

# 指导国企改革行动纲领

——国资专家李锦《关于深化国有企业改革的指导意见》访谈录

(上接 G02 版)

国企改革，不仅是为了让国企更有效率，更是为了政企分开，形成新的体制、机制与制度的“新三制”，让市场在资源配置中发挥决定性作用。需要由发展的“新国企”向改革与发展并重的“新国企”过渡。

## 让国企更有效率和形成“新三制”

《中国企业报》：国企改革，不仅仅是为了让国企更有效率，更是为了政企分开，形成新的体制、机制与制度的“新三制”，让市场在资源配置中发挥决定性作用。需要由发展的“新国企”向改革与发展并重的“新国企”过渡。

李锦：国企改革，不仅仅是一个非常简单的问题，但弄清楚对保证国企改革不迷航至关重要。我想说的是，市场化方向与政企分开这个核心问题一直没有得到很好的解决，这是症结所在。

1993年十四届三中全会提出了国企改革顶层设计的标准：产权关系明晰，自主经营，自负盈亏，政企分开，合理激励。在推进现代企业制度的过程中，股份制作为一种重要的实现形式得到推广，大量国企改制上市。但当时仅停留在提出“问题”而已，仅仅是一个口号。

1999年的十五届四中全会通过的《关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》，是迄今为止关于国企改革最重要的文件。

该决定提出：1.从战略上调整国有经济布局，坚持有进有退，有所为有所不为。这一改革思路被理解为“国退出竞争性领域”，即“国退民进”；2.抓大放小，采取改组、联合、兼并、租赁、承包经营和股份合作制、出售等多种形式，放开搞活国有小企业；3.发展混合所有制经济；4.继续推进政企分开，党政机关同经济实体脱钩；5.建立与现代企业制度相适应的收入分配制度；6.对企业及企业领导人不再确定行政级别。当时

解决问题的焦点是抓大放小，国企脱困。很多目标提出来了，因为条件不具备，没有办法解决。

这场大刀阔斧的国企改革，结果是什么？1998—2000年的国企改革三年攻坚，数十万的国企职工下岗、分流、买断，大批国企破产、改制、重组。这一轮改革延续到21世纪初，大部分央企实现了改制上市。改革后，从2003年开始，国企盈利能力显著改善，出现了一个“新国企”。

21世纪第一个10年，在国企改革红利、加入世贸组织国际化、上市募集大量资金、国企多元化、房地产大牛市和2009年的四万亿投资刺激六次浪潮带动下，国企从亏损累累变成了盈利大户。值得关注的是，在国企丰厚利润影响下，国企改革却出现逆转：政企分开进展很慢，这导致国企固有的内部人控制问题卷土重来，腐败重生。

国企存在的根本性问题是什么？这些痛点是什么？就是《指导意见》上概括的那几条。

具体表现在：

第一，企业主体地位难以确立。在这样一个体制下，央企始终难以真正市场化。政府作为大股东，必然行使对应的股东权利，参与微观管理过多，不断侵蚀国企的自主决策权。

第二，现代企业制度不健全，产权不清晰导致较高的代理成本。理论上“全民”才是央企的真正股东，但在实践中“全民”不得不委托给中

央政府，中央政府再委托给国资委，国资委委托给某些官员去行使股东权利。这样一个过长的“代理链条”大大提高代理成本。

第三，国企高管能轻松实现“内部人控制”。有些央企高管领导沦为腐败的温床。这样的案例很多，以中石油窝案最为典型。

第四，体制机制障碍重重。部分国有企业经济效益不高，缺乏活力，缺乏改革的动力。

第五，国有资产监管不到位，在产权交易过程中化公为私，国有资产流失现象严重。

由此可见，国企改革，不仅仅是为了国企更有效率，更是为了政企分开，形成新的体制、机制与制度的“新三制”，让市场在资源配置中发挥决定性作用。需要由发展的“新国企”向改革与发展并重的“新国企”过渡。

