

上海经济体制 改革30周年

上海财经大学出版社

上海财经大学财经研究所 主编



上海经济体制 改革30周年

上海财经大学财经研究所 主编

上海市重点学科建设项目资助，项目编号：B802

上海财经大学“211”工程三期重点学科建设项目资助

图书在版编目(CIP)数据

上海经济体制改革 30 周年/上海财经大学财经研究所主编. —上海:上海财经大学出版社, 2008. 12

ISBN 978-7-5642-0389-4/F · 0389

I. 上… II. 上… III. 地区经济-经济体制改革-成就-上海市
IV. F127.51

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 185510 号

☐ 责任编辑 张小忠

☐ 封面设计 钱宇辰

SHANGHAI JINGJI TIZHI GAIGE SANSHI ZHOUNIAN

上海经济体制改革 30 周年

上海财经大学财经研究所 主编

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

上海华业装璜印刷厂印刷装订

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

710mm×960mm 1/16 28.5 印张 558 千字

定价: 55.00 元

前 言

2008年中国迎来了改革开放三十年。上海作为中国经济增长的重要引擎与长三角世界第六大城市群的中心城市,自改革开放以来特别是20世纪90年代浦东开发开放以来,其改革、开放、发展取得了举世瞩目的辉煌成就,在浦东开发开放、四个中心建设(经济、金融、贸易与航运中心)、城市规划与城市建设、国有企业改革与发展、社会保障、土地管理与利用、产业结构调整等方面取得了巨大的成绩,经济发展和城市建设实现了历史性跨越。但是我们也必须看到,上海在改革开放与经济发展的过程中也面临着许多新的挑战。上海改革开放三十年的发展历程、先进经验与面临的问题与挑战需要学术界做出全面的梳理与总结。本书的内容涉及上海国有资产管理体制及国有企业制度改革,上海金融体制改革及资本市场建设,上海浦东开发开放及综合改革,上海工业化道路与产业结构调整研究,上海城市规划、城市建设与管理体制改革,上海开发区建设及土地利用效率、土地管理体制变革与房地产市场建设,上海民营经济发展,上海对外贸易体制改革与上海郊区经济体制改革等诸多主题,并按发展历程、面临问题与具体对策三个层次对各章内容进行设计与研究。

本著作的思路设计、框架确定、研究队伍组织及总纂由赵晓雷负责。全书共分十一章,各章的研究撰写分工如下:第一章,吴方卫;第二章,徐龙炳、李科、王路遥、翁舒颖;第三章,刘乃全、赵丽岗;第四章,应勤俭、王文婧、孙洋;第五章,胡彬;第六章,王昉、贾彩彦;第七章,李清娟、宋浩亮;第八章,刘志平、刘超、陈煜、毕延刚;第九章,杨晔、韩笑、张馨允;第十章,何骏;第十一章,张锦华。张学良负责本书作者的联络并协助完成全书总纂。

赵晓雷

2008年9月于上海财经大学

目 录

前言	1
第一章 上海国有资产管理体制及国有企业制度改革研究	1
一、国有资产管理体制改革与地方国有经济布局结构调整	1
二、上海国有经济结构调整与产业经济结构优化	11
三、国有资产管理体制与国企改革的焦点与难点	15
四、国有资产管理体制与国企改革的进一步推进	17
第二章 上海金融体制改革及资本市场建设研究	21
一、国际金融中心的理论和定义	21
二、国际金融中心的模式和功能	26
三、上海金融体制改革和建设国际金融中心的决策过程	30
四、金融机构	34
五、金融创新	44
六、金融市场	50
七、区域经济发展与金融中心建设的问题	57
八、金融监管	61
九、金融生态的建设	72
十、金融文化和金融人才建设	75
十一、上海建设国际金融中心面临的国内竞争与挑战	81
第三章 上海浦东开发开放及综合改革研究	90
一、上海浦东开发开放的基本背景与主要历程	90
二、上海浦东开发开放及综合改革的发展历程	92
三、上海浦东开发开放及综合改革所面临的主要问题	97
四、上海浦东开发开放战略的效应评价	103
五、上海浦东进一步开发开放及深化综合改革的对策建议	111

