

【国有企业改革展望系列】

编者按：
中国经济体制改革目前进入了关键期，国有企业改革的任务依然十分艰巨，国有企业改革的方向和目标会是什么样的？根本问题在哪里？未来发展趋势又将如何？一些老问题如何解决？在十八大即将召开之际，本报推出“国企展望系列”，拟采访对国企有研究的官员、专家学者和企业家，以饕读者。

国企展望之一

黄范章：探索国有经营性资产管理营运新体系

■ 本报记者 王敏

《中国企业报》：近年来，我国经济改革进程“越起不前”，有不少学者将它归咎于“政府主导”了国家资源的配置，甚至有的学者主张要用“市场主导”取而代之。那么您认为“政府主导”的界限在哪里？政企分开指的又是怎么样的分开？

黄范章：我们不能把“政企不分”、“政经不分”的政府掌控巨额国有资产和国家资源跟“政府主导”混合起来。病灶在于“政企不分”和政府未“瘦身”，而不在“政府主导”。

在市场经济体制下，政府的主导性应主要表现在前瞻性、战略性、规划性、指导性和服务性上，不应搞经营性活动，不应拥有、经营国有经营性资产和资源。

“政企分开”讲了多年，也成立了国资委，但政府仍是经营性国企的投资人，国资委受政府之托成为政府的一个部门，“藕似断，丝更缠绵”。经营性国企要贯彻“政企分开”原则，就必须从政府所有制中解脱出来。凡属提供公共产品、公共服务的非盈利、福利性、政



黄范章

策性国企，为各级政府所有、靠政府财政支持；凡属经营性竞争性国企，要靠自主经营，摆脱“政府所有制”的羁绊。两类性质不同、职能不同、营运原则不同的国企，便有了明确的分野。

至于如何在政府之外设置一个作为经济实体的国家载体，成立一个经营性国有企业体系，我曾提出过三种初步设想，后来也有进一步阐述：首先，由人民权力机构即各级“人大”授权给专门机构来统辖经营性竞争性国

有企业，实际上是在作为政治实体的政府之外确立一个作为经济实体的国家载体，这类国企不是政府所有，但接受政府监督；其次，于政府各部门之外建立一个由国有资产（经营性）管理委员会——国有资产经营公司（或国有资产投资公司）等金融中介机构——国有企业三层管理、营运体系，实际上是利用国有资产经营公司（或国有资产投资公司）等金融中介机构，在国资委和国有企业之间建立一道“防火墙”，确保“政企分开”，同时也贯彻“所有权与经营权分离”原则；第三，由国家或国家支配的各种公共基金（如社保基金、共同基金、保险基金、投资基金、科研基金等）成为国企的主要投资者（即控股者），实则是把国有企业从政府所有制转为“社会所有制”（或基金所有制）——一种新形式的公有制。

以上三种形式，可以任选一项，也可同时采用，公有制可以有多种实现形式。

在新型国有经营性资产管理、营运体系中，要确保企业产权明晰与自

主经营。为此，政府无权“调拨”国有企业的资金，如需企业资助，可通过公开发行地方公债。经营性国企将和私人企业、外资一样，只给政府交纳应交的各种税收，确保国企和私企、外企平等处于同一起跑线上公平竞争。至于利润如何分配，应由国企董事会决定，主要用于开发新技术、新产品、产业升级和股东红利，无须“上缴利润”（跟2007年以前一样）。可是2007年后要求国企（央企）上缴利润给财政，不言而喻，国企（央企）若亏损，则应由财政补贴，这么一来，国企便不是“自主经营”而是躺在财政身上，贯彻的依然是“政府所有制”，跟计划经济下政企不分的国企差不多，扼杀了国企的自主性、竞争性及创新精神。至于经营性领域内国企（央企）凭恃特殊垄断地位而获取巨额垄断利润，可征收高额垄断税（税率可高达100%），由政府财税部门收取用于公共开支，可谓“取之于民，用之于民”，不容国企（央企）坐享垄断利润。

