

RESEARCH AND STUDY

REPORTS ON THE SUPERVISION OF STATE-OWN ASSETS AND
THE REFORMATION OF STATE-OWN ENTERPRISES (2012)

探索与研究

国有资产监管和国有企业改革 研究报告(2012)

国务院国有资产监督管理委员会研究局 编



国务院国有资产监督管理委员会
State-owned Assets Supervision and Administration Commission
of the State Council, the People's Republic of China



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

RESEARCH AND STUDY
REPORTS ON THE SUPERVISION OF STATED-OWN ASSETS AND
THE REFORMATION OF STATED-OWN ENTERPRISES (2012)

探索与研究

国有资产监管和国有企业改革 研究报告(2012)

国务院国有资产监督管理委员会研究局 编

 中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

探索与研究: 国有资产监管和国有企业改革研究报告. 2012/ 国务院国有资产监督管理委员会研究局编.
北京: 中国经济出版社, 2014. 1

ISBN 978 - 7 - 5136 - 3060 - 3

I. ①探… II. ①国… III. ①国有资产—资产管理—研究报告—中国—2012 ②国有企业—经济体制改革—研究—报告—中国—2012 IV. ①F123.7 ②F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 007736 号

责任编辑 王振岭

责任审读 霍宏涛

责任印制 张江虹

封面设计 白朝文

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京市媛明印刷厂

经销者 各地新华书店

开本 787mm × 1092mm 1/16

印张 43

字数 770 千字

版次 2014 年 1 月第 1 版

印次 2014 年 1 月第 1 次

书号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 3060 - 3

定价 110.00 元

中国经济出版社 网址 www.economicpsh.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 - 68319116)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390) 服务热线: 010 - 68344225 88386794

编辑委员会名单

主 编：张 毅

副 主 编：王文斌

编委（按姓氏笔画为序）：

卜玉龙	于宝恒	王 平	王 铨
卞卫东	邓志雄	卢卫东	刘南昌
阮国平	孙才森	李 冰	李燕斌
杨 杰	沈 莹	张忠林	周 勇
孟凡良	姜维亮	郭保民	隆小培
彭华岗	薛梅梅	魏 伟	

（以上为国资委软课题评审组成员）

参加编辑人员：

彭华岗	赵 欣	张 涛	楚序平
曹如民	吴 哲	侯 洁	杨 宁
梁 方	宋光兰	陈 锋	张璟平
宋广奇	吕江辉	桂 刚	吴 刚
马 波	付升涛	洪方智	凌 达
朱晨波	崔 倩		

序 言

党的十八届三中全会是在我国改革开放进入新的历史时期，改革进入深水区和攻坚期召开的一次极为重要的会议。全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出了全面深化改革的指导思想、总体思路、目标任务，描绘了全面深化改革的新蓝图、新愿景，是全面深化改革的宣言书和动员令。当前和今后一个时期，我们要把学习贯彻十八届三中全会精神作为重要的政治任务，自觉把思想和行动统一到中央的决策部署上来，在全面深化国资国企改革的同时，要着力在以下几个方面下工夫：

一、要在积极发展混合所有制经济上下工夫

党的十八届三中全会对发展混合所有制经济作出了重要新论断，指出“国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济，是基本经济制度的重要实现形式，有利于国有资本放大功能、保值增值、提高竞争力，有利于各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展”，并明确提出“三个允许”和“三个鼓励”。应该说，中央对发展混合所有制经济的方向、思路和要求都非常明确，我们必须认识到位、加快推进。

发展混合所有制经济，是消除所有制结构不合理对生产力的羁绊，促进经济发展的必然选择。目前，我国正处于社会主义初级阶段，处于实现全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的关键时期，发展经济、提高人民生活水平仍是我们的中心任务，改革的着力点应使生产关系适应生产力发展的要求，最大限度地解放和发展生产力。通过发展混合所有制经济，进一步调整所有制结构，有利于调动各种所有制经济的积极性，能够让一切劳动、知识、技术、管

