

**青田县国资国企改革发展  
“十四五”规划  
(2021-2025年)**

二零二二年五月

# 目 录

一、发展回顾.....	1
(一) 国资国企发展成就.....	1
(二) 存在的问题与不足.....	5
二、发展环境.....	9
(一) 面临的挑战.....	9
(二) 发展的机遇.....	10
三、发展要求.....	14
(一) 指导思想.....	14
(二) 基本原则.....	14
(三) 国有企业经营逻辑.....	15
(四) 战略定位.....	17
(五) 发展目标.....	19
四、发展举措.....	22
(一) 转变角色定位，优化国资监管体系.....	22
(二) 优化布局方向，推动全县国资“一盘棋”.....	25
(三) 强化国资管理，做大国资资产规模.....	28
(四) 做大现金流，打造优质经营主体.....	38
(五) 创新体制机制，深化国资国企改革.....	43
(六) 落实人才强企，提升国企发展活力.....	45
五、保障措施.....	48
(一) 坚持党的全面领导，加强国企党建工作.....	48
(二) 强化组织领导建设，促进规划实施落地.....	48
(三) 健全绩效管理体系，完善企业人员考核.....	49
(四) 落实责任追查机制，强化担责尽责思想.....	50
(五) 建立容错纠错机制，鼓励国企改革创新.....	51
附件 1: 县属国企发展要点.....	52
附件 2: 县国资国企明细.....	69

“十四五”时期（2021-2025年）是我县实现高质量跨越式发展的重要阶段，也是推动国有资本布局优化调整、提升国资国企改革综合成效的关键时期。为准确把握新时代国资国企改革新部署、新要求、新目标，持续深化国资国企改革，努力推动国有企业高质量发展，根据浙江省《浙江省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》、《浙江省国资国企改革发展“十四五”规划》，以及丽水市出台的《丽水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》、《丽水市本级国资国企“十四五”发展规划》的具体要求，结合青田国资国企实际拟定本规划。

## **一、发展回顾**

“十三五”期间，在县委、县政府的正确领导下，青田县国资委加快推进国资国企改革，经过五年不懈努力，实现全县国有经济稳定增长，监管体系得以优化，改革重组效果显著，体制机制不断完善，国资监管逐渐加强，国企党建不断完善，为青田县社会经济发展作出了积极贡献，也为国资国企进一步深化改革和转型升级奠定了良好的基础。

### **（一）国资国企发展成就**

**国有经济稳定增长。**“十三五”期间，青田县国有资产管理委员会（以下简称“国资委”）积极应对全国经济增速放缓的严峻局面，主动把握经济发展新常态，强力推进国有企业改革，不断增强国有经济活力、控制力、影响力和抗风险能力，使得青田县国有经济运行整体保持平稳增长态势。截

至 2020 年底，全县国有资产总额达 205.07 亿元，比 2015 年末的 83.8 亿元增长 144.71%，营业收入由 3.11 亿元增长至 2020 年的 3.71 亿元，年复合增长率 3.59%。



图 1 青田县近 5 年国有资产总额

监管体系得以优化。出台《关于调整设立相关分委的通知》（青国资委〔2018〕2号），调整设立 9 个国资分委，强化职能部门对相关国企在项目建设、筹集资金、公司运营、考核监管等主管职能；逐步形成了在国资委领导下，以各分委为主导，与国资办共同管理考核的监管体系，解决了短期内国资办对相关国企业务熟悉度不高、历史遗留问题了解尚浅的局面。在 2019 年的机构改革中，县财政局挂牌青田县政府国有资产监督管理办公室（以下简称“国资办”）负责国资监管工作，原副科级事业单位青田县国有资产管理办公室更名为股级事业单位青田县国有资产管理中心并协助国资办工作。

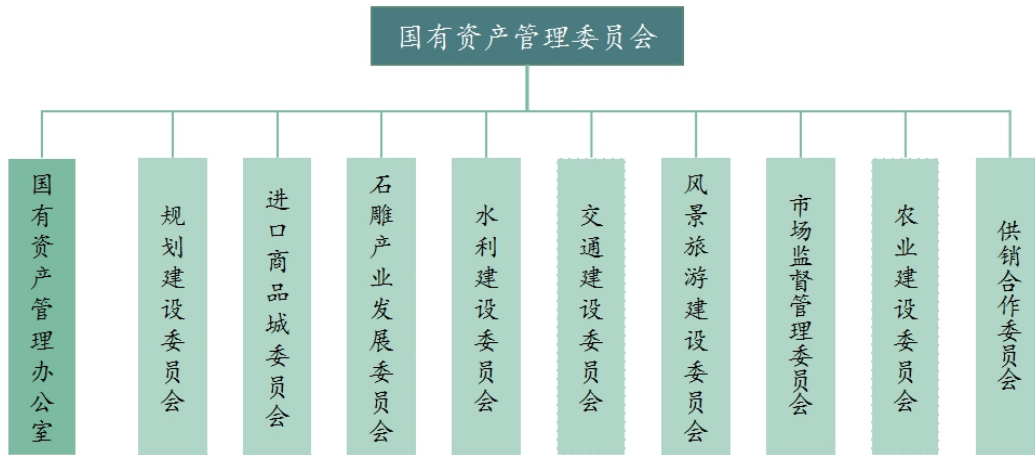


图2 青田县国资监管架构图

改革重组效果显著。成立青田县国有企业改革领导小组，出台《青田县国有企业改革实施方案（试行）》（青委办发〔2017〕63号），提出构建一个大平台，将各大公司作为国资公司的子公司，使国资公司成为集大部分国有资产为一体的国有资本运营集团，形成国资运营的“1+6”模式。目前来看，国资办改革组建城投、交投、水投、农发、进口商品城、政通石雕和菜篮子7家公司，各公司已配齐领导班子，部分公司已完成机构建设，全县国资国企“一盘棋”局面初具模型。

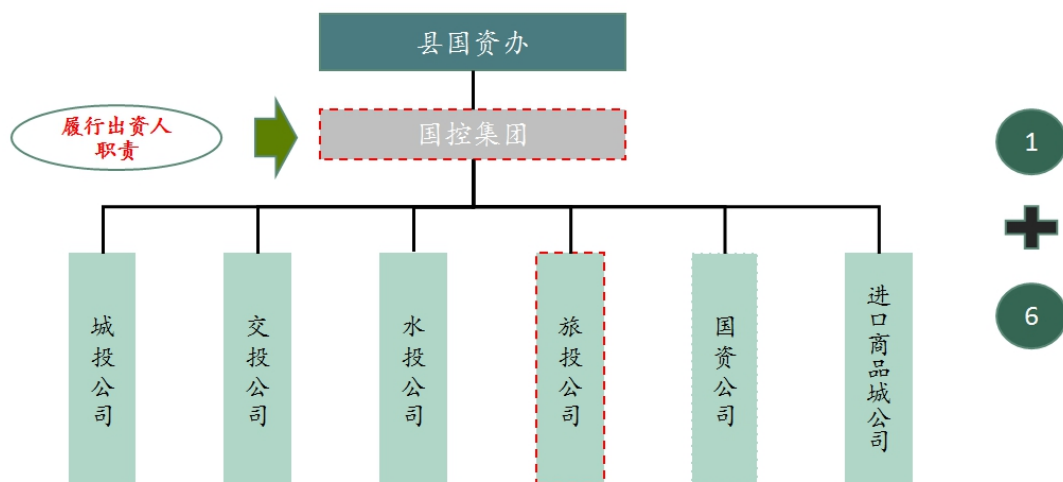


图3 青田县国资运营“1+6”模式

**体制机制不断完善。**内部管理上，部分公司已经制定内部管理制度和内部决策机制，并不断加强法人治理体系建设；考核体系上，以各分委为主导，按照“一企一策”原则，根据各公司特点和实际情况，与国资办共同制定企业负责人考核办法，各分委与国资办只对合并后的母公司负责人考核；人才任用上，采用多元化方式招聘企业管理人员，通过“四比四选”在体制内对城投等公司负责人进行选拔，通过“市场化”方式为商业类公司招聘经理层，利用县里人才引进政策，吸引中层管理者。

**国资监管逐渐加强。**青田县国资办制定出台《青田县国有企业国有资产管理办法（试行）》，按照“放”的目标将国有企业国有资产的购置、处置权下放至各国有企业自主管理；出台《关于进一步规范县属企业资金存放等财务事项管理的意见》，按照“管”的目标加快推进财务内控制度建设；制定《国有企业国有资产管理实施细则（样本）》，按照“服”的目标下发给各企业并要求企业制定好切实可行的本企业国有资产管理实施细则；加强了对县属国企资产管理的监管力度，提高了国有资产的使用效益。

**国企党建不断完善。**县国资委出台的《青田县县属企业公司章程制订管理办法（试行）》（青国资委〔2019〕4号）已明确将党建工作写入公司章程；青田县国资办先后三次对国有企业党建工作情况进行摸底，为后续工作打下良好基础；此外，党建工作已被纳入国有企业负责人年度业绩考核办法中，且占比不少于20%；各新组建国有企业均已成立党组。

## **(二) 存在的问题与不足**

### **1. 多头管理现象频出，监管体制有待改革**

“十三五”期间，由于县委、县政府未将国有企业授予国资办管理，且各分委与国资办在权责界面划分上不够清晰，使得国资办在发挥监管职能时往往不敢放开手脚，导致各分委与国资办之间常常出现权责不清、多头管理等问题，尤其是在人、财、物、党建、廉政建设等方面，容易出现职能混乱、管理缺位，或是相互推诿、效率不高等现象；且目前国资办人员力量薄弱，导致很多国资监管工作尚未出台系列完整的书面文件，“头痛医头、脚痛医脚”现象常在，机构职能和监管力量均有待改革。

### **2. 国企发展不平衡，国资规模有待提升**

“十三五”期间，青田县国有资产总量虽有所增长，但参照青田县经济、人口规模以及对比浙江省区县级国资发展情况，国资总体规模仍相对较小；从县属 9 家重点国有企业资产分布来看，国资公司、城投公司和交投公司占据总额的 70.79%，其中交投资产总量最大为 43.15 亿元，而旅发公司、农发公司、菜篮子子公司、政通石雕公司和进口商品城公司资产均不足 6 亿元，合计占比仅 2.58%，各国有企业发展不平衡，国资配置较为分散。

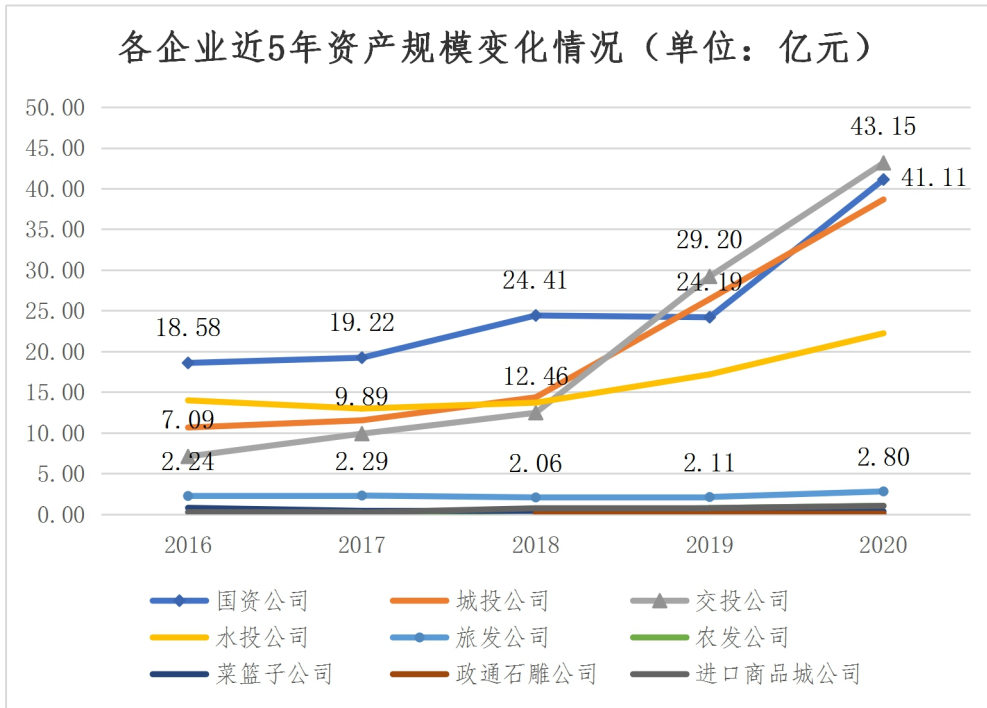


图 4 青田县属 9 家国有企业近 5 年资产规模变化

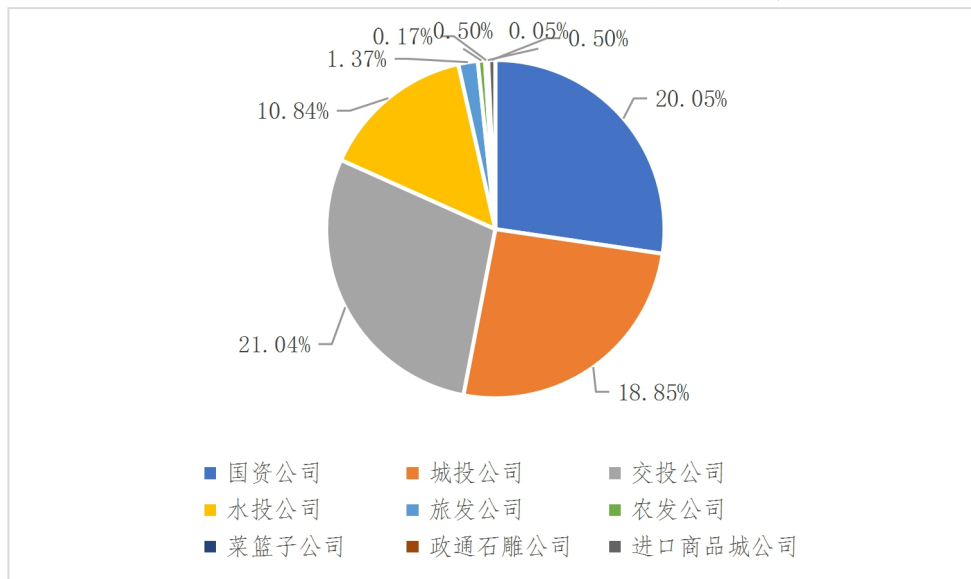


图 5 2020 年青田县属 9 家国有企业资产总额占比

### 3. 债务结构尚不合理，融资能力有待加强

从负债水平来看，截至 2020 年末，青田县 9 家重点国有企业平均负债率为 64.26%，国资公司作为青田县主要的投融资平台，资产负债率低于 50%，而进口商品城资产负债率为 81.49%，远高于警戒线水平，各主要国企之间负债率差异

