



中国社会科学院工业经济研究所
中国投资协会国有投资公司专业委员会

联合课题组

国有经济布局优化与 国有投资公司产业整合



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE



中国社会科学院工业经济研究所
中国投资协会国有投资公司专业委员会

联合课题组

国有经济布局优化与 国有投资公司产业整合



经济管理出版社

ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

国有经济布局优化与国有投资公司产业整合/中国社会科学院工业经济研究所, 中国投资协会国有投资公司专业委员会联合课题组. —北京: 经济管理出版社, 2017.5

ISBN 978-7-5096-5136-0

I. ①国… II. ①中… ②中… III. ①国有经济—关系—国有企业—投资公司—企业管理—研究—中国 IV. ①F121.21 ②F832.39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 112193 号

组稿编辑: 陈 力

责任编辑: 杜 菲

责任印制: 黄章平

责任校对: 超 凡 熊兰华

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 北京晨旭印刷厂

经 销: 新华书店

开 本: 720mm×1000mm/16

印 张: 17.25

字 数: 284 千字

版 次: 2017 年 5 月第 1 版 2017 年 5 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5096-5136-0

定 价: 45.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

序

共创的事业 共享的平台 共赢的未来

着眼未来，放眼全球，在复杂多变的国际形势的影响和数字技术经济革命的冲击下，未来十年，中国经济格局将发生翻天覆地的变化。从国家战略高度来看，国有投资公司是中国经济的重要力量，需要居安思危，未雨绸缪，以预判未来的思维力，先行投身于国民经济发展的最前沿和新兴领域；适应新能源、新交通基础设施、先进制造业领域的产业技术革命；在金融、文化休闲和大健康等新兴服务业中发挥引领作用；在促进“军民融合”、混合所有制改革、建设雄安新区等国家大战略、大布局中发挥主导性作用。

外部环境的剧变与新历史条件下的国家使命，要求我们清醒地认识自身的优势和不足。一方面，我们拥有总量超过6万亿元的资产规模；另一方面，这些资产呈现出分而不聚、大而不强、旧而不新的劣势。应对未来发展的挑战，需要加快探索，通过形式灵活的手段，充分发挥资本在优化产业布局与结构中的主导作用，确保在未来的产业竞争中抢占有利地位。

2017年2月22日，国投委在上海召开六届六次常务理事会。这是一次有重大历史意义的会议。会议提出，国投委是资本联合的平台、资源共享的平台、资产管理的平台。这三个平台的定位，奠定了中国投资业未来发展的理论基础，指明了国投委员会共赢发展的方向；这将是未来十年乃至更长一段时间国投委工作的指导思想。

这次会议决定，由国投委员会员自愿共同出资设立并购基金。并购基金是



资本联合的一次尝试，是中国投资行业的主要参与者在未来发展方向上的最新实践与探索。

这是平等与互利的平台。会员公司通过资本参与，形成利益联合体。并购基金对每一位基金持有人一视同仁，尊重他们的合理利益诉求。

这是改革与开放的平台。会员公司可以借助并购基金进行混合所有制改革，寻找改革的突破口，从而推动中国国有企业改革的进程。并购基金向社会资本开放，在吸收社会资本的同时，聚合并放大国有资本影响力。

这是专业化与市场化的平台。并购基金将严格奉行专业化管理与市场化运营的原则。任何一家会员公司都不谋求绝对控股，通过合理安排分散的股权结构，形成有效的制衡机制，产生制衡效果，提高核心竞争力和资源配置效率。

并购基金的成立标志着，承载推动中国投资行业发展重要职责的国投委，正在从民间社团组织转变为经济合作平台。这一角色的转变，顺应了国有经济市场化和国有资产资本化的大时代背景。并购基金的重要使命，就是将分散的资本聚集在一起，形成大的资本，聚焦于战略性、前瞻性产业领域，围绕产业制高点，形成国投委员会在国民经济重要产业中举足轻重的合力、控制力与影响力。

