

# 恩阳国企改革深化提升路径探讨

党的二十大以来，习近平总书记就国企改革方向和目标作出了一系列重要指示。在去年年底中央经济工作会议上指出，要高质量完成国有企业改革深化提升行动。李强总理在 2025 年政府工作报告中也对此提出明确要求。今年是深化提升行动决战决胜的收官之年，恩阳区作为革命老区，在国企改革深化提升行动中聚焦重点攻坚，务求实绩实效，力争国企改革高质量收官。

## 一、取得的主要进展与成效

恩阳区国有企业改革深化提升行动坚持“以管资本为主、以做强主业为根本，既注重体制机制的重塑，又着眼产业发展的突破，推动国企整体实现了从“规模扩张”向“质量提升”、从“政府依赖”向“市场驱动”的转变。总体来看，恩阳区国企改革已初步形成“体制有框架、产业有抓手、风险有防线、人才有支撑”的新格局，为后续做强做优做大国有资本奠定了坚实基础。在具体实践中，恩阳区深入贯彻习近平总书记关于国企改革的重要指示精神，全面落实中央、省委和市委深化国企改革的部署要求，结合恩阳实际，统筹区域内国有资源，组建了相应的区属国有企业集团公司，初步形成了“1+3+N”国资国企三级架构体系，即 1 家国资监管机构、3 家国企集团公司、19 家专业化运营公司。这一架构的搭建，不仅解决了过去企业“小、散、弱”的问题，而且初步实现了产业链条延伸和板块功能整合。截至目前，

区属国有企业资产总额突破 500 亿元。通过改革深化提升行动，整体布局更加优化，经营质效持续增强，产业培育不断加快，风险防控能力逐步提升，服务保障能力明显增强。

(一) 布局优化与结构调整成效显著。一是企业“瘦身健体”取得明显进展。按照省市深化国企改革的精神，2021 年恩阳区出台了《“十四五”国有资本布局优化与结构调整规划》，对经营性质相近、业务重叠的企业按照“同行业、同板块”原则进行重组整合，区属二、三级企业整合压减 13%，清退四级及以下企业，有序剥离“两非”“两资”，推动企业结构日趋合理。与此同时，区级相关部门先后将行政事业单位闲置资产、采回购商业房产、停车位等划转或授予给区属国有企业，不断整合有效资源，盘活闲置资产，壮大企业资产规模，为企业高质量发展奠定了坚实基础。二是聚焦核心主业，资本布局进一步优化。明确三大集团功能定位：区产投集团定位为产业投资运营商，重点承担全区工业、农业、现代服务业（文化旅游、餐饮服务）及产业园区的投资、建设和运营；区城投集团定位为城乡建设服务商，突出城市综合开发、城市建设、城乡道路建设、地产开发和城市运营服务等职能；区国投集团定位为资本投资服务商，主要聚焦国有资本投资运营、融资服务、基金设立、能源项目投资、建筑施工、医疗健康等领域。结合功能定位，推动资本向关键产业和优势赛道集中，遴选佳丰商贸、龙头食品等 6 家企业开展市场化、实体化改革试点；同步新遴选 3 家区属国企子公司实行“一企一

策”三年改革清单，细化到年度任务和项目台账，进一步夯实主体责任。三是拓展合作路径，形成更具活力的资本布局。统筹推进与央省市国企、科研院所和民营企业合作，通过共建项目、共设基金、交叉持股等方式不断拓展布局，依托产业发展基金探索“基金+项目+产业链”协同路径，与宜宾三江汇海科技合作搭建“巴适云荟”电商平台，带动“巴适巴适”区域公用品牌线上推广，进一步打响恩阳农产品区域公共品牌。与此同时，积极探索混合所有制改革，优化股权结构和法人治理，提升市场化经营能力与内生活力，形成国有资本与社会资本协同发展的良好局面。

(二) 经营质效提升与市场化改革深化。一是经济运行质量持续改善。区属国企资产总额达**513**亿元，企业营业收入和利润总额同比增长超过**100%**。区国投集团累计完成**9**笔大宗贸易，实现营收**6.29**亿元；区城投集团与五粮液集团合作瓶储酒业务**15**亿元，带动白酒上下游产业链延伸；区产投集团旗下“科普大视界”接待游客超**65**万人次，营收超**1000**万元，成为区域性文旅新地标。围绕品牌赋能与活动引导，区属国企成功举办首届青少年科普视听大会、**2025**中华龙舟大赛四川巴中恩阳站、川渝七大艺术院校“五一”专场音乐会等系列活动，有效带动文旅消费和城市流量转化。区国投集团下属四川米仓影视硅谷公司获批“成都影视硅谷国家级超高清基地”“虚拟现实视听技术创新与应用国家广电总局实验室”两项国家级资质，并获评“四

