

推进混合所有制 深化国有企业改革

○卢俊

摘要:党的十八届三中全会《决定》将混合所有制经济提升到我国基本经济制度重要实现形式的高度,进一步明确其发展方向,使这种富有效率和活力的资本组织形式,成为深化国企改革的有效载体和动力,也是深化国企改革的基本方向与重头戏。

关键词:混合所有制 国企改革 实施路径 保障措施

一、推进混合所有制深化国企改革,有助于重塑市场经济的微观基础

(一)加快推进国有企业体制制度的市场化,增强国有经济的活力

1. 有利于改革国有企业授权经营体制。国有企业实行混合所有制后,国有股权的比例会降低,其他股权的所有者会依法参加企业的决策管理,国有资产监督管理者相应地改变原来的管理方式,从管人、管企业、管资产向主要管资本转变,形成新的国有资产管理架构。国有资产监管部门可以设置若干个国家投资运营公司,分工管理国有资产的配置状况。国家投资运营公司是国有资本具体的投资主体,负责对所投资的股份公司资本经营效果的考核。而对国家投资运营公司所属国有资本配置效果的考核,则由国有资产监督管理部门负责。这样能克服国有资产隶属关系条块分割、国有资本资本化程度不足等问题,弱化政府对微观经济事

务的干预,减少政府对资源的行政性配置,以国有资产改革带动国有企业改革,使国有企业朝着市场化要求发展。

2. 有益于产权制度的优化。目前,许多国有企业产权结构单一,导致其难以成为真正的市场主体,内部治理存在缺陷。产权结构单一,缺少股权多元化情况下的相互监督与制约,使有效制衡的公司法人治理结构难以真正建立,国有企业难以进行完全意义上的自主经营、自负盈亏、自我决策。混合所有制经济的本质是产权主体多元化,发展国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济,有利于国有企业完善公司法人治理结构,实现与市场的有效接轨,管理运营更加高效。

(二)促进国有企业效率效益的最优化,增强国有经济的控制力

1. 实现多种所有制经济共赢。不同所有制经济既有分工,又有合作,发挥其所长;公有经济和非公有经济、大中型企业和小型微

企业、国内企业和外资企业兼顾,劳动者和企业家、就业者和创业者兼顾。在现代信息社会迅速发展的背景下,无论是单一的国有制、公有制,还是单一的私有制,都难以很好地适应现代社会生产力发展的要求。推进混合所有制,是社会进化在产权关系上的一个必然表现,可以发挥各种所有制经济的优势,实现多种所有制经济共赢,有利于促进国有企业的效率效益最优化。

2. 实现国有经济与其他各种所有制经济的优势互补。国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济,有利于各种所有制资本取长补短,相互促进,共同提升,共享发展红利。国有企业的资金、装备等优势与民营企业的灵活机制、管理高效率等相结合,国有企业的法律意识、社会责任意识与民营企业的创新意识、品牌意识等相结合,有利于进一步释放国有企业的市场活力,进一步增强民营企业的竞争力。同时,国有资本和其他民间资

本在企业内部实现生产要素公平受益,有利于构建国有企业与民营企业共赢发展的机制。

3. 有助于国有企业增长质量和管理效率的提升。发展混合所有制经济,允许混合所有制企业实行员工持股,形成资本所有者和劳动者利益共同体,是对劳动创造价值理论的一个重大创新,也是社会主义公有制产权理论的重大创新,是当前进一步搞好国有企业的突破口。推进混合所有制,有助于有效保护和协调投资者和劳动者的利益关系,推动国有经济和民营经济的共生共荣,形成崭新的利益共同体,增强国有经济发展的可持续性。同时,国有企业通过引入新的战略投资者,可以在完善股权结构的同时,更好地完善经营决策机制,更好地形成市场化的管理机制,有助于提高企业决策的质量和水平,增强竞争力。

