

中国国企向制度反腐新阶段迈进

——对国企改革顶层设计系列文件的解读

■ 李锦 中国企业改革与发展研究会副会长

2015 年，中国国企呈现国企改革与反腐两件大事并举的局面。国企反腐为国企改革提供了问题和解决问题的突破口，国企改革文件制定为反腐制度化提供了条件，两者相辅相成，相互促进。下半年国企改革顶层设计系列文件出台，对国企反腐败问题给予前所未有的重视,从制度上进行系列创新,显示中国国企向制度反腐新阶段迈进的态势。

为什么在中央纪委巡视央企的两年中，国企会连续出现重大腐败案件？为什么长期以来的国有企业改革未能有效遏制这些腐败行为，反而表现出愈演愈烈之势？国有企业在与市场经济体制融合过程中，要采取哪些基本对策来加强国企反腐倡廉建设？深入研究与回答这些问题，是摆在国企改革面前无法回避的问题。

9 月 13 日,中共中央、国务院印发了《关于深化国有企业改革的指导意见》(以下简称《指导意见》)。有意思的是,在这个主体文件发布前,在 6 月 5 日先行公布《关于在深化国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设的若干意见》(以下简称《若干意见》)、关于加强监管防止国有资产流失文件，这引起社会上广泛的议论——后面还有公司治理与董事会建设等文件——这些文件都对国企面向反腐败问题予以制度规定,是对国企改革的保障。显示出改革未动,保障先行的特色。

在 6 月 5 日公布坚持党的领导，加强党的建设文件时，有人提出既然搞现代企业制度,中国企业就应当与外国企业接轨,外国企业没有党组织也能搞好,企业不设党组织,可以降低管理成本。这是脱离实际的思维方式，是离开中国国情，照搬照抄西方企业模式的做法。《指导意见》9 月出台给予明确回答。《指导意见》共八章,除在总则及各章外,第六章专门阐述加强监管防止国有资产流失问题，第七章专门阐述了党的领导与国企反腐败问题。为什么加强党的领导与反腐败居于这么突出的位置？怎样加强党的领导和反腐败？理解系列文件,有助于消除误解、统一观念、深化认识,自觉推动国企反腐向制度反腐新阶段迈进。

国企改革系列文件对于加强党的领导和反腐败制度制定，是由国企腐败的严峻形势决定的。

十八大以来，党中央高度重视反腐败和党风廉政建设，持续保持惩治腐败的高压态势。2015 年开始，国有企业领域的反腐败成为关注重点。2015 年中央第一轮巡视截至目

为什么在中央纪委巡视央企的两年中，国企会连续出现重大腐败案件？为什么长期以来的国有企业改革未能有效遏制这些腐败行为，反而表现出愈演愈烈之势？国有企业在与市场经济体制融合过程中，要采取哪些基本对策来加强国企反腐倡廉建设？深入研究与回答这些问题，是摆在国企改革面前无法回避的问题。

前,已将全部反馈情况向社会公示。能源、建设投资、机械与制造、电信等权力集中、资金密集、资源丰富的国有企业已成为腐败高发区。据调查,自 2014 年至 2015 年 6 月初,中央纪委监察部网站纪律审查栏目至少公布了 115 名国企高管涉嫌违纪违法接受组织调查的信息。十八大以来,仅“老虎”级国企高管便有 7 人“落马”,国企腐败的严重性可见一斑。

