

【构想之五 如何完善国资监管体制】

清华大学社会科学学院战略新兴产业研究中心主任吴金希：

## 把国资监管贯穿到改革全过程

现在存在一个现象，就是把混合所有制改革与国资监管分割开来，似乎是彼此不相连的两个方面。其实不是这样，两者是相互联系的。搞混合所有制必须要让监管走在前面，把国资监管贯穿到混合所有制发展的全过程，不能等到混合所有制完成以后再去监管。以近期势头最为强劲的广东省的混合所有制改革为例。前几天，在广东省省属企业与民营企业对接会上，广东省省属企业与合作方签约了 10 个项目，引入民间资本超过 500 亿元；推出了首批 54 个项目，预期引入民间资本超过 1000 亿元，涉及了交通运输、建筑建材、冶金矿产、电力、旅游休闲、金融投资、医疗卫生等 13 个行业。这是继中石化打响第一枪以后，形成了一个高潮。这么大大一个动作，监管不到位，就可能造成混乱。

我们注意广东的监管有两种做法，很值得称道。一个是混合所有制在评估股权时成立第三方评估委员会，明确产权制度。过去我们有过很多教训，在混合所有制发展的过程中，不管是九十年代的企业改制还是俄罗斯等国的教训，都是把国有资产低估，从而造成国有资产的流失。而现在广东省提出的

成立第三方评估委员会，应该是由国资委出面，这就标志着监管步骤紧随改革进程，不是事后监管，而是提前监管。把监管贯穿到混合所有制发展的全过程，尤其是混合所有制“混合”的过程，这是对国资监管一个创新。

广东的混合所有制监管还有一个新的特点，就是规定民营资本超过 50%就取消国企的待遇，按民企来管理，这是对混合所有制管理的一个变革。国资在股份混合中第一次划出来一条线，按控股的多少来规定管辖的主体与客体范围。

目前，国企改革已经进入深水区，这一现状对国资监管方式方法提出了更高要求。在今年两会上，政府工作报告将国资监管列为 2014 年改革的重要任务。从总理工作报告看国资国企改革的深化，无疑会是今后国家经济改革的一个最重点领域。

我认为，未来国资国企改革将沿着四个方向发展。一是政府部门和国资监管部门回归本位，只管资本，不去干预企业法人财产权和自主经营权，应该由企业管理的工作事项全部交给企业，进而解决管得过多过细的问题；第二点就是组建或改建国有资本经营

公司，国资委履行出资人职能，对国有资本投资运营公司进行监管。第三点就是完善干部管理体制，完善董事会建设，建立起职业经理人制度。逐步切断公司董事长和总经理的关系，让所有权和经营权真正分离。第四点就是根据国有企业所处的不同领域、业务属性、目标责任、市场地位等进行科学的分类，并对国有企业的功能进行准确定位；探索分类推进改革、分类加强监管等措施，有针对性地推进国企改革和结构重组。公益性的国有企业采取特许经营政府监管，经营性的国有企业改革方向实际上就是混合所有制。

在总理的工作报告中，我们还看到这样的表述，制定非国有资本参与中央企业投资项目的办法，在金融、石油、电力、铁路、电信、资源开发、公共事业等领域，向非国有资本推出一批投资项目。制定非公有制企业进入特许经营领域具体办法。这两个文件非常重要，一个文件是讲让出，一个文件是讲进入。制定文件的过程实际上就是国资监管的过程。我们看到，监管已经与混合所有制改革结合到一起来了。

（本报记者 赵玲玲）

【构想之六 国有企业应如何进行分类】

国务院发展研究中心国有企业研究室主任张政军：

## 鼓励地方先行试点国企分类改革

■ 本报记者 蒯皓

“对于国有企业应该实施分类管理，这是当下改革的一项任务。”国务院发展研究中心国有企业研究室主任张政军对《中国企业报》记者表示，国有企业存在差异性，这就有必要从宏观方面予以分类，按国企的不同定位，使改革措施更具针对性。

