

# 上海市属国有资本产业布局优化调整策略与路径<sup>1</sup>

田志友 王勤志 陈蓉 库天一

(上海国有资本运营研究院 200126)

**【摘要】**：面向坚持“四个放在”先行探索中国式现代化的新要求，上海国有资本在产业布局、空间布局、支撑科创以及机制体制创新方面，亟须把握方向，聚焦现代化产业体系建设，集聚资本、技术、土地、数据等要素，夯实发展底座，以完善的国资监管架构体系、明确的国资平台功能定位、统筹协调的联动发展机制，推动上海市属国资产业布局优化调整，支撑上海加快建设现代化产业体系，打造具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。

**【关键词】**： 国有资本 国有企业 产业布局 投资运营公司

**【中图分类号】**： F207.51

**【文献标识码】**： A

**【文章编号】**： 1005-1309(2023)07-005-009

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，是党执政兴邦的重要支柱和依靠力量。党的二十大报告提出，要“深化国资国企改革，加快国有经济布局优化和结构调整，推动国有资本和国有企业做强做优做大”。

长期以来，上海积极深化国资国企改革，持续优化国资产业布局，有力地支撑了国家重大战略落地和城市经济社会发展。站在新时代新征程新起点，着眼“四个放在”，面向“上海打造具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市”的新发展目标，亟须进一步优化调整市属国有资本产业布局，进一步强化科技创新策源功能和高端产业引领功能，推动现代化产业体系建设。

## 一、上海市属国有资本产业布局的现状

上海国资国企总体稳固向好，行业分布持续优化，在诸多“卡脖子”核心技术领域实现了突破。

### (一) 基本盘面稳固向好

从总量、效益和贡献度等方面看，上海国资基本盘面稳固并不断向好：

一是国资总量规模化优势保持显著。截至2022年底，上海市属国企资产总额达28.01万亿元，同比增长6.6%，相比2013年的11.06万亿元增长153.25%。市属企业国有资产总量从2013年的1.15万亿元增长到2021年的2.81万亿元，增长144.35%。上海国资的总量指标均长期处于全国地方首位，凸显服务国家战略的基础规模优势。

二是国有企业经济效益跨越式发展。2021年上海市属国企实现营业收入39970.51亿元，同比增长6.2%；实现利润总额3526.57亿元，同比增长4.7%；归母净利润2312.53亿元，同比增长4.0%。与2013年相比，上述指标分别增长54.37%、56.06%和70.56%。

三是国有资本经济贡献度稳中有升。2021年上海市属国企生产总值12314.58亿元，占上海GDP比重从2013年的20.7%增

<sup>1</sup> **作者简介**：田志友，管理学博士，上海国有资本运营研究院副院长、科研咨询中心主任，高级工程师。王勤志，上海国有资本运营研究院高级研究员。陈蓉、库天一，上海国有资本运营研究院研究员。

---

长到 28.5%;上海地方国资新增固定资产投资占全市比重 56.32%(2013 年为 43.31%);上缴税金 2362.47 亿元,其中所得税 874.87 亿元,占全市比重达 20.36%。尤其是,2022 年虽受疫情影响,上海市属国企仍然实现营业收入 3.79 万亿元,利润总额 2522.51 亿元,归母净利润 1749.54 亿元,对于上海经济增长、投资、税收等起到了“压舱石”作用。

## (二)行业结构持续优化

一是龙头企业链主地位不断稳固。上海市属国企已涌现一批具有行业龙头影响力的优秀企业。2022 年,6 家国企入围 2022 年《财富》世界 500 强,保持全国地方国资第 1 位;5 家国企进入全球行业排名前 3 位,16 家国企进入中国企业 500 强。这些龙头企业持续发挥链主作用,在信创产业、生物医药、机械设备、器材制造、金融服务等领域优势显著。例如,华虹集团以集成电路制造为主业,是中国目前拥有 8+12 英寸生产线先进工艺技术的制造企业;上实集团旗下上海医药聚焦生物医药,2022 年蝉联“全球制药企业 50 强”。

二是重点行业产业集聚度不断提升。国有资本向重点产业和关键领域不断集中,积极布局三大先导产业和七大国资新赛道。2019 年,在上海 6 个重点工业行业中,国有工业企业的工业总产值占比达 42.0%,营业收入占比达 44.5%,营业利润占比达 56.5%,利润总额占比达 56.4%。国有工业企业成为当之无愧的中坚力量。

