

混改

| 清华·国有企业研究丛书 |

下一步：

新时代
混合所有制改革的
新思路

王 勇 邓 峰 金鹏剑 / 著

亚布力中国企业家论坛创始人、主席 田源
华泰保险集团股份有限公司董事长兼首席执行官 王梓木
作序推荐！

清华大学出版社

清华大学出版社 北京

— 清华·国有企业研究丛书 —

混改 下一步：

新时代混合所有制改革的新思路

王勇 邓峰 金鹏剑 / 著

内 容 简 介

本书围绕国有资本如科学管理、混合所有制企业如何有效治理这两大相互影响的核心问题展开。在总结我国实践经验和借鉴国外模式的基础上,提出了国有资本管理的新模式、完善独立董事制度和高管人员激励机制的新建议。

其中,关于国有资本管理问题,主要从三方面展开,一是强调要从资产管理转向资本管理;二是国有资本的分类改革和分类监管问题;三是分析国外国有资本管理的模式,并结合我国现有管理模式存在的问题,提出改进建议。

关于混合所有制企业的公司治理问题,主要讨论了独立董事的作用和高管人员的激励问题,指出解决好高管人员的激励问题,需要区分“体制内高管”和“市场化高管”,分别设计不同的激励方案,从而利于公司资产的保值增值。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

混改下一步:新时代混合所有制改革的新思路/王勇,邓峰,金鹏剑著. —北京:清华大学出版社,2018

(清华·国有企业研究丛书)

ISBN 978-7-302-51204-2

I. ①混… II. ①王… ②邓… ③金… III. ①国企改革—研究—中国 IV. ①F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 211827 号

责任编辑:王巧珍

封面设计:傅瑞学

责任校对:王荣静

责任印制:杨 艳

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社 总 机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:三河市铭诚印务有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:170mm×240mm 印 张:14.25 插 页:1 字 数:248千字

版 次:2018年11月第1版

定 价:82.00元



产品编号:081064-01

序 一

经过 40 多年的改革和发展,中国经济形成了国有企业、外资企业和民营企业三足鼎立的结构,与改革开放之前国有企业一家独大的局面相比,整个社会的所有制结构有了根本性改变,整个市场的活力和弹性大大提高,资本配置的优化促进了经济的发展。

在三位一体的社会经济结构中,国有企业处于十分重要的地位,由于国有企业资产总量十分庞大,这部分资产的运行效率直接关系到整个中国经济运行质量的提升。

我本人曾经在 1997—2002 年担任过中国诚通集团董事长,参加了国有企业“扭亏脱困”攻坚战,经历了央企从各个国家部委下属企业脱胎换骨为国务院国资委管理企业的全过程。记得当时国务院各个部委分散设立和管理着几百家大大小小的部级或局级国有企业,从拥有数千亿资产的中国石油天然气总公司,到区区几千万资产的贸易型公司。在这些国有企业中,许多已经资不抵债,缺乏对资产的监督和管理,国有资产流失十分严重,整个国有企业处于十分困难的境地。

针对上述国有企业政企不分、多头管理、负债累累、严重亏损的问题,党中央国务院启动了“扭亏脱困”攻坚战。现在回想起来,这场攻坚战是一场前所未有的改革。就中央各部委下属企业而言,这场改革可以归结为两句话:一是成立中央企业工委(后改为国家国资委)统一管理原国务院各部委下属企业,由此在历史上第一次形成了统一管理的央企集团,大大提升了央企在中国经济中的地位,对未来中国企业的竞争格局产生了深远的影响;二是把盈利的优质企业上交中央企业工委管理,将亏损企业破产或兼并,相关职工下岗离职再就业,其中我所领导的中国诚通集团,就关闭、破产了上百家大大小小的企业,下岗职工超过 1 万人。通过采取以上措施,一方面甩掉了巨额的亏损和债务包袱,另一方面形成了统一领导的 160 多家央企集团。在此基础上,原国务院部委所属企业一改颓势,资产负债率大幅下降,整体上从亏损转为大幅盈利,整个国企的市场形象大为改观。

