布局调整仍是十九大后国有企业改革的主要任务

——国有企业改革的顺序、重点和突破

张思平

2017年9月23日

国有企业改革，是我国新时期全面改革的重要方面，中央对此非常重视，十八届三中全会出台的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》，对进一步深化国有企业改革进行了总体设计。几年来，国务院国资委等有关部门和各地党委政府也做了大量工作，从中央到地方出台了很多国有企业改革“1+N”文件，进行了十多个方面数不清的改革试点等。可以说，从中央到地方对国有企业改革如此重视是改革开放几十年来前所未有的。

但是，近五年过去了，国有企业改革的效果怎么样呢？国有企业改革在总体上有没有突破呢？如何客观评估国有企业改革的得与失呢？对此，应该说在各个方面并未达到共识，存在很大的差距。今年两会期间，国务院国资委专门就国有企业改革举行中外记者招待会，全面介绍了国有企业改革的发展情况，表示国有企业改革在重点、难点问题上都取得了进展。据我所知，国资委的这个记者招待会并没有得到社会上很多关注。与此同时，在政协大会发言中有位知名的大型国有企业领导人，对国有企业的改革提出了一些建议和意见甚至是批评，说国有企业改革，特别是让市场在资源配置中起决定作用的市场化改革基本没有启动，存在着“政府在忙，企业在盼，少数人在干，多数人在看，少数企业在试，多数企业在等”的现象。这个发言虽然只有15分钟，却在社会上引起了热烈反响，得到了包括国资委系统和有关国有企业领导人在内的广泛认同。对此，有领导认为，这是因为对国有企业在改革方面的宣传不够，要加大宣传力度，尤其是正面宣传。也有些国资系统的同志感到很委屈，说国有企业改革的成就是“有理说不清，说出来没人听”。为什么会出现这种状况呢？我认为，应该好好研究国有企业改革的基本问题，也就是新的一轮国有企业改革到底要解决什么问题？要采取什么措施？要达到什么目标？采取什么策略？因此我演讲的题目也可以概括为“国有企业改革的顺序、重点和突破”。

Upon the release of the *Decision on Major Issues Concerning Comprehensively Deepening Reform* in 2013, related documents and rounds of pilot programs were spread out from SASAC and local governments. Nonetheless, there has not been a nationwide consensus regarding the outcome of the SOE reform in the past five years. On one hand, the SASAC staffs claim that they have worked rigorously to promote SOE reform; On the other hand, many critics argue that the SOE reform only exists within the government while most enterprises decide to wait and see. Therefore, it is now necessary to clarify the order, essentials and breakthroughs in SOE reform in order to be clear about the exact goals of this round of SOE reform, the challenges and problems to solve, and what strategies to take.

The *Decision* in 2013 addressed two main problems in SOEs:

-SOEs boosted their presences in a variety of competitive sectors, squeezing the market share for private firms.

-The overwhelming control of SASAC in SOEs restrict the vitality and market competitiveness of SOEs.

一、国企改革布局调整尚未形成突破

众所周知，2004-2012年，国有企业得到了十年左右的迅速发展，国有企业总资产从2004年的10.16万亿增长到了2012年的近80万亿，增长了近7倍，利润总额也从2004年的5312亿元，增长到2012年的2.2万亿元，增长了近3倍，应该说国有企业的改革发展取得了很大成就。国有资本如此迅速增长既有客观外部的原因，也有主观努力的原因。从客观外部的原因来看，国有企业既分享了中国十年经济高速增长的红利，也得益于对某些行业的垄断，还得到了国家在资源、政策方面等方面特别的支持等等。主观原因来看， 2004年对国有资产管理体制进行了重大改革，成立了国资委，改变了对国有企业管理“九龙治水”的局面，实行了管人管事管资产的国有资产管理体制的改革。国务院国资委成立后，确定了政资分开，政企分开，建立现代企业制度，把企业逐步推向市场，尤其是推进了加强国有企业的监管、转换经营机制等一系列的内部改革。应该说国有企业改革在这几年取得了很大的成就，国有企业改革的方向也是对的，应该予以肯定。但同时，在国有企业改革和发展的过程中，也出现和存在两个基本问题：

