

---

# 上海推进混合所有制经济

## 改革的实践与探索

### ——基于风险防范与监管运营机制完善视角

康乃馨<sup>1</sup>

#### 一、混合所有制经济改革中的“风险性”与“适应性”问题

混合所有制经济是一种多种所有制结构的经济形态，既要充分认识股份制促进资本集中、推动生产发展的有利一面，也要防范股份制改革的潜在私有化造成的“国有资产流失”风险。要充分明确国企改革重在发挥国有资本带动力与各种所有制经济共同发展优势。一方面，国有企业混合所有制改革本质上是在公有制经济主导下对国有资产产权结构进行多元化调整，是提高国有资本运营效率、做大做强国有资本、实现国有资本保值增值，推进中国特色社会主义市场经济的关键举措。另一方面，既要重视国有资本“产权制度”和“运行方式”与我国基本经济制度、行业发展情况相适应性，也要注意改革中存在着“内部管理人问题”，进而可能造成“私有化”和难以保障国有资产的安全与效率等风险。

##### （一）国有企业混合所有制改革“适应性”问题

国有企业混合所有制经济改革是符合现阶段国情的必然选择，但需要注意的是，混合所有制经济改革并非具有普遍适应性，从我国的实际出发，国有企业股份制改革应主要围绕产权结构多元化治理、国有企业职能行业分类两方面的改革思路开展，这是对国有企业改革适应性的考虑。按照上述思路，我国混合所有制经济改革应主要围绕国有资本“产权制度”与“运行方式”进行，前者着重建立和完善社会主义市场经济体制，后者着重加强社会主义公有制为主体的基本经济制度。国有企业股份制改革一直是贯穿改革进程的主要形式。

第一，混合所有制经济的建立要与市场原则接轨，避免过度采取行政命令与干预，这体现了混合所有制产权结构的特征。混合所有制经济是由不同所有制经济通过交叉持股、相互融合等方式形成的一种所有制形式，所以混合所有制经济就是要建立适应国有资本与民营资本之间通过市场交易、谈判、股份制订约机制进行合作共同发展。我国混合所有制经济改革是有效打开公有制经济和非公有制经济共同发展格局的关键，通过国有企业股份制改革、产权多元化等，积极探索公有制经济在社会主义初级阶段的实现形式，并利用股份制改革完善社会主义市场经济。因此，在国有经济与私有经济以股份制合作参与社会化生产过程中，应始终注重产权保护、产权明晰，重要的是消除所有制歧视、开放部分行业的公平竞争机制。这样既能清晰划分国有资本产权以防止流失，也能保护好私有经济产权，防范国有资本代理人利用行政手段对社会资本的占有。同时，混合所有制经济改革要建立适应社会主义市场经济体制的公司治理结构，处理好股东会、董事会、经理层之间的关系，注重企业控制权和激励约束的制度设计。

第二，必须做好混合所有制经济发展的行业分类以及与之相适应的政策研究。这是由国有企业功能多样化决定的，是保证公有制为主体的社会主义基本经济制度的根本。国有企业混合所有制经济改革的行业分类是为了更好地发挥国有资本获取资源的优势，同时利用民营资本的优势，保证其在重要行业中的主导型地位，实现国有企业肩负的实现经济效益与社会效益的主要

---

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

---

任务。比如，对于特殊行业（主要包括国家安全行业、强社会效益基础设施建设以及新能源与创新基础开发项目），国有企业应保证其国有资本掌握绝对控制权地位。

国有企业混合所有制改革要注重国有资本“产权制度”和“运行方式”与我国基本经济制度、行业发展情况相适应，既要放开民营资本通过股份制改造参与社会化大生产，也要把握国有资本在战略性行业的根本地位。

## （二）国有企业混合所有制改革“风险性”问题

我国的国有企业改革逐步建立了产权清晰、权责明确的现代产权制度。但目前进行的混合所有制经济改革中存在着一一定风险性问题，即私有制经济参与国有资产经营与分配，虽能激发企业的活力，但也出现了现代企业普遍存在的“内部管理人问题”，进而可能造成“私有化”风险，并难以保障国有资产的安全与效率。

