

“十四五”时期上海国资国企深化 混合所有制经济改革研究

傅尔基¹

(上海市发展改革研究院 200032)

【摘要】：“十四五”时期上海国资国企深化混合所有制经济改革，要以国有经济高质量发展为目标，以国资国企资本化混合所有制经济综合改革为主线，以国资授权经营体制改革为中心环节，以国资国企综合改革试验区为突破口和“双百企业”为抓手，进一步促进国有经济提质增效，为努力提升城市发展能级和核心竞争力、转型高质量发展、推进高水平开放、加强高效能治理和满足高品质生活发挥先锋队和主力军作用。

【关键词】：“十四五” 国资国企 混合所有制经济改革

【中图分类号】:F121.21.51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2021)04-0005-010

党的十八大以来，上海国资国企混合所有制经济改革率先引领、锐意进取、蹄疾步稳，取得了显著成效，积累了宝贵经验。进入“十四五”时期，大变局、大疫情的冲击使得全球性分化和动荡加剧，外部不确定性风险明显增大，同时我国取得防控新冠肺炎疫情的阶段性伟大胜利，全面建成小康社会，进入新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，开启全面建设社会主义现代化新征程。上海未来的发展，要着眼“四个放在”（放在中央对上海发展的战略定位上、放在经济全球化的大背景下、放在全国发展的大格局中、放在国家对长江三角洲区域发展的总体部署中来思考和谋划），聚焦“四大功能”（强化全球资源配置、科技创新策源、高端产业引领、开放枢纽门户功能），以国有经济高质量发展为目标、以国资国企资本化混合所有制经济综合改革为主线、以国资授权经营体制改革为中心环节，系统集成、突破创新，进一步深化国资国企混合所有制经济改革，努力当好新时代国资改革开放排头兵、国企创新发展先行者、“五型经济”（创新经济、服务经济、开放经济、总部经济、流量经济）主力军、企业走出去的领头羊，积极主动创造性做好党中央交办的“三大任务”和“一大平台”（增设自贸试验区新片区、设立上海证券交易所科创板并试点注册制、推动长三角更高质量一体化发展，持续办好中国国际进口博览会），继续夯实“五个中心”城市功能定位（国际经济、贸易、金融、航运和科创中心），为努力提升城市发展能级和核心竞争力、转型高质量发展、推进高水平开放、加强高效能治理和满足高品质生活发挥出新的更大的先锋队和主力军作用。

一、上海国资国企混合所有制经济改革的成效和经验

上海是全国国有企业和国有经济的重镇。改革开放以来，上海创新探索国有企业混合所有制经济改革。党的十八大以来，上海历经全面分类、积极混合和综合改革、区域试点深化阶段，促成国有资本与外商资本、民营资本和社会资本等多元交叉、广泛混合的所有制经济结构。目前，上海市国资委系统混合所有制企业约占企业总户数 75%、资产总额 87%、营业收入 90%、净利润 100%，混合所有制经济取得了搞活、做大、做强、做优国有企业，以及放大国有资本功能、保值增值、提高市场竞争力的积极成效，成为上海国有经济的基本实现形式以及基本经济制度的重要表现形式。

作者简介：傅尔基，上海市发展改革研究院研究员，上海市经济学会所有制结构研究专业委员会主任。

基金项目：上海市社联 2020 年度学会（民非）学术课题研究合作项目

(一)坚持顶层统筹设计，不断深化国资国企混合所有制经济改革，取得全国国资国企深化改革领先示范的显著成效

党的十八届三中全会明确提出“积极发展混合所有制经济”以来，上海联系地方实际，积极创新贯彻。2013 年底，上海发布《关于进一步深化上海国资改革促进企业发展的意见》，提出“积极发展国有资本、集体资本、非公有资本相互融合的混合所有制经济”20 条意见。2014 年中，上海发布《关于推进国有企业积极发展混合所有制经济的若干意见(试行)》，明确上海国资国企改革的主要目标是经过 3~5 年的推进，基本完成国有企业公司制改革，实现股权多元化，发展混合所有制经济，推动企业股权结构进一步优化，市场经营机制进一步确立，现代企业制度进一步完善，国有经济活力进一步增强。2016 年初，上海市国资委印发《国有企业混合所有制改制操作指引(试行)》，提出国有企业积极发展混合所有制经济的具体意见，出台多达几十项配套细则，促成数百项改革项目。

