

十年,探寻国有企业的改革方向

■ 本报记者 李志豹

从扩权让利、抓大放小到建立现代企业制度,再到国有资产管理体制改革,伴随计划经济到市场经济的过渡与市场经济的建立与完善,我国的国企改革开创性地走出了一条公有制与市场经济结合的成功之路。

然而,国企大船在改革行中绝非一帆风顺。

除了改革过程中遇到的企业内部诸多难题外,国企效率低、国企垄断等质疑声不绝于耳,并由此衍生出“国企私有化”、“国企退出竞争性领域”等激进观点。国企改革理论与舆论环境并不“和谐”。

实践是检验真理的唯一标准。改革30多年的实践证明了国家确立的“以公有制为主体,多种所有制经济并存”道路的正确。

作为国家经济的支柱,做强做优、通过资本市场实现市场化公众化成为下一阶段国企改革与发展的目标。

渐进式改革

改革开放之初,国家对国有企业统包统揽,企业不负担盈亏,也没有经营自主权。

1993年,十四届三中全会明确指出国企改革的方向是建立现代企业制度,国有企业开始真正进入市场参与竞争。然而,由于社会负担重、历史包袱多、企业冗员严重等诸多问题的困扰,与蓬勃发展的民营企业相比,国企一度陷入举步维艰的境地。

统计数据显示,1998年到2003年,约5000户困难的大中型国有企业实施了破产,涉及职工900多万人。

2002年党的十六大后,国企改革进入了深化国有资产管理体制改革的新阶段,开始解决制约国企改革发展的体制性矛盾。

2003年,为解决多年存在的国有企业多头管理、责任不落实的问题,国务院国资委成立,初步建立了国有资产出资人制度。通过建立对经营者的激励约束机制,如业绩考核制度等,企业内在的发展活力被大大激发。

之后,中央、省、市(地)三级国有资产监管机构相继组建,“九龙治水”的国资监管局面不复存在。国有企业的负责人薪酬、前途与企业业绩挂钩,企业的市场表现、国有资产能否在市场竞争中保值增值得到切实保障。

自国资委成立以来,央企的数量不断减少,但是整体素质和竞争力大大增强。2002年到2011年,中央企业的资产总额从7.13万亿元增加到28万亿元;营业收入从3.36万亿元增加到20.2万亿元。“十一五”期间,中央企业国有股减持转入社保基金589亿元,成为社保资金的重要来源。

“在三年改革脱困之前,国有企业还是国家经济的包袱和社会稳定的隐患。而现在,国有企业是国家经济、社会发展中积极的、稳定的因素。”国务院国资委副主任邵宁认为,这种历史性的变化在短短十几年中发生,关键是靠改革。

国资委研究中心企业改革与发展研究部部长王志钢认为,从“扩权让利”开始,逐步深化,走向改革整个国有企业管理体制,国企改革是从“点”走向“面”,是从力图搞好每一个国有企业走向整体上搞好国有经济的改革历程。

争议中前行

随着国企发展壮大,有观点认为,国有企业效益好主要是由于垄断,甚至将国有企业与垄断等同起

来。

事实上,经过多年的改革开放,我国绝大多数行业已经形成市场经济体制的竞争格局。118户中央企业中,除2家电网企业、3家电信企业、3家石油石化企业、10家军工企业、2家粮棉储备企业和1家盐业企业共21家企业外,其他企业都处于竞争性领域。

统计数据显示,1998年到2010年间,国有企业的户数占比从39%下降到4.5%;主营业务收入占比从52%下降到27%;利润总额从36%降至27.8%;从业人员从60.5%降至19%,税收从65%降至37%。

实际上,目前私营企业在经济规模、创新能力、管理水平、人力资源等方面都与国企有较大差距。有专家指出,如果硬性要求国企退出,获得发展空间的很可能不是私营企业,而是外国跨国公司,这无疑将影响我国的产业发展和经济安全。

