
产业新旧动能转换要求下 上海国有经济角色定位

徐珺 崔园园 张云伟 姜乾之¹

(上海发展战略研究所 200032)

【摘要】: 围绕产业新旧动能转换要求,上海国有经济需要不断优化战略性结构布局。一方面,聚焦优势领域,加快改造、整合与提升步伐,打造市场“头部企业”;另一方面,围绕新经济和区域热点题材,加快国资引导性布局,积极吸引优质资本,共同开发产业发展新增长点。上海国有经济要持续巩固在全市经济发展中的主导性地位,担当经济高质量发展的主力军。

【关键词】: 国有经济 动能转换 上海国资国企

【中图分类号】:F262.51 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1005-1309(2020)04-0012-007

一、“十四五”时期上海产业新旧动能转换的紧迫性

(一)产业新旧动能转换是上海贯彻落实国家战略的使命要求

党中央交给上海的两项重大任务和持续办好中国国际进口博览会的战略使命,对上海积极培育经济发展新动能提出了更高要求。上海自贸试验区临港新片区建设亟须布局一批具有国家战略意义的重点行业领域,凸显“特殊经济功能区”的经济带动作用;设立科创板并试点注册制需要上海更好地引领资本市场的改革深化,为硬科技实体经济提供更好的投融资服务平台;长三角更高质量一体化发展要求提升区域产业协作层次与效率,打造世界级产业集群和区域创新动力源;持续办好中国国际进口博览会要求上海不断提升链接全球经贸网络的关键枢纽能级,强化自主创新力和市场控制力。

(二)产业新旧动能转换是上海提升城市能级与核心竞争力、强化“四大功能”的内在要求。

“十四五”时期是上海迈向“五个中心”和具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的开局起步期,强化全球资源配置、科技创新策源、高端产业引领、开放枢纽门户等四大功能,为进一步推动和加速上海提升城市能级与核心竞争力提出了更高要求。上海必须围绕高质量发展主线,着力推进产业新旧动能转换,在优势行业领域做强做优做大一批具有全球竞争力的企业,以更加开放的姿态代表国家参与全球经济协作,全面提升上海在全球城市体系中的影响力和竞争力。

(三)产业新旧动能转换是上海破解发展瓶颈率先转向高质量发展的现实需要

近年来,上海传统产业的盈利能力、产值增长态势以及就业带动力明显趋弱。以工业领域为例,2003—2018年上海规模以上

作者简介: 徐珺,工学博士,高级工程师,上海发展战略研究所副所长。崔园园、张云伟、姜乾之,经济学博士,上海发展战略研究所助理研究员。

工业利润占全国比重从 9.88% 下降到 5.05%。规模以上工业总产值增幅自“十一五”以来进入低位波动区间,2019 年 1—12 月比上年同期下降 0.3%。同时,要素投入产出效率偏低,企业研发投入动力、创新产出水平有待提高。这些产业发展瓶颈要求上海必须加快新旧动能转换、拓展产业新空间,优化产业结构体系,推动经济高质量发展。

二、上海国有经济在新旧动能转换中的优势与局限

(一) 规模与贡献度表现

国有经济一直是上海经济社会的压舱石,对上海就业、经济增长、税收都具有相对稳定的贡献度。近年来,上海公有制经济 GDP 占全市 GDP 的比重逐年下降,自 2015 年起基本维持在 48.5% 左右小幅波动。其中地方国有经济 GDP 的比重基本维持在 22% 左右,新增固定资产投资占全市总额的 1/4,上缴税金约占全市地方税的 1/3,处于相对稳定状态。

与全国其他地方国企相比,上海国企具有承担国家战略布局的规模优势。上海国企累计资产总额、营业收入、利润总额排名均长期处于全国各省、自治区、直辖市之首。但也应看到,上海的领先优势已开始逐步缩小。从 2017 年和 2018 年上海与其他重点省市比较可以看出,浙江、江苏、山东国资增长明显,其中 2018 年江苏与上海相差不到 5000 亿元。

