

# 新形势下深化上海国资国企综合改革

王果<sup>1</sup>

(上海市发展改革研究院 200032)

**【摘要】:** 新形势下上海深化国资国企改革,应在围绕完善出资人职责分工制度安排、推动国资监管机构瘦身强体、实现平台公司赋能扩权、提高国有企业自主经营能力、完善国有企业法人治理结构等方面,形成一整套统筹协调、推进有力的改革举措,逐步完善国有资产管理体制,以提高国有资本运行效率。

**【关键词】:** 国资国企改革 经济体制改革 混合所有制经济

**【中图分类号】:**F276.1.51 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1005-1309(2020)11-0013-011

党的十八届三中全会对发展混合所有制经济、完善国资管理体制、推动国有企业建立现代企业制度等进行了总体部署,指明了国资国企改革方向。党的十九大报告对完善各类国有资产管理体制、改革国有资本授权经营体制以及深化国有企业改革作出了要求,国资国企改革的方向、目标和路径更加清晰。目前,新一轮国资国企改革正加快推进,上海开展区域性国资国企综合改革试验,着力探索以国资改革带动国企转型,实现国资国企在更高层次和更高质量上健康发展的新路径,特别要在国资监管运营体制上加大先行先试力度,探索以市场化方式实现国资结构调整和形态转换的体制机制,寻求“市场配置资源的决定性作用”和“更好地发挥政府的作用”的最佳结合点。

## 一、改革背景

经济体制改革是全面深化改革的核心内容,而国资国企改革是深化经济体制改革的关键所在,对于进一步处理好政府与市场关系,使市场在资源配置中发挥决定性作用和更好发挥政府作用具有重要意义。近年来,在国家积极推动国资管理体制的指导下,上海结合自身实际情况,逐步推进国资管理体制,在出资人代表机构建设、国资监管体系、国有企业现代化法人治理结构等方面的改革取得不俗的进展。总体来看,国家层面对国资管理体制的要求经历了从管资产与管人、管事相结合到以管资本为主的过程,明确出资人监管边界,重点管好国有资本布局、规范资本运营、提高资本回报、维护资本安全,并提出设立国资投资公司推动国有资本合理流动,实现保值增值。

### (一) 建立以出资人为核心的国资管理体制

2002年,党的十六大提出建立“中央政府与地方政府分别代表国家履行出资人职责,享有所有者权益,权利、义务和责任相统一,管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制”,确定了现行国有资产管理体制的基本框架。在此基础上,2003年颁布的《企业国有资产监督管理暂行条例》和2008年出台的《企业国有资产法》分别通过行政法规和法律的形式对这一管理体制进行了确认和完善。《企业国有资产法》明确规定:地方人民政府依法履行对国家出资企业的出资人职责,可授权国有资产监督管理机构或其他部门、机构代表本级人民政府履行出资人职责。履行出资人职责的机构对国家出资企业享有资产收益、参与重大决策和选择管理者等权利,不干预企业经营活动,对国有资产的保值增值负责。

<sup>1</sup>作者简介:王果,上海市发展改革研究院体制改革研究所副所长。

基金项目:上海市决策咨询研究重点课题(编号2019-A-030-B)。

## (二) 建立以管资本为主的国资监管体制

党的十八届三中全会提出,完善国有资产管理体制,以管资本为主加强国有资产监管,并首次提出“组建若干国有资本运营公司,支持有条件的国有企业改组为国有资本投资公司。国有资本投资运营要服务于国家战略目标,更多投向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域”。同时,在近年来完善国有企业现代企业治理结构、国有资本授权经营体制改革的基础上,中央充分重视完善国有企业监督管理体制,2018年出台《中央企业违规经营投资责任追究实施办法(试行)》、印发《中央企业合规管理指引(试行)》,进一步强化对国有资本的监管,落实国有资产保值增值责任,有效防止国有资产流失。

## (三) 改革国有资本授权经营体制

2015年,中共中央、国务院下发《关于深化国有企业改革的指导意见》,作为国企改革顶层设计的指导性文件。文件提出:科学界定国有资产出资人监管的边界,重点管好国有资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全。改组或组建国有资本投资、运营公司,通过开展投资融资、产业培育、资本整合,推动产业集聚和转型升级,优化国有资本布局结构;通过股权运作、价值管理、有序进退,促进国有资本合理流动,实现保值增值。同年,国务院下发《关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见》,再次明确国资监督管理机构的职责和国有资本投资运营公司的功能。2019年4月,国务院下发《改革国有资本授权经营体制方案》,进一步明确出资人代表机构履职方式,提出实行清单管理、强化章程约束、发挥董事作用并创新监管方式。要求出资人代表机构在公司治理、管理基础、集团管控和资本运作能力等4个方面优化国有企业管理。

## (四) 划清监管边界,完善企业法人治理结构

2017年4月,国务院办公厅下发《关于进一步完善国有企业法人治理结构的指导意见》,明确把加强党的领导和完善公司治理统一起来,健全以公司章程为核心的企业制度体系,理顺出资人职责,加强董事会建设;同月,转发《国务院国资委以管资本为主推进职能转变方案》,提出国资监管要明确监管重点,精简监管事项,优化部门职能,改进监管方式,全面加强党的建设,加快实现以管企业为主向以管资本为主的转变。为激发国有企业活力,2018年,国务院出台《中央企业工资总额管理办法》和《中央企业负责人经营业绩考核办法》等,明确中央国有企业的绩效考核与激励办法。

