

# 指导国企改革行动纲领

——国资专家李锦《关于深化国有企业改革的指导意见》访谈录

■ 本报记者 赵玲玲

主题突出,坚持市场化改革方向,核心问题仍然是处理好政府和市场关系,发挥市场资源配置的决定性作用,不断增强国有经济活力、控制力、影响力和抗风险能力。

## 深化国企改革 坚持市场化改革方向

《中国企业报》:中共中央、国务院《关于深化国有企业改革的指导意见》(以下简称《指导意见》)对深化国企改革做出了一系列重要部署。作为从事国企改革调研35年的学者,您能否对这个1万字的顶层设计进行总体描述?

李锦:中共中央、国务院发布的《关于深化国有企业改革的指导意见》对深化国企改革做出了一系列重要部署。涉及国企改革领域的内容非常丰富,逻辑清晰,脉络分明。在第一板块的总论部分做了集中、全面的阐述;在第二板块的二三四五部分,提出分类是改革的“基础”,完善现代企业制度是改革的主体、完善国有资产管理体制是体制框架,发展混合所有制经济是活力、是发动机,四大部分具有针对性、整体性、相关性、联动性的特征。在第三板块的六七八部分,强化监督、党的领导与环境建设内容,都是讲的国企改革的保障问题。《指导意见》的八个部分,是说一个目标,四项任务,三项保障。我们也可以称之为“一四三工程”,或者说是“国企改革一四三规划”。

《指导意见》是新一届党中央动员全党全国各族人民深化国企改革的行动纲领,进军号角。我们要认识到,这是一场深刻的改革运动,文件是运动的纲领。我理解主要有六点:

一是主题突出。这次改革确定的主题是深化国企改革,给人冲击力很强的是,只写改革,特别是重大

改革,重组问题、工业4.0转型升级等内容原则上不写。主题是坚持市场化改革方向,核心问题仍然是处理好政府和市场关系,发挥市场资源配置的决定性作用,不断增强国有经济活力、控制力、影响力和抗风险能力。

二是原则明确。中国的改革,从来都是有立场、有原则、有目标的改革,不是想改什么就改什么。该指导意见提出了国企改革的五大基本原则:一,坚持和完善基本经济制度;二,坚持社会主义市场经济改革方向;三,坚持增强活力和强化监管相结合;四,坚持党对国有企业的领导;五,坚持积极稳妥统筹推进。制度、方向、方法、组织与方针,五个东西。

三是内容深化。《指导意见》提出分类推进国企改革、完善现代企业制度、完善国有资产管理体制、发展混合所有制经济这4个领域的改革,反映包含国企改革的基本任务都形成深度。如第一个板块是“分类推进国有企业改革”,把这一点讲透了,牵涉到分类改革、分类发展、分类监管、分类定责、分类考核等领域的所有改革,都要围绕这个基础来展开和推进,这个问题讲透了、说清了,后面便有了遵循。

四是问题导向突出。4项改革主体内容存在的议论较多。譬如说“混合所有制”改革有两年了,但依然显得“方向不明决心大”“只见楼梯响,不见人下来”,呈现出不少争论与分

歧,甚至出现了“为混合而混合”的趋势。国有资本运营公司也好,混合所有制也罢,都只是达致目标的方法和工具。如果目标本身不清晰,工具亦无所适从。厘清这些争论,明晰改革方向,是推进国企改革的前提条件。《指导意见》可谓是“奔着问题去”的典范,提出问题、解决问题的味道很浓。

五是力度空前。《指导意见》1万余字,涵盖7个领域、27个具体任务,句句是改革,字字有力度。除顶层设计,还有多个配套文件,每一个文件的内涵十分丰富,落实下去都会使该领域的体制机制发生重大变化,感觉是高于市场预期。这充分体现了以习近平为总书记的党中央的改革决心和勇气,体现了新的中央领导集体有胆有识、敢于碰硬、勇于担当的气魄。

六是部署清晰。这次《指导意见》的落实是有保证的,体现在:组织落实。中央成立全面深化改革领导小组,后在去年11月国务院成立专门的深化国企改革领导小组,负责改革总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实。这次《指导意见》是个顶层设计,还有若干个配套文件,接着还有若干实施意见。按照文件目标,本轮国企改革给出了明确的时间表,明确提出到2020年完成《指导意见》提出的改革任务,改革进程是可检查、可评估的。这体现了中央领导集体抓工作踏石留印、抓铁有痕的精神。

## 大力推动国有企业整体上市

《中国企业报》:《指导意见》从头到尾有一个主线,实现公有制与市场经济的融合。国企改革内涵要在坚持社会主义基本经济制度和市场经济方向的前提下推进。您认为《指导意见》关于市场化推进方面有什么新变化?

