

冠县县级国资国企“十四五”改革发展规划

国有企业是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础，是党执政兴国的重要支柱和依靠力量。在习近平新时代中国特色社会主义思想指导下，深入贯彻、落实十八届三中全会精神、党的十九大精神以及十九届历次全会等会议精神以及《关于深化国有企业改革的指导意见》、《国有企业改革三年行动计划》等各级政策文件，服务与支撑《冠县县城总体规划(2017-2035年)》，紧扣冠县国有企业改革发展中的重点问题，从服务冠县社会经济发展出发，以做强做优做大为目标，特制定冠县县级国资国企“十四五”改革发展规划。

一、发展基础与存在问题

(一) 取得成绩

1. 党建工作卓有成效，人才队伍使命意识强，敢于担当。

“十三五”期间，在冠县县委、县政府的领导下，县属国有企业以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻、落实中央精神，坚持党对国有企业的领导不动摇，切实发挥了国有企业服务大局的功能。冠县安居置业有限公司以“安居、宜居”为出发点，大力实施冠县棚户区改造，有效推进了冠县以人为核心的新型城镇化；冠县水务集团不忘初心，始终坚持保障和改善民生不动摇，克服多重困难，提升供水质量，推进城乡供水一体化，增进民生福祉；冠县乡村

振兴发展集团以田园综合体建设为抓手，有效提高周边乡村居住环境、居民收入。县属国有企业发展过程中，坚持党管干部，涌现出一批敢担当，讲奉献的国有企业经营管理干部团队；严格落实《中国共产党国有企业基层组织工作条例（试行）》，将党的领导有效、有机融入到企业治理各环节，健全党的组织，发挥党员的示范带动作用，增强基层党组织生机活力，党建引领县属国有企业高质量发展的效应开始逐步显现。

2. 国有企业结构进一步优化，产业发展布局初步形成，新动能已经孕育。“十三五”期间，冠县县委、县政府着眼于高质量发展，谋篇布局，围绕乡村振兴、水利基础设施等民生工程以及新旧动能转换重大工程，推动县属国有企业整合与重组，新成立冠县乡村振兴发展集团、冠县土地储备开发集团、冠县华冠资产运营有限公司三家全资国有企业；实施冠县政和垃圾处置服务中心、冠县园林服务中心、冠县市政建设工程处、冠县绿城生活垃圾处理厂、冠县联运公司等企业划转，壮大了国有企业力量，提高了要素的聚集；立足冠县当地资源并赋予优势，通过参股、控股等多种方式引进知名企业，布局灵芝产业、林果产业、养殖产业等，实现了县属国有企业在产业布局上的优化。华冠资产运营有限公司整合、盘活既有资源，创新运营管理模式；冠县土地储备开发集团以项目为抓手，高起点运作内陆港项目；冠县乡村振

兴发展集团的田园综合体项目建设起点高，辐射带动作用大；冠县水务集团延伸服务链条，强化工业供水服务等。以上都为冠县国有企业的下一步发展积蓄了新动能，为冠县国有企业“十四五”高质量发展奠定了基础。

3. 国有企业改革深入推进，经营性国有资产统一监管已经完成，现代企业制度初步建立。一是基本完成“十三五”期间事业单位的转企改制任务，冠县自来水公司完成企业改制，成立冠县水务集团，完成了事业单位转企改革；冠县政和垃圾处置服务中心、冠县园林服务中心等5户企业实现了经营性国有资产统一监管工作，整体划转到冠宏资产管理有限公司。二是新成立的华冠资产运营有限公司、冠县乡村振兴发展集团、冠县土地储备开发集团三家国有企业采取市场化用人机制，一般员工均面向社会公开招聘，其中华冠资产运营有限公司在职业经理人聘任制上迈出了一大步，建立了较为完善的现代企业制度，其服务的冠县经济开发区也被省委、省政府授予“勇于创新奖”先进集体称号，为冠县其它国有企业的深入改革积累了经验，树立了标杆。三是县属国有企业混合所有制改革取得新进展，乡村振兴发展集团、土地储备开发集团、安居置业有限公司在业务开展中已经或计划采取混合所有制模式，灵活、高效的国有企业经营管理机制与模式正在形成。

4. 国有资产资源整合步伐加快，产业链延伸效应明显、

项目储备丰富，发展后劲大。“十三五”期间，冠县县委、县政府在国有企业资产整合上加大力度，事业单位转企改制以及城乡资源进一步整合，冉海水库初步划转到水务集团，开始实施了业务整合；华冠资产运营有限公司有效整合经济开发区闲置资产，资产有效运营初见成效；乡村振兴发展集团计划整合乡村产业资源，做强、做优、做大农业产业。县属国有企业业务进一步优化，围绕既有业务，推动产业链延伸，实现更高价值，水务集团在居民供水的基础上，拓展工业供水、污水处理业务，价值链条更加合理；土地储备开发集团积极布局内陆港等物流园区项目，推动业务向前延伸，提高土地综合利用价值；安居置业、冠宏资产在棚户区改造的基础上，积极拓展房地产商业开发，社会声誉良好，品牌价值得到有效利用。围绕产业布局，县属国有企业储备了一批优质项目，华冠资产运营有限公司围绕园区运营与推动新旧动能转换，储备“十四五”10大工程项目；安居置业计划推动实施7大棚户区改造项目；水务集团论证与计划实施污水处理厂与乡村管网改造项目等。这些项目的储备将为县属国有企业高质量发展提供有力的保障。

5. 依靠创新驱动，国有企业发展有了新突破。“十三五”期间，冠县经济开发区创新经济开发区运营管理模式，成立华冠资产运营有限公司，探索与发展了“管委会+公司”的体制机制；乡村振兴发展集团充分运用“互联网+”，进行商

业模式创新，还以产业链为载体，大力发展田园综合体、生态养殖、种植综合体，创新业态发展；冠宏资产经营有限公司计划整合内部资产，在集团化经营管理机制上进行创新发展。

（二）存在问题

1. 距离国有企业高质量发展还有较大差距，经济效益有待提高。作为市场主体，冠县县属国有企业盈利能力较差，盈利水平较低，部分企业处于亏损状态或者勉强盈利状态，个别企业尽管资产盘子较大，但无效资产占比较大，距离中央要求的国有企业做强做优做大的要求还有较大差距。

2. 体制机制改革还需进一步加强，三项制度改革尚未全部完成。整体来看，县属国有企业监管体制还不完善，企业尚未完成分类，分类监管、分类考核定责的机制尚未建立，国有企业出资人责任不明确，考核机制还没有实施。县属国有企业尚未形成长效激励约束机制，三项制度改革多数企业没有完成，部分企业长期套用事业单位工资制度，导致县属国有企业缺乏活力，员工的能动性、创造性没有得到有效激发。

3. 县属国有企业整体发展基础较为薄弱，内生动力不足。新成立国有企业注册资本不到位，影响业务开展；部分国有企业资金规模与其业务范围、业务规模不相匹配，制约其业务开展；有的企业政策依赖性较大，经营能力较弱，自

有资金难以应对“十四五”期间的工作任务。此外，县属国有企业存在政策依赖现象，市场意识、经营意识不强，自我设限，满足现状，缺乏创新与进取精神。

4. 创新驱动效应不明显，商业模式对企业市场主体定位缺乏有效支撑。部分国有企业贯彻创新驱动力度不够，对传统的经营管理模式存在路径依赖，依靠创新驱动企业发展的作用不够明显，新模式、新业态、新产业、新技术的发展与国有企业的地位、功能发挥不相匹配。县属企业片面认识社会责任承担及其功能定位，对国有企业的市场主体地位认识不够，对现代企业运营缺乏深入了解，商业模式上存在缺陷，盈利点与盈利模式缺乏设计，盈利水平较低，影响其可持续发展。

5. 精细化管理水平仍需提高，项目统筹能力与人才队伍建设还较为薄弱。个别县属企业管理手段还较为落后，缺乏依靠机制、流程解决市场问题的思路；部分企业人才队伍无论是在规模上，还是在综合能力上，与大型项目的运作与管理还不相匹配。

