

新时代国资国企改革行动纲领

与上海国资国企改革新思路¹

江若尘¹，陈宏军²

(1. 上海财经大学 200433; 2. 安徽财经大学 233030)

【摘要】：基于供给侧结构性改革视角下的上海国资国企改革，必须站在国家和上海社会经济发展的战略层面进行设计。以经济发展的质量为重点，减少低端及无效供给，扩大高端及有效供给，构建具有弹性功能的供给结构，使供给结构凸显适应性和灵活性，以应对需求的不断变化，实现供给和需求的良好匹配，达到国资国企改革和供给侧结构性改革相互匹配和相互促进的目标。

【关键词】：新时代，国资国企改革，创新引领，战略重组

【中图分类号】：F276.1.31 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1005-1309（2018）01-0021-005

中共十九大报告明确提出了中国进入中国特色社会主义新时代的科学论断。十九大报告明确指出：“必须坚持和完善我国社会主义基本经济制度和分配制度，毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展。”特别是中国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，“解放和发展社会生产力，是社会主义的本质要求。我们要激发全社会创造力和发展活力，努力实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展。”十九大报告还具体阐述了进入新时代国资国企改革的使命与责任，提出中国特色社会主义新时代国资国企改革的行动纲领，为新时代国资国企如何改革和发展指引了方向。

国资国企改革是自始至终伴随着中国经济体制改革进程的一个中心议题和主要任务。现代化发展的本质要求就是经济发展的质量一定要高。一个事实是：中国已经有 220 多种产品的产量居全世界第一位，但比较突出的问题是产品质量还不高，一些行业存在产能过剩现象。为此，十九大报告明确提出：“深化供给侧结构性改革。建设现代化经济体系，必须把发展经济的着力点放在实体经济上，把提高供给体系质量作为主攻方向，显著增强我国经济质量优势。”事实上，从中共十八大作出我国经济发展进入新常态的重大判断开始，中国经济的发展路径就凸显一个明显特征：增长速度换挡，从过去的高速增长转向中高速增长，更加注重经济发展质量。因此，十九大报告对国资国企发展地质量提出具体而又值得期待的目标：“促进国有资产保值增值，推动国有资本做强做优做大。”

上海是国资国企的重镇和国资国企的领头羊。在进入中国特色社会主义新时代的历史性起点时，上海国资国企必须要有更大的担当，必须把十九大精神贯彻落到实处，结合上海的实际进行开创性工作，才能够当好新时代全国国资国企改革开放的排头兵和创新发展的先行者，为新时代中国特色社会主义事业作出更大的贡献。因此，基于供给侧结构性改革视角下的上海国资国企改革，必须站在国家和上海社会经济发展的战略层面进行立地顶天的设计。以经济发展的质量为重点，减少低端及无效供给，扩大高端及有效供给，构建具有弹性功能的供给结构，使供给结构凸显适应性和灵活性，以应对需求的不断变化，实现供

¹**【基金项目】**：上海市决策咨询研究重点课题（编号 2016-A-017-B）。

【作者简介】：江若尘，教授、博士生导师，上海财经大学上海发展研究院副院长，中国企业创新发展研究基地主任。陈宏军，安徽财经大学工商管理学院。

给和需求的良好匹配，达到国资国企改革和供给侧改革相互匹配和相互促进的目标。

一、质量取胜，提升国资国企在价值链高端环节掌控能力

推动高质量发展是开启中国特色社会主义新时代现代化的内在要求，这是贯彻落实好十九大精神和可持续发展战略的坚实保障，也是经济增益的直接体现。上海国资“十三五”产业布局的战略重点是战略性新兴产业、先进制造业、现代服务业、基础设施与民生保障等领域，重点领域的国资集中度将提高 15 个百分点。^①以新能源汽车、燃气轮机、新一代信息技术为重点，加快培育战略性新兴产业。因此，政府的政策必须着眼于智能制造、绿色制造和尚端制造，营造战略性新兴产业协同和企业创新发展的良好环境，打造价值链高端环节。加快推进入工智能与传统产业的深度融合，运用移动互联网、大数据、物联网和云计算等技术，拓展转型升级的新路径，促进企业创新模式和业态的升级。