显然，国内国际形势紧迫，下一步发展面临众多难题和风险，过去支撑快速增长的条件已经发生变化，我国又到了必须主要依靠改革红利释放活力、实现发展的阶段。《指导意见》上讲到，国际竞争与国内转型升级的“双重压力”，中高速与中高端水平的“双中高”。“双重压力”、“双中高要求”体现了国际国内大背景，显然，不改革不行了。这次把改革的时间目标定位在2020年，与全面建成小康社会的时间相一致，可见紧迫性，甚至可以称为“国企改革的五年规划”。

## 从设计图向施工图的转变

《中国企业报》：《指导意见》出来了，要把改革任务落实下去，变为经济社会发展活力，必须抓好落实。您觉得落实会分为几个阶段？

李锦：国企改革是2015年经济改革的中心环节。《指导意见》出来了，要把改革任务落实下去，变为经济社会发展活力，必须抓好落实。随着方案的出台，国企改革的目标、步骤、方向、重点都将明朗化，发展实体经济是下半年国内经济发展重头戏，而国企又是实体经济重要载体，可以预计，下半年国企“改革红利”的形成将是保增长的关键一着。《指导意见》出来了，下面是“实施意见”，由设计图转为施工图。

这次《指导意见》是个顶层设计，还有配套文件，接着还有若干实施意见。文件制定阶段后面是试点阶段与推广阶段，“三步走”，一步一步来，急不得。但是，也慢不得，因为有个时间表，到2020年完成《指导意见》提出的改革任务，这是个底线，何况，改革进程是可检查、可评估的。

《指导意见》出台后，各地各单位都在紧锣密鼓地消化吸收中。那么，围绕国企改革的核心目标，我们如何找到政策落地的着力点？深化国企改革的重点是“处理好与政府的关系和与市场的关系”。围绕政企分开、政资分开、推进市场化这一国企改革核心目标，我认为当前国企改革最直接地会反映在8个方面，或者说当前的8个趋势。

1.制定“实施意见”，由设计图转为施工图，各个企业、各个地区都要抓住这个“总把手”。2.政府部门直接经营企业的凤梨住了，向管资本过渡，发出的红头文件会减少。3.投资经营公司的试点加快，限制政

府的公共管理权力直接介入企业经营，企业出现重新选择投资经营公司的动向。4.国企对内的改革试点也将进一步扩大与深化，包括构建更加完善的现代管理制度，职业经理人的市场化选聘和员工持股试点将扩大。5. 国企重组浪潮出现。2014年国企重组步伐比较缓慢，下一步可以预期的是国企兼并重组将会加快。6. 混合所有制联姻现象加快。文件中明确，国有企业将分为公益类和商业类两类，在分类基础上混合所有制将提速，商业类国企将进一步向民企等多种所有制资本敞开大门，出现双向进入状况。7.企业整体上市将提速，同时还将提高国有资产证券化率。8.资本市场向实体经济加快转移。从资本市场来看，去年7月以来，全社会掀起炒股热，资本市场流动性显著增强，出现“脱实入虚”的情况。从这次股市动荡中，可以看出两个问题：一是中国资本市场发展仍然不完善，二是资本市场与实体经济相脱离，成为实体经济的“反向晴雨表”。资本市场支持实体经济、支持国企改革，应当发挥重要作用。

国企兼并重组将会加快，国企的并购重组会进入一个新的阶段，不仅国内市场上的兼并重组加速，多项政策倾斜将助力国有企业海外布局大踏步推进。《指导意见》提出“发挥国有资本投资、运营公司的作用，清理退出一批、重组整合一批、创新发展一批国有企业”，意味重组大政方针已定，高潮必然出现。从2014年来看国企重组步伐还是比较缓慢，2014年中国500强企业有140家并购重组690起，比上年811起明显减少，创2010年以来最低。前几天四部委文件《关于鼓励上市公司兼并

