



以管资本为主加强国资监管

监管什么·谁来监管·如何监管

国资国企 分类监管

政策研究

张林山 等◎著

完善国有资产管理体制

- ☑ 推进国有资产监管机构职能转变
- ☑ 改革国有资本授权经营体制
- ☑ 推动国有资本合理流动优化配置
- ☑ 推进经营性国有资产集中统一监管

 中国言实出版社



国资国企分类监管

政策研究

张林山 等◎著



中国言实出版社

图书在版编目(CIP)数据

国资国企分类监管政策研究 / 张林山等著. -- 北京 :
中国言实出版社, 2015.10
ISBN 978-7-5171-1564-9

I. ①国… II. ①张… III. ①国有资产管理体制—体
制改革—研究—中国②国有企业—经济体制改革—研究—
中国 IV. ①F123.7 ②F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 229072 号

责任编辑: 周汉飞

出版发行 中国言实出版社

地 址: 北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编: 100101

编辑部: 北京市西城区百万庄大街甲 16 号五层

邮 编: 100037

电 话: 64924853 (总编室) 64924716 (发行部)

网 址: www.zgyscbs.cn

E-mail: zgyscbs@263.net

经 销	新华书店
印 刷	北京京华虎彩印刷有限公司
版 次	2015 年 10 月第 1 版 2015 年 10 月第 1 次印刷
规 格	710 毫米 × 1000 毫米 1/16 12.75 印张
字 数	194 千字
定 价	39.00 元 ISBN 978-7-5171-1564-9

前 言

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出，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，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”。

《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》进一步提出，要完善国有资产管理体制，特别是要以管资本为主推进国有资产监管机构职能转变，改革国有资本授权经营体制，推动国有资本合理流动优化配置以及经营性国有资产集中统一监管。以管资本为主的国有资产监管新体制的确立，标志着国有资产监管体制改革取得重大进展。

当前，我国国有资产管理体制主要存在国有资产隶属关系条块分割、国有资产资本化程度不足、国有资本流动性不足等三大问题。国有资产隶属关系条块分割与部门利益、地区和行业壁垒密切相关，是降低国有企业资产流动性与运营效率的重要因素，往往导致相关管理政策缺乏整体性和系统性，国有资产难以产生聚合效应，不利于国有资本的保值增值。而国有资产资本化程度不足和国有资本流动性不足，则是制约国有资本管理体制改革的的基础性问题。

本着“奔着问题去”的研究思路，本书重点研究了以管资本为主的新型监管体制的设计思路、内容框架和改革举措：

一是在当前我国已基本明确实行以管资本为主的国有资产监管体制的前提下，新的国资监管体制如何构建，监管的目的、对象和内容发生了哪些改变，以及如何改革国有资产授权经营体制；

二是如何界定国资委职能边界，以及如何处理包括国有企业、各级国有资本运营公司、地方国资监管机构、中央国资监管机构、财政部门等在内的各类主体的权责关系；

三是如何推进现有国有企业的分层分类改革，如何组建国有资产（投资）运营公司，以及如何通过构建中间层公司的运作机制来有效引导国有资本科学分布；

四是在新的国资监管体制下，如何解决现有国企治理结构、资本形态、用人机制等方面存在的问题，以更好地适应以管资本为主的国资监管新模式；

五是在构建新的国资监管体制的过程中，需要哪些配套改革措施，需要防范哪些潜在风险，需要构建哪些有利于加快改革的推进机制。

本书正文由八部分组成。其中，第一部分由张林山、蒋同明、李晓琳、刘现伟共同执笔完成，第二部分由蒋同明、张林山共同执笔完成，第三部分执笔人张林山，第四部分执笔人李晓琳，第五部分执笔人蒋同明，第六部分执笔人刘现伟，第七部分执笔人李晓琳，第八部分执笔人张林山。

值得一提的是，本书收录的部分研究成果以其前瞻性、思想性和可操作性等特点，得到了国家发改委体改司、东北司等部门领导的高度认可。

在书稿付梓之际，衷心感谢国家发改委经济体制与管理研究所所长银温泉、科研处处长姬鹏程对本课题研究的大力支持，感谢国家发改委体改司徐善司长对课题研究的真知灼见，感谢上海、天津等地发改委的同志为我们的调研活动提供便利，感谢中国言实出版社社长兼总编辑王昕朋先生对本书出版的鼎力支持。

