

国务院国资委“国有企业功能定位与分类治理”课题

国有企业

功能定位与分类治理

白英姿 国务院国资委企业改革局 局长
马正武 中国诚通控股集团有限公司 董事长 著
张政军 君百略咨询公司 CEO



中国财富出版社
CHINA FORTUNE PRESS

国务院国资委“国有企业功能定位与分类治理”课题

国有企业功能定位与分类治理

白英姿 国务院国资委企业改革局 局长
马正武 中国诚通控股集团有限公司 董事长 著
张政军 君百略咨询公司 CEO

中国财富出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国有企业功能定位与分类治理/白英姿, 马正武, 张政军著. —北京: 中国财富出版社, 2015. 6

ISBN 978-7-5047-5699-2

I. ①国… II. ①白…②马…③张… III. ①国有企业—企业管理—研究—中国
IV. ①F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 092964 号

策划编辑 寇俊玲

责任编辑 齐惠民 谷秀莉

责任印制 方朋远

责任校对 饶莉莉

出版发行 中国财富出版社

社 址 北京市丰台区南四环西路 188 号 5 区 20 楼

邮政编码 100070

电 话 010-52227568 (发行部)

010-52227588 转 307 (总编室)

010-68589540 (读者服务部)

010-52227588 转 305 (质检部)

网 址 <http://www.cfpress.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京京都六环印刷厂

书 号 ISBN 978-7-5047-5699-2/F·2378

开 本 787mm×1092mm 1/16

版 次 2015 年 6 月第 1 版

印 张 14

印 次 2015 年 6 月第 1 次印刷

字 数 298 千字

定 价 58.00 元

版权所有·侵权必究·印装差错·负责调换

课题组成员

课题组领导

白英姿 国务院国资委企业改革局 局长

马正武 中国诚通控股集团公司 董事长 党委书记

课题组外部专家

陈丽洁 中国移动通信集团公司 总法律顾问

刘文生 中国交通建设集团公司 总经济师

徐永昌 中国海洋石油总公司 董事会工作局局长兼董事会秘书

郑文元 中国大唐集团公司 董事会秘书

苗卿华 中国诚通控股集团公司 董事会秘书

郭峰 首都机场集团公司 战略规划部总经理

课题研究暨本书撰写小组成员

张政军 君百略咨询公司 管理合伙人兼 CEO

杨景百 国务院国资委企业改革局 综合处处长

王健 国务院国资委企业改革局 综合处副处长

曾祥展 中国诚通控股集团公司 董事会办公室高级经理

董之光 中国诚通控股集团公司 董事会办公室高级经理

韩筠 国务院国资委外事局 翻译

张博 国务院国资委办公厅 国资委办公厅副处长

毛建慧 IBM 中国有限公司 高级咨询顾问

杜璇 君百略咨询公司 国资国企咨询董事 高级咨询顾问

袁俊 君百略咨询公司 战略咨询董事 高级咨询顾问

周妮 君百略咨询公司 业务发展董事

殷永兰 君百略咨询公司 综合发展副董事

序

改革开放 30 多年来，国有企业改革作为经济体制改革的中心环节，已在多个方面取得显著进展。但长期以来，国有企业功能定位不清、分类不明，导致国有经济布局调整、现代公司治理体系建立、混合所有制推进、市场化机制建立等改革难以务实推进，国家所有权的行使和国有企业的受托责任的落实难以有效，舆论对国有企业功能定位和国有经济进退调整也不时产生争议。

针对上述问题，2012 年和 2013 年，国务院国资委企业改革局先后委托中国诚通控股集团公司和君百略咨询公司开展了《国有企业分类研究》（2012）、《不同领域国有企业改革、监管和治理研究》（2013）两个课题研究，国资委领导、国资委企业改革局局长白英姿及中国诚通控股集团公司董事长马正武担任课题领导小组成员，张政军、杨景百担任研究小组负责人，组织专业研究人员和若干央企专家组成研究团队，对两大问题开展了系统深入的分析研究，形成了两份高质量的课题研究报告，有关结论对此后形成国有企业分类改革的共识发挥了积极作用。在此，我们将两份课题报告汇编成书，以飨读者。