三是新兴产业集中式发展取得成效。上海市属国资加快实施集成电路、人工智能、生物医药、新能源汽车、智能制造等一批重点项目,目前基本覆盖“3+6”重点产业体系,聚焦核心领域和环节。例如,在芯片设计、芯片制造、装备材料等集成电路产业链环节,算力环节、应用环节等人工智能核心环节,生物制品、医疗器械、外包服务、数字医疗等生物医药细分领域均有布局。

## (三)核心技术实现突破

上海鼓励和支持企业瞄准“卡脖子”关键核心技术和领域,加大研发投入,增强发展后劲。从科研经费投入看,上海市属国企科研经费由 2015 年的 242 亿元增至 2021 年的 881.93 亿元,占全市研发经费投入中企业资金的 74.67%。在“卡脖子”领域,国资培育了宣泰、联影、捷氢等一批硬科技企业,控股上市公司达 95 家。联和投资、上海兆芯、和辉光电积极突破国外产业垄断和技术封锁。仪电集团、上海电气积极推动科创中心重大创新功能平台建设,助力开放科创成果应用场景。

## 二、上海市属国有资本产业布局面临的问题

近年来,中美贸易摩擦持续发酵、产业竞争日趋激烈、疫情影响短期难以消除等外部环境风险加剧,给上海市属国资产业布局优化调整带来持续挑战,市属国资在产业布局、空间布局、支撑科创和机制体制创新等方面存在诸多问题和困难。

### (一)国资产业布局偏向传统

虽然近年来市属国资国企聚焦主责主业开展产业投资和布局,基本覆盖“3+6”重点产业体系,但由于历史因素,上海国资的产业布局仍有较大比例偏向传统领域。

首先,在城市功能保障性任务方面,上海市属国企承担了全市 100%高速公路建设,90%以上旧区改造和天然气液化气供应,80%以上保障房租赁房建设、固废处理,70%以上自来水供应、污水处理、公共交通和主副食品流通供应,以及 60%以上防汛排水等公共服务。

其次,金融、基建、能源、汽车制造业和高端服务等产业属于上海国资的绝对优势领域,企业发展速度快、盈利能力强;在公共服务、批发零售、制造等产业,上海国资的发展较为稳定,增长速度趋缓;而在电子信息、集成电路、生物医药等属于

上海战略性新兴产业的重点领域，目前行业发展速度快，各方政策和资源均在加大投入，上海国资布局大有潜力可挖。

## (二) 国资布局空间有待进一步开放

近年来，上海国资国企积极践行长三角一体化发展国家战略，通过上海汽车等产业集团跨省布点，通过隧道集团等参与长三角基础设施建设，通过进博会以及虹桥国际开放枢纽建设服务长三角商贸流通等。但是，国家统一大市场建设和长三角一体化发展总体还处于起步阶段，加之以 GDP 为主的经济指标考核，上海国资“走出去”发展仍然面临一系列内外部掣肘。

从参与国际竞争的全球视角看，除少数行业龙头企业外，上海国资国企对全球产业链的统筹控制力还较为有限，国际竞争能力亟待提升。此外，受全球地缘政治风险不断增大等不利因素的影响，以及在“走出去”的同时将面临与其他同行企业“同台竞技”等，这些都导致上海市属国资国企在全国布局、全球布局方面存在较大不确定性。

## (三) 国资支撑科创能力偏弱

虽然市属国资国企为上海的科创策源作出了重要贡献，但在某些领域也存在对科创支持力不足的问题，主要表现在：国资投资成熟企业多、初创企业少，90%以上国资投资紧盯成长期、成熟期企业，投资孵化期、初创期项目或企业仅占 5%~10%，这与国有资本保值增值目标导致较低风险偏好不无关系。国有资本所投资的领域，同样是传统产业偏多，如道路运输、房地产、建筑业等均是投资额排名靠前的行业；而投资战略性新兴产业相对偏少，其投资总额在千亿元规模以下。