重组、现金分红及回购股份的通知》提出简政放权，找到了阻碍企业兼并重组的症结。可以梳理出四种国企兼并重组类型，在外向型国企重组上，包括“一带一路走出去”和“高端装备走出去”两项战略下的央企兼并重组；国内方面，包括“淘汰过剩产能”和“提高行业集中度”两类重组。通过比较2008—2014年各行业主营业务收入同比增速，建材水泥、钢铁有色、煤炭、航运、船舶制造、军工或因产能过剩的问题，或因经济发展阶段、产业生命周期、国家战略等原因，很有可能被纳入整合名单，以期强强联合、化解产能、参与全球竞争。

《指导意见》出台后，地方国企的改革会明显加快。地方国企从2013年开始，效益下降得非常明显。在每年两万多亿的国有企业利润里面，地方国企的比例本来就少，这两年又下降得很厉害。大量的国有企业是地方国企，从数量上来看，地方国企是国企的多数，加起来占70%；从营业收入来看，央企大概占60%，地方国企占40%。三中全会开完以后，各个地方都出台了一些办法，但是等待观望的现象还比较多，创新很不够。现在《指导意见》出来了，都明确了，是放开手脚大干的时候了，当然第一步是落实“一四三战略精神”，提出实施意见。

值得关注的问题是，地方国企的改革任务和央企的改革任务不大一样。地方国企改革要和地方债务的化解、投融资平台的清理、财税体制等很多问题结合起来。而整个国企改革要与保增长、转方式、调结构、促开放、保稳定结合起来，这是企业的客观需要，也是党和国家事业发展大局的要求。

# 国企改革立与破的艰难历程

(上接 G02 版)

## “破”国企小社会与确立国资监管体制

党的十六大提出，国家要制定法律法规，建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，管资产和管事相结合的国有资产管理体制。2003年3月，按照全国人大通过的机构改革方案，国务院成立了国有资产监督管理委员会(以下简称“国资委”)。之后，各省和地市级地方政府相继成立了国资委。各级国资委根据本级人民政府授权，分别代表本级人民政府对所出资企业履行出资人职责。新的国有资产管理体制在政府机构设置上，实现了政企分开、政资分开，国有资产保值增值责任得到落实，国有资产监管得到加强，形成了责任落实和压力传递相统一的工作机制，有力地激发了国有企业改革的动力和发展的活力，国有企业经济效益和运行质量显著提高，国有经济总量进一步增加，国有企业竞争力进一步增强。2003年5月，国务院发布了《企业国有资产监督管理暂行条例》，明确了新的国有资产管理体制，规定了国有资产监督管理机构(即国资委)作为政府特设机构的性质和主要职责，为规范建立企业国有资产出资人制度提供了基本依据。

## “破”一手遮天与探索公司治理结构

21世纪初，国有企业的改革表现为公司治理结构的不断改进和完善。由于我国公司治理结构的构建起步晚，又带有明显人为设计和干预的痕迹，表现出诸多的“中国特色”。因此，在国有企业改革中，既要借鉴成功的公司治理结构模式，又要根据中国的实际情况，进一步健全、完善公司法律制度，进一步推进国有企业产权多元化，进一步完善国有资产管理体制特别是国有股权代表委派机制，进一步完善经理竞争市场、金融市场，企业开始由过去实际上的“一把手负责制”，转向董事会决策、经理层执行、监事会监督的公司法人治理结构。

相关数据统计显示，发端于2005年的董事会试点制度，目前我国的央企还在试点当中。至于如何有效推进董事会制度改革，有关国资问题专家指出，落实这项改革依然存在较大难度。建立董事会制度就是要找到能对企业负责的人，但目前国资委面临的一大难点就是，一些央企负责人并不是由国资委任命，也不是由董事会来任命，所以要真正在央企落实董事会制度改革并非易事。董事会制度能否落实是关键，也关乎以后我国建立一个什么样的国资监管体制。现在要做的就是按照这条路走下去，并且做踏实。虽然试点多年，但依旧没有做实，无论是“向上看”还是“向下看”，都面临一些阻力。

事实上，这个制度还在探索过程中，试点还面临一定的阻力，这些阻力不仅来自于央企自身体系内部，也来自监管机构本身。要改变过去“婆婆加老板”的监管方式，须尽快理顺国资委与董事会、董事会与经理层的关系。

