

Deepening the Reform of
large SOEs
in the New Period

**新时期大型国有企业
深化改革研究**

制度变革和国家所有权政策

陈小洪 赵昌文 ■ 主编



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

新时期大型国有企业 深化改革研究

制度变革和国家所有权政策

陈小洪 赵昌文 ■ 主编



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

新时期大型国有企业深化改革研究——制度变革和国家所有权政策/
陈小洪, 赵昌文主编. —北京: 中国发展出版社, 2014. 10
ISBN 978-7-5177-0246-7

I. ①新… II. ①陈… ②赵… III. ①大型企业—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 (2014) 第 224767 号

书 名: 新时期大型国有企业深化改革研究——制度变革和国家所有权政策

著作责任者: 陈小洪 赵昌文

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 978-7-5177-0246-7

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 700mm × 1000mm 1/16

印 张: 21.25

字 数: 300 千字

版 次: 2014 年 10 月第 1 版

印 次: 2014 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 55.00 元

联系电话: (010) 68990630 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话: (010) 88333349 68990639

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: bianjibu16@vip.sohu.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

序 >>> PREFACE

《新时期大型国有企业深化改革研究——制度变革和国家所有权政策》一书，反映了国务院发展研究中心企业研究所负责的2011年度两个课题的主要研究成果。这两个课题分别是：国务院发展研究中心2011年度重点课题“新时期大型国有企业深化改革研究”，国务院发展研究中心2011年度重大课题“改革的重点领域和推进机制研究”的子课题“深化国有企业改革”。两课题均起步于2011年3月，第一个课题2012年3月完成，第二个课题当年9月完成。两课题的部分研究成果报送给了有关部门和领导，供研究有关政策参考。

本书主要反映第一个课题的成果，第二个课题的成果构成本书的附录（题目作了调整）。这是因为第一个课题是对国有企业改革全面的、基础性的研究，有约20万字，第二个课题则只讨论了国家所有权政策问题，课题报告较短。两课题开题时就是配合设计的，因为内容互补、问题相关。

两个课题两年前就已完成，但未全面公开。2013年8月，基于课题研究的重要性及国内较少有关的系统研究，我们决定请课题作者参照十八大决议有关精神修改报告，并汇编成书，以利更广泛地介绍有关思想和认识。本书书名与第一个课题名称基本一样，同时用副标题直接反映第一个课题的内容和第二个课题的主题，故书名为《新时期大型国有企业深化改革研究：制度变革和国家所有权政策》。

两个课题研究了中国大型国有企业进一步深化改革需要解决的主要问

题。根据课题设计及立项评审会上有关领导、专家意见，第一个课题主要研究了七个问题：中国大型国有企业现状，国有经济及国有企业有关文献综述，国有企业（资本）功能、布局及与国家所有权政策关系的理论和有关讨论，国有资产管理体制和预算管理体制，大型国有企业股权结构和治理结构，大型国有企业的薪酬制度和水平，国有企业法律体系。第二个课题专门讨论国家所有权政策，即国家有关国有企业功能作用和行为规则、与民营企业及社会和国家的关系的政策的意义、体系及主要内容。

两个课题的研究重点或对象都是大型国有企业。1990年代开始的“抓大放小”和“主辅分离”等改革使目前中国国有企业的主体都是大型企业，企业统计中的中小国有企业多为大型国有企业的子或孙公司。本书在研究时并没有严格区分研究对象是大型国有企业还是一般的国有企业。这与资料限制有关，更根本的原因是，对二者的研究，关注焦点和研究的基本逻辑与结论是大体一致的。

两个课题的研究，都是按专题分工组织的，都安排了数次集体讨论，但各专题报告或各章仍有些交叉，有些观点不尽协调。好在研究开题和修改各章之时就已经明确文责自负，不尽协调之处可以保留，算是研究思想的记录吧。

两个课题由我们两人负责。开题时陈小洪负责了课题设计，以后课题的推进及完成则主要由赵昌文负责。报告修改编辑成本书时仍由两人共同负责，陈小洪做了较多的编辑及协调工作。两个课题的协调人均为张政军。本书前言综合讨论了两个课题的主要看法，提出了有关建议，由两位主编撰写。其余各报告或各章撰稿人有李兆熙、张政军、王继承、项安波、王怀宇、贾涛、李阳子（清华大学）和陈小洪。周健奇和亓长东参与了第一个课题的有关工作。

