

从“五龙治水”到一统天下

——十六大以来中国企业改革发展述评之二

■ 蒋皓 吴洁敏

10年国企改革,是中华民族乃至人类历史上极富传奇色彩的焦点。任何一个人都会承认,中国国企由2/3亏损到全面复苏与崛起,是迈入21世纪后中国最引人注目的事件之一。

是完善社会主义经济体制的客观要求

在这之前,中小企业改革、困难企业大规模关闭破产,风险迭起,群体性事件不断。1997年以后,国企改革“下岗、分流、减员、增效”八字方针出台,裁员最多的轻纺工业,光上海砸锭就造成几十万人下岗。有一个统计,那几年前后算下来下岗分流人数达6000万人。

到了2002年,国有实体经济局面改观。然而新的问题出现了。央企生产的产品,不仅种类不同,而且所属产业各异。央企横跨石油、煤炭、电力、电信、化工、钢铁、矿业、航空、航运、军工、汽车、建材、建筑、房地产、农业等近50个行业,在出资人代表方面,无法实行统筹归一的管理。

“五龙治水”,盲目多元、治理松散。

好几个部门分割行使职能。对于一个国有大型企业来说,中央企业工委负责这些企业负责人的任免,即“管人”。而“管资产”、“管事”这两个权力,又分别由财政部、国家经贸委等部门掌管。进出口贸易、农产品由国家计委管,工业品和原材料是国家经贸委管,其他技术等由外经贸部管。如果按照出资人的三大职能——资产收益、重大决策、选择管理者来细分,则有多达9个部门在负责。这种分割行使出资人的权力,使得国有资产运营效率非常低下。

此外,加入世贸组织与建立完善的社会主义市场经济体制,也要求政府的社会管理职能和出资人的职能分开,要求企业产权主体明确。

开启国有资产管理新纪元

2002年11月,党的十六大提出全面建设小康社会的奋斗目标,指出继续调整国有经济的布局 and 结构,改革国有资产管理体制,是深化经济体制改革的重任。

党的十六大之后召开的十届人大一次会议通过了国务院机构改革方案,决定设立特设机构国务院国有资产监督管理委员会。2003年5月,国务院颁布实施《企业国有资产监督管理暂行条例》,从法律上明确了国资委的职责、权利和义务。国资委的成立,是一种全新的国有资产监管方式,同时也代表着改革理念的重塑,意味着国有资产管理的“五龙治水”局面结束。

国资委主要归并了原来三个部委的职能:一是中央企业工委的全部



王利博制图

历史的脚步已经走过10个年头。中央企业,中国道路。全世界都在适应这个重新走向舞台中央的大国,希望从它的足迹里,解读这条迥异于西方的现代化路径。

职能;二是国家经贸委指导国有企业改革、重组等几个职能;三是财政部的一部分职能,例如对财政部负责的国有资产的登记、处置等。此外,劳动部负责的工资总额的管理并入国资委。

2003年4月6日,国务院国有资产监督管理委员会挂牌成立,标志着管理196户中央企业7万多亿国有资产的管理机构开始运行。

国资委的主要职能是,依照《中华人民共和国公司法》等法律和行政法规履行出资人职责,指导推进国有企业改革和重组;代表国家向部分大型企业派出监事会;通过法定程序对企业负责人进行任免、考核并根据其经营业绩进行奖惩;通过统计、稽核算

对所管国有资产的保值增值情况进行监管;拟订国有资产管理法律、行政法规和制定规章制度,依法对地方国有资产管理工作进行指导和监督;承办国务院交办的其他事项。

中央企业工委的一位官员称:“国资体制改革的历程中,从来没有这样一个强势机构,把管资产和管人、管事全部结合起来。”它既不是行政管理部门,也不是事业单位,而是首次出现的所谓“国务院直属正部级特设机构”。它将依法对企业的国有资产进行监管,依法履行出资人职责,但不得直接干预企业的生产经营活动,这将使国家对这些国有资产的管理更加顺畅。

全国政协委员吴敬琏认为,中央提出改革国有资产管理体制,建立国有资产监督管理委员会,为国有资产的流动重组提供了体制保障。国务院机构改革方案是向市场经济方向迈进的,方向很好,但应着重于机制改革,而不仅仅是机构设置本身。

