

# 全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会、全国人民代表大会 财政经济委员会关于企业国有资产(不含金融企业)管理情况的调研报告

——2020年10月15日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上

全国人大常委会预算工作委员会主任 全国人大财政经济委员会副主任委员

史耀斌

全国人民代表大会常务委员会：

为深入贯彻落实党中央关于建立国有资产管理情况报告制度的改革要求，根据全国人大常委会2020年度监督工作计划安排，围绕企业国有资产(不含金融企业)(以下简称企业国有资产)管理情况，全国人大常委会预算工委和全国人大财经委组成调研组，统筹做好疫情防控和监督调研，召开财政部、国资委、审计署等中央有关部门座谈会，赴国务院国资委，中国联通、国投集团等中央企业和上海、陕西等地方开展实地调研，对中粮集团、中国建材、中国诚通等16家企业开展书面调研，委托天津、安徽、陕西三省(市)人大常委会有关工作机构开展专题调研，在此基础上形成了调研报告。全国人大常委会陈竺、王东明副委员长，全国人大财经委副主任委员、常委会预算工委主任史耀斌，全国人大财经委副主任委员熊群力、郭庆平，全国人大财经委委员、常委会预算工委副主任朱明春、全国人大财经委委员庄毓敏等参加了调研活动。现将主要情况报告如下：

## 一、基本情况

国有企业是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础，在推动经济社会发展、保障和改善民生、保护生态环境等方面发挥着重要作用。党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，国务院及其有关部门加快推进国资国企改革，持续改进管理工作，企业国有资产规模逐步壮大，管理体制不断深入，国有企业运行态势良好。

### (一)管理体制

企业国有资产是国家对企业各种形式的出资所形成的权益。国有及国有控股企业是企业国有资产运营的主要载体。企业国有资产管理遵循“国家所有、分级管理”的原则，中央国有企业和地方国有企业分别由本级人民政府履行企业国有资产出资人职责。

在中央层面，具体分为三部分：一是国务院授权国务院国资委对97户中央企业履行出资人职责；二是国务院授权财政部对中国国家铁路集团有限公司、中国邮政集团有限公司、中国烟草总公司、北大荒农垦集团有限公司和文化类企业履行出资人职责；三是部分中央党政机关和事业单位(以下简

称中央行政事业单位)对其所属的企业履行具体管理职责、财政部履行资产监管职责，目前此类企业未建立出资人管理制度，正在按照改革要求推进经营性国有资产统一监管。

地方层面国有资产管理体制与中央基本相同。省级国有企业由国资委、财政部门按政府授权分别履行国有资产出资人职责，许多地方已由国资委统一履行出资人职责。地市一级，大多与省级相同，有些企业数量少、没有设立国资委的，归口在财政部门管理。

## (二)企业国有资产情况

### 1. 总体情况

国有企业规模大，户数多，实力雄厚。截至2019年底，全国国有企业法人21.7万户，资产总额233.9万亿元，同比增长11.2%；国有资本权益64.9万亿元，增长10.5%。

企业国有资产行业分布广泛，几乎遍及各行各业。其中，第二产业主要投向采矿、电力、热力、燃气及水生产和供应业等工业行业，第三产业主要投向交通运输、仓储和邮政、房地产等行业。

分层级看，地方占大头。2019年，中央企业和地方国有企业的资产总额之比为37.2：62.8，国有资本权益之比为27.4：72.6。中央企业的国有资本权益和资产总额同比增速均低于地方国有企业。在中央企业中，国资委系统监管企业是主要部分。

### 2. 国资委系统监管企业情况

截至2019年底，全国国资委系统监管企业资产总额、国有资本权益分别为201.3万亿元、47.9万亿元，占全国国有企业资产总额的86.1%、73.8%，居于主体地位。

分类型看，2013年以来，商业一类国有企业资产总额和国有资本权益的占比不断提高，商业二类国有企业的占比有所下降。2019年，资产总额中商业一类占比最高，国有资本权益中商业二类占比最高<sup>①</sup>。

