

习近平总书记指出,“要胸怀两个大局,一个是中华民族伟大复兴的战略全局,一个是世界百年未有之大变局,这是我们谋划工作的基本出发点。”国有企业改革发展经历40多年,“十四五”时期全面深化国有企业改革也必须从“两个大局”的基本出发点来谋划,整体、系统和协同地实质推进国有企业改革深化,进一步完善社会主义基本经济制度。

正确树立“十四五”时期国有企业改革指导思想的基本前提

“十四五”时期中国将开启全面建设社会主义现代化国家新征程,经济从高速增长转向高质量发展,世界步入百年未有之大变局的深度变革期,新一轮科技和产业革命正在加速拓展,新冠肺炎疫情在对全球经济社会短期冲击后还将带来深远的影响。“十四五”时期我国深化国有企业改革必须认清这个历史方位、时代背景、国内国际“两个大局”与新发展阶段。

党的十八大以来,习近平总书记关于国有企业改革发展发表了一系列重要论述,给我们国有企业改革发展指明了方向。全面贯彻党的十九大、十九届二中、三中、四中和中央工作会议精神对国有企业改革发展提出了全方位的新要求,尤其是十九届四中全会从坚持和完善社会主义基本经济制度、推进经济高质量发展高度对国有企业改革发展提出了具体要求:探索公有制多种实现形式,推进国有经济布局优化和结构调整,发展混合所有制经济,增强国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力和抗风险能力,做强做优做大国有资本。深化国有企业改革,完善中国特色现代企业制度。形成以管资本为主的国有资产监管体制,有效发挥国有资本投资公司、运营公司功能作用。

面对新时代、新形势与新要求,“十四五”时期深化国有企业改革要牢固树立两方面指导思想。一方面,从国有企业使命与定位来看,国有企业必须以中华民族的伟大复兴为己任,服务于中华民族伟大复兴的战略全局,坚持党的全面领导,在全面建设社会主义现代化强国中发挥关键作用,成为现代化经济体系的重要市场主体,发挥在形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进新发展格局中的战略作用,进而促进经济高质量发展;另一方面,从国有企业改革与发展看,国有企业要把握百年未

“十四五”时期 全面深化国有企业改革的着力点

□ 黄群慧

“十四五”时期实现 制度创新突破、提高 国有企业活力和效率的 关键任务

国有企业改革从1978年“放权让利”起步,试图通过下放企业自主权来提高企业活力和效率。1993年,中央提出建立现代企业制度是国有企业改革的方向,认识到只有从企业制度上进行创新才能真正让国有企业成为市场主体、焕发市场活力,国有企业改革开始从单纯“放权让利”深入推进到“制度创新”时期。2003年,认识到仅有企业微观层面的制度创新还无法保证企业成为市场主体,开始进一步从宏观层面进行制度创新,推进国资监管体制改革,构建管人管事管资产相统一的国资监管体制。进入新时代后,国有企业改革深化要求进行进一步推进“制度创新”,在微观企业制度层面,逐步探索形成中国特色现代企业制度,这要求一以贯之地坚持党对国有企业的领导和坚持建立现代企业制度的国有企业改革方向,将二者在企业治理层面统一起来;在宏观监管体制方面,推进监管职能从管人管事管资产向以管资本为主转变,这种更加注重基于出资关系对国有企业的监管,涉及监管理念、监管方式和监管对象等多方位的变化,国资监管机构要在防止国有资产流失、提高监管效率的前提下,保证国有企业作为一个独立市场主体而自主运行。制度是运行的基础,这两方面制度创新决定了

