国企改革：“再深的水我们也得蹚”

——《习近平时代》选载

□［美］熊 玠 主编

针对国有企业改革，20年前中共十四届三中全会就提出“积极发展混合所有制经济”，10年前十六届三中全会更是提出了相关方案。可以说，国企改革问题早在十六届三中全会就进行了详细的顶层设计：对垄断行业要放宽市场准入，引入竞争机制；实行政企分开、政资分开、政事分开；深化行政审批制度改革，切实把政府经济管理职能转到主要为市场主体服务和创造良好发展环境上来。但10年过去了，这些重大措施的执行情况和效果不容乐观。

十八届三中全会用“涉险滩”“啃硬骨头”来形容国企等核心领域的改革一点都不为过。国企改革之所以推进困难，就在于国有资产一定程度上已经成了一块巨大的利益蛋糕。正如李克强所言，“触动利益往往比触及灵魂还难，但是，再深的水我们也得蹚”。

过去30多年的历史表明，国企改革难的不是找准问题、提出目标和方案，而是落地的能力。习近平一再强调“一分部署、九分落实”，这对于国企改革尤为重要！

作为国资国企改革的牵头单位，国务院国资委专门成立全面深化改革领导小组，对国企改革的重大问题进行研究，并于2014年7月在中央企业启动了“四项改革”试点：一是在国家开发投资公司、中粮集团有限公司开展改组国有资本投资公司试点。二是在中国医药集团总公司、中国建筑材料集团公司开展发展混合所有制经济试点。三是在新兴际华集团有限公司、中国节能环保集团、中国医药集团总公司、中国建筑材料集团公司开展董事会行使高级管理人员选聘、业绩考核和薪酬管理职权试点。四是在国资委管理主要负责人的中央企业中选择2到3家开展派驻纪检组试点。这四项改革试点基本上将此轮国企改革的着力点清晰地展现在世人面前。

从“管国企”到“管国资”：以国资改革带动国企改革

2013年12月19日，国务院国资委副主任黄淑和亮相国新办发布会并介绍国企改革路线图。在他看来，新一轮国资国企改革的最大亮点之一就是以国资改革带动国企改革，政府要以出资人身份将“管国企”转为“管国资”。

从“管国企”到“管国资”，虽一字之差，但管理的内容、对象、行为方式等都将发生很大变化。

过去，国有企业是由各级国资委按照“管企业”的方式进行管理：管人、管事、管资产。今后，按照“管国资”的要求，需要在《公司法》的框架下，由国有资本的代表机构作为股东来“管资本”。

从“管国企”到“管国资”，国资委的定位和职能也要发生转变。以往，国企高管的任命、重大投资决策的拍板以及企业经营指标的确定和考核，国资委都有很大的话语权。按照新的定位，国资委将行使出资人职责，以真正的股东身份来行使股权，围绕“管好资本”落实出资人的职责，不干预国有企业的具体经营活动，不干预国有企业的法人财产权和经营自主权。

2014年12月22日至23日，在中央企业、地方国资委负责人会议上，国务院国资委负责人表示，国资委监管工作的改革不应是动其皮毛的修修补补，而必须是动其筋骨的大刀阔斧，有些方面甚至要脱胎换骨。国务院国资委要带头自我改革、自我革命。

“管国资”，看上去简单了，但实际上难度更高了。十八届三中全会提出：“改革国有资本授权经营体制，组建若干国有资本运营公司，支持有条件的国有企业改组为国有资本投资公司。”这意味着过去的“国资委—企业”两层管理结构将会被打破，形成“国资委—国有资本运营公司、投资公司—企业”三层结构。国资委的一部分职责将转移到投资运营公司，由投资运营公司来负责企业重组、兼并与并购、公司证券发行等业务，国资委主要负责制度的建立、规则的制定以及对国有资本运营公司或投资公司的监管和考核。

如果把目前的国企比作“运动员”，国资委比作“裁判员”和“教练员”的话，新一轮国资国企改革启动后，国资委的“裁判员”职能将进一步厘清，而国有资本运营、投资公司会成为相对独立的“教练员”。至于国企这个“运动员”，将引入市场化手段来激发其竞争活力。