与世界 500 强龙头企业相比，上海市属国企在创新能力、行业引领地位、资源配置能力方面仍处在跟随地位。以在上海工业领域最具竞争力的上汽集团为例，其营业收入仅为大众、丰田等公司的 1/2 左右，利润约为其 1/3，资产约为其 1/5~1/4。在科创方面，目前丰田公司在全球申请专利 20 余万件，其中在华申请专利 1.93 万件。相比之下，目前上汽集团申请专利累计仅 1 万余件，对行业整体的创新引领作用明显不足。在新能源汽车领域，上汽集团在国际与特斯拉、在国内与比亚迪等企业相比，在核心技术储备方面差距较大。

## (四) 国资国企体制机制活力有待进一步激发

面对新一轮科技革命和产业变革的机遇，上海市属国资国企要走好高质量发展之路，还亟须加快破解机制体制上的诸多掣肘和堵点。

一是在机制适配方面，以硬科技为代表的战略性新兴产业，需在前期投入巨大研发成本，承担较大风险，且短期难以盈利，这与国有资产保值增值、风险控制、成本费用控制等考核导向错配。现行的国资投资绩效评估机制，与科创类投资尤其是初创类项目投资的特性和规律不相适应。

二是在容错机制方面，现有政策文件对容错机制做了初步探索，但缺少具体流程、细则，且国资监管容错还需与审计、监察部门之间加强联动。这些都使得国资投资布局的容错多数停留在政策文件阶段，无法进入实操。

三是在人才团队培养方面，国企管理层人员选择标准、选择范围、任职期限和薪酬等与市场接轨尚不紧密，职业经理人制度体系尚不完善。国有投资机构投入资源培养的“应届毕业生”，一旦成长为“会看项目”的专业投资人才，面对薪酬水平显著高于国资的社会投资机构，就会产生强烈的离职意愿，导致人才流失风险加剧。

# 三、 对标城市国有资本产业布局的经验借鉴

针对上海市属国资产业布局面临的问题与不足，我们选取新加坡、深圳、合肥、杭州和苏州等国内外城市作为对标城市，

为优化调整上海市属国有资本布局提供案例参考(表 1)。

(一)对标城市的主要实践经验

从对标城市国资布局的实践看，经验主要集中于把方向、优平台、强基金、引龙头、建网络等方面。

1.把握布局调整方向

一是新加坡国资布局的“强化预测、灵活调整”模式。在“强化预测”方面，淡马锡作为新加坡国有投资公司，动态模拟不同经济情景下至少 20 年期的回报率或复合年化回报率区间，提升收益预期的准确性。在“灵活调整”方面，根据新加坡不同发展阶段和全球技术更新迭代进程，定期审核投资组合，动态调整投资策略和战略布局方向。通过与富时海峡时报指数对比，在市场下行的 2020 年和转暖的 2021 年，淡马锡投资组合表现均超过市场同期平均水平。

表 1 对标城市国资产业布局案例概况

城市	产业布局亮点
新加坡	淡马锡始终围绕四个主轴、六大趋势为依据的投资策略，根据市场价值量的实际变化进行投资组合动态管理，形成地区、行业、流动性、货币、企业的投资组合形式，建立灵活多样、可持续回报的投资组合
深圳	深圳国资搭建多个有序协作的投资运营平台，依托在全球范围内形成的资金、载体、信息网络，围绕重点发展方向，在全国范围布点，为深圳新兴产业发展汲取要素资源
合肥	合肥突出国资引领城市战兴产业发展，突出打造三大国有资本投资运营平台，并划定各自赛道，实现错位发展，避免同业竞争，构建协同机制，形成合力，使有限的国资发挥较好的引领带动作用，造就合肥国资“最佳政府合伙人”的口碑
杭州	以区域综改为契机，杭州市国资委牵头组建总规模 1000 亿元、首期规模 400 亿元的杭州创新基金。2023 年 6 月，又开始建立由杭州市政府主导，整合组建杭州科创基金、杭州创新基金和杭州并购基金三大千亿元规模母基金，形成总规模超 3000 亿元的“3+N”杭州基金集群。行业母基金投资期限最长达 10 年，子基金投资期限最长达 8 年，投资周期大大延长，更适应科创类股权投资的规律和需要。财政资金原则上采用竞争性分配机制，以资本金形式注入市属国企

