

全面、权威、深入解析《关于深化国有企业改革的指导意见》

诠释指导思想，分析重点、热点、难点问题

# 国企改革 顶层设计解析

李锦◎著



中国言实出版社

图书在版编目(CIP)数据

国企改革顶层设计解析 / 李锦著. —北京：中国言实出版社，  
2015.11

ISBN 978-7-5171-1681-3

I. ①国... II. ①李... III. ①国有企业-经济体制改革-研究-中  
国 IV. ①F279.241

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第279427号

# 目录

[序](#)

[引论 国企改革的核心是“两权分开”](#)

[一、国企改革研讨一年，“股多股少”成为焦点](#)

[二、国企改革究竟要解决什么](#)

[三、《指导意见》的历史沿革与出台背景](#)

[四、马克思是怎样分析所有权同生产过程分离现象的](#)

[五、《指导意见》的逻辑关系及框架分析](#)

[六、国企改革要成败系两点：“放”与“让”](#)

[七、国企改革实施要突破五道权力的阻力](#)

[八、改革的突破，需要理论的支持](#)

[导言 国企改革顶层设计60个看点解读](#)

[一、国企改革的行动指南](#)

[搞好国企是国之大事、民之大事](#)

[国企市场化是“完善”，而不是推倒重来](#)

[保持“双中高”压力大，国企任务艰巨](#)

[激发活力是改革出发点与落脚点](#)

[“三做四力”是一个新目标体系](#)

[各种所有制相互融合是股份制企业追求的一种标准](#)

[独立市场经营主体标准中加上“自担风险”](#)

[走出“一放就乱”的怪圈](#)

[党的领导重在“两个政治”](#)

[尤其要尊重群众首创精神](#)

[十三五国企改革规划](#)

[二、分类改革是前提与基础](#)

[国企分类终于靴子落地](#)

[分类仍留下较大空间](#)

[“三个有利于”标准的契入](#)

[分类决定国企控股模式](#)

[自然垄断企业的特别条例](#)

[公益类国企不再以经济目标为主](#)

[非国有资本对公益类企业与经营方法](#)

[三、根本任务是搞活国企 提高效率](#)

[集团公司混合所有制多元化发展也会加快](#)

金股模式的引进  
为国企四权定位  
法无授权，不得干涉经营层自主权  
管董事长的办法  
职业经理人制度预示一场变革  
转换通道意味着将有一场转换  
职业经理人选聘比例占多少  
提出国企高管薪酬的三要素  
对国企高管薪酬不能“一限了之”  
四、由“国营”“国企”迈入“国资市营”时代  
国资时代的真正到来  
“两清单”“四任务”讲得清清爽爽  
“三归位”实质上是“三个解放”  
两权界定比三级框架更重要  
我国供给结构调整的重大任务：三个一批  
国企重组是为了“集中”  
变现国有资本是改革必然  
强强联合是在一带一路战略实施中迫切需要  
各部委的国企应该纳入统一经营监管系统  
划转部分国有资本充实社保基金  
五、增强国企活力是混改第一条标准  
发展混合所有制经济里有一个重要突破  
“三因”、“四宜”体现原则性与灵活性并重  
“三不”指向明确，因为问题都存在  
围绕股权的四种混改方式  
垄断领域开放的两个前提  
社会资本的合作应是经营模式  
混合所有制不是“国退”，而是“双向进入”  
职工持股不是不搞，而是先从“科技”入手  
先搞增量，后搞存量  
六、缺乏监管，会造成本轮改革的倒退  
监管目的是“防流失”  
总会计师委派是管资本的“把手”  
社会监督被单列一条，显示重要  
“三不”被列为失职渎职行为  
七、党的领导与法人治理结合是一个难题  
党的领导要与公司治理结合

改革后，总理由董事会聘任，是确定无疑的了  
董事长与总经理分设，是两权分开的关键一着  
第一次提出董事长的五条标准

八、建设有利于国企改革的环境

聚集人才是国企兴盛的保障

改革要于法有据，要与法制建设同步

为退出的国企工人社会保险，也是为改革保险

让国企背着“包袱”闯市场，不合理

适当时期会出现抓典型的高潮

把“设计图”变为施工图是当前重要任务

第一章 国企改革顶层设计的指导方针

一、对《政府工作报告》国企改革的解读

【焦点追问】

【直面解读】

解读之一：推进混合所有制改革的进军令

解读之二：围绕混合所有制讲了四层意思

解读之三：打破垄断的两个《办法》是“让”与“进”

解读之四：“两个不可侵犯”是对“两个都是”提法的深化

解读之五：目前混合所有制经济是以项目为主阶段

解读之六：2014年仍然是试点阶段

二、习近平“三个有利于”标准是国企改革之“魂”

【焦点追问】

【直面解读】

加快推进国企改革意在激活实体经济

“三个有利于”标准是国企改革之“魂”

央企“做大”并非简单合并重组

国企改革顶层设计方案披露

附 为什么认为“三个有利于”是国企改革之“魂”

三、习近平“国资改革反暴利”的深层含意

【焦点追问】

【直面解读】

国际上改革分利集团获取暴利触目惊心

政治腐败与获利集团互相勾结获取暴利

产权交易是暴利流入官员手中的机会

中国国企改革90年代的“改革暴利”之鉴

要建立国有企业改革的保障体系

四、推进国资国企改革与发展的基本遵循

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[要深刻领会准确把握国企改革“三个有利于”的标准](#)

[要深刻领会准确把握遵循社会主义市场经济规律的改革方向](#)

[要深刻领会准确把握深化国企改革要走符合国情的道路](#)

[要深刻领会准确把握把国有企业和实体经济抓上去的任务](#)

[要深刻领会准确把握变中求新、变中求进、变中突破的发展观念](#)

[要深刻领会准确把握保持战略定力，增强发展的信心](#)

[要深刻领会准确把握着力完善体制机制的治本之策](#)

[要深刻领会准确把握发挥工人阶级主人翁作用](#)

[五、解读李克强对中央企业“一带一路”的指示精神](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[六、指导国企改革的行动纲领](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[顶层设计的逻辑框架](#)

[主线，实现公有制与市场经济的融合](#)

[让国企更有活力效率和形成“新三制”](#)

[从“设计图”向“施工图”的转变](#)

[七、“供给侧改革”对于“国企改革”的意义](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[\(一\)“供给侧改革”的出发点:搞好企业，增加新型供给](#)

[\(二\)国企改革顶层设计贯穿新供给经济学的思想](#)

[\(三\)供给学是一种尊重市场主体，尊重企业的理论](#)

[\(四\)新供给经济周期与国企“三个一批”的高度吻合](#)

[\(五\)国企进行“供给侧结构性改革”，从消化过剩产能开始](#)

[\(六\)国企“三架发动机”是“供给侧改革”强大动力](#)

[第二章 国企改革顶层设计的规划思路](#)

[一、改革领航国企巨轮再出发](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[改革坚持市场化](#)

[多个领域将突破](#)

[混改不搞拉郎配](#)

[二、国企改革顶层设计回应六大关切](#)



[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[关切一：此次国企改革方案有哪些特点和亮点](#)

[关切二：如何使国企真正成为独立市场主体](#)

[关切三：如何以管资本为主加强国资监管](#)

[关切四：如何防止国有资产流失遏制腐败](#)

[关切五：如何通过改革激发企业活力](#)

[关切六：如何看待国企改革与社会公众关系](#)

[三、国企改革应带头适应新常态](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[信号一：国资做“加减乘除”调结构](#)

[信号二：央企将加快“瘦身健体”](#)

[信号三：“监管权力改革”势在必行](#)

[信号四：以更开放的思路推进企业改革](#)

[信号五：反腐工作常抓不懈](#)

[四、国企改革的“规划图”将转变为“施工图”](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[多个配套方案将陆续出台](#)

[下一步国企分类还需细化](#)

[市场化选聘仍在试点阶段](#)

[未来三年国企重组加快](#)

[混合所有制是手段不是目标](#)

[国企改革红利可期](#)

[五、我国进入依靠国企改革红利的新阶段](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[坚决做强做优做大](#)

[政企分开提升活力](#)

[强化改革的保障机制](#)

[第三章 国企改革中分类推进原则及定位](#)

[一、分类定位是国企改革的突破口](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[二、国企改革似将按功能分类](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[“国企分类”争议很大](#)

[改革遭遇“保增长”](#)

[三、国企分类是改革基础应破除利益博弈](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[顶层设计方案出台条件具备](#)

[部委间的利益博弈](#)

[国企分类是改革基础](#)

[体制即框架是一个难题](#)

[增量改革是“混改”主流](#)

[四、“国企分类”改革大局已定](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[国企分类为这次改革完成一个“奠基礼”](#)

[混改焦点应该是经营权](#)

[讨论了一年焦点也没有对准](#)

[经营性高管将由市场聘任](#)

[要遵循国家需要的原则](#)

[五、国企分类改革理清功能纠葛](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[分类改革要先“动刀”](#)

[因企施策“对症下药”](#)

[国资监管“动其筋骨”](#)

[六、国企分类改革是重要的突破和创新](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[为什么要搞新一轮国企改革？](#)

[到2020年，国企改革将取得哪些成果？](#)

[这次改革，与以往改革有哪些亮点？](#)

[国企分类，是重大创新](#)

[国企改革对企业、对青年人将带来哪些机遇？](#)

[文件怎样落实？应当注意什么？](#)

[七、国企分两类后，怎么改革？](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)



[国企分类的背景与意义](#)

[国企怎样分类](#)

[国企分类改革与监管](#)

[国企分类后的拆分与重组](#)

[国企分类面临的问题](#)

[第四章 国企薪酬制度的改革与规范](#)

[一、习近平定调国企薪酬改革根除“职务消费”](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[附 国企高管薪酬要分为“市场价”与“行政价”](#)

[二、国企高管薪酬现状与改革方向](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[央企负责人基本年薪在不断调整中](#)

[两个文件将国企高管薪酬问题规范化](#)

[高薪榜前十名是非国有的地产类、金融类、高科技企业](#)

[目前的12倍差距是以东亚薪酬文化为依据的](#)

[央企高管薪酬改革的方向是市场化](#)

[制定薪酬的最大困难是效率与公平的平衡](#)

[三、国企高管全面限薪分类管理覆盖所有国资](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[附 央企高管薪酬体系面临调整](#)

[四、国企高管薪酬改革进入“深水区”](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[约束过软：巨亏与高薪屡屡同时出现](#)

[参照系：先“弄清身份”再谈薪酬](#)

[附 国企高管薪酬“纠偏”必须从三个分类开始](#)

[五、央企高管薪改方案“差异化”战胜“一刀切”](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[附 央企高管薪改方案全速通过或“一棒打死”职务腐败](#)

[六、金融行业高管受冲击较大](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[现有薪酬体系矛盾重重](#)

[差异化是本轮改革核心](#)

[金融行业高管冲击较大](#)

[超50岁高管少有以下海勇气](#)

[改革或仍是一个过渡性方案](#)

[第五章 国有资产管理体制的完善与创新](#)

[一、国有资产监管变革：从管资产到管资本](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[政企分开呼声高](#)

[国有资产监管需转型防止国有资产流失](#)

[国资监管改革不是复制淡马锡模式](#)

[二、组建国有资本投资公司破解政企不分历史难题](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[三、罹患“大企业病”国企成亏损重灾区](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[“虚胖”：外表块头不小实则弱不禁风](#)

[“富贵病”与“营养不良”](#)

[“贫血”和“自闭”](#)

[附 国企供给能力落后怎能不亏损](#)

[四、对亏损央企高管考核难在哪里？](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[五、央企将面临大瘦身一定存量资产会被压缩](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[国企功能界定方案已初步起草完成](#)

[国资委将支持企业兼并重组、优胜劣汰](#)

[六、“四个一批”是一个新提法](#)

[“瘦身”继续](#)

[七、监管体制改革要用好“两把刀”](#)

[混合所有制改制吸引民资加入](#)

[界定国企功能：国企改革的基础](#)

[监管体制改革：用好两把“刀”](#)

[八、拿什么管好巨额国有资本](#)

[【焦点追问】](#)

**【直面解读】**

两类新公司“横空出世”能否破除监管顽疾？

“投资负面清单”如何实现国有资本能进能退？

国资划转社保能否缓解养老金缺口难题？

九、在企业 and 政府间切一刀实现两权分离

**【焦点追问】**

**【直面解读】**

国资委放权，投资经营公司将成立

《意见》提供制度性框架为政企分开划出了“隔离带”

国企改革政企分离隔离带落子

国资委更注重财务投资和收益回报

优化重组的内容就是三个“一批”

十、划转国资充实社保是国企为民本意的回归

**【焦点追问】**

**【直面解读】**

填补养老金缺口、缓解财政补贴压力的迫切之举

国企支持社会保障体系的输血行为

《方案》有超前性，但是其操作性还需继续创新

第六章 混合所有制改革由积极变为有序

一、混合经济政策落地 资本市场迎三大利好

**【焦点追问】**

**【直面解读】**

混改方案有十五大亮点

六大负面清单列出 混改路线图明确

并购重组将再次进入新的活跃期

资本市场迎来三个利好

二、国企混改分类分层推进 六大领域国资主导

**【焦点追问】**

**【直面解读】**

鼓励央企集团整体上市

不对民资设附加条件

三、国企混改意见发布：设负面清单分层分类推进

**【焦点追问】**

**【直面解读】**

设置双层负面清单

保护产权，鼓励各类资本参与

规范操作，重视资本市场

#### 四、混合所有制该怎么“混”？

【焦点追问】

【直面解读】

“中国建材”混合所有制试改

既要打消民间资本顾虑，也要防止国有资产流失

附 央企集团层面上市要破冰

#### 五、混改难以取信于“民”的原因何在？

【焦点追问】

【直面解读】

#### 六、发展混合所有制经济的15个要点

【焦点追问】

【直面解读】

#### 七、中国节能环保产业崛起 混改路径促行业整合

【焦点追问】

【直面解读】

国企在节能环保应把优势与民企活力结合起来

附 要鼓励民间资本参与生态环保

#### 第七章 国企改革中监管体系的重构与强化

##### 一、二元结构是国企腐败高发的深层原因

【焦点追问】

【直面解读】

##### 二、腐败案频发拷问央企监管体系

【焦点追问】

【直面解读】

附 内部人控制是国企腐败的重要原因

##### 三、上市央企招待费凭空消失凸显制度缺陷

【焦点追问】

【直面解读】

企业就应当公布“招待费”

签字背书去哪儿了

公开是制定标准的前提

附 证监会要修改上市公司招待费披露制度

##### 四、反贪审计风暴刮向在港央企

【焦点追问】

【直面解读】

在港央企反腐

首批6家央企遭巡视

[央企纪委书记今后专司其职](#)

[附 王岐山加强在港央企反贪是对国家的承担](#)

[五、审计风暴掀央企“裙底”](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[附一 不能依赖审计风暴央企反腐要条块结合](#)

[附二 央企为什么要搞派驻纪检组试点](#)

[六、是什么催生了央企董事会的“花瓶董事”？](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[引入外部董事的企业仍然连连暴出腐败丑闻](#)

[外部董事或沦为“摆设”或变身“内部人”](#)

[外部董事缺乏监督的动力和责任](#)

[附 央企董事会试点要解决“形神合一”问题](#)

[七、国资流失防范政策在酝酿](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[附 国资混改防流失要在六个方面设红线](#)

[八、筑牢多道防线织密国有资产“安全网”](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[应创新国有资产监督方法](#)

[给正在推进的国企改革设置“防火墙”](#)

[从体制机制上筑牢国有资产流失防线](#)

[中国将制定防止国有资产流失条例](#)

[第八章 国企改革中党的领导与组织建设](#)

[一、一评在国企改革中坚持党的领导加强党的建设](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[二、二评在国企改革中坚持党的领导加强党的建设](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[三、三评在国企改革中坚持党的领导加强党的建设](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[四、四评在国企改革中坚持党的领导加强党的建设](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[五、五评在国企改革中坚持党的领导加强党的建设](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[六、深化国企改革必须坚持党的领导](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[国有企业的性质决定坚持党的领导只能加强不能削弱](#)

[党的领导与公司治理结合是重大创新](#)

[国企党建要遵循问题导向，构建有效预防腐败的“藩篱”](#)

[七、国企反腐正在向制度建设阶段迈进](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[国企改革系列文件对于加强党的领导和反腐败制度制定，是由国企腐败的严峻形势决定的](#)

[国企改革系列文件对于加强党的领导和反腐败制度制定，是国企围绕权力腐败这个焦点进行改革的](#)

[国企改革系列文件对于加强党的领导和反腐败制度制定，推动国企反腐败进入制度建设新阶段](#)

[第九章 国企改革试点案例分析与借鉴](#)

[一、中粮、中石化、兵装、新兴际华改革案例分析](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[案例之一](#)

[中粮集团全产业链打造是供给结构变革](#)

[案例之二](#)

[央企刚兑“金身”已破 天威集团无力偿债拟破产重组](#)

[央企刚兑“金身”已破](#)

[国企改革摸索清退路径](#)

[案例之三](#)

[中石化引入职业经理人一年](#)

[人事制度瓶颈获突破](#)

[国企或迎大批职业经理人](#)

[中石化引入职业经理人一周年](#)

[案例之四](#)

[董事会首次行使总经理选聘权 央企总经理不再是“官”](#)

[——答《华夏时报》记者问](#)



[十年磨一剑](#)

[董事会规范](#)

[倒逼国资委](#)

[二、浅析重庆旅发集团成国企改革切入点](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[七成股权扩股引资](#)

[竞争对手强大](#)

[国企改革突破口？](#)

[附 重庆70%股权是招商引资，还是混合所有制？](#)

[三、央企红利上缴比例提高5个百分点](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[中国烟草总公司上缴比例最高](#)

[“烟草企业上缴红利2020年应达到40%”](#)

[“未来央企都应纳入”](#)

[附 央企799户都要纳入国资上缴红利范围](#)

[四、四项试点落地：国资改革不搞“盆景”，试炼新体制](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[改革试点的四项突破](#)

[六家试点央企的授权](#)

[附 国企试点是为了改革形成共识](#)

[五、揭秘四项改革试点名单出炉前后](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[试点背景：告别“顶层设计依赖症”](#)

[焦急的不只是媒体和民众](#)

[附](#)

[习近平总书记的关心是对国企改革的推动](#)

[六、“国资委改革方案”将吸收哪些外国经验](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[发展混合经济的行动纲领](#)

[方向是市场化而不是私有化](#)

[以国企分类为基础的渐进性改革](#)

[重视完善产权制度，去“官员化”](#)

[国企改革要与产业结构调整一起来做](#)

[七、国企“奢侈品酒会”该如何定性](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[八、中冶集团装备产能走出去是好经验](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[肩负央企重任带动行业“走出去”](#)

[创新模式风险变挑战](#)

[九、保利文化产业是怎样在改革中异军突起的？](#)

[【直面解读】](#)

[保利文化在旧常态下的困惑](#)

[东莞混合经营带来“舞台演出院线”新业态](#)

[新思路带来的新常态](#)

[新媒体时代国企新闻中思想引领权威的确立](#)

[一、解读新闻兴起与李锦新权威的现象的出现](#)

[二、李锦权威地位形成的主客观条件](#)

[1.外在条件](#)

[2.内在条件](#)

[三、李锦现象的成功在于三元视域的融合](#)

[1.“研究视域”的专家之道](#)

[2.“受众视域”的理解之道](#)

[3.“舆论视域”的引领之道](#)

[参考文献](#)

[后记](#)

# 序

管益忻

跨过四个年头，经过上百次修改的《关于国有企业改革的指导意见》，于2015年9月13日，由中共中央、国务院印发。随后两月，为之配套的各项重点改革文件相继出台。这个被称为“顶层设计”的文件，是指导和推动国企改革的纲领性文件，也是中国国企改革发展史上的里程碑。

重启国企改革的号角已经吹响，落实国企改革顶层设计，需要采取三项重要的步骤：第一，把国企改革顶层设计讲明白，讲透彻，以利国企干部职工的理解；第二，把改革的总体规划自上而下地转变为实施意见；第三，搞好试点，推动全局，把各项改革措施扎扎实实推向前。

现在放在读者面前的《国企改革顶层设计解析》一书，是我国目前唯一正式出版的关于解析国企改革顶层设计的著作，可谓应时之作。在新一轮国企改革背景下，其社会价值非常突出。这本书把文件分成60个要点进行解析，基本上回答了为什么要改革，改革的焦点是什么，怎样搞国企改革，影响国企改革的因素是什么等问题。为十五万家国企阐明改革的理论与观点，实是政府与企业管理者改革战略必读的指南。

在这本书中，李锦通过对《关于国有企业改革的指导意见》和主要配套文件的分析，阐述了国有企业改革的指导思想、基本原则与目标，陈述国企分类、现代企业制度、完善国资监管体制、混合所有制、防止国有资产流失等方面的观点。这些观点，多是在文件发表或者事件发生第一时间公开发表，是原汁原味的“实战”纪录，对每一项改革的前因后果都有阐述，使人们能够了解改革遇到过什么争论，分歧焦点是什么，顶层设计是怎样寻找到最大公约数，把这场决定中华民族命运的“关键一步”走出来的。我十分赞服李锦的超前的大局敏感、深厚的经济学素养、善于提出对策的能力和深入浅出而直爽明快的解读风格。

李锦的国企研究在近年间异军突起，是近五年来出现在我国媒体上最多、影响最大的国企学者，被媒体称为中国国企改革政策与新闻“第一解读人”、“国企舆论旗手”，在经济学界也引起广泛关注。在等待国企顶层设计出台的漫长时间，面对多方面的关注和非议，李锦回答媒体上千次访问，增信释疑，适应了信息社会对新闻疾迅而有深度的诉求，

而且他的研究成果深受体制内外的媒体同样欢迎。在大众讨论政策和影响政策的互联网时代，彰显出很大的影响力，能动员更多的人关注国企改革。他的一些经济理论文章，在经济学家周报上先行发表，我常得先睹之快。

这本书的特点，最突出的是“顶天立地”的气势，站得高，抓得准。近几年的中央全会、两会、中央经济工作会与国资委会议，包括中央关于国企改革重大决策出台或者中央主要领导重要指示发表，李锦总是第一个站出来做出重磅解读，发挥舆论引领的“龙头”作用。习近平提出国资改革中“反暴利”问题，李锦马上做国企改革历史教训与混合经济“防暴”研究，提出改革方案与防止国有资产流失的文件同时出台的建议。习近平在东北关于国企的讲话，也是李锦第一个写出文章解读，并在新华网、人民网、新浪网、搜狐网等网站的首页头条发表。

其次，超前预测、敢于判断的胆识，觉悟早，出手快。作为一名在“文革”后期就在基层调研且随改革开放而成长起来的经济学人，他观察了改革全过程，目睹了中国政府和社会各界所采取的应对之策。他能发现哪些是有共性的，哪些是现在特有的；哪些是世界观，哪些是方法论问题，能立即做出判断。2011年分类改革被提出之后，国内的专家学者分歧是很大的，官方是禁谈的。然而李锦多方呼吁，独自坚持三年多，几十次对媒体发表观点，呼吁国企改革必须从分类开始，而且要列为第一项。最终，这个观点被写入文件中，且列为改革第一项，这是对李锦研究的一个认可。

再之，李锦具有很强的逻辑分析能力，常一针见血，说得直爽、鲜明。他能够从极为复杂的现象中归纳出条理分明的合乎逻辑的发展事物轨迹。央企高管薪酬改革开始，他立即提出差异化标准，《京华时报》用一个整版发表他的“行政价与市场价”的观点，并提出市场化方向与职业经理人制度。

可贵的是，李锦摆脱了意识形态的影响，追求客观、实效。他根据自己多年研究的结论，提出不要纠缠于所有权，不要在“股多股少”上转圈子，要在所有权与经营权的分离上下功夫，他提出“两权分理——两把刀论”，这是他关于国企改革的核心思想，是属于他自己的东西，思想是自己的，语言也是自己的，他把这篇长文作为引论列于全书前面，有提纲挈领的功效。

一个学者要有精神、有思想、有激情，更要有正确价值观和使命

感，讲究社会效果。2012年荣膺诺贝尔经济学奖的罗斯曾经说：“学者的两大义务，一是要光大先贤的重要思想，二是要让这些重要思想能够到达范围更广的听众。”李锦的《国企改革顶层设计解析》就是上述理念的体现。

全面深化国企改革关系到全面建成小康社会、中华民族的兴亡和全体国民的福祉。积极推进国企改革，包括学者在内的所有公民不可剥夺的权利、不可推卸的责任。李锦对国企改革顶层设计解析，将使得党和国家的重大决策得以深度传播，推动各项改革措施的落实。为此，我郑重推荐这本书。

是为序。

(作者为《经济学家》周报主编、清华大学新经济与新产业研究中心首席专家)

# 引论 国企改革的核心是“两权分开”

——对《关于深化国有企业改革的指导意见》的理论思考

李锦

国企改革顶层设计是2012年12月提出来的，已经跨过四个年头，经过上百次修改，到了2015年9月13日，终于揭开了神秘的面纱。国企改革是十八届三中全会以来的改革难度最大、争议最多的改革，思想观念、理论倾向和既得利益的冲撞阻隔，使其一再拖延公布期。《关于深化国有企业改革的指导意见》(下称《指导意见》)这份文件公布后，对于国企改革焦点，人们各自做出自己的解释，众说纷纭，莫衷一是。我们并不指望国企改革有速效药，但是仍然为很多人的解读是否找到病根、是否能够解决问题而存有担心。也就是说，我为这场改革能不能有激发国企活力而担心。

从十八届三中全会以来，我做的是国企政策与新闻的解读人的事，接受过上千次媒体的采访。相关新闻发生后，我总在第一时间予以解读，每天都站在风口浪尖上，神经也难以松弛下来。围绕国有企业改革顶层设计的出台，理论界的分野暴露无遗，利益集团对自身的坚持表现充分，体制内外的需求差异明显。在杂音纷陈的舆论场上，重大事件出现时我们不能噤若寒蝉。作为学者，应当坚持正确的立场又要适应媒体的需要，更要符合客观规律，我要求自己做到始终坚守学者良心与思想的自主，恪守“以我为主，有的放矢，解疑释惑，引领社会”的追求，力求“讲真话，说新话、说自己的话”，因此内心备受折磨。

国有企业改革顶层设计，长期在“铁幕”中运行。这个被称为“纲领”和“里程碑”的文件，内容极为丰富，文件长达20页，分8大章节30项内容，其中国企改革的指导思想、基本原则和主要目标，归纳在第一章内。从第二章起对多个改革任务进行了概括性阐述。其中，在分类监管、国资委以“管资本”为主、股权多元化、国企整合的“三个一批”、整体上市、职业经理人等方面亮点频现。按照《指导意见》定下的目标，本轮国企改革给出的时间表是：2020年国有企业在关键性领域取得阶段性成果，国有企业公司制改革基本完成，培育大批具有国际竞争力的骨干国有企业。后三章则是对国有企业改革的保障，我因此称为国企改革“一四三”规划。当然，2020年是这个报告目标体系中唯一的数字，很多



事落到实处，得有个过程。这个文件至少要管15年，但是总得提出个时间表，五年突破，是起码的和基本的要求。

显然，顶层设计在很多问题上已经找到最大公约数，文件中也用了很多“既要”、“又要”的词汇，方案明显是在各种不同的声音之间进行调和的产物，而这种看上去非常全面的表述，对操作的人来说，极易失去对焦点的共识，也容易对什么也不干的人带来托词。因此，社会对其解读至今仍然呈现不同的声音，最大公约数带来最大的解读空间。

中国国资目前面临两项改革，一项是国资产业结构调整，一项是国有资产结构调整，这两者是相辅相成，互为关系的。这两项改革的同一目的，是寻取“活力”。而我们现在所说的国企改革通常是指产权改革。同样是产权改革，必须寻找一个焦点。在《指导意见》中出现最多的是改革、市场与监管三个词。“监管”这个词出现61次，“改革”这个词出现了50多次，“市场”这个词出现35次，显然市场化是贯穿全文始终的一条主线。然而市场仍然显得宽泛，聚焦点应当是国有企业的市场化经营，从所有权与经营权分开来寻找活力，最后落脚点是国企“活力”。方向，路径，目的，是国有企业改革顶层设计基本的和决定的要素，也是灵魂所在。我们的理论旗帜是经营权改革，而不是所有权改革。只有从理论上弄明白，实践上弄清楚，才不致自己把自己搞乱。

从2012年起，我便对媒体提出：国企改革焦点是经营权，必须将所有权与经营权分开。改革的办法是在所有权与经营权之间切两刀。一刀从组织体制上切开政府与企业的联系，一刀从运行机制上切开出资人代表与职业经理人的联系，使得国有企业成为独立的市场主体，让其充满活力才可能成为现实。这就是我的“两权分离论—两把刀论”。

中国的国企改革有两条路可走，一条是所有权改革，一条是经营权改革。围绕国有化或私有化的学者基本上属于所有权改革论者。我持的是另一条路，经营权改革，把所有权与经营权分开，这是我的两把刀说的理论支持。

在我国经济体制改革整体上追求与市场经济融合的背景下，国家所有权和现实中的公共财产经营权的集中已经不符合现实了。因此，如果仅仅只是从现有的政治经济学理论和法律文本的意义角度来讨论国有企业活力的时候，国企改革的种种做法事实上就成了一个难以实现的目标。因此只有解决所有权与经营权分离，做到政府放权，我们才可能实现社会主义公有制与市场经济的融合。必须从根本上认识到现有理论与

法律制度的缺陷、以及支持这种制度背后的指导思想也就是理论的缺陷，必须从指导思想的理论科学化和制度科学化入手，解决所有权与经营权分开问题，才能够找到解决国有企业的突破口。

## 一、国企改革研讨一年，“股多股少”成为焦点

十八届三中全会结束不久，我们的改革很快就遇到了分歧。这种麻烦是思想理论分歧的反应。

当时，有两件新闻引起媒体的青睐。一件是上海的国企改革方案公布；一件是中石化混合所有制打响第一枪，拿出30%的石油销售请外部资本进行混合所有制经营。

到了隔年三月，混合所有制改革的论坛铺天盖地，一直开到年底。然而，政府智库部门的研讨会，多围绕股权多少来讨论，一方以维护公有制为旗号，防止国有资产流失是主调；一方是鼓吹私有化，显露出消灭国企的意图。显然，讨论的焦点在所有权上，而不是经营权上；是要不要改革，而不是怎样改革。这些论坛，很多加上高层两个字，其实是花高层的钱，出自己的名。其实名也出不了，讲的都是文件上的话，几无新意，媒体对有地位而无实学的专家是根本不买账的。

我是1980年开始从事国企调查与研究的，我对“资本”这个词的研究曾经是下过功夫的。1995年，我在胜利油田住了58天，写出并出版《资本经营论》这本书，我把马克思“资本”这两个字的含义改写了，尽管冒了风险，社会终究接受了，党的十五大把“资本”这个词写进报告，出现9次。还获得山东省社会科学优秀成果奖。2010年底到北京，我在《中国企业报》总编辑任上组织了一场重树国企形象的战役报道。我发现，21世纪第一个十年，在国企改制红利、加入世贸组织、上市募集资金、国企发展多元化、房地产牛市和2009年的投资刺激等多重因素带动下，国企从亏损累累局面走出来，变得做大做强。2003年，中国大陆只有11家公司登上《财富》世界500强。而2015年，这一数字上升为106家，数量稳居世界第二，其中95家为国有企业。国企强则国家强，国企变化带来的信心是令人振奋的。我们的研究也是有话说的，一时间颇成气候。那次报道的文章受到多位领导的重视和批示。此后我研究国企改革五年，五年专做一事。渐渐地，我对于“新国企”这个词产生怀疑。新国企说法当然有道理，改革以来国民经济壮大了多少倍，然而也膨胀了多少倍，可怕的是所有既得利益者也一起壮大了。薪酬膨胀了多少倍，年薪达到上千万，暗地里是腐败能力膨胀了多少倍。既得利益者权力很大，于是改革就变得异常艰难了。我觉得国企“新”在生产力的上，特别在规模与速度上，而在生产关系上并没有进入新的境界，腐败进入前所未有的

地步。我们实在不好意思再做简单的歌颂了。

现实中，一边是规模与速度增长带来连篇累牍的赞歌，一边是源源不断的亏损加剧和难以杜绝的资产被侵害和流失，过剩的产能供给与需求升级严重不适应，而很多学者只会高唱简单的赞歌，对央企的腐败现象、奇特的高薪现象、产能严重过剩和亏损现象噤若寒蝉，连解释也不会，更不能提出解决问题的对策。

中国国企到底出现了什么问题？改革规律是什么？我们不仅仅要问，为什么在政治上无比神圣的国有资产，实际上却成了少数人最容易获取的私利？不可讳言，我国的国家所有权制度基本上是在高度政治性目标的基础上建立起来的，从这一制度建立之初，似乎就很少考虑到科学地规范，所有权与经营权紧紧绑在一起。尤其是没有考虑到产权法、物权法的基本原理的运用。然而，我国学者又在不断盲目地、简单地、粗俗地颂扬，而没有认真思考国有企业制度设计和经济发展的规律。而国家财产所有权制度的高度集中化、政治化、神秘化，导致经营权无法独立，反过来又妨害了人们对它予以科学化的研究，更妨害了人们依据科学原理纠正其缺陷，及对其进行真正的完善和改造。

有人简单颂扬，就有人简单批判，正是简单颂扬为简单批判创造了机缘，使得我们这个国家国企研究层次空前地被下降了，变低俗了。于是，有人认为解决国有企业产权问题的出路在于“私有化”，也就是说，要把国家对企业的所有权变成非国家所有权，使国企变成非国有性质。在混合所有制改革潮起时，很多民营企业借机对股权结构问题起哄，除非国有股份降低到50%以下，否则国有股继续“一股独大”。宗庆后、王健林等民企代表都直言：如果民企不能控股，搞混合所有制没有意义。

问题对立了，于是局面僵化了。如果真的变成私有化了，首先会使一些产业向私人资本和外国资本集中，失业问题将更为严重；其次，收入分配不公的问题会越来越突出，两极分化和贫困化更为严重；再次，民族企业进入困境，外企控制国家经济命脉，国家失去调节经济的基础；最后，国家职能明显削弱，社会发展被严重忽视。在2013年3月6日习近平总书记讲到改革中暴利现象时，当天我就写出一篇文章，旗帜鲜明地反对产权改革中私有化现象。所以，我们绝不能因为国家所有权和企业经营权总是在“打架”，就简单认为两者之间没有调和的余地，从而退回到所有制的争论上。我公开申明不必强调什么混合所有制改革，而是混合经济改革。所有权改革即所有制改革，可能变成政治改革，政治

改革就意味着有政治错误的可能。事实上，社会主义国家所有权和经营权的分离已经必然地站在我们面前。我的观念是“国企改革方向是市场化而不是私有化”，2012年3月《光明日报》记者温源、冯蕾对我的专访用了这个标题。这也是我走入国企理论界最初的旗号。我是经营权改革论者，我的思路是以所有权和企业经营权分开，避开围绕“公有还是私有”、“股多还是股少”的争论。我国要做的是体制改革而不是所有制的改革，是经营权的改革，而不是所有权的改革。这是我自以为能够始终清醒的地方，因此我的研究与发言总是更大胆、更坚定，也更执着。

2014年很多单位的混合所有制的讨论，简直是一场空泛而远离主题的闹剧，相当多部门学者只是为了政治需要而引起社会注意，讨论的层次很差，就像各地提指标、刮风一样幼稚可笑。其实，多数所谓与智囊沾边的机构只是抓住表现自己存在的机会，多数是老调重弹，也提不出新鲜的观点，媒体并不理睬，因为他们说的是政治经济学教科书的陈词滥调。更可笑的是他们中有相当一部分的理论来源基本是斯大林的苏联政治经济学，而不是马克思的政治经济学。

一时间，混合所有制改革的舆论锣鼓喧天，但是犹如一片更加浓烈的雾霾，使人感受到窒息。对国企改革的认知，在很多方面尚且不如1999年的十五届四中全会，亦不如1987年十三大后制定的企业法，政企分开等问题实质上已被束之高阁。中石化的混合所有制改革，只能说两头受气。中石化将子公司30%的股份出售给数十家外部投资者，融资千亿元，投资者认为国有股依然一股独大(70%)，难以达到实质性改变经营机制的目的。而所有者觉得是国有资产流失，你把赚钱的事情交给民企去干，为什么不能自己干？还有一个中信股份“混合所有制”中，泰国正大集团与日本伊藤忠组建的合资公司，宣布以803亿港元获得中信股份20.61%的股份。尽管交易金额巨大，但交易后中信集团依然持有59.9%的股份。有人认为，在这样的股权结构下要摆脱行政力量的羁绊是非常困难的，投资者觉得受骗，也有人认为，是国有资产流失。其实，我们在所有权与经营权的分离上改革，大可不必在所有制问题上绕圈子，为这件事造成误解太多。

我从1978年开始参与改革的全过程，深知每次改革必然在理论上要引起争论，80年代的“姓社姓资”，90年代的“姓公姓私”，21世纪初的“有产无产”，现在的“股多股少”何尝不是这场争论的继续，每过10年争论一次。有一批人只是在这些争论中显示自己的存在，不顾这种争论总在耽误改革的时间。于是，我一遍遍地向媒体呼吁，混合所有制只是

达到目标的方法和手段。如果目标本身不清晰，手段工具亦无所适从。目标是市场化，标准是转换经营机制，让国企更有活力，让所有权与经营权分开。国企改革分为两个层次：第一，落实全民所有权尤其是全民的所有者权益，确立所有者与作为持有人的政府之间的关系。这是国企身份改革。第二，建立科学、正当的所有制实现形式，这是国企经营方式改革。如果经营方式改革长期找不到位置，很可能退至国企身份改革，被私有化就成为可能。因此解决国企经营方式将改革决定所有权稳定问题，本质上是对公有制的维护，也是对社会主义经济制度的维护。

到了2014年12月召开的中央经济工作会议，情况有了变化。会议是这样表述的，“推进国企改革要奔着问题去，以增强企业活力、提高效率为中心，提高国企核心竞争力，建立产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度。”文件发表10分钟，我让《上海证券报》记者王雪青马上发稿，区区68个字，把顶层设计的意向表明了。要奔着问题去，成了一个有象征意义的名词，国企改革究竟有什么问题要解决，我们就改什么，一切空有其名的智库所引起的无谓争论都该休息了。

2015年两会期间，李克强总理在政府工作报告中表明要有序推进混合所有制。我对《澎湃新闻》记者王道军说，你就用这个标题“混改基调发生变化：积极变有序”。于是，总理报告还没有结束，混改基调发生变化的消息为数百家网站与微信公众号转载，上亿次被点击，混合所有制这个被视为改革“重头戏”的声音渐渐平息。后来，《指导意见》对混合所有制的表述“不搞拉郎配、不搞全覆盖、不设时间表、成熟一个推进一个”，而且“严格程序、公开公正，杜绝国有资产流失”。这种口语化鲜明的告诫正是对2014年种种现象的回应，体现了中央政府对改革的慎重，对市场的尊重。



## 二、国企改革究竟要解决什么

到了2014年7月16日，国资委宣布进行四项试点。于是，媒体的眼光一齐转向中国建材、中国医药、中粮集团、国投集团、中国节能与新兴际华。然而，直到顶层设计出台，四项试点仍然是“铁幕”一块。上面也没有推出什么典型，只听说对最早“吃螃蟹的改革”有些议论，以致一些国企负责人听说记者来访，如临大敌，紧张得很。

国企改革究竟要解决什么？国有企业改革从根本上决定着公有制经济同现代市场经济的有机结合。朝大处说，是社会主义与现代市场经济的有机结合，朝实处说是国有企业与现代市场经济的有机结合，社会主义、公有制与国有企业，三者在本质上具有同一性。按照现在的《指导意见》的提法，是三者与市场经济的“融合”，而不仅仅是结合。我们终于回到国企改革的本来意义上，与市场经济体制融合，是让企业成为独立的市场主体。

企业是出资人自己经营，还是委托职业经理人经营？这是企业的所有者让企业成为独立的市场主体所面临的第一位选择。而要作出正确的选择，必须对所有权与经营权分合的利弊有一清醒的认识。这是一个十分重要且有价值的问题。但目前学术界缺少对这一问题的论述，或言之，是认识不深。

从现实情况来看，政企分开这个最大的难点没有解决，因此使企业不能成为独立的市场的主体。

第一，所有权和经营权不分，政府对企业伸手太长，使得经济效率难以提高，难以适应世界经济发展的需要。政府“婆婆”似的微观管理，不断侵蚀央企的自主决策权；国资委考核、组织部任免的体制，导致国企高管的考核与激励成为相互脱节的“两条线”；尽管不少国企都组建了董事会，但董事会虚设，独立董事大多是退休官员。由于在传统的计划经济条件下，一方面我们只把企业看成一个产出的组织，其盈利大小由政府说了算。不规范代理和委托的责、权、利，企业不能松绑，不自由，活力少了，效率下来了。

第二，国企战线太长，使国有资产竞争力减弱，在国民经济关键行业和重要领域起到的决定性作用减弱。垄断是市场经济的天敌，中国的《反垄断法》目前并不适用于行政性垄断，这致使部分央企可以轻松享

受垄断利润。显然，这是不公平的。社会关注央企在电力、电信、石油、电力等行业的行政性垄断；有人称，如果允许腾讯等公司获得电信牌照，中移动等三大电信公司股价将一泻千里。央企在房地产等竞争性领域遍地开花，国资委于2010年责令78家央企退出房地产，但央企们并不理睬。显然，中国的国有企业主要凭借要素投入的快速增长模式不可持续，凭借高强度大规模投资拉动的模式不可持续，凭借低水平竞争的粗放增长模式不可持续。

第三，国有经济创造了总供给的过剩与需求不足的同时存在，形成经济增长悖论。中国经济是一个巨大的悖论。一方面，中国是世界上因为投资刺激增长最快的经济体，同时又是低质量的供给。中国的经济增长是真实的，高储蓄通过银行转化为高投资率，进而促进了大规模生产能力的扩张，在国有经济领域尤其如此。这种增长又是不真实的。配置的低效率导致了有限资源的浪费。比如，国有经济创造了总工业产出的不足与过剩的同时存在，这种低效率的增长就体现在银行的坏账的积累上。在投资上，有些国有企业就像服用兴奋剂的世界冠军，而在还贷上，就像一个受伤的“乞儿”，满脸的无奈与痛苦。

第四，所有权代理人链条太长，链条末端代理权太集中，高官贪腐风险加大。我国是全民所有制，国有企业是全国人民的财产，由中央政府代表，中央政府委托国资委代理，国资委委托董事长做代理人，也叫出资人代表。所有权集中在一个人身上，经营决定权也集中在这个人身上。而公司的股东无法对管理层形成有效的约束，企业外部的监督也无济于事。目前确实没有特别好的办法管得了这个所有权与经营权的双重权利掌管者，结果什么问题都出来了。由于权利界线不清晰，以致使法律上所有者和经济上所有者之间形成了“共同财产”和“公共通道”，国有企业常有的贪污浪费、暗分私分等行为使国家资产遭受侵蚀，国有资产大量流失。以高官贪腐案为例，涉案的金钱数目巨大。要害是，那不是抢银行得手的巨款，而似乎是“法定权利”的副产品。“利用职权”能带出如此数目巨大的非法收益，不能不判定现行的职权利用体制存在着巨大的漏洞。央企名义上全民所有，但普通民众不仅难以受益反受其害，陈同海、蒋洁敏、宋林式腐败层出不穷、前赴后继。弗里德曼1988年来华时曾说：“彻底的私有制就是公有制，彻底的公有制就是私有制。”这是极为深刻的道理。

以上所举四个方面，都是脱离市场所致。企业不走向市场，缺乏活力；战线太长，缺乏市场竞争力；产业链供应低下，难以启动市场消

费；两权集中而难以监管，公司体制与市场严重脱节。

一个体制，一个活力，一个布局，一个反腐制度，焦点汇集于经营与市场经济融合。

### 三、《指导意见》的历史沿革与出台背景

《指导意见》有两个重要说法：新时期深化国有企业改革的纲领性文件，在国有企业改革发展史上具有重要里程碑意义。前半句话是内向的，由《指导意见》的现实地位决定的；后半句话是外向的，由《指导意见》的历史地位决定的。“重要里程碑意义”，不能当做一句官话顺耳穿过，只有把握了中国国有企业改革的历史逻辑，才能有真切的认识。

所谓里程碑，多比喻在历史发展过程中可以作为标志的大事。显然，《指导意见》的参照，是30多年来中国市场化改革不断探索的历史过程。改革开放全过程一直贯穿着政企分开、所有权与经营权分开的斗争。其实，我们党在对企业实行所有权和经营权分离的问题上曾经是很清醒的。

溯源历史，在从计划经济向市场经济转轨过程中，国企改革在历次改革中均居核心地位。我国国企发展有三个阶段。1952年后是“国营”，改革开放后是“国有”企业。2003年开始是进入“国资”阶段，有了中央企业的说法，这是第三阶段。2013年后仍然属于国资阶段，要解决的是“国资市营”的问题。根本问题是国营还是市场经营的问题。我并不倾向于用“民营”这个说法，还是用市场经营为好，接近本质，也容易接受。当然这是一种更宏观的分法。就1978年国企改革也可以分为1978至1992、1992至2002、2003至2013及2013后四个阶段，这是一种中观分法。

国企改革是一个“摸着石头过河”的过程，是中央顶层设计与地方基层实践上下结合的结果。在20世纪80年代，厂长负责制、经营承包制、放权让利，初期的探索，进展甚微。真正有意义的是乡镇企业的异军突起与外资企业的进入，“乔厂长上任说”与“马胜利承包旋风”，都是解决“经营”问题，都是半途而废，而是体制外的经营者成为激活国企改革的鲶鱼。

值得注意的是，七届人大一次会议审议通过的《中华人民共和国全民所有制工业企业法》(简称《企业法》)，在总则中明确了全民所有制工业企业的性质后，突出地规定了“国家对企业实行所有权和经营权分离的原则”，这个思想来自于十三大报告。本来，这是国企改革一块重要的里程碑。

被邓小平认为“一个字也不能改”的党的十三大报告，指出“全民所有制企业不可能由全体人民经营，一般也不适宜由国家直接经营”，应“实行所有权与经营权分离，把经营权真正交给企业”，这是马克思主义的理论和社会主义实践相结合所得出的结论。后来的改革实践也表明，实行所有权和经营权分离，完善企业的经营责任制，优化全民所有制的内部结构，把经营权真正交给企业，强化企业的经营权，理顺企业所有者、经营者和生产者的关系，切实保护企业的合法权益，使企业真正做到自主经营、自负盈亏，是建设市场经济体制的内在要求。它不会改变全民所有制的性质，而只会使公有制经济的优越性得到充分发挥。《企业法》是在这个思想指导下写出的。

我国企业法在确立所有权和经营权分离的基础上，明确规定：“企业对国家授予其经营管理的财产享有依法占有、使用和处的权利。”“企业依法自主经营、自负盈亏，以国家授予其经营管理的财产承担民事责任。”这就使企业依法排除一切外来的不正当干预和侵害，真正成为独立核算的社会主义市场生产者和经营者，具有法人地位成为现实。可惜，后来的改革没有继续下来，理论上再也没有恢复到这个高度，而且实践上问题更严重了。

新的“里程碑”是十五届四中全会的决定。1993年十四届三中全会提出了国企改革的顶层设计，建立现代企业制度。接着，就是1999年的十五届四中全会《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》。该《决定》提出：(1)从战略上调整国有经济布局，坚持有进有退，有所为有所不为；(2)抓大放小，采取改组、联合、兼并、租赁、承包经营和股份合作制、出售等多种形式，放开搞活国有小企业；(3)发展混合所有制经济；(4)继续推进政企分开，党政机关同经济实体脱钩；(5)建立与现代企业制度相适应的收入分配制度；(6)对企业及企业领导人不再确定行政级别。因为当时解决问题的焦点是抓大放小，国企脱困，很多问题没有来得及解决。现代企业制度是个舶来品，很多问题仅仅是提出来，还不具备解决的条件。政企分开也没有来得及解决。1998—2000年的国企三年改革攻坚，数千万的国企职工下岗、分流、买断，大批国企破产、改制、重组。这一轮改革延续到21世纪初，大部分央企实现了改制上市，这是人们看得见的成果。

十五届四中全会《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》已经发布16年了，重点解决国资问题，但是市场经营问题，即国企政企分开这个核心问题一直没有得到很好的解决，企业活力日见萎

缩。政府这个“婆婆”管得太多了，企业活力少了，国企内部人控制，腐败加剧。很多问题放在那里，不解决不行，以致社会上对国企发展的质疑接连不断。就是在这种背景下，一些人对国企未来的改革发展产生了误读，直接呼吁对国企进行“私有化”，形成相当的舆论潮流，要求国企退出市场竞争性企业。

事实上，对于国企何去何从，决策层早已作出明确表态——国企不仅不能削弱，而且要加强。这一精神，在此次《指导意见》中再次被强调。改革决不能把国有企业改没了、改垮了，而是要更好体现和坚持公有制主体地位，发挥国有经济的主导作用。关键是能否抓住国有企业所有权与经营权分开这个总把手，以正确的途径把国企做强做优做大，而不是总当作一种口号挂在嘴上。

《指导意见》出台后，各种舆论反映总体上是平和、理性的，和之前两年多时间里的各种讨论、争议形成了对照。这种舆论反映在一定程度上说明，历经修改的《指导意见》，基本达到了寻求最大公约数的效果，也体现奔着问题去的目的。可是，为了寻求最大公约数，牺牲了眼前本来可以快速推进的机遇。过多的运用“既要”、“又要”式表达，使得改革的难度大大增加，很多事情可能在“又要”面前无法推行。经营权改革到底，到底在多大程度上实现，使人不无担心。

初看《指导意见》，人们往往发现很多内容都是过去多年来提过的，好像缺乏新意。但是，过去多年来提过的老话并没有解决，老话便一直是要说下去的。现在要推进的是进入深水区的改革，其在深度解决才是对改革意义的洞透与真正把握，这个文件对所有权同经营权分离是强调得到位的。从某种意义上说，这次改革把这个问题解决了，便也算基本成功了。



## 四、马克思是怎样分析所有权同生产过程分离现象的

我们需要从理论上来寻找依据了。我这里寻找的是马克思的两权分离理论，是政府放开企业经营权的理论。而不是苏联的政治经济学所有权决定论，当然更不是来自英美的私有化论。

在社会化生产条件下,社会主义市场经济中“两权”关系的发展趋势应当是什么?这些都还没有搞得十分明白。有些学者总是抱着公有制不动摇，似乎永远只会说一句话。怎么不动摇，实现途径是什么，他们似乎永远也不开口。对于公有制的地位，我们是无异议的。也是在这个基础上提出问题。考察“两权”分离的社会经济理论根源,有必要重温一下马克思关于股份公司的“两权”分离的论述。这实际上是讲的实现途径问题。

马克思认为:“在股份公司内部,职能已经同资本所有权相分离,因而劳动也已经完全同生产资料的所有权和剩余劳动的所有权相分离。”(马克思、恩格斯,《马克思恩格斯全集》(第12卷)(上),人民出版社,1974。)

马克思论述关于产权的性质时指出,正是因为资本主义摆脱了它以前的一切政治的和社会的装饰物和混杂物,正是在自由平等的、纯经济性质的财产权利确定的前提下,商品经济获得了空前的发展,并以市场经济的形态成为人们经济活动的普遍联系方式。这时,人类已经进入市场经济阶段。

马克思认为这种资本所有权同生产过程分离的现象是经营方式发展的一大趋势,是资本实现社会化运动所采取的一种普遍形式。因此马克思说:“完全同资本所有权分离的指挥劳动比比皆是。因此,这种指挥劳动就无须资本家亲自担任了。一个乐队指挥完全不必就是乐队的乐器的所有者,如何处理其他演奏者的工资问题,也不是他这个乐队指挥职能范围内的事情。”(马克思、恩格斯,《马克思恩格斯全集》(第12卷)(上),人民出版社,1974。)

马克思说的一个乐队指挥完全不必就是乐队的乐器的所有者,照我们习惯的话去说,一个老板完全不必像“婆婆”一样做所有家务的决断者,一个裁判完全不必像领队一样带球队打球,去指挥球队怎样防守与

进攻。

所有权与经营权不分离，无法做到产权清晰。所有权与经营权的分离，是指国家享有所有权，企业享有经营权。国家所有权是指企业财产属于国家所有，即全民所有。一方面我们只把企业看成一个产出的组织，其盈利大小由政府说了算；另一方面由于权利界线不清晰，收益不确定，以致使法律上所有者和经济上所有者之间形成了“共同财产”和“公共通道”，使国有资产大量流失，解决这个矛盾，就要进行产权改革，用法律上的所有权的权力，强化经济上所有权的权力，建立现代企业制度，规范代理和委托的责、权、利，从而提高国有企业经济效率。

按照马克思说的资本所有权同生产过程分离的一大趋势，从中国国有企业实际出发，我们需要从理论与实际的结合上思考国有企业所有权与经营权相分离的目标。

第一，所有权与经营权相分离，真正做到产权清晰。国务院代表国家统一行使对企业财产的所有权，企业经营权是指企业对国家授予其经营管理的财产有依法自主经营的权利。国家作为所有权主体，享有资产收益、重大决策和选择管理者等权利。资本所有权同生产过程分离，国有企业改革从根本上决定着公有制经济同现代市场经济的有机结合，从这个意义上说，有必要在政府与企业之间构筑一个“隔离带”，在政府与企业之间“切一刀”，投资经营公司便是这一“隔离带”。

第二，优化国有经济供给结构，进一步增强国有经济活力、控制力、影响力。中央企业将根据业务范围大体分布在三个领域：关系国家安全和国民经济命脉的关键领域、基础性和支柱产业领域、其他行业和领域。不同领域经济控制力强弱有别。当然，在市场竞争中必然“有进有退”，其目的是要“继续放开搞活中小国有企业”，尤其是那些产能过剩的僵尸企业，为什么不可以退出呢。按照十八届三中全会精神的要求，继续健全完善现代企业制度，坚持和完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，毫不动摇地巩固和发展公有制经济，毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济发展，坚持平等保护物权，形成各种所有制经济平等竞争、相互促进新格局。这样一来，国企便面临市场的配置有一个“瘦身强体”的选择。

第三，加大董事会建设，加快形成职业经理人制度，促进人力资源的投入和合理利用。我国国有企业改革最大的障碍在于人力产权改革的

滞后上，人力资本产权不清晰，出现了“中才西用”“国才民用”的局面。要使国有企业改革制度化，首先是出资人代表与职业经理人分开，使得经营者能够独立经营。其次是三项制度改革，改变那种能进不能出，能上不能下的制度，必须从人力资本产权改革入手，务必做到：(1)实现人力资本法律上所有权和经济上所有权的分离；(2)建立人才市场，培育中国职业经理人市场；(3)建立一套人才身份转换和流出注入制度；(4)明晰个人产权和人力资本产权，规范和完善公司法人治理结构，尽量避免国有企业的人、财、物所有权政府行政化。更年轻的人群正在成为社会的主体，跟上年轻一代人对社会的期望，不能让失望情绪弥漫，动员一代代人面对问题、解决问题。

显然，这些内容已经体现在顶层设计方案之中了，尤其是《指导意见》的二、三、四、五部分。

## 五、《指导意见》的逻辑关系及框架分析

《指导意见》是我国发展新阶段深化国企改革行动纲领。不仅是因为在发布这个被称为纲领性的文件同时，还要发表30多个配套文件，还在于《指导意见》主题是国有企业与市场经济融合，焦点是经营权，要从所有权与经营权分开来寻找活力，最后落脚点是“活力”二字。

依照我的理解，《指导意见》以所有权和经营权分离的原则为灵魂，并贯穿于各章条款的始终。《指导意见》的内容是围绕着所有权和经营权分离的问题展开的。

从《指导意见》文件二、三、四、五、六这几个板块来看，这五大部分，实际上都是从解决经营权入手的，是围绕活力来说事的。分类是为了让国企经营与市场的深度融合，走向市场，让要素活力迸发；完善现代企业制度是为了打造充满生机活力的市场经营主体，激发企业的内在活力；推动国有资本合理流动优化配置，是清理堵塞，造就新的活力，让“经营”目标得以实现；发展混合所有制经济，是引入各类资本经营的外在活力；控制监督，是保护经营活力问题，做到活而不乱。我们可以看到“经理层经营高度自主，法无授权，任何政府部门和机构不得干预”的提法，这些提法是鼓舞人心的。现在，我以围绕经营权问题对五个核心板块分析。

国企分类是重要切入点，打造充满生机活力的市场经营主体，激发各类要素的活力。国有企业分类是新时期深化国有企业改革的前提和基础。《指导意见》将国有企业划分为商业类和公益类，既考虑了国有企业首先是企业的一般特征，又考虑了我国国有企业应肩负的特殊使命和责任。通过界定功能、划分类别，实行分类改革、分类发展、分类监管、分类定责、分类考核，什么情况可以享受垄断，什么情况可以享受财政补贴，都分清楚。对企业来说可以解决功能不清晰、定位不明确、发展同质化等问题；对出资人来说，可以使考核更科学、监管更精准、改革更有针对性；对市场来说，也会有一个更明确的预期导向，有利于使国有企业更好地与市场深度融合。国企分类，要高度重视监管者与经营者的分类，这里牵涉到所有权与经营权的分开。人员分类管理双轨制，牵涉到党管干部和职业经理人。对商业类企业的分类，将加快这些企业去向市场，成为独立的市场主体。

现代企业制度是转变企业市场化经营机制，打造充满生机活力的

市场经营主体，激发企业的内在活力。健全公司法人治理结构，是建立现代企业制度的核心内容。《指导意见》从推进集团层面公司制改革、推进股权多元化、推进改制上市三个方面提出了推进公司制股份制改革的具体措施；明确提出了根据不同功能定位，调整国有股权比例。

《指导意见》提出，实行市场化选聘机制，董事会按市场化方法选聘和管理职业经理人，合理增加市场化选聘比例，推行企业经理层任期制和契约化管理；推行职业经理人制度，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，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，加快建立推出机制。《指导意见》规范董事长、总经理行权行为，界定董事会、监事会、经理层和党组织的权力职能实现规范的公司治理。切实做到内部管理人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减，激发广大职工的活力。

改变国有资产管理体制是营造新型框架，在政府和市场之间设立了一个“隔离带”，让企业完全走向市场。《指导意见》针对国资管理中长期存在的问题，进一步划清了国有资产所有权与企业经营权的职责边界，要求监管从管企业、管资产中抽身出来，从“什么都管”转为“管资本为主”。这实质上是在政府和企业之间设立了一个“隔离带”，有助于真正实现政企分开，确立国有企业的市场主体地位，也有利于监管者能把更多精力放在国有资产战略布局、保值增值和规范资本运作等工作上来。向以管资本为主转变，要抓好“两个清单、三个归位、四个重点”。“两个清单”，就是科学界定国有资产出资人监管的边界，建立监管权力清单和责任清单，做到该管的科学管理、决不缺位，不该管的依法放权、决不越位；“三个归位”，就是将依法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位于相关政府部门和单位；“四个重点”，就是重点管好国有资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全。

发展混合所有制经济，是引进市场新活力，促进国有企业转换经营机制。在文件第五部分第十六条，混合所有制提出四条标准，第一条就讲到混合所有制要促进国有企业转换经营机制。民营企业机制和效率相对要高些，但是民营企业有很多不可逾越的困难，我们把两个优势结合在一起，非国有资本加国有资本，对国有企业来讲，把机制搞活是第一位的。转换经营机制讲了多少年了，还是没有解决，引进民营经济活力，混一混，冲一冲。这不仅是民营，本质上是国企市营。后面一条是

扩大国有企业功能，是把国企做大的意思。从国有企业个体角度看，要着眼于切实转变经营机制、完善现代企业制度、健全企业法人治理结构、提高运行效率、增强企业活力，从而增强国有经济的活力；从国有资本配置效率和优化布局角度上看，着眼于提高国有资本配置效率，促进国有资本放大功能，优化国有经济布局，增强国有经济的活力、控制力、影响力与防风险能力。《指导意见》把转变经营机制放在第一位，是有深意的。有相当一批学者在讲混改时只强调“做大”而不肯谈“做活”。文件的针对性还是明显的。

优化国有资本布局结构，是要推动国有资本合理流动优化配置，增强国有经济整体功能和效率。供给结构改革关键是国企结构变革。要推动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，向具有核心竞争力的优势企业集中。要重组整合一批、创新发展一批、清理退出一批国有企业，要为清理退出、重组整合、结构调整创造条件，建立健全优胜劣汰市场退出机制，切实保障退出企业依法关闭或破产，加快处置低效无形资产，淘汰落后产能。支持企业依法合规通过证券交易、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化，把变现的国有资本用于更需要的领域和行业。这里回答了布局问题，实际上是以市场配置资源，引导国企向“中高端水平”发展。

防止国有资产流失，解决活力与监管的关系，为国企市场化经营解决改革保障问题。国企高管是所有权代理链条的末端，如果参与经营，自然难以正确行使自己对企业的控制监督权，从而使控制监督失效。而且恰恰是他们自己可能是国有资产流失时的最大暴利获得者。让董事长从经营者脱离出来，成为真正的监督者，可能是这一轮改革最重要的成功。但是，董事长也可能是这项改革的最大反对者。监管是否到位，决定着国企改革能否顺利推进。《指导意见》和历次讨论审议国企改革的中央深改组会议，都把规范决策程序，防止暗箱操作和国有资产流失视为重中之重，针对现实问题，新一轮国企改革方案有许多突破性设计。包括用人制度改革打破内部人控制，薪酬分配机制改革打破官本位，股权改革引入市场化监管机制，为国资管理者设置权力清单杜绝漏洞。我以为，这一部分重点，是要求出资人对职业经理人的监管。可惜重点并不在这里，而是具体的监督措施，问题需要在实施意见中进一步说透。

## 六、国企改革要成败系两点：“放”与“让”

改革成功与否，最后将决定于“放”、“让”二字。一个是放经营权，一个是让经营范围。

围绕着所有权和经营权分离，推进市场化的一系列改革措施，将可能充分调动企业经营者和职工的积极性、主动性和创造性，激发国有企业的内生活力，使国有企业真正成为充满生机活力的市场主体。同时激发社会资本的外在引力。内容与途径都明确了，国企改革成功与否，要把握两个关节点，一是政府权力的“放”，把经营权完全交给企业；二是国企领域的“让”，自己到关键行业与核心领域去发展。这是这次国企改革能否成功的决定性要素。

先讲政府的“放权”。现在回到核心的问题，就是所有者的权力问题。在《指导意见》当中有一个关键词特别引人注目，那就是管资本，管“资本”对应什么？就是管“经营”。有人认为管资本就是不管企业，这种理解是偏颇了。管资本是管企业的资本，怎么能说不管企业呢？管资本为主，不是不管企业，而是不管企业的经营，原则上就不管了，实际上以此实现所有权和经营权分开。管资本的内涵与实质在这里。就是放权，放经营权，当然，所有权是不能放的。很多人说国资不管企业，这是一个误读，应当予以澄清。

有一个变化已经悄然发生，把资本所有权变成所得权，这是一个了不起的变化，大部分人没有看到这个深层次的东西。有人认为中国企业进入资本时代，这是不了解情况。中国在2003年成立国资委时便进入资本时代，现在是进入了市场经营时代。因为没有进入市场经营时代，便不可能从本质上真正进入资本时代。

管资本，管什么内容？是经济布局、政策法规、政策文件的制定，其次是运营监管，还有就是标准制定与考核，投入产出。这四个方面加上管干部，党委的干部、董事会、监事会成员。实际上“四加一”，四项都与经济所得权有关。经营性的权力，成本管理，生产管理，营销管理，问题就多了。那么这些经营型的权力放开了，交给企业自己。《指导意见》提出来管资本是四项任务，列了一个权力清单，清单之外都不管，移交出去。经营权转给企业去管，管理权交给投资运营公司去管，社会问题交给社会来管，叫做“三移交”。这样的话，管资本整个体系就完成了，所得权就成功了。这是改革最核心的东西，是中心枢纽的变

革，管资本的改革不仅决定了整个国资管理体制的新框架，而且决定所得权体系的建立。这是理论与实践的创新。

这个发展脉络中，我们可以感受到，中国国有企业的改革从摸索、试探，到明确目标，再到体制变革，正在解决一个计划经济转轨市场经济过程中国有企业如何发展的难题，也是公有制与市场经济结合的世界性难题。

国资的领导机构是国资委，国资改革实质上是国资委的改革。有人说，国资委的角色发生变化，怎么看待国资委改革？原来我们是国资委与企业两层的结构，那现在我们在中间又加了一个国有资本投资管理，投资运营公司，变成了三层结构，有人就担心实际上矛盾集中在中间这一层。投资运营公司下面是企业经营，投资运营公司是管理为主，大体上构成上面是个“监”，下面是个“管”，再下面是个“营”，三个层次。实际上是把国资委的监管分成两块，国资委权限下放到派出机构了。《指导意见》明确国资委的政府机构，而投资经营公司是授权机构。下步焦点自然会集中在投资运营公司方面。投资经营公司是股东，放开“经营权”，促使国有企业完全走向市场，国资委便回归到政府机构的位置上了。

关于国资改革将采用“淡马锡模式”，国资委将打造“中国版淡马锡”的改革思路也不绝于耳。问题在于，淡马锡直接向新加坡财政部负责。如果仿照淡马锡模式，国资委就没有必要继续存在。但国资委显然更希望在国资委的下面组建若干个“中国淡马锡”。国资委的权力不是小了，而是更大了，若干个投资运营公司都是国资委的被授权单位。固为财政部同时也是出资人代表，财政部与国资委在这一问题上的分歧，估计是国企改革方案一拖再拖的原因之一。但组建“国有资本运营公司”只是学到了淡马锡的表面功夫。如果做不到政企分开，政府把经营权下放，做不到所有权与经营权分开，结果必定是“换汤不换药”。例如，将国资委和中组部对于经营性干部即职业经理人的考核与任免权力还给国企董事会；实现国企高管的市场化，彻底取消行政级别，由董事会向全社会“真正公开”选聘，并给予市场化的薪酬待遇。

再讲国企的“进退”，让出该让的，自己到关键行业与核心领域去发展。

这与顶层设计中的分类改革是有很大关系的。开始，大家一致同声，分为三大类，其中特殊功能类最为引人注目。后来，取消特殊功能



类，开始觉得突然，一般的理由是解决我国和国际上通行的法理一致，以TPP为标志的全球化2.0谈判中，国企是一项重要条款，发达国家坚持大量国企的存在将损害公平竞争，损害私营企业与外资企业的利益。于是，我们与国际接轨，将功能性国企回归于商业类，意味这些企业也将是市场化。这样做更重要的是表明政企分开的决心与意志。要实现独立主体资格和独立经营权利，平时所说的三桶油、三家电信、五家电力、十一家军工企业，也不搞特殊了。

改革开放之初，我们就已经认识到苏联计划经济体制下公有制企业没有独立主体资格和独立经营权利的缺陷，因此从“放权让利”入手。现在，为什么我国和国际上通行的做法仍然不一致呢？就是因为新中国成立时期引进的苏联经济学就是这样做的，而且我们中国人从那个时期就确认了苏联经济学作为正宗社会主义经济学的牢不可破的地位。新中国照搬苏联经济学之后至今，数代中国学人都将苏联经济法学奉为圭臬，以致现在的中国经济学界还不能跳出其窠臼。进入21世纪却仍然在说20世纪50年代的话。细究起来，我们很多人说的不是马克思的话，而是斯大林的话。因此，很多学者很难面对与回答市场经济时代的现实问题。

在苏联经济学关于国家财产所有权的学说中，有一个非常关键的理论，即“国家所有权的统一性和唯一性学说”。这个学说的含义是：国家财产是社会主义全民所有的财产，其所有权的行使必须根据全国人民的意志和利益，而只有国家才能真正代表人民的意志和利益。只有由国家统一行使所有权，国家才能对整个国民经济进行宏观调控，实现组织经济的职能。一般认为，国家所有权的这种定型的理论，来源于苏联法学家维涅吉克托夫在1948年撰写的《论国家所有权》，这一理论在得到斯大林高度评价之后，遂成为社会主义国家里定性国家所有权的经典理论。

可是这种极高的政治定调，在苏联只是为了给计划经济体制下的中央政府提供充分的财产支配权，以满足其实施计划的需要。在长期采用苏联独创的国家所有权理论之后，中国的国有经济市场化步伐太慢，现在遇到的巨大问题是无法进入国际经济秩序。试想，一种在国内经济体制尚未完全市场化的情况下都无法自圆其说的理论，在完全市场化的国际经济体制下怎么能够得到认可？因为市场经济条件下任何交易都是权利的移转，商品交易也是所有权的移转。如果坚持“国家”对于企业的投资仍然享有所有权的学说，那么，首先是给国有制企业的市场实践带来完全无法逾越的障碍。显然，国家所有权统一性唯一性学说，和市场经

济体制的法理是背离的。

计划命令体制不是从实践中自发建立起来的。它是按照一种理论构想、按照一个理想社会的蓝图构造出来的体制。一改革就碰上“主义”的大词汇，碰不得，只好拖来拖去，把毛病越拖越大。

现在国企分类管理，将国企分为商业类与公益类，而商业类国企是改革的重点。对于充分竞争领域的国企，“国有资本可以绝对控股、相对控股，也可以参股”。换言之，国有资本可以放弃部分企业控股地位，转而做小股东。而特殊领域的国企，则必须“保持国有资本控股地位”。因此，国企改革力度有多大，首先取决于对特殊领域的界定。对国企重新定位后，不仅经营权变了，所有权也要发生变化。

对于产能严重过剩的、产业水平低层次的亏损严重而又扭亏无望的，且不属于国家重要战略地位的，应该大踏步地“让”出。没有理由以“做大”为由去保住那些“僵尸”企业。我们经常讲的“腾笼换鸟”、“凤凰涅槃”，像是指对那些企业的转型升级。如不出预料，清理僵尸类企业，将在2016年及以后的几年内有重磅动作出台。

对特殊领域的界定后，垄断行业也要舍得“让”。电信准许一两个以民营资本为主的基础运营商进入竞争，中国目前是世界上规模最大的电信市场，放开准入，以利竞争。另一个是石油天然气，可以管网分离，油服市场化，可以在自贸区搞石油的期货市场、现货市场，把国内和国际市场打通，打通国内引入竞争以后，未来大家对两桶油抱怨的现象和原因可能就会有实质性的改变。

谁都知道，国有企业的结构调整是有进有退。但是“进”很难，于是便守住老本，半步也不肯退，一味地强调“做大”。尤其是被称为僵尸企业的；有些央企也绝不肯让出，这怎么行。这是谁都看得清楚的，绝不肯让出，半步也不让，这是改革的矛盾决定方面。

可以这么认为，国企改革的成功与否、快慢与否，关键在经营权力的“让”与国企对纯市场领域的部分领域的所有权“让”。解决“不让”、“不放”的问题，迟早会上升为主要矛盾，势必会引起高层的重视并予以强行解决。

## 七、国企改革实施要突破五道权力的阻力

6月5日的中央第十五次深改组会议，习近平总书记提出“三个有利”的要求，最主要的是有利于事业的大局。这时候，国企改革的文件尤其是深层设计还没有出台。当时便使人想到“局部利益”与“全局利益”这一矛盾。到底，改革会触动哪些利益阶层？

2013年十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》所提出的国企改革方案内涵丰富，但仅仅是概念性规定，在具体落地前还有大量细节需要厘清。因此，市场一直在翘首以待更为详细的“设计”出台。我担心的不是细则细不细，而是既得利益者的拖延与阻隔，或是对改革的“不作为”。顶层设计文件迟迟出不来，表面理由是复杂、慎重，本质上是权力平衡的艰难。细则不细必然存在，因为很多东西是细不下去的。

近三年来，在国企改革顶层设计出台前的日子，我无数次应对媒体的提问，静下来我常思考，讲起国企改革来为什么观点那么混乱？为什么我们这个体制，改起来那么难？中国这个要改革的体制，从1952年产生“国营”企业开始，国民经济开始恢复，到1978年，总共也不过就是26年。权力高度集中的计划命令体制，应该是在1958年到1978年期间形成的。总计20多年时间，那么一套的体制。为什么用30多年还改不过来？不是原来体制多么高明和而是现在利益所有者不放弃自己的权力与利益。先是国营，后来是国有，又是国资，改了37年，为什么还改不过来？人们还在呼吁改革、讨论改革、建言改革。到底是什么力量在反对、在应付、在拖延、在曲解这场改革？改革艰难的深层原因是什么？

内容太多不是出台慢的理由，权力与利益的重新配置是最大难点。所谓国企改革，是国有企业以市场配置权力与资源的一场制度性草案。一套体制就是一个既得利益格局，从来如此。改革要改游戏规则，也就是要改变经济竞争的输赢准则。游戏规则改了，原先的赢家不一定继续赢，当然不可能高高兴兴就退出比赛，总还想维系老规则，继续赢下去。这是不难理解的。即使文件出来了，解释者还会往原来的道路上拉，向有利政府及部门控权的思路拉，难免出现各部门官员自圆其说的解读。不同部委的专家做不同的解读，让人一下子就看清楚在什么位子上，他们到底想要维护什么局面。

对于既得利益集团的具体所指，研究者常常语焉不详或欲言又止。

经济学一般把利益集团看成是“一个由拥有某些共同目标并试图影响公共政策的个体构成的组织实体”。这些年来，虽然中国既得利益集团实是所有集团没有像西方利益集团那样明确的集团意识指向和集体行动主张，更没有一个明确的组织化体系，但进一步的改革会损害其利益，因而它们对限权的改革持消极态度。它们或将改革从有形化为无形，或将改革带来的危机和不利转嫁出去。核心仍然是所有权与经营权的两条改革路线之争，所有者绝不能轻易放弃经营权，归纳起来国企改革实施要突破五道权力利益的羁绊：

第一道权力的羁绊，是政府与企业权力利益之争。政府不肯放权，是所有改革的焦点、“婆婆”与“老板”之间，多是围绕放权的问题。国资委成立之初就是想学淡马锡，后来发现完全的淡马锡模式套不住各类企业情况，管不过来。国资委行使出资人职责，不得直接干预企业的生产经营活动。“不错位、不缺位、不越位”，是国资委成立时给自己的定位。实际上并没有做到。这些年国资委对市场和企业的控制和干预，是非常全面、系统的，大大超出了出资人职责。国资委通过一系列法规，对产权转让和资产重组的交易程序、合同对价、资产评估等都加以严格控制；对国企对外投资、债券发行、申请股票发行、子企业境外注册并上市等都须经国资委批准。据说，在一个资产规模过千亿的公司里，价值30万的公司要撤销、解散，都必须经过国资委审批。现在实施改革，使得国资委在本质上，将成为代表“出资人”的“投资人”。也就是说，国资委将成为投资集团，或者在其下面委托成立投资集团，作为国有企业的控股股东。这种授权机制也还是大有文章的。这个问题仍然存在很多未知数，由财政部负责起草的文件至今没有见面，人们期待面纱撩开。

事实上，国资委一度非常想引入淡马锡政企分开的制度。宝钢等央企也试行了外部董事制度以及决策权(董事会)和经营权(总经理)的分离。但在实践中，央企112家已经有74家试点了，经验仍然没有拿出来，央企董事会的独立性，至今仍是顶层设计的难点。

第二道权力利益的羁绊，是企业与企业权力利益之争。中国面临一场供给结构的变革，哪些企业是过剩产能，哪些是创新发展的产能，这里存在比较与竞争。不同的企业性质不一样，比如竞争性行业和垄断性行业区别巨大，竞争性和公益性的企业区别真的很大。公益性企业项目涉及到市民的基础设施、基本生活，所以需要国家的扶持和补贴。在竞争性领域，若政府过于创造各种便利条件，则会造成整个社会效率低

下、资源浪费。比如石油管网由几家大型企业垄断，其他企业必须通过他们的管网获得，从而增加成本。如果把管网剥离出来，或者把勘探地块放开竞争，便是另一局面。这种权力与利益的重新配置，必然伤及现有权力利益的持有者。理论的呼吁者、政策的利益者与最终拍板者，都会面对不同企业的诉求，如何决断，显然是难题。

第三道权力利益的羁绊，是国企与民企权力利益之争。国企与民企一方面可能存在所有权即股权之争，一方面存在经营权之争。国家建设在经营权而不是所有权上。去年上百场高层论坛，多围绕“股多股少”，发生不该争吵的争吵，都围绕所有权，而没有对准焦点“经营权”。《指导意见》将改革范围从十八届三中全会决议中的“国有资本”，缩小到了“国有企业”，暗指改革暂不会波及所有权，而限于国有企业经营权。因为国资改革很容易牵涉所有权，不同意见和观点可能比较多，国有企业经营权问题，不同意见和观点比较少。国企与民企权力之争，应该在经营权。可是现实中却弄反了。

因为混合所有制重要，它必须有序、规范、分步骤地推行，否则就很难避免资本流失：一方面是民营资本进入国有企业后，却没有得到说话的权力，就无法成为制衡力量；另一方面，也要防止混合所有制推进过程中，国有资本流失。

第四道权力利益的羁绊，是政府部门权力之争。三层经营与两层经营，多围绕谁是出资人代表，讨论是在围绕自己控制权。财政部与国资委便存在“所有权”之争，他们都是出资人代表，两套国资管理体制大相径庭。财政部主要通过汇金公司来管理金融国资，其体制接近于新加坡淡马锡模式。十八届三中全会前，国务院发展研究中心的“383改革方案”中似也提出，国资改革要参照淡马锡资产管理公司模式，建立和完善出资人制度。而国资委的专家解释，“管资本为主”的国资监管体制总体上不是淡马锡模式，也不是三层框架。改建或组建的国有资本投资、运营公司并不是新增一个中间管理层级，而只是一个国有资本运作平台企业，所以还是两层架构。国有资本投资、运营公司是国资委的派出机构，国资委由一级变为二级，似乎国资委的权力更大了。

第五道权力利益的羁绊，是出资人与职业经理人权力之争。“依法治企”的重点应该是：政府要守法，不能干预企业的微观经营活动与法定权利；国有股东要守法，不能逾越公司治理的规则与程序。《指导意见》要求政府必须树立法治观念，“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”。不管是《指导意见》，还是以后多份

配套文章，都对职业经理人给予充分的笔墨，给以规定。但在实践中，政府不守法的事情屡见不鲜，普通存在董事长一人说了算，现在把经营权交出去，董事长不习惯，也舍不得。现在讨论文件时不会有太大的分歧，下一步落实起来会上升为主要矛盾，这是一场博弈。

由于《指导意见》是一份纲要性文件，还有诸多细节需等待后续文件的出台才能见分晓，比如国有资本投资、运营公司究竟如何设立，其与国资委和财政部等部委之间的关系如何安排，上述“直接授权”的试点范围划定等，这个试点时间有多长，在2020年前能否普通推开，目前均未可知。政企分开、政资分开、所有权与经营权分开，分歧存在已久，从未平息，也让国资改革一度胶着不前，多年来难有大突破。

可以看出，从与权力的结合程度，以及对公共资源实际占有的程度，决定既得利益者类型。既得利益群体虽然往往以“改革者”的面目出现，但是使有利于社会整体和长远利益的改革举措出不了台或延宕出台，或使已经实施的改革措施发生变异，不经意间使改革可能成为维护既得利益的工具。

从本质上看，所有权与经营权是密不可分的。只有经营得好，所有权才更稳固，更长久。我们强调这次改革的经营权意义并不是否决所有权。支配所有权者希望永远支配经营权，支配所有财产。所有者则希望能够重新享有所有者应有的权利，经营者则希望能够享有经营的权利，两者必然发生冲突。这时，所有者往往处于上风。当然，我们也不是绝对的所有权与经营权的分离者。在目前，这一阶段，所有权与经营权的分离是主要矛盾，即决定改革成败的主要矛盾方面。这个问题解决了，改革便向前推进一大步。当第一种矛盾上升，特别是经营权影响所有权的控制力时，适度的“合”也是必要的。

《指导意见》对放弃国有资本控股地位、员工持股、战略性重组、国有股减持等敏感问题表述不够细的地方，依然留下相当的模糊地带。这样的含糊将成为助长国企改革的阻力和一些人为官不作为的借口。

## 八、改革的突破，需要理论的支持

历史难题总是那一阶段历史需要而催生的。目前，正是“十二五”收官，“十三五”开启的阶段，“十三五”规划实现与回应改革实破的目标，还有全面建成小康社会，也是“五年”时间，三个五年的重合，赋予国企改革沉重的使命。中国国企正遭遇外需回落和产能过剩的双重不利冲击，《指导意见》上讲到，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。现在来看又到了寻找改革红利的时候了。即使不搞国企改革，我们这个国家也要搞经济结构调整。中高端水平将要求我们放弃低端水平。而国企改革的“创新发展一批、重组一批与清理退出一批”，正是经济结构调整的任务。国企改革确实是刻不容缓。现在，我国经济进入近十多年发展速度最慢时期。特别是2010年后，企业发展缓慢，困难增大。在1999—2001年大刀阔斧式的国企改革后，国企三年脱困，国企改革红利迎来国企经营效率大幅提升，全国国有企业销售增长率在01年触底5.7%后，开始向上攀升于2005年到达阶段性高点13%，2009年在“四万亿”的刺激下，国企企业销售增长率从2009年的3.5%迅速攀升至2011年的17.5%，后来销售增长率快速滑落至2013年的7.5%。现在新一轮国企改革有望再次激发国企活力，提升国企治理效率。

经济下行期是国企改革的最好时机。与危机时期进行改革相比，经济繁荣时期的国企改革其深度恐怕将有所打折。我们现在身处的环境，正如习近平总书记所言面临各种因素倒逼，国企改革的重要性前所未有的。在经济不太好的时候，犹如一个人身体不太好的时候，动手术是不合适的。可是到了经济好的时候，又忘记了改革。但越改革的时候，又会带来更多的伤害。经济本身不好的时候，再去改革，造成更多的失业和破产，可能对经济是雪上加霜。很多地方，特别是重化工业比较集中、产能严重过剩比较严重，稳增加的压力更大。如果要减产能，对企业来讲难题也很多，比如说职工安置问题、社保问题，还有银行坏账的问题。看来越是经济不好的时候，越需要改革，只要不触及稳定这个底线。

放开经营权，国企到关键行业与核心领域去发展，这是改革的实质上进步。因为改革的本来意义就是权力与资源的重新分配，按市场来配置，而不是紧紧地把权力与资源攥在自己手里。这是一个挑战，带来了新的困难和新的风险。

国有企业改革，现在在理论上并有解决问题，意识形态也还有不少风险。因一部分人过于集中地讲把国有企业做强做优做大，人们不敢提私有经营，甚至不敢提混合所有制经济，因为这也是政治与理论问题。异常庞大的苏联政治经济学理论体系的惯性仍然存在，而全盘两化的经济理论更是不屈不挠，显然，背后有来自欧美经济学理论的支持。

国有企业改革还非常漫长。在长期争论中，观点和利益错综交织，争论的背景有时简单有时复杂，很难形成有共识性的句号。如果说企业结合与分权是经济学中永恒的命题，那么可以肯定，已有的经济学理论没有真正考察过分权，即使是制度经济学也没有注意到这个问题严重性。也正是由于对分权理解的不清晰，所以在社会主义国家简单地将公有制当作是实现计划的唯一方式，结果困难重重，以至我国现在谈计划色变，又去向另一极端变成唯市场论。我们需要建立一个市场经济学的分支，即国企分权经济学。通过分权经济学的建立我们可以考察群体内部组织和安排，从而解构国有的内涵是什么，从而为企业和国家的管理行为提供指导。

国企与市场经济融合的问题需要开展全面研究，由于这是世界舆论意见最为集中的问题之一，涉及很多利益群体，对于国企与市场经济融合的问题它应当得到类似“白皮书”规模的阐述。使人们明白我们已经走到哪一步，下一步朝哪里迈，作为对《指导意见》的补充，显示出图象。

2008年前后，我曾研究消费主导型社会论，提出消费与供给平衡问题。这些年来，我重点研究市场经济的微观主体，即供给方改革。国企改革理论问题，集中研究五个理论，即“分类决定论”(2012年1月)，“国企市营论”(2012年6月)，“大企业时代论”(2012年9月)，“薪酬差异论”(2014年8月)，这两年是“两权分离论—两把刀论”。2014年底，《中国青年报》记者崔丽采访，我提出“两把刀论”。我觉得中国建材董事长宋志平提出的“央企市营论”，是对国企改革的很大贡献。我说的“国企市营论”是2012年上半年研究他的“央企市营论”开始的。当时，我写了六论央企市营，就是中国建材的实践。我后来研究的这几个东西是相通的，是一步一步走过来的。现在归结到经营问题上，就是经营权改革理论体系，从操作层次就是两权分开，实现国有资本增值这一目的。

按马克思原意，资本是能够增值的价值。我们现在管资本，就是管增值，我们回到马克思经济学理论的基础。把改革重点放在增值过程中，把所有权变成价值增值的所得权，这也是我们坚持马克思主义资本



理论的原意。

目前，国企不仅是国家的一种“政治基础”，它也是中国社会平衡的重要“心理基础”。国企对中国社会公平感的支撑要远大于它们对这种公平感的侵蚀。值得一说的是，尽管社会对国企的批评很多，甚至超过于现实，让很多国企人感到委屈，但这不意味着全社会已经“讨厌”国企，只能说明社会更为关心国企，关心我们民族的命运。国企利益正在日益被全体人民“分享”，这也是人们承认的事实。

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，可见紧迫性。在今后五年，中国经济体制将发生两场改革，一场是国家宏观层面的政府调控变革，由投资刺激为主的调控可能会让位于供应结构调整为主的调控；一场是企业微观层面的国企改革，由所有权与经营权合一让位于所有权与经营权的脱离。这两场变革汇聚于一个焦点，这就是政府放权，让企业彻底走向市场。国企改革的深化，将为我国供给与消费结构的宏观调整创造基础与条件。在经济全球化和国家加快宏观调控这个大背景下，国企改革不断探索出路，只有充分理解马克思产权理论的内涵，并合理地将其运用到国企改革实践中，让所有权与经营权实现分离，才能最终完善内部结构治理，增强国企的活力，提高经营效率，实现市场经济体制改革的目标。

在国企改革的艰难实践中，需要理论的创新。社会主义公有制条件下两权分离的经济学理论将应运而生，需要我们不断总结、归纳与提升。

(根据2015年10月9日在深圳的演讲整理)

# 导言 国企改革顶层设计**60**个看点解读

(2015年9月14日)

9月13日，中共中央、国务院印发了《关于深化国有企业改革的指导意见》(以下简称《指导意见》)。这是新时期指导和推进国有企业改革的纲领性文件，必将开启国有企业发展的新篇章。2012年党的十八大召开后，国资委就专门成立深化国有企业改革课题研究和文件起草组，对国有企业改革问题进行了广泛深入的研究。2014年10月，国务院国有企业改革领导小组成立以来，多次召开领导小组会议和专题会议，听取各方意见建议，分析重点难点问题，研究改革举措，反复研究修改《指导意见》。这次终稿跟2013年年底的初稿，变动很大，每一个字眼上都有仔细琢磨。跟1999年的版本比，市场化程度显然高出了很多。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，有不少新提法，可谓看点纷呈。现在从中选出60题，答诸家记者提问。

从整体上看，《指导意见》第一部分是总纲，提出指导思想、基本原则与目标问题。第二、三、四、五部分回答国企改革的四大任务，是文件主体，第六、七、八部分是讲的保证与保障部分。可以称“一四三”工程，或者称为“一四三改革规划”。

我认为，文件对改革的核心问题——经营权与所有权的重视前所未有，指导意见里有十多处表述。整个国企改革30多年的主题就是政企分开，但一直到现在都没有分开。过去所说的“政企分开”，主要是解决企业“自主经营、自负盈亏”的问题，现在谈“政企分开”，应该更明确的是“所有权和经营权的分开”。讲政企分开，不如讲所有权和经营权的分开，讲“国企市营”。这样，能把范围缩小，焦距对准。

## 一、国企改革行动指南

《指导意见》第一章是全文的总纲，也是国企改革系列文件的总纲。为什么要搞国企改革，必须恪守的原则，改革的总体目标，都浓缩在这一章内，可谓言简意赅。

这一部分回答了举什么旗，走什么路，坚持什么样经济制度，确定什么样目标的问题。

因为在发布这个被称为纲领的文件同时，还要发表数十个配套文件。这个顶层设计便成为名副其实的纲领性文件了。中国有句古话叫纲举目张，准确把握这一纲领性文件的精神实质和逻辑主线，有助于我们把握全局，找准进一步深化改革的落脚点与着力点。

搞好国企是国之大事、民之大事

《指导意见》看点1：国有企业属于全民所有，是推进国家现代化、保障人民共同利益的重要力量，是我们党和国家事业发展的重要物质基础和政治基础。

解读：这是开门见山，一锤定音。强调国企“全民所有”的性质。本次国企改革顶层设计的目标还是很清楚的，就是要在坚持社会主义基本经济制度和市场经济方向的前提下来推进，是推进国家现代化、保障人民共同利益。这意味着国企改革是社会主义的性质。公有制性质，在以往的中央文件里已有表述，但是这里和“推进国家现代化、保障人民共同利益”的作用一并提出，具有新的含义。这跟习近平总书记这几个月来对国企改革的方向和要求的论述相吻合。在阶段性完成国家赶超战略，步入中等收入国家发展阶段的当下，与推进国家现代化是连在一起的。同样可以理解，搞好国企改革也是全体人民的事，是关系国家现代化的事，是关系共产党执政基础的事，是国之大事，民之大事。

国企市场化是“完善”，而不是推倒重来

《指导意见》看点2：总体上已经同市场经济相融合。

解读：这一判断很关键。国际国内有种力量，竭力否认我国是市场经济国家，甚至以私有化程度来衡量中国的市场经济程度。我们对这个

问题是有自信的，可以称之为改革自信。36年来的改革开放，尤其是十四届三中全会提出建立社会主义市场经济体制、十五届四中全会确定国企改革的基本方向，十六大以后建立了国资监管新体制以来，国有经济改革发展所取得的伟大成绩，增强了中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信。针对国内外否认市场经济国家的力量，《指导意见》这个评价，明确地表明了党中央的立场和态度。下一步的国企改革，是在既有成绩基础上的全面深化，是社会主义性质的，是不断地“完善”，而不是推倒重来。

在《指导意见》中数次强调与市场经济融合。这个融合有三层意思，而国有企业与市场经济融合，是基础。与市场经济相融合，从社会制度范围来看，是社会主义与市场经济融合；从经济制度看，是公有制与市场经济融合；从体制上看，是国有企业与市场经济融合。

### 保持“双中高”压力大，国企任务艰巨

《指导意见》看点3：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：国有企业的“重大历史使命与责任”，要注意“重大”“历史”的含义。对现实而言，也是对历史而言。这里点明现实意义与历史意义，也即是为什么要进行这场国企改革。国企改革面临的背景是三维空间，除了自身需要改革以外，还有国内、国际的双重压力，或者称为三重压力。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。

### 激发活力是改革出发点与落脚点

《指导意见》看点4：国有企业要真正成为独立的市场主体，破除体制机制弊端，激发企业活力。

解读：把国有企业打造成为独立的市场主体，目的是充分激发和释放企业活力，提高市场竞争力和发展引领力，是深化国有企业改革的出发点和落脚点。我们改革的任务便是“破与立”，破除体制机制弊端，立

起新的体制机制，问题是体制机制弊端是哪些，关键性的体制机制是什么，要弄清楚，就是政企分开，所有权与经营权没有分开，是体制机制的最大弊端。独立，是指企业的经营权的独立，而不受政府干预与牵制。

“三做四力”是一个新目标体系

《指导意见》看点5：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。

解读：一个目标是企业做强、做优、做大，一个目标是提高国有经济的活力、控制力、影响力以及抗风险能力。这个三“做”四“力”是两个层面的任务，一个是国有企业，一个是国有经济。把“三做四力”作为一个目标体系提出来是有积极意义的。“三做”是实的，属于生产力范畴的内容，“四力”也包括生产关系的变革。

而“四力”中，传统的活力、控制力与影响力的“三力”，已经讲了几十年了，现在又加上“抗风险能力”一条，是从市场经济发展过程的实际出发，显然，风险存在，而且常常决定企业生死存亡。

各种所有制相互融合是股份制企业追求的一种标准

《指导意见》看点6：积极促进国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合，推动各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展。

解读：交叉持股是经常讲的，相互融合出现在中央文件上，表明中央对融合的重视。各种所有制相互融合是一种状态，也是股份制企业追求的一种标准。相互融合，表示混合经济达到的程度与效果，实际上也是国有企业与市场融合的表现。国企在管理、技术、产品、人才、资金、资源等方面有优势，劣势是体制、机制相对落后，市场化程度不高；民企的优势是体制、机制天生市场化，但在管理、技术、产品、人才、资金、资源方面相对落后，两者恰好具有较强的互补性，能够优势互补，劣势对冲。什么叫融合？是优势的结合，是一种集成创新。

独立市场经营主体标准中加上“自担风险”

