

—GUOYOU QIYE FALV ZHIDU YANJIU—

国有企业 法律制度研究

王新红等◎著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

中国法学会重点课题 [CLS (2012) B14] 结项成果
国家社科基金重点项目 (13AFX018) 中期成果

—GUOYOU QIYE FALV ZHIDU YANJIU—

国有企业 法律制度研究

王新红等◎著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

国有企业法律制度研究 / 王新红等著. — 北京:
中央编译出版社, 2015. 9
ISBN 978-7-5117-2748-0

I. ①国… II. ①王… III. ①国有企业—企业法—研
究—中国 IV. ①D922.291.914

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 184318 号

国有企业法律制度研究

出 版 人: 刘明清

出版统筹: 董 巍

责任编辑: 曲建文

责任印制: 尹 珺

出版发行: 中央编译出版社

地 址: 北京市西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座(100044)

电 话: (010) 52612345 (总编室) (010) 52612363 (编辑室)
(010) 52612316 (发行部) (010) 52612315 (网络销售)
(010) 52612346 (馆配部) (010) 66509618 (读者服务部)

传 真: (010) 66515838

经 销: 全国新华书店

印 刷: 北京天正元印务有限公司

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数: 714 千字

印 张: 32.25

版 次: 2015 年 9 月第 1 版第 1 次印刷

定 价: 88.00 元

网 址: www.cctphome.com 邮 箱: cctp@cctphome.com

新浪微博: @中央编译出版社 微 信: 中央编译出版社 (ID:cctphome)

淘宝店铺: 中央编译出版社直销店 (<http://shop108367160.taobao.com>)

凡有印装质量问题, 本社负责调换。电话: 010-66509618

谨以此书献给我的父亲、母亲

——王新红



目 录

引论：国有企业改革的政策与法律·····	1
第一章 国有企业的特殊性 & 国有企业法的使命 ·····	14
第一节 国有企业的界定和特征·····	14
第二节 国有企业改革的经济理论对国有企业改革及国有企业法的影响·····	25
第三节 国有企业的分类、改革目标和路径·····	38
第四节 国有企业法的含义、地位和法律特征·····	43
第二章 公法层面国有企业与政府的关系 ·····	49
第一节 公法层面国有企业与政府的关系概述·····	50
第二节 国有企业作为特殊市场主体与政府作为公权力机构的关系·····	53
第三章 私法层面国有企业与政府的关系 ·····	78
第一节 私法层面国有企业与政府的关系概述·····	78
第二节 政府作为国有企业出资人的权利·····	81
第三节 国务院作为企业国有资产总所有人代表与国有企业的关系·····	89
第四章 国有企业出资人法律制度 ·····	105
第一节 国有企业出资人法律制度概述·····	105
第二节 国有资产监督管理机构·····	110
第三节 其他受政府委托行使出资人职责的机构·····	126
第四节 国有资本控股公司·····	129
第五章 国有企业治理法律制度 ·····	134
第一节 现代企业治理理论及其对国有企业治理的影响·····	134
第二节 国有企业治理的一般性与特殊性·····	139
第三节 我国国有企业治理的历史沿革·····	143
第四节 我国国有企业治理结构法律制度的完善·····	161

第五节 国有企业激励法律制度的完善·····	184
第六节 国有企业管理者约束法律制度的完善·····	188
第七节 国有企业治理外部保障机制的完善·····	193
第六章 国有企业劳资关系改革及职工持股法律制度·····	206
第一节 国有企业劳动者的下岗分流及其权利保障制度·····	206
第二节 国有企业的职工持股制度·····	217
第七章 国有企业关联法律制度·····	239
第一节 关联关系、关联企业及关联交易基础理论·····	239
第二节 国有企业关联关系的特殊性及其制度诉求·····	257
第三节 国有企业关联关系规制法律制度的现状及不足·····	268
第四节 国有企业关联关系规制法律制度的完善·····	274
第八章 国有产权交易法律制度·····	282
第一节 国有产权交易制度概述·····	282
第二节 我国国有产权交易法律制度及其不足·····	294
第三节 我国国有产权交易法律制度的完善·····	310
第九章 国有企业外部监督法律制度·····	322
第一节 国有企业外部监督概述·····	322
第二节 国有企业行政监督法律制度·····	327
第三节 国有企业人大监督法律制度·····	338
第四节 国有企业司法监督法律制度·····	342
第五节 国有企业社会监督法律制度·····	349
第十章 国有企业整体上市法律制度·····	356
第一节 国有企业整体上市的含义和意义·····	356
第二节 国有企业整体上市的模式及其法律规定·····	361
第三节 国有企业整体上市法律制度的不足及其完善·····	368
第十一章 国有资本垄断行业竞争化改革法律制度·····	393
第一节 国有资本垄断行业竞争化改革概述·····	393
第二节 垄断行业竞争化改革的域外经验及启示·····	402
第三节 国有资本垄断行业竞争化改革的模式考查·····	413
第四节 我国国有资本垄断行业竞争化改革的立法与实践·····	420
第五节 国有资本垄断行业竞争化改革的模式选择及其法律制度的完善·····	433



