

现行“管资产与管人、管事相结合”的国有资产管理体制存在一些亟待解决的矛盾和问题，必须向“管资本”为主转变，以适应体量巨大的国有资本投资运营现状。因此，改革和完善国有资产管理体制，就要从现阶段的发展实际出发，坚持问题导向，推进实现“管资本”为主的目标要求。

以“管资本”为重点 改革和完善国有资产管理体制

□ 财政部部长、党组书记 楼继伟

国有企业是推进国家现代化、保障人民共同利益的重要力量，也是我们党和国家事业发展的重要物质基础。国有资产管理体制是国有企业沿着正确方向改革发展的重要制度保障。2015年11月，国务院印发了《关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见》（以下简称《若干意见》），成为指导国有资产管理体制改革的纲领性文件，意义深远。要准确把握和深入理解《若干意见》的实质和内涵，必须从我国国情出发，充分了解我国国有资产管理体制改革的历史进程，坚持问题导向，理清思路，牢牢抓住“管资本”这一牛鼻子，真正将改革任务落实到位，增强国有

经济的活力、控制力、影响力和抗风险能力。

一、与经济体制改革相适应，国有资产管理体制改革不断推进

纵观新中国成立60多年来我国国有资产管理体制的改革历程，始终与经济体制改革相适应，主要是围绕政府、出资人、企业三者的关系，按照处理政企关系、政资关系和资企关系的顺序，由浅入深地逐步展开和不断深化的。总体来看，我国国有资产管理体制改革的进程可以划分为以下四个阶段：

（一）政资合一阶段（1949—1978年），国有资产处于“大一统”管理。1949年到1978年十一届三中全会之前，我国实行的是计划经济体制，对国有资产的管理采取与计划经济体制相适应的方式，主要是通过中央各部的“条条”和各级地方政府的“块块”分别加以管理，政资不分，所有权与经营权合一，各部门各负其责。在计划经济体制进行改革、建立和完善社会主义市场经济体制的过程中，国有资产管理体制改革就必然是其中重要组成部分，同时，国有资产管理体制改革也必然对整个经济体制改革起着重要的推动作用。

（二）政企分开阶段（1978—1988年），以微观层面扩大企业经营自主权为重点，尚未涉及宏观层面的产权改革。这一时期的改革基本上处于国有资产经营权和经营方式的层面上，还没有触及所有权或者所有权实现形式这一层面。改革的重点是政府与企业之间的行政性分权。改革的主要手段是国家对企业放权让利，扩大企业经营自主权，把大量原来由中央管理的企业下放给地方管理，探索国有资产承包经营责任制、租赁经营制度等多种经营形式。这一阶段探索的实践表明，仅仅从企业层次着手改革难以真正搞活企业，必须从宏观层次出发，从整体

上建立合理的国有资产管理体制，进行产权改革。

(三) 政资分开阶段 (1988—2002年)，开始从宏观层面探讨国有资产所有者职能与政府社会管理职能分开。改革开放十年后，多种所有制形式和经营方式并存的格局开始形成，各级政府需要为不同所有制性质的企业开展公平竞争制定统一规则，客观上要求政府部门不能既当“裁判员”又当“运动员”。1988年，国家组建国有资产管理局，但出资人权力仍然分散在国有资产管理局、财政部、大型企业工委、经贸委、计委、中组部、主管部局等部门，未得到有效整合，弊端甚多。国有资产管理局在实际运作中面临的矛盾重重，职能地位迟迟不能清晰，于1998年归并到财政部。随后，国有资产管理体制改革进入了更深层次。1999年，党的十五届四中全会第一次明确提出了国有资产“授权经营”的概念。至2002年，党中央国务院又采取了一系列改革举措，包括成立中央企业工委、向部分国有大型企业派出监事会、进行现代企业制度试点等，为新的国有资产管理体制扫除了“部门所有”的障碍。应该说，这一时期国资体制改革在一些方面取得了积极进展，但多头管理、出资人缺位、运营效率低下和国有资产流失等问题日益显现。