两个研究在2012年完成后未正式公开出版，但在中心内部公开了研究成果，一些报告呈送给了有关部门和领导。

2013年11月，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》），提出和明确了深化国有企业

改革的许多重要思想及政策方向。鉴于我们认为本书研究成果体现的思想与《决定》的有关思想基本一致，本书的研究重点不仅是提出政策建议，更是进行与政策有关的分析讨论，因此，各章定稿时，我们没有要求作者一定要参考《决定》进行补充修改，但在本书前言中增加了与《决定》有关的一些探讨。

企业所 2011 年以来研究工作繁忙，参研各位不辞辛苦，认真研究，完成了分工任务。2013 年 8 月以后，大家仍于百忙之中修改完成了报告。作为课题负责人，我们对各位的努力十分感谢。

报告汇编并修改成书公开出版，能方便有兴趣的研究者参考。本课题研究的问题涉及许多方面，我们及参研各位水平亦有限，本书定有许多不成熟甚至不当错误之处。希望能听到各方面的批评指正。

陈小洪 赵昌文

2014 年 8 月 10 日

目录 >>> CONTENTS

前 言 主要观点、建议和问题探讨	1
--------------------------	---

第一章 中国大型国有企业布局结构与地位：现状及讨论	21
-----------------------------------	----

一、中国国有经济的布局、地位及其影响因素	22
----------------------------	----

1. 国有企业的布局结构	23
--------------------	----

2. 国有企业的地位和变化	27
---------------------	----

3. 影响国有经济布局 and 地位变化的主要因素	30
---------------------------------	----

二、中国大型国有企业：三类企业的现状	37
--------------------------	----

1. 国资委央企的发展现状	37
---------------------	----

2. 财政部监管的中央金融企业的发展现状	41
----------------------------	----

3. 省级地方国企的发展现状	43
----------------------	----

4. 三类大型国企的地位：行业的主要力量	45
----------------------------	----

三、中国大型国企近年发展及前景展望	48
-------------------------	----

1. 大型国企已有雄厚的规模和财务实力，但绩效相对 偏低	49
---------------------------------------	----

2. 大型国企非财务能力已有较大提升	50
--------------------------	----

3. 初步结论及未来展望	55
--------------------	----

第二章 | 关于国有经济研究文献的初步综述及评论 59

一、马克思主义经典作家的有关论述 60

1. 马克思和恩格斯重视公有经济和国家占有生产资料 60

2. 列宁的创造：一国建立社会主义和承认商品经济 62

3. 斯大林高度重视国有经济 63

4. 毛泽东关于国营经济的思想 63

二、西方经济学理论对国有企业的论述 64

1. 经济学理论认为国有企业作用有其合适范围 64

2. 发展经济学比较肯定政府投资和国有企业的作用 66

3. 对现代经济学一些观点的批评 67

三、新马克思主义者关于国有企业的论述 69

1. 从历史的角度肯定国家及国有经济不可替代的作用 69

2. 对新自由主义的批判 70

3. 对公有制企业概念的拓展 71

四、国内经济学者关于国有企业在社会主义市场经济中地位作用的有关看法 71

1. 20 世纪 80 年代国内学者指出要全面理解马克思关于国家占有全部生产资料的论述 71

2. 社会主义市场经济体制下国有经济在国民经济中的作用、布局应当有重点 73

3. 一些学者认为国有企业或国有经济的份额应当提高 74

五、中共中央政治文件有关国有经济、公有经济的论述 76

六、初步小结 77

第三章 | 国有经济布局及国家所有权政策：理论与政策的初步讨论 81

