

# 温州市发展和改革委员会

# 文件

# 温州市人民政府国有资产监督管理委员会

温发改规划〔2021〕84号

## 温州市发展改革委 温州市国资委

### 关于印发《温州市属国有经济发展“十四五”规划》的通知

市级有关单位，各县（市、区）、功能区发改（经发）局，各市属国有企业：

现将《温州市属国有经济发展“十四五”规划》印发给你们，请结合实际，认真组织实施。

温州市发展和改革委员会 温州市人民政府国有资产监督管理委员会

2021年6月17日

抄送：市委办、市府办。

温州市发展和改革委员会办公室

2021年6月17日印发

# 温州市属国有经济发展“十四五”规划

温州市人民政府国有资产监督管理委员会

二〇二一年六月



# 目 录

前言.....	1
<b>第一章 现实基础与发展环境.....</b>	<b>2</b>
一、发展回顾.....	2
二、存在问题.....	10
三、发展机遇.....	11
四、面临挑战.....	13
<b>第二章 总体思路.....</b>	<b>14</b>
一、指导思想.....	14
二、基本原则.....	14
三、“十四五”发展目标.....	15
四、2035 远景目标.....	17
<b>第三章 产业布局调整.....</b>	<b>18</b>
一、产业转型发展方向.....	18
二、国资集团发展定位.....	25
<b>第四章 重点发展任务.....</b>	<b>36</b>
一、运营提效强企行动.....	36
二、管理提升强基行动.....	39
三、国资监管提质行动.....	41
四、风险防范促稳行动.....	44
五、党建引领固本行动.....	48

第五章 政策措施.....	52
一、加强组织领导.....	52
二、制定落实方案.....	52
三、加强配套保障.....	52
四、加强考核监督.....	53
附表 1 市属国有企业主营业务规划.....	54
附表 2 主要指标年度目标分解.....	57

# 前 言

“十三五”时期我市市属国有经济发展取得巨大成就，国企改革“前半篇文章”基本完成，国有资本布局结构持续深化战略性调整，大力推进产业转型升级，积极转变发展方向，成为我市基础性、保障性、战略性产业领域的中坚核心力量，为我市经济社会发展和民生改善作出了卓越贡献。

“十四五”时期是位于“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，是我国推进社会主义现代化建设进程中非常关键的五年，也是国有企业改革不断走深走实、发展模式加速转换的关键阶段，科学编制市属国有经济发展“十四五”规划，对于持续做强做优做大国有资本，提高国有企业活力和效率，不断增强国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力具有重大意义。为此，按照中央、省委、市委有关深化国有企业改革系列文件精神要求及《温州市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》，特编制《温州市属国有经济发展“十四五”规划》，作为指导市属国有经济“十四五”时期发展的纲领性文件。

**规划范围：**市政府授权市国资委履行出资人职责的市属国有企业及其所属企业

**规划年限：**2021-2025年

# 第一章 现实基础与发展环境

## 一、发展回顾

### (一) 整体实力显著增强

市属国企经济指标显著提升。2020年全市纳入国资统计范围的国有企业达到1198户(不含参股企业),资产总额11313.02亿元,负债总额7151.16亿元,所有者权益4161.86亿元。实现营业收入510.34亿元;利润总额-1.53亿元;实际上交税费总额31.92亿元;总体资产负债率63.21%。10家市属国企资产总额2920.68亿元,较2015年增长44.8%;资产总量保持全省地市第三。10家市属国企累计实现营业收入224.18亿元,较2015年增长30.8%;利润总额-7.45亿元(主要系交发沈海复线计提折旧所至),上交税费17.03亿元。

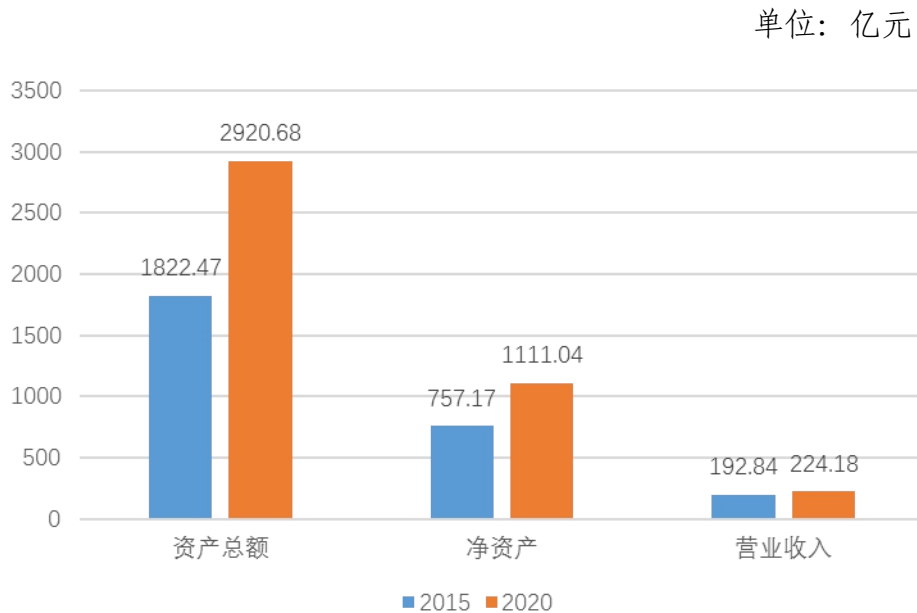


图1 “十三五”期间市属国企集团发展情况

其中城发集团资产总额达到 1138.43 亿元，年均增长 6.96%，成为我市首家千亿国企；铁投集团总资产规模 447.82 亿元，年均增速达 28.6% 呈现较快增长势头；交发集团总资产 649.61 亿元，年均增长 28.04%；现代集团下属浙江东日股份有限公司是我市第一家上市公司和温州市国资系统唯一的国有控股上市公司；设计集团 2020 年名列全省科技服务业“亩产效益”领跑者综合 20 强第 13 名。2020 年，市城发集团和市铁投集团双双获得 AAA 主体信用评级，实现温州 AAA 评级国企零的突破。

**表 1 市本级监管企业（市属十大集团）2020 年末主要经营指标**

序号	企业名称	资产总额 (亿元)	营业收入 (亿元)	利润总额 (亿元)
1	温州市国有资本投资运营有限公司	68.59	3.09	1.05
2	温州市城市建设发展集团有限公司	1138.43	38.74	0.79
3	温州市交通发展集团有限公司	649.61	20.25	-13.57
4	温州市铁路与轨道交通投资集团有限公司	447.82	3.23	2.27
5	温州市公用事业发展集团有限公司	124.19	21.42	0.96
6	温州市交通运输集团有限公司	58.53	13.02	-1.92
7	温州市现代服务业发展集团有限公司	221.01	49	-0.81
8	温州市工业与能源发展集团有限公司	160.83	42.27	2.81
9	温州建设集团有限公司	42.5	24.2	0.15
10	温州设计集团有限公司	9.17	8.96	0.82
	合计	2920.68	224.18	-7.45

**重大建设展现担当。**“十三五”期间，我市国有经济在融入长三角一体化发展、建设区域中心城市、大干交通、扩大开放及



重大生产力布局等事关温州发展全局的重大战略“打头阵、当先锋”，发挥了重要支撑作用。大铁路城际网、市域铁路网、城区轨道网“三网融合”的铁路与轨道交通体系建设加快推进，S1线顺利开通运营，S2线建设全面加速，乐清湾铁路支线全线建成，市域铁路控制中心、灵昆维修基地建成投用。高速绕北二期、甬台温高速复线灵昆至苍南段提前建成，绕城高速二线西南线、甬台温高速复线灵昆至苍南段建成通车，共建成高速公路总里程数226公里，打赢“高速公路建设决胜战”。滨江商务区、中央绿轴持续掀起区块“全域开发建设”热潮，瓯海大道整治提升、快速公交BRT、天然气的引进和转换、全市供水一体化等一大批重大民生工程，年投资额均占市本级政府性投资额的60%左右，为温州经济社会发展做出突出贡献。

## **（二）产业布局不断优化**

**布局结构实施优化。**为进一步优化市级国有经济布局结构，做强做优做大国有企业，更好服务我市经济社会发展，2020年1月21日我市印发了《市级国有企业布局结构优化方案》（温委办发〔2020〕1号），按照“同行业、同板块，突出主业、明确方向，优势互补、科学配置，系统谋划、整体推进”的原则，统筹市本级全部国有经济，对30家企业主体或股权（其中市级国资集团12家，部门管理企业16家，省属国企股权2个）进行科学优化，通过归并重叠板块、探索新兴产业，注入优质资产、做强重点领域，挖掘闲置资产、补齐发展短板等方法，形成了10家比照正县级单位管理的市级国资集团。

#### 1、温州市国有资本投资运营有限公司

以温州市金融投资集团有限公司为主体，更名为温州市国有资本投资运营有限公司。划入市国资委持有的省机场集团 21.53% 股权、省海港集团 3.66% 股权，市农投集团持有的温州市农村产权服务中心有限公司股权，适时适当注入各市级国企上缴财政的国有资本经营预算收入。划出浙江金海蕴生物有限公司归并到市工业与能源集团。

#### 2、温州市城市建设发展集团有限公司

以温州市城市建设投资集团有限公司为主体，更名为温州市城市建设发展集团有限公司。划入市名城集团（含名城建管办）、市体投集团、市教投集团（在厘清历史债务等关系的基础上划入），同时将市国资委所持有的市公用集团和温州建设集团股权全部划入，但市公用集团和温州建设集团继续保持独立，仍按原定位、层级和体制进行管理。划出原市名城集团的涉旅资产和企业，归并到市现代集团用于做大文化旅游板块，主要包括南塘街及相关联债务、负责南塘街运营的温州市名城资产营运有限公司、名城广场及相关联债务、白鹿洲公园及光影秀项目。

#### 3、温州市现代服务业发展集团有限公司

以温州市现代服务业投资集团有限公司为主体，更名为温州市现代服务业发展集团有限公司。划入市农投集团，无偿划入原市名城集团剥离出来的涉旅资产，市文化广电旅游局管理的市文投集团、温州影业公司、温州大戏院、雁荡院线等市场化、经营性国企或资产，市机关事务管理局等机关事业单位所属的温州大道火车站东首 14 号地块不动产（现租赁给金悦丽嘉酒店经营）等涉旅资产。划出市农投集团下属的温州市农业农村综合开发投资有限公司（即新印刷物资市场）归并到市工业与能源集团，划出市农投集团下属的温州市农村产权服务中心有限公司股权归并到市国有资本投资营运有限公司。

#### 4、温州市工业与能源发展集团有限公司

以温州市工业投资集团有限公司为主体，更名为温州市工业与能源发展集团有限公司。划入市金投集团下属的浙江金海蕴生物股份有限公司、市农投集团下属温州市农业农村综合开发投资有限公司。

#### 5、温州设计集团有限公司

以温州设计集团有限公司为主体，划入市发展改革委所属的温州市经济建设规划院，市自然资源和规划局所属的温州市城市规划设计研究院，市水利局所属的温州市水利电力勘测设计院。

#### 6、温州市交通发展集团有限公司

保留温州市交通投资集团有限公司不变，更名为温州市交通发展集团有限公司。划入划入市交通运输局所属的温州市交通规划设计院、市交通运输局所持有的温州市交通工程试验检测有限公司股权。

#### 7、温州市铁路和轨道交通投资集团有限公司

保留温州市铁路和轨道交通投资集团有限公司及名称不变，梳理沿线更多土地资源，逐步注入企业助推做强做大。

#### 8、温州市交通运输集团有限公司

保留温州市交通运输集团有限公司及名称不变，划入市国资委委托市公安局管理的温州娄桥驾校。

#### 9、温州市公用事业发展集团有限公司（股权划入市城市建设发展集团有限公司）

保留温州市公用事业投资集团有限公司，更名为市公用事业发展集团有限公司。将市国资委持有的公用集团股权全部划给市城市建设发展集团有限公司持有，其余管理体制不变。

#### 10、温州建设集团有限公司（股权划入市城市建设发展集团有限公司）

保留温州建设集团有限公司及名称不变，将市国资委持有的该集团股权全部划给市城市建设发展集团有限公司持有，其余管理体制不变。

**发展定位更加清晰。**经 2020 年新一轮整合优化，现有市级国资集团较以往规模更大、主业更突出、竞争力更强，积极发挥国有企业在推动经济社会发展中的支撑作用和骨干带动作用。10 家市属国资集团现有主业 44 项，其中核心业务 23 项、培育业务 21 项。城发集团、铁投集团、交发集团及国资运营公司定位为功能类企业，发挥战略性、功能性、支撑性作用，重点履行基础设施建设、资源保障等特定职责；公用集团、交运集团定位为公共服务类企业，以社会效益为主要目标，重点履行民生保障职责；现代集团、工业与能源集团、建设集团和设计集团定位为竞争类企业，以经济效益为导向，重点履行保值增值和产业带动职责。