由于水平有限，书中错漏难免，恳请广大读者不吝赐教。

目 录

第一部分 以管资本为主加强国有资产监管问题研究

- 一、以管资本为主加强国资监管的重要意义 /3
- 二、以管资本为主加强国资监管的基础条件 /5
- 三、国资管理体制改革的典型设计思路评析 /7
- 四、构建以管资本为主的新型国有资产管理体制的总体思路 /14
- 五、构建以管资本为主的新型国有资产管理体制的总体框架 /25
- 六、构建国有资本运营主体 /32
- 七、加强新型国有资产管理体制下的企业改革 /37
- 八、建立健全改革推进机制 /41
- 九、改革优先序及时间进度 /43

第二部分 学术界对国资监管体制改革的研究综述

- 一、关于国有资产管理组织体系架构 /49
- 二、关于国有资产监管机构改革 /50
- 三、关于国有经济布局的调整以及发展混合所有制经济 /51
- 四、关于以管资本为主加强国资监管 /52
- 五、关于国有资本投资运营公司组建 /52
- 六、关于国外的国有资产监管问题研究 /53

第三部分 国企改革历程回顾与当前改革重点

- 一、经济体制改革中心环节的国有企业改革历程回顾 /57
- 二、三十多年国有企业改革的成效与不足 /59

三、国资监管体制改革是现阶段增强国企活力和竞争力的根本举措 /60

四、以管资本为主完善国资监管体制：国资国企改革新方向 /60

第四部分 国有资本运营主体构建与运行机制

一、国有资本运营主体的功能定位 /65

二、国有资本运营主体与其他两层次的关系 /66

三、国有资本运营主体的组建及运营方式 /69

四、国有资本运营公司的治理结构 /71

五、对国资运营主体的监督管理 /73

第五部分 加强新型国有资产管理体制下的企业改革

一、推进产权结构多元化 /77

二、推进公司治理规范化 /79

三、加快国有资产证券化 /83

四、推行选人用人市场化 /84

五、小结 /86

第六部分 积极发展混合所有制经济的思路与对策

一、国有经济改革发展需要非公经济参与 /89

二、非公经济亟须参与国有经济改革 /92

三、发展混合所有制经济的总体思路 /98

四、加快发展混合所有制经济的对策建议 /102

第七部分 国有资本运营的国内外经验总结及借鉴

一、国内实践 /109

二、国际经验——以新加坡淡马锡模式为例 /111

第八部分 如何构建以“管资本”为主的国资监管新框架 ——来自天津、上海浦东的经验

一、调研基本情况 /117

二、关于新一轮国资国企改革进展情况 /118

三、关于如何实现以管资本为主加强国资监管 /120

四、关于国有资本运营公司组建情况 /122

五、关于新的国资管理体制下的国有企业改革 /124

六、启示与建议 /126

参考文献 /129

附录 /135



第一部分

以管资本为主加强国有资产监管问题研究

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出，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，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”。“以管资本为主加强国有资产监管”的提出，适应了经济市场化改革不断深入的新形势，为继续完善国有资产管理监管体制指明了方向，是在全面深化改革背景下完善国有资产管理体制、加强国有资产监管的重大战略举措。经过多年改革探索，以管资本为主加强国有资产监管已经具备较好的基础条件。进一步强化国有资本经营，改变传统的国有资产管理方式，有利于真正实现政企分开、政资分开，有利于调整优化国有经济布局，有利于提高国有资产运营效率，有利于国有企业完善现代企业制度，最终增强国有经济活力、控制力和影响力。

一、以管资本为主加强国资监管的重要意义

从管企业到管资产再到管资本，预示着我国国资监管的内容将发生重大的改变。研究如何以管资本为主加强国有资产监管，具有重要的现实意义。

（一）有利于真正实现政企分开、政资分开

当前我国国资委实行管人、管事、管资产三位一体的监督管理模式，实际上是一种以行政代替市场、以管制代替监管的模式，既是“老板”又是“婆婆”，既是“裁判员”又是“运动员”。国资委管得太多太细、监管与改革分裂、改革不配套、企业领导人没有市场化、缺乏市场化退出通道等问题的存在，使得企业产权制度改革滞后，市场无法真正在资源配置中起决定性作用，企业活力不足。

