

# 《国资14条》深度推进国企市场化

(上接第一版)

## 从标题“积极引入”看《国资14条》的态度

民间投资参与国企改革重组不是新鲜事,但是经由监管部门发文促进尚属首次。指导意见共14条,表述简练。对民间投资参与国有企业改制重组的总体目标、基本原则、途径与方式、具体措施、规范要求都做出了明确说明。除了提出民间投资参与国

## 从框架看《国资14条》特征

《国资14条》除引言外,共分十四条。全文只有1088字,正文为953字,然而内容涉及国企引入民资的重大问题。

《国资14条》以科学发展观为指导,紧密结合国企改革实际情况,从国家经济结构和结构调整的层面,明确提出了当前和今后一个时期引进民资的总体目标、主要任务、工作重点和政策措施。总体来说,内容丰富,重点突出,措施有力,具有很强的指导性和可操作性。

细析之,可以发现这个文件可以

## 总纲决定《国资14条》的定位与方向

《国资14条》第一条指出引入民间资本参与国企改革重组的总体目标,即“坚持毫不动摇地巩固和发展公有制经济、毫不动摇地鼓励支持和引导非公有制经济发展,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。”

这既是国有经济与民间资本相

## 从三四五条看《国资14条》的基本原则

第三条讲到四项原则,这便是:国家要求、市场规律、企业意愿与合法权益。这里特别重要的是“国家对国有经济布局与结构调整的总体要求”。通过国有经济布局结构调整,国有企业“小散乱”的格局根本改变,国有资产逐步向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域集中。目前,分布在食品制造、纺织、木材加工等一般生产加工行业的国有企业资产比重下降至11.9%,分布在基础性行业和支柱产业的国有企业资产比重上升到50.6%。这是近期《求是》杂志文章中

## 从六七八条看《国资14条》的基本内容与途径

文件到了这里,进入具体内容部分,这便是怎么样引进民资,民资包括什么内容?第六条指出,民间投资主体参与国有企业改制重组除了可以用货币出资,还可以用实物、知识产权、土地使用权等法律、行政法规允许的方式出资。

## “两个不得”是《国资14条》的硬性规定

《国资14条》第九条、第十条是整个文件的亮点所在,是“两个不得”设置的附加条件。国有股东通过公开征集方式或通过大宗交易方式转让所持上市公司股权时以及企业国有产权通过产权市场公开竞价转让时,不得在

## 最后四条是《国资14条》的保障内容

从11条到14条,是整个文件的保障方面的内容。首先是配置资源功能角度来民间资本参与的效果问题,实际上是提出了标准。把国有产权转让的交易机构作为市场配置资源的主体,要求

## 《国资14条》的三大疑点

《国资14条》引起社会的广为关注,人们的疑点集中在三个方面。

第一个疑问,没有实施细则则出来,这个文件可能落得“雷声大雨点小”的局面。因此,《国资14条》的配套实施细则以及监管甚至惩罚措施的制定令人期待。比如在民间投资参与国企改革重组的途径方式尤其是在具体措施方面,有必要做出更为详细的规定说明,增加可操作性。

第二个疑问是,《国资14条》并没有涉及外界关注度极高的垄断行业准入及开放程度问题。事实上,这并非国资委避重就轻,而是源于国务院的分工部署安排。2010年《国务院办公厅关于鼓励和引导民间投资健康发展的分工部署安排的通知》要求,

国企改革重组的途径方式与具体要求外,《国资14条》一大亮点在于“积极引入”的说法。

“积极进入民间投资参与国有企业改制重组”透露出国资委对待民间投资更为积极主动的欢迎态度。某种意义上,这种态度比《国资14条》提

分成五个板块。第一条是总纲,讲了意义,第二条是讲目标,这两条构成第一板块;第三四五条为第二板块,为基本原则;第六七八条为第三板块,是途径与方式;第九十条为第四板块,讲的是规定;第十一至十四条为第五板块,讲的是基本要求。这五大板块体系完整、逻辑清晰,由总到分、层层递进、关系紧凑。其特点可概括:

