

二、近期大陸國有企業改革概況簡析

兩岸發展研究基金會魏艾執行長主稿

- 中共「十八屆三中全會」提出進一步深化國有企業改革、完善國有資產監管，以適應市場化、國際化新形勢。一年來，大陸確實推出簡政放權和健全資本市場等改革措施，並初具成效。
- 混合所有制經濟已是大陸國有企業和國有資產管理的改革方向和原則，此一改革方案主軸是籌建國有資本投資運營公司，並在 2020 年完成現代化企業制度改革。
- 大陸國有企業改革除面臨管理主體和利益分配重組，並涉及政府職責、政府與市場關係等深層問題，如何消除國企的資源壟斷性，將是相關改革的成敗關鍵。

大陸自 1978 年「十一屆三中全會」實施改革開放以來，國有企業改革一直是大陸經濟體制改革核心與重要推動力。30 多年來，大陸從放權讓利、激發企業活力，即嘗試在所有制方面做出諸多突破性的改革。然而，大陸國有企業仍未能擺脫政企不分、效益低落的缺失，甚至扭曲資源的配置。為解決國有企業所面臨的問題，2013 年 11 月，中共「十八屆三中全會」通過「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」，提出必須適應市場化、國際化的新形勢，進一步深化國有企業改革，完善國有資產監管，推動國有企業完善現代企業制度。2014 年是全面深化改革開始之年，大陸已陸續推出簡政放權、促進資本市場健康發展和推行混合所有制等新一輪國企國資改革，但是全面深化改革涉及政府和市場間及各行業間關係的調整和利益的重組，改革的進程仍將面臨重重限制。

（一）大陸國有企業改革歷程及其問題

大陸自 1978 年改革開放以來，35 年來中共召開了八次全體會議，每一次「三中全會」都是一座改革的歷史航標，所提出的大方向、大原則，

都對大陸的經濟體制改革，特別是國有企業國資管理改革產生極大影響。這些改革的方向和內涵包括放權讓利、國營企業利改稅、企業承包經營責任制、國有資產評估和管理、國有及國有控股企業、國有經濟布局、混合所有制、促進中小企業發展等政策和措施（李保民、劉勇，「十一屆三中全會以來歷屆三中全會與國企國資改革」，經濟研究參考，2014年第57期），對大陸經濟體制改革均產生相當關鍵性的作用。但由於政企不分、產權不夠清晰，以致大陸國有企業出現國有資產管理混亂、國有資產流失，以及國有企業股權資本收益沒有被全體國民合理分享、國有公共礦產資源資本化收益被部分人過度佔有、資本收入（財產性收入）顯著拉大高收入與低收入居民收入差距等問題（孫長學，「完善資本要素參與分配的機制」，宏觀經濟管理，2014年第4期）。

以國有資產管理為例，大陸國有資產整體上處於分散管理狀態。橫向看，在中央層面上，作為代行國有資產出資人職能的國務院國資委僅限於管理非金融類經營性的國有資產，即113家中央企業，資產規模約40兆元（人民幣，下同），相當於大陸國有資產的15%左右。大陸中央和國務院部委辦局管轄8,288萬戶企業，即400多戶金融類企業，以及鐵路、煙草、郵政、文化、出版等壟斷領域的經營性國有資產和大量行政事業性、資源性國有資產。這些資產缺乏一套具規範的發展模式，也沒有統一的管理架構，在資產評估、統計評價、產權界定和糾紛處理等方面，規則不一，管理混亂（郭春麗，「國有資產管理體制改革的總體思路和實現路徑」，宏觀經濟管理，2014年第10期）。此外，大陸央企出現巨額虧損屢見不鮮，中國鋁業、東航中遠、鞍鋼、聯通、中鋼、大唐均在近年出現過巨虧（「央企為何一再刷新虧損紀錄」，財經雜誌。2015.3.2；「巨虧央企的救贖之道」，中國經濟信息，2014年第5期）。

「十八屆三中全會」之「決定」所提出的全面深化改革總目標，是要完善和發展「中國特色社會主義制度」，推進國家治理體系和治理能力現代化；深化改革的重點是經濟體制改革、核心問題是處理好政府和市場的關係，使市場在資源配置中發揮決定性作用。國有企業改革的方向則包括：1.完善國有資產管理體制，組建若干國有資本運營公司。2.支持有條件的國有企業改組為國有資本投資公司。3.提高國有資本收益上繳公共財政比例，2020年提升至30%。4.鼓勵非公有企業參與國有企業改革。

(二) 2014年大陸國有企業改革的發展

大陸國有經濟規模不斷擴大，雖在促進大陸經濟發展方面發揮重要作用，但由於政府直接經營，企業效益逐年下降，甚至出現嚴重虧損，加重財政負擔。為有效解決國有企業經營缺乏效益的問題，大陸方面在 2014 年，積極組建若干國有資本運營公司，期使國有資本既能在市場經濟中生存、發展，還能對大陸總體經濟產生正面作用。

