



中国社会科学院创新工程学术出版资助项目



中国社会科学院文库·经济研究系列  
The Selected Works of CASS·Economics

# 新时期全面深化国有经济改革研究

STUDY ON COMPREHENSIVELY DEEPENING THE REFORM OF  
STATE-OWNED ECONOMY IN A NEW ERA

—  
黄群慧

等著

—  
中国社会科学出版社

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

 中国社会科学院文库·经济研究系列  
The Selected Works of CASS·Economics

# 新时期全面深化国有经济改革研究

STUDY ON COMPREHENSIVELY DEEPENING THE REFORM OF  
STATE-OWNED ECONOMY IN A NEW ERA

黄群慧 等著



中国社会科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

新时期全面深化国有经济改革研究 / 黄群慧等著. —北京:  
中国社会科学出版社, 2015. 12  
ISBN 978 - 7 - 5161 - 7338 - 1

I. ①新… II. ①黄… III. ①中国经济—国有经济—  
经济体制改革—研究 IV. ①F121. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 300750 号

---

出版人 赵剑英  
责任编辑 王茵  
特约编辑 马明 王称  
责任校对 闫萃  
责任印制 王超

---

出版 中国社会科学出版社  
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号  
邮编 100720  
网址 <http://www.csspw.cn>  
发行部 010 - 84083685  
门市部 010 - 84029450  
经销 新华书店及其他书店

---

印刷 北京君升印刷有限公司  
装订 廊坊市广阳区广增装订厂  
版次 2015 年 12 月第 1 版  
印次 2015 年 12 月第 1 次印刷

---

开本 710 × 1000 1/16  
印张 39.75  
插页 2  
字数 672 千字  
定价 139.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换  
电话:010 - 84083683  
版权所有 侵权必究



中国社会科学院文库  
经济研究系列

The Selected Works of CASS

**Economics**

## 《中国社会科学院文库》出版说明

《中国社会科学院文库》（全称为《中国社会科学院重点研究课题成果文库》）是中国社会科学院组织出版的系列学术丛书。组织出版《中国社会科学院文库》，是我院进一步加强课题成果管理和学术成果出版的规范化、制度化建设的重要举措。

建院以来，我院广大科研人员坚持以马克思主义为指导，在中国特色社会主义理论和实践的双重探索中做出了重要贡献，在推进马克思主义理论创新、为建设中国特色社会主义提供智力支持和各学科基础建设方面，推出了大量的研究成果，其中每年完成的专著类成果就有三四百种之多。从现在起，我们经过一定的鉴定、结项、评审程序，逐年从中选出一批通过各类别课题研究工作而完成的具有较高学术水平和一定代表性的著作，编入《中国社会科学院文库》集中出版。我们希望这能够从一个侧面展示我院整体科研状况和学术成就，同时为优秀学术成果的面世创造更好的条件。

《中国社会科学院文库》分设马克思主义研究、文学语言研究、历史考古研究、哲学宗教研究、经济研究、法学社会学研究、国际问题研究七个系列，选收范围包括专著、研究报告集、学术资料、古籍整理、译著、工具书等。

中国社会科学院科研局

2006年11月

# 序 言

国有企业改革一直是中国经济体制改革的中心环节。30 多年的国有企业改革与发展已经取得了巨大的成就，计划经济体制下以国有经济为主体的单一的微观经济结构已经有了显著改观，国有大中型企业大部分已通过公司制、股份制改革初步建立起现代企业制度，适应社会主义市场经济要求的多种所有制共同发展的混合经济结构已经基本确立。在社会主义市场经济体制逐步建立的大背景下，国有经济的布局 and 结构有了很大的改善，国有经济在国民经济中发挥了主导作用，控制了关系国民经济命脉的重要行业和关键领域，国有企业在保持我国经济稳定增长、推进我国快速工业化、提高我国经济国际竞争力等方面发挥了重要的作用。但是，从建设成熟的社会主义市场经济体制的要求看，国有企业改革还有待全面深化，无论是公司制和股份制的改革，还是垄断行业的国有企业改革，以及国有经济的战略性调整和国有资产管理体制改革，都还不到位，国有资本流动性仍然较差，还未很好做到有进有退、合理流动和实现国有资本动态优化配置。

