

国企改革顶层设计 30 看点

中共中央、国务院9月13日印发了《关于深化国有企业改革的指导意见》。此次国企改革方案有哪些特点和看点?如何使国企真正成为独立市场主体?如何以管资本为主加强国资监管?《指导意见》共分8章30条,《指导意见》的新提法和新变化,可谓看点纷呈。从事国企调查与研究35年的专家李锦曾写出《资本经营理论的提出》、《国企改革的方向与焦点》等22部著作,记者从中选出30问题采访李锦,请他予以解读,以回应社会各界对改革的关注。

看点 1 面向未来,国有企业面临日益激烈的国际竞争和转型升级的巨大挑战。在推动我国经济保持中高速增长和迈向中高端水平、完善和发展中国特色社会主义制度、实现中华民族伟大复兴中国梦的进程中,国有企业肩负着重大历史使命和责任。

解读:国企改革面临的背景是,国际竞争与国内转型升级的“双重压力”,中高速增长与中高端水平的“双中高”。“双重压力”,“双中高要求”是国内国际背景,显然,形势紧迫,发展面临众多难题和风险,过去支撑快速增长的条件已经发生变化。我国到了必须依靠国企改革红利释放活力、实现发展的阶段。

看点 2 促使国有企业真正成为依法自主经营、自负盈亏、自担风险、自我约束、自我发展的独立市场主体。

解读:国有企业首先是企业,要遵循市场经济规律和企业发展规律。“市场”一词在指导意见中出现35次,是贯穿全文的一条主线,核心是使企业成为独立的市场主体。过去是讲“四有”,现在加上“自担风险”一条,强化了风险在市场经济中的特征。

看点 3 允许将部分国有资本转化为优先股,在少数特定领域探索建立国家特殊管理制度。

解读: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,从而扩大国企功能。后者则可以在不绝对控股条件下,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。要是出了政治问题国家管理股就可能行使一票否决的权力。这是引进了欧洲一些国家的金股概念,这有利于让更多的外资与民间资本进入,是个创新。

看点 4 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。

解读:法无授权任何政府部门和机构不得干预经理层的经营自主权,保护企业成为独立的市场主体,关键是经营权自主。当然目标提出来,实现需要一个过程,尤其是董事长需要适应。

看点 5 建立职业经理人制度。

解读: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。目前,我国职业经理人制度正在探索之中,如果在2020年建立起来,将是国企改革一个重大成果。

看点 6 实行内部培养和外部引进相结合,畅通现有经营管理者与职业经理人身份转换通道。

解读:畅通身份转换通道是个新提法,将影响一些国企领导的命运。搞管理的与搞经营的,各有所长,将各司其职。目前,国企中市场化选聘的高管占比还非常小。有统计显示,自2003年以来,央企公示的高管人选,来自于本系统内部的占42%,来自具有国资背景的占47%,只有11%左右的人选来自于外部。

看点 7 董事会按市场化方式选聘和管理职业经理人,合理增加市场化选聘比例,加快建立退出机制。

解读:市场化选聘国企高管可以先从一些专业性较强的岗位做起,如首席财务官、首席分析师、首席信息官等。这些岗位在不同企业是通用的,市场上有成熟的薪酬体系供参考。这里提出退出机制,是件不容易的事。这个问题迟早要解决。

看点 8 对国有企业领导人员实行与选任方式相匹配、与企业功能性质相适应、与经营业绩相挂钩的差异化薪酬分配办法。

解读:这里提出匹配、适应与挂钩的三种形态。用人制度改革可以有效激发国企经营者的积极性;组织任命的出资人代表——包括董事会、监事会成员,有相应的行政级别,应该拿政府规定的报酬;由董事会从市场选聘的职业经理人,包括总经理在内可以拿市场化的薪水。