李锦:整个文件第一句话对国企的性质和作用作了新的阐述,提出“国有企业属于全民所有,是推进国家现代化、保障人民共同利益的重要力量”。这是开门见山,一锤定音,也就是为我们国企改革定了性质。国企“全民所有”的性质,在以往的中央文件里已有表述,但是这里和“推进国家现代化、保障人民共同利益”的作用一并提出,具有新的含义。这意味着在阶段性完成国家赶超战略,步入中等收入国家发展阶段的当下,让国企国资作为全民所有的“资本”,让全体人民分享资本的红利,是社会主义制度本源的回归,是现代化的要求。

坚持社会主义市场经济方向和市场经济方向,是一个铜板的两面,缺一不可。

1992年的重大理论突破,有力推动了我国改革开放和经济发展,国家面貌发生历史性变化。十八届三中全会提出“使市场在资源配置中起决定性作用”的重大论断,会同样极大地解放和发展生产力,如果再给我国争取一个20年的改革红利期,将有力助推我国顺利跨越中等收入陷阱。既然我们要实行社会主义市场经济,而市场决定资源配置又是市场经济的基本特征、主要内涵、一般规律,就要解放思想,破除理论障碍,在理论上承认这一规律,在实践中遵循这一规律。现在,便到了落实的时候。可以从《指导意见》中几个亮点,看对这个市场化的推

进。

与市场融合亮点1:“积极促进国有资本、集体资本、非国有资本等交叉持股,相互融合”,交叉持股是常用词,相互融合是在中央文件中第一次出现。相互融合,表示混合经济达到的程度与效果,实际上是与市场的融合。

与市场融合亮点2:改革提出优先股和特殊股概念,这两种方式增加了国有资本的灵活性。前者可以在充分竞争的商业类国企中增加民间资本数量,以国企经营权换民间资本,从而扩大国企竞争力。后者则可以通过特殊股形式,在绝对控股条件下,实现对企业的政策引导,这对于传媒类等既有政治要求,又需要灵活经营的企业而言,具有实际操作意义。

与市场融合亮点3:大力推动国有企业整体上市,特别是集团资产上市。这预示国家将大力依靠资本市场,对国有资产进行重组。可以预期的是,大量优势资产将有望通过多种形式逐步注入上市公司中,新一轮重塑上市公司价值将开启,这也是国资改革的重要一步。

与市场融合亮点4:商业类企业的考核要考核利润,而公益类企业的考核不考核利润,而是考核成本、质量、效率和能力。对于分类后两类企业的考核是个创新。这种考虑有利于国有企业提供不同性质的高质量产品。

与市场融合亮点5:“保障经理层经营自主权,法无授权任何政府部门和机构不得干预”,这里强调公司经营独立性,这有利于政企分开,所有权与经营权分开,提高国有企业经营效率。

与市场融合亮点6:混合所有制“不搞拉郎配,不搞全覆盖,不设时

间表,采取个性化实施方案”。这是体现了中央谨慎态度,也是对市场的尊重。

与市场融合亮点7:国有企业领导人员分层分类管理,党管干部是国企原则,但分层分级管理使得领导人员使用增加了灵活性,选任制、委任制和聘任制同时使用,在确保党领导基础上,实现了人员选用市场化。而在经理层,实现董事会选聘和管理经理人,则能够有效保障公司治理有效实行。

与市场融合亮点8:《指导意见》提出要“健全协调运转、有效制衡的公司法人治理结构。建立职业经理人制度。”职业经理人制度的实行,预示着国企国资在人事管理制度上的重大变革。一旦推行职业经理人制度,现有的国资监管、考核、聘用、薪酬、激励等众多受现行体制限制的改革瓶颈,都将迎来市场化的革命性突破。

《指导意见》的新提法和新变化有数十处,以上举例多是与市场化有关。总的思想是要进一步推进国有资本和国有企业的市场化改革,实现公有制与市场经济的融合,发挥好国有经济的主导作用,使社会主义制度的优越性更加充分地发挥出来。

