

郑州市人民政府办公厅文件

郑政办〔2017〕51号

郑州市人民政府办公厅 关于印发郑州市“十三五”国资国企改革和 发展规划的通知

各县（市、区）人民政府，市人民政府各部门，各有关单位：

《郑州市“十三五”国资国企改革和发展规划》已经市政府研究通过，现印发给你们，请认真贯彻执行。

2017年4月13日

郑州市“十三五”国资国企改革和发展规划

“十三五”期间是我市全面建成小康社会、带动中原城市群发展的决胜阶段，也是加快建设国家中心城市、形成国际商都发展格局的关键时期。作为推进我市现代化建设、保障人民共同利益的重要力量，国资国企在这一时期肩负着更为光荣的使命和更为重大的责任。为做强做优做大国有企业，充分发挥国有经济在全市经济社会发展中的支撑引领作用，研究制定郑州市国资国企“十三五”改革和发展规划。

一、“十二五”改革和发展回顾

（一）主要成绩

“十二五”以来，面对经济下行压力和改革发展重任，我市国资监管机构和国有企业在市委、市政府正确领导下，主动顺应改革发展趋势，紧紧围绕我市“三大一中”总体目标，坚持稳运行、促改革、调结构、抓监管、强党建，国资国企改革和发展取得了显著成效，为全市顺利完成十二五发展任务做出了积极贡献。

1. 国有经济运行稳中有进。与“十一五”末相比，截至2015年底，全市国有企业资产总额达到7354.49亿元，同比增

长 336.21%，其中，市管企业资产总额达到 5162.48 亿元，同比增长 353.25%；净资产达到 1335.84 亿元，同比增长 574.67%。完成年度营业总收入 323.5 亿元，同比增长 279.25%；实现年度利润总额 61.03 亿元，同比增长 516.46%；年度上交税金总计 29.94 亿元，同比增长 299.20%。全市国有企业保持了平稳发展态势，较好的完成了“十二五”规划各项经济目标。基本情况如下表所示。

郑州市国有企业基本情况一览表

单位：亿元

单位 年度 指标	全市国有企业			市属企业			市管企业		
	2010 年末	2015 年末	同比增长 (%)	2010 年末	2015 年末	同比增长 (%)	2010 年末	2015 年末	同比增长 (%)
企业户数 (个)	260	241	-7.31	104	90	-13.46	39	42	7.69
资产总额	1686	7354.49	336.21	1460	5256.18	260.01	1139	5162.48	353.25
负债总额	1289	5296.99	310.94	1176	3901.63	231.77	941	3826.65	306.66
所有者权益	397	2057.5	418.26	283	1354.56	378.64	198	1335.84	574.67
营业总收入	201.2	564.9	180.77	100	349.03	249.03	85.3	323.5	279.25
利润总额	16.3	71.97	341.53	11.8	63.38	437.12	9.9	61.03	516.46
上交税金	16.9	46.98	177.99	8.4	31.64	276.67	7.5	29.94	299.20
职工人数 (人)	64097	77228	20.49	39223	58390	48.87	31418	52734	67.85

2. 国有经济布局和结构逐步优化。一般性竞争领域的中小企业通过调整、重组，陆续退出国有或国有控股地位，国有资本逐步向基础设施、公用事业、交通运输、现代物流、会展、文

化、金融、投资、装备制造等行业和领域集中。产业规模优势初步形成，非工业领域产品和服务规模迅速发展。部分市管企业拥有了市级以上研发中心，科研和新产品开发数量和水平、新产品销售率稳步提高，知识产权保护受到重视。按照“做大母公司、做强子公司、做活二级子公司”的原则，对市级投融资公司进行整合重组，通过产权（股权）划转、资产注入等形式壮大资产规模，组建了郑州发展投资集团有限公司、郑州公用事业投资发展集团有限公司，整合重组了郑州投资控股有限公司、郑州市建设投资控股有限公司、郑州地产集团有限公司、郑州交通建设投资有限公司、郑州城建集团投资有限公司、郑州公共住宅建设投资有限公司，形成了“三大八强”投融资公司市场化运营的新格局。“十二五”期间，8家市级投融资公司共实现融资692.36亿元，为我市经济社会的发展做出了较大贡献。组建了政府控股的郑州农业担保股份有限公司，为全市新型农业经营主体解决融资难、融资贵问题发挥了积极的作用。认真履行郑州市与央企合作办的职责，与各成员单位密切配合、共同努力，“十二五”期间全市与央企共签订合作项目65个，累计总投资额2440.71亿元，已完成投资额460亿元。组建了郑州市产业发展引导基金有限公司，引导各类创业投资机构重点向我市主导产业和战略性新兴产业投资，促进我市经济结构调整和产业转型升级。