党的十八届三中全会开启了全面深化改革的新时期。全面深化改革，要发挥经济体制改革的牵引作用，而布局经济体制改革，首先是坚持和完善基本经济制度。党的十八届三中全会通过的《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》）特别提出混合所有制经济是基本经济制度的重要实现形式，这意味着积极发展混合所有制经济是今后完善基本经济制度的着力点。积极发展混合所有制经济，就要完善国有资产管理体制，国有资产监管机构要从管国有企业为主转为管国有资本为主，改革国有资本授权经营体制，建立若干国有资本运营公司和国有资本投资公司，通过国有资本有效流动将国有资本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。十八届三中全会《决定》还提出继续推动国有企业完善现代企业制度，准确界定不同国有企业功能，建立协调运作、有效制衡的公司法人治理结构，以及支持非公经济健康发展、鼓励非公有制企业参与国有企业改革。这不仅为全面深化国有企业改革指明了方向，还提出了深化国有企业改革的具体任务要求。

党的十八届三中全会提出的深化国有企业改革的任务不仅重大而且艰巨，落实在政策制定上，还有许多问题需要深入研究和探讨，落实在具体推进上，还有许多工作需要统筹兼顾、攻坚克难。无论是发展混合所有制经济，还是深化垄断领域改革；无论是探索以“管资本”为主的国有资本管理新体制，还是建立国有资本经营公司和国有资本投资公司；无论是推进国有经济战略性调整，还是形成国有资本合理有序流动机制；无论是国有企业功能界定，还是国有企业分类改革和治理；无论是国有企业完善现代公司治理结构，还是建立国企领导人的有效激励约束机制，都需要积极的探索和艰苦的努力。2015年9月14日《中共中央国务院关于深化国有企业改革的指导意见》发布，接下来“1+N”全面深化国有企业改革的政策系列将不断出台，这将对未来深化国有企业改革的实践发挥重要的指导作用。国有企业改革的重大任务的完成是无法一蹴而就的，在深入推进过程中还会面临许多具体的实践难题，这些难题不能完全靠政府部门来单向推动和解决，还需要广泛的社会参与，尤其是需要学术界的基于现实问题导向的深入系统的研究。

现在摆在读者面前的《新时期全面深化国有经济改革研究》，就是这样一本从新时期国有企业改革现实问题出发、以十八届三中全会精神为指导、系统研究国有企业改革各方面问题的专著。该书是以中国社会科学院工业经济研究所所长黄群慧研究员为首席专家的2012年国家社科基金重大项目的最终成果。这本书围绕过去三年左右时间里我国国资国企改革与发展面临的新形势、新进展和新问题进行了系统研究。上篇着重探讨了推进国有经济战略性调整的有关问题。20世纪末，党提出对国有经济实施战略性调整，到目前，国有经济的战略性调整还没有到位。今后，应该将20世纪90年代提出的从战略上调整国有经济的布局 and 结构，转变为从战略上调整国有资本的布局 and 结构，加快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。书中论述了结合当前经济“新常态”推进我国国有经济布局 and 结构战略性调整的实践方向。下篇紧密结合党的十八届三中全会以来的国资国企改革重大现实问题进行论述。具体包括发展混合所有制、员工持股制度、产权保护制度、国有资产管理体制、国有资本经营预算制度、国有企业领导管理制度等专题。这部分还结合“三分类”的方法，对一般商业性企业、公共政策性企业和特定功能性企业的差异化治理架构进行了论述。本书还将他们三年来发表的若干有代表性的论文收录在后面，同时还附上了本课题组发表的成果目录，这使读者可以对他们三年来的研究成果全貌有一个概览。

