

专访中国政法大学资本研究中心主任、全国人大《国有资产法》起草组成员刘纪鹏教授

以大国资委监管 促进国有资本战略布局

本报记者 郭玉志/文

改革开放30多年来,坊间舆论对国有企业尤其央企的评价似乎一直是“改革还不彻底”。去年至今,有关央企垄断、整体上市、国资委定位、国进民退等问题议论更是热点话题。

“十二五”开局之年已经过半,针对上述问题,本报记者采访了中国政法大学资本研究中心主任、全国人大《国有资产法》起草组成员刘纪鹏教授。

“在经济发展中,存在一个履行统一监管和基础管理的国资管理机构,这种合理性和必要性是由我国国情决定的。”刘纪鹏说。

关于下一步国资改革,刘纪鹏认为,应在改变认识误区的基础上,建立大国资委的监管框架,也就是国资委系统这一概念,应该在国资委系统内实现出资与监管职能的合一,并充分发挥国有资本经营预算的功能与作用。

构造 “三位一体”管理体系

《中国企业报》:您如何看待国资委定位这一问题?请问国资委究竟应该是出资人还是监管人?

刘纪鹏:国资委这一机构,可谓是中国市场经济发展中独一无二的创举,同时也并非权宜之计,而是长久发展战略。

从2003年3月国务院国资委成立至今已8年有余,成绩斐然。然而,近年来国务院国资委要直接当100多家央企出资人和有控股上市公司股东,这与国资委履行对全国国有资产统一监管的地位有冲突,在一定程度上导致目前全国统一国有资产监管者主体缺位。

如果国资委当做简单的出资人,等同于一般公司股东,并且还要成为上市公司的直接出资人,最终只“忙于种出资产的田,而荒了监管者的地”,使国资委这一体系作为中国市场经济改革的长远之计的战略目标难以实现。

《中国企业报》:国资委未来改革发展有没有可以借鉴的模式?许多专家学者建议走淡马锡公司的国资经营模式,您对此如何评价?

刘纪鹏:这种思路忽视了国资委在全国一盘棋背景下统一规划布局的监管者身份。

如果国资委只作干净的出资人,很可能使其演变成一个事实上的企业集团,这不仅将导致国资委的路越走越窄,更严重的是使我国通过构造新国资体系、探索国有资本和市场经济相结合的方向和路径出现重大偏差。

当前建立在分散产权主体基础上的多部门出资人监管格局,不利于中央政府和地方政府对本级政府国有资本总量、结构、变动的掌握,更重要的是无法在国家范围内国有资本进行统一战略规划布局,实施有进有退的结构调整。

为了避免这一情况的出现,我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: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力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。

同时,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,实现了出资人与监管者职能在国资委系统内的统一。

《中国企业报》:组建大的国资委监管体系,对于厘清国资委定位问题和对下一步国企改革有何意义?

刘纪鹏:从国资委的构建历史来看,国资委这一机构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。

我认为,通过建立大的国资管理体系有利于整体国有资本的保值增值、做大做强,实现国有资本的战略布局与结构调整,使国有资本



刘纪鹏

成为我国特色社会主义市场经济的中坚力量和长久之计,最终惠及国民。

国资委 负责营利性国资预算

《中国企业报》:国资委自2006年开始大力推进央企及国企重组,至今取得的成效举世瞩目。您如何评价这种重组方式?

刘纪鹏:国资委自成立以来,大力推进企业重组合并,强化减少企业数量,以行政力量去推动企业联合,并提出在2010年将央企整合到100家以内,并要求减少央企层级,但是去年这一目标并没有实现。从这可以看出,这种做法面临挑战。

随着我国资本市场股权分置的解决,一个股份可以全流通的时代已来临。因此,国资管理必须从传统的管国有企业向管国有资产资本转型,从侧重实物形态的资产管理向侧重价值形态的资本管理升级。

在资本市场成为中央企业资源配置的主战场之后,国有资产都可以通过资本市场完成退出和注入。每家企业都有自身的特点与核心能力,重组、并购、整合、拆分都应遵循市场规律,应以企业为主体,用市场手段来完成。

《中国企业报》:随着重组目标的逐渐实现,国资委对央企未来发展的模式和路径,也有了新的方向,即整体上市。国务院国资委副主任邵宁此前在接受记者采访时表示,未来要上市的央企至少要做到主营业务上市,不能再像以前那样分拆上市,只拿部分优质资产来融资。请问您是如何看待央企整体上市这一趋势的?

刘纪鹏:其实,央企整体上市背后的核心就是取消央企集团公司作为股东这个层次,从而实现国资委直接做上市公司股东,但是国资委是否能够直接做央企股东?我认为,从目前来看,国资委还不宜做整体上市央企股东。

《中国企业报》:目前国有资本经营预算也由财政部纳入政府公共预算统一向人大汇报,您曾表示,这是国资管理的重大误区?为什么?

