



国家发展与战略研究院

National Academy of Development and Strategy, RUC

政策简报

2015 年第一期（总第 1 期）试刊

中国人民大学国家发展与战略研究院

2015 年 9 月 18 日

本期专题：国企改革

- 一、 国企定位与分类改革.....1
- 二、 国企治理与人事制度.....3
- 三、 国资管理与绩效考核.....6
- 四、 国企混合所有制改革.....7
- 五、 国企垄断与反腐问题.....11

报送：中国人民大学校领导、学校办公室、有关部处、各院（系）

中国人民大学国家发展与战略研究院学术委员会、院务会、各研究中心

中国人民大学国家发展与战略研究院编印

主编：刘元春

本期责编：刘晓光

地址：北京市海淀区中关村大街 59 号

中国人民大学国学馆 506 室

邮编：100872

电话：010-62515049

传真：010-62515049

Email: nads_ruc@126.com, nads@ruc.edu.cn

网站: <http://NADS.ruc.edu.cn>

国企改革专题

9月13日，中共中央、国务院印发了《关于深化国有企业改革的指导意见》（以下简称《指导意见》），提出分类推进国有企业改革、完善现代企业制度和国有资产管理体制、发展混合所有制经济、强化监督防止国有资产流失、加强和改进党对国有企业的领导等方面30条具体要求和举措。作为新时期国企改革的纲领性文件，《指导意见》旨在进一步提高国有资本效率、增强国有企业活力，进而解放和发展社会生产力。为促进观点交流，本期《政策简报》专门汇编了中国人民大学国家发展与战略研究院专家学者有关国企改革的研究成果和讨论。

一、国企定位与分类改革

刘元春教授（国发院执行院长）：本轮国企改革的一大亮点是对过去市场化导向的国企改革方向进一步明确，解答了国有企业的定位、功能、属性问题。一般来说，国有企业主要应集中在市场失灵的领域，而不应进入市场竞争、与民争利的领域。但是当前，我国国有企业覆盖面还是比较广，各领域都有国企身影，此前也有国企是否该退出的争论。划分国有企业类型能够解决这个争论，它表明国企将不仅出现在市场失灵的领域，在市场竞争性领域也会参与。而且不同类型的国企将来会有不同的考核、监管方式，以此促进国有企业经济效益和社会效益有机统一。《指导意见》提出，根据不同行业特点，实行“网运分开”，放开竞争性业务，促进公共资源配置市场化。“网”就是比喻像铁路网基础设施这样的自然垄断行业，如果由市场来提供，这些行业会出现市场失灵。“运”一般指代竞争性行业，可以由市场来提供。

“网运分开”就是不同的产品类型分别由政府和市场来提供，可以使经济运行更顺畅。

聂辉华教授（国发院副院长）：国有企业的核心和首要问题是定位问题，即国有企业到底是市场竞争主体还是公共企业。不解决定位问题，所有的改革都会没有方向。改革开放以来，国有企业的改革先后经历了“放权让利”、“两步利改税”、“承包制”、“股份制”和“抓大放小”等五个主要阶段的改革。国有企业改革总体上是成功的，绝对效率有了显著的提高，但仍然落后于其他所有制企业。国企要不要承担多项任务，如果还是含混不清，就不可能对商业类国企只实行利润考核。国企改革文件需直面国企定位问题，不解决这个问题，没办法谈国企改革和考核。在市场运行良好的情况下，国有企业应该是市场经济的特殊成分；在市场运行失灵的情况下，国有企业应该是纠正市场失灵的重要手段。在目前的制度框架下实现这一目标，至少可以把企业分为两类，大部分国企可以以公共服务为目的，不以盈利为目的，减小这些企业的权力；有少数企业可以由国家成立资本运营公司。分类之后，负责公共服务的企业可以慢慢退出竞争领域。负责资本运营的企业成立国有资本融投资平台，可以通过市场化的方式运作企业，受国家相关部门管理，只负责资本的收益率。

杨瑞龙教授：分类管理、分类考核和分类改革给予了国企改革更多的探索空间。根据企业的性质选择改革路径，比混合所有制更具有探索意义。对具有政治性、公益性、安全性企业，应属特殊国企，由国家拥有及经营。资源性行业的国企，需主要加强规制。对于大型竞争性国有企业，可引进混合所有制的概念，不规定企业的产权结构，由市场来选择是否需要民营资本进入。中

