率保持6%以上。2011年，区国有、城镇集体经济的规模总量增长率分别为

同比增长8.02%和8.04%，净资产分别同比增长5.41%和15.04%；2012年，区国有、城镇集体经济的规模总量增长率分别为同比增长7.65%和7.96%，净资产分别同比增长4.82%和3.68%；2014年是深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会的重要一年，根据“五个好、两区一体化”的总体目标，区国资委紧紧围绕“创新驱动、转型发展”主线，做到“两手抓、两促进、两提高”，全面推进各项工作任务落实。2011-2015年年均增长率均保持在6%以上。区属国有、集体总资产从2011年末的292.38亿元增长到2015年末的403.83亿元，增长38.12%，年均增长6.24%；所有者权益从147.55亿元增长到184.90亿元，增长25.31%。区国集资国集企的规模总量始终保持增长态势，国资国企运行坚持稳中有进，质量效益稳步提高（详细数据见表1、图1和图2）。

2. 主要经验与存在问题

(1) 主要经验

① 推动企业重组改革，提升核心竞争力。

“十二五”规划实施以来，区国有、集体企业的管理水平和运行质量不断提升。开放性、市场化重组的探索和尝试提高了区属国有、集体企业的市场竞争力，显现了国有、集体资产的活力、影响力和带动力。通过上海长江口商城股份有限公司整合上海宝远房地产有限公司、上海宝交（集团）有限公司、上海华洋集团有限公司，上海宝轻资产经营有限公司整合东方职校、宝山经委培训中心等一系列重组改革，进一步优化整合经营性资源，鼓励竞争类企业走出去。在理顺产权关系的基础上，围绕资产属性和产业特征，将工作重心转向盘活资源、拓展主业、提升效益，提高企业的核心竞争力。

② 出台文件，稳妥有序推进国资国企改革。

“十二五”规划实施以来，区国资委制定了《关于进一步推进宝山区国有、集体资产和国有、集体企业改革发展的若干意见》、《关于规范宝山区区级国有、集体企业领导人员管理方式的意见》、《关于进一步规范和完善宝山区区级国有、集体企业法人治理结构的意见》，明确国有、集体资产和国有、集体企业改革发展在一定阶段的指导思想、基本原则、工作目标及相关政策。

③建章立制、夯实基础，完善国资监管体系。

按照“统一授权、统一规则，分类监管”的总体部署，区政府授权区国资委对区属经营性国资履行出资人职责，区国资委采用出资监管和委托监管两种模式实施监管，国资监管体制逐步理顺。建立健全国资监管出资人审批清单，对32项国资委涉及的出资人审批事项，优化审批事项办理指引和流程，将32项行政审批事项分为通用类、专用类和托管类，并对操作流程、办事指南、科室职责分工作了研究部署。夯实国资监管基础工作，进一步加强国资经营预算和国资收益收缴工作，深化上海新宝山资产经营有限公司、上海宝山城乡投资建设有限公司两大国资平台的运营工作。建立健全出资人监管制度，按照本区国有资本经营预算要求，推进委托监管单位所属企业理顺出资人和产权关系，实行公司制改造；完善管理制度，拟定《宝山区国资委系统国有、集体企业投资监督管理实施办法》，拟定区国资委系统财务风险预警信息系统方案并就可行性实施调研。

④统筹兼顾，突出重点，国资经营管理在重大项目上取得突破。

“十二五”规划实施以来，在不断完善国资监管体制的基础上，积极探索重大社会事业国资投资项目经营管理模式的创新。顾村公园一期综合商业配套服务项目、顾村公园游客中心、区体育中心配套商业、通

河社区市民健身中心等一批重大社会事业国资投资项目通过经营管理模式的创新取得了明显的社会效益和经济效益。引进上海地产集团、上海实业集团，组建上海地产北部投资发展有限公司，作为顾村拓展区开发实施建设主体的创新和突破。协调推进重点项目落实，区国资委协调配合推进南大地区国有企业征收补偿工作；宝房集团有限公司推进顾村大型居住区、罗店大居动迁居民入户和物业管理工作；长江口股份有限公司完成团结路菜场改造项目，成为社区服务中心的新亮点；北翼集团有限公司美罗湾项目4号地块大润发项目于2014年正式开业；吴淞口开发有限公司完成大码头影视基地核心区建设；吴淞口国际邮轮港有限公司累计靠泊691艘次国际大型邮轮，出入境游客达355万人次；协调归口企业推进北翼生活广场、吴淞口国际邮轮码头后续工程、罗泾工业园区公租房、滨江广场二期、罗店大居绿化工程、旧区成套改造、小区综合整治等重点项目建设进度。按照“指挥部（管委会）+公司”等功能类工作机制，重点落实“指挥部（管委会）+公司”等功能类公司的法人治理结构建设工作。

⑤推动实现企业员工和社会共享改革发展成果。

“十二五”规划实施以来，区国集资和国集企十分注重把改革的力度、发展的速度和群众可承受程度实现有机结合，推进改革发展工作。在加快改革发展过程中，注重企业的社会责任，注重企业和谐发展、注重维护企业职工合法权益，让企业员工和社会共享改革发展成果。

(2) 存在的问题

从全区国集资和国集企整体来看，推进改革发展的视野还不够开阔，战略谋划和操作思考还不够深入，企业核心竞争力和创新能力与同行业先进企业存在较大差距，主要表现在：

①国、集资行业分布过宽过散问题没有根本解决。区国集资和国集企的资产布局仍然不合理，国、集资流动性有待进一步提高，开放性、市场化力度有待加强。

②区属功能类平台公司（城投、地产、新宝山）运营机制和参与区域开发机制缺乏顶层设计，难以适应宝山区域发展需要，有待进一步完善。

③企业可持续发展力和风险防控能力还不强。区国有、集体企业的可持续发展能力尚存在较大隐忧，尤其是对区域内大型企业的依存度导致企业效益出现快速下降的局面尚未根本改变，导致出现企业的经济运行下降局面在短时间难以扭转的态势。企业内控体系建设不平衡，区国有、集体企业的内控体系建设参差不齐，规避市场、法律、财务方面的风险的能力有待提高。

