

国资运营管理丛书

国有企业分类 与分类监管

.....

罗新宇 主编
上海国有资本运营研究院 编写



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

国资运营管理丛书

国有企业分类 与分类监管

罗新宇 主编

上海国有资本运营研究院 编写



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

本书收集整理了国内外国有企业分类和分类监管的相关资料 and 实践经验,特别是吸纳了国务院国资委关于国有企业分类的研究成果,并汇总广东省国资委、上海市国资委等地方国资管理机构在分类监管方面的最新经验,旨在形成一项关于国有企业分类和分类监管专题的思想产品和研究成果,为深化我国国资国企改革的实践活动奉献一本以资学习、培训和参考的工具书。

本书适合国有企业深化改革的实践者和相关研究人员参考和阅读。

图书在版编目(CIP)数据

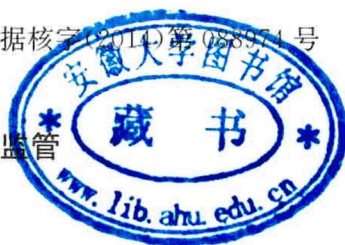
国有企业分类与分类监管 / 罗新宇主编. — 上海: 上海交通大学出版社,

ISBN 978-7-313-11264-4

I. 国... II. 罗... III. 国有企业—企业管理—研究—中国 IV. F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 088974 号

国有企业分类与分类监管



主 编:罗新宇

出版发行:上海交通大学出版社

邮政编码:200030

出 版 人:韩建民

印 制:浙江云广印业有限公司

开 本:787mm×960mm 1/16

字 数:304 千字

版 次:2014 年 6 月第 1 版

书 号:ISBN 978-7-313-11264-4/F

定 价:48.00 元

地 址:上海市番禺路 951 号

电 话:021-64071208

经 销:全国新华书店

印 张:18.5

印 次:2014 年 6 月第 1 次印刷

版权所有 侵权必究

告读者:如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话:0573-86577317

编 委 会

主 编 罗新宇

编 委 陈禹志 李南山 刘震伟

韩 俊 李 郡 田志友

陈世瑞 杨丽伟 邵安菊

刘方雄

前 言

当今世界各国,无论是发达国家还是发展中国家,都不同程度地存在一定规模和数量的国有企业,发挥着其在国家社会经济发展中不可或缺的作用。

当前,我国已经进入全面深化改革的新阶段。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》)明确提出,必须适应市场化、国际化的新形势,进一步深化国有企业改革,推动国有企业完善现代企业制度。并首次提出应当准确界定不同国有企业功能,分类推进改革。这意味着国有企业将进入分类分层改革与监管的新时期。

按功能对国企分类,是国资国企改革的基础问题,牵涉到国企改革的性质、标准、途径和社会资源分配以及效益目标。分类界定不同国有企业功能,对于深入推进国有资本管理体制变革,厘清监管部门、市场以及企业主体的关系,监管好国企具有重要的决定性作用。改革开放至今,“国有企业总体上已经同市场经济相融合”,但在市场化、国际化的新形势下,如何正确认识国有企业的功能、地位和作用,成为国有企业深化改革必须解决好的思想认识问题。

自从我国“十二五”规划纲要提出要探索实行公益性和竞争性国有企业的分类管理后,国资管理部门、国有企业和研究机构对国有企业的分类原则、标准和方法,以及分类监管、治理和分类改革等问题,进行了大量积极的研究和探索。上海国有资本运营研究院作为专注于国资国企改革领域的专业智库机构,于2012年5月立项“国企分类和分类监管”课题,从理论模式、政策制定和实践总结等多方面开展了相关研究,取得了一系列重要的阶段性研究成果,并先后在多家报纸杂志上发表,产生了一定的社会影响力。2013年7月,又配合上海新一轮国资国企改革,深入进行了国有企业分类监管方面的政策研究,取得了相应成果。

