

论道

# 专家学者畅谈三中全会 建言国企改革

■ 本报记者 蒋皓

厉以宁  
著名经济学家

## 厉以宁:国企体制改革分两个层次

中国国有企业改革很有成绩,但仍需要继续产权改革,不把农民和国有企业问题解决好,很难成为有效的市场经济。同时,国有企业和民营企业也不是国进民退或国退民进问题,目标应该是双赢,但现在还没有双赢,因为国有企业还没有完全改革,行政干预太多,不是独立的市场主体,还要改革。

未来,国企与民企之间的相互竞争是必然的,但合作也是必然的。两者的目标是双赢,而双赢前提是,国资

体制必须改革,而民企体制必须转型。对国有企业而言,目前重在体制改革。国有企业体制改革分两个层次:较高层次是指国有资本体制改革,较低层次才是国有企业体制改革。就国有资本体制改革而言,国有资产监督管理委员会作为中央所属企业的监管机关,应优化国有资本的配置效率。

我认为,可在国有资产监督管理委员会之下设立综合性或行业的国有资本投资公司:哪个领域缺少资金支持,可加大投资;哪个领域产能过

剩,可减少或撤出投资。总之,应把国有资本投资到最有价值的领域,优化国有资本配置效率。就国有企业体制改革而言,现在大多数国有企业都是股份有限公司,不少还是上市公司,表面上看拥有完善的法人治理结构,但很多名不副实。要使国有企业成为真正独立自主的经营主体,就应该严格按照法人治理结构对国有企业进行治理,并通过股东大会对其进行制约。只有这样,国企与民企才能谈得上公平竞争与互助合作。

## 茅于轼:国企改革大方向并没有变

回过头来看,从经济改革三中全会开始,我们走的一条路就是朝着自由市场、放弃计划经济、发展民间资本、发展国际贸易,也发展国内贸易,而且还有国际的投资,可以说,国企改革的大方向并没有变。

现在很多国有企业都在上市,大家都去买股票。但问题的关键是,决策权并没有变,决策的还是政府,企业谁当董事长总经理不是由股民们说了算,还是由政府说了算。如果这一点不改,怎么能叫国企改革呢?

我们有的国有企业领导本身就是政府官员,企业跟政府密不可分,越是企业的就越是政府的,越有钱的就越有权,而我们一般的企业是有钱无权的。西方国家也有一些国企,他们是完全跟政府脱钩的,跟私营企业完全是一样的。股东权力很大,股东的权力决定一切。股东会的持股人,国有企业持股人有政府的代表,但他们企业的性质是完全独立于政府的,他们所谓的国企实际上是按照私企的各种方式来运

作的,跟权力完全脱钩。而我们的国企离不开政府的扶植。他们是靠权力来赚钱的,跟政府脱不了钩。占据市场垄断地位,享受了太多政府保护下的优惠。你说仅靠国企自身能改到什么程度呢?

当然,想改也不是完全没有办法。国企如果要想真正改革,有些方面就要跟政府脱钩,例如国企的董事长总经理不能由政府委派。一个企业怎么能由政府来管呢?企业是应该由市场来管的,这一点我们始终要想清楚。

## 蔡继明:国企应逐渐摆脱行政色彩

十八届三中全会公报强调,要增强国有经济的活力、控制力、影响力。国有经济的主导作用恐怕在今后全面深化改革中也不会动摇。但如果注意到公报强调发挥市场机制的决定性作用,这显然是为了打破国有企业的垄断地位,这也就意味着国有经济改革是绕不开的。

对于国企改革,比如引进民营资本,有些民营企业徘徊,担心制度不完善,出现“玻璃门”与“弹簧门”事件,民资进去或许会血本无归的情况,这就涉及国有

企业自身要加快现代企业建设,逐渐摆脱行政色彩。国企的领导人不能够总是扮演企业官员的身份,政府也不能再直接干预国有企业的日常经营管理。

如果引入民资,就要按照现代企业制度,根据出资人股份多少,参与企业的管理和重大决策。此外,要对国有企业分配进行改革。人们并不是一定要反对国有企业,国有企业从名称来讲,代表的是国民的利益。它使用的是国有的资本,国家的资源,理应为公共利益,为

