中国改革报

2019.05.08
星期三

改革视野 Reform Horizon

打造充满生机活力的现代国有企业

2022年基本建成与中国特色现代国有企业制度相适应的国有资本授权经营体制

□ 本报记者 任丽梅

为深化国有企业改革，国务院近日印发《改革国有资本授权经营体制方案》（以下简称《方案》），并明确在2022年基本建成与中国特色现代国有企业制度相适应的国有资本授权经营体制。

国务院国资委副主任翁杰明在日前国务院政策例行吹风会上表示，新时期加快推进国有资本授权经营体制改革，是打造充满生机活力现代国有企业的重要举措。未来，将按照《方案》提出的坚持党的领导、坚持政企分开政资分开、坚持权责明晰分类授权、坚持放管结合完善机制原则，会同有关部门，按照职责分工，制定落实配套政策措施，密切配合、协同推进改革工作。

变管企业为管资本 放活管好

翁杰明介绍，国有资本的授权经营体制改革在不同时期有不同特点。这次改革比较突出的亮点就是国资监管机构在由管企业转为管资本过程当中迈出了重要的步伐，并突出了整体性、系统性和协调性，其规范的提法是“重在改革体制、加大授权放权、强化监督监管、放活与管好”相统一的改革思路。

未来，改革的重点具体举措将有五个方面，形象地说就是明确了“谁来授、授给谁”，确保“授得准、接得住、管得好、党建强”，可以说是“一个明确”“四个确保”。

一是确定了权责边界，明确了“谁来授、授给谁”。明确了国资委、财政部或其他部门机构根据国务院委托作为授权主体，依法科学界定职责定位，依据股权关系对国家出资企业开展授权放权。将依法应由企业自主经营决策的事项归位于企业，将延伸到子企业的管理事项原则上归位于一级企业，原则上不干预企业经理层和职能部门管理工作，将配合承担的公共管理职能归位于相关政府部门和单位。

二是分类开展授权放权，确保“授得准”。对国有资本投资运营公司在战略规划和主业管理、选人用人和股权激励、工资总额以及重大财务事项等方面，一企一策有侧重、分先后地向符合条件的企业赋予更多自主权。对其他商业类企业和公益类企业要充分落实企业的经营自主权，逐步落实董事会的职权。

三是加强企业行权能力建设，确保“接得住”。授权放权对应的是企业要有能力接得住这些权力，而且充分行使好。把加强党的领导和完善公司治理统一起来，加快形成有效制衡的公司法人治理结构，灵活高效的市场化经营机制，建设规范高效的董事会，深化企业内部三项制度改革，加强国有资产基础管理，优化集团管控，提升资本运作能力。

四是完善监督监管体系，确保“管得好”。搭建连通出资代表机构和企业的网络平台，实现监管信息系统全覆盖和实时在线监管。统筹协同各类监督力量，增强监督工作合力，形成监督管理闭环。健全并严格执行国有企业违规经营投资责任的追究制度，建立健全分级分层有效衔接、上下贯通的责任追究工作体系。

五是坚持和加强党的全面领导，确保“党建强”。把坚持和加强党的全面领导贯穿改革的全过程和各个方面，在思想上、政治上、行动上同党中央保持高度一致，确保中央关于国有资本授权经营体制改革的决策部署落实到位，确保企业始终在党的领导下开展工作，确保企业党委（党组）的作用切实发挥。

释放生机与活力 自我约束

翁杰明指出，党的十八届三中全会以来，在对企业的授权放权方面，国务院国资委和相关出资人代表机构已做了大量工作。如加快推进职能转变上，精简监管事项43项，明确的权力和责任就是36项；在改组组建国有资本投资、运营公司上，先后有21家中央企业和122家地方的企业改组组建为国有资本投资公司和国有资本运营公司，重在体现国有资本的布局和国有资本的收益；在强化监督监管上，建立了国资国企在线监管系统，突出事中事后监管。下一步，推进国有资本授权经营体制改革后将出现两个方面的效果，即不断地促进企业释放生机与活力，不断地推进企业进行自我约束、规范运行。

翁杰明解释说，《方案》明确进一步推动出资人代表机构转变职能，加大授权放权力度，扩大授权放权范围。在战略规划和主业管理、选人用人和股权激励、工资总额和重大财务事项方面，对企业实实在在的加以授权和放权。这样企业就拥有更大的自主权，按照市场化、法治化的运行轨迹来发展。《方案》还提出在强化出资人战略引领的前提下，国有资本投资公司围绕主业开展商业模式创新业务可视同主业投资，支持企业依法合规采用多种股权和分红权激励，支持国有创业投资企业、创业投资管理企业等新产业、新业态、新商业模式的企业的核心团队持股和跟投。这将更大限度地调动经营团队和科技团队的积极性。

不过，翁杰明也强调，按照中央的要求，国有企业改革中核心的一条是要保证国有资产的保值增值，坚决地避免国有资产流失。鉴于此，国资委除建立完善实时在线的国资国企监管系统以外，还将整合各种监督资源，包括企业内部审计、出资人审计、国家审计、纪检监察、巡视等等，构成一个完整的监督体系，形成监督体系工作的互联互通，达到对国有资本、国有资产有效监管的目的。

