

GUOJIA CHUZI QIYE GONGZUO RENYUAN
ZHUTI SHENFEN RENDING YANJIU

国家出资企业工作人员 主体身份认定研究

孟令星 / 著



中国检察出版社

GUOJIA CHUZI QIYE GONGZUO RENYUAN
ZHUTI SHENFEN RENDING YANJIU

国家出资企业工作人员 主体身份认定研究

孟令星 / 著

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家出资企业工作人员主体身份认定研究/孟令星著. —北京: 中国检察出版社, 2018. 12

ISBN 978 - 7 - 5102 - 2096 - 8

I. ①国… II. ①孟… III. ①职务犯罪 - 研究 - 中国 IV. ①D924. 304

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 069474 号

国家出资企业工作人员主体身份认定研究

孟令星 著

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区香山南路 109 号 (100144)

网 址: 中国检察出版社 ([www. zgjccbs. com](http://www.zgjccbs.com))

编辑电话: (010) 86423710

发行电话: (010) 86423726 86423727 86423728

(010) 86423730 68650016

经 销: 新华书店

印 刷: 北京宝昌彩色印刷有限公司

开 本: 710 mm × 960 mm 16 开

印 张: 13. 5

字 数: 245 千字

版 次: 2018 年 12 月第一版 2018 年 12 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 2096 - 8

定 价: 42. 00 元



检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

前 言

党的十八大以来，检察机关依法查办了大量发生在国家出资企业中的贪污贿赂、挪用公款、私分国有资产等犯罪案件，清除企业“蛀虫”，有效地打击了犯罪，避免了国有资产的流失，可以说，查办国家出资企业中国家工作人员的职务犯罪行为，是检察机关为国有企业改革和发展服务的重要手段。但是，由于目前对国家出资企业中国家工作人员认定的相关法律不够完善，导致司法工作者在处理同类犯罪事实中存在不同甚至截然相反的法律认知，不仅影响了检察机关的办案质量，也容易使人民群众对司法机关的公信力产生误解。查办国家出资企业中国家工作人员的难点之一，即是被查办人员犯罪主体的认定。随着市场改制的深入，特别是党的十八届三中全会提出推进国有企业混合所有制改革以来，国家出资企业中依法从事公务的人员形式也产生了诸多变化，从原来均为国有独资企业转变为企业持股比例的多元化；从以前均为国有单位委派转变为既有国有单位委派亦有国家控股公司、参股公司委派；从以单位名义的委派转变为以单位内部某部门乃至董事会、监事会，甚至企业内部党委组织部门的委派。上述新形势的出现，导致审判机关与检察机关对国家出资企业中依法从事公务人员的认知出现差异。笔者结合多年的基层司法工作经验，分别从商法、刑法及刑事诉讼法的不同视角进行对比交叉研究，提出自己的观点，以便厘清争议，取得共识。本书的研究方法以文献研究及侦查实务研究方法为主，并依据现行法律法规、司法解释及相关案例进行论证。本书的重点在于通过对国家出资企业股权治理的深入研究，用法社会学的思维对国家出资企业所委派人员是否认定为国家工作人员及如何认定进行探讨，在此基础上提出个人观点，以期学术界与司法实务界的同仁共同探讨。

目 录

前 言	(1)
第一章 国家出资企业	(1)
第一节 国家出资企业的概念和演变	(1)
第二节 国家出资企业的特征和作用	(2)
第三节 国家出资企业的形式	(6)
第四节 混合所有制企业	(18)
第五节 混合所有制企业的监管体制	(23)
第六节 其他国家和地区的国家出资企业简述	(27)
第七节 刑法视野内国有公司、企业之探析	(34)
第二章 国家工作人员	(47)
第一节 国家工作人员概念	(47)
第二节 国家工作人员范畴	(52)
第三节 依照法律从事公务的人员	(68)
第三章 从事公务	(74)
第一节 公务概念	(74)
第二节 公务的特性	(77)
第三节 公务特征	(85)
第四节 公务与相关概念的区别	(90)
第五节 刑法关于公务的规定	(110)
第四章 委派	(118)
第一节 委派概念	(118)
第二节 委派特征	(119)
第三节 间接委派	(123)

第四节 混合所有制企业中的“间接委派”	(127)
第五节 受委派人员的属性	(136)
第六节 负有管理、监督国有资产职责的组织之认定	(140)
第五章 委托	(165)
第一节 法律渊源	(165)
第二节 委托特征	(172)
第三节 委托中值得注意的几个问题	(179)
参考文献	(192)
后 记	(206)

