

中国2020年国有企业改革评价及 国企改革指数

文宗瑜 谭 静

【摘 要】中国财政科学研究院“国有企业改革评价及国企改革指数”课题对2015-2020年的国企改革进行每年一次的定性评价和定量评价,并以定量评价综合加权得分为依据设立国企改革指数即中国财政科学研究院国企改革指数(CSRI)。指数基准日为2015年12月31日,指数基点为100。对2020年度国企改革进展及经济社会效应进行定量评价的综合加权得分为77.33分,计算得CSRI为161.24。

【关键词】国有企业改革评价;国企改革指数;国企改革进展

【作者简介】文宗瑜,谭静,中国财政科学研究院。

【原文出处】《财政科学》(京),2021.4.106~117,134

作为本轮深化国企改革的收官之年,2020年的国企改革从试点先行转向全面推进,并以“国企改革三年行动”开启新一轮国企改革热潮。本报告对2020年国企改革进行了全面的定性评价和定量评价综合加权评分。其中,定量评价综合加权评分是对定性指标量化处理和定量指标综合评定基础上加权计算的综合得分。以定量评价综合加权得分为依据计算出中国财政科学研究院国企改革指数。本报告是“国有企业改革评价及国企改革指数”研究的第六个分报告(2020年分报告)。

一、国企改革的定性评价

(一)承上启下谋求突破再开新篇章

在《中共中央国务院关于深化国有企业改革的指导意见》中,对本轮深化国企改革到2020年的成效设定了明确目标。从改革成果看,截至2020年末,国企改革取得一系列明显成效,改革任务完成较好。但是,国企改革的步伐并未停止,总结前期经验、聚焦未解难题,以国企改革三年行动为标志,国企改革又开启新的篇章。

对照本轮深化国企改革的目标,大部分的目标

得以实现,一些重要领域和关键环节取得实质性成效,但也有部分改革进展较慢。一是公司制改革基本完成,国有企业办社会和历史遗留问题总体解决,混合所有制改革加快,国有企业法人治理结构进一步完善。二是经营性国有资产集中统一监管覆盖面超九成,“两类公司”试点不断推进,以管资本为主加强国有资产监管体制正在形成,人大履行国有资产监管职责的法律制度更加健全、手段方法更为充足。三是国有资本配置效率提高,去产能任务圆满完成,企业层级进一步压缩,重组整合力度较大,国有经济布局 and 结构进一步优化,国企对经济社会的引领和带动作用较好。四是国企党建全面加强,国企党组织在公司治理中的地位提升。

但是,全民所有制企业的公司制改革并未全部完成^①,经营性国有资产还没有实现集中统一监管,国有企业在治理、用人、激励等方面的市场化机制方面改革尚待进一步推进,国企董事会职权还需放权和更好发挥作用,企业国有资产基础管理制度还不完善,国有资本授权经营体制还未完全理顺。

(二)各个层面的改革积极性较高

2020年,中央和地方、企业 and 市场等各层面的改革积极性和成效性较高。中央层面,“科创示范行动”“打造世界一流”等新专项行动启动,“双百行动”扎实推进,“区域综改试验”扩围至7个。在前期探索的基础上,推出国企改革三年行动,将国企改革推到新的阶段,开启了新一轮深化国企改革的热潮。同时,制定和修改相关制度和法律,清除改革梗阻,固化改革成果。地方层面,各地结合本地区实际出台系列具有较强指导性、操作性的配套政策,积极探索创新各项改革,混合所有制改革、重组整合、经营性国有资产集中统一监管等措施落地效果较好。国有企业改革活力和自主力增强,在试点和专项行动中形成了好的经验,参与国企改革三年行动的热情较高。社会资本对国企混合所有制改革的关注度明显提升,以资本市场为载体的混改项目和资金规模增多。

(三)多项改革任务落地加快成果扩大

“双百企业”综合性改革取得积极成效,全员劳动生产率超出中央企业平均水平50%,经理层任期制和契约化管理、职业经理人制度各层级全覆盖比例超过50%,绩效考核全覆盖比例超过80%,员工市场化公开招聘比例约95%。深圳、上海、沈阳区域性国资国企综合改革试验试点继续推进,并取得一定成效,青岛、西安、武汉、杭州四地新纳入试点。“科改示范行动”起步,209户企业入选,“国改科技基金”设立,国有科技型企业股权激励、薪酬分配、业绩考核等方面获得更多支持,创新力度加大。2020年8月“国企改革三年行动”全面启动,中央企业及多个地区明确具体实施方案,中央企业明确改革任务4329项、举措10729项,2020年任务完成较快。

截至2020年末,国务院国资委监管的中央企业全面完成公司制改革,省级国资委监管的一级企业公司制改制完成约96%。符合条件的中央企业和中央金融机构划转部分国有资本充实社保基金工作全面完成,共划转93家中央企业和中央金融机构国有资本总额1.68万亿元。中央企业所属子企业、地方