面对近年来经济下行的压力,上海国有经济也呈现出一定的转型困境与动力不足问题。当前,上海国有经济布局的重点行业多处传统领域,下行周期影响与转方式调结构的压力叠加。2019 年 1—12 月,规模以上国有控股工业企业营业收入和利润总额分别比 2018 年同期降低 2.9% 和 23.9%,降幅高于规模以上工业总体水平。规模以上国有控股企业工业总产值同比 2018 年同期微增 1.3%,但国有经济占比较高的 6 个重点行业中,汽车制造业、电子信息产品制造业和精品钢制造业呈现负增长,成套设备制造业与生物医药制造业增幅缩小。同时,国资创投资本规模较小,新兴产业带动力偏弱。2017 年,全国地方国资创投管理资本总额前 4 位分别为北京、江苏、广东、浙江,其中北京以 1794.70 亿元居首,上海仅居第 7 位(365.02 亿元)。2019 年,全国引导基金数量最多和基金自身规模最大的省份(直辖市)均为广东,广东省政府引导基金多达 152 个,总规模高达 3389 亿元,占全国总量的 17.21%。总规模排名前 3 位的省份(直辖市)依次为广东、北京、江苏,引导基金规模集中度为 40.87%。

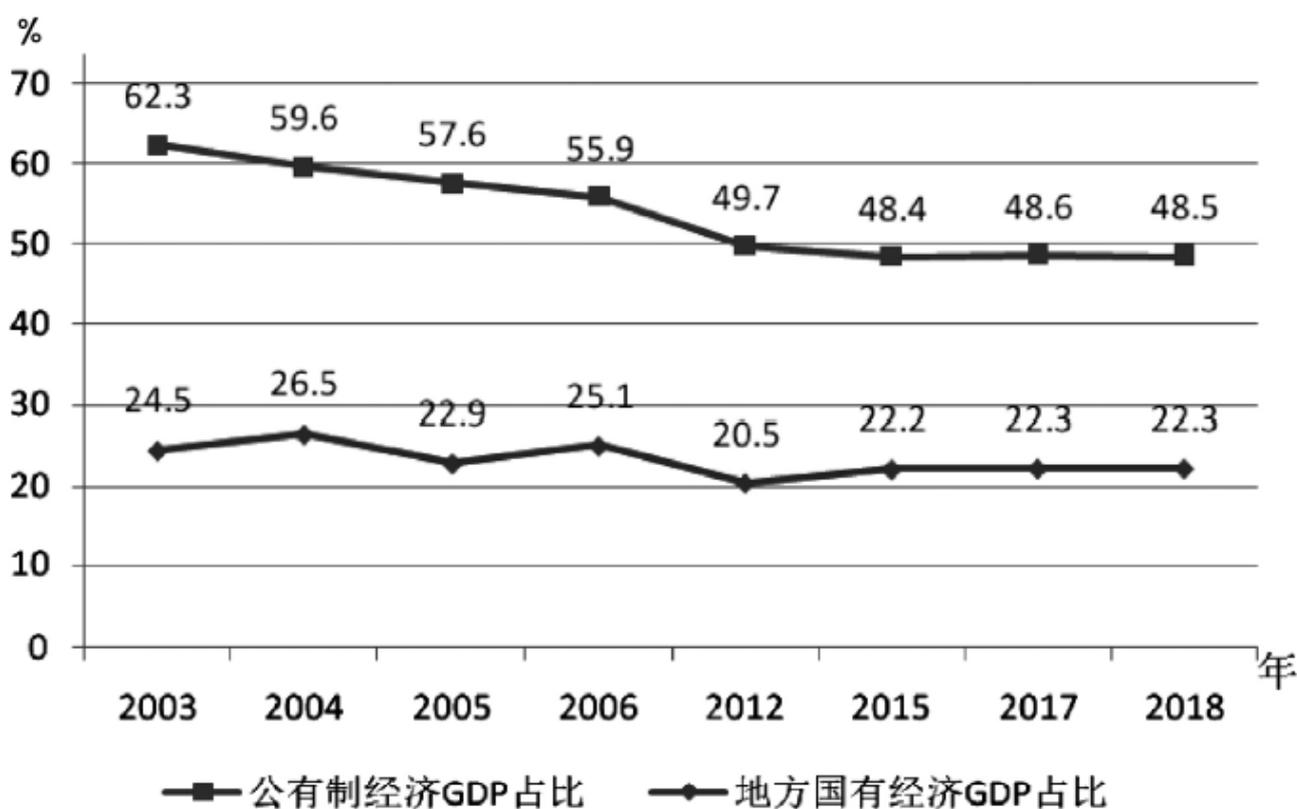


图1 上海公有制经济 GDP 占比及地方国有经济 GDP 占比

资料来源:上海市国资委官网,上海统计年鉴(2019)

