

当前国有资产管理与 国有企业改革研究

曹冬梅¹，辜胜阻^{1 2}，郑超¹

(1. 武汉大学经济与管理学院，湖北 武汉 430072; 2. 全国人大财经委，北京 100001)

摘要：当前，国有资产管理体制存在管理体系不科学、国有资本布局不合理、混合所有制发展困难、用人机制和薪酬制度难以激发员工活力等问题。为此，要以“管资本”为原则重构国有资产管理体制；要对国有资本优化布局，国有资本要向关键领域集中；要推动股权多元化，发展混合所有制经济；要实行市场化的用人机制和激励机制。

关键词：国有资产；管资本；混合所有制；分类改革

中图分类号：F293 **文献标识码：**A

DOI:10.13580/j.cnki.fstc.2015.07.017

A Study on the Reform of State-Owned Assets Management and Enterprises

Cao Dongmei¹ , Gu Shengzu^{1 2} , Zheng Chao¹

(1. Economics and Management School, Wuhan University, Wuhan 430072, China;

2. The Financial and Economic Committee of the National People's Congress, Beijing 100001, China)

Abstract: Several problems exist in current state-owned asset management system, such as unscientific management system, unreasonable distribution of state-owned assets, difficulty in developing mixed economy, and the lack of motivation in personnel mechanism and salary system. In order to deal with those issues, the state-owned assets management system should be reconstituted at the core of capital management. The distribution of state-owned assets should be optimized and mixed ownership should be promoted. Furthermore, the market-oriented personnel and incentive mechanism should be put into practice.

Key words: State-owned assets; Capital management; Mixed ownership; Classified reform

1 引言

国有经济改革 30 多年来，先后经历了“放权让利”、“制度创新”和“国资发展”三个阶段^[1]。通过改革，初步建立起相对合理的国有资产管理体制，国有资产的布局得到了优化，国有

资本的影响力与竞争力得到了显著提升。统计显示，2003—2014 年，全国国有企业实现营业收入从 10.73 万亿元增长到 48.06 万亿元，年均增长 14.6%；实现净利润从 0.32 万亿元增长到 2.48 万亿元，年均增长 20.46%；资产总额 102.12 万亿

收稿日期：2015-05-19

作者简介：曹冬梅（1991-），女，四川泸州人，武汉大学经济与管理学院研究生；研究方向：人力资源管理，企业管理。

元,所有者权益35.56万亿元,分别是2003年的5.14倍和4.27倍^[2]。习近平总书记将国企国资定位为“经济基础的支柱”。当前,国有企业拥有巨额的资产总额(见表1),但随着市场经济的不断发展,原有的国有资产管理体制已不适应现有的经济社会发展要求,影响了国有资产功能的发挥,需要进一步推进国有资产管理体制改革。十八届

三中全会确立了国有资产监管的原则,提出完善国有资产管理体制,以管资本为主加强国有资产监管。如何逐步实现国有资产监管由“管人、管事、管资产”向“管资本”的国资管理形式转变,如何推动国有资产实现形式由实物形态的“企业”,转变为价值形态的“资本”,成为现阶段国有资产管理体制改革需要解决的重点问题。

表1 国有及国有控股企业资产总额

年份	国有企业资产总额(万亿元)	中央企业资产总额(万亿元)	占国有企业资产总额(%)	地方国有企业资产总额(万亿元)	占国有企业资产总额(%)
2014	102.12	53.71	53	48.41	47
2013	104.09	48.59	47	55.50	53
2012	89.49	43.41	49	46.01	51
2011	75.91	38.41	51	37.50	49
2010	64.02	33.03	52	30.99	48

资料来源:作者整理自《中国财政统计年鉴(2014)》。

2 当前国有资产管理体制存在的主要问题

随着经济全球化的程度越来越高,中国经济制度不断发展,国有资产管理体制的弊端逐渐显现,主要存在以下四个问题:

(1) 国有资产管理体制方面,在“国资委—国有企业”的两层管理架构下,政府对国有企业干预较多,无法适应新形势的要求。2003年国务院国资委成立,初步建立起“国资委—国有企业”的两层管理架构,改变了过去多头管理的现象,也使得国有企业出资人有了具体的代表。但是这种两层架构的国有管理体系实际上是一种政府内部的委托代理关系,国有企业负责人往往由政府任命,政府机构与国有企业之间的委托代理链条并未跨越政府的范围,处于一种相对封闭的机制环境^[3]。国资委可以通过“管人、管事、管资产”直接对国有企业的经营管理进行干预,容易导致国有资产管理中出现政资不分、政企不分现象。在实践中,政府监管事项与企业的日常经营事项交叉范围越来越广,国资监管机构对国有企业经营的影响和干预程度越来越深,挤占了国有企业的自主经营空间,影响了市场机制的发挥,最终造成国有资产运行效率低下。

