

## 国资论道厅

国务院国资委研究中心副主任彭建国:

## 国企一把手权力过于集中

G G G G G G G G G G

近日,十八届中央纪委五次全会会议公报发布,提出“要加大对国有企业巡视力度,实现对中管国有重点骨干企业巡视全覆盖”,并且强调反腐倡廉建章立制要着重抓好四方面的制度建设,在国企监管方面,提出要“着力完善国有企业监管制度,加强党对国有企业的领导,加强对国企领导班子的监督,搞好对国企的巡视,加大审计监督力度”。

这些表述释放出了哪些信号?2015年国企是否会成为反腐的主战场?带着相关问题,《中国企业报》记者专访了国务院国资委研究中心副主任彭建国。

国务院国资委研究中心  
副主任彭建国

■ 本报记者 赵玲玲

《中国企业报》:此次公告释放出哪些主要信号?

彭建国:此次公告释放出了一个重要信号,即我国的反腐败正在保持高压态势,而国有企业将成为中央反腐重点。在全面深化改革以后,政府将要简政放权,出资人也是以管资本为主。因此,国有企业或是市场主体的自主权力就会越来越大,企业负责人手上的权力也会越来越大,特别是在有些企业监督不到位的情况下,就会产生一把手的权力无约束以及权力无边界,滋生腐败。这一问题,中央已经越来越重视,也正在逐渐加大对国企监管的力度。

《中国企业报》:2014年以来,已有多位国企高管“接受组织调查”或“被立案侦查”,从能源领域到通信航空业,有多名国企央企高管相继落马。你觉得为何国企会成为腐败的重灾区?

彭建国:首先,是因为国企负责人的权力过于集中。政府简政放权以后,对企业的具体事务过问较少,而出资人则是以管资本为主,对企业的运营也较少干涉,所以其企业的自主权就越来越大。与此同时,国有企业自身是直接负责资源的运作,资源配置的权力就集中在

企业,在企业法人制度没有完善的情况下,企业的权力多集中在一把手的手里,导致权力过分集中。如果说国有企业的监督监管不加大力度,腐败就很容易成为重灾区。其次,国企的市场化改革还在进程中,国有企业的监管体制还存在些问题。很多企业内部现有的监事会都是由内部任命,领导由内部提拔,自己监督自己起到的效果自然有限,监督无效,就容易产生腐败。

第三,与目前国企的透明度不高有一定的关系。有些国企负责人把国有资产个人化,有章不循,决策过程不公开,没有把存在的问题向社会公众公开,也是造成腐败的原因之一。

《中国企业报》:现阶段,很多国有企业现有的监事会、审计部门在某种程度上只是起到了“摆设”作用,监督根本无从谈起。在你看来,如何从制度层面加强对国企的监督?

彭建国:要解决国有企业的腐败问题,就要在制度以及体制的完善上下功夫,形成以纪检为核心的监察体系。从监事会这一层面来说,确实还有需要完善的地方。现有的监视制度没有权威的手段,也不能对国有企业进行审计与查账。有些国企的二级三级公司,监事会

下不去,而很多国企的业务运作以及资源配置主要是集中在二级三级公司,很多问题发现不了。所以下一步监事会的工作应该做到横向到边,纵向到底。在新的历史条件下,政府要转化职能,政企分开,企业直接管资源配置,在一般权力无约束的情况下,要增加监事会的权威性,把监事会作为平台,将审计、纪检、巡视等各种有效监督力量整合起来,增加权威性,这样才能起到有效的监督作用。

值得一提的是,在过去的很长时间内,国资委的外派监事会发挥了很大的作用,工作方法也有了很大的进步,由以前的事后监督到现在的事前或事中监督。不夸张地说,没有国资委监事会,国企的腐败问题会更加严重。

《中国企业报》:国企腐败问题的核心是什么?你觉得建立起行之有效的反腐防腐长效机制还需要从哪几个方面下功夫?