(二)质量效益表现

一方面,从资产规模和经营效率来看,金融和工业是上海国企具有绝对优势的两大重要支柱。2019年1—12月,上海规模以上国有控股工业企业营业收入和利润总额分别占规模以上工业企业总额的41.26%和46.48%。根据2019年《财富》中国500强企业排行榜,15家上榜的地方国有金融企业中上海上榜4家,营业收入占比为54.33%,利润总额占比为36.54%,与其他地方国企相比优势显著(表1)。

表1 2019年《财富》中国500强企业排行榜工业和金融领域部分国有上市企业

领域	排名	省市	名称	营业收入(百万元)	利润(百万元)
汽车及零配件	5	上海	上海汽车集团股份有限公司	902194.06	36009.21
	60	山东	潍柴动力股份有限公司	159255.83	8657.53
	65	北京	北京汽车股份有限公司	151920.39	4429.47
	125	广东	广州汽车集团股份有限公司	72379.78	10902.65
医药	61	上海	上海医药集团股份有限公司	159084.4	3881.06
	211	广东	广州白云山医药集团股份有限公司	42233.84	3440.98
	276	江苏	南京医药股份有限公司	31303.05	264.29

	316	云南	云南白药集团股份有限公司	26708.21	3306.56
机械设备、器材制造	93	上海	上海电气集团股份有限公司	101157.53	3016.53
	200	江苏	徐工集团工程机械股份有限公司	44410.01	2045.73
	272	江苏	宝胜科技创新股份有限公司	32184.4	117.69
	323	黑龙江	哈尔滨电气股份有限公司	26302.31	71.32
	327	河南	郑州煤矿机械集团股份有限公司	26011.73	832.34
金融服务	22	上海	中国太平洋保险(集团)股份有限公司	354363	18019
	54	上海	上海浦东发展银行股份有限公司	171542	55914
	62	福建	兴业银行股份有限公司	158287	60620
	126	北京	华夏银行股份有限公司	72227	20854
	169	北京	北京银行股份有限公司	55488	20002
	203	上海	上海银行股份有限公司	43887.82	18034.04
	232	浙江	浙商银行股份有限公司	39022.48	11490.42
	252	江苏	江苏银行股份有限公司	35223.99	13064.94
	369	上海	国泰君安证券股份有限公司	22718.82	6708.12

资料来源:根据财富中文网 2019 年发布的《财富》中国 500 强排行榜统计整理

另一方面,与世界 500 强企业相比,上海的龙头企业在创新能力、行业引领地位、资源配置能力方面还处在行业跟随地位。以上海工业领域最具竞争力的上汽集团为例,上汽集团的营业收入仅为汽车行业的标杆企业大众汽车公司、丰田汽车公司的一半左右,利润约为其 1/3,资产约为其 1/5~1/4(表 2)。创新带动力方面,丰田汽车公司目前全球申请专利 20 余万件,其中在华申请专利 1.93 万件。2019 年 4 月,丰田汽车公司向全球公开宣布将无偿提供混动技术研发中积累的核心电动化技术的 23740 项专利使用权,积极推动更多企业参与燃料电池汽车的研发和生产。相比之下,上汽集团 2018 年申请专利仅为 3229 项,对行业的引领作用有限。

(三)产业布局表现

从上海市属国有企业的行业分布来看,上海国企在都市工业、建筑、电子信息、汽车及智能出行、生物医药、石化等工业领域,商贸、物流、金融服务等服务业领域,以及涉及国计民生的公共服务领域都有较为完整的产业链布局。但从细分行业领域来看,上海国企布局的行业竞争力存在较大的分化特征。

一是以金融、装备、能源为代表的产业发展速度快、盈利能力强,处于绝对优势领域。2019 年《财富》中国 500 强企业排行榜中,上海有 24 家国有企业入选,主要分布在工业和金融领域(表 3)。其中,汽车、化工、机械设备、电力等工业领域更具主导优势,表现出了“又好又快”的发展趋势。此外,4 家企业主营业务为金融服务,营业收入合计 5925.11 亿元,占全部上榜国有企业的 21.86%,利润合计 986.75 亿元,占全部上榜国有企业的 54.22%。