“不进行分类就明确不了不同领域的国有资本目标，改革就没有办法展开。”张政军说。他进一步指出，“国企改革，下一步应该鼓励地方进行国企改革创新。”

两会期间，全国政协常委、经济委员会副主任、工业和信息化部副部长李毅中表示，对于绝对控股、相对控股、不控股等不同国企的改革，国务院国资委正在研究，采取分类管理和分类监管，这是国企改革的一个很重要思路。

全国人大财经委副主任委员、前国资委副主任邵宁明确提出，“国有企业将实施分类改革。”他指出，要根据国有企业的不同性

质实施分类监管和体制改革。对于要承担社会保障功能的公益性国有企业，改革方向是自然垄断的行业“实行以政企分开、政资分开、特许经营，政府监管为主要内容的改革”。

张政军认为，借鉴国际经验，可将我国国有企业划分为三类：完全商业化或市场化的国有企业；商业化运营但有一定战略利益的国有企业；以产业、社会、文化、公共政策等目标为主的有特殊职能的国有企业。

“地方可能会有一些先行的创新尝试，地方国企可能没有中央国企规模大，但覆盖面却有一定的代表性。地方国企很大一部分是围绕地方的公共产品，城市经营运行而发展成长起来的。产品分类管理，如果从中央政府的层面进行分类监管，有可能会遇到较多争议。但地方可能更注重监管的效率，或者更注重地方的经济目标、公共产品的提供等目标的实现。”张政军说。

此前，上海市政协委员、上海市国资委

副主任林益彬告诉记者，目前对上海市国企的分类已经完成。分下来的大概情况是，上海国企中，竞争类的企业比重最大，公共服务类的比较少。诸如上汽集团、上海电气集团、上海良友集团、百联集团等，都归于竞争类企业。上海申迪集团、上海申虹公司等归于功能类企业，而诸如申能集团、上海交运集团等，则是公共服务类企业。

按“上海国资国企改革 20 条”所述，上海国企将分为三类：竞争类企业，以市场为导向，以企业经济效益最大化为主要目标，兼顾社会效益，努力成为国际国内同行业中最具活力和影响力的企业；功能性企业，以完成战略任务或重大专项任务为主要目标，兼顾经济效益；公共服务类企业，以确保城市正常运行和稳定、实现社会效益为主要目标，引入社会评价。

林益彬称，针对这三类国企，将会有具体的监管办法，目前正在酝酿中，“包括公司治理结构方面，考核导向方面，不同类的企业并不同。”

【构想之七 如何组建国有资本投资运营公司】

中国政法大学中国资本研究中心主任刘纪鹏：

## 组建国资经营公司从四方面入手

刘纪鹏：我认为，应该从四个方面入手组建国资经营公司。

一是通过国有资本经营公司来实现国有资产管理的优化。

国有资本经营公司是“在国资委和实体企业之间组建的国有独资的、专门从事国有资本经营的特殊形态的法人”。国有资本经营公司作为连接国有资产管理部門和国家出资企业的中枢，在国有资产管理中处于承上启下的地位，一方面接受国有资产管理部門的委托保证国有资产的保值增值，另一方面作为参股企业有股权的代表行使国有股东的权利。

具体而言，国有资本经营公司有三大特点：

第一，国有资本经营公司原则上保持国有独资形态，专门以股东身份从事国有资产的经营管理和运作，不从事具体的产品经营。这个层次发挥承上启下的作用，既接受国资委的监督管理，又发挥国有资产出资人的作用，例如通过向控、参股企业派驻董事行使重大人事任命权。

第二，国有资本经营公司采用纯粹控股方式，主要是从事产权经营活动，自身并不直接从事商品或劳务经营活动，本身不参与具体经营。如中国当前的汇金公司、新加坡的淡马锡公司。

第三，国有资本经营公司既可新设，也可从集团公司改造而来，对于一些重点领域的国企集团改造成国有资本经营公司之后，在差别化考核机制、重点支持等导向下，会通过行业并购、海外收购等方式加大国际化发展和产业整合力度。处于竞争性领域但具有国家战略意义、符合产业转型升级导向、已有一定国际化经验的集团，如高端装备制造等领域，预期未来将成为推进国有资本运营的首选。因此，国有资本运营将成为未来国资管理模式的突破口。

