

安徽完善国资监管制度体系

国内外经济环境不乐观的情形,给国资监管和国有企业发展带来了很多不利因素

■ 本报记者 吴明 张小梅 张晔

2011年,国际金融危机余波未了,欧债危机又相机而来,国际出口下滑,国内经济放缓,信贷偏紧,物价高企,面对如此复杂的挑战,安徽国资系统克服一切困难,紧紧围绕“十二五”发展目标,开好局、起好步,交出了令人满意的答卷。2011年12月31日,记者就安徽省国资监管及国有企业发展采访了安徽省国资委主任、党委书记许崇信。

突出有效服务大局

记者:国资监管是具有中国特色的社会主义市场经济运行重要特征之一,是一条没有成功经验可循的创新之路,为了做好这项工作各级国资委都进行了一些有益的探索,安徽省国资委在国资监管上主要采取了哪些措施?

许崇信:国资监管有两点较为重要,即:有效服务大局。在有效监管上,一是完善国资监管制度体系。制定或修订了加强企业境外资产管理、全面预算管理、担保管理等20多个管理办法。二是完善国有资产基础管理。建立完善财务监督与统计评价、业绩考核与收入分配、产权管理和投资管理 etc 指标体系。加强动态监测,实现了基础数据网络全覆盖。三是完善企业风险管控。规范了上市公司重大事项监管,实行重大事项合法性和合规性审查,加强了对企业高风险投资业务、非主业投资、境外资产和担保、股权转让等管理。四是完善监管方式。健全省属企业年度工作报告制度,探索整合委内监督力量,对淮海实业集团开展监事会监督检查与纪委巡视检查相结合的试点工作。五是完善激励引导措施。加强国有控股企业利润分配管理,建立常态化分红机制;坚持发挥业绩考核的导向作用,实施分类考核,全面建立了省属企业经济增加值考核测算制度;完善企业负责人薪酬与职工工资增长联动机制,调动两个方面积极性。

而服务大局主要是服务安徽省经济社会发展的大局。在这方面主要体现在参与皖江城市带承接产业转移示范区建设、助力皖北地区加快发展、推进合芜蚌自主创新综合试验区和技术创新试点省建设和深化与中央企业的合作。

坚持调整强化服务

记者:国资监管的核心是国有企业,截至2011年11月份,30户省属企业多项指标再创历史新高,累计实现营业收入4882.9亿元、利润总额285.2亿元,同比增长31.7%、49%;1—11月份,省属企业累计上缴税费总额307亿元,同比增长30.2%;月末资产总额8145.6亿元、所有者权益2637.2亿元,同比分别增长19.5%、15.6%,均超2010年全年水平。安徽骨干国有企业如何能够逆势上扬?

许崇信:在《省属企业“十二五”



作为安徽省重点国有企业——安徽叉车集团重装叉车出口形势向好

发展规划纲要》中,安徽省国有企业优先发展战略性新兴产业和现代服务业。战略性新兴产业投资项目,“十二五”规划90个重大项目,投资额667亿元;2011年计划95个项目,投资额242亿元。现代服务业投资项目,“十二五”规划67个重大项目,投资额416亿元;2011年计划180个项目,投资额188亿元。在进行产业结构调整 and 升级的同时,加快兼并重组步伐。发挥重组“1+1>2”的效应,优化资源配置,实施了安徽省建集团与省水建公司、安徽省投资集团与上海裕安、省安徽旅游集团与省粮食集团3对省属企业的重组,省属企业已减至30户。稳步推进整体改制。推进竞争性行业省属企业的整体改制工作,研究制定了若干省属企业整体改制方案并适时启动实施。完成了省技术进出口公司、省轻工进出口公司等重点外贸企业改制和合肥通用机械研究院重组省机械工业设计院、省冶金工业设计院等科研院所改制工作。完成规范董事会建设准备。研究制定了省属企业规范董事会建设的指导意见、省属国有独资公司外部董事管理暂行办法,省属企业规范的董事会建设正式启动实施。

国资监管对国有企业而言,国资系统的工作重点应该在于服务。安徽省国资委通过提升服务效能、推进企业上市、加大企业融资力度、搭建合作平台等方式强化服务,营造国有企业更好的发展氛围。

2012“转型、改革、创新”

记者:尽管安徽省国资监管和国有企业改革发展工作取得了一些成

绩,但依然存在一些矛盾和问题。特别是在国内外经济环境不乐观的情形下,给国资监管和国有企业发展带来了很多不利因素,2012年,安徽国资到底如何发展,依然值得关注和期待?

