

# 深化省管国企管理体制改革的路径选择

■ 娄永飞

深化国有企业改革，完善国有企业管理体制建设，是推动经济社会体制发展的重要任务，是全面深化改革的重要组成部分。在改革过程中，河南省建立了省管国有企业出资人分类集中统一监管体系，是在完善国有企业管理体制改革方面的创新之举，有效保障了省管国有企业深化改革，落实全省发展战略，完成省委、省政府重大专项任务，实现高质量发展，对于全国深化国企改革具有重要的示范意义。

## 省管国有企业改革情况

十八届三中全会关于全面深化改革的部署加速推动了国资国企改革的进展，特别是《关于深化国有企业改革的指导意见》《关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见》《关于国有企业功能界定与分类的指导意见》等政策文件的陆续下发，通过优化管理体制、界定功能职责、划分性质类别，国有企业改革进入分类改革发展、分类集中监管、分类考核定责的新阶段。

按照党中央、国务院关于深化国企改革的要求，河南省加快推动省管国有企业改革。2016年6月，省政府国资委、省财政厅等联合下发《河南省国有企业功能界定与分类指导意见》，将全省国有企业分为商业类和公益类。其中，商业类细分为商业一类和商业二类，即竞争类、功能类。2017年3月，河南省委、省政府联合下发了《河南省省管国有非工业企业改革推进方案》，明确对全省32家省管非工业企业进行功能界定及分类，重新确定企业发展战略、方向和目标，进一步明确主业，重塑产业体系。其中，河南投资集团有限公司、河南交通投资集团有限公司等11家企业被划分为功能类企业，河南物资集团公司、河南豫港控股集团有限公司等12家企业被划分为竞争类企业，河南省机场集团有限公司被划分为公益类企业。

从2021年开始，河南省委、省政府将国企改革列为全面深化改革战略之首，全省国资国企系统坚持“根上改、制上破、治上立”总要求，深入实施国企改革三年行动。2021年6月，河南省委财经委员会召开第一次会议，提出要着力从根子上改，优化国有资本布局，实施战略重组。8月，河南省委财经委员会召开第二次会议，研究了落实国企改革三年行动方案、推动经营性国有资产集中统一监管问题。11月，河南省委财经委员会召开第三次会议，提出要推动国有资本向战略性、基础性、全局性产业集中，分层分类推进混合所有制改革，加快建立以管资本为主的国有资产监管体制。按照河南省委、省政府部署，省管工商类企业由省政府国资委履行出资人职责，省管金融类企业由省财政厅履行出资人职责，河南省管国有企业改革实现了出资人分类集中统一监管目标。

河南省管国有企业深化改革后，发展活力不断增强，资产规模和经济效益逐步提升，国有资本功能得到进一步的放大。河南省国资国企面貌发生了根本性、转折性、全局性变化，实现了“三个首次一个突破”，即国企改革首次进入全国第一方阵，国资布局首次实现战略性重构、国资监管首次实现集中统一、国有企业党的建设实现整体突破，省管国有企业总体实力和经营效益实现新提升，在经济社会发展中发挥了主力军和顶梁柱作用。

## 省管国有企业管理体制改革存在的问题

(一) 集中统一监管体系尚未完全建立。河南省自2017年启动国有非工业企业改革以来，已逐步实现经营性国有资产出资人分类集中统一监管，省财政



厅、省政府国资委分别履行省管金融类、工商类国有企业出资人职责，从经营业绩考核、工资总额预算、企业领导人员薪酬、对外捐赠、重大投融资等方面加强监督管理，有效推动了省管国有企业高质量发展，资产规模、资本实力、经营效益得到稳步提升。但是，省管国有企业集中统一监管体系尚未完全建立，省管金融类国有企业出资人为省财政厅、党组织管理等部门为省政府国资委，党建、业务归属不同行政部门管理，可能会影响党建、业务的融合效果，制约了党对国有企业领导作用的发挥。此外，省管国有企业管理权限仍分属于不同的行政部门，多头管理的问题依然存在，在一定程度上影响了省管国有企业产业协同、业务合作方面的运作效率。

(二) 国有资产监督机制不够完善。一是政企不分、政资不分问题仍然存在。目前，应由省管国有企业自主决策的一些事项仍由出资人负责审批，对企业日常经营活动的干预有增加的趋势，各类型的重复检查日益增多，让企业报送相关材料的内容和频次日益增加，无形中加大了省管国有企业的经营压力。经营性国有资产尚未完全实现集中统一监管，省管国有企业的管理分散在多个行政部门，监管规则不一致，影响了资源配置效率和经营效率。二是监督机制尚不健全。国有资产流失、违纪违法问题在一些领域和企业比较突出，缺乏对国有资产事前、事中和事后全流程的监督与约束，部分企业国有资产保值增值问题仍然存在。此外，国资监督方式存在资源不共享、协同不到位等问题，国资监管针对性、有效性有待进一步加强。三是国资监管效率和水平有待提升。国资监管的科学性、及时性还不够强，部分企业收入分配管理、激励约束机制、资本经营预算、境外资产监管等方面的制度体系需要进一步完善。