第一章 国家出资企业

第一节 国家出资企业的概念和演变

一、国家出资企业的概念

国家出资企业是一个重要的法学概念，在刑事司法领域，其与受委派从事公务的国家工作人员主体身份的认定息息相关。依据《中华人民共和国企业国有资产法》第5条之规定：“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，以及国有控股企业（公司）、国有资本参股公司。”

二、国家出资企业的历史范畴演变历程

（一）国营企业阶段

中华人民共和国成立后基本复制了原苏联的计划经济运行模式，形成并逐步固化了国有国营的企业制度。在国有国营的企业制度下，全民所有制企业被称作是国营企业。顾名思义，国营企业就是由国家或者说政府来直接经营的企业。这表现在国家投资建厂、国家安排劳动用工、国家统一调剂资金、国家调配生产资料、国家下达生产计划指标、国家规定产品流向、国家收取企业利润。在这种大一统的计划经济体制下，分散在全国的各个国营企业只是全国这个大工厂里的一个个车间或班组，自身没有经营自主权。它不是一个独立生产、自主经营、自负盈亏的真正意义上的企业，只是国家政府机关的一个附属物。

（二）国有企业阶段

1984年10月党的十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》，确立了发展社会主义商品经济的总体改革目标。从此，国营企业就向着国有企业迈进，企业改革进入了一个经营机制创新的阶段。1988年出台的《全民所有制工业企业法》，首次以法律的形式确认了企业的法人财产权利。1993年3月29日，第八届全国人大一次会议通过了第二个宪法修正案。这个宪法修正案将“国营企业”修改为“国有企业”，更加突出国企的经营自主权和集体经济组织独立进行经济活动的自主权。这一字之改，准确地体现了全民

所有制经济的所有权和经营权的区别,为我国国有企业改革的发展和深化提供了宪法依据。1993年11月召开的党的十四届三中全会通过了《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》,明确指出国有企业改革的方向是建立现代企业制度,并且将现代企业制度概括为四句话十六个字,即产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学,提出了法人财产权的概念,要求企业拥有法人财产权,这是对所有权与经营权两权分离理论的进一步发展。

(三) 国家出资企业阶段

1993年年底出台的《公司法》,借鉴了前一阶段“两权分离”和“政企分开”的改革探索经验,确定了企业股东和经营者之间“委托—代理”的制衡关系。通过一系列的改革,公司制成为国企改革的主要形式,企业的股权也逐步实现了多元化,“国有企业”已悄然变成了“国有及国有控股企业”。这时,国家与国有企业之间的关系开始向以现代产权制度为基础的委托代理关系转变。国企改革的思路,也由扩大企业经营权逐步触及企业的产权制度改革。

2008年10月28日第十一届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过《中华人民共和国国有资产法》(以下简称《国有资产法》),首次在法律上确认了国家出资企业的概念。

2010年11月26日,最高人民法院、最高人民检察院颁布《关于办理国家出资企业中职务犯罪案件具体应用法律若干问题的意见》(以下简称《关于国家出资企业职务犯罪的意见》),该意见与国家出资企业的范畴和国有资产法的规定一脉相承。

第二节 国家出资企业的特征和作用

国家出资企业作为一种生产经营组织形式同时具有营利法人和公益法人的特点。其营利性体现为追求国有资产的保值和增值。其公益性体现为国有企业的设立通常是为了实现国家调节经济的目标,起着调和国民经济各个方面发展的作用。

一、国家出资企业是企业性和社会性的复合体

国家出资企业属于企业,需要通过提供产品或服务获得一定收入,依靠利润得以经营发展,与企业追求利润的经营活动有着某种类似,即具有一定的企业性。同时,国家出资企业是政府实施经济政策和宏观调控的工具,它处于政府直接控制之下,与政府一般政务活动有着关联之处,即具有一定的社会性,因此,国家出资企业具有社会性和企业性兼容的特性。