### (三)管理工作

一是加强顶层设计。中共中央、国务院印发《关于深化国有企业改革的指导意见》，配套印发35项政策文件，形成“1+N”政策体系，系统部署新一轮国资国企改革。

二是完善监管体制。以管资本为主推进“四个转向”<sup>②</sup>，

注：①商业一类是指主业处于完全竞争性行业和领域的商业类国企，商业二类是指主业处于关系国家安全的战略性领域的商业类国企

②“四个转向”即从对企业的直接管理转向更加强调基于出资关系的监管，从关注企业个体发展转向更加注重国有资本整体功能，从习惯于行政化管理转向更加注重运用市场化法治化手段，从关注规模速度转向更加注重提升质量效益

调整监管职能,出台并动态调整权力和责任清单、授权放权清单。推进分类监管,突出服务国家战略、质量效益、创新驱动、深化改革等,完善考核评价体系。稳步推进经营性国有资产集中统一监管试点,推动落实首批试点单位改革方案。深化垄断行业国资国企改革,改革油气管网运营机制,以市场化交易为主线推进新一轮电力体制改革。

三是改革国有资本授权经营体制。21家中央企业分批开展国有资本投资、运营公司试点改革,33个省级国资委改组组建118家试点企业,在战略规划、主业管理、选人用人等方面加大授权放权力度。指导国有资本投资公司以战略性核心业务控股为主,推动产业聚集、结构调整和转型升级;指导国有资本运营公司以财务性持股为主,搭建基金投资、股权运作、资产管理等专业平台,支持企业落实国家战略、强化科技创新、降杠杆减负债等。

四是完善国有资本经营预算制度。制定国有资本经营预算管理办法,完善预算编制工作程序。分类确定国有资本经营收益收取比例,重点支持解决历史遗留问题、落实国家重大战略、企业自主创新、清理无效低能资产等。

五是推进混合所有制改革试点。分层分类推进国有企业混合所有制改革,目前已推出4批210户试点企业。中央企业实施混改项目4000多项,引入各类社会资本超过1.5万亿元。通过引入积极外部股东,推动法人治理规范化,完善长效激励机制,探索实施股权激励、职业经理人制度,中央企业部分企业开展骨干员工持股试点改革。推动混改企业聚焦核心主业,强化产业战略协同引进战略投资者。

六是推进中国特色现代企业制度建设。按照两个“一以贯之”要求,把党的领导融入公司治理各环节,落实党组织研究讨论作为公司决策重大事项前置程序。完善公司治理,加强董事会建设,目前82家中央企业和94.6%的地方国有企业集团建立了外部董事占多数的董事会;全部中央企业和96%的地方国有企业集团已经完成公司制改制。健全市场化经营机制,加大市场化选人用人力度,深化“三项制度改革”,推进经理层成员任期制和契约化管理,已有45家中央企业建立了职业经理人制度;深化国有企业工资决定机制改革,推动中央企业建立健全长效激励约束机制。加快剥离企业办社会职能和解决历史遗留问题,基本完成“三供一业”和市政社区分离移交、教育医疗机构深化改革等任务,厂办大集体改革完成约75%。

七是依法加强监管。国资监管机构依据企业国有资产法等法律法规开展工作,不断完善管理制度,研究起草并出台国有企业治理、规划发展、财务监督、产权管理、业绩考核等方面的规范性文件。完善国有资产和国有企业财务管理、信息统计和定期报告制度,规范国有企业境外资产管理,健全完善国有资产评估工作。提升监管专业化水平,发挥纪检监察、审计等协同作用,强化责任追究。

#### (四)管理成效

一是国有企业运行总体良好。2019年,全国国有企业实现营业总收入63.5万亿元,增长6.9%;利润总额3.9万亿元,增长6.9%。资产负债率为64.0%,同比下降0.2个百分点,债务风险整体可控。