《指导意见》看点7：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，就必须脱离政府的束缚。“市场”一词在指导意见中出现 3 5 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，这个主体里就是“经营”主体。过去是讲“四自”，现在加上“自担风险”一条，强调了风险在市场经济的特征。现实中，很多企业在闯市场中冒了很多风险，也吃不少亏，尤其是海外投资，至今仍然背着沉重的包袱。你既然闯市场了，自主经营，有风险也自己背着，不能指望政府为你承担这个包袱。

走出“一放就乱”的怪圈

《指导意见》看点**8**：增强活力是搞好国有企业的本质要求，加强监管是搞好国有企业的重要保障，要切实做到两者的有机统一。

解读：《指导意见》中第三条讲的五项基本原则，基本经济制度、社会主义市场经济方向与党的领导都是无数次强调的。令人感觉突出的是，把坚持增强活力与强化监管相结合作为单独一条列出来，是这个文件的特色所在。这次文件根本在于增强国企活力，强调监管，重点解决放开的保障问题。改革总是易于出现“一放即乱，一管就死”的状态。坚持增强活力和强化监管相结合，是一对矛盾，也是相互依存的关系。深化国企改革，必须把强化监督作为必要前提，绝不能在改革中造成国有资产流失，使国企改革成为少数人谋取暴利的机会。过去，我们的教训太多了，也太深了。

党的领导重在“两个政治”

《指导意见》看点**9**：坚持党对国有企业的领导。这是深化国有企业改革必须坚守的政治方向、政治原则。

解读：国有企业是全国人民的财产，党是人民事业的领导力量，党的领导是国企改革的政治保障，党的领导将决定改革的政治方向，也是国企改革的政治优势。这里强调两个政治，意味着党的领导主要是政治方面，而不是经营方面。有一种误解，把党的领导看成党企不分，其实，文件中是指向明确的。

尤其要尊重群众首创精神

《指导意见》看点**10**：要正确处理推进改革和坚持法治的关系，正确处理改革发展稳定关系，正确处理搞好顶层设计和尊重基层首创精神的关系。

解读：三个正确处理，体现国企改革的辩证关系，尤其是群众的首创精神是改革的原动力，是中国改革的基本经验。上层的顶层设计与下层群众创造相一致时，国企改革必然取得胜利。相违背时，国企改革必然难以成功。要支持改革中大胆探索，包括试错的人，否则国企改革很难。

### 十三五国企改革规划

《指导意见》看点**11**：到2020年，在国有企业改革重要领域和关键环节取得决定性成果。

解读：国企改革设计的时间是今后5年乃至更长一段时间，这个时间点与十八大提出的全面建成小康社会的时间节拍相吻合。也可以称之为十三五国企改革规划。三个五年的重合，意味着国企改革在十三五规划，与全面建成小康社会任务中的地位，更显其重要性。当然，这些问题的解决，绝不是五年能够解决的，这个规划起码应该管10年，甚至20年。1999年的五中全会文件发出已经16年了，很多问题也没有解决。我们还注意到，国企改革目标中，是从体制、全局、人才与企业四个维度说的，后面还有四项内容，都没有强调时间概念，只有2020年一个数字，可见改革的艰难，很难以量化。

## 二、分类改革是前提与基础

国企改革首先要解决的问题就是国有企业功能定位，这是新时期深化国有经济改革的逻辑出发点。文件将国企分为公益类与商业类两类，其中商业类包括主业处于充分竞争行业和领域的商业类和主业处于关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域、主要承担重大专项任务的商业类两种。在分类的基础上，本轮国企改革对混合所有制改革、国企绩效考核、国企薪酬改革等内容作出了分门别类的规范。

在界定了国企的功能和分类的基础上，就要进行国有经济结构的战略性调整。

对于界定为公共政策性企业的国有企业，其战略性调整目标是退出盈利性市场业务领域、专注公共政策目标的实现，在此前提下，国有资本要加大对这类企业的投入；对于界定为特定功能性企业，战略性调整的总体方向是，主要依托国有资本投资运营公司这一运作平台，不断地主动退出那些竞争格局趋于成熟、战略重要性趋于下降的产业领域和环节，不断努力在提供公共服务、保障国家安全和符合国家战略要求的各种新兴产业领域发挥更大的功能作用；对于界定为一般商业性企业的国有企业，其战略性调整目标是完全剥离行政垄断业务，通过市场化手段增强企业活力和提高企业效率，同时建立国有资本灵活退出机制，逐步退出部分国有资本，投向更符合公共服务和国家战略目标的企业。

国企分类终于靴子落地

《指导意见》看点**12**：将国有企业分为商业类和公益类。

解读：将企业分为商业类和公益类，就为分类管理奠定了基础。由于过去对国企的管理没有明确的分类，“一刀切”的管理方式出现了很多矛盾，将企业分为商业类和公益类，就为分类管理奠定了基础。分类改革有助于提高监管的有效性、考核评价的科学性，避免了过去“眉毛胡子一把抓”的弊端，不同类型国企有着不同的目标和考核方式，也有助于提升国企的活力。分类也为将来探索企业的差异化治理方式开启了新的方向，未来国企的管理方式也将更加灵活多样。在分类基础上，预计商业类国企将进一步向民企等多种所有制资本敞开大门，国企的并购重组会进入一个新的阶段。



《指导意见》的“两分法”将其建议的“特定功能类”列为商业类的第二类，实际上还是三类，这种分类方法方便此类企业走出去，获得更大的国际化经营空间。国企如此分类更符合国际通行规则，这有助于推动国企更好地向市场体制看齐，也彰显了推动垄断行业国企改革的决心。

### 分类仍留下较大空间

《指导意见》看点**13**：按照谁出资谁分类的原则，由履行出资人职责的机构负责制定所出资企业的功能界定和分类方案，报本级政府批准。各地区可结合实际，划分并动态调整本地区国有企业功能类别。

解读：分类由谁来分，国资委作为政府出资人代表，然而下一步国有资产投资经营公司将成为授权的代表，将由投资经营公司来分类。这里强调地区与动态特征，是实事求是的态度，使得国企改革更有针对性，也更符合规律。许多国企尤其央企里，既有商业类资产又有公益类资产，有些资产名义上是公益类，实际是商业类。因而实现分类管理的前提，需要对现有企业内部的资产按照分类的原则分离开，再在更大的范围内实行合并同类项。也许在同一企业内拆分成两块，分别确定考核标准。

### “三个有利于”标准的契入

《指导意见》看点**14**：商业类国有企业按照市场化要求实行商业化运作，以增强国有经济活力、放大国有资本功能、实现国有资产保值增值为主要目标。

解读：全面深化改革的关键之年，习近平总书记多次就国有企业改革“发声”，不仅纠正了当前社会对于国企改革的一些错误认识，更为正确推进国企改革划定了红线、指明了方向，确定了标准。对于推进国有企业改革，习近平在吉林提出三个“有利于”，即“推进国有企业改革，要有利于国有资本保值增值，有利于提高国有经济竞争力，有利于放大国有资本功能”。习近平就国企改革提出的这一重要论断，为国企改革确立了价值判断标准，具有鲜明的改革指向性和现实针对性，引起高度关注。这里，把习近平在东北讲话提出的三个有利于目标，作为国企改革的标准。需要指出的是，这里把“三个有利于”置于商业类国有企业改革的目的。

“三个有利于”标准，显然是一个宏观经济标准，对宏观经济发展不

利的僵尸企业，则不应该继续“输血”，这类企业的清理退出，则是提高整个国有经济供给质量与效率的保证。因此，必须以三个有利于标准对国有企业“创新发展一批、重组一批、清理退出一批”。

### 分类决定国企控股模式

《指导意见》看点**15**：国有资本可以绝对控股、相对控股，也可以参股，并着力推进整体上市。

解读：三种控股形式是早已提出来的。现在将其放在国企分类一栏来说，意味着只有分类清楚，才能决定参股形式。国有资本证券化是一个方向。可以预期的是，大量优势资产将有望通过多种形式逐步注入上市公司中，新一轮重塑上市公司价值将开启，这也是国资改革的重要一步。如果整体上市，国有资本有几十个亿的资本进入股市的空间，这对将来对资本市场会形成很大的冲击。当然，这是一种理想，相当长时间是难以实现的。

### 自然垄断企业的特别条例

《指导意见》看点**15**：对自然垄断行业，实行以政企分开、政资分开、特许经营、政府监管为主要内容的改革，根据不同行业特点实行网运分开、放开竞争性业务，促进公共资源配置市场化。

解读：垄断企业、自然垄断企业怎么放开，实现政企分开政资分开，这里提出内容和方法。《指导意见》提出，根据不同行业特点实行网运分开、放开竞争性业务，促进公共资源配置市场化。“网”就是比喻像铁路网基础设施这样的自然垄断行业，如果由市场来提供，这些行业会出现市场失灵。“运”一般指代竞争性行业，可以由市场来提供。“网运分开”就是不同的产品类型分别由政府和市场来提供，可以使经济运行更顺畅。将网运分开，有利于让其他资本进入，给民营带来了希望。

### 公益类国企不再以经济目标为主

《指导意见》看点**16**：推进公益类国有企业改革。公益类国有企业以保障民生、服务社会、提供公共产品和服务为主要目标，引入市场机制，提高公共服务效率和能力。

解读：公益性国企改革，不再是以保值增值为目标，类似中储粮、

中储棉这样的国有企业，主要目标是社会服务，就不要考虑挣钱了。从战略调整角度看，公益性国企就要退出盈利性市场业务领域、专注公共政策目标的实现，在此前提下，国有资本要加大对这类企业的投入。但是，同样要引入市场机制，因为存在服务效率与能力的问题。

### 非国有资本对公益类企业与经营方法

《指导意见》看点**17**：通过购买服务、特许经营、委托代理等方式，鼓励非国有企业参与经营。

解读：这里体现了所有权与经营权分开的原则，即使国有独资的企业也可以实现市场化经营的方法。公益类国有企业，可以采取国有独资形式，具备条件的也可以推行投资主体多元化，还可以通过购买服务、特许经营、委托代理等方式，鼓励非国有企业参与经营。这里讲的是参与经营，是指非国有企业参与公益类国有企业经营权。例如，北京市地铁就是采取市场化的经营方式，由多种资本参与,有利于降低经营成本，有利于更好地提供服务。

### 三、根本任务是搞活国企 提高效率

搞好国企改革，最终落脚点是搞好国有企业，是国有企业的活力是否被激发，经营机制是否转换。第三部分是讲的现代企业制度内容，也就是国企经营的微观基础，经营权的市场化将体现在企业这个主体上。

中国至今已经历三轮国企改革。第一轮国企改革始于1978年，将国企从完全计划经济模式转向自主经营、自负盈亏；第二轮始于1993年，国企通过兼并重组、下岗分流和债转股等措施，提高盈利能力，建立了现代企业经营管理制度；第三轮始于2003年，国企进行了以股份制为主要形式的现代产权制度改革。相较前几轮改革，2013年启动的本轮国企改革以“做强做优”国企为主要目标，更注重在监管、产权、经营等多方面进行全面深化改革，还是一个焦点，解决企业独立市场主体问题。

转换企业经营机制仍然是当前的重点，已经讲了20多年了，似乎一直都没有弄明白，转换经营机制是企业自己转换不了的，关键是政府不管经营，主体是政府不管。当然企业也要克服对政府的依赖思想，树立竞争观念、效益观念。

这次现代企业制度建设，放在董事会建设上，放在职业经理人制度的实行，话说得到位，这是国企在人事管理制度上的重大变革。

集团公司混合所有制多元化发展也会加快

《指导意见》看点**18**：大力推动国有企业改制上市，创造条件实现集团公司整体上市。

解读：十八届三中全会后，几乎所有改革方案，都回避了集团公司改革，但是这次文件是明确说加强集团公司的股权改革等。整体上市步伐加快，集团公司混合所有制多元化发展也会加快。

当前很多大型国企上市的多是核心优良资产，没有上市的资产往往存在很多历史遗留问题，在实现整体上市后，才可能把历史债务等问题慢慢消化掉，这将要求大型国企再次“凤凰涅槃”。目前，集团公司基本上没有改制，国有控股的上市公司都是二级公司或三级公司，为适应上市要求，采取资产包装上市的办法，人为制造了大量的关联交易，这也是中国特色。

提出集团公司整体上市，就可能从根本上解决历史遗留问题，减少关联交易，也有利于资本市场的规范。推进集团改制，意义重大，是一个突破。对于资本市场，极大的利好。如果国企集团公司都上市了，将是几十万亿资产投入资本市场。

### 金股模式的引进

《指导意见》看点**19**：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股制度。

解读：这两种方式增加了国有资本的灵活性。在推进公司股份制改革上，允许根据不同企业的功能定位，调整国有股权比例，形成多元的、运行高效的经营机制，同时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股制度。这就避免了目前国企改革中纠缠“所有权”问题无法前行。

“优先股”就是在优先取得固定收益的前提下，放弃管理权。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。后者主要应用于公益类企业、自然垄断企业的改革改制。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、损害国家利益问题时，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。

### 为国企四权定位

《指导意见》看点**20**：规范董事长、总经理行权行为，充分发挥董事会的决策作用、监事会的监督作用、经理层的经营管理作用、党组织的政治核心作用。

解读：四级组织并列并且为各自定位，划出一条线。这是过去文件中少有的。单项文件，往往是一个组织似乎是什么事都管，什么事都与它有关。明确划分四级组织的作用，尤其是董事长与总经理的行权行为划分与规范极为重要，董事长“一权独大”、“一言堂”的局面不能再继续下去了。以总经理为首的经营层将获得更大的权力。这四种分类，实质上是一个权力清单与责任清单。

## 法无授权，不得干涉经营层自主权

《指导意见》看点**21**：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：上了法律条文的内容是极为有限的，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，这就意味着用法律来保护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。“法无授权任何政府部门和机构不得干预”，过去李总理在国务院常务会议上讲过。政府部门和机构不得干预，意味着经营层、总经理这一层权利大大增强，首先是董事长也不得干预。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。

## 管董事长的办法

《指导意见》看点**22**：董事会外部董事应占多数，落实一人一票表决制度。

解读：这个办法是管董事长的，一人一票表决，防止一个人说了算的情况，给外部董事实职。长期以来，董事长是党委书记，是绝对权力绝对统治，怎样管好董事长是一个难题，这个问题并没有提出，更缺乏研究。这里用一人一票的方式仅仅是触及边缘，并不能限制董事长权力。

## 职业经理人制度预示一场变革

《指导意见》看点**23**：建立职业经理人制度。

解读：目前，我国并没有职业经理人制度，也没有形成职业经理人队伍和职业经理人市场，国企高管都由组织任命。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。预计现在试点，在2017年方可能进入推广阶段。

## 转换通道意味着将有一场转换

《指导意见》看点**24**：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中，来自于本系统内部的占42%，来自具有国资背景的占47%，显然，大多数职业经理人来自企业内部，尤其是中层干部，他们的身份转换，自然会制定政策。对很多干部来说，这意味一次在国企内部“下海”，便彻底告别公务员身份，走向市场。

### 职业经理人选聘比例占多少

《指导意见》看点**25**：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：这里有两点值得关注。一是包括总经理在内的职业经理人将由董事会选聘，而不是政府组织人事的聘任，这是干部人事市场化方向，已经明确。二是这是一个过程，是逐步增加比例。目前全国各省仅有一两个企业试点，何时到达何比例，得有个明确说法。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中，只有11%左右的人选来自于外部，比例较小，要逐步增加。

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，是指职业经理人，这是件不容易的事。这个问题迟早要解决。

### 提出国企高管薪酬的三要素

《指导意见》看点**26**：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：差异化是薪酬改革的一项基本原则。这里提出在匹配、适应与挂钩的三种形态。去年薪酬改革时是两种要素，今年加上企业功能分类一条。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。这种差异，随着市场化改革，会逐步拉开距离。

对国企高管薪酬不能“一限了之”

《指导意见》看点**27**：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：这项规定，与去年年底公布的《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，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。而总经理及职业经理人将走市场化道路。

由于绝大多数国企职业经理人是政府任命而非市场化选聘，目前很多职业经理人与出资人代表被同样限薪，但薪酬制度改革是以市场化方向的，国企薪改的分类推进将倒逼国企高管选聘市场化。

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。



## 四、由“国营”“国企”迈入“国资市营”时代

在指导意见中，最关键的是3个字——“管资本”，这是整个文件的灵魂，反过来看，是“不管经营”。这次国有企业再改革的命题不是政府机构如何改进对国有企业的管理，而是由“管经营”转为“管资本为主”。这是中共十八届三中全会决定关于国企改革理论重大的突破，是当前深化改革重要的突破口。

改革完善现行国有资产管理体制的目标就是要以管资本为主，加强国有资产监管，实现经营权与管理权的分离。改革的重点是改革国有资本授权经营体制，从而明确国有资产所有权与企业经营权的职责边界。我们国家于1952年建立了国营企业的制度，80年代进入国有企业时代，但“有”不代表“营”，只有进入国资市营时代，才能彻底告别“国营”。十八届三中全会《决定》指出的国资授权经营体制改革方向是由“国资委—所属国企”二级结构向“国资委—国有资本投资或运营公司—所属国企”三级结构发展，而这次22号文明确了。

《指导意见》提出，要改组组建国有资本投资、运营公司，国有资产监管机构授权国有资本投资、运营公司对授权范围内的国有资本履行出资人职责。这样的制度设计，将改变以往国有资产监管机构直接对所监管企业履行出资人权利的运作模式，而改由国有资本投资、运营公司对所授权的国有企业履行出资人权利。实质上是在政府和市场之间设立了一个“界面”和“隔离带”。

### 国资时代的真正到来

《指导意见》看点**28**：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。管资本为主，意味着国资时代的到来。所谓管资本，是对管经营而言。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，不再干预企业经营的事务。

国资委作为出资人代表，授权投资运营公司做出资人，国资委本身便不再管经营了。“两类公司”不能成为直接的生产经营主体，主要是做

股权或资本管理，通过股权的进退、资本的流动，来实现资本价值的保值增值。下一步国有资本布局结构的调整，主要通过这两类公司的市场化运作。

这里也应当消除一个误解，管“资本”，不是不管“企业”，而是不管企业的“经营”。

### “两清单”“四任务”讲得清清爽爽

《指导意见》看点**29**：国有资产监管机构要准确把握依法履行出资人职责的定位，科学界定国有资产出资人监管的边界，建立监管权力清单和责任清单，实现以管企业为主向以管资本为主的转变。重点管好国有资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全。

解读：《指导意见》针对国有资产监管工作存在越位、缺位、错位等问题，按照以管企业经营为主向以管资本为主转变的要求，围绕监管职能，提出两个“清单”，而“管理”“经营”两个职能则排除在清单之外。明确“管资本”主要的四项任务，说得到位，清清爽爽。这使人不由生出担心，“管理”职能一下子交出去，投资经营公司只是一个被授权的出资人代表，中间应有过渡期。因此，这也应有一个试点时间。

### “三归位”实质上是“三个解放”

《指导意见》看点**30**：将依法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位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。这里的“一级企业”，应该是指投资经营公司，一个经营，一个管理，都交出去了。国资委便只管资本的监管了。问题是一个是“交”，一个是“接”，怎么交，怎么接，有很多文章可做，或许是一个漫长的过程。譬如，国企一直承担的酒店、学校与“三供一业”问题，相关部门与地方政府“不肯接受”怎么办。

“三归位”，实质上是政府三个根本性的解放和突破。一是“归位于企业”，即解放企业。顶层国有企业进行整体的公司制改制，国家从拥有企业转向拥有资本(股权)，这就隔离了政府与企业直接的产权关系，从体制上为政企分开、建立现代企业制度奠定了基础。二是管理事项原

则上归位于一级企业，自己从管理上的解放。委托专业投资运营机构持有和运作。国有投资运营机构的所有权与企业法人财产权分离，这就解脱了国有资本与特定企业的捆绑关系；企业自主决策，不做“婆婆”了。三是公共管理职能归位于相关政府部门，可以站到超脱地位，更是一次解放。

## 两权界定比三级框架更重要

《指导意见》看点**31**：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：应高度重视前一句表述，所有权与经营权分离，是政策中的核心问题，怎样做到科学，实为不易。其实分层也是根据两权分离做出的决策。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，另一层是资本投资和运营公司，还有一层是企业。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。这里讲到授权，授权机制怎么建立，看来还会有一个文件出来。

文件中还提出“直接监管”一词，意味着三级框架与二级框架并存，二级框架应是公益性企业为主。

## 我国供给结构调整的重大任务：三个一批

《指导意见》看点**32**：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”一退一合一创，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。显然，这件事是由投资经营公司来做。涉及到一带一路、装备制造走出去、军工、高科技重组整合可能性会比较大。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。怎么让这些僵尸公司清理退出，会不会影响就业与社会稳定两道底线，是个复杂的事，但是不下决心不行。

显然，“三个一批”要放在国家宏观调控这个大背景下进行。我国经济发展存在着有效供给严重不足和无效供给严重过剩的矛盾。供给结构

势必要进行较大的变革。“三个一批”任务的展开与完成，是这种变革的强大的推手。“重组一批，清退一批，创新发展一批”的重点，应该放在创新发展一批上。创新，才能决定未来。

### 国企重组是为了“集中”

《指导意见》看点**33**：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。意义不用说了。应当注意，这里不包括公益性企业，是指商业竞争类重要行业与关键领域。除了资产证券化外，提高国资集中度也是各地国企一大亮点。北京国企改革方案提出，到2020年，城市公共服务类和特殊功能类企业中的国有资本应占到国有资本总量的60%以上，竞争类企业以战略支撑企业为主。上海国企改革意见明确，将国资委系统80%以上的国资集中在战略性新兴产业、先进制造业与现代服务业、基础设施与民生保障等关键领域和优势产业。深圳国企改革方案也提出，推进85%的国有资本集聚到“一体两翼”产业体系。从目前各地国企改革方案看，把国企集中在公共服务或战略性新兴产业是一种趋势，更加体现国企公共属性和特殊功能。而一般性竞争领域则是逐渐在收缩或退出。

不管是对国企进行分类，还是提高国企集中度，其实都是在为下一步剥离做准备。在改革前期，首先是国企退出产能严重过剩的行业，然后退出一般性竞争领域，而后一些带有自然垄断性质的领域，如自来水、公路等，也可以逐渐向市场开放，国外经验证明，除了军工核心部位外，其他行业都可以适当交给市场来做，让社会资本参与。

### 变现国有资本是改革必然

《指导意见》看点**34**：支持企业依法合规通过证券交易、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，将变现的国有资本用于更需要的领域和行业。

解读：按照马克思对资本的概念，“资本具有增值性、可流动性的特征，资本形态的转换是资本流动和重新增量的过程”，这是改革的本意，就是要让非增值性的资本转变为增值性资本。需要资金投入，尤其

是“创新发展一批”，更需要资金投入，企业要靠自身发展，变现国有资本，无疑是一条出路。当前，国企的僵尸企业有多少，适时会有一个统计。供给结构需要变革，把供给过剩产能的企业处置掉，把资本转移到急需产能方向去，这将是一个不大不小的行动。问题在于在证券与产权交易中，要依法合规，以市场公允价格，不能导致国有资产流失，从而实现资本用于更需要的领域与行业去的目的。

强强联合是在一带一路战略实施中迫切需要

《指导意见》看点**35**：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。央企不能当“扶贫者”，以往通常是强者重组弱者，现在更应该强调强强联合，特别是优质资产的兼并重组，将优质资产注入上市公司，吸引新的资本进入股市，实现双赢甚至多赢的局面。

这里也提倡国有资本跟国有资本之间的混合，这说明央企和央企自己资本的重新混合将会加大。实际上我们的央企在全球化中不是大了，而是小了。南北车合并是强强联合的典范，而且南北车合并只是强强联合的一个开始，相关部门正研究其他央企强强联合的可能性。国家战略“一路一带”，高端装备走出去，全球配置资源，军工大发展，这些中央企业相互整合的速度和力度都会比以往有提升。

各部委的国企应该纳入统一经营监管系统

《指导意见》看点**36**：稳步将党政机关、事业单位所属企业的国有资本纳入经营性国有资产集中统一监管体系。

解读：目前，有十多个部都有国有企业，总计8000多家，怎样纳入集中统一监管，下一步将有所期待。这些部委经营国有资产的能力基本上都不如国资委。因为这些部委是典型的政府式管理，他们既当裁判员又当运动员，情况要更严重些。这里强调“经营性”三字，是个定位，只要是企业，是经营性资产都要归国资委监管。下一步，校办企业是否脱离学校，进入国资委旗下，方向已经明确。这里用“稳步”，还是稳字当先。不是一下子就移交过来，因为有些部委是不愿意自动地把企业交出

来的。

### 划转部分国有资本充实社保基金

《指导意见》看点**37**：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：划转部分国有资金充实社保基金，可以把资本直接用于社保，是个好事。

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，后来陆续增加。按说，到2020年，上缴30%，国企压力是很大的。国有资本充实社保基金，可以缩短链条，让人民群众直接享受国企带来的好处。目前，我国企业困难，税收减少，社会保障尤其是养老保险缺口将达到3000亿元，需要从国资中划拨，以此缓解社会保障困难。不过有个问题值得重视，现在社保基金组织变成第二股东，第二出资人，部门利益使矛盾又出现了，公司治理增加了新的难题。

## 五、增强国企活力是混改第一条标准

第五部分是专讲混合所有制的。党的十八届三中全会后，混合所有制改革一度被视为改革的“重头戏”，一度时间，北京开了很多研讨会，地方上也定了很多指标，甚至出现刮风现象。围绕股权问题争论甚多，“私有化”与“国有化”互不相让，热衷意识形态的学者们纷纷加入讨论。

自去年以来，已有上海、北京、天津、四川、江苏、重庆、江西、山东等超过25个省市出台了地方国企改革相关文件，其中混合所有制改革均为重要内容。广东提出，到2017年，混合所有制企业户数比重超过70%。江西省提出，到2020年使70%左右的国企发展成为混合所有制经济；河南省提出，到2020年全省混合所有制企业比重达到80%以上；浙江省则表示，通过3年至5年使“省属企业混合所有制企业户数比重达到75%”。

《指导意见》以稳妥、慎重的态度表明看法，回答了重大问题。混合制最关键的意义，是激发企业的活力，让企业适应市场的需求。提到国企，我们习惯性地将它们和责任不清、缺乏动力联系在一起，而且现象比较严重。混合制要解决的就是这样的问题。通过国有资本和民营资本的混合，优化资源配置，让各种所有制经济多元制衡，在此基础上形成科学的公司治理结构。

### 发展混合所有制经济里有一个重要突破

《指导意见》看点**38**：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。体现了这次改革的根本是解决活力问题，放大国有资本功能则排在第二位。有些日志总把做大做强国企放在第一位，包含做小民企的意思，把民企做进去，这会让民企感觉不公平。转换经营机制，落脚在“经营”二字，而不是“所有”二字，其意自明。

“三因”、“四宜”体现原则性与灵活性并重

《指导意见》看点**39**：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。很多人把焦点对在股权比例上。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准焦点，还要看是否对经济发展有效果。

“三不”指向明确，因为问题都存在

《指导意见》看点**40**：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”，是对前一年复杂局面的回应。“不搞拉郎配”，这种非常规的用词被引入文件中，证明这种现象的严重性。

事实上，这三种现象都存在，且教训不少，刮风与列指标现象都存在。前些年“拉郎配”现象，多数弄得面和心不和，很难有做到“好合百年”的。由于混合所有制比较复杂，此次改革更加强调“稳步进行”、“按序推进”，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。

围绕股权的四种混改方式

《指导意见》看点**41**：鼓励非国有资本投资主体通过出资入股、收购股权、认购可转债、股权置换等多种方式，参与国有企业改制重组或国有控股上市公司增资扩股以及企业经营管理。实行同股同权，切实维护各类股东合法权益。

解读：围绕股权指出推行混合所有制的四种方法，两个途径及一个重点。这里只是点一下经营管理，重点是围绕股权来说话的。对非国有资本参与国有企业改制重组或者其他经营活动，强调同股同权，体现股权面前一律平等，消除门第观念、拆除门坎。

垄断领域开放的两个前提



《指导意见》看点**42**：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，大体上包括在这七大板块之内，参与感也比较强烈。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。这里提出两个前提，一个是符合产业政策，一个是转型升级，对规定性作出回答，不是社会资本想参与就参与的。

社会资本的合作应是经营模式

《指导意见》看点**43**：开展多类型政府和社会资本合作试点，逐步推广政府和社会资本合作模式。

解读：包括外资在内，开展多类型政府和社会资本合作试点，逐步推广政府和社会资本合作模式，这里只是经营模式。实际上，在很多地方已经推行，整体效果也不错。前一阶段，李克强总理主持会议部署推广政府和社会资本合作模式，包括确定加快建设高速宽带网络促进提速降费的措施。政府和社会资本合作有利于汇聚社会力量，增加公共产品和服务供给，助力创业创新和民生改善。

混合所有制不是“国退”，而是“双向进入”

《指导意见》看点**44**：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，而不是“国进民退”的关系，也不是“国退民进”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，也是混改的一个重要途径。这里指出四个“国进”领域，对具备条件的民企应是机遇，这些领域的民企最大问题是实力弱、缺资金，国企的加盟将会解围与“提升”。

职工持股不是不搞，而是先从“科技”入手

《指导意见》看点**45**：优先支持人才资本和技术要素贡献占比较高的转制科研院所、高新技术企业、科技服务型企业开展员工持股试点，支持对企业经营业绩和持续发展有直接或较大影响的科研人员、经营管

理人员和业务骨干等持股。

解读：这是个敏感问题，过去起起伏伏，有过很多教训。提出员工持股是混改的突破口，涉及到劳动者、知识产权拥有者的权益如何实现的问题，以及如何更好鼓励企业创新、建立国企激励机制的问题，所以强调要试点先行，这同样体现出谨慎推进的态度。这里强调优先，便是先行，一个是企业，二是人员。从科技型企业、科研人员入手，风险少，也好量化。其他企业便可以“等一等”，不必着急了。

先搞增量，后搞存量

《指导意见》看点**46**：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。就是从新增加的“量”做起，“老祖宗”的东西不要轻易动。这同样看出这个问题的慎重态度。过去在九十年代县级国企改制中，教训不少。如果从存量开始，非常容易领导层内部分赃，国资流失是高压线。

## 六、缺乏监管，会造成本轮改革的倒退

本轮国企改革的鲜明特色是一抓活力，二抓监管。在五项原则中，有一条是增强活力与加强监管的关系。这里专门用一部分讲监管问题。从具体内容上看，是保证改革，尤其是保证产权交易成功。可以说，如果缺乏有效的监管，这场改革可能失败。千万不能出现俄罗斯改革私有化的局面。

因为混合所有制重要，所以它必须有序、规范、分步骤地推行，否则就很难避免资本流失：一方面是民营资本进入国有企业后，却没有得到说话的权力，就无法成为制衡力量；另一方面，也要防止混合所有制推进过程中，国有资本流失。

这次改革分歧比较大的地方还是围绕混合所有制经济、生产要素分配方面。包括国有资产价格的界定，都存在争论。在国有资本退出的过程中，必然涉及国有资产的转让和交易，在每一个具体环节包括评估、作价，如何界定国有资产流失和利益输送，都会存在分歧。

尽管现有国企已整体引入了现代企业制度和公司治理结构，但国有资产经营过程中的“日常性流失”，也是人们评价国企和政府时，始终挥之难去的一个痛点。对此，产权流动机制不健全、不透明和监管存在漏洞等问题。

这次会议提出全面改革观，很有深意。国企改革的顶层设计是一个制度体系，由若干文件组成。按照这个思路，可以发现，第三部分的六七八三节，是整个机器的保障部分，是整体设计中不可或缺的部分。强化监督防止国有资产流失，属于保障部分的内容。

监管目的是“防流失”

《指导意见》看点**47**：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，国资流失已经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。

今年是新一轮深化国企改革的推进年。在全面推进改革的大框架下，仅中央一级，粗略估算下，今年至少有7万亿元—10万亿元的央企资产要力求实现资产证券化。在新一轮更大规模的国资证券化已然启程的现状下，为避免国有资产再次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。

### 总会计师委派是管资本的“把手”

《指导意见》看点**48**：开展总会计师由履行出资人职责机构委派的试点。

解读：开展总会计师由履行出资人职责机构委派，是中国在国企改革过程中管资本的重要制度创新，也是对企业国有资产的有效监管方式之一。总会计师职责明显提升，在管资本中担任重要角色，实行委派制，可以先试点。财务总监是市场经济条件下所有权经营权相分离的产物，在我国也是近几年出现的事，财务总监委派制作为财务总监与管理机制的一种创新，也存在着缺陷和不足之处。对总会计师由履行出资人职责机构委派的对策建议进行探讨，其具有理论和现实意义。经过试点获得成功以后，派驻会计师，将成为一项基本的监管制度被推广。

### 社会监督被单列一条，显示重要

《指导意见》看点**49**：实施信息公开加强社会监督。

解读：要深化国企改革，必须筑牢企业内部监督、出资人监督、专项监督、社会舆论监督“四道防线”。高悬决策问责、监督问责“两把利剑”，建立高效顺畅的监督协同机制。这里把社会监管单独一条列出，可见对社会监管高度重视。

打造“阳光国企”，社会监督是重要一条。一是因为国企是全民所有，二是因为国企是股份制企业，归股东所有，其社会意义决定必须向社会公开。进一步完善国有资产和国有企业信息公开制度，建立健全信息公开网络平台，依法依规、及时准确披露国有资本整体运营和监管、国有企业公司治理以及管理架构、经营情况、财务状况等信息，在满足社会公众知情权的同时，自觉接受社会监督。

### “三不”被列为失职渎职行为

《指导意见》看点**50**：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，这是作为单独一条列出的。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”，严防权钱交易、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。

## 七、党的领导与法人治理结合是一个难题

在6月5日公布关于国企改革中坚持党的领导，加强党的建设文件时，社会上曾引起广泛的议论。这次《指导意见》第七条专门阐述了党的领导问题。为什么要加强党的领导？党的领导的内涵是什么？怎样加强党的领导？文件都给予明确的回答，有利于消除误解、统一观念、深化认识。在深化国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设，旨在坚持和加强党对国企的领导，强化党对国企改革的控制力，为下一步国企改革的规模化框定政治基调和政治方向。

《指导意见》在24、25、26节里集中讲了加强和改进党对国有企业的领导问题。一个是政治核心作用，一个是党管干部原则，建立适应现代企业制度要求和市场竞争需要的选人用人机制，一个是国有企业党组织从严管党治党、反腐败问题。要注意《指导意见》23条标题是“充分发挥国有企业党组织政治核心作用”一句话，是政治核心作用，并没有讲经济核心。

至于，把加强党的领导和完善公司治理统一起来，明确国有企业党组织在公司法人治理结构中的法定地位，重点体现在坚持和完善双向进入、交叉任职的领导体制，体现在董事长、总经理分设上。相信这些分类文件出台后，大家会理解更充分些。

### 党的领导要与公司治理结合

《指导意见》看点**51**：充分发挥国有企业党组织政治核心作用。把加强党的领导和完善公司治理统一起来，将党建工作总体要求纳入国有企业章程，明确国有企业党组织在公司法人治理结构中的法定地位。

解读：《指导意见》一开始便讲了，国有企业是我们党和国家事业发展的重要物质基础和政治基础。坚持党的领导，是中国特色社会主义最本质的特征，也是国有企业的独特优势。当前，国有企业改革正处于攻坚期和深水区，党的领导只能加强，不能削弱。当然，法定地位问题，需要对企业法等法规进行修订与完善。一个是《公司法》，一个是“国有企业管理章程”，在修改过程中，怎样明确党组织在公司法人治理结构中的法定地位，是一个不可忽视的话题。

改革后，总经理由董事会聘任，是确定无疑的了

《指导意见》看点**52**：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，并且赋予董事会用人权。改革任务完成以后，总经理将由董事会聘任，是确定无疑的了。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，不是一下子就实现的。到2020年，达到了30%以上或者50%，可定个比例。

董事长与总经理分设，是两权分开的关键一着

《指导意见》看点**53**：董事长、总经理原则上分设，党组织书记、董事长一般由一人担任。

解读：把加强党的领导和完善公司治理统一起来，重点体现在坚持和完善双向进入、交叉任职的领导体制，董事长、总经理分设是政企分开的重要一招。所有权与经营权集中在一个人身上，这个问题的解决，是衡量改革就成败的“晴雨表”。我个人觉得，应该是坚持董事长、总经理分设的原则。董事长是出资人代表，是所有权的代表，而总经理是职业经理人，是经营权的代表，必须在他们中间分开。

第一次提出董事长的五条标准

《指导意见》看点**54**：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、锻造优秀品行重点，加强企业家队伍建设，充分发挥企业家作用。

解读：这是第一次提出国有企业企业家的五条标准。这个标准与民营企业家有同有异。忠诚意识、世界眼光、战略思维、创新精神、优秀品行，具有鲜明的国有企业特征，因为财产是国家的，必须忠诚于国家，这是首先的和基础的标准。在这里并没有出现经济管理标准，显然这里强调的出资人代表。

## 八、建设有利于国企改革的环境

第三部分的第八节，是保障部分，具有综合性特征。要改革落地生根，需要完善相关法律法规和配套政策，需要切实转变政府职能，减少审批、优化制度、简化手续、提高效率，需要完善公共服务体系，推进政府购买服务，加快建立稳定可靠、补偿合理、公开透明的企业公共服务支出补偿机制，需要完善和落实国有企业重组整合涉及的资产评估增值、土地变更登记和国有资产无偿划转等方面税收优惠政策，需要完善国有企业退出的相关政策，依法妥善处理劳动关系调整、社会保险关系接续等问题。特别是加快剥离企业办社会职能和解决历史遗留问题，为国有企业公平参与市场竞争创造条件。

值得关注的问题是，地方国企的改革任务和央企的改革任务不大一样。地方国企改革要和地方债务的化解、投融资平台的清理、财税体制等很多问题结合起来。而整个国企改革要与保增长、转方式、调结构、促开放、保稳定结合起来，这是企业的客观需要，也是党中央、国务院的要求。

### 聚集人才是国企兴旺的保障

《指导意见》看点**55**：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：改革的目的是，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。同时要建设国企人才的机制。在薪酬改革后，部分国企高管的积极性受影响，出现人才流失的现象。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。

### 改革要于法有据，要与法制建设同步

《指导意见》看点**56**：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。企业法要修订，有



些内容已经过时，需要增加与修改。国有企业法也要有。国有企业法是指以生产资料的全民所有制为基础的、从事生产经营活动的、独立的经营单位。国有企业法是调整国有企业在生产经营活动中发生的各种经济关系的法律规范的总称。这个法迟早会出现的。

为退出的国企工人社会保险，也是为改革保险

《指导意见》看点**57**：完善国有企业退出的相关政策，依法妥善处理劳动关系调整、社会保险关系接续等问题。

解读：随着重组步伐的加快，部分国有企业退出，尤其是僵尸企业的退出，是国企供给结构改革的重要内容。在日益激烈的市场竞争中，劣势企业能否及时退出市场，直接关系到我国企业整体竞争力的增强和整体效益的进一步提高。政策制定要跟上，弄不好这个问题会被动。

在20世纪90年代末的国企改革中，很多国企工人的社会保障并没有解决，很多工人生活困难，影响社会稳定，留下不少后遗症，有教训值得吸取。社会稳定是搞好改革的一条底线，这个问题应当提醒。

让国企背着“包袱”闯市场，不合理

《指导意见》看点**58**：妥善解决国有企业历史遗留问题，为国有企业公平参与市场竞争创造条件。

解读：国有企业历史负担较重，包袱让国企长期背着，很不合理，对国有企业也不公平，这是国有企业参与市场竞争的劣势条件。东北地区国有企业负担很重，妥善解决厂办大集体、分离企业办社会职能、离退休人员社会化管理等历史遗留问题，对老工业基地至关重要。可是这个问题喊了多年，进展不快。这个问题一直是国资委在喊，而且一直列为改革内容。关键在政府总是不想拿钱来解决。

适当时期会出现抓典型的高潮

《指导意见》看点**59**：宣传改革的典型案例和经验，营造有利于国有企业改革的良好舆论环境。

解读：宣传国企改革的典型案例与经验，任务很重。可惜这两年，这项工作几乎停下来了。国企改革典型案例和经营很多，可惜总结很不

够。如果把生动活泼的改革典型和经验进行大规模的总结与推介，将带来很大的主动。过去等着顶层设计，现在等什么？群众的经验，要毫不迟疑，做好这个事情。过去毛主席在农村合作社期间批示了很多典型，给人印象很深，效果也很好。而新的国企理论在建立与发展时，有很大空间，有很多事情要做。

各地有一些国资宣传部门前两年在这个问题上几乎是按兵不动、“作壁上观”，抓发展的典型多，抓改革的典型少，不敢抓，也不会抓。现在要补上这一课了。

把“设计图”变为施工图是当前重要任务

《指导意见》看点**60**：要根据本指导意见，结合实际制定实施意见。

解读：这里提出《指导意见》与《实施意见》的关系。党的十八届三中全会是《决定》，此文件是对《决定》的落实，而落实这个《指导意见》，还有待各家制定《实施意见》；这是一脉相承的三个阶段。在《决定》发表后，有23个省提出自己的指导、实施意见。很多地方提出意见不敢说到位，弄得很被动。现在中央文件出来了，各地就没有必要再写《指导意见》了，就起草和修改《实施意见》了。实施要分成实施意见出台、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、各企把实施意见制定好，是当前的一件大事。

文件中提到试点,国务院国资委监管的企业搞四五家来搞试点，山东省弄八家出来，就不再试点，而是推进。为什么要试点，对现在已经在做的改革的做法还是心里没底，抱有一定的怀疑，还是要试试。

注：此文根据媒体提出的要求，在《指导意见》发布当夜写出，通过微信发给各媒体，为新华社、中新社、人民网、《经济日报》、《21世纪经济报道》、《中国新闻周刊》、《企业观察报》、《中国经济网》、《中国经济时报》等选用。在《经济学家周报》、《中国企业报》、《每日经济新闻网》全文发表。

# 第一章 国企改革顶层设计的指导方针

## 一、对《政府工作报告》国企改革的解读

### 【焦点追问】

- 1.《政府工作报告》为何以国有资本替代国有企业？
- 2.《政府工作报告》对混改提出哪两个办法？
- 3.为什么说“两个不可侵犯”是对“两个都是”提法的新深化？
- 4.为什么说呈现在我们面前的是两种混合办法：“股本加项目”？
- 5.《政府工作报告》对“国资改革方案”透露了什么意向？
- 6.为什么国企体制改革速度不会太快，2014年仍然是试点阶段？

### 【直面解读】

2014年3月5日，国务院总理李克强做的《政府工作报告》，释放出国资改革哪些新信号？透露出发展混合所有制经济哪些新亮点？与十八届三中全会决定和即将出台的国企改革方案有什么联系？现就《政府工作报告》第三部分“2014年重点工作”的第一条的“推动重要领域改革取得新突破”的第四项内容进行解读。

### 解读之一：推进混合所有制改革的进军令

《政府工作报告》(以下简称《报告》)是政府经济改革与发展的最高决策，在国企改革方案还没有出台时，这个报告就更为引人关注了。《报告》在2014年重点工作中的第一方面就是改革，从四个方面讲的，一个是行政体制改革，一个是金融体制改革，一个是财税制度改革，一个是国有企业改革，这是2014年改革的四大板块，也是核心板块。

此次《报告》是对国资国企改革的再部署、再动员、再组织。如果说十八届三中全会决定是国有企业改革尤其是混合所有制改革的宣言书，那么这次报告就是推进混合所有制改革的进军令。这个《报告》可

以说是一个充满改革精神的报告，也是贯彻落实十八届三中全会精神的实践思路。《报告》从整体上把握2014年改革的四项工作，其中把国资国企改革作为2014年重点提出来，放在突出的位置，并把三中全会精神与2014年工作部署结合起来，意义重大。

《报告》中国资国企改革这个段落分为四个层次，分别从指导思想、改革内容、操作方法与制度保障来谈，是个相对完整的混合所有制的工作部署。从行文上看，与十八届三中全会决定的5、6、7、8条是大致对应的。

我们应该注意到，《报告》的一个突出变化，通篇都是讲的国有资本，国有企业字样只是以特定名词出现，这与十八届三中全会决定中“管资本”为主的思想是相契合的。看来，以后国资改革这个词要常用了。

#### 解读之二：围绕混合所有制讲了四层意思

3月5日，国务院总理李克强在全国人大做的《政府工作报告》，关于企业改革这一块文字简约，共303个字，是通过四个层次展开的。前面两句是讲增强各类所有制经济活力，坚持和完善基本经济制度，虽然话很短，只有两个句号，甚至连逗号也没有，却相当重要，类似于总纲，是混合所有制的指导思想和目标，揭示了混合所有制的方向。

当前，混合所有制几乎成了一个筐，什么都往里装，大有言必谈混的味道，《报告》增强各类所有制经济活力，坚持和完善基本经济制度，这两句对仗式的表达，就和三中全会决定第五条，强调两主、两个“都是”一样，是指导思想，又是终极目标，强调了方向与目标，有拨正方向之功效。因为是工作报告，在这里是高度浓缩，言简意赅，是混合所有制的理论基础。三中全会决定第五条是混合所有制的理论基础，在《报告》中被浓缩为22个字了。

紧接第一个层次，第二个层次是讲完善基本经济制度的内容，一个是混合所有制的治理结构，企业制度，一个是管理体制，一个是预算制度。第三层意思是混合所有制实施办法，重点是非公有资本的参与。国有资本项目划出，国有资本怎么让出，非国有资本怎么进入，这是对混合所有制改革的部署、路径与办法。第四层次是产权保护制度。尽管这是工作部署，但仍然看出鲜明的制度建设的特征，是与开头完善基本制度的指导思想以及三中全会的意旨是吻合的。虽然只有303个字，但是

已经构成相对完整的推行混合所有制的思路了。

### 解读之三：打破垄断的两个《办法》是“让”与“进”

《报告》叙述国资改革内容不多，却讲到两个“办法”，给人一个强烈的信号，目前的混合所有制关键在于两个字，一个是“让”，一个是“进”。

怎样“让”呢？就是制定“非国有资本参与中央企业投资项目的办法”，还有一个是怎么让“非公有制进入特殊经营领域的具体办法”。首先，由公有制企业来“推”出一批项目。前几天广东省推出了一批项目，已经在开始做了。下面在全国范围内，尤其是金融、石油、电力、铁路、资源开发等七个领域会逐步实施。值得注意的是，这七个领域多是我们通常所讲的垄断领域，也有公益性项目，而非垄断领域并不包括在内。因为非公益性、竞争性的、盈利性的企业自然而然允许民资进入，这是不言而喻的。

由垄断性企业让出一批项目，即国有企业要主动让出，实际是“退出”。报告中提及制定非公有制企业进入特许经营领域具体办法，是“进入”这个词。说白了，实际上是一个怎么让，一个怎么进的问题。首先从项目着手，由上面来推动，来制定，就克服了各家央企推行混合所有制发展参差不齐状况。现在，有的企业是不知标准，按兵不动，作壁上观，有的则是试探性的进入，有的企业是雷声大、雨点小，说的多，干的少。

《报告》还提及实施铁路投融资体制改革，在铁路建设的过程中来实现投融资的资本开放，为民资提供一个大显身手的舞台。显然，铁路建设工程这个口子是开得很大的，改革上会更宽松些，铁路投融资体制改革可能是动作最快的领域。不过，配套政策不出来，民资也不敢贸然进入。

显然，这个段落分为三个板块，一个是国资在一些领域怎么退出，一个是民资怎么进入特殊经营领域，一个是以融资形式作为重点对民资开放。

我们注意到民资进入已经呼吁很多年，包括“新36条”的制定，后来各部委出台实施意见，一直是重视的，但是可操作性不强。现在这两个“办法”出来，给人以期望。

#### 解读之四：“两个不可侵犯”是对“两个都是”提法的深化

《报告》特别强调了完善产权保护制度，公有制财产不可侵犯，非公有制财产同样不可侵犯，讲到这句话的时候，会场掌声雷动。两个“不可侵犯”的提法，与三中全会决定“两个都是”是一脉相承的，但是“两个不可侵犯”显得更深入、更具体，也更有针对性了。

现在推行混合所有制的焦点不是为什么要做，而是怎么做的问题。推行混合所有制始终存在两种风险，一种风险是公有制财产受到侵犯，不该进入的进入了，导致国有资产流失，特别是在评估国有资产转让的过程中，使得国有资产私有化。再就是产权不明显，不规范，使得非公有制财产受到侵害。既然总理提到这些，就说明这些问题是存在的，是有所指的。

应该说，非公有制资产“进入”面临的“三门”现象仍然存在，“玻璃门”、“旋转门”、“弹簧门”现在在相当大范围内存在。少数国企希望民企像银行一样，需要钱就把钱拿过来用一用，甚至连利息都不想给。民企可以侵犯，在少数国企负责人潜意识里是很深的。现实中，很多民营资本受欺负，名义上有参与权，却没有决策权、经营权，甚至连收益权都没有。一旦出现纠纷，政府的权力阴影常常出现，民企往往是被牺牲者。可见，领导人已在担心这个问题，话中有话，当领悟其中三昧。

人们对当前发展混合所有制还有一个问题把握的不太准确，那就是对国有资本的进退的“度”。有些人把“在市场公平竞争中优胜劣汰”误解为“退出一切竞争性领域”。其实，发展混合所有制，是一个民企与国企双向进入的过程，不是要将国企和民企对立起来，一味地强调让国企退出，而是要让两者有机地融合起来，进行优势互补。否则，一旦国企完全退出一切竞争性领域，那么就有可能导致“国退官进”和“国退洋进”，使得国有经济的活力、影响力、控制力削弱，这不是改革的初衷。

混合所有制推行本质上是由市场配置资源的问题。但碍于中国的现实，民企往往处于弱势地位，政府还得“推”一把。当前迫切需要在实施办法上明确起来，先打开这个门，保证进去了不被“弹”出来，不被“旋转”出来。

#### 解读之五：目前混合所有经济是以项目为主阶段

李克强总理的《政府工作报告》讲到混合所有的内容在前面是产权结构，后面讲的是投资结构，呈现在我们面前的是两种办法。

前几天，在广东省省属企业与民营企业对接会上，广东省属企业与合作方签约了10个项目，引入民间资本超过500亿元；推出了首批54个项目，预期引入民间资本超过1000亿元，涉及到了交通运输、建筑建材、冶金矿产、电力、旅游休闲、金融投资、医疗卫生等13个行业。这是继中石化油气零售打响第一枪以后，形成了一个小高潮。显然，这些方法是以项目为主，标志着目前混合所有经济还是处于以项目为主的阶段。

《报告》中提到制定两种办法，是以项目与领域为主，其中当然也包括产权结构问题。至于产权结构的混合所有制，让国有企业特别是中央企业分层次、分类型地通过子公司或分公司与民营企业合作，找到切入点，这样才能让民营企业感到“门当户对”、相互匹配。

现在普遍推进的是项目混合经济，较大规模的产权结构改革条件并不成熟，相关文件并没有出台，这是阶段性特征。我们对此要有清醒的把握，有利于判断形势。要慎重，不可操之过急。

#### 解读之六：2014年仍然是试点阶段

《政府工作报告》中所涉及的混合所有制内容是丰富的，在多大程度上透露出行将出台的国企改革方案，则引人关注。

《报告》很多内容涉及到国企改革与发展，包括国家发展的经济预期目标与任务，信息消费、通信铁路设备出口、淘汰落后产能、节能减排与国企负责人薪酬管理等，也包括信用制度建设问题，包括金融向实体经济投资问题等，都很重要。高管薪酬管理的提出，是否作为单项提前改革，也极有可能。而国企改革的内容则集中在报告的第三部分“2014年重点工作”的第四个问题，混合所有制经济改革。

关于混合所有制改革这部分内容框架与十八届三中全会关于国企改革的内容是对应的，则是更简练、更集中，也更富于操作性。

三中全会召开已经四个月了，围绕混合所有制这个问题，已经有了一段时间的实践，发现了一些新问题，特别是发现一些操作层次存在的问题。现在提出的思路也更有针对性，《报告》的表态，在把握科学规

律的基础上，进一步显示出中央决策层“壮士断腕”、“背水一战”的决心。

从一定意义上说，这个《报告》反映出国资国企改革指导意见的框架与实施重点。其中讲的管理体制问题，即不同的功能分类，推进国有资本投资运营公司建设，仍然用“试点”这个词。我们可以由此推测，国企自身的体制改革速度应该不会太快，顶层设计文件何时出台，尚难预测。2014年仍然是分类和试点阶段，这个试点阶段可能较长。这段文字向我们披露，国企改革方案中的部分内容已为两会报告吸收，并体现出来了。

(2014年3月6日)



## 二、习近平“三个有利于”标准是国企改革之“魂”

——答中国经济网记者问

### 【焦点追问】

习近平总书记7月中旬在吉林省考察调研期间对国企改革进行深刻论述，提出“三个有利于”标准。

1.习近平总书记在吉林调研时强调搞好经济、搞好企业、搞好国有企业，把实体经济抓上去，是否意味着下一步重点转向实体经济？

2.关于国企改革，习近平总书记提出的“三个有利于”标准怎么理解？

3.“三个有利于”中要求“有利于放大国有资本功能”具体指什么？

4.“把国有企业做大做强做优”，把“做大”放到了“做强”和“做优”的前面，这其中的含义是什么？

5.对于2015年下半年国企改革的走势怎么看？

### 【直面解读】

习近平总书记讲话是国有企业改革关键时期释放出的新信号，可以预料，在资本市场相对稳定后，我国将不失时机地揭开全面深化国企改革的大幕，下半年顶层设计出台后，国企改革也将由“设计图”转入“施工图”。

加快推进国企改革意在激活实体经济

当全社会目光还停留在资本市场的时候，总书记传递出一个重要信号，那就是要发展实体经济，这是一个重要的趋势转变。我们目光不能总是停留在股市上，资本市场的发展是为实体经济服务的，经过前一阶段的波动后资本市场已经稳定，迫切需要走向实体经济、走向国企改革。发展资本市场的落脚点是实体经济，检验资本市场的成败也在于实体经济，这是我们称为转折点的主要依据。下一步激活实体经济成为后

期稳增长的关键所在，而作为实体经济的排头兵，无论从产业安全还是经济发展来看，国有企业在其中都承担着最为重要的角色。

从大背景上看，习近平总书记这次调研和讲话具有转折意义。从资本市场来看，2014年7月以来，全社会掀起炒股热，资本市场流动性显著增强，出现“脱实入虚”的情况。从这次股市动荡中，可以看出两个问题：一是中国资本市场发展仍然不完善，二是资本市场与实体经济相脱离，成为实体经济的“反向晴雨表”，在此基础上以虚拟经济拉动实体经济发展的效用受到限制。今年5月到7月间股市再次出现巨大震荡，使得7月初财政部、证监会、央行、国资委、银监会等几大部委和100多家央企联合行动，才平息了这次股市风波。

发展实体经济，国企需要资本市场的有力支持，今后资本市场的任务仍然很重，国企的发展对于资本市场完善具有重要作用。一方面，通过在竞争性国有资本中引入民间资本，推进国有企业市场化发展方向，有利于其提升经济效益。另一方面，通过产权、股权改革，在民间资本进入分得国企股份后，可以依靠资本市场拓宽中小企业特别是创新型企业的融资渠道，从而降低企业融资成本，提高企业经营效益。同时，各类企业的发展又进一步丰富所有制，促进国民增收和扩大内需，企业和国民的信贷可获得性强，融资需求提升，增强金融加速器效应，以形成投资、生产、消费三者间的良性循环，从而促进实体经济发展。这方面工作则刚开头，还有很多事情要做。

### “三个有利于”标准是国企改革之“魂”

习近平总书记在吉林讲话中对国企改革提出“三个有利于”的标准，为国企改革立“魂”。三个有利于标准既是国企改革的指导思想，也是目的，为深化国企改革提供目标指向、实践依据和检验标准，意义重大。

首先，国企改革的第一个标准是国有企业的保值增值。这是一个价值力标准，也是生产力标准，是三个标准中首要的、基本的标准。国企是以管资本为主，而衡量其价值的标准便是资本的增加与减少，保值增值是一个基本要求。因为国企改革就是要改掉亏损，通过转方式、调结构等多项改革措施使国企盈利。国有企业是国民经济和社会发展的中坚力量，是共产党的执政基础，也是全面建成小康社会的主要经济源泉，所以国企增值是基本的也是最为重要的标准。

其次，国企改革的第二个标准是加强国企竞争力，这既是国企改革

在世界范围内追求的實力標準，也是從我國“一帶一路”戰略和新一輪對外開放提出的要求。

國企改革的第三個標準便是通過國企改革的全面深化，增強國企的控制力，使國企做大做強做優。

“放大國有資本功能”指的是通過全面深化國企改革，增強國企的價值力、競爭力与控制力，使國企做大做強做優。在過去相當長的時間里，市場化、混合所有制明明是手段和方法，卻被當作標準夸大，很多地方出台改革意見定下混改目標，有攀比之風。總書記指出價值力標準，也是生產力標準，是終極標準，將扭轉這種攀比風氣。

放大國有資本功能的重要方式是通過混合所有制，在競爭性國企中引入民間資本，用少量的國有資本和尽可能多的民營企業合作，而國企處於相對控股的地位。不是放大外國資本或私人資本，增強外資私資的影響力和控制力。我舉個例子，中國建材吸收70%以上的民營資本參與，成為世界範圍內最大的水泥企業，在國內外兩個市場形成控制力，就是實現了放大國有資本的功能。

### 央企“做大”並非簡單合并重組

把“做大”放到前面，是國企發展基調的一個變化。在做大的基礎上再做大做強做優，做不大也很難做到做大做強做優，這是從世界範圍內配置資源的需要出發。2015年將是國資國企改革逐步落地的一年，央企整合是其中重要一環。

國企早期發展的目标一直是做大做強做優，後來隨着形勢的變化，不再強調單純的做大規模，更加側重發展質量，於是一度去掉了“做大”這個提法。如在2013年底召開的國資委年度工作會議上的提法是“不斷推進企業做大做強做優”，到了2014年底的國資委年度工作會議，口徑微調變為“做大做強做優做大國有企業”，而在習總書記最新的表態中，“做大”又被重新放在了首位。這說明“做大做強做優”是一個自然發展過程，也是一個歷史過程，不可一蹴而就，“做大”在先，與當前的改革局勢密不可分。隨着“一帶一路”以及央企“走出去”等戰略的提出，央企在規模和發言權上還存在差距，需要進一步提升。目前，央企產業集中度不高、核心競爭力與國際同行業的大型企業存在一定差距，存在惡性競爭或者嚴重產能過剩的外向型行業，央企出現重組整合的急迫需要。

截至7月，央企基本完成了一轮人事调整，为下一步央企整合奠定基础。央企高管调整是重构央企内部秩序、扫除改革障碍的重要举措，央企“换帅”有利于推进央企合并重组。如今，中国企业正在迎来与全球企业接轨的重组时期，兼并、分立、剥离等各类重组动作的频率都会升高。而未来很长一段时期内，在国家战略、市场规律双轮驱动下，具备竞争对手国际化、产业发展有潜力等条件的央企之间的强强联合将会适时出现。南车北车合并就是为了在世界范围内增强我们的竞争实力，形成更大、更充分的话语权。而在前几日大盘连续下跌时，国资委在7月8日的“维稳”声明中称：“国资委将进一步推动中央企业深化改革，加快企业重组整合步伐，提高市场化资源配置效率。”也说明了加快企业重组整合步伐，是可以期待的。

但央企做大并非简单地合并。目前已有的央企合并多多少少存在一些问题。“做大”需要新思路，与做强做优同时进行。以后的重组，要从着重结构调整、产业布局和功能分类出发。

### 国企改革顶层设计方案披露

习近平总书记在6月份召开的中央全面深化改革领导小组第十二次会议上提出的“三个有利”标准，即对全局有利，对党和国家事业发展有利、对本系统、本领域形成完善的体制机制有利，具有很强的现实针对性。正是从企业自身、国家范围与长远的制度体系三个角度提出了要全面深化改革的必要性以及重要性，这也是提出了为什么要改革的问题。而7月17日提出的“三个有利于”标准，是指改革要达到什么效果，也有极强的针对性，这两者一个是起点，一个是终点，一个是动机，一个是效果，是一个完整的整体。再加上中间改革的着力点，就变成三点一线，粗略地形成了一个改革体系的主线。深刻认识两次“三个有利于”，对我们理解整个国企改革的规律性、理论性及操作性都有重要意义。

应该说，国企改革顶层设计出台的条件已经成熟。从发展轨迹来看，5月5日的十二次深改组会议提出了“三个有利”的标准问题，6月5日的十三次深改组会议提出了“加强党的领导和防止国有资产流失国企改革的制度保障问题”，就像先提出了路线，确定了目标，修好了保障安全的栏杆，国企改革的车即将驶向高速公路。而习近平总书记此次到东北进行调研，力挺国企改革，为搞好国有经济吹风，不仅指出国有企业改革中的一些重大问题，内容极为丰富，表明对于国企改革的一些发展思路大局已定，推出的条件也已经成熟。

可以这样预料，在资本市场稳定后，搞好以国企改革为标志的实体经济的时期已经到来，全面深化国企改革，成为2015年下半年经济改革的主调，是确定无疑的事了。

## 附 为什么认为“三个有利于”是国企改革之“魂”

今日，新浪网头条新闻发表习近平总书记“三个有利于”标准是国企改革之“魂”的文章。连日来人民网、新华网、搜狐网、中国经济网等相继在首页头条发表我的访谈，都是围绕习近平“三个有利于”标准论述的解读。

习近平总书记7月中旬在吉林省考察调研期间对国企改革进行深刻论述，提出“三个有利于”标准，首次为国企改革确立了价值判断标准。我在接受记者采访时表示，“三个有利于”标准为国企改革提供目标指向和检验标准，是国企改革之“魂”。

“魂”，是比喻事物中起主导和决定作用的思想。习近平总书记就国企改革提出“三个有利于”重要论断：“推进国有企业改革，要有利于国有资本保值增值，有利于提高国有经济竞争力，有利于放大国有资本功能。”第一次为国企改革确立了价值判断标准，为国企改革立“魂”。

“三个有利于”标准既是国企改革的指导思想，也是目的，为深化国企改革提供目标指向、实践依据和检验标准，意义重大。

首先，国企改革的第一个标准是国有企业的保值增值。这是一个价值力标准，也是生产力标准，是三个标准中首要的、基本的标准。国企是以管资本为主，而衡量其价值的标准便是资本的增加与减少，保值增值是一个基本要求。因为国企改革就是要改掉亏损，通过转方式、调结构等多项改革措施使国企盈利。国有企业是国民经济和社会发展的中坚力量，是共产党的执政基础，也是全面建成小康社会的主要经济源泉，所以国企增值是基本的也是最为重要的标准。

其次，国企改革的第二个标准是加强国企竞争力，这既是国企改革在世界范围内追求的实力标准，也是从我国“一带一路”战略和新一轮对外开放提出的要求。这种竞争力表现为国企在世界范围内是否居“中高端水平”。

国企改革的第三个标准“扩大国企的功能”，便是通过国企改革的全

面深化，增强国企的控制力，使国企做大做强做优。例如，混合所有制经济是用少量的国有资本和尽可能多的民营企业合作，而国企又处于相对控股的地位。过去曾经简单地把国企改革有多少实现混合所有制作为标准，出现刮风现象。其实那只是手段与途径，不是标准。这种理解非常容易导致私有化的泛滥。“扩大国企的功能”的要求，使这个问题有了结论。

国企改革的推进过程中，如果没有起主导和决定作用的思想，就容易陷入无谓争论。因而，在国企改革进程中，非常有必要确立一些基本的价值取向。国企改革不管怎么改，其核心都应当是解决公有制与市场经济相融合的问题，而不是危害到公有制的主体地位。

(2015年7月23日)

### 三、习近平“国资改革反暴利”的深层含意

#### ——国企改革历史教训与混合经济“防暴利”研究

##### 【焦点追问】

习近平总书记在安徽代表团参加两会时,当代表谈到混合所有制经济发展时,习近平总书记说,发展混合所有制经济,基本政策已明确,关键是细则,成败也在细则。要吸取过去国企改革经验和教训,不能在一片改革声浪中把国有资产变成谋取暴利的机会。改革关键是公开透明。

1.如何深刻理解习近平总书记的讲话,认识政治腐败与分利集团勾结寻取暴利的历史教训?

2.我国国企改革的国有资产流失的教训?

3.世界其它国家把国有资产变成谋取暴利的机会的教训?

4.研究混合经济“防暴利”问题,对于认识和推动国企改革,为何意义极其重大?

5.国企改革“防暴利”问题从何着手?

##### 【直面解读】

国际上改革分利集团获取暴利触目惊心

从20世纪80年代撒切尔推进国有企业私有化以来,几乎所有的国家都有把国有资产变为谋取暴利的教训,最为突出的是俄罗斯。

1991年底,苏联解体,俄罗斯联邦独立。一大堆半死不活的企业,外加1万亿卢布内债、1200亿美元外债,让新总统叶利钦坐卧不安。叶利钦认为,50年代以来的改革,零打碎敲、修修补补,白白断送了苏联的前程。痛定思痛,俄罗斯要避免重蹈覆辙,应该大刀阔斧,进行深刻变革。此时,年仅35岁的盖达尔投其所好,炮制了一套激进的经济改革方案,叶利钦破格将其提拔为政府总理。1992年初,一场以休克疗法为

模式的改革，在俄罗斯联邦全面铺开。

休克疗法的重头戏，是放开物价和财政、货币“双紧”政策，紧接着是国有企业大规模私有化。在盖达尔政府看来，改革之所以险象环生，危机重重，主要在于国有企业不是市场主体，竞争机制不起作用，国有企业改革，最省事的办法莫过于私有化，企业成了个人的，岂有办不好之理？为了加快私有化进度，政府最初采取的办法是无偿赠送。俄罗斯的国有财产总值1.5万亿卢布，刚好人口是1.5亿，以前财产是大家的，现在分到个人，也要童叟无欺，人人有份。于是每个俄罗斯人领到一张1万卢布的私有化证券，可以凭证自由购股。可是，到私有化正式启动，已是1992年10月，时过境迁，此时的1万卢布，只够买一双高档皮鞋。此计不成，又生一计。既然送不成，那就低价卖。结果，大批国有企业落入特权阶层和暴发户手中。

俄罗斯的分利集团在经济改革中起了消极作用。在前苏联时期“分利集团”便已形成，有的是行业型(如军工、能源集团、银行、铁路系统)，有的是地区型，还有的是由中央机关干部与地方领导人组成的庞大的贪污网络(例如通过操纵棉花的生产、加工、贸易而大获其利的利益集团)。于是，在俄国的权贵资本主义化过程中，原来隐蔽着的“分利集团”摇身一变就转化为公开的寡头金融工业集团。著名学者麦德维杰夫指出：“无论在政权机关中，还是在俄罗斯的大亨中，目前占大多数的是那些80年代与党政机关、经济机关有密切关系的人。”俄罗斯的新闻媒体也直言不讳地说，俄国的暴发户中，61%的人是靠将国有企业化为私有而致富的，而十分之九的私有企业老板是过去的社会主义企业领导人。在这种情况下，工厂被以很低的价格卖给了厂长，而“银行家”们的大多数银行都是靠政府资金建立起来的。

俄罗斯把休克疗法当作灵丹妙药，本想一步到位，创造体制转轨的奇迹。可是南美小国玻利维亚的治疗方案，到了欧洲大国俄罗斯，却是药不对症。玻利维亚原来搞的就是市场经济，国有企业少，经济总量也不大，加上有西方大国帮衬，靠市场机制来熨平通胀，容易取得成功。这些条件，俄罗斯一样也不占，却偏要一口吃个胖子，政府来个大撒把，大搞市场自发调节，满以为播下的是龙种，可到头来收获的却是跳蚤。1992年12月，盖达尔政府解散，俄罗斯的休克疗法也随即宣告失败。

政治腐败与获利集团互相勾结获取暴利



当叶利钦在与议会的斗争中占据上风后，实现了权威主义式的相对稳定的统治。但与此同时，他也从一个“闯将”逐渐变成了守成的政客，其政策与行事的价值取向逐渐为既得利益取向所替代。在这一过程中，权威主义下的转型经济为权贵资本主义提供了最好的土壤。正如有学者指出的那样：俄国建立的不是利伯维尔场经济体制，而是“半犯罪特性的寡头统治，这种体制在原苏联时期就已基本形成。在苏共垮台后，它只不过改换了门庭，就像蛇蜕皮一样”。

俄罗斯学者认为：那些金融工业寡头选择的是“官僚国家资本主义”形式，“官员并不非法占有国营企业的资本，而是在国营部门内部非法利用所有这一切”；“金融官僚资本并非私有制，而是由私人管理的国家所有制”，这些资本由于国家的民主程度不够而被官僚控制并用以谋私。由此可见，形成寡头的必要条件并非私有化过份了，而是公开化不够，民主化不够。

这一时期的苏联，政治腐败导致权贵“分利集团”的兴起，而权贵“分利集团”的强大又进一步导致政府的无能与腐化。这种情况到普京时期才有了根本的改变，不过，也应当承认，是叶利钦时期完成了政治制度的根本变革，实现了国家的政治民主化，否则普京时期的“政治光明”是无法出现的。

“俄罗斯谋取暴利现象”还包括“分封化”与“犯罪化”两种趋势。

“分封化”主要是指把原来的国有财产通过不那么明确的非法、但也不怎么合法的灰色方式，暗暗地转让给那些最有权势的寡头们。例如，俄罗斯政府要求由银行或银行主持的投资基金来接管庞大的国有企业，但这些银行家和投资基金的主管们并没有什么资产，于是政府特许这些人成立银行或非银行金融机构，让他们通过发行债券股票等方式，象征性地对政府付极少的一点钱，用“空手道”就接管了国有企业的资产。

“分封化”的另一表现是，政府把原材料的开采经营权和出口贸易权让给一些权势集团来垄断，这些人则把用俄国自然资源换来的外汇存在国外占为己有。像这种通过出口转移出去的国有资产，据比较保守的估计每年在250亿美元左右，从1991年到1999年至少已经有近2000亿美元流出境外，而同期俄国吸引来的外国投资总额还不及这个大出血数字的十分之一。

对俄国经济的“犯罪化”，观察家们的评价是：“在这个世界上，大

概没有任何一个国家像俄国一样，有组织的犯罪和大型工商业相互渗透重叠到这种程度，以致于经常无法分清楚，犯罪行为到何处止，合法正当的生意从何处始。”俄国的国民经济整体有40%以上被控制在黑道手里，而在几个行业(比如银行界、房地产界和消费品市场)里，黑道更是不容争议的“龙头老大”。

究其原因，罪魁还是极权体制带来的腐败。首先，那些最有权势的寡头们大多是苏联时期掌握资源和国有资产的部门的官员，很多是中央委员。苏联解体的初期，他们利用原有计划体制崩溃、新的市场制度尚未建立起来的间歇，摇身一变就将“国有”资产化为私有，成为大企业主和财团寡头。这样的结果更加说明苏联长期实行的所谓的“公有制”、“全民所有制”的虚伪，因为如果这些财富真的属于全民，能如此轻易地就为极少数人攫为己有吗？其次，“分封化”的原因之一是政府把原材料的开采经营权和出口贸易权让给一些权势集团来垄断，这一切只有在政府完全掌控资源的前提下才能做到，政府完全掌控资源则是标榜“公有制”和“计划经济”的极权体制的基本特征之一。

再看中国，中国虽然没有出现“俄罗斯现象”，但中国政商同盟式腐败和“犯罪化”并不比俄国逊色。有人曾按每年一万亿统计，如果类似俄罗斯的大规模官员暴利化，恐怕这个数字在中国要翻番。

产权交易是暴利流入官员手中的机会

目前，急速推行的混合所有制改革将为现有权力者提供把国资转化为暴利的机会。我们要用公开化、透明化来解决这个问题，首先要把这种获取暴利的黑幕揭开，认识这种获取暴利的规律。

经济学家吴敬琏近来一再强调，中国改革的大关还未过，既得利益者已成为深化改革的阻力；要避免滑入法治不行、公权不彰、腐败蔓延的权贵资本主义的泥坑。如果因为决策无能与政治僵化而使权贵“分利集团”坐大，中国的经济改革就有可能半途而废，“俄罗斯现象”很快就会在中国局部出现，而由于中国的政治改革严重滞后和反腐败的艰难，要克服“俄罗斯现象”，消除“俄罗斯现象”发生的原因，会比俄罗斯困难得多。

“俄罗斯现象”的发生规律值得研究。与西方国家不同,俄罗斯、东欧国家国有企业改革具有自身特色，他们的国有企业比重相对较大，具有体制转轨的特征。从过去的计划经济体制向市场经济体制转变,相应地

需要培植、扩大私有产权;在苏东,国有企业私有化改革是体制转轨的需要,也有利于市场体制的建立及完善。与西方国家相同之处在于:俄罗斯、东欧国家国有企业私有化改革深受西方国家国有企业改革私有化浪潮的影响,是以其为模本并强调与西方国家市场经济接轨的同样的私有化改革。

俄罗斯、东欧国家国有企业私有化改革主要采取内部私有化和外部私有化以及大私有化和小私有化的形式进行。所谓内部私有化是将股票出售给本企业职工从而实现企业私有化改造的一种方式。外部私有化是通过股票上市的办法,即在证券交易市场出售股票的办法实现私有化。小私有化则是对国有商业、服务业以及小型工业企业的私有化,主要通过商业招标和租赁的方式进行。大私有化则是对大中型工业企业的私有化。

俄罗斯、东欧国家私有化为什么失败,教训在于:创造了许多少数人获取暴利的机会。

(1)内部私有化易导致国有资产流失;外部私有化则使旧体制中的隐性收入显性化,它有利于同旧体制有联系的权势阶层迅速致富,从而引起社会不满。“民营化”过程要去“官员化”,要真正做到政企分离,使政府官员退出民营化过程,做到“官退民进”,建立官员不越位的制度,防止国有资产流入官员手中,使民营化的成果可以归国民享有。这一步要引起对当前中国混合所有制实施过程的高度重视。

(2)私有化进程过快,与此相应的市场体系、法律制度及经营管理方式难以迅速形成并与之配套,因而对国民经济及社会生活造成巨大冲击。应当做缓“民营化”进度,特别是完善产权制度极为重要。从俄罗斯、东欧国家失败的国企产权改革中,我们应该放慢“民营化”的脚步。由于我国“民营化”配套制度还没有跟上来,如健全公正的“民营化”监督体制,民主透明的“民营化”运作机制等,因此,我国目前的“民营化”也应该还只处于增量改革阶段,而非大规模的“存量改革”。同时,我们还需要在逐步的“民营化”过程中,对已出现和将出现的问题及时制定“药方”。此外,要想使“民营化”真正惠及广大国民,我们还需要时间让国民富起来。

(3)相比较而言,国有中小企业的改革比大型企业要顺利,大企业改革相对缓慢,从而使整个私有化进程延迟,其结果是使多数国家面临巨额预算赤字、失业人数剧增以及社会贫困面的扩大。不光是俄罗斯,英、

美、法、意，无一国不是如此，概莫能外。过度私有化导致贫富两极分化和政府对国家安全控制能力削弱等问题，这是所有国家国有企业改革的两个重大教训。

在改革操作方面，搞“运动式”、“刮风式”，不公开透明，没有搞好细则。俄国国企私有化是基于经济的快速私有化转型战略开展的，政府突然一声令下，便让如整块铁块一样覆盖国民经济的国有经济迅速地进行私有化改革，而当时，非国有经济基本上没有自然形成和发展，权力缺乏监管，国企改制运作不规范，没有在制度和法律的框架下运作，这就使俄国国企私有化难免失败的命运。

### 中国国企改革90年代的“改革暴利”之鉴

俄罗斯私有化改革的惨痛教训足以警示世人引以为戒，可悲的是，中国20世纪90年代的国企改革教训很快就发生了。虽然这是发生在基层的国有企业，对全国范围影响不大，但是教训异常深刻。

当时，在条件根本不具备，并且明知国企领导层存在腐败问题的情况下，过早地撤销了国企几乎所有的上级管理机构，给了国企老总们不受监督和制约的特权。在没有了监督和制约的条件下，也没有制定出什么细则，推开远不如俄罗斯公平、透明和规范的前提，实际上只能按国企经营者和与之勾结的政府官员的个人利益和意愿进行的“私有化改革”。最终的结果是社会财富的“大出血”。

有权势的老总们打着“改革”的旗号内外勾结，几乎是疯狂地瓜分着国有资产。在国有资产“民营化”“私有化”的浪潮中，他们有的仅用不足十分之一，甚至几十分之一的低价就买卖了国企资产。有许多企业的领导不仅能以不成比例的低价买断国企优良资产，而且所出资金竟是利用权势动用的其他国有资产(其中许多是自己企业转移出去的资产)，或是以这些资产为担保抵押，从国有金融机构获得的贷款。有些国企领导仅仅凭着现任老总的身份便享有了企业的巨额股份。一大批原来的国企老总摇身一变，在“一夜之间”便拥有了巨额股份，成为引人注目的新“百万富翁”。

那些经营无能却长于监守自盗的党委书记、董事长们一旦持了大股，他们首先要做的是把企业的资产全部变成自己永久的合法财产。他们一方面解雇大部分职工，用自己的亲信形成中间管理层，然后通过雇用农民工，尽量压低工资，不顾职工的安全环境进行掠夺性的生产(没

完没了的矿井爆炸塌方和工人中毒等恶性伤亡事故说明了问题的严重性);另一方面他们千方百计利用各种复杂交易和产权重组将企业资产转移到完全属于自己的账户,特别是更加安全的海外私人账户上。

那些腐败的国企老总们不仅盯着所在企业的国有财产,他们还充分利用没有上级机构监督的大好机会,和银行等金融机构的老总们勾结起来共同盗窃银行的贷款,造成金融机构不良贷款的进一步增加和社会财富更大规模的“出血”。俄罗斯灾难就不可避免地降临到我们很多国有企业头上。

显然,历史已经向前走过20年,国企改革的条件与反腐败的形势发生了很大变化。我们国企监管部门能力增强,国企老总们的政治素质也非往日可比。而且我们现在搞的是混合所有制改革,不是私有化改革。然而,俄罗斯灾难与我们国企改革90年代“改革暴利”的教训,仍然有发生的条件。尽管我们不用“俄罗斯现象”这样的概念来描述中国,中国的情况确实有俄罗斯现象重演的机会。更令人感到担忧的是,今天的俄罗斯情况已经大为好转,而中国腐败仍未解决,加上迅速到来的混合所有制改革,使得少数人大有在混乱中获取暴利的机会。

怎样解除“改革暴利”的担忧,把政府官员与企业老总们在国企改革中获取暴利的机会消灭在萌芽状态,习近平总书记给出了明确答案,发展混合所有制经济的关键是公开透明。怎样做到公开透明呢?国务委员王勇认为,在推进国企的混合所有制改革时,一定要加强监管、规范运作,在制度和法律的框架下运作。显然,党和国家领导人提出了改革保障体系建立的问题,而且提出了改革与反腐败并行的任务。

我们预料,国企反腐败的重磅行动迟早会到来。

要建立国有企业改革的保障体系

需要明确指出的是,尽管我们现在总是强调国有企业产权清晰,强调公开透明,并不代表国家、百姓对国有企业改革的经营监督权、成果分享权得到了有效落实,更不能说少数人获取资本暴利的机会已经消失。要使我国国有企业改革健康发展,消除少数人的暴利,改革公开透明关键是搞好细则,进而建立混合所有制改革的保障体系。应该在制定国有企业改革方案的同时,制定领导和监管国企改革的方案,把激发国企活力与防止国有资产流失看成同样重要。没有监管的改革只能是失败的改革,如果暴利泛滥,国有资产大规模流失,这样的改革不如不搞。

从操作层次看，需要从以下方面引起重视。

一是要把改革方案向社会公布，大力强化国有企业改革的信息披露工作，做到公开透明。作为国家出资兴办的企业，国有企业的最终所有者是全体人民，因而应当像上市公司定期向股民披露信息一样，国有企业应当全面、准确、清晰地定期披露企业改革等信息，相关审计结果应当公之于众。自觉维护公众对国有企业改革的知情权、监督权和建议权。

二是制定细则，方案要配套，规则要细，拿出国企改革的“路径图”和“时间表”。民间资本进入“特许经营”领域、放宽外资准入条件的重大决策，如果没有细则和办法，如果缺少“路径图”和“时间表”，如果不能落实到行业和企业，将可能仍停留在现状或改进不大。国资委副主任黄淑和的观点是，一企一策，这就提得很好。一方面，从国企自身来说，要进行国有资产审计、评估，要按程序进行，搞清账目；另一方面，从中介机构来说，要公平公正，按照规则进行。

三是要建立合理规范的国企混合所有制的体制、机制与制度。设立包括第三方专业人员及职工代表等组成的国企改制评估委员会，作为“裁判员”观察、监督国有企业的全过程。同时，可以行使“一票否决”的权利，也就是所反映的问题一经核实，改制工作立即暂停或终止，将问题消灭在萌芽状态，防止国有资产流失。

四是落实国有企业改革监管部门的责任。要严格国有企业审计制度，加强监督国有企业经营管理人员履行信托责任情况，追究惩戒国有企业改革中存在的各种违法犯罪行为。国有资产监督管理部门应当从实际出发，不断完善对国有企业改革情况的考核并认真组织实施，并将相关考核结果如实定期公布。此外，政府国资监管部门履行职责的情况，应当接受严格的舆论监督、行政监督和司法监督，涉嫌犯罪的应依法惩处，从而督促国资监管部门更好地保证国有资产的改革健康推进。

五是试点先行尤其是股权激励，要慎重做到公正公平。实施管理者、员工持股，实施激励机制，要先试点，可以先从科技人员或者增量项目开始，不能从管理阶层开始，要严格控制不同功能企业的职工持股比例。一步一步进行，统筹兼顾，要防止分配悬殊、两极分化，造成社会不公，引起社会公愤。

六是要建立合理规范的国有企业发展成果分享制度。这次李克强总

理在工作报告中再次提出上缴红利30%的意见，便是分享制度的成果。一方面，国家应面向所有企业执行统一的税收制度，维护公平竞争的市场环境。另一方面，国有企业利润原则上可以一分为三，即缴入国家财政(如用于补充社保基金)、缴入国有企业发展基金(这一待建立的基金，主要用于高新技术研发和补充国有企业资本金)、国有企业自身合理留存(用于企业发展)。一旦这种合理规范的成果分享制度建立起来，将大大增强国有企业的政治主动权，更能赢得公众的理解和支持。

七是防止形成被外国资本主导的利益集团。即使是一般竞争性行业或服务业，也要防止“全盘外化”，避免出现影响“产业安全”的问题。世界各国对于自身的核心产业都是严格保护，严格防止外国资本的“渗透”，通过分掉国家控股的股权，直接就达到了让外资战略投资者控股的目的。潜伏在央企上市公司的所谓国际战略投资者成为控股人，很可能与国企的管理层成为利益共同体，形成了被外国资本主导的利益集团。对此，我们要高度赞扬。

我们特别应该关注世界各国、尤其是俄罗斯私有化教训问题，学者大多笼统地以私有化休克疗法造成国家灾难而论，但少有人在经济理论上指出私有化与国家灾难和国民遭到洗劫的具体理论联系，更没有人把这样的联系通过理论定量化。我们还应当关注在上个世纪90年代中国国企改制中很多国企负责人把国资变为暴利的教训，应该说这个教训是很严重的，面积是很大的，我们对这方面的理论认识是不足的，一直未能很好地总结。如果以理论结合中国的实际，具体分析计算一下暴利是怎样形成的，这些财富是怎么被洗劫的，把国企改革变成少数人获取暴利的事实弄明白了，问题分析清楚了，对于混合所有制的改革风险就有了全面而深刻的认识。我们可以在经营权的改革上更大胆更开放些，在所有权问题要谨慎些，稳健些。

因此，在国有企业改革顶层设计出台前，先行制定防止国有企业改革防暴利的政策文件，把防止国有资产流失作为国企改革重要保障措施，率先推出来。(此稿由新浪博客发表，后由《企业观察报》等采用)

(2014年3月10日)

## 四、推进国资国企改革与发展的基本遵循

——深刻领会习近平总书记考察东北时关于国企的讲话精神

### 【焦点追问】

习近平总书记考察东北时关于国企的重要讲话，揭示了国资国企的历史地位和改革发展战略，阐明国企改革方向与发展道路，提出了国企改革的目的，勾画出国资国企走向未来的图景。

1.为什么在国企改革中强调“两个不动摇”，强调国企对国民经济的重要性？

2.国企改革应当遵循什么规律？

3.把国企做大做强做优，强调做大，意味着什么？

4.改革问题的实质是改什么、不改什么，哪些是不能改的？

5.为什么说改革的落脚点是体制机制建设？

### 【直面解读】

要深刻领会准确把握国企改革“三个有利于”的标准

习近平总书记在吉林省长春市考察调研时明确指出，“推进国有企业改革，要有利于国有资本保值增值，有利于提高国有经济竞争力，有利于放大国有资本功能”，第一次为国企改革确立了价值判断标准。这既是为国企改革设定的“硬杠杠”，也是国企改革的指导思想，是根本目的，为深化国企改革提供目标指向、实践依据和检验标准，意义重大。

国企改革的第一个标准是国有企业的保值增值。这是一个实力标准，价值力标准，也是生产力标准，是三个标准中首要的、基本的标准。国企改革的第二个标准是加强国企竞争力，这是国企改革统筹国内国际两个大局确立的标准，也是从我国“一带一路”战略和新一轮对外开放提出的要求。国企改革的第三个标准便是通过国企改革的全面深化，能更多地撬动市场和资本，增强国企的控制力。这一重要论断为国企改革



革给出了清晰的目标和发展指向，即国有经济发展是衡量国企改革成功与否的终极标准。

“三个有利于”标准的提出，为有序推进国有企业改革提供了理论指导，有助于克服种种盲目性与错误认识，特别是强化混合所有制改革是手段而不是目的的正确观念，保证国企改革沿着正确的道路前进。

### 要深刻领会准确把握遵循社会主义市场经济规律的改革方向

国企改革要遵循什么规律？习近平总书记的态度很明确：市场经济规律。提出建立社会主义市场经济体制的改革目标，是我们党在建设中国特色社会主义进程中的一个重大理论和实践创新，解决了世界上其他社会主义国家长期没有解决的一个重大问题。

坚持社会主义市场经济改革方向，不仅是经济体制改革的基本遵循，也是全面深化改革的重要依托。要使各方面体制改革朝着这一方向协同推进，同时也使各方面自身相关环节更好地适应社会主义市场经济发展提出的新要求。与之相适应，“要深化国有企业改革，完善企业治理模式和经营机制，真正确立企业市场主体地位，增强企业内在活力、市场竞争力、发展引领力”。这个改革方向很具体，从来没有改变，我们改革的任务就在于积极发现和培育市场，确立企业市场主体地位，从放活市场中找办法、找台阶、找出路。

### 要深刻领会准确把握深化国企改革要走符合国情的道路

习近平总书记在长春轨道客车股份有限公司考察时强调，“深化国有企业改革要沿着符合国情的道路去改”，并提醒“要避免市场的盲目性，推动国有企业不断提高竞争力和抗风险能力”。

由此可见，中央的态度已经非常明确：第一，国企改革不能照抄照搬国外经验，必须因地制宜；第二，国企改革既要充分尊重市场规律，但也要避免市场的盲目性；第三，更好发挥政府作用，让“看不见的手”与“看得见的手”相得益彰、为所当为；第四，要求企业在市场上具有两种能力。我国改革已经进入攻坚期和深水区，必须以更大的政治勇气和智慧，不失时机深化重要领域推进市场化改革，聚合各项相关改革协调推进的正能量，不断增强改革的系统性、整体性、协同性。这些重要论断，进一步丰富了我们党关于中国特色社会主义市场经济道路的实践，为新时期深化改革提供了基本遵循。

## 要深刻领会准确把握把国有企业和实体经济抓上去的任务

我们要向全社会发出明确信息：搞好经济、搞好企业、搞好国有企业，发展实体经济。当全社会目光还停留在资本市场的时候，习近平总书记在东北传递出一个重要信号，那就是要发展实体经济，这是一个重要的趋势转变。我们目光不能总是停留在股市上，资本市场的发展是为实体经济服务的，发展资本市场的落脚点是实体经济，检验资本市场的成败也在于实体经济。

激活实体经济将成为后期稳增长的关键所在，而作为实体经济的排头兵，无论从产业安全还是经济发展来看，国有企业在其中都承担着最为重要的角色。最高层的主动发声把国企置于经济发展的核心。不管走到哪一步，经济建设仍然是全党的中心工作，坚持以经济建设为中心不动摇，就必须坚持以国企经济为重点不动摇。

习近平总书记就实体经济发展还提出推动科技创新、产业创新、企业创新、市场创新、产品创新、业态创新、管理创新“七个方面创新”的要求，我们要不辜负习近平总书记的期望，深入实施创新驱动战略，推动国有企业经济实实在在的发展，探索实体经济发展的新路子。

## 要深刻领会准确把握变中求新、变中求进、变中突破的发展观念

习近平总书记关于“三变”的重要论述，科学把握了我国经济进入新常态的基本趋势，深刻揭示了变与新、变与进、变与突破的辩证关系，“走出一条质量更高、效益更好、结构更优、优势充分释放的发展新路，推动我国经济向形态更高级、分工更优化、结构更合理的阶段演进”。这指明了新常态下经济发展的新方向，也是发展的方法论。

经济发展新常态下，呈现速度变化、结构优化、动力转换三大特点，又有“三期叠加”等多重挑战。如何适应和引领经济发展新常态，我们的认识和实践刚刚起步，有的方面还没有破题，需要不断探索。“明者因时而变，知者随事而制。”形势在发展，要求我们顺应时代潮流，树立求新求变的观念，鼓起改革的勇气、激发创新的智慧，多出新招、实招、硬招，突破“老办法不管用、新办法不会用、软办法不顶用”的困境，不断实施新突破，奋力开拓新境界，促进新旧动力加快转换，走出发展新路。

## 要深刻领会准确把握保持战略定力，增强发展的信心

习近平总书记在吉林考察调研时强调，要适应和把握我国经济发展进入新常态的趋势性特征，保持战略定力，增强发展自信。今天，我国发展依然处在重要战略机遇期，但战略机遇期的内涵、条件正在发生新的变化；我们比以往任何时候都更加接近实现全面深化国企改革的目标，但面临的难题更加集中、肩负的任务更加繁重。

上半年，我国国有经济延续了去年以来的放缓态势，下行压力较大。客观分析、正确看待当前形势，对于做好各项工作至关重要。习近平总书记在所作的重要讲话中，以科学分析的智慧眼光和高瞻远瞩的视野，直接指出我国经济长期向好的基本面没有变，经济韧性好、潜力足、回旋空间大的基本特质没有变，经济持续增长的良好支撑基础和条件没有变，经济结构调整优化的前进态势没有变，新的增长点正在加快孕育并不断破茧而出，新的增长动力正在加快形成并不断蓄积力量。经济发展前景仍然广阔，对此一定要有信心。

这些论述是带给全国经济发展大局的正能量，也是需要每一个企业坚守的经济发展定力和稳中求进、求效、求好的希望所在。面临复杂形势，面对艰巨任务，我们尤其要把握讲话精神，用以研究解决国企改革发展中遇到的难题。

### 要深刻领会准确把握着力完善体制机制的治本之策

怎样抓改革？根本是什么？就是社会主义市场经济的体制机制，这是治本之策。当前，是东北经济也是国企发展面临滚石上山、爬坡过坎的关键阶段。习近平总书记亲临一线，一针见血地指出，坚决破除体制机制障碍，形成一个同市场完全对接、充满内在活力的体制机制，是推动东北老工业基地振兴的治本之策，也是国有企业改革的治本之策。

在经济发展的历史长河中，没有落后的环境和条件，只有落后的体制和观念。环境条件差是相对的，可以在短期内加以改善，但体制和观念的落后却往往根深蒂固，很难快速扭转。要破除这种落后的体制和观念障碍，就必须强力推行和全面深化改革，要积极发现和培育市场。在国有企业改革实践中，完成建设中国特色社会主义市场经济体制机制这一伟大工程。

### 要深刻领会准确把握发挥工人阶级主人翁作用

习近平总书记在吉林东北工业集团长春一东离合器股份有限公司考

察时强调，要大力弘扬劳模精神，充分发挥工人阶级主人翁作用，维护好职工群众合法权益，积极构建和谐劳动关系。现实生活中，一些国企在劳动合同和职工保障方面做得并不好，存在恶意欠薪、强制加班、休假得不到保障等现象。此外，随着反腐风暴的深入，一些国有企业还假借反腐之名拿掉职工应有的福利，侵害职工的合法权益。

企业兴则经济兴，职工稳则社会稳。习近平总书记的论述体现了我们党依法治理企业的坚强决心，同时意味着坚持紧紧依靠人民推动国企改革。我们推进任何一项重大改革，都要站在人民立场上把握和处理好涉及改革的重大问题，把最广大人民智慧和力量凝聚到改革上来，同人民一道把改革推向前进。