第十二章 国有资本经营预算法律制度·····	444
第一节 国有资本经营预算概述·····	444
第二节 国有资本经营预算的收支制度·····	457
第三节 国有资本经营预算编制制度·····	471
第四节 国有资本经营预算执行制度·····	479
第五节 国有资本经营预算的监督制度·····	482
参考文献·····	486
附录：本书使用的全称与简称对照表·····	502
后 记·····	504



引论：国有企业改革的政策与法律

2007年美国发生了“次贷危机”，随着雷曼兄弟和华盛顿互惠银行的破产，次贷危机所带来的影响迅速扩大，到2008年形成全球金融危机，西方发达国家和俄罗斯、东欧等转型国家无一幸免。时至今日，全球经济尚未从金融危机中恢复过来。在全球金融危机中独放异彩的是中国，中国经济受金融危机的影响相对较小，继续保持了较快的增长势头。反思金融危机的成因，注目欣欣向荣的中国经济，人们对“华盛顿共识”开始产生怀疑，对“北京共识”有了更多的认同，“中国经验”受到前所未有的关注。

就国有企业的改革来说，自20世纪70年代末，西方国家掀起了一场私有化运动，大量的国有企业被私有化了。以西方新古典经济理论为指导，苏联、东欧等转型国家也选择了私有化的路径。自20世纪80年代初开始，中国的经济体制改革始终以国有企业改革为中心。中国在坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度的基础上进行国有企业改革，通过建立现代企业制度，致力于搞活、搞好国有企业。

中国的国有企业改革，是在中国共产党的领导下进行的，中国共产党关于国有企业改革的方针政策虽然不是法律，却是制订国有企业改革法律、法规和规章的指导思想和最主要的依据；有的政策在国有企业改革的实践中直接作为改革的依据使用。同时，以中国共产党的国有企业改革方针政策为指导，我国修改了《中华人民共和国宪法》^①，制订了一系列的有关国有企业的法律、法规和大量的规章及规范性文件，形成了具有中国特色的国有企业法律制度体系，为国有企业改革提供了强有力的保障。

但是，国有企业改革的任务并没有完成，而是进入了深水区，触及了利益集团的利益。中国共产党作为执政党，仍然需要继续引领国有企业的改革；而法律作为利益的分配书，在国有企业改革中也仍将发挥重要的作用。对党关于国有企业改革的方针政策及我国现行国有企业法律制度进行总结分析，提炼国有企业法律制度的“中国经验”，检讨国有企业法律制度的不足并予以完善，是稳固国有企业改革已经取得的成果、进一步保障和推进国有企业改革的必要措施。

