

### 专访国家发改委宏观经济研究院研究员、原副院长黄范章

# 国资管理可用“三层次”架构

本报记者 王敏文

国企改革正进入攻坚克难阶段,也是议论纷呈时期。

如何解读目前的国企改革?国企改革今后的发展方向在哪里?国企改革的管理层次应为何设立?本报记者就此专门采访了国家发改委宏观经济研究院研究员、原副院长黄范章。

### 反对经营性、竞争性领域中的“垄断”,但不能“盲目反垄断”

《中国企业报》:宪法第七条中所规定的“国有经济,即社会主义全民所有制经济,是国民经济中的主导力量。国家保障国有经济的巩固和发展。”对国有经济的“主导地位”,您是如何理解的?

黄范章:我国社会主义市场经济体制的基本特征是社会主义基本制度和市场经济结合起来。在经济领域内,社会主义基本制度不再是公有制“一统天下”,而是以“公有制为主体、多种所有制共同发展的基本经济制度”。

这个基本经济制度的核心部分便是“公有制主体”。若没有这个核心部分,社会主义基本制度也就不成为社会主义。仅有其它非公有制经济跟市场经济相结合,那将是资本主义市场经济。

所以,以社会主义市场经济与资本主义市场经济相比较,仅就市场经济讲,二者是相通的,可以互为借鉴,但就经济的所有制结构而言,二者是截然不同的。

《中国企业报》:相比国企改革之初的“脱困”,近年来,社会上对国企的“垄断”及“与民争利”问题有很多议论,很多人认为国企已有“脱困”之嫌,如何看待这一现象?

黄范章:在这里,必须澄清几个认识问题。

首先,“公有制为主体”,绝不是说国有经济必须在GDP中占有多大份额,而是指国有经济必须控制四大行业和领域,即涉及国家安全的行业、自然垄断的行业、提供重要公共产品和服务以及支柱产业和高新技术产业中重要骨干企业。这个公有制主体代表了全国人民的根本利益,关系到国计民生。

其次,所谓国家“必须控制”或“公有制主体”,也绝不意味着上述四大行业和领域必须由国有经济或国企来“垄断”,因为四大行业和领域,有不少属于经营性、竞争性行业和领域,如银行业、民用航空业等既是关系国家经济命脉和国计民生的重要行业和领域,又兼具经营性、竞争性。绝不能因为行业的“重要性”,而由国有经济去“垄断”,扼杀其经营性、竞争性的本质。

但国家对其应如何实行“控制”呢?我个人认为,只要国家掌握了机场、航线,确定了航空调度、航空通讯、安全检查等要害部门,就能确保对这一经济命脉的掌控。这是作为政治实体国家的政府应提供的公共服务。

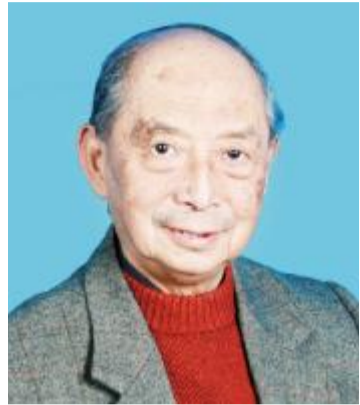
国有航空公司应作为经济类实体国家的代理人(如国资委)统辖。为了展开竞争,中央及各地方航空公司可以平等公平地竞争,也可在平等、自愿、互利基础上分别组成几个大型航空集团公司,控股者可以是央企也可以是地方航空公司。

各国航空公司可吸收民企和外国投资,还应接纳民营航空公司和外国航空公司参与竞争,以期相互激励和促进。这样,便可形成一个既有控制又有竞争,既有公有制主体地位又有多种所有制共存共荣的、生动活泼的市场经济。

再次,也要防止国有经济滥用政府权力或借口“公共利益”,自觉或不自觉地将“与民争利”的事,以市内交通为例,市内公共交通包括公共汽车、地铁、轻轨等属于政府提供的公共产品和公共服务。

至于出租车行业,应属经营性、竞争性行业,既可公营,也可私营,甚至可以完全私营,即由司机私人购车、私人经营。世界上许多国际大都市出租车都是私营的。以维护“公共安全”、“公共管理”为由反对出租车私营,是没有道理的。

中国许多城市都由国有出租车公司垄断了这一行业,出租车司机一天至少工作10小时以上,收入一大半只够给公司交“份钱”,还须个人付油费,不少人因过于劳累而健康透支。不少司机反映讲,如果允许私人购车开出租,出租车还有“降价”空间。现在国企垄断了这一行业,既苦了司机,也殃及乘客。国企



