

国企改革



国有资产监督管理委员会原主席季晓南

明年混改重组降杠杆多维发力

资本市场大有可为

□本报记者 刘丽靓

把握新时代
国资国企改革新目标新要求

中国证券报：十九大强调要改革国有资本授权经营体制和混合所有制经济，如何准确理解和把握十九大关于国资国企改革的精神实质？

季晓南：十九大关于深化国有企业改革的重要论述可以归纳为：实现一个目标，聚焦两大改革，达到三个要求，突出四项工作。实现一个目标，就是培育具有全球竞争力的世界一流企业，这在我们党的中央代表大会上是首次提出，是新提法。这是我们党着眼于建设中国特色社会主义现代化强国对国有企业改革和发展提出的新目标新要求。推进新时代国有企业改革，必须围绕十九大确立的国有企业改革的新目标聚焦发力，深入推进。

聚焦两大改革，就是改革国有资本授权经营体制和推进混合所有制改革，力争取得新突破新进展。达到三个要求，就是促进国有资产保值增值，推动国有资本做强做优做大，有效防止国有资产流失。其中，推动国有资本做强做优做大，在我们党的文件中也是首次提出，是国有企业改革理论的重大创新。十九大强调，推动国有资本做强做优做大，这与做强做优大国有企业既一脉相承，又有所不同。不同之处在于，国有资本可以做大，国有企业不可能要求都去做大，做强做优大国有资本更符合国有资本的内在要求和本质属性，能更好体现国有资本的控制力和影响力，并与国有资产管理体制改革相衔接，与国有资产监管从国有企业为主向国资为主转变相适应。从做强做优做大国有企业转向做强做优做大国有资本，这一变化包含着深刻的思想内涵，也体现了新时代中国特色社会主义建设对发展壮大国有经济的新要求。

突出四项任务，就是完善各类国有资产管理体系，改革国有资本授权经营体制，加快国有经济布局优化、结构调整、战略性重组，发展混合所有制经济。其中，加快国有经济布局优化、结构调整、战略性重组与以往中央的提法也有所不同。以往通常讲调整国有资产布局和结构包含了国有企业的合并重组，十九大把国有资产战略性重组与布局优化、结构调整并列提出，进一步突出了战略性重组的重要性，并突出了战略性重组的紧迫性。十九大明确提到的深化国资国企改革的四项工作是着眼于新时代国有企业改革的新方位新使命和新目标新要求提出的，形成有效制衡的公司法人治理结构和灵活高效的市场化经营机制、加强党对国有企业的领导，也都是深化国有企业改革的重要任务，我们一定要完整理解，全面把握，按照系统、整体、协同的要求推进国有企业改革不断深入，力争在全面深化国资国企改革中实现重点领域和关键环节的新突破新进展。

抓紧制定和出台
国资监管机构权力和责任清单

中国证券报：中央经济工作会议提出，完善国资改革方案，围绕管资本为主加快转变国有资产监管机构职能，改革国有资本授权经营体制。能否谈谈改革国有资本授权经营体制的重要性和未来的着力点在哪些方面？

季晓南：改革国有资本授权经营体制不能简单地理解为组建“两类公司”。一方面，改革国有资本授权经营体制涉及国资委的权力下放和职能转变，这个问题不解决，国有企业要真正成为市场经济主体、要真正建立现代企业制度，都面临难以逾越的体制性障碍。另一方面，不能把未来的国有资产管理架构简单理解为国资委——国有资本投资公司或运营公司——国有企业。国务院国资委在大量调查研究的基础上提出，未来国资委履行出资人职责的企业应该是三类：第一类是国有资本投资公司，第二类是国有资本运营公司，第三类是实体企业，这个结论与中共中央国务院下发的《关于深化国有企业改革的指导意见》精神是一致的，《意见》在论述以管资本为主改革国有资本授权经营体制时明确指出，“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”。显然，国资委直接监管的企业不适用于国有资本投资公司或运营公司。当然，到底哪些企业要直接监管？直接监管的企业享有哪些经营管理权限？如何解决这类企业面临的政企不分？这些问题都需要根据实践不断探索解决。

未来国有资本授权经营体制改革的着力点，主要任务是要加快组建国有资本运营和投资公司，主要目的是要加快国有资产监管从管企业转向管资本的转变，使国有企业更好地适应市场化、现代化、国际化要求。着力要抓好四项工作：一是加快国有资本投资公司和运营公司试点，深化两类公司的综合性试点，真正将两类公司打造成国有资本市场化运作的专业平台；二是在总结试点经验的基础上，加快推广步伐，特别是在改组国有资本投资公司方面步子可以迈得更大一些；三是继续转变各级国有资产监管机构的职能，将属于两类公司的经营自主权授予企业，真正落实属于市场主体的权利；四是抓紧制定和出台国有资产监管机构的权力清单和责任清单，按照管资本为主的要求进一步理顺国有资产监管机构与国有资本投资运营公司的职责，科学界定国有资本所有者与经营权边界，在此基础上制定和出台权力和责任清单。



