

上海国企改革40年：回顾、演进与反思

李南山

【摘要】上海国有企业改革40年以来,先后经历以放权让利为主的探索性改革、以现代企业制度建设为主的创新改革、以建立国有资产管理体制为主的深化改革,以及新时代全面深化国有企业改革四个阶段。回顾上海国企改革的历史脉络,反思融入市场经济的演进路径、举措与经验,更加清晰地认识到新时代建设现代化经济体系所肩负的重任。

【关键词】国有企业;改革;回顾反思

【作者简介】李南山(1951-),男,浙江鄞县人,法学研究生,上海国有资本运营研究院公司治理中心研究员,研究方向:国资国企改革、公司治理(上海 200032)。

【原文出处】《上海市经济管理干部学院学报》,2019.1.1~10

国有企业是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础。改革开放以来,上海国有企业遵循党和国家不同历史阶段所制定的各项改革政策与举措,弘扬宝贵的改革开放精神,先试先行、攻坚克难、砥砺前行。打开40年上海国有企业改革的历史长卷,简述国企融入市场经济的演进历程,展示不同时期改革的特点与阶段性成果,总结改革实践所取得的主要经验,回顾检视存在的问题及其原因,可以更加清晰地认识到新时代建设现代化经济体系所肩负的重任,更加坚定全面深化改革的信念和信心。

一、以放权让利为主的探索性改革(1978-1992年)

1978年12月,党的十一届三中全会作出把工作重点转移到社会主义现代化建设上的战略决策,对经济工作制定了下放权力、扩大地方和工农业企业的自主权,按客观经济规律办事和重视价值规律作用等方针政策。1979年12月24日,上海市七届人大二次会议提出了以经济建设为中心,积极利用全市有3372个全民所有制工业企业、4590多家集体所有制工业企业、422.81多万名职工队伍、200多所

科研机构和48所高等院校和已同150多个国家及地区有贸易来往等有利条件,加快把上海建设成为我国先进的工业、科学技术和外贸“三个基地”,有力支援全国四个现代化建设。上海以放权让利为主的改革探索主要内容有扩大企业经营自主权、实行多种形式承包责任制、试行股份制公司、对外开放和合资合作等。

1. 扩大企业经营自主权

1978年9月,国务院务虚会议提出,在今后的改革中一定要给各企业以必要的独立地位,搞活企业,扩大企业自主权。时任中央政治局委员、国务院副总理(主持国务院工作)的李先念在会上指出:“企业是基本的生产单位”,“必须注意发挥企业的积极性”,要给企业以“经济权限和经济利益”。同年12月,邓小平在中央工作会议上也提到“当前最迫切的是扩大厂矿企业和生产队的自主权”。上海扩大国营企业经营自主权是贯彻“八字方针”——调整、改革、整顿、提高的重要措施,1979年扩权试点先从上海柴油机厂等3家企业施行,逐步实行企业利润留成制度,实施两步利改税。到1980年年底,试点单位扩

展到冶金、纺织两个工业局和29个工业公司,占全市11个工业局企业总数的65.5%,职工人数占总人数的69.6%。扩权内容主要有两条:一是在利润分配上给企业以一定比例的留成,使企业有了点“自留钱”;二是在权力分配上,给企业一定的生产计划、产品购销、资金运用、干部任免、职工录用等方面的权力,以打破企业作为政府机构的附属物,吃国家“大锅饭”的旧体制。对国营企业放权让利的改革探索,推动了传统工业管理体制的改革,上海按照专业化协作和经济合理原则改组工业企业,打破了地区、部门和所有制界限,按专业化协作要求改善生产组织结构,组建新的专业公司,如上海市半导体器件工业公司、上海市包装装潢工业公司等。为确保放权让利改革的效果,减少行政干预,上海还同步改革行政性管理公司管理体制。1985年开始撤消行政性工业公司,先在机电、医药两局试点,1986年全面铺开,77家工业公司通过撤、并、转等方式基本改革完毕。行政性商业公司也参照工业公司改革方案进行改革,到1988年,国营中心店撤销了113个,占总数的42%。

2. 实行承包经营责任制

1981年,按照国务院关于全国工业企业实行经济责任制的要求,上海开始推行各种形式的经营责任制,要求工业企业在获得经营自主权的同时,加强对国家的责任,强调责、权、利相结合。扩大自主权是力图解决国家与企业的关系,调动企业内部职工的积极性,把职工利益与企业的经营成果挂钩。上海从第十三丝织厂、轻机模具厂和北京皮鞋厂3家国有小企业开始试行租赁经营责任制,到1987年年末租赁经营企业已达2869户;1987年4月,上海第二纺织机械厂等5家大中型骨干企业率先试行全员承包责任制,实行以保上缴利润、所得税和调节税,保技术进步和保固定资产增值为主要内容的综合承包,企业员工工资总额同经济效益挂钩浮动。到1987年9月底,全市预算内1700多家全民所有制企业基本实行了承包经营制。1998年全民所有制国有企业中普遍推行综合承包,将大部分利润留给企业,期限一