二是进一步完善国有资本经营公司董事会制度。

国有资本经营公司董事会成员可以按照执行与非执行划分为执行董事和非执行董事。非执行董事不参与企业经营，包括两类：一是股东非执行董事，二是非股东非执行董事（独立董事）。

股东非执行董事是指由出资人依法向企业派驻的，具有国家公务员身份，不在公司担任具体执行职务的董事。

独立董事指由没有任何股东背景及与公司业务关联关系的社会知名专家担任，独立于所受聘公司及其主要股东的非股东非执行董事。

执行董事是指在公司高管层中担任执

行职务的董事，是从社会公开招聘的职业经理人。

三是建设国有资本经营公司专门委员会。

专门委员会是董事会发挥作用的重要支撑，董事会下设若干专门委员会，在董事会决策以前，开展专门的调查和研究为董事会提供方案和建议，保证董事会重大决策的科学性和合理性。

国有资本经营公司董事会下面可设以下三个非常设委员会：

第一是战略决策委员会。由执行董事、

股东董事、独立董事组成，由董事长任主任。

第二是提名与薪酬委员会。由股东董事和独立董事组成，由独立董事担任召集人。

第三是审计委员会。由股东董事和独立董事组成，并由独立董事担任召集人。

四是设置国有资本经营公司一般职能部门。

国有资本经营公司一般职能部門的设置关键是处理好三对职能部門的关系：首先是人力资源部与外派董事部。其次是产权管理部与投资发展部。再次是战略规划部与财务预算部。此外，包括法律事务部和审计稽核部是承担法律、财务等基础工作的职能部门”。

（本报记者 王敏）

政府工作报告透露：

2014 是国企改革分类和试点阶段

（上接第五版）

“两个不可侵犯”是对“两个都是”的深化

《中国企业报》：李克强总理的报告特别强调了完善产权保护制度，公有制财产不可侵犯，非公有制财产同样不可侵犯，讲到这句话的时候，下面掌声雷动。您认为这句话传递了怎样的信号？

李锦：“完善产权保护制度，公有制财产不可侵犯，非公有制财产同样不可侵犯”。两个“不可侵犯”的提法，与三中全会决定“两个都是”是一脉相承的，但是“两个不可侵犯”显得更深入、更具体，也更有针对性了。现在推行混合所有制的焦点不是为什么要做，而是怎么做的问题。推行混合所有制始终存在两种风险，一种风险是公有制财产受到侵犯，不该进入的进入了，导致国有资产流失了，特别是在评估国有资产转让的过程中，使得国有资产私有化。再就是产权不明显，不规范，使得非公有制财产受到侵害。既然总理提到这些，就说明这些问题是存在的，是有所指的。

应该说，非公有制资产“进入”面临的“三门”现象仍然存在，“玻璃门”、“旋转门”、“弹簧门” 现在在相当大范围内存在。少数国企希望民企像银行，需要钱就把钱拿过来用一用，甚至连利息都不想给。民企可以侵犯，在少数国企负责人潜意识里是很深的。现实中，很多民营资本受欺负，名义上有参与权，却没有决策权，没有经营权，甚至连收益权都没有。一旦出现纠纷，政府的权力阴影便会出现，民企往往是被牺牲者。可见，领导人已在担心这个问题，话中有话，当领悟其中三昧。

人们对当前发展混合所有制还有一个问题把握的不太准确，那就是对国有资本进退的“度”。有些人把“在市场公平竞争中优胜劣汰”误解为“退出一切竞争性领域”。其实，发展混合所有制，是一个民企与国企双向进入的过程，不是要将国企和民企对立起来，一味地强调让国企退出，而是要让两者有机地融合起来，进行优势互补。否则，一旦国企完全退出一切竞争性领域，那么就有可能会导致“国退官进”和“国进洋退”，使得国有经济的活力、影响力、控制力削弱，这不是改革的初衷。

