



人大重 阳

研究动态

第 29 期

2013 年 12 月 12 日

国企改革：从管企业到管资本

国有资产监督管理委员会企业改革局副局长 刘文炳

从改革开放到现在的三十年，我国国有企业改革取得了显著成就，通过一系列改革，国有经济的布局结构、占国民经济的比重以及竞争力都发生了很大变化。市场化、资本化和国际化是国有企业改革的显著特点。十八届三中全会就今后几年中国的经济改革和国有企业改革进行了重要规划和部署，然而，就目前来看，国有企业改革依然面临很多困难和挑战，下一步国有企业改革应该朝着什么方向前进，应该采取怎样的思路和措施成为不得不讨论的重要问题。



一、国有企业改革三十年的历史回顾和展望

（一）对国有企业改革的历史回顾

改革开放三十年，可以把国有企业的改革分为三个阶段。第一阶段，从改革开放到 1992 年，国有企业改革对国有企业自身体制制度并没有根本触动，更多强调放权让利，政府如何给企业放权，让企业更有积极性。然而，随着经济的发展，国内各个方面发生了变化，只通过放权让利难以使企业发展保持持续性，并且，企业内部动力并未很好地激发出来。1992 年国家提出建立社会主义市场经济体制，国有企业改革进入以市场化为改革目标的时期。第二阶段，1993-2002 年，围绕转换企业经营机制和结构调整两条主线进行国有企业改革，目的是让企业成为市场主体，提高企业市场竞争能力。采取的具体措施有“抓大放小”，中小企业改制并退出国有，“破产关闭”大中型企业和矿山，公司制和股份制改造，政企分开等。第三阶段，2003 年以后，组建国资委，通过建立国有资产监管体制，深化国有企业改革，推动国有企业改革发展。前三十年的国企改革大体划分为以上三个阶段，三个阶段是一脉相承的，前一阶段为后一阶段提供了经验和新的目标与挑战。

通过一系列改革，国有经济的布局结构、占国民经济的比重以及竞争力都发生了很大变化。1987 年国有企业有 23 万户，2000 年之后有 15 万户，现在是 4 万户，这说明国有经济数量和比重都在减少，然而其在国民经济中的重要性和作用却增强了，国有成分更向重要行业和关键领域倾斜，国资委刚成立时，中央企业在重要行业和关键领域所占比重约为 60%，经过十多年的调整，现在



已超过 80%。

国有企业改革的显著特点主要有：市场化，资本化和国际化。

市场化。中国的国有企业形成于国民经济发展的各个历史时期，在改革开放前都是政府的附属物。但经过三十年的改革，国有企业已实现了市场化。国有企业不再是政府的附属物，而是独立的市场主体。另外，国有企业在资源配置方面也发生了很大变化。早期的国有企业，特别是中央大企业，只从事单一的业务，由政府进行资源配置。但经过三十年的改革，很多国有企业都已实现资源优化配置的转型。如华润、中粮、中化、五矿等，原来都是外经贸部下的纯外贸企业，现在已经不再是单一的贸易，基本上朝着实业转型。市场化的另一个重要体现是体制机制的变化，我国国有企业市场化的体制和机制正在不断完善。

资本化。以中央企业为例，中央企业现在有 113 家，拥有上市公司 378 家，113 家中央企业中大多数拥有上市公司，上市公司已经成为中央企业主要的企业组织形态。上市公司在总资产、营业收入、净利润、销售收入等方面的指标，平均占中央企业收入的 60%-70%。国资委成立以来，中央企业发生并购 5066 起，113 家中有 103 家企业都发生过并购，相当一部分企业的转型史是并购史。中国国有企业改革发展中，资本化特点越来越明显。

国际化。以并购为例，中央企业海外并购的交易额占整个中央企业并购额的 53.4%。在进行海外并购的中国企业中，中央企业占 80% 左右，其中主要是矿业企业。中国企业在国际化进程中发展特别快，一半资源依赖国外进口，一半业务在海外，不单支撑着中国企业的发展，更支撑着整个国民经济的运行。



