

国资分层： “中国式淡马锡”如何因地制宜？

■ 本报记者 赵玲玲

近日，上海将建立国资流动平台，推动市场化重组整合。广东省正在集中各种资源培育发展一批具有核心竞争力的骨干企业。

这些新闻引人注目，是因为十八届三中全会关于“以管资本为主加强国有资产监管”理念的提出，使得国有资本授权经营体制的改革成为热点问题。

国务院国资委第一任主任李荣融在上任之初，在多个公开场合提出争取尽快成立“第三家”国有资产经营公司，这个被搁置多年的设想再次进入热烈讨论。探索中国式的淡马锡模式已经摆在我们面前。然而，国企分层在即，意见不一。



王利博制图

讨论焦点从“为什么”转到“怎么建”上

目前，国有资产监管体制有两个主体，一个是国资委，一个是监管企业。国资委对监管企业具有出资人的职责。但是在实际运行中，国资委却拥有着企业高管任免、企业改革重组与战略投资等实际上属于董事会的职责，远远超出了出资人的权力范围。因此，前几年便有设立三层还是两层半的讨论。

十八届三中全会《决定》明确提出，将完善国有资本管理体制，以管资本为主加强国有资产监管，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。使得讨论没有分歧地集中到三层框架上来了。

国有资本投资公司的产生，使国有资产监管体制中的“国资委、被监管企业”两个主体变为“国资委、国有资本运营（投资）公司、国有企业”三个主体。其中，国资委是国有资产监

管机构，国有资本运营（投资）公司是国有股权的持有人，国有企业则从事生产经营活动。这一三层架构纵向链条的划分，使得国资委的权力及权力行使方式发生了巨大变化。

对此，有国资专家表示，通过此次改革改善国有资产管理的职能转换，有几大好处：一是有利于减少政府对企业的直接行政干预，真正实现政企分开、政资分开；二是有利于各种所有制相互融合，为“积极发展混合所有制经济”和国有股份减持提供了理论基础；三是有利于国有资本的布局调整，使国有资本能够更方便、更灵活地调整到国家整体发展所需要的领域，未来国企经营效率将会大大提高，国有资产保值增值重任将会得以实现。

对于这一分层的新提法，在不少人表示乐观的同时，也有人提出了困惑。有相关人士指出，有些国有大型

或特大型企业，如目前已经实现整体上市的中国铁建等，其国有股权虽然由国有资本经营（投资）公司持有，但是在涉及一些重大事项时，国有资本经营（投资）公司很难做到真正的自行决策，仍然要报请国资委来决策，如此一来，三层架构不是形同虚设吗？

国务院国资委研究中心竞争力研究部部长许保利认为，无论是两层架构还是三层架构，都存在国有资本经营（投资）公司的定位及作用的问题。这类公司是仅作为国有资本投资人来管理国有股权，还是在此之外可做投资银行业务，目前存在多种观点。从谨慎考虑的角度，这类公司还是先仅以管理国有股权作为自己的业务为佳。这样有利于其专注于持股企业的治理，促使企业提高经营效率。现阶段，在国有资产监管体系上，三层架构与两层架构并行可能是更好的选择，更加符合实际。

著名经济学家厉以宁提出的初步设想是：国资委可设置若干个按一个行业或几个行业划分的国家投资基金公司，把现有的国有股划给某一个国家投资基金公司持有，作为该国家投资基金公司投入企业的国有资本，并根据该国有企业的股权结构派出董事会成员。如果某个国有企业是由不止一个国有投资主体投资组成的，则根据股权结构状况，由几家国家投资基金公司各自派出董事会成员，这样就可以形成“国资委—国家投资基金公司—国有企业”的体制。

中国企业研究院首席研究员李锦对《中国企业报》记者说，央企可以分成若干板块，有能源、机械制造、文化产业、金融产业等，由大的投资经营公司管企业，像中石油、铁道、电力这样大的国有企业可以改组为国有资本投资运营公司，原有企业将会被分拆。在操作上，支持有条件的国有企业改组为国有资本投资公司，避免在国资委与中央企业之间再筹建一个资本运营公司。