（一）国家出资企业的企业性

首先是追求利润。国有企业作为经济组织，其存续一般要有一定的利润支撑，经营活动也要考虑“成本—价格”因素，要通过强化企业内部管理来减少投入和扩大产出，提高国有企业的效益。其次是提高效率。市场经济是效率经济，效率源于竞争，竞争压力迫使国有企业不断提高运营效率，依靠技术、管理创新等获取竞争优势。最后是财务生存。作为相对独立的经济实体，国有企业有义务尽可能实现独立核算，使净收益最大化，并承担一定的投资决策风险。以云南玉溪卷烟厂为例，1979年，玉溪卷烟厂破旧不堪，产品质量低下。褚时健就任该厂厂长之后，运用多种经营手段，使该厂经营业绩连年跃上新台阶，1993年该厂税利为87亿元，1994年该厂税利为140多亿元，1995年则到了170亿元。单以红塔山品牌为例，1991年，红塔山品牌创税利达25.5亿元，1992年为32亿元，1993年达到45亿元。^①由此可见，国家出资企业的企业性决定其必须提供产品或服务，发挥生产、财务、市场营销等职能，承受市场竞争压力，追求利润最大化。

（二）国家出资企业的社会性

作为一个社会组织，由于所有权归政府，为政府及其各级代理机构所控制，常常受到来自政府机构、官员和各种社会团体的压力，必须承担一定的社会责任。虽然利润是国家出资企业的重要目标，但必须以社会整体利益为第一目标。仍以玉溪卷烟厂为例，20世纪八九十年代，随着玉溪卷烟厂实力的增长，给当地农民的补贴逐年递增，从最初1986年的281万元，到1989年的4164万元，再到1992年的3.6亿元，1994年达到6亿元，而1995年则超过10亿元，这些补贴，主要用于为当地农民修水利、修公路、购买化肥和薄膜。在玉溪卷烟厂的带动下，万元户、十万元户在农村不断涌现，20世纪90年代中期，边陲之地的云南，农民的平均收入居然位居全国前列。^②

二、国家出资企业是政治和经济的融合体

国家出资企业的所有权或部分所有权属于国家，而国家是一个政治性组织，这就决定了国家出资企业具有复合性，既担负着一定的政治职能，又担负

^① 先燕云、张赋宇：《褚时健——影响企业家的企业家》，湖南文艺出版社2014年版，第166页。

^② 先燕云、张赋宇：《褚时健——影响企业家的企业家》，湖南文艺出版社2014年版，第147页。

着一定的经济职能。因此,国家出资企业不应限定为单纯意义上的经济组织,而应定性为政治与经济的统一体。

(一) 国家出资企业的政治性

首先,国有企业肩负着贯彻落实党的路线、方针、政策和国家战略部署的责任。其次,国有企业肩负着维护国家经济安全的责任,国有企业提供的产品或服务大多在国民经济中起着基础性作用,关系国计民生的方方面面,只有不断增强国有经济的控制力和影响力,才能确保市场稳定供应,保证国家经济的良好运转和人民群众的正常生活。维护国家的经济安全,既是国有企业的政治责任,也是光荣使命。以国家出资企业中国石化为例来讲,2007年,由于2006年下半年以来国际原油价格大幅走高,而成品油价格尚未放开,中国石化第三季度炼油板块亏损严重。虽然国家发改委第四季度上调了成品油价格,但一路冲高的原油价格使中石化的炼化业务仍将继续亏损。按每桶80美元计算,炼油企业每生产1吨成品油大约亏损1000元。中国石化承担巨大的政策性亏损,积极增产增供成品油,保障市场稳定供应,有效地减缓了国际高油价对我国经济的冲击。虽然从企业微观层面来说中国石化承担了巨大损失,但是为整个国民经济平稳可持续发展作出了重要贡献。^①

(二) 国家出资企业的复合性

国家出资企业的政治性与经济性所引致的复合性、统一体特征决定了其不仅要进行市场化经营,还要以企业的组织形式为载体,不同程度地为政府进行宏观调控而服务。国家出资企业的此种特征决定了该类企业目标的多元化,即国家出资企业的经济目标与政治目标在一定程度上是重合的。基于上述原因,国家出资企业不以追求利润为唯一目标,这是国家出资企业区别于其他企业的一个重要特征。

三、国家出资企业是政府实施政策的工具

国家出资企业作为政府实施其政治、经济政策的工具,很明显地表现在它服从于政府特定时期的目标。

从某种程度而言,国家出资企业的另一个特性是公共企业,它可以看作是一种强制性工具,因为在国家出资企业中,政府作出特别的规定以控制它的所有活动,这些规定被当作内部管理的指令。政府凭借其所有权可以通过国家出