表 2 上海工业领域龙头企业与世界一流标杆企业对比

企业名称	2019 年排名	2018 年排名	营业收入(百万美元)	利润(百万美元)	资产(百万美元)	员工数(人)	国家
上海汽车	39	36	136392.5	5443.8	114011.7	147738	中国
大众汽车	9	7	278341.5	14322.5	523672.3	664496	德国
丰田汽车	10	6	272612.0	16982.0	469295.6	370870	日本

上海华谊	—	—	6730.1	273.2	6965.8	13149	中国
杜邦公司	100	147	85977.0	3844.0	188030.0	98000	美国
巴斯夫公司	115	112	78798.7	5555.1	98933.5	122404	德国

资料来源:根据财富中文网 2019 年发布的《财富》世界 500 强、《财富》中国 500 强排行榜统计整理

表 3 2019 年财富中国 500 强企业中上海国有企业排名及指标

排名	行业	名称	营业收入(百万元)	利润(百万元)
5	汽车	上海汽车集团股份有限公司	902194.06	36009.21
22	金融服务	中国太平洋保险(集团)股份有限公司	354363	18019
23	区域开发、房地产	绿地控股集团股份有限公司	348732.40	11374.78
54	金融服务	上海浦东发展银行股份有限公司	171542	55914
55	基建、建筑	上海建工集团股份有限公司	170545.78	2779.87
61	医药	上海医药集团股份有限公司	159084.40	3881.06
93	机械设备	上海电气集团股份有限公司	101157.53	3016.53
186	批发零售	上海百联集团股份有限公司	48426.71	872.1
198	化工	上海华谊集团股份有限公司	44517.74	1807.10
203	金融服务	上海银行股份有限公司	43887.82	18034.04
204	其他制造业	老凤祥股份有限公司	43784.47	1204.54
241	港口	上海国际港务(集团)股份有限公司	38042.54	10276.34
244	基建、建筑	上海隧道工程股份有限公司	37266.24	1978.76
249	电力	申能股份有限公司	36221.25	1825.93
332	多元化投资	上海实业控股有限公司	25677.60	2814.07
335	批发零售	联华超市股份有限公司	25389.08	-218.72
369	金融服务	国泰君安证券股份有限公司	22718.82	6708.12
376	食品饮料	上海梅林正广和股份有限公司	22179.40	306.0
394	食品饮料	光明乳业股份有限公司	20985.56	341.76
403	旅游、酒店	上海锦江国际酒店(集团)股份有限公司	20631.06	761.7
407	房地产	光明房地产集团股份有限公司	20493.77	1417.93
429	房地产	中华企业股份有限公司	19285.85	2592.41
489	贸易	东方国际创业股份有限公司	16741.24	151.67
497	纺织服装	上海申达股份有限公司	16331.01	125.21

资料来源:根据财富中文网 2019 年发布的《财富》中国 500 强排行榜统计整理

二是以生物医药、电子信息为代表的行业发展速度快,但规模有待扩张,处于潜力领域。以生物医药为例,2003—2017 年,上海生物医药行业工业总产值实现年均两位数的高速增长。2019 年,在规模以上工业总产值负增长的大环境下,生物医药行业仍实现 7.3%的增幅。但也应看到,目前生物医药行业工业总产值仅为 1319.88 亿元,仅为汽车制造业的 1/5,占六大重点行业产值比重不到 6%。

三是以轻工、食品、房地产为代表的行业发展速度趋缓,处于稳定发展领域。这种态势一部分与行业整体增速放缓相一致,一部分则与行业经营多元化趋势进一步加大有关。

四是以互联网、人工智能为代表的新兴产业领域,国资布局仍处探索期。亿欧智库发布的 2017 年度《中国人工智能产业发展城市排行榜》中,入榜的上海 50 家人工智能企业均为民营企业。上海国企多以产业基金等资本运作的方式对人工智能等领域进行支持。例如,2019 年 8 月,上海国盛集团与临港集团联合成立千亿级人工智能产业投资基金,首期目标规模人民币 100 亿元,带动社会资本投入,致力于加快推进上海人工智能高质量发展。

