
新一轮国有企业改革的路线图

张晖明 陆军芳¹

（复旦大学 200433）

【摘要】：企业改革是经济体制改革的“中心环节”。进一步深化国有企业改革是对标落实党的十八届三中全会对全面深化改革的工作部署要求。本文梳理了各省市自治区推出的机关国有企业改革方案和办法，结合《关于深化国有企业改革的指导意见》新的理论认识深化，对新一轮国有企业改革的工作内容进行全面分析，形成新的共识，推进改革深化。

【关键词】：国有企业改革 路线图 新一轮

2015 年 9 月 13 日，中共中央、国务院正式公开印发了《关于深化国有企业改革的指导意见》（以下简称《指导意见》），标志着新一轮国有企业改革有了整体推进指导的纲领性文件，有了清晰的路线图。《指导意见》明确提出国有企业改革的指导思想、基本原则和主要目标，对国有企业改革的具体内容做出全面部署，包括明确对国有企业的分布加以分类。

将国有资本在全社会的配置划分为商业类和公益类两大类；在分类的基础上对推进改革深化作进一步的具体设计，包括进一步完善现代企业制度、完善国有资产管理体制、发展混合所有制经济、强化和防止国有资产流失、加强和改进党对国有企业的领导以及为国有企业改革创造良好的环境条件。

如何准确领会《指导意见》的具体内容，需要联系国有企业改革的整体进程，更需要联系党的十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）所提出的相关指导原则，还需要认真总结《决定》发表近两年来各级各类试点探索的经验。

一、基于试点经验，形成新的共识，继续推进改革深化

2013 年 11 月，党的十八届三中全会通过了《决定》，在第二章“坚持和完善基本经济制度”中，对于“不断增强国有经济活力、控制力、影响力”“激发非公有制经济活力和创造力”有全面系统的阐述，包括在“完善产权保护制度”的同时，“积极发展混合所有制经济”、“推动国有企业完善现代企业制度”、“支持非公有制经济健康发展”。此后，依据《决定》的主要精神，各地结合自身实际，推出国有企业改革方案，迄今已经有 25 个省市自治区陆续发布相关办法。

1、进一步制订和完善整体政策设计和配套举措文件。2013 年 12 月，上海市率先颁布了《关于进一步深化上海国资改革促进企业发展的若干意见》（以下简称“上海国资国企改革 20 条”），提出了“市场化、国际化、专业化”的改革导向，着力以国资改革带动国企改革。在优化国资布局和结构、规范法人治理结构、优化国资监管体系等方面形成了改革的六大目标。之后，又形成了《关于鼓励和支持本市国有企业科技创新的若干措施》等一系列配套措施。此后，多个省市相继出台针对国有企业新一轮改革的具体方案。

¹作者简介：张晖明，复旦大学经济学院教授、博士生导师，复旦大学企业研究所所长；陆军芳，复旦大学经济学院博士研究生。

2015 年，天津市国资委推出“清单式监管”办法，建立了《天津市国资监管清单》，要求对清单以外各级国有企业必须遵循、相对重要的国家和天津市国有资产管理禁止性、强制性规定进行提炼，通过《企业国有资产管理规定要点索引》，明确 16 大类 32 小项国有资产管理规定要点，明示企业管理行为“红线”。

山东省国资委则出台了《关于深化省属国有企业改革几项重点工作的实施意见》以及加快国有企业改革的“1+5”文件。深圳市国资委出台《加强市属国有企业银行账户管理及资金风险防范综合监管指导意见》，对规范银行开户决策程序、建立银行账户定期清理机制、加强对合作银行综合评价、加强银行账户日常监管等提出工作要求。

重庆市政府则在《关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的实施意见》中明确，交通基础设施、能源设施、公共服务、农业和水利、生态环保、信息基础设施 6 大领域为鼓励和吸引社会资本进入的重点领域，优先吸引社会资本投资，享受与国有投资项目同等政策待遇。四川省国资委出台进一步做好省属监管企业稳增长工作的指导意见，提出严控成本费用、转换经营机制、坚持有效投资、优化债务结构九项要求。

2、建立国资运营平台。2014 年 3 月，上海完成了国有资本流动平台组建工作，形成了“两个主体、一个通道”的定位：“两个主体”，就是部分国有股权的持股主体，国资运营的执行主体；“一个通道”，就是部分一般性竞争领域国资退出的重要通道。平台与所持有股权的企业管理关系不变，平台公司主要负责股权运作，日常生产经营由董事会负责，董事会是企业集团的决策机构。

