

从“一四六”思路看国企改革与发展方向

——解读2016年国资委会议核心数据背后的八点新意

本报记者 丁国明 赵玲玲

近日,中央企业、地方国资委负责人会议对2016年国企国资工作做出部署,从会议传出的重要数字看,国企国资工作呈现“奔着问题去”的鲜明特征,所提措施更加精准有力、注重效果。

据了解,自2003年国资委成立以来,每年国务院国资委都会召开中央企业、地方国资委负责人会议。今年有所不同,国资委会议不仅部署2016年工作,还提出“十三五”期间工作思路。著名国资专家李锦接受《中国企业报》记者采访时认为,理解“十二五”提出的“一五三”工程变为“十三五”的“一四六”工程,可以认识什么是新常态,弄清楚新常态下怎么干的问题。从一些核心数字分析可见新形势下国企发展与改革新思路,感触央企这艘巨舰2016年的航向、航线与航速。

“回到从前”将彻底无望

《中国企业报》:国务院国资委主任张毅在2016年年初的央企负责人会议上讲话,主题是什么是新常态,新常态下怎么干的问题。提出“当前经济下行压力仍在加大,面临的困难和挑战前所未有”。尤其提出不能幻想“回到从前”,怎样认识他对国企在新常态下的定位?

李锦:2016年怎么干?这是建立在2015年新常态基础上的。2015年是金融危机以来稳增长形势最严峻、情况最复杂、任务最艰巨的一年。盘点过去一年的成绩单时,不少央企负责人似乎难展笑颜。形势的变化让一些国企感到迷茫,原来一些快速扩张时的投资项目如今也变成了包袱。“生产小型化、智能化、专业化成为产业组织新特征,过去那种凭借要素投入、投资拉动的粗放式增长模式已不可持续。”张毅提醒一些面临困境的国企,“如果还在迟疑和等待,还幻想‘再回到从前’,不尽快转变发展方式,那么只会加速走向衰亡。”

张毅讲话回答了“十三五”时期特别是头两年,正值发展速度换挡期、结构调整阵痛期和新旧动力转换期,原本被高速增长掩盖的不少问题和矛盾会显露出来,一些企业生存发展将面临严峻的考验。这个“三期”,就是我们对形势的判断。

“三期”中,结构调整阵痛期是重点,因此2016年也可以称为“国企阵痛年”。GDP增速自2010年一季度达到12.1%的高度之后,一直在震荡下行,直至2015年的6.9%,而且尚未扭转下行趋势。这就使中国不得不重新思考:中国经济的主要问题可能是结构性问题,而非周期性问题,不能用解决周期性波动的宏观政策去应对。目前国有企业在传统产业、产能过剩行业、重化工行业分布较多。国企结构调整的阵痛是很厉害的。正因为此,张毅认为,“十三五”时期特别是头两年,正值我国经济结构调整阵痛期和新旧动力转换关键期,加之世界经济复苏乏力,国有企业可能将继续维持低速增长。这是根据新常态下对国企的速度调整。

“一四六”指引改革新路径

《中国企业报》:这个报告的主题思想是认识新常态,把握新常态,也就是什么是新常态,新常态下怎么干。“十三五”期间国企的总体思路是什么?

李锦:经济新常态下,国企发展表现出速度变化、结构优化、动力转换的三大特点,这些阶段性特征使国企的创新与改革任务更加艰巨。按照“十三五”规划要求,国资委明确了央企改革的“一四六”总体思路。

报告中提出,以提高经济发展质量和效益为中心,以推进结构性改革为重点,围绕做强做优做大国有企业的核心目标。

报告中提出,“十三五”时期要努力实现以下主要目标和要求:一是国有资本配置效率显著提高,国有经济持续稳定增长;二是培育一大批具有创新能力和国际竞争力的国有骨干企业;三是造就一大批德才兼备、善于经营、充满活力的优秀企业家;四是符合我国基本经济制度和社会主义市场经济发展要求的国有资产管理体制,现代企业制度更加成熟定型。这段话,是从国有经济、国有企业、企业家与国有体制四方面说的。与22号文件的国企改革目标相吻合。

