

预算刚性,建立预算调整的分级审批机制,将执行情况与绩效挂钩。二是加强经费支出审核,严格执行“先审批、后支出”原则,利用信息化手段实现对经费支出的实时监控,杜绝违规报销;三是完善项目结题经费清算机制,明确结余经费的使用方向和审批流程^[3]。

4.3.2 加强国有资产全生命周期管理

建立“采购-入库-领用-维护-报废”全流程资产管理,要高度重视采购需求管理,在采购项目启动前,充分与使用部门沟通,深入开展市场调研,结合实际工作需求,制定详细、明确、合理的采购需求方案,避免重复采购;要结合项目采购实际,选择适宜的采购方式,禁止拆分项目规避招标,对特殊情况需采用非公开招标方式的,严格按照程序审批;科学设置评审因素,确保与采购项目的质量、服务等要求相适应;要依法依规签订采购合同,确保合同内容与采购文件和中标(成交)结果一致,并按照采购合同约定实施履约验收,严格把控采购项目质量;要定期开展资产清查盘点,确保账实相符;规范资产出租出借和处置,建立健全收费制度,推动低效运转、闲置资产通过多种方式盘活利用;建立仪器设备共享平台,提高资产使用效率,减少闲置浪费。

4.3.3 健全合同管理体系

设立合同管理专门岗位,负责合同的起草、审核、签订、履行跟踪和归档管理;合同签订严格履行内部审批程序,加爵杜绝超越授权权限签订合同的情况;建立合同法律审核机制,重大重要合同需经法律顾问或外部律师审核;建立合同管理信息系统或合同台账,对合同签订、履行、付款、变更等情况进行全生命周期动态跟踪管理,及时防范合同风险;合同文本及相关附件应及时按规定进行分类归档。

4.4 健全内控监督机制,完善考核评价体系

提升内部审计独立性,设立独立的内部审计部门,配备专职内审人员,确保内审工作不受管理层干预;拓宽内审范围,将科研项目管理、内控流程执行、国有资产管理等纳入审计重点,开展常态化、穿透式监督。

建立内控考核评价机制,将内控执行情况纳入部门和员工的绩效考核体系,明确考核指标和奖惩措施,对内控执行良好的部门和个人予以表彰奖励,对违规行为严肃追责。可根据需要聘请具有专业胜任能力的第三方机构开展评价工作。

强化问题整改落实,对内控监督和审计发现的问题,建立整改台账,明确整改责任人、整改期限和整改措施,定期开展整改“回头看”,确保问题整改到位。

4.5 推进信息化建设,提升内控管理效率

构建一体化信息管理平台,推进内部控制建设融入科学事业单位业务系统。将岗位职责、业务标准、制度流程以及控制措施嵌入各项业务系统中,整合财务、科研、资产、人事、合同等管理模块,实现数据共享和流程互通,打破“信息孤岛”,实现各类经济活动及相关业务活动的资金流、业务流、信息流有效匹配、顺畅衔接,提升内控协同管理水平。

拓展信息化系统功能,开发风险预警模块,对科研经费超支、资产闲置、合同逾期等风险点进行实时预警;利用大数据分析技术,对内控执行情况进行数据分析,为管理层决策提供依据。

加强信息化系统安全管理,建立数据备份和安全防护机制,防范信息泄露和系统故障风险,保障信息化系统稳定运行。

5 结论

科学事业单位内部控制建设是一项系统工程,需要管理层高度重视、全员参与、持续优化。针对当前存在的内控意识淡薄、制度不完善、关键环节管控薄弱、监督机制失效等问题,科学事业单位应结合自身业务特点,从培育内控文化、优化内控环境、完善内控评价机制、健全监督考核机制、推进信息化建设等方面入手,实现内部控制工作闭环管理,构建适配科研事业发展的内部控制体系,从而提升科学事业单位治理水平,保障科研资金安全高效使用,推动科技事业高质量发展。

参考文献

- [1] 财政部关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见[J].中华人民共和国财政部文告,2025(30).
- [2] 财政部关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见[J].中华人民共和国财政部文告,2016,(02):40-43.
- [3] 英杰,陆崴.加强政府采购内部控制管理的路径探析[J].中国农业会计,2025,35(23):86-88.
- [4] 蒋国瑞.新时代企业本质安全建设高质量发展研究[J].中国标准化,2024(21).