2019 年下半年，上海在全国首推《上海市开展区域性国资国企综合改革试验的实施方案》，并发布贯彻落实该方案的行动计划，提出要以加快深化国有资本授权经营体制改革为重心，综合深化国有企业混合所有制经济改革，健全国有企业市场化自主经营机制，到 2022 年基本完成竞争类企业整体上市或核心业务资产上市，进一步优化国有企业混合所有制经济改革的股权结构，形成一批具有全球影响力的企业集团，建成以管资本为主的国资监管体制，切实增强国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险力。

上海“以更大的使命担当坚定推动上海国资国企改革再出发，以更实的举措办法持续深化国资国企改革创新突破，以更强的工作合力推动各项改革任务落地落实、取得实效”，走在全国国企深化混合所有制经济改革前列，提供了可复制、可参照的有益经验。

(二)坚持国资改革带动，不断创新建立健全国资监管体制，取得做强做优做大国资国企的显著成效

上海坚持以国资监管改革深化带动国企混合所有制经济改革深化，率先创建“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”的专司国有资产管理体制。上海创新转向以“管资本”为主加强国资监管，重点履行好国有资本出资人职责，优化监管方式；创设国资投资营运公司，分别作为金融国资和产业国资流动平台，发挥“国有资本运作主体、国有企业持股主体、国有资产有进有出的通道”作用。

信达资产与上海国有资产经营公司联合其他金融机构成立“国企混合所有制改革(上海)促进基金”，为国企混合所有制经济改革深化提供强大的资金支持，为切实改善上海国企治理结构、推动国资有序流动、全面激发国企活力等做出积极贡献。上海大型国企集团与民企合伙设立上海国企改革发展股权投资基金，立足上海，服务长三角，合作央企，放眼全国，坚持以市场化、专业化、国际化为导向，以服务国资国企改革为己任，深入实施国资国企改革价值链的全程运作。

在深化混合所有制经济改革实践中，上海合理确定国资监管机构、国资运营平台与国企的权利边界，以“管资本”为主改革国有资本授权经营体制，打造“国资委负责资本监管、平台公司负责资本运作、企业集团负责生产经营”的新体制机制，在更高程度上发挥市场有效配置国资国企的决定性作用，更好发挥政府有效利用国资国企的监管作用，做到既要“管好国资”，又要“优化国资”，更要“放活国企”，实现做强做优做大国资国企目标。

截至 2020 年 6 月末，上海地方国企资产总额增加到 22.4 万亿元，同比增长 10%以上，实现 100%以上的本地国企平均国资保值增值率。上海市国资委系统企业资产总额、营业收入、利润总额等主要经济指标持续保持全国首位，全系统境外资产总额继续保持增长。

(三)坚持分类施策，不断优化国企混合所有制股权结构，取得提高自主经营市场竞争力的显著成效

国企既有商业类企业一般性质，有着提高企业竞争力的市场性和追求保值增值的营利性，还有公共性企业特殊性质，承担区域、产业发展功能和重大财政、社会责任。因此，上海依据国企市场营收比重和承担使命重心不同，区分国企不同类型，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，以利于提高国企混合所有制经济改革的针对性、发展的目的性、考评的科学性和监管的有效性，重点突破，全面推进。

在“十二五”中期，上海率先将国企分为竞争类、功能类和公益类三类。在上海市属 48 家国企集团中，光明集团、锦江集团、百联集团等 32 家市属国企集团被划定为竞争类企业，上海地产集团、上海临港集团等 12 家市属国企集团被划定为功能类企业，上海申能集团、上海申通集团、上海久事集团和上海城投集团 4 家市属国企集团被划定为公共服务类企业。

在“十三五”末期，上海根据金融国资纳入统一监管和国资战略布局调整的新格局和新趋势，重新将国企划分为市场竞争类、金融服务类和功能保障类三类，分类推动国企混合所有制改革，优化三类国企股权结构。在市属 44 家国企中，25 家划为市场竞争类，6 家划为金融服务类，13 家划为功能保障类。

除国资投资运营公司保持国有独资外，战略性新兴产业、先进制造业和现代服务业中的竞争类国有重点骨干企业积极引入其他各类非公有资本，实现股权多元化，保持国有控股或相对控股。一般竞争性领域的国企国资不控股，参股可以出售，按照市场规则有序进退、合理流动。从事基础设施和功能区开发建设的功能类和公共服务类国有企业实施国有控股，支持非公资本参股，实行特许经营。金融服务类国企大多完成上市成为公众公司，以利于不断提高综合竞争力。

