



核心阅读

■ 无论是从国企改革发展的需要看，还是从去杠杆化解金融风险的要求看，当前国有企业改革工作亟待阶段性转变，需要从以分专项改革试点为主的“分项试点推进阶段”转向系统整体推进改革的“全面协同推进阶段”。

■ 深化国有企业改革是一项复杂的系统工程，无论是国有企业功能定位和国有经济战略性重组，还是推进混合所有制改革和建立以管资本为主的国有资本管理体制，以及进一步完善现代企业制度，这些改革任务都不是割裂的，在具体推进过程中需要注意其系统性、整体性和协同性。

当前，化解金融风险攻坚战正处关键时期，处置“僵尸企业”、降低国有企业负债率是这场攻坚战中难啃的“硬骨头”。如果没有国企改革进一步深化，就难以实现中央全面深化改革委员会第二次会议强调的通过建立和完善国有企业资产负债约束机制、标本兼治来促使高负债国有企业负债率尽快回归合理水平。

党的十八届三中全会对新时代全面深化国有企业改革进行了战略部署，明确了新时代全面深化国企改革的重任。2015年9月13日《中共中央、国务院关于深化国有企业改革

的指导意见》下发，之后一系列相关配套文件相继出台，党的十九大报告又进一步对完善各类国有资产管理体制、做强做优做大国有资本、发展混合所有制经济、培育世界一流企业等提出了要求。总体上看，新时代全面深化国有企业改革的文件政策体系“1+X”基本形成。实际上，无论是从国企改革发展的需要看，还是从去杠杆化解金融风险的要求看，当前国有企业改革工作亟待阶段性转变，需要从以分专项改革试点为主的“分项试点推进阶段”转向系统整体推进改革的“全面协同推进阶段”。

国企改革试点阶段的基本目标是通过试点积累国企改革操作经验、完善具体实施政策。如果从十八届三中全会算起已经接近5年，应该在全面评价试点工作基础上转入全面推进阶段。

2015年9月《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》颁布，2015年12月国资委出台《关于国有企业试点工作事项及分工方案》，2016年2月25日，国资委宣布10项国企改革试点全面展开，具体分项内容包括落实董事会职权、市场化选聘经营管理者、职业经理人制度、企业薪酬分配差异化改革、国有资本投资运营公司、中央企业兼并重组试点、重要领域混合所有制改革、混合所有制企业员工持股、国有企业信息公开工作、剥离企业办社会职能和解决历史遗留问题，这开启了国企国资改革的“分项试点推进阶段”。在“分项试点推进阶段”，推进改革的国有企业首先要被政府相关部门选定批准为某方面试点单位，然后才可以按照分项试点的要求进行某方面的改革方案设计，方案批准后再具体推进改革。毋庸置疑，从试点到推广，是我国改革开放40年的主要成功经验之一，但试点到一定程度必须全面推开，仅仅试点而

不推开，则会在一定程度上迟滞国有企业的改革进程。经过2年多的试点工作，已经出台了大量的相关政策，当前国企改革的整体政策体系已经日趋完善，可以说满足全面推开国企改革的客观条件。在全面推进国企改革阶段，企业可以根据自己的改革发展需要进行各个方面全方位的改革方案设计，报政府相关部门批准后实施。全面推开并不是一哄而上，同样是方案成熟一个推进一个。但进入全面推进阶段，企业不再需要首先被批准为试点单位（尤其是某方面的试点单位）才可以提出改革方案，而是把改革主动权交给企业，只要企业想要进行改革，就可以按照法律法规和政策文件提出改革的要求，制定改革方案。从本质上看，试点阶段是“先自上而下、后上下结合”程序主导的国企改革阶段，而全面推开阶段是“先自下而上、后上下结合”程序主导的阶段。