（二）对国有企业改革的未来展望

国有企业未来应该发展世界水平的跨国公司。中国要想实现中国梦、强国梦，要想跟美国抗衡，就必须拥有强大的跨国公司和强大的海军。

一个国家的经济总量和其企业在全世界 500 强的数量大体一致。在世界 500 强中，我国中央企业 45 家，大中华区 80 多家，国内 60 多家，数量可观。然而，质量问题不容忽视，跨国公司的实力是一个国家经济实力最重要、最典型的代表。美国在近百年发生过两次非常重要的转型，分别发生在两个世纪的最后三十年。十九世纪最后三十年，美国处在重工业化阶段，重要产业是石油、冶炼、钢铁、化工。这次转型中美国涌现出一系列大公司，如通用电气、杜邦化工等等，其发展主要靠美国金融资本和产业资本的结合。二十世纪最后三十年，美国产业资本和金融资本、高科技结合，出现了微软、思科、Google 等一系列公司。从某种意义上讲，美国近百年的发展史实际上就是跨国公司的成长史，目前美国企业有 132 家占据世界 500 强的位置，最多的时候有 187 家。毫无疑问，中国要成为发展强国，就要发展跨国公司。虽然中国目前 500 强企业的数量还可以，但是在质量上远逊于美国。中国进入 500 强的企业主要是资源类和贸易类企业，高科技企业（如医药、装备制造等）却很少，而美国主要集中在这些方面。另外，中国的 500 强企业和美国的 500 强企业相比，2012 年中国企业净利润和人均收入只有美国企业的 39.5% 和 50%，差距较大。所以，未来我国中央企业和国有企业的发展目标是要培育一批具有国际竞争力的世界一流企业和具有世界水平的跨国公司，我们所有的改革转型等措施都围绕着这个目标。



二、国有企业改革面临的机遇和挑战

（一）机遇

第一，中国在未来 15-20 年仍会快速发展。中国目前处于城镇化、信息化、农业现代化阶段，据研究，如果一个国家的城市化率在 30%-70%，说明处于城镇化快速发展的阶段，而中国的城市化率大约 52%，说明中国目前的城镇化在加速发展，城镇化的快速发展可以带动一系列产业和就业。

中国处于中等收入向高收入跨越的阶段。从中国目前的 GDP 增长速度来看，中国存在很大发展空间。中产阶级的崛起也会改变消费结构。刘士景认为，城市中产阶级是拉动消费的主要力量，该群体目前占国民消费总量的比重是 20% 左右，到 2020 年应该达到 45% 左右。我认为，中国经济至少在 15-20 年内会保持快速增长的态势。

第二，国内改革发展的环境更加有利。十八届三中全会作出的决定为国内改革发展提供了良好环境，尤其是“市场在资源配置中起决定作用”，为我国国有企业市场化改革，推动企业国际化发展注入了强大动力。

第三，从全球竞争格局来看，中国发展仍处于重要战略机遇期。刘鹤在《两次全球大危机的比较研究》中讲到：“从经济意义来讲，在本次危机之前，我国的战略机遇主要表现在海外市场扩张和国际资本流入。中国抓住了这个机遇，一举成为全球制造中心。本次危机发生后，全球进入了总需求不足和去杠杆化的漫长过程，我国的战略机遇期主要表现为中国国内市场对全球经济复苏的巨大拉动作用以及在发达国家呈现出的技术并购机会和基础设施投资机会。”中



国企业在境外的并购，以前更侧重于能源资源类企业，近几年已开始着眼于技术品牌的并购。三中全会作出“市场起决定性作用”的决定，某种意义上能够促进企业在市场竞争中把握更多机会。从全球竞争格局看，中国在产业转移、技术和品牌并购、境外投资方面面临很多机会。以中央企业为例，目前它们的转型主要是朝海外业务发展。

（二）挑战

第一，中国经济面临转型。美国波士顿咨询公司咨询报告《挑战在即，积极应对，中国公司全球化的下一个时代》指出：“中国企业轻松增长的时代即将结束，这些企业的销售增长正在放缓，利润率和盈利能力面临巨大压力，要更上一层楼，中国企业首先要应对更具挑战性的国内经济环境，他们依靠低廉的劳动力成本、价格竞争和巨大的国内市场来推动增长的时代已经一去不复返了”。我很认同这种观点。从某种意义上讲，中国经济的快速发展是由这四个因素支撑的：相对较低的人力资源和土地等要素成本，对自然资源的过度依赖，从国外进口技术的便利以及充足的国内市场。但是，今天这四种要素都在发生变化：人力资源、土地等要素成本上升，迫使企业进行转移；自然资源越来越缺乏，环境保护议题越来越被提上日程。