一般为3~5年,强调落实自销权和产品定价权,进一步扩大了企业经营自主权。

3. 探索联合重组和股份制试点

扩大企业经营自主权的改革,冲击了条块分割的行政化管理体制,促进了生产要素合理流动和优化重组。国营企业的联合重组,被看作既有利于搞活又有利于调整的一项改革,如总厂制、工商联合、国营和集体联合、工农联营,以及跨省市和跨部门的联合等,到1981年年底,全市已经建立各种形式经济联合体273家,其中联营厂189家,跨省市合资经营的企业28家。1984年11月,上海在国内率先对公司股份制进行探索,上海飞乐音响股份有限公司成为中国第一家向社会公开发行股票的公司;1986年,对国有大中型企业的股份制试点,组建第一家由国有企业改制的股份公司——真空电子股份有限公司;1987年,上海豫园商场股份有限公司正式组建,成为首家向社会公开募股的商业股份有限公司。1992年,邓小平南方讲话后,上海扩大股份制试点,先后4次批准了53家股份公司向社会公开发行股权,涉及工业、商业、交通运输业、房地产业、公用事业等多个领域。

4. 对外开放开展合资合作

通过对外引进技术装备和加强技术改造,组织实施工业重点会战项目,建设一批骨干工程,提升工业现代化水平,夯实实体经济发展的基础,增强地区经济发展的后劲。1978年3月,国务院批准在上海建立“上海宝山钢铁总厂”,1991年6月,宝钢二期工程胜利完成,成为我国现代化程度最高的大型钢铁企业;1984年10月10日中德合资上海大众汽车有限公司联营合同签约,上海市设立“支援上海大众建设领导小组”,进行跨地区跨行业技术协作,1988年起,上海大众国产化率明显上升,使我国汽车工业与国际先进水平缩短了30年差距;1985年,国务院批准“上海30万吨乙烯工程”项目,1987年5月开始建设,经过5年的努力顺利完工;1982年,国家批准秦山核电站定址与建设,到1991年12月秦山核电站并网发电;上海航天基地也加快发

展,1981年9月首创“一箭三星”,1984年长征三号成功发射定点卫星,1988年长征四号研制成功,1990年长征三号成功发射美国制造的气象卫星“亚洲一号”;1987年上海永新彩色显像管有限公司合资合同签约,1990年顺利实现产销目标,实现利润3747.55万元。

国有企业在合资合作中形成多元产权结构,开始探索从产权层面塑造市场主体。1979年7月以后,上海陆续出现了一批外商投资企业,第一家中外合资企业是与瑞士迅达公司、香港怡和迅达公司合资的中国迅达电梯有限公司上海电梯厂。1985年3月,中共中央批复上海进一步对外开放的方案,上海利用外资工作迅速启动。1985年,上海成立了当时上海最大的中外合资企业——上海大众汽车有限公司。利用外资,从补偿贸易为主转变为以合资、合作经营为主;建设闵行、虹桥、漕河泾3个经济技术开发区,形成中外合资、中外合作、自建、内联合建和外商独资企业。1988年,上海第二纺织机械厂等18家企业,比照“三资”企业的方式,可享受类似中外合资企业的政策,在投资决策、财务支配、劳动人事管理、内部分配等方面具有比其他内资企业更多的自主权。

1990年4月18日,党中央、国务院宣布开发开放上海浦东,在浦东实行经济技术开发区和经济特区的政策。浦东开发开放以后,上海坚持“开发浦东、振兴上海、服务全国、面向世界”的战略方针,把中央的决策部署转化为推进改革开放的实践,对外开放逐步扩大,引进外资从探索走向稳步发展,鼓励外资参与上海国营企业的改组改造,加快了上海国营企业进入国际生产分工体系的改革步伐。

我国经济改革从放权、让利和松绑起步,着力于调动积极性的政策取向和放权式改革,对改变上海国营企业生产计划由国家统一下达、原材料由国家统一调配、产品由国家统一包销、劳动力由国家统一安排、工资奖金由国家统一分配的高度集权体制进行了实践探索。放权式改革在由计划经济体制转向有计划商品经济体制的历史进程中,扩大企业自主

权、承包经营责任制,调动了生产积极性,释放和发展了生产力;联合重组和对外开放,推动了生产要素的合理流动,促进了企业产权结构变革和股份制试点改革,为企业真正走向市场进行了预演,也为后续国企改革开辟了道路。

二、以现代企业制度建设为主的创新改革(1993—2002年)

