

国资国企理论实践研究丛书之二

国有资本控股公司模式研究

Model Study on The State-owned Capital
Holding Corporation

主 编 / 王志钢

副主编 / 杜天佳 高云飞 安丰明

吉林人民出版社

国资国企理论实践研究丛书之二

国有资本控股公司模式研究

主 编 王志钢

副主编 杜天佳 高云飞 安丰明

吉 林 人 民 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

国资国企理论实践研究.1~5 / 王志钢,杜天佳,王佳佳主编.

— 长春:吉林人民出版社,2014.14

ISBN 978-7-206-09506-1

I.①国…

II.①王… ②杜… ③王…

III.①国有企业—理论研究—中国

IV.①F279.241

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第069298号

国资国企理论实践研究.1~5

主 编:王志钢 杜天佳 王佳佳

责任编辑:郭 威 封面设计:孙浩瀚

吉林人民出版社出版

制 版:吉林人民出版社图文设计印务中心

印 刷:吉林省海德堡印务有限公司

开 本:880mm×1230mm 1 / 32

印 张:46.75 字 数:783千字

标准书号:ISBN 978-7-206-09506-1

版 次:2014年4月第1版 印 次:2014年4月第1次印刷

定 价:68.00元(全五册)

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

编 委 会

主 编：王志钢

副主编：杜天佳 高云飞 安丰明

编 委：（拼音排序）

安丰明 陈晓红 杜天佳 高云飞

刘奇洪 卢奇骏 李保民 李荣生

彭建国 王佳佳 王志钢 脱明忠

序

国有企业改革始终是世界性难题。2003 年我国新的国有资产管理体制建立以来，从监管体制上保障了按照市场经济的规律、按照企业发展的规律推动国有企业改革。十余年来，在各地国资监管部门特别是国务院国资委的正确引导下，各地国有企业特别是中央、地方国有大企业的努力探索下，国有经济得到了蓬勃发展。国有经济的发展极大地促进了国民经济的发展，取得的成就让世人为之惊讶，某位国际政要惊诧地讲，没有想到中国将国有经济与市场经济实现了融合。事实证明，市场化推进国有企业改革发展，是我们艰辛探索出的成功之路，必须坚持。

党的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》（以下简称《决定》）指出，要“紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革，……推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展”，“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，有利于国有资本放大功能、保值增值、提高竞争力，有利于各种所有制



资本取长补短、相互促进、共同发展”，“完善国有资产管理体制，以管资本为主加强国有资产监管，改革国有资本授权经营体制，组建若干国有资本运营公司，支持有条件的国有企业改组为国有资本投资公司。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”。《决定》全面、系统的为下一步国资国企改革指明了方向，更加市场化，让市场而非行政在资源配置中发挥决定性作用，积极发展混合所有制经济，让各种要素充分地优化配置，相互促进、共同发展，现行国有资产管理体制完善的重点是更多地通过管资本实现国有资产监管，改革授权经营体制，采用国有资本运营公司和国有资本投资公司的市场化企业业态模式加强国有资产监管，国有资本投资运营服务于国家战略。

学习掌握三中全会关于国资国企改革精神，全面领会和贯彻《决定》关于国资国企改革的重要论述和改革发展方向，对于下一步国资国企改革发展意义重大。

让市场起决定性作用，积极发展混合所有制经济，以管资本为主加强国有资产监管，是《决定》对国资国企改革的具体要求和方向把握。国有资本运营公司和国有资本投资公司模式是管资本加强国资监管的具体运作型式。国有资本投资运营公司如何运作，如何使管资本为主加强国有资产监管落地，是未来一段时期

国资管理机构、国有资本投资运营公司必须深入研究和探索的重要课题。

本书正是在这种形势下，搜集整理了国务院国有资产监督管理委员会研究中心企业改革与发展研究部研究人员十几年研究耕耘中有关管资本和国有资产管理公司的研究成果、重点课题，汇编成册，供国资国企改革研究、操作的同仁分享，使国资国企改革的路走得更平稳，走得更顺畅，走得更宽阔，使国资国企事业在新的形势下更好地发展、更有活力地前行。