由不同的政府部门主导具体的改革试点审批和推进，这在一定程度上隔离了各项改革任务的内在联系，会影响改革政策的实际效果。

深化国有企业改革是一项复杂的系统工程，无论是国有企业功能定位和国有经济战略性重组，还是推进混合所有制改革和建立以管资本为主的国有资本管理体制，以及进一步完善现代企业制度，这些改革任务都不是割裂的，在具体推进过程中需要注意其系统性、整体性和协同性。而在“分项试点推进阶段”中，国资委开展的10项国企改革试点的过程中，要求每个试点企业都以一项改革为主进行试点，然后由不同的政府部门主导具体的改革试点审批和推进，这在一定程度上隔离了各项改革任务的内在联系，会影响改革政策的实际效果。例如，构建以管资本为主的管理体制，应该与国有经济战略性重组、深化垄



断行业国有国企改革相协同。以管资本为主加强国资监管，最为关键的改革任务是改组组建国有资本投资、运营公司。这需要通过行政性重组和依托资本市场的兼并重组相结合的手段，将分散于众多各个行业、各个企业的国有资产的产权归为这些国有资本投资、运营公司持有，这也是一个国有资本布局战略性调整的过程。不仅如此，在改组组建国有资本运营、投资公司过程中，还需要综合考虑到建立有效市场结构的需要，要注意到改革政策与竞争政策的协同。国有企业在特定行业内的企业数量既不是越少越好也不是越多越好，否则不是造成垄断就是造成国有企业过度竞争。国有企业兼并重组和国有资本布局调整要有利于形成兼有规模经济和竞争效率的市场结构，有利于化解当前经济运行中的突出矛盾——产能过剩和处理“僵尸企业”问题。又如，混合所有制改革必须与落实董事会职权、市场化选聘经营管理者、职业经理人制度、企业薪酬分配差异化改革等公司治理机制和管理制度改革协同推进，否则就会成为只有产权混合而没有机

制创新的“混而不改”，难以起到混合所有制改革效果。因此，改革从“分项”转向“协同”，这要求宏观层面要协同推进企业重组、混合所有制改革、以管资本为主的国有资本管理体制以及完善现代企业制度四大方面任务，微观层面要求企业进行综合改革。无论是国企高负债率，还是“僵尸企业”，并不是在当前化解金融风险“攻坚战”背景下才有的新问题，只有全面协同推进国企改革，才能标本兼治，从根本上化解由此产生的金融风险。

历史上国企高负债和“僵尸企业”问题一直存在，只是在不同的经济形势下这个问题表现突出程度不同。中国企业负债的总体特点是国有企业高于民营企业，而中央企业又高于地方国有企业。虽然这在一定程度上反映出了这些企业信用水平相对较高和融资能力相对较强的现实，但也反映出经营风险很有可能正在向这些国民经济的重要领域和关键部门集聚。2018年4月的中央财经委员会第一次会议和5月的中央全面深化改革委员会第二次会议，明确了対国有企业

业的分类“去杠杆”和强化资产负债约束的要求，要求到2020年前中央企业的平均资产负债率再下降2个百分点。当前国有企业的高负债问题已经与地方财政、金融风险问题交织在一起，已经不仅仅是企业乃至经济问题了。如果只是对国有企业提出降低资产负债率的要求，而不着手通过全面协同推进国有企业改革解决导致国有企业资产负债率上升的体制性成因，并不能从根本上解决问题。即使是艰难地用很大代价换得国有企业资产负债率一两个点的下降，但由于国有企业改革不到位而埋藏的深层次的矛盾还会以其他方式暴露出来，在未来产生更大的经济风险。

国企改革实现从“分类试点推进阶段”向“全面协同推进阶段”的转变，自下而上、全面协同推进国企国资改革，关键要解放思想、实事求是，形成新形势下激励国有企业深化改革的有效机制，建立企业自主改革的动力机制和容错机制，扭转对改革的“重约束、轻激励”状况。

