

国企 热点 面对面②

国务院国资委宣传工作组
国务院国资委新闻中心 编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

国企 热点 面对面②

国务院国资委宣传工作局 编
国务院国资委新闻中心



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

国企热点面对面 2 / 国务院国资委宣传工作组, 国务院国资委新闻中心编.

北京: 中国经济出版社, 2014. 1

ISBN 978 - 7 - 5136 - 2982 - 9

I. 国… II. ①国… ②国… III. ①国有企业—企业管理—研究—中国 IV. ①F279. 241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 299470 号

责任编辑 张 卉

责任审读 霍宏涛

责任印制 马小宴

封面设计 任燕飞工作室

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 北京科信印刷有限公司

经 销 者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 8.25

字 数 110 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 - 2982 - 9/F · 9989

定 价 29.80 元

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 - 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

贯彻落实十八届三中全会精神 深化国有企业改革 完善国资监管体制

国务院国有资产监督管理委员会

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》，对全面深化国资国企改革进行了总体部署，提出了一系列新思路、新任务、新举措。国资委把三中全会精神作为深化国资国企改革工作的重要依据和基本遵循，进一步解放思想，开拓创新，推动国资国企改革不断取得新突破。

一、深化国有企业改革

今年以来，国资委专门组织力量就深化国企改革进行了深入系统研究，取得了初步成果。目前，国资委正在按照三中全会的要求，抓紧研究、修改进一步深化国有企业改革的意见。

当前和今后一个时期，国资委推进深化国有企业改革，重点抓好两项工作：

（一）加快国有企业股权多元化改革，积极发展混合所有制经济

落实三中全会要求，积极发展混合所有制经济，能够达到“六个有利于”的效果：一是有利于坚持和完善基本经济制度。二是有利于国有资本放大功能、保值增值、提高竞争力。三是有利于促进国有企业治理结构和经营机制的进一步完善。四是有利于实现国有资本的优化配置。五是有利于民间资本拓展投资发展空间。六是有利于促进国有资本与民间资本的深度融合，发挥各自优势，促进共同发展，共同把民族企业做强做优。

推进国有企业股权多元化改革、发展混合所有制经济的基本思路

是：加快推进国有企业特别是母公司层面的公司制、股份制改革，进一步优化国有企业股权结构。主要采取以下四种形式：第一，涉及国家安全的少数国有企业和国有资本投资公司、国有资本运营公司，可以采用国有独资形式。第二，涉及国民经济命脉的重要行业和关键领域的国有企业，可保持国有绝对控股。第三，涉及支柱产业和高新技术产业等行业的重要国有企业，可保持国有相对控股。第四，国有资本不需要控制并可以由社会资本控股的国有企业，可采取国有参股形式或者可以全部退出。我们将通过多种方式推进具备条件的国有企业改制上市，暂不具备上市条件的国有企业通过引入各类投资者，实现股权多元化。鼓励具有资金、技术、管理优势的战略投资者以及社保基金、保险基金和股权投资基金等机构投资者参与国有企业改制重组。

国有企业集团层面通过股权多元化改革后，将会出现四种情况：一是部分国有企业将会成为整体上市的公众公司。二是部分国有企业将会成为非上市的混合所有制企业。三是国有企业的下属子企业全部完成公司制、股份制改革后，具备条件的可以改建为国有资本投资运营公司。四是承担国家安全保障任务的少数国有企业将改制为国有独资公司。

（二）深化国有企业管理体制改革，健全完善现代企业制度

国有企业走向市场化、国际化，真正成为市场经济的主体，必须以建立健全现代企业制度为保障。下一步，国资委将采取有力措施，加大工作力度，进一步深化国有企业管理体制改革，推动国有企业健全公司治理结构、完善现代企业制度。当前和今后一个时期，我们将着力抓好以下七项工作：

一是继续推进规范董事会建设。依法落实董事会职权，严格董事履职责任。建立健全股东会、董事会、监事会和经理层协调运转、有效制衡的公司法人治理结构。积极探索现代企业制度下党组织发挥政治核心作用、职工民主管理的有效途径。二是探索建立职业经理人制度，更好发挥企业家作用。增加企业管理人员市场化选聘比例，并加大市场化管理力度。三是深化国有企业内部三项制度改革。抓紧建立健全企业管理

人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减的制度，为企业赢得市场竞争提供制度保障。四是建立国有企业长效激励和约束机制，强化国有企业经营投资责任追究。五是探索推进国有企业重大信息公开，提高国有企业运营透明度。六是合理确定并严格规范国有企业管理人员薪酬水平、职务待遇、职务消费和业务消费。七是探索混合所有制企业员工持股办法。允许混合所有制经济实行企业员工持股，形成资本所有者和劳动者利益共同体，这是国有企业改革的一项重要措施。我们将积极探索混合所有制经济实行企业员工持股的有效途径和办法，努力取得新突破和新成效。

