



产业发展与环境治理研究中心
Center for Industrial Development
and Environmental Governance

清华大学CIDEG重大项目
研究报告（结题）

国有企业改革的顶层设计和模式选择

2016年5月

国有企业改革的顶层设计和模式选择

委托方：清华大学产业发展与环境治理研究中心

受托方：清华大学公共管理学院

课题负责人：陈清泰 张永伟

清华大学产业发展与环境治理研究中心

地址：北京市海淀区清华大学公共管理学院

邮编：100084

电话：(86-10) 6277 2497

传真：(86-10) 6277 2497

邮箱：cideg@tsinghua.edu.cn

主页：<http://www.cideg.org.cn>

本报告的所有内容未经允许禁止转载和复制使用。所有内容受著作权法和国际条约的保

目 录

第一章 对企业改革几个问题的讨论	1
一、企业做强做大与国有资本有进有退	1
二、国有企业改革主导方面的转移	2
三、国有资本有进有退与私有化	2
四、关于“授权经营”与国有资本布局调整	3
五、国有资本发挥作用的领域和形式	3
六、国有资本与社保和公益性基金	4
七、行政性垄断与政府监管	5
八、关于国有资本的“保值增值”	5
九、政府与企业的亲与疏	6
十、关于“国进民退”与“民进国退”	7
十一、探索促进生产力发展国有资产实现形式	8
第二章 所有制理论的突破与生产力的解放	10
一、所有制理论政策的突破与促进了民营经济的发展	10
二、民营经济进入了发展新阶段	11
三、矛盾和困惑：渐进式改革的局限性	12
四、呼唤所有制理论政策新突破	14
第三章 消除所有制鸿沟 解放生产力	15
一、政府对企业有亲有疏，加深了所有制鸿沟	15
二、打破垄断，给民营企业平等的机会	16
三、超越争议，效率为先	18
四、消除所有制鸿沟，进一步解放生产力	19
第四章 深化国有资本管理体制改革的几个问题	20
一、国有企业改革的基本命题和当前的重点	20
二、管资本改革的意义和应实现的目标	21

三、两类国有资产（实现）管理形式	21
四、国有经济的功能转换	22
五、重视发挥社会保障基金作用	23
六、建立国有资本管理体制的几个问题	23
七、国有资本管理体制框架可设计为三层次结构	24
八、投资运营机构的属性和运作机制	25
九、混合所有制公司的基本模型	26
十、“管资本为主” 不排除管企业	27
十一、国有经济并不需要“从竞争性领域退出”	27
第五章 管资本与两类公司试点的几个问题	28
一、现行的国有资产管理体制需要改革	28
二、“管资本” 改革应当实现的目标	29
三、有步骤地实现从“管企业”到“管资本”的改革	30
四、国有资本管理体制的基本框架	31
五、重视发挥社会保障基金的作用	32
六、收益性投资运营公司的属性和运作机制	33
七、投资运营公司持股和控股的企业	34
八、政策性国有资本的管理体制及其进一步改革	35
第六章 划转部分国有资本充实社保基金	35
一、我国社保体制的发展历程和现状	36
二、划转国有资本充实社保基金的改革意义	37
三、可行的操作方案	39
第七章 发展混合所有制经济的几个问题	41
一、积极发展混合所有制经济的意义和目标	41
二、发展混合所有制的基本条件	43
三、混合所有制的公司基本模型	45
四、发展混合所有制的政策和机制	46

第八章 中集集团发展混合所有制和改善公司治理的启示	47
一、合理的股权结构是国有企业发展混合所有制和改善公司治理的重要基础，用国有股权分散化替代一股独大	47
二、确立董事会在公司的核心地位，由董事会选聘职业经理人代替大股东派遣，董事长由外部人代替内部人	48
三、市场化的职业经理人制度和优秀的职业经理团队是确保公司持续发展的关键，职业经理人应是“市场人”，没有行政级别，没有官本位激励	48
四、注重对高管的薪酬激励，采用市场化的考评和股权激励，使管理层远离腐败，保持旺盛的热情	49
五、内生的遵纪守法机制与完善的监督机制是国企健康发展的重要保障，以内部与外部互动的监督代替运动式、碎片化的监督	50
第九章 发展混合所有制经济：消除体制障碍	50
一、阻碍混企健康发展的体制障碍和解决的途径	51
二、中集集团发展混合所有制的启示	53
第十章 对国企改革《指导意见》稿的几点意见	55
一、国有企业改革的基本命题和当前的重点	55
二、国有资本有三大功能，应当分类管理	56
三、“管资本为主” 不排除管企业	57
四、“意见”应当明确国有资本管理体制的构架	57
五、应按三中全会要求划拨部分国有资本补充社会保障基金	58
六、“意见”应对重提混合所有制阐明新意	58
七、对文稿的修改意见	59
附录一 林重庚：国有资本投资运营公司：关于试点方案的进一步思考	
附录二 世界银行：改革国有资产管理：从国际经验看中国	
附录三 刘仲黎：全国社保基金的建立和初期发展	
附录四 刘遵义：关于中国社会养老保障体系的基本构想	
附录五 吴敬琏：关于社会保障基金的筹资方	

第一章 对企业改革几个问题的讨论

国有企业改革进入低潮，对国企改革正面的讨论少了，可是一些疑惑和担心在流传，国有企业也非常困惑。其中有一些是观点的争论，也有不少是概念上的含混。澄清那些似是而非的概念，有利于解放思想，推进改革。

一、 企业做强做大与国有资本有进有退

国有企业做强做大与国有资本布局调整，这是改革发展都必须进行的两件大事。在谈到“国有经济有进有退”时，往往误解为“国有企业有进有退”。国企高管对此十分为难，不知道该怎么“进”、怎么“退”。这种困惑来自概念的混淆。需要澄清的是，“有进有退”所指的是国有资本投向的调整；而企业的天职则是做强做大。这是两个不同的范畴，在公司制度下并不矛盾。就是说，企业追求做强做大并不受股东成分和股权结构的影响；国有资本从哪些行业或企业的进退也不受个别企业的牵制。例如沃尔沃原本是一家瑞典人投资的公司，1999年4月转手到福特；2010年3月福特退出，由吉利收购。投资者在十年内两出两进，而沃尔沃公司依然在发展。

现在国有资本的功能和个别企业目标的差异日益明显。例如，一方面国有钢铁企业制定雄心勃勃的战略规划、努力做强做大；另一方面，国有资本应当从部分钢铁企业中退出，转向投资于战略性新兴产业。这是作为市场主体的企业和国有资本投资主体各自理性的选择。国有资本从产能过剩的行业退出，并不意味着国家不支持这些行业的结构升级；而企业做强做大，也不能限制国有资本布局的调整。

目前的掣肘在于国有资产实现形式没有资本化，“顶层”国有企业没有进行股份制改制，所有权与经营权没有分离。应改革国有资产实现形式，利用公司制度的特点，“解放两个自由度”：使国有资本具有流动性；保障企业自主经营，做强做大。

二、 国有企业改革主导方面的转移

如果说较长时期国企改革主要地是使其从计划体制走出，适应市场竞争，增强活力的话；那么进入新世纪，尽管企业自身还有大量改革的任务，但深层次的改革已经转向国有经济结构调整和企业制度创新。这两大改革命题主要是国家所有者层面的事，而不在企业。把改革的目光继续聚焦于“国有企业”本身，一方面因为没有抓住要害，而使改革难有实质性进展；另一方面，国企因对此无能为力而倍感困惑和无所适从。

国有经济的结构调整，不是以行政的力量改变一个个企业的业务结构，而是国有资本布局的动态优化。关键地要使国有资本具有流动性；企业制度创新进一步要做的是使国家所有者转变成股东，将“顶层国有企业”改制成股权多元化的公司。这两方面的改革聚焦到一个点上，就是必须使国有资产“资本化”，由“国有国营”，转向“股份制”。

对于这一切，“国有企业”是无能为力的。随着改革形势的发展，国企改革的主导方面应当及时由“国有企业”，转向由国家寻找能促进生产力发展的国有资产资本化的管理形式。

三、 国有资本有进有退与私有化

国有资本投向的改变和布局调整是国家为提高国有资本运行效率而采取的主动行为。前苏联和东欧的私有化，是将国有财产无偿量化给个人，据为个人的私人所有。这种私有化不符合中国国情，是国家法律和政策所不允许的。前后两者是风马牛不相及的两件事。

三峡工程投资大、周期长，重要的是社会效益，民营资本无意也无力投入。此时国有资本投入。当电厂发电、经济效益显现后通过资本市场将部分股权转让，以溢价回收的资金进行上游的梯级开发。再如，90年代初为开发浦东，上海市人民政府出资建设了南浦大桥。开通后，以收取过桥费的形式将其转让，政府溢价回收建设资金，再投入杨浦大桥。在这过程中不仅国有资本实现了增值，更重要的是政府以有限的资金加快了基础设施建设，保障了浦东新区的发展。在这类国有股

权部分或全部转让（西方把这种现象也叫做“私有化”）过程中，资本形态的国有资产并未因此而受到侵蚀和伤害。相反，因国有资本布局更加符合优化，而使其发挥的效能更加明显、效率进一步提高。

因此，国有经济“有进有退”与前苏东的“私有化”不能混为一谈；国有资本从某个企业的退出，也不能与私分国有资产挂钩。我们不能因概念含混，为防止出现苏东式的私有化，而停止国有资本布局的调整。

四、 关于“授权经营”与国有资本布局调整

90年代中期，为“搞活”特大型国企，试点了“授权经营”的办法。其含义是国家把部分所有权交给企业，以提高企业的效率和活力。实际上，在政府层面“所有权与经营权不分”产生了诸多弊端；而以“授权经营”的形式在企业层面的“两权不分”也会带来很多的问题。因此，这只是当时情况下的权宜之计。

“授权经营”使企业自己成了自己的“老板”。在这种情况下，实体企业的资产存量和增量由内部人来配置，只能“滚雪球”，不能调结构。尽管近年国有企业也进行了较大规模的重组，但国有资本覆盖的范围基本上没有变化。滞留于既有产业和企业的国有资本不断再投入，与民营资本同质化、与国家目标并不完全一致，有时甚至很不一致。例如在产能过剩的行业，国有资本每年还以大量投资推波助澜，或为追求短期的高收益而盲目多元化，出现了如炒股、炒作期货和国企“地王”等现象。调整国有资本布局要做两件基础工作：一是将国有资产资本化，委托专业投资结构运营；二是取消“授权经营”，对国有企业进行整体改制，确立企业独立的市场地位。

五、 国有资本发挥作用的领域和形式

“国有经济控制国民经济命脉”，这是中央认定的国有经济的定位。如果说，进入21世纪前，实践这一使命，就是使国有资本大举进入重大基础设施、基础原材料、能源开发、重要服务业、重要制造业，为工业化奠定基础的话，那么，今天，制约经济社会发展的瓶颈、关系“国民经济命脉”的领域已经转向某些社

会产品，如，医疗保障、养老保障、住房保障，区域经济协调发展等；制约国家竞争力的重要因素，则是科技投入不足、技术进步相对缓慢、科技创新能力不强、企业竞争力不强；威胁可持续发展的是资源约束日益强劲，生态环境压力日趋加大。此时，大量国有资本连同收益仍滞留在一般制造业，就践行“控制国民经济命脉”的使命而言，已经没有什么意义。在竞争性领域很难认定政府对某个行业是否具有资本控制力就“关系国民经济命脉”；也很难确认在某个行业提高国企占比就能“体现国家控制力”。

目前，一方面在传统制造业中过量的国有资本不断制造新的过剩产能，形成对非公资本严重的挤出；另一方面，在基础科学研究、重大科技专项、中小企业融资、新兴产业发展、重要基础设施，以及公租房、义务教育、社会保障等“关系国民经济命脉”领域，国有资本的作用没有充分发挥，一些地方政府不得不再建政府“融资平台”。

现在有巨量民间资本可以“接盘”。部分国有资本从一般性产业有序退出，转而充实那些更加重要的行业和领域，将产生双赢的效果，大大提高国家整体资本配置效率。原则上讲，国家特别需要，非公资本无意或无力进入的领域是国有资本发挥作用、体现价值的重要空间。

六、 国有资本与社保和公益性基金

中国经济体制转轨没有像前苏联和东欧那样地“私有化”，留下了一大笔国有资产。这是解决改革发展必须处理的诸多历史性难题的宝贵资源。现在，社会产品短缺已经上升到主要矛盾，成为制约经济社会发展的短板。我国国有资本数量庞大，国家可考虑将滞留于一般产业国有资本的 30%，或许 50% 划转到社保和公益性基金，如养老基金、医疗保障基金、住房保障基金、扶贫基金、教育基金、科技开发基金等，补充这些领域的投入不足，使国有资产回归到全民所有、全民分享的本性。一方面可以大大增加社会保障性资金来源，有助于在体制转轨最艰难的时期，保障社会公平、保住社会稳定的底线；另一方面公益性基金追求投资回报的压力，将成为改善经营、完善公司治理的积极力量。

七、 行政性垄断与政府监管

政府对一些行业设定行政垄断（或特许经营），由国有企业“控制”，其中一个理由是国企更有社会责任意识，可以实现国家调控目标。实践中出现了三个问题，一是给企业设定多元目标，使他们无所适从；二是行政性垄断意味着低效率。全社会将被迫为其埋单；三是企业的国有化与政府监管是不同的范畴，没有替代关系。

例如，在成品油与石油价格倒挂时，企业惜售，导致大范围“油荒”；通讯运营商利用垄断地位，长期维持高收费、低网速；一些处于天然垄断领域的企业自行扩大垄断范围，把与天然垄断相关的业务泛化为垄断领域，牟取利益。如上种种，一方面广受社会质疑，另一方面，企业利用政府给的条件谋取利益无可厚非。问题在于，设置国有垄断、进而政府控制垄断企业，以此调控宏观，有违经济规律；在社会效益大于企业效益的领域，企图依赖国有垄断、而非制度和监管实现社会目标，是不可靠的。

宏观经济失衡，是总供给与总需求之间出现了较大的不平衡，把国有企业作为政府宏观调控的工具，以干预微观来调控宏观，不是科学合理的途径；除涉及国家安全的领域外，在社会效益大于企业经济效益的领域，可以设立特许经营，但科学合理的法规和有效的监管是关键。法制不健全、监管不到位，国有企业一样可能违背公共利益；在监管到位的情况下，民营企业不一定不能进入特许经营。

八、 关于国有资本的“保值增值”

国有资本运营的目标与一个个国有企业的目标是有差别的。在市场失灵的领域把国有资本运营的目标局限为“保值增值”，似是而非，很容易产生误导。在决定国有资本进与退的时候，经常可以听到这样的发问：“在赚钱的行业为什么要退？”国有资本是有政府背景的特殊资源，如果把“保值增值”提到不恰当的高度，就会产生谬误。例如，政府向国有企业大量输送稀缺资源、构筑垄断地位，维持电信高收费、银行在高利差和存款负利率的情况下继续出台收费项目等都是资产增值的办法。结果是国有资本可能有很高增值率，但这是以不公平竞争

和降低社会经济效率为代价。

国有资本的公共性，投资上体现在两个方面，一类是追求投资回报，以投资收益弥补社会性赤字，保住社会底线；另一类是

国有资本具有公共性，它的投向应当体现公共目标。例如在市场失灵的领域引领社会投资、推进科技进步和产业升级、保障经济和国家安全、支持民生建设项目等。再如，亚洲金融危机时香港政府为救股市，上千亿港币敞开收购恒生指数股，在市场回升之后迅速有序退出，解散基金。60年代美国政府出资几百亿美元实施阿波罗登月计划，结果发展出了一个完整的航天产业，至今保持领先地位。这些都是国有资本实现公共目标和矫正市场失灵很好的案例。尽管在良好运作情况下，大多数可以获得高倍率的回报，但政府这类投资的出发点则不是短期的保值增值，而是实现经济社会的公共目标。