小企业则可以完全放开。对不同类型的国有企业，都需找到逻辑一致的理论解说，给决定性的标准。这样减少分歧，取得共识，才能把国有企业改革进一步的引入。

二、国企治理与人事制度

刘元春教授：《指导意见》提出，坚持政企分开、政资分开、所有权与经营权分离。政资分开意味着政府作为资产出资者，不管是政府独资还是控股，要管理企业都必须通过企业的资产结构来进行。这也表明，政府将管理权限下放给企业，不干预企业经营，企业的独立性也会更强。在人事制度上，《指导意见》明确，上级党组织和国有资产监管机构按照管理权限加强对国有企业领导人员的管理。根据不同企业类别和层级，实行选任制、委任制、聘任制等不同选人用人方式。这意味着，在国企高层可能会有一个权力集中的机制，而在经理层或中层干部则体现市场化的方向。对于政府任命的高管，可能会按照公务员的标准管理，比如薪酬就是公务员的薪酬。对于市场选聘的干部，则按照工作绩效，给予市场化的待遇。

聂辉华教授：这次国企改革文件最大的亮点是提出了国企领导人分类管理、国企分类、党管国企等正确的问题。第一，国企领导人要分类管理，实行任命制和聘任制。第二，分类管理后的薪酬问题。行政任命的人和市场选聘的人有不同待遇，这个非常重要。第三，强调党对国企的领导，把党对国企的领导和国企的市场化改革方向之间的矛盾怎么解决提了出来。但是在解决问题的方面略有不足。现在的方案留下了很多模糊地带，比如任命制的人可以实行年薪制，这个定位太模糊了，会有问题。这个问题就应该简单化：一二把手行政任命，其他人全部市场化聘用。一

二把手由行政任命，将来可以回到政府，但是不能拿市场化的报酬，拿市场化的报酬将来就不能去政府。必须把内在的激励机制理顺。这方面可以借鉴法国的经验，法国也有很多国有企业，基本上都承担公共服务行业，没有竞争性行业，法国国企的一把手都是政府官员，按公务员待遇。但前提是，既然按着公务员待遇，就不应该拿市场化的标准要求，对他们的要求主要是成本方面，要有一定的收益率规制。

杨其静教授：现在的央企管理模式是由国资委统一代表国家行使国有资本的所有权，代表所有者身份在企业中行使出资者权益。因为国资委毕竟只是一个国家行政机构，不具备足够的知识和技能以及激励机制来高效运营国有资本，不得不把资本运营权的实际权力交给了央企。可是，由于央企领导人的政治地位和政治前途与其掌控的央企规模有很大关系，因此央企未必有很强动机按照效率原则进行超越集团的专业化产业投资。正是意识到这些，中央这次将“开展改组国有资本投资公司试点”放在央企四项改革之首，希望由专业的资本投资公司来更专业地运营国有资本。这意味着央企改革走在正确的方向上，尽管这一轮国企改革不太可能会“毕其功于一役”。对于央企高管薪酬体系建设问题，事实上从80年代初期的国企改革就开始讨论，然而自始至终都被两个问题所纠缠着，一是高管的身份问题，二是高管的责任问题，很容易导致国企高管的职责认定、考评机制和激励机制的错位。因此，对于央企的高管薪酬体制的构建，首先需要的是对不同国企的功能定位，进行分类管理。对于执行国家战略性任务的企业及其高管，市场绩效难以直接评价，政治激励可能是一个比较好的选择。对于竞争性行业中的央企，董事长、CEO完全可以走市场化的职业经理人道路，制定市场化的薪酬体系，以企业运

营效率来考评他们。现在，大家普遍认为比较最有效的高管薪酬结构应该是有一个比较体面的基础薪酬，然后再加上以期权为主要部分的激励性薪酬。限薪有一些时代的合理性，然而也会产生一些严重的后果。一是所谓的逆向选择和道德风险问题，二是普通员工和管理者的收入也难以增加。

