

分类管理： 或成国企改革方案序曲

■ 本报记者 万斯琴

十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》后,中国的经济体制改革将出现一个全面推进的新局面,国有企业改革也不例外。

而对于国企改革的内容、方式和途径的解读和热议一直是近来最为关注的话题。多位国资专家对《中国企业报》记者说,分类改革将成为国企改革方案中的序曲。

对于业界把国资分为经营性和非经营性的“二分法”说法,日前,首都经济贸易大学教授丁冰认为应该分三类:一类划分为具有公共服务性质,城市供水供电供气,地铁公交和机场等;二是功能性企业,市场竞争生存,享受国家行政资源,像中石油、中石化承担能源供应;三类是完全市场化,参与商业竞争。

国资委或加强 国企分类监管

中国国有资产管理体制改革的进程,伴随着计划经济体制向市场经济体制转轨的全过程。

上个世纪 90 年代开始的国企改革,从三年脱困、抓大放小,到主导产业的集中化、国有企业上市、地方国企引入战略投资者,再到成立国资委、资本市场的全流通改革,一直到今日的国有经济战略布局调整、股份制改造完成产权多元化改革的发展,在改革的过程中,中国的国有经济从封闭走向了市场,从僵化走向了开放。

如今,改革也进入了国有大企业改革的阶段。国资委对大型国有企业进行监管,启动了国有资产管理改革,明确了考核监督等一系列办法。

在此过程中,业界对于国企分类监管的思考一直未有停歇。

国务院发展研究中心企业研究所博士张政军认为,“改革开放 30 多年来,国有企业改革已取得很大进展,但仍有不少问题有待进一步深化,如国有经济布局调整不到位、国有资产管理体制尚存不足等。这些问题的存在,除了与缺乏顶层设计和认识不清有关外,很重要的一个原因就是对有企业的分类不清。”

事实上,国企分类监管对国企改革起着至关重要的作用,在全国人大财经委员会副主任委员、国资委原副主任邵宁看来,“《决定》提出准确界定不同国有企业的功能,体现了从不同类型的国有企业的实际出发,分类改革监管的重要理念。这点非常重

要,不分类监管很难科学化,改革也很难起步。”

而对于履行出资人的国资委来说,期望通过分类监管,实现国企新发展。“目前正在认真准备国资国企改革方案,争取十八届三

中全会后尽快出台。”国资委副主任黄淑和称。

对于下一步的改革动向,黄淑和提出了具体的办法,“要研究界定监管企业的功能定位,深入探索分类监管的途径和方式,提高国有资产监管的针对性和有效性,进一步激发国有企业活力。”

“二分法”还是“三分法”？

《中国企业报》记者在采访中发现,对于认为不宜采取“二分法”对央企进行分类的专家占了绝大多数,最为普遍的较为集中在“三分法”上。

有专家进一步向记者讲述了“二分法”的不到位。“因为我国已经出台了《反垄断法》,对垄断地位、垄断行为进行了法律约束。而竞争性行业又是民营企业、集体企业、外资企业比较集中的领域,这种‘二分法’会使中央企业处于无处施展的被动境地,从而背离了中央企业健康发展的初衷。”

“我认为不能简单地对央企进行划分,无论是‘二分法’和‘三分法’都有可取之处。”丁冰说,“在对央企探索分类监管的过程中,也应该借鉴国外的有利经验。”

以法国的“二分法”为例,法国就是把本国的国企按照垄断性国有企业和竞争性国有企业进行分类管理。目前,法国由国家直接控股和参股的

100 多家国有企业主要分布在垄断和公共事业领域。

此外,中国针对国

资国企改革取

于淡马锡模式较为突出。而新加坡将国有企业分为垄断性法定机构和竞争性政府联系公司的经验也值得一提,经济发展局、电信局、港口、公用事业局等都属于垄断性法定机构,而淡马锡、新科技等四大控股公司及其投资控股的子公司等属于竞争性政府联系公司。