国企混合所有制户数占比分别超7成和5成;中央企业所有者权益中社会资本形成的少数股东权益9.4万亿元,占比提升至38%,对外参股的企业超过6000户。中央企业集团层面股权多元化改革继续推进。中央企业选聘职业经理人近5000人,实施股权激励的控股上市公司有119户,集团总部部门数量和人员编制平均压减17%和20%。共有48家中央企业和32家国有企业入围2020年度“世界500强”。

(四)国企改革对经济转型和社会文明的引领作用较强

1. 引领经济转型

一是提质增效,在疫情冲击中有效发挥了经济“压舱石”作用。2020年,中央企业实现净利润1.4万亿元,增速从一季度的-58.8%拉升至年末的2.1%,近8成企业净利润正增长。2016-2020年,中央企业资产总额、劳动生产率、净利润年均增速分别为7.7%、7.8%和9.3%,增长较好。二是资产负债率下降,有效防范财务风险,但国企债券违约率上升。2020年末,中央企业资产负债率为64.5%,较上年末下降0.5个百分点,较2017年末下降2.1个百分点,完成“三年降两个百分点”的目标任务。但是,2020年辽宁华晨集团、河南永煤集团、紫光集团等国企债券相继违约,且规模较大,对债券市场造成较大冲击。数据显示,中央国有企业和地方国有企业的违约率分别为0.44%、0.23%,较2019年分别上行0.22、0.04个百分点^②。三是科技研发强度提升,引领创新较好。2020年,中央企业研发投入强度提高至2.55%,国内外研发机构数量达到4360个,国家重点实验室91个,取得了“天问一号”“嫦娥五号”等一批具有世界先进水平的重大科技成果。

2. 引领社会文明进步

一是国企社会责任发展指数继续提升。2020年,“国有企业100强”社会责任发展指数为58.5分,较上年提升3.9分,分别高于民营企业和外资企业29.2分和38.4分,连续12年领先民营企业和外资企业^③。在抗击新冠肺炎疫情战役中,国有企业复工复产、保生产保供应、减免房租,表现突出,抗击疫情议

题得分为72.0分,国有企业100强名单中有95家主动披露了“抗击疫情投入总额”“稳定就业”等方面的履责行动。二是助力脱贫攻坚。“国有企业100强”社会责任发展指数中,精准扶贫议题得分为69.4分,93家企业披露了精准扶贫相关信息。截至2020年末,中央企业帮扶的246个国家扶贫开发县全部脱贫摘帽,定点帮扶的12000多个扶贫村、扶贫点全面脱贫。三是历史遗留问题总体解决。全国国有企业职工家属区分离移交“三供一业”99.6%、市政设施99.7%、社区管理职能98.2%,教育、医疗机构深化改革分别达到99.7%和98.8%,退休人员社会化管理完成92.1%,厂办大集体改革完成98.1%,累计安置在职职工171.2万人^④。部分中央企业和地方国企以上任务完成率达到100%。

二、国企改革的定量评价

通过定量综合加权评分,2020年国企改革得分是77.33分,较2019年提高2.73分,改革取得了新的进展,一些改革难点有所突破。

(一)国企改革进展评价

1. 政策在更高更深层次进行布局

2020年上半年,细化和明确本轮国企改革的难点。年初,国务院国有企业改革领导小组办公室发布在“双百企业”中推行经理层成员任期制和契约化管理、建立职业经理人制度操作指引;3月,国务院办公厅印发《国有金融资本出资人职责暂行规定》;4月,国务院国资委制定中央企业控股上市公司实施股权激励工作指引。在党建方面,中共中央印

发《中国共产党国有企业基层组织工作条例(试行)》,明确“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,是党执政兴国的重要支柱和依靠力量”,对国企党建工作进行全面规范。

下半年,升华和深化本轮国企改革的举措。中央全面深化改革委员会审议通过4个关于国资国企改革文件,数量较多。在调研、论证基础上,制定《国企改革三年行动方案(2020-2022年)》,将党的十九大在新阶段对国企改革的要求具体化,进一步明确以前相关政策和专项行动的时间表和路线图,是落实国企改革“1+N”政策体系和顶层设计的可衡量、可考核、可检验的施工图。此外,中央全面深化改革委员会还审议通过了优化和调整新时代国有经济布局、人大加强国有资产管理情况监督、央企党组织融入公司治理等相关政策。

地方层面快速反应,对本地区改革难点进行聚焦,对改革新部署跟进落实。广东省、浙江省、上海市、河南省、湖南省、甘肃省、深圳市等围绕本地区国企混合所有制改革、“两类公司”试点、国企主业管理、工资总额管理、国有产权无偿划转、国资委授权放权清单等事项出台管理办法或操作指引。北京市、天津市、广东省、湖南省等制定本地版本的国有金融资本管理办法,上海市、安徽省、江西省、广西壮族自治区等积极出台本地区国企改革三年行动方案,打造“地方样本”。