周业安教授：对于好的大型国企，着眼点应该构造公司治理中的平衡机制，而不是把股权一卖拉倒。对高管人员不仅需要控制，也需要给其足够的激励，要合理搭配长期和短期激励。对现存的少数大型国企来说，改善公司治理要比卖股权好。

刘昕教授：《指导意见》对员工企业薪酬分配制度及用人机制提到的要求，都是现代人力资源管理要求企业必须做的，属于术的层面。所有改革都是要动利益的，谁来推动改革，属于道的层面，需要破除一些既有的利益藩篱。更为关键的是，国家要下决心真正去推进《指导意见》的贯彻落实。建议中央可以进行国有企业试点，聘请市场化的人力资源总监，按照现代企业管理方法，建立一套健康良性的选人用人机制，做到能上能下、能进能出。国企内部的调整与改革并不容易推进，难点主要有两个：第一是如何让国企成为真正的市场经营主体，建立真正市场化的法人治理结构和企业高管人员选拔机制，从而让企业不再看政府的脸色行事甚至唯政府马首是瞻。第二是如何建立市场化的企业经营考核评价以及报酬机制。这两点都要求在政府官员和国有企业高管之间尽可能切断联系，让官员回归政府，让企业高管回到企业。不再是由组织部门负责考察、任命国企高管，而是让市场去选择，这样国企高管就不应当再有事实上的行政级别，不再是国家干部，而是真正的职业经理人。

三、国资管理与绩效考核

刘元春教授：管资本为主是本轮改革的一个亮点。所谓管资本就是注重资本投资的收益性。现在提国企做大做强做优，其中最重要的就是资本的收益率。以前政府对国企是管人、管事、管资本，但是不论管什么，如果最后落实不到资本的保值增值就没有意义。以前是由国资委作为国企的出资人，本轮改革提出建立国有资本投资、运营公司。这样的三级管理架构和原来的二级管理有很大的区别。国资委是政府机构，投资、运营公司则由更专业的资本管理人员组成，负责具体的投资行为。投资、运营公司作为股东而不是政府行使职责，这也体现了政资分离、以管资本为主的原则。接下来，国有资本投资、运营公司投资决策，会按照“清理退出一批、重组整合一批、创新发展一批”的投资思路。通过调整，把低效、过剩产能需要退出市场，让有竞争力的企业获得更多发展空间。

聂辉华教授：把国企分为公益类和商业类，公益类重点考核成本，商业类重点考虑利润。相对于过去来说，这次不仅更加强调国企分类管理，把考核的重点也给提了出来。提出国企分类改革是对的，但是公益类国企重点考核成本控制，商业类国企重点考核利润，听上去好像有道理，其实细看没有太大道理。因为成本和利润是一个问题的两个方面，如果公益类国企降低了成本，就相当于增加了利润。商业类国企不能说只考核利润就不注重成本了，也需要通过降低成本来提高利润。国企改革最重要的是直面国企定位，如果国企继续承担多项任务，政治任务，社会任务，经济任务，就不可能对商业类国企只实行利润考核。关于国企分类改革，应该简单明确：如果是公益类国企，就不需要盈利，应

该实行会计成本控制，以盈亏平衡为目标；如果是商业类国企，目标就是盈利。

周业安教授：现存国企通过政府补贴和准入门槛获得了持久的竞争力，但这不是真实的市场竞争力，具有某种社会救济性质。现存国企的效率改进既不是通过产权制度创新来实现的，也不是通过管理制度创新获取的。从宏观层面看，国企的效率改进仅仅是通过缩小政府对国企的拥有数量带来的。原先一直盈利的企业，现在大多还是盈利；原先不盈利的企业或者盈利不多的企业，现在大多已经被过滤掉，结果资产利润率必然大大上升。对国企的效率评估必须剔除其从社会救助中获得的收益，以及其承担政府的部分责任而付出的成本。需要把市场竞争绩效和社会绩效两者通过某种技术分离出来，然后给管理者建立一个相对的客观绩效评价基准，这样就不用担心以前改革过程中屡屡出现的不公平问题。