（黄范章系国家发改委宏观经济研究院研究员、原副院长）

国企展望之二

金思宇：推进国有经济战略性调整和布局优化

■ 本报记者 王敏

《中国企业报》：目前，中国经济体制改革进入了关键期，国有企业改革的任务依然十分艰巨，那么您认为国有企业改革的方向和目标会是什么样的？根本问题在哪里？未来发展趋势又将如何？

金思宇：目前，国企改革问题不仅仅是个经济制度和经济体制问题，也是关系到国家政治的根本问题，是一个最复杂最敏感最难解决的世界性难题。

从某种意义上讲，中国国有企业改革是一个不断解决政企不分、政资不分的经济改革与政治改革互动的过程。从政府和国有企业之间的关系发生重大变化看，政企分开迈出了实质性的步伐，国有企业以全部法人财产对外承担责任，成为独立的法人实体。全国90%以上的国企完成公司制股份制改革，2011年中央企业公司制股份制改制面达到72%，多数国企建立了股东会、董事会、经理层和监事会等机构，劳动、人事、分配三项制度改革逐步深化……多项制度的建立，促进了国有企业监管方式不断完善，基本形成企业国有资产经营管理的监督体系。

时至今日，国有企业改革仍然是



金思宇

中国经济体制改革的中心环节，国企改革发展的一些深层次矛盾和问题尚未根本解决，又面临着新情况、新问题和新挑战。国有企业改革发展的任务仍然艰巨而繁重。建立现代企业制度依然任重道远。正如国务院国资委王勇指出，国企改革与建立现代企业制度的要求还有相当差距、发展方式仍然粗放、监管体制有待完善与各种社会负担依然沉重。需要进一步解决体制问题、机制问题、结构问题与历史问题。这是对国企处境的清醒认识，也是对历史方位的一个准确定位。

国有企业是国家的“名片”，是代表国家参与国际竞争的骨干力量，但与国际先进企业相比，我们的国有企业在创新能力、管理水平、品牌知名

度、市场影响力等方面仍有不小差距。美国管理学家赫曼·梅纳德说：“未来属于企业，社会中心将是企业，因为企业将是社会的中坚力量，经济基础左右世界的主要力量。”

美国副国务卿霍茨直言不讳地指出，“竞争中立”原则主要针对中国，“因为中国国有企业近年来凭借政府支持，实力大增，在国际经济竞争中对美国企业构成巨大挑战”。所以，在全球经济放缓或再度陷入衰退情形下，国企面临的世界形势并不乐观。因此，市场化、公众化、法治化是中国国企改革的方向。

为了避免国有企业改革倒退回潮或陷入新一轮困境，我们必须要在“十二五”期间主动进行顶层设计，未来几年继续推进国有经济战略性调整和布局优化，健全国有资本有进有退、合理流动机制，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。与此同时，加快推进国有经济转型升级和经济增长方式的转变。进一步完善业绩考核评价体系，放弃单纯的“利润至上”的改革思维，树立“国有经济分类布局，国有企业分类改革”的基本思路。既强调国有企业的盈利性，又兼顾国有企业的公益性，加强对不同类型国企的分类公司治理机制建设。继续完善国资监管体制机制。

既要加强党对国有企业的领导，又要改进和完善党对国有企业的领导方式，使其适应市场竞争规则、适应法律要求、降低体制成本。

国有企业大致分为公益性行业、垄断型行业和竞争性行业三种类型，各自的发展路径、实践模式和战略目标不同，公益性行业国企强调公共服务功能，垄断型行业国企强调社会公共性作用，竞争性行业国企强调盈利性。国务院国资委副主任邵宁认为，“国有大型企业改革的总体方向是公众化、市场化，就是通过资本市场把现有大型国企改造成上市公司，使之成为独立的市场竞争主体，成为公众企业。”这项改革能使大型国有企业实现市场化、多元化，使其完全按照市场的要求进行经营和运作。

