西安市人民政府国有资产监督管理委员会
西安市发展和改革委员会 文件

市国资发〔2021〕112号

西安市国资委　西安市发改委
关于印发《西安市国资国企高质量发展“十四五”规划》的通知

各相关市级部门，各区、县、西咸新区、各开发区国资监管机构，各监管企业：

《西安市国资国企高质量发展“十四五”规划》已经市政府同意，现印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

联系人：刘晓军　　电话 86787790

西安市人民政府
国有资产监督管理委员会

西安市发展和改革委员会

2021 年 9 月 2 日

西安市国资国企高质量发展“十四五”规划
（2021–2025）

二〇二一年九月

前　言

根据国家《国企改革三年行动方案（2020-2022年）》（中办发〔2020〕30号）中“2021年编制发布‘十四五’全国国有资本布局与结构战略性规划”及市委、市政府办公厅《关于印发<西安市“十四五”经济社会发展规划编制工作实施方案>的通知》（市办字〔2019〕187号）相关要求，并充分结合全市国资国企改革发展实际情况，编制本规划。本规划对“十四五”时期全市国资国企发展作出了系统谋划与战略部署，制定了“12377”发展战略，即：立足一个定位，聚焦两大领域，实施三大战略，实现七大目标，完成七大任务，对做强做优做大国有经济，增强国有企业活力、提高效率，加快构建新发展格局，具有十分重要的意义。

目 录

一、发展基础……6
（一）发展成效……6
（二）布局现状……9
（三）存在问题……12
二、发展环境和目标……13
（一）发展环境……13
（二）指导思想与发展战略……16
三、主要任务和举措……23
（一）聚焦国资功能优化国资布局……23
（二）优化结构调整提升国有资本效能……38
（三）深化国企改革释放国资发展活力……42
（四）加速国资监管体系转变提升国资监管效能……48
（五）创新驱动国资国企高质量发展……51
（六）开放合作开创共赢新局面……57
（七）高质量党建引领高质量发展……59
四、加强规划实施保障……62
（一）加强组织领导……62
（二）强化规划落地……63
（三）加强配套保障……63

一、发展基础

“十三五”期间，面对错综复杂的国际环境和艰巨繁重的改革发展任务，西安市国资国企紧紧围绕市委、市政府的战略部署，认真落实省国资委的工作要求，着力稳增长、调结构、促改革、优监管、抓创新、防风险，国资国企改革和党的建设取得重大进展与明显成效，为促进西安市经济发展、城市建设、民生改善做出了应有贡献。

（一）发展成效

1.规模实力明显增强。2020年末市属国有企业资产总额达20696.5亿元，所有者权益总额5795.3亿元，实现营业收入1613.4亿元，利润总额107.1亿元，“十三五”期间复合增长率分别为20.9%、23.8%、16.1%、9.2%。新增资产规模过千亿的国有企业6户，新增营业收入过百亿的国有企业5户，陕鼓集团跃居“中国机械500强”榜单前百。

2.社会责任有力承担。2020年末市属国有企业上缴税费116.0亿元，“十三五”期间累计上缴税费达427.2亿元。落实“六稳”“六保”要求，2020年末市属国有企业就业人数16.8万人。聚焦聚力城市基础设施建设，西安城投集团与各区县合作搭建“三改一通一落地”[1]融资平台，加快西安国家中心城市建设。西安城投集团大数据公司运营升级“i西安”APP，搭建西安市便民卡服务平台，实现便民服务223项。2020年疫情期间，全市国资国企积极履行社会责任，用时29天建设平面口罩和N95

口罩生产线12条，积极落实市政府疫情期间各项惠企政策，市属国有企业累计减免36348.73万元租金，共惠及企业（含个体工商户）8936户。

3.转型升级成效显现。围绕西安市现代产业体系，积极发挥国有资本引领带动作用，加快传统企业转型升级步伐，总投资约30亿元推动五环集团、标准集团搬迁改造，五环集团投资建设水刺非织造材料生产线建设项目，西安纺控引进省纺织科学研究院，标准集团引进世界一流企业参与企业混改。创新驱动进一步提升，将国有企业在科技研发等方面的投入增量部分视同利润总额，将创新驱动类指标作为分类指标纳入竞争类国有企业年度经营业绩考核。资本运作取得成果，落实“龙门行动”计划[3]，推动4户国有企业上市，其中西安银行成为西北地区首家上市银行。智慧企业赋能高质量发展，西安纺控采用物联网技术建设“智能西纺”系统，市水务集团建立智慧水务信息化平台，西安轨道交通集团打造“智慧地铁”，西安城投集团大数据公司实施数字城管、数字秦岭、智慧社区等项目，推进智慧西安建设。处僵治困力度加大，完成55户市属国有“僵尸企业”处置，一企一策制定扭亏方案，加大亏损国有企业的减亏力度。

4.国企改革深入推进。建立健全“1+23”国企改革政策框架体系，积极推进国企改革进程，全面实现“20345”总体发展目标。将西咸新区、各开发区、市级有关工作部门所属经营性国有资产纳入集中统一监管，市属经营性国有资产（除金融文化资产

外）集中统一监管率达到100%。闲置资产盘活取得显著成效，截至2020年已盘活闲置资产22宗，增加收益4.3亿元，闲置设备重新利用56台。混合所有制改革稳妥推行，积极筹划召开混改推介会，完成61户国有企业混合所有制改革，实现竞争类国有企业混改率达到90%以上。积极推进全民所有制改革，完成81户全民所有制企业公司制改革。战略重组整合力度加大，聚焦主责主业，将107户市属国有企业整合为40户，清理退出不具备竞争优势国有企业81户。全面启动“压缩管理层级、减少法人户数”工作，减少国有企业法人户数123户。市场化用工试点工作顺利实施，标准集团、西安热电落实董事会职权试点工作，西安城发集团开展董事会市场化选聘经理层成员试点工作。推进企业“瘦身健体”，完成509户中省市国有企业1636个职工家属区59.17万户“三供一业”分离移交和维修改造，完成141个市政社区分离移交及249所医疗教育机构改革，全面完成1677户中省市国有企业49.1万退休人员社会化管理。

5.监管体系持续优化。围绕管好资本布局、规范资本运作、提升资本回报、维护资本安全等重点，深化国资监管结构职能转变。监管工作不断规范，整合外派监事会、内部审计、纪检监察、巡视等监督力量，形成监管合力。监管方式不断完善，对市属国有企业进行分类管理、分类授权、分类考核。2018年开展“两类公司”试点，改组西安工投集团为工业类国有资本投资公司，改组华衡集团为国有资本运营公司。“放管服”结合提升国资监

管效能，先后制定出台30个政策性文件，改进国资监督方式。建立总会计师委派制度和企业总法律顾问制度，将全面风险管理、依法合规管理融入国有企业生产经营全过程。坚持投资负面清单管理，建立市属国有企业投资项目后评估机制。建设全国首家“国资信息监管平台”，构建市国资委监管大格局，形成市国资委监管一盘棋。

6.党的建设不断加强。党建融入公司治理，全覆盖将国有企业党建内容写入公司章程，全面落实国有企业党组织在公司法人治理结构中的法定地位。完善932户国有企业的法人治理结构，公司制国有企业均实现党委书记、董事长一肩挑，党员总经理兼任党委副书记，全面落实国有企业“三重一大”事项党委会前置决策。党风廉政建设和反腐败斗争深入推进开展国企党建“双百”品牌建设，有效推进了国有企业基层党组织标准化建设全覆盖。夯实党建责任，组织市国资委系统国有企业党委书记抓基层党建述职评议考核会，与41户国有企业党委（支部）签订党建工作目标责任书，夯实国有企业党建责任。

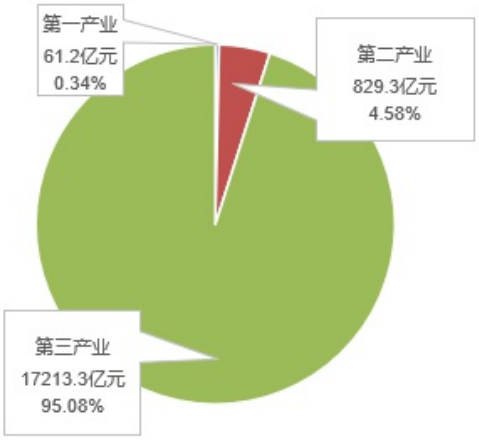
（二）布局现状

为推进国有经济结构调整和布局优化，市国资委积极引导推动市属国有资本向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域集中，向战略性新兴产业集中。十三五期间先后组建国有企业集团5个，布局航空航天、医疗器械、保障房建设管理、城市综合开发、交通投资等重要行业和关键领域。

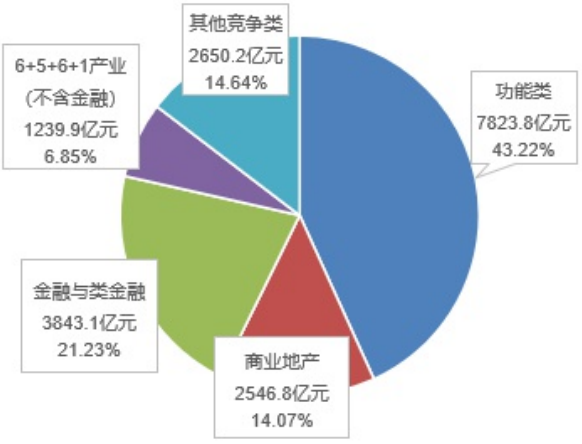
1.空间布局。在引进来方面，2018年市国资委组建全国首个“国企之家”推动央地合作，成立两年促成合作项目67个，总投资3520.41亿元，取得卓越成效。在走出去方面，陕鼓集团积极发展外向型经济，建立覆盖40多个国家和地区的海外营销体系，并购捷克EKOL公司75%股权，设立多家海外分支机构。但其他国有企业受制于企业综合能力和宏观格局，在本地、跨地区、国际化等空间维度分布还需系统设计。

2.产业布局。分产业来看，市属国有企业三大产业占比分别为0.34%、4.58%、95.08%，发展不均衡。第一产业占比极低，主要为粮食仓储；第二产业占比较低，与西安市工业门类全、基础好、科研实力强的优势不相匹配；第三产业占比极高，绝大多数为功能性服务业务。分行业来看，市属国有企业主要集中于城市基础设施建设、金融、商业地产、商业服务等行业，占比分别为26.01%、21.23%、14.07%、13.16%，而作为西安市传统的优势产业如航空航天、电子信息、装备制造等占比较低。从国资功能分类看，市属国有企业功能类资产7823.8亿元，占比达到43%，竞争类资产中金融与类金融、商业地产合计资产规模6389.9亿元，占比为35%。但在西安市现代产业体系（不含金融）业务资产仅1239.9亿元，占比不足7%，市属国有企业需要进一步强化区域战略性产业投资布局。