四、国企混合所有制改革

刘元春教授：近年来，国有企业股份制公司制改革提速，上市的国企越来越多。本次《指导意见》提出，积极引入各类投资者实现股权多元化，大力推动国有企业改制上市。并且，《指导意见》还特别提及，“加大集团层面公司制改革力度，创造条件实现集团公司整体上市”。《指导意见》提出，“允许将部分国有资本转化为优先股，在少数特定领域探索建立国家特殊管理股制度。”所谓国家特殊管理股制度，就是指在一些特定领域，即使政府只占极少数份额，但是这个份额可以被特殊设定。对于国企而言，可以让更多的民营资本参与国有资本的项目，甚至可以让民营资本占据多数股份。但是如果某些投资行为可能危害社会公

益，这时国有股份就可以在特殊时期发挥决定性的作用，阻止危害社会公益的行为。混合所有制改革，需要符合习近平总书记提出的“三个有利于”标准，混合的目的之一是国企做大做强做优。在一些领域可能也不适合民营企业参与，有些领域国企和民营企业的关系也比较微妙，不可能想混合就能混合。因此，是否采用混合所有制也需要根据实际情况来进行。未来推动混合所有制会更注重稳妥有序，不会盲目上马。

杨瑞龙教授：混合所有制本身并非一个新概念，党的十四大以来的国有企业股份制改革实质上就是把其他非国有的产权主体引入国有企业，但在国有资本与非国有资本的混合过程中还存在有形的或者无形的制约因素，尚没有真正建立起产权明晰、政企分开、权责明确、管理科学的现代企业制度。具体表现为：第一，不同所有权主体在“混合”过程中存在种种制度性障碍，这直接影响了国有经济的战略性调整以及产权的明晰化。第二，国有资产管理与经营体制改革的滞后制约了国有企业更快地走向市场。第三，所有者行为的行政化导致企业内缺乏真正的风险承担主体。第四，国有独资或一股独大导致不同治理主体相互制衡机制的失灵。第五，激励与约束机制不健全导致企业经营者行为官员化。为此，必须以混合经济为突破口，推进国有企业更深层次的改革。第一，继续推进国有企业的分类改革战略，为国有资本与非国有资本的融合减少制度性障碍。第二，重构与混合所有制相适应的国有资产管理与经营体制。第三，积极探索国有资本有序退出的路径，为国有产权与非国有产权的融合创造条件。第四，优化混合所有制企业的治理结构，建立职业经理人制度。

陶然教授：对很多地方政府来说，由于投融资平台类国企的

沉重债务负担和土地出让金下滑，混合所有制改革为地方变卖手上仍掌握的国有资产并还债提供了可能性。但对于很多央企而言，混合所有制改革还基本没有成为打破国企行政性垄断的助推，一旦走错反而可能会为继续维持这种垄断提供借口。在石油、石化、电信、交通、电网领域，乃至在医疗、教育产业中的非公益性部分，如果混合所有制改革只是在其中一些非关键业务环节、甚至在关键业务环节引入少数私有股权，那么就基本不能达到打破垄断、强化竞争、增加就业的目的，更无法让国企改革在带动中国产业升级与经济持续增长中发挥应有的作用。在上述行业的改革中，必须能真正引入民营经济作为直接参与竞争的主体，同时也要建立有效的反垄断监管框架。这不仅将是中国未来经济实现持续增长、最终迈入发达经济体的关键性改革，也是降低政府既有债务与金融体系风险、补充社保账户潜在缺口的关键性改革，甚至还是解决大学生就业、保持社会稳定的关键性改革。

任剑涛教授：国企改革不应始终强调国有持股控股。如果不承认独立的市场空间，国企改革规划再好，也基本上是靠行政命令在推动，混合所有制企业达到70%或是更多，企业也未必就能成为一个市场的公司制的运作单位。举例来说，国家铁路局属于副部级单位，却要监管正部级单位中国铁路总公司。不论中央或是地方，均存在此类“倒挂式管理”的情况。公司制度的改革首先要改革地方权力结构，将地方权力、市场结构、社会结构区隔开来，分阶段进行改革。

杨其静教授：国家大力推进国企混合所有制改革的根本目的，是希望通过在国企中引入非国有性质的战略投资者来有效缓解公司治理问题，提高公司运营效率。然而，这个美好愿望要能