### **（三）改革创新纵深推进**

**提质增效开展有力。**各市属国企抓住供给侧结构性改革契机，按照扁平化管理原则，强化集团内部优化整合，共清理退出空壳企业 40 多家，提升整体运行效率。各市属国企推进全民所有制企业改制，目前已接近完成。2016 年以来，各国有企业加快各类资产处置，加紧房地产项目去库存，确保资金尽快回笼，超额完成“十三五”期间盘活闲置经营性国有资产 80 亿元的任务。此外各国有企业通过降本增效，积极争取政府性项目资本金、财政补助等方式提升效益。

**运用资本市场资源更加成熟。**“十三五”期间，市属国企针对短板，积极推进资产证券化。浙江珊溪公司完成股份制改造，2020 年 6 月份已完成上市报会；交发集团所属的诚达公司完成股份制改造方案，基本明确新三板转主板上市时间表；设计集团积极推进上市前期工作，做好整体上市准备。继续利用“浙江东日”上市公司这一既有载体，装入更多市属国有企业优质资

产，为国企进一步发展提供平台。2020年，市属国企共有2家AAA评级单位，3家AA+评级单位。全市进一步拓宽直接融资渠道，优化了融资结构，2020年共完成审批直接融资发债17支，包括短融、超短融、中票、可续期债等，涵盖目前国家发改委、中国银行间交易商协会的大部分债券类型，总额折合人民币约370亿元。出台加强债券发行管理的指导性意见《关于进一步加强和改进市属国有企业债券发行管理工作的通知》，规范市属国有企业债券发行行为。

**风险防范切实增强。**针对企业运营关键环节，积极堵塞风险点。进一步规范市属国企投资行为，审慎投资筹资行为，从严管理境外投资、金融投资、非主业投资；完成了各企业5年流动性风险评估工作，从企业和政府两个层面研究具体应对流动性风险的措施；进一步规范市属国有企业及所属企业担保行为，明确企业实施担保管理和担保行为的职责、范围和程序；创新年度审计及财务检查工作，研究出台国企年度审计行为的规范性文件，进一步优化财务专项检查活动。

#### **（四）国企监管全面提升**

**监管制度体系进一步完善。**国资监管与业务归口关系切实理顺，建立工作例会、信息通报等制度，形成目前“1+18”国资监管制度体系，另有55项办事流程，涉及改革改制、产权管理、财务监督等多个领域。首创全国国企采购云平台，创新“业务全覆盖、操作全留痕、监管全方位、信息全公开”的国企采购模式。优化审计监管程序，市级国有企业已基本纳入市国资委统一监管，并实现正常经营二三级企业国家审计全覆盖；优化完善国资

监管业务，将市属国企采购项目风险管控作为重点监督项目；出台市属国企改革创新容错纠错实施细则。进一步规范企业对职工开展慰问、困难补助等福利支出，研究出台规范市属国有企业负责人商务招待管理事项。

**分类管理模式进一步健全。**全面推广“科技+制度”管理模式，重点规范市属国有企业资产租赁管理，防止国有资产流失。围绕企业投资并购、产权变动、财务评价、考核分配、国企采购等重点环节，实施更加精准有效的分类监管。创新实施政府向人大报告国有资产管理情况制度。建立健全全市各级企业国有资产管理情况统计汇总报告制度，落实职责，加强县（市、区）和部门所属企业国有资产相关数据的统计，切实做到应统尽统，不重不漏。创新建立外部监督联动机制，加强出资人、审计、纪检监察、巡视等监督力量的协同联动和有机融合。

**分类业绩考核进一步落实。**建立了分类业绩考核制度，不断优化制度，出台了《温州市市属国有企业负责人经营业绩考核与薪酬核定办法》、《改革市属国有企业工资决定机制实施办法（暂行）》、《市属国有企业市场化转型系列改革试点工作方案》等政策文件，制定新的国企负责人业绩考核细则和改革工资决定机制配套细则，启动开展“薪酬倒逼”和“特殊人才工资制度”等薪酬管理机制改革，加大效益指标加分力度和考核刚性，实行资产负债率下降加分制度，引导国企加强绩效、降低风险，激发创业热情。在国有企业用人机制方面，采取“总数控制”、“质量把控”、“公开招聘”、“外引内训”等措施，进一步优化国企人才结构。

## **（五）国企党建焕发活力**

**党建工作管理机制逐步完善。**稳妥推进在温国企党组织关系的统一归口管理，市国资委党委履行对10家市属国企和温州银行、18家中央和省部级机构所属在温企业党组织管理职责，共管理基层党组织863个，党员1.08万名。全面推行党建工作进章程，落实党组织在公司法人治理结构中的法定地位，明确党组织研究、讨论是董事会、经理层决策重大问题的前置程序，实现市属国企及其二级企业章程修订全覆盖。完善国企党建考核评价办法，明确要求党建工作考核在企业领导班子和领导人员综合考评体系中权重不低于20%，并将党建考核结果与领导人员任免、薪酬待遇、评先评优等直接挂钩。

**基层组织建设高质量推进。**全面推行“支部标准化”建设，完善国企党组织标准化建设体系，开展国有企业“一企一品”“一支部一特色”创建工作，挖掘打造78个“四强四优”国企党建示范点。坚持党建引领中心工作，每年推出一批“党建+重点工作”项目进行互学互比，推动各项中心工作提质增效。精心打造“十大国企党建工作样本、十佳国企党建品牌、百强组织生活案例”等“双十百”项目，全面提高国企党建的质量和水平，推动构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，形成以点带面、典型示范、标杆引领的国企党建工作新格局。

**全面从严治党向纵深推进。**深入推进“清廉国企”创建，完善全面从严治党责任制度，推动构建党委主体责任、党委书记第一责任、党委专职副书记（党建分管领导）直接责任、班子成员“一岗双责”、纪委监督责任的“五责协同”机制，督促各级党

组织特别是主要负责人切实担负起全面从严治党政治责任，推动全面从严治党各项决策部署落实落细。扎实开展万人双评议、国企评处室和警示教育等活动，坚持把纪律和规矩挺在前，切实筑牢不敢腐、不能腐、不想腐的思想防线，不断提升服务能力和办事效率。严格落实谈心谈话、专项约谈制度，严格执行提醒函询诫勉、个人有关事项报告等制度，做到抓早抓小、防微杜渐。

## **二、存在问题**

### **（一）国企营利能力偏低**

近年来，温州市属国企资产总量有较大增长，但负债也同步增长。特别是“十二五”末“十三五”初期间，温州将投资作为国企主要任务，各集团投资压力大，经济效益一般。从2019年、2020年年报数据来看，市属国有企业仍存在实力不强、效益不佳的问题。市属国企2019年利润8.21亿元，比上年增长45.73%，但增长的主要原因是房地产销售和做地收入，均系非经常性收益，不会长期持续。而随着2020年交发集团新建高速公路等系列重大基础设施交付使用，折旧和利息开始计算，对企业和国资系统的利润总额都造成很大压力。这种状况今后几年将持续，国企效益有待进一步提升，特别是2020年受疫情影响，交发集团亏损额达13.57亿元，直接影响市属企业整体盈利水平。

### **（二）宏观金融形势加大融资和债务压力**

前几年的高强度投资，让温州国企背负了较大债务压力。截至2020年底，10家市属国企集团负债总额1809.64亿元，较“十二五”期末市属国企集团负债总额1065.30亿元增加了69.9%；

整体资产负债率为 61.96%，较“十二五”期末 58.45%增加了 3.51 个百分点，虽低于公认的 70%的警戒线，但也须引起足够重视。各家集团带息债务总余额大，还贷压力重。同时部分企业经营性收入萎缩，可抵押担保资产不足，后续融资难度加大。

### **（三）市场化转型仍是重要任务**

目前功能类企业资产合计占全部市属国企资产总量的 76.37%，竞争类占 15.41%，公共服务类占 8.22%，在培育新的经济增长点方面力度不足。比如前些年由于以投资为主导，建筑业、服务业、设计业、外贸业等完全竞争性行业竞争优势不足。同时，在战略性新兴产业等领域，如新能源、绿色建筑等，温州国企涉足还不多，且温州整体新兴产业发展基础不是很强，也给国企产业结构调整带来较大困难。

### **（四）资产证券化水平低**

多年来，温州国有资本结构一直比较单一，基本为国有独资企业，国有资产证券化程度较低，在资本运作方面缺乏成熟经验。尤其在推动国企上市方面，在省内远落后于杭甬。目前，市本级国有企业已上市公司仅有 1 家，即上世纪 90 年代挂牌的市现代集团下属东方集团控股的浙江东日股份有限公司，温州近 20 年来没有一家新国企上市，与温州民营企业相比，远远落在后面。

## **三、发展机遇**

### **（一）经济发展新阶段赋予国有经济新机遇**

全球经济面临动荡波折，国际大循环动能明显减弱，特别是新冠肺炎疫情发生后，外部环境带给我们的不稳定性、不确定性



增大，而国内大循环活力日益强劲，为我市国有经济发展提供了持续做强做大、发挥更大影响力的发展机遇；我国经济发展已步入以新理念引领新常态的高质量发展阶段，产业基础高级化、产业链现代化，产业供给及需求迎来大量转型升级、行业格局重塑的发展机遇，为我市国有经济发展提供重要的战略机遇；政府、经济、社会等各领域的一批重量级改革试点全面推进，改革向集成化、便利化、数字化、市场化、一体化等方向深化拓展，全面构建可充分激发市场主体活力的现代市场体系，新一轮国有经济改革进一步走深走实，持续探索新的体制机制模式，将为国有经济发展创造更多改革红利机遇。

## **（二）产业升级发展赋予国有经济新动能**

新旧动能转换提速，落后产能和“僵尸企业”逐步出清，智能化改造、数字化转型全面深化，不断催生新技术新产业新业态新模式。以5G、大数据、人工智能等为代表的新基建建设浪潮为我市国有经济发挥战略引领价值、抢占未来产业制高点提供了发展机遇；新技术推动产业链延伸，在充分发掘产业潜能，拓展营收利润增长点等方面赋予国有经济新动能。

## **（三）政府要素支持赋予国有经济新动能新保障。**

在新的发展阶段，市政府抢抓国家政策窗口，逐步形成了完整的政策支持体系，突出项目提速、平台提效、产业提升、改革集成、政策强基和要素保障，进一步强化重大项目、重大平台、重大产业、重大改革、重大政策和重点要素对经济社会发展的支撑力和带动力。国有经济在全市城市基础设施建设、产业精准培

育、产业链基础再造、供应链优化提升、产业空间拓展、全领域智能改造等领域将有施展新作为空间，在完成制造业板块的转型升级、壮大制造业板块迎来新的发展契机。

#### **四、面临挑战**

##### **（一）外部经济环境更加复杂严峻**

中美战略博弈引发金融战和科技封锁等不确定性、全球经济衰退压力、单边主义及贸易保护主义抬头、新冠疫情全球性爆发等挑战，对未来经济发展将产生持续性根本性影响。尤其新冠疫情带来的产业结构和消费方式变化，非接触经济迅猛发展，风险应对成为经济运行常态。从国内情况看，发展不平衡不充分问题仍然突出，能源资源和环境制约明显趋紧，人口老龄化问题加剧，社会转型进入矛盾多发期，全面深化改革进入深水期。同时新一轮城市洗牌和分化加剧，优势资源向头部城市集中的趋势愈加明显，增加我市追赶标兵城市的难度。多重因素叠加影响，给我市国企新一轮发展带来较大挑战。

##### **（二）转型升级倒逼更加紧迫强烈**

当前我市经济发展正面临一些矛盾和问题，如结构调整与经济增长的矛盾、发展需求巨大与投资不足的矛盾、产业转型升级与企业动力不足的矛盾、区域优先发展与均衡发展的矛盾，长期积累的深层次矛盾日益突出，粗放式增长模式难以为继。在当前严控地方政府债务风险、收紧城投融资平台融资渠道的情况下，投资难以维持高增长，迫切需要加快推进供给侧结构性改革促进产业转型升级。此外我市聚焦聚力“六重”清单、“六大体系”重大改革项目，全力开展改革攻坚行动，为打赢“两战”发挥改革“关键一招”作用，倒逼温州国企转型升级。