黄范章

不应跟出租车司机这一城市弱势群体“争利”。

最后,我们既不应把基本该是经营性、竞争性行业变成垄断性国有经济,但也不可盲目反垄断。事实上,一些重大军工产品和高新技术等,必须由国家垄断,这在西方国家也是如此。

我们要反对的“垄断”,是经营性、竞争性领域中出现的“垄断”,而是因为竞争会导致“垄断”,而“垄断”会阻碍甚至扼杀“竞争”,阻止进步,所以国家必须确立“反垄断法”,明确垄断的界限。

### “国进”、“民进”要具体分析,但要警惕“官进”

《中国企业报》:这两年来,有关“国进民进”的话题一再被提及。今年的两会上,国务院总理温家宝还专门就这个问题做了说明。“国进民进”的话题为何屡屡被提及?实际中又是什么样的情况?

黄范章:我个人认为,在中国发展及改革的总过程中,一段时期内出现“国进民进”或“民进国退”现象,是可以理解的,但二者绝不应该是经济改革或国企改革的方向。要警惕的是在“国进”、“民进”掩护下的“官进”。

记得当中央提出对国有经济阵地进行战略调整后的一段时期,非国有经济发展迅速,有人高歌“民进国退”,前些年山西省大力整顿和调整煤炭生产,淘汰大批落后的小煤矿和小煤窑,努力转变发展方式,不少人又惊呼“国进民进”,去年国务院为推进国有垄断行业的改革,出台了“新36条”,鼓励和支持民间投资投向金融、石油等新领域,也有许多人称之为“国退民进”。

然而,无论是“国进民进”还是“民进国退”,绝不成为经济改革或国企改革的方向。否则,若以“民进国退”为方向,势必全盘“私有化”,建设资本主义市场经济;若以“国进民进”为方向,势必倒退到国有经济“一统天下”的计划经济。正确的提法应该是国民共进,共同发展。

国家主席胡锦涛在纪念十一届三中全会的大会讲话中,提出了两个“毫不动摇”:毫不动摇地巩固和发展国有经济,发挥国有经济的主导作用;同时毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济发展。坚持这两个“毫不动摇”,才是我国经济发展或国企改革应有的方向。

《中国企业报》:您所说的“国进”、“民进”掩护下的“官进”应该如何理解呢?

黄范章:警惕在“国进”、“民进”掩护下的“官进”,其中的“官”指的是“官僚资本”或“权贵资本”。这须从中国国企的体制根源说起。

中国政府一身兼有“政治实体”、“经济实体”的双重身份和双重职能。中国国有企业,其实是政府所有制企业。这种“政企不分”、“政经不分”的体制,过去曾是有国经济一统天下的体制根源。

幸运的是,中国通过自己的改革实践,探索到一条改革国企的正确路径:产权明晰,责权明确,政企分开,管理科学。其中“政企分开”至关重要,因为只有真正做到“政企分开”,才能把国企建设立足于公有制基础上适合市场经济需要的“微观基础”,才能实现史无前例的公有制与市场经济的结合,建好社会主义市场经济。

然而要实现“政企分开”,关键在于把作为政治实体的国家与经济实体的国家分开,在于把一个“经济建设型”政府转变为真正“公共服务型”政府。

### 国企应分为两类

《中国企业报》:关于国企的定位,目前存在着多种看法,国企应当只专注于公共事务,国企应当专注于

关涉国家安全,国企应当只专注于国计民生,等等。您的观点是什么?

黄范章:我个人认为,必须在思想认识上分清,在实践中分开两类不同的国有企业。

第一类是提供公共产品和公共服务的国企,它们的资金来自于政府(中央或地方)财政拨款,政府可以为了提高公益性、福利性服务而提供财政补贴,按低于市场价格甚至低于成本价格出售。这类国企自然属政府所管辖。

另一类属于经营性、竞争性的国企,它们应自主经营、自负盈亏,有着“成本—效益”经济原则的硬性约束。

上述两类性质、职能、营运原则完全不同的国企,在实践中应该严格分开,前者应属于作为政治实体的国家载体——政府,后者应属于作为经济实体的国家载体——国资委,应该退出经营性、竞争性行业和领域的政府,而不是国有企业。这样,才能把“经济发展型”政府完全转变成“公共服务型”政府。

《中国企业报》:在国资管理变革历程中,您认为值得肯定的是什么?又有哪些变革还没有到位?