较大，同时整体较低的负债率表明青田县国企缺乏经营积极性；从融资能力来看，在低负债率基础上各国有企业融资成本仍相对偏高，仅有 1 家县属国有企业获得 AA 信用评级，融资方式过于依赖银行贷款，融资渠道较窄。

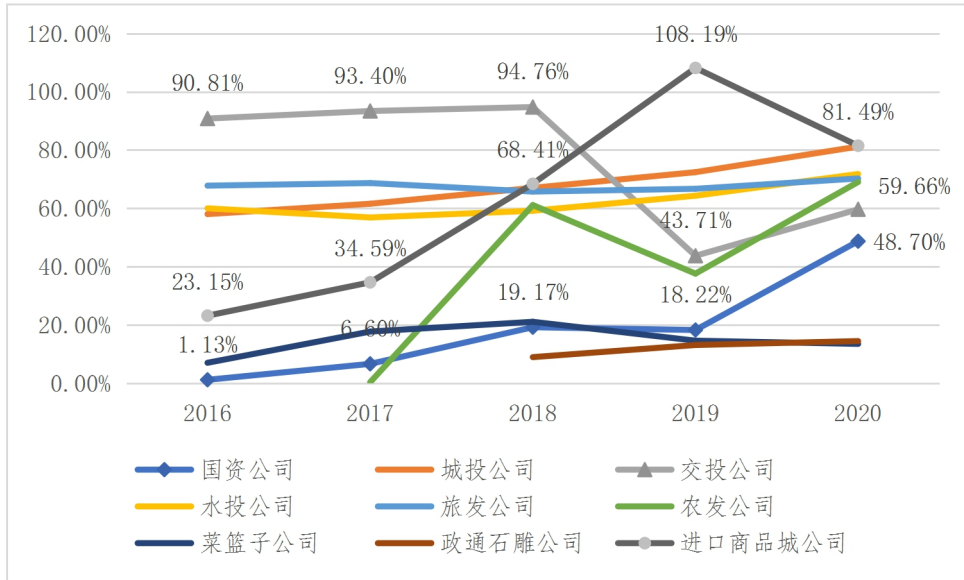


图 6 近 5 年青田县属 9 家国有企业资产负债率

#### 4. 盈利能力较为薄弱，转型升级有待提速

青田县国有企业营业收入在“十三五”期间从 3.38 亿元增长至 2020 年的 3.71 亿元，呈上升趋势，但净利润由 0.37 亿元到 -0.71 亿元，呈下降趋势，净资产收益率波动较大，整体盈利能力偏弱，主要原因在于“十三五”期间青田县国有企业多将精力集中于完成政府任务，导致大多数企业自身缺乏有效的市场化盈利手段，故而出现不断做“大”但未做“强”的局面。

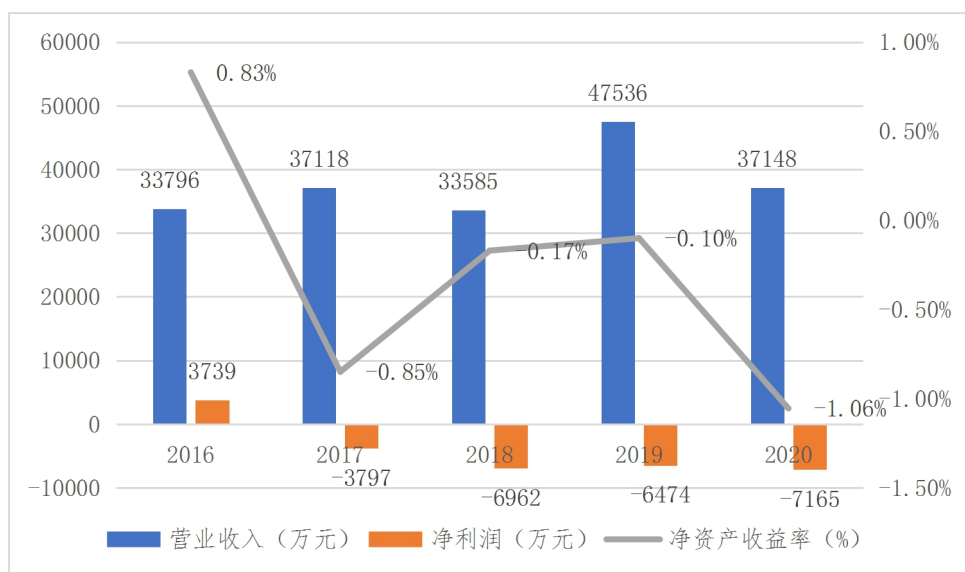


图7 “十三五”期间青田县国有企业营业收入、净利润与 ROE

## 5. 业务布局较为传统，全产业链有待延伸

“十三五”期间，青田县国有企业主要承担功能性基础设施等项目开发建设，经营性资产较少，且经营产业多处于产业链低附加值环节或分散在产业链的各个环节，对优势产业的上下游资源未能进行有效整合资源，导致产业控制力、影响力较弱，产业布局与产业协同有待加强。

表1 “十三五”期间青田县国有企业主要业务分布

企业名称	主要业务
国资公司	国有资产投融资、经营、管理
城投公司	城市基础设施投资、建设、开发管理、园林绿化、地产开发
交投公司	公共交通设施投融资、建设、维护，城乡公共交通运营
水投公司	水利基础设施投资、建设管理，水资源开发、砂石建材销售
旅发公司	风景旅游项目的开发、建设、经营管理
农发公司	农产品为主的生产、销售、加工、运输、贮藏及相关业务
菜篮子公司	农贸、批发等市场的投资建设和经营管理
进口商品城公司	进口商品交易综合体建设、直销展销、物流保税等服务
政通石雕公司	石雕加工、销售、鉴定评估、石雕信息咨询

## 二、发展环境

“十四五”期间，面对世界百年未有之大变局和国内经济社会深刻转型，青田县国资必须清晰研判发展的机遇和挑战，逐个突破“十三五”末呈现的短板与不足，实现青田国资国企跨越式发展。

### （一）面临的挑战

**全球环境大调整带来新挑战。**经济全球化让劳动力、资本、技术三要素在全球范围内的流动出现不对称性，大国战略博弈全面加剧，国际体系和国际秩序深度调整，原有的国际多边体系正面临着被重构的压力，“黑天鹅事件”频繁发生，企业发展需要面对不确定和复杂化的因素增多，同时新冠肺炎疫情袭击全球，也对世界各地华侨华人经济带来严重冲击。

**深化改革转型压力带来新挑战。**“十四五”时期，我国经济正面临向形态更高级、分工更复杂、结构更合理的阶段演化，但我国传统产业目前正处在转型爬坡期，新动能培育不足，加之新一轮全面深化改革的到来，对国有企业发展形成了倒逼压力。浙江省随经济快速发展，科技创新和人才支撑能力亟待提升，制约高质量发展的结构性、体制性矛盾仍需大力破解，青田县传统产业转型升级较慢，新兴产业培育不足，产业发展缺乏大平台、大企业支撑，离高质量绿色发展还有较大差距。如何提高本地国有企业经营水平，加快市场化转型创新进程，促进国有企业迈向新产业、新业态发展，将是一个艰巨的任务。

**生态环境保护压力带来新挑战。**“十四五”时期将是我国

生态环境保护的主次要矛盾转化期、经济社会发展和生态环境保护的阶段性和区域性分异并存期。丽水市提出高水平推进治理现代化，提升系统化生态治理水平，强化生态法治，推动生态环保领域行政执法与司法高效联动要求，青田县也提出扎实开展生态文明示范创建，完善“三线一单”环境管控体系、打好碧水保卫战、加强都港等流域综合治理等一系列举措，对国有企业转型升级提出新的更高的要求。

**国企发展活力不足带来新挑战。**近年来，青田国有企业在总体规模、发展方向、项目数量上都有显著提升，但在项目模式、薪酬体系、人才招聘等方面依然提升不明显，显然是因为国有企业偏向注重发展速度，而往往忽略发展质量，导致普遍存在体制机制活力不足、转型创新敏捷度不高等状况。“十四五”期间，青田国资唯有建立更具活力的新机制和新体制、更快更扁平及更敏捷的组织，才能激励国有企业充分发挥自身潜能，加速创新和转型。

综上，“十四五”时期，面对不确定、不稳定因素增多，以及诸多压力叠加的复杂环境，青田国资比以往任何时候更迫切地需要加快调整布局结构、增强转型发展动力、化挑战为机遇。今后必须深刻把握新常态、主动适应新常态、积极引领新常态，有效应对各种风险挑战，在开放中激发改革新动力，在创新中打造发展新引擎，在转型中保持国有经济稳定增长，让更多发展成果惠及全县人民。

## **（二）发展的机遇**

**新型城镇化建设带来新机遇。**我国城镇化正在转入一个

以城市群为主体形态，注重人的发展，注重城市基础设施、公共服务水平全面提高，注重规划布局科学合理的新阶段，城镇化与工业化、信息化会进入新一轮良性互动，未来 10 年中国将新增 1.85 亿城镇人口。青田近年来不断加快美丽县城、美丽城镇建设，推动生态环境与城乡统筹良性互动、协调并进，这将带来基础设施、地产、新零售、医疗卫生、文化娱乐、绿化环保等多个领域的广泛需求，为青田县国有企业发展带来新机遇。

**“碳达峰、碳中和”提出发展新要求。**2020 年 12 月中央经济工作会议将“做好碳达峰、碳中和工作”作为 2021 年八项重点任务之一。截至 2021 年 5 月，全国 23 个省、直辖市将“碳达峰、碳中和”列入自身“十四五”发展目标与任务及 2021 年重点任务。“十四五”时期是实现 2030 碳达峰和 2060 碳中和目标的重要阶段。县国资国企需积极开展低碳产业研究，主动向低碳经济转型，助力青田县实现碳达峰目标与建设环境友好型社会提供有力支持和保障。

**抢抓 26 县发展机遇，全力推动共同富裕。**2021 年 5 月中共中央、国务院发布了《关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》，随后，为全面落实《意见》，发挥国资国企带头作用，浙江省出台了《国资国企助力高质量发展建设共同富裕示范区行动方案（2021-2025）》，明确了国资国企助力建设共同富裕示范区的总体要求、主要目标和重点任务。县国资国企需严格落实《行动方案》，用好青田特色华侨资源，打好侨牌，加快华侨要素回流，推进共同富裕。

2021年5月浙江省出台了《浙江省山区26县跨越式高质量发展实施方案（2021-2025）（征求意见稿）》，其中就青田县农业、旅游业等领域给出明确指示，在农业上支持青田建设国家级中药材示范基地，为青田农业和康养产业的发展提供了重要的发展契机。在旅游上，将青田千峡湖建设成为高等级旅游景区，形成知名旅游景点。山区26县高质量发展实施方案强调要利用好各县资源禀赋，青田县国资国企需借力发展政策，着力优势产业及资源，积极探索符合自身特色的发展模式，实现青田县高质量跨越式发展。

**数字经济助推国企转型与创新发展。**2020年7月，《浙江省国家数字经济创新发展试验区建设工作方案》审议通过，明确浙江省深入实施数字经济“一号工程”，全力创建国家数字经济创新发展试验区，抢占数字经济竞争制高点，不断激发高质量发展新动能，为建设“重要窗口”增添澎湃动力。县国资国企应贯彻落实省、市数字化改革决策部署和上级任务要求，围绕数字化建设重点，实现数字赋能，推进企业整体智治能力提升和高质量发展。

**华侨经济大发展带来新机遇。**青田是全国著名“华侨之乡”，截至目前，青田有33万华侨分布在全球128个国家和地区，85%以上华侨活跃在“一带一路”沿线国家。为充分发挥“侨”的优势，截至2018年底青田县已累计引进侨商回归项目157个、侨资企业369家，华侨投资与贸易总资金约为2000多亿元，其中占固定资产投资总额比重达45%以上，占总投资的70%以上。可以说，青田已经走出一条“以侨为桥”的高

质量绿色发展之路，“华侨经济”已成为青田经济的重要支撑力量，这为青田县国资国企布局发展提供了新思路。

综上，“十四五”时期，青田国资同样处于可以大有作为的重要战略机遇期、区域发展黄金期，必须准确把握战略机遇期内涵的深刻变化，准确把握青田县发展的阶段性特征，充分利用青田资源禀赋，继续集中力量落实县委、县政府“美丽青田、幸福侨乡”的发展定位，助推长三角一体化协同发展，不断开辟发展新境界。

### **三、发展要求**

#### **(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，全面贯彻党的十九大和历次全会以及习近平总书记考察浙江重要讲话精神，全面落实市委和县委的决策部署，高举“丽水之干”旗帜，紧扣建设“美丽青田、幸福侨乡”战略目标，自觉把国资国企改革发展放在全县经济社会发展大局中来谋划，以构建完善国资监管体系和做大做强做优国有企业为目标，以突出主业、完善治理、深化党建、强化激励、提高效益为方向，致力于优化国有资本授权经营体制、国有资本布局结构和国有企业高质量供给体系，坚持政治思维、创新思维、全球思维、改革思维和底线思维，围绕构建现代化经济体系，全力打造浙江“华侨经济文化”和丽水“两个较快增长”的重要窗口，促进全县国有资产资源统筹配置和国有企业可持续发展，为推动青田经济社会高质量发展贡献“国资担当”。