二、完善国有资产管理体制

党的十六大作出深化国有资产管理体制改革的重大决策。十年来的实践证明，这一决策是完全正确的。三中全会提出“完善国有资产管理体制”，表明现行管理体制是有效的，需要继续坚持，对存在的不足要抓紧完善。下一步要重点做好五项工作：

（一）积极探索“以管资本为主加强国有资产监管”的新模式和新方法

三中全会提出“以管资本为主加强国有资产监管”，这对完善国资监管体制提出了新的更高要求。我们理解，以管资本为主加强国有资产监管，更加突出了出资人代表性质，更加突出了国有资本运作，更强调从出资人角度加强监管，今后国资委主要以产权关系为纽带，依法通过公司章程和公司治理，围绕“管好资本”落实出资人职责，不干预企业具体经营活动。我们将按照这一要求，进一步研究国资委的职能定位、监管方式和监管措施，及早启动国资监管法规、规章、制度的修订完善工作，尽快对国资委现在承担的工作事项进行全面梳理，按照法律赋予的职能和管资本的规律办事，充分尊重企业市场主体地位，该管的一定要管住管好，不该管的坚决不管，真正做到监管不缺位、不错位、不越位。

（二）抓紧研究组建或改组国有资本投资运营公司

这是实现以管资本为主加强国资监管、完善国资监管体制的重要举措，对于推动国有经济布局结构调整，更好地实施资本运作，更大程度促进国有资本合理流动，增强国有经济的活力、控制力、影响力，都将起到重要推动作用。组建或改组国有资本投资运营公司，国资委作为出资人代表的职责定位没有变，我们正在抓紧研究制订推进这项改革的具体实施方案，按照整体规划、分类实施、稳妥推进的原则，在符合条件的中央企业开展试点。

（三）准确界定不同国有企业功能，增强国资监管的针对性和有效性

三中全会对发挥国有企业功能作用提出了新要求，国资委正在对这个问题进行深入研究，力争尽快出台。积极探索和完善分类考核办法，拟对中央企业的业务，按政策性业务和经营性业务进行区分，并据此实施分类考核。

（四）完善国有资本经营预算制度，提高国有资本收益上缴比例

充分发挥国有资本经营预算在改革发展、结构调整、转型升级中的重要作用，支持国有企业做强做优，为保障和改善民生提供更多更好的物质基础。我们将根据国有企业发展实际，有差别、分步骤地提高国有资本收益收取比例。到2020年国有资本收益上缴公共财政比例达到30%。

（五）推进国有资本优化配置，使国有资本更好地服务国家发展战略

按照三中全会的要求，国资委正在研究中央企业布局结构调整的指导意见，进一步推进国有经济布局结构调整和国有资本优化配置，使国有资本更好地服务国家发展战略，更多地投向关系国家安全、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。

（本文为国务院国有资产监督管理委员会副主任黄淑和2013年12月19日在国务院新闻办公室参加新闻发布会时的发布稿）

坚持和完善基本经济制度^①

公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，是中国特色社会主义制度的重要支柱，也是社会主义市场经济体制的根基。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。必须毫不动摇巩固和发展公有制经济，坚持公有制主体地位，发挥国有经济主导作用，不断增强国有经济活力、控制力、影响力。必须毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，激发非公有制经济活力和创造力。

完善产权保护制度。产权是所有制的核心。健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度。公有制经济财产权不可侵犯，非公有制经济财产权同样不可侵犯。

国家保护各种所有制经济产权和合法利益，保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公开公平公正参与市场竞争、同等受到法律保护，依法监管各种所有制经济。

积极发展混合所有制经济。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。允许更多国有经济和其他所有制经济发展成为混合所有制经济。国有资本投资项目允许非国有资本参股。允许混合所有制经济实行企业员工持股，形成资本所有者和劳动者利益共同体。

完善国有资产管理体制，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。国有资本投资运营要服务于国家战略目

^①选自《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过）

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。

划转部分国有资本充实社会保障基金。完善国有资本经营预算制度，提高国有资本收益上缴公共财政比例，二〇二〇年提到百分之三十，更多用于保障和改善民生。

推动国有企业完善现代企业制度。国有企业属于全民所有，是推进国家现代化、保障人民共同利益的重要力量。国有企业总体上已经同市场经济相融合，必须适应市场化、国际化新形势，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。

准确界定不同国有企业功能。国有资本加大对公益性企业的投入，在提供公共服务方面作出更大贡献。国有资本继续控股经营的自然垄断行业，实行以政企分开、政资分开、特许经营、政府监管为主要内容的改革，根据不同行业特点实行网运分开、放开竞争性业务，推进公共资源配置市场化。进一步破除各种形式的行政垄断。