第四章 上海工业化道路与产业结构调整研究	115
一、工业化道路与上海产业发展现状	115
二、30 年来上海产业结构调整的评价与问题探讨	131
三、上海新型工业化道路选择与产业结构再调整	144
四、政策建议	153
第五章 上海城市规划、城市建设与管理体制改革研究	159
一、改革开放 30 年以来上海城市规划的目标指向	159
二、上海城市建设、城市管理重点与政策效果	169
三、上海城市空间结构的变化特征、影响因素与现状判断	177
四、对策建议	187
第六章 上海人口发展战略及管理体制研究	192
一、改革开放 30 年上海人口总量及结构演变	192
二、改革开放 30 年上海人口发展战略及管理体制存在的问题	206
三、统筹解决上海人口问题的体制机制和政策应对	215
第七章 上海开发区建设及土地利用效率研究	229
一、改革开放初期工业向郊区转移,以乡镇工业为龙头的工业开发区兴起	230
二、20 世纪 90 年代浦东的改革开放,各类开发区快速发展	235
三、新世纪以来国家宏观调控,开发区规范中发展	242
第八章 上海市土地管理体制改革与房地产市场建设研究	274
一、上海市土地管理体制改革历程回顾	274
二、上海市土地管理体制改革的反思	282
三、上海市房地产市场建设回顾	289
四、上海市房地产市场建设的反思	317
五、政策与建议	322
第九章 上海民营经济发展研究	326
一、上海民营经济发展的轨迹与总体分析	326
二、上海民营经济对社会经济发展的贡献	335
三、上海民营经济发展的新机遇与挑战	346

四、上海发展民营经济的政策研判与取向	356
第十章 上海对外贸易体制改革研究	370
一、上海对外贸易体制改革的基本轨迹及主要特征	370
二、上海对外贸易宏观管理体制改革的	376
三、上海出口管理体制改革的	381
四、上海进口管理体制改革的	394
五、上海对外贸易经营体制改革的	401
第十一章 上海郊区经济体制改革研究	410
一、上海郊区经济体制演变与改革历程	410
二、上海郊区经济体制改革基本成效	419
三、上海郊区发展的现实困境	429
四、改革开放的经验总结与今后改革的方向和政策措施	438

第一章

上海国有资产管理体制及 国有企业制度改革研究

改革开放以来,上海的国有资产管理体制走过了艰难而卓有成效的改革历程,基本形成了国有资产管理、营运和监督框架和比较完整的管理工作体系,使国有资产始终保持着持续、稳定、健康的发展态势。

加快推进国有经济结构调整和国有企业战略性重组是国有资产管理体制改革的首要任务,实施国有资产战略调整、促进国有企业投资主体多元化改造、加快授权经营公司企业集团改制重组、推进企业经营者市场化和职业化、加强国有资产运行监控等都是国有资产管理体制改革的重要任务,需要各方面不断地通过体制创新、管理创新和政策创新,顺利实现国有资产管理体制改革。

一、国有资产管理体制改革与地方国有经济布局结构调整

1993年,上海国资委成立,同时开始撤销行业主管局,将19个行业主管局或行政性公司改造为由政府授权经营的国有独资控股公司和集团公司,基本形成了“三个层次,两级管理,三个体系”的国资管理体制框架。“三个层次,两级管理,三个体系”的国资管理体制的第一个层次是国资委及派员组成国资委的市经委等归口管理部门,组织部、财政局等党政部门;第二个层次是39家授权经营的国有独资控股公司和集团公司,相当一部分由原行业主管局翻牌而来,它们与一般的生产经营企业有很大不同,基本属于“国有资产运营性公司”;第三层次则是由第二层次控股和持股的1万余家企业。“两级管理”,则是指国资委向区县综合授权,实行市、区两级分层管理,市、区县两级政府(含党的部门)各自对市属和区县属的国有资产进行管理。“三个体系”,是指管理体系、监督体系、运营体系。

1993 年 12 月,上海市国资委对上海纺织局、仪表电信局和上海电气(集团)总公司进行改制试点起,至 1996 年 4 月底,上海有 33 家单位获市国资委经营授权,包括 6 户控股(集团)公司、26 户企业集团公司、1 户管理非经营性资产的国资管理办公室。这些企业本质上都属于国资控股(集团)公司,所拥有的资产约占全市国有经营性资产总额的 60%。