(2) 在国有资产布局方面,国有资产布局与

其定位出现偏离,布局不合理。十八届三中全会《决定》强调,国有资本投资运营要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。然而实践中,国有资产的布局不合理,与中央要求方向有所偏离。具体而言:首先,过度强调国有资本的“保值增值”和国有企业的利润增长,导致一部分国有资本偏离了原有功能定位,大量投向盈利前景好的竞争性行业。目前,国有企业在不少竞争性的行业领域拥有相当数量的资产,“战略性”难以体现。另有学者研究表明,有一半左右的国有企业资产分布在非基础性行业和非支柱产业中^[4]。国有资产大量布局在竞争领域,挤占了民营资本的发展空间,不利于经济内生增长机制的形成。其次,国有资本在关系国计民生本应发挥主导作用的公共服务领域投入不足,如在信息技术服务业、卫生体育福利业及教育文化广播业领域,国有资产占该行业全部资产总额比分别仅为0.51%、0.17%和0.98%(见表2),国有资本的战略性和关键性作用难以得到充分发挥。此外,国有资产在自然垄断性行业布局过多,许多自然垄断行业国企面临“公益性使命”和“盈利性使命”的冲突。垄

断及国资绝对控制领域的单一所有制，扼杀了市场竞争并破坏了市场竞争秩序，抑制了市场力量的成长及放大。

表2 2013年国有资产在相关行业的资产额和比率

分类	代表行业	该行业国有资产额 (亿元)	占该行业全部资产总额比 (%)
竞争性行业	黑色金属冶炼	4504.63	48.07
	通用设备制造业	8054.98	22.95
	汽车和铁路船舶航空设备等运输设备制造业	34609.69	51.8
公共服务性行业	信息技术服务业	2098.8	0.51
	卫生体育福利业	1270.5	0.17
	教育文化广播业	5807.6	0.98
自然垄断性行业	电力、热力生产和供应业	90207.14	90.34
	煤炭开采和洗选业	34588.36	71.28
	石油和天然气开采业	17796.35	94.37

资料来源：作者根据《中国统计年鉴（2014）》整理计算。

(3) 在混合所有制经济发展上，民间资本参与国企改革和进入国资垄断性领域存在着诸多障碍，国资民资难以形成合力。尽快实现垄断及国资绝对控制领域的经济形态多元与产权多元，是混合所有制能否顺利推进的关键。习近平总书记在《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》中指出，积极发展混合所有制经济，强调国有资本、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。但目前，民间资本参股国企依然存在障碍，国资绝对控制的领域如一些自然垄断性行业向民间资本的开放程度不够，影响了混合所有制经济发展。具体表现为：第一，民资进入国资领域依然受到“玻璃门”、“弹簧门”的阻碍，民间资本“不能进入”。一方面，一些领域的进入门槛较高，相关政策缺乏实施细则和具体方案等原因，使民间资本难以进入；另一方面，部分民间资本进入国资垄断领域后，又由于行政壁垒或是行业保护等原因被毫

不留情地“弹出来”。第二，由于混合所有制改革项目的开放范围与深度仍比较有限，对民间资本的吸引力不强，民间资本“不想进入”。如目前开放的国有项目大多属于钢铁、机械制造等“夕阳产业”，而民间资本具有较强的趋利性，对“夕阳产业”的投资积极性不高。第三，民间资本进入国有企业之后，由于经营决策话语权难以保障、投资风险较高等因素的担忧，民间资本“不敢进入”。现代企业制度是按股权享有话语权，而多数民间资本数量小而分散，和国有企业股权相比，相对缺乏话语权，同时由于对国资的信用约束不够，政策不稳定、不连续等原因，民资对自身利益保障存在担忧。

(4) 在国有企业内部治理方面，非市场化的选人用人制度和激励制度，难以激发员工活力。国有企业内部治理制度与市场经济要求不匹配，制约了国有企业发展。一方面，大部分国企内部目前仍是非市场化的选人用人制度，主要表现为高管的“体制内行政化”管理，国企经营管理者承担了“党政干部”与“企业家”的双重角色，不利于国企的市场化运作。另一方面，在国有资产体系里，基层员工薪酬带有“大锅饭”式的平均主义色彩，同时高管薪酬体系与企业业绩脱节现象严重。这严重影响国企经营者的工作积极性，扭曲了一部分人的经营行为。非市场化的选人用人制度和激励制度，难以吸引高素质的经营管理和创新人才，难以有效激活经营者和骨干员工的创造活力，国有企业人力资本尚未得到充分挖掘与发展，导致国有企业缺乏可持续发展的核心驱动力。