我们认为，国企改革的主导方向应由“国有国营”转向“股份制”，让公益性国企充分公益化，让竞争性国企充分公众化，由国企改革向国资改革转变，寻找国有资产资本化的管理形式。推动具备条件的国有大型企业实现整体上市，不具备整体上市条件的国有大型企业则要加快股权多元化改革，对有必要保持国有独资的国有大型企业要加快公司制改革。

（金思宇系西藏自治区国资委副主任）

国际化战略 建立合作友谊情

（上接 G01 版）

诚信敬业，赢得赞誉。中方人员每月准时到来，让老方人员无不感慨这种敬业精神。在115千伏那磨变工作的老挝国家电力公司职工蓬沙瓦（音译）告诉记者，每月，来自中国的抄表人员都会准时准点，提前来到我们的变电站进行抄表，他们从来没有迟到过，从来没有与我们争吵过，从来没有把数字抄错过。他们非常专业、非常敬业，而且他们相当尊敬我们的传统，我和我的同事们非常佩服他们，而且还会说我们的语言，他们真的非常棒！

民生工程 百姓情

工程虽小，友谊却深厚。老挝丰沙里农村电气化工程是老挝国家电力公司为解决老挝丰沙里省近6万人口的生活用电问题，而向世界银行

贷款实施的一个项目，工程竣工投产

后，能解决该省7%的无电人口，供电给5个村委会70多个村落，为2万多人带去光明。

“便民桥梁”情牵老挝百姓。15千伏老挝那磨至中老边境线路输变电工程是云南电网公司在国外的第一个总承包工程。云南电网公司的施工人员按照“三标一体化”管理标准，让每一个细节都精益求精，深得老方赞誉。

在变电站附近，有一条小河，平时要踩着石头才能过河，遇到涨水时非常危险，虽然合同条款里没有要求修桥，但施工方考虑到小河的另一端还有很多村寨，为了让当地群众能够安全、方便地出行，项目部在这条小河上修建了一条长25米、宽3.2米的混凝土桥梁，周围的老挝群众高兴极了，对中方施工人员竖起了大拇指。

老挝国家电力公司副总经理西



沙瓦·提拉翁泽在接受采访时表示：“我们与云南电网的合作已经有十多年了。2009年中方承建的115千伏那磨输变电工程，高质量，提前4个月完成，是目前老挝政府和公司认定的电力建设标杆工程。丰沙里省的这次工程只是合作的一部分，过程相当愉快，相信效果也不错。不过，目前的合作都还是小项目，希望以后能够在更大项目上有更多合作，实现互利共

跨国抄表—云南电网对越南送电
沈宏/摄

赢。”

云南电网锐意进取，科学发展，优质服务，在海外赢得了美誉，也赢得了客户的心声，他们正在加快“桥头堡”的建设，吹响了进军国际市场的冲锋号，实施“走出去”的战略，进一步加大区域资源优化配置，向更高、更远的国际化目标迈进，架起“三亚”友谊的桥梁，开辟新的国际化大市场，驶向新的征程……

旭红观察



国企办社会是为国家分担市场化改革成本



最近，所谓国有企业办社会的新闻引起社会关注，具体内容是，8000多个办社会职能机构，包括医院、学校和管理

的社区等，每年需几百亿元费用补贴。

从社会议论看，围绕国有企业办社会的核心是“谁来办，为了谁”的问题，例如“央企是在借办社会职能机构之举，行为一己牟利之实”等等，我们觉得有必要从四个层次上来认识与回答问题。

首先，国企要成为市场竞争主体，必须解决历史遗留问题，而国资委对解决国企办社会问题的态度是积极的。

“企业办社会”是指由于历史和体制的原因，国有企业承担了与自身的生产经营活动无关并属于本来应该由政府或社会组织承担的公益性或社会性职能，它是我国计划经济时期的特殊制度安排，是特定历史的产物。国企要成为市场竞争主体，必须解决历史遗留问题，通过分离办社会、减轻企业负担，轻装上阵，为国有企业平等参与市场竞争特别是参与全球竞争创造良好条件。

