

刘纪鹏
著

凤凰涅槃

刘纪鹏论国企改革

公司战胜独资，法人取代自然人，是『22号文』背景下国资改革的必然趋势。新一轮国资改革要跳出从国有独资到私人独资的狭隘思路，探索市场经济模式下的新型所有制，建立法人所有制基础上的现代公司制度。同时，要打破传统的国企管理思路，通过管资本的手段全面实现出资人的权利，转型为拥有强大国有资本而不再有传统国有企业的新模式，让传统国企在市场经济中实现浴火重生、凤凰涅槃。

人民东方出版传媒
东方出版社

刘纪鹏
著

凤凰涅槃

刘纪鹏论
国资改革

人民东方出版传媒
东方出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

凤凰涅槃：刘纪鹏论国资改革 / 刘纪鹏 著. —北京：东方出版社，2015. 10
ISBN 978-7-5060-8672-1

I. ①凤… II. ①刘… III. ①国有企业—国有资产—经济改革—研究—中国 IV. ①F279. 241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 253600 号

凤凰涅槃：刘纪鹏论国资改革

(FENGHUANG NIEPAN: LIUJIPENG LUN GUOZI GAIGE)

作 者：刘纪鹏

责任编辑：袁 园

出 版：东方出版社

发 行：人民东方出版传媒有限公司

地 址：北京市东城区朝阳门内大街 166 号

邮政编码：100706

印 刷：三河市金泰源印务有限公司

版 次：2016 年 3 月第 1 版

印 次：2016 年 3 月第 1 次印刷

印 数：1—5000 册

开 本：710 毫米×1000 毫米 1/16

印 张：36.25

字 数：518 千字

书 号：ISBN 978-7-5060-8672-1

定 价：58.00 元

发行电话：(010) 64258117 64258115 64258112

版权所有，违者必究 本书观点并不代表本社立场

如有印装质量问题，请拨打电话：(010) 64258029

序言

国企和国资改革要坚持中国道路

—

我曾在光大 16 年，后在中信 11 年，亲历了从中国改革开放伊始到现在的成长过程。这两家企业受益于中国体制改革的红利，与中国市场经济一同发展起来，期间历经波折，但在摸爬滚打的实践中找到了与市场经济的契合点，并有了今天的规模和效益。它们的发展过程，可以说是摸着石头过河的一个典型，是中国一批国有企业发展的缩影，在一定程度上反映了中国改革开放的历程。

中国 36 年的改革开放无疑是成功的，而之所以能成功，关键之一就是改革理念的实践性强，它不是简单地照抄照搬，而是根据中国自己的实际来迈开步伐。这种改革理念在国企改革上，体现为我们摒弃了前苏联“全盘私有化”的激进式改革模式，启动时选取了“抓大放小”的渐进式改革模式，即先不改变所有权而是改革经营管理机制，使国有企业实现重生。到目前，国有企业集体性崛起已经是不争的事实，成为中国经济体制改革的显著成就。

然而，当前有些人仍试图以西方理论体系，比如美国模式指导中国改革，全然不顾中国国情。特别是对于国企改革，现在有一种“流行思维”：就是国企保守、腐败、垄断，只有私营经济是先进的，是代表人民的。事实上，这种理论从根本上是站不住脚的。国有企业的前身来自于中华人民共和国建设的积累，来自于 20 世纪 50 年代公私合营的改革，是国家经济

的支撑和骨干，是遇到风浪时候的大锚。不管是过去中国崛起的过程，还是未来实现中国梦的战略布局，国企都是不可或缺的根本因素。我们的共识应是国有企业需要进一步的改革和发展，而绝不是彻底否定国企这支国家队的力量。

中国改革有其特有的路径和规律，只有真正具有实践性的理论，才适合中国。因此对中国走过的三十几年的改革开放历程一定要进行经验的总结，我相信这对下一个三十年或者说中国梦，或两个百年，都是特别重要的理论准备。

二

我与纪鹏教授相识时间并不长，纪鹏是中信改革发展研究基金会咨询委员会的委员，他非常认同中信基金会“坚持实事求是，践行中国道路，发展中国学派”的宗旨，并承接了中信基金会国资改革领域的课题任务。我曾和他畅谈过中国国资和国企改革历程，发现彼此对于中国改革方法论有诸多共识，是坚定的实事求是派和中国道路派。

