

国有产权 监督论

——基于政府经济效率的分析

江龙◆著

THE STATE-OWNED
PROPERTY RIGHT
SUPERVISION

SPM 南方出版传媒

全国优秀出版社 全国百佳图书出版单位 广东教育出版社

国有产权 监督论

——基于政府经济效率的分析

江龙◆著

THE STATE-OWNED
PROPERTY RIGHT
SUPERVISION

SPM 南方出版传媒

全国优秀出版社 全国百佳图书出版单位 广东教育出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国有产权监督论：基于政府经济效率的分析/江龙
著. —广州：广东教育出版社，2016. 1
ISBN 978 - 7 - 5548 - 0881 - 8

I. ①国… II. ①江… III. ①国有产权 - 监督 -
研究 - 中国 IV. ①D913.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 276340 号

责任编辑：邹靖华
责任技编：黄 康
装帧设计：黎国泰

广东教育出版社出版发行
(广州市环市东路472号12-15楼)

邮政编码：510075

网址：<http://www.gjs.cn>

佛山市浩文彩色印刷有限公司印刷
(佛山市南海区狮山科技园A区)

787毫米×1092毫米 16开本 16印张 230 000字

2016年1月第1版 2016年1月第1次印刷

ISBN 978 - 7 - 5548 - 0881 - 8

定价：46.00元

质量监督电话：020 - 87613102 邮箱：gjs-quality@gdpg.com.cn

购书咨询电话：020 - 87615809

目 录

代 序 1

0. 导论 11

- 0.1 问题缘起与研究意义 12
- 0.2 相关理论回顾及文献评述 18
 - 0.2.1 产权理论：产权分割与两权分离 19
 - 0.2.2 信息非对称性与委托代理理论 22
 - 0.2.3 激励与约束理论 27
 - 0.2.4 政府监督理论 35
- 0.3 研究范围、方法与关键概念 43
 - 0.3.1 研究范围与方法 43
 - 0.3.2 关键概念 44

1. 政府经济监督的理论溯源 53

- 1.1 社会公共需要、公共产品与公共产权 53
 - 1.1.1 社会公共需要与公共产品特征 53
 - 1.1.2 公共产权及其效率损失 56
- 1.2 国家、政府与公共受托责任 61
 - 1.2.1 国家起源 61

1.2.2	政府与公共受托责任	62
1.3	委托代理关系与政府组织的“激励不足”	63
1.3.1	政府组织中的委托代理关系	63
1.3.2	政府组织中的“激励不足”与“有效监督”	64
1.4	小结	67
2.	国有产权的代理问题分析	69
2.1	代理问题的一般分析	69
2.1.1	委托代理的特征：信息非对称性	69
2.1.2	代理问题与激励机制分析框架	72
2.1.3	“公共生产”中的道德风险与监督	74
2.2	政府经济的行政代理特征与失效	76
2.2.1	政府经济的代理特征	77
2.2.2	公共产权的政府代理	78
2.2.3	公共权力委托代理失效	81
2.3	国有产权的委托代理	84
2.3.1	国有产权的内涵与特性	84
2.3.2	国有产权的委托代理问题	85
3.	国有产权监督机制分析	90
3.1	产权监督的内在逻辑	90
3.1.1	产权保护的一般性	90
3.1.2	产权主体监督的内生性	94
3.1.3	产权主体监督的制度安排	96
3.2	国有产权监督机制分析	99
3.2.1	企业监督模式	99
3.2.2	国有企业外部监督的内部化机制	106
4.	国有产权监督的经济学分析	113
4.1	政府监督的“公共利益论”	113