本书认为国有企业分类治理需要三个方面改革举措的配套推进。一是明确国家所有权目标以及国有企业功能定位。在不清晰的国有资本目标和国有企业功能定位下，很难有清晰的、连续一贯的、符合国家经济战略的国有企业改革、监管和治理。二是明确国家所有权行使方式。国家所有权行使方式不明确，可能会导致股权行使层面和董事会层面存在多主体权责不对等的问题，导致所有权行使和效果监督的缺失，所有权行使就难成为有效的、一贯的、产生价值的活动。三是在尊重一般规律、借鉴已经积累的先进经验基础上，按照法律规范和普遍适用的公司治理基本原则，来明确国有企业治理模式。缺乏对国家所有权行使方式的明确和对国有企业治理模式的明确，就容易使国有企业改革、监管和治理的措施陷入到局部和总体以及局部和局部的矛盾之中。

为此，本书在“国有企业功能定位篇”，首先对国有企业的功能定位做了分析探讨。本书认为国有企业的功能定位和布局领域问题是战略问题，需从国家经济发展战略和国有企业在其中的功能作用出发来探讨。本书探讨了新阶段下中国的国家经济发展战略愿景、国际上各国政府干预经济以及使用产权手段控制企业的原因，并基于国



家经济发展战略目标分解探讨了我国国有企业功能定位和布局领域。

本书从国家所有权管理体系出发对国家所有权管理体系和政府职能、所有权监管和其他监管的边界及原则、公共管理职能和所有权职能关系、所有权机构与政府其他机构的协调关系进行了探讨,并对国家所有权监管方式调整方向、国家所有权监督管理体制、“管资本为主”下国资委的新功能定位做了探讨。

本书针对当前国有企业治理体系的特点和存在的问题,结合国际上国有企业治理模式的比较研究,提出了未来中国国有企业的目标治理模式,主要特征是:①打造以董事会为核心的治理框架,提高董事会的独立性、专业性和问责能力,落实董事会权责,加强对董事会的监督与考核;②实施分类监管和分类治理;③注重制衡和效率的平衡;④治理模式要有一定前瞻性。

在“国有企业分类治理篇”,本书针对分类治理的若干核心问题,例如,如何分类,方法为何,分类之后如何改革、监管和治理,国外有什么良好实践和经验,需要什么配套政策措施,开展了研究探讨。

对十多个国家国有企业分类和分类治理研究之后,本书有如下几个发现。①国际上多个国有经济比重较高的国家对国有企业实施分类治理有两个原因:一是通过有效治理来实现国有资本目标;二是通过遵循市场化规则、明晰政府和企业双边责任、提高透明度等措施来化解对国有企业存在合理性的争议。②可借鉴的外国国有企业分类经验主要有三类划分标准,一是按照企业 and 市场地位或竞争程度划分;二是按照利益属性和企业目标来划分;三是按照法律地位和持股比例来划分。③各国由于国有企业地位、国资管理体制、政府赋予企业功能目标、国有企业立法有所不同,对企业的具体分类有很大差别,对国有企业的治理也有很大差别,但仍然有规律性的共同的经验。

本书根据国有资本目标和业务属性两个维度将国有企业分为四个类别。①公共保障类。主要包括公共服务、自然垄断两类领域。②特定功能类。主要包括私人资本难以进入和有巨大沉淀成本的领域,执行政府特定目标(融资平台、储备保障、军工)的领域,执行某种产业政策的机构,或者是政府在资源稀缺、外部性强且具有不完全合同领域需要有一定控制力的抓手机构。③战略重要类。这类企业的业务是商业化的,市场化导向很强,但对产业发展和经济发展非常重要,主要包括对产业升级带动作用重要的产业,对产业结构调整和经济转型影响较大的产业,对经济稳定运行关键的基础工业。④一般竞争类。这类企业业务以市场化为导向,完全商业化运作,如一般加工制造业、一般商贸、一般建筑工程、一般金融等领域,国有企业的大多数业务领域属于一般竞争类。

