

DRC

国务院发展研究中心研究丛书 2016

丛书主编·李 伟

国企改革路线图探析

马 骏 张文魁 张永伟 袁东明 等著

Roadmap
of SOE Reform



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

国企改革路线图探析

马 骏 张文魁 张永伟 袁东明 等著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

国企改革路线图探析/马骏等著. —北京: 中国发展出版社, 2016. 10

(国务院发展研究中心研究丛书. 2016 / 李伟主编)

ISBN 978 - 7 - 5177 - 0532 - 1

I. ①国… II. ①马… 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 156455 号

书 名: 国企改革路线图探析

著作责任者: 马 骏 等

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978 - 7 - 5177 - 0532 - 1

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

印 张: 13. 25

字 数: 160 千字

版 次: 2016 年 10 月第 1 版

印 次: 2016 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 40.00 元

联系电话: (010) 88919581 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com>

网购电话: (010) 68990639 88333349

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: 370118561@qq.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

DRC

2016

国务院发展研究中心研究丛书

编 委 会

主 编：李 伟

副主编：张军扩 张来明 隆国强 王一鸣 余 斌

编 委：（按姓氏笔画为序）

丁宁宁 马 骏 王 微 王一鸣 卢 迈

叶兴庆 包月阳 吕 薇 任兴洲 米建国

贡 森 李 伟 李志军 李善同 余 斌

张小济 张军扩 张来明 张承惠 陈小洪

赵昌文 赵晋平 侯永志 夏 斌 高世楫

郭励弘 隆国强 葛延风 程国强

“国企改革路线图探析”

课题组

课题顾问

陈清泰 张军扩

课题负责人

马 骏 张文魁 张永伟 袁东明

课题协调人

项安波

课题组成员（以姓氏笔画为序）

马 骏 马淑萍 马晓白 王继承 王怀宇 亓长东 张文魁
张永伟 肖庆文 陈小洪 李志能 范保群 周健奇 项安波
袁东明 陶平生 贾 涛

总 序

践行五大发展理念 发挥高端智库作用 努力推动中国经济转型升级

2016 年是“十三五”开局之年。“十三五”时期是塑造中国未来的关键五年，到 2020 年能否实现全面建成小康社会的目标，不仅是发展速度快慢的问题，更是决定中国能否抓住转型发展的历史窗口期，跨越“中等收入陷阱”、顺利实现现代化的问题。

2015 年 10 月，党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》确立了“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念。2016 年 3 月，十二届全国人大四次会议通过的《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》明确了新时期发展的总体思路，提出了应对国内外严峻挑战的战略性安排。

毋庸讳言，我国经济社会发展确实面临着一些前所未遇的困难和挑战，诸如：劳动年龄人口绝对量下降，老龄化问题日益显现，传统产业和低附加值生产环节的产能严重过剩，粗放式发展产生的生态环境问题逐渐暴露，以创新为驱动力的新增长动力尚未形成，社会对公平正义的诉求日益增强，等等。但与此同时，也应该客观

地看到，我国的发展依然有着巨大的潜力和韧性。城镇化远未完成，欠发达地区与发达地区间存在明显的发展差距。这意味着，在当前和未来相当长的时期内，投资和消费都有很大的增长空间。我国产业体系完备、人力资本丰富、创新能力正在增强，有支撑未来发展的雄厚基础和良好条件。目前经济增长速度呈现的下降态势，只是经济结构转型过程中必然出现的暂时现象，而且这一态势是趋缓的、可控的、可承受的。随着结构调整、经济转型不断取得进展，我国经济将在新的发展平台上实现稳定、持续的中高速增长。

正是基于各种有利因素和不利因素复杂交织、相互影响的大背景，我们认为，中国的现代化已经进入转型发展重要的历史性窗口期，如果不能在窗口期内完成发展的转型，我们就迈不过“中等收入陷阱”这道坎，现代化进程就有可能中断。

中央十分清醒地认识到这一点，并对转型发展进行了周密部署。概言之，未来五年，为了推动经济转型、释放发展潜力，我们将以新的发展理念为统领，依照“十三五”规划描绘的蓝图，通过持续不断地深化改革和扩大开放，建立新的发展方式，形成创新驱动发展、协调平衡发展、人与自然和谐发展、中国经济和世界经济深度融合、全体人民共享发展成果的发展新格局。