二、发展环境与机遇

（一）环境分析

1. 政治环境

“十四五”时期，中国经济将由高速增长阶段向高质量发展阶段转变，从小康社会向基本实现社会主义现代化迈进

的关键过渡期。面对新冠疫情的严重冲击，中国政府持续致力于实现经济的高质量发展和社会民生多方面的齐抓共举，促进国际国内双循环。

《国企改革三年行动方案(2020—2022年)》《中共中央国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》《关于加快推动国有企业改革的十条意见》等政策要求，要充分发挥企业党组织领导作用，持续深化体制机制改革，加大科技创新和人才工作力度，加速推进战略新兴产业高质量发展，完善国有资产管理体制，不断提升主业核心竞争力，加强混合所有制改革转机制、增活力，努力打造世界一流企业，使国有企业在我国经济高质量发展中承担更大作用。

2018年6月，习近平总书记在山东视察时强调，“要坚持腾笼换鸟、凤凰涅槃的思路，推动产业优化升级，推动创新驱动发展，推动基础设施提升，推动海洋强省建设，推动深化改革开放，推动高质量发展取得有效进展”。这体现出国家对山东的战略部署与蓝图，冠县国有企业应对照战略部署，定位山东乡村振兴齐鲁样板，结合自身特点，借势发力。这为冠县国有企业改革与发展指明了方向，要积极强化党的建设领导，构建冠县特色学习型组织，坚持长期主义导向，抓好政策红利，大力发展低碳经济、循环经济，对县域经济不断优化升级，引导带动全县经济创新发展，提高国有资本经济竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力。

2020年2月，“田园综合体”作为乡村新型产业发展的亮点措施，写进中央一号文件。国家、省市全面支持田园综合体的建设，潜力巨大。“山东冠优农谷田园综合体”成功入选山东省重点支持项目。冠县国有企业要精准抓住红利，发展农业、产品深加工、文化旅游等一体化经济，打造齐鲁样板。

2. 经济环境

中国经济增长由高速增长转为中高速，经济进入“新常态”，国内消费市场、消费结构、产业结构也都随时发生显著的变化，中国经济的持续稳定增长和产业结构不断升级，这对国有企业的发展提供了稳定的环境，也在一定程度上对国有企业的改革提出了高标准和严要求。科创板、创业板注册制、普惠金融、资产证券化等制度政策的实施落地，为当地优质板块公司创业板注册制上市与融资提供良好发展远景导向。

冠县社会经济发展水平和居民生活水平近年来不断提高，2020年冠县生产总值完成214.51亿元，同比增长4.3%，
“十三五”期间总量在全市前移一个位次。城镇居民人均可支配收入29346元，农村居民人均可支配收入15451元，分别增长3.3%和5.8%。三产结构为25.0：25.3：49.7。2020全年最终消费支出对冠县生产总值增长的贡献率较大。冠县应加快转型升级，扩大内需战略基点，提升供给质量和水平，

以高质量的供给催生创造新的市场需求，更好满足人民群众对美好生活的向往，促进形成强大市场。同时要积极应对未来人口老龄化带来新的问题，县域人才存留、人才大战问题，增强对冠县籍大学生的培育与引导，激励大学生回县干事创业。

3. 社会环境

冠县全面统筹城乡发展，实现城乡一体化，居住、交通、教育、文化、卫生和环境等方面发展与提升惠及冠县居民，就业岗位持续增加，社会保障体系健全，社会和谐发展。冠县民风淳朴，诚实守信，同时随着冠县深入推进扫黑除恶专项斗争开展，铲除黑恶“毒瘤”，公平高效的营商环境不断优化提升。随着冠县村改居、城市改造、南部新城开发等规划的不断推进，以及镇（乡）、村的人民群众对教育、医疗等方面需求的日益强烈，农村进城量激增，原旧城居民急需改善居住条件，住房刚需不减反增，为国有企业的发展带来新的契机。

4. 技术环境

A（人工智能）、B（区块链）、C（云计算）、D（大数据）、5G技术发展，加速了数字化经济进程，数字化进程推动着生产方式、产品形态、商业模式、产业组织深刻变革，成为推动未来经济社会发展变革的重要驱动力量。疫情为线上线下融合、信息互联互通提供了强大外部动力，在线办公、远程

医疗、在线教育等走向前台，将大大促进新消费业态的增长，这为冠县加速进入全面的数字经济时代提供了有利机会。众多互联网企业推出针对企业的线上办公服务平台，远程办公迎来发力点，电子商务借助智慧物流与数字技术、精确的数字算法可更精准地匹配消费者需求，拼多多、京东、滴滴出行等大型电子商务企业不断培育下沉市场，为县域经济的发展注入了新的活力。信息化使得信息流一定程度上替代了人流、物流、资源流，有利于缓解冠县的资源、环境、交通压力，走资源集约和环境友好道路、换挡升级，对冠县战略意义重大。冠县国有企业应抓住契机，不断进行信息化升级改造，同时依托信息化平台，引进数字经济产业，充分挖掘线上人才、线上办公，引领好、发展好新的产业机会。

（二）内部资源能力分析

1. 三省交汇，交通便利通达

冠县是山东省的西大门，位于鲁西北平原、冀鲁豫三省交界处，地理位置十分优越，交通便利。境内马颊河、京杭运河以及漳卫河、黄河故道分别纵贯东西境，济邯铁路东联京九、西接京广，青兰高速公路和 329 省道横贯全境，京九公路、106 国道纵穿南北，是山东省西部呼南应北、承东接西的交通枢纽中心，是晋冀鲁豫物流集聚区之一。县城东至聊城市 53 公里，至省会济南 187 公里，北至首都北京 487 公里，南至河南省范县县城 72 公里，西至河北省馆陶县城

14 公里。距离周边邯郸市、济南市、德州市、衡水市、濮阳市等重要城市均在两小时车程内，地理位置优越，冠县国有企业可充分挖掘冀鲁豫三省优势资源，差异化定位发展。

2. 农林资源丰富，区域产业化聚集

冠县农业资源丰富，形成了林果、畜牧、蔬菜、苗木四大产业。冠县是中国鸭梨之乡、中国毛白杨之乡，全县林果面积达到 35 万亩、蔬菜面积 51 万亩，各类规模养殖场 290 余个，灵芝、鸭梨特色资源优势明显，全县“三品一标”认证农产品 183 个，成功创建省级农产品质量安全县和省级出口农产品质量安全示范区，农副产品加工产业现已形成以新瑞集团、百佳食品、冠宜春酒业等企业为骨干的农副产品加工群体。

冠县鸭梨已有 1000 多年的栽培历史。拥有中华第一梨园种植梨树上万亩，汇源优质苹果基地 3000 亩，樱桃、黄桃、油桃种植 3.9 万亩。冠县店子镇灵芝种植已有 30 余年历史，目前种植面积已近万亩、年产各类灵芝 7 千余吨，灵芝孢子粉 1200 余吨，盆景 3 万余盆，2020 年灵芝总产量占到全国的 50%。“冠县灵芝”为国家地理标志保护产品，2017 年店子镇被省政府命名为第二批特色小镇。“山东冠优农谷田园综合体”（原冠县戴里庄田园综合体）成功获得山东省重点支持农业项目。

基于上述，冠县国有企业应深挖农业资源优势，以“田

园综合体”为契机，依托现有产业聚集基础，做大做强灵芝、鸭梨产业，发展产品深加工、文化旅游产业、科普文化园，强化县域特色品牌，打造乡村振兴新名片。

3. 文化旅游内涵丰富，互融共进初具规模

冠县历史悠久，人杰地灵。春秋为晋国冠氏邑，隋开皇六年置建冠氏县，元升冠洲，明改冠县至今；孔子弟子冉子曾长期在此游学，亚圣孟子冠氏论道；宋辽交战遗址萧城至今仍存；清末行乞兴学的千古奇丐武训享有盛名；黑旗军起义领袖宋景诗名噪神州；抗日战争时期，冠县成为冀鲁豫根据地的重要组成部分，被誉为鲁西北的小延安；名扬天下的查拳、柳林花鼓、郎庄面塑列为国家级非物质文化遗产。近年来相继开发建设了中华第一梨园风景区、武训纪念馆、中共鲁西北地委旧址、犇犇生态园等精品景区，成功举办了十五届梨园文化观光周、十四届采摘游园活动、三次全国武训精神研讨会、三届灵芝文化节，互融互促共发展。目前，冠县拥有国家4A级景区1处、3A级景区5处，是山东省首批旅游强县、省县域旅游品牌十强县。

