

中国国企改革: 回溯、亮点与突破



治核心作用,明确国企党组织在公司法人治理结构中的法定地位”。具体而言,意见提出“四个同步、两个交叉”:在国有企业改革中,坚持党的建设同步谋划、党的组织及工作机构同步设置、党组织负责人及党务工作人员同步配备、党的工作同步开展……坚持和完善双向进入、交叉任职的领导体制,符合条件的党组织领导班子成员可以通过法定程序进入董事会、监事会、经理层,董事会、监事会……经理层成员与党组织领导班子成员适度交叉任职……党组织书记与董事长一般由一人担任”。

加强党组织的作用,似乎与市场化改革方向相悖。《指导意见》提出要“适应市场化、现代化、国际化的新形势”。如何在加强党组织作用的同时来提高企业市场化程度?这颇为令人费解。另外,“四个同步、两个交叉”只适用于国有资本绝对控股的企业,还是涉及更大范围?《指导意见》规定,“把建立党的组织、开展党的工作,作为国有企业推进混合所有制改革的必要前提,根据不同类型混合所有制企业特点,科学确定党组织的设置方式、职责定位、管理模式”,这无疑会加大民企对混合所有制企业难以摆脱行政干预的忧虑。其实,早在1999年的十五届四中全会《决议》就明确规定“企业和企业领导人不得设立行政级别”。转眼将近20年了仍然无法得到落实,凸显改革阻力之大。笔者认为,在不彻底解决“党政企不分”的情况下,即便引入了“淡马锡模式”,很可能也是换汤不换药,难以根治“国企病”。

3、垄断与公平竞争:十八届三中全会《决定》提出“国家保护各种所有制经济产权和合法利益,保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公开公平公正参与市场竞争、同等受到法律保护。”这是一个极其重要的表述。只有所有企业公平竞争,才能实现“市场在资源配置中发挥决定性作用”。垄断是公平竞争的天敌,《反垄断法》被视为市场经济的根本大法。尽管中国在2008年颁布了《反垄断法》,但这一法律不适用于央企的行政性垄断。对于如何破除央企垄断这一社会高度关注的问题,《指导意见》相当模糊,仅仅提出“根据不同行业特点实行网运分开、放开竞争性业务”。这意味着民企要与中国移动、中国石化这样的垄断央企公平竞争是不现实的,2005年36条、2010年新36条未能撼动的玻璃门依然如故。

不仅如此,《指导意见》的以下表述令破除央企行政垄断变得更加困难,“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”。显然,央企一旦失去垄断地位的底佑,继续做大做强是几乎不可能的任务。

(下转 04 版)

经过漫长而焦急的等待,中国终于公布了《关于深化国企改革的指导意见》。这意味着国企改革顶层方案“1+N”中的1终于公布。“1”指先出台一个深化国企改革指导意见,“N”指十几个与之配套的分项改革实施方案。尽管《指导意见》对国企改革涉及的大小问题都做了进一步规定,但依然并未能化解国企改革的所有迷津,给人以“犹抱琵琶半遮面”之感。因此,市场仍不得不将等待N的出台,国企改革注定是考验耐心的慢活。

■ 刘胜军 中欧陆家嘴国际金融研究院执行副院长

其实,中国头号地方国资重镇上海早在2013年12月就公布了沪版国企改革方案,但中央层面的国企改革方案迟迟未能公布。鉴于国企改革的敏感性和复杂性,由于顶层设计未明,国企改革在过去两年一直踟蹰不前。相反,市场看到的不少鱼龙混杂的所谓“国企改革”信息,例如央企限薪、南车北车合并,盲目将“变化”等同于“改革”。2015年9月8日公布的《欧盟企业在中国建议书 2015/2016》忧虑地指出:“任何国企改革试点都未能形成提供基于市场的激励和公司治理的国际标准所需要的私有化。最近宣布的铁路及核能领域的合并进一步加剧了欧洲企业的担忧,即近期不会出现实质性的国有企业改革。国有企业改革仍然会被既得利益左右,可以不遵守《决定》的核心原则”。