通过分类区别施策、不断优化国企混合所有制股权结构改革，上海地方国企增强了自主灵活开展市场化经营的竞争力，夯实了企业产权制度的基础。

(四)坚持利用资本市场，不断推进国企股份制改制、重组和上市，取得“国企民企协同共进”的显著成效

长期以来，上海国企混合所有制经济改革坚持市场化改革方向，走资产资本化、资本股份化道路，以公司化股份制改制为基本途径，以证券化公募式上市为主要目标，以开放性市场化重组为重要手段，以骨干层持股员工激励为拓展形式，提高国资证券化率，以更多直接资本证券方式盘活存量，融通增量，打造股权资本利益共同体，健全企业多元股权法人治理制衡结构和市场化自主经营机制，支撑、促进企业创新转型和国资保值增值。

上海利用国内外多层次资本市场和产权市场，推动具备条件的国有企业集团股份有限公司实现整体上市，成为公众公司；推进竞争类国有企业主营业务资产、功能类和公共服务类国企竞争性业务资产上市，提高证券化水平，探索在文化传媒类国企股权多元化混合所有制经济改革中建立特殊管理股制度，试点设立优先股。到“十三五”末期，上海国企集团整体上市和核心业务资产上市企业已经占竞争类、金融服务类企业总数 2/3，上海地方国有控股境内外上市公司 87 家、总市值 2.77 万亿元，国有股市值超过 1 万亿元、同比增长约 20%，国资证券化率达到 50%以上。

上海聚焦创新链、产业链和价值链，推动国企通过合资合作、战略联盟等方式，与各类所有制企业实施双向联合重组。支持国企通过证券市场、产权市场等引入各类投资主体参与改制重组，支持国有资本投资的基础设施建设和公用事业运营项目通过特许经营等方式引入各类资本参营。

上海引导、鼓励和支持整体上市企业集团对经营者、技术管理骨干实施股权激励；完成公司股份制度改革和国有控股的竞争类企业集团及下属企业按照符合条件对员工实施股权激励；国有及国有控股的转制科研院所、高新技术企业对重要的技术和经营管理人员实施股权和分红激励。

(五)坚持服务大局使命，不断发挥国企战略、战“疫”主力作用，取得支撑经济社会发展的显著成效

长期以来，上海国企混合所有制经济改革按照“三做五增强”（“做强做优做大国企”和“增强国有经济创新力、竞争力、控制力、影响力、抗风险能力”）的总要求，围绕服务党和国家以及上海经济社会发展重大战略部署，通过国企混合所有制经济结构性改革，联合重组其他社会资本，不断调整和优化国有资本投资及其联合重组、新增跟投社会资本的战略结构性布局，向战略性新兴产业、先进制造业、现代服务业、基础设施和民生保障等四大领域集中高达 75%以上。上海国资国企承担了全市 90%以上天然气液化气供应，80%以上保障房建设和旧区改造，75%以上自来水供应和污水处理，以及城市公共交通。上海经营性国资一、二、三次产业布局比为 1：22：77，有效地推动上海产业结构由“二、三、一产业”转为“三、二、一产业”。这些改革举措增强了国企创新发展后劲，促进了国有经济提质增效。

进入新时代，上海国企通过深化混合所有制经济改革，努力当好新时代国资改革开放的排头兵、国企创新发展的先行者、打响上海品牌的急先锋、企业走出去的领头羊。上海临港集团为上海自贸试验区临港新片区引入包括集成电路、人工智能在内的 119 个签约项目，总投资超过 450 亿元；上海国企投资的中微公司、晶晨股份、心脉医疗等已实现科创板上市，并将不断有新的投资企业上市。上海国企在长三角地区的投资项目达 100 多个，涵盖汽车制造、综合交通等领域。上海地方国企实现年度增加值保持占地方国内生产总值增加值的 1/4，上海国企税收占全市税收的 1/5。

上海国企通过兼并重组和合资合作，加大国际化战略布局，提高在全球范围内配置资源的能力。上汽集团、中国宝武、绿地控股、交通银行、中国太保、浦发银行、中远海运、上海建工和上海医药等 9 家在沪央企和地方国企进入《财富》2020 年世界 500 强，其中上海建工和上海医药是新晋《财富》世界 500 强。9 家企业平均营收为 685.6 亿美元，高于 2020 年世界 500 强营业收入围门槛 253.9 亿美元平均值，显示了较强的综合实力。

