

3月24日,国务院国资委成立10年,改革开放至今也亦35年。然而,国资及国有企业的改革并非一帆风顺,期间,一路相伴的还有各种质疑和指责。

李保民:改到深处是产权

■ 本报记者 万斯琴

针对社会热议的国资及国企改革的重点问题,近日,国务院国资委研究中心主任李保民接受了《中国企业报》记者的专访。李保民熟悉了解企业实际情况,一直深入研究经济体制改革与发展,他不拔高、不饰过地给国资及国企改革一个公正的评价。

李保民认为,目前,国有、民营、外资企业“互利共赢、合作发展”的竞争格局正在形成。各种所有制的企业基本处于同样的市场竞争与政策环境之中,那种认为国有企业是依靠政策优惠及国家大力支持才取得良好经济效益的观点是缺乏依据的是不正确的。

同时,他认为,国资及国企改革重点突破最基本的就是要深化产权制度改革。改到深处是产权。要坚持完善基本经济制度,坚持两个毫不动摇,发展混合所有制经济,在产权、产品、产业和业务平台上各类产权主体相互融合,共同发展。

国企数量没有绝对的标准

《中国企业报》:有人说,国有企业的数量过于庞大,根本就不需要这么多国企服务于社会。在您看来,您认为国有企业的数量应该控制在多少才是合理?目前,国企的数量取决于什么因素?

李保民:放眼全世界,追溯企业发展史,国有企业数量的多少是相对的、动态的,没有绝对的标准、绝对的数量。

实际上,国有企业的多和少是与市场经济发展的需要密切关联。国有、私营、外资企业的结构比例和表现形式在世界各国,在不同年代、不同时期、不同社会发展阶段,都存在各种类型的企业、各类企业的比例高低,规模大小,结构布局都在不断调整。根据我们国家的现状,国有资本的布局主要是在关系到国家安全和国民经济命脉的重要行业和重要自然资源领域集中。概括起来讲,就是往“两国两重一新一特”的领域布局和投资。

根据各个行业的现有布局状况,明确加强和调整的重点,做强优势行业。根据产业发展的趋势,明确重点发展方向,占领新兴产业制高点。要着眼于化解产能过剩的矛盾,通过加快走出去向境外转移一批产能,通过兼并重组整合一批产能,坚决淘汰一批落后产能。同时要考虑区域布局,注重中西部和东北老工业基地国有经济的发展,实现国有资本的合理高效配置。

国企与民企在贷款制度上一视同仁

《中国企业报》:业界还有一种声音说国有企业比中小企业更容易取得银行的贷款,还说,中小企业早就输在起跑点上了。这样的说法是否公正客观呢?

李保民:迄今为止,银行是企业法人,自身要承担贷款风险和经营亏损的责任,在贷款上一视同仁。

1995年5月全国人大通过的《中华人民共和国商业银行法》第三十五条规定,商业银行贷款应当对(所有)借款人的借款用途、偿还能力、还款方式等情况进行严格审查。商业银行贷款还实行审贷分离、分级审批的制度。因此,商业银行对国有企业与其它所有制企业的贷款申请在制度上已经是一视同仁了,不存在所有制歧视问题。

目前,国有企业能够获得贷款并不因为它们是企业,更多的则是它们是大企业。国有企业在曾经困难的时期乞求银行,同样得不到贷款。大企业在融资上有着天然的优势,这是国际惯例。



“ 国资及国企改革重点突破最基本的就是要深化产权制度改革。改到深处是产权。要坚持完善基本经济制度,坚持两个毫不动摇,发展混合所有制经济,在产权、产品、产业和业务平台上各类产权主体相互融合,共同发展。

垄断性行业的国有企业改革一直是国企深化改革的重点。这类国有企业今后将会受到更加严格的监管,其经营会更加符合市场规范。

调查显示,民营大企业同样受到银行的“青睐”,也很容易获得银行贷款。因为大企业的信誉更高,有更多银行认可,银行看中的是抵押品,而中小企业往往则缺乏相应的抵押物。因此,目前的贷款难问题更多的是由企业规模带来的,而不是由企业的所有制性质所导致。

因此,中小企业贷款难问题更多地反映在民营企业中,而大企业贷款相对容易更多地体现在国有企业上。以所有制性质判断国有企业容易获得贷款,甚至优惠是不客观公正的。近年来,国家一直在采取各种政策措施解决中小企业贷款难问题,相信这个问题会随着金融业改革和资本市场的建立完善而得到缓解,逐步予以解决。

政府对国有企业已不再承担无限责任

《中国企业报》:关于财政补贴问题也是一直备受争议的问题,是真实存在的问题,还是看问题的角度出现了偏差?