上海是中国地方国资国企重镇，存量规模仅次于央资央企。在此轮国企改革中，上海充当了“排头兵”。2014年，上海通过对金融业进行“混合所有制”改造，初步形成实物性国资和金融资产类国资的两大国资流动平台。其中，上海国际集团是改革的第一个对象。通过“清壳+转型”，剥离上海国际集团的企业经营者角色，承担单一的出资人角色，将上海国际集团打造成专业的国资投融资运营平台。2014年前11个月，上海累计盘活存量国有资产约800亿元。

分类：国企改革的基础

2014年12月22日，国务院国资委公布了2015年重点工作，其中就包括准确界定不同国有企业功能，稳妥、规范、有序发展混合所有制经济。

国企分类是国企改革的基础，只有明确了如何对国企进行分类，才能在此基础上进一步展开改革，对不同类型的企业实行不同方式的监管。过去人们对国有企业有那么多的意见，很大一个原因就是国企的分类没搞好。有些国企从事的是公益性业务，如公交、邮政，国家对它们进行补贴是合情合理的；有些企业从事的是竞争性业务，就不宜由国家进行补贴了。但截至目前，官方、学界等还未对国企的分类达成共识。

时间不等人，一些地方已经开始了实践尝试。自2013年12月17日上海打响国资国企改革“第一枪”之后，截至2014年9月19日，已有上海、广州、北京、江苏等17个省市发布了地方国资国企改革意见，呈现“遍地开花”态势。

在天津和上海浦东两地的国资国企改革方案里，都将国有企业划分为竞争类、公共服务类和功能类三种类型。竞争类企业，以市场为导向，以企业经济效益最大化为主要目标，兼顾社会效益，努力成为国际国内同行业中最具活力和影响力的企业；公共服务类企业，主要是提供公共产品或公共服务，以确保城市正常运行和稳定、实现社会效益为主要目标；功能性企业，以完成战略任务或重大专项任务为主要目标，兼顾经济效益。不同类型的国有企业，不光是定位的不同，在所有制形式上，这些企业也将有不同的“安排”。

上海市国资委已完成对所监管企业的具体分类，40多家公司中，大部分被划为竞争类企业，比如上汽集团、上海电气集团、光明食品集团；功能类企业有上海国盛集团、上海地产集团、上海申迪集团等；公共服务类企业有上海申能集团、上海申通地铁集团、上海久事公司、上海城投公司。

相对而言，地方对国企进行分类比较容易，中央层面操作起来则较为困难，因为央企往往含有很多不同的业务板块，是一种“你中有我，我中有你”的局面。例如中石油，它的油气采集业务是功能性的，但是管道业务和终端加油站则是竞争性的。因此，更好的方法是按业务板块对企业进行划分，而不是对整个企业进行划分。如何对央企进行科学分类，可能还需要假以时日进行研究探索。

混合所有制：此轮改革的重头戏

2014年2月19日，是此轮国企改革进程中应该铭记的一天。

这一天，中国石化发布重磅公告：拟在对油品销售业务板块现有资产、负债进行审计、评估的基础上进行重组，同时引入社会和民营资本参股，实现混合所有制经营。

也是这一天，广东省国资国企改革发展工作会议召开，宣布新一轮国资国企改革正式启动。当天，格力集团旗下的格力电器、格力地产率先公布了改革方案。格力集团的改革分为两个部分：一是无偿剥离格力地产、口岸公司和格力航空投资股权及格力集团对格力地产的债务，将该资产注入新成立的海控公司；二是剥离后的格力集团将以不超过公司49%的股权通过公开挂牌转让的方式引进战略投资者。

一南一北，一央一地，遥相呼应，拉开混合所有制改革的大幕。

混合所有制改革无疑是此轮国企改革的重头戏。如果说以国资改革带动国企改革旨在从外部为国企改革扫清障碍的话，混合所有制则直指国企自身最根本的产权问题。

十八届三中全会以来，全国各地陆续推出各种版本的混合所有制改革方案，一些央企也推出不同版本的混合所有制改革方案。在已经公布意见的17个省份中，有7个省市明确了混合所有制改革的时间表和具体指标。探索股权激励与员工持股、吸引民间资本以股权投资方式参与国资和国企控制的项目、在一些产业的某些环节向民营资本开放，这些方式成为地方探索的主要操作手段。