九、 政府与企业的亲与疏

按企业所有制成分和行政隶属关系区别政策，是改革过程遗留的问题，近年在某些方面似乎在强化。

例如，不同所有制的企业与政府关系有亲有疏，因而受到不同的待遇。其中国有企业处于绝对强势地位。一是它属“体制内”、有“行政级别”和从政府那里获得稀缺资源的优势。如获得土地、矿产等自然资源，获得电网、电讯等特许经营权，获得政府投资项目的能力也最强；二是可以方便地获得银行贷款。国企产出大约占 1/3，但获得的银行贷款约占 70%；三是国企在一些上游产业、基础服务业形成寡头垄断，获得超额利润；四是即便在竞争行业，也有市场准入和行政审批两道门槛。一些重要产业的准入条件往往是为大型企业“量身定制”；而行政审批则和与政府的亲疏程度相关。很多民营企业因此被挡在门外，称此为“玻璃门”；五是政府承担了过多的建设职能，在既有国企之外，通过“融资平台”又建立了一批国有企业，在基础设施等领域民营企业大都被挤了出去。

实际上企业按所有制和隶属关系被分成了“三六九等”。央企具有最高的社会地位和话语权，地方国企处于“次之”地位；外资企业有较强实力和话语权，受到国家和地方的青睐；民营企业则处于最为不利的地位。近年来，为“躲避风

险”，国企更倾向于在内部进行交易、形成配套。如为发展电动车，央企在自己圈子内组成联盟，大手笔投资，建立产业链，对民营企业形成了市场壁垒。银行显性或隐性地把民企看作不可信任的企业群，为规避“政治风险”，都有远离民企的倾向。再如，有的地方政府不惜直接出面干预，来“做大”国有企业，甚至强制盈利的民营企业被亏损国有企业兼并。在钢铁、煤炭、民航等领域屡屡出现民企被挤出的案例。

在地方保护主义还没有解决的情况下，所有制之间的另一类市场分割在强化，形成了一种较强的反市场竞争的力量。

十、关于“国进民退”与“民进国退”

这个争论是没有意义的。作为执政的党和政府追求的绝不是谁进或谁退，而是鼓励所有企业公平竞争，都做强做大、所有资本资源都能最大限度地发挥潜能。

争论的实质不是这个问题的本身，而是竞争的公平性。在我国渐进式改革中曾不得不对不同所有制企业区别对待、轮番政策调整的做法没有及时改变，有些一直延续至今。舆论、政府管理和涉及企业的许多政策都打上了“所有制烙印”，包括已经上市的股权多元化的公众公司，每家企业都有一个“所有制标签”，在市场中形成了一条很深的“所有制鸿沟”，分作“体制内”和“体制外”，政府对其有亲有疏，各类企业实质上处于不平等的地位。这已经成为束缚经济社会发展的体制性障碍。世界上几乎没有哪一个市场经济国家把“所有制”提到如此的高度，以致割裂市场。

不平等的竞争条件和政府对国企的干预，使民企和国企都有诸多抱怨和不满，都认为自己受到了不公正待遇。市场高效配置资源的一个基础条件是市场主体的公平地位和竞争中的机会均等。从建立法制的市场经济的角度看，法律规定范围内的各类资本都是国家经济社会发展的宝贵资源，应当受到公平的保护；各类资本投资的企业都会创造就业和税收，应当获得平等的竞争地位。

随着非国有经济的发展和居民财产性收入的积累，国有经济的比重呈下降趋势，有人开始担心民营经济发展是否已经碰到了“天花板”？面对种种现象和舆论，民企发展到一定程度就缺乏安全感，移民和财产向境外转移的数量和规模

日益上升。针对这些现象，有人提出，在我们的体制和政策下能不能培育、容纳和留住本土成长出来的李嘉诚、王永庆、郭鹤年和李秉哲？

跨越中等收入陷阱的根本途径是鼓励创新创业、扩大中等收入阶层，此时非公经济的发展至关重要。给非公经济平等地位的问题中央文件已三令五申，国务院“老 36 条”、“新 36 条”也已发布多时，但进展十分有限，有关所有制的争论再起。90 年代初“姓资姓社”问题的突破，大大解放了思想，为建立社会主义市场经济体制扫清了障碍，极大地调动了经济增长潜力；今天，在特别需要鼓励创新创业、扩大中等收入阶层的时候，如果能摘掉企业“所有制标签”，消除“所有制鸿沟”，突破“姓国姓民”的桎梏，将是生产力的又一次解放。

十一、探索促进生产力发展国有资产实现形式

在确立“现代企业制度是国有企业改革方向”的同时，中央一直特别关注的另一个问题是国有资产管理如何能与市场经济融合。早在 1993 年十三届三中全会《决定》就提出，“积极探索国有资产管理 and 经营的合理形式和途径”。1997 年十五大进一步指出，“要努力寻找能够极大促进生产力发展的公有制实现形式”。2002 年十六大再次指出，“进一步探索公有制特别是国有制的多种有效实现形式”。2003 年十六届三中全会《决定》进一步强调“积极探索国有资产监管和经营的有效形式”。

迄今为止，我们一直将国有经济等同于国有企业，在产业领域把实物形态的“国有企业”作为国有经济的唯一实现形式。尽管在部分市场失灵的领域仍有实际意义，但随着改革的深化，在一般领域继续以拥有、管理和控制“国有企业”群，作为国有资产实现形式，使企业和政府不断遇到各种困惑。将经营性资产资本化，选择可以用财务语言清晰界定、计量，并具有良好流动性、可进入市场运作的资本化的实现形式，具有重要意义。银行业国有资产资本化管理已经取得了较好的效果。在产业领域，国有资产实现方式的资本化是进一步深化改革重要的突破口：

一是国有资产资本化意味着国家从拥有、管理和控制国有企业，转向拥有和运作国有资本；意味着顶层国有企业的整体改制。企业与持股机构建立公司和股

东的关系，政府不再控制和管理企业；公司依法是独立市场主体，聚焦于财务业绩，在董事会指导下，在竞争中做强做大。这对政府和企业都是又一次解放；

二是资本化的国有资产具有良好的流动性，国有经济布局调整将通过国有资本在行业和企业间的“有进有退”来实现。这种进退，原则上不影响的企业经营范围和业务结构；

三是政府摆脱了与“国有企业”关联关系的掣肘，有助于站到超脱地位，进行市场监管，提供公共服务；有助于改变按所有制区分企业的政策，公平地对待各类企业，消除“所有制鸿沟”，完善社会主义市场经济体制。

四是国有资本可分作两种投向，两种运作机制。在市场失灵（如国防、安全）的领域国家委托专业投资控股机构投资运作，实现政府特定的公共目标。在一般领域的投资，委托专业的社会性投资机构运作，追求更高的财务回报。两类投资各有明确的目标，有利于提高效率。

五是国有资本投资收益通过国有资本经营预算主要用于弥补体制转轨过程中必须解决的那些需要公共财政支付的历史欠账，保障经济社会平稳转型，并使“全民所有”回归到全民分享的本性。

六是国有资本预期功能主要通过市场运作实现，而不是以破坏市场机制为前提。这就使国有资本具有“亲市场性”。规模较大的国有经济的这种存在，原则上没有扭曲市场的动因，而是维护市场的力量。

国有企业改革已经取得了很大进展，但改革的任务并没有完成。党的十四届三中全会以来中央对国有企业改革的重大理论创新和指导方针是完全正确的。进一步深化国有企业改革，将为体制转轨、实现可持续发展奠定基础。

第二章 所有制理论政策的突破与生产力的解放

一、 所有制理论政策的突破与促进了民营经济的发展

回顾我国 30 多年的改革，每一次生产力的解放都与所有制理论和政策的突破密切相关。

1987 年发源于安徽凤阳县小岗村的集体土地承包，改变了传统的土地集体所有实现形式，迅速解放了亿万农民生产积极性，完全改变了农民、农业、农村的经济社会状况，揭开了中国经济改革的大幕。随后由集体或个人出资、出劳的多形式、多层次、多门类的“乡镇企业”异军突起，表现出极强的生命力，成为推动市场化改革重要力量。

80 年代初农村改革向城市蔓延，开始冲击几乎公有制铁板一块的城市经济。芜湖的“傻子瓜子”、北京的“大碗茶”成为轰动一时的大事件。随之“投机倒把”、“走资本主义道路”的帽子一项项飞来。邓小平同志几次谈话，及时制止了对他们的打压。随着“雇工超过 7 个就算资本主义”争论的平息，城市个体户、家庭作坊、私营经济开始萌生。从此迈出了城市经济体制改革的步伐。

“放开搞活”国有经济的第一个有效措施，就是吸收农村改革经验，改革国有资产的实现形式。首钢率先突破“国有国营”的传统体制，实行“利润递增包干”，企业与国家建立资产承租关系。“交够了国家的，留下是自己的”，使首钢有了“自主钱”、增加了“自主权”，调动了积极性，生产建设迅速发展。承包制在全国迅速发展，企业活力明显增强，使文革后濒于崩溃的城市经济逐渐复苏，激活了城市经济的活力。

中央及时总结改革实践的经验，与时俱进地推进所有制理论的突破和政策调整，留下了一串改革的脚印。1979 年针对浮出水面的个体私营经济，中央采取了“允许存在，加强管理，兴利除弊、逐步引导”的政策；1982 年党的十二大确认个体经济是“公有制经济的必要的、有益的补充”。1984 年进一步提出“实行国家、集体、个人一起上的方针”；1987 年十三大报告指出，“私营经济一定程度的发展，有利于促进生产力、活跃市场，扩大就业，更好地满足人民多方面的生活需求”。1992 年党的十四大提出，“公有制为主体，个体经济、私营经济、

外资经济为补充，多种所有制经济长期共同发展”；1993年十四届三中全会提出“一般小型国有企业，有的可以实现承包经营、租赁经营，有的可以改组为股份合作制，也可以出售给集体和个人”。1997年党的十五大进一步提出要“继续调整和完善所有制结构”，“消除所有制结构不合理对生产力的羁绊”，并确定“公有制为主体、多种所有制共同发展，是我国社会主义初级阶段的一项基本经济制度”。1999年党的十五届四中全会进一步指出，要坚持国有经济“有进有退有所为有所不为”，着力解决“国有经济分布过宽，整体素质不高，资源配置不尽合理”的问题。2002年党的十六大提出，“必须毫不动摇地巩固和发展公有制经济”，“必须毫不动摇地鼓励、支持和引导非公经济发展”，“不能把两者对立起来”。十六届三中全会提出，允许非公资本进入法律法规未禁入的基础设施、公用事业和其它行业领域。在投融资、税收、土地使用和对外贸易等方面，与其他企业享受同等待遇。等等。

中国的所有制改革是渐进式的，正是这一步步、不停步的理论突破，促成了生产力的一步步解放，带来了经济活力的日益增强。

二、 民营经济进入了新的发展阶段

经历90年代抓大放小、产权制度改革，成长出一批民营企业。进入新世纪，加入WTO后民营企业的发展空间迅速扩展。在发展环境并不宽松的情况下，民营企业在政府管制相对较松、投资规模较小的轻工、纺织等制造业和对外加工，在建筑、采矿、房地产、零售、餐饮住宿等领域寻找出路，也经历了炒地产、炒矿业等过程。

2006年全国科技大会提出“自主创新，建设创新型国家战略”，创新发展环境有了改善。包括学成归国在内的居民创业创新欲望高涨；一些企业有了原始积累，企业家经历了国内、国外市场竞争的锤炼，国内多层次市场逐渐形成，民营企业以对市场和技术的变革高度敏感性，率先在新经济领域发力，大举进入电子信息、先进制造、电子商务、高端服务、高技术产业等领域，在短短十年内实现了群体性突破。在新兴产业成长出一批世界级龙头企业，使我国走在全球信息经济的前列，提高了国家的信息安全性。

截至 2015 年底，登记注册的私营企业 1908 万户，占全国注册企业总数的 87%，注册资金 91 万亿元；个体工商户 5408 万户，注册资金 3.7 亿元，个体私营的从业人员 2.8 亿人。

2015 年，民营经济创造了 GDP 的 62%；税收总额的 65%；新增就业岗位的 90% 以上。完成固定资产投资 35.4 万亿元，同比增长 10.1%，占国内固定资产投资总额的 64.2%。出口额 6.4 万亿元，同比增长 2.7%，在国有、外资出口均负增长的情况下一枝独秀。

种种迹象显示，我国民营经济由小到大，由弱到强；由低层次向多样化、多层次转移，进入了发展的新阶段。相应地，在我国经济中的地位悄然发生变化：民营经济已经成为我国创新创业的生力军；新经济成长的重要推动力；信息经济的支柱；智能基础设施重要的提供者。

从发展趋势上看，完全有可能成长出中国大陆的李嘉诚、郭台铭、郭鹤年这样的企业家，和由他们带出的具有国际竞争力的企业。目前老一代的任正非、张瑞敏、柳传志、刘永好，后起的马云、马化腾、李彦宏、李书福、雷军等企业家和他们背后的企业已经表现出很强的国际竞争力。

可以做出这样的判断：民营经济是经济增长动力转型的一台发动机；是跨越中等收入陷阱的一支突击力量；是增加就业、增加居民收入、壮大中等收入阶层、保障社会稳定一块基石。

三、 矛盾和困惑：渐进式改革的局限性

“所有制”在中国是个十分敏感的问题。这里不仅涉及意识形态问题、理论认识问题，还关乎不同企业、不同群体的利益。每一次突破几乎都是民营经济发展受到环境条件的强制约、形成了生产力发展瓶颈倒逼的结果，而每次突破的程度只能限定在社会可以形成的基本共识的水平。对民营经济，从“允许存在”、“有益的补充”、“一定程度的发展”、“共同发展”，到“基本经济制度”，到“两个毫不动摇”的改革经历了多个台阶、20 多年的历程。前一段促进发展的理论政策，如果没有后续新的突破或将其固化，就会成为后续发展的障碍，表现出渐进式改革的一个特征。

2002 年党的十六大总结了上一代领导集体在体制改革中的巨大成就。为使这些成就成为指导未来的制度，而不至流失，2002 年和 2003 年将“必须坚持和完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度”等文字写进了修改后的党章和宪法之中。“公有制为主体”是什么含义？按照党的正式文件，就是“公有资产在社会总量中占优势；国有经济控制国民经济命脉，对经济发展起主导作用”，“对关系国民经济命脉的重要行业和关键领域，国有经济必须占支配地位”。在渐进式改革的过程中，这些表述都曾对解放生产力做出过重要贡献，但一旦被固化，就使中国的所有制结构就基本被定格在了这里。

例如，上世纪 90 年代，在民营经济还很弱小、发展环境还不很好的情况下，中央提出“公有制为主体”、“国有经济控制国民经济命脉”，当时向社会表达的政策意图，是公有制不能大一统、国有经济不能全覆盖，要有进有退，有所为有所不为，比重少一些不会影响社会主义性质，要给民营经济让出发展空间。但进入新世纪，在党和国家重要文献不断重复“公有制为主体”、“国有经济控制国民经济命脉”，却亮出了国进民退的主张；显性和隐性地强化了对不同所有制企业的差异化政策，成为进一步解放生产力的羁绊。

理性地看，按照写入 1997 年党的十五大报告的“消除所有制结构不合理对生产力的羁绊”，“进一步解放和发展生产力”的要求，和写进 2002 年宪法的“发展是我们党执政兴国的第一要务”的基本原则，我国的所有制理论政策改革还没有到位。

当前，我国所有制理论政策论改革的红利已逐渐耗尽，非公经济发展遇到了“公有制为主体”的天花板和“国有经济为主导”这条“红线”。一方面非公经济的总量已经超过半数，突破了“公有制资产在社会总资产中占优势”的状况，而且发展势头不减，非公经济还能不能再发展？另一方面，随着民营企业体量长大，边缘产业已不足以让他们放手施展，迫切要求进入国民经济重要行业、关键领域。国家是继续严控市场准入，确保国有经济的“支配地位”和“主导作用”，还是公平市场准入？