## 第二章 总体思路

### 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，全面贯彻党的十九届五中全会及中央经济工作会议精神，以深化市级国有企业改革工作为总抓手，坚持稳中求进总基调，坚持新发展理念，紧扣“保值增值、做强做优、激励激活”三个目标，以大手笔推进资源整合优化、加快市场化转型、完善公司治理机制，深化国企改革，推进布局结构优化，提高国有资本配置效率，进一步增强国有经济活力、竞争力和影响力，更好发挥市属国有企业在温州加快建设“五城五高地”，全力“做强第三极、建好南大门”过程中不可替代的重要作用，不断提升国有经济服务温州经济社会发展的能力，努力在我市经济发展、科技创新、对外开放、生态环境、深化改革、幸福民生等各领域谋求新贡献，助推温州在建设“重要窗口”排头兵中继续走在前列。

### 二、基本原则

**保值增值，做强做优。**以国有资产保值增值为根本，聚焦关键领域，通过强强联合、优势互补、增量注入，突出系统集成、协同高效，优化资源配置，培育龙头集团，清晰主业方向，形成规模效益和竞争优势，提升国资运营质量与市场竞争力。

**增强活力，强化监管。**围绕助推全市发展谋划国企改革发展，完善现代企业制度，深化混合所有制改革，形成市场化经营机制，进一步激发企业活力、创造力和市场竞争力。进一步完善以管资

本为主的国有资产监管体系，切实防止国有资产流失，确保国有资产保值增值。

**创新驱动，协同共进。**实行以科技创新为核心，产业创新、业态创新、模式创新、管理创新等全面创新，完善协同发展顶层设计，拓展协同发展领域，优化协同发展环境，推进国资系统战略协同、产业协同、资本协同、制度协同，发挥集群优势和规模效应，实现创新资源的有效集成和合理配置。

**优化布局，推动发展。**通过布局结构调整，推动国有资本向重大基础设施、重大民生服务、重大城市建设和市委、市政府鼓励的新兴产业、未来先导产业集聚，引导国企在服务“两个健康”“对外开放”“大干交通”“精建精美”等方面发挥示范作用，扩大引资引智引制，带动民资等非公资本共同发展。

### 三、“十四五”发展目标

**增创国资规模新优势。**至“十四五”期末，实现增量扩展，做大资产规模，市属国企总资产力争达到5000亿元，其中资产千亿以上企业3家、资产500亿元至千亿元企业1家，上市公司5家以上，融资信用评级全部达到AA+以上。

**塑造国企运营新质态。**至“十四五”期末，提升企业活力，形成功能更明确、主业更突出、分布更合理、运转更高效的国有企业布局结构，市场化收入结构、盈利模式和投资回报机制得到合理提升，市属国企营业收入达到400亿元以上，利润总额力争达到20亿元（不含交发沈海资产阶段性亏损）。

**构建国资监管新体系。**真正形成以管资本为主的统一监管体系，监管方式和手段不断创新，监管信息实现数字化，有效规范

资本运作、提高资本回报、维护资本安全，实现企业持续盈利能力、整体竞争能力、行业引领能力、风险防范能力、党建引领能力等全面提升，更好发挥国企战略性、功能性、支撑性、引领性作用。

**展现使命担当新作为。**当好城市建设的主力军、交通建设的先行者、产业发展的引领者、民生改善的助推器，承担我市更多的社会责任和政治责任，以更大作为提升对温州发展的影响力，“十四五”期间，全力推进重大项目建设，计划完成投资约 2000 亿元以上。

**表 2 “十四五”市本级监管国有企业发展指标表**

序号	指标名称	2020 年	2025 年
1	资产总额（亿元）	2920.68	5000
2	营业收入（亿元）	224.18	400 以上
3	总利润（亿元）	-7.45	20
4	资产 500 亿元以上国资集团（家）	2	4
5	资产负债率（%）	61.96	62.0
6	上市企业数	1	5 家以上

#### 四、2035 远景目标

全市国资国企布局得到有效优化，国资国企进一步聚焦战略安全、产业引领、国计民生、公共服务等功能；全市国资国企规模总量、经营效益等主要指标大幅提升，其中市属国企集团资产总量达到 1 万亿元，主要国企集团公司达到省内一流水平；全部国资国企实现公司治理机制、管控模式更加完善，专业运作平台更加成熟，投资业务布局更加合理，市场化经营机制更加全面，在更加成熟更加定型的现代企业制度和管资本为主的管理运营体制上取得明显成效。

## 第三章 产业布局调整

### 一、产业转型发展方向

#### (一) 做活城市开发运营

1、**城市开发**。深耕片区运营、两型地产、城市资源、智慧城市、体育教育设施复合利用等多个产业板块，努力打造融资平台，充分发挥市场配置资源采取市场化运作方式，逐步培育并扩大城市资源市场的基础性作用。继续推进滨江商务区、中央绿轴两大区块建设，着力打造一批标志性项目和城市精品力作，实现土地一级二级开发联动，探索在瓯江沿线、中央绿轴等区位优势明显的地块引入社会资本方共同参与商品住宅和商办楼宇开发，实现土地增值、开发双重创收。加速重大基础设施建设，加速推动温瑞大道快速路、沿江快速路等城市骨干路连环成网；整体推动温州奥体中心等体育场馆及设施建设。

2、**城市运营**。大力发展包括以经营性准经营性、公益性半公益性业务为核心的城市运营维养服务，城建资产运营，市政设施管理、城市物业管理，教育、体育设施运营管理，资源开发经营，城市大数据及其他城市特许板块运营。立足温州城市景观和文化旅游资源禀赋，突出打造瓯江光影文化旅游区和历史文化街区，对文化旅游资源实行统一规划、开发、营运，全力推进“月光经济”、“休闲经济”、“创意经济”发展。加快以施工资质水平、基地布点范围、科技创新能力等核心竞争力的提升，推进传统业务纵深发展，不断巩固公司市政维养板块的行业龙头地

位；持续推进物业保洁板块差异化发展战略，加速催化高端物业服务品牌成型；切实强化以持有运营为核心的资产运营能力，改变以租售为主的资产运营管理模式。

**3、供水供气。**加快推进市区公用服务一体化进度，2021年全面完成市区供排水一体化，实现市区“同网、同价、同服务”的目标，全面实现农村饮用水提升工程，保质保量向农村覆盖。大力推进市区天然气输配工程建设，打造气源多元化联供系统，全力构建市区公用服务一体化大格局。至“十四五”期末，管道燃气气化率提高到90%，管道天然气居民客户达到42.8万户，总用气量约1.8亿立方米（不含新奥），打造“多气源、一张网”的天然气保障体系。供水保障能力达166万吨/日（含应急备用能力23万吨），做到应供尽供，管网水质综合合格率、抢修及时率 $\geq 99.5\%$ ，管网漏损率 $\leq 9\%$ 、保持国家一级标准。实现污水应收尽收，防汛排涝能力显著增强，管网疏通计划完成率、防汛积水处置率达到100%。

## **（二）完善交通设施网络**

**1、高速公路。**发挥市属国企作为我市高速公路投资建设主力军作用，立足于“大干交通，干大交通”，加快推进高速公路投资建设，大力推进温州瓯江北口大桥、溧宁高速浙江景宁至文成段、金丽温高速东延线、瑞平苍高速等高速公路项目建设；谋划建设甬台温高速温州段改扩建工程、乐清至青田高速乐清至永嘉段、苍南至庆元高速苍南至泰顺段、青文高速、瑞安陶山至瑞安东高速公路等项目。至“十四五”期末投资建设高速公路里程超180公里，五年累计完成投资650亿元，构筑“一环一绕九射



三连”高速公路网、“八纵六横”普通国省道网和“七纵七横”城市快速路网的立体交通走廊”。

**2、铁路与轨道交通。**加快推进国家干线铁路及城际铁路在温项目投资建设，全力推进市域铁路 S 线和地铁 M 线建设成网，重点实施温州南站高铁新城、温州北站高铁新城、温州东部综合交通枢纽等站城一体化项目，加快构建多层次“四网融合”轨道交通网络和一体化轨道交通枢纽网络。至“十四五”期末杭温高铁一期（温州段）建成运营、温武吉铁路、温福铁路等干线铁路及城际高铁项目顺利实施，市域轨道 S2 线一期建成投运，S3 线一期和地铁 M1 线、M2 线一期加快推进，加快构建“S+M”轨道交通圈”，城市轨道交通服务品质和能级有力提升。

**3、公共交通及配套。**构建“快干支微”分级公交网络体系，加快推进 BRT 成环成网，总建设里程达 500 公里。衔接全市多向辐射的对外通道网络，优化城市公交与轨道交通 S 线、地铁 M 线、高铁北站、“环大罗山科创走廊”沿线的区域公交接驳网络，重构公交线网换乘体系。深入实施智慧公交应用，完善智能调度系统功能。创建公交精质服务品牌，全面提升公交满意度。系统谋划城乡客运一体化，加快推进市区与瑞安、永嘉等县（市）交通一体化进程。在市区及县域再建公共充电桩 1200 个，通过“内售转外销、单一转综合”模式实施加油站改造升级。

### **（三）建设商贸物流体系**

**1、传统贸易。**结合国际国内大环境的变化，分析研判外贸产业布局结构的战略性方向，与国际知名公司和央企积极合作，做大做强浙江省内高端医疗器械进出口；内外贸结合，转型业务

模式，重建业务结构，重点发展贸易供应链服务，打通上下游。巩固木材贸易行业地位，进一步探索林地资源合作开发，积极推进上下游产业整合，拉长产业链，加快形成集原木采伐、进口、贸易、加工、销售为一体的复合型企业。

**2、农贸物流。**围绕产业链条重构，重点打造农批和终端市场。菜篮子子公司建成农贸产业区域龙头企业，东日农批建设新一代农批运营和服务平台；打造绿色贸运配送物流，助力温州建设商贸服务型物流枢纽平台。至“十四五”期末，东日配送经营项目独立（分拆）上市；农批市场实现在农产品批发领域全国布点外拓达10个以上；“现代菜篮子”品牌农贸市场在温州市域拓展20个以上，市域外拓展20个以上；粮油经营品牌知名度覆盖温州市域，完成在全市布点50处以上。农贸物流板块实现总资产超340亿元，营收超14.5亿元。

**3、物流网络。**积极参与综合保税区、跨境电商综试区等高能级开放平台建设，打响浙南闽北赣东进口商品集散中心品牌。盘活双屿物流园区场地，优化推进交运国际商贸城二期市场5万平方米项目改建，积极培育全链式采购贸易市场。

**4、线上商业新模式。**融合一百体育、一百智童天地、一百小食铺等品牌矩阵，打造大“一百”品牌，建成“一百邻里中心”20处以上，创造新商业（社区商业）、新零售模式，与各地政府开展新建住宅小区的邻里中心导入。持续拓展“快鹿印象”门店，加快对销售网络进行整合，进一步完善扁平化经销商营销模式，同时深化线上、线下联动，积极探索尝试新零售模式。

#### **（四）发展现代服务**

**1、贸易会展。**建成专业化、国际化运作会展，建成温州新国际会展中心，连结工业的前端设计和后端会展，突出专业型会展，使会展类型逐渐由原来的消费型会展向专业型会展转变，形成浙南规模最大、最具影响力的会展服务中心。做强做优外贸综合服务和跨境电商服务平台，完善贸易供应链服务，扩大“义新欧”班列投资运营；承接专业展会规模扩大20%以上，国际性、学术性展会（大会）10场以上。贸易会展板块实现总资产超80亿元，营收超40亿元。

**2、文化旅游。**以文旅集团为平台，打造温州文旅产业标杆企业，探索与县、市（区）旅投合作模式，打造温州文旅实践发展样本，跻身浙江省文化旅游第一梯队，助力温州打造著名的国际化休闲度假旅游城市。至“十四五”期末，实现南塘面貌大改变；实现集团旗下一批老字号品牌复苏；打造具有品牌影响力和竞争力的温州酒店连锁品牌，2025年末基本完成市域内布点；对外管理和输出20家以上。文旅板块实现总资产超150亿元，营收超10亿元。

**3、职业教育。**深化产教深度融合，探索职教+业务联合开发模式，推动以浙江东方职业技术学院为培育主体，由“特色校”向“优质校”迈进，凭借“浙南产教协同发展创新中心”打造产教融合矩阵。深化校企合作、产教融合，探索高技能人才培养模式，开展“1+X证书制度”试点工作。至“十四五”期末，浙江东方职业技术学院学生规模达到12000人以上，实现升本目标。职教板块实现总资产超35亿元，营收超2.5亿元。完成文成南田学院及康养项目建设、龙港职业技术学校项目建设。

