

中国企业发展报告

(2016~2017年)

林家彬 刘 洁 项安波 王宇飞 等著

THE DEVELOPMENT OF
ENTERPRISES IN CHINA(2016-2017)



中国共产党第十九次全国代表大会



中国企业发展报告

(2016-2017年)

陈耀庭 周 雷 杨敏强 王世伟 编著

THE CHINESE ENTERPRISE REPORT
(2016-2017)



中国企业发展报告 (2016~2017年)

THE DEVELOPMENT OF
ENTERPRISES IN CHINA(2016-2017)

林家彬 刘 洁 项安波 王宇飞 等著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国企业发展报告. 2016-2017年 / 林家彬等著. --
北京 : 社会科学文献出版社, 2017. 12
ISBN 978-7-5201-2003-6

I. ①中… II. ①林… III. ①企业发展-研究报告-
中国-2016-2017 IV. ①F279.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 314576 号

中国企业发展报告 (2016~2017 年)

著 者 / 林家彬 刘 洁 项安波 王宇飞 等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 宋月华 韩莹莹

责任编辑 / 马续辉

出 版 / 社会科学文献出版社·人文分社 (010) 59367215

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 15 字 数: 240 千字

版 次 / 2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-2003-6

定 价 / 89.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

前 言

党的十九大报告不仅继续明确了“深化国有企业改革，发展混合所有制经济”，还首次提出“培育具有全球竞争力的世界一流企业”这样的目标，意味着中国的国有企业改革进入了新时代，改革目标已经对标“全球竞争力”和“世界一流”。国际经济竞争说到底是大企业之间的竞争。一个国家要在激烈的国际经济竞争中拥有一席之地，就必须依靠高素质、高效能、竞争力强的大企业。我国作为全球第二大经济体，经济实力虽已显著上升，但企业品质不优、效益不好、竞争力不强的问题始终存在，并已成为我国经济迈向高质量发展的重要障碍，在国际市场上也正面临着越来越严峻的挑战。因此，新时代中国经济的发展，必须在坚持质量第一、效益优先的主题下，把培育一批具有全球竞争力的世界一流企业作为“领头羊”，带动我国供给体系质量的整体提升。

自2010年起，国务院发展研究中心与力拓集团对中国企业尤其是矿企发展的制度环境和不同所有制企业的发展进行了系列研究，先后出版了《中国矿产资源管理报告》、《中国企业“走出去”发展报告》和《中国民营企业发展报告》。在《中国企业“走出去”发展报告》中我们提出，尽管矿企走出去在天时、地利、人和方面有很多困难，但借鉴跨国矿企跨进发展中国家的经验，只要政府统筹支持各方面对外投资，且矿企按国际惯例开发运营，中国未来十年就可能发展出一流跨国矿企。这一判断和当前对国有企业“培育具有全球竞争力的世界一流企业”的目标一致。那么，如何培育具有全球竞争力的世界一流企业就成为重要的研究课题。

我们发现，国有企业（尤其是央企）在目前的时机发展成为世界一流跨国



企业方面具有“先天”优势^①，因而有必要系统梳理国有企业的改革与发展历程。十九大报告关于国有企业改革的要求，彰显了国有企业在新时代的重要性。

事实上，我们在完成《中国企业“走出去”发展报告》后，就一直在思考如何能更有效地促进企业发展成为一流跨国企业。在研究了中国民营企业的发展之后，发现国有企业在成为一流跨国企业方面具有先天优势，有必要对国有企业的改革与发展进行系统研究。而十九大报告提出的对国有企业的要求，也进一步说明了开展国有企业改革研究的必要性。通过这个系列的相关研究，中国企业尤其是矿企发展的制度环境和不同所有制企业的发展与改革进程就可以比较完整、系统地呈现出来。为此，从2015年底开始，在力拓的支持下，我们对国有企业改革进行了专题研究。