黄范章:近10多年来,中国在“政企分开”方面确实做了不少努力,例如,原各工业部门均改为央企集团公司,推行股份制改革等等,但“藕断丝连”、“政企不分”等核心问题的解决则有待于政府体制和政治体制的改革。

以房地产业为例,许多地方政府除了存在“土地财政”问题外,还热衷于兴建各种“开发区”和“园区”,不仅投资公共设施,还搞房地产业开发与经营;许多政府部门还以“服务中心”、“培训中心”名义开发、经营房地产,在“政企”似分却未分的胶着状态下,便给官商勾结提供了温床,贪污由此滋生,繁衍,形成权贵资本或新型官僚资本,无论是“国进”抑或“民进”,它们都可以借势挺进。

总之,政府一身兼有政治实体、经济实体的双重身份,仍是政企不分、政资不分的体制根源。所谓“病”在企业,“根”在政府,亟须靠政府体制和政治体制的改革来解决。应看到这一改革的紧迫性。改革初期,一些人“促退派”,也要市场经济,因无市场便无法搞“权钱交易”;而今政企正处于“藕断丝连”的胶着状态,是“权钱交易”的理想环境,他们便不想把改革进行下去以免除了他们的“炼金”炉,竟成了改革的“阻力”。我们应防止,制止这一由权钱结合培育出来的“特殊利益集团”。

### 国资经营管理中的“三层次”框架

《中国企业报》:您如何看待目前国资委的定位?

黄范章:我个人主张国资委应统管经营性、竞争性行业和领域的国有资产,它应有各级“人大”授权作为经营性国有经济的载体,行使经营性国有资产的所有者“职能”,其任务就是“保值增值”。目前,国资委不仅掌管经营性国有资产,也涉足公益性、福利性国有资产,而对一大片经营性国有资产则鞭长莫及,这说明改革尚未到位。

国资委授权行使经营性国有资产所有者“职能”,但国有资产的营运应贯彻所有权、经营权分离的原则。

《中国企业报》:早年您提出过国有资产经营管理的“三层次”架构,当时是出于什么样的考虑呢?

黄范章:我在1984年发表的《股份制是社会主义全民所有制的好形式》(《经济研究》1984年第4期)中,不仅主张股份制是把公有制跟市场经济结合起来的好形式,而且主张在国有资产的经营管理中采用一种“三层次”框架,即在“国资委”和“国有企业”二者之间加设一层“国有资产经营公司”(或国有资产投资公司)。

目的是:贯彻所有权与经营权分离原则;发挥国有资产经营公司或国有资产投资公司这一“金融中介机构”合理分配和再分配社会资源的重要作用;在国有资产所有者与企业经营者之间加设一道“防火墙”,促进政企分开。

我当时提出这个“三层次”框架只是理论上的设计与探索。难能可贵的是,在上世纪90年代后期,深圳、上海两地通过自身的实践,提出了这种“三层次”框架营运模式,效果不错,获得越来越多的地方省市认同,尽管目前这些试行“三层次”框架营运模式并未从政治上分离出来,但值得认真总结经验,进一步推广。



### 企业案例

# 从计划到市场:中储粮的ABCD梦

本报记者 郭玉志 实习生 张清艺/文

6月初,随着中国储备粮管理总公司(以下简称“中储粮”)旗下油脂公司中包装食用油面市,中储粮的全产业链梦向前再迈一步。

“近年来,中储粮通过在上游发展订单农业,建立‘三农’服务社,掌握了上游第一手轮换粮源,同时在下游产业链积极加强与加工流通领域企业合作,加强了产销区直属企业协作。”中储粮购销计划部副部长金京6月10日在接受本报记者采访时说。

但是,与国际知名的四大跨国粮商——ADM(Archer-Daniels-Midland)、邦吉(Bunge)、嘉吉(Cargill)和路易达孚(Louis Dreyfus)(ABCD四大粮商)相比,无论是中粮集团从下游做起的“全产业链”,还是中储粮从粮源起步向两头延伸的“从田间到餐桌粮食流通主导产业链”,国内粮油企业的全产业链程度望尘莫及。

业内专家表示,“从田间到餐桌”,中粮、中储粮等央企,有责任托起中国的ABCD之梦。中储粮实践的,则正是一条从计划走向市场的转型之路。

### 从“大粮仓”到“主导产业链”

为了保证国家粮食安全,1990年,国务院决定建立国家专项粮食储备制度。

经过10多年的运转,储备制度发挥了重大作用。但是,原有的储备制度存在着政企不分、权责不明的体制缺陷等方面问题。为了适应市场经济发展新形势,推进粮食流通体制改革,迫切需要增强政府粮食宏观调控能力。

10年后,2000年,中储粮应运而生。根据国家相关规定,自2000年成立之日起,中储粮负责中央储备粮的经营管理,同时接受国家委托执行粮油购销调存等调控任务,中央政府期望以其掌握的大量储备粮稳定粮油市场,起到政策调控的作用。

“公司成立之时接收的都是旧盘子,无论是粮食轮换,还是公司经营管理基础,都面临很多困难。”金京表示,中储粮成立后便是加强公司内部治理,打好储备粮管理和轮换基础,完成好国家赋予的“大粮仓”的任务。