长期以来，国有企业改革与发展问题，一直是工业经济研究所的重点研究领域之一，有很好的研究积累，本书则是工业经济研究所的同志们在这个领域的代表性的最新成果。黄群慧研究员和他的研究团队针对新时期国有经济改革与发展中的现实重大问题深入研究，提出了一些有价值的观点和富有实践指导意义的建议，比如，构建“三层三类全覆盖”的国有经济管理新体制、按照国有企业的使命和功能来准确界定企业类型、推动国有企业的分类改革与分类治理相结合、国有企业领导管理体制从“集中统一”转向“分类分层”等，这些观点，我认为是值得大家关注、参考与借鉴的。当然，有鉴于国有企业改革实践的复杂性，这本书里的一些观点也可以进一步推敲和商榷。有的专题研究，也只是探索性的或仍然有进一步深入研究的余地。学无止境，我衷心期待黄群慧研究员和他的研究团队在这个研究领域里，坚持严谨务实的治学精神，在不远的将来拿出更有分量的研究成果，为我国国资国企改革大政方针和有关政策的制定以及各类国有企业的改革实践，提供更有力的智力支持。出于这样的认识与期待，我愿意在这里向大家推荐此书，并为之作序。

张卓元

二〇一五年十月二十日



# 目 录

前言 论新时期全面深化国有经济改革重大任务 .....	(1)
-----------------------------	-----

## 上 篇

<b>第一章 总论</b> .....	(37)
第一节 问题的提出与实践回顾 .....	(38)
第二节 正确看待深入推进国有经济战略性调整的有关问题 .....	(44)
第三节 深入推进国有经济战略性调整的实践方向 .....	(51)
<b>第二章 文献综述</b> .....	(60)
第一节 关于国有经济的理论分析 .....	(61)
第二节 国有经济战略性调整的基本取向研究 .....	(72)
第三节 关于中国国有经济政策评价 .....	(82)
第四节 关于国有经济战略性调整的国际经验 .....	(108)
第五节 共识与有待解决的问题 .....	(116)
<b>第三章 中国国有经济发展的历史沿革</b> .....	(121)
第一节 改革开放之前的国有经济 .....	(121)
第二节 20 世纪 90 年代中期之前的国有经济改革 .....	(125)
第三节 20 世纪 90 年代中期至 2003 年的国有经济改革 .....	(129)
第四节 2003—2012 年的国有经济改革 .....	(134)
第五节 十八大以来国有经济与国有企业改革 .....	(141)

<b>第四章 国有经济现状</b> .....	(153)
第一节 总量分析 .....	(153)
第二节 布局结构分析 .....	(157)
第三节 效益分析 .....	(166)
<b>第五章 国有经济区域分布及对区域协调的影响</b> .....	(172)
第一节 三大产业分别对区域经济差异的影响 .....	(172)
第二节 不同所有制发展对经济重心移动的影响 .....	(177)
第三节 不同所有制企业对省际工业经济发展的影响 .....	(183)
第四节 三大产业人均 GDP 的离散度检验 .....	(186)
第五节 结论与评述 .....	(189)
<b>第六章 国有经济的行业分布与控制力</b> .....	(191)
第一节 引言 .....	(191)
第二节 对国有经济整体控制力进行测度的宏观指标 .....	(195)
第三节 国有经济控制力系数的行业分布 .....	(199)
第四节 国有经济整体控制力 .....	(207)
第五节 基于企业层面数据的国有经济控制力分析 .....	(210)
第六节 结论与反思 .....	(215)
<b>第七章 中国发展国有经济的理论依据</b> .....	(218)
第一节 公部门和私部门并存是市场经济的一个共性 .....	(219)
第二节 西方国家的国有化和非国有化往往交替出现 .....	(223)
第三节 国有企业可以成为市场竞争主体 .....	(232)
第四节 中国私有经济发展不充分,更需要发挥 国有企业作用 .....	(236)
<b>第八章 国外国有经济结构战略性调整的理论与实践</b> .....	(242)
第一节 发达市场经济国家 .....	(242)
第二节 转型经济国家 .....	(255)
第三节 后发展国家 .....	(262)
第四节 主要国家经验对中国的启示 .....	(268)

<b>第九章 新常态下的国有经济战略性调整</b> .....	(272)
第一节 经济新常态对国有经济提出新要求 .....	(273)
第二节 现有国有经济布局结构与存在问题 .....	(278)
第三节 新常态下国有经济战略性调整的方向与措施 .....	(289)