为了使课题研究不做重复劳动并有所创新，必须通过文献综述“站在巨人的肩膀

^① 为了行文的简洁，本文以下提到含“中华人民共和国”字样的法律文件名称时，该字样全部省略，除非有特别说明，宪法、法律均指我国的宪法、法律。



上”。但是，我们在进行本课题研究时发现，梳理浩如烟海的研究文献和规范国有企业及国有企业改革的法律文件，不仅费时费力，而且难以展现我国国有企业法律制度的全貌、演变的过程、成功的经验和存在的不足。通过对照国有企业改革的研究文献、中共中央关于国有企业改革的政策，以及有关国有企业改革的法律、法规、规章及规范性文件，不难发现以下明显的规律：中共中央的国有企业改革政策是此前学术研究的总结和有选择的采纳；国有企业改革的政策基本上可以反映当时国有企业改革学术研究的主流观点；国有企业公共政策发布后，学术界针对其进行研究，指出存在的问题和进一步完善的对策建议，这些对策建议又成为新的国有企业政策的基础，如此循环往复，互相促进、共同发展；国有企业法律制度是将中共中央关于国有企业改革的政策转化为法律文件而来。有鉴于此，本结项成果在引论部分不作研究现状的文献综述，而是梳理党的十四大以来历次会议关于国有企业改革的政策和《宪法》《公司法》和《企业国有资产法》有关国有企业的规定。不过，公有制基础上的国有企业改革是一项前无古人的改革，学者的认识、立场、利益关系以及理性的差异，必然存在见仁见智的情况，仅看政策和法律文件，无法呈现没有被采纳为党的政策的研究文献。为弥补这一缺憾，在研究探讨各具体法律制度时，通过评述有关该制度的学术争鸣的方式展现学界的研究状况。

一、十四大以来中国共产党的国有企业改革政策举要

鉴于中国的国有企业改革是共产党领导下从中央政府自上向下推行的，是在既“摸着石头过河”又“敢闯敢冒”的“地方实验”中取得经验后再在全国推行的，国有企业法律制度的研究也主要是围绕着党的国有企业改革政策进行的。党的历次会议关于国有企业改革的阐述，代表了当时国有企业改革和国有企业法律制度研究的主流观点。研读中国共产党有关国有企业的政策既是绕过浩瀚的研究文献、把握最新研究动态的捷径，同时也是梳理中国国有企业法律制度的发展历程、理解中国的国有企业法律制度、研究中国国有企业法律制度不可忽视、不可缺少的步骤。中国的国有企业改革肇始于20世纪80年代初期，但对中国现行国有企业法律制度构成巨大影响的，是党的十四大提出建立社会主义市场经济体制以来党的国有企业改革政策。因此，本书主要回顾党的十四大提出建立社会主义市场经济体制以来党关于国有企业改革的政策。

（一）十四大报告中的国有企业改革政策

1992年10月12日，江泽民所作的十四大报告中指出：“我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。”按照市场经济的要求重塑微观经济主体是建立社会主义市场经济体制的第一要务，国有企业作为中国最主要的微观经济主体，自然成为关注的核心。十四大报告中的国有企业政策有：

1. 转换国有企业特别是大中型企业的经营机制，把企业推向市场，增强它们的活力，提高它们的素质。并认为“这是建立社会主义市场经济体制的中心环节，是巩固社会主义制度和发挥社会主义优越性的关键所在”。

2. 通过理顺产权关系，实行政企分开，落实企业自主权，使企业真正成为自主经



营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争的主体，并承担国有资产保值增值的责任。

3. 进一步完善经营承包制，积极试点股份制。

4. 鼓励有条件的企业联合、兼并，合理组建企业集团；国有小型企业，有些可以出租或出售给集体或个人经营。

（二）《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》中的国有企业改革政策

1993年11月14日十四届三中全会通过《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》[以下简称“《决定》(1993)”]是我国建立社会主义市场经济体制的总的行动指南，其中第二部分为“转换国有企业经营机制，建立现代企业制度”，阐明了国有企业改革的政策。

1. 国有企业改革的方向是建立现代企业制度。现代企业制度是“发展社会化大生产和市场经济的必然要求”。其基本特征有：“一是产权关系明晰，企业中的国有资产所有权属于国家^①，企业拥有包括国家在内的出资者投资形成的全部法人财产权，成为享有民事权利、承担民事责任的法人实体。二是企业以其全部法人财产，依法自主经营，自负盈亏，照章纳税，对出资者承担资产保值增值的责任。三是出资者按投入企业的资本额享有所有者的权益，即资产受益、重大决策和选择管理者等权利。企业破产时，出资者只以投入企业的资本额对企业债务负有限责任。四是企业按照市场需求组织生产经营，以提高劳动生产率和经济效益为目的，政府不直接干预企业的生产经营活动。企业在市场竞争中优胜劣汰，长期亏损、资不抵债的应依法破产。五是建立科学的企业领导体制和组织管理制度，调节所有者、经营者和职工之间的关系，形成激励和约束相结合的经营机制。”