理、资本等要素的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流。

发展混合所有制经济，是完善基本经济制度的重要着力点。改革开放以来，我们党一直在努力探索公有制和基本经济制度的有效实现形式。党的十四届三中全会提出，“随着产权的流动和重组，财产混合所有制的经济单位越来越多，将会形成新的财产所有结构”。十五大、十五届四中全会对探索公有制多种实现形式、发展混合所有制经济提出了明确要求。十六大进一步提出，“除少数必须由国家独资经营的企业外，积极推行股份制，发展混合所有制经济”。这次《决定》对混合所有制“是基本经济制度重要实现形式”的新论断，是我们党继承和发展以往所有论断的基础上，作出的重大理论创新。我们要从坚持和完善基本经济制度的高度，正确认识和积极推进混合所有制经济的发展。

发展混合所有制经济，是国有经济与非公有制经济携手并进、共同为中华民族伟大复兴作出贡献的重要途径。公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分，都是我国经济社会发展的重要基础。发展混合所有制经济，对国有经济和非公有制经济的发展都具有巨大的促进作用。国有企业通过引入非公有资本，有利于形成市场化的运行机制，有利于提高国有资本的运营效率，有利于放大国有资本功能，有利于增强国有经济的活力、控制力、影响力。非公有制企业通过参与国有企业改制重组，有利于拓宽非公有资本的投资渠道和发展空间，有利于非公有资本同等使用生产要素、公平参与市场竞争，有利于激发非公有制经济的活力和创造力，有利于坚持和完善国家的基本经济制度。我们要改变过去的传统观念，消除“国退民进”“国进民退”的争论，推进国有资本和非公有资本相互融合、共同发展。

经过近 20 年的探索，我国混合所有制经济实现了快速发展。实践证明，发展混合所有制经济，符合社会主义市场经济规律，是一种行之有效的产权组织模式。同时，我们也要看到，在发展混合所有制经济方面还有很多工作要做。目前，公司制股份制改革仍待深化，一股独大的现象普遍存在，有利于混合所有制经济发展的体制机制还需要进一步完善。我们要按照十八届三中全会的要求，抓紧研究相关具体措施和工作方案，扫除体制机制障碍，为发展混合所有

制经济创造有利条件。要继续推进公司制股份制改革，积极推动具备条件的国有企业整体上市。要根据国有企业不同功能定位，深入研究非公有资本参与国有企业改制的领域、方向、程序和持股比例，积极推动非公有资本参与国有资本投资项目，同时要进一步研究依法规范运作、防止国有资产流失的办法。要创新有利于混合所有制经济发展的组织制度和资本组合形式，研究探索员工持股的有效办法，推动混合所有制经济健康发展。

二、要在完善现代企业制度上下工夫

党的十八届三中全会强调，要推动国有企业完善现代企业制度，并提出要以规范经营决策、资产保值增值、公平参与竞争、提高企业效率、增强企业活力、承担社会责任为重点，进一步深化国有企业改革。早在1993年党的十四届三中全会就明确提出，建立现代企业制度是国有企业改革的方向，随后选择了100户企业进行建立现代企业制度试点。十五届四中全会提出从战略上调整国有经济布局、建立和完善现代企业制度的任务。十七大提出要深化国有企业公司制股份制改革，健全现代企业制度。党的一系列重大决策部署为国有企业建立现代企业制度指明了方向。