一些民营企业对下一步如何发展感到困惑和迷茫。在煤炭行业不景气的时候，管制放松，一些民营资本抓住机会大举进入。情况好转之后又被政府以各种理由把他们挤出；近年以来国家经济不景气，政府又号召民间资本进入基础领域，谁

能保证将来不会再次挤出？从某种意义上说，炒矿业、炒房地产、炒古董，甚至炒大蒜等都是无奈的选择。2003 年党的十六届三中全会决定提出民营经济“非禁即可入”。这是放开民营经济发展又一重大政策突破。但已经过去了十年，期间出台了两个民营经济 36 条，但并未很好的兑现。事实证明，有高位的限制横着那里，下位的政策很难改变。

四、 呼唤所有制理论政策新突破

民营经济的发展环境与让它放手施展的需要相比，存在不小的差距。这不能不说与碰到了“制度的红线”有关。世界银行发布的对 2012—2013 年度统计报告显示，中国整体营商环境在 187 个经济体中排名第 96 位，不仅落后于发达国家，而且不及俄罗斯、南非等国家。从一个侧面反映了非公经济营商环境的状况。民营经济的发展呼唤所有制理论政策新突破。目前出现的问题是：

第一，所有制理论政策与现实的矛盾不断显现。例如，在非公经济总量已经超过一半的情况下，“坚持公有制为主体”、“公有制资产在社会总资产中占优势”与“促进非公经济发展”，两者已经不能兼顾。公有与非公经济的比重是国家刻意确保的政治目标，还是效率优先，尊重发展的结果？“国有经济控制经济命脉”、“占支配地位”与“发挥市场在资源配置中的基础性作用”的冲突日益明显；各类企业的市场地位是竞争的结果，还是以政府力量必须确保的底线？这两者间都面临选择。

二是国家的所有制政策在维持既有政策规定和照顾现实之间频频大幅度摇摆。一方面，保障国有企业“控制经济命脉”的政策显性或隐性地强化；另一方面，给民营企业“平等竞争地位”的相关文件频频出台。如按照十六届三中全会“非禁即可入”的决定，2005 年国务院发布了“非公经济 36 条”。但实施还没有到位，2006 年政府权威部门宣布，国有企业要在七大行业保持“绝对控制”、九大产业“保持较强控制”。接着，4 万亿拉动经济的项目和资金，几乎全部进入国企，民营经济受到抑制。2010 年，在经济走软的情况下，为拉动经济，国务院再次发布非公经济“新 36 条”，再次促进民营经济发展。在短短十年间国家政策如此大幅度摇摆，使企业无所适从。

三是在政策信号很不一致的情况下，“国进民退”还是“民进国退”的争论前所未有地此起彼伏。实质是各种所有制企业比照有关政策规定都感觉自己受到了不公正待遇、都对发展环境不满意。民企发展到一定程度就对前景感到迷茫、缺乏安全感，移民和财产向境外转移的数量和规模日益上升；而很多国有企业对政府的过度干预也倍感无奈，呼吁让企业“回归本位”。面对政府轮番的政策调整，各类企业都没有稳定的预期，行为短期化的状况迅速蔓延，较大程度上抑制了经济活力。

近年来的形势进一步显示，经济转型迫切需要新的经济增长动力。深化所有制理论政策改革，调动民营经济的发展潜力，具有重要现实意义。

第三章 消除所有制鸿沟 解放生产力

经济转型和建设高收入国家，必须消除“所有制鸿沟”，进一步解释民营经济生产力，确保我国的经济体制更加公平，富有活力、效率和竞争力。

一、 政府对企业有亲有疏，加深了所有制鸿沟

按企业所有制成分和行政隶属关系区别政策，是改革过程遗留的问题，近年在某些方面似乎在强化。

例如，政府对不同所有制的企业有亲有疏，受到不同的待遇。其中国企业处于绝对强势地位。一是它属“体制内”、有“行政级别”和从政府那里获得稀缺资源的优势。如获得土地、矿产等自然资源，获得电网、电讯等特许经营权，获得政府投资项目的能力也最强；二是可以方便地获得成本较低的银行贷款。国企产出大约占 1/3，但获得的银行贷款约占 70%；三是国企在一些上游产业、基础服务业形成寡头垄断，获得超额利润；四是即便在竞争行业，也有市场准入和行政审批两道门槛。一些重要产业的准入条件往往是为大型国企“量身定制”；而行政审批则和与政府的亲疏程度相关。很多民营企业因此被挡在门外，称此为

“玻璃门”；五是政府承担了过多的建设职能，在既有国企之外，通过“融资平台”又建立了一批国有机构，在基础设施等领域民营企业大都被挤了出去。

实际上企业按所有制被分成了“三六九等”，央企具有最高的社会地位和话语权、地方国企处于“次之”地位；外资企业有较强的经济技术实力，受到国家和地方的青睐；民营企业则处于最为不利的地位。近年来，为躲避“政治风险”，国企更倾向于在内部进行交易、形成配套。如为发展电动车，央企在自己圈子内组成联盟，国资部门大手笔投资，建立产业链，对民营企业形成了市场壁垒。2011年5月，30家央企组成“央企高管团”到重庆，一次签下总投资达3506亿元的大单。银行显性或隐性地把民企看作不可信任的企业群，都有远离民企的倾向。再如，有的地方政府不惜直接出面干预，来“做大”国有企业，甚至强制盈利的民营企业被亏损国有企业兼并。在钢铁、煤炭、民航等领域屡屡出现民企进去了，又被挤出的案例。

在地方保护主义还没有解决的情况下，所有制之间的另一类市场分割在强化，跨所有制的信贷、产权、人员，甚至技术、商品流动都存在不同程度的障碍，跨所有制的企业并购出现死人的事例。

二、 打破垄断，给民营企业平等的机会

政府在一些行业给国有企业垄断地位，一个理由就是国家进行宏观调控和实现公共目标必须有个“抓手”，而国有企业社会责任意识强、好控制。如果说这是在市场体制很不完善的情况下不得不这么做的话，那么我国市场经济发展到今天，再延续这一体制政策，由此造成政企关系的扭曲和对市场规制的破坏，不仅降低了整体经济效率，而且成为市场不公和腐败蔓延的温床。

为便于政府调控经济而给国企垄断地位，实践中出现了四个问题，一是政府对不同所有制企业实现差异化政策，对企业不公；二是强化了政企不分；三是给国企设定多元目标，造成财务软约束；四是通过管控企业而不是监管实现公共目标，难以取得预期的效果。

例如，在成品油与石油价格倒挂时，国企也会惜售，导致大范围“油荒”；通讯运营商利用垄断地位，长期维持高收费、低网速；电网等天然垄断领域的企

业自行扩大垄断范围，把与天然垄断相关的业务泛化为垄断领域，牟取利益；银行业在高息差的情况下，不断增加收费，遭到社会诟病。如上种种，一方面广受社会质疑，另一方面，企业利用政府提供的条件谋取利益无可厚非。问题在于，设置国有垄断、政府试图通过控制企业、而非制度和监管实现社会目标，是不可靠的。

宏观经济失衡，是总供给与总需求之间出现了较大的不平衡，把国有企业作为政府宏观调控的工具，以干预微观来调控宏观，不是科学合理的途径。今天，形势已经发生了很大的变化，政府有足够的对全局产生影响的财税、金融、法律、监管等间接手段调控经济。除涉及国家安全的领域外，在社会效益大于企业经济效益的领域，可以设立特许经营，但科学合理的法规和有效的监管是关键。法制不健全、监管不到位，国有企业一样可能违背公共利益；监管到位的情况下，民营企业不一定不能进入特许经营。

给国有企业行政垄断地位的另一个理由是“国有经济控制国民经济命脉”。在军工和天然垄断的某些领域由政府划定国有企业必须控制的边界、构筑垄断壁垒，不仅符合国情，而且有些国家也是如此。在我国，“国有经济控制国民经济命脉”究竟涵盖哪些行业始终没有明确界定。2006年12月18日，国务院办公厅转发了国资委《关于推进国有资本调整和国有企业重组指导意见》，之后国资委明确宣布：国有经济要对军工、电网电力、石油石化、电信、煤炭、民航、航运等七大行业保持“绝对控制力”；在装备制造、汽车、电子信息、建筑、钢铁、有色金属、化工、勘察设计、科技等九行业要保持“较强控制力”。

“七大”加“九大”行业中绝大部分都是竞争性行业，国有企业“绝对控制”、“较强控制”的范围如此之宽泛，几乎涵盖了第二产业全部主要行业，大大挤压了民营企业的发展空间。如果理性地看一看，现在无论在电力、化工、电信、还是钢铁、煤炭、民航、航运，以及装备制造、汽车、电子信息等产业，还有必要对民营经济设置进入壁垒，以保障由国有企业的控制地位吗？电讯装备、互联网、信息搜索、通用芯片、通用软件、电子商务平台等，都有很强的外部性，就对国家安全和经济社会影响的深刻程度看，很多已经远远超过了前者，在这些领域以民营经济为主，迅速发展，至今并未对国家安全和政府调控构成特殊的困难。

三、 超越争议，效率为先

较长时期以来，“国进民退”还是“民进国退”，一直是社会争议的问题，本质上是“姓资姓社”争论的延续，造成的结果是市场的割裂。

客观地看，这个争论的本身是没有意义的。作为执政的党和政府追求的是所有资本资源都能最大限度地发挥潜能，把经济总量做得最大，而不是“谁进”或“谁退”。

人为地认定各类所有制成分在经济总量中所占的比重，和由哪种所有制成分保持“绝对控制”，与发挥市场经济的公平与效率之间是有冲突的。除少数极特殊的行业领域外，各类企业在各个产业所占比重应当是市场竞争的结果，高一点、低一点是动态的，无足轻重。不能将人为规定的各类所有制所占比重放到超越经济发展的高度，不惜扭曲市场、降低效率，刻意实现。

90年代中央提出“国有经济控制国民经济命脉”，当时向社会表达的政策意图，是国有经济不能全覆盖，要有进有退，有所为有所不为，给民营经济让出发展空间。近年，强调国有经济“控制国民经济命脉”，却发出了强化国有垄断、限制民营经济产业进入的政策信号。如果继续，七大行业国有经济“绝对控制”；九大支柱性产业国有经济“保持较强控制力”，再加上银行等领域的国有垄断，那么还有多大空间准许体量日益变大的民营经济发展？

现在，为维持既定所有制的比重，社会舆论、政府管理和涉及企业的许多政策，都隐性或显性地打上了“所有制烙印”。相应地，包括已经上市的公司，每家企业头上都有一个“所有制标签”，“央企”、“央媒”已经成为专有名词，在市场中形成了一条很深的“所有制鸿沟”，分作“体制内”和“体制外”，政府对其有亲有疏。这已经成为束缚经济社会发展的体制性障碍。世界上几乎没有哪一个市场经济国家把“所有制”提到如此的高度，以致割裂市场。

面对如此的舆论、政策环境，民企发展到一定程度就感觉受到不公正待遇、缺乏安全感，移民和财产向境外转移的数量和规模日益上升。针对这些现象，有人提出，在我们的体制和政策下能不能培育、容纳和留住本土成长出来的郭鹤年、李嘉诚、王永庆和李秉哲？

我国实行的是渐进式改革，为迎得社会共识，曾经不得不对不同所有制企业

区别对待、轮番进行政策调整。这种过渡性做法一直在延续。在改革放缓的情况下很容易被强化和固化，使所有制之间的沟壑越来越深。

四、 消除所有制鸿沟，进一步解放生产力

建设高收入国家，不仅是 GDP 增长的概念，还必须包括提高居民收入占比，减少分配不公，充分释放创新创业潜能，培育强大的中等收入阶层等因素。构建能调动亿万人民参与和分享的新的经济增长动力，是跨越中等收入陷阱的关键。

30 年来，在并不十分宽松的环境条件下，非公经济较快成长，表现出了巨大的发展潜力。现在，非公经济占国民经济总量、城镇固定资产投资的比重均已超过 60%，吸纳城乡就业人口超过 80%，税收贡献超过 50%。这是不是已经触及了“公有制为主体”、“国有经济为主的”的高压线？民营经济的总量是不是已经碰到的天花板，还能不能再发展？一些民营企业的经济实力逐渐壮大，狭隘的准入市场已经不足以让他们施展。那些国有企业必须“控制”的行业，民营企业能不能进入？这是不是挑战了“国有经济为主导”和占据“支配地位”的底线？

这些都碰到了既有理论和政策规定的“红线”。是牢牢守住既有“红线”，还是按照“三个有利于”的原则，与时俱进地创新理论、改革阻碍经济发展的政策和规定？这是我们面临的重要政策抉择。从这个意义上说，“两个 36 条”都难以解放民营经济，不是这些文件不到位，而是因为受到了更高层级的政策约束。

邓小平同志讲，贫穷不是社会主义、发展是硬道理。20 世纪 90 年代初“姓社姓资”问题的突破，大大解放了思想，极大地调动了经济增长潜力，为建立社会主义市场经济体制扫清了障碍，迎得了 30 年的快速发展。随着形势的发展，我们不应把所有制提到不恰当的高度，以致不惜扭曲市场，抑制经济发展。大量事实显示民营经济蕴含着无穷无尽的发展潜力。今天，在特别需要发掘经济增长动力、调动亿万人民创业求富、扩大中等收入阶层的时候，如果能摘掉企业“所有制标签”，填平“所有制鸿沟”，突破“姓国姓民”的桎梏，将是生产力的又一次大解放，将为跨越中等收入陷阱、走向高收入国家铺平道路。

第四章 深化国有资产管理体制改革的几个问题

以管资本为主建立国有资产管理新体制，是落实三中全会决定深化国有经济改革的重要任务，应精心设计、稳步推进。

一、 国有企业改革的基本命题和当前的重点

按照传统理论和理念，公有制对应的是计划经济，市场经济只能是私有化。1992年十四大提出建立社会主义市场经济后，国有经济改革的基本命题就是，公有制、国有经济与市场经济能不能结合？如何结合？即在保持较大份额国有经济的情况下，如何保障市场在资源配置中发挥基础性作用？

十四届三中全会以来，中央提出了三个要点：一是建立现代企业制度。利用“所有权与经营权分离”的特点，在保障国家最终所有的情况下，构造众多独立的市场主体，并认定“以公有制为基础的现代企业制度是社会主义市场经济的基础”、“国有企业改革的方向”；二是与时俱进地调整国有经济布局和功能，保障国有经济在不同发展阶段都能有效发挥作用；三是探索适应市场经济的“国有资产实现形式”（实物形态的“企业”？价值形态的“资本”？），在保持较大份额国有经济的情况下，政企分开，保障市场配置资源的作用。

三大要点相互关联，但进展参差不齐。随着资本市场的建立，企业集团下层的公司制改制较快展开；90年代中后期在转向买方市场、企业严重亏损情况下，政府狠抓减人增效、关闭破产、抓大放小、债务重组，进行了大规模的结构调整，为国企进入新世纪后的辉煌奠定了基础。但国有资产管理体制改革由于更为敏感，而被放缓。尽管十六大后成立了国资委，但在产业领域实物形态的“国有企业”仍是国有经济的主要实现形式。政府作为市场的监管者，同时拥有、管理和控制着庞大的国有企业群，成为经济体制诸多矛盾的一个焦点。

当前国有企业改革的主导方面应当及时由针对“国有企业”自身，转向在国家层面推进国有资产实现形式的资本化；这次国有企业再改革的命题不是政府机构“如何改进对国有企业的管理”，而是由“管企业”转为“管资本为主”。这

是十八届三中全会决定关于国企改革理论重大的突破，是当前深化改革重要的突破口。

二、 管资本改革的意义和应实现的目标

管资本就是改革经营性国有资产的实现形式，由实物形态的国有企业，转向价值形态、可以用财务语言清晰界定、有良好流动性、可以进入市场运作的国有资本。据此可以实现三个目标：

一是顶层国有企业进行整体的公司制改制，国家从拥有企业转向拥有资本（股权），并委托专业投资运营机构持有和运作。这就隔离了政府与企业直接的产权关系，从体制上为政企分开、建立现代企业制度奠定了基础。有股东没有婆婆，对企业是又一次解放。