直接选聘与市场化公开招聘两种方式产生。

时至今日，已经有数家中央企业建立了规范的董事会，一些中央企业还将董事会制度设置引入了子公司。然而，它们的经营管理机制却没有发生实质性的变化，各级国资委以及国资经营公司，也没有一家真正像“淡马锡”。这让人们对于淡马锡模式能否“中国化”，产生了怀疑。

江苏省镇江市国资委副主任谭浩指出，下一步的国有企业改革，很有可能以淡马锡模式为主，但也决不会一种模式走到底。毕竟，中国与新加坡相比，在企业的数量、规模等方面还存在很大的差异，即便要大力推广淡马锡模式，也需要根据不同行业、不同企业的实际情况，有计划、有步骤地向前推进，而不能“一刀切”、“一锅端”。不然，盲目设立，不仅达不到目的，反而会出现老问题没解决好，新问题又大量爆发的现象。其中，事关国计民生和国家安全的行业，还无法按照淡马锡模式进行改革。

点。还是让国资委转型为政府职能部门，而不是特设机构。按照公共政府的要求，从“工头”转向“老板”，从“管理”转向“监督”，“工头”和“管理”的职能由经营公司来做。国资委主要负责制度的建立、规则的制定和对国有资本运营公司或投资公司的监管与考核，以及效益的评价与分析，代表出资人提出要求，当然也包括修改完善《企业国有资产法》。

据有关方面透露，国资委等相关部门正在紧锣密鼓地就下一步深化国有企业改革的相关工作进行规划和部署。其中，国资委牵头制定的《深化国有企业改革的指导意见》目前正在进行完善和调整，有望明年初出台。内容将包括国企按层次监管，投资经营体制改革等问题。

中国“淡马锡”模式还未创造出来

国家投资基金公司怎么建？新加坡淡马锡资产管理公司的模式为我们提供了一个很好的范本。

由国家全资控股、公司化运作、集团化管理的新加坡淡马锡公司，从1974年成立至今，在资产运营及管理方面的成功模式就受到了众多国家的追捧。该公司掌控了包括新加坡电信、航空、地铁、电力等几乎所有新加坡最重要、营业额最大的企业。据估算，淡马锡控股所持有的股票市值占到整个新加坡股票市场的47%，年均净资产收益率超过18%，远远超过同期私有企业的经营业绩，可以说它几乎主宰了新加坡的经济命脉。

李荣融在一上任之初，就曾亲赴新加坡考察学习，并在多个公开场合提出争取尽快成立“第三家”国有资产经营公司，协助国资委从事国有资产运营和战略重组。

业界人士纷纷对于成立第三方

国有资本运行公司表示乐观，《决定》中明确了这一改革方向，而探索中国式的淡马锡模式早已开始。

早在2005年，国资委就曾积极探索中国的“淡马锡”模式。国资委先后授权国家开发投资公司和中国诚通控股集团有限公司作为国有资产经营公司，运作和管理中央企业资产。实际情况是，一方面，国家投资开发公司在企业规模、投资方向以及产业结构上，都没能发挥国有资产运营公司的职能。反而也像其他国企一样，将资金投入了一般竞争性行业，并没有实现提高资源配置效率的初衷。另一方面，中国诚通集团组建的目的更多的是处理一些不良资产、解决一些遗留问题，而不是发挥国有资本的平衡与投资功能。因此，中国诚通集团不但没有发挥国有资本的运营和平衡功能，反而加大了自身的运行压力。国有企业改革走的还是以前

的老路。

此外，淡马锡模式最核心也是最成功的经验要数其高效运行，完全市场化的董事会制度了。政府并不直接干预淡马锡及其下属公司的具体经营管理活动，而是通过董事会对企业经营实施间接影响。同时，政府通过董事会对淡马锡进行控制，董事会向财政部负责，每年提交成绩单，如果业绩不好就会被改组，这在一定程度上体现了国家意志。通过董事会制度设计，淡马锡在政府目标设计和商业利益之间实现了最佳的平衡。