1992年邓小平南方谈话发表,党的十四大报告明确了中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。1993年11月,党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出:“建立适应市场经济要求,产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度”。上海国有企业改革进入制度创新的阶段,改革的主要内容包括建立现代企业制度、“三位一体”联动改革、国资授权经营、国企结构调整和资产优化重组等。

1. 建立现代企业制度

上海是全国率先建立现代企业制度的试点城市。1994年《公司法》颁布实施,党中央、国务院确定100家企业作为建立现代企业制度的试点企业。上海汽车工业总公司、上海二纺机股份有限公司、上海市第一百货商店股份有限公司、上海锦江(集团)公司等14户上海的企业列入首批全国性现代企业制度试点单位。同年5月,按照江泽民总书记在上海视察时的指示“上海有条件在全国率先建立现代企业制度,要进一步加大改革力度,为全国的企业改革提供有益的经验”,上海召开全市现代企业制度试点工作会,确定140家试点企业。针对上海国企“人多、债多、负担重”的历史问题,试点企业采取“主体多元吸一块、存量盘活调一块、债权转股换一块、兼并破产活一块、企业发展增一块、政府扶植补一块”等方式增资减债,采取土地使用权和存量房屋资产注入、所得税返回等政策,将房地产作为国家资本金注入大型工商企业集团,使企业资产负债率从1994年的84%下降到2001年的60.9%,优化资产负债结构,促进公司制企业转换经营机制。1996年,上海试点企

业由140家扩展到250家。至1997年年底,上海基本建立起以“五个机制”和“五个加强”为标志的现代企业制度基本框架。在改善企业外部环境上形成“五个机制”,即企业优胜劣汰机制、国有资产保值增值机制、职工能进能出的就业机制、经营者择优录用的上岗竞争机制和覆盖全社会的社会保障机制。在提高企业自身整体素质方面,实现“五个加强”:加强产品开发,形成产品升级换代的更新替换系列;加强技术改造,增强企业发展后劲;加强市场开拓,扩大企业发展空间;加强内部管理,提高企业的经营效益;加强队伍建设,增强企业的凝聚力。到2001年年底,上海按照现代企业制度实现公司制改制的企业数已占市属国有企业总数的84.2%,实现投资主体多元化的企业占改制企业总数的83.5%。股份制公司制度有效对接资本市场,从1991年至2003年,上海本地上市公司数量由8家增加至144家,成为全国国有企业上市公司数量最多的地方;从1998年到2001年,上海市含国有股上市公司实施资产置换125户次,注入优质国有资产约206亿元,为上海国有企业融入市场经济打下坚实的基础。

2.“三位一体”联动改革

上海在建立现代企业制度中,提出与国有资产管理体制改革和推进政府机构改革“三位一体,整体联动”的改革思路,在地方国资系统中率先探索国有管理体制和出资人制度改革。1993年7月16日,成立了上海市国有资产管理委员会,以市国有资产管理委员会会议方式,分别对建立上海国有资产授权经营体制、形成国有资产出资人制度、构建国有资产管理体系、推进建立现代企业制度试点、优化与调整产业结构、完善国有资产保值增值考核以及建设要素市场等重大问题作出决策和部署。市国有资产管理委员会按照国家所有、分级管理的原则,对全市全部国有资产保值增值负责;国有资产授权经营的投资主体和运营主体在政府与企业之间构建隔离带;以产权管理逐步取代对国有企业的直接行政管理,撤行政主管局,以多种改组途径成立国资授权经营公司;与国有企业签订资产保值增值协

议书,逐级明确国有资产营运责任,建立国有资产经营责任体系。

3. 国有资产授权经营

现代企业所有权和经营权分离,要完善资本和出资人制度,按照“出资人代表行使所有者职能”的基本思路,上海从1993年12月开始以纺织系统、仪电系统为改革试点,先后将工业、建设、商业、农业和交通运输等系统的19个企业主管局,改制为40个国有资产控股公司或企业集团,以国有资产授权经营方式,拟制国有资产投资和授权经营责任主体,形成了国有资产的出资人制度。2002年,上海将90%以上的经营性资产和84%以上的行政事业单位国有资产纳入国有资产授权经营管理体制。国有资产管理部門与授权经营公司或大型企业集团签订资产保值增值协议书,逐级明确产权代表的资产责任,初步建立起资产保值增值责任,推动了授权经营公司转变为市场化经营主体。