许崇信:根据安徽省委、省政府和国务院国资委对国资监管和国企改革发展的新要求,根据安徽省第九次党代会精神和安徽省属企业“十二五”发展“2258”行动计划,2012年,安徽省国资监管和国企改革发展的基本思路是:以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,以“做强做大国有企业”为第一目标,围绕“国有经济转型升级、国有资产保值增值”两大任务,突出国有经济“转型、改革、创新”三大主题,重点做好“整合资源、运营资本、监管资产、服务企业”四篇文章,不断增强国有企业的活力、控制力、影响力和带动力,为打造“三个强省”、建设美好安徽做出新的更大贡献。初步考虑要抓好以下五项工作:

一是以确保省属企业平稳较快发展为首要任务,进一步增强服务企业效能。二是以健全制度为抓手,进一步提升科学监管水平。三是以股权多元化为重点,进一步推进企业改革重组。四是以转型升级为方向,进一步提高省属企业发展的质量和效益。五是以领导班子和干部队伍为根本,进一步加强企业党建。

特别是要密切关注宏观调控政策趋向和市场竞争格局变化,实施企业风险定期统计和预警提示制度,引导企业科学研判形势,及时调整产品结构,切实防范经营风险。重点关注

高负债率企业。强化运营监督,破解发展难题,改善资本结构,提高企业抗风险能力。引导企业加大市场开拓,加大营销力度,巩固和扩大市场份额。及时为企业排忧解难。建立省国资委与省属企业的日常联系服务机制,建立健全协调服务平台,重点帮助企业引项目、引资本、引智力,加强对企业重大投资活动的协调,加强与有关部门的沟通协调,确保企业完成全年各项经营目标任务。

在省属企业调整改革上,重点在集团层面以增资扩股方式引入战略投资,促进整体改制。加大主业整合重组。对主业相同或相近的省属企业实施合理合并,重点加快战略性重组。推进开放式重组,积极引进中央企业、沿海大型国有企业、外资企业、知名民营企业参与省属企业兼并重组。对层级过多的省属企业进行合理整合、清理,增强集团公司的控制力。调整优化能源原材料产业,巩固提升汽车、装备制造等优势产业,促进基础产业和加工制造业做强做优。加大国有资本经营预算对战略性新兴产业的支持力度,培育产业发展新优势。鼓励企业通过风险投资、股权投资和引导基金等形式,加大对战略性新兴产业的投资力度。支持和鼓励省属优势企业到国外、省外实施兼并重组,实现低成本扩张;鼓励省属企业在境外建立生产加工基地,实现产能有序转移;鼓励省属企业到境外和省外抢占资源,实现可持续发展。同时,积极支持“引进来”,深化与中央企业战略合作,扩大与地方国有企业、外资企业和民营企业的合作,加强股权合作、供应链合作和项目合作。

组建大国资监管系统的战略构想

对国资委定位、国有资本监管边界和方式、国资预算与公共预算的关系这些关乎国资改革方向、敏感又悬而未决的问题亟待进行反思和探索。

■ 刘纪鹏 刘妍

国资委是中国在探索市场经济和创新公有制模式之间搭建的一座有中国特色的桥梁,它是长远的战略之举而非一时之权宜之计。通过建立国资管理体系实现公有制与市场经济的对接,既是国人在尊重国情基础上坚定不移发展市场经济的方向所在,又是世人总结“中国模式”成功的核心内容。

中国国情决定了现实中一个履行统一监管和基础管理的国资管理机构存在的合理性和必要性,即便现在的国资委更名为“中投二号”一类的企业集团公司,在其之上也仍然需要有一个机构履行对国有资本的统一监管职能。因此,亟待对国资委定位、国有资本监管边界和方式、国资预算与公共预算的关系这些关乎国资改革方向、敏感又悬而未决的问题进行反思和探索,通过在国资体系内部对出资人权利和监管权力的重新梳理,构建有效的国有资本经营与监督体系。

在此,本文提出了组建大国资监管系统的战略构想。

区分国资委与国资委系统实现两身两任

出资人概念与所有者概念内涵不同,因此,需要在政府与企业间构造出一个出资主体,作为民事行为的终极代表,通过建立出资人制度将政府作为公共管理者的身份与国有资产所有者的身份分开。在此结构下,由政府作为所有者,由这一机构作为政府的出资人代表,二者之间是授权与被授权的关系。