吴敬琏说,国资委要按市场经济的要求行使所有者的职能,将有效行使所有者的职能和社会监管职能分开;“管人”要解决好管什么人的问题;“管事”要解决好管到什么程度。这一点至关重要。

国务院机构改革方案起草人张卓元说,国资委怎么监管国有企业,怎么做到管市场、管人、管事的结合,这还需要总结经验,还要实践。

回顾改革十年 成就斐然

历史的脚步已经走过10个年

头。中央企业,中国道路。全世界都在适应这个重新走向舞台中央的大国,希望从它的足迹里,解读这条迥异于西方的现代化路径。

2002年,中国建材总公司资不抵债,大门被封着,银行不肯贷款,汽车被债权人拉走。上百家央企当时都处在这种落魄状态。

10年后,这家企业销售额从20亿变成2000亿,整整提高了100倍!

2002年到2011年间,国资委所管辖的央企由196家减少到118家。数量在减少,总量却在不断扩大,综合实力、影响力、控制力大大增强。

央企资产总额从7.13万亿元增长到24.3万亿元,向着做大的方向不断挺进。央企的营业收入从2002年的3.3万亿元增至2011年的20.2万亿元,增长6倍多。实现利润总额由2002年的2636亿元增长至2011年的14989亿元,上缴税金从2914亿元增加到超过1.7万亿元,为国家财政贡献出巨大的力量。

国有经济的战略性调整和结构布局初步完成,而且成绩斐然。在2003年国资委成立的时候,主要分布在21个大的板块或行业,经过10年,85%的国有资产集中在了8大行业,比如关系到国家安全和国民经济命脉的军工、航空航天、石油石化、电力电信等行业,国有资本的布局 and 结构更加合理。

10年,在人类历史的长河中不过是短暂的一瞬间,却如此深刻地改变了中国国有企业、中华民族的命运,乃至改变了全球发展的格局和世界历史的走向。

国企十年 三大转变

——十六大以来中国企业改革发展述评之三

■ 本报记者 陈玮英

十年前的国有企业什么样?人们的记忆中或许只有“亏损”两个字。在时间的长河中,十年转瞬即逝,然而,国有企业的命运却在这短暂的十年里重新书写。

2002年11月,党的十六大提出全面建设小康社会的目标,指出改革国有资产管理体制是深化经济体制改革的重大任务。从此改变了“九龙治水”的局面,为国有企业创造了全新的发展环境。

2003年3月,十届全国人大一次会议第三次会议决定设立国务院国有资产监督管理委员会。4月6日,国务院国有资产监督管理委员会正式挂牌成立,新的国有资产管理体制应运而生,为国有经济改革明确了方向,也为国有企业发展明确了目标。

2011年,中央企业“十二五”规划纲要提出,围绕“做强做优、世界一流”的核心目标,大力实施“一五三”战略。深化国有企业改革,促进国有资本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。

十年间,国有企业朝着做强做大做优阔步前行。国有企业以营业收入年均增长17.6%、利润年均增长22%和税金年均增长17.9%的速度快速发展,为经济社会发展发挥了重要的推动作用。

站起来

从上世纪末到本世纪初,为国有企业解困一直是社会各界普遍关注的话题之一。

机制僵化、效率低下、动力不足、浪费严重……就是当时人们用来形容国有企业的词语。

让我们来看看1998年财政部新闻发言人的一次情况通报:该部对1997—1998年的年度会计报表抽查的结果显示,81%的企业存在资产不实和虚列利润的情况。也就是说,当时绝大多数的国有企业靠做假账来维持账面。

国有企业改革迫在眉睫。

1999年9月,党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》指出,国有企业是国民经济的支柱,积极探索国有资产管理的有效形式。国企改革进入了制度化全面创新时期,新型的政企关系趋于清晰,实际操作过程表现出的是国有经济从小企业层面全面退出的完成。

“我们通过国有中小企业改革把国有经济集中到了大企业层面,通过政策性关闭破产淘汰了国有大企业中的5000多家劣势企业;党的十六大以来,我们又通过管理体制优化了企业的外部管理体系,而且不同程度解决了其内部机制问题和历史遗留问题,所以这十年国有企业经营效益的改善是必然的。”

