
新形势下深化上海国资国企综合改革研究

张晖明¹

(复旦大学 200433)

【摘要】:近年来,上海在推进国有资产管理改革和国有企业改革方面做了大量工作,取得了较好成效。但对照“高质量发展”和加快经济发展方式转变的要求,以及新一轮“综合改革”系统集成性的工作要求,上海还需要多层次、多领域利用好各类存量资源,进一步释放上海国有资产管理体制改革的综合功能效应,打好新一轮综合改革“组合拳”,以更好地发挥改革开放“先行者”、高质量创新发展“排头兵”作用。

【关键词】: 国有资产 混合所有制 管理体制改革 管资本

【中图分类号】:F123.7.51 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1005-1309(2020)08-0005-007

中国特色社会主义市场经济体制建设中,如何改革国有资产管理体制无疑处在核心的地位。在国有资本配置所形成的市场结构环境下,国资国企改革一定要处理好公有制与市场经济的关系,带动影响其他社会经济成分形成合力、共同发展,致力于国民经济持续健康稳定发展。国有资产管理体制改革处在整个经济体制改革的“顶层”,或者说处在最基础、源头上的体制改革位置。国有资产管理体制改革有助于带动国有企业改革。

一、上海地方“都市型经济体”构造特点与国有资产管理体制改革的“区域特色”

上海作为我国经济中心城市,以都市经济体的构造呈现出自身城市运行的特点。这种都市型经济体构造特点在国有资产管理体制运行中有突出的特征表现。

其一,上海作为全国最大的经济中心城市,城市经济工商活动相对集聚集中,国有资产存量密度较高,在全社会经济活动领域国有资产的规模数量分布范围和所占比重相对较大,资本保值增值能力相对更强。进一步说,城市经济运行中业已形成的产业分工和市场合作关系,使得国有企业凭借既有“占位”,总是处在一种相对“稳定”的经营环境之中。对照经济体制改革所产生的对于全社会经济活动的活力刺激,国有企业的经营活力显得相对不足。

其二,也正由于上海国有资本存量密度较高、国有企业分布数量占比较大,伴随着整个经济体制改革的推进,围绕增强企业活力的改革举措,更多地触发要求明晰国有资本“出资”关系,明晰国有企业的所有者主体,由此配套开展国有资产管理体制改革。正因如此,上海在1993年就开始率先试点在政府机构建立独立的国有资产管理组织体系,组建国有资产管理委员会、国有资产经营公司和国家出资的企业等3个层次的国有资产管理运营组织体系,为全国的国有资产管理体制改革探路,积累了相对成功的经验。2003年国务院国资委正式成立,全国性的国有资产管理组织体系完全确立。

其三,通过国有资产管理专门职能的加强,围绕全社会国有企业运营所面临的困难,通过结构调整等相关措施,降低企业的负债率。同时,通过存量国有资产重组和使用性质转换,原来地处城市中心地区的工业企业以“退二进三”“土地批租”等方式,也

¹作者简介:张晖明,经济学博士,复旦大学企业研究所教授、所长。

基金项目:上海市决策咨询研究重点课题(编号2019-A-030-A)。

就是以国有土地资产“市场化”再配置的体制创新模式,为上海城市更新开辟出一条有效途径,大大加快了上海城市功能转型和城市面貌改变的节奏。

二、近年来上海推进国有资产管理改革深化实践经验

自 2013 年底《关于进一步深化上海国资促进企业发展的意见》(即“20 条”)颁发以来,上海在推进国有资产管理改革和国有企业改革方面做了大量工作,概括为以下几个方面:

(一)经过分阶段努力,经营性国有资产管理在组织体制上实现全覆盖

传统的计划经济管理体制运行中,政府的经济管理职能与行政管理职能相互叠加,从事具体经济活动的企业以“行政隶属”关系附属于政府部门,导致国有的经济管理权力被分解在不同政府部门。在企业改革深化提出政资分离、明确企业“出资人”的客观要求时,组建“特设”的国有资产监督管理组织体系就成为必然。