一、中国国有经济的功能和布局：初步的理论讨论 83

1. 三种市场失效 83

2. 基于国家战略的讨论	87
3. 全面理解国有经济在国民经济中的主导作用	91
二、国家所有权政策和国有经济布局调整	94
1. 国家所有权政策：含义和体系	94
2. 国家所有权政策与国有经济布局调整的关系	98
3. 国有经济分类：基于功能、性质和战略的讨论	99
三、中国国有经济布局 and 地位：未来及政策建议	101
1. 观察国有经济布局地位的不同视角	101
2. 国有经济布局及其结构变化：政策、未来动向及判断	103
3. 国家所有权具体政策和国有经济布局的调整	112
 第四章 完善国有资本经营管理与预算管理体制	123
一、完善我国国有资本经营管理体制	125
1. 国有资本经营管理体制的理想模式	125
2. 国有资本管理体制需厘清政策、执行、监督三大职能	125
3. 应进一步明确国资委的职能定位和管理方式	131
4. 未来国企改革的主导方向应是推进国有资本运作	143
二、进一步完善国有资本经营预算管理	145
1. 国有资本经营预算的基本情况	145
2. 仍然存在的不足	155
3. 政策建议	161
 第五章 大型国有企业股权结构和治理结构研究	163
一、大型国有企业股权结构和治理结构改革的回顾	164
1. 四阶段改革历程	164
2. 股权结构和治理结构改革政策的主要目标	168
3. 改革的主要成效	169

二、大型国企股权结构和治理结构存在的问题和面临的挑战	175
1. 股权结构和治理结构现状	175
2. 存在的问题	177
3. 问题根源探析	182
4. 面临的挑战	183
三、深化国企产权结构和治理结构改革的思路	185
1. 主要目标	185
2. 明确国有企业定位和资本布局的具体领域	188
3. 实施分类管理	189
4. 建立规范的公司治理	190
四、深化国有企业股权结构和治理结构改革的重要措施	191
1. 建立分类管理体系	191
2. 积极推进国有企业股权多元化	193
3. 建立有效的国有企业公司治理	196
4. 强化对国企监督，使之有较高的透明度	197
 第六章 大型国有企业薪酬制度及水平、结构的研究	 201
一、国企薪酬制度及水平的历史回顾与现状	202
1. 改革开放以来国企经营者薪酬制度的政策演变	203
2. 国企薪酬水平变化的几个阶段	205
3. 国有单位职工平均工资水平的行业分布概况及变化趋势	207
4. 国企高管与普通员工的薪酬差距悬殊	214
二、国际大型国企薪酬激励的一般经验和规律	214
1. 发达国家国有企业的分类管理	214
2. 发达国家大型国有企业高管薪酬的决定主体	215
3. 发达国家大型国企高管薪酬的决定因素和指标	216
4. 发达国家大型国企高管薪酬的结构与水平	217

5. 发达国家对大型国企高管薪酬的监督	218
三、影响薪酬结构的几个理论	219
1. 劳动价值论	219
2. 人力资本理论	220
3. 产权理论	221
4. 委托代理理论	222
四、国企高管薪酬水平的行业和地区分布实证研究	224
1. 208 家非金融类央企控股上市子公司样本企业总体情况 ..	224
2. 非金融类央企控股上市子公司高管薪酬结构及总体水平 ..	225
3. 分行业非金融类央企控股上市子公司高管薪酬水平	227
4. 非金融类央企控股上市子公司高管薪酬研究小结	229
五、国企与城镇私营单位就业人员薪酬水平的比较	230
1. 国有和私营单位职工薪酬水平比较	230
2. 不同所有制企业高管薪酬水平比较	232
3. 不同所有制企业薪酬水平比较小结	233
六、决定大型国企薪酬结构的“3P”模型与水平的 “四要素模型”	234
1. 大型国企薪酬结构要考虑“3P”模型	234
2. 大型国企薪酬水平要考虑“四要素模型”	235
3. 四种国企薪酬政策变革模式	240
七、深化国企高管薪酬制度改革的政策建议	241
1. 立法监督层面：修订《企业国有资产法》	241
2. 按企业功能类别和按高管来源身份分类确定薪酬原则	242
3. 分设监管机构和出资人代表机构，明确高管薪酬决定主体 ..	244
4. 协调收入分配政策：金融央企、国资委企业及其他国企 ..	246
5. 推行国家出资企业高管薪酬年报公开制度	246
6. 在出资人层面，推行职业经理人制度，建立经营者 市场机制	247