在探索股权激励与员工持股方面，上海先行一步，上港集团拿下了员工持股第一单。2014年年底出炉的“上港方案”堪称历次全国性国企国资改革涉及员工持股认购金额最大的一次“混改实验”。“上港方案”一个明显特点是拒绝管理层“一股独大”。按已生效并具有法定效力的《2014年度员工持股计划》，上港集团向公司员工非公开发行不超过4.2亿股股票，总募集资金总额不超过18.19亿元。其中上港董事长等集团领导班子成员累计持股占1%，其余99%的股份由1.6万多名员工认购。受益面占到上港集团公司员工总人数的70%，这或将创造历史上同类改革个案的受益面之最。实际上，仅就上海而言，等待试行员工持股计划的市级竞争性国企还有数十家。2015年新年伊始，国务院国资委全面深化改革领导小组就审议了《关于混合所有制企业实行员工持股试点的指导意见》，员工持股将成为国企改革的重中之重。

在吸引民资参股方面，仍处于探索磨合之中。2014年7月15日，中欧陆家嘴国际金融研究院执行副院长刘胜军在李克强主持召开的经济形势座谈会上坦言：“现在很多民营企业对混合所有制还存在三个方面的顾虑：一是政府拿出什么东西来混合？二是民营资本能占多大比例？三是混合‘联姻’后会不会受到干预？”刘胜军的担忧并非杞人忧天。2014年6月，华东有色控股的混合所有制改革宣告失败，重回国有身份。其中一个很重要的原因，就是混合“联姻”后行政逻辑与市场逻辑的冲突，在改制后半年多的时间里，公司董事长和副董事长相继缺位，股东之间甚至引发了6场官司。这场由人事变更引发的股东纠纷，一方面暴露了国有股一股独大的弊端，另一方面也暴露了政府意志与股东价值的冲突、市场主体意识与国有本位意识的冲突。

华东有色控股并非个案，对于民营企业来说，混合所有制“想说爱你不容易”。从这个意义上讲，混合所有制还有很长的路要走。

“断奶”：赶国企下水

即使进行了混合所有制改革，不同股东实行共治也有很大的难度。特别是国有控股的所有制企业中，高管人员仍然属于国家干部，他们的选拔制度和薪酬制度实现市场化存在很大困难，难以成为真正的企业家或职业经理人。

要让国企成为真正的市场主体，就必须去行政化，必须“断奶”，让国企（特别是央企）“一把手”更多地从市场产生，通过职业经理人制度来解决国企高管的选聘问题，造就一批“有志实业、无意仕途”的国企高管。

2015年1月1日，《中央管理企业负责人薪酬制度改革方案》正式实施。首批改革将涉及72家央企的负责人，包括中石油、中石化、中国移动等组织部门任命负责人的53家央企，以及其他金融、铁路等19家企业。值得注意的是，《方案》要求“薪酬改革应与中央企业负责人选任方式相匹配”。所谓与选任方式相匹配，就是不能再“当不了高官当高管”，除了根据不同企业的类别和性质，还根据企业高管的身份和选拔任用机制来确定不同的薪酬。国企的负责人如果是由组织任命、有行政身份的，就不能再拿着市场化的薪资，其薪酬应参考国家相应级别的公务员薪酬和国企的实际情况综合考量后决定。如果是通过职业经理人制度选拔产生，就要随行就市，实行市场化的薪酬。在此基础上，既要打破高管旱涝保收的铁饭碗，又要给予相应的激励，做到约束和激励相平衡。

反腐：助推国企改革蹚过“深水区”

随着国企改革紧锣密鼓地推进，国企反腐大幕也渐次拉开，其节奏在明显加快。在经济新常态下，高压反腐和深化改革双箭齐发，可谓刮骨疗毒与激发创新并进。

2013年，落马的国企高管是17名。

2014年，这一数字攀升至70名。

2015年第一季度，已有38名国企高管被调查，落马人数超过了2014年全年的半数。仅3月份中央巡视组进驻26家央企以来，1个月之内已经有18名央企高管落马。有媒体从两会后公布的第一个落马高管算起，称之为“一天查处一个”的反腐节奏。