国有企业改革从1979年开始就一直在持续进行，在这近40年的改革中，国有企业取得了哪些成果？国有企业改革的动力机制究竟是什么？为什么已经进行了近40年改革的国有企业还需要再次进行改革？中国进入新时代后，对国有企业的发展有哪些影响？国有企业还需要进行哪些方面的改革？改革的可能路径与场景是什么？探索这一系列问题的答案成为我们进行此项研究的初衷。可以说，这项为期两年的研究，在中国进入新时代后国有企业改革的关键时点上尤为及时。在2016年的研究中，我们主要梳理了国有企业改革的历史进程，总结出了国有企业改革的动力机制，也分析了新时期中国国有企业的改革路径和可能的改革场景。在2017年的研究中，我们更加关注研究中提出的改革路径和可能的改革场景的一致性，关注在国有企业改革政策密集出台后的落地情况，尤其是调研了地方国有企业改革的进程，并总结了可借鉴的经验。

为了更好地理解国有企业改革的政策与实践，本研究梳理了中国国有企业改革的历程，希望从历次改革中总结出国有企业改革的动力机制；通

① 国有大企业是我国大企业群体中的龙头企业和主体力量，在国民经济基础性和支柱性产业中处于优势地位，产业控制力和辐射力大，是我国推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革的重要力量。国有大企业的业务规模巨大、创新资源丰富、地域分布广泛，并且一些国有大企业“走出去”时间长、区域分布广、产业领域宽、实行形式多，已积累了丰富的海外运作经验，培养了一批国际化人才，初步具备了进行全球业务整合、管理整合、文化整合的能力，具备了高度参与国际竞争的能力。这些国有大企业有基础、有条件率先成为世界一流企业。

过数据调研分析了中国国有企业的发展现状，总结出中国国有企业改革取得的成就和存在的问题。在此基础上，对中国国有企业改革所处的国际环境和国内新时代和经济“新常态”的发展环境进行了研究，分析了新的政策环境和市场环境给国有企业带来的机遇与挑战。针对当前国有企业发展中存在的问题，借鉴国外经验，以经济发展“新常态”为背景，按照改革方向，分析出中国国有企业最可能的改革路径和可能的改革场景（而不是提出国有企业应该选择的改革路径，这是本研究区别于其他国有企业改革研究的最大特点）。基于对江苏、上海两地混改的措施与效果进行的调研，在总结其经验的基础上提出进一步推进混合所有制改革的建议。由于煤炭和钢铁行业是过剩产能行业的主体，这两个行业中的国有企业改革最能够体现改革的效果，因此特意对这两个行业做了情景分析。

一 国有企业在新时代的地位与作用

中国国有企业，是中国特色社会主义市场经济和中国特色社会主义制度的经济根基和砥柱，是中国经济乃至世界经济无法忽视的重要组成部分。经过近 40 年的改革和努力，中国的国有企业在规模与实力、政企关系、公司治理等方面都有了长足的进步，在中国经济社会活动中发挥着重要作用，其兴衰事关国民经济发展和国家竞争力。根据《财富》杂志发布的世界 500 强排行榜，截至 2017 年 6 月，中国进入世界 500 强的企业达到 110 家，居世界第二。其中，国有企业就有 83 家。而 2002 年世界 500 强排行榜，中国国有企业仅有 11 家上榜。一批大企业不仅规模达到了世界级，技术、管理、国际化水平等也走在了世界前列，尤其是在高铁、通讯、互联网、装备制造、工程建筑等领域，已培育出一批具有自主知识产权、自主品牌和较强竞争力的优势企业，具备了成为具有全球竞争力的世界一流企业的基础条件。在这些企业中，国有大企业集团特别是中央企业占绝大部分。将这些国有大企业培育成为世界一流企业应成为新时代中国经济发展的一项重要任务。

党的十八大以来，习近平总书记站在党和国家事业发展全局的高度，深刻回答了新形势下国企国资改革发展中的重大理论和实践问题，形成了以做强做优做大国有企业为核心要义的系列重要论述，涵盖了国有企业地位作用、