(四) 资企分开阶段 (2002年至今)，国有资产出资人权利与公司法人财产权分开。根据党的十六大关于“建立中央政府和地方政府

链接 国有资本投资运营要服务于国家战略目标，更多投向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，重点提供公共服务、发展重要前瞻性战略性新兴产业、保护生态环境、支持科技进步、保障国家安全。

——《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》

分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益、权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制”的改革精神，2003年，国务院国有资产监督管理委员会成立，首次在中央政府层面上实现

政府的公共管理职能与国有资产出资人职能的分离，为新型国有资产管理体制的运行提供了组织保障。随后，党的十六届三中全会和党的十七大又对建设国有资本经营预算制度，完善各类国有资产管理体制和制度，优化国有经济布局 and 结构等方面，提出了明确要求。2008年，第十一届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过了《中华人民共和国企业国有资产法》，从法律的角度正式确立了我国国有资产管理制度的框架，对设立履行出资人职责的机构、履职范围、权利和义务，国有资本经营预算，国有资产监督等进行了比较全面的法律规范。这一时期，国有资产管理体制建立了中央、省和地三级出资人制度，形成了管资产和管人、管事相结合的管理模式，构建了国资委、国有控股公司（资产经营公司）、实体企业三层次授权经营机制，基本解决了“五龙治水”、出资人职责虚化、企业法人财产权不完整等问题。但必须看到，这一阶段的国有资产管理体制仍然带有过渡性色彩，改革依然没到位。

二、从国有资产现状出发，奔着问题推进国有资产管理体制改革

习近平总书记在2014年中央经济工作会议上深刻指出：“推进国企改革要奔着问题去”。事实上，随着我国国有资产管理体制改革的稳步推进，一方面，国有资产出资人代表制度基本建立，保值增值责任初步得到落实，国有资产规模、利润水平、竞争能力等均得到了较大程度的提升；另一方面，现行“管资产与管人、管事相结合”的国有资产管理体制存在一些亟待解决的矛盾和问题，必须向“管资本”为主转变，以适应体量巨大的国有资本投资运营现状。因此，改革和完善国有资产管理体制，就要从现阶段的发展实际出发，坚持问题导向，推进实现“管资本”为主的目标要求。

(一) 现阶段我国经营性国有资产分布广泛, 体量巨大。经营性国有资产主要分为工商和金融两大类, 几乎涉及国民经济行业全部20个门类、96个行业大类, 近九成分布在铁路、烟草、石油石化、电力、电信、军工、交通、煤炭、钢铁、汽车、装备制造、有色冶金等重点行业。其中, 工商类中央国有企业分为三个部分管理, 一是由国务院国资委履行出资人职责的110余家大型企业集团; 二是由财政部履行出资人职责或国有资产监管职能的企业, 包括中国邮政集团公司、中国铁路总公司、中国烟草总公司和104户中央文化企业; 三是由中央有关部门直接管理, 财政部负责有关国有资本管理事项的企业, 分别隶属于75个中央部门或单位, 一级法人企业5200余户, 这些企业大部分没有建立出资人管理制度, 基本延续原有管理方式。金融类中央国有企业, 共39户, 由财政部按规定管理金融类企业国有资产, 持有部分中央金融企业国有股权, 行使部分出资人职责。中国投资有限责任公司全资子公司中央汇金投资有限责任公司, 根据国务院授权, 对16家中央金融企业进行股权投资, 以出资额为限行使出资人权利。

按照分级管理的原则, 国务院代表国家行使国有资产所有权, 国有企业分为中央、省、地市、县四级管理, 分别由同级政府履行出资人职责。省级企业国有资产管理与中央基本相同, 除国资委外, 财政等有关政府部门也承担了部分国有企业出资人代表职能或国有资产监督管理职能。省以下国有企业数量较少, 部分地市、县成立了国资委, 部分地区由财政或其他政府部门负责。

截至2014年底, 全国国有及国有控股企业资产总额已突破百万亿元(不含金融类企业), 国有权益超过三十万亿元, 当年实现利润超过两万亿元。如何通过改革和完善国有资产管理体制, 提高体量巨大的国有资本配置和运营效率, 促进国有企业做大做强做优, 实现国有资本收益全民共享, 在当前历史阶段显得尤为重要。