国有企业运行的活力和效率,是新时期国有企业改革深化的关键任务。

应该说,形成中国特色现代企业制度和以管资本为主的国资监管体制是复杂的高难度的制度创新,需要在理论和实践层面进行不断探索。党的十八大以来通过国有企业改革“1+N”政策体系,已经在这方面形成了一系列的政策文件,在实践层面也取得了一系列成就,但还需要具有决定意义的改革深化举措。要想在这两方面形成突破性的进展,“十四五”时期需要通过一系列改革措施和行动方案来解决制度建设中的具体问题。例如,在完善中国特色现代企业制度方面,要研究解决如何通过制度设计真正实现党的领导融入公司治理,如何在董事会规范运作的基础上全面依法落实董事会各项权利,全面实现董事会向经理层授权;又如,在形成以管资本为主的国有资产管理监管体制方面,如何形成科学系统、精简高效的以管资本为主的国资监管制度体系,如何形成国有资本投资、运营公司以及产业集团公司功能鲜明、分工明确、协调发展的国家出资企业格局,如何能够实现国有企业信息公开全覆盖;等等。“十四五”时期要通过这一系列改革行动,在形成更加成熟更加定型的中国特色现代企业制度和以管资本为主的国资监管体制上取得显著成效,这将对新时代国企改革深化具有标志性意义。

“十四五”时期增强 国有经济整体功能、促 进国有企业高质量发展的 核心要求

自20世纪90年代以来,我国国有企业改革一直沿着相互关联的两条线路不断深化,一是微观层面的企业制度创新,二是宏观层面的国有经济战略重组。国有经济战略性重组基本

出发点是使国有资本向重要的行业 and 关键领域集中,以更符合其功能定位。

进入新时代,更加强调围绕国家重大战略推进国有经济布局优化和结构调整,深化供给侧结构性改革,增强国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力。我国经济已经从高速增长阶段转向高质量发展阶段,“十四五”时期乃至未来更长远,国有经济功能定位于服务国家经济高质量发展。按照经济高质量发展要求,国有企业要以新发展理念为指导,在创新型国家建设、“一带一路”、制造强国建设、民生改善等国家重大战略中发挥关键作用,国有资本绝大部分集中于提供公共服务、发展重要前瞻性战略性新兴产业、保护生态环境、支持科技进步、保障国家安全等真正关系到国家安全、国民经济命脉的关键领域以及公益性行业的优势企业中。新冠疫情冲击下,国有企业更应在形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局中发挥作用。

总体而言,20世纪90年代以来国有经济布局优化和结构调整已经取得了巨大成绩,尤其是党的十八大以来,国有经济布局优化和结构调整工作得到有效推进,国有资本向重要行业和关键领域集中程度不断提升,国有企业数量不断减少、规模不断扩大,中央企业进行了多次的战略性重组,中央企业数量从117家减少到96家,中国国有企业在世界500强数量已经超过80家。如果把国有资本做强做优做大作为国有企业改革发展的目标,这意味着总体上看通过国有经济战略性重组已经较好地实现了国有资本“做大”目标。但是,国有资本服务于国家重大战略的功能定位还没有更好地体现,还没有很好地实现“做优”国有资本的目标,我国国有经济呈现出“大而不强、全而不优”的基本格局。尤其是近些年为促进经济高质量发展,国家出台了一系列从区域

到产业的重大发展战略,国有企业如何服务于国家这些高质量发展战略,这其中还有许多问题有待破解。“十四五”时期要着力推进国有资本布局优化和结构调整,有效发挥国有企业和资本对优化经济结构、畅通国民经济循环的作用。要实质推进国有资本向重要行业和关键领域集中,清退不具备优势的非主营业务和低能无效资产。要切实加大研发投入、提升国有企业自主创新能力。要完成剥离国有企业办社会职能,真正解决长期未解决的历史遗留问题。

“十四五”时期坚持 社会主义市场经济方 向、协同推进市场化改 革的重大举措

在我国经济体制从计划经济体制向市场经济体制转型过程中,国有企业改革一直是我国经济体制改革的中心环节,国有企业改革的深化对建立和完善社会主义市场经济体制、坚持和完善社会主义基本经济制度具有关键意义。