上海在建构政府特设的国有资产管理组织体系体制方面率先做出了成功探索。然而,对于金融企业、文化传媒企业的产业化管理,客观上存在着不同的运营方式、产品或服务的定价方式,因此这些领域的国有资产运营管理有其自身的特殊性,难以简单地等同工商经济部门所配置国有资产的运营管理。这从一个侧面说明市场体系发育的相对不充分,客观上造成对全社会国有资本进行优化配置管理决策时,难以整体考虑工商经济产业领域与金融、文化传媒等领域,产业运营与金融管理的配合存在脱节。伴随着改革的深化以及对于国有资产管理改革与市场体系发育改革协同机制认识的深化,2016 年 6 月,上海开始对国有资产管理体进行“全覆盖”的体制性变革,将金融企业国有资产管理从原来由政府金融办“代管”正式划归国资委组织体系。对于属于宣传系统的文化传媒产业的国有资产管理,伴随着市场化的深化,上海在原来实行“委托”管理方式基础上,兼顾宣传系统自身运营特性,将文化传媒产业纳入全市国有资产管理的一体化综合性评价,并结合系统的业务特点实行差异化管理。

(二)伴随全市层面国有资本管理的全覆盖,构建起综合性国有资本流动平台

为提高国有资本配置综合运营投放和价值化运营,实现国有资本“开放性”“市场化”流动,着力提高资本流动的灵活性,上海在全市设立第一批国有资本流动的平台型企业。2015 年初,上海组建了“上海国盛”与“上海国际”两家国有资本流动平台。这两家平台公司在持有上市公司股权方面有所侧重分工,以促成在国有资本流动配置管理运营上的专业化能力。“上海国际”以金融类企业为主,其他产业为辅;“上海国盛”则以产业实业类国有资本管理为主,金融类资产为辅。上汽集团、电气集团、华谊集团、上海建工集团、光明食品集团、隧道股份、纺织集团等集团旗下的十余家上市公司股权,已被直接或间接纳入上海的两大国有资本流动平台。这样,上海委办局系统的所属企业,都归并到市国资委管理的组织体系,实现了全覆盖。与此同时,上海浦东新区国资委旗下国有资本流动平台也开始运作,逐步受让辖区内上市公司股权。正是通过明晰国有资本出资者主体等改革措施,上海进一步理顺了国有资本管理的组织体系和经营责任体系。

(三)探索国有资产监督管理的“分类”原则,优化国有资本配置运营监督管理

政府对国有资产管理的的基本方式,就是要从“管企业”转向“管资本”。如何将这一原则在动态具体的经济运行中加以体现,且处理好与社会主义市场经济环境相融合,这就需要结合国有资本具体配置的产业领域特点与动态经济管理目标要求,引入科学客观的“分类”监管原则。在 2013 年初,上海对国有资产管理 and 国有企业改革开展研究,形成以“分类管理”(将国有资产具体分为“竞争类”“功能类”和“公共服务类”)为亮点的“20 条”意见。对“分类”问题的研究,绝不是简单地加以概念划分,而是具体延展到配置领域规模结构、治理结构,以及人事配置、人事管理方式、经营目标要求和考核方式内容等,形成较为系统完整的“分类监管”工作体系。

上海所探索的“分类监管”理论认识和具体制度设计,为后续中央研究起草《中共中央关于国有企业改革指导意见》提供了一定的认识积累。中央指导意见明确提出“商业类”和“公益类”两大分类(根据市场发育水平和国家对经济运行管理的目标,“商业类”包括“可充分竞争”和“暂时不能充分竞争”两小类),其中就吸收了上海探索提出的有关经验。

(四)运用“有效市场”环境和路径手段,找准混改对象,稳健推进“混合所有制”改革

基于具体的“分类”原则,有助于指导混合所有制改革深化。上海在推进混合所有制改革实践上也具有自身特点。一是强调市场化分层次评价,将推进“混改”的工作重点放在集团层次上,特别是对于竞争类产业有条件的都选择以“整体上市”方式进行混合所有制改革。目前上海市属集团企业有超过10家选择了“整体上市”。对于暂时不能做到整体上市的,则积极推进其“主业上市”。通过“上市”路径,借助资本市场的管理规范,可有效评估国有资本的实际市场价值,有效地维护了国有产权权益。二是以集团企业为对象推进混改,凸显操作混合所有制改革的主体不是集团企业层面自身,而是代表政府行使国有资产所有权的国资监管机构。至于集团企业如何调度其他社会资本、选择混合所有制多元出资的改革只需要向国资委报备,而不是审批。具体地说,国资委主要是在改革方向上予以明确指导,并进行合规性管理。三是由于上海国企的运营状况比较稳定,在推进混改举措时更多针对企业自身运营所存在的“短板”,在吸收新的社会资金时更多考虑补足要素短板,包括经营品牌、管理能力等,以释放存量资产潜能和有效增加国有资本运营产出。

