

# 四大问题： 昭示国资监管重大创新

——2013年12月6日在河南省国资大讲堂上的演讲

李锦

今天是河南省国资委挂牌10周年的日子,过去十年是国有企业快速发展的十年,是国有资产监管制度不断完善十年。党的十八届三中全会召开后,中国决策层、企业界乃至整个社会,都很关注今后十年国资监管体制的改革走向。我演讲的主题是《社会主义国有资产监管制度的重大创新》。我们用这种方式纪念和祝贺河南省国资委成立十周年。

十八届三中全会对国资监管与改革力度前所未有。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》前面是概括的4条,后面的5、6、7、8条便是国企改革与国资监管内容,地位极为显著。从内容看,句句是改革,内涵十分丰富。这充分体现了党中央的改革决心和勇气,体现了新的中央领导集体有胆有识、敢于碰硬、勇于担当的气魄。

这个《决定》重在制度建设,尤其重视国资监管制度的建设。我有几层理解:第一,制度内涵是全面的,是整个国资的制度体系,是全面的改革;第二,制度是平等的,民主的,包括公有制与非公有制;第三,制度是具体的、成熟的,国资监管与国企改革要形成相对稳定的制度体制,而不是变来变去的;第四,制度基础是扎实的,是产权保护;第五,制度实现方式是明确的,

是混合经济;第六,制度建设的方向是市场的,而不再是回到行政化的政府管理;第七,制度环境是系统的,政府、市场、社会组织、法律等多元主体多与国企有关,而不是封闭的。

## 国资国企改革

可以这样认为,这次改革与其说是国企改革,不如说是以国资监管体制改革为主的一场制度变革。

今天我想就这个话题,与大家交换看法。

### 第一个问题:对三中全会关于国资国企改革的解读,重点回答为什么说《决定》的最大理论创新是“以资本为主”概念的提出。

首先,从历史角度看三中全会对于国资国企改革的时代意义。这一轮改革标志国企改革进入第四阶段。这四个阶段是以四个三中全会为标志的。

第一次是1984年的十二届三中全会,中央首次提出“要使企业真正成为相对独立的经济实体,成为自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产者和经营者”,改革的核心是通过承包经营责任制推进政企分开和两权分离。

第二次是1993年的十四届三中全会,中央首次提出“建立现代企业制度”,改革的核心是“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”为目标全面推进国有企业公司制改造。

第三次是2003年的十六届三中全会,中央首次提出“大力发展国有资本、集体资本和非公有资本等参股的混合所有制经济”,改革重点从国企转向全面的国有资产管理体制,其核心是以股份制为主要形式的现代产权制度改革。

十八届三中全会的《决定》,迎来一个新的转折点,将混合所有制经济确定为基本经济制度的重要实现形式、确定政府由管企业转向管资本的思路。

从改革的脉络来看,前三轮改革相继完成了经营体制、监管体制和所有权体制的框架改造,建立了国有资产管理体制,每一轮改革都具有里程碑式的意义。十八届三中全会解决国企的功能定位,更重要的是按市场化标准全面深入进行国资监管制度建设。

接着,我从理论角度看十八届三中全会对于国企改革阐述。从与社会主义国有资产管理制度的联系来看六个方面的理论创新:

**新论一:**第一次在党的文件中提出市场经济的“决定性”作用,使

社会主义国有资产管理体制明确了必须恪守的体制标准。“使市场在资源配置中起决定性作用”,从“基础”到“决定”,2个字的改变,意义重大,使国资监管体制改革有了原则和检验尺度。这是我国社会主义市场经济内涵“质”的提升,要在理论上承认这一规律,在实践上遵循这一规律。基础性作用,给人的理解是在市场之上还有一个力量在配置资源,那只能是政府。比如产能过剩,一个很重要的原因是地方政府推动下的盲目投资。钢铁、水泥、玻璃、造船以及风电、太阳能,都是政府关照较多的行业,而市场化程度高的轻纺、电器、轻工等产能过剩并不严重。

**新论二:**在党的文件中第一次将公有制经济和非公有制经济并列提出,使社会主义国有资产管理体制完善在意识形态上得到松绑。《决定》提出,“公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分,都是我国经济社会发展的重要基础。”“公有制经济财产权不可侵犯,非公有制经济财产权同样不可侵犯。”这是在党的文件中第一次将公有制经济和非公有制经济并列提出,从而进一步确认了非公有制经济在社会主义市场经济中的地位和作用。