国有企业改革、国有企业发展、国有资产监管和国有企业党的建设五个方面。其中首先强调了国有企业是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础，关系公有制主体地位的巩固，关系我们党的执政地位和执政能力，关系中国社会主义制度，明确了坚定不移做强做优做大国有企业，不断增强国有经济活力、控制力、影响力、国际竞争力、抗风险能力的发展目标。

2013年，党的十八届三中全会之后，中国在国企改革方面做了很多工作。2014年，中国启动国有资本投资公司、混合所有制经济、董事会行使高级管理人员选聘、业绩考核和薪酬管理职权和派驻纪检组四项改革试点。2015年，“1+N”顶层设计和多省市国改方案出台。2016年，国有企业改革从顶层设计基本完成向具体措施和试点方案逐步推进。在全面深化改革的大背景下，习近平总书记对国有企业有更高要求。在2016年10月召开的全国国有企业党的建设工作会议上，习近平总书记强调，要通过加强和完善党对国有企业的领导、加强和改进国有企业党的建设，使国有企业成为党和国家最可信赖的依靠力量，成为坚决贯彻执行党中央决策部署的重要力量，成为贯彻新发展理念、全面深化改革的重要力量，成为实施“走出去”战略、“一带一路”建设等重大战略的重要力量，成为壮大综合国力、促进经济社会发展、保障和改善民生的重要力量，成为我们党赢得具有许多新的历史特点的伟大斗争胜利的重要力量。

党的十九大报告提出，要深化国有企业改革，发展混合所有制经济，培育具有全球竞争力的世界一流企业。这一论断不仅为国有大企业的发展指明了方向与目标，也为培育世界一流企业明确了方法与途径。

培育一批国有大企业成为世界一流企业，是国有大企业的功能与使命所决定的。伴随着我国经济发展的阶段性变化，国有大企业的功能与使命也在不断调整，从过去主导国民经济到现在服务于国家战略目标。在新时代我国日益走近世界舞台中央、经济实力日益强起来的大环境下，在我国经济增长动力转换、发展方式转变的迫切要求下，国有大企业不仅要在关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域保持控制力，更要发挥推动技术进步和经济转型升级的引领作用，要在我国开创对外经济新格局中发挥更大的作用。

党的十九大报告继续强调，要推动国有资本做强做优做大。这可以从三个方面理解。第一，搞好国有企业，是中国保持社会主义性质的根本保

证。生产资料公有制（国有经济是其主要形式）是社会主义的经济基础。第二，搞好国有企业，才能逐步实现共同富裕。共同富裕是人类的理想，也是社会主义的本质。第三，搞好国有企业，有利于提高中国国际竞争力^①。为了在激烈的国际经济竞争中培育中国经济的新优势，为了在产业链、价值链中占据中高端，提升中国的综合国力，国有企业中必须要有一批具有较强国际竞争力的大企业、大集团，能在国际资源配置中逐步占据主导地位，在全球行业发展中起到引领作用，在全球产业发展中有话语权和影响力。

二 中国国有企业改革的历程与成就

中国的国有企业改革实际上奉行的是实用主义（实践）的改革逻辑：由于国有企业存在严重的资源错配，抑制或拖累了中国经济增长，纠正这些错配，可以释放更大的增长空间。国企改革的逻辑主线包括以下两条：从放权让利到产权改革，从经营国有企业到管理国有资产、再到经营国有资本。中国国有企业改革以扩大企业自主权起步，经历了以下四个主要发展阶段。第一个阶段：1978～1992年，放权让利、政企分开和两权分离；第二个阶段：1993～2002年，建立现代企业制度与抓大放小；第三个阶段：2003～2013年，完善国资管理体制和国有经济战略性重组；第四个阶段：2013年以来，进一步深化国有企业改革。