4.1.1	政府经济的垄断、外部性和信息不对称	113
4.1.2	监督成本与收益	118
4.2	国有产权代理成本与收益分析	121
4.2.1	国有产权的代理成本	121
4.2.2	国有产权代理成本与收益	123
4.2.3	国有产权监督的内生性分析	126
4.3	代理关系非均衡与产权监督机制	130
4.3.1	代理关系非均衡特征：会计信息失真	130
4.3.2	产权监督机制优选：财务总监制	132
4.3.3	产权监督博弈：企业涉税监督	135
5.	国有产权监督制度比较分析	139
5.1	典型市场经济国家国有产权演化与评析	139
5.1.1	典型市场经济国家国有企业的历史考察	139
5.1.2	制度差异：政府—企业关系比较	143
5.2	典型市场经济国家国有企业分类监督制度	145
5.2.1	国有企业实行分类式管理	146
5.2.2	国有企业实行分工监督与评析	148
5.3	启示	152
6.	我国国有企业改革的现实考察	156
6.1	国有企业发展备受关注	156
6.1.1	企业家精神：能力、创新与责任	157
6.1.2	国有企业发展：控制力与影响力	161
6.2	国有资产监管问题：国有企业监管边界模糊	164
6.2.1	国有企业功能界定不清晰	164
6.2.2	现行国有资产监管体制缺失	167
6.2.3	国有企业改革中的问题与隐忧	169
6.3	国有企业内部治理问题：激励失衡与监督困惑	175
6.3.1	晋升激励有限：经营者激励的一般方式	175

6.3.2	剩余控制权激励充分：经营者剩余控制权的“松动”	178
6.3.3	剩余索取权激励不足：经营者剩余索取权的“审慎”	182
6.3.4	国有企业经营者激励问题：“两权激励失衡”	186
6.3.5	国有企业的监督困惑	188
7.	国有产权监督的制度安排	192
7.1	梳理与评判：现行经济监督体制的缺失	192
7.2	强化外部监督氛围：完善我国政府经济监督体系	196
7.2.1	以国家权力机关为监督主体构建经济监督子系统	196
7.2.2	以监督主体分工为基础，形成监督信息共享、协调共治的监督格局	198
7.2.3	以政府经济监督为“龙头”，促进与完善会计监督体系	199
7.3	明确监督核心内容：构建国有资本监督基本框架	200
7.4	重构内部监督机制：国有企业分类监管	207
7.4.1	国有企业分类监管的可能性	207
7.4.2	国有企业分类管理的基本模式	209
7.4.3	国有企业分类监督的机制选择	213
8.	研究的基本结论、局限性与展望	220
8.1	研究的基本结论	220
8.2	研究的局限性与展望	229
	主要参考文献	231
	后 记	247

代序

新一轮国企改革： 分类管理与分类监督

——兼论当前深化国企改革的问题与对策

综观我国国有企业出现的种种问题，一个重要原因是缺乏有效的产权主体约束机制，对国有资产监管强调纵向分级管理时，却对国有企业横向的分类管理和监督重视不够。实践中，在国有企业产权尚不清晰的情况下过度地强调试用非国有企业模式来改革国有企业，“一个处方治百病”的模糊认识实质上混淆了国有企业的性质，客观上加大了改革难度，增加了改革的交易成本。因此，新一轮国有企业改革的核心是产权结构安排与产权监督的补位。

第一，国有企业产权结构如何安排？这是前提和关键。它既包括国有经济的战略调整与布局，又涵盖国有企业内部的产权结构安排问题。

党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确要求“坚持和完善基本经济制度”，做到两个“必须毫不动摇”。国有资本投资运营要服务于国家战略目标，更多投向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，重点提供公共服务，发展重要前瞻性战略性新兴产业，保护生态环境，支持科技进步，保障国家安全。积极发展混合所有制经济，允许更多国有经济和其他所有制经济发展成为国有资本、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。这既为改革指明了方向，又为改革奠定了制度基础。我国拥有众多的国有企业，它们构成了最引人注目的国有经济部门，这些规模庞大的国有企业拥有显赫的经

济地位，控制着关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，在国民经济中发挥了支柱性作用，创造了近 1/3 的国民生产总值，为我国经济社会发展做出了重大贡献，产生了广泛的社会影响。从当前现状来看，国有企业的改革、发展和产权结构方面面临许多矛盾和突出问题。