(三)实现国有企业主导能力的最大化,增强国有经济的影响力

1. 吸引更多的社会资本与国有资本共同发展,提升国有资本的主导力。推进混合所有制,允许非国有资本参股国有资本投资项目,有助于消除对非国有企业的歧视;有利于调动国有企业和非国有企业的多方积极性,共享资源,共同发展,提高整体社会效益,增进整体社会福利;有利于民间资本的投资发展,国有资本“有进有退”,优化布局,从一般产业领域转向真正关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域,使国有资本能够吸引和驱动更多的社会资本为实现国家的主要战略目标、重要的国家项目等服务,能够在提升国民经济的整

体效益中发挥更加重要、更为关键的主导作用。

2. 有利于扩大国有资本的带动力。通过推进产权多元化,不仅可放大国有资本的功能,而且可使国有资本在更广泛的范围内、以更直接的方式发挥影响力和带动力。推进混合所有制,有助于打破市场壁垒,拆除或降低某些行业的准入门槛,增加非国有企业的发展机会,激发国有企业的竞争意识,提高国有企业和非国有企业提供各种产品与服务的积极性,进而丰富市场的供给与需求;对有关国有企业实行股份制改革,可加快推进国有资产的“资本化”,增加国有资产的流动性,并可通过资本的流动性和国有资本的公共性,增强国有企业的市场正能量,优化社会资源的高效配置,提升国有企业的市场竞争优势,在国民经济发展中发挥更加重要、更为关键的主导作用。

二、实施路径和保障措施

(一)实施路径

混合所有制经济的本质是产权主体多元化。实行股权多元化,特别是有条件的国有企业实现股份制改革,应加快推进国有企业特别是母公司层面的公司制、股份制改革,优化国企股权结构,加快国有资产的证券化进程,实现投资主体和产权多元化。

实现混合所有制,主要有4种形式:一是涉及国家安全的少数国有企业和国有资本投资公司、国有资本运营公司,可采用国有独资形式。二是涉及国民经济命脉的重要行业和关键领域的国有企业,可保持国有绝对控股。三是涉及支柱产业和高新技术产业等行业的重要国有企业,可保持

国有相对控股。四是国有资本不需要控制并可以由社会资本控股的国有企业,可采取国有参股形式或者全部退出。

大部分国有企业通过股权多元化改革,可逐步发展成为混合所有制企业。国有企业在发展混合所有制经济中将降低国有股权的比例,大力支持各种非公资本,特别是民营资本参与到国有企业的股权多元化改革中。

推进具备条件的国企改制上市。暂不具备上市条件的国企通过引入各类投资者,实现股权多元化,鼓励具有资金、技术、管理优势的战略投资者及社保基金、保险基金和股权投资基金等机构投资者参与国企改制重组。

允许更多国有经济和其他所有制经济发展成为混合所有制经济,大力引入非公企业资本、自然人资本及员工持股等三种资本,着力改善国有企业股本结构。

(二)保障措施

1. 加快优化国有资本布局。坚持国有经济“有进有退,有所为有所不为”,按照“少而精、大而强”的原则,继续推进国有经济布局和结构的战略性调整,重组兼并整合一批,清理剥离退出一批,发展创新改造一批,推动国有资本向“两国、两重、两大、两新”集中,向重要行业和关键领域集中,向优势企业集中,向企业主业集中,通过资本有序流动优化国有经济布局。“两国”指关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域;“两重”指重要的行业及重要的基础设施及自然资源;“两大”指具有较强国际竞争力的大公司大企业集团;“两新”指国有经济仍具竞争优势的行业和未来

可能形成主导产业的领域。

2. 完善公司治理结构和经营机制。坚持市场化的方向,尊重市场的规律,适应市场经济的要求,推动绝大多数混合所有制企业包括其母公司进一步健全现代企业制度,形成权责统一、运转协调、有效制衡的法人治理结构。吸收一定比例的专业化人才进入董事会,董事会下设立若干专业委员会并切实履行职责。加大引进独立董事和外部监事的力度,进一步完善董事会、监事会议事制度,使包括独立董事在内的每一位董事、监事都能够发挥应有的作用。在公司治理机制层面,有必要建立强制性的小股东累计投票权制度,使混合所有制企业中的小股东有充分的利益诉求和顺畅可靠的表达渠道。对于关系国家安全和国民经济命脉的少数行业,在实行混合所有制经济的公司中,国有股权可实行具有否决权的“金股”制度,以维护国家和全社会的公共利益。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,更好发挥企业家作用;深化企业内部管理人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减的制度改革;建立长效激励约束机制,强化国有企业经营投资责任追究;探索推进国有企业财务预算等重大信息公开;国有企业要合理增加市场化选聘比例,合理确定并严格规范国有企业管理人员薪酬水平、职务待遇、职务消费、业务消费等。