4. 调整结构优化重组

国有企业建立现代企业制度后,具备了资产要素流动和走向市场的制度基础。上海贯彻“抓大放小”调整方针优化企业结构。1996年,上海市政府制定《关于本市重点扶持一批大型企业集团的若干政策意见》,选择54家重点扶持的大型企业集团,资源向优势企业集聚,推动优势产业、优势企业重组联合为大企业大集团,先后重组了华谊、电气、上实、广电、华虹等集团公司以及三毛、申达、四药等上市公司;推动宝钢与上钢、梅山实行联合重组,家化公司与日化公司等联合重组;将外经贸委下属的专业进出口公司按产业链进行组合建立东方国际集团公司。在放活小企业方面,上海采取市区联动、收购、兼并、租赁、出售和股份合作制等多种形式,促进小企业走向市场。1996年,轻工系统的231家市属国有小企业和集体企业下放到17个区县,电气集团内10家企业下放区县,1998年至2000年年底,全市国有小企业改制实现国有资产退出的有10536户,实现集体资产退出的有16874户。经过资产重组,妥善处理国有企业历史债务,为企业增资减债脱困、

参与优胜劣汰市场竞争打下良好基础。上海国有资产重组采取国有大股东资产注入,协议转让、划转、国有股回购等方式,对74家上市公司的资产重组,妥善处理早期股份制改革中的股权分置问题。又通过非公开发行、换股合并、资产置换、资产转让等方式,开展了国有控股的上市公司资产重组。经过企业组织结构调整和资产重组,2001年,全市工业行业中国有资本占比,从20世纪90年代初的70%以上下降到30%左右;分布在第三产业的国有资产占经营性国有资产的62.6%,比1995年提高了9个百分点;分布于信息、金融服务、商贸流通、汽车制造、成套设备制造、房地产六大支柱产业的国有资产占经营性国有资产的40%,成为支撑上海地区经济发展的“顶梁柱”。

从1993年到2002年上海以建立现代企业制度为主的“三位一体”联动改革,是地方国资管理体制先试先行的创新典范,国有资产出资人“缺位”问题在形式上得到了解决。在推进政企分开、奠定产权基础、国资授权经营、结构调整优化等方面也积累了宝贵的经验,对全国国有资产管理体制的建立和完善起到探路的示范作用。国有企业改革则以建立现代企业制度为核心,围绕扭亏增效解困、优化组织结构,增添经营活力;通过企业制度创新,夯实了走向市场、走向国际的制度基础。但是,上海市国有资产管理委员会是行使决策权力的单位,分管国有企业的实际权力依然分属政府的行政部门,国资授权经营机构也依然带有浓厚的行政管理色彩,政企分开和政资分开的制度基础薄弱,国有企业治理结构和市场化经营机制也并不完善。

三、以建立国资管理体制为主的深化改革(2003—2012年)

党的十六大指出,要建立中央政府和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。各级国有资产监管机构作为政府直属特设机构,代表本级政府履行出资人职责,负责监督管理企业国有资产。上海国有企业进入以

国有资产管理体制为主的改革深化阶段。

1. 依法建立国资监管机构

2003年8月1日,上海成立国有资产监督管理委员会,是全国各地方省市区中第一家依法设立的国资监管机构。市政府授权市国资委代表国家履行出资人职责,享有所有者权益,贯彻“权利、义务和责任相统一,管资产和管人、管事相结合”的原则。市国资委对上海地方产业、金融等经营性国有资产实施统一监管,包括金融性、产业性以及文化体育等方面国有资本的统筹监管。上海各区县也建立相应区县的国资管理机构。市和区县两级实行“国家所有、分别代表、指导监督”的国资监管责任体系。市国资委按照《公司法》和《企业国有资产监督管理暂行条例》,处理政府有关部门、各级国资监管机构和出资企业之间的关系;以股份制为主要实现形式,深化国资管理体制,优化国有经济战略布局,建立起以战略管理、预算管理和契约管理为重点的出资人监管体系。2008年,上海进一步推进政企分开和国资监管全覆盖。同年8月,市委、市政府联合印发《关于进一步推进上海国资国企改革发展的若干意见》,明确“市属经营性国有资产统一纳入国资监管范围,遵循国家和本市国资监管制度”。按照“统一授权,统一规则,分类监管”的原则,提高国资监管的规范性、有效性和专业性。通过规范公司法人治理结构,提高资本证券化率、开放性市场化双向联合重组等举措深化国有企业改革,建立起“出资监管为主、委托监管为辅”的国资监管体系。

2. 规范董事会建设

2005年,在国务院国资委主任李荣融的亲自关心与指导下,上海在地方国资体系中率先启动国有企业董事会试点工作,市国资委对54家出资企业董事会建设情况进行调查,同年9月,对百联集团等6家企业实施董事会建设试点工作。2008年年初,上汽集团、上海电气、锦江国际集团、百联集团等5家企业由董事会试点提升为规范董事会建设先行单位,学习中央企业规范董事会建设的经验,结合上海实践在全国地方国资中率先推进规范董事会建设,建