平台公司组建后，上海市国资委以打造专业化的出资人代表机构为目标，逐步推进国资管理与企业经营适度分离。截止到 2015 年，上海国资流动平台实质性启动并划转流动平台股权价值超过 500 亿元，实施上港集团与锦江航运重组，以上海建工为标的发行可转换债券等重大项目，实现国资收益对国民经济和社会发展二次贡献。

目前，已有重庆、山东、广东、江西、湖北、辽宁、吉林、贵州、湖南、山西等 13 个省市改建或组建国资投资运营平台。其中，重庆市确立的渝富集团以“股权管理、资本运作、金融控股、产融结合”为重点，将实施“三个资本运作”：一是土地资本，通过土地规划整治，提升土地价值，增强资本实力；二是金融资本，打造全牌照的金融投资控股集团，放大资本运作规模；三是产业资本，组建主导型投资基金群，支撑重点项目，开展战略投资。

浙江省改组浙江省综合资产经营公司，主要承担国有资产运营处置、国有股权管理、国有资本投融资等职能。山东省确定鲁信集团、省国有资产投资控股公司为第一批试点。根据首批改建进展情况，2015 年下半年再启动一批。广东省确立粤海控股，下属香港粤海是广东省在境外规模最大的综合性企业集团，目前拥有四家 H 股上市公司。

3、实行企业分类监管。“上海国资国企改革 20 条”中，将企业分为“竞争类、功能类和公共服务类”，实施分类改革、分类考核、分类监管。竞争类企业以企业经济效益最大化为核心目标，兼顾社会效益，成为国内外同行业中富有活力和影响力的公众公司。

功能类企业以完成战略任务或重大专项为核心目标，兼顾经济效益，成为城市功能区域投资开发、重大项目建设中富有效率的资本投资和运营公司。公共服务类企业以确保城市正常运行、实现社会效益为核心目标，成为实现社会效益与经济效益有机统一的服务质量领先的公司。

4、稳妥有序发展混合所有制经济。近年来，上海市国有企业坚持以开放性市场化双向重组联合为途径，推动上海市地方国有企业与中央企业、民营企业和混合所有制企业等各类市场主体联合重组 80 余个项目，如上海电气压缩机业务与中船重工、飞乐音响收购北京申安集团等；推动一批“走出去”跨国并购项目：光明食品集团收购意大利萨罗瓦公司 90% 股权，上海银行引进西班牙桑理德银行等。

目前，上海市国资委系统竞争类企业集团中，半数以上企业集团所属企业实施混合所有制的比例超过 50%以上。北京市建立“京国瑞国企改革基金”，由京能集团、首钢总公司、北京电控、北汽集团、城建集团等 8 家首都重点企业作为主要发起人，采用母子基金架构体系。

其中，京国瑞基金为母基金，是半公益性质的政府引导基金，下设商业性的京国发基金和公益性的京国益为子基金。资金募集规模 400 亿元，首期募集规模达 50 亿元，京国瑞基金将参与北京市属国资国企重大股权投资。

而在央企层面上，由于企业隶属关系和隶属关系相关联的出资关系、投资管理和央企主要负责人的任免管理等，对于国有企业管理的具体权能分散在中央或国务院的不同部门，《决定》发表后，央企层面上推进改革，国家发改委推出了 80 个项目试点吸收社会资本进入，倡导混合所有制改革。

国资委推出两家企业的四类试点；此后又有关央企负责人薪酬管理的办法出台。比较研究地方所推出的国有企业改革方案，也存在对于相关问题的不同判断。正是在这样的背景下，更需要加强顶层设计，形成具有综合考虑、能够兼顾各方关系形成合力推进改革前行的方案。与此同时，也可以对地方推进国有企业改革举措行动有直接的对标和指导意义。

经过一年多的调研、征求吸收各方意见，最终形成《关于深化国有企业改革的指导意见》，对国有企业改革的现状和所需要解决的难点做出准确的判断，对国有企业改革的目标任务、推进工作内容做出整体安排，形成新一轮改革的行动方案。

二、《指导意见》有哪些新的理论认识深化

基于对 30 多年改革开放进程的系统总结，企业改革作为经济体制改革的“中心环节”，一直处在十分重要的位置上，由此推进经济体制改革系统协同渐次深化。

特别是 1992 年在理论认识和改革目标的设计上就明确建立社会主义市场经济体制，此后，在价格、就业、财政、金融、外贸等多个侧面经济体制改革都取得了明显的变革，根据党的十八届三中全会所提出的要求，“到 2020 年，在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果”，“形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定型。”

完成这样的目标，需要构筑科学完善的企业制度根基，奠定社会主义市场经济体制的微观基础。因此需要在企业改革理论上有新的突破，《指导意见》做出了新的努力，在企业改革理论创新方面迈上一个新的认识境界，取得新的理论深化。