纪鹏是一位实战型而非学院派的经济学家，早在 20 世纪 80 年代，他即已开始研究中国特色市场经济下的国资与国企改革，无论是对完善国资监管体制，还是建立国企现代公司治理机制，他都有精辟的见解。纪鹏的诸多理论创新是与他多年的实践分不开的。纪鹏是在 1983 年到社科院学习的，并师从著名经济学家蒋一苇。当时社科院由于马洪和蒋一苇的个人风格，特别注重实践，学术氛围也很浓厚，学生都会亲自到企业去调研，研究企业的公司组织架构和股份制设计。

1989 年后，尽管中国的经济理论有过一段时间的沉寂，一批年轻人仍然充满改革激情，坚持搞中国的证券市场和股份制设计，纪鹏就是这批年轻人的代表之一。他在参与设计中国股票市场的同时，也积极参与我国企业法、国资法的修改和论证，探讨国有企业向股份制、现代公司法人制度和治理结构转型的健康发展路径。从 20 世纪 90 年代以来，刘纪鹏主持了国家电力公司、中国航空工业集团及中国铝业公司等多家央企的产业资本和金融资本相结合的组织战略、经营战略和股份制改革。

纪鹏坚信，从现代市场经济发展规律看，公司战胜独资，法人所有取代自然人所有，是必然的发展趋势。因此，以现代公司法人制度为方向，摸索公有制与市场经济的结合，是中国深化改革、实现制度创新和理论创新的关键。

三

纪鹏这本著作《凤凰涅槃》集结了其参与中国国资和国企改革三十多年来的成果，不仅是对中国国企改革理论和实践的一个总结，更是从国情出发为新一轮国资改革提供创新的思路。读完初稿后，我认为以下三个方面尤其值得关注。

首先，注重对中国模式的探讨。纪鹏提出，创新中国模式，一是以市场经济为宏观运营机制，二是在法人所有制基础上进行微观基础再造。而宏观运行机制下微观运行载体的创新，就是要探索国有资本和市场经济的对接，建立现代大公司制度，这既是中国模式的特色，也是中国道路的独特之处。中国模式下，改革不能破坏今天的举国生产力，而是要增强国家竞争力，改革不是跟在西方后面亦步亦趋，而是要走出自己独特的道路。

其次，强调对国资委的再定位。纪鹏指出，当务之急应建立经营性国有资本的统一监管，其中国资委的再定位是关键。当前，国资委在政府体制改革中承担着政治体制和经济体制改革结合部的重要角色，已然成为连接公有制与市场经济的桥梁。未来，国资委要将国有资本投资、运营公司纳入国资委系统，将出资人职责交给国有资本投资、运营公司，同时，国资委应走上监管的前台，履行对全国经营且营利性国有资本的统一战略规划布局、统一国资预算编制、统一监督管理与考核、统一国资基础管理等重要职能。

再次，提出国有资本投资、运营公司的组建方略。纪鹏强调，要顺利实现从管国企向管国资的跨越，国有资本投资、运营公司组建有两个关键点。其一，在国有资本运营公司的组建上，宜重组而非新设，即将集团公司打造为国有资本运营公司，以资本运营公司为旗舰，通过“旗舰战略”打造国有资本控股的现代企业集团。其二，在管理模式上，国资委依

法对国有资本运营公司董事会充分授权，并将主要精力放到国有资本运营公司董事会建设上来，让国有资本运营公司与实体企业形成“上边千条线，资本一线牵和董事一线牵”的新管理模式。

中国改革的成功与国企改革所选择的正确道路是分不开的，而国资改革的道路及其创新模式恰恰是有中国特色市场经济下中国道路、中国模式的最重要内涵。

总之，纪鹏这本书无论是从宏观角度对中国模式和中国道路的现实性、必要性和可行性，还是从国资改革的角度对国资委和所辖国企与国资的关系，国企现代公司治理结构和激励机制，以及党和现代股份公司的关系等一系列重大敏感问题都进行了阐述，是一本理论与实践结合、历史与未来融会贯通的不可多得的著作。我相信读者开卷有益，会得出与我一样的结论。