一是国有企业战略定位模糊，布局分散，功能作用不够突出。早在 1997 年，党的十五大就明确提出要从战略上调整国有经济布局，1999 年，党的十五届四中全会要求，对国有经济分布过宽、整体质量不高、资源配置不合理的状况，必须坚持有进有退、有所为有所不为，着力加以解决。但迄今为止，改革进展仍不尽如人意，国有经济战略调整缓慢、布局欠合理，对于哪些行业属于关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，缺乏具体的标准和名录，认识上的不到位导致国企战略定位模糊不清。从行业布局上看，国有经济布局过于分散，截至 2013 年年底，全国共有 15.5 万家国有企业。在国民经济 95 个大类中，国企涉及 94 个，其中在 396 个行业类别中，国企涉及 380 个，行业分布面达 96%，如批发零售业、餐饮业还有 2 万多家国企，113 家央企中有 80 家涉及房地产开发领域。从结构看，当前，仍有近 2/3 的国有企业，40% 的国有资产分布在一般生产加工行业和商贸服务及其他行业。

国有企业既是能源、交通、军工等基础产业的主力军，也是零售、百货、餐饮等充分竞争行业的重要参与者。国有资本缺乏明确的投向范围和清晰的战略定位，多元扩张经营，功能主业不突出，耗用大量国家资源，抑制社会投资和充分竞争的市场机制形成，更为重要的是企业国家战略定位不清，企业发展方向不清晰，使国企功能和作用难以得到充分发挥。

二是国有企业管理条块分割，过度行政化、老套路，阻碍布局调整和优化。从国有资产管理体制上看，条块分割明显。2008 年出台的《企业国有资产法》明确规定，国务院和地方政府分别设立国有资产监管机构，授权代表本级政府履行出资人职责。但实际上，国企管理出现纵横交错、多方授权、链条拉长的格局。从横向监管主体上看，现行企业国资管理分为三大块管理：一块为国务院国资委监管的大型企业集团 113 家，法人企业 3.8 万家；一块为财政部履行出资人代表职责或国资监管职责的企业，可

分为两部分，金融类央企 43 家，工商类独立法人企业 3614 家及中央文化企业 104 家；一块为国务院有关部门直管的企业 9988 家，涉及几乎所有部门和单位，而这部分国企管理尚未建立出资人管理制度，基本上属于“老套路”行政管理，“画地为牢”同质化竞争阻碍结构优化。从纵向看，按照分级管理原则，全国国有企业分属中央、省、市、县四级，分别由同级政府履行出资人职责，沿用上级管理模式，基本上都设立同级国资委或财政履行监管职责，基础管理制度缺乏统一规范，执行差异大。企业管理级次链条长，一般有 4~5 级，甚至更多，且大多数商业和盈利模式较为陈旧。

从国有企业监管方式上看，行政化色彩突出。一方面由于缺乏对国企功能定位分类管理，国资管理机构对监管范围的企业在监管方式、绩效考核、领导人任用、产权管理、国有资本收益等方面，采取“一个模式”的统一管理，弱化了不同功能企业的战略目标和要求。不少国企高管与党政机关之间存在着类似“脐带”的关系，“亦官亦商”，企业内部官僚色彩浓重，高管享有行政级别待遇，内部制衡和外部监督流于形式。另一方面出资人代表采取行政化管资产、管财务、管人和管事相结合方式，管理事项过多、过细、过死。对企业的发展战略、投资项目管理等事项习惯于沿用行政审批代替经济管理手段。国资部门有管人、管事、管资产的职能，但具体管哪些人、哪些事、哪些资产却没有明确界定。近几年，国资部门越管越多、越管越偏、越管越细的趋势非常明显。此外，绩效考核指标反映市场规律不够，多年前就已提出的期股期权、增量激励、关键技术折股、管理层和骨干持股等市场激励措施因缺乏可操作性均难以有效落实。