从国资企业改革的形态来看,可分为四类:一是“改建”,即将原来的行政专业主管局分离改制。如工业局中的纺织、仪电、化工、轻工控股(集团)公司等。商业局中的中百、友谊、华联集团公司等。由专业局改制为控股集团公司的,情况各有不同;有的是由一个专业局改制为一个控股集团公司,有的是由一个专业局改为三个控股集团公司,有的是由两个专业局并建为一个控股集团公司,等等。二是“并建”,即由几个不同法人企业或集团合并起来组建而成,如东方国际(集团)有限公司就是由上海市丝绸、服装、纺织、针织、家纺五家专业外贸公司发起联合组建。三是“成建”,即由小企业逐渐壮大,由一般企业发展为集团公司,然后市国资委给予经营授权,如上海兰生(集团)有限责任公司。四是“冠建”,即原有大企业集团给予经营授权,如上海汽车工业总公司、上海上菱家用电器(集团)总公司等。

国有资产管理体制的改革,改变了过去国资管理的无序状态,使国有资产有了一个统一管理者,政府管理社会的职能与管理资产的职能得到了有效分离。“三个层次,两级管理,三个体系”的国资管理体制的建立,使国有资产运行有了一个明确的架构,确定了层次分工,为国有资产管理的进一步改革奠定了良好的基础。

(一)上海国有资产管理体制改革

上海市国有资产改革经历了三个主要阶段。第一阶段处于 1993~1996 年之间,以授权经营公司为主体来盘活存量资产。通过授权经营,明确国有资产投资主体和产权主体。通过强化资产经营功能,给授权经营公司资产经营的权力,达到盘活存量资产,使国有资产保值增值的目的。第二阶段处于 1996~1999 年之间,主要特征是“抓大放小”。通过存量重组组建大型国有集团公司,集中“抓大”,通过国资从国有小企业有序退出,实现“放小”,以有效地提高国有资产的营运效率。第三阶段处于 2000 年至今,主要对国有资产存量进行行业性整体调整和盘活变现。以“有所为、有所不为”为原则,着手进行国有资产行业布局的整体调整和优化的探索。通过国有股权的整体变现,使国有资产存量从一般性竞争性行业整体性退出,通过购并来提高国有资产在支柱行业中的集中度。经过国有资产改革,来有效提高产业结构效益和经济发展的质量。结合城市产业结构优化调整地方国有经济结构,搞活上海的国民经济,增强地方国有经济的控制力,使国有资产的改革调整起到有效促进国民经济发展的作用。至 2006 年底,上海市地方国有资产总量达到 8 467.74 亿元,其中经营性资产和非经营性资产分别为 6 083.49 亿元和 2 384.25 亿

元,市属国有资产和区县属国有资产分别为 5 581.12 亿元和 2 886.62 亿元。形成了百联、锦江、上汽、电气等一批对外有竞争力、对内有带动力的大型企业集团,产业领域覆盖现代商贸流通、旅游酒店、汽车、现代装备、生物制药、电子信息等各个行业。

1. 第一阶段(1993~1996 年):存量资产盘活阶段

1993 年起,上海国有资产管理体制改革启动,国有资产运营主体主要分三大类,一是在主管局的基础上组建的国有控股公司,二是授权经营国有资产的企业集团母公司,三是部分国有资产存量较大的区县国有资产管理部门,市国资委和各控股公司之间通过采取建立资产责任体系,确立保值增值目标以及理顺产权关系、量化资产数量等措施,控制国有资产的总量和流向。形成“国资委(国资办)—资产运营机构(50 多家国资授权经营企业)—各类企业(二级以下生产企业)”的一个三级管理机制,按照现代企业制度要求,推进国有资产授权经营,依托证券市场和产权交易市场进行资产重组,实现产业结构、产品结构和企业组织结构的调整和优化,推动国有企业实现向现代企业制度的转型,实现国有经济结构调整由以行政推动为主的适应性调整向以市场配置为主的战略性调整转变。

上海仪电国有资产经营管理总公司是上海第一家国资授权经营公司。上海曾经是我国仪表电子工业的诞生地,但从 80 年代后期至 90 年代初,由于长时期计划经济体制造成的思想束缚和历史包袱,在竞争日趋激烈的市场经济中,国有企业的一些矛盾和弊端逐渐凸显出来了。1993 年 10 月 18 日,上海仪表电讯工业局正式向市委、市政府上报了“上海仪电行业国有资产管理体制改革的方案”(沪仪电委 93 第 276 号),迈出了国资改革历史性的一步。

国有资产投资主体和产权主体得到明确以后,授权经营公司的资产经营功能得到强化,开始注重资产经营,企业收购、兼并和破产等资本经营行为日益普遍。到 1996 年,上海工业系统有近 800 户企业被兼并。通过这一阶段的盘活,国有资产质量获得了显著提高,推进了产业结构、行业结构和企业组织结构的调整,并且积累了开展资产经营的初步经验,为授权经营公司的进一步发展奠定了良好的基础。

