

**DRC**

国务院发展研究中心 研究丛书 2015

Development Research Center of the State Council

丛书主编 ■ 李 伟

# 国有资本 管理体制改革研究

马 骏 张文魁 等著

RESEARCH ON REFORM OF  
**STATE-OWNED-CAPITAL**  
MANAGEMENT SYSTEM



中国发展出版社  
CHINA DEVELOPMENT PRESS

**DRC**

国务院发展研究中心 研究丛书 2015

Development Research Center of the State Council

丛书主编 ■ 李 伟

# 国有资本 管理体制改革研究

马 骏 张文魁 等著

RESEARCH ON REFORM OF  
**STATE-OWNED-CAPITAL**  
MANAGEMENT SYSTEM



中国发展出版社  
CHINA DEVELOPMENT PRESS

## 图书在版编目 (CIP) 数据

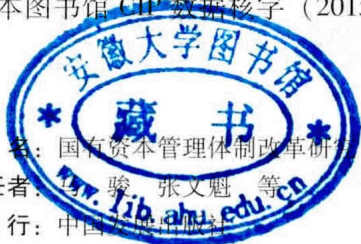
国有资本管理体制体制改革研究/马骏, 张文魁等著. —北京: 中国发展出版社, 2015. 8

(国务院发展研究中心研究丛书. 2015 / 李伟主编)

SBN 978 - 7 - 5177 - 0367 - 9

I. ①国… II. ①马… ②张… III. ①国有资产管理体制—体制改革—研究—中国 IV. ①F123. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 169213 号



书 名: 国有资本管理体制体制改革研

著作责任者: 马骏, 张文魁 等

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: SBN 978 - 7 - 5177 - 0367 - 9

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

印 张: 10.25

字 数: 102 千字

版 次: 2015 年 8 月第 1 版

印 次: 2015 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 26.00 元

联系电话: (010) 68990642 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfczbs.tmall.com//>

网购电话: (010) 68990639 88333349

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: [fazhanreader@163.com](mailto:fazhanreader@163.com)

版权所有 · 翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

DRC

2015

国务院发展研究中心研究丛书

## 编 委 会

主 编：李 伟

副主编：张军扩 张来明 隆国强 王一鸣 余 斌

编 委：（按姓氏笔画为序）

丁宁宁 马 骏 王一鸣 卢 迈 叶兴庆

包月阳 吕 薇 任兴洲 刘守英 米建国

贡 森 李 伟 李志军 李善同 余 斌

张小济 张军扩 张来明 张承惠 陈小洪

赵昌文 赵晋平 侯永志 夏 斌 高世楫

郭励弘 隆国强 葛延风 程秀生 程国强

# “国有资本管理体制改革研究”

## 课题组

---

### 顾问

陈清泰 国务院发展研究中心企业研究所名誉所长、研究员  
刘世锦 国务院发展研究中心副主任、研究员  
张军扩 国务院发展研究中心副主任、研究员

### 负责人

马 骏 国务院发展研究中心企业研究所所长、研究员  
张文魁 国务院发展研究中心企业研究所副所长、研究员

### 协调人

项安波 国务院发展研究中心企业研究所国企研究室主任、研究员

### 课题组成员（按姓氏笔画排序）

马淑萍 亓长东 王怀宇 王继承 石 宁 陈小洪 张永伟  
李兆熙 李志能 李耀强 范保群 周健奇 周 燕 袁东明  
陶平生 贾 涛

## 总 序

# 推进高端智库建设 引领中国经济新常态

国务院发展研究中心主任、研究员

李伟

去年，中央提出我国经济发展进入“新常态”的重要判断。认识新常态，适应新常态，引领新常态，成为当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑。