3. 国有资产监管体制更加完善。“十二五”以来，市国资委始终把落实国有资产保值增值责任放在首位，研究制定了31件

规范性文件，为依法监管提供保障。以我市机构改革和“五单一网”制度改革为契机，对市国资委现有职责进行了梳理，编制了权责清单，做到权力运行于法有据。进一步完善以战略管理为基础，以产权管理为核心，以财务监督为重点，以业绩考核为手段，以企业领导人选聘和激励为举措的国资监管制度，加强对财务、投资、收入分配等情况的统计分析和动态监管，基本形成了年度考核与任期考核相结合、结果考核和过程监督相衔接、考核与奖惩相挂钩的激励约束机制。严格规范落实产权登记、资产评估、产权交易的相关程序，确保国有资产流转公开、透明、有序、高效。市国资委不断加强市国有企业监事会对市管企业的监督作用，推进国有企业外派监事会和企业监事会日常监督规范化建设工作，加大对市管企业重大决策及实施和内控制度等方面监督检查力度。不断加强对县（市、区）国资监管的指导，建立了指导监督我市县（市、区）国有资产管理工作机制，引导各县（市、区）结合本地实际，完善国资监管体制。

4. 国有企业改革成效显著。以产权制度改革为核心，以产权转让、公司制改建和战略重组为主要形式的国有企业改制工作稳步推进。支持国企改革的相关制度体系不断完善，适时起草了我市进一步深化国有企业改革的意见，进一步明确了深化国有企业改革的指导思想和总体要求，研究草拟了积极稳妥发展混合所有制经济、国有企业功能分类、国有企业负责人薪酬制度改革等配套政策，进一步夯实了深化国企改革的政策基础。对竞争性领

域的 19 户企业实施了改制，改制资产 15.95 亿元，安置职工 13166 人，拨付职工安置费 6.31 亿元。建立现代企业制度工作稳步推进，42 户市管企业中已有 37 户建立了“三会一层”的组织架构，初步形成了权责清晰、运转协调、有效制衡的法人治理结构。内部三项制度改革不断深化，规范了企业中高层管理人员职数，通过市场化选聘形式选拔任用市级投融资公司高级管理人员，促进了制度创新和机制转换。企业战略重组工作取得重要进展，郑州金阳电气有限公司与中航机电合作建设的中航工业郑州金阳电气装备研发制造基地项目已经开工建设，白鸽磨料磨具有限公司与中机集团在荥阳合作建设郑州市新材料产业集聚区的工作有序推进。国有企业上市工作积极推进，促成郑州银行股份有限公司在香港联交所成功上市，募集资金约 50 亿港元，被银监会选定为全国 12 家“领头羊”城商行之一；完成中原环保股份有限公司非公开定向发行的相关工作，破解企业发展瓶颈；引进战略投资者宇通集团受让郑州交通运输集团有限责任公司 44.8% 职工股权，为其改制上市创造条件。十二五期间，支出各类政府补贴 10.57 亿元，为数百户困难企业的离退休职工、困难职工，办理了地区差等专项补贴、医保统筹和解决国企职教幼教退休教师待遇。切实保障国有职工权益，确保国企改革顺利推进。

5. 国有企业党的建设不断加强。认真落实中央和省委、市委全面从严治党要求，不断提高企业党建工作水平。创新党建工

作思路，深入开展创先争优活动、党的群众路线教育实践活动、“三严三实”专题教育等活动，加强思想政治建设。全面开展基层服务型党组织建设，深入实施国企党建“六大工程”，活跃国企宣传思想工作，大力实施国企和谐文化建设，大力推进国企改革发展和履职社会责任，努力提升国企党建科学化水平。加强国企党组织建设，组织开展企业党组织书记抓基层党建工作述职评议活动，举办基层党务干部培训班，促进企业党务人员素质提升。大力开展国有企业反腐倡廉建设、严肃查处国有企业反腐倡廉案件，健全标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的反腐倡廉体系，扎实推进国有企业党风廉政建设，落实“两个责任”，开展各种形式的廉政教育活动，为国有企业的健康发展提供了保障。

6. 国有企业履行社会责任受到社会认可。“十二五”期间，我市国有企业围绕中心、服务大局，充分发挥自身独特优势，积极主动履行社会责任。大力加强环境保护和节能减排，引导市管企业投资资源节约型和保护环境型项目，市管企业实现全部从高污染、高耗能行业退出。淘汰公交黄标车、燃油车，购置电动公交车，完成了深度水处理改造，加快实施供热锅炉“煤改气”，不断提升全市污水处理能力，绿色生态文明建设显著提升。大力推进基础设施建设，创新融资渠道、拓宽融资模式，壮大投融资平台公司，为城市基础设施建设提供资金支持；建成了京沙快速路、三环快速路、陇海快速路、农业快速路、火车站西广场、郑

州东站等项目，有效提升了城市的综合承载力；城市供水能力由“十一五”末的101万立方米/日增加到177万立方米/日，我市主要城区已置换为南水北调水源供水；成功入选全国首批创建国家“公交都市”示范城市，地铁一号线开通运营、快速公交实现网络化运营，初步形成了一体化城市公共交通体系。群众帮扶工作效果显著，积极走访慰问分包社区和所驻贫困村的困难群众、孤寡老人，为当地解决实际困难。创建平安国资，扎实做好信访稳定，指导企业深入开展平安建设“细胞工程”创建活动，督促企业落实安全生产主体责任，营造了安全稳定、和谐有序的发展环境。