2. 第二阶段(1996~1999 年):“抓大放小”阶段

1996 年底,为了进一步发挥授权经营公司的“关键少数”作用,运用了主体多元化、存量盘活、兼并破产、债转股、政府扶持、自身发展等手段,上海开始在授权经营公司层面通过资产重组盘活存量资产,其主要特征是“抓大放小”。1996 年底,通过存量重组组建了华谊、电气、上实三大集团公司,通过“放小”使国有资产从轻工控股公司 231 户国有小企业中有秩序退出,1997 年,通过存量重组组建了广电、上汽、友谊三大集团,1999 年,实施了锦江集团和华亭集团国有资产存量重组合并,同时采取一系列措施通过以存量盘现量、以小盘大、以优盘劣、以“虚”盘“实”四种

方式,推动资产流动和重组来促使国有资产退出小企业。全市累计有1 058户国有企业分别被破产兼并。

投资主体多元化在这一阶段得到了有效的推进,投资主体多元化的具体有6种实现形式,一是资产置换,即通过不同法人之间的资产置换,实现相互参股和投资主体的多元化。如市百一店实现商业与房地产相互参股。二是增资扩股。如新广电集团的组建,即是由5家公司联合注资8.29亿元完成的。三是合资新建,即几个投资主体(可以是国有企业、内资非国有企业、外资企业)共同出资建立新企业。如华虹集团与日本NEC合资建立的上海华虹微电子有限公司。四是股权转让,即将国有企业的部分股权以一定的价格(协议价格或市场定价)转让给其他投资主体。五是组建股份有限公司,即通过发行股票引入新的投资者(可以是个人,也可以是法人机构),如上海梅林股份有限公司。六是股份合作制和职工持股会。

投资主体多元化形成了国企与国企、国企与民企、国企与外企等合作更为紧密的格局,1997年初重组的上海广电(集团)有限公司,由原来仪电控股(集团)公司一家股东改革成为上海汽车工业(集团)总公司、上海广电发展总公司、上海上实(集团)有限公司、上国投和仪电控股(集团)公司等五家持股的投资主体多元化的企业。上海梅林正广和(集团)有限公司、上海轻工商社与上海市食品进出口公司三方投资以70:15:15的投资比例组建了新的、工贸结合的海上梅林正广和(集团)有限公司。英荷联合利华有限公司在上海的五家合资企业,原来管理、销售各自独立,后改为由上海轻工控股集团公司作为中方股东,重组为一个合资控股公司、5家子公司的运行体制,既盘活了国有资产存量,又推动了合资企业的发展。在实现投资主体多元化的上海国有工业企业中,国有联营企业719家,国有与集体联营企业317家,其他有限公司126家,股份有限公司35家,港澳台投资公司295家,外商投资企业307家。

优化资本结构,降低企业资产负债率是确保国有资产保值增值的重要内容之一。1994年底,上海1 673家国有独资工业企业,资产负债率高达80%。为改变这种局面,1995年,上海市政府提出了“六个一块”的增资减债措施,即:①主体多元吸一块,②存量盘活调一块,③债权转股换一块,④兼并破产活一块,⑤企业发展增一块,⑥政府扶持补一块。至1996年底,“六个一块”的增资减债规模就达到了280多亿元,成效明显。1995年末,地方国有独资工业企业资产平均负债率由80%下降为72.9%,降低7.1个百分点。1996年,又下降了6个百分点。如冠生园(集团)有限公司,通过引进资金、调整结构、重组品牌、降低负债,让优质资产向优势企业倾斜,实现了资产大膨胀,总资产达46亿元,同比增长101.8%,资产负债率由92%下降到63.3%,成为国内最大的综合性食品大集团之一。

在这个阶段,国资管理部门作为国有资产产权代表,通过对授权经营公司的调

整和重组,初步实现了国有资本跨行业、跨部门、跨地区的流动重组,开始积极探索从整体上推进国有经济结构调整和升级优化的途径和方式。

截至1999年底,通过国有上市公司的增资配股、增发新股等方式共融通社会资金190多亿元。同时,通过与其他资本合资、合作等方式,国有资本吸纳和利用了330多亿元的社会资本。其中,吸纳利用外商资本210亿元,集体资本12亿元,个人资本108亿元。国有企业被兼并131户,破产160多户;3000多家企业通过产权交易市场进行了交易,交易总额近500亿元;50多家国有上市公司实施了资产重组,其中实施国有股权转让的40多家,实施国有资产置换的10多家。上海授权经营的国有资产达2400多亿元,占到全市经营性国有资产总量的90%以上,绝大部分经营性国有资产都有了明确的出资主体和保值增值责任主体。