报告中还提出,必须做好六篇文章,即:通过创新驱动增强发展动力,通过结构调整提高发展质量,通过开放合作扩大发展空间,通过深化改革增强发展活力,通过提质增效提升发展水平,通过加强党建为发展提供保障。

这样一来,一个新的体系便形成了,这便是“一四六”总体思路。会议要求,2016年要着力做好七项工作。类似积极处置“僵尸企业”,加快推进国资委自身改革,开展大众创业、万众创新,是六篇文章在2016年的落实。

这使我想起“十二五”规划要求,国资委明确了央企改革的“一五三”总体思路——即实现做强做优中央企业、培育具有国际竞争力的世界一流企业的核心目标,实施转型升级、科技创新、国际化经营、人才强企、和谐发展“五大战略”,提供深化国有企业改革、完善国资监管体制、加强和改进党的建设的“三大保障”。

总体来看,提高经济发展质量和效益,推进结构性改革,明显强化了。这正是对速度调整期、结构阵痛期、动力转换期的回应。一项核心目标、四项基本目标与要求,使得目标体系强化了、细化了、实化了,逻辑关系也更严密了。可见中国共产党人不断探索、不断创新的成就与前进脚印。

调整结构力促提质增效

《中国企业报》:“十二五”规划目标是:实现做强做优中央企业、培育具有国际竞争力的世界一流企业的核心目标,“十三五”规划目标是:以提高经济发展质量和效益为中心,以推进结构性改革为重点,围绕做强做优做大国有企业的目标。这种变化说明了什么?

李锦:这种调整幅度是很大的。实现做强做优中央企业、培育具有国际竞争力的世界一流企业,显得更为乐观,这与当时的发展速度过快,问题没有暴露有关系。2003—2011年,国有企业营业收入年均增长17.6%,利润年均增长22.9%。然而自2012年以来,国企营业收入和利润增幅始终在低速区间徘徊,压力逐渐增大,增速下降使原来高速增长掩盖的不少问题逐渐显露出来。现在,提升发展质量和效益,成为2016年央企的头号任务,丝毫不让外界意外;推进结构性改革,是2016年央企的发展主题,更为人们理解。

“2015年是金融危机以来稳增长形势最严峻、情况最复杂、任务最艰巨的一年。”张毅在总结2015年工作称,由于国内经济下行的压力比较大,国际大宗商品的价格断崖式下跌,2015年全国国资委系统监管企业效益同比下降6.1%,质量和效益自然成为目标。怎么做?就是供给侧改革,是国企和经济结构改革。这时候,核心目标由三个板块组成,重点是前面两条,实实在在,目标精准,任务精准。

“企业要以提高效益为中心。”李克强总理在2015年12月9日的国务院常务会议上已明确指出:央企首先是企业,效益下降已经成为央企当前的突出问题。从去年央企负责人会议提出的“全力以赴保增长”到今年的“提升发展质量和效益”,央企头号任务的变化,也契合了当前中国经济更加强调发展动能转换的形势需求。

提质增效的抓手在哪?对此,张毅开了三个药方“要向增量要效益,向盘活要效益和向管理提升要效益”。这是从结构改革中寻求与效益的铺排。从已经召开年度工作会议的央企来看,几乎都将效益放在突出位置。如中国电信提出持续强化精确管理,提高发展质量和效益;中国建材集团提出稳价报价增效、降低成本增效、利用新增长点增效、开辟“一带一路”市场增效。

国资委和央企们在2016年怎样做?有七大任务,首当其冲的是要努力提升央企的发展质量和效益“2016年要实现让央企效益恢复性增长、2017年实现稳步增长的目标”。国资委怎样主动适应、把握和引领经济发展新常态,从这里找到答案。

供给侧改革赋予新内涵

《中国企业报》:去年召开央企负责人会议时,央企总数还是112家,如今已成106家。而十二年前国资委第一次召开该会议时,这一数据是196家。去年国资委推动了6组12家央企兼并重组,这是否是供给侧改革的推动?

