

联通混改的标志性意义

□ 李旭章

联通混改，一石激起千层浪，混改力度大大超过社会预期，是对中央要求的“集团层面的混改要有所突破，电力、石油、天然气、铁路、民航、电信、军工等领域，要迈出实质性步伐”的具体落实。联通混改方案的出台，对于我们坚定国企改革信心、推动公有制经济与非公有制经济共同发展，具有标志性的意义。

有资本功能，提高国有资本配置和运行效率，实现各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展为目标，稳妥推动国有企业发展混合所有制经济。对于适宜推进混合所有制改革的国有企业，要充分发挥市场机制作用，让市场决定在操作中谁“混合”谁。同时要切实保护混合所有制企业各类出资人的产权权益，杜绝国有资产流失。

非国有资本可以“混合”国有资本。鼓励非国有资本投资主体通过出资入股、收购股权、认购可转债、股权置换等多种方式，参与国有企业改制重组或国有控股上市公司增资扩股以及企业经营管理等。即使在石油、天然气、电力、铁路、电信、资源开发、公用事业等领域，也要向非国有资本推出符合产业政策、有利于转型升级的项目，使它们按照市场原则参与进来，并能有利可图。对一些新的投资项目，可以开展多类型政府和社会资本合作(PPP)试点，逐步推广政府和社会资本合作模式，在合作中使政府和企业、国有企业和民营企业都各得其所，在互利中共同发展。

国有企业也可以“混合”非国有企业。鼓励国有企业通过投资入股、联合投资、重组等多种方式，与非国有企业进行股权融合、战略合作、资源整合。我们的目标是使国有企业运行现代化，重在改革国有企业；但国有企业改革不局限于“引进来”，也要主动“走出去”，活用国有资本，使国有资本有效保值增值。

同时，探索实行混合所有制企业职工持股，使混合所有制企业的员工与企业的发展紧密联系在一起；坚持试点先行，在取得经验的基础上稳妥有序推进。通过实行员工持股建立激励约束长效机制，扩展“混合”的内涵，不仅包括国有与民营，还包括企业与职工，使企业职工以所有者身份真正成为企业的主人，推动混合所有制健康发展。

集团层面的突破和关键领域的实质性步伐

2017年3月5日，李克强总理在《政府工作报告》中指出：优化国有经济布局 and 结构，加快发展混合所有制经济，建立健全现代企业制度和公司法人治理结构；制定非国有资本参与中央企业投资项目的办法，在金融、石油、电力、铁路、电信、资源开发、公用事业等领域，向非国有资本推出一批投资项目。

中央明确提出，2017年要在包括集团层面的混改上有所突破，电力、石油、天然气、铁路、民航、电信、军工等领域，要迈出实质性步伐。目前，央企试点项目陆续落地。民航、电信、铁路，关国计民生的重点领域纷纷向社会资本打开大门；江西、吉林、江苏，跨省对接，引入战略投资者；强强联合、吸收合并、上下游整合，央企重组大戏接连不断。在民航领域，东航打响混改“第一枪”；集团不再对东航物流绝对控股(持股比例45%)，员工持股比例上升到10%，最高的员工个人投资额达到3000万元。

在首批9家央企混改试点单位中，中国联通是唯一以A股上市公司，即集团核心资产作为混改主体的。引入境内投资者，降低国有股权比例，将部分公司股权释放给其他国有资本和非国有资本，推进混合所有制；以市场化为导向健全企业制度和公司治理机制，聚焦公司主业，创新商业模式，发展基础业务和创新业务，提高企业效率和竞争能力。采用非公开发行和老股转让相结合的方式，引入四大类处于行业领先地位，且与中国联通具有协同效应的战略投资者，包括大型互联网公司、垂直行业领先公司，具备雄厚实力的产业集团和金融企业、国内领先的产业基金等。引入的战略投资者与中国联通主业关联度高、互补性强，有助于将公司在网络、客户、数据、营销服务及产业链影响力等方面的资源和优

势，与战略投资者的机制优势、创新业务优势相结合，实现企业治理和经营机制现代化。通过与战略投资者在云计算、大数据、物联网、人工智能、家庭互联网、数字内容、零售体系、支付金融等领域开展深度合作，聚合资源、整合优势、能力互补、互利共赢，推动重点业务和产业链融合发展，扩大联通在创新业务领域的中高端供给，培育壮大公司创新发展的新动能。