（二）存在问题

1. 企业发展活力不足、竞争力不强。国内经济下行压力加大，导致部分企业生产经营困难，效益下滑、资金紧张；一些企业存在重发展轻改革倾向，对突破重点难点问题有畏难情绪；企业普遍存在产业层次低、产品附加值低的问题，缺乏核心技术和知名品牌，市场竞争力较弱。

2. 国企改革任务依然艰巨。部分企业改革动力不足，内部三项制度改革滞后；一些改制企业改革不彻底，遗留问题较多；个别领域企业改革推进缓慢；部分企业公司制改建不完善，还存在法人治理结构不规范、内部管理创新不足、市场化的激励约束机制和运行机制尚未形成等问题。

3. 布局结构尚有较大调整空间。国有经济布局仍需优化，

产业集中度不够高，结构不尽合理。传统产业改造升级较慢，先进制造业、高新技术产业和现代服务业带动力不够强。全市国有企业规模效应不突出，年营业收入过亿元的企业数量少。部分企业缺乏清晰的发展战略，主业不够集中，业务布局和资源配置比较分散，资源有效利用率较低。

4. 国资监管体制有待完善。政企不分、政资不分的现象依然存在，经营性国有资产集中统一监管亟待加强，县（市、区）国资监管体制尚未理顺，机构设置不统一，部分职能不到位，监管力量比较薄弱，与以管资本为主加强国资监管的要求还有很大差距。

二、“十三五”面临的形势分析

（一）经济新常态提出新要求、新方向、新机遇

“十三五”期间，世界经济处于后金融危机时代的复苏关键期，全球性总需求不足、回暖缓慢，新一轮科技革命和产业变革蓄势待发。我国经济发展进入新常态，经济结构性改革力度加大，产业结构调整 and 转型升级进入重要窗口期，新的增长动力正在孕育形成，经济长期向好的基本面没有改变。这些都为我市国有企业进一步深化改革发展、加快调整优化产业结构提供了难得战略机遇。

（二）国家战略全面实施，郑州经济发展优势凸显

当前，我省正在全面实施中原经济区、郑州航空港经济综合实验区、郑洛新国家自主创新示范区、河南自贸试验区等国家战

略，国务院批准郑州建设国家中心城市，重大战略的多重叠加赋予了我市强大的政策优势。特别是“十二五”以来的发展，我市交通区位、人力资源、产业基础、公共设施、政务服务、城市环境、开放载体平台等传统优势正加速向综合优势转化。“十三五”期间我市将迎来发展黄金期，产业转型升级、动力结构转变、城市综合承载力提升、生态环境改善等方面发展潜力巨大，为我市国有企业主导和带动产业升级发展、加快城市基础设施建设和提高企业投融资能力创造了有力条件。

（三）国企改革全面深化，体制机制更加规范高效

中央深化国有企业改革“1+N”配套政策陆续出台，为新一轮国企改革的深入开展提供了政策支持、制度保障和操作规范；我省国有企业改革以深化国有工业企业改革为主全面展开，改革发展的新体制、新机制将会加快构建。随着供给侧结构性改革的逐步深入推进，市场在资源配置中的决定作用和更好发挥政府作用的制度将更加健全，我市国资国企在监管制度、管理体制、现代企业制度建设和创新开放发展等方面将会更加规范高效。

（四）在面临发展机遇的同时，挑战依然严峻

我国经济“三期叠加”（经济增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期）处于实质矛盾化解阶段，经济下行压力持续加大，导致需求不旺，一些潜在经济风险、社会风险增多。我市产业布局结构与中高端水平发展的要求还不适应，新旧

产业衔接不到位，传统产业拉动力量逐渐减弱，新兴产业尚未形成有效支撑。企业创新能力与转变发展方式的要求还不适应，企业创新能力薄弱，创新对经济增长的贡献还难以弥补传统要素优势减弱形成的缺口，发展模式没有根本改变。国资国企功能作用的发挥与城市综合承载力提升、资源环境保护的需要还不适应，城市交通、公共服务、生活保障、精细管理以及生态环境治理等方面距离达到人民群众满意还有较大差距。总之，谋划我市国资国企“十三五”改革和发展，必须准确把握和有效应对新形势新要求，既要紧紧抓住和利用好战略机遇期，坚定信心、乘势而上，又要进一步发挥好优势和作用，改革创新、开拓进取，积极稳妥应对困难与挑战，努力开创国资国企改革发展新局面。

三、“十三五”发展战略和目标

（一）指导思想

深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，以科学发展观为指导，全面落实中央、省市关于深化国有企业改革的决策部署，紧紧围绕“四个全面”战略布局和市委、市政府中心工作，坚持和完善基本经济制度，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，以提高发展质量和效益为中心，以做强做优做大国有企业为目标，以供给侧结构性改革为重点，分类推进国有企业改革，优化国有资本布局结构，完善国有资产管理体制，改进企业国有资产监督，加强党对国有企业的领导，确保国有资本保值增值，推进国有经济持续发展壮大，为郑