本书认为,不同类型国有企业应该有不同改革举措、监管措施和治理模式。对国有企业实施分类改革、监管和治理,需要在所有权行使方式、治理机构权责界限、外部董事作用发挥、外部董事库建设、分类评价等方面建立配套体系。本书提出了

“出资人会议”的治理安排设想，提出了公共保障类企业引入社会评价机制、特定功能类企业引入专家评价机制的设想，还提出了引入外部董事对非主业投资的“专项提案认可权”和对某些董事会决议的“半数同意权”。本书还进一步建议以公司章程为载体，明确各机构权责、明确对法定代表人的授权和兼任等分类治理建议。

为了借鉴国外已有实践经验，本书做了大量国外实践经验和案例研究，包括各国国有企业分类治理实践，也包括国外国有企业的所有权监管和行业监管。

在“外国国有企业分类治理实践篇”中，本书将外国国有企业分类治理实践按国别划分为三大类，分别为：按垄断性和竞争性的分类；按利益属性和分类目标的分类；按法律地位和持股比重的分类。

按垄断性和竞争性的分类，以法国和新加坡为代表。法国政府根据企业的法律地位、竞争性以及产品价格管制与否，将企业分为垄断性国有企业和竞争性国有企业两类，法国电力、法国铁路、法国航空、法国邮政和法国电信等都属于垄断性国有企业，加工业、建筑业和服务业中的国有企业被划分为竞争性国有企业。新加坡将国有企业分为垄断性法定机构和竞争性政府联系公司，经济发展局、电信局、港口、公用事业局等都属于垄断性法定机构，而淡马锡、新科技等四大控股公司及其投资控股的子公司等属于竞争性政府联系公司。

按利益属性和赋予目标的分类，以芬兰、瑞典、新西兰和挪威为代表。芬兰将国有企业划分为承担特定任务的国有企业、有战略利益的商业性国有企业和以投资者利益为主的纯粹商业性国有企业三类，芬兰电网、芬兰产业投资公司属于第一类，芬兰铁路、芬兰航空属于第二类，养老金信息服务公司则属于第三类。挪威将国有企业分为执行特殊产业政策国有企业、兼有商业化和其他特定目标的国有企业、商业化但总部须在挪威的国有企业和完全商业化国有企业四大类，机场公司、能源管理公司、国家电网、林业集团等被划分为第一类企业，挪威邮政、国家铁路、国家电力、铁路服务公司被划分为第二类企业，国家石油、海德鲁、挪威电信被划分为第三类企业，北欧航空、国立摇滚乐博物馆等属于第四类企业。

按法律地位及持股比重的分类，以英、美、韩为代表。英国将国有企业划分为政府直接管理的国有企业、具有独立法人地位的国有企业、公私合营的国有股份公司三类，企业的地位和政府持股比例均有不同，地理信息公司属于第一类，皇家邮政属于第二类，浓缩和核电技术服务公司属于第三类。

各国对不同类别的企业治理方式不同。首先，不同类别国有企业的功能定位和目标不同。对完全商业化、市场化或纯粹竞争性的国有企业，一般要求企业以财务回报为主要目标，要求企业市场化经营，追求利润；对于垄断性、承担特定任务或公共服务责任的国有企业，一般要求以社会、产业或文化目标为主，追求社会利益；对于有战略意义的商业化企业或兼有商业化和特定目标的国有企业，政府一般要求其目标兼



顾商业目标和特定社会目标，但同时按照商业化、市场化原则开展经营。其次，对不同类别国有企业的所有权监管方式不同。对垄断或特定任务企业，各国政府倾向于严格管理。对于商业化或市场化企业，各国政府倾向于赋予很强的自主经营权、少干预。最后，不同类别国有企业的法律形式不同或适用法律不同。对垄断性或特定任务企业，各国政府一般通过特定法律或归属政府部门来监管。对商业化或竞争性企业，各国均按照普通法来规定。

