

RESEARCH AND STUDY

REPORTS ON THE SUPERVISION OF STATED-OWN ASSETS AND
THE REFORMATION OF STATED-OWN ENTERPRISES (2014-2015)

探索与研究

国有资产监管和国有企业改革 研究报告(2014—2015)

国务院国有资产监督管理委员会研究局 编

(上册)



国务院国有资产监督管理委员会
State-owned Assets Supervision and Administration Commission
of the State Council, the People's Republic of China



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

RESEARCH AND STUDY

REPORTS ON THE SUPERVISION OF STATED-OWN ASSETS AND
THE REFORMATION OF STATED-OWN ENTERPRISES (2014—2015)

探索与研究

国有资产监管和国有企业改革 研究报告(2014—2015)

国务院国有资产监督管理委员会研究局 编

(上册)



国务院国有资产监督管理委员会
State-owned Assets Supervision and Administration Commission
of the State Council, the People's Republic of China



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

探索与研究: 国有资产监管和国有企业改革研究报告. 2014—2015 /

国务院国有资产监督管理委员会研究局编.

北京: 中国经济出版社, 2016. 12

ISBN 978 - 7 - 5136 - 4569 - 0

I. ①探… II. ①国… III. ①国有资产管理—研究报告—中国—2014—2015

②国有企业—经济体制改革—研究报告—中国—2014—2015 IV. ①F123.7 ②F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 323371 号

责任编辑 李煜萍

责任审读 贺 静

责任印制 马小宾

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 北京科信印刷有限公司

经 销 者 各地新华书店

开 本 787mm × 1092mm 1/16

印 张 56.5

字 数 1050 千字

版 次 2017 年 2 月第 1 版

印 次 2017 年 2 月第 1 次

定 价 195.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68355416 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390) 服务热线: 010 - 88386794

编辑委员会名单

主 编 郝 鹏 肖亚庆

副 主 编 王文斌

编 委 (按姓氏笔画为序)

王选文	邓志雄	白英姿	禾 云	刘建波	庄树新
李 冰	李 伟	李正义	阮国平	邬红兵	张 涛
张文宏	陆志军	宋亚晨	赵红严	赵世堂	姜维亮
姚 焕	郭祥玉	贾春曲	夏庆丰	谢 军	魏 伟

参加编辑人员 曹如民 侯 洁 陈国栋 吴 哲 陈 锋 张璟平

刘永寿 吴 刚 付升涛 牛 聪 储昭霖

序言

Preface

党中央、国务院高度重视国有企业改革发展。党的十八大以来，习近平总书记多次发表重要讲话，对国企国资改革发展作出一系列重要指示；李克强总理多次作出重要批示，对深化改革、加快发展提出明确要求。党的十八届三中全会对全面深化国企国资改革进行了总体部署，提出了一系列新思路、新任务、新举措。贯彻落实党中央、国务院重大决策部署，实现国有企业做强做优做大目标，仍然存在一些难啃的“硬骨头”，有许多重大问题亟待破解。这就要求我们必须大兴调查研究之风，深入推进重大问题研究，把研究工作贯穿国企国资改革发展全过程，善于从研究中总结新经验、探索新办法、形成新思路、谋划新发展，以理论的清醒明晰实践的方向，以坚实的研究基础支撑科学决策，以科学决策引领健康发展。

国资委高度重视研究工作，每年选择一批关系国企国资改革发展全局性、战略性、前瞻性的重大课题，组织力量进行专题调查研究，形成了一系列有价值的研究成果。这些研究成果为国资委进行科学决策、制定发展规划、实施有效监管提供了智力支持，发挥了重要作用。为强化研究成果的推广应用，我们遴选优秀研究成果进行编辑出版，《探索与研究——国有资产监管和国有企业改革发展研究报告（2014—2015）》收录了我委2014—2015年度课题研究的部分优秀成果。希望本书的出版，能够让更多关心支持国有