成为现实，必须首先解决一些关键问题，例如何种机制能够保证这些资本有能力在公司治理中对国有资本形成有效制衡，这是混合所有制改革中必须要面对和解决的问题。在竞争性行业中的国有资本，应该和其他股东同股同权，对国有资本的运营不再有绝对的控制权，把持股比例降到足够低，引入比较大的外部投资者，别的股东能够联合起来对国有股东形成有效制衡，这样才能保证薪酬体系公平透明。现在最主要的问题可能是国有资本是否愿意放弃绝对控股地位问题。此外，国企监管问题向来是个难点。这次改革试点的最大亮点就是国资委把运营权利转给了国有资本的投资平台，而自己专职为代持国有资本。如果是这样，现在国资委要真正监管的对象就是这些国有资本的运营公司。国资委要做的就是去聘请一些真正的金融精英组成资本运营的专业团队，赋予他们市场化的价格薪酬，同时也要有效监管他们，以便他们真正按照市场化原则来运营国有资本。坦率地讲，若这些资本运营公司也只有一个投资者，即国家，原来国企的问题仍然会在这些融资平台上出现，甚至更严重，因为资本的运营更难监督和评价。当然，新加坡的淡马锡公司的运营模式可供借鉴。这就会牵扯到另一问题，这些国有资本运营平台到底是应该向国资委负责和报告工作，还是应该向全国人大负责和报告工作。

周业安教授：在国企处置过程中，程序上应该由当地人代会授权对国有资产进行拍卖，所得收益交由财政部门处置；价值确定上应该按照市场法，充分考虑国企可能创造的收益流，而不能按照历史成本法，拿净资产做文章。以净资产的名义进行并购谈判，对国企来说，恰恰是违背市场化原则的。原因在于，国企不是一个纯粹的私人物品，这些大型国企都是社会成员通过各种方

式的让利，才形成了如今的行业龙头地位，又借助政府的市场保护，才有了相应的垄断利润。

五、国企垄断和反腐问题

刘元春教授：商业性国企利润考核的一个前提是，必须打破行政性垄断。商业性国企的界定必须在竞争性行业上做出，而不是什么企业都可以申请做商业型国企。否则就容易出现如“三桶油”竞争不足问题，“谁在那儿当老总都会有利润”的说法。另外一点是国企竞争需要有同行参照性，要打破国内行政性能，在垄断之外进行判断。此外，要强化对国际竞争的适应，和国际同行中的大企业进行类比。部分国有企业要强化自己的国际竞争实力，这时企业的垄断能力就很重要，我们现在有三桶油，而英国壳牌、美国美孚这些石油公司也都是非常庞大的。因此在国际视角里对企业垄断的建立和管理的判断，和在单纯封闭体系里的判断可能有很大差别。我们现在对商业类国企垄断的破除，很重要的障碍是破除一些由权利体系、条条框框所带来的行政性垄断，但同时要正确认识市场垄断。从国际竞争角度来看，要允许一些大企业甚至垄断性企业存在。

聂辉华教授：如果真正能够做到分类管理，把国企任务剥离，以往国有企业让人诟病的垄断、腐败和收入过高的问题就不存在了。国企在市场中竞争，拿到市场化报酬是真本事。现在的问题是国企凭借政府给的行政垄断地位获得了市场垄断的报酬，这是不合理的。其实国企并不都是效率很低，一些央企和少数优质企业，这些年是进步的，有一部分央企的效率甚至比外企还高。但是央企的效率一定程度上依赖于垄断地位，很难把垄断地位和效率完全分开。这次国企分类改革，把一部分国企定性为商业类国

企，理论上就要在市场上竞争了。但是这次又提出了要做强做大国企，如果要维护国企垄断地位，可以拿它做挡箭牌。所以这样一个中央文件和其他中央文件一样，得看实践中如何操作。垄断国企的一个突出问题是容易产生腐败。腐败的链条一般要满足三个条件：首先，得有权力，主要是自由裁量权；第二，这个权力能变成金钱，就是寻租；第三，腐败之后会被以很低的概率查处，腐败的成本很低。垄断的大国企最容易满足这三个条件，因此，腐败滋生非常容易。反腐败是改革的手段和动力，国企也不例外。通过反腐败的方式可以把阻碍改革的人从关键位置上挪开。现在国企反腐的首要任务就是要把国有企业的定位搞清楚。如果国企不再以盈利为主要目的，国企领导人就不需要那么大的压力创造利润，就不需要那么大的权力，就容易进行监督。