On the State-owned Enterprises Playing a Leading Role in the High-quality Development of the 15th Five-Year Plan-A Brief Analysis of the Practice and Thinking of the Growth and Development of the State-owned Enterprises in Xihu District

Gang Liang

West Lake Tourism Group, Jiangjing Management and Marketing Department, Hangzhou, Zhejiang, 311122, China

Abstract

The 15th Five-Year Plan period represents a pivotal phase for China to consolidate foundations and accelerate progress toward socialist modernization. State-owned enterprises (SOEs) should spearhead high-quality development in this new era. Using Hangzhou's West Lake SOEs as a case study, this paper examines core challenges including macroeconomic transformation, intensified market competition, and institutional rigidity. Through case studies and data analysis, it proposes a strategy framework centered on innovation-driven development, governance optimization, and resource integration. The study emphasizes that district SOEs must align with regional economic functions, achieving high-quality development through strategic restructuring, digital transformation, and talent mechanism reforms. This research provides theoretical support and practical pathways for deepening reforms and supporting regional priorities.

Keywords

District-owned state-owned enterprises; challenges; high-quality development; taking the lead and setting an example

试论国企在“十五五”高质量发展中挑大梁作表率——浅析西湖区区属国企成长发展的实践与思考

梁港

西湖文旅集团之江经管品宣部, 中国·浙江 杭州 311122

摘要

“十五五”时期是我国基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键阶段, 国企应在新征程推进高质量发展上挑大梁作表率。本文以杭州市西湖国企为例, 重点分析了当前区属国有企业面临的宏观经济转型、市场竞争加剧、体制机制僵化等核心挑战, 结合典型案例与数据, 提出以创新驱动、治理优化、资源整合为核心的对策体系。并强调, 区属国企需立足区域经济功能定位, 通过战略性重组、数字化转型和人才机制改革, 实现高质量发展。通过深入研究为区属国企持续深化改革、服务区域中心工作, 提供理论支撑与实践路径。

关键词

区属国企; 形势挑战; 高质量发展; 挑大梁作表率

1 引言

区属国有企业作为区域经济社会的重要支柱, 承担着基础设施建设、公共服务供给和产业升级等战略任务。随着经济从高速增长转向高质量发展阶段, 区属国企面临前所未有的复杂环境。一方面, 宏观经济增速放缓、产业结构调整深化, 对国企的运营效率与创新能力提出更高要求; 另一方面, 市场竞争加剧、体制机制束缚等问题日益凸显。2025

年中央经济工作会议明确提出“深化国资国企改革, 增强核心功能”, 为下一步区属国企快速转型、高质量发展指明了方向。

2 西湖国企的基本情况与发展态势

西湖投资集团于1999年12月成立, 是西湖区第一家国企。后随着城市化、城镇化、信息化和区域经济社会的快速发展, 区属国企也不断壮大, 主要业务涵盖西湖经济社会的重点领域、重点项目和民生实事。目前, 整体呈现出深化改革、结构优化、信用提升和业务多元的发展态势。

【作者简介】梁港(1997-), 男, 中国浙江杭州人, 硕士, 从事品牌宣传、项目策划等研究。

2.1 整体架构与发展规模

特别是近5年来，区属国企发展很快，已构建起清晰的区属国企架构，形成了以“1+6+N”为总框架的体系，其中“6”指六家主要国企集团，包括西湖投资集团、西湖城投集团、之江城投集团、西湖文旅集团、西湖科创投和西湖云创集团，分工明确、板块清晰。截至2024年，总资产达2700余亿，员工1300余人。

2.2 财务实力与信用评级

近年来，区属国企的财务健康度和市场信誉显著提升。目前，区内已有3

家国企成功获评AAA主体信用评级，2家获评AA+，1家获评AA，反映了市场和评级机构，对这些企业及其所在区域经济实力的高度认可。例如，西湖城投集团和之江城投集团，2024年先后成功获评AAA评级，有助于降低其融资成本，为市场化转型提供资金支持。

2.3 核心业务与改革方向

区属国企正从传统的城市建设投融资平台，加速向“城市综合运营服务商”

和产业投资平台转型。一是城市运营服务。国企积极参与民生项目，如“两镇六街区”打造、农贸市场改造（如东山集项目）、文二菜市升级、配售型保障性住房建设、新能源充电场站等，提升城市服务品质。二是产业空间保障。通过打造产业园区和空间载体（如云栖、云谷制造平台、文三数字街区、象山艺术公社等），吸引了一批高新技术企业入驻，服务于区域的科创、文创、云创“三创融合”产业体系。三是文旅资源整合。西湖文旅集团作为重要主体，统筹运营西溪湿地、龙坞茶镇、灵山风情小镇、兰里景区等核心文旅资产，致力于打造具有影响力的文化旅游品牌。