国有企业在我国的特殊地位决定了国企廉洁性的至关重要。国有企业是我国国民经济的重要支柱，是中国共产党执政的重要经济基础。加强国有企业反腐倡廉工作,不仅有助于国有企业的廉洁健康发展，还能增强国有企业的核心竞争力，实现国有资产保值增值。今年中央第二轮“巡视清单”公布完毕,同时也标志着中央巡视对 55 家央企实现了全覆盖。从巡视、审计、信访反映的问题以及审查案例引出的问题线索看，国有企业在管党治党、党风廉政建设上存在一些普遍性问题,有的问题相当突出。有的企业党委负责人不履行党要管党、从严治党职责,党组织没能发挥战斗堡垒作用。利用手中权力在资产资源交易中贵买贱卖,采购招投标违规谋利,家属子女靠山吃山、谋取私利。有的国企负责人对中央八项规定精神置若罔闻,“四风”问题禁而不绝。种种情况表明,党的观念淡漠,主体责任不落实,是产生问题的总病根。

在上一轮巡视中就凸显的“利益输送”问题,在本轮巡视反馈中仍然是高频词,且此次被巡视的 17 家央企均被点名。在国资委监管的 112 家央企中，由中组部负责人事任命的 53 家中管企业将纳入此番“巡视全覆盖”。下一步巡视重点转向金融国企，因为金融行业国有资产流失速度更快、数目更大,对实体经济影响也更大。

国企改革系列文件制定是与纪检巡视同

时进行的,对于制度反腐予以高度重视。本轮国企改革的鲜明特色是一抓活力,二抓监管。在五项原则中，有一条是增强活力与加强监管的关系。《指导意见》中专门设一章,强化监督防止国有资产流失，就是针对产权流动过程中的腐败现象。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，国资流失已经成为隐藏其中的一个毒瘤,如果缺乏有效的监管，完全可能会造成本轮改革的倒退。《指导意见》对权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权,定期轮岗,强化内部流程控制,建立常态化监督制度,都作出规定。在《指导意见》24、25、26 节里集中讲了加强和改进党对国有企业的领导问题，突出严管管治党、反腐败问题。多个文件在化解国有企业发展弊端和反腐败问题上，出台了若干制度性的举措。

国企改革系列文件对于加强党的领导和反腐败制度制定，是国企围绕权力腐败这个焦点进行改革的。

可以发现，国企改革系列文件反腐制度制定,基本上是围绕对“权力”遏制进行的。因为中央企业专项巡视一次次证明，央企高管权力过度集中是滋生腐败的弊端，是导致国有资产流失症结所在。

19 世纪,英国思想史学家阿克顿勋爵道出了一句具有铁律性质的警世格言:“权力导致腐败,绝对权力导致绝对腐败”。纵观古今中外,凡是腐化堕落的“公仆”,都是把“公权”变成了“私权”,最后被权力的虎口吞噬。比如,陈同海案、蒋洁敏涉案、中石油高管腐败案、中储粮窝案、中国移动腐败窝案等寻租腐败案,等等,无一不是权力运行失控,导致主要用权者权力寻租、以权谋私造成的。这就提醒我们:国有企业的反腐倡廉,既要治“标”,更要治“本”。这个“治本”就是“治权”,重在分好权、用好权、控好权上制定制度。故而,国有企业反腐倡廉的制度制定要围绕权力制衡展开,真正“把权力关进笼子里”。

对于国企高管权力腐败,从规律上看,是体制造成的。从外在体制看,由于国有企业从计划经济到市场经济的体制过渡还不成熟,计划经济的权力高度集中与市场经济和商品交换同时存在，把行政权力作为经济交换的条件，这种体制二元结构造成国企高管权力的滥用和腐败的根源所在。加快市场经济体制改革,是我们的基本遵循。

从内在体制看,何者是治理主体,何者是治理客体,并不清楚。官商勾结和腐败行为被发现的大概率说明，出资人代表大权独占或者与职业经理人勾结。过去所说的“政企分

开”,主要是解决企业“自主经营、自负盈亏”的问题,现在谈“政企分开”,应该更明确的是“所有权和经营权的分开”。党组织和董事会毫无疑问是治理主体,经理层则是治理客体,二者不能混同。国企改革系列文件对改革的核心问题——经营权与所有权的重视，是抓住关键。

