

关键之年国企深改发力 接踵而来的必是巨大阵痛

——2015 年国企改革盘点

■ 李锦

回首 2015 年,“国企改革”是贯穿全年的高频词。

这一年,被称为全面深化国企改革的“关键之年”。虽然国企经济增长“换挡降速”,面临严峻挑战,但改革依然“快马加鞭”,一个个过去被表面搁置而内在发酵的改革难题,摆在社会聚光灯之下,纤微毕现。

春天,混合所有制接续上一年的讨论,资本证券化热潮不期而至,推动“互联网+”和“中国制造 2025”相融合在两会期间成了主调;夏天,对装备制造业的产能走出去进行部署,推进更高水平对外开放,拓宽了国企发展的外部空间;秋天,国企改革顶层设计在上百次修改后终于出台;到了 11 月,国企改革配套文件还没出齐,供给侧改革大旗突然出现,结构优化成了主题,央企企业重组在 10 天公布 3 家……太多新变化,太多新气象,太多猝不及防。然而,始终有条主线鲜明地摆着:这就是国企改革。

在这一年,中央全面深化改革领导小组在召开了 11 次会议,有 6 次研究国企改革。设计图、指导意见紧锣密鼓地提出,内容涵盖了国企发展的诸多领域。这不仅意味着改革阶段的递进,当然也标志着改革阵痛时刻的迫近。

2015 年,“新常态”下 国企寻求改革新逻辑

进入 2015 年,国企似乎一直在突围之中。其实,围墙一直是存在的,主要是人们没有注意,或者是速度的光环夺去人们的视线。国企面对的是一个“新常态”。显然,这是从 2003 年后的这一段历史问题堆石成山的积累,又经过新世纪 10 年的高速奔跑,在这一路向前的追赶中,光鲜的数字掩盖了很多问题。

“新常态”,首先是经济增长上的困境。GDP 增速自 2010 年一季度达到 12.1% 的高度之后,一直在震荡下行,直至 2015 年的 6.9%,而且尚未扭转下行趋势。这就使中国不得不重新思考:中国经济的主要问题可能是结构性问题,而非周期性问题,不能用解决周期性波动的宏观政策去应对。目前国有企业在传统产业、产能过剩行业、重化工行业分布较多,亏损首当其冲的是 8 大行业:钢铁、煤炭、水泥、玻璃、石油、石化、铁矿石、有色金属。前些年,用投资刺激经济,一哄而上带来的过剩,几年下来,这几大行业利薄如纸。截至 2015 年初,八大行业的生产价格指数(PPI)已连续 40 多个月呈负增长状态,这几大行业对整个工业 PPI 下降的贡献占了 70%—80%。这些行业,多是重工业,在国企中特别集中。到了 9 月 17 日,兵装集团下属的天威集团发布公告,由于公司及 3 家子公司无力偿还到期债务,拟申请破产重整,显然是积极信号,表明很多国企正在朝着优胜劣汰的市场化机制行进。

“新常态”也包括体制机制上的困境。这点人们心中都有,只是嘴上很少说有的。政企分开这个最大的难点从 1984 年提出以后一直没有得到解决,企业不能成为独立的市场的主体。政府这个婆婆管得太多了,企业活力少了,效率下来了。其次,公有制的国有企业战线太长,使国有资产竞争力减弱。再次,国有经济创造了总工业产出的不足与过剩的同时存在,形成我国经济增长悖论。更为人们关注的是,国企内部人控制,腐败加剧。

每个历史阶段都有每个历史阶段的难题,但同样,每个历史阶段也会催生解决这些问题的办法。中国国企正遭遇外需回落和产能过剩,即供给“瓶颈”制约了需求的实现。不过,按照改革后中国经济“十年一周期”的划分,在中国经济进入第三个周期后,“短缺经济”模式即告结束,实现需求水平的平稳、持续增长,成了新时代下宏观调控的长期性主要任务。中国经济在第三个周期中的持续高速增长实践表明,中国宏观调控的需求管理政策是相当成功的。

2008 年金融危机后,引领中国经济增长的需求“三马车”相继降速。显然,受中国经济发展水平提升带来阶段变化,以及全球经济结构的重塑等因素的影响,中国过去延续了十多年的需求快速扩张阶段已过去,中国经济将由高速增长转入中高速增长的新常态阶段。相对过去中国经济发展的稳定范式,新常态下的中国经济发展模式是不稳定的,新常态的阶段任务是实现经济转型和产业升级的结构调整任务;对宏观调控部门来说,对供给结构调整的重要性,自然要远超需求稳定性管理。