以前对于国企改革的目标,说法很多,现在决策层对这个问题有了越来越明确的意见。一个目标是企业做强、做优、做大,一个目标是提高国有经济的活力、控制力、影响力以及抗风险能力。这个“三做”“四力”是两个层面的任务,当然是一致的,从落脚点看“三做”是实,是生产力方面的改革,“四力”也包括生产关系的变革。把“三做四力”作为一个目标体系提出来是有积极意义的。

(下转G03版)

# 国企改革立与破的艰难历程

■ 本报记者 鲁扬

从20世纪80年代初开始,中国的国有企业改革经历了一次又一次的由破到立,又由立到破的过程,在阵痛中不断探索前行。从“摸着石头过河”到公司治理结构创新,是一个发展中创新和创新发展中的艰难过程。

## “破”计划经营模式 确立自主经营

从计划经营模式向自主经营方式转变。1978年12月召开的党的十一届三中全会拉开了我国经济体制改革的序幕。针对计划经济体制及企业“国有国营”模式的弊端,1984年10月党的十二届三中全会通过的《关于经济体制改革的决定》,提出我国社会主义经济是有计划的商品经济,并正式明确增强企业活力是经济体制改革的中心环节。围绕增强企业活力,国家先后采取了大量改革措施,包括扩大企业经营自主权、实行利润包干和利改税、推行企业承包经营责任制等,调动企业生产经营积极性,规范政府和企业之间的关系,改变企业作为政府附属物的地位,使企业成为基本的利益单元。

国有企业改革立法的主导思想是实现所有权与经营权分离,调整规范国家与企业之间的委托经营关系。为此,国务院和全国人大展开了一系列立法工作。针对国有企业的法律地位、经营自主权和企业内部管理体制,国务院1979年制定《关于扩大国营工业企业经营管理自主权的若干规定》,1981年制定《国营工业企业职工代表大会暂行条例》,1982年制定《国营工厂厂长工作暂行条例》,1983年制定《国营工业企业暂行条例》,1984年制定《关于进一步扩大国营工业企业经营管理自主权的暂行规定》,1988年制定《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》等,明确规定国营工业企业是在国家计划指导下,实行独立经济核算、从事工业生产经营活动的基本单位,企业建立健全党委领导下的职工代表大会制,工厂实行党委领导下的厂长负责制,厂长是工厂的行政负责人,受国家委托负责工厂的经营管理。

与此同时,全国人大开始以法律形式调整和建立我国企业法人制度、企业破产制度和企业经营机制。总体上看,在改革起步阶段国有企业改革立法取得了重大突破,在依法推进和保障国有企业改革过程中发挥了重要作用。在“破”中确认了企业对国家授予其的财产享有经营权,没有明确企业享有独立的法人财产权,企业实际上是受国家委托开展生产经营活动,国家仍然要对企业承担委托人的责任。

## “破”铁饭碗与转机建制

从国企三年脱困,到国企退市,职工泪别旧体制。1993年11月党的十四届三中全会通过《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,明确提出国有企业改革的目标是“转机建制”,即进一步转换国有企业经营机制,建立适应市场经济要求,产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度。1995年党的十四届五中全会明确提出国有经济“抓大放小”的调整目标,即着眼于搞好整个国有经济,对国有企业实施战略性改组。1997年9月党的十五大进一步提出,要调整和完善所有制结构,探索公有制的多种实现形式,从战略上调整国有经济布局。1999年12月,党的十五届四中全会专门做出《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》,对国有企业改革的目标、方针政策和主要措施做了全面部署,明确提出国务院代表国家行使国有资产所有权,实行授权经营,“要确保出资人到位”。在当时的改革背景下,按照现代企业制度的要求,中央和地方选择了2500多家国有企业进行了公司制股份制改革。通过转换企业经营机制、分离分流、债转股等形式,推动国有企业扭亏脱困。同时,立足于搞好国有经济实施“抓大放小”战略,通过企业改制、产权转让、关闭破产等,绝大多数国有中小型企业退出国有经济或退出市场,国有企业只生不死、只进不退的问题有了重大突破。

国有企业改革立法由过去的委托经营转变为出资关系,开始触及国有产权制度、政企分开和政资分开等深层次问题。《公司法》的制定,为规范引导国有企业向公司制股份制转化,建立现代企业制度,提供了重要法律依据。

但是,改革虽然明确了国家与国家出资企业(含国有企业,下同)之间的出资关系,但并没有触及国有资产出资人代表问题。在政府与国家出资企业之间,仍然存在出资人缺位问题,以致出现政府部门多头管理,无人负责的局面,同时也难以建立切实有效的法人治理结构。

(下转G03版)