国企改革系列文件反腐制度制定，围绕权力腐败这个焦点进行，体现奔着问题去的指导思想,有极强的针对性。习近平总书记 在党的十八届三中全会的报告要求:“要形成科学有效的权力制约和协调机制，加强反腐败体制机制创新和制度保障，健全改进作风常态化制度。”国企改革系列文件在构建决策科学、执行坚决、监督有力的运行体系上下功夫,健全惩治和预防腐败体系,而最核心的就是强化权力制衡,对权力进行制约监督。《指导意见》提出,对于权力集中的领域和岗位，实行分事行权、分岗设权、分级授权,防止权力滥用。将国企推向市场,建立规范完善的现代企业制度，落实法人治理结构，使得股东会、董事会、经理层、监事会、职代会、党组织等机构各司其职,内外部监督互相配合协调。通过科学规范的企业运营制度，让国企高管不能腐;设计完善的薪酬激励和约束体系,让其不愿腐;继续加大反腐查处力度,让其不敢腐。这些制度建设 目标,在一定程度上实现了。

国企改革系列文件对于加强党的领导和反腐败制度制定，推动国企反腐败进入制度建设新阶段。

反腐不能只靠中央纪委巡视，巡视组走了怎么办?若想根治国有企业中的腐败问题,大力反腐的同时，更重要的是从根本上改革国有企业的运行机制和外部环境，真正扭转并清除国有企业存在的腐败隐患，这就是制度建设。

国企改革系列文件注重顶层设计，建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构，形成结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制，这是构建不能腐败的防范机制的前提和基础。国企改革系列文件明确的制度反腐思路，给人形成印象：一是形成科学有效的权力制约和协调机制；二是加强反腐败体制机制创新和制度保障；三是健全改进作风常态化制度。每个方面都突出了制度对于权力制衡的重要性。

《指导意见》明确划分党委、董事会、执行层、监事会、纪委以及各部门、单位和岗位的权限范围、基本职能,按照职权法定、权责一致的要求,锁定权力运行边界。从而,让权力

在既定的轨道、按既定的线路运行,形成不易腐败的保障机制。《指导意见》规定,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。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。董事长是出资人代表,是拥有权的代表,而总经理是职业经理人,是经营权的代表,在他们中间分开,解决了监管的主客体问题。

《指导意见》强调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。同时把社会监管单独一条列出,打造“阳光国企”。有利于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,自觉接受社会监督。

针对当前对国有企业领导人员管理失之于宽、失之于软的问题,《若干意见》从教育、管理、监督三个方面明确提出了从严管理企业领导人员的具体内容、措施和要求。教育方面,明确要求要加强党性教育和道德教育、法治教育、警示教育。管理方面,《若干意见》提出要加大企业领导人员交流力度,董事长(未设立董事会企业的总经理)在同一职位任职超过 3 个任期，还能任满 1 个任期以上的,一般应当进行交流。从实践上看,近年来,央企高管大规模的交流,是这种管理的创新。

构建不能腐的防范机制，不仅有赖于完备的制度体系,更要不断提高制度的执行力，强化制度的权威性与威慑力。国企改革系列文件,尤其强化权力行使的责任追究。《若干意见》提出既追究主体责任、监督责任,又严肃追究领导人员责任，使责任追究到具体人身上。《指导意见》“对企业重大违法违规问题敷衍不追、隐匿不报、查处不力的，严格追究有关人员失职渎职责任。深化国企改革，必须严格责任追究,这是作为单独一条列出的。对三种情况的失职责任追究,是很严格的。

国企改革系列文件，是加强国企业反腐败 制度建设的重要成果。国企改革顶层设计系列文件,对于国企反腐败，有许多亮点,相关规定和措施一旦实施，中国国有企业反腐败的方式将发生重要变化，将推动国企反腐从运动反腐阶段转向制度反腐阶段，增强国有经济的活力、控制力、影响力和防风险能力，有利于保障全面深化国有企业改革任务的完成，加快建立中国特色现代国有企业制度进程,从而确保国有资产的保值增值。