资料来源：根据公开信息整理。

二是合肥国资的“查漏补缺、以点带链”模式。在“查漏补缺”方面，合肥国资顺应产业转移趋势，依托自身家电、汽车等优势产业，始终围绕产业链上下游深挖整个产业链条。在“以点带链”方面，以链式思维先通过国资投资引入关键企业，随后带动产业链条上其他企业陆续入驻合肥。例如，以京东方为起点，造就了“沙子—玻璃—基板—屏幕—整机”的产业链；以科大讯飞为起点，孵化人工智能、语音识别的高科技企业，造就了“中国声谷”产业园。合肥国资以链式思维逐步构建起“芯屏汽合、急终生智”清晰的产业链条。

---

## 2.优化投资运营平台

国资投资运营平台是国资产业布局调整的重要抓手和操盘手，在这方面，合肥国资和深圳国资的经验值得借鉴：

一是明晰专业分工。合肥投资运营平台采用“三位一体”模式，合肥建投聚焦产业集群培育和集聚，合肥产投聚焦打造产业创新协同平台，合肥兴泰聚焦金融和资本服务。深圳投资运营平台采用“分域主导”模式，深投控聚焦完善全生命周期产业生态体系，深创投聚焦创新创业投资，深重投聚焦城市重大引领性产业投资，深圳资本聚焦全市专业化国有资本运作，鲲鹏资本聚焦全市国有产业转型升级。

二是协调合作运转。深创投与深投控共同受托管理深圳天使母基金，母基金在 2022 年与深投控科技产业板块下属公司怡亚通达成战略合作协议，为天使基金投资的科创项目提供供应链、供应链金融全程服务及对口的应用场景，帮助怡亚通对接上下游优质企业，进而共同打造“天使投资孵化+产业供应链赋能”的协同平台，为深圳培育优秀初创企业、带动崭新未来产业助力，为科创企业产业化赋能。

## 3.打造国资基金丛林

国资基金作为国资投资的重要载体，既体现了混合所有制优势，又保障了投资期限可确定、投资业绩可计量、投资能力专业化。深圳等地形成了可借鉴的国资基金运作模式(表 2)。

一是母基金开疆拓土。杭州国资组建 200 亿元母基金，通过“二次放大”进军生物医药产业。杭州国资出资 50 亿元、滨江区出资 50 亿元，杭州本地上市公司泰格医药出资 100 亿元，完成了对国资的第一次放大；同时以泰格医药在业界的影响力又吸引了一批投资机构到杭州投资，完成国有资本的第二次放大。

二是子基金遍地开花。杭州创新基金通过对接头部创投机构和产业集团，组建了一批专业子基金，如杭州资本与贝达药业股份等本地创新药龙头企业达成战略合作，依靠头部企业的资源优势，打开项目投资和引进高层次海归创业人才的渠道，完善杭州生物医药健康全产业链体系。

三是专项子基金精准滴灌。杭州创新基金在专项子基金投资项目上强强联合，如基石项目专项基金、富芯半导体专项基金等联动其他市属国企，协同项目落户，针对杭州的重大产业项目进行一对一投资，为实现杭州建设具有国际竞争力的现代产业体系贡献国资力量。

表 2 对标城市国资基金丛林亮点模式

城市	模式	具体做法
深圳	“资本—服务—资本”链条模式	深创投通过担任各地引导基金管理人，与各地政府建立良好的合作关系，大量接触和挖掘各地优质项目，获得丰厚回报；扩大深圳国资规模，进而继续对外投资；容错机制明晰。深圳天使母基金最高承担单个子基金具体项目 40% 的风险，吸引初创企业落户深圳
合肥	全产业链联动模式	上下联动一盘棋。市级各相关部门、市级投资平台、各区县之间产业布局，共聚发展合力；三次迭代打造专业化基金管理团队，从委托管理到合作管理再到自主管理，不再依靠外部投资团队
苏州	产投对接模式	国资基金与园区共同成长。苏州元禾依托苏州工业园区发展，始终以服务园区为己任，坚持投早、投小、投长、投科技，成为基金模式创新先行者。成立全国第一只中外合作非法人基金、第一只市场化运作母基金等