企业改革发展的各界人士分享研究成果，指导推动企业提高发现问题、研究问题、解决问题的能力水平，共同促进国有企业持续健康发展。国有企业改革发展和国资监管工作极具探索性、挑战性。当前，国有企业改革任务十分繁重，国有企业发展面临的形势错综复杂，迫切要求我们把重大问题研究作为科学决策、制定政策、指导工作的前提和基础。希望国企国资战线的同志们能够再接再厉，勇于担当，加强研究，扎实工作，为推动国有企业做强做优做大、发展壮大国有经济，不断创造新业绩、作出新贡献。

国务院国资委党委书记

2017年2月5日



第一篇 国有资产管理体制改革

以管资本为主加强国有资产监管研究	3
完善国有资产监管问题研究	34
以管资本为主完善国有资产监管法规制度研究	83

第二篇 国有企业改革发展

中央企业建立职业经理人制度研究	105
中央企业发展混合所有制经济重点难点问题研究	137
中央企业部分行业对标指标体系研究	190
中央企业董事会与总经理权责关系研究	229
经济“新常态”下国有企业新增长点的培育与布局研究	261
中央企业改组组建国有资本投资公司和运营公司的总体思路研究	336

第三篇 国有资产监督管理

国有企业竞争力评价研究	399
混合所有制企业国有产权管理问题研究	444

国有企业现代公司法人治理结构中的监事会制度研究 475

中央企业分行业股权资本成本率及资本结构研究 510

国有企业投资的股权投资基金监管问题研究 560

授权董事会开展业绩考核工作研究 624

国有企业外派监事会制度理论研究 667

第四篇 国有企业党的建设

加强中央企业反腐败体制机制创新和制度保障研究 729

关于混合所有制中央企业党组织建设研究 753

在完善国有企业监管制度中强化纪检机构监督作用研究 774

第五篇 其他

新兴经济体国有企业混合所有制改革进程研究 797

跨太平洋伙伴关系协定对我国企影响及对策研究 843

后 记 896

探索与研究

以资本为主导加强国有资产管理

中国社会科学出版社

| 第一篇 |

国有资产管理体制改革



以管资本为主加强国有资产监管研究

国务院国资委法规局

摘 要 党的十八届三中全会明确提出，完善国有资产管理体制，以管资本为主加强国有资产监管。课题研究的目的是为落实好三中全会要求提供理论支撑。课题分析了新常态下国企国资改革的战略意义，从产权理论、委托代理理论出发梳理了以管资本为主加强国资监管理论依据，对比了新加坡淡马锡模式、意大利伊利模式以及中央汇金模式等国内外相关经验，辨析了国有企业功能分类、经营性国有资产集中统一监管等相关问题，在此基础上提出以管资本为主加强国有资产监管的模式设计，对国资委职责定位，国有资本投资、运营公司的改组组建提出理论建议。

关键词 以管资本为主 加强国有资产监管 国资委职责定位

第一章 以管资本为主加强国有资产监管的背景及意义

一、新常态下的国企与国资改革

目前，我国经济发展进入新的阶段，面临着新常态的新要求，在“三期叠加”，即经济增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期的交互影响下，国资委及国有企业也应积极调整面对新常态。

（一）新常态背景下的国企改革

从国有企业层面来说，新常态下国企改革发展的总基调应该以提高国企发展质量和效益为中心，主动适应经济发展新常态，推进国有企业转型升级，创新驱动做强做优做大国有企业。把转方式、调结构放在重要位置，就要求国有企业注重管理成本的控制和降低，确保资本的保值增值，注重改革创新，注重依法治企、依法监管，开创国有企业改革发展新局面。

(二) 新常态背景下的国资监管

从国资委层面来说,应以中央对经济新常态的判断和要求为基础,认识和适应新常态,用新常态来审视和规划国资监管工作。推进国企改革、保持国企增长、保障国资的壮大、保持国有资本在国民经济发展中的决定地位。这些目标,都要求从管资本出发、以管资本为主加强国资监管工作。