冠县国有企业可对文旅资源进一步挖掘，把积极发展乡村旅游业作为新的经济增长点和重点产业来培植，依托“灵芝、鸭梨”打造数字文旅产业园，依托“鲁西北小延安”打造红色旅游等，引进来、走出去，升级全力打造“生态农业、休闲度假、历史文化、红色旅游”四大品牌。

4. 产业配套有效升级，政产学研协同融合

冠县城区功能齐全、设施完备，劳动力、土地、电力和水利资源充足，县经济开发区是省级工业园区。冠县工业经济发展较快，精品钢板、纺织服装、装备制造、农副产品加工四大主导产业进一步发展壮大；以稀土永磁、光伏发电等为代表的新能源新材料产业蓬勃发展；高新技术企业达到 22 家，市级以上企业技术中心 17 家；“十三五”期间，新增省级创新平台 8 个，市级创新平台 15 个，主导或参与制定国家标准 6 项、行业标准 15 项、地方标准 2 项。建成大学教学实践基地和产学研基地 13 个，中科院老专家技术中心冠县工作站、聊城大学冠县科技服务中心相继成立。

政产学研协同融合，有效吸引相关优质产业的聚集：通过一揽子清单式放管服，冠县县政府给予众多的资金政策扶持，倒贴式政策促进众多双招双引项目落地；有效开展摸排僵尸企业，摸清闲置资源，更好的利用盘活后的资源优势开展“双招双引”，有效“腾笼换鸟”、提档升级；落实税收优惠政策，厂房租金、企业所得税前 3 年全部减免，后 2 年减半收取，降低企业税费负担等众多一揽子清单式政策，吸引优质企业加入，形成了亲商、安商、富商的浓厚氛围；设立的国有企业多为新设立公司，顶层设计较好、机构设置较为完善，无历史负担包袱。新设立公司薪酬机制、引进激励优秀人才，高管员工专业知识素养较高，责任较强，利于高层

管理者有所作为、政策执行落地、服务到位。

但取得成绩的同时，冠县国有企业融资渠道受限，融资压力不断增大。政府路径依赖强，县级财力有限，社会资本参与不足，融资与资本运作能力弱，混改动力不足，有效市场与有为政府关系协调能力弱，企业发展自由度相对较低。未来需进一步理清、处理好政府与市场的关系，依托有为政府、有效市场，围绕国有资产如何增值、企业如何盈利，发挥企业自主能力，积极获取市场资源，培育新的业务增长点，如新能源、新材料、数字经济等，灵活采用“管委会+公司模式”运转机制，基于原有配套，腾笼换鸟，政策发力、产业集聚、研学引领，通力合作为招商引资、企业协同发展保驾护航。

（三）SWOT分析表（机会、威胁、优势、劣势）

机 会	优 势
1. 新科技的蓬勃兴起，科学技术在冠县企业发展过程中起着领头和主导作用，帮助冠县国企挖掘客户价值，扩展价值链。	1. 大多为新设立公司，顶层设计优，机构设置较为完善，无历史负担包袱。
2. 随着县域经济崛起，网上消费群体向县域、农村市场延伸，新增用户多为县域乡镇农村居民，电子商务企业，额外重视县域下沉市场，市场潜力大，为县域发展带来资本等红	2. 地理位置优越：冀鲁豫三省交汇，邯济铁路、青兰高速横贯东西，紧邻京广铁路、京九铁路、大广高速、德商高速等交通干线，途经冠县的聊邯长高铁正规划建设，是山东省西部重要交通枢纽，晋冀

利，如京东物流项目。 3. 国家、省、市、县等国企改革配套政策红利，鼓励探索创新、先行先试。冠县经济开发区被列为全市三个试点开发区之一，担负起为全市开发区改革积累经验、探索路径的任务。 4. 乡村振兴、精准扶贫、城镇化、土地增减挂钩政策，解决农村空心化；合村并居、棚改等，为盘活资源提供有利时机。 5. 人民日益增长的对美好生活的向往，文化旅游潜力巨大。 6. 冠县南部新城、开放园区等不断开发，开发地产红利以及后市场物业管理、社区电商等前景广阔。 7. 混合所有制改革、资产证券化、专项债、小微贷款等政策，提供了广阔的融资平台。 8. 全球将长期面临“零利率”甚至“负利率”陷阱，为引入外资提供有利机会。	鲁豫物流集聚区之一。 3. 冠县历史悠久，人文底蕴浓厚，旅游资源丰富：亚圣孟子冠氏论道；清末千古奇丐武训行乞兴学；宋景诗黑旗军起义；查拳、柳林花鼓、郎庄面塑为国家级非物质文化遗产…… 4. 具备特色资源集聚效应，田园综合体优势强：“鸭梨之乡”，拥有中华第一梨园，依托丰富的梨树自然景观资源和深厚的梨文化、人文景观资源为基础建立旅游风景区，具有得天独厚的旅游资源，同时具备梨等水果深加工产业；灵芝文化产业（种植、深加工、交易平台、文旅、大健康等链条）集聚潜力效应强。
--	---

威 胁	劣 势
1. 产品生命周期的缩短，会加速新产品上市的竞争，使得企业被迫增加技术开发投入。 2. 新冠疫情对经济整体环境影响，威胁和机遇并存，未来发展的不确定性。 3. 外部相关同业类项目竞争威胁：如冠县房地产民营企业、县外企业等抢占县域份额。 4. 疫情加剧全球经济金融体系的脆弱性，各国央行大幅扩表后面临的各部门债务激增，全球将长期面临“零利率”甚至“负利率”陷阱，国际经济环境的不确定性。 5. 农村城镇化文化价值观的冲突：民众维权意识强化，不合理诉求增加，农民缺乏水费、供暖、物业费等概念。 6. 未来人口更加老龄化、少子化，未来人才大战对县域经济的影响。	1. 县域经济产业底子薄弱、产业相对落后、产业链低端，附加值较低。 2. 科学化的管理制度尚未规范、内控制度缺乏，风险控制能力弱。 3. 企业业务结构有待优化，多元化不到位，市场竞争意识不强导致融资能力创新不足，资源利用效率不高，未能有效建立公司品牌形象和文化。 4. 旅游资源开发深度不足：如，冠县梨园景区、武训纪念馆、灵芝文化、“鲁西北小延安”文旅，在对历史名人、文化资源的挖掘和利用上不够深入。 5. 政府路径依赖强，县级财力有限，社会资本参与不足，融资与资本运作能力弱，混改动力不足，有效市场与有为政府关系协调能力弱，企业发展自由度相对较低。 6. 科技人才薄弱、研发投入增长不足，外部优势内涵转化不强。

	7. “倒贴式服务”、企业负债较高，资本保值增值率、净利润率低，企业利益与县域整体利益不能有效平衡。
--	--

三、指导思想、原则与目标

（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“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念，以高质量发展为指引，遵循《冠县国企改革三年行动实施方案（2020-2022年）》等国有企业改革发展精神与政策要求，以稳定、平衡发展为总体原则，以做强做优做大，优化经济布局，提高经济竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力，打造五大国有企业集团为总体目标，加快体制机制改革，强化激励约束机制以及监督考核机制的保障作用，在发展中逐步聚焦主业、做优主业，社会效益与经济效益并重，更好的发挥经济发展的“压舱石”、全面深化改革的“推进器”等功能，为冠县社会经济高质量发展提供有力支撑，实现国有资本、企业、产业和民生等层次的共同协调发展。

（二）基本原则

党建引领，创新发展原则。坚持党对国有企业的领导，充分发挥企业党组织政治领导和政治核心作用，为国有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。