二是服务经济社会发展发挥重要作用。国资委系统监管

企业提供了全国近100%的原油产量和上网电量、97.4%天然气供应量,搭建了覆盖全国的基础电信网络。国有企业带头落实创新驱动发展战略,在载人航天、探月工程、北斗导航等领域取得了一批具有世界先进水平的重大成果。中央企业累计投入各类帮扶资金超过230亿元支持打好三大攻坚战,提前完成“十三五”规划关于二氧化硫等主要污染物排放量的降幅目标。中央企业带头落实提速降费、降电价、清理拖欠中小企业账款和农民工工资等要求。中央企业积极参与京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、共建“一带一路”等国家战略项目,发挥主力军作用。铁路、邮政、烟草、中央文化企业等积极承担社会责任,不断扩大社会效益。在今年新冠肺炎疫情防控中,国资国企全力保障煤电油气等基础能源供应,保障通信、交通等稳定运行;抢建火神山、雷神山等专门医院和方舱医院,紧急转产扩产抗疫一线紧缺医疗物资,全力推进疫苗研制攻关;带头复工复产,充分发挥对产业链上下游复工复产的强大带动作用。

三是供给侧结构性改革取得实效。推进国有资本布局优化和结构调整,推进中央企业战略性重组和煤炭、煤电、海工装备等领域专业化整合。出台支持中央企业加快关键技术攻关的激励政策,在业绩考核上将研发投入视同利润。推进中央企业瘦身健体、提质增效,管理层级全部压缩至5级以内,基本完成2041户僵尸企业的“处僵治困”工作。完成钢铁去产能任务,中央企业累计化解煤炭过剩产能1.14亿吨、钢铁1644万吨。推进降杠杆减负债,控制债务风险。

此外,企业国有资产的国家治理不断深入推进。2017年党中央部署建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度以来,全国人大常委会和地方各级人大常委会不断加强国有资产监督,完善监督机制和方式,督促深化国资国企改革、强化国有资产管理。各级审计机关按照党中央关于实现国有资产、国有资源审计全覆盖的部署要求,逐步加大审计力度,审计范围从金融和企业国有资产逐步向行政事业性国有资产、国有自然资源拓展。

## 二、存在的突出问题

党的十八届三中全会确定管资本为主的改革方向以来,国资国企改革取得了明显进展和成效,但与党中央的要求和人民群众的期待相比,仍然存在一定差距,突出表现在监管体制机制不够完善、国资国企改革有待深化、国有企业运行效率和质量仍需提高、治理体系基础仍较薄弱等,需要抓紧研究解决。

### (一)监管体制机制不够完善

一是管理部门多头分散。从中央层面看,碎片化管理的状况没有得到根本性改变。截至2019年末,部分中央行政事业单位存在办企业情形,党政机关和事业单位经营性国有资产集中统一监管进展缓慢。企业国有资产管理仍然按出资或企业隶属关系分散在国务院国资委、财政部和相关中央部门单位,有的尚未建立出资人管理制度,已履行出资人职责的也没有形成统一的管理制度。从地方层面看,尽管有的地方名义上由国资委统一监管,实际还存在其他部门任免中层干部的情况,有的则采取完全委托其他部门管理的方式。



二是出资人职责履行不够规范。政企不分、政资不分问题不同程度存在,国资监管机构的出资人职责与行政监管职责仍然存在交织,两种身份时常不易区分,“越位”和“缺位”并存,还不完全适应基于出资关系以市场化方式参与企业治理。派出的部分国有股权董事、监事履职不够到位。一些国资监管机构仍然习惯通过发文件等行政管理方式参与企业经营管理。部分地方和企业反映,通过制定清单进行管理和授权放权,而不是按照公司法、公司章程等法律和制度规定行使权利,仍然带有行政色彩。

三是国有资本布局规划机制不够完善。国有资本整体功能定位、规模结构等顶层设计不够到位,国有资本投向和国有经济结构的目标和规划有待完善。部分企业经营范围广、主责主业不突出。国有资本布局调整和结构优化不够顺畅,国有企业战略重组层次不高,一般局限于同一监管部门所属企业之间或同一企业集团内部。重复投资、产业趋同、同质化竞争广泛存在,很多国有企业“大而不强”“大而不优”。