为了学习淡马锡的董事会制度，国资委相继操刀宝钢集团、神华集团、中国铁通等几家较具代表性的企业。在成立董事会的同时，也设立了战略委员会、提名委员会、薪酬与考核委员会、审计委员会及董事会办公室，还引入外部董事，外部董事采取

分层怎么分？国资委怎么管？

近日，中国石油天然气集团再一次出现了“拆分”传闻。有消息称，目前中石油内部流传着多种拆分方案。其中，根据产业链拆分的方式，即将企业的上中下游全部切断，成立几个专业公司的方案被认为成行的可行性最大。就此，业内人士分析称，中石油最有可能就是分成勘探、管道、冶炼和终端销售4个公司。且一旦这样拆分，就意味着，加上同样“一体化”经营的中国石油化工集团和中国海洋石油总公司，市场将形成6家企业。

厦门大学中国能源经济研究中心主任林伯强认为，“这样拆分的意义不大，反而在某些方面削弱了中国

能源的整体实力。须知，中国能源企业不仅要为自身经营考虑，作为直属央企，更重要的意义在于，保障国内的资源供应，最大程度地避免中国的能源供应危机。”

国研中心的“383方案”把石油领域作为加快基础产业领域改革的重点领域之一重点提及，结合此前中石油反腐力度空前的背景，让市场对于石油领域反垄断有诸多猜测和期待。但是，“拆分央企并不能解决能源行业目前所存在的众多问题，分拆中石油也不应成为当下中国油气企业的重点，要想切准国资改革的命脉，必须改革国有资本授权经营体制，充分

发挥市场配置资源的功能比拆分央企更为重要。”中投顾问能源行业研究员宋智晨的看法，迫切地指出了目前我国国资改革的着眼点。

据悉，未来上海国资将建立国资流动平台，借此充分发挥市场配置资源功能，推动国有控股上市公司、非上市公司开放性市场化重组整合，从而帮助国资完成产业结构调整，帮助不同功能定位国企完成各自的发展目标，包括培育发展新兴产业、保障服务民生等。

建立一批国资运营公司后，国资委怎么监管？李锦指出，现在国资委有点“四不像”，政府、人大、经委、经营公司的功能，都有点，也都缺一

见解



架构经营性国企体系

■ 黄范章

中国在改革实践中探索出改革国企的道路是“产权明晰、责任分明、政企分开、科学管理”，其间的要害是“产权明晰、政企分开”。一般来讲，这主要针对广大经营性国企而言。

两类不同性质的国企

中国有两大类性质不同、职能不同、营运原则不同的国企。

一是提供公共产品与公共服务的国有企业。这类国企体现了作为政治实体的国家即政府的“公共服务型”职能。

它们有以下特性：(1) 它们的经营具有公共性和公益性，是为了满足公众的经济生活、文化生活、社会生活和公共消费的需要，目的是把政府所辖地区铸造成一个良好的投资环境、经营环境和生活环境；(2) 它们的经营是非营利的、公益性的甚至是福利性的或政策性的；它们不宜由私人经营或私人无力经营；(3) 它们的资金来自本地区的财政预算拨款，政府可以为提高公益性、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的价格提供公共产品和公共服务（如水、电、公交、保障房和廉租房等）。

有些公共产品与公共服务，可以通过采购、招标甚至BOT方法吸引民企、外企和经营性国企参与，由政府确保其合理利润，向公众提供，只能作非营利性、公益性甚至福利性经营。这类国企应是各级政府所有制的国企，它贯彻的是“公共服务型”职能。这类国企靠政府财政补贴，归政府所有，自然谈不上“政企分开”。

二是属于经营性或竞争性行业的国企。这类国企体现了作为经济实体的国家的职能。有以下特性：(1) 它们是经营性和营利性的，以赢利为经营目的；(2) 它们自主经营、自负盈亏、有着内在的“成本—收益(Cost-Revenue)”经济原则的硬性约束。这类经营性国企的营运原则，跟前一类依赖财政补助的、提供公共产品的国企完全不同，我把前一类国企称之为“财政账户项目”类国企，把经营性国企称之为“资本账户项目”类国企。为了确保这类国企的“自主经营”权，必须贯彻“政企分开”，维护企业“产权明晰”，实行股份制改革，建立有效的公司治理结构，使公有制基础上的经营性国企能融入市场经济所必需的微观基础。所以，“政企分开”是经营性国企改革的关键所在。

