

国有企业分类改革的 逻辑、路径与实施

杨瑞龙 等著

CLASSIFICATION-BASED REFORM OF STATE-OWNED
ENTERPRISES: LOGIC, APPROACHES, AND IMPLEMENTATION

国有企业分类改革的 逻辑、路径与实施

杨瑞龙 等著

CLASSIFICATION-BASED REFORM OF STATE-OWNED
ENTERPRISES: LOGIC, APPROACHES, AND IMPLEMENTATION

图书在版编目(CIP)数据

国有企业分类改革的逻辑、路径与实施/杨瑞龙等著. —北京:
中国社会科学出版社, 2017. 6

(国家智库报告)

ISBN 978 - 7 - 5203 - 0491 - 7

I. ①国… II. ①杨… III. ①国有企业—企业改革—
研究—中国 IV. ①F279. 241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 103696 号

出 版 人 赵剑英

责任编辑 王 茵

特约编辑 周枕戈

责任校对 季 静

责任印制 李寡寡

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

印刷装订 北京君升印刷有限公司

版 次 2017 年 6 月第 1 版

印 次 2017 年 6 月第 1 次印刷

开 本 787 × 1092 1/16

印 张 7.75

插 页 2

字 数 80 千字

定 价 36.00 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

主 笔 杨瑞龙

课题组成员 周业安 闫 衍 聂辉华
张 杰 刘瑞明等

摘要：国有企业经过 38 年的改革，在效率改善方面所取得的业绩有目共睹，但对于下一步的改革方向与路径的选择还存在诸多争议，尤其是对于国有企业这样一个背负国家政策性负担和社会负担的多目标微观主体而言，其企业的性质、目标究竟是什么，如何评价其在整个国民经济中的地位一直缺乏客观有效的共识性指标。

本报告认为，社会主义市场经济体制作为中国的改革目标，社会主义作为其基本制度，决定了必须要坚持公有制的主体地位，中国作为转型中的发展中大国，必须要做大做强做优一批国有企业，而要更好发挥市场机制在资源配置中的决定性作用，就必须大力发展民营经济与改革国有企业。因此，国有经济与民营经济不应是相互排斥的，而是可以共荣共进的，关键是确认它们在各自适宜发展的领域发挥作用。

本报告认为，在国有制的框架内探索国有企业走向市场的改革思路在逻辑上是有问题的，因为在国有制的框架内难以解决政企分开与所有权的可转让性这两大难题，这是承包制、股份制等都难以根除国有企业传统弊端的重要原因。因此，事实上并无必要对所有的国有企业都进行市场化改造，而是可以从产品性质及行业特性两个维度来客观制定功能导向的分类方法，以此来对不同类型的国有企业选择不同的改革模

式，即提供公共产品的国有企业宜选择国有国营模式；垄断性国有企业宜选择国有国控模式；竞争性国有企业一部分宜进行产权多元化的股份制改造，一部分宜实行民营化。

同时，需要根据创新链的不同环节来界定国企存在的范围，构建实施创新驱动发展战略中的“国”“民”共进的协调合作框架。在分类改革原则下推进国有企业的混合所有制改革，在公共产品领域推进“长期导向”下的混合，在自然垄断领域推进“控制权导向”下的混合，在竞争性领域推进“流动性导向”下的混合。

国企分类改革要求改革国有资产管理体制，在公共产品领域，国资委对国有企业履行管企业与管资产并重的职能，以管企业为主；在自然垄断领域，国资委对国有企业履行管资产与管资本并重的职能，以管资本为主；在竞争性领域，国资委对国有企业履行管资本的职能。

在利益相关者合作逻辑下，分类分层推进国有企业治理结构的创新。在公共产品领域，对国有国营的企业构建内部人决策与外部人监督有机结合的治理结构；在自然垄断领域，对国有国控的企业构建董事会共同治理、监事会共同监督、外部相机治理有机结合的治理结构；在竞争性领域，构建共同治理与相机治

理相结合的治理结构。

在分类推进治理结构创新的基础上，分类构建国有企业经营者的激励机制。在公共产品领域，对国有企业领导人采用职务晋升激励与薪酬激励相结合，以职务晋升激励为主的机制；在自然垄断领域，对国有企业经营者中的中管（中组部任命）高管以职务晋升激励为主，薪酬激励为辅，对于国资委与地方政府任命的高管兼顾职务晋升激励与薪酬激励，对于市场招聘的职业经理人采用市场化的薪酬激励；在竞争性领域，对国企经营者主要采用市场化薪酬激励。

关键词：国有企业；分类改革；混合所有制；国有资产管理体制；企业治理结构

Abstract: The past 38 years have witnessed a conspicuous success of the reform of state-owned enterprises (SOEs) in improving their economic efficiency, yet there remain many controversies over where and how the reform shall proceed. The lack of consensus is most prominent regarding: (1) the nature and the goal in operation of SOEs that are inherently multi-objective players buttressing government policies and sharing responsibility for social challenges; (2) a set of balanced and effective criteria for assessing the performance of SOEs and their standing in the economy.