从1998年到2003年,国有及国有控股企业户数从23.8万户减少到15万户,减少了40%。数量减少的同时,国企的整体素质和竞争力得到了空前的提高,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20万亿元,上缴税金从2926亿元增加到1.7万亿元,年均增长20%以上。

在总结国企改革历程时,国资委副主任邵宁表示,“在并无成功经验可以借鉴的情况下,我国的国企改革发展走出了自己的道路,成为真正的市场竞争主体,取得了巨大的成就。”

国有企业站起来了,锋芒尽显。

大起来

随着国资委的成立,一系列国有企业战略规划、企业改制、产权转让、资产评估、业绩考核、财务监督等规章和规范性文件相继出台,做到了监管国有资产有法可依。国有企业改制,国有经济调整规范进行,进一步明确了国有经济要向涉及国民经济命脉、国家安全和国家重要的基础设施、重要的自然资源的领域集中。

2004年,国资委选择宝钢等7家国有独资的中央企业进行董事会试点工作。截至2011年底,共有42户中央企业成为董事会试点企业。董事会的建设和独立董事制度的推进,实现了决策权与执行权分权制衡。

2006年起,国资委加大中央企业兼并重组力度。一些优势企业强强联合,形成了具有较强综合竞争力的大型企业集团。

随着现代企业制度建设的推进,央企股份制改革取得了明显进展。到“十一五”末,央企上市公司制企业所占比重已达70%,一批大型国企先后在境内外资本市场上市。目前央企资产总额的52.88%、净资产的68.05%、营业收入的59.65%都在上市公司。

2007年10月,党的十七大报告指出:深化国有企业公司制股份制改革,健全现代企业制度,优化国有经济布局 and 结构,增强国有经济活力、控制力、影响力。

这是我们党站在全局高度,对深化国有企业改革和增强国有经济活力提出的新要求。

从2002年到2011年,国资委所管辖的中央企业由196家减少到118家。数量在减少,总量却在不断扩大,综合实力、影响力、控制力大大增强。

中央企业资产总额从7.13万亿元增长到24.3万亿元;中央企业的营业收入从2002年的3.3万亿元增至2011年的20.2万亿元,增长6倍多;实现利润总额由2002年的2636亿元增长至2011年的14989亿元,上缴税金从2914亿元增加到超过1.7万亿元,为国家财政贡献出巨大的力量。

强起来

2010年底中央企业负责人会议上,国务院国资委明确提出“十二五”时期中央企业改革发展的核心目标是“做强做优中央企业、培育具有国际竞争力的世界一流企业。”这是国有企业,特别是中央企业发展历程中极具标志性意义的事件。

这意味着国有企业之前是在追求量的提升,而接下来则是要追求质的飞跃。

国务院国资委主任王勇表示,“十二五”期间中央企业将以加快转变发展方式为主线,做强做优中央企业,培育具有国际竞争力的世界一流企业。

“数量不是一个决定因素,更重要的是企业的质量。我们要起到中央企业应该起到的引领作用、主导作用,然后进一步去和地方国有企业、民营企业、外资企业加强整合与合作,采取多种方式推动中央企业良好的发展。”王勇认为。

很快,国资委确立了13项世界一流企业应具备的共性要素,组织了各家企业成立课题组,研究制订《做强做优中央企业、培育具有国际竞争力的世界一流企业要素指引》等文件,就13项共性要素全面开展对标分析。将“四强”(自主创新能力强、资源配置能力强、风险管控能力强、人才队伍强)、“四优”(经营业绩优、公司治理优、布局结构优、企业形象优)、世界一流企业“四个特征”(主业突出、公司治理良好;拥有自主知识产权的核心技术和国际知名品牌;具有较强的国际化经营能力和水平;在国际同行业中综合指标处于先进水平,形象良好,有一定的影响力)进行了全面深入分析,形成了13项对标共性要素,这是中央企业由中国一流走向世界一流的行动指南。