川省青少年研学基地”和省青少年文联副会长单位，平台资质和社会影响力显著提升。二是市场化经营机制不断优化。完善“一企一策”分类考核体系，推进管理人员任期制和契约化管理，探索末等调整和不胜任退出，压实经营责任，推动“能上能下、能进能出、能高能低”。建立负责人薪酬与业绩、责任挂钩的激励约束机制，完善容错纠错与担当作为导向，出台《区属监管企业经营投资容错免责试行办法》等制度性文件，推动权责清晰、治理高效、运转顺畅。同时，坚持以改革激活机制活力，积极引导区属企业向市场化转型，逐步形成自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的运行机制。三是实体化运营初见成效。部分企业探索多元化产业布局，区属商贸企业加快网点优化与线上经营融合，依托京东（恩阳）数字经济产业园开拓农特产品线上销售，**2024**年以来已上线农特产品百余种，实现销售额持续增长。恩旅旅行社推动民宿、旅游服务体系建设，打造恩阳古镇、梦华录沉浸式文旅项目，逐步形成较强市场竞争力。与此同时，区属国企还积极参与智慧城市建设，建成智慧化停车位**1500**余个，充电桩（站）布局逐步推进，智慧交通、智慧农业等新兴领域初成雏形。

（三）产业培育与风险防控协同推进。一是产业培育体系初步形成、链群协同加快构建。围绕十二大领域、七大产业赛道，发挥区属国企“链主+平台”双重功能，做强“基金+项目+园区+平台”一体化培育体系。依托临港产业园、柳林食品工业园、

芦笋产业园等重大平台，系统推进“招—建—投—营”全链条培育，临港产业园标准化厂房及配套设施建成投用；区产投集团承建“恩阳梦华录”等文旅地标项目，打造文旅消费“引爆点”；区产投集团下属的龙头食品公司新建食品饮料通用生产线，围绕芦笋、魔芋、道地药材、银耳等本地特色农产品，推进精深加工与品牌化运营，带动原料标准化、加工规模化、销售数字化协同提升；对接智能通机器人产业园项目，推动智能制造项目快速落地；区城投集团加快无创真空玻璃制造技术应用项目实施，布局先进材料赛道；抢抓修正药业落户机遇，区国投集团加快推动现代中药项目落地建设，完善医药健康产业链；大豆、银耳等加工项目同步推进，恩阳大米、菜籽油等特色农产品形成标准化、规模化生产线。二是资金与资源保障能力增强、要素配置效率稳步提升。坚持“项目清单化、资金精准化、要素市场化”，近三年来，区属国企常态化召开银政企座谈会，精准对接政策性、开发性金融投向，积极争取国开行、农发行等金融机构支持，为临港产业园、高标准农田建设、现代产业园等重大项目提供了有力保障。全面梳理区域资源，建立“资产—项目—资金”三张清单，动态匹配投融资安排和建设节奏，形成“以项目带资金、以资产促融资”的良性循环。坚持预算统筹和专账管理，严格资金用途管控和支付审核，落实资金闭环管理要求，确保“资金跟着项目走、项目围着效益转”。三是风险管控能力增强、债务治理更加规范有效。从制度、流程、工具三端同步发力，出台融资、担保、

对外借款等**16**条管理措施，健全债务全口径台账与分级预警机制，实施刚性兑付纪律和风险限额管理。强化投融资全生命周期管理，完善“投前论证—合规审查—尽调评估—批后监督—投后评价—责任追究”闭环，建立重大项目“红黄绿”分级管控与责任清单，动态优化融资结构、压降综合融资成本。四是人才多元集聚、队伍专业化能力持续强化。按照“政招企用、公开择优、按需补充、结构优化”的路径，三年来通过人才引进、校园招聘、挂网招聘、政校企合作等方式引进专业人才**110**人；全区国企中高级职称人才**45**人，财务、投融资专业人才**50**余人，基本形成工程建设、资本运作、市场营销等关键条线“能打仗、打胜仗”的专业梯队。同步完善制度供给，修订《区属国有企业劳动用工管理办法》，出台《区管企业领导人员管理办法》，健全任期制、契约化、竞争上岗和不胜任退出等机制，实行“一人一策”“一岗一案”精准激励，常态化开展经营管理、法务合规、投融资专业培训和到省属国企挂职锻炼，推动人才“引得来、用得好、留得住”，为产业培育、项目攻坚、资本运作提供坚实人力支撑。