This report stresses that the overall goal of China's economic reform is to build a socialist market economy. On one hand, the fundamental institution of socialism necessitates a dominant position for public ownership in the economy. A group of SOEs need to go large, strong, and competitive, commensurate with China's stature as a large developing country in economic transition. On the other, we should foster private sector development and reform SOEs, in order for the market mechanism to play a decisive role in resource allocation. Therefore, the public sector and the private sector are not mutually incompatible. They can instead co-prosper and co-progress. The key is to ensure that they spe-

cialize in areas of their respective comparative advantage.

This report argues that it is logically paradoxical to experiment with market solutions of the SOEs reform within the framework of state ownership because of the inextricable problems of (1) decoupling government bodies from business entities, and (2) transferability of ownership rights. This is why neither the responsibility system nor the shareholding system eradicated traditional drawbacks of SOEs. In fact, uniform marketization of all SOEs is deemed unnecessary. We should choose different modes of reform for different types of SOEs according to a function-oriented classification wherein types are determined by product nature and industry characteristics. SOEs providing public goods should be state-owned and state-operated. SOEs with monopolistic nature should be state-owned and state-controlled. Some competitive SOEs should undergo shareholding restructuring to diversify ownership, while others should be privatized.

In the meantime, the scope of SOEs should also vary with different stages of the innovation process. In so doing, we can construct a framework for coordination and cooperation, in which both the state and the private sector “advance” and neither “retreats”, that facilitates the innova-

tion-driven development strategy. Guided by the principle of the classification-based reform, we should promote the mixed-ownership reform of SOEs in the following way: “long-run-perspective-oriented” mix in public goods provision, “control-rights-oriented” mix in natural monopolies, and “liquidity-oriented” mix in competitive sectors.

The classification-based reform requires a reform of the state-owned assets management system. In public goods provision, the State-owned Assets Supervision and Administration Commission (SASAC) is responsible for supervising the SOEs in their totality and their assets, with an emphasis on the former. In natural monopolies, the SASAC is responsible for supervising the SOEs’ assets and capital, with an emphasis on the former. In competitive sectors, the SASAC is responsible for supervising the SOEs’ capital only.

Under the logic of stakeholder cooperation, we should push the innovation of different governance structures of SOEs according to the classification: a governance structure that combines insider decision-making and outsider supervision for state-owned and state-operated enterprises in public goods provision, a governance structure that combines co-governance of the board of directors, co-supervision of the board of supervisors, and outsider contingent governance for

state-owned and state-controlled enterprises in natural monopolies, and a governance structure that combines co-governance and contingent governance in competitive sectors.

On the basis of governance structure innovation, we should also build different incentive mechanisms for SOE managers according to the classification. In public goods provisions, top managers of SOEs should be incentivized by job promotion and compensation, with an emphasis on the former. In natural monopolies, top managers of SOEs appointed by the Organization Department of the CPC Central Committee should be incentivized mainly by job promotion with a supplement of compensation, top managers appointed by the SASAC and local governments should be incentivized by both job promotion and compensation, and professional managers recruited from labor markets should be incentivized by competitive compensation. In competitive sectors, top managers of SOEs should be incentivized by competitive compensation.

Keywords: State-owned enterprises; Classification-based reform; Mixed ownership; State-owned assets management system; Corporate governance structure

目 录

一	国有企业的改革进程及效率评估	(1)
	(一) 国有企业的改革进程	(1)
	(二) 国有企业的改革效率评估	(4)
二	构建“国民共进”的社会主义市场经济体制的 微观基础	(16)
三	国有企业分类改革的逻辑与原则	(27)
	(一) 国有企业分类改革的逻辑	(27)
	(二) 国有企业分类改革的分类原则及改革 模式的选择	(33)
	(三) 在创新领域构建“国民共进”的 新格局	(50)

四 供给侧结构性改革下国有企业混合所有制

改革 (56)

(一) 分类推进国有企业混合所有制改革 ... (56)

(二) 以国企改革为抓手推进供给侧结构性
改革 (68)

五 分类改革战略下的国有资产管理体制

重构 (77)

六 分类改革战略下国有企业治理结构创新与

激励机制设计 (86)

(一) 利益相关者合作逻辑下的国有企业治理
结构创新 (86)

(二) 分类构建国有企业经营者的激励
机制 (98)

参考文献 (106)

一 国有企业的改革进程 及效率评估

（一）国有企业的改革进程

作为传统计划经济体制的微观基础，新中国成立以后，构建了国有国营的经营体制。国营企业制度的软预算约束、产权不清、激励不足、体制僵化等弊端是导致效率低下、国民经济长期停滞不前的重要原因。因此，中国自开启市场化改革以来，国有企业改革就一直是经济体制改革的关键性环节。如果将这 38 年的国有企业改革进程进行大体的梳理，其主要阶段可以概括为图 1。