表 1: “十二五”期间(2010--2015)主要经济指标实施情况

序号	主要经济指标	2010年 (亿元)	2011年(亿元)		2012年(亿元)		2013年(亿元)		2014年(亿元)		2015年(亿元)(预估)	
			实现数	比去年 (%)	实现数	比去年 (%)	实现数	比去年 (%)	实现数	比去年 (%)	实现数	比去年 (%)
1	总资产	292.38	315.88	8.04	345.62	9.41	369.77	6.99	380.98	3.03	403.83	6.00
2	所有者权益	147.55	156.63	6.15	165.36	5.57	172.74	4.46	177.79	2.92	184.90	4.00
3	营业收入	57.84	65.06	12.48	60.81	-6.53	70.11	15.29	68.65	-2.10	75.50	9.98
4	利润总额	11.12	6.77	-39.12	3.34	-50.66	5.12	53.29	5.10	-0.03	5.61	10.00
5	净利润	10.56	6.05	-42.71	2.67	-55.87	4.4	64.79	4.38	-0.04	4.79	9.36
6	归属母公司净利润	10.26	5.64	-45.03	2.37	-57.98	4.01	69.20	4.18	4.24	4.55	8.85
7	税金	2.53	2.83	11.86	2.87	1.41	3.51	22.30	3.68	4.84	3.92	6.52

图 1:

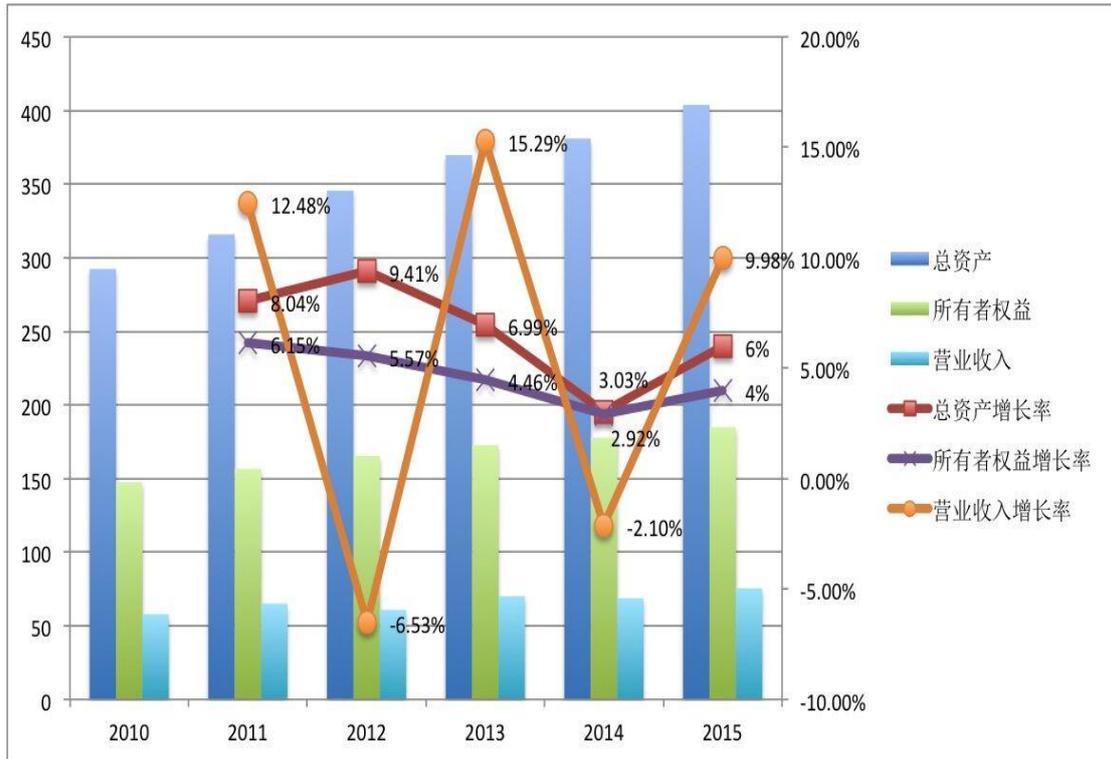
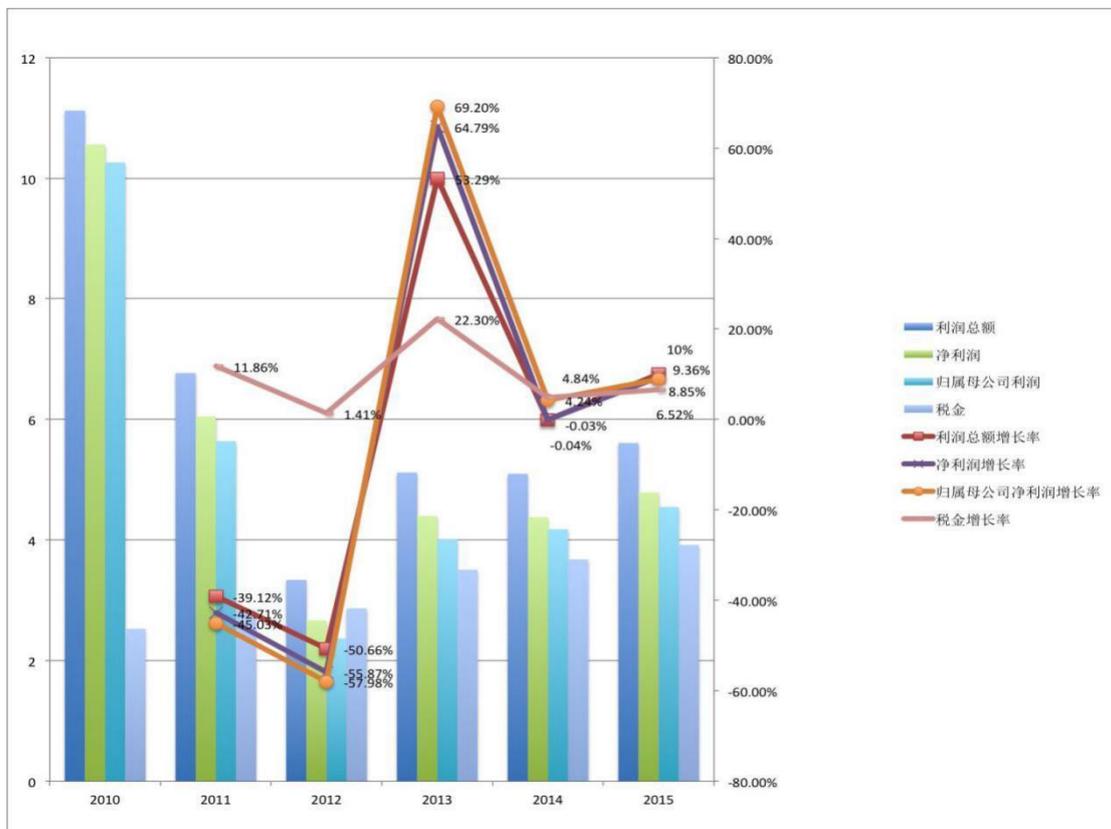