在 2020 年的新冠肺炎疫情防控工作，上海国企全力组织落实疫情防控、医疗物资保障、民生商品供应、城市安全管理等各项任务，统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展，稳妥有序组织企业复工复产。对于已签约承租实施主体自有经营性房产从事生产、办公、商业配套等经营活动的中小企业，由房产所属国企免除 2020 年 2 月、3 月两个月租金，为中小企业纾困；在民营和外资企业减员或停工时，坚持稳定职工队伍和扩大就业渠道，展现了上海国企化危为机的快速高效反应能力和服务社会的良好组织能力，有力保障了城市安全运行和经济社会平稳健康发展。

(六)坚持规范公平操作，不断健全国企多元化混合改革配套制度，取得各类股权平等竞合共赢的显著成效

上海深化国企混合所有制经济改革的程序和内容规范透明，产权交易和企业治理公开公平、合法合规，能够很好地维护各类混合融资的合法权利。

国有资本与非公资本等交叉持股、融合发展的混合所有制经济改革，必须在实施方案制定和实施过程中经过法定程序讨论决定和合规监督，按照组织层级和权限上报批准或备案。企业改制方案由审批单位的法律顾问或聘请律师事务所出具法律意见书。

改制资产价值和交易须经过有资质的第三方评估和资本市场，防范借改革名义把国资变成谋取私人暴利的工具。国企改制重组前，须由产权持有单位聘请有资质的不同专业机构实施财务审计和价值评估。财务审计涉及影响资产价值的计提资产减值准备和已核销的资产损失，由决定或批准单位认可并落实责任。改制为非国有控股公司的，须进行企业法定代表人经济责任审计。企业价值评估结果须按照规定公示并予以核准或备案，重大项目评估报告须经专家评审委员会审核。核准或备案的评估结果作为国资出资额或产权交易价格依据。企业改制重组涉及国有股权、产权或资产转让、增资、扩股等，应在证券市场、产权市场等场所公开进行。

健全产权保护制度，确保公有资本与非公资本等各种所有制经济产权的权利、机会和规则平等，反对“所有制歧视”，打消公有资本与非公资本参与混合所有制经济改革发展的各种顾虑，让各种所有制企业在参与国企混合所有制改制中享有自主、自

愿和平等的选择权利。

实施股权激励的企业，应同步建立业绩挂钩、财务审计、信息披露、延期支付和追索扣回等约束机制，同步建立职工收入正常增长、工资集体协商和困难职工帮困托底机制。

(七)坚持党建引领同行，不断完善中国特色现代企业治理制度，取得增强企业核心领导能力优势的显著成效

党的领导是建设中国特色社会主义制度、发展社会主义市场经济的本质特征和最大优势，也是推进国企混合所有制经济改革、建设中国特色现代企业制度的领导力量和鲜明特征。

上海在深化国企混合所有制经济改革中，坚持党的领导，加强党的建设，探索创新国有企业党组织发挥政治核心作用的途径和方式，充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用、共产党员的先锋模范作用。推动党管干部与健全法人治理结构相结合，创设“双向进入、交叉任职”的领导体制，实施市管企业和重点骨干企业党委书记兼任董事长。推进以外部董事占多数的董事会建设，优化“外派内设、以外为主”的监事会架构。全面实施市管企业法定代表人任期制契约化管理。

在推进国企混合所有制经济改革中，实现党的领导系统化、制度化、具体化，将党的政治优势、组织优势转化为企业的竞争优势、发展优势。

二、上海国资国企深化混合所有制经济改革面临的新形势和新要求

(一)世界大变局、大疫情冲击加大了外部不确定性风险

当前，以信息化为标志的第三次科技和产业革命正向以智能化为标志的第四次科技和产业革命演进，同时世界正面临百年未有之大变局与新冠肺炎疫情全球大流行的空前“双重”冲击。而新冠肺炎疫情的全球大流行，又加快、加剧、加深百年未有之大变局的发展。经济全球化遭遇“逆全球化”回潮，区域经济一体化有起有落，国际社会交往、要素流动受到严重阻碍，全球创新链、产业链、供应链、价值链遭遇“脱钩”或重组，全球经济断崖式下跌。唯中国经济经历V型反转，率先恢复正增长。

(二)我国大战疫与大转折新局开启了现代化的新阶段

中国政府坚持以人民为中心，不惜一切代价全力防治新冠肺炎疫情，取得了防治新冠肺炎疫情阶段性战略性伟大胜利。同时，中国坚定不移通过更高水平的对外开放，促进更深层次的国内改革，实现全面小康社会和“第一个一百年”奋斗目标，进入全面建设社会主义现代化的新阶段。上海国资国企深化混合所有制经济改革虽面临前所未有的严峻复杂形势，但也拥有新时代、新阶段的新机遇，必须高瞻远瞩，把握大势，坚持国资国企战略性支柱功能定位，创新制度，更新规则，进一步深化国资国企混合所有制经济改革，提升国资国企混合所有制经济改革的综合效能。