3. 健全和完善产权市场体系。按照“统一、开放、竞争、有序的现代市场体系”的目标,建立体制合理、规则健全、竞争充分、通畅有序的现代产权市场,保障国有股权的

有序进退,实现资本、股权的优化配置。完善产权市场功能,要建立合理的定价机制,加快信息披露建设,促进产权市场的规范化。同时,重视发挥资产评估、审计等各类中介组织的独立作用,使其服务方式、程序、标准等进一步规范化和科学化,为混合所有制经济可持续发展创造良好的市场环境。健全和完善产权交易市场的机制和功能,加强产权交易信息网络建设,提高系统化和网络化水平,加强产权交易专业人才培养,提升产权交易规范水平,降低产权交易成本,提高资金配置效率;加快建立和完善产权交易市场相关法律法规,健全产权监管制度;严格执行产权交易进入市场制度,提高产权交易的市场化运作程度,鼓励民营、外资等非公有制经济的产权进入交易,促进产权竞争,激活产权市场,使产权市场成为混合所有制经济发展壮大的有效平台。

4. 完善国有资产管理体制。按照简政放权、理顺政府与市场关系要求,国有资产管理应实现决策、执行、监督相互分离。国有资产监督管理部门必须加快转变职能,由现行“管人、管事、管资产”的多重身份转变为专业监管者。财政部门应会同有关部门负责研究制定国有资本存量管理、动态调整规划、收益收缴和支出管理、财务管理及防范内部人控制等方面的政策法规,履行公共管理职责。发展改革、工信等部门负责研究制定宏观战略和产业政策等。国有资产监管部门之下可设置若干个国家投资基金公司,分工管理国有资产的配置状况。国家投资基金公司是有资本具体的投资主体,负责对本公司所投资的股份公司资本经营效果

的考核。而对国家投资基金公司的运营和本投资基金公司所属国有资本配置效果的考核,则由国有资产监督管理部门负责。大多数国有企业成为混合所有制的公司后,国资委作为国有资产监管机构,要由管资产向管资本转变,并进一步简政放权,实行监管、报告和问责负面清单管理模式,有效破除政府干预企业经营决策的行为,最大限度减少涉及企业的行政审批事项,让混合所有制企业真正成为自主经营、自负盈亏、自担风险、自我约束的市场经济主体。与此同时,彻底取消企业的行政级别,使混合所有制企业去行政化,去部门利益化,切断企业和主管部门之间的利益输送链条。

三、应坚持的原则

(一) 做好顶层设计,尊重群众首创精神

着眼长远,站在国家层面总揽全局,明确发展方向和工作任务,规范工作方式,制定工作规则 and 政策措施。同时,尊重基层和群众首创精神,问需于民、问计于民、问政于民,允许基层积极探索,有效化解人民内部的利益摩擦,兼顾不同群体的利益诉求,形成改革的最大公约数,确保改革公平公正,凝聚起最为广泛的深化改革的强大力量。

(二) 统一规划,稳步推进

从国有经济总体布局角度出发,整体规划设计出国有企业深化改革的蓝图,特别是哪些企业拟进行混合所有制改造,哪些企业将实行员工持股等。推进混合所有制不能急于求成,随意下达推进时间表、指标任务书,而应先急后缓、先易后难、先简单后复杂,有计划分步骤(下转第24页)