20多年来，我们按照“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的指导方针，积极推动国有企业建立现代企业制度，完善公司法人治理结构。特别是从2004年开始，国资委按照十六届三中全会《决定》要求，在中央企业进行规范董事会的试点，引入外部董事制度，使中央企业现代企业制度建设迈出了关键的一步。目前，中央企业集团层面建立董事会的已经达到52家。应该说，经过多年探索，现代企业制度已经形成了一套制度安排，为下一步深化完善奠定了比较好的基础。同时，我们必须清醒地看到，规范的董事会还处于探索之中，协调运转、有效制衡的公司法人治理结构尚未真正形成，公司董事会、监事会、经营管理者以及党组织的关系还需要进一步理顺；超过一半的中央企业集团层面没有建立规范的董事会，决策层和经营层高度重合，存在内部人控制的风险。国有企业运营透明度不高，选人用人、薪酬分配、激励约束、劳动用工等制度还不能充分适应市场竞争的要求。

我们要按照十八届三中全会的部署，在总结20多年实践经验的基础上，加

快推动国有企业进一步完善现代企业制度。要按照不同国有企业的功能定位分类推进,尽快拿出方案,根据不同类型的企业采取差异化的改革措施。要按照规范高效、运转协调的要求,进一步厘清董事会、经理层、监事会、党组织等治理主体之间的关系,更加明确各自在法人治理结构中的职能定位,提高法人治理结构的科学性和有效性。要继续探索现代企业制度条件下党组织发挥政治核心作用的途径和方法,在业绩考核、薪酬管理、经理层选聘等方面合理授权,更有效地发挥董事会的作用。要积极探索建立职业经理人制度,更好发挥企业家作用。要进一步推动企业深化内部改革,使内部运行机制更加适应市场竞争的要求。这些问题需要我们继续深入研究、积极探索、不断改进。

三、要在完善国资监管体制上下工夫

党的十八届三中全会从顶层设计的高度为继续完善国资监管体制指明了方向,强调“完善国资监管体制,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”。这既是深化国有企业改革的迫切要求,也是深化行政体制改革、转变政府职能的客观需要,同时还是发展混合所有制经济的重要条件。从管资产到管资本,虽然只有一字之差,但将给现行的监管模式、监管内容、监管方式、监管手段带来深刻变化,同时也为提高国资监管的针对性和有效性创造了更加有利的条件。

我们要在党的十六大以来探索和实践的基础上,按照十八届三中全会提出的新要求,不断完善国有资产管理体制。一要改革国有资本授权经营体制,改组或者组建若干国有资本投资运营公司。目前,各级国资委监管的国有企业,都是由国资委代表国家履行出资人职责,负责监督管理企业国有资产,实践证明是行之有效的监管模式。下一步,我们改组或者组建国有资本投资运营公司,依然要坚持和完善这种模式,关键要做到依法、合理授权,否则既增加了管理层级、提高了管理成本,又降低了运行效率。二要准确界定不同国有企业功能。要根据企业承担的责任、发挥的作用、战略发展方向等,研究确定不同国有企业的功能定位,探索分类监管的模式和手段,不断增强监管的有效性,调动企业经营者的积极性。三要以管资本为主创新监管内容和方式。要进一步

完善监管内容、监管方式和监管手段；深入研究在积极发展混合所有制经济条件下，国有资本监管的新模式、新方法、新手段，严防国有资产流失；探索企业国有资本考核评价管理办法，引导企业提高资本收益和配置效率；要认真研究解决对企业经营者“激励不足、约束不够”的问题，最大限度地激发企业创新创造的活力。四要强化国有资本投资方向引导职能。要按照三中全会要求，引导国有资本更好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。五要积极推进国资委简政放权。国资委要对现有监管事项进行全面梳理，厘清出资人职责事项、党和政府交办事项和其他工作事项，对于应由国资委承担的工作事项，要科学设置机构、配置职能，确保该监管的要监管到位；对于其他不该管的事项，要坚决不管，最大限度减轻企业负担。要充分发挥董事会的作用，使董事会在企业重大决策、高管任免、经营业绩考核、薪酬管理、激励约束等方面行使应有的权力。六要强化监督。要加强对企业权力运行的监督，让权力在阳光下运行，打造阳光国企。要对现有监督资源进行整合，彻底解决“监督资源很多，监管合力不够”的问题，进一步增强监督的针对性和有效性。