经过近40年的改革与发展，中国通过国有经济战略性重组和建立现代企业制度，在计划经济体制下形成的以国有经济为主体的单一的微观经济结构已经得到显著改观，适应建立社会主义市场经济要求的公有制为主体、多种所有制共同发展的混合经济结构已经确立；在经济发展方面，国有企业在保持中国经济稳定增长、推进中国快速完成工业化进程和提高中国经济国际竞争力方面发挥了重要的作用。总体而言，中国国企改革的主要成果有以下四条：（1）国有企业从政府附属物转变为基本具有独立地位、自主经营权的经济单位，并且作为经济体制改革的中心环节，国有企业改革推进了社会主义市场经济体制的建立和完善；（2）政府和国有企业之间的

^① 李锦：《十九大后将有更大力度国企改革》，《中国经营报》2017年10月23日，第A05版。



关系和国有企业经营机制发生了重大变化；（3）国有企业在国民经济中仍占据主导地位；（4）大型国企在一些领域已有一定国际竞争力，并且一些行业的国有企业国际竞争力在上升，提升了中国企业的总体竞争力。

三 中国国有企业的发展现状

作为一种特殊的企业，国有企业在市场经济的发展过程中发挥着独特的作用。改革开放以来，虽然国有企业的数量和布局的行业呈下降趋势，但国有企业的资产、销售收入和利润总额呈上升趋势，国有企业实力不断上升，国有经济总量不断扩大，控制力不断增强，在国家经济中的主导地位日益凸显。根据国务院国资委和财政部公布的资料，全国国有企业拥有的资产总额从1998年的13.4万亿元提高到2015年的119.2万亿元。截至2015年底，全国国有企业拥有所有者权益40.1万亿元，是2003年的近5倍。2015年，全国国有企业实现营业总收入45.47万亿元，实现利润总额2.30万亿元，上缴税金3.86万亿元^①。而且，随着经济的发展，国有企业的实力还在不断增强，一些国有大型企业如中石化、中海油、中国电信、中国远洋等通过改革和创新，产值和资产总额大幅增长，成为世界级的大企业。

尽管以央企为代表的大型国企及部分地方大型国企已有较强的规模实力，但整体来看，中国国有企业的绩效指标仍然相对较差。根据上海财经大学500强企业竞争力指数研究，国有企业虽然规模较大，但在盈利能力方面依然逊于民企，而在其他方面，两者的差距变化显示民营企业在经济转型过程中适应能力比较强。2014年，国有企业在收入利润率和人均利润等方面超过了民营企业，而在资产利润率、资产周转率、人均营业收入和平均研发强度上落后于民营企业。根据2015年中国企业联合会、中国企业家协会发布的“中国企业500强”，从盈利情况来看，民营企业领先于国有企业，再次验证了国有投资的效率始终不如民间来得高。这和上海财经大学500强企业竞争力指数的研究结果基本一致，也反映出国有企业在经济转型

^① 财政部：《2015年1～12月国有企业经济运行情况》，<http://www.cec.org.cn/nengyuanyudianlitongji/hongguanshuj/qitashuju/2016-01-29/148639.html>。

过程中适应能力比较差。而通过对比国有企业与其他所有制企业的财务效率，可以发现国有企业在销售创利上普遍不低于甚至有时超过了私营企业，在利润总额上与非国有企业相比更具有绝对优势。不过，面对强烈的市场变化，国有企业维持盈利水平的能力则普遍比私营企业弱。而国有企业的净资产收益率、总资产收益率以及资产周转率则长期低于私营企业和三资企业，在财务杠杆运用方面也比后者弱，但其自有资产的经营风险则低于非国有企业。就客观原因而言，既存在风险应对能力不足、资产经营相对薄弱以及历史遗留的非经营性资产等企业层面的因素，也存在资本密集型行业的重要资产属性这一宏观层次的因素。尽管国有企业在一些财务效率指标方面不如非国有企业，但也应该注意，国有企业不仅要追求企业利润和效益，还承担了更多社会责任，要追求社会目标。因此，对国有企业的效益和成本构成要进行综合考虑，既要考虑经济效益，还要考虑社会效益。从整体效益（包括社会效益和经济效益）来看，与其他所有制企业相比可能并不低。