公开资料显示,“十一五”时期,在中国28个主要工业行业中,外资在其中21个行业中拥有多数资产控制权。在中国已开放的产业中,排名前5位的企业几乎都由外资控制。近10年,外资对制造业市场控制度基本在30%以上。而高技术产业总体外资控制度近几年已经达到近70%的水平。

事实是,民营经济在改革过程同样取得了快速发展,成为中国经济走向繁荣的重要推动力量。目前国有经济与民营经济和谐共赢的格局已经形成,这也成为驳斥“争议”的最有力证据。

目前,全国登记注册的私营企业已达900多万家,个体工商户超过3600万户,注册资金总额达到24.3万亿元,从业人员超过1.8亿人,非公有制经济创造的国内生产总值已超过全国的一半以上。

国有大企业与民营企业和谐共赢的局面已经形成。中国移动带动了华为、中兴等设备制造商等多分支领域的发展。据不完全统计,与中国移动合作的2000多家内容服务商中民营企业占90%以上;中国建筑集团通过资本运营、联合重组众多民营企业,改变了浙江水泥市场无序竞争的状况,结束了数年来行业亏损的局面,实现了国有、民营经济的“共赢”。

“中国改革比较成功的是‘靠两条腿走路’。”清华大学国情研究院院长胡鞍钢认为,一条腿是国有企业,它是通过改革,包括公司制改革、股份制多元化改革、垄断行业改革,形成有效的市场竞争格局,使得国有企业做大做强做优。

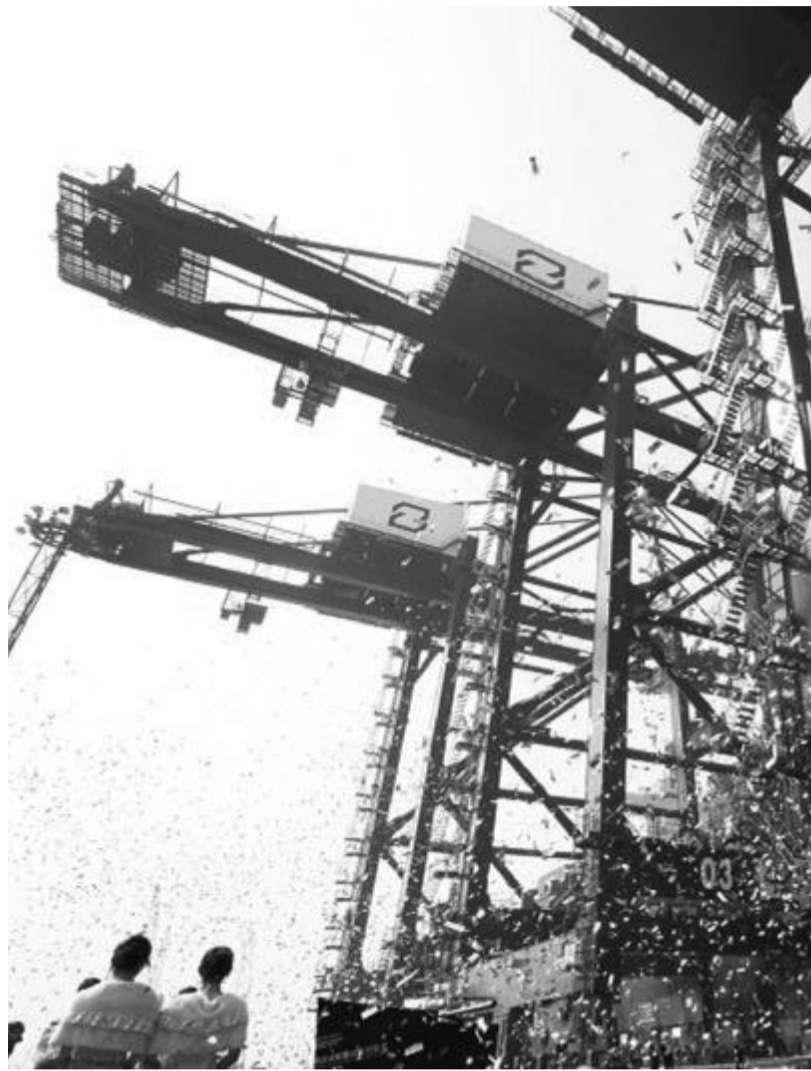
另一条腿就是发展非国有经济。“毫不动摇地巩固和发展公有制经济与毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展缺一不可。”在胡鞍钢看来,党中央提出的两个毫不动摇就是“两条腿走路”,这非常符合中国国情,同时又是中国走向世界,中国企业集体崛起的必然选择。