在市场化改革深入推进的新形势下,大力推进国有企业改革,既不能盲目照搬国外相关理论及其实践,也不能因过分强调中国特色而忽视市场经济的基本原

则,需要积极探索适合中国国情的国有企业分类监管模式,并进而指导企业实践。为此,上海国有资本运营研究院在前期研究的基础上,根据党的十八届三中全会有关国资国企改革的精神,结合上海市贯彻落实十八届三中全会出台的《关于进一步深化上海国资改革促进企业发展的意见》有关内容,收集整理了国内外国有企业分类和分类管理的相关资料 and 实践经验,特别是吸纳了国务院国资委关于国有企业分类的研究成果,并汇总了广东省国资委、上海市国资委等地方国资管理机构在分类监管方面的最新经验,组织编写了《国有企业分类与分类监管》这本书,希望本书的出版,能为有志于国有企业深化改革的实践者和研究人员提供相关参考和帮助。

目 录

第一章 国有企业及其评说	001
第一节 国有企业的由来及其在经济社会发展中的作用	001
第二节 世行报告引发对国有企业的各方评价和再争议	020
第三节 科学分类有利于深化国资国企改革和国内外公正评价	035
第二章 国内国有企业分类概述	044
第一节 我国国有企业分类的研究综述	044
第二节 中央和地方国资委对国有企业分类的研究与做法	058
第三章 外国国有企业分类概述	077
第一节 外国国有企业在社会经济中的定位	077
第二节 外国国有企业类别划分的比较研究	088
第三节 外国国有企业分类的实践案例	095
第四节 外国国有企业分类管理的启示	102
第四章 国有企业分类划分的理论依据与模型	110
第一节 国有企业分类划分的基本原则与理论依据	110
第二节 国有企业分类的三维模型	116
第三节 国有企业分类的实证分析	129
第五章 国有企业分类监管的角色定位	142
第一节 政府:向宏观调控、市场监管与公共服务转变	143
第二节 出资人:向以管资本为主转变	150
第三节 企业:通过制度创新向真正的市场主体转变	162

第六章 国有企业分类治理	167
第一节 国有企业分类治理的依据	167
第二节 规范董事会建设和分类完善决策机制	172
第三节 加强监事会建设和分类完善监督机制	188
第四节 职业经理人制度和分类完善经营者管理机制	200
第七章 国有企业分类考核	209
第一节 建立分类考核体系的价值目标及其意义	209
第二节 分类考核体系的架构	215
第三节 市场化导向的绩效指标和考核方法	230
第四节 分配激励机制	235
第八章 分类改革推进国有资本管理	246
第一节 国资管理体制变革	246
第二节 分类改革推进国有资本优化配置	249
第三节 分类改革推进资本要素证券化	264
参考文献	284
后记	286

第一章 国有企业及其评说

国有企业在我国经济建设和社会发展中作出了重要贡献,起着主力军的作用,有“共和国长子”之称。新中国成立初期,国有资产和国有企业的作用体现于建立和巩固社会主义经济制度以及集中资源加快建设新中国。随着我国社会主义经济体系的建立,国家规划国有资产和发展国有企业的目标,也更多地转化为维护社会稳定和发展社会主义市场经济,这种转化正是我国国有企业改革的长期目标取向。

第一节 国有企业的由来及其在经济社会发展中的作用

国有企业是指企业资本全部或主要由国家投入,其全部资本或主要股份归国家所有的经济组织,国家的意志和利益决定了国有企业的行为。无论是从理论上还是从各国经济发展的历史来看,国有企业在各国经济发展的不同阶段都会发挥不同的作用,在国民经济和社会生活中的地位和作用也不尽相同。

依照《中华人民共和国宪法》第七条规定:“国有经济,即社会主义全民所有制经济,是国民经济中的主导力量。”我国的国有企业具有全民所有制企业的性质。在社会主义市场经济体系下,国有资本即是属于全体人民共同所有的资本。

一、国有企业的由来和发展阶段

国有企业是所有权归国家所有的企业,国有经济则是所有权以国家所有的形式归全民所有的经济成分,也称全民所有制经济。

我国的国有企业是国有经济的主体和重要组成部分,国有经济包含国有企业以及由国有企业带动的社会资本所共同形成的经济总量。在我国,一般自然垄断的资源属于国有,关系国民经济命脉的产业如通信、能源等,以及关系国家安全的部门如军事等均属于国有。国有经济和国有企业的本质属性是其全民所有制。