混合所有制推行本质上是由市场配置资源的问题。但碍于中国的现实，民企往往处于弱势地位，政府还得“推”一把。当前迫切需要在实施办法上明确起来，先打开这个门，保证进去了不被“弹”出来，“旋转”出来。

“股本加项目”是用两条腿走路

《中国企业报》：政府工作报告中前面讲到混合所有制的产权结构内容，后面讲的是投资结构，显然是两种办法。近些日子，中石化与广东省都推出了一批项目来推动混合所有制的发展，在形式上给人什么启示？

李锦：前几天，在广东省省属企业与民营企业对接会上，广东省省属企业与合作方签约了 10 个项目，引入民间资本超过 500 亿元；推出了首批 54 个项目，预期引入民间资本超过 1000 亿元，涉及了交通运输、建筑建材、冶金矿产、电力、旅游休闲、金融投资、医疗卫生等 13 个行业。这是继中石化油气零售打响第一枪以后，形成了一个小高潮。显然，这些方法是以项目为主，标志着目前混合所有制还是处于以项目为主的阶段。

现有的混合所有制中，国有企业与民营企业的合作，大体上有三种方式。一种是民企发展到一定规模，具备一定实力之后主动参与国企改制重组；第二种是有些家族企业为了引进先进管理理念和开放的人才机制；第三种是有些民企在进入垄断行业时遭遇各种“玻璃门”的阻碍，为了戴顶“红帽子”，由“民军”变成“国军”。这几种形式与企业股权结构有关，而《报告》的重点讲的是投资项目结构问题。

《报告》中提到制定两种办法，是以项目与领域为主，当然也包括产权结构问题。至于产权结构的混合所有制，让国有企业特别是中央企业分层次、分类型地通过子公司或分公司与民营企业合作，找到切入点，这样才能让民营企业感到“门当户对”、相互匹配。现在普遍推进的项目混合经济，是阶段性的。不管是哪种形式，目的都是实现真正意义上的融合，让混合所有制经济焕发出旺盛的生命力，最终还是《报告》这个部分开头讲的一句，就是增强各类所有制经济活力。

透露部分“国资改革方案”

《中国企业报》：看来，政府工作报告中所涉及的混合所有制内容是非常丰富的，在多大程度上透露出即将出台的国企改革方案？

李锦：《报告》很多内容涉及国企改革与发展，包括国家发展的经济预期目标与任务，信息消费、通信铁路设备出口、淘汰落后产能、节能减排与国企负责人薪酬管理等，也包括信用制度建设问题，包括金融向实体经济投资问题等，都很重要。而国企改革的内容则集中在报告的第三部分 2014 年重点工作的第四个问题，混合所有制经济改革。

从整体上看，关于混合所有制改革这部分内容具有系统性，第一个讲的指导思想，是理论指导基础，第二个讲的是核心内容，第三个讲的是操作办法，第四个讲的是保障制度。这个框架与十八届三中全会关于国企改革的内容是对应的，则是更简练、更集中，也更富于操作性。

三中全会召开已经三个月了，围绕混合所有制这个问题，已经有了一段时间实践，发现了一些新问题，特别是发现一些操作层次存在的问题。现在提出的思路也更有针对性，《报告》的表态，在把握科学规律的基础上，进一步显示出中央决策层“壮士断腕”、“背水一战”的决心。

从一定意义上说，这个《报告》反映出国资国企改革指导意见的框架与实施重点。其中讲的管理体制问题，即不同的功能分类，推进国有资本投资运营公司建设，仍然用“试点”这个词。我们可以由此推测，国企自身的体制改革速度应该不会太快，2014 年仍然是分类和试点阶段。这段文字向我们披露，国企改革方案中的部分内容已为国务院认可，并体现在这个报告中了。

于弱势地位，政府还得『推』一把。  
混合所有制推行本质上是  
由市场配置资源的问题。  
但碍于中国的现实，民企往往处