资料来源：根据公开信息整理。

#### 4. 招引龙头企业留驻

国有资本的运作过程要依托已有的产业基础，围绕产业链展开，通过内部资源挖掘和外部兼并收购，不断强化城市产业链。以深圳为例：

一是挖掘国资潜力，深耕重点领域。深圳组建深重投集团作为重大战略引领性产业投资功能性平台，深耕集成电路等重大产业核心领域；同时，扶持深超科技，打造深圳高新技术产业发展的运作载体，围绕新一代信息技术、先进制造服务业、新材料、生命健康等领域进行投资布局。

二是开展央地合作，支撑未来发展。深圳国资积极开展资本运作，谋求央地合作，如深圳资本收购中集集团 29.74% 股权，推动深圳海洋油气开发，向海洋新能源、海洋渔业、海洋文旅、海洋空间利用等海洋新业务逐步拓展。

三是携手民营外资，强优整体链条。深圳市智慧城市科技发展集团与华为公司签署收购协议，完成对荣耀品牌相关业务资产的全面收购；进一步强化与深圳国资控股的天音控股、麦捷科技产业链协同，拓展深圳在智能终端产业链的布局。

#### 5. 依托多重要素网络进行扩张

国资产业布局调整既要充分发掘本地资源，也要积极建立高端要素网络。在此方面深圳国资的主要经验有以下几点：

一是参控龙头企业，织密股权资金网络。深圳国资发力资本市场，通过参股、控股等形式参与企业发展，形成以股权关系为纽带的资金网络，既能通过资本市场动态调整产业布局，又能通过市值管理实现国有资产保值增值。深创投聚焦七大领域，与各类基金合作，不断提升基金管理业务能力，深耕创业投资领域(表 3)。

二是打造园区品牌，圈层梯度辐射全球。深投控确定了“圈层梯度”模式和“一区多园”战略，遵循轻重业务实施专业化分工、精细化运营的思路。在轻资产方面，由二级运营服务公司深圳湾科技发展有限公司负责园区的开发建设和运营管理；在重资产方面，依托深投控强大的资金实力进行投资，陆续布局深圳湾科技生态园等七大园区。

三是推进区域合作，构建投资信息网络。深创投与 22 个省、41 个地级市合作，担任各地引导基金管理人，与各地政府建立合作关系，充分利用当地资源，大量接触和挖掘各地优质项目，在全国建立投资信息网络，与直接股权投资业务形成良好协同效应，最终跃居本土创投机构头部位置(表 4)。

## (二)对标城市经验的借鉴和启示

一是要聚焦重点赛道，服务国家区域发展战略。上海国资产业布局应从服务国家和区域发展战略出发。在国家层面，主要是响应国家对上海科创中心建设要求，布局突破“卡脖子”技术目标。在区域层面，服务长三角一体化发展，弱化行政壁垒带来的生产要素流动束缚，带动长三角城市群产业的梯度发展。在市域层面，围绕强化“四大功能”、深化“五个中心”建设的总体目标，落实上海国资的具体布局。

二是夯实基础，立足本地产业补链强链。上海国资规模庞大，涉足上海各重点产业领域，未来要结合上海“六大支柱+九大战略性新兴产业+六大未来”产业发展目标，积极布局重点领域和关键环节。可聚焦集成电路、人工智能、生物医药、新材料等重点领域，针对产业链关键环节查漏补缺，提升国有企业创新能级，打破产业发展的传统路径依赖，努力创造自主可控的核心技术成果。

表 3 深圳国资与民资、外资部分合作案例

序号	案例概述	对深圳国资产业布局的影响	对应的深圳重点产业
1	2016 年深圳地铁 660 亿元股权投资万科，投资后股权占比 29%	深圳地铁收购万科后，与其合作开发地铁上盖物业、地铁站附近房地产项目，深化“地铁经营+物业发展”模式，2017 年成为全国首家在全成本核算方式下实现盈利的轨道交通运营企业	基础设施公用事业
2	2018 年深圳资本 10 亿元股权投资科陆电子，投资后股权占比 10.78%	科陆电子主要从事智能电网、新能源及综合能源服务三大业务。新能源业务是公司目前大力拓展的业务，包括储能业务、新能源汽车充电及运营业务。其中，储能业务是支撑可再生能源发展和新型电力系统的关键技术。投资科陆电子有助于深圳国资布局绿色低碳产业	绿色低碳产业*
3	2020 年智城集团、鲲鹏资本等 2600 亿元股权投资荣耀	荣耀品牌主要产品包括智能手机、平板电脑、智能家居、智能穿戴设备等。国资体系内移动通信产品分销商天音控股、电子元器件制造商麦捷科技等与荣耀合作，拓展了深圳国资在智能终端产业链条内的布局	新一代信息技术产业*
	2020 年特区建发	海兰信立足于海洋观探测领域、智能船舶与智能航运领域。特区建发作为	海洋