总之,推进混改所引入的国有资本市场化,面对的是两个市场:一个是产权市场,一个是证券市场。上海更多注重运用资本市场实现混改,上市就是混改。在此基础上,进一步调整集团企业的管理组织体系,原来的集团企业母公司取消市管概念,由此构成国有资本“出资主体”(国资委)与集团企业之间新的管理关系,初步蜕变成具有上海特色的国资分工组织体系。

(五)较大范围试点企业员工持股

根据《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》第六条所提出的原则,“允许混合所有制经济实行企业员工持股,形成资本所有者与劳动者利益共同体”,借助推进混合所有制改革的契机,较大范围地尝试引入员工持股的改革措施,探索国家所有权与劳动者员工团队直接持股的新的“劳资合作”产权制度形式。这是上海在探索有序推进国有资产管理体制改革带动国有企业改革的一个重要经验。继2014年上港集团试点探索“全员持股”改革方案,摸索形成符合法律规范的成套制度,至今上海地方国有资本控股企业累计实施员工持股已达397家,有8家国资委出资的集团企业实行职业经理人薪酬制度改革,47家企业建立股权期权、现金分红、项目跟投等长效激励机制。新制度实施运行扎实平稳。

(六)改革促进国有资本运营质量提高,国有出资企业全面提质增效

借助混改举措的市场化契机,上海着力加强资本流动性,带动调整优化国资结构布局,加快国有资本向优势产业、优质企业和优秀企业家集中,国资在战略性新兴产业等四大领域的集中度超过80%。立足于服务国家战略和上海城市社会发展目标,促进企业突出核心主业、核心技术、核心竞争力,完成重组整合工作,清理退出“三个一批”近300个项目。加快重组整合提升企业能级,加强与中央企业、兄弟省市国有企业市场化合作。深化平台改革,推动国资流动,上海国际集团、上海国盛发起设立科创、国企改革、军民融合产业投资基金,完成国资平台三年工作计划。优化产业布局,与央企合作重点发展集成电路、人工智能、生物医药等产业,申能集团与上海电缆研究所联合重组,东浩兰生集团、光明食品集团、上海仪电完成与上海轻工国际等4家委托管理企业的整合。42家企业集团管理层级控制在四级以内,占企业总数的93.3%。2018年国资监管企业在“一带一路”沿线国家投资项目66个,投资额214.08亿元。上实集团、海通证券等20家集团在港企业实现较快发展。

三、对照“排头兵”“先行者”定位探讨改革成效和存在不足

对照“高质量发展”和加快经济发展方式转变的要求,联系新一轮“区域性国资国企综合改革试验方案”强调“综合改

革”系统集成性的工作要求,上海在国有资产管理体制综合改革成效方面,仍存在可以进一步探讨的不足之处。

(一)实体经济与金融部门存在严重的分割现象

基于国有资产管理体制“全覆盖”的组织基础,这为上海推进市场深化,着力克服实体经济部门与金融部门之间存在严重“分割”隔离的矛盾,让金融资产更好地服务于实体经济运行、服务于实体经济的结构调整和技术升级创造了条件。实践表明,国有资产在金融领域的配置与在实体经济部门的配置存在分割隔离的现象,其原因在于,产业部门之间存在一定的壁垒、生产要素市场发育存在阻隔、要素价格合理化和利润率平均化的演进发育相对滞缓。这需要通过“综合改革”促成我们更好地理解经济体制系统建构和功能发育协同的内在要求,从而通过国有资本管理体制深化改革透视整个经济体制改革的系统集成要求。