我国国有企业的发展经历了从传统计划经济到社会主义市场经济两大历史发展时期。在计划经济时期,国有企业在强有力的中央集权计划式管理体制下,实行单一的工厂式管理,是与高度集中的计划经济体制相适应的一种特定历史时期的主体定位;在社会主义市场经济时期,改革开放后,国有企业又先后实行自主经营管理、现代市场主体的公司制管理,以及国有资产管理体制下的国家出资企业监督管理等改革历程。由于我国经济体制发展的渐进性,对传统计划经济和社会主义市场经济两个发展时期,还可以细分为若干个阶段的逻辑发展轨迹。

(一) 社会主义计划经济时期的国有企业

这一时期的国有企业是国民经济中单一的经济主体,是国民财富的主要创造者。国有企业的历史贡献以“两弹一星”和独立自主的工业体系为标志,以及社会福利供给的集中体制,发挥了其不可替代的“强国济民”的重要作用。在高度集权的计划管理体制下,国有企业没有相应的竞争对手和比拟对象,因此对国有企业的评价基本上是正向肯定、褒多贬少。

1. 新中国成立初期国有企业的形成:对社会经济不同成分国有化

新中国成立之初,在新民主主义革命取得决定性胜利后,国有企业主要是依靠没收官僚资本、赎买改造民族资本以及国家直接投资建立起来的,并成为国家财政的主要收入来源和主要支出渠道。

当时,中国共产党针对社会经济的不同成分,实行了富有中国特色的国有化措施。对于帝国主义和官僚买办资本,采取的是剥夺没收的政策。据统计,从1949—1953年,由人民政府接管的工业企业为2 858个,各类银行达2 446家,拥有职工75万多人(陈芬森,1999年),构建了新中国的第一批国有企业。对民族资本则实行改造和赎买政策,新政权以所掌握的政治力量和经济力量为后盾,通过初级形式的产品收购、中级形式的加工订货以及高级形式的公私合营,对民族资本

予以全面改造,最后再以赎买的方式和平地转化为国有企业。另外,国家财政直接投资,也是我国社会主义国有企业形成的重要途径。例如,“一五”期间,全国兴建了156项大型工程项目;此后连续实行的每一个五年计划中,国家也都投入巨资兴办国有企业。这些企业已经成为今天国有经济的主力,为社会主义制度的巩固和发展提供了重要的物质保障。

这一时期的国有企业具有一定的行政性,这是有历史原因的。新中国成立初期,国家在经济上百废待兴。选择以国有企业为主体,实行高度的计划化和国有化,有利于迅速实现全国资本和资源的集中利用,有利于建立国民经济体系,夯实工业经济基础,加速工业化进程。

这一时期,在强有力的中央集权计划式管理之下,企业基本上没有自己的利润追求,成为事实上的“国家工厂”、“生产车间”或是由业主授权的“租赁工厂”。作为“国家工厂”,它是与高度集中的计划经济体制相适应的一种特定历史时期的国有企业定位;作为“租赁工厂”,它是与从集中走向相对分散的经济体制转型相适应的一种国有企业定位。这两种定位都符合当时历史条件的需要,对国家财政和社会经济发展起了重要推动作用。

2. 计划经济时期的集分权管理:政府直接管理

1956年底,社会主义三大改造完成后,公有制经济占比一举从1952年的21.3%上升到92.9%,在城市形成了国有经济“一统天下”的局面。到1979年,国有企业占到将近80%,集体企业占20%以上,城市产业中实现了公有经济的全覆盖。这个时期的国有经济管理体制体现为权限主要集中于中央,虽然期间有过几次中央和地方管理权限的调整,但都是政府集权管理体制下对国有企业的直接管理模式。

这种模式的主要特点有:一是中央直接进行投资和经营管理。历次五年计划的制定和实施,都需要对重点建设进行集中统一管理,所以绝大部分的建设项目和建设任务都由中央各工业部直接安排、投资和管理。而地方的基本建设也须由中央的地方工业部、城市建设部等有关部门指定,设计施工任务由国家下达。在工业管理方面,1954年大区撤销后,原由大区管理的大型国有企业均收归中央各部门直接管理。中央直属企业1953年为2800多个,到1957年增至9300多个,占

