

以国企改革助推供给侧结构性改革

国家发展和改革委员会市场与价格研究所 | 刘泉红

供给侧结构性改革是新常态下推动我国经济持续稳定健康发展的关键举措,是“十三五”时期的发展主线。推进供给侧结构性改革,其目的是通过改革的办法推进结构调整,提高全要素生产率,提升供给体系的质量和效率,使供给能力满足广大人民日益增长、不断升级的个性化物质文化和生态环境需要。基于国有企业在我国经济运行和经济体制改革中的地位 and 作用,其无疑是推动供给侧结构性改革的关键抓手,而供给侧结构性改革可以对国有企业改革形成良好支撑。未来一段时期要使国有企业改革和供给侧结构性改革形成良性互动,通过国有企业改革更好地促进供给侧结构性改革。

国有企业是供给侧改革的重要载体

推进供给侧结构性改革,要在适度扩大总需求的同时,着力提高供给体系质量和效率。考虑到我国的产业组织结构现状,国有企业今后仍将在关系国家安全和国民经济命脉的主要行业中占据主导地位 and 保持较强的控制力,因此国有企业必然是供给侧结构性改革的主要载体 and 关键抓手。

(一) 加快国有企业改革,有利于促进技术创新,从而创造新的供给。由于国有企业可以借助行政捏合等方式迅速扩大规模,因而企业和国资管理部门都比较热衷于以行政手段推进国有企业的兼并重组,而对于真正能够提升企业竞争力的技术创新,运用行政手段效果不甚

理想,企业负责人的任期制也导致其主要着眼于迅速见效的短期行为,而创新行为具有长期效应,因此很多国有企业及其领导人员对技术创新的重视不够,投入不足。加之国有大企业尤其是带有较强行政垄断色彩的企业基本没有生存压力,就更加缺乏充足的技术创新动力。加快国有企业改革,发展多种所有制经济成分共同参股的混合所有制经济,为民营经济融合发展腾出更大空间,毫无疑问有利于增强我国的经济活力和自主创新能力,增强创造新供给的原动力。

(二) 加快国有企业和国有资本经营预算制度改革,有利于切实降低实体企业成本。通过国有企业改革和国有资本经营预算制度的完善,部分一般竞争性领域国有资本退出后可用于补充社保资金,切实降低实体企业成本。《中共中央国务院关于深化国有企业改革的指导意见》指出,要建立覆盖全部国有企业、分级管理的国有资本经营预算管理制度,提高国有资本收益上缴公共财政比例,2020年提高到30%,更多用于保障和改善民生。并提出要划转部分国有资本充实社保基金。由于现阶段我国医疗、养老、住房等方面的社保体系还不完善,导致老百姓不能放心消费,预防性储蓄动机强烈,消费倾向下降,不利于扩大内需。如能在国有企业改革进程中利用部分退出的国有企业资产适当补充社保基金,缓解老百姓的后顾之忧,特别是加快进城务工人员以及农村

社会保障体制的建立健全,减免部分困难企业和低收入阶层个人的缴费份额,降低实体企业成本,增加居民收入,把各种潜在的需求转化为现实消费,就可以更好地调整消费与投资的比例关系,促进消费升级,倒逼企业改变产品和服务的供给结构,提升供给质量。

(三) 加快国有企业改革和兼并重组,有利于更好地推进“僵尸企业”分类处置,进一步淘汰落后产能。国有企业改革过程中必然涉及到产业结构的调整优化。当前我国很多国有企业管理层级较多,内部多个子公司之间甚至存在较为严重的“同行业竞争”,也有不少中央企业的下属公司本身就成为了“僵尸企业”,集团内部有不少过剩产能。因此,去过剩产能、分类处置“僵尸企业”等问题,实际上与国有企业改革也是密切相关的。如果不从根本上推进国企改革,产能过剩和“僵尸企业”的处理就难有突破性进展和根本性变化。必须要将国有“僵尸企业”作为处置重点,在精准识别的基础上进行细化分类,有针对性地采取兼并重组、资本运营、创新发展、关闭破产等不同方式进行精准处置。还要支持和鼓励非国有资本依法参与国有“僵尸企业”改制重组,以真正做到加快淘汰落后产能,积极化解严重过剩产能。同时妥善解决好职工安置问题。

