

王仲兵 著

# 深化国有企业改革 与国有资本出资人制度研究

SHENHUA GUOYOUQIYE GAIGE  
YU GUOYOUZIBEN CHUZIREN ZHIDUYANJIU

非  
外  
借

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社  
Economic Science Press

王仲兵 著

# 深化国有企业改革 与国有资本出资人制度研究

SHENHUA GUOYOUQIYE GAIGE  
YU GUOYOUZIBEN CHUZIREN ZHIDUYANJIU

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社  
Economic Science Press

## 图书在版编目 (CIP) 数据

深化国有企业改革与国有资本出资人制度研究 / 王仲兵著.  
—北京: 经济科学出版社, 2018. 8

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9679 - 5

I. ①深… II. ①王… III. ①国有企业 - 企业改革 -  
研究 - 中国 ②国有资产管理 - 研究 - 中国 IV. ①F279. 241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 195770 号

责任编辑: 杜 鹏 张 燕

责任校对: 刘 昕

责任印制: 邱 天

## 深化国有企业改革与国有资本出资人制度研究

王仲兵 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

编辑部电话: 010 - 88191441 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp\\_bj@163. com](mailto:esp_bj@163.com)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcs. tmall. com](http://jjkxcs.tmall.com)

固安华明印业有限公司印装

710 × 1000 16 开 15. 25 印张 280000 字

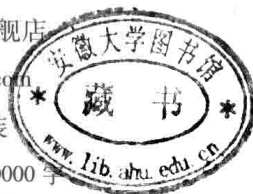
2018 年 10 月第 1 版 2018 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9679 - 5 定价: 56. 00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))



# 序 言

数据显示，中央企业 2012~2016 年资产总额从 28 万亿元增加到 50.5 万亿元，比五年前增长 80.1%；累计实现利润总额 6.4 万亿元，比上个五年增长 30.6%；上交税费总额 10.3 万亿元，比上个五年增长 63.5%；2017 年 48 家中央企业进入世界 500 强；境外资产规模超过 6 万亿元，分布在全球 185 个国家和地区，业务已经由工程承包、能源资源开发拓展到高铁、核电、电信、电网建设运营等领域；国有资本布局调整成效显著，先后完成 18 组 34 家企业重组，中央企业由 117 家调整至 98 家；中央企业已经在载人航天、探月工程、深海探测、高速铁路、特高压输变电、第四代移动通信等科技创新领域取得了具有世界先进水平的、标志性成果；中央企业在社会责任方面不断加大对口帮扶和精准扶贫工作力度，中共十八大以来投入定点扶贫和无偿援助新疆、西藏、青海的资金超过 110 亿元，定点帮扶了占全国 42% 的 246 个国家扶贫工作重点县；中央企业积极履行政治责任，在实施“一带一路”、京津冀协同发展等国家战略时承担了一批重大项目，有 47 家中央企业与沿线国家合作共建了 1 676 个项目，有力提升了沿线国家互联互通水平，带动了当地经济快速发展；中共十八大以来党的领导和公司治理深度融合，98 家中央企业全部完成党建要求进章程，全部实现党委（党组）书记、董事长“一肩挑”，党建工作逐步从“软指标”变为“硬约束”。

可以说，中央企业经济责任、社会责任与政治责任的全方位骄人成绩的取得得益于我国以国有企业改革为核心的经济体制改革，中共十八大以来国企改革实际上一直是经济领域的重点话题，像国务院批转国家发展改革委《关于 2016 年深化经济体制改革重点工作的意见》就将“大力推进国有企业改革，着力增强市场微观主体活力”列为十大改革工作之首。国务院国资委 2016 年 7 月 14 日召开媒体通气会通报国企改革进展情况时指出：改革的组织领导体系和文件体系基本建立，“1+N”政策体系基本形成。国资委主任

肖亚庆在2017年9月28日国资委发布会上表示,国企改革“1+N”政策体系中的N已出台22个文件。这意味着“1+N”政策体系中的《关于深化国有企业改革的指导意见》与22个配套文件总体上形成了顶层设计和四梁八柱的大框架,前者是支撑国企改革总体框架的核心政策,后者是具有问题导向性质的专项文件,极大地强化了改革的系统性、整体性与协同性。“中央企业试点+地方国企创新”模式推动了国有企业改革向纵深推进。