以管资本为主的监管模式，形成国资监管机构、国有资本运营投资公司、国有企业三级架构模式，可以帮助国有企业摆脱与政府部门之间的捆绑关系，从而使监管者、出资人代表和实体企业之间的职责分工更加明确。国资监管部

门通过管理国有资本运营公司和国有投资公司达到调整和管理资本的目的，国有资本运营公司和国有投资公司以股权投资混合所有制企业，混合所有制企业完全按照市场机制进行规范运作——这样就可以清楚地划分出国有经济融入市场时的管理层级和各层级的管理界限，从而有利于真正实现政企分开、政资分开。

（二）有利于调整优化国有经济布局

多年来，我国国有经济布局 and 结构不断优化，取得了很大成效，但国有资本职能定位不清、国有经济布局不合理的问题并没有得到根本解决，特别是国有经济分布领域仍然过宽，某些国有经济领域的市场化程度还不高，资源配置效率还比较低，国有资本在产业结构升级和资源优化配置的过程中应起的导向作用并没有充分发挥出来。《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。

优化国有经济布局，必须对国有资产的分布进行调整，不仅要调整投资结构，实现增量资产结构的优化，而且还要大力调整存量结构，实现存量资产的优化。过去国有资产管理体制强调管人、管事与管资产相结合，强调的是管好企业。事实上，企业是一种十分复杂的实物形态，涉及大量的人、事、资产，流动性很差，而国有资本是一种价值形态，流动性好，交易性强。现在强调以管资本为主，通过对国有资本职能和投向的有效监管，有利于国有企业按照市场机制，通过产权交易等方式加快企业战略重组，不断优化国有经济结构和布局。

（三）有利于提高国有资产运营效率

三十多年来，国资和国企管理体制机制不断完善，增强了国有企业的市场主体意识，激发了国有企业的发展活力，可企业国有资产整体运营效率仍然不高。在现行国有资产监管体制和企业组织架构下，按照传统的国有资产管理方式，由于出资机构和企业之间、国有大型企业集团母子公司之间存在着严重的权责不对称和行政化管理倾向，使得考核缺乏市场竞争和资本价值等方面的评判标

准，严重影响国有资产运营效率。

在以管资本为主加强国有资产监管的背景下，国有资本运营效率和国有企业经营业绩考核更具针对性和可操作性。同时，以管资本为主的管理体制，能够强化国有资本运营，使国有企业股权变更和联合重组更加频繁，有利于国有资本跨企业、跨行业流动，使国有资本投向效率更高、综合效益更好的行业领域。

（四）有利于国有企业完善现代企业制度

尽管目前我国国有企业的公司制股份制改革取得了较大成就，但国有企业治理机制中的深层次根本性问题并没有得到彻底解决。一些国有企业，尤其是垄断行业的大型和特大型国有企业，没有进行真正的公司制股份制改造。部分经过股份制改造的国有企业，也普遍存在着国有股“一股独大”、股权结构不合理、法人治理结构不完善、内部人控制等问题。董事会、监事会、经理层的有效监督制衡机制尚未完全建立，企业内部劳动、人事及分配制度有待继续完善。

以管资本为主的监管模式，有利于所有权与经营权分离，能有效促进国有企业公司制股份制改革。在此模式下，国有资本投资运营公司作为专业的出资人代表，以资本和产权关系为纽带，通过规范的公司治理机制管理下属企业，进而促进国有企业加快建立现代企业制度、完善法人治理结构，依法制定和完善公司章程、设立董事会和监事会，优化董事会和监事会结构。