图 2:



二、国资国企改革发展环境分析

1. 国际形势

新一轮国资国企改革的背景发生了深刻的变化。从国际形势来看，经济全球化促进国际新型投资贸易规则不断推出，新一轮科技革命、产业革命蓄势待发。以“大、云、平、移”（大数据、云计算、平台、移动互联网）等技术为依托的大量新兴产业不断涌现成熟，产业规模快速扩张，成为全球经济的新增长点。对国有企业而言，“全球化”的含义发生了新的变化，过去是更有效地利用国内外两个市场和两种资源，现在则必须按照国际惯例和新型规则，主动调整和改善经营机制，主动融入并遵循国际市场竞争规则，使自己成为国际市场的有机组成部分。

2. 国内形势

(1) 全面深化改革，国资国企改革成为关键领域。

面对经济三期叠加态势，改革进入全面深化新时期，国有企业在中国经济发展中扮演着重要角色，国资国企改革成为关键改革领域。十八届三中全会召开后，围绕深化改革，以管资本为核心，发展混合所有制经济，支持各类企业“走出去”参与全球资源配置，不断激发国有资产及国企改革创新的动力和转型发展的活力成为新一轮国资国企改革的中心思想。2015年两会政府工作报告进一步指出，有序实施国有企业混合所有制改革，鼓励和规范投资项目引入非国有资本参股。多渠道解决企业办社会负担和历史遗留问题，保障职工合法权益。完善现代企业制度，改革和健全企业经营者激励约束机制。要加强国有资产监管，防止国有资产流失，切实提高国有企业的经营效益。

(2) 中央和上海国资国企改革相关举措

从中央和地方已推出的改革举措来看，国资国企改革已经破冰前行。

中央层面，出台政策具体如下表 2 所示：

表 2：中央层面出台的相关政策

序号	时间	出台政策
1	2014 年 7 月	国资委“四项改革”出炉，六大央企被置入四块改革试验田中，标志着国资改革进入顶层设计与试点先行同步推进的阶段。
2	2014 年 8 月	中央全面深化改革领导小组第四次会议审议了《中央管理企业主要负责人薪酬制度改革方案》、《关于合理确定并严格规范中央企业负责人履职待遇、业务支出的意见》，实现薪酬水平适当、结构合理、管理规范、监督有效，对不合理的偏高、过高收入进行调整。
3	2015 年 1 月	国资委全面深化改革领导小组第十八次全体会议召开。会议审议了《关于进一步加强和改进外派监事会工作的意见》、《关于混合所有制企业实行员工持股试点的指导意见》。
4	2015 年 3 月	国务院总理李克强在政府工作报告中提出今年深化国企改革七项任务，把建立防止国有资产流失的机制作为 2015 年改革的重点。
5	2015 年 5 月	全国经济体制改革工作会议召开，将深化国企改革、重点行业、非公经济等改革议题放在突出位置。国务院转发发改委《关于 2015 年深化经济体制改革重点工作的意见》。首次明确了深化国资国企改革的“1+15”个方案，并指出今年将“出台深化国有企业改革指导意见”，制定“改革国有资产管理体制、国企混合所有制等系列配套文件”。
6	2015 年 5 月	国资委发布《2015 年度指导监督地方国资工作计划》特别提出，今年将指导地方国资委研究制订混合所有制企业实施员工持股试点的管理办法，规范开展员工持股试点工作。
7	2015 年 6 月	中央全面深化改革领导小组第十三次会议审议通过了《关于在深化国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设的若干意见》、《关于加强和改进企业国有资产监督防止国有资产流失的意见》。2015 年 6 月国资委发布《关于进一步做好中央企业增收节支工作有关事项的通知》。
8	2015 年 8 月	2015 年 8 月，作为国企改革的重头戏之一，国有投资运营公司的筹建工作趋向明朗，将从中央企业集团中选取“试点”进行改组，形成国有投资运营公司，就是将原本的国有资产管理架构由目前的两极变为国资监管机构、国有资本投资运营公司和经营性国企三级，真正实现政企分开，将政府和企业剥离开来，以产权管理为纽带，突出国有资本运作，最终实现国资委从“管资产”向“管资本”转变。
9	2015 年 9 月	中共中央国务院《关于深化国有企业改革指导意见》出台