习近平总书记在东北考察时关于国企的重要讲话，既有对我国社会主义国有企业理论的继承与创新，又有实践的总结与发展，既有立足于发展全局的宏观认识，又有着眼于操作层面的具体部署，体现了新一届中央领导集体对中国特色社会主义国有企业的坚定自信，和搞好国企改革与发展的坚强决心。

这些讲话结合当前保增长、转方式、调结构等任务，进一步明确了全面深化国企改革的方向、道路、目的、本质、标准和动力，明确了全面深化改革的重点、出发点和落脚点，使国资国企战线有了前进方向和基本遵循，汇聚起全面深化国企改革的强大正能量。我国国有企业改革发展的实践充分证明，党中央国务院关于国有企业改革发展的一系列方针政策是完全正确的，国有企业在市场经济条件下是完全可以搞好的，对此要始终保持头脑清醒、信心坚定、思路正确、方法得当，义无反顾地把国企国资改革与发展推向前进。

国资国企战线都要把思想和行动统一到习近平总书记东北系列讲话精神上来，深刻理解习近平总书记考察东北国企讲话精神的内涵与实质，更好地运用讲话精神武装头脑、指导实践、推动工作，更好地担当所肩负的使命，创造国企国资改革与发展的新成绩，为全面建成小康社会、实现中华民族的振兴做出更大贡献。

(2015年9月3日《国资报告》评论员文章)

## 五、解读李克强对中央企业“一带一路”的指示精神

——答《经济学家周报》记者问

### 【焦点追问】

2015年6月召开的推进中央企业参与“一带一路”建设暨国际产能和装备制造合作工作会议上，国务院总理李克强批示指出，推动国际产能和装备制造合作，是新阶段下以开放促进发展的必由之路。

- 1.中央企业对外开放“新一轮”，新在何处？
- 2.“一带一路”国家的合作与马歇尔计划不同之处？
- 3.“一带一路”建设与国际产能和装备制造合作工作”的逻辑关系？
- 4.新一轮对外开放的重点领域？

### 【直面解读】

李克强总理的重要批示较长，有429个字，寓含深意。可以分成五大块来解读。

第一段是指导思想，指出了新一轮对外开放的意义。提出为什么要这么做的问题。“推动国际产能和装备制造合作，是新阶段下以开放促进发展的必由之路，既有利于顶住经济下行压力，实现中高速增长、迈向中高端水平，也是与全球经济深度融合，在更高层次上嵌入世界产业链条，实现优势互补、合作发展的共赢之举。”点出“新一轮”、“高水平”定义本意，就是新常态下统筹国内国际两个大局，以开放促发展的新型道路，特色鲜明。

第二段是讲的成绩，重点是讲谁来做这件事，做得怎么样的问题。近年来，中国装备“走出去”初见成效，取得积极进展，央企立足自身，主动作为，不畏艰难，勇于开拓，在其中发挥了领头羊、主力军作用，为国内经济建设和对外经济合作做出了不可替代的重要贡献，促进提升了我国国际竞争力，有效拓展了我国经济发展空间，成绩应予充分肯定。

过渡段是讲新一轮对外开放的任务，提出做什么的问题。“当前，利用我国优势产能，突出重点领域，推动国际产能合作，条件具备，机遇难得”。

第四段是原则与要求，回答怎么做的问题。从具体工作来看，“希望同志们牢固树立大局意识，紧密结合‘一带一路’战略，善于抓住和对接当地需求，坚持创新合作模式，坚持市场导向和商业运作原则，更加注重质量信用品牌服务提升，更加注重装备标准技术管理同进，更加注重自身发展与造福当地并重”。

最后是效果，达到什么样的目标。这便是“推动形成优进优出格局，促进新一轮高水平对外开放，为我国发展增添新动能、实现经济提质增效升级作出更大贡献”！

我们学习理解李克强总理批示，与学习国务院关于推进国际产能和装备制造合作的指导意见结合起来，要抓住精要之点，深刻理解其精神实质要抓住七点：

要点之一：弄清“企业主导”，是国家“一带一路”建设暨国际产能和装备制造合作工作的战略布局。

我们应该注意，6月16日发布了国务院《关于推进国际产能和装备制造合作的指导意见》。党中央国务院在深入分析国内国际经济新形势、综合考虑现实与未来、科学分析需要与可能等基础上，作出了积极推进国际产能和装备制造合作的重大决策。今年1月29日、4月14日和5月6日的国务院常务会议，均强调推进国际产能和装备制造合作，加大“走出去”力度。国务院刚发布的指导意见，共包括7个部分、41条，提出了“企业主导、政府推动，突出重点、有序推进，注重实效、互利共赢，积极稳妥、防控风险”的基本原则。企业主导被排在第一位，分外引人注目。

要点之二：从主题分析，弄清“一带一路”建设与国际产能和装备制造合作工作”的逻辑关系。

表面看，“一带一路”建设与国际产能和装备制造合作，是两个主题，实际上是一个主题两个侧重点，是相互关联、密不可分的一个整体。实施“一带一路”战略，对于装备制造和国际产能合作也是重大的机遇和有利条件。反之，产能国际合作是推进建设“一带一路”的重要内

容。国际产能能够促进“一带一路”的现有合作机制进一步向更大的范围、更深层次扩展。“一带一路”划定的区域范围，具有良好的投资前景，值得装备制造业和国际产能合作积极加以利用。“推进参与”更有姿态特征，国际产能和装备制造合作，更有实际操作特征，这是一个有机结合。

要点之三：认清我国经济发展进入新常态的背景下，推进国际产能和装备制造合作“四个有利于”的意义。

推进国际产能和装备制造合作的意义可以用四个有利于进行概括：一是有利于形成我国新的经济增长点；二是有利于促进企业不断提升技术、质量和服务水平，推动经济结构调整和产业转型升级；三是有利于推动新一轮高水平对外开放，提升开放型经济发展水平，有利于实施“一带一路”、中非“三网一化”合作等重大战略；四是有利于深化我国与有关国家的互利合作，促进当地经济和社会发展。这关系国家经济增长、企业提升和产业转型升级、高水平对外开放、国际合作四个方面，意义深远。

要点之四：弄清核心内容是“产能和合作”，充分理解由产品的输出转向产业与能力的输出的内涵与新意。

“产能和合作”是一个核心问题，我们必须理解。首先，过去中国的经济向外走，主要是贸易，也就是产品的输出，通过贸易的方式将中国制造的产品向外输出。我们现在要搞的产能合作含义是产业的输出，是能力的输出。其次，推进国际产能和装备制造的合作有一个重要思想，是中央企业要跟所在国在合作当中充分体现互利共赢和共同发展的原则，帮助这些国家建立更加完整的工业体系、制造能力，所以说中国推进国际产能和装备制造的合作，核心就在于通过这样的合作把产品的贸易、产品的输出推进到一个产业的输出和能力输出上来。这就是我们现在所讲的“产能合作”的内在含义。中央企业对外开放的“新”在何处？就是要在产业和能力的输出上做出好文章。

要点之五：认清基础，找准问题，理解中央企业在新一轮对外开放中的“一新三高”新指向。

我们注意李克强总理的批示讲到“三个高”，中高速增长、迈向中高端水平，在更高层次上嵌入世界产业链条。这三个高的提出是有基础的。中央企业国际化经营取得成效时描述出“广”、“快”、“重”的状态。

对中央企业国际化中存在的问题用四句话分析：主要是国际化程度偏低，核心竞争能力不强，风险防控体系不够完善，同业无序竞争的情况时有发生等。走向新阶段，是在这个基础上达到速度、水平与层次的“三高”，是中央企业对外开放的新使命，新追求。

要点之六：理解新一轮对外开放的内容，突出重点领域，明确“一带一路”建设暨国际产能和装备制造合作工作的途径。

李克强总理不仅提出“推动形成优进优出格局，促进新一轮高水平对外开放”的宏大目标，而且提出“利用我国优势产能，突出重点领域”的途径。

“两个重点”是明确的：一是将与我国装备和产能契合度高、合作愿望强烈、合作条件和基础好的发展中国家作为推进国际产能和装备制造合作的重点国别，并积极开拓发达国家市场，以点带面，逐步扩张；二是将钢铁、有色、建材、铁路、电力、化工、轻纺、汽车、通信、工程机械、航空航天、船舶和海洋工程作为重点行业，分类实施，有序推进。

我们不能不注意，中央企业从不同角度形成了自己的目标与任务。例如，结合当地市场需求，推动钢铁、有色、建材行业优势产能国际合作；加快铁路“走出去”步伐，拓展轨道交通装备国际市场；开发和实施境外电力项目，推动化工重点领域境外投资；提高轻工纺织行业国际合作水平；通过境外设厂加快自主品牌汽车走向国际市场；提高信息通信行业国际竞争力，推动工程机械等制造企业完善全球业务网络；推动航空航天装备对外输出，开拓船舶和海洋工程装备高端市场。这些来自各中央企业负责人的思路犹如八仙过海，各显神通。使得会议精神的贯彻进入实际操作阶段。

要点之七：理解“三坚持、三注重”要求，严格把握“一带一路”建设暨国际产能和装备制造合作工作的基本原则。

李克强批示提出，“坚持创新合作模式，坚持市场导向和商业运作原则，更加注重质量信用品牌服务提升，更加注重装备标准技术管理同进，更加注重自身发展与造福当地并重”。这个“三坚持”、“三并重”归纳起来，集中在四点上，可以用四项基本原则来表达。这便是坚持企业主体，市场导向的原则；坚持突出重点、有序推进的原则，坚持注重实效、互利共赢的原则，坚持积极稳妥、防控风险的原则。



(2015年6月17日)

## 六、指导国企改革行动纲领

——答《时事报告》记者问

### 【焦点追问】

9月13日，新华社授权发布了中共中央、国务院《关于深化国有企业改革的指导意见》。《指导意见》深刻阐述了在新的历史起点上深化国企改革重大意义，鲜明提出了深化国企改革的指导思想、基本原则、主要目标、重要任务与保障措施。

- 1.全面深化国企改革的重点是什么？
- 2.《指导意见》有哪些亮点？
- 3.《指导意见》总体框架与逻辑关系？
- 4.《指导意见》关于市场化推进方面有什么新变化？
- 5.从哪些维度解读国企为什么要改革？改革什么？
- 6.《指导意见》的落实为什么分“三步走” ？

### 【直面解读】

#### 顶层设计的逻辑框架

中共中央、国务院发布的《关于深化国有企业改革的指导意见》对深化国企改革做出了一系列重要部署。涉及国企改革领域的内容非常丰富，逻辑清晰，脉络分明。在第一板块的总论部分做了集中、全面的阐述；在第二板块的二三四五部分，提出分类是改革的“基础”，完善现代企业制度是改革的主体、完善国有资产管理体制是体制框架，发展混合所有制经济是活力、是发动机，四大部分具有针对性、整体性、相关性、联动性的特征。在第三板块的六七八部分，强化监督、党的领导与环境建设内容，都是讲的国企改革的保障问题。《指导意见》的八个部分，是说一个目标，四项任务，三项保障。我们也可以称之为“一四三工程”，或者说是“国企改革一四三规划”。

《指导意见》是新一届中央领导集体动员全党全国各族人民深化国企改革的行动纲领、进军号角。我们要认识到，这是一场深刻的改革运动，文件是运动的纲领。可以从六个方面理解。

一是主题突出。这次改革确定的主题是深化国企改革，给人冲击力很强的是，只写改革，特别是重大改革，重组问题、工业4.0转型升级等内容原则上不写。主题是坚持市场化改革方向，核心问题仍然是处理好政府和市场关系，发挥市场资源配置的决定性作用，不断增强国有经济活力、控制力、影响力和抗风险能力。

二是原则明确。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：第一，坚持和完善基本经济制度；第二，坚持社会主义市场经济改革方向；第三，坚持增强活力和强化监管相结合；第四，坚持党对国有企业的领导；第五，坚持积极稳妥统筹推进。制度、方向、方法、组织与方针，五项内容。

三是内容深化。《指导意见》提出分类推进国有企业改革、完善现代企业制度、完善国有资产管理体制、发展混合所有制经济这四个领域的改革，反映包含国企改革的基本任务都形成深度。如第一个板块是“分类推进国有企业改革”，把这一点讲透了，牵涉到分类改革、分类发展、分类监管、分类定责、分类考核等领域的所有改革，都要围绕这个基础来展开和推进，这个问题讲透了、说清了，后面便有了遵循。

四是问题导向突出。四项改革主体内容存在的议论较多。譬如说“混合所有制”改革有两年了，但依然显得“方向不明决心大”“只见楼梯响，不见人下来”，呈现出不少争论与分歧，甚至出现了“为混合而混合”的趋势。国有资本运营公司也好，混合所有制也罢，都只是达到目标的方法和工具。如果目标本身不清晰，工具亦无所适从。厘清这些争论，明晰改革方向，是推进国企改革的前提条件。《指导意见》可谓是“奔着问题去”的典范，提出问题、解决问题的味道很浓。

五是力度空前。《指导意见》1万余字，涵盖7个领域、27个具体任务，句句是改革。除顶层设计，还有多个配套文件，每一个文件的内涵十分丰富，落实下去都会使该领域的体制机制发生重大变化，感觉是高于市场预期。这充分体现了以习近平同志为总书记的党中央的改革决心和勇气，体现了新的中央领导集体有胆有识、敢于碰硬、勇于担当的气魄。

六是部署清晰。这次《指导意见》的落实是有保证的，体现在：组织落实。中央成立全面深化改革领导小组，后在去年11月国务院成立专门的深化国企改革领导小组，负责改革总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实。这次《指导意见》是个顶层设计，还有若干个配套文件，接着还有若干实施意见。按照文件目标，本轮国企改革给出了明确的时间表，明确提出到2020年完成《指导意见》提出的改革任务，改革进程是可检查、可评估的。

## 主线，实现公有制与市场经济的融合

整个文件第一句话对国企国资的性质和作用作了新的阐述，提出“国有企业属于全民所有，是推进国家现代化、保障人民共同利益的重要力量”。这是开门见山，一锤定音，也就是为我们国企改革定了性质。国企国资“全民所有”的性质，在以往的中央文件里已有表述，但是这里和“推进国家现代化、保障人民共同利益”的作用一并提出，具有新的含义。这意味着在阶段性完成国家赶超战略，步入中等收入国家发展阶段的当下，让国企国资作为全民所有的“资本”，让全体人民分享资本的红利，是社会主义制度本源的回归，是现代化的要求。

坚持社会主义基本经济制度和市场经济方向，是一个铜板的两面，缺一不可。这次改革是坚持社会主义制度前提下的市场经济改革。市场化是改革的方向，重点是解决体制，解决经营权的问题。

1992年的重大理论突破，有力推动了我国改革开放和经济发展，国家面貌发生历史性变化。十八届三中全会提出“使市场在资源配置中起决定性作用”的重大论断，会同样极大地解放和发展生产力，如果再给我国争取一个20年的改革红利期，将有力助推我国顺利跨越中等收入陷阱。既然我们要实行社会主义市场经济，而市场决定资源配置又是市场经济的基本特征、主要内涵、一般规律，就要解放思想，破除理论障碍，在理论上承认这一规律，在实践上遵循这一规律。现在，便到了落实的时候。可以从《指导意见》中几个亮点，看对这个市场化的推进。

与市场融合亮点1：“积极促进国有资本、集体资本、非国有资本等交叉持股，相互融合”，交叉持股是常用词，相互融合的出现，表示混合经济达到的程度与效果，实际上是与市场的融合。

与市场融合亮点2：大力推动国有企业整体上市，特别是集团资产上市。这预示国家将大力依靠资本市场，对国有资产进行重组。可以预

期的是，大量优势资产将有望通过多种形式逐步注入上市公司中，新一轮重塑上市公司价值将开启，这也是国资改革的重要一步。

与市场融合亮点3：商业类企业的考核要考核利润，而公益类企业的考核不考核利润，而是考核成本、质量、效率和能力。对于分类后两类企业的考核是个创新。这种考虑有利于国有企业提供不同性质的高质量产品。

与市场融合亮点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”，这里强调公司经营独立性，这有利于政企分开，所有权与经营权分开，提高国有企业经营效率。

与市场融合亮点5：改革提出优先股和特殊股概念，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，从而扩大国企竞争力。后者则可以通过特殊股形式，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。

与市场融合亮点6：混合所有制“不搞拉郎配，不搞全覆盖，不设时间表，采取个性化实施方案”。这是体现了中央的谨慎态度，也是对市场的尊重。

与市场融合亮点7：《指导意见》提出要“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”。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。

《指导意见》的新提法和新变化有数十处，以上举例多是与市场化程度有关。总的思想是要进一步推进国有资产和国有企业的市场化改革，尤其是所有权与经营权分开，推进公有制与市场经济的融合，发挥好国有经济的主导作用，使社会主义制度的优越性更加充分地发挥出来。

以前对于国企改革的目标，说法很多，现在决策层对这个问题有了越来越明确的意见。一个目标是企业做强、做优、做大，一个目标是提高国有经济的活力、控制力、影响力以及抗风险能力。这个“三做”“四

力”是两个层面的任务，当然是一致的，从落脚点看“三做”是实，是生产力方面的改革，“四力”也包括生产关系的变革。把“三做四力”作为一个目标体系提出来是有积极意义的。

让国企更有活力效率和形成“新三制”

国企为什么要改革？这看似是一个非常简单的问题，但弄清楚对保证国企改革不迷航至关重要。因为，市场化方向与政企分开这个核心问题一直没有得到很好的解决，这是症结所在。

1993年十四届三中全会提出了国企改革的顶层设计：建立现代企业制度。具体而言有如下标准：产权关系明晰，自主经营，自负盈亏，政企分开，合理激励。在推进现代企业制度的过程中，股份制被作为一种重要的实现形式得到推广，大量国企改制上市，但当时仅停留在提出“问题”而已，仅仅是一个口号。

1999年十五届四中全会通过的《关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》，是迄今为止关于国企改革最重要的文件。

该决定提出：1.从战略上调整国有经济布局，坚持有进有退，有所为有所不为。这一改革思路被理解为“国企退出竞争性领域”，即“国退民进”；2.抓大放小，采取改组、联合、兼并、租赁、承包经营和股份合作制、出售等多种形式，放开搞活国有小企业；3.发展混合所有制经济；4.继续推进政企分开，党政机关同经济实体脱钩；5.建立与现代企业制度相适应的收入分配制度；6.对企业及企业领导人不再确定行政级别。当时解决问题的焦点是抓大放小，国企脱困。很多目标提出来了，因为条件不具备，没有办法解决。这场大刀阔斧的国企改革，结果是什么？1998—2000年的国企三年改革攻坚，数千万的国企职工下岗、分流、买断，大批国企破产、改制、重组。这一轮改革延续到21世纪初，大部分央企实现了改制上市。改革后，从2003年开始，国企盈利能力显著改善。

21世纪第一个10年，在国企改制红利、加入世贸组织国际化、上市募集大量资金、国企多元化、房地产大牛市和2009年的四万亿投资刺激六次浪潮带动下，国企从亏损累累变成了盈利大户。生产力的快速发展掩盖了生产关系的缺陷。值得关注的是，在国企丰厚利润影响下，国企改革却出现逆转：政企分开进展很慢，这导致国企固有的内部人控制问题卷土重来，腐败重生；而产品供给与需求不平衡，产能严重过剩，经

济下滑。

国企存在的根本性问题是什么?这些痛点是什么?就是《指导意见》上概括的那几条。具体表现在:

第一,企业主体地位难以确立。在这样一个体制下,央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。

第二,体制机制障碍重重。部分国有企业机构臃肿,人浮于事,缺乏活力,效益低下,缺乏改革的动力。

第三,现代企业制度不健全,产权不清晰导致较高的代理成本。“全民”不得不委托给中央政府,中央政府再委托给国资委,国资委委托给某些官员去行使股东权利。这样一个过长的“代理链条”大大提高代理成本。

第四,国有资产监管不到位,在产权交易过程中化公为私,国有资产流失现象严重。国企高管能轻松实现“内部人控制”。有些央企董事会沦为腐败的温床。这样的案例很多,以中石油窝案最为典型。

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。需要由发展的“新国企”向改革与发展并重的“新国企”过渡,以生产关系的变革推动生产力发展,再造国企。

显然,国内国际形势紧迫,下一步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,我国又到了必须主要依靠改革红利释放活力、实现发展的阶段。《指导意见》上讲到,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”体现了国际国内大背景,显然,不改革不行了。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,可见紧迫性,甚至可以称为“国企改革的五年规划”。

从“设计图”向“施工图”的转变

国有企业改革是2015年经济改革的中心环节。《指导意见》出来了,要把改革任务落实下去,变为经济社会发展活力,必须抓好落实。

随着方案的出台，国企改革的目标、步骤、方向、重点都将明朗化，发展实体经济是下半年国内经济发展重头戏，而国企又是实体经济重要载体，可以预计，下半年国企“改革红利”的形成将是保增长的关键一招。

《指导意见》出来了，下面重点是拿出“实施意见”，由设计图转为施工图。

这次《指导意见》是个顶层设计，还有配套文件，接着还有若干实施意见。文件制定阶段后面是试点阶段与推广阶段，“三步走”，一步步来，急不得。但是，也慢不得，因为有个时间表，到2020年完成《指导意见》提出的改革任务，这是个底线，何况，改革进程是可检查、可评估的，改革的效果也是急于期待的。

《指导意见》出台后，各地各单位都在消化吸收。那么，围绕国企改革的核心目标，我们如何找到政策落地的着力点？深化国企改革的重点是“处理好与政府的关系和与市场的关系”。围绕政企分开、政资分开、所有权与经营权的分开，推进市场化这一国企改革核心目标，我认为当前国企改革最直接地会反映制定“实施意见”，由设计图转为施工图。各个企业、各个地区都要抓住这个“总把手”。以前制定或未制定国企改革指导意见的，都以中央《指导意见》为准，下半年的主要任务是制定各自的《实施意见》。

实体经济可望出现转机，即由资本向实体经济转移。从资本市场来看，2014年7月以来，全社会掀起炒股热，资本市场流动性显著增强，出现“脱实入虚”的情况。从这次股市动荡中，可以看出两个问题：一是中国资本市场发展仍然不完善，二是资本市场与实体经济相脱离，成为实体经济的“反向晴雨表”。资本市场支持实体经济、支持国企改革，应当发挥重要作用。目前资本市场会更加关注国企改革的变化，牵涉到投资方向。

国企供给结构改革与国企产权改革将会并行不悖。引起国企与社会普遍关注的是“三个一批”，即供给结构与布局的重组。《指导意见》提出“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”，意味调整供给结构大政方针已定。从2014年来看国企重组步伐还是比较缓慢，2014年中国500强企业有140家并购重组690起，比上年811起明显减少，创2010年以来最低。前几天四部委文件《关于鼓励上市公司兼并重组、现金分红及回购股份的通知》提出简政放权，找到了阻碍企业兼并重组的症结。可以梳理出四种国企兼并重组类型，在外向型国企重组上，包括“一带一路走出去”和“高端



装备走出去”两项战略下的央企兼并重组；国内方面，包括“淘汰过剩产能”和“提高行业集中度”两类重组。通过比较2008—2014年各行业主营业务收入同比增速，建材水泥、钢铁有色、煤炭、航运、船舶制造、军工或因产能过剩的问题，或因经济发展阶段、产业生命周期、国家战略等原因，很有可能被纳入整合名单，以期强强联合、化解产能、参与全球竞争。当然，目前是酝酿阶段，重组的高潮虽然暂时不会出现，但在今后几年势在必行。而僵尸企业的处理将很快提到议事日程上来。

《指导意见》出台后，地方国企的改革会明显加快。地方国企从2013年开始，效益下降得非常明显。在每年两万多亿的国有企业利润里面，地方国企的比例本来就少，这两年又下降得很厉害。大量的国有企业是地方国企，从数量上来看，地方国企是国企的多数，加起来占70%；从营业收入来看，央企大概占60%，地方国企占40%。三中全会开完以后，各个地方都出台了一些办法，但是等待观望的现象还比较多，创新很不够。现在《指导意见》出来了，都明确了，将会结合十三五规划提出实施意见。

值得关注的问题是，地方国企的改革任务和央企的改革任务有自己的特点。地方国企改革要和地方债务的化解、投融资平台的清理、财税体制等很多问题结合起来。而整个国企改革要与保增长、转方式、调结构、促开放、保稳定结合起来，这是企业的客观需要，也是党和国家事业发展大局的要求。因此可以这样预测，中央国资改革将会出现产权改革与产业结构改革并行，地方国资改革将会出现产权改革、产业结构改革与地方财税增入结合，而地方国企改革会更快些。

(2015年9月14日)

## 七、“供给侧改革”对于“国企改革”的意义

——对习近平总书记“供给侧改革”论述的理解

### 【焦点追问】

2015年11月10日，在中央财经领导小组第十一次会议上，习近平总书记强调，在适度扩大总需求的同时，着力加强供给侧结构性改革，着力提高供给体系质量和效率，增强经济持续增长动力。“供给侧”，为我们提供了解读中国经济政策和经济前景的新角度。

1. 什么要搞“供给侧改革”？
2. 为什么说“供给侧改革”的出发点是搞好企业，增加新型供给？
3. 国企改革顶层设计与新供给经济学有什么联系？
4. 新供给经济周期与国企“三个一批”的同一性？
5. 为什么国企进行“供给侧结构性改革”，从消化过剩产能开始？
6. 国企将怎样为“供给侧改革”提供动力？

### 【直面解读】

#### (一)“供给侧改革”的出发点:搞好企业，增加新型供给

进入11月，来自中国最高层的“供给侧结构性改革”的声音，高度密集。

11月10日，在中央财经领导小组会议上，习近平总书记强调，在适度扩大总需求的同时，着力加强供给侧结构性改革，着力提高供给体系质量和效率，增强经济持续增长动力。

八天之后的11月18日，习近平在亚太经合组织(APEC)工商领导人峰会发表演讲时表示：“要解决世界经济深层次问题，单纯靠货币刺激政策是不够的，必须下决心在推进经济结构性改革方面做更大努力，使供给体系更适应需求结构的变化。”

11月11日召开的国务院常务会议，也提出以消费升级促进产业升级，“培育形成新供给新动力扩大内需”。而在此前公布的十八届五中全会公报中，也有“释放新需求，创造新供给”的措辞。

从操作层次看，国家早已从多个方面推动“供给侧改革”。国务院常务会议就部署从“供给侧”的创新来实现居民消费的升级。国务院后续还会出台一系列扶持政策，其中包括《关于积极发挥新消费引领作用加快培育形成新供给新动力的指导意见》、《关于加快发展生活性服务业对促进消费结构升级的指导意见》等两大重磅文件。

“供给侧”，从字面理解，指侧重于“供给”。“供给侧”就是相对于需求侧，消费侧，意味着在外需不足、内需潜力和空间有限的情况下，今后经济发展的着力点将从原本的重需求逐步转变为供给需求共同发力。出口、投资、消费“三驾马车”的提法正逐渐从官方话语体系淡化。“供给侧”涉及供给到各个方面，这是一个思想体系。

“供给侧”，为我们提供了解读中国经济政策和经济前景的新角度。而回顾“供给侧改革”的理论探索和相关国家实践，对照中国经济的现状，就能更清晰地把握“供给侧改革”的出发点、内在逻辑和推进领域，加深理解这一改革对中国搞好经济、搞好企业、搞好国企的重要意义，以求行动更自觉，更为大胆，从而更为精准地在“供给侧”做文章，开启经济增长新周期。为什么要搞“供给侧改革”？怎样搞“供给侧改革”？找到最基本的脉络，我们就会恍然大悟：

新供给的主体是谁？是提供产品与服务的经济组织——企业。

新供给的形态？是生产，是实体经济。

“供给侧改革”的出发点？搞好企业，增加新型供给。

“供给侧改革”改什么？通过简政放权，把原来政府掌握的权力放给市场、放给企业，让市场活起来，让企业愿意去生产(增加供应)；把原来国资掌握的部分行业放给市场、放给社会，让社会资本愿意投入企业(增加供应)。

通过供给结构调整，这种宏观调控着力激活微观活力，在减税、金融改革等方面，努力帮助企业降低成本，这有利于提高企业发展能力，增加有效供给。

因此，放权、减税、让利、引资，我们要做的事，用这8个字可以概括。

“供给侧改革”的落脚点在哪里？“供需不匹配”是理解“供给侧改革”最基本的背景，“供需匹配”是理解“供给侧改革”最基本的目的。

“供给侧改革”内在动力在哪里？外部动力是政府，内部动力是企业。通过改革来构建“新动力”，通过调整来设计新结构，通过创新来提供新“供给”，这是中国企业对“供给侧改革”的回答。

这时候，我们可以这样说了：这种供、求两侧相结合的调控方式，是中国当前发展阶段的重大选择，也是中国企业深化改革与发展的重中之重。轰轰烈烈而又步履艰难的国企改革找到了外延，也找到了内涵，对准了目标。从目标看，“国企改革”与“供给侧改革”具有同一性；从内容看，“国企改革”重点解决国有企业的产权结构，而“供给侧改革”重点解决国有企业的产业结构，他们是相互支持、相互补充的。

## （二）国企改革顶层设计贯穿新供给经济学的思想

供给侧结构性改革核心思想是降低制度性交易成本。而供给侧结构性改革的最终结果反映在经济增长模型方面是提高全要素生产率，反映在市场方面是企业竞争力得到提高。前两个月的《关于深化国有企业改革的指导意见》，便是一场制度性变革，为“供给侧”的改革做了充分的准备与动员。

如果细读9月13日公布的《关于深化国有企业改革的指导意见》，不难发现其中贯穿了新供给经济学的思想。在供给学派理论中，研究的多是“供给侧管理”。然而，这次强调的是“供给侧结构性改革”。宽泛意义上的“管理”被“结构性改革”取代，指向非常鲜明。国有企业改革是“供给侧改革”的主体。国企改革搞了好多年，不仅各方意见不一，而且建议也是五花八门。到底怎么办？《指导意见》，最终还是对全面深化改革做出了战略部署。理解了“供给侧结构性改革”，我们才能真正弄明白为什么要搞这场国企改革。从国有企业角度来说，尽管《指导意见》要斩断国企与政府之间的“脐带”，对于部分国企来说存在一定挑战，但《指导意见》对于国有企业推进按照市场原则实施产权多元化、改善公司治理结构、对管理人员实施市场化的激励和约束机制、减少政府对企业的各种束缚等改革措施，将使国有企业整体上迎来巨大发展机遇。从现代经济学和现代国家治理角度看，《指导意见》所体现出来的

核心思想是“放松管制、对内搞活、加强监管、转型升级”等典型的供给侧管理思维。这势必增强现有国有企业的活力、控制力和影响力。显然，中国经济长期积累的结构性矛盾相当突出，问题方方面面，但核心是体制机制问题，要着力通过国企改革破解矛盾，通过供给侧结构性改革来重新焕发中华民族发展的生机与活力。

如果细读十八届五中全会公布的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》(以下简称《建议》)，不难发现其中贯穿了新供给经济学的思想。《建议》突出“创新”的作用，恰恰是回到了经济增长理论的本源，整篇《建议》体现的都是怎么从“供给侧”这个角度观察和分析中国宏观经济问题，比如制度供给、构建发展新体制。

### (三)供给学是一种尊重市场主体，尊重企业的理论

“供给侧”这一理念来自于中国的“新供给”，“新供给”是中国式“供给学派”的简称，是中央政府所倚重的宏观调控体系的新一套理论话语。

在实践上，所谓供给侧改革，就是从供给、生产端入手，通过解放生产力，提升竞争力，促进经济发展。这种改革具体而言，它要求清理僵尸企业，淘汰落后产能，将发展方向锁定新兴领域、创新领域，创造新的经济增长点，具体措施就是国企改革中的“三个一批”。

长期以来，经济增速下降已经是不争的事实。我们一直为针对当前经济增速下降、诸多行业面临周期性衰退等新常态下的宏观政策的确立，该从速见成效的需求侧入手，还是立足长远倚重供给的问题而争论不休，而犹豫、彷徨。

现在要积极拥抱“供给侧结构性改革”，主要还是基于当前客观现实，围绕当前经济运行中的实际问题，作出的一种时代选择。频繁出现的“代购潮”“海淘热”“疯抢潮”早就说明，随着人们消费结构不断升级，国内供给经常满足不了人们需求。连买个指甲刀都要让人从德国带回来，连购个马桶盖都要跑到日本去疯抢，国外货如此走俏，跨境电商生意红火，这都在说明，是时候以新的供给来释放新的需求，为中国经济发展提供新动力了。哪些领域、哪些产业、哪些产品在“供给侧”需要加大改革力度，正是中国经济结构转型升级的需要。

从深层次看，供给学派和凯恩斯主义的本质区别在于，凯恩斯主义强调需求对经济的拉动作用，而供给学派则强调充分尊重市场主体的

主观能动性，创造条件为市场主体提供良好的服务，政府不能增加企业负担，必须让企业充分发挥资源配置的作用，必须在调整生产力诸要素的基础之上，让企业成为推动经济增长的主力军。

供给学派尊重市场主体，尊重企业，给社会发展的主人——企业，给予史无前例的重视。把“供给侧结构性改革”这一伟大历史使命交给企业，交给中国工人阶级。这是我们感谢供给学派的地方。

#### (四)新供给经济周期与国企“三个一批”的高度吻合

怎样进行“供给侧结构性改革”？从新供给经济周期与国企“三个一批”改革来看，竟然是那么吻合。

中国经济如今面临的最突出矛盾不是总量矛盾，而是结构问题，加强供给侧结构性改革恰逢其时。可以看到，中央财经领导小组第十一次会议明确提出，要促进过剩产能有效化解，促进产业优化重组；要降低成本，帮助企业保持竞争优势。

显然，中央决策坚持问题导向，从生产供给端入手，创造新供给，满足新需求，打造经济发展的新动力。中国进入中等偏上收入水平国家后，需求增长总体比较平稳但出现了新升级，产业结构要跟上来，现代服务业和高端制造业要加快发展，而产能严重过剩行业要加快出清，这样才能形成新的核心竞争力。

我们探讨从供给端和供给结构变化出发，一个完整的经济周期可以划分为四个阶段，这恰恰是供给侧结构调整的四个层次，是国企改革中“三个一批”的任务。

第一阶段，新供给形成阶段：当新供给随着技术进步孕育产生，社会旧有供给和需求结构仍在延续，经济处在新周期的导入期，经济潜在增长率开始回升。这正是企业创新阶段，与国企改革《指导意见》中的“创新一批”相对应。

第二阶段，供给扩张阶段：当新供给内容被社会普遍接受，新的需求被新供给开发创造出来，新供给与新需求形成良性促进，经济进入快速增长阶段，经济增速不断提高。这正是企业发展阶段，与国企改革《指导意见》中的“发展一批”相对应。

第三阶段，供给成熟阶段：该阶段的生产技术进一步普及，社会资源纷纷涌向新供给领域，则供给数量迅猛增加，而需求逐步趋稳，供给自动创造需求的能力降低，但供给仍然维持惯性增长，社会资源配置效率开始降低，经济增速回落。这正是企业兼并阶段，与国企改革《指导意见》中的“重组一批”相对应。

第四阶段，供给老化阶段：过剩供给短期难以消化，过剩产业资本沉淀不能退出；老化供给不能创造新的需求，造成总需求持续下降；新的供给力量尚未产生，经济整体将陷入萧条期。这正是企业清理退出阶段，与国企改革《指导意见》中的“清理退出一批”相对应。

国企改革《指导意见》中的“三个一批”，实际上是“四个一批”，因为“创新发展一批”，包含了“创新”与“发展”两个层次。如果一个经济体中大部分行业处于新供给形成和供给扩张阶段，这个经济就会充满活力，其经济增长速度就会提高，整体运行趋势是向上的；反之，如果一个经济体的较多行业处于供给成熟和供给老化阶段，这个经济体的活力就会下降，其经济增长速度就会降低，整体运行趋势就会向下。目前的中国经济正处在经济增长速度降低，运行趋势向下阶段，就是因为中国目前较多行业处于供给成熟和供给老化阶段。

当一个国家的经济结构出了问题，有太多处于供给成熟和供给老化阶段的产业，那么无论是刺激需求还是五年计划，都无法改变经济结构转型的问题。反之，财政与货币政策刺激虽然可以在短期内吸收部分过剩产能，但长期可能反而进一步鼓励了过剩产能扩张，可能加剧供需矛盾，阻碍长期的经济结构调整，并且削弱经济的自我循环能力。

进入新常态的中国经济，面临一系列新的突出矛盾和问题。表象上是速度问题，根子上看是结构问题。抓住供给侧做文章，是中国经济进入发展新阶段的必然选择。供给侧结构改革，最终是要落到结构改革上，就是通过比例的调整，实现改善效率的目的。

当前，供给侧结构性改革，关键是提高经济增长质量和效益，是创新发展一批，全面提升中国各方面的要素生产力。新供给主义经济学认为，技术和产业的演进、供给和需求结构的变化，以及供给与需求循环往复的交互作用是形成经济周期波动的主要力量。这作为一条主线，是中国经济下一步长期稳定发展的一个核心问题。

重要的是清理退出一批。钢铁、水泥、煤炭、油气、有色金属、玻

璃等上游产业的利润下降幅度最大，利润下降也最明显。如果扣除这六项，其他行业的利润变化并不是很大。所以，结构调整很重要的是上游板块要进行比较大力度的结构性调整。

显然，中国在供给侧的改革应该着眼于放松政府管制与干预，鼓励企业创新、重组与清退。但是，这并非仅仅靠改变某些经济政策就能实现，而是全面地改革，改变政府部门抓住权力不放的行为习惯，改变国企本身安于现状、不思改革、总是等着上面催逼的状态，改变国人的思维方式，讲究诚信，遵守法治，公平竞争，勇于创新。

### (五) 国企进行“供给侧结构性改革”，从消化过剩产能开始

国企进行“供给侧结构性改革，从哪里开始”？答案是消化过剩产能。

是否消化过剩产能？供给侧管理和需求侧管理曾经有两种相反的结论：需求侧管理认为市场无法出清，因此需要采用政策刺激的方式来恢复需求，令需求扩张去迎合现有产能；而供给侧管理则认为市场可以通过价格调整等方式来自动出清，通过价格、产能整合、淘汰等方式来清理过剩产能，因为“过剩”存在本身就是不合理的。

过剩产能已成为制约中国经济转型的一大包袱。现在去产能主要有四大路径：从解决“僵尸”企业入手，加快清理退出；加快企业并购重组，提高行业集中度；扩大出口，通过“一带一路”战略等开辟新的市场，从需求端加快去产能；加快产能输出，将工厂迁移至中亚、非洲等国家，在供给端消化产能。

在目前供给侧结构性改革中，企业盈利水平是一个需要特别关注的核心指标。核心就是企业可盈利。这应该是经济转型的一个核心指标，也是供给侧结构性改革应该致力达到，或者衡量国企改革是否成功的重要指标。

习近平总书记在中央财经领导小组第十一次会议上的讲话，更全面地为“供给侧改革”下了定义：

其一，“要促进过剩产能有效化解，促进产业优化重组”。化解过剩产能，通过价格调整、企业整合淘汰、拓展外部市场是主要方式。这意味着，从央企到地方国企的整合将向下层逐级推开，“一带一路”的建设



进程将加快。这关系到产业层面供给的改善。

其二，“要降低成本，帮助企业保持竞争优势”。这意味着企业将通过结构性减税获益。实际上，此前明确的“适当降低社保缴费水平”，与降低成本的政策信号一致。这是在财税制度层面改善供给。

其三，“要化解房地产库存，促进房地产业持续发展”。这是对房地产作为支柱产业的再次确认。这是在调控层面消除供给制约。2000年到2013年房地产投资增长率差不多24%，但2015年1—10月份下降到2%，下降幅度太大。促进房地产业持续发展，不仅因为这一行业能带动钢铁、水泥、电解铝等许多下游产业的发展，化解这些行业的产能，有效拉动就业，还在于从推进“人的城镇化”考量，房地产业的发展是让2.5亿缺乏相应市民权利的城镇常住人口能真正定居下来的必要物质前提。

其四，“要防范化解金融风险，加快形成融资功能完备、基础制度扎实、市场监管有效、投资者权益得到充分保护的股票市场”。这一论述表明了最高领导层对股市发展的态度。股市既是企业的直接融资平台，也是普通投资者合法获得财富、提高消费能力的主要平台。这是在资本层面强调供给的稳定性。

习近平总书记在产业层面、调控层面、财税制度层面、资本层面的论述是一个新部署，勾勒出了“供给侧改革”的重点领域和规模。显然，这些层面的改革都非一日之功可竟，这也表明“供给侧改革”不是针对经济形势的临时性措施，而是面向全局的战略部署。

目前，第一个要做的，就是在减产能方面应该切实加大力度，取得实质性进展。工业企业盈利负增长已经持续一年多时间，其主要原因就是产能过剩，特别是钢铁、铁矿石、煤炭、石油、石化等重化工业部门，产业过剩很严重。PPI已连续40多个月负增长，这五大行业对整个工业PPI下降的贡献占70%到80%。

解决这种局面的关键，就是严重过剩行业在减产能方面要有实际性的操作。但因为这些重化工业行业里面主要还是国有企业，除了涉及减产能和稳增长之间一定程度的矛盾，还有人的问题和债的问题需要解决。这样仅仅靠地方、企业、市场恐怕很难解决，还是需要国家出面采取一些措施。推动企业减产能，还要进一步推动市场化的兼并重组，通过优势企业发挥主导作用，用市场化的办法对生产力进行重新整合，来提升整个企业的生产效率。

清理退出一批，不能简单重复90年代的下岗故事。很多决策者对去产能闻之色变，认为去产能就是“破”，意味着砸机器、倒牛奶、社会动荡。不应该简单地用下岗分流方式提高国有企业的生产效率。去产能也可能是“立”，通过并购重组，可以有效缓解去产能的阵痛，同时重塑企业活力。如何进一步细化生产力要素，充分发挥劳动者的作用，调动他们的劳动积极性，掀起全民创业的热潮，是我们着力点。结合国际经验和中国困境，政府可以从以下五个方面寻求新突破：

一是推动大巨头整合重组，可以从央企整合开始。从美、日、韩等国的经验来看，化解产能过剩的过程一定伴随着行业寡头的整合和超级巨头的诞生，要么大并大，要么大吞小。

二是降低并购重组的制度交易成本。简化相关法律流程与环节，降低并购重组的时间成本。监管机构放权，减少行政审批。

三是发挥投资经营公司对僵尸企业的整合和监管职能。

四是实施过渡期保护，为并购重组赢得时间。从企业并购到形成新的盈利点之前，可以由政府实行一定的产业保护。

五是细化生产力要素，充分发挥劳动者的作用，掀起全民创业的热潮。

## (六)国企“三架发动机”是“供给侧改革”强大动力

进行“供给侧结构性改革，动力何在”？在于企业。进行供给侧结构性改革，实际上是政府宏观调控，培育企业这一供给主体。最终决定于企业自身的动力强弱。

企业如何提高生产能力，供给侧管理的手段，可以从三方面努力，做好了，就是为供给侧结构性改革提供了“三架发动机”。国企“三架发动机”是“供给侧改革”强大动力：

第一架发动机:是在制度因素方面，政府与国企实施市场化改革。在新的时期以全面改革为核心，来促进供给端解放生产力、提升竞争力，以此生成经济社会升级版所需的有效供给环境条件，解除供给约束，推动改革创新“攻坚克难”、冲破利益固化的藩篱，充分激发微观经济主体活力。这是续接和有效增强经济增长动力的“关键一招”，也是从

要素投入、粗放增长转向供给升级、集约增长，引领市场潮流而创造需求，得以实质性联通“脱胎换骨、凤凰涅槃”式结构调整的主要着力点。

通过简政放权，把原来政府掌握的权力放给市场、放给企业，让市场活起来，让企业愿意去生产(增加供应)。这种宏观调控着力激活微观活力，在减税、金融改革等方面，努力帮助企业降低成本，这有利于提高企业发展能力，增加有效供给。这种供、求两侧相结合的调控方式，是符合中国当前发展阶段的正确选择。

如何把混合所有制经济作为国企改革的重要手段，破除各种形式的行政垄断，实施国企股权多元化和国有股减持工作，如何做到国资监管部门以“管资本、管股权”为主，不再干预企业经营行为，如何破除各个领域、各种形式的行政垄断，斩断行政垄断企业与政府之间输送营养的“脐带”，如何完善企业公司治理，形成具有自生能力、市场竞争能力的公司治理结构，如何建立职业经理人制度，更好发挥企业家作用，如何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，等等。

也就是说，结构改革看起来是要提高某些领域的比例，但其实是政府要在这些领域进行体制改革，让准入更加便利，让更多社会资本能参与投资，甚至主导投资，而且政府要确保民间资本在这些领域的投资能有合理回报。这是国有体制改革的根深目的。

第二架发动机:是在产业因素方面，调整供给结构。供给侧结构改革，最终还是要落到结构改革上。而结构是和总量相对应的，所谓结构，是指比例，结构改革最原始的意义就是通过比例的调整，实现改善效率的目的。与“供给”紧密相连的一个词是“经济结构性改革”。在11月10日召开的中央财经领导小组会议上，“经济结构性改革”是重要议题之一。习近平总书记为这一改革划出四大关键点，包括化解产能过剩、消化房地产库存、降低企业成本、发展股票市场。中国经济存在着十分突出的结构性问题，由不平衡向较平衡状态作调整以及由被动的高代价平衡向积极主动较低代价的平衡作调整，势在必行，而且变不均衡为均衡的过程，也是释放潜力、激发活力、合成动力，打造“升级版”的过程，客观上需要特别发挥供给侧管理的结构调整作用，即力求在短板上增加有效供给。从本质上说，调结构不属于一个经济增长问题，但从政策手段上看，这也属于供给侧管理的一种方式。

第三架发动机：是在产品上提高供给质量，实现“供需匹配”。供给

侧结构性改革，最重要的就是提高供给质量，让中国的供给能力能适应领先的需求结构的变化。如果不能将各方有效需求和有效供给结合起来，不能从供给侧去激活新需求，很多人还是会到德国去背回一个烧饭锅具，还是会跑到国外商店里买下一个价值不菲的包包。这样一来，中国经济又怎么可能有效化解产能过剩问题，经济结构又怎么可能得到优化重组呢？

中国转型升级大概有两个方向，一个是创新，一个是“精致生产”。创新需要研发投入。中国的研发投入占GDP比例为2.01%，与韩国、芬兰等国家接近4%的水平仍有较大差距。技术创新一方面需要资本市场的市场化激励，另一方面也离不开政府的整合和支持，尤其是一些重大科研项目的短时间攻关。“精致生产”就是把活做细，就是现在人们讲的“工匠精神”。中国大部分制造业摊子已经铺开了，但整个精细化程度还是比较低，这在中国的潜力很大。

在这三架发动机中，国企改革是起决定性的动力，制度供给是最重要的发动机。在新的时期以全面改革为核心，来促进供给端解放生产力、提升竞争力，以此生成经济社会升级版所需的有效供给环境条件，解除供给约束，推动改革创新“攻坚克难”、冲破利益固化的藩篱，充分激发微观经济主体活力。这是续接和有效增强经济增长动力的“关键一招”，也是从要素投入、粗放增长转向供给升级、集约增长，引领市场潮流而创造需求，得以实质性联通“脱胎换骨、凤凰涅槃”式结构调整的主要着力点。

“供给侧改革”尽管是全新表述，但与现在已经部署并次第展开的一系列改革高度重合。从本质上看，尽管“供给侧改革”意味着经济宏观调控着力点可能发生变化，但不是改革总体思路的调整，而是一系列改革更具象、更明确的表达。这表明，一系列相关改革将获得更具象、更明确的操作路径，并带动国企改革红利更快释放。

“经济结构性改革”，任重而道远，非一日之功。然而我们可以看到“供给侧改革”将会成为十三五期间经济改革的重心，“供给侧改革”将会成为国企改革与发展的主轴。重点解决国有企业的产权结构的“国企改革”，与解决国有企业的产业结构的“供给侧改革”将相伴而行，共同促进，并行不悖。

(此文为《国企管理》2015年第12期、《经济学家周报》2015年11月28日、《中国经济网》2015年11月24日采用)

## 第二章 国企改革顶层设计的规划思路

### 一、改革领航国企巨轮再出发

——答《经济日报》记者问

#### 【焦点追问】

各方期盼已久的国企改革总体方案终于落地。2015年9月13日，中共中央、国务院《关于深化国有企业改革的指导意见》(下称《指导意见》)正式公布，新一轮国企改革大幕正式开启。

- 1.此次国企改革方案有哪些特点和亮点？
- 2.如何使国企真正成为独立市场主体？
- 3.如何以管资本为主加强国资监管？
- 4.混改不搞拉郎配，意味什么？

#### 【直面解读】

改革坚持市场化

国企改革要坚持社会主义基本经济制度和社会主义市场经济改革方向，要遵循市场经济规律和企业发展规律。

国务院国资委主任、党委书记张毅表示，《指导意见》明确了改革要坚持的5项原则。一是坚持和完善基本经济制度；二是坚持社会主义市场经济改革方向；三是坚持增强活力和强化监管相结合；四是坚持党对国有企业的领导，这是深化国有企业改革必须坚守的政治方向、政治原则；五是坚持积极稳妥统筹推进。

“《指导意见》是党的十八届三中全会有关国企改革精神的具体化、明晰化。”国有重点大型企业监事会主席季晓南表示，《指导意见》出台经历的时间较长，主要是涉及各方利益，需要统筹考虑，多方征求意见。这说明国企改革不是简单的企业自身的改革，也不仅仅是一

项经济改革，而是牵一发动全身，关系到基本经济制度和社会主义市场经济改革方向。

国务院发展研究中心产业经济研究部部长赵昌文认为，国企改革的目标和方向，是以前征求意见过程中分歧最大的地方。在中国这样一个社会主义市场经济国家，国有企业属于全体人民所有，是推进国家现代化、保障人民公共利益的重要力量。基于此，国企改革的目标便很清楚了，就是坚持社会主义基本经济制度和社会主义市场经济的大方向。

“《指导意见》的新提法和新变化有数十处，都是与市场化有关。总的思想是要进一步推进国有资产和国有企业的市场化改革，实现公有制与市场经济的更好结合，发挥好国有经济的主导作用，使社会主义制度的优越性更加充分地发挥出来。”中国企业改革与发展研究会副会长李锦说。

“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，所有权与经营权分开，形成新的体制、机制与制度，让市场在资源配置中发挥决定性作用。《指导意见》自始至终贯穿的主题就是实现公有制与市场经济的融合。”李锦表示。

### 多个领域将突破

国企分类、国资管理、党的领导……改革方案比较全面地回应了当前针对国企的热点舆论，有很多亮点。

《指导意见》提出，到2020年将在国企改革重要领域和关键环节取得决定性成果，包括分类推进国有企业改革、完善现代企业制度、完善国有资产管理体制、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等。

季晓南认为，作为总体框架型的文件，《指导意见》比较全面，也有很多亮点和突破，比如，分类改革、管资本、推进混合所有制改革、加强党建等等；又比如，提出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股制度等等。

国企分类改革是长期以来困扰国企改革的问题。《指导意见》将国有企业分为公益类和商业类，并根据不同类别进行分类改革、分类发展、分类监管、分类定责、分类考核等，提高了改革的针对性、监管的

有效性、考核评价的科学性。

“国有企业类型多样，既有公益性的，也有市场化程度很高的。即使在一个公司，比如中石油内部，既有具备自然垄断特点的管网业务，也有行政垄断的上游勘探开发业务，还有市场化程度很高的炼油和下游零售业务。如何分类，是个很复杂的问题。”李锦表示，“《指导意见》对商业类国企的改革比较宽松，股权形式多样，考核侧重于经济指标，包括资本价值、业绩指标和竞争能力。但在贯彻落实方面，谁来分，什么时间完成，还需要更明确，这也为分类改革的具体实施方案留下很大的空间。”

国有资本管理体制问题一直是舆论的热点。《指导意见》提出以管资本为主，改革国有资本授权经营体制；科学界定国有资本所有权和经营权的边界；建立监管权力清单和责任清单，以管企业为主向管资本为主转变；国有资产监管机构依法对国有资本投资、运营公司和其他之间监管的企业履行出资人职责。另外，季晓南表示，《指导意见》提出“以管资本为主推进经营性国有资产集中统一监管”，类似表述首次在中央文件中出现，为下一步经营性国资统一监管指明了方向。

国有资本投资、运营公司作为国企改革的重要平台，除了开展政府直接授权国有资本投资、运营公司履行出资人职责的试点外，将清理退出一批、重组整合一批、创新发展一批国有企业，建立健全优胜劣汰市场化退出机制。赵昌文认为，在新的国资管理体制框架下，下一步国有资本布局结构的调整，将主要通过这两类公司的市场化运作来完成。

李锦认为，《指导意见》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股制度，两种方式增加了国有资本的灵活性。

### 混改不搞拉郎配

混改不搞拉郎配，不搞全覆盖，不设时间表，成熟一个推进一个，是对市场的尊重。近年来，在发展混合所有制的改革实践中，既有成功经验，也出现了一些偏差和误解。此次《指导意见》提出，要稳妥推动国有企业发展混合所有制，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，不搞拉郎配，不搞全覆盖，不设时间表，成熟一个推进一个”。李锦认为，这体现了中央的谨慎态度，也是对市场的尊重。

在混合所有制企业员工持股改革上，《指导意见》也明确要试点先行，在取得经验的基础上稳妥有序推进。赵昌文认为，下一步在人力资本和技术要素贡献占比较高的、由科研院所转制形成的混合所有制企业，有条件最先实行员工持股和高管持股。

李锦表示，如果对国资流失缺乏有效的监管，可能造成国资大规模流失。因此，《指导意见》提出要强化监督防止国有资本流失，严格责任追究，建立健全企业国有资产的监督问责机制十分必要。

《指导意见》还指出，要大力推动国有企业改制上市，创造条件实现集团整体上市。主业处于充分竞争行业和领域的商业类国有企业，原则上都要实行公司制股份制改革，积极引入其他国有资本或各类非国有资本实行股权多元化，国有资本可以绝对控股、相对控股，也可以参股，并着力推进整体上市。

“大力推动国有企业整体上市，特别是集团资产上市。这预示国家将大力依靠资本市场，对国有资产进行重组。可以预期的是，大量优势资产将有望通过多种形式逐步注入上市公司中，新一轮重塑上市公司价值将开启，这也是国资改革的重要一步。”李锦说。

“资产证券化未来将提速。”财富证券分析师赵欢说，目前国有资产的资产证券化率不到30%，初步测算估计，未来几年内将有30万亿元之巨的国有资产进入股市。知名财经评论人叶檀也表示，国企改革最终大多数还是会通过并购、重组、上市的方式进行，这对股市而言是利好。

专家表示，《指导意见》是我国发展新阶段深化国企改革的行动纲领。随着“1+N”国企改革系列文件中总体方案的出台，新时期国企改革的目标、步骤、方向、重点都将进一步明确，下一步有关部门还将出台若干配套的细化落实文件。

(2015年9月14日)



## 二、国企改革顶层设计回应六大关切

——答新华社记者问

### 【焦点追问】

中共中央、国务院近日印发《关于深化国有企业改革的指导意见》(下称《指导意见》),这是新时期指导和推进国有企业改革的纲领性文件。

- 1.此次国企改革方案有哪些特点和亮点?
- 2.如何使国企真正成为独立市场主体?
- 3.如何以管资本为主加强国资监管?
- 4.如何防止国有资产流失遏制腐败?
- 5.如何通过改革激发企业活力?
- 6.如何看待国企改革与社会公众关系?

### 【直面解读】

关切一：此次国企改革方案有哪些特点和亮点

国资委主任张毅在回答记者提问时表示,《指导意见》经多次研究修改后,先后提请国务院常务会议、中央全面深化改革领导小组会议和中央政治局常委会审议通过,并以中共中央、国务院的名义公布实施。

“针对国有企业改革发展中的突出矛盾和问题,《指导意见》全面系统提出深化国有企业改革的一系列举措。既体现一以贯之的传承性,又体现与时俱进的创新性;既体现改革的协同性、耦合性,又体现措施的针对性、有效性。”中国企业研究院首席研究员李锦说。

具体来看,《指导意见》有四方面突出亮点:

一是强调国有企业属于全民所有,深化国有企业改革就是要保护

好、使用好、发展好国有资产，做强做优做大国有企业；

二是强调国有企业要真正成为独立的市场主体，提出一系列符合市场经济规律和企业发展规律的改革措施，破除体制机制弊端，激发企业活力；

三是强调坚决防止国有资产流失，多措并举加强国有资产监督，实施信息公开建立阳光国企，强化决策问责和监督问责，从制度上遏制国有企业腐败问题；

四是加强和改进党对国有企业的领导，把党的领导与完善公司治理统一起来，将党建工作总体要求纳入国有企业章程，创新国有企业党组织发挥政治核心作用的途径和方式。

## 关切二：如何使国企真正成为独立市场主体

《指导意见》提出，国有企业改革要遵循市场经济规律和企业发展规律，坚持政企分开、政资分开、所有权与经营权分离；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。

张毅指出，把国有企业打造成为独立的市场主体，充分激发和释放企业活力，提高市场竞争力和发展引领力，是深化国有企业改革的出发点和落脚点。

“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。”国资委研究中心主任楚序平说，“市场”一词在指导意见中出现35次，是贯穿全文的一条主线，坚持市场化改革方向，将为增强国有企业活力释放巨大政策红利。

一系列相关重要措施在指导意见中体现：依法落实企业法人财产权和经营自主权；转变国有资产监管机构职能；推动企业完善市场化经营机制推进公司制股份制改革，积极引入各类投资者；商业类国有企业按照市场化要求实行商业化运作；依法独立自主开展生产经营活动……

楚序平说，通过这一系列改革措施，充分调动企业经营管理者 and 职工的积极性、主动性和创造性，激发国有企业的内生活力，使国有企业真正成为充满生机活力的市场主体，促进国民经济持续健康发展。

### 关切三：如何以管资本为主加强国资监管

以管资本为主加强国有资产监管，是党的十八届三中全会对国有资产监管工作提出的新要求，为完善国有资产监管体制明确了大方向，规划了主路径。

《指导意见》强调，推动以管企业为主向以管资本为主转变，要建立监管权力清单和责任清单“两个清单”；做到“三个归位”，即将依法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位于相关政府部门和单位。

国家行政学院研究员张春晓说，实现以管资本为主的目标，就是要推进国有资产监督管理机构的职能转变，科学界定国有资产出资人监管边界，推进所有权和经营权分离，不干预企业经营自主权。

《指导意见》提出，以管资本为主改革国有资本授权经营体制，改组组建国有资本投资、运营公司；优化国有资本布局结构，坚持以市场为导向、以企业为主体，紧紧围绕服务国家战略，优化国有资本重点投资方向和领域。

一个可操作的做法是，“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。”李锦说。

### 关切四：如何防止国有资产流失遏制腐败

国有资产来之不易，是全国人民的共同财富。张毅说，国有企业要先加强监管、防止国有资产流失，这一条做不好，国有企业其他改革难以取得预期成效，这是推进国有企业改革的一条重要经验和工作要求。

“过往，国有资产监督领域存在监督资源分散、多头重复监督等问题，一些国有企业也暴露出管理不规范、内部人控制严重、企业领导人员权力缺乏制约等现象。”中国人民大学教授刘俊海指出。

为此，《指导意见》提出，强化企业内部监督，强化对权力集中、资金密集、资源富集、资产聚集的部门和岗位的监督，防止权力滥用；建立健全高效协同的外部监督机制，实施信息公开加强社会监督。

《指导意见》明确：“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，视不同情形给予纪律处分或行政处分，构成犯罪的，由司法机关依法追究刑事责任。”

张毅表示，要建立健全国有企业重大决策失误和失职、渎职责任追究倒查机制，建立健全企业国有资产的监督问责机制，坚决遏制侵吞、贪污、输送、挥霍国有资产等腐败现象，严厉查处违法违纪问题。

### 关切五：如何通过改革激发企业活力

在各方看来，增强活力是搞好国有企业的本质要求，深化国有企业改革，要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。

《指导意见》提出一系列增强活力的重大举措，主要包括：依法落实企业法定财产权和经营自主权，通过界定功能明确不同企业的战略定位，推动国有企业同市场经济深入融合，激发企业的活力。

同时，建立国有企业领导人员分类分层管理制度，推行职业经理人制度，畅通现有经营管理者与职业经理人身份转换通道，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……

对于《指导意见》提到的“建立健全企业各类管理人员公开招聘、竞争上岗等制度”“推进全员绩效考核”，李锦印象深刻，他说，只有切实做到收入能增能减、奖惩分明，建立能上能下、能进能出的合理流动机制，才能真正激发广大职工的活力。

除此之外，李锦认为，文件中透射的推进资本专业化运作，优化国有资本配置，引入非国有资本参与国有企业改革等，都将有助于放大国有资本功能，激发各类资本的活力。

### 关切六：如何看待国企改革与社会公众关系

《指导意见》开宗明义指出，国有企业属于全体人民所有，是推进国家现代化、保障人民公共利益的重要力量。

国有企业的全民性得到实现，国有企业就能真正发挥出主力军、骨干、排头兵的作用。张春晓说：“国有企业全民性的再一次强调，就是

要让国有企业为全民所有、为全民服务、为国民经济的建设和发展服务。”

此番指导意见体现改革成果人民共同分享的思路，提出提高国有资本收益上缴公共财政比例，2020年提高到30%，更多用于保证和改革民生，划转部分国有资本充实社会保障基金。

不仅如此，《指导意见》还支持社会公众参与国有资产监督和国有企业改革，具体措施包括：切实做到信息公开、建设阳光国企，有效保障社会公众对企业国有资产运营的知情权和监督权等。

此外，国有独资、全资公司的董事会监事会应有职工代表、推进全员绩效考核、建立分级分类的企业员工市场化公开招聘制度、依法妥善处理劳动关系调整等，则是强调了依法维护职工的合法权益。

(2015年9月13日)

### 三、国企改革应带头适应新常态

——答新华社记者问

#### 【焦点追问】

2014年，国资委一年一度的中央企业、地方国资委负责人会议12月22日在京召开。

1. 2015年的国资国企改革发展工作面临哪些新要求？

2. 这次会议释放的信号有哪些？

#### 【直面解读】

面对中国经济新常态，国资委主任张毅对中央企业和地方国资委提出两大总体要求，其一是通过结构调整和国企改革不断提高国企的效益效率，其次是进一步加强党风廉政建设和反腐败工作。张毅称：“解决了这两个问题就抓住了要害。”

此次会议关于国企改革释放出五大信号，表现为：

信号一：国资做“加减乘除”调结构

会议提出，2015年国有企业改革发展工作坚持以提高经济发展质量和效益为中心，主动适应经济发展新常态，围绕做强做优做大国有企业，把转方式调结构放在更加重要的位置。“凸显经济新常态下，国资改革发展不再以规模和速度为要求，而是更加强调质量和效益。”中国企业改革与发展研究会副会长李锦说。

国资委主任张毅强调，对于国有企业来讲，适应新常态，关键是加快推进经济结构优化调整，做好加减乘除：

加法是要立足关系国家安全和国民经济命脉的关键行业和重要领域，加快发展新技术、新产品、新业态，做大做强战略性新兴产业；减法则是要支持企业兼并重组、优胜劣汰，加大亏损企业治理力度，积极盘活存量，稳妥化解产能过剩风险；乘法是要大力实施创新驱动发展战

略，全面推进科技、管理、市场、商业模式创新；除法是要打造高回报率、高附加值、高技术含量的盈利业务和特色优势项目，提高劳动生产率和资本回报率。

### 信号二：央企将加快“瘦身健体”

张毅强调，中央企业明年的经济增长要与全国经济发展要求相适应、与中央企业在国民经济中的重要地位相适应，效益增长力争高于今年。

一项重点工作是切实加大减亏扭亏力度，对低效无效、长期亏损、不属于国家产业政策支持发展的不良资产，要果断进行“关停并转”，重组整合内部资源，清理不必要的参股公司和壳公司。

在李锦看来，这要求央企加快“瘦身健体”，把实施创新驱动发展战略放在更加突出的位置，加快转变发展方式，全面提升核心竞争力，同时立足两个市场、统筹两种资源，提高国际化经营能力和水平。

会议还要求央企进一步做好降本节支工作，认真排查诊断成本费用管理的重点环节和薄弱环节，加强与先进企业对标，健全成本管控责任制度和目标考核机制。

### 信号三：“监管权力改革”势在必行

会议提出，推进改革中，要注重把该企业行使的权力都下放给企业，把不该企业负担的包袱都卸下来，切实增强企业作为独立市场主体的活力和竞争力。

张毅强调，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。“近段时间，国资委负责人多次表态要带头自我改革、自我革命，凸显监管权力改革已是势在必行。”李锦说。

会议明确，各级国资委要勇于变革，以聚焦监管内容、调整监管方式、提高监管效能为重点，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，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。

#### 信号四：以更开放的思路推进企业改革

“推进企业改革的思路，呈现更加灵活、开放的态势。”李锦说。此次会议明确，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。

关于备受关注的混合所有制改革，会议提出，要坚持因业施策、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”。

而对于今年7月启动的混合所有制经济、董事会行使相关管理职权试点、派驻纪检组以及改组国有资本投资公司等“四项改革”试点，会议要求各试点企业进一步解放思想、开拓创新，大胆试、大胆闯，重点要在体制机制创新上狠下功夫。

张毅强调，各项改革措施都要立足于进一步解放和发展生产力，促进国有企业与市场经济更好融合，各级国资委和中央企业要切实强化责任，围绕解决发展面临的突出问题推进改革，提高改革方案质量，抓好改革措施落地。

#### 信号五：反腐工作常抓不懈

值得注意的是，反腐工作仍将是新一年国资工作的重中之重。张毅说，要旗帜鲜明地反腐败，坚决根治严重影响国有企业形象的突出问题，坚决惩处侵吞国有资产的违法行为和腐败分子。

对于新一年反腐工作，会议提出，坚决纠正“四风”，针对企业领导人员住房超标、亲属经商办企业、公款出国旅游等共性问题开展专项治理，严格执行国有企业负责人廉洁从业规定，努力形成作风建设新常态。

同时将加大查办案件力度，严肃查处违纪违法问题，特别是那些顶风违纪、不收敛不收手的，发现一起查处一起，坚决遏制腐败蔓延势头。

会议还提出，将切实加强权力监督的制度设计，对于权力集中的领域和岗位，实行分事行权、分岗设权、分级授权，防止权力滥用；改进和完善外派监事会制度，聚焦监督主业，将工作重心放到揭示危及国有



资产安全、国有资产流失的重大问题上。

(2014年12月29日)

## 四、国企改革的“规划图”将转变为“施工图”

——答《京华时报》记者问

### 【焦点追问】

9月13日，中共中央、国务院《关于深化国有企业改革的指导意见》(下称《指导意见》)正式对外公布。作为国企改革的行动纲领，此次《指导意见》思路清晰，未来将是由“规划图”走向“施工图”，这其中最大的难点还是集中在政企分开上，政府是否能下放权力，企业是否有充分的经营权将是决定改革成败的重要因素。

1.此次正式对外发布的《指导意见》是否达到预期？

2.国企改革的分类问题依然较粗略。当业务较多元时，分类以及监管应该如何做？

3.市场化选聘何时进行？

4.未来三年，国企重组是否会加快？

5.国企改革红利有多大希望？

### 【直面解读】

多个配套方案将陆续出台

此次《指导意见》思路非常清晰，是2015年至2020年的一个国企改革五年规划，也是一个“1+4+3”工程，是一个行动纲领。《指导意见》实际上分为三大板块一共八条。其中，第一条是指导思想原则和目标，第二、三、四、五条重点是讲改革的任务，即分类、现代企业制度、投资经营公司、混合所有制，而第六、七、八条则是讲防止国有资产流失、党的领导和环境建设的保障。

此次《指导意见》重点突出改革，突出市场，突出经营。“市场”两字在《指导意见》中就出现多达35次。此外，问题导向特点明显，主要针对国企现有问题提出改革方案，力度空前。此次指导意见出台后还有

十几个配套方案陆续出台，后续方案也值得期待。

此次《指导意见》中最大的亮点是体现了公有制的代表国有企业与市场经济相融合这一特点，重点解决了政企分开、所有权与经营权分开的问题。

《指导意见》中有数十处新提法都与市场、政企分开有关。比如强调国有企业和其他类型企业交叉持股、相互融合；强调经营权和所有权分开，让企业走向市场；强调由董事会聘用经营层；推行职业经理人制度，内部培养和外部引进相结合等，都是围绕政企分开，从而让企业成为独立市场主体，让企业更具活力。

### 下一步国企分类还需细化

分类问题是国企改革的基础。分类涉及分类改革、分类监管、分类考核和央企薪酬制定等问题，还与国企结构布局及国企重组问题紧密相连，分类有利于企业重组与混合所有制的推进，也是国企改革的基础性问题，极为重要。关于分类问题市场上一直有不同的意见，此次将分类分为商业性和公益性，实际上划分还比较笼统。预计下一步还将进行多层分类，按照企业功能、行业、业务、生产链条及盈亏情况等，对国有企业进一步划分。未来对企业的不同类型业务也将进行划分，同样一个企业，又有公益性又有竞争性行业，预计最后分类一定会具体到企业的不同业务，能随着企业主营业务变化随时调整。分类文件必须操作性很强，还有待国企分类改革单项文件的公布。

### 市场化选聘仍在试点阶段

目前122家央企已经有72家进行董事会制度试点，但有一些实际上是形似而神非，还是“一把手”说了算，监事会话语权有限，外部董事大部分是央企退休高管担任。

此次现代企业制度改革核心是要完善公司治理，就是董事会、经营层、监事会、党委四层要划分权力边界，不能越权，让董事会管决策，经营层管经营，监事会管监管监督，党委管政治，划清所有权和经营权的界限非常重要。《指导意见》提出董事会要一人一票、按照市场化方式选聘和管理职业经理人，这也是未来企业发展的方向。不过目前职业经理人从市场选聘还是在试点阶段，试点真正推开估计还得到2017年，2020年可望全面推开。

## 未来三年国企重组加快

投资经营公司关键在于投资和经营的分开，让企业独立走向市场。变成三级架构后，虽然沟通会复杂化，但界限划清楚了。国资委不会直接管企业，投资经营公司实际管理企业。未来国资委对投资经营公司的监管将主要集中在产业布局、政策法规、干部任命、监管运行、评价考核方面，国资委并不会过多干预具体经营业务。目前结构上既有点汇金模式的影子也有淡马锡模式的影子，具体怎么建是下一步值得关注的问题，有待于文件的进一步公布，下一步试点方案也会出台。

《指导意见》在提及投资经营公司时也强调优化国有资本布局结构，供给结构改革是一篇大文章。预计，分类也将成为投资经营公司的重要特征，大体上是一个行业一个投资经营公司，以投资经营公司主导下属央企的重组，培育一批“品牌优、效益好、行业领先”的大集团，打造一批“体制机制新、商业模式活、竞争能力强”的混合所有制企业，淘汰一批劣势企业和低效资产。2014年我国500强企业兼并重组只有650起，是比较少的。预计未来三年国企重组进入活跃期，破产、被淘汰的案例会明显增多。

## 混合所有制是手段不是目标

混合所有制以前存在“刮风”的现象，多个地方版国企改革会设定混改目标，但混合所有制实际上是手段不是目标。此次表态不会设立时间表也是意味着要稳妥推进混合所有制改革，有序实施。

此次《指导意见》中首次针对混合所有制提出搞活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等标准，也是非常重要的。此次还有一个重要突破是强调推动集团公司上市，鼓励资本证券化市场化。国有资本大量上市能带动几十万亿资产进入市场，是混合所有制一种方式。混合所有制不是人们想象的退步，而是更加稳妥，更加实在。

员工持股需要注意底线，不能搞全民持股。员工持股应设立负面清单，明确哪些能做什么不能做，比如增量优先，科技企业优先；不同类型的企业，员工能持股的比例也需划分。此外，持股也要程序化、公开化。

## 国企改革红利可期

这一表态的实际意思是垄断企业会向民资包括外资开放，这也表示关于混合所有制的改革非常到位。除此之外，公益性企业也可以通过购买服务、特许经营、委托代理等方式，鼓励非国有企业参与经营，即使公益性企业也让民企经营，说明混改力度很大。

此次在《指导意见》中虽然未明确提及向外资开放，但意思已经明确，会依照外商投资产业指导目录和相关安全审查规定，完善外资安全审查工作机制，对外资企业必然会形成利好。

国企改革文件和当前保增长调结构转方式是直接紧密联系的。改革文件的出台将会形成改革红利，对实体经济产生推进作用，对证券市场的良性发展也能起到促进作用，改革红利也值得期待。

《指导意见》出台后，下一步的重点任务将是由“规划图”走向“施工图”。这其中最大的难点还是集中在政企分开上，政府是否能下放权力，企业是否有活力将是决定改革成败的重要因素。

(2015年9月14日)

## 五、我国进入依靠国企改革红利的新阶段

——答《瞭望》新闻周刊记者问

### 【焦点追问】

- 1.国有企业面临日益激烈的国际竞争该怎么发展？
- 2.为什么到了必须依靠国企改革红利释放活力、实现发展的新阶段？
- 3.国企改革进程中，国资流失严重，如何处理企业活力和监管这对矛盾？
- 4.为什么国企改革越向纵深推进，越要加强党对国企的领导？

### 【直面解读】

备受关注的国企改革顶层设计终于“靴子”落地。

“新一轮国企改革的核心目标和根本落脚点，是要显著增强国有经济的活力、控制力、影响力和抗风险能力，做强做优做大国有企业。”接受《瞭望》新闻周刊记者采访时，中国企业研究院首席研究员李锦说，近日正式公布的《关于深化国有企业改革的指导意见》(下称《指导意见》)，是党的十八届三中全会有关国企改革精神的具体化、明晰化，同时也是指导未来国企改革的五年规划。

随着各项配套政策文件的陆续出台，特别是各地实施意见的推出，国企改革的“设计图”将具体落实为央企和地方国企的“施工图”。

坚决做强做优做大

2003年，国资委成立之初，国有及国有控股企业实现营业总收入10.73万亿元；2014年，这个数字变成了48.06万亿元。同期，实现利润从0.32万亿元增长到了2.48万亿元。2014年国有企业资产总额超过了100万亿元。

还有一组数据，2003年，中国大陆只有11家公司登上《财富》世界

500强；而2015年，这一数字上升为106家，数量稳居世界第二，其中95家为国有企业。

而伴随上述进程的是，垄断、腐败、与民争利等有关国企的负面言论逐渐见诸网络媒体，社会上对国企发展的一些质疑与指责接连不断。特别是十八届三中全会《决定》明确提出，要让市场在资源配置中起决定性作用之后，一些人对国企未来的改革发展产生了误读，甚至有观点直接曲解为将对国企进行“私有化”。

事实上，对于国企何去何从，决策顶层早已作出明确表态——国企不仅不能削弱，而且要加强。这一精神，是此次《指导意见》中的核心。“国有企业是国有经济的核心载体，没有国有企业，就没有国有经济，就没有我国现代化建设取得的重大成就，就没有中国特色社会主义制度，就没有人民的共同富裕。”权威人士强调，改革决不能把国有企业改没了、改垮了，而是要更好地体现和坚持公有制主体地位，发挥国有经济的主导作用。

必须提及的是，虽然近年来，我国国企发展迅速、实力大增，但相比较顶级跨国企业，竞争力依然有待进一步提高。目前，中国企业在世界500强中仅覆盖了27个行业，还有一半以上的行业空缺，美国则覆盖到了46个行业。而且，中国企业主要集中于矿业开采、工程建设、原油生产等传统高能耗产业领域，在信息技术、零售等产业方面有欠缺。

因此，《指导意见》明确提到，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。

“‘双重压力’、‘双中高要求’是未来国企发展的重要国内国际背景。对国企而言，发展形势紧迫，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。”按照李锦的理解，我国经济进入新常态，到了必须依靠国企改革红利释放活力、实现发展的新阶段。

### 政企分开提升活力

“活力是国有企业做强做优做大的动力源，是国有企业效率和竞争力的生成基。”权威人士告诉《瞭望》新闻周刊记者，纵观此次《指导意见》，把国有企业打造成独立的市场主体，充分激发和释放企业活

力，提高市场竞争力和发展引领力，是贯穿始终的一条主线。

“就规模而言，现在不少国企在全球也名列前茅，但光有块头不行，虚胖不代表健康；光是脂肪不行，有重量不代表有力量。”李锦谈到，这背后存在的一个突出问题就是政企分开不彻底，导致企业活力不足。

“文件中有20多处新提法都与市场、政企分开有关。比如强调国有企业和其他类型企业交叉持股、相互融合；强调经营权和所有权分开，让企业走向市场；强调由董事会聘用经营层；推行职业经理人制度，内部培养和外部引进相结合等都是围绕政企分开，从而让企业成为独立市场主体，让企业更具活力。”

在李锦看来，文件的一大亮点是解决了公有制的代表国有企业与市场经济相融合，进而实现政企分开的问题。这其中，最令人瞩目的无疑是以管资本为主加强国有资产监管，直指国资管理“九龙治水”的痼疾。

“各项改革措施都要贯彻以管资本为主的要求，从不同角度协同发力。”权威人士表示，这其中的重点是改革国有资本授权经营体制，进一步明确国有资产所有权与企业经营权的职责边界，确保国有资产所有权有效行使，保障企业享有独立的法人财产权，真正确立企业市场主体的地位。

《指导意见》明确提出，要改组组建国有资本投资、运营公司，国有资产监管机构授权国有资本投资、运营公司对授权范围内的国有资本履行出资人职责。

“这样的制度设计，将改变以往国有资产监管机构直接对所监管企业履行出资人权利的模式，而改由国有资本投资、运营公司对所授权的国有企业履行出资人权利，真正形成政府和市场之间的‘界面’和‘隔离带’。”财政部部长助理许宏才表示，今后，部分国有资产监管机构的指令将通过国有资本投资、运营公司这一平台，通过规范的法人治理结构，以“市场化”的方式往下层层传导，规避政府对市场的直接干预，真正实现政企分开。

### 强化改革的保障机制

外界注意到，在《指导意见》出台之前，一些有关国企改革的单项



举措已陆续出台。其中，6月5日召开的中央深改组第十三次会议审议通过的《关于在深化国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设的若干意见》《关于加强和改进企业国有资产监督防止国有资产流失的意见》两份文件最为引人关注。

“从本质上来说，这些都属于国企改革的保障机制，目的是保证国企真正做强、做优、做大。”权威人士谈到，新一轮国企改革的一大特征，就是高度重视改革的保障工作。“在《指导意见》明确要抓好的‘六项重点任务’中，有两项属于保障性措施。”

“坚持增强活力和强化监管相结合，是一对矛盾，也是相互依存的关系。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，完全可能造成本轮改革的倒退。”李锦强调，深化国企改革，必须把强化监督作为必要前提，绝不能在改革中造成国有资产流失，使国企改革成为少数人谋取暴利的机会。

“《指导意见》强调党对国有企业的领导，主要突出的是‘政治核心作用’，包括党管干部原则，重点在于把方向、讲政治，而不是说要介入具体的生产经营决策，更不会‘外行指导内行’。”李锦告诉《瞭望》新闻周刊记者，实践也已充分证明，把加强党的领导和完善公司治理统一起来，更有利于国企施展拳脚。

了解中国国有企业改革发展的人不会忘记，自1984年提出“厂长经理负责制”以后，国企党组织在国企内部的领导地位有所弱化。

“党的领导是国企改革的政治保障，党的领导将决定改革的政治方向，也是国企改革的政治优势。”权威人士进一步谈到，当前，国有企业改革进入了攻坚期和深水区，需要调整的是深层次的各种利益关系，需要破解的是各种顽瘴痼疾，复杂程度、敏感程度、艰巨程度前所未有。

如此背景下，他认为：“改革越向纵深推进，越要加强党对国企的领导，更好发挥国有企业的独特优势，为国有企业改革发展提供坚强有力的政治保证、组织保证和人才支撑。”

(2015年9月20日)

# 第三章 国企改革中分类推进原则及定位

## 一、分类定位是国企改革的突破口

——答中央广播电台记者问

### 【焦点追问】

- 1.国企改革顶层设计的突破口是什么？
- 2.国企的分类应该怎么分，在不同行业当中的定位又有怎样的不同呢？
- 3.为什么说国企分类是解决社会议论的难点？

### 【直面解读】

即将出台的纲领性改革意见，将明确国企改革战略方向，同时对国有企业进行分类，在战略定位的基础上形成新的国资监管体系，国企是经济发展的中流砥柱，也是带动产业结构调整的主力军，在下一步的国企改革中，钢铁、有色、煤炭、石化、装备制造、汽车、建材、造船、轻工、纺织等十个重点行业将成为改革的排头兵。这些重点行业的发展趋势可能决定了未来经济发展的走势，可以期待这些行业的战略定位会极大地推动经济结构转型的进程，同时也不能忽视钢铁、有色、造船这样一些行业面临严酷的市场竞争，即便是国企也难逃亏损的困境。

之前的经验表明结构调整和保增长这两个目标要想兼得并不容易，如何在两者之间找到一个平衡点，是谋划转型必须妥善考虑的关键之处，另外如何防止国企一家独大，怎样谋求国企、民企的平衡发展、共生共赢，这也考验着决策部门的智慧。

经济之声特约评论员、中国企业研究院首席研究员李锦对这个话题做出了评论。

李锦：国企改革的指导意见，是按照十八大的精神，国企分类监管，深化国企改革部署下进行的。从去年11月份确定了做好顶层设计以后，这件事情就引起了社会广泛关注，尤其今年可能在三中全会考虑深

化经济体制改革，国企是重要内容，根据我们的分析，现在国企改革的指导意见中，国企的分类应该是它的突破口，应该根据国企的功能分类确定对不同的国有企业的改革类型、考核目标、管理体制。

今年有两件事情国有企业特别关注，一是改革的意见，因为改革进入了深层次，很多重要问题需要解决，社会议论比较多。另外今年保增长、稳增长仍然是首要目标，国资委把利润增长调为10%，央企压力非常大，现在提出来改革方案，一方面要调结构，一方面要深化改革，两个不可偏废，在稳增长的基础上同时要深化国企改革，使改革稳健和增长同步发展，所以今年国企与改革和发展任务是非常艰巨的。

国资委已经要求一些重点行业编写产业布局及央企在转型当中的地位和作用的报告，通过报告决策部门能够准确地确定国企定位。国企的分类应该怎么分，在不同行业当中的定位又有怎样的不同呢？

李锦：这个问题也是最近几年社会公众议论比较多的问题，一方面国企享有资源优势，另外一方面应尽的责任没有尽到，同时和民企存在着竞争，所以分类的问题就是要解决好国企的功能与任务。当前采取的办法可能是以国企功能定位，国企的功能分为公益性和盈利性，根据人类现代化的发展进程看，对公益性的定位是终极目标。因为公益性的目标是国企承担着其他企业不能起的作为，这一类国企，社会政治与社会稳定是主要目标，盈利不应该是主要目标。

另一类是完全以盈利为目标，完全市场竞争性的，他们也会做一些对社会有益的事，但这属于社会责任。

问题难点在中间两类的划分，一类以公益性为主，以盈利性为次；另一类以盈利性为主，公益性为次。这两类的定位焦点是以什么为主的问题。两种分类分清楚以后，社会的舆论不同的声音就会减下去，因为公益性企业的主要任务是公益性，税收和利润上交是次要的。有一部分完全以上交利润和税收为主要目的，在同样的情况下人们对公益性企业的资源垄断不会有多少意见，如果是营利性企业享受垄断，人们意见就比较大，目前的难点就是要把这个问题解决。

(2013年5月22日)

## 二、国企改革似将按功能分类

——答《东方早报》记者问

### 【焦点追问】

1. 国企分类有无参照模式？应该按什么分类？
2. 目前部分国企改革不能深入，保持观望的原因？

### 【直面解读】

2013年5月21日，新华社旗下的《经济参考报》报道称，由国务院国资委牵头拟订的“深化国有企业改革指导意见”已经基本成型。

事实上，2012年底，广东省已率先全国出台了《关于进一步深化国有企业改革的意见》，明确了国企改革的路线图、时间表。

不只是国企改革，新一届政府履职以来不断吹风“释放改革红利”。据财新网报道，目前，七个由政府高层官员及政策顾问组成的独立工作小组正在起草改革方案，涵盖金融部门、财政体系、土地使用权、生产要素价格、简化行政审批程序、社会收入不公与户籍制度等领域。该报道称，上述改革方案预计将提交今年秋季召开的中共十八届三中全会，在审议通过后，明年年初起，改革有望在多个层面展开，并寻求重大突破。

### “国企分类”争议很大

自2014年起，关于国企的改革方向，再次引发热议，各种观点层出不穷，关于国企继续深化改革的呼声高涨。

在2014年底召开的中央企业负责人会议上，时任国务院国资委主任的王勇要求：“中央企业要结合自身实际，谋划好进一步深化改革的总体方案、路线图、时间表。”

2015年1月，在全国国有资产监督管理工作会议上，王勇再次呼吁改革。他表示，2015年国务院国资委将研究制定深化国有企业改革的意

见，提出下一步改革的总体目标、基本路径、具体措施，并表示“要鼓励基层和企业大胆探索，允许‘摸着石头过河’”。

中国企业研究院首席研究员李锦告诉早报记者，国务院国资委在年初就成立了深化国企改革领导小组，王勇出任组长，国务院国资委副主任邵宁出任副组长。

而据上述《经济参考报》报道，3月份以来，国务院国资委多次和钢铁、有色、煤炭、石化、装备制造、汽车、建材、造船、轻工、纺织等十大重点行业协会进行开会研讨，并要求上述十大行业协会根据各自行业情况，编写“产业布局及央企在行业转型中地位和作用”的报告，并上报国资委。

上述十大行业协会已经在5月底之前陆续把报告上交国务院国资委，国资委结合报告内容，勾勒出国有企业下一步改革的原则、方向、目标、任务、路线、时间等。

李锦说，这十个行业都是国资布局比较集中的行业，它们的改革情况可以给整个国企改革提供一个基础性的参考，但是仅仅依靠这十个行业还不够。

《经济参考报》援引权威人士介绍说，即将出台的纲领性改革意见将明确国企改革的方向，同时对国有企业进行分类，在战略定位的基础上形成新的国资监管体系。“方案涉及的一部分重要内容，是将国企改革和行业发展需求相结合，让国企在行业转型升级中发挥更大作用。”

国务院国资委一位权威人士昨日告诉早报记者，关于深化国企改革的方案，目前争议比较大的就是对于国企的分类，究竟是公益性国企、政策性国企、垄断性国企还是一般竞争性国企，怎么分如何分，现在还没有一个共识。

“对于国企改革本身来说，采取分类的方式，有针对性地推进是对的，因为企业不同，行业情况也不一样。但是我们也应该看到，中国的国企从业务板块来说，分布比较复杂，很难进行对号入座。目前只能是选取一个大家比较认可的方式，不过还没定。”上述人士说。

改革遭遇“保增长”

李锦认为，对国企进行分类原来也提出过，比如分为经营性国企、金融性国企、文化类国企、资源性国企等等，而目前国务院国资委监管的主要还是经营性国企，未来该如何分类，目前倾向于功能性分类。

2011年底，邵宁(时任国务院国资委副主任)提出分类问题，近年来，随着改革深入，国有经济布局结构调整的路径日渐清晰，国有企业在向两个方向集中，并逐渐形成了两种类型不同的国有企业，即具有公益性质的国有企业和竞争性领域的国有大企业。

根据邵宁的阐述，公益性国企包括供水、供电、供油、供气、公交地铁等提供公共服务的企业和从事重要资源开发的企业，以及军工、大飞机等关系国计民生的战略性企业。对这些企业要加强市场化的内部改革、完善出资人管理并加强行业性的社会监督。

而就竞争性企业，邵宁说，需要依托资本市场进行公众公司改革。竞争性国有企业改革最终的体制模式将是干干净净的公众公司，完全按照资本市场的要求和规则运作。

不过，在李锦看来，虽然方向上是这样，但是目前还没法按邵宁以上的观点把国企划分为两类。目前比较好的办法是划分为两类四型企业——公益性国企、竞争性国企、以公益性为主竞争性为辅国企、以竞争性为主公益性为辅国企。

“针对这不同的二类四型，在税收上、利润指标上提出不同的目标，并且形成不同的监管途径和方法。不过，这个分类因为涉及到企业命运和利益，还有很多争议，并不是国务院国资委能定下来的，这牵扯到财政部、国家发改委、工信部等部门，需要国务院来统筹商定。”李锦说。

值得注意的是，广东省出台的深化国有企业改革意见在功能定位上，将国有企业分为竞争性和准公共性两种类型。

李锦认为，目前一些国企对于如何深化改革还是观望态度。原因有两点：一是自己的企业如何定位还是问题，二是现在保增长的任务很重。

目前，中国制造业普遍面临经营成本刚性和激烈的市场竞争，包括钢铁、有色、造船等行业深陷亏损困局，国企也不例外。随着沪深两市

年报公布收尾，中国远洋、中国铝业、中国中冶、鞍钢股份等大型央企再度位列亏损榜前列。

“新任国务院国资委主任上月提出，中央企业必须发挥好稳增长的中坚和骨干作用，今年经济增加值增幅要达到8%以上，利润增幅要达到10%以上。而2014年央企利润同比增幅只是2.7%，企业压力比较大。”李锦说。

目前，国务院国资委已成立“保增长”工作小组，帮助央企解决发展中遇到的困难和问题。这在国务院国资委的历史上也是第一次。

据某专业财经媒体报道，拖累央企2012年利润整体表现的几大“巨亏王”，近日将陆续接受他们的出资人——国资委的“问诊”。

5月6日，第一支“保增长”工作调研小组奔赴鞍钢调研。一周之后，国务院国资委副主任黄淑和也亲赴鞍钢“会诊”，要求鞍钢尽快走出困境。

(2013年5月22日)

### 三、国企分类是改革基础应破除利益博弈

——答《时代周报》记者问

#### 【焦点追问】

中央深改组经济体制和生态文明改革专项小组近期共派出8个小组，分别去央企和地方调研，包括黑龙江、四川、重庆、湖北、山东等地。参加调研的部门包括国家发改委、财政部、国资委、人社部、商务部、科技部、国税总局、社科院等。

- 1.多个部委调查透露了怎样的信号？
- 2.深化国企改革面临的主要难题是什么？
- 3.除了分类改革，这次顶层设计方案还应理顺哪些关系？
- 4.为什么增量改革是“混改”主流？
- 5.混改有哪几种模式？

#### 【直面解读】

在李锦看来，目前多部委这次调研透露出了一个重要信号，国资国企改革的顶层设计方案“已经由国务院国资委的层面上交到了中央”。

近日，国务院国资委先后召开深化改革第十二、十三、十四次全体会议，三次会议均审议了有关国企改革试点工作方案。李锦称，这亦是在为中央顶层设计“摸着石头过河”。

10月23日，李锦接受了《时代周报》记者专访，对正在纵深推进的新一轮国企改革进行了解读。

他表示，这次国企改革最大特点是“啃硬骨头”，触及根本的利益关系，方向是市场化，核心是政企分开、所有权与经营权分开，关键是产权改革，途径是混合所有制，目标是增强国有经济活力、控制力、影响力，增强国企效益。



“在这一轮国企改革中，国资委、财政部、发改委、工信部等相关部委之间存在很多利益博弈，需要平衡与协调。”李锦说。

### 顶层设计方案出台条件具备

目前所公布的几个调研的省份，均是国资大省，具有代表性：黑龙江是东北的一个典型，东北央企比例高，石油、煤炭、重工机械行业较多；重庆则是历史负担比较重；山东省资源性国企产能过剩比较严重；京津冀地区产业结构和污染方面存在不少问题。这些地方的国企有各自不同特点，也面临一些共同问题。

这次调研一方面旨在跟踪了解各地国企改革的推进进度，另一方面则是为了总结各地改革的经验教训。凭经验和观察，这次深改组的调研是一个重要的信号，国资国企改革的顶层设计方案推进正在加快，已经由国资委层面上交到了中央，预计出台不会拖得太久。

9月开始启动的央企薪酬改革，这是敏感而不好解决的问题，已上升到由中央层面来抓，表明了中央高层对推动国企改革的重视和急切。

2015年国企改革的推进力度非常大，我认为有“春夏秋冬”四个冲击波：第一个是今年全国两会前中石化等企业混合所有制改革的提出；第二个是2015年7月启动的央企四项改革试点；第三个是9月推出的央企高管薪酬改革；随着四中全会的召开，第四季度可能迎来第四个冲击波，顶层设计方案出台前的平衡，中央深改组的调研是一个重要的信号。

随着改革的不断深入，我国未来将迎来三大浪潮，一是国企经济活力充分释放的浪潮，二是企业供给结构重组的浪潮，三是新兴产业发展带来的科技创新的潮流。三大浪潮可能成为重塑中国经济发展的新动力。

和上世纪末那场国企改革相比，新一轮国企改革更艰难和更重要，它决定着中国经济的走向甚至经济的安危。应该说，它是十八届三中全会提出的全面深化改革的最重要的一个环节，它如果不能取得成功，那么这次提出的全面深化改革也将无法进行下去。这是因为国企改革所面对的一切问题，是全面深化改革中将遇到的各种“绊脚石”的折射。只有完成国企改革，摸索出理顺各级关系的方法，才能更好地完成全面深化改革。