一年来，面对错综复杂的国际国内环境，在经济下行压力加大、经济发展结构性矛盾凸显的形势下，党中央、国务院带领全国各族人民和干部群众，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会以及中央经济工作会议精神，坚持稳中求进的工作总基调，加强和创新宏观调控，深入推进改革开放，力求实现稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险的综合平衡。同时，重点推进“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带重大发展战略，大力推进“中国制造2025”的工业强国战略和“互联网+”行动计划，鼓励和促进“大众创业、万众创新”。这些战略部署和政策措施取得了积极成效，在一定程度上对冲了经济下行压力。从今年上半年各项经济指标看，经济增长与预期目标相符，结构调整继续推进，农业形势持续向好，发展活力有所增强。同时，经济下行压力依然较大，一些企业经营困难，经济增长新动力不足和旧动力减弱的结构性矛盾依然突出，需要我们继续保持战略定力，持之以恒地推动经济结构战略性调整；

同时加强危机应对和风险管控，及时发现和果断处理可能发生的各类矛盾和风险。

一年多来，国务院发展研究中心对我国经济进入新常态问题进行了深入研究。我们认为，新常态是我国经济运行度过增速换挡期、转入中高速增长后的一种阶段性特征。我国经济发展进入新常态，符合后发追赶型国家经济发展的一般规律，是后发优势的内涵与强度、技术进步模式发生变化后的必然结果，其实质是追赶进程迈向更高水平的新阶段。

新常态下的经济发展，增长速度已经不是核心问题，关键是要提质增效。只有做好认识新常态、适应新常态、引领新常态的大文章，才能实现我国经济向形态更高级、分工更复杂、结构更合理的阶段转换。而实现这一阶段转换的重要标志，一是经济体制改革的阶段性任务基本完成，二是结构调整及发展方式转变取得实质性进展，三是新的经济增长动力基本形成。如果不能完成这样的转换，我们的“两个一百年”目标将很难实现，也难以跨越类似一些拉美国家曾经遭遇的“中等收入陷阱”。

新常态下，风险、挑战与机遇并存。一方面，我们要看到，过去30多年中国经济在快速增长的同时，也积累了不少风险。在经济快速增长时期这些风险往往被掩盖，一旦速度降低后可能会逐渐暴露出来。制造业严重的产能过剩问题，面临资产重组和结构调整，不可避免地会引发产业更替、企业劣汰、员工转岗。在地方政府性债务、影子银行、房地产、企业互联互保等方面都潜伏着不少风险，“高杠杆、泡沫化”，最终都会向财政金融领域聚积。同时，当经济达到中等收入水平之后，不仅经济问题会更加复杂，政治、社会问题也会更加突出。人们的温饱问题基本解决之后，就会对公平、正义提出更高的要求，相应的政治诉求也会不断提升，过去长期存在

的贫富差距问题、腐败问题、环境问题、食品安全问题、社会信用缺失问题等，都有可能成为引发社会动荡的诱因。一旦社会稳定不能得到有效维持，追赶进程就会被迫放缓甚至中断。

在看到风险与挑战的同时，我们更应重视新常态下蕴藏着的新机遇。经济发展进入新常态，没有改变我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期的判断，改变的是重要战略机遇期的内涵和条件；没有改变我国经济发展总体向好的基本面，改变的是经济发展方式和经济结构。经济结构调整难免阵痛，但调整成功了就会提升资产质量，提升产业结构，并创造新的工作岗位和更大的价值。虽然一些传统产业需求饱和了，面临转产调整，但一些新兴技术、新的业态和新的需求正在涌现，供给创造需求的空间十分巨大。虽然国际市场对我国传统出口商品的需求增长放缓了，但我们利用装备能力、产业配套能力和资本输出等优势，在新一轮国际分工中，迎来向产业链中高端迈进的历史机遇。保护环境、治理污染表面看会增加成本，但提供需求快速增长的生态产品，走低碳、绿色发展道路，环保技术、新能源等领域则会带来新的增长动力。

总之，中国经济发展所处的新常态，既是由过去时发展而来的现在时，更是蕴含着巨大变革和创新活力，迈向历史发展新阶段的未来时。在这个演化过程中，认识新常态很重要，适应新常态也很重要，但更重要的是引领新常态，推动中国经济发展迈上新台阶。作为直接为党中央、国务院重大决策提供研究咨询服务的智库机构，国务院发展研究中心应该、也有信心能够对此发挥重要而独特的作用。

当前，国务院发展研究中心自身的建设与发展正在迎来一个新的历史机遇期。继2013年4月和2014年1月习近平总书记两次对国务院发展研究中心有关智库建设工作的报告作出重要批示之后，今