通过对国有企业改革的历史梳理和现状的分析，可以发现目前国有企业发展还存在诸多问题，这也是国有企业改革进一步深化的方向：如公有制的多种实现形式还有待进一步探索；国有企业改革与建立现代企业制度的要求还有相当差距；国有企业发展方式还比较粗放，布局结构还需要进一步调整；国有资产管理体制有待进一步完善；国有企业的各种社会负担还比较沉重；地方政府新设立的各种国有投资与开发建设平台潜在风险较大。因此，当前仍迫切需要加快国有企业改革，而且应该主动改革。

四 国际环境和中国新时代等对 国企改革提出新要求

中国国有企业在过去 30 多年取得举世瞩目的成就，一大批国有企业在全球经济中占据越来越重要的地位。然而，未来一段时期内，世界多极化、经济全球化、文化多样化、社会信息化深入发展，世界经济在深度调整中曲折复苏，新一轮科技革命和产业变革蓄势待发，全球治理体系深刻变革，发展中国家群体力量继续增强，国际力量对比逐步趋向平衡。同时，国际金融危机深层次影响在相当长时期依然存在，全球经济贸易增长乏力，保护主义抬



头，地缘政治关系复杂变化，传统安全威胁和非传统安全威胁交织，外部环境不稳定不确定因素增多。^① 在新的国际环境下，不仅国有企业面临国内市场的国际化竞争，而更为重要的是，国有企业还被赋予了“走出去”的使命，必须在国际市场上与世界级公司进行竞争。但是，在国际竞争中，国有企业的身份往往处于不利的地位。一些国家提出“竞争性中立”政策，并试图将其上升为国际规则，有些国家则以国家安全为名对中国国有企业的海外投资并购实施严格的个案审查。“竞争中立”要求中国淡化商业类国有企业的所有制色彩，不因其“国有”身份而再给予变相补贴、资源倾斜或政策优惠。同时也要避免政府对其不当的行政干预，保证其经营自主权。对中国国有企业的海外投资并购的个案审查则要求国有企业加大透明度，这些对中国国有企业提出了更高标准的要求，对中国国有企业来说既是机遇，也是挑战。

如今，经过长期努力，中国特色社会主义进入了新时代，这是中国发展新的历史方位。在这个新时代，中国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。中国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，进入新常态，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期。

这个新时代，新矛盾对国企改革与发展提出了新任务。在新的历史方位下，国有企业要做承担新历史使命的先锋队，解决“不平衡”“不充分”新矛盾的突击队，实践习近平治企新思想的主力军，“做强做优做大”新征程的践行者，争做世界一流企业新任务的领跑者。建立具有全球竞争力的世界一流企业，不仅体现在企业核心竞争力上，还体现在世界一流的现代企业制度。中国国有企业一直在探索建立现代企业制度，但这种现代企业制度与西方的现代企业制度还是有区别的，是具有中国特色社会主义的现代企业制度。中国国企改革受到国情和政治体制的约束，但也有国情带来的独特优势，如果在中国这种政体下形成的现代企业制度具有明显的竞争力，国有企业改革能取得显著成绩，形成具有全球竞争力的世界一流企业，那么这种现代企业制度也是世界一流的新企业体制，对于全球企业改革与

^① 《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》关于当前和未来一段时期的国际政治经济形势的判断。

发展都具有重要的意义，这个新时代也是典型的新时代。

中国经济转入新常态给国有企业带来了新的挑战，一些布局于重化行业的国有企业可能会再度陷入经营困境，而社会将越来越难以容忍国有企业对经济增长的抑制作用。全面深化改革也给国有企业带来了新挑战，同时也提供了一定的发展新机遇。国有企业改革方案的顶层设计已经出台，2016年进入实质性推进期，国有企业的行政垄断地位、资源配置优先地位等将面临一定的挑战。在中国经济转入新常态的大背景下，国有企业需要主动推进改革，以适应新环境、应对新挑战和保持可持续发展，在改革和发展等工作中取得实质性进展。这要求摒弃对国有企业的先验判断，明确改革方向、统一改革共识、凝聚改革力量，更为务实理性地进一步深入推进国有企业改革，促进国民经济的整体效率提升和协调发展。《关于深化国有企业改革的指导意见》及相关配套文件的出台，使得国有企业改革停滞不前不再具备搪塞的理由，主动推进国有企业改革，当前既是有利时机，也是关键时期。