三大产业结构

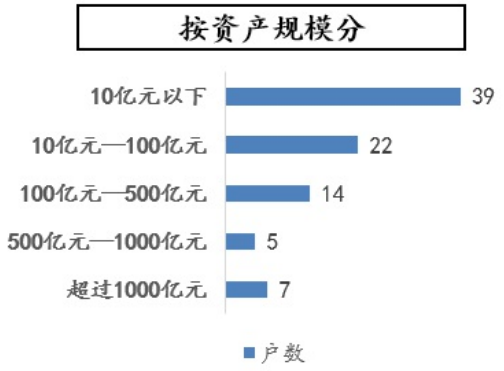


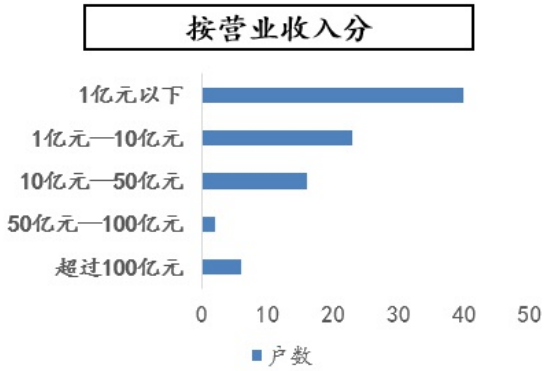
业务结构布局

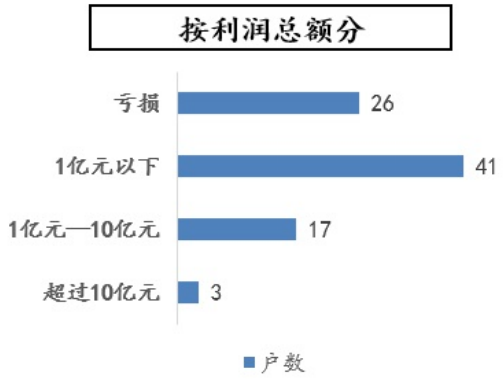


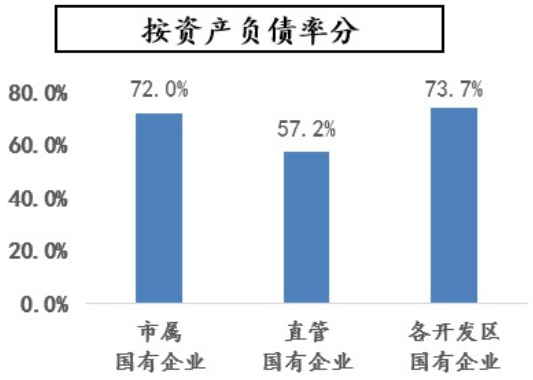
3.企业结构。截止 2020 年底，市属国有一级企业（不含区县）87 户，其中开发区企业 39 户。从企业资产规模来看，资产规模超过千亿元的企业 7 户，占比 8%， 500 亿元—1000 亿元的企业 5 户，占比 5.7%，100 亿元—500 亿元的企业 14 户，占比 16.1%，10 亿元—100 亿元的企业 22 户，占比 25.3%，10 亿元以下的企业 39 户，占比 44.8%，资产规模普遍偏小，且分布不均衡。从企业营业收入来看，营收过百亿元企业 6 户，占比仅为 6.9%，50 亿元—100 亿元的企业 2 户，占比 2.3%，10 亿元—50 亿元的企业 16 户，占比 18.4%，1 亿元—10 亿元的企业 23 户，占比 26.4%，1 亿元以下的企业有 40 户，占比 46%，整体营收较低。从企业利润总额来看，利润总额过 10 亿的企业 3 户，占比 3.4%，1 亿元—10 亿元的企业 17 户，占比 19.5%，1 亿元以下的企业 41 户，占比 47.1%，亏损企业 26 户，占比 29.9%。从企业资产负债情况来看，市属国有企业整体资产负债率为 72%，直管

国有企业资产负债率为 57.2%，各开发区国有企业资产负债率为 73.7%。









（三）存在问题

尽管“十三五”期间全市国资国企发展取得了长足进步，但是与市委、市政府赋予的使命和战略任务要求仍有差距，与高质量发展要求仍有差距，还存在企业发展规模不大、经营质量不高、产业布局结构不尽合理、产业结构调整步伐不够快、创新驱动与开放合作不足等突出问题，体制机制活力需进一步激发释放，以管资本为主的国资监管体制有待进一步加强完善。

二、发展环境和目标

（一）发展环境

1.国外环境分析

当今世界正经历百年未有之大变局，国际力量对比深刻调整，和平与发展仍是时代主题，人类命运共同体理念深入人心，新一轮科技革命和产业变革加速推进，《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）和“中国—新西兰”自由贸易协定升级议定书相继签订，为全市国资国企发展提供了新动能，拓展了新空间，带来了新机遇。同时国际环境日趋复杂，不稳定性不确定性明显增加，美国以多种手段遏制中国进入到升级阶段，新冠疫情影响广泛深远，经济全球化遭遇逆流，世界进入动荡变革期，单边主义、保护主义、霸权主义对世界和平与发展构成威胁，全市国资国企参与“一带一路”建设将会受到较多阻碍。

2.国内环境分析

经济环境方面，转型升级是趋势。党的“十九大”以来，我国经济整体上处于外需回落与内需疲软阶段，叠加疫情影响，中国经济正处于大开放、大调整与大改革的增速换挡、结构调整、新旧动能转换的攻坚期。经济发展已由高速增长转向高质量发展，推动高质量发展是确定发展思路、制定经济政策、实施宏观调控的根本要求，也是促进经济可持续发展、完成碳达峰和碳中和[3]目标任务、推动经济社会发展全面绿色转型的重要举措。全市国资国企需紧盯宏观政策走向，顺应国内经济发展趋势，合理

调整业务结构，主动推进内部深化改革，有序对接外部战略合作资源，持续提升适应经济环境变化的软实力。**内循环[4]发展是核心，双循环[5]互促是方向。**2020年，国内外形势剧变，党中央作出“构建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”的决策部署，通过发挥国内超大规模市场和内需潜力，培育新形势下我国参与国际合作与竞争的优势。为高质量助力内循环建设，全市国资国企应积极以市场化机制、社会化资源、专业化经营、混改化发展、行业化激励为重点，探索新基建、大消费、大创新。聚焦主责主业，紧密对接国家“两新一重”[6]建设，积极谋划优质项目。同时持续融入“一带一路”国际大市场，积极做好产业发展和扩大内需工作，在布局优势产业和关键领域方面，提升国资国企在整个产业链中的价值，统筹用好国际国内两个市场，在产业发展的优化过程中起到引领作用。

在技术层面，“云物大智移”技术深化应用，服务企业创新变革。当前，新一轮科技和产业革命在全球加速兴起，信息网络、生物科技、清洁能源、新材料与先进制造等领域正孕育一批颠覆性技术，工业互联网、物联网、车联网等新型网络形态不断涌现，大数据、云计算、人工智能等技术应用拓展升级，5G时代正在开启，工业制造加速向高端、智能、绿色、服务方向转型，数字经济正成为全球产业变革和经济增长的重要驱动力。全市国资国企应准确把握数字化、智能化、绿色化、融合化发展趋势，持续加强科技研发创新能力，发力优势产业、短板产业、新兴产业。

在国企改革方面，当前国有企业改革正处于历史关键阶段，也是改革乘数效应最大的阶段。《国企改革三年行动方案（2020-2022年）》是近三年落实国有企业改革“1+N”政策体系和顶层设计的具体施工图，通过实施三年行动，要在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、推动国有经济布局优化和结构调整、提高国有企业活力和效率等方面取得明显成效。《西安市深化国资国企改革行动实施方案》，聚焦建立中国特色现代企业制度、调整优化国资布局结构、完善国资监管体制三大重点工作，更好发挥市属国有企业在西安战略发展中的支撑、引领和带动作用。同时践行区域性国资国企综合改革试验，立足国家“一带一路”倡议、新时代推进西部大开发形成新格局、国家中心城市、黄河流域生态保护和高质量发展等重大战略，构筑国资国企“一盘棋”区域示范高地，打造综改试验“西安样板”。

3.区域环境分析

2020年习近平总书记来陕考察并发表重要讲话，赋予陕西“奋力谱写陕西新时代追赶超越新篇章”和“五项要求”[7]新的重大使命。习近平总书记在来陕考察重要讲话中指出，新时代西安要抓住新时代西部大开发、共建“一带一路”等重大机遇，在陕汽集团考察时指出，要不断发展新模式、新业态、新技术、新产品。西安国资国企应深入贯彻习近平总书记重要讲话精神，紧盯奋力谱写陕西新时代追赶超越新篇章的总体目标，全面落实

五项要求和“五新”发展战略[8]，全力推动西安跨越发展。西安市提出加快构建国家中心城市，以落实黄河流域生态保护和高质量发展国家战略与深度融入“一带一路”建设为统领，以发挥比较优势、补齐发展短板为立足点，大力实施创新驱动发展战略，加快建设“三中心两高地一枢纽”[9]，充分发挥在关中平原城市群发展中的引领作用。与此同时西安市提出加快构建现代产业体系，坚持以推动产业转型升级为重点，把实体经济特别是制造业做实做强做优，推进产业基础高级化、产业链现代化，加快推动支柱产业高端化、新兴产业规模化、生产性服务业现代化、文化旅游业特色化，构建产业集聚、结构合理、优势突出、竞争力强的“6+5+6+1”现代产业体系[10]。在空间布局上加大产业发展的统筹协调力度，使开发区从产业聚集向能级提升转变，逐步形成“一核三带一通道多板块”[11]的产业空间布局。全市国资国企应秉承党中央、省级、市级政府的规划部署，要善于从眼前的危机挑战中抢抓创造机遇，发挥国有大型企业主力军、生力军作用，创造新的更大业绩，迈上新的更高台阶。

（二）指导思想与发展战略

1. 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，认真贯彻落实习近平总书记两次来陕考察重要讲话精神和重要指示批示精神，贯通落实“五项要求”“五个扎实”，坚持稳中求进总

基调，坚持新发展理念，立足国家“一带一路”倡议、新时代推进西部大开发形成新格局、国家中心城市、黄河流域生态保护和高质量发展等重大战略，紧抓国家中心城市建设机遇，以实施陕西西安区域性综改试验为契机，以供给侧结构性改革为主线，同时注重需求侧改革，以推动高质量发展为主题，以改革创新为根本动力，以扩大开放为突破，加快构建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，推进国有资本布局优化与结构调整，推进国有企业深化市场化改革，推进国有企业创新发展与开放合作，推进国资监管体制转变，做强做优做大市属国有资本和国有企业，不断增强国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力和抗风险能力，更好发挥国有企业在西安战略发展中的支撑、引领和带动作用，为谱写西安新时代追赶超越新篇章作出贡献。

2.发展原则

坚持全局思维。立足全市国资国企资源禀赋、产业优势，统筹思考中央企业、省属企业在西安市产业布局，充分结合西安市非公有制经济基本现状，系统思考、统筹协调，以管资本为导向，整体谋篇布局市属国有资产，优势互补，错位发展，整体最优，相互融合，“一盘棋”推进全市国资国企改革与经济发展。