年1月中办、国办公布的《关于加强中国特色新型智库建设的意见》将中心列为第一批国家高端智库建设试点单位，同时又列为负责联系协调智库的党政所属政策研究机构。我们深感使命光荣、责任重大、前景广阔。

在这样的背景下，“国务院发展研究中心研究丛书”连续第六年与读者见面了。今年的中心研究丛书包括19部著作，集中反映了过去一年多中心的优秀研究成果。其中，《信息化促进中国经济转型升级》全面、深入地研究了新一代信息技术正在对产业结构产生的深刻影响，分析了信息化推动中国经济转型升级的有利条件与挑战，并提出了实施信息化推动经济转型升级的“2+2”战略及政策建议，有助于人们理解和落实2015年政府工作报告提出的“互联网+”和“中国制造2025”战略；《国家（政府）资产负债表问题研究》《支撑未来中国经济增长的新战略性区域研究》等10部著作，是国务院发展研究中心各研究部（所）的重点研究课题报告；还有8部著作是优秀招标研究课题报告。

不久前，国务院发展研究中心刚刚度过了35岁生日，正从“而立”走向“不惑”。根据我们已经上报中央的国家高端智库建设试点方案，中心将实施“政策研究与决策支持创新工程”，推进研究提质、人才创优、国际拓展、保障升级四大计划。我们真诚地欢迎读者朋友们对这套丛书不吝批评、指正，提出宝贵的意见和建议；并热切地期待在今后的工作中继续得到社会各界的关心、支持与帮助，使我们在建设国际一流的中国特色新型智库、服务于改革开放和经济社会发展、推动国家治理现代化的道路上不断进步，为国家、为社会作出更大的贡献。

2015年8月1日

国有资本管理体制改革是国有企业改革的重要基础，因此国务院发展研究中心企业研究所将“国有资本管理体制改革研究”列为2014年重点课题。本课题针对国资管理体制方面的若干突出矛盾进行重点研究，撰写了14篇调查研究报告和调查研究报告摘要，供有关部门参考。

为了提高研究质量，课题组开展了大量深入调研，与京、沪、津、渝、苏、浙、粤、鄂、湘、川、皖、豫、桂、滇、陕、晋、疆、黑18省、市、区的发展研究中心、国资委及百余家地方国有企业进行了座谈，调研了社保基金会和中央汇金、中石化、神华、国新、诚通、国开投、中建材、华润、恒天、中盐、信达、华融、东方13家中央企业及淡马锡、法国电力等外资企业，听取了国内专家和OECD专家的意见和建议，与财政部、发展改革委、国资委等部门进行了反复交流，最终形成本系列报告。

本研究坚持问题导向，以评估国资委监管模式为基础，总结地方国有资本管理经验教训，借鉴国际国有资本管理的做法，提出了完善国资管理体系的设想，并针对政府部门改革、国有资本投资运营公司试点、国有资本投资运营公司的治理机制、国企负责人薪酬管理、职工“身份置换”、企业办社会职能、混合所有制、地方投融资平台、盐业行业和企业改革等问题进行深入研究。各报告的主要观点简要介绍如下。

“国资委监管模式的初步评估与建议”以国资委制定并公布的规章文件为重点，结合有关法律，从股东权责、公共政策管理、企业内部管理、党群工作四方面分析国资委监管模式的基本特征、利弊及成因。报告认为，国资委有效落实了出资人责任，但也存在越位越权干预问题，监管领域过宽、对企业干预过多，监管的工作方式也存在问题。建议以管资本为主的原则改革国资委监管模式。

“完善国资管理体系”建议按照决策、执行、监督三分开的原则改进政府管理国资的机制，按照所有权与经营权两分离的原则完善公司治理，形成“政企分开、权责一致、有效制衡、协调运转”的国有资产管理体制。具体改革思路为：抓住一个关键，即抓住政府管理机制改革这一关键问题，推动国有经济的整体改革；实现两个目标，一是通过减少行政干预激发竞争性领域国有企业的活力，二是建立国有资本布局动态调整和国有资本收益合理使用的有效机制；改革分两步走，第一步用3年左右时间，改进政府