健全协调运转、有效制衡的公司法人治理结构。建立职业经理人制度，更好发挥企业家作用。深化企业内部管理人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减的制度改革。建立长效激励约束机制，强化国有企业经营投资责任追究。探索推进国有企业财务预算等重大信息公开。

国有企业要合理增加市场化选聘比例，合理确定并严格规范国有企业管理人员薪酬水平、职务待遇、职务消费、业务消费。

支持非公有制经济健康发展。非公有制经济在支撑增长、促进创新、扩大就业、增加税收等方面具有重要作用。坚持权利平等、机会平等、规则平等，废除对非公有制经济各种形式的不合理规定，消除各种隐性壁垒，制定非公有制企业进入特许经营领域具体办法。

鼓励非公有制企业参与国有企业改革，鼓励发展非公有资本控股的混合所有制企业，鼓励有条件的私营企业建立现代企业制度。

目录

CONTENTS

代序

国企做强是垄断带来的吗

1

对国企垄断要具体问题具体分析

——国企改革几个理论问题辨析 /002

国企做强是垄断带来的吗 /006

竞争性领域国企进退由市场决定 /011

央企也是在市场大风大浪中成长起来的

——访第十一届全国政协委员、中国国航原董事长孔栋 /015

国企、民企是否只能互斗而不能共荣

2

国企、民企，是否只能互斗而不能共荣 /020

警惕“国退民退洋进” /024

“国进民退”是个伪命题 /028

国企民企融合发展助推中国经济升级版

——专访全国政协经济委员会副主任、全国工商联原副主席
褚平 /030

社会责任能等同于捐款数字吗

3

社会责任是世界一流央企核心要素 /036

国企当为社会责任“领先者” /041

央企社会责任不能简单等同于捐款数字 /046

国企推进生态文明责无旁贷 /051

如何看待国有企业的效率

4

国有企业是中国经济崛起的“领头羊” /054

国有企业效率并不低 /059

如何看待国有企业的效率 /063

国有资产监管体制改革 10 年 改革催生新国企 /067

央企负责人薪酬多少才合理

5

不能把国企腐败与国企制度混为一谈 /076

收入分配差距扩大的根子在国企的高收入吗 /080

国企薪酬制度改革的难点与解决思路 /085

央企负责人薪酬多少才合理 /090

国有企业的改革走向何方

6

推动国有企业完善现代企业制度 /096

国有资本配置体制改革路径 /104

十八届三中全会《决定》涉及国企改革的亮点 /108

破除认识误区 确保国企改革顺利推进 /113

国企的改革走向 /116

编后记 /121



国企做强是垄断带来的吗

国有企业的快速发展得益于市场化改革的不断深化，得益于新型国资监管体制和现代企业制度的不断完善，得益于人才队伍水平的不断提升。



对国企垄断要具体问题具体分析

——国企改革几个理论问题辨析

如果商业性或竞争性国企的垄断不是市场竞争的结果，而是行政垄断的结果，其垄断地位的维持更多地源于行政垄断的改革滞后，就更需要通过不断深化改革打破垄断，强化竞争。

当前，国有企业的改革和发展已经到了一个非常关键的阶段。一个强大的中国既需要在一些重要领域和关键行业发挥主导作用的国有经济，也需要充满活力、公平竞争、富有效率的非公有制经济。

国有企业在社会主义市场经济条件下如何定位

关于这一问题，首先需要回答的是“公有制与市场经济能否相容的问题”。

应该说，这其实是一个已经解决了的问题。马克思、恩格斯之所以认为生产资料公有制及国有经济是实现社会主义的基本制度安排，主要是因为只有公有制才能解决资本主义社会的基本矛盾，即生产社会化与生产资料私人占有的矛盾，同时，有利于消灭剥削，实现收入分配公平。对于市场经济和社会主义的关系问题，邓小平同志深刻地指出，“计划多一点还是市场多一点，不是社会主义和资本主义的本质区别。计划经济不等于社会主义，资本主义也有计划；市场经济不等于资本主义，社会主义也有市场。计划和市场都是经济手段。”因此，公有制与市场经济并不存在客观的矛盾。

国有企业在市场经济下的定位是实现公有制与市场经济有效结合的重要体现。正如十五届四中全会所指出的，建立和完善社会主义市场经济体制，实现公有制与市场经济的有效结合，最重要的是使国有企业形成适应市场经济要求的管理体制和经营机制。

国有经济需要布局在哪些“关键领域和重要行业”