第一，从价值风险上看，国有企业有可能出现内部折值、价值低估、任意转卖、贱卖国有资产的问题。由于国有资产价格评估体制不健全，存在部分国有企业在股份改造、拍卖过程中被低估；由于监管不严格，部分国有企业形成寄生性家族式利益共同体，存在关联交易、利益输送现象。如，2015年中纪委巡视发现，华电集团存在违规支付并购款、向民营企业让利等行为，造成国有资产流失；华神集团灭火工程经查处存在利益输送漏洞，一些民营企业老板得到内部管理层庇佑，以灭火工程为旗号大肆开采、销售煤炭资源。因此，在价值风险管理方面要注意三点：一是国有资产低估风险；二是国有企业的商标、专利、工业产权等无形资产被忽略或低估的风险；三是国有企业仍有大量资产没有实现资本化或证券化，其价值被低估的危险不容忽视。

第二，从管理风险上看，“内部人控制”“职业经理人制度”存在一定问题。建立职业经理人制度，更好发挥企业家作用，是2013年党的十八届三中全会通过的《全面深化改革若干重大问题的决定》关于深化国企改革中首次提出的。2016年，国资委也发文支持国有企业建立职业经理人制度。职业经理人制度并非“灵丹妙药”，使用不当甚至会弊端重重。欧美一些国家的相关经验表明，大企业的职业经理人尽管拿着高额年薪，却很少能作出相匹配的贡献。甚至有些职业经理人不仅能力堪忧，职业道德也有问题。

第三，要警惕国有企业改革中体制不健全、监督不严格而造成的国有资产私有化风险。学者周新城指出：“那种把发展混合所有制经济引导到资本主义经济控制国有经济、股份国有资产的道路上的危险是确实存在的，因为这是由私人资本的本性决定的。”因此，应强调和巩固国有经济的主导地位，要通过发展混合所有制经济来扩大国有资本的支配范围，以利于增强国有经济的活力、控制力和影响力，更好地发挥国有经济的主导作用，防范内部折值、价值低估、任意转让出卖等危害人民利益现象出现。

第四，警惕混合所有制改革中搞“一刀切”和一哄而上，特别是引进投资者时，除了避免被贱卖，还要避免投资者是“外行”的风险。关于“外行”投资者的风险，上海家化是个可供探讨的案例。这家上海老牌国企是国内少数能跟西方日化巨头和化妆品巨头相抗衡的国有企业，从六神、美加净到高夫、佰草集，其产品在市场上很受欢迎。2011年，上海家化开展股权改制，被平安信托控股，不再是国有企业。这次改制曾被一些人看好，甚至被认为是国资成功退出的典范。但平安信托控股改制后，没有兑现当初答应投资，而且直接干预企业的经营，使得企业发展变得矛盾重重、步履维艰。

## （三）混合所有制改革风险防范与监管运营机制完善“同措并举”

第一，要注意国有企业混合所有制经济改革中机制建设的几个维度。效率维度，即通过混合所有制改革，引导国有企业以提高资本收益为核心，做大国有资本，做强国有企业，进而带动和提升产业水平，不断提高企业的核心竞争力和市场占有率，提升企业的行业地位。公平维度，即平等对待所有股东，平等对待各种所有制企业。要着力改善为非国有企业的服务，使之与国有企业能够平等得到政府的扶持与服务。透明维度，即建立有效的、市场化的、公开透明的监督、评估机制，促使管理层和

---

员工尽心尽职。可持续维度，即以适当的形式给予高级经营管理人员以一定的剩余索取权。同时加大对经营结果的监控、考察和评估，促使这些事实上拥有投票权的人员对投票后果承担一定的责任（如风险金等方式），抑制“廉价投票权”的广泛存在对企业经营效率的侵蚀，缩小剩余索取权和剩余控制权的错位，防止出现为追求眼前利益而损害长远发展的短视行为。

第二，应进一步完善国有企业治理机制，从“管资产到管资本”，特别是在宏观层面上处理好政府与市场关系。国有企业改革应努力促进“国有资本证券化”，这是撬动社会资本的有力杠杆、增强国有资本活力的有效方式。要对国有资本进行“瘦身健体”与“提质增效”，增设“改组国有资本投资公司试点”，探索完善当代的国有资产监管体制，进一步以国有企业股份制改造实现国有资产优化管理。