此外，继续健全国有企业违规经营投资责任的追究制度。如果在企业的运行过程当中，对于重大的投资项目，由于程序不完整、尽职调查不深入等造成了失误，那决策者就要承担相应的责任。

实行清单管理 动态调整

翁杰明表示，改革国有资本授权经营体制是今年国资委深化改革的首要关键任务。根据《方案》要求，国资委将制定印发国资委授权放权清单2019年版，分类开展授权放权，建立健全国资国企在线监管系统，强化事中事后监管，确保相关改革工作落到实处；同时指导推动地方做好《方案》落实工作。

他说，这项改革持续推进之后，国企监管将体现出以下几个新的特点：

一是更多地实行清单管理。也就是说，出资人代表机构代表国家，事先制定各种清单、列出各种规范。这就意味着清单之外出资人代表机构不做干预，清单之内也要尽最大可能减少事前审批，包括事前备案，甚至在国资委的行权当中要尽可能取消，做到真放权，让企业按照市场化、法治化的要求，实现良好健康运行。

二是强化章程约束，充分发挥公司章程在公司治理中的基础作用。依法依规、一企一策地制定公司章程，规范各治理主体的权责，推动各治理主体严格依照公司章程行使权利、履行义务。

三是发挥董事作用，主要通过董事体现出资人意志。依据股权关系委派董事或提名董事人选，建立出资人代表机构与董事的沟通对接平台，规范董事的权利和责任，明确工作目标和重点。

四是创新监管方式。出资人代表机构根据企业各自的特点来进行监管，分类管理、分类授权，切实改变履职方式，更多地加以事中事后监管。在这样一种监管当中实现“放活”和“管好”的统一。

翁杰明补充说，国资委目前已经草拟了《国资委的授权放权清单（2019版）》，将有不下30项的措施推出。有的是对中央企业普惠的，也有的是针对重点改革企业比如国有资本投资公司、国有资本运营公司、创建世界一流示范企业等等，还有的是对一些特殊企业授权的。在授权的同时，将全面加强合规风控体系建设，实施动态监管。放权要看企业的行权能力怎么样，能不能“接得住”“接得好”。“接得好”可以保持授权甚至加大授权，如果行使的不好，那么权也可以收回来，即动态管理、动态调整。

海上明珠——中国海洋石油公司海上钻井平台（资料图片） 章 铮 孙光明 摄

专家解读

既要放宽落户条件更要加强房地产调控

当前的高房价严重制约着非户籍人口在城市落户

□ 蔡继明

国家发改委近日印发的《2019年新型城镇化建设重点任务》（以下简称《重点任务》），要求各类城市大幅放宽常住人口落户条件和落户规模。

一是在此前城区常住人口100万以下的中小城市和小城镇已陆续取消落户限制的基础上，将全面取消落户限制的城市扩大到城区常住人口100万~300万的Ⅱ型大城市；二是全面放宽城区常住人口300万~500万的Ⅰ型大城市落户限制；三是除个别超大城市外，超大特大城市要调整完善积分落户政策，增加落户规模、精简积分项目。这可以说是近年来有关户籍制度改革力度最大的举措，既体现了我国经济进入高质量发展阶段的客观要求，又反映了我国城镇化进程中2.8亿进城不能落户的农民工和几千万迁徙不能定居的流动人口追求美好生活的主观愿望。

众所周知，按照《国家新型城镇化规划（2014－2020年）》，到2020年我国常住人口城镇化率要达到60%左右，户籍人口城镇化率达到45%左右，“两个城镇化率”的差距缩小到15个百分点。2018年末，“两个城镇化率”分别为59.58%、43.37%，差距为16.21个百分点。按近5年“两个城镇化率”年均分别提高1.2、1.7个百分点的速度，即使2020年“两个城镇化率”目标达到了，城镇常住人口与户籍人口的差额仍高达2.3亿左右。这些没有城镇户籍的常住人口在住房、就业、教育、医疗、社保等方面，并不能完全享受与户籍人口同等的待遇，他们无不渴望早日融入城市，过上正常的城镇居民生活。《重点任务》提出的落户政策，无疑将有力推进这些城镇常住人口市民化的进程。

然而，仅仅放宽城镇常住人口落户的条件，并不能保证这些常住人口顺利地实现市民化。除了户籍制度之外，影响城镇常住人口落户的最大障碍恐怕莫过于城市居高不下的房价。近年来，我国各线城市房价呈现了全面性上涨，房价收入比过高。2018年年中，我国大陆地区的房价收入比高达27.17，仅低于中国香港地区，高于巴西、俄罗斯、印度等新兴市场经济体，远高于主要发达经济体，甚至相当于美国房价收入比的8倍左右；上海、北京、深圳等地的房价收入比均已超过40，远远高于全球主要城市的水平。