正是怀着对国有投资公司的未来进行积极探索的诚挚之心，国投委秘书处联合中国社会科学院工业经济研究所开展了“国有投资公司产业布局与优化”课题的研究工作，历时一年多，对会员公司进行了调研，做了大量基础性工作，取得了初步的研究成果。这项研究，对推动国投委员会合作、打造共享平台提供了良好的助力。

当前，中国的国资国企改革又到了关键时期，这也是孕育机会、充满奇迹的新时代，是中国投资行业发展的重要窗口期。抓住机遇、快速发展是我们当前的主要任务。让我们齐心协力共同打造共享的平台，共创行业共赢的未来，迎接更加灿烂美好的明天！

中国投资协会国有投资公司专业委员会会长

国家开发投资公司董事长、党组书记

2017年4月6日

导 言

本书作为一项课题研究的最终成果，其本意是要在供给侧结构性改革的大背景下，对以国家开发投资公司为代表的中央及与之相类似的地方国有投资公司（主要是指中国投资协会国有投资公司专业委员会的会员单位，以下简称国投会员单位）的产业布局情况进行调研，进而讨论这些公司在电力、金融、铁路、天然气等重要产业以及文化旅游、医养健康、先进制造等新兴产业领域实施业务资源联合重组和优化国有资本配置的可能性问题。以下将陈述我们的主要研究结论。

（一）

我们的研究工作是基于以下三个判断的：

第一，国投会员单位的业务资源主要集中在电力与金融领域，部分会员单位在天然气与铁路领域的业务资源分布量上升较快，多家会员单位在医养健康、先进制造、文化旅游等新兴产业领域有探索性投资。不同产业领域面临着不同程度的联合重组的潜力与利弊因素。

第二，当前及未来一段时期，我国有不少的重要产业领域的经济集中度仍处于较低水平，地方行政力量割据是制约这些产业集中度提升的关键性因素。如果能够赢得地方行政力量的支持，推动重要产业领域的业务资源联合

重组，就有望改变这些业务资源相对分散的低效运营状态，提升这些业务资源的专业化运营水平和市场价值。在突破地方行政壁垒的前提下，在传统产业领域，越是符合市场化规律要求的联合重组，越有成功的可能性；而在新兴产业领域，资源条件越好，联合重组的发展前景与增长潜力就越大，但也更有可能因为公司战略与商业模式的相对不成熟，而导致重组成功的概率较小。

第三，研究国有投资公司业务资源实施联合重组问题，其目的在于形成、巩固与壮大国投委员会单位在我国重要产业与新兴产业的业务资源上的合力。国有投资公司竞争优势主要来源于其独特的产融结合的经营方针。国家开发投资公司结合其自身实践，倡导多年的“资产经营与资本运营”的双轮驱动的经营方针，是对国有投资公司特有的产融结合模式的一个生动演绎。未来一段时期，国投委员会单位实施业务资源的联合重组，仍然需要以产融结合为切入点，用高度市场化的融通资本的运营能力，去不断地促进修正和提升实体经济领域的各业务板块的资产经营状况。

(二)

电力，是国投委员会单位最具有资源基础和竞争力的传统业务。在这一产业领域，实施业务资源联合重组的利弊都比较突出。从有利的方面讲，这一领域的资源相对集中且体量大，如果重组成功，业务整合的难度相对较小；从不利的方面讲，由于这块资产在各会员单位的业务组合中都占较大权重，寻找合作均衡点的难度相对较大。此外，经济的周期性波动因素也给电力业务资源重组带来不确定的影响。

电力资产是否上市，已经成为判断一个国有投资公司在电力领域经营实力的“分水岭”。国投委员会单位在电力行业控股 20 家上市公司，依托上市公司平台，对未上市电力资产进行重组，是实施电力业务资源重组的有效途径。具体有两种联合重组的操作方式：一是某一国有投资公司对内部的电力资源进行重组时，吸引其他国有投资公司作为战略投资者参与其中。例如，国投电力参与赣能股份的定增——这种方式较适合两个国有投资公司之间强—强型的联合。二是某一国有投资公司利用旗下的上市公司平台，去收购其他国有投资公司的未上市资产——这种方式较适合两个国有投资公司之间