第三，应进一步优化国有资本布局、促进科学化管理，适当并慎重建立职业经理人制度，探索股权激励机制等交叉持股的混合所有制实现方式。这是对明确国有资本所有权与经营权功能的优化方式。股份制改造有利于生产资料的社会化，职业经理人获得生产要素能够在一定程度上更有效地提高经营效率。科学界定国有资产出资人监管边界，推进企业所有权和经营权分离，建立企业市场化经营管理机制，这是激发国有企业活力的重要前提。国有资本所有权与管理权相分离，有利于股份制公司实现经营管理的专业化、社会化，实现政企分开、科学管理。

第四，要注重公有制经济与非公有制经济相互融合、分工明确。一方面，充分鼓励非公有制经济参与竞争性产业，通过建立国资流动平台，推动国有控股公司重组整合；另一方面，坚持和巩固国有资本在战略性新兴产业、先进制造业与现代服务业、基础设施与民生关键领域的主导地位，为国民经济中长期稳定发展提供动力。比如，作为国有企业改革的排头兵，上海市国资委发布了《关于推进本市国有企业积极发展混合所有制经济的若干意见（试行）》，进一步明确了推进混合所有制经济改革的要求与目标、形式与途径，其主要内容包括：推进国有企业公司制股份制改革、加快开放性市场化联合重组、推动实施国企股权激励和员工持股。

## 二、上海全面深化混合所有制改革面临新的形势和要求

### （一）国家层面：探索“进而有为、退而有序”的“‘集约式’国有资本配置与管理体系探索

混合所有制经济改革不应只是形式上的混合，而是一种旨在增强国有企业活力和竞争力的多元主体混合产权机制，应包含对国企业资出资、管理、运营、监管等相关主体在资产配置与管理的权责与分工体制的“集约式”改革探索。党的十八届三中全会报告指出：“国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济，是基本经济制度的重要实现形式。”明确当下国有企业混合所有制经济改革向完善治理结构与加强监督运营机制改革完善，关注混合所有制经济改革中的“风险性”与“适应性”问题的辩证统一，探索从“管人管事管资产”向“以管资本为主”的国有企业股份制改造、国有资本产权分置等改革路径。

1、明确国有资产监管机构“进而有为、退而有序”职能转变。新一轮国资国企混合所有制改革核心是进一步明晰政府、国有的边界。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。文件提出要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。

2、以管资本为主完善国有资产监管体制，必须正确处理好政府与市场的关系。2017年4月，国务院办公厅印发了《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，《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。进一步推进政企分开、政资分开、所有权与经营权相分离。

## （二）上海层面：因势利导、深化“一个导向三个结合”的混合所有制改革意见

上海国资国企改革工作始终走在全国前列，全国发挥了示范引领作用。近年来，按照现代企业制度建设的要求，上海在全国率先启动新一轮国资国企改革，积极推进国有企业公司制股份制改革，并实施开放性市场化联合重塑，加快企业集团整体上市或核心业务资产上市，基本形成了以混合所有制经济为主的发展格局。

1、制定“一个导向三个结合”改革意见。2014年7月，上海发布《上海关于推进本市国有企业积极发展混合所有制经济的若干意见（试行）》，不断深化“一个导向三个结合”意见，即以促进各类所有制经济与优化国资布局结构、实施开放性市场化联合重组相结合；与推动国资有序流动、盘活用好国有资产相结合；与完善公司治理结构、建立健全现代企业制度相结合。

2、明确分类，有序推进改革举措原则。分类推进是上海全面深化国有企业混合所有制经济改革的重要路径。在《关于进一步深化上海国资改革促进企业发展的意见》和《关于推进本市国有企业积极发展混合所有制经济的若干意见（试行）》中，将上海地方国有企业分为竞争类、功能类和公共服务类三类（见表1）。明确除国家政策明确必须保持国有独资外，其余企业实现股权多元化，并重点在竞争类企业中发展混合所有制经济。

表1 上海地方国有企业三大类型

分类	主要目标	兼顾
竞争类	市场导向，追求企业经济效益最大化	社会效益
功能类	完成战略性任务或政府重大专项任务	经济效益
公共服务类	确保城市正常运行和稳定，实现社会效益	社会评价

