

# 对话改革

混合所有制改革

## 季晓南：应抓紧制定发展混合经济中的“负面清单”

□本报记者 刘丽靓



季晓南

国企改革步入深水区,面临诸多困难与风险。对于改革过程中所面临的一些问题,国务院国有重点大型企业监事会主席季晓南在接受中国证券报记者专访时表示,按照市场取向深化国企改革不是要削弱国有企业,不是要取消国有企业,更不是要搞全盘私有化,而是通过改革实现国有企业自我完善,这是发展混合所有制经济的“底线”和“红线”。对关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域,比如航空、军工、石气、电信、棉粮国家储备等,国有资本必须保持绝对控股,不属于这些领域可以相对控股、参股甚至退出。应加快制定发展混合经济中的“负面清单”,便于各方对政策有底,同时也便于操作,避免改革在方向和性质上的争论。

长远来看,要真正达到发展混合经济的目的,至少要达到三个条件,即:实现集团层面的混合;国有股持股比例不能太高;公司治理中要有非国有资本的产权代表。

中国证券报:国企改革顶层设计方案备受社会关注,目前未能出台的原因何在?还面临哪些问题?

季晓南:国企改革总体设计已有方案,但有关方面认识还不一致。国企改革是全面深化经济体制改革的重头戏,社会各界对国企改革寄予厚望,这就要求方案能够真正解决一些重点难点问题,力争国企改革有新的突破,抱残守缺、修修补补难以满足社会的期待,同时要求方案要符合中国国情切实可行。但出台的国企改革

中国证券报:此次重提发展混合所有制经济原因何在?与以往的“混合”以及股份制改革有何不同?

季晓南:混合所有制经济并不是一个新提法,十八届三中全会后,发展混合所有制经济成为全面深化改革的一个热门话题,分析其原因,一是与近年来国内居高不下的“国进民退”争论有关;二是与寻找深化国有企业改革的突破口有关;三是与中央关于发展混合所有制经济的理论创新有关;四是与中央全面深化改革的决心和意志有关;五是与培养我国经济发展新优势有关。从不同所有制资本的混合来讲,混合所有制企业不限于股份制企业,也不限于股权多元

中国证券报:如何推进垄断企业的混合所有制改革?

季晓南:垄断行业往往是民营资本有意投入的行业和领域,深化垄断行业改革也成为发展混合所有制经济的助推器。对于自然垄断行业,重点是推进电力、电信、油气、航空、铁道、共用事业等自然垄断行业改革,一方面要加快实现自然垄断业务与竞争性业务的分离,尽快将网络型自然垄断业务剥离出来,放开竞争性业务。电力体制改革已经实现了厂网分开,但售电业务仍应进一步引入市场机制,推动电力供求双方直接交易,电网建设要进一步放开,引入竞争机制。铁路、电信、油气、共用事业等领

中国证券报:有观点认为推进混合所有制会导致新一轮的私有化,还有人担心发展混合所有制经济会导致国有资产流失。怎么看待这些问题?如何防止国有资产流失?

季晓南:深化国企改革并不是要把国有企业全部民营化、私有化,而是通过产权制度改革、产权结构调整,来促进它体制、机制的变化,增强它的活力与竞争力。需要强调

中国证券报:在以管企业为主向管资本为主转变的过程中,如何改革国有资本授权经营体制?国有资本运营公司如何组建?

季晓南:改革国有资本授权经营体制已成为完善国有资产管理体制的中心环节,这涉及到国有资产管理体制到底是不是两层架构还是三层架构。如果在国企与国资委间普遍设立国有资本运营公司,实际上就是多了一个管理层次。对于国有资本运营公司的组建,有两种选择,一种是新设,另一种是在改造现有集团公司的基础上进行授权,综合多方面考虑,后一种方式可能更可行,有利于国有企业直面市场参与竞争,并有

总体方案要能够很好执行,基础则在于有关方面的认识要一致,认识不一致就没法很好执行。要加快工作进度,尽快统一认识,按照中央深化改革小组确定的时间表尽量争取年底前推出。在抓紧制定总体方案的同时,要积极搞好改革试点,顶层设计与改革试点是相辅相成的。目前,第一批央企四项改革试点有三项试点包括发展混合所有制经济、组建国有资本投资公司和授予董事会职权,试点央企的方案已经拿出来了,国资委也已进行了讨

论,派驻纪检组的试点方案目前正在抓紧制定。要通过不同的企业试点,为全面深化国企改革、为突破国企改革的重点难点提供参照。

中国证券报:新一轮国企改革与以往相比有哪些新亮点?