强—弱型的联合。上述两种联合方式，都符合当前深化国有企业改革部署中有关提高资产证券化率的要求。另外，国投委员会企业电力资产分布不均衡，前5家会员企业拥有的电力资产占全部会员企业总量的比例超过50%，不少会员企业仅控股一两个电力项目，这些企业可考虑将有关业务资源通过资产委托管理的方式，交给专业能力强的上市公司运营，以显著提高管理效能。

(三)

金融业，是国有投资公司在过去十年间在主业之外着力拓展的一个支柱性的业务领域。目前，已有六成会员单位涉足金融业务，国家开发投资公司、山东鲁信集团、广西投资集团和云南投资集团这四家会员企业的金融资产已经迈入千亿级的规模，其中，个别国有投资公司已经从实业投资公司转型为金融控股公司。进入“十三五”时期，不少会员单位已经将产融结合的经营思路纳入了公司战略，有会员企业明确要将“向金融控股转型”作为战略任务。

就我们的调研情况看，由于中央及地方国有投资公司资源条件差异大，对于金融业务的认识和理解差异大，因此，无论是在银行、证券、保险等大金融业务上，还是在典当、期货、小贷等小金融业务上，其合作的可能性都比较小——前者主要受制于国家有关的“一控一参”和有关大股东持股比例上限的管制政策因素，后者主要受制于相关金融业务在经营规模与经营区域范围上的局限性。

当前，在金融领域，中央及地方国有投资公司的合作潜力主要在于产业基金领域。这源于两个方面的原因：一是基金业务的市场化与专业化运作程度相对较高，对各方投资人而言都比较公平，新设成本低，不受存量资产上的历史遗留问题的拖累；二是会员单位大多是实业出身，在实业领域各有专长，借助产业投资基金这个金融平台，有望更好地发挥产融结合优势，对实业领域的国有资本进行最优配置。在发展产业基金时，关键是要推动产融的实质性结合，使金融真正具备服务振兴实体经济的能力。在具体合作方向与方式上：第一，国家倡导国有经济充分发挥功能的先进制造（智能制造）、绿色环保、军民融合、医养健康等新兴产业领域，应该成为未来合作探索的重要方向；第二，对某一会员单位已有市场优势的或者是多家会员单位有相同的市场基础的存量业务领域，可以考虑合作设立专项的并购重组基金。

(四)

天然气，是能源领域的新业务增长点。目前，我国天然气行业正处于发展黄金期。国投委超过 1/4 的会员单位涉入这一业务领域。其业务主要集中于天然气产业链的支干线管网建设和运营、下游天然气供应等中下游，也有部分涉及上游勘探开发、LNG 项目或天然气发电业务。从产业竞争格局看，天然气领域的上游被三大石油公司控制、下游被已有的民营与外资垂直整合者抢占市场先机，国有投资公司属于靠圈占资源进入市场的后发者，普遍存在业务盈利能力相对一般和资产回报率不高的问题，公司战略与核心能力仍在形成与探索的过程中。由于天然气资源有根深蒂固的地域界限，因此，该领域的企业联合重组受到相应限制。在未来的合作方向与方式上看，一方面，个别已经有相对成熟的商业模式的地方国有投资公司有可能去和其他拥有当地资源的地方公司一道进行联合重组。另一方面，如参与了中石化西气东输管道项目的国投交通，有望依托相关业务资源与该管道沿线区域的地方国有投资公司，探讨联合重组以实现业务资源整合的可能性。