在这一阶段国资改革过程中,政府有意识地加大了政策扶持、优惠和引导的力度,在进行企业战略性重组,即组建大型企业集团过程中,结合企业面临的诸如债务负担过重、资产负债率高、企业社会负担沉重、冗员过多、人员结构不合理等难题,采取多种形式,优化企业外部环境,为企业重组创造条件。具体措施有:①为促进优势企业的资本扩张,对其所得税通过列收列支返还企业,增加资本金,使企业33%的税率降至15%。绩优上市公司在得到国家有关部门批准后,优先实行配股,对于国家股配股部分,将过去的税收、红利返还作为配股资金注入。②所得税优惠政策。采用有偿兼并方式进行企业兼并,兼并方在兼并实施的下一个月起,在3年内实行所得税返还,其中,被兼并企业资产占兼并企业资产50%以上的,3年所得税全免;低于50%的则减免一半所得税。③采取有偿兼并方式进行企业兼并,产权转让后,被兼并企业过去历年所欠交的财政信用贷款的本金利息,在3~5年内享受免息、停息的优惠,被兼并企业历年欠交的税收,可根据兼并企业方的生产经营状况,经主管部门批准,在3~5年内享受挂账免息的政策。④有偿兼并的转让成交后,被兼并企业原累计亏损额经兼并方主管部门批准后,可由兼并方企业在5年内以企业所得偿还。⑤对国有企业注入房地产资本,补充国家资本金。这一措施降低了企业资产负债率,提高了企业的资信度,促进了企业进行土地置换,取得了巨额的土地级差收益。⑥对被兼并企业实行税收优惠,被兼并企业的库存按原值计算,其增值部分不计价,等等。

3. 第三阶段(2000年至今):行业性整体调整和盘活变现存量资产阶段

从2000年开始,上海着手对国有资产行业布局进行整体调整和优化,国有资产存量盘活出现“有所为、有所不为”的“四个转变”,即实现了从中小企业为主向大中型企业集团调整重组为主的转变,实现了从企业规模、组织结构调整为主向国有资本行业布局结构调整为主的转变,实现了从被动式调整为主向主动式调整为主的转变,实现了从国有资本局部调整为主向改善国有资本整体配置状况为主的转

变。通过将强生集团、大众交通等国有股权整体变现,国有资产存量从一般性竞争行业的交通出租业整体性退出;通过上汽集团收购上国投持有的上海汽车工业有限公司国有股权,国有资产在汽车制造业中提高了集中度。

这一轮的国有经济行业布局调整以国有控股集团公司的为突破口,实现资源优化配置,使国有经济的控制力、影响力和带动力得以全面提升。在关键产业提高国有经济的控制力,有利于发挥国有资本的优势,提高关键产业对整个国民经济的带动能力。国有资产改革的思路发生了战略性转变,把调整的重心聚焦到能形成上海未来产业发展支撑的关键产业和涉及国家安全和城市安全战略产业上,把调整的目标集中到使国有资本能够作用在产权链的核心部位,集成在产业链的关键部位,聚集在价值链的高端部位,发挥国有资本对其他社会资本的影响力、带动力和主导竞争力,提高了国有资产存量盘活的范围、层次和能级。通过国有资产从一个行业的整体性进退,存量盘活已成为国有经济布局战略性调整的重要方式。

在重组过程中,上海坚持分类指导,“一司一策”推进,形成了若干种具有时代特征、上海特点、国资特色的改制重组模式。

(1)同业整合,做大做强百联集团模式。为加快推进上海商贸流通产业发展,形成与跨国公司相抗衡的现代商贸流通集团。2003年5月,上海国资委以上海上百、上海华联、上海友谊、上海物资等集团为基础,组建了百联集团。作为上海国资国企第一个重大重组项目,百联集团的组建取得了良好的社会效益和经济效益,上市公司资源得到有效整合。继一百股份吸收合并华联商厦,为横向整合创造了条件后,华联超市成功增发6458万股流通A股,募集资金6亿多元,历史遗留问题得到有效解决。通过加快推进中小企业改革改制,近60户亏损、微利企业退出或歇业,3.27亿元不良资产、31.2亿元不良贷款得到了有效处置,发展“瓶颈”得到有效突破,通过自建、收购、加盟等方式,新增网点1000余家,网点规模达6000余家,网络覆盖国内23个省市。2004年,百联集团共实现销售收入1100多亿元,同比增长20%以上,实现利润91亿多元,同比增长50%以上。