季晓南:党的十八届三中全会的召开,标志着国企改革进入一个新阶段。从国企改革的内部环节来讲,至少有三个新特征,一是过去强调大力发展股份制,现在强调积极发展混合所有制经济,这被普遍认为是深化国企改革的一

程中遇到的矛盾和问题,国有企业集团层面如何引入非公有资本,员工持股谁来持股,如何确定持股比例,持股资金从何而来,如何退出?企业高管薪酬方式和薪酬水平如何确定?资本市场如何支持混合所有制发展以及如何防止国有资产流失等问题直接关系到混合所有制的发展进度,关系到混合所有制经济的成败。从各方面的反映来看,发展混合所有制企业的难点主要集中在国有资本与民营资本混合后的控股权问题上。一些民营企业担心混合后没有控股权,因此也就没有话语权;还有一些民营企业家和一些专家学者主张逐步形成民营资本控股的混合所有制企业;一些

化企业,积极发展混合所有制经济,既要加快以股份制为重点的混合所有制改革,提高国有资本证券化市场化水平,具备条件的国有企业积极推进整体上市,鼓励发展私营资本控股的混合所有制企业。也要继续深化国有企业的公司制改革,发展公有资本与私营资本等多元投资主体的公司制企业,拓展混合所有制经济的发展途径。

中国证券报:在推进混合所有制改革过程中还存在哪些问题亟待解决?如何实现真正的“混合”?

季晓南:发展混合所有制经济面临的困难和问题大多是难啃的硬骨头,比如国有资本与民营资本融合过

域也要逐步实现网运分开,放开竞争性业务,鼓励各类投资主体有序进入,形成多元化投资主体公平竞争格局。另一方面,根据自然垄断性业务和竞争性业务分别进行改革,对自然垄断性业务的经营主体,重点是提高经营效率和提高服务质量,加强政府监管,在严格核算成本的基础上实行政府定价。对竞争性业务的经营主体,应尽可能发展混合所有制经济,引入竞争机制,严格依法经营,并建立和完善现代企业制度。对于行政垄断,一方面根据全面深化改革的要求,尽可能减少行政垄断,努力引入竞争机制,对处于行政垄断地位的企业加强监管。另一方面,认真做好消

利减少国有资产管理层级,当然国有资本运营公司也可以新设,具体用什么方式需要进行研究和试点,在取得经验的基础上再进行推广。总的原则应是认真总结国企改革股份制改革包括整体上市的经验,探索既有利于搞活国企又有利于加强国有资产监管的国有资本授权经营体制,不宜“一刀切”,更不要“叠床加屋”。目前,国资委管理的公司有些本身就具有国有资本投资的职能,如国家开发投资公司以及华润集团、中粮集团、中国通用技术集团等,省市国资委管理的国有企业有些也具有国有资本投资职能,如能源投资公司等。此外,不少地方政府部门管理的公路投资公

司等,都是具有投资实体经济职能的公司。支持具备条件的国有企业改组为国有资本投资公司,也有不少问题有待研究和探索,包括是改组为战略型投资公司还是财务型投资公司?现有的各种投资公司如何整合?国有资本投资公司如何实现既体现国家的战略目标要求又能够实现国有资产保值增值等。要通过国有资本投资公司的试点尽快找到答案。

中国证券报:今年财政部对于央企红利上缴水平再次提高了5个百分点,目前的上缴水平是否适度?是否还有上调空间?

季晓南:对于目前国企红利的上缴水平,一些央企的反映是还能承

新亮点,也成为深化国企改革的一个主攻方向。二是从过去管国有企业转向管国有资本,这涉及到党的十六大以来确立的国资管理体制的再设置,涉及到国资委的再定位。三是从过去的一个模式推进国企改革到现在强调分类改革,准确界定国有企业的不同功能。这些新的特征对于国资国企改革都会带来重大变化,其核心则是要使国有企业的体制机制更好适应市场化国际化的要求,增强国有企业尤其是竞争性国有企业的活力和竞争力。

国有企业的负责人出于做大做强企业的考虑,则不愿意放弃控股权,还有一些国有企业的员工则担心混合后会影响到他们的职业安全。对发展混合所有制经济面临的重点难点问题,可以采取先易后难的办法。在加快推进新建项目和企业吸引民资的同时,还要积极推进存量国有资本的混合,同时,要研究制定办法,促进国有控股上市公司减持国有股,使国有企业控股比例保持在合理水平。从长远来看,要真正达到发展混合经济的目的,至少要达到三个条件,即:实现集团层面的混合;国有股持股比例不能太高;公司治理中要有非国有资本的产权代表。

股权激励,中国石化派出董事4名,投资者派出董事3名,已经考虑到了民营资本的话语权、表决权。中石化

的改革方案是由企业提出来,经国资委同意批准实施。与第一批的试点央企不同,国资委在确定试点企业时,首先是确定要进行哪些内容的试点,试点内容确定后再选择试点企业,这些企业的选择既考虑到企业的要求,同时也考虑到试点企业本身就有比较好的基础,此外,确定的试点企业多是竞争比较充分行业的企业,因此,试点经验具有普遍推广意义。中石化被社会普遍认为是具有一些垄断特征的企业,因此,中石化的改革就应尽可能选择与打破垄断有关的改革。