坚持市场导向。尊重企业市场主体地位，遵循市场经济规律和企业发展规律，强化要素支撑，减少行政干预，将市场化改革思维贯穿国资国企改革发展全程，规范公司治理体系，完善市场

化经营机制，提升企业的市场化、现代化经营水平，统筹效率原则与公平原则，推动企业依法自主经营、自负盈亏、自担风险、自我约束、自我发展。

坚持改革创新。以落实《西安市深化国资国企改革行动实施方案》为重点，聚焦制约和阻碍国有企业发展的体制机制问题，进一步解放思想、开放创新，有担当敢作为，充分把握好区域性综合改革试点宝贵机遇，拿出勇于自我革命的精神和魄力，真抓实干，加强制度创新，全面深化改革。通过改革化解重大矛盾、消除发展阻力、集聚发展新动能。

坚持项目承载。结合“十四五”规划目标任务，精心谋划关键项目，坚持项目引领、项目拉动、项目支撑，明确项目开展时间表、路线图、任务书、责任人，狠抓项目落实，以项目带动产业集聚与产业链延伸，以项目调整优化国资国企结构，以项目拉动改革创新，以项目引领开放合作，通过若干关键项目的成功实施确保战略目标达成，推动国资国企高质量发展。

3.总体战略

根据指导思想与发展原则，结合全市国资国企发展基础与发展环境，“十四五”期间我市将通过实施“12377”战略推动国资国企高质量发展。即：立足一个定位，聚焦两大领域，实施三大战略，实现七大目标，完成七大任务。

立足一个定位：立足城市国资国企基础性、公共性、先导性功能定位。

聚焦两大领域：围绕产业链、价值链，将国有资本主要布局在两大领域，一是保障城市运行和民生福利的国计民生等重要关键领域，二是事关西安产业转型升级、有效提升西安影响力带动力的战略性产业领域。

实施三大战略：

——**改革开放战略**。以市场化为导向，强化国有企业市场主体地位，立足“1+N”政策体系深入推进国有企业市场化改革，深入推进以“管资本”为主的国资监管体制转变。走出去、引进来，强化国际与国内资源、国内跨区域资源、不同资本类型、不同市场主体等，在市场、人才、技术、资本等方面的开放合作实现共赢。

——**融合发展战略**。打破区域内国有企业隶属关系壁垒，贯通央省市国资国企，促进区域国资“一盘棋”融合发展。发展混合所有制经济，推动国有经济与非公有制经济融合发展。重视现代信息技术对传统产业的支持提升作用，推动信息技术与传统产业的融合发展。加大金融对实体经济的支持力度，以融促产，以产带融，推动产融结合发展。

——**创新驱动战略**。破除制约创新发展的思想障碍和制度藩篱，汇聚众智众力，充分应用现代信息技术，发挥技术、人才、资源等创新要素的协同作用，推动创新资源的有效集成和合理配置，实现创新成为打造“专精新特”、“科技小巨人”、行业“一流”企业，促进国资国企高质量发展的核心源动力。

实现七大目标：一是规模效益再上新台阶；二是布局和结构更趋合理；三是国有经济更具活力；四是国资监管更加高效；五是创新驱动成为经济发展主旋律；六是开放合作取得显著成效；七是党的领导更加坚强有力。

完成七大任务：一是聚焦国资功能优化国有资本布局；二是优化结构调整提升国有资本效能；三是深化国企改革释放国资发展活力；四是加速国资监管体系转变提升国资监管效能；五是创新驱动国资国企高质量发展；六是开放合作开创共赢新局面；七是高质量党建引领高质量发展。

4.发展目标

一个总体目标：通过五年努力，全市国资国企定位清晰、布局合理、功能科学、协同发展的国有经济布局与结构基本形成，将市属国有企业整体发展成为实力强、产业优、业绩好、制度合理、机制灵活、创新力强、运作高效的国有经济群体，能对西安市经济社会发展发挥支撑引领作用。

七大具体目标：

——**规模效益再上新台阶。**到2025年末，市属国有企业资产总额达到4.2万亿元，年均增长15%；营业总收入达到3537亿元，年均增长17%；实现利润总额达到215亿元，年均增长15%；资产负债率保持在合理水平。国有企业资产质量和价值创造能力明显提高，综合实力稳居全国副省级城市前五。国有资本进一步向主业突出、竞争力强的优势行业、优势企业集中，新增2户“中

国 500 强”企业。

——**布局和结构更趋合理。**市属国有企业 85%以上资产集中在基础设施和民生保障、先进制造业、医药健康、新兴产业、生产性服务业、文化旅游、现代农业等领域，其中先进制造业、生产性服务业、战略新兴产业、医药健康资产占比提高 30%。市属国有企业聚焦主业主责，业务同质化现象基本消除，新增 2 户资产规模千亿级企业，集团化、规模化效应凸显。国有资产证券化率提高 30%，新增 3 户上市公司，新增 3 户市值 500 亿企业，上市公司市值管理水平与产业带动作用显著提升。

——**国有经济更具活力。**混合所有制经济快速发展，混改机制进一步健全，混改企业活力进一步释放。市场化经营机制建设取得新突破，经理层成员任期制和契约化管理全面实行，职业经理人制度大力推行，形成市场化的用工与薪酬分配制度及完善的中长期激励约束机制。现代企业制度建设取得实效，市场主体地位进一步加强，公司治理结构进一步健全，董事会、经理层职权进一步落实，企业内控制度进一步完善。

——**创新驱动成为经济发展主旋律。**形成完善的国有企业创新机制，企业创新活力明显增强，自主创新能力明显提升，创新投入稳步加大，研发经费投入累计增长 50%，企业在关键核心技术领域取得多项重大成果，创新对国有企业发展贡献率明显提高，企业管理基本功更加扎实，融资、投资、用能、人力等成本进一步降低，集团管控水平提升，企业的市场风险、投资风险、

财务风险和廉政风险得到有效防控，企业数字化转型取得显著成效。

——**开放合作取得显著成效。**国际合作有效深化，一带一路产业园、跨境投资合作区等国际合作示范园区落地，对外投资、海外贸易比例进一步提升。紧密对接粤港澳大湾区、长三角经济发展，跨区域合作模式形成有效机制并取得关键成果，央地合作进一步加强。

——**国资监管更加高效。**市国资委特设机构定位明确，“资产收益、参与重大决策、选择管理者”的出资人权力强化落实，国资监管“一盘棋”基本形成，以管资本为主的国资监管体制和集中统一的国资监管平台基本建成，国资监管方式灵活多样，实时在线的智慧国资监管成为主要监管手段，国有资本授权经营机制与国资考核评价体系进一步完善，“两类公司”建设取得明显成效并充分发挥作用。

——**党的领导更加坚强有力。**建立完善第一议题制度，完善跟进督办制度。党的领导全面融入公司治理，明确企业前置决策重大经营管理事项清单，厘清公司治理主体权责边界。建立企业领导人员容错制度，形成尽职合规免责事项清单，强化物质奖励与精神激励，形成干事创业的良好氛围。完善和落实全面从严治党主体责任，形成完善的监督体系。企业基层党组织全面达到标准化、规范化，混合所有制企业党建工作建立新模式。

专栏1：“十四五”规划主要指标				
主要指标	2020年	2025年	年均/累计	属性

市属国有企业资产总额（亿元）	20696.5	41628.1	15%	约束性
市属国有企业营业收入（亿元）	1613.4	3537.3	17%	约束性
市属国有企业利润总额（亿元）	107.1	215.4	15%	约束性
资产证券化率	18.8%	24.5%	30%*	预期性
研发经费投入（亿元）	8.1	12.2	50%*	约束性

注：表中加*的数据为累计数据

专栏 2：“十四五”规划国有企业培育目标		
指标	新增数量	培育目标
中国 500 强企业	2	西安城投集团、西安工投集团、西安城发集团、曲江文化控股、西咸新区发展集团
资产规模千亿级企业	2	西安安居集团、西安工投集团、西安沣东控股
千亿级产业集群	1	工业制造业产业集群
上市公司	3	市排水集团、秦华天然气、西安昭明交通新能源公司
500 亿市值企业	3	陕鼓动力、西安银行、华仁药业、西旅股份、西安饮食、曲江文旅
“双百企业”改革试点企业	1	陕鼓集团、高科集团

三、主要任务和举措

（一）聚焦国资功能优化国资布局

以服务国家、区域重大发展战略为出发点，立足城市国资国企基础性、公共性、先导性功能，结合陕西省“五新”发展战略与西安市现代产业布局规划，贯通中央、省、市三级国资规划，通过推动城市功能升级、提高公共服务质量彰显国资担当，布局先进制造业、医药健康、新兴产业、生产性服务业、文化旅游业服务西安市现代产业体系，布局现代农业补齐民生保障短板。

以实施陕西西安区域性综改试验为契机，推动综改试验大基金参与产业发展。鼓励国有资本运营公司与国有资本投资公司发起设立专项产业基金，带动社会资本共同参与。在产业模式、技

术研发等方面坚持实施创新引领的资源节约、环境友好发展战略。

1.城市功能升级

（1）加快推进城市更新

以西安城发集团、西安安居集团为载体，实施城市更新行动，推动城市开发建设向集约型、内涵式发展，促进资本、土地等要素根据市场规律和城市发展需求进行优化再配置，探索城市更新与医养健康、体育教育、数字科技等城市功能有效融合的市场化路径，提升人居环境质量、城市品质和城市价值。

（2）强化基础设施建设

以西安城投集团为载体，推动市政基础设施保障水平提升。以“十四运”为契机推动西安市体育场馆及相关配套设施、市民运动设施建设，开展城市环境整治提升工程，加快推进落实“三改一通一落地”项目工程。逐步推进西安市供热、供气经营性国有资产统一划转及市场化整合，搭建智慧燃气服务平台、智慧供热服务平台，优化西安市供热结构，持续加强天然气保供能力。到2025年末，实现供热面积1.52亿平方米，天然气销售量27亿立方米。推进西安市涉水经营性资产集中统一监管和供排水设施划转，以市水务集团为载体，打造“国内一流、行业先进、西部龙头”的涵盖原水、供水、排水的全产业链现代化水务企业，到2025年末资产规模突破1千亿元，供水能力达到300万m^3/d，污水处理能力达到300万m^3/d，实现1个上市公司突破。

（3）加快发展生态环保产业

以市水务集团、西安城投集团为载体，紧抓黄河流域生态保护国家战略契机，聚焦工业污水处理、生态修复、大气治理、固废回收利用等生态环保领域，从规划、设计、研发到项目实施全产业链布局。支持相关市属国有企业培育新能源，助力实现碳达峰、碳中和。