彻底市场化

事实上,国企改革一直坚持市场化的改革方向,通过建立现代企业制度,完善公司治理结构,国有企业从体制和机制上增强了市场化运作的适应力和自觉性,国有经济与市场经济实现了有机结合。

在市场化浪潮的锤炼下,国企从政府行政机关的附属,逐步发展成为自主经营、自负盈亏的市场竞争主体。

与此同时,国有经济的布局不断优化,“有进有退”的战略调整使国企优胜劣汰的竞争机制逐步形成,诚然,国企的市场化程度还不彻底,国企改革中仍有一些缺点与问题没有解决,而这也正是进一步深化改革的任务所在。



《2012年政府工作报告》对国有企业的改革做出了明确要求:“毫不动摇地巩固和发展公有制经济。深化国有企业改革。深入推进国有经济战略性调整,完善国有资本有进有退、合理流动机制。更好地发挥市场配置资源的基础性作用。”

国务院批转的《关于2012年深化经济体制改革的重点工作的意见》把国企改革列为今年改革任务之首:深入推进国有经济战略性调整,健全国有资本有进有退、合理流动机制,优化国有资本战略布局。继续推进国有企业公司制股份制改革,加快建立现代企业制度。健全国有资本经营预算与收益分享制度,提高国有资本收益用于社会公共支出的比重。

“中国国有企业改革的一个重要方向是切断政府和国有企业的财务关系,切断补贴渠道。”邵宁表示,另一个方面是使国有企业彻底的市场化。

邵宁表示,通过资本市场把现在的国有企业改造成为一个一个的上市公司,让它成为市场竞争主体,独立地承担它的民事责任,这是公众化的方向。

目前中央企业60%以上的净资产都已经进入了上市公司,这种市场化公众化改革的力度仍在不断加强。

“而要实现市场化,国有企业首先就必须建立健全公司法人治理结构和机制,这也是当前国有企业改革的重点和难点。”北京求是联合管理咨询公司总裁安林说。

公司制是现代企业制度的一种有效组织形式,公司法人治理结构是公司制的核心,要形成股东会、董事会、监事会和经理层各负其责、协调运转、有效制衡的公司法人治理结构。

完善公司治理结构是企业实现可持续发展的制度基础。在市场经济条件下,国有企业要生存,要发展,尤其是中央企业大多处在关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和领域,关系经济社会发展全局,企业领导体制必须科学化,企

观察

国企上缴红利应以20%为底线

■ 王君

“中方承诺提高国有企业红利上缴比例,增加上缴利润的中央国企和省级国企的数量,将国有资本经营预算纳入国家预算体系,继续完善国有资本收益收缴制度。”这是5月4日闭幕的中美战略与经济对话的67项经济成果之一。

提高国企红利上缴水平,热议已久,并不是一个新话题。然而这时承诺实是经济改革中一个重要信息。近两年,随着国企的发展,这个话题再一次被推到风口浪尖。中美战略与经济对话中承诺涉事,实际上正是中国经济改革的“深水区”和攻坚点所在。这些承诺所为,与中国改革的大方向并不悖。因此,这个承诺,堪称是改革的正确选择。

为什么要在中美对话中做出承诺,其背景不得而知。在改革开放进程中,利用“开放冲击力”来冲开盘根错节的利益纠缠和停滞僵化的机制羁绊,也是有的。

不交红利曾经“情有可原”

