

厘清国有企业混合所有制改革核心问题

杜天佳

十八届三中全会提出,混合所有制经济是基本经济制度的重要实现形式。积极发展混合所有制经济,是深化国有企业改革、完善基本经济制度的必然要求。当前,关于发展混合所有制经济存在较大争论,有专家认为混合所有制能够治国企的病,救央企的命,发展混合所有制有利于国企的进一步改制,提高竞争力乃至于生命力,有利于市场体系完善,给民营企业也会带来新的发展机遇,关键在于股权结构的合理设置。但是也有专家认为如果不能有效解决治理机制、决策机制、激励机制及配套政策法规等核心问题,发展混合所有制的结果就是“劣币驱逐良币”,要不然造成国有资产流失,要不然非公有资本被国有资本蚕食。

国有企业混合所有制改革的本质是公有制与市场的结合,即国有企业按照市场机制运行,采用市场手段联合非公有资本发展,以包容性增长方式推动整个产业健康化。可以说,混合所有制是一把“金钥匙”,它能够解决国有经济和市场经济如何融合的接轨问题,国资监管机构从“管资产”到“管资本”的转型问题,国有企业进一步深化改革的方式问题,社会资本进入国有企业部分特定业务的途径问题,以及长期以来国进民退与国退民进的纷争问题。关键是“用好钥匙开对锁”,厘清以下六个核心问题,避免陷入公有制经济和非公经济“零和博弈”的误区。

一、以行业分析为前提,做好改革顶层设计

向非国有资本开放哪些行业和领域?开放多少?这是关系混合所有制经济发展方向的重大问题。国资监管部门应会同相关管理部门,对各细分行业类别的所有制结构、混合程度以及国有经济所占比重、主要作用等情况进行细致研判,在此基础上,有的放矢地划定国有经济开放的领域,同时对国有企业在深化改革以及发展混合所有制过程中具有共通性和涉及全局的重大事项,做好改革顶层设计,统筹规划有序推进。聚焦到目前各级国资委监管的企业,向其他所有制经济开放的领域可考虑以下几

种类别:一是市场在资源配置中已发挥决定性作用的完全竞争领域;二是资源性行业的进口、流转和销售环节;三是具有基础网络性质行业的配套、增值服务环节;四是向社会提供公共产品和服务的公用事业领域。

二、以企业为改革主体,杜绝政府行政干预

发展混合所有制不是一个新命题,早在党的十四大文件中就提出:在所有制结构上,“多种经济成分长期共同发展,不同经济成分还可以自愿实行多种形式的联合经营”。混合所有制不是所有制的过渡状态,而是我国基本经济制度的重要实现形式,是社会主义市场经济中长期存在的、与国有企业和民营企业具有同等地位的重要企业形态。发展混合所有制,其实质是探索公有制经济与市场经济能否结合及怎样结合的经济体制改革问题,是市场倒逼下的改革选择,改革的最终主体是企业,改革的最终方向是市场化。发展混合所有制经济,必须突出市场化导向,遵循企业发展规律,发挥企业主体作用,不能“为混而混”,更不能搞成政治运动式的一股风。在调整经济结构、推进国有企业混合所有制改革过程中,政府要管住自己“有形的手”,避免“拉郎配”,杜绝行政干预。

三、以促进发展为目标,探索多种混合方式

明确国有企业混合所有制改革的战略目标,是促进企业健康持续发展。在此基础上,分类、分步探索多种混合方式:第一,对市场在资源配置中已发挥决定性作用的完全竞争领域,应创造条件推动企业改制上市,也可探索建立优先股和国家金股机制,积极引入各类投资者,实现投资主体多元化。第二,对资源性行业的进口、流转和销售环节,可通过引入产业投资基金、政府引导资金以及开放重点工程项目的方式,允许非国有资本以参股或特许方式,更多参与产业链、价值链部分环节运营。第三,对具有基础网络性质行业的配套、增值服务环节,可吸引有助于国企提升技术、管理、价值的民营企业或创投资本,

通过出资入股、收购股权、认购可转债、融资租赁等多种方式参与国企改制重组,亦可试行“国有民营”。第四,向社会提供公共产品和服务的公用事业领域,可通过证券市场发展成为公众公司,实现国有资本与非国有资本充分融合。

四、选择高素质合作方,合理配置股权结构

在引入非国有资本时,应充分权衡其与国有股东在资源、战略、能力、价值、文化等方面的匹配度,选择高素质的合作方,着眼于资本融合、资源融合、战略融合和文化融合,致力提升企业价值。国资监管机构应根据不同国有企业的功能定位,确定合适的国有股权比例,合理配置混合所有制股权结构。对关系国家安全、国民经济命脉、重要民生等行业的企业,国有资本保持独资或绝对控股;对支柱产业和前瞻性战略性产业中的骨干企业,国有资本保持绝对控股,其他企业可相对控股;对完全竞争领域中行业排名前三位(综合考虑规模指标、效益指标、效率指标)的骨干企业可保持相对控股,其它企业可参股或逐步退出。与此同时,根据产业发展和市场竞争情况,推动国有资本有序进退、合理流动,适时动态调整国有企业功能定位,处理好所有制比例的调整、融合以及转变。

五、加强规范董事会建设,维护各方股东权益

发展混合所有制既可以放大国有资本的功能,又可以发挥非公有制经济的活力,关键是建立规范的法人治理结构,加快推进规范董事会建设,使企业真正成为市场竞争中的法人主体,董事会真正成为企业管治架构的核心。在股东会层面,国有股东和非国有股东要相互尊重,按资本意志和股权原则说话,建立“同股同权、同价同酬”的平等合作关系。在董事会层面,应根据股权比例和公司章程推举、任免和配比董事会成员,确保外部董事和独立董事比例过半,且独立董事专业知识结构与企业决策需求相匹配;国有股东要依法落实董事会业绩考核、薪酬管理和经理层选聘等职权,在此基础上积极探索党组织发挥作用的有效途径。董事会在发挥科学的战略决策功能时,要能代表公司长远利益和股东及相关者的利益;在控制企业资源、参加经营管理时,能受到有效的监督和评价;在对高级管理层适度授权时,能有效激励和约束高级管理层人员。

六、完善激励约束机制,增强企业内生动力

近百年来,发达国家企业产权制度发展的主要方向是产权日益分散化、多元化和社会化。目前,世界上主流的大企业普遍实现了大股东持股3%—5%,各类基金持股60%以上的股权结构,除特殊领域外,几乎没有纯国有化或纯民营化的企业。可见,企业发展好坏并不在于“所有制”这个标签,核心问题是如何完善以激励约束机制为主的各项内部治理机制,激发企业的内生动力和活力。应以机制增量为导向,坚持改革以提升企业实力和竞争力为目标,在高级管理层选用上不掺沙子、不派空降兵,积极探索股权激励、分红权激励、激励基金计划、跟投机制、项目收益提成奖励等多种激励方式,完善考核评价体系,建立健全决策责任追究制度,实现高管团队与股东利益一致、风险共担机制。与此同时,全面推进国有企业工资总额管理改革,健全岗位绩效工资管理制度,创新员工收入分配调控机制,积极探索科技成果入股、岗位分红权激励等多种分配办法,建立健全以实际贡献为评价标准的创新人才薪酬制度,保障技术成果、管理绩效等要素在分配中的应得份额。

(作者系致公党北京市委环境与发展委员会副主任,国务院国资委研究中心副研究员)