铁路投资建设属于投资巨大、回收期长的业务。从其自然的技术属性上讲，是较适合国有投资公司参与的一个业务领域。但是，在我国现行铁路行业运营管理的体制下，铁路管理局对有国有投资公司参控股的合资铁路公司，在线路调度、铁路运力分配、运价、征收委托运营管理费等方面施予限制性政策，致使除参与少数优质线路外的大多数铁路投资公司陷入经营困难局面和融资困境。如果现有的管制政策格局没有明显变化，铁路业务领域的投资价值比较有限，中短期投资回报低的状况将难以改变。借助国家深化铁路投融资体制改革和加快铁路建设的大形势，如果能有重塑关键政策环节的机会，则国有投资公司可以更积极地参与这一领域的投资。在合作方式上，应以有发展潜力和率先实现政策突破可能性的单条线路为切入点，组织参与该线路投资建设的有关铁路投资公司实施联合重组。在实际操作中，还需要克服各地方政府对铁路投资建设的补贴政策不统一的制度障碍。

近年来，为适应国家经济转型的大趋势，国投委员会会员单位积极推动了自身的业务转型，探索了医养健康、先进制造、文化旅游等新兴产业领域的投资机会，以培育新的战略支撑点和增长点。这些新兴产业领域的发展前景诱人，但并没有哪家国有投资公司已经成功形成了明确可行的公司战略。即使

少数国有投资公司在某一具体产业领域形成了战略雏形，其战略也不具备在全国范围内的参差不齐的业务资源进行整合与重组的匹配能力。未来3~5年，如果战略路线不清晰的情况未得到有效改观，在医养健康和文化旅游这两个领域，中央及地方国有投资公司将继续保持在各自资源与能力范围内去探索可行的商业模式的状态。在先进制造业及基于制造业延伸出来的新兴的生产性服务业领域，有通过产业投资基金的方式实现公司之间的业务机会或资源整合和优化国有资本配置的合作潜力。

(五)

综上所述，巩固与壮大国投委员会单位在我国重要产业与新兴产业的业务资源上的合力，关键是要紧密围绕“产融结合”这个中心点，找准新兴产业领域中正在形成的重大市场机遇，或是抓住重要产业领域的“产融结合”的薄弱环节，通过缔结互信和长期共赢的利益共享协议，最大可能地发挥国有资本的联合力量。成功的联合重组，应该既能够将有潜在的竞争优势和强增长潜力的投资机会，在国投委的会员单位中作风险与收益上的恰当分配，又能够给有创新精神和卓越经营才能的企业家营造出更广阔的事业平台。

具体而言：

在电力领域，可依托会员单位已有的上市公司平台，实施联合重组，加快重要产业的未上市业务与资产的证券化进程。

在金融领域，紧密围绕金融服务产业这个核心，以产业投资基金为抓手，既可以带动传统产业领域的存量资产并购重组，又可以推进新兴产业领域的商业机会共享与国有资本联合。

在其他产业领域，应着力打造各种促进产融结合的新平台，立足清晰的公司战略与业务战略，为存量资产提供证券化和专业化运营的新契机，为有融资压力的新兴业务提供稳定且可持续的资金支持，为分散的业务资源创造可实现协同与共享的资本纽带。

目 录

第一章 概论 / 1

- 一、国有经济布局调整的历史因袭 / 2
- 二、国有经济布局的现状和问题 / 9
- 三、深入实施国有企业重组调整,增进发展新动能 / 16

第二章 国有投资公司的实践:现状与挑战 / 33

- 一、国有投资公司的历史沿革与发展现状 / 33
- 二、国有投资公司的并购重组实践与成效 / 49
- 三、国有投资公司的当前挑战与未来展望 / 65

第三章 电力板块 / 76

- 一、国有电力资产分布与运营情况 / 76
- 二、会员单位资产分布与运营情况 / 86
- 三、电力板块发展面临的问题与挑战 / 97
- 四、电力资产重组实践与经验总结 / 102
- 五、电力资产重组方向与实施路径 / 107



第四章 金融板块 / 115

- 一、行业现状与趋势 / 116
- 二、结构与分布 / 125
- 三、典型实践 / 129
- 四、存在问题 / 138
- 五、未来趋势与对策建议 / 141

第五章 铁路板块 / 149

- 一、铁路产业概述 / 150
- 二、地方铁路建设运营现状分析 / 159
- 三、地方铁路投资公司的实践探索 / 168
- 四、地方铁路建设运营存在的主要问题 / 174
- 五、未来趋势与对策建议 / 180