(四)动力机制表现

总体而言,上海国资国企改革已走在全国前列。从 2012 年率先实施国企分类监管、分类治理,到 2019 年《区域性国资国企综合改革试验方案》的出台,上海国资国企改革在全国发挥了示范引领作用。但也应看到,其深层次矛盾问题依然突出。面对国内外经济环境变化以及上海产业新旧动能转换的要求,上海国资国企改革仍存在较大改善空间。如国资监管机构、国资投资运营公司、国有企业之间权责边界有待进一步明确,产业支持机制有待创新,企业法人治理结构有待进一步规范,激励和容错机制有待进一步完善等。在国有经济成长性上,上海非金融类国有资产增长相对趋缓。2017—2018 年,江苏、北京、山东等地非金融类国有资产增长额均超过上海;2019 年,上海国有产权交易披露项目 217 项,落后于北京(400 项)和广东省(265 项),上海国有资本流动性和混改力度还有待进一步提高。

三、上海国有经济在新旧动能转换中的角色定位

面向“十四五”,围绕产业新旧动能转换要求,上海国有经济需要不断优化战略性结构布局。一方面,聚焦优势领域,加快改造、整合与提升步伐,打造市场“头部企业”;另一方面,围绕新经济和区域热点题材,加快国资引导性布局,积极吸引优质资本,共同开发产业发展新增长点。在此导向下,上海国有经济要持续巩固在全市经济发展中的主导性地位,担当经济高质量发展的主力军,这是由我国基本经济制度和上海经济发展的现实要求决定的。但也应看到,鉴于上海产业发展新旧动能转换要求和国有经济发展利弊条件,在稳步高效推进产业新旧动能转换的总体要求下,上海国有经济需要进一步遵循产业变革规律,基于比较优势和竞争潜力的综合考虑,探索形成符合高质量发展要求的国资布局与发展模式。

(一)依托重大战略机遇,充分发挥四类作用提升国有经济能级

一是充分发挥对于国家战略和上海城市发展要求的服务作用。上海国有经济应积极发挥在金融创新等重点领域的改革先发优势、高端装备等重点产业的龙头引领作用、区域开发领域的经验优势,紧紧抓住上海自贸试验区临港新片区金融制度创新、自贸试验区新片区与虹桥商务区等重点区域新一轮开发机遇,积极服务上海及长三角产业新旧动能转换。

二是充分发挥对传统优势行业的转型升级主导作用。对汽车、电子信息制造、成套装备等占比较高的传统优势产业,要加快新技术引领以及制造与服务融合的变革步伐;对化工、钢铁、能源等重化产业,加快集团战略向系统集成服务商等角色转型提升,优化跨区域和“走出去”布局,提升产业链统筹控制力;金融领域在加快扩大开放背景下整合优质资源、创新金融产品,持续提升核心资源配置与服务实体经济升级的能力。

三是丰富放大国有资本对新兴产业的引导作用。深入落实《关于推进国有资本投资运营公司改革试点的实施意见》,进一步完善国有资本投资运营公司运作机制,丰富放大股权持有、股权管理、股权投资等多种投资运营功能,更好地提升国有资本投资运营公司资源配置力度,充分撬动国资的资本带动作用,引导国有资本逐步向有利于塑造上海经济高质量发展的新空间和新动能的重点行业和重点区域集聚。

四是着力提升超大城市社会治理的保障作用。依托提高社会主义现代化国际大都市治理能力和水平的总要求,在城市更新、民生保障、绿色发展、治理服务等方面实现新作为,进一步提升超大城市社会现代化治理的保障作用。

(二)基于比较优势和竞争潜力,积极优化国资布局和调整引导方式

“十四五”时期,上海国有经济要顺应新时期产业变革趋势和国内外环境,基于比较优势和竞争潜力调整行业发展引导方式,优化国有资本布局。

一是聚焦特色定位,深化金融服务类国企改革,提升核心资源配置和服务实体经济的能力。在积极推进金融业对外开放的基础上,主动服务上海国际金融中心建设,积极发挥金融平台功能,着力强化地方金融服务类国有企业在完善金融要素市场和形成全球性人民币产品创新、交易、定价和清算中心功能中的服务能级;以国际金融中心与自贸试验区和科创中心建设联动发展为重要契机,积极探索产业链金融、供应链金融、数字金融、科技金融等金融创新,在支撑实体经济高质量发展中打响“上海品牌”;同时,着力推进健康金融生态环境塑造,在坚决打好防范化解重大金融风险攻坚战中成为一支中坚力量。

二是锚定优势领域,推进产业集团转型升级,构筑顺应高质量发展要求的核心竞争力。重点探索在汽车、能源、机械、集成电路制造、航空航天等“大装备”集群中的优势领域,深化供给侧结构性改革,围绕产业链、价值链、创新链完善国资资源配置,加大资源整合重组,占据产业链核心环节和价值链高端地位。同时,对标国际一流,打造一批优势产业集团。“一企一策”优化商业模式和集团管控,形成有国际影响力的竞争优势和知名品牌,推进优势产业领域持续担当上海经济健康稳定发展的“稳定器”。