企业总数的 16%。

二是中央直接支配财力和物力。在财力支配方面,绝大部分资金都集中在中央手里,中央财政收入占总收入的 80%,支出占总支出的 75%,地方支配的财力约占 25%。在此期间,企业的奖励基金和超计划利润分成,只相当于同期国家财政企业的 3.75%。

三是对国有企业实行直接的计划管理。国家对全民所有制的国有企业实行直接计划管理,国家向企业下达指令性指标,生产资料由主管部门供应,产品由商业、物质部门收购和调拨,资金由财政部门统收统支。当时的《工业七十条》中规定,国有企业是全民所有制的经济组织,是国家计划指导下相对独立的生产经营单位,具有一系列经营自主权,但在“文化大革命”中却遭到错误的批判。

1970—1978 年,大量国有工业企业变更隶属关系下放给地方政府管理,虽然在一定程度上对保证国家经济决策的实现和社会经济的正常运行起了重要作用,但是国有企业缺乏必要的激励和责任机制,活力和效率低下始终是制约发展的顽疾。

(二) 社会主义市场经济时期的国有企业

这一时期的国有经济是国民经济的主导力量,国民财富的创造者呈现多元化竞争,国有企业和民营企业、外资企业在市场上相互竞争较量。在经济体制改革的洪流中,国有企业一方面承担着渐进性改革的巨大成本,同时又要发挥国有经济的主导作用。以“神州航天、蛟龙潜海”为代表的现代科技成果,从融入 WTO、跻身世界 500 强,到成为世界第二大经济体,国有企业都作出了相当贡献,创造了前所未有的经济和社会价值。

但由于市场经济体制改革的推进,带来了社会利益格局的多元化、福利供给制度的变革,以及与市场竞争者机制相比较,社会上对国有企业的投入产出效率和社会贡献的评价出现了褒贬不一的看法。对于国有企业在深化市场化改革中的定位和功能发挥,也是众说纷纭。

1. 改革开放初期的国有企业:国家授权经营

1978 年改革开放初期,乃至 20 世纪末,由于原有体制惯性使然,国有企业一

直是政府支持和扶植的对象。社会积累和政府税收的很大部分都投入到国有企业发展,为数众多的国有企业即由此建立和涌现,有的还是由原政府部门转变而来的,如中国电信、中国移动,即先由邮电部改制为电信局,再按《中华人民共和国企业法人登记管理条例》规定登记注册为非公司制经济组织,改组成为企业。

1980年以后,国家对国有企业实施放权让利,相当一部分国有企业实行了承包、承租经营模式。国家财政来源于国有企业的收入比重下降,国家财政投向国有企业的支出也有所放缓,国有企业在一定程度上成为承包、承租经营的国有企业。

1984年《中共中央关于经济体制改革的决定》明确提出,所有权和经营权可以适当分开,通过“所有权与经营权分离”,使企业成为一个“相对独立的经济实体”。自此,增强企业活力成为经济体制改革的中心环节,国营企业在服从国家计划和管理的前提下,有权选择灵活多样的经营方式,有权安排自己的产供销活动,有权支配资金,有权自行任免、聘用工作人员,有权定价,有权自行奖惩,等等。

1988年颁布的《全民所有制企业法》,将企业的权利用法律的形式固定下来,对政府和企业的权利义务关系作了比较全面的规定。它从法律上明确,全民所有制工业企业是依法自主经营、自负盈亏、独立核算的社会主义商品生产的经营单位。企业的财产属于全民所有,国家依照所有权和经营权分离的原则授予企业经营管理。企业依法取得法人资格,以国家授予其经营管理的财产承担民事责任,是国家授权下的国有企业。企业的领导体制实行基层党委领导下的厂长(经理)负责制。在国家计划的安排下,企业的任务是根据国家计划 and 市场需求,发展商品生产,创造财富,增加积累,满足社会日益增长的物质和文化生活需要。

1990年,国家体改委按照“稳定、充实、调整、改善”的方针,提出《关于在治理整顿中深化企业改革、强化企业管理意见》。其内容包括,继续坚持和完善企业承包经营责任制、强化企业约束机制、千方百计增强大中型企业的活力、深化企业内部配套改革和继续进行股份制和税利分流试点等。