2. 建立现代企业制度的步骤是逐步推进。

3. 国有企业建立现代企业制度的方式是实行公司制。

4. 改革和完善国有企业领导体制和组织管理制度。具体内容包括：“坚持和完善厂长（经理）负责制，保证厂长（经理）依法行使职权。实行公司制的企业，要按照有关法规建立内部组织机构。企业中的党组织要发挥政治核心作用，保证监督党和国家方针政策的贯彻执行。全心全意依靠工人阶级。工会与职工代表大会要组织职工参加企业的民主管理，维护职工的合法权益。要加强职工队伍建设，造就企业家队伍。形成企业内部权责分明、团结合作、相互制约的机制，调动各方面的积极性。”

5. 加强企业中的国有资产管理。措施有：对国有资产实行国家统一所有、政府分

^① “企业中的国有资产所有权属于国家”的表述也写进了同年制订的《公司法》，只是将“企业”二字换成了“公司”。但是，该表述是存在严重问题的：“企业中的国有资产”指什么？是国家用于投资的具体财产，还是国家投资所形成的出资人权益？“所有权”又是指什么？本课题负责人1994年至1997年在武汉大学法学院学习期间，曾向余能斌老师、马俊驹老师请教过同一问题：“国有企业的桌子，其所有权属于谁？国家，还是国有企业？”余老师的回答的大意是，所有权属于国家，国有企业享有经营权，并建议我看他发表在《中国法学》上的文章（余能斌、李国庆：《国有企业产权法律性质辨析》，《中国法学》1994年第5期）。马老师回答的大意是，这个问题看似简单，但学界争议很大，他倾向于“所有权属于国有企业”的观点。



级监管、企业自主经营的体制。按照政府的社会经济管理职能和国有资产所有者职能分开的原则,积极探索国有资产管理 and 经营的合理形式和途径。

(三) 十五大报告中的国有企业改革政策

1997年9月12日江泽民在十五大报告中指出:“加快推进国有企业改革。国有企业是我国国民经济的支柱。搞好国有企业改革,对建立社会主义市场经济体制和巩固社会主义制度,具有极为重要的意义。”国有企业改革的内容包括:

1. 国有企业改革的方向是建立现代企业制度。按照“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的要求,对国有大中型企业实行规范的公司制改革,使企业成为适应市场的法人实体和竞争主体。

2. 把国有企业改革同改组、改造、加强管理结合起来。即:“要着眼于搞好整个国有经济,抓好大的,放活小的,对国有企业实施战略性改组。以资本为纽带,通过市场形成具有较强竞争力的跨地区、跨行业、跨所有制和跨国经营的大企业集团。采取改组、联合、兼并、租赁、承包经营和股份合作制、出售等形式,加快放开搞活国有小型企业的步伐。”

3. 实行鼓励兼并、规范破产、下岗分流、减员增效和再就业工程,形成企业优胜劣汰的竞争机制。

4. 积极推进各项配套改革。包括:“建立有效的国有资产管理、监督和营运机制,保证国有资产的保值增值,防止国有资产流失。……”

(四) 《中共中央关于国企改革和发展若干重大问题的决定》中的国有企业改革政策

为实现党的十五大提出的我国改革开放和现代化建设跨世纪发展的宏伟目标,1999年9月,十五届四中全会作出了《中共中央关于国企改革和发展若干重大问题的决定》[以下简称“《决定》(1999)”。有关国有企业改革的政策主要包括:

1. 国有企业改革和发展的主要目标和指导方针

国有企业改革和发展的目标是:到2010年,适应经济体制与经济增长方式两个根本性转变和扩大对外开放的要求,基本完成战略性调整和改组,形成比较合理的国有经济布局 and 结构,建立比较完善的现代企业制度,经济效益明显提高,科技开发能力、市场竞争能力和抗御风险能力明显增强,使国有经济在国民经济中更好地发挥主导作用。

国有企业改革和发展的指导方针是:

(1) 以公有制为主体,多种所有制经济共同发展。

(2) 从战略上调整国有经济布局 and 改组国有企业。着眼于搞好整个国有经济,推进国有资产合理流动 and 重组,调整国有经济布局 and 结构,积极发展大型企业和企业集团,放开搞活中小企业。

(3) 改革同改组、改造、加强管理相结合。适应市场经济的要求,着力转换企业经营机制,提高企业整体素质,构造产业结构优化 and 经济高效运行的微观基础。

(4) 建立现代企业制度。实现产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学,健全决策、执行 and 监督体系,使企业成为自主经营、自负盈亏的法人实体 and 市场主体。