第二，技术引进遇到瓶颈。当今全球整个产业分工格局没有改变，跨国公司和欧美等发达国家依然控制着核心设备和技术，占据产业链高端。中国虽然发展迅速，但是很多产业的发展都依靠对欧美跨国公司技术的引进，而现状是发达国家对技术出口进行了限制，因为原先依靠发达国家技术（起初甚至是很低端的技术）发展起来的中国企业已经威胁到发达国家自己的企业。以彩虹集



团为例，目前彩虹集团在进行重组，重组的原因是在转型方面遇到技术问题，之前主要依靠技术进口，尤其是美国康宁公司，而如今康宁公司对技术进行了封锁，因为彩虹集团严重影响了康宁的销售收入。所以，中国的很多企业已经不能再把引进技术作为自己的优势。国内市场结构发生了很大变化，国有企业基本上占领了中低端市场，高端市场仍然被跨国公司占领。所以，不是没有市场，而是因为技术限制无法进入市场。所以，中国企业现在面临的问题是中低端产能过剩，而只有改进技术，进行产业转型升级才能进入高端市场。

第三，靠低价格扩大产品出口的道路难以继续。2012 年我国出口增长 9.8%，之后的增长指数甚至要更低。也即是说，中国靠低成本出口这条路已经难以走通。因此，在中国经济转型的当下，国有企业特别是中央企业面临很大的压力。必须重构我国企业发展竞争力的基础，把成本优势、资源优势转化到技术优势、品牌优势和体制机制优势上，国有企业尤其要着眼于体制和机制改革。

从经济层面来看，中国企业国际化进程面临以下几方面难题：贸易保护主义越来越严重，尤其是对中国产品的进口；人民币升值压力；西方政治对国有企业的限制；中国企业走出去如何本土化（中国企业想成长为跨国公司，有两个前提条件：一是一定要进入欧美主流市场，二是一定要实现企业本土化管理）；中央企业自身发展存在很多问题，也是未来实现战略目标的挑战和难点。

中央企业自身存在哪些问题呢？首先是核心竞争力不强，包括技术研发能力、自主创新能力、品牌能力和全球资源配置能力，这是核心缺陷。其次是市场化体制机制还不完善。例如，我国现在有 378 家上市公司，但是产权上存在一股独大的现象，这种股权结构不利于形成有利于市场竞争的制衡机制；国有



企业的内部管理机制固化落后，在员工制度和工资给付方面没有形成市场机制，不利于激发员工的积极性。而对于一个大企业来说，制衡机制和激励机制是很重要的，企业既然要市场化，就必须进行市场化运作，在充满竞争的领域，国有企业必须和其他企业具有同等的竞争平台。我国国有企业走出去的步伐在加快，但国际化经营的能力亟待提高，包括全球化战略管理能力、人才培养能力、品牌建设能力和海外并购能力。而在这些能力方面，我国国有企业跟海外跨国公司还存在很大的差距。

总之，尽管全球经济存在许多不确定性，但中国经济在未来 15-20 年仍然具有较大增长空间，国有企业改革发展，中国企业成长为具有世界水平的跨国公司仍然具有很好的内外部市场环境，但若想成为具有世界水平的跨国公司，关键是加快国有企业市场化改革，实现转型创新。

三、国有企业改革发展的思路和措施

十八届三中全会关于国有企业改革的论述有几个新的想法：混合所有制、现代企业制度和国资监管体制。混合所有制应该成为基本经济制度的重要实现形式，要实现产权多元化；现代企业制度的核心是市场化；国资监管体制的核心是实现从管企业到管资本的转变。另外，国有企业改革还要推动转型发展，加快资源整合以及持续开展管理提升，夯实企业发展基础。