## 部委间的利益博弈

事实上，在国资国企改革中央版方案出台前，许多地方国企改革频现新动作，广东、上海、四川、重庆、天津等地相继公布了地方版的改革“路线图”。江苏也刚刚发布《省属企业深化改革实施细则》，在全国率先提出控制新设竞争类国企。

江苏是后发制人，它的改革已经走到了相当深的层次，这可能是中央深改组调研后，他们快速做出的反应。

比较全国各地国企改革情况，沿海和西南这两个区域尤其积极。上海去年底打响了第一枪，今年以来沿海地区的国企改革依次展开，可以说沿海地区的改革已经接触到实质，跟核心问题靠得最近，一些动作也走在了前面。

在西南板块，贵州、重庆、四川，国企总量不是太大，但三线工业集中，历史负担较重。但是他们这次特别主动，特别是贵州带头，不过跟过去的招商引资有点类似，通过改革把天花板冲破，不设上限，吸引投资，比如把亏损的贵州旅游集团卖掉。

其他地方，东北、华北就相对比较被动。这些地方重工业、能源产业聚集，历史负担重，再加上现在经济增速调整，相关行业产能过剩，使得这些地方转型比较慢。

地方层面的国企改革，涉及了混合所有制、国资结构调整、产权制度等多方面内容。各地都有共同的要求和内在动力，就是为了在面对国内外的市场竞争中保持优势，发展大企业集团，加快增量结构重组。但在国企分类、政企分开、股权改革这些重大问题上，中央顶层设计方案没有出台的情况下，各个地方的改革仍然是有限的，只是枝叶在动，根本未动。

国企改革的顶层设计方案最早是在2012年12月由时任国务院国资委主任王勇在中央企业负责人会议上提出的。2013年上半年拿出了一份初稿，至今已修改十多次。

从国资本身来说，最敏感的几个问题如分类、体制框架、混合所有制、职工持股、退出领域等问题正进入实质性阶段。顶层设计方案一直未能出台的重要原因可能是涉及到财政部、发改委、工信部等相关部委

之间的平衡与协调。

国企改革实质上就是资源和利益的重新分配和调整，改革难就难在这里。国企改革整体方案迟迟未能出台，根本原因就是由于权力分散，“五龙治水”的局面仍存在，这个问题一直没有得到很好的解决，使得改革方案长期处于交换意见和摩擦阶段。

据我分析，国资委最近公布的信息多是研究国企改革的配套方案，也就是中观层面的一些方案；至于宏观层面的，由于部委之间存在很多利益博弈，顶层设计方案一直未能出台，现在深改组下去调研，显然中央在重视这些问题。

### 国企分类是改革基础

这一轮国企改革必须从分类开始，这是基础，只有先行出台分类改革的实施意见，才能有效地推动整个国企改革的进程。我觉得，这是一个基础性、决定性的文件，是应该先行出台的文件。

国企分类牵涉到国企改革的性质、标准、目标、途径和社会资源分配以及效益功能。问题在于，公益型、竞争型国企的分类比较明确，难的是保障型国企。保障型国企具有自然垄断特征，处于涉及国家经济安全的行业，在央企中包括电力、电信、石油、天然气、军工类，但它们又和公益型、竞争性国企交叉存在，内部细分很难。

分类做起来难，涉及国家利益和企业内部利益。分类未定，混合所有制就很难推行，因为混合所有制要讲哪一块先让出来哪一块后让出来，现在分类没分清楚，大家铁板一块，谁也不敢动。

### 体制即框架是一个难题

十八届三中全会提出三级框架说法，即“国资委—国有资本投资运营公司—国企”三级框架。此前我国国有资本监管体系是“国资委—所属国企”二级框架结构。无论是二级框架还是三级框架，都必须先解决一个问题：企业由政府哪个部门来管？否则全面深化改革难以深入下去。

1998年国务院机构改革后，电力工业部、煤炭工业部、冶金工业部等9个专业经济部门一并撤销或降格为行业协会，由国资委直接监管企业，原来的“九龙治水”变成“一龙治水”。

但这“一龙”却治不了水，这是因为政企不分的问题没有得到根本解决，现在又恢复成“五龙治水”——国资委监管所属国企，财政部掌握财权，工信部抓工业，发改委管项目，中组部人社部负责人事任免和薪酬，结果导致国资委身份尴尬，很多事都管不了。

改革的核心问题是权在谁手里，利怎么分。比如财政部提出成立金融国资委，国土部也提出过矿产国资委；文化部和农业部下也有很多国企，有效益的都抓住不放，这样一来除了大“五龙治水”还有小“五龙治水”。现在是权、事、利三者中，事在国资委，在权和利上哪个部门都不肯随意放。

框架性的改革是一个很敏感的问题，涉及到深层次的体制问题。过去的改革并没有解决这些问题，所以现在提出加速顶层设计。国资委身在其中，需要站在高处的“山外人”来设计。其实国企改革的顶层设计方案非常难。难在利益的平衡，难在责、权、利的统一。

### 增量改革是“混改”主流

这次国企改革最大特点是“啃硬骨头”，触及根本的利益关系，方向是市场化，核心是政企分开，所有权与经营权分开，关键是产权改革，途径是混合所有制，目标是增强国有经济活力、控制力、影响力，增强国企效益。

顶层设计中需要考虑机制的问题，我认为有四个层面：一个是需要中央决策层决定国资委的定位是什么、国资委管什么，这是权力的集中和分散的问题；第二个是五个重要部委和国资委之间的关系问题，权力的平衡问题。第三个就是政企分开，国资委怎么与企业分开，即微观和中观上的三级框架，即“国资委—国有资本投资公司—所属国企”的设计，这个也很重要。第四个是国企与民企的关系问题。

问题是，中间的国有资本投资公司要设多少个？30个还是50个？按行业分还是按什么分？还有董事长和总经理的分离，这是政企分开的关键。对国企来讲，董事长是出资人代表，是由政府任命的，经理人的聘任则按市场化进行。他们的分开，是所有权与经营权的分开问题。

我个人的观点是未来国资监管模式两层和三层框架并重，三层为主。市场竞争型的78家央企将多数采用三层架构，而公益型和部分保障类企业应采用两层架构，由国资委直属。

国资监管模式要改，要完善，但不能倒退回“九龙治水”的局面。各个部委不能都想着去管企业，不能趁改革之水摸利益之鱼，我是公开反对成立“自然资源国资委”以及“金融国资委”。经营性资产应该纳入统一监管，不管哪个部的只要进入经营领域，就都由国资委统一监管范围。

国企改革的途径是混合所有制，但“混合”二字把握不好就会变成混乱，所以混合所有制的前提和基础是产权保护——“产权明确，职责分明，严格保护，流转顺畅”。我们国家有一放就乱的教训。

在产权改革中，第一个风险就是国有资产的流失，国有资产失去控制力，因为在国家重要的、关键的领域，牵涉到国家发展的领域，国家要控股的，比如军工、粮食储备、棉花储备，还有重大资源如石油，这些部门一旦完全放开，国家拥有的产权不超过50%，国家就会失去控制力。第二个是民间资本、民营资本，就是非公有制，因为块头小，搞混合所有制，这些社会资本进了国有企业就像小河流进大海，很快被同化，消失了，需要产权制度来保护民营资本的产权。第三个就是在国有资本走向股份化、市场化、公众化的过程中，防止国有资本的掌权者化公为私。这样各种风险都存在，所以新一轮国企改革尤其强调产权改革，强调对国有资产的保护，防止流失。

混合所有制总体来说有五种形式：第一种形式是存量重组式产权改革，国企让出一块让民企进入；第二种是增量新组式改革，由于触动原有的利益较少，改革阻力也比较小；第三种是项目合作式，因为不牵涉产权，是在经营层次上的合作，过去社会资本对国企的项目承包就属于此类；第四种是内部股份式改革，如高管股权激励和员工持股。加上资本证券化，便是五种形式了。

从央企混合所有制试点来看，因为很多问题还不明确，在2014年乃至2015年，国企改革主要以增量改革为主、存量改革为辅，以总结经验为主、新的探索为辅。

存量改革因为产权如何退让、让出哪一块的难度和认识分歧较大，容易造成国有资产流失，政策也不明确，目前处于暂缓状态；增量改革则可以在不触动原有利益的前提下，激发企业活力，促进国有资产保值增值。

(2014年10月28日)

## 四、“国企分类”改革大局已定

——答《新京报》记者问

### 【焦点追问】

- 1.国企改革顶层设计方案出台是否水到渠成？
- 2.为什么认为这一轮国企改革的重大突破，就是分类改革？
- 3.为什么说国企分类大局已定，具体应该怎样分类？
- 4.为什么说混改焦点应该是经营权？
- 5.为什么一直呼吁，混改是手段不是目的？

### 【直面解读】

2013年11月，十八届三中全会召开，新一轮国企改革大幕正式揭开。会议提出要积极发展混合所有制经济，以管资本为主加强国有资产监管等目标。如今近两年时间过去，新一轮国企改革中央层面的顶层设计方案还没有正式出台。目前多省市出台相应的改革文件。近日，中国企业改革与发展研究会副会长李锦接受了本报采访。他认为，近期习近平总书记考察吉林时力挺国企改革，国企改革顶层设计方案出台水到渠成。

因为改革涉及不同层面的各类矛盾，实质是权利和资源的调整与重新配置，从某种程度上意味着是一次洗牌，所以顶层设计非常重要，需要总揽全局，统筹兼顾。

国企分类为这次改革完成一个“奠基礼”

顶层设计总方案是管指导思想、目标、方向、道路与原则的，而分类改革是一切改革的基础与前提。这次国企改革顶层设计方案将有国有企业分类改革的内容，这将是一大创新与突破。

分类的问题牵涉到五大方面，一个体制问题，一个结构布局及重组问题，还有分类改革、分类监管、分类考核和薪酬制定。这是国企改革

的基础性问题。如果房子不画好图纸、地基不打好，上面大楼就会出问题。

哪些该垄断，哪些不该垄断，哪些侧重经济效益，哪些侧重社会效益，不分开，可能是一笔糊涂账。这些年，国企一直面临“盈利性使命”与“公共政策性使命”的诉求冲突。一方面，要通过盈利性来保证自己不断发展壮大，另一方面，又要服务公共目标，常要干些不盈利的事。二元结构与两难境地相伴相生。

正是由于国有企业使命矛盾的存在，才引起了这些年国有企业行为出现偏差，一方面在传统制造业中过量的国有资本不断制造新的过剩产能；另一方面，在关系国民经济命脉、改善民生、国家长远发展的重要领域中，国有资本的作用没有充分发挥。

从国企领导人管理制度看，国企领导人同时承担“企业家”和“党政官员”的双重角色，同时还可以规避两种角色的风险，这种既“当官”又“挣钱”的角色混淆是极大的不公平，社会负效应突出。从这个角度看，分类改革也非常迫切。

这一轮国企改革的重大突破，就是分类改革。因为这是整个改革的基础与前提问题。李克强总理的2015年两会报告，已经把国企分类改革列为国企改革七项任务的第一位，这是历史上的第一次，可见大局已定。国企分类改革的文件，已作为单项文件列出。

针对不同类型的国企，公司治理结构会有所区别。例如，对于公益保障型国企的人员，可以参照公务员进行管理，公司不一定再去搞股份制改革，更不应该以上市为目的。对于竞争型国企，其利润考核、用人分配和薪酬体制，都应该按照市场化的标准要求。

分类的完成，将为全面深化改革完成一个“奠基礼”。当然，划分国企类型是一件十分复杂的事，同样一个企业，要牵涉到主业与多业，同一个链条会牵涉到放开程度深浅，需要深入研究，不可一蹴而就，最后必然是“一企一策”。例如，中储棉、中储粮归为保障型国企，对其考核首先要看是否完成了国家粮食与棉花的储备任务。而中粮可以归为竞争型国企，对其考核要按照市场标准进行。那么处于交界处的一些企业如何拆分与移交，这肯定是一个复杂的过程。

混改焦点应该是经营权

对国企改革形势，整体上看是充满期待，一边尝试，一边等待。

有两类情况对于改革迫不及待，一类是亏损的企业，希望通过改革打开新路子，不排除当成最后一根救命稻草的。一类是地方政府，债务负担重，房地产已经无法支撑地方财政，对于企业改革充满期待。而业绩、待遇比较好的企业，自身改革的动力就没有那么强了。

试点都在做，但还没有公布。试点与顶层方案应该是相辅相成，要起表率与引路作用。顶层设计是“设计图”，要转化为“施工图”，需要一个过程，下一步“设计图”出来了，关键在于落实，各企业、各省市画好“施工图”，是2015年下半年直到2016年的事情。

现在都是猜测。第二批试点应该是在顶层设计之后，一是扩大试点范围，二是扩大试点内容。其实，地方国企改革试点，要更快些。

这次顶层设计方案对十八届三中全会应该是一脉相承的。但是，三中全会到现在21个月，好多情况发生了变化。人们的认识也发生了变化。改革中遇到的一些新问题，譬如混合所有制的地位问题，完善产权制度与防止国有资产流失关系问题，国企反腐败与公司治理问题，“一带一路”战略实施导致外部开放促内部改革的发展思路问题，都积累了新的认识，需要重新审视。这些，为顶层设计提供了新的视角新的内容。

对于混合所有制改革，三中全会之后半年间，出现一个刮风的状态，制定目标，确定比例，少的占70%，多的占85%，曾经多数公布国企改革意见的省份，都提出混合所有制的目标。混改是手段，不是目标，如果将手段定为目标，就是弄错了。

对于推进国有企业改革，习近平总书记近期提出了“三个有利于”，即“推进国有企业改革，要有利于国有资本保值增值，有利于提高国有经济竞争力，有利于放大国有资本功能”。国企改革目的论的提出，具有重大意义，在实践上有辨别是非、拨乱反正的作用。

所以，对于混改，要重新审视。混合所有制改革从2013年的“积极推动”已经变成今年的“有序实施”。

我一直呼吁，混改是手段不是目的，焦点应该是经营权，是生产力的提高，而不是所有权。所有权和经营权的分离才是改革的本来意义。



我觉得，混合所有制改革应该称为混合经济改革，加上“所有制”三个字就复杂化了，重心被转移了。

讨论了一年焦点也没有对准

改革重心不应该在国有企业收哪一块、放哪一块的问题，焦点是经营权的市场化。衡量它的结果，是国有和民营两个优势的结合，通过集成创新，形成最高效益。千万不要把焦点放在所有权方面。我认为讨论了一年，都没有对准焦点。

我要强调的是，混合所有制改革不是国有企业改革的“重头戏”，起码现在不是，过一两年再看。

淡马锡的经验是所有权和经营权的分开。我们改革的方向是市场化，核心问题是政企分开，焦点是经营权的放开，目的是增强国企活力、竞争力与影响力。淡马锡的经验在这些方面对我们是有启发的。但是，中国有中国的国情，我们不能照搬淡马锡的做法。

我始终强调国企改革的政企分开，需要切两刀，一刀在政府和企业之间，建立国有资本投资公司和运营公司，完成政企分离；第二刀是出资人代表和职业经理人之间，使所有权和经营权分开，企业成为独立的市场主体。在切开的同时，考虑结合的问题，其中包括加强党的领导，加强出资人监督，防止国资流失，监管考核等。一个是分开，一个是结合，两者不可偏废；从操作上看，先分开，再结合。就是先切两刀，再搞两结合。

政府的事情是管资本，制定规则、投资预算、派干部(董事监事)、监管、考核，保值增值，现在很多人担心切开后，就变成了三层框架，形成裁判员(政府)，教练员(国有资本投资公司)、运动员(央企)的关系。但肯定不是一切了之，政府怎么调控，当市场失灵时，政府怎样发挥作用，这是改革需要回答的。

经营性高管将由市场聘任

央企高管薪酬与效益挂钩，可以使得效益机制发挥更大的作用。同时，央企高管限薪后，也有利于消除两极分化，调动更多人的积极性，但新政实施半年以来，政策没有及时配套也是事实，这导致业内存在不少担忧的声音。因为配套政策没有出台，很多职业经理人与出资人代表

同样被限薪，心里自然滋生埋怨情绪。

国企高管分为两类：一类是出资人代表，包括董事会、监事会成员；一类是职业经理人，包括总经理为代表的经理层。目前，职业经理人都由政府任命。随着改革的不断深化，会实行市场化选聘国企高管中的职业经理人。再一个加速国企中层干部由任命制转化为聘任制，这将是一场触及根本利益的冲击。

可以预见的是，在国企全面限薪的同时，薪酬改革下一步的方向是加大市场化选聘的高管比例，由市场来定身价，真正实现通过薪酬激励留住人才。市场化选聘不是意味着要降薪，而是加薪的合法化、制度化。

肯定是先试点。可以实行内部培养和外部引进相结合的方法，逐步在国企内增加市场化选聘的经理，并制定和完善职业经理人制度。包括经理层成员任期制和契约化管理，自然会包括建立市场化退出机制。力争通过3到5年，绝大部分国企都按照职业经理人制度选聘负责人。我看，全面推行实施的最后时间点是2022年，不宜拖得太久。

到那时，市场化聘任的职业经理人的薪酬会普遍高于董事、监事，甚至高出数倍。现在任命制的干部将面临重新“下海”的选择，特别是国企中年轻的一些干部，将面临走向市场的重新选择。

员工持股确实会提高员工积极性，焕发活力。但现在标准没出来，尤其要强调红线意识。红线没出来，不能随便上马，先试点。

首先，按功能分类，哪些企业外部资本可以持股，国有独资，不可以，市场竞争性的，可以；其次，企业的增量和存量中，增量可以持股，存量暂时不动；第三是持股比例，占百分比，设一条线；第四，管理层、经营层、科技层、基层员工等持股顺序；第五，持股程序化、公开化；第六，谁来监管，监管的权力、责任，包括追责制度。这些红线列出来之后，才能干。如果没有红线，非常容易造成流失。

要遵循国家需要的原则

现在说重组潮，还为时过早。但重组目前出现了一个鲜明的趋势，“一带一路”是强力推手。重组后可以增加国际竞争和话语权，需要把国企做大。其中，装备制造业和交通运输业，更为突出。机车、核

电、运输、通讯、建筑等行业，做大做强的需要也更为紧迫。再一个趋势是，国内产业强势企业的合并和产能过剩的企业合并重组。目前，前一趋势更热一些，后一趋势要过一段才能热起来，因为它牵涉到供给结构的整体部署。

国企布局调整与重组，有关部门正在起草文件，作为这次顶层设计的一部分，已经充分重视。可以判断，随着国企改革步伐加快，“一带一路”战略实施的加快，新一轮国企重组活动是可以预料到的趋势。

我觉得，央企重组应该遵循几个原则：国家需要的原则、企业自愿的原则、市场经济的原则、主业集中的原则、提高效益的原则等。除了像南北车那样出于国际竞争的“合二为一”外，央企重组还要从产业链的角度进行业务整合，整体产能输出，取得国际合作，这样能使国企重组产生更好的效益。

重组不是简单合并做大就好。我觉得可以采取投资经营公司的构架，“统分结合，内外有别”的方针。同领域企业在海外业务方面通过合并打响中国品牌，在国内依旧保持相对独立的市场竞争状态，这种方式将更符合中国新常态下对企业的要求，有利于国企良性发展。如果简单合并非常容易导致垄断现象，影响上下游包括民企的发展，有可能与国企市场化改革的初衷相悖。

(2015年8月18日)

## 五、国企分类改革理清功能纠葛

——答《光明日报》记者问

### 【焦点追问】

- 1.为何要让分类改革成为新一轮国企改革的前奏？
- 2.所谓“一企一策”是不是意味着不必有统一的规则？
- 3.国资监管部门的改革要增加哪些，又要减少哪些？

### 【直面解读】

当中国经济的新常态遭遇世界经济的复苏疲态，当国企与市场经济融合中屡屡受制于政企不分的牵绊，当一部分“排头兵”站上国际起跑线而另一部分却仍立于亏损边缘……与上世纪末那场国企改革相比，新一轮国企改革无疑更复杂也更艰难。怎样通过国企科学分类为改革奠定体制基础？推进混合所有制如何避免国有资产流失？国企监管如何与现代企业制度更好融合？瞄准经济发展中一个个深层次问题，国企改革开始了一场大手术。

### 分类改革要先“动刀”

“长期以来，说到国企，就有一种观点认为是国企垄断。其实，国企中只有少部分是垄断，112家央企中不超过20个，大部分是走向市场的。为何会产生这种误解？原因就在于没有把分类搞清楚。”中国企业改革与发展研究会副会长李锦表示。

从上海打响“头炮”起，过去的一年里，20多个省区的国企改革集结号相继吹响。但在多数业内人士看来，很多动作尚未落到实处，或者是边做边等。“地方层面的国企改革，涉及了混合所有制、国资结构调整、产权制度等内容，但在国企分类、政企分开、股权改革等顶层设计上，各地改革是有限的，只是枝叶在动，根本未动。”李锦指出。

分类成为新一轮国企改革必然的前奏。国资委主任张毅在日前召开的央企负责人会上明确表示，2015年要准确界定不同国有企业功能，对

不同类别国有企业，要按其主要特点、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。

“区别企业所承担的公共服务和特点，区分垄断性收益和竞争性收益，将对国企进行更加周密的分类，初步考虑把企业分为商业类和公益类。”国资委研究中心主任楚序平在日前召开的“首届国企改革前沿论坛”上透露，对国企进行分类改革和管理是要明确国企的国家所有权政策，明确国家对国企的政治、经济和社会三方面目标，以及对具体中央企业的商业目标，完善整体的配套评价体系，为全面推进改革打下坚实基础。

中国政法大学资本研究中心主任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由政府任命，薪酬也要限制；营利类国企应由国资委监管，这类国企的企业家应该实行职业经理人制度，不限薪。同时，营利性国企的进退应由市场来选择。”他指出。

据有关人士透露，更具体的分类是，商业类被分为了商业一类和商业二类。前者主要是指处于充分竞争行业和企业；后者则主要是指主业关系到国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，或处于自然垄断行业、经营专营业务、承担重大专项任务的企业。

现实情况中，很多国企业务“你中有我，我中有你”，细分将是个艰巨的工程。“细分以后，对不同类型国企将根据不同定位，采取不同的管理方式，提出不同的考核要求。”李锦表示，这将是一场牵一发而动全身的变革。

数据显示，2014年1—11月，规模以上工业企业每100元营业收入纳税率，国有工业企业为8.53元，私人企业为3.02元，外资企业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，分类之后急需尽快建立对国企的科学评价体系。“怎么建立客观评价体系、完善公平竞争政策任务很重要。”同时，他认为，要研究建立分类后的国企分类考核问题，解决考核中存在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。“此外，也要研究企业分类后的分类改革、优化国有经济布局结构、更好服务国家战略等问题。”

## 因企施策“对症下药”

当分类改革理清国企的功能纠葛，混合所有制将向着十八大确定的基本经济制度的重要实现形式更加顺理成章地全面铺开。

最近召开的央企负责人会议首次提出“负面清单”概念，意味着除了少数禁止的行业外社会资本都可以进入国企；但同时也强调不能一“混”了之，要一企一策，因企施策。

混合所有制在实现国企与民企优势互补上的成功实践已被充分证明。然而面临的问题也更加尖锐：如何解决民企由于担心混合后缺乏话语权而进入积极性不高的现象？如何在混合过程中有效防止国有资产流失？

国外成功的混合所有制改革无疑提供了宝贵的借鉴。新加坡淡马锡公司成功进行了国企混合所有制改革。目前，淡马锡以控股方式管理着23家国联企业，其中14家为独资公司。

新西兰则对混合所有制改革提出了几条“铁律”：政府保留对企业的控制权，保留至少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。

“今年(2015年)国企混改重点在于顶层设计和细节安排。”楚序平提到，我国的混改也可以明确几个原则：一是央企总部最好保持国有独资，对绝大多数重要国企政府要保留51%以上控制权；二是混改过程中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；三是混改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，禁止协议出售等。

“一企一策并不意味着没有统一的约束，制度的约束应该至少体现在改革程序公正规范、改革方案依法依规、股权转让公开公允、内部分配公正透明四个方面。”中国社科院工业经济研究所所长黄群慧认为，防止混改过程中国有资产流失最好的办法是规范国有资产评估，完善国

有资产定价机制，严格资产交易操作流程，确保公开透明。

事实上，并非所有国企都适宜进行混合所有制改革。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。

李锦判断，随着混改的不断深入，未来将迎来三大浪潮，一是政府充分放权后，企业经济活力充分释放的浪潮，二是国有企业供给结构重组的浪潮，三是新兴产业发展带来的科技创新潮流。国有企业三大浪潮或将成为重塑中国经济发展的新动力。

### 国资监管“动其筋骨”

事实上，国资监管改革早已提上了国企改革的日程。“要以壮士断腕的决心，改革完善国有资产监管体制。”国资委主任张毅表示，国资委要带头自我改革，把该企业行使的权力交给企业，把不该企业承担的包袱都卸下来。

“国企当前最突出、饱受社会诟病的问题就是运行效率低下、经济效益不佳，其中一个重要原因是国企市场主体地位未真正确立，突出表现在自主经营地位缺失、自负盈亏的责任落不到实处、自我约束能力不足。”广东省广晟资产经营有限公司董事朱伟在接受记者采访时表示，破解之道在于以管资本为主加强国有资产监管，“从管理国企向管理出资人投资资本转变，从管理企业经营者到管理企业董事会，由董事会选聘经营班子转变，从管理企业的重大事项向部分授权委托董事会管理转变。”他强调，要合理界定国资监管部门的职权，避免国资监管部门“既当老板，又当婆婆”的尴尬。

著名经济学家厉以宁此前也表示，国企要进行两个层次的改革：高层次的国有资本体制的改革，低层次的国有企业体制的改革。“国资委不直接管企业，而是下设公司，管理国有资本的配置。目的是将国有资本用活，产生更大的效益，提高资本利用效率。企业体制着重建立健全法人治理结构。”厉以宁说。

对改革后的国资监管来说，重要的是引导国企加快推进经济结构优

化调整。“要做好加减法，加的是新技术、新业态，做大做强战略新兴产业，积极拓宽国际市场；减的是通过企业兼并重组、优胜劣汰，对无效、亏损的不良资产果断进行关停并转。”李锦表示，“2015年，在分类改革完成的基础上，企业必然会迎来大分化、大调整、大改组的过程。112户央企可能会重组为30到50户左右的投资经营性质的国际化大公司和若干个中央企业。”

必须看到，国企崛起为中国崛起做了巨大的贡献。在清华大学国情研究院院长胡鞍钢看来，今天中国企业的成长发展不是单纯地讨论谁进谁退的问题，而是关于中国企业与国际跨国资本之间的竞争。“能否搭上新一轮工业革命的快车，关键在国企。与世界一流企业相比，中国企业在重点行业 and 关键领域的集中度还远远不够。要搭上新一轮工业革命的快车，需要突破传统的国内视角，放在国际竞争背景下做强做优国有企业。”他强调，新一轮国企改革要服务于能否打造出世界一流的跨国企业这一战略目标，也是检验国企改革成功与否的标准和依据。

(2015年1月8日)



## 六、国企分类改革是重要的突破和创新

——答人民网强国论坛记者问

### 【焦点追问】

- 1.为什么要搞这个国企改革《指导意见》？
- 2.到2020年将在重要领域和关键环节取得哪些决定性成果？
- 3.此次《指导意见》对国企改革有哪些新提法和新变化？
- 4.《指导意见》将国有企业分为商业类和公益类，这么做的出发点是什么？
- 5.国企改革，将给普通年轻人带来哪些机遇？给出多少改革“红包”和发展“红利”？
- 6.《指导意见》对未来国企改革将会产生哪些推动作用,怎样落实？

### 【直面解读】

嘉宾李锦：

2015年9月13日，中共中央、国务院印发《关于深化国有企业改革的指导意见》，《指导意见》深刻阐述了在新的历史起点上深化国企改革重大意义，鲜明提出了深化国企改革的指导思想、基本原则、主要目标、重要任务与保障措施。

国企改革文件已经正式发布，新一轮国企改革大幕拉开了，这是大家久久盼望的事情。从2013年开始，国企改革顶层设计的文件已经开始起草，并经过多轮修改，经过中央政治局常委会和中央深改小组的研究，新的改革方案发布了。

为什么要搞新一轮国企改革？

为什么要搞新一轮的国企改革，为什么要发这个文件，大家都在进行思考。我觉得新一轮改革是对旧一轮改革而言的，从1984年国企改革

已经开始，到了1993年十四届三中全会，确定新的企业制度。2003年十六届三中全会对国企体制进行变革，成立了国资委。应该说，30多年来，我们一直在探索之中。一个核心的问题是政企分开，所有权与经营权怎么分开，企业怎么更有活力，通过新一轮改革，我们已经做到总体与市场经济相融合，国有企业发展取得了很大的成绩。但是，一些深层次的问题，并没有得到很好的解决。突出表现在，政企没有分开，国有企业的市场主体地位没有形成，国企内部的体制僵化，活力不足，现在到了啃骨头的时候了，也就是到了攻坚克难的时候。这个文件就是从国企自身实际情况出发的，同时也与当前的国内国际背景有很大的关系，现在保增长压力很大，要保持中高速增长和中高水平的发展很不容易，过去的一些红利已经消失。国企改革要创造一些新的红利。习总书记在东北讲话时强调，要抓好经济，抓好企业，抓好国有企业，要把实体经济搞上去。国有企业是实体经济的核心，抓好国企改革，促进国有企业经济的发展，是当前的重中之重。所以，国企改革既出于内因，也出于外因，已经到了非解决不可的时候了。

新一轮国企改革，既有全面性、深刻性的特点，奔着问题去，针对性很强。这次改革的重点是坚持市场化改革的方向，要对僵化的体制机制进行改革，政企分开，让国企更有活力，更有竞争力，在发展中具有引领能力，确立新的体制、新的制度和新的机制。文件中讲得最多的是“市场经济”与“改革”这两个词，出现了30多次。

到**2020**年，国企改革将取得哪些成果？

这次改革的重点突出的表现在：一是对分类改革，这是一个基础性的改革；二是现代企业制度是改革的微观主体；三是投资经营公司，是改革的体制框架；四是混合所有制经济是改革的动力，是发动机的问题。这四项改革是主体，是密切联系的一个整体。除此还有防止国有资产流失、加强党的建设和环境建设等问题。后三个问题属于改革的保障问题，加上改革目标的确定，形成了一个目标、四项任务、三个保障，可以称为“一四三工程”。因为改革要在2020年基本完成，五年时间，也可以称为国企改革的五年规划。

这次国企改革的方案，可以说是亮点纷呈，主要表现在以下方面：将国有企业分为商业类和公益类；保障经理层经营自主权；建立职业经理人制度；以管资本为主加强国有资产监管；混合所有制，不搞拉郎配，不搞全覆盖，不设时间表；混合所有制改革实行同股同权。国企高管实行差异化薪酬，且需及时对外披露；国企红利上缴比例到2020年要

提高到30%；明确国有企业党组织在公司法人治理结构中的法定地位。

这一轮国企改革提出的问题，情况复杂，分量很重。如果改革成功，将对引领新常态、促进经济持续健康发展起决定性的作用。但是，因为问题的复杂性，很多制度建设要通过一个比较长的过程才能确定，不可一蹴而就。企业目前结构调整任务很艰巨，产能严重过剩，创新能力不强，亏损面在加大，这些问题都急需解决。有些问题可能很复杂，不是短时间内能解决得了的。但是，当前经济保增长的压力很大，国际竞争的压力也很大，时间等不得，慢不得。有一个时间表，就是2020年。这是第十三个五年计划完成的时间，也是全面建成小康社会目标完成的时间，这三个时间是重合的。在五年之内，国企改革必须在重要领域和关键环节取得决定性成果，这是一个总体的把握。

从具体目标来看，企业要做强做大做优，称为“三做”，同时，企业要增强活力、控制力、影响力、抗风险能力，称为“四力”。一个是国有企业，一个是国有经济，把“三做”、“四力”作为一个目标体系提出来，应该是这五年一个基本标准。同时，要建立新的体制、新的机制、新的制度，形成公有制与市场经济进一步融合的局面，实际上是社会主义与市场经济相结合的问题，这是一个世界性的难题，我们如果在这方面积累经验，向前推进一步，将是对人类社会主义的贡献。

当然，还包括国有经济布局的调整、市场体系的建立、企业家队伍的发展和成长，这是一个系统工程。当然，突出的还是国有企业自身的改革和发展。五年过去，呈现在我们面前的是一个充满活力的新国企，还是一个困难重重的旧局面？这是对国有企业的考验，也是对我们国家改革和发展的考验。

这次改革，与以往改革有哪些亮点？

1999年，十五届四中全会通过的《关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》，是我们党在改革开放以来第一个关于国有企业改革的专门文件。这个文件，当时提出了一些重要的问题，比如从战略上调整国有经济布局，有进有退，有所为有所不为；抓大放小，采取改组、联合、兼并、租赁、承包经营和股份合作制、出售等多种形式，放开搞活国有小企业；党政机关同实体经济脱钩，还包括发展混合所有制的问题。很多改革措施得到了推进，但是因为当时的主要目标是抓大放小、三年脱困，很多深层次的问题没有来得及解决，当时条件不具备，而提不出解决问题的办法。在那一轮改革以后，大部分企业通过改制的方

式，甩掉了包袱，国企盈利能力显著改善。但是，很多复杂的问题没有得到解决，暂时放下来了，包括企业主体地位没有确立，政府参与微观管理太多，国有资产监管不到位，在产权交易过程中化公为私，腐败现象加剧，国有资产流失现象严重。

这次国企改革方案，就是针对存在的一些痛点来制定的。粗看一下，觉得多数话是过去说过的，细细咀嚼，知道很多话是过去从来没有说过的，很多是过去分歧比较大，甚至形成思想混乱的，这一次都回答了，有很多新的提法，比如说“国有和非国有资本交叉持股、相互融合”，“相互融合”出现在文件上，表示混合所有制达到的程度与效果，就是一个新提法。“保障经理层经营自主权，法无授权，任何政府部门不得干预”，这也是一个新提法。“建立职业经理人制度”、“科学界定国有资产出资人监管的边界，建立监管权力清单和责任清单”、“大力推动国有企业整体上市，特别是集团资产上市”等等，有数十处，很多提法是过去没有做过、没有说过的，这次都提出来了。

这些新提法围绕国有企业与市场经济融合这个主线，围绕搞活国有企业这个根本问题，使得市场化改革有了具体的附着，有了一些新的平台、新的路径、新的办法，使改革思路变得具体而清晰、准确而科学。

应当说，这一轮改革与既往的改革是一脉相承的。在坚持社会主义制度、坚持党的领导原则、坚持市场经济的方向这些原则问题上是一致的。不同的是改革对一些深层次的问题作出了回答，与市场经济更吻合，与世界经济规则接轨，对解决当前企业改革与发展的难题有利。举一个例子，这次文件中有关于在股份制企业中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股管理制度，优先股和特殊股都是过去没有提出来过的。优先股是国有企业经营权换取民间资本，从而扩大国企功能；而特殊股是国家行使一票否决的权力，这种做法对待传媒类企业就很适用。这些新办法是引进了欧洲一些国家的金股概念，当然要结合中国的实际情况，是一个方法的创新。

## 国企分类，是重大创新

国有企业分类改革是这次改革的一个重要的突破，也是一个重大的创新。为什么国企总是埋怨搞好了挨骂，搞不好也挨骂？就是因为没有分类。长期以来，国有企业功能分类不清，创造了大呼隆、大锅饭现象，该垄断的和不该垄断的混在一起，该享受补贴的和不该享受补贴的混在一起，加剧了管理的难度。尤其是国有企业对经济责任与社会责任

同时存在，形成了双重责任、双重使命。更为突出的是，在高管的任命和使用上，一会儿是国家干部，一会儿是企业家，高管薪酬超过公务员好几倍，甚至几十倍，导致两极分化，社会议论纷纷。从2011年起，有人提出了国企分类的问题，当时也讨论了一阵，我写了论文，呼吁国企改革必须从分类开始。因为条件不具备，暂时被停下来了。这次把国企分类放在改革任务的第一条，非常重视。其实分类是改革的基础和前提，基础不清，全局混乱，完成分类改革就可以为整个国企改革完成一个奠基礼。

国企改革分类把基础理清楚了，下一步就顺畅多了。什么样的企业该下达什么样的指标，该怎么去监管，怎么去考核，怎么定薪酬，就清楚了。特别是国企的重组与混合所有制的推行，首先要看这个企业是国家独资、绝对控股、相对控股还是参股，哪些可以进入，哪些不能进入，心里就有数了。投资经营公司的进入，也是在分类的基础上进行的。因为分类清楚，国有企业的管理就有了科学的基础。当然，现在分为商业和公益这两类，商业性还是要细分的，比如说央企中3家石油企业、5家电力、3家通讯、11家军工企业，就和一般商业性企业是有区别的。这些企业在部分环节有垄断的特征，有一些属于国家安全的领域，在改革和开放问题上，肯定会有所区别。下一步，关于国企分类的具体文件，包括具体的实施意见制定出来，改革就更有针对性了。

国企薪酬改革是社会极为关注的一个话题，不仅在职的高管关注，科技人员关注，连大学生也关注。因为前一阶段国企高管薪酬改革导致薪酬下降幅度较大，加之部分企业效益不好，导致职工工资下降，引起了干部职工情绪的动荡，甚至有企业的高管和职工离职下海。其实高管薪酬只是改革的一部分。薪酬整体的改革还有待于推进，从这次文件看，薪酬改革一方面要考虑任免的差异、企业的差异和效益的差异这三个要素，一方面要考虑基本工资、绩效工资和任期激励三个要素，其实这都在文件中提出来了，使得我们有一个参照的标准。职工的薪酬标准还没有制定出来，我觉得我们国家是以按劳分配为主，兼顾多种分配形式，作为企业的主体队伍是普通职工，按劳分配还是一个首要的和基本的标准。职工的工资不会下降，只可能提升。

国企改革对企业、对青年人将带来哪些机遇？

我们要注意，一个突出的变化，就是职业经理人制度的推行，在这次报告中数处都讲到，职业经理人将从市场上聘任，由董事会来任命，这是一个重要的变化。过去总理由政府的组织部门任命，今后职业经

理人将从市场聘任，按照他的能力、水平、实绩及其对这个企业可能带来的变化来选择人才，薪酬自然按市场标准来确定，出资人代表与职业经理人薪酬会相差很大的，可能相当一批过去的经营管理人员将面临“下海”的遭遇，由监管岗位转向经营岗位。当然，这样的改革要先通过试点取得成功经验后再推广。我想，起码是2017年以后的事情了。文件上作出这样的规定，新的分配体制、机制建立之后，既为国企集聚人才创造了条件，又利于实现人才强企战略。将来的国企通过改革，形成干部能上能下、职工能进能出、薪酬能多能少的生动局面。我想对年轻人还是有吸引力的。

国有企业的改革，将冲破体制机制的障碍，不管是内在活力还是外部形象都呈现了一个新的局面，尤其是科技人员在转型升级科技创新中，将会发挥特殊的作用。国有企业在建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦中将发挥更为突出的作用，也为年轻人建功立业、报效祖国提供了新的平台、新的机会、新的希望。

国企改革将会牵涉到产权改革，完善产权制度，是推进国企改革的重要保证。国企改革中大量地涉及到股权的变化，文件中明确提出，要“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”，说明了要从实际出发，股权该多少占多少，以对经济发展有利、对国企的保值增值有利、对扩大国企的功能有利，这是实事求是、有的放矢、解决问题的方法。过去二三年，混合所有制出现了反反复复，甚至出现了“刮风”的现象，文件中特别强调不搞拉郎配、不搞全覆盖、不设时间表，成熟一个推进一个，就是对前一阶段复杂情况的回应。此次改革更加强调“稳步进行”、“按序推进”，实际上就是说不为了混改而混改，不要盲目追求数量，追求股权的多少，要追求效果与质量。

国企改革的文件，对国企提出清理退出一批、重组整合一批、创新发展一批的任务，这必然涉及到国有企业的重组和产权交易，文件提出同股同权，意味着国有企业和非国有企业在股权问题上一律平等，没有门槛高低的问题。文件支持企业依法合规通过证券交易、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。这就意味着不仅国企和民企的产权交易，在国企内部也发生了股权的变化。在股权交易中，应当做到股权平等、公平、公正、公开，特别是要注意加强监管，防止暗箱操作，筑牢企业内部监督、出资人监督、专项监督、社会舆论监督“四道防

线”，建立高效顺畅的监督协同机制，防止国有资产的流失。产权流动机制不健全、不透明和监管存在漏洞等问题，对于在进行的国有企业改革必然留下隐患。防止国有资产流失，必须从产权交易抓起，从容易造成流失的各个环节抓起，这方面还有具体的文件将制定实施细则。

文件怎样落实？应当注意什么？

深化国企改革的文件，是一个系统工程。除了顶层设计以外，还有若干个配套文件，分别由财政部、发改委、人社部、工信部和国资委起草完成，下一步将陆续发表。这些文件是推动和促进国企改革的行动纲领，包括基本的方针政策，将在今后五年乃至更长时间，成为国企改革行动的指南，遵循的依据。不仅对国企改革有组织和引导的作用，还有规矩和约束作用。在国企改革文件出台以后，关键在落实，在深刻学习、准确把握顶层设计精神实质的基础上，各地各企要从自己的实际出发，提出实施意见。实施意见将会更具体，更具有操作性的特征。现在设计图出来了，下一步拿出施工图，把这些改革的措施切切实实地落实在设计工作中，改革才可能成为现实，才能形成新的措施、新的做法，推动国企经济的发展，促进转方式、调结构的推行。

改革方案出台以后，试点将向深度推进，一些重大的措施，尤其是一些敏感的问题，要在取得试点区经验的基础上才能推行，比如说职业经理人制度、职工持股，这些问题都很敏感；比如说投资经营公司，动作大，影响也大，怎样授权，要在取得试点经验基础上再推行，这是一个不断探索、不断完善的过程，其中肯定会有反复，这一点我们要做好思想上的准备。

我觉得信心问题尤其重要，认清当前国企改革的形势，深刻理解、正确把握文件实质，树立国企改革必定成功的信心，这是搞好改革的基础和先决条件。

(2015年9月15日)

## 七、国企分两类后，怎么改革？

### 【焦点追问】

10月13日中央全深改组第十七次会议，审议通过了《关于国有企业功能界定与分类的指导意见》。

- 1.为什么说深化国有经济改革的逻辑出发点？
- 2.为什么很多人不愿意分？
- 3.国企分类后怎样加强改革与监管？
- 4.国企分类面临的问题？

### 【直面解读】

这轮国企改革比较重要的是“分类”。这次改革比十八届三中全会更具体化了，其中最重要的一个具体化做法就是分类。国企改革首先要解决的问题就是国有企业功能定位，这是新时期深化国有经济改革的逻辑出发点。

### 国企分类的背景与意义

习近平总书记10月13日主持召开的中央全面深化改革领导小组第十七次会议，审议通过了《关于国有企业功能界定与分类的指导意见》。这是对国企改革的细化，也是国企下一步继续改革的基础。会议强调，通过界定功能、划分类别，实行分类改革、分类发展、分类监管、分类定责、分类考核，提高改革的针对性、监管的有效性、考核评价的科学性，推动国有企业同市场经济深度融合，促进国有企业经济效益和社会效益有机统一。

近几年来，我们一直思考国企为什么总是挨骂的问题。干差了说你效率低下，干好了说你与民争利，总是不落好。根子在哪里？国企自身权力、使命与责任不清，社会对国企的评价也不会分类。由于过去对国企的管理没有明确的分类，“一刀切”的管理方式出现了很多矛盾，将企业分类，就为分类管理奠定了基础。分类改革有助于提高监管的有效



性、考核评价的科学性，避免了过去“眉毛胡子一把抓”的弊端，不同类型国企有着不同的目标和考核方式，也有助于提升国企的活力。分类也为将来探索企业的差异化治理方式开启了新的方向，未来国企的管理方式也将更加灵活多样。社会对国企的评价自然会发生变化。

由国资委牵头制定的国企分类改革方案近期将出台，该方案根据国有资本的战略定位和发展目标，结合不同国企在经济社会发展中的作用、现状和发展需要，将分为商业类和公益类。其中商业类包括主业处于充分竞争行业和领域的商业类和主业处于关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域、主要承担重大专项任务的商业类两种。

分类是国企改革的一个重大突破，它是整个国企改革的前提和基础，这决定着国企改革的全局，更涉及未来要推进的混合制改革以及国企并购重组等资本运作。

根据中央深改组第十七次会议表述，国企被分成公益类和商业类，与以往几轮国企改革相比，这是新一轮改革的亮点。这件事情，从2012年初开始讨论。开始上面不让说，怕把形势搞乱；后来，改革舆论起来了，不说不行；再后来，终于写到文件中来了。到了今年三月，两会报告把这项改革列为第一条，现在也被指导意见排在第一项改革任务。

## 国企怎样分类

国有企业分类可从多种维度上划分：从所有制维度上，可划分国有独资和混合制企业；从经营维度上，可划分垄断性和竞争性；从服务对象维度上，可划分公共服务型和非公共服务型；从功能目的维度上，可划分为公益性和商业性。看来，这次分类主要是从功能目标维度上进行划分的。

公益企业，还不是公益事业，中央企业中，绝大多数是商业类，极少数属公益类。过去，商业类中又分商业一类和商业二类，商业一类是指处于充分竞争的商业类国企，商业二类则是主业处于关系国家安全的战略性领域的商业类国企。

“两分法”将其建议的“特定功能类”列为商业类的第二类，实际上还是三类，这种分类方法方便此类企业走出去，获得更大的国际化经营空间。国企如此分类更符合国际通行规则。当然，也有助于推动国企更好地向市场体制看齐，也彰显了推动垄断行业国企改革的决心。

前一阶段，不少省市目前出台的地方版国企改革方案中，把国企分为了三类：竞争类、功能类和公益类。

许多国企尤其央企里，情况复杂，既有商业类资产又有公益类资产，有些资产名义上是公益类，实际是商业类。因而实现分类管理的前提，需要对现有企业内部的资产按照分类的原则分开，再在更大的范围内实行合并同类项。显然，央企中有不同意见。一分开，麻烦出来了。有人认为分类更适合国有资产而非国有企业，因为一些企业所经营的领域既涉及竞争类也涉及公益类，很难分清楚。尤其是中央企业一般体量规模较大，涉及面较广，业务板块相对较多，不少承担重要政策性任务和功能性业务的企业，也同时有更多的完全市场竞争业务。因此完全按照主业或主业之一分类，可能要分拆，好的业务板块要让出来。他们会认为会不够准确不够客观，而按业务板块细分可能更加精确一些。这样一来，企业动荡不大，但是国家管理难度就大了，最终是矛盾留在那里，留给下一位领导来解决。

现在，央企中有人认为企业的主业也是相对的。今天的主业明天可能成为辅业，反之今天的辅业也可能成为明天的主业。所以，国企分类不能一成不变、一定终身，而应该根据企业主业的发展变化进行动态调整。因此，很多人不愿意分，也是可以理解的。

## 国企分类改革与监管

在分类的基础上，本轮国企改革对混合所有制改革、国企绩效考核、国企薪酬改革与监管等内容作出了分门别类的规范。

分类后，目标便明确了。商业类是以经济效益和资本回报(保值增值)为主要目标、以市场调控为主要手段的国企；公益类则是那些处于公共服务行业和领域、以社会效益和完成政府任务为主要目标、以国家调控为主要手段的国企。

商业类国企以增强国有经济活力、放大国有资本功能、实现保值增值为主要目标，按照市场化要求实行商业化运作，依法自主独立开展生产经营活动，实现优胜劣汰、有序进退。对于推进国有企业改革，习近平在吉林提出三个“有利于”，即“推进国有企业改革，要有利于国有资本保值增值，有利于提高国有经济竞争力，有利于放大国有资本功能”，引起高度关注。这里，把三个有利于目标，作为商业类国企改革的标准。

分类后，改革方向便明确了，标准也清楚了。国有资本可以绝对控股、相对控股，也可参股，并着力推进整体上市。对于商业一类，即比较纯粹的商业性国有企业，实际上过去已经搞过股份制了。目前，绝大多数股份制已经都是混合所有制了，那么，这一次改革任务是提出对这一类进行完善。完善现代企业制度，重要的就是要完善股权结构。特别是竞争性的、商业一类企业，有些不一定要由国有资本来控股，股权结构可以更加放开一点。对于商业二类国企的改革，石油天然气等，改革的方向是要保持国有资本控股地位，同时也要积极推进股权多元化改革。

公益类企业以保障民生、提供产品和服务为主要目标，以社会效益为导向，引入市场机制提高公共服务效率和能力；必要的产品或服务价格可以由政府控制，在企业确保财务收支公开透明、运行有效率的前提下，发生政策性亏损时政府给予补贴。

至于公益类企业改革发展方向，应加大国有资本投入，提高公共服务的质量和效率，支持其在提供公共服务方面做出更大贡献，进一步突出主业，优化公共服务业务资源配置，增强持续经营能力。在外部，应加强对公共服务产品和服务质量、价格水平、运营成本、安全生产、信息披露等方面的监管，引入社会评价，以推动企业提高公共服务的质量和水平。

而公益类企业股权结构，则宜采取国有独资、全资、控股，具备条件的可以推行投资主体多元化，还可以通过购买服务、特许经营、委托代理等方式，鼓励非国有企业参与经营。这里讲的是参与经营，是指非国有企业参与公益类国有企业经营权。例如，北京市地铁就是采取市场化的经营方式，由多种资本参与，有利于降低经营成本，有利于更好的提供服务。

## 国企分类后的拆分与重组

在界定了国企的功能和分类的基础上，就要进行国有经济结构的战略性调整。对于界定为公共政策性企业的国有企业，其战略性调整目标是退出盈利性市场业务领域、专注公共政策目标的实现，在此前提下，国有资本要加大对这类企业的投入；对于界定为特定功能性企业，战略性调整的总体方向是，主要依托国有资本投资运营公司这一运作平台，不断地主动退出那些竞争格局趋于成熟、战略重要性趋于下降的产业领域和环节，不断努力在提供公共服务、保障国家安全和符合国家战略要

求的各种新兴产业领域发挥更大的功能作用；对于界定为一般商业性企业的国有企业，其战略性调整目标是完全剥离行政垄断业务，通过市场化手段增强企业活力和提高企业效率，同时建立国有资本灵活退出机制，逐步退出部分国有资本，投向更符合公共服务和国家战略目标的企业。

对自然垄断行业，实行以政企分开、政资分开、特许经营、政府监管为主要内容的改革，根据不同行业特点实行网运分开、放开竞争性业务，促进公共资源配置市场化。《意见》提出，根据不同行业特点实行网运分开、放开竞争性业务，促进公共资源配置市场化。“网”就是比喻像铁路网基础设施这样的自然垄断行业，如果由市场来提供，这些行业会出现市场失灵。“运”一般指代竞争性行业，可以由市场来提供。“网运分开”就是不同的产品类型分别由政府和市场来提供，可以使经济运行更顺畅。将网运分开，有利于让其他资本进入，给民资带来了希望。

国有企业分类，功能分类是首要的和基本的。在此分类基础上，还要进行行业分类，经济效益情况的分类。应着供给结构改革，加快推行“重组合并一批、清理退出一批、创新发展一批”，国企就会面临更深层次的分类。国企改革将在两个层面展开，一个是产权改革，一个是产业结构调整。这两项改革交叉进行，一是从微观上创造活力，一是从宏观创造活力。分类的深入，将决定改革的深入层度。

### 国企分类面临的问题

从国有企业长久发展看，特别从国家发展需要来看，分类越彻底越好。但是这次分类，保留了很大的宽容度。充分考虑企业不同发展阶段的特点，在相对稳定的基础上对企业功能定位进行动态调整。也充分考虑各地不同发展实际，在遵循国家统一分类思路原则的前提下，允许各地结合实际，划分并动态调整本地国有企业功能类别。按照谁出资谁分类的原则，由履行出资人职责的机构负责制定所出资企业的功能界定和分类方案，报本级政府批准。各地区可结合实际，划分并动态调整本地区国有企业功能类别。分类由谁来分，国资委作为政府出资人代表来分类。这里强调地区与动态特征，是实事求是的态度，使得国企改革更有针对性，也更符合规律。

## 第四章 国企薪酬制度的改革与规范

### 一、习近平定调国企薪酬改革根除“职务消费”

——答中新社记者问

#### 【焦点追问】

- 1.习近平给国企薪酬改革定下的指导标准是什么？
- 2.目前国企薪酬改革的关节点是什么？
- 3.国企高管薪酬为什么要分为“市场价”“行政价”？
- 4.设定国企高管的薪酬标准，为什么首先要对企业和高管进行分类？

#### 【直面解读】

中央全面深化改革领导小组第四次会议于2014年8月18日召开，中共中央总书记习近平在会议上指出，要逐步规范国有企业收入分配秩序，对不合理的偏高、过高收入进行调整。

至此，国企改革中的关键一步棋——企业责任人薪酬制度改革正式拉开序幕。

国务院发展研究中心产业经济部研究员王忠宏表示：“多年来，国有企业在收入分配方面，尤其是在一些垄断性行业，和其他行业相比，薪酬待遇较高，但效率不高，群众意见比较大，改革呼声高。”有报道称，目前央企高管的平均年薪基本接近同类规模企业的市场水平。

在中国企业研究院首席研究员李锦看来，国有企业的特殊性在于其创造的国有资产应属全民所有，而不是企业自己所有，并且企业负责人大多由国家任命，因此不应按照市场行情领取高薪。

针对当前国企薪酬制度存在的诸多问题，习近平用16个字概括了改革标准：水平适当、结构合理、管理规范、监督有效。

对于中央2015年首次公开提及国企薪酬问题，王忠宏认为，这是中央在十八届三中全会提出“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”的基础上，进一步明确了国企薪酬改革的方向，“这16个字对规范国有企业收入分配秩序非常有针对性”。

对此，分析人士进一步认为，国企薪酬改革的关键和难点是建立真正科学的绩效评价体系，既要考虑企业所在行业性质对绩效要求的差异，如自然垄断行业、公益性企业和竞争性行业的标准就不一样，也要统筹兼顾到国有企业与非国有企业、管理者与员工、国有企业与国有企业之间的薪酬待遇。既有经济性、市场因素，也有社会性因素；既有企业短期发展因素，也应有长远发展的因素，很复杂，应把国企薪酬改革与国有企业改革紧密结合起来。

值得注意的是，习近平在会议上还明确指出，要严格规范中央企业负责人履职待遇、业务支出，除了国家规定的履职待遇和符合财务制度规定标准的业务支出外，国有企业负责人没有其他的“职务消费”，按照职务设置消费定额并量化到个人的做法必须坚决根除。

记者从不少央企内部了解到，所谓的“职务消费”本应为企业负责人在履行公务职务所产生的支出，但现在，除公车、差旅等级，海外考察等相关费用被列入在内外，甚至一些企业还为管理层明码标价，按行政级别划定每年的报销标准。

“中央提出根除职务消费，与目前抓八项规定的落实情况息息相关。”中国行政体制改革研究会副会长汪玉凯表示，过去仅控制职务消费上限的制度，不仅没有起到约束，反而助长了国企高管的不正之风。他透露，此前落马的某央企高管，每年的“职务消费”高达几百万元人民币。

汪玉凯认为，严肃对待企业责任人的“职务消费”是国企改革很好的切入口，也是改作风、反“四风”的有力抓手，中央此次高度重视，体现了从严治企的决心。

据悉，在18日的会议上还审议了《中央管理企业主要负责人薪酬制度改革方案》《关于合理确定并严格规范中央企业负责人履职待遇、业务支出的意见》，建议根据会议讨论情况进一步修改完善后按程序报批实施。

尽管改革制度的具体路径未被披露，但依旧引发了业内的热议。

上述专家均表示，三中全会所提出的政企分开、选聘职业经理人等措施对落实当前国企薪酬改革、根除“职务消费”有明显作用。

李锦建议，未来国有企业的董事长应继续由国家任命，企业总经理则改由市场选聘，薪酬参照市场标准。汪玉凯还补充称，由市场选聘的国企总经理不能进入政府任职，市场选聘高管的薪酬需和企业业绩挂钩。

“这次直接关系到央企老总们的钱袋子，对改革有一锤定音之效。”李锦称，国企改革正随中国经济一起进入新常态。

附 国企高管薪酬要分为“市场价”与“行政价”

国企高管的年薪问题，因为习近平8月18日讲话使得国企高管的年薪问题再度引起热议。昨日，新华社、中新社、《光明日报》、国际台、《华夏时报》都对我进行采访，我态度鲜明地发表了自己观点。

习近平总书记强调，要合理确定并严格规范中央企业负责人履职待遇、业务支出。央企负责人薪酬制度改革要“合严并驱”，说中了要害，点出了关键，为改革指明了前进方向，提供了根本遵循。

问题是，国企高管薪酬是简单的下降，还是分类问题。我认为，先要解决分类问题。

长期以来，部分国企高管，特别是央企负责人薪酬过高的问题，饱受社会广泛诟病。特别是近两年来，一些央企业绩下滑甚至亏损，高管待遇薪酬不降反升，更是备受争议。在这一背景下，中央全面深化改革领导小组召开会议，改革央企负责人薪酬制度，对不合理的偏高、过高收入进行调整，坚决根除国有企业负责人按照职务设置消费定额并量化到个人，显然是情理之中、意料之中的事情。

从目前情况看，由于央企负责人薪酬过于市场化。国企高管与普通员工之间、国企之间、国企与其他所有制企业之间的薪酬差距巨大，造成央企负责人薪酬普遍存在过高的问题。所谓合理，一方面，就要建立与企业领导人分类管理相适应、选任方式相匹配的企业高管人员差异化薪酬分配制度；建立健全责权利相统一的薪酬确定制度，推广薪酬延期

支付和追索扣回制度，不能出现企业亏损、负责人稳赚不赔的问题。另一方面，在考虑社会公平的情境下，应对行政任命的国有企业高管人员薪酬水平实行限高，并严格限制薪酬增幅，不断缩小企业内部、企业之间的分配差距。重要的，是划清“官”和“商”的界限，使薪酬与公有制的社会主义制度相适应。

我认为，国企高管薪酬，简单降薪并不能达到根本目的，关键是必须划清“官”和“商”的界限，要分为“市场价”与“行政价”。

国企高管该不该拿高薪？社会上一直存在着两种观点的交锋，一种观点认为高管薪酬就应该企业自己定，应该拿高薪，否则人才流失；而且国企高管的薪酬与民营、外企高管相比也不算高。

另一种观点认为国企高管是以行政任命为主，与职业经理人所面临的风险和压力不同，薪酬确定方式自然也应不同，其水平当然不能向市场价位看齐。此外，不管是银行还是其他国有企业，很大程度上其竞争力源于制度性垄断，与企业高管本身的水平并无太多关联，当然不能拿高薪。

这两种认识一直相持不下，构成了对确定国企高管薪酬水平问题认识上的难点，我认为应当把认识统一到上述第二种认识上来。

其实，央企高管薪酬到底是高还是低？这原本是个再简单不过的问题，即把央企高管的薪酬，与公务员的收入做个对比就可以了。几年前，卫留成从中海油高管转任海南省省长，他就坦言两者收入差距是非常大的，当初还以为是小数点打错了，也就是说，薪酬相差10倍。

显然，老百姓不满意和不接受的主要是国企高管既有官员、半官员身份，职业无风险，还要求像外资企业、私营企业高管一样拿天价薪酬，既没有道理，也不符合国际惯例，容易引发社会心理不平衡。公众之所以对央企高管的天价薪酬强烈不满，关键并不在于薪酬的多少，而在于该不该这么拿。换言之，老百姓并非仇富，而是仇“不公”。一个可以佐证的事实是，前些年袁隆平院士买名车，舆论几乎一边倒地予以支持和理解，认为袁院士买车是劳有所得。可见，如果央企也和其他类型企业一样，在平等的环境下参与市场竞争，相信公众不会对央企高管的薪酬产生质疑。

在我们看来，要解决国企高管薪酬谁说了算的问题，最关键的是解



决高管的身份问题：他们究竟是上级委派的“官员”还是市场竞聘的“职业经理人”？在我国当前的干部任用体制上，一些国企的领导与政府官员的身份转换几乎没有障碍，这也让一些国企高管享受行政级别待遇饱受批评。

所以，要想设定国企高管的薪酬标准：

首先就必须坚持对企业和高管进行分类管理，一是将国企分为商业性、竞争性公司和公用性、垄断性公司，前者可以参照市场标准并且略低市场，后者就应该参照公务员体系的薪酬标准；二是高管分为组织任命和市场竞聘两种，前者略高于公务员标准——法国是同级别官员收入的两三倍，后者参考市场标准并且略低于市场价。习近平同志曾经说过，千万不要既想当官又想发财，这就应该是设定国企高管薪酬的一个基本原则。

其次，国企高管薪酬监管方式方法应与高管选拔任用制度相匹配。国企高管大多数还远不是职业经理人，当然其中有少数具备职业经理人的资质，但由于不是市场机制选拔出来的，就不应该向市场价看齐。我们应该坚持的是：国企高管行政任命的就只应是“行政价”；竞争上岗具备明显市场能力者，其薪酬可以是“半市场价”；没有官员、半官员身份，面向全国、海外通过竞争招聘的职业经理人则可以是“市场价”。市场经济发达国家的国企高管基本都是拿比公务员稍高一些的薪酬，没有拿市场价位高薪的。

第三，加快建立与业绩考核紧密挂钩的薪酬机制。国资委《中央企业负责人经营业绩考核暂行办法》实施，采取了一些更为精确的考核措施，更为强调业绩与贡献。国务院批转的《关于深化收入分配制度改革的若干意见》还提出，对行政任命的国有企业高管人员薪酬水平实行“限高”，推广薪酬延期支付和追索扣回制度。这种措施付诸实践，有利于消弭公众的不满情绪。

第四，光有规范薪酬的制度还不够，前述办法就提出“公开公正，实行科学的差异化考核”，可实现公开公正，让公众和职工认可高管的薪酬分配，这还需要包括领导干部个人财产申报公开等制度的探索。

(注：此文为个人博文，在中央政治局会议消息公布后发现，观点为各家媒体广泛采用)

(2014年8月19日)

## 二、国企高管薪酬现状与改革方向

——答《中国企业报》记者问

### 【焦点追问】

1.央企高管的真实薪酬水平到底如何？国资委是如何给央企高管发工资的？

2.国资委在控制央企高管薪酬分配方面，采取了什么样的措施？

3.关于央企高管薪酬公开的问题，到底有没有可操作性？

4.制定薪酬时遇到的最大的困难在哪里？

### 【直面解读】

近日，中国企业研究院首席研究员李锦接受本报专访就国企高管薪酬发表看法。他认为既应当缩小差距，更应该讲究效益，方向还是市场化。

央企负责人基本年薪在不断调整中

央企高管年薪这几年有很大变化。根据有关方面披露，2004年至2007年，国资委监管下央企高管的平均年薪分别为35万元、43万元、47.8万元和55万元，年增长14%左右，2009年央企高管年薪平均60万元。到了2010年，在纳入巨灵数据统计的44家国资委所属央企中，高管平均薪酬接近33万元。2010年中央企业一把手薪酬平均是税前58万，并不高。

国资委建立之前，薪酬是自己给自己定的。国资委建立之后，就建立了一套薪酬的管理办法。目前，央企负责人的薪酬结构主要由基本年薪、绩效年薪和中长期激励收益三部分构成。在实际操作中，基本年薪和绩效年薪的管理相对规范，中长期激励缺乏有效的解决思路和实现途径，问题正在解决。

具体来说，基本年薪与上年度央企在岗职工平均工资相联系，按月

支付；绩效年薪根据年度经营业绩考核结果确定，按照先考核后兑现原则，根据年度经营业绩考核后由企业一次性提取，分期兑现。在发放方式上，按年度发放绩效薪酬的60%，40%作为风险抵押金由国资委管理，任期审计后发放。

## 两个文件将国企高管薪酬问题规范化

国资委对国企高管薪酬做了不少工作，制定出台两个文件。

2003年，国资委发布了相关的《薪酬管理暂行办法》，国资委成立前经营者自定薪酬的做法得到了规范，部分关系国家安全和国民经济命脉的重点企业的负责人薪酬偏低的情况得以改善，高收入行业工资增长过快的情况得到了抑制。

到了2009年9月，国资委和人保部等六部委联合下发《关于进一步规范中央企业负责人薪酬管理的指导意见》，这是一个纲领性文件。2010年1月，国务院国资委公布经修订的《中央企业负责人经营业绩考核暂行办法》，进一步将国企高管薪酬问题规范化。

现在大部分企业试行的是“工效挂钩”的办法，即企业的工资总额与实现效益按一定比例增长。比如，效益如果增长1，企业的工资总额可以增长0.7到0.75。国资委成立后，针对这项调控政策存在的问题，如工资基数确定的不合理性、挂钩指标不科学等，采取了许多改进的措施。这些措施包括对一些收入较高的企业收入增幅的调控，比如将工资增长的挂钩系数降到0.6左右，以此方式将其收入增幅逐步放缓；对那些市场竞争更为激烈、收入偏低的企业，则适当提高挂钩增长的比例。

在落实《关于进一步规范中央企业负责人薪酬管理的指导意见》《中央企业负责人经营业绩考核暂行办法》两个文件时，基于一个框架思路，即市场化的企业薪酬制度。

国资委推进的第一步是建立市场化的调控机制，完善工资总额调控，探索工资总额预算管理、人工成本控制等市场化的调控方式，引导企业建立正常的工资决策和增长机制。第二步，是推进企业用工和收入分配制度的改革。诸如坚持“两低于”，即工资总额增长低于经济效益的增长、职工平均工资增长低于劳动生产率的增长原则。第三步是引导企业建立完善规范的薪酬福利制度。如企业年金制度、职务消费制度和住房改革制度等。

这里遇到的问题是坚持收入与效益挂钩，不能一哄而起；兼顾效率与公平，更多体现公平，但由此又引申出如何体现共享改革成果的课题，以及激励与约束相一致，不能变成变相大锅饭的问题。国资委的做法是以股权激励为契机，推进国有企业深化改革，完善公司治理结构，转变经营机制。薪酬激励制度基本上是与国企改革同步推进，企业薪酬向市场化方向发展。

高薪榜前十名是非国有的地产类、金融类、高科技企业

先说2014年吧。根据德勤发布的《2010—2011中国A股上市公司高管薪酬调研报告》，2010中国A股上市公司高管薪酬榜前十位中，金融企业中国银行、中国平安、广发证券，深发展和民生银行；房地产开发企业万科、华远地产和华发；另外两席为紫金矿业和鲁泰纺织，最高的是1101.90万元、最低的是633.37万元。在这里面，并未见到国务院国资委监管的中央企业高管的身影。

再看今年。4月份历来是上市公司年报的密集发布期，国内各大上市公司高管的薪酬已经相继浮出水面。2011年1000万元已经成为入选年薪前10高管的门槛。截至目前，沪深及香港三地上市公司中，雄居高薪榜前十的企业基本为非国有的高科技、地产类及金融类企业。据同花顺iFinD数据统计显示，在128家上市公司薪酬总额超过千万元的公司中，其中万科以1.11亿元的薪酬总额位居第一。按照行业统计，来自证券、信托、保险行业的有18家，房地产业有13家，银行业11家。仍然未见到国务院国资委监管的中央企业高管的身影(2012年4月12日《证券日报》)。拿国有控股企业来说，其高管薪酬在国内并非处于最高水平，与跨国公司如壳牌、美孚等差距更大。

从绝对值上看，中国企业高管薪酬处于发展中国家水平。中国上市公司高管最高薪酬仅为美国的1/7。高管薪酬追踪机构Equilar近日公布了美国2011年100家上市公司高管的年薪排行榜，苹果CEO蒂姆·库克以3.78亿美元的年薪高居榜首。薪酬排行榜上位居第二的是甲骨文CEO拉里·埃里森，薪酬总额为7760万美元。新闻集团CEO默多克排在第十位，年收入为2940万美元(2012年4月11日《中国证券报》)。

所以，前国务院国资委副主任邵宁在博鳌亚洲论坛表示，外传央企天价薪酬的情况是误解，目前中央企业的薪酬，一把手、主要负责人的薪酬平均是税前58万元。央企高管的薪酬，明显的比社会上同类岗位要低，而且低得比较多。全国人大代表、武钢集团总经理邓崎琳在“两

会”上也坦言，中国央企高管的工资薪酬水平和同类岗位相比低得多，税后工资40多万元。

目前的12倍差距是以东亚薪酬文化为依据的

央企负责人薪酬总体水平与央企职工平均工资的差距在逐年缩小，与企业员工倍数从2003年的13.6倍降到目前的12倍。

央企高管薪酬在一定时间内是逐年增长的。中国由过去的大锅饭、平均主义逐渐向美国式的那种高管和员工由于职位不同而收入差距悬殊的方向演变。在美国，企业高管与普通员工的薪酬差距上百倍。当然，确定央企负责人薪酬水平不能仅仅看与国外发达国家高管薪酬水平相差的绝对数，还应看我国国有企业与国外发达国家的效率差距，分析人均劳动生产率差距，不能仅强调薪酬水平与美国接轨。这种提法是不合理的，不能走上美国的薪酬道路。

我们注意到，同为东亚国家的日本在经济迅速增长的同时保持了高管和员工收入比例的均衡，在日本、韩国的差距相对来说就比较小，分别为20倍左右和13倍上下。

中国文化属于东亚文化圈，与韩国、日本的文化相近。大家以前是平均主义，中国应该调整分配文化，调整到一种更符合东亚文化，差距更小一点的方向上去。因此，目前的12倍差距是有一定的文化依据的。

实际上，我们目前对于中央企业的高管薪酬是半市场化的办法，明显的比社会上同类岗位要低，而且低得比较多。因为企业需要参与竞争，岗位也需要有一点市场竞争力，要承认这个岗位的价值。但是同时他们央企又不是完全的市场人，对他们的管理还有很重的行政色彩，所以，只能采取一种半市场化的办法，是一种折中的办法。效果比较好，大家可以接受。

其实央企领导人的收入，对于国资委来说，对于监事会来说是非常透明的。目前央企中上市公司的高管薪酬已经公开了，只是尚未制度化，并没有要求所有国企都公开。公开国企高管薪酬是个趋势，操作难度也不大。

相比较而言，分配程序的公平公开更关键。现在社会之所以质疑，是因为看不到这些钱到底是怎么分配的。

## 央企高管薪酬改革的方向是市场化

过去提出的一些原则问题，还需要找到一些方法与实现途径。例如，理论上坚持市场调节与政府监管相结合，但实际中存在政府监管强于市场调节，政府和国资委在国企高管薪酬管理中缺乏薪酬总水平的增长机制，往往存在多年不变的现象；理论上坚持激励与约束相统一，但实际中却存在约束强于激励的现象；理论上坚持短期激励与长期激励相兼顾，但实践中短期激励解决得较好，长期激励长期不能得到有效解决。实践中遇到一些问题，只有通过改革才能解决。

国有企业薪酬制度改革仍面对很多挑战。国企改革是整个经济体制改革的中心环节，国企的收入分配改革在社会各群体的分配制度改革中，相对走在前面，因此面临的矛盾也更为突出，形成了与其他利益主体的反差。而且，国有企业的公共目标与盈利目标同时并存。毕竟现阶段还没有对国有企业进行分类管理。完全市场竞争的企业就应该按市场竞争的要求管理，但是，担负特殊社会功能的企业应与市场竞争的企业相区别。企业薪酬制度改革，要随着国有企业改革深化而得到解决。

从发展方向看，国企高管薪酬设计应还是以效率为基础，兼顾公平；以激励为目标，兼顾约束；以经济发展为基础，同时与社会责任相结合。

金融危机后美国金融行业高管从大量的短期年度奖金收益转向更为长期的激励，并增加与股东利益一致的业绩指标，这一举措值得中国借鉴。增强长期激励收益与总薪酬比例是一个重要的改进方向。

## 制定薪酬的最大困难是效率与公平的平衡

央企负责人薪酬水平的确定，是一个复杂的系统工程，需要考虑方方面面因素。解决效率与公平的平衡问题，是制定薪酬时遇到的最大的难题。从实践上看，国企高管薪酬设计和优化，要以激励为目标，以市场为基础，以平衡为约束，以组织为手段。

国企高管薪酬设计在以市场效率激励为目标，以奖励为主的基础上，重要的是平衡问题。国企薪酬水平以市场水平为参考系，既考虑全国同行、同规模、同岗位的市场薪酬分位值，也考虑企业所在地国民经济和社会发展程度、当地人均收入、当地基尼系数等市场分位值。以综合平衡为约束条件，包括各企业类别、规模、行业之间的平衡，企业之

间的层级平衡，经济效益、企业发展与社会责任之间的平衡，企业负责人个人利益与企业利益之间的平衡，个人收益与贡献之间的平衡，不同地区与全国发达地区之间的平衡，等等。

在具体的操作上，对央企高管还可采取累计递减的方式，即当与EVA挂钩的绩效薪酬达到一定水平后，如果高管人员想进一步增加薪酬，则需要付出比原来更多的努力。这个也可以试验。

目前，国家正在制订收入分配改革的总体方案，建立央企高管收入年薪的制度规范应当作为其中的重要内容。具体问题会一个一个地得到解决。

(2012年5月15日)



### 三、国企高管全面限薪分类管理覆盖所有国资

——答中央广播电台记者问

#### 【焦点追问】

有媒体报道称，国企高管全面限薪规定即将出台，包括：对行政任命的国企高管薪酬水平实行“限高”，缩小企业内部的分配差距等等。专家表示：国企薪酬管理限高只是权宜之计，培养真正的经理人制度迫在眉睫。

1.为什么要对国企高管全面限薪？

2.对国企实行“限薪令”薪酬管理，是确定的制度还只是权宜之计？

3.未来的国企薪酬体系面临调整这是必然的了，所谓“分类管理”能解决哪些弊端？

4.混合所有制的薪酬管理是否应该有新的标准？

#### 【直面解读】

对国企高管发“限薪令”这并不是第一次。早在2009年9月16日，人力资源和社会保障部等六部门就联合出台了《关于进一步规范中央企业负责人薪酬管理的指导意见》。文件首次明确规定国企高管基本年薪与上年度央企在岗职工平均工资“相联系”，绩效年薪根据年度经营业绩考核结果确定。

这次有消息称：截至2014年末，人社部完成了对国有企业高管的全面调研，并以此作为依据之一再次出台更为详细的国企高管的“限高令”。中国国际经济交流中心副研究员王天龙认为：“限薪令”顺应了目前企业的现状。

我国很多国有企业的高管是由行政任命。另一方面，很多国有企业处于垄断地位，特别是一些涉及到国计民生领域的国有企业。

据了解，目前制定的规定只和地方国有企业以及央企子公司相关，

内容除了覆盖至央企的二级、三级子公司，以及各个地方国企外，在合资企业、国有控股企业中，按照国资的占股比例，也将对高管进行薪酬管理。

中国企业研究院首席研究员李锦：过去只管住一个人，就是最高的一个人，二级公司是漏洞，现在把漏洞补起来，这是个很大的进步。

“高管限薪令”的出台是国企改革迈出的重要一步，薪酬改革是国企高管人员管理体制的一个方向，但国企要在国际竞争中脱颖而出，培养职业经理人，才是硬道理。

李锦：把董事会成员也就是出资人和职业经理人分开，这是下一步面临的重要问题。真正的走向职业经理人、走向市场化，这是方向。

王天龙则认为，“国企高管限薪”不能作为常态性的政策，过低的薪资可能会造成国企人才的大量流失。

王天龙：可能会造成优质的高管人员供求短缺，或者从受管制的企业和行业退出，这对我国国有企业的发展和国家整体都没有什么好处。需要大力发展、培育职业经理人市场，并推进相关激励制度的建立，让这些人员充分发挥作用，从而提高国有企业的经营业绩。

李锦同时表示：随着混合所有制改革的推进，国企高管，尤其是央企高管的薪酬体系可能再次面临调整。

李锦：尤其是下一步大量的市场竞争型的国企变为混合所有制，当民企控股超过50%以上，那就是一种新的经济形态，它的管理就应该有新的标准，所以下一步薪酬管理会带来新的问题，一些新的规定。

据了解，在人力资源和社会保障部的调研中，数据显示金融行业的高管收入最高，因此金融行业也将成为未来改革的重点。

#### 附 央企高管薪酬体系面临调整

未来将会分行业、分层次地对所有国企高管进行限薪。目前，只有国资委直属的央企高管受到限高规定，未来的国企高管限薪规定将进行“分类管理”，除了覆盖至央企的二级、三级子公司，以及各个地方国企外，在合资企业、国有控股企业中，按照国资的占股比例，对高管进

行薪酬管理。过去二级公司是漏洞，现在把漏洞补起来，这是个很大的进步。在2013年年初公布的《国务院办公厅关于深化收入分配制度改革重点工作分工的通知》提出：“加强国有企业高管薪酬管理。对行政任命的国有企业高管人员薪酬水平实行限高，推广薪酬延期支付和追索扣回制度。缩小国有企业内部分配差距，高管人员薪酬增幅应低于企业职工平均工资增幅。”这是一个敏感问题，现在要落实了。

这项改革要由人力资源和社会保障部、财政部、国资委、发展改革委、监察部、全国总工会等负责。结合目前混合所有制的改革，竞争性的领域，国企高管实施市场化的薪酬管理办法，对于涉及到国计民生领域的国企高管，实施限定的薪酬。未来国企高管将进行薪酬分类管理，不会一刀切。

目前一些效益不好的国企，高管收入略低，效益好的国企高管收入非常高。最惊人的数据来自金融行业。2012年，一家上市的金融公司，国有控股，其高管属于国企派驻，体制内人士，其收入接近千万元。这当然是极个别的现象。农业银行这一数据为113.36万元，交通银行为101.00万元，工商银行113万元，建设银行112万元，中国银行55万元。由于金融行业的高管收入最高，因此金融行业也将成为未来薪酬改革的重点。

目前制定的规定只和地方国有企业以及央企子公司相关，而央企总公司的高管收入已经基本调整到位。每年上市公司的高管薪资制定都很高，但是按照国资委的限高要求，高管拿走不了这么多，只分发国资委规定限额内的。

随着混合所有制改革的推进，国企高管，尤其是央企高管的薪酬体系可能再次面临调整。中共十八届三中全会《决定》指出：“允许混合所有制经济实行企业员工持股，形成资本所有者和劳动者利益共同体。”员工持股即意味着这部分人的收入会增高，如果参与者以管理层为主，这就与备受争议的高管高薪联系在一起了。现在，国家发改委、财政部和国资委正在加紧讨论“混合所有制改革指导意见，国企高管，尤其是央企高管的薪酬也应该包含在内。高管“限薪令”的出台是国企改革迈出的重要一步，薪酬改革是国企高管人员管理体制的一个方向，但国企要在国际竞争中脱颖而出，培养职业经理人，才是硬道理。

下一步大量的市场竞争型的国企变为混合所有制，当民企控股超过50%以上，那就是一种新的经济形态，它的薪酬管理就应该有新的标

准，下一步薪酬管理会有一些新的规定出来。

(2014年5月11日)

## 四、国企高管薪酬改革进入“深水区”

——答新华社记者问

### 【焦点追问】

中央全面深化改革领导小组第四次会议于2014年8月18日审议《中央管理企业主要负责人薪酬制度改革方案》，表明中央管理企业负责人薪酬改革进入深水区 and 实质阶段。

1.改革国企收入分配秩序，促进社会公平正义，该如何推进制度“纠偏”？

2.国企负责人又带着行政色彩，如何找好薪酬“参照系”？

3.国企高管薪酬“纠偏”要不要从分类开始，依照什么标准分类？

4.国企高管薪酬“纠偏”怎样从三个分类开始？

### 【直面解读】

从“阳光工资”到摸隐性收入“家底”，高管薪酬逐渐收敛。然而，高管收入与企业业绩脱节、从薪酬到福利处处跑冒滴漏等问题仍然屡见不鲜。与此同时，同行业不同企业、企业内部高层与普通员工薪酬差别之大饱受诟病。

约束过软：巨亏与高薪屡屡同时出现

中海集运2013年年报显示，全年实现归属于上市公司股东的净利润巨亏，但其董事长仍然拿到了79万元年薪。2012年，中集集团净利润同比下降47.46%，但时任董事麦伯良薪酬高达998万元，6位副总裁中3位报酬超过350万元……

巨额国有资产亏损与“不食人间烟火”的高管薪酬屡屡同时出现，刺痛人们眼球。

“有关国企高管规范薪酬，历来都不缺少政策，但是在实际操作中，约束过软始终是难题。”中国企业研究院首席研究员李锦说，“倘若

不能以法制取代人治，以制度取代行政措施，那么这样的薪酬错配还将难以避免。”

值得一提的是，与以往历次聚焦央企和国企薪酬制度的文件不同，这次意见的主体被明确为“中央管理企业”。专家表示，这说明，此次薪酬待遇制度改革的范围不仅仅包括了国资委监管的113家央企，还扩展到各部委管辖20余家金融企业以及中央部门(单位)管理的100多家非金融国有和国有控股企业集团型企业。

“这是一个更大范围的改革，也突出了新形势下的监管新重点。”李锦表示，以往大家的目光总是盯着央企，但近年来银行等金融机构，以及央企的二级公司，暴露出的问题更加严重。

参照系：先“弄清身份”再谈薪酬

完善国企高管薪酬形成机制，难以绕过的一个问题是：企业竞争是市场行为，国企负责人又带着行政色彩，如何找好薪酬“参照系”？

复旦大学企业研究所所长张晖明表示，完善中央管理企业薪酬制度，应当找准参照系。

——看贡献。“垄断性行业竞争力来源于制度性垄断，与企业高管本身的水平并无太多关联，薪酬与贡献相脱节的高收入就应当被调节；而对于一些竞争性领域的企业高管，特别是一手把企业做大做强的，就应当适当给予高薪酬。”经济学者马光远说。

——看性质。李锦说，“要设定国企高管的薪酬标准，就必须坚持对企业和高管进行分类。”

专家认为，一是将国企分为竞争性公司和公用性、垄断性公司，前者参照市场标准并略低于市场，后者参照公务员薪酬标准；二是将高管分为组织任命和市场竞聘两种，前者略高于公务员标准，后者参考市场标准并且略低于市场价。

——先透明。一位银行界人士表示，应当加强金融行业高管收入信息披露，再看看拿高薪合理不合理。

“本轮中央管理企业负责人薪酬改革，不但应遵循市场化的根本原

则，还要符合社会主义初级阶段的基本国情。企业要引入现代企业管理机制，负责人要加快‘去行政化’，不可能‘富’与‘贵’兼得。”李锦说。

### 附 国企高管薪酬“纠偏”必须从三个分类开始

新华社记者采访，问及完善国企高管薪酬形成机制，难以绕过的一个问题是：企业竞争是市场行为，国企负责人又带着行政色彩，如何找好薪酬“参照系”？我表示，完善中央管理企业薪酬制度，应当找准参照系。要从分类开始。一是将国企分为竞争性公司和公用性、垄断性公司，前者参照市场标准并略低于市场，后者参照公务员薪酬标准；二是将高管分为组织任命和市场竞聘两种，前者略高于公务员标准，后者参考市场标准并且略低于市场价。一是将国企高管分为职业经理人与出资人代表，前者参照市场标准并略低于市场，后者参照公务员薪酬标准，并略高于公务员薪酬标准。

三个分类，集中于一个性质：政企分开，政资分开，所有权与经营权、分配权分开。不分开便是在吃大锅饭，改革也进行不下去。

值得一提的是，与以往历次聚焦央企和国企薪酬制度的文件不同，这次意见的主体被明确为“中央管理企业”。这说明，此次薪酬待遇制度改革的范围不仅仅包括了国资委监管的113家央企，还扩展到各部委管辖20余家金融企业以及中央部门(单位)管理的100多家非金融国有和国有控股企业集团型企业。

这是一个更大范围的改革，也突出了新形势下的监管新重点。以往大家的目光总是盯着央企，但近年来银行等金融机构，以及央企的二级公司，暴露出的问题更加严重。好像讲国企薪酬制度改革就是国资委的事情，其实银行要严重得多。财政部该出来管银行了。

(2014年8月20日)

## 五、央企高管薪改方案“差异化”战胜“一刀切”

——答中国新闻社记者问

### 【焦点追问】

- 1.《中央管理企业负责人薪酬制度改革方案》发出，您为什么“出乎意料”？
- 2.您为什么反对“一刀切”？“你的差异化”建议与中央改革方案是否一致？
- 3.您认为央企高管是企业家还是政府官员？
- 4.怎样理解薪酬制度改革是为了“搞好”，而不是“惩坏”？

### 【直面解读】

2014年8月29日，习近平主持召开政治局会议，获得通过的《中央管理企业负责人薪酬制度改革方案》。新华社新闻刚刚发出20分钟，我有点“出乎意料”。一是时间太快了，二是“差异化”建议被吸收了。

就在11天前的8月18日上午，习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第四次会议，审议了包括央企高管薪酬改革方案及规范央企高管履职待遇等一系列文件，这一话题由此跻身舆论焦点，而一份央企高管降薪七成的方案草案也在各媒体间广为转载，引发了更为广泛的争论。

在此背景下，一份据称是央企负责人薪酬制度改革方案草案近日被媒体广为转载。根据该草案，央企、国有金融企业主要负责人的薪酬将削减到现有薪酬的30%左右，削减后年薪不能超过60万元。这两个消息都讲限薪，但是没有讲分类。

我是最先站出来反对“一刀切”的。先后与新华社、中新社、中央台、《光明日报》、《证券日报》记者发表看法，强调单纯的降薪只是治标之策，可能能起到短期内安抚舆论的作用，但并不能解决根本问题。长远看来，还是要靠市场化手段予以解决，要从分类开始，不分类是吃大锅饭，会改乱的。各家都转发了我的看法。



我认为“一刀切”的方案是不确切的，最有可能的方法，是根据不同类型的企业、不同类型的聘任方式采取不同的薪酬制度。过去出问题的核心在于，对于央企高管是看成企业家还是政府官员没有搞清楚，从而导致市场化的薪酬用在任命制的干部身上。未来的国企高管是应该继续沿用公务员干部编制还是采用聘任制，是亟待理顺的体制问题，应该将政企分开体现在央企高管薪酬中。政府任命的董事会出资人代表，薪酬按照公务员进行管理，并参考经营业绩等状况。央企的职业经理人，聘任与薪酬均完全按照市场化的标准进行。

从今天通过的方案看来，“一刀切”式的方案并没有获得采纳，最终确定了差异化的方式。《方案》明确，将坚持分类分级管理，建立与中央企业负责人选任方式相匹配、与企业功能性质相适应的差异化薪酬分配办法，严格规范中央管理企业负责人薪酬分配。

这意味着，未来要将采取任命制和聘任制分开；公益性、垄断性和市场竞争性企业分开。这符合此前我的呼吁预期，亦符合经济规律，我很高兴。

(2014年8月29日)

#### 附 央企高管薪改方案全速通过或“一棒打死”职务腐败

中新社北京8月29日电(记者石岩)“原以为从审议提出到方案的最后通过，时间要更长一些，没想到才用了短短11天！”谈及29日获得通过的《中央管理企业负责人薪酬制度改革方案》，中国企业研究院首席研究员李锦连称“出乎意料”。

“从通过的方案看来，‘一刀切’式的方案并没有获得采纳，最终确定了差异化的方式。”广东省社科院研究员梁军对中新社记者指出。

就在11天前的8月18日上午，习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第四次会议，审议了包括央企高管薪酬改革方案及规范央企高管履职待遇等一系列文件，这一话题由此跻身舆论焦点，而一份央企高管降薪七成的方案草案也在各媒体间广为转载，引发了更为广泛的争论。

当日通过的《方案》明确，将坚持分类分级管理，建立与中央企业负责人选任方式相匹配、与企业功能性质相适应的差异化薪酬分配办法，严格规范中央管理企业负责人薪酬分配。

“这意味着，未来要将采取任命制和聘任制分开；公益性、垄断性和市场竞争性企业分开。”李锦认为，这符合此前舆论预期，亦符合经济规律。

与此同时，“方案”明确，国有企业负责人薪酬制度改革具有系统性。其他中央企业负责人、中央各部门所属企业和地方国有企业负责人薪酬制度改革，也要参照方案精神积极稳妥推进。

“这一举措，将一些并不为国资委管辖的企业及个别央企下属二级三级企业统统纳入其中，有利于填补监管空白，改变个别领域高管长期以来闷声发大财的现状。”李锦指出。

梁军注意到，改革方案在强调系统性的同时，明确有关部门要加强统筹协调和指导监督，推动改革顺利实施。他称，以往在国资委主要监管时，由于利益纠葛，一度出现“不愿管”、“无人管”、“管不住”的怪相，未来各有关部门的统筹协调下，这一局面或将得以根本改观。

“之前对于央企高管薪酬等问题，国资委往往等到舆论汹汹时才出来回应，这背后其实暴露了一种被动的监管态度。”梁军说。

相较之下，29日通过的改革方案则开宗明义指出，深化中央企业负责人薪酬制度改革是中央企业建立现代企业制度、深化收入分配体制改革的重要组成部分，对促进企业持续健康发展和形成合理有序收入分配格局具有重要意义。

“这一表述代表了中央推动央企高管薪酬改革一种主动积极的态度，即是为了‘搞好’，而不是单纯的‘惩坏’。”李锦认为。

梁军则指出，上述表述进一步表明改革将紧紧围绕建立现代企业制度这一目标展开，他认为，这将是未来国企改革的主方向，也是根除央企薪酬等一系列问题的治本之策。

“单纯的薪酬改革是不够的，如果不能补上职务消费漏洞，相关问题仍不能得以根本解决。”北京大学教授李绍荣对中新社记者指出。

有鉴于此，《关于合理确定并严格规范中央企业负责人履职待遇、业务支出的意见》亦于当日获审议通过，《意见》对上至公务用车、办公用房，下到消费卡等有关央企高管职务消费的各个方面均予以了明确

规定，可谓“事无巨细”面面俱到。

“不同于高管薪酬还要‘区别对待’，对于职务消费的规定不仅简洁明了，而且‘一棍子打死’，毫无例外的余地。”梁军称，“这有望大大刹住职务腐败的歪风。”

## 六、金融行业高管受冲击较大

——答《京华时报》记者问

### 【焦点追问】

- 1.目前央企负责人薪酬存在哪些主要问题?
- 2.最看好新改革方案哪一点?
- 3.差异化和分类具体将如何做?
- 4.本轮央企薪酬改革中,哪些行业可能受到重点监管?
- 5.调查显示99%的50岁以上高管并不愿意放弃行政级别换取高薪,对于这一情况怎么看待?