从计划经济体制转向社会主义市场经济体制,国有企业改革深化要从三个层面解决成为真正公平竞争的市场主体问题。一是企业产权改革。从国有独资转向股权多元化和混合所有制企业,形成现代公司制企业,这不仅仅是现代企业效率的制度基础,也是坚持“两个毫不动摇”、探索公有制多种实现形式、发展混合所有制经济的基本途径,还是坚持和完善社会主义基本经济制度的根本要求。二是经营机制转变。推进国有企业运行机制从行政管理机制转向市场化经营机制,切实深化劳动、人事、分配三项制度改革,使企业按照市场经济规律运行。三是完善公平竞争。实现国有企业与非公企业公平地参与市场竞争,各所有制主体依法公平进入市

“证照分离”改革要实现四个统一

□ 俞晓波

党的十九届四中全会提出,深入推进简政放权、放管结合、优化服务,深化行政审批制度改革,改善营商环境,激发各类市场主体活力。“证照分离”改革围绕政府与市场的关系,既要解决“市场体系不完善”的问题,又要避免“政府干预过多或监管不到位”现象。

实现“破”传统管理旧思维与“立”现代治理新理念的统一。传统市场监管体制实行“先证后照”,经营者必须先取得经营许可证,才能向市场监管部门申请营业执照。对于一些特定的行业实行“先证后照”管理,不仅是提高“技术门槛”、促进经营者提供安全产品、极大保障消费者权益的合理办法,也是国际的通行做法。但是,在我国经济运行过程中,由于行业发展、技术普及等原因,可不必要实施事前审批的非特定经营活动仍被纳入“先证后照”范围,设立企业需要先办理各种许可证,再申请营业执照,程序十分复杂繁琐,制约了市场活力和创造力。同时,也为“设租寻租”创造了潜在空间,形成了“以批代管、只批不管、不批不管”的惯性思维。

“证照分离”改革作为“放管服”改革的重要举措,以大幅度削减行政许可、强化市场主体地位为目标,通过改革审批方式和加强综合监管,重点解决微观主体办证难的问题,是推进市场监管制度现代化转型发展的有效途径。具体来说,表现在对传统“线性监管”模式的超越,政府部门摒弃原来以许可管理为主的单向思维,通过破除各种行政壁垒,为发挥市场调节作用以及竞争机制留出足够的空间,从以准入前着眼于资质的事前审批,转向准入后着眼于行为的事中事后监管,形成“市场主体自

律、业界自治、社会监督、政府监管”的共治格局。

实现“证”“照”分离与市场监管职能整合的统一。“证”和“照”是市场主体入市经营的两张“通行证”。“证”是许可证书,即特定行业按照技术规范管理的经营资格。《中华人民共和国行政许可法》第三十九条对许可证书的具体形式作出明文规定,包括行政机关颁发的行政许可证件、资质证书、批准文件以及加贴、加盖的标签、印章等其他许可证件。“照”是指营业执照,也就是市场主体具备合法地位的“身份证”。

“证照分离”改革将市场主体资格登记(“照”)与经营资格登记(“证”)进行分离,不再捆绑在一起。这种分离不仅没有减少监管责任,而是从市场主体和监管部门两个维度强化了对市场经营行为管理职能的整合。一方面,除国家法律、行政法规规定,需经审批部门批准取得许可证后方可从事经营活动的特殊管制行业外,对于大多数企业而言,凭“营业执照”即可开展经营活动,“准入”即“准营”,解决企业反映的“准入不准营”“准入难准营”等痛点问题。同时,无需“准营”的“准入”并不意味着“准入者”可以不符合行业规范,而是要求“准入者”承担起遵守行业规范的主体责任,践行“证照分离”改革所倡导的“我经营、我负责”的核心要义;另一方面,通过“证”“照”的有效区分,进一步明确行业主管部门和市场监管部门各自的职责,减少“证照串行审批”中在审批前互相推诿和审批后出现“谁都可负责,谁都不负责”互相扯皮的现象发生,进而提高政府各部门行使事权的独立性和专业性。

实现市场准入“宽进”与事中事

后“严管”的统一。现代化经济体系的核心是构建“市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度”的经济体制。市场经济的内在活力是经济持续增长的重要动力,要充分调动微观主体自主决策经营的积极性,既能进市场的“大门”,还要进行行业的“小门”,进一步降低市场准入门槛和制度性交易成本,才能提高改革的效能和社会生产力。“宏观调控有度”则要求既要更好地发挥政府的作用,同时又要避免过度的政府干预。