国资国企改革涉及方方面面，内容多，范围广，挑战大。我们要全面贯彻落实中央决策部署，进一步强化进取意识、机遇意识和责任意识，坚定信心，统筹安排，系统推进，在工作中要注重把握以下几点。

必须坚持原则、把握方向。坚持原则，就是在中国特色社会主义道路上不断前进，始终坚持基本经济制度不动摇，始终坚持发展壮大国有经济不动摇。把握方向，就是坚持市场化改革方向，坚持国有企业的市场主体定位，遵循市场经济规律和企业发展规律，在公平市场竞争中发展壮大，增强活力、控制力、影响力。

必须解放思想、开拓创新。解放思想，就是要努力消除观望心理、克服畏难情绪，敢于大胆实践，善于从政策上找机遇，从实践中找对策，从群众中找办法，用创新的思维和举措破解改革难题。开拓创新，就是要敢于突破传统观念和思维定势，敢于打破条条框框。在这方面，要学习借鉴上海等地全面深化



目 录

第一篇 国有资产管理体制改革

- 中央企业改革发展与《反垄断法》适用问题研究 (3)
- 新时期国有企业外派监事会制度创新研究 (37)

第二篇 国有企业改革发展

- 中国特色国有企业改革发展理论框架研究 (113)
- 地方国有企业布局、结构与功能研究 (212)
- 国有企业与股权投资基金相结合的方式、途径等问题研究 (240)
- 非上市中央企业中长期激励问题研究 (309)
- 提升中央企业国际化经营水平研究 (357)

第三篇 国有资产监督管理

- 深化中央企业负责人经营业绩考核体系研究 (383)
- 中央企业全面风险管理体系建设实施办法研究 (415)

中央企业物资集中采购财务监督机制研究	(472)
中央企业惩治和预防腐败体系 2013—2017 年工作规划研究	(495)

第四篇 国有企业党的建设和思想政治工作

关于建立国有企业大党建工作系统研究	(529)
中央企业公共关系管理体系研究	(543)

第五篇 机关建设

进一步丰富和完善国资委机关文化研究	(599)
-------------------------	-------

第六篇 其他

国资委出版单位转企改制后的国有资产监管研究	(617)
后 记	(673)

第一篇

国有资产管理体制改革

中央企业改革发展与《反垄断法》适用问题研究

新时期国有企业外派监事会制度创新研究

中央企业改革发展与《反垄断法》 适用问题研究

摘要:反垄断法被誉为市场经济的宪法。2008年8月施行的我国《反垄断法》既秉持规范竞争,促进竞争的理念,又保护国有经济依法健康发展。该法施行以来,涉及国有企业特别是中央企业的反垄断案件逐渐增多,部分经营者集中案件、涉嫌滥用市场支配地位的案件在国内外造成了广泛影响。加强推进中央企业改革发展与贯彻实施《反垄断法》的协调统一,在法治轨道上“做强做优中央企业、培育具有国际竞争力的世界一流企业”,是需要深入研究的问题。本课题论述了《反垄断法》与国有资产监管法律、行业监管法律和宏观调控法律之间的关系,探讨了《反垄断法》适用于中央企业的先决条件,分析了《反垄断法》的适用对中央企业改革发展的深层次影响,并对中央企业如何遵守和运用好《反垄断法》提出了意见和建议,提出了有关行为守则。

关键词:中央企业 改革 反垄断法

一、导论:社会主义市场经济与反垄断法

内容概述:本章主要是介绍我国社会主义市场经济的特点,阐述社会主义市场经济同样是以公平竞争为根本理念,反对垄断行为与社会主义市场经济是并行不悖的。社会主义市场经济中存在的某些管制和特殊行业在其他国家也是存在的,关键是如何适用以及适用的范围问题。