作为“1+N”政策体系中“1”的《关于深化国有企业改革的指导意见》主体内容构建了深化国企改革的理论逻辑与操作框架。第一,应对国企予以科学定位,就是将国有企业分为商业类和公益类,实行分类改革、分类发展、分类监管、分类定责、分类考核是国企改革的基础与前提,也是后续改革的基础性设计;第二,匹配于国企定位应从微观视角完善现代企业制度,在推进公司制股份制改革的基础上健全公司法人治理结构,国企治理结构既具有公司治理的一般性又有着国家特性;第三,围绕国企定位及国家特性法人治理结构完善国有资产管理体制,要遵从国有资本授权经营体制以“管资本”为主进行国资委的职能界定以实现政资分开与政企分开;第四,对已实现政企分开的国企实施集团公司层面与子公司层面的混合所有制改革,进行混合所有制企业员工持股试点;第五,国有制下国企所有权具备可转让性的条件是国有资本出资人对控制权的要求和国有资产不流失,这也构成了前述四方面内容的约束性条件;第六,不管国企改革采用怎样的改革方式,国企党组织的政治核心作用不能削弱,要创新国有企业党组织发挥政治核心作用的途径和方式。

“1+N”政策体系的思路和框架已广为人知,国务院国资委2016年2月也启动了“十项改革”试点,涉及落实董事会职权、市场化选聘经营管理者、推行职业经理制度、企业薪酬分配差异化、国有资本投资运营公司、中央企业兼并重组、部分重要领域混合所有制改革、混合所有制企业员工持股、国有企业信息公开工作、剥离企业办社会职能和解决历史遗留问题等方面内容。显然,国企仍然是实施国家战略的强大工具,中央企业也期望形成一种混合式商业模式,这种模式能有效地将市场规律与国家战略有机结合起来,直观讲就是中央企业的经济责任、社会责任与政治责任内生一体化,由此职业经理人商业利益导向、国有资本投资运营公司股东利益导向与党组织国家

利益导向相互制衡。

“1+N”政策体系是国企改革的框架规划和施工图设计，而“十项改革”专项试点意味着国企改革从“设计图”走向“施工场”。然而在“1+N”政策体系落实过程中却出现了贯彻国企改革决策部署的以会议贯彻会议、以文件落实文件的消极状况，国企改革政策从中央到地方很难落地与执行程度不够实际上已经成为我国社会的一种常态。国企改革实践比较推崇“自下而上”和“自上而下”相结合的推进路径，然而“自下而上”与“自上而下”相结合终究需要确定交汇点，也就是“上”与“下”的均衡问题，否则就可能走向极端。这里的均衡问题就是解决比政策方针、号召甚至法律更能推动国企改革政策高效落实的基本条件，简言之，涉及义务与利益相匹配的直接推动者和更具操作性可视化的实施载体，即确定由谁去做和怎样去做的问题。

显然，全民所有的国有资产不宜由代表全民利益的全国人大直接运营，而是依据宪法和法律由全国人大授权国务院代表国家行使国有资产所有权并负有管理职责，全国人大及其常委会负有国有资产监督职责。国有资产监督管理委员会作为政府特设机构履行国有资产出资人代表职责，国有企业则以产权所有者代表身份经营国有资产。那么，在国有资本授权经营体制复杂的委托代理关系中，如何选择义务与利益相匹配的直接推动者呢？实际上分析相关制度变化已经可以看出其中的指向。《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，国企改革的方向和目标是“发挥国有经济主导作用，不断增强国有经济活力、控制力、影响力”，《关于深化国有企业改革的指导意见》则突出了“做强做优做大国有企业”，而中共十九大报告更是聚焦于“推动国有资本做强做优做大”。这些制度对国企改革目标的定位从宏观的国有经济经由微观的国有企业而到股东的国有资本，三种不同的阐述与侧重有着重要差别。第一种定位于基本经济制度角度强调国有经济主导作用；第二种定位忽视国企价值多元性而强调了做好国有企业个体；第三种定位则从管企业到管资本战略转变视角，将国有资本视为国有股东投入的生产要素。显然，用国有资本替代国有企业与国有经济使得基于国家特性的治理机制得以构建，新国有资产管理体制下的国有资本出资人体系便成为国企政治维度与经济维度间的联结性制度安排。