# 二、阶段要求

党的十八届三中全会以来,上海国资国企改革不断深化,提出要以管资本为主,推进国有资产监管机构职能转变、改革国有资本授权经营体制、推动国有资本合理流动优化配置、推进经营性国有资产集中统一监管。对照中央对国资国企改革的总体部署,对比国内兄弟省市的先进做法,对标国际领先的运营模式,上海国资国企改革要把握新的形势和要求,率先在基础性、关键性、标志性制度建设方面取得突破,要发挥引领示范作用。

## (一) 抓住改革突破的窗口期,率先探索创新性制度安排

未来国资国企改革的方向是建立国资监管机构监管权力和责任清单,突出国有资本运营,结合落实董事会职权等工作,将出资人部分权利授权试点企业董事会行使,强调备案管理和事中事后监督等。这就要求上海率先建成以管资本为主的国资管理体制,在国资监管机构职能定位、国资流动平台运营机制、现代企业制度完善等方面形成创新性制度安排,重点是按照国资管理与企业经营管理分离的根本要求,通过打造专业化国资投资运营平台公司,把企业经营管理权完整下放,从竞争类国有企业起步探索,发挥市国资监管机构的统一监管职能,管精、管好、管活国有企业。

## (二) 抓住布局调整的窗口期,率先形成关键性制度安排

新一轮国资国企改革的逻辑起点是推动资产所有权与资本运营权的分离，国资监督管理机构要通过职能调整，把出资人职责中有国有资本运营方面的权力下放到国资投资运营平台，从这个意义上说，国资投资运营平台的功能完善是承接国资监督管理机构职能转移、推动国资监管体制完善的前提。提升国有资本活力是目前上海国资国企改革最为迫切的要求，尤其当经济进入深度转型期，国有资本跨领域、跨地域、跨行业的转移将成为引领上海经济结构率先转型的关键动力。这要求上海率先探索以国资投资运营平台为核心的资本运作模式，研究在高度市场化条件下，国有资产保值增值机制、国有资本优化配置机制、国有经济战略投资机制等方面形成关键性制度安排，重点以竞争类国有企业成为公众公司为主要实现形式，规范、稳妥、有序推进混合所有制改革。

### (三) 抓住能力提升的窗口期，率先建立系统性制度安排

赋予国有企业经营自主权，提升国有企业市场活力是国资国企改革的重要目标。国资国企改革的核心是出资人的制度安排，突破口是国资运营平台，抓手就是现代企业制度，唯有建立能够适应市场竞争环境、能够实行现代企业管理的经营机制，国资国企改革的各项举措才能真正落地，否则只能是“空中楼阁”。这要求上海率先探索建立以企业董事会为核心的现代企业制度，在国有企业经营决策机制、收益分配机制、考核激励机制、用人选人机制等方面形成系统性制度安排，推动国有企业主动适应新形势、新挑战，成为国家重大战略推进实施的主力军，为我国经济发展作出更大贡献。

## 三、发展实际

上海以国资改革带动国企改革，努力推动以“管资本”为主，加强国有资产监管，发挥国资运营平台功能，积极推进混合所有制改革，加强企业创新引导和激励，取得了一定的成效。

### (一) 国有资产规模结构质量稳步提升

上海国有资产已成为国内仅次于央企资产规模的地方国资体系。截至 2018 年末，上海地方国有企业资产和负债总额分别为 19.7 万亿元和 16.2 万亿元，实现 103.3% 的本地国有企业平均国有资本保值增值率。2018 年，上海实现生产总值 7295.3 亿元，占全市国民经济生产总值的比重达 22.3%。从发展质量看，经营效益创历史新高，增速大幅提升。同年，上海地方国有企业利润总额增长至 3494.83 亿元，实现营业收入 35857.1 亿元。从发展贡献看，各项经济指标保持平稳增长，国有企业提供就业人数及平均工资水平持续增长，缴纳税费快速增长；地方国有企业年末从业人员 169.28 万人，较上年增加 6.75 万人，增长 4.2%。从增长后劲看，科技投入持续增加。2015 年度，上海地方国有企业年度科技支出 242.54 亿元，较上年增加 22.89 亿元，增长 10.4%，为形成新的经济增长亮点打好基础。从产业分布看，国有资产进一步向第三产业集中。第一、第二、第三产业经营性国资布局比为 1：22：77。从行业聚集度看，前 20 个行业涉及的企业 8168 户，占总户数的 71.1%。2016 年，国资委系统企业累计投资 1.1 万亿元，其中 72% 投向战略性新兴产业、先进制造业、现代服务业、基础设施与民生保障领域，整体集中度达到 70%。