在国有企业集中力量进行“扭亏脱困”攻坚战的过程中,整编重组、关闭、破产

成为主要的改革手段,这些“外科手术”式的改革并未从深层触及企业内部机制的改革,因此在扭亏脱困任务完成之后,整个国有企业还需要进行新一轮的改革。

《混改下一步》是为新一轮改革提供思路和方案的力作。在这本书中,作者们研究了世界上各种先进的国有企业管理模式,特别是广受推崇的“淡马锡”模式,分析了其可圈可点可取之处,也正面剖析了中央汇金公司与国务院国资委的不同管理模式。在此基础上,针对混合所有制改革的任务,抓住独立董事制度和管理层激励制度两大关键问题进行了深入的分析,并提出了可行的建议。

本书对于国有企业的管理者和有志于参与混合所有制改革的民营企业企业家都有十分重要的参考价值。它既是一本具有较高学术水平的经济学著作,也是一本混合所有制改革的操作指南,期待全体研究人员的这份心血结晶可以为我国正在进行的混合所有制改革做出重要的贡献!

田 源

亚布力中国企业家论坛创始人、主席

2018年8月3日

序二 混合所有制到底要干什么？

《混改下一步——新时代混合所有制改革的新思路》这本书，以大量翔实的资料和案例，记载、分析、论证了我国混合所有制改革的发端、进程和所面临的各种问题，同时还介绍了外国国有资本管理的各类模式，以作参照。这是我目前看到的有关混改的最为完整的研究，我相信这是很有价值的。我对国有企业改革和现代企业制度做过一些理论研究，并且在实践中摸索已久，这里发表的意见仅是一家之言，借为序。

早年我在国家经贸委综合司工作时，曾参与国家有关现代企业制度的各类文件的起草，并负责国有企业百户现代企业制度的试点工作。20多年过去了，国企改革取得巨大成果，尽管道路曲折，但市场化的方向依然没有改变，还在实践中不断探索前行。与此同时，我于1996年创建的华泰保险公司也在这期间取得了长足的发展，成为保险行业质量效益型的典范，其中最成功的经验就是始终坚持现代企业制度的公司治理，它可以保证企业长治久安，沿着健康的道路成长。华泰保险自成立起即推行混合所有制，既包含国有股东，也包含民营股东，后引入外资股东，起初国有股东占绝大多数，由于股权分散并且均衡，我们称为“国有民营”，其实就是混合所有制。近几年间，公司主要股东国有与民营出现较大更迭，但是坚持规范的公司治理原则，就能保持公司经营稳定和持续的发展。

当前，以混合所有制改革为突破口的国企改革正积极稳妥推进，基于体制机制障碍、国有资产流失和非公权益侵犯的担忧，混改成效还需进一步观察。混合所有制是国企的一个方向性改革，或者叫突破口。但是它到底应该解决什么问题呢，或者说有哪些根本性的好处呢？我认为：

第一，建立符合市场经济要求的公司治理，提高其竞争力或生命力。

几年前我曾经说过一句重话：混合所有制或许是一剂良药，它可以“治国企的病，救央企的命”。为什么这么说？因为国有企业改革到了一个关键的节点，那就是：单一公有制的国有企业虽然改成了公司，产品走向市场化，但在公司治理方面不够市场化，甚至更加党政化。随着党委、政府的任期和换届，国企领导人也有任

期和换届,表现为:新政新人、新人新政。其效应是企业领导人行为和工作预期的短期化,将业绩当政绩完成,由此带来国企的生命力和竞争力必然有限。一个经济周期需要15年,一个战略周期需要10年,一个新技术周期至少需要5年。国企虽有资源优势,但存在体制弊端,尤其是难于建立适合市场经济要求的公司治理。混合所有制要求管理者对全体股东负责,而不是对其中的单一股东负责,可以在一定程度上解决国企中的政企不分、党企不分的问题,可以去行政化,增强市场化,更适合公司的法人治理发挥作用,提高公司的竞争力和生命力。公司的法人治理必须坚持董事会的领导体制,董事会是公司的最高决策机构,股东大会是公司的最高权力机构,任何人都被要求在这一权力架构中发挥作用。来自于上级党委和个别大股东的过度干预都是对规范的公司治理结构的破坏,是对现代企业制度原则的违背。当然,不是所有国有企业都适合采用混合所有制,但它至少可以将部分竞争型国有企业改革推向一个新的发展阶段。