^① 张楠:《中石化集团获得炼油财政补贴批文》,载《中国证券报》2008年2月26日。

资企业行使自己的意志。

国家出资企业的政策工具作用最重要地表现在执行政府宏观经济政策的职能。例如，在经济疲软时期，国家出资企业常常被用作刺激经济的手段，政府通过强制扩大国家出资企业的投资来拉动需求以推动经济增长，实现经济发展的目标；当面临通货膨胀压力时，政府则通过控制国有企业产品的价格来缓解通货膨胀压力；在国际关系方面，政府常常将国有企业用作解决国际争端、推行外交政策的重要武器。

国家出资企业也应考虑控制成本，适当剥离不必要的社会职能。但是，从国家出资企业作为政府性政策工具的角度出发，国家出资企业所剥离不应当由其承担的社会职能与必须承担的社会目标有本质区别，不能等同，要在实践中认真加以区别。如果以社会公共利益为主的国家出资放弃其本质目标，转向片面经济效益，则非但不能提高整个国家的整体经济效益，反而会使其作为政府政策性工具的手段失去效力，得不偿失。

四、国家出资企业的重要性

大型国有企业是我国国民经济中的中流砥柱。虽然通过“抓大放小”，一部分国有中小企业以租赁、承包、售出、参股等方式向产权多元化转变。但是，进入2000年，我国的国有资产已经达到9万亿元人民币，构成了极其巨大而庞杂的体系，国有和国有控股企业在几乎所有的工业领域仍占据主导地位。

中国加入WTO以后，国际知名的大型跨国公司大举进攻中国市场，各种洋货猛烈冲击国货。尽管民营经济已经有了很大的发展，但是由于其在技术、质量、规模等方面的显著差距，尚不能与跨国公司抗衡，而只有大型国有企业才是抗衡跨国公司的生力军。

大型国有企业是我国支柱产业的重要支撑。在石油、化工、机械、电子、冶金、有色和建材等重要产业中，我国七大汽车集团占全行业总产值的66%；嘉陵、北方、轻骑、金城四大摩托车集团占全国总产量的一半；上海、东方、哈尔滨三大发电设备集团，提供国内电站设备的70%。

大型国有企业规模宏大，在国内外市场中比重较大。2010年我国进入世界500强的38家企业都是国有企业。现在的国际市场是大企业主导的，在国内市场大企业同样具有主导作用。2011年在我国500强企业中，国有企业占63.2%。

第三节 国家出资企业的形式

一、按出资比例划分

2003年4月18日国家统计局发布《关于对国有公司企业认定意见函》(国统函〔2003〕44号),该意见函系对公安部有关问题进行答复,该意见函认为国有企业有广义、狭义之分,广义的国有企业是指具有国家资本金的企业,可分为三个层次:纯国有企业(包括国有独资企业、国有独资公司和国有联营企业)、国有控股企业(包括国有绝对控股和国有相对控股)、国有参股企业;狭义的国有企业仅指纯国有企业。本节对国有企业持广义说予以分析,并依据该意见函,将国有公司、企业分为三类。

(一) 纯国有企业

1. 国有独资企业的广义与狭义之分。广义上的国有独资企业(即全民所有制企业)包括国有独资公司和其他非公司制的国有独资企业,狭义上的国有独资企业仅包括非公司制国有独资企业。国有独资企业无论是否为公司制,均具有以下特征:国有独资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,企业对国家授予其经营管理的财产享有占有、使用和依法处分的权利。依据《企业国有资产交易监督管理办法》(国务院国有资产监督管理委员会、财政部2016年6月24日发布)第4条之规定:“本办法所称国有及国有控股企业、国有实际控制企业包括:(一)政府部门、机构、事业单位出资设立的国有独资企业(公司),以及上述单位、企业直接或间接合计持股为100%的国有全资企业……”本条所列范围虽包括国有及国有控股企业、国有实际控制企业,但持股比例为100%的国有全资企业,无疑是国有独资企业的一种。

2. 狭义上的非公司制国有独资企业,该类企业又称为全民所有制企业,依据《中华人民共和国全民所有制企业法》(以下简称《全民所有制法》)第2条之规定:“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。”依据上述法律规定,国有独资企业依据《中华人民共和国企业法人登记管理条例》有关规定办理登记注册,领取企业法人营业执照,是非公司制的经济组织,国有独资企业不包括有限责任公司中的国有独资公司。目前,我