### (二) 开展管资本为主的管理体制改革

党的十八届三中全会以来，上海率先开展以管资本为主的国资国企监管体制改革。基本建成统筹协调、分类监管的国资监管体系，设立上海国盛(集团)有限公司、上海国际集团有限公司作为国资运营平台，初步形成“国资委—平台公司—企业集团”三层运行架构，国资管理体制机制进一步完善，推动国资布局结构优化和现代企业制度完善，国有企业活力和竞争力不断提高。打造一批符合市场经济运行规律的上市公司，国有经济在上海经济社会中的带动作用进一步增强。加快培育具有国际竞争力和影响力的企业集团，对内合作、对外开放的新格局逐渐确立。

### (三) 国有资本流动平台功能逐步显现

根据 2013 年“上海国资国企改革 20 条”要求,上海深化国资流动平台运营机制改革,设立国资运营平台投资决策委员会,强化国有资本流动的决策统筹力度;改组上海国盛(集团)有限公司、上海国际集团有限公司作为国有资本运营平台,采用市场化运作方式,实现市国资系统部分高度市场化和竞争性领域的国有股权减持或退出,有力推动企业混合所有制发展等功能,率先在实践中探索出“采用市场化方式进行国有股权减持或退出,推动企业混合所有制发展和国有资本有序进退”的国有资本运作模式,较好完成了对自身存量资产和业务进行剥离、承接市国资委划转的国有股权并实施运作等主要职能,国盛、国际两家公司逐步成为“干净纯粹”的持股平台公司。

## 四、存在问题

目前,上海国资国企改革创新还面临着出资人职责边界模糊、国资运营平台功能缺失、现代企业制度建设水平不高、国资国企监督管理体系有待完善等问题,这在一定程度上制约着国资国企发展活力的释放。

### (一)国资监督管理机构与出资企业权责边界有待厘清

一是国资监管职能与企业管理重合。现实中,国资监督管理机构从履行出资人职责,实现国有资产保值增值的要求出发,对企业董事会的行为可要求停止实施和变更等,导致出现国资监管机构职责履行和国有企业自主经营两者间的矛盾。二是国资监督管理职能与平台公司重合。在现有国资管理制度下,由于出资人职责边界的问题,实际上存在着国资监督管理机构“一对多”“一对全”的管理问题,划入平台公司的企业同时要向市国资委和平台公司报批有关事项,导致手续繁杂、效率低下等问题。

### (二)国资运营平台功能缺失,国有资本流动有待优化

目前,上海国资运营平台仅发挥了通道功能,采用被动的、较强行政意志主导的运作方式,缺乏自主决策、市场运作的能力。尤其是国有创投企业、科技创新领域风险投资机构,每次投资决策依然要报国资委备案,导致决策效率不高,未能发挥预期专业性风险投资机构的作用。混合所有制改革中,缺乏各类资本进出和市场准入方面配套机制,缺乏各类资本参与混改、合理退出机制。在市场准入方面,存在针对不同类市场主体不平等地位和准入方面不合理或歧视性准入条件,以及额外准入管制等。

### (三)现代企业制度建设水平不高,国有企业经营自主权有待提升

在现代企业制度建设方面,上海国有企业存在治理结构不完善、不健全等问题。一是董事会职权并未完全落实。从实际操作看,依然存在国有企业公司法人治理机制不健全的问题,部分国有企业中董事会行使重大决策、选人用人、薪酬分配等功能不到位。二是选人用人“双轨制”带来薪酬安排、人员管理等问题。国有企业中既有市场化选聘的职业经理人,也有组织任免的干部,两者在选拔任用、考核和薪酬制度方面存在差异,增加了企业内部人员管理难度。三是缺乏有效激励约束机制。国有企业薪酬与市场化水平对比存在明显差距,缺乏竞争力。从激励手段看,主要是结合当期业绩的短期激励,缺乏有效长期激励手段。从激励方式看,激励方式单一,无法充分调动经营者的长期积极性。

### (四)国资布局需要优化,国资国企支撑科创中心建设的作用有待加强

国有企业作为重要的市场主体,面临绩效考核、薪酬管理、人才引进、后续的监管体制以及混改后体制机制转换不到位,严重束缚其创新活力和市场竞争能力。一是监管体制及其方式有待创新。依然沿用对传统企业的监督和绩效管理模式进行管理,缺乏对科技创新类企业激励引导机制,尤其是将利润率作为企业绩效考核的重要指标,严重削弱国有企业对需要长期大量投入的新兴产业、科技创新项目的积极性。二是混合所有制改革转换效果有待提高。改革后,依然沿用传统企业旧有方式管理混合所有制企业,未发挥非公有制主体在企业运营和管理中的用作,“形改而神不改,名混而实不混”,使改革未能发挥预期效果。三是员工持股激励措施效果有限。受制于单个员工持股比例最高不能超过总股本 1%的硬性规定,作为激励措施,难以发挥预期的激励效应。

## 五、经验借鉴

从国内外国资监管运营的经验看,制度设计的重点在于:如何建立国有产权责清晰的产权架构,最大程度实现“顶层设计+基层创新”良性互动,提升国有资本运作效益;如何优化国有资本布局和结构,最大程度完成国有资本形态转换,提高国有资本管理运营效率;如何创新升级国有资本监管模式,最大程度降低国有资本运营风险、优化企业公司治理结构,确保国有资本监管体系运行效能。