### 【直面解读】

2014年8月29日,中共中央政治局召开会议,审议通过了《中央管理企业负责人薪酬制度改革方案》和《关于合理确定并严格规范中央企业负责人履职待遇、业务支出的意见》。薪酬方案提出,坚持分类分级管理,建立与中央企业负责人选任方式相匹配、与企业功能性质相适应的差异化薪酬分配办法,严格规范中央管理企业负责人薪酬分配。李锦认为,此次方案与社会预期高度相符,“差异化”战胜“一刀切”,是央企负责人薪酬改革的一大进步。

央企高管究竟是政府官员还是企业家必须搞清楚,不能再把市场化的薪酬水平用在组织任命的干部身上。

### 现有薪酬体系矛盾重重

自2009年人社部、国资委等六部委制定《关于进一步规范中央企业负责人薪酬管理的指导意见》后,央企薪酬管理在规范性方面向前迈进了一大步。但由于当时规定相对笼统,薪酬体系内一些矛盾仍未解决,执行并不到位。加上央企负责人薪酬改革中利益关系复杂,体制内和体制外存在不同的压力,需考虑企业的实际情况并平衡各方面利益,方案

出台也经过了长期的调研和讨论,反反复复进行了多个回合。

央企薪酬体系设计里很多矛盾点并未破解。此前制度对不同性质的国有企业没有实行分类管理,因此对于完全竞争性的国有企业,这种激励方式和水平还远远达不到应有的效果,但对于具有一定垄断性质或公益性质的国有企业,则可能存在工资增长过度的问题;从央企负责人的选任角度来说,市场选聘和行政任命式的高管间比并没有做区分;另一方面,央企高管和职工之间、不同行业之间的央企高管薪酬差距较大,并未做到平衡。

目前央企负责人普遍实行了年度薪酬制度,将薪酬分为基本薪酬与绩效薪酬两部分,年薪制以经营业绩的考核为基础,根据对企业的考核结果决定年度薪酬的水平。其中,国资委监管的中央企业负责人平均年薪在60万到70万元,金融性央企薪资则在几百万左右。数据显示,去年上市央企负责人中最高薪酬达598多万。由于一部分绩效薪酬会延期到任期结束后兑现,所以很多高额年薪并不能在当年实际拿到手。

### 差异化是本轮改革核心

新的薪酬方案很大的一个进步是强调差异化,而不是传统“一刀切”。过去出问题的主要原因在于,对于央企高管是看成企业家还是政府官员没有搞清楚,从而导致市场化的薪酬用在任命制的干部身上。强调差异化,实际上是尊重“政企分开”的重大原则。

国企薪酬制度改革要从分类开始,应根据不同类型的企业、不同类型的聘任方式采取不同的薪酬制度。分类可以从三个层面进行,一是将国企分为竞争性公司和公益性、垄断性公司,竞争性公司参照市场标准并略低于市场,其余参照公务员薪酬标准;二是将高管分为组织任命和市场竞聘两种,前者略高于公务员标准,后者参考市场标准并且略低于市场价,并略高于公务员;三是将国企高管分为职业经理人与出资人代表,前者参照市场标准并略低于市场,后者参照公务员薪酬标准,并略高于公务员薪酬标准。而具体到某一央企,也要进行细分。以中石油为例,石油开采是垄断的,但管道运输和销售则可以是市场的。

### 金融行业高管冲击较大

本轮薪酬改革还特别强调了系统化,其他中央企业负责人、中央各部门所属企业和地方国有企业负责人薪酬制度也将改革。预计此轮薪酬

改革将重点加强国资委监管企业、金融业、资源类、农业、文化等行业监管。其中，国资委监管企业一直在强调央企负责人薪酬监管，已经做好了一定的准备，但金融企业负责人薪酬一直居高不下，备受社会关注，预计受到的冲击将比较大。

新的薪酬制度并不会如此前传言一样简单以普降为主。具体到国有银行，由行政任命央企高管和市场选聘的职业经理人工工资应按照不同体系管理。数据显示，2013年中国银行信贷风险总监詹伟坚以850万的年薪在金融行业中排名第一，是中行行长李礼辉的3倍多，这其实是合理的。由于李礼辉是政府任命的行长，但詹伟坚是中行通过全球招聘引进的人才，是职业经理人，应执行另一个标准。在未来对国有金融企业主要负责人的限薪中，并不会一刀切，而是主要针对任命制高管，詹伟坚等职业经理人不应该在降薪之列。

### 超50岁高管少下有海勇气

所谓改革本质上就是“资源与利益”的重新分配和调整，由高层提出的国企负责人薪酬改革与国有企业改革紧密相连，是国企改革核心中的核心，有牵一发动全身的影响。这一举措客观上在现有制度和格局上撕开一个口子，打破按部就班推进改革的常态。

三中全会以后的改革核心问题是政企分开，方向是市场化，手段是混合所有制，政企分开仍是体制改革核心。2009年的央企负责人薪酬改革强调以效益衡量，建立考核制度。此次开始触及政企分开这个根本，但仅限于提到央企负责人薪酬改革要与选任制度相结合，做到差异化。但这次改革其实也是不到底的，是阶段性改革成果，还需要三五年后，根据市场变化提出新的要求，最终做到政企分开，政资分开，所有权与经营权、分配权分开。

这一结果也表明，此轮央企负责人薪酬制度改革还有很长的路要走，不可能一蹴而就。因为这个99%恰恰是薪酬制度改革的执行者，让他们为自己减薪，谈何容易？对于不少央企高管来说，相比薪酬，行政待遇和权力的吸引力更大，他们可以继续留在体制内。若转为职业经理人，虽然薪酬高，但更凭自己的实际能力。而目前50岁以上的高管基本上已经没有这种“下海”的自信心与勇气了。国有企业负责人身份问题的确认仍是难题，职业经理人与出资人代表一下子还分不开，预计随着改革的深入，新的问题将不断出现。

## 改革或仍是一个过渡性方案

许多央企虽然沿袭西方设立董事会制度，但实际上是形似而神非，政企分开并未解决，还是党内领导说了算，监事会话语权有限，外部董事大部分是局级副部级或部级政府官员担任。虽然现在4家央企进行董事会制度试点，但从现在披露情况来看也未触及根本，央企董事会改革、现代企业制度改革路还很长。

目前央企高管中更多还是由组织任命，但随着改革的进行，任命制高管数量也将越来越少。不过目前国内职业经理人市场并不成熟，还需不断充足人才库、完善选任机制培育市场，借此推动建立完善的现代企业制度。

目前虽然方案全文还未对外公布，但预计改革仍是一个过渡性方案。改革到底是浮在水面还是插到了底，最终还要取决于接下来的细则、企业的落实和具体的监管机制。虽然文件提出，要完善中央企业薪酬监管体制机制，政府监管和企业自律相结合，但以董事会、监事会监管为核心的分层分级监管能否落实到位还有待观察。

(2014年9月1日)

# 第五章 国有资产管理体制的完善与创新

## 一、国有资产监管变革：从管资产到管资本

——答《中国青年报》记者问

### 【焦点追问】

随着“靴子”落地，国有资产管理体制将迎来重大变革，国有资产监管机构也将从“管资产”向“管资本”转变。

2015年9月13日，中共中央、国务院印发《关于深化国有企业改革的指导意见》提出，完善国有资产管理体制，以管资本为主推进国有资产监管机构职能转变，并且改组组建国有资本投资运营公司。“顶层设计方案”的出台，将国有资本投资运营公司推到台前。

- 1.为什么说投资经营公司是政府和企业之间的“界面”和“隔离带”
- 2.国资委的角色如何转变？
- 3.怎样做到国有资产监管需转型防止国有资产流失？
- 4.为什么说国资监管改革不是复制淡马锡模式？

### 【直面解读】

政企分开呼声高

《指导意见》出台后，国有资本投资、运营公司成为外界关注的焦点之一。

国务院国资委主任、党委书记张毅表示，改组组建国有资本投资、运营公司，作为国有资本市场化运作的专业平台，依法自主开展国有资本运作，对所出资企业行使股东职责，按照责权对应原则切实承担起保值增值的责任。

在国务院新闻办举行的《指导意见》吹风会上，财政部部长助理许



宏才表示，这样的制度设计实际上是在政府和市场之间设立了一个“界面”和“隔离带”。这个“界面”和“隔离带”指的就是国有资本投资、运营公司。

他还表示，国有资产监管机构的指令将主要通过国有资本投资、运营公司这个平台，按照规范的法人治理结构，以“市场化”的方式层层传导，规避政府对市场的直接干预，真正实现政企分开。

中国企业研究院首席研究员李锦表示，作为政府和市场之间的“界面”和“隔离带”，国有资本投资、运营公司有利于进一步实现国有企业的政企分开，尤其是所有权与经营权的分开。

在他看来，国有资本投资、运营公司是国有资本管理体制改革的基础和中心枢纽，决定了整个改革的框架，将成为下一步国企改革的重点。

“这是关键的一招。”他说，“国有资本投资、运营公司做好以后，国企改革全局就做活了。”

中国人民大学商法研究所所长刘俊海教授指出，这次提出由“管资产”转向“管资本”，其核心是以股权为纽带。通过国有资本投资、运营公司，国有资本的管理可以实现“有进有退”：既可以增持股权，也可以减少股权，还可以设立新的企业，真正实现市场化运作。

刘俊海认为，设立国有资本投资、运营公司有利于实现政企分开、政资分开、资企分开，体现了本轮国企改革市场化、法治化、国际化的特点。

至于具体的实现路径，李锦认为改组组建国有资本投资、运营公司将与国企兼并重组和结构调整相结合，形成“大合唱”。具体方法上，将主要通过“三个一批”来实现：清理退出一批、重组整合一批、创新发展一批国有企业。

### 国有资产监管需转型防止国有资产流失

无论是地方政府的探索还是大型国企的试点，都反映出国有资产管理体制和理念正在发生变化，也折射出国有资产监管机构转变自身角色的必要性。

李锦认为，改组组建国有资本投资、运营公司，在实现国有企业所有权和经营权分开的同时，也使得国有资本管理体制从“国资委—国企”的二级框架，转变为“国资委—国有资本投资、运营公司—国企”的三级框架，形成“监督—管理—经营”的三个层次。每一个层次和每一级框架都承担着不同的任务，各自的权利和责任也不一样。

他进一步解释说，《指导意见》反复提及“以管资本为主”，就是要让国有资产监管机构从“管人管事管企业”转为“管资本”，实际上就是各级国资委转变自身角色和职能。在这个过程中，国资委对国有企业放权，对国有资本投资、运营公司授权，使其成为国企运营管理的平台，只保留对国有企业监督的权力和责任。

刘俊海对《指导意见》中一句话印象深刻：探索开展政府直接授权国有资本投资、运营公司履行出资人职责的试点。

他认为，这或许意味着未来国有资本管理体制改革的一个可能的方向是：减少甚至去除国有资产监管机构的授权，减少中间环节，直接让国有资本投资、运营公司履行出资人职责。

改革尚需稳妥推进。中国社会科学院工业经济研究所所长黄群慧则认为，不要急于推进组建国有资本投资、运营公司与企业兼并重组，不要“两张皮”，而应该相互协同，通盘考虑。

刘俊海提醒，试点和探索的前提必须符合法律规定，依法合规运行。尤其需要注意的是，在通过兼并重组等方式改组组建国有资本投资、运营公司时，需要注意防止国有资产流失，强调国有资产的保值增值。

### 国资监管改革不是复制淡马锡模式

在部分省市和央企开展的国有资本投资、运营公司的试点，以及“国资委—国有资本投资、运营公司—国企”的三级框架，让不少人认为这场改革是“中国版淡马锡”。而在《指导意见》出台之前，一直有争论：这场国有资产管理体制改革是否应该学习新加坡淡马锡模式？

对此，国务院国资委研究中心副主任彭建国撰文表示，“管资本为主”的国有资产监管体制总体上不是淡马锡模式。他认为，淡马锡模式的一些做法可以借鉴，但这个模式总体上不符合中国国企改革的大方向

或大原则。

彭建国还指出，新加坡国有经济规模很小，并处于从属地位、补充作用。中国的国有经济规模巨大，经营性国有经济总量是新加坡的好几百倍，而且地位重要、作用重大，所以必须有专门的国有资产出资人代表机构来监管，新加坡的淡马锡模式不适合中国国情。

作为国企改革领域的研究者，刘俊海和李锦也赞同这一观点。他们认为，虽然“管资本为主”的国有资产监管体制与淡马锡模式有着相似的内涵，都强调让国有企业市场化运作，成为独立的市场主体，但二者的区别也很明显。

刘俊海指出，相比新加坡的淡马锡模式，我国的国有经济规模和影响力要更大，而且各个省市面临的国有资产监管情况不一样，因此不能简单套用淡马锡模式来阐述和开展国企改革。

李锦认为，“管资本为主”的国有资产管理体制改革的形式、方法和路径不能简单套用或复制淡马锡模式，要根据中国各个企业、地方的实际情况具体开展，甚至是一企一策、一地一策。

他进一步解释说，虽然淡马锡模式和“管资本为主”的国有资产管理体制改革都强调政企分开的精神内涵，但由于社会基本制度的原因，我国的国有资本投资、运营公司更为强调社会责任和党的领导。

就在《指导意见》出台一周后，中共中央办公厅印发了《关于在深化国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设的若干意见》，对在深化国有企业改革中坚持党的领导、加强党的建设提出要求、做出部署。

(2015年9月27日)

## 二、组建国有资本投资公司破解政企不分历史难题

——答新华社记者问

### 【焦点追问】

1. 国资监管新的思路中，监管体系过渡的路径是怎样的？
2. 将现有国企采取“瘦身”的办法，对政企不分的顽疾有无突破？
3. 两把刀能把政府和企业切分开，把企业的董事长和总经理切分开？

### 【直面解读】

中共十八届三中全会首次提出以管资本为主加强国有资产监管，改革国有资本授权经营体制，组建若干国有资本运营公司，支持有条件的国有企业改组为国有资本投资公司。

在这个国资监管新思路的指引下，中国国有资本监管体系开始由“国资委—所属国企”二级结构向“国资委—国有资本投资公司—所属国企”三级结构过渡。

中国企业研究院首席研究员李锦认为，作为在国资委与国企之间架设的新层级，国有资本投资公司可以有效地将政企分隔开，减少政府部门对企业经营的过多干涉。

中国现行的国资监管二级结构源于2003年国务院直属特设机构国有资产监督管理委员会的成立，它代表国家履行出资人职责，成立11年来为国有资产保值增值作出巨大贡献，但身兼出资人代表和政府监管机构双重角色，国资委也常因过多干涉企业而引发质疑。

事实上，中国“政企不分”的问题由来已久，是计划经济留下的后遗症。1998年的国务院机构改革将原有的40个部门减少到29个，电力工业部、煤炭工业部、冶金工业部等9个专业经济部门一并撤销或降格为行业协会，一定程度上突破了政企不分的组织壁垒。

“但由于国资委直接监管企业，政企不分的问题并没有得到根本解决。”李锦说。

而在新国资监管三级体系中，第一级国资委主抓监管，第二级国有资本投资公司履行国有资产出资人职责，管理好所属企业的资本，具体的经营将完全交给第三级的企业自身，李锦认为，此举可以提高企业运行效率，焕发国有资本活力。

“第三级企业的董事长应是公务员，但具体负责企业经营的总经理则应通过市场招聘。”李锦说，要用两把刀把政府和企业切分开，把企业的董事长和总经理切分开。

天津市国资委副主任杨宏彦表示，国有资本投资公司与下面的企业是股权关系，不是原来的集团产业链关系，集团可以投资下面的企业，也可以吸引社会资本，让企业自己来经营。适合控股的由集团控股，不适合的可以参股，可参可控，放大国有资本的功能和效益。

除了政企不分，中国还存在着国资监管太散的问题。“国资委监管所属国企，财政部掌握财权，工信部抓工业，发改委管项目，人事部负责人事任免，而业务上国有资本又涉及文化、经营、金融、资源、农业五个板块，‘五龙治水’需要与‘政企不分’一并解决。”李锦说。

李锦认为，解决这两个问题需要做好国企的分类，新成立的中间层可以划分为三种形态：以行业为主的运营公司、投资经营公司和金融投资公司。

“目前，国家开发投资公司、中粮集团两个改组国有资本投资公司的试点分别对应了投资和运营，思路清晰，下一步，涉及国有金融资本的银行业务也应被纳入这个三级监管体系中。”他说。

国资委7月在央企开始了改组国有资本投资公司、发展混合所有制经济、董事会高级管理人员选聘、业绩考核和薪酬管理职权和在中央企业开展派驻纪检组“四项改革”试点。新一轮国企改革已经全面铺开并走入深水区，除了中央之外，地方对改革的探索也在不断推进。

渤海轻工投资集团是由原天津一轻集团、二轻集团合并重组的国有资本投资公司，杨宏彦表示，原有两个集团内部行业众多且分散，改组为国有资本投资公司后，集团本部只搞资本运作，利用旗下的飞鸽自行

车、海鸥手表等名优品牌吸引社会资本，进行混合所有制实验。

不过，专家表示，在国资委与国有企业之间架设国有资本投资公司并非适用于所有领域，公益型企业仍适合由政府部门直接监管。“未来的国资监管体系应该是二级结构与三级结构并存，央企层面形成30至50个投资运营公司就足够了。”李锦说。

(2014年10月19日)

### 三、罹患“大企业病”国企成亏损重灾区

——答《经济参考报》记者问

#### 【焦点追问】

中国企业联合会、中国企业家协会在重庆发布2014年中国企业500强榜单，企业入围门槛首次突破200亿元，总体营业收入、资产总额、利润总额也继续保持较快增长。然而，盈利能力连年下降、银行业与实体经济的“利润鸿沟”不断拉大、核心竞争优势缺失、国有企业成亏损“重灾区”，“走出去”效果不佳等问题日趋严重。

1.中国大企业往往大而不优，盈利能力不强，需要从哪些方面提高国际竞争力？

2.为什么出现金融企业利润畸高，国有大企业亏损严重现象？

3.大企业以巨大规模“走出去”，为什么仍收效甚微？

#### 【直面解读】

“虚胖”：外表块头不小实则弱不禁风

最新数据显示，2014年中国企业500强营业收入达到56.68万亿元，同比增长13.31%，总量上只比全国GDP少2000亿元；前三甲企业营业收入都超过2万亿元，另有131家企业营业收入超过1000亿元；共100家中国企业进入世界500强，数量稳居世界第二。

然而，500家企业平均收入利润率为4.24%，资产利润率为1.36%，均已连续三年下降；141家企业利润出现负增长，118家企业的净资产收益率低于同期商业银行一年期存款利率3.3%，41家企业净资产收益率为负数；亏损超过10亿元的企业有19家，比去年增加3家。

中央企业联合会研究部副主任缪荣表示，我国500强企业去年的利润为2.4万亿元，同比增长10.6%，但依然低于营业收入13.31%和资产总额16.8%的增速，“大而不强”的“虚胖”症状愈发凸显。

中国企业联合会副理事长李建明说，与美国相比，我国企业500强营收利润率还不到美国企业500强的一半。更令人忧虑的是，近三年美国大企业盈利能力持续提升，而我国大企业的盈利能力却连续三年下滑，差距正在进一步拉大。

“对这一现象必须警惕，不少企业看起来块头不小，实则弱不禁风，一旦市场环境发生变化，盈利能力就会每况愈下。”重庆大学经济与管理学院教授廖成林表示，近年来我国大企业的发展多是靠资源红利、人口红利或政策红利驱动，或简单通过兼并重组、扩大产能等方式实现规模扩张，有关部门应认识到，企业要做大，更要做强做优，关键是要提升企业经营管理能力、资源分配能力和品牌技术创新能力。

### “富贵病”与“营养不良”

2014中国企业500强中有260家制造业企业，净利润4623亿元，仅占500强的19.3%；而500强中的17家银行净利润高达1.23万亿元，占500强的51%；260家制造企业的净资产利润率为8.8%，而17家银行的资产利润率则高达18.6%。

中国人民大学财政金融学院副院长赵锡军说，17家银行的净利润率和净资产利润率是260家制造企业的两倍多，二者的“利润鸿沟”和盈利能力差距还在逐年拉大，这是非常不正常的现象。

记者注意到，中国企业500强中，25家金融类企业贡献了营业收入的12.23%、净利润的52.98%，而世界500强企业中55家金融企业合计也只贡献净利润的20.58%；18家入围美国500强的金融企业则只贡献了美国500强净利润的10.04%。

在《财富》杂志公布的亏损最多的50家世界500强企业中，我国企业以16家“独占鳌头”，且无一例外是国有企业，其中仅中铁物资一家企业就亏损12.6亿美元。

### “贫血”和“自闭”

中国企业研究院首席研究员李锦说，世界级跨国企业都拥有自己的核心竞争优势，主要体现在技术、产品、品牌和经营管理等方面。当前我国很多企业虽然规模庞大，但很少有拿得出手的“杀手锏”。



李锦、缪荣等专家说，这说明我国大企业对创新投入的重视明显不足，有的企业甚至将创新投入当作利润的调节器，这种现象应引起高度重视。

除此之外，我国大企业在“走出去”的过程中也亟需“提质增效”。李建明说，近年来中国大企业“走出去”的步伐不断加快，跨境并购和海外资本运营已成为我国跨国公司快速成长的重要手段。2002年以来，我国企业对外投资年均增速高达42.31%，截至2013年底，海外资产超过1000亿元的企业有10家，海外资产占比超过30%的企业达到18家。

然而，我国企业仍与世界一流跨国企业差距巨大。2014年中国100大跨国公司入围门槛为海外资产为21亿元，与世界100大跨国公司的2101.25亿元和发展中国家100大跨国公司的233.11亿元的门槛相去甚远；海外盈利能力方面，2011年，非金融类境外企业亏损面高达22.4%；2012年，中央企业设立的近2000家境外企业中，亏损的占27.3%；2005—2012年，中国对外投资收益均值仅为3.3%。

李锦、廖成林等专家表示，我国企业缺品牌、缺技术、缺管理，经营意识和理念也跟不上，“走出去”与世界级跨国公司竞争时就现了“原形”，我国企业亟需加大创新投入和品牌建设，打造自己的核心竞争力。

#### 附 国企供给能力落后怎能不亏损

2014年中国企业500强营业收入达到56.68万亿元，同比增长13.31%。100家中国企业进入世界500强，数量稳居世界第二。

然而，这些企业的盈利能力却惨不忍睹：500家企业平均收入利润率为4.24%，资产利润率为1.36%，均已连续三年下降；141家企业利润出现负增长，118家企业的净资产收益率低于同期商业银行一年期存款利率3.3%，41家企业净资产收益率为负数；亏损超过10亿元的企业有19家，比去年增加3家。

与美国相比，我国企业500强营收利润率还不到美国企业500强的一半。更令人忧虑的是，近三年美国大企业盈利能力持续提升，而我国大企业的盈利能力却连续三年下滑，差距正在进一步拉大。

对这一现象必须警惕，不少企业看起来块头不小，实则弱不禁风，

一旦市场环境发生变化，盈利能力就会每况愈下。近年来我国大企业的发展多是靠资源红利、人口红利或政策红利驱动，或简单通过兼并重组、扩大产能等方式实现规模扩张，有关部门应认识到，企业要做大，更要做强做优，关键是要提升企业经营管理能力、资源分配能力和品牌技术创新能力。

国有大企业绩效恶化的趋势日益凸显，已成为亏损的“重灾区”。2014中国企业500强榜单显示，500强企业中共有43家亏损企业，其中42家为国有企业。300家国有企业的亏损面高达14%，42家企业合计亏损726.6亿元，其中10家中央国有企业共亏损385.7亿元；200家民营企业仅有1家亏损，且亏损额大幅减少，只有5000万元。

在《财富》杂志公布的亏损最多的50家世界500强企业中，我国企业以16家“独占鳌头”，且无一例外是国有企业，其中仅中铁物资一家企业就亏损12.6亿美元。

世界级跨国企业都拥有自己的核心竞争优势，主要体现在技术、产品、品牌和经营管理等方面。当前我国很多企业虽然规模庞大，但很少有拿得出手的“杀手锏”。

显然，我国国有企业供给能力日渐衰落。或是产能过剩，难以适应市场需求，或是产品质量过低，缺少品牌。以品牌建设为例，《福布斯》杂志近期发布的2013全球品牌100强和国际品牌集团发布的《2013年度全球最有价值品牌年度报告》中都没有中国品牌。

从创新能力建设来看，我国大企业同样相形见绌：2014中国企业500强平均研发强度只有1.25%，连续三年下降；研发强度超过5%的只有13家、超过10%的仅3家。在汤姆森路透评选的“全球创新企业百强”榜单上，已连续三年没有中国企业上榜。

一般来说，当研发强度达到2%时企业才能勉强生存，达到5%以上的企业才具有竞争力，但入围世界500强的92家中国内地企业平均研发强度仅为1.16%，同比明显下降。这说明我国大企业对创新投入的重视明显不足，有的企业甚至将创新投入当作利润的调节器，这种现象应引起高度重视。

国有企业供给结构不调整，产能继续过剩，亏损的将不再是国有企业，而是整个国有经济。

(2014年9月19日)

## 四、对亏损央企高管考核难在哪里？

### 【焦点追问】

到了年底，又到结账的时候，很多亏损企业紧张起来了。近两年，头上戴着“亏损大户”帽子的“中”字头企业不少。高管更换，都面临着阵痛，考核更是一个年关。

- 1.对亏损央企高管考核难在哪里？
- 2.国有资本投资运营公司试点搞得怎样？
- 3.出资人的代表与职业经理人如何分开？
- 4.能否建立政企分开、选聘分离的科学考评体系？

### 【直面解读】

考核评价体系是国资委组建后的一大功劳，对国有资产保值增值起到了关键性的作用。但当前我国国有企业的资产管理主要是以行政手段为主的粗放式管理模式，缺乏适应市场经济条件下的国资管理体制与机制。现行考核评价乃至问责机制还存在不少问题。现在不是没有评价，问题是评价主体不明确，混乱或者缺位。只要有合适的责任认定主体，问题并非无解。当前政企分开改革已经到关键时候了，董事会、国有资本投资运营公司的试点，便是化解这一难题的契机。希望他们在这个问题上拿出经验来。

今年考核，最难过的是亏损央企高管。2008年前后，冶金、能源等多个产业产能扩张迅猛。在产能过剩、市场低迷双重因素的挤压下，持续性、行业性的亏损开始大范围出现。不过，行业原因并不是这些企业亏损的全部理由。魏家福、经天亮、熊维平都带着遗憾卸任。对于他们的评价，社会舆论普遍存在以成败论英雄的倾向。一般来说亏损是与领导的素质能力相关的，中央企业情况复杂，判断企业家能力不能简单地以盈亏作为标准，必须有一套综合性的科学评价体系，用人机制也需要反思。

现行考核评价乃至问责机制还存在不少问题。现在不是没有评价，

核心是评价主体不明确。国有资产一直存在多头管理现象，曾经号称“九龙治水”。国资委成立后，局面有所好转，但并未彻底解决。现在仍然存在三权分立现象。人权在组织部门，事权在国资委，财权在财政部门，这一局面导致考核评价主体相互孤立，各说各话，标准混乱。按照规定，央企中的前53户主要负责人由中组部任命。其余央企由国资委任命。组织部门更在乎民主作风，执行中央决策的决心等政治素质。

目前的考核是政治放在首位。在宣布中铝公司人事调整的会议上，王京清对熊维平、葛红林第一句评价均是“政治素质好”。作为回应，葛红林表示，“将在思想和行动上坚决与习近平总书记为总书记的党中央保持高度一致.....始终保持政治上的清醒与坚定”。新任央企高管“保持政治上的清醒与坚定”作为第一表态普遍出现。比如在出任五矿首任董事长之后，周中枢表态称：“将努力做到以下四点：一是始终保持政治上的清醒和坚定，不断加强政治理论学习.....”这种表态没有错，党的干部应该这样表态。

可是，用行政标准选人，却让他做市场的事。这是中国央企选人用人出问题的地方。这叫二元标准，破解这个二元标准的方法就是政企分开。

在西方市场经济国家，对企业高管考核是由董事会负责的。如果企业亏损而不存在违法行为，企业高管会被解职。进一步会影响到其在人力资源市场中的价格。在中国，无论是组织部门还是国资委，都无法与国外的企业董事会相比。央企经营好坏与他们没有太多直接利益关系，人员选聘时犯错误也不需要承担责任。对于央企负责人的评价问责，往往就事论事、缺乏制度性安排。有人出事了会被问责，有人不会被问责。或者有时候是一把手被问责，或者是二把手。评价、问责过程中，人为因素多，标准不统一。正是出于对这一现象的疑问，部分受到处分的央企领导并不服气。评价问责确实要重视管理、决策的科学性。能否建立政企分开、选聘分离的科学考评体系？是中国国企改革的一个大问题。

组建国有资本投资运营公司，是本轮国企改革的重要亮点。我认为，投资运营公司的组建，能够有效解决目前存在的政企不分问题。政企不分是影响问责科学性的核心。问责机制之所以不清晰，就是各部门之间权力边界不清晰，未来要重新分配权力。

原本政府掌握的大部分权力应该下放，让投资运营公司能够真正实

现“人权、事权、财权”统一管理，至少在这一层面上理清考核、评价、问责的体系。与投资运营公司改革同步的，应该是建立职业经理人队伍。央企董事长由股东代表派出，而总经理等经营团队则来自市场公开招聘，央企负责人的遴选应当建立在第三方客观测评的基础上。这样就能在形式上实现政企真正分开。

选聘分离要与党管干部原则相结合，注重经理人的职业化素质。国有企业的发展取决于一支高素质的干部队伍。国有企业要坚持党管干部原则，通过转变观念、制定完善国有企业高管的市场化准入机制、建立科学合理的评价和考核体系、完善激励机制、优化监督管理等，真正建立起符合市场经济发展规律、保证国有企业可持续健康发展的选人用人机制，为企业健康稳定可持续发展提供坚强保障。这些话好说，为什么不好使？要反思了。就是要找到一个度，一个解决问题的办法。这就是改革的任务。

在解决了宏观指导原则的基础上，良好的评价问责机制应该做到四分开：过去与现在分开，主观与客观分开，个人与企业要分开，结果要与流程分开。最难区分的，或许是主观与客观之间的界限。现在亏损的多家央企中，几乎都处在严重产能过剩领域，受经济周期冲击较为严重。但主观方面是否存在盲目扩张？是否存在预判不足？比如中远集团买船。

无论是国有资本投资运营公司的组建，还是选聘制度以及考核评价机制的建立，都将是一个漫长的过程。总的要求就是，要在依法治国的框架下，建立起符合中国特色社会主义市场经济的选人、用人制度。

现在，上层解决三权合一很难，有些边界线很难突破。二元结构还会运行下去的，可以在下层解决，来弥补这个不足。

(2014年12月15日)

## 五、央企将面临大瘦身一定存量资产会被压缩

——答《21世纪经济报道》记者问

### 【焦点追问】

据新华社消息，近期成立的国企改革调研组和国资委、财政部、发改委、人社部等进行了多次讨论研究，目前对于国有企业改革顶层设计方案已基本达成共识。“目前，大共识应该达成，具体问题还要讨论，方案迟迟未公布，可能还是要综合平衡交换意见。”中国企业研究院首席研究员李锦对《21世纪经济报道》记者这样回答。

1. 国企功能界定包括哪些方面？

2. 国企是否也面临着兼并重组，实行淘汰制？

3. 2015年将国资改革进入奠基年，其中关注的焦点中，“收缩一批”是何意？

4. 顶层设计方案会以“1+N”的形式出台，怎么理解？

### 【直面解读】

国有企业改革顶层设计方案，涉及的问题很复杂，包括资源、信息等的重新分配，因此需要综合统筹兼顾考虑各方面意见。

不过也有国资系统的人士向本报记者表示，考虑到方案的复杂性，如果明年年初无法正式出台，其他辅助方案，可能会率先公开。

等待国企改革的顶层设计方案出台并不代表国资改革停滞不前，在2014年12月22日召开的中央企业、地方国资委负责人会议上，国务院资产管理委员会党组书记、主任张毅指出，国资委要带头自我改革、自我革命。并要求各级国资委勇于变革，以聚焦监管内容、调整监管方式、提高监管效能为重点，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。

李锦认为，这不仅意味着国资委职权的调整，亦意味着2015年国资

改革将更加重视重组，虚胖的央企将面临一轮“大瘦身”，央企一定程度的存量资产会被重组压缩，调整结构。据其透露，国资委日前新增起草央企结构调整的方案，也将作为国企改革的配套方案。

### 国企功能界定方案已初步起草完成

在22日的会议上，对于外界关注度最高的国资改革顶层设计方案，张毅着墨极少，仅透露目前顶层设计方案中涉及国资委的重点改革任务，已经制定了初步意见方案，国资委着手推进的“四项改革”试点也已在8家央企中有序展开。

他还表示国资委正着力推进央企规范董事会建设，总数达74家，同时为给国企改革扫清后续障碍，加快剥离国有企业办社会职能和解决历史遗留问题，扩大分离移交“三供一业”试点范围，在多个省份取得了积极进展。

他亦认为部分央企与地方国资，对中央深化国企改革的要求理解不够全面、准确，推进改革的思路 and 措施有待进一步完善，且国资监管的针对性和有效性还不够，以管资本为主的要求还有明显的差距。

“国资监管部门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。”他说。

因而，2015年的国有企业改革工作将会更加具体而明确，张毅表示一是要准确界定不同国有企业的功能，对不同类别国有企业，要明确其主要特点、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。

事实上，之前对于公益保障类和商业竞争类国企的分类已基本达成共识，而对于特定功能类央企的划分一直是分歧所在。

“因为特殊功能类比较敏感，同时具有多种功能，包括公益性和商业性。”李锦表示，部分类似于石油石化、电力、通讯领域的央企，既具有自然垄断特征，又有公益型、竞争性，内部细分很难。

国企功能界定作为此轮国企改革的切入点，李锦认为，这是国企改革中基础性的工作，具有重要作用。“国企功能分类后，为企业经济结



构的调整和重组，归类、合并、拆分，以及投资经营公司的组建，打好了基础，提供了前期条件。这样，一系列企业的命运都可能发生变化，改革的脉络也比较清晰。”

记者了解到，目前由国资委主导的国企功能界定与分类方案已经初步起草完成，明年该方案便将公开，国资系统将据此建立权力清单、责任清单和负面清单，该给央企的责权将会下放到位，而未属于负面清单范围内的领域，央企或者社会资本亦享有充分的决策自主权，以进一步解放和发展生产力。

### 国资委将支持企业兼并重组、优胜劣汰

值得关注的是，张毅在会上多次提到“新常态”，据其分析，新常态下经济发展方式正在从规模速度型粗放增长，转向质量效率型集约增长；经济结构也正从增量扩能为主，转向调整存量、做优增量并举的深度调整；经济发展动力也正从传统增长点转向新的增长点。我国经济发展进入“新常态”，国企改革亦应顺应新思路。

李锦指出，此前国企发展的表述为“做大做优做强”，如今却倒着来，体现了现在国企追求利润效益更重于速度与规模，而这无疑也将改变国企改革思路，“国企要适应改革的新常态的要求，从速度规模型转化为效益质量型。”

按照国资委的部署，2015年各地国资委将以聚焦监管内容、调整监管方式、提高监管效能为重点，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。

其中“收缩一批”在李锦看来更像是“压缩一批”和“清退一批”的意思，他认为在今后的改革中，很多国企将会进行存量的调整，有的要退出，有的要削减，“结构的调整必然要涉及到利益的调整，所以必然伤筋动骨甚至脱胎换骨，说得还是很重的。”

张毅已经表态，2015年国资委将支持企业兼并重组、优胜劣汰，加大亏损企业治理力度，积极盘活存量，稳妥化解产能过剩风险。对低效无效、长期亏损、不属于国家产业政策支持发展的不良资产，要果断进行“关停并转”。重组整合内部资源，清理不必要的参股公司和壳公司。

改革方案时间表

据国务院国有重点大型企业监事会主席季晓南介绍，国企改革总体改革方案由发改委、财政部、国资委、人社部分别牵头，各部委分工也已明确。

由发改委负责制定混合所有制改革办法；财政部负责牵头三个文件，包括国有资产管理体制改革、成立和改组国有资本运营公司及投资公司的方案文件，以及国有资本预算改革方案的制定；人社部主要负责薪酬改革方案及细则制定；国资委则牵头两个文件，一是深化国企改革指导意见，二是国有企业功能界定和分类。

“深化国企改革指导意见即俗称的总文件，从顺序来说可能要在前面的若干文件出来后才出台。”季晓南在此前的“2014年中国资本市场法治论坛”上公开表示。

国资委研究中心副主任彭建国也透露，顶层设计方案会以“1+N”的形式出台。“牵扯国企改革的大小文件总数一共有三十五六个，主要的是‘1+N’文件形式，1个是主要文件，N个是配套文件，大约有10个”。

据该知情人士称，正在修改的新报告重点是对改革的方向、目标、原则、整体框架、改革的机制保障等多方面，作出总体要求。

国企改革作为全面深化改革的重头戏，在日前召开的中央经济工作会议上被列入加快推进改革开放的重点内容。会议要求，推进国企改革要奔着问题去，以增强企业活力、提高效率为中心，提高国企核心竞争力，建立产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度。

对此，中国企业研究院首席研究员李锦认为，会议为国企改革定调，这也意味着2015年将进入国资改革实施阶段。彭建国亦认为，不管分歧如何，国资改革方案铁定会在2015年出台，国资改革由此进入奠基年。

(2014年12月23日)

## 六、“四个一批”是一个新提法

——答《经济观察报》记者问

在12月22日召开的央企和地方国资委负责人会议上，国资委主任张毅要显得从容得多。2014年是张毅履新国资委主任的第一年，去年的12月，在国资委主任这一职位空缺三个多月后，张毅毫无悬念地被任命为新的国资委主任。此前，他为国资委副主任。

此次在央企和地方国资委负责人会议上张毅的从容不仅是因为对工作环境的日渐熟悉，更是得益于他接手国资委后，央企的业绩表现开始从谷底慢慢回升。

数据显示，截至2014年11月底，国务院国资委监管的112家中央企业实现利润1.28万亿元，同比增长5.2%。“央企打赢了一场保增长的攻坚战。”张毅在会议上数次脱稿对这一数据进行解读。他表示，在过去三年经济形势面临严峻挑战的情况下，央企紧咬经济效益增长目标，多管齐下控成本提效益，收获良好效果。

据悉，在今年3月28日国资委曾经召开的主要央企负责人会议上，当时张毅提出“保5争6”的全年利润增长目标，这一目标是在去年央企利润增长3.8%的基础上提出的。

张毅在12月22日也表示，今年央企的利润或可达到5%，如果这一目标达成，不仅实现了年初的目标，央企的利润增幅也保持了两年的持续回升。

需要注意的是，央企利润的上涨并不是一个简单的财务数据。观察今年央企利润上涨的背景，是在全年经济增速下降，同时央企销售收入也缩减的情况下取得的。

中国企业研究院首席研究员李锦也认为，这一指标很关键，反映的不仅仅是央企利润的持续好转，也反映了央企的基本面以及内部结构正在发生转变。

在12月22日的会议上，张毅表示，2014年央企加大亏损业务清理和低效无效资产处置的力度，资源更多的向优势区域、优势企业和优势项

目集中；央企也加大了技术改造的力度，先进产能比重逐步提高。此外，央企在科技创新方面也取得了新的突破。

“从以往不计后果的追求市场规模、营业收入增长，转向关注企业运营效益和利润的增长，央企的结构调整正在发生着变化。”李锦如此评价说。

对于2015年央企的利润目标，张毅表示经过再三斟酌，提出“力争高于今年”的目标，同时要警醒明年也将面临市场需求不足的状况，因此企业将面临更加激烈的市场竞争，而且产能过剩的问题依然严重，部分企业经营压力仍然巨大。

### “瘦身”继续

可以预见的是，2015年央企的“瘦身”行动还将继续。

在12月22日的会上，张毅已经表态，2015年国资委将支持企业兼并重组、优胜劣汰，加大亏损企业治理力度，积极盘活存量，稳妥化解产能过剩风险。对低效无效、长期亏损、不属于国家产业政策支持发展的不良资产，要果断进行“关停并转”。

据悉，国资委曾在2013年8月下发文件，第一次以行政命令的方式要求央企处置低效无效资产。

张毅还提出2015年央企将重组整合内部资源，清理不必要的参股公司和壳公司。这都将有利于央企的进一步“瘦身”行动。

李锦观察到的是，此次会议上授权一批，下放一批，收缩一批，移交一批的新提法。“这‘四个一批’是第一次系列组合，表达国资委对于非核心竞争力将加快推进分类改革和分类重组的意图，也是一种瘦身强体的愿望表达。”

而此时，外界期待的央企“瘦身”，除了通过处置低效无效资产的方式外，更希望看到的是以央企为代表的国有经济在经济布局战线上的收缩，以及混合所有制将如何推进，不过，上述话题在当天张毅的讲话中并没有直接涉及。

(2014年12月26日)

## 七、监管体制改革要用好“两把刀”

——答《中国新闻社》记者问

2014年国资国企改革在界定国企功能、发展混合所有制、企业内部改革、完善监管体制和解决历史遗留问题五个方面取得实质性进展。

1.混合所有制改制能否吸引民资加入？

2.为什么国企好了挨骂，不好了也挨骂，就是分类这个基础问题没有解决？

3.监管体制改革为什么要用“两把刀”？

4.目前国企高管腐败大多是窝案，这与制度设计有什么关系？

混合所有制改制吸引民资加入

在各界广泛关注的发展混合所有制问题上，国资委主任张毅明确表示，鼓励民间投资主体积极参与国有企业改制重组和国有控股上市公司增资扩股，积极吸引股权投资基金参与国有企业改制上市、重组整合、国际并购，在有条件的企业和领域加快向非公资本推出一批符合产业导向、有利于转型升级的合资合作项目。“从发展混合所有制的方式来看，现在已经非常清晰了，就是以资本为纽带、按照市场化原则实现国有资本有序流动、与非公资本共同发展。”中国企业研究院首席研究员李锦说，在以后一段时间内，混合所有制改制将展开，也许将出现民营经济组团式与国有企业相融合的现象；国有企业将退出一部分竞争领域，转型升级到产业链更高的层次去。

他特别指出，发展混合所有制的重要前提，就是要做到产权明晰、完善产权保护制度，这就需要国有企业进一步加快公司制股份制改革；在发展混合所有制经济过程中，要特别注意防止国有资产流失。张毅也特别强调，要切实依法规范操作，推动混合所有制经济健康发展。

界定国企功能：国企改革的基础

张毅提出，要根据国有企业所处不同行业或领域、不同业务属性、

不同目标责任、不同市场地位进行科学分类，准确界定国有企业功能定位；探索分类推进改革、分类调整结构、分类实施考核、分类加强监管等措施，有针对性地推进国资国企改革。

李锦说，界定功能是国企改革的基础问题，牵涉到国企改革的性质、标准、目标、途径和社会资源分配、效益分配。“你是哪一类国企就应该用哪一类办法，哪些垄断是该有的、哪些是不该有的，混在一起容易造成混乱和社会误解。好了挨骂，不好了也挨骂，大家一起被骂，就是分类这个基础问题没有解决。”

李锦表示，分类界定清楚以后，改革的路线便清楚了，下一步应该根据分类情况进行资源配置，就是要围绕调整和改变政府与市场的关系来进行配置资源。

### 监管体制改革：用好两把“刀”

“应该由企业管理的工作事项全部交给企业，彻底解决管得过多过细的问题。”，“积极探索改组或组建国有资本投资运营公司，国资委履行出资人职能，对国有资本投资运营公司进行监管。”

深化国企改革对国资监管方式方法提出了更高要求，张毅对如何完善国有资产管理体制提出了明确办法。

李锦认为，完善监管体制，关键要用好两把“刀”：一把“刀”用来切断政府和企业的关系，让政府部门和国资监管部门回归本位，不要再越俎代庖去干预企业法人财产权和自主经营权；另一把“刀”用来切断公司董事长和总经理的关系，让所有权和经营权真正分离。

“目前国企高管腐败大多是窝案，这与制度设计有重要关系。党委书记、董事长、总经理关系紧密甚至一人身兼数职，纪检书记也是企业内部产生的，非常容易形成内部人控制。”李锦说，要通过监管制度改革把所有权与经营权分开，也就是把党政干部和职业经理人分开、把政治家和企业家分开，并授予董事会更多权力；董事长只能干出资人代表的事，企业经营的事应该由总经理说了算。

(2013年12月30日)

## 八、拿什么管好巨额国有资本

——答新华社记者问

### 【焦点追问】

“十三五”规划建议明确将“完善各类国有资产管理体制”列入未来五年国企改革任务。4日亮相的国务院《关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见》，拉开了新一轮国资管理体制改革的序幕。

- 1.两类新公司“横空出世”能否破除监管顽疾？
- 2.“投资负面清单”如何实现国有资本能进能退？
- 3.国资划转社保能否缓解养老金缺口难题？

### 【直面解读】

“十三五”规划建议明确将“完善各类国有资产管理体制”列入未来五年国企改革任务。4日亮相的国务院《关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见》，拉开了新一轮国资管理体制改革的序幕。各方关注，这一改革能否啃下“监管”硬骨头替纳税人管好巨额国有资本。

两类新公司“横空出世”能否破除监管顽疾？

“以管资本为主加强国有资产监管，防止国有资产流失”——“十三五”规划建议提出的这一改革方向，正是此次国务院意见的改革核心。

财政部数据显示，不含国有金融类企业，截至今年9月末，中央企业和地方国有及国有控股企业资产总额已超过117万亿元。如何管好巨量资产是深化国企改革的一道难题。

财政部部长楼继伟说，意见明确的三方面改革举措中，一大重点是推进国有资产监管机构职能转变，改革国有资本授权经营体制，包括改组组建国有资本投资、运营公司。

中国企业研究院首席研究员李锦说，意见当务之急要解决政企分开问题。政府如果管太细，连30万元规模的重组也要审批，企业无法成为

真正的市场主体。

“改组组建国有资本投资、运营公司，就好比在政府和企业之间切了一刀，今后国资监管机构以监为主，两类公司以管为主，企业本身经营为主，各归其位，这是改革的关键。”李锦说。

他透露，今后一种方式是改组部分主业突出并具备一定规模、发展前景较好的企业成为行业投资经营公司，如中粮集团试点成为中国粮食投资经营公司；一种方式新成立类似汇金公司模式的投资运营公司，按照市场化方式运营。

在此基础上，国资委副主任张喜武表示，当务之急要做好国资监管机构的自我改革。要科学界定国有资产出资人监管的边界，建立监管权力清单和责任清单，做到该管的科学管理、决不缺位，不该管的要依法放权、决不越位。

“投资负面清单”如何实现国有资本能进能退？

国有资本一个重要使命，是服务国家战略目标。当前，一些国企效益低下，有的甚至成为“僵尸企业”，如何优化国有经济布局结构，更好服务国家战略目标也是此次改革的重点。

楼继伟表示，国企改革涉及国有资本从哪进从哪出的问题，改革提出探索国有资本投资负面清单，核心为了更好地提高国有资本配置效率。

党的十八届三中全会决定提出，国有资本投资运营要服务于国家战略目标，更多投向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，重点提供公共服务、发展重要前瞻性战略性新兴产业、保护生态环境、支持科技进步、保障国家安全。

“十三五”规划建议进一步明确，要健全国有资本合理流动机制，推进国有资本布局战略性调整，引导国有资本更多投向国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，坚定不移把国有企业做强做优做大，更好服务于国家战略目标。

张喜武认为，改革意见为推动国有资本合理流动优化配置奠定了基础。今后要以市场为导向、以企业为主体，有进有退、有所为有所不为，紧紧围绕服务国家战略，优化国有资本布局结构，增强国有经济整



体功能和效率。

“新的管理体制下，通过退出一批、重组合并一批、创立一批国企等方式，将引导国有资本更多向核心领域和关键行业转移，并通过投资运营公司推动国有资本流动。”李锦说，当前改革难点在于清退一些产能过剩、生产方式落后、创新能力不足、亏损严重的国有企业和“僵尸”企业等。

对于“国有经济是否该从竞争性领域全部退出”的争议，国务院发展研究中心前副主任陈清泰认为，国有资本“应加大对公益性企业的投入，在提供公共服务方面作出更大贡献”，但在竞争性领域全部退出既不现实，也没有必要。应与时俱进地改变国有经济功能，由过去看重对产业和企业的“控制”，现在转向专注资本投资收益。

国资划转社保能否缓解养老金缺口难题？

国有资本取之于民，如何更好用之于民，也是此次改革意见的一大看点。

楼继伟介绍，一方面要建立健全国有资本收益管理制度；另一方面在改组组建国有资本投资、运营公司过程中，将部分国有资本划转至社会保障基金管理机构持有，分红和转让收益用于弥补养老等社会保障资金缺口。

李锦说，这是改革回归“国企为民”的本意之举。过去国企红利直接用于社会保障等民生领域存在诸多障碍，此次改革缩短了中间链条，让群众直接感受到国企发展的好处。

今年3月，山东省出台《省属企业国有资本划转充实社会保障基金方案》，在全国率先启动国有资本充实社保金改革试点。该省提出，将全省470余户省属企业30%国有资本一次性转由省社保基金理事会持有。

山东省国资委主任张新文介绍，目前，山东省国资委履行出资人职责的18户省管企业30%的国有资本共计180.65亿元，已划转至省社保基金理事会持有。剩下400多家归属部门管理的国企资产划转工作也在进行中，预计明年底前完成。

“随着我国进入老龄化社会，社会保障能力建设形势日益严峻。”山东省副省长王书坚说，划转部分国有资本充实省社会保障基金，充分体现国有资本“全民所有、全民受益”的理念，也有助于提高社会保障能力。多元化的股权结构会倒逼国企加快建立现代企业制度，促进国有资本有序流动，增强企业活力，实现国有资产保值增值。

## 九、在企业和政府间切一刀实现两权分离

——答《光明日报》记者问

### 【焦点追问】

“十三五”规划建议明确将“完善各类国有资产管理体制”列入未来五年国企改革任务。11月4日亮相的国务院《关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见》，拉开了新一轮国资管理体制改革的序幕。

国有企业、政府以及作为国有资产监管机构的国资委的关系向来是“剪不断、理还乱”，本轮国企改革再增加一层国有资本投资运营公司。

- 1.将如何唱好国企体制改革这幕大戏？
- 2.如何国企经营、管理中的角色作出清晰界定？
- 3.怎样为政企分开划出了“隔离带”？
- 4.国资委为什么更注重财务投资和收益回报？
- 5.清理退出的一批的重点是什么？

### 【直面解读】

中国企业改革与发展研究会副会长李锦认为,政企不分是国企面临的主要问题。以现在的改革方案来看，国企将成为“运动员”国资监管机构则是“裁判员”，投资、运营公司将扮演“教练员”与“领队”角色。

《意见》对这四者在国企经营、管理中的角色作出清晰界定。

《意见》明确，国有资产监管机构不行使政府公共管理职能，将其归位于相关政府部门和单位；不干预企业自主经营权，将由企业自主经营决策的事项归位于企业。国有资产监管机构则专司国有资产监管，重点管好国有资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全，更好服务于国家战略目标，实现保值增值。并且，国资监管机构将投资计划、部分产权管理和重大事项决策等出资人权利，授权国有资本投

资、运营公司行使。

“以管资本为主加强国有资产监管，防止国有资产流失”——前日公布的“十三五”规划建议提出的这一改革方向，正是此次国务院意见的改革核心。

不含国有金融类企业，截至今年9月末，中央企业和地方国有及国有控股企业资产总额已超过117万亿元。如何管好巨量资产是深化国企改革的一道难题。

从2003年起，各级政府陆续成立国有资产监督管理委员会，履行国有资本的出资人职责。例如，国务院国资委公布的机构职责包括加强国有资产的管理、承担监督所监管企业国资保值增值的责任、指导推进国企改革和重组、推进国企的现代企业制度建设、推动国有经济布局和结构的战略性调整、考核任免企业负责人等。

从上述职责就可以看出，国资委既是代表资产所有者的出资人，又是国企的主要监管者。出资人应该是市场主体，负责资本保值增值。但是国资委作为国务院直属特设机构，属于政府部门，负有行政管理相关职责。国资委身份的重合实际意味着政企不分、所有权和经营权不分。意见明确的三方面改革举措中，一大重点是推进国有资产监管机构职能转变，改革国有资本授权经营体制，包括改组组建国有资本投资、运营公司。当务之急要解决政企分开问题。政府如果管太细，连30万元规模的重组也要审批，企业无法成为真正的市场主体。

李锦一向是强调两权分离理论的。他认为，改组组建国有资本投资、运营公司，就好比在政府和企业之间切了一刀，今后国资监管机构以监为主，两类公司以管为主，企业本身经营为主，各归其位，这是改革的关键。今后一种方式是改组部分主业突出并具备一定规模、发展前景较好的企业成为行业投资经营公司，如中粮集团试点成为中国粮食投资经营公司；一种方式新成立类似汇金公司模式的投资运营公司，按照市场化方式运营。

(2015年11月5日)

国资委放权，投资经营公司将成立

今年以来，多地国资委已经制定了向国企放权的计划，并且划定了

国资委履职清单，明确清单以外的事项由企业自主决策。国资委向企业下放的权力主要包括主业内投资规划、产权管理、企业改制和部分领导人员管理等。

与这类直接将权力下放给企业不同，此次《意见》提出，将原来属于国有资产监管机构行使的投资计划、部分产权管理和重大事项决策等出资人权利，授权国有资本投资、运营公司和其他直接监管的企业行使。

如果说国资委还有政府部门的性质，那么国有资本投资、运营公司将是完全的市场主体，将按市场规则运作。例如，《意见》明确，投资、运营公司以出资额为限承担有限责任。投资、运营公司的作用就是将企业和政府彻底划开，有利于所有权和经营权的分离。

国有资本投资、运营公司成立后将作为国有资本市场化运作的专业平台，通过股权运作、价值管理、有序进退等方式，促进国有资本合理流动，实现保值增值。

值得注意的是，《意见》提出了两类投资、运营公司的建立方式，一是通过划拨现有商业类国有企业的国有股权，以及国有资本经营预算注资组建；另一种方式是选择具备一定条件的国有独资企业集团改组设立。

继上海国际、国盛两大公司进入实质运营后，国资投资、运营公司已逐渐落地开花。例如首批纳入改革试点的中粮集团未来将加快推进股权多元化，通过实现国际化全产业链、业务板块分拆上市、引进职业经理人等举措，将中粮打造成一家以粮油食品为核心主业的国有资本投资公司。国家开发投资公司的试点方案早已完成。山东省首批试点的鲁信集团和山东省国有资产投资控股公司已经改建完毕。

——2015年11月5日答《每日经济新闻》记者

《意见》提供制度性框架为政企分开划出了“隔离带”

《意见》要求，改革国有资本授权经营体制，改组组建国有资本投资、运营公司；明确国有资产监管机构与国有资本投资运营公司以及与企业之间的关系；转变国有资产监管机构职能；提高国有资本配置运营效率。

《意见》整体上提供了一个厘清角色、确定分工的制度性框架。政府部门、国企之间新增的国有资本投资运营公司为政企分开划出了一个清晰的“隔离带”——“隔离带”一端的国资委在确定政府职能部门的基础上加大放权力度，而另一端的国企则在明确市场主体地位的基础上获得松绑。以两类公司为载体的三个“一批”的实施将进一步调整优化国有资产在国民经济中的布局。

《意见》提出，改组组建国有资本投资、运营公司。主要通过划拨现有商业类国有企业的国有股权，以及国有资本经营预算注资组建。要明确国有资产监管机构与国有资本投资、运营公司关系，界定国有资本投资、运营公司与所出资企业关系。

设置两类公司是《意见》最大的看点，其意义是为呼唤已久的政企分开、政资分开提供了一个中间层“隔离带”，并进而明确了“隔离带”两端的角色与职能。

现今国资管理体制中最大的问题就是政企不分、政资不分，并由此导致了一系列政府与企业越位、缺位、错位的现象。而随着国有资本投资、运营公司的设立，政府和企业之间将出现一个“隔离带”，一端的国资委是国有资产监管机构，另一端的国企是市场主体。

根据《意见》，国资监管机构与两类公司的关系是，政府授权国有资产监管机构依法对国有资本投资、运营公司履行出资人职责。两类公司与所出资企业的关系则是，国有资本投资、运营公司对所出资企业依法行使股东权利，以出资额为限承担有限责任。

两类公司原则上应在现有的大型或特大型国有企业集团的基础上组建或改组，尽可能不新设国有资本投资或国有资本运营公司。其原因是，长期以来，集团公司层面的股权多元化进程停滞不前，而组建两类公司会极大地加快集团公司层面的股权改革进程。

由于身份的模糊，长期以来国资委既管人管事又管资产，但实际上又未能很好履行其应有的职责，“国资委放权是必然的，根据《意见》，其对国企的管理权将下放给两类公司，对国企的经营权则直接下放给企业本身。

《意见》要求将国有资产监管机构行使的投资计划、部分产权管理和重大事项决策等出资人权利，授权国有资本投资、运营公司和其他直

接监管的企业行使；将依法应由企业自主经营决策的事项归位于企业；加强对企业集团的整体监管，将延伸到子企业的管理事项原则上归位于一级企业，由一级企业依法依规决策；将国有资产监管机构配合承担的公共管理职能，归位于相关政府部门和单位。

《意见》同时要求，以管资本为主，重点管好国有资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全，更好服务于国家战略目标，实现保值增值。

方案力图实现以“管资本为主”加强国有资产监管，而“管资本”的核心管理职责包括：公司章程审批、国有股东代表管理、国有资本经营预决算、经营业绩与绩效考核评价、国有资本经营收益上交、审计、信息披露管理七项内容，国资监管机构对商业性国有企业一般只需管理这七项职能即可，而其他类别的国企可以进一步添加或减少适用于该企业的特定的管理职能。

——2015年11月5日答《21世纪经济报道》记者

### 国企改革政企分离隔离带落子

《意见》指出，现行国有资产管理体制中政企不分、政资不分问题依然存在，国有资产监管还存在越位、缺位、错位现象；国有资产监督机制不健全，国有资产流失、违纪违法问题在一些领域和企业比较突出；国有经济布局结构有待进一步优化，国有资本配置效率不高等问题亟待解决。

国有企业面临的最大困难就是政企不分以及过分依靠国家补贴，导致国有企业失去了技术创新的热情，在面对市场竞争时处于弱势地位。本次《意见》的重头戏就是国家从“管资产”开始向“管资本”过渡。国企改革想要真正达到预期目标关键还是政企分开，国家其实没必要对于企业绝对控股，作为出资人只需要享受企业利润带来的红利即可。从而激活国有资产的流动性，避免在某一行业、某一企业上被“套牢”，做到可进可退，既可以规避企业经营不善带来的投资损失，也可以将管理归还给企业，使企业更好地迎接市场竞争。

国有资本投资运营公司已经开始布局，未来将会在分类的基础上，首先选取一批具备条件的央企试点进行改组，在此基础上形成国有投资运营公司，而国资委等政府部门的一些权力也将会随之下放。和以往国

资委直接管理资产略有不同的是，国有资本投资运营公司与所出资企业更加强调以资本为纽带的投资于被投资的关系，更加突出市场化的改革措施和管理手段。而从实际操作上来看，无论是成立国有资本投资公司还是运营公司都需要进一步梳理国有资本，其运作周期较长，因此这项改革思路还需要时间。

——2015年11月5日答《中国产经新闻报》记者

### 国资委更注重财务投资和收益回报

《意见》提出，改组组建国有资本投资、运营公司。主要通过划拨现有商业类国有企业的国有股权，以及国有资本经营预算注资组建。或选择具备一定条件的国有独资企业集团改组设立，以服务国家战略、提升产业竞争力为主要目标，在关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，通过开展投资融资、产业培育和资本整合等，推动产业集聚和转型升级，优化国有资本布局结构。

以往，作为国有资产监管机构，对国有企业的各项事务，包括经营业绩、人事变动、资本运作等都进行着管理。既当裁判员、又当教练员，不断被外界质疑。

过去的国资委既不像政府，也不像企业和股东。现在要建立的投资经营公司，像是一条隔离带，在国企和政府之间，以免政府手伸得太长，企业就可以真正成为市场独立主体。商业类的国企也就形成了三层的监管框架。

在新一轮国企改革中，监管方向从管资产变为管资本转变，新的国有资本投资、运营公司的管理方式将明显不同于国资委，也将更加注重财务投资和收益回报。

此次《意见》就要求，界定国有资本投资、运营公司与所出资企业关系。国有资本投资、运营公司对所出资企业依法行使股东权利，以出资额为限承担有限责任。

——2015年11月5日答《新京报》记者

### 优化重组的内容就是三个“一批”



本轮国企改革承载的一项重要使命是国有资产布局结构的优化调整。

《意见》明确，建立国有资本布局和结构调整机制，制定完善经济社会发展规划、产业政策和国有资本收益管理规则，建立健全国有资本进退机制，制定国有资本投资负面清单，推动国有资本更多投向关系国家安全、国民经济命脉和国计民生的重要行业和关键领域。

《意见》所提的国有资本优化重组最直接的操作载体就是改组组建两类公司，而优化重组的内容就是三个“一批”。现在三个“一批”的具体内容还没确定，但是整体上看，清理退出的一批国企主要是主业不突出、经营方式粗放、长期亏损和产能过剩的企业；重组整合的一批可能集中在装备制造，或在国民经济中起重要作用的关键领域；而创新发展的一批则主要是对整个国民经济能起到先导作用的新兴产业。这三个“一批”将贯穿国有资产布局调整的全局和始终，而两类公司则是调整的主要载体。

党的十八届三中全会决定提出，国有资本投资运营要服务于国家战略目标，更多投向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，重点提供公共服务、发展重要前瞻性战略性新兴产业、保护生态环境、支持科技进步、保障国家安全。

“十三五”规划建议进一步明确，要健全国有资本合理流动机制，推进国有资本布局战略性调整，引导国有资本更多投向国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，坚定不移把国有企业做强做优做大，更好服务于国家战略目标。改革意见为推动国有资本合理流动优化配置奠定了基础。今后要以市场为导向、以企业为主体，有进有退、有所为有所不为，紧紧围绕服务国家战略，优化国有资本布局结构，增强国有经济整体功能和效率。

新的管理体制下，通过退出一批、重组合并一批、创立一批国企等方式，将引导国有资本更多向核心领域和关键行业转移，并通过投资运营公司推动国有资本流动。当前改革难点在于清退一些产能过剩、生产方式落后、创新能力不足、亏损严重的国有企业和“僵尸”企业等。

——2015年11月5日答《中国经济网》记者

## 十、划转国资充实社保是国企为民本意的回归

——答《中国网》记者问

### 【焦点追问】

- 1.将部分国有资本划转至社会保障基金，是在什么背景下进行的？
- 2.通过国有股补贴充实社保基金有几种办法？
- 3.用行政命令强行切割国有资本是否“政企不分”？
- 4.国资与财政两个股东，会不会发生矛盾？
- 5.国有产权划拨至社会保障基金，为什么要稳妥慎行？

### 【直面解读】

国务院日前正式印发《关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见》。国有资本取之于民，如何更好用之于民，是此次改革意见的一大看点。一方面要建立健全国有资本收益管理制度；另一方面在改组组建国有资本投资、运营公司过程中，将部分国有资本划转至社会保障基金管理机构持有，分红和转让收益用于弥补养老等社会保障资金缺口。

这是改革回归“国企为民”本意之举。过去国企红利直接用于社会保障等民生领域存在诸多障碍，此次改革缩短了中间链条，让群众直接感受到国企发展的好处。这是国企改革也是社会制度的创新。对于致力于保增长的国企，自然是压力巨大，然而却是能够理解的。怎样实施，把这件关系国计民生的事办好，则需要探索。

填补养老金缺口、缓解财政补贴压力的迫切之举

“划拨国有资产充实社保基金”最早是2004年10月写入十六届三中全会决定中，十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确，划转部分国有资本充实社会保障基金。这件事说了很久，但是很难落实。这次国企改革文件的规定，是对三中全会精神的落实。

社会保障基金(简称社保基金)是为实施社会保障制度而建立的专款专用的基金。社会保障基金一般按不同的项目分别建立，如社会保险基金、社会救济基金、社会福利基金等。其中，社会保险基金是最重要组成部分。

在全国社会保障基金成立初期，资金主要来源包括中央财政拨款、国有股减转持、彩票公益金及投资收益等。其中国有股减转持带来的收入扮演着重要角色。但随着国企改革接近尾声，国有股减转持这一渠道正在枯竭，社保基金需要拓展新的筹资渠道。

随着我国进入老龄化社会，社会保障能力建设形势日益严峻。当各地财政收入增幅进入“个位数”增长的新常态之后，养老金支付的压力正在与日俱增，自1998年养老保险制度建立以来，划拨国有资产充实社保基金的需求从来没有像现在这么迫切过。

近日公布的2015年全国社会保险基金预算显示，剔除财政补贴后，2015年养老保险“亏空”将超过三千亿元。中国养老保险制度已经陷入了“缴费多，待遇低，收支还不平衡”的三角悖论之中。从2015年的政府预算中可以看出，养老保险本身支出已经大于收入，需要财政补贴才能维持收支平衡。社会保险的可持续性主要是指基金的可持续性，现行社会保障高费税率却难保持续性。五险费率高达企业工资总额的40%以上，但征缴率不足70%。2015年全国社会保险基金预算剔除财政补贴因素后基金收不抵支，且相比此前几年的预算执行情况，“亏空”越来越大；以企业职工基本养老保险为例，剔除财政补贴后，当期保险费收入与支出相减，“亏空”3024.87亿元，比2014年的收支差1563亿元显著扩大。看来全国社会保障基金，缺口之大已经到了非解决不可的程度了。

面对收支不平衡，政府只有划拨国有资产和继续财政现金补贴两条路可走。当前各地财政收入的下降，使得第二条路实在难以走下去了。于是，大家视线便转到国企身上。拿国资作价是一个必然的选择，没有别的路好走了。

现在中央已经明确决定国有资产划拨社保，而且也成立了部际工作小组，已经进入实施过程中，虽然还没有形成具体的方案，不过已经到了开展具体行动的阶段了。

国企支持社会保障体系的输血行为

提高国有资本收益上缴比例充实社会保险基金，是国有企业义不容辞的责任。但是，把国有资本的30%一次性划转给社会保障基金，一定能够补足缺口且能保证社会保险基金具备自主“造血功能”而良性运转，自然是不难想象。开展这项工作既是壮大我国社会保障战略储备、完善社会保障体系的重大举措，也是深化国有企业改革、发展混合所有制经济的重要内容。

最近国务院出台的国有股转持社保基金这一政策，无疑是一种制度创新，对于有效解决社会保障基金面临的巨大资金缺口无疑具有决定性意义。

在这方面，山东省带了一个好头。今年5月18日，超过33亿元的国有资本正式划拨到新成立的山东省社保基金理事会名下，这一文件在纸上停留了11年之后正式落地。这件事情，从去年6月便开始做了。山东省制定了《关于深化省属国有企业改革完善国有资产管理体制的意见》，明确要求：“划转部分国有资本充实省社会保障基金。设立山东省社保基金理事会，承接管理划转的省属企业国有资本，行使投资者职能，探索推进国有企业股权多元化和现代企业制度建设。省财政部门 and 国资监管机构依法对省社保基金理事会履行监管职能。”根据这个《意见》，山东省按照一次划转、分步到位、逐户完善的原则，把省属471户国有企业30%的国有资本(包括国有控股参股企业中的国有资本)划转充实省社会保障基金；将划转范围内的国有资本一次性转由省社保基金理事会持有。山东省的这样做可以避免目前国企红利被返投国企、其他群体享受不到的问题，使国企红利能够真正取之于民、用之于民。这个幅度自然不小。

这是山东省落实国企全民所有制属性的一项重要举措，体现了国企发展归根到底要为人民服务的理念，在全国当属首创。

从社会保障制度的角度看，将国有股划转社保基金，主要和最终目的是为了充实我国的社保基金，有效缓解社保基金的资金缺口，健全我国的社会保障体制。这正是五中全会的口号“共享”的实现。

从应对我国日益严重的人口老龄化问题来看，这一政策还具有前瞻性的战略眼光。提前充实社保基金，并通过持续渐进的充实社保基金，无疑可以有效的缓解人口老龄化对我国经济社会的负面影响。

再向远处看，此举通过充实社保基金，健全完善相关社会保障制

度，无疑有利于有效的解决人民的后顾之忧，增强消费者的消费信心，从而有利于实现我国由投资拉动的增长模式转变成消费拉动的经济增长模式，而以消费增长的经济发展模式不仅具有更大的乘数效应而且更具有可持续性。

纵观此次金融和经济危机，中国经济当前面临的困难，表面上是外部金融危机的影响，其实质和根本则在于中国经济自身的结构性失衡，在于收入分配结构性问题所导致的居民购买力普遍低下的问题，在于相关教育、医疗、养老等社会保障体系的残缺。正是因为如此，为有效解决中国当前面临的困难，国家先后出台的四万亿投资计划，虽然在一定程度上拉动了内需的增长和经济的回暖，但是内需依旧不足，人民的消费信心依旧不足，后顾之忧依旧重重，特别是在预期经济前景不容乐观的宏观经济背景下。而将国有股划转社保，充实社保基金，不仅有利于有效的解决社保基金长期以来存在的资金缺口问题，完善和健全相关社会保障制度，更重要的是有利于免除消费者的后顾之忧，提高消费者的消费信心，从而有利于提高消费对经济的拉动和促进作用。

算起来，这些都是国有企业的贡献。因为真金白银是国企拿出来的，压力一下子转到国有企业身上来了。

《方案》有超前性，但是其操作性还需继续创新

根据人社部公布的信息，目前这一工作正由财政部牵头，国资委、人社部、社保基金理事会、证监会等部门共同推进参加，且相关部门已成立了专题工作组，建立了工作机制，已经进入实施过程中。

怎么操作？通过国有股补贴充实社保基金是现实可行的办法，但是对于究竟是采取国有股变现补充还是直接转持为社保基金一直存在争议。看来，方法有三，或者叫三条建议：可以把一些大央企、垄断企业的利润划一部分过来，社保基金根据所持的这部分产权，通过年度分红持续获得收益这个最保险；可以把结构性转型中产能过剩、面临淘汰的企业资产处置、变卖划归社保；可以在国有股上市的时候划一部分股份给社保基金。在具体操作上，是划归资产还是利润，根据政策需要。山东省的做法，是将30%省属企业国有资本直接划转到省社保基金理事会。

从我国目前的国有资产的状况来看，划转部分国有资产充实社保基金，具有一定的条件。这些年，国企日子好过一些了，可是渐渐地也开

始难受了。在当前经济下行压力大的环境下，中央把稳增长放到了更重要的位置上，而划拨国资补充社保很可能导致资本市场的剧烈波动，对经济增长的保持，肯定有压力。何况，国企利润上缴到2020年提高到30%，现在又是一个30%。日子过得好的，还好说；过得差的，恐怕是雪上加霜了。国企业遇到了“两难”，从国企方面看希望这个方案宁缓勿急，自然是可以理解的；而从财政方面看，希望这个方案宁急勿缓，也是是可以理解的。

有人认为，用行政命令强行切割国有资本、改变国有企业资本结构，有悖于逻辑常识和市场规律，也是“政企不分”的反映。我看不必这么想。因为国有资本是国家的，是全国人民的财产。国家调用了，也没有什么说的。我们总是说共和国长子，国家有困难，长子自然要多奉献，多吃亏。怎样不影响国企成为独立的市场主体，自然要划出保护线。至于混合所有制企业，自然不是随便调的，自当别论。

有人认为，一个股东变成两个股东，自然出现了财政部和国资委两个婆婆共管“国有企业”的格局，财政部与国资委同时履行“出资人”职责，而两者又都是国有资本“代表”，产权混乱的局面在所难免。两个婆婆，听哪一个的？企业自然要麻烦些。究竟谁有权直接划转国有资本，划转国有资本要不要接受监督？也是个问题，需要正面回答。

还有个担心，划转国有股从表面看是让社保基金账户的资产增加、规模扩大，解决可能面对社保基金缺口问题。但一旦企业出现资不抵债、实施破产等问题，极有可能连累到社保基金，因为社保基金在享受权利的同时，也要承担责任。这个责任谁来负，怎么负，也得有个说法。

在保增长背景下，如何实现国企自我发展、维护股市的平稳发展与促进社保基金资金缺口有效缓解的平衡，成为市场和政府关注的焦点和进行相关决策时要考虑的问题。

我的看法是，至于国有产权划拨的比例，可以先行测算，一方面要让社保基金额外增加一笔可持续的收入补充，另一方面也要确保大型央企不因划拨产权影响自身继续做大做强，要本着两方面都兼顾的原则来制定国有产权划拨方案。起步阶段，应该是国企本着履行社会责任的义务拿出一小部分产权。这些落实后要倒过来，根据社保基金空账缺口的情况来逐渐增加划拨产权的比例。一下子调走，国企受不了，还是稳妥慎行。

十八届五中全会强调，实现“十三五”时期发展目标，破解发展难题，厚植发展优势，必须牢固树立并切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。坚持共享发展，必须坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，作出更有效的制度安排，使全体人民在共建共享发展中有更多获得感，增强发展动力，增进人民团结，朝着共同富裕方向稳步前进。建立更加公平更可持续的社会保障制度，实施全民参保计划，实现职工基础养老金全国统筹，划转部分国有资本充实社保基金，全面实施城乡居民大病保险制度。国有企业应该有积极的态度，支持这项创新。

当然，创新必会有新的矛盾，也会催生新的思路。现在，山东省国资委、山东省社保基金理事会一次性将鲁信集团等15户省管企业30%的国有资本划转省社保基金理事会持有，这次划转的国有资本总额为147.6亿元。至此，山东省级直管企业部分国有资本划转工作已经完成。山东省走在前面，他们怎么处理这些矛盾，大家还要等着看。

(2015年11月9日)

## 第六章 混合所有制改革由积极变为有序

### 一、混合经济政策落地 资本市场迎三大利好

——答《中国证券报》记者问

#### 【焦点追问】

国务院2015年9月24日印发《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》。

- 1.这份《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》有哪些亮点？
- 2.《意见》对提出混改方式，如何理解这六个领域的混改？
- 3.随着新一轮改革的推进，并购重组是否会将再次进入一个活跃期？
- 4.国企混改重要文件下发对资本市场将带来哪些影响？

#### 【直面解读】

针对混改方案中的亮点及国企改革对资本市场带来的影响等问题，中国企业研究院首席研究员李锦接受中国证券报记者专访时表示，顶层设计方案出台后，其他配套文件出台的频率在加快，有利于尽快将国企改革的“设计图”转为“施工图”。随着改革的深入，国企改革将变成一个大的平台，让资本集聚，让优势资源集聚，让国企更充满活力，形成新的改革红利，对保增长起到促进作用。

#### 混改方案有十五大亮点

国务院24日印发《意见》中分为八章29条，体例与顶层设计相近。明确了国有企业发展混合所有制经济的指导思想、总体要求、基本原则、核心内容与配套措施，是国企混改的行动纲领与基本遵循，文件有十五大亮点。

一、文件题目中以“混合所有制经济”代替“混合所有制改革”是一个



变化，讲“混合所有制经济”这个词落脚在经济形态上更加公允，减少阻力；二、强调企业主体、市场运作，表明市场化改革的性质，《意见》提出的混改四项“基本原则”32个字中，企业主体，市场运作这条很重要；三、《意见》将保护产权明确写入改革所要坚持的原则。保护产权有利于鼓励各类资本参与混改，是实打实的坚持基本经济制度；四、“重要行业和关键领域”，区分了竞争性行业的国企混改以及主业处于重要行业和关键领域的混改，后者要保持国有资本控股地位；五、明确重要行业与关键领域在六大领域中，哪些领域能放，哪些不能放，放到什么程度的问题；六、首次完整公布了负面清单，降低了民营资本参与混合所有制企业改革的不确定性，社会资本最为关注的石油天然气和军工领域都有明确规定；七、提倡保险基金、社保基金等长期资金进入国家重点工程投资，开拓新的融资来源，也显示出决策层推进本轮混改必胜的决心；八、对外资进入混改持欢迎而慎重的态度；九、国有企业是有进有退，不是国退民进。《意见》提出，对其他服务国家战略目标、重要前瞻性战略性新兴产业、生态环境保护、共享技术平台等重要行业和关键领域，加大国有资本投资力度，发挥国有资本引导和带动作用；十、解决了参与国企混改的方式与路径。如非公有资本投资主体可通过出资入股、收购股权、认购可转债、股权置换等多种方式，参与国有企业改制重组或国有控股上市公司增资扩股以及企业经营管理；十一、不对民间投资主体单独设置附加条件，有利于打破“玻璃门”、“弹簧门”、“旋转门”等隐性壁垒；十二、职工持股先试点后铺开，与顶层设计口径一致；十三、所有权和经营权两权分离，建立健全混合所有制企业治理机制。《意见》规定，政府不得干预企业自主经营，股东不得干预企业日常运营，这要求经营权要交给职业经理人；十四、透露了职业经理人制度试点思路，即选聘、身份转换通道，契约化管理、薪酬、退出机制；十五、规范操作，防范国资流失。改革方案要依法依规，股权转让要公开公允，确保做到混合前公平评估、混合中阳光操作、混合后规范运营。这些防止流失的措施讲得很具体，有操作性。

## 六大负面清单列出 混改路线图明确

这六个方面也是混改的六大负面清单，是整个文件的核心内容。实际上，从这六个方面可以读出两张“负面清单”。第一张是从宏观上，明确需要国资独资或控股的几大领域；第二张则是从微观层面上，明确了在负面清单之内的一些业务也是允许非公有资本进入的。比如军工在负面清单中，规定了从事战略武器装备科研生产等领域实行国有独资或绝对控股。其他军工领域，也可以放宽市场准入。包括能源、交通、医

疗、教育、通信等在内的领域多是民营资本进入意愿高的领域，现在有了非禁即入的“负面清单”，可以理解“清单之外皆可混”。社会资本最为关注的石油天然气和军工领域，负面清单的出台打开了民资的市场空间，这解决了市场最为关注的哪些领域可以混改、哪些不能搞混改的问题，这是第一次系统地把这些问题提出。从这六个方面来看放开的领域还是比较大的，民资和外资可以根据这六个方面“对号入座”，寻找自己的投资点与经济增长点。

### 并购重组将再次进入新的活跃期

2003年到2009年是我国兼并重组的高潮期，这个期间中央企业得到快速发展，中国大企业时代的形成是非常明显的，2009年后的这五六年，并购重组进入了稳步发展期，也可以说是相对平静期，而这一轮的改革则意味着并购重组在今后四五年之内将再次进入新的活跃期。

2015年改革大趋势在加快，尤其是《指导意见》中提出，应发挥国有资本投资、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，建立健全优胜劣汰市场化退出机制；切实保障退出企业依法实现关闭或破产，加快处置低效无效资产，淘汰落后产能。随着国有资本投资、运营公司组建以及“三个一批”的提出，意味着并购重组将迎来一个新的局面，当然并购重组是一个系统工程，因为改革要素具有整体性、相关性与互动性特征，所有要有待于未来分类改革方案、国有经济布局与结构调整方案、投资运营公司方案等配套方案都出来后，并购重组才可能进一步加快，今年更多的是筹备酝酿阶段。并购重组不仅是国企改革的重要方式，同时和调结构、转方式也是联动的，是供给需求平衡的重要措施，在一定时期内并购重组将成为国企改革发展的中心枢纽，强强联合、拆分重组、混合参股、关停并转、内部重组等多种方式的并购重组将持续涌现。

### 资本市场迎来三个利好

顶层设计方案出台后，其他配套文件出台的频率在加快，有利于尽快将国企改革的“设计图”转为“施工图”。随着改革的深入，国企将变成一个大的平台，让资本集聚，让优势资源集聚，让国企加快转换经营机制更具活力，形成新的改革红利，对保增长起到促进作用。

资本市场将迎来三个利好：一是随着改制上市，国企整体上市步伐加快，国资进一步证券化将使资本市场市值增加，为资本市场注入动

能；二是通过产权、股权改革，交易量加大，并购重组的活跃有利于资本市场活跃，带来多方共赢的机会；三是非国有资本大规模投入混合所有制经济，国企实体经济得到强化，将为整个资本市场健康发展带来正向刺激作用。尤其在当前市场比较清淡，在重要通信基础设施、石油天然气主干管网、电网、核电等六个领域首次提出混改的负面清单，对非国有资本是极大的利好，由资本市场层面推进的混改有望为市场带来一股新的活力。

(2015年10月25日)

## 二、国企混改分类分层推进 六大领域国资主导

——答《每日经济新闻》记者问

### 【焦点追问】

随着2015年9月24日《国务院关于国有企业发展混合所有制经济的意见》(以下简称《意见》)的推出,之后国企改革的文件公布速度可能还会加快。

1.国企分成几类? 国资主导哪六大领域?

2.通过什么样的方式调整国有股权比例?

3.对民资参与国企混改附加哪些条件?

### 【直面解读】

“加快国企改革配套文件的出台,有利于‘设计图’快速变成‘施工图’。并且地方上混改已经紧锣密鼓展开,也急需顶层文件指导。”中国企业改革与发展研究会副会长李锦接受本报专访时说。

作为《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》(以下简称《指导意见》)的配套措施,《意见》从总体要求、分类推进、分层推进、鼓励各类资本参与、混合所有制企业治理机制、操作规则、营造良好环境和组织实施等八个方面规定了国有企业混合所有制改革的细则,并要求在部分领域实行国有独资或绝对控股。

李锦告诉《每日经济新闻》记者,《意见》的重点就是细化了国企的分类,混改必须分类分层推进。另外,混改意见也对企业内部治理作出安排,职业经理人制度的轮廓初显。

鼓励央企集团整体上市

《意见》首先提出混改的四项“基本原则”,即政府引导、市场运作,完善制度、保护产权,严格程序、规范操作,宜改则改、稳妥推进。

分类改革被视为本轮国企改革的基础，国企混改也以分类和分层为前提。《意见》对分类和分层推进国企混改提出了细化的规定。

《指导意见》提出将国企分为商业类和公益类，此次《意见》则在此基础上进一步细分。在商业类国企混改中，《意见》区分了竞争性行业的国企混改以及主业处于重要行业和关键领域的混改。其核心区别在于，后者要保持国有资本控股地位，支持非国有资本参股。

《意见》特别指出，在六大领域应由国资主导。其中，重要通信基础设施、枢纽型交通基础设施、重要江河流域控制性水利水电枢纽、跨流域调水工程等领域，实行国有独资或控股；重要水资源、森林资源、战略性矿产资源等开发利用，实行国有独资或绝对控股；江河主干渠道、石油天然气主干管网、电网等，对自然垄断环节的管网实行国有独资或绝对控股；核电、重要公共技术平台、气象测绘水文等基础数据采集利用等领域，实行国有独资或绝对控股；国防军工等特殊产业，从事战略武器装备科研生产、关系国家战略安全和涉及国家核心机密的核军工能力领域，实行国有独资或绝对控股；对其他服务国家战略目标、重要前瞻性战略性新兴产业、生态环境保护、共享技术平台等重要行业和关键领域，加大国有资本投资力度，发挥国有资本引导和带动作用。

李锦告诉《每日经济新闻》记者：“这也就是说，除了列举的这些领域必须国有独资或控股外，其他领域非国有资本都可以进入。这解决了市场最为关注的哪些领域可以投、哪些不能搞混改的问题。”

此外，《意见》对国企子公司和集团公司的混改作出不同的要求，对于前者要“引导”，而对集团公司的混改则是“探索”。李锦认为，这主要是考虑到稳妥推进混改，集团公司资金量大，混改相对困难的问题。

在外界关注的央企集团层面的改革上，《意见》提出，在国家有明确规定的特定领域外，鼓励通过整体上市、并购重组、发行可转债等方式，逐步调整国有股权比例，积极引入各类投资者，形成股权结构多元、股东行为规范、内部约束有效、运行高效灵活的经营机制。

### 不对民资设附加条件

《意见》显示，非公有资本、集体资本、外资资本都可以通过各种形式参与国企混改。如非公有资本投资主体可通过出资入股、收购股权、认购可转债、股权置换等多种方式，参与国有企业改制重组或国有

控股上市公司增资扩股以及企业经营管理。外资也可以通过海外并购、投融资合作、离岸金融等方式。

值得注意的是，《意见》提出，企业国有产权或国有股权转让时，除国家另有规定外，一般不在意向受让人资质条件中对民间投资主体单独设置附加条件。并且，在为混改营造良好环境部分，《意见》提出，进一步简政放权，最大限度取消涉及企业依法自主经营的行政许可审批事项。

中国企业联合会研究部主任郝玉峰认为，这是为民间资本参与混改创造便利条件，减少一些条条框框，有利于提升改革效率，使民间资本的参与更容易。

此外，李锦告诉《每日经济新闻》记者，《意见》的相关规定显示出了现代企业制度的初步轮廓。《意见》第16条规定，政府不得干预企业自主经营，股东不得干预企业日常运营，确保企业治理规范、激励约束机制到位。李锦说：“这要求不仅政府不得干预企业经营，股东也不能干预，经营权要交给职业经理人。所有权和经营权两权分离是现代企业制度的标志之一。”

另外，《意见》要求落实董事会对经理层成员等高级经营管理人员选聘、业绩考核和薪酬管理等职权。对市场选聘的职业经理人则严格任期管理和绩效考核。

(2015年9月25日)

### 三、国企混改意见发布：设负面清单分层分类推进

——答《21世纪经济报道》记者问

#### 【焦点追问】

- 1.双层负面清单如何理解？
- 2.非公有资本投资主体可通过几种方式入股，产权能否得到确实保护？
- 3.“严格程序，规范操作”体现在哪些方面？

#### 【直面解读】

《国务院关于发展混合所有制经济的意见》将保护产权明确写入改革所要坚持的四大原则之一。“以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管为基本导向，切实保护混合所有制企业各类出资人的产权权益，调动各类资本参与发展混合所有制经济的积极性。”

在《关于深化国有企业改革的指导意见》公布仅10天后，本轮国企改革的重头戏，国企混改的总方案《国务院关于国有企业发展混合所有制经济的意见》于9月24日晚间正式发布。

多位受访人士向21世纪经济报道表示，这一方案内容详实、操作性强，亮点层出不穷，作为“1+N”文件中“N”部分最核心的一个方案，其出台带有标志性意义，本轮国企改革的进程有望由此驶入快车道。

#### 设置双层负面清单

混改《意见》最大的一个亮点就是分层分类地规定了混改推进的要求。

对于主业处于充分竞争行业和领域的商业类国有企业混合所有制改革，《意见》要求充分运用整体上市等方式，积极引入其他国有资本或各类非国有资本实现股权多元化。

对主业处于关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域、主要承担重大专项任务的商业类国有企业，《意见》要求保持国有资本控股地位，支持非国有资本参股。

对自然垄断行业，《意见》要求实行以政企分开、政资分开、特许经营、政府监管为主要内容的改革，根据不同行业特点实行网运分开、放开竞争性业务。

中国企业研究院首席研究员李锦对21世纪经济报道记者表示，分类混改是《意见》最明显的亮点，更为重要的是，意见在分类的基础上列出了混改的负面清单。

《意见》明确，在重要通信基础设施、枢纽型交通基础设施、重要江河流域控制性水利水电枢纽、跨流域调水工程等领域，实行国有独资或控股，允许符合条件的非国有企业依法通过特许经营、政府购买服务等方式参与建设和运营。

在重要水资源、森林资源、战略性矿产资源等开发利用，实行国有独资或绝对控股，允许非国有资本进入，依法依规有序参与开发经营。

在江河主干渠道、石油天然气主干管网、电网等领域，实行网运分开、主辅分离，除对自然垄断环节的管网实行国有独资或绝对控股外，放开竞争性业务，允许非国有资本平等进入。

在核电、重要公共技术平台、气象测绘水文等基础数据采集利用等领域，实行国有独资或绝对控股，支持非国有企业投资参股以及参与特许经营和政府采购。粮食、石油、天然气等战略物资国家储备领域保持国有独资或控股。

在国防军工等特殊产业，从事战略武器装备科研生产、关系国家战略安全和涉及国家核心机密的核心军工能力领域，实行国有独资或绝对控股。其他军工领域，分类逐步放宽市场准入，建立竞争性采购体制机制，支持非国有企业参与武器装备科研生产、维修服务和竞争性采购。

对其他服务国家战略目标、重要前瞻性战略性新兴产业、生态环境保护、共享技术平台等重要行业和关键领域，《意见》要求加大国有资本投资力度，发挥国有资本引导和带动作用。



李锦认为上述领域被明确列出，实际上形成了国企混改的两张“负面清单”，“第一张是从宏观上讲，明确地列出了上述需要国资独资或控股的几大领域，第二张则是从微观层面上，明确了即使在上面负面清单之内的一些业务也是允许非公有资本进入的，比如军工在负面清单中，又规定了从事战略武器装备科研生产等领域实行国有独资或绝对控股。其他军工领域，还可以放宽市场准入。”

中国社会科学院工业经济研究所所长黄群慧告诉《21世纪经济报道》记者，包括能源、交通、医疗、教育、通信等在内的领域一直是民营资本进入意愿比较高的领域，明确列出非禁即入的“负面清单”，降低了民营资本参与混合所有制企业改革的不确定性。

### 保护产权，鼓励各类资本参与

另一个亮点是，《意见》将保护产权明确写入改革所要坚持的四大原则之一。“以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管为基本导向，切实保护混合所有制企业各类出资人的产权权益，调动各类资本参与发展混合所有制经济的积极性。”

在具体内容中，《意见》对产权保护也多有强调，比如要求健全严格的产权占有、使用、收益、处分等完整保护制度；依法保护混合所有制企业各类出资人的产权和知识产权权益；在立法、司法和行政执法过程中，坚持对各种所有制经济产权和合法利益给予同等法律保护等。

黄群慧表示，在此前的混改中，非公有企业面临“玻璃门”、“弹簧门”、“旋转门”等各种隐性壁垒，具有垄断势力、财务绩效良好的国有企业也缺乏引入非公有资本的内在动力，在引入非公企业资本时，常常对于混合所有制企业的经营范围和区位布局制订了“特别条款”，加上人员身份转换和安置障碍，影响了非公有资本参与混改的积极性。而保护产权有利于鼓励各类资本参与混改。

《意见》提出，非公有资本投资主体可通过出资入股、收购股权、认购可转债、股权置换等多种方式，参与国有企业改制重组或国有控股上市公司增资扩股以及企业经营管理；可以货币出资，或以实物、股权、土地使用权等法律法规允许的方式出资。

国务院国资委研究中心咨询部部长张春晓告诉《21世纪经济报道》记者，混合所有制引入各种资本的参与将是一个正和博弈，绝对不能成

为国退民进或者国进民退的零和博弈。“国有经济可以大胆地引入各类资本，也可以进入一些领域，双向交叉进入，共同发展，实现一个1+1大于2的效果，共同把蛋糕做大。”

### 规范操作，重视资本市场

“严格程序，规范操作”也写进了《意见》的原则，要求进一步健全国有资产交易规则，科学评估国有资产价值，完善市场定价机制，切实做到规则公开、过程公开、结果公开，杜绝国有资产流失。

在具体做法上，《意见》要求健全多层次资本市场。加快建立规则统一、交易规范的场外市场，促进非上市股份公司股权交易，完善股权、债权、物权、知识产权及信托、融资租赁、产业投资基金等产品交易机制。建立规范的区域性股权市场，为企业提供融资服务，促进资产证券化和资本流动，健全股权登记、托管、做市商等第三方服务体系。

此外，《意见》还要求健全国有资产定价机制。严格规范国有资产登记、转让、清算、退出等程序和交易行为。通过产权、股权、证券市场发现和合理确定资产价格。发挥专业化中介机构作用，借助多种市场化定价手段，完善资产定价机制，实施信息公开，加强社会监督，防止出现内部人控制、利益输送造成国有资产流失。

黄群慧表示，严格规范操作的目的正在于保证改革程序的公正规范，从而防范国资流失。

“在规范和效率的选择上，规范始终应该摆在首位；改革方案要依法依规，股权转让要公开公允。防止国资流失，统一产权管理，建立统一、开放、规范、高效的产权交易市场，严格执行产权交易进入市场制度，加强产权交易的监管以及混合所有制企业的国有资产监管，确保做到混合前公平评估、混合中阳光操作、混合后规范运营。”

张春晓表示，本轮混改十分强调资本市场的作用，但是目前中国还没有形成一个完善的资本市场，近期以来的股市震荡就是市场不完善的表现，因而混改在资本市场上推进需要尽快改进、完善资本市场的各项制度。

李锦和张春晓一致认为，国有资本的大规模入市，将为整个市场带来正向的刺激作用。“尤其在当前市场比较清淡的时候，由资本市场层

面推进的混改有望为市场带来一股新的活力，而《意见》中关于引入社保基金等长期资金的提法也显示出决策层推进本轮混改必胜的决心。”李锦说。

(2015年9月25日)

## 四、混合所有制该怎么“混”？

——答中央广播电台记者问

### 【焦点追问】

2014年7月3日，国资委宣布启动“四项改革”试点工作，即国有资本投资运营公司试点、混合所有制试点、规范董事会制度试点以及纪检工作试点。15日就将公布关于“四项改革”试点企业的第一批名单。到底哪些央企会进入试点名单？引发诸多猜想。值得关注的是，中国建材此前的混合所有制改革比较成功，因此被国资委纳入了此次试点企业之一。作为新一轮改革重点的混合所有制改革，怎么“混”，谁来“混”，“混”什么，以及地位的平等性如何保障都是关注的焦点。

- 1.“中国建材”能否作为混合所有制样本？
- 2.为什么说“中国建材”解决了国企改革的核心问题？
- 3.如何打消民间资本的顾虑？
- 4.混合所有制试点改革是否会在集团层面上推进？

### 【直面解读】

“中国建材”混合所有制试改

有消息说，中国建材已被纳入发展混合所有制经济的试点单位。事实上，早在2015年2月国资委举办的混合所有制研讨会上，中国建材已经被国资委当做混合所有制企业的样本。对此，中国建材一位内部人士说：“作为国资委的试点我们非常高兴，愿意积极推进，有关试点工作，具体的要到发布会以后我们才能给更详细的信息。”

据了解，截至2013年底，中国建材所属企业中，混合所有制企业占85.4%。不过，著名财经评论员马光远认为，中国建材的经验很难作为样本。

马光远说：“我们现在很多企业面临的问题是国有资本比重非常

高，要把它减少，中国建材以前的做法是收购民营企业，人家本来就是非国有的，收购的时候是比较轻的比重收购了而已，人家怎么学习呢？学不了啊。”

而中国企业研究院首席研究员李锦则认为，中国建材的经验主要是产权问题解决的比较好，在经营问题上民间资本也能被一视同仁。它特殊的经验就在产权改革方面使民间资本得到保护，让民间资本有经营权，现在很多地方这个问题解决不好。

当然，中国建材这一样本并不是适合所有企业，李锦分析，还要看企业的性质和分类。因为中建材是市场竞争性的，营利性的企业，而不是保障性、公益性的企业，所以他的经验只在市场竞争的领域里有参考价值，对垄断行业，比如中石油、中石化、国家电网这些保障性的行业就不一样了。

既要打消民间资本顾虑，也要防止国有资产流失

其实，围绕混合经营、融合发展，国企和民企已开始积极探索。包括中石油、中石化、中国电信等十多家央企及地方政府纷纷提出混合所有制改革计划。不过对中石化这种垄断性企业抛出的橄榄枝，很多民间资本仍有顾虑。

民间资本觉得：投的钱进去了，就关门打狗。钱投进去了，我说了不算，再取不出来了。

因此在这些行业，国有资本退出哪一块，产权结构定多少都成为关键问题。国务院国资委专家组成员张春晓表示，混合所有制改革要分类推进。比如关系国家安全的行业和领域，要保证百分之百的国有独资；对于完全竞争的行业和领域，只要民营经济发展成熟到能够承接产业链的全部节点，国有资本可以参股或者全部退出。

同时，如何保证混合所有制以公允的方式进行，也是重点。对此，张春晓提醒，一定要为混合所有制改革提供一个相对公开透明的交易框架与监管环境。一定要公开透明，一定要有一个完善的产权交易平台，一定要独立的能够让老百姓监督的第三方评估机构。绝不能让国有资产出现新的流失。

附 央企集团层面上市要破冰

混合所有制试点改革是否会在集团层面上推进，中国建材、中国医药，中国的央企混合所有制改革尚没有触及集团层面。正是央企集团公司层面没有推行股权多元化的原因，造成了目前存在的一系列不足。

前不久，有人提出中国建材的经验很难作为样本问题。李锦认为，中国建材的经验主要是产权问题解决的比较好，民间资本也能被一视同仁。它特殊的经验就在产权改革方面使民间资本得到保护，让民间资本有经营权，现在很多地方这个问题解决不好。中国建材的根本经验是央企市营，是解决现在这场改革的核心问题，完全可以作为样本。但是，在母公司层面没有推行股权多元化，需要在试点中解决，现在一家也没有，为什么要苛求中建材哩？

自十八届三中全会之后，从央企到地方国企，纷纷出台各自的混合所有制方案。如中石油提出放开油气产业链上的资源与社会资本进行混合，中石油拟以西气东输一、二线相关资产及负债出资设立全资子公司东部管道公司，并将通过产权交易所公开出让其所持东部管道公司100%的股权。中石化则打算以出售加油站资产的形式向社会和民营投资者出让销售公司的股权，具体包括3万余家加油站资产、连接加油站的城市成品油管道、仓储设施以及包括2万家加油站便利店在内的非油品业务，涉及千亿资产。

目前改革版本都未触及集团层面的混合所有制改革，而只是在二三级公司下面尝试。

事实上，发展混合所有制，集团层面的混合不能回避，也无法回避。集团公司缺少资本来源通道时，下面企业的资本放大效应就受到很大制约，影响混合所有制的进一步深化。

在充分竞争性领域的企业，混合经济从母公司层级突破，这是最基本的。国际惯例一般都是集团公司股权多元化，下级公司反而有些是独资的。而中国的情况却相反。如果这个问题得不到真正解决，市场化、混合所有制以及现代企业制度，就很难真正建立长效机制。看来国企甚至央企集团公司上市问题应该提出来。上市了，便是混合所有经济了，是多元化了。当然集团公司上市要主业突出，剥离不良资产，处理僵尸公业，等一系列问题要解决。

有人认为，央企整体上市会解决一股独大的问题，不是这样的。比如已经实现整体上市的中国北车，其股权结构中，北车集团持股高达

61.57%，而集团层面的股权则是百分百的国有。宋志平也认为，很多国企虽然上市了，不少却是一股独大，这种上市虽然是拿到了市场的钱来发展，但并没有把市场机制引入进来。

国有企业的有些上市公司，国有股权占比太大，应该减持一部分。

还有个问题要解决，在二三级公司搞了混合所有制，在母公司层面没有重大投资决策权和其实权利，在宏观上只能执行命令，像服从政府一样，这个问题可以在试点中解决。

(2014年7月15日)

## 五、混改难以取信于“民”的原因何在？

### 【焦点追问】

1. 民资参与混合所有制改革的障碍有哪些？
2. 什么原因导致民资在国企混改问题上采取观望态度？

### 【直面解读】

先人一步被确定为混改试点的河南安钢集团，2014年9月比其他国有钢企提前一步确认作为混改试点企业，不过公布消息后两个月，尚未出台完整性的混改方案。资产重组方案也未公布，民企参与意愿不强。这使人想到民资积极性不高的问题。这是当前普遍存在的问题。

按说，钢铁属于竞争性行业。钢铁国企可以先动起来。竞争类国企一来需要外来资本激发其活力，二来市场化程度高，资产容易评估，不会引起太多国资流失的争议。成功实现混合所有制改革的一个关键因素，就是民资的积极参与。目前从实际情况来看，民资对参与国企重组的热情并不高，很多民资存在各种各样的担忧。如何消除民资的这种担忧，使民资、国资之间真正“情投意合”，是混合所有制改革中需要着力解决的问题。民资的积极性不高，民资参与混合所有制改革的障碍，原因有四：

效益差的项目没兴趣，赚钱的进不去。从国企来看，选择拿出一些效益相对较差的项目进行合作。结果，民营资本进一步调低对国有资产质量的预期，国有企业拿出更差的项目，市场交易双方不再信任彼此，合作也就无法持续了。民企对于国企中存在的一些债务、冗员、历史包袱等问题，通常要求予以事前解决，以避免这些问题会对企业未来经营造成影响。相反，国企则要求民资在投资过程中，承担更多的社会责任，解决国企留下的历史遗留问题。对此，双方往往存在根本性的分歧，甚至最终导致投资的失败。很多民资在投资时，看中的是国企的特殊地位，以及所享受的各种补贴，例如行业的垄断地位、便利的融资渠道、特有的政治资源、国家的优惠政策，等等。一旦这些优势因素不复存在，那么民资对投资国企也就失去了兴趣。

付出巨额的沉没成本，可是赚钱了被踢开。民资一旦投资国企，购



买了设备，培养或雇用了相应的人力资本，那么就面临着“锁定”效应，如果合作失败，那么这些投资可能会血本无归。比如，2009年时某省曾下发通知，对小煤矿进行资源整合，温州民间资本在此次改革中被硬性要求退出。当时温商有500亿元的股权遭到强制“并购”，又没有按照市场价格估值，总体损失在200亿元以上。非国有资本产权得不到保护，是个大问题。

国资一股独大，民企没有经营话语权。“能说了算才算投资”、“至少要派个董事”，这是多数民资入股国企的基本态度。他们认为，只有亲自参与企业的经营，才能避免内部人控制对自身利益造成侵害，才能避免在利益分配中处于边缘化的角色。然而，由于国资的盘子太大，可能即使民资上千亿元的规模入股国企，在总股本中占比仍不足10%。

国有企业是主人，民资总是外部人。在重大决策时，一股独大容易产生国资“一只手压倒一片手”的现象，民资只能扮演“陪太子读书”的角色。内部人控制的直接结果就是委托代理机制的失效和股东利益的受损，甚至直接导致企业的垮台。一旦出现这样的状况，参股国企的民资将遭受巨大的损失，甚至直接破产。

防止国有资本流失，可是民资更怕流失，政治上不公平。现在，防止国有资本流失喊得天价响，把民企喊怕了。眼下当我们在谈论混改的时候，更多的是在探讨如何避免国有资产流失、如何保证国企在能源行业的主导地位等，却少见如何确保民资利益不受侵犯的制度设计。

我们知道，国企混改的具体目标有四个：一是除少数企业必须保持国有独资外，绝大部分企业逐步发展成混合所有制企业，其中国有控股混合所有制经济占绝大多数；二是在国有控股的混合所有制企业中逐步降低国有股权比重，使股权结构更加合理，更好地放大国有资本功能；三是国有企业经营机制得到进一步转换，现代企业制度更加完善；四是国有经济结构布局更加优化，国有经济的活力和竞争力、控制力和影响力进一步增强。这个目标是单赢，不是双赢。

那么，民企混改的具体目标有几个？谁为民企讲话？很少很少。考虑到以上种种困境，民资在投资国企时，自然会加倍谨慎，这些障碍增加了民资投资国企的风险，从而导致民资在对待国有资本重组问题上更多采取了观望的态度。

为什么一些民企不想“混”、不敢“混”，敢“混”的还要冒着成为“傻

瓜”的风险,正是因为“民混官”反而被“官”控制甚至吃掉成为民资参股最为担忧的后果。如果在混改中,国企吸收了民间资本,获得了更富活力的架构机制,而民资却面临利益受损甚至被吃掉的风险,那何以吸引真正优质的民资进入混改?从目前能源国企公布的混改方案看,对民营资本占股比例有明显限制的,这也容易造成民资进入后得不到话语权、决策权。

混改应当是“民与官”的双赢,而作为弱势一方的民资需要更大的支持及保护。因此在混改推进的过程中,应不断完善、细化制度政策,在产权保护制度方面让民资打消担忧。

因此,我们强调防止国有资本流失,还要强调民有资本被保护,尤其是民资的经营权问题要得到保护,不可偏废。

(2014年11月17日)

## 六、发展混合所有制经济的15个要点

——答《第一财经日报》记者问

### 【焦点追问】

国务院印发《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》(下称《意见》),《意见》作为国企改革顶层设计的配套文件,分为八章29条,体例与顶层设计相近。其中明确了国企发展混合所有制经济的指导思想、总体要求、基本原则、核心思路与配套措施。加快国企改革配套文件的出台,有利于“设计图”快速变成“施工图”,并且地方混改已紧锣密鼓展开,也急需顶层文件加以指导。

- 1.“混合所有制经济”与“混合所有制改革”是否一回事?
- 2.怎样从《意见》中读出两张“负面清单”?
- 3.对于打破“玻璃门”、“弹簧门”、“旋转门”等隐性壁垒,有何表述?
- 4.职工持股先试点你划了七条底线,是何考虑?
- 5.对选聘的职业经理人有哪些考核内容?