2017年底召开的中央经济工作会议认为，我国经济已由高速增长阶段转

向高质量发展阶段，中共十九大报告提出，要着力构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制。显然其是推动高质量发展的根本保障，这必然要求加快形成推动高质量发展的指标体系、政策体系、标准体系、统计体系、绩效评价和政绩考核体系，在这样的背景下，国企改革政策贯彻与落实应依托于怎样的更具操作性可视化的载体呢？国有资本出资人作为新主体将承担起中枢作用，既实际承载宏观调控又以市场主体身份阻止宏观调控直接干预微观主体活动，而以国有资本出资人作为中心构建的广义会计制度则成为深化国企改革的动力体系。会计可以理解为描述特定主体运行过程及结果的语言体系，有其自身特定语境下的话语系统，比如政府主导性经济与市场决定性经济对会计话语系统就有不同需求，而高质量会计信息是透明市场和健康经济的关键基础。联合国贸易和发展会议（UNCTAD）2012年日内瓦“第29届国际会计和报告准则（ISAR）政府间专家工作组会议”推出了会计基础设施的“会计发展工具箱”，会计基础设施是一套复杂的机构和监管要求以匹配特定经济体系。我国已经确立了充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好地发挥政府作用的改革路径，对深化国企改革而言就是国家特性法人治理结构的完善，国家特性法人治理结构在确保国企行为与国家权力的同构性的同时也使市场机制深度融入，而会计又是公司治理核心，国家特性治理必然推动会计从更广义的制度设计视角实现对“1+N”政策体系具体落实的承接，相应的广义会计话语系统也极大改善了政府所面临的信息不对称状况。

这样，国有资本出资人广义会计制度安排就成为“1+N”政策体系微观层面有效的基础性实现机制的核心。国有资本出资人广义会计有着特定的情境特征：首先，国有资本出资人会计主体将作为国有资产名义所有者的全体国民实体化，这是新国有资产管理体制的创新层级，有效地联结了国家权力与市场规则，尽管国企产权结构与国家权力还有较强的同构性，但市场规则已得到很好的践行；其次，广义会计进行了更具针对性的整合，尤其是以深化国企改革的顶层设计为导向，并对“1+N”政策体系中的专向文件进行特定应对，比如国有资产流失防范；再次，广义会计不仅能读懂“1+N”政策体系，并且会通过自身变革创新国企改革理念与提升改革实践，尤其是广义会计实践作为已高度信息化的可视性产权工具会有助于改革路径智能化；最

后，“1+N”政策体系也使得广义会计制度在国有经济领域具有了明确的政治站位，实现了国际趋同与国家特性会计治理的双轮驱动。

由衷感谢北京市社会科学基金项目“北京国企混合所有制改革：多元股权制衡、董事会治理与整合信息披露研究（14JGB035）”“2015年度北京工商大学两科基金培育项目（LKJJ2015—05）”与“人才培养质量建设—专业建设—北京高校专业群建设（市级）（19005856024）（负责人：杨有红）”的资助。

王仲兵  
2018年6月8日

# 目 录

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| 第一章 国企改革：从宏观到微观的整体制度安排 .....        | 1  |
| 一、我国国企改革的根本认识 .....                 | 1  |
| 二、我国国企改革的总体述评 .....                 | 7  |
| 三、供给侧结构性改革概述 .....                  | 9  |
| 四、供给侧结构性改革与国企改革 .....               | 12 |
| 第二章 新国有资产管理体制：基于国资委的再定位视角 .....     | 17 |
| 一、2003 ~ 2014 年国有资产管理体制与国资委定位 ..... | 17 |
| 二、新国有资产管理体制与国资委的再定位 .....           | 22 |
| 三、新国有资本授权机制理论解析与实践难点 .....          | 26 |
| 四、国有资本投资运营公司与国企改革基金 .....           | 30 |
| 五、新国有资产管理体制与整合信息披露 .....            | 32 |
| 第三章 国企混合所有制：概念、理论与实务 .....          | 34 |
| 一、国企混合所有制改革与概念界定 .....              | 34 |
| 二、国企混合所有制改革的理论突破 .....              | 39 |
| 三、国企混合所有制改革评判框架 .....               | 43 |
| 四、中信国安集团混合所有制改革初步分析 .....           | 47 |
| 第四章 国有僵尸企业：概念界定、机理分析与治理方略 .....     | 53 |
| 一、供给侧结构性改革与处置国有僵尸企业 .....           | 53 |
| 二、产能过剩多边博弈困局与国有僵尸企业形成机理 .....       | 56 |
| 三、国有僵尸企业清理的整体制度安排 .....             | 60 |