推动经济转型升级，形成发展新格局，需要从供给和需求这两侧采取综合措施，在适度扩大总需求的同时，着力加强供给侧结构性改革，转变发展方式，促进经济转型。我国经济发展正处于“三期叠加”的历史性转折阶段，摆在面前的既有周期性、总量性问题，但更突出的是结构性问题。在供给与需求这对主要矛盾体中，当前矛盾的主要方面是在供给侧。比如，在传统的增长动力趋弱的同时，

新的增长动力尚难以支撑中高速增长；产业结构资源密集型特征明显，对生态环境不够友好；要素在空间上的流动还不够顺畅，制约了城乡、区域协调发展；对外经济体制不能完全适应国际贸易投资规则变化的新趋势等。因此，去年以来，中央大力推进供给侧结构性改革，重点落实“三去一降一补”五大任务，用改革的办法推进结构调整，提高供给结构对需求结构变化的适应性，努力提升经济发展的质量和效益。“十三五”规划亦把供给侧结构性改革作为重大战略和主线，旨在通过转变政府职能、发展混合所有制经济、增强市场的统一性和开放性、健全经济监管体系等，促进资源得到更合理的配置和更高效的利用，提高生产效率，优化供给结构，为形成发展新格局奠定坚实的物质基础。当然，这里要强调的是，注重供给侧结构性改革，并非不要进行需求管理。我们还将采取完善收入分配格局、健全公共服务体制等措施，推动社会实现公平、正义，并为国内需求的增长提供强力支撑，使需求和供给在更高水平上实现良性互动。

当前，国务院发展研究中心正在按照中央的要求和部署，积极推进国家高端智库建设的试点工作，努力打造世界一流的中国特色新型智库。作为直接为党中央、国务院提供决策咨询服务的高端智库，我们将坚持“唯真求实、守正出新”的价值理念，扎实做好政策研究、政策解读、政策评估、国际交流与合作等四位一体的工作，为促进中国经济转型升级及迈向中高端水平、实现全面建成小康社会的宏伟目标做出应有的贡献。

这套“国务院发展研究中心研究丛书 2016”，集中反映了过去一年我们的主要研究成果，包括 19 种（20 册）著作。其中：《新兴

大国的竞争力升级战略》（上、下册）和《从“数量追赶”到“质量追赶”》是中心的重大研究课题报告；《新形势下完善宏观调控理论与机制研究》《区域协同发展：机制与政策》等9部著作，是中心各研究部（所）的重点研究课题报告；还有8部著作是中心资深专家学者或青年研究人员的优秀招标研究课题报告。

“国务院发展研究中心研究丛书”自2010年首次面世至今，已是连续第七年出版。七年来，我们获得了广大读者的认可与厚爱，也受到中央和地方各级领导同志的肯定和鼓励。我们对此表示衷心感谢。同时，真诚欢迎各界读者一如既往地关心、支持、帮助我们，对这套丛书以及我们的工作不吝批评指正，使我们在建设国家高端智库、服务中央决策和工作大局、推动经济发展和社会进步的道路，走得更稳、更快、更好。

国务院发展研究中心主任、研究员



2016年8月

内容摘要

十八届三中全会明确了国有企业改革的基本方向和大思路。但在改革实践中，由于一些突出问题的阻碍，国企改革整体进展低于社会公众的预期。为此，国务院发展研究中心企业研究所在 2014 年完成“国有资本管理体制改革研究”课题的基础上，针对新时期国企改革实践中的若干突出矛盾及重要问题，开展重点研究，坚持问题导向，独立成篇；不追求面面俱到和体系的严格完整，更注重政策建议的针对性和可行性。基于大量的深入调研和专家座谈，撰写了 19 篇调查研究报告，供有关部门参考。各报告的主要观点如下。

(1) 经过三十多年的改革和努力，国有企业在规模与实力等方面都有长足进步，但经营绩效相对不高，同时仍然存在国有资本行业分布不尽合理、公益性体现不够、流动性不强等问题。国有企业的问题不仅与企业本身的效率有关，也与体制机制、社会责任、历史负担、发展路径等因素有关。按照党的十八届三中全会决定精神，切实推进国有企业全面深化改革，提升国有企业经营绩效、提高国有资本的公益性和流动性等任务既迫切又必要。

(2) 思想解放和改革氛围是推动国企改革的重要前提，必须首先

明确国有资本的功能定位、国有企业为什么要改革、国企改革应坚持的基本原则和改革底线、如何理解公有制的主体地位和国有经济的主导地位等问题。可以从项目和企业不同层面多种形式推进混合所有制改革；国资管理体制改革应优先于国企自身改革；加快开展国有资本投资运营公司试点；建立国有资本服务国家战略和人民利益的新机制；通过试点、鼓励地方探索和创新、分类改革、增量改革和加强改革沟通等探索国有企业改革的多种推进方式。