刚刚闭幕的中央经济工作会议提出，要深化国资国企改革，加大重要领域和关键环节改革力度。围绕十九大以及中央经济工作会议提出的深化国资国企改革的任务和要求，针对当前国企改革的一些热点和难点问题，近日，中国证券报记者专访了国有资产监督管理委员会原主席季晓南。他表示，中国特色社会主义进入新时代，国资国企改革要力争在重点领域和关键环节取得新突破新进展。必须围绕培育具有全球竞争力的世界一流企业这一新目标，改革国有资本授权经营体制，加快推进国有经济布局优化、结构调整、战略性重组，发展混合所有制经济，推动国有资本做强做优做大。他认为，作为深化国企改革突破口的混改要加快推进，电力、石油天然气等垄断领域将迈出实质性步伐，东三省等地区应加大力度；资本市场将有更多作为，随着改革的深化，资产证券化是一种趋势，国企的战略性重组将会成为亮点；同时，着力推进国企降杠杆，央企各种资本资金包括各种基金的经营活动要更加规范。

东三省等地区混改应加大力度

中国证券报：中央经济工作会议中提出，要深化电力、石油天然气、铁路等行业改革，激发各类市场主体活力。混改未来如何实现新突破？如何评价联通的混改？下一阶段国企混改的重点领域和行业是什么？

季晓南：新时代国有企业改革，要把发展混合所有制经济摆在深化国企改革的突出位置。今年以来，混改速度明显加快，重点领域有所突破。截至11月，已经确定的混改试点企业达50家，国家发改委批复的两批共19家央企混改，涉及重要商品、金融、民航信息服务等领域。第三批31家国有混改试点企业已经确定。应该说，推进混改，“混”是手段，“改”是目的，要通过混改真正促进国企完善公司治理、转换经营机制、增强活力动力。目前混改已呈现上下联动、全面发力的态势。

需要指出的是，虽然混改对于深化国资国企改革、对于完善基本经济制度、对于健全市场经济体制等，都具有十分重要的意义和作用，但混改面临着一系列深层次的体制机制矛盾和社会热点问题，从一定意义上讲，混改到深处是一场国企革命。因此，需要通过试点探索路子，积累经验，不

能刮风。从混改的类型看，当前主要是解决两类企业的混改问题，一是大型国企集团怎样混改？二是国有控股混合企业员工如何持股？当然，大型国企集团的混改可以结合员工持股进行试点。大型国有企业资产数额很大，如国家电网、中国石油等，总资产超过4万亿元，净资产超过2万亿元，这样规模巨大的国有企业，集团公司如何进行混改？还有大量低效无效的资产如何进行混改？这些都是混改面临的棘手问题。联通的混改为解决大型国企集团层面的混改探索了一条路子，通过“国有资本+国有资本+民营资本+员工持股”的方式实现了大型国企集团层面真正意义上的混改，是一个重要突破，得到了社会的普遍好评和市场的积极反应。

下一步混改的重要领域和行业，从加快集团公司混改来看，应从两方面发力：一方面，对主业处于充分竞争领域和行业的商业类国有企业应加快推进混改，这类国企面临的市场竞争更加激烈，混改涉及的体制问题相对少一些；另一方面，应根据中央经济工作会议确定的在电力、石油、天然气、铁路、民航、电信、军工等具有

央企战略性重组三方面继续发力

中国证券报：中央经济工作会议提出，要推动国有资本做强做优做大，在央企重组方面，目前的98家央企战略性重组未来将如何进一步推进？哪些行业是下一步重组的重点？推进重组整合过程中应注意哪些问题？

季晓南：推进新时代国资国企改革，必须继续加快推进国有经济布局优化、结构调整、战略性重组。下一步央企布局结构调整应从三方面继续发力：一是继续推进企业重组整合，主要是装备制造、煤炭、电力、通信、化工等领域和行业；二是继续落实化解过剩产能任务，继续压减管理层级和法人户数，推动瘦身健体、提质增效，提高主业核心竞争力；三是继续促进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、重点基础设施倾斜，向优势企业和企业主业集中，向实体经济聚集。

国有资产布局结构调整和战略性重组，要着眼于提高国有资本的控制力、影响力和带动力，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、主要承担国家重大专项任务的中央企业，保持国有资本控股地位；对重要通信基础设施和粮食、棉花、石油、天然气等国家战略物资储备领域，实行国有独资或控股；对战略性矿产资源开发利用、自然垄断环节的电网和核电、重要公共技术平台、地质等基础数据采集利用领域以及国防军工，实行国有独资或绝对控股；对其他服务国家战略目标、重要前瞻性战略性产业、生态环境保