加强党对县属国有企业的组织领导，将党的领导融入到县属国有企业治理的各个环节，积极推动国有企业深化改革。以创新作为驱动县属国有企业发展的根本动力，进一步通过体制、机制创新，激发县属国有企业的活力；通过模式创新、技术创新、业态创新、产业创新，有效提升县属国有企业的竞争力与盈利能力。

体制机制改革促进原则。全面贯彻中央、省市国有企业体制机制改革精神，厘清县委、县政府与县属国有企业的职责与角色，积极稳妥地推进县属国有企业体制机制改革，激发县属国有企业活力，将体制机制改革转化为县属国有企业发展的动能，以改革促发展，以发展保改革。

经济效益与社会效益协调发展原则。正确认识县属国有企业功能与定位，辩证认识县属国有企业经济效益与社会效益的统一性，坚持政资政企逐步分开，突出企业市场主体地位，强化县属国有企业经济效益意识，强化经济效益考核，以经济效益提升促进县属国有企业更好地承担社会效益，以经济效益提升保障国有企业功能更好的发挥；引导县属国有企业正确认识其功能定位、宗旨使命，以社会效益发挥引导其发展方向与经济效益增长，确保国有企业发展不变色。通过经济效益与社会效益的协调发展，确保县属国有企业更好的履行经济、政治、社会三大责任。

长期导向与短期导向平衡兼顾原则。县属国有企业在发

展中既要注重长期的战略规划，也要脚踏实地，注重短期经营效益。“十四五”期间，县属国有企业应以长期规划指引企业发展方向，避免盲目的业务发展，陷入主业不强、不精，缺乏核心竞争力的发展陷阱；又要注重短期内的生存，以短期经营效益提升为长期发展积累资源，夯实长期发展的基础。通过长短期导向的协调，最终实现县属国有企业的可持续发展。

稳中突破发展原则。当前国内外形势错综复杂，加之冠县县属国有企业底子薄，抗风险能力较低，需要采取较为稳妥的发展模式，在发展中要树立风险意识与底线思维，强化科学论证，科学决策，坚持不搞大的冒进，新上项目以质量为导向，兼顾规模。在合理控制风险基础上，采取小步快跑的发展策略，在稳步发展中提高能力、积蓄能量、辨识机会，面对重大机遇，要敢于抓住机会，勇于突破。

资源整合与内部能力建设协同，做强、做优、做大原则。从冠县资源禀赋出发，充分挖掘、发挥当地的资源优势、市场优势，聚焦县属国有企业主营业务，以产业链为载体，统筹全县资源配置，加大资源整合，壮大国有企业力量，优化县属国有企业产业布局。在通过资源整合引导县属国有企业做强、做大的同时，县属国有企业必须强化自身能力建设，优化自身管理体系，培育核心能力，夯实发展基础，提高大项目、大发展的承载力。

坚持开放与对接融入原则。全方位实施开放带动，积极对接国家和区域发展战略，以混合所有制改革为载体，对接产业转移，发展省外、县外投资，吸引省内外优质资源。

（三）总体目标

到 2025 年，县属国有企业经过资源整合与自我发展，达到产业布局合理，监管到位，管理科学，主业突出，在冠县社会经济发展中发挥骨干作用且具有重大社会影响，经济效益与社会效益俱佳的总体发展目标。具体采取三步走策略：

“十四五”初期：利用 1 到 2 年时间，完成县属国有企业的资产重组与资源整合，重组成立冠县冠宏集团，全部实现划转、改制企业的有机融合，形成有效的集团化管理体系、模式，建设科学的国有企业监督考核体系，力争实现全部企业良性经营，1 家企业资产过百亿。

“十四五”中期：实施县属企业分类管理，建立科学、有效的县属国有企业考核机制，实现国有企业考核全覆盖，完全确定其市场主体地位；在发展中明确县属国有企业主业，督促企业建立现代企业制度，现代经营管理制度，提高决策的科学化、管理的规范化与精细化、运营的高效化，夯实国有企业做优、做强的坚实基础。

“十四五”末期：进一步做强、做优，县属国有企业主业鲜明，核心能力明显，竞争力强，影响力大；围绕主营业

务，以产业链与产业生态系统为载体，在做优、做强基础上，进一步壮大县属国有企业规模。

（四）具体目标

改革目标：到 2025 年，县属国有企业党的领导得到明显加强，党的政治领导、思想领导和组织领导全面贯彻落实，党管干部不动摇，建立科学、高效的交叉任职领导体制，完善公司治理体制，党的领导有效融入公司治理各环节；划转、转企改制企业关系理顺，完成资产与经营整合，成为真正一体化公司集团；落实出资人责任，实施分类管理，建立、完善、优化县属国有企业监督管理体系，实现县属国有企业考核全覆盖，确保国有资产保值增值；完成劳动、人事、分配三项改革，县属国有企业现代企业制度建立 100%，完善国有企业市场化经营机制，全面实施全员聘任制，完善优化职业经理人制；创新发展混合所有制改革模式，因地制宜，探索控股、参股、内部员工跟投、项目合作等多种混合所有制改革模式，混合所有制改革有突破，有成效。

国有资产整体规模壮大，经济效益得到持续改善。到 2025 年末，新成立国有企业具有较为稳定的业务收入；水务集团、冠宏集团资产质量有效提升，力争县属国有企业资产总额达到 227 亿，净资产 75 亿，其中 1 家企业资产过百亿；营业收入达到 20.5 亿元；利税总额达到 2.2 亿元，年均增长 5%以上；国有资产保值增值率年均保持在 117%左右。

表1：“十四五”时期县属国有企业发展目标 （单元：亿元）

	2020年	2025年	目标性质
资产总额（亿元）	104.86	227	预期性
净资产（亿元）	34.0404	75	预期性
营业收入（亿元）	1.3857	20.5	预期性
利税总额（亿元）		2.2	预期性指标
资产保值增值率		117%	约束性指标
备注：2020年由于刚刚完成转企改制工作，转企改制单位资产、收入、利润情况没有完成统计，没有纳入其中；2025年包括了所有转企改制单位的资产与收入、利润。			

国有企业做强做优做大有力推进，综合竞争力显著提高，高质量发展有所突破。到2025年末，华冠资产运营有限公司、土地储备开发集团、乡村振兴发展集团等新组建国有企业均形成特色较为鲜明的，具有较强市场竞争力的主营业务；水务集团、冠宏发展集团（国资公司、安居置业）围绕产业链，内部资产再优化、再重组，完成转企改制单位资产、业务、管理的有机融合，经营管理水平明显提升，数字化、精细化管理有较大突破，总体效益、质量和抗风险能力大幅提高，做强做优做大初步实现。

表2：2025年冠县五大国企集团发展目标 单位：亿元

公 司	资产总额	净资产	营业收入	利税总额
水务集团	10	4	0.5	0.1
冠宏发展集团 (国资公司、安居置业)	102	38	7	0.7
华冠资产	45	14	3	0.2
土地储备 开发集团	60	15	8	1
乡村振兴 发展集团	10	4	2	0.2
合计	227	75	20.5	2.2
备注：以上指标均为预期类指标，鉴于水务集团的功能定位主要是民生保障，其营业收入、利润要求较低，但资产保值增值要求较高；土地储备开发业务的性质决定了营收规模。				

创新发展目标。高度重视创新发展，将创新视为引领发展的第一动力。到2025年末，县属国有企业要培育形成较为浓厚的创新氛围，以应用型创新为主导，在管理创新、模式创新、业态创新上形成企业高质量发展的驱动力、支撑力。

四、关键举措与重点任务

(一) 深化体制机制改革，激发企业发展活力

以体制、机制改革两翼，强化激励约束机制建设，通过改革孕育发展新动能，激发企业活力。

一是建立、实施县属国有企业分类管理。按照企业的不同功能定位，依据业务内容、性质以及业务组合，在国家现有国有企业分类标准基础上，对县属国有企业进一步细化分类，建立分类管理机制。

