

德勤国企改革系列丛书

新一轮 国企改革 的思考与操作实务

施能自◎主 编
吴芙蓉◎副主编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

德勤国企改革系列丛书

新一轮 国企改革 的思考与操作实务

施能自◎主 编
吴芙蓉◎副主编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

新一轮国企改革思考与操作实务/施能自主编.

北京: 中国经济出版社, 2017. 9

ISBN 978-7-5136-4869-1

I. ①新… II. ①施… III. ①国企改革—研究—中国 IV. ①F279.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 229732 号

责任编辑 陈 瑞

责任印制 马小宾

封面设计 任燕飞装帧设计工作室

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 北京力信诚印刷有限公司

经 销 者 各地新华书店

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 11

字 数 171 千字

版 次 2017 年 9 月第 1 版

印 次 2017 年 9 月第 1 次

定 价 59.80 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010-68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010-68355416 010-68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390) 服务热线: 010-88386794

《新一轮国企改革思考与操作实务》编委会

主 编

施能自 德勤国企改革服务联合领导合伙人

副主编

吴芙蓉 德勤国企改革服务高级经理

其他执笔作者（按姓氏拼音顺序）

陈尚礼	德勤财务咨询服务合伙人
陈 岚	德勤研究中心总监
陈时伟	德勤风险咨询服务副总监
陈 莹	德勤税务与法律服务高级经理
范宏彬	德勤审计及鉴证合伙人
赫 东	德勤财务咨询服务合伙人
黄 耿	德勤管理咨询服务总监
计 芳	勤理律师事务所副总监
蒋 颖	德勤税务与法律服务合伙人
金家宇	德勤管理咨询服务经理
李 鹏	德勤市场发展中心合伙人
李晓晖	德勤税务与法律服务合伙人
刘晓晶	德勤财务咨询服务合伙人
马 立	德勤市场发展中心合伙人

彭锴媛	德勤国企改革服务华北区经理
曲 磊	德勤财务咨询服务经理
宋姣琳	勤理律师事务所合伙人
孙向禹	德勤财务咨询服务总监
王拓轩	德勤管理咨询服务合伙人
王允娟	德勤管理咨询服务合伙人
吴 俊	德勤风险咨询服务合伙人
吴燕子	德勤研究中心高级研究员
徐 斌	德勤审计及鉴证合伙人
许思涛	德勤首席经济学家
余莉娜	德勤风险咨询服务合伙人
余 云	德勤风险咨询服务合伙人
袁毓东	德勤财务咨询服务合伙人
张 慧	德勤税务与法律服务合伙人
张佳晖	德勤风险咨询服务经理
张立兵	德勤风险咨询服务副总监
张 萌	德勤财务咨询服务总监
张庆杰	德勤管理咨询服务合伙人
赵 健	德勤风险咨询服务合伙人
郑 骅	德勤管理咨询服务合伙人
周 颖	德勤税务与法律服务合伙人
朱 桢	德勤税务与法律服务合伙人

愿与中国企业在新百年里继续共同发展

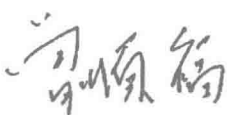
作为全球最大的专业服务机构，德勤服务中国市场的历史源远流长。早在 1917 年德勤就进入上海，成为首家在上海成立办事处的外国会计师事务所。改革开放 30 年多来，德勤有幸作为政府智库、企业护航亲历了这一世界经济史上的奇迹。德勤中国自身也在服务客户的过程中迅速发展，目前有审计、税务和法律、管理咨询、财务咨询和风险咨询五大业务部门，设立了北京、香港、上海、乌兰巴托等 21 个办事处，有约 13000 名员工。

2017 年适逢德勤中国百年华诞。《新一轮国企改革思考与操作实务》一书可以说是德勤扎根中国市场，服务国企客户的经验总结，也是德勤中国百年纪念的献礼之一。新一轮国企改革以市场化、国际化为导向，强调创新驱动，必将为中国经济提供持续动力，让中国企业站上更高的国际舞台。2016 年进入世界 500 强的中国公司已经达到 110 家，已远超日本（52 家），与美国（134 家）的差距也在继续缩小，德勤预计五年后世界 500 强中的中国公司将超过 140 家。