新常态化下新供给“瓶颈”产生



产能过剩的双重冲击,国际竞争与国内转型升级的双重压力,中高速与中高端水平的“双高”要求。这就是中国国企 2015 年面对的使命与任务,要求从国企改革中寻找新的红利。“更加注重改革的系统性、整体性、协同性”,“把需要攻坚克难的硬骨头找出来,把需要闯的难关、需要趟的险滩标出来”……2015 年之所以关键,原因是改革难题多,发展转型之艰与改革攻坚之难,交织并行,既面临着改革阻力较大、障碍较多的硬骨头,也面临着转变发展方式、调整经济结构、加强民生保障等硬任务,还有“三期叠加”、“两难”增多背景下的新难题。

进入 2015 年,人们对发展能否保持长期活力、改革能否顶住压力爬坡过坎,产生过疑虑。中央果断给出了明确回答——改革是突破困境、提振经济的关键一招。

“关键之年” 国企寻求突围的四面出击

进入 2015 年,国企似乎一直在突围之中,十八届三中全会决定引发的国企改革议论仍呈涨潮之势,这显然是突破国企沉闷而少活力围墙的高招。混合所有制改革的论坛一直开(至)2015 年 2 月。政府智库部门的研讨会多以混合所有制改革为主题,围绕股权多少来讨论,一方维护公有制,防止国有资产流失;一方是鼓吹私有化,甚至是消灭国企。讨论的焦点在所有权上,而不是经营权上。

直到 2015 年两会,李克强总理报告表明有序推进混合所有制。《彭澎新闻》用这个标题“混改基调发生变化:积极变有序”。混合所有制这个被视为改革“重头戏”的声音方才渐渐平息。后来,《指导意见》对混合所有制的表述“不搞拉郎配、不搞全覆盖、不设时间表、成熟一个推进一个”,而且“严格程序、公开公正,杜绝国有资产流失”。这种口语化鲜明的告诫正是对此前种种现象的回应,显现出国企改革曾经有过的浮躁。

自 2010 年之后,我国的经济增长速度持续降低表明,经济转型不再是一个未来的选项,而是一个现实的问题。从过去的高速增长转变到中高速增长,实现经济结构的优化升级,从要素驱动、投资驱动转向创新驱动,这已成为我国经济转型的目标战略。

问题在于,如何获得实现这种转型的动力? 3 月的两会,央企老总们竞相发言,传统业态、传统行业的衰落与“互联网+”催生而来的新产业、新业态的突起,表现得更为明显。这些来自各中央企业负责人的思路犹如八仙过海,各显神通。一时间围绕技术创新的议论蜂起,虽多是空谈,但不乏真心。

如果说围绕技术创新的转型升级议论是从

内部寻求突围,而深化和拓展对外开放则是从外在空间上经济转型动力的寻求突围,当然也是产能过剩的释放需要。6 月间,央企议论的重点转向执行“一带一路”战略。中央企业对外开放“新”在何处? 就是要在产业和能力的输出上作出好文章。最终取决于与“一带一路”国家的合作成功与否。中央企业在新一轮对外开放中的“三高”指向是,中高速增长、迈向中高端水平,在更高层次上嵌入世界产业链条。将钢铁、有色、建材、铁路、电力、化工、轻纺、汽车、通信、工程机械、航空航天、船舶和海洋工程作为重点行业,分类实施,有序推进。交通运输业和装备制造业央企间的重组合并引发股票市场的震荡。因为在这两个领域国家重点鼓励走出去、并且能够实现产能转移,同时反过来促进“一带一路”的发展。

在 7 月,一场资本市场保卫战在央企打响。正像股市短短几个月冲破 5000 点,喧嚣的背后,危机潜藏。全社会掀起炒股热,资本市场流动性显著增强,出现“脱实入虚”的情况。5 月到 7 月间股市再次出现巨大震荡,使得 7 月初财政部、证监会、央行、国资委、银监会等几大部委和 100 多家央企联合行动,才平息了这次股市风波。当全社会目光还停留在资本市场的时候,习近平总书记任在东北传递出一个重要信号,我们要向全社会发出明确信息:搞好经济、搞好企业、搞好国有企业,发展实体经济。激活实体经济成为后期稳增长的关键所在,而作为实体经济的排头兵,无论从产业安全还是经济发展来看,国有企业在其中都承担着最为重要的角色。