专栏 3：城市功能升级相关项目
西安热电公司厂址搬迁；团结村片区城市更新项目；高陵幸福社区项目；临潼标缝搬迁改造项目；奥体轴线灞河左岸区城市更新项目；灞河左岸全域基础设施建设项目；西安高铁东城片区综合开发核心区（湾子村）城市更新项目；西安火车站北广场及周边市政配套工程建设运营项目；西安市三级养老基础设施建设；天然气城市气化三期工程；城市 LNG 应急储气工程；“三改一通一落地”项目；中心城区-西咸基础设施互联互通项目；迎“十四运”城市管理类公园广场提升改造项目；5G 信息科技产业园；北斗产业园；西北妇女儿童医院二期；西安文化 CBD 建设开发项目；曲江国际文化艺术展览中心；西安曲江文创中心项目；加氢站建设；西安市固体废弃物综合处置场建设及运营项目；环保产业绿色空间站；有机废弃物资源化关键共性技术研发—通用型有机废弃物加压热解气化技术开发项目。

2.公共服务提质

（1）加快发展综合交通

强化特殊功能类国有企业在服务城市经济民生发展中的重要作用，积极开展市场化融资，积极引进非国有资本参与重大项目建设，强化补短板力度，推动建立西安国际化的综合交通运输服务体系。以西安交投集团为载体，积极参与高速公路网加密联网，优化线网总体布局，逐步构建西安高速公路网“三环十二辐射”格局；搭建基于BIM技术的公路建、管、养系统，加快城市快速路交通道路、干线公路、长途客运站的建设改造，推进农村骨干公路网络、农村基础公路网络提升，完善适应城乡一体化发展的公路网络。以西安城北客运站为基础，大力推进实施西安国际交通港项目，打造衔接顺畅、产业集聚、交通引领、多业复合的智慧交通枢纽，积极参与新西安南站、西安东站规划建设，完善西安市客运站枢纽布局。积极推动城际铁路建设，助推城市专用车辆电动化替代，探索发展通用航空相关业务。以西安轨道交通集团为载体，加快地铁工程建设，完成14号线、6号线二期、1号线三期、2号线二期、10号线一期、15号线一期、8号线新建并开通，完成西户铁路改造提升，提高城市交通承载力。以西安航投集团为载体，积极参与咸阳机场三期建设，助力西安建设国际一流航空枢纽。以西安城投集团为载体，完善公共交通、新能源汽车充电桩等公用事业设施及服务，加大新开、调整公交线路力度，创新公共交通出行应用场景，统筹整合西安市公共停车场资源，加强交通规划、建设、管理，持续拓展多元化交通服务，

充分满足城市交通空间需求。

（2）强化优质服务供给

以西安安居集团为载体，推进保障性住房建设。支持相关国有企业参与构建15分钟便民生活圈，建设运营邻里中心、社区医院、社区商业等生活性服务设施，构建多层次民生服务体系。支持国有企业围绕重点产业推进产业园区建设，强化招商引资和产业孵化培育，加强园区运营服务，推动产业生态化、集群化发展。推动功能型、公益型市属国有企业强化国有资产经营，完善商业模式，在自有资产基础上适度发展经营性项目，推动以市政设施、交通工具、场站枢纽等为核心的周边项目开发，增强自身“造血”能力。

推进要素资源交易服务产业升级，以西安建设工程交易中心为载体，探索建设集国资国企统一招标、集采、资源性资产租赁、资产交易等功能为一体的“一站式”交易服务平台，构建数据融通、阳光透明的市场化交易服务环境。

以西安航投集团为载体，着力打造以西安为枢纽、以民用航空为特色的本土航空公司，拓展临空经济、产业金融，探索通用航空、商业航天应用。

组建西安人才集团，以市人才市场有限公司为载体，积极与各区县、开发区人力资源公司协同，合力打造高质量人才服务综合平台。以市场化方式和企业化运营为主，提供涵盖高端人才服务、人才创业金融支持、人才大数据开发利用等服务内容的人力

资源全产业链服务和整体人才解决方案，提升西安市人才发展能级。

专栏 4：公共服务提质相关项目
公共租赁住房建设；共有产权房建设；保障性租赁住房建设；西安国际交通港项目；西户铁路改造提升项目；铁路第二货运北环线项目；西安绕城高速交通疏解线；西安城市环线高速公路（四环）；地铁 14 号线、6 号线二期、1 号线三期、2 号线二期、10 号线一期、15 号线一期、8 号线；新能源汽车充电桩建设；西安生产要素交易服务平台。

3. 大力发展先进制造业

以综改试验为契机，打造西安市区域内制造业联盟，实现区域联动、优势互补、资源共享、对标先进、创新管理。通过加强技术研发、产业链延伸、品牌升级、产品革新等方式推进纺织、缝制设备、重工机械等市属制造业企业转型升级，推动企业从研发制造端向产品应用端延伸，推动轻工业向消费端延伸，推动传统产业高端化、智能化、绿色化。

（1）加速形成高端装备产业集群

以西安工投集团为载体，加速形成高端装备制造产业集群。陕鼓集团加快提升高端装备领域技术水平，形成空分、石化等领域主导产品技术体系和技术规范，完成能源“互联岛”基础模型搭建和综合能源管控系统架构设计，实现高端装备、系统解决方案和工业园区能源综合管控与协同优化，在轴流压缩领域打造

“世界一流”企业，打造千亿级市值的“世界一流”智慧绿色能源强企。着力提升高端装备制造能力，支持陕鼓集团下属的西仪集团和标准集团，以及海红轴承、西锻机床等企业，整合现有生产体系和工艺能力，适时整合西锻机床、陕西重型等企业大型装备加工能力，在汽车、军工、航空航天等领域实现突破。整合西桥重工、陕西重型钢结构桥梁技术基础优势，紧抓“新基建”浪潮，加强产品研发，大力拓展模块化、智能化的装配式钢结构建筑领域。

（2）推进航空制造业发展

发挥西安市航空产业优势，聚焦航空主导产业延链补链，积极寻求“新舟 700″ 整机及其他配套机会，布局传感器、机载设备、飞行数据采集记录系统、锻件加工、航空发动机叶片精密加工、飞机起落架、仪表仪器等关键零部件制造。以引入福莱帕特为契机，加快发展飞机重要零部件维修、拆解改装产业，参与西安市打造知名航空维修基地建设。

（3）构建汽车关键零部件配套体系

做强汽车关键零部件，围绕服务陕汽集团、法士特、西安吉利等企业，主动承接汽车产业配套，发挥西安工投集团产业集聚能力及高端制造优势，加速企业集聚，助力西安市提升汽车关键零部件本地企业配套比例，积极发展传动与电子等关键零部件产业，进一步延伸汽车零部件配套产业链。探索汽车后市场服务，鼓励发展汽车金融、二手车、维修保养、汽车租赁等后市场服务。

（4）打造电子信息产业集群

紧抓陕西西安区域性综改试验契机，利用综改基金、产业基金等引进电子信息产业优质资源和先进技术，助力西安打造世界级电子信息产业集群。以三星项目为引领，积极抓好配套跟进，重点投资存储芯片设计、封装、测试等，补齐产业链。依托比亚迪、中兴等项目，借助华为西安研发中心产品研发优势，发展智能终端产品和设备。深化与科研院所的产学研合作，加强与国内外先进企业交流合作，在电子元器件领域打造专注于细分市场、聚焦主业、创新能力强、成长性好的专精特新“小巨人”[12]企业，力争“十四五”期间在多个细分领域培育出一批龙头企业。

（5）大力发展新材料产业

以西安工投集团等为载体，统筹区域内国资国企，有效利用综改基金，瞄准“卡脖子”新材料形成合力，以资本为手段，继续加大新材料领域投资布局，重点投资合金材料、超导材料、新型建材、高性能复合材料、晶体材料、纳米材料等潜力企业，逐渐从财务投资向战略控股转变。加强对已投资新材料企业的产业链价值链发掘，建立业务合作关系，发挥产业集群和协同效应。

（6）开创纺织产业新业态

以西安纺控为载体，大力推进与省纺织科学研究院全方位合作，建立国内一流的纺织科技研发基地。紧抓国产替代新机遇，完善提升碳纤维预制体编织技术及生产工艺，提高织造效率及制成率，着力打造高性能纤维预制体完整产业链条。以航天航空军工领域为重点，策划实施重大军工项目及上下游企业合作项目，加快高性能纤维增强材料深度嵌入航天航空复合材料产业链，推

动产业板块发展壮大。

加速实现传统产业升级，打造“国内一流”的棉纺织、产业用纺织品和“西部一流”的卫生及医疗用品生产、研发、贸易基地，做优做强做大纺织产业，实现跨越式发展。加速水刺非织造材料生产线建成投产，倾力开发、拓展卫生及医疗用品市场，形成一批免检免验产品及中国驰名商标，加快建成具有国内行业竞争优势的产业集群。

专栏 5：先进制造业相关项目
国产支线飞机“新舟 700”（MA700）配套设施建设项目（前期）；水刺非织造材料生产线项目；西安无线电二厂整体搬迁；西安标准热处理公司整体搬迁；西安高新中央创新区能源“互联岛”项目；陕鼓大型轴流压缩机技术提升研发及产业化项目；陕鼓再制造中心建设项目；陕鼓叶片工段生产执行系统项目；陕鼓能源“互联岛”示范项目—供暖/冷运行优化关键技术研究项目。

4.融合发展医药健康产业

以西安健康医疗产业集团为载体，横向整合医院以及医药、医疗相关研发、制造、流通企业，通过市场化的方式融合中央企业和省属企业力量，重点布局医疗医药研发、医药制造、药品和医疗器械销售、配送、卫生应急物资储备等，做大做强西安市医药健康产业。在医药研发领域，以西安利君集团为基础，打造“黄金单品”[13]。在医药流通领域，以华远医药集团为基础，利用现有优势，补齐短板，实施强强联合，做强做大医药流通，建设西

安市卫生应急物资储备基地及发展药品、器械第三方物流，完善卫生应急物资储备体系，保障城市卫生健康安全。有效应对人口老龄化带来的社会需求，整合退休人员社会化管理平台，立足服务西安本地居民，通过市场化机制，发展涵盖生活服务、家庭医疗、养老服务、老龄用品等养老服务和产业。

专栏 6：医药健康相关项目
西安市卫生应急物资储备基地(陕西华远医药集团公司新现代医药物流配送中心)；医疗建设康养项目。

5.创新发展新兴产业

（1）探索机器人、人工智能产业

紧抓西安区域性综改试验机遇，借力综改试验大基金，发挥西安工投集团作为国有资本工业投资公司在战略新兴产业投资带动能力，积极布局工业机器人及核心零部件、伺服电机、控制系统等研发和制造；探索企业应用（工业物联网、智慧物流）和产业物联网（高端制造、工业机器人）等应用场景领域的发展路径。

（2）构建城市数据平台

注重集约化、融合化、协同化发展，整合数字化平台资源，拓展基础数据来源，加强对大数据技术层及应用层的开发力度，以“平台集成”为导向，搭建能够进行交通感知、生态感知、产业感知和安全感知的智慧城市感知体系，构建西安市统一高效、按需服务的城市数据平台，实现城市数据感知、收集、分析和应