(5) 推动企业科技进步。



(6) 全面加强企业管理。推行科学管理,强化基础工作,改善经营,提高效益,实行以按劳分配为主体的多种分配方式,形成有效的激励和约束机制。

(7) 建立企业优胜劣汰的竞争机制。实行鼓励兼并、规范破产、下岗分流、减员增效和再就业工程。依靠各方面力量,扩大就业门路,确保国有企业下岗职工基本生活。

(8) 协调推进各项配套改革。

(9) 全心全意依靠工人阶级,发挥企业党组织的政治核心作用。加强企业党组织建设和思想政治工作,提高企业经营者队伍素质,坚持和完善以职工代表大会为基本形式的企业民主管理,切实维护职工合法权益。

(10) 推进企业精神文明建设。

2. 从战略上调整国有经济布局

国有经济在国民经济中的主导作用主要体现在控制力上,国有经济的作用既要通过国有独资企业来实现,更要通过国有控股和参股企业来实现;国有经济在关系国民经济命脉的重要行业和关键领域占支配地位;国有经济应保持必要的数量,更要有分布的优化和质的提高。

3. 推进国有企业战略性改组

(1) 极少数必须由国家垄断经营的企业,在努力适应市场经济要求的同时,国家给予必要支持,使之更好地发挥应有的功能;竞争性领域中具有一定实力的企业,要吸引多方投资加快发展;对产品有市场但负担过重、经营困难的企业,通过兼并、联合等形式进行资产重组和结构调整,盘活存量资产;产品没有市场、长期亏损、扭亏无望和资源枯竭的企业,以及浪费资源、技术落后、质量低劣、污染严重的小煤矿、小炼油、小水泥、小玻璃、小火电等,要实行破产、关闭。

(2) 坚持“抓大放小”。

(3) 在国有企业战略性改组过程中,要充分发挥市场机制作用。

4. 建立和完善现代企业制度

(1) 继续推进政企分开。

(2) 积极探索国有资产管理的有效形式。要按照国家所有、分级管理、授权经营、分工监督的原则,逐步建立国有资产管理、监督、营运体系和机制,建立与健全严格的责任制度。国务院代表国家统一行使国有资产所有权,中央和地方政府分级管理国有资产,授权大型企业、企业集团和控股公司经营国有资产。要确保出资人到位。

(3) 对国有大中型企业实行规范的公司制改革。

(4) 面向市场着力转换企业经营机制。

5. 加强和改善企业管理

6. 改善国有企业资产负债结构和减轻企业社会负担

7. 做好减员增效、再就业和社会保障工作

下岗分流、减员增效和再就业,是国有企业改革的重要内容。要进一步完善下岗职工基本生活保障、失业保险和城市居民最低生活保障制度,搞好这三条保障线的相互衔接,把保障下岗职工和失业人员基本生活的政策措施落到实处。



8. 加快国有企业技术进步和产业升级

9. 为国有企业改革和发展创造良好的外部环境

国有企业改革和发展是一个复杂的社会系统工程,需要搞好宏观调控和相关的配套改革,建立健全社会主义市场经济的法律制度。要抓紧制订和完善有关维护市场秩序、实施宏观调控、规范市场主体、健全社会保障等方面的法律法规。加强和改善司法、行政执法和执法监督。

10. 建设高素质的经营管理者队伍

建立和健全国有企业经营管理者的激励和约束机制。实行经营管理者收入与企业的经营业绩挂钩。

11. 加强党对国有企业改革和发展工作的领导

加强企业领导班子建设,发挥企业党组织的政治核心作用,坚持全心全意依靠工人阶级的方针。要把发挥党的政治优势同运用市场机制结合起来。坚持党的领导,发挥国有企业党组织的政治核心作用,是一个重大原则,任何时候都不能动摇。企业党组织的政治核心作用主要体现在:保证、监督党和国家方针政策在本企业的贯彻执行;参与企业重大问题决策,支持股东会、董事会、监事会和经理(厂长)依法行使职权。

(五) 十六大报告中的国有企业改革政策

2012年11月8日江泽民在16大报告中指出:坚持和完善基本经济制度,深化国有资产管理体制改革。根据解放和发展生产力的要求,坚持和完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。必须毫不动摇地巩固和发展公有制经济。发展壮大国有经济,国有经济控制国民经济命脉,对于发挥社会主义制度的优越性,增强我国的经济实力、国防实力和民族凝聚力,具有关键性作用。坚持公有制为主体,促进非公有制经济发展,统一于社会主义现代化建设的进程中,不能把这两者对立起来。各种所有制经济完全可以在市场竞争中发挥各自优势,相互促进,共同发展。