资料来源：根据国资委相关文件整理。

基于对改革中的“适应性”与“风险性”问题把握，上海混合所有制改革把握国有资产“风险控制”与“保值增值”兼顾监管运营原则，分类推进国有企业公司制、股份制改革、加快开放性市场化联合重组等创新性制度安排，形成国资改革和国企改革相互联动、相互促进的良好局面。注重以“混”促“改”，促进混改企业完善治理结构、完善选人用人机制、优化激励约束，有效激发混合所有制企业的活力动力。2018年底，上海国有资产总量达到27195.48亿元，2018年度上海地方国有企业平均国有资本保值增值率为103.3%。

## 三、“多措并举、分层分类、分步有序、权责清晰”的上海国有企业混合所有制改革实践

上海混合所有制改革按照“多措并举、分层分类、分步有序、权责清晰”改革路径，率先在基础性、关键性、标志性制度建设方面取得突破，以国资改革带动国企改革为核心，以提高国有企业活力和国有经济整体竞争力为目标，以发展混合所有制经济为实现形式，以国有资本统一管理和国有企业分类监管为关键环节，以有利于企业家成长集聚的制度性建设为根本，实现重点领域和关键环节率先改革突破，国资国企的规模、质量、结构和改革力度等方面处于前列。

### （一）“分层分类”确保混合所有制改革持续稳定

“上海国资国企改革 20 条”明确根据国有企业分类及企业不同管理层级，探索功能定位与监管模式，充分把握改革的“适应性”与“风险性”问题，实施“进大院、开小门”，“因企制宜、一企一策”的分层分类管理模式。

从功能分类看，依据国有企业承担使命重心不同，将企业分为竞争、功能和公共服务三类，并实行分类改革、分类设股、分类治理、分类经营、分类考核和分类监管机制。对于竞争类企业，探索采取资产重组、实施股份制改造、推动整体上市或核心业务资产上市等方式进行混改，进一步解决“一股独大”等潜在风险，解决构建有效制约的法人治理结构。

从管理分类看，坚持企业不同管理层级推进国有企业混合所有制改革。对于委管一级企业集团，主要以整体上市或核心业务资产上市形式，适时推动一批符合整体上是标准的企业集团调整管理机制，实现管理中心与资产架构的融合。对于二级及以下公司，鼓励探索符合企业实际及后续发展战略的混改模式，引入央企、战略投资者和优质民营企业等各类投资主体。

表 2 上海市国资委系统管理单位分类一览表

	一、竞争类（30 家）	
	市管企业（42 家） 产业（24 家）	上海汽车集团股份有限公司 上海电气集团股份有限公司 上海华谊集团股份有限公司 上海实业（集团）有限公司 上海国际港务（集团）股份有限公司 申能（集团）有限公司 上海建工集团股份有限公司 上海仪电（集团）有限公司 光明食品（集团）有限公司 上海隧道工程股份有限公司 华东建筑设计（集团）股份有限公司 百联集团有限公司 锦江国际（集团）有限公司 东浩兰生（集团）有限公司 上海华虹（集团）有限公司 东方国际（集团）有限公司 上海交运集团股份有限公司 长江经济联合发展（集团）股份有限公司

		<p>上海市建筑科学研究院（集团）有限公司</p> <p>上海市衡山（集团）有限公司</p> <p>上海化工研究院有限公司</p> <p>上海工业自动化仪表研究院有限公司</p> <p>上海市供销合作总社</p> <p>上海市生产服务合作联社</p>
--	--	---

表 2 上海市国资委系统管理单位分类一览表（续表）

市管企业（42 家）	金融（6 家）	<p>上海浦东发展银行股份有限公司</p> <p>上海银行股份有限公司</p> <p>上海农村商业银行</p> <p>国泰君安证券股份有限公司</p> <p>海通证券股份有限公司</p> <p>中国太平洋保险（集团）股份有限公司</p>
	二、功能类（9 家）	
	<p>上海国际集团有限公司</p> <p>上海国盛（集团）有限公司</p> <p>上海机场（集团）有限公司</p> <p>上海临港经济发展（集团）有限公司</p> <p>上海申迪（集团）有限公司</p> <p>上海地产（集团）有限公司</p> <p>上海联和投资有限公司</p> <p>上海市信息投资股份有限公司</p> <p>上海联合产权交易所有限公司</p>	
		三、公共服务类（3 家）