四是分类管理和考核评价机制不够健全。落实管资本要求,适应多元化经营普遍的状况,根据出资情况区分独资、控股、参股进行分类管理和考核有待加强。反映国有经济竞争力、影响力、创新力、控制力、抗风险能力的考核指标体系建设相对滞后,对加大科技创新、实现高质量发展等引导还需进一步强化,考核国有企业提供公益性服务、承担社会责任等指标的精准性有待进一步提高,通过行业比较、国际比较等,客观准确评价经营状况存在一定困难。

## (二)重大国资国企改革有待深化

一是国有资本投资、运营公司试点改革需要深入推进。国有资本投资、运营公司试点统筹规划不够,多数采取直接改组原有产业集团总部的方式,资本布局调整主要局限在原企业集团内部。国资监管机构与国有资本投资、运营公司之间的出资人权责边界尚未理清,一些试点企业仍然沿用过去的产业集团管控模式和经营资产方式,或对出资企业只持股并表,不具体监管,难以调整优化存量资本,有的监管机构及其他政府部门仍对投资运营试点公司出资企业直接行使股东权利。部分国有资本投资、运营公司机构建设和制度建设不到位,履行“管资本”职责的能力和人才储备不足。

二是混合所有制改革提质增效进展较慢。不少混合所有制改革试点企业在“混资本”方面力度大,在“改机制”方面步伐小,非国有股东有效参与企业治理的机制需要进一步完善,特别是在国有控股企业中如何发挥非国有股东的作用还存在困难。一些国资监管机构对混合所有制企业的监管机制尚未根本转变,有的仍然按国有独资企业管理;有的变成“只投不管”,存在国有资产流失风险。混合所有制企业职工持股改革还缺乏统一指导和规范,有些持股方式需要员工投入、但限制条件多,员工参与的积极性不高。

三是垄断性企业改革有待深化。部分自然垄断性国有企业具有利用垄断地位向竞争性领域扩张的内在冲动,使“自然垄断环节”泛化为“自然垄断行业”。例如,有的自然垄断企业不断向相关竞争性领域扩张,其他企业难以公开公平公正参与市场竞争。从更广泛意义上看,国有企业在竞标、融资等方面相对于民营企业的“垄断性”优势还没有完全破除,公平竞

争生态有待进一步营造。

四是中央行政事业单位经营性国有资产集中统一监管改革需加快深入推进。随着国有企业改革的不断深化和市场经济的日益发展,中央行政事业单位所办企业行政化管理色彩浓重、市场主体地位较差、现代企业制度不健全等弊端逐步显现,部分企业规模小、分布广、盈利能力低下甚至亏损严重等问题日益突出。亟需在首批改革试点的基础上,进一步推进集中统一监管。

## (三)国有企业运行效率和质量仍需提高

一是现代公司治理机制、市场化经营机制不够健全。董事会职权落实不够到位、职能作用发挥不够充分,董事会成员结构有待优化,合格外部董事来源渠道有待拓展。国有企业市场化经营机制仍需进一步完善,容错机制还不健全。市场化选聘、退出的职业经理人制度不够健全,管理人员“能上不能下”的局面没有根本性改变,在出差、护照等方面对国有企业员工还比照行政机关管理。激励机制难以适应市场发展要求,企业内生动力和活力不足。工资总额动态调整机制和中长期激励机制不够完善,核心关键岗位的人才薪酬制度缺乏竞争力。

二是企业内部基础管理制度有待完善、规范管理水平有待提升。企业管理制度的系统化、规范化程度不高,部分企业“三重一大”制度落实不到位,决策流程不规范。各类风险管控机制、合规内控体系不健全。部分企业国有资产管理不够规范,存在资产权证不完整、违规低价出租国有资产、违规以低于评估价转让国有股权、高溢价收购民营股权等现象,导致国有资产流失。