(三)上海深化国资国企混合所有制改革面临的新要求

一是公平贸易与竞争中性的规则。中美贸易战引发国际贸易竞争加剧，迫使自由贸易转向所谓的公平贸易。国际投资强调竞争中性的原则和规则，以及加强知识产权保护。与此相适应，国内大政方针主张和实行各种所有制企业开展平等市场竞争、融合发展。这些国际规则和制度的重大变化，促使上海必须全面采取中性的混合所有制经济实现形式，持续深化国资国企混合所有制经济改革，以更好地适应和参与国内外公平贸易投资竞争。

二是新发展格局与高水平开放。新时代我国构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。同时，三

十而立的浦东开发开放再出发，在更高水平上扩大对外开放，如承诺制造业全面对外开放，金融业、服务业逐步全面开放，实行引进外资与对外投资并重，推进对外贸易国家和地区多元化，尤其是扩大在“一带一路”沿线国家的进出口和投资，在区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)下加强东盟区域一体化合作发展，整体提升、集聚辐射全球产业发展高端能力和国际领先竞争力，更好分享全球智能化新经济发展红利。这些对外开放重大举措，促使上海必须加快深化国资国企混合所有制经济改革，放宽竞争性领域国资国企控股比重，进一步实施国内外兼并重组和合资投资，打造国内国际双循环的链接枢纽。

三是自主创新竞争与人力资本激励。以信息化、智能化为标志的世界第三、四次科技和产业革命浪潮引发各国各地区抢占领先制胜高地，创新竞争突出聚焦于自主掌握核心关键技术、设备和材料。这些科技和产业革命重大变化特征促使上海今后必须抓住创新链、产业链、供应链和价值链关键和高端环节，持续深化国资国企混合所有制经济改革，构建有利于由“后发优势”转向“先发优势”的引领科技创新及其产业化发展的现代混合企业制度，以及“广招天下人才而用之”的人力资本股权激励相容机制，把控关键核心产业来拉长产业链，开发创新策源成果来强化创新链，发展线上线下数字智能经济来完善供应链，确保经济发展的稳定安全。

四是“四大功能”与“五大中心”任务。强化上海全球资源配置、科技创新策源、高端产业引领、开放枢纽门户“四大功能”，是党中央赋予上海的战略新任务，它指明了上海经济高质量发展的主线、动力、手段、方向以及突破口。战略任务的重大变化，促使上海必须进一步深化国资国企混合所有制经济改革，聚焦增强“四大功能”，紧紧抓住、持续做好“三大任务”和“一大平台”，创新推进“五型经济”和强化“五大中心”功能，进一步调整和加强国资国企联合各类资本对重点领域的布局，提高集中度和能效度，促进上海乃至长三角更高质量发展。

五是数字城市建设和社会公共治理。新冠肺炎疫情凸现完善我国公共卫生的重要性和紧迫性，以及国家生物安全和智慧城市建设的重要性和紧迫性。一方面，将促使我国加快推进5G网络、数据中心、工业互联网、人工智能、轨道交通等领域投资，即所谓新型基础设施建设，简称新基建，全面推进城市数字化转型，开发更多数字生活场景，提高超大城市治理现代化水平；另一方面，将促进我国公共卫生防疫、人民健康及养老等“软硬件”投资建设，为战胜当前新冠肺炎疫情提供支持，也为今后“六稳”提供新动能和新空间。这些由重大疫情及其防控引发的经济社会发展趋势重大变化，要求上海深入推进国资国企混合所有制经济改革，不忘国企初心和使命，在关键领域发挥顶梁柱作用，同时也要集聚利用好国内外各种资本资源，同心同德服务于经济社会发展的需要。

