解读2015年国企改革方案要点

核心提示：在此次论坛上，围绕新常态下的国企改革攻坚，胡鞍钢、刘纪鹏等近20位知名专家从“国企改革顶层设计与国资监管模式创新”、“经济新常态下混合所有制改革的方向、路径、模式”、“国企改革与保障人民群众福祉”等角度进行了深入研讨。

在此次论坛上，围绕新常态下的国企改革攻坚，胡鞍钢、刘纪鹏等近20位知名专家从“国企改革顶层设计与国资监管模式创新”、“经济新常态下混合所有制改革的方向、路径、模式”、“国企改革与保障人民群众福祉”等角度进行了深入研讨。

新常态下的改革蓝图

“1 N”方案有望春节前出台

2015年国企改革明确七大任务

国企改革发展的新常态，需要新目标、新动力，国有企业发展的新动力，要靠改革来激活。

卢卫东接受企业观察报记者采访时表示，虽说什么是“国企发展改革的新常态”目前还不能定论，不过无论如何国企改革始终要在增强国有企业活力与竞争力、控制力与影响力上多做文章。

国务院国资委研究中心主任楚序平在论坛上做出主题发言时表示，2014年来，国务院国资委依据《全面深化国有企业改革指导意见》，对涉及国资委的重点改革任务，制订了初步意见方案。“1 N”改革措施里的大部分，有望在春节前出台。

此前有消息称，国企改革的顶层设计方案，可能以“1 N”形式发布。其中，“1”是指首先会出台一个深化国企改革指导意见，“N”是指十几个配套方案。

楚序平认为，2015年将是全面深化改革的关键年。从国资委职责来看，2015年国有企业改革有七大任务：

第一，要深入做好准确界定不同国有企业功能工作。要对不同类别国有企业，明确主要特点、发展目标、改革方向，分类推进改革调整，加强分类监管、分类考核。明确对具体中央企业的商业目标，包括保值增值、经济增加值、利润率、负债率、可持续分红水平等财务指标，完善整体的配套评价体系。

第二，要稳妥、规范、有序发展混合所有制经济。要坚持一企一策、因业施策、因企施策，宜独则独、宜控则控、宜参则参，防止大轰大嗡，防止“一混了之”。

第三，要进一步完善现代企业制度。力争在解决“管理人员能上不能下、员工能进不能出、收入能增不能减”的问题上取得实质性突破。目前国有企业冗员问题严重，相当一批企业冗员超过1/3，必须尽快解决。2015年，亟需研究推进“三项制度改革”的可操作性政策，亟需研究职业及建立职业经理人制度，减少行政任命管理人员，增加市场化选聘比例。

第四，要积极推进剥离企业办社会职能和解决历史遗留问题。要加快完善相关政策，多渠道筹措资金，务求实效。积极做好“三供一业”分离移交和国有企业棚户区改造工作。

第五，要加快推进“四项改革”试点。各试点企业要及时总结推广成熟经验和有效做法，以点带面加快推进改革。

第六，要稳妥推进薪酬制度改革。国务院国资委为此已专门发了通知。在组织实施中，要注意把握工作的重点对象。本次薪酬制度改革重点对象是中央和国资委管理的领导班子成员。需要研究市场在配置人力资源中的决定性作用。中央企业市场化选聘的职业经理人实行市场化薪酬分配机制。国有企业内部职工的薪酬分配，要依照《公司法》等法律法规和有关政策，由企业自主决定。

第七，是改革完善国有资产监管体制。各级国资委都要建立权力清单、责任清单、负面清单，授权一批，下放一批，收缩一批，移交一批，把该放的坚决放到位，把该给的坚决给到位，同时对该管的也要管到位。大力推动公共管理部门的简政放权。

清华大学国情研究中心主任胡鞍钢认为，国企改革必须有明确的目标，不能为了改革而改革。他提出，到2020年，国企改革目标是“创建一批拥有核心技术、知名品牌的世界一流跨国企业”，在全球化视角下国企改革发展应该实现的三个目标：一是进入世界500强的国有企业数量比现在翻一番；世界500强50个行业中的“中国兵团”分布数翻一番；三是世界品牌500强中的“中国品牌”翻一番。

新常态下的改革突破口

“混改”细节应明确五个要点

不是所有国企都适合“混改”