**新论三:**《决定》中第一次提出“以管资本为主加强国有资产监管”,使社会主义国有资产管理体制建立在新的理论基础之上。“以资本为主”意味国资委将更加关注企业的资本效率与回报率,而非资产规模。这个概念的提出为“积极发展混合所有制经济”和国有企业股份减持提供了理论基础。从国家安全角度来看,政府拥有一票否决权也就够了。现在国家用70%的股权去控制一些重要的国有企业,这个成本大

高。今后央企的国有股份比重可能从目前的70%左右降至50%以下,国资监管重点转移到提高资本的杠杆效应上。

**新论四:**在党的文件中第一次提出将国企分类分层,使社会主义国有资产管理体制在操作层次上定位。《决定》明确提出了“准确界定不同国有企业功能”,这为国企分类监管作出了最高层的“定调”。当下的国企改革只停留在对国有经济功能定位的整体认识阶段,而还没有细化到对每家企业使命界定,影响改革深入。《决定》提出的新论述,意味着国有企业或将进入分类分层改革与监管的新时期。未来国企改革就可以名正言顺地谈市场化。

**新论五:**在混合所有制经济前面提出“完善产权保护制度”,使社会主义国有资产管理体制建立在坚实的制度基础上。加速推进各种类型的财产获得有效而平等的法律保护,是市场经济顺利运转的制度基础,也是各种所有制经济平等竞争的前提条件。三中全会在强调混合所有制经济前面强调产权保护制度,将会为加速推进社会主义市场经济奠定最基本的制度。

**新论六:**第一次提出混合所有制经济是基本经济制度的重要实现形式,使社会主义国有资产管理体制在发展方向上定位。《决定》提出,“国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济,是基本经济制度的重要实现形式。”混合所有制经济从本质上说就是股份制经济,是一

### 第二个问题:国资监管国企改革将会出现新的发展态势

改革就是改变规则,本质是制度变革。中国国企改革的历史就是一个制度变迁的历史。这些制度变化往往被每日发生的相互矛盾的新闻掩盖,看不见、摸不着,不容易理解。我们现在需要一个简单、客观、系统的框架去理解国资监管国企改革。国有企业或将进入分类分层改革与监管的新时期。可以从如下几个方面理解发展趋势:

**1、新阶段:**国有资产监管从

种富有活力和效率的资本组织形式。将混合所有制经济提高到基本经济制度的重要实现形式的高度来认识,在党的文件中还是第一次,既与以往的论述一脉相承,又结合实际实现了新的突破。在“管资本”思路的引领下,大多数国有企业将可以顺利地转变为混合所有制企业,甚至由非公有资本控股。

在以上理论创新中,

对于国资监管体制改革有

两句话是最重要的:一句话是紧紧围绕市场在资源配置中起决定性作用,一句话是明确提出政府以资本管理为主,这是国资监管理念的重大转变。这两句话是《决定》对于经济改革的总体部署的一个纲,纲举目张,彻底回答了政企分开问题,将织起一个新的网。

我们想一想,党的十八届三中全会改革方向是什么?核心问题是什么?焦点是什么?从“以资本为主”的理论创新里,都能找到答案。

管国有企业为主向管国有资本为主转变。

**2、新模式:**国有资产的监管,将逐渐由管具体的企业为主,转变为管国有资本的总量、分布(结构)、效益为主。

**3、新架构:**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,有步骤地形成三级框架。

**4、新局面:**国有资本改革的

布局调整,国有资本能够更方便、更灵活地调整到国家所需要的重点领域。

**5、新途径:**混合所有制是基本的途径,非公有经济进入基础设施、公用事业等领域,拓展发展空间。

**6、新趋势:**国民共进成为新的潮流,国企“整合”的目标是“升级”,国企“整合”的现象是在竞争领域“退出”,民营控股国企现象将日渐增多。

**7、新措施:**我们现在要做的是,1、设计蓝图;以七年为里程;2、认清机遇:“大国资”、“新国资”开始;3、抓住核心:产权保护;4、选准方向:混合所有;5、打好基础:分类管理;6、建立框架:三层管理;7、突破重点:投资运营公司;8、找好支点:国资委转型;9、定准战略:结构调整;10、把握变局:国民共进。

现在,我对《决定》提出国资委由管企业转向管资本的思路进行描述,根据功能分三类、管理分三层和国资委监管实现三个转变,我们称其为“三三工程”。当然这种分法是一家之言,实际操作可能有一个过程才能实现。