第二,有利于培育一批货真价实的企业家群体。

企业发展是由企业家主导,还是由政府主导,是有所不同的。计划经济由政府主导,市场经济应该由企业家主导。企业发展由企业家主导而非政府主导是改革的方向。那么,这里所说的企业家是怎样的人呢?在我看来,合格的企业家应该是创造企业社会价值,能够以独立人格承担企业的责任和风险,同时分享企业收益的人。国企领导人目前存在的“任命制”“任期制”和“限薪制”,显然难以成就真正的企业家。单一所有制的国企,其任职、任期和分配制度都是由上级党组织和政府部门说了算,很难做到市场化。国企,尤其是央企的领导人,往往重级别、政治待遇,深悉权力来源,甚至有个别人为了期满后的工作安排,不惜利用国企资源去满足某些党政领导人的“寻租”,即出现“红顶商人难于善终”的历史局面。混合所有制由于出资人的不同,权力来源不同,更适合采用同一市场化的原则来选择或任用企业领导人,给予其有市场竞争力的薪酬。尤其是公司领导层建立长期激励计划,可以对应公司的长期发展战略和成长周期,由此使支配或运用国有资源的企业领导者成为真正意义上的企业家,摆脱高危窘迫的境地。

第三,有利于市场结构的优化和资源的合理配置。

国企往往是规模导向,用产值排位,以总资产多少定级别,效益其次。由此带来的一个社会效应是行业生产过剩,资产的错配和市场的失调,导致市场经济在扭曲中发展,破坏和浪费了许多社会资源,也使民营企业的营商环境受到影响。一句

话，会带来市场经济的失灵，还有改革的失效。混合所有制使市场竞争的主体处于同一价值理念的驱动之下，实现利润导向，有利于市场资源的合理配置，也有利于市场结构的优化。

第四，混合所有制不仅给国有企业，也给民营企业带来新的发展机遇。

国企和民企通过相互参股的方式，相互吸取，将资源优势和体制优势结合起来，消除以往存在的某些不平等，共同发挥积极性，打造公平竞争的市场体系。华泰保险自1996年发起设立伊始就实行混合所有制，22年来，公司股权结构经历了由国有企业股份为主到民营企业股份为主的变化，但是公司治理一直保持平稳、健康的发展状态，保持了公司战略转型的实现和可持续发展，这也彰显了混合所有制的优势。

几年过去了，混合所有制的话题依然热门，是因为混合所有制遇到了很多尚未破解的难题，改革仍在行进中。时至今日，混合所有制已经不仅是政府和国有企业领导人之所想，而且还是民营企业家之所图。

首先是国有企业领导人之所想。国企领导人在现存的国有公司的治理关系中处于一种窘境，难以成为真正意义上的企业家。通过企业混合所有制的改组或改革，降低国有股份的比例，尤其是切断国企领导人的组织委派关系，使国企领导人建立起对全体股东负责的独立人格。当然，政府组织作为股东或较大股东，可以向混合所有制企业“推荐”而不是“委派”企业负责人，企业的领导人由全体股东或董事会按照市场标准进行选聘，以培养出真正意义上的企业家。

混合所有制的核心是建立与市场化要求相适应的公司治理，其关键是要切断政府委派企业领导人的“脐带”，让企业领导人成为具有独立人格的企业家。政府组织作为出资人对混合所有制企业只管资本，而不再去管人。据说某省市推出的混合所有制改革方案中提出，凡国有股份不超过50%的企业，政府不再向企业委派负责人，而是由企业自主进行市场化选择，这是一个了不起的进步。以往的国企领导人，经过选聘可以进入混合所有制企业，其受困扰的薪酬标准、股权激励、退休金，乃至面临的政府官员寻租、职位安全等问题都将迎刃而解。我相信，用不了多久，就会看到越来越多的国有企业领导人变成混合所有制企业的企业家。

其次是民营企业家之所图。近些年来，一些民营企业和PE（私募股权投资）基金专门热衷于国企的混合所有制改造，成功率非常高。它们专门挑选那些资源多、管理好、潜力大、机制差的国有企业，通过参股的方式，将原来的国企领导人送到企

业家的位置,大幅提升原有企业的效率和效益。企业混合所有制的建立,蕴含着一种希望,它有利于完善符合市场经济要求的公司治理,培养一批新型企业家,这会是新时代、新增长的一个新动力。