### 【直面解读】

《意见》这个文件自然是混改的行动纲领,李锦认为其中有15个观点需要陈述。

观点一:以“混合所有制经济”代替“混合所有制改革”,是一个变化。《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》,不是《关于国有企业混合所有制改革的意见》。李锦曾写文章呼吁,不要讲混合所有制改革,一说所有制,就向政治上靠,标准变了,激化矛盾,容易引起思想理论上的混乱,会有吵不完的架,纯粹是浪费时间,还是讲“混合经济”好,这个词公允,是最大公约数。

观点二:强调企业主体、市场运作,表明市场化改革的性质,《意

见》首先提出混改的四项“基本原则”32个字，即政府引导、市场运作，完善制度、保护产权，严格程序、规范操作，宜改则改、稳妥推进。

观点三：《意见》将保护产权明确写入改革所要坚持的原则。以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管为基本导向。比如要求健全严格的产权占有、使用、收益、处分等完整保护制度等。保护产权有利于鼓励各类资本参与混改，是实打实地坚持基本经济制度。

观点四：“重要行业和关键领域”，以后就用这个词了。分类改革被视为本轮国企改革的基础，混改也以分类和分层为前提。《指导意见》提出将国企分为商业类和公益类，此次《意见》则在此基础上进一步细分。《意见》区分了竞争性行业的国企混改以及主业处于重要行业和关键领域的混改。其核心区别在于，后者要保持国有资本控股地位。

观点五：《意见》特别指出，明确重要行业与关键领域在六大领域由国资主导具体安排。实行国有独资，或绝对控股，或控股，或参股，这解决了市场最为关注的哪些领域不能放、哪些不能放、哪些放到什么程度的问题。

观点六：《意见》首次完整公布了负面清单，降低了民营资本参与混合所有制改革的不确定性。可从这个《意见》中读出两张“负面清单”，第一张是从宏观上，明确需要国资独资或控股的几大领域；第二张则是从微观层面上，明确了即使上面负面清单之内的一些业务，也是允许非公有资本进入的。比如军工在负面清单中，又规定了从事战略武器装备科研生产等领域实行国有独资或绝对控股；其他军工领域还可以放宽市场准入。包括能源、交通、医疗、教育、通信等在内的领域多是民营资本进入意愿高的领域，现在有了非禁即入的“负面清单”。社会资本最为关注的石油天然气和军工领域，负面清单的出台以很大范围打开了民资的市场空间。这解决了市场最为关注的哪些领域可以投、哪些不能搞混改的问题。

观点七：提倡保险基金、社保基金进入国家重点工程投资，开拓新的融资来源。保险基金、社保基金进入股市，亏损了，不好收场，进入国家重点工程比较保险。《意见》中关于引入社保基金等长期资金的提法，也显示出决策层推进本轮混改必胜的决心。

观点八：对外资进入混改持欢迎而慎重的态度。第十一条专门讲到

有序吸收外资参与国有企业混合所有制改革，外资可以通过海外并购、投融资合作、离岸金融等方式参与。

观点九:国有企业是有进有退，不是简单的国退民进。国有企业可以进入一些领域，双向交叉进入，共同发展。《意见》提出，对其他服务国家战略目标、重要前瞻性战略性新兴产业、生态环境保护、共享技术平台等重要行业和关键领域，加大国有资本投资力度，发挥国有资本引导和带动作用。混改的重点为“放权”与“退出”，表明不是简单退出，而是双向进入，国企是有进有退，共同把蛋糕做大。

观点十:解决了参与国企混改的方式与路径。如非公有资本投资主体可通过出资入股、收购股权、认购可转债、股权置换等多种方式，参与国有企业改制重组或国有控股上市公司增资扩股以及企业经营管理。

观点十一:不对民间投资主体单独设置附加条件，有利于打破“玻璃门”、“弹簧门”、“旋转门”等隐性壁垒。企业国有产权或国有股权转让时，除国家另有规定外，一般不在意向受让人资质条件中对民间投资主体单独设置附加条件。并且，在为混改营造良好的环境部分，《意见》提出，进一步简政放权，最大限度取消涉及企业依法自主经营的行政许可审批事项是为民间资本参与混改创造便利条件，减少一些条条框框，有利于提升改革效率，使民间资本的参与更容易。具有垄断势力、财务绩效良好的国有企业缺乏引入非公有资本的内在动力，在引入非公企业资本时，常常对于混合所有制企业的经营范围和区位布局制订“特别条款”，加上人员身份转换和安置障碍，影响了非公有资本参与混改的积极性。破除行政垄断、消除非公经济发展的“玻璃门”。

观点十二:职工持股先试点，后铺开，《意见》与顶层设计口径一致。员工持股，解决所有者缺位问题，有利于增强企业活力。这项改革，从上世纪90年代就开始搞了，后来有所反复，2008年有关部门发文件使这项改革基本停下来了。这次《意见》划了两条线：首先是哪些企业可以先搞，文件上讲的是科技创新性企业，这是功能分类；第二是增量改革，新增的项目和新增的企业，显然存量的暂时不动，这是又一道底线。还有，持股公司层次问题，持股比例多少问题，持股人员先后问题，分阶段实施问题，先试点后推开问题，连同文件上讲的两条，有七道底线，都有待于在实践中进一步明确。

观点十三:所有权和经营权两权分离，建立健全混合所有制企业治理机制。《意见》第16条规定，政府不得干预企业自主经营，股东不得

干预企业日常运营，确保企业治理规范、激励约束机制到位。这不仅要求政府不得干预企业经营，股东也不能干预，经营权要交给职业经理人。这是一个新提法。所有权和经营权两权分离是现代企业制度的标志之一。这是为了确保企业治理规范。政府不得干预，股东也不得干预，提出是及时的。

观点十四:透露了职业经理人制度试点思路。《意见》第18条要求落实董事会对经理层成员等高级经营管理人员选聘、业绩考核和薪酬管理等职权。对市场选聘的职业经理人则严格任期管理和绩效考核。这里讲了五项内容：一是选聘，二是身份转换信道，三是契约化管理，四是薪酬，五是退出机制。

观点十五:规范操作，防范国资流失。在规范和效率的选择上，规范始终摆在首位；改革方案要依法依规，股权转让要公开公允。防止国资流失，统一产权管理，建立统一、开放、规范、高效的产权交易市场，严格执行产权交易进入市场制度，加强产权交易的监管以及混合所有制企业的国有资产监管，确保做到混合前公平评估、混合中阳光操作、混合后规范运营。

非国有资本的大规模投入混合所有制经济，将为整个市场带来正向的刺激作用。尤其在当前市场比较清淡的时候，亏损面日益加大，供给与需求严重脱节，在重要通信基础设施、石油天然气主干管网、电网、核电等六个领域首次提出混改的负面清单，对非国有资本是极大的利好，由资本市场层面推进的混改有望为市场带来一股新的活力。但是，很多问题放在那里，混合经济与“三个一批”的重组是连在一起的，有些问题还要等待分类、重组等一系列文件出台才好下结论。

(2015年9月28日)

## 七、中国节能环保产业崛起 混改路径促行业整合

——答中国新闻社记者问

### 【焦点追问】

- 1.未来，节能环保领域可以走“央企+民企”的新型商业模式？
- 2.经济体制改革会对环境保护和生态文明建设产生哪些影响？
- 3.怎样吸引民间资本进入环境保护领域？

### 【直面解读】

据住建部统计，中国的建筑能耗已占全社会总能耗的33%，建筑节能迫在眉睫。记者近日从中国节能环保集团公司(以下简称“中国节能”)了解到，目前，央企“国家队”在节能环保领域的全国布局已初具规模。

如今，国有企业正在面临改革巨变，企业的绿色发展道路也将赋予时代意义，特别是在“混合所有制”方面的探索，已被多方期待。

“未来，节能环保领域可以走‘央企+民企’的新型商业模式，”中国企业改革与发展研究会副会长李锦告诉中新社记者，将央企的品牌与技术优势和民企的活力相结合，在产业内形成完整成熟的产业链条，可以有效促进节能环保产业结构的转型升级。

中国节能副总经理张超也坦言，节能环保行业并不是垄断行业，国资、民资、外资都将参与其中，实现以国资引领的三资融合。他表示，节能环保产业具有竞争力比较充分的市场，中国节能在引入投资时更加注重其本身的实力、对项目的贡献点及社会效益，对其资质并无严苛要求。

张超透露，目前已有三家境外投资公司入资中国节能，未来中国节能也将积极引入地方国资及民资。

(2015年8月24日中国新闻社)

国企在节能环保应把优势与民企活力结合起来

中国节能环保集团公司是中央企业中唯一一家以节能环保为主业的产业集团，主业包括节能、环保、新能源、资源循环利用等板块。中国节能副总经理张超提供的数据显示，2007—2013年，中国节能营业收入年均增长23.9%，利润总额年均增长27.3%。今年上半年，中节能同样保持了高速发展势头。

中国环境报社社长杨明森认为，国有企业的大批介入，将明显提高节能环保产业的发展速度和质量。“不少民企虽然积极性很高，但是实力相对不足。国有企业具有资金、技术等优势，往往一个动作就能带领行业跨入全新阶段。”

中国企业研究院院长李锦对此表示认可。在他看来，国有企业的责任意识对于推动节能环保产业的发展意义重大。

中节能(合肥)可再生能源有限公司的总投资超过11亿元，其中过半是环保方面的投入。按照协议，合肥市的固废垃圾处理费是固定的，为200元每吨。投入高自然影响了企业收益。据测算，该项目收入成本就要10年以上的时间。对此，中国节能对其采取了特殊的考核办法，“扣除融资成本后，只要能够实现两个点的利润率即可。”中节能副总经理张超表示，环保资产在集团总资产中占比超过30%，利润贡献率不足10%。

对此，李锦认为，这明显体现出了国有企业的政治责任特点。也正因如此，其2014年社会责任报告被社科院认定为五星级，评价是“利在当代，功在千秋”。

“太阳能产业周期性明显，不少大企业就因为资金链断裂而倒下了。”姜利凯说，国有企业尤其是央企的体量更大，抵御这种风险的能力会更强。

李锦表示，国企在节能环保的引领示范作用不仅体现在打造几家样板工厂，而应该把自身的品牌、技术、资金优势与民营企业的活力进行结合，带动行业整体水平的提升。

张超也表示，目前已有三家境外投资公司入资中国节能，未来还会积极引入地方国资及民资。

(2015年8月31日《企业观察报》)



## 附 要鼓励民间资本参与生态环保

眼下遍布全国的环保项目多数背后都有共同标签“中央企业”。近日，我到中冶集团、中国节能环保集团的江苏、安徽、浙江、北京等地下属企业走了走。

在中国节能在杭州打造的绿色产业园，很有意思，这个的园区内的杭州绿色建筑科技馆每平方米能耗只有普通建筑的1/4,节能率达到76.4%。2兆瓦屋顶光伏电站自2009年并网发电以来累计发电800多万度，折合节约标煤近3000吨，减少二氧化碳排放超过4000余吨。一些数字，很有说服力。

资金雄厚及资源丰富的国有资本加速进入环保行业，将在资源及资金两个角度推高行业门槛。同时，国有高科技的专业大型企业进入环保领域，也大大提升了全行业的技术水平，缩短了中国环保技术与欧美国家的差距。我觉得，央企有钱，但是不能仅靠央企。是否也搞混合所有制？中国节能副总经理张超告诉我，节能环保行业并不是垄断行业，国资、民资、外资都将参与其中，实现以国资引领的三资融合。他表示，节能环保产业具有竞争力比较充分的市场，中国节能在引入投资时更加注重其本身的实力、对项目的贡献点及社会效益，对其资质并无严苛要求。

张超说，目前已有三家境外投资公司入资中国节能，未来中国节能也将积极引入地方国资及民资。

我觉得，民间资本参与生态环保是个方向。为进一步撬动民间资本，不久前，国务院印发了《关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》(以下简称《指导意见》)，吸引民资参与基础设施、公共服务等领域的建设。这几大重点领域包括生态环保、农业水利、市政、交通、能源、信息、社会事业。放在首位的是生态环保。

经济体制改革就环保产业而言，主要是政府采购环境服务，采购社会企业所提供的环境服务，是政府实现机构改革和促进经济转型的具体手段。国务院总理李克强明确要求“政府可通过委托、承包、采购等方式购买公共服务”。

从政策支持方面看，要推动节能环保和再生产品消费。政府公务用车、公交车要率先推广使用新能源汽车，同步完善配套设施。到2015

年，使高效节能产品市场占有率提高到50%以上。同时要提升产业技术装备水平。推动高效锅炉、高效电动机等领域节能技术装备升级。加快大气、水、土壤等污染治理技术装备研发推广。加大关键共性技术攻关，提高自主创新能力。发展壮大合同能源管理等节能环保服务业。国家将选择十大节能产品，实施重点消费补贴，高效节能产品的市场占有率要提高到50%以上，预计可直接拉动消费需求上万亿元。

加快发展节能环保产业，既要有政策支持，更要创新机制，鼓励引导社会资本包括民间资本积极参与。我们鼓励民营和社会资本进入这一领域，甚至愿推动节能环保产品和相关基础设施建设更多走向世界，向各国开放。国务院常务会议，曾研究部署加快发展节能环保产业，推动经济转型升级，鼓励引导社会资本包括民间资本积极参与。

去年2月，作为定向调控、投资稳增长的重要部分，国家发改委推出七大领域重大工程包，以引导投资方向。如果说七大工程包主要是解决“投什么”的问题，那么《指导意见》则是要解决“谁来投”、“怎么投”的问题。在一些重点领域进一步放开了市场准入，向社会资本尤其是民间资本敞开大门。

在融资方式创新方面，可以创新信贷服务，支持开展排污权、收费权，购买服务协议质押等担保贷款业务，探索利用工程供热、供水、发电、污水垃圾处理等预期收益质押贷款，发展股权和创业投资基金，鼓励民间投资发起设立产业投资基金，政府可以通过认购基金份额等方式给予支持等。

民间资本参与生态建设是新时期加快生态建设步伐的重要途径。民间资本进入经济社会发展相关领域的主要模式包括设立各类开发企业、设立投资资金、市场化投资模式。民间资本参与生态建设的模式主要包括生态修复合同化、生态建设商业化、节能环保产业化。

民间资本参与生态建设的保障措施包括以下几点：一是强化政府引导功能；二是制定项目支持政策；三是建立有效监管制度；四是推进替代产业发展；五是加强生态建设混合所有制的宣传。

发展节能环保产业，促进信息消费，顺应了人民群众对美好生活的新期盼，不仅有利于破解资源环境制约、释放消费潜力，而且会拉动有效投资，带动新兴产业成长，是利当前、惠长远、一举多得的重要举措。中国节能环保吸引民资参与的做法值得重视与总结。

(2015年8月25日)

# 第七章 国企改革中监管体系的重构与强化

## 一、二元结构是国企腐败高发的深层原因

### 【焦点追问】

最近，随着中央加大反腐力度，中石油、中移动、中储粮等大型国企的多名高层管理人员接受调查。特别是中石油案，牵涉到大批国企高管。

- 1.为什么公有制不是导致国企腐败的诱因？
- 2.国企腐败现象到底是公制造成，还是二元经济结构造成？
- 3.为什么政治与经济双重体制的逆向挤压是国企腐败高发的又一根由？
- 4.解决国企腐败问题目前有没有可行的对策？

### 【直面解读】

最近，随着中央加大反腐力度，中石油、中移动、中储粮等大型国企的多名高层管理人员接受调查。特别是中石油案，牵涉到大批国企高管。这一系列事件展现了中央前所未有的对国企反腐的重视，也暴露了国企在管理体制上存在的问题。

虽然我国把社会主义市场经济体制作为目标已经20年了，但当今中国仍是二元经济结构体系，计划经济体系与市场经济体系同时运行，经济上双轨制运行造成整个经济结构二元化。这种二元经济结构形成政治上的双轨体制，企业利用公有权力进行利益输出，使得企业和自己获得超过正常市场条件下的利益所得，即“超额利润”。由于国有企业在其领域拥有较强的话语权和控制权，因而无论是在买方市场还是卖方市场都出现了较大的寻租空间，在缺乏制度制约的情形下，寻租机会必然演变成寻租现实。

二元经济结构是国有企业腐败的直接诱因。随着市场经济的发展，自上而下监管、避免腐败的难度越来越大。因为，市场经济形成一个庞

大的、多层次的、无孔不入的权力“套现”市场和“化公为私”的市场，这种速度非常快。对权力集中的领导者监管，出现“上级管得了，却看着不着；同级看得着，却管不了；下级看着不着，也管不了”的信息不对称和制度失效的情况。国企腐败的现象自上世纪90年代以来屡有发生，如今发案金额动辄数千万乃至数亿，且呈现出明显的利益集团化、联合分赃化以及掠夺公开化等特点。

政治与经济双重体制的逆向挤压是国企腐败高发的又一根由。一方面，国家对国有企业的监管依旧是以行政化手段为主，自上而下的公权力对国有企业起决定性作用。另一方面，国有企业具有市场经济主体的属性，在国家监管、社会责任与公益目的弱化的情况下，多元化的经济行为和经营方式又成为其牟取私利的重要途径。国企发生腐败的原因其来自于与公权力的密切关系。国企大多由中央或地方的国资委出资设立并直接管理，这就为国企寻求权力庇护、享受“特殊”政策待遇埋下了“寻租”的预期。

从改革自身看，国有经济产权改革不到位是国有企业易发腐败的又一原因。国企改制在放权的同时权力制约没有跟上，国企改制中伴随的侵吞国有资产行为，现代企业制度仍未完全建立，所有权与经营权高度集中，这是制度腐败的根源。而这一制度建设的真空，提供了滋养部分国企领导腐败的巨大空间。国有经济真正的“自然人”所有者是全体国民，他们对国有经济没有任何产权主体的制约，这就出现了所谓的产权主体“缺位”、“虚位”、“不到位”的现象。主要弊端是出现“外部人干预”和“内部人控制”，所谓“外部人”主要是政府国有经济管理机构或出资人代表机构。所谓“内部人”就是指获得上级授权的企业“领导班子”。很多国有企业领导班子形成利益集团，一伙人共同瓜分国有资产，形成攻守联盟，“群蛀”很难被发现，可一但发现，往往倒下一大批。

显然，打了几个大老虎，国企腐败并不能根治。二元经济结构体系决定了国企治理结构的先天缺陷，具体表现是：一是政企不分，二是所有权与经营权不分，三是家长制，四是财务不透明，五是监管无力。其中的因果关系可以简单地描述为：国企的二元经济结构体系决定国企治理结构的缺陷，而国企改革的滞后使这个缺陷更为明显，治理结构的缺陷必然导致结构性的腐败。

我们从理论和实践结合上回答了腐败与国有企业有必然联系的错误论调，并非要放松对国企腐败的警惕性，而是要把反对和防治腐败作为优化公有制、深化国企改革的重要内容。除了严厉打击国有企业贪污腐

败行为，更应该通过改革推动整个制度环境的变革和完善，使异质的二元经济结构转换为同质的现代化的一元经济结构，坚定不移地走向社会主义市场经济道路，排除计划经济及政企不分现象对企业发展的干扰。

首先，加快推进市场化步伐，促进二元经济结构的演化，使经济结构转换为社会主义市场经济的一元经济结构。维护市场经济的正常运行秩序，使国企真正参与到市场竞争中，实现市场对资源的有效配置。建立健全市场监管机制，完善市场体系，规范市场秩序，让包括国有企业在内的各种所有制企业，都能在资源配置、资金分配等方面，享受平等的权利。

其次，完善国有企业的现代管理制度，将董事长与总经理权力分开，实现企业的现代化运作。将现代企业的管理制度引入全部国有企业，完善董事会制度，形成民主与制衡的公司治理结构，完善企业人事管理、财务管理和审计制度，实现企业监督和管理的去行政化。

第三，要发挥国有企业的政治优势，强化民主管理，依法治企，特别要加强和改进党的政治生活，进一步提升国有企业整体拒腐的特异抗体。在内部监管方面，企业内部员工的利益与企业发展的命运密切相关，应赋予他们管理和监督企业的权利。

第四，必须双管齐下推进政治民主和经济民主的进程，根治国有资产产权主体监管缺位的问题。继续深化国有资产管理体制改革，建立中央和地方政府分级所有的出资人制度，使所有者权益、权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合。可考虑通过各级人民代表大会制度对国有企业实施监管和审查。

公有制不是导致国企腐败的诱因，但探索与公有制相适应的市场经济体制，是国有企业改革的核心问题。我们要重视国有企业改革的深化，特别是重视行政体制和政治体制改革，全面建设国有企业惩治和预防腐败体系，改造滋生国企腐败的土壤。

(2013年10月《国企理论热点面对面》第三辑)

## 二、腐败案频发拷问央企监管体系

——答《欧洲时报》记者问

### 【焦点追问】

2014年开局以来，中国的国企落马老总已有十余人，国企特别是中央企业正在成为中共“反腐主战场”之一。此前的中石油人事地震，到中国移动多人被调查，都不乏窝案。在央企里，抓腐败就像摘葡萄，一摘一大串。

- 1.为什么在央企抓腐败就像摘葡萄？
- 2.建立什么样的机制才能防范腐败案的频发？
- 3.央企监管体系腐败案频发？

### 【直面解读】

在央媒记者两次实名举报之后，坐拥万亿人民币总资产的国有企业华润集团一把手宋林终于“被调查”了。中纪委网站近日公布，“华润集团董事长、党委书记宋林涉嫌严重违纪违法，目前正接受组织调查。”在宋林宣布“被调查”之前的一周内，至少有6例企业负责人被调查、逮捕或定罪。其中，有5例国企高管落马案，均在中央纪委监察部网站公布。

2014年开局以来，中国的国企落马老总已有十余人，国企特别是中央企业已成为中共“反腐主战场”之一。

“中国央企官员权力过于集中，发生腐败是必然的。”中国企业研究院首席研究员李锦告诉记者，滋生腐败的温床，是这种来自企业“一把手”的拍板制度。

李锦将上述制度剖析为政府与央企、市场经济与计划经济这种二元结构交织的必然产物。

实名举报宋林的，是来自中国官媒的一名记者，举报内容中涉及包

养情妇，而“重头戏”则是宋林等华润高管在收购山西金业资产的百亿并购案中故意放水，致使数十亿元人民币国资流失，举报称宋林等已构成渎职，并有巨额贪腐之嫌。

在国家行政学院政治学教研部副主任孙晓莉看来，无论在企业里还是政府机关内，权利主体在自律和他律上受到的制约不够，就容易发生腐败行为。

“在央企里，抓腐败就像摘葡萄，一摘一大串。”李锦认为，企业老总权利集中的同时，国有企业在市场资源中的集中垄断也是造成集体腐败的原因。此前的中石油人事地震，到中国移动多人被调查，都不乏窝案。

在一个又一个的“虎穴”被挖出后，不少央企加强了自身的纪检工作。

中央纪委监察部网站在4月初发布消息称，中石油此前召开2013年度纪委书记述职会议，在所属单位120名纪委书记书面述职的基础上，又组织了28个单位纪委书记现场述职，这148位纪委官员的述职评议结果将作为今后干部选拔使用的重要依据。

“纪委对人、监察对事、审计对财，只有加强三者在流程中的监督才能更好的杜绝腐败。”国家行政学院教授张春晓表示，目前中国的监督体系大都是末端，而腐败的开始大都萌发在过程中，国有企业应该构建一种闭环监督体系，让腐败遏制在萌芽里，减少国有资产的流失。

构建“闭环监督体系”的观点在业内专家中有着不少拥趸，但事实上，单就“纪委对人”一点，想要在其流程中进行监督，就很难实现。

孙晓莉告诉记者，当前国有企业纪检工作的漏洞就在于同体系内监督，并且，纪检委书记的行政级别一般还会低于公司董事长甚至总经理。“如果说把级别提高了，不受层级影响，应该能发挥更好的监督作用。但更多的还是要加强权力行使过程中的透明化。”

对此，张春晓称，“央企的纪检官员应由其上一级单位派驻，其酬劳及职位升迁由上级单位负责；同样，企业子公司的纪检官员由母公司委派，以此类推。”他表示，这种“错位监督”可以分割利益团体的部分利益，减少窝案。



据悉，自宋林案发生后，华润系股票集体大幅下挫，其中，华润旗下的5家香港上市公司市值累计共蒸发290亿港元(约228亿元人民币)。尽管该局面在原招商局集团董事长傅育宁23日宣布接任华润董事长之后有所改善，但企业形象和经济损失已难以挽回。

“反腐不能光靠实名举报，国资委去哪儿了？纪委去哪儿了？监管部门都去哪儿了？”国资研究中心研究部部长许保利的三问，问出了不少公众的心声。

在当前的央企监管体系中，国资委的身份为“出资人”和“监管人”，虽然有任命权，但多为企业内部的晋升调配。许保利坦言，像宋林这样的央企一把手，大都是中组部直接安排，国资委有时也无能为力。

“建立董事会制度，从市场选聘职业经理人，可以让市场发挥更好的监督作用，防止腐败发生。”许保利说。

孙晓莉认为，反腐是保证政治经济社会生活良性运行的机制。她强调新闻媒体与国家监管部门合力制腐，“我们不能要求纪检工作者都具有天生的腐败免疫力，而且从发达国家的发展历程来看，媒体在反腐过程中也一直发挥着重要作用。”

(2014年5月2日)

#### 附 内部人控制是国企腐败的重要原因

党的十八大后的反腐败，国企特别是央企渐成主战场之一。一方面是贪腐高管接连落马，“一把手”“垄断行业”“窝案”“官商勾结”“金额巨大”成为显着特征；另一方面是央企系统的反腐网络正在收紧，从中纪委专设国资监察室、派驻央企专职纪检负责人，到国资委专项巡视、公布“反腐五年规划”等。显然，央企反腐的高压态势业已形成，下一步，如何以深化改革来推动党风廉政建设和反腐败斗争，如何深入改革央企监管体制成为必须面对的严肃课题。我们考虑国企容易成为腐败的重灾区原因，我认为央企反腐系统需要重新设计：

一是我们采取过去苏联的模式，权力集中在一人。企业的权力结构不科学，将决策权、执行权和监督权都重叠在一起，加速倾向于腐败。央企老总的权力比地方党委的还要集中。当年作为国家电力公司总经理的高严就权力一把抓，国家电力公司的纪检组织也无法对他进行监督，

想怎么干就怎么干，以至他出逃出境一个多月了，公司领导班子都还不知道，依靠一个秘书也能支撑那么长时间，可想他的权力集中到什么程度。

第二个原因，在于国企的“一把手”用人体制。国企的负责人几乎全部都是通过行政授职制，层层任命产生。实际上，全世界搞得好的大企业，都不是任命，都是市场经济用投票选出来的。这些年国企远不如民营企业搞得活，就和这种并非市场化选择而是授职制的领导人任命方式有关。

第三个原因，计划与市场的二元体制，为官商勾结留下巨大空间。我们不是无形之手主导的市场改革，而是有形之手主导的市场改革，企业直接在经济生产的一线，对于主导的有形之手，权力的含金量就大大增加，企业尤其是企业领导干部被拉拢腐蚀诱惑的可能性就更大。

第四个原因，组织设计上是一块块管理，内部人控制现象非常严重。企业纪检监察部门从属于同级党委，下级无法监督上级。央企从人事任命到纪检监察，都是以内部管理为主。此外，央企本身拥有大量的子公司和分支机构，据国家审计署年中公布的2012年度审计报告披露，有45户央企内部层级超过4级、最长达11级，这导致监管链条拉得太长，管理不彻底。一部分央企已形成了自己的利益王国，外部难以监管，群众监督制度则更为缺失。

第五个原因，公司治理中“所有者缺位”和控制权与剩余索取权不相配，内部无法监督。名义上，国有股的产权是清晰的，国有股也是明确的，可事实上，没有一个真正的主体对国家的这部分股权负责，包括国有资产管理公司。我国的国有资产一直实行的是“国家所有、分级管理”的原则，国有资产实际上由各级政府机构代表国家进行具体管理。事实上，从根本上说，国有企业不存在严格意义上的委托人。所以当国有资产部门作为全民的代理人来监管和控制国有资产时，不仅激励不足而且缺乏信息来发现和任命有能力的企业家。所以导致官员无需为自己的选择承担任何风险，或风险损失小于从内部人所获取的收益时，国有资产部门这个代理人的活动主体是缺位的。职工则无法参与监督。

央企反腐系统怎样重新设计，是另一话题了。

(2014年5月2日)

### 三、上市央企招待费凭空消失凸显制度缺陷

——答《中国青年报》记者问

#### 【焦点追问】

上市公司的招待费，2014因为在年报中过于“突出”而得到关注，今年又因“消失”再次引发公众质疑。一度引起关注的部分央企上市公司“天价”招待费，2013年却因为“被关注”而使不少企业的招待费都大幅下降。其中，2012年年报中曾经以8.37亿元“招待费”居首的中国铁建，更是直接将“招待费”这一项目取消清零，而“其他”费用却出现明显上升。

1. 国企“招待费”是否应当公布？
2. 招待费要求监督者签字背书，效果为何不明显？
3. 公开国企招待费，制定合理的标准能提上议事日程吗？

#### 【直面解读】

中国企业研究院首席研究员、中国企业改革与发展研究会副会长李锦称，假如企业确实将招待费移至其他名目下规避关注，这是企业在玩财务游戏，监管部门证监会应当及时规范年报公布制度，明确公布费用的范围和明细。

国务院发展研究中心企业研究所副研究员王继承说：“招待费用是企业的客观事实，公布信息是讨论招待费合理性，规划招待费使用标准的前提。”

企业就应当公布“招待费”

早在去年10月部分央企披露的中报中，中国铁建等多家央企“招待费”消失了，当时市场猜测为“故意隐瞒”，也有些人认为，中报对披露细则并没有规定，招待费也许会在年报中出现。

在年报中，招待费有的直接清零，有的不再公布。媒体发现，在已

经公布2013年年报的上市公司中，除了中国铁建，2012年分别以7.8亿元和3.42亿元“招待费”夺得二、三位的中国交建和中国电建，在2013年也同样未公布“招待费”数据。

“招待”费用是凭空消失了吗？媒体发现，年报中管理费用明细中的“其他”项目却出现明显上升。如中国铁建的“其他”一项从22.4亿元增加至32.26亿元，一年暴增了9.86亿元，增长44%。

招待费在年报中的此消彼长，甚至消失的现象引发了公众的质疑。有网友称，上有政策下有对策，企业的聪明才智都用来作假了吗？也有网友反问，换个名目，难道招待费就合理了吗？

王继承称，公布年报是管理者和股东对企业财务约束的手段，当招待费成为一个焦点时就应当公布。在进行财务审核时会遇到手高手低的问题，由于央企的所有者缺位，单项费用入什么账仅依赖于高层管理者的判断。

李锦称，招待费是企业一项正常的开支，不可能凭空消失了，假如企业确实将招待费移至其他名目下规避关注，这是企业在玩财务游戏，是逃避舆论的关注。

签字背书去哪儿了

在去年曝出中国铁建天价招待费时，国资委采取了强硬的处理办法，并创新了签字背书的监督办法，即要求监督者在监督核查报告上签字，表明签字人要对监督报告负责。

然而，从中国铁建2013年年报中消失的招待费，以及各企业淡化招待费的趋势，却没有让公众感觉到签字背书的效果。

“现在的问题是该管的没有人管。”李锦认为，除了追问企业招待费去哪儿了，更应当追究签字背书的问责制度。同时，证监会也应当规范与纠正年报披露制度，从明年开始应把招待费列入披露内容，使得逃避披露招待费行为变得“不合法”。

事实上，2013年的年报中招待费普遍下降。截至4月13日，共有1593家上市公司发布了2013年年报，其中招待费出现下降的有611家，占到1021家有可比数据企业总数的60%，同比降幅10.9%。

李锦称，在减少“三公经费”的背景下，招待费是一个很敏感的支出。不少企业认为招待费不如不说，即便减少了招待费用支出，也不敢正大光明地公布，使得股民不了解企业的状况。

### 公开是制定标准的前提

王继承认为处理招待费的逻辑是，既然招待费用是企业的客观事实，在向股民公布之后，股东发现其合理或不合理，监管部门再指定规范的招待费标准，让招待费有规可依，企业也不必再遮遮掩掩，促进企业的良性发展。

“前提是一定要公开招待费的数额和使用绩效。”王继承介绍，在国外，政府和企业对于招待费用有明确的标准，例如某一级别的接待采取什么规格，花费多少费用，明确要求在超出份额时由个人承担。然而，我国目前还没有关于招待费的标准。

有些企业已经在行动，一家央企的管理层曾表示，从去年开始，他所在的企业对宴请等相关标准进行了进一步的细化，包括什么级别的预算是什么标准，以及不超过多少人陪同，同时还指定了定点合作可以有更多折扣的用餐地点。

李锦认为，不规范的制度就应及时纠正，有关部门是时候为企业招待费制定标准了。

### 附 证监会要修改上市公司招待费披露制度

近日，中国青年报采访四成上市公司在招待费上“做假”问题，李锦认为板子不要再打在企业上，证监会也应当规范与纠正年报披露制度，从明年开始应把招待费列入披露内容，使得逃避披露招待费行为变得“不合法”。

随着A股上市公司2013年年报的披露收官，从2012年的数量庞大引发争议，到2013年的锐减甚至消失，央企们的“招待费”到底去哪儿了？引起人们再度关注。

事实上，在公布“招待费”的央企上市公司中，不少企业的这一费用都有不同程度的下降。去年以来，中央企业对招待费、三公经费等的控制非常严格，在年初就给各级分子公司下达了缩减各项费用预算的要

求，到年底统计，实际缩减的费用和幅度比年初下达的指标还要多。比如五矿发展的“招待费”从2012年的9606万元降至2013年的6228万元。

现在，四成上市公司敢于在招待费上“做假”，是因为证监会对上市公司的招待费公开没有硬性规定。因为1998年11月推出的《关于国有企业实行业务招待费使用情况等重要事项向职代会报告制度的规定》，有所规定，但公开的范围只在企业之内。但上市公司有义务向股民如实汇报支出情况。期待国家有关部门必须加强财务监督和外部审计，不仅财政部门 and 国资部门定期组织审计，而且让社会中介机构进行审计，定期向公众公布审计结果，接受公众监督，否则央企管理将失控。不规范的制度就应及时纠正，证监会为企业招待费规范与纠正年报披露制度，是时候了。

(2014年5月5日)

## 四、反贪审计风暴刮向在港央企

——答《东方早报》记者问

### 【焦点追问】

华润集团原董事长宋林落马后，中央开始加强在港央企反贪整顿。

5月10日，香港《信报》报道称，在5月9日出席一场活动后，招商局集团副总裁余利明透露，中共中央政治局常委、中纪委书记王岐山早前表示，要加强在港央企反贪整顿，招商局集团对此表示欢迎。余利明认为，国企反贪对招商局集团运营无影响。

- 1.对在港央企如何进行有效的全面监管？
- 2.国企一旦发现腐败问题就是一群人，其内因何在？
- 3.国企容易成为腐败的重灾区深层原因是什么？

### 【直面解读】

此前，香港《东方日报》曾报道称，中共中央高层上月拍板通过，针对央企在港澳人员进行反腐大整顿，包括华润、中银、中信、光大国际及招商局这五大内资在港窗口集团，将进行审计。

中国企业研究院首席研究员李锦昨日告诉早报记者，“目前中央对于国企的反腐败工作强化的趋势很明显。今年‘两会’期间，习近平总书记提出，要吸取过去国企改革经验和教训，不能在一片改革声浪中把国有资产变成谋取暴利的机会。这其实就是一个信号。”

### 在港央企反腐

宋林的落马，让在港央企再度受到舆论聚焦。

5月9日，招商局集团旗下的招商局国际(00144.HK)公告，现年58岁的李建红接棒现年57岁的傅育宁，出任招商局国际董事长。此前的4月，宋林因涉嫌严重违法违纪受到中纪委调查，随后傅育宁调任华润集团董事长，而招商局集团工作则由总裁李建红执掌。

对于眼下这场央企反贪风暴，余利明表示欢迎。

据他称，招商局集团也在加强内部审计，可使集团全面检视内部问题，“审计是每年例行的程序，并不影响集团营运”。

香港《文汇报》援引余利明的说法称，宋林的落马，显示华润集团的问题仅是个别问题，并非系统问题。他表示，目前李建红暂时代替傅育宁主持招商局集团的工作，该集团运作正常。

相比之下，《东方日报》5月5日的报道，则要严厉得多。

该报道援引中纪委高层的说法称，“这次对五大集团展开的审计、清查、整顿与反腐肃贪工作相结合，目标、目的是清晰、明确、坚定的，是对人民、对国家、对事业的承担，是对职责、使命的负责，绝不半途而止，绝不遇难而退，绝不留尾巴。”

这则未披露信源的报道，还暗示不少省部在香港、澳门窗口公司的高级管理层中，裙带关系严重。

### 首批6家央企遭巡视

与此同时，中纪委针对内地央企的巡视也未停步。

5月10日，中央纪委监察部网站报道称，根据国资委党委的统一部署，国资委2014年第一批巡视工作已于近日展开。截至5月7日，国资委6个巡视组已全部进驻，分别对中国电建、中国北车、中国通号、武汉邮科院、中国西电集团和中国钢研等6家中央企业开展巡视。

这则报道称，今年的巡视，紧紧围绕党风廉政建设和反腐败工作为中心，加强对中央企业领导班子及其成员，特别是主要负责人的监督。

相关公司官网信息透露，4月23日上午，中国北车、中国通号分别召开了巡视工作动员会，国资委巡视组将在这两个集团工作2个月左右，主要受理反映公司领导班子及其成员和下一级领导班子主要负责人的来信、来电、来访。

李锦介绍，这些巡视组一般都有一个副部级领导带队，副组长一般是正局级领导，成员主要是原来央企负责纪检的，力量还是很强大的。今后，国资委还将继续开展多轮巡视。



巡视中国电建的国资委第一巡视组组长为牛越生，他此前曾任人事部党组成员、国有重点大型企业监事会主席；巡视中国通号的国资委第三巡视组组长为韩修国，此前曾任甘肃省副省长、国有重点大型企业监事会主席。

今年4月，国务院国资委纪委书记、党委委员强卫东曾对《中国纪检监察报》称，下一阶段，中央企业纪检监察机构将重点查办发生在兼并重组破产、产权交易、资产评估、投资决策、物资采购、招标投标等重点领域、关键环节的腐败案件。

### 央企纪委书记今后专司其职

宋林并非个案。中共十八大之后，已有多名央企领导人被爆出现违纪问题，包括原国务院国资委主任、中石油原董事长蒋洁敏，中国长江三峡集团公司领导班子，中国出版集团副总裁王俊国等等。

强卫东在接受《中国纪检监察报》采访时称，(中央企业)信访举报、查办案件的数量呈上升趋势，一些腐败案件给企业造成巨大经济损失。

李锦分析，“原来的企业都是抓效益为主，对反腐的工作重视程度不够。最近几年有个突出特点，国企一出现腐败问题就是一群人，好比是摘葡萄，一摘就是一大串，其实这和整个国企的制度有关，董事长、总经理等内部人控制严重，缺乏有效监督。”

对此，国务院国资委已提出应对举措。

国资委官网报道称，3月26日下午，国资委主任、党委书记张毅主持召开党委扩大会议，向党委委员、副秘书长、机关厅局负责人传达王岐山指示精神。张毅称，“要毫不含糊地落实中央企业纪委书记(纪检组组长)不分管其他业务的要求，确保聚焦主业、专司纪检监察。积极探索向中央企业派驻纪检组的试点工作。”

强卫东此后对媒体解释，过去，中央企业纪检监察机构确实承担了一些本该由企业其他职能部门承担的任务，有的企业纪委书记(纪检组组长)还分管了别的业务工作，存在越位、错位、不到位的现象。

“国资委党委已经明确，5月1日前，必须落实纪委书记(纪检组组长)不分管其他业务的要求，确保专司纪检监察。”强卫东说。

此外，强卫东透露，国家还在探索建立与中央企业领导人员薪酬管理、选拔任用等挂钩的责任追究制度。对发生重大腐败案件和不正之风长期滋生蔓延的企业和部门，实行“一案双查”，既追究当事人责任，又追究相关领导责任，督促中央企业领导人员落实“一岗双责”。

李锦认为，当下，全国范围内都在开展新一轮国资国企改革，其中发展混合所有制经济是重点。在这个过程中，腐败存在很大空间。特别是在企业资产评估中，如果处理不当会有很大问题，上世纪90年代的国企改革中，就出现了国资大量流失的情况。

“因此，下一阶段的国资改革，将和反腐败结合起来，在制度设计方面，这将是一个重要思路。”李锦说。

#### 附 王岐山加强在港央企反贪是对国家的承担

目前中央对于国企的反腐败工作强化的趋势很明显。有两个重要信号，一个是王岐山早前表示，要加强在港央企反贪整顿，对华润、中银、中信、光大国际及招商局这五大内资在港窗口集团，将进行审计，宋林的落马让在港央企受到舆论聚焦；一个是国资委首轮六个巡视组已全部进驻中国电建、中国北车公司、中国铁路通信信号集团(中国通号)、武汉邮电科学研究院、中国西电集团和中国钢研科技集团(中国钢研)开展巡视。

5月10日，香港《信报》报道称，在5月9日出席一场活动后，招商局集团副总裁余利明透露，中共中央政治局常委、中纪委书记王岐山早前表示，要加强在港央企反贪整顿，招商局集团对此表示欢迎。余利明认为，国企反贪对招商局集团运营无影响。

此前的5月5日，香港《东方日报》曾报道称，中共中央高层上月拍板通过，针对央企在港澳人员进行反腐大整顿，包括华润、中银、中信、光大国际及招商局这五大内资在港窗口集团，将进行审计。

前日我告诉东方早报记者，目前中央对于国企的反腐败工作强化的趋势很明显。今年两会期间，习近平总书记提出，要吸取过去国企改革经验和教训，不能在一片改革声浪中把国有资产变成谋取暴利的机会。

这其实就是一个信号。

此前，中纪委、国资委的专题会议上，中央政治局常委、中纪委书记王岐山关于做好国有企业党风廉政建设和反腐败的指示向113家央企纪委书记(纪检组长)传达。

中纪委高层的说法称，“这次对五大集团展开的审计、清查、整顿与反腐肃贪工作相结合，目标、目的是清晰、明确、坚定的，是对人民、对国家、对事业的承担，是对职责、使命的负责，绝不半途而止，绝不遇难而退，绝不留尾巴。”显然，王岐山加强在港央企反贪是对事业的承担。

有媒体称“国企特别是央企成为反腐主战场”。这在某一阶段，是可以这样认为的。央企承担的任务与党政机关不同，党政机关是权力需要制衡的本源地方。央企尽管是资金、物资、项目、各种利益的聚集地，但把权力的派生地作为反腐主战场，既会减弱对党政机关重点的关注，又会直接影响经济的发展。称为反腐主战场之一是可以的，或者在2014至2015年称为主战场也是可以的。

2015年以来，对于国企特别是央企的反腐力度确实有所加强，不仅涉及电力煤田等能源领域，包括通信、出版等领域的国企高管也密集落马，至今已有十数人。国企容易成为腐败的重灾区，主要原因还是政治经济二元结构问题。我们采取过去苏联的模式。企业的权力结构不科学，将决策权、执行权和监督权都重叠在一起加速度的倾向于腐败。央企老总的权力比地方党委的还要集中。第二个原因，国企行政授职制，层层任命产生。第三个原因，在于国企的权力有形之手主导市场改革，企业领导干部被拉拢腐蚀诱惑的可能性就更大。

2015年年初中纪委第三次全体会议上习近平总书记的一句话，提到“要以深化改革推进党风廉政建设和反腐败斗争”，着眼点与过去有明显不同，过去我们总是通过加大斗争的力度、强度、烈度来推进斗争。以深化改革推进斗争，是很好的反腐败着力点。因此，下一阶段的国企改革，将和反腐败结合起来，在制度设计方面，这将是一个重要思路。

(2014年5月13日)

## 五、审计风暴掀央企“裙底”

——答中新社记者问

### 【焦点追问】

以审计署审计长刘家义24日下午在第十二届全国人民代表大会常务委员会第九次会议上所作报告为节点，一场“审计风暴”俨然来袭。本轮“风暴”虽非专门针对中央企业，但审计中暴露的央企发展中的诸多问题，却再次将央企为人诟病的内部人控制问题抛出水面。

1. 央企改革的靶心会不会从内部人控制着手？
2. 为什么不能依赖审计风暴，央企反腐要条块结合？

### 【直面解读】

隐性福利、少计利润、投资亏损、违规招标……这是审计署公布的11家央企2012年财务收支存在的问题，审计发现，部分央企违规金额动辄数百亿元人民币，相关部门已对190名相关责任人进行了严肃处理。

“问题之多出人意料，却也在意料之内。”面对这样的审计结果，长期关注国企改革的中国企业研究院首席研究员李锦对中新社记者感慨。

李锦指出，央企之所以成为问题高发的重灾区，有其固有的土壤。长期以来，央企组织设计采取块块管理，从人事任命到纪检监督，都是以内部管理为主，由此衍生的内部人控制现象，使内部监管形同虚设，这便是问题的根本。

所谓的内部人控制，即是指现代企业中由于所有权与经营权相分离、所有者与经营者利益相左而导致的经营者控制公司的现象。具体到国有企业内部，内部人控制被认为是导致国有资产流失的主因。其重要表现形式之一，便是通过内部分利等形式化公为私，使国企内部成为“铁板一块”的“利益王国”。

如，日前公布的审计公告显示，航天科工集团下属的河南航天工业总公司利用虚假发票套取300万元，其中141.1万元用于给中层领导发

放“重点工作完成考核奖”，中船工业则套取421.54万元用于购买消费卡。

“正常的情况应该是内部监督为主，外部审计为辅。”广东社科院研究员梁军向中新社记者指出，“但在这种形势下，大家都是一个战壕的‘战友’了，谁还有动力去监督？”

针对审计报告曝光的问题，11家央企的反应可谓迅速，均表示将吸取教训，强化制度建设，建立长效机制，提升企业的管理水平和风险控制能力。舆论指出，这样的表态在往年的审计后并不鲜见，可等到再次审计时，仍然是“年年岁岁花相似”。

“很多央企设立了董事会、监事会和股东会，这些架构形式上是有，但却没有学到精髓。”梁军说，“只要还是按照行政管理那一套走，很多问题就不会真正得以解决。”

然而，形势不等人。中共十八大后，针对央企的监管和曝光力度显着加码，该领域已成反腐的主战场之一。从中石油、中移动系统内的典型窝案的持续发酵，到中纪委专设国资监察室、派驻央企专职纪检负责人，再到国资委专项巡视、公布“反腐五年规划”……央企“步步惊心”的同时，使其监督管理体制设计成为必须直面的严肃命题。

“下一步的改革应以打破内部人控制为核心，让监事会等机构真正发挥作用。”谈及有望于今年出台的国企改革方案，李锦说。

此前有媒体透露，国企改革方案目前正在征求意见阶段。可以确定的是，中共十八届三中全会提出的混合所有制或将成为本轮国企改革的核心。

“放一些非公有制资本进入央企，前者出于保护自身资金安全的本能，或将对央企内部治理机制的完善有所帮助，进而减少审计中再发现问题的可能性。”谈及混合所有制，梁军表示。

而在李锦看来，鉴于央企面临的问题并非一朝一夕形成，他对“毕其功于一役”不抱太大希望。“这里面的利益纠葛太深，要走一步看一步。关键还是要看高层的反腐决心。”李锦说。

附一 不能依赖审计风暴央企反腐要条块结合

近期以来，央企的审计风暴形成了一组冲击波：5月5日，中纪委加强对在港央企进行反腐大整顿，对华润、中银、中信、光大国际及招商局五大中资集团进行明确审计；6月20日，审计署发布中央企业2012年度财务收支审计结果公告，11家央企被曝出有滥发福利、少报利润、投资亏损等问题；6月24日，审计发现，一些矿业权在国有企业的转制中被低价甚至是无偿转让……以审计署审计长刘家义在全国人大第九次会议上所作报告为节点，一场央企“审计风暴”俨然来袭。本轮“风暴”虽非专门针对中央企业，但审计中暴露的央企发展中的诸多问题，却再次将央企为人诟病的内部人控制问题抛出水面。如何看待审计在央企反腐败中的效果与作用？审计的常态化是否有有利于反腐败的常态化？外部审计条条管理的方式有何优点？与企业内部块块管理的审计方式如何结合起来？这些问题值得思考。

我的观点是不能过度寄希望于这种刮风式的审计风暴，要把注意力转到央企自身的审计能力与反腐败能力上。审计要把条条与块块结合起来，这样的反腐败才能长久。

“条条”是指相对应的部门之间形成的上下级关系,上下一条线，比如中纪委、审计署、监察部以及各级央企。“块块”指的是央企自身。因为条条的性质和功能的不同,与块块结合,形成复杂的条块关系。条块关系是指不同的政府组织在条块结构基础上形成的交互关系。显然，在央企审计中仅供条条的外部进入是不能持久的，上面人毕竟太少。不能过度依靠这种风暴，而应依靠央企自身组织的反腐败功能；也不能依靠一时集中力量突查，而应该依靠央企长久的防疫系统有所作为。

央企的审计乃至反腐败应该提出了条块结合、分层负责的思路。这样不但中央有压力，央企下边的各级也都有压力。分解开来，就是央企一个层次，二级企业一个层次，直到最低的一个层次。央企以下的审计由自身来负责，审计署要在规划上、标准上、技术上加以帮助和指导。综上所述，对如何加快央企经济审计与反腐败建设的问题，可以用这样四句话来概括，就是统筹规划，条块结合，分层负责，联合审计。

“央企审计具有全程、全面的特点，作为央企经济的“健康体”，它是属于条条管理，但是它和块块是不可分割的。我们要变条块分割为条块结合，共同致力于央企“健康体”的防疫体系。至于怎样结合，怎样发挥央企自身的审计能力，是另一问题，自然有很多话说。

(2014年6月25日)

## 附二 央企为什么要搞派驻纪检组试点

今天，国资委将宣布中央企业派驻纪检组试点开始，这是国企改革的一件大事，意味着“同体监督”难题的破冰。

党的十八大后的反腐败，央企系统的反腐网络正在收紧，从中纪委专设国资监察室、派驻央企专职纪检负责人，到国资委专项巡视、公布“反腐五年规划”等。显然，央企反腐的高压态势业已形成，下一步，如何以深化改革来推动党风廉政建设和反腐败斗争，如何深入改革央企监管体制成为必须面对的严肃课题。我们认为央企反腐系统需要重新设计。在国资委主任张毅的“试点不能因循守旧、墨守成规，要大胆地探索，敢于走新路”的指示中，央企纪检体制改革也逐渐步入深水区。中央企业派驻纪检组的试点，就是在这样的大背景下衍生的重大措施。

我们的中央企业纪检组织设计上是一块块管理，内部人控制现象非常严重。长期以来，“上级监督太远，同级监督太软，下级监督太难”是整个纪检监察体制出现的难题。央企纪检监察系统同样面临尴尬。非53家的央企纪委书记多为企业内部成长起来的高管兼任纪委书记，企业纪检监察部门从属于同级党委，下级无法监督上级。央企从人事任命到纪检监察，都是以内部管理为主。此外，央企本身拥有大量的子公司和分支机构，据国家审计署年中公布的2012年度审计报告披露，有45户央企内部层级超过4级、最长达11级，这导致监管链条拉得太长，管理不到底。一部分央企已形成了自己的利益王国，外部难以监管，群众监督制度则更为缺失。

公司治理中“所有者缺位”和控制权与剩余索取权不相配，内部无法监督。名义上，国有股的产权是清晰的，国有股也是明确的，可事实上，没有一个真正的主体对国家的这部分股权负责，包括国有资产管理公司。我国的国有资产一直实行的是“国家所有、分级管理”的原则，国有资产实际上由各级政府机构代表国家进行具体管理。事实上，从根本上说，国有企业不存在严格意义上的委托人。所以当国有资产部门作为全民的代理人来监管和控制国有资产时，不仅激励不足而且缺乏信息来发现和任命有能力的企业家，根本原因是官员无需为自己的选择承担任何风险或风险损失小于从内部人所获取的收益时，国有资产部门这个代理人的活动主体是缺位的。职工则无法参与监督。

现在开启的派驻纪检组试点工作，在一定程度上能解决内部人控制的问题。标志着央企逐渐从过去的块块管理走向条条管理的模式，体现

了中央保障央企纪检体制改革顺利进行的重要精神。

党组领导下的纪检组、党委领导下的纪委，其人、财、权都在同级党组、党委手里，很难去监督党委书记和其他高管。此次央企纪检体制改革步入深水区，同级监督难题能否破冰？央企一把手的监督机制该如何完善？都需要通过试点形成答案。

(2014年7月14日)



## 六、是什么催生了央企董事会的“花瓶董事”？

——答新华社记者问

### 【焦点追问】

一边是一些央企频频爆出巨亏、高管腐败等问题；一边是国资委披露央企董事制度改革不断完善，近10年已有近60家央企先后引入外部董事。

- 1.央企规范董事会制度对出现的问题产生预期效果了吗？
- 2.应该起到监督、约束作用的董事为何成了“花瓶”？
- 3.外部董事的引入，为何没有取得设计者理想的成效？
- 4.怎样解决央企董事会形神合一问题？

### 【直面解读】

引入外部董事的企业仍然连连暴出腐败丑闻

国资委一直倡导以引入外部董事为主要特征的央企规范董事会制度。这项工作自2004年国务院批准试点、2005年10月宝钢集团第一家启动以来，已足足推行近10个年头。

根据国资委网站公开信息统计，截至6月底，113家中央企业中，已有59家中央企业引入外部董事制度，涉及石油、钢铁、电力、通信、运输、军工等众多行业。

“一个重要初衷就是为了消除内部人控制，防范国有资产流失风险。”持续关注央企改革问题的中国企业研究院首席研究员李锦说。

内部人控制，是指现代企业中所有权与经营权相分离、所有者与经营者利益不一致而出现的经营者控制公司现象。内部人控制被认为是导致国有资产流失的主因，表现是通过内部分利等形式化公为私，使国企内部成为“铁板一块”的“利益王国”。

历史原因，长期以来，国企组织设计采取条块管理，从人事任命到纪检监察，都是以内部管理为主，由此衍生的内部人控制现象，使内部监管形同虚设。

“从已建立规范董事会制度的五十多家央企企业制度层面看，形式上基本达到现代企业制度的基本要求。”李锦说，按照构想，引入外部董事制度是要实现决策组织与执行组织的分离，充分发挥董事会在重大战略决策、风险管控、经理层管理等方面作用。

在知名经济学家华生看来，引入外部董事建设规范的董事会制度，从形式上向现代企业靠拢，值得肯定。

然而，外部董事的引入，并没有取得设计者理想的成效。审计署日前披露的11家中央企业审计结果显示，11家央企存在包括投资决策失误导致巨亏、滥发职工福利、资金违规使用等诸多问题，而这11家央企中，有5家已先后引入外部董事制度。

又比如，从2008年到2013年期间因重大决策失误接连爆出超百亿元巨额亏损以及被查明高管贪腐事件的中国远洋集团，2011年即已引入外部董事制度。

### 外部董事或沦为“摆设”或变身“内部人”

“由于种种原因，我国企业引入的董事会制度，无论是央企的外部董事，还是民营企业的独立董事，实际发挥的作用十分有限。”华生说。

作为规范董事会制度中最为关键的主体，外部董事肩负什么职责？记者采访获悉，外部董事的职责一般包括在投资项目、资金使用、干部人事以及薪酬等方面进行监督和参与决策。

同时，记者梳理发现，外部董事以退休央企高管为主，其余多为高校学者，法律、会计界专业人士。

在一些央企内部人士看来，这样的安排有助于实现企业决策组织和执行组织的分离与制衡，实现决策组织动态优化，实现企业真正的集体决策、科学决策。

然而，“到目前为止，没有一起决策失误或是央企高管贪腐，是由外部董事参与决策或监督而发现、避免的”。长期关注央企发展问题的北京科技大学教授刘澄说。

不只一名央企内部人士说，有些外部董事一年去不了企业几回，对企业情况根本不了解，很难提出有针对性的意见。同时，一些重要决策临近表决前，企业才会通知外部董事，并没有给外部董事留出调研时间，更多情况下，“决策就是签个字，工作也就点个卯”。

李锦也告诉记者，在一些央企，外部董事较为弱势，能说上话的通常是一些不那么重要的事情，而在重大决策或人事安排上，外部董事基本没有什么说话权利，基本沦为“花瓶董事”。

更有甚者，一朝成为外部董事，迅速变身“内部人”，利用身份插手央企内部经营事务，为自身牟利，本应独立发表意见，起到消除内部人控制积弊，却因利益牵扯成为央企内部人控制的附庸。

### 外部董事缺乏监督的动力和责任

谈及一些央企的董事会制度，“形式上是像现代企业，但神不是，内容上差距依然很大。”李锦说。

究其原因，专家分析，一些外部董事缺乏在重大决策问题上冒着得罪央企负责人“仗义执言”的意愿和动力，一方面，外部董事不在央企占有股份，只是领取金额从几万到十几万不等的薪酬，其自身利益与央企发展关系不大。另一方面，“制度上对于外部董事的职责义务缺乏具体要求，一些央企即便出现决策失误遭受损失或是出现违纪违规，监管部门也很少会追究外部董事责任”。

“在决策上如果顺着企业负责人，对外部董事自身有利；而如果对于企业负责人主张的决策投反对票，很可能将来就面临下课，下次再开董事会甚至可能都不会通知你了。”一位在某央企下属企业担任过外部董事的专业人士说。

刘澄说，外部董事如果在一些问题上坚持反对意见，有可能被视为“刺头”，要么直接被剔除出董事会，要么“即便被保留董事身份，也基本上会被架空”。

“名为谁所提，话为谁所说，权为谁所用，利为谁所谋。”谈及问题根源，李锦的一席话可谓一针见血。多位了解情况的人士告诉记者，表面上看，外部董事由出资人聘请指派，但实际操作中，企业负责人的意见对于外部董事的选聘和评价都极为关键和重要。

“股权多元化的企业中，作为利益代言人的董事或许会从自身利益出发，在重大问题上坚持原则；但在国企中，企业利益与外部董事、甚至出资人工作人员的自身利益关联都不大，除非有极高的职业素养并且能够承受巨大压力，外部董事通常很难有强烈意愿去坚持意见。”刘澄说。

### 附 央企董事会试点要解决“形神合一”问题

前数日，新华社记者登门访问提出央企频频爆出巨亏、高管腐败与央企董事制度改革问题，近10年已有近60家央企先后引入外部董事，我是有什么说什么。他们以新华视点形式发表了，份量较重，标题是追问巨亏腐败背后的央企董事会：是什么催生了“花瓶董事”？很尖锐。确实，央企巨亏腐败，董事们干什么去了？要问一问。华生、刘澄等学者的观点，大致与我相近。

国资委一直倡导以引入外部董事为主要特征的央企规范董事会制度。这项工作自2004年国务院批准试点、2005年10月宝钢集团第一家启动以来，已足足推行近10个年头。截至6月底，113家中央企业中，已有59家中央企业引入外部董事制度，涉及石油、钢铁、电力、通信、运输、军工等众多行业。

引入外部董事为主要特征的央企董事会制度试点，一个重要初衷就是为了消除内部人控制，防范国有资产流失风险。从已建立规范董事会制度的50多家央企企业制度层面看，形式上基本达到现代企业制度的基本要求。

然而，外部董事的引入，并没有取得设计者理想的成效。审计署日前披露的11家中央企业审计结果显示，11家央企存在包括投资决策失误导致巨亏、滥发职工福利、资金违规使用等诸多问题，而这11家央企中，有5家已先后引入外部董事制度。比如，从2008年到2013年期间因重大决策失误接连爆出超百亿元巨额亏损以及被查明高管贪腐事件的中国远洋集团，2011年即已引入外部董事制度。一些央企的董事会制度，形式上是像现代企业，但神不是，内容上差距依然很大。下一步，要解

决形神合一的问题。

名为谁所提，话为谁所说，权为谁所用，利为谁所谋。表面上看，外部董事由出资人聘请指派，但实际操作中，企业负责人的意见对于外部董事的选聘和评价都极为关键和重要。在决策上如果顺着企业负责人，对外部董事自身有利；而如果对于企业负责人主张的决策投反对票，很可能将来就面临下课，下次再开董事会甚至可能都不会通知你了。

怎样进行董事会制度的改革，要重新考虑，要重新试点才好。最近，传闻国资委要搞一些试点，这是一个大动作。应该包括董事会制度的改革，这个问题很重要。

(2014年7月6日)

## 七、国资流失防范政策在酝酿

——答《经济参考报》记者问

### 【焦点追问】

国家正酝酿出台防止国有资产流失政策。正在大刀阔斧进行的国企改革将设政策“红线”。《经济参考报》记者日前从权威渠道获悉，作为推进深化国有企业改革重要部分，针对目前正在进行的国企改革，国家层面正在酝酿相关政策防止国有资产流失，对改革中可能出现的“灰色地带”加强监管，保证国企改革顺利进行。

- 1.正在推进的国企改革是否发现越来越多的“灰色地带”？
- 2.为什么说国资流失成为隐藏在改革中的一个毒瘤？
- 3.国有资产重组造成大量流失跟混合所有制改革政策有关吗？
- 4.国资混改防流失政策要在哪些方面设红线？

### 【直面解读】

“主要是从国家层面完善监管，防止国企改革过程中可能造成的国资流失等情况，这也是实现本轮国企改革目标的‘底线’。”一位权威人士对《经济参考报》记者透露，为防止在改革中造成国资流失，建立和完善国有产权保护体系无疑是重要内容，包括在混合所有制改革中，国有产权流转中程序规范和合理定价，市场化评估和透明操作等，防止出现国资贱卖、暗箱操作等现象。另外，还包括防止股权激励成为少数人化公为私的工具。

中国企业改革与发展研究会副会长李锦在接受《经济参考报》记者采访时表示，目前来看，混合所有制改革过程中会大量涉及国有资产重组、退出和调整等，已经出现一部分人想把混合所有制变为少数人致富的苗头。而产权流动机制不健全、不透明和监管存在漏洞等问题，也让正在推进的国企改革出现越来越多的“灰色地带”。

记者了解到，今年以来国企改革进入加速期，自上海率先公布《关

于进一步深化上海国资改革促进企业发展的意见》，打响新一轮国企改革“第一枪”之后，已经有多个省市出台了地方国企改革的方案。与此同时，国资委推出了央企国资改革的试点，不久前中央深改组也专门对此问题进行调研，加快研究出台国有企业改革和国有资产管理体制改革顶层设计方案步伐。

就在混合所有制为主导的国企改革正在全国范围内加快推进的同时，频频曝光的国资流失大案敲响了“警钟”。

报道显示，8月21日，广州白云农工商联合公司原总经理张新华等人涉嫌贪污、受贿案开庭审理，检察机关指控其涉嫌贪污受贿约4亿元；稍早前，广西国发林业造纸有限责任公司总经理安明明等人涉嫌利用改制、转让和拆迁，非法侵吞国有资产和拆迁补偿款近7000万元，被提起公诉。

包括李锦在内的多位专家认为，相比正在进行的国有企业改革进程，国资流失也成为隐藏在改革中的一个毒瘤，如果缺乏有效的监管，完全可能会造成本轮改革的倒退，目前国家层面酝酿出台防止国有资产流失的相关政策，恰恰表明国家对于这个问题的重视。

李锦认为，从目前改革的实际问题来看，国家层面加强对防止国有资产流失的监管，可能将会重点划定几道红线。一方面，混合所有制改革中，会涉及很多产权流转，由于缺乏有效的对国有资产整体性的评估和透明公开化的流程规范，特别是在社会诚信度整体较低、中介机构不规范的情况下，国有资产容易被低估，造成隐性的国有资产流失。另一方面，国有资本投资公司或者运营公司的组建是以投资融资和项目建设为主，如何保证资本可以获得股权公平合理的占比，并通过资产经营和管理实现国有资产保值增值，防止暗箱操作带来国有资本收益减少甚至亏损，也是需要关注的“敏感地带”。

此外，在企业实施股权激励特别是员工持股的改革中，极易被少数人钻空子，股权激励成为少数人暴富，化公为私的途径。最后，对混改过程进行监管的多部门之间存在监管空隙地带，也容易成为出现国资流失的“重灾区”，需要进行特别监管。

对于国企改革中的国资流失问题，中国企业改革与发展研究会副会长周放生此前接受新华社记者采访时曾坦言，与交易过程中的流失相比，“体制性流失”更需要关注。国企高管腐败100万元，平均要输送1亿

元的交易额，背后存在的安全、环保、质量问题，将给社会、国家带来难以估量的损失。此外，不负责任的盲目投资，项目投产之日即是亏损之时；管理不善造成的跑冒滴漏，任凭国有资产“风吹雨淋”；没有效益增长的目标考核，坐视国有资产坐吃山空，都会造成严重的体制性流失。

#### 附 国资混改防流失要在六个方面设红线

国家层面正在酝酿相关政策防止国有资产流失，对改革中可能出现的“灰色地带”加强监管，设红线，是保证国企改革顺利进行的大事。就像孙悟空取经要有“紧箍咒”一样。

目前来看，混合所有制改革过程中会大量涉及国有资产重组、退出和调整等，已经出现一部分人想把混合所有制变为少数人致富的苗头。而产权流动机制不健全、不透明和监管存在漏洞等问题，也让正在推进的国企改革出现越来越多的“灰色地带”。频频曝光的国资流失大案敲响了“警钟”。

正在进行的国有企业改革进程，国资流失正在成为隐藏在改革中的一个毒瘤，如果缺乏有效的监管，可能会造成本轮改革的倒退，目前国家层面酝酿出台防止国有资产流失的相关政策，恰恰表明国家对于这个问题的重视。

深化国企改革是一个备受关注和争议的事关党和国家前途命运的重大问题。2014年“两会”期间，习近平总书记强调，国企不仅不能削弱，而且要加强；要吸取过去国企改革的经验教训，不能在一片改革声浪中把国有资产变成谋取暴利的机会。这一讲话精神，已经为进一步推进国企改革划定了红线、明确了底线。90年代的国企改革中的国有资产流失，引发了不少问题。

发展混合所有制经济，也需要防止外资控制我国的经济命脉。如国务院发展研究中心在2006年发表的研究报告显示，在中国已对外资开放的产业中，每一个产业排在前5名的企业几乎都被外资控制着；尤其是中国的28个主要产业中，外资竟然在21个产业里拥有多数资产控制权。所以，要严防外资借机渗入国防、铁路、能源、电信、公用事业等涉及国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域。

目前，由中央全面深化改革领导小组组织有关部门、单位、专家深



入研究，制定明确的路线、政策、法规等。对于如何科学发展混合所有制经济并防止出现新的国有资产流失，我们应当高度重视。对于发展混合所有制经济，应该选择一部分行业的一部分企业进行试点，总结经验教训后方可大范围推行，有序发展混合所有制经济，防止一哄而上。

从目前改革实际来看，国家层面加强对防止国有资产流失的监管，李锦认为要重视在几方面设红线。一、放弃重要领域的控股权。混合所有制经济的性质就是取决于谁控股，这是个很重要的问题，应该控股的关键领域不能放弃。二、交易过程中的国有资产被低估。混合所有制会涉及很多产权流转，由于缺乏有效的对国有资产整体性的评估和透明公开化的流程规范，特别是在社会诚信度整体较低、中介机构不规范的情况下，国有资产容易被低估，造成隐性的国有资产流失。三，暗箱操作带来国有资本收益减少。如何保证资本可以获得股权公平合理的占比，并通过资产经营和管理实现国有资产保值增值，防止国有资本收益减少甚至亏损。四，少数人暴富，化公为私，形公实私。在企业实施股权激励特别是员工持股的改革中，极容易被少数人钻空子，股权激励成为少数人暴富的机会。五，监管空隙地带国资流失的“重灾区”。对混改过程进行监管的多部门之间存在监管空隙地带，需要进行特别监管。六，不改革的“体制性流失”也需要关注。任凭国有资产“风吹雨淋”，坐视国有资产坐吃山空，会造成严重的体制性流失。

李锦认为，中央应当严禁以国企改制为名放弃关键领域重点企业控股权，更不能改变重点国企的性质，防止国有资产流失是一条标准，是一个底线。现在，已经有资产流失现象出来了，有几家国企的混改，便有这种议论。

国企是生产资料公有制的主体和支柱。国有经济通过控制国民经济命脉，成为国家整体经济运行和发展的引擎，是政府有效实施宏观调控、纠治市场失效和实现国家发展战略的先决条件。因此，习近平总书记强调：“国企不仅不能削弱，而且要加强”。无论如何改革，我们都不能突破国有资产流失这个红线，否则改革就会走上邪路。

(2014年11月13日)

## 八、筑牢多道防线织密国有资产“安全网”

——答新华社记者问

### 【焦点追问】

国务院办公厅日前印发《关于加强和改进企业国有资产监督防止国有资产流失的意见》提出，切实强化国有企业内部监督、出资人监督和审计、纪检监察、巡视监督以及社会监督，严格责任追究，加快形成全面覆盖、分工明确、协同配合、制约有力的国有资产监督体系。

- 1.国有资产监督曾经存在的“一放就乱、一管就死”局面怎么克服？
- 2.为什么要发挥总会计师、总法律顾问在防止国有资产流失的作用？
- 3.怎样消除一些层面对于国资流失的担心和疑虑，确保国企改革顺利推进？
- 4.为什么要制定防止国有资产流失条例？

### 【直面解读】

“国有资产来之不易，是全国人民的共同财富，必须切实维护国有资产安全、防止国有资产流失，这也是深化国有企业改革的一条重要经验和重要保障。”国务院国资委副主任张喜武说。

中国企业研究院首席研究员李锦说，作为深化国有企业改革的配套文件，此次印发的意见提出问题导向，对加强和改进企业国资监督工作作出全面部署，有助于从体制机制上进一步筑牢国有资产流失防线，为促进国企持续健康发展提供保障。

对于防止国有资产流失工作，意见提出四项基本原则。其中颇为重要的一项是，坚持放管结合，提高效率。正确处理好依法加强监督和增强企业活力的关系，改进监督方式，创新监督方法，尊重和维护企业经营自主权，增强监督的针对性和有效性。

这被视为意见核心原则。北师大公司治理与企业发展研究中心主任高明华分析说，意见是深化国有企业改革的配套文件，防止国有资产流失工作核心目的在于推动改革顺利进行，而不是形成阻碍，要形成一套办法既让改革顺利推进，又避免造成国有资产流失。

延续此前深改组会议传递出“全面覆盖”“分工明确”“协同配合”“制约有力”的十六字精神，意见提出着力强化企业内部监督、切实加强企业外部监督、实施信息公开加强社会监督、强化国有资产损失和监督工作责任追究和加强监督制度和能力建设五方面举措。

“国有资产监督曾经存在的‘一放就乱、一管就死’局面亟须改变。”李锦说，当前需要找好依法加强监管和通过改革增强企业活力之间的平衡点，意见强调了要尊重和维护企业经营自主权，这要求监管力量在改进监督方式、创新监督方法方面做出努力。

全文十八点意见中，有五点用于部署“着力强化企业内部监督”，包括完善企业内部监督机制、强化董事会规范运作和对经理层的监督、加强企业内设监事会建设、重视企业职工民主监督以及发挥企业党组织保证监督作用。

“从文件中提及各项监督次序，内部监督放在首位，这是合适的。”在高明华看来，国有资产监管过往的一个重要问题是责任和权力不对等，一些董事会成员常常插手经营事务，防止国资流失重点要建立和完善经营层与董事会制衡关系，核心是要做到权力和责任对等。

在李锦看来，此番意见部署防止国资流失工作，突出管资本思想，提出进一步发挥总会计师、总法律顾问作用，加强对企业重大决策和重要经营活动的财务、法律审核把关。

同时，在部署外部监督方面，意见强调加强和改进外派监事会监督，提出“一事一报告”“一企一公开”等要求，对监事会的权力和义务作出明确规定，将促进监事会由虚做实，在国资监督工作中发挥更加重要作用。

而对于过往一些层面提议“加强各类外部监督力量工作协同”，此番意见也明确，要建立高效顺畅的外部监督协同机制，整合出资人监管、外派监事会监督和审计、纪检监察、巡视等监督力量，建立监督工作会商机制，加强统筹，减少重复检查，提高监督效能。

关于意见的推进落实，一些专家建议，当前有必要对“国有资产流失”进行更为明确清晰的界定，同时从法律法规上对此作出规定和区分，这样既有助于防止国有资产流失工作的落实，又有利于消除一些层面对于国资流失的担心和疑虑，确保国企改革顺利推进。

(2015年11月10日)

### 应创新国有资产监督方法

国有资产监督曾经存在的“一放就乱、一管就死”的局面亟待改变。当前，需要找准依法加强监管和通过改革增强企业活力之间的平衡点。国务院办公厅日前印发的《关于加强和改进企业国有资产监督防止国有资产流失的意见》强调了尊重和维护企业经营自主权，这要求监管力量在改进监督方式、创新监督方法方面做出努力。同时，进一步发挥总会计师、总法律顾问作用，加强对企业重大决策和重要经营活动的财务、法律审核把关。

(2015年11月10日答《经济日报》记者问)

### 给正在推进的国企改革设置“防火墙”

按照《意见》内容，下一步国资委将设立稽查办公室，负责分类处置和督办监督工作中发现的需要企业整改的问题，组织开展国有资产重大损失调查，提出有关责任追究的意见建议。

除了探索建立国有企业经常性审计制度，对国有企业重大财务异常、重大资产损失及风险隐患、国有企业境外资产、重大决策部署和投资项目等开展专项和跟踪审计外。下一步围绕防范国有资产流失方面，国家将严肃查办发生在国有企业改制重组、产权交易、投资并购、物资采购、招标投标以及国际化经营等重点领域和关键环节的腐败案件。

中国企业改革与发展研究会副会长李锦认为，上述文件出台将给正在推进的国企改革设置一道“防火墙”。一方面，混合所有制改革中，会涉及产权流转，由于缺乏有效的对国有资产整体性的评估和透明公开化的流程规范，国有资产容易被低估，造成隐性的国有资产流失。另一方面，国有资本投资公司或者运营公司的组建是以投资融资和项目建设为主，如何保证资本可以获得股权公平合理的占比，并实现国有资产保值增值、防止国资收益减少甚至亏损，也需要关注。

(2015年11月11日 答《经济参考报》记者问)

### 从体制机制上筑牢国有资产流失防线

本轮国企改革中，最为敏感的国资流失问题受到最高决策层的高度重视。习近平总书记早在2014年两会期间就提出：要吸取过去国企改革经验和教训，不能在一片改革声浪中把国有资产变成谋取暴利的机会。李克强总理在今年政府工作报告中，将“建立防止国有资产流失机制”列为今年深化国企国资改革的主要任务之一。而9月13日发布的本轮国企改革顶层设计《关于深化国有企业改革指导意见》，也对国资流失问题加以强调。

国资专家、中国企业研究院首席研究员李锦表示，《意见》对加强和改进企业国资监管工作做出全面部署，有助于从体制机制上进一步筑牢国有资产流失防线，为促进国企持续健康发展提供保障。

从改革实操层面有必要对“国有资产流失”的界限进行明确界定，同时全社会要引导鼓励改革、敢于尝试的舆论氛围，否则当事人容易担心政治风险而不愿推进改革，产生改革阻力。

(2015年11月13日答《中国经济周刊》记者问)

### 中国将制定防止国有资产流失条例

国企改革方案配套文件继续出台。

防范国有资产流失、防止企业内部人控制，是本轮国企改革的一个重点。11月10日，中国政府网发布了国务院办公厅《关于加强和改进企业国有资产监督防止国有资产流失的意见》(下称《意见》)。

《意见》提出五类16项监督措施，具体涉及：着力强化企业内部监督、完善企业内部监督机制，切实加强企业外部监督，实施信息公开加强社会监督，强化国有资产损失和监督工作责任追究，加强监督制度和能力建设等。

中国企业研究院首席研究员李锦则认为，“此次《意见》发布最大特点是走出过去改革中‘一放就乱、一管就死’的怪圈，尤其在市场化改革的今天，企业拥有了越来越大的自主权，管和放的结合就尤为重

要”。

《意见》注重在监督上下足功夫，“是在总结过去历史经验、立足体制、机制形成的文件。”李锦认为。

如在强化企业内部监督上，《意见》要求完善企业内部监督机制，强化董事会、企业内设监事会、企业职工民主、企业党组织四个企业主体的监督作用。

李锦对此表示，“很明显的变化比如突出监事会的职责加强，以前监事会都是虚的，现在由虚变实。”

彭建国也认为，“企业职工往往对企业最为了解，《意见》提出的企业职工民主监督就提供了很好的监督保障”。

除了企业的内部监督，《意见》在切实加强企业外部监督上也颇具看点，其中提出完善国有资产监管机构监督，坚持出资人管理和监督的有机统一，健全规范国有资本运作、防止流失的制度，加大对制度执行情况监督力度。

“这相当于抓住一个出资人，就抓住了企业容易出问题的改制重组、产权交易、投资并购、招投标、物资采购五个重要环节。”李锦对此解读称。

外部监督还包括：加强和改进外派监事会监督；健全国有企业审计监督体系，完善国有企业审计制度；进一步增强纪检监察和巡视的监督作用；建立高效顺畅的外部监督协同机制，减少重复检查，提高监督效能。

事实上，在两名专家的理解中，实施信息公开、加强社会监督也是外部监督的一个重要方面。

值得关注的是，《意见》提出要完善企业国有资产监督法律制度，制定出台防止企业国有资产流失条例。

李锦表示，“《意见》中防止国有资产流失没有标准，怎么样才算国有资产流失，现在要等防止国有资产流失条例出来。”

(2015年11月11日答《东方早报》记者问)

# 第八章 国企改革中党的领导与组织建设

## 一、一评在国企改革中坚持党的领导加强党的建设

### 【焦点追问】

中共中央全面深化改革领导小组第十三次会议通过了《关于在深化国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设的若干意见》(以下简称《若干意见》)。日前，中央办公厅印发了《若干意见》。这是在深化国有企业改革的关键时刻发出的重要文件，是在国企改革中坚持党的建设的纲领性文件。

1.为什么说“现代企业中国化”离不开党的领导？

2.怎样理解党组织和党员队伍作为政治资源？

### 【直面解读】

学习理解《若干意见》，充分认识坚持党的领导加强党的建设在深化国有企业改革中的意义，准确把握党的领导内涵，找准国有企业党建工作在国有企业改革中的基本定位，明确国企改革中国有企业党建工作的主要职责，这为我们在加快建立中国特色现代国有企业制度进程中，正确处理党组织与公司治理结构的关系指明了方向，是完成全面深化国有企业改革任务的重要保障。

为什么要规定在深化国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设呢？在深化国有企业改革中坚持党的领导的意义何在呢？

有人提出，既然搞现代企业制度，中国企业就应当与外国企业接轨。外国企业没有党组织也能搞好，中国企业也可以不要党组织，更不必让其处于“核心”地位。还有人提出，企业不设党组织，可以降低管理成本。这是一种脱离中国实际的想法。

《意见》开宗明义指出，“国有企业是我国经济发展的重要力量，是党和国家事业发展的重要物质基础。坚持党的领导，是中国特色社会主义最本质的特征，也是国有企业的独特优势。

从中国特色社会主义的本质特征看，国有企业的产权属性是公有制，全体人民是国有资产的终极所有者和出资人，因此国有企业公司治理结构依法履行职权的目标就是维护国家和人民的利益。而中国共产党作为执政党和全国最广大人民群众根本利益的忠实代表，在国有企业中主要是通过党组织发挥作用来实现和维护人民的根本利益。

从国有企业的独特优势看，党组织在国有企业发挥作用，主要是从国有企业的政治属性出发，保证监督党和国家方针、政策在企业的贯彻执行，支持公司治理结构依法行使职权，确保党对国有企业的领导。而董事会、经理层和监事会作为公司运行的权力中心，主要是从国有企业作为市场竞争主体的经济属性上，维护股东的权利，保证国有资产保值增值，实现企业经营效益最大化。因此，只有把两者功能有机融合起来，才能真正实现国有企业在追求经营效益最大化的同时，不会偏离中国特色社会主义方向，并确保企业科学发展。

国有企业党组织作为中国共产党的基层组织，具有先进的理论指导和价值追求、健全的组织体系和工作机制、严明的组织纪律和优良作风、广泛的群众基础和影响力。可以说，中国特色现代国有企业制度就是把国有企业党组织的政治优势与现代企业制度的体制机制优势相结合的产物。

值得指出的是，党组织和党员队伍作为政治资源，这种资源所体现的政治优势，是中国国有企业(包括其他所有制的许多企业)独有的。我们有自己的独特优势，这就是党的政治优势。国有企业党组织可以运用执政党基层组织所拥有的思想政治建设、组织建设和作风建设等工作资源，来促进和保证国有企业的改革和发展。从人力资源角度来考察，党员队伍是有坚定信念和严密组织的先进人力资源。外国企业管理有两个基本层面，即管理层和被管理层。中国国有企业除了这两个层面外，还有渗透于这两个层面的党员队伍，起先锋模范作用并且团结和带领广大职工共同进步。在各种优势中，人的优势是最重要的优势，中国国有企业所具有的党员队伍优势成为企业发展最重要的优势。

西方企业在长期的发展过程中，创立了现代企业制度，确实值得中国企业借鉴。但是，这不能无视甚至抛弃自身的独特优势。必须认识到，中国的企业管理，特别是国有企业的管理，有一个“西方管理中国化”的问题。坚持走中国特色的企业管理之路，在中国特色社会主义现代国有企业制度框架内，党组织与公司治理结构依法履行职权，具有目标上的同一性和功能上的互补性。只要我们解决了结合问题，就可能形



成超越西方的更先进的管理模式，从而有效地提高企业的核心竞争力，创造相比西方现代国家更高的生产力。

综上所述，在深化国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设，是一项重大原则，任何时候都不能动摇。

在中国，离开了党的领导，就不叫国企，离开了党的领导的改革，也不叫国企改革。任何离开中国国情，照搬照抄西方企业做法的改革，都不是中国特色的国企改革。照搬照抄从来就不是思想解放，而是思想僵化的一种表现。大量事实说明，照搬照抄是不可能取得成功的。

因此，在协调推进“四个全面”战略布局的伟大进程中，必须毫不动摇坚持党对国有企业的领导，毫不动摇加强国有企业党的建设。当前，国有企业改革正处于攻坚期和深水区，党的领导只能加强，不能削弱。两个毫不动摇，这是本质的规定，历史的结论！

(2015年9月22日)

## 二、二评在国企改革中坚持党的领导加强党的建设

### 【焦点追问】

中央全面深化改革领导小组第十三次会议通过了《关于在深化国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设的若干意见》。

- 1.为何说建立国企选人用人机制是实现党对企业领导的关键？
- 2.这次《若干意见》选人用人新机制，范围与过去相比有什么变化？

### 【直面解读】

坚持党管干部原则，是实现党对国有企业领导的根本保证，任何时候不能动摇，同样也是保障国企改革成功的根本保证。《若干意见》强调要坚持党管干部原则，建立适应现代企业制度要求和市场竞争需要的选人用人机制，回答了坚持党管干部原则与董事会、经营管理者依法使用人权，与市场化选聘、建立职业经理人制度的关系问题。它的颁布和实施，对于推进国企改革，具有十分重要的意义。

《党章》总则规定：“党的领导主要是政治、思想和组织的领导。”这是我们党总结成立以来的领导经验所作出的科学论断，深刻揭示了党的领导的实质和内涵。其中，政治领导是根本，思想领导是灵魂，组织领导是保证。企业党组织发挥作用就体现在这三个方面。党的领导的根本在于用人，重点是坚持党管干部原则、党管人才原则以及党要管党、从严治党原则，从而全方位抓好党的自身建设。