**4、健康养老。**打造区域“医养教”综合服务体，初步培育康养品牌，形成产业化养老板块发展模式，推广“养老+康养”模式。以金竹医养教综合体项目为发展主体，探索“医养教”融合发展模式，建设社区养老项目15个以上，开展“产学研创”四位一体的创新路径，进行全面市场调查，开拓社区养老等新型模式，加大招商引资，谋划更多养老项目。至“十四五”期末，养老板块实现总资产超40亿元，营收超2亿元。

### **（五）提升工业与能源产业**

**1、制造业重塑。**重点针对温州市五大传统产业重塑，谋划建设一批创新综合体、产业园、工业小微园，以及研发设计中心、智能制造中心、公共配套设施等工业服务业项目，为温州市传统产业补链强链。加速完成快鹿滨海园区等建设项目，加快建设龙港印刷机械产业园项目，加快推进中国鞋都三期智慧产业园区建设，深化模具产业园、铸造产业园项目和东屿电厂工业设计产业园项目研究。巩固提升木材集团、冶炼公司、快鹿集团、家居公司等集团传统核心产业，调整优化产业结构。

**2、新能源。**以实施一批能源项目为目标，做大做强大能源板块。充分利用我市风能、核能、太阳能等资源优势，巩固市工业与能源集团传统能源业务，整合重组新能源、宏业、电投公司，发挥能源板块企业资源优势，大力推进充电桩业务，初步形成规模效益；积极拓展光伏产业；做强风电产业，培育氢能、分布式能源、储能等一批新兴项目。大力推进苍南核电、泰顺水电、乐清电厂三期等项目的建设。

**3、数字经济。**依托温州市“一廊三区三基地”数字经济发

展布局，锚定数字经济发展核心技术，重点围绕物联网、数字安防、网络通信、智能计算、大数据、区块链等新兴产业发展及传统电子信息产业结构升级，找准数字经济合作项目，大力发展工业互联网产业，促进本地企业向数字化、智能化转型升级，落实北斗产业合作、中交信安公司合作，国网信通集团合作的工业互联网、杭州科技飞地等项目。鼓励市交运集团利用交通场站的人流集散效应、交运旅游资源平台效应，开发城市电子商务平台，发展智慧物联产业。

**4、其他战略性新兴产业。**将战略性新兴产业作为市属国企投身新经济、培育新动能的重点，助力全市战略性新兴产业规模化发展，加强国企在新兴产业发展领域的引领和表率作用。超前布局新能源汽车基础设施建设，推动市属国资进入我市新能源汽车电池产销、新能源汽车充电桩、充电服务网络等设施建设领域。依托温州中车四方轨道车辆有限公司，继续深化市铁投集团与中国中车、众合科技、中兴通讯公司等战略合作，培育发展轨道交通其他关联产业。

#### **（六）打造资本运作平台**

将股权基金投资作为增量拓展的重点，设立温州市国有资本股权投资基金，搭建国有企业与包括金融资本在内的社会资本的市场化合作平台；扩大产业基金投资规模，打造政府产业基金2.0版；建立基金“1+3+M”（母基金+产业发展基金群）的三层架构，形成市属国资运营平台多层次的产业投资基金体系，承载政府重大项目招商引资及重点产业项目扶持、各类国有企业改革重组、地方产业转型升级等需求。

## 二、国资集团发展定位

表 3 市属国企 2025 年发展目标

序号	指标名称	资产总额 (亿元)	营业收入 (亿元)	利润总额 (亿元)	上市企业
1	国资运营公司	300	7.59	0.9	1
2	城发集团	1500	100	5	1-2
3	交发集团	1000	47	1.3	1
4	铁投集团	1000	8.51	2.83	1
5	公用集团	300	40	1.5	1
6	交运集团	130	35	1.2	1
7	现代集团	800	85	6	2
8	工业与能源集团	300	46	0.5	2
9	建设集团	100	52.5	1.5	0
10	设计集团	20	13.5	1.2	整体上市

注：表 3 交发 2025 年利润不含沈海资产阶段性亏损。

### （一）功能类企业

重点要履行基础设施建设、资源保障等特定职责，全面提升行业引领能力、项目承接能力和资本运营能力，真正发挥战略性、功能性、支撑性作用。

#### 1、温州市国有资本投资运营有限公司

**发展定位。**聚焦国资配置、资本运作、金融服务、资产运营等金融业务，引导更多金融资源服务实体经济，努力将公司打造成为富有温州特色、具有全国影响力的国有资本投资运营公司。

**发展目标。**至“十四五”期末，公司总资产达 300 亿元，实现营业收入超 7.59 亿元，利润总额超 0.9 亿元，净利润 0.83 亿

元，资产负债率在 60%以下；公司资产证券化水平进一步提升，1 家以上参控股企业主板上市；实现企业信用评级 AAA，其中 2020 年公司信用评级保持 AA，2022 年信用评级达到 AA+。

**发展路径。**根据《市级国有企业布局结构优化方案》（温委办发〔2020〕1 号）精神，推动既定股权划转，同时争取新股权注入或对相关国企实现并表，增强公司实力，进一步发挥市委市政府赋予的平台功能与承担相应职责使命。深度探索温州“招大引强”和扩大“央地合作”，加强基金投资和产业培育，助力推进市委市政府重大战略产业落地和温州“5+5”产业发展，推动公司业务和转型升级协同发展，优化资本投向，向重点行业、关键领域和优势企业集中，推动国有经济布局优化和结构调整，提高国有资本配置和运营效率，更好服务省、市战略需要。公司实现由“管资产”向“管资本”转变，发挥国有资本投资运营平台在深化国资国企改革过程中的重要作用，以强化资产配置能力、资本运作能力、价值投资能力和风险管控能力为方向，形成以“金融服务、资产运营、股权投资”为主业，“基金管理、资本运作”为培育业务的新业务布局模式。加大培育 2 栋亿元税收大楼。

## **2、温州市城市建设发展集团有限公司**

**发展定位。**要深耕城市开发建设、城市经营运营两大板块，聚焦发展土地管理、房地产、建筑 3 大核心业务和城市运营、产业创业投资、商务服务 3 大培育业务，加快打造成为一流的区域城市建设平台和城市综合运营商。

**发展目标。**通过全面深化改革和 5 年的努力，稳健运作融资信用评级 AAA 平台，集团收入利润持续保持双增长，运行质量稳

步改善，布局结构持续优化，建立与现代企业制度相适应的企业治理体系，加快向产权清晰、权责明确的现代化企业目标迈进，力争到 2025 年，综合实力与运营迈上新台阶，集团资产总额达 1500 亿元、净资产接近 450 亿元，年均增长率分别达到 5.46% 和 6.40%，资产负债率控制在 70% 以内；营业收入 100 亿元，营业收入保持年均 20% 的增长率；利润总额 5 亿元，净利润 3.75 亿元，上缴税费达 6 亿元；培育企业上市 1-2 家。

**发展路径。**把握“高质量”发展本质，以“筑美好城市、成精彩未来”为使命，深植厚培于城市建设开发和公益半公益设施服务供给，致力于高起点筑就城市形象、高品质打造宜居宜学环境、高标准提升城市功能，切实肩负起温州“大建大美、精建精美”承接主体责任，充分发挥温州城市建设主力军和排头兵的作用，统一负责市政府委托的城市基础设施和教育、体育等公益半公益设施开发、建设、运营、管理及服务。

### 3、温州市交通发展集团有限公司

**发展定位。**要聚焦高速公路建设运营、交通工程设计咨询监理检测、公路工程养护、高速公路资产经营、土地生态治理、建筑工业化等板块，进一步做强主业、做优关联产业、做精新兴产业，加快成为省内领先、全国一流的综合交通建设运营服务商。

**发展目标。**至“十四五”期末，建成投运甬台温复线瓯江北口大桥项目、金丽温东延线项目，实现甬台温高速复线、龙丽温高速全线通车；开工新建项目 7 个，建成 2 个新建项目。集团资产总规模达 1000 亿元，净资产达 292 亿元，营业收入 47 亿元，亏损控制在 10 亿元以内（全口径）。集团主体信用评级保持 AA+，



力争 AAA，力争下属 2 家企业实现资产证券化，1 家企业实现 A 股上市。

**发展路径。**加快推进高速公路投资建设，服务“大干交通、干大交通”，积极承担并完成我市“一环一绕九射三连”高速公路网建管任务，围绕高速公路投资建设及运营管理综合产业链发展，做强主业、做优关联产业、做精新兴产业，进一步完善内部管理机制，加快业务开拓步伐，打造以公路工程养护施工、工程技术服务、资产经营管理、土地生态治理、地产置业开发、建筑工业化及临港产业等“一主七辅”的产业格局。

#### 4、温州市铁路和轨道交通投资集团有限公司

**发展定位。**深耕轨道交通建设和运营核心主业、TOD 综合开发和经营培育主业两大板块，拓展轨道交通关联产业板块，打造成为“国内一流的地方铁路及轨道交通投资集团和 TOD 开发运营商”。

**发展目标。**锚定“实施超千亿投资项目建设千亿级国资集团”总体目标，至“十四五”期末，累计新增投资项目总投资金额超 1000 亿元，集团总资产突破 1000 亿元，净资产达 500 亿元。营业总收入 8.51 亿元，利润总额 2.83 亿元，净利润 2.16 亿元。

“十四五”期间累计营业总收入约 41.7 亿元（含做地收入及 S1 线 PPP 收入）。争取实现企业上市 1 家。

**发展路径。**抢抓国家高铁和轨道交通时代重大机遇，以全国性综合交通枢纽建设和“大干交通 干大交通”为契机，力争“十四五”期间完成一批高质量铁路与轨道交通项目，加快构建“521”高铁时空圈，加快形成环大罗山轨道“S+M”交通圈，多层次“四

网融合”轨交通道体系初步构建，温州东部综合交通枢纽、温州北站高铁新城等都市区“四大”重点交通枢纽加快建设布局，城市轨道交通服务品质和能级有力提升；围绕“现代化都市”，沿线土地综合开发形成新突破，着力打造一批集聚人气、兼具业态场景的示范建设载体，探索“站城一体、产城融合、未来社区、轨道+社区”TOD开发建设新模式，激活TOD开发新引擎；围绕“智慧化体系”，统筹推进轨道交通、城市服务、都市商圈“三张网”建设，着力推进城轨信息化、轨道交通智能化，建成以科技赋能、共建共享、创新链接为内涵特征的新型轨道交通智慧化体系；围绕“市场化转型”，做强建设运营核心主业，大力推进TOD开发经营发展现代服务业，同时依托温州中车公司、中兴（温州）轨道通讯技术公司等企业科技力量，培育轨道交通关联性产业，全面补强轨道交通产业链发展。

## **（二）公共服务类企业**

重点要履行民生保障职责，以社会效益为主要目标，加强成本管控，提升产品质量和服务水平。

### **1、温州市公用事业发展集团有限公司**

**发展定位。**锚定“大公用”发展总坐标，做大做强做优供水、供气、排水、水利、公用设施管理等核心主业，着力培育生态保护和环境治理业、土木工程建筑两大发展业态，力争通过五年努力，打造成为区域有作为、全省能领先、国内有影响的公用服务标杆型现代化企业，为提升温州大都市区能级和市民获得感、满意度作出更大贡献。

**发展目标。**到“十四五”期末总资产突破300亿元，实现资

产规模增加 180 亿元，其中通过工程建设实现资产规模增加 87 亿元、通过扩大投资实现资产规模增加 93 亿元；“十四五”期末年营业收入达到 40 亿元以上，营业收入年均增长率达到 12% 以上，利润总额 1.5 亿元，净利润 0.8 亿元；重大任务和建设投资完成率 100%，生产经营主要指标逐年提升，客户满意度  $\geq 98\%$ 、智慧（数字）城管任务处置率  $\geq 99\%$ ；保持安全生产“零”责任事故，确保不发生有影响的维稳事件，防止财务流动性风险，构建平安稳定的发展大格局；实现上市公司 1 家，培育上市公司 3 家，信用评级提升为 AAA。