第一,国有资产的保值增值要从资本管理出发,注重提高经营绩效,降本节支,加大减亏扭亏力度,加强资本运作的风险管控。

第二,推进国有企业改革要注重资本的作用。首先要界定不同国有企业的分类与功能,进一步完善现代企业制度,在有序发展混合所有制经济的过程中注重以股权形式投入的资本的作用,利用好资本的“话语权”,以管资本实现对企业的监管。

第三,开展国际化经营需要借助资本运作,要服务国家战略,加快优势产业“走出去”的步伐,探索创新“走出去”模式,就要借鉴和利用国际化的经营战略,利用资本运作,加强资金的投融资战略,提高国有资本在国际舞台的话语权。

二、国企改革进入新阶段

中国的国有企业(以下简称“国企”)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历经了深刻的变革。

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,主要是国企改革从经营权向所有权层面过渡。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,大多数国有大中型企业初步建立起了“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度。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,国企改革面临着新发展阶段的新要求——注重和推动资本在企业发展中决定性作用的发挥。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

从管国企转变为管国资，实现国有资本保值增值成为监管者与实体企业应关注的重点。市场经济发展对“政企分开、政资分开”的要求越来越高，以管资本为主加强国有资产监管成为国企发展新阶段的新要求。

三、国资监管体制改革面临新要求

随着我国经济市场化改革的不断深入，新形势下国资监管体制改革应确立“市场化改革、法人化主导”的战略目标。

（一）市场化的改革方向

坚持市场化的发展方向不动摇，要求我们构造一个完整的宏观运行机制和市场经济体系，通过对资本的控制与监管，在遵循市场经济规律的前提下，充分发挥市场经济实现资源配置的功能，而不是通过行政审批配置资源。

市场化改革方向是中国国资三十年渐进式改革的成功经验，也是深化国有资产监管体制改革的指导原则。在资本成为核心市场资源的当今世界，对市场的调控与监管首先要把握对资本的调控与监管，因此对于国资监管体系的进一步深化来说，以管资本为主的国资监管方向也是市场化的改革方向。

（二）法人化的主体主导

微观上，建立以法人所有制为基础的现代公司制度是通过股权多元化和资本化打造现代股份公司制度的创新之路，不管是西方的私人独资，还是中国国有企业的政府独资都不能满足现代市场经济的要求。

近十年来，无论是特高压电网、高铁还是航空航天等尖端技术，都取得了超常发展。其奥秘在于中国国有企业通过现代股份公司制度实现了“国企嬗变”，它代表的是实现技术创新的国家战略优势，其本质是坚持利用资本市场，按照现代公司制度实现国有企业的改制和改组，着眼于在现代市场经济基础上，完成从国有独资到国企现代法人的对接。

（三）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、资产独立及市场经济中的平等主体，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。目前国际国内对国企尚有诸多非议，皆是因为混淆了传统国企与现代国企的概念，混淆了“国企”与“国资”，因此，以管资本为主加强国资监管就愈显重要。

在管资本背景下，国资委对国有企业的管理从简单的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。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，即通过国有资本投资、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、人事任免权和资本收益权。

（四）走出国有资本监管新模式是推行混合所有制的前提

推行混合所有制必然要求国资监管的重点转移到国有资本监管上来。

近年来，国有企业通过引进战略投资者、在境内外资本市场上市等方式，积极推进股权多元化改革。随着市场化改革步伐的加快、混合所有制经济的发展，产权流动和资本重组更加频繁，将会对现有的国有资产管理体制带来新的挑战和问题，使原来管国企的监管方式已无法满足和适应发展混合所有制经济的需要，迫切要求对国有资产的监管要从管企业为主转向管资本为主。

