

公益性视角下的国有企业改革探讨

□ 合肥燃气集团有限公司 (230075) 胡娟

十八届三中全会提到,“经济体制改革的核心问题就是如何处理好政府与市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。”这次明确提到市场由基础性作用转化为今后要起决定性作用,就意味着政府的职能也将进一步转化,向建立统一、开放、竞争有序的环境,构建开放、透明的市场交易规则等功能转变,更好地扮演“服务”的角色。同时,作为经济体制改革中心环节之一的国资监管和国有企业改革也是无法绕开的问题。近期,随着我党加大对反腐倡廉工作的力度,不断出现新的贪污腐败案件,尤其是在公益性国有企业中发生的案件,导致部分群众对国有企业改革产生了疑问。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出要“推动国有企业完善现代企业制度。准确界定不同国有企业功能。国有资本加大对公益性企业的投入,在提供公共服务方面作出更大贡献”。下面,本文将重点围绕公益性国有企业改革进行阐释和浅析。

1 我国公益性企业发展的问題

2011年12月10日,国资委国有资产委员会副主任邵宁在“2011中国企业领袖年会”上首次提出国企今后将形成“公益性国企和竞争性国企”两大类型。这一概念的提出,从根本上将国有企业的功能和发展方向进行了有效区分。同时在国资监管方面也提出了新的方向。

公益性国有企业作为国民经济的重要组成部分,为社会提供基础性的公共产品和服务,高度体现了政府的意志,是政府职能的一种有形延伸。比如,水、

电、气这类企业,就具有不以盈利为唯一目标,有很强的社会公益性、自然垄断等特征。同时,该类企业能够为社会和全体人民带来一定的经济效益和较大的社会效益的同时,也存在一些“顽疾”。

(1) 先天优势

“逐利”是企业的天性,也是企业发展的动力。公益性国有企业,在先天无偿占有大量行业资源的条件下,极容易形成行业垄断,如石油、煤炭、电力等。虽然在近些年来的改革开放市场经济浪潮下,一些地方政府尝试对这些行业引入竞争模式,但是由于该行业的特殊准入门槛等要求,导致民营资本无法顺利进入。反而从侧面促进了某些行业的一枝独大,并试图通过对价格的垄断达到暴利的目的,完全背离了公益性企业的根本宗旨。

(2) 监管不力

公益性国企不像竞争性国企那样将企业利润作为第一要务,随之而来就容易产生管理惰性和权责不清等问题。经常可以在媒体上看到曝光某些贫困县却盖着高档的民政局,某行业一边向政府埋怨政策性亏损却接连给员工发出天价年终奖等现象,这些都是公益性国企监管的漏洞。同时,任亲为贤、高薪低劳、分配不明等问题也长期受到社会各界的诟病,使得公益性企业原本应该亲民、重责的形象受到了不断质疑,进而影响了地方政府的行政形象。

(3) 缺少竞争

市场经济条件下,竞争带来的优胜劣汰会促进企业通过改进生产技术、提高研发投入、注重人才引进等各种方式降低生产成本,优化资源配置。而在公益性国企从事的行业中,大多无法达到完全公平、透

明的市场竞争秩序。准入制度的苛刻、先天垄断的优势、资金门槛高、运营经验等元素都阻碍了民营资本进入这些公益性行业的脚步。在缺乏竞争的市场环境中,难免逐步形成了某些公益性国企固步自封,甚至夜郎自大的心理。

(4) 责任心匮乏

公益性企业往往处在关系到国计民生的行业,如石油、电力、水等。这些行业对国家经济发展和社会稳定和谐都起到举足轻重的作用。但是在缺少有力监管和有效竞争的市场环境中,企业逐利的天性和权责不清的漏洞就会滋生私心,做出损害公众利益的行为。比如在能源供应紧张的情况下,以库存不足、运输困难等各种理由要求提高产品和服务价格,取得利益。这样的行为,是公益性国企缺乏社会责任心的集中体现。

2 西方公益性企业的发展

在西方国家,国有企业的存在具有悠久的历史。早在两次世界大战期间,美国由于战争需要,对部分私人企业实行了国有化。直到今天,包括美国、英国、法国等西方大国的国有企业也经历着不断改革的浪潮冲击。这些改革部分取得了积极的成效,但是也带来了新的问题。

(1) 公益性企业地位无法撼动

法国作为工业大国,经历了数次国有化浪潮的洗礼。飞机制造、电力、汽车、银行等行业在此期间都经历了多次的国有化历程。尽管法国在1986年和1993年有进行过两次私有化改革,但是政府始终控制着能源、通讯、交通等关系到国计民生的公益性服务行业。纵观其他西方国家,在漫长的国企改革进程中,企业总量有所减少,但是公益性国有企业仍然在国民经济和国有企业构成中占有一席之地。

(2) 严格准入,完善监管

美国规定,国有企业只允许从事私人无法做、做不好或无利可图的行业。而欧洲则规定公益性企业是那些依靠自有竞争不能达到社会福利最大化的行业,如石油、铁路等。在这些行业中通过建立公益性国企的方式来达到公共产品生产和供给问题的平衡。严格的准入制度也伴随着完善的监管制度。很多西方国家

都在法律法规方面明确细化要求,公益性企业要建立公开透明的财务报告制度并定期向社会公示。同时,规定国企高管不能来自政府机构,这被称为企业直接经营者的非政府官员化原则。