(二) 现行国有资产管理体制难以实现“管资本”为主的目标要求。在国有资本体量不断增长, 分布愈加广泛, 国有企业面临的市场化、国际化程度不断加深, 以及经济新常态条件下, 现行“管资产与管人、管事相结合”的国有资产管理, 在体制、机制和监管方式上存在的一些矛盾和问题已越来越为突出, 难以实现“管资本”为主的目标要求。

一是国资监管干预过多, 政资不分, 监管不力, “越位、错位、缺位”问题并存。“越位”主要表现在一些领域国有企业还存在政企不分现象, 有关部门仍以行政方式管理国有企业, 干预企业经营自主权的情况没有彻底扭转。在对企业的监管中, 一些本应属于企业自主决策的事项, 仍需报国资监管机构审批、备案。在建设规范董事会的企业, 一些属于董事会的职权没有真正落实, 一些本应只针对国有一级企业的监管事项层层延伸到了所属各级子企业。

“错位”则主要表现在国资监管机构还承担了一些非监管工作事项。一些本应属于政府有关部门对企业的公共管理职能, 间接以国资监管机构作为推进平台, 变成了国资监管机构对企业的直接管理。

“缺位”主要是指国有资本运营监督机制还不健全, 对监督资源的整合不够, 监督多但效能低, 企业内部人控制、利益输送、贪污腐败等违法违规行为还未得到有效遏制。在国有企业改制、国有产权转让、国有资产评估等环节, 仍然存在一些暗箱操作、低估贱卖等问题, 企业操作性重大损失责任追究难以落实。部分领域国有资产基础管理还较为薄弱, 各部门管理国有资产的职责分工不清晰, 尚未形成统一的政策管理体系。

二是国有资本布局分散, 流动不畅。一方面, 国有资本布局缺乏有效的战略规划和引导, 国有经济布局结构和产业转型升级有待进一步加, 商业服务批发零售等竞争性领域国有资本占比仍然偏高, 战略性新兴产业比重明显过低, 国有资本优化配置的任务依然繁重。另一方面,

国资监管机构在投资决策、产权变动等方面管得过多过细，国有企业内部改革不到位，激励约束机制不健全，闭环式管理在一定程度上影响了国有资本活力，导致国有资本固化在国有企业内，无法按市场规律有效配置，国有企业自成体系、自我发展、自我循环，制约了国有经济的活力、控制力和影响力。

三是国资监管方式不当问题依然存在。国资监管手段行政色彩浓厚，国资监管机构对企业履行出资人职责时，过多设置审批、核准、备案等事项，在一些监管工作的组织落实上，过于倚重传统的文件、会议、检查等手段，在一定程度上增加了企业报批负担，影响了企业决策效率。

此外，国有企业存在各种形式的垄断，难以与社会资本有效融合，影响产业发育和创新升级。同时，改革过程中划转部分国有资本充实社保基金、补充养老金缺口的机制尚未建立，国有企业历史遗留问题仍未有效解决。

这些问题如不能有效解决，将成为国有企业改革和发展的体制性障碍。因此，改革和完善国有资产管理体制，必须要坚持问题导向，突出“管资本”这一目标引领，充分吸收以往国企国资改革的成功经验，深入分析造成上述问题的原因，坚定不移地通过体制、机制和监管方式的改革和完善，为全面深化改革奠定更加坚实的体制基础。

三、认真领会以“管资本”为主，改革完善国有资产管理体制的总体思路和重要举措

党的十八届三中全会《决定》明确提出，要“完善国有资产管理体制，以管资本为主加强国有资产监管，改革国有资本授权经营体制，组建若干国有资本运营公司，支持有条件的企业改组为国有资本投资公司”。根据三中全会精神，《若干意见》坚持“权责明晰、突出重点、放

