



您当前位置：首页 > 国研视点 > 专家视点 > 正文

### 张政军：有无必要对国有企业实施分类管理？

2013-5-6

[提要]“十二五”规划纲要提出，探索实行公益性和竞争性国有企业分类管理。各国对国有企业的分类标准：一是按企业市场地位或竞争程度分类，以法国和新加坡为代表。对垄断性或承担特定任务的企业，政府可严格管理，企业的治理模式、经营者选拔任免、考核以及薪酬应与商业化或市场化企业不同。

“十二五”规划纲要提出，探索实行公益性和竞争性国有企业分类管理。国有企业有共同的地方，但身处不同行业，存在很多差异，这就有必要从宏观方面予以分类，按国企的不同定位使改革措施更具针对性。

改革开放30多年来，国有企业改革已取得很大进展，但仍有不少问题有待进一步深化，如国有经济布局调整不到位、国有资产管理体制尚存不足等。这些问题的存在，除了与缺乏顶层设计和认识不清有关外，很重要的一个原因就是国有企业的分类不清。有无必要对国有企业实施分类管理？分类后如何管理？为此，我们把一些国家的国有企业分类管理实践作了比较与分析。

#### 各国对国有企业的分类标准

普遍被认为国有资产管理较好的国家或地区，一般都对企业实施分类管理，以反映政府对不同类别国有企业的功能目标、国有股权比重、考核与薪酬管理等方面的不同要求。各国对国有企业实施分类管理，主要原因有：一是通过有效管理来实现国有资本目标。对承担公共服务职能的企业，分类管理要求其首先履行公共服务功能，并明确企业和政府的双边责任；对有战略目标的企业，分类管理要求其在按照市场规则经营商业业务的同时，寻求战略目标的实现。二是通过市场化规则、明晰政府和企业双边责任、提高透明度等措施来化解对国有企业存在合理性的争议。通过立法、明确企业实现目标及优先顺序、签订经营业绩合同等方式，对特定领域企业的商业性业务和特殊性业务进行独立核算，明确政府和企业的双边责任，政府对企业承担公共目标所产生成本的补贴也公开透明。商业性的企业则完全按照市场化的规则实现资本回报的目标。

各国对国有企业的分类标准：一是按企业市场地位或竞争程度分类，以法国和新加坡为代表。法国政府根据企业的法律地位、竞争性以及产品价格管制与否，将企业分为垄断性国有企业和竞争性国有企业两类，法国电力、法国铁路、法国航空、法国邮政和法国电信等都属于垄断性国有企业，加工业、建筑业和服务业中的国有企业被划分为竞争性国有企业。新加坡将国有企业分为垄断性法定机构和竞争性政府联系公司，经济发展局、电信局、港口、公用事业局等都属于垄断性法定机构，而淡马锡、新科技等四大控股公司及其投资控股的子公司等属于竞争性政府联系公司。

二是按利益属性和赋予目标分类，以芬兰、瑞典、新西兰和挪威为代表。芬兰将国有企业划分为承担特定任务的国有企业、有战略利益的商业性国有企业和以投资者利益为主的纯粹商业性国有企业三类，芬兰电网、芬兰产业投资公司属于第一类，芬兰铁路、芬兰航空属于第二类，养老金信息服务公司则属于第三类。挪威将国有企业分为执行特殊产业政策国企、兼有商业化和其他特定目标的国企、商业化但总部须在挪威的国企和完全商业化国企四大类，机场公司、能源管理公司、国家电网、林业集团等被划分为第一类企业，挪威邮政、国家铁路、国家电力、铁路服务公司被划分为第二类企业，国家石油、海德鲁、挪威电信被划分为第三类企业，北欧航空、国立摇滚乐博物馆等属于第四类企业。

三是按法律地位及持股比例分类，以英美韩为代表。英国将国有企业划分为政府直接管理的国有企业、具有独立法人地位的国有企业、公私合营的国有股份公司三类，企业的地位和政府持股比例均有不同，地理信息公司属于第一类，皇家邮政属于第二类，浓缩和核电技术服务公司属于第三类。