#### **(二) 基本原则**

**一是坚持党的领导与公司治理相结合。**坚持党对国有企业的领导不动摇，把加强党的领导和完善公司治理统一起来，明确和落实党组织在公司法人治理结构中的法定地位，充分发挥国有企业党组织的领导核心和政治核心作用，为国企发展壮大提供坚强有力的组织保障。

**二是坚持深化改革与稳步增长相结合。**坚定不移深化国有企业改革，持续推动国资监管体系优化调整，进一步完善

国有企业法人治理结构，深化企业运行机制改革，稳妥推进混合所有制改革，加强党对国有企业的领导，全面激发国企发展活力，切实防止国有资产流失，确保国资国企效益实现稳步增长。

**三是坚持进退有序与聚焦重点相结合。**协调优化国资“进”与“退”的关系，处理好国有资本与社会资本的关系，努力优化存量、引导增量、主动减量，推动国有资本向基础设施建设、民生保障、区域特色产业等关键领域集中，向具有竞争优势的企业集中，提高国有资本集中度和配置效率。

**四是坚持市场导向与政府推动相结合。**尊重市场经济规律和企业自身发展规律，正确处理政府和市场的关系，注重以市场化方式推进国有经济布局结构调整，提高国有企业市场活力和竞争力；强化政府作为出资人的指导和推动作用，重视政府的引导及服务职能，强化国资战略引领。

**五是坚持创新驱动与转型升级相结合。**聚焦国有经济的发展定位，将创新融入企业发展基因，嵌入发展战略、生产经营、组织架构、团队文化中，转化为企业可持续发展的核心动力和组织能力，从技术创新、管理创新、模式创新、国际化视野、创新人才等五个维度发力，破解国企发展瓶颈，加快推进国有企业转型升级。

### **（三）国有企业经营逻辑**

国有企业是区域经济发展的重要组成部分，在当地经济社会发展中发挥着“主力军”“顶梁柱”“压舱石”的作用，青田县属国有企业亦是如此。为更好发挥青田县属国有企业

在服务青田经济发展中的支撑、引领和带动作用，必须加快转变国有企业经营思路。**允许国有企业最大限度获取国有资源。**拥有雄厚的资源是企业形成竞争优势的关键，国有企业亦是如此，这里的资源不仅是企业所有拥有或可控制的要素存量——企业的“**资产资源**”，即资金、场地、设备等“有形资产”以及营商环境、品牌、文化等“无形资产”，更包括企业配置资源的能力——企业的“**人力资源**”，即企业的业务运作、技术创新和企业文化等方面企业的“**团队能力**”以及员工的专业技术水平、营销能力等“**员工能力**”；政府也可根据企业发展需要合理注入资本，科学配置资产，明确产权关系，赋予企业基本“造血”能力，满足企业运营的基本需求。**发挥国有企业职能经营好国有资源。**主要是允许国有企业通过市场化手段实现政府相关职能，《国务院关于印发改革国有资本授权经营体制方案的通知》（国发〔2019〕9号）指出，科学界定出资人代表机构权责边界，赋予国有企业市场化主体地位，这里并不是说把国有企业推向完全市场化，国有企业依旧需要作为政府手脚的延伸，执行国家所赋予的特殊目标和职能，只是在承接政府性项目时，国有企业可以借助市场主体的性质灵活运用市场化手段完成政府交办的任务，实现国有资产保值增值。

在此基础上，国有企业必须以社会效益作为自身发展的第一驱动力，实现经营发展的两大重点任务，即**资产规模不断做大和现金流不断提升**。如此，国有企业经营管理能力、盈利能力和发展能力均得以稳步提升，能够更加充分地发挥

资产效益，灵活运用多种手段优化资本运作，实现青田县属国企融资能力的不断提升和融资规模的不断增加，从而有能力承接更多政府性项目，将资金更多投向青田县基础设施建设和公共服务领域，进一步促进青田县地方经济社会的跨越发展，保障和改善民生。

#### **（四）战略定位**

“十四五”期间，青田县国资以引领青田国资和产业发展、完善城市建设运营、深化产城融合为己任，不断完善区域服务功能和提升企业经营能力，通盘审视各类国有资产，站在国有资产价值最大化、经营最大化、辐射最大化、边际最大化的高度。通过对国资国企的布局与服务，充分发挥国有经济在宏观经济中的引领作用，以“一带一路”开放合作的先行者、区域协同联动发展的助力者、青田美丽城镇建设的推进者、‘大国资’监管格局的掌舵者的角色定位，助推青田县经济社会快速发展。

**“一带一路”开放合作的先行者。**充分运用好侨情这个青田的最大县情，把国家战略、省委部署、青田优势紧密结合起来，进一步发挥青田华侨在我国“走出去”和对外开放中的实践者、引领者和推动者作用，坚持国内、国外工作并重，逐步建立健全便利化通关、物流配送体系，加快建设进口商贸“生态圈”、谋划布局“海外仓”建设，加快建成华侨要素集聚的开放发展新格局，助力青田打造侨博会永久会址、保税物流仓储中心、华侨（中国）农产品采购中心、进口商贸主战场、世界红酒集散地和咖啡交易中心。

**区域协同联动发展的助力者。**紧跟青田融入长江一体化建设和温州都市区建设的政策导向，立足青田功能定位及国资国企比较优势，在产业布局、产业链分工方面，加强与周边城市的紧密协作，实现特色产业协作共赢、基础设施互联互通、民生工程共建共享，推动产业融合，重塑产业生态，建强产业集群，着力形成引领新经济发展的新引擎，助推青田实现产业转型升级，打造长三角产业配套协作之地，力争在长三角区域一体化建设、温州都市区建设中贡献青田样板。

**青田美丽城镇建设的推进者。**坚持创新、协调、绿色、开放、共享“五大发展理念”，鼓励县属国有企业参与青田美丽城镇建设，进一步完善青田县各类基础设施和公共服务，积极探索产业与城市协同发展新模式，加快推进智慧城市建设；借助“互联网+”等新思维方式，串联整合各类资源，与区域特色产业及战略新兴产业融会贯通，推动青田特色旅游与特色农业深度融合，走产业化、品牌化、信息化之路，在青田打造长三角两山转化示范区、长三角华侨经济文化合作试验区、长三角“欧陆风情”旅游目的地中展现国资作为。

**“大国资”监管格局的掌舵者。**加强国资系统与企业之间、企业与企业之间的沟通和联动，协同推进资质共享、资源共用、利益均分、合作共赢，形成“抱团式”的业务支持、资金支撑、信息对接体系，努力建立“大国资、一家人、一盘棋”工作格局。以转变发展方式为主线，以系统融合为手段，横向实现县属国资国企大合作，纵向推进上下国资国企的大联合，加快健全紧密联系、深度融合、有效整合的工作系统，

不断完善指导监督有效、互相支持有力、沟通协调顺畅的工作机制，在全县国资国企中形成共生共荣、融合共赢的抱团发展新局面。

### （五）发展目标

坚持稳中求进工作总基调，全力抓好国资国企改革工作，大力推进国有经济发展方式转变，实现国有经济稳步增长和功能提升，进一步增强国有企业的自主创新能力，加快国有企业治理体系和治理能力建设，提升国有资本对全县重点产业的带动引领能力，让国有经济在推进全县经济社会重大发展战略实施和服务民生等方面发挥更大作用。

**国有经济综合实力显著提升。**县属国企获取并经营全域国有资源，实现企业资产规模和现金流增加，不断提升融资资质和规模，将更多资金投入基础设施建设。力争到2025年末，县属国企资产总规模达到500亿元，净资产达250亿元，营收规模超过10亿元，利润总额达1亿元，具有AA主体信用评级的县属国企达到4-5家。

表2 “十四五”时期青田县国资发展目标

	2021年	2022年	2023年	2024年	2025年
资产总额（亿元）	265	300	400	450	500
净资产（亿元）	125	150	200	220	250
营业收入（亿元）	5	7	9	9	10
利润总额（亿元）	-2	-1	-0.1	0.3	1
资产负债率（%）	70	68	66	64	60

**国有资产监管体系更加完善。**国资办不断做实做优其监管职能，进一步推动监管体系优化调整，有效推进县属国企战略性重组和专业化整合，继续优化完善实现全县国资国企“一盘棋”的指标体系、工作体系、制度体系、考核体系，

基本实现全县经营性国有资产的集中统一监管。

**国有资本结构调整更加优化。**国有资本配置效率显著提高，国有经济产业布局、企业布局、区域布局更趋合理，产业集中度不断提高，培育新产品、新技术、新业态、新商业模式取得成效，现代产业新体系基本形成，至 2025 年，90% 以上的国资集中在基础设施与民生保障、区域特色产业和战略新兴产业等关键领域和优势产业。

**国有企业结构布局更加合理。**组建青田县国有资产控股集团有限公司，做实管理经营职能，发挥第二财政职能，实现“资金池、项目池、资产池”三池联动；后期在推动实现国企主体信用评级、提升融资能力工作中，形成“1+3+3”的股权构架。

**国企现代企业制度更加完善。**把加强党的领导和完善公司治理统一起来，建立权责法定、权责透明、协调运作、有效制衡的公司治理机制，厘清各治理主体权责边界。落实各国资国企董事会职权，规范董事会运作。同时健全各国企内部制度体系，强化制度执行，夯实中国特色现代企业制度建设基础。

**国企改革重点事项更有成效。**至 2025 年，加快形成决策科学、执行有力、监督有效、灵活高效的国有企业法人治理结构；职业经理人试点工作取得突破，逐步建立起与市场接轨的经理层激励制度、差异化薪酬体系；混合所有制改革试点稳步推进，加快形成可复制可推广的经验。

人才队伍结构调整更加优化。以人为本的科学发展理念贯穿企业人才选拔、培训、任用和激励保障等制度，至 2025 年，培养造就一批具有战略眼光、市场开辟精神、管理创新能力、社会责任感的优秀企业家和一支高水平的复合型企业经营管理队伍，助力青田县经济社会实现跨越式发展。

## 四、重点举措

“十四五”期间，青田国资积极承接国家、省市战略规划，加快国资调整步伐，通过转变角色定位，优化国资监管体系；通过优化布局方向，推动全县国资“一盘棋”；通过强化国资管理，做大国资资产规模；通过做大现金流，打造优质经营主体；通过创新体制机制，深化国资国企改革；通过推进试点先行，稳慎深化国企混改；通过落实人才强企，提升国企发展活力；力争“十四五”末，青田县国资系统真正成为全县“‘一带一路’开放合作先行者、区域协同联动发展的助力者、青田美丽城镇建设的推进者、‘大国资’监管格局的掌舵者”。

### （一）转变角色定位，优化国资监管体系

青田县国资办长期以来作为县国资委的日常办事机构，出台了包括国有资产管理、财务事项管理、公司章程制定等涉及国资监管及企业自身建设方面的相关文件，行使了部分国资监管职能，但受限于目前的国资监管体系，职能履行尚不全面。“十四五”期间，县国资办层面重新调整自身角色定位，谋划工作布局，前期以做实自身职责为主要任务，实现国资监管全覆盖，中后期则以优化国资架构体系为主，实现从管资产向管资本的根本性转变。

#### 1. 做实国资办职责

以强化国资办职能为主，将国资办推到国有资产保值增值唯一责任人的位置上，充分发挥专业化监管优势，做实县国资办代表县政府履行出资人职责的各个事项，解决一直存

在的出资人“缺位”问题。在建立和完善国有资产监管制度上下功夫，加快国有资本运作机制和基础管理制度的制定出台，实现全县国资监管体制全覆盖；指导推进县属国有企业加快改革重组，制定国有资本布局结构整体规划并组织实施，推动国有经济布局和结构的战略性调整；加强国有资产的管理工作，对县属企业国有资产的保值增值进行监督，承担企业产权登记、转让、划转、处置、资本金变动、清产核资、资产损失核销等工作；指导和促进国有企业现代企业制度建设，完善公司法人治理结构，代表县政府向县属部分国有企业派驻监事；设立县国资办党委，将县属国有企业党组织划归国资办党委统一管理，负责县属企业党建工作，履行国有企业党建工作的日常管理职责；促进青田县国资办发挥国资大监管的职能，全面推进经营性国有资产集中统一监管，实现国有资产出资人监管全覆盖。

## 2. 优化国资架构体系

以优化国资监管架构为主，着力解决国资委架构与县委、县政府架构完全重合的局面，改变国资委—国资分委—国资办三层级架构，由县政府授权国资办履行出资人职责，负责监管县属国资国企。一是完成县属国企与各国资分委脱钩。出台《履行县属国有企业出资人职责方案》，完成县级党政机关和事业单位所属企业清产核资工作，针对排查出的相关企业形成清理脱钩初步意见。推进全部国企完成与各国资分委脱钩，取消国资分委。二是完成政府公共管理职能与国有资产出资人职能分离。将国有资产监管机构配合承担的公共

管理职能归位于有关政府部门和单位，国资监管实施资产监管，行业管理归相关职能部门——各归其位、到位不越位，让企业充分回归市场主体地位、实现做强做优做大。

### 3. 转变国资监管职能

进一步以管资本为主加强国有资产监管，加快实现从管资产向管资本转变。深入厘清监管范围，包括规划与投资监管、资本运营与收益管理、改革重组、董事会建设、产权管理、业绩考核与薪酬管理、财务监管等事项；深刻把握监管深度，主要从报告、备案、指导、核准、审核、审批、审议等方面；实行出资人权力和责任清单制度，在清单以内大幅减少审批或事前备案，在清单以外由国企依法自主决策，将应由国企自主经营决策的事项归于国企，并允许清单动态调整优化，真正做到该管的科学管理、绝不缺位，不该管的依法放权、绝不越位。重点落实以下四项监管职责，有效监督出资企业：**一是**管好国企战略规划、重大投资决策；积极参与制定出资企业的总体发展战略、投资与科学决策方法，参与出资企业重大投资与决策。**二是**管好国企核心人员的选拔聘用；确保核心人员素质、能力与核心位置相当，能够行使出资权和承担保值增值的责任。**三是**健全国企审计与内控监管；建立重大事项合法性审查制度，健全出资企业的内部审计，定期对内部风险报告实施评估，要求出资企业定期报告投资分析成果，降低企业内外部风险。**四是**对机制创新、激励创新容错式管理；加强创新机制体制管理，允许基层的创新试错，鼓励县属国企建立创新意识。