彭建国:国企腐败问题的核心,是体制机制缺失。因此,首先要探索长效的监督机制,完善国有企业的治理结构与监管制度,打破内部人控制的状况,解决权力过于集中的问题。

其次,要正确地看待“政企分开”这一问题。“政企分开”有两面性,企业的自主权越大,就越需要

约束。权力如果没有边界,没有约束的权力,往往会滥用,会产生腐败,因此要把权力关在笼子里,两手都要抓,两手都要硬。一方面政府要转变职能,简政放权,把自主权交给企业;一方面要使企业规范使用权力。随着改革的深入,企业的权力会越来越大,特别是一把手,对其权力要有制约有监督。

第三,针对国有企业,要做到有效监督,其中最重要的一点是要做到公开透明,要比上市公司更加公开透明。因为国有企业是全体人民的企业,社会公众有知情权。除了要打造“阳光央企”外,还要调动社会、媒体、人民等各种监督力量,这样做国企腐败也就没有环境了。

第四,关键是落实问题。过去,国家要遏制官员的吃喝之风,发了几十个文件都没有起到作用,而一个八项规定就管住了。目前,遏制腐败的这些措施都有,而要彻底解决这些问题,就要改革体制转换机制,做好对国有企业的审计监督与落实工作,对不同的企业进行分类改革与分类监管,将反腐倡廉与国资国企改革同步推进,从源头上遏制腐败滋生的土壤。

## 混合所有制企业启动员工持股试点

(上接G01版)

## 左右摇摆后的新选择

“过去,我们多次不同程度地搞过员工持股试点,经历过大力推广,也被数度叫停,但是主要是作为教训的形象出现的。在试点过程中,很多国企员工以及负责人都在持股之后又退出了,停摆以后对企业、对员工都造成不少损失。导致大家一朝被蛇咬,十年怕井绳。知道是个好东西,却谁都不敢动。”在与《中国企业报》记者谈及“一波三折”的“员工持股史”时,北京现代产业规划研究院院长彭剑彪认为,“我们的代价付出得未免过于惨重。”

早在20世纪80年代初,为了适应商品经济发展的需要,搞活企业,政府开始鼓励企业内部试点员工股份制。1984年7月,北京天桥百货股份有限公司成立,作为中国第一家股份制企业,首次设立了个人股,开启了中国企业员工持股的实践历程。在其带动以及制度的推动下,一批由国营企业改制的股份制企业相继出现,职工持股制度获得了大规模的发展。

但是,随着股份制试点的逐步深入,内部职工持股开始出现超比例、超范围,甚至出现一部分关系股和权力股等。1993年4月,国务院发文制止了发行内部职工股中的不规范做法,职工持股制度首度停摆。

20世纪90年代中期,《公司法》实施,使国有企业的股份制改革试点有了新的法律依据。在此背景下,我国再次启动对公司员工,尤其是管理层实施的股权激励计划,允许公司的核心管理层融资购股,分享产权收益。其本意是要惠及一般员工(包括管理层),却逐步偏向于被管理层操控。面对各种压力,2003年3月,财政部再度紧急叫停了员工持股制度。

2004年8月,经济学家郎咸平在复旦大学的一次演讲中,将“炮筒”对准了格林格集团集团的创办人顾维军,揭露其在收购活动中卷走国家财富,由此引爆了意义深远的“郎顾之争”,一时间,舆论哗然。一桩郎顾公案引发了国企产权改革的大论战,让高层的“神经”紧绷,于是大面积叫停管理层收购(MBO)。这场本意是规范企业管理层的员工持股制度由此告一段落。2008年国资委下发的139号文,对