(二)国有资产运营平台公司缺乏国有资本经营管理权限

根据“20 条”提出的建构“国有资产运营平台”公司组织方案,上海组建了“上海国际集团公司”和“上海国盛公司”两大平台,市属企业集团所属上市企业的股权划转到两大平台公司,平台公司成为上市企业股东的“出资人”角色。但平台公司在承接原市属企业集团的出资股权,成为这些上市公司的股东(出资人)后,经营管理权限如何体现?能否根据市场变动行情和产业发展需要选择增持或减持股票,也就是作为能动的投资者,通过资本形态转换提高资本经营能力?理论上说,国有资本运营平台公司作为公有制的有效实现形式,以“混合所有制”经济组织形式处理国有资本与市场经济相容性,促成国有资本在市场经济环境下保持运营活力,以价值形态变化实现国有资本动态优化的能力。但实际上,国有资本经营平台公司只是简单地承接了已上市的国有资本股权,并没有被赋予自主决策运营这些股票的权限,因而成为看守已上市国有资本股权(票)的“仓库管理员”。国有资本经营管理权仍然在国资委。

国资委作为政府的特设机构,代表政府行使出资人权利。对于集团型国有企业这样的全额出资对象而言,国资委可选择以“直接出资人”身份出现;而进入混合所有制企业组织的国有出资股权,完全由市场化配置,此时国资委作为政府机构不适合扮演与其他“股东身份”平等的角色。因此,才有必要通过组建国有资本运营平台公司的方式,解决国有资本市场化运营流动。在这里,国资委对国有资本可保留“概念所有权”,实际进入市场运营的国有资本经营者角色可授予国有资本经营公司。国资委的工作内容则侧重在宏观上探讨国有资本配置结构、进入或退出具体产业领域,以及对国有资本市场化流动的秩序和控制规则的管理。从长期看,伴随着改革的不断深入,混合所有制经济形式与产业开放进程进入新的阶段后,国有资本分类评价机制不断成熟,国有资本投资运营公司设置不断优化,投资运营的评价规则不断健全,国有资本投资运营公司将足以承担其国有资本投资运营的职能。此时,作为保留概念的国有资本出资人身份的国资委,自然也就不再存在。这样的概念所有权可以归并到财政的总体账户体系,国有资本的所有权统一交由财政行使。最终,应深化企业改革而生、从财政分拆独立的国资组织体系,因改革进入系统集成新阶段,又重新回到大财政管理体系。

(三)国有资产分类管理、分类施策在类别界定上存在理论上的不匹配性

上海在推出本轮“综合改革”方案的同时,基于前些年实行“分类改革”施策所积累的经验,将国有资产分类内容重新界定划分为“竞争类”“公共服务类”和“金融类”三大类。对照《中共中央国务院关于国有企业改革的指导意见》提出的“商业类”和“公益类”的分类标准,后者所标识的分类类别,在理论上是围绕资本配置领域的“市场可竞争程度”“盈利核算能力”和“产品或服务的经济特性”去归纳的,在理论上具有逻辑一致性。而上海提出的 3 个分类的标识概念,在逻辑上不能并列。“竞争”所对应的是“垄断”,“金融类”概念只是就资本所配置的产业领域而言,金融产业同样需要引入竞争,同样具有可竞争性特点。也正是对国有资产分类管理、分类施策在类别界定上存在理论上的不匹配性,实体经济与金融服务在绩效评价上的界限隔离得到强化,这不利于竞争性统一市场的发育,且影响到上海地方产业体系优化的内生成长能力的发育。对此,应引起足够的重视。

(四)深化混合所有制改革尚缺乏必要力度

上海正在继续深化混合所有制改革,积极引入其他社会资本与国有资本合作。国有出资的企业集团通过选择“整体上市”方式将国有资本推向市场,转为混合所有方式运行。在此基础上,上海需要进一步结合产业特性、市场环境和产业技术条件的变化,评估国有资本持股比例的合理性。目前这方面的改革力度还不够、缺少亮点。上海既有的国有控股企业集团作为国有资本投资运营公司,可通过适当减持国有资本股权比例变现收回资本,转化助推国有资本带动新技术投资的力度,同时开放更多的投资机会给社会资本,优化公司股权结构和治理结构,提高公司治理效率。

需要补充指出的是,深化混合所有制改革还有“增发股票”的方式。上海已经推出过这种形式的混合所有制改革案例,如锦江股份吸收弘毅资本的混改。相对来说,吸收新股东的做法存在着简单化的瑕疵。借助上市公司既有的企业组织平台,依据上市公司股票“定向增发”的具体管理办法,在募集新的投资者的工作环节上,也应有一定的“开放性”。只有让愿意进入者竞争报价,才能使增发价格更加合理公允。上海深化对既有国有资本配置格局的改革动作力度需要加强,既有的国有集团公司存在的“稳定结构”需要承受一定的冲击,才能激发出新的经营活力。