一是国有资本的布局过广。几乎在所有的行业尤其是竞争性领域行业中都有国有企业的身影，大量的国有资本投入竞争性领域行业，造成了“国进民退”的格局，大大挤占了民营企业的发展空间。由于国有资本过于膨胀，造成我国大多数行业产能过剩、国有企业负债率过高、库存过大等问题，为国民经济发展的全局带来严重影响，也是我国经济结构失衡进入新常态的主要原因。

二是国有企业内部机制不活，国有企业与市场接轨步伐不快。尤其是国资委职能逐步异化，在国资委全面加强国有资产监管的同时，出现了矫枉过正的现象，管人管事管资产的国资委几乎变成了对国有企业全面管理的“国企委”，差不多回到了过去的国家经贸委。

针对这两个突出问题，十八届三中全会的《决定》提出了很明确的改革方向和路径：

针对国有资本布局过宽过广的问题，《决定》提出了“国有资本投资运营要服务于国家战略目标，更多投向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，重点提供公共服务、发展重要前瞻性战略性产业、保护生态环境、支持科技进步、保障国家安全。”“坚持公有制主体地位，发挥国有经济主导作用，不断增强国有经济活力、控制力、影响力。”“国有资本加大对公益性企业的投入，在提供公共服务方面做出更大的贡献。”

针对国有企业机制不能适应市场经济需要的问题，《决定》指出“完善国有资产管理体制，以管资本为主加强国有资产监管”，要“推动国有企业完善现代企业制度”，国有企业“必须适应市场化、国际化新形势，以规范经营决策、资产保值增值、公平参与竞争、提高企业效率、增强企业活力、承担社会责任为重点，进一步深化国有企业改革”。等等。

2014年中央进一步提出我国的经济体制改革要以供给侧结构性改革为主线，加大以“三去一降一补”为主要内容的供给侧结构性改革的力度。从某种意义上说，供给侧结构性改革本质上主要是针对国有企业布局调整的改革。比如，去产能主要是要求国有企业缩短战线，去杠杆主要是降低国有企业的负债率，去库存主要是解决国有企业内部结构失衡，补短板也是要求国有企业的发展要服从国家大局，发展公益性、战略性等产业，使国有企业在国民经济结构调整中发挥主导作用，等等。

二、布局调整以退为先，可使国企改革纲举目张

The past five years have witnessed improvements in these two aspects of SOE reform. De-leverage in steel and coal industries for instance has contributed to limiting SOE oversize presence in energy sector; While the mixed-ownership reform that China Unicom performed recently has signaled meaningful changes diversifying the ownership in SOEs.

十八届三中全会《决定》已经发布近五年了，应该说国务院国资委和有关部门按照中央十八届三中全会提出的要求，在解决上述国有企业存在的两大问题方面也做了不少工作。比如，在布局调整方面，去年国有企业在钢铁、煤炭领域的去产能，超前完成了年度计划；国务院出台了《关于推动中央企业结构调整与重组的指导意见》，提出了“四个一批”的调整思路；国务院有关部门积极推进国有企业混合所有制改革，并于近期进行了中国联通的混合所有制改革，尽管国有资本仍然占绝对控股地位，但混改毕竟引进了一些民营企业入股，也进行了员工持股试验，为国有企业混合所有制改革进行了有益的探索；国有企业的兼并重组也在不断推进，近期神华、国电两大央企的重组已经获批等。在转换机制由管资产向管资本转变方面，国务院国资委去年下放了部分审批项目，进行了一些法人治理结构、三项制度改革试点等。但总的说来，国有企业改革在解决国有经济布局的调整方面并没有取得全局性的突破；在国资委从管资产向管资本转变、建立现代企业制度、转换经营机制等改革也乏善可陈，在某些方面各级国资委对国有企业的管理反而更多了。应该说，虽然经过了近五年的努力，但国有企业改革仍然处于艰难推进中，国有企业改革和发展任重道远。I believe that the 19th CPC National Congress will continue to emphasize reform, furthering structural reform in order to adjust the scale of SOEs in Chinese economy, and transforming the management system in SASAC as well as in SOEs. I therefore suggest that we should prioritize the former as it is an integral part of the supply-side structural reform, and receives wide support from the government. Besides, exit of Zombie firms and laggard SOEs in competitive industries are critical to China’s economy. In the wake of the adjustments in the scale and percentage of SOEs in the economy, we can then turn to deepening reforms in remaining SOEs. In this order, SOE reform can be more effective.