在此背景下，各地将纷纷出台方案，地方国企改革拉开序幕。上海方案“敢为天下先”，成为国企改革排头兵。2013 年 12 月，上海公布《关

于进一步深化上海国资改革促进企业发展的意见》，其中，“以国资改革带动国企改革为核心”的思路以及“建立公开透明规范的国资流动平台”的举措成为最大亮点。2014年7月，发布《关于推进本市国有企业积极发展混合所有制经济的若干意见》，首次明确国企混合所有制改革的政策边界，令改革具备较强的可操作性。此外，上海政府颁布加快培育上海国有跨国公司实施意见，明确指出要力争经过3至5年，基本形成一批具有较强市场拓展能力、资源配置能力的上海国有跨国公司。

3. 宝山区的发展特征分析

承接上海“十三五”时期“强化创新驱动、深度转型发展”的时代特征，对照宝山在全市主体功能区中“都市功能优化区”的定位，总体来看，宝山主要呈现经济运行进入中高速增长期、发展方式进入深度转型期、产业更新进入融合创新期、城市空间进入强力释放期、城市治理进入共治法治期这五个特点，由此，宝山国企在“十三五”时期通过稳步推进产业结构调整，积极培育现代服务业，加快淘汰落后产能，发展基础得以进一步夯实。在重点领域和重点行业，将更加注重发展质量和效益，以滨江邮轮产业、钢铁服务研发、商贸流通、新兴服务等为代表的高端服务业和生产性服务业的主导地位将逐步形成。但是，由于现代服务业和战略性新兴产业基础尚不稳固，加之外部经济环境仍存不确定性，产业规模效益发挥尚有待时日，对传统产业的替代支撑作用难以在短时期内迅速呈现。

宝山区紧随其后，于2013年12月出台了《关于进一步深化宝山国资改革促进企业发展的意见》，推动国资、公有企业成为宝山区加快推进“两区一体化”总目标和实现“五个好”总要求的重要力量。

4. 国内外复杂环境下国资国企的改革方向

(1) 以市场化为核心，探索国资管理新模式，形成与国有资本功能定位相适应的国有资本布局、优化调整的体制机制。

对国有企业而言，“全球化”的含义发生了新的变化，过去是有选择的利用外部市场，更有效地利用国内外两个市场和两种资源，现在则必须按照国际惯例和新型规则，主动调整和改善经营机制，主动融入并遵循国际市场竞争规则，使自己成为国际市场的有机组成部分。国有企业行政化的管理模式，管人管事管资产相结合，导致企业活力不足，难以适应国内外市场形势快速变化。因此，应从国民经济全局的角度来考虑国有资产的功能定位、投资方向和收益分配等一系列问题，从顶层上完善国有资本的管理体制，搭建平台，实现从管资产向管资本转变，把推动股权的多元化作为完善现代企业制度的一项重要的重要举措，按照市场规则有序进退，合理流动，提高国有资本的配置效率。

(2) 在国企中实行双轨制的选人用人和激励管理制度。

通过深化国资国企的用人管理制度改革，构建与市场经济兼容的激励制度，对高层管理者的任命考核激励制度，是管理制度的核心。所谓双轨制，就是对国有资本投资运营公司的董事监事，以及少数政府直接管理的特殊类的国有企业的领导人，由出资人选聘履行任命，而对于其他类型公司的经理层以及其他层级的管理者实行市场化的选聘和管理机制，即董事会选聘总经理，总经理提名其他高管，并由董事会批准。与双轨制的选人用人制度相适应，应该按照选用方式与身份待遇相适应的原则，实行双轨制的薪酬与激励约束机制。员工持股是收入分配的一个重要形式，员工持股一方面可以调动员工积极性，另一方面又要防止国有资产流失。员工持股计划使核心人员更紧密地与股东、公司的利益保

持一致，更好地推动股东价值提升，员工持股计划将激发国企经营活力。

三、“十三五”规划的指导思想和发展目标

1. 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，认真贯彻党的十八大、十八届三中、四中全会和习近平总书记一系列重要讲话精神，立足国家“四个全面”战略布局，落实上海“创新驱动发展、经济转型升级”总体部署，按照宝山区“两区一体化”总目标和“五个好”总体要求，以“深度转型、融合发展”为主线，坚持“两个毫不动摇”，坚持创新驱动、转型发展，坚持开放促改革、改革促发展，以市场化、专业化、国际化为导向，以深化国资改革带动国企改革为着力点，以推进开放性市场重组为途径，积极发展国有资本、集体资本、非公有资本相互融合的混合所有制经济，提高国有企业活力和国有经济整体竞争力，促进国有经济与其他所有制经济共同繁荣，实现宝山经济社会全面协调可持续发展。

2. 基本原则

(1) 坚持科学发展。强化企业的市场主体地位，促进国资国企在改革中调整提升、在开放中创新发展，实现有质量、有效益、可持续发展。

(2) 遵循市场规律。把握和遵循中国特色社会主义市场经济的一般要求和规律，借鉴国际先进经验，推动企业管理体制机制深度变革，增强国资监管的系统性、规范性和有效性。

(3) 深化改革创新。正确处理搞好顶层设计和尊重基层首创精神的关系，突出问题导向，勇于先行先试，分类完善国有企业治理结构、管理模式和激励约束机制，持续激发企业改革发展的动力和创新转型的活力。

