



近日，中共中央、国务院公布了《中共中央国务院关于完善国有金融资本管理的指导意见》（以下简称《指导意见》），从总体要求、完善国有金融资本管理体制、优化国有金融资本管理制度、促进国有金融机构持续健康经营、加强党对国有金融机构的领导、协同推进强化落实6个方面提出26条意见。这是全面贯彻落实党的十九大和第五次全国金融工作会议精神的重大的举措，也是做好新时代国有金融资本管理的顶层设计。

着力解决我国国有金融资本管理中的突出问题

虽然近年来我国国有金融资本管理取得了一系列进展，如国有金融资本管理的委托代理关系逐步建立，逐步从“行政化”方式向“市场化”方式转变，更加注重和强调“管资本”，但正如《指导意见》所指出的那样，“当前国有金融资本管理还存在职责分散、权责不明、授权不清、布局不优，以及配置效率有待提高、法治建设不到位等矛盾和问题”。

国有金融资本管理部门职责不明。国有金融资本虽然属于国有资本，但其又不同于其他国有资本。2003年，中央明确由财政部按规定管理国有金融资产，并在年底成立中央汇金公司，由其根据国务院授权，代表国家依法行使对国有商业银行等重点金融企业出资人的权利和义务。中央汇金公司不开展其他任何商业性经营活动，不干预其控股的国有重点金融企业的日常经营活动。此后财政部虽然继续管理国有金融资产但其并非出资人，中间存在一定的问题。银监会也于2003年成立，标志着金融监管架构的完善，但金融监管并不履行出资人监管职责。如此一来，在中央层面，财政部、人民银行、银保监会、证监会、中央汇金公司都是国有金融资本的管理主体；在地方层面，财政部门、国资委、金融办、投资运营公司等都参与国有金融资本的管理。虽然多个机构管理国有金融资本，但对出资人职责缺少明确授权，管理权责边界不清晰的情况持续存在，由此引发的问题是，微观方面出资人在金融机构公司治理中无法发挥作用，容易形成内部人控制，宏观方面国有金融

完善国有金融资本管理的顶层设计

□ 娄飞鹏

核心阅读

■ 虽然多个机构管理国有金融资本，但对出资人职责缺少明确授权，管理权责边界不清晰的情况持续存在，由此引发的问题是，微观方面出资人在金融机构公司治理中无法发挥作用，容易形成内部人控制，宏观方面国有金融资本功能不能最大化发挥。

■ 《指导意见》首次明确了国有金融资本的集中统一授权管理、财政部门履行国有金融资本出资人职责、国有金融资产管理要从“管企业”向“管资本”转变，并对相关问题提出了明确的解决方案。

建立健全国有金融资本管理的“四梁八柱”

《指导意见》意在“建立健全国有金融资本管理的‘四梁八柱’，优化国有金融资本战略布局，理顺国有金融资本管理体制，增强国有金融机构活力与控制力，促进国有金融资本保值增值，更好地实现服务实体经济、防控金融风险、深化金融改革三大基本任务”，首次明确了国有金融资本的集中统一授权管理、财政部门履行国有金融资本出资人职责、国有金融资产管理要从“管企业”向“管资本”转变，并对相关问题提出了明确的解决方案。

国有金融资本实行一个部门集中统一管理。“国有金融资本属于国家所有即全民所有。国务院代表国家行使国有金融资本所有权。国务院和地方各级政府依照法律法规，分别代表国家履行出资人职责。按照权责匹配、权责对等、权责统一的原则，各级财政部门根据本级政府授权，集中统一履行国有金融资本出资人职责”。这进一步明晰了国有金融资本的委托代理关系，国有金融资本采用集中统一的出

资人管理模式，为解决多个部门管理国有金融资本导致实际运行中“所有者代表缺位”、财政部门管理国有金融资产“师出无名”的问题奠定了基础，更有利于实现国家财权统一以及发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用。

优化国有金融资本的配置格局。“统筹规划国有金融资本战略布局，适应经济发展需要，有进有退、有所为有所不为，合理调整国有金融资本在银行、保险、证券等行业的比重，提高资本配置效率，实现战略性、安全性、效益性目标的统一”。国有金融资本在金融领域的控制力不是单一靠数量来实现的。优化国有金融资本的布局，有利于解决国有金融资本在竞争性行业分布较多而在金融基础设施领域投入不足，在银行业配置较多而在非银行金融机构配置较少的问题，也有利于提高国有金融资本的配置效率，发挥国有金融资本在金融领域的主导作用，增强金融服务实体经济的能力。