（一）发展混合所有制

混合所有制应该成为社会主义基本经济制度的重要实现形式，有利于各种



所有制资本取长补短，相互促进，共同发展。混合所有制经济将成为国有企业股份制改革的主要方向。混合所有制对我国经济有重大意义。一是有利于放大国有资本的功能，使国有资本在重要行业、关键领域、公益性和自然垄断行业发展，有利于发挥国有资本的控制力和影响力。二是有利于股权利益多元化，构造协调运转、有效制衡的公司法人治理结构。真正的股份制企业一定要形成协调运转、有效制衡的体制机制，现在国有独资企业正在进行董事会试点，由内部董事和外部董事组成，让不同的股权所有制利益代表发挥作用，使民营、外资和其他成分都能参与进来。三是有利于发挥国有企业和民营企业各自的优势，提高资本运营效率和水平。

发展混合所有制有以下几方面的思路：

第一，继续推进公司制和股份制改革。除了极少数涉及国家安全，承担国家职能的企业，其他企业都要实现投资主体多元化。

第二，更多引入非国有资本。国有集团公司（国有资本运营公司和国有资本投资公司）至少应该在二级层面及以下实现混合所有。

第三，向非国有资本开放重点项目投资。一些重点项目比如石油、电力、铁路、电信领域等，非国有资本可以进行投资。

第四，探索员工持股。积极探索混合所有制企业引入员工持股，有利于形成资本所有制和劳动者所有制，调动职工积极性，特别是管理层和技术骨干人员的积极性。我们已经比较好地解决了政府和企业的关系，下一步要更好解决企业和员工的关系。

但是，混合所有制的发展仍然存在很多需要仔细考虑的问题。首先，混合



所有制的领域、比例和结构都很复杂，比如企业要在什么层面上实现混合所有？如何解决国有比重过重的问题？中央企业应该引进更多基金还是产业资本？不同的产业是国有控股还是非国有控股？不属于重要和关键行业的国有经济的调整 and 混合所有应如何进行？员工持股的范围、比例、以及退出问题等具体应如何解决？

（二）完善现代企业制度

第一，国有独资企业和国有控股企业如何建立董事会。目前我国有很多国有独资和国有控股企业，国资委已经为40多家国有独资企业建立了董事会。国有企业以及集团是否应该建立董事会？怎么建？这是完善现代企业制度下一步面临的最大问题。

第二，建立职业经理人制度。职业经理人制度是完善公司法人治理结构的基础，是一个成熟的经理人市场和外部董事市场的必备因素。应该实现职业经理人聘任和薪酬的市场化。

第三，完善激励约束机制。目前国有经济的状况是约束有余，激励不足。激励约束机制不但需要引入到企业的管理层和董事会经营层，也应该引入到员工层。

第四，深化劳动用工制度。国有企业市场化的前提是劳动用工的市场化。

（三）完善国有资产监管体制

第一，国有企业要实行分类监管。国有企业发展到今天，无论是企业规模还是行业重要性，承担的职责差别很大，而依靠一个标准进行监管不利于企业科学化监管。目前的分类监管大致分为三类：公益性、保障性和商业性。但是，



这种分类面临的一个问题是，某些企业内部兼有两种类别或者三种类别。比如中石油和中石化，既有保障性成分，又有商业性成分。但是，如果不实行分类监管，企业所受到的约束就会越来越行政化。所以，国有资产监管体制，除了实现从管企业到管资本的飞跃，还要不断实现提高监管水平。目前国资委的管理体制面临着如何更加市场化的问题，而不是行政化管理。

第二，改组和组建国有资本投资运营公司。因为国资委是一个部门，而不是一个公司，所以，市场化的前提就是改组和组建国有资本投资运营公司，包括国有资本投资公司和国有资本运营公司。十八届三中全会的新想法是分成三类。第一类是产业投资公司，更多的是在自然垄断行业、公益性行业和保障性行业，国有资本要独资和绝对控股。这一类的产业特点非常明显，一是发展专业和主业，二是强调保障公益，尤其强调要有研发力量和技术创新力量，比如中石油、中石化和中国电信等。第二类是国有资本投资控股公司，非产业运营型，考虑效率最大化，类似于现在的华润、国开投、保利、中化、招商局等，这些企业底下都有若干个多元化产业，如华润旗下有消费品、能源、燃气、电力、医药、地产、金融等几大产业。十八届三中全会讲到授权问题，把一部分权利让渡给企业和国资委这个平台，让国资委以市场化的手段去管理企业。然而，目前国资委的管理体制行政色彩依然浓厚，所以市场化的大方向一定要坚持。第三类是国有资本运营公司，更着重于股权运作。以上分类是为了更强调发展潜力、投资功能和对股权的管理。

