

# 国企分类改革的实现路径研究现状与展望

徐丹丹(教授), 曾章备

**【摘要】**党的十八届三中全会明确提出要“准确界定不同国有企业功能”,在新的历史背景下,划分国有企业类型,明确不同国有企业功能定位已然成为进入以分类推进国有企业改革新阶段的必由之路。国内外的国企分类改革方法主要包括“二分法”、“三分法”、“两两分类法”和“四分法”,国有企业在进行分类时可能存在一定的操作障碍。针对目前国企分类实现路径研究存在的不足,应从案例研究与实地调研相结合、构建动态细分指标体系以及采用多元化研究方法等方面予以完善。

**【关键词】**国有企业; 分类改革; 实现路径

**【中图分类号】** F276.1

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1004-0994(2016)22-0087-3

## 一、引言

进入21世纪之后,我国国有企业的运行质量和整体绩效显著提升,涌现出一大批具有核心竞争力的骨干企业。截至2015年年末,我国中央国有企业有106家,地方国有企业有10万余家。这些国有企业已经基本同市场经济相融合,为推动社会经济发展、保障和改善民生、开拓国际市场、增强我国综合实力做出了重大贡献。然而,在保持经济持续增长、迈向中高端水平的新时期,国有企业也面临着改革目标不清晰和内部社会转型升级等巨大挑战。据此,2015年9月,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》(中发[2015]22号),第一次明确提出将国有企业分为商业类和公益类,实行分类改革。同年12月,国资委、财政部和发改委联合发布《关于国有企业功能界定与分类的指导意见》(国资委发研究[2015]170号),强调国有企业功能界定与分类是新形势下深化国有企业改革的重要内容,也是因企施策的基本前提。

随着政策的相继出台和国企改革不断深入,国有企业多功能、多任务、多元化经营和交叉持股等特征给国企分类操作造成的困难愈加明显。国有企业分类已成为当前理论研究和改革实践必须解决的一个重大议题。不少研究人员从国有企业的性质和职能、国企分类的依据和原则等角度进行研究,但相关研究尚未形成系统的国企分类改革的逻辑体系,从而制约了理论研究的深入和国企分类改革的实现。本文基

于现有文献研究内容的视角,结合宏观政策和国企实践的现实需求,首先从国有企业分类改革的目的、国企分类的依据及操作性困境等方面对文献进行梳理,而后对现有研究进行简评并对未来研究方向提出几点建议。

## 二、国有企业分类改革的目的

为了分析国有企业分类改革的目的,部分学者对国有企业的性质和作用进行了一定探索。周美良(1996)指出,国有企业不以利润最大化为目标,“公共性”是国有企业区别于一般性非国有企业的最基本特征。黄速建、余菁(2006)分析了2003年“中储棉”的巨额亏损事件、“中航油”的石油期货事件和2005年华南地区“油荒”事件等5个国有企业因追逐经济目标而舍弃社会目标的案例,而后得出国有企业具有弥补“市场失灵”的作用,是一种国家参与和干预经济的工具与手段。王冠杰(2012)进一步指出国有企业对于维护国家的政治安全和稳定、促进产业结构升级、参与国际竞争、保障国有资产保值增值等方面均具有重要作用。因此,国有企业分类改革的目的之一是为了充分发挥国有企业的宏观调控功能。

部分学者从国有企业分类的必要性出发探讨国企分类改革的目的,如陈俊龙、汤吉军(2016)等提出国有企业有效地实施分类改革、分类管理和分类监管是解决国有企业的经营目标多重性问题、进行资源重组和转型升级、减少对行政资源过度依赖、完善内部管理体制机制、深化混合所有制改革等的前提与关键。因此,国企分类改革的目的还可归纳为

**【基金项目】**国家社科基金重点项目“国有企业分类改革的理论逻辑与实施路径研究”(批准号:16AJY010);教育部人文社会科学研究规划基金项目“混合所有制背景下国有资本运营效率的衡量、优化与保障研究”(项目编号:14YJA790066);北京工商大学国有资产管理协同创新中心项目“国有资本宏观功能与规模研究”(项目编号:GZ20130101)

## □ 参考借鉴

以下三个方面:一是理清政府和市场的关系,寻求国有企业公益性和营利性之间的平衡(荣兆梓,2012;李维安,2014);二是理清国企的职能和定位,使不同类型的国企有不同的改革方向与路径选择,达到因企制宜的改革目标(王浩东,2015);三是完善国有企业法人治理结构、优化国有资本布局、加强国有资产监管,推进混合所有制和分类改革,只有准确地对国有企业进行分类,才能有针对性地推进国有企业改革(高明华,2013)。

