

创建国有资本管理新体制的几点建议——以河南省为例

■ 河南省政府参事 王鲁豫

国有企业的改革是整个经济体制改革的中心环节,深化国有企业改革是经济体制改革的重点任务。在以社会主义公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度的基础上,创建与社会主义市场经济相适应的国有资本管理体制,是摆在我们面前的一个重大课题。

一、不断加深顶层设计中对我国国有资产管理体制改革基本思路的认识

党的十八大以来,党中央高度重视国有企业的改革,习近平总书记多次作出重要论述,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)是指导我们创建国有资本管理新体制的纲领性文件。《决定》明确指出:“完善国有资产管理体制,以管资本为主加强国有资本监管,改革国有资本授权经营体制,组建若干国有资本运营公司,支持有条件的国有企业改组为国有资本投资公司。”这是党中央从顶层设计上对国有资产管理体制进行的制度安排,也是长期探索的国企改革理论的重大创新。突出了国资监管由实物形态的国有企业转向价值形态的国有资本,突出了国有资本投资运营公司在国有资产管理体制中的重要地位和管资本中的重要作用,既有成功实践的结晶,又有坚实理论的依据,具有独特的实践特色,对于指导我们推进国有资本管理体制变革,具有重要指导意义,需要认真领会和准确把握。按照《决定》对国有资产管理体制指出的总体方向和目标,重构国资委、国有资本投资运营公司、国有资本控股参股公司三个层次的国有资本管理体系,而组建国有资本投资运营公司是实现以管资本为主,深化国有资本管理体制变革的重要途径,是国有资本管理体制变革的关键。组建国有资本投资运营公司的重要作用有:

(一)在分离政府与国有企业的直接产权关系方面起着隔离作用,实现政资分开、政企分开,不再直接管理企业,有利于正确处理政府与市场的关系。

(二)从管理体制上创造以管资本为主,加强国有资本监管的途径和条件,国有资本投资运营公司作为市场化主体,以市场化方式运营国有资本,确立国企市场主体地位,激发更大市场活力。

(三)组建国有资本运营公司,以现有具备条件的国有企业改组为国有资本投资公司,受政府委托对战略性和市场失灵的国有企业保持控制力,配合政府发挥重要作用。

(四)国有资本投资运营公司的所有权与投资控股企业、参股企业的企业法人财产权分离,使混合所有制企业按市场要求运作,发挥各种资本的优势。

(五)依托国有资本投资运营公司来推进混合所有制、公司治理、市场化选聘职业经理人等改革。

(六)探索基本经济制度有效实现形式,保持公有制经济的主体地位,同时保障在公有制经济占主导地位的情况下,使市场在资源配置中起决定性作用。

(七)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领域。

价值规律是一个伟大的学校。价值规律就是市场规律,我们在国有资产管理体制改革中,必须更加尊重市场规律,更大范围、更

高程度上发挥市场规律在优化资源配置中的不可替代作用,更好地发挥政府的重要作用。我们过去十几年在国企改革中的艰难探索,有相当一部分都在《决定》中有所体现,客观地说,为我们在全国国有企业尤其是省直机关所属 100 多家企业中改革改制的作法给予了充分肯定。

二、河南省国有企业的现状和管理体制存在的主要问题

(一)河南省国有资产的现状

截至 2013 年 6 月 30 日,据不完全统计(数据来自我省国家出资企业产权登记系统),全省涉及国有资本的企业 3082 户,其中,国有全资企业 1698 户,国有绝对控股企业 925 户,国有实际控制企业 299 户,国有参股企业 160 户。涉及实收资本 3785.29 亿元,其中,国有法人资本 1363.04 亿元,国有绝对控股法人出资 524.14 亿元,国有实际控制法人出资 87.2 亿元。混合所有制企业占全省企业户数的 45.01%,混合所有制企业所涉及实收资本占全省实收资本 46.7%。