(2)混合多元、突出主业的电气集团模式。为提升上海现代装备制造业整体能级,形成支撑上海快速发展的经济基础。2003年11月,上海国资委集中电气集团电站及输配电、机电一体化、交通运输、环境保护设备等四大核心产业的优质资产,吸引社会资本积极参与基础类装备产业,共同组建了民资、国资混合多元的上海电气集团有限公司。重组后,上海电气集团有限公司在资本、产业两个市场双双告捷。在香港联交所,上海电气发行H股,共筹集资金90亿元,扭转了7年来上海国资没有大的首发上市项目的局面。在国内,电气集团集中力量打造发电设备、轨道交通等大规模、高技术装备,先后承接9台燃气轮机组,以及浙江玉环百万千瓦机组等项目,实现了上海电站制造领域的历史性突破。2004年电气集团销售收入

突破 500 亿元,同比增长 33.6%,利润 32 亿元,同比增长 28.3%。

(3)过桥引领、集约融资——组建政府性投资公司。为了更好地推动资产资本化、资本证券化进程,促进国有资本在流动中增值,上海国资委大胆创新政府投资机制,先后组建一批政府性投资公司,其中,既有大盛、盛融、国有资产经营公司等综合性投资公司,也有久事、城投、同盛、申能等专业投资公司。两年来,上述公司通过转换资源、资产、资本的存在形态,盘活存量国有资产,激活并引导社会资本流向,在推动国资国企改革和发展中,成为国资过桥引领、集约融资的重要平台。

2004 年,国资委依托部分政府性投资公司对农工商集团进行了投资主体多元化改制。改制重组后的农工商集团由大盛、国资经营、申能、上海国际、上实、久事等 6 家投资公司共同出资。由于政府性投资公司在国企改制中的“过桥引领”作用,为农工商集团产权的进一步流动,加快引资(资本)、引智(智力)、引制(机制)和集成内外资源创造了条件。同时,久事在城市轨道交通、同盛在洋山港口等建设中也都发挥了重要作用。

国有资产管理体制改革的深化推动了国有经济结构调整的效果,大型国有企业在现代企业制度化改造的同时,充分依托证券市场和产权交易市场进行资产重组,实现产业结构、产品结构和企业组织结构的优化调整,股份制经济、混合经济迅速发展。上海的国有企业通过改制上市、增发、配股等多种形式,在证券市场筹集资金近 780 亿元,盘活了存量资产,优化了资本结构。同时,上海国资国企改革,也推动了证券市场的发展。上海本地含国有股上市公司共进行了 58 户次,近 40 亿股国有股转让,国有大股东先后将 340 多亿元的优良资产置换进入上市公司。不仅提高了上市公司的质量,也进一步活跃了证券市场。

2007 年,根据上海市第九次党代会精神,上海市国资委提出了将深化国资国企改革、进一步完善企业法人治理结构、健全国有资产出资人制度和监管体系,作为切实增强国有经济的竞争力和控制力的有力抓手。

深化国资国企改革,推进国有经济结构调整,重点是加快推进国有资本向重点行业和关键领域集聚,支持一批服务业企业集团做强做大,推动工业类、建筑类企业集团向总集成商、总承包商发展,推进装备制造业企业进一步提高自主创新能力。积极引进外资、民资共同参与国有经济结构调整和国有企业改革重组,有序推动国有资本从非核心主业退出。充分发挥上海 71 家国有控股上市公司在融资机制、治理机制等方面优势,推动上市公司成为国资战略调整的重要平台。

进一步完善企业法人治理结构,重点在于加强董事会建设。进一步优化国有企业董事会结构,制定出台《董事会建设试行意见》和《外部董事管理试行办法》,明确外部董事的任职资格和岗位要求,启动外部董事人才库建设和董事会建设试点单位的外部董事配备工作。

健全国有资产出资人制度和监管体系,提高风险防范能力。重点在于做好重大资产重组和产权变动企业的清产核资工作基础上,分层分级落实国有资产经营和保值增值责任,健全企业国有产权界定、登记、流转、保护等一系列制度规范。继续贯彻落实国有资产收益及支出管理办法,做好出资监管单位章程修改和执行情况检查工作,推进总法律顾问制度建设。同时,关注民生工作,进一步规范企业收入分配。