第七章 必须进一步完善国有企业法律体系	259
一、国有企业法律体系：含义、现状和问题	260
1. 国有企业法律体系：含义及其形成进程	260
2. 国有企业法律体系现状特征及主要问题	264
二、国有企业法律体系的公法问题和改进建议	268
1. 国有企业法律体系必须针对国有企业的特殊性解决有关 的公法问题	268
2. 根据国有资产管理政策制定、执行和监督职能相对分离 原则修改调整国资法	269
3. 通过法律明确分类理顺政府和国有企业关系的原则和 做法	273
4. 明确国家对国有企业承担的特殊目标责任的义务及 相应责任	276
5. 从法律上解决好国有企业与民营企业公平竞争的 保障问题	278
三、三个法律问题的探讨	284
1. 公司法的修改：与国有企业相关的建议	284
2. 国务院国资委直接持股的法律问题	286
3. 金股制度的发展趋势	291
4. 结论和启示	296
附 录 国家所有权政策：意义、构架体系和内容	299
后 记	324

前言

主要观点、建议和问题探讨



前言先简介各章主要的内容观点，再根据本书的研究提出若干建议，最后结合十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）的有关论述探讨几个问题。

一、各章主要内容及观点

第一章“中国大型国有企业布局结构及地位：现状及讨论”，陈小洪和项安波撰写。本章讨论了改革以来至今国有企业布局、地位的状况及变化和有关影响因素；按国务院国资委央企、财政部所管金融央企、省属国企分别讨论了中国大型国有企业基本情况；讨论了中国大型国有企业 21 世纪以来发展和能力提升的情况。作者认为，尽管国有企业在国民经济中的比重有所下降，但在基础设施、公益性的自然垄断产业仍居主体地位，在能源、原材料、装备等产业作用重要，仍是中国国民经济重要的主导力量。为更好地发挥大型国有企业资源的宝贵作用及促进国民经济整体发展，必须深化中国大型国有企业改革。

第二章“关于国有经济研究文献的初步综述及评论”，陈小洪和李阳子撰写。本章根据政治经济学和经济学的一些经典文献、当代中国经济学文献及党中央有关的政治文件，初步综述了国有经济或国有企业在市场经济体制下的作用等有关看法。作者认为，尽管马克思主义经典作家对市场经济体制下的国有经济、国有企业问题讨论较少，但关于公有制、国家占有生产资料、股份制的作用等许多观点仍然很有价值；西方现代经济学各流派，多承认市场经济体制下国有经济或国有企业的作用，分歧主要集中在

作用范围、方式及具体模式等问题上；新马克思主义经济学家认为社会主义市场经济的可能性在于能否形成竞争的多种公有制主体；当代中国经济学者对国有企业的功能作用等问题有共识，亦有不同观点；党中央的有关决议等文件不是经济学文献，作为指导政策设计的政治文件，从十五大到十八大以及十八届三中全会，日益坚定而深入地明确了国有经济市场化改革的方向及有关基本政策。作者的基本结论是，要从中国和世界两个角度考虑中国社会主义初级阶段的问题，认识社会主义市场经济体制下国有经济作用及其实现形式和改革需要解决的基本问题与特殊问题。

第三章“国有经济的布局地位及国家所有权政策”，陈小洪撰写。作者认为，根据对中国社会主义市场经济体制下市场失灵问题的分析，借鉴战略学的有关研究方法，可以基于国家战略和相应的经济机制，合理界定国有经济的功能领域及在不同领域的实现机制、方式。在此基础上，可以明确总体的和具体的国家所有权政策，进行相应的国有经济布局调整。作者还认为，未来由于经济结构的变化及改革的深入，国有企业比重还会进一步下降，但国有经济仍然重要，只是国有资本或国家出资企业将成为国有经济发挥作用更重要的方式。本章还以几个产业为例讨论了如何确定国家所有权具体政策和结构调整方案及如何调整有关政策。

第四章“完善国有资本经营管理与预算管理体制”，李兆熙和贾涛撰写。作者认为，新的国有资本管理体制相对旧体制有重要进步，但仍然存在定位和职能不明确的问题。作者建议，国家有必要明确针对国有企业的国家所有权政策。国家所有权政策应由国家综合部门提出草案，国务院作出决议并经全国人大批准后实施。作者认为，有必要明确国资委是履行国家出资人职能的特殊法人机构，建立国家股东代表制度，明确国资委与其他政府机构的协调关系。作者建议，进入国有资本经营预算管理的企业范围应当扩大，应当上调国企分红比例，国有资本经营预算要和公共预算统筹安排。