其中,省政府国资委出资和监管的国有法人资本 975.72 亿元,国有绝对控股法人出资 478.56 亿元, 国有实际控制法人出资 85.01 亿元。国有全资企业 560 户,国有绝对控股企业 537 户, 国有实际控制企业 258 户,国有参股企业 80 户。混合所有制企业占国资委监管出资企业总户数的 61%,混合所有制企业涉及的实收资本占国资委监管出资企业总实收资本的 51%。

2003 至 2013 年, 全省地方国企户数从 2003 年的 7011 户减至 2013 年的 4042 户,减少了 42.4%;资产总额从 2003 年的 4319.4 亿元增至 17947.8 亿元,年均递增 15.3%;净资产从 1304.5 亿元增长到 5864 亿元, 年均增长 16.2%;营业收入从 2025.6 亿元增长到 7469 亿元, 年均增长 13.9%;实现利税从 132.8 亿元增长到 442 亿元, 年均增长 12.8%。其中,省管企业资产总额从 1083.7 亿元增长到 8423 亿元,年均增长 22.4%;净资产从 537.3 亿元增长到 2196 亿元,年均增长 15%; 营业收入从 441 亿元增长到 4950 亿元,年均增长 26.6%;实现利税从 67.9 亿元增长到 268 亿元,年均增长 18.5%。

应当说,加强国有资产监管,推进国有企业改革方面,河南省人民政府国有资产监督管理委员会的工作成绩是显著的。通过这些年来国有企业持续不断的改革,河南省国有企业的数量不断减少,质量和效益不断提升,国有经济规模不断壮大,涌现了一批大型企业集团和知名品牌,形成了一批重要产业基地, 支撑了重点工程和基础设施建设,在实施国家战略和保障民生方面作出了重大贡献,国有企业的影响力不断增强,在河南经济社会发展中发挥了引领、支撑、示范和表率作用。

(二)河南省国有资产管理体制存在的主要问题

河南省国有资产监管体制机制存在的主要问题表现在以下几个方面:

1.国资监管机构建设不到位。河南省有 18 个省辖市,其中 5 个省辖市没有独立设置国有资产监管机构, 与市财政局合署办公。省辖市国资委原都是政府特设机构性质,但在上一轮机构改革中,有少数省辖市国资委被定性为政府组成部门,这都造成了国资监管体制改革的倒退,影响了国资监管机构作用的发挥。国资监管机构在全省绝大部分县区尚属空白,在省、市国资监管机构中,还存在工作人员少、专业人员少的情况。

2.经营性国有资产的监管没有实现全覆盖。尽管省直和省辖市国有企业脱钩改制工作已基本完成,但目前仍有部分省直、市直的部门、事业单位及协会等其他组织,下属相当数量的国有资本和国有股权,部分省级经营性国有资本没有纳入省政府国资委的监管范围,大部分省辖市经营性国有资本没有纳入市政府国资监管机构的监管范围,省和省辖市普遍存在部分政府行政管理部门及事业单位仍直接管控着部分国有资本,没有进行脱钩且被政府授权作为国有资产出资人,有的还着力新设企业并纳入自身监管范围,使得政资、政企难以真正分开,多龙治水现象严重存在, 阻碍了政府职能的转变,也影响了企业的活力。

3.作为政府出资人的国有资产监管机构职责定位不清晰。出资人依法享有的重大决策、资产收益等职责和权益没有落实到位,造成国资监管机构在监管过程中有责任、无职权,很难保证政府意图的实现。同时,国有资产监管职能和国有资产出资人代表的双重职能定位,使两种职能混为一体,造成“老板”加“婆婆”等现象的发生。

4.国有资本分类监管和分类考核的体系没有建立。以管资本为主,加强国有资产管理的体制机制还没有建立起来,在全省范围内,国有资产难以优化配置,国有资本难以统筹运作。

5.国有资产监管机构是专业化要求非常高的机构,但在组建中,没有按照专业机构组建,缺少一支国有资产出资人的专业化队伍,推进市场化选聘职业经理人的制度比较艰难。

6.国有企业法人治理结构不健全。当前国有企业治理结构方面存在股东会无法发挥对董事会的约束作用,董事会缺乏对经理人员的有效约束,监事会人力财力缺乏,对重要子公司和海外资产无法发挥监督作用,公司章程形同虚设等问题。