立科学规范的外部董事、外派监事资格认定、选任聘任以及人才储备机制,分类完善业绩考核,规范薪酬分配,建立短期激励与长期激励互为补充、收入和业绩挂钩、能全面体现企业领导人员贡献的薪酬分配体系,分类推进对各类人才的中长期激励等配套工作。2010年年初,华谊集团等5家企业又成为第二批规范董事会建设单位。

上海国有企业通过规范董事会制度建设,积极探索具有中国特色的国有企业治理模式。通过完善公司章程,理顺出资人机构、董事会、经理层、监事会和党委会之间的治理关系,形成各负其责、协调运转、有效制衡的治理机制。市国资委着力抓好战略管理、预算管理和契约管理,建立起出资人监管体系。通过实施战略管理,把握企业投资战略,使之符合国有资本的进退方向。2007年年底,市国资委公布确定24家企业集团的主业(核心业务和培育主业)目录;通过实施预算管理,把握国有资本的流向,具体项目投资由规范建设的董事会决策;通过实施契约管理,增强产权代表与出资人的利益导向和价值取向的一致性,产权代表的考核与奖惩就与国资发展的目标挂钩。出资企业领导人员年度薪酬分配全部纳入考核管理范围,并探索实施产权代表、党委书记和监事会主席(党建督察员)的分类考核。

3. 出资人主导战略性重组

国有企业出资人制度的建立,加快出资企业跨部门跨行业的战略性重组,支撑上海从以工业为主的国内经济中心城市,向国际经济、贸易、金融、航运四个中心的现代化国际大都市转型;按照上海城市功能定位和“两个优先发展”——优先发展现代服务业、优先发展先进制造业的产业发展战略,上海以股份制为主要实现形式,利用资本市场加快资产资本化、资本证券化步伐,推动国有企业整体上市或核心业务资产上市,打造一批对发展战略起支撑作用的龙头企业。在商贸流通领域,2003年4月24日,百联集团挂牌成立。2006年,国际港务集团实现产权多元化改制,吸收合并上港集箱,实现上

港集团整体上市,183亿元资产实现证券化;在制造业领域,电气集团整合核心资产,先后两次在香港资本市场募集资金超过65亿港币。2005年4月28日,上海电气集团股份有限公司通过香港联交所实现了集团核心资产上市。上柴股份转让至上汽集团,推动上汽集团200亿元核心整车资产向上市公司集中,逐步实现整体上市;在酒店和旅游领域,锦江国际集团成立,将优质资产按“酒店、客运、旅游”三大核心产业分别注入到三家上市公司,2006年整合酒店业核心资产在香港上市,募集资金超过26亿港币;在食品生产和流通领域,成立光明食品集团;在金融领域,成立新国际集团,都市股份吸收合并海通证券,实现海通证券的整体上市;国有企业的调整发展成为上海建设“四个中心”战略实施的载体。在国际航运中心方面,上港集团实现整体上市,依托上海港发展港口服务业和物流业,积极融入国家战略和长三角地区经济。上海机场集团航班起降架次、旅客吞吐量、货邮吞吐量三大指标位居全国城市民航机场第一位;在国际金融中心方面,浦东发展银行是全国第一家股份制商业银行;在国际贸易中心方面,百联集团在整合内部资源基础上积极“走出去”,做强做大现代商贸业;作为中国最大的纺织品出口企业,东方国际集团将产品逐步转向附加值高、科技含量高、档次高以及专业化、系列化的商品;在国际经济中心方面,国有企业在钢铁、汽车、装备、石化、金融等支柱产业中发挥了主力军作用。一批大型国有投资企业先后组建,发挥上海城市转型发展的服务功能的主要有世博集团、国盛集团、临江集团、申江两岸开发建设投资集团、长江经济联合发展集团、申迪集团和申通集团等。另外,推进管办分离和社会事业体制改革,组建了申教公司、盛勤集团、锦勤集团、申康医院发展中心、申岳集团和环境集团等,推动印刷新技术集团、新汇光盘集团、世纪出版集团等文化企业多元化改制,新华发行集团借壳上市等。至2012年,全市经营性国资证券化率提高到35.24%,资产规模超过1000亿元的大型集团企业有7家,上汽集团、