首先，《指导意见》重申了国有企业在经济社会发展中的地位和使命。围绕国有企业如何适应和引领经济发展新常态，必须不断增强国有经济活力、控制力、影响力、抗风险能力。在这里，“抗风险能力”是在以往“三个力”提法基础上新增加的概念，体现出政府对于国有企业在现阶段中国经济发展中应该担负的使命的新的期待。

这也正是对中国经济成功应对 2008 年爆发的金融危机冲击的经验总结。也就是说，国有企业的存在，保持了政府对于经济运行的一定形式的直接的资源配置和调节管理的资源能力，体现出国有经济既是社会主义制度属性的要求，也是社会主义国家直接调控管理经济的资源抓手。

其次，围绕国有企业发展任务，《指导意见》提出了“做强做优做大”的要求，表明对于企业发展内涵概念理解，特别关注的是体现发展实际质量而不是简单地看规模。“强”在前，“强”了、“优”了，“大”才有意义，绝不只是一味地为了做大。因为，“大”不一定就“强”，只有“强”了才能够“大”。

回顾总结一下既往我们对国有企业发展目标的提法，不经意间总是说“做大做强”，而且在实践中为了做大，可能只是通过

简单地合并手段把企业合并做大、简单增加资产规模做大，而忽略了企业的经营结构和资产运营质量、资本回报能力。由此，需要明确国有企业发展如何处理做强、做优和做大之间的关系，掌握并关注企业发展的关键要素和主要内容。

再次，结合市场经济条件下国有资本配置领域和运营特点，对国有企业加以分类。明确提出“划分国有企业不同类别”，根据国有资本的战略定位和发展目标，结合不同国有企业在经济社会发展中的作用、现状和发展需要，将国有企业分为商业类和公益类，目的是实行分类改革、分类发展、分类监管、分类定责、分类考核，提高改革的针对性、监管的有效性和考核评价的科学性。

很显然，相对于以往，中央及地方省市对企业的分类能够直面国有企业生存运营现状，紧密结合企业所处领域和所承担的经营活动内容，理论上的精细深化较好地拟合实际经济生活中客观存在，由此，开辟一条国有企业改革的新通道，提高改革措施的针对性、监管的有效性、考核评价的科学性，“推动国有企业改革同市场经济深度融合，促进国有企业经济效益和社会效益有机统一。”

第四，对“以管资本为主”的新国有资产管理体制有系统阐述，在理论上全面回答了如何解决“政资分开”各项具体环节。根据党的十八届三中全会提出的“以管资本为主加强国有资产监管”的完善国有资产管理体制的要求，《指导意见》全面阐述了新国有资产管理体制的具体内容。

包括:其一，推进国有资产管理机构职能转变，重点管好国有资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全。

其二，改革国有资本授权经营体制，改组组建国有资本投资、运营公司，探索有效的运营模式，国有资本投资、运营公司作为国有资本市场化运作的专业平台，依法自主开展国有资本运作。

其三，推动国有资本合理流动优化配置，以市场为导向、以企业为主体，有进有退、有所为有所不为，优化国有资本布局结构，增强国有资本整体功能和效率。

其四，推进经营性国有资本集中统一监管，建立覆盖全部国有企业、分级管理的国有资本经营预算管理制度，提高国有资本收益上缴公共财政比例。由此，“以管资本为主”的新国有资产管理体制的框架日臻完善。

理论认识的深化和拓展、取得共识，必然会为改革实践探明前行方向、打开新的空间，为改革措施的设计提供科学指导。正是这样，《指导意见》在设计具体改革任务、分解推进阶段目标和明确具体改革举措等方面，有了更加精准的举措内容的表达和配套条件的考虑，以保证新一轮国有企业改革扎实稳健地向前推进。

三、《指导意见》全面部署国有企业改革的工作内容

《指导意见》对新一轮国有企业改革的指导思想和基本原则有详细论述，提出了国有企业改革的主要目标，“到 2020 年，在国有企业改革重要领域和关键环节取得决定性成果，形成更加符合我国基本经济制度和社会主义市场经济发展要求的国有资产管理体制、现代企业制度、市场化经营机制。

国有资本布局结构更趋合理，造就一大批德才兼备、善于经营、充满活力的优秀企业家，培育一大批具有创新能力和国际竞争力的国有骨干企业，国有经济活力、控制力、影响力、抗风险能力明显增强”。这体现了国有企业改革任务对标落实十八届三中全会对全面深化改革的工作部署要求，也凸显出国有企业改革在整个经济体制改革任务中处在特别的地位。

