

国有企业改革路径应从两方面入手

国有企业改革需要秉承“明确方向、抓大放小、依法授权、理顺关系”的理念，实现国有资产监管机构与国有企业之间真正意义上的“委托-代理”

中国社会科学院公司治理研究中心 叶扬

十八届三中全会明确指出市场经济的一般规律是由市场决定资源配置，本轮深化改革是要使市场在资源配置中起决定性作用，因此，我们不得不再次思考国有企业存在的目的、政府与国有企业的关系以及政府与市场的关系等本质性的问题。

然而，目前很多地方正在探索实施的国有企业改革却与十八届三中全会发布的《中共中央关于深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）中的精神背道而驰，究其根本原因还是思想观念因循守旧，有的与主流经典理论向左，甚至有可能出现历史倒退的苗头。

笔者认为，这主要是对政府与市场间关系的错误理解，这种错误理念也是当前阻碍国有企业改革最根本的问题。因此我们必须对以下三个问题有正确的认识：一是国有企业是否需要从竞争性领域退出；二是部分公共物品和准公共物品是否能由非国有企业提供；三是公用事业类国有企业是否需要设立董事会。

首先，国有企业应该逐步从竞争性领域转向战略性和公共服务性领域。

国有资产监管机构要重新审视淡马锡的成功理念，不是因为其利用优势在竞争性市场一支独秀、攫取利润，而恰恰是因为其培育新兴市场，待市场成熟、竞争充分后适度、适时退出，转而进入其他非国有资本不愿意进入的领域，真正做到了有进有退、有所为有所不为。

其次，国有企业和非国有企业都能成为公共物品与准公共物品的提供主体。

从国内外公共物品和准公共物品提供方式的实践来看，引入竞争往往是资源配置帕累托改进的最有效方式，因此部分准公共物品完全可以由非国有企业提供。

最后，国有企业董事会的决策地位不可或缺。

从表面上看，提供公共物品和准公共物品的国有独资公司由于完全由财政拨款、补贴，仅仅是完成政府交办的任务，几乎没有自由决策的事项，因此根本不用设立董事会。然而，只要是资源配置，都存在如何实现最优的问题，这需要广泛、深入地调查研究，专业的分析和判断，因此董事会的决策作用不可或缺。

笔者认为，未来国有企业改革路径应从以下两方面入手。

一是建立实质性的“委托-代理”关系。

目前各级国资监管机构与真正意义上的“淡马锡”一臂之距的股东角色还相去甚远，因此国有企业改革依旧需要秉承“明确方向、抓大放小、依法授权、理顺关系”的理念，实现国有资产监管机构与国有企业之间真正意义上的“委托-代理”。以管资本为主、积极发展混合所有制进行国资国企改革是今后改革的方向，但不是设立了国有资本运营公司或投资公司、实行了股权多元化，现行国资系统“委托-代理”中存在的问题就解决了。各级政府及国有资产管理机构应该适时转变观念，深刻领会中央的精神，将管资本作为真正履行淡马锡“一臂之距”股东职责的契机，认真思考“有所为、有所不为”的本质问题。国有资本运营公司和投资公司的设立，将进一步明确国有资本“公益型、战略性、环保性、科技性”的投向，同时也将国有资产监管机构与国有企业拉开了适当的距离，进一步防止“政策之手”干预企业正常经营。

二是发挥公司法人治理结构中董事会的核心作用。

“抓大放小、依法授权”实质上就是在理顺“委托—代理”关系的基础上，以董事会为核心，进一步构建协调运转、有效制衡的公司法人治理结构。目前，各级国有资产监管机构普遍以董事会建设为核心加强国有企业公司治理，已取得了阶段性成效，但还应该从以下三个方面进一步突破：

首先，增强董事会独立性。

《OECD 国有企业董事会治理——国际实践概述》中明确指出，董事会在国有企业公司治理中起核心作用，并应该保持董事会的独立性。但是从国内普遍的实践来看，目前我国各级国有企业董事会本身的独立性较弱，并且没有被赋予应有的权力，主要表现在对经理层的任免权和部分事权，国有企业董事会拥有总经理独立聘任权的情况更是凤毛麟角，应尽快赋予其合法权力，进一步提高国有企业董事会的独立性，并根据十八届三中全会《决定》中的要求，“建立职业经理人制度，更好发挥企业家作用”。此外，董事尤其是外部董事的选择决定了董事会的独立性，然而目前很多地方依然没有赋予国资监管机构选择董事的权力，尤其是外部董事往往成为“退休领导俱乐部”和荣誉勋章，因此外部董事过半数依然要继续推进，更重要的是外部董事职业化、市场化、专业化需要进一步提升。

其次，实行分类监管。

国资委成立至今，在公司治理方面仍处于一刀切的粗放型局面，无论企业规模大小、是何类型，都是一把尺子、一杆称、一锅粥，以统一标准来衡量，国有企业分类治理模式尚未形成。分类监管是社会主义市场经济发展到一定程度对国资、国企改革提出的必然要求，因此十八届三中全会《决定》中明确指出要“准确界定不同国有企业功能”。在实践中，中央和部分地方国资委在国资监管时已有分类的意识和初步做法，例如分类干部管理、分类业绩考核，但在法人治理结构这种所谓的顶层设计方面尚属空缺。即便如此，分类也绝不是目的，而是手段，因此不能为了分类而分类。分类的目的是使属性相同的企业具有可比性，使属性不同的企业具有差异性和区别性，从而才能更加客观、实际、公正地进行评价，有针对性地进行指导和监管。

最后，是构建量化评价体系。

目前，董事会量化评价尚未普及。各国资委在受理董事会年度工作报告方面开展了不同程度的制度创新，但这种评价模式更大程度上属于定性的方式。虽然个别地方国有资产监管机构（上海国资委）初步探索建立了量化评价指标体系，但也没有针对每一类型的企业进行分类评价。

笔者认为，国有企业基本可以从四个维度进行分类，按照提供产品的性质可以分为公用类、战略类和竞争类，按照行业类别可以分为工农产品制造类、建筑房地产类、商旅服务类和投资类，按照规模大小可以分为规模较大、规模中等和规模较小，按照资产证券化率可以分为整体上市、部分上市和非上市。其中，根据企业提供产品的属性和本质目的来划分，应当是国资委分类监管的主要原则和标准。在实践中，如果遇到集团多主业的情况，应当揭开“集团的面纱”，按照各业务板块的权重区别对待，通过各种手段踏踏实实做到监管下沉，而不是停留在表面和形式上。更重要的是，进行分类评价时，则应该根据四个维度分别设定有针对性的指标，根据企业的特点将各维度的分类指标整合成一个特定的指标集。