二是国有资产资本化、证券化后，国有投资运营机构的所有权与企业法人财产权分离，这就解脱了国有资本与特定企业的捆绑关系。企业自主决策做强做大、国有资本追求投资收益有进有退地流动。这就构成了相关但不受约束的两个自由度。资本化是对国有资产流动性的解放，将释放出巨大的活力和效率。

三是政府在管资本不管企业的体制下，可以站到超脱地位，正确处理与市场的关系。对政府也是一次解放。

资本化的重要意义在于，它将从根本上理顺长期困扰我们的政府、市场和企业的关系，化解体制转轨中的诸多矛盾。国有资本的预期效能主要通过市场、而不是行政力量来实现，这就使国有资本具有“亲市场性”，从而保障我国在保持较大份额国有经济的情况下，“使市场在资源配置中起决定性作用”。

“三个解放”是生产力的再解放。

三、 两类国有资产（实现）管理形式

经过多年的探索，经营性国有资产管理已经有多种实现形式，大致可分作两类。一类是全国社保基金，信达、华融等资产管理公司和中投、汇金投资控股公司等。这类机构的共同特点，一是都属经注册的金融持股机构，管理的对象都是

资本化和证券化的国有资产，也就是“国有资本”；二是与投资 and 持股的公司是股权关系，不是行政关系；三是持股机构是市场参与者，股权（资本）可以在市场中运作。国资委则是另一类管理形式。它的特点，一是以实物形态的“国有企业”为对象，“管人、管事、管资产”，管理着一个企业群，企业与政府保持着捆绑关系；二是从法律和财务意义上国有产权的委托代理关系并未建立，政府对国企是行政强干预、财务软约束；三是国有产权基本不具有流动性，有进有退的调整和功能转换很难实质性进行，资本效率低。这类管理形式在诸多方面与市场经济很难相融，是当前改革的重点。

四、 国有经济的功能转换

渐进式改革留下了一笔巨大的国有资本，是保障我国经济体制平稳转型的宝贵资源。基于我国的特点，国有资本有两大功能：一是政策性功能，即作为政府实现特殊公共目标的资源；二是收益性功能，获取财务回报，用于公共服务。两者的比例结构应当与时俱进地调整。

在经济发育程度较低，政府主导经济增长阶段，国家更加重视它的政策性功能。国有经济主要作为政府调控经济的工具，配置资源的抓手，推动经济增长的拳头。但这一发展阶段正在过去。

当前，在国家有需要，非公经济不愿进入或不准进入的领域、天然垄断行业、涉及国家安全和某些公共服务等领域，以国有资本投资实现政府特定的公共目标的功能还不可少。但在市场起决定性作用的情况下，政策性功能应限定在市场失灵的领域，并经过充分论证和法定程序列入“负面清单”，随形势发展逐步减少，避免随意性、不可泛化。

另一方面，很多曾经的“重要行业、关键领域”已经成了竞争领域；而制约经济社会发展的瓶颈、关系“国民经济命脉”的很多方面也已变化。社会保障、基本公共服务均等化和某些社会产品的短缺已经上升到主要矛盾。相应地国有经济作为“工具”和“抓手”的功能应大幅度转向收益性功能，以投资收益作为公共财政的补充来源，弥补体制转轨中积累的必须由财政支付的历史欠账和民生需求。一方面补充社会保障资金的不足、保住社会底线；另一方面补充社会公益性

资金，减少社会不公、促进区域协调发展。以此保障体制转轨的平稳进行，并使全民所有回归到全民分享的本性。

五、 重视发挥社会保障基金作用

直到 90 年代中后期，在国有企业成本中未曾计提职工养老金。这部分资金留在企业，用在了发展再生产。因此，国有企业净资产中有国家投入和积累的部分，也有职工养老金投入和增值的部分。

划拨部分国有资本偿还国家对老职工的社保欠账，是一件拟议已久、但一直未能实现的大事。应合理测算历史欠账，在向管资本的转型中如数从国有净资产中划入社保基金。由此会带来多方面的好处：第一，偿还职工社保历史欠账有理有据，以此弥补社保资金缺口，可以保持社保体制的持续运行，解除老职工的后顾之忧；第二，这是我国应对人口老龄化的重要举措；第三，有助于克服我国资本市场投资者以散户为主的缺陷，将大大增强机构投资者的资本实力；第四，党的十五大曾提出“努力寻找能够极大促进生产力发展的公有制实现形式”，社保基金是一种良好的公有制实现形式，将有力地推动国有资产管理体制的改革和公司治理结构的改善。

六、 建立国有资本管理体制的几个问题

“管资本”就是要建立以财务约束为主线的委托代理关系。核心是实现政企分开、所有权与经营权分离，并保证国有资本的投资运营始终受到强财务约束。为此，在国有资本管理体制设计时有几点值得考虑：

1、顶层的国有企业除少数向投资运营公司转型外，应重组存续业务、剥离办社会职能、引进新的投资者，整体改制为股份制公司。在这一过程中使国有资产资本化、股份化，具备条件的证券化。

2、国有资本的管理属于公共职能，应将分散在多个部门的权能归集于政府。目的是确保从全局出发制定国家所有权政策，避免各个部门继续将国有企业（资产）作为行使职能的抓手和工具。

3、国有资本的管理职能与运营职能分开，委托专业的投资运营机构运作，实现所有权与经营权分开，保障其必要的独立性。由独立的监督机构对其进行评价和监督。

4、国有资本应分作两类，但都应保持资本的基本属性。收益性功能的资本应专注财务收益；政策性功能的资本在实现政策目标的同时应保障投资效率、受到强财务约束。

5、政府指定特定机构对投资运营公司行使出资人职能。收益性投资公司出资人由对资本收益最为关切的机构承担、政策性目标的投资公司由对政策实现最为关切机构，或者与对资本使用效率有较强评价能力的机构共同承担为宜。

6、在顶层企业整体改制时将部分股权划转社保基金。

7、重视全国人民作为最终所有者、受益者的知情权和监督权，国家所有权机构每年向人民代表大会报告，接受审议和监督。

七、 国有资本管理体制框架可设计为三层次结构

第一层是国家所有权管理，属于公共职能。可考虑在政府层面设立“国有资本管理委员会”，管委会为非常设机构，由政府主要领导担任主任，负责制定所有权政策、推动国有产权立法、审议国有资本经营预算、统筹国有资本收益分配和任命投资运营公司董事和董事长、批准公司章程等。管委会可委托相关部门为其办事机构；委托特定部门对国有资本投资运营机构行使出资人职能。管委会办事机构可委托第三方专业机构对投资运营公司进行审计和评估。政府每年向人代会报告国有资本运营情况、国有资本经营预算和收益分配情况，接受审议和监督。

第二层是国有资本的投资运营机构。该类机构应包括已有的国有资本投资运营平台、社会保障基金，也有集团公司转制的国有资本投资公司和运营公司。他们受国家股东委托，进入市场运作国有资本，是独立的金融性商业实体。

第三层是投资运营机构持股或控股、受公司法调节的股份制公司，其主体是各类混合所有制的公司。

政府作为最重要公共管理部门管资本就管到投资运营机构，不再向下延伸。

八、 投资运营机构的属性和运作机制

投资运营机构是政府与企业之间的“界面”：政企分开、所有权与经营权分离主要通过投资运营机构的隔离与衔接来实现；国有资本的功能转换和效率提升主要通过投资运营机构的有效运作来实现。因此理清其属性和运作机制至关重要：

1、投资运营机构是国有资本注资设立的金融性公司，按照公司法建立公司治理结构，实现所有权与经营权分离；董事、董事长由国家所有权机构任命并管理，保障董事会必要的独立性。专业的投资经理人在市场中选聘，实行与业绩挂钩的薪酬激励。

2、投资运营机构的章程、委托合同应体现国家意志并由国有资产管理委员会批准。出资人机构每年通过召开股东会议等形式审议投资机构运营情况、传达股东决定，尽量避免频繁下达“红头文件”进行干预。

3、投资运营机构没有行政权、没有行业监管权，借助资本市场的工具运营，而不是靠行政手段。投资运营机构不承接政府对其下层企业的市场监管和行政管理等“漏斗职能”。

4、政策性功能和收益性功能的资本分别由不同的投资运营机构持有和运作，目的是尽量避免为实现相互冲突的目标而造成低效率。收益性投资运营机构的投资组合应兼顾效益、避免风险，不刻意追求绝对控股；国家认为需要保持控制力的公司，可以由一个或几个国有投资机构共同持股，避免一股独大的弊端和风险。

5、投资运营机构对下层的股份制公司，通过股东会和董事会行使股东权利，包括选聘董事、选聘总经理，参与公司重大投资、并购、利润分配等重要决策。为此对重要的投资企业应保持适当股权比例，以便获得在董事会的投票权。

6、投资运营机构的权能既包括国有股权的管理，也包括股权的转让和买进；资本运作可以由本机构进行，也可以委托有良好诚信记录和业绩的基金进行。收益性投资运营公司的业绩评价是基于投资组合价值的变化，而不是看单个投资项目的盈亏；是基于长期价值，而不是易受市场波动的短期业绩。

7、投资运营机构每年向出资人机构（股东）报告工作，投资的分红收益按照章程规定上缴财政，接受第三方机构的审计和评估。

8、政策性功能的投资运营机构，根据需要，可以有所区别。

九、 混合所有制公司的基本模型

国有投资运营机构之下的企业将越来越成为多元股东、多种所有制交叉持股的混合所有制公司，《公司法》将成为调整股东、经理人、员工及各个相关者权力和利益关系的法律依据，为完善现代企业制度铺平道路。

根据国内已有的经验，混合所有制公司应具备以下特征：

1、过大股比的国有股权适度分散给若干国有投资机构持有，打破一股独大；引进非公机构投资者，构建合理的股权结构。

2、董事成员以外部董事为主，其中应有相当比例的独立董事。股权董事应为外部人，董事长原则上由外部人担任。

3、所有股东通过股东会、董事会行使权利，确立董事会的核心作用和战略地位。发挥监事会审计监督作用和董事会专业委员会作用，董事会审议经理人年度报告，考核经营业绩。防止内部人控制。

4、公司和经理人不属“体制内”、没有“行政级别”。经理人由董事会选聘，他是“市场人”，不是大股东派遣，不受“体制内”保护，董事会有权罢免。公司高管由经理人提名，董事会批准。不能获批，经理人重新提名，保障经理人的用人权。

5、公司必须执行国家法规，接受税务、工商、环保、海关、外管等行政执法部门的监管。上市公司还要接受来自资本市场的监管部门、律师、会计师、分析师的监督。

6、公司不再与政府保持行政关系，包括干部人事管理、工资总额管理、责任目标管理，以及巡视、测评等的“延伸监管”。党的关系属地管理。

承担政策性功能那些企业，可根据具体情况区别对待。

十、“管资本为主” 不排除管企业

《决定》提出“管资本为主”，就是说不应排除政府仍直接管理企业。这符合现阶段的国情。

在竞争性领域必须政企分开，保障企业独立、平等地参与竞争；保障政府占到超脱地位监管市场，公平对待各类企业。因此在竞争性领域的国有资产应逐步尽数由管企业转变为管资本，并以平等的身份在市场中运作。

对某些战略性和市场失灵领域的国有企业，政府需要对其保持控制力。这些领域基本不存在竞争，如何管理对市场不会产生大的影响。政府对这类企业的管理可以有两种选择，一是政府继续直接管理企业；二是通过国有资本投资公司控股目标企业。

十一、国有经济并不需要“从竞争性领域退出”

很多人出于担心，提出“国有经济从竞争性领域全部退出”。但国有经济规模巨大，全部退出既不现实、也没有必要。

在竞争性领域，国有资本谋求“控制”，会扭曲市场；投资为了收益，对其他投资者不会造成不当伤害。因此，一方面国有资本“应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”；另一方面，关键地不是“退出”，而是在竞争性领域与时俱进地改变国有经济的功能，由过去看重对产业和企业的“控制”，现在转向专注资本投资收益，国有资本的进入或退出由投资运营机构分散地自主决策。国有资本的公共性不是表现为“退出”，而是体现在收益分配的公共性。

设想，在资本市场活跃着一个个追求财务收益的国有资本投资机构，如同一些国家的一只只养老基金，必将对改善资本市场、放活企业产生正面而不是负面的影响。

第五章 管资本与两类公司试点的几个问题

十八届三中全会《决定》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，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。”

怎样改革现行的国有资本授权经营体制，建立以管资本为主、通过国有资本运营公司和国有资本投资公司（两类公司）形式实现的国有资产管理新体制，是一项复杂的系统工程。本文就管资本改革和两类公司试点的目标和途径进行探讨，并提出建议。

一、 现行的国有资产管理体制需要改革

在计划经济时代，国有企业是计划经济的支柱，计划经济是国有企业的依托，政企不分，各个企业只是这个大公司的生产车间。改革开放后，政府放松对企业的管制，与企业建立合同关系，普遍实行承包制。十四届三中全会后，试图改革政府职能和与企业的关系，进行所有权和经营权的适度分离，对一些行政性总公司和集团公司采取“授权经营”的国有资产管理形式。这些“授权投资机构”，既是政府授权的所有者代表，又是国有“企业”的上级主管，被赋予了最高经营者的权能。

2003年国有资产管理监督委员会（“国资委”）建立以后，所有者代表和经营管理的双重职能普遍归集到各级政府的国资委，由它们对国有企业行使“管人、管事、管资产”的职权。

但是随着中国经济的发展和改革的深化，这种管理体制已经愈来愈不符合需要，需要进行进一步的改革。

在我国，国有资本有两种基本功能：一是政策性功能，即为政府实现公共目标提供资源；二是收益性功能，为政府获取财务回报，充实保障民生和提供公共服务的财政资源。两者的比例结构应当与时俱进地调整。

在经济发育程度较低的时期，政府主导经济增长，国家特别看重国有经济的政策性功能，国有企业主要作为政府掌控经济的工具、发展战略产业的拳头和推

动经济增长的抓手。这种发展方式大体适应了当时的发展阶段，使我们较快地越过经济发展的追赶期。但这一发展阶段已经过去。

当前，尽管在国家有需要，非公经济不愿进入的领域、关系国家安全和某些公共服务等领域，以国有资本投资实现政府公共目标的功能仍不可少，但是随着经济的发展和市场在资源配置中的作用的加强，许多曾经要有国有经济起主导作用的“重要行业、关键领域”已经成了竞争领域；而制约经济社会发展的瓶颈、关系“国民经济命脉”的很多方面也已变化。作为政府掌控经济工具的作用就必然减弱；而且，由于执行政策性职能的国有资本具有多重目标，有时会超出“市场理性”，对市场正常发挥作用产生冲击，因而国有资本的主体部分应当从“工具”、“拳头”和“抓手”的功能中淡出，成为国有经营性资本，发挥收益性功能，以投资收益作为公共财政的补充来源，弥补体制转轨中必须由财政支付的改革成本和必须支付的民生方面的历史欠账。

二、“管资本”改革应当实现的目标

对于国有经营资本来说，十八届三中全会《决定》所肯定的“以管资本为主”的监管方式，是一种最适宜的国有资产管理体制。

迄今为止，在产业领域，实物形态的“国有企业”仍是国有经济的主要实现形式。各级政府作为市场的监管者，同时拥有和管理着一个庞大的企业群，并与其保持着复杂的关系。这就造成政府不独立、国有企业也不独立，政府无法正确处理与市场的关系，成为诸多体制性矛盾的一个焦点。

管资本就是改革经营性国有资产的实现形式，以用财务语言清晰界定、计量，并具有良好流动性、可进入市场运作的资本为其实现形式，使政府从管理和控制国有企业，转向拥有、并委托专业机构运作国有资本。

国有资产的资本化应当实现三个目标：

一是国家保持国有资本的最终所有权，委托专业投资运营机构代理运作。这就解除了政府与企业之间的隶属关系，有利于实现政企分开；国有资本投资运营机构与企业是股权关系，实行所有权与经营权分离。企业有股东，没有“婆婆”，是独立的市场主体。这就为确立现代企业制度创造了体制环境。