混合所有制改革，仍是本次论坛讨论的焦点之一。多位与会专家表示，并非所有国企都适宜进行混合所有制改革。

国务院国资委研究中心主任楚序平介绍，国有企业初步分成商业类国有企业和公益类国有企业两大类，分类为2015年全面推进改革奠定了体制基础。

楚序平表示，2015年，改革的关键在细节，细节决定成败，要规范国有资产评估，完善国有资产定价机制，严格操作流程，确保公开透明，切实防止国有资产流失。2015年，亟需研究混合所有制的政策细节，选择部分企业进行试点，在总结经验基础上稳妥有序开展。楚序平强调，混合所有制需要高度重视明确五个要点：

一是央企总部最好保持国有独资，对绝大多数重要国有企业，政府要保留51%以上控制权；

二是混合所有制优先考虑包括社保基金、保险基金等公众基金，优先中国投资者；

三是搞混合制出售的国有股权收入，必须用于发展国有经济的新投入，不能吃光分净；

四是混合所有制要一企一策，不刮风、不搞倒计时、不搞运动，防止犯颠覆性错误；

五是混合所有制操作，优先鼓励IPO上市发行进行混合，必须进场交易、竞价交易，禁止协议出售。混合所有制优先考虑包括社保基金、保险基金等公众基金，优先中国投资者。

楚序平认为，在混合所有制改革方面，新西兰政府的经验值得中国学习。新西兰政府明确规定：政府保留对企业的控制权，至少有51%的股份，不允许出现基石投资者(即除新西兰政府外，禁止任何单一投资者持有超过10%的股份)；新西兰公民与机构享有优先购买权，新西兰公民与机构持有的股份(包括政府股份)不得低于85%；国有股份出售必须通过IPO上市发行，禁止协议出售；国有股权减持收益用于发展新产业或购买新资产等。

“准确分类是实现下一步国资改革的重要一步”，刘纪鹏主张把国企分为公益性和营利性，公益类国企交财政部监管，纳入公共财政预算，这类国企的企业家可以是政府指定、薪酬也要限制。凡是营利类国企应由国资委监管，这类国企的企业家都应该实行职业经理人制度，不限薪。同时，对营利性国企的进或退应由市场来选择。

北京师范大学公司治理与企业发展研究中心主任高明华认为，只有竞争性国企适合做混合所有制改革，而公益性国企和自然垄断型的国企应坚持国有独资或国家控股。

武汉大学战略决策研究中心主任、美国杜克昆山大学管理学教授龙斧也表示：“企业不缺钱就不需要上市。”他说，美国近90%的中小型企业都不上市，仍然可以保证效率。

中国社科院工业经济研究所所长黄群慧的建议与此相反，他认为，把国有企业组建成上市公司，可以甩掉“国有资产流失”的帽子。

身处广东的央企南方电网公司正在积极推动“混改”。南方电网公司党组成员、副总经理杨晋柏介绍，南方电网在西电东输等工程中，研究试行混合所有制，满足新增投资需求的同时，与社会共享发展成果，以深圳为试点推进输配电价改革，构建公平的市场竞争环境，探索电网企业发展的新商业模式。杨晋柏表示，南方电网将西电东输的输电通道和具备条件的区县级配电网这两个核心业务作为发展混合所有制的首批试点，制定了在云广特高压直流等三个输电通道项目中引进社会资本的具体方案，预计引进资本50亿元。他透露，“目前试点方案已上报国家有关部门”。

广东宏大爆破(24.58,0.37,1.53%)公司董事长郑炳旭在会上也介绍了公司充分利用改革、通过混合所有制谋求发展的经验。广东宏大爆破原来是一家老煤炭企业，从三人科研小组做起，以独有的爆破技术开拓市场，2003年进行股份制改造，2012年上市，建立规范的法人治理，通过混合所有制谋求发展，系统解决了体制性的矛盾，12年间企业产值增长了128倍，国资大幅增值。

新常态下的改革环境

国企税负是其他企业的2.6倍

从全球看国企集中程度还不够

国企改革的顺利推进，还有一个非常重要的方面，就是离不开良好的环境。12月11日中央经济工作会议吹起了新一轮国企改革的新风，不过如何看待国有企业改革与崛起，从不同视角会有不同的结论。因此，卢卫东表示，全面深化国企改革，仍需要凝聚更多共识。

中国经济出版社副社长、《国资报告》杂志社社长毛增余认为，当今社会的主流舆论是否定国有企业的。国有企业背负着社会负面舆论的巨大压力。他说，没有正确的理论，就没有正面的舆论。顶层设计就需要构建中国特色的国有企业理论。