州市建设国家中心城市、全面建成小康社会提供有力支撑。

（二）主要目标

综合考虑宏观环境和发展条件，2020年力争实现以下目标：

国有经济总体实力显著增强。到“十三五”末，全市国有企业在优化结构和提高效益的基础上，力争资产总额达到10460亿元，年均增长7%左右。其中，市管企业资产总额达到7600亿元左右，年均增长8%左右；净资产达到2200亿元左右，年均增长10%左右；完成年度营业总收入达到500亿元左右，年均增长9%左右；实现年度利润总额达到85亿元左右，年均增长7%左右。国有企业发展质量和效益明显提高，在经济社会发展中的引领带动支撑示范作用进一步发挥，服务郑州市重大战略的能力进一步增强。

国有企业改革持续深化。国有企业公司制改革基本完成，发展混合所有制经济取得积极进展，法人治理结构更为健全，优胜劣汰、经营自主灵活、内部管理人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减的市场化机制更加完善，充分激发企业发展的内生动力。

国资监管制度更加成熟。符合郑州市发展战略和国企实际的国资监管政策法规更加健全，监管手段和方式不断优化，监管的科学性、针对性、有效性进一步提高，以管资本为主加强国资监管的各项制度更加健全，国有资本经营预算管理进一步加强，经营性国有资产实现集中统一监管，国有资本保值增值责任有效落

实。

国有资本布局结构更趋合理。国有经济结构性改革顺利推进，国有资本配置效率显著提升，到2020年全市80%以上的国有资本集中到重要行业和优势领域，重点提供公共服务、发展重要前瞻性战略性产业、保护生态环境、支持科技进步。国有企业在提升自主创新能力、保护资源环境、加快转型升级、履行社会责任中的引领和表率作用充分发挥。

国有企业创新能力明显提升。大中型企业平均研发投入占主营业务收入的比例不低于3%，建立市场化的技术创新体制。市管企业研发机构力争达到市级以上标准，主要产品技术和质量居国内同行业先进水平。企业市场开拓能力、管理水平、防范抵御风险能力明显提升。

国有企业党的建设全面加强。党组织在公司治理中的法定地位更加明确，领导核心和政治核心作用充分发挥。党的组织体系、党建工作责任体系、企业领导人员管理监督体系、惩治和预防腐败体系等制度体系更加健全。

四、“十三五”改革和发展的重点任务

(一) 深化国企改革，激发企业发展活力

按照有利于国有资本保值增值，有利于提高国有经济竞争力，有利于放大国有资本功能的要求，全面深化国有企业改革，破除体制机制障碍，全面激发企业发展活力。

1. 合理界定企业功能。根据市管国有企业的战略定位和发

展目标，结合不同国有企业在经济社会发展中的作用、现状和发展需要，根据主营业务和核心业务范围，将市管国有企业界定为商业类和公益类。商业类国有企业以增强国有经济活力、放大国有资本功能、实现国有资产保值增值为主要目标，按照市场化要求实行商业化运作，依法自主独立开展生产经营活动，实现优胜劣汰、有序进退。其中主业处于关键领域、主要承担重大专项任务的商业类国有企业，要以服务城市发展战略和国有经济战略性调整为主要目标，重点发展战略性前瞻性产业，注重投融资能力提升和风险控制，实现经济效益、社会效益有机统一。公益类国有企业以保障民生、服务社会、提供公共产品和服务为主要目标，必要的产品和价格可以由政府调控；要积极引入市场机制，不断提高公共服务效率和能力。商业类和公益类国有企业作为独立的市场主体，应遵循市场规律和企业发展规律，自觉服务经济社会发展大局，发挥表率作用，模范履行社会责任。

2. 完善现代企业制度。推进市属国有企业的公司制股份制改革，力争两年内完成市管企业公司制改革，根据不同企业的功能定位，合理调整国有股权比例，确立国有企业的市场主体地位。完善法人治理结构，加快董事会建设，落实经理层经营自主权，建立符合市场经济要求的治理机制。建立规范的母子公司体制，科学界定集团公司与出资企业关系，构建以资本为纽带、各级法人为主体、战略决策集中、经营决策分权的经营机制。坚持党管干部原则与依法产生董事会、董事会依法选聘经理层、经理

层依法行使用人权相结合，创新企业领导人员管理方式，实行分类分层管理。推进实施差异化薪酬分配办法，建立与选任方式相匹配、与企业功能相适应、与经营业绩相挂钩的激励约束机制。

3. 推进混合所有制改革。坚持市场化改革方向，依法依规，规范操作，加快市管企业集团公司层面产权多元化改革。除国有资本投资、运营公司保持国有独资性质外，已实现产权多元化的市管企业，要加快实施资产证券化，积极推进改制上市，通过整体上市、增发配股、资产置换、并购重组、发行可转债等多种方式，引进各类投资者，调整国有股权比例；稳步推进未实现产权多元化的市管企业混合所有制改革步伐，引进战略投资者，逐步形成股权结构多元、股东行为规范、内部约束有效、运行高效灵活的经营机制；重点推进二级及以下企业层面或项目公司混合所有制改革，实现国有资本优化配置。鼓励社会资本投资或参股基础设施、公用事业、公共服务等领域和项目，鼓励市管企业以多种方式对发展潜力大、成长性好、带动力强的公共服务、高新技术、生态环境保护和战略新兴产业等重点领域的非国有企业进行股权投资。支持国有资本与非国有资本共同设立股权投资基金，参与企业改制重组，促进国有资本合理流动。