综合来看,“法律法规政策制定和出台进展评价”指标应评价为E(较好),相应的评价得分为100分。

表1 近年来出台的部分国资国企改革文件

序号	文件名称	发文部门或文号	发文时间
1	《中国共产党国有企业基层组织工作条例(试行)》	中共中央	2019年12月30日
2	《“双百企业”推行经理层成员任期制和契约化管理操作指引》	国务院国有企业改革领导小组办公室	2020年1月22日
3	《“双百企业”推行职业经理人制度操作指引》	国务院国有企业改革领导小组办公室	2020年1月22日
4	《国有金融资本出资人职责暂行规定》	国办发[2019]49号	2020年3月9日
5	《中央企业控股上市公司实施股权激励工作指引》	国资考分[2020]178号	2020年4月23日
6	《国企改革三年行动方案(2020-2022年)》	中央全面深化改革委员会	2020年6月30日审议通过
7	《关于新时代推进国有经济布局优化和结构调整的意见》	中央全面深化改革委员会	2020年11月2日审议通过
8	《全国人大常委会关于加强国有资产管理情况监督的决定》	中央全面深化改革委员会	2020年11月2日审议通过
9	《关于中央企业党的领导融入公司治理的若干意见(试行)》	中央全面深化改革委员会	2020年12月30日审议通过

2. 混合所有制改革明显提速升级

2020年,国有企业公司制改革取得历史性突破,股份多元化改革、混合所有制改革等基础更加牢固。2020年,中央企业累计实施混改900余项,引入社会资本超过2000亿元^⑤。中央企业混合所有制企业户数占比超过70%,较2012年提高20%。72家中央企业已经对所出资企业混合所有制改革进行了研究评估。地方国有企业混合所有制户数占比达54%,较上年提高5.0个百分点。上市公司已经成为混改的主要载体。年内,A股市场共发生国企混改783起,交易金额达5727.7亿元,分别同比增长40.8%和183.0%^⑥。第四批160户混改试点企业中,有35户完成或基本完成引进战略投资者任务。此外,中国东方航空集团进行股权多元化改革^⑦,中央企业集团层面股权多元化改革取得积极进展。中国国有企业混合所有制改革基金在上海落地,聚焦核心领域、核心技术的混合所有制改革^⑧。

2020年,市场准入负面清单进行全面修订,事项进一步压减。《市场准入负面清单(2020年版)》设负面清单21类、123项,较2019年减少8项、缩减6%,较2018年减少28项、缩减18%,较2016年(试点版)减少205项、缩减63%。2020年,负面清单依法增列金融控股公司、地方资产管理公司等准入管理措施。据统计,自2018年12月实施全国统一市场准入负面清单以来,已累计取消各地区自行编制发布的市场准入类负面清单23个。各地区、各部门不得另行制定市场准入性质的负面清单,全国一张清单管理模式得到巩固。由此,“市场准入负面清单改革进展评价”指标应评价为E(全国统一标准且清单逐渐缩短),相应的评价得分为100分。

国企战略性重组和专业化整合不断推进。在中央企业层面,化工、钢铁、煤电领域大动作频频,中国中化集团与中国化工集团合并重组正式对外披露^⑨;中国宝武钢铁集团有限公司与太原钢铁(集团)有限公司联合重组,成为国内首个亿吨级钢铁集团^⑩;中央企业煤电资源区域整合第一批试点首批48户划转企业名单印发,其中至少38户划转完成^⑪。截至2020年

末,中央企业数量由2015年末的106家调整至97家。地方国企战略重组与整合加快,山西省十四大板块省属国企战略性重组基本收官,涉及资产2.6万亿元,占省属企业总资产的79%,省属企业数量从28家调整至19家;山东省启动山东能源与兖矿集团、山东高速与齐鲁交通集团联合重组,开展国泰租赁有限公司等5户省属一级企业重组整合。上市公司已成为混合所有制改革的重要载体。2020年,30家国企实现首发上市,累计募集资金757.6亿元^⑫,较2019年增加3家,较2018年增加10家。截至2020年末,中央企业控股的上市公司资产总额、利润分别占央企整体的67%和88%^⑬。因此,“企业主营业务资产整体上市进展评价”指标应评价为D(较好),相应的评价得分为80分。

3. “两类公司”试点及授权放权稳步推进

2020年,无新增中央企业开展“两类公司”试点,截至年末,“两类公司”试点企业数量依然为21家。2020年内,国务院国资委印发中国国新、中国诚通两家试点企业改革试点重点任务清单,推动企业向国有资本运营的轻资产平台转型。2020年,浙江省、湖南省印发推进“两类公司”改革试点实施方案;山西省国有资本运营有限公司更名;广西壮族自治区重点推进“两类公司”所出资企业混合所有制改革,区直属4户国有资本投资、运营公司试点企业各子公司混合所有制户数占比达到7成以上。数据显示,各地已改组组建“两类公司”107家^⑭。因此,“‘两类公司’直接授权试点进展评价”指标应评价为D(改革试点有突破性的成果),相应的评价得分为80分。