三是国有企业“混改”进展缓慢。党的十五届四中全会以来，党中央国务院对探索公有制多种实现形式、发展混合所有制经济提出了明确要求，特别是党的十八届三中全会系统提出了发展混合所有制经济改革的思路。迄今为止，此项改革尚未取得实质性进展。在国家层面，国资委已经启动混合所有制、国有资本运营公司、董事会授权改革和纪检监察四项改革试点。涉及中国医药、中国建材、国家开发投资公司、中国节能环保公司、新兴际华、中粮六大央企。目前试点的多以增量改革为主，存量改革

为辅，更多的是对原有国企改革方式的重申和制度细化，对国资委、国有资本投资运营公司和国有企业关系以及国有企业分类等深层次问题没有更多涉及。国务院国资委监管的 113 家企业集团，实现股权多元化的只有 7 家。全国国企中国有资本及其享有的权益额占净资产的比重约 80%，少量的混合所有制还停留在形式上的国企之间的“友情客串”，国有股独大，有的高达 90% 以上。拿地方来说，比如南方某省国企中国有全资和国有绝对控股企业户数占全省国家出资企业的 82%，这两类企业集中了全省 88% 的国有资本，平均国有持股比例为 78.5%。这反映了国企改革和“混改”的艰巨性和紧迫性。尽管目前就推进“混改”方面出台了许多涉及财政、土地、房产、税收、工商等方面的政策，但由于各部门执行的协调性、操作性不强，真正落实的不多。同时国企收益率整体偏低，国企体量普遍较大，行政色彩普遍较浓，社会资本“不愿入”“不能入”和“不敢入”现象明显。加上一些国企负责人出于求稳和“小富即安”心态，不愿改、不敢改，致使国企“混改”进展不理想。客观审视我国国企改革长期以来之所以难以奏效，其中一个主要原因就在于缺乏功能定位分类，未能较好地针对国资性质和功能构建企业内部治理结构及其机制，和对企业实施系统有效的控制。一方面对庞大数量的国企缺乏分类管理，没有区分企业的功能定位与性质要求，国企始终处在一个“模糊监管”区域，产权监督约束不力。这样，在既没产权多元化又要实行现代企业制度的情况下，实践中过度地强调采用非国企模式来改造国企，用普通法人（公司）模式来构造现代企业治理结构，并以此作为建立现代企业制度的基础。这种认识，实质上混淆了国企的性质，扩大了改革的交易成本，降低了国企效率。大量事实说明，由于不恰当的产权制度安排，导致了对国企控制力、影响力的削弱和国资的大量流失。

第二，产权主体利益如何保护？实质上是一个产权监督问题。

产权是所有制的核心，完善产权保护制度是市场经济制度建设的首要任务。必须树立契约精神，适应市场化、国际化新形势，以规范经营决策、资产保值增值、公平参与竞争、提高企业效率、增强企业活力、承担社会责任为重点，进一步深化国有企业改革。与此同时，国家如何保护各

种所有制经济产权和合法利益，保证各种所有制经济的产权主体依法平等地使用生产要素，公平、公开、公正参与市场竞争，同等受到法律保护，这是面临的现实而深刻的问题。

一是从已经改革的国有企业看，已经改制的国企尚未形成公司治理结构的有效制衡。公司法人治理结构不健全，企业尽管设立了董事会、监事会，但由于股权性质和治理结构没有发生根本性变化，市场化运作机制少，行政委派多，董事会、监事会和经营层三方制衡虚拟化或流于形式。国企高管人员市场化、职业化程度不高，对市场规律、企业规律和行业规律重视不够，往往“一把手”“一言堂”，用人、决策、薪酬、激励、约束等机制不合理、不透明和缺乏有效制约，这也是国企治理结构要解决的难点。