上港集团等十余家企业集团排名全国同行业规模或效益前三,上汽集团、中国太平洋保险公司、绿地集团进入世界500强之列。

4. 国企提升跨国经营能力

在我国加入WTO以后,上海国企充分利用“两种资源、两个市场”,加快融入国际经济的步伐。截至2012年年末,市属国有企业境外资产合计467亿美元,占全市企业对外直接投资资产总量的45.6%。2010年后,市属国有企业的大宗境外投资项目几乎全部集聚于欧美、澳大利亚等发达国家和地区。如上汽集团收购英国罗孚;光明食品集团收购澳大利亚玛纳森等国际知名企业;上海电气收购日本秋山国际、德国沃伦贝格和美国高斯国际,引进先进技术,提高品牌的全球影响力;锦江国际锦江之星通过品牌联盟、授权等先后进入法国、韩国和菲律宾;绿地集团投资开发澳大利亚悉尼库克湾新城、韩国旅游健康城等项目。优势企业积极对外扩张和市场渗透,如上汽集团与美国通用汽车公司合作,成功进入印度市场;与泰国正大集团签署战略合作协议,在泰国建立起自主品牌的海外生产基地和营销渠道。上海电气与印度签订并推进金额达82.9亿美元的电站EPC项目合同,海立股份投资4.5亿元人民币在印度设立生产基地。对外投资方式也从以往比较简单的绿地投资,逐步发展为兼并、收购、参股等资本运作方式,如锦江国际联合美国德尔集团收购美国洲际公司和度假村集团。市属大型国企抓住全球产业重组机遇,加强与自身主营业务相关的上下游产业合作,完善自己的产业链,提升在国际分工和价值链中的地位,如光明食品集团先后收购新西兰信联乳业、法国DIVA波尔多葡萄酒公司和英国维他麦公司等,既掌控供应链上游资源,又掌控下游终端市场网络。

从2003年到2012年,上海贯彻党的十六大、十七大精神,顺应改革开放和现代化建设的时代潮流,通过深化国资改革带动国企深化改革,完善公司治理和规范董事会建设,推进企业集团整体上市或核心资产上市,加快市场化联合重组,跨国经营取得长

足进展,在产业转型升级、发展战略性新兴产业中发挥先导和支撑作用,国有企业经营规模不断扩大、经济效益不断提高和社会贡献不断增长。市属经营性国有资产连续保持两位数增长,2012年年末达到10629亿元,国资委系统企业实现营业收入16425亿元,实现利润971亿元。据国务院国资委统计,在全国各省、直辖市、计划单列市的国资委出资企业国资总量和营业收入中,上海国资委出资额占全国总量八分之一左右,利润总额占全国总营业收入七分之一左右。虽然浅层次、易解决的矛盾得到化解,但是阻碍高质量、高效率发展的深层次矛盾与问题依然存在。国有资产管理体制还不完善,出资人“缺位、越位和不到位”情况时有发生,企业集团层面改革步伐较慢、分权制衡的公司治理水平不高、企业内部分配激励不足、市场化经营机制亟待改善和运营效率亟待提高等。国有企业改革进入了综合性与复杂性叠加的深水区 and 攻坚期。

四、新时代全面深化国有企业改革(2013-2018年)

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央带领全党全国各族人民攻坚克难、砥砺奋进,开创了中国特色社会主义新时代。中共中央全面深化改革领导小组加强对全面深化改革的统一领导和部署,2014年,成立国务院国有企业改革领导小组。上海以中共中央、国务院《关于深化国有企业改革的指导意见》为指导方针,加快全面深化改革的步伐,将中央改革政策的顶层设计与上海地方国企的基层实践相结合,制定《关于进一步深化上海国资改革促进企业发展的意见》,在国有企业分类改革、建设国有资本运营公司、发展混合所有制经济、完善现代企业制度和国资管理体制等方面进一步深化,推进国企改革。

1. 以“管资本”为主推进国企全面改革

坚持服务国家战略和上海经济社会发展总目标,坚持高质量发展的总要求,上海确立以深化国资管理创新驱动国企改革原则,市国资委以“管资本”为主,把国有资产监管职能的转变,作为国有企业所有权与经营权分离的先决条件和国有企业全面深化

改革的必要条件,严格出资人身份和定位。厘清职责,界定出资人机构与国有企业之间的权责关系,在全国首先制订履职清单,事中事后监管清单和权力责任清单,取消、下放60余项出资人审批事项。2018年,党的十九大提出“要完善各类国有资产管理体制,改革国有资本授权经营体制,加快国有经济布局优化、结构调整、战略性重组,促进国有资产保值增值,推动国有资本做强做优做大,有效防止国有资产流失”。上海继续修订市国资委权责清单,完善章程管理、预算管理、投资管理、资金管理、风险管理和信息化管理“六位一体”的市属经营性国资全覆盖管理体系。通过全面系统地推进国有企业分类、国有资本授权经营、发展混合所有制经济、完善国企治理和市场化经营机制等各项改革,促进国有企业真正成为独立市场主体。