随着改革开放进程的不断深入，近些年来，国有企业干部工作面临的形势任务、干部队伍状况等都发生了很大变化。一是中央对国有企业干部工作的指导思想、基本原则、目标任务提出了一系列新要求；二是干部选拔任用工作中出现了一些新情况新问题，特别是国企高管中出了不少问题，需要从制度层面加以改进；三是国有企业干部任用工作需要与深化国有企业改革新形势相衔接。本着与时俱进、改革创新的精神，《若干意见》体现了中央对干部工作的新精神新要求，吸收了市场经济改革的新经验新成果，提出坚持党管干部原则，建立适应现代企业制度要求和市场竞争需要的选人用人机制。发挥党组织在国有企业选人用人

工作中的领导和把关作用，强化党组(党委)、分管领导和组织部门在领导人员选拔任用、教育培养、管理监督中的责任，严防“带病提拔”、“带病上岗”。强调坚持党管干部原则与董事会依法选择经营管理者以及经营管理者依法行使用人权相结合。这些，对深化国有企业改革新形势下干部选拔任用制度进行了改进完善，是在实践中总结经验，探索规律，推进干部制度建设的重要成果，也是从源头上预防和治理选人用人不正之风的有力武器。

这次《若干意见》强调建立与现代企业制度要求相适应的选人用人新机制时，范围与过去相比，有了变化。过去是党组织参与企业中层以上管理人员的选拔任用和管理监督工作，这次确定为有序推进董事会选聘经理层成员工作，上级党组织及其组织部门、国有资产监管机构党委应当在董事会选聘经理层成员工作中发挥确定标准、规范程序、参与考察、推荐人选等作用。

国企改革离不开人。在国企改革中坚持党的领导，坚持党管干部原则，建立适应现代企业制度要求和市场竞争需要的选人用人机制，有两重含义。一方面选好干部抓国企改革，一方面是抓国企改革选好干部。

在中央深改组第十二次会议上习近平提出了“三个有利”标准，只要对全局改革有利、对党和国家事业发展有利、对本系统本领域形成完善的体制机制有利，都要自觉服从改革大局、服务改革大局，勇于自我革命，敢于直面问题，共同把全面深化改革这篇大文章做好。

此次会上，习近平还提出“引导大家争当改革促进派”。对于用人导向，明确提出要着力强化敢于担当、攻坚克难的用人导向，把那些想改革、谋改革、善改革的干部用起来，激励干部勇挑重担。

目前，是全面深化改革的关键时刻，坚持党管干部原则，建立适应现代企业制度要求和市场竞争需要的选人用人机制，尤其重要。在经济全面向新常态调整、全面深化国企改革的背景下，要正确把握好改革大局，用好干部，做好改革这篇大文章。在全面深化国企改革中建设一支宏大的高素质干部队伍，是国企改革的深刻变化带来的必然要求。面对纷繁复杂的国际斗争形势和国内改革开放的新环境，我国要把国企改革全面深化，关键在干部，成败也在干部。各级国企领导干部作为党和国家事业的中坚和骨干，其素质特别是思想政治道德素质、领导国企改革的能力与党的凝聚力战斗力联系在一起，与人心向背联系在一起，与兴衰成败联系在一起。

能不能抓住这些国企改革的有利机遇，战胜面临的困难和挑战，把国有企业做强做优做大，关键在于各级国企领导班子和领导干部的素质和能力，关键在于如何把组织优势、人才优势转化成改革发展优势。

(2015年9月22日)

### 三、三评在国企改革中坚持党的领导加强党的建设

#### 【焦点追问】

中央全面深化改革领导小组第十三次会议公布“把加强党的领导和完善公司治理统一起来”的提法。

- 1.党的领导和公司治理能否合理地结合起来？
- 2.怎样坚持和完善双向进入、交叉任职的体制？

#### 【直面解读】

中央全面深化改革领导小组第十三次会议通过了《关于在深化国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设的若干意见》(以下简称《若干意见》)，是党的历史上第一次就深化国有企业改革党的建设发出的重要文件，特别是把加强党的领导和完善公司治理统一起来，明确国有企业党组织在公司法人治理结构中的法定地位，格外引人注目。

融入社会主义市场经济的国有企业，必然要具有快速的市场反应机制和适应市场经济要求、市场认可的法人治理结构和治理机制。当前，建立和完善国有企业治理的探索取得了明显成效，目标、方向已经明确。但是，现代企业制度完全不同于计划经济下旧的企业制度，也不同于西方的企业制度，实践中必然会存在各种问题，其中企业党组织在法人治理结构和治理机制中的角色定位、发挥作用的途径，就是一个无法回避的问题，需要理论认识和实践上的突破。

有人担心，国有企业必须建立现代企业制度，其重要内容是以完善公司法人治理结构为目标，明确党组织在公司法人治理结构中的定位，会影响深化企业领导体制改革。确实，在现代企业制度下，如何把握党组织在公司法人治理结构中的定位，是一个重大理论与实践问题。我们的回答是，建立现代企业制度，是与完善社会主义市场经济体制联系在一起的。市场经济体制是中性的，它本身不能体现社会主义。社会主义市场经济要靠党的领导来推进。国有企业党组织承担着坚持企业的社会主义方向，适应完善社会主义市场经济体制要求的重大政治责任。

我们党历来高度重视国有企业党的建设，探索现代企业制度下，如

何把握党组织在公司法人治理结构中的定位。《若干意见》就国有企业作出一系列重大部署，提出国有企业党组织在公司法人治理结构中的法定地位，是长期探索形成的结论。

其实，探索早已经开始。十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》提出：“国有企业党组织要适应建立现代企业制度的要求，充分发挥政治核心作用。”2009年，全国国有企业党建工作会议提出，要适应公司股份制改革，建立确保党组织充分发挥作用的公司治理结构。

建立中国特色现代国有企业制度，是国有企业的改革方向，是现代企业制度的重大理论创新和实践创新，其核心就在于党组织是公司法人治理结构的重要组成部分，就在于充分发挥党建工作与公司治理两个优势，这是我们必须坚定的立场。据此，《若干意见》强调，要把加强党的领导和完善公司治理统一起来，明确国有企业党组织在公司法人治理结构中的法定地位。

怎么明确国有企业党组织在公司法人治理结构中的法定地位，对此，《指导意见》给出了三个重要建议，包括机构设置、人事安排和法律定位，充分体现了未来国企改革中具有鲜明的创新思维。

首先，是将党建工作总体要求纳入国有企业章程。各国有企业应当在章程中明确党建工作总体要求，将党组织的机构设置、职责分工、工作任务纳入企业的管理体制、管理制度、工作规范，明确党组织在企业决策、执行、监督各环节的权责和工作方式以及与其他治理主体的关系，使党组织成为公司法人治理结构的有机组成部分，使党组织发挥领导核心作用和政治核心作用组织化、制度化、具体化。

其次，是在领导体制上解决问题，坚持和完善双向进入、交叉任职的体制。实践证明，“双向进入、交叉任职”是实现党组织与公司治理结构有机结合的有效办法。在具体实践中，党组织书记在企业中的职务配置有多种形式，试点中央企业的成功经验，证明通过“双向进入、交叉任职”，企业党组织班子成员通过法定程序分别进入董事会、经理层、监事会，董事会、经理层、监事会中的党员依照有关规定进入党组织班子，有效实现企业党组织与董事会、经理层、监事会职能上的有机结合。

当然，最终明确国有企业党组织在公司法人治理结构中的法定地

位，需要在法律上确定国有企业党组织在公司法人治理结构中的地位。

《中华人民共和国公司法》规定：“在公司中，根据中国共产党章程的规定，设立中国共产党的组织，开展党的活动。公司应当为党组织的活动提供必要条件。”这一规定为包括国有企业在内的所有企业党组织建设，提供了重要的法律保障。现在《指导意见》在这个有重大意义的创新上“破了题”，还需要修改《公司法》，这是下一步的探索任务。

强调“把加强党的领导和完善公司治理统一起来，明确国有企业党组织在公司法人治理结构中的法定地位”，也是对建立现代企业制度的补充。有利于发挥国有企业党组织的重要作用，正确处理国有企业党组织与股东会、董事会、监事会和经理的关系。这样的定位，既能加强和改进党对国有企业的领导，又适应了建立现代企业制度的要求，在改善党对国有企业的领导方面，具有重大的创新意义。

思路创新后面是方法创新。怎样充分发挥党建工作与公司治理两个优势，是一项重要的方法创新。我们将在改革中创新，在创新中改革，走出一条新路来。

(2015年9月22日)

## 四、四评在国企改革中坚持党的领导加强党的建设

### 【焦点追问】

中央深改组会议通过的《关于在深化国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设的若干意见》，表现出鲜明的指导性、实践性、创新性。

- 1.党建为什么要遵循“问题导向”对准国企改革焦点？
- 2.国有资本运营公司党组织怎么开展活动？
- 3.混合所有制企业怎么设立党组织？

### 【直面解读】

国企改革所涉内容众多，《若干意见》共八部分，其中有三个部分提出公司法人治理结构、国有资本投资运营公司与混合所有制企业党建工作，专门进行了部署。这既体现了国企改革的本质要求，同时也是遵循“问题导向”之举。再次表明了中央以党的建设保障国企改革、做强做优做大国企的决心和鲜明指向。《若干意见》作为在深化国有企业改革中党建工作的重要指导性文件，是多年来的实践总结，也是解决当前国有企业改革中突出问题的有力举措，是国有企业改革中做好国有企业党建工作的基本遵循。

国企改革的重要性、艰巨性、复杂性，为坚持党的领导加强党的建设带来了新课题。近一段时间以来，国企改革备受关注，尤其是公司法人治理结构、国有资本投资运营公司与混合所有制，都是国企改革焦点。但是，在新一轮国企改革过程中仍然存在一些问题，一些人对国企改革在认识上存在着误区，在行动上出现了偏差，国企党组织的地位和功能呈弱化、虚化倾向。更有甚者，借混合所有制中国企产权改革之名行牟利之实。这些问题已对下一步国企国资改革顺利推进形成严重威胁，我们必须坚持党的领导加强党的建设，发挥好党组织的重要作用，加快形成有效制约的国有资产监督体系，为国企改革顺利推进提供制度性保障已是刻不容缓。

党的十八届三中全会提出，要组建若干国有资本运营公司，支持有条件的国有企业改组为国有资本投资公司。可以预料，无论是国务院直



接授权还是间接授权的两类公司，都履行国有资产出资人职责，相比目前的中央企业，其定位更高，经营投资权限更大，资本杠杆作用更突出，在保障国家安全、推动国民经济健康发展中的重要性不言而喻。

《若干意见》提出，对改革国有资本授权经营体制而新成立的国有资本投资、运营公司，属于国务院授权的，根据《中国共产党章程》、《中国共产党党组工作条例(试行)》规定，应当设立党组，党组成员通过法定程序进入董事会、监事会、经理层。上级党组织及其组织部门、国有资产监管机构党委要加强对国有资本投资、运营公司领导人员的管理。

党的十八届三中全会提出，要积极发展混合所有制经济。当前，很多国有企业也在积极探索推进混合所有制改革。对于混合所有制企业党建工作，《若干意见》提出，要把建立党的组织、开展党的工作，作为国有企业推进混合所有制改革的必要前提。同时，根据国有资本比例、控制力等情况，分类确定了不同类型混合所有制企业党组织的职责定位。国有资本绝对控股、相对控股或者具有实际控制力的混合所有制企业，党组织发挥政治核心作用；其他混合所有制企业，比照非公有制企业开展党建工作，党组织在职工群众中发挥政治核心作用，在企业发展中发挥政治引领作用。

由此可见，《若干意见》按照“聚焦改革、突出重点、逐步完善”的总体思路，针对国企改革的新问题，提出新要求，作出新规定，力争使党建措施办法简便易行，在企业能够落地见效。

一段时间以来，发展混合所有制经济呈现定指标的刮风现象状态，在一定程度上曾经出现了被片面理解为私有化的迹象。包括混合所有制改革在内的整个国企改革，其本意是增强国有资本放大功能，有利于国有资本保值增值、提高竞争力，有利于各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展，而绝不是简单地让各方来瓜分国有企业的“蛋糕”。此前对国有企业的巡视，也暴露出很多国有资产显性和隐性流失的问题。因此中央高度重视防止出现国有资产流失。去年全国两会期间，习近平就指出：“要吸取过去国企改革经验和教训，不能在一片改革声浪中把国有资产变成谋取暴利的机会。”

最高层提醒的背后，乃是有前车之鉴。20世纪90年代一些地方的国企改革，个别官员找到了权力寻租的空间，在国企转制过程中，导致大量国有资产流失，发生了众多严重的腐败行为。现在，《若干意见》提出要把建立党的组织、开展党的工作，作为国有企业推进混合所有制改革的必要前提，并进行具体部署，这就为有序推进混合所有制改革提供

了组织制度的保障。

全面深化国有企业改革是件前无古人的事业，中国共产党人责任重大，要积极探索加强和改进全面深化国有企业改革党建工作的新路子，为全面深化国有企业改革保驾护航。在深化国有企业改革中坚持党的领导，做好党建工作，重点在改进、关键在创新、目的在加强。在改革国有资产管理体制和完善现代企业制度的进程中，要针对国有企业党建工作中面临的新情况、新问题，加强企业党建工作理论研究，及时总结实践经验，着力解决企业党建工作的热点和难点问题。按照中央确立的原则积极探索，使国有企业党建工作紧随全面深化国有企业改革大潮，在改进中加强，在创新中发展。

坚持党的领导，加强党的建设是指党组织同深化国有企业改革中的关系。从根本上说，深化国有企业改革是主体，“党的领导加强党的建设”是保障。党的领导加强党的建设成功与否，由深化国有企业改革的效果来检验。因此，党建工作必须紧贴国有企业改革的焦点问题，使焦点问题获得突破，从而引领全局。

公司法人治理结构、国有资本投资运营公司与混合所有制是深化国企改革三大焦点，国有资本投资运营公司与混合所有制将呈现新的尝试。国有企业党组织要以全面深化国企改革、加快国有企业发展为中心开展党建工作，抓好党建促进企业改革与发展，把党的政治优势、组织优势和群众工作优势转化为企业的改革优势、竞争优势、创新优势和发展优势。使党组织和广大党员为推动全面深化国企改革、企业科学发展和促进和谐稳定贡献力量，党的建设追随国企改革焦点，探索创新任务很重。

全面深化国企改革探索不止，党的建设探索不止。党的建设,永远在国企改革路上。

(2015年9月22日)

## 五、五评在国企改革中坚持党的领导加强党的建设

### 【焦点追问】

中央深改组会议通过的《关于在深化国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设的若干意见》(以下简称《若干意见》)指出,当前国有企业改革正处于攻坚期和深水区,特别提出全面从严治党要求,包括有效构建预防国企腐败的“藩篱”,这是对我国近年国企反腐败规律的总结,也是有效构建预防国企腐败制度建设的努力。

1.从严管理企业领导人员的具体内容、措施和要求?

2.如何构建预防国企腐败的“藩篱”?

### 【直面解读】

权力导致腐败,绝对权力必然导致绝对腐败。一个时期以来,央企高管权力过度集中成为社会议论的热点。在中纪委巡视反馈意见中,“一把手”、“一言堂”也不断作为高频词出现,一方面是国有资产“个人化”,一方面是用人权“个人化”。对中央企业专项巡视中发现的问题,再次印证党中央对形势的判断是完全正确的,国企全面从严治党任务十分艰巨。

确实,国企陆续发生腐败案件令人深思,国企全面从严治党任务很重。一方面,个别企业对反腐倡廉制度的执行存在偏差,党风廉政建设主体责任意识不强,企业党员干部重业务、轻党务的现象仍然存在;另一方面,企业内部的制度建设还存在碎片化、割裂化的问题,出了事就“头痛医头,脚痛医脚”,没出事就高高挂起。全面从严治党,必须切实履行好管党治党的主体责任。国企反腐必须与全面深化国企改革“同步考虑、同步部署、同步实施”,最终形成预防国企腐败的制度体系。

针对当前对国有企业领导人员管理失之于宽、失之于软的问题,《若干意见》从教育、管理、监督三个方面明确提出了从严管理企业领导人员的具体内容、措施和要求。比如,教育方面,《若干意见》明确要求,要加强党性教育和道德教育、法治教育、警示教育,引导企业领导人员自觉按照党对党员领导干部的要求严格要求自己;管理方面,《若干意见》提出,要加大企业领导人员交流力度,董事长(未设立董

事会企业的总经理)在同一职位任职超过3个任期，同时还能任满1个任期以上的，一般应当进行交流；监督方面，《若干意见》提出，要强化对权力集中、资金密集、资源富集、资产聚集的部门和岗位的监管，特别是加强对主要领导履职行权的监督约束。严厉查处利益输送、侵吞挥霍国有资产、腐化堕落等违纪违法问题。从实践上看，近年来，央企高管大规模的交流，是这种管理的创新。

我们再从国企发展外在体制看，由于国有企业从计划经济到市场经济的体制过渡还不成熟，计划经济的痕迹、权力高度集中与市场经济和商品交换同时存在，尤其容易造成行政权力与经营活动密切交织在一起。把行政权力作为经济交换的条件，最终造成国企高管权力的滥用和腐败。这是国企改革面临的体制背景。

从内在体制看，央企、国企之所以成为腐败的重灾区，除了其过分集中的权力结构，还有一个重要原因就是公司治理没有充分发挥作用。杜绝国企利益输送关键一招，是强化公司治理。高管腐败曝光后，人们往往归因于高管的贪婪和无耻。个体的贪婪只是经济人的本性，在面对丰厚利益时，贪婪是理性经济人的必然选择。真正使这些经济人偏离正轨，铤而走险的，是人们对预期非法利益与惩戒风险的权衡，而这种权衡最终取决于公司治理制度的完善与否。关键是完善公司治理制度。首先需要分清何者是治理主体，何者是治理客体。党组织和董事会毫无疑问是治理主体，经理层则是治理客体，二者不能混同。同时要提高官商勾结和腐败行为被发现的概率，加大对官商勾结和腐败的惩罚力度，而这一点又是以治理主体和治理客体的区分作为前提的。

强化对国有企业领导人员履职行权监督，建立有顶层设计和总体规划的制度体系。围绕权力运行的重点领域、关键环节以及腐败行为易发多发的“关键点”，加强制度创新，着眼于制度的科学性、系统性、前瞻性、关联性、适应性，使各项基本制度与具体制度、实体性制度与程序性制度衔接配套，增强制度的整体效能，提高制度的可操作性和运行质量，不断适应反腐形势的新变化、新情况和新需要。《若干意见》的制定，便是建立这种制度体系的努力。

构建不腐的防范机制，不仅有赖于完备的制度体系，更要不断提高制度的执行力，强化制度的权威性与威慑力。尤其要强化权力行使的责任追究。责任性是党组织和现代企业的重要特征，防范腐败必须要建立权力运行的责任追究机制，在落实党委的主体责任和纪委的监督责任的同时，对用权不当、以权谋私、领导不力、监管不实的权力主体进行问

责，将政治纪律问责、行政问责和司法问责相结合，做到有权必有责，使权力沿着正确轨道运行。《若干意见》提出既追究主体责任、监督责任，又严肃追究领导人员责任，使责任追究到具体人身上。

充分发挥纪检监察、巡视、审计、监事会等监督作用。强化对权力集中、资金密集、资源富集、资产聚集等重点部门和岗位的监管，特别是加强对主要领导履职行权的监督约束。

《若干意见》的制定,为国有企业构建与现代企业制度相适应的教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系,同党风廉政建设和反腐倡廉工作的客观现实与规律相适应,与企业的改革和反腐倡廉历史进程相适应,符合国有企业反腐倡廉工作健康发展的客观需要。是有效构建预防国企腐败的顶层设计和制度体系，相信能为保障国企改革发挥更大的作用。

我们相信，国企改革的深入将有助于遏制腐败。对于权力集中的领域和岗位，实行分事行权、分岗设权、分级授权，防止权力滥用。将国企推向市场，建立规范完善的现代企业制度，落实法人治理结构，使得股东会、董事会、经理层、监事会、职代会、党组织等机构各司其职，内外部监督互相配合协调。通过科学规范的企业运营制度，让国企高管不能腐败；要设计完善的薪酬激励和约束体系，让其不愿腐；继续加大反腐查处力度，让其不敢腐。

(2015年9月22日)

## 六、深化国企改革必须坚持党的领导

——答《人民日报》记者问

### 【焦点追问】

近日，中共中央办公厅印发了《关于在深化国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设的若干意见》(以下简称《若干意见》)。

1.为什么说深化国企改革中，坚持党的领导不能削弱？

2.国有企业要建立现代企业制度，党组织作用既要发挥，又怎样体现政企分开？

3.党风廉政建设和反腐倡廉工作与企业的监管改革进程怎样相适应？

### 【直面解读】

有关专家学者在接受本报记者采访时表示，《若干意见》是在深化国有企业改革的关键时刻发出的重要文件，为我国在加快建立中国特色现代国有企业制度进程中正确处理党组织与公司治理结构的关系指明了方向，是完成全面深化国有企业改革任务的重要保障。

国有企业的性质决定坚持党的领导只能加强不能削弱

国家行政学院研究员张春晓指出，国有企业的产权属性和党组织的根本属性内在地统一于“人民”。人民投资了国有企业，中国共产党实现人民的利益，在国有企业发展和改革中坚持党的领导加强党的建设是中国共产党坚持全心全意为人民服务，实现全民利益的重要内容。当前，国有企业改革正处于攻坚期和深水区，党的领导只能加强，不能削弱，这是国有企业产权属性与党组织根本属性内在统一的要求。

中共中央党校教授辛鸣表示，《若干意见》旗帜鲜明地提出要强化党的意识、坚持党的领导、加强党的建设，要求在国有企业改革中坚持党的建设同步谋划、党的组织及工作机构同步设置、党组织负责人及党务工作人员同步配备、党的工作同步开展，实现体制对接、机制对接、制度对接和工作对接，充分发挥党组领导核心作用、党委政治核心作

用、基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，这是由国有企业的性质决定的，国有企业离开了党的领导其性质就会发生改变。

“国有企业党组织作为中国共产党的基层组织，具有先进的理论指导和价值追求、健全的组织体系和工作机制、严明的组织纪律和优良作风、广泛的群众基础和影响力。”中国企业研究院首席研究员李锦认为，“党组织和党员队伍作为政治资源，这种资源所体现的政治优势，是中国国有企业(包括其他所有制的许多企业)独有的。国有企业党组织可以运用执政党基层组织所拥有的思想政治建设、组织建设和作风建设等工作资源，来促进和保证国有企业的改革和发展。在各种优势中，人的优势是最重要的优势，中国国有企业所具有的党员队伍优势是企业发展最重要的优势。”

### 党的领导与公司治理结合是重大创新

专家普遍认为，这次《若干意见》在制度设计方面最大的亮点就是把加强党的领导和完善公司治理统一起来，明确国有企业党组织在公司法人治理结构中的法定地位。

辛鸣说，通过这样的制度设计，有效地将党建工作总体要求纳入国有企业章程。使得国有企业将党组织的机构设置、职责分工、工作任务纳入企业的管理体制、管理制度、工作规范，明确党组织在企业决策、执行、监督各环节的权责和工作方式以及与其他治理主体的关系，党组织从而成为公司法人治理结构的有机组成部分。

李锦认为，强调“把加强党的领导和完善公司治理统一起来，明确国有企业党组织在公司法人治理结构中的法定地位”，也是对建立现代企业制度的补充。他指出，把加强党的领导和完善公司治理统一起来，明确国有企业党组织在公司法人治理结构中的法定地位，有利于发挥国有企业党组织作用，正确处理国有企业党组织与股东会、董事会、监事会和经理层的关系。这样的定位，既能加强和改进党对国有企业的领导，又适应了建立现代企业制度的要求，具有重大的创新意义。

辛鸣表示，《若干意见》把党的领导内嵌到国有企业治理结构，我们所坚持的党管干部原则与市场化选聘、建立职业经理人制度相结合就有了基本的制度前提。在这一基础上，《若干意见》所倡导的双向进入、交叉任职的领导体制，也就是符合条件的国有企业党组(党委)领导班子成员可以通过法定程序进入董事会、监事会、经理层，董事会、监

事会、经理层成员中符合条件的党员可以依照有关规定和程序进入党组(党委)的模式就会发挥出良性的促进作用。而通过这种体制选出来的人,不仅懂经营会管理具有市场意识,而且也心中有党,是政治上的明白人。

### 国企党建要遵循问题导向,构建有效预防腐败的“藩篱”

近年来,我国国有企业发展的形势很好,但是存在的问题同样很多。尤其前一段时间的巡视过程中更是暴露出一系列触目惊心的问题,一些企业不仅存在严重的利益交换等腐败问题,甚至其重大项目的投资立项都与国家的产业发展方向、经济发展目标大相径庭。“之所以会发生这样的问题,原因固然很多,最根本的就是一些国有企业党的领导被削弱,党的建设被虚化,党的作用被淡漠。”辛鸣指出,《若干意见》在化解国有企业发展弊端、校准国有企业发展方向上出台了若干重大举措。

张春晓举例,从“要吸取过去国企改革经验和教训,不能在一片改革声浪中把国有资产变成谋取暴利的机会”到“除了国家规定的履职待遇和符合财务制度规定标准的业务支出外,国有企业负责人没有其他的‘职务消费’,按照职务设置消费定额并量化到个人的做法必须坚决根除”,从“加强党对国有企业的领导,加强对国企领导班子的监督,搞好对国企的巡视,加大审计监督力度”到“中央坚持国有企业改革方向没有变”,新一轮国有企业改革,就是要合理把握改革的尺度和边界,努力强化企业的经营自主权,走向市场、自主经营,提防少数个人或小群体谋取私利,将国有资产据为己有。

李锦认为,《若干意见》的制定,为国有企业构建了与现代企业制度相适应的教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系,同党风廉政建设和反腐倡廉工作的客观现实与规律相适应,与企业的改革和反腐倡廉历史进程相适应,符合国有企业反腐倡廉工作健康发展的客观需要,会为保障国企改革发挥更大的作用。“我们相信,国企改革的深入将有助于遏制腐败。对于权力集中的领域和岗位,实行分事行权、分岗设权、分级授权,防止权力滥用。将国企推向市场,建立规范完善的现代企业制度,落实法人治理结构,使得股东会、董事会、经理层、监事会、职代会、党组织等机构各司其职,内外部监督互相配合协调。通过科学规范的企业运营制度,让国企高管不能腐败;要设计完善的薪酬激励和约束体系,让其不愿腐;继续加大反腐查处力度,让其不敢腐。”



(2015年9月22日)

## 七、国企反腐正在向制度建设阶段迈进

——答《国企》、《紫光阁》记者问

### 【焦点追问】

2015年，中国国企呈现国企改革与反腐两件大事并举的局面。国企反腐为国企改革提供了问题和解决问题的突破口，国企改革文件制定为反腐制度化提供了条件，两者相辅相成，相互促进。下半年国企改革顶层设计系列文件出台，对国企反腐败问题给予前所未有的重视，从制度上进行系列创新，显示中国国企向制度反腐新阶段迈进的势态。

- 1.为什么在中央纪委巡视中，国企会连续出现重大腐败案件？
- 2.为什么要制定加强党的领导和反腐败文件？
- 3.为什么长期以来的国有企业腐败表现出愈演愈烈之势？
- 4.为什么加强党的领导与反腐败居于这么突出的位置？
- 5.党风廉政建设和反腐倡廉工作与企业的监管改革进程怎样相适应？

### 【直面解读】

9月13日，中共中央、国务院印发了《关于深化国有企业改革的指导意见》(以下简称《指导意见》)。有意思的是，在这个主体文件发布前，在6月5日先行公布《关于在深化国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设的若干意见》(以下简称《若干意见》)、关于加强监管防止国有资产流失文件。这引起社会上广泛的议论，后面还有公司治理与董事会建设等文件。这些文件都对国企向反腐败问题予以制度规定，是对国企改革的保障。显示出改革未动，保障先行的特色。

在6月5日公布坚持党的领导，加强党的建设文件时，有人提出既然搞现代企业制度，中国企业就应当与外国企业接轨，外国企业没有党组织也能搞好，企业不设党组织，可以降低管理成本。这是脱离实际的思维方式，是离开中国国情，照搬照抄西方企业的做法。《指导意见》9月出台给予明确回答，《指导意见》共八章，除在总则及各章外，第六

章专门阐述加强监管防止国有资产流失问题，第七章专门阐述了党的领导与国企反腐败问题。为什么加强党的领导与反腐败居于这么突出的位置？怎样加强党的领导和反腐败？理解系列文件，有助于消除误解、统一观念、深化认识，自觉推动向制度反腐新阶段迈进。

国企改革系列文件对于加强党的领导和反腐败制度制定，是由国企腐败的严峻形势决定的

十八大以来，党中央高度重视反腐败和党风廉政建设，持续保持惩治腐败的高压态势。2015年开始，国有企业领域的反腐败则成为关注重点。2015年中央第一轮巡视截至目前，已将全部反馈情况向社会公示。能源、建设投资、机械与制造、电信等权力集中、资金密集、资源丰富的国有企业已成为腐败高发区。据调查，自2014年至2015年6月初，中央纪委监察部网站纪律审查栏目至少公布了115名国企高管涉嫌违纪违法接受组织调查的信息。十八大以来，仅“老虎”级国企高管便有7人“落马”，国企腐败的严重性可见一斑。

国有企业在我国的特殊地位决定了国企廉洁性的至关重要。国有企业是我国国民经济的重要支柱，是中国共产党执政的重要经济基础。加强国有企业反腐倡廉工作，不仅有助于国有企业的廉洁健康发展，还能增强国有企业的核心竞争力，实现国有资产保值增值。今年中央第二轮“巡视清单”公布完毕，同时也标志着中央巡视对55家央企实现了全覆盖。从巡视、审计、信访反映的问题以及审查案例引出的问题线索看，国有企业在管党治党、党风廉政建设上存在一些普遍性问题，有的问题相当突出。有的企业党委负责人不履行党要管党、从严治党职责，党组织没能发挥战斗堡垒作用。利用手中权力在资产资源交易中贵买贱卖，采购招投标违规谋利，家属子女靠山吃山、谋取私利。有的国企负责人对中央八项规定精神置若罔闻，“四风”问题禁而不绝。种种情况表明，党的观念淡漠，主体责任不落实，是产生问题的总病根。

在上一轮巡视中就凸显的“利益输送”问题，在本轮巡视反馈中仍然是高频词，且此次被巡视的17家央企均被点名。在国资委监管的112家央企中，由中组部负责人事任命的53家中管企业将纳入此番“巡视全覆盖”。下一步巡视重点转向金融国企，因为金融行业国有资产流失速度更快、数目更大，对实体经济影响也更大。

国企改革系列文件制定是与纪检巡视同时进行的，对于制度反腐予以高度重视。本轮国企改革的鲜明特色是一抓活力，二抓监管。在五项

原则中，有一条是增强活力与加强监管的关系。《指导意见》中专门设一章，强化监督防止国有资产流失，就是针对产权流动过程中的腐败现象。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，国资流失已经成为隐藏其中的一个毒瘤，如果缺乏有效的监管，完全可能造成本轮改革的倒退。《指导意见》对权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗，强化内部流程控制，建立常态化监督制度，都作出规定。在《指导意见》24、25、26节里集中讲了加强和改进党对国有企业的领导问题，突出严管党治党、反腐败问题。多个文件在化解国有企业发展弊端和反腐败问题上，出台了若干制度性的举措。

国企改革系列文件对于加强党的领导和反腐败制度制定，是国企围绕权力腐败这个焦点进行改革的

可以发现，国企改革系列文件反腐制度制定，基本上围绕对“权力”遏制进行的。因为中央企业专项巡视一次次证明，央企高管权力过度集中是滋生腐败的弊端，是导致国有资产流失症结所在。

19世纪，英国思想史学家阿克顿勋爵道出了一句具有铁律性质的警世格言：“权力导致腐败，绝对权力导致绝对腐败。”纵观古今中外，凡是腐化堕落的“公仆”，都是把“公权”变成了“私权”，最后被权力的虎口吞蚀。比如，陈同海案、蒋洁敏涉案、中石油高管腐败案、中储粮窝案、中国移动腐败窝案等寻租腐败案，等等，无一不是权力运行失控，导致主要用权者权力寻租、以权谋私造成的。这就提醒我们：国有企业的反腐倡廉，既要治“标”，更要治“本”。这个“治本”就是“治权”，重在分好权、用好权、控好权上制定制度。故而，国有企业反腐倡廉的制度制定要围绕权力制衡展开，真正“把权力关进笼子里”。

对于国企高管权力腐败，从规律上看，是体制造成的。

从外在体制看，由于国有企业从计划经济到市场经济的体制过渡还不成熟，计划经济的权力高度集中与市场经济和商品交换同时存在，把行政权力作为经济交换的条件，这种体制二元结构造成国企高管权力的滥用和腐败的根源所在。加快市场经济体制改革，是我们的基本遵循。

从内在体制看，何者是治理主体，何者是治理客体，并不清楚。官商勾结和腐败行为被发现的大概率说明，出资人代表大权独占或者与职业经理人勾结。过去所说的“政企分开”，主要是解决企业“自主经营、

自负盈亏”的问题，现在谈“政企分开”，应该更明确的是“所有权和经营权的分开”。党组织和董事会毫无疑问是治理主体，经理层则是治理客体，二者不能混同。国企改革系列文件对改革的核心问题——经营权与所有权的重视，是抓住关键。

国企改革系列文件反腐制度制定，围绕权力腐败这个焦点进行，体现奔着问题去的指导思想，有极强的针对性。习近平总书记在党的十八届三中全会的报告要求：“要形成科学有效的权力制约和协调机制，加强反腐败体制机制创新和制度保障，健全改进作风常态化制度。”国企改革系列文件在构建决策科学、执行坚决、监督有力的运行体系上下功夫，健全惩治和预防腐败体系，而最核心的就是强化权力制衡，对权力进行制约监督。《指导意见》提出，对于权力集中的领域和岗位，实行分事行权、分岗设权、分级授权，防止权力滥用。将国企推向市场，建立规范完善的现代企业制度，落实法人治理结构，使得股东会、董事会、经理层、监事会、职代会、党组织等机构各司其职，内外部监督互相配合协调。通过科学规范的企业运营制度，让国企高管不能腐败；设计完善的薪酬激励和约束体系，让其不愿腐；继续加大反腐查处力度，让其不敢腐。这些制度建设目标，在一定程度上实现了。

国企改革系列文件对于加强党的领导和反腐败制度制定，推动国企反腐败进入制度建设新阶段

反腐不能只靠中央纪委巡视，巡视组走了怎么办？若想根治国有企业中的腐败问题，大力反腐的同时，更重要的是从根本上改革国有企业的运行机制和外部环境，真正扭转并清除国有企业存在的腐败隐患，这就是制度建设。

国企改革系列文件注重顶层设计，建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构，形成结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制，这是构建不能腐败的防范机制的前提和基础。国企改革系列文件明确的制度反腐思路，给人形成印象：一是形成科学有效的权力制约和协调机制；二是加强反腐败体制机制创新和制度保障；三是健全改进作风常态化制度。每个方面都突出了制度对于权力制衡的重要性。

《指导意见》明确划分党委、董事会、执行层、监事会、纪委以及各部门、单位和岗位的权限范围、基本职能，按照职权法定、权责一致的要求，锁定权力运行边界。从而，让权力在既定的轨道、按既定的线

路运行，形成不易腐败的保障机制。《指导意见》规定，董事长、总经理原则上分设，党组织书记、董事长一般由一人担任。把加强党的领导和完善公司治理统一起来，重点体现在坚持和完善双向进入、交叉任职的领导体制，董事长、总经理分设是政企分开的重要一着。董事长是出资人代表，是所有权代表，而总经理是职业经理人，是经营权的代表，在他们中间分开，解决了监管的主客体问题。

《指导意见》强调必须筑牢企业内部监督、出资人监督、专项监督、社会舆论监督“四道防线”。高悬决策问责、监督问责“两把利剑”，建立高效顺畅的监督协同机制。同时把社会监管单独一条列出，打造“阳光国企”。有利于进一步完善国有资产和国有企业信息公开制度，建立健全信息公开网络平台，依法依规、及时准确披露国有资本整体运营和监管、国有企业公司治理以及管理架构、经营情况、财务状况等信息，自觉接受社会监督。

针对当前对国有企业领导人员管理失之于宽、失之于软的问题，《若干意见》从教育、管理、监督三个方面明确提出了从严管理企业领导人员的具体内容、措施和要求。教育方面，明确要求要加强党性教育和道德教育、法治教育、警示教育。管理方面，《若干意见》提出要加大企业领导人员交流力度，董事长(未设立董事会企业的总经理)在同一职位任职超过3个任期，同时还能任满1个任期以上的，一般应当进行交流。从实践上看，今年来，央企高管大规模的交流，是这种管理的创新。

构建不能腐的防范机制，不仅有赖于完备的制度体系，更要不断提高制度的执行力，强化制度的权威性与威慑力。国企改革系列文件，尤其强化权力行使的责任追究。《若干意见》提出既追究主体责任、监督责任，又严肃追究领导人员责任，使责任追究到具体人身上。《指导意见》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。深化国企改革，必须严格责任追究，这是作为单独一条列出的。对三种情况的渎职责任追究，是很严格的。

国企改革系列文件，是加强国有企业反腐败制度建设的重要成果。国企改革顶层设计系列文件，对于国企反腐败，有许多亮点，相关规定和措施一旦实施，中国国有企业反腐败的方式将发生重要变化，将推动国企反腐从运动反腐阶段转向制度反腐阶段，增强国有经济的活力、控制力、影响力和防风险能力，有利于保障全面深化国有企业改革任务的完成，加快建立中国特色现代国有企业制度进程，从而确保国有资产的保

值增值。

## 第九章 国企改革试点案例分析与借鉴

### 一、中粮、中石化、兵装、新兴际华改革案例分析

——答《经济观察报》记者问

#### 【焦点追问】

1. 中粮集团试点，全产业链打造与“三个一批”有什么关系？
2. 投资经营公司，将面临财政部、发改委、国资委等多方面的矛盾，如何平衡？
3. 天威集团无力偿债拟破产重组，央企金身能破？
4. 中石化引入了9名职业经理人，效果如何？
5. 新兴际华董事会首次行使总经理选聘权，央企总经理还是“官”吗？

#### 【直面解读】

#### 案例之一

中粮集团全产业链打造是供给结构变革

——答《经济观察报》记者问

《指导意见》中提出“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”，实际上是把国企改革与调结构、转方式结合到一起。这意味着国企结构改革的大政方针已定。不仅国内市场上的兼并重组加速，多项政策倾斜将助力国有企业海外布局大踏步推进。《指导意见》提出“三个一批”的意图很明确。退出一批是包括商业竞争类中“淘汰过剩产能”的、扭亏无望的，重组整合一批强强联合、“提高行业集中度”的，在外向型国企重组上，包括“一带一路走出去”和“高端装备走出去”两项战略下的央企兼并重组；创新发展一批科技龙头企业，对国家发展有重要意义的。



以中粮为例，中粮现在就是在做这“三个一批”。下一步，在中粮的几个全产业链条整合中，可能会有公司进行重新组合、可能会有新成立的公司，也会清退一些严重亏损差的企业，或者将这些厂子卖出去，然后再建新厂。以市场公有的价格处理国有资产，将厂子卖掉了，钱就可以用来建立新厂了。中粮的全产业链打造，实质上是国有资产产业结构重组。

在成立投资经营公司过程中，会存在多个部门都是投资方、多个部门都是出资人的矛盾，出资人以谁为主？还有就是出资人向投资经营公司的权力是否能真正下放。简单来说，第一是权力移交的矛盾；第二是企业之间的矛盾；第三是调整重组中的矛盾，也就是企业整合。这些矛盾都是要在成立投资经营公司之初就要解决。成立投资经营公司就是要把矛盾捋清楚了，解决的方案提出来了，思路清晰了，那么投资经营公司才能成立起来。投资经营公司是一个“十月怀胎”的过程。

假如中粮要投资项目，就可能涉及到财政部出钱，要找国家发改委批项目，中间还是离不开这些部委，上面多部委对的是国有投资经营公司一家。投资经营公司所面对的这些矛盾如何平衡，现在出台的意见还没明确，预计在以后出台的相关文件中将会讲清楚。大家对都在等待相关文件出台。

投资公司的成立，将改变原有的国企管理框架，大体上由两级框架转为三级框架，公司内部，投资、经营业务也可能会发生变化。

按我的分析，去年中粮成立的这个投资公司，只是一个过渡。下一步，经过试点改革后，整个公司的企业架构，可能会以一个新的模式出现。

中粮的个别企业亏损确实严重，未来的投资经营公司能不能搞好，减少亏损还是非常重要的，如果通过这次改革可以解决中粮个别企业的亏损问题，将会提振人们对改革的信心。

打造全产业链会有一个逐步成熟的过程，我们希望成熟的过程尽量缩短，希望通过这次改革，形成良好的经济效益。

作为中国最大的国有粮企，国家一方面要求企业要赚钱盈利，另一方面又要维持粮食市场的稳定。有的本来是经营性的业务，但却要背着公益性的包袱，让国企背着包袱闯市场是不公平的。这在很大程度上，

会给企业造成尴尬，所以中粮集团本身的公益性和经营性应该及早分开，这是分类改革要解决的问题。分类改革必然会遇到分拆的矛盾，分拆成功将决定重组的成功与否。

分类改革，不仅决定国企产权改革，还将决定国企产业结构改革。

(2015年9月24日)

## 案例之二

央企刚兑“金身”已破 天威集团无力偿债拟破产重组

——答《每日经济新闻报》记者问

9月15日，中国第二重型机械集团公司发布公告称，公司控股子公司二重集团(德阳)重型装备股份有限公司(以下简称二重重装)因无法清偿债务被债权人向法律提请了重整申请。9月17日，兵装集团下属的天威集团发布公告，由于公司及3家子公司无力偿还到期债务，拟申请破产重组。

此前天威集团为债券违约成为首例国企违约债权案例，而二重重装亦被市场认为将是债券市场迎来的第二起国字头债券违约。

中国企业研究院首席研究员李锦对记者表示，在当前国企改革的大背景下，天威集团进入破产重组释放的是积极信号，国企改革正在朝着优胜劣汰的市场化机制行进。

央企刚兑“金身”已破

二重重装在9月15日发布的公告称，由于公司收到债权人的重整申请，其公司债“08二重债”可能无法按期支付本息。二重重装表示，如果法院在债券到期日之前受理重整申请，二重重装将进入重整的司法程序。“08二重债”将在法院裁定受理重整申请时视为到期，公司依法将不能按期向“08二重债”持有人支付到期本息。

早在今年4月，天威集团公告称，无法按期兑付“11天威MTN2”债券本年利息，成为首例国企违约债权。

中投证券在报告中指出，在天威集团逾期付息事件后，央企刚兑金

身已被打破，信用市场“正常化”正在加速，未来更多的信用风险事件需走完从违约——维权——回收三个完整的信用事件处理流程。在市场化 and 国企改革加速的背景下，企业属性对信用品质影响下降是大势所趋。

9月18日，天威集团发布公告，根据《破产法》相关规定，天威集团及旗下3家子公司已具备破产重整的条件，经上级批准，拟申请破产重整，确定公司进入破产重组程序。

保变电气上周日下午公告称，天威集团及3家子公司申请破产重整不会对公司造成重大影响。保变电气第一大股东及实际控制人为兵装集团，天威集团持有公司22.96%的股权，为第二大股东。

保变电气表示，公司与天威集团同是隶属兵装集团的独立法人，天威集团拟申请破产重组的三家子公司与公司也无股权和隶属关系，故天威集团及部分子公司拟申请破产重整不会影响兵装集团第一大股东和实际控制人地位，兵装集团的持股情况保证了公司股权的稳定性。

保变电气强调，公司生产经营情况正常，运营资金充足，同时输变电主业发展战略清晰、明确，且兵装集团公开承诺支持公司的发展，公司是兵装集团唯一的输变电业务平台，其将通过资产重组、注入资本金等方式持续支持公司输变电业务的发展。

### 国企改革摸索清退路径

在李锦看来，天威集团进入破产重组程序，是当前国有企业改革大环境下的一种积极信号。不应视为国有资产流失。

天威集团此前为国内变压器行业的龙头企业，2005年提出同时发展新能源的“双主业”，随后兵装集团入主天威。2014年末，天威集团旗下上市公司保变电气向兵装集团非公开发行1.6亿股，兵装集团对保变电气的持股比例达到33.47%。此后，天威集团不再是保变电气第一大股东，且对其不再具有管理权。

兵装集团拥有保变电气的管理权后，在其主导下，保变电气已陆续将旗下亏损的新能源相关资产置换给天威集团，2013年末保变电气合并范围内已无新能源类子公司，重新成为输变电设备生产商。

李锦认为，在同一集团下的资产置换，并不能用国有资产流失来概

括。把优质资产集中于上市公司，将劣质资产进行破产重组，基本上符合国有企业结构调整的改革方向。《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》中提出，应发挥国有资本投资、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，建立健全优胜劣汰市场化退出机制；切实保障退出企业依法实现关闭或破产，加快处置低效无效资产，淘汰落后产能。

李锦认为，“清理、重组、整合”这三个一批，是国企改革下一步重点要做的事情，也是资本市场尤其关注的事情。我们将出现一手抓国企产权改革，一手抓产业结构的改革，两项改革相互支持，并行不悖。千万不要小看国企重组与三个一批。二重重装以及天威集团的案例说明，目前国企改革正在探索优胜劣汰的市场化机制，作为国企的历史资产可以破产，而当前不少国企的整合运作也正在进行。“相对于国企资产的外部重组，内部重组可能将是下一步的重点。兵装集团现在的做法，对于正在进行的国企改革来说或许代表了一定的趋向性：劣质资产清退让资本向关键行业与有前途的产业集中，而国企需要甩下包袱大步前行。”李锦告诉记者。

(2015年9月21日)

### 案例之三

#### 中石化引入职业经理人一年

#### 人事制度瓶颈获突破

#### ——答《证券日报》记者问

国企改革如火如荼，引入职业经理人的改革更是让市场兴奋。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。

早在一年前，探索混改的中石化就已经在销售公司引入了9名职业经理人，全面推行契约化管理和薪酬待遇市场化运作。

同时，中石化销售公司还宣布建立董事会：包括三名股东代表、三名独立董事、三名中石化管理层以及一名职工代表，将在今年内完成组建。

有业内人士表示，引入外部训练有素、经验丰富的职业经理人来搅动国企经营的一潭死水确实是一件好事，但是，毕竟文化理念差距很大，需要一个融入和改造的过程，实际效果也有待观察。

## 国企或迎大批职业经理人

国企改革指导意见明确提出，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。市场化选聘的职业经理人实行市场化薪酬分配机制。

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中，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。

这也是国企进行市场化改革必须对人事制度动刀的原因所在。

国资问题研究专家、中国企业研究院首席研究员李锦向《证券日报》记者表示，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。

李锦认为，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。

但不得不提的是，不少国企现有的顽疾已久，引入新的形式并非易事。

香颂资本执行董事沈萌向《证券日报》记者表示，设计思路是好的，引入外部训练有素、经验丰富的职业经理人来搅动国企经营的一潭死水。但实际效果还很难说，以往国内民企引入外资背景的职业经理人，大多因为文化理念差异而半途而废，国企内部的文化更加根深蒂固且有自己独特的因素，所以职业经理人进入国企的门槛和待下去的难度会更大。

“公益性企业不让进入。商业性可以进入，商业类核心业务可以进入，但要有序逐步进入。先试点，一步步进入。”李锦还指出。

## 中石化引入职业经理人一周年

实际上，作为混改的领头羊中石化，在去年就已经引入了职业经理人。

2014年9月份，中石化销售有限公司发布公告，面向社会公开招聘非油业务职业经理人9名。

这是中石化首次引入职业经理人制度，薪酬待遇将与市场价位接轨，并实行“协商保密工资制度”。

据了解，此次招聘的岗位包括：易捷公司副总经理、门店运营总监、物流总监、电子商务项目经理、金融业务项目经理、饮用水项目经理、汽服业务项目经理、快餐业务项目经理、广告业务项目经理等9个职业经理人岗位。

中石化销售公司表示，引入“职业经理人”制度，全面推行契约化管理和薪酬待遇市场化运作，体现了公司用人、用工、分配三项制度改革取得新突破，人员能进能出、职务能上能下、收入能高能低新机制建设取得新进展，将为公司从油品经销商向综合服务商的转型发展提供人才支撑，推动中石化销售公司非油品业务快速发展。

李锦认为，不知道中石化引入这9名职业经理人效果如何。如果效果好，肯定对中石化是有帮助的。因为他们混改动作大，经营权并没有放开。

需要一提的是，引入职业经理人制度是中石化正在推行的油品销售板块混改的重要一环。同时，中石化还在着手成立销售公司的董事会，但进展缓慢。

在今年年初，中石化销售公司宣布引资完成，当时的董事长傅成玉表示，接下来将筹备公司董事会。但是，5月初，中石化董事长突然遭到调整。

对于销售公司的改革进展，中石化副总裁、董事会秘书黄文生在今年的中期业绩发布会上回应称，引资完成后，正在筹建董事会，至于销售公司下一步的发展则由未来的董事会商量决定。按照原本的计划，销售公司的董事会将包括三名股东代表、三名独立董事、三名中石化管理

层以及一名职工代表，将在今年内完成组建。

(2015年9月18日)

#### 案例之四

董事会首次行使总经理选聘权 央企总经理不再是“官”

——答《华夏时报》记者问

作为首批试点企业，新兴际华集团有限公司一个重要探索就是董事会行使包括总经理在内的企业高级管理人员的选聘。经过3个多月，率先完成了总经理选聘，进入新一轮的改革探索，这意味着央企董事会首次使用总经理选聘权。

10月20日，中国企业研究院首席研究员李锦接受《华夏时报》记者采访时表示，央企在作为一级企业的集团总部搞董事会选聘总经理，“以前没有过”，尤其是在当前新的改革形势下，作为出资人代表的董事与经理人分开，标志着企业所有权与经营权的分开，更具有跨时代的意义。

记者获悉，即将出台的国企董事会治理和现代企业制度的改革方案，将会明确董事会的职责范围以及国资委和董事会、董事的关系。李锦认为，董事会选聘总经理的试点行动先于方案出台，足以可见改革的迫切性。

#### 十年磨一剑

新兴际华10月15日召开干部大会，董事长刘明忠代表董事会宣布聘任杨彬为集团公司总经理，与之签订总经理聘用合同书并颁发聘书。新兴际华由董事会选聘总经理，这在央企是第一次。

“改革力度超出预期。”国资委一位人士对本报记者说，“试点方案原打算仅授权董事会选聘副总经理级别的经营层，董事长和总经理均由组织部门任命。”

一位国企高管向记者坦言，尽管央企董事会已经试点十年，但在实践中，董事会选聘总经理更多是流于形式，央企总经理甚至副总经理都是由国资委或组织部门任命。

然而根据《公司法》，董事会独立选聘总经理，是法律赋予董事会的一项基本权力，同时也是市场经济一项基本的公司治理规范。

李锦认为，企业经理层是采取行政任命制还是董事会选聘制，是企业所有权和经营权是否分开的重要标志，通过董事会选聘总经理，意味着市场在国企治理体系当中开始发挥更为重要的作用。

“选聘上任的总经理就不再是官了，也就不能当官了，以后也不能回到政府工作，他们下海了，是市场化的职业经理人，对于市场化选聘的职业经理人，理应实行市场化薪酬分配机制，这有利于充分发挥企业家作用。”李锦称。

### 董事会规范

在国资委2005年推行央企董事会建设后，新兴际华作为第一批企业首试改革，而对于改革的先行者来说，董事会已经成为企业的决策中心和推动主体。

新兴际华以规范董事会建设为核心，推动“新三会与老三会”有效对接，建立权责明确、有效制衡的治理结构，实现决策、执行、监督“三责共立”，对董事会、经理层的职责权限作出明确规定，保证规范运作。

“理顺董事长和总经理权责体系，建立适应本企业实际的体制是难点。”刘明忠说，“董事长与总经理的关系，是董事会重点核心敏感问题。”

央企董事会试点制度一定程度上借鉴了国外先进公司的治理理念，但根植于中国的文化环境中，内部董事、外部董事、经理、党组织成员、职工代表等多方面因素参与其中，形成具有中国特色的国有企业公司制度模式。

没有受限于国有独资和全资企业，刘明忠在董事会试点工作中，还主动把国资委倡导的董事会制度模式延伸到所属二级、三级子公司的建设中，完成二级公司产权多元化改造和三级企业由工厂制向公司制的转变，这也是他的突破和创新。



由于国资委只任命到集团公司的董事会层面，新兴际华真正的实体公司二级板块和三级公司的高级经营人员均得以由当级董事会任命，这使得董事会和经营层的权责更为明晰。

## 倒逼国资委

迄今为止，已有74家央企建立了现代董事会制度，但并不是所有的董事会都像新兴际华做的那样有实际的决策任免权，大多数都被架空或虚化。

从法理上来讲，国资委代表出资人组建央企的董事会，董事会拥有任免考核经理层班子的权力，但由于央企的政治属性和党管干部原则，央企的董事长、总经理甚至副总经理均进入中组部或国资委的干部序列。

参与董事会试点的一位国企人士说，董事会既然对经理层没有实质性的制约力，那么经理层自然会更倾向于对任命自己的党政单位负责。

“建立规范的董事会后，目前由国资委行使对经理人员的选聘、考核、决定其薪酬，以及重大投资决策等权力，就移交给了董事会，从这方面来讲，建立规范的董事会也是国资委自身的改革。”上述国资委人士称。

赋予董事会独立运行的能力，这是改进国有资产监管方式和履行出资人职责的客观要求。因为没有董事会，只能由国资委在企业外部对众多中央企业进行统一的、共性的管理，很难履行好重大投资决策等职权。

为此，国资委要处理好与董事会、董事的关系，建立国资委与董事会和董事之间的沟通、评价及分析报告制度。

李锦向本报记者透露，国企董事会治理、现代企业制度、国有资本投资运营公司等改革的配套措施将会出台，在这些文件中会进一步明确董事会的职责，界定国有资产监管机构的出资人职责定位、权力和责任清单，以及监管边界。

(2015年10月24日)

## 二、浅析重庆旅发集团成国企改革切入点

——答《每日经济新闻》记者问

### 【焦点追问】

国企改革概念风生水起，日前名不见经传的重庆旅游国企“大胆”出让控股权引发业内热议。

- 1.重庆旅发集团拿七成股权扩股引资是否慎重？
2. 70%股权是招商引资，还是混合所有制？
- 3.旅游国企做为竞争型国企，其改革的突破口是什么？

### 【直面解读】

从重庆联合产权交易所官网获悉，重庆市旅游局下属国企重庆旅游产业发展(集团)有限公司(以下简称重庆旅发集团)将70%股权以2.18亿元挂牌增资扩股。如此次增资扩股完成，重庆旅发集团原独资股东重庆旅游资产管理有限公司(重庆旅管公司)将以30%股权退居第二大股东。

“一次拿出70%股权在国内很少见。”中国企业研究院首席研究员、中国企业改革与发展研究会副会长李锦表示，重庆旅发集团的改革在全国来说都比较大胆。旅游国企属充分竞争型国企类型，改革门槛低，易突破，阻力小，是国企改革很好的切入点和突破口。

中国社科院旅游研究中心特约研究员刘思敏接受采访时表示，西部旅游产业要跨越发展仅靠自身力量是不够的，必须引入社会资本，但开放的同时也要慎重。

### 七成股权扩股引资

重庆联合产权交易所挂牌信息显示，重庆旅发集团2011年6月27日成立，注册资本1.16亿元，现为国有独资企业，由重庆市旅游局下属的重庆旅管公司100%控股。据重庆媒体报道，重庆旅发集团旗下拥有宣传推广、营销咨询、策划规划、投资融资、教育培训等旅游产业发展公

务服务平台及多个相关子公司。

虽然重庆旅发集团涉及产业众多，但其盈利状况并不乐观。挂牌信息显示，重庆旅发集团2013年净利润亏损337.35万元。截至2014年2月28日，其营业收入为0元，亏损33.49万元。

以2013年6月30日为评估基准日，重庆旅发集团资产总额评估价值为26337.21万元，负债总额达17011.64万元，评估净资产价值9365.57万元。此次重庆旅发集团欲增资扩股到3.34亿元，即新增注册资本2.1853亿元，占70%。投资方认购起价为2.18亿元。

重庆旅发集团此次增资扩股对投资者的要求颇高，主要将面向具有意向的国内外企业及其他机构(包括股权投资基金)等，要求优于重庆旅发集团的资产、净资产规模、经营业绩和管理水平，注册资本金达1亿元以上、资产总规模5亿元以上、净资产2.5亿元以上，有较好的经营业绩，最近3个会计年度连续盈利等。

### 竞争对手强大

事实上，从重庆旅发集团的挂牌信息不难看出，其增资扩股是以融资为主要目的。刘思敏对此表示，重庆旅游市场在国内来说条件并不算优越，要跨越式发展就必须引入优质的社会资本。

“旅游行业投资大，回报期长，需要有战略眼光的投资者。”刘思敏认为，现在的旅游行业不比从前可以小投入实现大收益，西部地区相对经济实力薄弱，大力发展旅游产业，必定面临资本不足的问题。

值得注意的是，重庆市旅游局主管的国有企业虽然拥有诸多旅游资源 and 便利，但资本是其发展中面临的主要困难。据报道，2011年底，由重庆旅发集团旗下运营平台重庆旅游文化传媒(集团)有限责任公司主导的重庆旅游总部基地开工奠基，该项目总投资16亿元、占地120亩。而据《重庆晚报》报道，时至2013年中，该项目仍处于建设阶段。

此外，注意到，重庆市旅游市场巨头不止重庆旅发集团一家，其对手都颇具实力。2011年6月，在重庆交通旅游投资集团所属旅游板块的基础上，重庆市组建成立了市属旅游大型投融资集团重庆旅游投资集团有限公司(以下简称重庆旅投)，该公司直接受重庆市国资委领导。

## 国企改革突破口？

面对激烈的市场竞争和资金困局，重庆旅发集团最终祭出了改革的大旗。此番改革甚至被业内人士评论为“大胆”。挂牌信息显示，重庆旅发集团增资扩股接受联合体投资，联合体成员只能为2个，报名时需确定持股比例。由此看来，重庆旅发集团的国有控股性质可能产生变化。

十八届三中全会吹响了国资国企全面深化改革的号角。2013年11月，国务委员王勇赴重庆调研国资国企改革，重庆是其调研的全国首站。

事实上，重庆市在今年1月中旬就召开国资工作会议明确了其国企改革路线图。据重庆官方媒体报道，重庆新一轮国资改革将以存量撬动、增量引入、放开项目为主要方式，以整体上市为基本路径，以集团层面股权多元化为重点，推动绝大多数国有企业发展为混合所有制企业，培育国有资本投资运营公司，建立国资有序进退机制，完善现代企业制度和国有资产管理体制。

国有企业分类改革已成为国内国企改革的共识，而旅游国企做为竞争型国企，往往改革力度颇大，但如重庆旅发集团这样出让控股权的案例并不多见。“改革步伐很大。”李锦对此表示，但他也认为，从另一方面来说，旅游行业是充分竞争的行业，有必要进行这种市场化的改革，也有条件大胆突破。

### 附 重庆70%股权是招商引资，还是混合所有制？

前日，《每日经济新闻》记者岳琦采访，说是重庆旅发集团将70%股权以2.18亿元挂牌增资扩股。如此次增资扩股完成，重庆旅发集团将70%股权以2.18亿元挂牌增资扩股，我们想到，这个事情如果不是传统的招商引资，而是真正意义的混合所有制改革，就好了。因为这是有区别的。

重庆旅发集团原独资股东重庆旅游资产管理有限公司将以30%股权退居第二大股东。一次拿出70%股权在国内很少见。我表示，重庆旅发集团的改革在全国来说都比较大胆，并不多见。旅游国企属充分竞争型国企类型，改革门槛低，易突破，阻力小，是国企改革很好的切入点和突破口，也有条件大胆突破。而重庆旅发集团是亏损企业，更有条件大胆突破。重庆旅发集团涉及产业众多，但其盈利状况并不乐观。挂牌信

息显示，重庆旅发集团2013年净利润亏损337.35万元。截至2014年2月28日，其亏损33.49万元。

重庆是国务委员王勇十八届三中全会后调研的全国首站。重庆市在1月中旬就召开国资工作会议明确了其国企改革路线图。重庆新一轮国资改革将以存量撬动、增量引入、放开项目为主要方式，以整体上市为基本路径，以集团层面股权多元化为重点，推动绝大多数国有企业发展为混合所有制企业，培育国有资本投资运营公司，建立国资有序进退机制，完善现代企业制度和国有资产管理体制。这次大动作，是个体现。

重庆曾在十几年前大规模开放景区的经营权，后来出现问题又高成本地回购回来。重庆旅发集团此次混合所有制改革不能成为招商引资的“权宜之计”，要根据自身的资金需求和发展方向慎重选择投资者。我们知道，发展混合所有制经济本身就意味着要有外资的参与。从宏观上讲，西部地区由于我国现有的生产力水平还不是很高，需要外资经济的参与。从微观上讲，单一性质产权主体往往容易导致内部产权不清晰、效率低下。虽然效率不一定完全来自产权界定(因为产权界定本身也是有成本的)，但是当不明晰的产权严重阻碍经济效率提高时，产权的界定与明晰将会极大地推动经济效率的提高。当有多元产权主体参与同一经济组织时，无论是出于经济利益的考虑，还是出于提高效率的目的，各种产权的归属将会越来越清晰，由此带来的权责利的明确，有利于合理的企业治理结构的形成、完善的激励约束机制的建立，从而最大程度地释放发展潜力。而外部资金就是其中一个重要的产权主体。保证适度的外资规模对本地区经济健康、持续发展的意义，犹如适度负债经营对于企业发展的意义。但是，我们注意到，如果说的是混合所有制改革，便是另外一个说法了。如果产权制度不完善，民营企业就有可能被“忽悠”，国有企业“忽悠”非公有制企业的事例太多了。在企业资本运营过程中，股权被赋予法律地位。股权是按照股东参股的多少，来决定其在企业的地位。很多纠纷就是因为股权明确，而决策权、经营权、受益权不配套，这种不平等导致纠纷的加剧，最后的结果是政府对企业的干扰，政企分不开，严重制约了企业的发展。

党的十八届三中全会在完善基本经济制度方面的一大突破和创新，就是“更加公平地对待和认识各种所有制经济。保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公开公平公正参与市场竞争。废除对非公有制经济各种形式的不合理规定，消除各种隐性壁垒”。确实，在混合所有制企业，如果不明确国有企业和私有企业的平等地位，这样的混合所有制

只能是以“混合”为名，践踏民营企业的资本，这样的混合所有制让民营企业以后恐怕会见“混”色变，再也不敢向混合所有制靠了。

当然，我们说以上的话，也是针对重庆曾经有过的事情说的。我们不希望教训再出现。重庆旅发集团将70%股权以2.18亿元挂牌增资扩股，不是传统的招商引资，而是真正意义的混合所有制改革。如果人家本来就是招商引资，就自当别论了，那便是另外一套标准了。

(2014年4月8日)

### 三、央企红利上缴比例提高5个百分点

——答《澎湃新闻》记者问

#### 【焦点追问】

- 1.央企红利上缴比例提高5个百分点，预计今年会缴多少亿
- 2.红利上缴后，如何分配？
- 3.央企799户是否都要纳入国资上缴红利范围？
4. 2020年将达到什么样的比例？

#### 【直面解读】

中国收入分配体制改革正在深化，中央企业国有资本收益收取比例将适当提高。

财政部官网昨日发布《关于进一步提高中央企业国有资本收益收取比例的通知》(下称《通知》)，对央企红利上缴进行了重新规定，将国有独资企业应交利润收取比例在现有基础上提高5个百分点。其中，中国烟草总公司红利上缴比例最高，已提升至25%。

财政部称，此举意在贯彻落实党的十八届三中全会及《国务院批转发展改革委等部门关于深化收入分配制度改革若干意见的通知》关于提高国有资本收益收取比例，更多用于保障和改善民生的精神。

中国企业研究院首席研究员李锦昨日告诉记者：“这次5%的上升幅度还是比较大的。自2012年以后几年才涨这么一次。”

“这几年，烟草行业每年利润保持3%的上涨，其他一些垄断型企业保持利润2%的上涨，提高红利比例是大势所趋。今年红利上缴比例上涨5%，这个跨度还是很大的。但不能太急，要从长远发展考虑，这应该是稳步增长的过程，如果速度太快的话，央企的发展会受到一定程度的影响。”李锦说。

中国烟草总公司上缴比例最高

根据《通知》，调整后的央企红利上缴比例为：第一类企业(仅为中国烟草总公司)为25%；第二类企业(包括中国石油天然气集团公司、中国移动通信集团公司等14家)为20%；第三类企业(包括中国铝业公司、宝钢集团有限公司等70家)为15%；第四类企业(包括中国核工业集团公司、中国航天科技集团公司等)为10%；第五类企业(中国储备粮管理总公司和中国储备棉管理总公司两家)免交当年应交利润。

《通知》规定，符合小型微型企业规定标准的国有独资企业，应交利润不足10万元的，比照第五类企业，免交当年应交利润。《通知》还称，国有控股、参股企业国有股股利、股息，国有产权转让收入，企业清算收入和其他国有资本收益，仍按照有关经济行为的财务会计资料执行。事业单位出资企业国有资本收益收取政策，按照《财政部关于中央级事业单位所属国有企业国有资本收益收取有关问题的通知》执行，收益收取比例提高至10%。今年预计多缴375.43亿元。

事实上，今年3月发布的《关于2014年中央国有资本经营预算的说明》(以下简称《说明》)已对此作了规定。

《说明》称，为落实《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，从2014年起，中央企业国有资本收益收取比例在现有基础上再提高5个百分点，即纳入中央国有资本经营预算实施范围的中央企业税后利润(净利润扣除年初未弥补亏损和法定公积金)的收取比例分为五类执行：第一类为烟草企业，收取比例25%；第二类为石油石化、电力、电信、煤炭等资源型企业，收取比例20%；第三类为钢铁、运输、电子、贸易、施工等一般竞争型企业，收取比例15%；第四类为军工企业、转制科研院所、中国邮政集团公司、2011年和2012年纳入中央国有资本经营预算实施范围的企业，收取比例10%；第五类为政策性企业，包括中国储备粮总公司、中国储备棉总公司，免交当年应交利润。

按照计划，今年预计收取中央企业税后利润1414.9亿元，比上年执行数(下同)增加375.43亿元，增长36.1%。其中，第一类企业400亿元，增加104.48亿元，增长35.4%，占中央企业税后利润收取额的28.3%；第二类企业746.44亿元，增加163.73亿元，增长28.1%，占中央企业税后利润收取额的52.7%；第三类企业216.11亿元，增加80.72亿元，增长59.6%，占中央企业税后利润收取额的15.3%；第四类企业52.35亿元，增加26.5亿元，增长102.5%，占中央企业税后利润收取额的3.7%。

《国有资产法》立法起草小组成员、中国政法大学教授李曙光认



为，2013年央企总体上缴红利的比例之所以不高，一个是因为央企本身的效益不高，产权结构不明晰，公司治理结构不好，激励制度不完整；再一个是因为当前经济环境不好，目前我们的市场竞争机制不健全，主要依靠政府补贴、政策支持谋发展，市场竞争基础不好。

### “烟草企业上缴红利2020年应达到40%”

2008年前，国有企业只上缴税收，不上缴红利。自2008年开始，在建立国有资本经营预算制度的呼声下，国企最终告别了13年不缴红利的历史。但在上缴红利的前期探索阶段，国企的分红比例试行之初，为避免给一些国有企业运营造成冲击，以稳为主。

按照财政部此前的规定，纳入中央国有资本经营预算实施范围的中央企业税后利润的收取比例分为四类：第一类为烟草、石油石化、电力、电信、煤炭等具有资源垄断型特征的行业企业，收取比例15%；第二类为钢铁、运输、电子、贸易、施工等一般竞争性行业企业，收取比例10%；第三类为军工企业、转制科研院所、中国邮政集团公司和2011年新纳入中央国有资本经营预算实施范围的企业，收取比例5%；第四类为政策性公司，包括中国储备粮总公司、中国储备棉总公司，免缴国有资本收益。

2012年，经国务院批准，中国烟草总公司税后利润征缴比例从15%提至20%，单独列为一档。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，完善国有资本经营预算制度，提高国有资本收益上缴公共财政比例，2020年提到30%，更多用于保障和改善民生。

李锦认为，在制度改革和红利上缴问题上，地方国资也已开始起步，“比如上海就走在全国省市前面的。2013年年底上海市出台了《关于进一步深化上海国资改革促进企业发展的意见》，其中就明确提出健全完善国有资本收益保障机制，逐步提高国有资本收益上缴比例，到2020年要不低于30%。”

李锦还认为，到2020年，烟草企业至少要上缴40%的红利，“目前，央企上缴红利在10%—15%左右，大部分为15%，烟草高出15%。随着改革不断推进，央企总体上缴比例提高到30%，那么相对应的，烟草就应该达到35%—40%之间，最好是高出40%。按照这个比例，中石

化这样的资源型企业应该要到30%以上。铁路等市场竞争类的企业应该在25%—30%。中储棉、中储粮这样的功能性央企，国家要保的，应该在5%，不会超出10%。”

### “未来央企都应纳入”

2014年中央国有资本经营预算编制范围为：国资委监管企业113户，所属企业37户；教育部所属企业381户；工业和信息化部所属企业78户；农业部直属黑龙江北大荒农垦集团公司、广东省农垦集团公司；卫生计生委所属企业3户；新闻出版广电总局直属中国电影集团公司；体育总局所属企业49户；中国国际贸易促进委员会所属企业27户；民航局直属首都机场集团公司；中央文化企业国有资产监督管理领导小组办公室履行出资人职责的中央文化企业105户；中国烟草总公司；中国邮政集团公司。以上共计一级企业799户。

但是，目前这些并不是中央企业的全部。李锦告诉早报记者，目前对于央企业管理分为几大板块，113个经营型央企归国资委监管，金融类国资归财政部管理，资源型国资企业归国土资源部管理，文化类和教育类的央企分属文化部和教育部管理。

“目前央企业管理以国资委为主，但并非国资委一统天下，还有好几块分到其他部门管理。将来国资管理应该是大国资的概念，都应该纳入红利范围，这对建立大财政的概念很有意义。”李锦说。

李曙光告诉记者，目前各类部属的中央企业数量庞大，大概有6000家之多。李曙光还认为，虽然目前征收了红利，但是约有90%的央企红利还是回流到了央企之内，今后应该加大在民生领域的投入。

国务院国资委副主任、党委副书记黄淑和发表于2014年《求是》杂志第三期的一篇文章称，充分发挥国有资本经营预算在改革发展、结构调整、转型升级中的重要作用，支持国有企业做强做优，促进国有资本更多投向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，加快推进国有经济布局结构的战略性调整，为保障和改善民生提供更多更好的物质基础。

“同时，加大对公益性企业的投入，在提供公共服务方面作出更大贡献。我们将根据国有企业发展实际，有差别、分步骤地提高国有资本收益收取比例，到2020年国有资本收益上缴公共财政比例达到

30%。”黄淑和说。

#### 附 央企**799**户都要纳入国资上缴红利范围

前日，上海《澎湃新闻》记者采访，说是财政部官网发布《关于进一步提高中央企业国有资本收益收取比例的通知》，对央企红利上缴进行了重新规定，将国有独资企业应交利润收取比例在现有基础上提高5个百分点。这是在贯彻落实党的十八届三中全会关于提高国有资本收益收取比例，更多用于保障和改善民生的精神。

调整后的央企红利上缴比例在现有基础上提高5个百分点：第一类企业(仅为中国烟草总公司)为25%；第二类企业(包括中国石油天然气集团公司、中国移动通信集团公司等14家)为20%；第三类企业(包括中国铝业公司、宝钢集团有限公司等70家)为15%；第四类企业(包括中国核工业集团公司、中国航天科技集团公司等)为10%；第五类企业(中国储备粮管理总公司和中国储备棉管理总公司两家)免交当年应交利润。

我们强调的一级中央企业是799户，而不是113户。2014年中央国有资本经营预算编制范围为：国资委监管企业113户，所属企业37户；教育部所属企业381户；工业和信息化部所属企业78户；农业部直属黑龙江北大荒农垦集团公司、广东省农垦集团公司；卫生计生委所属企业3户；新闻出版广电总局直属中国电影集团公司；体育总局所属企业49户；中国国际贸易促进委员会所属企业27户；民航局直属首都机场集团公司；中央文化企业国有资产监督管理领导小组办公室履行出资人职责的中央文化企业105户；中国烟草总公司；中国邮政集团公司。以上共计一级企业799户。

目前对于央企业管理分为几大板块，113个经营型央企归国资委监管，金融类国资归财政部管理，资源型国资企业归国土资源部管理，文化类和教育类的央企分属文化部和教育部管理。

目前央企业管理以国资委为主，但并非国资委一统天下，还有好几块分到其他部门管理。将来国资管理应该是大国资的概念，都应该纳入红利范围，这对建立大财政很有意义。

(2014年5月7日)

## 四、四项试点落地：国资改革不搞“盆景”，试炼新体制

——答《21世纪经济报道》记者问

### 【焦点追问】

2014年7月15日，备受瞩目的国企国资改革终于迈出关键一步。

国资委正在启动的四项试点分别为中央企业改组为国有投资资本投资公司的试点、中央企业发展混合所有制经济的试点、中央企业董事会行使高级管理人员选聘、业绩考核和薪酬管理职权的试点，以及向中央企业派驻纪检组的试点。

- 1.试点背后利益交错，国资委缘何要先行试点？
- 2.既然试点是为打破改革僵局究竟要试什么，又想达到什么目的？
- 3.为何选择这些央企作为试点？

### 【直面解读】

试点背后利益交错，国资委缘何要先行试点？

国资委研究中心副主任彭建国解释，国资管理体系迫切需要改革，面临的难题很多，情况复杂，相互叠加相互交织。比如说，从管资产到管资本，国资委需要做些什么？混合所有制的法人治理结构、经营机制与国有企业有哪些根本区别？种种观点各方专家不尽相同，部委之间的意见也有不一致，很难协调。正因如此，国资委或许希望通过试点，有选择性进行突破，规避风险，积累经验，更好地解决矛盾。

此前媒体报道中曾披露了各部委对国资改革的观点，而对于国有投资运营公司的管理架构和运行模式，各专家亦有不同看法，比如6月初出现在媒体上的汇金模式，但在汇金模式下，有包括财政部、汇金公司、央行、银监会、证监会等多部委和公司都参与了企业管理，这种多头管理亦被一些专家质疑。

至于混合所有制就存在更多分歧点。比如国企业务中哪些该混合而哪些应保持国有控制力，核心国有资产的混合方式与空间等等，但做这个讨论的基础是国企分类监管的出台，但据了解内情的专家表示，分类监管方案已经几易其稿，但各部委都有自己看法，因此拖至今日仍无法出台。

彭华岗向记者表示，试点是改革落地的关键意义，也标志着改革进入顶层设计和试点同步阶段，想法是摸着石头过河，以点带面，有序推进深化改革。他指出“试点将以局部带动全局，带动更多国企主动改革”。但这并不意味着国资改革会等着看这些试点报告，然后再全部推广。而是在每家公司的试点中发现问题，解决问题，一企一策来推进改革。

李锦则更直白的解释道，国资委之所以抛出试点方案，是因为自十八大之后，国资改革方案因各部委意见分歧巨大，迟迟形成不了共识，迫使国资委选择以试点检验国资改革中的实操问题，以此打破改革僵局。

### 改革试点的四项突破

既然试点是为打破改革僵局，试点究竟要试什么，又想达到什么目的？

彭华岗透露，国资委5月中旬向中央提交了试点计划，中央反馈回来对试点的要求是，不要搞“盆景”，也不要搞政策“洼地”，目的是要试出新体制新机制新模式。

试点首先在于要探索以管资本为主加强国资监管体制模式，因此在国有投资运营公司的试点中，将主要是从两个层面进行探索，首先是国资监管层面，探索国资委与国有资本投资公司的关系，理清国资委怎么样向管资本为主转变。把该放给企业管理权限的放掉。其次是在国资运营层面，主要是探索国资委授权国有资本投资公司经营国有资本后，国有资本投资公司如何有效的服务国家战略目标，调整优化国有资本投资方向和重点，提高国有资本的运营效率和效果。

而在混合所有制的试点中，中央希望探索一条发展经济的有效途径。混合所有制是亮点也是难点，如何通过引入非国有资本与股权结构的变化，促进法人治理结构的变化，经营机制的市场化，进一步放大国

有资本的功能，增强企业的竞争力。

对于董事会授权试点的意义在于探索一套完善国有企业和公司法人治理结构的机制。主要是通过进一步落实职权，减少出资人管理市场，使董事会更好的发挥决策作用，理顺董事会和经理层、监事会、党组织的关系。建立起法人治理完善、监督有效、经营管理规范的企业制。

第四个试点是向央企派驻纪检组，其意义在于探索一种对国企负责人重点监督的纪检监察方式。这是国资委落实6月30日中央政治局审议通过的党的纪律检查体制改革实施方案的实际行动。彭华岗指出，纪检组的试点主要是加强对企业领导班子和主要负责人的重点监督，增强监督的相对独立性、权威性和有效性。推动央企反腐败的体制机制创新。

在试点过程中，所实验的政策实操情况将反馈到国资委，方便其完善国资改革方案。

彭华岗指出，中央希望经过试点，发现问题，解决问题，总结经验，完善措施，鼓励推出一批可推广、可复制的典型经验和有效做法。也为全面深化改革提供了有利的实践。这是试点要达到的目的。

## 六家试点央企的授权

国资委选择了八到九家央企作为首批试点企业，其中六家于7月15日公开。彭华岗介绍，国有资本投资公司的试点，由国有资本投资公司和中粮集团这两家来进行。而在发展混合所有制的试点，则是由中国医药集团总公司和中国建材集团有限公司这两家公司来推进。董事会授权试点则是由四家公司试行，除了上述国药和中国建材以外，还增加了中国节能环保集团公司和新兴际华有限责任公司。

至于派驻纪检组的试点名单，国资委表示暂时还不公布，因为派驻纪检组试点无需改变央企的架构，也不会影响经营，只需做好方案派人过去即可，因此会从国资委监管的央企当中选择两到三家，名单迟些公开。

为何选择这些央企作为试点？彭华岗表示，国资委这次选择工作有基础，试点有条件，近年来改革力度比较大，效果比较好的企业。同时也考虑每一项试点改革的任务要求，从积极稳妥的角度选择了少数企业开展。这次试点并没有设时间限制和批次，随着试点经验不断积累和改

革深入推进，试点企业会逐步转入到深化国有企业改革的日常推进工作中。

彭华岗解释，混合所有制试点有6个重点需要探索。一是探索建立混合所有制企业有效制衡、平等保护的治理结构；二是探索职业经理人制度和市场化劳动用工制度；三是探索市场化激励和约束机制；四是探索混合所有制企业员工持股；五是探索对混合所有制企业的有效监管机制；六是探索混合所有制企业党建工作的有效机制。

而董事会授权试点则要更为详细得多。彭华岗解释道，具体来说，是进一步明确国资委与董事会的职责权限，将国资委依法履行出资人职责和董事会自主决策有机结合起来，试点企业董事会将在国资委的指导下，完善各项制度，开展董事会行使高级管理人员选聘、业绩考核和薪酬管理权试点工作。

附 国企试点是为了改革形成共识

国资委选择了八到九家央企作为首批试点企业，其中六家于7月15日公开。日前，21世纪经济报道记者高江虹采访时问，我回答国资管理体系迫切需要改革，面临的难题很多，情况复杂，相互叠加相互交织。种种观点各方专家不尽相同，部委之间的意见也有不一致，很难协调。正因如此，国资委或许希望通过试点，有选择性进行突破，规避风险，积累经验，更好地解决矛盾。

更为深层的原因是，自十八大之后，国资改革方案因各方意见分歧，迟迟形成不了共识。改革说到底生产关系的一场变革，是利益的调整。今次国资委选择以试点检验国资改革中的实操问题，以此打破改革僵局。

比如说，从管资产到管资本，国资委需要做些什么？混合所有制的法人治理结构、经营机制与国有企业有哪些根本区别？

比如说，于国有投资运营公司的管理架构和运行模式，6月初出现在媒体上的汇金模式，但在汇金模式下，有包括财政部、汇金公司、央行、银监会、证监会等多部委和公司都参与了企业管理，这种多头管理必然造成混乱。

比如说，混合所有制，国企业务中哪些该混合而哪些应保持国有控

制力，核心国有资产的混合方式与空间等等，但做这个讨论的基础是国企分类监管的出台，但据了解内情的专家表示，分类监管方案已经几易其稿，但各部委都有自己看法，因此拖至今日仍无法出台。

试点是改革落地的关键意义，也标志着改革进入顶层设计和试点同步阶段，想法是摸着石头过河，以点带面，有序推进深化改革。试点将以局部带动全局，带动更多国企主动改革。但这并不意味着国资改革会等着看这些试点报告，然后再全部推广。而是在每家公司的试点中发现问题，解决问题，一企一策来推进改革。

经过试点，有哪些问题上要形成共识？比如国投与中粮集团作为国有投资公司试点，国资委将会授权其投资与运营国有资本，这两家公司董事会运行机制也要调整以获得相应授权，此外，这两家公司还会涉及到章程管理、战略管理、预算管理等内容调整，国资委要与之重新划分权责界限，减少国资委管理权限。

混合所有制试点有6个重点需要探索。一是探索建立混合所有制企业有效制衡、平等保护的治理结构；二是探索职业经理人制度和市场化劳动用工制度；三是探索市场化激励和约束机制；四是探索混合所有制企业员工持股；五是探索对混合所有制企业的有效监管机制；六是探索混合所有制企业党建工作的有效机制。

而董事会授权试点则要是进一步明确国资委与董事会的职责权限，将国资委依法履行出资人职责和董事会自主决策有机结合起来，试点企业董事会将在国资委的指导下，完善各项制度，开展董事会行使高级管理人员选聘、业绩考核和薪酬管理权试点工作。

经过试点，在以上问题上形成共识。发现问题，解决问题，总结经验，完善措施，鼓励推出一批可推广、可复制的典型经验和有效做法。也为全面深化改革提供了有利的实践。这是试点要达到的目的。

(2014年7月16日)



## 五、揭秘四项改革试点名单出炉前后

——答《企业观察报》记者问

### 【焦点追问】

党的十八届三中全会以后，国务院国资委专门成立了全面深化改革领导小组，先后召开10多次会议进行深入研究。然而，受多方因素影响，所谓的央企改革总体方案迟迟未能出台。在此背景下，国资委提出，要通过试点，在改革的一些重大问题上进行突破。“试点也会对总体方案形成倒逼压力。”中国企业研究院首席研究员李锦表示。

那么，这样一份受到多方关注的试点名单出炉的台前幕后有那些故事呢？

- 1.国资委是不是已成为目前国资改革障碍了？
- 2.试点入围名单的依据是什么？
- 3.纪检试点与建立现代公司治理理念是否不相符？

### 【直面解读】

试点背景：告别“顶层设计依赖症”

十八届三中全会闭幕后，由上海市领衔的地方国企改革短期内扩张到多个省份，一份份各具特色的地方改革方案令人眼花缭乱，不少地方国企已经开始了深层次的改革。

然而，中央企业的改革尤其是系统性改革方案，即所谓的国企改革顶层设计方案却一直不见踪迹。除混合所有制外，央企的改革也更多地停留在规划、论证阶段。

对此，李锦对《企业观察报》表示，十八届三中全会以来，不少央企“言必称顶层设计，期望值非常高，实际上进入了观望、等待、依赖顶层设计的恶性循环”。

顶层设计方案迟迟不能出台，有观点认为，是国资委部门利益造成

的。有媒体甚至以“迟暮国资委”为题，刊发文章指出国资委正在成为国企改革障碍。

实际上，早在十八届三中全会召开之前，国务院国资委已经拿出了一份改革方案初稿的征求意见稿，至今这一文本已经历了十余次修改。“各省市国资委推出的改革方案，很大程度上都借鉴了这一文件。”国务院国资委研究中心副主任彭建国对《企业观察报》介绍说。

十八届三中全会之后，中央深化改革领导小组决定，由国资委、发改委、财政部共同牵头，制定改革方案的最终稿。

“国资委要与发改委、财政部以及分管人事工作的中组部协调意见，有些分歧比较大，国资委不可能单方面决定改革方案。”李锦透露。

彭建国也表示，央企改革事关全局，既需要各部门之间协调一致，也需要党中央国务院的批准，在具体操作层面有待磨合的情况下，拿不出顶层设计方案是有道理的。

### 焦急的不只是媒体和民众

今年以来，兼任中央深化改革领导小组组长的习近平总书记多次问及国有企业改革事宜。对此，国资委主任、党委书记、国资委全面深化改革领导小组组长张毅认为：“这是对国资委的鞭策，既是压力，也是动力。”

压力之下，5月4日召开的国资委全面深化改革领导小组第三次专题会议上，张毅提出，国资委一方面要把今年承担的改革任务做得快一步，做得细一点，做得扎实一点，另一方面要按照问题导向原则，积极推进混合所有制经济和“两类公司”试点，大力推进简政放权，争取在国资国企改革的关键环节取得突破。这是试点概念的第一次出现。

“中国从1978年开始改革开放，自下而上的探索是改革成功的重要原因。”李锦认为，即使在今天有了顶层设计思维的背景下，摸着石头过河仍然是必要的，也是非常重要的。

据此，李锦认为，此次国资委推出四项改革试点，并要求“顶层设计与先行先试相结合”具有重要意义，“这说明改革的认识路线乃至世界

观、方法论有所突破”。

出炉名单：多方调研，几经调整

就在张毅提出试点思路后的当月底，国务委员王勇开始了一轮不同寻常的央企调研。

5月27日、6月3日、6月10日，王勇分别到中国建材、中国节能、国药集团进行调研，这是王勇升任国务委员后第一次到这三家企业考察工作。国资委主任张毅和分管国资委改革的副主任张喜武分别参与了其中两次调研。

在王勇的这三次调研过程中，共同的关键词是“改革”二字。

在中国建材，王勇提出：“要继续全面深化改革，继续创造经验，走在中央企业前列，努力成为国有资本投资公司试点企业。”在中国节能，他特别提到了中国节能良好的盈利能力和混合所有制发展成果。在国药集团，他还鼓励该公司“要在混合体制中发展创新、总结经验”。

李锦认为，这一系列调研说明，国资委和国务院已基本确定了试点企业的名单。6月29日，在中国企业改革与发展研究会举办的一次活动中，中国建材董事长宋志平首次披露，中国建材已经被国资委列入首批试点企业。

随后，有媒体报道称，同时被列入试点的企业还包括国投、中粮。

直到7月15日，国资委召开新闻发布会，这份在坊间流传许久，经过多个版本演绎的试点名单终于显露真容。

《企业观察报》了解到，这份公布的名单在出炉之前还经过了一些微小的调整，比如华润就曾经入选，但是最终从该名单上被划掉。

“中国建材是比较想成为国有资本投资公司和混合所有制双项试点的，之前国务委员王勇调研时也提到了投资公司的话题，但由于种种原因，并没有入选。”中国建材相关人士表示。

张毅最初提出试点的概念时，尚有两类公司的表述。所谓两类公司就是国有资本投资、运营公司，这一概念自十八届三中全会提出以来，往往并称。最终，国资委只选择了其中的投资公司作为试点概念提出。

实际上，按照十八届三中全会辅导读本中的名词解释，国有资本投资和国有运营公司其实是两个完全不同的概念，其中投资公司以“投融资和项目建设为主，通过投资实业拥有股权，通过资产经营和管理实现国有资本保值增值”，而运营公司“以资本营运为主、不投资实业，运作主要在资本市场，强调资金的周转循环、追求资本在运动中保值增值”。

“从国资委监管的央企情况来看，多数是实业公司，改组为国有资本投资公司更加方便，更容易起到以点带面的示范效应。”彭建国解释说。

在国资专家看来，投资公司应该分为两类：一类是产业投资公司，集中于某一主业，包括中粮和央企中的大多数企业可能接近这一类；另一类是投资控股公司，国投以及未入选的华润、诚通应该算这一类。

“运营公司起点会更高。我们测算了一下，企业高管之外，可能普通员工的平均工资要达到50万元才能吸引合适的人才。”一位权威人士透露，因此国资委近期不会考虑组建运营公司。

纪检试点：保障改革是初衷，未公布是怕转移焦点

四项改革中包括向央企派驻纪检组，让不少人觉得意外。有人专门为此撰写文章，质疑这一举动与前三项改革格格不入，甚至背道而驰，评论称，此举“仍然是传统党管企业思路，这与建立现代公司治理理念不符，更容易导致以党的标准来干预企业运营问题，从而降低企业运行效率”。

对此，李锦认为，持此论者并不熟悉央企实际情况。

李锦分析说，此次的四项举措中，投资公司是体制改革，混合所有制是所有制改革，董事会是机制改革，纪检是保障措施，这四个问题是央企改革的四个不同侧面，是一个整体，不能对立。

彭建国也表示：“现在央企腐败备受关注，党不来管谁来管？反腐要与改革并行，做改革的有力保障，这是符合辩证法的。”

之所以没有公布纪检试点名单，李锦认为，其他改革都是放权，这

个是加强监管，而且试点应由上级纪委参与或主持，不是国资委自己的事；另一方面，是为了避免转移舆论焦点。

实际上，选择央企作为派驻纪检组试点，已是早有端倪。

5月23日，国资委纪委召开的一次会议上，国资委纪委书记强卫东就表示，今年工作的首要任务是中央企业反腐败体制机制创新，国资委将开展向中央企业派驻纪检组试点工作，强化对企业领导班子及其成员的监督。

在该次会议上，国资委纪委宣布，将组织中国石化、中储粮总公司、中国中铁、中国能建4家中央企业与国资委同步开展试点工作，即这四家集团将开展向各所属企业派驻纪检组试点。

《企业观察报》目前掌握的信息是，这四家企业中有一家再次被国资委选中，稍后国资委将向其派驻纪检组。

附

习近平总书记的关心是对国企改革的推动

——国企改革四项改革试点出炉揭秘

近周末，国资委改革试点成为新闻焦点，占领各种媒体重要版面或时段，我认为企业观察报《揭秘四项改革试点名单出炉前后》是写得最好的文章之一。记者刘青山采访非常认真，问题问得准确、到位，有深度，在采访前是认真做了功课的，肚里装了很多东西，采访对象也选得好。在采访后他的写作思路清晰，且有针对性，说得实在，专家的观点用得恰到好处，也恰如其分，可读性强。看来，企业报做得专业、权威，并不是遥不可及的事。

四项改革试点，有其必然性，有踪迹可寻。党的十八届三中全会以后，国务院国资委专门成立了全面深化改革领导小组，先后召开10多次会议进行深入研究。然而，受多方因素影响，所谓的央企改革总体方案迟迟未能出台。有观点认为，是国资委部门利益造成的，有媒体甚至以“迟暮国资委”为题，刊发文章指出国资委正在成为国资改革障碍。其实，原因是多方面的，不应把板子打在国资委身上。实际上，早在十八届三中全会召开之前，国务院国资委已经拿出了一份改革方案初稿的征

求意见稿，至今这一文本已经历了十余次修改。各省市国资委推出的改革方案，很大程度上都借鉴了这一文件。十八届三中全会之后，中央深化改革领导小组决定，由国资委、发改委、财政部共同牵头，制定改革方案的最终稿。国资委要与发改委、财政部以及分管人事工作的中组部、人社部协调意见，有些分歧比较大，国资委不可能单方面决定改革方案。今年以来，兼任中央深化改革领导小组组长的习近平总书记多次问及国有企业改革事宜。对此，国资委主任、党委书记、国资委全面深化改革领导小组组长张毅认为：“这是对国资委的鞭策，既是压力，也是动力。”在此背景下，国资委提出，要通过试点，在改革的一些重大问题上进行突破。试点也会对总体方案形成倒逼压力。

问题是，四项改革中包括向央企派驻纪检组，让不少人觉得意外。有人专门为此撰写文章，质疑这一举动与前三项改革格格不入，甚至背道而驰，评论称，此举“仍然是传统党管企业思路，这与建立现代公司治理理念不符，更容易导致以党的标准来干预企业运营问题，从而降低企业运行效率”。其实，持此论者并不熟悉央企实际情况。记者在第一时间，请专家对此观点进行评析。此次的四项举措中，投资公司是体制改革，混合所有制是所有制改革，董事会是机制改革，纪检是保障措施，这四个问题是央企改革的四个不同侧面，是一个整体，不能对立。现在央企腐败备受关注，党不来管谁来管？反腐要与改革并行，做改革的有力保障，这是符合辩证法的。据说，国资委将开展向中央企业派驻纪检组试点工作，将组织中国石化、中储粮总公司、中国中铁、中国能建4家中央企业与国资委同步开展试点工作，即这四家集团将开展向各所属企业派驻纪检组试点。这四家企业中有一家再次被国资委选中，稍后国资委将向其派驻纪检组。这种报道便显得有思想性，有新闻性了，可谓深度报道。