可以控股。“项目清单”以外的领域和行业由谁控股,由企业自主决定,由市场竞争决定。制定这样一个“负面清单”便于各方对政策有底,同时也便于操作,避免改革在方向和性质上的争论。同时,要加强对混合所有制进程中可能会出现

的流失问题的防范,加强监督机制创新和内控制度建设,引入社会监督,保证混合所有制经济规范健康发展。

受,比较适度。但普遍反映这些年资产负债率上升。提高国企红利上缴水平是一个逐步增加的过程,此次在现有基础上提高5个百分点,这样的增幅不算小。《决定》提出的到2020年将国有资本收益上缴比例提高到30%,是根据我国企业经营状况、参考了2000年到2008年16个发达经济体中49家有分红数据的国企数据的平均上缴比例测算出来的,应该说是符合要求的,已经考虑到国企改革发展的需要,留出了时间。总之,国企红利上缴比例既要考虑国有企业的性质和国家的

要求,又要考虑国企的持续竞争能力和未来发展需要。

季晓南:对于目前国企红利的上缴水平,一些央企的反映是还能承

■ 记者手记

## 四季度改革有望加速

□本报记者 刘丽靓

还有不到一个月时间,十八届三中全会召开即将满一周年。一年来,作为全面深化改革的重中之重,新一轮国企改革正在从中央到地方,以加强“顶层设计”与“摸着石头过河”相结合的方式推进。四季度国企改革进程有望加速。

近一段时间以来,从改革动向来看,国企改革有明显加速之势。近期国资委积极部署国企改革。10月以来,国资委召开了三次全面深化改革领导小组全体会议。值得注意的是,审议有关国企改革试点工作方案已成为会议主题。国资委还强调,要抓紧推进国资国企改革各项任务,有关意见方案要按照提出的意见及建议进一步修改完善。随着方案的审议通过,首批试点改革国企将相继步入实际操作阶段。

此外,为深入了解国有企业发展中面临的突出问题和困难,剖析体制机制原因寻求可行的解决办法,为中央研究国有企业改革的重大问题提供决策依据,10月,中央全面深化改革领导小组经济体制和生态文明改革专项小组分8个小组,分别前往黑龙江、四川、重庆、湖北、山东等地,对龙煤集团、辰能集团、东风集团、宝钢集团、重庆联交所等央企以及地方企业进行了专项调研,参加调研的部门包括人社部、发改委、财政部、国资委、商务部、科技部、国税总局、社科院等。这也意味着改革方案进入中央更高层次统筹协调阶段。

同时,由国资委独立牵头制定的6项改革方案中,顶层设计方案,即深化国有企业改革指导意见和国有资产管理体制改革总体方案,按照中央深化改革小组确定的时间表是年底前推出,国资委也希望尽量早点推出。而对于混合所有制、国有资本投资经营公司,结构调整以及分类改革等几十个配套改革的文件都已经成型,正在反复讨论中。

从地方层面来看,各地各具特色的改革方案遍地开花。截至目前,已有近20个省市出台了国资国企改革方案。最新消息显示,一直进展缓慢的东北地区国企改革也终于破题。黑龙江省全面深化国资国企改革指导意见已得到省委批复,黑龙江省政府还批复了《龙煤集团深化企业内部改革实施方案》和印发“关于支持龙煤集团改革发展政策措施的通知”。此次黑龙江的国企改革政策将涉及三项重要内容。第一,推动国资监管从管人、管事、管资产向管资本过渡;第二,发展混合所有制经济,推动国有资本和非国有资本之间的相互融合、优势互补;第三,国有企业的分类监管。这无疑为推动东北地区的国资国企改革进程点燃了一把火。

青海省国资国企改革也步入快车道。青海省国资委近日发布通知,将在西部矿业集团有限公司开展发展混合所有制经济试点,实现企业整体上市;在青海省国有资本投资管理有限公司开展改组国有资本投资公司试点;在青海省三江集团有限责任公司开展改组国有资本投资运营公司试点,在青海盐湖工业集团股份有限公司开展董事会行使高级管理人员选聘、业绩考核和薪酬管理试点,拉开了西北地区国企改革的大幕。此外,江苏省近日下发了《省属企业深化改革实施细则》,成为首个针对省属国企出台改革实施细则的省份。

随着国企改革由点及面陆续铺开,积累很久的矛盾将迎刃而解,蓄积很久的动力会集中爆发,四季度国企改革进程有望加速。在混合所有制、资本经营公司、职工持股等诸多敏感问题上会取得突破。

CFP图片 制图/尹建