在“国外国家所有权政策实践和国有企业监管案例篇”中，我们对美国邮政、德国邮政、挪威石油、芬兰电网和法国电力五家企业进行了分析比较，发现不同领域外国有企业的功能定位一般不同，不同国家对同一领域国有企业也可能会给予不同的功能定位。例如，美国和德国都是以特许方式实行邮政的国有垄断经营，但美国邮政是公益性国企，以公共服务为导向；而德国将邮政划归到国营企业，商业化经营，经营方式市场导向，以财务回报为目标。再如，挪威石油实行的是国有化经营，并且完全市场化导向，以获得财务回报为目标；法国电力功能定位是以公共服务为导向，目标是追求公共利益。

对国有企业的行业监管，其主要目标是维护行业健康有序发展，同时兼顾社会公共利益。从监管主体上看，部分大陆法系的国家如德国、法国等，由政府的行业部门实施监管；而美国邮政的监管主体是独立的委员会。在监管手段上，主要采用特许（许可证）与经济性（价格）手段。挪威石油和法国电力存在多个主体协调监管，可能与能源、电力领域的多维度目标有关。

构成本书主要内容的两份课题报告先后成稿并于2013年3月和2014年3月结题。其间，党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）从国家发展战略角度提出了国有企业改革的重大举措，包括“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”，“以管资本为主加强国有资产监管”，“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”，“积极发展混合所有制经济”，“建立协调运转、有效制衡的公司法人治理结构”等。当前各方正在等待中央政府出台国有企业综合性改革方案和相关配套方案，我们相信，经过党的十八届三中全会以来的研究、酝酿和政策制定，有关方案将使《决定》中明确的国有企业改革落地生根，继而开花结果。

目 录

国有企业功能定位篇

1 当前中国国有企业领域分布和作用	3
1.1 国有企业总量	3
1.2 国有企业领域分布	3
1.3 国资委中央企业领域分布	7
1.4 国资委中央企业的业务结构	8
1.5 国有企业在经济社会发展中的作用	11
2 国有企业功能定位和布局领域	14
2.1 新阶段下国家经济发展战略的调整	14
2.2 经济发展与国有企业的关系	19
2.3 国有企业功能定位和国有资本目标	25
2.4 国有企业布局领域	30

国家所有权管理篇

3 国家所有权政策与管理	37
3.1 国家所有权政策：内涵与主要内容	37
3.2 中国应建立国家所有权政策体系	38
3.3 国家所有权管理体系	40
3.4 国家所有权行使方式的调整趋势	45
3.5 “管资本为主”下的国资委功能定位	50
3.6 组建国有资本投资、运营公司	55
4 国有企业治理模式	58
4.1 我国国有企业治理体系现状：特点和问题	58
4.2 国有企业治理模式探讨	59
4.3 国有企业目标治理模式	64



国有企业分类治理篇

5 国有企业分类	69
5.1 应对国有企业实施分类	69
5.2 国有企业分类的原则、维度和主要指标	71
5.3 中国国有企业的分类	72
5.4 不同类型国有企业的功能定位	76
5.5 分类后的举措	77
6 国有企业的分类治理	80
6.1 不同类型国有企业的改革方向	80
6.2 不同类型国有企业的监管体系	84
6.3 不同类型国有企业的公司治理	86
7 分类治理的配套措施	93
7.1 对公共保障和特定功能类国有独资公司，可召开“出资人会议”	93
7.2 明晰各主要治理机构之间的权责界限	95
7.3 发挥外部董事对若干事项的把关作用	99
7.4 建设专业化、比例合理和滚动更新的外部董事专家库	100
7.5 建立三个层面的分类评价制度	101
8 改革步骤和过渡性的安排	107
8.1 改革步骤	107
8.2 过渡性安排	108

国外国有企业分类治理实践篇

9 国有企业分类的国际经验	113
9.1 各国国有企业地位和分布领域比较	113
9.2 按垄断/竞争的分类	115
9.3 按利益属性和赋予目标的分类	117
9.4 按法律地位及持股比重的分类	120
9.5 对国际经验的小结	122
10 按垄断性/竞争性的分类	124
10.1 法国	124
10.2 新加坡	128