李锦:在狙击效益下滑战中,央企和各级国资委把转方式调结构放在更加突出的位置,做了大量结构重组工作。去年,央企合并重组连续上演,甚至创下10天发生3起重组的纪录。本次会议提出,国企合并重组有三类形式:一是横向的行业重组,二是纵向的产业链条的重组,三是龙头企业的中心重组。去年实际上也是这么做的,但是这是报告中第一次提出重组的具体类型。其中链条重组亮出了共享竞争为核心的“铁塔模式”,给予肯定并意味着要推行。

张毅报告透露,2016年将加大集团层面的兼并重组,推动强强联合。也会推动专业化重组,以行业龙头为依托,通过股权合作、资产置换、无偿划拨等方式,进一步强化同质化业务整合和细分行业整合。另外国资委也会敦促央企加快从缺乏竞争优势的非主业领域以及一般产业的低端环节退出,严控产能过剩行业投资。

目前央企向两极分化转变。2015年106家央企中有28家效益增幅达30%以上,这个数字是穿透浓浓雾霾的一道阳光,对央企的发展提升了信心。亏损严重的则集中在少数资源性企业与重工业,对于“发展创新一批,管理提升一批、清理退出一批”的分类,重组的态势更加明显。

在没有供给侧改革之前重组就是重组,现在是在供给侧改革的背景下的重组和清退产能是结合在一起的。中央政治局会议明确2016年经济工作的五大任务:去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板时,将“去产能”放在首位。显然,国企重组将与五大任务结合得更紧。

明确僵尸企业生死大限

《中国企业报》:报告中提出国资委正在研究制订工作方案,力争用3年左右时间基本完成“僵尸企业”处置主体任务,到2020年前全面完成各项工作。是否能够完成?

李锦:我认为,国资委的决心是很大的。要注意,3年左右时间,还没有基本完成,用词是留有余地的。报告明确提出,“要以攻坚克难、动真碰硬的精神积极推进”,处置“僵尸企业”是绕不过的坎,是必须做的手术。会引起一些震动,领导干部要勇于担当、敢于碰硬,按要把工作做好,用今天的“小震”化解未来的“大震”。报告对处置“僵尸企业”的措辞堪称严厉。

处置僵尸企业是以产业结构调整为主的供给侧改革的突破口,仅此就足以表明国企改革与发展从“关键之年”进入到“阵痛之年”。

报告对于处置“僵尸企业”的提法,具有操作性特征。报告明确集团公司(央企总部)是处置“僵尸企业”的责任主体,要建立主要负责人牵头的工作机制,指定专门机构,组织精干力量,积极开展工作。按照务实管用、可操作、可检查的基本要求,一企一策具体确定处置“僵尸企业”工作方案。

国务院常务会议提出,清理处置“僵尸企业”,到2017年末实现经营性亏损企业亏损额显著下降,是两年时间。国资委会议提出了“3年基本完成任务,4年全面完成”,标明了处置“僵尸企业”时间表,还是令人振奋的。

值得注意的是,会议要求,挂牌督导,强化问责,表明目前清理僵尸企业已经从战略推进、政策制定层面过渡到操作实施层面。挂牌督导将使清理更有力度。

监管体制框架建立可期

《中国企业报》:此次会议上,国资委首次明确提出“自身变革”的表述。张毅表示,国务院国资委已经成立专门领导小组和工作小组,正在研究制定内部组织机构设置和职能调整的方案,将根据工作需要,对现有工作机构进行大刀阔斧的调整。是否意味国资监管体制框架可望很快建立?

李锦:习近平总书记20次深改组会议上讲的“四梁八柱”,改革的框架和体制的任务要完成,从2014年到2016年是三年立框架的时间,2016年是交账的年头。

与往年将混合所有制等改革内容列项不同,国资委此番部署改革工作,列出“国资委自身改革”“股权多元化改革”、加快完善企业公司治理机制、加快解决国有企业办社会负担和历史遗留问题等四项具体的任务。国资委首次明确提出“自身改革”的表述,这意味着国改的操盘者“国资委”将对自身“开刀”提上日程,显得更为人们关注。

在2016年,国企改革将由多项并进向立框架重点转变。立框架有两个重点,一是国资委的上层监管体制框架;二是投资经营公司在2016年要有明显的进展,这是中央经济工作会议提到的国企改革重要内容。

