

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,城市供水供气供气,地铁公交和机场等;二类是功能性企业,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、国有资产管理制度尚存不足等。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国有企业的分类不清。”

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

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

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

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

“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。”

“我认为不能简单地去对央企进行划分,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

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和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、业务边界、国有股比重区间以及特定的公司治理安排。

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。”

王利博制图

经于淡马锡模

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。

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

边界、国有股比重区间以及特定的公

司治理安排。

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

“顶层设计”

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