专访

改革风樯动

——访中央企业智库联盟秘书长 彭建国

文 / 本刊记者 高雅

《国家电网》本轮全面深化改革的总体指导思想是什么?

彭建国:

国企改革最早是从十一届三中全会以后开始的，小平同志作为总设计师，那时基本上是摸着石头过河，没有任何经验可以借鉴。经过三十多年的改革发展，我国社会经济发生了翻天覆地的变化，也有了相应的改革经验和教训可以吸取，而且改革现在进入到深水区，已经摸不到石头了,这个时候可以试错，但不能犯颠覆性的错误，不然损失会太大。所以本轮改革的总体思路就是顶层设计与摸着石头过河相结合，必须先做好顶层设计。

党的十八届三中全会作出了全面深化改革的决定,涉及政治、经济、军事、外交等方方面面。经济体制改革是其中的一个重点，而国有企业改革是经济体制改革的中心环节，所以国企改革是本轮全面深化改革的重中之重。大概用了三年时间来做顶层设计，采取了 1+N 的形式，1 是 2015 年 8 月 24 日公布的《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》，是牵头抓总的纲领性文件，N 是围绕 1 落地的相关配套文件，有 22 个主要配套文件。

国企深化改革顶层设计有两个主要依据，一个是党的十八届三中全会关于全面深化改革的决定，在三个方面对国企深化改革具有重大指导意义：一是市场在资源配置中起决定性作用，二是积极发展混合所有制经济，三是以管资本为主加强国有资产监管。这三个方面是本轮国企改革顶层设计的基本依据。

另有一个是习近平总书记关于国企改革发展的重要系列讲话精神，是国企深化改革的直接依据。习总书记对国有企业的地位和作用非常看重，他指出国有企业是社会主义制度的物质基础，也是中国共产党执政的物质基础，既是经济基础，也是政治基础。在全国国有企业党的建设工作会议上，习近平总书记用“六个力量”对国有企业作出了新的历史定位。“六个力量”的提法是党的领导人站在新的历史起点上，对国有企业提出的殷切希望，指明了国有企业改革的努力方向。

习总书记对国企改革提出“三个有利于”的基本标准，即推进国有企业改革，要有利于国有资产的保值增值，有利于国有企业活力和竞争力的提高，有利于国有资本功能的放大，为国企改革确立了价值判断标准。

总书记还提出了深化国企改革要遵循的三个基本原则，即尊重客观规律的原则，一个是市场经济的发展规律，一个是企业的发展规律；体现中国特色的原则，我们既不能走封闭僵化的老路，也不能走改旗易帜的邪路，而是要走符合中国国情的特色路；第三个原则是防止国有资产流失的原则，国有资产是全国人民的共同财富，是进行现代化建设、保障人民共同利益的重要力量，所以国有资产绝对不能流失，这是改革的红线。

在这两个依据指导下，我们也要回头看，总结过去的一些历史经验教训；同时要向前看，面向未来，满足时代的要求和实践的需要。这

个顶层设计横跨四年，百易其稿，可谓精雕细刻，是上上下下、方方面面集体智慧的结晶。

《国家电网》
您如何评价这个顶层设计？

彭建国：

这是一个科学性与实践性相结合的顶层设计，具有非常好的逻辑性。可以从以下几个方面来看。

总书记说不忘初心，继续前行，这个初心就是基本出发点。国有企业以前称为全民所有制企业，国有资产属于全体人民所有，这就是国企深化改革的基本出发点。所以，要保护好、巩固好、发展好国有企业，深化改革必须坚持公有制的主体地位、国有经济的主导作用，这是国企改革的底线。国企深化改革的目标是“三做四力”，即国有企业要做强做优做大，国有经济要增强活力、控制力、影响力和风险防御能力。

从基本方向上来看，为什么要改革？国有企业是计划经济时代的产物，虽然经过三十多年的改革，总体上已经与市场经济相融合了，但从产权结构、法人治理还有经营机制上，还保留着一些非市场化的东西，所以改革的基本方向就是市场化，使企业成为真正的市场主体，推动国有企业与市场经济深度融合。

从改革的基本原则上看，指导意见提出了5项原则，我认为其中很重要的一项，就是坚持增强活力和强化监管相结合的原则。前面说了，改革的基本方向是市场化，要给企业最大限度的放权。但权力越大，责任越大，越要加强监管。所以这轮改革就是要两手抓，一手抓最大限度的放权搞活，一手抓强化监管规范用权，把放活与管好很好地结合起来，形成一个良性循环的长效机制。

本轮改革的基本方法是分类指导，因为国有企业分布在不同的行业和领域，功能和定位也不尽相同，目标不尽一样，所以要先分类，不能眉毛胡子一把抓，搞一刀切。

改革的基本策略是积极稳妥。国企深化改革胆子要大，步子要稳。经过三十多年的发展，改革进入攻坚克难的阶段，所以态度要积极，但具体操作起来要稳妥。对于暂时看不准的，要试点先行。