二是国有企业垄断经营向纵横延伸和拓展，挤压市场。较长时期以来，我国存在的垄断现象主要依托最初的自然垄断优势，逐步向行政垄断拓展，垄断行为的渗透力和影响力向产业链更深更广蔓延，其危害性比自然垄断更大，直接阻碍竞争市场的形成，甚至在局部市场形成绝对垄断，导致愈来愈多的矛盾和问题，突出表现为：其一，某些基础设施产业在引入竞争中，既依然以自然垄断为由，又以政府原有法律、政策为护身符，在竞争有利时用“纯市场行为”为自己开脱，在竞争不利时拿出“管理者”的身份维护垄断地位，甚至在产业链上游的生产要素领域，利用垄断地位歧视性对待民营企业。其二，国有垄断性企业资本扩展迅速，尤其2008年金融危机以来，我国加大了高速公路、铁路、机场等建设，承担这些项目的投资主体主要是有关部门和地方政府，地方投融资平台债务攀升，负债大幅度增加就是典型例子。有的垄断企业大规模发债，盲目扩张，大量资金流向了这类企业，形成了资金市场的“霸主”。其三，垄断企业还利用自身的竞争优势和“海量”资金实行跨行业、跨地域的兼并民企活动。如石油、石化兼并了大量民营加油站。有的地方为控制煤炭、某些重要金属和非金属矿产资源，采取强行收编中小企业的办法进行整合，迫使一些中小企业从这些领域退出。其四，在一般竞争性领域，一些垄断国企利用垄断产品和服务或者政策向产业链上下游延伸，如利用石油资源

向销售环节渗透，利用掌握的电网、电信基础设施向上游的发电、下游的供电和网络终端服务业延伸，利用掌握的资源优势向房地产、现代服务业等领域拓展。这种扩张行为，实现由产品垄断向行业产业链垄断推进，让中小企业根本无法与之竞争，市场受到很大挤压，发展信心受到很大挫伤，这是改革要面对的深层次问题。

三是国有企业经营总体效率不高，上缴资本收益不多，出现国企“资源分化”现象。总体上讲，国企发展主要依靠增加要素投入，扩大规模。站在国际国内两个市场上看，国内靠垄断、国际靠规模，粗放经营，集约化程度和资源配置效率不高，自主创新能力和关键技术、核心竞争力不够，市场应变能力亟待增强。2013年全国国企净资产收益率为5.3%，扣除前10名石油、石化、电信、烟草等特许经营和垄断行业央企后，净资产收益率仅为2.6%，大大低于银行五年期定期存款利率4.75%。国企亏损达6.3万户，亏损额超万亿元，一些企业资产负债率超90%。2013年国企上缴利润仅占利润总额的5.36%。与此同时，一段时期以来，国企“内部人控制”问题频出，一些高管利用“国企资源”投向寻求人脉资源和“非经济效应”，不顾市场、不惜重金，不恰当地“战略合作”屡见不鲜，在某种程度上破坏了市场，扭曲了公平竞争环境，削弱了资源配置效率，也给企业自身带来了重大损失，甚至带来更深层次的潜在腐败问题。

四是国有企业改革出现“回潮”和“返流”现象。其一，其突出表现在国企数量回升。多年来，我国国企改革取得进展的一个特征是国企在全国企业总量比重呈下降趋势，但近些年出现回升，比如1998年国企23.8万家，2003年国企15万家，2006年是12万家，2008年是11.37万家，2011年是14.37万家，2013年是15.5万家。其二，“人员回流，行业回归”。一方面，20世纪八九十年代已经重点解决的“买断工龄、下岗分流、减员增效”等问题，由于收入待遇差异大，部分分流人员要求重新接收或补偿；另一方面，国家已对国企实施主辅分离和辅业改制后，这些年由于企业盲目扩张，多种经营，无序发展非主营业务，使原已分离的“三产”又回归主业，企业包袱开始显现。其三，转制国企“母子公司，情依不舍”。经过之前的国企转制分流，辅业改制后，多数国企构建了层级委