## 下 篇

<b>第十章 发展混合所有制研究</b> .....	(299)
第一节 推行发展混合所有制的背景 .....	(300)
第二节 发展混合所有制的目标 .....	(305)
第三节 混合所有制的发展现状 .....	(307)
第四节 国有经济混合所有与战略性调整 .....	(316)
第五节 推动国有经济实现混合所有制的措施 .....	(328)
<b>第十一章 员工持股制度研究</b> .....	(337)
第一节 员工持股制度内涵 .....	(337)
第二节 我国员工持股的发展历程 .....	(341)
第三节 我国员工持股现状与问题 .....	(345)
第四节 分类推进员工持股的政策 .....	(351)
<b>第十二章 产权保护制度研究</b> .....	(359)
第一节 产权制度 .....	(359)
第二节 我国产权保护的现状与问题 .....	(363)
第三节 完善产权保护制度的建议 .....	(374)
<b>第十三章 国有资产管理体制改革</b> .....	(379)
第一节 概念界定与改革历程 .....	(379)
第二节 国有资产管理体制现状及存在问题 .....	(383)
第三节 国有资产管理体制的目标模式 .....	(391)
第四节 进一步深化国有资产管理体制改革的重点和难点 .....	(405)

<b>第十四章</b>	<b>国有资本经营预算制度改革</b> .....	(407)
第一节	国有资本经营预算的现状 .....	(407)
第二节	国有资本收益的上缴与支配 .....	(416)
第三节	国有资本经营预算改革 .....	(430)
<b>第十五章</b>	<b>国有企业领导管理制度</b> .....	(439)
第一节	国有企业领导管理制度与经营效率关系的 理论探讨 .....	(440)
第二节	国有企业领导管理制度的沿革 .....	(443)
第三节	国有企业领导人选拔任用机制现状、问题 及其原因 .....	(450)
第四节	国有企业领导人激励约束机制现状、问题 及其原因 .....	(456)
第五节	国有企业领导管理制度改革的思考 .....	(461)
<b>第十六章</b>	<b>一般商业性企业的治理</b> .....	(466)
第一节	使命界定 .....	(466)
第二节	股权设计 .....	(467)
第三节	运行机制 .....	(471)
第四节	案例研究 .....	(480)
<b>第十七章</b>	<b>公共政策性国有企业的治理</b> .....	(489)
第一节	使命界定 .....	(489)
第二节	股权设计 .....	(493)
第三节	治理结构 .....	(498)
第四节	监管机制 .....	(504)
第五节	配套改革 .....	(509)
第六节	案例研究 .....	(511)
<b>第十八章</b>	<b>特定功能性企业的治理</b> .....	(516)
第一节	使命界定及改革思路 .....	(518)
第二节	股权及治理结构设计 .....	(522)

---

第三节 运行机制 .....	(528)
第四节 案例研究 .....	(534)

## 附 录

附录一 新时期的新思路：国有企业分类改革与治理 .....	(543)
附录二 新时期如何积极发展混合所有制经济 .....	(565)
附录三 相关研究成果列表 .....	(575)
参考文献 .....	(578)
后记 .....	(617)

# 前言 论新时期全面深化国有经济改革重大任务\*

党的十八届三中全会通过了具有里程碑意义的《决定》，提出要紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用深化经济体制改革，对国有经济进一步深化改革提出了新要求，中国国有经济改革在经历了30多年理论和实践探索后，进入了一个全面深化改革的新时期。

## 一 实现市场在资源配置中起决定性作用条件下的国有经济与成熟市场经济体制的融合

### 1. 国有经济改革的根本问题

在中国确立社会主义市场经济体制改革的目标后，作为公有制代表的国有经济如何与市场经济体制融合，一直是国有经济改革需要破解的根本性问题。如何通过改革，解决国有经济与市场经济体制存在的管理体制、运行机制、定位布局、实现形式等方面矛盾，使得国有经济能够适应市场机制，在市场竞争中不断提高效率、发展壮大，从而发挥在国民经济中的主导作用，构成了中国国有企业和国有资产管理体制改革的主线。