李保民:自国有企业改革以来,政府对国有企业已不再承担无限责任。随着财政体制和金融体制改革的深入,财政预算不再安排用于补

充国有企业资本金性质的支出,也不再安排资金来弥补企业的经营性亏损,国有企业以全部法人财产对外承担责任,成为真正的法人实体,参与市场竞争。

目前财政部门针对很少企业还存在的少量补贴:一是针对某些特殊行业的,如盐业等公益事业、公益事业的企业。二是因执行国家政策所产生的政策性亏损,国家给予一定的补贴。例如,在“市场煤、计划电”的情况下,对发电厂的适当补贴;在原油价格高企,而成品油价格不能调整时,对炼油企业的补贴。目前,对国有企业的经营性亏损,国家是不予补贴的。三是针对行业发展的补贴,例如,2012年11月5日,财政部、国家能源局联合发布通知,中央财政将在2012—2015年对页岩气开采企业给予0.4元/立方米的补贴,地方适当补贴。此补贴是页岩气未来的开发一个利好的政策。它对进入该领域的所有类型企业均一视同仁,而不存在所有制歧视。

垄断与企业的国有性质无关

《中国企业报》:垄断问题是近年来社会比较关注的问题,也是各方面对大型国有企业责难较多的问题之一。国有企业是否真的存在垄断?

李保民:产业结构调整和行业改革的一个绕不开的难点就是垄断的问题。垄断行业改革实际上是产业结构调整和行业管控的问题。总体上看,垄断改革已进入了分行业分类型分环节深入改革阶段。

从目前的情况看,国有企业所处领域大部分都是竞争性的。如115家中央企业,除2家电网企业、3家电信企业、3家石油石化企业、2家粮棉储备企业、10家军工企业的军工业务、1家盐业企业的食盐业务外,其他企业都处于竞争性领域。

国有企业中确实存在一些特殊企业,其经营中含有垄断的因素。一种是自然垄断企业,如国家电网、南方电网;另一种情况是寡头垄断的企业,如中国石油、中国石化、中国移动、中国电信、中国联通等。但这种垄断性质更多的是由所处行业的自然垄断性质决定的,与企业的国有性质无关。

从世界范围看,国家对于这类具有高度稀缺性的资源部门或涉及国家安全的战略性部门采取垄断性经营带有普遍性。例如,石油石化行业的高集中度,在全世界都是普遍的,世界主要50个石油生产国和石油消费国中,76%的国家只有一个石油公司,20%的国家不超过3家石油公司,且经营领域或范围有所区分。

从我国的现状看,处于垄断地位的国有企业,不但不存在通过垄断地位获取垄断利润的垄断行为,而且为保障市场供应承担了更多的

社会责任。石油石化企业在国际原油价格高企时仍以远低于国际平均水平的价格在销售,炼油板块一直承受着巨额亏损。发电企业在煤电价格长期倒挂的情况下,努力保障电力供应。

垄断性行业的国有企业改革一直是国企深化改革的重点。这类国有企业今后将会受到更加严格的监管,其经营会更加符合市场规范。随着“新36条”及其实施细则的逐步落实,民营企业也会进入,与国有企业同台竞争,提升行业的经营效率。

建议设立“战略改革委员会”

《中国企业报》:在您看来,国有企业改革最难的课题是什么?又该如何突破这些瓶颈?

李保民:国企改革的深入推进,仍是经济体制改革的中心环节,仍是中国特色体制改革攻坚的一个突破口。

需要强调说明的是,总结分析国有企业改革取得的成就与问题、改革发展的思路与对策、对于不断深化国有企业改革,理直气壮地发展、壮大国有经济以及回应社会舆论对国有企业的各种疑问都是十分必要的。

重点突破最基本的就是要深化产权制度改革。改到深处是产权。要坚持完善基本经济制度,坚持两个毫不动摇,发展混合所有制经济,在产权、产品、产业和业务平台上各类产权主体相互融合,共同发展。

要以股权多元化为重点,加快企业公司制股份制改革步伐。要以引进战略投资者为重点内容,完善公司法人治理结构。要以生产要素作价入股和参与收益分配为基础,探索国企改革发展的动力之源。要以完善企业法人财产权,使企业真正成为法人实体和市场竞争为主体为核心,改进和完善宏观管理体制和市场条件。要以提高企业质量和效益为中心,深化企业内部三项制度改革。

进入新世纪以来,改革后的国有企业获得了新生,初步建立了适应市场经济要求的体制机制,运行效益显著提高,结构布局不断优化。国资委的设立则是国有企业改革发展的成果和创新,也是国有企业健康可持续发展的管理体制保障。当然,国有企业的改革与发展从来都不是一帆风顺的,况且,国有企业的改革仍未最终完结,其经营也仍然有待于进一步改善。

重点突破要弄清楚重点突破的是什么东西、实践初步验证,改革到今天的国企,更多的改革与政府行政部门的综合改革息息相关。

为使企业改革深入推进,建议设立一个超越部门利益的“战略改革委员会”,从国家战略的历史高度来负责改革的总体设计和监督执行,以克服部门利益对改革的掣肘。

适取西方国家国企改革经验

■ 本报记者 郝帅

全球化既加速了中国经济的发展,也深化了中国体制的改革。目前,无论从内部和外部来看,国有企业要改革这一点是没有异议的,但究竟如何改,路在何方还存在许多分歧。

未来,蓬勃发展的国企板块将对中国经济可持续发展至关重要。因此,坚决推动国企进一步深化改革无疑是正确的,关键是如何推动国企改革。而通过对国内外国企改革进行比较,也许是寻找路径的方法之一。