3 推进国有资产管理体制改革的对策思考

当前，国资管理体制改革的要做好国有资产管理体制的顶层设计，以“管资本”为原则构建科学有效的国有资产管理体制；要对国有资本优化布局，使国有资本更好服务于国家战略目标；要加快国有企业股权多元化改革，积极发展混合所有制经济，提升国有资本放大功能；要完善公司治理制度，推行市场化的用人机制和激励机制。

(1) 重新构架管理体制，形成“国有资产监管机构—国有资本投资运营公司—经营性国企”

的权责清晰、职能明确的国有资产管理体制。

按照《决定》确立的国有资本监管的原则，建议在国资监管机构与经营性国企之间，系统性地组建国有资本运营公司以及通过改组设立国有资本投资公司，专门从事国有资本的运营管理。在国资监管机构与国有资本投资运营公司之间，实现监管者与出资者职能的分离；在国有资本投资运营公司与经营性国企之间，实现出资者与企业分离。通过两级分离，形成国资监管机构—国有资本投资运营公司—经营性国企三层国有资产管理架构^[5]（见图1）。这样的三层架构在给予企业经营空间的同时，也保证了政府的控制力。首先，要转变国资监管机构的职能，简政放权，将部分权力归还企业。将国有企业中关于“人与事”的权利下放给企业，发挥市场在资源配置上的决定性作用。其次，通过改组、扩权、新建成立国有资本投资运营公司，并依托国有资本投资

运营公司对所有国有企业全覆盖。所有国有企业统一由不同地方层级的国有资本投资运营公司持股，切断国有企业与政府的直接管理关系，实现政企分开。要建立完善的国有资产自身约束机制，防止国有企业“无序扩张、多头投资、多头管理”。要充分发挥国有资本投资运营公司资本管理功能，允许国有资本投资运营公司跨行业持股，弱化国有资本投资运营公司的行业属性，增强其资本管理的属性。要严格限制国有资本投资运营公司的运行范围，除投资管理业务之外，不进行其他经营活动，除行使公司法规定的股东权利外，不干涉投资企业的正常运营。再次，加快经营性国企的改革。国有资产监管机构转变了职能，国有资本投资运营公司具有改革的动力，为经营性国有企业改革创造了良好条件，其应加快发展混合所有制、化解历史包袱、推进现代企业制度等方面的改革步伐。