(五)推进员工持股和管理团队骨干持股的改革力度需要加强

结合深化混合所有制改革进程,推进员工持股和管理团队骨干持股的力度需要加强。这一改革的深层次理论在于丰富和补充既有的公有制理论。在公有资产场合叠加引进劳动者直接持股,可使劳动者与资本形成更加直接紧密的合作,改进公有制经济与劳动者个人之间的相互关系。相较于国内其他地区在这一领域的改革,如中国联通改革案例,浙江、江苏国有出资集团公司的改革等,上海推广员工骨干持股的改革力度较小。实际上,上海较早推出过“上港”案例,已经积累形成了这方面的经验和规范,下一步应解决如何稳妥地推广这一改革。

(六)“管资本”的机构职能亟须优化

综上所述,归结到国资委层面,在转向以“管资本”为主的改革工作内容上,尽管已制订机构职能的“负面清单”和“责任清单”,但原有的管理条例和日常以“出资者”身份对集团公司的工作信息沟通和任务下达,基本上还处在既有的工作轨道上,行政隶属关系和行为习惯根深蒂固。管资本的层次性、结构性、时效性等方面与混合所有制的经营性关系没有得到完整清晰的梳理,“管资本”的工作内容找不到“抓手”,加之政府内部部门之间对于“政资关系”和“政企关系”的处理也存在一定的边界不清问题,使“管资本”的工作原则难以落实形成必要的工作流程和具体指标。

四、围绕“管资本”发挥国资管理体制改革“综合功能”的相关建议

对照新时代经济高质量发展的要求和国家战略赋予上海的发展使命,上海需要多层次、多领域利用好各类存量资源,进一步释放上海国有资产管理体制改革的综合功能效应,打好新一轮综合改革“组合拳”,以更好地发挥上海作为改革开放“先行者”、高质量创新发展“排头兵”作用。

(一)调整国有资产管理相关职能部门定位

随着国有资产管理转向以“管资本”为主的转变,对国资委的职能定位也需要进行相应调整。国资委对国有资产管理内容可分3个层次,如全局性针对结构优化管理的工作内容,以解决产业开放范围和深度、市场结构配置等;结合经济发展阶段和产业事业发展状况,解决如何设置国有资本运营平台,对国有资本运营公司如何授权、如何监管、如何评价考核;运用资本配置的价值工具为平台公司的运营提供市场环境信息。在具体的国有资本出资到混合所有制企业的微观配置管理层次,则由接受授权的国有资本运营平台进行管理。

对照以上管理层次内容要求,可对国资委内部的机构设置进行相应的改组。将具体管理企业日常运行的职能予以下沉。为适应对各类国有资产加强管理的要求,国资委今后的一项重要工作内容应是建立完整的全社会各类国有资产账户体系。在经营性、行政事业性和资源性 3 种国有资产存在形式中,经营性国有资产相对完整清晰;行政事业性国有资产账户具有较为完整的记账能力,却存在着多头管理,难以统一汇总,需要调整解决;资源性国有资产同样存在多头管理,且账户分散、缺乏明确的定价规则和计价标准,难以形成完整的账户能力,需要花大气力解决。没有完整的国有资产账户,国有资产管理就缺乏科学管理的基础。因此,这项工作必须成为国资委各项工作的重中之重。此外,国资委作为政府国资管理的特设机构,需要协调好与政府其他经济管理机构之间的关系,推进保障竞争秩序的规范合理。

(二)以“管资本”为主赋予国有资本流动性

建立国有资产投资运营平台公司,必须配套采用“授权管理”的国有资产管理方式,这项工作应尽快启动。可通过设置上市公司“市值管理”和资本保值增值关键指标、资本流动管理流程控制标准等,给予平台公司充分的授权,使上市公司所具备的资本灵活流动的特别能力得到充分应用。对于平台公司而言,需要在运营制度建设和人才队伍建设两方面下功夫,形成严格的管理流程和风险控制标准,切实担负起授权所赋予的重任,为后续的全市国有资本市场化经营范围的不断扩大积累经验,也为全社会国有资本投资运营公司的规范管理提供经验。