王梓木

华泰保险集团股份有限公司董事长兼首席执行官

2018年7月25日

目 录

第一章 引言 1

第一节 国有企业改革历程	2
一、国有企业改革历程	2
二、国企改革的现实路径	7
第二节 混合所有制改革背景及内涵	10
一、混合所有制改革的背景	10
二、混合所有制的内涵和形式	13
第三节 混合所有制改革重点和难点	17
一、混合所有制改革重点	17
二、混合所有制改革难点	20

第二章 传统国有资产管理问题分析 23

第一节 传统国有资产管理模式	25
第二节 传统国有资产投资问题	28
一、主业限制与产融结合	28
二、国有产权转让问题	31
三、公共运营商规制的缺失	37
第三节 传统模式下公司治理问题	41
一、多头管理和干预	41
二、公司治理行政化	47
三、股权不平等	50

第三章 新型国有资本管理探索 53

第一节 新加坡淡马锡模式	54
一、淡马锡公司概述	57

二、淡马锡公司治理结构	65
三、淡马锡公司与政府的关系	69
第二节 英国电信模式和巴西模式	70
一、英国电信模式	70
二、巴西模式	92
第三节 我国国有资本管理模式之争	106
一、汇金公司概述	106
二、汇金性质之辩	108
三、推动国资委模式创新	114
四、汇金模式之质疑	117
第四节 我国国有资本管理模式探索	122
一、相关政策梳理	122
二、两类公司	124
三、国有资本管理模式发展	125
第四章 混合所有制改革分类方案建议	129
第一节 混合所有制改革分类实施方案的基本框架	129
一、国有企业功能界定	130
二、分类实施方案内容	130
第二节 北京、上海国有企业分类监管样本	132
一、北京的国有企业分类监管方案	132
二、上海的国有企业分类监管方案	134
第三节 中央企业混合所有制改革的分类实施方案	135
一、中央国企与地方国企在分类上的差异	136
二、中央企业混合所有制改革的分类实施方案建议	136
第五章 混合所有制下的公司治理问题	140
第一节 国企公司治理现状和问题分析	141
一、人事任免体系行政干预力度大	142
二、职业经理人市场缺失	143
三、激励机制有待完善	144

四、独立董事监督作用有限	146
第二节 国有企业独立董事制度现状分析	149
第三节 国有企业独立董事作用的实证分析	152
一、研究假设	152
二、数据选择	153
三、样本特征	154
四、回归分析和检验	155
第四节 混合所有制下完善独立董事制度的措施	163
一、完善董事会结构,增加“体制外”独立董事的聘任	164
二、增强独立董事的专业化,选聘不同职业背景的独立董事	164
三、完善独立董事的激励制度,引导独立董事敢于表达真实意见	165
第六章 混合所有制下的管理层激励问题	166
第一节 国有企业管理层激励研究的理论分析	166
一、公司治理与管理层激励	166
二、所有者缺位与管理层激励	168
三、声誉与管理层激励	169
第二节 国有企业管理层薪酬改革的历史与现状	170
一、国有企业高管薪酬的改革历程	170
二、国有企业高管薪酬改革的现状	172
第三节 国有企业管理层经济激励效益的量化分析	175
一、研究假设	175
二、数据选择	175
三、样本特征	176
四、回归分析和检验	176
第四节 国有企业管理层政治激励效益的量化分析	183
一、研究假设	183
二、数据选择	184
三、样本特征	185
四、回归分析和检验	186
第五节 混合所有制下管理层激励措施的建议	190

一、国资委对国有企业管理人员的合理定位是前提	191
二、建立并完善职业经理人市场	191
三、设计合理的薪酬体系	191
四、薪酬信息的披露与监督	192
 第七章 结束语	 193
一、混合所有制改革的关键是产权改革	193
二、分类改革要和分类监管同步推进	193
三、淡马锡模式的关键是国有民营	194
四、传统国资管理模式需要重新设计，汇金模式具有改进的空间	195
五、区分“市场化高管”和“体制内高管”，后者需要逐步取消	195
六、混改措施实现国有资本和社会资本的激励相融	196
 附录 国资委双重角色在法律文件中的具体表现	 197
 参考文献	 210
 后记	 215