第六章 天然气板块 / 189

- 一、天然气产业发展现状 / 189
- 二、地方天然气国有资产分布与运营情况 / 196
- 三、地方天然气国有企业发展存在的问题 / 203
- 四、天然气国有资产的重组或合作实践 / 210
- 五、未来趋势与对策建议 / 213

第七章 未来新兴产业 / 223

- 一、医养健康产业 / 223
- 二、先进制造业 / 238
- 三、文化旅游产业 / 247
- 四、未来发展的对策建议 / 259

后 记 / 263

第一章 概 论

我国国有经济布局的调整大致可以划分为三个历史阶段。在不同的历史阶段,针对国有经济发展中的重大问题和国有经济布局所面临的特殊形势,国有经济布局调整的具体目标、对象和手段都存在一定的差异。总体而言,我国国有经济布局调整的政策和方法日臻成熟和完善。党的十八届三中全会以来,新的发展形势赋予了国有经济布局调整新的内涵。国有经济布局调整的内容更加多元化,也更具有包容性。

现阶段,我国国有经济的布局还存在很大的调整空间。主要表现在:从横向布局来看,国有经济的战线仍然过长,布局仍然过宽;国有经济在基础性行业的分布比重仍然过低;国有经济在一般竞争性行业中的比重仍然过高,在公益性行业中的分布却严重不足;国有企业和国有资产仍然主要集中于工业领域。从纵向布局来看,国有企业的产业链布局不合理;大量的企业国有资本分布在价值链的中低端环节;国有企业在全球产业价值链中的地位不高。从区域布局来看,国有企业和国有资产主要集中于东部沿海和经济比较发达的省份和地区;不同省份和地区的国有经济规模相差悬殊;不同省份和地区之间国有经济的产业结构同质化倾向较为严重,各地之间经济 and 产业的发展缺乏协调与合理的分工,联动性差。

国有经济布局的战略性调整是促进新旧动能转换、优化经济结构、推动我国经济发展进入新常态的基础。国有企业兼并重组是实现国有经济布局战略性调整的重要途径。新时期,国有经济布局的战略性调整应以服务国家战



略为目标，着重从推进国有企业分类改革，完善国有资产管理体制；促进产业转型升级，优化产业价值链；推进垄断行业改革，放开竞争性业务；化解过剩产能，处置僵尸企业等方面展开。国有企业的并购重组应根据每个方面的具体形势因势利导。

一、国有经济布局调整的历史因袭

改革开放以来，我国对国有经济布局的调整大致可以划分为三个历史阶段。

第一个阶段是 20 世纪 90 年代中期到 2003 年国务院国资委成立前。在这一阶段的初期，党和政府吸取了以往改革中的经验教训，认识到国有企业改革不能仅着眼于微观层面，只针对国有企业本身存在的问题进行改革，还应注重在宏观层面对国有经济布局的调整。这一阶段国有经济布局的主要问题是，国有经济的比重过高，行业布局过宽；国有经济的盘子虽然很大，但国有资本集中度低，国有经济布局过散、战线过长，有限的国有资本难以支撑庞大的国有经济的盘子。据统计，1995 年中国工商业中的生产性国有资产不足 3 万亿元，却遍布从零售商业到远程导弹等几乎所有的工商领域。国有工商业企业 29.1 万户，平均每户所持有的能够真正用于生产经营的国有资产数量仅有 1000 万元左右（吴敬琏，2004）。从工业行业的分布情况来看，1996 年国有经济遍布 39 个工业行业，其中 20 个行业中的国有资产占到全行业资产总额的一半以上，仅有少数行业的国有资产比重在 20% 以下。大部分国有资产分布于一般竞争性行业，而一些支柱产业和高新技术产业中国有资产的比重并不高（汪海波，2010）。