1. 放权让利阶段（1978—1984 年）

改革开放以后，我们认识到只有赋予企业一定的自主权才能充分发挥其积极性，同时避免由软预算约束引发的财政兜底状况，国家开始逐步向国有企业放权让利。这一时期的放权让利主要体现在“扩大经营

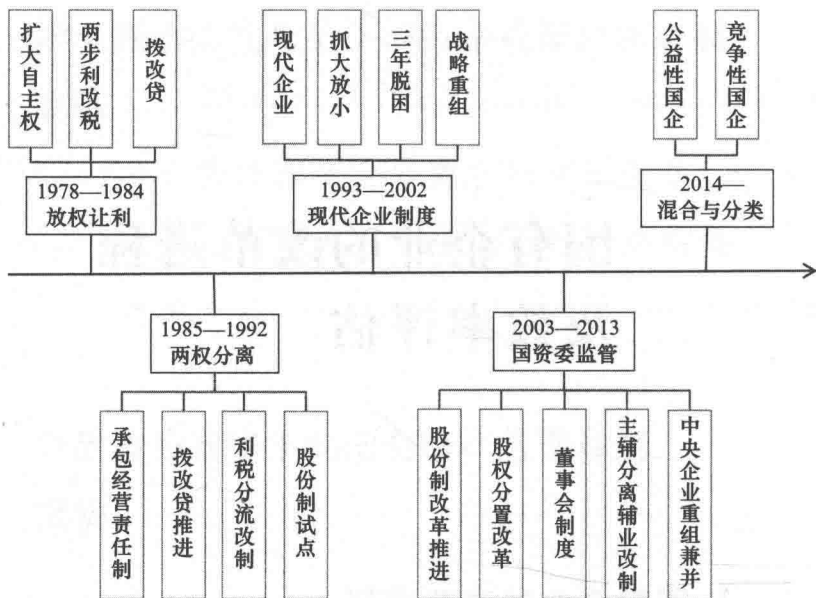


图1 中国国有企业的改革进程

自主权”方面。国家从“收”和“支”两个方面采取了“两步利改税”和“拨改贷”的改革。从“收入”的角度，国家以“利改税”为主对国家与国营企业的关系进行了调整。从“支出”的角度，国家进行了“拨改贷”。“拨改贷”就是将原来实行的列入国家预算由国家直接无偿拨款的基本建设投资，除无偿还能能力的项目外，改为由中国人民建设银行贷款解决。

2. 两权分离阶段（1985—1992 年）

“扩大国营企业经营自主权”的改革依然是在国家直管直营的体制下运行，而所有权与经营权的“两权分离”使国有企业可以不再局限于由政府直接经营，

而是实现由“国营”向“国有”的转变，让企业成为“独立经营、自负盈亏”的主体。这一时期改革措施主要是围绕“厂长（经理）责任制”“承包经营责任制”“租赁经营”等形式展开，同时，在少数具有良好条件的大中型企业中，试点展开股份制改造和企业集团化改革。

3. 现代企业制度与市场经济构建阶段（1993—2002 年）

1992 年 10 月，中共十四大提出“我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制”，国有企业的改革方向是建立适应市场经济和社会化大生产要求的现代企业制度，这一现代企业制度的具体内涵被确定为“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”。针对国有企业亏损面扩大，中国于 20 世纪 90 年代末在构建“现代企业制度”的同时，同时展开了“抓大放小”和“战略性重组”改革，实现“三年脱困”计划，中央推出了包括兼并重组、主辅分离等在内的一系列政策措施，尤其是，成立了四家专门的金融资产管理公司对部分符合条件的重点困难企业实施“债转股”改革。

4. 国资委监管下的深化改革和制度完善阶段（2003—2013 年）

针对国企股份制改造中出现的内部人控制、国有资产流失、国有企业转制过程不透明、对企业员工补

偿不到位等问题，为了进一步实现对国有资产的监督和管理，确保国有资产的保值增值，2003年，国家专门成立了国有资产监督管理委员会（简称“国资委”）。此后的十多年里，在国资委的领导下，国企改革基本延续了“抓大放小”和“战略性重组”的改革思路，并且在现代企业制度方面展开了实质性的推进。第一，进一步推进股份制改革。第二，着力推进股权分置改革。第三，规范企业治理结构，构建完善的董事会制度。第四，进一步实现主辅分离、辅业改制。第五，继续实施政策性关闭破产。

5. 分类改革深化阶段（2014年至今）

2015年8月，《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》明确指出，“根据国有资本的战略定位和发展目标，结合不同国有企业在经济社会发展中的作用、现状和发展需要，将国有企业分为商业类和公益类。通过界定功能、划分类别，实行分类改革、分类发展、分类监管、分类定责、分类考核，提高改革的针对性、监管的有效性、考核评价的科学性，推动国有企业同市场经济深入融合，促进国有企业经济效益和社会效益有机统一”。

（二）国有企业的改革效率评估

经过30多年的改革，国有企业发生了比较大的