社会所有的成员,给社会带来公共利益和福利。同时,国有企业利用国有资本获得的利润,应该由国家来分配。

当然,出于国家安全的考虑,国企非要在某些行业也不是不可以,但至少在分配上要做到合理,要让广大公众能够分享到国有资本所带来的收益。这一点做好了,特别是国有资本带来的收益的使用,更多地倾向于民生,公共福利以及社会保障方面,我认为公众会对国有企业给予更大程度的认可。

茅于轼  
著名经济学家

(上接G01版)

《中国企业报》:按这样分类,大概有70多个央企是市场竞争性的,这样企业,主要干部应该是在市场竞争中产生,还是仍然由上级组织任命?哪些是该继续保持垄断的,是不是也该有个标准了?

李锦:第三类企业在性质上是利润型、形式上是经营型、运营上是竞争型的,就没有行政级别了。经营型干部不应该由中组部或国资委任命,因为多数是市场型的,慢慢地就走向公众化、市场化了。而公益型国企干部还由中组部或国资委任命,不过他们的薪金按公务员拿。大家觉得该得到垄断的,就没有意见了,对工资拿得多的也没有意见了。

### 管理:政府能转变获得重大突破

《中国企业报》:《决定》的第六条有一点同样特别引人注目,明确提出要以政府以管理资产为主,似乎是针对管理企业来说的。这是否意味着国资委作为国家出资人管资产,那么经营由谁来管呢?

李锦:国资委代表国家管资产,经营由若干投资公司管。央企可以分成几大板块,有能源产业、机械制造业、文化产业、金融产业等,将来就是由大的投资经营公司管经营,像中石油、铁道、电力这样大的国有企业可以改组为国有资本投资公司,原有企业的分拆也是趋势。投资经营公司出现是对投资者的保护,对投资效率的追求。

这也是对政府更好发挥作用的保护,政府不管企业的经营,而是管干部、管政策、管发展环境。新的投资经营公司,如一把刀切西瓜一样,一切两瓣,政企分离,把所有权与经营权分开。这是改革的一个极其重要的变化。

目前大家对国有控股投资运营公

司、基金公司运营模式的问题争论比较多,这些公司是三级架构还是两级架构?三级架构和两级架构的区别就是有个类似新加坡淡马锡那样的公司,另外,国有资本授权经营体制的改革,下一步将是一个热点问题。

这一条,是把政府和企业的分开,这个意义是非常大的,授权也是一种放权,这样会使市场更好地发挥决定作用,政府能够更加有效地发挥作用。

#### 使命:

上缴利润30%

#### 是重要进展

《中国企业报》:中央企业从2007年开始上缴红利以来,上缴公共财政比例一直是个焦点问题。《决定》里写到2020年提到30%,幅度是不是有点大?

李锦:《决定》决定突出划转部分国有资本充实社会保障基金。完善国有资本经营预算制度,提高国有资本收益上缴公共财政比例,2020年提到30%,更多的是用于保障和改善民生,这是一个非常重要的突破。央企从2007年开始上缴红利,到2012年大体上分为四类:一是中国烟草缴20%,其他像中石油等企业缴15%,大概有16家企业。还有78家企业占10%,还有军工、院校等企业大概缴5%,中储煤和中储粮是不缴的,由于是国家储备战略物资的,不存在利润问题。

以后仍然以这四类为基础,结合国企的功能的细分,可以分成5类以上,但是平均幅度肯定会大幅提高,一般的要以每年2个百分点上涨,幅度是非常大的。过去有个说法,企业都是国家的,所以钱留在企业里还是国家的,实际上,极易转化为红利在企业内部循环,容易导致资产转化为被少数人占有和使用。

利润上缴分配的问题迟迟处于拉锯的状态,很难形成统一意见,现在目标定好了,平均在15%左右,7年以后是30%,每年大概以2%的速度上涨。这就

克服了国有资本在企业内部循环的现象,更多地加速向公共保障事业发展,有效地加快民生建设的步伐。当然,这一下子,对国企的压力是相当大的,可能要引起一系列的深刻变化,有些亏损的央企不加快转型,会与部分民企一样,日子会更难受。当然,也不排除民企进入这些央企的局面。

### 亮点: 国有企业制度 全面创新

《中国企业报》:以上这五个问题,牵涉到国有企业改革的根本方向、基础条件、核心、管理框架以及最终使命问题,牵涉到国企改革全方位改革的问题。是否都属于制度创新的范畴?