## **（二）优化布局方向，推动全县国资“一盘棋”**

依据《青田县国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》，青田推广“555”生态经济产业体系，即五大农业主导产业、五大工业主导产业和五大服务业主导产业。其中五大农业主导产业具体指“3+1+X”农业主导产业，“3”即稻鱼、杨梅和油茶，“1”指茶叶，“X”是特色种养业，包括特色种植业、特色果蔬业、特色养殖业和花样农业。五大工业主导产业包括高端不锈钢（精密制造）、时尚（鞋服）、智控阀门（高端装备）、石矿产业和新兴产业（绿色新能源）等百亿级产业，五大服务业主导产业包括进出口商贸、生态旅游、现代金融、健康养老和文化创意。青田县国资紧抓青田产业布局导向，准确调整国资产业布局方向，充分利用好基础设施建设、创新驱动发展、平台集聚提升等产业工程，推动国资转型发展，实现全县国资推动当地经济社会发展的根本目标。

### **1. 调整产业布局方向**

既要解决‘低端混战’，更要解决‘高端失守’，基于青田县国资发展现状，着眼国资未来战略定位，通过抢抓长三角区域一体化发展、温州大都市区建设、丽水市域发展核心带建设等战略机遇，加快国有资本从不具备竞争优势的非主业领域退出，更多把国有资本集中到重要行业和关键领域，重点布局基础设施建设、区域特色产业及战略新兴产业，加快国有经济结构调整步伐，实现国有经济再布局。

**一是加快传统业务转型升级。**紧密结合《青田县打赢蓝

天保卫战三年行动计划》等政府文件，明确转型发展方向，提升产业集聚水平，创新投融资模式，充分发挥城投、交投、水投等国企项目投资和建设管理的主体作用，推动基础设施建设、城市运营、交通体系完善等产业进一步做优做强，加大新型基础设施建设投入，拓展 5G 应用，助力青田传统产业转型升级。

**二是集中发展地方特色产业。**参照青田县出台的《青田县旅游发展五年计划计划（2019-2023）》和《关于加快推动农业产业兴旺的若干意见》等文件要求，推进产品、技术、业态和模式创新，推动国有资本向区域特色产业集聚，重点扶植文化旅游、特色农产品等已有一定发展基础的特色产业，围绕“一江一城、两石两湖、六镇六带”的全域旅游发展格局和农业产业兴旺“五大工程”逐步培育一批影响力大、竞争力强的特色产业，发挥其产业引领和示范作用。

**三是积极参与战略新兴产业。**根据国家统计局对战略性新兴产业的分类，考虑到青田县新兴产业发展基础，青田县国资国企可借助核电阀门产业联盟优势，发展集设计、研发、制造于一体的高端阀门产业链，加快形成青田高端装备制造产业集聚。此外，青田县可利用新一代信息技术，布局云计算综合服务、技术基础和模式创新融合服务、工业信息工程服务、区域电商公共服务等平台经济、共享经济，逐步形成百亿级新兴产业。

## **2. 推动国资转型发展**

### **（1）立足基础设施建设领域，布局智慧城市产业**

以打造全省数字化城市服务示范区为契机，“十四五”前期以基础设施建设领域为抓手，深度参与智慧城市规划布局，推进相关制度和政策体系建设；通过参与城市基础设施改造，将云物大智移和区块链等技术融入城市建设，将数据作为“城市大脑”的核心资源，以智慧停车、市民卡等业务为抓手逐步搭建智慧运营平台，着力提供智慧便捷的公共服务；“十四五”中后期逐步布局智慧政务、智慧环保、智慧教育、智慧医疗等领域，带动智慧产业集群协同发展，推进青田建成新型智慧枢纽城市。

### **（2）构建新型产业生态体系，实现产业集群发展**

以夯实产业基础能力为根本，以市场主导、创新驱动、协调推进和开放发展为基本原则，以融合创新为重点，通过集成、整合、协同夯实转型发展基础，充分发挥青田产业协调和统筹优势，提升产业基础能力，突破关键核心技术，构建新型产业生态，完善基础设施体系，优化产业发展环境，实现产业基础高级化、产业链条现代化，推动资源配置更加科学，产业价值链分工更加合理，以创新发展、绿色发展、高质量发展，加快新兴产业布局，以内部交易、业务协作强化产业协同，推进产业由各自为战向协同发展转变，实现多产业集群化发展。

### **（3）做好企业资产负债管理，确保资金持续循环**

做好资产负债表管理，尽可能对存量项目关联债务全面盘点，纳入统一债务管理范畴，理顺项目节奏、合理控制债务周期，把握政策空间，不懈推进债券置换，逐步清理县属

企业外在债权债务，确保借新还旧滚动循环的可持续性。打通资金池、项目池、资产池，实现三池联动，**对接资产池**，在盘点自身现有和未来待接资产债务的基础上，充分挖掘企业平台价值和放大区域国资原有资源禀赋；**对接项目池**，基于战略和投资回报导向，积极争取经营业务、不断充实备选项目库；**对接资金池**，采取多种措施在解决自有资金不足的同时，拓展融资平台角色、服务产业发展。将经营性项目与非经营性项目隔离，设立预警机制，前瞻预测融资环境和政策走势分析，对债务风险及时采取应急响应措施。

#### **（4）拓展多元化的融资渠道，探索项目股权融资**

一是强化银行等传统债权融资渠道。进一步扩大与各商业银行的信贷合作，策划符合金融信贷政策的贷款项目和融资方案，在商业银行贷款规模上取得更大突破；在抵押物不足、银行贷款较难获取时期，以信托或地产基金夹层融资的方式获取短期融资。二是拓展与地产基金、实力开发商的合作，探索项目股权融资。在青田开发经验相对薄弱的旅游地产、商业地产等项目上，引入具备丰富项目操盘经验、产业资源或雄厚资金实力的开发商、地产基金进行合作开发，或牵头外部成熟基金管理公司设立地产基金，以减少自有资金投资，加强风险控制能力。

### **（三）强化国资管理，做大国资资产规模**

#### **1. 集中监管国有资产**

**推进国有资产出资人监管全覆盖。**充分发挥国有资产监管机构专业化监管优势，逐步推进国有资产出资人监管全覆

盖。按照依法依规、分类推进、规范程序、市场运作的原则，以管资本为主，将党政机关、事业单位所属企业的国有资本纳入经营性国有资产集中统一监管体系。除国有资产监管机构外，党政机关、事业单位原则上不再履行出资人职责，不再直接管理国有企业。党政机关、事业单位认真履行行业主管部门的职责，加强所属国有企业的行业管理。**加强国有资产基础管理。**以产权基础管理、国有资产经营责任落实和企业重大事项为重点，对全县经营性国有资产进行监管。加快完善经营性国有资产基础管理制度体系，规范国有资产基础管理工作，健全完善财务监督、资产统计、产权管理、薪酬管理等管理制度。

## 2. 高效整合国有资产

学习省内先进地区成熟做法，与市内其他县（市、区）对照，找差距，梳理县属部门、乡镇街道、事业单位、国有企业等所拥有或控制的资源、资产或业务，摸清家底，摸清楚各部门及各企事业单位拥有的不动产、资源或资产、管理的业务经营情况，结合青田历史投入情况及发展阶段，解放思想，深挖潜力，全力推进资产配置工作。顺应市场化转型，以融资需求为出发点，以增加企业资产价值为目的，将原来隶属于地方政府的城市管理职能机构所属经营性资产，改造后通过无偿划转、协议转让等多种方式注入青田县属国企，明晰产权关系，积极盘活存量。在资产注入形式上，以资产的价值性考量为主，减少无效资产的注入；在资产类型上，对企业进行经营性资产的补充，逐步对企业公益性资产进行

剥离。

**首先**，将青田县党政机关、事业单位作为出资人的国有企业、股权，各乡镇党政机关、事业单位所属的可经营性资产，市政基础设施类经营性资产，文化旅游资源、楼堂馆所等可进行重组的资产，30多家行政单位主管的县属国有企业资产以及由原指挥部统筹开发建设的项目资产，统一划归国资系统。**其次**，由国资办牵头根据转入的国有资产类型进行分类处置，对有盈利能力和发展潜力的资产，根据其业务关联性与下属公司业务对接，将整合的资源并入不同产业经营板块；对难以盘活的劣质、低效资产，进行部分转让，加大变现力度，减债扭亏，有效维护国有资产权益，同时通过资产重组和市场化运作方式清理关闭部分企业，规避债务和经营风险。

通过全县范围内国有资产重新整合管理，实现政府资源配置的“四个集中”，即政府资源向重要行业、关键领域、重点基础设施集中，向前瞻性战略性产业集中，向产业链关键环节和价值链高端领域集中，向具有核心竞争力的优势国有企业集中。通过创新政府资源配置整合，创新配置、嫁接、盘活政府资源，推动非经营性资产向经营性资产转变，做大国资规模体量，在集聚基础上充分撬动用活资源，实现国有资产的优化提升。

### **3. 激活低效无效资产**

梳理盘点无效低效资产，深入挖掘其开发价值，通过市场化运作，最大限度盘活存量、引进增量，激活闲置资源，

实现资源资产化、资产资本化，促进资源配置最优化和效益最大化。一是集中统筹，通过将类型相同或具备较强协同性的无效或低效运营资产汇集起来，通过互联网、信息化等手段搭建资源共享平台、统一调控平台等，降低资产运营成本，形成多类资产优势互补效应。二是内容注入，通过向无效或低效经营资产，加入全新的具有一定经营属性的业务或服务内容，基于资产特性，融合行业趋势与跨界思考，创新商业模式。三是收益增添，结合无效或低效经营资产的运作模式，寻找可增添收益机制的环节，针对该环节设定相应的收费机制或政策。四是改造更新，对无效或低效经营资产的现有形态进行更新改造，注入多种全新要素，打造新型商业模式。五是整合置换，根据地区产业发展规划与空间功能规划，结合地区资源特色，对区域内资源进行整合，实现撤并优化，分类梯度转移，置换出优质开发经营空间。

#### 4. 高效开发国有资源

《青田县环境状态公报（2020年度）》数据显示，青田全县总面积 2493 平方公里，丘陵低山有 2228 平方公里，占 89.7%，河溪、塘、库 124 平方公里，占 5%，平地 132 平方公里，占 5.3%，有“九山半水半分田”之称。但青田多数资源尚未得到合理开发利用。

“十四五”期间，基于全域国资经营理念，青田的自然与环保生态资源，人脉、乡谊、商帮消费能力等城市资源，政府采购资源、行政及后期资源、市政及公用资源，财政资源，教育与医疗资源，营商环境、品牌、文化、智力与科创

潜力等城市无形资产，地下空间、城市更新等空间资源，数字化基础设施，频道、排污等特许经营资源都将成为可盘活开发的国有资源。加快梳理、整合区域内国有资产，对未纳入国资统一运作的资源资产，高效推进相关资源划转，并系统地对国有资产进行运作经营，持续推进资源资产化、资产资本化、资本证券化，助力青田县实现“全域国资经营”。具体可从以下几个方面入手：

**固定资产资源类**，针对不同类别地产，采取不同开发模式，可对闲置住宅、楼宇以租赁为主要方式开展运营；围绕图书馆、博物馆、纪念碑塔等文化纪念场地打造研学基地；对公园、绿地拓展智慧停车场经营、户外广告业务；针对汽车客运站、铁路旅客站主动推进交通土地连片开发；围绕体育场、体育馆场地，通过收取租金盈利，并逐步引入赛事活动、培训课程等业务；针对医院、医疗机构康养中心等，通过积极整合青田县医养资源，为居民提供集医疗、护理、康复、生活照料、休闲等为一体的养老服务。

开发模式	特征	特色	目标客户	示例
旅游度假式养老	一边旅游、一边养老，在游玩中享受老年生活	酒店、住宅、景区、休闲度假会所等多种产品形态	健康且具有一定经济实力的老年人为主	三亚凤凰岛国际养生度假中心
医疗机构式养老	更关注老年人健康，通过与专业医疗机构、康复疗养机构的合作，提供全方位的健康体检、老年特色疾病的照料看护、康复疗养等	疗养院、体检中心、管理服务中等	身体健康欠佳、对健康格外关注的老年人	北京太申祥和山庄、天津南开区养老中心
居家式养老	在地产大盘中加入养老主题概念，仅提供基本养老服务 and 社区配套服务	住宅、会所、康复中心、俱乐部等，老年化物业服务	中高收入，健康状况良好	北京东方太阳城、绿地21世纪孝贤坊
社区式养老	集文化资源与自然资源于一体，将运动、医疗、宗教、文化等养生方式相结合立体式理念	住宅、老年大学、购物中心、酒店、医院、康体娱乐等多种业态	中高收入，全面涵盖从活跃、可自理自立的低龄长者、到需低度照看护理及高度医护的高龄长者	上海亲和源、北京太阳城

图 8 医养产业开发模式

**城市更新资源类**，可由青田国资牵头围绕城市功能升级

和都市圈生活方式再造，进行城市再建设、交通升级、水环境治理、市政功能升级、地下空间提升等一系列城市更新项目。例如，《青田县城镇老旧小区改造提升工作实施方案（征求意见稿）》提出，2020年全面启动老旧小区改造工作，截至2022年，计划实施改造老旧小区14个，涉及建筑面积约96.6万平方米。青田国资可积极探索对老旧小区周边碎片化土地的整合利用，对既有设施实施改建、扩建；部分有条件的老旧小区，可通过插花式征迁或收购等方式，努力挖潜空间，增加养老、扶幼、家政、便利店等配套服务设施；并通过与智慧城市投资、运营型企业，联合成立“地方智慧城市公司”，积极转型智慧城市建设，完善智慧社区、智慧市政服务等，由点及面、由小及大实现智慧城市服务区域性全覆盖。