当前国企改革推进的激励机制和约束机制不平衡，存在“重约束、轻激励”的问题，企业和企业家主动改革的积极性不够，多是被动地按照上级要求“自上而下”推进改革，有“政府急、企业不急”现象。国企改革转入自下而上、全面协同推进阶段后，国有企业改革要真正建立起容错机制，要解放思想、实事求是，允许在法律和政策框架下积极探索，尤其是调动企业家和关键骨干主动推进企业进行改革的积极性。这一点在混合所有制改革中尤为重要。国企混合所有制改革关键是程序公正、交易公平、信息公开、法律严明。如果操作流程和审批程序规范、国有资产定价机制健全、第三方机构作用得到很好发挥、审计纪检及内部员工等各个方面的监管到位，可以守住国有资产不流失的“红线”和“底线”。在具体推进混合所有制改革中，要不断探索完善法律制度，以法律制度建设为前提，重视构建有效的公司治理结构。



提高去杠杆的针对性

□ 娄飞鹏

7月31日召开的中央政治局会议指出：“把防范化解金融风险和服务实体经济更好结合起来，坚定做好去杠杆工作，把握好力度和节奏，协调好各项政策出台时机。”国际清算银行的统计数据表明，我国非金融部门信贷与GDP的比例也就是杠杆率在2017年仅提高0.4个百分点，非金融企业的杠杆率降低6.1个百分点。这说明我国的杠杆率从快速提高转向趋于稳定，从杠杆率边际增速来说可以认为去杠杆取得了较为明显的成效。尽管如此，防范化解金融风险仍是打好防范化解重大风险攻坚战的重点，结构性去杠杆是防范化解金融风险的重点。去杠杆仍要坚持，为了减少或防止去杠杆引发新的问题，需要在区分好杠杆和坏杠杆的基础上，根据形势变化采用不同的去杠杆措施，提高去杠杆的针对性，把握好去杠杆的节奏和力度。

如何看待杠杆作用

在经济领域，杠杆的实质就是以小博大，通过加杠杆的方式来扩大规模，实现更大的利润并推动经济发展。在正常合理的范围内，杠杆的存在有利于推动经济发展。但杠杆应用不当，甚至是滥用杠杆，就会对经济发展产生不利影响。从杠杆应用对经济发展可能产生的影响的角度看，根据加杠杆是否能够更好地提高经济效益并促进经济高质量发展，可以将杠杆分为好杠杆和坏杠杆。

好杠杆可以提高效率，推动经济更好的增长，也就是债务的增加可以带来更多的产出。从长远发展看，好杠杆所在的领域更符合经济未来发展趋势，更有助于推动经济实现高质量发展。而坏杠杆则无助于效率提高，债务的增加并不能带来更多的产出，单纯引起资产泡沫扩大甚至是增加经济中的风险。从长远发展看，坏杠杆会占用更多的资金资源，其本身不仅不利于经济转型发展，还会挤占好杠

杆所需的资金，对好杠杆产生挤出效应。尤其需要注意的是，即使是好杠杆，也需要合理利用，努力保障杠杆增速与经济增速相匹配。否则片面追求加杠杆，导致杠杆率绝对水平较高，杠杆率快速增长，往往容易引起风险。

不笼统去杠杆

去杠杆是主动作为，但这并不意味着去杠杆就没有风险。在去杠杆的过程中不区分好杠杆和坏杠杆，对去杠杆的领域、方法、措施、节奏、顺序等处理不好，简单地追求快速去杠杆，去了好杠杆留住坏杠杆，同样会带来新的风险，加速风险隐患发展成风险事件，甚至是引发较大的风险，造成更大的危害。

不分好坏去杠杆容易在金融领域引发新的问题。从金融与实体经济看，金融业对经济、政策等变化的反应速度更快。在经济增长的上行阶段，金融业发展和实体经济存在增函数关系，其扩张速度会快于实体经济；而在经济增长的下行阶段，金融业发展和实体经济存在减函数关系，其收缩速度会快于实体经济。快速去杠杆更容易导致金融领域以更快的速度去杠杆，从而引发金融机构对实体经济融资支持快速下降，大规模缩减融资规模。