(2014年7月21日)

## 六、“国资委改革方案”将吸收哪些外国经验

——答《中国企业报》记者问

### 【焦点追问】

黄淑和文章在“国有企业改革在深化”的主题下，分为坚持深化国有企业改革，现阶段深化国有企业改革的重点和着力完善国有资产管理体制三个部分。发展混合所有制经济被排在突出地位。

1.黄淑和强调三个基本原则必须始终坚持，这与很多人提出的私有化改革是否大相径庭？

2.发展混合所有制经济是改革的“重头戏”，对推进改革进程将带来怎样的影响？

3.准确界定不同国有企业功能，分类提出措施，国外有什么经验教训？

4.防止国有资产流失所指什么？

### 【直面解读】

#### 发展混合经济的行动纲领

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，黄淑和的这篇文章实际是国资委进一步深化国有企业改革的意见的一个雏形。“黄淑和国企改革思路”是国资委进一步解放思想、开拓创新，推动国有资产和国有企业改革取得新突破意图的表达。改革内容分为8个板块，强调三个基本原则、重视两个关键环节、突出5个着力点。充分吸收了世界国企改革的经验，是一篇有中国特色的社会主义国企改革的行动纲领。

可以这样认为，这也是发展混合所有制经济的进程。十八届三中全会提出我国要坚持公有制经济主体地位，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，指明了国企改革方向。从20世纪80年代以来，西方企业改革，先向私有化转变，后由自由竞争

市场经济向强调政府干预的现代市场经济转变,目前,企业组织形式也大体经历了从私人企业为主向国有企业与私人企业并存转变的发展格局,积累了丰富的经验教训。目前,世界各国国有企业改革的基本方向是私有化、社会化及民营化,股份制改造是国有企业改革的主要途径,改革的主要目的在于提高国有企业的经营效益、减轻政府财政负担,增强国有企业参与国际市场竞争以及抗风险的能力,着眼于国民经济整体素质的提高和发展。西方称之为私有化过程,我们称之为混合所有制阶段。混合经济的提法表明我们不是私有化、民营化的改革,而是公私融合的改革,是市场经营性质的改革。提法不同,但是改革的主要目与主要途径是相通的。

### 方向是市场化而不是私有化

不提倡“私有化”,做缓“民营化”进度,改革的方向是市场化而不是私有化,黄淑和思路做了明确诠释。我们从俄东激进改革失败的教训看,我们应该放慢“民营化”的脚步。要明确一个概念,市场化不是民营化,民营化不代表市场化。这次改革应淡化所有制概念。我们不应公开提倡私有化,可以提倡民营化,由于我国“民营化”配套制度还没有跟上来,如健全公正的“民营化”监督体制,民主透明的“民营化”运作机制等,因此,我国目前的“民营化”也只应该还处于增量改革阶段,而非大规模的“存量改革”。同时,我们还需要在逐步的“民营化”过程中,对已出现和将出现的问题及时制定“药方”。私有化的弊病很明显,撒切尔夫人的私有化是最为成功的,但是现在英国六家主要燃气公司新近将燃气价格上调9%,去年上涨7%,前年则上调10%.....英国人普遍反感,认为能源公司应被国有化。日本国有企业改革的主要经验不是私有化而是国有民营,使国有企业的所有权和经营权得以彻底分开的做法,值得参考。

无论是激进变革还是渐进改革,仅仅凭借改变公司所有制形式的做法,在任何一个国家都不能保证改革的成功。除了私有化,我们需要做的还有很多,在舆论上要坚持市场化,反对“一私就灵”的思想蔓延。

混合所有制是一种公有制实现形式,而不是目的。现在中国有一些人竭力鼓吹全面民营化,显然是一种浮躁心理。原联邦德国国有企业改革始于50年代末,其理论依据主要来自当时的联邦政府经济部长艾哈德的理论。艾哈德主张通过民营化来改造国有企业,他认为,民营化是手段,其目的在于改变政府与企业的关系,并使两者分离,从而使国有企业能够真正进入市场,参与竞争。与此相应,企业的管理体制发生变革,形成独立于政府的经理集团,并置于众多股东的有德国国有企业改革目标非常明



确,民营化只是手段,其目的在于改变政府与企业的关系,并使两者分离,形成独立于政府的经理集团,并置于众多股东的有效监督之下。德国国有企业改革的经验证明:民营化并不等于将国有资产全部变为私有财产,它仅是调整改变国家对企业的控制方式,使其由直接控制改为间接控制。尤其重要的是,通过国有企业的民营化改革,改善和加强了国有企业的经营管理,变过去国有企业单一化的管理形式为多样化的管理。黄淑和的改革思路有德国国企改革思路的影子。

### 以国企分类为基础的渐进性改革

黄淑和的改革思路是以国企分类为基础,分阶段实施、按步骤进行。这与英国经验有关系。国有企业私有化改造的浪潮最早源自英国,“铁娘子”撒切尔夫人除了勇敢揭开英国国企改革盖子气魄大外,很重要的是,化大为小,区别对待,对亏损的大企业本身进行划分,根据各部门具体的盈亏情况划分为若干个小公司,从而降低了国企改造的成本。整个改造过程分阶段实施、按步骤进行,同时注重各种改革措施之间的相互衔接配套。中国的国企改革要从按功能定位开始,应该分为公益性、保障性和盈利性企业三类。现在国资委管理的113家央企,要逐一明确其存在对国家的意义、必要性和法律基础,从而具体界定每家央企的使命。下一步改革受到民营化冲击最大的是这78家盈利性企业。

特别是那些国家没有必要占有的国有企业,甚至包括个别央企,一般通过招标、拍卖和债权转让方式的形式,转为民营股份为主体。这方面胆子可以大一点。央企在竞争性比较强的企业中,产能过剩的企业,有些是难以挽救亏损局面的,像煤炭、钢铁、船舶、交通运输,有本事的民企就会进来。在这方面,美国政府战后曾把大部分军工企业出售给私人垄断企业,80年代来又相继先后出售铁路货运公司、电力销售机构、全国铁路客运系统等在内的一批国有企业,积累了一定的经验。

### 重视完善产权制度,去“官员化”

三中全会《决定》在混合所有制前面单设一条“完善产权制度”,引起社会高度赞扬。为防“一放就乱”,在放之前强调产权制度,设了一个保障线。要设立合理实用的有关国有资产监管的法律,建设一个良好的有利于公正监督和公正执行的司法体系,为防止国有资产流失,设立由各行业资深专家组成的国有资产评估小组,同时,成立国有企业市场化绩效审计部门。俄罗斯国企改革内部私有化导致国有资产流失;外部私有化则使旧体制中的隐性收入显性化,它有利于权势阶层迅速致富,从而

引起社会不满。英国、俄罗斯在国有企业私有化改造时都出现因私人垄断而损害社会公众利益的教训。内部私有化易导致国有资产流失;外部私有化则使旧体制中的隐性收入显性化,它有利于同旧体制有联系的权势阶层迅速致富,从而引起社会不满。私有化进程过快,与此相应的市场体系、法律制度及经营管理方式难以迅速形成并与之配套,因而对国民经济及社会生活造成巨大冲击。国资委副主任黄淑和最近提出为了加强产权保护,防止国有资产流失的七项措施: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,加强资产监管,也引起广泛好评。这点,英国、俄国开始都没有重视,走了弯路。

因此,混合所有制千万不要搞成“国退官进”、“国退洋进”。要真正做到政企分离,使政府官员退出民营化过程,做到“官退民进”,建立官员不越位的制度,防止国有资产流入少数官员手中,使民营化的成果可以归国民享有。

### 国企改革要与产业结构调整一起来做

这是目的,也是标准。国有企业的改革经济效益要普遍得以提高,重要的是结构调整,产业升级,增强在国际市场上的竞争力。我国经济情况从2010年后速度便慢下来了,提供的产品与需求不对应,不平衡,大量的剩余产品充斥市场。国企改革最后的落脚点在企业的活力上,在企业的创新能力上。新加坡是世界上国有企业效益最好的国家,这与新加坡政府利用高技术与市场机制改造国有企业不无关系。新加坡对国有企业的改革基本上包括两个方面:一是通过出售国有股权等私有化政策筹集巨额资金,再将其用于高技术部门的国有企业的发展;二是通过政府资金支持等手段,使国有企业向高技术领域转让,从而实现对国有企业的结构性改造。

总起来看,我们要非常明确的提出强化对高技术部门国有企业的改造支持,并以高技术改造来带动一般国有企业的改革,使之实现结构转换及产业升级;把创新作为带动企业供给结构改革的动力源泉,建立新的企业;强调国家控股,尤其对高新技术部门国有企业的股份实行绝对控制,可以仿照新加坡标准,规定国家控股不低于30%,不允许个人和外国投资者控股。其中个人不得拥有该类型国有企业5%以上的控股权,外国投资者的持股不得超过总额的15%。

(2014年2月27日)

## 七、国企“奢侈品酒会”该如何定性

——谈国企行政公务行为与商业公务行为的界定

### 【焦点追问】

中粮集团进口酒业务部9日被曝在云南举办奢侈品酒会，一顿喝掉20万元红酒。中粮集团子公司中国食品有限公司同日回应称，没有发现违反“八项规定”精神的问题。

1. 国企行政公务行为与商业公务行为如何进行界定？
2. 衡量商业公务行为的标准为什么是经济效益与质量？
3. 反腐败的深入为什么要对国企企业行为进行分类？

### 【直面解读】

中粮集团进口酒业务部9日被曝在云南举办奢侈品酒会，一顿喝掉20万元红酒。中粮集团子公司中国食品有限公司同日回应称，经过公司调查了解，此次活动属正常的商业活动，喝掉的只有2万元酒。没有发现违反“八项规定”精神的问题。

中粮子公司对云南酒会的解释并没有消除社会议论，反而引起更多人的不依不饶。正常的商业活动是个过于有弹性的解释角度，外界无从了解和判断其合理程度。真要说清楚事情，仅仅是拿出详尽的单子证明是不够的，而应从理论上对国企行政公务行为与商业公务行为进行界定，这自然引起我们对国企商业行为的法律思考。

国企是一个特殊的群体，兼有行政公务行为与商业公务行为。学术界观点认为行政公务行为是指行政公务人员代表行政主体行使行政职权和履行行政职责的行为，国企行政公务应该参照行政公务人员来确定。而国企的商业公务行为是指商业人员代表商业主体行使商业职权和履行商业职责的行为。这是两个不同性质的矛盾，对国企的行政公务行为与商业公务行为分类，是国企改革与反腐败中的一个现实问题。

国企员工经法定方式成为国有企业员工后，又有了一个新的身份，

即“国有资产经营者”的身份，具有不同于普通公民的特殊权利，同时也要承担特殊的义务。但是，国企员工也并不因此丧失作为经营者的权利义务，他仍然具有其自身独立的法律人格——市场人人格，这种市场人人格意味着国企员工应该依照市场的意志行使其经营的权利，履行其作为市场经营者的义务。这样，就产生了对于国企员工行为的性质认定问题，即：是实现其市场权利的经营行为，还是体现行政主体意志的公务行为，这是产生国企员工行为冲突的根本原因。

“国企员工行为”这一概念在法律条款中并没有体现，它只是作为一个学术概念存在。而现在提出这一概念的目的就在于对国企员工行为进行区分，确定国企员工不同行为的法纪效力、法纪后果以及法纪责任的承担问题。

在探讨国企员工行为的界定问题上，应当以一个原则为依据，即要看行为本身与行政行为、商业行为的相关程度。由此来判断中粮子公司的会议，性质上是“促销宣讲会议”，是一个酒业经销商的会议，品酒自然是商业行为。承担商业行为的主体是进口酒业务部，品尝的是进口酒，属于正常的商业活动。所以，只能用“经营监管”标准来“监管”经销行为，而不能用“八项规定”来简单地衡量经销行为。

根据国企行政公务行为与商业公务行为的界定，衡量商业公务行为的标准自然是经济效益与质量，当界定为商业公务行为后，就需要对活动结果进行统计调查。如果效益明显，自当别论；如果效益不好，建议其上级单位从监管角度从严查处。譬如招待费问题，便存在行政招待费与商业招待费的界定问题。把商业招待费当做行政招待费来衡量，就会造成标准的混乱。因为商业招待费开支是列入成本的，而行政招待费是开支的利润，两者不可混为一谈。

如中粮所说，虽然除了鉴酒这一场内活动之外，确实没有安排旅游、参观、打高尔夫等任何与产品推广无关的活动，内部员工也没有参加酒宴，这是没有违反“八项规定”精神的主要依据。这难免有教条理解“八项规定”之嫌。假如真的奢侈了，即使不在规定的范围内，也不代表理所应当。从国企管理提升角度看，这也在监管之列。

作为市场经营主体，列入成本的商业公务支出，不应在行政监管范围内，而作为行政接待支出，自然应视为行政监管范围。“八项规定”主要是针对行政公务行为的，简单地用“八项规定”套企业的商业行为，政企不分、政资不分，就会从一个极端走向另一个极端，容易造成法律错

位，也容易伤害企业的市场经济主体地位。

尽管我们对中粮子公司奢侈品酒会定性是商业行为，但不可否认中粮子公司的国企性质。如果这发生在民企，是不容置喙的。这场品酒会之所以引起近几日的舆论大波，正是因为中粮集团的国企身份。确有一些国有企业顶风违规，特别是种种权钱交易的胆大妄为挑衅“八项规定”，试图继续享受“公款不花白不花”的腐败乐趣。对于这种丑行，社会舆论必然会高度警惕。作为国有企业，即便是正常的商业活动，本着对纳税人负责的态度，在花费上也应该有所克制。“八项规定”中指出要“精简会议活动，切实改进会风”，要“厉行勤俭节约”，对于经营活动也是适用的。这不仅对中粮子公司是个警醒，对所有国企也是个警醒。

随着国企改革的全面深化与反腐败的深入，很多深层次的问题都暴露出来。国企分类任务加重，不仅要对企业功能进行分类，还要对企业行为进行分类。

(2015年2月12日人民网当日为130万人点击，后为1870家网站转载。)

## 八、中冶集团装备产能走出去是好经验

### 【焦点追问】

- 1.为什么说冶金行业“走出去”，关乎整个行业的风向走势？
- 2.为什么说加强行业间、国家间的合作交流，是“走出去”的基础？

### 【直面解读】

如今，越来越多的中国企业正寻求海外出路，纷纷向海外投资设厂，但不乏失败案例。作为冶金行业的开拓者和建设者，同时又肩负着引领中国冶金向外拓展、打造国际一流冶金建设运营服务的“国家队队长”，中冶集团如何借助“一带一路”实施“走出去战略”，带动整个行业向海外发展，缓解国内产能过剩压力，转移过剩资源，以应新兴国家强大的基建需求，关乎整个行业的风向走势。

### 肩负央企重任带动行业“走出去”

“‘一带一路’战略的实施，是进一步扩大对外开放与合作的重大历史机遇，也是中国企业‘走出去’的重要基点。尤其是基建先行、互联互通、产能转移的战略重点，为中央建筑企业发挥自己的特长和强项，加速‘走出去’提供了有利条件。”中国企业研究院首席研究员李锦认为。

中冶集团企业文化部负责人告诉《中国企业报》记者，在30多年的“走出去”过程中，中冶集团逐渐成为全球最大的冶金建设承包商和运营服务商，承担了全球冶金建设市场60%以上的份额，遍及亚洲、非洲、欧洲、美洲等六大洲的90多个国家和地区。截至2014年末，中冶集团除投资开发的资源类项目外，工程总承包在建项目150多个，分布在39个国家和地区，合同额超过1亿美元以上的在建工程22个。

事实上，面对国内产能过剩的局面，中冶集团依托中国钢铁工程技术“国家队”的实力，通过EPC工程总承包、EP+SV技术出口和管理、O&M钢厂运营管理、国际产能合作等方式，带动了大量钢铁产品和成套设备“走出去”，符合国家“一带一路”战略。

值得注意的是，2015年3月27日，在中国和哈萨克斯坦两国总理的

见证下，中冶集团、马钢与哈萨克斯坦的FERRUM钢铁公司就哈萨克斯坦100万吨钢厂项目签署了三方合作备忘录。这是在“一带一路”战略下，中冶集团牵头的，转移国内过剩产能、带动行业“走出去”的一大案例。

中冶集团以EPC总包方式，将带动马钢优质富余的140万吨的生产线主要设备直接转移到哈国，并将带动部分技术工人到新钢厂就业。

由于中冶集团具备世界领先的钢铁项目承建能力，目前项目已经遍布马来西亚、印度、伊朗、埃及、俄罗斯、巴西等地。中冶集团在建的还有几大项目，包括在越南河静省的千万吨级钢铁项目和广东湛江的千万吨级钢铁项目。这一点令欧美大型公司望尘莫及。

### 创新模式风险变挑战

面对海外新兴经济体的发展要求，为带领国内钢铁冶金行业赶乘“一带一路”快车，中冶集团强调要集中发挥钢铁冶金全产业链的整合优势，只有国内行业“抱成团”形成集团军，才能大幅提升海外作战的综合竞争力。

中冶集团虽是国内冶金、钢铁行业“走出去”的先锋，在“一带一路”战略下亦收获颇丰，但如何进一步在海外扎根发展，仍面临一些风险：与国际同行相比，中冶集团在新技术、工艺研究、装备制造以及产品质量等方面仍存在一定差距；中国冶金行业的转移走出，势必需要技术、标准的支持，但冶金工程的中国标准还未完全“走出去”，这就影响和制约了中国企业在国际市场上的话语权。

对此，中冶集团一方面积极探索创新商业模式，一方面寻求稳定而雄厚的资金支持，力图将风险降到最小。中冶集团认为，面对国际化新形势，单纯提升企业自身的核心能力已不足以应对，加强行业间、国家间的合作交流，才是“走出去”的基础。

对此，中冶集团积极探索在主业范围内开展国际化投资并购，与所在国的知名同行开展合作，形成利益共同体，共同开发当地市场。同时，为了解决国内行业产能过剩的问题，中冶集团希望在重点市场和重点项目上，国内同行也应协同整合各方面资源，在市场化运作、利益共享基础上形成优势互补、分工协作的新模式，各施所长，各尽所能，抱团作战，联合出海。

面对“一带一路”带来的“走出去”优势，中冶集团在“一带一路”沿线国家已重点布局了6大区域和25个驻外机构，力争“一带一路”沿线国家钢铁绿地项目及国际产能工程项目的承揽，牢牢抓住机遇，优化市场布局，加快推进国内钢铁企业优势产能和重大装备“走出去”的步伐。

“中冶集团在保增长过程中将三座大山的包袱卸下，向主业靠拢，这一点是相当不容易的。关键是调结构，转方式，自身调整，主动有为。”李锦认为：“中冶在‘一带一路’走出去方面，在乘风破浪中发挥了‘国家队’主力军的作用，优化产能和装备走出去的经验，值得学习和借鉴。”

(2015年7月6日《中国企业报》)



## 九、保利文化产业是怎样在改革中异军突起的？

2015年9月14日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推动国有文化企业把社会效益放在首位、实现社会效益和经济效益相统一的指导意见》。怎样打造一批具有核心竞争力的骨干文化企业，正确处理文化的意识形态属性与产业属性、文化企业特点和现代企业制度要求的关系，创新资产组织形式和经营管理模式，完善企业内部运行机制，建立健全把社会效益放在首位、实现社会效益和经济效益相统一推动社会主义文化大发展大繁荣，是一个重要课题。

1.为什么国有文化企业要把社会效益放在首位？

2.怎样在国有企业改革大框架下，推进国有文化企业改革？

3.怎样正确处理文化的意识形态属性与产业属性，创新资产组织形式和经营管理模式？

### 【直面解读】

保利文化集团作为处于纯竞争领域、而又担负社会和经济双重责任的文化企业，面对什么是文化国企改革的目标、如何深化文化国企改革的难题。保利集团以正确的改革价值导向，勇于探索，使得文化产业异军突起，交出一份极具启示意义的答卷。

国务院国资委新闻中心首席研究员李锦专门到保利集团调查，写出长达2万字的调查报告。全文五篇，现在选发其中第一篇。

人们记得曾经轰动一时的保利购买圆明园兽首。面临国外拍卖140年前遭侵略者盗抢铜兽首行为时，保利斥巨资拍下三件国宝，在社会上树立了央企的良好形象。这只是保利文化集团履行社会责任的一例。

15年来，保利集团抓住国家大力发展文化产业的契机，以市场化方向，实施混合经营等多种改革手段，努力完善新型文化国企体制与机制的制度。正在打造出一流文化企业，成为第一家以文化艺术为主业的港股上市央企，其中剧院管理、艺术品拍卖业务已确立了国内乃至世界同行业领先地位。

保利文化产业在改革中得到成功推进的经验，在于国企改革的标准上弄清楚问题。他们以新的改革价值导向形成对为国家文化产业大局改革有利、对国家事业发展有利、对完善市场体制机制有利的改革新常态。

### 保利文化在旧常态下的困惑

2001年，保利集团开展“解放思想、开拓创新”大讨论，明确了“树立一个保利品牌，做大做强贸易和房地产两个主业，培育文化产业，力争用5年时间再造一个保利”的蓝图。至此，文化产业成为保利集团的主业之一。

当时，保利文化集团更多的是考虑寻找并发育新的经济增长点。在激烈的市场竞争中争取更大的经济效益。对于经济效益与社会效益并重，则是在道理上明白，在实际操作上并没有从深层触及这个问题。

文化产业到底怎样改革与发展，保利集团曾经面临困惑。成立最初5年，保利文化在文化艺术领域开展了多种尝试，办过演唱会，拍过电影、电视剧，什么挣钱做什么。2002年起，保利影业共投资制作电影50余部，电视连续剧300多集。有些曾赚得盆满钵满，有些则输得一塌糊涂。因为保利文化改革与发展战略尚不清晰，盈利能力也有限，部分业务甚至严重亏损。过高的投资迟迟不能产生经济效益，而且社会效益也上不来。按照保利文化集团总经理蒋迎春的话说，竞争异常惨烈，必须闯出一条新路，树立文化央企新的形象。

到了2005年前后，通过清理整顿，逐渐剥离不良资产，才逐步确立起3大业务板块：演出与剧院管理、艺术品经营与拍卖、影业投资管理。

这时候，保利集团领导把眼光投向我国文化演出体制改革的大局，寻找新的空间。近些年来，全国各地政府部门开始认识到发展文化产业的重要性，一批剧院项目陆续上马，所有的地级以上城市都可能建设大剧院。显然，建好了的剧院需要人管理，更需要有节目演出。然而现在大多数剧院都空着，剧目很少，一年演不了几次。何况，每建一个剧院便要增加一个事业单位来管理，几成地方政府的负担。随着计划经济体制的结束，这些事业单位早已解散。国家文化事业急需适合市场的文化演出体制与机制出现。

## 东莞混合经营带来“舞台演出院线”新业态

保利文化集团走向市场化改革的突破，先在上海探路，接着在东莞形成模式。

舞台演出院线，是21世纪初出现的一种剧院管理模式，就是用相同的经营方式统一管理全国各地功能类似的剧院，用“精品剧目+全国院线巡演”的方式推出作品，可以形成产业链布局的剧院管理企业。

保利集团创造出的这种委托经营与企业化经营相结合的方法，实质便是混合经营。他们的探索是在上海最早获得突破的。2004年，上海市政府和浦东新区区政府共同投资12亿打造东方艺术中心，并面向全国公开招标管理公司。剧院的产权所有者是上海市政府，经营者是保利文化公司。作为一家市场化运作的院线管理公司，这场谈判与合作经历了漫长的磨合过程。因为工期的拖延，双方讨价还价，拖了三个多月。最终双方做了让步，做成了这件事情。

保利剧院管理公司与剧院所有者之间的关系类似于物业公司和业主之间的关系。院线和政府之间的这种合作模式在东莞形成，被称之为“东莞模式”。

东莞市是个新兴城市，被人称为文化沙漠。没建大剧院的时候只有街头露天演出，政府每年投入的经费不少，效果总不理想，群众也不满意。玉兰大剧院建成，保利的人赶来了。

他们的具体做法是政府委托，就是政府通过和保利剧院管理公司签订委托管理合同，把所有的经营管理权限交由保利院线。双方签订的合同条款中约定，企业的自主经营政府不能干涉，包括人员招聘、管理模式、票价制定等全部按照市场化运作。不管谁来看演出，都要买票，事实上这种做法政府也是欢迎的。在委托合同签订之初，政府要求保利全年平均票价不得超过200元至300元，但实际上保利的平均票价还会更低。而政府要予以适当补贴，这也是现代国家流行的做法。补贴主要是水、电、煤气、人工、设备维护等费用。在东莞，“地方扶持+品牌企业”的管理理念与模式终于形成。

这样一来，剧院管理与演出都与政府脱离了，收到政企分离、所有权与经营权分离的效果，同时又保证了当地文艺演出场次与质量，这正是政府所期待的效果。像东莞这样的城市，要保证在当地的演出场次一

年达到70场，而保利实际完成100多场。

这样的合作模式，责、权、利分明，双方达到共赢。很多二三线城市的市民，在家门口，购买惠民票，就能欣赏到国内外一流演出团队的精彩演出。从东莞市扩散到珠三角，再从常州遍布长三角，再发展到环渤海地区，继续向中西部布局。目前，保利剧院管理公司在全国主要城市管理着大型剧院41家，成为全国也是世界最大的剧院院线。剧院演出每年所完成的演出场次也迅速增加，由2009年的1743场至2014年的4510场。

这种政府托管经营实际上是一种混合经验的形式，是所有权与经营权分开，运用企业化经营来繁荣文化事业。摸索出混合经营的好处，保利顺势进入混合所有制领域，完成保利艺术拍卖的“惊人一跳”。

2005年7月，保利集团大胆引起民营资本，成立混合所有制企业——北京保利国际拍卖有限公司。拍卖公司依托保利集团雄厚的品牌优势、资源优势，以及保利艺术博物馆长期积累的雄厚专家资源，与民营拍卖企业合作。民企的活力加国企的实力，很快形成新的生产力。新公司成立短短4个月，保利拍卖就推出了首届大型拍卖会，一举取得5.6亿元的总成交额，位列同期国内艺术品拍卖第三名。

### 新思路带来的新常态

保利从国家文化事业大局出发，服务国家文化事业大局，改革思路的明确，局面出现明显的变化。

经济责任和社会责任结合是国企责任的基础，这是保利文化改革的出发点。保利明确经济责任是主导地位，社会责任是引领地位。剧院管理公司长年坚持举办“打开艺术之门”、“市民音乐会”等品牌公益活动，仅2014年累计公益演出超过500余场。

社会影响力的增强，带来的是企业品牌的美誉度和公众的信任度，也促进了企业经济效益的良性增长。现在，保利经营的41家剧院没有一个剧院亏本、赔钱。对于保利院线而言，在合同里要求演100场，一般会做到130、140场。他们把票房收入拿出引进新项目回馈社会。这样的做法很多人不理解，但作为央企来说，他们承担了这个责任。

企业责任与文化事业责任一致，是保利改革的首要责任。保利非常

注重自身做大做强和整个国家文化企业的结构布局的关系。作为国内演出院线的开拓者，保利文化不仅抢占了市场先机，迅速占领演出空白地市，其“鲶鱼效应”也日渐彰显，演出合作的城市迅速增加，也催生了“演出联盟”现象，促进了全国剧院之间的合作与交流。对于文艺演出在全国的布局，起了启动和组织作用，他们做了政府应该做的事。

当然，作为保利集团的一部分，文化产业有利于集团的整体品牌效益。过去很多地方并不知道保利还做文化，文化产业起到为保利宣传品牌的效果。尽管做全国性的院线经济利润并不高，但对于国家文化演出产业与保利企业整体的两个大局起了重要作用。

目前经济效益与长期经济效益统筹，是保利改革的着力点。引领高层次的消费市场是文化国企义不容辞的责任。保利文化集团常常放弃目前的经济效益，做到了社会责任与引领长期消费市场两条主线的并进，做好长期消费市场的引领。在东莞玉兰大剧院成立之前，当地群众几乎没有看过从国外引进的芭蕾舞等剧目。保利为东莞带来了许多国内外知名的剧目，提升了当地的文化欣赏水平，文化消费习惯的形成。现在东莞玉兰剧院芭蕾舞的上座率由最开始的30%上升至80%左右。连续两年把音乐剧《猫》带到东莞，现在一张票卖到400到500块钱，老百姓也能接受了。

保利的文化在改革中找到了新的内涵，发展也进入了新常态。到了2015年，保利文化集团已经在国家层面逐步成为文化产业结构的调整者、行业规则的制定者、产业发展潮流的引导者和中国文化产业走向世界的先行者。

(2015年9月14日)

# 新媒体时代国企新闻中思想引领权威的确立

——以李锦现象为例

随着信息技术的飞速发展,新媒体已经对中国人的生活习惯、思维模式、生存方式等产生了深远的影响。尤其在国企改革进入攻坚阶段,利益主体日趋多元、思想观念多元与媒体价值追求多元的大背景下,需要在分散无序的网络言论环境中建立若干具有某种权威和信誉的言论中心,这些权威将多元媒体吸引到自己周围,从而对多元化的观点加以引导。

正是在这种背景下,思想权威对新媒体引领现象在中国崛起。中国企业研究院首席研究员李锦的政策与新闻解读,便是媒体多元化时代的新权威,是解读性新闻的兴起的标志。李锦每年对媒体解读上千次,在“去中心时代”形成媒体解读国企政策与新闻的“新中心”地位,成为中国国企舆论“风向标”,被称为“国企舆论旗手”。通过借助当前中国最有影响力的国企政策与新闻解读人李锦的实践研究,也许能更好地认识 and 把握新媒体时代解读性报道思想引领权威地位确立的基本特征与规律。

## 一、解读新闻兴起与李锦新权威的现象的出现

杰克·海敦认为：“解释性报道是一种做解释或者作分析的报道。”解释性报道更关注的是解释什么，怎样去解释，为什么解释。所谓李锦现象，是新媒体时代李锦在第一时间对国企政策与新闻进行深度解读，以思想观点得到各类媒体广泛传播的现象。李锦深度解读权威的形成实是解释性报道在中国的发展。

2015年9月13日，中共中央、国务院正式发布《关于深化国有企业改革的指导意见》，一石激起千层浪，各家媒体纷纷跟进，国企改革的新闻铺天盖地。通常文件内容的政策性强与词汇的刻板、单调，使得专家解读成为了各家媒体竞争的主题，这时，李锦对《关于深化国有企业改革的指导意见》的解读异常集中。具体分析可知，李锦现象有三层内涵，第一是影响力权威。李锦对国企政策与新闻反应迅速，其观点传播范围广，几乎对数千家时政经济类媒体全覆盖，与其他解读人相比，数量、质量与影响力处于遥遥领先地位。第二是内容权威。李锦对政策与国企新闻解读主题重大，政策性强，影响国家走势，其观点令人印象深刻。第三，判断力权威。李锦的先见于人，预测准确，其思想观点与两年后的顶层设计的吻合，令人惊诧于他的判断力。而李锦在国企舆论中权威地位的确立不是一朝一夕能形成的。这种现象从2012年起已持续四年。我们以9月14日至9月25日为例，即《关于深化国有企业改革的指导意见》发布的十天内，李锦的政策新闻解读的表现为例就能很好地说明李锦现象。

### 1.反应迅速且传播范围广，成为报道的主体与主导力量。

李锦对国企新闻报道反应迅速，可以用以下一组数据说明。

9月14日至9月26日，媒体采用李锦的稿件统计〔篇〕

时 间	发表文章	独家专访	媒体采用观点	引用次数（万）
9月14日	3	3	13	67
9月15日	4	9	24	133
9月16日	1	1	5	23
9月17日	1	1	7	3
9月19日	1	0	6	6
9月20日	1	1	8	7
9月21日	1	0	6	14
9月22日	5	5	11	36
9月24日	1	0	6	8
9月25日	2	3	11	36
9月26日	3	3	8	17
总计	41	27	103	350

注：发表文章，包括博客、微信。

从以上数据不难看出，自《关于深化国有企业改革的指导意见》发布后的十天内李锦像一座发射塔传播出大量观点，每天至少有一篇文章、一篇专访出现，十家左右采用他的观点。其中，9月15日和9月25日两天分别达到了峰值，最多一天有24家媒体采用他的观点。此外，李锦每天都被不同媒体进行专访。例如，在9月14日，在接受新华社、经济日报等主流媒体访问同时，新京报推出了《国企改革带来新下海潮》，京华时报主打《国企改革最大难点在政企分开》，21世纪经济报道详谈《国企改革主线是推进国企与市场融合》，中国企业报的《国企改革的行动纲领》，中国经济导报的《稳增长时代，改革成就怎样的新国企》，这五篇文章分别是五家媒体在同一天对李锦进行专访，这是我国学术界极少出现的盛况。在纸媒难以建立与门户网站抗衡的传播渠道时，唯有提高内容的稀缺性，才能让内容的价值得以最大化体现。因此，李锦为五家不同的纸媒提供了各具特色的解读内容。这五家媒体专访得到新华网、人民网、新浪网、凤凰网、腾讯网等1000多家网站的转载，有主流媒体，有市场媒体，也有基层网站。显然，李锦对国企新闻的解读迅速，不仅在纸媒，同时亦有电子媒体、网媒的当面交流，不同渠道共同构筑出覆盖面广、传播力强的传播体系，独自形成我国首屈一指的个人国企舆论场。

次日，李锦不仅做客人民网强国论坛与网民直接交流，同时接受中



国新闻网的视频采访，再一次逐条逐点对国企改革抒发己见。人民网和中国新闻网又根据李锦的专访各自发布相关的新闻稿，以专访加新闻稿的组合方式实现多层次的立体传播。这两篇专访分别为7000字、10000字，每篇长文都是一根红线串起数十个观点，呈现珍珠链条状。使得李锦观点被媒体广泛摘用与转载。此外，相比于其他国企新闻解读人，李锦在《关于深化国企改革的指导意见》发布的十天内，写文章最多，接受专访次数最多，被媒体采用的次数最多，被网络转载的次数最多。从发布与传播的数量上看，李锦与通常发声较多的张春晓、周放生、刘纪鹏、彭建国、周明华、黄群慧、李曙光、季晓南、祝善波、文宗瑜形成大的合唱，而数量几乎是他们的总和。一个学者在国企舆论领域形成这么大影响，在改革开放以来是绝无仅有的。

2.李锦解读主题重大，内容权威，给人印象深刻，成为国企新闻解读的标志人物。

中西方不同的媒介生态环境和新闻报道发展历史决定了二者在解释什么，用什么解释和为什么解释问题上存在着区别。西方式的深度报道以提供背景来作解释，通过事实之间的联系来暗示意义。美国媒体的解释性报道题材很少有对国家方针政策等内容直接的阐述性报道，而我国此类报道则比较多，例如李锦对国家国企方针政策的很多解释性报道。近五年来，习近平、李克强关于国企的重要讲话，中央全会、全国两会、中央经济工作会议与国资委年度工作会议精神，几乎悉数都被李锦在第一时间解读，通常既早于新华社、人民日报等权威媒体，也早于国资委等业务部门，居于学术界无可代替的地位。《关于深化国有企业改革的指导意见》作为政府的正式文件，是未来国企发展的纲领性文件，也是判断国内经济形势的风向标。在9月15日，每日经济新闻、中国企业网与经济学家周报发布的李锦新闻解读中，李锦把《关于深化国有企业改革的指导意见》分解出“60个看点”，逐条分析，抓住要害，明确特色，剖析了政府决策的重点和难点，说明了其中的新判断和新变化，而且多是口语化，通俗易懂，帮助大众更好地理解 and 消化《指导意见》的政策，具有可读性以及通俗性，显然降低了政府文件的阅读门槛。

在进入新媒体时代后，纸媒传播影响力有限，而李锦大踏步走进互联网领域，既得益于内容的权威性，也得益于李锦善于运用互联网渠道。他一方面每天发布博客、微信，一方面做客论坛，与网友直面交流，或是主动接受采访，以口语方式传播，进一步加强了其观点的传播力。无论是9月16日中国新闻网对李锦的视频采访，还是李锦做客人民

网强国论坛，一天两场访谈，皆是在网络现场对答，使其观点在网络很快传播。

### 3.李锦超前预测，判断准确，具有一言先出、四面风从的引领力。

从《关于深化国有企业改革的指导意见》发布的十天来看，李锦之所以能有如此可观的新闻解读，说明了媒体及大众对他的价值认可。他先行说出的“纲领性文件”、“里程碑意义”概念，为公众普遍接受。他对政府文件的反应速度以及解读内容质量，已经证明了其作为国企政策新闻解读人的权威性。国内各媒体对国企全局形势解读，通常能见到引用李锦的观点，以采用李锦观点证明其报道的正确性与权威性，甚至已成为部分媒体人的写作习惯。现在，李锦关于国企政策与新闻的观点，常为《华尔街日报》、《金融时报》、《欧洲时报》、彭博社等采用。

李锦对国企新闻研究的专注与投入，并不仅是这十天的表现，已经持续数年，是长期耕耘的结果，也是厚积薄发的过程。研究李锦近五年对于国企政策与新闻的发言，使人惊诧于他判断的大胆，预测的准确，两年前所提建议竟与《指导意见》高度吻合。早在《指导意见》出台前，李锦就为国企分类改革竭力呼吁，并多次预测此项改革所能带来的发展红利，最终政府文件中的观点多是李锦反复呼吁的，有些是政府吸纳了他的观点并出现在正式的政府文件中。在十八届三中全会前半年，他便呼吁国企改革从分类开始。2013年5月23日他接受中央广播电台记者采访时，认为国企分类是改革的突破口，应该按功能把国企分为公益性与盈利性两类，5月21日他与澎湃新闻记者讲国企分类应以功能为主。国资委改革局邀请他座谈并提交自己的建议。他在2014年3月还写了“国企改革顶层设计要端出‘八碗菜’”的文章，这恰恰是以后顶层设计最重要的八个文件。事实上，有时李锦的声音已经影响股市，左右时局，屡屡为高层关注。国家高层、中央部门，很多研究部门、媒体、证券行业，已经将李锦国企观点列入监测与重点搜集范围。正如罗得·斯蒂尔评价李普曼“他确实有左右舆论的巨大力量”。显然，李锦的主要做法可以用三句话表达：主动发声，形成国企解读的主力 and 权威；占领主要媒体阵地，形成国企宣传的主旋律；实施价值引领，主导媒体的国企舆论方向。从普通大众到国家层面，李锦的观点和思想在不同层面得到认同，使他成为国企舆论的旗手，这是我国国企研究领域也是新闻领域在新媒体时代极其罕见的现象。

## 二、李锦权威地位形成的主客观条件

李锦权威地位现象的形成绝非偶然，可以寻见足迹。李锦作为学者解读，从2011年7月开始出现，2012年9月中国企业500强在长春发布时基本形成，2014年12月确立其领军地位，成为我国国资国企政策与新闻主要解读人，成为媒体国企政策与新闻的“第一解读源”。在2014年9月开始进入高潮期。既有当前新媒体时代的外在条件推动，也有李锦自身内在条件辅助，可谓是多种力量综合推动而成。

### 1. 外在条件

#### (1) 渠道内容，双王并举

随着媒介技术的不断发展和成熟，互联网的出现，新媒体的普及，海量信息向大众袭来的同时，意味着信息传播呈现碎片化趋势。大众面对海量信息之时，并没有足够的时间和耐心接受所有内容，只会选择自己感兴趣的部分，眼球效益由此而生，内容的精彩与否决定了媒体的输赢。渠道为王还是内容为王，成为了新闻传播学界和业界共同探讨的话题。无法否认，在今时今日的传播环境中，单纯依靠渠道，又或是简单看重内容，都无法取得信息传播的先机，唯有二者并重，才能真正赢得大众的青睐。可以理解，在媒体发展进程中新“王位”提出者有所倚重乃至矫枉过正的良好意图，也明白多数“新王”想取代的对象其实都是“内容”这一“旧王”。然而，之所以到今天仍在争论，说明“内容”这棵大树撼而不倒。“内容”的权威地位非不应有任何意义上的削弱，反而须得到前所未有的加强。李锦权威地位形成与确立，便是证明。我们研究时发现，李锦是极为重视渠道建设的。每年在各门户网站上撰写了100多篇博文，几乎全部获得重点推荐。比如《天津食品街国企“小股独大”欺负民企太甚》当天得到11万人次点击，96人评论。有的记者说“李老师的博客是国企新闻的‘风向标’、‘百宝箱’，上网第一件事便是看李老师的博客，一看题目便有了”。在持续保持7年写博客文章的同时，创建“李锦解读国资新闻”微信公众账号，每天发一文，节日也从不停发。这种持续的超常勤奋，对渠道为王的看重与内容为王的坚守，使人叹服。

喻国明教授认为，未来的媒介竞争的实质就是渠道的整合力和内容的呈现力之争，任何媒介都有自己独特的信息流动链条，这个链条包括四个环节：信息的生产、获取、组织与呈现，这是媒介的永恒话题。李锦

能在新媒体时代成为引领思想的权威，是多个因素的综合结果，他自己对“渠道的整合力和内容的呈现力”，都达到相当水平。今年4月27日，人民日报发表答权威人士访谈，李锦隔日就在自己个人的“李锦解读国资新闻”微信公众号上对这个5000字的文章发表长达14000字的解读，结果被数十家微信公众号转载，阅读量达300多万人，仅“格上财经”微信就有30多万人阅读李锦这篇文章。李锦解读权威的树立，自然来自于内容的呈现力，而且自己具备渠道的一般整合力。

## (2) 国企改革新闻热潮推动

在中国公有制经济为主体的经济环境中，国企的生存与发展状况，影响国家经济的运行。国企议题日见重要，渐渐成为大众瞩目的焦点，2014年被称为国企深改元年，国企新闻层出不穷。从2014年年初到2015年秋，国企新闻经历了五次浪潮。李锦站立浪潮的前头，总是高高举起旗帜，登高一呼，最早发声，常在两三天内便引起风起云涌之势。

第一次浪潮发生于十八届三中全会后至两会期间。在这期间，媒体集中宣传混合所有制。国企改革，成为了两会的重要议题，而中石化和格力空调在元月19号，发布各自的混改方案，引发舆论热议。

第二次浪潮发生于2014年7月15日，国资委宣布的四项改革试点，包括国资监管、混合所有制、完善法人治理机构、纪检监察等内容。媒体就顶层设计与试点同步进行的改革思路进行讨论。

第三次浪潮发生于8月18日后，持续两月左右。围绕央企高管薪酬改革话题，引发了全社会的深度讨论，媒体对李锦的整版专访开始多起来了。

第四次浪潮发生于2014年底至来年4月，大众媒体就顶层设计方案出台和央企结构重组进行讨论。李锦成为国企重组信息的象征者，媒体绝大多数全局性综述多引用李锦的观点。李锦被公认为国企结构重组舆论的第一推手。

第五次浪潮，发生于2015年初至8月，党中央、国务院、国资委、发改委一系列会议精神的发布，重大政策的出台，特别是习近平总书记在历次深改组会议尤其东北讲话，消息一出，李锦便对形势分析、预测与推断，为天下媒体关注，包括人民网、新华网、新浪网、搜狐网、中国经济网，都在首页头条转载李锦对习近平讲话精神的解读。

国企改革的讨论不断深入，由浅至深，大众对国企关注热度持续攀升。如果没有此次国企新闻热潮的发生，国企改革议题，可能只表现为专业领域内的传播。这些社会热点话题的出现，将专家和学者带入大众视野中。李锦现象发生是这种历史潮流的推动。检索国企薪酬改革，可以发现2014年8月19日至9月2日，就有5家媒体对李锦进行专访，他在第一天就呼吁差异化原则，反对一刀切，提出薪酬改革市场化方向。他的建议与中央最后的决定高度一致。李锦在这些改革热潮中，声名大振。正是因为他在这一一次次国企舆论浪潮到来时，敢站潮头，不避风险，独立主见，解疑释难，使得一家一家媒体自发地选择并认准了他。

### (3)新闻发言人制度不健全

深入李锦现象研究，不难发现，李锦在新闻解读中扮演的角色不能一般归类为专家，有时亦像是国企的新闻发言人，他似乎常向外界澄清和解释国企的相关事务，包括国资委公布的每一项重要工作。李锦能实现这样的角色定位，与我国当前新闻发言人制度不健全有一定关系。过去，我国政府并未完全对外公开国企相关信息，国企亦较少与大众互动。在信息飞速增长，新媒体蓬勃兴起的当下，媒体的强烈需求与来自政府部门的鲜明的对比，特别是国企新闻热潮发生后，大众渴望对国企有更为全面的了解。新闻发言人，正是大众与国企沟通的桥梁。然而，不少国企并没有设置新闻发言人，而政府部门碍于体制不便进行评论，给新闻发言人的宽容机制极为有限，在重大而敏感问题上常常是“沉默是金”。国企新闻发言人体制、制度与机制的严重缺失，即使一年仅有几次的新闻发言与论访，提供的也是品种极其单调的产品，高度统一的同质产品，使媒体无法刊登。这为李锦现象的出现创造了很大的空间。李锦的快速度、高质量的供给，适应新媒体时代的强烈需求，我们知道专业性是新闻解读公众的特殊价值，也是国企新闻解读的一般价值。目前国企内部新闻专业水平高的新闻发言人奇缺，而媒体队伍中国资专业理论高的编辑记者更为奇缺，这种“双奇缺现象”与国企新闻供给与需求之间的矛盾非常突出。何况，央企的新闻发言人要从“官职本位”过渡到“专业本位”，仅是一种无法实现的奢望。因为李锦两个专业都达到精湛高深的地步，自然成为国企对外传播的权威，成为体制内外沟通的渠道。国企改革每个单项文件发表，李锦都拿出一篇重磅文章。李锦在多个领域的学术水平使得他在改革解读中左右逢源，尽情发挥。例如，国企改革系列文件发布，李锦马上写出“国企反腐进入制度建设阶段”、“国资划转社保是国企反哺于民的本意”，都是4000字左右的长文，分别为廉政与政府研究领域专家赞为“专业水平”。前者为两个刊物

的当期封面文章，后者为300多家网站转发。事实上李锦还是中国领导科学研究会、中国行政体制研究会理事与山东省政治学会副会长，他不是靠行政职务而是靠专业水平当上全国理事与教授的。当国企改革加强党的建设文件发布时，新华网发出五篇国企改革中加强党的建设评论，文章全出自李锦一人之手，得到中组部专家的表扬。

#### (4)新闻深度解读的竞争

新闻在我们所处的这样一个诉求与思想激荡日趋活跃的时代，热点话题不断出现。在浅阅读时代，资讯泛滥导致信息本身实际上在贬值，而新闻背后的观点的价值越来越凸显，记者需要用令人信服的观点给读者以启迪和震撼。同时，这还是一个日新月异、复杂变革的时代，人们对某一事件的看法往往并不一致，倒是很愿意看到记者对所报道事实的看法。因此，尽管观点新闻兴起仅仅十多年，但其在中国发展迅速，早已成为媒体展示个性的重要窗口。甚至有人认为，观点新闻、思想新闻正在成为媒体新的核心竞争力。不同媒体对观点新闻有各种各样的解读，但其相同之处就是：观点才是新闻的高度和深度，才是新闻的最大价值和精髓所在。现在，李锦就是在这种新闻改革中树立起了言论权威的地位，很多媒体人形成习惯，写文章前先来看看李锦老师的意见。欧洲时报记者提出，中国的国企落马老总已有十余人，国企不乏窝案。李锦做出2015年央企已成为中央“反腐主战场之一”，分析这是政府与企业、市场经济与计划经济二元结构交织的必然产物，源于所有权与经营权过度集中。于是欧洲时报以《腐败案频发拷问央企监管体系》为题发表了，这篇新闻观点与半年后中央领导讲话精神高度吻合。李锦报道的价值在于提前预测，提出观点，更在于他认识的高度和深度，而且是观点随时从口中说出。

美国的二三十年代是进行社会经济改革的新政时期，经济政治社会文化等因素的交织使得社会生活更加复杂，仅凭着对客观事实的描绘已经不能呈现出这个世界的本来模样，就如李普曼所说：“各种新闻事件接连发生，而这些事件本身似乎是毫无意义的。于是，一个‘为什么’变得与‘是什么’同样重要的时代开始了。”这一时期，美国公民意识的发展也使得他们开始关心时局，关心自己的生活。中国的国企改革的境遇也到了解读“为什么”的时候。李锦新权威形象出现，表明中国学者解读新国已经达到的深度。

## 2.内在条件

在新媒体时代，专家的声音往往被大众淹没。特别是在专家被嘲讽为“砖家”的舆论背景下，专家若确立权威地位，成为思想标杆，引领舆论方向，决不是由身份地位或者体制的垄断而形成，无疑地，专家自身素质将起决定性作用，李锦现象之所以能形成，与李锦个人内在素养和顽强努力密不可分。

### (1)丰富的知识与经历积淀，新闻、理论与智囊的“三合一优势”

舆论权威的树立，不依赖于身份的特殊，而更偏重观点的独特和思想的深刻。舆论权威的树立是一个漫长的过程，一次发言受人关注，不代表权威性，而应当是在某一领域钻研多年，持续不断地就某一议题发声。李锦的国企研究学者地位可以追溯到1995年，这一年他提出资本经营论，他的“资本经营是一篇大文章”为25家报纸在头版头条刊登。当时便有很大声名，并被聘为山东大学经济学院兼职教授，后有湖南人民出版社出版的《资本经营理论的提出》可以佐证。李锦在国企领域深耕多年，硕果累累，他能成为国企政策新闻的权威，是经过时间考验。更为重要的是，李锦在多年的国企新闻解读中，始终保有自己的观点和立场，没有随波逐流，人云亦云，逐渐形成了自己的思想体系，成为权威级人物。他在新华社高级记者与《中国企业报》总编辑任内，以擅长调查研究闻名全国。在改革初期，邓小平听取他汇报农村改革情况并对他作出“你有发言权”的评价。在担任新华社西藏分社副社长期间，他独立思考，组织指挥重大报道，对治藏方略提出系统的建议，引起中央重视，履行中央赋予的“耳目喉舌”“重要通道”和智囊职责。李锦提出的思路对策，先后被45位中央领导认可与批示，有一些影响了国家趋势，是典型智囊型学者。

李锦离开新闻一线后，投身理论研究，在政治学、经济学、金融学、管理学、党建学等多个学科勤奋钻研，学术背景极其深厚。多学科的复合知识背景，让李锦在分析问题能跳出单一学科的思维限制，常常能触类旁通，提出新观点，新判断，往往独树一帜，在众多新闻解读中脱颖而出，形成一个独特的“磁场”。

### (2)“以我为主、有的放矢、解释疑难、引领社会”的风格

在长期的新闻解读工作中，李锦逐渐形成自己的风格和特色，风格和特色又成为他新闻解读的标签。在新媒体时代中，标签化阅读是人们的一大阅读习惯。李锦明确的风格和特色标签，让大众能迅速地识别他。李锦的风格可简要概括为“以我为主、有的放矢、解释疑难、引领

社会”十六字策略。

以我为主。在多年的新闻实践中，李锦以专家学者的身份，坚守住独立思想的原则，拒绝一味的迎合，远离逢迎趋势，是用自己的主见和智慧来与读者交流。例如，社会始终存在国企改革方向是市场化还是私有化两种声音，而李锦在2012年接受光明日报记者的专访时就表态支持市场化的方向。他始终强调所有权与经营权分离的观点，并形成自己的理论主张。在多种声音喧嚣之时，能够独立表达立场和观点，是李锦的特色之一。

有的放矢。我国的媒体市场逐步形成，若想充分把握话语权，需研究透市场、媒体和读者三者的关系。当社会对国企议论贡献不如民企时，李锦得到国企税收是民企2.6倍这个数字后，立即写出评论，并对四家报纸进行访谈，形成一个小旋风，消除误解。9月25日，当媒体目光集中于国企改革的负面清单时，李锦在面对不同的媒体之时，能够针对负面清单这一话题就不同的内容回答，根据媒体需求，提出新鲜的与众不同的观点，是李锦的另一特色。

解疑释难。国企改革，涉及各方利益，改革中出现的很多问题敏感复杂，绝非简单的三言两语就可以剖析清楚，需要深入研究。在2014年3月5日，习近平总书记在两会安徽代表提出防止在改革声浪中出现暴利时，他当夜写出“国企改革历史经验教训与混合经济防暴利研究”长文达7000字，他提出建议：“应该在制定国有企业改革方案的同时，制定加强党的领导和监管国企改革的方案，把激发活力与防止国有资产流失看得同样重要。”不仅为社会，而且为中央提出解疑释难的建议。

引领社会。引领性是新闻解读公众的最高价值。目前没有高水平的政策新闻解读人和对国企新闻深度需求之间的内容矛盾非常突出。从粗放型、低层次逐渐过渡到“精细型、高层次”是一个过程。李锦深刻意识到自己有发挥空间，集中全部精力做一件事，总是走在思想的前列，引领舆论的发展。在2014年8月18日后，央企高管降薪跻身舆论焦点。李锦先后与新华社、中新社、中央台、光明日报发表看法，强调改革要从差异化开始，然而单纯的降薪只是治标之策，可能能起到短期内安抚舆论的作用，长远看来还是要靠市场化手段予以解决，他大力呼吁加快推出职业经理人制度。开始很多媒体人惊诧于李锦的大胆，敢说；后来，则惊叹于他的呼吁总是能成为现实。他提出的很多新观点都出现在中央文件上了。就降薪问题。半年期间，李锦是通打全局的唯一学者，先后接受采访50多次，仅中央广播电台现场或录音就有7次。



### (3)“快捷、独立、深刻、透彻、超前、平易”的文化特征

如果说解释性报道外在的形态可以在借鉴中不断创新,那么其内在的表述方式体现的特有的文化气质则相对固定,这是不同国度、不同文化传统、不同报道传统的直接反映,也是不同人的性格特征。

快捷,在第一时间内做出判断与反应。网络言论的即时性要求媒体必须对新闻事件,特别是敏感和具有争议性的事件在第一时间内做出反应,帮助网民对事件进行思考和评价,从而形成一种网络言论的主基调。比如在22号文件发表当天,李锦一天接受5家专访,又从晚上9点一直写到早上9点,一夜未睡,就写出长达万字的60个看点解读。发出后,又赶到中国新闻社接受电视现场直播。到了晚上8点,他才发现自己已经一天三顿没有吃饭了。为赶在第一时间为社会公众对文件的思考,实现正确的引导,他的努力远非废寝忘食所能形容。而其后的政府解读、专家言论,证实了李锦思路快捷的同时能够保持正确无误。

重大,在党和国家重大思想、战略、政策上发言。近几年,习近平、李克强关于国企改革与发展的重要论述出来,都是李锦首先站出来做独家解读,早于任何一家官方与非官方的学者与媒体,而且立场正确,观点鲜明,没有失误,实是不易。近几年的中央全会、两会、经济工作会议及国资委工作会议,李锦是国资国企问题无可代替、不可或缺的第一解读人,从不回避,而且归纳得好,结合得好。常常是文件还没有发表完毕,李锦的解读声音便在网络出现。习近平总书记在吉林讲话,也是他的主动发声,引发了媒体对这个问题的集中采访。这种“绝活”,是李锦解读权威的标签之一。

独立,在重大、敏感而复杂的问题上提出并且坚持主见。李锦并没有因为国企改革话题的敏感性和复杂性而放弃发言,相反,即使一人独鸣,甚至屡受中伤,他也坚守到底。他的专业声音最终让政府听到,并且政府进行回应,或是采纳他的建议和意见。李锦所践行的专家之道,敢于打破思想上的藩篱,常吼天下第一声,从不说模棱两可而没有缺点的话。他一再反对与批评混改的刮风现象,也认为混改没有必要围绕所有权而争吵。事实证明,他这种认识从一开始便是清醒的。

深刻,在了解网民所感所想的基础上,高看一眼、深看一层。让媒体与网民首先感觉到这个言论和自己思考的事情没有差距,同时又由衷感到比自己看得更高更深。比如神华、移动与石油央企职工薪酬下降,李锦向中央电台与中国青年报解读,指出这是整体效益下降的结果,与

高管薪酬调整没有直接的关系，说得人心服口服，起到解怀疑释难、稳定社会的效果。

亲近,用网言网语来传递正确的声音。对网络媒体对于网络舆论的引导方式不能照搬传统套路,必须以一种网民容易接受的形式出现,从行文、语言组织到评论形式,都必须贴近网民、考虑网民的感受,那种通篇充斥“必须看到”、“我们应当”之类言辞的评论文章,是不可能受到网民喜爱的。李锦很会化繁为简,又会用形象语言,他用“央企瘦身”的说法,解读张毅关于结构调整的讲话;中石化发布混改方案,四大证券报同时在头版刊出了李锦提出的“第一枪”的说法,也风靡全国。

### 三、李锦现象的成功在于三元视域的融合

为什么李锦作为一个研究者能够在群英荟萃的国企舆论舞台上脱颖而出，实是有规律可以寻取。他的成功在于完成研究视域—受众视域—舆论视域的三元复合，高度尊重国企研究、新闻传播、新媒体时代三大规律，而不仅仅是尊重政治和官场规律。视域是一个人在其中进行领会或理解的构架或视野。有学者将新闻事业与社会生活各个领域的这种结构功能关系的总和称之为“媒介的生态环境”。简而言之，李锦在舆论中权威地位形成，是脱离体制的羁绊，走出适应市场的新型道路，形成独特的生态环境。

#### 1.“研究视域”的专家之道

学者们往往会从不同的角度来审视经济关系，进而将目光转移在国企层面上，并以此建立自己的理论观点甚至思想体系。这就是我们所说的研究视域。专家的研究视域广博与专深，决定其在媒体市场的活力、竞争力与影响力。李锦与我国很多知名专家区别，是把所有学问、所有时间聚焦在国企改革这一问题上，专心致志，心无旁骛。

所谓专家，应当是以专业知识立身，就自己所研究的专业问题发表真见。李锦在45年的从业生涯中，长期以新闻为主，但是却以深度调研闻名。研究一个专题，常常穷尽真理，直到提出自己的新的思想才罢休。他相继被聘任为七所大学的政治学、经济学、金融学、科学社会主义、政府管理学、党建学与新闻学的兼职教授，出版《马克思主义的新发现》、《资本经营理论的提出》、《金融危机在中国的演变》、《国企改革的方向与焦点》等23部著作，其积淀深厚，已经达到非常人所及的地步。在过去的2015年，他会成多个重大调研选题与课题任务，写出数10万字论文。他对国企难题的破解，能够举一反三，触类旁通，使人难以捉摸。2015年2月，中粮集团下属单位出现奢侈品酒会，一时天下舆论讨伐，引起数亿人点击，几无人说好话，李锦写出1800字的《怎样为中粮奢侈品酒会定性》，为多家网站在首页转载，两小时引起13万人点击，一锤定音，扭转局势。因为李锦同时是行政管理学、政治学、公共关系学、法学这几个国家学会的理事，都达到专业水平。他从法理学角度对行政与经营分类，为中粮解了围。中粮的人认为李老师“一文定乾坤”，阅人无数的中国建材董事长宋志平则以“李锦老师相当一个军”而评价。我们不能不注意李锦作为学者追求的人生价值，他自己定

的价值观是“历史趋势的发现力，国家难题的破解力，社会进步的引领力”，为了实现这个价值，需要以顽强不屈的学习力为前提。可以说，李锦没有官场气息，是一个真正的专家。

## 2.“受众视域”的理解之道

西方新闻报道标榜独立客观，而如何体现其宗旨，集中表现在其以受众为第一的理念上。在这样一种受众视域下，可以看到其解释性报道中的两大原则：客观呈现、强调解释事实，引起读者的共鸣，进而引起更大的社会反响，是西方解释性报道选题和报道的重点。李锦深谙其道，他借鉴西方的受众视域，常常说出更多受众爱看、易看且讲究策略的话，其解读在具体题材、行文、风格等等问题上有着自己一套框架和模式。李锦在解析政策之时，将国企改革所带来的机遇与大众生活联系在一起，运用大量比喻，让人一听就懂，既十分有力地对外传递了李锦对国企深改的判断，也进一步拉近大众与政府文件之间的距离。他的国企政策、形势与新闻解读，很多成为经典被媒体广为传播。仅仅2015年，经李锦首次提出而是成为媒体约定速成的标题就很多，例如“央企瘦身”、“混改基调发生变化：积极变为有序”、“隔离带”、“两把刀”、“国企改革设计图转变为施工图”、“三个有利于标准是国企改革之魂”、“三个五年聚合”，这些几乎都是李锦提出后而风靡全国的。仔细探寻，一些媒体新名词发明源头都是来自李锦的解读。说话到位，透切明快，且好用比喻，让人一听就懂，很多媒体用他的话做标题，让人记得住，传得广。

## 3.“舆论视域”的引领之道

新闻解读已经成为当前最受关注的新闻产品之一，尽管有声音质疑新闻解读是从个人视角出发理解新闻，个人的主观偏向会影响受众对事实的把握。实际上，作为人类思想的产物，任何新闻产品都跳不出人类的主观性。李锦在多年的从业经验中，深谙客观性与主观性的矛盾关系，他在新华社西藏分社主持工作时总结出“以我为主、有的放矢、解释疑难、引领社会”的十六字对外报道策略，被国务院外宣办作为“西藏经验”被肯定。在国企改革过程中他的解读虽是一家观点，但常成为一国舆论的“台风眼”，实在因为他太懂舆论视域的引领之道了。

每年年底的国务院国资委工作会议，是一个闭门会，是中国记者最难报道的会议，也是官方感到舆情最为紧张的时候。会议往往只提供一份报告，听完报告便让记者离开会场，而央企老总们对记者全部是守口

如瓶。然而因为李锦向记者们的及时而充分的解读，不仅为政府部门解困，而且使得国资委工作会议成为中央各部委舆论影响最大的会议。2014年12月的国资委工作会议的传播是突出事例。中央媒体在报道张毅的报告时，几乎全部采用李锦的解读。报道中多是引用张毅主任一段话，再引用李锦的一段解读。22日，李锦仅此媒体提前一晚拿到报告稿，他当夜写出“国资委会议有哪些新意”，在自己博客发表。新华社在当日发出题为《从国资委工作会看国企改革发展五大信号》的通稿，接着又发出《国企改革应带头适应新常态》的通稿。人民日报(海外版)发表《国企改革入“正戏”混改由宽泛走向具体》、《经济日报》发表《国企改革不能“一混就灵”》、中央广播电台发表《国企改革2015年的展望》、中央电视台12月24日发表《国企改革的新常态》。显然，这些主流媒体报道已经形成我国国企报道的主旋律，一时间，声音集中而宏大。

会议开幕的当天，李锦对多家记者提出五个角度，其中“国企瘦身”这个词一下子风靡媒界。《央企2015年将面临大瘦身：一定存量资产会被压缩》(12月23日《21世纪经济报道》)、《央企面临“瘦身强体”有些要被“关停并转”》(《每日经济新闻》专访)、《112家央企开始瘦身：低效无效资产将处置》(12月26《经济观察报》)、《改革思路清结构要调整》(12月24日中国证券报)、《“央企酝酿“自我革命”》12月25日中国产经新闻)、《国企改革或“三类并两类”资产腾挪成地方改革新特点》(12月17日上海证券报)、《央企分类改革或起步为混合所有制经营扫清障碍》(《界面》)、《明年国企改革两手抓：一手抓“瘦身”，一手抓防国有资产流失》(澎湃新闻12月23日)、《虚胖的央企将面临一轮大“瘦身”》(《中国经济时报》)、《国企在新常态下仍是保增长主力军》(12月29日《企业观察报》)、《新常态旗帜下国企的行动纲领》(2015年1月5日《中国企业报》)。这些市场媒体，基本上是以李锦的解读为主来报道国资工作会议的。

因为有意经营，改变一个会议只发几条短讯的被动局面，使得国资委工作会议报道有广度，有深度，有新意，有影响，为20多家媒体报道，1000多家网站转载。在12月底数十家部委同时召开工作会议的情况下，国资委会议是除中央经济工作会议外舆论影响最大的会议。第二天，媒体上是铺天盖地的“李锦说”，从学者参与程度上说，这次会议几乎是李锦“一个人打响的一个战役”。正是连续四年国资委会议的李锦解读，突破体制的束缚，为媒体提供观点，争取我国国企舆论宣传的主动。有些媒体人认为，国资委会议的新舆论宣传，没有李锦老师，肯定

会是另外一个局面。李锦政策新权威地位乃至形成国企舆情中心，不是出自哪一个人或哪一个组织人为地树立，而是一刀一枪扩出来的，是在实践中得到市场的筛选而被确认的。

李锦的成功，还在于对媒体的有意经营。他将媒体分成中央主流媒体、市场财经媒体、证券媒体、晚报媒体、广播电视与网络媒体六大类。根据这些媒体以及这些媒体所面对的读者的不同需要，拿出不同的产品。建立了六条渠道，每个渠道都选择一个领头的媒体，重要观点在这些带头媒体上先发表出来，继而带动几个体系的上百家媒体。这些高价值的平台带起一个个渠道，形成一个国企舆论场，而李锦则成为这个舆论场的“中心”。

近年来，李锦由做国企解读之“事”到成解读之“势”，再到成解读之“市”，其国企政策与新闻解读的思想权威地位形成，对当代国企理论与新闻传播是一个创新性成果。对中国新闻发言人制度如何包容新闻解读？现在的学者如何有效地完成真正的专业解读，从而实现对国有企业发展的深刻思考与引领？现有的体制怎样认识和重视这种成果，从而推动国有企业理论高地与新闻高地的占领，实现引领舆论？现在的新闻传播学者如何抓住现实中的案例，深入研究渠道与内容的融合？都可以从中得到启迪。

显然，新媒体时代的深度报道，需要有更宏大的气概，更宽广的视野和更开放的思维，更健全的体制与机制保障。中国解读性新闻理论与实践的发展，正在形成自己的特色，如何在新的媒介环境下开拓报道和研究视域，提升思维，从体制与机制上如何完善新闻发言与解读人制度，而不是转易甚至破坏这种制度的创新，是移动互联网时代需要破解的新难题。李锦现象出现，展示新媒体时代国企政策新闻中思想引领权威是能够形成的，如果在理论上总结，在战略上发展，在体制、机制与制度建设上予以保障，这种现象可能会得到充分发展，有利于我国国企的学术研究与新闻传播高地建设，有利于真正的智库建设。

国企改革，是中国经济改革的中心环节。李锦对国企改革形势、政策与新闻的研究，已经超出政策、新闻解读的范畴，自身便是国企改革的推动力量。他从1978年便投身改革，改革初期便是叱咤风云的人物，对改革似乎有种与生俱来的热忱，他超乎常人的执着、专注、热情与勤奋，把研究成果通过传媒的播送，上下感应，内外风动，对改革形成最为广泛的社会动员，沟通官方与民间两个舆论场，沟通学术与新闻通道，已经对中国国企改革形成巨大的引领与强力的推动。这使人想起美

国李普曼式新闻解读参与推动社会进步的方式。

孟 禹 李佩昀

## 参考文献

- [1] 杰克·海敦:《怎样当好新闻记者》[M], 新华出版社, 1980年。
- [2] 郭光华, 朱祖纯:《中西深度报道比较论》[J], 《湖南社会科学》, 2004年第4期。
- [3] [美] 麦尔文·曼切尔著:《新闻报道与写作》[M], 中国广播电视出版社, 1981年。
- [4] 喻国明, 李彪:《渠道整合力和内容呈现力:未来媒体竞争的焦点》[J], 新闻界, 2007年。
- [5] 陈子文:《新经济环境中媒介内容与渠道的博弈》[J], 电视研究, 2007年10月:62—63。
- [6] 郑保卫:《新媒体背景下李锦在解释性新闻中的兴起》[J], 青年记者, 2014年3月:89—90。
- [7] 刘俊平:《从新闻报道到新闻解读》[J], 传媒研究, 2011年6月:35—37。
- [8] 李锦:《资本经营理论的提出》[J], 湖南人民出版社2008年11月。
- [9] 葛志军:《新闻解读思维能力:新闻工作者综合素质的一个方面》[J], 新闻战线, 2001年。
- [10] 贡瑞虎:《发现力、策划力、凸现力——关于新闻解读的解读》[J], 新闻战线, 2003年。
- [11] 芮必峰:《新闻学研究的不同视域》[J], 《现代传播》2004年第1期。
- [12] 李锦:《深度》[J], 中国言实出版社2015年5月。



## 后 记

2015年9月13日，中共中央、国务院印发《关于深化国有企业改革的指导意见》。这个被称为“顶层设计”的文件，是指导和推动国企改革的纲领性文件。在以后的一个多月里，我写了20多篇文章，接受采访上百次。作为一个学者，自己观点能得到媒体的广泛传播，实在是件很快乐的事，尽管常常每天只能睡4、5个小时。

黎雨是个很有眼光的出版人，当她看到媒体上连篇累牍的传播国企改革新闻，她马上打电话找我，说要出一本解读“国企改革顶层设计”的书。虽然，这多是急就章，考虑到现实需要，便很快拿出来了。

呈现在读者面前的解读，半是理论文章，半是回答媒体的访谈，多数是“顶层设计”发表后写出来的。前面的“国企改革的核心是两权分开”，是我对这一轮改革本质的认识与理论思考，而“60要点解读”则是对文件的具体分解，也是本书的精髓所在。后面8章，大体上按文件的顺序排列，每章则按发表时间排序。对习近平总书记讲话解读，编排在指导思想这一章。我以为，必须把习近平关于国企改革重要论述与文件结合起来学习。随着十三五规划的临近，习近平总书记提出供给侧结构性改革，这与国企改革的任务具有同一性，我对此做出解读，文章亦收在国企改革指导方针这一编内。

我与很多同行的区别是，专心做一件事，心无旁骛。这五年只做国企改革研究这一件事，把这大半辈子的知识与经验积蓄都用在这一件事上了。其实我是从改革开始便投入国企研究的。1979年开始搞国企报道，1992年研究社会主义市场经济，1994年研究混合经济，1995年研究资本经营，1997年研究股份制，2009年研究金融改革。我的研究方式总是一个人蹲在一个地方几十天，时间从容，也钻得进去。现在显得过于紧张，说的话一会儿便出现在网上了，像打仗一样紧张。幸好年轻时研究这些问题都是下过功夫的，有底气，心中不慌，也敢于决断，随时能说出主见。当然，自己现在急用先学，需要什么马上研究什么，也提高与充实了不少。

党中央、国务院重大政策出台，特别是习近平总书记关于国企改革的重要讲话发表时，我总是在“第一时间”做出解读。中央全会、全国“两会”、中央经济工作会议与国务院国资委年度会议，我往往是在文

件一出来便做解读。连续五年下来了，这个活似乎成了我的专利，体制内外的媒体也接受了这种现实，不自觉间形成了一个“舆论场”。

我能得到安慰的是，“顶层设计”中所提出的重大问题，我大多曾投入过精力研究。而且在前一两年甚至是前三四年便鲜明地提出过自己的对策建议。比如国企高管薪酬改革，我便提出差异化方针与市场化方向，而且提出职业经理人必须实施。这些建议开始声音弱小，有些似乎只是我一个人在媒体上说，后来变成宏大的声音，变成国家的改革主调。

现在，对照顶层设计文件看，我的对策建议基本上都是站住脚的，没有大的失误。这几年，关于国企问题的争论展示得愈来愈充分，这本书是对国企改革“顶层设计”出台前后所做的一次焦点梳理，也是对国有企业改革与发展历史进程的一种特殊记录。收入本书的文章，基本是党的十八届三中全会以来在报纸、刊物、电台、电视台与网络媒体公开发表的，也有我的博客、微博、微信上的文章。这些文章收入本书时，文字未作修改，只是有些篇幅较长，仅保留与我观点相关部分的内容。个别文章时间向前伸长些，例如分类与薪酬改革内容，读者可以以此与最后出台的文件做个对比，了解曾有过的争辩，对“顶层设计”理解得可能更充分，也更亲切些。

做政策与新闻解读，是件风险很大的事情。本来没有这个行当，实是移动互联网时代对观点新闻急迫需要与中国新闻发言人体制与机制极不健全的情况下出现的一种特有现象。做这件事情从来有两个标准，一是政治标准，一是学问标准。当官的重在求同，搞学问的重在求异，我能做到的是政治立场求同，观点方法求异，要有学者客观、公允的风格。我素来是有“我以我血荐轩辕”之心的，如此坚持，肯定不是所有人都满意的。尤其在不少政府部门媒体防范重于利用的情况下，我能得以发挥，实为幸运之至。借此，感谢国资委很多同志对我的信任、谅解与包容。幸好，我的上千次解读与中央决策精神是吻合的，是能站得住脚的。搞研究的人更考虑规律性，更多考虑理论的正确，而容易与现实需要脱节，有时说得早一点，透一点，容易有绝对化之嫌，因而对从事实际工作的人造成压力，带来麻烦。这是我们心中不安的。

每当重要国企消息出台时，我眼前马上就会浮现出那些充满期待而焦急的年轻人的眼神，能对他们有所帮助，也是一件愉快的事情，尤其要谢谢媒体朋友们的看重、支持与理解。我回答记者问，观点是我的，文章却是他们写的。为了保持体例的统一，没有在每篇文章中署名。这

些记者是华晔迪、何宗渝、赵晓辉、张辛欣、李鲲、郭淼、李予昂、杨焱、温源、尚前名、崔丽、王林、史额离、刘辰瑶、李金磊、黄玉琦、张焱、王道军、赵嘉妮、顾梦琳、高江虹、夏旭田、康怡、陈蕴彰、王雅洁、汪时锋、刘丽靓、王雪青、左永刚、陈岩鹏、冯彪、马常艳、张艳玲、刘青山、任腾飞、丁国明、赵玲玲等等，还有一些没收入文章的年轻朋友们，可以开出很长很长一串名单，谨此对他们表示诚挚的谢意。还有在国资委新闻中心随我实习的孟书强、邹碧瑶、王鹄、展艺桓、麻可寒、相璇等同学，为本书资料整理做了工作，在此一并表示感谢。

清华大学孟禹、李佩昀写的分析国企深度新闻的论文也一并收入。这篇文章重点是研究“顶层设计”新闻解读现象的，有利于读者了解这五年国企改革的历史与新闻背景。

在编选这本书时，因为篇幅的限制，有两类新闻并未收入，我的观点在文章中所占篇幅较小，并未收入；同一主题的报道为多家报道，只收入有代表性的媒体。近年间，记者专访并不都代表自己的观点，出于对作者及原文的尊重，收入时对原文并未修改，谨此说明。

作 者

2015年10月

# Table of Contents

序

引论 国企改革的核心是“两权分开”

一、国企改革研讨一年，“股多股少”成为焦点

二、国企改革究竟要解决什么

三、《指导意见》的历史沿革与出台背景

四、马克思是怎样分析所有权同生产过程分离现象的

五、《指导意见》的逻辑关系及框架分析

六、国企改革要成败系两点：“放”与“让”

七、国企改革实施要突破五道权力的阻力

八、改革的突破，需要理论的支持

导言 国企改革顶层设计60个看点解读

一、国企改革的行动指南

搞好国企是国之大事、民之大事

国企市场化是“完善”，而不是推倒重来

保持“双中高”压力大，国企任务艰巨

激发活力是改革出发点与落脚点

“三做四力”是一个新目标体系

各种所有制相互融合是股份制企业追求的一种标准

独立市场经营主体标准中加上“自担风险”

走出“一放就乱”的怪圈

党的领导重在“两个政治”

尤其要尊重群众首创精神

十三五国企改革规划

二、分类改革是前提与基础

国企分类终于靴子落地

分类仍留下较大空间

“三个有利于”标准的契入

分类决定国企控股模式

自然垄断企业的特别条例

公益类国企不再以经济目标为主

非国有资本对公益类企业与经营方法

三、根本任务是搞活国企 提高效率

集团公司混合所有制多元化发展也会加快

金股模式的引进  
为国企四权定位  
法无授权，不得干涉经营层自主权  
管董事长的办法  
职业经理人制度预示一场变革  
转换通道意味着将有一场转换  
职业经理人选聘比例占多少  
提出国企高管薪酬的三要素  
对国企高管薪酬不能“一限了之”

#### 四、由“国营”“国企”迈入“国资市营”时代

国资时代的真正到来  
“两清单”“四任务”讲得清清爽爽  
“三归位”实质上是“三个解放”  
两权界定比三级框架更重要  
我国供给结构调整的重大任务：三个一批  
国企重组是为了“集中”  
变现国有资本是改革必然  
强强联合是在一带一路战略实施中迫切需要  
各部委的国企应该纳入统一经营监管系统  
划转部分国有资本充实社保基金

#### 五、增强国企活力是混改第一条标准

发展混合所有制经济里有一个重要突破  
“三因”、“四宜”体现原则性与灵活性并重  
“三不”指向明确，因为问题都存在  
围绕股权的四种混改方式  
垄断领域开放的两个前提  
社会资本的合作应是经营模式  
混合所有制不是“国退”，而是“双向进入”  
职工持股不是不搞，而是先从“科技”入手  
先搞增量，后搞存量

#### 六、缺乏监管，会造成本轮改革的倒退

监管目的是“防流失”  
总会计师委派是管资本的“把手”  
社会监督被单列一条，显示重要  
“三不”被列为失职渎职行为

#### 七、党的领导与法人治理结合是一个难题

党的领导要与公司治理结合

改革后，总理由董事会聘任，是确定无疑的了  
董事长与总经理分设，是两权分开的关键一着  
第一次提出董事长的五条标准

#### 八、建设有利于国企改革的环境

聚集人才是国企兴旺的保障  
改革要于法有据，要与法制建设同步  
为退出的国企工人社会保险，也是为改革保险  
让国企背着“包袱”闯市场，不合理  
适当时期会出现抓典型的高潮  
把“设计图”变为施工图是当前重要任务

### 第一章 国企改革顶层设计的指导方针

#### 一、对《政府工作报告》国企改革的解读

##### 【焦点追问】

##### 【直面解读】

解读之一：推进混合所有制改革的进军令

解读之二：围绕混合所有制讲了四层意思

解读之三：打破垄断的两个《办法》

是“让”与“进”

解读之四：“两个不可侵犯”是对“两个都是”提法的深化

解读之五：目前混合所有经济是以项目为主阶段

解读之六：2014年仍然是试点阶段

#### 二、习近平“三个有利于”标准是国企改革之“魂”

##### 【焦点追问】

##### 【直面解读】

加快推进国企改革意在激活实体经济

“三个有利于”标准是国企改革之“魂”

央企“做大”并非简单合并重组

国企改革顶层设计方案披露

附 为什么认为“三个有利于”是国企改革之“魂”

#### 三、习近平“国资改革反暴利”的深层含意

##### 【焦点追问】

##### 【直面解读】

国际上改革分利集团获取暴利触目惊心

政治腐败与获利集团互相勾结获取暴利

产权交易是暴利流入官员手中的机会

中国国企改革90年代的“改革暴利”之鉴

要建立国有企业改革的保障体系

#### 四、推进国资国企改革与发展的基本遵循

【焦点追问】

【直面解读】

要深刻领会准确把握国企改革“三个有利于”的标准

要深刻领会准确把握遵循社会主义市场经济规律的改革方向

要深刻领会准确把握深化国企改革要走符合国情的道路

要深刻领会准确把握把国有企业和实体经济抓上去的任务

要深刻领会准确把握变中求新、变中求进、变中突破的发展观念

要深刻领会准确把握保持战略定力，增强发展的信心

要深刻领会准确把握着力完善体制机制的治本之策

要深刻领会准确把握发挥工人阶级主人翁作用

#### 五、解读李克强对中央企业“一带一路”的指示精神

【焦点追问】

【直面解读】

#### 六、指导国企改革的行动纲领

【焦点追问】

【直面解读】

顶层设计的逻辑框架

主线，实现公有制与市场经济的融合

让国企更有活力效率和形成“新三制”

从“设计图”向“施工图”的转变

#### 七、“供给侧改革”对于“国企改革”的意义

【焦点追问】

【直面解读】

(一)“供给侧改革”的出发点:搞好企业，增加新型供给

(二)国企改革顶层设计贯穿新供给经济学的思想

(三)供给学是一种尊重市场主体，尊重企业的理论

(四)新供给经济周期与国企“三个一批”的高度吻合

(五)国企进行“供给侧结构性改革”，从消化过剩产能开始

(六)国企“三架发动机”是“供给侧改革”强大动力

## 第二章 国企改革顶层设计的规划思路

### 一、改革领航国企巨轮再出发

【焦点追问】

【直面解读】

改革坚持市场化

多个领域将突破

混改不搞拉郎配

### 二、国企改革顶层设计回应六大关切

【焦点追问】

【直面解读】

关切一：此次国企改革方案有哪些特点和亮点

关切二：如何使国企真正成为独立市场主体

关切三：如何以管资本为主加强国资监管

关切四：如何防止国有资产流失遏制腐败

关切五：如何通过改革激发企业活力

关切六：如何看待国企改革与社会公众关系

### 三、国企改革应带头适应新常态

【焦点追问】

【直面解读】

信号一：国资做“加减乘除”调结构

信号二：央企将加快“瘦身健体”

信号三：“监管权力改革”势在必行

信号四：以更开放的思路推进企业改革

信号五：反腐工作常抓不懈

### 四、国企改革的“规划图”将转变为“施工图”

【焦点追问】

【直面解读】

多个配套方案将陆续出台

下一步国企分类还需细化

市场化选聘仍在试点阶段

未来三年国企重组加快

混合所有制是手段不是目标



国企改革红利可期

## 五、我国进入依靠国企改革红利的新阶段

【焦点追问】

【直面解读】

坚决做强做优做大

政企分开提升活力

强化改革的保障机制

## 第三章 国企改革中分类推进原则及定位

### 一、分类定位是国企改革的突破口

【焦点追问】

【直面解读】

### 二、国企改革似将按功能分类

【焦点追问】

【直面解读】

“国企分类”争议很大

改革遭遇“保增长”

### 三、国企分类是改革基础应破除利益博弈

【焦点追问】

【直面解读】

顶层设计方案出台条件具备

部委间的利益博弈

国企分类是改革基础

体制即框架是一个难题

增量改革是“混改”主流

### 四、“国企分类”改革大局已定

【焦点追问】

【直面解读】

国企分类为这次改革完成一个“奠基礼”

混改焦点应该是经营权

讨论了一年焦点也没有对准

经营性高管将由市场聘任

要遵循国家需要的原则

### 五、国企分类改革理清功能纠葛

【焦点追问】

【直面解读】

分类改革要先“动刀”

因企施策“对症下药”

[国资监管“动其筋骨”](#)

## [六、国企分类改革是重要的突破和创新](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[为什么要搞新一轮国企改革？](#)

[到2020年，国企改革将取得哪些成果？](#)

[这次改革，与以往改革有哪些亮点？](#)

[国企分类，是重大创新](#)

[国企改革对企业、对青年人将带来哪些机遇？](#)

[文件怎样落实？应当注意什么？](#)

## [七、国企分两类后，怎么改革？](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[国企分类的背景与意义](#)

[国企怎样分类](#)

[国企分类改革与监管](#)

[国企分类后的拆分与重组](#)

[国企分类面临的问题](#)

## [第四章 国企薪酬制度的改革与规范](#)

### [一、习近平定调国企薪酬改革根除“职务消费”](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[附 国企高管薪酬要分为“市场价”与“行政价”](#)

### [二、国企高管薪酬现状与改革方向](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[央企负责人基本年薪在不断调整中](#)

[两个文件将国企高管薪酬问题规范化](#)

[高薪榜前十名是非国有的地产类、金融类、高科技企业](#)

[目前的12倍差距是以东亚薪酬文化为依据的](#)

[央企高管薪酬改革的方向是市场化](#)

[制定薪酬的最大困难是效率与公平的平衡](#)

### [三、国企高管全面限薪分类管理覆盖所有国资](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[附 央企高管薪酬体系面临调整](#)

#### 四、国企高管薪酬改革进入“深水区”

【焦点追问】

【直面解读】

约束过软：巨亏与高薪屡屡同时出现

参照系：先“弄清身份”再谈薪酬

附 国企高管薪酬“纠偏”必须从三个分类开始

#### 五、央企高管薪改方案“差异化”战胜“一刀切”

【焦点追问】

【直面解读】

附 央企高管薪改方案全速通过或“一棒打死”职务腐败

#### 六、金融行业高管受冲击较大

【焦点追问】

【直面解读】

现有薪酬体系矛盾重重

差异化是本轮改革核心

金融行业高管冲击较大

超50岁高管少有以下勇气

改革或仍是一个过渡性方案

### 第五章 国有资产管理体制的完善与创新

#### 一、国有资产监管变革：从管资产到管资本

【焦点追问】

【直面解读】

政企分开呼声高

国有资产监管需转型防止国有资产流失

国资监管改革不是复制淡马锡模式

#### 二、组建国有资本投资公司破解政企不分历史难题

【焦点追问】

【直面解读】

#### 三、罹患“大企业病”国企成亏损重灾区

【焦点追问】

【直面解读】

“虚胖”：外表块头不小实则弱不禁风

“富贵病”与“营养不良”

“贫血”和“自闭”

附 国企供给能力落后怎能不亏损

#### 四、对亏损央企高管考核难在哪里？

【焦点追问】

【直面解读】

五、央企将面临大瘦身一定存量资产会被压缩

【焦点追问】

【直面解读】

国企功能界定方案已初步起草完成

国资委将支持企业兼并重组、优胜劣汰

六、“四个一批”是一个新提法

“瘦身”继续

七、监管体制改革要用好“两把刀”

混合所有制改制吸引民资加入

界定国企功能：国企改革的基础

监管体制改革：用好两把“刀”

八、拿什么管好巨额国有资本

【焦点追问】

【直面解读】

两类新公司“横空出世”能否破除监管顽疾？

“投资负面清单”如何实现国有资本能进能退？

国资划转社保能否缓解养老金缺口难题？

九、在企业和政府间切一刀实现两权分离

【焦点追问】

【直面解读】

国资委放权，投资经营公司将成立

《意见》提供制度性框架为政企分开划出了“隔离带”

国企改革政企分离隔离带落子

国资委更注重财务投资和收益回报

优化重组的内容就是三个“一批”

十、划转国资充实社保是国企为民本意的回归

【焦点追问】

【直面解读】

填补养老金缺口、缓解财政补贴压力的迫切之举

国企支持社会保障体系的输血行为

《方案》有超前性，但是其操作性还需继续创新

第六章 混合所有制改革由积极变为有序

一、混合经济政策落地 资本市场迎三大利好

【焦点追问】

【直面解读】

混改方案有十五大亮点

六大负面清单列出 混改路线图明确

并购重组将再次进入新的活跃期

资本市场迎来三个利好

二、国企混改分类分层推进 六大领域国资主导

【焦点追问】

【直面解读】

鼓励央企集团整体上市

不对民资设附加条件

三、国企混改意见发布：设负面清单分层分类推进

【焦点追问】

【直面解读】

设置双层负面清单

保护产权，鼓励各类资本参与

规范操作，重视资本市场

四、混合所有制该怎么“混”？

【焦点追问】

【直面解读】

“中国建材”混合所有制试改

既要打消民间资本顾虑，也要防止国有资产流失

附 央企集团层面上市要破冰

五、混改难以取信于“民”的原因何在？

【焦点追问】

【直面解读】

六、发展混合所有制经济的15个要点

【焦点追问】

【直面解读】

七、中国节能环保产业崛起 混改路径促行业整合

【焦点追问】

【直面解读】

国企在节能环保应把优势与民企活力结合起来

附 要鼓励民间资本参与生态环保

第七章 国企改革中监管体系的重构与强化

一、二元结构是国企腐败高发的深层原因

【焦点追问】

【直面解读】

## 二、腐败案频发拷问央企监管体系

【焦点追问】

【直面解读】

附 内部人控制是国企腐败的重要原因

## 三、上市央企招待费凭空消失凸显制度缺陷

【焦点追问】

【直面解读】

企业就应当公布“招待费”

签字背书去哪儿了

公开是制定标准的前提

附 证监会要修改上市公司招待费披露制度

## 四、反贪审计风暴刮向在港央企

【焦点追问】

【直面解读】

在港央企反腐

首批6家央企遭巡视

央企纪委书记今后专司其职

附 王岐山加强在港央企反贪是对国家的承担

## 五、审计风暴掀央企“裙底”

【焦点追问】

【直面解读】

附一 不能依赖审计风暴央企反腐要条块结合

附二 央企为什么要搞派驻纪检组试点

## 六、是什么催生了央企董事会的“花瓶董事”？

【焦点追问】

【直面解读】

引入外部董事的企业仍然连连暴出腐败丑闻

外部董事或沦为“摆设”或变身“内部人”

外部董事缺乏监督的动力和责任

附 央企董事会试点要解决“形神合一”问题

## 七、国资流失防范政策在酝酿

【焦点追问】

【直面解读】

附 国资混改防流失要在六个方面设红线

## 八、筑牢多道防线织密国有资产“安全网”

【焦点追问】

【直面解读】

[应创新国有资产监督方法](#)  
[给正在推进的国企改革设置“防火墙”](#)  
[从体制机制上筑牢国有资产流失防线](#)  
[中国将制定防止国有资产流失条例](#)

## [第八章 国企改革中党的领导与组织建设](#)

### [一、一评在国企改革中坚持党的领导加强党的建设](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

### [二、二评在国企改革中坚持党的领导加强党的建设](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

### [三、三评在国企改革中坚持党的领导加强党的建设](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

### [四、四评在国企改革中坚持党的领导加强党的建设](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

### [五、五评在国企改革中坚持党的领导加强党的建设](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

### [六、深化国企改革必须坚持党的领导](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[国有企业的性质决定坚持党的领导只能加强不能削弱](#)

[党的领导与公司治理结合是重大创新](#)

[国企党建要遵循问题导向，构建有效预防腐败的“藩篱”](#)

### [七、国企反腐正在向制度建设阶段迈进](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[国企改革系列文件对于加强党的领导和反腐败制度制定，是由国企腐败的严峻形势决定的](#)

[国企改革系列文件对于加强党的领导和反腐败制度制定，是国企围绕权力腐败这个焦点进行改革的](#)

[国企改革系列文件对于加强党的领导和反腐败制](#)

度制定，推动国企反腐败进入制度建设新阶段  
第九章 国企改革试点案例分析与借鉴

二、中粮、中石化、兵装、新兴际华改革案例分析

【焦点追问】

【直面解读】

案例之一

中粮集团全产业链打造是供给结构变革

案例之二

央企刚兑“金身”已破 天威集团无力偿债拟破产重组

央企刚兑“金身”已破

国企改革摸索清退路径

案例之三

中石化引入职业经理人一年

人事制度瓶颈获突破

国企或迎大批职业经理人

中石化引入职业经理人一周年

案例之四

董事会首次行使总经理选聘权 央企总经理不再是“官”

——答《华夏时报》记者问

十年磨一剑

董事会规范

倒逼国资委

二、浅析重庆旅发集团成国企改革切入点

【焦点追问】

【直面解读】

七成股权扩股引资

竞争对手强大

国企改革突破口？

附 重庆70%股权是招商引资，还是混合所有制？

三、央企红利上缴比例提高5个百分点

【焦点追问】

【直面解读】

中国烟草总公司上缴比例最高

“烟草企业上缴红利2020年应达到40%”

“未来央企都应纳入”



[附 央企799户都要纳入国资上缴红利范围](#)

#### [四、四项试点落地：国资改革不搞“盆景”，试炼新体制](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[改革试点的四项突破](#)

[六家试点央企的授权](#)

[附 国企试点是为了改革形成共识](#)

#### [五、揭秘四项改革试点名单出炉前后](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[试点背景：告别“顶层设计依赖症”](#)

[焦急的不只是媒体和民众](#)

[附](#)

[习近平总书记的关心是对国企改革的推动](#)

#### [六、“国资委改革方案”将吸收哪些外国经验](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[发展混合经济的行动纲领](#)

[方向是市场化而不是私有化](#)

[以国企分类为基础的渐进性改革](#)

[重视完善产权制度，去“官员化”](#)

[国企改革要与产业结构调整一起来做](#)

#### [七、国企“奢侈品酒会”该如何定性](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

#### [八、中冶集团装备产能走出去是好经验](#)

[【焦点追问】](#)

[【直面解读】](#)

[肩负央企重任带动行业“走出去”](#)

[创新模式风险变挑战](#)

#### [九、保利文化产业是怎样在改革中异军突起的？](#)

[【直面解读】](#)

[保利文化在旧常态下的困惑](#)

[东莞混合经营带来“舞台演出院线”新业态](#)

[新思路带来的新常态](#)

#### [新媒体时代国企新闻中思想引领权威的确立](#)

##### [一、解读新闻兴起与李锦新权威的现象的出现](#)

## 二、李锦权威地位形成的主客观条件

### 1.外在条件

### 2.内在条件

## 三、李锦现象的成功在于三元视域的融合

### 1.“研究视域”的专家之道

### 2.“受众视域”的理解之道

### 3.“舆论视域”的引领之道

参考文献

后记