(一)我国社会主义市场经济的特点

社会主义市场经济,是把市场经济与社会主义制度相结合的一种模式,它不仅具备

市场经济的一般情形和特征,同时又与社会主义基本制度相结合。

1. 市场经济的一般情形和特征

首先,市场经济是一种资源配置方式。所谓资源配置,是指将包括物质资源和人力资源在内的经济资源按比例地分配在各种产品和劳务的生产上,以满足人们各种不同的需要。

其次,市场经济是发达的商品经济。市场经济以商品经济的充分发展为前提,是在产品、劳动力和物质生产要素逐步商品化的基础上形成、发展起来的。

市场经济的共同特征是:

—市场经济是自主经济。商品生产者和销售者必须是独立的市场主体。

—市场经济是平等的经济。它只承认等价交换,不承认任何超市场的特权。

—市场经济是竞争经济。为了各自的价值实现,市场主体之间激烈竞争,优胜劣汰。

—市场经济是开放性经济。企业为了获取利润,会不遗余力地开拓市场。

2. 社会主义市场经济的特点

社会主义市场经济是市场经济发展的一种新的历史形式,它既包含市场经济的一般共性,又体现社会主义制度本身的特性。社会主义市场经济是指在积极有效的国家宏观调控下,市场对资源配置起基础性作用,能够实现效率与公平的经济体制。

社会主义市场经济的特点主要表现在:

—在所有制结构上,以公有制为主体,多种所有制经济共同发展,一切符合“三个有利于”的所有制形式都可以而且应该用来为社会主义服务。

—在分配制度上,坚持按劳分配为主体,多种分配方式并存的制度。把按劳分配和按生产要素分配结合起来,坚持效率优先,兼顾公平的原则。

—在宏观调控上,由于公有制为主体,因而国家对市场的调控具有较雄厚的物质基础,又有牢固的政治基础和广泛的群众基础,所以能够把人民的当前利益与长远利益、局部利益和整体利益结合起来,发挥计划与市场两个手段的长处,把市场调节和宏观调控结合起来。

(二) 公平竞争是社会主义市场经济的根本理念之一

市场是市场经济的舞台。市场状况如何,体系是否完善,机制是否健全,决定着整个经济运行的效益。社会主义市场经济体系是由相对独立又相互联系各类市场构成的有机统一体,它包括:消费品市场、生产资料市场、资本市场、劳动力市场、技术市场、信息

市场和房地产市场等。完善的市场经济体系是市场经济有效配置资源的重要条件,是建立社会主义市场经济的重要环节。社会主义市场经济体系应该是统一、开放、竞争、有序的市场体系。改革开放以来,中国的市场体系有了很大发展,但还不够完善,要形成统一、开放、竞争、有序的市场体系还需要经历一个过程。目前市场发展中存在的主要问题是:市场体系不健全、各类市场发育程度参差不齐、有些要素市场严重滞后、市场竞争机制不健全、市场运行的法规制度建设滞后、由地方保护主义导致的全国统一开放市场体系还没有最终形成。能否形成一个健全的完善的市场体系,事关中国社会主义市场经济体制能否最终建立,因此必须加快社会主义市场经济体系的培育和发展。

社会主义市场经济中“市场经济”的特性要求其应当具有竞争性,所以参与到市场活动中的市场主体应当通过竞争实现优胜劣汰的筛选过程,并最终达到经济效率的不断提高;同时,社会主义市场经济中“社会主义”的特性又要求其应当兼顾公平,竞争不能是无序的,经济效率的提高也不应当以牺牲公平为代价。当前,中国仍然处于并将长期处于社会主义初级阶段,解放和发展生产力仍然是主要任务,必须继续坚持社会主义市场经济的改革方向,继续注重效率,否则整个社会将缺乏创新和进步的动力。同时,还应致力于提供公平竞争的制度环境和机会,通过制定统一的市场规则、合理的资源分配方法并强化市场监管,为市场主体提供公平的竞争环境,使其能够通过市场竞争实现优胜劣汰,从而让一切劳动、知识、技术、管理和资本的活力竞相迸发,让一切创造社会财富的源泉充分涌流,最终造福于全体人民。