孔丹

二〇一五年十月

自序

中国模式的国资改革——凤凰涅槃

从1978年开始，中国改革开放已近40年，对于一个人来说，40岁当属“不惑之年”，而中国的经济改革思路也已经由感到明，从“摸着石头过河”走出了一条“中国特色道路”。在改革开放的风雨历程中，中国的国资改革一直是其关键组成部分，而我也完整经历了中国国资改革这30多年的历史。这期间，我的研究主要集中在三个领域：国企和国资改革、资本市场探索及电力体制改革。从2009年起，我开始整理我的研究成果，其中《大道无形》、《路径选择》和《大船掉头》均已付梓，分别收录了我对公司法人制度、中国资本市场变迁、中国电力体制改革的研究成果，而这本《凤凰涅槃》则是我对中国模式下国资改革的研究成果之集结。

一、腾笼换鸟、凤凰涅槃

本书书名“凤凰涅槃”，是我在多年国企改革中的深切感受。2013年6月，我应国务院国有资产监督管理委员会（下文简称“国资委”）产权局之邀，参加《央企改革经典案例》一书修改稿的论坛，在这次论坛中，我对当时主持会议的邓世雄、谢军两位局长说，这次的改革意义巨大。发言中我提到“中国的国企改革是从中国国情出发的改革，其跳出了简单把国企分给私人、卖给私人的狭隘思路，走出了一条在法人所有权背景下，通过市场化改革和资本化重组打造现代公司制度的创新之路，并通过资本市场和公众公司的途径实现了中国国有企业的凤凰涅槃，让中国国企在市场化浴火中新生”，我甚至建议，该书的书名就应叫作《凤凰涅槃》。2014年3月，习主席在参加两会代表团审议时表示：“国有企业加强是在深化

改革中通过自我完善，在凤凰涅槃中浴火重生，而不是抱残守缺、不思进取、不思改革。”

在中国国企改革中，要有利用资本市场按照现代公司制度实现国有企业改制和改组的坚定信念。近年来，无论在理论界还是在企业界，都有一些人试图从打破央企垄断、破除央企腐败出发，主张用分和卖的方式全面加速推进西方国家的私有化模式，更有一些激进的经济学家和外国投行的代言人把国企当作国家资本主义的典型代表进行声讨和批判，意图削弱中国的国有资本和国家竞争力。中国的国企，要全面深化改革、促进结构调整，这是一个“腾笼换鸟”的过程，“腾笼”不是“空笼”，要先立后破，研究“新鸟”进笼后“老鸟”去哪里；这是一个“凤凰涅槃”的过程，是着力推动产业优化升级，充分发挥创新驱动作用，攻坚克难之后，必然会出现“浴火重生”。

二、国企改革三阶段

中国的国有企业改革始于20世纪70年代末，至今已走过了30多年，在改革中，国企管理体制和经营机制发生了深刻变化，国有经济布局 and 结构调整取得了重大进展。我国的国企改革历经三个阶段，在三个阶段中国有企业在经营层面、产权层面以及国有资产管理方式层面经历了深刻的变革。

第一阶段，主要是国企经营层面的改革。以国家扩权让利为重点，实行企业利润留成制度，调整国家与企业之间的生产管理权限与利益分配关系。第二阶段，主要进行国企从经营权向所有权过渡的改革，以实行经营承包责任制为重点，逐步确立企业市场主体地位，到20世纪末，“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度初步确立。第三阶段，是国企改革的纵深推进。中共十六大之后，现代企业制度建设的继续深化、国有资产管理方式的变化和资本市场的改革使我国的国企改革进入了一个新的阶段。2003年，国务院成立了国有资产监督管理委员会，颁布了《企业国有资产监督管理暂行条例》，要求逐步建立起管资产与管人、管事相统一的国有资产出资人制度，国有产权转让由此逐步纳入了规范化轨道。

随着国资改革的进一步深化，国企改革面临着其新发展阶段的新要

求——注重和推动资本在企业发展中的决定作用的发挥。随着股份制的积极推行，投资主体的多元化，混合所有制的发展，资本运作对企业发展的影响越来越大，国资监管的重点从管企业转变为管资产再到管资本，实现国有资本保值增值、以管资本为主加强国有资产监管成为监管者与实体企业关注的重点。

三、国资改革新趋势

（一）三中全会的国资改革新内涵

十八届三中全会对国资改革的整体思路设计可谓“大而全”，“以管资本为主加强国有资产监管”、“组建若干国有资本运营公司，支持有条件的国有企业改组为国有资本投资公司”、“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”……高度概括的语言下，涉及了国资改革的方方面面，总体而言，新形势下，国资改革的战略目标应该包括这两点，即一是坚持市场化的改革方向绝不动摇；二是建立法人所有制基础上的现代公司制度。