有人认为，将国有经济存在依据限定为提供公共品和补充市场失灵的逻辑必然导致彻底的私有化。尽管我们并不认同这一论点，但是，我国社会主义初级阶段的基本经济制度决定了需要国有经济在一定时期内发挥主导作用、多种所有制经济共同发展，加上转型过程中法律制度不完善、市场机制不成熟等特殊“市场失灵”的存在，国有企业应该而且需要在较长时期存在。实际上，由于各国经济发展路径、产业国际竞争力、市场机制健全程度、法律制度和公共管理体系健全程度以及国有经济起源和功能定位等多个方面存在差异，所以，各国的国有经济比重并没有一个统一的标准。中国作为一个仍处于转型期的发展中大国，国有经济的功能定位应既包括成熟市场条件下提供公共品和补充市场失灵，也包括解决不成熟市场机制和不完善制度环境下的市场失效问题。实际上，按照是否提供纯粹公共品来判别国有企业的边界完全是英美自由市场经济国家的模式，对很多其他欧洲发达国家而言，国有经济布局的领域并不全是纯粹的公共品，在军工、基础设施、能源、交通、公用事业甚至一些竞争性的领域都有分布。当然，从未来发展看，中国国有经济的比重肯定会不断地降低，同时，比所有权结构更加重要的是，在对国有企业的定位、政策和管理方面，需要不断淡化所有制观念，强化在公开、公平、公正的环境下与其他所有制企业平等竞争。

全面认识国有企业垄断问题

当前，在国企改革与国际经济竞争格局均面临诸多新情况、新特点、新问题和新挑战的背景下，全面认识和分析国企垄断问题对于进一

步深化国有企业改革和完善社会主义市场经济体制均具有十分重要的意义。对此问题，应明晰以下几点认识：

一是“垄断行为”不同于“垄断地位”。对于“垄断地位”意义上的垄断的评价，则不适合简单地以好与坏来评论。换言之，不能说所有的“垄断地位”的形成都是坏的，尽管垄断地位可能导致诸多问题。某些性质的垄断，如自然垄断，本身便意味着平均生产成本的降低，可能意味着经济福利的增加。

此外，虽然“垄断地位”是第二类垄断行为的构成要件，但这并不意味着“垄断地位”必然引致“垄断行为”。基于此，对这种意义上的垄断的治理不太适用于反垄断法，应在具体问题具体分析的基础上，诉诸其他治理策略。

二是对国企垄断要具体问题具体分析。第一，要区分不同性质的国企。根据国有企业提供的产品和服务属性、所处行业的重要性以及所处行业市场机制的有效性，我们可以将国有企业分为两大类别：商业性国企和兼有政策性功能的国企，其中，具有自然垄断特征的行业、提供重要公共产品和服务的行业、涉及国家安全的行业以及包括部分支柱产业和高新技术产业在内的国企大体上属于兼有政策性功能的国企。第二，商业性或竞争性国企的垄断需要加强治理。特别是如果商业性或竞争性国企的垄断不是市场竞争的结果，而是行政垄断的结果，其垄断地位的维持更多地源于行政垄断的改革滞后，就更加需要通过不断深化改革打破垄断，强化竞争，以便市场机制能够发挥在资源配置中的基础性作用。第三，兼有政策性功能的国企的垄断具有一定合理性，但也要不断地通过引入竞争或强化规制以提高效率和质量。



政策链接

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》要求准确界定不同国有企业功能。国有资本加大对公益性企业的投入，在

提供公共服务方面作出更大贡献。国有资本继续控股经营的自然垄断行业，实行以政企分开、政资分开、特许经营、政府监管为主要内容的改革，根据不同行业特点实行网运分开、放开竞争性业务，推进公共资源配置市场化。进一步破除各种形式的行政垄断。

（本文选自《人民论坛》2013年4月（下），作者为国务院发展研究中心企业研究所所长、博导赵昌文）

国企做强是垄断带来的吗

近年来，我国国有企业取得了举世瞩目的成就。以央企为例，从2002年到2012年，中央企业的营业收入从3.36万亿元增加到22.5万亿元，增加近6倍。但随着国企发展壮大，有一种观点认为，国有企业效益好主要是由于垄断，甚至将国有企业与垄断等同起来。国企究竟是否存在垄断？国企做强真的是垄断带来的吗？

“垄断论”符合实际吗

“国有企业垄断的说法并不符合实际。”国资委研究中心研究部部长许保利明确对记者表示，在115家央企中，每家企业的业务都是多元的，同时拥有多个主营业务，还有些辅业。因此，就企业来说，任何一家中央企业都不是垄断企业。“只能说，一些带有自然垄断或国家行政垄断性质的行业在经营上没有完全放开，如石油开采、食盐专营、军工生产、基础电信运营、原油进口，它们是行政垄断，需经行政审批才能实现市场准入。而像国家电网、南方电网的输电、配电业务则是自然垄断。”



名词 解释

在标准经济学中，关于行政与垄断问题只有两个术语，一个是“政府垄断”，一个是“政府授予垄断”。前者是政府直接行使垄断权力