以先进制造业为例，2000 年以来，上海国有资本与外资资本所占比重呈现明显的“剪刀差”。其中，国有资本比重从 2001 年的 30% 下降至 2013 年的 15%；外资比重则从 2001 年的 22% 上升至 2013 年的 35%。外资在上海制造业中的比重在 2008 年达到峰值，接近 45%，国资比重在 2010 年跌至谷底，比重只有 5% 左右。随着经济危机的深度影响和中国劳动力成本的快速提升，2008 年之后外资撤资现象已经屡见不鲜。因此，上海先进制造业存在着对外资依赖的高风险，需要适度增加国资国企比重，提升其在先进制造业领域的掌控力。

上海在 2016 年就将高耗能的石化、钢铁、建材、有色金属等行业产值占比降到 17% 左右，取得了非常大的结构调整的业绩。不可否认，低产业能级、低效供给端、低附加值和高污染环境地国有企业还有许多，占据不小的比重。因此，产能过剩、僵尸企业和退出机制的阻力还需要通过改革创新来化解。另外，从上海规模以上工业企业样本分析得知，无论在股权总量占比上（量），还是在人均利润及资产利润（质）方面，上海制造业具有外资主导的突出特征，这有可能将给上海带来产业空心化和外资转移后经济增长动力匮乏的风险。因此，在推动高质量发展的过程中，上海国资国企要发展的不是一般制造业，而是要瞄准高技术含量、高附加值和主攻关键零部件生产的先进制造业。同时要对接国家战略，聚焦产业链高端，立足上海比较优势，采取大力度的改革举措，加快发展新一代信息技术、集成电路、智能制造装备、工业互联网、人工智能、机器人、高档数控机床及专用加工装备、传感控制与仪器仪表、生物医药与高端医疗器械、新能源与智能网联汽车、纯电动和插电式混合动力汽车、无人驾驶、C919 大型客机等航空航天、新一代运载火箭、应用卫星平台、海洋工程装备、核电、气电、智能电网与分布式能源、高效清洁煤电、风电及光伏能源等高端能源装备、特种光纤、高温超导新材料等。争取到 2020 年，上海制造业占全市生产总值比重保持在 25% 左右。在高端智能化方面，上海国企在积极布局高端制造业的同时，要进行汽车、钢铁、化工、船舶等制造业的积极转型，既要注重传统产业的质量提升，实现产品升级换代，^②又要将智能化融入传统产业，催生新的经济增长点。要积极发展新型产业和业态，以智遗制造、绿色制造和局端制造为突破口，加大支持人工智能与传统产业深度融合的力度，营造战略性新兴产业协同和企业创新发展的良好环境，打造价值链高端环节，促进企业模式创新和业态升级。

制造业服务化方面，要积极发展总集成总承包、研发设计、检验检测认证、供应链管理等生产性服务业，充分发挥服务业对制造业、特别是智能制造、绿色制造和尚端制造的支撑作用，以制造与服务的系统集成与融合发展为突破口，加速生产型制造企业向服务型制造企业转型升级。

二、创新引领，提升国资国企持续创新能力

十九大报告明确指出，要“加快建设创新型国家。创新是引领发展的第一动力，是建设现代化经济体系的战略支撑……加强国家创新体系建设，强化战略科技力量”。因此，上海必须承担科技强国的国家使命，加速建设具有全球影响力的科技创新中心，探索引领创新的新模式。当前上海国资国企面临转型的巨大压力，必须实现从引进创新转型到自主创新，从技术创新转

^①王铮：《上海国资“十三五”：谋划新格局》，原载《上海国资》2016 年第 3 期，54-56 页。

^②如目前高端螺栓 90% 以上需要进口。

型到科学引领，从科技园区转型引申至上海全域，从政策扶持转型到体制机制创新，从注重自身发展转型到引领长三角创新驱动，尽快加强上海核心产业的竞争优势、领军人才的集聚优势，形成创新集群，成为中国自主创新的“排头兵”和“先行者”，逐步发展成为引领中国科技产业发展的创新高地和全球创新网络的关键节点，最终形成中国创新的名片。