二是在国有资产资本化和证券化以后，股权投资者的所有权与企业法人的法人财产权分离，这就解脱国有经济与个别企业的捆绑关系。国有经济的布局调整和功能转换，不再是以行政的力量改变一个个企业的业务结构，而是资本投向在企业间有进有退的动态优化。资本化是对国有资产流动性和效率的解放。

三是有了国有资本投资运营机构的隔离，政府在管资本不管企业的体制下，可以站到更超脱的地位，正确处理与市场的关系。对政府也是一次解放。

这项改革的重要意义在于，资本化为从根本上理顺长期困扰我们的政府、市场和企业的关系创造了条件。国有资本的预期效能，主要通过市场、而不是行政力量来实现。这就使国有资本具有“亲市场性”，从而可以保障我国在保持较大份额国有经济的情况下，“使市场在资源配置中起决定性作用”。

三、 有步骤地实现从“管企业”到“管资本”的改革

经过多年的探索，我国国有资产管理大致可分作两类。一类是国资委管人、管事、管资产的管理形式。它的特点，一是管理对象基本上是未经改制的“国有企业”，而不是国有资本。缺乏政企职能分开、所有权与经营权分离的制度基础；二是从法律和财务意义上国有产权的委托代理关系还没有建立，尚未超越以行政的方式管理企业；三是国有产权不具有流动性，有进有退的调整实际上难以进行。直到现在，除国资委外，83个中央党政机关管理的国有企业仍有6200家。

在国有经济改革和金融体制改革中，也出现了一种新的国有资产管理形式，这就是信达、华融等资产管理公司和中投、汇金投资等投资控股公司。这类机构的共同特点，一是都属经注册的金融投资持股机构，管理的对象是资本化和证券化的国有资产，也就是“国有资本”。它们持股或控股的企业多半是整体改制的股份制公司。二是它们与自己持股和控股的公司是股权关系，不是行政关系，可以通过下一层公司的公司治理结构对经理人员进行控制。三是持股机构是市场参与者，所持资本（股权）具有流动性，可以“用脚投票”，在市场中运作。

后一类管理方式显示了“管资本”管理形式的雏形。

我们考虑，国有资产管理体制的改革可以分步骤地进行。就是说，首先把一些在不具有政策性功能的、不存在争议的国有资本从原有的管理体制下剥离出来，

除一部分按照十八届三中全会决定划拨给社会保障基金外，其余的归属于新组建的收益性投资运营公司管理。如央企总股本约 15 万亿，第一批至少可以有 2 万亿以上划归收益性投资运营机构管理。其余的部分，仍然由原来的监管机关管辖。当然，这些机关的管理方式也要进行改革，例如组建政策性投资经营公司对国有企业进行监管。

四、 国有资本管理体制的基本框架

国有资本管理体制可设计为三层次结构：

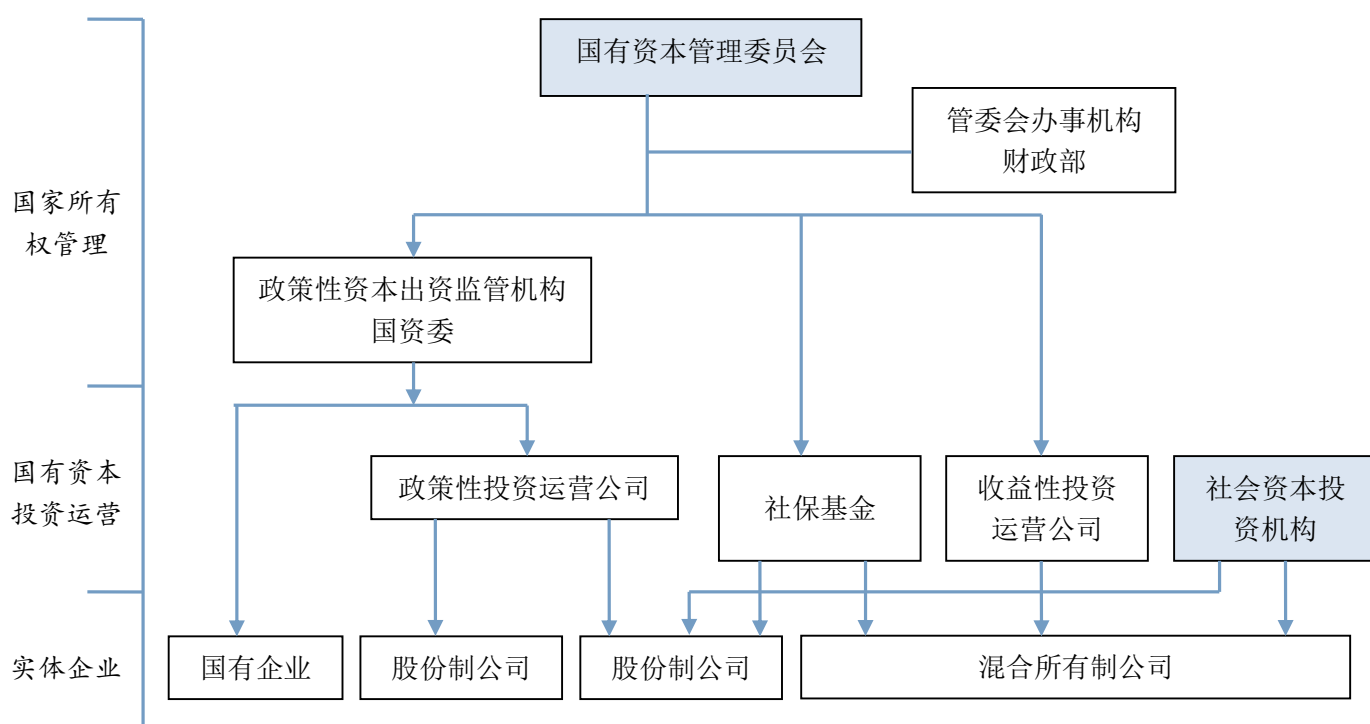
第一层是国家所有权管理。可考虑把分散在多个部门行使的国有资本所有权代表的职能集中到政府层面，设立“国有资本管理委员会”。管委会为非常设机构，而以财政部门为其办事机构。管委会由政府主要领导担任主任。负责制定所有权政策、推动国有产权立法、审议国有资本经营预算、统筹国有资本收益分配和任命投资运营机构负责人、批准公司章程等。管委会每年向人代会报告国有资本运营情况、国有资本经营预算和收益分配情况，接受审议和监督。

第二层是由国有资本管理委员会设立的国有资本投资运营机构（包括已有的国有资本投资运营平台、社会保障基金、新设立的国有资本投资公司和运营公司）受国家股东委托，进入市场运作国有资本，是独立的金融性商业实体。政府管资本就管到投资运营机构，不再向下延伸。

第三层是投资运营机构持股或控股，受公司法调节的股份制公司。

管理体制框架见下图：

国有资本管理体制框架示意图



五、 重视发挥社会保障基金的作用

划拨部分国有资本充实社会保障基金，是一件拟议已久、但一直未能实现的大事。1993年十四届三中全会决定我国的养老金社会保障从现收现付制转向“社会统筹与个人账户相结合”的新财务制度以后，曾经多次拟议拨付部分国有资本偿还国家对老职工的社会保障欠账，弥补社会保障基金缺口。特别是在2001年，曾经准备向作为社会保障战略性储备基金的全国社会保障基金拨付超过1万8千亿元的国有资本，由作为国务院直属的事业单位全国社会保障基金理事会统筹运营，包括选拔一些基金公司担任基金管理人，进行资本运作。这一套设计，有多方面的好处：第一，它弥补了社会保障基金的缺口，使个人账户制的社会保障体制能够持续运转；第二，有助于克服我国资本市场投资者以散户为主的缺陷，增加一大批机构投资；最后，也是跟本文主题直接相关的，是按照1997年中共十五大“努力寻找能够极大促进生产力发展的公有制实现形式”的要求，找到一

种良好的公有制实现形式，能够有力地推动国有经济的改革和公司治理结构的建立。但是，由于种种原因的掣肘，这些方案最终都没有能够付诸实施。虽然全国社会保障基金理事会已经建立并且在投资运作上取得了很好的成绩，对于持股公司的法人治理结构的工作也有所助益，但是终究因为资金规模太小，不能起太大的作用。

现在十八届三中全会《决定》已经明确规定，要“划拨部分国有资本充实社会保障基金”。社会保障基金更加直接地体现了国有资本全民所有全民分享的本质。在向管资本转型中应更加重视发挥社保基金的作用，可将收益性资本较大比例划转社保基金，社会保障基金理事会可以自行投资，更主要的是在资本市场上选用基金公司等独立的资本管理人，在自己的监督考核下进行独立的投资运作。

六、 收益性投资运营公司的属性和运作机制

收益性投资运营公司的重要功能，是实现国有资本所有权代表职能与党政机关向公共管理职能的分离，在政府与企业之间发挥“界面”和“隔离层”的作用，其属性是全资国有的投资公司，其运作机制则应当保证实现政企分开和所有权与经营权分开。

(1) 这类投资运营公司的董事、董事长由国有资本管理委员会聘任和管理，保障董事会的独立性。国家股东意志通过批准公司章程和委托合同，召开股东会等“正常”方式，而不是不断下达“红头文件”来实现。

(2) 投资运营公司以实现投资效率最大化和获取最大限度的投资回报为主要责任。它没有行政权、没有行业监管权，借助投资和其他市场工具运营，而不是依靠行政手段。投资运营机构不承接政府对其下层企业的市场监管和行政管理等职能。

(3) 投资运营公司持股和控股的企业是设有董事会的股份有限公司，投资运营公司通过企业的股东会和董事会行使股东权力，包括选聘董事，参与公司利润用于分红还是再投资等重要决策。为此对重要的投资企业应保持适当股权比例，以便获得在董事会的投票权。

(4) 投资运营公司的权能既包括国有股权的管理，也包括股权的转让和买

进新股；资本运作可以由本机构进行，也可以委托有良好诚信记录和业绩的资产管理公司、基金进行。对投资运营公司的业绩评价是基于投资组合价值的变化，而不是看单个投资项目的盈亏；业绩评价是基于长期价值，而不是受市场波动影响的短期业绩变化。专业的投资经理人在市场中择优选聘，实行与业绩挂钩的薪酬激励。

(5) 投资运营公司向国有资产管理委员会报告工作，接受第三方机构的审计和评估。

七、 投资运营公司持股和控股的企业

投资运营机构之下的企业将越来越成为国有资本、集体资本、非公有资本交叉持股混合所有制公司。与传统国有企业相比，其独立市场主体的属性增强，与政府的行政关系被切断。《公司法》将成为调整股东、经理人、员工及各个厉害相关者权力和利益关系的法律依据。这就使企业进一步走向了“现代企业制度”。

根据国内已有的经验，这些公司应具备以下特征：

(1) 国有股权适度分散给若干国有投资机构持有，打破一股独大。引进非公有的机构投资者，构建合理的股权结构。

(2) 董事成员以外部董事为主，其中应有相当比例的独立董事。股权董事应为外部人，董事长原则上由外部人担任。

(3) 所有股东通过股东会、董事会行使权利。确立董事会的核心地位和战略作用。由董事会选聘高层经理人员。董事会在股东大会的监督下掌握公司重大决策权，如发展战略、重大投资、并购、年度目标、高管薪酬和长期激励、业绩考评以及利润用于再投资还是做红利分配等决策权；发挥监事会审计监督作用，董事会审议公司财务报告，考核经营业绩。防止内部人控制。

(4) 公司和经理人不属“体制内”、没有“行政级别”。经理人不是大股东派遣，而是“市场人”，不受“体制内”保护，董事会有权罢免。公司高管由经理人提名，董事会批准。不能获批，经理人重新提名，保障经理人的用人权。

(5) 公司必须执行国家法规，接受税务、工商、环保、海关、外管等行政执法部门的监管。上市公司还要接受来自资本市场的监管部门、律师、会计师、

分析师的监督。

(6) 公司不再与政府保持行政关系，包括干部人事管理、工资总额管理、责任目标管理，以及巡视、考评等的“延伸”管理。党的关系属地管理。企业不再具有所有制的“身份”，政府将平等地对待所有的企业。

八、 政策性国有资本的管理体制及其进一步改革

对某些关系国家安全和提供公益性产品的国有企业，政府需要对其保持控制力。这些领域基本不存在竞争，如何管理对市场基本不产生影响。政府对这类企业的管理应当兼顾实现政策目标和保持较强的财务约束，还是由原来的国有资产管理机构管理为宜。

根据具体情况，这类国有资本的管理体制可以有两种选择，一是继续直接用现有的管理方式，既管资本，也直接管理企业；二是进行改革试验，即通过国有资本投资公司控股目标企业。

当一些企业被确认并不需要具有政策性功能时，就应当把它们转到收益性国有资本的管理系统中去，实现由“管企业”转向“管资本”。

第六章 关于划转国有上市公司股权充实社保基金的几个问题

十八届三中全会《决定》提出“划转部分国有资本充实社会保障基金”。这一决策对于保障人民福利、推进国有企业改革和国内资本市场建设都有着重要意义。

可行的路径，第一步，可将部分国有控股上市公司的参股权划转社保基金。这一措施可行性较强，易于操作和迎得社会支持，可考虑作为落实《决定》的重要举措择机先行。

一、 我国社保体制的发展历程和现状

我国的现行社保体制的整体框架是在 1993 年的十四届三中全会确立的。改革开放以来，我国社会保障制度的改革和发展历程了四个阶段：第一阶段是 1978-1991 年的恢复性改革阶段，促进“企业保险”向“社会保险”转变；第二阶段是 1991-2000 年的探索性改革阶段，是我国社保制度框架形成的重要时期；第三阶段是 2000-2006 年的“做实”试点阶段；第四阶段是 2006 年十六届六中全会提出基本建立“覆盖城乡居民的社会保障体系”的“全覆盖”阶段。

从管理区分上看，我国的社保体系包括全国社保基金，社会保险基金，以及企业年金等补充保障基金三类。

1、全国社保基金，即“全国社会保障基金”，是中央政府专门用于社会保障支出的补充、调剂基金，属于国家战略储备，主要用于弥补我国人口老龄化高峰时期的社会保障需要。由全国社会保障基金理事会管理。基金来源于中央财政预算拨款、国有股减持或转持划入资金、发行各类彩票划拨的一部分资金、投资收益；目前也负责代管部分省区做实个人养老金中央注资部分。截至 2012 年总规模 1.1 万亿，其投资范围最为灵活，不但可以进行境外投资、投资高风险资产的比例上限为 40%。基金自成立以来年均投资收益率 8.3%，2012 年投资收益率 7.0%，表现好于沪深 300，高于通货膨胀率。

2、社会保险基金，主要包括社会统筹和个人账户部分的保险基金，由各个省级的社会保障机构进行管理。其中，由中央财政拨付给试点省市用于做实个人账户的资金由全国社会保障基金统一管理。截至 2012 年总规模 3.6 万亿，其投资范围最窄，只能用于投资国债和银行存款，风险虽低但收益也较差。社会保险基金较低的收益率在通胀高企的年代会发生保障资金缩水的风险。以 2011 年为例，全年 CPI 为 5.4%，而同期银行存款利率和国债利率均在 3%左右，实际收益率为负。

3、企业年金是按国家宏观指导、企业自主决策执行的，是企业及其职工在依法参加基本养老保险的基础上自愿建立的补充养老保险制度，所需费用由企业和职工个人共同缴纳，实行完全积累，采用个人账户方式进行管理。2012 年总规模 0.5 万亿元，基金财产限于境内投资，且投资高风险资产比例上限为 30%。2012

年企业年金加权平均收益率达 5.7%。

二、划转国有资本充实社保基金具有重要的改革意义

一是有利于破解养老金历史缺口，保障居民基本福利，促进消费和经济转型。

虽然我国社保基金占 GDP 的比例逐年攀升，但目前三类社保基金之和仅占 GDP 的 9.9%，其中社会保险基金中的基本养老保险占 GDP 的比例只有 4.6%，仍显著低于世界主要国家平均水平（?）。总体规模仍然较小，同时还存在管理分散、收益率不高等问题。