三、创建国有资本管理新体制的几点建议

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。创建国有资本管理新体制事关重大。习近平总书记指出:“在深化国资国企改革中要坚持社会主义原则,坚持基本经济制度,坚持市场化改革方向,坚持政企分开、政资分开、所有权与经营权分离。避免在国企改革问题上丧失原则、迷失方向,要增强对发展公有制经济的信心,将工作重心和精力放在‘完善国有资产管理体制’和‘完善现代企业制度’上。不能忽略社会主义与资本主义的本质差别,不能忽略国有资产‘全民所有’的资本属性,避免在新一轮的深化国资国企改革中,造成国有资产不必要的流失。”国资国企改革的成功,关键是制度改革的成功。按照党中央的要求,创建国有资本管理新体制是国资国企改革的根本, 基于监管制度安排,建立健全制度性国有资产管理机制,结合河南省的情况和多年来的国企国资改革实践,提出如下建议:

(一)完善制度建设,建全国资监管机制 习近平总书记指出:“法制是治国之重器,法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。”党的十八届三中全会对全面深化改革作出了顶层设计,要创建国有资本管理新体制。坚持公有制为主体,发挥国有经济的主导作用,必须在新一轮的经济体制改革中, 在国有资产的监管体制和运行机制方面,从法治上为解决存在的问题提供制度化

方案。建议在《中华人民共和国公司法》和《企业国有资产法》中先从五个方面加以明确。

一是从立法上进一步明确加强国有资产监管,明确国有资产监督管理委员会是国有资产监管的机构。众多的国有企业和大体量的国有资产,没有法律上明确的监管主体是不行的。国资委之所以能作为政府委托的出资人和国有资产监管机构,就是因为国资委的性质是政府的直属特设机构。

二是从立法上明确政府国资委的机构设置和职责定位,以及监管范围,对管人、管事、管资产进行具体细化定位,推动形成国有资本监管体系的大格局和经营性国有资产的统一监管。

三是从立法上进一步明确政府对国有资本授权经营的体制。

四是从立法上界定国有资本投资运营公司的功能定位,运营机制;界定与政府的关系;界定与所投资企业的关系。

五是从立法上加强跨国监管机制建设,加快与国际接轨,加强国际合作,提升对境外国有资产的监管能力。

(二)加快投资运营公司试点,尽快出台中央关于组建和完善国有资本投资运营公司的指导意见

在国有资产实行政府分级管理的体制下,创建国有资本管理新体制的关键在于对细节的准确把握和实施。建议尽快出台中央关于国有资本投资运营公司的指导意见,在试点公司和指导意见中突出以下内容:

1.国有资本运营公司和国有资本投资公司应是国家单独出资的国有独资公司,由本级政府授权经营,服务于国家战略目标。

2.公司获本级政府授权后,由本级政府土地主管部门审批,国有划拨土地可以作价出资作为公司资本金。

3.可以采取国有产权无偿划转的方式组建国有资本投资运营公司。根据国务院国资委《企业国有产权无偿划转管理暂行办法》(国资发产权[2005]239 号)规定,国有独资公司之间的产权转让,可以采取国有产权无偿划转的方式划转国有资产。这样有利于迅速壮大公司资产规模,提高服务于政府意图和能力。在区域范围实现经营性国有资产的优化重组,提高国有资产优化重组的效率。

4.坚决推进经营性国有资产集中统一监管。在操作上可先把划转资产集中到国有资本运营公司,在国有资本运营公司下面。出资组建设立若干专业化的国有资本投资公司,放大国有资本的功能。

(三)转向管资本后,随着资本流动性的增加,因此,要研究制订国有资本投资运营公司建立健全现代企业制度实施方案,细化运行程序,突出可操作性,完善国有资本投资运营公司的法人治理结构;充分发挥公司董事会的作用,探索外部董事占多数的董事会建设,健全协调运转、有效制衡的公司法人治理结构。