李锦:以上讲的是《决定》中的亮点,也是难点。《决定》的内容是极其全面、极其深刻的,应该全面理解。从以上这些问题看,改革的幅度是相当大的,是最近几年群众舆论集中反映的问题。当然也包括机制建设问题,《决定》在第八条强调建立长效激励约束机制,强化国有企业经营投资责任追究,鼓励非公有制企业参与国有企业改革,鼓励发展非公有资本控股的混合所有制企业,鼓励有条件的私营企业建立现代企业制度。这些表述也是有新意的。

从整体上看,《决定》是对国有企业制度的重大创新,是社会主义国有资产制度的全面创新。这里,包括正确处理国资和民资的关系,正确处理资源占用和贡献的关系,正确处理企业和资产的关系,正确处理管理者所有权与经营权的问题,正确处理企业社会使命与经济使命的问题,正确处理经济发展和民生的关系,这是人民所有与人民所用的关系。这七个问题牵涉到根本的问题,这里有一个以人民为重心,以改革为动力,以政企分开、政资分开为特色,以激活存量为手段,以混合所有制为实现途径,以市场化为方向的大的改革格局,这是一个牵

动全局的改革设计,是一个逻辑关系严密的改革体系。

今后7年、10年的企业改革思路已经通过《决定》很清晰地出现在我们面前了。2003年以来的十年,存在的一些重要矛盾、重大问题都提出来了,不仅是国有企业的作用和地位,也包括完善国家的基本经济制度的实现途径的创新,所以这是个重要的文献,从根子上说是中国特色社会主义企业的制度创新,确实具有继往开来的意义。

#### 方案:

### 国资委《深化国有企业改革的指导意见》

《中国企业报》:以上这些问题,是不是会体现在马上要出台的《深化国有企业改革的指导意见》上?

李锦:对国企改革一些重大、敏感的问题,《决定》都提出来了,而且讲得很具体、很到位。实际上,中央的指导意见已经出来了,国资委的“指导意见”应该换一个表述方法,应叫“实施意见”。

下一步国企改革的实施,已经是箭在弦上,不得不发。因为大政方针已定,纲举目张,纲已经出来了,下面就是出台《深化国有企业改革的实施意见》了,将会在对国有企业进行分类和国企战略定位的基础上形成新的国资监管体系,再制定不同企业的改革方向、目标。分类的问题、上缴红利的问题、产权制度保护的问题,一个个方案实施就好办了。我觉得《深化国有企业改革的指导意见》要学习《决定》的风格,实实在在,说话说到位,也要注重顶层设计和整体谋划,做到统筹考虑、全面论证、科学决策、系统推进,但是不是简单的语意重复。

国企改革与国资监管的制度创新的大幕就要拉开了。2014年将是国企改革在行动上加大力度、加快步伐的年份,甚至会出现很多天翻地覆的动作。将会看到1992年后的气氛与场景的再现。

百家

## 三中全会 释放国企改革“红利”

**提要:**日前发布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)提出,积极发展混合所有制经济、明确国有资本继续控股经营的自然垄断行业改革内容、提高国有资本收益上缴公共财政占比更多用于保障和改善民生。这些超出此前市场预期的措施,使得中国各界看到国有企业改革的“红利”。

**国务院发展研究中心产业经济部部长冯飞:**《决定》关于垄断行业改革的思路非常清晰,明确要将自然垄断性环节和可引入竞争的环节分开,同时强调自然垄断环节要靠有效政府监管克服垄断弊端。国有资本监管从管企业为主向管资本为主转变,有利于从整体上发挥国有资本的重要战略作用。

**国家重点大型企业监事会主席季晓南:**深化国资国企改革要发展混合所有制经济,发挥资本市场助推器作用。目前大型国企上市后的增持或减持股份受到严格限制,不利于国企的公司股份制改革。下一步将抓紧拿出深化国企改革的指导意见,明确路径图和时间表,在2020年之前取得实实在在的成效。