员工持股的诸多行为再次进行规范。这次,是员工持股制度被叫停的“第三次”。

## 员工持股还需制度配套

历经30多年,员工持股第四次被推出,如何推行着实令人期待。“员工持股,可能会成为国企改革的最大亮点,也就是从某种意义上实现了员工身份到股东身份的转变,有利于增强员工的凝聚力与向心力,防止内部人短期行为,更好地让员工与企业形成利益共同体,工作起来也更有动力。”某能源类央企内部员工徐进对记者如是表示。

在徐进看来,能不能真正起到激励作用,关键在于是否能设计好一套合适的实施方案和操作细则,切实打破“大锅饭”和“人人有份”的操作方式,让持股与员工的真正价值有机挂钩。还有谁持股、持股比例、股权来源、退出机制、约束机制等问题也需要从制度上解决。

“谁来持股,需要先界定领域,从而不同的资金形式不同对待。如果是职工持股,那么法人治理结构如何进

人,如何参与决策,都持股都不参与。”一位央企高管也对记者道出了这样的担心。

国资委内部人士在接受《中国企业报》记者采访时说道,“由于各个企业的具体情况不同,其操作细则也会有所差异。至于下一步的动作与安排,试点是否会在更大范围内推广,目前还有争议,尚在观望之中。”

“员工持股的出发点是好的,但是由于制度本身的复杂性,执行起来稍有不慎就会出现。历史的经验是惨痛的,但是不能因此讳疾忌医。”上述国资委内部人士表示,“鉴于11年来员工持股改革的经验教训,此次员工持股制度的比例、范围、标准分别做出相应调整。根据试点,成熟一批推进一批,避免重蹈覆辙。”

在中国企业改革与发展研究会副会长周放生看来,《意见》能审议通过,最终公开就已经是一个进步,应“先认可,再改进”。何况,此前的员工持股仅限于中小国企的改革,此次《意见》则是针对所有国企,包括各大型央企。改革所涉及的资产变迁,何止千百倍。

## 国企投资巨亏不担责也是一种腐败

■ 金开平

长期以来,国企投资出现巨亏,都由国家买单,高管仍可全身而退,至多行政处分,鲜被追究刑责。面对数亿元乃至数百亿元的巨亏,这些国企CEO们所表现出来的无所谓和超乎常人的冷静,与投资决策前的亢奋、草率判若两人。尽管相关方面一直不断完善国企重大经营决策管理程序,但严重的权责不对等,仍导致这些决策管理程序形同摆设,企业内部的监督被边缘化或形式化。

2007年,中冶集团在没有对市场充分分析,甚至对唐山恒通的资产负债、设备技术情况都不了解的前提下,投资10多亿元重组唐山恒通,至2011年的4年间,中冶集团亏损达46亿元。很显然,造成如此严重损失就是盲目决策所致。

一个人才济济、有着看似严谨的决策程序的央企,在重大投资前不仅不对市场进行全面分析,就连投资对象的具体情况也不十分了解,这种“义无反顾”的决策,实属“不正常”行为。

令人不解的是,在如此巨亏的情况下,公司自然人股东梁士臣(恒通原实际控制人)却过得十分富足;在湖北宜昌一举拿下5000亩地,计划投资200亿元,形成年产能1000万吨涂镀板企业,并于当年举行了二期工程投产仪式。

中冶的巨亏,有两个问题必须搞清楚,第一,在2007年作出投资重组恒通决定时,是否经过决策管理程序,又是怎样被通过的?第二,明知债务负担沉重、财务成本极高、设备改造难度大,且在重组过程中已存在明显漏洞时为什么不及时中止?导致如此亏损后果的人也许会说“就当交了学费”,但如此昂贵的学费如果不是国家买单,谁又会如此慷慨呢?