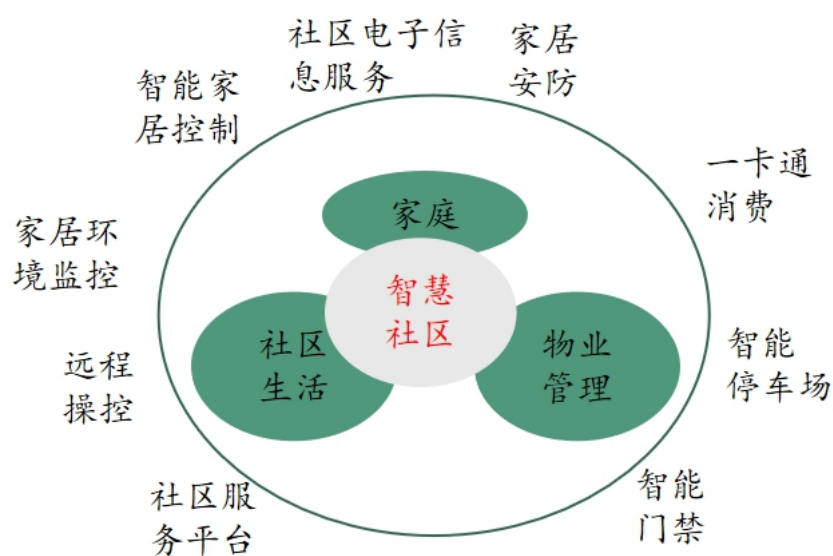


图9 智慧城市覆盖领域

自然资源类包括水、农、石、林、矿等。具体资源情况如下。

水：水资源总量 29.0 亿立方米，人均水资源量 7983 立

方米。《青田县农村河道使用经营权抵押贷款试点工作实施方案》提出，按照农村河道所有权、使用权、经营权“三权分置”的方向，对河道水域自然资源权属进行试点确权。丽水市提出利用水域优势大力发展多式联运，力争2020年底前完成温溪老港区扩能改造，发展江海联运、江海直达等运输组织方式，加快推广集装箱多式联运。

**农：**2019全县新建主导产业基地1.6万亩，淡水渔业养殖产量超过4429吨，实现“丽水山耕”农产品销售额7.3亿元。《加快高效生态农业发展的实施细则》提出，以稻鱼产业、杨梅产业、木本油料产业、茶叶产业、笋竹两用林产业为主导方向；发展特色种养业，休闲观光农业，鼓励农产品加工出口。

**石：**《关于振兴青田石文化产业发展的若干意见》指出，通过实施人才引育工程、平台培育工程、企业成长工程、石文化助推工程、服务保障工程五大工程，推动“原材料多元化、产品开发多元化、生产方式多元化、管理模式多元化、销售方式多元化”石雕文化产业五个多元化建设。

**林：**2019年青田县完成更新造林面积342公顷，森林抚育面积1400公顷，完成义务植树90万株。全县森林覆盖率80.91%。《青田县高质量推进国土绿化美化行动实施方案（2020-2024）》提出，打造以森林为主体的郊野公园，扩大城市生态空间；结合“六边三化三美”，推进公路沿线森林建设，重点加强330国道、省道、县乡道沿线的绿化建设，完成通道沿线绿化造林3000亩。

**矿：**结合《青田县矿地综合开发利用项目采矿权设置实施办法》，提出，矿地综合开发利用项目可纳入全域综合整治工程；项目开发后的土地由政府无偿收储，并进行开发利用；明确土地用途、初步红线范围，开发后的用地主要用于乡村振兴、新型城镇化、工业产业旅游业、农业综合开发、重大基础设施、公共服务设施等建设。

**生态：**城区 PM2.5 浓度平均为 23 微克/立方米，日空气质量（AQI）优良天数比例为 100%。《青田县打赢蓝天保卫战三年行动计划》提出，严控“两高”行业产能，加大落后产能淘汰和过剩产能压减力度；大力培育绿色环保产业，坚持发展节能环保产业、清洁生产产业、清洁能源产业；加快推进城市建成区新增和更新的公交、环卫、出租、通勤等车辆使用新能源或清洁能源汽车。

**文旅：**2020 年实现旅游总收入 124.99 亿元，比上年下降 23.7%。旅行社实现地接人数 6.97 万人次，下降 20.8%。

《青田县旅游发展五年行动计划（2019—2023）》提出，通过挖掘青田“侨石”、红色、康养文化，推动文旅融合；升级石门洞、石雕文化大旅游区“两石”景区，建设千峡湖、太鹤湖“两湖”景区，发展全域景区，推动景旅融合；通过世界超市畅购、工业旅游体验、工旅游商品开发，推动商旅融合；促进农业休闲化、乡村旅游化、侨宿精品化，推动农旅融合；提炼“一城”味道，建设环湖景区，打造“一江”节点，推动城旅融合。

**商贸：**2020 年青田县全年货物进出口总额 78.96 亿元，

比上年增长 8.5%。其中，出口 73.65 亿元，增长 9%。《青田县人民政府关于进一步促进开放经济稳定增值的若干意见》提出促进外贸经济稳定发展、加大外资引进力度和鼓励企业走出去，支持企业开拓国际市场，对参与由政府组织的境外考察活动和通过国际认证企业给予支持，鼓励跨境电商业发展，对境外投资企业、一定规模的增长企业给予奖励等。

针对青田县丰富的水、农、石、林、矿等资源，青田县国资通过梳理政策导向、罗列资源清单，分类获取并高效开发，实现“十四五”期间国有资产规模不断扩大和企业现金流不断提升。**针对水资源**，根据瓯江流域交通便利和水质优良的优势，对水资源进行确权开发，并由县属国有企业牵头开展港口物流建设、电站开发经营、供水售水等业务。**针对农业资源**，利用青田稻鱼米等农产品资源，向农产品上游延伸，通过合作、承包等方式进入农产品生产、加工、流通环节，拓展农产品全产业链经营；并以生态农业产业链为依托，以创新模式开发农地资源，深入拓展传统农业观光、休闲观光农业、科技观光农业等多种农业观光业态，将文化、体验与服务融合于一体，做强附加值高的产业环节。**针对矿产资源**，利用青田县山地众多、矿产资源丰富的优势，对山石资源进行确权开发，由县属国有企业主导矿地结合项目，并开展砂石开采加工销售等全产业链业务。**针对森林资源**，利用县内森林占地广阔、木材蓄积量大的优势，争取森林资源评估确权，并由县属国有企业牵头进行木材开采和森林公园旅

游项目等产业开发。针对文旅资源，以现有自然旅游资源为基础、区域旅游景点串联为抓手，依托“石雕之乡”、“华侨之乡”和“名人之乡”等人文资源，进行全域资源整合，向文化旅游、康养、体育、影视投资、会展产业、出版传媒、文化演艺、文化商业等产业进行布局，全方位扩展旅游生态圈，打造多业态文化旅游产业公司。针对商贸资源，充分利用海外华侨商帮优势，完善保税仓建设，逐步拓展仓储物流、报关报税、供应链金融等上下游配套服务，增加收益来源。依托丽水市跨境电子商务综合试验区，推动产品、市场“走出去”，不断扩大青田产品知名度和市场占有率。

根据“十四五”规划目标，未来数年增量资产需达 350 亿元左右。参照可比县市的有关数据及青田县有关数据估算，未来主要增量资产为土地 100 亿元、工程项目 100 亿元、资源 80 亿元（如土地变性及办妥权证、砂石、水库、林木、停车收费权、石雕、菜品配送等）、往来款 50 亿元、货币资金 20 亿元。

表 3 2021-2022 年拟注入资产资源计划安排（单位：亿元）

项目	国控集团			经开集团
	合并口径	城投公司	交投公司	
20 年底资产	143.20	56.70	42.87	0.36
资产增量	115	55	55	50
其中：土地资产	50	20	10	10
工程项目	35	15	20	15
资源类	20	10	10	5
房产		5	5	5
资金类	10	5	5	5
股权				10
备注	城投公司和交投公司均系国控集团子公司			

#### **（四）做大现金流，打造优质经营主体**

##### **1. 转换国资经营思路**

目前而言，青田县国资经营理念相对传统，需尽快转变经营思路，明确国资经营盈利模式，主要集中在以下三个方面。

**一是实现土地价值延伸。**将两证齐全的土地资源通过协议转让或限制性招拍挂等方式划转到国有企业名下，引导企业通过土地一二三级联动开发实现城市有机更新项目，一方面实现土地与物业的增值，支撑基建项目建设和运营，另一方面实现产业的导入与发展，以项目带动产城融合发展，全面提升土地开发价值。以城投公司为例，由城投公司主持项目整体规划，负责一级与二级、二级与三级之间的衔接与协调，并领导下属各企业作为运营主体和建设主体在土地开发的不同阶段有序介入、配合工作。一级开发多是土地开发，包括土地规划/土地融资/土地开发/开发招商（营销）等；二级开发多是房产开发，包括项目规划/项目设计/项目建造/销售营销等；三级开发多是商业运营。

**二是采用政府采购服务。**国办发〔2018〕101号《国务院办公厅关于保持基础设施领域补短板力度的指导意见》指出，支持转型中的融资平台公司和转型后市场化运作的国有企业，依法合规承接政府公益性项目，实行市场化经营、自负盈亏，地方政府以出资额为限承担责任。市场化转型后的国有企业需要生存和发展，必然靠主营业务来支撑，青田县

属国有企业多年来在城市建设和运营方面积累了相当的经验，和政府部门有着良好的合作关系，青田县政府按照国家要求支持国有企业转型，充分发挥国有企业优势让其依法依规承接政府项目，助力县属国有企业转型成功。青田县国资通过积极向上营销，争取县政府出台关于购买国有企业服务的相关机制，推动业务操作规程制定并开展培训，并鼓励县属国有企业紧跟政策、择机而行，将自身作为“承接主体”或“服务供应商”和政府对接，积极依法依规承接政府购买服务类业务。

**三是开展城市多元服务供应。**《青田县 2020 年国民经济和社会发展统计公报》显示，青田全县户籍人口 57.23 万人，其中，城镇人口 16.81 万人，乡村人口 40.42 万人，青田县国资充分利用人口资源优势，加快推进市民卡业务发展进程，同时整合全县公交、医疗、养老、餐饮等资源，服务民生的同时实现企业现金流快速提升。到 2020 年末，全县卫生机构 216 个（含村卫生室、诊所），公共图书馆 1 个，文化馆 1 个，文化站 32 个，博物馆 1 个。《青田县养老机构整治提升专项行动实施方案（2019—2022 年）》提出到 2022 年，形成一批环境宜居、设施完备、服务规范、社会信任的农村养老服务机构，对撤并的原乡镇敬老院闲置资源，原则上由民间投入改造和运营。青田县国资充分利用城市公共资源，发挥县属国有企业在市政建设中所累积的技术经验，对相关公用事业类资产进行授权，确保由县属国有企业提供相关公用事业服务。据统计，截至 2019 年底，全县民用汽

车保有量 5.4 万辆，比上年末增长 9.6%。汽车保有量的增加势必带来停车场资源的开发利用，青田国资借此引导县属国有企业开发智慧停车 App/小程序这类具有金融属性的终端，承接全县停车场代缴费功能，同时通过终端获取大数据，延伸大数据运营业务，为企业发展提供造血能力。

根据“十四五”规划目标，未来年现金流（营业收入）不低于 10 亿元，其中国控集团约为 5-8 亿元（城投、交投不低于 2-3 亿元），经开投公司不低于 2 亿元。参照可比县（市、区）的有关数据及青田县情况估算，未来增量现金流业务如下：

（1）扩大并优化纳入县属国企一级土地整理业务现金流（如劳务工程部分、政策处理部分、宅基地复垦部分等），体现为土地整理业务现金流。

（2）承建的政府或国企投入的项目，通过签订委托代建合同，按规划进行结算，确认委托代建现金流。

（3）适当开展政府项目涉及的主要材料的贸易业务，扩展其他相关商业贸易，努力扩大经营性收入规模。

（4）结合我县实际，砂石料销售、对本地职工工作餐福利、公务用车、农贸市场流水、民政的丧葬服务、侨博会期间会议组织物资销售（统一过县国企）、机关企事业单位和学校菜品配送（统一过县国企）、停车收费、视频监控业务、安保业务、国企间资金占用市场化收费、政府部门事业单位使用国企房产市场化收取租金等适时体现为国企现金流。

表 4 2021-2022 年拟扩大现金流业务计划安排（单位：亿元）

项目	国控集团			经开集团
	(合并口径)	城投公司	交投公司	
2020 年收入	3.89	1.28	1.89	0.00
业务增量	4-5	2.5-3	1.5-2	2
其中土地业务	1.5	1	0.5	0.5
工程项目	1	0.5	0.5	0.5
贸易	1.5	1	0.5	0.5
其他收入	1	0.5	0.5	0.5
备注	其他收入可考虑农贸市场流水、公务用车、停车收费、安保服务、殡仪服务、加油加气站、侨博会期间会议组织物资销售及菜品配送（统一过县国企等）、视频监控等。			

## 2. 创新国企业务模式

目前，青田县属国企以单纯承担政府任务为主，“十四五”期间积极拓展新业务模式，提升企业自身活力和造血能力。

一是采用特许经营开发模式。将全县矿地开采、水域开发等以特许经营权的方式交由县属国有企业开发，并整合全县广告经营、道路养护、路灯维护、园林绿化、保障房或公租房、道路冠名、场馆运营和停车场等相关特许经营权限，由县委、县政府出台文件授予相关国企主导经营。