### (一)政府作为国有资产出资人是通行的制度安排

一是绝大多数国家把国有资产的产权都归属于政府(或代表政府的权威机构)所有。这是体现国资国企重要属性、主要功能的制度安排,特别是在关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和与国家重大发展战略相关的领域,明确的国有资产产权制度是政府加强对国有经济控制力、抗风险能力的关键抓手。例如,英国、日本、德国等发达国家都建立了归属财政部或地方一级政府的产权安排,新加坡“淡马锡”模式具有明确的“国家所有、财政部主管”国有资产产权属性。充分考虑到国有资产的经济属性与社会属性,国有资产的运营必须由最终所有人进行资产监管,这是“底线监管”。因此,出资人职责必须与经营者职责分开,这体现在国资运营平台公司的定位上,同样不能把这两项职能简单重叠。二是建构“以管资本为主完善国资国企监管体制”是优化国有资本布局、提升国有经济活力和竞争力的保障。实施国有企业分类改革、探索实行政策性和竞争性国有企业分类管理、推动企业出资人职能与企业经营管理职能分开是提高国有资本的集中度和配置效率为核心。例如,德国、日本的国有资产运营管理实行企业分类、资产分级的管理模式,新加坡实施国有资产监管职能与企业出资人职能分离的国家所有、市场运作的协同运营机制,围绕以“2+X”的国有资本监管体制为核心,加强政府国资部门和财政部门的监管职能,建立若干专司国有资本出资人职能的国有资本投资运营公司,推进政企分开、政资分开、所有权与经营权相分离。

### (二)建立现代企业制度,构建科学的公司治理体系是提高国企运行效率的关键

一是灵活高效的市场化经营机制是关系企业持续发展的直接因素。建立产权清晰、权责明确、决策民主、管理科学、富有效率的现代企业制度,是提升国有企业运行效率和价值创造能力的关键。例如,新加坡按照商业原则,依法建立了以经营权为核心的管理运营模式,产权所有者与实际经营者的权属关系界面清晰,这是新加坡淡马锡模式成功的核心经验。二是构建科学的公司治理体系的根本是设置合理的股权结构、厘清国有资产管理的权责。既要防止出现一股独大,也要避免股权过于分散,合理分配各类股东在董事会的席位,充分保障各类股东的代表性和发言权。从国内外经验看,由于国有资产的最终产权归属政府所有,这很容易导致所有者越位的问题,形成“行政干预下的经营者控制型”公司治理模式,从而导致国有企业经营绩效低下等问题。从根本上看,导致这一问题的关键是由于出资人和经营者的价值取向不一致,出资人更多考虑国有资产的安全性,体现谨慎原则;而经营者主要考虑利益最大化,体现效率原则。如果没有清晰的权责边界,很容易发生价值冲突。从国内经验看,深圳国资国企改革从完善治理、强化激励、激发企业活力目的出发,把优化股权结构作为混合所有制改革的突破口,探索建立国有股东“金股”制度,并按照约定由国有出资人对特定事项行使否决权,保证国有资本在特定领域的控制力。从国际经验看,主要有两种制度安排:一种是以英国、德国为代表的国有资产委托授权经营机制,如英国设立国家企业局作为受托经营管理国有资产的专门机构或企业;一种是以新加坡为代表的由财政部代表所有者通过投资设立股份公司的方式,把国有资产所有权以股权方式转给特殊企业。

### (三)建立规范、独立、专业的董事会,确立国有企业市场主体地位

在公司法人治理结构中,董事会作为企业决策机构,承接了大量出资人代表机构下放的权力,因此加强董事会建设是完善公司治理能力的关键。股东会(权力机构,国有独资公司由出资人代表机构行使股东会职权)、董事会(决策机构)、经理层(执行机构)、监事会(监督机构)、党组织(领导核心和政治核心)等治理主体之间应划清各自权责边界,明确各自权责清单和议事规则,加快形成有效制衡的公司法人治理结构,规范企业股东会、董事会、监事会和经营管理层的责权,落实董事会选聘、考核、奖惩管理层的相应职权,实现企业决策权与经营权的分离。从新加坡淡马锡模式看,建立规范、独立、专业的董事会能够避免直接

行政干预生产经营活动,这是实现长期可持续回报的重要体制机制。这里的启示是:要强调董事会作为企业的经营决策核心,不能让行政力量穿透所有的治理架构,董事会是最重要的“隔离层”,也是确立国有企业市场主体地位、企业经营制胜的关键。新加坡淡马锡董事会的构成尽管也需要由财政部任免,但其只对淡马锡公司负责,且来源大都是国际知名企业家、专家学者。加强国有企业董事会建设,应以体制机制建设为重点,推动机构建设和机制建设协同前进,建立由董事会直接选聘、管理与考核经理班子的新机制。