第一章

引言

近年来,我国政府一直致力于推动混合所有制改革。2013 年中共中央十八届三中全会提出,“要完善产权保护制度,积极发展混合所有制经济,推动国有企业完善现代企业制度,支持非公有制经济健康发展”。2017 年国务院《政府工作报告》提出,“推动国有企业调整重组和混合所有制改革”。2018 年国务院《政府工作报告》中也指出,“推进国资国企改革”,“稳妥推进混合所有制改革”。在习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下,国家认真贯彻落实党的十九大、十九届二中全会、十九届三中全会和“两会”精神,积极稳妥地推进混合所有制改革工作。

混合所有制改革实质上是国有企业改革的继续,从新的角度尝试解决国有企业“老大难”的问题。20 世纪 80 年代,我国国有企业开始改革。经过早期的放权让利、承包制、股份制,以及新世纪后由国资委主导的一系列改革后,国企改革已经取得了相当不错的成绩,但同时遗留下来的问题也非常多。目前,国有企业的改革又走到了一个关键路口,国企将何去何从又开始成为社会关注的一个重要问题。一些观点认为,下一步的改革应继续坚持将国企“做强做大”,让国有资产保值增值;而另一些观点则认为,大部分国有企业应当通过产权改革退出市场。在这样的背景下,“混合所有制”的提出毫无疑问是为下一步的国企改革提供了一个新的可能方向。

我们认为,混合所有制改革是适合中国国情的国企改革的现实路径选择。在我国当前的经济形势下,积极发展混合所有制经济能够有效发挥国有资本与社会资本的比较优势,既能够增强社会资源配置的效率,推动国有企业改革,解决国有企业代理问题,又能够促进体制内外的交流,增强社会的流动性。国有企业的混合

所有制改革适应我国当前市场转型和经济发展的需要,能够有效促进我国经济社会的可持续发展。

那么,如何更好地推动国有企业的混合所有制改革,特别是如何处理好政府与混合所有制企业之间的关系?混合所有制企业如何进行有效的公司治理?这是进行混合所有制改革的两大核心问题。并且这两大问题相互交织:国有资本的有效管理会影响混合所有制企业的公司治理问题。而混合所有制企业的管理层激励不到位的话,又会影响企业的绩效,从而导致国有资本投资回报下降,不能实现理想布局。因此,对混合所有制改革的研究需要把这两方面的问题结合起来进行。本书将紧紧围绕上述两大问题展开研究。

第一节 国有企业改革历程

一、国有企业改革历程

“混合所有制”是对国企改革这个“老问题”做出的新回应,因此要对“混合所有制”有全面的理解,就必须对国企改革本身、改革开放以来国企改革的总体进程及其成绩和问题有一个比较粗略的了解。

顾名思义,“国有企业”区别于非国有企业的最明显特征是,国有企业的委托人是“国家”(政府)而非自然人,政府直接任命、管理和约束经理,并为企业项目提供融资等相关支持。这种特殊的企业结构会带来很多问题:第一,它意味着“国有企业”的所有者是缺位的,企业的投资者是纯粹的外部人。由于所有者与管理人员完全分开,并且经理人在企业中没有任何赌注,因此国企的代理人问题将远比非国有企业严重,经理人的激励问题也更难解决(张维迎,1995;樊纲,1995)。第二,由于国家(政府)是虚拟参与方而非实际参与方,因此国有企业的委托权必须通过官僚组织授权给政府官员并由其实施(张维迎,1995)。名义上由国家所有的企业,其控制权实际上是被官员高度集中所有的,但由于官员本人并不是剩余所有者,因此其目标主要由他们的政治、经济利益,而非全社会的公共福利决定。这意味着,在国有企业中,会存在比非国有企业更为严重的腐败和内斗(张维迎,2000)。第三,国有企业会带来严重的外部性,抑制企业家精神在全社会的发挥。一方面,在国有企业占主导地位的经济当中,大量的本应成为企业家的人会被吸引到国有企业中。由于国有企业更大程度上是一个政治组织而非经济组织,因此他们必然花费大量

时间去进行寻租、内斗,而不是去进行创新(张维迎,马捷,1999)。另一方面,由于企业的运营成本以及盈亏状况和企业领导并无直接关系,因此为了实现市场份额、占有率等表面的目标,国有企业可能通过“恶性竞争”和非国有企业对抗(张维迎,2000)。这种不公平的对抗,会严重打击经营非国有企业的企业家的积极性,影响他们的“企业家精神”发挥。