2011 年我国劳动年龄人口见顶回落。根据联合国预测，到 2050 年，中国老年人口占总人口比例将升至 24%，人口年龄的中值将达到 46 岁，相当于现在的日本。相应的，养老金缺口问题也将日趋严重。几个有代表性的测算数字：

1、2005 年，世界银行曾经估算 2001 年到 2075 年间，中国基本养老保险的缺口将高达 9.15 万亿元。

2、2005 年，劳动和社会保障部向国务院提交了一份专业报告，指出中国未来 30 年养老金的缺口为 6 万亿元。

3、2012 年，中国银行研究小组测算结果，未来 70 年中国的养老金缺口将达 18.3 万亿元。

4、根据 2013 年 12 月 12 日公布的《中国养老金发展报告 2013》的最新数据显示，到 2012 年底，基本养老保险个人账户的累计记账额已达到 2.9 万亿元，而基本养老保险基金的累计结余为 2.4 万亿元。这意味着，即使把所有基金积累全部用于填补个人账户，个人账户仍有 5,602 亿元的缺口。

通过划转部分国有资本充实社保基金，一方面将直接充实社保基金规模、解决缺口和空账问题，另一方面国有资本特别是上市公司的资产质量优良，2012 年央企控股上市公司平均净资产收益率为 10.8%，其股权的划入，将较大程度提高社保基金的收益率水平，保证其长期可持续发展。

社会保障能力的提高，有利于提高居民生活的安全感和幸福感，促进居民消费，促进实现增长方式的转型。

二是建立新的公有制实现形式，促进国有企业改革。

直到上个世纪 90 年代前，在国企成本中未曾计提职工养老金，这部分资金实际上用在了企业的再投入，那时职工的保障不是依托社会，而是企业。现在要把职工的养老保障转向社会，社会养老金就存在一个不小的历史缺口。到目前，不少国有企业办社会的问题还没有解决或完全解决，企业与职工还没有完全摆脱诸多保障的捆绑关系，这已经成为国有企业改革、提高竞争力的巨大障碍。将部分国有资本划转社保基金，实际上是将过去投入到企业的员工的养老金积累的返还过程。这一措施将在很大程度上解除国企员工的后顾之忧、释放职工的流动性，减少国企改革阻力，赢得民心。

另一方面，社保基金也属全民所有，是公有制的一种实现形式。不同的是，社保基金受到民众和政府监督、受强财务约束的机构投资者。使他成为国有股持股机构、改变国有股一股独大局面，是国企实现股权多元化的重要途径，有利于完善公司治理、有利于企业把目标聚焦于投资收益。

三是有利于改善资本市场投资者结构，促进资本市场健康发展和效率提升。

我国 A 股市场一直以散户投资者为主，20%的市值占比，占据 80%的交易，堪称全球之最。机构投资者也呈现出规模小、数量多的问题。这在一定程度上导致了重博弈、轻投资的风格，对相关政策的响应效率也较低。扩大社保基金等长期稳健投资者比重，有利于改善资本市场投资者结构，有助于从博弈投资向价值投资转变，相应地也有利于提高资本市场的效率和社保基金的收益水平，形成良性循环。

从国外经验看，美国固定缴费制的私人养老基金投资于股票和共同基金的比例高达 75%，即受益于成熟资本市场实现长期增值，又推动了机构投资者的崛起，共同基金管理资产的 30%都来自养老金。智利的社保养老金实行个人账户由私营养老基金公司竞争管理，投资风险资产的比例逐渐放开至 60%以上，养老金投资实际收益率年均值高达 10.7%。在获得高收益的同时，推动其证券市场的规模扩大和效率提升，形成了养老基金与资本市场一起成长的局面。

三、可行的操作方案

（一）操作方案设计的几点考虑

1、国有上市公司股权规模大、资产质量相对较好、已经建立了公司治理结构、个股价格已由市场确定、划转工作易于操作。

到现在，国有上市公司集中了国有企业 70%的资产、60%的收入和几乎全部盈利。国有控股上市公司的国有股权市值合计 11.2 万亿元（注：2014 年上半年平均值，下同），其中中央企业（含国资委、财政部及部属企业）8.4 万亿元、地方国有企业 2.8 万亿元；从上市地看，境内上市 8.3 万亿元、境外 2.9 万亿元（不含同时在境内上市公司）。从集中度上看，三大石油公司、三大电信公司、四大国有商业银行合计国有股权市值即达到 5.3 万亿，占到将近 50%。

这些国有上市公司在上市时均建立了公司治理结构，划转社保后无需对其进行重大调整。股权价格由市场决定，作为起始计量基础，无需重新评估。划转工作易于操作。

2、作为第一步，划转参股权更为现实。

一是部分企业仍拥有政策性功能，政府还需通过集团公司控股管理；

二是社保基金作为财务投资者，一方面为避免风险、确保流动性并无控股的偏好；另一方面也不具备控股管理大型公司的能力，基本都以小股东的身份参与投资。为实现向社保基金划入预订的数额，可将多家上市公司的股权划入；为实现上市公司国有股权分散化，可将一家公司的国有股分散划给社保基金和多家国有持股机构。

三是由于历史原因，相当部分国有企业上市后仍保留大量存续资产和负债，但盈利不佳，上市公司股权和收益是其借贷、发债信用评级的重要支撑和偿债资金的主要来源。以央企为例，资产已经有 50%以上纳入上市范围的央企，其集团公司仍有合计超过 2 万亿元的债务（主要是债券和银行贷款）。在顶层集团公司整体改制和管资本改革不到位的情况下，如一次性划转控股权，将导致该部分负债失去偿债支撑，诱发系统性金融风险。但仅划转参股权，对集团公司和存续部分影响有限。

3、划转上市公司参股权符合境内外上市公司监管要求，不影响上市公司独

立性和正常运营。

按照境内外上市规则有关规定，划转上市公司参股权不会诱发要约收购，股权变动后不会增加上市公司的同业竞争，不会影响上市公司正常运营和关联交易，不影响上市公司的独立性。

（二）上市公司股权划转操作方案

1、股比和规模：建议统一按照上市股权国有价值的固定比例，比如划转 30%。初步测算，划转的股权市值规模约为 3.4 万亿元。采用统一固定比例主要是考虑相对简洁公平，避免出现攀比争议和各种规避手段。从管理规模的角度上，该金额尚小于挪威全球养老基金 8400 亿美元的规模，体量合适。【值得注意的是，从单个央企而言，上市比例越高，被划走的越多，所以这个做法应该在成立资本投资运营公司前完成，避免打击积极性】

2、划转范围：截至划转基准日，财政部、国资委、各部委及各地方国资监管部门及其下属各级国有全资和控股企业持有的上市公司股权，不含国有控股上市公司持有的上市公司股权。除央企试点外，应鼓励地方试点，总结经验后推开。

3、受托主体：股权划入全国社保基金，由全国社保基金理事会负责管理。从扩大资金使用范围、增加绩效考核参照、鼓励相互竞争的考虑，可增设一家或几只养老基金，或可将扶贫基金、教育等公益性基金作为受托主体。由于本次划转，社保基金持有的风险资产比例将超过 40%，此部分资产可暂不计入风险资产计算范围，单独进行核算，未来逐步进行调整。

4、上市公司董事会改选。股权划转后限期内，上市公司应履行有关程序，改选董事会，增补社保基金等受托单位派遣的董事。

（三）划转后原国有股东控制力的考虑

1、由于我国国有股东控股比例普遍较高，按 30%划转比例，绝大多数上市公司原控股股东仍保持控股地位。初步统计，原控股股东可能失去第一大股东地位的国有上市公司约 100 家，市值规模均在 100 亿元以下，对应的国有股权市值仅为 1700 亿元，按 30%划转比例测算仅占本次划转股权市值的 1.7%。更重要的是，该部分上市公司均为竞争性行业，不涉及影响国计民生的重要企业。

2、对潜在其它股东通过收购社保股份抢占控制权的情况，一旦涉及该种情况即触发要约收购，国有股东和相关监管部门有充足的时间根据情况进行应对，

决策是否通过市场手段反收购。

3、对于个别因特殊原因确实需要保持控股地位的，可通过与社保签署有期限的一致行动函，或直接以现金进行冲抵等方式处理。

（四）专业化管理

股权划转后，社保基金等受托单位应参照原社保基金上市公司股权管理经验及国际通行惯例，引入专业的投资管理机构负责管理有关资产，并可引入多个管理机构进行竞争性管理。由于有关上市公司股权涉及多个上市地，可考虑在世界各地选择管理机构、基金经理或产品，进行全球化投资。政府部门的主要职责是制定规则，在管理方面，给予专业的投资机构足够空间。

（五）可进一步持有部分国有资本经营公司股权

在划转上市公司股权基础上，从进一步充实社保基金，丰富国有资本持有主体考虑，也可配合国企分类管理改革的进度，由社保持有部分国有资本经营公司股权，并派遣董事进入董事会行使其权利。

第七章 发展混合所有制经济的几个问题

十八届三中全会决定提出要积极发展混合所有制经济，并确认混合所有制是我国基本经济制度的主要实现形式。发展混合所有制的问题引起了各级政府和各类企业的高度关注。

混合所有制是当前推进国企改革的重要抓手。但实践证明，并不是“一混就灵”。混合所有制作为我国“基本经济制度的重要实现形式”，不能仅仅满足于股权结构的混合，而应作为一种制度安排。

一、积极发展混合所有制的意义和应实现的目标

混合所有制已经不是新事物，但此一时的混合所有制应当不同于彼一时的混合所有制。发展混合所有制、推进股权多元化是从“管企业”转向“管资本”，实现所有权与经营权分离、政企分开的重要措施；是消除所有制鸿沟，发挥两种

所有制的优势，提高资本配置效率的重要途径；是调整企业结构，打破垄断的重要步骤；是健全公司治理结构，实现企业制度再建设的途径。

发展混合所有制应当实现以下目标：

1、促进建立公平竞争环境

* 对混合所有制企业继续严格界定“国有企业”、“民营企业”已经失去了政策意义，政府应弱化直至取消按企业所有制成分区别对待的政策，摘掉企业的“所有制标签”，促进实现各类企业“权利平等、机会平等、规则平等”；

* 在股权结构“你中有我、我中有你”，而且股比动态变化的情况下，加之有国有投资机构的隔离，政府直接干预的企业的依据已经消失，应当取消对企业的直接干预、包括通过国有控股股东的“延伸管理”，保障企业的独立地位；

2、提高全社会资本流的动性和效率

* 为保障各类资本的交叉投资，应通过立法打破资本跨所有制、跨行政区划流动的壁垒，改变资本按所有制和区域被“板块化”的状况。解放资本的流动性，既可放大国有资本的功能，也可以放大非公资本的功能。从总体上提高资本资源配置效率。

* 通过市场对接，各类投资主体按各自比较优势和意愿配置资本，取长补短，既可释放国企所掌控的资源的效能，也可发挥民企的市场活力，增强企业竞争力。

3、破除各种形式的行政性垄断和放开市场

* 行政性垄断企业应通过引进新的投资者重组业务板块，是开放市场、向专业化发展转型的一种现实途径。（如中石化：按混合所有制重组炼化工程公司、石油工程公司、油品销售公司等）。

* 自然垄断行业聚焦垄断板块，将可竞争板块逐个拆分，分别引入新的投资者，建立混合所有制股份制公司。（如电网公司可将输电网络之外的输变电装备、材料、输变电工程等分拆，转制为混合所有制公司）。

* 混合所有制是在国有企业（全国现有 14.5 万家）范畴再一次“抓大放小”、党政机构与所办企业脱钩（目前仅中央党政机关管理的企业就有约 6200 家）的一种途径。

4、促进改善公司治理

发展混合所有制绝不能当作新一轮的圈钱运动。必须改变重融资、轻转制的痼疾。应当“融资需求”与“转制需求”并重，而机制转换是关键。通过混合所有制改制，国有的去行政化，民营的去家族化，通过优化股权结构，建立有效公司治理，完善现代企业制度。

二、发展混合所有制的基本条件

混合所有制发挥作用的基本条件是改制后的股份制公司必须建立在“公司法”的基础之上，实行所有权与经营权分离；发挥混合所有制效能的核心是公司治理结构与治理机制的现代化和市场化。为获得预期的效果，需要通过改革克服一些尚存的体制弊端。

第一，改革国资监管体制，从“管人、管事、管资产”向管资本转型，实现政资分开、政企分开。这是发展混合所有制的前提条件。上市公司与国资监管部门并没有直接的产权关系，但上市公司普遍反映，“管人、管事、管资产”的监管方式很多已经通过集团公司管到了自己的头上。在经营决策上，国资股东把“三重一大”的管理通过集团公司一插到底，使上市公司的重大决策实质上通过非正常渠道完成，公司董事会被边缘化了。在重要人事任免上，往往是上级组织作出决定，董事会走程序，企业董事会和经理人的人事权被虚化。在业绩考核上，国资监管部门以大体相同规模导向的指标考核不同行业的上市公司，影响了公司的个性化发展。在薪酬管理上，国资监管部门以行政办法管到上市公司，限制了董事会在薪酬激励上的作为。国资部门的各种审批、检查、报表和会议延伸到上市公司，使企业被政府机构牵着走。有公司高管反映，要花很多的精力盯住领导，而不能集中关精力注市场。调研中发现，成功的混合所有制公司有一个共同的特点，就是所有权不干预经营权。大股东重点关注的是资本的收益和增值，而不直接插手公司的运营。如中联重科、海螺水泥、江淮汽车等，上市后业绩斐然，竞争力提升显著，国有资本大幅增值。这些企业均表示，取得良好业绩的最重要的原因是经营管理机制的现代化和市场化，大股东的“不干预、少干预”，使公司获得了必要的独立性和经营权。实

实践证明，通过在投资企业建立有效公司治理，建立起内部化的预算硬约束，远比来自企业外大股东的审批和干预更有本质意义。

第二，改善股权结构，克服国有股一股独大的弊端。

可考虑在竞争性领域首先将国有股份分别由两个或几个国有投资机构持有，形成制衡关系。

大量事例显示，国有股一股独大造成了一系列的体制性弊端。一是改制不到位的集团公司作为控股股东，他有多元目标，包括与财务回报相冲突的目标，如资产扩张的目标、解决存续问题的目标、安排干部和人员的目标等；二是主要业务和优质资源进入上市公司后，控股股东为实现自己目标，往往把上市公司当作独资子公司管理，大股东的所有权任意侵犯上市公司经营权；三是上市公司的财务数据与集团公司并表，招致政府机构把上市公司视同国有企业，把对集团公司的各项监管延伸到上市公司。这些弊端是体制性的，出现的问题带有相当的普遍性。在知情权方面，大股东往往在上市公司发布公告前，就已经获悉关键信息；在重大决策上，大都在控股股东做出实质性决定或审批后，上市公司董事会走决策流程，做“形式审批”；公司高管往往由上级机构或控股股东派遣，董事会走程序。超强的大股东往往很少顾及其他股东的权益和资本市场的规则，限制了独立董事和董事会专业委员会的作用，监事会发挥作用的空间也很有限。目前情况下，与引进非公机构投资同样重要的是将国有股权适度分散给两个或几个国有投资机构持有，阻断政府机构的监管延伸，实现政企分开；形成相互制衡的股权关系，使所有股东的权利统一在股东大会和董事会层面体现，阻止任何股东跨过董事会直接干预企业经营，保障公司的独立地位。

第三，妥善解决国有企业办社会负担和历史遗留问题。据国资委统计，目前仅中央企业就有医院、学校 and 管理的社区等办社会职能机构 8000 多个，对这些机构的费用补贴每年多达几百亿元；离退休人员 523.6 万人、困难职工 100 多万人，企业为此需要承担大量管理工作和其他负担。以中石油为例，非上市部分的职工人数在改革上市后又增加了几十万人，与上市公司存在复杂的关联关系，成为沉重的负担。“大庆事件”标志着在国企员工能进能出变得愈发困难。从地方国企看，北京电子控股公司目前在职员工四万多人，离退休及岗下职工将近七万人，离退休职工统筹之外的费用支出加上企业办社会形成的非经