(3) 建议按照“统筹规划、分类实施；创新机制、积极推进”的思路进一步推进国企员工持股，结合国企改革总体方案统筹规划，区分上市公司与非上市公司、管理层持股与全员持股分类推进，通过创新机制放松限制，继续完善员工持股实施政策。

(4) 国有独资公司董事会试点工作已经进行了十年，机构建设进展较快，但机制建设相对滞后。建议按照“落实权力、理清责任、权责对等”的思路重点加强机制建设，推动机构建设和机制建设协同前进。

(5) 进一步深化国企三项制度改革，从外部改革入手，妥善处理历史遗留问题、加快建设职业经理人制度、进一步改革和完善薪酬制度、加快垄断行业的市场化改革等，以外部改革促进内部改革。

(6) 建议尽快启动、逐步规范，开展国有企业信息披露工作；参照上市公司相关制度制定国有企业信息披露标准；完善独立审计与内部审计相结合的监督体系；完善国有企业信息披露的相关法规。

(7) 整体上市是深化国企改革的重要举措，有利于推动国企现代企业制度改革，从根本上解决股权架构倒置问题，形成持续推进改革的动力机制。应重视整体上市与资产优化重组、股权激励的合理结合，探讨用托管等方式解决少量未上市资产的管理问题。

(8) 培育具有国际竞争力的国有骨干企业，就是要培育具有全球资源整合能力、对国内产业发展具有重要引导力和带动力、在国际产业竞争中具有主导权的国际一流跨国公司。推动国有大企业发展成为国际一流跨国公司，重点是推进商业性国企彻底实现市场化，使其成为目标商业化、股权多元化、治理法治化的全球市场主体。

(9) TPP 协议国企条款在企业层面集中地反映了美国重构竞争优势和利益格局的战略意图，即彰显跨国公司权利、限制国有企业竞争优势。我们可以借鉴“竞争中立”的积极内容应对 TPP 协议国企条款挑战，淡化所有制色彩，对内促实质性国企改革，为确保各类企业公平竞争创造条件，对外为国有企业争取有利的国际环境和发展空间。如果我们切实贯彻“以管资本为主”和“积极发展混合所有制经济”的改革思路，更多地强调国有资本、更好地发展混合所有制企业，那么来自 TPP 协议国企条款的压力很大程度上就能被化解于无形。

(10) 国有资本与其他资本一样，具有“逐浪”和“逐利”的特性，这是导致国有资本布局调整难的客观原因。十八届三中全会已明确了我国国有资本布局调整的方向，未来的关键是要顺应国有资本的特性行事，并在高于实体企业的层面建立布局调整机制。

(11) 地方投融资平台应以普通企业身份参与民生建设项目、多途径开发地方公共资源、管理运营公益性国有资产、以管资本为主投资运营经营性国有资产等为转型方向；政府应建立公益性项目的市场化保障机制，以规范和共享为重点完善 PPP 融资模式，建立符合市场要求的规范公司治理制度，并在实施业务分类监管等方面予以配套支持。

(12) 基于对混合所有制企业数量、类型和行业分布的分析，我们认为，只有在充分竞争环境下形成的混合所有制，才可能成为提升

国有企业效率的重要举措；建议推进行业改革、扩大对内对外开放。

(13) 中集集团的混合所有制改革经验表明，合理的股权结构是国有企业发展混合所有制和改善公司治理的重要基础。用国有股权分散化替代一股独大；确立董事会在公司的核心地位，由董事会选聘职业经理人代替大股东派遣，董事长由外部人代替内部人；市场化的职业经理人制度和优秀的职业经理团队是确保公司持续发展的关键，职业经理人应是“市场人”，没有行政级别，没有官本位激励；注重对高管的薪酬激励，采用市场化的考评和股权激励，使管理层远离腐败，保持旺盛的热情；内生的遵纪守法机制与完善的监督机制是国企健康发展的重要保障，以内部与外部互动的监督代替运动式、碎片化的监督。

(14) 两类公司要做到“五个防止”：防止将现有集团公司简单翻牌为投资运营公司、防止被虚化、防止回归行政化、防止形成更大的垄断、防止与资本市场相冲突。

(15) 取消食盐专营，碘盐覆盖率短期会下降、食盐市场会出现分化、市场监管重点会有所转移、专营企业会受到较大冲击。政府应把食盐补碘工作做细做活；建立市场倒逼机制，提高行业集中度，减轻市场监管压力；要积极推进食盐专营企业的改革转型，重点做好人员分流安置。