不分好坏去杠杆容易加剧小微企业融资难融资贵。为了快速去杠杆需要限制商业银行的信用派生能力，也就是减少商业银行的放贷，降低商业银行的风险偏好。商业银行在放贷时有一定的偏好，其更喜欢为信息透明度较高、能够提供有效担保、经营更加稳健的企业提供贷款，这意味着小微企业在从商业银行融资时并没有优势，其新增贷款不一定会流入小微企业领域，而在商业银行压缩放贷规模时，其往往从风险防范的角度优先压缩小微企业贷款规模，从而进一步加剧小微企业融资难融资贵。随着去杠杆的推进，社会融资规模中表外融资降低，而融资需求并没有明显下降，

商业银行贷款加权利率在提高就足以说明这一点。

不分好坏去杠杆不利于经济高质量发展。我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期。这些需要有一大批创新型企业的支持，而创新型企业在成功率较低，在发展初期也容易被金融机构看好，其也存在难以有效获得金融机构融资支持的问题。虽然创新型企业更多地需要依靠创投、风投机构来融资，但金融机构中只有商业银行进行货币创造，创投、风投机构的资金相当一部分来自商业银行，商业银行缩减放贷规模，也间接降低创投、风投机构的资金，从而不利于其支持创新型企业。

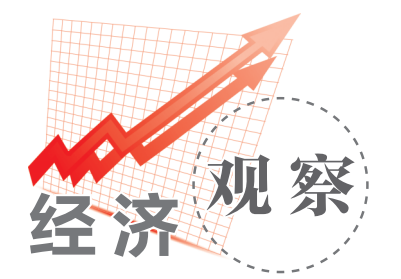
分类去杠杆

在去杠杆的导向方面，需要认真识别好杠杆和坏杠杆，重点去除坏杠杆，支持好杠杆。去杠杆不能操之过急，而需要把握好节奏和力度，不能好杠杆和坏杠杆一起去。此时就需要建立明确的标准，对好杠杆和坏杠杆进行严格区分。对于好杠杆该支持的要继续予以支持，或者通过市场化法制化债转股的方式推进其去杠杆。而对坏杠杆不仅不能支持，还要将其作为去杠杆的重点。在此过程中，为了减少去杠杆的风险，即使是对坏杠杆也要控制好节奏和力度，以时间换空间，防止去杠杆的风险集中爆发，从而引发新的风险。

在去杠杆的政策方面，综合运用多种政策，依靠多种政策组合提高去杠杆的成效。货币政策作为总量政策，在保持流动性总量合理的同时，需要通过采取结构性措施进行结构性引导。坏杠杆之所以持续存在，在于其融资能力较强，也可以承担更高的融资成本，简单采用放松货币政策方式，往往导致逐利的资金流向产生坏杠杆的领域，推动坏杠杆进一步提高。2008年以来，我国基础货币增速明显低于商业银行资产增速，2012年

以来其差距更大，货币超发主要不是基础货币扩大所致，更多的是商业银行的信用创造导致，在这其中影子银行发挥了较大的作用。因而，需要在去杠杆的过程中对影子银行加强监管，这需要金融监管政策积极发力。地方政府、融资平台公司、房地产企业的高杠杆都与财税制度密切相关，这要求去杠杆的过程中也要积极发挥财政政策的作用，要杜绝政府的各种隐性担保，降低企业的税负，改善企业的流动性。与此同时，从化解产能过剩、清理僵尸企业等方面看，发改委、国资委也要结合其自身职能，在去杠杆过程中发挥积极作用。

在去杠杆的策略方面，充分重视消费对去杠杆的积极作用，通过扩大消费降低企业杠杆。在美国主动挑起贸易摩擦，对我国出口造成负面影响的情况下，更需要充分重视扩大消费对去杠杆的积极作用。扩大消费减少储蓄有利于非金融企业去杠杆。这是由于，消费往往会形成企业的收入，让企业可以在不增加负债的情况下用收入扩大生产，增加企业收入和利润从而降低杠杆率。在市场机制作用下，消费对于企业具有较好的筛选机制，提供的产品更容易被消费者青睐的企业，证明其产品符合消费者需求，也更有可能会符合未来的发展方向。消费对企业的筛选机制，也为金融机构的信贷资金投放提供了思路。金融机构可以结合这一点，有针对性地对这些企业提供融资支持，保障其融资需求得到满足和杠杆率稳定，对于产品不符合消费者需求或者没有销路的企业需要严格压缩信贷投放。因而，在去杠杆过程中也需要增强消费对我国经济发展的基础性作用。