4. 国有企业管理改革有所加快

一是从建设规范董事会试点及引入外部独立董事制度来看,董事会及外部董事职权增强。截至2020年末,95家中央企业全部建立董事会,其中外部董事占多数的有82家^⑮。年内,国务院国资委对80家中央企业董事会、董事及22名中央企业专职外部董事开展年度评价;为中央企业配置外部董事92人次,较上年增加21%;遴选95名人选充实外部董事人才库^⑯。八成以上的“双百企业”建立了董事会,实现外部董事占多数。在发挥作用方面,新兴际华集团试推行外部董事

“一票缓决制”；神华集团外部董事否决一则收购项目议案；中国电器科学研究院股份有限公司、中车株洲电力机车有限公司董事会被授予在经理层选聘与考核、工资总额管理、投融资审批等方面具体权限。因此，“建设规范董事会试点及引入外部独立董事制度进展评价”指标应评价为D(试点范围超过80%且董事会和外部独立董事作用明显)，相应的评价得分为80分。

二是从职业经理人制度改革进展来看，市场化选聘和管理范围扩大。截至2020年末，5家中央企业集团公司开展经理层成员任期制和契约化管理试点、职业经理人制度试点，40家中央企业制定了职业经理人相关制度；977户子企业共选聘职业经理人4374人；各地方有95家省属一级企业开展职业经理人市场化选聘。深圳市面向全球采用市场化选聘方式为7家市属国企选聘11名高管；湖南省(湘诚物业集团)、辽宁省(华晨集团)、山东省(鲁信集团)推行职业经理人制度试点改革迈出实质性步伐；国家开发投资集团在更大范围推行职业经理人制度改革，全年选聘职业经理人超20名。针对“双百企业”实施经理层任期制和契约化管理、推进了职业经理人制度的操作指引出台，在本级层面推行两项改革的“双百

企业”覆盖面近50%(近200户)。因此，“推行职业经理人制度进展评价”指标应评价为D(职业经理人治理成效显著)，相应的评价得分为80分。

三是从管理层技术骨干股权激励和员工持股计划进展来看，激励机制落地加快。2020年，新修订的证券法实施，国企实施股权激励、员工持股计划操作的人数限制法律障碍消除。截至2020年末，119户中央企业控股上市公司实施了股权激励；其中，年内新增22户，涉及近1.8万名关键核心人才^⑩。2020年内，72家中央企业对所出资企业开展中长期激励进行梳理评估。46家上市国企发布股权激励计划；18家上市国企发布19单员工持股计划，较上年增加6家、4单^⑪。约1/4的“双百企业”开展了股权、分红权等不同方式的中长期激励。因此，“实行管理层技术骨干股权激励和员工持股计划进展评价”应评价为D(两项改革都得到推进且取得一定效果)，相应的评分得分为80分。

5. 国有资产管理与监督改革进一步强化

一是从国有资本经营预算收入来看，中央国有资本经营预算收入1785.61亿元，同比增长9.1%^⑫。年度增幅比参照值(26.53%)降低了17.43个百分点，按照对比打分法(见表2、3，下同)，相应地应在60分

表2 定量指标对比法打分对照表

指标序号与名称	当年得分	含义:当数值增(减)1%时,得分增(减)
5.1 国有资本经营预算收入年度增幅	$60 + (\text{当年值} - \text{参照值}) \times 100 \times 2$	2
6.1 全社会非公有经济固定资产投资占全社会固定资产投资的比重	$60 + (\text{当年值} - \text{参照值}) \times 100 \times 5$	5
6.3 国有企业利润增长率	$60 + (\text{当年值} - \text{参照值}) \times 100 \times 2$	2
6.4 国有企业净资产收益率	$60 + (\text{当年值} - \text{参照值}) \times 100 \times 5$	5
6.5 国有企业资产负债率	$60 - (\text{当年值} - \text{参照值}) \times 100 \times 5$	-5
6.6 国有企业所有者权益总额增长率	$60 + (\text{当年值} - \text{参照值}) \times 100 \times 2$	2
6.7 国有企业资产总额增长率	$60 + (\text{当年值} - \text{参照值}) \times 100 \times 2$	2
7.1 国有企业应交税金年度增幅	$60 + (\text{当年值} - \text{参照值}) \times 100 \times 3$	3

表3 各类定量指标的参照值

单位:%

序号	指标	2010	2011	2012	2013	2014	平均值(参照值)
1	5.1 国有资本经营预算收入年度增幅	—	36.93	26.90	9	33.30	26.53
2	6.1 全社会非公有经济固定资产投资占全社会固定资产投资的比重	62.91	70.23	71.12	72.40	72.62	69.86
3	6.3 国有企业利润增长率	37.30	15.10	-1.60	5.30	3.40	11.90
4	6.4 国有企业净资产收益率	7.50	7.20	6	5.30	4.90	6.18
5	6.5 国有企业资产负债率	63.40	64	64.30	64.50	64.70	64.18
6	6.6 国有企业所有者权益总额增长率	17.80	16.60	17.10	15.70	13.20	16.08
7	6.7 国有企业资产总额增长率	19.80	18.60	17.90	16.30	13.80	17.28
8	7.1 国有企业应交税金年度增幅	—	—	5.80	7.50	5.50	6.27