4	9.94 亿元股权投资海兰信，投资后股权占比 16.65%	深圳 5G 多功能智能杆、信息管线等信息基础设施建设运营主体，入股海兰信后牵头设立深圳海洋产业投资基金，在深圳及粤港澳大湾区建设海底数据中心 (IDC) 示范项目，支撑深圳全球海洋中心城市建设，促进深圳海洋经济产业进一步发展	经济产业*
---	-------------------------------	--	-------

注：\*标记的产业属于深圳七大战略性新兴产业。资料来源：根据公开信息整理。

表 4 2021 年深创投聚焦产业与深圳战略性新兴产业对照表

深创投聚焦领域	投资项目数占比/% (投资金额占比/%)	对应的深圳战略性新兴产业
智能制造	22(21)	高端装备制造
信息科技	22(18)	新一代信息技术
消费品/现代服务	16(15)	数字经济
互联网	13(9)	数字经济
生物技术/健康	13(13)	生物医药
新材料	9(14)	新材料
新能源/节能环保	5(10)	绿色低碳

资料来源：深圳市创新投资集团有限公司官网。

三是强化统筹，联动投运平台和产业集团。上海国资要建立完善投资运营平台与产业集团之间的协同模式，妥善安排低效资产、劣势企业退出，有针对性地引入社会资本和其他央地国资，不断推动国有企业股权多元化改革，集中力量发展优势项目，并加强实施过程的动态监测分析。

四是用好载体，充分借力基金、园区、龙头企业。上海国资要以基金、园区为工具载体，积极开拓国资投资的新空间，收集、整理、挖掘主导产业和战略性新兴产业项目信息，推进各地企业与上海资本市场、上海国资基金对接。同时，积极寻求与龙头企业合作，通过参股、并购、围绕先导产业和战略性新兴产业设立特色投资基金集群等，集聚内外部可用资源共同致力于新兴赛道培育。

五是完善制度，激活国资国企运作效能。上海国资制度创新要从运作机制细化、现代企业制度完善等多方面深入展开，要强化以人为本、以领军人才为引领、以专业化人才团队为依托，改革人才招聘育留、考核激励、容错约束等机制，激发干事创业的崭新活力。

## 四、上海市属国有资本产业布局优化的对策

基于上海市属国资产业布局的现状、问题和短板分析，通过借鉴对标城市经验，以衔接城市产业规划方向为基本要求，重点围绕资本、技术、土地、数据四大供给侧核心要素，在资源集聚、动能激发、空间拓展、底座夯实、主体协作等方面，加快推动市属国资产业布局优化。

### (一)把握方向，聚焦重点赛道核心环节

一是持续加大高端制造业、高端服务业布局投入。推动国资不断向服务于全球科技创新中心功能的高端制造业，服务于全球科技创新中心、全球资产管理中心的高端服务业聚集。以三大先导产业为例：集成电路产业依托华虹集团继续深耕制造和封测方向，探索集成电路设计方向，依托沪硅产业继续深耕装备和材料方向；生物医药产业依托上海医药深耕创新药物及高端制剂方向、高端医疗器械方向，探索生物技术服务方向；人工智能产业依托上海仪电深耕智能芯片方向，探索智能软件方向；依托上汽集团继续深耕智能驾驶方向；依托上海电气继续深耕智能机器人方向。

二是勇于创新突破关键技术。绘制硬科技“长三角”产业图谱，以产业链最上游、价值链最顶端、技术体系最底层为布局重点。在已布局领域，瞄准制约产业发展的关键环节，以关键共性技术、前沿引领技术、现代工程技术和颠覆性技术创新为突破口，努力实现核心技术自主可控。在新增布局领域，注重对产业深度的拓展，避免市场无序进入和水平重复竞争，通过培育、参股、控股具有“三个最”特征的硬科技企业，与社会资本形成错位竞争、协同创新的格局。