用的全面融合，成为西安市智慧城市数据运营的大脑和中枢。同时，推进大数据、云计算等新型基础设施建设，加快数字产业化、产业数字化。

（3）推进工业互联网建设

以陕鼓集团装备制造业、西安纺控纺织轻工业为基础，推进工业互联网建设，培育共享制造、共享设计和共享数据平台，形成面向研发设计、生产制造、经营管理、市场营销、运维服务等工业智能制造的公共服务平台。

专栏 7：新兴产业相关项目
城市人脸基础信息库建设项目；陕鼓服务智能化平台建设项目；国家超算西安中心一期；航天基地先进计算产业园（国家超算西安中心二期）；陕鼓能源数据管理平台研究项目；陕鼓信息安全体系建设项目；陕鼓质量管理信息化系统项目；中国西安国际科学技术产业博览会暨硬科技产业博览会项目。

6.加速发展生产性服务产业

（1）大力发展现代物流

组建市商贸物资集团，通过整合物流、商业类国有企业及相关资源资产，打造综合性现代商贸物流集团，对现有朱宏物流、玉林汽贸等五大物流集散市场进行改扩建或整体搬迁重建，布局服务、辐射西北乃至全国的物流园区、专业物流基地和现代化物流配送中心。市商贸物资集团侧重于物流基地、物流园区的建设

和运营，统筹建设物流仓配基地、现代化物流配送中心，构建“仓、运、配”一体化物流服务体系，重点发展保税物流、城乡物流、智慧物流、绿色物流、应急物流、冷链物流、第四方物流。以西安交投集团为载体，建设物流大数据中心，逐步汇集物流业内和上下游相关行业的静动态数据信息，构建覆盖西安物流信息服务基础设施、覆盖全产业链的数据仓库和市级综合服务门户。以“中欧班列”物流运输为切入点，积极参与国际物流运输等业务，完善综合运输通道和交通枢纽节点布局，西安交投集团侧重于交通枢纽、交通基础设施，物流信息港的建设以及交通运输业的经营。

（2）积极布局研发设计

以西安集成电路设计专业孵化器有限公司、西安科技投资有限公司、西安高新技术产业风险投资有限责任公司等为载体，围绕产业链布局创新链，对接国家重点实验室、国家工程研究中心、国家企业技术中心、行业一流技术团队等先进科研机构，积极承接孵化高端芯片领域相关科研项目。以资本为手段，重点发展航天动力、大飞机、集成电路等高端工业设计研发，发展研发众包、设计众包、云设计等新型研发服务业态。

（3）探索发展检验检测认证

提升检验检测认证服务水平，发展新型检验检测认证服务模式，建设国际检验检测产业基地、检验检测认证公共服务平台和第三方检验检测认证机构。

（4）强化会展经济

组建西安会展集团，建设高新国际会议中心、国家临空经济会展中心等工程，整合国际会展中心及西安市其它展馆资源，结合西部资源禀赋和“一带一路”建设，嫁接国际展览资源，培育区域特色展览品牌，提升西安会展在全国乃至“一带一路”中的品牌影响力，打造丝路国际会展名城，强化会展经济对西安市各产业发展带动力。

专栏 8：生产性服务业相关项目
西安物流大数据中心和综合信息公共服务平台；会展中心二期展览中心和博览馆；中国航发西航生产物资存储及物流综合服务项目；西飞民机研发中心项目（前期）；智慧经济产业园（云上经济示范园）；黄马甲物流生鲜城市生活服务项目；品牌会展城市营销项目。

7.融合发展文旅产业

以曲江文化产业集团、西旅集团等为载体，以旅游平台化、全城化、品质化、智慧化、集成化为重点，与科技、商业、体育、农业等多元融合，打造一批富有文化底蕴的世界级旅游景区和度假区，建设一批文旅新区、文旅小镇，丰富旅游产品，优化旅游交通、住宿、餐饮、娱乐、购物等供给体系，全面提升旅游品质，建设传承中华文化的世界级旅游目的地；创新旅游演艺产品供给，推出更多高水平、高质量的演艺市场品牌，打造“演艺之都”。完善食品加工、餐饮服务、销售、配送等全产业链业务，融合文旅发展，推进品牌升级，拓宽销售渠道，以点带面，打造“饮食

文化名片”。加快发展以文化创意为主的新型业态，做大做强传媒影视、数字出版、创意设计、电子竞技等重点产业，打造具有国际影响力的文化品牌。

紧抓“十四运”重大历史机遇，组建西安体育集团，整合西安市体育场馆，搭建互联网运营平台，通过专业化、标准化、模块化、信息化运作，提升体育场馆配套功能和服务标准，积极探索与承办国内外知名赛事、相关业务领域的企业开展合作，打造融合体育运动、健康、文化、休闲、商贸、旅游等多种服务功能为一体的综合体育模式，推动“后全运时代”体育产业发展。

专栏 9：文旅产业相关项目
自贸国际项目；桃花西岸项目；中国西部文化产业博览会项目；曲江电竞产业园场馆区及配套区；融创文化产业园；“西安记忆”建设项目；欧亚经济论坛文旅分会项目；西安文旅中心项目；西安饭庄总店暨陕菜博物馆项目；西旅集团“老字号”振兴工程；易俗社文化街区有机更新项目；碑林历史文化街区项目；小雁塔历史文化片区商业开发项目。

8.引领发展现代农业

（1）积极发展现代农业

将农业产业作为重点补短板产业、民生应急保障产业，整合区域资源，推动农业特色化、现代化发展，确保农产品食品安全，保障粮食储备供应，组建西安粮农集团，发挥国有资本引领作用，

参与乡村治理、服务乡村振兴，补齐农业农村领域和粮油仓储贸易投资短板。构建西安市“三农”普惠金融体系，释放财政、货币、政策红利。促进农业产业从农资供应、农副产品生产到育苗育种、深精加工、贸易流通、冷链物流等全产业链发展，打造西安市农资流通平台、农产品交易平台、西安特色农产品品牌塑造平台。强化粮食、食用油、食盐等应急物资掌控，做好粮食的收购、储存、调拨，完善粮食收购储备体系；探索建立生猪活体储备、蔬菜产品、蛋鸡应急储备等主要“菜篮子”产品应急储备体系。探索发展休闲农业、智慧农业、设施农业、共享农业等现代新农业模式。加强农业领域市属国有企业资源整合，推进农业产业规模化、集聚化发展。实现生产发展与政府应急储备之间的良性互补。

（2）大力推进食品制造业发展

以西安太阳食品集团为载体加快发展食品制造业，积极引入战略投资者，补齐营销不足短板，创新商业模式，积极迎合新兴市场，提升产品附加值，向食品行业中高端推进。探索多产业融合发展模式，借助西安本地文旅产业优势，实现食品工业与旅游产业、文化产业、健康养生产业同步结合发展。研究探索将“太阳”和“阿香婆”分别打造成适应休闲食品和餐饮调味品两个不同市场的独立品牌。

专栏 10：现代农业相关项目
西安现代农业创投园；西安绿色食品产业园；粮油批发市

场建设项目；华西库仓房建设项目。

（二）优化结构调整提升国有资本效能

针对市属国有企业规模普遍较小、产业分散、业务同质化等问题，基于战略导向及问题导向，加快国有企业战略性重组与专业化整合，聚焦主责主业，推动国有资产证券化，处置低效无效资产，形成规模适度、主业清晰、错位发展、相互协同、资产优质的企业结构。

1.推进战略性重组与专业化整合

推动区域内国有企业重组整合。围绕产业链、价值链、创新链，按照产业相近、行业相关、主业相同、优势互补的原则，实施贯通中省市国有企业的战略性重组和专业化整合，通过资产重组、股权合作、资产置换、无偿划转等市场化及非市场化手段加快推动企业间产业链上下游垂直整合、同类业务专业化横向整合和企业内部同质资源、低效资源重组整合，减少国有企业法人户数，推动优质资源向优势企业和优秀企业家集中，推动国有企业专业化、集团化发展，增强国有企业的规模经济和竞争优势，在不同行业和领域培育一批自主创新强、可持续发展优、引领作用大的龙头企业。

推进市属国有企业间整合重组。在实施市属经营性国有资产集中统一监管的基础上，市属国有企业除以服务本区域民生为核心的市政基础设施建设类企业外，原则上其他企业都要按照市国资委统一部署，以兼并重组、交叉持股等市场化手段为主，以无

偿划转等非市场化手段为辅的方式推进市属国有企业间整合重组，确保一个业务领域只有一个市属国有企业参与市场经营，通过资源集聚、优势互补推动市属国有企业资源配置效率与产业竞争力提升，促进产业升级。鼓励信息技术、医药健康、现代农业等领域市属国有企业通过兼并重组、交叉持股等方式进一步与中央企业、省属企业融合发展。推动市属国有企业与各区县国有企业、各区县国有企业之间重组整合。

提高运营效率。按照打造“小总部、大产业、扁平化”管理模式的目标，针对部分集团公司投资层级过长、管控力度层级递减的问题，按照不超过三层投资管控模式，实施集团公司内部资产运营、管控架构的调整，提高资源集中度。除特殊目的公司以外，原则上将市属国有企业管理层级压缩到三级以内，法人户数总体减少 17%。

2.聚焦主责主业

聚焦主责主业。推动市属国有企业聚焦主业投资发展，严格执行投资项目负面清单制度，禁止新增非主业投资，进一步集中资源形成合力，引导市属国有企业从非主业中尽快退出，减少无序竞争和同质化经营，引导市属国有企业逐步退出不具竞争优势、缺乏发展潜力、与主业无互补性和协同性的非主业与非优势业务。

控制主业数量。原则上企业集团主业控制在 3 个以内，其中单个主业的资产总额或营业收入等指标原则上不低于企业总额

25%，符合西安市“6+5+6+1”现代产业体系、市委市政府重点工作部署、拟重点培育的业务其指标占比不作限制。认定并公布市属国有企业主业，实施动态管理，市国资委在业绩考核、投资管理、债券发行、国有资本预算支出等方面对企业主业发展予以支持，对非主业发展予以限制。

3.推动国有资产证券化

加强企业上市培育。深入推进“龙门行动”计划，按照“储备一批、培育一批、辅导一批、申报一批、上市一批”的思路，推动一批国有企业有限责任公司改制为股份有限公司，加强对拟上市企业的培育和辅导，下大力气培育上市后备资源，积极探索公共服务类和特殊功能类国有企业上市路径，支持有潜力国有企业境内境外上市并举，推动国有企业整体上市或核心业务板块资产上市，支持国有企业战略性控股、参股上市公司，到2025年末新增3—5户上市公司。

强化市值管理。重点加强国有企业内在核心竞争力，支持国有上市公司通过资产注入、收购兼并、增发配股、发行可转债等方式，提高运营质量，实现高质量发展，提升市值。到2025年末，增加3户500亿元市值企业。强化市值管理，建立上市公司市值管理绩效水平分析评价机制，提高国有控股上市公司整体估值和资本创造效率。发挥上市公司引领作用，支持上市国有企业成为产业龙头，做大做强产业链，促进以上市公司为主导的产业链集群发展。