4. 深化企业内部改革。深化人事制度改革，完善岗位职数管理，实行岗位任期、内部交流、任职回避和个人事项报告制度，健全以业绩为导向的人员选拔、考核奖惩和退出机制。深化用工制度改革，建立新的岗位用工机制，形成以合同管理为核

心、以岗位管理为基础的市场化用工制度。深化分配制度改革，加强企业工资总额管理，完善以岗位和绩效为基础的基本工资制度，规范实施员工福利保障制度，促进企业收入分配与经济效益、个人绩效紧密挂钩，并向关键核心技术人员和一线工人倾斜。

（二）优化布局结构，提高资源配置效率

按照巩固加强一批、重组整合一批、清理退出一批的要求，推动国有资本向能够促进经济快速发展、提升城市综合竞争力的关键领域和重点行业集中，从不具优势的领域有序退出，提高资源配置效率和企业运营效益。

1. 巩固加强一批。在公共服务领域，国有企业要保持控制地位，带动社会资本投入，发挥保障作用。在基础产业和基础设施领域，要加大国有资本投入，注重质量和效益，加快改造升级，增强控制能力，引导企业改善经营管理，持续做强做优做大，在投融资领域，要突出功能定位，积极承担重大专项任务，服务经济社会发展大局，发挥国有资本引导和带动作用。在新能源、新材料、节能环保等战略性先导产业领域，要率先投入，突破核心技术，发挥示范引领作用。

2. 重组整合一批。充分发挥国有资本功能，通过改组、组建一批国有资本投资、运营公司等方式，开展投融资、产业培育、资本整合，推进产业集聚和国有资本合理流动。按照主业集聚、方向清晰的要求，坚持市场化运作，通过交叉持股、产业链

延伸、合资合作等方式，推进国有企业间的资源整合。对分散在不同企业的同类业务进行重组整合，组建专业化平台，联合开发新技术、新产品、新业务、新市场。支持企业对内整合资源，支持生产要素向主业和产业链、价值链的中高端集中；对外以获取关键技术、核心资源、知名品牌、市场渠道为重点，开展对外收购重组，塑造市场竞争优势。

3. 清理退出一批。坚持市场化改革方向、因企制宜、一企一策的原则，加快国有工业企业改革，通过战略重组、转让退出、破产清算等方式，实现国有股权整体退出。加大清理“僵尸”企业力度，稳妥安置职工、处置债权债务。妥善处理原市属已改制企业剥离的非经营性资产的移交管理，加快办理改制企业资产过户，2018年底完成国有企业办社会职能剥离工作，国有企业改制遗留问题得到基本解决。2019年起国有企业不再以任何方式为职工家属区“三供一业”、企业办教育承担相关费用。

（三）加快转型升级，培育发展新优势

落实供给侧结构性改革要求，用改革的办法推进结构性调整，大力发展结构优化、技术先进、质量效益突出的现代产业体系，培育新的发展动能，厚植发展新优势，努力适应和积极引领经济发展新常态。

1. 加强基础产业发展优势。发挥国有企业资源优势 and 国有资本控制功能，加强城镇基础设施、保障性安居工程、轨道交通、生态环保等重大项目建设，鼓励社会资本通过 PPP 等方式

参与基础设施和公共服务领域重大项目建设，提高国有资本运作效率和运营水平。

基础产业发展重点

交通运输业。加快干线公路、交通枢纽站、长途客运站以及互通式立交桥的建设改造，完善适应城乡一体化发展的公路网络。积极推进“公交都市”建设，加快地铁1号线二期、2、3、4、5、6、7、8、9、10号线和城郊铁路工程建设，加快BRT系统、公交专用道和公交场站建设，提高城市公共交通承载力。发展智慧交通，探索各类停车场建设，推动郑州107辅道快速化建设，构建现代综合交通运输服务体系。

城市公用事业。对城市公用事业企业，实行国有独资或国有绝对控股经营，由国有资本主导建设规划和峰谷调控，保障民生质量和城市有序运营，积极引进非国有资本参与重大建设项目，改善国有企业投资项目的产权结构，提高国有企业竞争力，实现保值增值。支持公用事业资源的上市培育和整合，反哺郑州市公用事业发展。加快郑州市自来水水厂、输水管网、热源厂和供热管线建设，推动郑州市智慧水务工程建设，保障郑州市“十三五”城市供水、供暖等城市基本公共服务的有效供给。

市政设施建设。发挥国有投融资平台作用，积极开展市场化融资，切实做好“两院一体”、郑州美术馆新馆、郑州档案史志馆、郑州大剧院、郑州市民活动中心、郑州市奥林匹克体育中心等项目的开发、建设工作；大力支持民生工程，加快公益性农贸市场的建设和升级改造工作，积极推进农贸市场产品直供直销体系建设，构建以大型农副产品批发市场