(二)上海国有经济布局结构调整的方向与重点

上海国有经济布局结构调整的总体思路是“三个收缩、三个集中、三个突出”,即纵向收缩国资的投资级次,横向收缩国资的分布跨度,点上收缩国资的股权比重,推进国资向优势产业和领域集中,向大型、特大型的混合所有制企业集中,向企业的核心业务和核心板块集中,通过流动和整合,突出核心主业、核心技术和企业的核心竞争力,按照“两个优先发展”产业导向,加大了内部核心业务的调整力度,行业跨度和投资级次进一步收缩,资本进一步向企业的核心业务和核心板块集中,最大限度地发挥出国有经济的主导竞争力,在三次产业的分布中日益体现出第一、二次产业向第三产业集聚的趋势。

从 2003 年开始,上海相继在商贸流通、酒店旅游、食品、装备、港口等领域的国有控股集团公司进行了改革重组,共整合企业总资产规模 3 000 多亿元,集中处理历史债务约 300 亿元,募集社会资本约 300 亿元,面上国有中小企业改制近 2 000 户,国资总量增加 1 000 多亿元。

到 2004 年,上海地方国有企事业单位数比上年进一步减少,但国有资本更为集中。多元投资主体的国有企业占全市国企比例从 50.2% 增加到 62%。国资总量中经营性资产占 74.3%,比 2003 年提高了 1.5 个百分点。国有中小企业总量大幅下降,相比 2001 年,2004 年国有中小企业总量从 5 500 家下降到 4 104 家,减幅为 25%,其中,国有独资中小企业从 2001 年的 744 家下降到 330 家,减幅为 55.6%,体现了国资国企“纵向层级进一步收缩,横向分布进一步集中,点上国有股权比重进一步降低”的目标取向。

存量调整方面,通过对商贸流通、港口物流、装备制造、食品制造加工及流通、酒店旅游等领域的地方国有企业重组来有效整合资源,夯实资产。通过整体上市、引进战略投资者等动员社会资本参与,来集中优势资源整合相关产业链,提高重点产业的集中度。一是先后对 23 个出资监管企业进行了改制重组,资产规模近 3 000 亿元,涉及三次产业以及科教、城市建设等各个领域,带动并促进了 25 亿元销售规模的产业发展。二是消化改革成本、历史债务,通过资产变现、折现、抵偿及“放小属区”等途径,平衡 100 亿元的改革成本,采取破产、清偿、以物及以股抵债等债务重组方式,共计处置企业不良债务 230 亿元。

增量投资方面,投资进一步向基础性、公益性领域以及重点产业集聚。2005年地方国有企业年度投资中,市政、土地滩涂储备等基础性和公益性领域占到了近40%。房地产、汽车、装备、电子信息、商贸流通、化工、会展旅游、服装及纤维制品、生物医药和现代农业等十大重点产业领域占40%,与2004年相比集聚度提高5%。2006年,市政基础设施、先进制造业和现代服务业领域吸纳了年度计划投资总额的2/3,投资集中度进一步提高。地方国有经济在基础产业、支柱产业的比重不断上升,一般性竞争行业中国有资产的比重继续下降,国有资产调整呈现进退有序的良好局面。从行业集聚度看,2005年底,前20个行业中的国有资产总额占本市经营性国有资产总量的比重达到83.5%。属于第二产业的行业占了8个、第三产业的行业占了12个;前2310个行业中,属于第二产业的行业占了3个,第三产业的行业占了7个。

近几年来,上海政府通过地方国有企业,在信息产业、重大装备产业、交通运输产业、新材料、生物技术与医药产业、新能源与节能等关键产业的重大项目上,连续3年总投资超过120亿元,随着产业发展的不断成熟,已经有越来越多的上下游企业聚集在上海,充分体现了国有经济的带动力和影响力。

2003年以来,上海国资委一方面积极鼓励并推动国有资本、国有企业、国有品牌“走出去”,在国际国内两个市场上向外扩张,另一方面积极支持大集团“引进来”,大胆从国际国内两个市场引入研发和矿产“软硬”两大资源。电气集团先后收购、控股了日本秋山、池贝株式会社和德国沃伦贝克公司等国际著名的装备类制造企业,提高了数控机床等装备类产品的研发能力。上汽集团在并购中汽公司、烟台汽车厂等,实现国内规模扩张的同时,又成功实施了对韩国“双龙”汽车等项目的收购,抢占了技术和知识产权的制高点。华谊集团先后在内蒙古等资源大省组合运用投资、合作、期货和现货等手段,探索并走出一条用资源战略助推国资国企可持续发展的新路。