	上海城投（集团）有限公司 上海申通地铁集团有限公司 上海久事（集团）有限公司
委管企业（2家）	绿地控股股份有限公司 上海科技创业投资（集团）有限公司

资料来源：根据市国资委系统数据整理（截至2019年4月）。

## （二）“多措并举”积极扩大发展混合所有制经济

上海以“多措并举”促进混合所有制经济改革，充分用好公有制经济“经营规模大、经济实力强、投资渠道广和政策支持多”等优势，充分用活非公有制经济“经营机制灵活、创新实力强、市场适应度高和投资者人格化程度高”等特点，通过推进企业集团整体上市或核心业务资产上市、开放性市场化联合重组、实施股权激励和员工持股、打造国资运营平台等途径，打破“弹簧门”和“玻璃门”，实现股权多元，使二者的发展优势互补、互利共赢。

1、以改制上市为手段，以市场价值为导向，推动企业整体上市或核心上市。以发展公众公司为主要形式，上海不断推进国有企业集团整体上市或者核心业务资产上市，推动国资证券化、国企市场化。以加快股份制改革为举措，上海不断提高非公有资本参股国有企业的积极性，实现投资主体多元化、经营体制市场化。以国有资本混合化分类改革为基准，充分发挥国有控股上市公司资源整合优势，推进竞争类企业主营业务资产、功能类和公共服务类企业竞争型业务资产上市，有效提升证券化水平。

近年来，上港集团、上汽集团、隧道股份、国泰君安、上海银行等企业集团完成整体上市，上海电气、临港集团、华谊集团等企业集团核心业务资产上市。绿地集团通过“引进战略投资者—建立有限合伙企业解决职工持股—借壳金丰投资”三步走的战略实现了整体上市。目前，上海整体上市或核心资产上市的市管企业占竞争类企业总量 2/3，形成了以公众公司为主的混合所有制群体；83家上海地方国有控股境内外上市公司总市值近3万亿元，国有股市值超过1万亿元。

2、实施开放性市场化联合重组，加倍提升市场资源配置效率。上海国资委主动突破区域和所有制限制，推进开放性市场化联合重组，推动资源向优势企业、主业企业集中，支持国有企业通过合资合作、战略联盟等方式，聚焦产业链、价值链，与各类所有制企业实施双向联重组，支持国有企业通过证券市场、产权市场等，引入各类投资主体参与改制重组，实现国有资本在更宽领域、更高层次、更大范围的优化配置。

如，张江高科引入战略投资者上海浦东科创投资集团，摆脱对房地产销售租赁的依赖，强化对创新创业的集成服务，通过加强投资能力、扶持众创空间发展，开启“房东+股东”的经营模式，在资本市场上塑造“科技地产+创新投资”的新形象。光明食品集团先后收购了英国维他麦、以色列特鲁瓦乳业、意大利 Salov 等公司，形成以食品产业为核心的从现代农业—食品加工—商贸流通的完整产业链。锦江国际收购了法国卢浮酒店集团，打通境内外锦江全系列酒店品牌，通过一系列收购拥有全球最先进的 CRS 订房系统，为创新“传统酒店业+互联网”模式奠定基础，迈向全球酒店集团世界前三。

3、“层层松绑”开展股权激励和员工持股试点。以产权为纽带，上海持续开展股权激励和员工持股试点，鼓励符合条件的竞争类企业完成公司制股份制改革后，实施股权激励；鼓励国有及国有控制的专职科院所、高新技术企业对重要的技术和管理骨干实施股份和分红激励。目前，上海市国资委系统企业实施各类股权激励、分红激励、跟投试点累计49例。如，上海微电

子等高新技术企业实施“张江办法”，华虹半导体等公司实施股票期权，科创投集团开展国有创投企业市场化运作试点，体现了“放权力、增活力”的改革目标。

### （三）“权责清晰”分步有序构建国资监管新体系

“上海国资国企改革 20 条”明确以“管资本为主”完善市属经营性国资集中统一监管的国资管理体制，即要结合国资流动平台建设，改革国有资本授权经营体制，使建立的国有资本运营公司真正成为部分国有股权的持股主体、国资运营的执行主体、价值管理的操作载体和资金配置的执行通道，确保在更大范围、更高层次优化资源配置和资本运作。