杨其静教授：以目前格局来看，即便一些央企所在行业属于非自然垄断的竞争性行业，但往往也占据着行业的垄断地位。垄断就导致对央企的绩效考评变得困难，因为不清楚企业的“高利润”是高管能力和努力的结果还是垄断的结果。竞争性行业形成有效竞争，关键就是要该行业有足够多的竞争主体。一种办法就是将原有垄断性国企进行分拆，另一种办法就是放松行业进入门槛，允许其他企业进入该行业。不过，在这个过程中要注意两个问题，一是要防止垄断性企业被拆分之后引发严重的恶性竞争，损害的都是国家利益；二是在经济全球化的格局下，判断一个企业是否是垄断及其后果还要看看中国企业在全球市场上的地位，因此有些央企可能还需要兼并重组，以便更好地参与国际市场竞争。

岳希明教授：中国行业垄断的主要特征就是行政垄断。在对付自然垄断上，中国的行政管制不仅没有达到预期效果，反而保

护了行业垄断，使潜在的自然垄断变成现实的行政垄断。垄断行业通过垄断产品的高价格，实现从广大消费者到垄断行业的收入转移，每年的规模达到约 6 万亿，相当于三大间接税的总额。垄断行业与竞争行业之间收入差距的 70%，应归因于其垄断地位及相应的垄断利润。垄断行业高工资应该分解为合理和不合理两个部分，垄断行业和竞争行业之间的工资差距中至少有 50% 是不合理的。从近几年来中国收入差距扩大的趋势来看，垄断行业工资中不合理部分的比重不会下降。

陈彦斌教授：在推进要素市场改革中，有三个方面应该注意：一是要素市场改革不是简单地放松价格管制，而是要构建完善的竞争性要素市场体系；二是各个要素市场的情况不同，应该区别对待、分类改革和有序推进，不可混为一谈和急于求成；三是要素市场改革的改革红利要在长期中才能得到体现，要通过顶层设计将要素市场改革和国企改革同时推进，以此来最大程度地降低改革负红利。

陶然教授：总体来看，全球范围各个行业的新技术突破、以及各国为应对这些突破而推动的各种制度与理论创新，让那些传统上被认为难以竞争、所以由国企来运营更好的行业或业务环节，都开始引入了民企竞争。放松管制、引入竞争、产权私有，从垄断走向竞争已成为全球自然垄断行业市场化改革的主导趋势。对于那些难度更大、利益更集中的行政垄断性央企，改革目标则应该明确为逐步打破垄断、增加竞争，最终降低全社会的运营成本、拉动经济增长与就业、推动产业升级与技术进步。

国企改革的配套改革必须并举。国企改革必须与反垄断改革、价格改革，国资改革、乃至社保、财政体制改革相互配套，

并放在建立现代市场经济体系，同时推动长期可持续增长的大背景下来推动。首先要降低和清理那些有一定行政性垄断性质国企所在行业仍然存在的各类进入管制，切实强化反垄断管制机构的权威与独立性，防止管制机构为被管制对象俘获；其次，对公用事业、交通运输等服务价格的确定，在引入竞争机制的基础上更多交给市场去决定；第三，政府即使要保留一定的国资股权，也不代表要通过保护国企来实现资产保值增值。国资应该以获得市场化回报为目标，不应追求垄断带来的超额利润，明确一定时期内保留国有资本，最终是为了获得市场平均水平的回报来充实包括社保在内的公共财政。最后，在确定中央国企改革的总体目标确定并出台改革的整体方案之前，央企层面的任何改革动作都应特别慎重，尤其对那些可能强化垄断的央企整合与并购举措更应有所制约，以免改革不仅没有增加竞争，却反而强化了垄断，结果是尾大不掉，甚至未来还不得不推倒重来。

地址：北京市海淀区中关村大街 59 号 中国人民大学国学馆 506 室（100872）

联系方式：010-62515049 Email: nads_ruc@126.com, nads@ruc.edu.cn

网站： <http://NADS.ruc.edu.cn>