三、上海深化国资国企混合所有制经济改革的总体思路

“十四五”时期，上海进一步深化国资国企混合所有制经济改革，必须按照“三做五提升”（“做强、做优、做大国资国企”和“提升国有经济活力、竞争力、控制力、影响力、抗风险能力”）的总要求和上海市委、市政府的总体部署，围绕服务党和国家以及上海经济社会发展重大战略任务，着眼“四个放在”，聚焦“四大功能”，以国有经济高质量发展为目标，以国资国企资本化混合所有制经济综合改革为主线，以国资授权经营体制改革为中心环节，以国资国企综合改革试验区为突破口和“双百企业”为抓手，完善新的国资监管体制，做强市场化国资投资运营平台，调整优化国资布局结构，推动授权经营体制改革，健全企业法人治理结构和自主市场经营机制，加强企业家和人才队伍建设，增强国企创新发展后劲，促使国有经济提质增效，积极主动和创造性地做好党中央交办的“三大任务”和“一大平台”，创新推进“五型经济”和“五个中心”战略战役任务，为提升城市发展能级和核心竞争力、转型高质量发展、推进高水平开放、加强高效能治理和满足高品质生活发挥先锋队和主力军作用。

（一）既注重“异质”“混改”，又注重“同类”“混改”

党的十八届三中全会以来，上海率先大规模推进国资国企混合所有制经济改革，主要是在国资国企与民资民企、外资外企之间展开交叉持股、混合发展，实现“国民共进”，属于不同性质的公私产权混合所有制经济改革，调动各种社会资本资源融合发展经济。“十四五”时期深化国资国企混合所有制经济改革，应当扩大到包括不同中央国资国企与地方国资国企之间、不同

地方国资国企之间、市属国资国企与区属国资国企之间，还包括军民结合，以及吸纳各类公募与私募投资基金或公私混合基金参与，从经济发展纵向和横向上形成“公公”混合加“公私”混合的大格局，在更大规模和更高质量上健全促进高质量发展的社会主义基本经济制度的基本实现形式。

（二）既注重“混改”数量，又注重“混改”质量

“十四五”时期，上海深化国资国企混合所有制经济改革，不仅要扩大混合所有制经济改革的国资国企数量，更要在国资国企混合所有制经济改革的内涵上进一步深化，重心由不同产权的“混”转向注重授权经营机制的“改”，按照市场决定作用和政府更好作用结合原则，牢牢把握国资资本化、资本股份化、股份混合化、混合证券化战略方向和战略主动权，质量第一，效率优先，确保主导地位和保值增值。

（三）既注重产权“混改”，又注重机制“综改”

“十四五”时期，上海深化国企混合所有制经济改革，在继续注重多元产权混合所有制经济改革基础上，应当更多注重推进综合改革，将董事会授权、职业经理人选聘、管理层股权激励、员工持股计划、两类公司“扩权赋能”等结合在一起推进，健全法人治理机制，推进“三项制度”改革，健全“管资本”为主的监管和运行制度，放大国资国企混合所有制经济改革综合效应。

（四）既注重分类“混改”，又注重布局“混改”

“十四五”时期，上海深化国资国企混合所有制经济改革，要在新“三分类”领域深化国资国企混合所有制经济改革的基础上，进一步将改革聚焦于上海自贸试验区临港新片区、战略性新兴产业、数字经济和平台经济、关键核心技术研发策源和转化应用、新基础设施建设（5G等）、重大公共安全和卫生、健康养老等领域，扩大、增加国资国企布局。

（五）既注重国资带动“混改”，又注重搞活国企“混改”

以国资监管改革带动国企混合所有制经济改革，历来是上海国资国企改革一条重要路径。新时代新阶段，上海国资国企改革转向管好国资、提高国资监管效率，主要应体现在混合所有制经济改革后控股国企市场竞争力增强、能级提升上。因此，上海进一步深化国企混合所有制经济改革，应当以增强微观主体活力和创新力、竞争力为重点向纵深推进，进一步达到“管好国资”“用好国资”“做强做优做大国企”目标。

（六）既注重对外“混改”，又注重对内“混改”

改革开放以来，上海国资国企混合所有制经济改革最初和主要是引进外资，与外商搞合资企业。“十四五”时期，上海深化国资国企混合所有制经济改革，既要注重外企的国际资源和国际市场，也要注重民企的市场机制和市场活力，还要注重国企管理层和技术骨干的经营管理、技术创新能力和潜力，结合国企深厚的产业链、创新链、供应链和价值链资源优势，合并交叉持股、融合发展。

（七）既注重“引战”“混改”，又注重“出战”“混改”

“十四五”时期，上海深化国资国企混合所有制经济改革，既要强调优选战略投资者、兼顾财务投资者原则，又要自身作为优秀战略投资者投资参股隐形冠军、独角兽企业，还要兼并重组经营困难但具有创新链、产业链、供应链和价值链上集群效应的中小企业，将国资控股国企打造成为细分行业头部企业，领导行业发展。

