

国企改革总体思路 60 个看点解读

■ 李锦 本报特约评论员

9 月 13 日,中共中央、国务院公布《关于深化国有企业改革的指导意见》。这份“厚重”的顶层设计方案划定未来五年国企改革的目标和举措,其中新论断、新提法、新举措频现。现从中细选出 60 处看点,一一解读,以抛砖引玉,就教方家。

一、保持中高速压力巨大 国企改革再造红利

《指导意见》看点 1:国有企业属于全民所有,是推进国家现代化、保障人民共同利益的重要力量,是我们党和国家事业发展的重要物质基础和政治基础。

解读:这是开门见山,一锤定音。强调国企“全民所有”的性质。在以往的中央文件里已有表述,但是这里和“推进国家现代化、保障人民共同利益”的作用一并提出,具有新的含义。这意味着国企改革是社会主义的性质。在阶段性完成国家赶超战略,步入中等收入国家发展阶段的当下,与推进国家现代化是连在一起的。同样可以理解,搞好国企改革也是全体人民的事,是关系国家现代化的事,是关系共产党执政基础的事,是国之大事。

《指导意见》看点 2:总体上已经同市场经济相融合。

解读:这一判断很关键。35 年来的改革开放,尤其是十四届三中全会提出建立社会主义市场经济体制、十五届四中全会确定国企改革的基本方向,十六大以后建立了国资监管新体制以来,国有经济改革发展所取得的伟大成绩,增强了中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信。但是,国内外总有那么一股力量,试图否定国有经济市场化改革的成就。《指导意见》这个评价,明确地表明了党中央的立场和态度。下一步的国企改革,是在既有成绩基础上的全面深化,是社会主义性质的,是不断地“完善”。

《指导意见》看点 3:面向未来,国有企业面临日益激烈的国际竞争和转型升级的巨大挑战。在推动我国经济保持中高速增长和迈向中高端水平、完善和发展中国特色社会主义制度、实现中华民族伟大复兴中国梦的进程中,国有企业肩负着重大历史使命和责任。

解读:国企改革面临的背景是,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中高。“双重压力”,“双中高要求”是国内国际背景,显然,形势紧迫,发展面临众多难题和风险,过去支撑快速增长的条件已经发生变化。我国到了必须依靠国企改革红利释放活力、实现发展的阶段。

二、“三做四力”是一个新目标体系

《指导意见》看点 4:国有企业要真正成为独立的市场主体,破除体制机制弊端,激发企业活力

解读:把国有企业打造成为独立的市场主体,目的是充分激发和释放企业活力,提高市场竞争力和发展引领力,是深化国有企业改革的出发点和落脚点。我们改革的任务便是破除体制机制弊端。

《指导意见》看点 5:做强做优做大国有企业,不断增强国有经济活力、控制力、影响力、抗风险能力。

解读:一个目标是企业做强、做优、做大,一个目标是提高国有经济的活力、控制力、影响力以及抗风险能力。这个三“做”四“力”是两个层面的任务,一个是国有企业,一个是国有经济。把“三做四力”作为一个目标体系提出出来是有积极意义的。“三做”是实的,生产力的,“四力”也包括生产关系的变革。

《指导意见》看点 6:积极促进国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合,推动各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展。

解读:交叉持股是经常讲的,相互融合是第一次出现在中央文件上,各种所有制相互融合是一种状态,也是股份制企业追求的一种标准。相互融合,表示混合经济达到的程度与效果,实际上也是国有企业与市场融合的表现。国企在管理、技术、产品、人才、资金、资源方面有优势,劣势是体制、机制相对落后,市场化程度不高;民企的优势是体制、机制天生市场化,但在管理、技术、产品、人才、资金、资源方面相对落后,两者恰好具有较强的互补性,能够优势互补,劣势对冲。什么叫融合?是优势的结合,是一种集成创新。

《指导意见》看点 7:促使国有企业真正成为依法自主经营、自负盈亏、自担风险、自我约束、自我发展的独立市场主体。

解读:国有企业首先是企业,要遵循市场经济规律和企业发展规律。“市场”一词在指

导意见中出现 35 次,是贯穿全文的一条主线,核心是使企业成为独立的市场主体。过去是讲“四有”,现在加上“自担风险”一条,强化了风险在市场经济的特征。

《指导意见》看点 8:增强活力是搞好国有企业的本质要求,加强监管是搞好国有企业的重要保障,要切实做到两者的有机统一。

解读:坚持增强活力和强化监管相结合,是一对矛盾,也是相互依存的关系。深化国企改革,必须把强化监督作为必要前提,绝不能在改革中造成国有资产流失,使国企改革成为少数人谋取暴利的机会。过去,我们的教训太多了,也太深了。