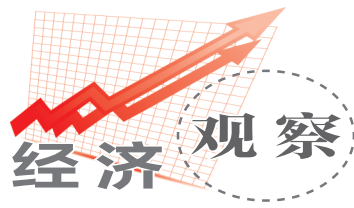
“宽进”与“严管”是市场监管中相互独立又紧密联系的两个原则,事中事后“严管”为市场准入“宽进”提供保障。“证照分离”改革针对涉企经营许可事项分别采取取消审批、审批改为备案、实行告知承诺和优化准入服务四种方式进行分类管理,以更开放、更包容的方式给予市场主体自主权和准入机会,使更多符合条件的市场主体参与公平竞争,促进市场要素自由流动,体现了审批事项“能减必减”“可简则简”的“宽进”改革原则和思路。在市场主体准入之后,借助于大数据、人工智能等新技术,通过“双随机、一公开”等监管方式,实现政府管理部门之间信息的实时传递和对接,同时建立“谁审批、谁监管,谁主管、谁监管”的权责一体化机制,将登记注册、行政审批、行业主管相互衔接,形成企业全生命周期的监管闭环,创造公平统一、规范透明的营商环境。

实现局部试点与全面推广的统一。“证照分离”改革是一个不断推进的系统化工程,关系审批、监管、服务全过程的深刻变革,需要各部门相互配合、协同推进,遵循局部试点与全面推广相结合的“渐进式”改革

路径,体现市场监管制度改革的整体性和系统性。

从最初在上海试点,选择审批频次比较高、改革后效果比较明显的行政许可事项先行开展改革试验;随后,在天津等自贸试验区复制推广;按照党中央、国务院的统一部署,第一批106项涉企行政审批事项在全国范围内实施后,在全国自贸试验区开展“证照分离”改革全覆盖试点,将中央层面设定的523项涉企事项纳入改革范围,逐步将改革向纵深推进。目前,全国各地正在形成比学赶超的局面,具体如何将涉企事项改革落到实处,哪些事项需要强化事中事后监管、创新监管方式,仍然要以市场需求为导向,边改革边调整,循序渐进地让更多行业和群体切实受益。

“证照分离”改革不仅是放权于企业、还权于市场的重大举措,有利于激发市场活力和创造力,打造市场化法治化国际化的营商环境,更在于对政府变革审批模式、优化审批流程、创新监管手段等起到了推动作用,为厘清政府与市场的边界提供了实践样本。相对于“放管服”改革的整个系统工程而言,“证照分离”改革只是跨出了关键性的一步,还需持续深化和推进,更大力度为各类市场主体投资兴业破堵点、解难题,有效降低企业运营的制度性成本,为实现经济高质量发展注入强大动力。



(上接1版)目前全省进出川大通道总数达34条,综合交通网总里程达342(有数据显示截至2018年底为347)万公里,内河航道总里程达11万公里,四级及以上高等级航道达1532公里,港口集装箱吞吐能力达233万标箱,成都天府国际机场主体工程完工、明年建成运营,快进快出、通江达海能力显著提升。实施“一干多支、五区协同”,成都“主干”支撑带动作用进一步增强,成德眉资同城化发展、成都平原经济区一体化发展初见成效,川南、川东北经济区发展持续向好,攀西经济区转型升级步伐加快,川西北生态示范区绿色发展特色鲜明。推动“四向拓展、全域开放”,扎实推进自贸试验区、海关特殊监管区、国家级新区、省级新区、国际合作园区等开放平台和口岸建设,着力提升对内对外开放的政策、环境“强磁力”。目前,落户世界500强企业352家,国际友城和友好合作关系达312对,开通国际地区航线128条,中欧班列(成都)累计开行超过5800(有数据显示为6100)列,东盟国际铁海联运班列实现常态化运营。面对境外疫情严重冲击,今年1—7月我省进出口实现22.4%的逆势增长,全省开放型经济水平不断提升。