从明确国有资产监管机构职能看，上海基本建成统筹协调、分类监管的国资监管体系，设立国盛、国际两家平台公司作为国资运营平台，初步形成了“国资委—平台公司—企业集团”的三层运行架构，国际集团、国盛集团要按照改革国有资本授权经营体制等要求，不断深化自身改革，重点探索国资监管机构、国资运营平台和国有企业联动改革，健全完善平台公司的运作机制，探索国有企业法人治理结构。

从优化国资布局结构看，上海打造国资运营平台功能显示度增强、初步构建“价值管理”为核心的高效配置机制。“上海国资国企改革 20 条”明确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。如，“上海科创中心基金”是由上海国际集团、上海国盛集团等共同发起设立的市场化母基金平台，采取新设或增资等方式，覆盖科技创新程度高、科创成果可转换、产业化前景较明朗的项目，以国资运营平台聚合金融、产业资本，支持服务上海科创中心建设；国盛集团定位为国有资本投资运营的功能性平台，国改基金定位为国盛资本运营的战略操作平台，国改基金通过引进各类社会资本参与国企改革重组与投资，以市场化、专业化、国际化为导向，实现国资国企改革价值链的全程运作，为国盛集团及其他集团改革发展提供投融资、产业并购等系列资本运作服务。上海国资 2018 年新增投资超过 9000 亿元的 85%以上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等四大领域。

## 四、上海混合所有制改革亟待解决的问题

“十三五”以来，上海努力当好改革的排头兵，围绕“一个导向三个结合”意见，在许多领域取得了突破性的进展，但制约上海混合所有制改革持续向纵深推进的体制机制瓶颈仍然突出，进一步聚焦国资运营平台功能定位、进一步探索现代企业经营管理创新、进一步完善符合市场规则的法人治理结构等复杂问题亟待解决，改革任务依然艰巨。

### （一）有关主体职责“边界性”不明，现代化企业制度特征不显著

在现有国资管理制度下，出资人与有关监管、运营主体的职责边界不明晰、产权关系未理顺、政企分开未落实，造成国有混合所有制改革不能充分实现去行政化管理，企业自主经营机制难以建立，进而无法有效激发企业市场活力，创造新的市场效率。《关于深化国有企业改革的指导意见》明确要求，国资国企改革要围绕完善现代企业制度，重点推进“公司股份制度改革、健全公司法人治理结构、国有企业领导人原分类分层管理制度、与社会主义市场经济相适应的企业薪酬分配制度、企业内部用人制度”等。

当前缺乏具体的操作标准能够构建界定清晰且运行成本可控的政企关系，同时，混合所有制改革虽然改变了国有独资的股权结构，但是仍然在国有股权比例上存在问题，国有绝对控股、国有相对控股、国有参股的功能和管理方式没有得到进一步明确，存在严重的同股不同权问题，造成有些已经完成了改制的企业却没有相应建立现代化企业制度，主营业务层面或集团公司层面仍保留着原有的国有独资控股状态，改革只是“新瓶装旧酒”。

### （二）运营体制机制转换“及时性”不够，长效激励约束机制不完善

部分企业仍沿用传统国有控股企业的方式运营管理，造成长效激励约束机制不充分，体制机制滞后等问题，混合所有制经济存在“形改而神不改，名混而实不混”现象。特别是当前存在薪酬“玻璃天花板”封顶现象，缺乏市场化绩效导向机制。一方面，部分国企往往出现“上级高于下级、机关高于一线、总部高于下属单位”的分配铁律，从而固化了“定薪时层级权重大于绩效权重”的等级导向思维定势，严重影响广大经营管理者 and 科技骨干人员的积极性和创造力。另一方面，由于没有形成“金手铐”与“金降落伞”等约束机制，企业管理者动力不足、有限作为。再者，目前对市管国有企业领导人员采取薪酬总水平不超过薪酬基数统一倍数的“上限管理、倍数封顶”方法，难以体现“业绩升、薪酬升”的导向。