(四) 加快国有企业改革,有利于更好地带动民营经济发展,从而创造更多的有效供给。国有企业和民营企业都是

推进供给侧结构性改革不可或缺的市场主体。国有企业在技术、人才和管理上都可以为民营企业的发展起到引导、支持作用。国有企业多数规模庞大、拥有较强的融资和技术优势,民营企业则具有机制灵活、运营效率高和创新意识强等优势。从我国所有制结构的演变脉络看,国有企业成为了民营企业的人才摇篮,在管理创新上也为广大非公有制经济起到了引领和探索的作用。国有企业与民营企业在改革过程中可通过发展混合所有制经济,形成以产权为纽带的“你中有我、我中有你”融合互补格局,共同创造更多的有效供给和中高端供给。

供给侧结构性改革对国企改革形成良好支撑

供给侧结构性改革的核心是降低制度性交易成本,优化市场要素资源配置,推动产业结构升级,扩大有效供给和中高端供给,增强供给结构的适应性和灵活性。供给侧结构性改革的推进,对于国有企业改革必然起到良好的支撑作用。

(一)推进供给侧结构性改革,可以持续优化企业运营环境,切实降低国企改革和运行成本。供给侧结构性改革一系列举措的推出,必将帮助国有企业有效降低成本,优化国有企业生产经营环境,为国有企业改革的顺利推进铺平道路。加快市场化的资源性产品价格改革,发挥好市场的基础性作用,以降低企业生产要素成本为重点,提高资源配置效率,从企业制度性交易成本、人工成本、税务负担、社会保险、融资成本、物流成本等方面综合发力,确保国有企业生产经营成本切实下降,为国有企业改革引来“源头活水”。

(二)推进供给侧结构性改革,将进一步优化要素资源配置,为国有企业改革创造更好的市场环境。国有企业广泛存在于国民经济各大门类之中,在工业和服务业领域的国有企业中积淀着

规模巨大的经营性以及资源性国有资产。单从工业领域看,截至2014年底,我国国有及国有控股工业企业资产75%以上分布在电力及热力生产供应、黑色金属冶炼及压延加工、交通运输设备制造、煤炭开采和洗选、石油和天然气开采、化学原料及化学制品制造、有色金属冶炼及压延加工、石油加工及炼焦和核燃料加工等10大行业中,资产总量超过28万亿元;其余近9万亿元资产分布在专用及通用设备制造业、烟草、农副食品加工、纺织等30余个行业中,国有经济点多面广、无所不在的弊病显露无遗。供给侧结构性改革的推进,可以使国有企业明确产业发展重点方向,加快从一些自身不具备比较优势、民营经济发展比较充分的行业退出,更好地优化要素资源配置。

(三)推进供给侧结构性改革,有助于激发企业创新动能,提高国有企业核心竞争力。供给侧结构性改革的重点是“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”,增强供给结构对需求变化的适应性和灵活性,加快培育新的发展动能,改造提升传统比较优势,夯实实体经济发展根基,推动社会生产力水平整体跃升。推进供给侧结构性改革,可以使国有企业放下包袱,减轻负担,轻装上阵,并最大限度地激发企业的创新动能。因此,供给侧结构性改革的最终结果反映在市场层面必然是包括广大国有企业在内的企业核心竞争力的提升。

以国企改革提升供给体系质量和效率

推进供给侧结构性改革,要求加大国有企业等重点领域和关键环节市场化改革的力度,调整各类扭曲的政策和制度安排,完善公平竞争、优胜劣汰的市场环境和机制,最大限度激发微观主体的活力。这其中,国有企业改革是最为关键的举措。

(一)以分类推进为前提,加快国有

企业改革。供给侧结构性改革需要国有企业勇挑重担,而分类推进是国有企业改革的基本前提。推进国有企业改革,要区分商业类、公益类两种不同类型。主业处于充分竞争行业和领域的商业类国有企业,原则上都要实行公司制股份制改革,积极引入其他国有资本或各类非国有资本,国有资本可以绝对控股、相对控股,也可以参股。主业处于关系国家安全与国民经济命脉的重要行业和关键领域、主要承担重大专项任务的商业类国有企业,要保持国有资本控股地位,支持非国有资本参股。而公益类国有企业,则可以采取国有独资形式,具备条件的可以推行投资主体多元化,也可以通过购买服务、特许经营、委托代理等方式,鼓励非国有企业参与经营。