2014 年 2 月

目 录

积极发展混合所有制经济 打造国资改革升级版 1

 一、积极发展混合所有制经济，拓展国企改革新天地 1

 二、积极发展混合所有制经济，营造国企改革新突破 4

 三、积极发展混合所有制经济，创建国资改革新范式 6

 四、积极发展混合所有制经济，完善配套保障措施 11

借鉴 G20 国家管国有资本经验 以管资本为主加强国有资产

 监管 13

 一、G20 国家管理国有资本的主要做法..... 14

 二、G20 国家管理国有资本经验与启示..... 18

 三、政策建议 22

国有资本管理的瑞典模式 26

 一、瑞典国有企业简况 26

 二、瑞典国有资产管理体制 28

 三、瑞典国有企业的分类 31

 四、瑞典国有资本管理模式的特点 32



创建新型的国有资产经营公司	42
一、新型的国有资产经营公司的必要性及其定位	43
二、新型的国有资产经营公司职责和经营范围	47
三、新型的国有资产经营公司组建方式和组织模式	49
四、新型的国有资产经营公司运营模式	51
五、新型的国有资产经营公司发展思考与建议	55
国有资产经营公司及其运作模式思考	58
一、国有资产经营公司的类别与形态	59
二、国有资产经营公司的作用和目的	61
三、国有资产经营公司的运作模式	66
四、国有资产经营公司的发展思考	69
新体制下国有投资控股公司的运作模式	72
一、新型国有资产监管管理体制的形成与特征	72
二、国有控股公司类型与特征	83
三、国有投资控股公司的作用	96
四、国有投资控股公司一般战略要求	106
五、国有投资控股公司战略分析	111
六、国有投资控股公司战略选择	115
七、国有投资控股公司战略实施	128
八、国有投资控股公司资本经营的有关理论认识	135
九、国家开发投资公司资产管理的成功经验	141
十、国家开发投资公司开展资本经营的效果与体会	151

十一、关于国资委开展资本经营的政策建议	154
中央企业产权主体多元化行业范畴和实现形式调查研究	163
一、中央企业的形成和行业分布现状	164
二、关系国民经济命脉和国家安全的行业范畴判定	165
三、中央企业产权主体多元化实现形式	171
运用托管加速国有经济结构调整研究	178
一、托管的理论与实践	178
二、中央企业托管试点工作的进展情况	183
三、托管的模式设计	187
四、在国有经济调整中的托管模式的运用	191
国有投资控股公司在国有经济布局及结构调整中的作用	197
一、确保政企分开中的作用	197
二、在保持国有经济控制力中的作用	198
三、在国有经济退出过程中的作用	199
四、在国有经济进入新领域中的作用	200
五、在国有企业突出主业分离辅业中的作用	201
六、在国有企业分离办社会职能中的作用	203
七、在管理和维护国有权益中的作用	205
八、在维护社会稳定中的作用	206
九、在国内经济综合平衡中的作用	207
十、在维护和调节国际关系中的作用	209



资产经营管理公司运营模式研究	211
一、资产经营管理的运作方式	212
二、资产经营管理的基本路径	217
三、资产经营管理的初步成效	223
四、资产经营管理的借鉴与探索	228
“大股东控制”有害公司发展	241
一、公司治理是满足大多数股东的利益	241
二、公司治理亟需规范大股东行为	242
三、规范大股东行为从现在做起	244
好事应该办好	247
一、难言之隐	247
二、正本清源	248
三、积极探索	251
通过制度性搭车解决国有资本“一股独大”问题	254
一、“国有资本的制度性搭车”的涵义界定	255
二、一个被世界国有企业经营实践所证明的普遍 结论	256
三、将占优势比例的国有资本股权代表从决策者转为 有效监管者更有意义	257
四、通过“国有资本的制度性搭车”使国有股权代表 从决策者转为有效监管者	258

重庆国资发展模式调研报告	262
一、重庆市国有资产发展概况	262
二、重庆市推动国资发展的主要措施	266
三、重庆国资发展模式的主要特点	272
四、重庆国资发展模式思考与启示	276
五、结语	278
国有投资控股公司的运作模式	280
一、问题的提出	280
二、新体制下国有投资控股公司的运行模式	283
三、培育国有投资控股公司的有关建议	286
后 记	290

积极发展混合所有制经济 打造国资改革升级版^①

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。党的十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，“积极发展混合所有制经济”，并第一次提出“公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分，都是我国经济社会发展的重要基础”，“紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革”。这些重大的理论创新，为国资国企下一步深化改革指明了方向。

一、积极发展混合所有制经济，拓展国企改革新天地

积极发展混合所有制经济，就是在企业层面积极发展公有制和非公有制充分融合的组织业态，克服单一公有制和单一非公有

^① 撰稿：王志钢、杜天佳、王佳佳。



制各自的弊端，发挥多元优势，驱动国企改革的新动力，让企业发展更有活力。

我国实行的基本经济制度是公有制为主体、多种所有制经济共同发展。坚持基本经济制度，就必须毫不动摇巩固和发展公有制经济，坚持公有制主体地位，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。共同发展，是指既有公有制经济的发展，也有非公有制经济的发展，同时还应该有公有制与非公有制的混合所有制经济发展。党的十八届三中全会指出：“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，有利于国有资本放大功能、保值增值、提高竞争力，有利于各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展”。就是说，我国坚持的基本经济制度，在发展公有制经济和非公有制经济方面，不可简单地理解为公有制经济与非公有制经济分别发展，泾渭分明，而是包含了公有制经济与非公有制经济融合的混合所有制经济，并且改革的方向是积极发展混合所有制经济，通过“积极发展混合所有制经济，推动国有企业完善现代企业制度”，打造国企深化改革的新局面，依靠改革红利释放活力，实现国民经济大发展。