的基础上降低34.86分。因此,“国有资本经营预算收入年度增幅”指标评价得分为25.14分。

二是从国有资本经营预算编制详细程度看,财政部公布的2020年中央财政预算报表显示,国有资本经营预算共有5张表、1个说明,分别为中央国有资本经营收入预算表、支出预算表、中央本级国有资本经营支出预算表、中央对地方国有资本经营转移支付预算表、中央对地方国有资本经营转移支付分地区情况汇总表以及关于2020年中央国有资本经营预算的说明。表内结构和项目与2019年一致,还需要进一步细化。因此,“国有资本经营预算编制细化程度”指标应评价为D(较好),相应的评价得分为80分。

三是从经营性国有资产集中统一监管的进展看,国有金融资本统一监管进展明显,经营性国有资产集中统一监管覆盖面扩大。截至2020年末,中央层面经营性国有资产集中统一监管改革还在进行,由国务院国资委、财政部等分别监管;全国省级经营性国有资产集中统一监管比例超过91%^③。内蒙古自治区经营性国有资产集中统一监管基本完成,纳入直接和委托监管的经营性国有资产总量占应脱钩企业资产的99.7%^④。在国有金融资本管理方面,3月,国务院办公厅发布了《国有金融资本出资人职责暂行规定》,规定“各级财政部门根据本级政府授权,集中统一履行国有金融资本出资人职责”,并对国有金融资本管理与监督的职责、具体事项等制度化、规划化、程序化。5月,财政部对《国有金融资本管理条例(征求意见稿)》公开征求意见。国有金融资本集中统一监管取得明显进展。北京市、天津市、广东省、湖南省、山东省等出台本地区国有金融资本管理制度。“经营性国有资产集中统一监管进程评价”指标应评价为D(集中统一监管范围基本全覆盖),相应的评价得分为80分。

四是从企业国有资产基础管理改革看,企业国有资产产权管理制度得到完善,境内外企业国有资产产权登记、转让、交易等环节管理和监督得到更新和加强。但是,对企业国有资产的基础管理还没有统

一规范,全生命周期管理没有覆盖,基础管理的理论研究和法律法规制定未达预期。因此,“企业国有资产基础管理制度改革进展评价”指标应评价为C(基础管理制度改革方案开始实施),相应得分为60分。

五是从强化人大对国有资产监督职能的履行上看,国有资产管理情况报告制度初步建立,法律制度进一步健全,履职手段更加完备。2020年,全国人大常委会审议了2019年度国有资产管理情况的综合报告、财政部履行出资人职责和资产监督管理职责企业国有资产管理情况的专项报告、国资系统监管企业国有资产管理情况的专项报告等3份报告。全国人大常委会预算工作委员会、全国人大财政经济委员会形成了企业国有资产(不含金融企业)管理情况的调研报告。更为重要的是,2020年《全国人民代表大会常务委员会关于加强国有资产管理情况监督的决定》经中央全面深化改革委员会审议通过,并经全国人大常委会表决通过。人大对国有资产监督的法律依据更加充足,国有资产报表体系和评价指标体系、报告与预算决算审查监督衔接机制将建立和健全。因此,“强化人大对国有资产监督职能的进展评价”指标应评价为E(人大监督国有资产制度全面建立且有效执行),相应的评价得分为100分。

(二)国企改革经济社会效益评价

1. 国企改革的经济效益

第一,2020年全社会固定资产投资额527270.0亿元^⑤。其中,国有固定资产投资额为117042.9亿元,集体固定资产投资额为4934.9亿元^⑥,计算非公有经济固定资产投资额为405292.2亿元,非公有经济全社会固定资产投资占全社会固定资产投资的比重为76.87%,比参照值(69.86%)高7.01个百分点,按照对比打分法,评价得分应增加35.05分。因此,“全社会非公有经济固定资产投资占全社会固定资产投资的比重”指标的评价得分为95.05分。

第二,国有供给侧结构性改革持续深化,新时代国有经济优化和调整跟进。2020年,《关于新时代推

进国有经济布局优化和结构调整的意见》审议通过。去产能、压减、处僵治困等工作取得明显成效。截至2020年6月底,中央企业2041户僵尸特困企业中已累计完成1957户“处僵治困”主体任务,安置富余人员79.5万人。2020年,中央企业管理层级压缩到5级以内,集团总部的部门数量平均压缩超过17%,人员编制平均减少20%。因此,“国有企业去产能改革的经济成效评价”指标应评价为E(成效显著),相应的评价得分为100分。