托代理关系，企业集团母公司的职能基本形成了“机关”或类似于国有资产监管机构，企业核心业务已经改制为有限责任公司或上市，母公司除了国有股东身份外，其主要任务是作为公司与政府的纽带和窗口，实际经营都在股份公司或下属二、三级企业。但是，母公司本身的管理依旧沿用《全民所有制工业企业法》的管理框架、管理方式和职能。这种“老瓶装新酒”“情依不舍”的关系，制约和影响了改制公司的创新与发展。其四，国企的社会管理职能“剥而不离”。有的国企改制后，职工安置问题依然找回原国有股东负责，出现局部的问题“返流”现象。

第三，国有企业如何改革，关键在建立和完善国有产权保护体系，实行国企分类管理与分类监督。

党中央、国务院《关于深化国有企业改革的指导意见》明确指出，国有企业属于全民所有，是推进国家现代化、保障人民公共利益的重要力量，是我们党和国家事业发展的重要物质基础和政治基础。深化国企改革，必须坚持和完善基本经济制度，坚持社会主义市场经济改革方向，坚持增强活力和强化监管相结合，坚持党对国有企业的领导，坚持积极稳妥统筹推进，坚定不移做强做优做大国有企业。根据国有资本的战略定位和发展目标，结合不同国有企业在经济社会发展中的作用、现状和发展需要，对国有企业进行分类监管。

一是优化布局，分类定位，着力增强国企功能，提升国有经济主导作用。今天的国有企业，经过20世纪八九十年代的改革，已经远不是改革开放之初的那样，在“抓大放小”后，大部分中小国有企业已经转变为其他产权制度的企业，而少数的一些大型国有企业，尤其是央企，在市场经济的进程中取得了重大成效，但国有企业与适应市场化、国际化新形势的要求仍有较大差距。因此，要加大力度继续推进国有经济战略性调整和布局优化，健全国有资本有进有退和有效流动机制。通过同业合并、重组整合、央地合作、龙头引领，向规模化、集约化、网络化发展，促进国有资本向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业、关键领域和重点基础设施集中，向前瞻性战略性新兴产业集中，向产业链关键环节和价值链高端集中，向具有核心竞争力的优势企业集中。积极采取分类管理，推进国企改革，

根据国企属性，准确界定国企的战略定位，细分国企类型，即大致分为公益性行业、特定功能（或垄断性）行业和竞争性行业，明晰各自的发展路径、产业边界、实践模式和战略目标。对公益性国企重点强调公共服务功能，让公益性国企充分公益化。垄断性行业国企强调社会公共性作用和政府管制与产品定价服务。竞争性国企强调营利性，让其充分公众化，并发挥引领性功能，将国有资本适当集中到符合现代产业发展方向的领域，形成一定规模和竞争优势产业，推动向产业链和价值链高端发展，做大做强做优骨干企业，发挥产业龙头作用，打造一批具有国际竞争力的优势品牌和优势企业。

二是推进国有企业“混改”，重构国资存在形态，提升国有资本价值。通过引入民资民企、出资入股、收购股权、资产置换、融资租赁等方式参与国企重组，推动混合所有制企业员工持股，吸引股权基金参与并购改制，引入战略投资者，以及政府改变投入方式，探索公私合营（PPP模式）建设公共基础项目，把项目与资源捆绑，让更多的社会资本参与国企混合所有制改革，提高国有资本配置和运行效率，实现各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展。

目前，我国国有资本大多以实体企业形态存在，以股权化、资本化形态存在的相对较少，这既不利于国有资本有效运营和有序流转，也不利于国资监管机构按市场化规则进行有效管理。为此，必须以发展混合所有制和资产资本化为方向，依托多层次资本市场，推动国有资产、国有资本证券化。鼓励非国有资本投资主体，通过出资入股、收购股权、认购可转债、股权置换等多种方式，参与国有企业改革，同时鼓励国有资本以多种方式入股非国有企业。除少数准公共性企业保持实体形态外，其他的竞争性企业都应逐步改组或归拢到资本运营公司进行运营，加快推进公共资源配置市场化改革，通过招标、拍卖、挂牌、定价出让等竞争手段，促进国有资本更好地运营流转，实现保值增值，实现国资监管以管资产为主向管资本为主转变。但我们必须设定“底线”，确保国有产权流转中程序规范和合理定价，市场化评估和透明操作，防止出现国有资产交易“暗箱操作”，以及贱卖等现象，防止股权激励成为少数人化公为私的工具。