(八)既注重增量“混改”，又注重存量“混改”

上海长期以来推进国资国企混合所有制经济改革，注重推出集团优质企业与核心资产包装上市，反过来激活国资存量，成功走出一条通过国资资本化以增量改革发展带动存量改革发展的道路。新时代新阶段，面临大变局、大疫情时代风起云涌的兼并重组，国资国企存量改革的重要性日益凸显，应推出国资存量的资源优势，作价混合入股，采用新的商业模式吸引社会增量资本，盘活国资存量价值，增加经济密度和地均产出效率，走出一条深化国资国企混合所有制经济改革的新路子。

四、上海深化国资国企混合所有制经济改革的主要对策

(一)建立“逐层授权、相对独立、一体运行的国资监管、运营和经营体制”

全力落实区域性国资国企综合改革试验方案和“三年行动计划”，力争“开花结果”，重点放在创新国有资本授权经营体制改革，探索建立国资委、国资投资运营公司、国有企业集团逐层授权的出资人制度安排。

一是明确国资委对国资投资运营公司行使出资人职责，专司国有资产监管，不干预国资平台公司自主经营权。

二是明确国资投资运营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。

三是明确企业集团依法享有独立授权的法人财产权，自主履行经营国资保值增值的法人职责。

(二)确立国资投资运营公司市场化国资出资人地位，“赋权扩能”

一是强化“管资本”持股授权的管控能力，掌控一批上市公司，集聚国有资本，盘活国资存量，吸收社会资本，提高配置效率。

二是成立和运作一批基金管理公司，掌控一大批混合所有的基金群，吸引机构投资者，孵化股份制、合伙制等实体企业，优化增量布局。

三是稳妥有序将部分企业股权划转至投资运营公司，由投资运营公司自主处置，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，以利于合理调整和规范国资监管机构出资人职责与企业集团接受出资经营职责之间的边界和权利。

(三)持续深化、创新拓展国资国企多元股权混合改革和多元激励途径

持续深化、创新拓展股份制改制上市、开放性联合重组和骨干层股权激励“三条老路”，扩大管理层股票计划、员工持股计划和超额利润分红“三条新路”试点，进一步推进国资与其他各类资本交叉持股、融合发展，进一步优化股权结构和治理结构，放宽国资控股比重，增加人力资本持股，健全各类股权平等、风险共担、利益共享的“命运共同体”，“国民共进”支撑上海发挥好“四大功能”。

一是推进国有控股上市公司优选能够在技术、管理和资源上形成互补、协同和放大效应的战略投资者，实施“二次混改”。加快推进国有集团下属子公司混合所有制改革上市步伐。

二是在继续与外资、民资等混合发展外，发挥上海市属国企拥有广泛优质资源优势，探索中央与地方国资、市属与区属国资的混合所有制改革，聚焦核心关键产业和新经济领域，纵向推进整体上市或核心业务上市，横向推进兼并重组。

三是加强对管理层股票计划(股票期权、限制性股票、股票增值权)激励试点安排，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，主要针对企业管理、经营和技术骨干扩大员工持股计划，分类推进市管国企职业经理人薪酬制度改革，试点超额利润分红，建立健全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。

(四)放大国资国企“混改”集聚、支撑“三大任务”“一大平台”效应

一是鼓励、支持、引导上海国企积极参与上海自贸试验区临港新片区建设，按照新片区“特殊功能区”制度创新要求和优惠政策，深化与外资、民资混合所有制经济改革，加快健全现代企业制度，加强业务创新和服务创新，包括离岸金融等创新，助力自贸试验区提升金融贸易便利化和自由化水平，更高水平扩大对外开放。

二是抓住上海证券交易所设立科创板并试点注册制的重大机遇，持续加快国有科技型企业混合所有制经济改革，创设国有控股、民营合伙企业负责经营的复杂股权混合结构的科创企业，通过分拆、重组或新设到科创板上市，融资发展，创新升级，支撑上海全球科创中心建成。

三是主动响应长三角区域一体化国家战略，探索研究国有企业参与长三角一体化发展的投资机制和相关政策，以上海市国资委出资新组建长三角投资(上海)有限公司作为服务长三角一体化发展示范区建设的投资和服务平台，代表上海参与示范区建设，深入推进上海国资国企与国内外资本企业联合，共同投资长三角示范区等重点区域和集群产业，共同服务、合力支撑长三角区域一体化更高质量发展。