德勤结合全球视野和本土洞察，以多种专业服务倾力支持新一轮国企改革，已经协助 60 多个混合所有制改革、国有资本投资公司和运营公司设计等改革项目的落地实施，本书中的一些案例正是取自其中。德勤中国还积极协调遍布 150 多个国家和地区的全球网络资源支持中国企业在全球各地市场化运作“一带一路”项目。三年多来，已经为近百家央企及地方国企的“一带一路”项目提供了财务顾问、税务咨询、管理咨询和风险管理等专业服务。本书中专辟了一章讲“借力‘一带一路’国企国际化迈进新时代”。

展望未来新百年，德勤愿意与中国企业继续共同发展。德勤将以国际一流的专业服务，配合国家和企业将“国企改革”“一带一路”“创新驱动”等各项战略举措落地实施；利用全球人才发展平台，为中国培养国际化的顶尖专业人士；用我们的专业服务，协助中国企业提升全球市场竞争力，提升内部管理水平，为中国国内经济转型升级和国际产能合作出力献策。

德勤中国首席执行官



序二

以专业服务助力国有企业做强做优做大

2016年7月，习总书记在国有企业改革座谈会上强调“国有企业必须理直气壮做强做优做大，不断增强活力、影响力、抗风险能力”。国有企业是德勤中国最重要的客户群体之一，德勤中国多年以来在服务国企的过程中积累了对国企客户的深刻理解；遍布150多个国家和地区的德勤全球网络也在不断分享全球最新的理论、方法和最佳实践，德勤有意愿有能力结合本土洞察和全球视野，以世界一流的全方位专业服务支持中国的国有企业做强做优做大，以更加积极主动的姿态参与全球价值链重塑。

德勤中国倾力支持新一轮国企改革和中国经济转型升级。新一轮国企改革一开始，德勤就作为第一家国际化专业服务机构，在2014年成立了多专业、跨部门的专门团队，系统研究国企改革和中国经济转型。过去三年多来，德勤中国国企改革服务团队为国务院国资委和三十多个省市级政府和国资委，提供了多项国际领先实践的专项研究、国资国企改革顶层设计、国企改革讲座和培训等智力支持，帮助100多家国有企业设计和实施了混合所有制改革、改组/组建国有资本投资运营公司、“一带一路”等项目。本次结集出版的《新一轮国企改革的思考与操作实务》一书正是从众多改革项目落地实施过程中洗练出的精华，期望与更多读者分享经验。

德勤国企改革系列报告以“国企转型升级的思考方向”开篇，提出了改革升级七大方向的综合思考框架，并提供了参考解决方案和五个案例。之后每辑关注一个改革中的热点问题：“聚焦混合所有制改革”“借力‘一带一路’国企国际化迈进新时代”“以‘人’为本，深化改革——从国企改革新一轮试点看国企人才体系转型”“改组/组建国有资本投资公司和运

营公司的思考重点”“依法治企合规经营”均在政策解读和一手的问卷调研之后，针对国企面临的现实挑战，给出参考方案和实施案例。“以改革为动力砥砺前行——汽车行业国企改革研究”则是首次选取一个行业，从行业的角度看改革的影响和前景。希望本书既能启发思考，又能对解决现实中的挑战有所助益。

国企改革是一项系统性工程，复杂程度高。德勤通过与各级国资委、改革试点企业的专业交流和思想碰撞，通过 100 多个项目解决从政策到落地实施的经验，已经找到了以专业服务帮助国企做强做优做大的路径。德勤国企改革系列报告还会不断研究出版，计划中的课题有“创新驱动改革”“一带一路”背景下的国际化人才战略、“改革背景下的财务转型”等。德勤愿继续助力国企转型升级，提高管理水平，站上更高的国际舞台。