国资委新闻中心首席专家李锦表示,“国企改革方案从2013年底便开始起草,一直在修改之中,没有出台的原因很重要的触及到各方利益,需要平衡,统筹考虑,需要征求意见,形成最大公约数”。《指导意见》出台过程的艰难,本身就足以证明国企改革复杂性和争议性。且行且珍惜,是我们对国企改革最好的态度。

国企改革回溯

中国的国企改革脱胎于计划经济,计划经济时代国企一统江湖。但是国企带给人们的是人浮于事、商品短缺、服务恶劣,最终让国民经济变得无法持续。

改革开放后,由于计划经济的思想禁锢,国企改革在80年代显得非常谨慎,承包制、放权让利,一直处于艰难的探索。80年代的国企改革进展甚微。真正有意义的是乡镇企业的异军突起与外资企业的进入,成为激活国企改革的鲶鱼。

90年代可谓国企改革激情燃烧的岁月。朱镕基出任副总理后,毅然决然打破国企的“铁饭碗、铁工资、铁交椅”,拉开了国企改革大幕。在推进现代企业制度的过程中,股份制被作为一种重要的实现形式得到推广,大量国企改制上市。1999年的十五届四中全会通过的《关于国有企业改革和发展若干重大问

题的决定》,是迄今为止关于国企改革最重要的文件,标志着国企改革的最高潮:国企退民进、抓大放小、政企分开、对企业及企业领导人不再确定行政级别。1998—2000年的国企三年改革攻坚,数千万的国企职工下岗、分流、买断,大批国企破产、改制、重组。这一轮改革延续到21世纪初,大部分央企实现了改制上市。大刀阔斧的国企改革,取得了显著成效。国企从改革前的普遍亏损,转变为盈利,其中不少央企更成为超级利润企业。

21世纪第一个十年,在国企丰厚利润影响下,国企改革逐渐被国企做大做强所取代。尽管改革的口号始终响亮,但已经变得有名无实,甚至出现逆转:政企分开没有进展,至今国企高管依然保留行政级别;一度推开的管理层收购(MBO)因郎咸平指责国有资产流失而戛然而止;央企不断扩张,国进民退,2013年有44家央企入选世界500强;2010年“两桶油”的利润轻松超过民企500强利润总和;2011年民生银行行长直言“银行利润太高了,有时候自己都不好意思公布”。央企屡屡成为地王引发众怒,国资委于2010年责令78家央企退出房地产,但央企并不理睬国资委……

国企改革需要重回正轨。2013年十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》,提出60项、336条改革,其中国企改革是改革重点之一。《决定》提出:国家保护各种所有制经济产权和合法利益,保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公开公平公正参与市场竞争、同等受到法律保护;积极发展混合所有制经济;允许混合所有制经济实行企业员工持股;以管资本为主加强国有资产监管,组建若干国有资本运营公司;划转部分国有资本充实社会保障基金;准确界定不同国有企业功能;进一步破除各种形式的行政垄断;国有企业要合理增加市场化选聘比例。

《决定》所提出的国企改革方案内涵丰富,但仅仅是概念性规定,在具体落地前还有大量细节需要厘清。因此,市场一直在翘首以待更为详细的“顶层设计”出台。

亮点与突破

与十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》相比,《指导意见》在以下方面有所突破和进展:

1、强调“全面推进依法治企”:这一点在推进混合所有制的背景下,显得尤其重要。企业拥有众多的利益相关者,在利益博弈的过程中能否遵守法律就特别关键。笔者认为,“依法治企”的重点应该是:政府要守法,不能干预企业的微观经营活动与法定权利;国有股东要守法,不能逾越公司治理的规则与程序。例如,以往国企领导的产生,通常是由组织部门事先决定,然后通知企业,这导致董事会的虚置。这一做法背离了《公司法》的精神。《指导意见》要求政府必须树立法治观念,“保障经理层经营自主权,法定授权任何政府部门和机构不得干预”。但在实践中,政府不守法的事情屡见不鲜,而小股东既不敢起诉(怕

