

关于现阶段市属国企改革的若干思考

王文珍

(温州市铁路与轨道交通投资集团有限公司, 浙江 温州 325000)

【摘要】国有企业关系着公有制主体地位的巩固, 关系我党的执政地位和执政能力, 它集中体现社会主义制度。同时国有企业兼具社会和营利“双重功能”, 其设立的作用和目的是服务宏观经济、优化资源配置, 同时还承担政府基础设施建设职责, 向社会提供产品和服务, 具备社会功能。本文从国有企业的定位和职责出发, 针对现在国企改革出现的问题, 提出了一些解决方法和发展策略。

【关键词】市属国企; 职责; 改革发展

一、从两个角度理解国有企业的定位

(一) 从理论特征理解“国有企业”的定位。从组织属性上看, 国有企业兼具政治和经济“双重属性”。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确指出“国有企业属于全民所有”, 这一论述点明了国有企业姓“公”不姓“私”。国有企业关系着公有制主体地位的巩固, 关系我党的执政地位和执政能力, 它集中体现社会主义制度, 其必然也必须是政治组织。同时, 国有企业作为国家调节与控制经济的基本工具, 必然要走入市场, 从事生产经营活动, 因此同样也是经济组织。从功能定位上看, 国有企业兼具社会和营利“双重功能”。国有企业的出资主体是政府, 其设立的作用和目的是服务宏观经济、优化资源配置, 同时还承担政府基础设施建设职责, 向社会提供产品和服务, 具备社会功能。同时, 和一般企业一样, 国有企业作为市场竞争主体, 需要通过自己的生产经营活动, 向市场提供产品和服务, 实现利润最大化或成本最小化, 因此, 国有企业也同样具有营利功能。

(二) 从发展历程理解“国有企业”的定位。中华人民共和国成立后, 受政治主张和政策导向推动, 第一批国有企业通过“没收官僚资本归全民所有”建立起来, 并在接下来 30 年“高度集权”的计划经济时代, 成为国家财政的主要收入来源和支出渠道, 这期间, 国有企业基本没有自己的利润追求, 成为事实上的“国家工厂”。随着改革开放不断深入, 社会主义市场经济模式不断健全和发展, 国家将发展重心转移到经济建设上来, 1978 年至 2002 年间, 国有企业经历了放权让利、两权分离、建立现代企业制度三个改革阶段, 被推向市场参与竞争, 但由于经营管理方式难以适应市场竞争, 国企出现了大面积亏损, 国有资本流失严重。党的十六大以后, 国家设立了国有资产监

督管理机构, 实行管人、管事、管资产的结合, 用行政力量引导及要求国有企业做大规模; 这一时期的国企也逐步开展了全面改制和混合所有制改革, 引入非公资本、转变经营方式, 越来越多的国企把精力转到以跨产业、跨区域甚至跨国界并购为内容的资本运营上, 依赖资本运营扩大资产规模, 导致国有企业产业经营与国有资本运营的职能混杂。2015 年中共中央、国务院发布的《关于深化国有企业改革的指导意见》要求推进政企分离改革, 从管理国有企业转向管理国有资本, 并按照“有利于国有资本保值增值, 有利于提高国有经济竞争力, 有利于放大国有资本功能”的原则推进国有企业改革, 至此, 国有企业做强做优做大的目标更加清晰, 逐步从“富起来”走向“强起来”。

综合理论特征和国有企业改革发展的历程, 国有企业的双重属性决定了其在不同时期履行的使命、承担的责任不尽相同, 既要体现社会主义性质, 又要符合市场经济运行规律。因此, 国有企业的定位也会随着社会经济发展阶段的不同而不同, 国有企业的改革也必将以推动新时期中国特色社会主义高质量发展为基本遵循。

二、从三个属性诠释“市属国有企业”的职责

市属国有企业是由本市国资委或市财政投资、参股或控股的企业, 既承担地方经济、社会发展任务, 又承担公益、公众、公共型的民生服务, 还兼顾优势性、效益性、市场性的产品或服务生产活动, 相当一部分市属国有企业还承担地方政府融资平台的功能, 是推动地方经济发展的中坚力量。在推进市属国有企业改革和发展中, 要把握好两种属性:

一要把握好“市属”属性。市属, 是指由市级政府部门统一管辖。市属国有企业主要受本市国资监管部门指导和监督管理, 既要贯彻落实市级政府的战略决策部署, 又肩负着发展地方产业、经济和保障民生

的重任。市属国有企业应当压实“市属”属性，提高政治站位，立足全市发展大局，将自身发展融入当地政治、经济、社会发展中去谋划、推动、落实，当好地方经济社会发展的主力军。

二要把握好“国有”属性。国有，是指地方政府代表国家履行出资人职责，权益为国家所有即全民所有。市属国有企业既要对国家负责，推动国有经济发展壮大，又要对社会人民负责，以人民为中心改善服务便利并保障人民共同利益。市属国有企业应当压实“国有”属性，在深化改革的进程中，要毫不动摇坚持和保障公有制的主体地位，全面贯彻国有资产保值增值总体要求，警惕和杜绝国有资产“私有化”现象。要以巩固和发展国有经济为首任，为社会提供服务和保障，推动地方经济社会持续向好发展。