据《中国企业报》记者了解,把国企分为多类型的企业的也存在,诸如意大利。意大利是把本国的国企分为国有自治公司、市政企业、国有化企业和国家参与制企业。国家参与制企业属“间接国有”企业,其余的国有企业均属“直接国有”企业。“直接国有”企业活动的领域一般都是关系到国计民生的一些基础部门,如铁路、邮电、公共交通等领域。

韩国把国企称为“公共性质的公司”,韩国电力公司和韩国电信公司都是受政府监管的企业。政府能够通过法律保护国家的战略利益,根据《证券和交易法》的一项授权法令,财政与经济部有权指定任何从事“对国民经济有重要意义的产业”的公司。

借分类改革 逐步推开改革的门槛

目前,被外界统称为国企改革“顶层设计”的《深化国有企业改革的

指导意见》还未出台,那么,外界对国企改革的总体方案、路线图和时间表仍然有着不少遐想。

国资委研究中心原主任李保民曾接受《中国企业报》记者采访时说,“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。”

而在丁冰看来,为实时有效地推进改革,改革任务之一就是明晰国资国企分类。“探索国企与市场经济的结合方式和模式,国企改革在接下来的工作和首要的任务是要从分类改革出发,借此逐步推开改革的‘门槛’。”

同时,丁冰也向《中国企业报》记者提出了他的担心,“国资委监管的企业类型处于不同类型,但是这些企业中更多的还是处于竞争性的,其中不容忽视的是还有很大一批企业承担了大量公共保障责任。现实中,央企如果不分类,那么,改革就会迈不开步子,国资委的监管工作也很难深化。”

这也引起了北京师范大学公司治理与企业发展研究中心主任高明华的共鸣,他认为,国有企业改革正处于攻坚阶段,改革的成败在于尊重国有企业的本质和发展规律,为此,必须对国有企业进行分类,并进行分类改革和分类治理。

对于目前国资委管理的 113 家央企的具体划分,业界提出了诸多办法,但是哪一种方案才是真正适用和实用的呢?

丁冰建议,未来国企改革的思路 and 步骤应按照国有经济功能定位的要求,对这 113 家央企逐一明确其存在对国家的意义、必要性和法律基础,加上央企所属行业特点,从而具体界定每家央企的使命来分类管理。

张政军认为,对不同类别企业可以有立法等方面的不同安排。对于完全商业化企业和有一定战略利益的企业,按照《公司法》和《国有资产法》来规范,并在央企董事会试点有关管理办法基础上,出台不低于上市公司治理准则要求的“国企治理原则”。对于垄断性或有特定任务的企业,可采取单独或类别立法,出台特殊法来规定这类企业的目标、业务范围、国有股比重区间以及特定的公司治理安排。

观点

不宜低估国有企业分类监管的复杂性

■ 孟志强

新一轮的国企改革正在向纵深发展。随着十八届三中全会对未来国企改革的总体方向的敲定,国有企业分类监管正式被提上议事日程。中央层面的详细分类方案仍在酝酿之中,人们在翘首盼望的同时也纷纷提出了各种不同层面的分类改革方案。作为国有企业的“股东”,这种热盼国企改革的热情毋庸置疑。不过,同时千万也不能忘记国企分类监管的艰巨性与复杂性,这是目前应当注意的。

正如十八届三中全会所指出的,国有企业改革本身就是一项系统性工程,必须更加注重改革的系统性、整体性、协同性。胆子要大,同时步子也要稳。国有企业分类监管本身不是新事物,国外早有不少成功实践,国内也早有不少研究。早在 1998 年,中国人民大学经济研究报告课题组就提出,应该按照国有企业提供的产品性质及所处行业的差别,大体上可把国有企业分为竞争性企业 and 非竞争性企业。非竞争性国有企业又可分为提供公