第三,2020年全国国有企业利润总额34222.7亿元^⑤,同比下降4.5%。比参照值(11.9%)低16.4个百分点,按照对比打分法,评价得分应减少32.8分。因此,“国有企业利润增长率”指标的评价得分为27.2分。

第四,2020年,全国国有企业税后净利润24761.7亿元^⑤,加权平均净资产收益率为3.13%。由于公开数据变动,该指标为估计值。2020年,由于新冠肺炎疫情冲击,人民银行加大货币政策支持力度,货币信贷增幅扩大,我国宏观杠杆率提高。国有企业作为复工复产重要力量,企业融资需求较大,资产负债表扩张。假定2020年我国国有企业负债总额增速与我国社会融资规模存量增速同步,为13.3%^⑤,估算国有企业负债总额约为1492797.2亿元。按照64.0%的资产负债率推算,国有企业所有者权益为839698.4亿元。因此计算的加权平均净资产收益率为3.13%。该指标相比于参照值(6.18%)降低了3.05个百分点,按照对比打分法,应减少15.25分。因此,“国有企业净资产收益率(ROE)”指标的评价得分为44.75分。

第五,2020年末,全国国有企业资产负债率为64.0%^⑤,比参照值(64.18%)降低了0.18个百分点,按照对比打分法,评价得分应该增加0.9分。因此,“国有企业资产负债率”指标的得分为60.9分。

第六,2020年末,全国国有企业所有者权益总额约为839698.4亿元,同比增长12.81%。比参照值(16.08%)降低了3.27个百分点,按照对比打分法,评价得分应减少6.54分。因此,“国有企业所有者权益总额增长率”的评价得分为53.46分。

第七,2020年,全国国有企业资产总额约为

2332495.6亿元,同比增长13.12%^⑤,比参照值(17.28%)降低4.16个百分点,按照对比打分法,评价得分应降低8.32分。因此,“国有企业资产总额增长率”指标的评价得分为51.68分。

2. 国企改革的社会效应

第一,2020年全国国有企业应交税费46111.3亿元,同比增长0.2%^⑤,比参照值(6.27%)低6.07个百分点,按照对比打分法,评价得分应减少18.21分。因此,“国有企业应交税金年度增幅”的评价得分为41.79分。

第二,2020年中央国有资本经营预算收入1785.61亿元,加上结转收入144.09亿元,收入总量为1929.70亿元,向一般公共预算划转577.50亿元^⑤,较上年增加187.73亿元,划转比例为29.93%,略低于2020年达到30%的目标0.07个百分点,比基数5%提高了24.93个百分点。按照对比打分法,评价得分在20分的基础上增加79.78分。因此,“国有资本经营预算收入划转一般公共预算的比例”指标的评价得分为99.78分。

第三,就2020年国有企业进展效果的整体评价来说,国有企业管理、国有资本监管改革明显加快,国有经济及国有企业相关指标表现较好,改革符合预期。因此,“国有企业的改革进展效果的评价”指标的评价应为D(有改革方案且基本落实),相应的评价得分为80分。

综上,2020年度国企改革进展及经济社会效应的定量评价综合加权得分为77.33分(见表4),改革边际增速加快。但是,受新冠肺炎疫情影响,国企相关经济指标下滑,部分领域改革较慢,总得分还不高。

三、国企改革指数

本报告通过定量评价综合加权评分和中国财政科学研究院国企改革指数实现对本轮国企改革的动态评价。具体而言,首先依照国企改革进展及经济社会效应评价体系计算各个年度的定量评价综合加权得分;其次,以2015年12月31日为基准日,以100为基点,根据各个年度的定量评价综合加权得分计算本年度的中国财政科学研究院国企改革指数。