这一阶段国有企业发展的基本形势是，由于受体制机制的束缚以及亚洲金融危机等宏观经济环境的影响，国有企业的经营状况持续恶化。到 1997 年，国有经济整体陷入严重的困境。尤其是地方中小型国有企业亏损严重。与此相对应，这一阶段国有经济布局调整的主要目标是促进国有企业脱困，调整的主要对象是处于竞争性领域并出现经营困难的国有小型企业，调整的主要手段是国有资本从这些企业和领域中主动退出。

在改革的具体战略部署和政策措施方面，1995 年，中共十四届五中全会

提出了“抓大放小”的改革战略。这一战略的主要内容是，在集中力量抓好国有大型企业的同时，放开搞活国有小型企业，采取改组、联合、兼并、股份合作制、租赁、承包经营和出售等多种形式，把国有小企业直接推向市场（迟福林，2013）。实践中，大量经营困难的国有小型企业被出售给了企业职工、管理层和私营企业，被出售的企业经营绩效显著提高。1997年，中共十五大正式提出应“有进有退地实现国有经济的战略性调整”，并且指出在坚持公有制为主导和保持国有经济控制力的大前提下可以减少一些国有经济的比重。国有企业的产权改革开始加速，产权改革的对象从小型国有企业逐渐扩大到中型甚至大型国有企业。1999年，中共十五届四中全会提出“从战略上调整国有经济布局，要同产业结构的优化升级和所有制结构的调整完善相结合，坚持有进有退，有所为有所不为，提高国有经济的控制力”，并且首次划定了需要国有资本控制的四大领域，即“涉及国家安全的行业”、“自然垄断的行业”、“提供重要公共产品和服务的行业”以及“支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业”。这意味着，在其他大部分竞争性领域，国有企业可以通过产权改革转变成非国有企业。2003年，中共十六届三中全会进一步提出，应“进一步推动国有资本更多地投向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域，增强国有经济的控制力。其他行业和领域的国有企业，通过资产重组和结构调整，在市场公平竞争中优胜劣汰”。

这一阶段的国有经济布局调整取得了一定的成果：一是国有资产逐步向基础产业和关键部门集中。2001年，基础产业国有资产额增加到了37235.7亿元，比1995年增长了1.1倍，年均增长率在10%以上。到2002年，国有经济在电力、石油、石化、冶金等基础行业中的比重达到了85%以上；在国防、金融、邮电、航空航天以及铁路等关键部门中的比重超过了95%（章迪诚，2006）。到国资委成立前，国有资本已经基本退出了轻纺、服装、皮革、鞋帽、家具、文教体育用品等制造业。二是国有资产进一步向大型国有企业集中。2001年，国有大型工商企业所经营的国有资产总量比1995年增长了1.5倍，国有资产占全部国有工商企业国有资产的比重增长到了76.9%，比1995年增加了16.6个百分点（汪海波，2010）。截至2002年底，大型国有企业的国有资产总额占到了全部国有企业资产总额的77.9%。1994~2002年，全国实施政策性关闭破产项目3000多个，国有经济的质量和效益不断提高（汪海波，2010）。

第二个阶段是 2003 年国务院国资委成立到 2013 年中共十八届三中全会前。这一阶段国有经济布局的主要问题是，经过第一个阶段的调整，国有经济布局 and 结构不合理的问题并没有从根本上得到解决。国有经济不仅大量分散于一般竞争性领域，也大量分散于众多的中小企业中。还有大量国有企业的辅业没有分离，承担着大量办社会的职能，企业富余人员仍然过多，大批需要关闭破产的企业还没有退出市场（汪海波，2010）。这种情况严重制约了国有经济自身效益的提高。

这一阶段国有企业发展的基本形势较上一阶段大为好转，国有企业进入快速发展和扩张阶段。2001 年，国有大中型企业脱困的目标已经基本实现。国有企业集团的资产规模加速扩张，营业收入大幅增长，经济效益稳步提高。但是，我国加入世界贸易组织以后，随着对外开放度的不断提高，国有企业面临着更加激烈的国际竞争。与国际大型跨国公司相比，我国的国有大公司和企业集团在市场占有率、管理和销售水平以及研究开发投入和能力等多方面差距明显，企业的核心竞争力还很弱。与此相对应，该阶段国有资本布局调整的主要目标是提高国有企业的核心竞争力以进一步增强国有经济的控制力，调整的主要对象是国有大型企业，调整的主要手段是对国有资产实行战略性重组。