三、从三个方面看待阶段性国企改革存在的问题

（一）“政企”边界仍不清晰。1. 政府项目出资职责界面不清。国有企业大多承担重大基础设施和民生保障工程等公益性项目，这类项目投资数额大、资金回收期长，整体盈利能力弱甚至普遍处于亏损状态。而政府在筹备项目时，未明确项目出资来源、补亏机制，往往需要靠市属国企垫资或融资予以解决。2. 出资人“管资本”职责界面不清。受制于传统“管人管事管资产”的思维惯性，国资监管部门在履行监管职责时，针对不同类型的企业、不同性质的事项，未在监管方向、监管形式和监管手段上作区分，存在监管现象。如企业在人才招聘、薪酬分配、工资总额等一般性经营事项管理方面缺乏自主权，但在重大建设推进、政策执行等方面又缺少指导和支持，不仅束缚了企业走出去的步伐，也未能真正发挥监管作用，从“管企业”到“管资产”“管资本”的方向转变还不够彻底。3. 政府部门监管界面不清。政府对市属国企的监管部门包括市国资委、市纪委、审计、巡察组等部门机构，各监管部门根据自身监管方向和范围对市属国企实行监管。但在实际监管过程中，各监管部门对企业的监管界面不清晰，事前、事中、事后监管方向和内容不明确，存在多头监管、重复监管、监管时序混乱等现象，企业往往要花大量人力、精力应对这类部门审查，影响业务的正常开展。同时，不同监管部门对同一个事项的审查标准不同，对问题的定性也不尽相同，导致企业查了又查、改了又改，极大浪费行政监管资源，影响企业市场化步伐。

（二）现代化企业治理体系仍需健全。1. 企业内部各治理层级关系界面不清。企业治理结构是以实现公司主体权益最大化为目标，将公司经营活动与科学决策高效整合的机制手段。在深化国企改革

的过程中，市属国企在企业治理结构顶层设计上做了许多探索，基本上建立了较为完备的公司治理结构体系和议事规则。但在实践中，由于党委、董事会、监事会、经理层在参与企业重大经营事项决策中的定位、决策界面尚未完全理顺，各主体难以真正发挥分层决策作用，有时为简化流程、提高效率，存在合并议事现象，或议事顺序倒置情况，存在“形似而神不至”的问题。2. 董事会未充分发挥职责。董事会是法人治理组织中的最高权力机构，在企业治理中发挥定战略、作决策、防风险作用。但在实际中，大部分国企董事会决策存在形式化问题。一方面是由于相当部分市属国企的董事会和企业内部经营层人员高度重叠，且外部董事对企业内部工作情况不了解，在定战略、作决策时，存在“内部操控”现象，无法发挥监管作用；另一方面由于国资监管部门行使股东权力，有时对企业经营决策介入的过多，导致董事会缺乏战略性管控权力和能力，难以发挥决策主体作用。3. 监事会作用流于形式。监事会的功能定位是代替出资者对董事、经营层合法合规行使权力情况进行监督。但在实际运作中，市属国企对监事会的职责和权利没有明确的规定，且监事会成员大部分由企业内部人员组成，往往会弱化其监督功能；即使监事会运作正常，但其功能与外部审计、巡察类似，也逐步趋于形式化。

（三）国企改革发展内生动力不足。1. 市场化意识不强。国有企业形成和发展的根源是承担政府重大基础设施、市政公用配套建设，保障基本公共民生，主要依赖政府资源和垄断进行生产。即使经过市场化改革，但因政治属性占主导，市属国企的中心工作依旧以保障政府项目为主，且政府或上级单位对国有企业的考核，也多以政府性项目落实情况为重点，对市场化相应指标完成情况考核还不够、比重还不高，导致国有企业进入市场参与竞争、扩大营收利润的自主意识不强。2. 改革创新意识不强。改革与创新伴随着一定的风险和试错成本，因受考核、任期和激励等因素影响，市属国企存在不想创新和不敢创新并存的两种倾向。不想创新是因为缺乏创新的激励机制或激励机制不足。创新意味着从无到有，需要经历漫长的试验，受国企领导任期影响，创新成果往往难以在任期内实现，大部分企业更倾向于选择收效较快的项目、投资，不愿创新。不敢创新是因为缺乏容错机制，技术、市场、政策的不确定性，以及决策失误都可能造成创新失败，而缺少容错机制更是令改革创新成为国企领导及员工不敢踏足的领域；部分国企虽已出台有关容错纠错机制，但大都以纲领性文件为主，