创新融资方式。支持国有控股上市公司开展多元化债券和资产支持证券融资，建立融资成本补贴机制。支持西安城投集团、市水务集团、西安轨道交通集团、西安安居集团、西安交投集团、西安城发集团等国有企业创新融资方式，以可产生预期稳定现金流的供水电气、基础设施、商业物业、租赁债权和大额应收账款等不动产财产或财产权益为基础，开展多种资产证券化业务，利用各类债券融资工具和创新债券品种拓展融资渠道。积极探索收益权信托、收益权债券等创新形式实现存量国有资产证券化，充分发挥资本纽带和杠杆作用。

4. 发挥基金助力与引导作用

积极发挥基金助力与引导作用，设立西安区域综合改革试验基金、科技成果转化基金、混合所有制改革等专项基金，推动政府产业引导基金、股权投资基金等共同在区域内规划部署，鼓励国有资本投资、运营公司发起设立天使投资基金、风险投资基金和私募股权基金，鼓励市属国有企业参与管理和发起设立高端制造、新材料、电子信息、文化旅游等特色产业基金，加强与中国国有资本风险投资基金、中国国有企业结构调整基金、中国国有企业混合所有制改革基金等国家级基金协同联动，共同服务国家战略，支持全市国资国企布局与结构调整，加快国企改革、科技创新和产业转型升级。

5. 处置低效无效资产

建立健全低效无效资产预警识别长效机制，完善国有资本市

场化流转退出机制，对土地、房屋、设备等闲置资产，通过合作开发、对外出售、租赁等方式进行有效利用。加大“僵尸企业”处置力度，加快剥离不具备竞争优势、缺乏发展潜力的非主营业务和低效无效资产。建立“一年预警、二年整改、三年退出”的亏损国有企业治理长效机制，坚决整合出清亏损企业。坚决清退“空转”、“走单”、与主业无关、占资金多、效益低的贸易业务，严格控制市属国有企业融资性贸易。

（三）深化国企改革释放国资发展活力

以贯彻落实《西安市深化国资国企改革行动实施方案》和《陕西西安区域性国资国企综合改革试验实施方案》为重点，推进市属国有企业全面深化改革，新增 1 户纳入国家“双百企业”改革试点企业。规范有序发展混合所有制经济，完善中国特色现代企业制度，健全市场化经营机制，激发国资发展动能。

1. 规范有序发展混合所有制经济

分层分类，积极稳妥推进“混改”。明确各类国有企业的功能界定和类别划分，分层分类积极稳妥引入其他各类国有资本或非国有资本实现股权多元化。主业处于充分竞争行业和领域的市场竞争类国有企业，原则上均实行混合所有制改革，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，国有资本可以绝对控股、相对控股，也可以参股。主业主要承担重大专项任务的特殊功能类国有企业，要保持国有资本控股地位，支持非国有资

本参股。主业是为国民经济发展和人民生活提供保障的公共服务类国有企业可以采取国有独资形式，具备条件的子企业也可推行投资主体多元化，还可通过购买服务、特许经营、委托代理等方式，鼓励非国有企业参与经营。探索国有股东“金股制”[14]等特殊管理股制度以及优先股制度，确保国有资本对国民经济关键领域的核心控制力。

“一企一策”实施“混改”。将“混改”任务列入国有企业重点工作中，按照“应改尽改、能改快改”的原则，对具备混合所有制改革条件的国有企业实施“名单管理”，指导企业“一企一策”推进混合所有制改革，引入行业影响力强、资源互补性强、资本实力雄厚、内部管理规范、战略协同需求契合的战略投资者，注重在股权设置、员工持股、资产剥离、“混改”后公司治理模式、土地资产处置等关键问题上形成可借鉴、可参考的典型经验，以点促面推进“混改”。发挥各类基金对混合所有制改革的支持和促进作用，鼓励省、市国有资本以多种方式入股发展潜力大、成长性强的非公企业，放大国有资本功能。支持科技团队以技术入股参与国有企业改革或国有企业入股科技团队，对科技团队可基本保持原有管理方式不变，保证企业活力。

深化“混改”，由“混资本”向“改机制”转变。在治理体系、市场化机制方面，对存量混合所有制企业进一步深化改革，新增“混改”企业要依法制定章程、维护各方股东利益、落实董事会职权、建立市场化经营机制，通过混合所有制改革，企业要

形成股权结构多元、股东行为规范、内部约束有效、运行高效灵活的经营机制。支持国有企业集团公司以完善公司章程管理与董事会议事规则管理为基础，落实对混合所有制企业实施差异化管控。

支持国有控股混合所有制企业开展员工持股。鼓励国有控股混合所有制企业实施核心团队、骨干员工持股，在科技型、创新型充分竞争类企业中适度放宽单一员工持股比例和员工总体持股比例限制，其中对有突出贡献的企业家、技术领头人，个人持股比例可以达到 3%。实现“股按岗定、岗变股变、股随绩调、人离股退”的股份管理和退出机制。

2. 完善中国特色现代企业制度

强化企业市场主体地位。推进政资分开、政企分开，坚持依法治企，将依法应由企业自主经营决策的事项归位于企业，将延伸到子企业的管理事项原则上归位于一级企业，切实维护企业法人财产权和经营自主权。法无授权任何部门和机构不得干预企业自主经营，股东不得干预企业日常运营，企业要进一步明晰总部定位，规范法人治理，优化组织体系，完善运行机制，改进工作作风，加快形成反应灵敏、运行高效、充满活力的市场化经营机制。

完善公司法人治理体系。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，明确党委会把方向、管大局、促落实，董事会定战略、作决策、防风险，经理层谋经营、抓落

实、强管理以及监事会监督制衡作用，提升整体决策效能，力争各治理主体不缺位、不越位，不相互替代、不各自为政，形成各司其职、各负其责、协调运转、有效制衡的公司法人治理结构。

加强董事会建设落实董事会职权。到2022年，市属国有企业及其子企业实现董事会应建尽建、配齐建强。市场竞争类国有企业在规范运作的基础上，全面依法落实董事会重大事项决策权以及经理层选聘、考核和薪酬分配等职权。制定外部董事管理办法和外部董事履职指南，探索建立区域内国有企业共建共享的外部董事资源库，形成董事会中外部董事原则上占多数的董事会结构。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，对重大决策失误负有直接责任的，要及时调整或解聘，并依法追究责任。

保障经理层依法行权履职。全面落实经理层的法定职权，厘清经理层与董事会的权责边界，建立董事会向经理层授权的管理制度，依法明确授权原则、管理机制、事项范围、权限条件等内容，切实保障经理层行使管理生产经营、组织实施董事会决议等职权。严格落实总经理对董事会负责、向董事会报告的工作机制，强化工作监督。支持经理层按市场配置经营资源，应对市场变化，制定经营策略，组织生产，加强管理，提升经营效益。

健全企业内部控制体系。推动市属国有企业建立健全以风险管理为导向、合规管理监督为重点，严格、规范、全面、有效的内控体系。强化集团管控，严格规范决策程序，落实“三重一大”

决策制度，落实重大决策向出资人报告制度。强化投资项目风险管控，加大项目组织实施的管理、技术、投融资和人力资源保障力度，实施投资项目后评价和重大投资损失责任追究。建立风险预警和应急处置机制，完善内部控制制度平台和风险信息传递平台。2022 年全面落实总会计师、总法律顾问制度，将依法合规管理、全面风险管理融入企业生产经营全过程。

3.健全市场化经营机制

推行经理层成员任期制与契约化管理及市场化选聘职业经理人。坚持党管干部与董事会依法选聘经营管理者相结合，坚持组织选拔与市场化选聘相结合，直管国有企业全面实行经理层成员任期制与契约化管理，市场竞争类国有企业基本实现董事会市场化选聘经理层成员，公益类、功能类国有企业经理层成员实现以任期制为主、市场化选聘为辅的选人用人模式。指导企业董事会成立薪酬与考核委员会，按照“一企一策”的原则，合理设置各项经营业绩目标，加快建立与考核结果紧密挂钩的薪酬体系。按照市场化选聘、契约化管理、差异化薪酬、市场化退出原则，加快推行职业经理人制度，探索畅通企业领导人员与职业经理人身份转换通道。

全面推进市场化用工。健全公开、平等、竞争、择优的市场化招聘制度，实行有利于吸引和留住关键岗位核心骨干人才的政策。深入推行国有企业分级分类公开招聘，在各级国有企业全面推行员工公开招聘、管理人员竞争上岗、末等调整和不胜任退出

等制度。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用工制度，形成企业各类管理人员能上能下、员工能进能出的合理流动机制，纳入西安市有关试点和专项工程的国有企业率先实施。

完善市场化薪酬分配机制。深化国有企业内部分配制度改革，全面实行全员绩效考核，一岗一薪、易岗易薪，破除平均主义、“大锅饭”，完善与劳动力市场基本适应、与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，建立具有市场竞争优势的核心关键人才薪酬制度，推动薪酬分配向作出突出贡献的人才和一线关键岗位倾斜。调整优化市属国有企业工资总额管理方式，推进竞争类和符合条件的功能类、公共服务类国有企业工资总额备案，规范有序实施周期预算管理。对具有创新要求高、当期收益不确定等特点的国有企业，支持其建立与企业市场竞争相适应，经济效益、业绩考核指标和考核等次挂钩的工资总额差异化管理方式。

建立中长期激励约束机制。探索实施国有控股上市公司股权激励、工业科技型企业股权和分红激励、超额利润分享、国有控股混合所有制企业骨干员工持股等多种方式激励机制。坚持以正向激励为主，鼓励企业构建符合市场规则、契合公司战略发展、激励约束并重的多种形式中长期激励机制，强化业绩考核与激励水平“双对标”，实现激励与约束相统一。优化企业领导人员薪酬结构，加大绩效年薪与考核结构的挂钩力度，探索实施薪酬之

外的超额贡献增量奖励，强化企业领导人员薪酬与企业效益绑定。

（四）加速国资监管体系转变提升国资监管效能

推动以管资本为主的国有资本监管职能转变为核心，围绕“管好、放活”完善授权机制、优化监管方式、深化“两类公司”建设、优化国资考核评价体系、推进智慧国资监管等多种举措，切实提升国资监管效能。

1.深化国资监管机构职能转变

切实履行党中央、国务院和地方党委、政府明确的国有企业出资人职责，落实市国资委特设机构定位，加快推动以“管资本”为主的国资监管职能转变，聚焦管好国有资本布局、规范国有资本运作、提高国有资本回报、维护国有资本安全，厘清国资监管机构权责边界，专司国有资产监管和负责国有企业党的建设职责。秉承“有法可依、有法必依”的原则，进一步保障国资监管机构依法享有“资产收益、参与重大决策、选择管理者”等出资人权利，依据股权关系依法依规向出资企业委派董事或提名董事人选，通过法人治理结构行权履责，体现出资人意志。落实中省市有关决策部署，深化市属经营性国有资产集中统一监管，推进区县级经营性国有资产集中统一监管工作。