共产品的单位和从事基础工业、基础设施的垄断性企业两大类。之所以迟迟没有提上政府层面的议事日程,有各种影响因素,但其艰巨性和复杂性无疑是其中的重要原因。这可能也是中央层面对出台国有企业分类监管方案慎之又慎的原因。

分类监管首先面临的的就是怎么分类的问题。对怎么分类,学者专家、企业家给出了各种各样的答案。不少学者建议分类为公益性国企和竞争性国企,但有学者担心这种分类会为“竞争性国企退出市场”提供借口,进而削弱国有企业的控制力和影响力。此外,也有人担心无论哪一种国企,只要产权归属于国家,就要接受国家意志对其的支配,而国家意志又永远包含非商业性考量,这就必然会有“公益性”功能,无非是多寡之分。这一改革思路在实践过程中,必然遭遇大大超过政策制定者预期的困惑和困难。事实上,这些担心也不无道理,这也在一个侧面反映出国企分类监管问题的复杂性。

再就是分类之后怎么办的问题。

政策的生命力在于执行,如果草草启动分类改革,却缺乏对实践过程中可能出现的各种问题的预期和准备,那么反而可能毁掉“分类监管”自身的名声。如果仅仅因为对其困难性和复杂性准备的不足,丧失掉了这次改革的良机,将国企改革置于两难境地,其影响和后果将是难以估量的,也是我们无法承受的。

现在的问题恰恰就在于人们忙着提出各式各样的国企分类监管方案,但对分类监管之后怎么办的问题考虑得却不多。纵观各类分类监管方案,应该说大部分方案的提出者都没有把分类监管过程中以及分类监管之后可能出现的问题纳入方案的考虑之中。譬如当前不少国企都承担着多重功能,分类监管之后,必然涉及大型国企的分割与重组。毋庸讳言,这必然会触动一部分既得利益者,怎么说服这部分既得利益者支持改革,至少是不反对这场改革,这都是在分类监管的方案里必须要预先考虑的。因为正是这部分少数的既得利益者对改革成败的影响最大。在这个意义上,分类监管某种程度上也是一场各

种复杂利益的再分割。谁会在其中受益,谁的利益会受到损害?如何让这场改革最大程度地为实现社会公平正义作出贡献?改革启动前,我们必须有充分的考量。

当然,这里不是说因为有可能出现各种问题,就让分类监管的改革停滞不前。笔者只是在人们热情提出各种革新方案的时候,提醒人们同时也要充分注意这场改革的艰巨性和复杂性。古人说,凡事预则立,不预则废。在这场触动各种利益的改革过程中,宁可把形势想得更复杂一点,把挑战看得更严峻一些,只有这样才能做到心中有数,防患于未然。

最后套用一句小平同志的话,国企分类监管以后的问题不会比不分类时少,分类监管过程中的问题也不会少。这是一项牵一发而动全身的改

视角



专访中国政法大学资本研究中心主任刘纪鹏

把“国企改革” 变成“国资推进”

■ 本报记者 王敏

十八届三中全会公报提及,到2020年,要在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果。这些“重要领域”和“关键环节”,就包括国资改革。究竟怎样进行新一轮改革?《中国企业报》记者就此采访了中国政法大学资本研究中心主任刘纪鹏。

国资委系统和三层架构

《中国企业报》:今后,公益类央企由财政部公共预算补贴亏损,营利类央企由国资委统一监管。这样分类之后,国资委就不能当所有央企的股东。国资监管系统要做怎样的调整?

