

# 中国国际经济交流中心 研究报告

第 67 号 (总第 949 号)

2018 年 12 月 12 日

## 上海国资国企改革调研报告

近年来，上海国资国企改革取得积极成效。2017 年，上海市地方国有企业实现营业收入 3.22 万亿元，同比增长 7.8%；利润总额 3429.52 亿元，同比增长 10.2%；资产总额 18.03 万亿元，同比增长 6.4%。2018 年，上海市被国务院国有企业改革领导小组确定为两个国资国企改革综合试验区之一。分析研究上海的主要创新举措和实践经验有利于深化对全国层面的国资改革规律的认识。

### 一、上海国资深化改革的主要创新举措

**(一) 明确企业功能分类，探索中国特色企业制度。**上海市将国有企业分为竞争类、功能类和公共服务类，并在实际操作中，对涉及跨类业务的企业考核因企制宜，一企一策。对竞争类企业承担政府交办任务的业务根据实际情况归入功能类或公共服务类；功能类或公共服务类企业自主决策，以市场化运营的业务归入竞争类；上市公司所属业务均归于竞争类业务。而且对于已经划定类别的企

业，则根据国资布局结构和企业发展战略，实施动态调整，循序推进，逐步到位，不搞“一刀切”。

同时，《关于进一步深化上海国资改革促进企业发展的意见》（以下简称《意见》）提出，要建立健全具有中国特色的现代企业制度，确立法定代表人在公司治理中的中心地位，健全协调运转、有效制衡的法人治理结构。对竞争类企业，积极推进以外部董事占多数的董事会建设，逐步建立和完善由外部董事作为主任委员的提名与治理、薪酬与考核、审计与风控等专门委员会。

**（二）转变职能加强监管，加快健全国资监管体系。**深入推进职能转变。坚持“放管服”，下放 28 项审批事项；建立健全出资人监管清单，以及权力清单、责任清单的行政监管清单；坚持“立改废”，全面梳理国资监管规范性文件，清理废止 90 件规范性文件。突出企业市场属性，兼顾股权结构、产业特征、发展阶段，逐步实现差异化管理。

完善市属经营性国资集中统一监管。上海市明确将市属国有金融机构全部纳入市国资委监管。通过以产权为纽带，积极推进产业与金融结合，加快产业与金融等各类资本优化配置，切实履行资产收益、选择管理者和参与重大决策等出资人职责。在此基础上，上海市进一步完善“直接监管为主、委托监管为辅”的市属国资监管体系，目前已经完成 44 个政府委办局 177 户企业脱钩划转和企业清理规范。

加强重点领域监管。强化企业境外投融资、产权变动、资金管控和资产评估风险防范，实现监管全覆盖、全流程、全方位。坚持

依法治企，建立市国资委兼职政府法律顾问队伍，近年来解决企业法律纠纷涉案总额 586 亿元，挽回经济损失 19 亿元。规范国资评估监管，实现国资保值增值，市国资委备案 303 个评估项目，增值 1835.76 亿元，增值率为 143.7%。

**（三）调整国资战略布局，助推供给侧结构性改革。**上海市坚持以市场为导向，企业为主体，以创新发展、重组整合、清理退出“三个一批”为着力点，主动对接国家和本市创新驱动发展战略，主动推进产业结构调整、园区转型升级，主动落实“三去一降一补”各项工作，着力推进供给侧结构性改革。经过坚持不懈的努力，国资在战略性新兴产业、先进制造业、现代服务业、基础设施与民生保障等 4 大领域的集中度稳步提升，2016 年达到 75%，2017 年达到 80%，“十三五”末预计将达到 85%。

**（四）组建国资流动平台，积极培育投资运营主体。**按照市场化、专业化要求运作，上海市重点打造上海国际集团、上海国盛集团两大国资运营公司和以上海联合投资为代表的国有资本投资公司，在更大范围、更高层面统筹配置资源、盘活存量。先后对国际集团、国盛集团进行金融企业纵向整合、产业企业横向重组（共 7 个项目，资产总额约 500 亿元），完成平台公司的战略转型。截至目前，两大国资运营平台拥有股权总额 800 亿元，累计运作盘活资金 177.4 亿元。

与此同时，上海市重点发展了以上海联合投资有限公司为代表的国有资本投资平台。该公司定位于“战略新兴产业投融资平台”和“科技成果转化孵化功能性平台”，坚持走科学技术与经济发展

相结合的道路，是上海兆星、上海联影、艾普强和兰透平等战略新兴龙头企业的培育者。

**（五）大力推进混改和资产证券化，加快发展上市公司。**一是坚持市场化导向，加快公司制股份制改革。目前，上海市管企业基本实现公司制全覆盖。2017年，上海联合产权交易所完成了“事转企”改制，为进一步深化改革加快发展打下了基础。二是积极引入各类社会资本参与地方国有企业改革。出台了上海市国有企业混合所有制改制操作指引，稳妥有序推进8家混合所有制企业员工持股试点，地方国有企业累计实施员工持股397家。截至目前，混合所有制企业占市国资委直接监管企业总数的68.5%、国有权益总量的47.7%。三是加快企业整体或核心业务资产上市，大力发展公众公司。建立以市场化、专业化、国际化为导向的国有企业公众公司发展模式，形成“资源集聚、机制创新、社会监管、价值提升、回报民生”的国有资本做强做优做大机制。目前，上海市属国资整体和核心业务资产上市企业已占竞争类企业总数2/3。全市共有83家地方国有控股境内外上市公司，总市值2.51万亿元。