### (二)集聚资本，统筹调动可用资源

一是强化存量资产盘活。以国有企业为主体，开展竞争性业务的绩效监测，对3年连续亏损企业进行专项治理，利用国有资产处置平台盘活存量资产，清理低效亏损企业。鼓励国有企业根据战略规划和主业清单，联动国有资本投资和运营公司，按规定通过进场交易、协议转让、无偿划转、资产置换等方式剥离非主业资产。将上海市国资委分散持有的部分上市公司股权，逐步划转至国有资本投资和运营平台公司统一运作，增强国有股权运作的专业性、协同性。通过将产业集团整体上市后的剥离资产、拟清理退出的国有资产，以及3~5年内可流动的国有上市公司股权，持续划入投资和运营平台，形成资产归集、资金汇集、资本聚集。推动各集团同业、同质资产逐步注入现有上市平台，快速、大幅提高国有资产证券化率，制定上市公司资本运营与收益管理操作细则，探索建立上市公司市值管理考核指标体系。

二是优化国资投资增量。通过上海产业转型升级投资基金等形式，鼓励有条件的产业集团围绕主业设立产业基金。在新能源、高端装备等重点特色产业领域，建立具有辨识度的特色产业基金，探索以国资私募股权二级市场基金承接国内外优质存量项目。通过国有资本投资和运营平台积极承接中央及全国地方政府引导基金，以产业培育基金为锚点，联动产业集团，形成由科学家、工程师、专业投资人构成的“军团化”组织模式，提升国资投资和运营平台的自主投资能力。通过“重点产业+国资母基金”模式，推动创投主体落地上海，撬动各类社会资本参与重点产业投资。积极参与央企集团、重要子公司层面股权多元化改革，加快推进重点产业领域央企总部落地上海。引入产业链龙头企业作为战略投资者，参与公司治理，提升产业竞争力。

### (三)激发动能，提升内在创新活力

一是强化国资创新能力建设。通过推动科技型企业上市收益、产业投资基金退出收益等，向国家战略领域持续滚动投入，加大多元创新投入力度，将国资创新投入由厂房、设备等“硬投入”向研发、人才、试验等“软投入”转变。在集成电路领域突破“卡脖子”技术，在人工智能领域夯实研发能力基础，在生物医药领域整合研发资源，建立和完善以市场为导向的创新体系，重视研发前客户需求调研，提高创新成果转化率，把科技创新真正落到产业发展上。

二是深化国资创新体系融入。联动张江实验室、人工智能国家级重大创新平台、生物医药和脑科学国家级重大创新平台，以“共同出资、共享运营”方式打造若干开放协同的重大国资创新平台。推动相关市属国企实施跨区域科技基础设施、大科学装置投资共建，打造世界顶级研究实验室合作网络，共建高能级新型实验室和企业卓越创新中心，打造若干关键技术联合攻关创新联合体。鼓励龙头企业建立开放式创新平台，定期发布产业创新场景图谱，吸引创新企业向平台聚集，加强国资与社会资本的战略合作。

### (四)拓展空间，构建开放合作大格局

一是加强产业空间合理布局。充分发挥临港集团园区投资、开发与运营等业务优势，串联起以特色产业园为主要载体的产业创新发展体系，推出一批优化升级跨省联动发展的产业园区，为上海国资开拓更多产业承载空间。加强园区运营主体与国资投运平台、产业集团之间的合作，联手打造“投资+孵化”协同平台，巩固“基金+基地”双轮驱动模式，通过园区载体为市属国资储备可跟进投资的优秀项目和实力企业，实现产业资本与金融资本之间的紧密结合。

二是推动跨区域产业协同发展。在长三角自贸试验区联盟、长三角产业链联盟、长三角企业家联盟等基础上，进一步由市属国资主导、链主企业牵头，细化长三角专业产业联盟合作机制，发挥上海国际集团等发起的“长三角协同优势产业基金”作用，瞄准优势产业链中的明星项目，打造世界级优秀企业。主攻人工智能、生物科技、物联网三大领域，进一步撬动社会资本积聚长三角，促进长三角区域形成优势产业集群。