11 按利益属性和赋予目标的分类	131
11.1 芬兰	131
11.2 挪威	133
11.3 瑞典	136
11.4 新西兰	138
11.5 印度尼西亚	140
11.6 马来西亚	142
12 按法律地位和持股比重的分类	144
12.1 美国	144
12.2 日本	146
12.3 韩国	149

国外国家所有权政策实践和国有企业监管案例篇

13 国外若干国家的所有权政策的实践	155
13.1 若干国家的所有权政策比较	155
13.2 近年国外国家所有权政策的发展	156
14 国外国有企业的所有权监管和行业监管比较	158
14.1 功能定位	158
14.2 行业监管	159
14.3 所有权监管	160
14.4 治理结构和机制	161
15 德国邮政的所有权和行业监管	164
15.1 德国邮政的历史沿革	164
15.2 德国邮政的业务属性	164
15.3 国有资本目标	165
15.4 行业监管与所有权监管	166
15.5 所有权行使方式	168
15.6 监督董事会的运作模式	169
15.7 目标、监督、考核和薪酬管理	170
16 美国邮政的所有权监管与行业监管	172
16.1 美国邮政简况	172
16.2 美国邮政的业务属性	172
16.3 国有资本目标	173



16.4 行业监管与所有权监管 173

16.5 董事会运作模式 175

16.6 目标、监督、考核及薪酬管理 176

17 挪威国家石油的所有权监管和行业监管 179

17.1 历史沿革 179

17.2 业务属性 180

17.3 国有资本目标 180

17.4 行业监管与所有权监管 181

17.5 国家所有权的行使 184

17.6 董事会运作模式 187

17.7 经理层目标、监督、考核及薪酬管理 190

18 芬兰电网的所有权监管和行业监管 191

18.1 Fingrid（芬兰电网公司）历史沿革 191

18.2 Fingrid 业务属性 192

18.3 国有资本目标 193

18.4 行业监管与所有权监管 194

18.5 所有权行使方式 196

18.6 董事会运作模式 198

18.7 目标、监督、考核及薪酬管理 200

19 法国电力的所有权监管和行业监管 202

19.1 法国电力公司的历史沿革 202

19.2 法国电力的业务属性 202

19.3 国有资本目标 203

19.4 行业监管与所有权监管 203

19.5 所有权的行使方式 204

19.6 董事会运作模式 205

19.7 目标、监督、考核和薪酬管理 206

参考文献 207



1 当前中国国有企业领域分布和作用

1.1 国有企业总量

截至 2013 年 12 月 31 日,全国国有及国有控股企业(不含金融类企业,下同)共 15.9 万户,资产总额 118.1 万亿元,所有者权益 39.4 万亿元,实现营业收入 47.7 万亿元,实现利润 2.7 万亿元,上缴税金 3.9 万亿元^①。

国资委系统监管的企业资产总额、营业收入、利润总额、上缴税金分别占全国国有企业的 72.3%、88.1%、81.5%和 74.4%^②。见表 1-1。

表 1-1 国有及国有控股企业总量(2013 年年底)

	户数 (万)	总资产 (万亿元)	所有者权益 (万亿元)	国有资产总量 ^③ (万亿元)	职工人数 (万人)
全国	15.9	118.1	39.4	28.7	3720.6
国务院国资委管央企	3.8	35	12.8	9.3	1275.3
中央部门企业及财政部 监管企业	1.3	13.5	3.7	2.9	482.4
地方国有企业	10.8	69.6	22.9	16.5	1962.9
地方国资委管企业	3.7	21.3	—	—	—
省级国资委管企业	4.4	29.1	—	—	—

注:含各级子企业,总资产、所有者权益和国有资产总量为合并数。

资料来源:国资委评价局编制的 2013 年度企业财务决算汇总资料之四、五。

1.2 国有企业领域分布

按照财政部会计信息统计分类规定的三大类行业,即基础性行业、一般生产加工

① 国资委评价局编制的 2013 年度企业财务决算汇总资料。

② 同上。

③ 国有资产总量是指属于国家所有的净资产部分。



行业、商贸服务及其他行业来看，国有企业的主要资产和从业人员比较集中在基础性行业中，在一般生产加工行业中比较低。基础产业领域的国有企业户数占比 1/4 强，但从业人员和总资产比重均在 50% 左右；一般生产加工行业户数占比约 1/5，但总资产仅占 1/10 强；商贸服务数量占比过半，总资产比重也超过 1/3，但从业人数仅占 1/5。见表 1-2。

