

季晓南:国企改革为资本市场注入活力和动能

□本报记者 刘丽颖

混改被视为深化国企改革突破口

中国证券报:《指导意见》一出台就引起国内外的高度重视和广泛热议,这个文件有哪些明显特点和创新亮点?

季晓南:改革开放近38年来,中央就经济体制改革、科技体制改革、文化体制改革、加强党的建设等作出了大量决定,但专门就国有企业改革作出决定一共有两次,一次是1999年9月召开的党的十五届四中全会,专门研究国有企业改革和发展问题,作出了《关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》,还有一次就是今年9月13日中央发布的《指导意见》。这个文件根据“四个全面”的战略部署,将党的十八届三中全会关于深化国企改革的精神和部署进一步具体化、明晰化,同时承前启后,集成创新,提出了若干新的改革论断和创新观点,是新形势下全面深化国企改革的纲领性文件,也标志着新一轮国企改革全面开启,对国有企业改革和发展必将产生重大和深远影响,也会对中国的资本市场包括证券市场产生重要和深刻影响。

《指导意见》历经四年,百改其稿,是一个充分听取各方面意见、经多方面讨论的集体成果。认真阅读文件,可以看出,新一轮国企改革至少有五个特点:一是坚持中国特色。文件强调要坚持和完善基本经济制度,坚持社会主义市场经济改革方向,加强和改进党对国有企业的领导等,这些都是中国特色社会主义的本质要求和重要内容;二是突出问题导向。国企改革面临的主要矛盾和深层次问题基本上都已涉及,什么问题突出重点改什么问题,并且明确提出到2020年国企改革的重要领域和关键环节要取得决定性成果。三是更加注重规范。先制定规则再推进改革,对比较敏感复杂的改革先进行试点,取得经验形成规则再进行推广。四是强调整体推进。既有分类推进国企改革,又有完善现代企业制度;既有完善国资监管体制,又有发展混合所有制经济;既有强化监管,又有加强和改进党的领导,还有配套改革等,同时,强化改革各项政策、措施之间的衔接和协同。五是确保取得实效。文件强调积极稳妥统筹推进国企改革,强调把握好改革的次序、节奏、力度,确保改革扎实推进,务求实效,完成既定目标。

党的十八届三中全会关于全面深化国企改革有不少新的重大提法或改革亮点:一是分类改革,这被普遍视为深化国企改革的基础和前提;二是发展混合所有制经济,这被普遍视为深化国企改革的突破口和重头戏;三是从管企业为主转向管资本为主,这被普遍视为国资监管的新思路和新举措;四是组建若干国有资本投资和运营公司,这被普遍视为对现有国有资产管理体制将产生重大冲击的改革举措。

在此基础上,《指导意见》又有创新和发展,不完全统计,文件中的亮点或者说创新点至少有10个:一是商业类国有企业按照市场化要求实行商业化运作;二是集团公司整体上市;三是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;四是畅通现有经营管理者与职业经理人身份转换通道;五是将延伸到子企业的管理事项原则上归位于一级企业这意味着二级企业的管理权限统归集团公司;六是改变行政化管理方式;七是制定监管的权力清单、负面清单;八是经营性国有资产集中统一监管,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;九是开展政府直接授权的国有资本投资运营公司履行出资人职责的试点;十是逐步推广政府和社会资本合作模式等。这些新的提法或观点专家学者或社会上大多提出过,但写入中共中央、国务院的文件大多是第一次。

证券市场迎来重大利好

中国证券报:《指导意见》以及《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》的出台对我国证券市场的长期稳定发展意味着什么?