(二)积极稳妥推进国企混合所有制改革,鼓励发展非资本控股的混合所有制企业。提高国有经济乃至整个国民经济供给体系的质量和效率,需要稳妥推动国有企业发展混合所有制经济,进一步做活做优国有经济,实现国有企业与市场经济的更好融合,促进各种所有制资本共同发展。要坚持从实际出发,分类施策,多途径多方式并举,实现国有资本和非国有资本交叉持股、双向进入,支持国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合,稳妥有序推进混合所有制企业员工持股。通过开展混合所有制改革试点示范,积极引入非国有资本参与国有企业改革,鼓励发展非公有资本控股的混合所有制企业,鼓励国有资本以多种方式入股非国有企业。要区分“已混合”、“宜混合”等不同情况,对通过实行股份制、上市等途径已经实行混合所有制的国有企业,要进一步健全其法人治理结构,提高国有资本配置效率;对于适宜继续推进混合所有制改革的国有企业,要充分发挥市场机制作用,坚持因地施策、因业施策、因企施策,不搞“拉郎配”、不搞全



覆盖，不设时间表，成熟一个推进一个。通过国有企业的混合所有制改革，进一步提升企业供给体系的活力。

（三）重新定位部门职能，理顺国有资产监督管理体制。原有的行政化国有资产管理方式一定程度上抑制了国有企业的供给效率。适应供给侧结构性改革的新需要，必须改变只从保值增值要求管理国资的做法，构建和完善国有资本变现预算和国有资本经营预算相结合的国有资本预算体系。同时，国有企业内部要进一步健全激励约束机制，保障其受托的国有资产保值增值，约束企业高管肆意挥霍国有资产和通过高薪酬、职务消费侵占国有企业利润的行为，确保全体股东能充分享受到企业发展的成果。

（四）完善公司治理，推动国有企业“去行政化”。国有企业的产业结构不合理、供给效率低下，并非源于“国有”的所有权结构，而是在企业治理结构上的政企不分。要理顺国有企业董事会以及经理层的职权，形成适应现代企业制度要求的公司治理结构，必须妥善处理好董事会与经理层、监事会、股东会以及

党委会、职代会、工会之间的关系，形成有效的监督制衡机制和更为良好的协作关系。这首先要求进一步明确董事会与经理层之间的关系，明晰二者各自的职能定位与权责分配，建立有效的内部治理机制。董事会要协调缓解股东和经理层之间的代理冲突，尊重和支持党委会、职代会以及工会的工作。董事会也应尽快形成外部董事占多数的人员结构，并完善专门委员会等各项制度，从源头上杜绝治理结构不佳带来的风险。证监会对于上市公司治理结构的安排也可以有更加明确的要求。

（五）严格规范产权转让行为，防止国有资产流失。通过国有企业改革促进供给侧结构性改革，提升供给体系效率，不能以国有资产的流失为代价。因此，在国有资产评估定价过程中，合理借助资产评估、会计和审计师事务所、法律咨询、公证等中介机构是必要的手段。国有企业改革之前必须对国有资产进行审核和评估，只有通过合法中介规范、有效、透明地解决国有资产评估、定价、产权交易等关键问题，建立行业

自律机制，提高中介机构的独立性和公正性，才能够使国有企业混合所有制改革更为依法合规，避免国有资产流失。首先，要进一步完善包括融资担保、会计、资产评估、法律咨询等在内的中介服务体系。重视发挥中介组织的独立作用，使其服务方式、程序、标准等进一步科学化和规范化，防止腐败与损害国家利益的行为发生，为国有资本适当退出和布局调整创造更为良好的市场环境。其次，要进一步完善产权交易市场、证券市场、信息市场、职业经理人市场等相关市场建设，为国有企业产权出让行为的规范化提供有力支撑。第三，要强化审计、信息披露等方面的监督机制。国有企业产权关系变化过程中要进一步完善监督机制，保护好作为所有权人的国家及债权人、职工等利益相关者的合法权益，防止国有资产流失。最有效的措施就是加强竞争和信息透明，改善国有资产的定价规则，增加透明度，减少暗箱操作，对国有资产出售的全过程，交易责任人要承担追溯责任。■

责任编辑 韩璐