

# 辽宁地方发展调研 报告

第 4 期

辽宁大学中国开放经济研究院

2023 年 12 月 1 日

## 全面落实国有企业改革深化提升行动 鞍山市国有企业高质量发展的对策建议

张微微

党的二十大报告明确提出“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;着力提高全要素生产率,提升产业链供应链韧性和安全水平;加快建设世界一流企业”等要求,为国资国企改革发展指明了方向。为深入贯彻落实习近平总书记在新时期推动东北全面振兴座谈会上的重要讲话精神,鞍山市市委市政府高度重视国有企业高质量发展对鞍山市全面振兴新突破的支撑作用,2023年12月7日王忠昆书记到鞍山市市属国有企业调研并召开座谈会,对鞍山市国有企业的现实基础和比较优势做出科学判断和精准定位,就如何抓好国有企业改革发展,紧扣新时期“六地”目标定位做出重要指示,体现了市委市政府对未来一个时期全市国企工作

的高度重视和通盘谋划。

鞍山市国有企业已积极开展了一系列有关国企改革、减亏增效、央地合作等工作,然而国有企业发展还面临着诸多问题和挑战,本研究基于深度调研为全面落实国有企业改革深化提升行动,进一步推动鞍山市国有企业高质量发展提出对策建议。

## 一、鞍山市国有企业发展的问题及原因分析

鞍山市国有企业在稳步改革发展中仍然面临诸多问题,制约着企业高质量发展的效果,主要体现在盈利能力、债务风险、改革效果、资源配置及创新发展五个方面。

一是盈利能力较弱,亏损额较高。2023年以来,鞍山市市属国有企业资产总额、资产净额及营业收入都较2022年同期有所增长,说明疫情后国有企业发展在逐步恢复活力,但盈利水平偏弱,“大而不强”问题仍然比较突出。所谓“大”,即指企业的资产规模和营业情况。鞍山市是传统老牌工业基地,国有企业硬件基础实力较为雄厚,竞争类企业的发展在不断探寻改革路径,取得了一定成效;非竞争类公益性企业,也在不断提高服务质量,力求转型发展,取得了较高的社会满意度。所谓“不强”,指企业的盈利能力低,市属国有企业的发展仍面临负债较重,净资产下降及利润总额大幅亏损的情况。历史包袱沉重、创新发展力度不足是盈利能力低的主要原因。

二是资产负债率过高,风险防控压力大。截至11月份,国有企业资产负债率均值超过了50%,一些公益性集团的资产负债率更是居高难下,资产负债率高意味着企业发展的负担较重,面临的债务风险较高。融资模式单一、资产盘活难度高、历史债务数额巨大是形成高资产负债

率的主要原因。具体来看,受到传统融资理念的制约,国有企业融资渠道仍以单一的银行信贷为主,对于新型融资模式应用不足,没有利用自身资产特点及优势,结合新的融资模式探索资产盘活途径,加之历史债务数额巨大,形成了当前负债严重的状况。

三是产业结构单一,改革深度不够。在产业结构方面,市属国有企业中,仅有冶金集团1户为制造类企业,其余均为公益性社会服务业,战略性新兴产业布局几乎为零。原因主要在于,一方面国企肩负着大量非盈利职责,加之历史债务负担较重,在发展模式创新突破上由于基础和综合实力薄弱,引入多元化合作过程中国有企业缺少竞争力,产业链供应链结构单一化,还存在诸多“断点”和“堵点”。另一方面由于长期追求短期经济效益的观念没有转变,国企发展未能从长远的可持续发展角度考虑和结构合理的产业布局高度实现“进退相济”局面,造成一些长期亏损的竞争类子企业没有被及时清理退出,挤占了结构合理化转变的有效资源。

在改革深度不够方面,一是体现在国企混合所有制改革的模式较为单一,目前在推进的国企混改模式中主要采取引入战略投资者和并购重组两种基础模式,而对于改制上市、资产证券化及员工激励计划等模式的应用尚少,缺少创新改革模式的探索。二是三项制度改革形似神不似,员工能出、管理者能下、薪酬能减等核心问题仍存在改革不彻底。主要在于国企仍然承担了大量的政府职能、社会职能,难以短期内建立以市场化为导向的激励机制。