建立健全国有金融资本管理法律法规和管理制度。针对国有金融资本管理法律法规缺失的问题，《指导意

见》也进行了明确要求，“制出台国有金融资本管理法律法规，明晰出资人的法律地位，实现权由法授、权责法定”，“完善国有金融资本管理体制，根据统一规制、分级管理的原则，财政部负责制定全国统一的国有金融资本管理规章制度”，履行国有金融资本出资人职责的机构应“按照相关法律法规，逐步建立管理权力和责任清单”，“建立健全全流程、全覆盖的国有金融资本基础管理体系，完善产权登记、产权评估、产权转让等管理制度”，“建立统一的国有金融资本统计监测和报告制度”。最终通过完善的法律法规和基础管理制度为国有金融资本管理提供制度保障，提高国有金融资本管理的法制建设水平。

贯彻落实《指导意见》需关注的重点工作

为贯彻落实好《指导意见》，除了需要加强党对国有金融机构的领导，把党建各项要求贯彻落实到位外，还需要重点关注以下几个方面的工作。

建立健全法律法规和管理制度并有效执行。《指导意见》明确提出加强国有金融资本管理的法制建设，提出优化国有金融资本管理制度，包括基础管理制度、经营预算管理制度等，并对制度执行提出了明确要求。这是完善国有金融资本管理的保障，也是出资人履行出资职责，对国有金融机构股权出资实施资本穿透管理，明晰国有金融机构权利和责任，国务院和地方政府对履行出资人职责机构进行履职监督的基础，需要作为重点工作积极稳妥开展，不断强化制度建设，真正实现权由法授、权责法定，以有效的制度来规范国有金融资本管理。

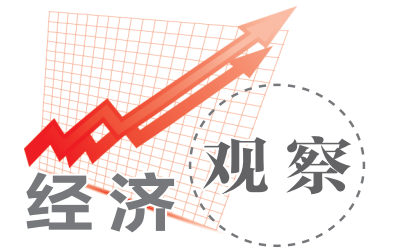
处理好国有金融资本管理的几组关系。一是国有金融资本规模与效率的关系。国有金融资本在金融领域保持主导地位，保持必要的控制力，并非单一的数量方面的要求，也不是要

过多占用国有金融资本，更重要的是提高国有金融资本效益，提高国有金融机构活力、竞争力和可持续发展能力。二是国有金融资本和非国有资本的关系。《指导意见》对国有金融资本带来不少机遇，引导国有金融机构回归本源，提高国有金融资本的配置效率。随着对民营资本、外资进入国有金融机构的准入限制减少，这一点在银保监会的《商业银行股权管理暂行办法》中已经有所体现，对民营资本、外资进入金融机构也是利好。这就要求在保持国有金融资本在金融领域的主导地位，保持国家对重点金融机构的控制力的同时，也要按照党的十九大提出的“毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展”，合理引导民营资本、外资进入金融领域尤其是竞争性金融领域的国有金融机构，丰富金融领域的资本来源。三是国有金融资本出资人管理责任和人民银行、金融监管部门的分工协作关系。国有金融资本的出资人履行出资人职责，承担国有金融资本的保值增值责任，人民银行实施货币政策调控和宏观审慎监管，金融监管部门对各类金融机构进行市场化监管，各个部门的职责边界要厘清，既要按照各自的职责做好监管、保障各自的独立性，也要做好沟通协调和信息共享，加强协同配合，形成合力，共同管理好国有金融资本。

综合国内经济金融形势和未来趋势做好统筹协调。在落实《指导意见》的过程中，从微观方面，要把深化金融机构股份制改革，健全公司法人治理结构，推动国有金融机构回归本源、专注主业落到实处，促进国有金融机构持续健康发展；从宏观方面，要综合深化供给侧结构性改革，深化金融体制改革，提高直接融资比重，促进多层次资本市场健康发展，国家扩大金融业对外开放，维护金融安全和国家安全等多种因素，统筹谋划，协同推进，以更好地实现服务实体经济、防控金融风险、深化金融改革三大基本任务。