（上接1版头条）

长远事要久久功。区别于盖楼、修路等有形建设，宣传思想工作是无形建设，建树的是理想信念，建构的是精神家园。为此，既要就事论事，更要就事论理、以事明理。在人的头脑里搞建设，等不得、慢不得，也急不得、慌不得。要有韧劲、长期抓，春风化雨，润物无声，使人们在潜移默化中接受或认同主流价值观，不能“通不通三分钟，再不通龙卷风”。

做好宣传思想工作必须强化担当作为

新形势下，宣传思想工作面临“四个前所未有”：统一思想、凝聚力量任务之艰巨前所未有，增强国际话语权、提升国家文化软实力任务之艰巨前所未有，建设具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态任务之艰巨前所未有，改进创新宣传思想工作任务之艰巨前所未有。越是面临艰巨任务，越是需要敢于担当、勇于作为。

习近平总书记指出，有多大担当才能干多大事业，尽多大责任才

（上接1版2条）做到既有宽广的国际视野和世界情怀，又有厚重的大国胸襟和大国情怀；既在扩大对外开放中谋求自身发展、维护国家利益，又在激烈国际竞争中树立全球意识、参与全球治理；既在国际交往、国际交流中体现文明素质、充当文明使者，又在国际市场、国际贸易中恪守信誉至上、一诺千金的理念，树立中国特色社会主义时代新人的良好形象。

培养担当民族复兴大任的时代新人，是关乎党的事业承前启后、继往开来、后继有人的希望工程，是关乎全面提升公民文明素质和社会文明程度的奠基工程，是关乎中华儿女体验新时代获得感、幸福感、安全感的灵魂工程，是关乎决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家，进而实现中华民族伟大复兴的主体工程。我们必须站在新时代的历史方位，大力提

会有多大成就。宣传思想战线要切实把使命任务记在心里，把光荣职责扛在肩上，不断增强脚力、眼力、脑力、笔力，当好新时代宣传思想工作的“挑山工”。要大力弘扬“四种精神”：一是敢于斗争精神。以战士的姿态、战士的担当，积极投身意识形态工作第一线，做到任务落实不马虎、阵地管理不懈怠、责任追究不含糊。二是自我革命精神。全面加强政治建设，持续深化作风建设，坚决摒弃形式主义、官僚主义，不做表面文章，不照搬照抄，避免“大水漫灌”。三是改革创新精神。坚持问题导向，打破传统思维定势，创造性解决时代发展、实践深化提出的新课题，让宣传思想工作充满生机活力、跟上时代步伐。四是奋斗进取精神。不断增强把握正确方向导向的能力、巩固壮大主流思想文化的能力、强化意识形态阵地管理的能力、加强网上舆论宣传和斗争的能力、处理复杂问题和突发事件的能力，锐意改革创新，勇于担当作为，以高素质、好把式、真功夫干出更多漂亮活。

（作者系安徽省委常委、宣传部部长）

高党的长期执政能力和领导水平，提高中华民族的凝聚力、创造力、竞争力，提高每个中华儿女的政治觉悟、精神境界、思想修养、道德品质和科学文化素质，为培养和造就一代又一代担当民族复兴大任的时代新人贡献力量。

培养担当民族复兴大任的时代新人是一项极为艰巨复杂的历史任务，必须牢牢把握培养民族复兴大任时代新人的实践要求，确保这一战略任务落地生根、开花结果。全党全社会应充分认识培养担当民族复兴大任的时代新人的重要性和紧迫性，共同肩负起这一历史使命。同时，每一位中华儿女都应站在民族复兴大业的高度，树立一种担当意识，培养一种民族情怀，发扬一种实干精神，把自己培养成为时代新人。

（作者系中央宣传部学习出版社社长）