再过一个月，党的十九大将会召开，按照习近平同志的“改革只有进行时”“把改革进行到底”的要求，十九大一定是继续推进全面深化改革的大会。在新的形势下，国有企业改革任务更重，难度更大。我认为，未来五年国有企业仍然面临着两条战线的改革：一条是按供给侧结构性改革的方向，进行国有经济布局调整；一条是实现由管资产向管资本转变、转换企业内部机制。从长远来看，这两条战线的改革都很重要，但在一个时期内，需要有所选择，重点突破，顺序推进。我建议，在未来五年仍应把国有经济布局调整作为国有企业改革的重点、突破口和主要任务，这既是供给侧结构性改革的迫切需要，也具备很多有利条件，是国有经济布局调整比较好的时机：一是党中央国务院高度重视供给侧结构性改革的工作，给予了很多政策和支持，为国有经济布局调整提供了很好的机会和外部环境；二是一大批“僵尸企业”和竞争性领域的劣势国有企业已经难以生存，需要抓紧退出，既然这些企业准备要退出了，何必再去费劲转换经营机制呢？何必“死马当作活马医”呢？三是先进行国有经济布局调整，然后对保留下来的国有企业继续深化改革，这样做顺序清晰，有的放矢。总之，通过布局调整以退为先的改革策略，可以使国有企业改革重点突出，纲举目张，事半功倍。

三、四类国企优先调整退出

Bankruptcy, exit, restructure, introduction of strategic investors, transfer of shares, employee stock ownership and so on are measures to adjust the scale and shares of SOEs in China’s economy. The involved SOEs can be divided into four categories:

国有经济布局调整的方式多种多样，包括破产、关闭、重组、引进战略投资者、转让控股权、经营者员工持股等，混合所有制改革从一定意义讲，也是布局调整的一种方式。国有经济布局调整涉及面广，需要分类分批进行，按照中央关于供给侧结构性改革的总体部署，我认为可以分四类进行调整退出：

第一类是结合供给侧结构性改革的要求，对处于煤炭、钢铁、建材、原材料等严重产能过剩的产业中的“僵尸企业”，近期要加快退出，打突击战，不要再拖几年了。这项工作虽然去年开了头，完成了2016年的去产能计划，但是如有松懈，很难持续下去。尤其是由于多种原因，今年上半年煤炭、钢铁等价格大幅上涨，产能过剩的行业中相当多国有企业又开始盈利了。在这种新的情况下，将仍在盈利的国有企业退出，难度可能会更大。一些原本已经被列入去产能计划的国有企业，就有理由再观望，甚至不退出了。因此清理产能过剩行业“僵尸企业”的工作要锲而不舍、持之以恒。否则，如有反复，过几年有可能还需要再进行一次供给侧结构性改革。

-Zombie firms industries with overcapacity such as coal, steel, building materials, and raw materials industries should exit, in response to the supply-side structural reform. Now that the prices of coal and steel rise up again thanks to the exit of a number of companies in these industries, many SOEs are likely to hesitate, or even abandon the exit plan. It is thus important to keep on the good work of exit of these zombie firms. Otherwise, there would be another round of supply-side structural reform soon.