二、以管资本为主加强国资监管的基础条件

以管资本为主加强国有资产监管，不仅是深化经济体制改革的具体要求，也是进一步完善社会主义市场经济体制的客观要求，总的来看，其实行的条件与时机目前已经具备。

（一）国有资产管理体制逐步理顺

随着我国国企改革的逐步深入，我国国有资产管理体制逐步得到优化。党的十六大和十六届二中全会明确了国有资产管理体制改革的一系列重大原则，

归纳起来就是“三分开、三统一、三结合”。“三分开”即政企分开、政资分开、所有权与经营权分开。“三统一”、“三结合”，即权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合。这既是理论上的重大创新，也是体制上的重大突破，结束了国有企业多头管理的混乱局面，对深化国有企业改革起到了重要的推动作用。2003年3月，专司中央国有企业出资人职能和企业国有资产监督管理职能的国务院国资委正式成立。到2004年6月，全国各省（区、市）国有资产监管机构相继组建，此后国有资产管理体制逐步理顺，有力地促进了国有企业的改革和发展，也为以管资本为主加强国有资产监管创造了较好的体制基础。

（二）国有企业市场竞争主体地位逐步确立

经过三十多年的改革，国有企业已经逐步成为市场竞争的主体，涌现出一批有较强影响力的知名品牌和行业排头兵企业，一批国有大型企业尤其是中央企业显现出较强的国际竞争力，成为与跨国公司竞争的重要力量。国有企业的企业形态也发生了深刻变化，很多国有企业已经从国有独资改制为多元持股的公司制企业，国有企业法人治理结构逐步完善，股东会、董事会、监事会、经理层各负其责、协调运转，有效制衡的机制正在逐步建立。市场竞争主体地位逐步确立，国有企业经营管理逐步完善，这为国资监管部门专注于管资本创造了重要的企业经营管理制度基础。

（三）国有资本运营环境日益成熟

随着市场化改革的不断深入，我国多层次资本市场逐步建立并日益完善，一大批大型国有企业先后在境内外资本市场上市。同时，国内多地已经建立了比较健全的产权交易市场，专业评估机构、中介机构发展良好，社会监督力量越来越强大，大大降低了国有资产大面积流失的风险。与此同时，随着全面深化改革的战略部署逐步实施，社会舆论要求深化改革的呼声日益高涨，强化国有资本运营和监管、放开市场准入、实现公平竞争是大势所趋。这些都为以管资本为主加强国资监管营造了良好的资本市场环境和社会舆论氛围。

（四）国内已对国有资产监管模式进行了有益探索

自二十世纪九十年代以来，我国国有资产监管工作已进行了多年的实践，形成了多种具有代表性的模式，如沪深模式、“一体两翼”模式、分权代理模式等。国务院国资委也尝试建立了淡马锡式的国有资产经营公司，并先后成立了国家开发投资公司、诚通控股集团。其中，沪深模式已经初步具有三层次监管体系的理念，但因为在框架设计、权责分配、监督管理等方面没有到位，没有推广下去；后两种模式则具有更浓的计划经济色彩，显现了政企不分、政资不分的弊端。不同模式既是时代的产物，也是我国国资监管体制不断探索的过程，为当前新型国资监管体制的设计积累了大量的经验教训。

（五）国外有相对成熟的模式可供借鉴

国有企业作为一种制度安排，是世界各国普遍存在的经济现象。从国际情况来看，由于企业国有资产的成因、国有资产在本国经济中所占比例和所起作用不同，不同国家采取的监管模式也各不相同，积累了许多较有价值的经验。比较成熟的国有资本运营管理制度的层级设置主要分为“两层次”和“三层次”两种制度模式。前者比较典型的国家为法国和美国——相对于庞大的国民经济规模，这些国家国有企业数量和规模相对较小，政府部门直接管理国有企业。后者比较典型的国家为新加坡、英国、意大利和韩国——这些国家国有经济和国有企业在国民经济中的地位相对更加重要，在政府部门之外都设有专门的国有资产运营机构。新加坡是亚太地区国有资本运营模式的一个典范，其三层次的“政府部门+法定机构或政府控股公司+国联公司”模式运行效率较高，特别是淡马锡模式，更是为三层次管理体制的设计和运营提供了范本。

三、国资管理体制改革典型设计思路评析

（一）国资监管体制改革的典型设计思路

党的十八届三中全会后，我国各界对国资国企改革的认识再一次集中到国

资管理体制改革的改革上。围绕以管资本为主构建新型国资监管体制、构建国有资本的运营和投资主体，成为当前学术界研究的热点，与国资监管密切相关的政府部门也提出了自己的改革设计思路。本文主要介绍最重要也是最典型的两种设计思路，即国务院国资委和财政部关于新型国资监管框架的设计思路，并加以比较和评价分析。