管结合、稳妥有序”的原则，明确提出了四方面的改革举措。

(一) 坚决突出“管资本”这一重点，着力从体制机制上解决问题，为国有企业健康发展提供制度保障。《若干意见》明确提出，改革和完善国有资产管理体制的指导思想是：深入贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神，按照党中央、国务院决策部署，坚持和完善社会主义基本经济制度，坚持社会主义市场经济改革方向，尊重市场经济规律和企业发展规律，正确处理好政府与市场的关系，以管资本为主加强国有资产监管，改革国有资本授权经营体制，真正确立国有企业的市场主体地位，推进国有资产监管机构职能转变，适应市场化、现代化、国际化新形势和经济发展新常态，不断增强国有经济活力、控制力、影响力和抗风险能力。

同时，《若干意见》明确要求，改革和完善国有资产管理体制应当坚持以下基本原则：一是权责明晰，坚持政企分开、政资分开、所有权与经营权分离；二是突出重点，坚持以管资本为主；三是放管结合；四是稳妥有序，坚持稳步实施，协同推进。《若干意见》提出这几项基本原则主要是考虑到：第一，此次改革和完善国有资产管理体制，旨在进一步依法理顺政府与国有企业的出资关系，依法确立国有企业的市场主体地位，坚持政府公共管理职能与国有资产出资人职能分开，从而确保国有企业依法自主经营地位，激发活力、创新力和内生动力。第二，改革必须要按照市场经济规则和现代企业制度要求，以资本为纽带，以产权为基础，重点管好国有资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全，注重通过公司法人治理结构依法行使国有股东权利。第三，要在改革过程中，按照权责明确、监管高效、规范透明的要求，推进国有资产监管机构职能和监管方式转变。该放的依法放开，切实增加企业活力，提高国有资本运营效率。该管的科学管好，严格防止国有资产流失、确保国有资产保值增值。第四，改革必须处理好改革、发展、稳定的关系，

注重改革完善国有资产管理体制的系统性、协调性，以重点领域和关键环节为突破口，先行试点、分步实施，统筹谋划，协同推进相关配套改革。

（二）紧紧围绕“管资本”，既有改革的内容，也有完善的内容。《若干意见》的改革重点，是国有资本授权经营体制，进一步明确国有资产所有权与企业经营权的职责边界，确保国有资产所有权有效行使，保障企业享有独立的法人财产权，确立企业市场主体地位，真正实现以“管资本”为主；完善重点，是准确把握国有资产监管机构的职责定位，明确国有资产监管重点，推进国有资产监管机构职能转变，改进国有资产监管方式和手段。为顺利实现改革和完善国有资产管理体制的目标，《若干意见》主要提出了四方面的改革举措：

一是以管资本为主推进国有资产监管机构职能转变。把转变现行国有资产监管机构职能作为重要的改革内容之一，予以了重点表述，其中包含了四方面的内容：第一，是要准确把握国有资产监管机构的职责定位。国有资产监管机构作为政府直属特设机构，今后将专司国有资产监管，不行使政府公共管理职能，不干预企业自主经营权，同时，立足以管资本为主，重点管好国有资本布局，规范资本运作，提高资本回报，维护资本安全，更好服务于国家战略目标，实现保值增值。第二，要进一步明确国有资产监管重点。包括改进对监管企业主业界定和投资并购的管理方式；加强对国有资本运营质量及监管企业财务状况监测；实行分类监管，改进考核体系和办法，综合考核资本运营质量、效率和收益；严格规范国有企业领导人员薪酬分配；建立健全工资决定和正常增长机制；强化国有资产监督等。第三，国有资产监管机构要围绕增强监管企业活力和效率，聚焦监管内容，该管的要科学管理、决不缺位，不该管的要依法放权、决不越位。将国有资产监管机构配合承担的政府公共管理职能，归位于相关政府部门和单位。第四，要改进国有资产监管方式

和手段。更多运用法治化、市场化监管方式，切实减少出资人审批核准事项，改变行政化管理方式，规范董事会运作，将国有出资人意志有效体现在公司治理结构中。同时，调整国有资产监管机构内设机构和职能配置，建立监管权力清单、责任清单，优化监管流程，提高监管效率，并进一步完善国有资产和国有企业信息公开制度，建设阳光国企。