二是采用“项目+产业”开发模式。通过谋划包装推动政府工程以项目形式打包交由开发区国企主导，全面负责项目范围内的开发事宜，统筹协调区域内的规划设计、基础设施建设、资金筹措、项目引建等各项任务，同步发挥国企带动作用，撬动社会资本有序参与，确保完成政府任务的同时，

获得相关经营性产业，实现青田县属国企可持续发展。将公益项目建设转型为公益复合型项目开发方式，并重点关注以下三点：第一，土地获取方面，通过整体规划，获取公益项目周边土地，订单化解决地区建设及地区发展问题；针对一般类公益项目，通过低价拿地的方式进行综合开发；针对管委会委派大型公益项目，通过组建联合开发体或设立基金的方式来获取融资和外部资源。第二，融资方面，通过设立相关主题投资基金筹集资金，引入外部资源；或通过财政补贴或预期现金流进行资产证券尝试进行融资；或通过PPP融资，引入社会资本开发。第三，开发模式方面，通过整体规划、分步开发、完善业态，获取周边土地升值价值及经营性物业价值。

三是采用“融投建管运”一体化的发展模式。“融”是以多元化融资支持开发区国企的可持续发展，为各产业发展带来充足资金；“投”是以开发区内基础设施建设投资发现市场化机遇，带动市场化投资，发掘区属国有企业未来价值增长点；“建”是通过项目建设管理创造稳定收益，同时为后续项目的管养与市场化运营带来业务基础与发展空间；“管”是通过基础设施项目的管养带来稳定的现金流收入，为多元融资提供有效支撑；“运”是对集聚的各种资源进行市场化运营，创新运营模式，获取持续运营收益，实现可持续发展。前中端将城市建设的投融资转化为企业红利，充分挖掘城市建设投融资过程中的市场投资机会，以投资、培育、合作等方式形成新的利润增长点，同时城市建设为后续的管养与运

营带来业务基础与二元互动设计空间；以后端基础设施管养、市场化运营创造的效益，反哺前端城市建设投融资的投入与成本，打造城市建设、市场化项目二元互补的良性循环。

## **（五）创新体制机制，深化国资国企改革**

### **1. 完善公司治理结构**

进一步健全青田县属国企法人治理结构，推动县属国有企业建立中国特色现代企业制度。一是**加强党组织建设**。落实党组织在公司法人治理结构中的法定地位，将党建工作总体要求纳入企业章程，明确党组织在企业决策、执行、监督各环节的权责和工作方式，坚持“三重一大”决策制度，实行党建分级授权管理，保证党和国家方针政策的贯彻执行。二是**加强董事会建设**。明确董事会的职责定位，切实落实和维护董事会依法行使重大决策、选人用人、薪酬分配等权利，建立健全外部董事制度，加强董事会内部机制建设，严格董事会、董事年度及任期考核评价，落实董事会责任，提升董事会决策质量和决策效率。探索建立“外大于内”董事制度，高起点引入外部董事制度，建立健全工作机构和议事规则，充分发挥外部董事作用，提升董事会决策效能。三是**加强监事会建设**。明确监事会职责，完善监事会的履职内容、工作方式及工作业绩考核评价制度，建立完善监事会成员市场选聘机制，提高监事会履职能力和水平。

### **2. 推行经理层任期管理**

青田国资根据浙江省、丽水市国资国企改革总体要求，建立国有企业领导人员分类分层管理制度，制定青田县属国

企职业经理人任用制度实施意见，全面实行企业经理层成员任期制和契约化管理。对主业处于关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域、主要承担重大专项任务的国有企业以组织任命为主，市场化选聘为辅。对主业处于充分竞争行业和领域的国有企业，坚持组织任命和市场化选聘相结合，逐步扩大市场化选聘的比例，对于符合条件的市场完全充分竞争行业建立职业经理人制度。按照市场化选聘、契约化管理、差异化薪酬、市场化退出原则，坚持以上率下、以点带面，形成二级公司先行先试、三级公司全面铺开、亏损企业重点推进的层层递进模式。

### **3. 建立市场化用工制度**

青田国资按照用人需求与能力素质匹配原则，结合各企业发展实际情况，逐步建立以市场化选聘为主渠道、优秀公务员和事业干部选调为辅助的市场化选人用人机制，打破体制内、体制外束缚和行政级别限制，该进则进、该出则出，彻底摒弃“铁饭碗”。推动县属国有企业依法对劳动关系进行清理，建立健全以劳动合同管理为基础、以岗位管理为核心的市场化用工制度。国有企业依法与员工签订劳动合同，明确双方的权利、责任和义务，建立健全劳动规章制度，加强用工管理。全面推行员工公开招聘制度，优化员工结构，指导县属国有企业制订公开招聘办法，按照公平、公正、竞争、择优的原则，公开招录企业员工，有效提高员工招聘质量。

### **4. 合理优化薪酬分配体系**

结合青田国有企业实际，对不同企业薪资结构实行分级分类管理，逐步健全由要素市场决定的分配机制，实现劳动报酬增长与劳动生产率同步提高。县属国有企业年度工资总额分为保障性工资总额和效益性工资总额两部分，其中保障类工资总额严格按照企业类型设置：市场竞争类企业不超过50%、公益基础类、特定功能类企业不超过70%，效益性工资总额根据企业绩效管理部门对各企业效益达标率、职工能力与素质等考核情况合理设定。规范国有企业管理人员薪酬管理，对各级党委、政府及其部门任命的国有企业领导人员，合理确定基本年薪、绩效年薪和任期激励收入；对通过市场化选聘的职业经理人，其薪酬结构和水平由董事会按照市场化薪酬分配机制确定。允许县属国有企业结合自身实际，优化企业薪酬结构，调整不合理的偏高收入，适度向关键岗位、生产一线岗位、高技能人才倾斜，合理拉开收入分配差距，逐步提高绩效工资在员工薪酬中的比重，实现绩效考核与薪酬全面挂钩，切实做到收入能增能减，激发干部员工工作动力。

## **（六）落实人才强企，提升国企发展活力**

### **1. 加强人才队伍建设**

通过调整存量人力结构及优化增量人力资源两个主要手段，打造青田四支人才队伍：一是富于创新、勇于改革、具备现代企业管理经验和素质、执行力强的管理人才队伍；二是具有国际化视野、熟悉国际贸易、具有丰富开发建设经验等专业化技能的产业经营人才队伍；三是专业过硬、熟悉

金融知识和财务知识、具有并购和资本运作经验的资本运作人才队伍；四是为青田各产业板块信息化平台做好支撑服务的信息化专业人才队伍。

**调整存量人才结构。**加强劳动力总量和结构的宏观管控，完善劳动用工计划管理机制，以企业自身战略为基础，以行业优秀企业为参考，按照精干高效用工原则，优化机构岗位设置，将人才总量控制在合理水平；完成各业务板块劳动定额定员标准编制工作，减少政企兼职现象，填补岗位空缺；促进新老项目之间人才的合理有序流动，逐步优化新老人才年龄和素质结构。

**优化增量人力资源。**联合组织部，建立科级干部信息库和高级职称人员信息库，面向机关、国企、县市开展国资国企系统优秀人才的推荐工作；面向丽水市、浙江省乃至全国范围内大中型企业引进优秀的管理、高端贸易、金融、国际化等人才；从国内外各大知名高校中吸引优秀毕业生作为储备干部及储备专业人才。合理把握母、子公司人才引进总量，加快紧缺人才的引进，尤其是资产运营类、金融证券类、投融资管理类、项目管理类人才，形成专业结构合理、年龄梯度优化的各类人才队伍。通过创新人才管理机制将专业化人才的专业知识复制到青田，为青田国资国企创造价值。

## **2. 建立人才互派培养机制**

**强化人才培养体系。**积极建立青田国企培训制度，打造拥有青田品牌的管理人才黄埔军校，通过与知名高校、知名培训机构、研究机构合作，将企业的重点管理储备人员送出

去进行培训或者请知名管理专家、贸易专家、金融专家定期到青田进行大规模的专业培训。根据青田业务发展需要定期开设不同的培训课程，如：数字经济专项课程、港口与口岸建设专项课程、贸易物流专项课程、综合金融服务专项课程等，打造具有青田发展特色的四支人才队伍。

**探索人才互派机制。**积极与长三角区域乃至全国开展人才互派合作机制，进行人员工作学习交流。例如，学习成熟先进的集装箱等各类进出口货物的装卸、储存、中转、分拨等物流服务和国际客运服务，提升青田港口货物组织能力，强化物流产业板块运营能力；学习信息化平台搭建技术，搭建物流信息网络，实现青田物流规范化管理。以先进的企业运营机制培养青田优秀的管理人才，助力青田城镇升级、国有企业转型发展。

## **五、保障措施**

### **（一）坚持党的全面领导，加强国企党建工作**

上级党组织进一步提高政治站位，强化责任担当，牢牢牵住党建工作责任制这个“牛鼻子”，加强对国有企业党建工作的领导，推动国有企业党的建设制度化、规范化和常态化，为“十四五”期间搞好国有企业、发展壮大国有经济提供坚强保证。

各国有企业深入贯彻落实全国和省、市国企党建工作会议精神，把加强党对国有企业的领导和完善公司法人治理统一起来，将党建工作总体要求纳入企业章程，以完善公司法人治理结构为目标，明确党组织在公司法人治理结构中的定位。充分发挥企业党组织的领导核心和政治核心作用，完善“双向进入、交叉任职”领导体制，推行党委书记和董事长“一肩挑”，配优配强专职党委副书记、纪委书记；需企业党组织参与决策的“三重一大”事项应在提交董事会、经理层决策前召开党组织会议讨论研究，将党组织把方向、管大局、保落实的作用和要求具体化、制度化，推动党建工作与企业经营互融互进，将党的政治优势转为企业的发展优势。

### **（二）强化组织领导建设，促进规划实施落地**

县委、县政府有关部门、各国有企业高度重视深化国有企业改革工作，加强领导，明确责任，切实落实各项改革措施。青田国资加强与各部门的沟通协调，通过收集诉求、转请办理、统一反馈、现场办公等形式，切实帮助企业解决改革的实际问题；加强对国有企业改革的指导和服务，“一企

一策”，督促落实。县财政局、人力资源和社会保障局、国土资源局、地税局、工商局等单位从有利于降低改革成本、加快改革步伐出发，分工制定和落实项目审核、民资对接、职工安置、税费减免、产业布局、人才引进、薪酬体系建设等政策，牵头解决事权范围内的国企改革合理诉求。

各国有企业统一思想，坚定信心，在新一轮国有企业改革中主动作为，发挥带头表率作用。重点国有企业抓住机遇，大胆探索，勇于实践，在体制机制改革创新试点工作中积累经验，实现突破，为国有企业整体改革提供示范样本。充分发挥国有企业党组织的政治核心作用，广泛征求广大职工对企业改革的意见，加强职工民主管理，妥善做好职工安置工作，切实维护广大职工的合法权益，营造支持改革、参与改革、推动改革的良好氛围。

### **（三）健全绩效管理体系，完善企业人员考核**

完善经营业绩考核办法，坚持分类考核、预算考核、对标考核、社会责任考核和经济增加值考核，引导企业积极履行社会责任，提升价值创造能力。把改革发展推进工作作为国有企业年度综合评价和绩效考核体系的重要内容，科学制定考核指标，对推进规划中重点工程影响当期效益的企业，在核定经营业绩考核目标时予以适当调整。将考核结果与市场化薪酬体系挂钩，完善国企领导人考核激励机制，对推进规划中有突出贡献的企业与人员给予奖励；对落实迟延规划、落实质量不高的企业与人员予以通报批评，并限期改正；对敷衍塞责、相互推诿甚至拒不落实的企业与人员根据情节给

予相应纪律处分。

从企业自身来看，一是参照中央、各省市企业负责人经营业绩考核体系的改革精神，不断优化完善与县属国有企业功能定位相匹配的经营业绩考核机制。实现公司经营业绩考核全覆盖，有效发挥考核目标对所出资企业提质增效和战略转型的重要引领作用。二是进一步完善市场化业绩薪酬对标机制，市场化选聘人才按照市场化薪酬分配机制确定，具体可对标行业水平、区域标准。三是探索多元化激励方式。积极探索员工持股、按要素贡献参与分配、项目跟投、虚拟股权等激励方式，激发员工的工作激情和活力。

#### **（四）落实责任追查机制，强化担责尽责思想**

落实科学决策体系与追责制度。一方面持续完善决策体系、决策过程的科学性，另一方面对由于重大差错、重大疏忽等因素造成的损失建立科学公平的追责制度，持续强化管理的公平性与科学性。

保障国有资产安全。筑牢“四道防线”，建立健全“六个机制”，强化内部和外部监督，提高其信息透明度，完善资产监督法律制度，加强监督队伍建设，有效防止国有资产流失。四道防线包括：强化企业内部监督、企业外部监督、社会监督、监督制度和能力建设。六大机制包括：建立健全核查、移交和整改机制、监督工作会商机制、监督意见反馈整改机制、国有企业重大决策失误和失职、渎职责任追究倒查机制、企业国有资产的监督问责机制、反腐倡廉长效机制。

### **（五）建立容错纠错机制，鼓励国企改革创新**

建立鼓励创新的容错机制，合理界定创新容错条件和情形，对出现创新偏差、未达到预期效果或者出现探索性失误的，综合考虑主观动机、问题原因、决策过程等因素予以一定程度的容错，以较长周期客观综合评价功过。首先厘清边界、明确标准，制定尽职合规免责事项清单，为容错“可容”与“不可容”进行科学划界。其次，规范容错纠错流程和程序，细化操作程序，明确容错纠错机制的构建者、认定者、实施者和监督者，从申请、核实、认定、处理、反馈、免责等环节入手细化操作程序，制定科学可行的容错操作手册。最后完善相关制度，实现容错纠错有机结合和统一。建立纠错真该制度，督促相关主体及时整改错误；健全申诉救济制度，确保责任人和当事人有机会替自己举证解释和申诉申辩，确保其合法权利。通过建立健全的容错纠错机制和完善的澄清保护机制，鼓励干部敢闯敢试、敢抓敢管，激励干部在建设“美丽青田、幸福侨乡”中有新担当新作为。