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| 四、国有僵尸企业清理的再思考 .....              | 64  |
| 第五章 国有资产流失防范：理论建构、实务辨析与机制创新 ..... | 67  |
| 一、国有资产流失的实质与概念体系 .....            | 67  |
| 二、国有资产流失实务辨析 .....                | 71  |
| 三、国企改革“1+N”方案与国有资产流失监管体系 .....    | 77  |
| 四、国有资产流失防范容错机制与负面清单管理 .....       | 80  |
| 第六章 国企治理新机制：特质性、制度通道与高管薪酬 .....   | 85  |
| 一、中国特色现代国有企业制度 .....              | 86  |
| 二、国企法人治理结构特质性 .....               | 91  |
| 三、国企领导人员企业家才能与薪酬制度 .....          | 95  |
| 第七章 国企信息公开：阳光国企与会计信息机制 .....      | 100 |
| 一、国企改革与国企信息公开制度 .....             | 101 |
| 二、阳光国企与信息约束机制 .....               | 106 |
| 三、财务会计制度与国企改革的互动 .....            | 110 |
| 第八章 国企降成本：天然高成本成因与真实成本回归 .....    | 116 |
| 一、降成本的系统性思维 .....                 | 117 |
| 二、制度性交易成本降低的制度供给 .....            | 120 |
| 三、非市场竞争性成本降低的改革方略 .....           | 125 |
| 第九章 国企管理红利实现：提质增效与创新管理会计体系 .....  | 131 |
| 一、国家战略层面的管理会计体系 .....             | 132 |
| 二、管理会计在我国中央企业的实践 .....            | 137 |
| 三、管理会计工具应用与中央企业提质增效 .....         | 142 |
| 第十章 国有资本出资者财务：宏观特性体系与微观异质行为 ..... | 146 |
| 一、国有资本经营预算与国有资本出资人财务 .....        | 147 |

|                                          |     |
|------------------------------------------|-----|
| 二、国企去杠杆与债务风险管控 .....                     | 151 |
| 三、做强做优做大国企与中央企业整合 .....                  | 155 |
| 四、中央企业市值管理与国有资本保值增值 .....                | 158 |
| 第十一章 国有资本出资人审计：国家特性治理导向与审计体系构建 .....     | 163 |
| 一、国家治理与国家审计 .....                        | 164 |
| 二、国有资本出资人审计与国企审计监督体系 .....               | 168 |
| 三、国企内部审计职能定位与组织架构 .....                  | 174 |
| 第十二章 国企监事会体制：外派内设与内部控制的整合 .....          | 178 |
| 一、新国有资产监督体系与国企监事会体制 .....                | 179 |
| 二、外派监事会与内设监事会联动机制 .....                  | 184 |
| 三、国企监事会监督与内部控制体系再思考 .....                | 188 |
| 第十三章 《会计法》框架：会计信息产权保护与会计信息<br>功能拓展 ..... | 194 |
| 一、深化国企改革与会计信息产权保护 .....                  | 195 |
| 二、供给侧结构性改革与《会计法》修订的顶层设计 .....            | 197 |
| 三、《会计法》修订的先进技术体系性 .....                  | 199 |
| 四、深化国企改革对《会计法》修订的特性需求 .....              | 203 |
| 第十四章 中央国资与地方国资：同构性与国企价值多元化 .....         | 208 |
| 一、现代财政视角的中央与地方关系 .....                   | 209 |
| 二、中央企业与地方国企关系演进 .....                    | 212 |
| 三、国有资本市场化配置的挑战 .....                     | 216 |
| 第十五章 北京国资与国企改革：总体方略、路径选择与机制创新 .....      | 220 |
| 一、北京市国企改革总体方略 .....                      | 221 |
| 二、北京市国企改革具体路径 .....                      | 227 |
| 三、北京市国企改革现实突破口 .....                     | 230 |