(4) 坚持政企政资分开，转变政府职能。加大委托监管单位理顺所属

企业产权关系、纳入国有资本经营预算的工作力度，完善区属经营性国资监管全覆盖。重点区域开发中，激发功能类企业的动力和活力，健全公共服务类企业的运行保障机制。

(5) 与区域社会发展共融。主动适应新常态，围绕区域发展目标，积极参与南大、吴淞、滨江等重点地区的转型发展和重大建设发展任务，为建设现代化滨江新区夯实基础。

3. 主要目标

“十三五”期间围绕宝山区“基本建立与特大型企业互动发展的更加开放协调的特色经济结构”的重要目标，主动有所作为地融入工业区重建进程，谋求国资布局和企业治理完善、混合所有制改革等领域的重大突破。

健全协调运转、有效制衡的法人治理结构，以规范经营决策、资产保值增值、公平参与竞争、提高企业效率、增强企业活力、承担社会责任为重点，进一步形成企业优胜劣汰、经营者能上能下、人员能进能出、收入能增能减的市场化运行机制。国资布局结构进一步优化，国资监管体制机制进一步完善，公有企业活力和竞争力进一步提高，公有经济在全区经济社会中的功能带动作用进一步增强，形成合理的符合宝山特点的国资布局。80%以上的国资集中投向宝山引导转型发展的重点区域，投向基础设施和民生保障等关系区域正常运行和稳定的重点领域，投向邮轮旅游服务、金融服务、商业服务等现代服务业。充分体现和把握主体企业的发展诉求，实现企业转型与工业区转型的同步推进，通过合作形成沟通、协调机制，增强城区的综合竞争力，实现区属国企与市企、央企互利共赢发展的良好局面。

“十三五”规划国资国企改革发展的主要目标包括：（1）国有、集体

经济的规模总量年均增长率继续保持在 6%以上；（2）区国资委出资监管企业的利润保持 8%以上的增长；（3）基本完成区属国有、集体企业的公司制改造；（4）筹备 1-2 家区国资委监管企业储备上市或初步完成公司上市；（5）发展混合所有制经济，实现混合所有制企业数在区国资委出资监管、监管、委托监管企业的比例有显著提高；（6）国资向推动我区经济发展的“五大”重点发展区域集中（南大、滨江、吴淞工业区、大居、经济园区等）。（7）培育推动区域经济转型发展和保障区域发展稳定运行的企业集团。形成 3-5 家以重点区域开发建设功能为主的富有效率的公司；2-3 家以社区商业、市容环卫、物业管理等以承担社会公共职能为主的服务质量优良的公司；1-2 家具备上市条件的混合所有制公司。

四、战略举措

运用项目管理的理念模式，将国资国企改革工作以项目化形式进行推进，在确保时间、技术、经费和性能指标的条件下，以尽可能高的效率完成预定目标，按照“目标化管理、项目化推进、责任化落实”的要求，把抓发展、治环境、抓党建、惠民生的各项任务牢牢扛在肩上，落到实处。同时不断细化制度，使项目管理逐步向制度管理过渡，优化企业系统与业务流程，并促使企业人员提升与之相适应的能力水平，与宝山区域建设协同发展。

1. 国资布局：实现向区域发展重点领域集聚

按照中共十八届三中全会的决定，“国有企业总体上已经同市场经济相融合”，为进一步提高宝山区国有企业的总体效益和效率，按照以“管资本”为主完善国有资产管理体制，优化国有资本布局。（投资导向、行业集聚与国集资优化整合项目具体见表 3。）

(1) 投资导向与行业集聚方向

十八届三中全会根据国内外已经变化了的新情况，进一步明确了关系国民经济命脉的重要行业和关键领域的“五个方面”，即国有资本布局的重点在：提供公共服务、发展重要前瞻性战略性新兴产业、保护生态环境、支持科技进步、保障国家安全。因此，以宝山区域发展和国资国企改革目标为核心，把“服务于区域战略目标”和“关系安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域”作为国有资本的布局重点。聚焦引领企业转型升级，聚焦培育领先企业，聚焦促进产业聚集，将更多的国有资本投向重大基础设施、公共服务、节能环保、科技创新和重要先导性产业。并且，不同时期的重要行业和关键领域可能不完全相同，必须用发展的眼光辩证地、动态地看待这一问题。除此之外的其他非“国计民生”的领域即一般竞争性产业领域，国有经济需要逐步收缩战线。中国转型经济的过程仍在继续，国有企业在竞争性领域仍将继续存在，因此，下一步深化国有企业改革的关键还在于按照有所为、有所不为的原则实现有序进退，整体国资布局科学合理。

(2) 加快国集资优化整合步伐

坚持资源优化配置和结构调整，扎实推进国有企业战略性重组。对于归口企业紧紧围绕做大做强，结合国家产业布局导向，综合分析区属企业资产规模、产业特点和竞争优势等要素，坚持精干和做强主业，深入推进企业内部资源整合。通过实施关闭清算或转让亏损企业、压缩管理层级等方式，清理低效和风险资产，退出部分低效或风险领域，进一步优化企业组织结构。同时，在突出主业的同时，针对内部资源分散、相互竞争等问题，着眼于专业化、规模化、集约化经营，对集团公司内部相同或相近业务进行整合，大力推进专业化重组工作。对于委托监管企业，对其长期沉淀的存量资产，包括股权、债权和实物资产进行梳理