2003年国资委成立时,国资委提出从2004年开始,用3年时间建立起国有资产监管体制框架。这标志着国资委的新体制基本形成。13年过去了,管资本的职能重新确定,体制改革也会随之变化。

国资委自身变革“去行政化”,是改革现行国资监管体制的主要期待,可能涉及四个方面。定职能,国资委的职能是管资本而不是管经营;定边界,明确自己的履职边界,该管的要科学管理、绝不缺位,不该管的要依法放权、绝不越位;定权力,明确自己的权力有多大,该管什么,不管什么;定编制,从与政府机关类似的机构设置,转变为依据职能确定机构设置。

2016年把改革的主体框架搭建起来,“四梁八柱”性质的改革将明确标注出来,排出优先次序重点推进。柱立则墙固,梁横则屋成。全面深化改革头3年是夯基垒台、立柱架梁的3年,2016年是主体框架搭建完成的一年。国企改革监管体制框架在2016年搭建,是可以期待的。

全面推进法治央企建设

《中国企业报》:报告中有一段特别引人注目,企业家在推动经济发展中发挥着重要作用,要为企业家营造宽松环境,用透明的法制环境稳定预期,给他们以定心丸。是否是有针对性?

李锦:可以这样认为,当前,企业家压力很大。一方面,经济下行压力仍在加大,国企处在爬坡过坎的重要关口,要渡过难关、战胜困难,亟须调动“人”的积极性,这些事情最终要靠企业家来办。另一方面,央企高管反腐败一年,出了一些蛀虫,企业家被弄得灰溜溜的,小心翼翼,莫不谨言慎行,如履薄冰。

“给企业家吃‘定心丸’”,这一提法首度出现在国资工作部署中,传递清晰信号:新形势下必须发挥好“人”的作用。当前特别要注重调动企业家、创新人才、各级干部的积极性、主动性和创造性。

要为企业家营造宽松环境,用透明的法制环境稳定预期;对创新人才,要建立完善激励机制;对各级干部坚持激励和约束并举,既坚持党纪国法的“高压线”,也要重视正面激励,完善容错纠错机制,旗帜鲜明给那些呕心沥血做事、不谋私利的干部撑腰鼓劲。

“基层首创精神”首度出现在工作部署中。会议鼓励“相关企业要大胆探索”,要求各地国资委“充分发挥基层首创精神”。国企创新越发重视人才作用,注重发挥“年轻人的智慧”。会议强调要对做出突出贡献的科技骨干和团队探索实施股权和分红权激励。

“关键之年”转向“阵痛之年”

《中国企业报》:2015年《关于深化国有企业改革的指导意见》的出台,标志着新时期深化国有企业改革工作全面启动。现在强调供给侧改革,国企改革给人有停下来了的感觉。对此有何理解?

李锦:国企改革不是停下来,也没有停下来。在2016年国家11项改革中是排在第一位的,国企改革要为供给侧改革和整个“十三五”规划提供动力,提供改革红利。

国企改革还没有落实,又是供给侧改革,两场改革是替代还是重叠?可以这样理解,国企改革是以产权为主要内容的体制改革,国企供给侧改革是以产业结构为主要内容的改革,两者是相辅相成的两种改革。

纵观国资委的2016年及“十三五”工作思路,国企改革由单纯的体制改革向产权体制与产业结构二重奏改革转变。国企改革与产业结构的改革同步进行,互相促进。国企改革如果停下来,供给侧改革也搞不下去。

国企改革与发展,由“关键之年”进入了“阵痛之年”。2016年无疑是央企恢复效益的关键时期,也是国企改革的重要实施年,同时又是处置产能和僵尸企业的攻坚之年。多重任务的叠加与要求,都让2016年变得更为重要。

2015年的改革,把国企改革初期目标定格在2020年,与全面建成小康社会的时间相一致。国资委把供给侧结构改革目标定格在2019年,时间更为紧迫。在开启向着全面小康最后冲刺的队伍里,国企仍然是主力军。全面深化国企改革与国企供给侧改革,也与前后连续的五年规划实现了有机对接,将以“全面发力”“多点突破”“蹄疾步稳”“纵深推进”的良好姿态迈入“十三五”。