国的国有独资企业有中国建筑设计研究院 (CAG)^①、中国煤炭地质总局^②、中国建筑科学研究院^③、北京有色金属研究总院^④等中央企业。上述企业的资产均为国家独资,企业形式系非公司制的经济组织。

3. 公司制的国有独资企业。公司制的国有独资企业又称为国有独资公司,国有独资公司是指国家单独出资、由国务院或者地方人民政府授权本级人民政府国有资产监督管理机构履行出资人职责的有限责任公司。国有独资公司符合有限责任公司的一般特征:股东以其出资额为限对公司承担责任,公司以其全部法人财产对公司的债务承担责任。但同时国有独资公司是一种特殊的有限责任公司,其特殊表现为该有限责任公司的股东只有一个——国家。这是《公司法》为适应建立现代企业制度的需要,结合我国的实际情况而制定的。

4. 国有联营公司、企业。国有联营公司、企业是指两个及两个以上国有独资公司、企业,按自愿、平等、互利的原则,共同投资组成的经济组织称为国有联营公司、企业。

国有联营企业可分为紧密型联营和松散型联营。

紧密型联营是参加联营各方以共同出资、共同经营,并以其投资额为限承担有限责任,组成能够独立承担民事责任的经济实体,该经济实体经登记主管机关核准登记,发给《企业法人营业执照》,取得法人资格。

松散型联营是联营各方依据合同或协议,在一定时间内建立协作关系,各自独立经营、各自独立承担民事责任,联营各方不另行组成新的经济实体,登记主管机关不进行登记注册。

本书所指国有联营公司、企业的类型限于紧密型联营企业。

① 中国建筑设计研究院 (CAG), 是 2000 年 4 月由原建设部四家直属的建设部设计院、中国建筑技术研究院、中国市政工程华北设计研究院和建设部城市建设研究院组建的大型骨干科技型中央企业。

② 中国煤炭地质总局是中央管理的煤炭资源勘查及煤炭地质行业管理单位。现有在职人员 17500 人,离退休人员 18500 人,资产规模 45.7 亿元,由国务院国有资产监督管理委员会直接监管。

③ 中国建筑科学研究院 (China Academy of Building Research) 隶属于国务院国有资产监督管理委员会,是全国建筑行业最大的综合性研究和开发机构。中国建筑科学研究院前身为成立于 1953 年的建筑技术研究所,原隶属于建设部。1956 年 5 月 1 日,将“建筑技术研究所”改为由建设部技术司领导的“建筑科学研究院”。2000 年,由科研事业单位改制为科技型企业。

④ 北京有色金属研究总院 (General Research Institute for Nonferrous Metals) 简称有研总院。有研总院创建于 1952 年 11 月,是中国有色金属行业规模最大的综合性研究开发机构,是国务院国资委管理的中央企业和国家首批百家创新型企业。

5. 国有独资企业与国有独资公司的区别。二者的区别主要表现在以下几个方面：

(1) 法律依据不同。国有独资企业的设立与运行遵循《全民所有制企业法》，国有独资公司的设立与运行遵循《公司法》。

(2) 管理体系不同。国有独资企业由政府出资设立，其人事管理权隶属于政府，实行政府任命或职工选举并经政府审核同意的厂长（经理）负责制，注重上下级隶属管理关系；国有独资公司是以“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的现代产权制度为指引，建立明确的以资产为纽带的现代国有产权管理体系。

(3) 治理结构不同。国有重点大型企业监事会由国务院派出，对国务院负责，代表国家对国有重点大型企业的国有资产保值增值状况实施监督。一般的国有企业董事会则由同级政府派出。国有独资公司监事会由国有资产监督管理机构委派，其经营运行实行权力制衡治理模式。

(4) 管理者角色不同。国有独资企业的厂长（经理）是政府任命的，是企业法定代表人，在企业生产经营中处于核心地位。国有独资公司总经理是由董事会聘任，对董事会负责，根据董事会的决策，对企业的日常经营管理工作负全面的责任，董事会与总经理之间是一种聘用关系。