排查，坚持服务共享与平衡过渡的总体思路，厘清边界，优化工作流程，有力地推进企业发展。

归口企业资源整合进而有为，聚焦产业链、价值链，大力开展公有企业的纵向整合或横向联动，加强与区域内部、市属大中型企业的合作，推进经营资源向优势竞争类企业集中；退而有序，结合行政事业单位下属企业清理整顿，加快调整不符合区域功能定位和发展要求的企业，逐步退出不具备发展优势的产业和行业。重点支持 2-3 家企业主业转型升级（由传统实体商贸向服务邮轮的互联网+转型、集聚教育文化类经营资源）；新宝山平台出资企业公司退而有序，整合 2-3 家以承担社会公共职能为主的服务质量优良的公司（市容环卫、服务三农）。

表 3：“十三五”期间国资委系统企业项目投资建设规划

项目投资建设情况	资源整合项目情况	功能性公司建设整合项目
<p>1、纳入区“十三五”规划的重点项目</p>	<p>(1) 上海吴淞口国际邮轮码头后续工程（邮轮港二期码头建设） (2) 上海市宝山区粮油购销有限公司国家储备粮粮库改造项目（束里桥粮库改造） (3) 上海秋晖养老院建设项目（位于大场丰宝路，144 张床位）</p>	<p>1、宝轻公司整合区经委培训中心、东方职业学校教育资源项目 2、长江口股份整合宝交集团、华洋集团项目 3、宝杨路码头由崇明划转后整合注入吴淞口开发公司项目</p>
<p>2、计划投入建设发展项目</p>	<p>(1) 北翼生活广场（社区商业） (2) 美罗湾 3 号地块综合商业项目（美罗湾商业项目） (3) 区供销社高境商务大楼项目（商务办公） (4) 区供销社月浦社区综合商业项目（社区商业项目） (5) 国权北路地铁 18 号线综合商业项目（计划在地铁出口建设配套商业，地铁出口在商业体内） (6) 宝轻天云坊改造项目（国定路原天云食品厂地块综合整治） (7) 宝建集团石洞口地块标准厂房建设项目</p>	<p>1、上海市宝山区公共租赁住房运营有限公司（增资 60000 万元，完成委托监管） 2、增资上海宝山工业园投资管理有限公司 12000 万元，注册资本由 45000 万元增加到 57000 万元，用于其所属金迅公司与金桥股份合作，建设金桥产业园。 3、建设成立宝山北部地产公司，与市地产集团等企业合作，占 20% 股份，项目公司为顾村拓展区建设主体。 4、计划组建全国资的南大建设开发公司。 5、上海宝山城市工业园区开发有限公司控股 51% 组建上海超碳石墨烯产业技术有限公司，在园区内建设上海石墨烯科技产业园。（注册资本 5000 万元）。</p>
<p>3、计划投入建设民生项目</p>	<p>(1) 罗泾公共租赁房建设项目（1 万平方米，6.3 亿投资） (2) 长江口罗店大居商业配套项目（社区商业 1.17 万平方米） (3) 吴淞口开发公司零点广场商业</p>	

	<p>配套项目</p> <p>(4) 宝房集团承建宝山区小区综合整治项目(每年约 100 万平方米)</p> <p>(5) 宝房集团承建宝山区旧房成套改造项目(每年约 1--2 万平方米)</p>		
--	--	--	--

(3) 发挥平台类公司在区域开发中的主力军作用。

改革国有资本，授权经营体制，聚焦区域开发，科学规划，总体设计，按照宝山区政府对国资流动平台的定位，着力完善平台规范运作启动资本流动项目，组建若干专业资产管理公司或投资公司。按照“国资委负责资本监管、平台公司负责资本运作、企业集团负责日常经营”的总体框架，形成相关决策机制、工作流程、业务规范，建立健全国资流动平台制度规范，形成专业化的平台规范运作模式，稳妥处理好国资委、流动平台与被持股企业之间的关系，推动国资流动实现规范透明、程序科学目标。按计划、分步骤持有并适时运作部分多元化企业的国有股权，重点支持战略性新兴产业、城市基础设施和民生保障工程，在区域开发中发挥作用。

完善新宝山资产经营有限公司、宝山城乡建设投资经营有限公司两大国资流动平台的运营机制，充分发挥其市场配置资源功能，集中运营部分公有股权，促进公有股权流动、企业兼并重组，实现资源、资产、资本、资金的良性循环，为区域转型开发、产业战略投资、基础设施建设、民生服务保障等提供有力支撑。

2. 国资监管：实现由管资产向管资本转变

(1) 监管全覆盖

以管资本为主加强国有资产监管，更加突出出资人代表的性质和国有资本的运作，更强调从出资人的角度来加强监管。新一轮国资监管体制改革的基本方向已经明确，即改组组建国有资本投资运营公司作为今后管资本的平台，国资管理由“管资产”向“管资本”转型，防止国有资产流失，加快形成全面覆盖、分工明确、协同配合、制约有力的国有资产监督体系，以管理资本为纽带，积极推进经营性国有资产集中统一

监管。

国资委将从以前的管资产转变成以产权管理为纽带，充分发挥国资监管机构的专业化监管优势，围绕制度建设、机构建设和队伍建设等，厘清国有企业的产权结构和组织结构，加强产权管理，构建国资监管体制的基本框架和制度体系，坚持把服务企业作为首要任务，加强经济运行监测分析，“一企一策”指导推动区属国企平稳较快发展，紧紧围绕结构调整、产业升级推进重大项目合作，形成更高层次、更大范围配置资源的整体优势。建成区属经营国资监管全覆盖体系，以国有资本经营预算制度为抓手，按照上海市统一要求，提高国有资本收益上缴比例，到2020年达到百分之三十。