持续扩大内需必须把握消费新态势



□ 梁 栋

年初以来，供给侧结构性改革不断深化，结构调整对经济发展的支撑作用明显增大，新产业成长和传统产业转型升级态势良好，我国经济发展主要指标总体稳定、协调性更好，内需拉动作用增强。要保持经济良好发展势头，必须加快调整经济结构，持续扩大内需。在新形势下持续扩大内需，最要紧的就是把握好消费新态势，通过深化供给侧结构性改革满足人民群众不断增长的需求。

把握时尚化消费新态势，积极发展时尚产业

随着消费者美好生活需求的日益增加，时尚成为一种生活态度，一种生活方式。时尚消费已经演进为一种消费新态势。时尚产业从过去的单一化转变为现在的多元跨界，人们从追求趋同消费转向追求个性消费。消费者越来越从物质消费转向精神消费，越来越追求物质消费所带来的精神愉悦。时尚化消费新态势给服饰、家电等日用消费品生产带来革命性影响，工业设计越来越个性化，生产越来越品质化，产品被赋予更多时尚想象空间，价格也越来越富有弹性，以满足不同支付能力消费者个性化的需求。我们必须把握这种时尚化消费新

态势，设计生产更多能够满足时尚需求、给消费者带来精神享受的产品，不断释放和扩大消费品市场需求。

把握生态化消费新态势，大力发展有机农业

随着农业现代化的推进，吃得饱已经实现，人们越来越追求吃得好、吃得健康。发源于我国古代农业耕作方式的有机生态农业，强调采用农作物秸秆还田、种植绿肥及生物防治病虫害等方法，经济价值较高，在保障食品安全、促进生态环境健康发展方面具有优势，被公认为是一种生态环保、环境友好的农业生产方式。农业生态系统在为人类提供食物、纤维以及工业原料的同时，还具有提供人类赖以生存的生态环境的功能作用。这为新形势下现代化农业发展提供了新的需求和新的动力。我们必须把握这种生态化消费新趋势，在保障粮食和主要农产品供给的前提下，鼓励休耕轮作，发展生态有机农业，满足人民群众对生态化农产品的需求。

把握便捷化消费新态势，着力发展交通运输业

在古代中国，千里江陵一日还，只能是千古绝唱的美好诗句。随着综合国力的增强和交通事业的发展，我国交通运输体系已基本满足人们的出行需求，但在旅客出行体验方面还有一些问题和不足，物流成本高企成为经济发展的制约瓶颈之一。这些不足从供给侧角度看正好是发展潜力所在。我们必须把握这种便捷化消费新

态势，推动交通运输供给结构性改革，全面提升客运服务供给能力和质量，充分满足人民出行的美好需求，改善群众出行体验。要针对仍然比较突出的物流“成本高、效率低”问题，采取物流仓储用地、挂车等减半征税、取消高速公路省界收费站、简化物流企业分支机构设立手续等政策举措，进一步推进物流领域简政、减税、降费，推动降低物流企业经营成本，做到畅通其流。

把握人力资本化消费新态势，着力发展人民满意的教育

教育需求更多的是对于恩格斯在《自然辩证法》中所说的“享受资料”和“发展资料”的需求，而不是对“生存资料”的需求。从个人、家庭和社会的视角看，教育不仅仅是一种文化消费，而更是一种人力资本投资，教育需求总体上是超越人的自然属性而依赖于人的社会属性的。我国教育事业发展很快，但人们期待更好的教育则是一个永恒的美好需求。我们必须把握这种人力资本化消费新态势，进一步加大财政投入力度，提高教育供给的质量和效用，增加优质教育供给的数量和种类，扩大优质教育的惠及范围和服务针对性。积极推进学习型社会和终身教育体系建设，深入挖掘人民群众教育消费新需求，加快教育现代化，建设教育强国。

把握保健化消费新态势，大力发展健康产业

健康是促进人的全面发展的必然

要求，也是经济社会发展的基础条件。人民群众对健康的追求永无止境。随着经济收入和受教育程度的提高，人们的疾病预防观念不断增强，保健产品和保健服务成为新的消费热点，健康产业方兴未艾。我们必须把握这种保健化消费新态势，坚定不移贯彻预防为主方针，坚持防治结合、联防联控、群防群控，努力提供全生命周期的卫生与健康服务。引导和支持健康产业加快发展，进一步放宽市场准入，鼓励社会资本、境外资本依法依规以多种形式投资健康服务业，促进健康产业与养老、旅游、互联网、健身休闲、食品等产业的融合发展，满足人民群众对健康产品和服务的更高层次需求。