规划编制体系,打破业务主管部门对规划编制拥有绝对话语权的地位。作为规划编制的牵头部门,应当将规划内容有效分解,委托第三方专业化社会团队充分运用现代信息化手段,从国民经济总量平衡和各领域、各地区均衡发展的角度,在充分吸收社会各界对于经济社会发展需求的基础上,提出供给层面和需求层面相协调的规划总体目标和主要任务体系,并逐级分解到各部门、各地区。各部门、各地区如果认为规划目标和任务无法完成,需要向社会公布无法完成的理由以及替代方

案和思路,从而真正做到让规划来自于市场且服务于市场。□

参考文献:

- [1]陈方全.倡导性规划理论及其启示[J].学习月刊,2007(01):35-36.
- [2]王天伟.中长期规划编制[M].天津科学技术出版社,2008.
- [3]石飞.中长期发展计划编制工作思路和方法初探[J].经济师,2007(11):126.
- [4]康敬.对产业规划编制的若干思考[J].城市规划,2011(04):40-42.

[5]陈文晖,鲁静.产业规划研究与案例分析[M].北京:社会科学文献出版社,2010.

[6]张文忠.产业发展和规划的理论与实践[M].北京:科学出版社,2009.

[7]相伟.加强中长期发展规划战略性的探索[J].中国物价,2008(06):39-42.

[8]吴荻.我国城市政府规划管理体制变革[J].淮海工学院学报,2005(12):82-84.

(作者单位:国家信息中心综合管理部)

(上接第20页)平稳推进。规划总体思路和改革框架,选择试点、制定具体规则和程序、探索混合所有制改革的实施细则,保证其在制度和法律框架下规范运作,尤其不能以深化改革的名义借国有资产改革谋取私利。

(三)转换机制,谨慎操作

以完善公司章程为着力点,以搭建好协调运转、相互制衡的公司治理机制为前提,不必纠缠谁的股份多一点少一点,重在完善公司治理结构,转换企业经营机制,使国有企业成为真正的完全的市场主体。从维护国家利益、维护社会分配公平正义出发,采取切实有效的措施坚决防止国有资产流失。从国家战略出发,以维护国家基本经济制度为依据,以增强国有经济活力、控制力、影响力为出发点,明确划定少数不宜开展混合所有制行业和企业红线清单。明确划定哪些实行混合所有制的行业和企业不宜搞员工持股的禁区清单。强化国有资产

监管,在产权管理上采取明晰产权关系、搞好产权登记、完善公司章程、规范公司治理、强化资产评估、规范产权流转等有效措施,防止国有资产流失。

(四)统一政策,一企一策

制定统一政策标准,使一些改革重要事项有政策标准可作为依据。同时,要探索混合所有制的多种形式、多种模式,分类进行研究,分类提出措施,切忌“一刀切”。□

参考文献:

- [1]迟福林.市场决定——十八届三中全会后的改革大考[M].北京:中国经济出版社,2014.
- [2]迟福林.改革红利:十八大后转型与改革的五大趋势[M].北京:中国经济出版社,2013.
- [3]常修泽.包容性改革论——中国新阶段全面改革的新思维[M].北京:经济科学出版社,2013.
- [4]周子勋.深化国有资产管理体制改革[N].中国经济时报,2013-11-06.
- [5]姜海龙.积极发展混合所有

制经济[N].大连日报,2013-12-31.

[6]中共中央党校经济学部课题组.发展混合所有制经济政策的现实意义[N].学习时报,2014-02-24.

[7]张卓元.深化经济体制改革推动市场配置资源作用——《决定》提出了哪些需要认真研究的问题[N].经济研究,2014(01).

[8]刘泉红.以混合所有制经济为载体深化国企改革[J].前线,2014(04).

[9]陈清泰.国资改革路线图[J].财经,2014(07).

[10]孙连才.混合所有制发展的关键[J].国企,2014(03).

[11]彭建国.关于积极发展混合所有制经济的基本构想[J].中国发展观察,2014(03).

[12]田广,刘瑜.中国的混合所有制如何不同于西方——理论、实践与制度创新[J].人民论坛·学术前沿,2014(03)(下).

(作者单位:东北大学工商管理学院 国务院国有资产监督管理委员会新闻中心)