截至2005年底,上海地方主要国有产业类集团公司改革基本完成,整合企业总资产规模3000多亿元,集中处理历史债务300亿元,募集社会资本近300亿元。国有企业一方面加快内部调整,把非核心业务和非核心企业改制分离,进一步突出主业,截至2005年底,地方国有中小企业改制1876户,改制资产总额232亿元,另一方面加大了对核心主业的投入。企业的科技投入大幅增长。2005年度上海市国有企业科技支出比2003年增长138.6%,其中研发支出比2003年增长164.2%,部分重点企业已初步具备了自主研发的能力;同时也加快了全国市场开拓的步伐,营业收入呈现大幅增长。重组调整后的企业在经过产权结构和资本结构的优化后,资源配置更加合理,核心主业进一步突出,保持了良好的发展势头。2005年5家改制重组的企业集团经营业绩表现突出,均在2004年销售快速扩张的基础上继续大幅增长,主

营利润增幅均在 20% 以上。优质资产的整合效应开始显现。

(三) 上海国有资产管理体制改革与国有经济布局结构调整过程中的问题

1. 国有资产结构调整任重道远

国有资产从一般竞争性行业有序退出, 强化进入支柱性产业是一项艰巨而且长期的工作。目前上海地方国资总量达到 8 500 亿元, 虽然经过这几年较大规模的调整, 仍然存在着布局过散、流动不畅的问题。

在对上海经济发展整体带动能力强的关键领域, 国有资产集聚度仍然偏低, 国有资产吸纳、放大效应没有充分发挥。如上海国资委出资监管的 48 家企业集团涉及 79 个行业, 有近 11% 的资产分散在餐饮、造纸、木材加工、建筑装饰、塑料制品、纺织服装鞋帽等 59 个一般竞争性行业, 而一般竞争性行业通常技术水平不高, 运营效益低, 历史债务负担重, 人员分流压力大, 退出、减持、盘活的难度相当大。如果未来国有资产不能有效地从一般竞争性领域退出, 那么资产“流动性”就不可能得到根本解决, 资产固化、资产沉淀等“隐性资产流失”问题仍将长期存在。以 2007 年为例, 1~9 月上海地方企业国有产权成交宗数 782 宗, 成交金额 209.70 亿元, 同比分别下降 30% 和 57%, 说明用行政手段来推动重组, 整合效果不大, 仅在体制内调整, 效果也有限。因此, 国有资产的改革必须借助资本市场, 依靠开放和规范的资本市场来深化国资国企改革, 例如 2007 年上海现有 31 家企业集团和 6 个区县下属的 71 家国有控股上市公司融资额达到 272.76 亿元, 同比增加一倍多。现在力度还不够。

2. 布局过广、战线太长

上海国有资产战线过长可以用“上至卫星导弹, 下到大饼油条”来形容, 2000 年, 授权经营公司中处于竞争性领域的公司户数所占比例高达 83.4%, 国有资产总量所占比例高达 60.9%, 而且大多处于过度竞争的一般竞争性领域, 目前仍有 50% 以上的资产集中在一般竞争性领域, 仍有近 10% 的资产散布在 65 个行业。即使在国有经济较为集中的 20 个领域内, 仍然存在分布不均衡状态。据 2000 年底统计, 授权经营公司(含下属公司)中的独资公司 1 088 户, 国有资产总量 1 493 亿元, 亏损面 39.2%; 非公司制独资企业 2 120 户, 国有资产总量 616 亿元, 亏损面 48.6%; 上市股份有限公司 79 户, 国有资产总量 361 亿元, 亏损面 10.1%; 非上市股份有限公司 50 户, 国有资产总量 32 亿元, 亏损面 22%; 有限责任公司 1 889 户, 国有资产总量 659 亿元, 亏损面 27.9%; 股份合作制企业 89 户, 国有资产总量 6 亿元, 亏损面 31.5%; 合资或合营企业 536 户, 国有资产总量 146 亿元, 亏损面 27.4%; 企业化管理事业单位 57 户, 国有资产总量 294 亿元, 亏损面 38.6%。其中属于第一产业的企业 120 户, 国有资产总量 221 亿元, 亏损面 52.5%; 第二产业的企业 2 774 户, 国有资产总量 1 684 亿元, 亏损面 35.8%; 第三产业的企业 3 014