总体上看，恩阳区国企改革发展呈现出“结构趋优、质效提升、产业成势、风险可控”的态势，国资国企已经成为支撑全区基础设施建设的主力军、推动产业升级的骨干力量、保障民生改善的重要抓手。

## 二、存在的不足

尽管改革取得明显成效，但对照党中央国务院和省委、市委

的要求，对比先进地区的发展水平，恩阳区国企仍面临不少深层次矛盾。这些问题既有宏观环境趋紧、要素条件制约的客观因素，也有体制机制不顺、市场化不足的主观原因，表现为阶段性问题和结构性矛盾叠加交织，制约了国企高质量发展的步伐。

（一）市场化经营理念滞后与核心能力短板。一是治理机制不健全。现代企业制度执行不够到位，党组织、董事会、经理层“三会”权责边界有待进一步厘清，在项目投资、资本运作、市场营销等方面缺乏系统化、专业化的决策流程，导致企业发展战略不够清晰，执行力不够强。二是经营质效不高。成本管控不够细致，部分企业在原材料采购、资金调度、项目建设等环节缺乏统一标准和对标机制。企业盈利模式较为单一，业务收入仍过度依赖本区内工程项目和财政性资源，跨区域拓展不足，缺乏持续稳定的盈利能力。部分商贸、住宿、餐饮企业因区位偏僻、知名度不高，导致市场竞争力不够强，盈利动能不足。三是人才短板突出。高端复合型人才严重匮乏，本科及以上学历人员仅占 41.57%，研究生仅 5 人，占比仅 1.09%。既懂资本运作、投融资，又熟悉产业链、供应链的复合型管理人才凤毛麟角。由于地理区位、薪酬待遇、晋升空间等制约，企业对高层次人才吸引力不足，出现“引不进、留不住”的问题。即便部分人才引进后，也因发展环境受限、职业发展前景不明朗而出现流失，制约了企业市场化转型和核心能力提升。

（二）产业引领动能不足与考核机制僵化。一是产业培育功

能弱化。区属国企在“4+2”产业链中未能充分发挥“链主”作用，缺乏强有力的企业引领带动效应。产业基金虽已设立，但市场化运作效率不够高，项目投向分散，未能充分撬动社会资本参与。跨部门协同机制不畅，企业在引进产业链上下游配套项目时，存在对接不顺、政策落地慢等问题，导致产业发展合力不足。**二是考核导向失准。**现行考核体系与企业功能定位衔接不紧，公益类企业与竞争类企业仍然采用相对统一的考核指标，导致考核结果“千人一面”，缺乏差异化和精准化，未能充分发挥奖优罚劣的作用。考核指标定性的多、定量的少，缺少与市场效益、资本回报、创新能力挂钩的指标。部分企业员工收入差异化不足，积极性和创造性未能得到有效调动。**三是市场拓展乏力。**区属国企主动参与市场竞争的意识不足，缺乏“走出去”开拓市场的战略谋划与实操经验，跨区域经营案例不多，在电子信息、新材料、现代服务业等新兴产业领域，市场占有率和竞争力都较低。部分企业营销手段单一，缺乏线上线下融合、品牌推广和渠道拓展的有效策略，导致产品和服务缺乏市场知名度和竞争优势。

### 三、对策建议

针对当前的突出问题，需要坚持“深化改革、优化结构、提升效能、防控风险”主线，既着眼当前破解难题、补齐短板，又立足长远建机制、谋新局，推动国企真正实现由“输血发展”向“造血发展”、由“要素驱动”向“创新驱动”的根本转变。

**（一）升级现代企业治理体系。一是健全市场化治理机制。**

严格落实国企改革深化提升行动总体要求，动态优化党组织、董事会、经理层的权责清单和议事规则，完善“三重一大”决策制度，全面推行权责清单化、流程标准化。涉及重大放权授权事项的，必须经法定程序审议，充分保障职工参与权、知情权和监督权。全面推行任期制契约化管理，推动干部能上能下、员工能进能出，逐步形成“人岗相适、优胜劣汰”的用人导向。二是深化激励约束机制改革。建立健全与绩效挂钩的市场化薪酬体系，对高层次人才、关键骨干、技能人才实行“一人一策”的倾斜激励政策。推进“工资总额+绩效奖金”双轨制，强化“多劳多得、优绩优酬”导向，逐步破除“大锅饭”现象。推动公益类与竞争类企业分类考核、分类授权：公益类以成本、服务、效率为主，突出保障公共服务职能；竞争类聚焦盈利能力、市场份额、资本回报率和创新能力。完善考核结果应用机制，推行“季度经营分析+问题整改清单”制度，实现考核结果向薪酬分配、干部任用、资源配置直接传导。将研发投入强度、科技成果转化率、人才流动率等指标纳入领导班子考核体系，形成“干得好、多得益、失责必问”的鲜明导向。三是完善法治与监督体系。加快建设合规管理体系和风险防控机制，强化内控制度执行，推动重大投资、担保和合作事项依法依规决策。落实“监督嵌入、审计常态、纪检跟进”的要求，推动国资监管、财政金融、纪检监察形成合力，逐步建立“事前预警、事中跟踪、事后问责”的监督闭环。