#### (四)放大资本功能,发挥国有资本投资运营公司服务国家战略引领作用

国有资本投资运营公司可通过布局调整、兼并重组等方式提升国有资本运营效率,发挥国有资本的引领作用,更好服务国家战略,更好实现国有资本保值增值。从国际经验看,从事国有股权运作的企业与实体企业往往保持“一臂之距”,即平台公司绝不参与投资企业的实际经营活动,基本上保持一个“积极的股东”形象,平台公司更多考虑资本的战略布局,以财务投资为主,不直接从事生产运营管理活动,下属投资企业的经营决策仍然由持股企业董事会负责,平台公司按照“价值管理”的理念,在资本市场进行运作。从国内经验看,北京市国资委对北京国有资本经营管理中心与中关村股权投资服务集团有限公司实施合并重组,加强国有资产整体运作,在更大范围、更广领域、更高层次上促进资本合理流动、优化配置。深圳市属国资国企实施基金群战略,不断完善“基础研究+技术攻关+成果产业化+科技金融”的全过程创新生态链,撬动社会资本,放大国有资本功能,积极支持民营企业等多种所有制企业发展,打造深圳国资“金子招牌”。

#### (五)优化集团管控能力,建立“两把钥匙”监管体系

优化集团管控能力是改革国有资本授权经营体制的前提,也是国企承接国资管理授权授权的必要条件。集团管控能力指的是母子公司管控力,集团原则上应按照“管资本”的模式,根据集团定位和子企业发展情况,对子企业进行国资管理分类授权,并以国企股东的身份行权履责,实行战略管控、财务管控、运营管控等模式。国有资产不同于私人资产,对其保值增值的要求是“红线”,这就需要建立一整套的风险监管体系,确保资产安全。以淡马锡为例,新加坡国资监管部门提出“两把钥匙”的监管理念,对董事会的任命、投资提案的审核等重大事项由不同的机构共同监管,最大限度避免出现“内部人”控制的问题。

#### (六)加快完善符合国企特点的企业人事和薪酬激励制度

合理的薪酬制度是吸引人才的关键制度安排。从国内外经验看,薪酬制度的设计必须兼顾公平和效率原则。从公平角度看,基本共识是:凡是由政府任命的董事会、管理层人员的薪酬仍按照公务员身份由政府发放,但对其业绩的考核则是按照企业经营效益。从效率角度看,对市场化招聘人员,则充分考虑市场和国企的特性,建立相对弹性的薪酬制度,建立有进有出、能上能下的管理人才流动和配置机制。通过走“市场化”去“行政化”,打造符合现代企业要求的国企职业经理人队伍。构建职业经理人市场治理体系,培育统一开放、竞争有序的职业经理人市场,如淡马锡就建立了短期、中期、长期相结合的薪酬体系,以及递延回拨机制;淡马锡的管理层依赖职业经理人专业的投资实现股东长期利益的最大化,充分实现国有资本的保值增值。

## 六、总体思路

按照中央要求,结合上海实际,借鉴国内外经验,围绕完善国资管理体制,发挥平台公司作用,研究提出下一步改革的总体思路。

### (一)总体考虑

以优化国资投资运营平台公司功能为抓手,统筹考虑国资监管体制、国资运营模式以及国有企业经营机制,以增强国有经济活力、控制力、影响力、抗风险能力,主动适应和引领经济发展新常态。

### 1. 政企分开, 政资分开

坚持政府公共管理职能与国有资本出资人职能分开, 科学界定国有资产出资人监管边界, 理顺国资委与国有企业的出资关系, 明晰国有资本投资、运营公司和所持股企业的权利边界, 依法确立国有企业的市场主体地位, 最大限度减少政府对市场活动的直接干预。

### 2. 放管结合, 完善机制

调整优化出资人代表机构职能和履职方式, 加强清单管理和事中事后监管, 该放的放权到位、该管的管住管好。建立统一规范的国有资产监管制度体系, 精简监管事项, 明确监管重点, 创新监管手段, 提升监管水平, 防止国有资产流失, 确保国有资产保值增值。

### 3. 问题导向, 协同推进

正确处理改革发展与稳定关系, 正确处理顶层设计与尊重基层创新精神的关系, 突出问题导向, 坚持分类推进, 根据竞争类、功能类、服务类不同国有企业的属性, 逐步深化国资监管职能转变, 依法分类落实平台公司运营自主权, 把握好改革的次序、节奏、力度, 确保改革扎实推进、讲求实效。

### 4. 市场运作, 增强活力

健全以公司章程为核心的企业制度体系和以董事会为核心的企业法人治理结构。充分发挥企业家作用, 打造一批政治坚定、善于经营、充满活力的董事长和职业经理人, 培育一支德才兼备、业务精通、勇于担当的董事、监事队伍, 造就一批具有创新能力和国际竞争力的国有骨干企业。

## (二) 改革目标

按照国家改革方向要求和上海改革阶段特征, 新形势下深化上海国资国企改革的总体目标是率先建立以管资本为主的国资监管体系、国资运营机制和现代企业制度。具体目标为:

### 1. 建立以价值管理为核心的国资运营机制

赋予平台公司完整的国有资本运营权, 强化以平台公司董事会为核心的决策自主、运作独立、诚信守律的市场化运营机制, 实现价值管理, 推动资本形态高效转换。

### 2. 建立以所有权管理为核心的国资监管体系

推动国资管理部门所有权与经营权分离, 把与企业经营活动相关的职能事项下放到企业, 实现国资委“瘦身强体”。国资监督管理机构依法行使出资人代表职责, 强化“最终监管人”的职能要求。