正是由于科学区分并清晰界定国有企业所承担的具体功能划分，具有很强的可操作性特点，使新一轮国有企业改革打开了

一个新的空间。围绕分类的工作基础，就能更好地做到有的放矢遴选改革举措、规划好不同类别国有企业的发展，并施以分类监管、分类定责和分类考核。

《指导意见》对分类改革的可选择举措有相应阐述，包括：处于充分竞争的商业类国有企业着力推进整体上市；处于关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域、主要承担重大专项的商业类国有企业，实行政企分开、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，对公益类国有企业，可以通过购买服务、特许经营、委托代理等方式推进改革。

基于对国有企业分布领域的商业类与公益类的大的分类，前者主要是以市场化要求实行商业化运作，实行优胜劣汰、有序退进；后者主要是以保障民生、服务社会、提供公共产品和服务为主要目标，引入市场机制，提高公共服务效率和能力。可见两者经营考核的主要目标和评价指标有不同的分野，充分体现了国有资产分布和国有企业在经济社会发展中所扮演的角色。

在此基础上，就商业类划分领域，具体再分为两个亚类。尽管都是处在商业类领域，但是由于产业领域特点和业务活动内容特点不同，有的可能做到完全放开实现充分竞争，有的主营业务处于关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域、主要承担重大专项任务。对于后者，则需要保持国有资本的控股地位，支持非国有资本参股。

由此细分，国有企业的改革就不再是“萝卜青菜一锅煮”，理论认识上和实际举措的设计选择上就能够做到更多地联系企业实际，实事求是，因地制宜、因业施策、因企施策，宜独则独、宜控则控、宜参则参，根据市场环境和发展阶段特点选择国有资本配置权重，更加灵活地推进投资主体多元化和混合所有制经济组织的产权关系安排，实现既充分发挥市场机制激发当企业的经营活力，又保持国家对产业安全的管控能力。

针对国有企业的分类，在推进公司制股份制改革中，积极引入各类投资者合作，在推进国有企业改制上市的同时，有条件者可实行集团公司整体上市，也提出了将部分国有资本转化为“优先股”或“国家特殊管理股制度”。在企业运营过程中坚决落实“政企分开”、“政资分开”，为防止政府官员“有权任性”，明确提出“法无授权任何政府部门和机构不得干预”企业经营。

有了分类的认识基础，联系具体的国有企业组织体系，进而提出了国有企业领导人的分类分层管理问题，实行选任制、委任制、聘任制等不同的选人用人方式，实行科学的企业薪酬分配制度，科学评价不同岗位员工的贡献，合理拉开收入分配差距，切实做到收入能增能减和奖惩分明，充分调动广大职工积极性。对于混合所有制企业，可以通过实行员工持股建立激励约束长效机制，实现国有资本保值增值与职工个人利益实现之间的互为相伴、可持续发展。

在完善国有资产管理体制工作中，围绕转向以“管资本为主”的工作内容，关键环节在于处理好国有资本布局和组建国有资本投资运营公司这一介于政府与企业之间的“中间机构”，通过科学界定国有资产出资人监管的边界，建立监管权力清单和责任清单，该管的要科学管理、决不缺位，不该管的要依法放权、决不越位。

充分发挥国有资本市场化运作的专业平台作用，善于运用证券交易、产权交易等资本市场，以市场公允价格处置企业资产，实现国有资本形态转换，保持国有资本配置运营活力、控制力和影响力。与此同时，注意加强对国有企业运营的内外外部监督，有效防止国有资产流失。

在推进国有企业深化改革进程中，需要跟进创造政治、法律、舆论、社会等各方面的配套环境，特别是围绕对国有企业分类这一基础性工作环节，需要对国有企业在以往不同社会发展和改革阶段所承担的历史负担和遗留问题加以清理，以促成分类的边界能够不断清晰，以促成企业经营责任目标和考核内容的客观公正科学，解决好对企业经营绩效的科学评价，也有利于处理好对经营者和企业职工劳动贡献的科学评价，优化企业的激励约束机制，塑造企业发展的良性环境，培育维护企业发展成长的可持续能力，不断提高国有企业的经营活力、控制力、影响力和抗风险能力。

在全面推进国有企业新一轮改革深化进程中，如何加强和改进党对国有企业的领导力，发挥好党组织在国有企业中的政治核心作用，创新工作途径和工作方式，同样需要以改革的精神加以积极探索、同步谋划，这是推进国有企业改革的重要的政治资源。

参考文献：

- 1、《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》；
- 2、《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》；
- 3、新华社北京 2014 年 8 月 18 日电，习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第四次会议；
- 4、新华社北京 2015 年 6 月 5 日电，习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第十三次会议；
- 5、新华社北京 2015 年 9 月 15 日电，习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第十六次会议；
- 6、新华社北京 2015 年 10 月 13 日电，习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第十七次会议。