专栏 1：冠县县属国有企业分类管理

1. 依据《关于国有企业功能界定与分类的指导意见》（国资发研究〔2015〕170号），在商业类和公益类划分的基础上，结合冠县国有企业功能定位、主营业务、业务收入占比等，确定县属国有企业分类标准；
2. 确定冠县新组建国有企业暂行分类办法，拟定国有企业分类动态调整机制与管理办法；
3. 针对不同的国有企业分类，研究制定冠县国有企业分类管理机制，探索创新分类管理模式，积累经验，实施分类监督管理。

二是落实国有资本出资人的责任，建立科学的、富有实效的国有企业监督管理体制。进一步完善、优化县属国有企业管理体系，充实国有资产管理机构力量配置，明确职责、管理方式和方法，将管资本与管干部、管项目有效协同起来，形成较为系统性的国有企业管理制度体系。

县属国有企业出资代表机构以管资本为主加强国有资产监管，以提高国有资本效率、增强国有企业活力为中心，明确监管重点，精简监管事项，优化部门职能，改进监管方式，进一步提高监管的科学性、针对性和有效性。

三是建立、完善、优化县属国有企业考核体系，全面实施绩效管理。明确县属国有企业绩效考核主体，强化绩效考核责任落实；建立以“资产保值增值、利润”为主，兼顾创新的经济效益考核与重大项目或事项完成的社会责任考核

相协调的考核体系，探索国有资产管理部門与组织部門协同考核模式，压实国有企业责任人的发展责任；针对县属国有企业的不同分类，建立有针对性的考核内容、赋予不同的指标权重，建立符合实际，富有实效的差异化考核模式。

四是逐步贯彻落实三项制度改革，建立现代企业制度。进一步明确股东会、董事会、经理层、监事会、党组织和职工代表大会的权责关系，落实董事会职权，规范董事会议事规则，完善法人治理结构，强化县属国有企业经营自主权、推广职业经理人聘任制；全面实施劳动、人事、分配三项制度改革，实施全面聘任制，员工收入、职位晋升与工作绩效相挂钩；建立县属国有企业预算管理制度，实施工资总额预算管理，将工资总额与企业总体绩效关联起来，激发企业全体员工干事创业的积极性；按照薪酬市场化原则，坚持以效益为导向，建立企业高管团队薪酬管理机制，严格企业经营管理目标完成与薪酬福利兑现；按照县属企业的分类，针对不同功能定位，不同业务性质的企业实行工资总额预算备案制或核准制管理。

专栏 2：冠县县属国有企业三项制度改革与实施

1. 统筹制定冠县国有企业三项制度改革进度计划，明确三项制度改革完成时间表，落实三项制度改革主体责任；
2. 加快推动国资公司、冠宏资产、安居置业的重组，成立冠县冠宏发展集团有限公司，确定其市场主体地位，加快实施三项制度改革，稳妥实施总经理及高管聘任制与职业经理人制度；
3. 稳妥推进水务集团三项制度改革，本着有利于促进水务集团发展，确保民生工作不受影响的原则，按照业务分类，循序渐进的推动三项制度改革，探索创新符合业务特征的总经理及高管团队激励机制；
4. 随着土地储备开发集团、乡村振兴发展集团业务的正常开展，适时进行三项制度改革，尤其是收入分配改革；
5. 强化华冠资产运营有限公司经济效益观念，在现有基础上，进一步提高市场导向，深入推进三项制度改革。

五是实施企业内部改革发展工程，提高企业自身经营管理水平，夯实发展基础。围绕现代企业制度建立，引导、督促县属企业重视内部改革，强化自身建设；完善、优化党建引领业务模式与路径，建立党建引领业务发展，融合企业经营管理各环节的长效机制；建立内部改革服务企业发展、业务发展导向，强化内部机制建设、制度建设的实效性，水务集团侧重供水监测与收费流程再造，土地储备开发集团强化以项目运作为重点的制度建设，冠宏发展集团注重集团管控模式的建设与优化，华冠资产围绕增值服务与资产运行进行深化改革；以市场化为导向，以绩效管理、薪酬管理为重点，建立、健全内部激励约束制度，推行薪酬管理制度、绩效管理体制改革，激发员工活力与创造性。

（二）强化创新驱动，激发企业发展动能

进一步强化县属国有企业创新责任落实，将创新作为县属国有企业发展的根本动力，以创新支撑高质量发展。

一是拓展创新思维，强化县属国有企业应用型创新导向。加大县属国有企业中高层管理者创新思维培训，建立开放心态，主动拥抱创新；以应用为导向，注重实效，梳理县属国有企业发展中面临的关键、重大问题，建立创新项目清单，引入智库资源，强化政企合作、产业联盟、产学研融合等，加强创新协作，激发员工创新动力，全方位开展应用型创新。

二是以管理创新为基石，构建激发创新的组织模式。管理创新是基础，是创新体系的保障，在考核上建立县属国有企业创新的容错机制、激励机制，鼓励、支持县属国有企业敢于创新、勇于创新，对重大创新项目实施差别化考核，不列入当年绩效考核扣分项；对有影响力的创新实施加分激励，将重大创新成果纳入县委、县政府奖励范畴或实施单独奖励；县属国有企业自身加强创新文化建设，培育创新氛围，强化创新型组织建设，通过内部组织结构优化、设立创新管理部门、打造专业创新团队和平台、重视日常渐进性创新等方式，持续激活内部创新动力；引导县属国有企业积极运用现代信息技术，建立互联网思维，逐步开展企业数字化建设，运用互联网技术、大数据技术等创新发展企业经营管理手段、模式，提高企业规范化、精细化管理水平，提升创新质量和效能。

三是强化运营管理模式、商业模式、产业业态创新。安

居置业、水务集团等要在商业模式上进行创新发展，以机制创新激发内部活力；水务集团引进新技术，充分运用现代互联网技术，大力发展智慧水务，推行预付费制度，以创新改变当前的困境；乡村振兴发展集团、土地储备开发集团应强化科技创新，商业模式创新，产业业态创新；土地储备开发集团探索创新以项目为核心的运营管理模式。

专栏 3：冠县县属国有企业创新发展重点方向

1、乡村振兴发展集团以乡村振兴战略为总抓手，以侧重产业形态创新、商业模式创新为重点，以资本运营创新为工具，辅助技术创新，以田园综合体、现代农业产业园、万亩梨园、特色小镇、美丽乡村示范基地、院士工作站、人才公寓为载体，促进一、二、三产业融合发展；

2、土地储备开发集团以商业模式、运营模式创新为主，围绕土地置换开发，延伸产业链、价值链，创造衍生价值，实现经济效益与社会效益协调发展；围绕土地项目开发经营，进行运营模式创新，提高运营效率与单体项目综合效益；

3、以冠宏资产（国资公司、安居置业）为基础成立冠宏发展集团，以集团化的管控模式创新为突破点，在权属公司引入内部市场机制，在事业部制运作机制上强化各权属公司的协同与相互支持，实现高效的集团化经营管理模式；

4、华冠资产运营有限公司在现有“管委会+公司”体制机制创新的基础上，进一步强化商业模式、运营模式创新，拓展服务领域，开展增值服务，提高经济效益，强化发展的持续性；

5、水务集团侧重运营与流程创新，通过优化供水服务与收费流程、改变计量方式等，开源节流，缓解经营中困境问题，提高经济效益。

四是混合所有制改革模式创新，探索混合所有制改革的模式、路径。安居置业等项目制运作企业探索以项目为载体的混合所有制改革，探索企业内部项目管理团队的项目跟投、利润分享以及与民营机构参股项目合作等模式；土地储备开发集团、水务集团与省属、市属国有企业开展混合所有制改革，引入战略投资，壮大建设资源；在招商引资中开展