在经济新常态下，国有企业进入爬坡过坎阶段，亟须锐意改革释放活力。然而，一个不容回避的问题是，国企腐败蔓延势头依然没有得到有效遏制。在此背景下，改革难以顺利推进，国企发展严重受阻。中共十八大以来，五轮中央巡视体现了中央对国企反腐的重视，向社会传递出加大国有企业反腐力度的强烈信号：以反腐倒逼国有企业改革向纵深推进。国企反腐并不是单纯的反腐败，而是深化国企改革的题中应有之义，通过全覆盖的反腐，推动国企改革走过“深水区”。

“剑指问题倒逼改革，从体制机制、监督管理上找原因，促进完善制度，细化权力清单、责任清单、负面清单，为全面深化改革提供参考”。找准问题之后，提出治本之策以求根治，这是新一轮巡视的新要求，也是国企反腐努力的未来方向。特别是在国企改革将在产权制度、资本管理方式上发生重大变化、在混合所有制逐步推进的今天，国有资本、民营资本的界限将日益模糊，在诸多领域呈现一种你中有我、我中有你、相互融合的态势。这也对国企监管，特别是防止国有资产流失提出了更高的要求。

要解决国企的腐败问题，就必须解决国企长期存在的内部人控制问题和对国企领导人的权力监督问题。在市场经济条件下，就是要减少所有者的委托—代理链条层级，建立真正的现代企业制度，落实公司化的治理结构。中石油等腐败窝案频发，击中的正是国企在经营管理上的体制性软肋：企业主要负责人权力过于集中，缺乏有效监督制约，导致内部人一旦达成一致，极有可能导致大规模集体犯罪问题的出现。从这个意义上说，国企反腐，既要挖出那些胆大妄为的“蛀虫”，依据党纪国法严肃处理，更要完善国有企业内部一系列监管制度，推动国企管理和高管人员去行政化。

2015年1月13日，习近平在十八届中央纪委五次全会上强调：“要着力完善国有企业监管制度，加强党对国有企业的领导，加强对国企领导班子的监督，搞好对国企的巡视，加大审计监督力度。国有资产资源来之不易，是全国人民的共同财富。要完善国有资产资源监管制度，强化对权力集中、资金密集、资源富集的部门和岗位的监管。”

把我们党“办成一所大学校”

□ 赵耀宏

干部教育工作是党的建设伟大工程中的一项基础性、全局性、战略性工作。在延安时期，我们党着眼于“改善工作”、“建设大党”和克服“本领恐慌”的需要，大力开展干部教育工作，造就了一支德才兼备、堪当重任的高素质干部队伍。

1937年10月23日，毛泽东在为陕北公学题词中指出：“要造就一大批人，这些人是革命的先锋队。这些人具有政治远见。这些人充满着斗争精神和牺牲精神。这些人是胸怀坦白的，积极的，与正直的。这些人不谋私利，唯一的为着民族与社会的解放。这些人不怕困难，在困难面前总是坚定的，勇敢向前的。这些人不是狂妄分子，也不是风头主义者，而是脚踏实地富有实际精神的人们。中国要有一大群这样的先进分子，中国革命的任务就能够顺利地解决。”

确保干部学习教育的经常性与有序化

在革命任务异常艰巨、客观条件极其困难的岁月里，我们党以强大的政治气魄，花费巨大精力，既深入开展干部在职教育，又创办大量干部学校，形成干部教育整体推进的格局，使延安成为名副其实的窑洞大学，成为培养和造就德才兼备的高素质干部队伍的大熔炉。

毛泽东在六届六中全会上向全党发出“来一个全党的学习竞赛，看谁真正地学到了一点东西，看谁学得更多一点，更好一点”的号召，随即在职干部教育迅速兴起。为了加强组织领导，把干部在职教育引向深入，中央专门成立干部教育部，建立在职干部平均每天学习两小时的制度，并保持其持久性与经常性。对干部类别、教育方针、课程设置、学习方法、经费保障等问题作出明确指示，同时决定每年的5月5日（马克思生日）为学习节。还在机关学校部队普遍组成各类学习小组，并以各类学习小组为载体，使在职干部教育有序开展。