规定宽泛难以把握免责边界和尺度,存在“打击扼杀”或“矫枉过正”现象。3. 企业发展意识不强。当前,国有企业的工资分配模式依旧是政府部门运用行政手段进行工资总额包干,员工的绩效和薪酬并未与企业的发展挂钩,大多数人存在吃“大锅饭”心理,导致绩效激励在工资总额包干的体系下难以真正实行。长此以往,“干多干少都一样、做多错多不如不做”的思想不断滋生,员工的积极性、主动性受到影响,企业向前发展动力越来越弱。

四、从多个维度思考市属国企改革发展的建议

(一) 进一步理顺政企边界关系。1. 要进一步明确政府项目出资边界。要厘清相关主体利益关系,对于政府性项目,市级政府应当靠前统筹明确建设资金来源、项目运作模式、收入分配模式等,并通过建立补亏机制,为企业补齐贴息贷款,保障企业可持续发展。对于市场化项目,应由企业自主保障建设资金,并给予充分的决策自主权,上级单位做好引导,帮助企业尽快融入市场。2. 要进一步明确“管资本”的职责边界。市级政府部门要科学界定国有资本“所有权与经营权”的边界,按照“简政放权、放管结合、优化服务”要求,明确管理职责和管理范围。对市属国企在战略、产业、经济布局等方面,国资监管部门要做好引导和政策支持,对于具体经营事项审批权限要充分下放。同时,要分类制定政策性任务和经营性任务考核指标,发挥出资人“管资本”的作用。3. 要进一步明确对市属国企的监管边界。政府相关部门在具体事项监管中,应尽量规避多头、重复性监管。各监管部门要梳理明确各自的监管内容和监管方式,明确事前、事中、事后各阶段的监督范围和处置方式,有针对性地开展专项监管。同时,各监管部门之间要建立联动机制,打通信息共享渠道,对日常监督、专项检查、问题线索等,通过信息共享平台或者会议进行反馈、调取,达到一体监督、高效监管的作用。

(二) 进一步理顺内部治理关系。1. 要厘清内部各治理层级的职责界面。要落实党的领导融入企业治理要求,完善法人治理结构,切实发挥分层决策作用。党委要充分发挥领导作用,把方向、管大局、促落实,实现制度化、规范化、程序化;董事会负责定战略、做决策、防风险,经理层负责谋经营、抓落实、强管理,保障经理层依法行权履职,董事会要向经理层合理授权放权;要完善监督机制,发挥监事会监督职能,守住企业资产安全底线。按照上述要求,进一步厘清各层级权责界面,制定权责清单,建立快速适应市场、科学有效的决策机制

和闭环流程。2. 要建立完善董事会科学决策机制。要进一步建立完善科学的投资管控、风险防控制度,健全研判机制和决策反馈机制,配强配齐董事会下设机构专业力量,股东委派董事应要求必须专职、坐班,真正参与公司决策和管理,杜绝“只挂名、不坐班”的现象,充分发挥专业董事在战略投资、合规风险、提名任用、薪酬考核等方面的决策支撑作用。3. 要建立完善的监事会和监督体系。制定监事会人员工作职责和工作标准,明确规定监事会的专职专岗、监事会日常工作准则和奖惩机制,要求监事会应定期向国资监管部门报告企业的运营开展情况、与企业领导定期展开会谈等。同时,健全完善“事前预防、事中控制、事后问责”三道防线,包括党内监督、公司法人治理结构监督、业务监督、民主监督等,发挥党内监督的关键作用,形成多维一体监督体系。

(三) 进一步理顺经营发展机制。1. 要加强市属国企经营自主性。要加强国有企业的产业发展自主,允许企业在符合国资产业引导目录里自主选择、自主发展;要加强招聘自主,健全劳动力引进、特殊人才招聘机制,创新实行聘用制和竞争上岗;要加强干部培养自主,不拘一格提拔任用能力突出、肯干能干的员工;要加强薪酬自主,加快高级人才薪酬待遇与市价位的接轨进程。2. 要加强市属国企改革积极性。国企改革的过程就是不断试错的过程,没有基层探索和试错,不符合改革的规律。要给改革者以宽松的环境并建立容错试错机制,明确免责范围,鼓励改革者在政策、法律法规允许的范围内进行创新探索,改变“不是不作为,是不敢作为”的改革内生发展环境。3. 要加强员工利益与企业发展挂钩。优化薪酬分配机制,实行灵活多样的工资分配方式,探索建立长期股权激励机制,如实行“虚拟股份”分红、内部职工跟投持股、技术和专利产品入股等方式,将企业营收、发展利益与员工个人利益挂钩,将员工对企业的贡献与员工个人利益挂钩,充分调动员工工作积极性,激励激活企业发展内生动力。

参考文献:

- [1] 左如男. 从公司治理结构看国有企业改革的成效、问题与出路 [J]. 中小企业管理与科技, 2022(4).
- [2] 吴雄甫. 新形势下如何做好国有企业人事工作 [J]. 人才资源开发, 2019(20).
- [3] 陈骁翔. 县域国有企业中层管理者绩效管理体系的优化措施探讨 [J]. 企业改革与管理, 2023(5).