西方国家精耕细作

以在欧盟成员国中的国有经济比重相对较高的芬兰和法国为例。

数据显示,2010年底,法国国有经济比重约6.5%,国家直接持有57家公司股份,其中有13家上市公司,总资产规模约6600亿欧元。芬兰国有经济比重约8%,国家直接持有63家公司股份,其中有15家是上市公司,总资产规模约350亿欧元。

此外,法国还通过主权投资基金,即法国战略投资基金,而芬兰的做法则是通过国有独资的Solidium公司,间接持有有一些国有股份比重较低企业中的国有股。

业内相关人士在接受《中国企业报》记者采访时表示,“法、芬两国的国家所有权机构在与其管理的国有企业之间的关系上,都较好地体现了有权力但无利益,有参与而不干预,国家所有权机构仅是一个专业化的股东代表。国家所有权机构规范行使股东权力:法国国家参股局的主要职责是促进国有企业改革公司治理,指导国有企业的资产运行,如上市、出售、并购等,并务实推动国有实体的结构化改革。”

上述人士同时表示,“在企业治理方面,国家参股局与公司管理层通过双边会议紧密合作,并在董事会中派出代表,在国企战略、审计、薪酬等方面进行审查。国有股董事不在企业拿取任何报酬。芬兰国有企业的公司治理较为规范。两国国有企业严格按照公司法、欧盟和国家关于企业的标准、规则来运营管理,公司治理比较规范,治理水平较高。”

近邻日本大刀阔斧

中国的近邻,曾经是世界第二大经济体的日本做法跟欧美国家显然不同。

日本在明治政府时期建立一大批国有企业,80年代中期以来,日本的国有企业步入衰退期,日本政府着手对其进行改革。而这种改革基本上选择了体内改革和民营化改革两种方式。

体内改革是指在保持国有企业性质的前提下,最大限度地实现所有权与经营权的分离。改革的决定性步骤是把行政性企业改组为特殊法人企业。虽然其负责人由议会或政府部门指定,但企业可自主用人。

而对于民营化改革日本政府采用了三种形式:第一种是国有民营。实际上是一种委托经营。第二种是公私合资合营。在企业所有权与经营权方面均导人民间力量,包括私人资本、私营管理等,具体形式则多为特殊公司。第三种是民有民营。完全引入民用力,而放弃对企业的所有权与经营权。

实践证明,体内改革形式虽取得一些效果,但企业经营自主性并没有明显提高,这表明,对某些国有企业只进行“体内改革”难以奏效。而民营化不同于私有化,它具有丰富的内涵,民营化包括产权关系调整、经营方式调整与管理办法调整等方面的内容。

事实上,外国国有企业成功的改革经验带给中国很多重要的启示。

据《中国企业报》记者粗略统计,业界归纳总结了两大经验。首先,要达到发展经济和稳定经济的宏观管理目标,政府更应充当市场经济运行的裁判员而不是市场经济交易主体。在实行社会主义市场经济的过程中,要真正实现现代企业制度,政府应尽可能从一般经济利益中超脱出来,通过制定和执行经济政策,去创造一个经济和社会目标导向型的市场经济制度。

其次,在国企改革的外部环境落后于西方的条件下,立法先行应是我国国企改革必须重视的问题。国有经济体制改革涉及改革相关各方的利益变动,要真正促使改革的力量,改革前进行法律准备是非常必要的,因而西方国家都相应制定了相近的法律法规。

焦点汇聚战略改革

众所周知,中国的改革现有两大动力,一是源于中国自身内部的动力,即政府主导的自上而下的改革;二是源于中国开放融入全球化经济体系后,来自外部的动力,即全球化对中国改革自下而上和由外及里的影响。

虽然国外例子众多,但对于中国来说不能简单照搬。有相关人士向记者表示,对于中国的国企改革,无论是芬兰、法国的精耕细作还是日本的大刀阔斧都不能简单的照搬。对适合中国国情部分的合理借鉴,才是捷径。

最近十几年里,每当国资委主任一职换人,“国企改革”都会成为热门话题。同样,日前媒体在发布蒋洁敏出任新一届国资委主任的消息时,也自然地将其与国企改革联系在一起。继续深化国企改革,已成为上下共识。

而今年的政府工作报告在肯定“国有企业改革不断深化,素质提高,竞争力明显增强”的同时,也在“进一步完善社会主义市场经济体制”内容中强调“深化国有企业改革以及重点行业改革”。

而无论如何改革,发展战略的制定似乎都是多方的焦点。世界银行前行长佐利克之前在接受媒体采访时表示,如果中国不改变发展战略,可能会滑入中等收入陷阱。他建议首先中国应完成向市场经济的过渡。为了达到这个目标,中国需要重新定义政府的角色。