混合所有制改革，引入具有协同效应的战略投资者，在产业园区建设与运营中引入战略投资者，实现股权结构不断优化，管理机制更加科学，企业更具活力。

（三）加快、加大资源整合，提高资源配置效率，壮大国有企业力量。

冠县国有企业力量较为薄弱，加快资源整合，提高资源配置效率是冠县国有企业发展壮大、实现高质量发展的有效途径，也是必要措施。

一是以盘活闲置、低效资产为导向，加快县属国有企业资产清查、清理与重组、重启速度。华冠资产运营有限公司在前期经济开发区土地、厂房资源摸排基础上，从服务新旧动能转换出发，进一步根据空置厂区的实际情况，制定“一企一策”、“一厂一策”，创新资源整合模式，综合采取回购、拍卖、租赁、入股等多种模式，加快经济开发区资源整合；冠县国资公司、冠宏资产、安居置业在“一套班子，三块牌子”的基础上，按照县委、县政府的规划要求，进一步明确功能定位，确定主营业务，进行业务与资产清理，区分有效资产、经营性资产，可转换非经营性资产等，逐步剥离不良资产、非经营性资产，制定资产清理与整合方案，通过转让、划拨、拍卖、引入投资等多种方式，加快优质资产的整合与不良、非经营性资产的处理；冠县水务集团尽快完成乡村管网质量的盘查，摸清家底，分类建账，确定资产规模；冠县

乡村振兴发展集团针对要划拨的国有资产，按照资产的作用发挥，判断其质量，实施针对性的管理。

二是通过资产整合与优化配置，提升要素聚集，强化业务协同，提高全要素效率。县属国有企业在资产整合中注重范围经济、规模经济、协同经济效应，加快在途国有资产清查、清理，通过资产的整合，有效提升全要素生产率；冠县乡村振兴发展集团围绕农业综合体进一步开展资产整合，做大、做优林果产业、灵芝产业，进一步引进与整合优质资产，组建商业联盟，进行商业模式与产业形态创新，实现价值链跃升；冠县国资公司、冠宏资产、安居置业一方面以强化业务协同，制定并实施企业重组为冠宏发展集团的方案；另一方面研究制定冠县政和垃圾处置服务中心、冠县园林服务中心、冠县市政建设工程处、冠县绿城生活垃圾处理厂实质性重组方案，加快其有效融入步伐，尽快实现协同效益；冠县水务集团加快制定乡村管网、冉海水库资产整合与优化方案，提高资产利用效率，尽可能提升资产效益。

三是加强国有资产的统筹管理，强化资产整合中县属国有企业间的协同。资产整合中，以增强企业核心能力，聚焦主营业务，发挥企业主体功能为导向，原则上避免国有企业间业务重叠，协调资产整合中的利益分歧；对于当前重叠的业务，按照有利于业务做强、做优、做大的原则，制定方案，逐步稳妥的理顺关系，进行国有资产的二次整合，提高要素

聚集效应。

（四）聚焦主业，发展主业，做优主业，提高市场竞争力

一是进一步强化县属国有企业的主业意识，明确自身主营业务，强化主营业务的管理。实践表明，国有企业必须围绕主业，才能做强、做优、做大，才能发挥国民经济发展的影响力、控制力，才能更好发挥其对区域社会经济发展引领、服务和保障作用。围绕冠县山东省西部门户、聊城市域副中心城市以及现代工业城、生态园林城、物流节点城的城市职能定位，确定县属国有企业的功能定位与产业布局；围绕先进制造业和现代农业基地、生态田园宜居等城市性质，确定县属国有企业的主营业务。县属国有企业要进一步提高主营业务意识，围绕自身功能定位，明确主营业务，逐步实施县属国有企业主营业务备案制，稳妥制定县属国有企业主营业务考核制度，逐步将主营业务收入作为企业营业收入考核的一个重要二次考核指标，避免县属国有企业盲目上业务，乱铺摊子。按照冠县县委、县政府对国有企业的总体要求，县属国有企业履行民生服务保障、新旧动能转换（新兴产业）引领、乡村建设、经济开发区运营与招商引资等功能。根据县属国有企业履行功能，确定国有企业“1+N”的总体发展布局，确定整合后的冠宏发展集团为综合性的平台公司，土地储备开发集团、乡村振兴发展集团、华冠资产运营有限公

司、水务集团功能均定位专业型公司。综合考虑企业功能定位与发展战略、冠县产业与国民经济布局、企业能力以及当前业务规模等，确定县属国有企业的主营业务，其中重组后的冠宏发展集团主业业务包括资产运营、房地产开发与物业管理、市政工程；乡村振兴发展集团主营业务围绕乡村振兴及美丽乡村建设，侧重农业项目开发运营、现代农业服务体系（科技开发推广与示范点建设）、大健康产业；土地储备开发集团主营业务为土地一级市场开发与储备、物流园区建设与运营、乡村建设；华冠资产运营有限公司主营业务为经济开发区园区运营与管理、招商引资、园区物流管理与企业服务；水务集团主营业务为城乡居民供水管理与服务、工业供水管理与服务、水利工程建设与水库运营管理。

二是正确处理好现有业务与业务创新发展间的关系，通过创新发展、壮大主营业务，提高主业业务的生命力。确定一个业务是否能够作为主营业务，不能简单地以当前业务类型作为判断，不能以业务的新旧作为判断标准，必须综合考虑企业功能定位、发展战略以及业务自身的发展前景、竞争力等多方面因素，不能故步自封、自我设限，要通过创新，为既有业务注入活力，壮大主营业务。新近组建的乡村振兴发展集团引进现代农业技术、现代信息技术，借鉴现代农业经营管理模式，探索组建商业模式联盟，引领冠县现代农业、林果产业、灵芝产业的发展，增强对产业发展影响力、控制

力；土地储备开发集团围绕土地一级开发延伸产业链条，创新发展业务种类，强化园区建设与运营及其增值服务业务建设，拓展新型业务；华冠资产运营有限公司围绕招商引资企业，延伸服务链条，开展诸如知识产权保护、科技研发成果鉴定、企业资质申请等方面的专业化服务，提高自身收入能力。冠宏发展集团（国资公司、冠宏资产、安居置业）依据我国社会主要矛盾的转变，遵照满足人们对美好生活向往的基本原则，深入贯彻落实供给侧改革，对照冠县城市建设发展新要求以及人民需求，在房地产建设与运营上进行产品创新、服务创新，充实业务内容与内涵，做强、做优、做大房地产业务，实现既有业务高质量发展；水务集团进一步建立客户导向，强化精细化管理建设，深入分析居民、企业等用户需求，业务范围拓展至水利管网建设、供水服务、水质提升、污水处理以及循环利用，构建包括原水、供水、污水处理、水环境治理、建设与服务等全产业链业务模式。

三是建立县属国有企业业务发展动态监测机制，实施动态优化整合。在发展中检验县属企业资产优化组合以及主营业务发展的实效性，进行适时调整，根据土地储备开发集团、乡村振兴发展集团实际发展状况，在“十四五”期中决定是否启动二次资产重组以及优质资产注入，重新构架主营业务板块，进一步拓展发展空间，增强企业活力；根据冠宏发展集团重组后发展情况及其对政和垃圾处置服务中心、冠县园

林服务中心、冠县市政建设工程处、冠县绿城生活垃圾处理厂业务融合、重组的实效性，适时进行业务调整。关注中央、省市重大政策，在发展中对新组建国有企业业务范围、主营业务内容进行适时调整，尤其是土地储备开发集团要高度关注政策变化，保证国有企业更好的履行双循环背景下民生保障、新产业引领等功能。重视国有企业所在产业链发展研究，关注与把握产业链发展趋势，及时抓住产业链发展中的机会，进一步通过整合优化国有资本布局结构，推动国有资本向产业链关键领域集中，向产业链价值链的中高端集中。

四是正确处理当前业务、新兴业务、未来业务间的协调发展，实现国有企业健康持续发展。当前主营业务、新兴业务以及未来种子业务事关国有企业发展的今天、明天与未来，是冠县国有企业贯彻落实“长期导向与短期导向平衡兼顾原则”的具体体现，也是国有企业政治性的要求。新组建的县属国有企业做好业务发展分析，结合冠县发展规划与所在产业发展，统筹谋划企业业务发展。水务集团、冠宏发展集团（国资公司、冠宏资产、安居置业）应围绕主业发展以及产业布局，从产业链一体化发展以及产业链、价值链、创新链三链融合发展出发，谋划新兴业务，积累资源并采取横向联合、纵向整合和专业化重组等方式培育新兴业务，实现既有业务、新兴业务的协调发展。

