



凤凰文库  
智库系列

# 国企改革十大难题

江苏省国资委课题组 编著

名誉主编：徐郭平

主 编：王正宇

副 主 编：谢小平 宋文阁

Ten Thorny Issues in  
State-owned Enterprise  
Reformation

# 国企改革十大难题

江苏省国资委课题组 编著

名誉主编：徐郭平

主 编：王正宇

副 主 编：谢小平 宋文阁

图书在版编目(CIP)数据

国企改革十大难题/江苏省国资委课题组编著. —  
南京:江苏人民出版社,2016.7  
(凤凰文库·智库系列)  
ISBN 978-7-214-19206-6

I. ①国… II. ①江… III. ①国有企业—企业改革—  
研究—中国 IV. ①F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 161344 号

书 名 国企改革十大难题

---

著 者 江苏省国资委课题组  
责任编辑 汪意云  
校 对 张梦茜  
装帧设计 刘葶葶  
出版发行 凤凰出版传媒股份有限公司  
江苏人民出版社  
出版社地址 南京市湖南路1号A楼,邮编:210009  
出版社网址 <http://www.jspph.com>  
经 销 凤凰出版传媒股份有限公司  
照 排 江苏凤凰制版有限公司  
印 刷 江苏凤凰通达印刷有限公司  
开 本 718毫米×1000毫米 1/16  
印 张 15.75 插页4  
字 数 230千字  
版 次 2016年9月第1版 2016年9月第1次印刷  
标准书号 ISBN 978-7-214-19206-6  
定 价 48.00元

---

(江苏人民出版社图书凡印装错误可向承印厂调换)

## 出版说明

要支撑起一个强大的现代化国家,除了经济、政治、社会、制度等力量之外,还需要先进的、强有力的文化力量。凤凰文库的出版宗旨是:忠实记载当代国内外尤其是中国改革开放以来的学术、思想和理论成果,促进中外文化的交流,为推动我国先进文化建设和中国特色社会主义建设,提供丰富的实践总结、珍贵的价值理念、有益的学术参考和创新的思想理论资源。

凤凰文库将致力于人类文化的高端和前沿,放眼世界,具有全球胸怀和国际视野。经济全球化的背后是不同文化的冲撞与交融,是不同思想的激荡与扬弃,是不同文明的竞争和共存。从历史进化的角度来看,交融、扬弃、共存是大趋势,一个民族、一个国家总是在坚持自我特质的同时,向其他民族、其他国家吸取异质文化的养分,从而与时俱进,发展壮大。文库将积极采撷当今世界优秀文化成果,成为中外文化交流的桥梁。

凤凰文库将致力于中国特色社会主义和现代化的建设,面向全国,具有时代精神和中国气派。中国工业化、城市化、市场化、国际化的背后是国民素质的现代化,是现代文明的培育,是先进文化的发展。在建设中国特色社会主义的伟大进程中,中华民族必将展示新的实践,产生新的经验,形成新的学术、思想和理论成果。文库将展现中国现代化的新实践和

新总结,成为中国学术界、思想界和理论界创新平台。

凤凰文库的基本特征是:围绕建设中国特色社会主义,实现社会主义现代化这个中心,立足传播新知识,介绍新思潮,树立新观念,建设新学科,着力出版当代国内外社会科学、人文学科的最新成果,同时也注重推出以新的形式、新的观念呈现我国传统思想文化和历史的优秀作品,从而把引进吸收和自主创新结合起来,并促进传统优秀文化的现代转型。

凤凰文库努力实现知识学术传播和思想理论创新的融合,以若干主题系列的形式呈现,并且是一个开放式的结构。它将围绕马克思主义研究及其中国化、政治学、哲学、宗教、人文与社会、海外中国研究、当代思想前沿、教育理论、艺术理论等领域设计规划主题系列,并不断在内容上加以充实;同时,文库还将围绕社会科学、人文学科、科学文化领域的新问题、新动向,分批设计规划出新的主题系列,增强文库思想的活力和学术的丰富性。

从中国由农业文明向工业文明转型、由传统社会走向现代社会这样一个大视角出发,从中国现代化在世界现代化浪潮中的独特性出发,中国已经并将更加鲜明地表现自己特有的实践、经验和路径,形成独特的学术和创新的思想和理论,这是我们出版凤凰文库的信心之所在。因此,我们相信,在全国学术界、思想界、理论界的支持和参与下,在广大读者的帮助和关心下,凤凰文库一定会成为深为社会各界欢迎的大型丛书,在中国经济建设、政治建设、文化建设、社会建设中,实现凤凰出版人的历史责任和使命。