三是国有企业发展质量有待提高。国有企业在经济社会发展中的发展定位、应当承担的责任发挥的作用还不够清晰。创新能力不强,未有效发挥高端引领、重大前沿技术创新等方面的表率作用。在研发创新、解决关键技术“卡脖子”和共性技术研发等方面缺乏统筹规划,“重引进占国内市场”现象较为普遍,在研发核心技术、核心产品,保障产业链、供应链安全方面的基础性关键性作用发挥不够。国际化发展水平整体偏低,与国际一流企业还存在较大差距,国际竞争力、行业竞争力不强。

## (四)国有资产治理体系基础仍较薄弱

一是党的全面领导深度融入公司治理有待加强。全面贯彻党中央有关国资国企决策部署的机制和渠道还不完全通畅。国有企业党委(党组)和董事会、经理层等之间的权责边界还不够清晰,有的决策程序设置不够合理。实现加强党的领导和完善公司治理有机统一,建立各司其职、各负其责、协调运转、有效制衡的公司治理机制,亟待加强制度设计和规范引领。

二是国有资本经营预算在国有资产治理中的地位作用有待提升。国有资本经营预算改革进展缓慢,尚未覆盖金融企业,收入来源比较单一,整体规模偏小,难以支撑成为调整优化国有资本布局的有效手段。难以满足国资国企改革发展的需求,无法适应推进国有资产治理现代化的要求,需要进一步推进国有资本经营预算改革。

三是人大、审计、社会等监督有待完善。人大国有资产监督刚刚起步,所需信息还不够充分,相关制度建设有待充实

健全,监督能力有待提高。审计监督主要关注企业层面,从财务视角集中在经济效益,而对国有资本布局优化和结构调整、国有资本竞争力、创新力、防风险能力等宏观层面,以及国资监管机构的国有资本管理工作等关注不够反映不够。企业国有资产管理还存在不少“黑箱”,国有企业的内部人控制问题还没有彻底解决,企业国有资产及管理情况公开机制的规范性还需进一步提升,社会监督较难落实,人民群众有序参与国有资产管理事务的渠道还不通畅。

四是法治建设相对滞后。党的十八大以来,党中央关于国资国企改革做出一系列重大决策部署,在构建以管资本为主的国有资产监管体制、规范出资人制度、形成中国特色现代企业制度等方面发生重大变革,2008年出台的企业国有资产法,已经滞后于改革实践和改革需求,亟待修改完善。适应建立中国特色现代企业制度的要求,公司法律制度应当进一步完善。实践中,一些国资监管机构和国有企业法治观念不强,在落实出资人有限责任,落实企业法人财产权、强化企业法人独立地位等方面还不到位,甚至存在违反公司法规定的行为。

### 三、几点建议

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央围绕做强做优做大国有资本作出了一系列重大决策部署,对新时代国资国企改革发展指明了方向、明确了任务、提出了要求。应当围绕推进企业国有资产治理现代化,认真贯彻落实。切实加强国有资产管理 and 治理,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持社会主义市场经济改革方向,积极构建党全面领导、人大依法监督、政府规范管理、国有企业运营经营、社会有序参与的企业国有资产治理格局,推进完善以管资本为主的国资监管体制,健全中国特色现代企业制度,深化国资国企改革,优化国有资本布局,提高国有企业活力和效率,做强做优做大国有经济,更好发挥国有资本在贯彻落实国家战略、推动经济社会发展、增进人民福祉等方面的作用。

#### (一)继续完善国资监管体制机制

一是加快推进企业国有资产集中统一监管和统筹规划。建立统一、规范的企业国有资产管理体制,加快推进中央行政事业单位经营性国有资产的集中统一监管。健全国有资产管理统筹衔接机制,统一管理制度,研究实现企业国有资产集中统一监管的路线图和时间表,在一张蓝图上统筹规划国有资本布局。