2.优化国资监管方式

建立协调机制，推进出资人监督和纪检监察监督、巡视监督、人大监督、审计监督、社会监督等统筹衔接，推动各类监督有机

贯通、相互协调，提高监督效能。健全国有企业内部监督体系，构建发现问题、推进整改、检查核实、问责追责的监督工作闭环，筑牢防止国有资本流失的第一道防线。坚持底线思维，加强风险防范，推动国有企业建立完善的风险防范体系与金融风险控制长效机制，同时完善财务监管，建立资金管控系统，通过资金管控系统实时监测、实时监督，全面了解公司财务情况等，实施及时、有效控制，提高企业风险识别、防范、处置的能力。强化社会监督，建立健全国有企业信息公开制度，打造“阳光国企”，到2022年实现信息公开全覆盖。

3.完善国有资本授权经营机制

坚持授权与监管相结合、放活与管好相统一，继续加大授权放权力度，按照“法定职责必须为”的要求完善国资监管机构权力与责任清单，按照“分级管理、释放企业自主经营权，放管结合、加强监督和责任追究”的要求，结合国有企业功能定位、治理能力、管理水平等改革发展实际，“一企一策”完善国资监管机构授权清单并形成动态调整机制，构建与管资本相适应的国有资本授权经营体制，依法维护所出资企业充分的经营自主权利，切实增强企业市场独立性和经营积极性。推动市属国有企业不断夯实管理基础，优化集团管控，健全完善风险、内控及合规体系，确保各项授权放权接得住、行得稳。做到“层层松绑”，把授权放权落实到各级子企业或管理主体上，全面激发微观主体活力。

4.深化“两类公司”建设

坚持试体制、试机制、试模式，深度推进“两类公司”改革，着力构建“1户国有资本运营公司+多户国有资本投资公司+若干户特色产业集团公司”的国有资本结构。检视总结“十三五”以来“两类公司”试点情况，深化现有平台公司功能升级，突出产业导向，引导国有资本核心竞争力和创新能力的培育，对战略性核心业务以控股为主，加大重组整合和并购力度，充分发挥推动产业集聚、化解过剩产能、促进产业升级等作用，推动国有经济布局优化和结构调整。通过改组或组建国有资本运营公司，加快打造国有资本市场化、专业化运作平台。通过股权运作、基金投资、培育孵化、价值管理、有序进退，有效盘活国有资产存量，放大国有资本功能，促进国有资产保值增值。强化国有资本投资、运营公司行权能力建设，指导其完善公司治理和组织架构，调整优化国有资本投资、运营公司总部职能定位和管控模式，有效发挥其在授权经营、结构调整、资本运营、激发所出资企业活力和服务实体经济等方面的作用。

5.优化国资考核评价体系

完善市属国有企业业绩考核指标体系与评价体系，实行国有企业领导人员经营业绩和党建工作“双百制”考核。坚持问题导向和目标导向相统一，根据监管国有企业的行业特点和功能定位，实施“一企一策”精准考核。市场竞争类国有企业重点考核企业经济效益、资本回报、科技创新和市场竞争能力；特殊功能类国有企业以完成市委市政府重点工作专项任务和企业阶段性

任务为主要目标，重点考核专项任务完成情况、资本回报水平和成本控制，公共服务类国有企业重点考核成本控制、产品服务、市民满意度、运营效率和保供能力。统筹考虑国有企业承担的经济责任、政治责任、社会责任，将落实宏观调控政策、科技创新引领、战略性新兴产业发展等纳入国有企业负责人经营业绩考核范围。针对评价结果的薄弱环节开展专项整改工作，持续跟踪并深入发现、诊断国资国企发展突出问题，建立健全“评价体系—问题诊断—重点突破”的工作闭环，实现靶向精准施策，不断破除国资经营管理体制机制障碍，提高国资监管和国企改革的针对性和实效性，引导国资国企高质量发展。

6.推进智慧国资监管

推进“智慧国资信息化平台”建设，不断完善平台功能，强化对开发区国有企业的委托监管，实现国有资产及时动态监管、全覆盖监管，更加注重事中跟踪和事后评价，提升监管效能，确保国有资产保值增值和运行安全，促进企业健康可持续发展。优化提升服务水平，进一步打通国家、省、市国资监管平台数据通道，通过统一归集数据资源完善国资国企智慧监管服务系统，以数据共享服务推动国资国企监管方式由静态向动态、由独立向协同、由人工向智能的转变。

（五）创新驱动国资国企高质量发展

实施创新驱动战略，强化国有企业创新主体作用，围绕产业链价值链布局创新链，坚持自主创新和开放式协同创新相结合，

不断提高创新能力。

1.完善创新体制机制

完善财政预算保障机制。落实国有企业科技成果转移转化收入抵扣上缴利润、创新投入视同利润等政策，统筹西安市创新国有资本经营收益预算，建立重点创新支持项目目录，加大创新资金支持力度。对于国有资本经营收益资金支持形成的科技成果，除涉及国防、国家安全、国家利益、重大社会公共利益外，国有企业享有科技成果的使用权、处置权和收益权，科技成果转移转化所得收入全部留归单位，纳入单位预算。

建立企业研发投入稳定增长机制。完善以企业为主体的研发投入持续增长机制，促进国有企业创新造血功能切实提升，全市国有企业研发经费投入到2025年末累计增长50%。

建立试错容错纠错机制。建立重大创新工程和项目的试错容错纠错机制，健全鼓励国有企业研发的考核制度，设立独立核算、免于增值保值考核、试错容错纠错的研发准备金制度，对结果失败但只要不属于有令不行、有禁不止、不当谋利、主观故意等情形的创新活动，予以宽容。

2.激发人才创新活力

培养造就高水平人才队伍。利用西安市科研优势，遵循人才成长规律和科研活动规律，培养造就更多国际一流的战略科技人才、科技领军人才和创新团队，培养具有国际竞争力的青年科技人才后备军，注重依托重大科技任务和重大创新基地培养发现人

才，支持设立博士后创新岗位。加强创新型、应用型、技能型人才培养，实施知识更新工程、技能提升行动，壮大高水平工程师和高技能人才队伍。健全薪酬福利、子女教育、社会保障等制度，为科研工作者在西安工作提供具有竞争力和吸引力的环境。

激励人才更好发挥作用。改革重大科技项目立项和组织管理方式，给予科研人员更多自主权，推行技术总师负责制，实行“揭榜挂帅”、“赛马”等制度，健全奖补结合的资金支持机制。完善人才评价和激励机制，健全以创新能力、质量、实效、贡献为导向的科技人才评价体系，构建充分体现知识、技术等创新要素价值的收益分配机制，充分利用股权激励、职级并行等方法，探索增量奖股、期股期权、虚拟股权[15]、岗位分红权、项目收益分红等多种激励措施。在保障科研人员职务科技成果所有权或长期使用权的同时，创新职务科技成果共享机制，着力破除制约科技成果转化的障碍。鼓励符合条件的国有企业与科技成果完成人或者团队约定共同共有或者按份共有。赋予科技成果完成人或者团队科技成果长期使用权的，许可使用期限可达十年。

3.加强企业科技创新

推动国有企业创新发展。充分发挥院士、科技专家作用，依托秦创原创新驱动平台等创新平台作用，构建“众创空间+孵化器+加速器+产业园”服务体系。以市场化方式整合创新资源，以智能制造、现代服务、电子信息领域龙头国有企业为主导，组建一批关键技术、“卡脖子”技术的创新联合体。推动国有企业积

极布局国家技术创新中心、国家实验室、技术研究院等创新平台，促进竞争类市属国有企业创建国家级创新平台。进一步深化分工合作机制与利益分享机制，促进国有企业之间实现重点实验室、重大装备等资源共享。发挥生产和市场优势，紧贴科研院所、研发中心投资设立中间性试验基地，积极推进产业转化。

加强关键核心技术攻关。引导国有企业加大“卡脖子”技术、关键核心技术研发投入，推进技术升级与流程改造；鼓励优势国有企业瞄准前沿产品技术研发与布局；积极对接国家重大科技工程，集中资源向战略性的研究项目、前瞻性的科技领域、主导性的重点产业、引导性的龙头企业、示范性的创新基地倾斜，持续实施一批重大科技工程和重点研发计划，在智能制造、交通领域、节能环保、新能源、新材料、现代农业等领域，突破关键核心技术和共性技术，抢占产业技术制高点。

推动企业绿色低碳发展。完善国有企业节能降耗考核机制，加强重点用能国有企业节能目标管理，严格实施对新增投资项目节能减排指标的评估，推动传统产业向绿色环保转型升级，健全市场导向的绿色环保技术创新体系，加快市属国有企业能源消费和产业结构低碳化调整，推进清洁生产，率先完成节能减排指标，推广绿色环保制造技术，提高综合利用率，促进绿色低碳发展，争做国有企业实现碳达峰、碳中和的引领者。

4.完善科技成果转化

打造西安创新硅谷。依托硬科技大会打造中国科技情报中心

与科技交易中心，加快引进国内外知名高校、研究院所等高端科研机构，建立全国高校院所知识产权联盟与数据库，打造科创园区，构建科技金融生态，构建科技成果转化、科创成果路演、技术资产交易和科创企业孵化平台，构建欧洲知识产权、专家学者对接平台。把握西部大开发新格局契机，与西部产权交易所合作，打造西北地区国资国企改革非标要素资源流动中心，促进西部要素资源创新合作与高效配置。

完善科技成果转化。强化科技成果筛选、市场评估、融资服务、成果推介等方面能力，打造专业化科技成果转移转化平台。进一步完善促进科技成果转化机制，深度落实科技成果使用权、处置权、收益权等改革措施，建立多元化科技成果转移转化投入渠道。健全科技成果、知识产权权益归属和利益分享机制，提高研发团队及重要贡献人员分享科技成果转化净收益比例至50%以上。发挥西安市军工资源优势，设立相关产业发展基金，加大对相关技术成果转化、产业发展等投资力度。

5.推动企业管理创新

开展对标一流管理提升行动。以对标世界一流、行业先进为出发点和切入点，以加强管理体系和管理能力建设为主线，将战略管理、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8个领域作为对标提升行动的重点任务，从净资产收益率、营收利润率、全员劳动生产率、工业企业营收研发投入比、国际业务收入占比、全球产业标准参与度等

方面着手找准对标要素，坚持突出重点、统筹推进、因企施策，形成“以查促改”、“以改促建”的动态优化机制，促进国有企业管理水平在现有基础上明显提升。

完善集团管控体系。加强集团管控能力建设，重点加强和改善集团战略、投融资、财务、人力资源、信息、风险、研发和品牌管理等方面的管控，着力解决管理链条过长过宽，企业内部控制、风险防范能力薄弱等管控问题。以优化企业资源配置为核心，全方位再造企业运营管理体系，实现基于客户价值导向的运营目标体系、基于信息资源导向的运营支撑体系、基于核心能力导向的运营平台体系、基于服务流程导向的运营控制体系。