### 三、国有企业分类的依据及类型

十八届三中全会之前,不少学者从国有企业的产权性质、市场竞争程度、企业规模、产业领域、经营目标等角度出发,提出国有企业分类改革的思路(董辅初,1995;杨瑞龙等,1998;张淑敏,2000;蓝定香,2006;高明华,2008)。这些研究停留在产业的重要程度及产业的规模和划分上,侧重于从资本分布层面和市场结构层面进行分类。之后,相关研究主要是从国有企业战略定位和功能承担的视角进行分类,如盛毅(2014)就指出,深化国有企业改革应当从国有经济的战略定位出发,根据国企承担的功能推进分类改革,从而建立不同的产权和经营管理模式。分类改革的方法也随之从“二分法”、“三分法”、“两两分类法”、“四分法”转变为主要关注公益类和商业类的“二分法”。表1是对国内部分学者建议的国企划分类型的汇总。

表1 国内部分学者建议的国企划分类型

分类方法	学者	具体类型
二分法	董辅初(1995),中国人民大学课题组(1998)	竞争性和非竞争性企业
	袁辉(2014)	商业性企业和兼有政策性功能的企业
	郭全中、徐玉德(2002)	承担政策性目标和不承担政策性目标的企业
三分法	黄群慧、余菁(2014)	公共政策性、特定功能性和一般商业性企业
	李玲(2012)	经营类、政策类和垄断类企业
	高文燕(2014)	国家安全类、公共保障类和市场引导类企业
	李锦(2013),盛毅(2014)	公益企业、特殊企业和盈利企业
	高明华(2013),高明华、杨丹、杜雯翠(2014),王浩东(2015)	公益性、竞争性和自然垄断性企业
两两分类法	杨瑞龙、张宇(1998)	在国企分为竞争性和非竞争性或公益性和非公益性的基础上,将竞争性或公益性再分为两类
四分法	杨瑞龙(1998)	提供公共产品的国企、垄断性国企、竞争性大中型国企、小型国企

综上所述,“三分法”、“两两分类法”和“四分法”可以理解为是在“二分法”的基础上对其中一种或两种类型进行延

伸、补充和细化分类。

国外的国企分类改革方法主要有以下三种:一是基于市场竞争结构的“二分法”(如法国、新加坡),将国企分为垄断性和竞争性两类(邓经纬,2014);二是基于利益属性特点的“三分法”(如芬兰、瑞典、挪威、新西兰),以芬兰为例,其将国有企业分为承担特定任务、有战略利益和以投资者利益为主的纯商业性国有企业三类;三是基于国家持股比重“三分法”(如英国、美国、韩国),以英国为例,其将国有企业划分为政府直接管理、具有独立法人地位和公私合营三类(高文燕,2014)。不同的分类改革方法对应着不同的分类监管方式,对国外国有企业的分类改革加以分析和研究,能够给我国国有企业分类改革以启发和借鉴。

### 四、国有企业分类的操作性困境

以分类改革为切入点推进国有企业改革具有历史的必然性和现实的合理性。然而,由于国有企业普遍存在业务经营多元化、企业功能多重性、交叉持股多层次等现象,伴随着国内外经济环境变化,特别是“互联网+”带来的企业边界的漂移和变化,国有企业主营业务和功能定位也会动态调整,致使国有企业在进行细致的商业类或公益类划分时存在无法回避和难以跨越的操作性障碍。国内学者主要从以下四个方面分析了国企很难准确分类的原因(彭建国,2015)。

1. “多功能、多任务”导致分类操作难。一般而言,国有企业的多功能、多任务属性会使国企在分类改革实践中面临“商业性使命”和“公益性使命”的矛盾和冲突,这两种使命的并存使其很难进行确定的分类操作,所以需要根据国有企业在社会主义市场经济条件下履行的不同功能选择不同的改革方法(杨瑞龙,2014、2015)。此外,张安毅(2014)指出“公益性”的定义相对模糊,容易与企业的“商业性”即盈利性产生矛盾,这也是造成多功能国有企业后期划分与改革困难的主要原因。为此,可以引进西方“公共企业”的概念来进行范围确认,即强调运营效率和以一定的营利性向社会提供公共产品或准公共产品的经济实体。

2. “多元化经营”导致分类操作难。由于目前国有企业业务经营多元化现象普遍,且多数国企都是混业经营,分类改革除了要科学界定不同企业的功能,还要在明确类型后逐步剥离无关业务(白天亮,2015)。黄群慧(2015)持有相似的观点,认为特定功能性国有企业应调整其经营业务,若一旦被鉴定为是公共政策性国企,则必须剥离其盈利性市场业务。

3. “交叉持股”导致分类操作难。混合所有制背景下,国有企业的交叉持股对国有企业有多重影响。一方面,由于城市化进程加快以及基础设施等领域存在政策性障碍,社会资本难以立即进入,国企之间往往通过相互交叉持股解决资金短缺问题(郭雳,2009)。国有企业与非公有制经济主体交叉持股也能实现优势互补,国有资本既可以根据需要实施绝对控股、相对控股或一般参股,也可以通过优先股、黄金股等形

式入股(楚序平,2014)。另一方面,国有企业交叉持股同样存在一些不利影响,尤其是给国企的分类操作带来较大困难,交叉持股的国有企业如何确定类型,才能既避免国有资产流失又提高民营企业的积极性,这仍是一个难题(张卓元,2013)。