二是切实转变国有资产监管职责。正确认识国有资本的政治和市场双重属性,进一步调整优化职能和机构,加快实现“四个转变”,促进国资监管机构聚焦履行国有资本整体出资人职责与贯彻落实党和国家宏观战略,重点关注国有资本宏观布局和结构调整、国有经济整体绩效和创新能力,以及国有资本权属登记、统计报告等基础管理。同时,将更倾向市场化的中观和微观出资人职责授权放权给国有资本投资、运营公司。依照企业国有资产法、公司法等法律,以出资为依据,通过公司法人治理机制行使出资人职责。

三是健全国有资本规划布局机制。围绕完善中国特色社会主义市场经济、更好发挥国有资本的引领作用,进一步明确

国有资本的功能定位和发展目标,明晰重要行业和关键领域的范围并建立动态调整机制。在此基础上,依托大数据等现代信息技术,构建覆盖全国国有资本、衔接宏观产业政策、着眼提高整体效能的统筹规划机制,通过交叉持股等方式,促进跨集团、跨区域、跨层级的资产重组。

四是优化分类管理和考核评价机制。适应管资本要求,建立功能定位与股权结构相结合的分类管理制度,围绕国有经济竞争力、影响力、创新力、控制力、抗风险能力,建立健全适应国有独资、控股、参股分类考核机制,完善评价指标体系,全面反映经济效益、政治效益、社会效益和生态效益,强化中长期考核。强化高质量发展和科技创新导向,落实落细激励创新机制和政策,细化分类考核标准,突出产业布局目标实现率、经营业务效率国际排名和科技成果转化、核心技术自主率、科技进步贡献率等指标。建立承担社会责任的公开透明补偿机制。

#### (二)加大国资国企改革力度

一是持续推进国有资本投资、运营公司改革试点。按照规模适度、功能明确、协调发展的原则,在中央和省级层面改组组建一定数量的国有资本投资、运营公司。将更多国有企业纳入国有资本投资、运营公司出资企业,由国有资本投资、运营公司对其行使出资人权责。通过完善考核机制,引导投资、运营公司调整优化职能定位和管控模式,以出资为依据,依法依规参与出资企业治理,加强国有资本管理人才队伍建设,打造专业化国有资本运作平台,更好发挥其在授权经营、结构调整、资本运营、激发所出资企业活力和服务实体经济等方面作用,取消与投资无关的责任考核等。推进组建国务院直接授权的国有资本投资公司,加快政府直接授权国有资本投资、运营公司试点。

二是深化混合所有制改革。把握好混合所有制改革方向,通过引进战略投资者、社会资本和推进员工持股,推动公司治理多元化,切实转变机制,真正实现由“混”到“改”的提升。完善差异化、专业化、市场化的国有资本监管方式,在所有股东充分协商基础上依法制定章程,保证非国有股东能够有效参与公司治理。推动混合所有制企业深度转换经营机制,在劳动、人事、分配三项制度改革上进一步解放思想,适度扩大员工持股试点范围,减少不合理的限制,保证足够的激励力度。

三是继续推进垄断性企业改革。深入推进电力、石油、天然气等垄断行业改革,推动关键环节与其他竞争性业务有序分离,建立健全国有资本退出机制,确保国有垄断企业聚焦主责主业。结合混合所有制改革和国有企业市场化改革等,在企业层面淡化所有制属性,推进财政补贴、信贷融资、行业准入、招标采购等对所有企业一视同仁。

四是加快推进中央行政事业单位经营性国有资产集中统一监管改革。充分考虑所办企业的历史成因、现实作用等客观实际,在摸清家底的基础上,分类施策,稳妥落实改革任务。与行使公共职能或发展公共事业无关的企业全部脱钩,移交有关国有企业或国有资本投资、运营公司统一管理;改革完善与本部门(单位)承担的公共事业协同发展职能密切相关的企业(属于本部门职能拓展和延伸的企业)以及其他特殊类型企业国有资产管理体制;对僵尸企业、空壳企业,通过注销、