德勤中国国企改革服务联合领导合伙人

洪延安

目 录

序一

序二

开篇 国企转型升级的总方向

国企改革趋势和政策解读 / 003

国企转型升级重在修炼内功 / 008

德勤说 / 017

思考一 混合所有制改革怎么看？怎么办？

混合所有制改革的背景——为什么混 / 021

混合所有制改革的主体——谁能混 / 023

混合所有制改革的对象——跟谁混 / 024

混合所有制的几种实现方式——怎么混 / 025

整体上市或核心资产上市 / 026

员工持股 / 028

引入基金进行产权制度改革 / 030

引入战略投资者 / 031

混合所有制的机制保障——混什么 / 033

探索建立有效制衡、平等保护的法人治理结构 / 033

探索在国企引入职业经理人制度和市场化劳动用工制度 / 035

探索建立市场化的激励和约束机制 / 035

探索混合所有制企业开展员工持股 / 036

探索混合所有制企业的有效监管机制 / 036

德勤说 / 036

思考二 “一带一路”倡议下如何进一步推进国企国际化

国企“走出去”做大了规模，但经营管理水平还有待提高 / 041

“一带一路”将开启国际化的新阶段，国企要正确解读并结合自身实际 / 043

关于国企国际化和“一带一路”的问卷调查及主要发现 / 047

借力“一带一路”国企国际化更上新台阶 / 055

德勤说 / 063

思考三 国企改革中怎样激发“人才”这一要素的活力

国企人才体系转型趋势分析及政策解读 / 067

“十项改革试点”问卷调研结果及解读 / 068

国企人才体系转型案例与思考 / 076

德勤说 / 082

思考四 如何改组/组建国有资本投资公司和运营公司

改组和组建国有资本投资公司和运营公司的政策解析 / 087

关于“国有资本投资公司和运营公司”的调查问卷及解读 / 090

国有资本投资公司和运营公司的试点实践案例 / 101

德勤说 / 112

思考五 国内外监管要求日趋严格和复杂，如何依法治企、合规经营

国际国内合规趋势及监管政策解读 / 115

“合规经营 依法治企”问卷调研的主要发现 / 118

合规管理典型案例分享 / 126

德勤说 / 138

行业篇 汽车行业国企改革研究

汽车行业国企改革趋势分析 / 143

调查问卷分析和解读 / 148

汽车行业国企改革案例分享 / 157

德勤说 / 163

开 篇

国企转型升级的思考方向



Making another century of impact

微物自聚成 中国新纪元

国企改革趋势和政策解读

1. 改革趋势分析

本轮国企改革发端于复杂多变的国际国内政治经济背景之下。从国际环境来看，世界经济尚处于复苏阶段，全球市场需求减弱，出口对拉动中国经济增长的贡献不复当年。就国企而言，一些西方国家提出“竞争中立性”等，对我国国企发展的透明性、经营专业性等提出更高的要求。从国内环境来看，经过之前30多年的高速发展，改革已经进入了深水区。经济增速放缓，过去的经济增长模式难以为继，中国经济进入重视增长质量更甚于增长速度的转型期。新一届政府首次将生态文明纳入发展纲领，同时加大对民生领域的投入，希望凭借以人为本的新型城镇化建设，拉动内需，增强经济发展的内生动力。

在上述背景下拉开大幕的本轮国企改革具有以下特点和趋势。

(1) 根本目标。中共十八届三中全会提出，本轮国企改革旨在增强国有经济整体的“活力、影响力、控制力”^①，为国计民生和国家战略服务。

央企和地方国企都需要考虑积极参与新型城镇化建设，提质增效，深化改革，以实现经济持续发展和社会和谐稳定。

国企的发展需要在自身增长速度与国企对于民生、环保和公共安全等领域所担负的社会责任之间谋求平衡。

2016年7月4日，习近平总书记在国有企业改革座谈会上强调“国有

^① 中共十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。

企业必须不断增强活力、影响力、抗风险能力”，这与中共十八届三中全会提出的目标有所差异，意味着“抗风险能力的提升”也成了本次国企改革的重要目标之一，主要包括社会稳定风险和投资风险；另外，对于“控制力”的弱化，也预示着国资在国有企业中的控股地位存在调整的空间。

(2) 最大特色。与前几次国企改革不同的是，为解决国企追求经济效益与承担社会责任之间间或出现的矛盾，本轮国企改革计划对国企实施分类监管。根据已出台的各省市改革文件，绝大多数将国企按不同功能分为竞争类、特殊功能类和公共服务类三类。但 2014 年底，国资委最终结合不同国企在经济社会发展中的作用、现状和需要，明确将国有企业界定为商业类和公益类，还提出了分类推进改革、分类促进发展、分类实施监管和分类定责考核。

表 0-1 国有企业分类

分类	子分类	功能定位	发展方向
商业类	商业一类	处于充分竞争行业和领域的国企	以经济效益为导向，增强国有经济活力，实现国有资产保值增值
	商业二类	关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，或处于自然垄断行业，经营专项业务，承担重大专项任务	政企分开、政资分开，特许经营、政府监管为主的改革
公益类	—	以社会效益为导向，以保障民生，提供公共产品和服务为主要目标的企业，产品或服务必要时可以由政府制定，发生政策性亏损时由政府给予补贴	进一步优化公益保障性的资源配置，加快推进主副分类改革，剥离非公益型业务