刘纪鹏:这种做法是值得商榷的。

当前我国国资预算与烟草公司、中投公司一样成为财政的一级预算单位,国资预算不能独立出来,而是完全并入财政系统,成为公共预算之下的一个子预算。但是,国资预算与公共预算的不同性质决定了二者应由不同部门单独编制。

国资预算编制能否独立,实际关系到中国改革是沿着搭建市场经济和公有制桥梁的长久之计,还是战略性重组完成和卖完国有资产后、国资委的使命是否也就结束的大问题。

独立于公共预算的国资预算有助于将国有资产的运营从政府社会经济运行的公共事务中剥离开来,实现政府国有资产出资人职能与政府公共管理职能的分离,有利于政企分开、政资分开。

国资部门负责营利性的国资预算,财政部门负责报送公益性的公

共预算。

在此基础上,公共预算财政主体与国有资产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。

金融国资和产业国资 应统一监管

《中国企业报》:去年底,中投二号也就是国新公司正式成立,担当起部分央企出资人责任,同时开始正式接收、整合中央企业整体上市后存续企业资产及其他非主业资产。您认为它起到了哪些作用?在央企整体上市后,如何评价它的责任和定位?

刘纪鹏:我认为,国新公司的发展模式不是简单地当一个后勤大院,承接整合中的困难企业和边角余料的企业,而是要成为一个重要的中间层——国有资本经营公司,既连接上面国资委,又连接下面实体经济企业的桥梁。

国有资本经营公司不仅以新模式构建,更重要的是由集团公司演化而来,从资本运作主体的角度上看,国新公司和中石化、华能、国家电网公司不应该有区别,我们希望国有资本经营公司作为一个层次出现在国资委系统中,今后应当把央企存续的集团公司都转化为国有资本经营公司,变成国资委之下的持股股东,作为上市公司股东。

《中国企业报》:目前,国资监管机构主要负责非金融类企业国有资产的监管,财政部门主要负责金融类企业国有资产、行政事业单位国有资产的监管。在未来央企整体上市和国资改革的背景下,将金融类国有资产和产业类国有资产截然分开,存在哪些问题?同时,当前产融结合也同样是诸多央企负责人主抓的重要工作之一,此种监管体制和格局对于产融结合是否有利?

刘纪鹏:目前,国务院国资委的监管范围仅是100余家其履行出资人职责的中央企业,而中央层面的其他行业如金融业以及其他80个部委下属的5000多家营利性国家出资企业均未在其监管范围内。

将金融类国有资产和产业类国有资产截然分开,甚至在产业类国有资产内部也条块分割,各司其责,导致没有一个机构能够全面地履行监管职能,给国资监管一盘棋带来诸多不便。

尽管从所有者角度有一定道理,但从统一监管角度这样划分并不科学,西方国家没有统一的国资委体制,对于少量不以营利为目的的国有资本通常由财政部代行管理,但我国国有资本存量巨大,财政部作为公共管理部门,却去履行金融国有资产出资人的职责,在体制上不顺。

此外,无论从产业资本和金融资本相结合的趋势看,还是从金融企业混业经营、投资实体企业的特点看,金融资本与产业资本都无法严格分开,国有资本的分部门监管难以适应产融结合的大趋势。

《中国企业报》:随着国资改革的进一步深入,如何解决金融国资和产业国资的监管难题?

刘纪鹏:其实,金融国资和产业国资的分离监管,根源在于国资委既当出资人,又当监管者,一身两任。

在下一步中应从国资委一身两任变成国资委和国有资本经营公司两身两任,即国资委作为统一监管者只有一个,国有资本经营公司作为履行对实体企业的直接出资人,可以有很多个。

我认为,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产的统筹监管。

国务院只能有一个国有资产监督管理委员会,在它下面,再设立石油、中石化、中投、汇金、烟草、铁道、电网等若干个代表国家管理国有资产的国有行业性的大的控股公司。



热点新闻



京沪高铁: 激发市场主体活力

作为专门负责京沪高铁建设和运营的市场主体,京沪高速铁路股份有限公司商业运作路线逐渐清晰,为铁路系统注入了市场化活力。

■本报记者 田晶/文

世界上一次建成里程最长、技术标准最高的高速铁路,将于6月底正式开通运营。

6月13日上午,铁道部副部长胡亚东接受记者采访时说:“现在,京沪高铁工程建设、联调联试、运行试验、人员培训等准备工作基本结束,已通过初步验收和安全评估,完全具备开通运营条件。”

令人关注的是,在“政企合一”的铁路系统,“市场”二字开始在公开场合被铁道部负责人反复提及。

作为专门负责京沪高铁建设和运营的市场主体,京沪高速铁路股份有限公司(以下简称“京沪高铁公司”)商业运作路线逐渐清晰,为铁路系统注入了市场化活力。

胡亚东表示:“铁路体制和机制改革的重点,一方面就是要转变铁道部的政府职能,进一步扩大铁路运输企业的经营自主权,进一步强化铁路局的市场主体地位,实施多元化经营战略等等。”