（二）实现从国企监管向国资监管跨越

在产权改革取得阶段性成功的现实背景下，国有企业在市场中已成为产权清晰、资产独立的平等诉讼主体，而国有股东已经成为法人所有制度背景下的股东，深化国资监管体制必须实现从管理“国企”向管理“国资”的实质性跨越。在管资本背景下，国资委对国有企业的管理从简单地对国有企业和国有资产实物形态的管理和产品生产经营的直接管理，调整为对国有资本的管理。国有资本出资人与现代股份公司的股东一样，退居幕后实行股权指挥，而在前台培训或者招聘一批优秀的职业经理人经营。在权利的行使方式上，国资委与国企关系转变为“股东”与“董事会”的关系，即通过国有资产投资运营公司向实体企业派驻董事，通过董事会履行职责，通过股份表决，实现股东的三项权利：重大经营决策权、人事任免权和按股分红的资本收益权。

（三）合理划分两类国企

从国有企业存在和发展的不同属性来说，中国特色市场经济模式下，

中国国有企业应划分为以下两类：一类是公益性企业，其特点是采取国有独资形态，不以营利为目的，企业家是公务员；另一类是营利性企业，由于其与一般现代公司无异，其特点是采取国资控股或参股形态，以追求营利为目的，企业家来自职业经理人，绝大多数的国有企业都应当属于营利性国企的范畴。

在这两类国有企业中，其管理人员的来源、薪酬制度都是不同的。两类国企的划分至关重要，标志中国国资体制在财政部和国资委之间的划分。

四、国资委再定位——从所有者向监管者转型

十六大对国资委的定位是“国务院任命的非政府序列的特设机构”，当时没有《国资法》，所以也不能叫法定机构，因此今天的国资委始终没有一个法定的定位。现在国资委既是出资人，又是监管者，结果两件事都没做好。对113家央企的监管不到位，出资也不成功，所以要对国资委的职能定位进行变革，把它从“一身两任”变为“两身两任”，首先就是区分国资委与国资委系统。

“两身”是指监管者职能由国资委承担，出资人职能由国有资本投资运营公司承担，国有资本投资运营公司与国资委合起来称作“国资委系统”。如此一来，“监管层—出资层—运营层”的三层次架构也就形成了。在三层次架构中，权责明晰，国资战略规划与监管是监管层国资委去做，股权管理与资本运作是出资层国有资本投资运营公司去做，投资中心、利润中心、成本中心是运营层国家出资的实体企业去做。在这种“母子”管理体制下，国企一定会充分搞活。

所以，国资委的再定位就是转型为营利性国资的统一监管者、规划布局主导者、预算编制者、运营公司的管理者、国有资产安全的维护者。

五、出资人再造——国有资本运营公司组建

国资委履行监管者职责，出资人职责由国有资本投资运营公司履行。组建国有资本投资运营公司有两种形式：改组和新建。我主张以集团公司

改组为主，国有资本投资公司、经营公司改组为辅，避免叠床架屋，节省成本。国有资本投资运营公司有四大特点，一是国有独资形态；二是逐步演变为纯粹控股公司；三是绝不参与具体经营，只参股实体企业的董事会管理；四是要追求营利，资本要增值、有收益。

国有资本投资运营公司对实体企业的管理遵循“以董事会为核心，以资本为纽带”，其运行关键，是处理好“三对”职能部门的关系：一是战略规划与财务预算部门；二是产权管理与投资发展部门；三是人力资源与外派董事部门，通过外派董事深入实体企业，真正了解下属企业的情况。

六、实体企业——现代公司制度的形成

多层次架构下的实体企业之间只有国有资本多少的区别，其治理结构、运作体系都应按照美国、欧洲的现代化大公司的方式，建立现代公司制度，培养职业经理人队伍。

在企业法人所有权的基础上，股权高度分散，且股东退到幕后。传统理论在现代公司制度下被颠覆，过去总说资本压迫劳动，现在西方是高级劳动在领导分散的资本，甚至资本在寻求保护，当面对主人在外“保姆”当家的现实，完善的职业经理人制度、薪酬激励制度就更显得重要。在非上市企业中，用期权激励等制度，给保姆铐上一副“金手铐”，在其获得收益的同时能为所有者创造更多的收益。