抢抓成渝地区双城经济圈建设重大机遇,共同奏响新时代的长江之歌

川渝两地同处长江上游,山同脉、水同源,是休戚与共的生态共同体。今年伊始,习近平总书记主持召开中央财经委员会第

场、使用要素,这要求深化政企分开、政资分开和自然垄断行业的改革。

一直以来,关于国有企业混合所有制改革、转变国企经营机制、推进政企分开以及政资分开、自然垄断性行业改革等方面改革在不断深化。进入新时代,在把国有企业划分商业一类、商业二类 and 公益类的基础上,更加强调系统、协同地推进这些方面的改革。但是,从坚持完善社会主义基本经济制度的高度看,无论是混合所有制改革,还是市场化经营机制完善以及公平竞争市场体系完善,都还有很多问题需要“攻坚”。国有企业分类改革还需进一步深化,国有企业分类治理还需进一步落实,混合所有制改革后治理机制还需进一步完善,国有企业自身改革与公平竞争制度完善之间的协同性还需增加。

针对这些问题,“十四五”时期要采取切实可行的改革路线图和具体措施来取得突破性的进展。

在混合所有制改革方面,应该支持商业一类企业引入非国有资本持股比例进一步提高,推动混合所有制企业深度转换经营机制,支持混合所有制企业全面建立灵活高效的市场化经营机制。国资监管机构对持有股权的混合所有制企业、股权多元化的国有全资子公司探索实施有别于国有独资公司的治理和监管机制。

在建立市场化经营机制方面,应该在商业一类企业中全面推行经理层成员任期制和契约化管理,实施以劳动合同管理为基础、以岗位管理为核心的市场化用工制度。

在推动国有企业公平参与市场竞争方面,在电网、电信、铁路、石油、天然气等重点行业和领域,要全面放开竞争性业务,进一步引入市场竞争机制。针对国家电网、南方电网等企业要剥离其竞争性业务,只保留其网络环节的自然垄断性业务,使其逐步从竞争二类转为公益类企业。对于无法剥离行政性业务的企业,也针对其市场业务和行政业务进行分类核算,建立健全符合国际惯例的补贴体系,形成科学合理、稳定可靠、公开透明的补偿机制。

(作者系中国社会科学院经济研究所所长、研究员)



六次会议并发表重要讲话,将成渝地区双城经济圈建设上升为国家战略,赋予了川渝两地建设“一极两中心两地”的重要使命,其中包括建设“高品质生活宜居地”,进一步凸显了川渝地区在全国生态文明建设大局中的地位和作用。我们把推进长江经济带发展和成渝地区双城经济圈建设统筹起来,召开省委十一届七次全会并出台专门文件,列出专章对加强与重庆的生态共建、环境共保、污染共治等作出系统部署。与重庆市共同探索长江上游生态环境保护 and 流域治理协同立法,联合开展执法检查,加快推进区域内长江、嘉陵江、岷江、涪江、沱江、渠江等生态廊道建设,建立大气污染、水污染、危险废物转移等合作机制,落实一张负面清单管两地,启动川渝81条跨界河流摸底排查和生态环境保护规划编制,共同守住长江上游生态防线和巴山蜀水的秀美风光。主动加强跨流域跨区域生态保护合作,与贵州、云南建立赤水河流域生态环境保护合作机制,与青海、陕西、云南建立环境风险防控工作机制,努力形成上下游、左右岸、干支流生态环境联防联控的生动局面。

推动长江经济带发展,既是一场攻坚战,更是一场持久战。我们将坚定贯彻习近平生态文明思想和习近平总书记对长江经济带发展座谈会上的重要讲话精神,认真落实党中央、国务院决策部署,强化上游意识抓保护、突出问题导向抓整改,做好“生态”和“协同”两篇文章,打好治标和治本两套“组合拳”,加快推动形成生态优先、绿色发展的生产方式、生活方式和治理方式,为永葆母亲河生机活力贡献更多四川力量。