#### 各国对不同类别国有企业的管理

不同类别国有企业的功能和目标不同。除英、美、韩等按照法律地位及持股比例对国有企业分类的国家外，其他各国的国有企业分类体现了对企业功能和目标的不同要求，对完全商业化、市场化或纯粹竞争性的国有企业，一般要求企业以财务回报为主要目标，要求企业市场化经营，追求利润，如法国政府一般要求竞争性企业自主参与国内外竞争，瑞典政府要求竞争领域的市场化经营企业的主要目标是价值最大化。对于垄断性、承担特定任务或公共服务责任的国有企业，一般要求以社会、产业或文化目标为主，追求社会利益，如芬兰政府要求承担特定任务的国有企业以实现社会目标为主，同时要求企业在财务上能够独立。对于有战略意义的商业化企业或兼有商业化和特定目标的国有企业，政府一般要求其兼顾商业目标和特定社会目标，并按照商业化、市场化原则开展经营，如瑞典对于公益性的社会公共服务企业，赋予追求股权价值和社会利益双重目标，挪威对于商业化目标且总部须在挪威以及兼有商业化和其他特定目标的企业，在商业化目标之外增加了总部和研发功能留在挪威、公共服务承诺等特定目标。

对不同类别国有企业的所有权监管方式不同。对垄断或特定任务企业，各国政府倾向于严格管理，如芬兰承担特定任务的国有企业，由主管部门根据企业完成社会目标的质量和成本来进行业绩评估，法国对垄断性企业通过签订业绩合同方式来明确企业承担公共职能和社会目标，并明确企业和政府的双边责任。对于商业化或市场化企业，各国政府倾向于赋予很强的自主经营权、少干预。芬兰对于商业性国企和有一定战略意义的国企，国家仅是普通股东，要求企业按市场化运作，瑞典竞争领域的企业按照市场原则经营。

不同类别国有企业的法律形式不同或适用法律不同。对垄断性或特定任务企业，各国政府一般通过特定法律或归属政府部门来监管，如法国垄断性国有企业属于公法人，国会每家垄断性企业都有立法，规定其目标、业务边界和国有股最低比重，新加坡议会对每个垄断性的法定机构专门立法，瑞典非独立的社会公共服务企业，一般属于政府的管理部门。对商业化或竞争性企业，各国均按照普通法来规定，法国按照私法对竞争性企业的行为进行规范，如新加坡竞争性的政府关联公司按公司法设立，新西兰商业化运营的皇冠公司适用公司法和国有企业法，瑞典市场化经营企业

和社会公共服务企业都按照公司法运作。

### 国际经验的启示与借鉴

借鉴国际经验，可将我国国有企业划分为三类：完全商业化或市场化的国有企业；商业化运营但有一定战略利益的国有企业；以产业、社会、文化、公共政策等目标为主的有特殊职能的国有企业。那么，对于垄断性或承担特定任务或公共服务责任的国有企业，宜以社会利益或产业发展等目标为主，并可要求其实现财务独立；对于有战略意义的商业化企业，可要求兼顾商业目标和特定社会目标，同时按照商业化、市场化原则开展经营；对于完全商业化、市场化或纯粹竞争性的企业，宜要求以财务回报为主要目标，市场化经营，追求利润。

不同类别国有企业的合理产权结构不同。对垄断性或承担特定任务国有企业，政府应独资或绝对控股；对于有战略利益的商业化企业，政府可控股，同时有必要引入多元的投资主体；对于完全商业化或竞争性国有企业，政府一般没必要保持控股，宜逐步降低持股比例，长期看作为普通的参股股东为宜。

对不同类别国有企业的所有权监管和公司治理要求应有差别。对垄断性或承担特定任务的企业，政府可严格管理，企业的治理模式、经营者选拔任免、考核以及薪酬应与商业化或市场化企业不同。对于完全商业化或市场化的企业，以及对于有一定战略意义的企业，政府应赋予企业很大的自主经营权，业务上少干预或不干预，企业按照市场化原则开展经营活动，企业的治理模式应参照上市公司的要求。

对不同类别企业可以有立法等方面的不同安排。对于完全商业化企业和有一定战略利益的企业，按照《公司法》和《国有资产法》来规范，并在央企董事会试点有关管理办法基础上，出台不低于上市公司治理准则要求的“国企治理原则”。对于垄断性或特定任务的企业，可采取单独或类别立法，出台特殊法来规定这类企业的目标、业务边界、国有股比重区间以及特定的公司治理安排。

作者：国务院发展研究中心企业所国有企业研究室主任、研究员 张政军 来源：《经济日报》2013年05月03日

【关闭窗口】



我要评论

已有0条评论

提交评论



版权所有



技术支持

地址：北京市东城区朝内大街225号 邮编：100010 网站备案号：ICP备12035235号