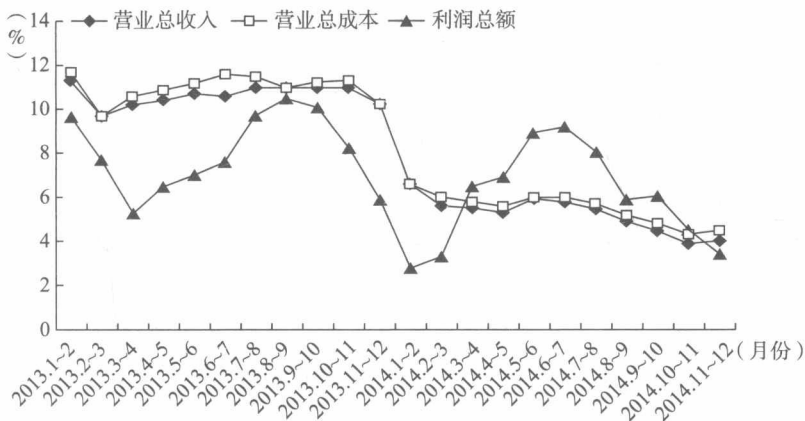


图 0-1 2013~2014 年（1~12 月）国有企业营业总收入、营业总成本和利润总额增幅

五 走进新时代后中国国企改革的总体思路和改革路径

通过对中国国有企业改革的历史进程的梳理，对国有企业的发展现状



以及面临的国内外环境的分析，可以看出政府统筹调整政策、企业改变经营方式是推动国有企业进一步发展的重要途径。但新时代国有企业如何进行改革？相关管理体制机制如何改？他山之石，可以攻玉，在中国的市场经济体制尚未完善之际，发达的市场经济国家或地区的改革具有参考价值。因此，我们总结了欧洲铁路改革、英国国有企业改革、淡马锡模式以及美国银行业国有化的政策经验。国际改革发展的经验，值得研究借鉴，好的模式甚至可以进行试点，但需要脚踏实地，结合中国国情，把握中国社会政治经济发展的深刻现实。借鉴国外经验，可以提出中国促进国有企业的改革方向和改革路径。

近年来，中国在这方面的改革方向也是非常明确的。2017年10月，党的十九大报告进一步指出：“要完善各类国有资产管理体制，改革国有资本授权经营体制，加快国有经济布局优化、结构调整、战略性重组，促进国有资产保值增值，推动国有资本做强做优做大，有效防止国有资产流失。深化国有企业改革，发展混合所有制经济，培育具有全球竞争力的世界一流企业。”新时代，中国推进国有企业改革的指导思想是“以解放和发展社会生产力为标准，以提高国有资本效率、增强国有企业活力为中心，完善现代企业制度，完善国有资产监管体制，防止国有资产流失，全面推进依法治企，加强和改进党对国有企业的领导，做强做优做大国有企业，不断增强国有经济活力、控制力、影响力和抗风险能力，主动适应和引领经济发展新常态，为促进经济社会持续健康发展、实现中华民族伟大复兴中国梦作出积极贡献”。基本原则是五个坚持，即“坚持基本经济制度、坚持市场经济改革方向、坚持增强活力和强化监管相结合、坚持党对国有企业的领导和积极稳妥统筹推进”。

新时代中国国有企业改革仍然采用了实用主义逻辑，问题导向、底线思维等原则也更加明显。基本目的是促进国有企业的做强做优做大和增强国有经济活力、控制力、影响力和抗风险能力。在此基础上，技术层面上有利于国有企业做强做优做大的有效改革措施均可加以利用。（可能的）改革的着力点是在准确界定不同企业功能的基础上分类实施，这被视为推进其他各项改革的基础与前提；稳妥、规范、有序发展混合所有制经济（重点是“因企制宜”推进混合所有制改革），被视为转换国有企业经营机制、