### 3. 建立符合一般市场主体运行规则的法人治理机制

明确以资本为纽带建立国资委、平台公司、企业集团的管理关系, 实行逐级管理, 建立与一般市场主体相匹配的人才聘用、薪酬激励以及社会责任体系。

### (三) 基本思路

下一步,上海国资国企改革重点是分步、分类建立“监管层、运营层、经营层”相对独立、一体运行的3层管理架构。

#### 1. 监管层:由国资监管机构承担最终监管人的角色

国资监管机构作为市政府直属特设机构,根据市政府授权,依法履行出资人职责,专司国有资产监管,不干预国资平台公司自主经营权。国资监管机构强化国资布局规划、政策制定、资本监管的职责,重点加强国有资本战略规划、国有资本运营监管、国有资本收益管理、外部监管制度设计、问责追查以及党建覆盖等工作,不再对企业经营活动事项进行审批,通过授权专业化的国资平台公司,实现竞争类国资统一管理、公开运作。国资监管机构以政府届任为期限,对国资平台公司持有的国资保值增值情况进行考核。

#### 2. 运营层:由国资运营平台承担资本转化器的角色

国资平台公司作为国资监管机构独资设立的企业法人,形成国资委对平台公司行使出资人职责,平台公司根据出资关系依法对持股企业履行股东职责,专司国有资本运营,不干预持股企业日常经营管理。平台公司构建以董事会为核心的治理架构,平台公司的唯一股东由国资监管机构持股担任。平台公司与持股企业以资本为纽带建立股东关系,不对管理企业行使公共管理职能,涉及国有企业领导人选任、薪酬分配、党建责任等其他公共管理职能,由国资监管机构与相关职能部门协同管理,平台公司对持股企业不参与除股东管理以外的其他管理。

#### 3. 经营层:由竞争类国有企业集团承担自主经营者的角色

国有企业作为独立市场主体,依法享有独立的法人财产权,现阶段主要聚焦竞争类上海市属国有企业的改革,推动实行董事会领导下的经营层管理模式,国资委持有的竞争类国有企业的股权逐步转移到国有平台公司,董事长由平台公司提名,上报市国资监管机构后经上海市委、市政府同意,总理由企业董事会提名,平台公司上报国资监管机构后经上海市委、市政府同意。其他经营管理层人员由企业组织选任,同时纳入国有企业人员管理相关制度管理。企业在授权范围内自主投资决策、选人用人、薪酬激励,通过完善公司治理和内部薪酬激励机制,释放国有企业活力,提高国有资产经济效益。功能类和服务类企业集团暂不划入平台公司,仍保持原有管理模式,但在管理方式上要逐步优化完善。

## 七、对策建议

新形势下深化上海国资国企改革,建议在围绕完善出资人职责分工的制度安排、推动国资监管机构“瘦身强体”、实现平台公司赋能扩权、提高国有企业自主经营能力、完善国有企业法人治理结构等方面,形成一整套统筹协调、推进有力的改革举措,逐步完善国有资产管理体制,提高国有资本运行效率。

### (一) 完善国资监管制度:“站在边上监督”,不是“堵在当中守门”

国有资产的产权归属于政府,是大多数国家针对国资管理的一种通行制度安排。出资人的监管视角是以产权为核心而非经营权为核心的监管,国资监管机构承担的是最终监管者的职能,体现的是守牢“监管底线”的角色。因此,针对国资监管机构要通过“瘦身强体”,发挥好其“最终监管人”的职能。

#### 1. 强化核心监管职能

国资监管机构职能的优化调整,要为平台公司功能发挥留出空间。清晰出资人职责边界,未来上海国资委需要重点强化国资布局总体规划、国资监管制度建设、平台公司出资监管、党建和干部管理等方面职能,以体现对国资的战略管理能力、制度建设能力以及最终监管能力。因此,需要进一步优化权责清单,精简管理事项、划定权责边界、下放管理权限,把考核对象和方式从对国有企业的经营业绩考核转为对平台公司的收益考核。同时要优化创新监管方式,从事前审核为主转向注重事中事后监管,做到事前规范制度、事中加强监控、事后强化问责,更多运用法治化、市场化的方式实施监管。

## 2. 稳妥推进职能转移

国资委的“瘦身”不是弱化出资人职责,而是立足于“最终监管人”的角度来履职,既要弱化国资委在资产处置和资本运营方面的决策执行权,又要强化重大事项的事中事后监管权。例如,将对国有企业的股权管理关系归位于国资平台公司,让国资平台公司按照出资关系对其持股企业履行股东职责。又如,将依法应由企业自主经营决策的事项归位于企业,让企业甩开束缚,按照市场规律自行决定包括产权界定、资产评估、清产核资、薪酬激励等事项。再如,将配合承担的公共管理职能归位于相关部门。主要包括对平台公司运营过程中涉及的金融、税收、人员等方面的问题,逐步交由职能部门管理。

## 3. 探索授权制度安排

出资人职责的调整优化,必然涉及授权制度的重构。上海国资监管机构所具备的国资审核权、处置权及考核权等决定了其依法履行的各项管理职能。因此,为了避免因平台公司自行承担全部出资人职责而容易导致的“最终监管人”缺位风险,建议探索建立市国资委、平台公司、企业集团逐层授权的出资人制度安排,继续授权市国资委代表市政府履行出资人职责,由市政府将出资人职责中与国有资本运营相关的权责赋予平台公司,国资投资运营平台对国有企业集团行使出资人职责,国资监管机构对运营平台承担出资人职能。