比如，国资委主任王勇在10月24日的《报告》中就明确指出，要“集中力量解决分离国有企业办社会职能、厂办大集体企业改革、离退休人员社会管理等问题，多渠道筹措资金，加大国有资本经营预算用于解决国有企业历史遗留问题的力度。”

其次，办社会是政府或社会组织的事情，目前仍存在的国企办社会现象，是国企为国家承担了市场化改革的“成本”。国家要求企业快速走向市场经济，国有企业作为干净的出资人，走向现代企业制度必须放下社会包袱，轻装前进，为国家创造更多财富。应该说这笔支出应由国家负责。而现实是，国家又没有足够的资金来支付国企改革需要的巨额成本，政府行政改革与社会管理滞后，拖延了解决企业办社会问题的进度。国务院国资委成立后，通过政企分开，大力解决企业承担社会职能多、负担重的问题，近年来，每年需要几百亿的资金来承担。

央企承担了本来应该由政府或社会组织承担的公益性或社会性职能，接受政府的财政补贴，原本就是理所应当之事，所谓“年吞数百亿”的说法，实是改变了真相，或者说对基本事实并没有弄清楚。事实上，央企办学校、医院等社会职能机构并不能产生多少经济效益，反而占用与耗费企业大量的生产经营资金。

再次，央企办社会职能机构，也可以视作央企践行企业社会责任的一种表现。

国企办社会所存在的矛盾是国企一方面要追求企业的效率，一方面又要承担一定的社会职能；一方面有企业自己的利益，一方面也要实现政府的公共利益，这是政府与企业必须分开的问题，是企业在市场上如何保证竞争主体地位的问题。国有企业办社会，实际上是承担了一部分社会公共服务职能，这些职能的分离，需要公共财政予以解决，有待于社会保障体制体系的建立完善。近几年来，随着央企的发展壮大，央企也更加注重积极主动的履行、承担更多的社会责任。然而令人无奈的是，尽管央企甘愿牺牲自我利益来承担本不属于自己的社会职能，却被认为是央企有意谋划，确实是误解。

再之，国企解决办社会问题是一个社会系统工程，也是历史过程，不可能一蹴而就。目前，国企办社会现象，与国企所在地区或区域的发展程度、城市化进程的快慢、水平的高低、当地政府的接管能力等都有关系。将国企非生产性单位和所承担的社会服务职能剥离出去，需要政府、企业以及社会相关方面共同配合，积极行动，最终形成社会化的服务体系。

从某种程度上来说，此项改革已不是单纯的企业改革，而是经济体制的改革。需要考虑的是，相应的政府改革与社会改革职能是否能在组织和管理上及时跟得上经济改革的步伐？

借鉴国外的经验，国外企业解决企业办社会的问题，最后必然是在经济社会发展到一定程度时，由政府来承担社会服务，而生活服务基本上是采用有偿服务的形式，用招商、承包、合作等方式实现商业化。或拍卖出去，或将其转让出去，公开透明化，不存在国有资产流失之说，亦不存在“隐性福利”之说。

央企剥离社会职能机构是大方向，是必然的趋势。然而由于改革发展的复杂性，需要进一步解决的体制、机制、结构和历史问题仍然很多，政企不分、政资不分的现象依然存在，因此央企剥离社会职能机构问题不可能采用“一刀切”的方式一蹴而就，只能是循序渐进，一步一步地耐心解决。

可以这样认为，企业改革的过程中呈现的所有矛盾，都是国企从计划经济向市场经济转变中产生的。我们既要坚持市场化改革的方向，又要坚持社会主义公有制的本质，国有企业办社会从一定意义上具有对社会主义公有制坚守的性质。我们相信，随着国家的富裕与社会保障的完全实现，国有企业办社会的现象一定会告别历史。这也是国有企业梦寐以求的愿景。