国企要不要上缴红利以及上缴多少,有一个“分红—暂不分红—低比例分红”的改革过程。在计划经济时期,我国国企不存在分红问题,国家提供企业资金,企业利润归国家所有,即企业将大部分利润上缴国家,由国家统一拨款,出现“收支两条线”的状态。随着改革开放后市场竞争的加剧,亏损的国有企业越来越多,能上交的国企非常有限,为了给刚进入市场的国企获得休养生息的机会,国家于1994年颁布了《关于实行分税制财政管理体制的决定》,规定国企暂不税后利润上缴,以扩大国企的自主权。国企14年没有向政府上缴利润,这虽情有可原,可以理解,但并不合法。这个暂时一暂就十几年,政府将财政的权力自动放弃,实在说不过去。2007年底,国资委与财政部联合发布了《中央企业国有资本收益收取管理暂行办法》,指出政府作为国有企业的出资人,有权要求国有企业向自己分红。同年国务院发布的《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》提出,2007年将在部分中央企业试点国有资本经营预算。这标志着国企享受了14年只纳税不向国家分红的“优待”画上了句号。从2007年开始,国企开始上交国有资本的经营收益,并分5%和10%两档。

2006年年末,一篇名为“倒闭电厂抄表工年薪10万”的报道引起巨大的反响和争论。各方最终把矛头对准了未上缴红利的中央企业,使得央企成为众矢之的。2007年的决定,也许是在这种情况下做出来。

上缴红利数额与比例是争议焦点

国有企业高达万亿规模的利润,究竟应该怎样向国家分红,数额与比例应当如何,这是国资经营预算制度实施的核心问题,也是目前争议最多的焦点。

2007年恢复红利上缴以来,我国央企中上缴比例最高的资源性行业及垄断行业,也仅仅上缴税后利润的15%。国资委原主任李荣融在接受记者采访时表示在确保连续性的前提下,可将国企上缴红利占利润的比例逐步提升到20%、25%。笔者认为,在2012年起码应该是20%,然后逐年递增。

按国际惯例,上市公司股东分红比例应为税后利润分配利润30%到40%之间。不论什么机构担任国有股东的代表,一般都要将国有企业的红利转给财政部门,用于公共支出。丹麦、芬兰、法国、德国、新西兰、挪威、韩国以及瑞典等国都是如此。但不同国家对国有企业分红的政策及分红比例差别却很大。如新西兰根据国有企业的资本结构、未来投资计划和盈利前景等因素来制定分红计划;新加坡国有企业分红主要考虑现金流(即折旧前盈利),分红水平高的达到盈利的80%—90%,一般为盈利的1/3至2/3。英国盈利较好的企业上缴盈利相当于其税后利润的70%至80%。

国内已实行的做法,无疑是国企上缴红利底线的参照,但到底应该怎么收,按照什么比例收最为合适,仍是争议颇多的问题。有人主张“一刀切”,有人主张根据具体情况分别“谈判”,也有人提议,根据各个产业板块盈利情况,设立板块红利指标。5大电力集团之一的有关负责人曾表示,国资委要求上缴利润的比例是最敏感的问题,处理好了这个问题则双赢,处理不好,上有政策下有对策的局面将难以避免。

目前,国资委管理的国有企业根据行业不同,其上缴红利占其利润的比例分为四类,分别是15%、10%、5%和不上缴。除了国资委管理的国有企业外,相当多的非国资委管理的国企并没有上缴红利。而按照现行的办法,央企的上交比例明显偏低。

其实,国内地方已有先例。深圳国有股东企业大多已实现了多元化的产权结构,分红由董事会、股东会讨论决定,红利比例一般不会超过20%,少数企业在30%—40%之间,其多元化的产权结构,可以保证分红不会过度,不会影响企业的运营与发展。

央企红利上缴要因“企”而异

显然,央企红利受多方面要素制约。一是国企履行部分国家职能和一些特殊的社会职能,过高、过快上调比例会影响其正常发挥职能。二是短期内大幅提高征收比例会影响企业正常经营与发展。“比如2009年中石油利润总额为1285亿元,如果征收比例上调至40%,就是500亿元,再配上60%的负债,意味着给企业带来800亿元的现金流出,企业财务杠杆会极大弱化。目前资源性央企正处在境外并购、大项目投资阶段,虽然社会舆论及公众情绪要求大幅度提高这些企业的红利征收比例,但还应循序渐进,不搞一刀切,确保企业平稳运营。”