### (五)夯实底座，挖掘数据基石力量

一是加快国资数据底座搭建。由上海数交所牵头，基于数据集团，进一步明确数据交易配套基础规则，扩大数据交易类型。先行先试推动若干企业开展数据资源化、资产化试点。加强与大型央企、科研院所及专业运营商、战略投资商等合作，通过建设高安全防护水平的数据安全基础设施底座，搭建以汇聚国企数据为核心的数据治理体系及云平台。加强与长三角核心城市联动，使数据集团成为长三角人工智能、高端装备制造业等世界级产业集群的数据底座。

二是加强全球数据跨境流转。汇集分析全球产业数据，推动布局突破空间限制。支持专业机构与上海集成电路研发中心、上药研究院等重点领域研究机构展开合作，联动上海市外国投资促进中心，共同搭建上海国企国际资本招商平台和海外投资项目信息网络，汇集相关重点产业海量信息，绘制全球产业地图，衔接国资产业布局数据，在全球范围内为国资布局搜寻项目和人才。

### (六)统筹协作，有为政府与有效市场深度结合

一是优化国资监管架构体系。进一步健全“1+3+N”国资监管架构，形成“一会、一委、四大支柱”格局的“金字塔式”国资监管架构。“一会”即完善上海国资平台投资决策委员会常态化运行机制，从市级层面强化平台公司重大事项的统筹协调、统一决策。“一委”即凸显上海市国资委作为国有资本出资人的规划引领作用，推动全市国资布局优化、资本运作、监督管理和风险防范。“四大支柱”即国有资本投资公司、国有资本运营公司、专业类产业集团和其他市属企业集团。在上述框架下，

---

上海市国资委更注重以出资人身份行权履职，“一企一策”制定授权清单，根据行业建立差异化“正负清单”，明确容错试错纠错标准，为国资国企产业布局调整提供充分的政策支持。

二是明确国资投运平台的功能定位与专业分工。进一步明确上海国盛集团、上海国际集团、上海国投公司、上海科创集团、联和投资公司等投资运营类平台公司的功能定位，根据各平台公司的资源禀赋，划分产业赛道，明确生命周期重点投资阶段，区分控参股方式和持股管理模式。根据存量和增量明确各自投资重点方向：在存量领域进一步深耕细作产业链条，形成错位发展；在增量领域积极布局新赛道，建立赛马制度，鼓励适度竞争。例如，以战略性新兴产业、传统优势产业、科技创新投资、金融领域投资为区分，五大平台公司发挥各自业务优势，在投资生命周期方面，以种子期、成长期、成熟期等不同阶段为区分，共同搭建“募投管运退”资本大循环的接力通道。

三是建立统筹协调发展机制。强化市级统筹协调，加强对市级重大投资的顶层设计和整体安排，重点对全市重大投资运营项目的战略规划、年度计划、重大事项、制度安排和评价考核进行研究决策。加强市级部门资源协同，针对各平台公司功能定位和投资特点，明确与市发改委、经信委、科委等对口部门的常态化对接渠道和支持方式。各部门在安排政府类投资基金时，可更多考虑由国资平台公司受托管理和协同设立。推动国资平台与市属产业集团之间加强战略协同，着力发挥国盛集团在产业园区、上市公司和智库服务方面的优势，着力发挥国际集团在科技金融方面的优势，着力发挥上海国投在上市公司和场景应用方面的优势，联动市属产业集团，构建“产业园区+上市公司+科技金融+场景应用+智库服务”综合服务体系。

#### 参考文献：

- [1] 胡锋，黄速建.对国有资本投资公司和运营公司的再认识[J].经济体制改革,2017(6):98-103.
- [2] 李郡.国有资本投资、运营公司改革试点：意义、环节和 深化路径[J].上海市经济管理干部学院学报, 2019, 17 (5): 1 — 9.
- [3] 刘现伟，李红娟，石颖.优化国有资本布局的思路与策 略[J].改革,2020(6) &71 — 86.
- [4] 肖红军.推进国有经济产业布局优化和结构调整的方 法论[J].改革,2021(1) &74 — 91.
- [5] 徐珺，崔园园，张云伟.产业新旧动能转换要求下上海 国有经济角色定位[J].科学发展,2020(4):12 — 18.
- [6] 张宁，才国伟.国有资本投资运营公司双向治理路径研 究——基于沪深两地治理实践的探索性扎根理论分析[J].管理世界,2021,37(1) &108 — 127.