钱去了哪儿?至今没个交代。这种慷国家之慨,使国家蒙受巨大损失,其实也是一种腐败。

再说投入5个亿的铁道部12306订票网站,本意是采用现代科技,最大程度方便广大旅客,节省他们的时间和成本的大好事,却因为每逢抢票关键时刻都要“瘫痪”而招致百姓一片骂声。3年来,关键时刻的“瘫痪”证实了铁道部当初巨资投入的网站运行公司是不具备技术能力的,也是失误的。反观阿里“双十一”,流量大于12306数倍却依然十分“健康”,基于此,12306不得不依托阿里云为购票网站提供技术帮助,而且是免费的。3年前巨资没得到应有的效果到如今阿里集团免费解决技术难题,冰火两重天的结果难道不能佐证投资决策的草率吗?

国有资产如果成了无主资产,对国家而言是十分危险的。国企拥有资金、信息、人才等方面的优势,却使很多投资打了水漂,应该不是“交学费”那么简单,极易导致权力寻租,石油系统的腐败“灾情”就是最好的证明。从表面上看,无论央企还是地方国企,都有国资委和组织部门管着,国企内部的监督机制也较为规整。然而,国资委只负责考核资产经营和企业负债情况,组织部门只负责国企顶层任免,很难防范国企盲目投资或决策腐败。多级委托、代理关系的软肋和流于形式的问责制,致使导致巨亏的担责极其廉价,即便是决策者人为因素所造成,也鲜见在阳光下晾晒。

另一方面,国企巨亏不担重责,一些拥有决策控制权和信息优势的人,往往会从中获取种种私人利益,以国家巨亏为代价换取个人的钵满盆满。因此,除了健全和严格执行国企决策管理机制外,还要有一套完善的全责对等的投资决策失误追究制。国企投资巨亏必须担重责,并将非涉企业机密的投资事项必须及时向监管部门和社会公开。公检法系统也应从法律层面,建立健全并严格执行刑责追究条例。只有这样,国企投资巨亏背后的权力寻租、贪腐行为才能真正得到遏制,巨亏现象才会减少。

国企的盲目决策、随意投资也是一种腐败,并且会派生和酝酿出许多其他腐败,如果说浪费是极大的犯罪,那么盲目决策造成巨亏更是对国家和人民的犯罪。

## 2015 中国电信拟增移动用户 1.2 亿

■ 本报记者 丁国明

2015年中国电信终端产业链年会在北京举行。中国电信集团公司总经理杨杰表示,2015年中国电信将继续坚持“一去两化新三者”战略,全面深化改革,开展互联网化运营,采取差异化策略促进发展。

截至2014年12月,中国电信移动业务用户1.86亿,其中3G用户1.19亿。全年各类终端销售8500万部,全年天翼手机在整体手机终端市场所占份额达21.3%。同时,中国电信的固定上网和3G上网满意度均居行业第一,移动业务渠道覆盖跃居行业第二。

杨杰表示,2015年,中国电信计划移动用户新增1.2亿户,其中4G用户1亿户,天翼终端销量突破1亿部。

为支撑4G用户发展,2015年中国电信将投入160亿元巨资,通过市场化的“赛马”机制和资金牵引作用,为消费者打造100款精品4G手机,引领4G时代的手机产业创新发展,拉动全年手机销量突破1亿部。

## 郭二庄矿开通安全生产直通车

日前,冀中能源邯钢集团郭二庄矿党委实行了机关干部“包区包队包职工”管理制度,开通了机关干部与区队、职工间的“直通车”。这是该矿为进一步转变机关党员干部工作作风,提高服务效能,有效预防和减少生产安全事故,促进矿井安全生产而实施的一项新举措。

保安全、促生产、增效益。该矿要求机关干部对所包挂区队、职工的日常生产、生活、安全行为进行监督提醒指导,实现安全促生产,生产促增效。

“反三违”、推工作、提效能。该矿明确机关干部对所包挂区队职工的安全负连带管理责任,增强职工抵御“三违”侵蚀的“免疫力”。

听心声、解疑惑、鼓干劲。该矿还要求机关干部定期与所包挂区队职工进行“一对一、面对面”谈心交流沟通,倾听职工心声和对区队安全生产工作的建议。(徐江伟)