(2) 委托监管规范化

坚持以管资本为主加强监管，努力做到“管好国资、放活国企、不干涉日常经营活动”。一是积极推进依法监管。建立出资人审批事项清单制度，并按照规定落实董事会选聘经营层、考核分配、投资等职权。通过制定或参与制定公司章程、推进任期契约化管理、加强股东代表管理等符合市场规则的监管方式，进一步规范履责方式。二是积极推进分类监管。着力加强产权管理、国有资本经营预算、企业审计、业绩考核、薪酬分配、风险控制和监事会监督工作，聚焦国资监管重点，对不同企业在治理结构、选人用人、业绩考核、激励约束等方面实行差异化监管，建立健全不同性质、不同类别、不同行业的考核指标和分类考核办法，合理确定薪酬结构和中长期激励方式，逐步建立差异化的管控手段和方式，提高国资监管工作的针对性和有效性。

(3) 提升科学监管水平

“十三五”期间全面深化改革的重点在于政府自身管理体制、行政

效能改革。在国资国企改革中，政府自身体制机制改革是核心和关键，只有将政府职能转到位，市场、社会的活力才能被激发出来。要积极对接自贸区，坚定不移加快行政审批制度改革，切实转变工作作风，全力提高行政效能和执行力，依法公开权力清单和权力运行流程，形成科学有效的权力制约和协调机制，全面推行依法行政，开拓宝山创新改革的新优势。

按照建立国家所有权体系的政策目标，进一步理顺资产所有者职能和政府公共管理职能。制定国资监管事项分类审批规定，规范重大重组改革事项审批程序。进一步清理规范性文件，修改完善企业章程，建立“事中事后监管清单”，重点加强投资、产权转让、资产评估、财务风险等监管，推动企业依法改革、国资依法监管。完善国有资本经营预算制度，建立形成全覆盖的区属经营性国有资本经营预算、收益管理制度体系和工作机制。加强业务协同和信息共享，发挥信息化对提高国资监管能力的支持作用。加强重点人员行为规范管理，明确企业领导班子主要负责人、监事会主席、财务总监等的职责、底线和硬约束，提升国资科学监管水平。

3. 企业制度：实现建设科学、创新、规范的企业机制体制目标

以国资改革带动国企改革，完善现代企业制度，切实转换企业经营机制，加快创新实践转型发展。

(1) 科学定位功能，分类管理

分类推进国有企业改革。强化公益性企业的公共服务功能导向和社会效益最大化的功能定位，功能类企业的特定保障功能导向和完成政府重大任务的功能定位，竞争类企业的经济效益导向和国有资本收益最大化的功能定位，一企一策，分类推进国有企业改革。完成区属国企领导

人员任期目标签约，实施任期契约，完善分类考核方法，竞争类企业引入行业对标机制，重点考核股东价值、主业发展和持续能力；功能类企业引入政府主管部门评价机制，重点考核功能作用和运营能力；公共服务类企业引入政府主管部门和社会第三方评价机制，重点考核服务水平、成本控制和持续能力。

(2) 规范设置法人治理结构

根据《公司法》制定公司章程，规范设立股东会、董事会和经理层，初步形成现代企业制度下的规范运行制衡机制，完善企业法人治理结构。重点推进董事会建设，充分发挥董事会的决策作用、监事会的监督作用、经理层的经营管理作用，规范董事长和总经理的行权行为。改进董事会和董事评价办法，强化对董事的考核评价和管理。进一步加强外部董事队伍建设，拓宽来源渠道。明确法定代表人在公司治理中的中心地位，建立企业风险、评价和审计三位一体的内控体系。

竞争类企业，积极推进外部董事建设，董事长为法定代表人，原则上兼任党委书记，与总经理分设。功能类和公共服务类企业，其中：国有多元投资企业，原则上董事长为法定代表人，经法定程序，兼任总经理，可与党委书记兼任或分设；非多元投资企业，可设 1 名执行董事任法定代表人兼总经理，可与党委书记兼任或分设。履行出资人职责的机构委派或推荐监事会主席和外派监事，与企业内部监事组成监事会；对功能类和公共服务类企业，探索外派财务总监。

(3) 市场化导向选人用人机制

明确选人用人标准，规范管理办法，完善配套政策，合理提高市场化选聘比例。建立国有企业领导人员分类分层管理制度。根据不同企业类别和层级，实行选任制、委任制、聘任制等不同的选人用人方式，推

行职业经理人制度，实行内部培养与外部引进相结合，畅通现有经营管理与职业经理人身份转换通道。落实董事会用人权，企业集团董事会选聘经理班子副职，在市场化程度较高的二、三级企业试点推进职业经理人制度。实施员工持股、股权激励计划。积极探索和加快建立现代人力资源管理制度，依法建立以合同管理为核心、以岗位管理为基础的市场化用工机制。健全和完善公正透明的竞聘上岗制度，深化企业内部管理人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减的制度改革。在人才储备上，完善企业领导人员发现培养、选拔任用、考核评价、激励约束机制，建立一支勇于创新、敢于担当、勤于思考、严于律己的经营管理人才预备队。

(4) 长效激励约束机制

持续完善长效管理的激励约束机制，建立健全与长效激励相配套的业绩挂钩、财务审计和信息公开等跟踪机制，对接国有企业收入分配制度改革。推进全员绩效考核，以业绩为导向，科学评价不同岗位员工的贡献，合理拉开收入分配差距，充分调动广大职工积极性。以分类监管为前提，以任期契约管理为基础，以建立健全长效激励约束机制为核心，统筹推进国有企业领导人员薪酬制度改革。

完成企业领导人员任期目标责任签约，实现任期契约管理全覆盖。“一企一策”确定考核指标，分类实施激励约束，明确不同类型企业领导人员的薪酬结构和激励模式。绩效考核的依据是国家及企业的各类规章制度、领导决议、各部门的《目标管理责任书》、考核细则和条款，据实做出考核决定。确定竞争类、功能类、公共服务类企业领导人员的薪酬结构和水平，实施与任期目标相配套的任期激励。