季晓南:截至2014年末,国有控股上市公司达1075家,其中,中央企业控股的上市公司达376家。我国证券市场的大盘股特别是蓝筹股、红筹股大多是国有控股上市公司。可见,国有控股上市公司在我国证券市场中具有举足轻重的影响。如果深化国企改革的重点任务和改革创新能够切实到位,落地生效,国有企业的体制机制将会明显变化,国有企业的活力和竞争力将会明显提升,国有资本的配置效率将会明显增强,显然,这对中国证券市场运行的基础、结构、质量等,都会产生重要和深远的影响。

《指导意见》以及《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》的出台,标志着国企改革将全面深化,步伐加快。长期来看,这对证券市场是重大利好,对证券市场的持续稳定发展具有重要作用。从近期来看,给国有控股上市公司带来机遇,有利于激活市场活力和激发想象空间。

一是有利于证券市场按照自身规律运行。更好发挥市场在资源配置中的决定性作用,是我国经济体制改革的目标,也是证券市场持续健康稳定发展的基石。资本市场作为市场经济中最重要的资本运作平台,其作用有效发挥与市场化程度密切相关。贯穿《指导意见》的一个主线就是从中国特色出发坚定不移推进国有企业的市场化改革,《指导意见》35次提到“市场”一词,14次使用了“市场化”一词。《指导意见》开宗明义指出,国企改革要适应市场化、现代化、国际化新形势,还强调,要通过改革使国有企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的独立市场主体,与其他所有制企业一样,公开公平公正参与市场竞争。可以相信,随着国企改革的深入,未来国企的市场化程度会大幅提升,中国经济的市场化程度会明显提高,市场在资源配置中的作用会更大发挥,从而为证券市场按照自身规律运行奠定更加扎实的基础。

二是有利于优化我国证券市场结构。深化国企改革将会增强国有经济活力和竞争力,提升国有资本的效率和国有控股上市公司的质量,从而提高国有控股上市公司的投资价值和投资回报。特别是随着蓝筹股投资价值的提高,将会吸引养老金、保险资金等长期资金更多入市,这将会逐步改变我国证券市场长期以散户为主的局面,为形成机构投资者持股为主创造条件。

三是有利于提高国有资产证券化水平。目前,中央企业资产总额的54.9%、净资产的49.5%、营业收入的59.8%、利润总额的65.7%都集中在上市公司,可以说,国有企业已经进入了资产资本化、股权多元化的发展阶段。随着国有企业股份制改革的加快,特别是着力推进集团公司整体上市以及允许将部分国有资本转化为优先股和在少数特定领域探索建立国家特殊管理股等改革措施的逐步实施,必将进一步提升国有资产证券化、资本化水平,为我国证券市场注入新的活力和动能。

四是有利于国有控股上市公司更加规范运营。《指导意见》以及《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》十分重视国有资产的监管,专门单列一部分论述强化监管防止国有资产流失,《指导意见》从强化内部监督、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和严格责任追究四个方面进行部署和安排,而《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》从严格规范操作流程和审批程序、健全国有资产定价机制、充分发挥第三方机构在清产核资、财务审计、资产定价、股权托管等方面的作用切实加强监管,一系列的举措将有力地促进国有控股上市公司严格依法经营。《指导意见》还强调加强和改进党对国有企业的领导,这有力地促进国有企业的党风廉政建设和反腐败斗争,有利于进一步防止国有资产流失,减少由此带来的国有控股上市公司投资价值的损失。

我国证券市场由于前期中上涨过快以及国际市场大幅波动等因素,前段时间出现了异常波动,目前已经进入自我修复和自我调节阶段。股市涨跌有其自身的运行规律,一般情况下政府不干预,但维护公开、公平、公正的市场秩序,促进股市长期稳定发展是政府的职责。选择9月13日公布《指导意见》,一方面,文件经反复讨论已比较成熟并经中央讨论通过,另一方面,选择这个时机出台文件对股市的自我修复和自我调节应该是有利的。

国企改革



近日,中共中央、国务院《关于深化国有企业改革的指导意见》以及《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》相继正式发布。针对新一轮国企改革的特点和亮点以及深化国企改革与发展资本市场的关系等问题,中国证券报记者专访了国有重点大型企业监事会主席季晓南,他表示,资本市场是深化国企改革的重要平台,随着国企改革的不深入,国有资本与证券市场将会相互促进,共同发展。随着改革进一步推进,整体上市将掀起一个新高潮,国有企业包括中央企业的并购重组也将加快步伐,而国企的并购重组等一系列资本运作也有利于稳定股市,国企正在通过改革为资本市场注入新的活力和动能。

整体上市成国企集团混改重要途径

中国证券报:《指导意见》以及《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》中均强调着力推进国有企业整体上市、改制上市以及创造条件实现集团公司整体上市等,这是否意味着深化国企股份制改革把把整体上市作为重点和方向?整体上市是否将迎来一个新的高潮?