(四)在既定的国有资产管理体制中,加强中国共产党的领导,这是国有企业的政治优势。要积极探索在现代化的国有资产管理体制中,在体制机制上如何体现党的领导,把党的领导和公司的治理统一起来,这已经成为创建国有资产管理新体制的核心问题。

(五)积极围绕市场在资源配置中起决定性作用,深化经济体制改革,组织理论界和企业界从理论和实践上积极探索现代国有资产管理体制与市场经济相统一的问题,公有制的多种实现形式问题。

(六)打造一支专业化队伍,专门从事国有资本的监管和运营,杜绝董事“不懂事”的现象。



餐饮业首跨 3 万亿关口 迎来转型发展关键机遇期

■ 章轲

国家统计局日前发布的数据显示,2015 年,全国餐饮业收入实现 32310 亿元,同比增长 11.7%,首次跨越 3 万亿元关口。今年 1-2 月,全国餐饮收入 5651 亿元,同比增长 11.3%,以较快发展速度实现平稳开局。

中国烹饪协会会长姜俊贤 17 日表示,在政府部门不断发出政策组合拳,调整产业结构,优化发展环境的大背景下, 中国餐饮业已迎来转型发展的关键机遇期。

在当日召开的“2015 年度中国餐饮业十大品牌”评选启动新闻发布会上,姜俊贤表示,作为行业组织,中国烹饪协会将推动餐饮业加快转型发展,适应市场变化,满足大众需求。

今年两会期间,商务部正式发布《关于推动餐饮业转型发展的指导意见》。《意见》明确提出,将进一步优化餐饮业发展环境,切实减轻餐饮企业负担,推动餐饮业加快转型发展;力争用 5 年的时间,培育一批连锁化、品牌化餐饮企业,基本形成以大众化餐饮为主体、区域布局合理、城乡协同、各业态协调的发展格局,满足多层次、多样化消费需求的餐饮服务体系。

中国烹饪协会日前发布的《2015 年中国餐饮市场分析报告》显示,2015 年中国餐饮行业继续在市场结构和商业模式上探索改革创新,餐饮市场实现趋稳回暖。

《报告》显示,在餐饮市场陷入困境时期,政府部门不断发出政策组合拳,调整产业结构,优化发展环境,降低银行卡刷卡手续费、营改增、两证合一等利好政策频出, 支持鼓励发展大众化餐饮,促进了餐饮业可持续健康发展。此外,大众创业万众创新,一带一路、京津冀、长三角、东三省、川渝滇桂(西南)等国家发展战略部署逐步深入落实,对区域间经济、文化等各方面都产生了重要作用和深远影响。

姜俊贤说,在良好政策环境的保障下,餐饮业发展呈现强势回稳迹象。根据国家统计局发布数据,2015 年餐饮收入占到社会消费品零售总额的 10.7%,比重也继续回升,且餐饮收入增速于五年后再次恢复至高于社会消费品零售总额增幅(10.7%)的水平。

姜俊贤同时表示,受经济形势和政策影响,各地餐饮市场也都遭到不同程度的冲击,云南、新疆、浙江、重庆等多地政府都出台促进餐饮业发展的扶持政策。从目前已公布数据的省市来看,各地餐饮市场回暖情况喜忧参半。

2015 年近一半省市餐饮市场增长速度高于全国平均水平,但是,也有安徽省、海南省、甘肃省、江西省、山西省等地餐饮发展增速放缓,有的甚至低于上年同期五六个百分点,市场恢复前景堪忧。

上述《报告》预测,在经济发展新常态下,餐饮业同样进入理性回归、满足大众需求、适应市场变化、着力提升质量与效率的发展新常态。首先,大众化餐饮由于刚性需求而增长比较稳定,成为推动整个行业趋稳回暖的最大动力,有机餐饮、快餐团餐、特色餐饮、农家乐等细分业态发展迅速,还具有较大的发展空间。