1992年,国务院颁布《全民所有制工业企业转换经营机制条例》,指出企业改革的关键是转换企业经营机制,重点是落实企业经营自主权。国家进一步采取了两项配套措施:一是实行“税利分流、税前还贷、税后承包”的税制改革,调整政企分配关系;二是公布《股份制企业试点办法》、《股份有限公司规范意见》和《有限责

任公司规范意见》等一系列行政配套文件,推动国有企业改革向深层次发展。

2. 国有企业的公司制改革:企业自主经营

1992年,党的十四届三中全会关于《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》,全面提出了建立社会主义市场经济体制的目标和基本原则,其中指出“对国有资产实行国家统一所有、政府分级监管、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的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”。并要求国有企业遵循“出资者所有权与企业法人财产权分离”的原则,“理顺产权关系,实行政企分开,深化企业产权制度及相应体制的配套改革,逐步建立与社会化大生产和社会主义市场经济发展相适应的现代企业制度”。

1993年,作为我国现代企业制度主要法律依据的《公司法》颁布实施。国有企业根据《公司法》进行改造,使其成为产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代国有企业。国务院确定了100家大型国有企业作为建立现代企业制度的试点单位,目的是把国有企业真正变为自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的法人实体和市场竞争主体。国有企业的公司制改造使政企关系和国有企业改革产生了一次质的飞跃。

与此同时,市场化改革浪潮的掀起,也对国有企业的经营机制造成了强烈冲击。1992—1998年,我国经济格局发生重大变化,国有企业被“三角债”所困扰,企业发展裹足不前,而民营企业却普遍显示出非凡的活力。为了促进国有企业适应市场化竞争,政府对国有企业采取了大刀阔斧的改革措施,主要包括“下岗分流,减员增效”、“社会保障制度的建立”和“国有企业重组与上市”三个方面,这也引发了社会对如何提升国有资本运作效率和盈利能力的新要求和新思考。

国有企业的公司制改革,让资本所有人可以通过组建董事会的方式参与到资本管理和企业运作中来。而从全世界范围内各大财团、大企业的运作经营经验来看,董事会的运作方式可以保证资本的高效运作和资产的盈利能力。因此,将国有资本交给依法设立的董事会进行商业化运作,成为提升国有资本的运作效率和盈利能力的首选对策。

1997年,党的十五大报告中强调,“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和巩固社会主义制度具有极为重要的意义”。要按照“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。这就进一步明确了国家和企业的权利和责任,即国家按投入企业的资本额享有所有者权益,对企业的债务承担有限责任,企业依法自主经营,自负盈亏;政府不能直接干预企业经营活动,企业也不能不受所有者约束,损害所有者权益。

2000年10月,党的十五届五中全会《关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》进一步提出,“国有企业改革是经济体制改革的中心环节。国有大中型企业要进一步深化改革,建立产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度,健全企业法人治理结构,成为市场竞争主体。积极探索国有资产管理的有效形式,建立规范的监督机制”。“改革深处是产权”,产权制度的变革,把国有资产管理体制的改革提到了重要的议事日程上来。

3. 国有资产管理体制下的国家出资企业:国家所有、政府分级监管、企业自主经营

2002年11月,党的十六大决定,在坚持国家所有的前提下,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,并在中央政府和省、市(地)两级地方政府设立国有资产管理机构。

国有资产管理新模式被概括为“国家所有,分级行使产权”,要求“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”;政府管理社会与管理资产的职能相分离,政府不直接管理国有资产,委托特设机构国资委专司履行国有资产出资人职责,国资委不履行政府社会公共管理职能。

2003年《企业国有资产监督管理暂行条例》颁布施行,确定了国资监管机构是代表政府履行企业国有资产出资人权利的唯一机构,政府其他部门不履行企业国有资产出资人职责。国资委与所出资企业的关系是出资人与所出资企业的关系,是出资人所有权与企业法人财产权的关系。国资委专门履行出资人职责,重塑国有资产监督管理新体系,开辟了国有企业改革发展的新路径。当时国资委要管好