**发展路径。**积极贯彻响应市新一轮国企改革中对集团“立足市区、辐射周边县（市、区）”的发展战略要求，在做大供气、供水、排水、水利水电等主营业务的基础上，发挥各产业板块优势，构建各产业板块从市区向周边区域复制辐射延伸的新布局。以龙港市循环经济产业园、苍南县污水处理厂等项目为切入点，充分把握各县（市、区）的规划与需求，与集团专业技术、资金资源优势相结合，发挥乘数效应，实现公用服务一体化空间从市区向县（市、区）拓展，实现社会效益和经济效益双丰收。做优做强主营业务，持续推进各板块之间相互促进、协同发展，借助主业加速扩张不断延伸产业链，实现整体业务更加多元化，增强集团持续发展能力和营业能力。积极推进燃气板块产业布局向 LNG 点供、分布式能源、汽车船舶加气、增值服务等方向延伸；积极推进供水板块产业布局向二次供水设施改造延伸；积极推进排水板块产业布局向三级排水管网委托管养延伸；积极推进水电板块产业布局向抽水蓄能电站、氢能、小水电、光伏电站、风电

等方向延伸；积极推进环境资源板块产业布局向土壤修复、地下水污染防治、易腐垃圾处置、城市污泥处置、环保管家、危废运输等方向延伸。坚持产业经营与资本运作双驱动，从资产管理向资本运作转变。成立温州市新型公共产业发展有限公司、实现浙江珊溪水利水电开发股份有限公司上市，打造两大新型对外投融资平台，拓展异地业务，寻求新的业务与经济增长点。着力培育燃气、环境、排水等板块具备上市条件，为高质量发展积蓄动能。发挥宝武环科等战略投资者优势，依托其人才、技术、项目优势，实现相关业务专业化、市场化经营，不断拓展对外市场经营能力。

## 2、温州市交通运输集团有限公司

**发展定位。**聚焦“城市公共交通和长途及中短途客运服务”这个核心主业和“现代物流产业和新能源产业”这一培育主业，努力成为“浙南地区绝对领先、长三角区域内有影响力、全国一流、人民满意的公共交通企业”。

**发展目标。**至“十四五”期末基本形成“保障更有力、服务更优质、设施更完善、运营更安全、管理更规范”的城市公交系统。集团资产总量达到130亿元，净资产总量达到48亿元，集团利润总额1.2亿元，净利润0.9亿元，培育1家上市企业。

**发展路径。**服务“大民生”，满足多样化公众出行需求，加快布局完善城市公交体系建设格局，不断扩大公交服务网络，优化线网结构，提升公交运营，构建保障有力、服务优质、安全保障、管理规范的系统公交服务体系，努力成为现代化都市区千万级人口城市公共交通的出行首选。发展“大产业”，以发展“公交+”产业为路径，锚定市场化改革方向，积极延伸产业链条，

拓展上下游基础产业、技术研发、新兴业态等市场环节，加强与不同产业企业关联互动、融合发展，衍伸供给需求，形成以现代化都市公交为依托、多元融合、多极支撑的产业链布局。建设“大集团”，做大集团资产规模，提升资产周转效率，提升集团制度体系、组织架构、运营管理、安全生产等资源系统性优化整合能力，实现增长模式重组与管理升级，打造成为公共交通运输服务行业领域的百亿级大型国企。

### **（三）竞争类企业**

重点要履行保值增值和产业带动职责，以经济效益为导向，提升活力和创新力。

#### **1、温州市现代服务业发展集团有限公司**

**发展定位。**聚焦农贸物流、贸易会展、文化旅游三大核心主业，以及职业教育、健康养老等培育产业，加快成为全国现代服务业领域顶天立地的标杆企业。

**发展目标。**到 2025 年，集团实现总资产 800 亿元以上，净资产 320 亿元，营收 85 亿元，利润总额 6 亿元，净利润 4.6 亿元，上市企业 2 家。

**发展路径。**着力发展 1 个具有核心竞争力的优质产业——农贸物流产业，推进 2 家上市公司培育，打造 3A 信用等级企业，增加 4 个资产总额超 50 亿元的二级公司，拓展农贸物流、贸易会展、文化旅游、职业教育和健康养老 5 大经营板块，将现代集团打造成为资本有活力、项目有控制力、品牌有影响力、管理有抗风险力的国企。推进智慧农批、智慧物流、智慧文旅、智慧贸易、智慧养老、智慧职教、智慧粮油、智慧展厅等“八大智慧”

运营服务平台，充分融合投资建设平台，形成“三强两新一协同”的特色业务格局。同时以温州市域为核心，加快向各县（市、区）、浙江省、全国范围延伸布局，打造现代服务龙头企业。

## 2、温州市工业与能源发展集团有限公司

**发展定位。**聚焦发展工业制造业、能源、数字经济等主业，同时培育发展综合管理服务、工业互联网软件信息服务业等培育产业，进一步明确主业，提升企业核心竞争力。

**发展目标。**至“十四五”期末，集团资产总额超 300 亿元，年均增长 14.12%，净资产达 111 亿元；营业收入超 46 亿元，年均增长 5.5%；资产负债率控制在 63%以下；年利润总额突破 0.5 亿元，净利润 0.35 亿元，研发（R&D）经费投入强度达到 3.0%以上，完成木业板块培育及上市工作，企业信用等级达到 AAA。

**发展路径。**全面深入开展模具、铸造、电镀等关键基础配套产业“补链”提升，加快锻铸造、模具、电镀等关键基础配套产业园区建设，加速完成快鹿滨海园区等建设项目，加快推进鹿城区鞋都三期 B 地块智慧产业园建设，抓紧启动龙港印刷机械产业园项目。加大对传统制造业智能化改造投资力度，打造产业互联平台，积极参股制造业企业，加大传统产业智能化改造的参与力度。大力发展风电等清洁能源产业，加强与央企合作，共同推进苍南核电项目落地。参与氢能源开发应用。优化整合现有资源，在物业租赁、自有物业开发、优势资产补强等方面持续发力，增强集团资产结构的优越性，实现资产收益的优化。

## 3、温州建设集团有限公司

**发展定位。**大力发展建筑主业，争做全省绿色文明施工、建

筑工业化的领跑者。

**发展目标。**在集团国有资产保值增值的前提下，建筑主业承接民生项目在本地市场份额所占比例保持优势，品牌形象进一步提升，培育业务比例逐步提高，业务辐射范围不断加宽，至“十四五”期末，集团总资产突破 100 亿，实现营业收入 52.5 亿元，利润总额 1.5 亿元，净利润 0.25 亿元。信用评级达到 AA+，各项资质全面提升，市政资质晋升一级（甲级），房屋建筑等资质达到建筑工程施工总承包特级（施工综合资质甲级），实现集团资产证券化，并启动上市方案。

**发展路径。**以建筑业为核心业务，工程技术与设计服务、土石开采为培育业务，集房地产开发、建筑设计、工程承包施工、设备安装、科技研发、建筑装修装饰、市政道路施工、矿山井巷隧道、建筑设备租赁、物业管理等于一体，大力发展新型配套服务，探索建筑业上下游产业，以推进资源再生新领域发展、建立工业化绿色建筑产业园为抓手，优化产业配置，做好专业服务，形成建筑业完整产业链。

#### 4、温州设计集团有限公司

**发展定位。**在做大做强勘察设计传统主业的基础上，创新业务模式，拓宽服务领域，形成传统产业和新兴产业协同发展的格局，成为省内一流、全国有影响力的工程建设全过程综合服务商。

**发展目标。**至“十四五”期末，集团总资产突破 20 亿元，资产负债率控制在 45%以内，年营业收入突破 13.5 亿元（其中传统业务营业收入 9 亿元，EPC 业务完成工程量突破 50 亿元），利润总额 1.2 亿元，净利润 0.9 亿元，外地市场份额占比 30%以

上。完成混合所有制改制和股份制改造，实现集团整体 IPO 上市。

**发展路径。**紧紧把握发展定位，进一步整合资源，形成“以规划咨询为先导、工程设计为主体、综合服务为优势、新兴业态为拓展”的全行业多领域融合发展的战略格局和“横向专业协同、纵向产业链衔接”的生产模式，提升规划、设计、建设、运维等全产业链服务能力，实现由单一工程勘察设计向工程总承包和全过程服务转变。传统业务稳中有升，品牌优势进一步扩大；新兴业务迸发活力，工程总承包、全过程咨询等新业务在总营业收入中占比明显提高，提升信息化、数字化水平。加快集聚工程建设各类人才，形成专业、年龄、层次等方面结构合理的人才队伍，满足集团高质量发展需求。对标市场，加快薪酬激励和人力资源管理机制改革，充分激发员工积极性，加速推进企业改革、布局结构和生产组织形式优化和综合业务拓展。



## 第四章 重点发展任务

### 一、运营提效强企行动

#### （一）深耕优势业务

**加快培育主业。**按照我市深度融入长三角一体化发展国家战略等要求，系统谋划落实全市重大战略的思路、方案和措施，根据《市级国有企业布局结构优化方案》（温委办发〔2020〕1号）明确的企业职责、主营业务，功能类企业要加快推进城市基础设施、高速公路、能源等重大项目和产业平台建设；公共服务类要围绕民生服务提升幸福温州内涵；竞争类企业要培育发展数字经济、节能环保、健康、旅游等产业，努力做强做优做大。各市属国企发展做到坚守功能定位，坚持立足主业，全力在深耕优势业务中实现转型发展、创新发展。

**鼓励发展新兴产业。**重点在数字经济、工业互联网、节能环保、新能源、新材料、生物医药等领域，与央企、省企和优秀民企开展全方位的合作，通过股权投资、并购重组、合资设立、联合技术攻关等形式，有效整合双方在资源、资金、技术、管理、市场、人才等方面的优势，进一步提升温州国有资本在战略性新兴产业领域的总体占比。鼓励温州国有资本在战略性新兴产业和前沿领域进行研究开发等进入尝试，鼓励在新兴产业领域率先尝试增量混改、产业协作和招才引智的突破，以进一步提升各集团后续发展潜力。在经营业绩考核时，新兴业务创建期亏损的可酌情考虑予以剔除。

**积极参与政府投资项目。**优化政府购买产品和服务制度，对于提供公共产品和服务的国有企业，建立科学合理、稳定可靠、公开透明的补偿机制。支持国有企业提升市场竞争能力，平等参与政府投资项目建设服务，鼓励企业积极参加政府融资代建、PPP、REITs 等基础设施建设项目。完善代建机制，建立财政工程款和代建费支付模式，以及经营性资产或资金注入模式，确保国企有能力筹集资金承接政府性项目。

## **（二）提升经营管理水平**

**盘活处置闲置资产。**加大内部资产盘活力度，盘活沉淀的闲置资产，以存量资产有机更新、降闲提效活动为载体，落实工作责任，加强分类处置。“十四五”期间计划实现有机更新总值120亿元以上、资产降闲提效37万平方米以上，助力企业的资产质量和经营效益大提升。

**提高国有资本配置效率。**抓好增量投入，培育优质新项目，鼓励出资企业与央企省企、优强民企加强合作，建立常态化的联系机制，通过战略重组、发展混合所有制经济等形式，切实加大投入，加快补充短板；发挥国有企业资本优势，重点投资采用先进技术和高新技术的高端产业和关系民生的重大项目，鼓励出资企业参与组建股权投资基金和城市发展基金，扶持本地新兴产业发展。做好减量退出，抓紧清理劣势企业，继续开展劣势企业和低效股权的清理工作。

**以“互联网+”为引擎激发内生动力。**推动“互联网+企业”行动，推进企业的营销模式、产品模式、管理模式和商业模式互联网化，因企制宜，分类施策，大力发展智能、服务、绿色制造，

打造信息化背景下城市制造业新优势。推动“互联网+平台”行动，积极利用 O2O、P2P 等模式，重点培育“互联网+金融”、“互联网+文旅”、“互联网+教育”、“互联网+创业”等平台，大力发展平台经济。推动“互联网+工业”行动，发展工业物联网，助推温州传统产业改造升级，实现智能化生产过程。

### **（三）加快对接资本市场**

**有序发展混合所有制经济。**结合实际积极稳妥推进国有企业混合所有制改革，进一步调整国有企业股权结构，根据不同企业功能定位，主要以市属国企所属企业为重点，引入高匹配度、高认同感、高协同性的战略投资者，调整优化企业股权，实现股权多元化。市属国企对所属企业混合所有制改革进行研究评估，指导具备条件的企业“一企一策”制定方案，成熟一个推进一个。

**加快企业上市步伐。**近期重点加快浙江珊溪水利水电开发股份有限公司实现挂牌上市、市交发集团诚达公司推进新三板转主板上市；温州设计集团完成事业单位改制和集团内部整合改造，力争三年内整体上市；城发、公用、交运、现代、工业与能源集团培育新上市板块，推动后续上市梯队工作。