楚序平介绍，目前国企仍然面临冗员众多、税负沉重的改革压力。2014年1至11月，中国规模以上工业企业中，国有工业企业每百元营业收入纳税为8.53元，私人企业纳税为3.02元，外资企业纳税为3.03元，国有工业企业税负为其他企业的2.6倍。

楚序平强调，国企改革亟需研究建立分类后的国有企业分类考核问题，解决考核中的过于重视当期利润、中长期考核激励不足、考核标准“一刀切”、董事会考核权不足等问题。亟需研究企业分类后的分类改革、优化国有经济布局结构、更好服务国家战略的问题。

近年来，对于国企的崛起、对于国企的垄断问题，社会上议论颇多，历年“两会”上都有人大代表、政协委员呼吁打破国企行业垄断。但胡鞍钢通过对18年来国内外大数据进行比较研究后发现，这些年来，我国国有企业与美欧日的世界500强企业相比，我国的世界500强企业的市场集中度水平仍存在较大的差距。

胡鞍钢在论坛上表示，按行业世界500强企业营业收入与各国行业总产值的比值计算，我国在炼油、电信、能源、金属和汽车行业的集中度水平显著低于美国、欧盟和日本的世界500强企业。所以胡鞍钢认为，如果从全球视野和更加开放、更加长远的角度来看，中国的世界一流企业不是是否出现垄断的问题，而是集中程度还远不够。

胡鞍钢建议，今后改革的方向之一，仍然是提高集中度，包括：提高重要行业和关键领域的集中度，形成优势行业和关键领域制高点；提高其他行业和空白行业的集中度，填补空白行业；提高研发投入与人才集中度。

新常态下的改革目标

监管应从家长制到“放风筝”

但改革不能犯“颠覆性错误”

政企分开是国企改革的试金石，是最核心的问题，如果不在这方面取得突破，改革就会受到很大的局限。

在12月22日刚举行的国务院国资委中央企业、地方国资委负责人会议上，国务院国资委主任张毅明确强调，要以壮士断腕的决心，改革完善国有资产监管体制。国资委监管工作的改革不应是动其皮毛的修修补补，而必须是动其筋骨的大刀阔斧，有些方面甚至要脱胎换骨。“该放的坚决放到位，该给的坚决给到位，同时该管的也要管到位。”

所以，新常态下如何完善国资监管，也是本次论坛讨论的一个焦点。

广东省政府发展研究中心党组成员、巡视员李鲁云会上发言说，国有企业监管的方式应该从家长制转向放风筝式。李鲁云介绍，广东省属国企2711户，混合制企业占50.76%。其中深圳、广州占比分别超75%和70%。实现“三个转变”，创新国资监管方式，实现从管资产为主向管资本为主转变，实现从审批企业重大事项为主向优化国有资本布局为主转变，实现从管企业为主向管董事会为主转变出台“三份清单”，创新国资监管手段。

广州市国资委副主任陈雄桥也介绍了国企统一监管的推进情况，2015年底前，广州65户委托监管企业将被纳入国资委直接监管。

为了真正打造阳光国企，与会专家还提出应该努力实现“全民监督”。广东省社会科学院国有资产监督管理研究中心主任梁军认为：国有企业改革发展始终与国家的繁荣富强、社会的安定和谐、人民的幸福生活紧密相连，国企改革发展就是保护和运营好全民所有资产，全民所有，全民监督，全民共享。

吉林大学中国国有经济研究中心主任徐传谌说，国有企业改革本来是为绝大多数人谋福祉的，这个落脚点绝对不能搞错。

徐传谌举例称，过去烟酒实行专卖制度期间，烟与酒每年向国家纳税大约都是1000亿。现在酒业专卖取消了，烟业每年为国家纳税约9000亿，而酒业每年为国家纳税还是约1000亿，酒业改革让大部分“红利”流入了私人的口袋。“这是不是把国有企业的利润让渡给了私人？”徐传谌认为，这种改革是值得深思的，改革绝对不能犯“颠覆性错误”。他表示，资本主义国家靠税收也不能解决两极分化的严重问题，中国要想真正实现共同富裕，必须要发展壮大国有经济。

中国人民大学经济学院院长张宇也表示，国企改革要有根本的目标，用私有制的逻辑来改造国有企业的确是非常危险的。目前有不少改革实际操作时最终都通向私有制，这非常危险。张宇提醒大家别忘了国企的本性，国企才是全民利益的代表与保障。而私有化的将来，必然是国际资本的猎杀，“老本丢了就没有什么共同富裕的念想了。所以国企改革一定要实现全民所有、全民监督、全民分享。”张宇提醒说。