中国加入 OPEC 的最佳时机来临

■ 冯明 中国社科院财经战略研究院

中国应当寻求加入欧佩克组织(OPEC),而且当下正是一个不错的时机选择。中国与 OPEC 之间建立正式或非正式的对话沟通机制,对于双方都会产生福利改进。

中国加入 OPEC 这样的建议乍听上去像是无稽之谈——OPEC 的全称是“石油输出国组织”,而中国是一个石油净进口大国,一个石油进口国怎么能够加入石油输出国组织?换个角度，石油输出国组织为什么要吸纳一个石油净进口国?

如果理性深入地分析的话,就会理解,名称上的不融洽和门户之见并不应该成为限制双方交流合作的障碍。事实上,已经有类似的先例存在——曾因石油产量减少而退出 OPEC 的印度尼西亚,现在约有 45% 的石油依赖于从外国进口,但今年 12 月份该国将回归再次成为 OPEC 的正式成员国。除了 OPEC 之外，其他国际组织也不乏域外成员参与的例子。

随着全球石油市场格局的变迁，中国与 OPEC 相互之间越来越依赖于彼此。如果后者能够吸纳中国为成员国,加强沟通协调,那么双方的福利都能得到改进。

首先,与 OPEC 加强沟通、甚至成为其成员，对中国有利。中国有巨大的石油进口需求,石油对外依存度已高达 60%,而且在可预见的未来这一比例还会上升。中国每年会在石油进口上花费大量支出。以 2014 年为例，石油进口总金额为 2280.87 亿美元,占全部进口总额的 11.6%，与全年 GDP 的比例超过 2%。遗憾的是,由于历史原因,中国长期被排

除在石油勘探、开发、贸易的核心机制之外，处于边缘。即便是像“三桶油”这样的巨无霸企业，在参与国际市场时，也往往缺乏话语权,能力与效率亟待加强。

好消息是，美国在走向基本实现石油自给自足的过程中,对于外部、特别是 OPEC 国家石油供给的依赖度在大大降低，这在一定程度上为中国企业腾挪出了空间。但必须指出的是，传统国际巨头对石油行业的把控度并不会自发弱化，而是要靠中国国家能力和企业能力的积极推动来实现。OPEC 汇集了世界上众多石油资源丰富的国家，占到全球已探明石油储量的 71.6%。与 OPEC 加强交流、协作，是中国保障自身石油供应安全的重要缓解。

与此同时,OPEC 也需要中国。中国是第二大石油消费国,2014 年石油消费量占全球总量的 12.4%。中国已经成为世界上最大的石油进口国。中国经济形势的变动以及能源政策已经成为影响世界石油市场最重要的因素之一。对于这样一个大买家,OPEC 显然需要更多的了解和交流，而且随着美国对外石油依存度的下降,OPEC 深知中国市场的重要性越来越凸显，交流沟通的紧迫性也日趋加强。

除了双赢之外,当下还是中国与 OPEC 加强协作的一个很好的时间点。国际油价历经一年的下跌和低迷之后,OPEC 各国都受到了不同程度的冲击,财政、汇率、物价面临严峻挑战。在这个时候,中国市场是其救命稻草。

更重要的是,2014 年下半年国际油价暴跌以来,OPEC 组织内部面临着巨大挑战。在 OPEC 内部各个国家之间,对于战略决策出现

了明显的分歧：一方认为应采取保份额战略，就算以油价继续降低为代价也不削减产量；而另外一方则在财政、汇率压力的催使下，认为应当采取限产提价的策略。前者以 OPEC 组织中相对富裕的国家如沙特阿拉伯为代表，后者以 OPEC 组织中发展水平相对较低的国家如委内瑞拉为代表。2014 年 11 月,在沙特阿拉伯的主导下,OPEC 会议做出了维持 3000 万桶/日的配额上限不减产的决议,希望能够挤出北美地区的新兴油气企业产能扩张,从而保卫市场份额。在此之后,国际油价应声继续下跌。