央企红利上缴要因地制宜,因“企”而异。按现在的平均水平看,石油石化、冶金、烟草等行业的净资产收益率高达20%以上,而农林牧渔、建材等冷僻行业仅在3%左右。对此,可以视行业不同来分别实施,可以先从电信、石油石化、电力等垄断特色明显的企业起步。

据国资委人士透露,军工、铁道等企业今年免交红利,主要原因是,该行业或属于国家重点支持的战略性行业,或是由于历史负担普遍过重,需要的钱比能够交纳的还要多,因此现阶段不予征收。

对于“上交多少才合理”的问题,在中美会谈中,政府已经做出承诺。随着国有企业经营状态进一步改善,尤其是国有企业包袱基本上化解掉以后,国有企业上交红利比例肯定会进一步提升。最终应该提升到什么水平,对于竞争性领域的国有企业,预计上交比例提升到国内上市公司分红的平均水平是一个比较合理的状态。

按此分析,电信石化等分红比例至少应在20%,这是今年情况,以后则应视情况浮动,这个数量比国际惯例要低很多,按发展趋势,今后几年内最少应在30%才算合理。

十年国资道路昭示大道远行

(上接特刊第二版)

据权威部门统计数据显示,2005—2010年,中央企业资产总额由10.5万亿元增长到24.3万亿元,年均增长18.27%;营业收入由6.79万亿元增加到16.7万亿元,年均增长19.7%;净利润由4642.7亿元增加到8489.8亿元,年均增长12.8%。

除了保值增值以外,国资委和中央企业在履行社会责任方面,也尽量做到最好。

在经历了这些事件后,国资委和中央企业的地位和作用体现得非常突出。在挑战和风险面前,中央企业作为“共和国长子”,勇敢地挑起了重担,付出了极大的努力,做出了重要的贡献。

在全球化深入发展的今天,各国企业都积极投身国际竞争、争夺

国际市场份额。

为适应日益激烈的国际竞争环境,增强我国整体竞争实力,增强我国在全球产业发展中的影响力和话语权,保障国家经济安全,国资委必须顺应国际产业调整大趋势,进一步提高产业集中度,提高国有企业的规模和控制力,加快培育一批具有国际竞争力的世界一流企业。

虽然,国有资产监管和国有企业改革取得的成绩与“十一五”画上了圆满的句号,但必须充分意识到,“十二五”时期更是国有资产监管和国有企业改革发展的关键时期,同时也是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。

在此阶段,国资委如何更好地

履行其职能直接关系到国有资产的保值增值和国有企业的做大做强做优。

国资委已将“十二五”时期中央企业的改革发展目标定位为“做强做优中央企业,培育具有国际竞争力的世界一流企业”。

“实现这一目标,必须把着力点始终放在做强做优、提升综合素质和业务核心竞争力上,通过实施转型升级、科技创新、国际化经营、人才强企与和谐发展策略,全面提升中央企业整体素质和发展质量。”国务院国资委主任王勇说。

全球经济并没有走出周期性的低谷。在中国,更为重要的是,国家经济转型和产业升级的战略任务必须由国资委直接监管的118家中央企业来肩挑重任。

实践证明,公有制和市场经济完全能够有机结合,坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展和市场经济的改革方向是不矛盾的。

国资委应继续完善国有资产出资人对企业经营者的激励约束机制,进一步推进产权多元化,目标是通过整体上市,对国有企业进行公众公司改革,继续完善公司治理结构,优化委托代理关系,进一步推进企业重组,持续不断地推进内部改革,管理更加严格,更加科学化。国有企业作为市场竞争主体,和其他所有制企业一样,是社会主义市场经济体制的微观基础。

面对未来的发展、立足新的宏观形势,国资委对于国有企业改革需要进行新的、更为系统、更为全局性的思考和策划。