1. 国资委方案

对于新的国资监管体制，国资委高层认为，国资监管从“管资产”向“管资本”转变，将推动国资委简政放权。各级国资委主要是以产权管理为纽带，依法通过公司章程和公司治理，围绕“管好资本”落实出资人的职责，不干预具体经营活动。以前国资委扮演的角色，既是“老板”，又是“婆婆”。今后要着重履行好出资人的职责，改进投资管理，减少行政审批，尊重企业经营自主权，不能再像“婆婆”一样给企业下达具体的经营指标。

对于未来国资监管框架，国资委主张采用两层结构，即国资委直接监管国有企业，同时继续对国有企业采取管人、管事与管资产相结合的监管模式。对于国有资本运营公司的组建，国资委主张以现有大企业集团为基础形成国有资本运营公司，把目前国资委下属的113户央企通过重组压缩到70户左右，再授权这些大企业作为国有资本投资运营公司，履行国有资本出资人代表职能，国资委则继续对这些投资运营公司及其最核心的成员企业实施直接监管。国资委之所以提出这一主张，是因为从现在的实际情况看，多数大型中央企业集团的总部高层与最核心成员企业高层往往是一肩挑，或者是两块、多块牌子一套人马。事实上，从实际经营来看，很多主营业务突出并相对单一的央企，其集团总部本身既是一个管理总部，又是一个国有资本投资运行总部，很难清楚地划分开来。

之所以不采用三层次结构，国资委还认为深圳等地曾经实践过的国资监管三层结构并不成功，运行中发现体制不顺，矛盾和摩擦很多，企业意见非常大，最后不得不变为两层结构。李荣融同志任主任期间，国资委也曾试图在自己与央企之间建立淡马锡式的国有资产经营公司，并先后成立了国家开发投资公司、中国诚通控股集团，但效果并未达到预期。其中一个主要原因是国有资产经营公司的管理能力相对有限，很多企业都想保留中央一级企业地位，以便获得更

大的权利和政策支持以及更多的机会与资源，都不愿意进入国有资产经营管理公司，担当中央出资二级企业这一“配角”。

2. 财政部方案

财政部主张借鉴新加坡淡马锡模式对国有资产监管模式进行改革。这一设想与现行体制安排的最大不同，是要求国资委不再行使出资人代表职责，不再集管人、管事、管资产于一身，由若干新组建或改组的国有资本投资运营公司行使出资人职责，国资委只做专业监管者，而由财政部会同有关部门负责研究制定国有资本存量管理、动态调整规划、收益收缴和支出管理、财务管理及防范内部人控制等方面的政策法规，履行公共管理职责。

财政部提出，以管资本为主改革国有资本授权经营体制，应由国有资本投资运营公司行使出资人职能，以股东身份从事国有资本投资运作，制定并实施财务规划与发展战略。投资运营公司主要从事资本投资运营，不直接干预实体企业的经营活动。

在财政部企业司的设想方案中，将来国有资本投资运营公司的主要负责人均属中管干部，由中组部管理，中央任免；国资预算政策、预算编制和预算信息的公开由财政部负责并报国务院和人大审批。财政部建议将现有近 120 家特大型中央企业集团（包括国资委直接管理的 113 家）分为一般竞争类企业集团和公共保障、战略性、国家安全类企业集团。其中，公共保障、战略性、国家安全类企业集团相关政策及发展战略由发改委和工信部制定，并报国务院和人大审批。财政部、发改委、工信部等公共管理部门应当按照“一企一策”原则研究制定各投资运营公司的经营目标、考核办法等，国资委根据“一企一策”的要求对若干家国有投资运营公司进行监督。

（二）典型设计方案比较

比较来看，国务院国资委和财政部对未来国资监管设计的体制框架存在较大的差别，两种方案区别的关键点，即国有资产监管体制改革的关键点，主要集中在国有资产监管的组织层次设计、国资委定位、监管范围、国有资本投资运营公司设置等方面，其核心是如何在部门之间划分监管权力、如何解决国有