**北大金融与证券研究中心主任曹凤岐:**民营企业认为国有企业占有更多资源与政策支持,而国有企业又认为自己受到的行政干预太多,民营企业更自由。要打破这困境就要让国有和民营企业站在同一个起跑线上。发展混合所有制经济有利于为国企发展注入活力,是改革的突破。除去四大国有银行等重点企业,在竞争性企业中,国有和民营都有机会控股才有利于发展。

**《每日经济新闻》首席评论员叶檀:**以后除非公益型、自然垄断型行业国企将退出,由混合所有制企业或者民企取而代之。民资可以入股国企,而公有制体现在国资的运作上,组建国资投资公司进行投资、负责保值增值,运作彻底市场化。这样的混合所有制公司是相当高明的一招。企业赚钱相当于国资增值、全民受益,可以说是新加坡模式的中国版。

**中国(海南)改革发展研究院院长迟福林:**《决定》提出国有资产、集体资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济,是基本经济制度的重要实现形式。鼓励发展非公有资本控股的混合所有制企业,允许混合所有制经济实行企业员工持股,意味着国有经济结构将发生重大变化,将以国企改革推动经济体制改革的深入。

研判

### 开滦集团党委书记、董事长张文学: 进一步提升 企业活力和产业水平

党的十八届三中全会审议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,明确了全面深化改革的指导思想、改革重点、总目标、时间表,提出,必须毫不动摇巩固和发展公有制经济,坚持公有制主体地位,发挥国有经济主导作用,不断增强国有经济活力、控制力、影响力,为国有企业发展改革指明了方向。

开滦集团要坚决贯彻落实党中央的决策部署,持续推进产业结构和经济结构调整,提升企业活力和产业水平,提升经济运行质量,实现平稳健康发展。

一是坚持转型发展不动摇。近年来,开滦集团通过结构调整和经济转型,企业的经济结构有了明显的改善,非煤产业在集团经济总量中的比重达到80%以上,以能源化工产业、现代服务业为主业,以高端装备制造、电子信息及新能源、新材料为重点培育发展产业的“两主一新”产业格局正在形成。通过调整转型,企业的规模实力显著提升,自我调节能力和市场应变能力明显提高,抗风险能力明显增强。下一步,将以重点项目建设为依托,继续推进产业结构调整和转型升级。其中,能源化工产业要提升优化,不仅要提高煤炭资源的开发利用水平,还要实现煤化工产业链向高端延伸,打造在同行业具有示范意义的现代煤化工产业基地;现代服务业要调整优化,重点是提升物流产业发展水平,提高金融服务业的盈利水平和文化产业规模。战略性新兴产业要加快培育步伐,搞好高端产品研发,努力打造高附加值的拳头产品。

二是坚持深化改革不动摇。要通过深化企业内部经营管理体制机制的改革,解决好企业自身不适应发展形势需要的问题,激发企业活力和潜能,提升企业经济运行质量,进而形成新的改革红利。重点做好投融资体制改革,用工、人事、分配“三项制度”改革,深化供应、销售、设备管理等专业领域的管理体制改革,后勤系统要加快企业办社会职能的剥离,推进社会化、市场化的改革等等。同时,以成本管控为重点,大力推进技术创新和管理创新,全面提高经营管理水平。

三是坚持发展成果员工共享不动摇。近年来,开滦集团始终坚持让员工共享企业发展成果的理念,在资金十分紧张的情况下保证重点民生工程投入,坚持每年为员工办十件实事,在实现员工收入稳步增长的同时,着力解决医疗健康、子女就业、棚户区改造、经济困难员工子女上学以及其他弱势群体帮扶等员工关心的热点难点问题。其中,累计完成棚户区改造面积达182.5万平方米,2012年在岗员工收入比2007年增长118%。尽管面临非常严峻的经济形势,但企业仍将尽最大努力保证重点民生工程投入,继续推进棚户区改造、金秋助学、弱势群体帮扶等实事工程,让广大员工共享企业发展成果。