1.《国资14条》的根本性。两个坚持无疑是宪法规定的本质属性,它决定着《国资14条》的性质和地位,国企改革等诸多特性,如本质性、原

结合的方向,也是国企引进民资的本质要求。这就使得国资委代表国家当“裁判员”而非运动员的形象显现出来,有利于强化其权威性。

值得注意的是,第一条末尾尾有国资委通常文件中“保证国有资产保值增值”一句话,而以国资“合理流动”收尾,实是匠心独运。

《国资14条》第二条指出,积极

引入民间投资参与国有企业改制重组,发展混合所有制经济。混合所有制是发展混合所有制经济的关键所在。

事实上,近些年国有企业尤其是中央企业不断加大与其他所有制企业的合作力度,混合所有制的格局早已形成。统计数据显示,

型企业公司制股份制改革力度,具备条件的要积极引进战略投资者,推进主营业务整体上市。

我们不可忽视第四条对公正性的重视,国有企业在改制重组中引入民间投资时,应当通过产权市场、媒体和互联网广泛发布拟引入民间投资项目的相关信息。如果仅仅理解信息,便显得浅显了。这一条包含了两层意思。一方面,国有企业在改制重组引入民间投资时,要广而告之,通过尽可能多的渠道发布让更多的民间投资群体获悉相关信息,体现的是“公开”;另

市企业国有产权并公开征集受让方时,可以对意向受让人的资质、商业信誉、经营情况、财务情况、管理能力、资产规模等提出必要的受让条件。

为受让方量身设定受让条件,而把其他企业排除在外的做法是被严令

企业章程四个方面强调依法履行决策程序,再从民主程序和保障合法权益方面提出要求,这每一个方面要求都是根据以前实践的经验教训作出的,都是有所指的,针对性很强。

合所有制中股权所占比例,应设有硬性规定。这个问题没有提及,人们猜疑甚多。人们担心国企大规模扩张,带来新的“圈钱运动”,另外一些人则担心国企流失。其实,国企公益性讨论已把国企改革重组的问题提上议事日程,民企国企不在于股权占多少,而在于市场配置资源的效率,因为这个问题较为敏感,提与不提都易受到一部分人攻击。

其实,在一些竞争领域,国企股份退到50%以下,类似远洋地产退到10%,也无不可。如果这些方面都有更清晰的词眼略作表述,也许有利于消除误解。

当然,并不因为有点存在而影响《国资14条》文件的纲领性特征。

出的民间投资参与国企改革重组的途径方式和具体要求更为振奋人心。

与交通运输部、铁道部等部委“鼓励和引导”的表述有所不同,此次国资委发布的《国资14条》在标题上使用了“积极引入”的说法。从字眼

看,“积极引入”与“鼓励和引导”意思相当,但细究起来,“积极引入”有主动性和操作性,显示出的不仅是国资委对待民间投资参与国有企业改制重组持欢迎的态度,更向外界传递出其将更加积极主动地真正让民间投资参与进来,进入实施阶段。

5.《国资14条》思路的可操作性。这十四条除了开头三条,其余十一条都有很强的操作性特征。

6.《国资14条》文字的简约性。从内容上说,它规定国企的根本问题;从范围上说,它涉及国企改革重组的各个方面。对这样广泛、复杂的问题,《国资14条》表述必须非常简明扼要。全文只有千字。可见简约之至。

7.《国资14条》内容的创新性。这14条有许多条款让人眼前一亮,特别是民资内容的表述,是首次这样出现在文件中。

2007—2011年的5年间,中央企业通过产权交易市场公开转让企业国有产权4147宗,其中69.5%是由各类民间资本受让的。

我们注意到,文件表述有“混合所有制、建立现代产权制度与转换企业经营机制”,这里有三个“三步走”的新次发展过程,也是实现途径的展示。

一方面则是通过让更多的民营企业参与以从中“择优选择”,体现的是“公平、公正”。这里强调的是公开、公平、公正的原则。

这一点在第五条有进一步的说明。第五条指出,国有企业改制重组引入民间投资,应当优先引入业绩优秀、信誉良好和具有共同目标追求的民间投资主体。国有企业改制重组的目标是为了带动不同所有制经济的共同发展,是为了让企业发展得更好,而不是更坏。从这个角度出发,在引入民间投资时,“择优选择”是很重要的原则。

政策的稳定性是维护民间资本合法权益的前提

《国资14条》最近,铁道部出台了一系列的措施,其中就包括要鼓励民资进入铁路领域。但是据媒体报道,铁道部现在的负债率超过60%,而且缺乏盈利能力。对于民资来说,这种投资是“馅饼”还是“陷阱”?