## 第一章

# 国企改革：从宏观到微观的整体制度安排

国企改革是中国经济大变革的战略性环节，30多年的国有企业改革使中国国有企业管理体制与经营机制发生了深刻变化，尤其是自1992年中央提出建立社会主义市场经济体制后更是被置于非常突出的地位，建立现代企业制度试点、加快建设资本市场、减员增效、兼并重组、抓大放小、政策性破产以及优化资本结构、施行债转股、三年脱困等改革措施的有效推行极大地改进了国有企业状况与优化了结构。国有企业名称也经历了从国营企业、国有企业到国有控股公司及混合所有制企业的多次变更，经历了扩大企业自主权、股份制改革、产权改革和国有资本布局及中央企业混合所有制改革等阶段。正如中共十八届三中全会做出的科学判断：“国有企业总体上已经同市场经济相融合”。然而，腐败案件多、就业贡献少、工资薪酬高、资本效率低、管理活力低等问题仍然历史性地惯性延续至今；又比如，随着改革的推进，国务院国资委的成立推动了大型中央企业的构建及国有资产证券化，但也一定程度上造成了国民经济领域的“国进民退”。习近平总书记2014年5月10日在河南考察时首次明确提出新常态，并明确阐述了从高速增长转为中高速增长、经济结构不断优化升级、第三产业消费需求逐步成为新的经济主体三个特点。以此为基础，理论界认为，“新常态”后我国经济发展方式将从规模速度型粗放增长转向质量效率型集约增长、经济结构从增量扩能为主转向调整存量与做优增量并举的深度调整、经济发展动力从传统增长点转向新增长点。国企改革也应顺应新常态而成为经济体制转型的核心。

### 一、我国国企改革的根本认识

我国国企改革是经济改革的核心和关键，我国渐进式改革道路决定了国

企改革必然是在不断思想解放与试错中前行，国企改革思路也呈现规律性演变，这表现为对体制僵化、活力不足的国资国企进行制度变革，国企改革通俗讲不是“腾笼换鸟”而是“给鸟换笼”。

### 1. 我国国企改革历程简要回顾

理论上，我国真正意义的国企改革是从1984年开始的。中共十二届三中全会提出发展社会主义商品经济。该阶段国企改革总体思路是，扭转计划经济体制下国家所有与经营的低效率，坚持政府保持对企业战略的控制权前提下将企业经营权下放以激励企业改善经营效率；国企改革目标是，使企业真正成为相对独立的经济实体，自主经营、自负盈亏、自我改造和自我发展；国企改革措施是，实行厂长（经理）责任制并在大多数国企实行承包经营责任制，小型国企实行租赁经营，少数有条件的全民所有制大中型企业实行股份制改造和集团化试点。该阶段国企改革基本特征是，扩大企业自主权而模仿市场经济中公司的治理结构，用公司治理结构优化代替所有制改革，该阶段国企改革没能实现有效激励与绩效提高却形成了“内部人控制”。

1993年后的国企改革开始具有制度创新性，国企改革方向是在社会主义市场经济体制框架下建立现代企业制度。1992年10月召开的中共十四大明确指出，我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制；1993年11月的中共十四届三中全会通过的《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，我国国企改革方向是建立“适应市场经济和社会化大生产要求的、产权清晰、权责明确、政企分开和管理科学的现代企业制度”；1995年9月中共十四届五中全会明确要求对国有企业实施战略性改组；1999年中共十五届四中全会提出，宜于实行股份制的国有大中型优势企业通过规范上市、中外合资和企业互相参股等形式改为股份制企业。

2002年11月的中共十六大报告提出深化国有体制改革，明确要求中央和省、直辖市、自治区两级政府成立专门的国有资产管理机构以改变部门分割行使国有资产所有者职能，中央和地方国有资产监督管理委员会2003年分别成立而统一了管人、管事和管资产权力。2003年10月的十六届三中全会《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出“建立健全现代产权制度”“产权是所有制的核心和主要内容”。2005年4月证监会启动股权分置改革试点，2006年末基本完成，资本市场功能回归为国企改革提

供了全国范围的资源配置平台。该阶段国企改革的特点是以国有资产管理体制改革为基础的大企业产权多元化和治理结构建设为中心。

2013年中共十八届三中全会决定提出要“积极发展混合所有制经济”，“国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济，是基本经济制度的重要实现形式……允许更多国有经济和其他所有制经济发展成为混合所有制”，并且强调要“完善国有资产管理体制，以管资本为主加强国有资产监管”。显然，该阶段改革体现为国资国企双层同步进行，改革总体思路是实现国资监管由“管企业”向“管资本”转变、积极推进混合所有制改革、配合供给侧结构性改革以调整国有资本战略布局。