2. 推进国企分类与分类改革

2013年12月,上海率先发布首个地方国资国企改革方案,拉开国企全面改革的序幕。新一轮改革以国企分类为起点,贯彻落实《关于国有企业功能界定与分类的指导意见》,结合上海地方国企的实践,依据国有资本功能性质和企业市场定位,将上海国企划分为竞争类、功能类和公共服务类。综合考虑国有企业承担的政治、经济和社会责任,根据企业的产业特征、行业特点、股权结构和发展阶段,制定不同的经营责任、发展目标、绩效考核以及分配激励措施。通过实施国有企业分类改革,将国企改革引向深入。竞争类企业以公众公司为主要实现形式,积极推进整体上市或核心业务资产上市,稳妥发展混合所有制经济;功能类企业运用市场机制,促进公共资源配置市场化;公共服务类企业探索“政府购买服务+特许经营”等市场化运营模式,不断提高公共服务效率。2015年,上海对14家企业42项跨类业务进行认定,实行分业考核。对竞争类企业重点考核股东价值、主业发展、持续经营能力;对功能类企业要求以完成战略任务或重大专项任务为主要目标,以效率为主兼顾经济效益,努力成为城市功能区域投资开发、重大项目建设

中富有效率的投资运营公司;对公共服务类企业,要求以确保城市正常运行和稳定、实现社会效益为主要目标,努力成为社会效益与经济效益有机统一的服务质量领先公司。按照“基本年薪+绩效年薪+任期激励收入”的薪酬结构,对不同类型企业确定不同的基薪调节倍数、绩效年薪调节系数,并在职业经理人选拔、管理和技术团队股权激励以及深化全员持股等方面进行探索,推进各类国有企业深度融入市场经济,在现代化经济体制建设中发挥更大作用。

3. 国资流动平台助力国企改革

上海是全国地方国资系统中率先建立国资流动平台的,国际集团、国盛集团两大集团由出资人机构进行国有资本授权经营,形成“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”的新格局,在国有资本管理层面更多地释放国有企业改革的空间与活力。

2014年以来,按照上海市委市政府和市国资委的部署,国盛集团和国际集团具体承担“两主体一通道”的职能,即国有资本运作主体、国有企业持股主体和国有资产有进有退的通道,其中国盛集团以持有产业集团股权为主,国际集团以持有金融机构股权为主,发挥国有资本流动平台操作功能,通过股权划转、上市公司定向增发、资产置换、借壳上市、上市公司增减持等多种市场化方式,实现股权流动,形成资金流动和布局调整的良性循环机制,支持国有企业的深化改革。

上海国盛集团先后完成对长江计算机集团、蔬菜集团的重组剥离和将建材集团向上海地产集团划转,注销盛融、大盛、东展三家投资公司,清理一批亏损和壳体企业,转出及清理下属企业92家,分流人员1万余人;先后划入上海国资委持有的纺织集团的49%股权、建工集团持有的上海建工的29%股权、交运集团持有的交运股份的21%股权、城建集团持有的隧道股份的20%股权、上海华谊持有的华谊集团的27.6%股权,以及光明集团和上海电气旗下上市公司部分股权。划转产业集团上市公司股权后,上

海国盛集团通过市场发债和与其他市属现金流充足的企业股权置换等方式变现,筹集资金投入到了新兴产业,支撑国有企业提升产业能级。

上海国际集团也充分发挥地方金融国资平台功能,先后对浦发银行、国泰君安等进行资本补充,提高抗风险能力:包括出资148.3亿元参与浦发银行定向增发,支持浦发银行发行不超过500亿元可转换债券,增强资本实力和风险抵御能力;帮助国泰君安顺利解决“一参一控”问题,先后在上交所和港交所顺利上市;指导和支持上海农商行完善下属村镇银行的不良贷款债权债务重组与增资方案,协助其启动并完成定向募股工作,全力支持农商行资本补充和IPO工作。服务上海全球科创中心建设,完善科技创新投融资体系,支持国有企业科技创新,国际集团还牵头联合国盛集团、上港集团、张江高科、国泰君安、上海信托等产业集团和金融机构,于2017年9月共同发起设立上海科创中心股权投资基金,首期募资65.2亿元人民币。国际集团牵头发起的长三角协同优势产业基金签署投资意向协议。基金总规模1000亿元,首期100亿元,以母基金为载体,撬动千亿级的社会资本集聚长三角,推动长三角产业链深度融合,加快形成面向未来的优势产业集群,提升区域的国际竞争力。

4. 以公众公司为导向推进混改

上海具有18万亿元国有资产,其中由市国资委直接控制国有股权的上市公司计70多家,这些资产规模大、流动性较好。坚持以公众公司为导向,成为上海国企发展混合所有制经济的特点之一。充分利用国内外多层次资本市场,发挥国有资本流动平台的配置功能,企业集团控股股东可以根据发展战略需要,引入市场投资者,推动竞争类产业集团实现整体上市,提升资产质量和市场价值。上汽集团、上海建工集团、上海交运集团、绿地集团、上海城建集团和现代设计所等已经实现整体上市;市国资委积极推动功能类和公共服务类企业符合条件的竞争性业务上市发展,加快探索公共服务类企业运用政府与社会资本合作(PPP)机制,实现市场化经营、专业化管

