

深化国企改革行动纲领

---- 在山东省国企改革论坛上
学习国企改革指导意见的发言

李 锦

李锦简介

- 中国企业改革与发展研究会副会长、国务院国资委新闻中心首席专家、中国企业研究院首席研究员。

- 现兼任清华大学、中央财大等七所大学教授。曾任第11届团中央委员、新华社西藏分社、山东分社副社长、中国企业报总编辑等职。

- 重点研究国家走势与企业发展，长于调查研究。1978年来所写对策型调查为45位中央政治局委员批示，邓小平对其“你有发言权”的评价。胡锦涛听取汇报时认为“会抓典型，会总结经验”。

- 金融危机上书万言，得到温家宝、李克强、王岐山批示，引起中央重视，对遏制信贷风险起了特殊作用。

- 出版《国企改革的方向与焦点》、《十八大报告国企学习读本》与《金融危机在中国的演变》等23部专著

前言

- 《指导意见》深刻阐述了在新的历史起点上深化国企改革的重大意义，明确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。
- 《指导意见》对在新的历史起点上深化国企改革作出战略部署，并提出了许多新思想、新论断、新表述、新举措，是我国发展新阶段深化国企改革的行动纲领。

思考题

为什么要搞这个《指导意见》？

这个《指导意见》为什么搞了两年多？

全面深化国企改革的重点是什么？

国企改革有哪些新提法和新变化？

《指导意见》对一些敏感话题如何回应，亮点在哪里？

《指导意见》出台后，怎样落实，分几步走？

一、 深化国企改革的内在逻辑

《指导意见》 涵盖**7**个领域、**27**项具体任务，
由一个目标 、四项任务和三个保障组成。可以称之为
“一四三工程”，或者国企改革一四三规划 。
文件有六大特点。

特点一:主题突出

- 这次改革确定的主题是深化国企改革，除了指导思想、基本原则和主要目标，重点对多个改革任务进行概括性阐述。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。

特点二: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，分别是这4个领域的改革主线，反映各个领域改革的基本理念。
- 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、分类考核等所有改革。

特点三：问题导向突出

- 坚持问题导向原则，把市场经济体制改革作为全面深化改革的重点，发挥其对其他领域改革的“火车头”牵引作用。7个改革任务中，4个是主体内容，是我国当前存在的问题。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。

● 特点四:力度空前

- 《指导意见》 2万字左右，涵盖7个领域、27个具体任务，句名是改革，字字有力度。配套的30多个文件的内涵丰富，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。

特点五:部署清楚

组织落实，这个文件是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；

顶层设计，还有数十个配套文件，“1+n”文件，接着还有若干实施意见；

明确的时间表，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。

二、 深化国企改革背景 ---对总导语的解读

为什么要改革？改革什么？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。现实痛点、历史规律，国际压力，三个维度理解国企改革的意义。

三、深化国有企业主线及亮点

对第一部分的解读

《指导意见》从头到尾是一个思想，实现公有制与市场经济的融合。国企改革内涵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。从12个亮点分析，可见高层市场化改革的决心。

文件第一句话



■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”。开门见山，一锤定音。这是定性，我们国企改革是什么性质。

国企改革的五大基本原则

- 一，坚持和完善基本经济制度；
- 二，坚持社会主义市场经济改革方向；
- 三，坚持增强活力和强化监管相结合；
- 四，坚持党对国有企业的领导；
- 五，坚持积极稳妥统筹推进。制度、方向、方法、组织与方针。

《指导意见》亮点1

- 改革强调公司经营独立性，法无授权，政府不得干涉企业经营，这有利于提高国有企业经营效率。

《指导意见》亮点2

-
- 国资委集中统一监管经营性国有资产。行政资产不得进行任何经营。一旦转为经营性，即时划转由国资委监管。

■ 《指导意见》亮点3

- 大力推动国有企业整体上市，特别是集团资产上市。方案强调完善现代企业制度，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。