国资委同时也强调，企业的功能不是一成不变的，应该根据经济社会发展和国家战略的需要，结合企业不同发展阶段承担的任务和发挥的作用，在保持相对稳定的基础上，对企业功能定位和类别适时进行动态调整。

(3) 主要途径。本轮国企改革以“市场化、专业化、国际化”^①为导向，通过“完善现代企业制度”^②，增强国企活力和竞争力。各方信息表明，本次改革对国有企业的管理将转型为对国有资本的管理，不再对具体

① 《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》。
② 中共十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。

的企业事务和人事进行管理。

发展混合所有制经济，意味着国企将引入战略投资者，是民营资本、外国资本等投资国企的机会。混合所有制改革的目的是优化国企治理结构，盘活国有资产，而不是着眼于国企私有化。

国企将按照现代企业制度的要求，完善法人治理结构，改革人才激励机制，加大董事会对高管选聘和管理的权力，同时加强风险管理。

2. 政策解读

自 2015 年 8 月国企改革的纲领性文件《关于深化国有企业改革的指导意见》发布以来，国企改革全面深化，此后相继发布多份与指导意见相关的文件，形成了以《指导意见》为引领、以若干文件为配套的“1 + N”国企改革文件体系。从已出台的文件表述来看，国企改革将继续沿着市场化的方向分类推进；监管层将进一步简政放权，逐步从“管资产”过渡到“管资本”；企业层面则将继续完善公司治理结构，引入各类投资者实现股权多元化，发展混合所有制经济，激发国企的活力。

表 0-2 国企改革相关文件

改革方向	配套政策	发布机构	文号
分类推进 国有企业改革	《关于国有企业功能界定与分类的指导意见》	国资委	国资发研究 [2015] 170 号
	《关于完善中央企业功能分类考核的实施方案》	国资委、 财政部	国资发综合 [2016] 252 号
完善国有 资产管理体制	《关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见》	国务院	国发 [2015] 63 号
	《企业国有资产交易监督管理办法》	财政部	财政部令第 32 号
	《关于推动中央企业结构调整与重组的指导意见》	国务院	国办发 [2016] 56 号
	《中央国有资本经营预算支出管理暂行办法》	财政部	财预 [2016] 6 号
	《关于加强和改进企业国有资产监督防止国有资产流失的意见》	国务院	国办发 [2015] 79 号
	《国有企业违规经营投资责任追究办法》	国务院	国办发 [2016] 63 号
	《国务院国资委以管资本为主推进职能转变方案》	国务院	国办发 [2017] 38 号
	《国有企业境外投资财务管理办法》	财政部	财资 [2017] 24 号

续表

改革方向	配套政策	发布机构	文号
完善现代企业制度	《中央管理企业负责人薪酬制度改革方案》	中共中央办公厅	中发 [2014] 12 号
	《关于印发加快剥离国有企业办社会职能和解决历史遗留问题工作方案的通知》	国务院	国发 [2016] 19 号
	《关于进一步完善国有企业法人治理结构的指导意见》	国务院办公厅	国办发 [2017] 36 号
	《中央企业主要负责人履行推进法制建设第一责任人规定》	国资委	国资党发法规 [2017] 8 号
	《中央企业公司制改革工作实施方案》	国务院	国办发 [2017] 69 号
	《国务院关于国有企业发展混合所有制经济的意见》	国务院	国发 [2015] 54 号
发展混合所有制经济	《关于鼓励和规范国有企业投资项目引入非国有资本的指导意见》	发改委	发改经体 [2015] 2423 号
	《关于国有控股混合所有制企业开展员工持股试点的意见》	国资委	国资发改革 [2016] 133 号
	《国有科技型企业股权和分红激励暂行办法》	财政部、科技部、国务院国资委	财资 [2016] 4 号
	《关于做好中央科技型企业股权和分红激励工作的通知》	国资委	国资发分配 [2016] 274 号
加强党对国有企业的领导	《关于在深化国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设的若干意见》	国务院	国发 [2015] 44 号

地方国企改革的进程也在持续加快，据不完全统计，目前已有包括山东、江西、重庆等 30 个省市制定了相关细化方案。经统计，已出台的省市国企改革文件中出现最多次的 4 个词是“混合所有制”“分类监管/管理/考核”“国资集中到关键领域和产业”和“创新”（见表 0-3）。这也表明了本轮国企改革的热点和重点所在。