**拓宽信用融资渠道。**巩固并发展传统的银行融资渠道，保持并扩大与各家银行的良好合作关系；丰富直接融资方式，根据资金需求情况，合理选择债券品种，加大中长期债券比重，探索发行永续债、资产证券化及其他合法合规的金融创新产品，加大股权融资、债权融资、政策性融资使用力度，以及采用控股公司上市募投、融资租赁、信托融资、产业基金等多种手段保障资金需求。要增强与金融机构的议价能力，推进资金集中管理模式。探

索以基建+基金方式参与实施市场化融资，尝试在产业园区片区开发、智慧城市等新型基础设施、水电气热市政工程等领域的资产证券化试点。充分发挥政策资金的杠杆作用，紧跟各级政府财政支持政策，积极争取上级补助，降低融资压力。

## **二、管理提升强基行动**

加快建立各司其职、各负其责、协调运转、有效制衡的公司治理机制，完善现代企业制度是国有企业改革的方向。

### **（一）建立现代企业治理结构**

**规范董事会建设。**进一步完善董事会管理系列制度，规范国企董事会运作机制，加强董事会和董事评价管理，优化董事会结构和运行机制，以强化董事会建设为重点健全公司法人治理结构，切实落实和维护董事会依法行使重大决策、选人用人、薪酬分配的权利。健全外部董事选聘和管理制度，拓宽外部董事来源渠道，选聘优秀人才任专职外部董事。市属国企实现董事会应建尽建、配齐建强，加强董事会内部的制衡约束，规范董事会决策机制。

**激发经理层活力。**探索建立董事会向经理层授权的管理制度，依法明确董事会对经理层的授权原则、管理机制、事项范围、权限条件等主要内容，充分发挥经理层经营管理作用。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。实行内部培养和外部引进相结合，畅通现有经营管理者与职业经理人的身份转换通道。

**强化监事监督作用。**着力强化国资监管机构、审计机关和纪检监察、巡视部门在监管中的问责机制，着力强化对企业的当期

和事中监管。健全国企监事制度，加强外派监事会建设，发挥监事作用，落实监事会对公司董事、高级管理人员的经营行为、财务状况等的监督作用。

## **（二）加快国企改革步伐**

**明晰主业发展方向。**各市属国有企业在 2020 年集团内部整合重组的基础上，持续优化调整原有业务，集中优势资源，退出劣势产业和企业；重点针对 10 家集团已明确的 23 项核心业务、21 项培育业务，立足创新、深挖潜力、融入市场、做强做优。同时着眼服务全市战略发展大局，更加积极地发挥市级国资引领带动作用，进一步对接各县（市、区），做强做优主营业务，拓展提升培育业务，更全面地参与全市项目开发建设。

**完成国企市场化转型。**厘清政府与企业的责任，加快部分仍带有融资平台特征的国企实体化转型，促进政府规范举债融资。指导督促各级国企逐一制定市场化转型工作方案，重点解决市场意识欠缺、竞争能力不强、经营性业务和资产不够、运营效率不高、人事薪酬管理机制不灵活等问题，达到具备市场化收入结构、盈利模式和投资回报机制及经营性资产能覆盖负债、现金流充裕、收益覆盖利息等市场化运营标准。支持国企转型后作为市场主体平等参与政府投资项目建设服务。政府债务不通过企业举债，企业债务不转嫁给政府偿还。

**推动国有资本投资运营创新发展。**加大国有资本投资力度，以市国有资本投资运营公司为主体，进一步壮大基金群数量和规模，近期新设产业基金子基金不少于 3 支，新增规模不低于 10 亿元，重点投向我市“5+5”产业等；优化基金布局和管理，对

市国有资本投资运营公司现有基金提质扩面，在产业基金、国开基金等已投近 50 个项目的基础上，对存续基金进行整合，实现基金集中统一整合运营，引导社会资本多方位参与，发挥资本杠杆效应；增强国有资本实力，完成对光大金瓯资产管理公司的增资工作，获取更多收益。

### **三、国资监管提质行动**

按照形成以管资本为主的国有资产监管体制的要求，从监管理念、监管重点、监管方式、监管导向等方面作出全方位、根本性转变。

#### **（一）实施国资监管机构职能转变**

**调整监管权责。**围绕管好资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全等重点，梳理优化国资监管机构内设机构职责和工作内容，形成科学系统、精简高效的以管资本为主的国资监管制度体系。调整监管重点，立足国资监管工作全局，着眼于国有资本整体功能和效率，加强系统谋划、整体调控。改进监管方式，从习惯于行政化管理转向更多运用市场化法治化手段，严格依据法律法规规定的权限和程序行权履职。优化监管导向，从关注规模速度转向更加注重提升质量效益，更好引导企业加快转变发展方式，推动国有企业质量变革、效率变革、动力变革。

**健全监督机制。**建立协调机制，推进出资人监督和纪检监察监督、巡视监督、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。建立健全企业内部监督体系，筑牢防止国有资产流失的第一道防线。严格责任追究，建立市属企业经营投资资产损失责任追究工作体系和工作机制，压

实市属企业监督追责主体责任，持续推进市属企业国有资产监督问责工作。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，实现信息公开全覆盖。

**改进考核评价体系。**统筹考虑国有企业承担的经济责任、政治责任、社会责任，对不同功能定位、行业领域、发展阶段的企业实行差异化分类考核，强化质量效益，同时将落实市委市政府重点任务、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。完善考核目标调整机制，强化国际对标、行业对标，突出生产效率要求，动态调整考核指标权重，更加突出创新驱动，推动国有企业高质量发展。完善国有企业绩效评价制度，加强企业统计监测与分析，有效发挥其对企业经营发展的全面评价和对标引导作用。根据市属国企功能和定位，不断完善考核机制，有效推进企业科技创新和新技术运用，发挥考核对企业加大研发投入和科技创新的导向作用。

## **（二）优化管资本的方式手段**

**优化监管方式。**依法制定或参与制订公司章程，推动各治理主体严格依照公司章程行权履职。依据股权关系向国家出资企业委派董事或提名董事人选，强化对外部董事的监督管理，健全工作联动机制，更好落实出资人意志。结合企业功能界定与分类、治理能力、管理水平等改革发展实际，根据国有资本投资、运营公司和其他直接监管企业的不同特点，有针对性地开展授权放权，充分激发微观主体活力。定期评估授权放权事项的执行情况和实施效果，建立动态调整机制。切实减少审批事项，打造事前制度规范、事中跟踪监控、事后监督问责的完整工作链条。推进

信息化与监管业务深度融合，打造统一信息工作平台，实现实时在线动态监管。

**突出管资本实质内涵。**围绕“融入大局”的战略导向，继续做强重点领域、补齐发展短板，优化市级国有企业布局结构，加快处置低效无效资产，有效盘活国有资本，进一步发挥国有资本功能作用。加强国有资本运作统筹谋划，加快打造市场化专业平台，强化资本运作，进一步提高国有资本运营效率。制定市属国企考核指标体系，对不同功能定位、不同行业领域、不同发展阶段的企业实行分类、差异化考核，进一步促进国有资本保值增值。健全覆盖国资监管全部业务领域的出资人监督制度，加强对所监管企业关键业务、改革重点领域和国有资本运营重要环节以及境外国有资产的监督，进一步筑牢防止国有资产流失的底线。

### **（三）推进监管能力现代化提升**

**推进监管信息化。**以“制度+信息化”为重点，深化我市国资监管信息化顶层设计，以市属国企大额资金监测“扩围”工作为突破口，积极探索实时监督、动态管理；以国资监管综合信息监测展示系统建设为抓手，加快推进国资监管统一工作平台建设；以市属国企“三重一大”决策和运行为着力点，探索加强事中事后监管；以市属国企产权、投资、财务等业务为重点，持续推进国资监管业务与信息化有机融合，实现对市国资委出资企业及其旗下全资和控股企业关键业务、改革重点领域、国有资本运营重点环节，以及境外国有资产的全覆盖、全流程、全方位监管，推动国资监管向实时动态转变。

**完善统计审计工作。**建立健全覆盖辖区内全部经营性国有资



产的统计机制，加强横向沟通和纵向协调，统筹各县（市、区）国有资产监管机构和各部门，形成协同高效的工作机制。进一步规范和完善审计工作，继续开展审计质量评价工作，提高企业财务审计工作质量。优化财务监督制度，加强制度落实情况检查，不断强化决算的运用和审计问题整改，进一步提高财务管理的规范化。开展财务专项检查活动，完善检查的方式方法，提升检查的效用。着力完善国有资产管理情况专项报告工作机制，进一步强化地区、部门（含下属各级事业单位）对所属的国有全资及控股企业、企业化管理事业单位、直接出资参股企业的国有资产统计工作。

**规范中介服务行为。**重点在财务审计、资产评估、拍卖、招投标、工程造价等服务领域，加强国资委对中介机构执业和履约情况进行监督、检查。督促企业规范选聘中介机构程序，严格按招标要求拟定签署委托合同，对投诉较多的机构，根据合同约定予以调查处理。按照《市属国有企业评估中介机构质量评价及机构调整规程》、《评估中介机构招标文件》要求，继续组织开展评估机构库质量评价，促使评估机构评估质量不断提高。

#### **四、风险防范促稳行动**

健全安全机制防范化解重大风险，是进一步创优市属国企发展环境、加快推动改革和转型发展取得更大突破的坚强保障。

##### **（一）健全管控机制，降低投资风险**

**突出投资风险监管。**在以“管资本”为主的前提下，强调“管风险”，并以投资事前风险、事中风险、事后风险为主线，构建规范运行、覆盖全过程的投资监管体制，精细化推进风险防控。

国资企业应结合自身实际，完善投资管理制度，建立管理、决策、负面清单、止损、后评价责任追究等一整套的管理体系，优化投资审核方式，严防各类超出企业主业和承受范围的投资行为，将投资风险管控作为企业实施全面风险管理、加强廉洁风险防控的重要内容。

**强调全过程、全方位监管。**改变以往侧重企业投资事前年度投资计划和项目审核、备案的做法，从侧重事前管理到对市属企业投资行为的全过程监管。注重了制度体系建设，发挥信息化手段，实行项目负面清单管理，建立监管联动机制。在权责对等的基础上，既充分体现国资委对企业投资管理制度、年度投资计划和决策程序等关键环节的监管，又充分发挥企业在市场动态、行业信息和项目经营等方面的优势，明确、细化国资委与企业的各自职责和工作程序。

## **（二）完善制度建设，防范债务风险**

**加强财务风险防控。**根据《温州市市属国有企业财务风险管理指导意见》，采取适合本企业特点的风险防控模式，特别是对大额债务、在公开市场发行的债券类债务，要特别予以重视，建立相应的预警机制，保证到期及时偿付，不能出现违约情况。各市属国企要高度重视债务风险的防范化解工作，明确自身资产负债率控制目标，持续抓好供给侧结构性改革，有序推进空壳国企、托管集体企业处置，盘活闲置资产，加大直接融资比例，优化融资结构与期限，稳妥推进降杠杆减负债。

**严格管理程序。**督促企业严格执行“三重一大”等制度，规范经营决策程序，完善内部管理和风险防控机制，强化重大工程、

重大改革、重大行动风险管控。推进企业“瘦身健体”，以扁平化为原则优化内部结构，创新管理模式，提高市场竞争力和抗风险能力。围绕市场化转型等中心任务，通过财务决算管理，对提质增效、改革发展、风险防控有关专项工作和成效进行检查和总结，发挥财务决算管理功能。建立分析预警机制，不断优化产权、财务等基础监管，健全预警、报告、后评估等系列制度，加强日常运营分析工作，及时准确把握企业现金流状况，认清面临的风险。严格审计管理，落实各项审计要求。

**完善资产负债约束机制。**分类建立企业合并报表资产负债率预警线和重点监管线，合理设定自身资产负债率和资产负债结构，对所属子公司合理确定其资产负债率水平，并纳入集团公司考核体系。建立健全全市国有资产统计监测体系和企业资产负债监测与预警体系，对资产负债率超过预警线和重点监管线的企业实施重点关注和重点监管，并降杠杆减负债成效作为企业考核和评价的重要内容。进一步厘清政府债务与企业债务边界，支持国有企业盘活存量资产优化债务结构，鼓励企业多方式实现闲置资产流动，提高资产使用效率。完善国有企业留存利润补充、吸收社会资金等多渠道资本补充机制，积极推进混合所有制改革，鼓励企业扩大股权融资规模，实行国有资本有进有退动态管理。