第二类是处于商业、物流、服务业、外贸、制造业等竞争激烈的领域，国有企业从总体上没有长期竞争优势，对这些领域，除了极少数已经做强、做优、做大的国有企业外，没有长期优势的企业原则上都应逐步调整退出。对于要不要把竞争性领域没有长期竞争优势的国有企业退出去，一直存在不同的看法。一些学者脱离实际，不了解国有企业的实际运作过程，天真的认为国有企业在任何领域都是可以做强、做大、做优的。如果让这些人去经营竞争性领域的国有企业，恐怕企业连工资都发不出来。据我所知，那些真正了解、懂得国有企业实际运作的同志，绝大部分的国资系统领导人，对将竞争性领域中没有长期竞争力的大多数国有企业退出的原则都是赞同的。

-SOEs that are not competitive in business, logistics, service, trade and manufacturing industries should adjust their priorities and exit the market.

第三类是目前暂时盈利水平不错，可以生存发展，但不符合国民经济整体发展战略，不符合企业长远发展方向的国有企业，也应该逐步退出。比如房地产企业。国有资本投资运营要服务于国家战略目标，不能仅仅从企业本身盈利目标出发。当前的高房价问题，已经成为国家重大的经济和社会问题，成为国民经济稳定发展的最大风险。中央调控房价的决心很大，老百姓的意见也很大，国有房地产企业为什么不能服从大局，为国为民分忧，多帮政府建一些保障房、公租房，少赚一些利润，多做一些公益性的事情呢？

-SOEs that are profitable but do not fit in the national development strategy should exit the market. These SOEs include those operate in the real estate market. Given the stocked bubbles in the real estate market and the skyrocketing prices of housing, SOEs should take the initiative in response to central government’s call to control the housing prices.

-SOEs involving in industries with high risks, such as the medium-small SOEs in financial industries that have a tradition of systematic risks, and SOEs in hi-tech industries that require large investments and bear high risks, should opt to exit the market.

第四类是经营风险大，国有企业内部动力机制和风险承受能力不适应的领域，比如已经具有很大泡沫，并且具有系统性风险的金融领域的中小国有企业，以及需要巨额投入并且风险很大的高科技企业等等，都应该逐步退出。现在不少地方政府和国资系统，通过多种方式盲目投资了不少中小金融企业。当前我国金融风险很大，虽然国家专门成立金融稳定和发展委员会控制风险，但未来一旦发生系统性的金融风险，首先逃离的会是民营资本，其次是大型国有金融机构，最后为金融风险买单的一定是地方国有资本投资的中小金融机构。因此国有企业投资的金融领域的中小企业也应该早点调整退出。在高科技产业领域，从深圳的实践来看，深圳成功的高科技企业，基本上是民营企业，市属国有企业在高科技产业发展的项目基本上都垮掉了，政府主导投入的高科技项目，除极个别外，绝大部分也是失败的。因此，除国家需要的关键领域的重大高科技攻关项目外，属于竞争很激烈的应用性高科技企业，国有资本应该调整退出。

Of course, the exit of SOEs is contingent on their own situation. State assets should focus more on the provision of public goods and on industries associating with national strategy.

当然，国有企业退出的方式也可以视情况灵活选择，可以全部退出，一股不留；也可以大部分退出，以参股的方式分享经营利润；还可以部分退出，采取类似中国联通方式的国有控股企业，引进社会资本参与企业经营等等。混合所有制本质上也是国有企业退出的一种方式。

国有经济布局调整中也要有退有进，退出后的资本形态应更多集中在公共领域的建设、国家重大战略性产业等。同时，国有资本应加大对公益性企业投入，在提供公共服务方面做出更大的贡献。

As for the remaining SOEs, we should carry out mixed-ownership reform to separate the government with capital, separate the government with firms. These SOEs should reform the operational institutions to fully transform into a modern corporate and to become competitive.