高铁运营:强调市场化运作

京沪高铁公司于2007年12月27日在北京正式组建。曾任铁道部主管铁路规划副局长的蔡庆华,被京沪高铁公司第一届董事会第一次会议选举为董事长。

京沪高铁公司的最大股东是中国铁路建设投资公司,持股56.267%。

其他股东按照持股比例,依次是平安资产管理有限责任公司、全国社会保障基金理事会、上海申铁投资有限公司、江苏交通控股有限公司、北京市基础设施投资有限公司、天津城市基础设施建设投资集团有限公司、南京铁路建设投资有限责任公司、山东省高速公路集团有限公司、河北建投交通投资有限责任公司、安徽省投资集团有限责任公司。

这是高铁项目首次向保险资金抛出绣球,也是中国保险企业首次联合投资大型基础设施项目,被视为保险资金在投资领域方面的一个重大突破。

此前,曾有京沪高铁公司可能单独上市的消息传出。

“关于京沪高铁公司是否上市的问题,不能由我来回答,而应该由各股东根据京沪高铁公司的运营情况来决定。”铁道部总经济师余邦利告诉记者。

关于京沪高铁开通后的盈利能力问题,余邦利表示:“运行初期最高速度下调后,对于京沪高铁的运营是有好处的,能够提高高铁的经济效益。我们预计,京沪高铁的投资回报期与此前的预计不会有大的变动。”

在6月13日的新闻发布会上,胡亚东多次谈到“市场”。

据他介绍,京沪高铁开行的两种速度等级列车分别执行两种票价。京沪高铁公司依据《价格法》的规定,经综合测算分析,制定了试行运价,已报国家有关部门备案。

按照京沪高铁公司制定的运价,时速300公里动车组列车从北京到上海全程票价二等座555元,一等座935元,商务座1750元;时速250公里动车组列车全程票价二等座410元,一等座650元。

“京沪高铁公司将根据市场情况,在运价政策范围内,可以对动车组列车实行票价浮动,让广大旅客得到更多实惠。”胡亚东说。

此外,胡亚东还表示,铁路系统还将推出一系列“便民利民”举措。

客运方面,在京沪高铁率先实行网络售票的基础上,全国铁路年底逐步推开网络售票;积极推广电话订票、电子客票、银行卡购票、自动售检票。

货运方面,适应现代物流业发展的要求,通过铁路货运客户服务系统,实行网上受理货物运输以及接取、装卸、配送等业务,实行“一站式”办理、“一条龙”服务,实现由“站到站”到“门到门”服务的拓展,更好地满足市场需求。

高铁建设:更透明更有创造力

有专家认为,京沪高铁公司成立本身就是一个创新的举措,有利于资金运作透明:“有了股份公司,中标单位就不是一个部门能决定的,需要通过董事会的讨论,这样更好地体现了公正、公平的原则,而且能更好地控制成本。”

正是这种市场化的透明运作,让更多市场主体参与其中。

参与京沪高铁建设的10万大军,不仅包括中国中铁、中国铁建、中国交通建设集团,中国南车、中国北车等央企和大型国企,还包括民营企业和外资企业。

当产业链条再往下延伸,为铁路提供重型钢轨和机车提供车轴等配件的生产厂家,包括攀钢、鞍钢、包钢和武钢等企业获益匪浅。

中国水电四局有限公司京沪高铁项目部副总经理兼总工程师罗卿介绍,由于京沪高铁工期压缩,为了赶工期,施工企业不断涌现出新的工法发明。

该公司现场施工负责人郝长福根据水利施工展开联想,在钻孔位置采用更细的钻孔在岩石上先打洞,将岩石打成蜂窝煤状,实现“预钻”,然后用较粗的钻头打桩。多次试验之后,他们得出了最佳的钻孔直径和钻孔数量,“打洞”效率明显提高。

在大汶河特大桥部分桥墩的12根桩基中采用这种方法,施工时间大大缩短553小时,平均缩短309小时。

此后,“预钻法”施工被评为京沪高铁优秀施工工法,被推广到荆河特大桥和罗庄特大桥上,平均每根桩缩短196小时。今年初,这一工法获得国家知识产权局发明专利。

为节省时间,罗卿的队伍还发明了给桥墩“蒸桑拿”:在墩身四周搭建保温棚,在棚内加热,使其温度提高。

“通过提高墩身环境温度,加快混凝土水化反应速度,从而提高其强度。”罗卿说,通过这一方法,墩身具备架梁条件的时间从4周缩短为1周。

正是参建企业展现出的巨大创造力,使得京沪高铁创造了多项世界第一。

“京沪高铁是高铁技术的集大成者。”中国铁建建桥第四勘察设计院副总工程师、京沪高铁副指挥长郭志勇介绍,在汲取京津城际铁路、武广高铁等既有高铁线路的建设经验基础上,京沪高铁的线下工程技术又有了新飞跃。

铁道部总工程师何华武表示:“高速铁路是复杂的巨系统,它的标准高,施工难度大,通过技术创新和在建设过程中强力推进标准化,包括机械化、专业化、工厂化、信息化,以‘四化’支撑攻克难题,使得工程质量指标达到了世界先进水平。”