管理国资的机制，同时开展国有资本投资运营公司试点；第二步再用3年左右时间，全面建立新的国资管理体系。

“开展国有资本投资运营公司试点的建议”提出，国有资本投资运营公司试点的主要任务是试验运行机制，界定其与政府、与所投资企业的关系，为实现以管资本为主探索道路。可开展商业类和政策类等不同类型投资运营公司试点。要对试点进行评估和比较，特别是要对不同类型投资运营公司的改革效果、参与试点的企业与没有参与试点的企业进行比较，综合评估，择优推广。要避免通过简单“翻牌”、行政“拉郎配”等方式来建立这类公司。在试点过程中可依托国有资本投资运营公司来推进混合所有制、公司治理等改革。

“国有资本投资运营公司的运行与治理机制”提出，国有资本投资运营公司是市场化的资本运营主体，对出资企业以管资本的方式行使出资人权利，不直接从事生产经营活动，也不干预实体企业的日常经营活动。构建高效运作的市场化出资人机构，关键是要建立科学的运行和治理机制。既要尊重投资运营公司的市场主体地位，又要防止出现内部人控制和权力过度膨胀，重点要处理好三个问题：一是国资委如何管投资运营公司，国资委一方面要简政放权，另一方面要提升参与治理的能力；二是投资运营公司法人治理结构如何设计，重点是要防止市场化运作下的内部人控制，同时释放公司的经营活力；三是投资运营公司如何管出资企业，投资运营公司要遵照商业规则，以管资本的方式履行出资

人职责，并做出资企业的“积极股东”。

“鼓励地方因地制宜探索国资管理新模式”基于对京、津、沪、渝、粤、鄂、川、湘、陕、皖 10 省、市的调研及与有关部门的交流，鉴于中央与地方国有资产在规模、结构、质量、功能等方面存在巨大差异，管理体制和改革任务也不同，认为不宜搞“中央模式，地方参照”，也无必要要求地方坐等中央国资管理体制改革的方案。建议将强调顶层设计指引作用的“拉动式”改革和重视地方探索、容许试错的“推动式”改革相结合，在不触犯红线的前提下，鼓励地方因地制宜探索国资管理新模式，尽早释放改革红利，为丰富、完善中央顶层设计具体方案提供实践案例和探索经验。

“国企负责人薪酬改革宜与干部管理体制改革的结合”建议结合国企干部管理体制改革的方案，采用“两种身份、两种机制”的方案，行政干部身份的国企负责人参照公务员管理，职业经理人身份的国企负责人按照市场化方式管理。国企负责人在职业和薪酬上的双轨制为不同价值观和不同能力的人提供选择的机会。公务员身份的国企负责人可以自愿退出，参与市场化的职业经理人竞聘；职业经理人也可以按照相关规定参加公务员的选拔。

“国企改革不宜再搞职工‘身份置换’”认为，“买断工龄”、“身份置换”的做法，在当时缓解了矛盾、推进了国企改制，但也带来不少后遗症，成为当前国企深化改革的一项重要历史遗留问题。由于国企职工“身份置换”的环境已不存在，“身份置换”做

法已经失去存在的基础，继续实行“身份置换”弊大于利，建议明确终止国企职工“身份置换”做法，同时依法维护职工合法权益，为深化国企改革创造条件。

“2014年诺贝尔经济学奖得主的理论对国企改革的启示”指出，2014年诺贝尔经济学奖得主让·梯若尔是公司治理和证券设计领域的顶尖学者，其有关理论对我国国企改革具有重要的启发意义。根据其研究来推理，国企的股权多元化，特别是混合所有制基础上的股权多元化，应该作为我国国企改革的核心策略；不管国有资本的出资人由什么样的机构来承担，都不能替代股权多元化和混合所有制。

“进一步发展混合所有制”认为，我国混合所有制发展取得重要成绩，但作用仍未充分发挥，包括混合所有制的广度和深度还有待提高，许多混合所有制企业未真正转换机制，国有资本未有效流动起来，等等。建议将进一步发展混合所有制作为深化国有企业改革的突破口，在未来的工作中更加注重市场化原则，更加注重企业经营机制的转换，更加注重同步推进国资管理体制改革和更加注重完善规则防止国有资产流失。