二是以管资本为主改革国有资本授权经营体制，改组组建国有资本投资、运营公司。改组组建国有资本投资、运营公司，是实现以管资本为主改革国有资本授权经营体制的重要实现形式，主要目标是提升国有资本运行效率、提高国有资本回报、提升产业竞争力，更好地服务国家战略。《若干意见》要求，要开展“间接授权模式”和“直接授权模式”的试点工作，积累经验，探索可复制的模式，并最终在国有企业中全面推开。国有资产监管机构依法对间接授权模式的国有资本投资、运营公司履行出资人职责，并授权国有资本投资、运营公司对授权范围内的国有资本履行出资人职责。国有资本投资、运营公司作为国有资本市场化运作的专业化平台，依法自主开展国有资本运作，对所出资企业行使股东职责，按照权责对应原则切实承担起国有资产保值增值责任。国资委、财政部、发展改革委组织实施由国务院直接授予国有资本投资、运营公司履行出资人职责的试点工作。通过改组组建国有资本投资、运营公司，推动国有资本授权经营体制改革，是实现管资本为主的重要途径，成为此次改革的关键所在。

三是提高国有资本配置和运营效率。《若干意见》着重提出了三项措施，致力于提高国有资本配置和运营效率：第一，政府有关部门制定国家发展规划、产业政策和国有资本收益管理规则。国有资产监管机构根据政府宏观政策和有关管理要求，建立健全国有资本进退机制，制定国有资本投资负面清单。第二，按照国有资本布局结构调整要求，建立健全优胜劣汰市场化退出机制，加快国有资本向重要行业、关键领域、重

点基础设施集中，向前瞻性、战略性产业集中，向产业链关键环节和价值链高端领域集中，向具有核心竞争力的优势企业集中。同时，推进国有资本控股经营的自然垄断行业改革，根据不同行业特点放开竞争性业务。第三，财政部门会同国有资产监管机构等部门，建立覆盖全部国有企业、分级管理的国有资本经营预算管理制度。同时，在改组组建国有资本投资、运营公司以及国有企业重组过程中，国家根据社会保险体制建立“视同缴费”政策而形成的资金缺口，将部分国有资本划转至社会保障基金管理机构持有，分红和转让收益用于弥补资金缺口。

四是协同推进相关配套改革。这些配套措施主要包括：第一，完善有关法律法规。按照立法程序，抓紧启动企业国有资产法有关条款的修改，出台有关配套法规，为完善体制夯实法律基础。第二，推进政府职能转变。进一步减少行政审批事项，大幅度减少政府通过国有企业行政性配置资源事项。区分政府公共管理职能与国有资产出资人管理职能。第三，落实和完善国有企业重组整合相关税收优惠等政策。切实明确国有企业改制、重组过程中涉及的债权债务承接主体和责任。第四，妥善解决企业历史遗留问题。制定统筹规范、分类施策的措施，并建立政府和国有企业合理分担成本的机制。第五，推进经营性国有资产集中统一监管。稳步将党政机关、事业单位所属的企业国有资本纳入经营性国有资产集中统一监管体系，具备条件的进入国有资本投资、运营公司。推进配套改革需要相关部门协同推进，共同确保改革顺利完成。

四、准确把握以“管资本”为主，改革和完善国有资产管理体制的几个关键问题

以管资本为主，加强国资监管，改革国有资本授权经营体制，完善国有资产管理体制，是本轮国企国资改革的重大突破和创新。要确保改

革落到实处，必须要准确把握其中的几个关键问题。

(一) 清晰界定出资人监管职责与政府公共管理职能、企业自主经营权之间的边界。《若干意见》明确规定，国有资产监管机构根据授权代表本级人民政府对监管企业依法行使出资人职责，专司国有资产监管，按照公司法、企业国有资产法等法律法规对所出资企业依法履行出资人权利，不行使政府公共管理职能，不干预企业自主经营权。政府有关部门依法行使公共管理职能，从经济调节和社会管理角度进行社会公共管理，制定国家发展规划、产业政策和国有资本收益管理规则。国有企业作为独立市场主体，享有法人财产权，依法开展自主经营，对直接出资企业依法履行股东职责。