建议用 3~5 年时间,分“项目授权测试”“年度授权”和“年度授权与任期授权相结合”几个阶段,授权国有资产投资运营平台公司逐步到位。伴随市场机制发育和公共服务基础设施服务能力的改善,以及城市更新导致的级差升级带来的基础设施市场化经营和市值自溢形成很好的成长空间,建议上海在对城投、久事等投资公司进行公司化功能转型改造的基础上,选择其中某一家公司进一步转型重组成长为国有资本投资运营公司。

(三)理顺国资委、国有全资集团公司与国有投资运营公司三者的关系

国资委与直接出资的国有全资集团公司和国有投资运营公司之间的“出资”“用资”关系需要理顺。政府机构要规避“既当裁判员、又当运动员”的尴尬局面,“市属企业”概念一般不再使用,因为这一概念带有十分典型的“行政色彩”。在经济意义上说,出资、用资是两个不同的主体,两者之间是市场关系不是行政关系。正是这种关系使得国资委不再直接进入市场,而是由集团公司接受授权参与市场竞争。

基于投资者关系管理的要求,国资委不再对集团公司或投资运营公司出资建立的企业(可能是独资形式,一般情况下更多采取混合所有制形式)进行直接的指令管理。与此相应,传统的“国有企业”概念只能用于国资委直接出资的独资的集团公司和投资运营公司。对于由集团公司或投资运营公司出资设立的企业,建议不再简单沿用“国有企业”概念。否则,企业身份的经济属性就会产生误解,经济关系的处理就会出现紊乱。

国有独资公司(“集团公司”或接受授权的“投资运营公司”)、混合所有制公司都是市场经济活动中平等的市场主体,政府的产业政策应公开公平地覆盖整个市场主体,各类企业均享有平等获得各类生产要素的权利,由此才可能出现“竞争中性”的市场环境。

(四)健全公司治理结构,建设“竞争中性”的市场环境

健全公司治理结构与建设“竞争中性”的市场环境,有利于确立现代公司企业治理结构和治理机制。建议围绕国有资产分类管理的原则,全面总结近年来积累的相关数据资源,充分分类考核内容和遴选关键指标,加强对国有资产产权代表和授权经营企业经营团队的考核。结合管理团队持股,加强激励约束机制建设,培养国有资产产权经营的企业家队伍。

在明晰国有资产出资用产权关系的前提下,理顺企业法人经营责任关系,在全社会范围内将传统的“国有企业”刷新替换为“国有出资企业”,依据现代公司治理准则形成企业自身的治理议事规则,充分释放法人企业经营的积极性,创造企业家施展才能的舞台。建议通过立法对国有资本配置和国有资本出资企业概念范畴加以规范。

(五)跨区域资本联合和企业市场化重组

“管资本为主”的原则,有助于借助股权流动实现跨地区资本联合和企业组织结构的联合重组。我国区域经济中存在着较为普遍的产业同构现象,长三角产业同构现象尤为突出。进入经济高质量发展的新阶段,区域产业同构现象不能再继续下去。为了更好地落实“长三角一体化”国家战略,长三角三省一市可通过结合国有资产管理体制改革和企业组织结构优化的要求,以跨地区投资或“换股联合”的方式,加强在资产层面上的一体化行动。建议上海在集成电路、智能机器人等产业领域积极主动倡导跨区域市场化重组。

(六)区级政府国有资产管理应为城市民生提供更多财力

鉴于政府的行政层级特点,区级政府较之市级政府而言,更多面对社区环境和居民生活。在区级政府的国有资产管理和财政能力应用的工作目标取向上,首先需要考虑解决好社区环境和居民生活需要所面临的问题,而不是简单地考虑资本的增值盈利。近年来,上海在推进社区服务现代化、提升居民生活质量方面已形成较为丰富的经验。对照现代化国际大都市运营管理的精细化要求,需要综合运用国有资产管理体制改革创新手段,为城市运营提供相应的财力,这正是政府所应当承担的使命和责任。鉴于社区风貌资源和历史文化资源等资源性国有资产与城市更新有直接的关系,建议在城市更新实施中,加强总体规划和国有资本管理市场化配置的功能转化,以促进有限的城市资源能够更好地释放潜在多维价值,形成政府维护城市运营的资本开支使用能力,防止国有资产价值流失或不当处置。