周德文:我认为,不能简单地说是“馅饼”还是“陷阱”,应该由民营企业自己去判断。民间资本最希望的是,不是说现在是盈还是亏,更在乎的是政策的稳定性。不要今天需要了就鼓励民间资本进入,不需要了就一脚踢开。这样的情况以前是屡有发生,比如山西煤改。2002、2003年时,山西省政府不断来温州招商引资,鼓励民间资本去山西投资煤矿,大量的民间资本投入了,结果,2007年说要煤改了,不断把民资挤压出去,那个时候煤炭的价格已经飞涨了。

铁路亏不亏,民间资本会自己判断,现在亏也不意味着永远亏,其中的风险民间资本去承担都没有关系。就是一个普通的国有企业濒临死亡了,允许民间资本去投资,判断出其中有合理的部分,它也会去投资。更主要的是政策的稳定性,这个才是最能够维护民间资本的合法权益的。

《国资14条》已经真实地反映国企改革政策的客观现实,反映正在发生着的变化以及这种变化所趋向的目标:《国资14条》用政策条文的形式规定国有企业改制重组的总任务,以便民间投资参与国企改革重组,有章可循;《国资14条》有很强的操作性,各项规定能反映客观规律,也就越能保持这个指导意见的权威性和稳定性。

因此,《国资14条》是一个从实际出发、具有科学性、创新性和操作性的纲领性文件。对于这个文件不能仅仅从贯彻落实新36条这个狭隘范围来理解,也不仅仅从对于国企改革重组来理解,而应当从推进整个国家企业改革走向市场经济体制的正确方向看这件事。

## 温州中小企业促进会会长周德文谈“14条”有创新更需细则



■ 本报记者 任腾飞

2012年2月,国务院明确了今年上半年制定出台《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》(以下简称“新36条”)实施细则的时限要求。

5月末,“新36条”实施细则进入密集出台期。带着对于国资委《意见》出台的相关问题,《中国企业报》记者专访了温州中小企业促进会会长周德文。

### 民营资本的“血”打进去,抽出来的可能是“脓”

《中国企业报》:“新36条”提到要“鼓励和引导民营企业通过参股、控股、资产收购等多种形式,参与国有企业的改制重组”,但是推行的效果并不理想,你认为主要原因何在?

周德文:首先是国有企业经营者自身的态度问题,他们不愿意民营企业去参股、控股。我亲身经历过,差不多在七八年前,我和70多位温州企业家到北京参与国企改革,那个时候也是北京市政府包括北京产权交易所主动邀请我们去的。我是很积极的在推进,结果私下在交流的时候,那些国有企业的经营者跟我说,“我们是奉命与你们洽谈合作,其实我们根本不愿意你们参股、控股,更不用说什么控股了。国企,特别是在北京的国企,日子难过天天过,根本就不担心工人没饭吃。工人都上街还得了,国家会把他们养着。”所以,并不是政府不愿意推进国有企业改革,而是遇到很大的阻力。国有企业是不会说自己反对改革,但是实际上处处设置障碍。讲的重点一点,就是既得利益集团他们不愿意改革。

第二个原因是,改革更多的是强调民营资本参股、国有资本控股,这样很多民营企业就不敢进。国有经济主导、国有资本控股本身是很强势的,民营资本的“血”打进去,有时候抽出来的可能是“脓”,这样就不一定能发挥民间资本的作用。因此,不仅要允许民营资本参股,也要允许控股或者并购,这样才是比较彻底的改革。至少国家法律要保护民间资本投资到国有企业后的合法权益,有些民营企业投资后根本没有话语权,合法权益根本得不到保护,这样是不行的。

《中国企业报》:这次国资委《意见》的创新部分能否对破除上述种种阻力起到实际效果?