四、以管资本为主加强国有资产监管的战略意义

（一）健全社会主义市场经济体制的必然选择

以管资本为主加强国有资本监管是经济体制改革的重要内容，其重点就在于使国有资产管理方式更好地适应健全社会主义市场经济体制的要求。健全社会主义市场经济体制，要求公有制与市场经济更好结合，要求更好发挥国有经济的主导作用，要求国有企业更好适应市场化和国际化，这些都需要加强国有资本在市场经济运行中的领导力、控制力。因此，以管资本为主加强国有资产监管是健全社会主义市场经济体制的必然选择。

（二）坚持和完善基本经济制度的必然要求

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，必须保护好、利用好、经营好全国人民多年发展和积累的国有资产。多种所有制下投资主体多元化，要求国有资产监督管理机构职责向“以管资本为主”转变。在资本发挥决定性作用的经济全球化过程中，通过加强国有资本的运作和管理，进一步提高国有资产的质量和效益，直接关系到国有经济主导作用的发挥，关系到公有制主体地位的坚持，关系到基本经济制度的完善，关系到社会主义制度优越性的更好发挥。因此，以管资本为主加强国有资产监管是坚持和完善基本经济制度的必然要求。

（三）深化国有企业改革的迫切要求

以管资本为主加强国有资产监管与深化国有企业改革具有内在的紧密联系，国

有企业要适应市场化、国际化新形势，在作为独立法人和市场竞争主体方面必须更进一步，这就要求进一步做到政企分开、政资分开，相应地必须完善国有资产监管方式。从一定意义上讲，以管资本为主加强国有资产监管是深化国有企业改革的一个重要条件，构成了深化国有企业市场化改革的重要基础。因此，以管资本为主加强国有资产监管是深化国有企业改革的迫切要求。

（四）实现国有企业融入市场经济的制度设计

我国国有资产格局复杂，在中央和地方均存在着数量众多的国有资产、国有企业，在国有资产规划布局、国有资本投资运营、防止国有资产流失等问题上，需要一个统一的管理者，来确保“政企分开、政资分开”的改革要求。因此有必要通过组建特殊法定机构，构造出统一代表国家履行出资人职责并统一监管国有资本的主体。而国资委体制正是在中国市场经济公有制的背景下产生的，它具有全世界独一无二的特殊性。市场经济以资源的优化配置为基础，在现代经济条件下，主要生产要素随资本流动，优化资本投放与运作，就可以进一步优化资源配置。因此以管资本为主加强国有资产监管体制的深化和改革，是进一步落实政企分开、政资分开，实现国有企业融入市场经济的制度设计与要求。

第二章 以管资本为主加强国有资产监管的理论依据

一、产权理论与国资委体系

（一）产权理论概述

1. 产权的基本含义与分类

产权的基本含义体现为三个方面：首先，产权是一种权利，具有排他性和可交易性，是市场机制的基础和内容；其次，产权核心功能是使权利与责任对称，强调权利受到责任的严格约束；其三，产权是可以分解为多种权利并统一呈现的权利束，包括狭义所有权、占有权、支配权、使用权。

根据产权的归属主体不同，产权可以分为私有产权和共有产权。私有产权是指将权利分配给一个特定的自然人，共有产权是指将权利分配给共同体的所有成员，国有产权就是公有产权典型代表。国有产权是全体公民拥有财产的所有权，通过国家或政府某些特定的部门代表公民行使所有者的基本权利，而任何个人不得对这些财产拥有任何形式的法律上的权利。

2. 国有产权概述

国有产权的全称是国家财产所有权，是国家对全民所有的财产所享有的占有、使用、收益和处分的权利，也是一项确认和保护全民财产的法律制度，是全民所有制在法律上的表现。国有产权作为一项法律制度，对于保障社会主义公有制经济的巩固和发展，保护国家财产不受侵犯，促进社会主义经济建设的顺利进行都具有重要意义。