## 附件 1：县属国企发展要点

### （一）优化国企布局结构

#### 1. 整体概况

据统计，2020 年青田县国有企业共 54 家，主要分布在城市建设、交通、水务、旅游、农业、进口商贸等关系国计民生领域，但大多数国有企业未实现国资办统一监管，主要由各国资分委主管。其中县属 9 家重点股权关系架构图如下。

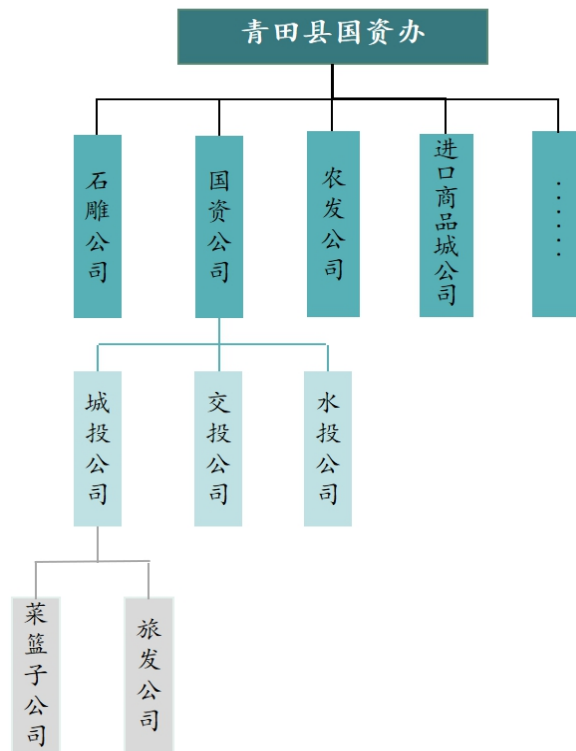


图 1 青田县属 9 家国有企业股权架构图

青田国资办在 2017 年出台《青田县国有企业改革实施方案（试行）》，提出国资运营的“1+6”模式，并先后完成城投、交投、水投等县属国有公司改革组建；2020 年为降低青田国有企业融资成本，提高国资公司信用评级，打造 2A 信用主体，青田县国资办将城投、交投、水投公司股权并入国资公司，2021 年青田县国有资产经营有限公司更名为青田

县国有资产控股集团有限公司（下简称县国控集团），促使股权关系进一步集中，但最初设想的构建一个大平台统筹管理各大国有企业的架构模型尚未完全实现。

## 2. 优化方案

“十四五”期间，考虑尽可能优化国有资源资产配置、充分利用经济开发区政策、县国控集团（已发行债券）后续股权划转重大变更受发债规则约束等实际情况，在推动实现国企主体信用评级、提升融资能力工作中，形成“1+3+3”的股权构架。

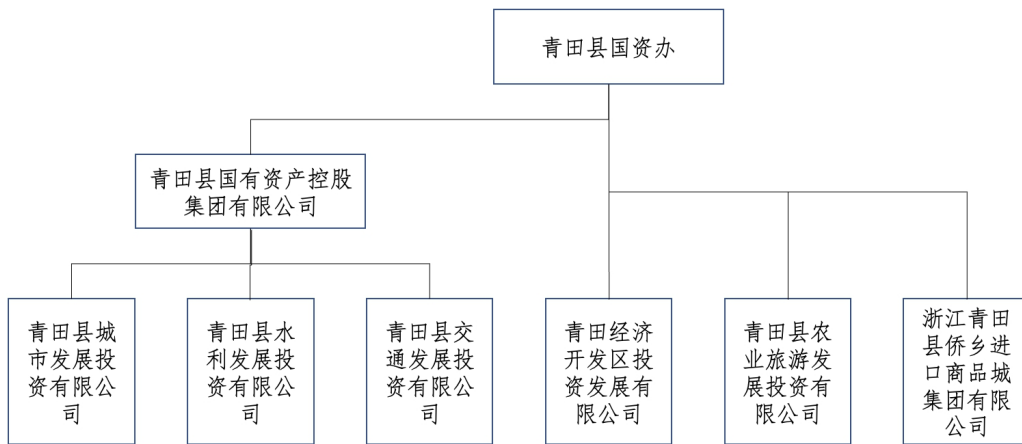


图 2 青田县国企组织架构规划

## （二）明确国企发展方向

### 1. 国控集团

#### （1）功能定位

青田县国有资产控股集团有限公司定位于青田县国有资本发展支撑总平台，通过国有资本投融资和国有资产综合

运作，提升国有资本运营效率，提高国有资本回报，改善国有资本的分布结构和质量效益，推动青田县产业结构升级。

## （2）发展目标

到 2025 年，公司（本部）实现资产规模 33 亿元，营业收入超 1 亿元，利润总额达到 0.08 亿元。

表 1 国控集团 2021-2025 年发展目标（单位：亿元）

	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年
资产总额	30	31	32	32	33
净资产	15	15	17	18	20
营业收入	0.8	0.8	0.9	0.9	1.0
利润总额	-1.30	-1.00	-0.60	-0.30	0.08

## （3）发展模式

逐步并表所有县属国有企业资产，不断扩大资产规模，实行多元化融资方式，提高增信评级，为青田县各国有企业提供融资服务，承担青田县公益性项目和重大项目的主要融资职能；整合配置国有资源，将整合的资产交由下属国有企业运营，推动非经营性资产向经营性资产转型发展，实现国有资产合理流动和保值增值；探索国有资本市场化运作，对接政府发展规划，合理进行股权投资，提升国有资本的运作效益，发挥投资引导和产业结构调整作用。

## （4）业务布局

**类金融服务：**拓展多元化融资渠道，提高公司融资能力，扩大资产规模，将青田县国有资产控股集团有限公司打造为高评级融资平台，为青田县各类功能性及公益性任务提供融资保障，同时提供保理、融资租赁、融资担保等金融服务，完善金融产业链条，为企业提供多层次金融服务。

**资产整合运作：**配合国资办对青田县国有资产的梳理、划转与整合重组工作，促进青田县国有资产（包括党政机关、事业单位所属的楼堂馆所等可经营性资产）尽快纳入青田县国有资产控股集团有限公司；对于纳入国资体系内的不良资产，由青田县国有资产控股集团有限公司统一以剥离、置换等方式进行处置；盘活国有股权、债权等存量资产，促进股权流动；盘活资产及所获收益用于反哺下属国有公司，促进国有资产的保值增值。

**区域发展投资：**结合县委、县政府制定的发展规划，承担城市有机更新等区域发展项目投资引导职能，对全县经济社会发展重点领域及关键行业开展股权投资和资源配置。一方面围绕城市建设发展、关系国家安全领域的产业进行系列投资支持，另一方面配合县委、县政府规划投资发展战略新兴产业，为地方产业转型升级发展提供持续动力。

## 2. 城投公司

### （1）功能定位

城投公司定位于青田县城市发展综合投资运营平台，担任青田县城市基础设施建设主体、城市公共资源及相关产业经营主体，服务于城市现代化建设，促进城市功能升级，加快城市智慧化进程。

### （2）发展目标

到 2025 年，城投公司（含下属子公司）实现资产规模 160 亿元，营业收入超 4 亿元，利润总额达到 0.32 亿元。

表 2 城投公司 2021-2025 年发展目标（单位：亿元）

	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年
--	--------	--------	--------	--------	--------

资产总额	100	110	135	140	160
净资产	50	55	70	80	90
营业收入	2	3	3	3	4
利润总额	-0.014	0.07	0.15	0.24	0.32

### (3) 发展模式

一方面以建设城市为基础，围绕县委、县政府发展部署，主动参与城市规划，以被动与主动相结合的方式承揽政府任务，把握利用好土地联动开发、特许经营权等政策资源，提升项目融资能力，积极推进“项目+”业务模式，推动青田现代化、智慧化城市建设的同时拓展公司可经营性资产与业务。另一方面，以经营城市为主线，依托城市公共服务体系，高效整合城市相关资源，围绕城市运营和创新发展，前瞻布局战略性新兴产业，探索自有产业经营，不断提升产业发展水平和产业经营能力，分享城市发展红利。

### (4) 业务布局

**工程项目建设延伸：**推行“项目+”业务模式，进行土地开发、旧城改造、地下管网、市政园林绿化工程等政府项目投资建设，发展房地产开发业务、延伸养老地产、医疗地产等功能性地产业务，开展建筑设计、测绘、施工等代建服务，通过“项目+经营性资产”，“项目+固定收益”等方式进行打包项目，在完成建设项目同时提升公司资产，增加收益。其中设计院可通过参与市场竞争，提升资质等级，广泛承接市场项目；同时围绕代建项目探索供应链金融，向下进行建材销售、提供工程贷款等，延伸工程建设项目产业链。

**智慧城市经营：**围绕“智慧城市”构建服务体系，通过大数据中心平台云计算，一方面提供综合公共服务、App线

上服务等面向用户类业务，一方面提供城市供水、路网监控、公共区域广告投放等市政业务。以“市民卡”为纽带打造智能化平台，线上开发 App，为居民提供“五险一金”、水电煤气等信息查询与电子支付服务，线下将城乡公交、公共停车、食堂餐饮、文体场馆、景区景点等资源与市民卡联动，做到涵盖各种城市公共服务的一卡通。

### 3. 交投公司

#### (1) 功能定位

交投公司定位于青田县交通产业综合投资运营平台，发挥青田县交通相关资金总账户，交通项目总承包，交通资源总经营职能，建设完善青田县现代化综合交通体系，发展相关衍生产业，助推青田县交通产业升级。

#### (2) 发展目标

到 2025 年，公司实现资产规模 150 亿元，营业收入超 3 亿元，利润总额达到 0.2 亿元。

表 3 交投公司 2021-2025 年发展目标（单位：亿元）

	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年
资产总额	80	100	115	130	150
净资产	35	50	55	65	75
营业收入	1	2.5	2.6	2.8	3
利润总额	-0.17	-0.07	0.04	0.14	0.24

#### (3) 发展模式

对接浙江省“大通道”战略，积极抢位、卡位，创新“融投建管运”等项目实施模式，承接政府性交通工程建设项目任务，不断建设完善区域交通基础设施与城乡公共交通体系。充分利用港口区位优势，在县委、县政府的支持下整合、组

织水路运输资源，开发瓯江航道水域，构建以水路为主干线，打造海河联运、水铁联运同步发展的枢纽平台，打造集信息、交易、运输、仓储、配送、转运等功能为一体的交通枢纽，促进港城一体化发展，并以此枢纽为依托，延伸相关产业链条。

#### **（4）业务布局**

**交通工程建设：**一是公路相关建设，继续做好城乡公路的建设、养护，同时争取经过青田路段的公路开发建设权，尤其是高速公路开发权，引入超市、汽修等经营性产业融入沿线综合开发。二是港区码头建设，统一布局建设瓯江沿线港区码头，对现有码头及沿岸河道综合提升改造，建立海河联运交通枢纽，作为今后上海、宁波、温州等地通过水路连接丽水、辐射中西部的中转站；同时主动推进河道周边土地连片开发，建立仓储物流园区等延伸业务。三是拓展对外市场，提升设计院工程队等相关资质，与外部企业开展路桥设施建设联盟合作，通过代建等业务模式拓展交通建设业务市场。

**公共交通运营：**整合现有的公交、客运等相关资源，建设公交场站综合体，统筹管理出租车市场，构建城市快速交通体系，常规交通服务和定制交通服务共同发展；利用汽车车身、公交站点、公交语音报站等现有资源，结合现代传媒科技，进行广告招商投放。

**延伸产业经营：**布局物流产业，发挥瓯江交通枢纽优势，将内河水运与海河联运物流相融合，以港口物流为基础，积

极规划发展公铁水联运线路，搭建多式联运平台，同时应用现代信息科技有限公司手段，打造智慧物流信息服务平台，不断延伸物资仓储、生产加工等物流上下游产业链。重点拓展砂石料业务，积极争取矿地项目，依托青田县丰富的砂石原料与水运优势，打造砂石料开采，加工，销售，运输全产业链，发展水上旅游服务，推进船闸运营，做好土地开发与整理，积极做好县内安防、监控等工作，提升公司经济效益。

#### 4. 水投公司

##### (1) 功能定位

水投公司定位于青田县水资源综合开发运营商，作为青田县水资源开发投资总账户、水利工程建设总承包与涉水产业经营总平台，进行青田县全域水资源综合开发，促进青田与城市、产业与生态环境高质量发展。

##### (2) 发展目标

到 2025 年，公司实现资产规模 24 亿元，营业收入超 0.8 亿元，利润总额达到 0.06 亿元。

表 4 水投公司 2021-2025 年发展目标（单位：亿元）

	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年
资产总额	20	21	22	23	24
净资产	10	11	12	13	14
营业收入	0.5	0.6	0.7	0.7	0.8
利润总额	-0.09	-0.05	-0.01	0.03	0.06

##### (3) 发展模式

以水利工程产业和水环境治理产业为支撑，探索涉水产业综合开发利用。充分把握政策资源，把水利局项目规划、立项、审批方面优势与自身行业、技术、融资等优势相结合，

开展水利项目开发与运营；对接区域生态修复等环境保护政策，主导河道清淤、水源保护等青田县全境水环境治理；并逐步拓展涉水砂石料、水运码头、河道沿岸开发等涉水产业项目，提升区域水资源综合开发利用效率。