通过一系列改革,如今国有企业的活力、控制力、影响力、带动力进一步提高,国有企业正向着更高目标进发。

专访中央行政学院研究员、北京大学教授张春晓

国企改革任务远未完成

■ 本报记者 陈玮英

国有企业改革是我国经济体制的一场深刻变革。特别是近10年,国有企业已脱胎换骨,从亏损境地走出,规模不断壮大,屹立于世界500强之林。

日前,中央行政学院研究员、北京大学教授张春晓接受《中国企业报》记者独家专访时指出,10年间,国有企业改革逐步深入,改革取得了重大成就,但与国际上优秀的先进企业相比,国有企业还非常年轻,改革的任务还远远没有完成。

《中国企业报》:国企改革这10年取得了哪些成就?

张春晓:2003年国务院国资委的成立,就是在国有资产管理体制方面的改革,事实上,国有资产体制方面的改革从1988年就开始了。经过10年的改革发展,我国国有经济在管理层面和企业内部取得了很大成就。

由于政府的职能与出资人的职能没有分开,所以改革要从产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学等方面考虑。同时,国有资产的分管分布在多个职能部门,各方面的管理都在推进,但是缺乏综合性的管理,也就是缺乏一个明确的责任主体。国资委成立后,实现权责利的统一,管资产与管人事相结合。国资委存在的性质决定了政企分开。

而在企业方面,当时,行业分布非常多,90多个行业都有涉及,小企业非常多,尤其是中小企业和大集

体,因此需要对中小企业进行改革。主要是让国有经济相对集中,国有资产相对优化,向大企业集中,国有资本比较合理的配置。

因为当时效益比较低,国家采取了政策性破产,就是当时提出的“退出”。从不同的行业,尤其是从一般性的竞争行业退出,当时国有企业退出了差不多5000多家企业。

《中国企业报》:国有企业的改革在一步步地深入,那么改革的重点是什么呢?

张春晓:股权分置改革、股份制改造、主辅分离、国有经济的布局结构得到优化等都是改革的重点,同时也是难点。

首先看,股权分置改革。证监会2005年上半年,推行了中国股票市场改革。这意味着国家已经开始着手解决股权分置——这一困扰市场长期发展的重大制度问题。股权分置就是上市公司有一部分股份上市流通,就是流通股,又叫公众股;还有一部分是暂时不上市流通,大多是国有股。通过上市慢慢改变成公众公司,就是老百姓持股的公司。但这一做法是否是最佳的选择,我持怀疑态度。从竞争性的角度讲是好的,但是从国民经济命脉控制角度讲,对于基础设施、自然资源的控制角度,是不是进一步值得思考。

股份制改造,中央企业和下属企业改造的户数已经达到80%以上。截至2011年6月底,中央企业控股境内外上市公司达359家,中央企业资产

总额的54.07%、净资产的68.67%、营业收入的60.4%都在上市公司。在推进的同时,法人治理结构基本完善,企业内部的三项制度改革也就能够有力地推进,那么整个国有经济体制的运行也就发生了重大的改变。

《中国企业报》:与股权分置和股份制改造相比,主辅分离的难度是不是更高?

张春晓:是的,从2003年国务院国资委成立开始进行主辅分离。第一个阶段是2003年到2005年,涉及改制富余人员安置等,其中也留下了很深的隐患,3年对上千家企业的辅业进行改制,同时也安置了一些富余人员,盘活了当时低效率的存量资产,通过辅业改制,降低了职工安置的成本。第二个阶段,2006年到2008年,又进行辅业改制,此时的改制,主要是对集体大集体以及特别困难的企业进行改制,同时也安置了一些富余人员,盘活了当时低效率的存量资产,通过辅业改制,降低了职工安置的成本。第三个阶段是从2008年后至今,主辅分离实现了优化国有资产配置。实现国有资本配置更加优化,也就是国有经济更加优化的配置,这是总结了2003年到2008年分离的经验和教训。

国有经济的布局结构得到了优化。80%以上的中央企业通过市场化运作,包括联合、重组、互补、协同等方式,对各自的产业范围内进行联合重组,精干主业,剥离辅业,压缩产能,缩短管理。国有资产布局上,80%以上的中央企业的国有资本集中在军工、能源、交通、重大的装备制造、重要的矿产资源,也就是说进