2.4 人才结构与管理提升

在人才方面，该行业对高素质人才的需求旺盛，硕士学历人才的需求占比

达到48.14%，显示出企业对专业化、市场化管理的重视。同时，区政府也在通过“西商学堂”等专题培训加强国企管理队伍建设，并推行物业提质增效改革，以提升整体运营效率。

2.5 强化监管与合法合规

在监管层面，区政府持续强化国资监管制度体系建设，并注重审计整改的落

实。例如，西湖城投集团曾根据审计建议，将历年累计的停车场运营收入上缴区财政，体现了国有资产管理 and 使用的规范性。

总体而言，西湖区属国企正处于一个通过深化改革激发活力、通过提升信用拓展空间、通过业务多元化服务区域高质量发展的关键阶段。

3 区属国企积极为西湖经济社会可持续发展注入动力

“十四五”时期，西湖国企紧紧围绕区委区政府中心工作、重点任务，强化党建引领，深化科技成果落地，支撑平台经济发展，提供公共优质服务等方面，为西湖经济高质量发展注入新动能，作出积极贡献。

强化政治引领与组织建设。区属国企通过加强党建联盟建设，统筹高校院所、科技企业等资源，强化对科技工作者的政治引领，凝聚创新合力。例如，推进基层科协组织扩面提质工程，推动大型国企建立科协组织，增强科技人才的归属感和创新活力。

促进科技创新与成果转化。积极参与“科创中国”西湖样板建设，通过院士工作站、技术经理人培育等平台，助力突破科技成果转化“最后一公里”难题。2024年，西湖区落地成果转化项目177个，技术交易额达311亿元，区属国企承担了平台搭建和项目落地任务。

支撑产业高质量发展。区属国企聚焦人工智能、生命健康、空天地海等未来产业，通过参与“环大学创新生态圈”建设，吸引700余个高校经济项目集聚，助力打造“三创融合”产业体系。例如，在紫金港科技城等产业地标建设中，国企提供基础设施和配套服务，支撑“智算云”产业发展。

优化公共服务与民生保障。国企参与政务服务增值化改革，如运营“西湖企服”数智平台，为企业提供智能应答服务；同时，在老旧小区改造、老年助餐、文化街区建设等民生领域发挥重要作用，提升区域品质。例如，通过“公益+市场”模式推广老年送餐服务，推动“家门口”食堂可持续发展。

推动科普与人才培育。区属国企联合科协组织，开展“科学‘西’引力”品牌活动，如科技开放日、少年科考团等，扩大科普影响力，并支持青年科技工作者交流平台建设，增强人才集聚效应。

4 目前西湖国企改革面临的问题和压力

这些年，西湖国企在深层次改革和服务保障“六六行动”、“两高两区”建设中，一方面受国内外形势变化和产业升级等影响，另一方面，受自身管理和改革的困扰，也存在一些结构性矛盾和问题。

4.1 主要问题

一是企业能级与产业结构问题。部分国企存在能级不高、产业结构单一、职能同质化等现象，传统以“土地开发、城市建设、物业运营”为主的粗放型发展模式遇到瓶颈，难以持续支撑高质量发展。二是资金管理风险。资金管理需进一步规范，包括账户开立与存放的管控、债务规模控制、资金输出（如出借、担保）的审批流程等。例如，需严格限制对无股权关系企业的资金出借，防范债务风险，但实际操作

中可能存在执行不到位的情况。三是组织体系冗余与效率问题。部分国企存在管理层级过多、子公司数量偏多、部门设置重复等问题，导致资源配置效率不高。例如，子公司内设部门可能超过精简标准，非核心岗位管理不够优化。

四是风险预警与数字化管理短板。风险预警机制需强化，部分企业可能未及时上报重大风险事项；同时，数字化国资监管系统的应用和数据动态更新有待提升，影响管理精细化。

4.2 困难与挑战

一是改革深化阻力。从融资平台向产业平台转型过程中，需突破原有业务依赖，培育新产业（如脑机智能等战略性新兴产业），但资源整合和市场开拓面临不确定性。二是债务风险防控压力。在严控债务规模的同时，需保障主业资金需求，避免“短贷长投”或资金空转，这对融资规划和风险评估能力提出更高要求。三是组织整合执行难度。推进母子公司职能归集、业务专业化整合及低效法人清理时，可能涉及利益调整和历史遗留问题，协调难度较大。

5 认清形势，坚定信心，努力为西湖高质量发展勇挑大梁

党的二十届四中全会为“十五五”时期部署了战略任务和重大举措。2025年12月，习近平总书记在中央企业工作会议上发来贺信，为国企改革和发展指明了前进方向、提供根本遵循。“十五五”时期，西湖发展环境面临深刻复杂变化，战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多。面对新形势新任务，西湖国企应主动识变应变求变，努力为西湖高质量发展发挥“压舱石”和“主力军”作用[1]。