与此同时，我们党把办好干部学校作为事关全局的大事来抓，先后颁布《中共中央关于延安干部学校的决定》《关于办理党校的指示》等，明确各学校的定位和办学要求。当时我们党恢复了中央党校，在延安及其周边地区，创办了中国人民抗日军政大学、陕北公学、马列学院、鲁迅艺术学院、延安自然科学院、行政学院等干部学校。按照党中央大办干部学校的部署，陕甘宁边区和党领导下的各抗日根据地也普遍创办干部学校，加大了干部的教育培训力度。据统计，仅在延安及其周围地区创办的干部院校就达三十多所，为我们党培养了数十万名治党、治政、治军优秀人才。可以说“延安处处有学校、延安遍地有歌声”，“吃小米饭、攻理论山”，就是当年我们党大规模教育培训干部历史画卷的生动写照。

理论武装与能力提升有机融合

为了提高干部思想素质和增强工作能力，延安时期针对干部职级和类别特别是文化层次，规定不同的学习内容。中共中央在《关于在职干部教育的指示》中，把在职干部分为有相当文化理论水准的老干部、文化理论水准都较低的老干部、有相当文化水准的新干部、工农出身的新干部四类。

针对不同类型的干部，规定不同的学习内容和课程。在教学内容上，非常注重干部的业务教育、政治教育、文化教育、理论教育的内容配置和有机结合。强调一切在职干部都须给以政治教育。其范围，包括时事教育和一般政策教育两项。开展政治教育的目的在于使干部除精通其专门业务局部情况与局部政策之外，还能通晓一般情况与一般政策，扩大干部的眼界，避免偏激狭隘不懂大局的弊病，坚决摒弃好谈一般政治而忽视专门业务或仅局限于专门业务而忽视一般政治的倾向。对于文化程度太低的干部，除业务教育与政治教育外，着重开展文化教育，反对轻视文化教育的错误观点。而对于高中级干部则强调于业务学习之外均须学习理论。

在方法上，坚持个人自学和集体研讨相结合，以个人自学为主。在个人自学基础上，开展深入的研讨活动，注重培养干部独立思考能力和学习习惯。坚持废除注入式教学，倡导启发式教学。坚持废除空洞说教式教学，倡导实验式教学。强调“教、学、做”合一，主张使干部从处理事物的过程中，获得分析、比较和综合等经验，增强学以致用能力。坚持聘请中央领导和各根据地来的负责人给干部授课或解答干部学习中提出的疑难问题。如毛泽东1937年就曾给抗大学员讲授《辩证唯物论》，每星期上午讲2次，历时3个月，授课110多个小时。由于既紧跟时代又符合实际，既突出了干部教育的主业又增强了干部教育的精准度和实效性，使得延安时期的干部教育呈现出高潮迭起、不断深入的景象。

最大化彰显干部教育价值

树立什么样的学风是关乎干部学习教育成败得失的一个重要问题。实践表明，是否坚持理论联系实际的马克思主义学风，不仅是判断干部学习教育有无实效性的准绳，也是评价干部教育得失的基本价值尺度。

在延安的干部教育实践中，针对党内存在的主观主义特别是教条主义的残余与危害，开展了一场以反对教条主义为主要内容的、深刻的学习和教育革命，把干部学习教育工作从教条主义的束缚中解放出来。

在马列主义理论学习教育中，坚决纠正过去不注重领会其实质而注重领会其形式、不注重应用而注重死读的方向，以注重应用为标准。教育干部学会“用马列主义的理论和方法，去分析变化万端的时事政治，找出战略上、策略上的结论”的本领。

在诸如军事、法律、经济、文艺、自然科学、医学等专门学习教育中，以学习有关该项专门工作的理论与实际的课程为主。切实把理论联系实际贯穿在整个干部教育的各个环节，不论任何工作部门，也不论业务教育、政治教育、文化教育、理论教育的任何方面，都坚决贯彻反对主观主义、宗派主义与党八股的精神，从而使干部学习教育同全党的工作大局紧密相连，同我们党所领导的新民主主义的政治、经济、文化、军事事业紧密相连，同提高广大干部政治思想素质和工作的能力与本领紧密相连，使理论联系实际的学风成为延安时期干部学习教育中普遍遵循的基本原则，开创出了干部学习教育工作的新纪元。

纪念中国共产党成立95周年·党史记忆