(三) 考核与激励约束机制有待优化。国资监管部门搭建了集经营目标制定、过程跟踪、业绩考核、考核评价等为一体的省管国有企业考核体系，引入行业对标机制，聚焦重点改革发展工作，引导省管国有企业落实省委、省政府重大专项任务以及培育壮大战略性新兴产业，推动企业实现高质量发展。但是，为了实现考核结果的标准性、可评价性，省管国有企业的考核方式还未完全实现“一企一策”，没有将全部的政策性任务及特殊事项影响因素纳入考核体系，省管国有企业的经营指标、保值增值能力与市场竞争力没有依据自身功能与市场化程度得到适合的不同视角的考察，缺少相应的个性化考核措施，不能完全体现省管国有企业的经营管理差异。同时，考核的激励约束的作用有限，缺少对表现优秀的省管国有企业增加资本金、资产无偿划入等方面的支持，不利于国有资本做强做优做大。对表现较差的省管国有企业惩罚不足，导致其完成经营业绩考核任务的主动性、积极性不足，影响了国有资本保值增值的效果。

(四) 国有资本管理制度不够健全。随着国企改革的逐步深化，出资人对省管国有企业的监管模式也发生了较大的改变，加快由“管资产”向“管资本”转变，但是省管国有企业管理的法律制度还不健全，立法滞后问题较为突出，几乎所有的国有资本管理制度都是在过去“管资产”阶段出台，内容过于陈旧，较长时间得不到修订、更新，缺少专门针对国有资本管理的法律制度，不太符合当前国资国企改革新趋势，同时也几乎没有针对国有资本管理体制建设的详细规定。同时，处理相关的业务操作时，一般沿用国家出台的国有资产管理法律制度，按照相关规定办理省管国有企业的审批事项，没有根据全省独特的分类监管模式制定相适应的国有企业管理法律制度，尚未形成科学的国有资本管理制度体系。

(五) 人力资源管理存在一定缺位。深化国企改革的一个重要方向就是去行政化，不强调企业的行政级别，让国企成为真正市场化的企业。虽然绝大部分省管国有企业完成了公司制改革，但实际上依然有一定的行政色彩，还不完全是市场化主体。按照现行的省管国有企业负责人管理制度，部分省管企业的党委书记、董事长、总经理等职务，纳入党政干部管理范畴，由省委组织部任命，按照行政级别进行管理，并保留到行政机关任职的通道。这种具有行政级别的省管国有企业负责人管理制度，使得企业负责人无法成为真正的职业经理人，难以建立规范的现代企业制度和公司治理结构，在一定程度上会阻碍国企市场化改革的进程，影响国企高质量发展效果。此外，部分省管国有企业还未建立市场化的人才选拔机制，没有完善的晋升和考评机制，人才选拔量化指标不足，对人力资本效率的提升产生不利影响。

## 完善省管国有企业管理体制改革的建议

深化国资国企改革，应坚持市场化改革方向，积极发展混合所有制经济，完善现代企业制度，优化国有经济布局结构，以管资本为主加强国有资产监管，深化国有企业管理体制改革，防止国有资产流失，不断增强国有经济活力、控制力和影响力。

(一) 完善国有资产监管体制。按照深化国企改革要求，不断完善经营性国有资产出资人分类集中统一监管体系，进一步明晰省管国有企业功能分类，按照功能分类加强分类统一监管，避免出现多头管理的情况，影响监管的质量和效率。推动省管国有企业建立现代企业制度，提升落实省委、省政府重大专项任务的能力。建立省管金融企业风险防范机制，隔绝省管国有企业债务风险传递通道，运用各种手段帮助省管国有企业纾困发展，有效推动省管国有企业高质量发展。加强省管国有企业出资人机构之间的横向交流，统筹省管国有企业监管工作，发挥各种监管机构合力作用，

建立经营性国有资产出资人集中统一监管体系。

(二) 推进监管机构职能转变。围绕增强监管企业活力和提高监管效率，科学界定监管边界，聚焦监管内容，根据国资国企改革新趋势完善监管权力和责任清单，依法放权、科学管理，将依法应由企业自主经营决策的事项归位于企业，对需要审批的事项要加强管理，严控企业投资风险、债务风险。提前做好风险防控准备，对于省管国有企业债务融资、对外投资等重大业务要加强管理，要引导省管国有企业树立风险意识，按照经营目标严格审慎投资，根据自身经营、债务情况确定融资规模，不断优化债务融资期限结构，保障企业可持续发展能力。以管好国有资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全为重点，按照事前规范制度、事中加强监控、事后强化问责的思路，完善监管方式、优化监管流程、强化章程管理，发挥股东代表和董事会作用，推进分层分类监管，提高监管效率。在分类国有企业的监管格局下，要按照功能分类开展针对性地监管，对于省管国有金融类、工商类等企业采取不同的监管方式、方法，设置不同的监管目标，建立更符合省管国有企业实际情况的监管体系。