### **（三）落实主体责任，提高安全意识**

**强化“红线”意识。**加强党组织对安全生产工作的领导，按照“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”工作要求，进一步明确党组织对安全生产领导责任和工作职责，严守“发展决不能以牺牲人生命为代价”这条红线。实行严格的安全生产制度，

加大安全生产监管力度和考核权重，落实安全生产重大事故一票“否决”制。各市属国企把企业安全生产工作列入党委议事日程，出台相关措施支持经营班子做好安全生产工作。督促市属国企进一步落实主体责任，强化企业主要领导责任落实，对安全生产负全面责任，建立健全安全生产事故防控长效机制和自我约束、持续改进的内生机制，推动市属国企进一步完善制度、加大投入，建立健全企业全员岗位责任制，建立“层层负责、人人有责、各负其责”的安全生产责任体系。

**保障安全投入和队伍建设。**规范企业安全生产行为，继续推进企业标准化创建工作。切实督促市属企业加大安全费用提取和投入力度，保证和改善安全基础设施和基础条件，足额安排用于安全生产宣传教育、安全设施建设、安全设备维护更新、员工劳动防护用品配备、事故隐患治理、应急预案演练以及安全技术革新、应用和改造等方面的安全生产费用，提高企业本质安全水平。加强国资国企安全管理队伍建设，进一步加大安全管理人员培训力度，同时支持安全生产重点企业招聘安全监管专业技术人员，切实提升国资国企安全管理人员履职水平。加强安全信息化建设工作，推进安全信息共享，提高工作效率。

**持续深入开展安全生产大排查大整治。**切实落实好隐患排查制度，确保安全生产隐患闭环管理。落实落细安全生产的各项工作任务，持续推进安全生产专项治理，开展疫情防控、安全隐患专项整治以及电气火灾专项治理、危险化学品综合治理、大型商业综合体消防专项整治、建筑施工安全专项治理、有限空间作业安全专项治理等各项专项治理行动。做好重大节假日和特殊时期

的安全生产管理工作，加强重大节假日、特殊时期的应急值守，实行重要时段日报告制度，加强应急管理和事故处置演练，切实提升国资国企应急处置能力。

## **五、党建引领固本行动**

坚持和加强党的全面领导，完善国企人才队伍建设，推动国有企业党建工作与生产经营深度融合。

### **（一）不断夯实国企党建基层基础**

**加强党的政治建设。**深入贯彻落实《中共中央关于加强党的政治建设的意见》，把坚持政治领导、把准政治方向、提高政治能力、防范政治风险贯穿于国企党建全过程，教育引导各基层党组织和广大党员干部树牢“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”。把不忘初心、牢记使命作为加强党的建设的永恒课题和全体党员、干部的终身课题，并形成长效机制，坚持不懈锤炼忠诚干净担当的政治品格。加强对党中央重大决策部署和习近平总书记重要指示批示的学习贯彻落实情况的督促检查，经常与党中央对标对表。

**优化党的组织建设。**建立统一归口、责任明晰、有机衔接的国有企业党建工作领导体制，加强对县（市、区）国企党建工作的指导，推进市县国企党建工作制度建设。稳步推进国企党建工作样本创建，发挥十大领域样本的示范、带动、辐射作用，指导各企业结合实际，视情选取一个领域进行集中攻坚，补短板创亮点，争取在国企的各个领域都插上党建引领高质量发展的翅膀。认真贯彻落实《中国共产党支部工作条例（试行）》和《中国共产党国有企业基层组织工作条例（试行）》，力争把每个国有企

业基层党组织都打造成坚强有力、固如磐石的基层“锋领前哨”。规范党务干部和党员队伍管理，高质量抓好教育培训工作。

**抓好党风廉政建设。**坚持从严治党和依法治企相结合，认真落实国有企业党风廉政建设责任制。持续深化“清廉国企”创建，加快构建阳光清廉的国企治理体系，完善国企法人治理结构，推行国资国企权力清单，逐步完善资产租赁“互联网+”风险管控平台、国企采购云平台等大数据平台。严肃查处发生在国有企业改制重组、产权交易、投资并购、招标投标等重点领域、关键环节的腐败案件，净化企业发展环境。加强市级重点监督项目督查，推动履行出资人监管职责与国有资本保值增值、国有企业做强做大等目标的有机结合与共同发展。探索建立国资系统干部廉政档案信息化管理系统，持续提升企业纪检监察人员综合素质。

## **（二）推进党建工作与国企发展深度融合**

**推进工作理念融合。**坚持服务生产经营不偏离，把提高企业效益、增强企业竞争实力、实现国有资产保值增值作为企业党组织工作的出发点和落脚点，以开展企业党委书记履行党建工作责任述职评议考核为抓手，强化以企业改革发展成果检验党组织的工作和战斗力的鲜明导向，引导企业党员干部将党建工作和改革发展一体谋划、一体部署、一体推进、一体落实，实现党建工作责任制和生产经营责任制有效联动、同向发力。

**推进组织领导融合。**完善国企党建要求进公司章程及“双向进入、交叉任职”领导体制，规范市属国企党委落实党的领导融入公司治理的制度文件，明确党委在决策、执行、监督各环节的权责和工作方式。进一步落实完善市属国企“三重一大”决策制

度，明确“三重一大”事项的具体内容、权责划分等要求，市属国企和主要子企业要结合不同层级、不同类型企业实际制定本单位党委（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。

**推进工作重心融合。**紧盯企业改革发展和生产经营的重点、难点、疑点问题，由企业各级党组织书记主动领衔、立项攻关，实行台账式管理、项目化推进，适时评选表彰一批企业改革发展和生产经营成效显著的优秀党组织书记。推进“党员先锋行”，围绕稳增长促发展、国资布局结构调整、现代企业制度建设、国资监管体制改革、历史遗留问题处理等重点工作，持续推进“党建+重点项目”工作模式，创建党员示范岗、党员责任区，开展党员立项攻关、党员承诺践诺等活动，引导党员立足岗位创先争优。重点抓好服务窗口企业的党员先锋示范活动。

### **（三）建强管理人员与干部制度创新发展**

**强化选人用人监督指导。**坚持党管干部原则，突出政治标准，严把选人用人政治关、品行关、作风关、廉洁关、形象关，打造对党忠诚、勇于创新、治企有方、兴企有为、清正廉洁的国有企业企业家队伍。健全党管干部、党管人才、选贤任能制度，建立完善的国有企业领导人员管理机制。科学核定市属国企用工总数和内部机构设置，合理配备中层管理人员，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。

**完善人才激励机制。**以“压数量提质量”为原则，通过“薪酬倒逼”等市场化机制实现减员增效；探索服务外包提升专业工

作效率。以激发活力为目标，深化国企激励机制和分配制度改革；以国有企业经营业绩考核总体框架为依据，对标贡献、拉开差距、体现价值，设定合理薪酬水平，进一步完善国企领导人员综合考评和薪酬机制；以分类分级为原则，以效率效益为导向，出台新的市级国企员工工资决定制度，健全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员工工资决定、分配和正常增长机制。

**推进干部制度改革。**在职级上建立“能上能下”机制，建立以能力和业绩为导向的市场化干部选拔任用机制。在岗位上建立“能进能出”机制，建立市场化选拔选聘机制。推进企业干部“市场化选聘、契约化管理、差异化薪酬、市场化退出”原则，制定选聘标准、人选来源、选聘程序、合同签订、考核实施、薪酬水平、市场化退出等具体操作要点，推行市场化选聘经营管理者。



# 第五章 政策措施

## 一、加强组织领导

把实施市属国有经济发展“十四五”规划，加快国有企业改革作为我市全面深化改革的重要内容和抓手。市国资委从宏观层面把握方向，协调解决规划实施中的重大问题，组织各市属国有企业按照进度要求推进实施，抓好指导和监督。各企业要按照规划确定的分类发展方向、战略布局和具体部署，抓好投资建设、产业经营和资本运作，充分调动广大企业职工的积极性；抓住机遇，创造性地推进国有企业改革发展。

## 二、制定落实方案

结合实际，制定完善本地区国企改革三年行动实施方案，明确目标任务、时间表和路线图，层层落实责任。市属国有企业要履行改革主体责任，勇于担当，主动作为，对照本方案要求制定完善本企业改革三年行动实施方案，突出问题导向，攻坚克难，务求实效。

## 三、加强配套保障

围绕相关改革发展重点领域，研究制定相关配套政策和实施方案，对有关制度进行修订和调整，确保规划落到实处。强化人才、资金、政策保障，在项目报批、用地保障、资金筹措等方面努力进行帮扶，着力消除企业发展中遇到的政策瓶颈，营造良好的政策环境。

#### 四、加强考核监督

建立规划督促督办机制，组织开展专项督查或抽查，建立改革考核评估机制。建立规划中期评估机制，市国资委将在规划实施过程中适时组织开展对规划实施情况的评估，及时发现问题，认真分析产生问题的原因，提出有针对性的对策建议。将规划目标落实在企业年度考核及企业领导人员的任期目标中，以考核推动规划执行。各有关部门、市属国有企业和县（市、区）也要密切跟踪分析规划实施情况，及时向市国资委反馈相关意见。

附表 1

## 市属国有企业主营业务规划

序号	企业名称	业务类别	业务名称	分类代码	业务名称
1	温州市城市建设发展集团有限公司	核心业务	土地管理业(片区开发)	N-79	土地整治服务、土地登记及交易代理等服务
			房地产业	K-70	房地产开发经营、物业管理、房产租赁
			建筑业	E-47/48/49/50	房屋建筑、土木工程建筑、建筑安装、建筑装饰等与建筑工程相关的活动
		培育业务	城市运营	I-64	包括城市开发建设管理运营等
			产业创业投资	J-6731	体育、教育、矿山资源等产业创业投资等
			商业服务业	L-71/72	投资与资产管理、文体设备租赁、园区管理、咨询服务、广告业等商务服务业
2	温州市交通发展集团有限公司	核心业务	公路管理与养护	G-5443	公路投资管理、建设管理、运营管理和养护管理。
			工程技术与设计服务	M-748	工程监理、检测、设计咨询及道路养护等工程技术与设计服务。
		培育业务	投资与资产管理	L-7212	“十四五”期间,培育发展建筑工业化产业、土地垦造、加油站等涉及民生行业的投资与管理。
			水上运输辅助活动(港口投资开发与经营管理)	G-5539	大小门岛公司以港口为载体的能源、物流产业。
3	温州市铁路和轨道交通投资集团有限公司	核心业务	城市轨道交通	G-5412	城市轨道交通
			城市轨道交通工程建筑	E-4814	城市轨道交通工程建筑
		培育业务	投资与资产管理	L-7212	承担铁路和城市轨道交通相关的仓储物流、商业、旅游、广告等现代服务业的投资与经营管理
			房地产开发经营	K-7010	承担铁路与轨道交通相关房地产投资开发与经营、铁路和城市轨道交通沿线配套土地的综合开发

序号	企业名称	业务类别	业务名称	分类代码	业务名称
4	温州市公用事业发展集团有限公司	核心业务	水的生产和供应业/水力生产/水利管理业	D-46/D4413/N-76	水的生产和供应/水力生产/水利管理
			燃气生产和供应业	D-451	燃气生产和供应
			公共设施管理业	0-781	公共设施管理
		培育业务	生态保护和环境治理业	0-771/0-772	生态保护和环境治理
			土木工程建筑业	E-482/485	土木工程建筑
5	温州市交通运输集团有限公司	核心业务	城市公共交通运输	G-541	公交、出租车等城市旅客运输
			公路旅客运输	G-542	公路旅客运输
		培育业务	机动车燃油零售	F-5265	加油站等燃油零售服务
			通用仓储	G-592	物流仓储
			工程运输	G-543	建筑渣土运输
6	温州市现代服务业发展集团有限公司	核心业务	综合管理服务(市场管理、供应链等)	L-722	市场管理服务、供应链商业、综合体管理服务
			会议、展览及相关服务	L-728	会展建设
			批发业/综合零售业	F-51/521	涵盖菜篮子集团、上市公司、温州一百业务、原农投集团等相关业务
		培育业务	旅游文化等商务服务业	L-729/R-876	文旅集团所属的旅游、文化、影业板块
			仓储业	G-599	冷链物流、仓储等
			养老服务业	Q-851	养老服务