当前的高房价不仅严重制约着非户籍人口在城市落户的进程，而且对实体经济的负面影响已经显现。所以，要落实《重要任务》，房地产调控不仅不能放松，而是要进一步加强，中央“房住不炒”的决心和态度不能改变。这是因为，只有坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，构建起房地产市场健康发展长效机制，因城施策、分类指导，夯实城市政府主体责任，完善住房市场体系和住房保障体系，才能有效降低人口落户城市的住房门槛，确保《重点任务》提出的政策落地生效，确保国家新型城镇化规划目标如期实现。

不仅如此，各个城市政府还必须改变以往单纯以优惠购房“抢人”、以户籍作为购房资格的做法，而是要以社保缴纳年限或居住年限作为是否有资格购房的依据。这样才能既保障了《重点任务》的政策落地，又更好促进了房地产市场平稳健康发展。

进一步讲，《重点任务》提出的超大特大城市优化积分落户政策与人口调控也是相辅相成的。一方面，超大特大城市要立足城市功能定位、防止无序蔓延，合理疏解中心城区非核心功能，推动产业和人口向1小时交通圈地区扩散，这是对超大特大城市优化人口结构、防治“大城市病”的方向性指引。另一方面，超大特大城市要调整完善积分落户政策，增加落户规模、精简积分项目。很显然，城市发展既需要拿着“手术刀”的人才，也需要拿着“剃头刀”的普通劳动者。只有按照产业发展和市场的需要，将已经稳定就业的各类常住人口纳入积分落户政策范畴，让他们在为城市发展做贡献的同时，也享受与市民同等的公共服务和待遇，才能实现“城市让生活更美好”。

（作者单位为清华大学政治经济学中心）

重点推荐

提升金融服务能力 畅通中小企业血脉

国家发改委挂职广西田东县扶贫干部围绕中小企业融资难、融资贵问题开展蹲点调研，实地走访当地10家中小企业和3家金融机构，并从全县各类企业回收42份调研问卷。从调研情况看，受到金融机构服务能力、中小企业自身条件等因素制约，当前中小企业融资难题尚未得到根本性解决，需要多方努力，畅通金融与中小企业发展的资金循环。

10版

一席谈

培育世界一流国企 股权激励不可少

□ 吴黎华

深化国资国企改革，提升国有资本运行效率是推动我国经济高质量发展、建设现代化经济体系的重要一招。笔者认为，只有建立起包括股权激励在内的完善的中长期激励机制，才能全面激发国有企业员工的积极性和主动性，才能不断提升国有企业的活力和竞争力，才能实现国有资本做强做优做大，不断增强国有经济活力、控制力、影响力和抗风险能力，完成培育具有全球竞争力的世界一流企业的国企改革目标。

对于现代企业而言，激励机制是吸引人才、留住人才、使用人才必不可少的一环。合理和完善的激励机制能够在微观上充分调动员工的积极性和主动性，将员工的个人成长和企业的长远发展结合起来，增强企业的活力和竞争力。然而，一直以来我国国有企业虽然基本都建立了员工激励机制，但激励形式相对比较单一，存在“平均主义”倾向，缺乏系统科学的评价标准体系，与现阶段国有企业的改革发展要求并不相符。

中央经济工作会议指出，要加快经济体制改革。要深化“四梁八柱”性质的改革，以增强微观主体活力为重点，推动相关改革走深走实。今年的《政府工作报告》指出，国有企业要通过改革创新、强身健体，不断增强发展活力和核心竞争力。笔者认为，国有企业是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础，要在深化经济体制改革中起到表率作用，要在推动我国经济高质量发展、建设现代化经济体系中起到表率作用。而建立完善的中长期激励机制，正是进一步增强国有企业活力和竞争力，发挥其改革表率作用的重要基础。

一方面，国有企业混改要实现预期目标，就要进行市场化改革，而市场化改革的核心内容就是完善的员工中长期激励机制，只有通过股权激励实现员工与企业利益的共享及风险共担，才能真正推动管理层及员工释放经营动力，使国有企业对市场反应更加灵敏，更加符合市场竞争的要求。这样才能做强做优做大国有资本，不断增强国有经济活力、控制力、影响力和抗风险能力。

另一方面，当前我国正处在经济高质量发展的关键时期，坚持创新引领发展，培育壮大新动能是经济工作的核心任务之一。日前召开的中央财经委员会第四次会议指出，要深化供给侧结构性改革，巩固“三去一降一补”成果，增强微观主体活力，提升产业链水平，畅通国民经济循环。无论是传统产业的改造升级，还是促进新兴产业的发展，培育新一代信息技术、高端装备、生物医药、新能源汽车、新材料等新兴产业集群，都离不开国有资本的参与和推动。在这方面，只有形成市场化的用人导向，建立健全适应市场竞争要求的薪酬体系，建立起针对高管人员、科研人员和技术骨干等群体的中长期激励机制，才能全面调动国有企业员工的积极性和主动性，进而充分发挥国有资本优势，推动经济高质量发展。

改革视野编辑部
执行主编：任丽梅
新闻热线：(010)56805066
监督电话：(010)56805167