(三) 改革授权经营体制。根据深化国资国企改革要求，稳步推进国有资本投资、运营公司试点工作，通过股权投资、产业培育、资本运作、资产管理、有序进退等，推动传统产业转型升级、新兴产业培育壮大，不断优化国有资本布局，促进国有资本合理流动。组建国有资本投资、运营公司，既是为了要明确出资人与国有资本投资、运营公司的关系和国有资本投资、运营公司与所出资企业的关系，降低“委托-代理”过程中低效率行为，也是为了通过以“管资本”为主的方式对国有资本运营情况、质量、效果等进行重点监管，以达到放大国有资本功能、增强国有资本活力、实现国有资产保值增值和提高国有资本回报率的目的。河南投资集团有限公司是国家批准的国有资本运营公司试点单位，研究国有资本运营公司发展理念、运营模式、授权机制等，准确把握中央层面的改革要求，适时推进授权经营体制方面的改革探索，加快构建国有资本运营公司平台，在经营业绩考核、薪酬管理、产业投资布局、资产重组等方面给予更大的自主权利，支持其更好落实省定战略、实现高质量发展。

(四) 创新监管负面清单制度。坚持公平性原则，允许省管国有企业以市场化方式进出相关领域。尽管分类改革对不同类型的省管国有企业改革措施有所差别，但改革的市场化方向是一致的，这是因为市场化方向是国有企业提高经营效率、更好实现保值增值的必要途径。应该明确的是，市场化改革包括两方面的内容：一是政企关系的市场化，即出资人职能和企业市场化运营；二是市场环境的建设，即构建公平竞争的市场，

使市场真正在资源配置中起决定性作用。市场化改革的关键是规范政府行为，确立负面清单制度，进一步创新省管国有企业监管授权的“负面清单”机制，完善专门针对省管国有企业的监管负面清单，让省管国有企业放开手脚，确立真正的市场主体地位，切实做到政企分开，增强国有企业活力，同时规范出资人的行为，按照法律制度的要求履行出资人职责，将管理保留在省管国有企业本部层面，不再对更下层级的企业进行延伸监管，减少行政部门对市场主体的干预。

### (五) 健全考核与激励约束机制。

加强省管国有企业经营业绩考核管理，通过制定科学的考核目标引导省管国有企业聚焦省委、省政府重大专项任务，充分发挥功能类企业的功能作用。改进考核体系和办法，综合考核资本运营质量、效率和收益，以利润总额、净资产收益率、经济增加值为主，并将转型升级、创新驱动、合规经营、履行社会责任等纳入考核指标体系。同时，要继续加强行业对标，不断改进行业对标数据的选取依据，充分考虑省管国有企业资产性质，创新资产分类对标方式，使考核目标更能够反映省管国有企业真实情况。着力完善激励约束机制，加快建立与功能分类相适应、选任方式相匹配的差异化考核分配体系，将国有企业领导人员考核结果与职务任免、薪酬待遇有机结合，严格规范国有企业领导人员薪酬分配。在对经营者进行科学考核的基础上，建立经营者优胜劣汰的市场竞争机制，真正做到“能者奖、劣者罚”，拉开企业高管的薪酬差距，提升干事创业的活力，切实提高国有企业经营绩效。建立健全与劳动力市场基本适应，与企业经济效益、劳动生产率挂钩的工资决定和正常增长机制。推动监管企业不断优化公司法人治理结构，把加强党的领导和完善公司治理统一起来，建立国有企业领导人员分类分层管理制度。强化国有资产监督，加强和改进外派监事会制度，建立健全国有企业违法违规经营责任追究体系、国有企业重大决策失误和失职渎职责任追究倒查机制。

### (六) 推动企业完善现代企业制度。

一是健全以董事会为核心的法人治理结构。建立健全企业股东会、董事会、经理层运转协调、有效制衡、精干高效的决策执行监督机制。推动企业建立完善规范的董事会，依法落实董事会重大决策、选聘经理层、业绩考核和薪酬管理等职权。出资人对派出董事开展年度考核、任期考核和重大事项专项考核，完善问责追责制度，形成责权对称的管理体制和运行机制。经理层逐步实现由董事会选聘，经理层向董事会负责，执行董事会决议，负责企业生产经营管理。加强董事队伍职业化、专业化建设，逐步实行聘任制，职工董事由企业职代会或职工大会选举产生。完善和健全企业领导班子和领导人员选派管理体制，充分发挥党组织在委派企业领导人员中的把关作用，进一步发挥出资人协管企业领导人员职能作用，按照分层分类管理原则加强企业领导班子建设。二是加快推动企业混合所有制改革。通过推动省管国有企业进一步深化混合所有制改革，不断优化企业股权结构，实现企业股权结构的多元化、合理化。对于省管国有企业来说，积极发展混合所有制经济，大力拓展股权融资方式，拓宽了有限的融资渠道，有利于降低债务风险、缓解还债压力。同时，多元化的股权结构不仅是当前发展混合所有制经济政策趋向，同时它对强化企业内部的利益制衡关系、健全公司内部治理机制有较大的促进作用，能有效防止“内部人控制”问题发生，弱化政府部门的行政干预。  
(作者为河南投资集团有限公司高级经济师，立安卓越保险经纪有限公司副总经理。文章来源：《现代国企研究》)