改革开放以来，国企改革一直是经济体制改革的中心环节。国有企业通过改制重组、股份制改造、市场化、证券化，获得举世瞩目的发展。分析让世界惊诧的奇迹性成就，离不开国有资本

与民间资本的融合，混合所有制经济为国有经济的发展壮大带来了一片宽广天地。股份制经济是混合所有制经济的主要表现形式，仅中央企业通过上市获得的快速发展，足以证明发展混合所有制经济是国有经济获得快速发展和竞争优势的正确选择。

混合所有制经济发展模式的国企改革，为我国国有企业发展增加了巨大活力，也为经济社会发展作出了重要贡献。但是，国有大型企业母公司层面的公司制股份制改革步伐还相对较慢，混合所有制经济比重还不高，一股独大的现象还普遍存在，公司治理结构还不够科学高效，企业经营机制还不能完全适应市场经济要求。当前国有企业存在的问题，根本上说还是体制机制问题，改革永无止境。

基本经济制度的理论创新为全面深化改革提供了重要基础，国企改革的成功实践为进一步深化改革提供了重要经验，必须长期坚持。既然理论和实践都已充分证明，混合所有制经济是我国国企改革多年探索的成功之路，就应当坚定不移地走下去，通过深化改革，建立问题倒逼改革机制，解决发展中的体制机制问题。既要发展国有资本控股的混合所有制经济，鼓励非公有制企业参与国有企业改革，也要鼓励发展非公有资本控股的混合所有制企业，让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流，通过积极发展混合所有制经济，开拓国企改革新天地！



二、积极发展混合所有制经济，营造国企改革新突破

积极发展混合所有制经济，实现公有制的国有企业、集体企业同各种非公经济成分的股权融合，建立既合作又制衡的现代公司治理结构，有利于国企改革的新突破，特别是彻底解决国企改革常年棘手的顽疾弊病，发挥各自优势，最大地释放新的经济增长动力。

1. 有利于政企分开。政企分开是国有企业常年面对又始终难以解决的改革问题。政企分开主要表现在政府对国有企业的干预和国有企业对政府的资源依赖，结果是国有企业不能按照市场经济的规律办事，关注点不在市场在“市长”，缺失企业竞争能力。混合所有制是国有资本与各种民间资本的结合。这种所有制形式，从制度设计上就避开了政府的随意干预，重大事项必须经过各个资本代表所形成的董事会决策，政府随意干预可能带来的资本收益风险事项，必会被资本屏蔽；同样，由于这种多资本的构成，在制度上企业必会失去政府的呵护，失去行政级别优待，只有走市场的路。最终实现政府干政府的事，企业做企业的事，边界清晰，政企分开。

2. 有利于建立市场化的企业经营机制。应该说国有企业经过35年的各项改革，企业经营机制得到了转换，但市场化的企业经

营机制始终没有完全建立起来，国有企业市场化的企业属性仍不彻底。混合所有制资本所有者聚集合作的目的就是资本收益最大化，实现资本收益最大化，就必须提高企业经营的效率和效益，按照市场经济的规律配置资源，按照企业发展的规律经营企业。首先，在企业决策上可以打破国有企业内级别差异限制，打破一言堂体制，平等议事，集体决策，建立规范的公司治理结构，实现企业科学的决策。其次，由于资本利益的驱动，混合所有制企业会非常重视提高企业经营效率，不断的优化资源配置，企业干最擅长的主业，合适的人干合适的事，资源释放出最大的效益，最终破解国有企业乱投资乱上项目和干部只能上不能下、人员只能进不能出、收入只能增不能减的体制弊端。

3. 有利于国有出资人的监管。在企业监管层面，国有出资人监管的目的是国有资产的保值增值。为实现国有资产的保值增值，国有出资人代表除要督促企业不断提高经营效率外，还要防止内部人控制造成国有资产损失，因此要控制国有企业的工资总额，控制高管层的薪酬水平，控制国有资产相关的交易环节，打击贪腐行为。混合所有制经济建立在资本上的公司治理制衡属性，使国有出资人的监管得以放大和健全。资本所有者出于资本的高效与安全，从资本高效的角度，按照市场的标准，确定高管人员薪资等级和企业的薪酬体系，避免了国有企业高管薪酬广受诟病的尴尬；从资本安全的角度，会时刻睁大眼睛对企业任何的角落和行为进行监督，避免交易环节的贪腐，真正实现反腐