表 4

2020 年国有企业改革及经济社会效应评价指标体系

评价维度		权重 (W1)/%	评价指标	指标 性质	权重 (W2)/%	评价 结果	评价 得分(R)	综合得分 (T=R·W1·W2)
国企改革 进展	1. 国企改革法律政策的制定及出台情况	13	1.1 法律法规政策制定和出台进展评价	定性	100	E	100	13.00
	2. 混合所有制改革情况	13	2.1 市场准入负面清单改革进展评价	定性	50	E	100	6.50
			2.2 企业主营业务资产整体上市进展评价	定性	50	D	80	5.20
	3.“两类公司”试点推进情况	13	3.1“两类公司”直接授权试点进展评价	定性	100	D	80	10.40
	4. 国有企业管理改革情况	11	4.1 建设规范董事会试点及引入外部独立董事制度进展评价	定性	35	D	80	3.08
			4.2 推行职业经理人制度进展评价	定性	35	D	80	3.08
			4.3 实行管理层技术骨干股权激励和员工持股计划进展评价	定性	30	D	80	2.64
	5. 国有资产管理和监督改革情况	10	5.1 国有资本经营预算收入年度增幅	定量	25	9.10%	25.14	0.63
			5.2 国有资本经营预算编制细化程度	定性	10	D	80	0.80
			5.3 经营性国有资产集中统一监管进程评价	定性	10	D	80	0.80
			5.4 企业国有资产基础管理改革进展评价	定性	30	C	60	1.80
			5.5 强化人大对国有资产监督职能的进展评价	定性	25	E	100	2.50
经济社会 效应	6. 经济效应	25	6.1 全社会非公有经济固定资产投资占全社会固定资产投资的比重	定量	15	76.87%	95.05	3.56
			6.2 国有企业去产能改革的经济成效评价	定性	15	E	100	3.75
			6.3 国有企业利润增长率	定量	13	-4.50%	27.20	0.88
			6.4 国有企业净资产收益率	定量	14	3.13%	44.75	1.57
			6.5 国有企业资产负债率	定量	15	64.00%	60.90	2.28
			6.6 国有企业所有者权益总额增长率	定量	15	12.81%	53.46	2.00
			6.7 国有企业资产总额增长率	定量	13	13.12%	51.68	1.68
	7. 社会效应	15	7.1 国有企业应交税金年度增幅	定量	30	0.20%	41.79	1.88
			7.2 国有资本经营预算收入划转一般公共预算比例	定量	30	29.93%	99.78	4.49
			7.3 国有企业的改革进展效果的评价	定性	40	D	80	4.80
评价结果		100						77.33

注:综合绩效评价得分 77.33 分为计算后四舍五入得出。

中国财政科学研究院国企改革指数(CSRI)的计算公式为:

$$\frac{CSRI_i}{CSRI_{2015}} = \frac{T_i}{T_{2015}}$$

2015年为基准年,其中国财政科学研究院国企改革指数为100,国企改革进展及经济社会效应的综合加权评价得分为47.96分。因此,CSRI计算公式转换为:

$$\frac{CSRI_i}{100} = \frac{T_i}{47.96}$$

即

$$CSRI_i = \frac{T_i}{47.96} \times 100$$

2020年国企改革进展及经济社会效应的综合加权评价得分为77.33分,由上述公式计算得:

$$CSRI_{2020} = 161.24$$

国企改革进展及经济社会效应进行定量评价的综合加权得分从2015年的47.96分到2020年的77.33分,CSRI从2015年的基点100点到2020年的161.24点,国企改革进程不断向前推进,改革成效持续显现(见图1)。在2019年改革指数边际增速放缓后,2020年改革速度有所提高。但是,本轮深化国企改革的评分和指数还有很大增长空间,部分领域的改革和国企的效益还需提升。

从近六年的国企改革评价分数和指数可以看

出,国资国企改革的顶层设计不断完善,改革的制度依据较为充分;市场准入负面清单实现统一、精简;国有企业去产能完成较好,历史遗留问题基本得以逐步解决,“包袱”明显减轻;国有资本经营预算收入划转支持一般公共预算收入、国有资本划转充实社保基金等达到目标,全民受益得以体现;人大对国有资产监督职能履行渐入正轨,履职能力明显增强;混合所有制改革形成普遍共识,得以深入推进;规范董事会建设、引入外部董事、推行职业经理人制度、实施股权激励等市场化的国有企业治理机制正在形成;以经营性国有资产集中统一监管、“两类公司”试点等为代表的国有资本授权经营体制改革取得成效;国有企业资产、所有者权益总额规模增大,资产负债率下降,经济和社会引领效应较好;国企党组织建设全面强化。

但是,我们也必须注意到国有企业改革还有许多“硬骨头”没有啃下。受多种因素影响,国有企业的利润增长、净资产收益率等效益指标表现不及预期;债务违约增多,防风险任务较重;选人用人、薪酬分配、中长期激励等市场化机制还有差距,现代国企治理还需完善;国有资产基础管理还不健全,以“管资本”为主加强国资监管仍然任重道远。