一年以来,尽管在低油价的压力下,美国页岩油气投资和产量都有所下降，沙特主导的“挤出战略”初显成效;但与此同时,OPEC 成员国也深受低油价之苦。委内瑞拉、阿尔及利亚等受石油价格下跌冲击更大的国家因而特别希望 OPEC 更改策略,达成限产协议、提高油价水平。据媒体报道,委内瑞拉正在筹划组织一个包括 OPEC 国家和俄罗斯、墨西哥在内的石油出口国峰会,意在探讨政策,推动在今年末的 OPEC 会议上改变去年由沙特主导的策略,各国达成一致的限制协议,以提高石油价格水平。

所谓的限产提价一致行动协议究竟能否奏效,是存在不确定性的。首先,各成员国之间存在囚徒困境博弈，一致行动协议似乎很难长期约束各方。但另一方面,由于 OPEC 各成员国之间的合作近似于无限次重复博弈，在严厉的惩罚机制下，加之沙特阿拉伯具有较强的主导地位，协议约束在一定时期内是可以维系的,历史上并不乏这样的例子。也正因为如此,OPEC 组织成为经济学寡头理论中



对应的经典卡特尔案例。但这并不是绝对的，页岩气革命使得 OPEC 在全球市场中的重要性受到了前所未有的挑战，对伊朗制裁的解除以及近期骤然复杂化的中东地缘政治形势，都对 OPEC 一致行动协议的约束力埋下了更多的不确定性。

站在当下的时间点上，无法排除 OPEC 在今年 12 月份的会议上对去年的既定策略改弦更张。三方面的原因让我们相信出现该情形的可能性并不低：第一,OPEC 内部的路线争论已非常激烈，几乎所有的成员国都深受低油价之苦,急切期盼油价回升,即便是沙特似乎也提不出反对对短期改变策略的有力理由。第二,客观上,如果 OPEC 确实达成了限产提价一致行动协议且得到执行，那么至少在一个季度到半年内时间，北美 的新兴油气产能难以出现大幅扩张。既然在短期内确实能得到实惠,OPEC 很难有理由不这么做。第三,目前沙特政坛不稳定,尽管王室核心成员之间的争斗尚未完全公开化，但有信号表明,现年已 80 岁的国王萨勒曼自今年 1 月份继任以来,政权并不稳固。受多数王室成员拥戴的艾哈迈德王子可能走上前台掌权。如果沙特出现了政权更迭，那么其去年主导的旧

策略被掉头转向的可能性无疑也会加大。

尽管我们认为从基本面来分析来看,国际油价仍难言止跌企稳,但短期内如果 OPEC 做出战术调整，对于国际石油市场的震荡仍是不可小觑的。面对这样的不确定性，与 OPEC 加强沟通对中国就非常有意义——在最坏的情况下，即便无法避免 OPEC 改变策略的决议,也至少可以通过沟通交流,提早预见,未雨绸缪。

当然,面对中国这样一个巨无霸的买家，OPEC 组织的心态是复杂的，必然有所顾虑。或许更可行的模式是，中国成为 OPEC 组织的观察员国,或者建立类似于“OPEC+1”的机制促进双方合作。退一步讲,即便不以成员国的身份正式加入,中国也没有什么损失,至少表明了一种姿态,即希望加强交流和沟通，共同维护国际石油市场的稳定、可持续发展。毕竟油价大幅波动不论对于进口国，还是出口国,都是不利的。可以设想,如果有类似的机制存在，那么在过去十五年间石油价格不至于像过山车一样上蹿下跳，中国等进口国在石油上的支出能力有所削减，而 OPEC 也不会因为油价大幅波动、失去产能之错而遭遇今日之窘境。