为依托、城区标准化菜市场为平台、社区便利店为补充的三级“菜篮子”市场网络，打造舒适便捷的15分钟便民生活圈，确保市政设施建设与国际商都发展需要相适应。

投融资。切实维护国有投融资平台公司市场主体地位，围绕郑州市基础设施建设和公共服务提供、国有经济布局优化和结构调整以及战略性新兴产业发展，积极开展市场化融资，优化投资结构。支持八大投融资平台公司发展壮大，促进国有企业改制重组和产融结合，突破地区发展资金瓶颈，促进区域经济发展。充分发挥现有国有上市公司优势，通过定向增发或公开增发等融资方式，利用资本市场做强做大。鼓励经营业绩良好的市属企业在新三板、区域性股权交易市场挂牌，拓展融资渠道。加强与金融机构的合作，鼓励设立专项产业基金支持郑州市战略产业发展和新型城镇化建设，服务区域经济发展。

2. 提升现代服务业发展。坚持做大规模和提升层次并重，培育新型服务和改造传统服务并举，促进转型升级，扩大对外开放，引进优质资源，提升服务企业规模和技术含量。

现代服务业发展重点

金融。加大对地方金融企业的支持力度，更好地发挥地方金融对区域经济、国际商都建设的支撑作用。鼓励、支持、引导市属金融企业拓宽业务范围、打破发展瓶颈、改进运营模式、加强风险防范，实现做强做优做大。推动郑州银行股份有限公司综合化经营和A股回归，积极创造条件，支持郑州银行申请开展投贷联动试点银行，鼓励由政府控股或参股

的政策性融资担保机构以多种形式继续支持中小微企业。鼓励郑州农业担保股份有限公司实施增资扩股，以多种形式继续支持新型农业经营主体和涉农企业。

房地产。推进国有房地产企业业务调整，大力推进保障性安居工程和棚户区改造项目建设，创新公租房运营模式，健全郑州市住房供应体系。培育发展主业突出、具有规模和品牌优势、核心竞争力强的国有企业，创新运营模式，推进郑州市建成区、常西湖新区、登封等地区的房地产项目发展，加快发展旅游地产、养老地产、文化地产等新业态，促进房地产业健康发展。

现代物流。依托“一带一路”战略，围绕郑州现代物流枢纽建设，加快物流基础设施和服务网络建设，推动物流产业园和郑州盐业物流港等项目建设，鼓励支持企业发展智能物流，促进物流企业与电子商务等其他行业融合发展。

文化旅游。发展新兴文化旅游产品，形成主业突出、结构合理、特色鲜明的文化旅游产业结构。支持具备优势的市管企业向网络媒体、移动媒体及相关产业领域延伸。加快推进郑州二砂文创广场项目建设，支持郑州商都文化投资建设有限公司、郑州小小说文化传媒有限公司培育文化品牌和文化特色。

3. 积极发展战略性新兴产业。坚持战略需求和市场机制相结合，加大新能源、互联网、节能环保等战略性新兴产业投入，突破和掌握一批核心技术，抢占未来发展制高点。

战略性新兴产业发展重点

新能源。支持新能源产业发展，鼓励国有企业发展垃圾焚烧发电项目，加快新能源车在城市公交车中的推广应用，鼓励国有企业参与城市充换电设施建设，支持郑州市公交总公司有效利用现有公交场站建设充电基础设施。

互联网。鼓励开展行业跨界融合，带动产业转型升级，形成经济社会发展新形态，支持农产品贸易运营中心、郑州银行互联网金融平台等“互联网+”项目建设，支持郑州投资控股有限公司加快大数据交易中心项目建设。

节能环保。引导企业大力开展环保产业技术研发，促进节能环保和资源循环利用等关键技术开发和推广。实施产业化示范工程，加快推进城市供暖煤改气、污水处理、污泥处理、中水利用和环城生态水系循环项目建设，大力推广装配式建筑，减少建筑垃圾和扬尘污染，缩短建造工期，提升工程质量，加强城市环境治理，促进生态文明建设。

（四）实施创新驱动战略，提高国企核心竞争力

把创新作为引领企业发展的动力，大力实施创新驱动发展战略，支持企业加快科技创新、管理创新、商业模式创新，培育新的发展动力和竞争优势，打造一批创新型企业集团。

1. 发挥科技创新的引领作用。完善创新体制机制，以市场为导向，调整创新决策与组织模式，明确母子公司、基层研发部门职责定位，形成有序的梯次研发结构。建立研发投入稳定增长机制，确保研发投入比重不低于3%。实行以增加知识价值为导向的分配机制，加强对创新人才的股权、期权、分红激励。完善

知识产权和品牌管理工作体系，加强对知识产权、品牌建设的管理和保护，形成一批自主知识产权和国内外知名品牌。加强创新平台建设，围绕结构调整需要，建设一批高水平的技术中心、工程技术研究中心或工程实验室，创造条件建设基础性和前沿技术国家、省级重点实验室或工程（技术）研究中心，继续加大博士后工作站建设力度，支持国有企业与高等院校、科研机构合作共建博士后流动工作站。促进开放式创新，积极融入国内外创新网络，增强利用外部创新资源的能力。支持企业通过并购重组、技术特许、委托研究、技术合伙、战略联盟等形式，建设高水平的科技合作基地。支持企业与国内科研院所、高等院校合作，构建多元投资、各方协作、成果分享的创新合作机制。