三是构建国有资本投资、运营公司，实现国有资本的有序流动和保值增值。国有资本运营公司的组建是以投资融资和项目建设为主，如何保证可以获得股权公平合理的占比，并通过资产经营和管理实现国有资产保值增值，防止“暗箱操作”带来国有资本收益减少，是需要予以关注的“敏感地带”。因此，可以按照先易后难、稳妥推进的原则，明确条件、程序和步骤，探索和组建国有资本投资、运营公司。搭建国有资本市场化运作的专业平台，通过划转现有国有股股权，汇集和盘活存量资产，放大国有资本功能，服务国家战略目标和实现国有资本结构调整和优化。梳理并支持有较强资本运作能力、功能较为完备的企业发展为国有资本运营公司，以资本运营为主，规范资本运作，提高资本回报。鼓励主业优势突出、公司治理结构较完善、风险管理较健全的企业改组为国有资本投资公司，以投资、融资和项目管理为主，通过实业投资和资产经营实现资本的保值增值。

国资监管机构依法对国有资本投资、运营公司履行出资人职责。国有资本投资、运营公司在国资监管机构依法授权范围内，依法自主自主开展经营活动。

四是实行国有企业分类管理，完善竞争性国企的公司法人治理结构，深化国企市场主体地位。对属于竞争性的国企，建立健全协调运转、有效制衡的公司法人治理结构。规范董事会建设，推广以专业人员为主的外部董事制度。逐步取消国企高管人员与行政级别挂钩的职务待遇，按市场规则建立完整的向国家出资企业委派管理者制度。依法建立以合同管理为核心、岗位管理为基础的市场化用工机制，引入职业经理人制度，公开选聘人才，通过契约化任期制、薪酬奖励和评价机制，建立起规范的长效激励约束机制，实行全面预算管理、全过程监督的财务管控和问责机制。在企业实施股权激励，特别是员工持股的改革中，要防止被少数人钻空子，使股权激励异化成为少数人一夜暴富、化公为私的途径。同时，防范在混合所有制改革过程中进行监管的部门之间出现“监管空隙”，而带来国有资产流失的“重灾区”。

五是建立以国有产权监督为核心的国企分类监督模式。国有企业依据

不同类型和在国民经济中的地位、作用以及与市场的关系，可将国企管理大致分为三类：一类是“政府企业”，即产权国家所有，政府机构经营，提供公共产品服务的国有非营利性国企，它在我国具有广泛的基础；一类是“公共企业”，这类企业一般根据特别法设立，如铁路法、烟草法和电信法等，由中央政府独资或以政府投资为主，主要从事自然垄断行业和“准公共产品”的生产；一类是“股份公司”，这类企业完全依据《公司法》设立、运作，建立现代企业制度，国家（政府）主要是参股。相应地按照上述分类管理，区别不同类型和对象进行国有产权的分类监督，对“政府企业”的监督实行会计人员政府委派制，对“公共企业”的监督实行外派监事会制，对“股份公司”的监督实行财务总监制。

总之，如何从国情、战略、体制、机制监管等方面准确界定国有企业功能，深化功能分类定位、企业分类管理、业绩分类考核、人员分类激励、政府分类监督等全面推进分类改革实行分类监管，切实有效调整 and 安排国有企业产权结构，提升“混改”质效，强化国有产权监督，确保国有企业保值增值和战略目标实现，是我国当前和今后相当长一个时期的战略任务与崭新课题。