四是资源配置不合理,要素市场整合不佳。资源的合理配置能够促进地区内要素的有效整合,实现经济的高质量发展。目前,鞍山市区域间、企业集团间的资源未能形成共享与整合,要素市场还处于“各自

为营”状况,未能打破区域、隶属关系,以市场化推进市、县国有企业之间与央企、省内外国有企业战略性重组和专业化整合的渠道还未打通。究其原因,在于统筹管理的力度不够,缺少资源共享平台建设,信息共享机制不健全,供与求、有与无的状况不清楚的情况下,很难实现要素的有效整合及资源的合理配置。

五是创新发展驱动不足,产学研融合机制欠缺。在鞍山市市属国有企业中,只有冶金集团通过科技创新实现了经济效益的持续增长,其他集团企业均存在创新发展驱动不足的问题。对于国有企业而言,创新需要投入资金和人力资源,产学研是帮助企业实现新质生产力发展的重要途径,然而微观上产学研融合机制欠缺,一方面表现在动力机制方面,由于企业对创新需求关注不够、激励不相容导致产学研合作脱节;另一方面,由于产学研的相关引导政策缺乏协调与细化,导致落地效果不佳。因此,建立产学研各方互利共赢的深度融合机制,形成创新的发展模式是推动鞍山市国有企业高质量发展的关键所在。

## 二、鞍山市国有企业高质量发展的对策建议

鞍山市国有企业高质量发展对于鞍山市全面振兴新突破三年行动具有战略性意义。国企高质量发展不只是一个经济要求,而是对企业发展方方面面的总体要求,具有全局和长远战略意义。国有企业只有立足新时代新征程,肩负使命任务,明确功能定位,才能加快推动高质量发展,真正成为党和国家最可信赖的骨干力量、依靠力量。主要应从以下几个方面着力进行突破。

一是国有企业应立足自身发展,探寻减亏增效的路径。国有企业摆脱困境的根本性措施是要立足自身,挖掘潜力,减亏增效。首先,国

有企业应实施精益管理,扎实苦练内功,不断提质增效。国有企业应形成精益思想指导下的“算账”文化,树立“竞争者”意识,从生产者向经营者进一步向竞争者持续转变,迈出提质增效、创新创效、降本增效的扭亏减亏之路。其次,积极盘活沉淀资金,化解不良资产。在企业内部进行全面的清产核资,根据资产的好坏,划分出良性资产、潜亏资产、不良资产,以便对症下药。不良资产中应收账款、存货、长期投资、固定资产所占的比重较大,企业应加大力度催收应收款项以减少坏账损失,充分发挥固定资产的利用效率,对于闲置不用的固定资产尽快出售或出租。企业在处理不良资产的同时,更要加强对资产的全面管理,以便从根本上遏制不良资产的产生。

二是推广 REITs 融资模式,严控新增负债。面对严峻的资金市场,国有企业要转变融资模式,开拓融资渠道,尤其是努力探索新的融资方式方法,减少对银行贷款的依赖度,严控新增负债,提高企业抵御金融市场风险的能力,增强企业竞争力。具体来看,应探索 REITs 等新型融资模式。我国虽已发展出特许经营、PPP、ABO、EPCO 等多种基础设施投融资与运营方式,但受限于基础设施资产投资具有建设时间长、资金需求量大、回报周期长、公益性强过经营性等特点,使得投资者的资金在存量项目中不断沉积,无法及时变现,导致后续投资资金匮乏;同时存量项目资产负债率高,高杠杆一方面消耗了基础设施所产生的现金流,另一方面也积累了金融风险。因此,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》中提出:“推动基础设施领域不动产投资信托基金(REITs)健康发展,有效盘活存量资产,形成存量资产和新增投资的良性循环。”