---

\* 本文刊发于《中国工业经济》2014年第9期。本报告在9个分报告基础上由黄群慧汇总执笔完成，这9个分报告分别为：《新时期国有企业与国有资产管理体制改革的形势与思路》（黄群慧执笔），《国有资产管理体制改革总体设计》（黄速建、余菁执笔），《积极发展混合所有制研究》（王钦、肖红军、贺俊、张航燕执笔），《国有企业功能定位与分类治理》（李钢执笔），《组建国有资本投资公司与国有资本经营公司研究》（余菁执笔），《深化垄断行业改革研究》（刘戒骄执笔），《国有资本经营预算体制改革研究》（杜莹芬执笔），《完善国有企业现代公司法人治理研究》（刘建丽执笔），《国有企业员工持股制度研究》（王欣执笔）。

沿着这个改革主线，中国国有经济改革先后经历了三个阶段。<sup>①</sup> 第一个阶段是改革开放之初到党的十四届三中全会的“放权让利”阶段，该阶段大体上用了15年的时间，贯穿20世纪80年代和90年代初。当时，改革的重心落在国有企业层面。这一阶段，改革的主要任务是引导国营单位走出计划经济体制的旧观念与行为的束缚，使它们能够逐步适应商品化的经营环境，完成自身的企业化改造，解决了一个个国有企业进入市场的问题。第二个阶段是20世纪90年代初至21世纪初的“制度创新”阶段，大体上有10年的时间。当时，改革的重心落在建立现代企业制度和推动国有经济结构调整上。这一阶段，改革的主要任务是引导国有企业确立与市场经济要求相适应的资本和产权的观念，建立现代企业制度，通过国有经济布局与结构战略性调整，初步解决了整个国有经济部门如何适应市场竞争优胜劣汰的问题，改变了国有经济量大面广、经营质量良莠不齐和国家财政负担过重的局面。第三个阶段是党的十六大以后，以2003年国资委成立为标志的“国资发展”阶段，国有企业改革进入以国有资产管理体制改革推动国有企业改革时期。这一阶段，改革的主要任务是由国资委负责监督管理国有企业实现国有资产保值增值目标，解决了以往国有经济管理部门林立、机构臃肿、监管效率低下的问题，使国有资产利用市场机制发展壮大成为可能。

30多年的国有经济改革进程表明，伴随着中国市场经济体制逐步建立，实现国有经济与市场经济体制的融合，在市场竞争中发挥国有经济主导作用，不断增强国有经济的活力、控制力和影响力，一直是中国国有经济改革的根本问题。

## 2. 新时期国有经济改革的基本目标

经过上述三个阶段30多年的改革，国有经济改革与发展取得了巨大成就。一是经济布局优化。国有资本逐步从一般生产加工行业退出，国有资本更多地集中于关系国民经济命脉的重要行业和关键领域，在国民经济中发挥着主导作用。二是政企关系优化。初步建立起相对有效的国有资产管理体制，改变了过去“五龙治水”、普遍“内部人控制”的现象，企业经营性国有资产得到了相对规范的管理。财政预算不再安排用于补充国有

---

<sup>①</sup> 黄群慧、余菁：《新时期的新思路：国有企业分类改革与治理》，《中国工业经济》2013年第11期，第5—17页。

且有资本金性质的支出和经营性亏损，政府的公共管理职能和出资人职能初步分离。三是经营机制优化，从数量上看大部分国有企业已经进行了公司制股份制改革，初步建立起现代企业制度，公司治理结构逐步规范。四是经营绩效优化，国有企业发展质量和运行效率得到了提升，竞争力有了很大提升，国有经济已经摆脱困境，对经济社会发展的贡献进一步显现。