## 2. 公有制经济与国企改革总体方略分析

中共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》指出，国有企业属于全民所有。这表明国企改革要真正树立国企产权归属全民的纲领，国企改革应该站在全民和社会公益的角度去进行，终极目标是使国企改革惠及全体国民。习近平总书记系列重要讲话指明了国有经济发展和国有企业改革方向，总体看可概括为命门论、基础论、加强论与防流失论“四论”，具体而言就是国有经济命门、国有经济是党执政的重要基础、国有企业只能加强而不能削弱、改革不能造成国有资产流失。“四论”意味着解读新一轮国企改革需要用广义政治经济学进行分析而非囿于狭义经济效率，因为不管具体改革思路如何，作为特殊组织的国企都首要表现为国家实现意志的一种工具，如果它能被改革成一般企业则就没有存在的必要了，比如国企在国家发生严重危机时总是被要求发挥特殊功能而更大规模和更高深度地进入特定经济领域。国企效率至少包括经营效率与社会分配公平效率两个层面，其实从政治经济学本原上看公有制只与社会公平有关，最初设想的公有制就是自由人的联合体，然而毕竟所有制的分配决定了产品的分配，离开生产资料所有制的分配不能解决社会公平问题，政府或行政权力控制便有了一定的位置，其中苏联公有制计划经济是一种极端状况，控制已经极尽所能却效率极低。解决路径是将公有制与市场经济相结合并让市场起决定性作用，公有制与市场经济间既存在一致性和兼容性，也有着一定的矛盾与冲突，可以说党的十八届三中全会提出的“以管资本为主管理国有资产”很好地解决了这种对立统一关系，构建了公平与效率相统一的体制机制。这也就表明

公有制在资本形态上可以与市场经济有机结合，比如国有资本可由专业化人才团队运营而由国有资本出资人进行监督。

可以说，我国国有企业改革就是一个公有制企业如何不断适应市场机制的过程。早在中共十二届三中全会就提出，“增强企业的活力，特别是增强全民所有制的大、中型企业的活力，是以城市为重点的整个经济体制改革的中心环节”，“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”；中共十三大报告提出“按照所有权经营权分离的原则，搞活全民所有制企业”；中共十四大报告更是明确了社会主义市场经济改革目标是社会主义市场经济体制，并提出要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用；中共十五届四中全会认为，实现公有制与市场经济有效结合最重要的是使国有企业形成适应市场经济要求的管理体制和经营机制；中共十八大则阐述了市场在资源配置中的决定性作用。这样，公有制与市场经济相结合作为社会主义市场经济的本质特征而明确了下来。

另外，生产资料公有制是我国政治制度的经济基础，党对国企的终极领导一直作为国企改革基本前提被强调。正如《关于深化国有企业改革的指导意见》中所说，国有企业是推进国家现代化、保障人民公共利益的重要力量，是党和国家事业发展的重要物质基础和政治基础。从这个角度看，国有资产保值增值的核心是国家整体经济发展和执政效力。明确党管国企原则而强化党对国企的领导表明要协调党的领导与现代公司治理，国企领导既要富于企业家精神又要恪守党的组织纪律。

国有企业改革在西方经济学逻辑和政治经济学逻辑上存在着冲突，前者坚持完全私有化而后者却坚守公有制主体原则，这显示出国有企业价值多元化问题。一方面，社会主义作为基本制度决定了我国必须坚持公有制主体地位，我国《宪法》（2004年修订）第六、第七条明确规定“公有制为主体，国有经济是国民经济中的主导力量”；另一方面，要更好发挥市场机制在资源配置中的决定性作用就必须改革国有企业。也就是说，我国国企改革的基准是在国有制框架内探索国有企业走向市场，因而也就有了如何均衡公有制主体地位与市场机制资源配置决定性作用的问题。显然，这是一个从宏观政治体制到微观运行机制的渐进市场化过程，均衡的基本路径就是新时期国企改革必须分类推进，因为国有制框架难以解决政企不分与所有权可转让性问

题，而实际上也没必要对全部国有企业进行市场化改造，因此，可从产品性质及行业特性等维度制定功能导向标准而对国有企业分类改革。《关于深化国有企业改革的指导意见》将国有企业分为商业和公益两类，并实行分类改革、分类发展、分类监管、分类定责、分类考核以推动国有企业同市场经济深入融合。国有企业改革总体定位得以确定。实际上始于1984年的我国国有企业改革一直在分类进行着，比如20世纪90年代中后期的“放权让利、抓大放小”为特征的国企改革显然是一种分类。