2. 推动管理创新和商业模式创新。强化企业战略管理，探索建立董事会战略委员会，加强对市场、产业和科技发展趋势的研究，提升战略管理的前瞻性和指导性。完善重大投资、人力资源、薪酬分配、财务资金等基础管理体系，建立符合现代企业管理模式的内部控制规范。进一步压缩管理层级，优化管理流程。优化生产流程，统筹市场采购和产品营销管理，降低运营成本。加快集团管控、设计与制造、产供销一体、业务和财务衔接等关键环节集成，实现智能管控。支持现代服务业企业扩大信息技术应用，发展创意设计、互联网金融等业务。发展物联网和电子商务，深化服务集成创新，打造第三方电子商务与交易服务平台。

3. 加强质量品牌建设。推广先进质量管理技术和方法，培

育精益求精的工匠精神，支持企业提高质量在线监测、在线控制能力，提高质量管理技术和水平。加强品牌建设，引导企业制定品牌管理体系，围绕研发创新、生产制造、质量管理和营销全过程，提升内在素质。支持企业与品牌培育服务机构合作，通过品牌管理、品牌宣传和市场推广，打造一批特色鲜明、竞争力强、市场信誉度高的知名品牌。加强品牌文化建设，引导企业增强以质量和信誉为核心的品牌意识，树立品牌消费理念，提升品牌附加值和软实力。

（五）实施开放带动战略，促进国企发展上水平

把对外开放作为促进企业发展的途径，坚持“一举求多效”，全面融入郑州航空港经济综合试验区和国际商都建设，坚定不移扩大国有企业对外开放，切实增强发展新动能。

1. 加强区域战略合作。落实市委、市政府战略部署，积极服务和深度融入全市经济社会发展大局。推动国有企业主动加强与各级党委政府的沟通协调，有效衔接各地区发展战略，为地方经济发展转型升级提供有力支撑。支持市管企业提供股权合作、共同建设重点项目等形式，深化与地方各类所有制企业的战略合作，培育一批对区域发展具有较强带动力的企业集团和产业集群，实现区域发展与自我发展有机融合。

2. 积极参与郑州航空港经济综合实验区建设。发挥国有企业优势，在郑州航空港经济综合试验区建设中发挥重要作用。完善基础设施建设，支持市管企业积极推进港区水、电、气、暖、

公交、轨道、交通枢纽和道路桥梁等项目建设，提高港区综合承载力。强化产业支撑，支持企业充分利用郑州交通枢纽和物流枢纽优势，推动高端制造项目和现代服务业项目向重点区域集中，为郑州国际商都建设和发展提供产业支撑。

3. 以加强与央企合作为突破口提升国企发展质量。紧紧抓住深化国企改革和供给侧结构性改革的机遇，与央企驻郑机构加强沟通，开展对重点央企投资取向的研究，更好把握我市与中央企业合作发展的切入点，扩大央企在郑投资规模。积极开展产业集群和链式合作，分专题对接和引进央企先进技术、优势资本，推动央企在我市建设区域总部、研发中心、营销中心和生产基地。通过深度合作提高市管企业创新发展能力，增强核心竞争力。力争把中央企业的优势企业、优质资源、核心技术和战略重心吸引到郑州，为国际商都和航空港经济综合试验区建设提供有力支撑。

五、“十三五”改革和发展的保障措施

（一）加强和改进国有资产监管，推动国有经济良性发展

建立健全覆盖全面、分工明确、协同配合、制约有力的国有资产监管体系，以管资本为主加强国有资产监管，放管结合，把该管的科学管好，防止国有资产流失，把该放的依法放开，真正激发企业活力、创造力和市场竞争力。

1. 以管资本为主加强国有资产监管。重点围绕管好国有资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全梳理监管

职能，明确职责边界和监管重点，公布权力清单和责任清单，国资监管机构要严格履行出资人职责。按照事前规范制度、事中加强监控、事后强化问责的思路，完善和改进监管方式、优化监管流程、提高监管效率。加强企业章程管理，重点通过公司治理结构体现出资人意志，向法治化、市场化监管转变。改组、组建国有资本投资、运营公司，推进国有资本授权经营体制改革。根据国有企业功能定位，实施分类改革、分类发展、分类监管、分类定责考核。研究制定业绩考核、薪酬分配、财务总监委派、投资负面清单等制度办法，构建覆盖全部企业国有资产的监管制度体系，推进依法监管。加强关键业务、重点领域、重要环节的监督，探索设立稽查办公室，建立健全责任追究机制。加强国有资本经营预算的管理，进一步完善国家出资企业收入分配制度，规范国有资本经营预算收入和支出，建立国有资本经营预算资金绩效评价制度。充分发挥监事会作为出资人监督重要手段的作用，规范监督内容，突出检查重点，改进监督方法，提高监督效能，强化成果运用，提升监管水平。完善国有资产管理体制，进一步加强行政事业单位国有资产的监管，稳步将市属国有企业、市政府各部门所属国有企业及市属从事生产经营、完成转企改制的事业单位纳入经营性国有资产统一监管体系。