# 序 言

## 以国企改革为突破口推动供给侧结构性改革

推进供给侧结构性改革,是以习近平总书记为总书记的党中央着眼我国经济发展全局提出的重大战略思想和重大战略部署。在中国经济发展语境下,供给侧结构性改革的重点是以解放和发展社会生产力为目标,用改革的办法推进结构调整,减少无效和低端供给,增强供给结构对需求变化的适应性和灵活性,提高全要素生产率。推动现代企业制度建设和国企改革、促进科技创新、发展实体经济、保障和改善民生等一系列政策举措,是解决我国经济供给侧存在的问题的主要政策取向。

当前和未来的一个时期内,我国经济发展面临的问题,供给和需求两侧都有,但是矛盾的主要方面在供给侧。面对中国经济当下产能过剩、供需结构失衡、技术创新不足等困局,仅从需求侧着手已经很难有所突破,而且仅从西方供给学派所主张的减税、市场化出发也很难奏效,需要从供给侧与需求侧双侧入手进行结构性改革,增加对有效供给的中长期视野的宏观调控。其中,国有企业改革是推动供给侧结构性改革的一个比较重要的视角和突破口。国企改革是供给侧结构性改革的重要内容,以国企改革的办法推动产业结构调整,可以促进经济结构迈向中高端水平,用新的、更高质量的供给代替旧的、低质的供给,提高供给结构对需求变化的适应性和灵活性。

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》,用了近千字的篇幅,勾勒出了新一轮国企混合所有制改革的路线图,吹响了新一轮国企改革和发展的号角。2015年8月,党中央、国务院又印发了《关于深化国有企业改革的指导意见》,为深化国有企业改革指明了必须遵循的根本方向。目前与指导意见相配套的项改革文件正在出台或者履行程

序中。以《指导意见》为引领、以若干文件为配套的“1+N”文件体系已基本形成。“1+N”文件体系,既指出了新形势下国有企业改革的方向和原则,也明确了操作层面的具体政策依据,为通过国有企业深化改革推动结构性改革打下了良好的基础。

推动国企按照现代企业制度进行混合所有制改革,之所以是推进供给侧结构性改革的重要内容,是因为国企作为我国国民经济发展的中坚力量,在供给侧结构性改革中将扮演改革的主力军和先行者的角色。落实中央关于供给侧结构性改革重大决策,真正从体制机制上对国有企业、国有经济的结构和机制动手术,加快国有经济布局的调整,使处于劣势的国有企业从竞争性领域快捷、平稳、有序地退出,形成资本能进能出、企业能生能死的自我动态调整机制,可以从根本上消除很多国企“僵尸企业”存在的根源;同时又能加快国有企业内部决策、经营机制的改革,降低生产成本,提高企业的活力,使之更能适应市场竞争的需要,使我国经济在新的基础上实现协调、健康、有序的发展,确保供给侧结构性改革取得成功。

党的十八届三中全会以来,关于国企改革的很多重要措施已经迈出了实质性步伐。比如,国有企业功能界定分类稳妥起步,17家省级国资委和40户中央企业已经提出了方案;公司制股份制改革成效显著,全国国有企业改制面已达80%;法人治理结构不断完善,85家中央企业建立了规范的董事会;企业结构调整与重组整合有序展开,去年已完成6组12户中央企业的联合重组,推动了三家电信企业组建铁塔公司;监管职能加快转变,国务院国资委已下放取消21项监管事项,各省级国资委取消、下放审批事项222项。同时,对一些重点难点问题也进行了积极探索。如在2014年中央企业改组国有资本投资公司、发展混合所有制经济等“四项试点”基础上,今年又开展了落实董事会职权、市场化选聘经营管理者、推行职业经理人制度等“十项试点”。

在通过国企改革推进供给侧结构性改革中,我们也要清醒地看到,改革进入了攻坚期和深水区,国企改革在探索推进过程中,仍有不少问题需要加快探索,寻找新的突破。比如,随着经济下行压力加大,亏损企业扭亏增盈、化解过剩产能、处置“僵尸企业”等任务十分繁重;目前很多国企业主业不突

出、投资分散、同质化经营,大而全、小而全的问题比较突出;很多国企该退出的没有退出,该集中的没有集中,产业结构调整的任务十分艰巨、十分繁重;管理层级多、法人链条长、管理效率较低等老问题依然存在。由此也决定了供给侧结构性改革任务的艰巨复杂性。