在改革的具体战略部署和政策措施方面，国务院国资委自成立之初就按照有进有退、有所为有所不为的方针，确立了国有经济战略性调整的方向和重点。一方面，通过引入民营资本、政策性破产等加速推进了中小企业和一批困难企业国有资本的退出；另一方面，鼓励央企跨区域联合重组，推动国有资本向重要行业和关键领域集中、向优势企业集中、向企业主业集中。2004 年，由“郎顾之争”和“郎周之争”引发了对国有资产重组的诸多争议。2005 年，“国有资本在一般竞争性领域的重组推进十分艰难，甚至出现了停顿的局面。在一般竞争性领域，提出了优进劣退。”（迟福林，2006）同年，为了配合国资委进一步优化中央企业布局结构，国务院国资委确定诚通集团和国家开发投资公司为国有资产经营公司试点。2006 年 12 月，国务院办公厅转发了国资委《关于推进国有资本调整和国有企业重组的指导意见》（以下简称《意见》），对国有资本调整和国有企业重组的基本原则、主要目标和主要政策措施作出了规定，并且指出应“推进国有资本向关系国家安全和国民经济命

脉的重要行业和关键领域集中”。《意见》明确这些“重要行业和关键领域”包括“涉及国家安全的行业，重大基础设施和重要矿产资源，提供重要公共产品和服务的行业，以及支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业”，并且要求有关部门抓紧研究出台相应的产业和企业目录。^① 时任国务院国资委主任的李荣融在接受记者采访时声称，“根据国资委的最新部署，国有经济应对关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域保持绝对控制力，包括军工、电网电力、石油石化、电信、煤炭、民航、航运七大行业。”^② 2007年，国务院国资委正式印发了《关于中央企业布局和调整的指导意见》，提出“到2010年，中央企业调整重组至80~100家；加快培育30~50家具有国际竞争力的大公司”；并且提出“要加快组建资产经营公司，有效发挥其在促进企业调整重组中的平台作用”。（白英姿、马正武，2013）2008年，国际金融危机爆发后，中国政府实施了“4万亿”的刺激经济复苏计划。由于绝大部分政策资金都落到了中央企业身上，引发了2009~2010年关于国进民退的大讨论。2010年12月，第三家国有资本运营公司试点企业中国国新控股有限公司正式挂牌成立。

从国有经济布局调整的效果来看，到2008年，“放小”的任务已经基本完成，全国国有企业政策性关闭破产工作基本结束（张学勇，2015）。国有企业数量和国有经济的比重进一步下降，国有资本的集中度不断上升。到2013年末，通过一系列的重组整合，中央企业的数量从国务院国资委成立时的196家减少到113家。国有资本进一步向大企业集中，进入世界500强的非金融类国有企业从2003年的6家上升到2013年的67家。国有资本进一步向重要行业和关键领域集中。在烟草等国家专卖行业，石油和天然气开采以及煤炭开采和洗选等能源行业，电力、热力和水的生产和供应等公用事业行业，国有企业净资产占全行业企业净资产的比重都达到了70%以上。

第三个阶段是2013年中共十八届三中全会至今。这一阶段国有经济布局的主要问题是，从整体上看，国有资本仍然主要分布在一般竞争性领域，而

① 国务院办公厅转发国资委关于推进国有资本调整和国有企业重组指导意见的通知 [EB/OL]. 中国政府网, http://www.gov.cn/gongbao/content/2007/content_503385.htm, 2016-11-03.

② 中国明确七大行业将由国有经济控制 [EB/OL]. 新华网, http://www.gx.xinhuanet.com/ca/2006-12/19/content_8819110.htm, 2006-12-19.