### 3. 国有企业改革基本路径选择

通常用三个理论解释国企效率低，即：（1）公地悲剧理论。国有企业产权公有性导致资源滥用而企业管理者不会最大化企业利润。（2）“搭便车”理论。社会公众额外监督国企需要自己承担成本而产生的利润却为全民所共享，因而存在大量“搭便车”情形。（3）软约束理论。国有企业为政府管理并由其负责，管理者通过政治游说而不是提高使用率来提高企业利润。国企存在的问题可笼统地分为三个方面：一是政府对企业干预过多，一些竞争性领域依然存在行政垄断；二是国企分布行业太广，国资管理难度较高；三是国企经营效率不高。与此相应的国企改革应从三个层面展开：一是改革国有资本监管体制以解决国资委管得过多、过细的问题；二是国有企业分类监管与改革以实现不同行业国有企业采取不同方式监管；三是改革国有企业治理结构以解决内部运行效率不高的问题。

具体而言，股份制是公有制企业与市场经济相结合的一种有效实现形式，因此，公有制企业与市场经济相结合的基础就是企业公司化后的股份制（证券化），由此公司法人治理结构才得以构建。比如2014年8月中国光大（集团）总公司由国有独资企业改制为股份制公司，由财政部和中央汇金公司共同发起设立并更名为光大集团股份公司。在此之前的2014年5月中信集团已宣布向香港上市子公司中信泰富（Citic Pacific）注入370亿美元未上市资产而实现整体上市。

然而，既然是两者的结合就不应该简单地极端化任何一方，尤其是认为国有资本运行可完全建立于市场经济基础上而根本无须国家调控，甚至西方国家提出国企“竞争中立性”。公有制企业性质决定了国有资本产权的社会性与经济性，这也导致国企改革基本路径是以控制权改革为主还是以所有权

改革为主之争。国企改革的最初做法就是从控制权改革开始的，扩大企业自主权成为国企改革的最初表现。比如1992年通过转换经营机制把14项政府权力转为企业自主权，然而不改变国有企业所有权而仅将经营权下放给企业的改革效果有限，由此国企控制权改革逐渐转为所有权改革，现阶段则表现为国企混合所有制改革，这也就是中共十八届三中全会对国企改革提出混合所有制的原因，同时意味着开始反思所有权与企业运行效率间的关系。

为优化国民经济的所有制结构，国家为此进行了相应的制度安排。中共十三大提出：“必须尽快制定有关私营经济的政策和法律，保护它们的合法利益，加强对它们的引导、监督和管理。”中共十六大就“完善保护私人财产的法律制度，放宽国内民间资本的市场准入领域，促进非公有制经济健康发展”提出了具体要求。2003年中共十六届三中全会提出，“要依法保护各类产权”“保障所有市场主体的平等法律地位和发展权利”；2004年将“公民的合法的私有财产不受侵犯”写入宪法；2007年出台的《物权法》标志着产权保护制度正在逐步形成。尤其是党的十八大以来，国家对加强产权保护提出了一系列新要求。中共十八届三中全会提出，完善产权保护制度，保护各种所有制经济产权和合法利益；十八届四中全会提出，健全以公平为核心原则的产权保护制度，加强对各种所有制经济组织和自然人财产权的保护；十八届五中全会提出，推进产权保护法治化，依法保护各种所有制经济权益。2016年11月27日发布的《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》是十八大以来完善产权保护制度、推进产权保护法治化精神和要求的行动纲领。

当然，国有企业改革关键并不是完全改变其所有制性质，而是应准确界定其在我国整个产业结构的位置并厘清其在整个宏观经济增长过程中的结构性作用。尤其应注意到我国国企与民企间的特殊产业关联关系，就是国企与民企分据上游产业与下游产业的垂直结构。上游国企是金融、能源、电信等中间产品和服务的供给方，而生产日常消费品及提供消费服务的下游民企是需求方，由此上游国企利润空间很大程度上取决于下游民企的需求状况，显然对上游国企提供的能源等需求减少必然导致煤炭、钢铁等产能过剩及国企利润率下降。实际上，通过控制上游要素放开下游市场是政府主导的发展模式的最主要特征，体现为政府垄断要素供给及政治权力控制经济权利，极易形成畸形的政商关系。从这个角度看，优化产业结构的必然路径就是对上游