从清晰界定上述三项职责权限的角度出发，改革后，国资监管机构在自身职责上将发生如下重大变化：一是坚持以管资本为主，进一步明确国有资产监管重点，按照市场经济规则和现代企业制度要求，重点管好国有资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全。二是准确把握依法履行出资人职责的定位，坚持放管结合，该管的科学管理、决不缺位，不该管的要依法放权、决不越位。将依法应由企业自主经营决策的事项归位于企业；将延伸到监管企业子企业的管理事项原则上归位于一级企业；将国有资产监管机构配合承担的政府公共管理职能归位于相关政府部门和单位。三是国有资产监管机构要依据公司法、企业国有资产法有关规定，将行使的投资计划、部分产权管理和重大事项决策等出资人权利，授予国资监管机构直接监管的企业行使。四是国有资产监管机构将大力推进依法监管，着力创新监管方式和手段。按照事前规范制度、事中加强监控、事后强化问责的思路，更多运用法治化、市场化监管方式，切实减少出资人审批核准事项，改变行政化管理方式，建立监管权力清单和责任清单，推进监管工作协同，防范国有资产流失、防止企业内部人控制。

(二) 准确把握国有资本投资、运营公司的实质与内涵, 以及与目前中央企业集团的区别。根据《若干意见》有关规定, 国有资本投资、运营公司是国有资本市场化运作的专业平台, 以服务国家战略、提升产业竞争力为主要目标, 在关系国家安全、国民经济命脉的主要行业和关键领域, 通过开展投资融资、产业培育和资本整合等, 推动产业集聚和转型升级, 优化国有资本布局结构; 以提升国有资本运营效率、提高国有资本回报为目标, 通过股权运作、价值管理、有序进退等, 促进国有资本合理流动、保值增值。国有资本投资、运营公司将同时以“间接授权”和“直接授权”两种模式推进。所谓“间接授权”模式, 是指国有资产监管机构作为政

府层面出资人代表, 根据授权依法对国有资本投资、运营公司履行出资人职责, 并将自身行使的投资计划、部分产权管理和重大事项决策等出资人权利授予国有资本投资、运营公司行

链接 深化国有企业改革, 增强国有经济活力、控制力、影响力、抗风险能力。分类推进国有企业改革, 完善现代企业制度。完善各类国有资产管理体制, 以管资本为主加强国有资产监管, 防止国有资产流失。

——《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》

使, 国有资本投资、运营公司依据公司法等法律法规, 对所出资企业依法行使股东权利。国资监管机构的监管权利原则上将止于国有资本投资、运营公司, 不再向下延伸。所谓“直接授权”模式, 是指国务院将出资人职责直接授予国有资本投资、运营公司, 再由国有资本投资、运营公司对所出资企业行使出资人职责。“直接授权”模式下的国有资本投资、运营公司将享有完整的出资人权利, 既缩短了出资人和企业之间的委托代理链条, 还可以避免“间接授权”模式下国资监管机构和国有资本投资、运营公司之间可能产生的权利分享、权责不清等问题。国有资本投资、运营公司的自主经营权将得到充分保障, 真正成为政府和市场之间

的“界面”和“隔离带”。

由此可见，国有资本投资、运营公司与目前的中央企业集团相比，其区别在于：一是国有资本投资、运营公司体量更大，将在一个较大的资本空间，通过国有资本的市场化运作，推动国有资本优化布局和结构调整，户数不宜过多；二是国有资本投资、运营公司将比中央企业集团享有更多的出资人权利，具有更大的经营自主权，特别是“直接授权”模式下的国有资本投资、运营公司将享有较为完整的出资人权利；三是国有资本投资、运营公司将完全采取“管资本”的方式履职行权，而在现行“管资产与管人、管事相结合”的国资管理体制下，中央企业集团的履职行权模式仍然带有行政化色彩。这几点区别表明，并不是对目前中央企业集团实行“翻牌”来改组组建国有资本投资、运营公司，而是要通过改组组建资本运作平台，逐步划入符合条件的中央企业国有股权的方式，通过“管资本”来提高国有资本运营和配置效率，有效实现改革目标。