### （三）国有资本平台“功能性”不足，国有资本合理流动配置机制不完备

党的十八届三中全会首次提出组建国有资本投资运营公司，2015年中央又提出通过设立国有资本投资运营公司，开展投资融资、资本整合、股权运作、有序进退，推动实现国有资本布局结构优化。上海在推动从“管企业”向“管资本”转变的过程中，国有资本投资、运营公司是重要的抓手。2014年确定上海国盛集团、国际集团为上海两大国资运营平台，并着重发挥国有资本运营功能、重大产业投资功能、产业基金战略配置功能。下一步，上海国资国企将以开展区域性国资国企综合改革实验，真正实现从管企业向管资本转变，进一步推动混合所有制改革等关键性新突破新目标，竞争类企业整体上市或核心业务资产上市，打造一批企业集团具有国际影响力或领先国内同行业的知名品牌，当前上海国资平台功能的显示度、资源要素集聚力、配置力、产业创新引导力、提升城市能级和核心竞争力的推动力还不够，国有资本运营平台“双轮驱动”机制也有待进一步加强。

## 五、对策建议

站在新的历史方位，上海进一步深化混合所有制改革更应把握好、调节好监管运营制度设计的“适应性”，处理好潜在的“风险性”问题，坚持市场化、专业化、国际化、法治化导向，全方位探索推进国资国企改革发展，全区域营造有利于国资国企改革发展生态环境，推动国资国企成为落实国家战略、建设现代化经济体系的重要引擎，成为推动上海经济社会持续健康发展的重要支撑，充分发挥综合改革的集成、联动、辐射效应，

### （一）进一步强化“顶层设计”为先导，增强改革制度设计的整体推进

上海进一步深化混合所有制改革应以顶层设计为先导，增强国企改革制度设计的系统性、协调性、整体性，厘清国资监督管理机构与出资企业权责边界。当前上海混合所有制改革已进入攻坚期和深水区、创新转型发展的新阶段，更要坚持全方位、多领域的整体推进，而不是单项改革“单兵突进”，需要强化顶层设计统筹协调好改革中的发展与稳定关系，制度设计既要考虑企业、市场、政府、社会“四位一体”相互协同、整体推进，又要处理好混合所有制改革的“适应性”与“风险性”问题。

### （二）进一步完善现代企业制度，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，建立起产权清晰、权责明确、决策民主、管理科学、富有效率的现代企业制度，提升企业运行效率和价值创造能力。上海推进混合所有制改革应着力完善公司治理，建立了以经营权为核心的管理运营模式，构建符合市场规律的企业经营机制，厘清产权所有者与实际经营者的权属关系界面清晰。二是要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。

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，行政干预经营性企业商业决策，从而导致国有企业经营绩效低下。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。对标其它省市，深圳从完善治理、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，通过约定对特定事项的否决权，确保国有资本在特定领域的控制力。三是要加快形成有效制衡的公司法人治理结构，建立规范、独立、专业的董事会，深化“外派内设、内外结合”的监事会制度。

### （三）进一步提升国有资本平台的显示度、集中度，创新升级国有资本监管模式

一是探索形成国资监管机构、国资投资运营公司、国有企业联动改革方案，坚持授权与监管相结合、放活与管好相统一，平台公司在资本市场资源集聚与配置要遵循“价值管理”理念。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“上海国资”平台金字招牌。二是进一步提升国有资本平台提升城市能级、配置全球高端资源要素配置的引领者。加大资本运作和资源配置力度，提高国有资本运作效率和水平，实现资源、资产、资本、资金的良性循环，盘活用好上海庞大、优质的国有存量资产，将更多资源导入到上海五个中心建设上，导入到上海战略新兴产业培育上，打造一批“头部企业。三是构建“大监督、大资管”的运营体系。

### （四）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，薪酬制度的设计必须兼顾公平和效率原则。对于市场化招聘人员，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。尝试建立短期、中期、长期相结合的薪酬体系，以及递延回拨机制。探索科技成果分享机制，在科技型、创新型企业适度放宽单一员工持股比例限制。同时，探索制订和实施更符合上海国资国企改革发展需要的市管国有企业领导人员薪酬分配制度。