2. 加强企业内部监督。建立涵盖企业各治理主体及审计、纪检监察、法律等部门的监督工作体系，健全涉及财务、采购、营销、投资等方面的内部监督制度和内控机制，推行企业总法律

顾问制度，完善法律风险防范机制。规范董事会议事规则和决策程序，落实董事决策责任；建立董事会审计委员会，增强运用内部审计规范运营、管控风险的能力。加强企业内设监事会建设，增强监事会的独立性和权威性。健全以职工代表大会为基本形式的企业民主管理制度，推进厂务公开，保障职工的知情权、参与权和监督权。

3. 强化企业外部监督。加大对企业领导人员的审计力度，坚持离任必审，探索任期轮审。加强纪检监察监督，落实“两个责任”，严肃查处腐败案件。加强和改进巡视工作，发现问题，倒逼改革，促进发展。健全企业国有资产监管和经营重大信息公开制度，国资监管机构要依法公开国有企业整体运营情况、国有资产保值增值等信息，企业应依法公开年度财务、“三重一大”等经营信息。加强和改进外派监事会监督，着力强化对企业的当期和事中监督。重视发挥媒体监督作用，畅通社会公众的监督渠道。

4. 强化平安国资创建。围绕平安河南、平安郑州建设，加强平安建设宣传工作，增强舆论引导，进一步提升干部职工参与平安创建的积极性、主动性，努力营造平安建设人人参与、平安成果人人共享的良好氛围。指导企业严格落实各项规章制度，深入开展平安建设“细胞工程”创建活动，为企业安全平稳运营保驾护航。

(二) 创新国有企业党建工作，为企业发展壮大提供坚强保

障

加强和改进党对国有企业的领导，不断创新国企党建工作，充分发挥企业党组织领导核心和政治核心作用，不断把国有企业党组织的政治优势转化为竞争优势和发展优势，促进国有企业做强做优做大。

1. 加强和改进党对国有企业的领导。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，保证党组织工作机构健全。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领导核心和政治核心作用的途径和方式。开展党组织书记述职党建等活动，创新基层党支部书记产生办法。探索在混合所有制企业中加强党组织管理和建设的有效方法。建立健全党建工作责任制，加强学习型、服务型、创新型党组织建设，加强企业党组织对群众工作的领导，提高党建工作科学化水平，把政治优势转化为企业核心竞争力。

2. 加强市管企业领导班子建设。坚持党管干部原则，强化党组织在企业领导人员选拔任用、培养教育、管理监督中的责任。坚持和完善双向进入、交叉任职的领导体制。董事长为法定代表人，原则上兼任党组织书记，与总经理分设，符合条件的董事会成员、总经理、监事会主席、纪委书记应进入党组织，经理层成员与党组织领导班子成员可适度交叉。加强对国有企业领导人员尤其是主要领导人员的日常监督管理和综合考核评价，及时

调整不胜任、不称职的领导人员，切实解决企业领导人员能上不能下的问题。

3. 落实国有企业反腐倡廉“两个责任”。国有企业党组织要切实履行好主体责任，纪检监察机构要履行好监督责任。加强党性教育、法治教育、警示教育，引导国有企业领导人员坚定理想信念，正确履职行权。建立切实可行的责任追究制度，与企业考核等挂钩，实行“一案双查”。完善国有企业纪检监察机构设置，设立党委的企业要建立纪检监察机构，配备纪检监察人员。加强和改进国有企业巡察工作，强化对权力运行的监督和制约。坚持运用法治思维和法治方式反腐败，完善反腐倡廉制度体系，严格落实中央八项规定和反“四风”要求，努力构筑企业领导人员不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制。

（三）强化组织领导，确保“十三五”规划有效实施

1. 加强对规划落实的管理。各县（市、区）国资监管机构、国有企业要认真研究编制本地区、本企业“十三五”国资国企改革发展规划，细化落实本规划提出的目标任务，实现郑州市国资国企“十三五”改革发展规划、各地区、各企业“十三五”规划、三年滚动规划、年度计划以及相关政策措施的有效衔接，切实形成规划合力。加强对规划实施的组织、协调和督导工作，完善规划考评体系，开展规划实施动态监测和评估工作，对本规划确定的战略目标、重要改革和发展任务，要明确责任主体、实施进度，确保如期完成。

2. 形成鼓励改革发展的优良氛围。各级各部门要切实履行对国资国企改革和发展的领导责任，加强统筹协调、明确责任分工、细化目标任务、强化督促落实，确保国资国企改革和发展取得实效。各县（市、区）国资监管机构、国有企业要通过各种途径，加强对本规划的宣传，增强社会认知和了解，激发国有企业广大干部职工参与规划实施的热情，尊重基层首创精神，汇聚大众的力量和智慧。同时，各县（市、区）国资监管机构、国有企业要主动加强与所在地党委、政府的衔接，积极汇报本规划明确的改革发展目标、任务和主要措施，争取各级政府围绕地区改革发展重点，研究制定促进国资国企改革的配套措施，为规划目标实现提供有力支撑。

主办：市国资委

督办：市政府办公厅四处

抄送：市委各部门，郑州警备区。

市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院，市检察院。

郑州市人民政府办公厅

2017年4月14日印发