结语

五千年前，我们的祖先“补天、理水、抔土、造字”，修补过往，变革当下。改革是流淌在我们血液里的精神，变则通，通则达。而“凤凰涅槃，浴火重生”，是中华民族梦想中的图腾与力量，国企与国资的深化改革与转型，是“中国梦”中国崛起的重要组成部分，是一个上下联动的过程，我们期待着国企的“中国梦”有优秀的梦者，有先进的体制，有良好的制度，一步步将理想化为行动，让梦想照进现实。在中国国资改革的每一次浴火变革之舞中，我们都引颈眺望，渴望着一只涅槃的凤凰。

序 言 国企和国资改革要坚持中国道路 / 1

自 序 中国模式的国资改革——凤凰涅槃 / 5

第一章 国资改革方法论 / 1

第二章 中国模式的国有资本特征 / 19

中国国资改革创新模式探索 / 21

中国国资改革总体方案设想 / 38

完善各类国有资产管理体制研究 / 42

新一轮国资改革如何破局 / 110

国资改革的取向是市场化而非私有化 / 116

建立“只有国有资本，没有国有企业”的中国模式 / 120

第三章 国资委与国资监管体系构建 / 125

新国资管理体制下国资委如何定位 / 127

从“金融国资委”之争看构建大国资监管体系的
必要性 / 131

区分国资委与国资委系统的构想与战略意义 / 143

新加坡淡马锡公司对我国国资改革的借鉴意义 / 158

央企整体上市后谁来做股东 / 166

完善北京市国资监管模式的对策建议 / 172

国资监管体制的框架设计和完善路径 / 177

第四章 国有资本经营预算与管理 / 205

国资预算管理应彻底打破现有格局 / 207

国资预算花落谁家事关重大 / 210

中央企业国有资本经营预算管理研究 / 214

国有资本经营预算评价体系研究 / 284

第五章 混合所有制与企业重组 / 377

从管理资产到经营资本的跨越 / 379

国民共进，公平竞争 / 384

实现国有经济战略性重组的思考 / 389

国资改革必须慎用 MBO / 396

国有股划拨社保基金商榷 / 402

如何看待国有股减持挤压股市泡沫 / 405

打造房地产“旗舰”，实现北京国资整合的有益探索 / 411

第六章 国有资本法律与基础管理 / 417

为国资委转变监管思路，维护股市稳定叫好 / 419

国资委“老板+婆婆”解析 / 426

“窝里斗”：中国国企国际化的隐忧 / 430

从“希腊船方诉中国案”看国资改革 / 434

国企高管限薪不应“一刀切” / 440

《企业国有资产基础管理条例》立法研究 / 444

国有资本收益分享机制研究 / 517

后 记 / 564

第一章

国资改革方法论

一、中国改革经验总结与风险分析

（一）中国改革的成功经验

迄今为止，中国改革已经走过 33 年的风雨历程。在这波澜壮阔的 33 年中，有得有失，有喜有悲。但总的说来，改革成就有目共睹，取得了举世公认的成功。但我始终认为，中国改革的成功只是阶段性成功，路漫漫其修远兮，很多艰难险阻仍在等待着我们战胜；如何在改革之路上继往开来、如何从阶段性的成功走向最终的胜利，是摆在我们面前最迫切、最重要的使命。

中国改革之路充满了坎坷和迷茫，前方没有先行者的足迹为我们指明方向。我们必须以自己为师，从自身的成功经验中寻找未来改革的方向。因此，总结 30 年改革的成功经验，研究中国改革成功的方法论至关重要。

环视世界，我们会发现转型国家的改革与发展路径是如此多样。同样是市场化、民主化的改革方向，却出现了三种不同的路径选择：有在西方国家直接推动下的东欧、西亚、北非的“颜色革命”，也有由美国经济学家全面为俄罗斯改革制定的“休克疗法”式的系统改革方案，更有中国人自己主导的渐变、稳定、逐步推进的“渐进式”改革模式。事实证明，几乎所有发生“茉莉花革命”的国家都陷入动乱而不能自拔，而“休克疗法”更让俄罗斯尝尽苦果。只有中国，在稳定、繁荣的 30 年中逐渐崛起，享受着经济发展、社会进步带来的成果。而这一切，与邓小平“摸着石头过河”改革方法论指导下的强调稳定、尊重国情密不可分。