#### **（4）业务布局**

**水利工程开发经营：**围绕引水、防洪、供水、发电等功能进行水利工程投资建设，重点在瓯江及其支流进行水利枢纽等项目投资、建设与改造升级，从施工入手逐渐布局完善工程建设产业链，全面提升专业资质，以项目打包方式获取水利设施经营权，并通过水库、水电站管理运营开展乡镇供水、水权交易、水力发电、供电等经营性业务。**水环境治理：**根据青田县政府对环境治理的需求，主动承接瓯江流域治理业务，以生态修复为核心，进行饮用水源保护、污水处理、河道清淤等水环境综合治理。**涉水产业延伸：**依托水域治理进行涉水砂石料经营，配套出货码头，并积极探索“生态+”的发展模式，依托水域资源，与农发、旅发等公司合作探索发展生态渔业、生态农业、生态林业、生态旅游等生态经济。

### **5. 进口城公司**

#### **（1）功能定位**

进口商品城公司定位于商贸综合服务平台，围绕“世界超市、购物天堂”，为进口商业贸易提供全方位服务，同时助力智慧商圈打造，积极参与电子商务进农村综合示范县建设工作，为青田县打造富有侨乡特色的中国进口商品集散、交易中心提供强力支撑，不断扩大“青田洋货”影响力，主

动强化进口商品城与农产品城、菜篮子公司的联合合作，高水平推进青田县商贸发展，助力青田进口商品销售和农产品出口的“一进一出”双循环格局构建。

## （2）发展目标

到 2025 年，公司实现资产规模 20 亿元，营业收入超 3 亿元。

表 5 进口城公司 2021-2025 年发展目标（单位：亿元）

	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年
资产总额	1.5	5	9	14	20
净资产	-0.08	2.5	4.5	7	10
营业收入	0.1	0.2	1	2	3
利润总额	-0.27	-0.15	-0.05	0.1	0.2

## （3）发展模式

充分发挥华侨优势，争取以青田县进口商品城为基础搭建进口商业贸易综合服务平台，联通国内国外市场。一方面加快推进青田世界红酒中心、保税物流中心（B 型）、环球购物中心（青田之心）等重点项目建设，强化智慧化融合，打造集购物娱乐、红酒咖啡、西餐甜点等风情体验于一体的标志性综合体智慧商圈。另一方面，加大招强引优，积极拓展“一带一路”沿线国家，推进进口市场多元化，完善境外采购和国内分销体系，大力集聚全国和区域代理权、标志性商品、一手批发等优质货源，建成“全球买、全国卖”的世界超市。

围绕“侨博会”和“青田洋货”品牌开展外部宣传推广，线上利网络平台扩大品牌知名度同时发展电子商务，推进电子商务进农村，支持引导跨境电商发展，促进商户与淘宝、

京东、拼多多等知名电商合作，开设青田洋货馆，拓宽销售渠道；打造进口商品城网红直播基地，与海外、华商知名品牌合作设立品牌直播间，探索“直播+公益”“直播+进口商品”“直播+农产品溯源”等模式，打造直播良性循环生态链。线下通过与多地建立合作关系，进行资源对接，鼓励商户采用多样模式面向外部市场开设品牌门店，引导商家与进口商品面向全国走出去。聚焦进口葡萄酒等拳头产品，发布进口葡萄酒指数（价格指数和景气指数），提高产业影响力。

积极争取进口农产品指定口岸，促进进口面粉、亚麻籽毛油、火腿等优质农产品进口。强化与农产品城、菜篮子公司在物流、海外仓、标准专柜等一体化产业服务链上的合作，加强进口食品农产品、地方优势农产品联袂营销，与农产品城实现“一进一出”“土洋结合”的商贸共振效应。

#### （4）业务布局

**市场建设管理：**围绕环球购物中心、红酒中心等规划进行市场开发建设及商圈智慧化改造，招商引资，物业管理。

**市场服务：**引导商户规范化经营，对接异地资源，进口品牌培育与建设，落地优惠政策，加盟招商服务，鼓励商户走去，开展线上青田洋货馆、线下品牌店建设咨询服务，拳头产品指数发布服务等。**跨境电子商务：**依托丽水市跨境电子商务综合试验区，重点推进青田全球进口商品集散区分区建设，整合电商平台资源，推进线上平台运营，提升“聚立方”“华侨帮”等 APP，加快形成产业聚集，助力传统商贸产业转型

升级。**电商直播生态业务**：大力培育消费新业态新模式，探索建设直播网红基地，建设品牌直播间，开展平台资源整合对接、物业后勤等服务，搭建完整直播生态链。**会展经济**：以“侨博会”为基础承办展销会，提升展会管理的专业化、市场化水平，发展会展经济，促进产品宣传、推广营销。**供应链服务**：以保税仓为基础，进行仓储物流体系建设，对接菜篮子工程，联合建设标准专柜，发展供应链金融业务，促进跨境进口贸易。

## 6. 农旅投公司

### (1) 功能定位

农旅投以旅发公司、农发公司和政通石雕公司作为主体。农旅投定位于全域旅游综合开发商，培育壮大“旅游+”产业，实现文旅融合、农旅融合，发展乡村旅游、生态旅游和文化旅游等，深化青田石雕文化、特色农业资源与旅游的联动发展，因地制宜发展旅游新业态，探索全域旅游模式，做大做强青田特色旅游产业。

### (2) 发展目标

到 2025 年，公司实现资产规模 48 亿元，营业收入超 1 亿元。

表 6 农旅投公司 2021-2025 年发展目标（单位：亿元）

	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年
资产总额	18	23	32	40	48
净资产	9	12	16	20	24
营业收入	0.4	0.5	0.8	1	1
利润总额	-0.17	-0.11	-0.05	0.02	0.08

### (3) 发展模式

依托青田山区生态优势，将其转化为旅游产业优势，带动文化和农业产业发展。一是丰富文化旅游资源，全面实施“两山两水”等景区景点开发和“青田三乡”文化窗口搭建，推动青田旅游业空间布局向全域延伸、多点支撑转变，产业发展由景区经营单一业态向旅游+交通（打造旅游集散中心、设计旅游路线）等多业深度融合转变，结构类型由传统观光为主向休闲度假为主转变，引领青田全域旅游发展。二是立足“田鱼、杨梅、山茶油”三张名片，依托青田农业资源，融合发展农业农村与旅游产业，通过旅游产业发展帮助农业产品“走出去”，创新销售渠道，打造最具生态力的特色农旅景点。三是实施石雕文化旅游区“五大工程”，打造高品质石雕体验区、购物区，加快青田石雕相关的旅游商品开发，升级青田石雕，突出文旅融合。

#### （4）业务布局

**景区基础设施及配套建设：**对现有景区景点及旅游资源开发，建设完善旅游与配套设施，包括各种基础设施和旅游专用设施等，进行游客集散中心、旅游交通、旅游停车场等基础设施建设，完善景区周边商铺、旅游车船等旅游基础配套。**“旅游+”多样融合业态：**推动旅游业主动与其他产业融合，将旅游与文化、休闲、乡村、生态、医疗、康养等多种业态深度结合，打造出更具体验性的新型旅游产品，促进旅游休闲、研学旅行、森林康养等产业发展，发挥旅游的综合带动效应。**品牌打造与宣传：**依托“两山两水”和“青田三乡”等优秀文化旅游资源打造青田特色文旅 IP，响应省文化

窗口打造政策，加大宣传力度，不断提高知名度与影响力。

**农产品生产加工：**以进行稻鱼米、山茶油、杨梅为主导农产品，进行多品类农产品的标准化生产与加工。

**园区平台建设运营：**一方面推进农产品加工储运园区建设，对农产品加工厂，小微食品厂等企业招商引资，另一方面建立标准示范基地和侨乡农产品城展示展销中心，搭建华侨（中国）农产品采购中心平台，提供集中地检验一站式出关模式等园区服务，将园区打造为出口食品农产品集聚地。

**农产品营销出口：**推广“青田青”品牌通，过线上与线下、自营和授权经营相结合方式不断拓展市场；大力拓展海外市场，依托华侨农产品采购平台，辐射带动浙西南乃至全国农产品出海，推进农产品进出口贸易。

**产品开发生产：**组建产品研发团队，自主生产与专业（美术）院校合作研发生产相结合，进行多品类、多层次的石雕产品开发生产。

**石雕文化宣传：**围绕石文化、印文化、雕刻文化、艺人文化充分进行文化挖掘与包装，与各地文化组织与大众媒体合作，进行线上线下展览推广。

**产品营销：**通过与多方合作开办展销会、拍卖会、新建实体店、线上销售等多种方式拓展分销渠道，促进青田石雕交易。

## 7. 经开投公司

### （1）功能定位

经开投集团定位于青田经济开发区园区建设发展综合服务商。作为青田经济开发区园区内建设发展的主要投融资主体和建设经营管理主体，聚焦主责主业，组织实施青田经济开发区管委会制定的开发区近、远期发展计划和投资建设

计划；承接政府授权范围内的工业平台开发、实业投融资、资本运作任务，落实资产重组、出让、兼并、租赁与收购；做好青田经济开发区园区工业地产开发、物业管理、投资咨询服务，助力开发区园区产业集群打造。以基础设施建设服务、资产经营管理服务、产业投融资服务等多种服务，打造立体化、综合化的经济开发区园区建设发展服务体系，全面促进青田经济开发区园区的建设与发展。

### （2）发展目标

到 2025 年，公司实现资产规模 100 亿元，营业收入超 2 亿元。

表 7 经开投公司 2021-2025 年发展目标（单位：亿元）

	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年
资产总额	16	26	85	90	100
净资产	8	13	43	45	50
营业收入	0.4	1.5	1.5	1.5	2
利润总额	-0.01	0.04	0.08	0.12	0.16

### （3）发展模式

通过积极推进工业园区基础设施建设、完善园区基础配套服务、启动工业园区改造提升工程等举措，助力工业提速发展，进一步升级全县工业发展空间，创建工业新城。积极拓展融资渠道，通过探索融资主体多元化、融资方式多元化等方式，不断提升融资能力，明确基础设施建设模式，为政府性投资项目提供代建服务，大力推进片区综合开发模式，不断探索自建自营、委托合作等多种方式，打造高水平的产城配套。通过整合园区相关资源资产，推进资源资产化、资产证券化，扩大资产规模，盘活存量资产，优化资产结构，

进一步创新资产运营管理模式，提升专业管理运营服务价值，做大运营收益，保障公司现金流，促进资产价值最大化，提高公司信用评级，降低融资成本。逐步拓展公司业务范围，探索多元化产业经营，延伸产业链，拓宽盈利渠道，参与开发区内重点产业投资，获取区域产业发展红利，保障公司健康可持续发展，推动青田工业高质量发展。

#### **（4）业务布局**

**开发建设：**经开投公司承担浙江青田经济开发区（园区）各项开发建设、投融资管理等职能。参与开发区（园区）内工业产业平台建设、工业用地开发，现有工业用地、厂房的收储；参与开发区（园区）内基础设施建设，工业地产开发、公共生活服务设施建设和市场化运作；开发区（园区）内工业用地“通平”工作。

**资产运营：**参与开发区（园区）内工业用地开发经营及物业服务管理、投资咨询等，负责青田县产业飞地项目的实施及运营，获取运营收益，参与企业资产重组，盘活存量资产，提升资产价值。

**实业经营：**参与开发区（园区）内的矿产品开发，园区内砂石料的开采、加工、销售，淤泥制砖等业务，逐步开展报废机动车辆、废旧金属等废旧物资的回收与销售，降低建设成本，推进开发建设产业链延伸，拓宽盈利渠道，促进开发区绿色可持续发展。

**产业投资：**探索对拟上市企业以股权投资等方式进行战略性投资，充分发挥政府产业基金的引导作用，建立产业

发展基金，结合融资担保等增值服务，支持相关产业发展，促进开发区产业集群建设。

## 附件 2：县国资国企明细

序号	一级公司	二级公司	三级公司
1	青田县国有资产控股集团有限公司	青田县城市发展投资有限公司	青田县城投工程建设有限公司
			青田县土地和房屋征收有限公司
			青田县城投市政园林维护有限公司
			青田县城投房地产开发有限公司
			青田县水务有限公司
			青田高湖新农村建设有限公司
			青田县机关后勤服务有限公司
			青田县建筑规划设计院
			青田兴达教育发展投资有限公司
			青田县地产开发公司
			青田县公共设施建设有限公司
		青田县千峡湖投资开发有限公司	
		青田县交通发展投资有限公司	青田县公共交通有限公司
			青田侨乡交通工程建设有限公司
			青田港务有限公司
			青田县交通设计院有限公司
			青田县侨乡土地开发整理有限公司
			青田县滩坑建设发展有限公司
			青田县木材公司
		青田侨乡安保服务有限公司	
青田县水利发展投资有限公司	青田县砂石料有限公司		
	青田县侨乡水利水电有限公司		
	青田县金坑电站有限公司		
	青田县江南电站有限公司		
2	浙江青田县侨乡进口商品城集团有限公司	青田县侨乡进口商品城保税仓库有限公司	
		青田县侨乡展览有限公司	
		青田县侨乡进口商品城财务管理有限公司	
		青田县侨乡电子商务有限公司	
		青田县侨乡葡萄酒有限公司	
		青田县侨乡进口商品城商贸有限公司	浙江青田侨乡进口商品供应链管理有限公司

3	青田县农业旅游投资发展有限公司	青田县旅游发展有限公司	
		青田县侨乡农业发展有限公司（66%）	青田县侨乡农产品供应链有限公司
		青田政通石雕文化发展有限公司	青田国艺石文化发展有限公司
		青田菜篮子发展集团有限公司	青田菜篮子配送有限公司
			青田菜篮子经营管理有限公司
			青田菜篮子电媒服务有限公司
		青田县强村联合投资发展有限公司	
		青田县大搬快聚开发有限公司	
		青田县农业农村投资发展有限公司	
		青田县融媒体文化发展有限公司	
		青田侨报传媒有限公司	
青田县农副产品批发市场有限公司			
4	青田县经济开发区投资发展有限公司	青田县温溪江滨建设发展有限公司	
		青田县物资总公司	青田华安民用爆破服务有限公司
		青田县侨乡低丘缓坡开发有限公司	
		青田县金控投资管理有限公司	青田县政策性融资担保有限公司