目前,鞍山市国有企业中,供热集团正在积极的推进 REITs 进行新

增融资,计划在REITs发行后,资产仍委托供热集团管理,REITs到期后无偿转回当地政府或原股东处,不影响现有资产运营,REITs融资方式将盘活供热集团资产,减少对债务融资的依赖,实现优化现有融资结构、有效解决集团债务问题的目的。REITs融资模式值得在鞍山市国有企业中不断推广应用。

三是深化国企改革,坚持以改革促发展。首先,推进混合所有制改革,探求多种混改方式,以产业链强化、延伸作为混改的重要依据,提质增效项目,为实现规模效益跨越式增长,提高企业核心竞争力提供坚实保障。其次,持续推进三项制度改革,“人员能上能下、员工能进能出、收入能高能低”的六能改革,在各层级人员实行“两头小、中间大”的薪酬改革,制定并实施有效的激励与约束机制,强制性拉开收入差距,打破分配上的平均主义。最后,加强央地合作,探求企业多元化发展。央地合作可以帮助国有企业实现优化产业结构的目标,还能够通过重组协同效应削减成本增强研发能力,实现国有企业的高质量发展。

四是优化资源配置,加大重组整合力度。推进国有资本、资源向主责主业集中,提高资源互补性配置。区域层面上,着力打破区域空间限制以及权属隶属关系,以市场化推进区域内所属市、县级的国有企业之间,央企以及省内外国有企业之间的战略性重组和专业化整合。企业层面上,企业集团之间、企业集团内部要开展同质化整合,在子企业层面推动形成一类业务主要由一个子企业专门运营,一个子企业主要经营一类业务,实现要素资源向主业企业、优势企业集中。宏观层面上,监管部门应该做好统筹规划,搭建信息共享平台,以“走出去”和“引进来”的政策帮助国有企业实现跨区域、跨企业的资源合理整合,促进国有企业实现高质量发展。

五是加强产学研深度融合,推动国企新质生产力发展。创新,是引领高质量发展的第一动力。大力推进改革创新,才能不断塑造发展新动能新优势。科技自立自强不仅是发展问题,更是生存问题。国有企业作为国家战略科技力量的重要组成部分,必须准确把握在我国科技创新全局中的战略定位,强化企业科技创新主体地位,提升企业科技创新引领力和全球竞争力。加强企业主导的产学研深度融合,积极与市科技局、省科技厅沟通,了解政策要求,加强与科研院所、高等学校等创新主体深度合作。主动开放创新资源、提供技术牵引和转化支持。突出战略导向,强化内在、长期价值,健全国有企业打造原创技术策源地的政策体系和制度安排,加强基础性、紧迫性、前沿性、颠覆性技术研究,推动国企新质生产力的发展。

**作者简介:**张微微,经济学博士,副教授,硕士生导师,现为鞍山市人民政府国有资产监督管理委员会党委委员、副主任。研究方向为区域经济发展,现主持在研国家自然科学基金一般项目“资源错配视角下东北地区全要素生产率损失问题研究”,主持结项了辽宁省教育厅、辽宁省发改委等多项省级课题。发表SSCI、SCI、CSSCI等核心期刊发表中文论文20余篇。撰写的3篇咨政建议分别被九三学社辽宁省委员会、辽宁省政协所采纳。编著英文教材《Introduction to Financial Reporting》,主讲课程《会计学基础》获批“辽宁省一流本科课程”,主持及参与辽宁大学本科、研究生教学改革项目,发表3篇教改期刊论文,指导多名学生参与辽宁省创新创业大赛并获奖,获得“优秀指导教师”称号。

## 辽宁地方发展调研报告编委会

---

策划:潘一山	主编:余淼杰				
编委:李淑云	史保东	霍春辉	姚树洁	王振宇	刘钧霆
李艳枝	白永生	张贺明	崔 铮		
编辑:尹如玉	校对:李楠楠	联系方式:024-62602446			

---

**本刊声明:**所刊文章属作者个人见解,不代表编辑部观点。

请把领导批示和转载情况反馈编辑部。