季晓南:十八届三中全会后,发展混合所有制经济成为社会关注的一个重点和热点,被普遍视为深化国企改革的突破口,这次出台的《指导意见》以及《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》强调着力推进集团公司整体上市,可以认为,至少基于这样几个原因:

一是整体上市是国有企业股份制改革的一个重要方向。股份制是企业赢得市场竞争优势的一种有效组织形式和运营方式,也是公有制的主要实现形式。整体上市作为股份制的重要形式,作为一项重大产权制度改革,对实现政企分开、政资分开、所有权与经营权分离,对建立健全现代企业制度特别是完善公司法人治理结构,对国有资本的流动和做强做优做大等,都会产生重要的基础性、深远性影响。

二是整体上市有利于较好解决国企的体制机制弊端。党的十五大提出股份制以来,国有企业股份制改革步伐加快,国有控股上市公司发展迅速,但体制机制并没有发生明显变化,其中一个根本性原因就在于集团公司没有进行改制上市,大多还是国有独资公司甚至是国有独资企业,目前中央企业集团层面按《公司法》注册的企业还有71%。针对这一制度性弊端,2003年国务院国资委组建后就开始推进整体上市,截止到2014年底,中央企业实现主营业务资产整体上市的有35家。从20多个省市区出台的国企改革文件看,大多也把整体上市作为深化国企改革的一个重要途径。

三是整体上市也是混合所有制经济的一个重要形

式。推进国有企业的混合所有制改革,重点和难点在于实现国有资本与民营资本的混合。由于混合所有制改革涉及控股权之争、涉及国有企业改革的走向等深层次问题,国有企业特别大型国企要实现集团层面的混合所有制改革,是一个复杂的过程,因此,整体上市就成为推进国有企业集团公司混合所有制改革的重要途径和必然选择。正因为如此,《指导意见》以及《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》均强调要稳妥有序地推进混合所有制经济,不设时间表,成熟一个推进一个,同时,强调要积极推进集团公司整体上市。

两份文件强调着力推进集团公司整体上市,既明确了国企股份制改革和混合所有制改革的重点和方向,也为国企集团层面的整体上市迎来加速和提速。但要看到,目前央企真正实现真正意义上整体上市的还没有一家,因为,集团公司要真正实现整体上市,一方面,大量低效无效资产必须剥离,沉重的企业办社会职能和历史遗留问题需要解决,过多的冗员需要分流,这些改革都不是一蹴而就的;另一方面,要明确和解决谁代表国有产权代表直接持股的问题,与此相适应,各级国资委的定位和职能需做重大调整,还需要组建授权行使出资人职责的国有资本投资和运营公司等。因此,《指导意见》提出要创造条件实现集团公司整体上市。

从这些年国企整体上市的实践看,仅有集团公司的产权制度改革还不够,还要有产权结构的合理,要着力解决长期存在的“一股独大”问题,在优化产权结构的基础上,应使非国有产权代表进入公司治理,这对整体上市真正起到制度性变革的作用十分重要。《指导意见》提出,逐步调整国有股权比例,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,这对增强国企活力和竞争力十分重要,要创造条件加快步伐。

有利于稳定股市

中国证券报:《指导意见》多处提到推动国企的调整与重组,明确提出“发挥国有资本投资、运营公司作用,清理退出一批、重组整合一批、创新发展一批国有企业”,《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》也提出,鼓励国有企业通过投资入股、联合投资、并购重组等多种方式,与非国有企业进行股权融合、战略合作、资源整合,发展混合所有制经济。这是否意味着未来国企的并购重组会掀起新一轮的浪潮?