**（六）完善激励和约束机制，探索实行职业经理人制度。**一是对竞争类国企领导人员“去行政化”。在上海市竞争类企业中，只有董事长、党委书记、总裁纳入市管干部序列，每届任期3年，连任不超过3届，退休年龄最高不超过63岁；对于经理层的副职和相应的党群干部归入国资委党委管理，经理层副职的任期由董事会决定，一般不超过本届董事会。二是实行“市场化选聘、契约化管理”。2015年以来，已有8家市管企业试点“市场化选聘、契约

化管理”的制度，以契约的形式签订目标责任书，分层分类确定企业领导人员的任期目标，明确考核评价内容、方式及奖惩，明确双方权利义务，对不能胜任者将终止其任期。三是实行差异化薪酬和收益追回制度。按照不同功能的国企分类，竞争类企业领导人员的薪酬由“基薪、绩效薪、中长期激励（股权、现金）”组成。功能类和公共服务类企业领导人员的薪酬由“基薪、绩效薪”构成，完成重大任务后，经考核配套实施专项奖励。

## 二、几点思考和借鉴

上海国资国企的改革创新是十八大以来我国全面深化改革伟大征程的重要组成部分，其有益探索和成功经验为新时代推动国有资本做强做优做大提供了重要启发和借鉴。

**（一）明确定位，正确处理政府与市场的关系。**自2003年成立国务院国有资产监督管理委员会时，国资监督管理部门就被定位于履行出资人职责。但在实际操作中原本履行的“出资人职责”逐步变成了无所不包、无所不管的“婆婆”：从资产处置的评估报告到对外投资方向和额度，从工资总额的决定到管理层成员任免都需要国资监督管理部门审批，导致企业自主权受到很大限制，企业的活力得不到充分发挥。此外，国资监督管理部门还因政府工作需要承担很多公共管理职能，其根源就在于将公共管理职能与出资人职能相混淆。上海市在《意见》中明确了国资监管机构的出资人职能，有利于从顶层设计的高度正确处理政府与市场的关系，有利于为深化国资国企改革创造良好的体制环境。

**（二）遵循客观规律，分类改革与分类治理相结合。**上海国资

国企改革的一个创新做法在于将国有企业分为三类：竞争类、功能类和公共服务类，并对这三类企业提出不同的公司治理思路。对于竞争类企业，采取董事长、党委书记和法定代表人一身兼，并与总经理分设，符合公司治理惯例，且产生“内部人控制”的风险不大。对于功能类和公共服务类企业而言，与竞争类企业以重在参与市场竞争、以盈利为目的不同，这两类企业重在完成重大专项任务、提供公共服务，多数采取国有完全或绝对控股；而由于所处行业基本不存在显著竞争，任务的执行情况和服务的供给水平又往往难以用价格衡量，这就需要企业有较强的责任心和专业化服务能力。董事长兼总经理同时与党委书记分设，一方面可以提高企业的执行能力和专业化水平，另一方面通过强化党组织和党委书记在公司治理中的法定地位，在防范“一言堂”的同时，更好地贯彻执行完成党和政府赋予的职责和任务。

**（三）建立两个平台，推进国有资本优化配置。**上海市在调整优化国资战略布局的过程中，探索建立一个以“决策平台”（投资决策委员会）和“运作平台”（上海国际集团有限公司、上海国盛集团有限公司）为主要架构的国有资本流动配置的新机制。这两个平台公司是部分上市公司和非上市公司的持股主体，是国资重大重组改制的操作平台，是配置资金的执行通道。国有资本投资公司以服务国家战略、优化国有资本布局、提升产业竞争力为目标，需要大量资本的长期投入；而国有资本运营公司主要以提升国有资本运营效率、提高国有资本回报为目标，将有可能形成规模可观的国有资本运营收益。前者需要靠后者来保障，后者也需要前者的项目和

产业资源。这就需要建立国有资本宏观配置机制，打通国有资本运营公司与国有资本投资公司之间的资本形态转换渠道。上海的这种“决策平台”机制可以为建立健全国家宏观层面的国有资本配置机制提供有益借鉴。

**（四）完善激励机制，注重发挥人的积极性创造性。**2015年上海市出台了《关于印发〈关于鼓励和支持本市国有企业科技创新的若干措施〉的通知》，建立了一整套激发企业创新动力和活力的考核、激励、评价机制。文件提出，“支持试点企业对重要的技术人员和经营管理人员采用‘激励基金+个人购股’方式进行股权激励，允许重要的技术人员以实际激励金额（扣除个人所得税部分）全额购买企业股权，或自筹资金配比购买企业股权。激励基金提取额度一般为近3年税后利润形成的净资产增值额的17.5%。大型企业用于股权激励的股权总额，可以达到企业实收资本（股本）的10%”。同时，为促进科技成果转移转化，“允许国有企业以协议方式转让技术类无形资产”；“企业科技成果收益分配方案按内部决策程序进行审议，经企业集团审核批准，方案涉及的激励金额在当年工资总额结算时单列，不作为工资总额基数”。其核心就是要通过上述政策措施激发大家创业创新的积极性，可为中央企业借鉴。

（“国有资本做强做优做大研究”课题组

执笔：李金波、李丹）