### (二)提升平台运营功能：“积极而活跃的股东”始终保持“一臂之距”

上海国有资本运营平台在推进资产处置、开展市场化开放式战略性重组、完成政府战略投资布局等方面发挥了重要作用,成为服务和深化国资国企改革的重要载体和平台。但受限于整个国资管理体制,国资运营平台仍然采用被动的、较强行行政意志主导的运作方式,自主决策、市场运作的的能力相对不足,平台仍然存在通道功能强、市场功能弱,执行功能强、决策功能弱等问题,需要“赋权扩能”,在提升国资运营平台持有、管理、投资国有股权的市场化、专业化能力方面实现根本性突破。

#### 1. 实现三个“转变”,让平台公司成为国资调整的“转换器”

国资运营平台公司要在国资监管机构与国有企业之间发挥承上启下作用,成为国资布局调整的“转换器”,而不仅仅是股权进退的“通道”。具体表现为:把国资管理的行政化模式转换成商业化管理,以资本为纽带建立起出资人股东管理关系,解决目前行政管理方式穿透所有企业治理层级的问题。把静态资产变成活跃资本,推动国有资产主动进入市场,而不是沉淀在土地、楼宇、设备等固定资产上。把传统领域国资转向战略新兴领域,聚焦科创中心等发展主战略,配合上海城市发展的功能提升路径,率先布局。因此,可借鉴美国、日本、新加坡“一企一法”的经验,制定《上海国资平台公司管理运行办法》,明确其职能。

#### 2. 以股权运营为核心,打造“三位一体”国资运营平台

平台公司性质上是由国资委代表政府独资设立的国有控股公司,是企业股权所有者、管理者、投资者功能的三位一体。股权持有,体现在将上海市国资委所持有的企业股权以投资形式转入平台公司,在平台公司层面完成股权转移,市国资委是平台公司唯一出资人。股权管理,侧重于在以董事会为核心的治理架构下,平台公司自主决定国有股权进退,建立以股权运营为核心的公司管理制度,包括人才、薪酬、风险控制等。股权投资,则强化平台公司的国有股权运作和资本运营能力,通过加大对重大项目、重

---

点产业以及科创企业的投资培育力度,提高国有资本利用效率,推动上海产业转型升级。

### 3. 分步完成股权划转,推进国资监管职能优化与平台公司功能调整

按照“总体规划、分步实施、逐步到位”的思路推动改革实施,在进一步优化国有企业分类管理基础上,先期聚焦竞争类市属国企,逐步调整企业股权管理关系。建议加快研究制定市属国有企业股权划转总体方案,针对国资委持股、与平台公司共同持股以及非持股的国有企业,分别明确股权划转方式,通过股权划转明确国资监管机构与国资平台公司的股东关系,划入平台公司的股权作为法人财产权,由平台公司自主处置,国资管理部门不再直接对划入平台公司或一级股东企业的股权进行考核。

#### (三)增强企业经营活力:强有力的“董事会”是企业经营“隔离层”

以资本为纽带建立国资委、平台公司、企业集团的管理关系,目的是让产权所有者与实际经营者的权属关系界面更加清晰,保障国有企业能够按照符合市场主体运行的规则自主决策、自主经营,不断释放企业活力。其中,加快建立以企业董事会为核心的市场化、专业化的国有资本运营模式尤为重要,国际经验表明,建立规范、独立、专业的董事会是确立国有企业市场主体的关键制度。

#### 1. 强化企业董事会的决策执行作用

强化企业董事会的作用是国资监管职能转变的重点方向。未来平台公司应建立以股东和外部董事相结合的董事会管理决策架构,由政府官员、企业家、下属企业负责人、专家等组成的董事会,做强董事会专业委员会,为董事会提供决策支撑。从新加坡淡马锡的经验可看到,强力而专业的董事会使淡马锡公司能够避免行政对经营活动的直接干预以及实现长期可持续的回报,其 14 名董事成员中大部分为非执行董事,大都来自独立私营企业的商界领袖。因此,建议未来平台公司的董事人选由董事会提名,组织部门、国资部门审核通过后任命,董事长由政府委派,外部董事的数量要明显多于执行董事。

#### 2. 完善国有企业法人治理结构

建立健全市属国有企业法人治理结构,落实董事会作为公司决策机构的职权,优化董事会组成结构,建立完善外部董事选聘和管理制度。切实维护经理层的经营自主权,作为公司的执行机构,依法行使管理生产经营、组织实施董事会决议等职权。通过治理结构的完善,激发经营管理层活力,使国有企业集团成为符合市场经济运行规律和具有核心竞争力的现代企业。