6.加快国有企业数字化转型

提升管理信息化水平。鼓励市属国有企业加大信息化投入，将信息化管理作为企业整合内外部资源、提高管理效率的重要手段。促进数字化转型和管理工作融合，大力推进信息技术在人财物管理、经济运行监测、经营风险防控等方面的运用，实施财务管理信息化、人力资源管理信息化、“购销存”管理信息化、客户关系管理信息化等项目。以市国资委推进“智慧国资信息化平台”建设为牵引，市属国有企业加快建立完善的信息管理平台，积极对接市国资委监管平台。实施管理全流程信息化打通，形成全流程、多方位信息化管理体系。

加快产业数字化。推动国有企业加快数字化转型，借助大数据、云服务、AI 智能等手段，加速传统产业全方位、全角度、

全链条的数字化转型，用数字化重塑生态链、产业链、价值链，助力企业质量变革、效率变革、动力变革。在陕鼓集团、西安城投集团、西安轨道交通集团、西安交投集团等企业围绕智能化生产、网络化协同、个性化定制、服务化延伸等企业业务数字化转型方面开展试点。加快陕鼓集团、西安纺控等制造业企业上云步伐，大力建设智能工厂、数字化工厂。支持西旅集团、西安交投集团等企业结合产业特征推进旅游、物流等智慧化建设。

（六）开放合作开创共赢新局面

推进实施更大范围、更宽领域、更深层次的全方位开放合作，通过强化国际合作、深化区域合作、加强央地合作、拓宽人才合作，补齐开放不足短板。

1.强化国际合作

发挥西安区位优势，推动国有企业布局“一带一路”沿线国家，加强在基础建设、高端制造、新兴产业、金融、物流、科研、农业等领域的合作，吸引“一带一路”国家尤其是欧洲科技、人才、资本、项目在西安集聚，打造“一带一路”项目路演与交易合作中心，规划落地“一带一路”产业园区；紧抓RCEP签订机遇，打造国内外经贸合作区、跨境投资合作区等区域内国际合作示范园区。支持西安市制造类以及新兴产业国有企业与国际一流企业开展合资合作，大力实施开放式、市场化、国际化并购重组，促进资本、技术、人才等资源要素优势互补。鼓励市属国有企业通过并购合作等方式在海外获取战略性新兴产业资产或者核心

技术。鼓励有条件的市属国有企业紧跟行业发展潮流，在发达国家建立研发中心，紧跟一流。鼓励市属国有企业与世界一流企业在资本、人才、基础技术研发、技术应用等方面开展合作。

2.深化区域合作

鼓励市场化程度高、对于关键人才要求高的国有企业在东部沿海地区建立区域总部、前沿研究实验室、新技术研发中心产业孵化平台、产融业务中心等，对接国内外高端人才资源、科创资源，发挥区位优势，深化产学研创融合；紧密对接粤港澳大湾区、长三角经济发展，积极承接东部地区产业转移，创新打造合作飞地经济模式[17]，积极参与陕沪、陕粤经济合作示范区、重点产业合作示范园，通过资本合作、人才技术合作、政策优惠等方式推动信息技术、先进制造、生物医药、新能源新材料等重点产业项目落地。

3.加强央地合作

畅通合作渠道，进一步发挥“国企之家”服务帮助、信息共享、融合发展三项职能，畅通信息共享渠道，建立更加完善的政企联络机制，积极为企业解决问题，切实为企业做好各项服务与保障。突出合作重点，以产业转型为抓手，围绕西安市重点产业升级（高端制造、新材料、航空航天等）开展项目合作，引进一批大企业、大资本、大创新项目落户西安；以基础设施项目合作为基础，深化国有企业与中央企业在新基建、新型城镇化建设、交通等重大工程建设领域项目合作；以大项目为轴心，以西安市

国资国企主导的产业园为平台，促进产业链延伸，形成相互依存、相互协作的产业带、产业群和一体化产业集聚区。

（七）高质量党建引领高质量发展

坚持和加强党对国有企业的全面领导是重大政治原则，市属国有企业要加强党的政治建设，全面落实党在国有企业的领导地位，强化党管干部、党管人才，持续深入推进全面从严治党，深化国有企业基层党建。

1.加强党的政治建设

建立完善第一议题制度，明确国有企业各级党组织要把学习贯彻习近平总书记重要讲话和重要指示批示精神作为第一议题，突出政治教育和政治训练。建立完善跟进督办制度，健全国有企业贯彻落实党中央重大决策部署的机制。以党的政治建设为统领，推动习近平新时代中国特色社会主义思想和习近平总书记来陕考察重要讲话精神进企业、进车间、进班组、进头脑，建立国有企业践行“不忘初心、牢记使命”的长效机制，完善国有企业坚定维护党中央权威和集中统一领导的各项制度，推动基层党组织和广大党员干部实现思想自觉、政治自觉、行动自觉。

2.加强党对国有企业的领导

发挥国有企业党组织的领导核心和政治核心作用，强化党把方向、管大局、促落实的能力和定力，加强党对企业战略决策、选人用人、纪检监察、企业文化等事项的全面领导，将党委研究讨论作为董事会、经理层决策重大问题的前置程序，把落实党的

领导融入公司治理的制度文件中，明确党委在决策、执行、监督各环节的权责和工作方式，实现制度化、规范化、程序化。坚持和完善“双向进入、交叉任职”领导体制，党委领导班子成员和董事会成员、经理层成员实行双向进入、交叉任职。推进落实党委书记、董事长“一肩挑”，董事长、总经理分设，总经理一般担任党委副书记并进入董事会。党委配备一名专职副书记，专职副书记专责抓好党建工作。市属国有企业集团公司和重要子企业要基于不同层级、不同类型企业实际修订完善党委议事规则和“三重一大”决策制度，制定本单位党委（党组）前置研究讨论重大经营管理事项清单，厘清各治理主体权责边界。

3.强化党管干部党管人才

坚持党管干部原则，发挥市场机制效应，培育优秀企业家队伍，弘扬企业家精神，依法保护企业家合法权益，大力宣传优秀企业家的先进事迹和突出贡献，以市场化手段加大对敢于负责、勇于担当、善于作为、业绩突出的企业家的物质奖励与精神激励。探索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有企业领导人员管理机制。落实“三个区分开来[16]”要求，制定尽职合规免责事项清单，明确容错重点、制订容错程序，对改革创新工作中因投资、“混改”、重组、资产交易等产生的损失，相关单位和个人按照法定程序决策实施，且勤勉尽责、未牟取不当利益的不作负面评价，依法免除相关责任，营造尊重和激励企业家干事创业的良好氛围。坚持党管人才原则，健全人

才培养、引进、使用机制，重点抓好企业经营管理人才、专业技术人才、高技能人才及特殊领域紧缺人才队伍建设，充分挖掘西安本地高等院校与科研机构人才优势资源，完善人才服务体系保障。

4. 持续深入推进全面从严治党

完善和落实全面从严治党主体责任，加强政治监督，定期开展政治生态分析研判。推动党委主体责任、纪委监督责任、党委书记第一责任人责任、班子成员“一岗双责”和纪检监察机构监督责任贯通联动、一体落实。持续深入推进全面从严治党，严格落实中央“八项规定”及其实施细则精神，坚决反对“四风”，强化警示教育，深化以案促改，构建一体推进不敢腐、不能腐、不想腐体制机制。加大市属国有企业反腐败力度，加强对重点领域、重要环节、关键岗位和重要人员的监督，加强对制度执行监督，强化对权力集中、资金集中、资源富集、资产聚集的重点部门和单位的监督，强化对企业境外国有资产的监督，建立境外国有资产报告制度。

5. 推进党建工作和生产经营深度融合

树立“抓生产从党建入手，抓党建从生产出发”的思路，推动国有企业党建工作与生产经营深度融合，坚持把提高企业效益、增强企业竞争力、实现国有资产保值增值作为国有企业党组织工作的出发点和落脚点，推进党建工作责任制考核的刚性约束，促进党建责任制和生产经营责任制有效联动。充分发挥党组

织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，推进“双百”品牌再提升，塑造党建示范企业。加强混合所有制企业党建工作，探索混合所有制企业党建新模式，促进市属国有企业基层党组织全面达到标准化、规范化，实现高质量党建引领高质量发展。坚持党建带统战、带团建、带群建，推动群团统战组织团结动员职工群众，围绕企业改革发展和生产经营建功立业，充分发挥党外人士和广大青年在企业发展中的重要作用。

四、加强规划实施保障

（一）加强组织领导

加强规划实施的组织领导，明确责任分工，完善规划实施机制，全面推进规划落实。市国资委负责规划的推进、评价和调整，加强对市属国有资本布局优化与结构调整的统筹规划和指导督促，协调市级有关部门解决涉及市属国有企业发展全局的重大问题，协调解决市属国有企业规划实施过程中遇到的难点问题。市属国有企业作为规划的实施主体，负责结合各自业务领域确保规划在本企业的落地落实，形成以西安市国资国企高质量发展“十四五”规划为基础，市属国有企业、区县国资“十四五”规划为支撑，年度经营计划为保障，定位清晰、目标明确、相互衔接的规划体系。市国资委要强化组织协调，与各部门、各单位加强横向联动，为重大项目推进提供有力保障，确保工作任务顺利完成，形成各负其责、互动有力、运转高效的重大事项推进新格局。

（二）强化规划落地

强化分解落实。将本规划目标分解到国资委有关部门年度工作计划，认真落实规划期内的工作重点和任务，切实提高规划执行力。加强市属国有企业规划与西安市国资规划的衔接，将规划目标分解落实到企业年度经营业绩考核目标体系，确保规划落地实施。要强化市属国有企业相关部门的预算管理、投资管理、绩效管理，保障规划执行的有效性。**强化跟踪考核。**市国资委要对规划实施情况进行动态跟踪，建立规划实施进度定期汇报制度，保证企业发展方向与项目实施进度符合规划的相关要求。要将规划总体完成情况纳入企业绩效考核评价，督促企业强化规划实施，做好规划实施考核与领导班子任期考核的衔接工作。**动态评估调整。**建立规划实施动态评估机制，在规划实施中期，市国资委与企业要对规划的实施情况进行中期评估，结合内外部环境变化，全面审视规划目标任务的执行完成情况，检查规划编制存在的缺陷与不足，汇总规划内容与现实形势变化不适应的情况，分析规划实施中的重大问题和普遍性问题，对规划作出相应调整。

（三）加强配套保障

围绕改革发展的重点领域，研究制定相关配套政策，为优质项目、优秀企业、高端人才引进提供土地、金融、税收、住房、社会福利等相关保障。**积极争取财政支持**，强化资金投入，优化国有资本支出结构，优先安排涉及企业转型发展、培育战略性新兴产业、提升技术创新能力等领域的支出和项目投入，加大对国

资国企涉及的民生保障、基础设施、公共服务等领域的投入。**加大国有资本注入**，加强对优质资源和经营性资产的整合力度，稳妥推动经营性资源通过特许经营、委托经营等方式向市属国有企业倾斜，支持市属国有企业依法对城市公共资源进行市场化归集和运作，提升市属国有企业运营城市资源能力。**完善相关制度**，根据需要及时制定修订企业授权管理、主业管理、董事会建设、市场化选聘等相关方面制度。

西安市人民政府国有资产监督管理委员会办公室　　2021 年 9 月 2 日印发