纵观改革开放以来的国有企业改革,其实就是对以上各种问题不断认识、不断回应的过程。具体来看,从改革开放至今我国国企改革主要经历了以下5个阶段:

第一阶段,国企改革的初步探索——放权让利:1979—1984年

改革开放前的国营企业是由国家或政府直接经营的企业,由国家投资建厂、安排劳动、调配生产资料、规定产品流向、收取企业利润。在这种大一统的计划经济体制下,企业没有自主经营权,不能独立生产、自负盈亏,只是国家机关的一个附属物。1978年改革开放以后,作为经济体制改革的核心环节,国企改革开始对国企进行放权的改革试点,打破高度集权的国有国营体制,赋予企业一定的自主权,发挥企业的积极性、主动性和创造性。通过扩大企业自主权,把企业经营好坏同职工的物质利益挂起钩来,着眼于调动企业和职工的积极性和主动性。在让利方面,国家还先后在1983年、1984年以两步利改税政策对国家与国营企业的分配关系进行了调整。利改税,就是将国营企业上缴利润改为缴纳所得税,是国家参与企业纯收入分配制度的一种改革,也是解决国家与企业之间分配问题的尝试,在解决企业大锅饭问题、硬化企业预算约束、强化企业内部管理等方面收到了一定成效。

总体来看,在改革初期,人们首先认识到的是国有企业激励困难、效率低下的问题。但当时,还没有对产生这一问题的原因有深入的理解,因此当时改革的总体目标是在保存国家所有制这个大前提下,通过激励方式的调整来提升国企效率。这种思路主要体现在1984年中共中央十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》中。《决定》提出“要使企业真正成为相对独立的经济实体,成为自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产者和经营者”。在《决定》精神的指导下,国企改革经历了放权让利、承包制等一系列的探索。尽管这些探索在开始时都不同程度地让国企效率得到了提升,但由于这些举措仅限于“激励”这个最为表层的现象,而没有涉及政企分开、经理人预期的长期化等问题,因此其效力并不持久。

第二阶段，国企政企分开与两权分离：1985—1992 年

从 20 世纪 90 年代初开始，人们对国有企业所存在的问题有了一定程度的深入了解，不少官员和专家开始认识到治理模式是比激励更为深层次的问题。在这种思路下，催生了以公司化为主导的改革。这一阶段的改革主要是实行政企分开，明确国企改革的目标是要使企业真正成为相对独立的经济实体，成为自主经营、自负盈亏，具有一定权利和义务的法人。在实现形式上则建立了多种形式的经济责任制。以首都钢铁公司为代表的承包经营责任制被大多数企业所认同。

第三阶段，国企改制：1992—2002 年

在 1992 年的中共中央十四届三中全会上，中央首次提出以“建立现代企业制度”作为国有企业的改革目标。因此，在这一阶段，国企改革的方向是建立“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度。国企战略性改组和国企解困成为这一阶段国企改革的主题。采取的形式包括兼并重组、主辅分离及债转股等等。

不过，这种公司制的改革是在维持国有股地位的前提下推行的，并没有促进根本的产权问题，因此其收效也并不明显。到了 90 年代中期，全国的国有企业出现了普遍亏损的局面。加上当时东南亚金融危机的影响，国有企业举步维艰。

危机的到来，让解决国企的生存问题成为最为重要的问题，这为过去不能正面提及的国有企业产权改革创造了条件。1999 年，中共中央十五届四中全会的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》提出，要“从战略上调整国有经济布局，同产业结构的优化升级和所有制结构的调整结合起来，坚持有进有退，有所为有所不为”。根据《决定》的要求，一大批中小型国有企业通过改组、联合、兼并、租赁、出售等手段，实现了产权的转变。而对于大型国企，改革的方向则是进一步通过发展混合参股，实现投资主体多元化等方式，推进其产权改革。通过这一系列改革，无论是国企绩效，还是国家经济情况都有了很大的改善。

第四阶段，股份制成为公有制的主要实现形式：2003—2015 年

2003 年之后，国企改革继续向纵深推进，主要包括国有资产管理体制改革的深化、鼓励大型国企整体上市、剥离国企的社会职能部分，并且国企改革的中心主