当前大力推进国企改革,既不能盲目照搬国外相关理论及其实践,也不能忽视市场经济的基本原则,需要积极探索适合中国国情的国企改革发展模式,并进而指导企业实践。由江苏省国资委徐郭平主任为名誉主编、王正宇副主任为主编的《国企改革十大难题》这本书,在一定程度满足了这个要求。通读本书,可以发现,此书坚持破解问题导向,直面国企改革中法人治理结构、发展混合所有制经济、考核薪酬、创新发展等十个难题,对国有资本投资、运营公司如何组建、如何治理,以管资本为主加强国资管理等重点难点问题进行了有益探讨。

该书总结提炼了十八大以来国企改革中的经验与案例,既有理论性,又有丰富案例,指导性与可读性兼备,能够更好地指导与规范国企改革与发展。特此推荐给有需要、有兴趣的读者,如国家出资人监管者、国有及国有控股企业(上市公司)及关注关切国企改革的广大群众等阅读。

是为序。

刘志彪 2016年6月于南京大学安中楼



# 目录

contents

---

- 001 > 序言
- 001 > 导言 国企改革发展目标与方向
  - 001 > 1. 明确国企地位:市场主体地位不动摇
  - 002 > 2. 指明改革方向:遵循市场经济规律
  - 002 > 3. 确定价值判断:“三个有利于”
  - 003 > 4. 规划改革目标:“1+N”政策体系
  - 003 > 5. 坚定改革信心
  - 004 > 6. 央企改革试点
- 006 > 第一章 推进国企供给侧结构性改革
  - 007 > 1. 推进供给侧改革缘由
  - 008 > 2. 国企供给侧改革误区
  - 010 > 3. 供给侧改革央企做好表率
  - 011 > 4. 稳妥化解产能过剩
  - 017 > 5. 重拳治理“僵尸企业”
  - 018 > 6. 积极化解房地产库存
  - 019 > 7. 推动国有企业去杠杆

- 021) 8. 抓好国有企业降本增效
- 028) 第二章 健全国有企业法人治理结构
  - 029) 1. 国企领导体制演变
  - 032) 2. 国企领导体制误区
  - 033) 3. 国企领导体制中国化
  - 045) 4. 央企董事会试点大事记
  - 047) 5. 国企董事会“内部人控制”
  - 051) 6. 探索职业经理人制度
  - 056) 7. 职业经理人现状与原因
  - 059) 8. 加强职业经理人队伍建设
- 063) 第三章 完善国有资产管理体制
  - 063) 1. 从“管理”到“治理”演变
  - 066) 2. 现行国有资产管理体制弊端
  - 068) 3. 国资委与监管企业“同心协力”
  - 069) 4. 监事会地位“由虚变实”
  - 071) 5. 破解“一股独大”问题
  - 072) 6. 填补“委托—代理”机制漏洞
  - 073) 7. 国企改革与立法同行
  - 075) 8. 地方国有资产监管困境突破
- 079) 第四章 发展混合所有制经济
  - 079) 1. 明确发展混合所有制经济目的
  - 080) 2. 重提混合所有制改革
  - 081) 3. 障碍和阻力不容忽视
  - 084) 4. 发展混合所有制经济的途径
  - 085) 5. 国企员工持股的隐患
  - 087) 6. 员工持股作用表现
  - 087) 7. 推进员工持股改革落地
  - 090) 8. 管理层持股的实现方式

- 092) 9. 江苏国企混合所有制改革的积极探索
- 100) 第五章 构建以管资本为主的国有资本投资、运营平台
- 100) 1. 国有资本投资运营平台改革的背景
- 102) 2. 国有资本投资运营平台试点
- 104) 3. 国有资本投资运营平台性质
- 109) 4. 国有资本投资运营平台组建
- 115) 5. 国有资本投资运营平台监管与治理
- 126) 第六章 规范国有资本业绩考核与薪酬分配制度体系
- 126) 1. 国有资本业绩考核历史沿革
- 129) 2. 国有资本业绩考核体系
- 134) 3. 业绩考核体系存在的问题
- 135) 4. 建立健全业绩考核体系
- 139) 5. “限薪令”下的国企薪酬改革
- 142) 6. 工资总额预算管理与市场化薪酬
- 143) 7. 完善国企薪酬机制
- 148) 8. 健全薪酬激励体系
- 158) 第七章 提高国有资产证券化率
- 158) 1. 国有资产证券化现状
- 162) 2. 提升国有资产证券化率的方式
- 165) 3. 推进国有资产证券化
- 168) 4. 国有控股上市公司市值管理现状
- 170) 5. 国有控股上市公司市值管理的障碍
- 171) 6. 推进国有控股上市公司市值管理
- 179) 第八章 强化监督 防止国有资产流失
- 179) 1. 不让国有资产流失是改革底线
- 180) 2. 国有资产流失途径
- 184) 3. 国有资产流失原因
- 185) 4. 谨防混合所有制改革中的国有资产流失