建立创新激励制度，优化创新环境，建立鼓励创新、宽容失败的容

错机制，协调政府相关委办整合全区资源对接国家、上海市重大创新战略项目，推动企业组建战略合作联盟发挥协同效应。对有上市意图企业、高新技术企业和创新型企业，探索建立符合国家规定和企业特点的股权激励、“张江办法”等长效激励约束机制。做到使企业考核与薪酬体系挂钩，最大限度地发挥各部门的积极性和创造性。

4. 试点混合所有制实现方式

根据区委、区府制定的“1+2”文件，准确界定不同国有企业功能，分类推进改革。对于适宜推进混合所有制改革的国有企业，要充分发挥市场机制作用，坚持因地施策、因业施策、因企施策，宜独则独、宜控则控、宜参则参，保护混合所有制企业各类出资人的产权权益，杜绝国有资产流失。

在现有股权投资计划基础上（见下表 4），以竞争类企业作为试点，鼓励符合条件的集团及其下属企业率先试点混合所有制经济，畅通公有资本合理流动渠道，支持各类资本通过出资入股、收购股权、认购可转债等形式参与公有企业改制，打造一批体制新、机制活、市场竞争优势明显的混合所有制企业。“十三五”期间，在宝绿公司开展混合所有制改革试点，形成可复制推广的经验，以吴淞口国际邮轮港公司、工业园区金讯公司、上海北翼集团有限公司、上海长江口商城股份有限公司等一批企业为核心培育 1-2 家具备上市条件的混合所有制企业。

按照国家和上海市有关要求，建立国有企业混合所有制改革的指导把关机制，重点把好科学决策、审计评估和市场交易三道关，进一步优化上市公司股权结构、推动公司制股份制改革、推进开放性市场化联合重组，探索非国有资本参与的模式与路径，鼓励人才资本和技术要素贡献占比较高的企业引入员工持股，完善员工持股流转和退出机制。

表 4：2015 年区国资委股权投资计划情况表

序号	投资股权项目名称	总投资 (万元)	区国资委投资股权 额(万元)	占股权 (%)	股权投资基本情况
1	上海市宝山区公共租赁住房运营有限公司	60000	60000	100	区国资委投资的国有独资公司，负责对宝山区公共租赁住房进行运营管理。由区国资委委托区住房保障和房屋管理局实施委托管理。
2	上海金讯资产经营有限公司	30000	12000	40	与金桥集团合作，双方投资 3 亿元，在宝山工业园区建设科技产业园区。区国资委通过增资上海宝山工业园投资管理有限公司 1.2 亿元人民币，使上海宝山工业园投资管理有限公司注册资本由原 4.5 亿元增加到 5.7 亿元，并由其向上海金讯资产经营有限公司增资。
3	南大地区开发建设有限公司 (暂名)	10000	10000	100	区国资委通过国有独资公司区城投公司投资 100%，组建南大地区开发建设有限公司，实施南大地区的综合整治开发建设。
	合 计	100000	82000		

5. 国企党建

根据中央深化改革领导小组第十三次会议通过的国企改革指导性文件《关于在深化国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设的若干意见》精神，把加强党的领导和完善公司治理统一起来，将党建工作总体要求纳入国有企业章程，明确国有企业党组织在公司法人治理结构中的法定地位，创新国有企业党组织发挥政治核心作用的途径和方式。在国有企业改革中坚持党的建设同步谋划、党的组织及工作机构同步设置、党组织负责人及党务工作人员同步配备、党的工作同步开展。

(1) 着力夯实基础加强国有企业党的建设

确立“围绕改革抓党建、抓好党建促发展”的企业党建总体原则，进一步增加“抓好党建是最大的政绩”的责任意识，落实党建工作责任制，形成一级抓一级、层层抓落实的党建工作格局。深化“改革当先锋、为民作表率”党建主题活动，根据不同类型企业的功能定位，加强针对性、精细化指导。发挥典型引领作用，选出一批先进党组织和典型个人。严格落实“双结对”、在职党员到社区报到、党务公开等制度，发挥责任区、示范岗等党员服务群众载体的作用。探索混合所有制企业党组织落实“参与决策、带头执行、有效监督”要求的途径和方式。

(2) 在党的领导下，以市场化方式培养和选拔人才

坚持党的领导是我国国有企业的独特优势。把国有企业做强做优做大，不断增强国有经济活力、控制力、影响力、抗风险能力，要坚持党的建设与国有企业改革同步谋划、党的组织及工作机构同步设置，实现体制对接、机制对接、制度对接、工作对接，确保党的领导、党的建设在国有企业改革中得到体现和加强。要坚持党管干部原则，建立适应现代企业制度要求和市场竞争需要的选人用人机制。要把加强党的领导和

完善公司治理统一起来，明确国有企业党组织在公司法人治理结构中的法定地位。国有企业党组织要承担好从严管党治党责任。

(3) 党风廉政建设

从严管党治党，落实党风廉政建设责任制，提供国资国企改革强大动力。严格清理领导人员垂直兼职、离退休人员在企业和社团兼职、规范调动转移工资关系办理。严格落实党委的主体责任、纪委的监督责任和领导干部的“一岗双责”。完善“三重一大”决策制度和风险防控机制建设。严格干部监督管理，做到从严选拔、从严监督、从严问责。完善党内政治生活制度，健全民主集中制相关程序和规则。强化正风肃纪推进反腐倡廉。加强企业领导人员廉洁从业案例警示和纪律法规教育，开展贯彻中央八项规定、规范企业领导人员履职待遇和业务支出等情况督查。