第五章“大型国有企业股权结构和治理结构研究”，张政军撰写。本章回顾了国有企业改革的进程，认为有必要进一步推进国有企业股权多元化

的进程，应当把改进国有资本配置效率作为深化国有企业股权结构和治理结构改革的主要目标之一，对国有企业实施分类管理，改进国有企业治理。为推进上述改革必须明确具体的国有企业的定位和资本布局领域。

第六章“大型国有企业薪酬制度和水平的研究”，王继承撰写。本章回顾并且肯定了大型国有企业薪酬制度改革的进程和经验，指出国有企业内部薪酬结构已有合理变化，薪酬总体上看已达到市场中高位水平，但同时仍存在不同行业差距过大、内部高管和普通员工收入差距过大等问题。作者认为，可以用“内部公平、外部平衡、战略倾向、文化传统”四要素模型评估和设计国企高管和职工薪酬体系及方案，提出了大型国有企业及国家出资企业高管人员薪酬制度的政策建议：修订《企业国有资产法》明确按企业功能类别和高管身份来源制定不同的薪酬激励体系；分设监管机构和出资人代表机构，明确高管薪酬决定的机构主体；推行国家出资企业高管薪酬年报公开制度；在出资人层面，推行职业经理人制度，建立经营者市场。

第七章“必须进一步完善国有企业法律体系”，陈小洪、王怀宇撰写。国有企业法律体系，是与国有企业（或国有资产）管理体制、国有企业制度及组织和行为规范有关的，各种企业都适用的民商法和公法，及仅与国有企业有关的特别法，构成的包括公法和私法的法律体系。中国国有企业法律体系的框架已经初步形成，同时仍然存在需要解决的重要问题。作者认为，以公司法为代表的民商法需进一步改进；有关公法的梳理改进更需加快，因为国有企业目前主要的法律问题是有关公法的不健全。国有企业公法建设相对滞后，直接原因是我们对国有企业的特殊性及有关法律关系的认识不够，主要的背景则是中国法律基础条件薄弱，同时还与中国国情及经济体制改革发展的进程有关。作者建议按增强董事会作用的方向修改公司法中有关公司股东会与董事会权责关系的规定；基于国有企业的特殊性，围绕国有资产管理体制、国家出资人机构与国有企业的关系、国有企业特殊职责与国家的关系、国有企业与民营企业公平竞争问题修改完善有关公法；理顺国有企业相关的特别法与行业法、反垄断法等的关系；此外，

还应研究和明确或解决国资委等出资人机构直接持股及金股设立条件等日益重要的具体法律问题。

二、本书主要建议

本书讨论新时期大型国有企业改革问题。所谓新时期，是指进入“十二五”时期后的10年或稍长的时间。这个时期国有企业的情况及改革，与过去比有共同之处，亦有重要不同，需要解决一些过去没有解决甚至没有认识到的问题。如国有企业“脱困”问题基本解决了，部分大型国有企业甚至进入世界500强行列，但国有经济和非国有经济如何共同发展又成了各方关注的问题；2003年开始形成的新国有资本管理体制推动了“国家股东缺位”及“政资不分”问题的解决，但国有企业成为具有现代企业制度的市场主体的问题还没有真正解决，对新国有资产管理体制亦有不少批评等。基于以上问题意识，我们提出研究新时期大型国有企业改革问题。强调新时期的另一个原因是想表明我们探讨的是未来5~10年甚至更长时期的国有改革问题。

对新时期大型国有企业改革，我们有以下看法和建议。

第一，必须明确目标，系统配套，抓住关键，深化大型国有企业改革。

中国大型国有企业改革已取得重要的成果，实力大幅增强，现代企业制度建设也取得一定进展，但仍需要进一步加快改革。首先，改革有利于提升大型国有企业的效率。大型国有企业是集聚了多种资源的产业能力和组织资源，通过改革促进其机制转变，不仅能够促进效益提升、规模增长及更好地提供公共服务，部分优秀者还可能发展成为有世界竞争力的大企业。其次，有利于推动国民经济的整体发展。中国已经到了有必要也有可能靠全体国民和各种要素创新发展的阶段，大型国有企业的发展及改革不仅事关国有企业自身发展，而且将会从不同层面对民营经济的发展产生直