专栏 4：冠县县属国有企业业务发展规划

乡村振兴发展集团功能定位对应冠县绿色农业、现代农业基地的产业布局，以一二三产业融合发展为目标，主营业务为现代农业服务体系、农业项目建设开发与运营、大健康产业，当前业务为田园综合体、林木与养殖业务，新兴业务为灵芝产业的整合与运营、现代农业产业标准化建设与运营推广。

土地储备开发集团功能定位对应冠县环境优美、生态宜居幸福家园的发展目标以及区域影响力和竞争力现代物流业的产业布局，当前业务与新兴业务主要是区域一级土地开发、物流园区建设，未来业务为物流园区运营与增值服务。

冠宏发展集团（国资公司、冠宏资产、安居置业）功能定位对应冠县幸福家园建设目标，当前业务为棚户区改造、商业地产开发与物业服务等，新兴业务市政建设与服务、环保服务等。

华冠资产运营有限公司功能定位对应冠县新旧动能转换，新产业培育发展，当前业务主要是园区建设与运营、招商引资，新兴业务是企业增值服务，园区内战略产业、新兴产业投资等。

水务集团功能定位对应冠县民生保障、工业发展基础保障，当前主要业务为城乡居民供水服务，新兴业务为工业供水服务、水处理等。

（五）以项目为抓手，带动县属国有企业的大发展

项目是县属国有企业发展的具体载体，也是现代企业运营的重要模式，以项目为导向，以项目为抓手，强化国有企业各项发展规划的落实，提高国有企业的执行力，实现其高质量发展。

一是强化县属国有企业的项目意识，建立完善的项目管理制度。县属国有企业的经营管理具有较为明显的项目管理特征，无论是新组建企业，还是水务集团、冠宏发展集团，都要强化项目意识，构建以项目为导向的经营管理模式，明确细化项目的责任主体，建立项目责任考核制度；围绕项目建设与运营，建立与推行精细化管理，全面强化项目管控力度；围绕项目建设与运营，探索建立项目跟投、超额利润分

享等现代激励机制，激发员工的积极性、主动性；强化项目计划进度安排的精准化管理，制定严格的项目进度表，确定项目进展里程碑，工作任务责任到人，强化项目的执行力建设。

二是建立县属国有企业重点项目清单制与项目进展报备制，探索建立项目协同支持机制。县属国有企业监管机构、冠县发展和改革局制定国有企业项目分类标准，建立与实施国有企业项目分类管理办法，对兜底性项目、市场化项目、专业化项目等实施不同的监管模式；建立县属国有企业重点项目报备制，将重点项目建设纳入领导班子考核体系，检查、督促重点项目建设；建立县属重点项目进展定期报告制度，探索形成项目协同支持机制，县委、县政府统筹协调重点项目进展中的困难，推动重点项目建设。

表 3 冠县国有企业“十四五”重点建设项目清单

国有企业	项目名称	时间	项目性质
冠宏发展集团 (国资、冠宏资产、安居置业)	泰和盛景小区		商业性
	高三里小区		商业性
	6个棚户区改造	2021-	公益性为主
土地储备开发集团	铁路内陆港及配套项目	2021-2025	公益性+商业性
	“丽水豪庭”烂尾楼项目	2021-2022	商业性

	城市智慧停车场项目	2021-2023	商业性
	美丽宜居乡村示范点项目	2021-2022	公益性+商业性
华冠资产运营有限公司	冠县新兴产业园项目	2020-2022	商业性
	冠县新材料产业园基础设施提升改造项目	2020-2025	商业性
	冠县经济开发区科技基地项目	2021	商业性
	重大基础设施配套强企产业园项目	2020-2025	公益性
	高新国际合作产业园项目	2020-2025	商业性
	鲁西数字产城融合发展新区项目	2020-2025	商业性
	冠县智慧数字化科技园	2021-2025	商业性
	京东全球供应链创新中心（GSIC）项目	2021-2025	商业性

水务集团	冠县城乡供水一体化提升项目	2020-2022	公益性
	工业用水厂建设	2021-2022	商业性
	冠县城区供水管网建设改造工程项目	2021	公益性
	冠县第二污水处理厂建设项目	2022-2024	商业性
乡村振兴发展集团	省级田园综合体	2021-2025	商业性+公益性
	灵芝大健康产业项目	2021-2022	商业性
	牧渔归生态综合体产业区	2021-2025	商业性
	万亩梨园	2021-2025	商业性+公益性
	院士工作站、人才公寓项目	2021-2025	商业性+公益性
	美丽乡村宜居示范基地建设项目	2021-2025	商业性+公益性

三是提高项目决策质量，注重项目甄选，提高项目成功率。县属国有企业一方面要建立项目质量意识、项目成功意识，对新上项目务必注重质量及其建设运营效益；一方面要切实做好新上项目的研究与科学论证，从能力适配性、资金适配性、时间计划性以及生态环境等多个方面统筹考虑，切

实保障项目能够按期建设，避免造成半拉子项目以及建设期严重拖延等；加大员工对项目运营管理的参与程度，有效调动员工在项目运营中的创造性、能动性，提高项目运营质量与运营效益。

四是加大项目经营管理人才培养，加大项目运营支撑。针对项目制运营模式，加大人才队伍建设，为项目制运营提供人才支撑。一方面加强现有人才队伍项目经营管理理论、工具方法的培养，提高现有人才队伍项目经营理论知识水平；另一方面要加强项目经营管理人才引进力度；再一方面加强现有人才队伍项目经营管理的实践，在实干中提升项目经营管理水平。

（六）开放与融入，承接产业转移与服务国家战略需求

遵照冠县城镇发展规划“东联西引、对接南北，区域联动”以及“突出优势、率先发展新技术、新材料等环保型高新产业”的要求，县属国有企业继续扩大开放，积极融入国家发展战略，争取更大的发展空间与更多的发展资源。

一是进一步提高开放意识，跳出冠县发展冠县。县属国有企业要坚决贯彻县委、县政府大力度推进招商引资的具体要求，在新旧动能转换省“十强”产业和市九大产业引进上发挥国有企业信誉优势、体制优势、社会网络优势以及冠县的资源优势等，解放思想，转变观念，坚定地走出去，抓住京津冀协同发展非首都功能疏解的重要机遇，积极对接北京

产业转移需求，承接北京产业转移。

二是积极融入“一带一路”、“黄河流域生态保护和高质量发展”、“军民融合”、“中原经济区”等国家战略。积极对接国家发展战略需求，做好园区规划与建设（华冠资产运营有限公司），发展绿色农业与大健康产业（乡村振兴发展集团），融入国家发展战略，获得更大的空间。

三是以园区、项目为载体，利用混合所有制改革机遇，积极对接央企以省市国有企业。对接北京产业转移，围绕新旧动能转换，发挥资源与区位优势，华冠资产运营有限公司以园区建设为抓手，做好鲁西数字产城融合发展新区建设，形成冠县对外开放的窗口，承接非首都功能疏解的微中心，鲁西经济发展桥头堡，济南都市圈和冠县区域经济的增长极；土地储备开发集团以内陆港建设等项目为载体，积极对接中铁集团、山东省土地发展集团、聊城市土地储备开发集团等，以市场换资源，通过项目合作，尽快发展壮大；乡村振兴发展集团利用乡村建设资源优势、林果资源优势等，通过混合所有制，积极与科研院所、农业科技企业、农业集团企业开展合作，推动冠县农业发展的现代化、智能化、产业化。