上述《报告》称,在餐饮经济发达地区竞争日趋激烈的环境下,未来五年,着眼于中小城市的大量现实或潜在需求,通过扩大有效投资、促进消费升级、发挥新型城镇化带动作用,着力把内需潜力激发出来,将是餐饮业发展的新动力。在此期间, 大型连锁餐饮品牌的属地化覆盖将具有巨大的市场空间, 并将在提升区域餐饮业发展水平方面发挥积极的带动作用。

姜俊贤表示,2016 年“互联网+餐饮”的热潮将继续深入,这其中餐饮外送发展将进入白热化。

“在这样的关键机遇期,开展中国餐饮业十大品牌评选,是总结和分析餐饮业发展的新潮流和新趋势,集中展示餐饮产业在转型发展中取得的新成就,共同推动餐饮业健康可持续发展的的重要举措。”姜俊贤说。

中国烹饪协会副会长李亚光对记者表示,中国餐饮业十大品牌评选除关注企业体量、覆盖面等硬实力以外,同样注重企业信用记录、创新能力和可持续发展后劲。

“互联网 +”模式发展线下支付将成行业争夺重点

■ 张献

随着“互联网+”模式发展以及科技巨头的推动,移动支付以其移动性、便捷性、及时性实现快速增长。2015 年我国第三方移动支付市场规模同比增长 57%。

日前,比达咨询(BigData-Research)发布《2015 年度中国第三方支付市场研究报告》显示,我国第三方支付市场由于巨头的补贴和 APP 的活跃,使得人们的习惯逐步适应移动端,移动支付在 2013 年至 2014 年得到高速发展。在线上增长相对缓和后,各大第三方支付机构开始扩展线下市场,使其线下消费场景的业务得到快速增长。数据显示,2015 年我国第三方支付市场交易总规模达 9.31 万亿元。

另外,中国互联网络信息中心(CNNIC)发布的《第 37 次中国互联网络发展状况统计报告》显示,截至去年底,我国使用网上支付的用户规模达到 4.16 亿,较 2014 年底增加 1.12 亿,增长率达到 36.8%。与前一年相比,我国使用网上支付的比例从 46.9%提升至 60.5%。值得注意的是,2015 年手机网上支付增长尤为迅速, 用户规模达到 3.58 亿,增长率为 64.5%,是整体网上支付市场用户



规模增长速度的 1.8 倍,使用手机网上支付的比例由 39.0%提升至 57.7%。

线上支付市场中,互联网支付逐渐向移

动支付转移,基于手机端的移动支付成为各方争夺的焦点。目前我国第三方支付中,支付宝和微信占据约 90%市场份额。线下支付

主要为 POS 收单业务,银行、银联和第三方支付公司三足鼎立,目前正处于争抢市场份额阶段。

随着今年 2 月 Apple Pay 入华, 线下支付市场被引爆,支付行业进入加速发展期,市场规模将迅速扩大。除了苹果以外,3 月份三星也将推出自己的移动支付,国内的小米、华为也将陆续推出自己的移动支付产品。基于 NFC 技术的 ApplePay、Samsung Pay、Huawei Pay 等必须在智能 POS 机上使用,这些 POS 机主要由拉卡拉、联动优势、快钱等第三方支付公司来提供。收单机构越快支持 Apple Pay 等功能,就能更快抢夺智能 POS 机市场。

近年来,我国的联网 POS 机数持续保持高速增长。联网 POS 机数由 2014 年初的近 1000 万台增长到 2015 年 9 月的 2000 万台。机构预计, 随着线下支付市场的爆发,2016 年联网 POS 机数有望增加到 3000 万台,线下支付交易额也将快速增加。

随着国内移动支付新进入者的逐步增多,移动支付市场将迎来快速发展期,线下业务将进入新一轮争夺热潮。从产业链来看,移动端的 NFC 设备、刷卡端的 POS 机以及第三方支付公司都将有较大的受益。