- 188 › 5. 不能让境外资产成为一本糊涂账
- 193 › 6. 加强国有资产流失监管
- 197 › 第九章 提升国企创新发展能力
  - 197 › 1. 创新驱动发展战略主力军
  - 198 › 2. 技术创新机遇与挑战
  - 201 › 3. 路径创新与协同创新
  - 203 › 4. 体制机制改革激发科技创新活力
  - 205 › 5. 完善国资监管机制
  - 208 › 6. 构筑“知识产权城墙”
- 213 › 第十章 实施国有企业“走出去”战略
  - 213 › 1. “一带一路”战略
  - 214 › 2. 推进“一带一路”战略主力军
  - 218 › 3. 防范境外投资风险
  - 219 › 4. 推进境外投资管理体制改革
  - 222 › 5. 建立健全境外投资服务机制
  - 223 › 6. 完善境外投资金融支持政策
  - 225 › 7. 加强海外知识产权管理
  - 229 › 8. 跳出“家门外打架”怪圈
- 232 › 后记

# 导 言

## 国企改革发展目标与方向

国有企业是推进国家现代化、保障人民共同利益的重要力量,是我们党和国家事业发展的重要物质基础和政治基础。党中央、国务院高度重视国企国资改革发展,改革开放以来,国有企业改革始终作为经济体制改革的中心环节,持续深入推进,国有资产管理体制不断完善,国有资产监管力度不断加强。党的十八届三中全会作出关于全面深化改革若干重大问题的决定,为国企国资改革指明了方向,提供了根本遵循。习近平总书记多次强调,要坚持国有企业在国家发展中的重要地位不动摇,坚持把国有企业搞好、把国有企业做强做优做大不动摇,推进国有企业改革要有利于国有资本保值增值,有利于提高国有经济竞争力,有利于放大国有资本功能。李克强总理多次指出,国有企业改革发展要坚持社会主义市场经济改革方向,完善国有资产管理体制、现代企业制度和市场化经营机制,以解放和发展社会生产力为标准,提高发展的质量和效益。国务院成立了由马凯、王勇同志分别担任组长和副组长的国有企业改革领导小组,加强组织领导和指导把关,统筹研究和协调解决改革中的重点难点问题。目前,改革顶层设计基本完成,配套政策不断完善,重大改革举措迈出了实质性步伐,对重点难点问题进行了有益探索,取得了积极进展。

### ■ 1. 明确国企地位:市场主体地位不动摇

习近平总书记在2014年8月18日召开的中央深改组第四次会议上明确指出:“国有企业特别是中央管理企业,在关系国家安全和国民经济命

脉的主要行业和关键领域占据支配地位，是国民经济的重要支柱，在我们党执政和我国社会主义国家政权的经济基础中也是起支柱作用的，必须搞好。”

2015年7月，习近平总书记在吉林调研时强调，“国有企业是推进现代化、保障人民共同利益的重要力量，要坚持国有企业在国家发展中的重要地位不动摇，坚持把国有企业搞好、把国有企业做大做强做优不动摇”。7月17日，习近平总书记在长春召开部分省区党委主要负责同志座谈会时再次明确，“要深化国有企业改革，完善企业治理模式和经营机制，真正确立企业市场主体地位，增强企业内在活力、市场竞争力、发展引领力”。

## ■ 2. 指明改革方向：遵循市场经济规律

习近平总书记在吉林考察指出：“对国有企业要有制度自信。深化国有企业改革，要沿着符合国情的道路去改，要遵循市场经济规律，也要避免市场的盲目性，推动国有企业不断提高效益和效率，提高竞争力和抗风险能力，完善企业治理结构，在激烈的市场竞争中游刃有余。”这为我国国有企业改革与发展指明了方向，对国有企业改革与发展理论研究和实践操作具有重大而深远的指导意义。

## ■ 3. 确定价值判断：“三个有利于”

对于推进国有企业改革，习近平总书记提出三个“有利于”，即“推进国有企业改革，要有利于国有资本保值增值，有利于提高国有经济竞争力，有利于放大国有资本功能”。总书记就国企改革提出的这一重要论断，为国企改革确立了价值判断标准，具有鲜明的改革指向性和现实针对性。