表 1-2 三大类行业国有企业结构（2012 年年底）

大类行业	户数比重 (%)	从业人员 比重 (%)	总资产 比重 (%)	行业 (数字为细分行业的标识代码)
基础性行业	28.66	50.57	48.24	采掘业 (06~11)
				原材料制造业 (25、31、32、33、261)
				电力、煤气及水的生产和供应业 (44~46)
				建筑业 (472、48)
				交通运输、仓储和邮政业 (51~59)
一般生产加 工行业	19.18	29.39	11.68	电信业 (601)
				农林牧渔业 (01~04)
				一般加工制造业 (13~24、26~30、34~43)
商贸服务及 其他行业	52.16	20.04	40.08	建筑业 (49、47、50)
				农林牧渔服务业 (05)
				信息传输、计算机服务和软件业 (60~62)
				批发和零售、住宿及餐饮业 (63~67)
				金融业 (68~71)
				房地产业 (72)
				租赁和商务服务业 (73~74)
				科学研究、技术服务和地质勘查业 (75~78)
				水利、环境和公共设施管理业 (79~81)
				居民服务和其他服务业 (82~83)
				教育 (84)
				卫生、社会保障和社会福利业 (85~87)
				文化、体育和娱乐业 (88~92)
				公共管理和社会组织 (93~97)
				国际组织 (98)

注：财政部按照《财政部办公厅关于印发〈会计信息统计分类具体规定〉的通知》（财办统〔2002〕23号）的规定，将国民经济行业按产业作用划分为基础性行业、一般生产加工行业、商贸服务及其他行业三类。

资料来源：《中国国有资产监督管理年鉴》（2013）。

考察国有资产总量的行业分布，可发现国有企业主要布局在工业、交通运输业、邮电通信业和社会服务业，在建筑业、商业、房地产业和金融业也有一定比重的布局，见表 1-3。

表 1-3 全国国有企业行业分布（截至 2012 年年底）

行业	国有资产分布		行业	国有资产分布	
	总量（亿元）	比重（%）		总量（亿元）	比重（%）
1. 农林牧渔业	3480.6	0.63	9. 房地产业	32148.4	5.81
2. 工业	210669.5	38.08	10. 信息技术服务业	1292.2	0.23
3. 建筑业	27538.7	4.98	11. 社会服务业	94042.2	17.00
4. 地质勘查及水利业	1886.4	0.34	12. 卫生体育福利业	501.1	0.09
5. 交通运输业	90244.6	16.31	13. 教育文化广播业	3877.9	0.70
6. 仓储业	2511.9	0.45	14. 科学研究和技术服 务业	4725.9	0.85
7. 邮电通信业	41520.5	7.51	15. 金融业	12543.6	2.27
8. 批发和零售、餐饮 业（商业）	26134	4.72	16. 其他	100.5	0.02

资料来源：《中国国有资产监督管理年鉴》（2013）。

在工业领域，国有企业的产值主要集中在电力热力、石油加工和焦核、黑色金属、汽车制造等十大行业，占全部工业领域主营业务收入比重为 79.3%、资产比重为 76.2%。这十大领域主要是能源及其加工业、原材料业、装备制造业和烟草。见表 1-4。

表 1-4 工业领域国有企业在主要行业的分布情况（2012 年）

十大行业	主营业务收入		资产	
	数（亿元）	比重（%）	数（亿元）	比重（%）
电力热力	49303	20.1	83147	26.6
石油加工和焦核	27453	11.2	11946	3.8
黑色金属	24132	9.8	29770	9.5
汽车制造	22691	9.3	19293	6.2
煤炭	20158	8.2	31443	10.1
有色金属	13963	5.7	12068	3.9
化学产品	12456	5.1	15867	5.1