刘纪鹏:这样一来,国资的管理组织和系统就需要三层次架构。国资委从直接管实体企业变成营利性国资的出资人,国有运营公司直接对接企业。

行使统一监管职能的国资委与直接履行出资人权利的国有资本运营公司共同构成“国资委系统”。同时,国资委、国有资本运营公司、国有实体企业形成“三层架构”。

第一层是在国务院和各级人民政府之下设立的中央和地方国资委,政府授权国资委作为国有资产的终极出资人代表。国资委作为终极出资人代表,充当赛场上国家队的“领队”,制定国有资本整体战略布局规划,并据此编制国有资本经营预算,并对任命国有资本运营公司董事、制定章程、审批重大事项、收取与支出国有资产收益等事项拥有最终决定权。

第二层是国有资本运营公司,它作为国有资产的资本运营机构,是国资委制定的国有资本战略和国有资本经营预算的实施载体。主要负责国有资产的投资经营和存量资产的流动与重组,定位于国有资产的直接出资人代表,原则上保持国有独资形态,专门以股东身份从事国有资产的经营管理和运作,不从事具体的产品经营。通过资本层面的运作有效组合配置国有资产,充当赛场上的“教练员”。

第三层是享有企业法人财产权的国家出资实体企业(包括国有参股、控股企业),定位于国有资产的具体运营,通过国有资产的经营与管理,实现国有资产的保值增值,充当赛场上的“运动员”。

三层次架构的最大亮点在于,虽然履行统一监管者职能的国资委和行使直接出资人权利的国有资本运营公司相区分,但二者又共融于“国资委系统”,通过国资委系统“二身二任”,实现监管者的统一与出资人多元的并行不悖。从而,国资委从直接监管国家出资的实体企业,改为直接管理国有资产公司,并通过管理国有资产公司,实现对国家出资实体企业的资本管理。这无疑应成为下一步国资国企改革和国资系统完善的最大亮点。

国有资本运营公司尽量不新设

《中国企业报》:由于现在国资委和实体企业实际存在,唯

有国有资本运营公司需要构造,是否需要新设?

刘纪鹏:国有资本运营公司尽量不可新设,否则与集团公司争地盘、争利益、争权力,与国资委也撞车,只宜改组而成。

国有资本运营公司一方面接受国资委的委托承担国有资产保值增值的职责,另一方面在参股企业中作为产权代表行使股东权利。

第一,国有资本运营公司原则上保持国有独资形态,与股权多元化的实体企业相区别。

第二,国有资本运营公司是纯粹控股企业,专门以股东身份从事国有资产的经营管理和运作,不从事具体的产品经营。如中国汇金公司、新加坡的淡马锡公司。

第三,国有资本运营公司既可来自新设,更多的应从集团公司改造而来。这个过程将有力推动国有企业并购重组和产业整合,一些具有战略意义、符合产业导向、具有国际化经验的企业集团,如高端装备制造等领域,或将成为组建国有资本运营公司的首选。

现在提拆分为时尚早

《中国企业报》:在改革的过程中你预计会有多少央企被拆分?

刘纪鹏:现在提拆分为时尚早。央企拆分这几年如果不做实质性的改变,只是简单的分久必合,合久必分,是没有意义的。这次发改委又组织讨论说把中石油一分为四,出了点问题就拆分,分法又是按产业链划分,这种分法是不行的。比如说勘探的,不管管道,不管运营,这就造成了产业链的不完整,一旦发生脱节,炼油、开采就可能跟不上。

其实,这些问题完全可以由企业在市场竞争中自由兼并重组,当然,中石油、中石化,作为国家战略性布局企业,国有资本持股比例应该进一步减少。至于以后石油行业是按现在分成两大家,按地区划分,还是在现有南北分治的条件下,再各分成两家,变成四家,都可以在现实中探讨,但不能进行产业链隔阂。

《中国企业报》:国企分类对各个不同相关方,诸如央企、国企、地方国资委等各方面会有哪些影响?

刘纪鹏:做了公益性和营利性的分类后,还应做一个区分,把公益性企业与公益性产品和服务分开。

公益性企业可以不以营利为目的,但公益性产品和服务完全可以由营利性企业来从事公益性、保障性产品的运营,到时候除了按市场化运作,由大公司完成北京地铁的管理之外,不能够自负盈亏的部分可以招标,民资、外资、私人独资都可以来投标。财政部也一样给予公平机会,一样给补贴,但要限制住最终的价格,不能任由乱涨价。