应该说，国有经济从总体上已经与市场经济体制逐步适应和融合。但是，中国国内外环境正发生巨大变化，从国际环境看，在经济全球化的大趋势下，中国开放水平进一步提高，国有经济面临国家使命提升与国际环境严峻的双重压力；从国内经济环境看，进入“十二五”以后，中国已经步入工业化后期，<sup>①</sup>中国经济发展方式亟待转变，国有经济所熟悉的要素驱动型的发展环境正在改变。这些新形势对中国经济发展提出了新要求。尤其是党的十八届三中全会以后，中国要建立市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的市场经济体制，这是一种更加成熟的社会主义市场经济体制，现有国有经济与这种成熟社会主义市场经济体制的要求还有很大差距，这主要表现在由于国有经济改革“不到位”而产生的不适应。一是国有经济战略性调整不到位，使得国有经济功能定位和布局不适应。国有经济的公共政策性功能和市场营利性功能还没有区分，许多国有企业在经营中还面临着“公益性使命”和“营利性使命”的冲突，处于赚钱和不赚钱两难的尴尬境界——不赚钱无法完成国有资产保值增值、壮大国有经济的目标，赚了钱又被指责损害了市场公平和效率。垄断行业的国有企业改革还不到位，缺乏一条明确、可信又可行的改革路径。垄断行业的国有企业追求行政垄断地位的行为，影响到构建公平有效的市场经济格局。二是国有企业的公司制股份制改革没有到位，使得国有经济的产权实现形式还存在不适应。为数众多的国有大企业，其母公司及二级以上公司层面的股权多元化改革，大多是停滞不前。三是国有资产管理体制改革不到位，无法适应新形势的要求。一方面，国有资本流动性仍然较差，还满足不了有进有退、合理流动和实现国有资本动态优化配置的要求；另一方面，国有企业还常常面临相关政府部门不当干涉的困扰。四是现代企业制度建设还不到位，国有企业的微观治理机制还不适应成熟市场

<sup>①</sup> 陈佳贵、黄群慧、吕铁、李晓华等：《中国工业化进程报告（1995—2010）》，社会科学文献出版社2012年版。



经济的要求。国有企业治理结构还不规范，企业具有行政级别，国有企业经理人的市场选聘、监督约束机制改革还有待形成和完善，存在国有企业经营管理者“党政干部”和“企业家”双重角色的冲突，这既使企业市场化经营权利无法得到充分保障，又影响到市场公平性。

这些改革不到位的问题，从本质上说还是国有经济没有与成熟市场经济体制有机融合，在管理体制、运行机制、定位布局、实现形式等方面还存在矛盾。党的十八届三中全会决定要建立市场在资源配置中起决定性作用的健全的社会主义市场经济体制，这就对国有经济与市场经济体制的融合提出了更高的要求，国有经济一方面要提高国有企业活力和适应市场公平竞争的能力，另一方面要提高服务国家战略目标、提供公共服务的能力。新时期全面深化国有经济改革，就是要解决国有经济与成熟市场经济体制的这些矛盾。基本目标是，市场在资源配置中起决定性作用的条件下，实现国有经济与成熟市场经济体制的全面融合。

### 3. 新时期国有经济改革的重大任务

基于中国国有经济改革理论和实践探索，参考国外成熟市场经济国家的经验，中国国有经济与成熟市场经济体制实现融合，需要回答以下四方面重大问题：一是在社会主义市场经济体制中，国有经济应该有怎样的功能定位和布局？是否需要动态调整？二是与计划经济体制下单一国有制相比，市场经济体制下国有经济主要实现形式是什么？尤其是国有企业主要以怎样的所有权结构形式存在？三是中国庞大的国有经济，在市场经济体制条件下应该建立怎样的国有经济管理体制？四是作为国有经济主要微观主体的企业，在市场经济条件下为了保证自己的竞争力，应该具有怎样的治理结构和运营机制？

党的十八届三中全会通过的《决定》，在总结中国国有经济改革的历史经验、分析中国面临的新形势、新任务的情况下，回答了上述四方面问题。关于国有经济的功能定位和布局，在明确坚持公有制主体地位、发挥国有经济主导作用的前提下，提出准确界定不同国有企业的功能，国有资本运营要服务于国家战略目标，重点是提供公共服务、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；关于国有经济的主要实现形式，提出要积极发展混合所有制经济；关于国有经济管理体制，提出完善国有资本管理体制，以管资本为主加强国有资产监管；关于国有经济微观制度基础，提出要推动国有企业完善现代企业制度，健全协调