在此,我们提出了国资委系统这一概念,具体说国资委系统包含两个层次:即:第一层次是指行使国有资产统一监管职能的国资委;第二层次是指履行直接出资人权利的国有资本经营公司。在这一国资监管架构下,国资委未来在国资体系中定位为以终极出资人身份成为经营且营利性国有资产的统一监管者,主要负责监管国家出资企业,国有资本经营公司定位为直接出资人,成为社会主义市场经济中国有经济的多元微观载体。这一制度安排,在《国资法》框架范围内,最大程度地保证了国资委的监管连贯性。这就由现在的国资委一身二任,变成两身二任,适度分开,合理分工,同时出资人与监管者职能在国资委系统内实现统一。

在操作程序上,国资委可将其代表的同级人民政府的出资人职能,授予具备条件的国有资本经营公司,使后者成为被授权企业,承担对其全资、控股、参股企业中的国有资产依法进行经营、管理的职责。这样名义上国资委仍然是出资人,但通过授权将监管职能与出资职能分开,理清了管理思路,明确了相互责任,国资部门要继续承担各项国资监管工作并不断加以改进完善,努力做到高效监管、科学监管。

国务院国资委成为经营且营利性国有资产的统一监管者

笔者认为,国资委应成为产业、金融等经营性国有资产的统一监管者,履行对各大行业,包括金融性、产业性和垄断性行业以及文化体育等方面国有资本的统筹监管。国务院只能有一个国有资产监督管理委员会,在它下面,再设立中石油、中石化、中投、汇金、烟草、铁道、电网等若干代表国家管理国有资本的国有行业性的大的控股公司。

这就要求,国资委放弃中投公司简单模仿淡马锡模式下的出资人特征。国资委专职履行国有资产的监督管理,把国有资产履行直接出资人机构的主体地位授权给下面的各大国有资本经营公司,国有资本控股公司可以考虑从实体产业的集团公司产生,也可考虑新设组建。

据此,未来中国的国有企业可分为两类,一类是财政部门管理的公益类企业,或称“贵族企业”,其特点是采取国有独资形态,不以营利为目的,企业家可以是公务员;另一类是国资部门管理的营利性企业,或称“平民企业”,其特点是采取国资控股或参股形态,以追求营利为目的,企业家来自职业经理人。国资委的监管对象为平民企业,监管范围是国家业形成的以追求营利为目的的全部国有资本,包括产业类(如各个国有资本经营公司)、金融类(如中投公司)和其他符合经营性营利性条件的资产;铁路等资产可暂时由财政部作为“贵族”企业在政府公共预算中统筹,待其具备条件时逐步进入国资委监管范围。

在此模式下,国资委定位为经营且营利性国有资产的统一监管者,跳出小国资委的局限,进入大国资委的范畴,履行对全国经营且营利性国有资本的统一战略规划布局、统一国资预算编制、统一监督管理与考核、统一国资基础管理(产权管理与统计评价)等重要职能。

国有资本经营预算和财政公共预算相对独立

综上所述,考虑到国资预算与公共预算形成的机理与目标不同,应将其分开由不同部门编制,保持二者相对独立,国资预算的编制范围应涵盖全部经营且营利性的国有资本。建议在国资预算试运行期满后对部门分工进行调整,过渡模式下,由国资委作为国资预算编制主体,负责预算收支的具体编制;财政部门作为国资预算监督主体,负责预算汇总与监督。目标模式下,国资部门和财政部门分别向人大上报各自编制的预算,国资部门报送营利性的国资预算,财政部门报送公益性的公共预算。在此基础上,公共预算财政主体与国有资本经营主体之间存在着税收缴纳关系,应通过国有资本收益管理和国资预算的资本性支出,实现国有资本保值增值和国家出资企业做强做大,反过来通过增量税收为财政做贡献。

在此基础上,国资预算管理应进一步完善央企收益收取机制、资本性支出标准、战略布局与投资方向决策机制、绩效评价体系等。下面仅以过渡模式下的国资预算支出为例,描述国有资本经营预算编制的组织与流程:

相对独立的国资预算与国务院国资委制定的国有资本战略布局规划相配合,从国家整体战略一盘棋和壮大国有资本的角度,综合考虑国有资本在产业发展领域中的进与退,使国有资本战略布局和规划不是简单笼统一刀切式的退出,而是有进有退地实现结构调整。通过这一资源配置方式,能够解决国有企业面临的体制性机制性问题,加强国有企业的核心竞争力、抗风险能力和可持续发展能力,实现国有资本战略布局,大力增强国有经济的影响力、带动力和控制力,推动国民经济的可持续发展与结构调整。