国家要制订法律法规,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。关系国民经济命脉和国家安全的大型国有企业、基础设施和重要自然资源等,由中央政府代表国家履行出资人职责。其他国有资产由地方政府代表国家履行出资人职责。中央政府和省、市(地)两级地方政府设立国有资产管理机构,继续探索有效的国有资产经营体制和方式。各级政府要严格执行国有资产管理法律法规,坚持政企分开,实行所有权和经营权分离,使企业自主经营、自负盈亏,实现国有资产保值增值。

(六) 《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中的国有企业改革政策

2003年10月21日十六届三中全会审议通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》[以下简称“《决定》(2003)”,该决定指出:

1. 进一步巩固和发展公有制经济

坚持公有制的主体地位,发挥国有经济的主导作用。积极推行公有制的多种有效实



现形式，加快调整国有经济布局 and 结构。要适应经济市场化不断发展的趋势，进一步增强公有制经济的活力，大力发展国有资本、集体资本和非公有资本等参股的混合所有制经济，实现投资主体多元化，使股份制成为公有制的主要实现形式。

2. 完善国有资产管理体制，深化国有企业改革

(1) 建立健全国有资产管理体制。坚持政府公共管理职能和国有资产出资人职能分开。国有资产管理机构对授权监管的国有资本依法履行出资人职责，维护所有者权益，维护企业作为市场主体依法享有的各项权利，督促企业实现国有资本保值增值，防止国有资产流失。建立国有资本经营预算制度和企业经营业绩考核体系。积极探索国有资产监管和经营的有效形式，完善授权经营制度。

(2) 完善公司法人治理结构。按照现代企业制度要求，规范公司股东会、董事会、监事会和经营管理者的权责，完善企业领导人员的聘任制度。股东会决定董事会和监事会成员，董事会选择经营管理者，经营管理者行使用人权，并形成权力机构、决策机构、监督机构和经营管理者之间的制衡机制。企业党组织要发挥政治核心作用，并适应公司法人治理结构的要求，改进发挥作用的方式，支持股东会、董事会、监事会和经营管理者依法行使职权，参与企业重大问题的决策。要坚持党管干部原则，并同市场化选聘企业经营管理者机制相结合。中央和地方党委要加强和改进对国有重要骨干企业领导班子的管理。要全心全意依靠职工群众，探索现代企业制度下职工民主管理的有效途径，维护职工合法权益。

(3) 加快推进和完善垄断行业改革。对垄断行业要放宽市场准入，引入竞争机制。有条件的企业要积极推行投资主体多元化。继续推进和完善电信、电力、民航等行业的改革重组。加快推进铁道、邮政和城市公用事业等改革，实行政企分开、政资分开、政事分开。对自然垄断业务要进行有效监管。

(七) 十七大报告中的国有企业改革政策

2007年10月24日胡锦涛在十七大报告中指出：坚持和完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，毫不动摇地巩固和发展公有制经济，毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济发展，坚持平等保护物权，形成各种所有制经济平等竞争、相互促进新格局。

(八) 十八大报告中的国有企业改革政策

2012年11月8日胡锦涛在十八大报告中指出：要毫不动摇巩固和发展公有制经济，推行公有制多种实现形式，深化国有企业改革，完善各类国有资产管理体制，推动国有资本更多投向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域，不断增强国有经济活力、控制力、影响力。

(九) 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中的国有企业改革政策

2013年11月12日十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》[以下简称“《决定》(2013)”]，该决定中涉及国有企业改革的政策有：

1. 坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度

必须毫不动摇巩固和发展公有制经济，坚持公有制主体地位，发挥国有经济主导作用，不断增强国有经济活力、控制力、影响力。



2. 积极发展混合所有制经济

国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济，是基本经济制度的重要实现形式，有利于国有资本放大功能、保值增值、提高竞争力，有利于各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展。允许更多国有经济和其他所有制经济发展成为混合所有制经济。国有资本投资项目允许非国有资本参股。允许混合所有制经济实行企业员工持股，形成资本所有者和劳动者利益共同体。