(16) 食盐专营体制改革与盐业国企的自身改革要相互结合、共同推进，通过专营体制改革倒逼盐业国企加快自我改革，通过盐业国企的自我改革为专营体制改革的顺利推进提供保障。

(17) 打破国有企业反腐机制的封闭性，提升国有企业常态化的反腐效果，需要在推进股权多元化改革和加强董事会建设的基础上从三个方面强化社会监督：一是完善国有企业信息公开披露制度，二是

建立利益相关人诉讼机制，三是完善举报人保护制度。

(18) 处置“僵尸企业”最核心的问题是职工安置。比较借鉴以往经验，结合当前新特点，解决“僵尸企业”的职工安置问题，短期需多渠道化解人员安置压力，长期要加强劳动用工规划和监督，主动分流富余人员。

(19) 中盐株化在通过关闭破产出清过程中，以维稳为核心，积极妥善安置职工，很多做法值得各地处置国有“僵尸企业”时借鉴。同时，其破产过程中也反映出了国有“僵尸企业”职工安置存在政策短板。

第一章

国有企业经营绩效

- 一、国有企业的规模与增长 / 2
- 二、国有企业的商业绩效 / 7
- 三、国有企业对经济增长的贡献 / 17
- 四、国有资本的布局 / 20
- 五、国有资本收益 / 26

第二章

当前深化国企改革几个重要问题

- 一、思想解放和改革氛围是推动国企改革的重要前提 / 28
- 二、混合所有制改革如何推进 / 33
- 三、国资管理体制改革应优先于国企自身改革 / 35
- 四、加快开展国有资本投资运营公司试点 / 36
- 五、建立国有资本服务国家战略和人民利益的新机制 / 38
- 六、探索国有企业改革的多种推进方式 / 39

第三章

进一步推进国有企业员工持股

- 一、员工持股是企业提高竞争力的重要工具 / 45

二、国企员工持股的实践与政策 / 46

三、进一步推进国有企业员工持股的建议 / 49

第四章

进一步加强国有企业的董事会建设

一、国有企业董事会建设的现状分析 / 55

二、进一步加强国有企业董事会建设的建议 / 59

第五章

深化国有企业三项制度改革的政策建议

一、三项制度改革现状和问题 / 64

二、深化三项制度改革的政策建议 / 68

第六章

建立国有企业信息公开披露制度

一、信息公开披露是国有企业公司治理的重要组成部分 / 73

二、市场经济国家普遍重视国有企业信息公开披露 / 74

三、我国国有企业信息公开披露制度尚未建立 / 76

四、建立国有企业信息公开披露制度的建议 / 78

第七章

推进国企整体上市的建议

一、整体上市是深化国企改革的重要举措 / 82

二、上海经验：国企整体上市的主要特点及问题 / 84

三、推进国企整体上市的建议 / 87

第八章

把培育国际一流跨国公司作为新一轮国企改革的重要目标

一、国有大企业有必要、有条件成为国际一流跨国公司 / 92

二、国有大企业成为国际一流跨国公司还存在诸多障碍 / 94

三、把一批国有大企业尽快培育成为国际一流跨国公司 / 96

第九章

借鉴竞争中立原则应对 TPP 协议国企条款挑战

- 一、TPP 国企条款的核心思想不是“竞争中立”而是对国有企业的“竞争限制” / 103
- 二、TPP 国企条款淡化“竞争中立”在于该概念原旨并不更有利于美国重构竞争优势和利益格局 / 107
- 三、适当吸收引用“竞争中立”有利于我国国企改革发展的需要，也有利于应对 TPP 国企条款挑战 / 109

第十章

推进我国国有资本布局调整的建议

- 一、21 世纪以来我国国有资本布局调整的主要特征 / 113
- 二、国有资本布局调整产生上述特征的内在机制 / 118
- 三、进一步调整国有资本布局的建议 / 120

第十一章

地方投融资平台转型的方向与政策

- 一、地方投融资平台的转型方向和功能再定位 / 125
- 二、促进平台公司转型的配套政策 / 129

第十二章

混合所有制企业数量、类型和行业分布

- 一、混合所有制企业数量 / 133
- 二、混合所有制企业类型 / 135
- 三、混合所有制企业行业分布 / 137
- 四、几点启示 / 139

第十三章

中集集团发展混合所有制和改善公司治理的启示

- 一、合理的股权结构是国有企业发展混合所有制和改善公司治理的重要基础，用国有股权分散化替代一股独大 / 142