《指导意见》看点 9:坚持党对国有企业的领导。这是深化国有企业改革必须坚守的政治方向、政治原则。

解读:国有企业是全国人民的财产,党是人民事业的领导力量,党的领导是国企改革的政治保障,党的领导将决定改革的政治方向,也是国企改革的政治优势。

《指导意见》看点 10:要正确处理推进改革和坚持法治的关系,正确处理改革发展稳定关系,正确处理搞好顶层设计和尊重基层首创精神的关系。

解读:三个正确处理,体现国企改革的辩证关系,尤其是群众的首创精神是改革的原动力,是中国改革的基本经验。上层的顶层设计与下层群众创造相一致时,国企改革必然取得胜利。相违背时,国企改革必然难以成功。要支持改革中大胆探索,包括试错的人,否则国企改革很难。

《指导意见》看点 11:到 2020 年,在国有企业改革重要领域和关键环节取得决定性成果。

解读:国企改革设计的时间是今后 5 年乃至更长一段时间,这个时间点与十八大提出的节点相一致,与全面建成小康社会的时间节拍相吻合。

三、分类改革是前提 是国企改革的推进器

《指导意见》看点 12:将国有企业分为商业类和公益类。

解读:这是官方首次正式将国企分公益类、商业类进行改革写入中央文件。这也意味着,新一轮国企改革将首先给国企分类。分类管理是改革的前提和基本。过将企业分为商业类和公益类,就为分类管理奠定了基础。分类改革有助于提高监管的有效性、考核评价的科学性,避免了过去“眉毛胡子一把抓”的弊端,不同类型国企有着不同的目标和考核方式,也有助于提升国企的活力。分类也为将来探索企业的差异化治理方式开启了新的方向,未来国企的管理方式也将更加灵活多样。在分类基础上,预计商业类国企将进一步向民企等多种所有制资本敞开大门,国企的并购重组会进入一个新的阶段。

《指导意见》看点 13:按照谁出资谁分类的原则,由履行出资人职责的机构负责制定所出资企业的功能界定和分类方案,报本级政府批准。各地区可结合实际,划分并动态调整本地区国有企业功能类别。

解读:分类由谁来分,国资委作为政府出资人代表来分类。这里强调地区与动态特征,是实事求是的态度,使得国企改革更有针对性,也更符合规律。

《指导意见》看点 14:商业类国有企业按照市场化要求实行商业化运作,以增强国有经济活力、放大有资本功能、实现国有资产保值增值为主要目标。

解读:把习近平在东北讲话提出的三个有利于目标作为国企改革的标准。这也是商业类国有企业改革的目的。

《指导意见》看点 15:国有资本可以绝对控股、相对控股,也可以参股,并着力推进整体上市。

解读:国有资本证券化是一个方向。可以预期的是,大量优势资产将有望通过多种形式逐步注入上市公司中,新一轮重塑上市公司价值将开启,这也是国资改革的重要一步。如果整体上市,国有资本有几十个亿的资本进入股市的空间,这对将来对资本市场会形成很大的冲击。当然,这是一种理想,相当长时间内是难以实现的。

《指导意见》看点 15:对自然垄断行业,实行以政企分开、政资分开、特许经营、政府监管为主要内容的改革,根据不同行业特点实行网运分开、放开竞争性业务,促进公共资源配置市场化。

解读:垄断企业、自然垄断企业怎么放开,实现政企分开政资分开,这里提出内容和方法。特别是将网运分开,让其他资本进入,



网运问题混合所有制内容,给民资带来了希望。

《指导意见》看点 16:推进公益类国有企业改革。公益类国有企业以保障民生、服务社会、提供公共产品和服务为主要目标,引入市场机制,提高公共服务效率和能力。

解读:公益性国企改革,不再是以保值增值为目标,类似中储粮、中储棉这样的国有企业,就不要考虑挣钱了。但是,同样要引入市场机制,因为存在服务效率与能力的问题。

《指导意见》看点 17:通过购买服务、特许经营、委托代理等方式,鼓励非国有企业参与经营。

解读:公益性企业目标可以引进民资和外资参与。这里讲的是参与经营,是指经营权。采取市场化的经营方式,有利于降低经营成本,有利于更好地提供服务。

四、董事长与总经理的行权划分是关键一刀

《指导意见》看点 18:大力推动国有企业改制上市,创造条件实现集团公司整体上市。

解读:当前很多大型国企上市的多是核心优良资产,没有上市的资产往往存在很多历史遗留问题,在实现整体上市后,才能把历史债务等问题慢慢消化掉,这将要求大型国企再次“凤凰涅槃”。集团公司基本上没有改制,国有控股的上市公司都是二级公司或三级公司,为适应上市要求,采取资产包装上市的办法,人为制造了大量的关联交易,这也是中国特色。提出集团公司整体上市,就可能从根本上解决历史遗留问题,减少关联交易,也有利于资本市场的规范。推进集团改制,意义重大,是一个突破。