倒逼国资管理体制改革的重要措施；划转国有资本到社保基金，是提升国有资本公共属性和加强社会政策托底功能的需要；推进中央企业的结构调整与重组整合，以及清理大量占有各类资源的“僵尸企业”，被视为供给侧结构性改革的重要内容。

在国有企业改革的指导思想下，中国出台了新时期的国企改革的顶层设计，由“1+3+N”构成。从已公布的国企改革顶层设计方案来看，当前国有企业改革进入了新的阶段，需要完善国资管理体制，为深化国有企业改革创造条件，优化国企改革的环境；同时，需要解决历史遗留问题，为推进国有企业改革清理障碍，这是推进国企改革的前提；完善现代企业制度是推进国有企业改革的基础；有序推进混合所有制改革重在完善国有企业经营机制，这是深化国企改革的重点（推动混合所有制改革面对现实问题采取了务实态度）；成立国有资本运营公司和投资公司是实现“以管资本为主”的核心环节，这是深化国企改革的关键，将借鉴成熟经验，构建国有资本投资公司、运营公司治理体系和运行机制。

从图0-2可以看出，新时期中国国有企业改革工作繁重而复杂，其中有可能取得突破或实质性进展的重点工作有：成立国有资本投资、运营公司；推动央企结构调整与重组整合；清理僵尸企业；完善国资管理体制；推动混合所有制改革；解决国有企业历史遗留问题；划转国有资本充实社保基金等。

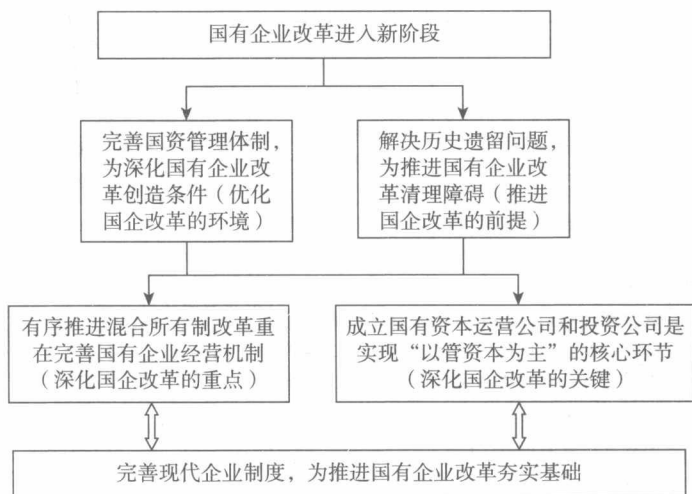


图0-2 新时期国有企业改革的逻辑思路

当前，以上方向的改革正在不断推进。例如，自2016年开始，已开始了多起央企重组，如武钢与宝钢重组、中冶和五矿重组等；为推进中粮集团国有资本投资公司试点工作，国务院国资委近期对集团董事会进行了18项授权，涉及资产配置、薪酬分配、市场化用人等多方面。2016年7月下旬，国务院办公厅印发了《关于推动中央企业结构调整与重组的指导意见》，明确了央企结构调整与重组路线图，对不同领域的央企制定了不同的政策。《意见》明确提出，央企结构调整和重组的重点工作是“巩固加强一批、创新发展一批、重组整合一批、清理退出一批”的表述，与2015年发布的《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》表述相比，新增了“巩固加强一批”，并提到最前位次。“巩固加强一批”的说法实际上进一步肯定了国有企业的地位和作用，同时也表明了央企改革持续闯关的决心，并完善了央企整合重组的路线图。

《意见》也指出，供给侧结构性改革、国企改革正不断推进，但中央企业产业分布过广、企业层级过多等结构性问题仍存在，资源配置效率有待提高、企业创新能力有待增强。《意见》中对中央企业改革提出的重组路线图和我们分析的可能的国有企业改革路径和场景以及提出的相关措施基本是一致的（如表0-1所示），这也说明我们的研究具有很强的前瞻性。