政府的报复),即使起诉了亦难以胜诉(法院很可能不予受理)。

2、国企分类管理:将国企分为商业类与公益类,而商业类国企是改革的重点。其中商业类又分为“充分竞争领域”与特殊领域(关系国家安全、国民经济命脉的重要领域,主要承担重大专项任务)。对于充分竞争领域的国企,“国有资本可以绝对控股、相对控股,也可以参股”。换言之,国有资本可以放弃控股地位,转而做小股东。而特殊领域的国企,则必须“保持国有资本控股地位”。因此,国企改革力度有多大,首先取决于对特殊领域的界定。特殊领域越多,国企改革的范围越小。

3、人员分类管理(双轨制):按照意见的要求,国企管理人员将被划分为两类:党管干部和职业经理人。显然,党管干部将享受行政级别、与党政机构的进出通道,但其薪水将大大低于职业经理人。意见特别提出“畅通现有经营管理者与职业经理人的身份转换通道”,这似乎意味着国企高管可以做出选择:要么保留行政级别,要么放弃行政级别而成为职业经理人,“鱼与熊掌不可兼得”。身份决定待遇,“对国企领导人实行与选任方式相匹配的差异化薪酬分配办法”。

4、股权结构的灵活性:“对需要国有全资的企业,也要积极引入其他国有资本实现股权多元化”;将改革深入到集团层面,“创造条件实现集团公司整体上市”;“允许将部分国有资本转化成为优先股,在少数特定领域探索国家特殊股管理制度”。股权结构的灵活性,将实现企业效率提升与国家政策目标的兼容。优先股的好处是,国有股东只从股份中获得经济利益,不享有投票权。即政府让渡企业管理权以换取稳定的收益权。国家特殊股的最佳例子是金股(Golden share),出现在上世纪80年代,英国政府于1984年实施英国电信的私有化方案,英国政府完全放弃其拥有的股权与收益,只保留了1股金股。金股的权利主要体现在否决权。其好处是:政府可以防止国企在私有化之后,侵害消费者利益、国家利益。

5、“管企业”转变为“管资本”:过去国资委常被诟病为像“婆婆”一样管的太多。意见明确提出“科学界定国有资产出资人监管的边界,不该管的要依法放权,决不越位”。如何实现“管资本”?其实现载体是国有资本投资、运营公司(“淡马锡模式”)这样的专业平台。这意味着国企管理增加了一个层级:从原来的“国资委—国企”变为“国资委—国有资本投资(运营)公司—国企”。应该说,现有的“中央汇金公司”是一个较好的国有资本投资公司的模板。与国资委相比,国有资本投资公司的行为更加市场化、企业化,更能避免行政化干预的倾向。

“管资本”的另一思路体现于“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”。这意味着未来更多的国有资产可以转让、出售,政府以所得资金偿还债务或者填补社会保障体系欠账。2014年底马凯副总理在接受全国人大专题询问时说:“如果我们的体

制不改、机制不转、政策不调整,养老金缺口是必然的,不是一星半点的缺口,而是巨大的缺口。”

6、国企的战略性重组:1997年十五大曾经提出对国企进行战略性重组,抓大放小,导致国企家数锐减。1997年,全国国有及国有控股企业共有26.2万户,到2006年降到11.9万户,数量减少了一半以上。2003年国资委成立后,央企数量从196家减少到112家。此次《指导意见》提出“推动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与关键领域、重点基础设施集中,向前瞻性、战略性新兴产业,向具有核心竞争力的优势企业集中”。因此,央企有望再次重组合并,减少家数。

