

中国政法大学中国资本研究中心主任刘纪鹏:

建立监管统一、出资多元的新型国资管理体制



刘纪鹏

本报记者 王敏

深化国有企业改革指导意见近日下发。意见明确提出,国资将分为两大类并实行三层次管理架构,三层次架构如何具体运营?《中国企业报》记者为此专访了中国政法大学中国资本研究中心主任刘纪鹏。

国资委“一身两任” 难以形成统一监管

《中国企业报》:在现行分散的监管体制下,国资管理机构主要负责非金融类企业国有资产的监管,金融类企业国有资产、行政事业单位国有资产的监管主要由财政部门负责。你怎么看这种体制运作?

刘纪鹏:中国庞大的国有资本总量决定了一个统一的国有资本监管部门存在的必要性。但目前的这种监管体制存在着诸多弊端。

一方面,财政部作为公共管理部

门,却履行金融国有资产出资人的职责,是典型的“政资不分”的旧体制;另一方面,在产融结合的背景下,金融资本与产业资本无法严格分开。例如国家电网、宝钢集团投资参股建设银行,首钢集团控股华夏银行,中投公司投资保利协鑫和海外石油项目等。国有资本分散监管难以适应产融结合的大趋势。

然而,在近几年的改革历程中,无论是相关法律,还是国资委内部的文件和讲话精神,更多的是强调国资委的出资人地位,国资委一味向“淡马锡”公司学习,淡化了国资委在全国一盘棋背景下统一规划布局的监管者身份。

《中国企业报》:那么问题的症结在哪里呢?

刘纪鹏:上述问题的根源在于国资委“一身两任”,既当出资人又当监管者。由于国资委过于强调其出资人地位,现实中人们普遍认为,如果由国资委作为所有国有企业的出资人,会导致垄断,并诱发金融和产业系统性风险。因此提出,从出资人角度不能只由一个机构履行所有者职责。但由于国资委监管者和所有者一身兼二任,在分割所有者职能的同时,实际上也割裂了统一监管职能。

组建国有资本运营公司 助国资委“二身二任”转变

《中国企业报》:出台的国企改革指导意见有意将国资监管体制演化为三层次架构,你是怎么理解这三层次架构的?

刘纪鹏:国资委要想在直接充当出资人的情况下,实现国有资本的统一监管者是十分困难的,“终极出资

人代表”概念的提出为国资委的定位提供一条崭新思路。即由国资委来行使盈利性国有资产“终极出资人代表”职能,盈利性国有资产的监管主体高度统一,但履行直接出资人职能的主体则多元化。这一多元化主体就是十八届三中全会《决定》中提到的“国有资本运营公司”。

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”。

《中国企业报》:每层架构各司其职。

刘纪鹏:第一层是在国务院和各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、收取与支出现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本的经营管理

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经济(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。

国有资本运营公司 如何运营

《中国企业报》:在你看來,国有资本运营公司如何运营呢?

刘纪鹏:国有资本运营公司是在国资委和实体企业之间组建的国有独资的、专门从事国有资本经营的特殊形态的法人,是连接国有资产管理部门和国家出资企业的桥梁。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的保值增值的职责,另一方面在参股企业中作为产权代表行使股东权利。

具体而言,国有资本运营公司有三大特点:

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本的经营管理与运作,不从事具体的产品经营。如中国汇金公司、新加坡淡马锡公司。

第三,国有资本运营公司既可来自新设,也可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,将成为组建国有资本运营公司的首选。

(上接G01版)

值得关注的是,在国企丰厚利润影响下,国企改革却出现停滞:政企分开进展很慢。国企存在的根本性问题是什么?这些痛点是什么?这正是我们国企改革的目标。企业主体地位难以确立,国企始终难以真正市场化。政府作为大股东,必然行使对应的股东权利,参与微观管理过多,不断侵蚀国企的自主决策权。缺乏活力与效率是国企普遍存在的问题。由此可见,国企改革,不仅仅是为了让国企更有效率,更是为了政企分开,形成新的体制、机制与制度的“新三制”,让市场在资源配置中发挥决定性作用。需要由发展中的“新国企”向改革与发展并重的“新国企”过渡。

面向未来,国有企业面临的国际竞争更加激烈,肩负的使命和责任更加重大。《指导意见》提及国际竞争与国内转型升级的双重压力,中高速与中高端水平的双中高。“双重压力”、“双中高”要求是在国际国内背景下。显然,国企已经到了非改不可的地步。这次把改革的时间目标定位在2020年,与全面建成小康社会的时间相一致,可见时间之紧迫。我们也可以称这个顶层设计是“国企改革的五年规划”。

《指导意见》的指导思想非常明确,深化国有企业改革必须坚持和完善基本经济制度,坚持社会主义市场经济改革方向,适应市场化、现代化、国际化新形势,以解放和发展社会生产力为标准,以增强国有企业活力、提高国有资本效率为中心,完善产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度,完善国有资产监管体制,防止国有资产流失,全面推进依法治企,加强和改进党对国有企业的领导,做强做优做大国有企业,不断增强国有经济活力、控制力、影响力、抗风险能力,主动适应和引领经济发展新常态,为促进经济社会持续健康发展、实现中华民族伟大复兴中国梦作出积极贡献。任务光荣而艰巨。

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。

全面深化国企改革是关系党和国家事业发展全局的重大战略部署,不是某个领域某个方面的单项改革。紧紧围绕使市场在资源配置中起决定作用的深化国企体制改革,体现了改革的系统性、整体性、协同性。围绕实现国有企业改革的目标,推进国有企业改革、完善现代企业制度、完善国有资产管理体系、发展混合所有制经济、强化监督防止国有资产流失、加强和改进党对国有企业的领导。这些改革互相联系,互相牵制,是一个庞大的系统工程。

改革先易后难,更要攻坚克难;改革由问题倒逼产生,又在不断解决问题中得以深化。《指导意见》以当前亟待解决的重大问题为主,具体部署了全面深化改革的主要任务和重大举措。我们应当坚定改革信心,以更大的政治勇气和智慧、更有力的措施和办法推进改革,到2020年我们必将能够在国企重要领域和关键环节改革上取得决定性成果。

可以相信,《指导意见》的目标完成之日,也就是全面建成小康社会实现之时。到那个时候,中国国企面貌必将发生新的历史性变化,中国特色社会主义事业必将呈现出更加广阔前景。一个新的国企在历经艰难后实现凤凰涅槃,以全新的形象出现在世人面前。

▲ 第二届国企好新闻 State-owned enterprise Good News

第二届国企好新闻

各有关单位新闻宣传部门:

为发挥优秀新闻作品的示范引导作用,推动全社会关心支持国有企业改革发展,在国务院国资委宣传局指导下,国务院国资委新闻中心、中央企业媒体联盟拟开展第二届“国企好新闻”评选活动,集中展示新闻战线关于国资国企改革发展的报道成果。

请按照《第二届“国企好新闻”评选方案》的要求,认真组织,积极参与,填写《第二届国企好新闻参评作品推荐表》,选送优秀作品参加评选。

相关资料请到国务院国资委新闻中心网站“通知公告”一栏中自行下载(国务院国资委官网→委内机构→新闻中心→通知公告)

<http://www.sasac.gov.cn/n85463/n327265/n327829/index.html>

联系人:张学琼 (010) 64471712

国务院国资委新闻中心

中央企业媒体联盟

2015年5月11日