周德文:首先,我认为《意见》还是有创新的地方的。以前并没有明确提到民间资本的知识产权、资产也可以进行投资,强调的是更好的实施,应该有更加详细的操作规则。这个是完全做得到的,各地方面可以根据国资委的条例制定相应的操作规则,制定相关的地方性法规,来有效的保护民间资本的合法权益。因此我认为这些具体的细则是完全能够做出来的。

其次,我觉得《意见》整体上还是比较粗的,是原则性的,想要更好的实施,应该有更加详细的操作规则。这个是完全可以做得到的,各地方面可以根据国资委的条例制定相应的操作规则,制定相关的地方性法规,来有效的保护民间资本的合法权益。因此我认为这些具体的细则是完全能够做出来的。

### 政策的稳定性是维护民间资本合法权益的前提

《中国企业报》:最近,铁道部出台了一系列的措施,其中就包括要鼓励民资进入铁路领域。但是据媒体报道,铁道部现在的负债率超过60%,而且缺乏盈利能力。对于民资来说,这种投资是“馅饼”还是“陷阱”?

周德文:我认为,不能简单地说是“馅饼”还是“陷阱”,应该由民营企业自己去判断。民间资本最希望的是,不是说现在是盈还是亏,更在乎的是政策的稳定性。不要今天需要了就鼓励民间资本进入,不需要了就一脚踢开。这样的情况以前是屡有发生,比如山西煤改。2002、2003年时,山西省政府不断来温州招商引资,鼓励民间资本去山西投资煤矿,大量的民间资本投入了,结果,2007年说要煤改了,不断把民资挤压出去,那个时候煤炭的价格已经飞涨了。

铁路亏不亏,民间资本会自己判断,现在亏也不意味着永远亏,其中的风险民间资本去承担都没有关系。就是一个普通的国有企业濒临死亡了,允许民间资本去投资,判断出其中有合理的部分,它也会去投资。更主要的是政策的稳定性,这个才是最能够维护民间资本的合法权益的。

### 国企吸引民资要“靓女先嫁”

《中国企业报》:你提到了“让民间资本自己去判断”,这就有一个新问题,因为民间资本一定程度上是具有随意性甚至是盲目性的。在引导民间资本这方面,国家、国有企业、社会上的一些组织,各方能起到什么作用?

周德文:首先,对于国有企业,我个人认为要“靓女先嫁”,就是优质的国企,要先让民间资本进入,让他们能够得到甜头,并逐步树立起来信心,这样民营企业才能有更高的积极性来投资国企。破产的、濒临倒闭的国有企业,也不是说民间资本不能进入,可以用并购的方式,通过市场机制重新盘活。

其次,要充分发挥社会中介的作用。比如商会、协会,要坚决维护会员企业的合法权益,任何一方都不能侵犯对方的合法权益。商、协会也是政府的助手,能够对政府的政策进行很好的解读,遇到问题也能以一个社会组织的身份及时跟政府进行沟通。

《中国企业报》:为了在降低风险的同时更好地助力国有企业改制重组,请你对民间投资提些建议。

周德文:不管国有企业的经营者是什么样的心态和观念,政府至少是积极推进国企改革,民营企业要信任政府这是前提。

其次,相关的法律条文要完整。可以请一些相关专家,对民间进入国企进行评估,对参股的企业在法律上进行把关,这也是防范风险的重要步骤。

最后,对于民营企业自身来说,要尽量进入自己比较熟悉的行业或者领域。比如温州就有做轴承的企业并购参股了许多国有企业的轴承厂,也取得了很好的效果。尽管一个国企的效益很好,但是与民营企业从事的行业不相关,就要相当慎重。在进入的同时,民营企业也要有足够的人才储备和技术力量。进入后,要妥善处理与国有企业的资产关系,同时也要处理好国企和员工关系。