理。在国有企业混合所有制改革中,注重把好“科学决策、审计评估、市场交易”三道关。尊重并维护职工知情权、表达权和监督权,保障相关利益主体合法权益。建立健全第三方评估和监督机制,防止内部人控制和国有资产流失。上海国有企业混合所有制改革,坚持试点先行、优选对象、严格规范;对处于充分竞争性领域的混合所有制企业,在专业性较强的岗位探索职业经理人制度;在整体上市企业、转制科研院所和高新技术企业等混合所有制企业探索员工持股,上港集团、上汽集团、上海建工、光明乳业、华虹计通等已经实施股权激励;对实施混合所有制改革的科研院所,探索员工持股;对高新技术企业,实施限制性股票、股票期权等中长期激励,实行“激励基金+个人购股”计划,企业用于激励股权总额可达实收资本的10%。上海国企混改中不断探索建立资本所有者和劳动者利益共同体,增强国有企业发展的内生动力。

5. 完善国企治理和市场化经营机制

上海国企改革着力建设具有中国特色的国企治理制度。坚持加强党的领导和完善公司治理相统一,明确国有企业党组织在公司法人治理结构中的法定地位。健全权责对等、运转协调、有效制衡的决策执行监督机制,切实发挥董事会的决策作用、监事会的监督作用、经理层的经营管理作用和党组织的政治核心作用。推进以外部董事占多数的董事会建设,持续完善公司治理结构。通过“双向进入、交叉任职”,完善国企领导体制,90%的市管企业及50%的二级重点骨干企业党委书记兼任董事长,市管企业法定代表人任期制契约化管理实现全覆盖。坚持党管干部原则与董事会依法选择经营管理者、经营管理者依法行使用人权相结合,落实董事会依法行使重大决策、选人用人、业绩考核、薪酬分配等职权制度。强化对董事的考核评价管理,建立重大决策失误依法追究责任制。竞争类企业配齐配强董事会、专业委员会;功能类、公共服务类企业逐步完善董事会,同步加强监事会建设,优化外派专职监事结构,发挥监事会监督功能。试点建立专职外

部董事制度、规范的董事会,可行使企业工资总额管理和内部分配决定权,扎实推进内部“三项制度改革”;推进市管企业职业经理人薪酬制度改革试点,严格业绩考核,完善市场化机制,一司一策稳妥推进;鼓励上市公司、科技型企业、国有创投企业等加大实施股权期权、分红激励和跟投试点力度。企业领导人员任期制契约化管理常态化,建立市场化选聘管理的经理人制度。建设一支“对党忠诚、勇于创新、治企有方、兴企有为、清正廉洁”的具有世界眼光、战略思维、创新精神和优秀品行的国有企业家队伍。

2018年,根据国务院国资委要求,上海推荐符合条件的企业参加国有企业综合改革“双百行动”,新时代上海国企改革也将沿着从“1+N”顶层设计到“十项改革试点”再到“双百行动”梯次展开和纵深推进,扎实推进各项改革任务的全面落地,不断开拓新

时代国有企业改革发展的新局面。

参考文献:

- [1]罗宁. 国有企业改革的回顾与展望[N]. 21世纪经济报道, 2015-07-29.
- [2]罗志荣. 国资监管:十年探索构建新体制[N]. 企业文明, 2013-03-28.
- [3]李南山. 细说上海国资授权经营[J]. 上海国资, 2014, (5).
- [4]李南山. 新建国资报告制度的新看点[N]. 国资智库, 2018-01-17.
- [5]李南山. 国资授权经营体制改革:理论、实践与路径变革[J]. 上海市经济管理干部学院学报, 2018, (5).
- [6]上海市志·国有资产管理分志 1978-2010[M]. 上海:上海辞书出版社, 2018.

Reform of the State-owned Enterprises in Shanghai: Review, Evolution and Reflection

Li Nanshan

Abstract: In the past 40 years, the reform of state-owned enterprises in Shanghai has gone through four stages: exploratory reform focusing on decentralization, innovation reform focusing on the construction of modern enterprise system, deepening reform focusing on the establishment of state-owned assets management system, and comprehensive reform focusing on the state-owned enterprises in the new era. Looking back at the historical context of the reform of state-owned enterprises in Shanghai, reflecting on the evolution path, measures and experience of integration into the market economy, we can clearly understand and firmly shoulder the mission and responsibilities of the new era.

Key words: state-owned enterprises; reform; retrospect and rethinking