未来,国企改革三年行动计划将聚集难点、发起攻坚。围绕形成中国特色现代企业制度和以管资本

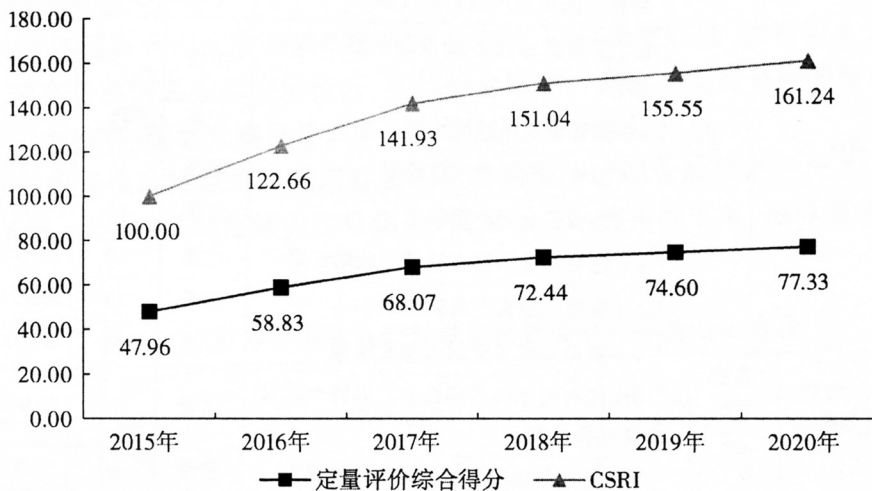


图1 2015-2020年国有企业改革进展定量评价综合加权得分及CSRI变化情况

资料来源:根据本报告课题组2015-2020年研究数据整理。

为主的国资监管体制、优化调整国有经济布局与结构、激活国有企业活力和效率等目标继续深化改革。

注释:

①初步统计未完成全民所有制企业公司制改革的企业还有8000余家,主要集中在有关国家机关和事业单位所管理企业、地方党政机关和事业单位所管理企业,以及地方国资委监管的少量企业。

②资料来源:东方金诚:《2020年信用债违约回顾与2021年展望》。

③黄群惠、钟宏武、张蕙:《企业社会责任蓝皮书(2020)》,社会科学文献出版社2020年版。

④资料来源:国务院国资委,中央企业深化供给侧结构性改革情况媒体通气会。

⑤资料来源:国新办,2020年央企经济运行情况新闻发布会。

⑥资料来源:Choice数据,为东方财富旗下专业的金融数据平台。

⑦2020年10月12日,中国东方航空集团有限公司在北京宣布正式实施股权多元化改革,在集团层面引入财政部所属的中央金融企业中国人寿保险(集团)公司、上海市国资委所属的上海久事(集团)有限公司、中国旅游集团有限公司和中国国新资产管理有限公司的增资资金共计310亿元,成为多元股东的央企集团。

⑧2020年12月29日,经国务院批准,国务院国资委委托中国诚通控股集团有限公司发起设立的中国国有企业混合所有制改革基金有限公司在上海揭牌成立,是继中国国有资本风险投资基金、中国国有企业结构调整基金之后,国务院国资委委托国有资本运营公司发起设立的第三只国家级基金,总规模2000亿元,首期募资707亿元。

⑨2020年9月2日,中化集团董事长、中国化工集团董事长宁高宁在国务院新闻办举行的企业家代表与中外记者见面会上表示,中国化工集团和中化集团合并重组正在进行中。

⑩2020年8月21日,中国宝武钢铁集团与山西省国有资本运营有限公司签署无偿划转协议,山西国资运营公司将太原钢铁集团51%股权无偿划转给中国宝武。

⑪根据《中央企业煤电资源区域整合试点方案》,中国华能、中国大唐、中国华电、国家电投、国家能源集团将在甘肃、

陕西、新疆、青海、宁夏5个试点区域开展第一批试点。

⑫证券日报:《去年30家国企实现A股上市 专家预计今年有望突破50家》,2021年1月29日。

⑬资料来源:国新办,2020年央企经济运行情况新闻发布会。

⑭资料来源:新华社:《全国省级经营性国有资产集中统一监管比例已超九成》,2021年2月15日。

⑮资料来源:国务院国资委,国有企业公司制改革情况媒体通气会。

⑯资料来源:刘青山、殷丰收:《坚持“两个一以贯之”中国特色现代国有企业制度更加健全》,《国资报告》2020年第9期。

⑰资料来源:国新办,2020年央企经济运行情况新闻发布会。

⑱资料来源:同花顺iFinD数据。

⑲资料来源:财政部:《关于2020年中央和地方预算执行情况与2021年中央和地方预算草案的报告》。

⑳资料来源:新华社:《全国省级经营性国有资产集中统一监管比例已超九成》,2021年2月15日。

㉑资料来源:内蒙古自治区政府新闻办,内蒙古自治区国有企业改革三年行动政策吹风会。

㉒资料来源:国家统计局,2020年国民经济和社会发展统计公报。

㉓资料来源:国家统计局年度数据按注册登记类型分全社会固定资产投资数据自2017年后不再公布绝对数,国有及集体固定资产投资额数据是以2017年数据为基础,按照国家统计局月度数据的累计增长计算所得。

㉔资料来源:财政部2020年1-12月全国国有及国有控股企业经济运行情况。

㉕资料来源:财政部2020年1-12月全国国有及国有控股企业经济运行情况。

㉖资料来源:中国人民银行,2020年统计数据。

㉗资料来源:财政部2020年1-12月全国国有及国有控股企业经济运行情况。

㉘该数据为估算值,估算以全国国有企业负债总额为基础,通过资产负债率推算资产总额,进而计算增速。

㉙资料来源:2020年1-12月全国国有及国有控股企业经济运行情况。

㉚资料来源:财政部:《关于2020年中央和地方预算执行情况与2021年中央和地方预算草案的报告》。