(刘纪鹏系中国政法大学资本研究中心主任、教授;刘妍系国家发改委经济体制与管理研究所研究员)

河北推进国资监管上新水平

全方位深化与央企的合作,有利于河北省扩大经济总量、优化产业结构、激发经济活力、提升发展质量

■ 本报记者 王军

2011年,河北省国资系统在河北省委、省政府的坚强领导下,在各级各部门的大力支持下,面对严峻复杂的国内外经济形势,突出主题、主线,抓关键、破难点,各项工作取得了新的成效,主要经济指标再创新高。预计到2011年底,河北省国资委监管企业可实现销售收入6900亿元、利税376亿元,分别增长36%和22%,将超额完成全年目标任务,实现“十二五”良好开局。

日前在河北省经济工作会议上,河北省国资委主任、党委书记周杰表示,在2012年,河北省国资委全力落实2011年河北省与国务院国资委签订的战略合作协议,抓紧抓好河北省国资监管企业已经与央企合作投资1149亿元的37个项目,争取早投产、早见效,同时充分发挥国资系统的协调优势,推动央企与河北省签署的6818亿元投资计划尽快落地。并且,进一步加强与国务院国资委的对接沟通,摸准央企的投资走向,推进河北省与央企深入、长远的合作。

2011年度,37家央企与河北省签署了42项投资合作协议,涉及项目115项(类)。此外,河北省人民政府还先后与华电集团、中国医药集团、大唐集团、中国钢研集团、中石化、华润集团等6家央企签署了战略合作协议。至此,河北省累计与43家央企签署了48项协议。

周杰主任介绍,目前,在河北省投资的央企约40家,已经签署战略合作协议的24家。“十一五”期间,央企在冀投资达到2100多亿元,涉及能源、石化、装备、信息技术等诸多领域,在引领科技创新、加快产业升级、扩大社会就业等方面发挥了积极作用,为河北省经济社会又好又快发展作出了重要贡献。

全方位深化与央企的合作,有利于河北省扩大经济总量、优化产业结构、激发经济活力、提升发展质量。站在新的历史起点上,为加快实现建设经济强省、和谐河北的宏伟战略目标,河北省的发展期待更多央企加入。目前的成果,标志着河北省与央企的战略合作提升到一个全新水平。

2012年,河北省国资委的总体

思路是:深入贯彻落实河北省第八次党代会和全省经济工作会议精神,紧紧围绕建设经济强省、和谐河北奋斗目标,突出主题、主线,稳增长、调结构、抓创新、促和谐,努力推进国资监管上新水平、国企改革发展新台阶,服务京津冀区域经济一体化,为全河北省经济社会发展做出新的更大贡献。2012年,河北省国资委监管企业计划实现销售收入8000亿元,利税426亿元。

抓好重大战略支撑。围绕落实《河北省沿海地区发展规划》等发展战略,扎实推进一批市场前景好、产业关联度高的重大支撑项目,抓好对全省经济具有较大带动作用的高速铁路、公路、港口、机场等基础产业的在建、续建项目,增强投资的持续拉动力。2012年,河北省国资委监管企业新建、续建重点项目投资将达650亿元以上。

发挥投融资的作用。积极推进产融结合,加快打造具有较大规模、业务范围广、资本金充足的投融资平台,发挥其乘数效应和资本放大功能,增强对全省经济发展的支持力度。加大对民营经济的扶持力度,

积极探索破解中小企业融资难问题的有效途径。

开拓国际、国内市场。进一步加快“走出去”步伐,引导企业积极开展国际技术经济合作,提高国际市场的参与程度和竞争能力;加大资源开拓力度,积极到内蒙古、山西、新疆、加拿大、老挝等地建立域外能源资源基地,提高全省铁矿石、煤炭等战略资源的储备水平。

打造一批龙头企业。结合河北省“工业提升计划”,立足现有基础,整合内外资源,实施跨地区、跨所有制兼并重组,打造一批“航母”级龙头企业,充分发挥龙头企业对全省经济的带动作用。

推进一批企业上市。按照“发行上市一批、股改辅导一批、规划储备一批、整体上市一批”的工作思路,重点选择秦港股份等40家备选企业,加快上市步伐,提高国有资产证券化水平,增强企业直接融资能力。

实施体制机制创新。继续深化市县国有企业改革,稳妥推进厂办大集体改革。着力完善法人治理结构,推进企业管理创新,不断提高国有企业的活力和竞争力。