（七）党建引领，人才优先，建设高质量的国有企业人才队伍

现代企业市场竞争的核心实质上是人才的竞争。“十四

五”期间，冠县国有企业面临新的发展机遇和挑战，创新人才培养机制与模式，打造素质过硬的人才队伍，是实现国有企业高质量发展的根本保障。

一是发挥党管干部，党管人才的体制优势，建立多层次的人才供给渠道。党管干部，党管人才是国有企业的重大体制优势，也是国有企业人才来源渠道多元化的保障。强化党的领导在国有企业各个治理环节的有效融入，进一步发挥党员的骨干、带头作用，培养一支政治过硬，敢于担当，勇于担当，眼界开拓，懂企业，善经营的国有企业经营管理人才队伍；继续发挥党管干部、党管人才的优势，贯彻落实《党政领导干部选拔任用工作条例》，打通国有企业管理干部与党政干部交流任职的渠道，加大公务员、事业单位人员到县属国有企业交流挂职的力度，鼓励青年干部转入县属国有企业任职，担当国有企业发展重任；通过将国有企业高层次人才引进与培养工作融入到县委、县政府的育才工程之中，充分利用县委、县政府的渠道优势、纽带优势，引导县属国有企业积极开展与中国科学院大学、复旦大学、山东大学等高校院所开展合作，为县属国有企业对接高层次人才并在专项引导基金给予支持。

二是加强县属国有企业领导班子、高管团队的培训学习，建设一支高素质的国有企业企业家队伍。积极利用县委、县政府支持冠县企业家队伍建设的政策，设置国有企业培训

专班，强化国有企业领导与高管团队的现代企业经营管理理论学习，组织国有企业领导与高管团队积极开展研学，建设高素质的领导人才队伍；注重加强县属国有企业项目经营管理人才队伍培养，采取举办专班或送出去学习等多种方式，切实提高管理人员项目管理能力，培养出能独当一面的项目管理人才队伍；强化县属国有企业青年经营管理人才队伍建设，建立国有企业青年管理干部储备机制，加强对青年人才队伍的培养，提供多种渠道、方式锻炼青年人才，优化人才结构，为县属国有企业的持续健康发展提供后备人才支撑。

三是营造学习氛围，加快国有企业学习型组织建设，有效提升国有企业人才队伍素质能力。县属国有企业要充分重视培训学习的重要性，加快构建较为完善的培训制度与体系，制定与实施员工培训计划；营造学习氛围，将培训学习与员工职位晋升有效结合，引导员工在工作中学习，将学习成长与工作、企业发展有效结合起来，提高培训学习的实效性；充分应用标杆管理，开展外部标杆与内部标杆学习，形成通过学习赶超榜样先进的氛围，促进县属国有企业高质量发展。

四是创新人才引进、聘用模式，加大高层次人才引进力度。县属国有企业建立“不为所有，但为所用”的人才引进理念，以研究院、博士工作站等载体，创新人才引进模式，聚集高层次人才；探索高层次人才技术干股、技术作价入股

等模式，推动与高层次人才的紧密合作，实现高层次人才在国有企业“落地生根”；探索灵活多样的分配形式与激励机制，引进紧缺高层次人才。

（八）注重文化建设与风险控制与防范

发挥文化引领、文化筑基作用，强化县属国有企业文化建设，营造风清气正、积极有为的拼搏文化，助力县属国有企业高质量发展。

一是党建发挥引领县属国有企业文化建设，强化国有企业的政治性。党的建设是国有企业“根”与“魂”，县属国有企业自觉将党的宗旨、要求落实到企业文化建设之中，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”；自觉将党的优良作风、社会主义核心价值观与企业的核心价值观、行为规范结合起来，培育勇于担责、拼搏进取、创新有为的企业文化与价值观，用文化与价值观强化员工使命意识和责任担当，引领企业发展；将企业文化建设与企业经营发展有效结合，结合市场发展与企业生产经营特征，创新经营理念，营造艰苦创业、讲奉献、争一流的企业精神，为企业改革注入发展动力；发挥党员带头作用，树立标杆典型，以先进促进企业文化发展，如深入开展“党员先锋岗”活动等。

二是强化底线思维意识、风险意识，树立“防风险就是促发展”理念，为国有企业高质量发展提供有力支撑和保障。将防范与化解重大风险列为县属国有企业领导干部的政治

职责，针对企业经营管理中的问题与挑战，主动增强防范化解重大风险的政治自觉和责任担当；坚持实事求是的工作作风，尊重市场运行基本规律，不搞冒进，不搞形象工程，注重实效；提高专业能力，尊重专业人才，让专业的人做专业的事，提高决策质量与运营质量；提高法律意识，贯彻依法治企理念，建立法律风险防范体系，不踩法律红线，强化企业规章制度、改革方案、运营方案的合法、合规性；严控金融担保、委托理财、委托贷款，确保县属国有企业不发生系统性风险；不断加强融资管理，拓宽融资渠道，建立多元化的融资渠道，多种方式募集资金，降低融资成本与单一渠道风险；重视债务风险，加强债务管控，严控高负债、低效益投资，谨防无关多元化投资与过度无序扩张，重视投融资期限错配，严控短贷长投风险；强化预算管理，重视企业现金流，以收支平衡为基本要求、基本原则，防范现金流出现风险。

三是加强企业内部控制体系，防范与降低运营风险。进一步优化企业内部控制环境，完善、优化组织结构设置，优化权责分配，建立与实施企业内部审计制度，加强人力资源管理，完善、优化县属国有企业财务管理制度，建立风险防范的长效机制；建立风险识别与评估机制，结合企业实际运营管理需要，针对重大风险建立清单并制定防范措施；从企业运营实际出发，将内部控制与业务对接，健全、完善、优

化流程，强化投资、招标、资金管理等重点领域的流程监控，以完善、高效的流程，贯彻、落实企业内部控制目标。

四是加强项目管理，防范项目建设与经营风险。加强项目日常管理，改进工作作风，强化务实高效意识，严格贯彻落实中央八项规定精神，杜绝违规违纪行为；强化项目建设资金监管，合理规划资金使用，确保建设资金安全；贯彻、落实项目安全管理要求，确保项目建设质量，防范烂尾项目产生；在保证质量的前提下，千方百计的缩短项目建设周期，通过缩短建设周期，有效降低项目风险。

五、保障措施

（一）发挥党的领导核心作用，强化组织领导，落实责任

发挥党总揽全局、协调各方体制、机制优势，为县属国有企业实现“十四五”发展规划提供坚强保证；冠县县委、县政府高度重视双循环下国有企业的社会经济地位，定期研究县属国有企业发展问题，统筹、协调解决国有企业发展中的重大问题，统筹推进县属国有企业高质量发展。冠县县委组织部、县国资监管机构、县发展和改革局、冠县金融与企业服务中心等部门切实发挥作用，协同发力，提高土地、资金、人才等要素的支持与保障能力，支持县属国有企业高质量发展，制定与实施县属国有企业分类管理与考核办法，项目分类、管理与支持办法，金融支持政策与办法等。县委、

县政府建立工作长效机制，细化工作任务，落实责任，加强督导落实，定期调度，切实推动工作落实到位。

（二）保障配套资金到位，加快资产划转

加强财政预算与规划实施的衔接协调，加快县属国有企业国有注册资本金、项目配套资金的拨付速度，保障县属国有企业的安全运营与项目的正常建设；加快国有资产的清理、清查工作，按照县属国有企业的功能定位以及主营业务，尽快完成新组建国有企业的优质资产注入工作，壮大县属国有企业力量，提高营运能力。

（三）聚焦重点工作，强化监管

对县属国有企业的重点工作任务、重点项目，健全调度、通报、约谈、督导机制，强化问责，确保各项重点工作、重点项目能够保质保量的按期完成；建立长效的县属国有企业高管团队述职制度，加强国有企业领导班子考核的执行力，对于严重不达标企业及时采取相应措施，发挥考核指挥棒作用，倒逼县属国有企业高质量发展；针对严重完不成任务，功能发挥不佳的县属国有企业，采取专项督导制度，定期开展专项督导，

（四）创新社会治理，优化国有企业营商环境

以人民满意为出发点，不断创新社会治理，注重源头治理，优化冠县水利管网建设政策，提高水利管网建设质量，保证水质与供水服务；针对棚户区改造等民生工程项目，优

化手续办理流程，实施信用承诺制，缩短与保障项目建设周期，提高项目建设效率，降低成本与风险；继续优化营商环境，形成公开、透明、公平的营商环境，大力支持正当经营，规范经营、合法经营，减少不正当风气对国有企业经营的负面影响。