遗憾与纠结

对于国企改革实施中的一些疑难问题,《指导意见》并未给出足够明确的答案,仍需进一步的博弈与观察。

1、混合所有制:十八届三中全会以后,混合所有制被视为国企改革的主要路径。但中石化销售子公司的混改案例并未获得足够社会认同。如果把混合所有制比喻成“婚姻”的话,那么婚姻的双方(民资与国资)都对是否进入婚姻的殿堂心存疑虑,甚至有婚姻恐惧症。2014年7月,笔者作为六位经济学家之一走进中南海,参加了李克强总理主持召开的经济形势座谈会。笔者在发言中提出,“混合所有制改革非常有必要,但现在,很多民营企业对混合所有制还存有顾虑。”“什么顾虑?”李克强马上问。我回答,“主要有三个方面。一是政府拿出什么东西来混合?二是民营资本能占多大比例?三是混合‘联姻’后会不会受到干预?”习近平总书记也曾提出,“发展混合所有制经济,关键是混合,成败也在细则”。

《指导意见》对混合所有制的表述较为谨慎,“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”。如何界定国有资产流失?如何防止流失?对于这一改制风险,《指导意见》并未给出明确依据和方法。英国与俄罗斯提供了正反教训。俄罗斯的国企改制中,由于缺乏透明度,出现了大量内部人巧取豪夺,沦为财富的抢劫与瓜分,最终崛起了一大批私人寡头;而英国的国企私有化,主要通过上市后的逐步减持,确保了公开公正,避免了被少数人操纵的局面。

对于国企内部人最感兴趣的环节“员工持股”,《指导意见》要求“坚持试点先行,在取得经验的基础上稳妥有序推进”,并且要“确保员工持股公开透明,严禁暗箱操作,防止利益输送”。如何做到既让员工觉得有激励价值,又防止利益输送,在实践中是一道难题。

2、党组织的政治核心作用:长期以来,如何处理党委与董事会的关系,一直是困扰国企治理的难题。由于十八大以来,国企成为腐败重灾区。2014年至今,中央纪委监察部至少公布了115名国企高管接受组织调查的信息。《指导意见》试图以加强党的作用来遏制国企腐败,要求“充分发挥国有企业党组织政

国企改革总体思路 60 个看点解读

■ 李锦 本报特约评论员

(上接 01 版)

《指导意见》看点 41:鼓励非国有资本投资主体通过出资入股、收购股权、认购可转换债、股权置换等多种方式,参与国有企业改制重组或国有控股上市公司增资扩股以及企业经营管理。实行同股同权,切实维护各类股东合法权益。

解读:对非国有资本的参与国有企业改制重组或者其他经营活动,强调同股同权,体现股权面前一律平等,消除门第观念、拆除非亲不认。

《指导意见》看点 42:在石油、天然气、电力、铁路、电信、资源开发、公用事业等领域,向非国有资本推出符合产业政策、有利于转型升级的项目。

解读:平时所说的有垄断特征的企业,明确开放这些领域,搞混合所有制。这对非国有资本是极大的利好。

《指导意见》看点 43:开展多类型政府和社会资本合作试点,逐步推广政府和社会资本合作模式。

解读:包括外资在内,开展多类型政府和社会资本合作试点,逐步推广政府和社会资本合作模式。实际上,在很多地方已经推行,整体效果也不错。前一阶段,李克强主持会议部署推广政府和社会资本合作模式,确定加快建设高速宽带网络促进提速降费的措施;政府和社会资本合作合作有利于汇聚社会力量,增加公共产品和服务供给,助力创业创新和民生改善。

《指导意见》看点 44:通过市场化方式,以公共服务、高新技术、生态环保、战略性新兴产业为重点领域,对发展潜力大、成长性强的非国有企业进行股权投资。

解读:混合所有制是双向进入的关系。国有企业采用股权投资的方法收购重组的非公有制企业,也是混改的一个思路。

《指导意见》看点 45:优先支持人才资本和技术要素贡献占比较高的转制科研院所、高新技术企业、科技服务型企业开展员工持股试点,支持对企业经营业绩和持续发展有直接或较大影响的科研人员、经营管理人员和业务骨干等持股。