国有财产是国家在法律意义上拥有的财富和资源，其形成源于国家投资形成的报酬、资产使用带来的收益、馈赠所得，由全体中国公民共同拥有、共同享用、共同受益、共同支配，国有财产的经营和管理由国家代表人民掌握。目前国有财产中经营性财产和非经营性财产主要分布于国有企业和国家行政事业单位，国有财产中的资源性财产是指具有开发价值的自然资源，包括国家的土地资源、矿产资源、水资源、生物资源和海洋资源等。

（二）企业国有产权理论的基础

马克思产权理论、现代西方产权理论、公司治理理论是企业国有产权管理研究的理论基础。

1. 产权理论与企业国有产权

产权是现代市场经济和现代企业制度的一般概念。首先，对于企业国有产权的管理，必须建立在明晰的产权及产权关系基础之上。只有产权和产权关系明晰，不同产权主体的权利与责任才能对称，才能建立起有效的激励与约束机制，才能进行有效率的管理。其次，按照产权理论，出资人所有权与企业法人财产权必须有效分离，出资人可以通过股东权利影响企业行为，但不能通过直接处置企业法人财产中属于自己的部分直接干预企业的经营活动。

2. 公司治理理论与企业国有产权管理

公司治理是有关公司管理与控制的结构、过程和机制。通过使公司的管理者与公司股东的利益趋于一致，解决公司所有权（股东）与控制权（管理者）相分离而产生的委托代理问题所引起的利益冲突。公司治理是企业国有产权管理的重要途径之一。分权与制衡的公司治理结构是保证公司治理效率的基础，能更好地实现利益相关者利益的有效融合，保障公司决策的稳定性和合理性，避免公司发展过程受个体因素的极端影响。在公司治理结构中，公司内部董事会、监事会是其重要组成部分。

3. 现代产权制度

2003年,党的十六届三中全会通过了《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》的报告,提出建立“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的现代产权制度,从而将对现代产权理论的认识上升到制度建设的新高度。

现代企业产权制度要实现“两权分离”和“权责明确”。“两权”是指现代企业中的出资人所有权和企业法人财产权。出资人所有权在股份有限公司中就是股东的所有权,是企业的所有者对企业所拥有的收益权、决策权和选聘经营者的一系列权利;企业法人财产权是指经营者所拥有的对企业在经济上的占有权、使用权、处分权和收益权。

“两权分离”“权责明确”是现代企业产权制度的重点内容。建立和规范产权市场,通过法律手段严格保护国有财产排他的使用权和收益权,通过产权市场优化资源的合理配置;国有产权的“流转顺畅”有赖于国有产权交易市场的建设和完善,通过市场实现产权的合理流动,实现企业经理人的市场化选择,实现国有企业员工和股东权益的市场保护机制。

(三) 国资委体系下的国有产权管理模式

我国国资委体系下的国有产权管理模式可以通过以下几个层面来实现:

1. 国资委作为出资人层面

设立国有产权管理的专职机构——国资委,国资委依法设立,依法行权,是国有资产出资人的代表。社会主义市场经济是以生产资料公有制为基础,混合所有制企业与国有企业数量相对较多。我国有别于资本主义国家,在政府设立了国资委这一独立机构对国有资产进行专门管理。国资委根据国务院授权,依照《中华人民共和国公司法》《国资法》等法律和行政法规履行出资人职责,监管中央所属企业的国有资产,加强国有资产的管理工作。按照《公司法》《国资法》和《监管条例》的要求,实现:“三分开”,即政企分开、政资分开、所有权与经营权分离;“三结合”,即管资产、管人、管事相结合;“三统一”,即权利、义务、责任相统一,从而实现管理身份、管理方式、管理对象、管理观念和管理目标的根本性转变。

2. 国有资本投资、运营公司与实体企业层面

国有资产监管机构依法对国有资本投资、运营公司和其他直接监管企业履行出资人职责,并授权国有资本投资、运营公司对授权范围内的国有资本履行出资人职责。

公司治理是保证出资人到位和出资人权益的重要途径。国资委出资企业的法人