《指导意见》看点 19:允许将部分国有资本转化为优先股,在少数特定领域探索建立国家特殊管理股制度。

解读:这两种方式增加了国有资本的灵活性。“优先股”就是在优先取得固定收益的前提下,放弃管理权。可以在充分竞争的商业类国企中增加民间资本数量,以国企经营权换民间资本,从而扩大国企功能。后者主要应用于公益类企业、自然垄断企业的改革改制。可以在不绝对控股条件下,实现对企业的政策引导,这对于传媒类等既有政治要求,又需要灵活经营的企业而言,具有实际操作意义。要是出了政治问题、损害国家利益问题时,国家管理股就可能行使一票否决的权力。这是引进了欧洲一些国家的金股概念,这有利于让更多的外资与民间资本进入,是个创新。

《指导意见》看点 20:规范董事长、总经理行权行为,充分发挥董事会的决策作用、监事会的监督作用、经理层的经营管理作用、党组织的政治核心作用。

解读:明确划分四级组织的作用,尤其是董事长与总经理的行权行为划分与规范极为重要,董事长“一权独大”、“一言堂”的局面不能再继续下去了。

《指导意见》看点 21:保障经理层经营自主权,法无授权任何政府部门和机构不得干预。

解读:法无授权任何政府部门和机构不得干预经理层的经营自主权,保护企业成为独立的市场主体,关键是经营权自主。当然目标提出来,实现需要一个过程,尤其是董事长需要适应。

《指导意见》看点 22:董事会外部董事应占多数,落实一人一票表决制度。

解读:这个办法是管董事长的,一人一票表决,防止一个人说了算的情况,给外部董事实职。

《指导意见》看点 23:建立职业经理人制度。

解读:职业经理人制度的实行,预示着国企国资在人事管理制度上的重大变革。一旦推行职业经理人制度,现有的国资监管、考核、聘用、薪酬、激励等众多受现行体制限制

的改革瓶颈,都将迎来市场化的革命性突破。目前,我国职业经理人制度正在探索之中,如果在 2020 年建立起来,将是国企改革一个重大成果。

《指导意见》看点 24:“实行内部培养和外部引进相结合,畅通现有经营管理者与职业经理人身份转换通道”。

解读:畅通身份转换通道是个新提法,将影响一些国企领导的命运。搞管理的与搞经营的,各有所长,将各司其职。目前,国企中市场化选聘的高管占比还非常小。有统计显示,自 2003 年以来,央企公示的高管人选,来自于本系统内部的占 42%,来自具有国资背景的占 47%,只有 11%左右的人选来自于外部。

《指导意见》看点 25:董事会按市场化方式选聘和管理职业经理人,合理增加市场化选聘比例,加快建立退出机制。

解读:市场化选聘国企高管可以先从一些专业性较强的岗位做起,如首席财务官、首席分析师、首席信息官等。这些岗位在不同企业是通用的,市场上有成熟的薪酬体系供参考。这里提出退出机制,是件不容易的事。这个问题迟早要解决。

《指导意见》看点 26:对国有企业领导人员实行与选任方式相匹配、与企业功能性质相适应、与经营业绩相挂钩的差异化薪酬分配办法。

解读:这里提出在匹配、适应与挂钩的三种形态。用人制度改革可以有效激发国企经营者的积极性:组织任命的出资人代表,包括董事会、监事会成员,有相应的行政级别应该拿政府规定的报酬;由董事会从市场选聘的职业经理人,包括总经理在内可以拿市场化的薪水。

《指导意见》看点 27:对市场化选聘的职业经理人实行市场化薪酬分配机制。

解读:这样的表述,与去年年底公布的《中央管理企业负责人薪酬制度改革方案》形成有力呼应。改革的目的是要防止国企高管既享受体制内的行政级别,又拿体制外的高薪。

要力争通过 3 到 5 年的时间,使绝大部分国企都按照职业经理人制度选聘负责人,用市场化的考核来制定相应的薪酬。到那时,职业经理人的薪酬比行政任命的董事、监事高出数倍,也是很自然的事。

五、“两清单”、“三归位”、“四任务”,把管资本说得清清爽爽

《指导意见》看点 28:以管资本为主推进国有资产监管机构职能转变。

解读:以管资本为主加强国有资产监管,是十八届三中全会提出的新要求,是完善国有资产管理体制的方向和重点。以“管资本为主”是国资监管思维的一大变化和进步,表明国有资产监管机构将更多扮演“裁判员”的角色,而不是“领队”的角色,不再过多干预企业经营的事务。