解读:提出员工持股是混改的突破口,涉及到劳动者、知识产权拥有者的权益如何实现的问题,以及如何更好鼓励企业创新、建立国企激励机制的问题,所以强调要试点先行,这样同样体现出谨慎推进的态度。这里强调优先,便是先行,从科技型企业、科研入手,风险少,也好量化。

《指导意见》看点 46:员工持股主要采取增资扩股、出资新设等方式。

解读:增资持股,是指增加的量,不是指存量。职工持股是混合所有制的一种方式,过去拿不准的,现在回答了,而且回答得非常具体。

七、缺乏监管,会造成本轮改革的倒退

《指导意见》看点 47:强化监督防止国有资产流失。

解读:产权流动机制不健全、不透明和监管存在漏洞等问题,对于正在进行的国有企业改革进程而言,国资流失成为隐藏其中的一个毒瘤,如果缺乏有效的监管,完全可能造成本轮改革的倒退。为避免国有资产出现大规模和大范围流失,加快形成国有资产监督体系已到了刻不容缓的程度。

《指导意见》看点 48:开展总会计师由履行出资人职责机构委派的试点。

解读:开展总会计师由履行出资人职责机构委派,也是中国在国企改革过程中管资本的重要制度创新,也是对企业国有资产的有效监管方式之一。总会计师职责明显提升,在管资本中担任重要角色,实行委派制,可以先试点。财务总监是市场经济条件下所有权经营权相分离的产物,在我国也是近几年出现的事,财务总监委派制作为财务总监与管理机制的一种创新,也存在着缺陷和不足之处。对总会计师由履行出资人职责机构委派的对策建议进行探讨,其具有理论和现实意义。

《指导意见》看点 49:实施信息公开加强社会监督。

解读:要深化国企改革,必须筑牢企业内部监督、出资人监督、专项监督、社会舆论监

督“四道防线”。高悬决策问责、监督问责“两把利剑”,建立高效顺畅的监督协同机制。这里把社会监管单独一条列出,可见对社会监管高度重视。

深化国企改革,必须打造“阳光国企”。进一步完善国有资产和国有企业信息公开制度,建立健全信息公开网络平台,依法依规、及时准确披露国有资本整体运营和监管、国有企业公司治理以及管理架构、经营情况、财务状况等信息,在满足社会公众知情权的同时,自觉接受社会监督。

《指导意见》看点 50:“对企业重大违法违纪问题敷衍不追、隐匿不报、查处不力的,严格追究有关人员失职渎职责任”。

解读:深化国企改革,必须严格责任追究。要建立健全重大决策失误和失职、渎职责任倒查制度,织密国有资产“安全网”,严防权钱交易、利益输送、贪污腐败等问题,为国企改革的深入推进保驾护航。对三种情况的渎职责任追究,是很严格的。

八、国有企业家标准耐人寻味

《指导意见》看点 51:充分发挥国有企业党组织政治核心作用,把加强党的领导和完善公司治理统一起来,将党建工作总体要求纳入国有企业章程,明确国有企业党组织在公司法人治理结构中的法定地位。

解读:《指导意见》一开始便讲了,国有企业是我国党和国家事业发展的重要物质基础和政治基础。坚持党的领导,是中国特色社会主义最本质的特征,也是国有企业的独特优势。当前,国有企业改革正处于攻坚期和深水区,党的领导只能加强,不能削弱。当然,法定地位问题,需要对“企业法”等法规进行修订与完善。

《指导意见》看点 52:根据不同企业类别和层级,实行选任制、委任制、聘任制等不同选人用人方式。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。