3. 完善国有资产管理体制

以管资本为主加强国有资产监管，改革国有资本授权经营体制，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。国有资本投资运营要服务于国家战略目标，更多投向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，重点提供公共服务、发展重要前瞻性战略性新兴产业、保护生态环境、支持科技进步、保障国家安全。

4. 划转部分国有资本充实社会保障基金

5. 推动国有企业完善现代企业制度

6. 对国有企业进行分类改革

准确界定不同国有企业功能。国有资本加大对公益性企业的投入，在提供公共服务方面作出更大贡献。国有资本继续控股经营的自然垄断行业，实行以政企分开、政资分开、特许经营、政府监管为主要内容的改革，根据不同行业特点实行网运分开、放开竞争性业务，推进公共资源配置市场化。进一步破除各种形式的行政垄断。

7. 健全协调运转、有效制衡的公司法人治理结构

8. 鼓励非公有制企业参与国有企业改革

(十) 小结

综观党的十四大以来中共中央历次会议对国有企业改革的方针政策，虽然在不断变动，并有一些反复和失当^①，但国有企业改革的总体目标和要求是不变的：（1）建立现代企业制度；（2）厘清国有企业与政府的关系，实行政企分开、政资分开；（3）坚持国有企业市场化改革方向；（4）发展壮大国有企业，提高国有经济的控制力和影响力；（5）加强国有资本的结构性调整，推动国有资本向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域集中；（6）提升国有企业的效率，防治国有资产流失，实现国有资产的保值增值。国有企业改革正是在党的关于国有企业改革政策确定的以上目标和要求下推进的。

从国有企业改革的实践效果来看，以上国有企业改革的总体目标和要求是正确的，是进一步深化国有企业改革所必须坚持的，也是国有企业法律制度走向完善的指导方针和目标任务。

^① 如国有企业改革中的职工下岗分流政策，让部分人不公平地承担了应由国家和整个社会共同承担的改革成本，造成部分下岗职工生活出现严重困难；再如国有企业改革中的“抓大放小”政策，由于没有具体的规定，一些地方将国有企业卖光。



二、十四大以来宪法、法律有关国有企业的规定

党的国有企业改革政策要在实践中贯彻落实，必须得到法律制度的支持。中国共产党作为我国的执政党，代表广大人民群众的利益，能够把自己的意志，也就是广大人民群众的意志转化为国家的意志，通过法律制度得到贯彻实施。因此国有企业法律制度总是随着党的国有企业改革政策发展变化。党的十四大以来的国有企业改革政策，均在国有企业法律制度中得到了体现。这些法律制度包括了宪法、法律、行政法规、地方性法规、规章及相关的规范性文件，且其中绝大部分是规章和规范性文件。为了提纲挈领地呈现我国的国有企业法律制度，不至于在纷繁复杂的法律文件中迷失，这里仅介绍宪法、法律的规定。

（一）《宪法》1993年修正案

党的十四大提出建立社会主义市场经济体制，国有企业改革的目标是建立现代企业制度。按照现代企业制度的基本要求，政企应当分开，政府不能直接经营企业，企业应当成为自主经营的独立市场主体。《宪法》中“国营经济”“国营企业”和“计划经济”与社会主义市场经济体制不符。1993年，八届人大一次会议对《宪法》进行了修改，分别用“国有经济”“国有企业”和“市场经济”取代了“国营经济”“国营企业”和“计划经济”。

（二）1993年《公司法》

如前所述，国有企业改革的目标是建立现代企业制度，现代企业是相对于古典企业而言的，现代企业与古典企业最典型的区别是，古典企业是企业主（独资企业的业主和合伙企业的合伙人）自己经营、自负盈亏；现代企业是出资人和企业管理者相分离，出资人仅以出资额为限对其出资的企业承担有限责任。古典企业的典型组织形式是个人独资企业和合伙企业；现代企业的典型组织形式是股份有限公司和有限责任公司。1993年颁布的《公司法》正是服务于国有企业建立现代企业制度这一目标的。该法不仅是一部重要的企业组织法，规定了作为现代企业典型组织形式的公司从设立到终止全过程中各方主体之间的权利义务关系，为国有企业建立现代企业制度提供了微观载体；而且是一部重要的国有企业改革法。该法全面规定了国有企业公司制改造的程序规制和实体规则。具体来说，体现在三个方面：