《国家电网》
本轮国企改革的重点是什么？

彭建国：

如前所述，本轮深化改革的基本思路是增强活力与强化监管相结合，所以重点是，一方面通过分类改革、完善现代企业制度、完善国资管理体制、发展混合所有制经济等市场化改革措施增强活力，另一方面通过四道防线织密一张防止国资流失的安全网、加强党对国有企业的领导，强化监管。具体有下面六个重点：

第一是分类改革，不搞一刀切。现在分了两大类，一个是商业类，一个是公益类。商业类又细分为商业一类和商业二类。分类只是基础和手段，分类的目的在于运用，分类以后要分类推进改革、分类促进发展、分类实施监管、分类定责考核。

第二是完善现代企业制度。党的十四届三中全会提出企业改革的基本方向是建立现代企业制度，经过这么多年的发展，特别是公司法出台后，国有企业现代企业制度的基本框架已经建立，法人治理结构基本健全，但往往形似神非，法人治理运行机制不完善。当下要完善现代企业制度，最重要的是做到“四个化”，即外部关系法制化，产权结构多元化，公司治理规范化，经营机制市场化。

第三是进一步完善国资管理体制。国有企业是与国资管理体制联系在一起的，国有企业要改革，国资管理体制一定要相应完善。国资管理体制完善的总体方向是转变职能，管资本为主，概括起来，有四个方面。一是一个转变，就是从管企业为主转向管资本为主；二是两个清单，国资委要依法监管企业，要有一个权力清单，列出哪些需要监管和审批的，根据权责对应的原则，还要有一个责任清单；三是指三个归位，将依法应由企业自主经营决策的事项归位于企业，将延伸到重要子企业的管理事项原则上归位于一级企业，将配合承担的公共

管理职能归位于相关政府部门和单位；四是指国资委监管的重点主要有四个，即重点管好国有资本布局结构调整、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全。要利用好两类资本公司，即国有资本投资公司和国有资本运营公司，这是管资本为主的专业化运作平台。要加大布局结构调整力度，提高国有资源配置效率，使国有经济发展更符合国民经济的发展战略，更符合国有经济的功能定位。

第四是发展混合所有制经济。中央经济工作会议强调，发展混合所有制经济是深化国有企业改革的一个重要突破口。国企混改方面，不少问题，需要进一步深化认识和统一认识，比如说什么是混，为什么要混，谁可以混，跟谁去混，谁混谁，混的风险点在哪里，混后怎么运行，这些都是需要具体考虑的。我认为，混的目的主要有三个，根本目的是转换国有企业机制，第二个是放大国有资本功能，第三个是实现国民共进。混的对象主要是非公资本，主要分三类，即非公企业资本、社会资本和自然人资本。混的方式可以分层分类混，对于商业一类企业，我们不必限制；商业二类企业则要有所限制，要国有资本绝对控股或者相对控股；公益类企业一般是国有全资或经营权合作等。总体的原则是“三因、三宜、三不”。三因是指因地施策、因业施策、因企施策；三宜指宜独则独、宜控则控、宜参则参；三不指不搞行政拉郎配，不搞全覆盖，不设时间表。

这是国企市场化改革的四个重点工作，刚才我们说两手抓，一手抓放活，一手抓监管，上面的四条说的是改革放权，增强活力，还有两条是加强国资监管的，一是防止国有资产流失，一是加强党的领导。形成 4+2 的完整体系，这就是本轮改革的重点工作。

《国家电网》

员工持股是国企改革中比较敏感的部分，有哪些需要注意的地方？

彭建国：

国有企业员工持股是一个老问题，新课题，上世纪八九十年代，曾经出现过员工持股热，后来因为有些不规范叫停了。所以这次试点先行，首批试点中，央企子公司数量为 10 家，地方国企为 5 ~ 10 家。

对于什么企业可以开展试点有严格的规定，比如国有参股企业不行，中央二级以上企业及省级国有一级企业原则上不行，违反国有企业职工持股有关规定且未按要求完成整改的企业不行。也就是说，要选择一些资产规模不大、从业人员不多、管理层级少、业务种类较为单一的国有控股企业做试点。优先支持人才资本和技术要素贡献占比较高的转制科研院所、高新技术企业、科技服务型企业开展员工持股试点。

这次的员工持股改革不是全员持股，也不是经营层持股。国企员工持股是骨干持股，必须是企业员工，而且持股必须以现金入股，并按约定及时缴纳，试点企业、国有股东不得向员工无偿赠与股份，不得向持股员工提供垫资、担保、借贷等财务资助。

目前的难点还有一个是对价问题，不管是引入其他投资者还是收购别的企业，定价都是难题，特别是对于品牌、研发能力等无形资产的评估，不好判断。

《国家电网》

下一步国企改革的关键是什么？

彭建国：

主要是看我们目前的几个试点工作，一是两类资本公司的建立，二是员工持股试点，三是职业经理人制度的建设，最重要的还是混合所有制改革。这些在实际操作过程中都需要探索，会碰到一些困难和阻力，但这是正常的，改革就是要解决问题，需要我们实实在在的推进，与中央保持一致，增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，要有担当精神，敢于触动原有的利益格局，同时，改革还需要相应的能力来处理、解决出现的矛盾。具体到电力行业而言，电力体制改革与国资国企改革交织在一起，难度更大一些，任务更重一些，也需要有更大的担当和魄力。