

深化国企改革亟须制定国家所有权政策

◎ 文/鲁桐

◆ 党的十八届三中全会进一步明确了我国公有制经济的主体地位，即要求国有经济起主导作用，不断增强国有经济活力、控制力和影响力。新一轮国企改革的大幕逐步拉开。建立一个公开、透明的国家所有权政策，不仅有利于加强国家对国有企业的控制力，明确监管者和被监管者的责任、权利和义务，也有利于社会各界对国有企业进行广泛监督，促进政府权力部门在合理的边界内行使所有者职能。

国有企业管理体制的改革

新一轮国企改革的实质是确立了国有企业市场化的改革方向。国企改革的市场化就是要解决国有企业管理体制和国企经营方式的市场化这两大核心问题。经过30多年的改革，国企经营方式的市场化已经有了明显改观，但国有资产和国有企业管理体制的市场化问题还远未解决。国有企业管理体制的问题不解决，直接影响国企经营的市场化，从而导致国企经营效率无法得到根本改善。笔者认为，推进国有企业股权多元化的市场化改革方向是正确的，但前提是国有企业管理体制要改革。

1. 国务院国有资产监督管理委员会（简称国资委）的定位问题

国资委应定位为企业国有资本的出资人，应使其拥有完整的出资人权利。一般而言，国家所有权职能包括决策、执行和监督三个方面：制定国家所有权政策的职能、执行国家所有权政策的职能，以及对执行国家所有权政策的效果进行监督的职能。国资委应成为经营性国有资产的统一监管者，履行对全国经营且营利性国有资本的统一战略规划布局、统一国资预算编制、统一监督管理与考核以及统一国资基础管理等重要职能。

在国资委下面设立行业性国有资产（资本）经

营公司。在监管方式上，国资委应从过去的“国企监管”向“国资监管”转变。国资委与国企的关系从“上级主管”与“所属企业”的关系转变为“股东”与“董事会”关系，即完全通过董事会履行责任，通过股份表决实现股东的三项基本权利：重大经营的决策权、人事任免权和资本收益权。通过国有资本经营公司来实现国有资产管理的优化。国有资本经营公司作为连接国有资产管理部门和国家出资企业的中枢，在国有资产管理中处于承上启下的地位，一方面接受国有资产管理部门的委托，保证国有资产的保值增值；另一方面作为参股企业国有股权的代表，行使国有股东的权利。

2. 国家对国有资产的控制力问题

国家应对关系国计民生的重要产业，如能源、电力、铁路、烟草、军工、通信和矿产等具有自然垄断性质的行业保持直接的所有权和控制力。国资委作为一个积极的所有者，应在法律的框架内行使所有权职责，其主要职责包括四个方面：第一，委派代表出席股东大会并行使投票权；第二，建立规则透明的董事会提名程序并积极参与董事会的提名；第三，定期对国有企业的经营绩效进行监督和评估，并与国有企业的外部审计机构和国家监察机构保持沟通；第四，确保国企高管薪酬激励符合公司发展的长期利益，并能吸引和留住合格人才。

3. 明确国家所有权政策问题

目前，国资委行使国家所有权职能还缺乏明确的所有权政策职能作指引。国家所有权政策是指国家作为国有资产所有者要实现的总体目标，以及国有企业为实现这些总体目标而制定的实施战略。国家所有权政策，既是指导国资委行使所有权的一项基本政策，也是将此作为信息披露和提高透明度的一种手段。国资委作为国家出资人机构，其职责是

按照国家所有权政策的目标运营国有资本，确保国有资本的回报，并且确保在公共领域国有企业执行相应的公共政策和产业政策。

西方国家管理国有企业的经验和实践

1. 建立明确的所有权政策体系

西方国家管理国有企业主要是通过建立所有权政策体系，明确国家所有权政策目标及实现途径，以及政府对国有企业的管理政策和要求等。如挪威、瑞典、加拿大、法国、澳大利亚、新西兰和英国等国家都制定了明确的国家所有权政策。其中，瑞典政府的所有权总体目标是“为全体所有者创造价值”；英国股东执委会的所有权总体目标是“扮演有效而明智的股东角色，在政府设定的政策、监管规划框架内，确保政府持股能带来可持续的回报，并随着时间推移，弥补资本成本”；法国国家参股局作为法国政府的所有权机构，制定了《国有企业与国有股东关系的章程》（简称《章程》），该部门通过委派代表到国有企业董事会，每年对企业执行《章程》的有效性进行评价，并根据评价结果形成年度报告。

2. 制定和公布国家所有权政策报告

制定和公布国家所有权政策报告是世界各国实现对国有企业控制的重要手段。它主要起两方面作用：一是明确国家对国有企业的政策和要求；二是使社会各方了解政府对国有企业管理的边界，实现社会对政府权力的监督。

颇具特色的挪威国有企业监管框架

以挪威为例。挪威政府希望保持强大的国家所有权，以确保重要的国家资源和企业掌握在政府手中。截至2013年底，挪威政府持有的股份占奥斯陆证券交易所上市股份的35%以上。出于战略性、经济性等方面考虑，挪威政府各部委直接持有70多家公司的股份，总市值约8000亿欧元。全部国有企业共分四类：以营利为目的的上市公司、以营利为目的的非上市公司、具有商业目标和其他目标的企业，以及不以营利为目的执行政府产业政策目标的

国有企业。为便于行业管理，虽然不同的国有企业由不同的政府部门管理，但都实行统一的所有权政策目标和要求。国家持股为了达到四个方面的：国家对重点企业的控制；国家对重要自然资源的控制；保证稳定的所有权，以促进实现长期的经济增长和工业发展；实现产业政策目标。