解读:这个改革方案直指国企用人制度的弊端。现在绝大多数国企的董事会、监事会和经理层人员,都是上级政府部门直接任命

的,而非市场化的选人用人方式。此次改革直面问题,首先厘清了企业的市场主体地位,并且赋予董事会关键的用人权,这是建立现代企业制度的基础。

由董事会选聘经理层成员工作,而不是政府部门选聘。当然,这个合理增加市场化选聘比例过程,是逐步增加上去的。

《指导意见》看点 53:董事长、总经理原则上分设,党组织书记、董事长一般由一人担任。

解读:把加强党的领导和完善公司治理统一起来,重点体现在坚持和完善双向进入、交叉任职的领导体制,董事长、总经理分设是政企分开的重要一着。所有权与经营权集中在一个人身上,这个问题不解决,改革就难以深入。

《指导意见》看点 54:以强化忠诚意识、拓展世界眼光、提高战略思维、增强创新精神、锻造优秀品行重点,加强企业家队伍建设,充分发挥企业家作用。

解读:提出国有企业企业家的标准。显然,与民营企业家有同有异。忠诚意识、世界眼光、战略思维、创新精神、优秀品行,具有鲜明的国有企业特征,因为财产是国家的,必须忠诚于国家,这是首先的和基础的标准。在这里并没有出现经济管理标准,显然是包括经济管理在内也要强调这些标准。

九、从设计图向施工图的转变,是当前首要任务

《指导意见》看点 55:大力实施人才强企战略,加快建立健全国有企业集聚人才的体制机制。

解读:改革的目的是,就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。而差异化薪酬分配办法打破了薪酬“一刀切”的做法,市场化选聘的职业经理人实行市场化薪酬,将打破“大锅饭”,建立比较好的激励机制,为国有企业人才聚集创造条件。

《指导意见》看点 56:加强国有企业相关法律法规立改废释工作,确保重大改革于法有据。

解读:在切实转变政府职能,减少审批、优化制度、简化手续、提高效率同时,对“企业法”修改,也要提到改革日程上。企业法要修订,很多已经过时。国有企业法也要有。国有企业法是指以生产资料的全民所有制为基础的,从事生产经营活动的、独立的经营单位。国有企业法是调整国有企业在生产经营管理活动中发生的各种经济关系的法律规范的总称。这个法迟早会出现的。

《指导意见》看点 57:完善国有企业退出的相关政策,依法妥善处理劳动关系调整、社会保险关系接续等问题。

解读:随着重组步伐的加快,部分国有企业退出,要依法处理、要考虑社会稳定。构建国有企业退出机制。在日益激烈的市场竞争中,劣势企业能否及时退出市场,直接关系到我国企业整体竞争力的增强和整体效益的进一步提高。政策制定要跟紧,弄不好这个问题会被动。

《指导意见》看点 58:妥善解决国有企业历史遗留问题,为国有企业公平参与市场竞争创造条件。

解读:国有企业历史负担较重,包袱让国企长期背着,很不合理,对国有企业也不公平,这是国有企业参与市场竞争的劣势条件。东北地区国有企业负担很重,妥善解决厂办大集体、分离企业办社会职能、离退休人员社会化管理等历史遗留问题,对东北至关重要。可是这个问题喊了多少年,进展不快。

《指导意见》看点 59:宣传改革的典型案例和经验,营造有利于国有企业改革的良好舆论环境。

解读:国企改革典型案例和经营很多,可惜总结不够。如果把生动活泼的改革典型和经验进行大规模的总结与推介,将带来很大的主动。过去等着顶层设计,现在等什么?群众的经验,要毫不迟疑,做好这个事情。包括新的国企理论的建立与发展,有很大空间,有很多事情要做。

《指导意见》看点 60:要根据本指导意见,结合实际制定实施意见。

解读:实施《指导意见》要分成文件及实施意见出台、试点、推广“三步走”。从设计图向施工图的转变,是当前首要任务。各地、各企把实施意见制定好,是当前的一件大事。(完)