这“三个有利于”拨清了迷雾、校准了方位，使改革者既有方向可依，又有路径可循，更从战略高度回答了“为谁而改”的问题。国有企业，是推进现代化、保障人民共同利益的重要力量。应当说，这一重大判断内涵丰富、价值深远，是未来推进国企改革、做大做强做优国企的根本指导。

#### ■ 4. 规划改革目标：“1+N”政策体系

2015年8月24日,党中央、国务院印发《关于深化国有企业改革的指导意见》(以下简称《指导意见》),明确了深化国有企业改革的指导思想、基本原则、目标任务和重要举措,这是指导国有企业改革的纲领性文件,具有重要的里程碑意义。同时,确立了以《指导意见》为引领、以若干文件为配套的“1+N”政策体系。目前,已相继制定出台的13个专项改革意见或方案,共分为三类:第一类是改革完善国有资产管理体制、加强和改进企业国有资产监督、防止国有资产流失、深化国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设等方面的5个专项意见;第二类是深化中央管理企业负责人薪酬制度改革等方面的5个专题方案;第三类是贯彻落实《指导意见》任务分工等方面的工作方案。此外,还有9个文件正在履行相关程序,相关配套文件即将全部制定完成。

(1) 工作目标时限:“到2020年,在国有企业改革重要领域和关键环节取得决定性成果。”

(2) 体制机制制度创新:“形成更加符合我国基本经济制度和社会主义市场经济发展要求的国有资产管理体制、现代企业制度、市场化经营机制。”

(3) 从国有资本、企业家、企业、国有经济四个层面提出了重点目标:“国有资本布局结构更趋合理;造就一大批德才兼备、善于经营、充满活力的优秀企业家;培育一大批具有创新能力和国际竞争力的国有骨干企业;国有经济活力、控制力、影响力、抗风险能力明显增强。”

#### ■ 5. 坚定改革信心

2016年7月4日,习近平总书记在全国国有企业改革座谈会上作出重要指示:国有企业是壮大国家综合实力、保障人民共同利益的重要力量,必须理直气壮做强做优做大,不断增强活力、影响力、抗风险能力,实现国有资产保值增值。要坚定不移深化国有企业改革,着力创新体制机制,加快建立

现代企业制度,发挥国有企业各类人才积极性、主动性、创造性,激发各类要素活力。要按照创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念的要求,推进结构调整、创新发展、布局优化,使国有企业在供给侧结构性改革中发挥带动作用。要加强监管,坚决防止国有资产流失。要坚持党要管党、从严治党,加强和改进党对国有企业的领导,充分发挥党组织的政治核心作用。各级党委和政府要牢记搞好国有企业、发展壮大国有经济的重大责任,加强对国有企业改革的组织领导,尽快在国有企业改革重要领域和关键环节取得新成效。

## 6. 央企改革试点

试点,是中国改革开放 30 多年来一直采用的稳健式改革路径。每一轮国企改革试点工作也代表着国企改革的一种方向。

2015 年 12 月,国务院国资委副秘书长彭华岗在国务院政策例行吹风会上透露,国务院国有企业改革领导小组办公室针对社会关注的热点、难点问题提出将在 2016 年推进“十项改革试点”,具体包括:一是落实董事会职权的试点;二是市场化选聘经营管理人员的试点;三是推行职业经理人制度的试点;四是企业薪酬分配差异化改革的试点;五是国有资本投资运营公司的试点;六是中央企业兼并重组的试点;七是部分重要领域混合所有制改革的试点;八是混合所有制企业员工持股的试点;九是国有企业信息公开工作的试点;十是剥离企业办社会职能和解决历史遗留问题的试点。

李克强总理在今年政府工作报告中明确指出,今明两年,将推进股权多元化改革,开展落实企业董事会职权、市场化选聘经营者、职业经理人制度、混合所有制、员工持股等五项试点。

2014 年、2015 年的政府工作报告中有有关国企改革试点工作的表述,与 2016 年改革试点的表述明显不同:此前两年政府工作报告中对试点工作的表述分别为“推进国有资本投资运营公司试点”、“加快国有资本投资公司、运营公司试点”,而今年的试点表述不再用“推进”或“加快”,而是改用“落实”。

从“推进”到“落实”的用词变化,可以看出中央对国企改革已全面提速。



正如国务院副总理、国务院国有企业改革领导小组组长马凯在今年两会期间参加江西代表团审议时表示,2015年是国企改革方案制定年,2016年是改革落实年。为此,必须全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的要求,牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,坚定不移深化国企国资改革,坚持以改革促发展,下决心瘦身健体、苦练内功,打好国有企业提质增效攻坚战,努力做强做优做大国有企业,不断增强国有经济的活力、控制力、影响力、抗风险能力。