(三) 反垄断法与社会主义市场经济

反垄断法是市场经济的根本大法,在西方有“市场经济宪法”和“自由市场经济大宪章”的别称,《中华人民共和国反垄断法》的出台,标志着社会主义市场经济及其法治在我国进入了一个新的发展阶段。改革开放以来,中国转向以经济建设为中心,思想大解放,市场化程度日益加深,极大地解放了生产力,实现了国民经济井喷式发展,人民福祉空前提升。然而,在过去几十年的高速发展中,中国也面临着地区、城乡发展不平衡,贫富差距拉大,环境和资源破坏等问题。我国实行社会主义市场经济,对于社会经济发展中出现的种种问题,不能通过否定市场经济以及市场在资源配置中的基础性作用来解决问题。《反垄断法》正是契合了社会主义市场经济发展到现阶段的这种要求,在反垄断法的框架下,国家立足于自由、公平的竞争而维护市场经济。因此,反垄断法不但是现代市场经济的守护神,而且是社会主义市场经济发展新阶段的重要保障。

反垄断法旨在促进自由竞争、维护公平竞争。自由竞争是市场经济的本性,商品交

换和国民总体财富的增加都是在一次次自由的贸易和竞争之后产生的,只有认可并充分保护自由竞争,市场经济的优越性才得以发挥出来。但是自由竞争发展到后期,也容易导致合谋、垄断、恶意兼并等限制和排除竞争的垄断行为,特别是对于通过竞争取得了一些市场优势地位的企业而言,其作恶的成本降低、收益增加,就可能实施垄断行为,影响其他竞争者的自由竞争。为了防止这种自由竞争本身对市场经济的扭曲和伤害,就要通过反垄断法来维护公平竞争。反垄断法维护公平竞争,不是反自由竞争,而是通过限制部分垄断行为达到促进自由竞争的结果。

另一方面,反垄断法旨在建立和维护公平的市场竞争秩序,通过法律的强制性规制排除各种对竞争机制作用的干扰,保护消费者的合法权益。通过公平市场竞争环境下给予各级政府和各个企业的压力和动力,可以减少不可持续性和粗放型的经济行为,使市场在资源配置中的基础性作用能够充分发挥,并打击和抑制垄断行为,鼓励市场主体不断创新、完善管理和提高效率,有助于经济增长方式向可持续和集约化的方向发展。

(四)反垄断法与国有企业改革

国有企业长期以来是中国国民经济的重要支柱。按照政府的管理权限划分,中国的国有企业可以分为中央企业(由中央政府监督管理的国有企业)和地方企业(由地方政府监督管理的国有企业)。中央企业又是国有企业里面的龙头,对于带动整个国有经济的发展起着举足轻重的作用。所以,中央企业在社会主义市场经济中的作用直接关系到国有经济或者国有资本所能发挥的作用。社会主义市场经济要求坚持以公有制为主,要求宏观调控和市场调节的有机结合,都离不开中央企业的带头示范作用。

党的十八大报告明确提出各种所有制经济应当公平参与市场竞争,在此基础上不断增强国有经济活力、控制力、影响力,“要毫不动摇巩固和发展公有制经济,推行公有制多种实现形式,深化国有企业改革,完善各类国有资产管理体制,推动国有资本更多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,不断增强国有经济活力、控制力、影响力。毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展,保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护。”反垄断法正是保障市场公平竞争的基本法律。

国有经济控制国民经济命脉,对经济发展起主导作用,这种主导作用主要体现在控制力上,在不同地方、产业和领域可以有所差别。反垄断法并不反对企业的支配地位,而是要求所有企业公平竞争。国有企业对于民营企业的优势地位一直受到批评,通过反垄断法的有效实施,可以一方面推动国有企业真正提升自身竞争力,一方面向国际社会