上海应以资本投资为方式，形成“内部创新+开放创新”双轮驱动，以防范风险为重点，增量发展混合所有制经济。由于体制机制等原因，与民营企业相比，国有企业的创新活力还有很大的提升空间。上海国有企业的现有布局是建立在中国工业化基础上的，国有企业面临着转型的巨大压力。在转型背景下，国有企业要通过国际化，进行产业转移和能力输出，同时还需要不断创新发展。当前，世界新兴技术和新兴模式层出不穷，竞争规则业已发生根本性变化，“无边界竞争”和“赢者通吃”交织着发挥作用，很多机遇稍纵即逝，国资国企面临着决策缓慢、机构臃肿和不敢冒风险的瓶颈制约。因此，需要通过改革创新的方式介入新一轮科技革命，既可以通过股权投资或战略投资的方式，又可通过混合所有制的形式介入。一方面可以从根源上解决国有资本“一股独大”的问题，另一方面可以充分发挥创新团体的灵活性和国有资本的规模性优势，通过内部创新+开放创新双轮驱动的方式。对国资委来说，应以结果导向设置激励约束机制，尽量避免“过度激励”。对国有企业的“过度激励”不符合 BIT、TPP 等为代表的国际通行规则，亦有可能成为干扰企业创新选择的“噪音”。因此，建议国资委以国有资本的保值增值为结果导向，设置较长的投资回收期限，允许合理范围的创新风险，以鼓励创新为目的，建立一套创新风险防范体系，为企业标示风险警戒线。在警戒线以内的创新决策和创新行为由企业自主决策，超出警戒线的创新风险，需要进入审议程序，经过专家评议再做决定。

体制机制创新客观上要求构建开放式创新环境。开放式创新是科技创新的大趋势，应大力支持国有企业主导的开放式创新体系。开放式创新更加注重吸纳企业外部资源，协同内部资源共同创新。国有企业开放式创新的作用是个多个方面的：一是打破传统创新模式，主动策划和实施企业的开放式创新战略，比如 IBM 的“仓撕詹姆”。二是打破企业边界，灵活采用“开放式创新”“众包”“挑战赛”“客户参与”“供应商参与”等多种方式鼓励和利用社会资源进行创新，比如思科的“I-PRIZE”。三是鼓励员工创新，为企业开放式创新搭建内部平台和创新氛围，如海尔的“人人创客”。四是企业联合其他开放式创新主体，激发开放式创新的新途径，比如改善全球供应链和生活机会，利用大数据、物联网、社交平台、创新平台等推进开放式创新。五是多方式参与投资开放式创新活动，可以通过社会风险资本和小额贷款等投资创新性的金融机制。国有企业还应以更加积极的姿态参与其他团体组织的开放式创新活动中去，以便多渠道获得信息、知识和经验。^③

政府应致力于建设开放式创新的公共政策框架。一是以结果为导向的资助模式，为各类主体引入更大程度的竞争和竞赛。二是权力和资金的分散化，以便允许社会拥有更多的自由和资源提出和实施创新方案。三是在市场环境方面，打破垄断，为国有企业之外的所有制经济类型提供平等的进入机会，创建公平的竞争环境，通过充分竞争激发创新，但国有企业仍然可以通过资本股权、市场品牌等参与其中。四是在公共服务提供方面，政府需要更加开放和透明，最大限度地增加社会公众的知情权和参与权，将一部分政务外包。五是开放式创新活动提供“虚拟”和现实空间，为公共、私人和非营利性组织突破界限的交叉创新和信息交流提供空间。六是建立各种实验室，测试创新，让用户参与创新过程并对创新进行评价。除此以外，为了培育开放式创新，政府还应当开放式创新法律制定、人才培养、舆论宣传、税收政策和监管环境等方面鼓励开放式创新。

上海未来经济发展的新常态就是要坚持以改革创新统领全局，深入实施创新驱动发展战略，加快经济转型升级，可持续地提升城市核心竞争力，建设具有全球影响力的科技创新中心。就是要在全球范围内高质量、高效率地配置全球最优化的创新资源和人才智力，建构以企业为主、无障碍“产学研金用”相结合的协同技术创新体系，实现各方的优势互补、资源互补和开放式服务。在这一过程中，必须及时纠正国有企业“大而不强、不优”、民营企业创新不足和外资企业“强而不为”等现象，必须想方设法激发国有企业科技创新内驱力，全面发挥国有企业科技创新主力军作用，同时要注重发挥“草根”科技创新生力军作用和外资科技创新“溢出”作用，各种所有制企业通过资本纽带进行深度融合发展，增加协同创新网络的节点，共同构建和运营混合所有制的研发机构、联合创投基金和创投跟投机制、孵化器和加速器、科研项目产业化、创新园区和平台，投资并购获取关键技术和开展产业链核心技术攻关等。唯此才能够筑巢引凤，厚积薄发，形成人才高地和创新集群，才能够完成国家赋