近15万户国有企业、近20万亿元国有资产、4000多万职工。国资委除履行出资人职能外,不得直接干预企业的生产经营活动,不得直接对企业所投资的企业履行出资人职责。

2009年5月实施的《企业国有资产法》,第一次在法律中界定了国家出资企业的概念,使国有企业有了法律上的出资人。《企业国有资产法》第五条指出,“本法所称国家出资企业,是指国家出资的国有独资企业、国有独资公司,以及国有资本控股公司、国有资本参股公司。”

国资委成立以来至今,27个规章、299个规范性文件和2800多个地方规章、规范性文件陆续出台,为政企分开、政资分开、所有权与经营权分开奠定了制度基础。

2005年10月启动的中央企业董事会试点,揭开了国有独资公司治理结构改革的新篇章。到2013年初,已有53家中央企业建立了规范董事会;部分地方国有企业也从这种制度尝试中获益匪浅。规范董事会建设着力解决了国有企业“一把手”说了算、内部人控制和科学决策、风险防范等问题,探索了在社会主义市场经济条件下加强治理、搞好国有企业的新路子。

中国社会科学院企业社会责任中心发布的《中国企业社会责任研究报告(2012)》显示,在32家社会责任发展指数为卓越型和领先型的企业中,国有企业占24家。截至2011年底,有2135.13亿元国有股权转让收入划归全国社保基金,占全部社保基金财政性净拨入的43.4%。

2003—2011年,全国国有以及国有控股企业(不含金融类企业)营业收入从10.73万亿元增长到39.25万亿元,年均增长17.6%;净利润从3202.3亿元增长到1.94万亿元,年均增长25.2%。2012年1—11月,国务院国资委系统监管企业累计实现营业收入34.2万亿元,同比增长10.3%;实现利润1.7万亿元,上缴税费2.5万亿元,同比增长11.5%;资产总额69万亿元,同比增长15.1%。

其中的中央企业从2002—2012年,资产总额由7.13万亿元增加到31.2万亿元(截至2012年11月底,同比增长11.5%),营业收入从3.36万亿元增加到22.5万亿元,实现利润从2405.5亿元增加到1.3万亿元;从2003年至2012年,累计上

缴税金 19 万亿元。^①

二、国有企业的作用及其总量、结构与分布

(一) 国有企业在我国经济建设中发挥主导作用

“国有企业属于全民所有，是推进国家现代化、保障人民共同利益的重要力量。”^②国有企业在我国经济建设中发挥了重要的主导作用。第一，发挥公有制的优势，按照社会主义建设的要求发展生产力，创造社会财富；第二，保障国家经济安全，是保障我国经济安全的重要力量；第三，提高国民经济素质和质量。国有企业分布于国民经济重要产业和关键领域，能够率先实现集约化、集团化和跨国经营，以产业规模和素质优势成为现代化建设的领头雁；第四，维护市场经济秩序，促进社会和谐；第五，实行按劳分配为主的分配形式，坚持以人为本，履行社会责任；第六，提供重要物质基础。国有企业是我国发挥政治优势的主要物质基础。

(二) 国有企业是经营性国有资产的营运载体

国有资产是指所有权属于国家的财产。广义的国有资产包括经营性、行政事业性和资源性国有资产。^①经营性国有资产是指国家作为投资者，投资于各种类型的企业，用于生产、经营或服务性活动而形成的国有资产及其权益；^②行政事业性国有资产是指国家以拨款或其他形式形成的，由行政事业单位占有、使用并依法确认为国家所有的、能以货币计量的各类资产；^③资源性国有资产是指具有开发价值的、依法属于国家的自由资源。如土地、矿藏、河流、湖泊、森林、草原等。另外，利用国有资产向境外投资及其投资收益形成的国家所有的境外资产也属国有资产的范围。

国有企业及国有控股企业是经营性国有资产的营运载体，而经营性国有资产运营又是国有经济的主要形式。2011 年，国有及国有控股企业（不含金融类企业）资产总额约为 85.37 万亿元，所有者权益为 29.1 万亿元。从 2001—2011 年，国有

^① <http://finance.sina.com.cn/roll/20130111/055914254052.shtml>.

^② 十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。