四是坚持以上海国资国企为主持续办好中国国际进口博览会，通过与外资、民资混合，组成专业联盟，牵头协调，市场运作，为进口博览会提供优质的场馆设施、会展服务、交通出行、能源供应、住宿餐饮等保障，推动进口博览会常年保税展示交易平台实质性运营，助力构建覆盖全球的进口贸易促进网络，放大平台溢出带动效应。

(五)加强国资国企混合所有制经济改革在“五个中心”建设中集中发力

一是加强上海国资委系统企业尤其上市公司，在新增投资中重点聚焦战略性新兴产业、先进制造业、现代服务业、基础设施和民生保障等五大领域，并引进外资和民资并购其他企业，集聚社会力量，加快集中布局和实施 5G 网络、数据中心、工业互联网、轨道交通等新基建领域混合投资，以及集成电路、人工智能、生物医药、新能源汽车、智能制造等一批重点项目混合建设，发挥好全球科创中心策源地作用和智能化数字经济先锋骨干作用。

二是深入贯彻落实“上海科改 25 条”，积极抓好“百户科技型企业深化市场化改革提升自主创新能力专项行动”，加强国资控股和参股“官产学研金”联盟体系，引领新型研发机构有序健康发展，瞄准关键领域和核心技术，用好国资收益，加大研发投入，扩大协同创新，增强发展后劲。完善国有创投企业市场化运作措施实施细则，支撑国企研发、中试和量产的融资需求。将上海国企打造成“天下”企业家和人才队伍“国际高地”，实施企业家经营能力和人才创新价值与企业发展的市场绩效相挂钩，折价入股，扩大股权激励面，提高股权激励比重。

三是有计划地重点推进上海老品牌国企混合所有制经济改革，培育壮大混合所有制经济改革的国资国企创设的新品牌，借力国内外资本、人才等资源力量和融媒体等渠道，建立健全品牌职业经理人制度，以技术、设计、产品和服务等营销创新，切实提升新、老字号品牌的市场知名度和美誉度，增强新、老字号品牌在国内和国际市场上的竞争力、辐射力、影响力，协同打

响上海服务、上海制造、上海购物、上海文化“四大品牌”。

(六)重点支持竞争类上市国企完善法人治理结构、开展跨国并购经营

一是竞争类国有企业致力于建设以外部董事占多数的董事会，董事长作为法定代表人原则上兼任党委书记，与总经理分设，同时强化董事会专门委员会功能。履行出资人职责的机构委派或推荐监事会主席和外派监事，与企业内部股东、职工监事组成监事会。

二是在市场化程度较高的竞争类国有企业中，积极推行职业经理人制度，积极培育高素质专业化的企业家队伍，更好发挥企业家作用。对竞争类国有企业，重点考核其经营业绩指标、国有资产保值增值能力和市场竞争力。

三是支持竞争类国有企业因时、因地、因企制宜开展跨国并购，建立境外科技研发、资源开发和加工贸易基地，构建符合国际市场竞争要求的管理和运营方式，提升国际化经营能力和水平，如国际化指数达到国际通行的 20%。

(七)以党建引领国企混合所有制经济改革，完善配套措施和营商环境

一是坚决落实党要管党、全面从严治党的主体责任，发挥党组织把方向、管大局、保落实的领导作用。坚持党的领导和完善公司治理相统一，加强中国特色现代国有企业制度建设。指导企业完善党组织议事规则和“三重一大”决策制度，建立科学规范的党委决策机制，完善考核评价体系。

二是明晰企业改制重组的决策程序，规范财务审计和企业价值评估。探索以产权市场、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各类资本合理有序退出的制度和程序。

三是推进市场主体地位平等化、知识产权保护及产权市场建设。针对参与改革的各类非公有制市场主体，应在法律地位、市场准入、融资和税负等方面保障其平等地位。

参考文献:

[1]杨有宗. 上海推动上市国企“二次混改”[N]. 经济参考报, 2021-03-23.

[2]郝鹏. 深入实施国企改革三年行动推动国资国企高质量发展[J]. 求是, 2021(2).

[3]李锦. 十四五新格局面临的挑战与国企十大对策——在 2020 年(第五届)国企管理年会上的演讲[EB/OL]. 李锦解读国资新闻, 2020-12-19.

[4]国企怎么改?习近平的这些话很明确了[EB/OL]. 央视新闻, 2018-07-17.

[5]李政, 艾尼瓦尔. 新时代“国民共进”导向的国企混合所有制改革: 内涵、机制与路径[J]. 理论学刊, 2018(6).