^③①黄亚生、王丹、张世伟：《创新的创新：社会创新模式如何引领众创时代》，浙江人民出版社，2016 年 1 月。

予技强国的使命，成为中国自主创新的“排头兵”和“先行者”，成为引领中国科技产业发展的创新高地和全球创新网络的关键节点，最终形成中国创新的名片。

三、战略重组，培育具有国际竞争力和影响力的国有跨国公司

国资国企在上海经济格局中占据半壁江山，理应成为上海转型发展的重要力量。上海国资国企的深化改革不仅需要注重自身创新能力和生产效率的提高，同时需要兼顾社会创新竞争活力和环境，这恰恰凸显出国资国企战略性布局结构调整的重要性。因此，完善社会主义市场经济体制必须坚持开放性市场化重组原则，才能够“实现产权有效激励、要素自由流动、价格反应灵活、竞争公平有序、企业优胜劣汰。”要依据上海的现实情况，制定标准，在充分尊重企业意愿选择的前提下，实施市场化重组，才能达到优化国资布局的目标。上海在“清理退出一批”环节实施过程中，应尽快明确清理标准，以系统降低国资国企改革体制成本为突破口，退出低端产业，腾出转型发展的空间。对于不承担社会功能又不能产生经济效益的企业，清理退出越晚，退出风险和成本就越高。同时，要将清理退出和治理重生结合起来。建议根据行业发展前景和企业盈利情况两个方面做出评价，采用 3+2 年限模式。连续 3 年无盈利或亏损，可以列入清理退出一批的名单。列入清理退出名单的企业可以申请转型，经专家组审核后，给予 2~3 年的转型试验期，如达不到预期目标，就必须进入清理退出环节。放弃申请转型的，则可以直接进入清理退出环节。在进入清理退出环节，必须考虑可能带来的社会问题，争取所在地政府、社区的支持，实现社会协同治理，才能够降低“清理退出一批”环节的成本，实现国资国企改革和社会发展的良性互动运转。

在“重组整合一批”环节，以国资布局为导向，采用“国有企业提请、国资委协调”的开放性市场化重组方式进行。以往“拉郎配”行政管理模式，对国有企业之间进行了多轮“合并同类项”式的重组整合，使得国有企业“大而不优”和“大而不强”。“拉郎配”的方式，虽然能够比较容易实现国有企业“做大”，但缺乏市场竞争优势和核心竞争力，大多处于“大而不强”的境地。企业成长有其自身规律，能力和规模相互匹配之后，才会相互助长。在“十三五”期间，要“加大有质量、有效益的投入，确保 85%以上的增量集中在战略性新兴产业、先进制造业、现代服务业、基础设施和民生保障四大领域”。

在重组背景下，上海国资国企要通过国际化，尤其是对“一带一路”沿线国家进行产业转移、能力输出和投资。到 2020 年，要有一批体现上海制造业实力的国有企业代表国家参与全球竞争。培育具有国际竞争力和影响力的国有跨国集团，形成若干家符合国际规则、有效运营的资本管理公司；形成一定数量的全球布局、跨国经营、具有国际竞争力和品牌影响力的跨国集团；形成若干家全国布局、海外发展、整体实力领先的企业集团；形成一批技术领先、品牌知名、引领产业升级的专精特新企业，最终成就做强做优做大的中国国资国企新名片。

[参考文献]:

[1] 习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[N]. 人民日报, 2017-10-19.

[2] 国务院新闻办公室. 十八大以来国企改革情况发布会实录[M/OL].

<http://www.sasac.gov.cn/n2588025/n2588119/c7936035/content.html>.

[3] 国务院国资委党委. 坚定不移做强做优做大国有企业——党的十八大以来国有企业改革发展的理论与实践[M/OL]. http://finance.sina.com.cn/wm/2017_06_16/doc-ifyhfhrt4558592.shtml.

[4] 李锦. 十九大后将有更大力度国企改革[N]. 中国经营报, 2017-10-23.

[5] 田婷. 国资系统: 推动国有资本做强做优做大[N]. 安徽日报, 2017-10-23.

[6]李锦. 国企改革即将迎来新突破[N]. 中国经济时报, 2017-10-23.

[7]赵妍. 加快建设创新型国家[N]. 通信产业报, 2017-10-23.

[8]庄聪生. 深刻领会十九大关于支持民营经济发展的重要论述[N]. 中华工商时报, 2017-10-20.

[9]庞明川. 中国特色宏观调控的结构性范式及形成逻辑[J]. 财经问题研究, 2016 (12) .

[10]胡斌等. “互联网+”和“+互联网”与上海制造业升级转型[N]. 科学发展, 2017 (10) .

[11]王铮. 上海国资“十三五”：谋划新格局[J]. 上海国资, 2016 (3) .