千呼万唤始出来的 国企改革顶层设计方案

深化经济体制改革无疑是实现中高速与中高端水平的“双高”要求带根本性的动力源泉。问题是国企改革要找准 2003 年来的新问题,形成解决问题的新的逻辑体系。

年末岁初,传出消息《深化国有企业改革指导意见》在多次修改,方案可能以“1+N”形式发布。其中,“1”是指首先会出台一个深化国企改革指导意见,“N”是指十几个配套方案。持续的社会关注与追问,使得这个问题愈来愈引人注目。

9 月 13 日,中共中央、国务院印发的《关于深化国有企业改革的指导意见》公布,这份新时期指导和推进国企改革的纲领性文件的“神秘面纱”终于揭开。

这份长达八大章、30 小节国企改革文件的出台后,国企改革九个配套文件相继出台。央企、地方国企加快了落实改革举措的步子,如推进国企分类改革,探索体制机制创新;积极引入其他国有资本或各类非国有资本实现

股权多元化;探索实行混合所有制企业员工持股等等,陆续进入试点。

《指导意见》有两个重要说法:新时期深化国有企业改革的纲领性文件,在国有企业改革发展史上具有重要里程碑意义。前半句话是内向的,由《指导意见》的现实地位决定的;半句话是外向的,由《指导意见》的历史地位决定的。

事实上,对于国企何去何从,决策层早已作出明确表态——国企不仅不能削弱,而且要加强。这一精神,在此次《指导意见》中再次被强调。改革决不能把国有企业改没了、改垮了,而是要更好体现和坚持公有制主体地位,关键能否抓住国有企业所有权与经营权分开这个根本。国企改革的逻辑体系要以此展开,才能形成焦点,形成体系。

《指导意见》出台后,各种舆论反映总体上是平和、理性的,和之前两年多时间里的各种讨论、争议形成了对照。这种舆论反映在一定程度上说明,历经修改的《指导意见》,基本达到了寻求最大公约数的效果。

《指导意见》主题是国有企业与市场经济融合;焦点是经营权,要从所有权与经营权分开来寻找活力,最后落脚点是“活力”二字。一个是主题,一个是路径,一个是目的,这三个要素是国有企业改革顶层设计基本的和决定的要素。

从《指导意见》来看,分类是为了让国有企业与市场的深度融合点,走向市场,让活力迸发;完善现代企业制度是为了打造充满生机活力的市场主体,完善企业市场化经营机制,激发企业的内在活力;发展混合所有制经济,是引入各类资本的外在活力;推动国有资本合理流动优化配置,是清理堵塞,是造就新的活力,让“营”这一目标得以实现。这四大方面,实际上都是从解决经营权入手的,是围绕活力来说事的。至此,一个政策的逻辑体系初步形成。当然,理论体系没有形成,使得这场改革更象是资源与利益的重新调整,更富战略转特征。

从这个发展脉络中,我们可以感受到,中国国有企业的改革从摸索、试探,到明确目标,再到体制变革,正在解决一个计划经济转轨市场经济过程中国有企业如何发展的难题,也是公有制与市场经济融合的难题。

供给侧改革, 把国企推到新转折的关口

文件出台了,接着是新的配套文件陆续出台,好象改革的事并没有进入实施阶段。顶层设计能否落地生根,取得让群众满意的实效,成为新的考验。

然而,在央企重组喧嚣了一年之后,进入 12 月份突然发力。仅短短 10 天就有 3 起重组,涉及 6 家央企近万亿资产。2015 年重组的央企已达 10 家,为近 5 年来之最。国资委副主任张喜武在 12 月 11 日国新办政策例行吹风会上透露,央企重组后续还会继续。而在当日公布的国有企业“十项改革”试点工作中,央企兼并重组试点位列其中,有关方面正在研究制定方案。过去一年,坊间一直盛传“神车”、“神油”、“神船”和“神运”重组,现在大半的传言已成真,中海和中远的重组与今年 8 月份重组的南车和北车一样,都属于行业内的横向整合。而中冶与五矿的重组被定义为纵向的产业链整合。中冶并入五矿,既有重组的特征,又有清理退出的特征。如果和五矿结合,由五矿进行配套,通过链条重组的方式,就挽救了部分亏损企业。五矿和中冶的重组,像其他央企重组也考虑了“一带一路”、非洲工业化、中拉经贸合作、京津冀协同发展、长