看点 9 对市场化选聘的职业经理人实行市场化薪酬分配机制。

解读:这样的表述,与去年底公布的《中央管理企业负责人薪酬制度改革方案》形成有力呼应。改革的目的是,防止国企高管既享受体制内的行政级别,又拿体制外的高薪。要力争通过3到5年的时间,使绝大部分国企都按照职业经理人制度选聘负责人,用市场化的考核来制定相应的薪酬。到那时,职业经理人的薪酬比行政任命的董事、监事高出数倍,也是很自然的事。

看点 10 以管资本为主推进国有资产监管机构职能转变。

解读:以管资本为主加强国有资产监管,是十八届三中全会提出的新要求,是完善国有资产管理体制的方向和重点。“以管资本为主”是国资监管思维的一大变化和进步,表明国有资产监管机构将更多扮演“裁判员”的角色,而不是“领队”的角色,不再过多干预企业经营的事务。

看点 11 不该管的要依法放权,决不越位,依法将应由企业自主经营决策的事项归位于企业,将延伸到子企业的管理事项原则上归位于一级企业,将配合承担的公共管理职能归属于相关政府部门和单位。

解读:“三归位”讲得非常具体、到位。这三件事国资委不管了,由谁来管,也讲得很清楚。

看点 12 科学界定国有资本所有权和经营权的边界,国有资产监管机构依法对国有资本投资、运营公司和其他直接监管的企业履行出资人职责,并授权国有资本投资、运营公司对授权范围内的国有资本履行出资人职责。

解读:这样的管理架构强调了资本管理的分层机制,一层是国资委,一层是资本投资和运营公司,另一层是企业。这样的管理层级,也可以说是从两层结构向三层结构转化,即国资委—资本投资公司—国有企业。

看点 13 发挥国有资本投资、运营公司的作用,清理退出一批、重组整合一批、创新发展一批国有企业。

解读:三个一批实际上是在分类以后,对企业进行布局的三种方法,为投资运营公司下一步重组和混合所有制创造条件。我们现在面临的一个主要问题是国有资产大量分布在重化工业,而这些行业的产能过剩问题非常严重,投资收益率非常低。怎么清理退出,是个复杂的事,但是不下决心不行。

看点 14 通过加大国有企业重组力度,使国有资本向关系国家安全、国民经济命脉和国计民生的重要行业和关键领域、重点基础设施集中,向前瞻性战略性新兴产业集中。

解读:国企重组的重点是向优势企业、重要行业、关键领域流动,强强联合将是重要特征。

看点 15 支持企业依法依规通过证券交易、产权交易等资本市场,以市场公允价格处置企业资产,实现国有资本形态转换,变现的国有资本用于更需要的领域和行业。

解读:在证券与产权交易中,要以市场公允价格,不能导致国有资产流失,而变现的资本用于更需要的地方。

看点 16 鼓励国有企业之间以及与其他所有制企业以资本为纽带,强强联合、优势互补,加快培育一批具有世界一流水平的跨国公司。

解读:在重组中鼓励运用混合所有制的经济形式,尤其是在“一带一路”战略实施中,加快培养有国际竞争力的大公司。

看点 17 提高国有资本收益上缴公共财政比例,2020年提高到30%,更多用于保障和改善民生。划转部分国有资本充实社会保障基金。

解读:国有企业来自于民,取之于民。我国的国有企业在三年脱困前,无法上缴收益。从2007年开始上缴。按说,到2020年,上缴30%,国企压力是很大的。

看点 18 以促进国有企业转换经营机制,放大国有资本功能,提高国有资本配置和运行效率,实现各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展为目标,稳妥推动国有企业发展混合所有制经济。

解读:发展混合所有制经济里有一个重要突破,就是提出促进国有企业转换经营机制等四个标准为目标。这里是四个标准,尤其是促进国有企业转换经营机制,让国有企业更有活力,是列于混合所有制的第一标准。

看点 19 坚持因地施策、因业施策、因企施策,宜独则独、宜控则控、宜参则参。

解读:这里提出“三因三宜”的策略,以“宜”为中心。这两年混合所有制改革为什么反反复复?问题在于,混合所有制经济的焦点没有找准,分歧较大。很多人把焦点放在股权比例上。混合所有制难以推进,实际上不是所有权而是经营权问题。混合所有制能否成功,这既要看改革能否聚焦焦点,还要看是否对经济发展有效果。