然而,通过10多年的市场化发展,中储粮单纯的“大粮仓”身份远远不能满足市场的变化需要。

据报道,自2004年,“四大粮商”陆续进入中国后,控制了66%的大型油脂企业,控制产能达85%。先后投资了稻谷、小麦、芝麻、大豆等粮油深加工项目,投资控股和参股铁路物流、收储基地、船务、船代等辅助公司。

金京表示,中储粮如果仅仅局限于整个粮食产业链的仓储环节,以买原粮卖原粮方式进行中央储备粮轮换,极易受到市场价格波动的冲击,无法保障中央储备粮的轮换安全,中储粮此前“吃过亏”,也不容易完成国家赋予调控市场的作用,更谈不上与国际“大粮商”在中国市场的抗衡。

建立粮食流通全产业链,便成为包括中储粮在内的诸多粮企的发展之路。

4月20日,在第十四届中国粮论坛上,中储粮总公司副总经理刘新江表示,从2005年开始,中储粮承担“新的任务”已经超出了中储粮“建立之初的制度设计和功能定位”。从实践来看,仅仅掌握原粮储备将直接削弱粮食宏观调控效果,为此,中储粮选择了“适度发展粮油加工”。

2007年4月,包克辛从贵州省副省长调任中储粮总经理。单就存储环节来看,中储粮服务宏观调控的效果和效率,还不能令人十分满意。

包克辛认为,中央储备粮如果局限于储备环节,维持买原粮、卖原粮的现状,其结果要么就是被其他市场主体利用或钳制,要么就是被边缘化,服务国家粮食宏观调控的效果就会大打折扣。

此后,中储粮的一系列扩张动作,逐渐凸显出中储粮要从“大粮仓”向“从田间到餐桌粮食流通主导产业链”转型。

### 全主导产业链:市场化运作

随着市场环境的变化,各类游资也开始关注粮油市场,同时,国内粮食产销格局中生产、加工和消费的空间错位越来越明显,单单通过利用存储环节来调控粮油市场的作用越来越小,中储粮想在上下游产业链拓展的欲望越来越强烈。

“当前我国改革发展处于关键阶段,中央储备粮工作也面临新的形势,我们将进一步扩大购销规模和市场影响,进一步延伸产业链条,整合上游生产环节、下游终端销售环节,培育和发展核心业务,优化内部资源配置,发挥自身网络化、规模化优势。”包克辛说。

据金京介绍,中储粮运作10余年来,实现了国家赋予的“两个确保”要求,既确保中央储备粮数量真实、质量良好,确保国家急需时调得动、用得上。

同时,中储粮又将“维护农民利益、维护粮食市场稳定、维护国家粮食安全”作为企业宗旨,通过市场化运作,逐渐从仓储阶段,像产业链两头发展延伸,做大做强中储粮。

在上游生产环节,金京表示,中储粮正在探索“龙头企业+合作社+农户”的对农服务模式,发展订单农业、土地流转、三农服务社等方式,帮助农民增产增收,通过建立顺畅的渠道,掌握第一手的粮源,从而更好地为宏观调控服务。

金京说:“仅仅截止到今年4月,在中储粮河南分公司辖区内已建成基层三农服务社5000多家,大大服务了当地农户。”

而在下游环节,中储粮积极向粮食加工靠拢,在终端上,将触角伸向了百姓的餐桌,彻底实现“从田间到餐桌”的梦想。据了解,2009年7月,中储粮(三河)米业有限责任公司在河北三河正式开工投产,涉足大米加工,构建从稻谷生产、收储、加工、运输到终端销售的完整产业链。

近日,中储粮油脂公司上海直属油库中包装灌装线投产,6月中包装的“海上花”食用油正式进入上海。与此同时,中储粮已经开始了小包装食用油的生产,计划今年年底前推出。

业内人士分析,此番中储粮再度出手,生产小包装油并自打品牌,意在进一步完善中储粮成品粮油供应能力,业务上做到“米面油”全覆盖,为下一步面向终端消费市场做准备。

金京告诉本报记者,由于大豆等油脂油料大宗产品受市场环境更大影响,波动比较剧烈,中储粮从体制和机制上创新,成立中储粮油脂有限公司,承担国家下达的油脂油料市场宏观调控任务。

除此之外,随着互联网的发展,国内粮食贸易呈现传统贸易和电子商务并存的局面,中储粮也在电子商务上有所突破和创新。4月28日,中储粮“电子购销交易平台”正式上线,有效加强了相关地区的粮食产销协作和轮换衔接。

金京对此的评价是:平台有利于促进成本降低、信息透明及交易模式规范化,有助于中央储备粮轮换经营水平的提高和中储粮体系整体合力的发挥。