

信報 2014年8月9日/10日

再提政企分開 重置國企改革

企業管治

李元莎、何順文

中共十八屆三中全會之後，內地新一輪國有企業改革逐步拉開序幕。但是，從長期以來國企改革的核心問題而言，政府和企業關係尚未被真正觸及。因此，正在進行的國有資產管理體系的頂層設計方案，需要將市場化和規範化的基礎上，將企業在政府和市場之間的制度定位好，國企改革前途尚可期待。

內地重啟國企改革，首先需要確定國企改革的主要矛盾。經過多年改革，內地國企不僅擺脫了當年普遍虧損的困境，而且在相當多的行業領域確立了在內地甚至國際領先的市場地位。當前，內地大眾對國有企業改革更加關注於如何打破壟斷，如何使國有企業與非公企業公平競爭。國有企業改革的主要矛盾，不是國企的規模、布局或戰略，而是政企不分。

內地國企雖然經歷了多輪的改革，在人員管理和重大經營決策等方面，仍存在嚴重的政企不分問題。由於政企不分，國有企業獨佔了大量的社會資源，在資源配置、市場准入、司法執法等方面，享受了大量顯性或隱性的超市場待遇。同時，國有企業還承接了大多數需要政府授權的壟斷業務。

政企不分 矛盾之源

內地國企由此獲得了不公平的競爭優勢，客觀上導致了國進民退，引發了一系列社會問題。例如，國有企業自身的激勵約束機制的缺失，即主要因為社會難以接受亦政亦商的國有企業高管享受市場化待遇。另一方面，對國有企業的監管還大量依靠行政手段，干預過多與監督制約能力不足並存，國有企業系列腐敗案件及重大投資決策失誤頻發，社會資源嚴重浪費。

十八屆三中全會明確提出了以管資本為主加強國有資產監管的原則，也提出了組建若干國有資本運營公司，支援有條件的國有企業改組為國有資本投資公司的具體路徑。即在國有資產監督管理機構與經營性國有企業之間，設立專事資本運營管理的中間持股機構作為緩衝機構。在國資監管機構與持股機構之間，實現監管與出資者職能的分離；在持股機構與經營性國有企業之間，實現出資者與企業的分離。通過政資分離、資企分離的兩級分離，實現徹底的政企分開。

但歷史上，內地國企改革曾經進行過國有控股公司等類似的試點，並沒有取得預期的成果，其主要原因是缺少全域性的頂層配套改革。例如，在構建國有資本持股機構時，要實現初始的股權多元化。在國家層面可設立數十家國有資本持股公司，每個經營性國企均至少有三家持股公司持股；反過來設計，則可要求每家國有資本持股公司，絕對或相對控股三四家一級國企。

在新的國有資產三級管理架構下，應以國有資本持



■國企經歷了多輪改革，但仍存在嚴重的政企不分問題。
(新華社資料圖片)

股公司為界，對上實行政資分開，對下實行資企分開。國家對國有經濟的調控，以資本調控為主，調控對象止於國有資本持股公司。國家對國有企業和國有資產的監管，實行公共管理原則，限於針對國有股東的行為監管，不針對具體企業。

國家對國有持股公司可以實行準政府機構管理，可以暫時保留現行幹部管理許可權，持股公司領導班子成員分別由組織部門、國有資產監督管理部門等政府有關部門考核任命。而國有資本持股公司所持股的企業，持股公司以股東身份，全面按照《公司法》《證券法》等成熟的法律法規參與管理，通過混合所有制以及整體上市等路徑，實現完全的市場化。

經營性國企改革，則必須把解決公平競爭問題放在重要位置。尤其是引進市場化的激勵機制和改制為混合所有制企業之前，必須對壟斷性業務及國家需要重點控制的戰略性業務等實行分類改革，根據改革的進程，有計劃有步驟地推進市場化。應設立專門管理壟斷性企業資本的國家專營事業持股公司，按照特殊的國有資本持股公司管理。

對於國家需要控制經營企業數量的准壟斷性行業或其他實行嚴格准入制度的行業，如電訊、銀行、石油開採，應首先實行開放性牌照制度，建立明確、公平的准入制度，對所有的社會資本開放。在此之前，這些企業可以作為國有持股公司持股的一級經營性國企，由多個國有資本持股公司交叉持股。

李元莎 yuansha_li@uml.edu

何順文 simonhoshunman@gmail.com