营性资产管理费用，每年大约需四亿元。企业办社会和历史遗留问题，迫使企业有多重目标，使非公投资者望而却步。历史遗留问题是深化改革必须面对的一大难题，应以政府为主，企业配合抓紧妥善解决。企业办社会体制机制绝不应延续到混合所有制公司。

三、混合所有制的公司基本模型

投资运营机构之下的企业将越来越成为国有资本、集体资本、非公有资本交叉持股混合所有制公司，为通过优化股权结构从根本上改变国有企业的治理机制创造了条件。与传统国有企业相比，混合所有制公司独立市场主体的属性应当增强，与政府的行政关系应被隔断。《公司法》将成为调整股东、经理人、员工及各个厉害相关者权力和利益关系的法律依据。这就使企业进一步走向了“现代企业制度”。

根据国内已有的经验，混合所有制公司应具备以下特征：

1、国有股权适度分散给若干国有投资机构持有，打破一股独大。引进非公有的机构投资者，构建合理的股权结构。

2、董事成员以外部董事为主，其中应有相当比例的独立董事。股权董事应为外部人，董事长原则上由外部人担任。

3、所有股东通过股东会、董事会行使权利，确立董事会的核心地位和战略作用。由董事会选聘经理人。董事会牢牢掌握公司重大决策权，如发展战略、重大投资、并购、年度目标、高管薪酬和长期激励、业绩考评以及利润用于再投资还是做红利分配等决策权；发挥监事会审计监督作用和董事会专业委员会作用，董事会审议经理人年度报告，考核经营业绩。防止内部人控制。

4、公司和经理人不属“体制内”、没有“行政级别”。经理人不是大股东派遣，而是“市场人”，不受“体制内”保护，董事会有权罢免。公司高管由经理人提名，董事会批准。不能获批，经理人重新提名，保障经理人的用人权。

5、公司必须执行国家法规，接受税务、工商、环保、海关、外管等行政执法部门的监管。上市公司还要接受来自资本市场的监管部门、律师、会计师、分析师的监督。

6、公司不再与政府保持行政关系，包括干部人事管理、工资总额管理、责任目标管理，以及巡视、测评等的“延伸监管”。党的关系属地管理。

承担政策性功能那些企业，可根据具体情况区别对待。

四、发展混合所有制的政策和机制

1、发展混合所有制涉及国有产权的变动，而且变动的规模将越来越大、频次将越来越高。因此，发展混合所有制只能在建立起责权明晰的管资本的体制、国有资本运作主体受到强财务约束的条件下进行，这是重要的前提。否则，在所有权不充分到位的情况下任何外部的审批、监管都很难避免国有资产的流失。

2、发展混合所有制应当把收益性功能的国有资本和竞争领域国有企业，包括行政性垄断的企业和天然垄断行业中可竞争性业务作为重点，先试点，再逐步推开。对那些有政策性目标的企业和投资应当采取更加审慎的态度。

3、政府应提供政策指导、创造资本流动和股权重组的环境条件。如制定国家所有权政策，确定国有资本必须控股的行业和企业；加快完善多层次资本市场；清理并废除制约资本跨所有制、跨区域流动的政策规定；清理并废除障碍跨所有制、跨区域企业并购重组政策和规定等。

4、在竞争性领域国有资本投资的企业“与谁混”、“如何混”、“混合”的程度都属于市场化的选择，不可能事事由政府判断和决策，必须由承担产权责任并受到强财务约束的国有资本投资运营机构来进行。政府应尊重投资机构和企业的选择，可以引导和倡导，但不要“拉郎配”。

5、在确定混合方案时应当注意优化股权结构。根据经验，在股权结构上应当避免一股独大，形成制衡关系。在引进非公投资者的同时，可考虑将占比过大的国有股权分散给两个或几个国有资本投资运营机构，包括社保基金持有。

6、实行员工持股计划是一项重要改革，有关部门曾支持过，也叫停过。就是说，做得好是一种低成本有效的长期激励，搞不好也会带来很大的负面效应。政府应当总结已有的经验，出台相应政策，审慎地推进。出台的政策应包括消除员工持股的体制性和政策性障碍，打通员工持股计划实施的通道；对持股计划的决策流程、操作程序，股权比例、股权的分配和管理、股权的流通等作出必要规

定。还应对股权激励适用的范围，如体制内的企业、垄断行业包括行政性垄断行业、体制内派出的干部是否可以实行作出规定。

7、国有企业办社会职能、国有职工身份等历史遗留问题应妥善处理，或严格分离后再进行混合所有制改制。因为国有企业没有解决的问题混合所有制企业更加无力解决。旧体制遗留的问题不能带进新体制。

第八章 中集集团发展混合所有制和改善公司治理的启示

中国国际海运集装箱（集团）股份有限公司（简称中集集团或中集），是招商局和丹麦宝隆商行 1980 年各出资 150 万美元在深圳设立的。经 30 多年的发展，现已成为世界著名的物流装备和能源装备供应商。在传统的集装箱业务做到全球的近一半后，中集又将登机桥和专用车辆做到世界第一。近年其能源装备、海洋工程等业务也开始进入全球领先行列。2013 年集团实现销售额 578.74 亿元，净利润 21.8 亿元。中集之所以能一直坚守主业，并保持良好业绩，与其好的制度设计密切相关。作为国有资本控股的上市公司，中集以其均衡的股权结构、现代化的公司治理、市场化的职业经理人制度和薪酬机制，完善的监督机制，为国资与国企改革提供了一个很好的范本。总结中集经验，有助于我们更好地把握下一步推进混合所有制和完善公司治理改革的方向和要点。

一、合理的股权结构是国有企业发展混合所有制和改善公司治理的重要基础，用国有股权分散化替代一股独大。

1987 年宝隆商行退出中集，中远买下了所有股权，自此形成了两个国有股东均衡持股的结构。后来又经过上市、引入机构投资者等多项改革，目前中集的股权结构是招商局持有 25.54%、中远 22.75%、联想弘毅（非国有的机构投资者）5.16%、社会公众股占 46.5%。其中，国有股权合计占 48.3%。由于国有股是由招商局与中远两家持有，且持比例均衡，导致的结果是，哪一个股东都处于被潜在制衡的状态，谁也不能把中集当作自己的子公司来管，不能把自己的非营利性目

标强加给公司。这就有效抵制了包括各个股东在内的其他机构对企业经营的干预，进而保障了投资者的所有权与企业法人财产权分离和公司的独立地位，使董事会成为各个股东维护权益最重要机制，构成了有效公司治理的基础。下一步推进混合所有制，应注意构建合理的股权结构，突破一股独大的格局，引入机构投资者。即使保持国有控股，最好由两家或几家国有机构分散持有。

二、确立董事会在公司的核心地位，由董事会选聘职业经理人代替大股东派遣，董事长由外部人代替内部人。

中集的董事会由 8 人组成，两个国有股东各有 2 人，独立董事 3 人（分别为法律、会计、经济专业人士），来自经营层的执行董事 1 人。董事长及国有股东派出的董事都是非执行董事，是外部人，用的话讲就是都不在中集管业务、领工资和上班。董事会下设战略委员会、薪酬与考核委员会、审计委员会、提名委员会，分别承担董事会决策的支撑职能。中集的重要决策均由董事会做出：如选聘总经理，根据总经理提名决定副总经理；决定公司发展战略、重大投资和红利分配；高管考评、薪酬与激励计划、审计监督等。中集董事会在运作中坚持的一个基本原则是确保公司的重大决策掌握在董事会手中，不致出现美国一些公司由于股权过度分散而被内部人控制的问题。由于董事会真正有权决定职业经理人的去留和薪酬激励，因此可确保经理人对董事会负责。由于董事长是外部人，董事长只通过董事会行使职权，而不是通过对日常经营的干预来对公司和管理层施加影响，这既有利于突出董事会的核心作用和战略地位，又明确了董事长与总经理之间的责权关系，保障了总经理的管理权和工作效率。这种制度设计，有效避免了很多国有企业存在的董事会与经营层、董事长与总经理之间职责不清、矛盾不断的内耗。国有企业要建立更加现代化、市场化的公司治理，需要通过改善股权结构和董事人员构成，确立董事会的核心地位，规避大股东绕过董事会干预公司的决策或派遣经理人，董事长可外部化，董事会的结构应体现制衡原则。

三、市场化的职业经理人制度和优秀的职业经理团队是确保公司持续发展的关键，职业经理人应是“市场人”，没有行政级别，没有官本位激励。

中集的总经理和高管团队不是由股东方派出，他们不属于任何股东的一方，这保障了职业经理人独立身份。在用人程序上，总理由董事会选聘，而主要高管则由总经理提名，董事会批准；不能获批时，总经理再次提名，再提交董事会审议决定，不能由董事会绕过总经理任命其他高管。这就保障了总经理的用人权，形成了步调一致、简明高效的经营管理机制。由于担负公司业绩增长责任的总经理，专注做“商”而不考虑为“官”，使其全身心地发展企业。由于没有行政级别，不受体制内保护，干得好了，可连聘连任，没有期限，使经理人有长期预期，保障了公司的可持续发展；干不好，就会被董事会换掉，这种压力又逼着经理人必须不断地去创造业绩。下一步推动国企改革，必须取消企业和高管的行政级别，把建立经理人制度放在重要位置。在混合所有制的公司，除少数特殊企业外，经理人团队应坚持市场化、社会化，去行政化、去官本位。

四、 注重对高管的薪酬激励，采用市场化的考评和股权激励，使管理层远离腐败，保持旺盛的热情。

中集董事会每年都会对管理层提出目标责任，对收入、利润、净资产收益、资产负债率等专业经济指标提出要求，然后辅之以相应的岗位年薪制。年薪的额度相当于当年利润的3%。达到或超过目标者，领取年薪和相应的奖励；未达到目标的予以重罚；连续两年完不成岗位目标，让出岗位。来自董事会的年度目标和激励，通过管理层在公司内部分解、落实。2009年底，公司向管理层和骨干员工推行股票期权激励计划，包括总经理在内，187人共获得6000万股认购权，占总股本的2.25%，这种长期激励机制可以将股东利益与管理层以及骨干员工利益紧密结合。在国企改革中，须将体制内选派的“干部”与市场化的经理人区分开，后者应可以分享公司发展的成果。只要董事会健全有效，激励与绩效挂钩，不必担心高管挣得多，他们收入多一点，所有股东就会几十、几百倍地增加收益。股东以较少的支出换来资产大幅增值之事，何乐而不为。

五、内生的遵纪守法机制与完善的监督机制是国企健康发展的重要保障，以内部与外部互动的监督代替运动式、碎片化的监督。

中集经多年探索形成了内生的遵纪守法机制，一是董事会掌握公司重大决策权、批准年度目标责任，通过审议经理人的工作报告、考核经营业绩进行监督；二是董事会对高管实行责权利平衡、激励与监督并重的政策，奖惩分明；三是经理人是“市场人”，没有派出机构的保护，始终存在被董事会罢免的机制；四是监事会监督公司财务和经营状况，监督董事、经理和高管履职情况。这就避免了“内部人控制”，在公司内形成了“违规成本高、守法收益高”的态势，相当程度上杜绝了违规贪腐的动机。外部监督有来自税务、海关、工商、外管、审计等政府部门的监督，更重要是来自银行、资本市场、律师、会计师事务所等专业机构的监督，这些机构对公司的评价和监督不仅非常专业，而且实时、公开、透明，直接影响公司在资本市场上的表现和公司的价值、信誉以及融资和商业机会。这使中集的管理层时刻都感觉处于“镜子照射”的环境之中，不敢违规违法。一个重要的事实是，成立 30 多年来，中集还没有发生过高管腐败和违法的事件。现在，每个国企都面对多个机构同时或交叉进行监督、巡视、审计、考核、测评、监督，叠床架屋，但仍不断发生企业高管贪腐的现象。中集借助两种力量有效防止违规和腐败发生的经验值得重视：一个是形成强有力的董事会，通过建立有效公司治理形成内生的遵纪守法机制，使高管不愿违规、不能违规、不敢违规；另一个是借助外部，特别是市场监管部门的威慑力和专业中介机构时时的评价和监督。

第九章 发展混合所有制经济：消除体制障碍

党的十八届三中全会《决定》把发展混合所有制放到了突出重要的地位。一个重要的原因，是《决定》为国企改革设定的许多目标需要通过发展混合所有制来实现。概括地讲，发展混合所有制应当成为从“管企业”转向“管资本”，实现政企分开的重要措施；成为取消按所有制区别对待的政策，消除所有制鸿沟重

要步骤；成为解放国有资本流动性，提高资本效率的重要途径；成为健全公司治理结构，实现企业制度再建设的重要机会。

因此，管资本为主情况下的混合所有制，应当有别于管企业情况下的混合所有制；推进发展混合所有制，必须使混企（混合所有制公司）保持现代企业制度的本色。

一、 阻碍混企健康发展的体制障碍和解决的途径

到现在，很多国企通过上市已经成为混企，但新投资者的进入未能使企业实质性按公司法规范。大股东所有权侵犯公司经营权、政府机构干预公司事务已经成为常态。人们所期盼的混合所有制不是停留在股权结构的混合，而是在“公司法”的基础上建立新的企业制度；是在所有权与经营权分离的条件下，实现治理结构的现代化。

三中全会《决定》再次强调混合所有制，引起了企业和投资者的高度关注，但“混合”的热情并不太高。重要的原因，是在那些体制障碍尚未消除情况下他们缺乏信心，望而却步。

现在的混企普遍存在两个基本问题：所有权与经营权不分、政企不分。改革这么多年这两个基本问题依然没有解决，实践证明这里存在的是体制性、机制性问题：

目前，作为控股股东的集团公司大都是未经改制的国企，尚难成为聚焦投资收益、行为规范的股东，所有权侵犯经营权带有普遍性。

集团公司一方面有多元目标，包括与财务回报相冲突的资产扩张、解决存续问题、安排干部和人员、“承担办社会责任”和国资部门考核的目标；另一方面实现多元目标的有效资产、主要资源已经注入上市公司；再有，它对持股的公司保持着绝对控股地位，但股权却基本不具流动性，没有风险分散机制、没有退出机制，保持着捆绑关系。客观上讲，在这种情况下所有权与经营权很难分开。

控股股东为实现多元目标、特别是国资部门的考核目标，已经没有必要的资源，因此它总有很强的动机、也有条件滥用控制地位、扭曲公司治理，与上市公司保持广泛、复杂的关联关系。包括派遣高管、重要人员交叉任职；重大事项由

自己实质性决策；保持多层次、数额很大的关联交易；激励机制比照母公司，如此等等。由于股东会和董事会无力制衡他的超强控制，造成所有权侵犯经营权，旧体制控制了新体制，混企无法获得独立地位，公司治理形似而神不至。

国资监管部门“管企业”的履职方式，使它有强烈的越权干预混企的动机，这种干预已经常态化。

集团公司业务重组上市后，自身基本成了“壳公司”。国资部门管人、管事、管资产要落地，就得将“集团公司重要子公司参照国有企业管理”。如显性或隐性地赋予其行政级别；重要人事任免，由是上级组织作出决定，董事会走程序；把“三重一大”的管理延伸到混企，重大决策通过非正常渠道完成；以规模导向的指标进行考核；直接管理高管薪酬，各种审批、检查、报表和会议几乎全覆盖。如此等等。政企不分的问题以新的形式还在延续和加强。

认真贯彻《指导意见》，有望解决这两个问题。

随着顶层国有企业的整体改制，国有资本投资运营公司、社保基金等将成为混企国有股权的持股机构。他们属于金融性投资运营机构，受到强财务约束，追求投资收益；所持股权有很好的流动性，存在退出和规避险的通道，无意干预企业经营；维护股东权益主要通过股东会、董事会，这将使他们成为完善现代企业制度的积极力量。国有资本持股机构的转型，将形成相关但不受约束的两个自由：国有资本追求投资收益有进有退、混合所有制企业自主经营做强做大。这将从体制和机制上保证所有权与经营权分离。