（二）国有控股企业（公司）

1. 国有控股企业（公司）概述。国有控股企业（公司）是国家授权对一部分国有资产具体行使资产受益、重大决策、选择管理者等出资者权利的特殊企业法人。何为特殊企业法人，笔者认为，这需要从国企改制的特殊历史背景来分析。在国企改制的初期，曾出现过许多“翻牌公司”，所谓假公司，指的是昨天是某部某局，今天就可以在人员不变的情况下换个名称成为某某公司，而其所履行的行政职能保持不变。可以说，“翻牌公司”的出现，不仅不利于建立市场经济秩序，反而增加了以市场经济改革为名将公权力之手插入平等竞争秩序的概率，导致在市场运行中出现既是裁判员又是运动员的情况。鉴于此，上述强调在组建国有控股企业（公司）时，新成立的公司只行使出资者的职能，而不行使行政和行业管理职能，以防止出现与市场经济改革初衷不符的“翻牌公司”。

2. 国有控股企业（公司）分类。按不同标准划分，国有控股企业（公司）可以分为以下几类：

(1) 以出资比例为划分标准，国有控股企业（公司）可以分为绝对控股公司与相对控股公司。依据《关于对国有企业认定意见函》之规定：“国有绝对控股即广义上的国有企业，一般是指国家控股比例达到 50% 以上；而

国有相对控股企业即狭义上的国有控股企业，指虽然国有控股比例没有达到50%以上，但是相对其他股东而言，国家的出资比例达到第一股东的条件，从而达到实际控制该公司。”依据《企业国有资产交易监督管理办法》（国务院国有资产监督管理委员会、财政部2016年6月24日发布）第4条之规定：“本办法所称国有及国有控股企业、国有实际控制企业包括：……（二）本条第（一）款所列单位、企业单独或共同出资，合计拥有产（股）权比例超过50%，且其中之一为最大股东的企业；（三）本条第（一）、（二）款所列企业对外出资，拥有股权比例超过50%的各级子企业；（四）政府部门、机构、事业单位、单一国有及国有控股企业直接或间接持股比例未超过50%，但为第一大股东，并且通过股东协议、公司章程、董事会决议或者其他协议安排能够对其实际支配的企业。”依据以上规定，可以看出，认定国有资本对国有控股企业的比例不以50%为限，即便国有资本在总股本中低于50%，只要通过某种形式能予以实际控制，即可认定为国有控股企业。

（2）以是否以营利为划分标准，国有控股企业（公司）可以分为营利性国有控股企业（公司）和非营利性国有控股企业（公司）。营利性的国有控股企业（公司）主要目的更多地在于创造货币价值，通过整合国有资源，参与市场竞争，保持国有资产的增值。非营利性国有控股企业（公司）是我国政治、经济战略的重要组成，在政治上既要保证控股企业脱离“政府”色彩，确实保障政企分开，又要保证国有资产能被有效监督。此外，该类企业还要承担一定的社会公益职能，从市场角度为社会提供服务。

（3）以是否以从事生产经营为划分标准，国有控股企业（公司）可以分为纯粹型国有控股企业（公司）和混合型国有控股企业（公司）。纯粹型国有控股企业（公司）不从事生产经营活动，而是通过控制其他公司或企业的股份或股权，通过董事会、股东会等形式对其他公司或企业实行控制。另一种混合型国有控股企业（公司）也可能直接进行生产经营活动，也通过子公司来进行生产经营活动。控股公司在全资子公司、控股子公司、参股子公司中所投入的资本总额，一般需要超过注册资本金的50%以上，当然，在部分股权比例特别分散的子公司中，其股权比例占据20%—30%也可能发挥决定性的影响。国家为了维持对国有控股企业（公司）的控制力，更大限度地发挥公司经营能力，对国有控股公司有多种管理手段。除了法律层级方面的董事会、股东会、监事会等组织之外，还设立了党组织机构、纪检机构、国资委委派及提名等多种形式。例如，在提名人事任免时，通常由国家机构通过该公司内设党组织以决定的形式提名，交由董事会表决通过。对于相应的财产处理，国家机构也会通过内在的决策形式使其以外在的符合法律规定的程序得以实现。正是

因为有内在决策形式与外在法律形式的相互统一，确保了即便出现国有股大幅度减持，国家机构依然有能力来控制国有控股企业（公司）的生产经营。鉴于国家机构对此类国有股份比例减持公司的强大控制力，笔者依然将该类公司称为国有控股企业（公司）。