“政企分开”讲了多年，也成立了国资委，但政府仍是经营性国企的投资人，国资委受政府之托成为政府的一个部门，“藕似断，丝更缠绵”。问题是，经营性国企要贯彻“政企分开”原则，就必须从政府所有制中解脱出来。要重塑国资委，将它定性定位为经营性国有资产委员会，独立于政府之外直属各级“人大”，作为国有经济实体的体制载体。新型国资委只对各级“人大”负责，这一来，凡属提供公共产品、公共服务的非营利、福利性、政策性国企为各级政府所有、靠政府财政支持；凡属经营性竞争性国企均属各级“人大”授权的“国资委”所有，靠自主经营，摆脱“政府所有制”的羁绊。两类性质不同、职能不同、营运原则不同的国企，便有了明确的分野。

三层架构塑造经营性国企体系

至于如何在政府之外设置一个作为经济实体的国家载体，成立一个经营性国有企业体系，笔者早在上世纪80年代末曾提出过三种初步设想，后来也有进一步阐述：(1) 由人民权力机构即各级“人大”授权给专门机构（如国资委）来统辖经营性竞争性国有企业，实际上是作为在政治实体的政府之外确立一个作为经济实体的国家载体，这类国企不是政府所有，但接受政府监督；(2) 超越政府各部门之外建立一个由国有资产（经营性）管理委员会—国有资产经营公司（或国有资产投资公司）等金融中介机构—国有企业三层架构管理、营运体系，实际上是利用国有资产经营公司（或国有资产投资公司）等金融中介机构，在国资委和国有企业之间建立一道“防火墙”，确保“政企分开”，同时也贯彻“所有权与经营权分离”原则；(3) 由国家或国家支配的各种公共基金（如社保基金、共同基金、保险基金、投资基金、科研基金等）成为国企的主要投资者（即控股者），实则把国有企业从政府所有制转为“社会所有制”（或基金所有制）——一种新形式的公有制。

以上三种形式，可以任选一项，也可同时采用，公有制可以有多种形式。还提一点，国有经营性金融资产，有其一定特殊性，可以分别设立国有经营性实业资产管理委员会和国有经营性金融资产管理委员会，由国有资产（经营性）管理委员会统辖，或分别直属“人大”管辖（此问题须另做专门研究）。

在新型国有经营性资产管理、营运体系中，要确保企业产权明晰与自主经营。为此，政府或“新国资委”均无权“调拨”国企或国资委的资金，如需企业资助，可通过公开发行地方公债。经营性国企将和私人企业、外资一样，只给政府缴纳应缴的各种税收，确保国企和私人、外企平等处于同一起跑线上公平竞争。至于利润如何分配，应由国企董事会决定，主要用于开发新技术、新产品、产业升级和股东红利，无须“上缴利润”（跟2007年前一样）。可是2007年后要求国企（央企）上缴利润给财政，不言而喻，国企（央企）若亏损，则应由财政补贴，这么一来，国企便不是“自主经营”而是躺在财政身上，贯彻的依然是“政府所有制”，跟计划经济下政企不分的国企差不多，扼杀了国企的自主性、竞争性及创新精神。

至于经营性领域内国企（央企）凭借特殊垄断地位而获取巨额垄断利润，可征收高额垄断税（税率可高达100%），由政府财税部门收取用于公共开支，可谓“取之于民，用之于民”，不容国企（央企）或国资委坐享垄断利润。

各地国资委可根据政府规划，经当地“人大”审议通过，可投资兴办新兴产业，但须经过听证会、咨询会等民主程序进行。此外，央企和地企应相互尊重产权，可相互参股，应鼓励国企做大做强，应允许效益突出的地方国企控股央企；也应鼓励民企做大做强，控股或兼并经营性国企。