护、共用技术平台等，加大国有资本投资力度，发挥国有资本引导和带动作用。根据十九大的精神，结合这些年国企重组整合，推进国有资产布局结构调整和战略性重组至少要把握好以下几点：一是要注重从战略上进行重组；二是要以重组整合为契机深化内部改革和机制创新，在提高决策效率、完善激励机制、压缩管理层级等方面取得实质性进展；三是要结合重点领域的国企混合所有制改革，积极稳妥引入社会资本参与央企重组，促进国企体制机制变革；四是要引导国有资本更多投向实体经济，纠正“脱实向虚”的倾向；五是要注重文化整合，真正达到“1+1>2”的效果；六是要依法保护职工合法权益，保障职工转岗不下岗。

从地方来看，多个省市推出了员工持股试点意见，上海、天津、广东、山东、江苏、安徽等地混改要求强烈。但从深化国企改革促进地方经济发展来看，东三省、山西、内蒙古等能源和老工业基地近年来经济发展相对缓慢，其原因既有结构性的，也有体制性、政策性因素。要通过深化国企改革进一步增强经济发展的活力和动力，因此，混改更应加大力度，加快步伐。各地情况不同，下一步混改的试点和推广，应赋予地方相应的混改权力，更好地调动地方混改的积极性。这也符合中央确定的因地制宜的混改原则。相应地，要健全激励机制、进行必要授权、完善容错纠错机制。

去杠杆要加强央企各类资金及基金监管

中国证券报：中央经济工作会议强调，确保重大风险防范化解取得明显进展。如何继续降低央企的杠杆率并取得实效？

季晓南：去杠杆是供给侧结构性改革的一个重要内容，是守住不发生系统性金融风险底线的一个重要措施。到2016年底，中央企业资产负债率达66.1%，远高于其他所有制企业。近年来，国资委和中央企业在降杠杆方面采取了一系列措施，包括加强债券特别是短融、超短融债券风险梳理和排查，加强负债规模和资产负债率双重管控、严格控制与主业无关的贸易业务、严禁开展融资性贸易和“空转”贸易、严控高负债企业推高企业负债率的新增投资等，这些措施对扭转央企资产负债率上涨的趋势起到了重要作用。1-7月央企资产负债率比年初下降

0.2个百分点，在当前的企业经营环境下，确实是不容易的。

但相对于十九大提出的培育具有全球竞争力的世界一流企业和质量第一、效益优先的要求，央企的资产负债率仍然偏高，控负债防风险、优化资本结构的任务仍然繁重。当前，推进央企降杠杆、减负债，主要任务就是要认真落实国务院作出的各项部署，建立严格的分行业负债率警戒线管理制度，建立多渠道降低企业债务的机制，积极稳妥推进市场化法治化债转股，强化约谈提醒和严肃追责等问责制度，在推动新旧动能接续转换中实现产业转型升级和降杠杆等，推动央企资产负债率总体持续稳定中有降，高负债企业负债率逐步回归合理水平，促进央企效益持续增长。

守住不发生系统性金融风险底线的

国企资产证券化大势所趋

中国证券报：资本市场与国企改革密切相关，如何更好地发挥资本市场在新时代国企改革中的作用？

季晓南：资本市场在我国国有企业改革的进程中发挥着十分重要的作用。目前，国有控股上市公司有1100家左右，占全部上市公司的1/3，如果按资产、收入、利润等计算，所占比重更大，其中，央企控股的上市公司有400家左右。通过改制上市，国有企业不仅筹集了大量发展资金，而且促进了公司治理建设。当然我们要看到，改制上

市对国企的体制机制转换并没有达到预期效果，背后的一个重要原因是股权结构不合理，即社会经常诟病的国企“一股独大”，导致国企的公司治理缺乏有效的产权基础。如果说过去的改革有什么经验教训，其中一条就是，深化国企改革仅有产权制度改革包括改制上市还不够，还要优化产权结构，解决“一股独大”问题。解决该问题需要资本市场配合，这是困扰国企股份制改革包括混合所有制改革的一个体制性问题。

在优化股权结构、解决“一股独大”方面，还要继续探索多种有效途径和方式，如可以考虑加大引入结构调整基金、养老保险基金的力度，还可以考虑提高民营资本、外国资本参与国企混改的持股比例等。在这方面，资本市场可以有更多作为。随着国企改革的深化，资产证券化是一个趋势，IPO或资产注入上市公司等会继续推进，国企的战略性重组将成为亮点，一方面，能够持续提升国企效益；另一方面，会给资本市场主题性机会带来热度。