季晓南:并购重组是企业做大做强的重要途径甚至说是必由之路,也是优化国有经济布局和结构的一个重要选择和重要方式。《指导意见》强调要做强做优做大国有企业,同时,从中央企业的实际情况看,同业竞争、恶性竞争、重复建设等问题还比较严重,这些都需要通过并购重组来解决。《指导意见》以及《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》在多处提到要推动国企的调整与重组,可以预见,国有企业包括中央企业的并购重组将加快步伐掀起高潮,而国企的并购重组等一系列资本运作也有利于稳定股市,南车北车合并带来的投资价值显现和股价大幅上升使证券市场利益攸关方对中央企业并购重组抱有更多期待和想象。

《指导意见》强调,发挥国有资本投资、运营公司作用,清理退出一批、重组整合一批、创新发展一批国有企业,这既涉及国有经济布局结构调整,也涉及国有企业并购重组。清理退出一批国有企业,主要是给国有资产

做减法,对“僵尸企业”、长期亏损企业和低效无效资产要加大处置力度,通过证券市场、产权交易市场等资本市场,依法依规处理国有资产,实现国有资本形态转换。重组整合一批国有企业,主要是盘活国有资产存量,加大国有企业重组力度,使国有资本更多向关系国家安全、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,向具有核心竞争力的优势企业集中。创新发展一批国有企业,主要是给国有资产做加法,优化国有资本重点投资方向和领域,对国有企业发展战略性新兴产业优先支持、加快培育,对不符合国家产业政策重点的产业布局调整要求的不再新设国有企业,不再增设国有资本。

这些年来,由于经营不善或历史包袱过重等多种原因,一些国企丧失了市场竞争能力或陷于资不抵债的境地,但由于种种原因,这些企业并没有及时退出市场,成为影响国企活力和竞争力的一大障碍。新一轮国企改革必须解决国企的退出和淘汰机制问题。对扭亏无望的国企和低效无效资产,应该及时进行清理,该退出的应及时退出;对需要做大做强的国企,则可以进行重组整合,实现强强联合;对国有资本需要重点投向的领域和行业,则可能创新发展一批国有企业,包括组建若干国有资本投资和运营公司。至于哪些国企应进行清理退出,哪些国企应进行重组整合,哪些国企应进行创新发展,这要在大量深入细致工作的基础上制定国企结构调整和重组方案,并且这又是一个动态的过程。

政策落地生效需要证券市场支撑

中国证券报:《指导意见》作为深化国企改革的纲领性文件,需要若干配套改革文件支撑,共准备出台多少个配套文件?另外,《指导意见》提出的各项改革任务的实施需要证券市场提供什么服务?

季晓南:《指导意见》作为新一轮国企改革的总纲领、总章程,要解决、要明确的是全面深化国企改革的方向性、原则性、重点性的问题,不可能也没必要解决和回答深化国企改革面临的大量具体、操作性的问题。因此,与《指导意见》相配套还需要制定一系列专项改革文件,具体操作中可能还需要制定一系列实施细则,明确具体的政策规定和操作方法,有些还需要进行试点,在取得经验的基础上再制定若干规定或意见。

如果说十八届三中全会明确深化国企改革总的原则、总体要求和重点任务,算是迈出了第一步。那么,《指导意见》将十八届三中全会提出的总的原则、总体要求和重点任务具体化、明晰化,算是迈出了第二步。下一步还要根据《指导意见》的精神和要求,需要制定若干专项配套改革文件,这可以称得上是迈出了第三步,在此基础上,还需要制定若干实施细则。目

前,《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》已经落地,其余的专项配套改革文件大多已制定出来了,但成熟程度不一,这就决定了专项配套改革文件不可能一齐推出。但总的原则应是能快则快,成熟一个出台一个,尽快为《指导意见》落地见效提供依据和遵循。

资本市场是深化国企改革的重要平台。改革开放以来,资本市场包括证券市场对国有企业改革和发展发挥了重大作用,深化国企改革还需要资本市场的支持和推动,无论是深化国企股份制改革还是推进集团公司整体上市,无论是发展混合所有制经济还是加快国企并购重组,无论是强化监管防止国有资产流失还是为国企改革创造良好环境条件,都离不开持续健康稳定发展的证券市场。实际上,整体上市、发展混合所有制经济、员工持股以及允许将部分国有资本转化为优先股和在少数特定领域探索建立国家特殊管理股等改革措施的实施,离不开资本市场和证券市场的发展,都将难以推进。可以相信,随着国企改革的不断深入,国有资本与证券市场将会相互促进,共同发展。



新华社图片 制图/王力