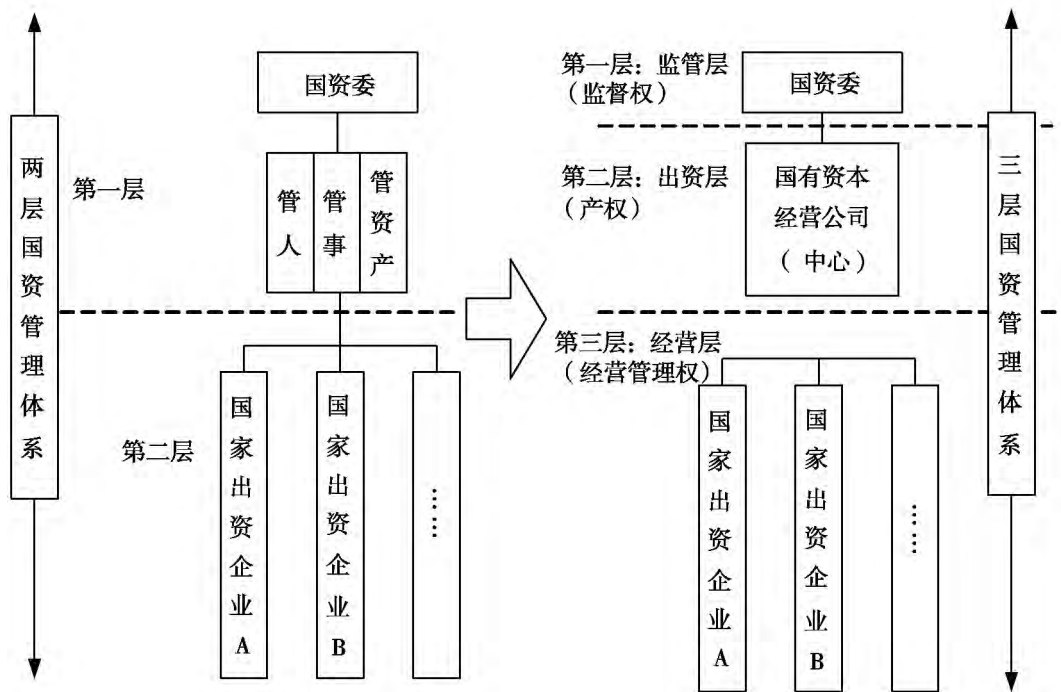


图1 三层国有资产管理架构图

资料来源：两层国有资产管理体制为作者绘制；三层国有资产管理体制参考刘纪鹏“国有资产监管体系面临问题及其战略构架”，《改革》2010年第9期。

(2) 进一步优化国有资产布局，引导国有资本重点投向关系战略性的重要行业和关键领域，降低非关键领域国资所占比重，实现国有资本

“有进有退”。

要按照十八届三中全会《决定》对国资功能的定位，合理布局国有资本，以管资本为原则，

实现国有资本在不同领域中的动态优化和调整。一方面,要继续加大国有资本在关键领域的投入力度,同时要不断提高公司科学管理水平,改善国有资本使用效率,增强其服务国家战略目标的能力;要依托国有资本投资公司与运营公司,对国有资本在关键领域的实现形式与投资方向进行动态调整,应根据具体情况,恰当选择国有资本在关键领域的实现形式,同时根据经济社会发展的新要求,将国有资本投资到最具战略意义的产业领域;要对国有资本在关键领域投资进行有效监管和审查,在一般竞争领域的业务和资产进行剥离,并严格限制其向竞争性领域扩张,保证国有资本战略功能作用的发挥。另一方面,要降低国有资本在非关键领域特别是一般竞争行业中所占比例,推进运行效率低、市场竞争力弱的国资国企有序退出一般竞争领域。要构建国资与民资平等使用要素、公平参与竞争、同等受到法律保护的环境,取消对竞争领域国企的一切显性和隐形优惠,使之与各类所有制企业平等竞争。切实在财政拨款、税费减免、土地划拨、信贷支持方面给予民营资本与国有资本同等待遇,对民营资本招录人员给予职称评定、社保、编制同等待遇^[6]。

(2) 推动股权的多元化,实现国有资本的放大功能,促进国有资本与民营资本的优势互补,发展混合所有制经济。

发展混合所有制,应有两种路径:一是单一所有制领域向非公有资本的开放,二是这些领域的国企引入非公有资本进行产权多元化股份制改革。这两种路径应同步推进^[7]。首先,要按照不同的国企类型合理确定其股权结构,在国有资本的放大与控制功能之间实现平衡。国有资本是绝对控股、相对控股还是参股,需要依据行业性质和国企类型决定。对于涉及国家战略及市场失灵的非竞争性领域,国有资本应保持控制力;而在竞争性领域,则应积极吸引民间资本进入,使国资民资互利共生。其次,要积极推进各行业领域对民间资本的开放,减少行政壁垒或行业保护。应采取“负面清单”的管理方法,对民间资本不开放的领域应以“负面清单”的方式进行公示,其余领域都应向民资放开^[7]。大力推进政府与民间资本的合作机制,积极引入民间资本,制定完

善的配套措施,确保合作各方的合法权益。非公有资本进入石油石化、电信、电网电力、烟草、铁路等垄断领域,既可以入股、参股甚至控股这些领域的国有企业,也可以单独设立公司进行经营。此外,要积极利用资本市场推进混合所有制改革,在提高改革效率的同时,防止国有资产的流失,谨防将混合所有制改革变为私有化的“盛宴”。要依托现有的多层次资本市场,通过整体上市、增资扩股、收购兼并等方式推进改革,充分发挥资本市场相对成熟的资源配置优势和价格发现功能,建立健全社会监督机制,确保混合所有制改革在公开、公正、公平的原则下进行,防止国有资产流失。