（四）推动转型发展

企业改革发展的过程就是转型的过程，由计划经济体制下政府的附属物变



成独立的企业是一种转型，由传统企业向现代企业转变也是一种转型，现在我们提出的新的转型是指从中国一流企业向世界一流企业的转型。这几个转型包含了以下层面的含义。

第一，要实现战略转型，即从全球化业务向全球化企业转型。全球化业务和全球化企业是两个概念，很多企业即使有一半的业务在海外，但企业的内部管理、薪酬发放等仍然按照中国国内标准，不是一个全球化的企业。全球化企业要求总部、研发中心、管控中心和销售中心等全部分离，管理实现本土化，运营实现全球化。这对我国国有企业是很大的挑战。

战略转型首先需要从全球产业链条的跟进型向超越型转型。以三星为例，三星的理念是永争第一，赶超战略，所以才能取得今天的成就，占据亚洲品牌的龙头地位。中国的国有企业和民营企业如果只是跟进，将永远不会成为世界一流企业。现在要求企业对标，只是对标不行，还要赶超。我们的企业要有这样的意识和战略。

其次要从注重技术设备的引进向自主创新转型。中国企业以前的发展主要依靠引进国外技术和模仿国外成功模式。然而随着我国的发展，企业现在应该从模仿向自主创新转型，我们的理念是“引进、消化、吸收、创新”，最后的“创新”一条应该成为我国企业的重要转型目标。首先是出口产品到内地投资的转型。我们很多产品的出口都到了一个极限，比如我国机电设计等的出口，印度现在提出，不能只向印度出口产品，而且要在印度当地合资建厂，要带动印度国内技术和管理。所以，我国产品出口已经达到了极限，是时候进行战略转型。

第二，要进行产业转型，很多企业不能单一寻求产业链发展，而是必须寻



求从单一产业链向完善产业链价值链方向转型，有些企业甚至要向核心主业发展转型。通过研究美国跨国公司百年发展的历史发现，美国跨国公司是多元化、专业化和规模化的统一。我国很多企业这十年也正朝着多元化和相关多元化发展，然而多元化并不是目的，很多企业依然需要进行整合。华润由之前最多的十几个主业调整到现在的六个主业，我国很多企业也需要这样的调整。

产业转型同时需要从产业链中低端向高端转型，从传统业务向具有明显优势和可持续发展的业务转型。我们很多企业，国际上的跨国公司（如科达公司）和国内能源公司（如彩虹、华录）都面临这样的转型。

第三，实现发展模式转型。我国企业要从传统经营模式向现代经营模式转型，要从产品制造向服务功能转型，要从经营产品向经营品牌转型。就从制造商向服务功能商转型来讲，以中材集团为例。中材集团原来为中东生产水泥设备，后来发现设备的出口调试安装空间很大，于是就逐步发展成综合服务商，为中东提供成套服务，之后再组织产品和技术。我国很多企业都发展到了这一步，简单制造的路子已经走不通，必须要向提供服务转型，以服务带产品。

（五）加快资源整合

中央企业这几年发展很快，横向纵向业务很复杂，但是在资源配置方面仍存在问题。要加快资源整合，实行专业化经营，剥离非优势业务，引导中央企业把资源配置到最有回报、最需要国有企业的地方。

（六）持续开展管理提升，夯实企业发展基础

我国国有企业发展迅猛，然而管理并没有跟上脚步。很多企业是从运营企业发展而来，管理理念基本上是集团战略管控，很多其他方面的管理如基础管



理和内容创新等还需要提升，这是我国很多企业面临的巨大挑战。

以上是我国企业在未来改革和转型发展方面所面临的六个问题，有的已经有细致的设计，有的还只是方向性的，需要进一步探索理清并通过试点去扩大。总体来说，十八届三中全会以后，中国国有企业改革管理资本概念加强，这对国资委和国有企业都是巨大的挑战。国有企业经过三十年市场化的改革，取得了巨大成就，未来几十年需要把国有企业建造成世界水平的跨国公司，那时候才可以说中国的国有企业改革取得了成功。