（三）国有参股企业（公司）

国有参股公司亦可称为“政府参股公司”，政府只是普通参股者，受到《公司法》规范。这类企业与一般竞争性企业无疑，没有强制性社会公共目标，经济目标居主导。如果它们也提供公共服务，有两种原因：其一，虽然国家出资部分不足以达到控股的要求，但毕竟国有资产在参股企业的运营下，接受市场化竞争，参与盈亏，且在政治及人事上一定程度的受相关部门管理、监督；其二，它们自觉履行社会责任的行为，应该予以鼓励和支持，对于这类企业，政府参股只是为了壮大国有经济的实力，除此之外，政府对这类企业没有任何其他附加的义务。

二、按国有资产管理权限划分

按照中央政府和地方政府的国有资产管理权限划分，中国的国家出资企业分为中央国家出资企业和地方国家出资企业。

（一）中央国家出资企业

中央国家出资企业是由中央政府监督管理的国家出资企业，中央国家出资企业包括三类。

1. 由国务院国有资产监督管理委员会管理的企业，从经济作用上分为提供公共产品的，如军工企业、电信企业；提供自然垄断产品的，如石油企业、电力企业；提供竞争性产品的，如一般工业、建筑、贸易等企业。截至 2016 年 8 月 3 日，由国务院国有资产监督管理委员会管理的中央国家出资企业有 103 家，主要有中国核工业集团公司、中国航天科技集团公司、中国船舶工业集团公司、中国兵器工业集团公司、中国电子科技集团公司、中国航空发动机集团有限公司、中国石油天然气集团公司、中国石油化工集团公司、中国海洋石油总公司、国家电网公司、中国南方电网有限责任公司、中国长江三峡集团公司、神华集团有限责任公司、中国电信集团公司、中国联合网络通信集团有限公司、中国移动通信集团公司、中国第一汽车集团公司、东风汽车公司、中国第一重型机械集团公司、鞍钢集团公司、中国航空集团公司、中国东方航空集团公司等。

2. 由中国银行业监督管理委员会（以下简称银监会）、中国保险监督管理

委员会保监会（以下简称保监会）、中国证券监督管理委员会管理（以下简称证监会）的企业，属于金融行业。其中，银监会管理的中央国家出资企业包括中国工商银行、中国建设银行、中国农业银行、中国银行、交通银行、中国进出口银行、中国农业发展银行、国家开发银行。保监会管理的中央国家出资企业包括中国人民保险（集团）股份有限公司、中国人寿保险（集团）公司、中国出口信用保险公司、中国太平保险（集团）公司等。证监会管理的中央国家出资企业有上海证券交易所、深圳证券交易所等。

3. 由国务院其他部门或群众团体管理的企业，属于烟草、港口、机场、广播、电视、文化、出版等行业。如中国民用航空局管理的首都机场集团公司^①、财政部实际控制的中信证券股份有限公司、北京大学控股的方正证券股份有限公司、中央电视台下属的中国国际电视总公司、国家新闻纪录电影制片厂管理的中央新闻纪录电影制片厂。

（二）地方国家出资企业

地方国家出资企业是指地方政府机构出资办理的国家出资企业，包括县属国家出资企业、市属国家出资企业、省属国家出资企业。按照地方政府控股方式可分为两种形式：第一种是由地方政府国资委直接控股；第二种是地方国资委通过不同形式的地方政府出资的国有资本投资运营公司控股经营。目前，通过国有资本投资运营公司对地方国家出资企业进行控股经营已是大势所趋。本书将就此种形式进行具体的阐述。

1. 国有资本投资运营公司简述。

（1）国有资本投资运营公司概念。国有资本投资运营公司是国家及地方政府（主要是省级政府）授权经营国有资本的公司制企业。公司的经营模式，是以投资融资和项目建设为主，通过投资实业拥有股权，通过资产经营和管理实现国有资本保值增值，履行出资人监管职责。

（2）国有资本投资运营公司设立原因。国有资本投资运营公司设立的初衷是为了解决国有企业改革中现存的问题和矛盾，通过集中经营管理职能对国有资产进行重组、优化配置，强化资本运作，以实现国有资产保值增值的目标。

（3）国有资本投资运营公司的作用。随着经营管理中逐步积累改革经验，

^① 首都机场集团公司是一家以机场业为核心的跨地域的大型国有企业集团。是以原北京首都机场集团公司为基础，联合北京首都国际机场股份有限公司（BCIA）、天津滨海国际机场、中国民航机场建设总公司、金飞民航经济发展有限公司、中国民航工程咨询公司，于2002年12月28日正式成立。