看点 20 不搞拉郎配,不搞全覆盖,不设时间表,成熟一个推进一个。

解读:文件中提出“三不”,正好是对前一年复杂局面的回应。由于混合所有制比较复杂,此次改革更加强“稳步进行”、“有序推进”,向外界释放出这种信号:不要为了混改而混改,不要盲目追求混改数量,要追求效果与质量。

看点 21 在石油、天然气、电力、铁路、电信、资源开发、公用事业等领域,向非国有资本推出符合产业政策、有利于转型升级的项目。

解读:平时所说的有垄断特征的企业,明确开放这些领域,搞混合所有制。这对非国有资本是极大的利好。

看点 22 通过市场化方式,以公共服务、高新技术、生态环保、战略性新兴产业为重点领域,对发展潜力大、成长性强的非国有企业进行股权投资。

解读:混合所有制是双向进入的关系。国有企业采用股权投资的方法收购重组的非公有制企业,也是混改的一个思路。

看点 23 员工持股主要采取增资扩股、出资新设等方式。

解读:增资持股,是指增加的量,不是指存量。职工持股是混合所有制的一种方式,过去拿不准的,现在回答了,而且回答得非常具体。

看点 24 强化监督防止国有资产流失。

解读:产权流动机制不健全、不透明和监管存在漏洞等问题,对于正在进行的国有企业改革进程而言,国资流失成为隐藏其中的一个毒瘤,如果缺乏有效的监管,完全可能会造成本轮改革的倒退。为避免国有资产出现大规模和大范围流失,加快形成国有资产监督体系已到了刻不容缓的程度。

看点 25 对企业重大违法违纪问题敷衍不追、隐匿不报、查处不力的,严格追究有关人员失职渎职责任。

解读:深化国企改革,必须严格责任追究。要建立健全重大决策失误和失职、渎职责任倒查制度,织密国有资产“安全网”,严防钱权交易、利益输送、贪污腐败等问题,为国企改革的深入推进保驾护航。对三种情况的渎职责任追究,是很严格的。

看点 26 根据不同企业类别和层级,实行选任制、委任制、聘任制等不同选人用人方式。董事会按市场化方式选聘和管理职业经理人,合理增加市场化选聘比例。

解读:这个改革方案直指国企用人制度的弊端。现在绝大多数国企的董事会、监事会和经理层人员,都是上级政府部门直接任命的,而非市场化的选人用人方式。此次改革直面问题,首先厘清了企业的市场主体地位,并且赋予董事会关键的用人权,这是建立现代企业制度的基础。由董事会选聘经理层成员工作,而不是政府部门选聘。当然,这有个合理增加市场化选聘比例过程,是逐步增加上去的。

看点 27 以强化忠诚意识、拓展世界眼光、提高战略思维、增强创新精神、锻造优秀品行为重点,加强企业家队伍建设,充分发挥企业家作用。

解读:提出了国有企业企业家的标准。显然,与民营企业家有同有异。

看点 28 大力实施人才强企战略,加快建立健全国有企业集聚人才的体制机制。

解读:改革的目的,就是要防止国企高管既享受体制内的行政级别,又拿体制外的高薪。而差异化薪酬分配办法打破了薪酬“一刀切”的做法,市场化选聘的职业经理人实行市场化薪酬,将打破“大锅饭”,建立比较好的激励机制,为国有企业人才聚集创造条件。

看点 29 加强国有企业相关法律法规立改废释工作,确保重大改革于法有据。

解读:在切实转变政府职能,减少审批、优化制度、简化手续、提高效率同时,对《企业法》修改,也要提到改革日程上。

看点 30 要根据本指导意见,结合实际制定实施意见

解读:实施《指导意见》要分成文件及实施意见出台、试点、推广“三步走”。从设计图向施工图的转变,是当前首要任务。各地、各企业把实施意见制定好,是当前的一件大事。