把握品位化消费新态势，大力发展文化旅游产业

人类最基本的需求是衣食住行，在这些需求得到一定满足后，就会投入较多的资源发展教育和卫生事业。在此之外，人类还有一种非常重要的需求，那就是玩，而且追求玩得更加开心、玩得更有品位。研究表明，一个国家人均GDP超过3000美元时，休闲消费就进入大众视野；超过5000美元时，带有审美倾向的品位休闲消费将进入快速增长期。2017年，我国人均GDP已经超过8000美元，已经进入了品位化消费快速通道。我们必须把握这种品位化消费新态势，健全完善文化旅游产业发展激励机制，加快特色文化旅游产业配套要素建设，提升旅游服务水平和文化含金量，推进特色文化旅游产业快速发展和全面升级，不断提升消费者的幸福感。

（上接1版）这提醒我们，传达精神不等于重复表达，政治立场要体现为政治效果。面对复杂多变的舆论环境，如果只有立场、没有效果，只讲原则、不讲方式，声音传不出去、受众听不进去，那就只是自说自话、自娱自乐，搞不好还会引发新的负面舆情。再比如，中央党校提出“用学术讲政治”，既讲“是什么”，更讲“为什么”，讲出了理论的力量、思想的力量，也让学员进一步增强“四个意识”、坚定了“四个自信”。今天，我们党掌握的执政资源比任何时候都更加丰富，在这样的条件下开展工作，比投入、比气魄、比声势，很多时候并不难，难的是始终遵循客观规律、恪守专业精神，面对政绩诱惑时，能克服急功近利；面对任务考核时，能坚持实事求是；面对一张蓝图时，能有功成不必在我的胸怀。

从结果来看，要善于推动发展讲政治。发展是最大的任务。习近平总书记强调，没有扎扎实实的发展成果，没有人民生活不断改善，空谈理想信念，空谈党的领导，空谈社会主义制度优越性，空谈思想道德建设，最终意识形态工作也难以取得好的成效。作为长期执政的党，我们党是中国特色社会主义发展的总负责人，服务的是人民群众的根本利益，追求的是治国理政的总体绩效，依靠的是实实在在的发展成果。讲政治就是要算总账、算大账，绝不允许花拳绣腿、表面热闹、短期行为。评判领导干部的政治能力，就要看通过其执政行为，党的执政根基是巩固了还是削弱了，人民群众的民生福祉是扩大了还是缩小了，子孙后代的长远利益是增加了还是减少了。“社会主义是干出来的，新时代也是干出来的。”当前，全面建成小康社会的任务十分艰巨，尽管我们取得了历史性成就，但还有许多需要加快弥补的发展短板。因此，讲

政治就要按照习近平总书记的要求，把精力集中到抓落实、干实事、求实效上来，坚持新发展理念，打好三大攻坚战，不断把我们的政治优势转化为发展优势，筑牢国家繁荣富强、人民幸福安康、社会和谐稳定的物质基础。

“为政之要，莫先于用人。”旗帜鲜明讲政治，还要营造良好政治生态，尤其是树立正确选人用人导向。“全面从严治党永远在路上”，这是党的十八大以来的一条清晰主线。但是，全面从严不是鼓励不干事，也不等于不许犯错。旗帜鲜明讲政治，就要建立科学的考核机制，既要全面从严，也要科学容错。不能一边是“鞭打快牛”，一边却总让“老黄牛”吃亏；不能破解难题时就把闯将当作“排头兵”靠前用，出现失误时则把他们当“责任人”往前推；不能什么事不干、四平八稳的，反倒成了“不倒翁”。党的十八大以来，从开展自然资源资产离任审计，到建立激励机制和容错纠错机制，体现的正是对“政治账”的考量，对“政治效果”的重视。今年5月，中办印发《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》，强调要全面落实习近平总书记关于“三个区分开来”的重要要求，旗帜鲜明为敢于担当的干部撑腰鼓劲。接下来，如何把这些要求落细落小落实，直接关系到政治生态的营造、干事创业的动力、改革发展的推进。

从驾驶97年前的南湖红船，到掌舵新时代的复兴巨轮，我们的党责任更大了，担子更重了。深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，锻造担当的宽肩膀、锤炼成事的真本领，以“政治效果”检验执政能力，奋力走好新时代的长征路，我们就能以今天的奋斗成就明天的光荣。

（作者系中央党校第18期中青二班学员，人民日报社评论部副主任）