

# 完善国有企业分类的建议

陈斌

2015年政府工作报告指出,要准确界定不同国企功能,分类推进改革。当前多数观点把国企分为公益类、功能类、竞争类三类,这种分类值得商榷:竞争与公益其实都是政府对企业的功能定位,功能类同竞争类、公益类是包含与被包含的关系;而且分类太粗,难以满足管理需要。笔者认为应将国企分为五大类:纯公共服务类、重点补助类、重点控制类、鼓励引导类、纯竞争类。

纯公共服务类,企业向社会免费或低廉提供服务,宜实行国有独资形式,其性质严格来说是财政拨款的社会组织,之所以将其归类于国企,是因为要追求以较低的社会耗费实现尽可能高的社会效益,这一点与企业利润的原理一样,且实行企业形式有利于扭转长期以来公共服务重投入轻产出、重供给轻耗费的惯性思维。政府应对其实行直接管理,“一企一策”,严格核定目标任务和费用控制标准,做到定岗定责定员,重点考核效益费用比;管理层由政府统一任命或调配,企业投资和负债要经授权批准,控制其资产、债务规模和经营方向;在价格方面,要根据居民收入状况和财政状况,合理确定居民负担,对居民适当收费是对服务费用的补偿,而不是利润的需要;在分配方面,若有盈余,大部分留做事业发展基金,小部分用于绩效奖励,职工工资总额由政府控制;在严格成本控制的基础上,收支缺口应由政府解决,以实现其财务可持续性。

重点补助类,这类服务涉及人群广,私人不愿办也办不好,政府在财力充裕时也可纳入纯公共服务类,由于财力有限,政府才采取PPP等模式允许私

营资本参股,这类企业应做到政府绝对控股,或对其承担的社会职能实行专项补助。这类企业以社会效益为主,兼有经济效益,对其管理应采取直接管理和间接管理相结合的方式,控股程度越高,政府管理应越严,企业自主权越少。在企业决策上要体现政策导向,管理层任命可采取竞争择优和政府任命相结合,全社会公开竞聘选择人才,再由政府任命以实现国有资本的控制力,实行任期制,任期目标考核达不到要求的就应换贤,能者居之。在分配上要保障民营资本利益,降低其投资风险,实现利益基本均衡。在考核上,应区别对待:实行国家绝对控股的,考核上可比照纯公共服务类;实行专项补助的,政府与企业采取契约方式,按照预定的补助标准执行,这相当于政府长期购买公共服务。

重点控制类,这类企业较为特殊,政府控制并不是为了取得利润,这类企业也不一定需要政府补助,而是因为具有网络效应、规模效应或经济安全性,如铁路、通讯、管网建设跨行政区域,政府控股建设更经济,国防、航天、造币企业涉及国家安全,采取国有形式更有保障,应实行国家绝对或相对控股。重点控制类企业,具有政策性和经营性双重性质,对其管理要实行计划和市场并重。首先,政府对其亏损没有补偿义务,这类企业一般处于关键领域,能够取得较高的利润,只是在特殊情况下,政府才出手救助;其次,政府对企业经营也要关注,因为政府控股,经营的好坏涉及国有资本保值增值,但应尽量采取间接的管理方式,给予其适度的经营自主权,政府要重点关注企业经营集中

度,铁路、通讯这类企业适度规模经营无疑能产生规模效益,但规模过大,形成完全垄断或双头垄断则失去了市场竞争,企业失去活力,民众负担加重,在市场高度集中时,不管企业效益多好,都应强制分拆,相反,如果规模过小,则应引导企业合并,降低服务成本。

鼓励引导类,这类企业对国家综合实力提升影响大,如关键产业、先进技术、资源综合利用和环境保护产业,若政府不加以扶持,只靠自身发展缓慢,不利于整体战略的实现,若主要由政府办,一方面财力不允许,另一方面不能充分发挥市场机制作用。宜采取国有参股或者专项引导等形式激励发展,企业性质是经营性的,主要收入来源于市场,政府支持和引导是有限度的、有期限的,如鼓励战略新兴产业的发展,前期可实行国有资本参股或补助,产业发展成熟后就要向市场转让或取消补助,企业由鼓励引导类转化为纯经营性类,国有资本退出后再培育更有价值的领域。

纯竞争类,这类企业的技术和所处产业已经发展成熟,市场上同质企业很多,如一般加工业、建筑业和服务业,不具备战略性地位,也不涉及经济安全,政府对其管理尽量通过现代企业制度、股权治理和经济杠杆进行,让其拥有更多的自主权,与民营企业平等竞争。纯竞争类应该是国有资本退出的重点领域,长期看,这类企业的比重会不断降低,它们存在的合理性,或因财政收入的需要,如烟酒类国企,或因改制条件尚不成熟。□

(作者单位:安徽省安庆市财政局)

责任编辑 刘慧娴