1. 对国有独资公司作了规定。国有独资公司是专门为国有企业设置的企业组织形式，这种企业组织形式与原来的全民所有制企业有了重要的不同，它是按照现代企业的要求设立、具有现代企业特征的国有企业。
2. 按照现代企业制度的要求规定了原国有企业（全民所有制企业）改组为公司的条件和程序。
3. 为国有性质的公司企业做了一些特别的制度安排。

1993年《公司法》颁行后，国有企业公司制改造如火如荼地开展。随着国有企业公司制改造的基本完成，1993年《公司法》完成了其国有企业改革法的历史使命，2005年全国人大常委会修订了《公司法》，删除了其国有企业改革法方面的大部分规定，按照商主体法的要求，平等对待各种不同性质的出资，不因投资者的身份不同而享



有不同的权利义务,基本实现了“从身份到契约”的转变。^①

(三)《企业国有资产法》的规定

2003年国务院进行机构改革,设立国务院国有资产监督管理委员会(以下简称“国务院国资委”)作为代表中央政府对国家出资企业^②履行出资人职责的机构。开始建立国有资产监督管理新体制。同年国务院发布《企业国有资产监督管理暂行条例》(以下简称“《暂行条例》”)。对这种体制作了详细规定,2008年颁布的《企业国有资产法》,以国家立法的形式肯定了2003年以来建立的企业国有资产监督管理新体制。《企业国有资产法》基本涵盖了《暂行条例》规定的内容,并且规定得更精确、更科学。故这里只介绍《企业国有资产法》的相关规定。

国有企业按照现代企业制度的要求改制成现代企业,其主体方面的法律规定适用《公司法》;未改制的国有企业适用《全民所有制工业企业法》。国有企业法的重点和核心是厘清国有企业与政府的关系,实现政企分开、政资分开。《企业国有资产法》的规制对象是企业国有资产,看似不是专门针对国有企业的,但实质上,它属于典型的国有企业法,并且是对国有企业与政府关系的“顶层设计”,堪称国有企业法中的基本法。企业国有资产是“国家对企业各种形式的出资所形成的权益”(《企业国有资产法》第2条)。对企业国有资产的调整,就是对国有企业的法律调整。

《企业国有资产法》共9章77条,对政府与国有企业的关系、国家出资人权利的行使、国有企业的权利义务、国有企业重大事项的决策等多方面进行了规定。其中特别值得一提的是其对国有企业与政府的关系,也即通常所说的企业国有资产管理体制做了明确规定,建立了保障政企分开、政资分开的制度,其主要内容包括:

1. 国家统一所有

“国家统一所有”是指企业国有资产属于国家,全民所有。《企业国有资产法》第3条规定:“国有资产属于国家所有即全民所有。国务院代表国家行使国有资产所有权。”需要指出的是,这里的国家所有权并不是物权法意义上的国家所有权,换言之,这里所指的国家所有仅仅是表明企业国有资产归属国家;国务院代表国家享有企业国有资产的权益。^③

2. 政府分级代表

“政府分级代表”是指:国务院和地方人民政府依照法律、行政法规的规定,分别代表国家对国家出资企业履行出资人职责,享有出资人权益。《企业国有资产法》第4

① 2005年《公司法》仍然有专门针对国有企业的规定,包括:(1)对国有独资公司的规定(见第二章第四节);(2)两个以上的国有企业或者两个以上的其他国有投资主体投资设立的有限责任公司,其董事会成员中应当有公司职工代表(见《公司法(2005年修订)》第45条第2款,《公司法(2013年修订)》第44条第2款);(3)国家控股的企业之间不仅因为同受国家控股而具有关联关系(《公司法(2005年修订)》217条第4项、《公司法(2013年修订)》216条第4项)。这说明2005年《公司法》对“国有企业改革法”的内容去除得不够彻底。依笔者之见,国有独资公司与一人有限公司一样,作为特殊的有限责任公司,可以也应当在《公司法》中作出规定;但后两项规定属于对国有企业的特别规定,放在普通商事主体法中不是很恰当,放在《企业国有资产法》中更为适当。

② 《企业国有资产法》中的“国家出资企业”在《暂行条例》中称为“所出资企业”。

③ 对《企业国有资产法》第3条关于“国务院代表国家行使国有资产所有权”的规定。我们认为,企业国有资产作为国家对企业的出资所形成的权益,不是所有权的客体。本文第三章对这个问题做了详细的阐述。