《指导意见》亮点4

-
- 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。

《指导意见》 亮点5

-
- 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。对于公益类企业的考核是个创新，即不考核利润，并且引入社会评价。这种考虑有利于国有企业提供高质量公共产品。

《指导意见》 亮点6

-
- 所谓特殊管理股，应该是指西方国有公司治理中的“黄金股”。意思是国资委集中统一监管文化国企国资，但赋予党委占比极少（如1%）的黄金股，在股东会或股东大会表决中（如涉及导向）有权一票否决。

《指导意见》亮点7:

清理退出一批、重组整合一批、创新发展一批。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，很有可能被纳入央企整合名单，以期强强联合、化解产能、参与全球竞争。

《指导意见》亮点8:

- 要求外部董事占多数的公司治理结构设计，也有利于克服内部人控制的弊病。

《指导意见》亮点9

- 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。这是体现了中央谨慎态度，也是对市场的尊重。

《指导意见》亮点10

-
- 国有企业领导人员分层分类管理，党管干部是国企原则，但分层分级管理使得领导人员使用增加了灵活性，选任制、委任制和聘任制同时使用，在确保党领导基础上，实现了人员选用市场化。经理层，实现董事会选聘和管理经理人，则能够有效保障公司治理有效实行。

《指导意见》亮点11

- 是建立市场薪酬分配制度。国有企业一个敏感话题是薪酬问题，能否建立具有激励作用的薪酬制度，是保证国有企业提高经营效率的基础。从改革方案看，国企领导人的薪酬也考虑了任期激励，经理人则建立市场化薪酬制度，如果能够做到，有利于起到激励作用。

《指导意见》亮点12

- “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。

改革的目标

- 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。

四、深化国企改革的基本任务

---对第二部分的解读

- 第二部分的二三四五四节。分类分是改革的“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，四大板块具有针对性、整体性、相关性、联动性的特征。

第二部分 分类问题

- 《指导意见》兑现了此前舆论对改革的期望，即将国有企业分为公益类和商业类，方案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。
- 分类改革定下来，谈重组的、谈搞混合所有制的便都排出队了来了。

第三部分 现代企业制度

- 7-11条，是改革的主体，内容丰富、具体，
- 股份制是基本要求，核心法人治理，焦点是董事会制度，落脚点是经营权。干部、薪酬、用人是重要内容。

第四部分 投资经营公司

- 市场在资源配置中起决定性作用之后，政府应该做些什么？政府与市场的关系会发生怎样的变化？国家将在国企分类的基础上，系统性筹建多个国资投资运营公司作为国企改革重要的平台。这就意味着，“淡马锡”式的国企改革将成为下一步改革的重头戏，国资委角色也将从“管资产”向“管资本”过渡。

第五部分 混合所有制

那么这两年为什么反反复复的？问题在于，混合所有制经济的焦点没有找准，分歧较大。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，还要看是否对国企有效果。

五、深化国企改革的保障机制

---对第三部分的解读

- 国企改革的顶层设计是一个制度体系，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。其中，“支持董事会依法选择经营管理者”，暗示经营管理者市场化的方向。

党的领导重在政治核心作用



《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。



六、从设计图向施工图的转变

---- 对改革前景的分析

- 国有企业改革是**2015**年经济改革的中心环节，实施《指导意见》要分成文件及实施意见出台、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。今年，国企改革将出现七大趋势。

当前国企改革的7个趋势

- 1.政府部门直接经营企业的风险刹住了。
- 2.以政府红头文件的形式干预国企自主经营行为做法出现得少了。
- 3.国企对内的改革试点也将进一步扩大与深化，包括构建更加完善的现代管理制度，职业经理人的市场化选聘和员工持股试点将扩大；
- 4、国企重组浪潮出现了。
- 5、混合所有制联姻现象加快。
- 6.企业整体上市将提速，同时还将提高国有资产证券化率；
- 7、资本市场向实体经济加快转移。

地方国企的改革会更快些

- 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，是放开手脚大干的时候了。

地方国企改革要从实际出发

- 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。

谢谢！

2015.9.12
于济南舜耕山庄