(3) 政府区别监管

西方政府近年来开始意识到政府过多干预企业运营会直接导致企业的低效率,由此逐渐放松了对国企的管制。但是,不同于对竞争性国企完全推向市场的方式,对于主要从事公共服务类别的公益性国企,政府制定了综合经济效益和社会效益的双重考核标准。管理措施上不仅加强对合同采购、财务监管的力度,同时也采取对政策性亏损进行补贴的方法保障这类国企的生存。

(4) 非国有化进程

最近20余年来,西方国有企业采取了以非国有化为主要方向的改革。例如,作为推行改革最为积极和成效明显的国家之一,英国目前已经出售了绝大部分的国有企业,余下的国有企业产值仅占全国的约2%。这样的改革目的是为了提高企业效率和减轻政府的财政负担。但是,非国有化进程中,国有资产私有化出售时,容易造成国有资产的低价流失。例如,英国煤气公司的股票以53.34英镑出售后一周就上升至61英镑,由此造成的经济损失最终还是由国家和民众买单。此外,国企特别是公益性国企私有化或者股权大量转为私有后,企业管理者往往缺乏社会责任心,放弃了原先的公共职能,转而投向以经济利益为重,大量裁员或降薪,由此给国家造成了严重的就业压力,甚至动摇社会稳定。

3 公益性企业面临的问题和发展探索

回顾我国国企改革35年来的历程,国企数量在减少,但是国有企业的规模和竞争力在不断提升。这是国有企业改革的成绩,不容置疑。但是国有企业运行的状态仍不理想,改革的任务仍然繁重。制约的体制性和机制性障碍仍然有。其中,公益性国企就存在政企不分、企业发展缺乏活力、法人治理结构不完善等诸多问题。它山之石可以攻玉,借鉴西方公益性国企改革历程和反思我国国企改革的经验,笔者认为,对公益性国企的改革可以注意以下几个方面:

（1）借鉴推进，区别对待

同样作为企业，公益性国企不同于竞争性国企的最大特征就在于其身负公共服务职能的重担。十八届三中全会指出，要鼓励更多的民营资本参与到国有企业的改革中，为国企改革注入新鲜血液。但是公益性国企应该提防过度市场化的趋势。像公共交通、医疗卫生这类的公益性行业，由于前期资金投入大，成本回收期长，效益低，需要政府承担这种责任，加大投入，不能以竞争和利益为目标，这也进一步体现出国有企业存在的意义和价值。此外，在公益性国企采取股权多元化的进程中，一定要注意控制国有资产对企业的绝对控制力量，不能轻易退让。如果改革的步伐过急，难免会造成诸如西方国家那样企业逐利而为，不顾社会稳定的不良后果。

（2）完善监管，双管齐下

任何企业离开了有效的监管都无法良性运转。公益性国企是政府职能的有形延伸，自然离不开政府的行业监管。政府监管可以从两方面入手。一方面，通过制定规范的行业服务规范、定价机制、收入分配等法律法规进行强制监管，加大力度；另一方面，政府牵头或鼓励建立行业监督机制，综合来自本行业、用

户、相关利益团体等综合监督力量，以保证企业服务的质量和企业行为的规范。

（3）兼顾利益，持续发展

“公益服务”和“企业发展”是公益性企业兼具的特性。有人会觉得社会公益服务和企业经济发展相互矛盾，其实，企业在将服务大众作为最高目标，突出公益性的同时，采取市场化运作，通过提高企业生产技术、管理水平、降低运营成本等方式获得适度利润，两者有机结合，就能达到公益性企业发展的平衡和可持续发展。

（4）提高效率，公平公正

公益性国企管理改革和其他国企改革一样面临公平公正的问题。“大锅饭”带来的劳动积极性低，效率低、资源浪费普遍存在，也是国企改革的难点之一。因此，可以从完善选人机制和规范分配制度两方面开展。一要完善市场化导向的选人和用人机制，既要让个人价值得到体现，又要能带领职工创造价值。二要让企业效益和职工收益成正比，体现个人价值。充分调动国企管理者的积极性和国企职工的参与性。同时通过财务审计、信息的披露制度等进行约束，让企业的高管和职工获得应得利益。

工程信息

中集安瑞科交付国内储量最大的 珠光砂堆积绝热双层球罐

2014年6月20日，由中集安瑞科控股有限公司旗下“圣达因”品牌（简称中集安瑞科“圣达因”）承建的“重庆民生能源”2 500m³LNG双层球罐顺利投产，完成了调试验收工作，各项技术指标均达到合同及标准的要求，内外球空间温度场分布合理。

该项目是目前国内投入运行的储量最大的珠光砂堆积绝热双层球罐，从方案比选、合同签订、生产研发到调试进液投产，历时近1年半。经过中集安瑞科“圣达因”项目组成员的共同努

力，成功解决了内外球形容器的连接支撑及传热之间的矛盾（该结构已被授权国家专利）、双层球罐的现场施工等两大难题。

双层球罐较子母罐或其它类型的带压低温储存容器，具有用料省、设备基础造价成本低、工艺操作简便、安全性能高等优点。该项目的成功运营，提升了中集安瑞科“圣达因”产品在带压LNG储存容器的市场竞争能力，同时为后续的带压低温储存容器大型化奠定了基础。

（刘 慧）