**1、三个层次。**

如果国资委作为国家出资人管资产,经营则由投资运营公司管,过去国资两层结构会被打破,在数年后将形成国资委、国有投资运营公司、企业三个层次。央企可以分为若干板块,

中石油、中石化、中航工业、电信、烟草、铁路、电网等大型央企。

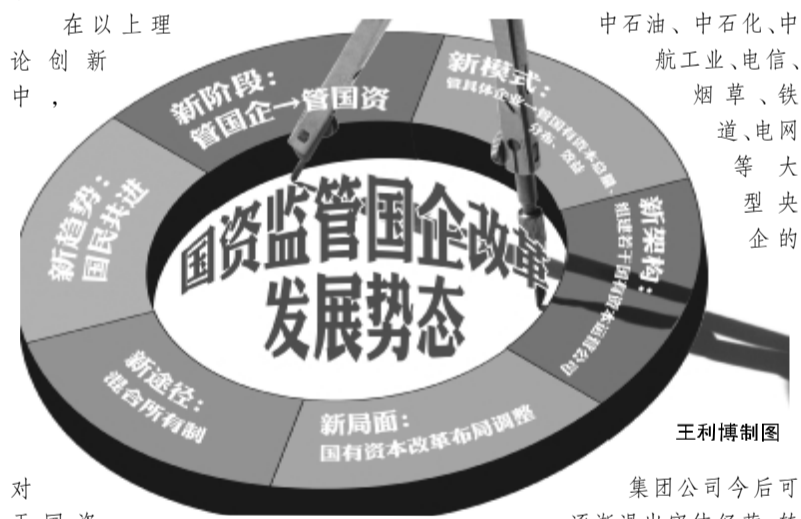
**3、国资委监管的三个转型。**

随着国有资本分为三层、三类,国资委监管要实现三个方面改变,在管资产、管人、管事上,都会发生转变。第一个是国资委管全部资产向管投资资产的转变。第二个是改变干部由管企业领导层向管董事会的代表转变。第三个转变是由管国资委项目审批向管公司授权转变。

这样一来,过去十年的好多做法要改变了,国资委的一部分责任就转移到投资运营公司,权力下放,责任下放,压力也下放。下一步的国企改革,将对三个层次都提出不同的转型要求,这方面三个层次都要转型。

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,交给国有资本运营公司或投资公司。国资委则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,代表政府提出相关要求,包括修改完善《企业国有资产法》。

(下转 G08 版)



王利博制图

“铁板一块”的认知观念,根据企业使命、定位和目标的不同,确定差异化的国有企业治理思路。新时期国有企业改革的基本思路应该是“精细化分类改革”。国企改革按功能分类开始,应该分为三类。

公益性企业是指提供重要的公共产品和服务行业的企业,包括教育、医疗卫生、公共设施服务业、社会福利保障业、基础技术服务业等。这类国有企业不以盈利为目的,主要承担公益目标。

保障性企业,具有自然垄断特征,主要是指涉及国家经济安全的行业、支柱产业和高新技术产业的企业。包括三大板块:一是国防军工板块;二是能源板块;三是其它功能板块。

盈利性企业,处于竞争性行业,在央企中有78家,其生存和发展完全取决于市场竞争。如电信、汽车、电子、钢铁、医药、金融、建筑等。这类企业以追求利润最大化为其首要目标,没有任何强制性社会公共目标。下一步改革受到冲击最大的是这78家企业。

由于国有企业复杂性,上述分类可以是动态的,随着环境和情况变化而调整。

以后要在分类的基础上进行监管。对于“公益性企业”,可以采用国有独资公司的形式,对管理层考核的核心要求是能否很好地实现公共政策性目标;对于“保障性企业”,可以采用国有控股的公司制的形式,对管理层的考核要以增值目标为主,满足国有资产保值增值的要求;对于“盈利性企业”,主要依靠对派出董事的管理,其收益主要是股权收益。原则上不新设这类企业,从长期看国有股可以从这类企业逐步退出。

要把国企业务界定清楚,就涉及包含多重业务的大型国企的拆分。对于可拆分的领域,可以从能源、资源、基础设施等行业做起。石油、电网、铁路等领域的国企应该聚焦主营业务,如油气采集业务可以垄断,管道业务和终端的加油站其实可以放开;铁路的投资、建设、运营可以拆分;电网的输电和配电应该分开。

**3、国资委监管的三个转型。**

随着国有资本分为三层、三类,国资委监管要实现三个方面改变,在管资产、管人、管事上,都会发生转变。第一个是国资委管全部资产向管投资资产的转变。第二个是改变干部由管企业领导层向管董事会的代表转变。第三个转变是由管国资委项目审批向管公司授权转变。

这样一来,过去十年的好多做法要改变了,国资委的一部分责任就转移到投资运营公司,权力下放,责任下放,压力也下放。下一步的国企改革,将对三个层次都提出不同的转型要求,这方面三个层次都要转型。

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,交给国有资本运营公司或投资公司。国资委则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,代表政府提出相关要求,包括修改完善《企业国有资产法》。

(下转 G08 版)