表0-1 《意见》央企改革措施与本书中国有企业改革的可能路径比较

	《意见》	本书
供给侧结构性改革	“重组整合一批” “清理退出一批”	国有企业成为去产能的主要承担者和产业优化重组的主体 钢铁和煤炭行业的国有企业成为清理僵尸企业和去落后过剩产能的重点
化解过程产能	以钢铁、煤炭行业为重点，大力压缩过剩产能，加快淘汰落后产能 通过资产重组、破产清算等方式，解决持续亏损三年以上且不符合布局结构调整方向的企业退出问题。通过产权转让、资产变现、无偿划转等方式，解决三年以上无效益且未来两年生产经营难以好转的低效无效资产处置问题 下大力气退出一批不具有发展优势的非主营业务	2016年，清理僵尸企业必然会有实质性动作，而且力求在2020年前完成 央企被看作处置僵尸企业的主战场 钢铁和煤炭行业将是清理僵尸企业和处置落后过剩产能的重点行业 主要方式是关停并转或剥离重组，以资产重组、产权转让、关闭破产等方式予以“出清”，但将多兼并重组、少破产清算

续表

	《意见》	本书
解决国有企业历史遗留问题	在“清理退出一批”中提出加快剥离企业办社会职能和解决历史遗留问题 稳步推进中央企业职工家属区“三供一业”分离移交，实现社会化管理 对中央企业所办医疗、教育、市政、消防、社区管理等公共服务机构，采取移交、撤并、改制或专业化管理、政府购买服务等多种方式分类进行剥离 加快推进厂办大集体改革。对中央企业退休人员统一实行社会化管理	清理僵尸企业和处置落后过剩产能，是与解决国有企业历史遗留问题关联在一起的 对于国有企业职工身份问题，可以采取“人资分离”和安排一定的国有资本经营预算等方式加以解决，同时应明确划断时限以终止国有企业职工身份置换这一已不合时宜的做法，逐步改由依照《劳动合同法》、主要通过劳资协商等方式来解决 对于国有企业办社会问题，应分类解决，如对具有经营性质的国企办社会职能，要坚持市场化方向、以企业为主体、“一企一策”稳妥解决
央企结构调整与重组整合	《意见》明确提出，央企结构调整和重组的重点工作是“巩固加强一批、创新发展一批、重组整合一批、清理退出一批”。意见对不同领域的央企制定了不同的政策，总体来看：有保、有进、有退、有合	央企的结构调整将加快，也将刺激今后几年更大范围的国有企业重组和资源整合 央企层面重组整合的基本原则是：有利于参与国际竞争；不影响民生和大众终端消费，即不能再形成影响普通百姓日常消费的新的垄断 钢铁、煤炭等行业的国企重组整合，在近一两年内采取动作有更高的概率，更可能率先掀起新一轮国企兼并重组的浪潮
国有资本投资、运营公司的构建	在“创新发展一批”中提出要搭建调整重组平台。改组组建国有资本投资、运营公司，探索有效的运营模式，通过开展投资融资、产业培育、资本整合，推动产业集聚和转型升级，优化中央企业国有资本布局结构 将中央企业中的低效无效资产以及户数较多、规模较小、产业集中度低、产能严重过剩行业中的中央企业，适度集中至国有资本投资、运营公司	设立国有资本投资、运营公司是完善现存国有资产管理体系和实现“以管资本为主”的核心环节，是本轮深化国有企业改革的重要内容 用国有资本投资运营公司这类市场化的出资人机构来代替国资委这类行政化的出资人机构，从而面对实体国有企业，构建基于市场化原则的委托代理关系
改革时序	自2015年开始，央企的重组力度不断加大，《意见》的出台更标志央企的结构调整和重组进入一个新的阶段	大力推进央企的结构调整和清理“僵尸企业”率先启动，而混合所有制有可能蜕变为国有企业之间的股权多元化