三是加大引导功能,加快国有资本投资运营主体建设,助推新兴领域加速成长。重点面向集成电路、生物医药、人工智能等新兴产业领域,加大国有资本投资运营平台建设,把握好政策性方向和商业性效益的平衡,加快完善国有资本投资运营公司功能体系与市场化运作机制,以及国资创投企业的市场化运作机制。通过多元化投融资、产业培育和资本运作方式,引导支持创新型企业瞄准关键核心技术和新兴商业模式,提升技术创新与产业破局能力。同时,面向上海自贸试验区临港新片区、长三角一体化发展示范区、新型基础设施和乡村振兴等重点区域,推进功能性开发平台转型升级,强化产业投资和企业服务能力,在更好服务战略落地的基础上提升资源整合与服务能力。

四是面向充分竞争领域,加快推进市场化改革和服务贸易发展。对于商贸、房地产、食品、旅游、轻工市场等充分竞争的行业,加快相关企业整体上市或核心业务资产上市的步伐,加大开放性市场化联合重组力度,推动资源向优势企业、优质行业集中,并积极布局多元化经营、跨区域跨境经营,迅速扩大企业规模与市场竞争力。同时,结合自贸试验区新片区建设,聚焦服务贸易新领域新模式,积极探索与制造业、货物贸易相配套的知识密集型服务业发展,助推服务贸易高地建设。

五是强化功能保障类企业持续发展机制建设。鼓励功能保障类企业建立渠道畅通、平衡发展的投融资体制,规范企业管理、强化市场化运作等方式,实现功能保障类国企专业高效运营,更好地为城市有序运转及功能提升提供保障。

(三)突出动力再造,以深化综合改革促进国资国企转变发展方式

“十四五”时期,上海国资国企要聚焦国企市场化转型导向,围绕强化创新转型、深化改革转制两大主线,释放国企内生创新动力。

一是完善以“管资本”为主的国资管理体制。加快推进国资授权经营体制改革,进一步提升国资运行效率;创新监管模式和方法,形成“内外衔接、上下贯通”的国资监管格局;深化经营性国资集中统一监管,加强国企监管精细化管理。

二是加大产业创新支持力度,提升国企竞争力。结合“科创中心”“四大品牌”等重大战略,加大科技创新和产业升级支持力度;进一步推动国有金融企业的改革开放,更好地发挥金融对实体经济发展的服务效应;探索科技创新机制改革,创新产业升级支持模式;加强区域创新协作,深化探索长三角区域协同创新与产业融合机制。

三是优化现代法人治理结构,提高国企运营效率。加强党的建设与完善公司治理相统一,全面提升国有企业运行效率和市场化、现代化经营水平;进一步加快混合所有制改革力度,提升国企和国有资本运营效率;深化落实董事会职权,进一步落实外部董事制度,提升国企治理水平。

四是完善约束激励机制,提升国企内生发展动力。进一步完善市场化选人用人机制,持续提升国企发展的内生活力;建立与社会主义市场经济相适应的企业薪酬分配制度,充分调动人才的积极性;进一步完善激励约束机制,着力激发员工内生动力;进一步完善宽容失败、鼓励创新的容错机制,提高国企改革的主动性和创造性。

参考文献:

- [1]董勤.上海国资委:健全国资管理体系实施三级联动改革[J].国资报告,2019(12):37-38.
- [2]上海市政府.上海市开展区域性国资国企综合改革试验的实施方案[R].2019.
- [3]李金波,李丹.新时代做强做优做大国有资本的创新探索——以上海市为例[J].全球化,2019(12):89-99+136.
- [4]杨瑞龙.按照“三个有利于”标准推进国有企业改革[J].经济理论与经济管理,2020(01):7-9.
- [5]杜天佳.创建新时代国有经济制度体系[N].经济参考报,2020-01-06(007).
- [6]上海国有资本运营研究院.聚合科创新动能,前瞻国改新动向——2019年国资内参合订本[R].2020.
- [7]财富中文网.2019年中国500强排行榜[R].2019
- [8]烯牛数据.中国创投市场数据报告(2019)[R].2020.