（三）“管资本”模式下，必须注重国有资本收益的全民共享，有效增进社会福祉。国有资本收益是国家以出资人身份依法享有的国有资本投资收益，是国家权益的重要体现。《若干意见》十分注重国有资本全民共享问题，明确提出：一是要建立覆盖全部国有企业、分级管理的国有资本经营预算管理制度；二是要根据需要将部分国有股权划转社会保障基金管理机构持有，分红和转让收益用于弥补养老等前述社会保险资金缺口。2007年建立国有资本经营预算制度以来，中央国有资本经营预算实施范围不断扩大。截至目前，纳入中央国有资本经营预算实施范围的企业已经涵盖了110余家中央管理企业，中央文化企业，中国农业银行，教育部、工业和信息化部、文化部、农业部、卫生部、体育总局、广电和新闻出版总局、民航局、国资委等9个部门和单位所属企业，以及中国烟草总公司、中国邮政集团公司，年度预算收支规模超过1600亿元。

下一步，中央财政将继续按照党中央国务院确定的改革目标，进一步扩大国有资本收益收取范围，提高国有资本收益收取比例，盘活国有资本存量，并进一步加大大国有资本经营预算调入一般公共预算用于社会保障等民生的力度。

在改组组建国有资本投资、运营公司和国有企业重组过程中，国家将部分国有资本（股权）划转至社会保障基金管理机构持有，分红和转让收益用于弥补养老金等社会保险资金缺口。主要考虑，实行社会化养老保险制度之前，国有企业已退休人员（“老人”）养老金和在职职工（“中人”）享受的视同缴费部分，出现的资金缺口，如通过增加税收、提高在职人员养老金缴费率的方式解决，实际上是将这部分负债转移给下一代人，将会出现代际间不公平。经过长期发展积累形成的国有权益是全民共享的财富，将部分国有资本划转充实社保基金是解决养老金历史负债的重要途径和有效手段。下一步，中央财政将结合国资国企改革工作的推进，兼顾企业健康发展和充实社保基金的双重目标，研究制定国有资本划转社保基金的实施办法。

（四）要加快剥离企业办社会职能，妥善解决历史遗留问题，为“管资本”创造良好环境。国有企业历史遗留问题主要是计划经济体制下或由计划经济向市场经济体制转轨过程中形成的，在国有企业中普遍存在、已经对国有企业进一步深化改革形成了严重制约的突出问题。目前，亟待解决的国有企业历史遗留问题主要有厂办大集体改革、国有企业职工家属区“三供一业”分离移交、剥离国有企业所办医疗教育等公共服务机构、国有企业退休人员社会化管理等，已成为国有企业背负的沉重包袱，制约企业进一步改革发展。《若干意见》对加快剥离企业办社会职能，妥善解决历史遗留问题作出了明确的规定。解决国有企业历史遗留问题，必须要坚持市场化改革方向，统筹考虑相关政策间的衔接，根据不同问题的特点，采取分离移交、重组改制、关闭撤销等方式分类

处理，不搞“一刀切”。改革要积极稳妥，条件成熟的，率先推进；难度大、情况复杂的，可以通过试点探索逐步推进。同时，要认真做好解决历史遗留问题涉及的职工安置工作，维护职工的合法权益。只有加快剥离企业办社会职能，妥善解决历史遗留问题，才能促进国有企业轻装上阵、公平参与市场竞争，落实市场主体地位，真正实现“管资本”要求，增强国有企业活力和竞争力，提高企业运营效率和发展质量，为建立现代企业制度、发展混合所有制经济、深化国资国企改革奠定坚实基础。

改革和完善国有资产管理体制，是党中央、国务院确立的重大改革任务，是国企国资改革的重要举措，我们要深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚持社会主义基本经济制度和市场经济改革方向，服务于“四个全面”战略布局，按照党中央、国务院的决策部署，锐意进取，开拓创新，攻坚克难，扎实工作，为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦作出新的更大贡献！