（二）跃升产业经营发展能力。一是强化产业链主导作用。

聚焦电子信息、先进材料、医药健康、现代农业、文旅康养等重点产业链环节，优化国有资本投向结构，提高“基金+项目+园区+平台”联动效率。推动区属国企牵头组建食品饮料、芦笋魔芋、中药材、影视文旅等产业联盟，主动对接成渝地区双城经济圈、长江经济带产业链分工，深度参与川东北智能制造承载地建设，努力把恩阳打造成为区域性新兴产业集聚地。**二是创新投资与精益管理。**坚持“有进有退、有所为有所不为”，全面推行国有资本布局动态调整和有序退出机制，坚决防止盲目跨界和资源错配。完善项目全生命周期管理体系，严格落实“投前必评估、投中必监督、投后必评价”，将投后评价与资源配置、考核奖惩直接挂钩，杜绝“重建设、轻运营”。全面推行预算统筹与成本对标，利用数字化手段加强业财融合，降低无效成本，提升单位资源产出效率。**三是推动市场化转型与混合所有制改革。**鼓励区属国企主动参与市场竞争，增强“走出去”拓展能力。探索股权转让、增资扩股、合资合作、资产证券化等多种方式，引入民企、央企、外企等多元资本，实现优势互补。积极推动企业改制上市或与社会资本共建产业基金，推动国企在资本市场上“亮相”。通过引入社会资本和市场化治理机制，提升国企经营效率和市场竞争力。**四是拓展多元业务布局。**在继续做强传统基建和公共服务领域的同时，加快向新能源、新材料、智慧农业、数字经济等新兴产业渗透，探索“重产业、重投资”的发展模式。大力发展战略性新兴产业，发展物业管理、康养服务、文化旅游、绿色食品、电商物流等产业，

打造一批“有规模、有口碑、有利润”的特色产业。充分利用“巴适巴适”区域公共品牌，扩大农特产品线上线下销售渠道，形成产业发展与农民增收的双赢局面。

**(三) 构建风险化解长效机制。**一是系统攻坚债务风险。建立全口径债务台账，实行分类管理和清单化调度，推动国资、财政、金融监管等部门建立协同预警机制，坚持“以低息换高息、以时间换空间”，推动中长期贷款置换高成本资金，优化债务结构，稳步降低综合融资成本。推动下属子公司逐步回归城市运营、资产经营、产业服务等主责主业。二是资产盘活创新突破。组建专班，开辟资产确权“绿色通道”，对权属不清、手续不齐的土地、房产、商业用房等存量资产开展专项整治。鼓励国企通过重组整合、股权转让、资产置换、证券化、合作开发、租赁经营等多种方式盘活资源，提升资产运营效率和现金流质量。加快推动生态、水利、数据等领域资源性资产入表入统，积极探索数据资源确权与运营，拓展新的收益来源。三是多措并举汇聚人才。建立市场化引才机制，完善“一人一策”引才计划，探索引进投融资、工程建设、市场营销等高端专业团队，逐步破解“高端人才短缺”瓶颈。常态化选派干部到省属国企、央企挂职锻炼，提升复合型管理能力。健全人才梯队建设，鼓励员工参加专业职称考试，推动校企合作，建设国企人才实训基地，确保人才“引得进、留得住、用得好”。四是完善考核激励措施。严格实行任期制和契约化管理，畅通市场化流动和退出机制。建立“一企一策”考

核办法，实行效益决定薪酬、绩效与团队业绩挂钩的收入分配制度，坚决破除“大锅饭”。强化对创新创业的正向激励，对承担重大项目、取得显著业绩的团队和个人，给予股权、期权、项目分红等多元激励，真正形成“想干事有机会、能干事有舞台、干成事有地位”的氛围。

通过系统施策、久久为功，力争到“十四五”期末，全面形成“治理体系规范、主业定位清晰、市场竞争有力、风险防控稳健”的国企新格局，为巴中市高质量建设全国革命老区振兴发展示范市贡献更多恩阳国企力量。

**课题组负责人：鲜章博**

**成 员：吴国峰 罗 智 鲜金池**