5.1 聚焦“两高两区”品牌建设，服务保障西湖高质量发展

区属国企应紧扣“十五五”发展和区委中心工作积极作为。一是把握西湖发展大势而为。区委十届九次全委暨区委经济工作会议提出，“十五五”时期，西湖区总的目标是“高质量发展建设共同富裕示范区首善之区取得决定性进展，全面打响科教文创高地活力品质城区品牌”。作为区属国企要牢牢把握西湖区发展的战略战术牵引优势、高校高新科创优势、数智数治云创优势、文化文明文创优势、西湖西溪生态优势、首善首享省会优势，以及发展战略导向、改革导向、创新导向、民生导向和实干导向等，来谋篇布局，统筹推进各项工作。二是聚焦工作重点靶向发力。今后，西湖区委要对标习近平总书记考察浙江“4+1”重要要求、省市作任务要求，明确提出了“以首善之区”为总目标、“六六行动（高质量发展、高能级创新、高效能改革、高水平开放、高颜值城乡、高品质生活）”为主抓手、“两高两区（科教文化高地、活力品质城区）”为品牌的发展战略，区属国企应主动积极融入中心大局，推动工作。例如，在科技创新方面，可通过参与“大科创”布局，支持空天信息、智能制造等前沿产业，

助力实现“实质突破”；在城乡协调发展中，国企可参与乡村新生态、街区新形态建设，推动生态效益与经济效益转化。同时，国企需强化党建引领，将组织优势转化为发展动能，确保改革方向与区域规划同频共振[2]。

5.2 强化创新驱动，加快培育新质生产力

强化创新驱动，因地制宜培育新质生产力是中央到地方“十五五”战略重点和主要任务，国企应成为科技创新与产业创新深度融合的策源主体，重点突破“卡脖子”技术难关。一是搭建高能级平台。区属国企要紧紧依托之江国家实验室、浙江大学、西湖大学、国科大杭高院、钱塘大学（筹建）等名校名院名所的高能级平台和资源，构建“站点建设-成果转化”全链条服务体系，缩短科技成果转化周期，推动更多科技成果从“书架”走向“货架”。二是聚焦新兴产业。坚持智能化、绿色化、融合化方向，迭代云创支柱产业，壮大科创新兴产业，做精文创特色产业，加快构建“三创”融合西湖现代化产业体系，深耕人工智能、商业航天、生命健康等主导产业，积极培育合成生物、量子科技、先进能源、深地深海、前沿新材料、类脑智能等未来产业，主动挖掘优质项目，通过投资孵化培育独角兽企业，为产业升级注入新动能。三是深化协同创新。深化“企呼我应”服务改革与创新，联合高校院所、科技企业共建创新生态，打造“近悦远来”的一流营商环境。如通过“科技八点半”“西湖链链看”等平台提供定制化服务，提升产业链韧性[3]。

5.3 深化国企改革，提升运营效能

为尽快适应“十五五”高质量发展要求，区属国企在区国资委的坚强领导下，需从自身建设、体制机制、质量管控等方面入手，激发创新创业干事活力。一是激发投资活力。坚持“项目为王”，积极对接省市重大工程和重点项目，突出产业项目、新质生产力、战略方向、重大民生优先，进一步优化投资结构，不断提高投资质效。二是优化布局结构。根据西湖区“十五五”产业规划，以及市场发展规律，加快推动国有资本向前瞻性战略性新兴产业集中，培育壮大新兴产业和未来产业。同时，加速传统产业智能化、绿色化转型，大力发展服务消费，积极培育新型消费，做优新经济新业态，实现“有进有退”。三是完善治理机制。坚持以智能人才培养高地、开源模型生态高地、场景创新应用高地为突破口，健全市场化经营机制，落实管理人员“能上能下”、员工“能进能出”等改革，探索智能化监管模式，平衡活力与风险。四是强化绩效导向。坚持目标、问题和效果导向，以增加值、战略性新兴产业占比等指标牵引高质量发展，避免盲目扩张，聚焦长期竞争力提升[4]。

5.4 拓展开放合作，融入全球创新舞台

国企应成为高水平开放的重要载体和力量，主动链接国际资源，努力走出国门走向世界。一是推动国际交流。依托“西湖国际人才创新交流中心”“云栖大会”“中国云谷”“中国国际茶叶博览会”等平台，参与全球科技合作，吸引海外