江经济带建设等经济转型发展的战略新机遇。

后来,人们明白现在央企重组是另一场改革推动而成,这是供给侧改革的一项主要内容,在没有供给侧改革之前重组就是重组,现在是在供给侧改革的背景下的重组和清退互为支持。

从 11 月的中央政治局会议首提“供给侧改革”以来,这个词就不断出现在各类中央会议中,一直延续到 12 月的中央经济工作会议。在会议新闻中,“结构性改革”一词出现 17 次之多。作为中国经济的主体,国有企业对供给侧改革的结构调整起着至关重要的作用。是国企结构改革年,也是清退产能之年,国企的面临巨大的压力,也面临巨大的机遇。

以市场配置资源和产业链条提升为主,保持中高速增长和中高级链条水平,效益的追求更加明显,这两个“中高”是供给侧改革和国企改革共同目标。两场改革在这里合流了。

2015 年要走了(编者注:该文章为作者 2015 年年末所作),留给 2016 年的是国企结构改革年,也是清退产能之年。对一些亏损国企无异是“要命”之年,过关之年。2016 年经济有五大任务,第一是去产能。“僵尸企业”将会通过市场化兼并重组和依法破产两条途径进行处置,依法破产又分为重整、和解、破产清算三种具体形式。

国企改革还没有落实,又是供给侧改革,两场改革是替代还是重迭否?可以这样理解,国企改革是以产权为主要内容的改革,国企供给侧改革是以产业结构为主要内容的改革,两者是相辅相成的两种改革。国企改革对国企供给侧改革有四个作用要发挥,这便是引领作用、支撑作用、互动作用、保障作用。

如果细读 9 月 13 日公布的《关于深化国有企业改革的指导意见》,不难发现其中贯穿了新供给经济学的思想。《指导意见》所体现出来的核心思想是“放松管制、对内搞活、加强监管、转型升级”等典型的供给侧管理思维。显然,中国经济长期积累的结构性矛盾相当突出,问题方方面面,但核心是体制机制问题,要着力通过国企改革破解矛盾,通过供给侧结构性改革来重新焕发国家的生机与活力。

2015 年的改革把初期目标定格在在 2020 年,与全面建成小康社会的时间相一致。供给侧改革把初期目标定格在在 2017 年,时间更为紧迫。在开启向着全面小康最后冲刺的队伍里,国企仍然是主力军。全面深化国企改革与国企供给侧改革,也与前后相续的五年规划实现了有机对接,将以“全面发力”“多点突破”“蹄疾步稳”“纵深推进”的良好姿态迈入“十三五”。

快要离开 2015 年踏进 2016 年门槛时,猛地想起 1996 年的年底:此前连续三年的国企改革,总难突围;从 1997 年起,气势磅礴的关停并转、抓大放小直而来,于是有了国企的“三年脱贫解困”。国企改革与国企结构调整同行,于是有了新世纪的国企改革红利,有了央企快速发展的十年,难道历史的逻辑又把我们推到这一关口?难道国企又到了脱胎换骨的时候?

也正因为如此,2016 年被寄予前所未有的希望:国企对 2016 年的巨大阵痛,到底有多少准备?那些有待破产的企业,能否度过风雨飘摇的 2016?那些已经经历过的阵痛,会否迎来涅口?那些埋下的种子,会否茁壮成长?那些精心做出的设计,会否带来国有企业的活力如期而至?人们在新的期待之中。

文件中的。但在实际中,在以“房地产”为核心的经济增长模式下,需求转型只能沦为“口号”。从中国经济增长动力转换的角度,中国经济目前正处在由“要素扩张”向“效率提升”转换的阶段;前后两个阶段,中国经济的需求结构也会发生基本性改变,简单地说就是需求变化由“扩张型”向“改变型”转变,前者只需简单重复(企业拼的是成本和营销),后者讲究变革,企业上体现为经济转型和产业升级(企业拼的是创新)。本来 2008 年危机对中国经济转型来说,是提供了一个真正的“危”中有“机”转变窗口,但却政策应对错误,过度刺激反而强化了旧经济增长模式,并最终导致了长期的“后遗症”——新常态的三大内涵之一就是“前期政策消化期”(另外二方面内涵是“增速换挡”和“结构转型”)

(下转 02 版)