国资部门转向管资本，意味着他的监管对象将转向国有资本投资运营机构（含部分特殊企业）；管理的方式转向履行出资人职责的方式。《指导意见》要求国资部门，要把“延伸到子企业的管理事项原则上归位于上一级企业”，就是说，国资监管不再穿越两类公司，延伸到他们投资的混企；《指导意见》还指出，“将配合承担的公共管理职能归位于政府部门和单位”，这意味着监管部门不在兼有管企业的公共管理职能。国资部门监管对象转向投资运营机构，并不再穿越投资运营机构延伸到混企、不再把公共管理混杂于出资人监管之中，这就确立了投资运营机构在政府与混企之间的“界面”和“隔离层”的作用，从体制上实现政企分开，使混企回归到独立市场主体的本位。

混合所有制健康发展的主要障碍不是技术性问题。从体制和机制上解决政企分开、所有权与经营权分离具有基础意义。

二、中集集团发展混合所有制的启示

中集公司是招商局和丹麦宝隆商行 1980 年各出资 150 万美元在深圳设立的。中集成立以来坚守制造业，在多个业务板块创造良好业绩，已发展成世界著名的物流装备和能源装备供应商。它的健康发展与其较好的制度设计密切相关。为我们研究混合所有制提供了一个很好的案例。

第一、合理的股权结构是混企健康发展和建立良好公司治理的重要基础——国有股权适度分散替代一股独大。

1987 年中远买下了外资股权，形成了招商局与中远均衡持股的结构。后来又上市、引入机构投资者，目前招商局持有 25.54%、中远 22.75%、联想弘毅（非国有的机构投资者）5.16%、公众股占 46.5%。其中，国有股合计占 48.3%。由于两大国有股东持股比例均衡，导致哪一个股东都处于被潜在制衡的状态，谁也不能把中集当作子公司来管，不能把自己的特殊目标强加给公司，董事会成为各个股东维护权益最重要机制。

二、确立董事会的核心地位，由董事会选聘职业经理人代替大股东派遣，董事长由外部人代替内部人。

中集的董事会由 8 人组成，4 名股东董事、3 名独立董事、一名执行董事。董事长及股东董事都是非执行董事，是外部人。董事会下设若干委员会，分别承担董事会决策的支撑职能。重要决策均由董事会做出：如选聘总经理，根据总经理提名决定副总经理；决定公司发展战略、重大投资和红利分配；高管考评、薪酬与激励计划、审计监督等。坚持的基本原则是确保公司的重大决策始终掌握在董事会手中，避免被内部人控制。由于董事会真正有权决定职业经理人的去留和薪酬激励，确保了经理人对董事会负责。由于董事长是外部人，只通过董事会行使职权，这既突出了董事会的核心作用和战略地位，又明晰了董事长与总经理之间的责权关系，减少了内耗、保障了效率。

三、职业经理人和职业经理团队是确保公司持续发展的关键——职业经理人

是“市场人”，没有行政级别，没有官本位激励，不受体制内保护。

中集的总经理和高管团队均不是股东派出，保障了职业经理人独立身份。董事会保障经理人的用人权、不绕过总经理任命其他高管，保障了高管层责权清晰、步调一致、运作高效。经理人承受着经营业绩的压力，专注做“商”，不考虑为“官”，使其全身心地发展企业。高管们没有行政级别，不受体制内保护，干得好了，可连聘连任，没有期限，使其有长期预期，保障了公司的可持续发展；干不好，就会被董事会换掉，这种压力又逼着他不断地去创造业绩。

四、注重对高管的薪酬激励，实行市场化的考评和股权激励——使管理层远离腐败，保持旺盛的热情。

董事会每年对管理层提出目标责任，对收入、利润、净资产收益、资产负债率等专业经济指标提出要求，同时拟定相应的岗位年薪制在管理层和告诉您分解。达到或超过目标者，领取年薪和相应奖励；未达到者予以重罚；连续两年完不成，让出岗位。2009 年底推行股票期权激励计划，包括总经理在内，187 人共获得 6000 万股认购权，占总股本的 2.25%，这种长期激励把股东利益与管理层及骨干员工利益紧密连接在一起。

五、内生的遵纪守法机制与严格的监督机制保障了中集的健康发展——以内部与外部互动的监督代替运动式、碎片化的监督。

中集已探索形成了内生的遵纪守法机制，一是董事会掌握公司重大决策权、批准年度目标责任、审议经理人工作报告、考核经营业绩；二是对高管实行责权利平衡、激励与监督并重，奖惩分明；三是经理人不受保护，始终存在被董事会解聘的压力；四是监事会监督公司财务和经营状况，监督董事、经理和高管履职情况。在公司内形成了“激励到位、监督到位”，“守法收益高、违规成本高”的态势。外部有税务、海关、工商、外管、审计等政府监督，更重要是来自银行、资本市场、律师、会计师的监督。这类机构的评价和监督不仅专业，而且实时、公开、透明，并直接影响公司的市场表现和公司的价值、信誉以及融资成本和商业机会。这就使管理层时刻感觉处于“镜子照射”的环境之中，不敢违规违法。公司成立 30 多年来，没有发生过高管腐败和违法的事件。

第十章 对国企改革《指导意见》稿的几点意见

“指导意见”是落实三中全会决定，深化国企改革的一个非常重要的文件。如何理解三中全会的相关表述？我反复学习后，感到有三个影响全局的重大突破：一个是管资本为主，完善国有资产管理体制；另一个是经济发展混合所有制；再有就是划拨部分国有资本充实社保基金。

我很希望“指导意见”能为这三项重大突破提出实施方案，消除一些障碍。

国有企业改革 30 多年还没有完全到位，转向管资本为主是必须突破的、也许是最后的一道关口。

一、 国有企业改革的基本命题和当前的重点

十四大提出建立社会主义市场经济后，国有经济改革的基本命题就是，公有制、国有经济与市场经济能不能结合？如何结合？

十四届三中全会以来，中央为破解这一历史性难题提出了三个要点：一是建立现代企业制度。；二是与时俱进地调整国有经济布局和功能；三是建立适应市场经济的“国有资产实现形式”，在保持较大份额国有经济的情况下，能政企分开，保障市场配置资源的作用。

如上三大要点相互关联，但进展参差不齐。企业集团下层的公司制改制和企业结构调整取得了较大进展。但国有资产管理体制改革由于更为敏感，而被搁置。尽管十六大后有了新的进展，但在产业领域实物形态的“国有企业”仍是国有经济的主要实现形式。政府作为市场的监管者，同时拥有、管理和控制着庞大的国有企业群，成为经济体制诸多矛盾的一个焦点。

三中全会提出“管资本为主”就是着手解决国企改革最后的一个难题，是国有经济改革进一步改革的牛鼻子。因此，我很希望这一轮改革应当着重把改革国有资产实现形式、建立管资本的体制机制作为重点，精心设计、稳步推进，千万不要做夹生。这事情做好了，将为包括政企分开、完善现代企业制度、提高国有资本的配置和运营效率、保障国有资产安全等奠定基础。

管资本就是改革经营性国有资产的实现形式，由实物形态的国有企业，转向可以用财务指标计量的金融性资本。在竞争性领域国家拥有和管理的是资本，意味着不直接管企业，从体制上实现了政企分开；企业有股东但没有婆婆，为自主经营、完善公司治理奠定了基础；资本化的国有资产具有良好的流动性，将大大提高国有经济的配置效率和盈利能力，从而保持和发挥国有经济的主导作用。从这个意义上说，这一轮改革在竞争性领域主要命题不是政府机构“如何改进对国有企业的管理”，而是由“管企业”转变为“管资本”。

二、国有资本有三大功能，应当分类管理

落实管资本为主的“指导意见”中是对企业进行分类管理，还是对资本进行分类管理？我认为后者可能更具合理性也便于操作。

基于我国的特点，国有资本有三大功能：一是政策性功能，即作为政府实现特殊公共目标的资源；二是收益性功能，获取财务回报，作为政府预算的补充来源，用于改善民生和公共服务；三是偿还社会保障的历史欠账，以财务收益充实社会保障能力。三者的比例结构应当与时俱进地调整。

迄今为止，政府特别看重政策性功能，但这一发展阶段已经过去。向创新驱动转型、正确处理政府与市场关系，就必须在竞争领域改变将国有企业作为“工具”、“拳头”、“抓手”的行政方式。

当前，在国家有需要，非公经济不愿进入或不准进入的领域、天然垄断行业、涉及国家安全和某些公共服务等领域，以国有资本投资实现政府特定公共目标的政策性功能仍不可少，但很多曾经的“重要行业、关键领域”已经成了竞争领域，而制约经济社会发展的瓶颈、关系“国民经济命脉”的很多方面也已变化。基本公共服务均等化、社会保障等一些社会产品的短缺已经上升到主要矛盾，相应地，国有资本应当弱化政策性功能，其主体应当及时转向收益性和社会保障功能。以投资收益作为公共财政的补充来源，一方面弥补体制转轨中积累的社会保障等可能由未来纳税人支付的历史欠账，以增加代际公平；另一方面用于民生需求，减少社会不公，保住社会底线，保障体制转轨的平稳进行，并使全民所有回归到全民分享的本性。

管资本为清晰界定国有资本的功能，实行分类管理创造了条件。

三、“管资本为主” 不排除管企业

《决定》提出“管资本为主”，就是说不应排除政府仍直接管理企业。这符合现阶段的国情。

竞争性领域的国有资产应逐步尽数由管企业转变为管资本，实行政企分开。

对某些战略性和市场失灵领域的国有企业，政府需要对其保持控制力。这些领域基本不存在竞争，如何管理对市场不会产生大的影响。政府对这类企业的管理可以有两种选择，一是政府继续直接管理企业；二是通过国有资本投资公司控股目标企业。

在未来较长一段时间对于政府来说可能“管资本”与“管企业”并行，但两种管理方式存在很大的差异，建议“意见”应对差异的部分分别阐述，不要混淆。

四、“意见”应当明确国有资本管理体制的构架

改革不可能一步到位。从体制改革角度看，这一轮改革的重点是竞争性领域，也就是实行“管资本”改革的领域。从量上看这是国有经济的大头，这部分改好了，大部分的问题就解决了。为此“意见”应当为“管资本”搭建起管理体制框架。从某种意义上说这是这次改革最重要的任务。

党的十五大明确将国有资产管理体制设定为管理、运营和监督三个相互管理但相对独立的部分。至今这仍是可行的、合理的。

我国有如此庞大国有资产、对全国的经济和社会影响如此之大，他作为公共资源，国家所有权政策、国有产权立法、审议和批准国有资本经营预算、统筹国有资本收益分配，以及大型投资运营公司董事和董事长的任命、公司章程的批准等等国有资产的管理都属于国家顶层的公共职能，应当由顶层国家行政机构统筹全局作出决定，并接受人民代表大会的审议和监督。

在竞争性领域政府管资本就管到投资运营机构，不再延伸。

投资运营机构是政府与企业之间的“界面”：政企分开、所有权与经营权分离主要通过投资运营机构的隔离与衔接来实现；国有资本的功能转换和效率提升主要通过投资运营机构的有效运作来实现。因此，他在实现管资本中处于核心地位。因此“意见”应总结国内外成功经验，对其属性和运作机制做出规定。

政府可委托特定部门对国有资本投资运营机构行使出资人职能，承担起监督职能。

五、 应按三中全会要求划拨部分国有资本补充社会保障基金

划拨部分国有资本补充社保基金这是中央作出的重大决策，“意见”应当对此有所安排。

直到 90 年代中后期，在国有企业成本中未曾计提职工养老金。这部分资金留在企业，用在了发展再生产。因此，国有企业净资产中有国家投入和积累的部分，也有职工养老金投入和增值的部分。

应合理测算对老职工的历史欠账，在向管资本的转型中如数从国有净资产中划入社保基金。由此会带来多方面的好处：第一，偿还职工社保历史欠账有理有据，以此弥补社保资金缺口，即可适度降低企业社保缴费，也可保持社保体制的持续运行，解除老职工的后顾之忧；第二，这是我国应对人口老龄化的重要举措；第三，有助于克服我国资本市场投资者以散户为主的缺陷，将大大增强机构投资者的资本实力；第四，党的十五大曾提出“努力寻找能够极大促进生产力发展的公有制实现形式”，社保基金是一种良好的公有制实现形式，将有力地推动国有资产管理体制的改革和公司治理结构的改善。

六、“意见”应对重提混合所有制阐明新意

投资运营机构之下的企业将越来越多的是多元投资交叉持股的混合所有制公司，《公司法》将成为调整股东、经理人、员工及各个相关者权力和利益关系的法律依据。建议“意见”应总结已有混合所有制存在的问题，朝着完善公司治理、走向现代企业制度提出改进方案。如：注意优化股权结构：在一般性竞

争领域放开国有股权比例限制；需要控股的，将股比过大的国有股权适度分散给两个或几个国有投资机构持有；引进养老基金、保险基金、公众基金等市场机构投资者。通过合理的股权结构形成制衡机制，使所有股东的权利统一在股东大会和董事会层面体现，阻止任何股东跨过董事会干预公司经营，保障同股同权和公司的独立地位。

按照管资本的原则国资监管部门不再把“集团公司重要子公司参照国有企业管理”；不再把“三重一大”的管理方式通过集团公司一插到底；不再直接管理高管薪酬和“工资总额”；国资部门的各种审批、检查、报表和会议不再延伸到上市公司。从中集公司等发展状况较好的企业经验看，将股比过大的国有股权适度分散持有，是消除国资监管部门穿越大股东干预混合所有制公司的可行途径。

建议总结中集公司等国内已有的经验，提出混合所有制的公司治理指引。

七、对文稿的修改意见

建议“意见”应提出国有资本管理的体制框架；明确“两类公司”的基本属性；提出划拨部分国有资本充实社保基金的方案。

几点具体意见：

“意见”对继续管企业与管资本后的管理方式没有区分。造成有些混淆。

“意见”中出现的“国企”应当有明确的界定。因为按企业法的国企与按公司法的国有独资的公司、有国有资本投资的混合所有制的公司等与政府的关系有很大的不同，治理结构也有很大差异，笼统按“国有企业”管理缺乏合理性。

一些《决定》未提及、明显违背公司法的条文，如“三重一大”等建议在“意见”中不出现。

“由出资人机构负责制定企业的功能边界”，“界定企业的功能、划分类别、分类发展、分类监管、分类定责、分类考核”。这似乎是进一步强化对企业的管理，与政企分开、所有权与经营权分离什么关系？企业的活力在于适应

市场的应变能力，出资人机构不应固化企业的业务结构。对企业如果分类，建议作为出资人机构的观察和内定，为改善管理做参考，而不是捆住企业手脚。

条文中有些表述建议再斟酌，如一方面讲打造“法制国企”，另一方面却强调“三重一大”而不是强化董事会；还有“强化对子公司落实三重一大决策机制的监督”；混合所有制有多员股东，党组织在选人用人中如何发挥领导和把关作用？承担什么责任？

叠床架屋的监督已经使企业苦不堪言、反映强烈，“意见”是在缺乏梳理的情况下，进一步强化多元监督。建议以改革精神推进实质性改善，“意见”的表述不要固化现有多头监管格局，给改革留出空间。

责任追究部分建议再加斟酌，企业在市场经营中从创新、产品开发、投资、并购以及经营决策、采购营销等都有风险，完全没有失误、常胜将军是不太可能的。企业家就要有创新和冒险精神。失误与渎职等如何界定和把握很重要，否则就会不作为。

“大量推进简政放权”：企业权利是公司法赋予的，不是政府给企业、上级给下级的。

“授权经营”，在建立现代企业制度的情况下，对于有效治理结构来说，所有权、经营权都是公司法赋予的，不是别人给的。所有权不能侵犯经营权，经营权也不能架空所有权，防止内部人控制。