“正确认识国有企业办社会职能问题”指出，目前国企办社会职能问题的重点是“三供一业”，此外部分资源老国企离退休人员管理的负担也比较重。国企办社会职能长期得不到根本解决的原因一是区域内社会服务供给不足，二是很多企业把办社会当作职工福利。当前分离国企办社会职能主要存在底子难摸清、费用承

担主体难确定、地方承接有困难三个难点。进一步分离国企办社会职能，首先须明确办社会的范围；对“三供一业”等具有产业性质的办社会职能，要坚持市场化方向，“一企一策”分类解决；要建立分离费用的多方分摊机制，并积极探索市场化的资金筹集渠道；对暂不具备分离条件的地区，中央和地方要创造条件，将分离国企办社会问题与地区内旧城改造、城镇化建设等事项结合起来，统筹安排、分步推进。

“推进地方投融资平台向普通企业转型”提出，地方投融资平台是地方国资国企改革的重点领域。地方投融资平台不同于普通企业，缺乏决策和经营自主权，导致风险不断累积，根源在于其政企不分和政府主导的管理体制。国家已要求地方政府不得再通过平台举债，地方投融资平台面临着重大调整，未来必须积极向普通企业转型。推进地方投融资平台向普通企业转型，应从投融资体制、政企关系和企业改革等多个方面入手，要规范地方政府的融资行为，改革基础设施和公益项目的发展模式，实施平台企业的资产重组，保障平台企业具备基本偿债能力，不断完善平台企业的现代企业制度。

“地方国有资本管理的探索与启示”提出，各地近年来以地方国资如何更好服务于当地经济社会发展为核心，对地方国有资本管理进行了很多有益的探索，如不断创新方式调整国有经济布局；推进出资人履职方式的去行政化改革；设立国有资本经营平台以市场化方式运作国有资本；对国企实行分类监管和分类改革；推

动国企混合所有制改革和完善现代企业制度；多渠道、多形式灵活解决历史遗留问题，等等。这些探索体现了地方特色，切实解决了一些问题，总体上符合改革要求，对于国家制定全面深化国资国企改革方案也有一定的借鉴意义。在新一轮国资国企改革中，中央应鼓励地方在国家统一规则下，依照地方国资国企的特点和地方经济社会发展的要求，因地制宜地推进国资国企改革。

“国有资本运营机构的国际经验”以淡马锡、挪威政府全球养老基金和法国电力为代表的三类国有资本运营机构为例，认为国有资本运营经验主要是：第一，国有资本投资运营机构的政企关系有多种，有各自不同的适用条件；第二，政策性功能的实现可以有多种形式，除传统的通过行使股东权利使国有企业实现政策性功能以外，还可以通过特殊合同约定，以及通过信托法律关系实现政府目标，甚至可以依靠企业自身的长期发展需求来实现；第三，机构的内部治理和投资运营活动要建立在尽可能充分的市场化运作机制之上；第四，严格的信息披露是监管机制不可或缺的环节。

“以行业重组为基础推进食盐市场化改革”提出，我国1996年以来实行的食盐专营体制保障了防止碘缺乏病的阶段性目标，确保了食盐供应安全和价格稳定。专营体制也产生了政企不分、垄断经营、产销分离、区域封闭等诸多与市场经济不相适应的问题，食盐产销企业也由此长期机制僵化、创新不足、缺乏活力。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》



明确指出要“进一步破除各种形式的行政垄断”，推进以“取消专营、政企分开”为核心的食盐市场化改革已势在必行。为确保改革后食盐市场稳定和行业良性发展，食盐市场化改革需考虑当前的行业结构特点，预防“多、小、散、乱”行业结构下市场化改革的潜在风险，一是要分步骤分阶段推进改革，二是要尽快构建起严格的市场化监管体系，三是要鼓励和引导行业重组整合，以行业重组为基础推进食盐市场化改革，形成几家全国经营的大型食盐企业。