4. “动态变化”导致分类操作难。国有企业的功能属性、经营发展和业务范围会随着国内外经济、社会环境、国家需要、市场以及科技发展的变化而发生动态调整(杜国用,2014;彭建国,2015)。金碚(2010)指出,动态调整的国有企业必须接受动态的双重绩效评价。第一层次是市场评价和企业效率或竞争力评价;第二层次是所有者利益评价,看其是否体现了国家和人民意志的整体利益要求。国企分类改革在实现了第一层次的目标定位后,国企分类改革就主要依靠第二层次的评价标准进行相对准确的分类,并建立起完善合理的现代国有企业制度。

### 五、国有企业分类的实现路径

关于国有企业分类改革实现路径的相关文献比较少,多属于依照企业目标或功能进行的探索性、描述性和主观判断分析。黄群慧、余菁(2013)依据2013年115家中央国有企业描述的企业使命和业务活动的公开资料进行主观判断分类,并提出可操作的分类方法应该是国资部门基于“国家使命”要求和企业特性逐一与中央国有企业进行谈判协商。

### 六、总结与未来展望

#### (一)总结

划分国有企业类型以及明确不同国有企业功能定位,是全面深化国企分类改革的逻辑起点,是混合所有制改革的基础,是实行分类发展、分类监管、分类定责、分类考核的前提,这一点得到了学者们的普遍认可。在国企分类改革的目的方面,学者们均认为分类的目的在于满足新时代背景下国企改革的需要;在国企分类的依据和类型方面,学者们大多基于“二分法”进行拓展和细分;在国企分类的操作性困境方面,业务经营多元化、企业功能多重性、交叉持股多层次和业务范围动态变化是学者们提出的分类操作难的主要原因,部分学者还给出了相关的对策建议(金碚,2010;张安毅,2014;白天亮,2015;黄群慧,2015);在国企分类改革的实现路径方面,仅有部分学者从调研和主观判断角度进行了分析,仍然无法得出系统且具体的国企分类改革实现路径。

相关研究的演进和政策变化与国有企业实践表现出密切的互动关系,为国企分类改革的实现路径研究提供了较高的研究起点和丰富的实践总结。但总体来看在以下几方面仍存在不足:

1. 定性分析多,实证分析严重不足。以往研究主要采用规范分析和理论推演的定性方法,描述国有企业分类的目的、依据、原则和探讨分类后如何深化国有企业改革,而缺少对国有企业分类改革的理论逻辑论证及国内外具体案例的

实证分析研究。

2. 改革现状描述多,实施路径研究严重不足。以往研究分析了国有企业公益类和商业类划分存在各种操作困境表现,但由于缺少典型行业和典型企业的操作验证、案例数据库建设和类型划分的细分指标体系设计等方面的探讨,导致对具体的实施路径研究不足。

3. 静态思维研究多,企业动态变化重视不足。以往的研究多集中在解读现有的国企分类改革政策,对多功能、多层次、多任务和动态化的国企产生的量化边界界定模糊,导致对国企如何进行类型划分的动态调整等方面的研究不足。

#### (二)未来研究展望

针对以上不足,笔者认为未来的研究应该从以下三个方面加以完善:

1. 案例研究与实地调研相结合。寻找和梳理国内外特征明显的国有企业典型案例,形成国有企业按公益类和商业类分类的案例数据库。这不仅是动态识别、测算、评价国有企业在业务层面上商业性和公益性比重的前提,也是确定国有企业类别属性的基础和依据。同时要充分的实地调研,如考察典型行业和典型企业,分析其典型特征以贴近现实和增强研究的可靠性和准确性。

2. 构建动态的细分指标体系。考虑到国企存在业务经营多元化、交叉持股、多层次控股等复杂状况,未来的研究应尝试构建多维度、多层次、分行业的指标体系,设计有区别、有侧重、可操作的动态指标和实施方案。确定“公益—商业比”的权重和分值,根据这一比值的变化进行国有企业的类型划分,并随着企业的改革和运营实践动态调整,以准确反映各类功能的边际变更,为治理、监管等提供可操作的依据。

3. 研究方法多元化。未来研究应该在以往定性研究的基础上,更多地采用量化方法,如综合运用蒙特卡洛模拟方法、DEA扩展模型,进行国有企业典型案例选取过程中的代表性偏离分析、“公益—商业比”计算过程中政治关联要素(投入)与承担功能状况(产出)的匹配分析。在案例参数化处理中结合层次分析(AHP)、因子分析和贝叶斯扩展模型等方法提取典型指标,并进行指标和参数量化处理及调整分析,通过这些方法的综合运用,构建完善的国有企业分类操作路径体系。

#### 主要参考文献:

李维安. 分类治理: 国企深化改革之基础[J]. 南开管理评论, 2014(5).

杨瑞龙. 简论国有企业分类改革的理论逻辑[J]. 政治经济学评论, 2015(6).

楚序平. 正确推进国有企业改革[J]. 时事报告, 2014(7).

杜国用. 中国国有企业分类改革的理论与实践[J]. 改革与战略, 2014(1).

作者单位: 北京工商大学经济学院, 北京 100048