在国有经济布局调整大体完成后，对仍然保留的国有企业，一般采取混合所有制形式，实行政资分开、政企分开，把企业推向市场，加快现代企业制度的建设，转换内部经营机制，采取市场职业经理人的聘任方式选拔企业领导者，企业的分配制度、劳动制度等一律与市场接轨，使国有企业真正成为市场中独立的竞争主体。对极少数自然垄断性行业，国有企业可以采取控股甚至独资的方式继续经营，但要实行政企分开，特许经营，加强政府监管，防止行业垄断对国民经济和人民生活带来的巨大伤害。

四、营造布局调整退出的良好大环境

In order to implement the aforementioned adjustments, not only SASAC and SOEs but also the whole society should work together to create a supportive external environment. Many colleagues in SASAC and SOEs are constantly blamed for privatization and loss of state assets. Besides, as the exit of SOEs would inevitably incur a cut-off in labors, many in the SASAC are concerned that officials in the judicial departments would punish them once labors file petitions, regardless of the legitimacy of their claims. Similarly, such large-scale adjustments will definitely undermine the vested interests of many different parties, from within the SOEs to government officials, involved business entities, practitioners often face untruthful charges and false accusations.

国有经济布局的调整难度很大，风险很大，不仅需要国资系统和国有企业同志的努力，更离不开全社会的支持，为国有经济布局调整创造良好的外部环境。据我所知，对国有经济布局的调整，国资系统大多数领导和企业家大部分都明白，十多年来国有经济布局调整方面的经验也很多，但由于目前缺乏国有企业改革尤其是布局调整的外部环境，使不少同志顾虑重重，想做却不敢做。例如：

怕扣帽子，怕被扣上私有化的大帽子。私有化问题在理论上是可以研究的，可以让那些从理论到理论的所谓政治正确的理论家去研究、去争论。但在国有企业改革实践过程中，不能随便把国有企业改革与发展泛政治化和意识形态化，私有化的概念在理论上不清晰，在实践上无法掌握。比如混合所有制改革，国有资本到底占多少比例算私有化？持股80%是私有化，还是持股30%是私有化？对此没有一个明确的标准。因此，国有企业改革要从国有经济改革和发展的实际出发，不能乱扣帽子。

怕打棍子，国有资产流失是随时打向国有企业领导人的一根棍子。在国有企业改革的实践中，不管国有资产转让价格多高，不管经过了多少道严格的程序，都可能会有人以国有资产流失的名义打棍子。

怕上访，企业改革调整过程中，尤其是国有企业转让、破产、关闭过程中，企业工作不管做得多细，都难以避免员工上访。上访的原因很复杂，理由有合理的，也有不合理的。但在维稳的强大压力下，一旦发生员工上访，有关方面不问青红皂白，有可能一律以影响稳定大局为名，追究企业领导人的责任。

怕告状，在国有经济布局调整中，包括在发展混合所有制改革过程中，国有企业领导人必然要与民营企业家打交道，必然涉及到股份比例、价格确定等相关重大问题。个别人可能出于不同的目的，告状诬陷甚至无中生有，讲国有企业家与民营企业家相互勾结，等等。

这些问题如果不解决，国有经济局调整恐怕也很难进行下去。因此，要加快国有企业改革，就需要解放国有企业领导人，解放国资系统的领导人，给他们创造良好的布局调整环境，即使他们在国有企业改革过程中出现了一些失误、错误，也要对国资系统与国有企业的领导和同志们多理解，多包容，少批评。

Therefore, we should together create a more supportive and tolerant external environment for the practitioners to carry through the critical SOE reform.

我相信，十九大后，在中央领导下，在国资系统同志的努力下，国有企业改革一定会有突破性进展！