序号	企业名称	业务类别	业务名称	分类代码	业务名称
7	温州市工业与能源发展集团有限公司	核心业务	电力、热力、燃气生产和供应业	D-441/442/451	能源生产和供应
			批发、零售、制造业(木材、金属、食品等批发零售制造业)	F-51/52/ C-14/20/211	以木材、金属贸易为主, 开拓化学品、粮油食品等贸易; 巩固快鹿品牌塑造、打造木材产业链等先进制造业
			组织管理服务	L-721	投资管理, 综合体运营, 专业市场等资产管理, 老国有集体企业管理(投资管理、资产营运、老国有和集体企业管理)
		培育业务	综合管理服务	L-722	温州传统产业重塑服务(小微园建设、关键补链产业培育、产业创新服务综合体创建等运营管理服务)
			工业数字经济、互联网软件信息服务业	I-64/65	拓展工业数字经济等新兴产业领域
8	温州市国有资本投资运营有限公司	核心业务	组织管理服务(资产运营)	J-721	投资与资产管理相关服务
			其他金融业(金融股权投资、要素交易、产业基金投资、基金管理)	J-699	金融股权投资、要素交易、产业基金投资、基金管理等其他金融业
		培育业务	资本市场服务(资本运作)	J-679	资本运作
9	温州建设集团有限公司	核心业务	建筑业	E-47/48/49/50	房屋建娜土木工程建筑/建筑安装/建筑装饰等
		培育业务	工程技术与设计服务	M-748	房屋建筑工程相关的工程技术和设计服务
			土砂石开采	B-101	矿山井巷隧道工程
10	温州设计集团有限公司	核心业务	工程技术与设计服务	M-748	规划设计服务、土地规划、工程设计、工程勘察、工程管理、工程监理
			测绘地理信, 息服务	M-744	测绘地理信息服务
		培育业务	软件和信息技术服务业	I-651/653/657	以地理信息业务为平台, 软件开发、信息系统集成
			检测服务	M-7452	建设工程检测监测服务

附表 2

## 主要指标年度目标分解

### 温州市国有资本投资运营有限公司年度目标分解

指标类别	指标内容	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年
资产指标	总资产（亿元）	140.00	150.00	188.99	238.11	300.00
	净资产（亿元）	59.33	63.57	78.61	97.16	120.00
	主体信用评级	AA	AA+	AA+	AA+	AAA
经营指标	营业收入（亿元）	4.34	4.99	5.74	6.60	7.59
	其中：主业收入（亿元）	3.12	3.43	3.94	4.54	5.22
	其中：核心主业收入（亿元）	1.61	1.89	2.21	2.58	3.02
	利润总额（亿元）	0.51	0.59	0.68	0.78	0.90
	净利润（亿元）	0.48	0.55	0.63	0.73	0.83
	其中：归属于母公司所有者的净利润	0.50	0.55	0.61	0.67	0.73
	实际上交税费（亿元）	0.79	0.87	0.96	1.06	1.16
债务情况	带息负债总额	40.86	50.29	61.89	76.17	93.75
	资产负债率（%）	57.62	57.62	58.40	59.20	60.00

注：1. 填报数据均为年底数字。2. 营业收入包含投资收益。

## 温州市城市建设发展集团有限公司年度目标分解

指标类别	指标内容	2021年	2022年	2023年	2024年	2025年
资产指标	总资产（亿元）	1,200.00	1,250.00	1,300.00	1,400.00	1,500.00
	净资产（亿元）	360.00	375.00	390.00	420.00	450.00
	主体信用评级	AAA	AAA	AAA	AAA	AAA
经营指标	营业收入（亿元）	55.00	70.00	75.00	85.00	100.00
	其中：主业收入（亿元）	50.00	60.00	65.00	70.00	75.00
	其中：核心主业收入（亿元）	45.00	55.00	60.00	65.00	70.00
	利润总额（亿元）	1.20	2.60	3.00	4.00	5.00
	净利润（亿元）	1.00	1.80	2.25	3.00	3.75
	其中：归属于母公司所有者的净利润	0.90	1.60	2.05	2.80	3.50
	实际上交税费（亿元）	4.30	5.40	5.60	6.30	6.25
债务情况	带息负债总额	510.00	530.00	545.00	565.00	585.00
	资产负债率（%）	70.00%	70.00%	70.00%	70.00%	70.00%

- 1、数据按目前的投资建设及安置模式测算。
- 2、公益性资产结转机制未明确，故数据测算未考虑此因素。

### 温州市交通发展集团有限公司年度目标分解

指标类别	财务指标	2021年	2022年	2023年	2024年	2025年
资产指标	总资产	720	758	843	913	1000
	净资产	250	246	264	275	292
	主体信用评级	AA+	AA+	AAA	AAA	AAA
经营指标	营业收入	25	30	39	51	47
	其中：主业收入	25	30	39	51	47
	其中：核心主业收入	14.4	16.7	20.2	23.6	26.5
	利润总额	-15	-12.8	-10.7	-9.7	-9.4
	：如不含沈海阶段性亏损	0.82	0.47	0.8	1	1.3
	净利润	-15.8	-13.3	-11.3	-10.3	-9.9
	其中：归属于母公司所有者的净利润	-5.5	-4.8	-3.9	-2.5	-2.9
	实际上缴税费	1.33	1.98	2.6	3.7	2.2
债务情况	带息负债总额	425.0	452.4	479.53	515.25	559.63
	资产负债率	65.17%	67.53%	68.71%	69.92%	70.78%

注：上述统计数据含大小门岛公司及沈海公司。  
 房开的房子在2024年销售完毕，所以2025年收入下降。  
 资产负债率连年上升的原因是高速公路投资、运营亏损造成的。



## 温州市铁路和轨道交通投资集团有限公司年度目标分解

指标类别	财务指标	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年
资产指标	总资产	580	700	800	900	1000
	净资产	305	360	400	450	500
	主体信用评级	AAA	AAA	AAA	AAA	AAA
经营指标	营业收入	8.18	8.26	8.35	8.43	8.51
	其中：主业收入	8.08	8.16	8.25	8.33	8.41
	其中：核心主业收入	2.75	2.75	2.75	2.75	2.75
	利润总额	2.72	2.74	2.77	2.80	2.83
	净利润	2.72	2.74	2.77	2.80	2.16
	其中：归属于母公司所有者的净利润	2.72	2.74	2.77	2.80	2.16
	实际上缴税费	0.28	0.3	0.33	0.37	0.40
债务情况	带息负债总额	110.3	175.3	235.3	285.3	335.3
	资产负债率	47.41%	48.57%	50.00%	50.00%	50.00%

注：2020 年开始，营业收入中含做地收入及 S1 线 PPP 收入。

### 温州市公用事业发展集团有限公司年度目标分解

指标类别	指标内容	2021年	2022年	2023年	2024年	2025年
资产指标	总资产（亿元）	149.03	176.11	200.00	245.00	300.00
	净资产（亿元）	62.96	65.74	75.00	85.00	100.00
	主体信用评级	AA+	AA+	AA+	AA+	AAA
经营指标	营业收入（亿元）	26.28	28.91	33.00	36.00	40.00
	其中：主业收入（亿元）	23.96	26.59	29.00	32.00	36.00
	其中：核心主业收入（亿元）	21.92	24.55	27.00	30.00	34.00
	利润总额（亿元）	0.89	0.94	1.20	1.30	1.50
	净利润（亿元）	0.35	0.36	0.60	0.70	0.80
	其中：归属于母公司所有者的净利润	-0.21	-0.14	0.00	0.10	0.20
	实际上交税费（亿元）	2.24	2.35	2.70	3.00	3.30
债务情况	带息负债总额	62.00	80.00	100.00	130.00	160.00
	资产负债率（%）	58.00%	60.00%	62.00%	65.00%	65.00%

## 温州市交通运输集团有限公司年度目标分解

指标类别	指标内容	2021年	2022年	2023年	2024年	2025年
资产指标	总资产（亿元）	80	100	110	120	130
	净资产（亿元）	35.2	42	45	46	48
	主体信用评级	AA+	AA+	AA+	AA+	AA+
经营指标	营业收入（亿元）	20	25	28	29	35
	其中：主业收入（亿元）	19.8	24.4	26	27	28
	其中：核心主业收入（亿元）	18.3	24	25	26	27
	利润总额（亿元）	0.85	1.05	1.1	1.1	1.2
	净利润（亿元）	0.6	0.75	0.8	0.85	0.9
	其中：归属于母公司所有者的净利润	0.5	0.6	0.8	0.85	0.9
	实际上交税费（亿元）	0.95	1.05	1.1	1.15	1.2
债务情况	带息负债总额	22	27	33	35	38
	资产负债率（%）	56	58	59.09	61.67	63.1

注：填报数据均为年底数字；公交补贴全部到位情况

### 温州市现代服务业发展集团有限公司年度目标分解

指标类别	指标内容	2021年	2022年	2023年	2024年	2025年
资产指标	总资产（亿元）	340	500	575	680	800
	净资产（亿元）	146	205	245	280	320
	主体信用评级	AA+	AA+	AA+	AA+	AAA
经营指标	营业收入（亿元）	60	70	75	80	85
	其中：主业收入（亿元）	42	50	55	60	65
	其中：核心主业收入（亿元）	37	45	50	55	60
	利润总额（亿元）	2	4	4.6	5.3	6
	净利润（亿元）	0.8	3	3.45	4	4.6
	其中：归属于母公司所有者的净利润	0.37	1.4	1.6	1.9	2.2
	实际上交税费（亿元）	2	2.5	3	3.45	4
债务情况	带息负债总额	130	200	220	260	300
	资产负债率（%）	57	59	60	60	60

说明：1、名城涉旅资产并入现代集团后产生约 9000 万的亏损。

2、未考虑黄龙商贸城拆迁因素。

### 温州市工业与能源发展集团有限公司年度目标分解

指标类别	指标内容	2021年	2022年	2023年	2024年	2025年
资产指标	总资产（亿元）	180	220	250	280	300
	净资产（亿元）	87	90	95	107	111
	主体信用评级	AA+	AA+	AA+	AA+	AAA
经营指标	营业收入（亿元）	35	37	41	44	46
	其中：主业收入（亿元）	34	36	38	41	43
	其中：核心主业收入（亿元）	33	35	37	40	42
	利润总额（亿元）	0.5	1	0.50	0.50	0.50
	净利润（亿元）	0.30	0.7	0.35	0.35	0.35
	其中：归属于母公司所有者的净利润	0.05	0.3	0.35	0.35	0.35
	实际上交税费（亿元）	1.5	1.5	1.6	1.7	1.9
债务情况	负债总额	76	110	155	173	189
	资产负债率（%）	52	58	62	62	63

## 温州建设集团有限公司年度目标分解

指标类别	指标内容	2021年	2022年	2023年	2024年	2025年
资产指标	总资产（亿元）	70	100	100	100	100
	净资产（亿元）	19	30	30	30	30
	主体信用评级	-	AA	AA+	AA+	AA+
经营指标	营业收入（亿元）	30.0	34.5	39.7	45.7	52.5
	其中：主业收入（亿元）	28.8	32	36	43	50
	其中：核心主业收入（亿元）	25.2	27.6	32	37	42
	利润总额（亿元）	0.23	0.50	0.60	1.0	1.5
	净利润（亿元）	0.05	0.10	0.15	0.2	0.25
	其中：归属于母公司所有者的净利润	0.05	0.10	0.15	0.2	0.25
	实际上交税费（亿元）	1.20	1.38	1.59	1.83	2.1
债务情况	带息负债总额	13	17	20	22	25
	资产负债率（%）	72.86	70.0	70.0	70.0	70.0

## 温州设计集团有限公司年度目标分解

指标类别	指标内容	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年
资产指标	总资产（亿元）	7.50	8.50	13.30	16.00	20.00
	净资产（亿元）	4.70	5.20	9.00	9.90	11.00
	主体信用评级	----	---	AA-	AA	AA+
经营指标	营业收入（亿元）	9.10	10.20	11.30	12.40	13.50
	其中：主业收入（亿元）	9.00	10.10	11.10	12.20	13.30
	其中：核心主业收入（亿元）	5.50	6.20	7.10	8.00	9.00
	利润总额（亿元）	0.58	0.63	0.80	1.00	1.20
	净利润（亿元）	0.44	0.47	0.60	0.75	0.90
	其中：归属于母公司所有者的净利润	0.44	0.47	0.60	0.74	0.88
	实际上交税费（亿元）	0.38	0.42	0.53	0.58	0.62
债务情况	带息负债总额	0.00	0.50	0.90	1.20	1.80
	资产负债率（%）	37.30	38.80	31.77	38.13	45.00

- 注：1、不含交通院数据。  
 2、营业收入为含 EPC 收入。  
 3、2020 年总资产扣除事业单位人员安置提留 2.05 亿元。  
 4、2020 年利润含拆迁款收入 2000 万元。  
 5、考虑了 EPC 新政策的影响。