《指导意见》看点 29:国有资产监管机构要准确把握依法履行出资人职责的定位,科学界定国有资产出资人监管的边界,建立监管权力清单和责任清单,实现以管企业为主向以管资本为主的转变。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。

解读:《指导意见》针对国有资产监管工作存在越位、缺位、错位等问题,按照以管企业为主向以管资本为主转变的要求,提出两个“清单”,明确主要的四项任务,说得到位,清清爽爽。

《指导意见》看点 30:将依法应由企业自主经营决策的事项归位于企业,将延伸到子企业的管理事项原则上归位于一级企业,将配合承担的公共管理职能归位于相关政府部门和单位。

解读:“三归位”讲得非常具体、到位。这三件事国资委不管了,由谁来管,也

讲得很清楚。

《指导意见》看点 31:科学界定国有资本所有权和经营权的边界,国有资产监管机构依法对国有资本投资、运营公司和其他直接监管的企业履行出资人职责,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。

解读:这样的管理架构强调了资本管理的分层机制,一层是国资委,另一层是资本投资和运营公司,一层是企业。这样的管理层级,也可以说是从两层结构向三层结构转化,即国资委—资本投资公司—国有企业。

《指导意见》看点 32:发挥国有资本投资、运营公司的作用,清理退出一批、重组整合一批、创新发展一批国有企业。

解读:三个一批实际上是在分类以后,对企业进行布局的三种方法,为投资运营公司下一步重组和混合所有制创造条件。我们现在面临的一个主要问题是国有资产大量分布在重化工业,而这些行业的产能过剩问题非常严重,投资收益率非常低。怎么清理退出,是个复杂的事,但是不下决心不行。

《指导意见》看点 33:“通过加大国有企业重组力度,使国有资本向关系国家安全、国民经济命脉和国计民生的重要行业和关键领域、重点基础设施集中,向前瞻性战略性新兴产业集中。”

解读:国企重组的重点是向优势企业、重要行业、关键领域流动,强强联合将是重要特征。意义不用说了。

《指导意见》看点 34:支持企业依法依规通过证券交易、产权交易等资本市场,以市场公允价格处置企业资产,实现国有资本形态转换,变现的国有资本用于更需要的领域和行业。

解读:在证券与产权交易中,要以市场公允价格,不能导致国有资产流失,而变现的资本用于更需要的地方。

《指导意见》看点 35:鼓励国有企业之间以及与其他所有制企业以资本为纽带,强强联合、优势互补,加快培育一批具有世界一流水平的跨国公司。

解读:在重组中鼓励运用混合所有制的经济形式,尤其是在一带一路战略实施中,加快培养有国际竞争力的大公司。

《指导意见》看点 36:稳步将党政机关、事业单位所属企业的国有资本纳入经营性国有资产集中统一监管体系。

解读:目前,有十多个部都有国有企业,怎样纳入集中统一监管,下一步将有所期待。这些部委经营国有资产的能力基本上都不如国资委。何况,他们既当裁判员又当运动员,情况要更严重些。这里用“稳步”,还是稳字当先。

《指导意见》看点 37:提高国有资本收益上缴公共财政比例,2020 年提高到 30%,更多用于保障和改善民生。划转部分国有资本充实社会保障基金。

解读:国有企业来自于民,取之于民。我国的国有企业在三年脱困前,无法上缴收益,从 2007 年开始上缴。按说,到 2020 年上缴 30%,国企压力是很大的。

六、促进国企活力是混改第一条

《指导意见》看点 38:以促进国有企业转换经营机制,放大有资本功能,提高国有资本配置和运行效率,实现各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展为目标,稳妥推动国有企业发展混合所有制经济。

解读:发展混合所有制经济里有一个重要突破,就是提出促进国有企业转换经营机制等四个为目标。这里是四个标准,尤其是促进国有企业转换经营机制,让国有企业更有活力,是列于混合所有制的第一的标准。

《指导意见》看点 39:“坚持因地施策、因业施策、因企施策,宜独则独、宜控则控、宜参则参。”

解读:这里提出“三因三宜”的策略,以“宜”为中心。这两年混合所有制改革为什么反反复复?问题在于,混合所有制经济的焦点没有找准,分歧较大。很多人把焦点在股权比例上。混合所有制难以推进,实际上不是所有权而是经营权问题。混合所有制能否成功,这既要要看改革能否聚焦焦点,还要看是否对经济发展有效果。

《指导意见》看点 40:不搞拉郎配,不搞全覆盖,不设时间表,成熟一个推进一个。

解读:文件中提出“三不”,正好是对前一年复杂局面的回应。由于混合所有制比较复杂,此次改革更加强调“稳步进行”、“按序推进”,向外界释放出这种信号:不要为了混改而混改,不要盲目追求混改数量,要追求效果与质量。

(下转 02 版)