#### 3. 建立分层分类的国有企业薪酬制度体系

从国内外经验看,薪酬制度的设计必须兼顾公平和效率原则。针对政府任命的企业管理人员与市场化招聘人员,实施不同的激励措施。例如,新加坡淡马锡的做法是政府公务员身份的董事兼职不兼薪,薪水仍由政府支付,但是政府根据公司经营状况,对委派的董事进行奖惩。因此,建议建立规范化、与现代企业管理制度相适应的薪酬管理体系,完善适应市场变化的弹性收益分配与调整机制,同时建立以相关市场为基准的基本薪酬,结合企业业绩的短期、中期和长期激励机制以及基于市场风险的递延和回拨机制的一整套薪酬制度框架。

#### (四)着力转换经营机制:推动混合所有制改革实现“优势互补”

目前,上海主要以整体上市、开放性市场化联合重组以及员工持股等方式,探索推动国有企业混合所有制改革。下一步,要加大混合所有制改革力度,在现有实践基础上,不断创新混改的模式、手段和方法。

### 1. 推进国有集团下属子公司混合所有制改革

上海作为国有企业重镇,完成了 2/3 竞争类企业整体上市或核心资产上市,已形成以公众公司为主的混合所有制群体。为进一步激发各类国有企业活力,建议加大国有企业集团下属子公司混合所有制改革推进力度。通过混合所有制改革,引入央企、战略投资者和优质民营企业等各类投资主体,运用市场化思维、手段和机制激发企业内生活力,释放国资老品牌价值。对功能类和公共服务类二级、三级企业,通过国有资本平台公司,推动解决历史遗留问题与社会公共职能剥离,规范混合所有制改革,支持非国有企业通过特许经营、委托代理等方式参与经营,提高运营效率,降低运行成本,提升保障能力。

### 2. 探索中央与地方国资、市属与区属国资的混合所有制改革

突破国有企业区域和所有制限制,在更宽领域进一步推进跨所有制、跨管理层级、跨地域的企业重组,加强市属与区属、中央与地方国企联合重组。借助上海区位和人才优势,积极推动中央企业与上海地方国企在重大项目、重要领域的合作,通过战略重组等方式加强央地交流合作,构建央地联动和上下协同的合作机制。通过对接中央企业资本、技术以及管理等优势,实现产业结构优化、层级提升、规模扩大和效益提高。在上海市级层面,加强市属国企与区属国企交流合作,加强市属优质国企通过合资合作、战略联盟的方式提升区属国企经营管理能力。尤其在园区开发等方面,鼓励市属园区开发公司成功开发的管理经验向区属企业输出。

### 3. 借助上市、开放性重组和员工持股优化国有企业资本结构

依托上海国际金融中心多层次资本市场,持续推进上海国有企业上市和开放性重组。加大国际化战略布局,提高在全球范围内配置资源能力。在现有基础上,适时放宽对国有企业员工持股的条件限制,如“单一员工持股比例不得超过 1%”“营业收入和利润 90%来自集团外部企业”等,优化股权结构、增强激励效应。

### 4. 优化国有企业混合所有制改革配套环境

国有企业混合所有制改革需要进一步优化改革配套环境,尤其是平等的市场主体地位、知识产权保护及健全的产权市场建设。针对参与改革的各类非公有制市场主体,加强法律地位、市场准入、融资和税负等方面平等地位的保障。探索产权市场、股权市场、证券市场等多种方式优化发现和确定资产价格机制。研究制定混合所有制企业中民营资本合理、有序退出的制度安排、程序和规则。

## (五) 优化国资布局结构:围绕“三大任务、一大平台”发挥国资支撑功能

围绕高质量发展、高品质生活、高水平开放要求,需要进一步优化国资战略性结构布局,通过多种手段加强国资对国家和上海重大战略布局、重要行业和关键领域的支撑。

### 1. 加强对涉及重大国家战略、卡脖子技术关键领域的支撑布局

结合国资国企改革要求,资源配置要更多向优质企业、优势行业、功能性战略性产业以及关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域集中。尤其是涉及重大国家战略和卡脖子技术等关键领域科技创新,上海国资国企要主动作为,通过提升资产转换效率,将国资向产业链关键环节和价值链高端区域配置,加强国有企业在集成电路、生物医药和人工智能领域的培育和投入。例如,鼓励支持国有企业设立面向成果转化和新兴业态的研发机构,主动布局面向未来的新兴产业等。

### 2. 推动国资在战略性新兴产业、技术前沿等领域的布局

---

国有资本要在培育战略性新兴产业以及改造提升传统优势产业方面加大作为。特别是参与打造世界级先进制造业集群,发挥产业基础优势,在汽车、电子信息、民用航空、生物医药、高端装备、绿色化工等战略新兴领域发挥主力军作用。同时,紧盯世界技术前沿,加强在科研、创新等方面的投入,通过建立孵化平台、研究院等多种方式增强对新兴产业发展的支持。

### 3. 盯牢上海未来发展重心,加强对重点项目、重点地区发展的支撑

国资国企应全力当好贯彻落实“三大任务、一大平台”的先锋队,建设“五个中心”、打响“四大品牌”的主力军。支持上海自贸试验区临港新片区建设,积极布局高端制造、科技研发等产业;推动长三角一体化发展示范区建设,主动承担设施联通、平台建设、载体开发等任务;积极参与星火开发区、沪东地区等上海新一轮重点转型地区的发展,在上海新一轮创新发展中实现新作为。