(4) 推行市场化的用人机制和激励机制。国企的经理层和混合所有制企业的管理者要实行市场化的选聘和管理机制,推进企业员工持股,形成资本所有者和劳动者利益共同体。

国有企业混合所有制改革,不仅有利于完善公司治理,而且有利于建立员工长期激励机制,使员工与企业形成利益共同体。一方面,要针对不同类型国企,分类改革用人机制。对国有资本投资运营公司持股的竞争性经营性的企业,大力推动市场化的用人机制。此类企业要取消任何种类的行政级别,管理人员完全脱离行政序列,实行职业经理人制度,更好地发挥企业家作用,企业员工实行公平公正公开的市场化、社会化的招聘管理。通过科学、合理的管理人员考核机制,建立竞争择优、能上能下的选人用人制度。国有资本投资运营公司、垄断性和国家战略性国有企业,可以先探索基层员工的社会化管理机制,试点对企业管理层的综合绩效考核激励机制。另一方面,对竞争性国企和混合所有制国有企业,要形成高效的市场化激励机制。要完善“基本薪酬+绩效工资+中长期激励”梯度绩效薪酬制度,杜绝国企薪酬的平均主义。推进员工持股有利于优化企业股权和治理结构,有利于员工利益与企业效益紧密捆绑,留住企业的核心、骨干人才,营造企业、职员、股东和社会多方共赢的局面^[5]。积极推进员工持股,一要在企业持股比例、持股方式、股权来源、出资方式、退出机制等方面做好顶层设计,出台可供操作的配套措施,使员工的个人利益与企业长远发展的利益捆绑在一起,

形成“激励相容”的效果。比如,员工持股要向关键岗位、科技骨干人员倾斜,并且员工比例应该设置上限,保证国有的控制力,同时,股权来源一般采取增值控股,不通过转让存量的股权作为员工持股的来源。二要完善法律法规,使员工持股的机制合法化。要制定一套既能实施股权激励计划,又能同时获得法律认可的方案,于法有据。三要充分利用资本市场,通过整体上市等手段,建立相对高效、合规、透明的股权激励机制。

4 研究结论

如何逐步实现国有资产监管由“管人、管事、管资产”的实物形态管理向“管资本”的价值形态管理方式转变,是国有资产体制改革的关键问题。推进国有资产体制改革要明确国有资产中的“三权”分离,三权是指由政府代表所有权、由投资运营公司代表的产权和由企业行使的经营权,相应地要实现国资管理的“三种职能”的分开,即国有资本的宏观管理职能、国有资本的监督评价职能、国有资本的投资运营职能或股东职能的分开。这样,“国资委—国有企业”的两层管理架构需要向“国有资产监管机构—国有资本投资运营公司—经营性国企”的权责清晰、职能明确的“三层”国有资产管理体制转变。第一层为国资管理的行政层次;第二层为国有资本的产权层次,主要表现为国有资本运营公司与国有资本投资公

司依托市场从事国有资本的专业运营;第三层为国有企业的经营层次,主要表现为通过改制成为混合所有制企业公平参与市场竞争而创造价值。设立独立于政府部门的运营国有资本的公司,实行所有权与经营权分离,按市场化原则运作国有资本。组建若干国有资产投资运营公司,可把现有国有企业中的国有股权集中起来,组成专门的国有资产投资运营公司,也可把有条件的国有企业改组为国有资本投资公司,还可根据需要进行新建。对国资进行战略性调整,向战略性行业集中,从一般性行业退出,实现国资布局“有进有退”。未来若干年,国有资本要按照国家战略性新兴产业与一般性行业分类布局,总体上从目前的“三七开”变为“七三开”。发展混合所有制经济有利于形成多元制衡机制,有效避免企业被内部人控制,使股东获得最大投资收益。为此,要推动股权的多元化,实现国有资本的放大功能,促进国有资本与民营资本的优势互补,建立一个市场说了算、资本说了算、董事会说了算的机制,让企业成为真正的市场主体。员工持股使企业员工更加关心企业兴衰,能够大大提高企业的凝聚力。要推行市场化的用人机制和激励机制,企业层面的高管应该实行职业经理人制度,市场化选任、市场化退出。同时,推进企业员工持股,形成资本所有者和劳动者利益共同体。

参考文献:

- [1]中国社会科学院工业经济研究所课题组,黄群慧,黄速建.论新时期全面深化国有经济改革重大任务[J].中国工业经济,2014(9):5-24.
- [2]国务院国有资产监督管理委员会网站,http://www.sasac.gov.cn/index.html.
- [3]柳学信.国有资本的公司化运营及其监管体系催生[J].改革,2015(2):23-33.
- [4]黄群慧,余菁.新时期的新思路:国有企业分类改革与治理[J].中国工业经济,2013(11):5-17.
- [5]王欣.重构国资管理体系[J].新世纪周刊,2014(23):20-21.
- [6]辜胜阻.放宽民企市场准入拓宽民间投资渠道的十项对策[J].中国科技论坛,2012(5):5-6.
- [7]文宗瑜.从垄断到所有制的混合——论基本制度层面上的中国国资改革[J].人民论坛·学术前沿,2014(7):66-71.

(责任编辑 沈蓉)