上表说明，国家是挪威工商业的主要所有者。国家所有权既保证了国家对资源的控制，又保证了收入可以用于社会福利。当然，国家对挪威工商业的控制也采取多种形式，有独资也有合资。挪威政府在其政纲Soria Moria声明中称：“在获得资金及专业技术方面，多元化的所有权是挪威工商业的重要力量。多元化的所有权是必要的，包括私人 and 公共所有权、国家和国际的所有权。挪威的国家所有权是

表 挪威国家股权和各公司所属的政府部门

所属政府部门	公司名字（股权）
劳工及社会保障部/卫生服务部（AID/HOD）	Kompetansesenteret for IT i Helse-og sosialsektoren AS (80.5)
劳工及社会保障部/教育科研部（AID/JD）	Industrijeneste AS (53.0)
政府管理及改革部（FAD）	Statskonsult AS (100.0)
渔业及沿海事务部（FKD）	Secora AS (100.0)
卫生服务部（HOD）	AS Vinmonopolet (100.0), Helse Midt-Norge RHF (100.0), Helse Nord RHF (100.0), Helse Sør RHF (100.0), Helse Vest RHF (100.0), Helse Øst RHF (100.0)
司法公安部（JD）	Norsk Eiendomsinformasjon AS (100.0)
教育科研部（KD）	Norsk Samfunnsvitenskapelige Datatjeneste AS (100.0), Simula Research Laboratory AS (80.0), UNINETT AS (100.0), Universitetsenteret på Svalbard AS (100.0)
文化及宗教事务部（KKD）	Norsk Rikskringkasting AS (100.0), Norsk Tipping AS (100.0)
地方政府及区域发展部（KRD）	Kommunalbanken AS (80.0)
农业食品部（LMD）	Statskog SF (100.0), Veterinærmedisinsk Opp-dragssenter AS (51.0)
贸易工业部（NHD）	Argentum Fondsinvesteringer AS (100.0), BaneTele AS (50.0), Bjørnøen AS (100.0), Cermaq ASA (43.5), DnB NOR ASA (34.0), Eksportfinans AS (15.0), Electronic Chart Centre AS (100.0), Entra Eiendom AS (100.0), Flytoget AS (100.0), Innovasjon Norge (100.0), Kings Bay AS (100.0), Kongsberg Gruppen ASA (50.0), Mesta AS (100.0), Nammo AS (50.0), Norsk Hydro ASA (43.8), SAS AB (14.3), SIVA SF (100.0), Statkraft SF (100.0), Store Norske Spitsbergen Kullkø-mpani AS (99.9), Telenor ASA (54.0), Venturefondet AS (100.0), Yara International ASA (36.2)
石油能源部（OED）	Enova SF (100.0), Gassco AS (100.0), Petoro AS (100.0), Statnett SF (100.0), Statoil ASA (70.9)
交通通讯部（SD）	Avinor AS (100.0), Baneservice AS (100.0), Baneservice AS (100.0), Posten Norge AS (100.0)

资料来源：Norwegian Ministry of Trade and Industry: The Government's Ownership Policy (2007)。



■ 穆如清风 | 张丽生/摄

确保公司的总部和研究活动在挪威的重要手段。另一方面，外资所有权有助于确保发展和能力建设。”

1.国家作为股东，以促进经济长远发展和国有企业的发展为己任，这就需要有积极的所有权政策作支撑

挪威贸易与工业部每年发布的所有权政策报告，集中反映挪威政府的国家所有权目标、对所属国有企业的要求和监管部门的管理框架。

2.从国家对国有企业的期望和要求看，无论是何种类别的国有企业，挪威政府都要求国有企业的董事会必须充分考虑一些重要的因素，如良好的环境、重组、多样性、道德以及研发，来促进公司长远的发展

政府强调国有企业的公司社会责任，其含义是国有企业必须争取向所有利益相关者表现一贯的良好实践，致力于公司社会责任不应该被视为一个无关业务战略和业务发展的独特的元素。

3.挪威的国家所有权政策还体现在企业经营的导向方面，并非只关注资本回报

如在企业的研究与发展和能力建设方面，国家作为所有者，希望国有企业制订积极的研究与开发战略，促进企业间的广泛交流与合作。在环境、健康和安全生产方面，挪威政府作为所有者对国有企业的明确要求是：长期的价值创造，有效利用资源，有利于环境。此外，挪威政府对所属企业在道德标准、反腐败等问题上都有明确的指导意见和要求。制定高标准的信息披露政策是挪威政府打击国有企业腐败的有效手段。在挪威，《公共管理法》和《信息自由法》给予普通公民获得公共管理决策信息的权利，增加国有企业的透明度，有助于社会的公共监督。

4.挪威政府制定的所有权政策，不仅对国有企业有明确的要求和政策导向，对政府自身的定位和角色也作了明确划分，并采取公开透明的方式，接受社会各界的监督

挪威所有权政策报告显示，政府的职能主要有三个方面，即决策者、市场调节者和公共财产管理者。为了保障这些角色的合法性，建立全社会对国有股东的信任，政府作为所有者的角色必须与作为决策者和市场调节者的角色分开。

(1) 挪威贸易与工业部管理着26家公司的国有股权，该部设立国有股权管理部门，部门下设由企业家、经济学家和律师组成的咨询委员会，监管活动根据公司管理的需要，提名董事候选人，监督和跟进公司的财务表现，关注公司的决策等。

(2) 国家股东必须按照《公司法》的要求参与股东大会、董事会。

(3) 政府监管部门不能直接干预公司的决策和日常经营管理。

(4) 国家作为所有者对公司运作，主要通过参与股东大会对公司董事、高管的提名和选举，以及行使公司章程规定的股东权利对公司施加影响。

(作者单位：中国社会科学院世界经济与政治研究所中国公司治理研究中心)

■ 编辑：田佳奇