2014 年 6 月，作為國有企業主要主管部門的大陸財政部提出新一輪國有企業改革時間表，亦即：2014 年研究國有企業改革總體意見；2015 年啟動幾家國有資本投資運營公司組建試點，制定混合所有制等實施辦法；2016 年到 2020 年分批完成國有資本投資運營公司組建（孫靜，「國有資本管理啟示錄」，中國外匯，2014.9.1）。很顯然的，此一改革舉措的核心，就是要改革國有資本授權經營體制，透過組建若干國有資本運營公司，支持有條件的國有企業改組為國有資本投資公司。

國有資本投資公司也稱為國有控股公司和國家投資公司，自 1960 年代以來，逐漸成為許多市場經濟國家在國有資產管理中普遍採用的一種重要形式，西方各國針對市場經濟發展中的某些缺陷，都不同程度地實行了國家干預政策，直接投資創辦不少國有企業。許多國家是將國有企業改組為股份公司，公開出售部份股份，打破國有企業壟斷經營局面，形成所謂的混合經濟形態，既減少政府的行政干預，也有助於增強企業的活力和競爭能力。在將國有企業改組為股份制公司的發展趨勢中，國有資本投資公司因應而生，使國有產權有明確的歸屬和代表。

除組建國有資本運營公司外，大陸也積極為國有企業改革鋪陳有利的外在環境，主要的措施便是簡政放權。大陸國務院相繼取消和下放 9 批共 798 項行政審批事項，修訂政府核准的投資項目目錄，中央層面核准事項量減少約 70%，包括取消或下放涉及企業投資項目核准、企業生產經營活動許可，及對企業、社會組織和個人的資質資格認定事項等。大陸自 2014 年 3 月 1 日起實施的改革工商登記制度，促使大量的民間資本投向新興產業和新型服務業（李曉琳，「今年以來的改革成效及政策建議」，宏觀經濟管理，2014 年第 11 期）。

另一方面，大陸也在金融市場上則推出多項措施，以提高社會資本活力。一是推出和籌建民營銀行試點方案，2014年3月，大陸確定首批5家民營銀行試點方案；7月，大陸銀監會正式批准3家民營銀行的籌建申請。二是不斷推進健全資本市場體系的政策和措施。5月，大陸國務院發布「關於進一步促進資本市場健康發展的若干意見」（一般稱為新「國九條」）；8月，證監會發布「私募投資基金監督管理暫行辦法」。相關規定對發展多層次股票市場、規範發展債券市場、培育私募市場，推進期貨市場建設、提高證券期貨服務業競爭力，擴大資本市場開放、防範和化解金融風險、營造資本市場良好發展環境等工作，提出具體規劃方案（「新國九條：十大亮點著眼 2020」，中國經濟信息，2014年第10期）。

（三）混合所有制國企改革的思路及其限制

今（2015）年3月「兩會」期間，大陸國務院總理李克強在「政府工作報告」中提出，當前國有企業改革工作的方向和重點，是要加快國有資本投資公司、運營公司試點，有序實施國有企業混合所有制改革，加快電力、油氣等體制改革，改革和健全企業經營者激勵約束機制。與此同時，在投融資體制改革方面，則要大幅縮減政府核准投資項目範圍、減少投資項目前置審批、放寬民間投資市場准入、深化鐵路投融資改革（新華社，2015.3.5）。很顯然的，近年大陸仍將延續2014年以來有關國有企業和國有資產管理的方向和工作，而混合所有制將是大陸國有企業改革的目標。

事實上，混合所有制一直是大陸國有企業改革的一種經濟形態。從改革開放實施以來，便已是改革的重要方向。中共「十四大」已提出不同所有制之間聯營；「十五大」從國有產權改革、國有經濟布局的角度，第一次明確提出混合所有制經濟的概念；「十六大」進一步提出「發展混合所有制經濟」；「十八屆三中全會」則明確地提出要「積極發展混合所有制」（李保民、劉勇，「十一屆三中全會以來歷屆三中全會與國企國資改革」，經濟研究參考，2014年第57期）。混合所有制經濟應當指國有資本、集體資本、非公有資本等交叉持股，相互融合的經濟形式。而其企業形態廣泛，從國有資本持股占99%到1%，各種混合的比例。其中，持股比例有幾個重要的特點：持股占10%往往意味著

在董事會中擁有一個席位，持股 1/3 在公司治理意味著擁有對公司重大事務的否決權，它牽涉到企業經營和國有資產管理的管理主體和利益分配等深層的問題；更涉及國有經濟在國家安全層面的布局問題，並非一般企業的改革而已（李軍、蕭金成，「混合所有制企業中的國有資本管理」，經濟研究參考，2015 年第 3 期）。

發展混合所有制經濟的兩個主要目的：一是吸引社會資本，二是改善公司治理；體制改革的原則是要讓市場在資源配置中發揮決定性的作用。但是依目前國有企業在大陸資源的壟斷性作用，如何將國有企業依涉及國家安全的特殊行業、基本公益性行業（如供水、供暖、供電、供氣、基礎網絡等）、政府需承擔責任的公共服務行業，以及一般競爭性行業加以分類（黃海燕，「完善國有資產管理體制的探討」，宏觀經濟管理，2014 年第 10 期），涉及政府職責、政府與市場間關係的深層問題。因此，在國有企業和國有資產管理的「混合制」改革之前，如何先消除其「壟斷性」，將是大陸國有企業改革必須克服的障礙。