混合所有制改革，标志着我国市场经济改革进入全面深化阶段。前三十年改革，更多的是我们社会体制机制等方面改革之“量”变，全面深化改革则是重塑制度系统的“质”变，国有企业混合所有制，重塑国家经济结构，构建全新的国民经济体系；民营资本秉持市场经济合格主体角色，参与国有企业混合所有制改革，迎来难得发展机遇。在混合所有制改革过程中，公有制经济与非公有制经济，以市场为纽带，在国家宏观调控下实现相互“混合”，具有里程碑式意义。

要保持清醒，“宜混则混”，不能指望“一混就灵”

国企混改迈出实质性步伐，并不意味着所有国企都要混改，都要进行同一类型的混改。不同功能定位的国有企业混合所有制，引入民营资本、集体资本、外商资本的比例等不完全一样，国家鼓励、支持和允许的力度也各有不同。非国有资本只有按照国家关于国有企业的功能定位分类，有序进入才能实现共赢。对国有企业而言：宜混则混，宜独则独，宜控则控；不是所有的国企都要搞混合所有制，在实践中也不是一混就灵。

2016年以来，国家发改委已开展两批国企混改试点。第一批9家试点方案已基本批复，发改委正在指导试点企业有序实施，年内取得实质性进展和突破；第二批10家试点企业名单已经由国务院国有企业改革领导小组审议确定；第三批试点的遴选工作正着手启动。

目前混合所有制改革中遇到的最大问题是，如何在混改过程中有效防止国有资产流失。此前国企改革是在充分竞争性领域，实施起来比较顺利，但今年进入电力、军工、铁路等国有垄断行业；价格难以市场化，盈利状况不算太好，民营资本介入意愿相对较低。在这种情况下，如何平衡各方利益，在改革中实现互利共赢，又保证国有资产完整，是一篇必须做好的大文章。

联通混改工作推进机制，备受关注，同时也暴露出不少问题。比如与政府的协调、沟通，与战略投资方的谈判，方案制订与现行法规之间的关系，甚至对外公布的时机等。因此，在今后的混合所有制改革中，我们既要尊重市场规律，也要更好发挥政府作用；用制度规范、约束国有企业和民营资本，平衡国家、企业、银行、职工的利益。以混合所有制改革的成功，以改革后混合所有制企业的稳步发展，实现各方利益的均衡提升。(作者系中央党校经济学部教授)



新旧动能转换

日韩怎么做

□ 高晓梅

在经济发展的早期阶段，日韩都采用了政府主导型发展模式，经济增长十分迅猛。但在上世纪九十年代之后，他们同样遇到了发展模式调整、新旧动能转换的问题，其中有成功的经验，也有失败的教训，值得我们借鉴。

在工业化的道路上，没有哪两个国家有完全相同的境遇，但处在相似发展阶段上会面临大致相同的困难，受制于大致相同的压力，具有十分相似的处境，可以引以为鉴。日本和韩国同处东亚，与我省一衣带水、隔海相望，地理位置、发展环境和文化基因相近，增长轨迹相似，认真研究以发达国家为目标的日韩经济赶超史，总结日韩经济发展的模式和特点，分析日韩政府应对转型的经验教训和利弊得失，对于促进我省经济社会的健康发展和顺利转型具有重要的现实意义。

日本和韩国都曾是贫穷的后发国家，上世纪七八十年代先后获得巨大的成功，成为发达经济体。他们都经历过高速增长，也经历了持续的低迷和不景气，可以说既有成功的经验，也有值得反思的问题和教训。

日韩经济体的成功得益于当时特定的国际环境和历史条件，得益于经济优先、政府主导、出口导向、扩大投资、改革创新、大企业优先发展为主要特征的发展模式，这些做法在经济发展的早期阶段成效显著，有效地促进了经济增长，为迈入高收入社会提供了重要支持。但随着增长模式逐渐趋于定型固化，其阻碍经济持续增长的弊端也逐步显露出来。政府过度干预的发展模式，毕竟打破了经济社会发展的自然成长过程，无力适应和满足信息化、全球化时代多元化的价值选择，积累的矛盾和问题越来越多，继而演变为继续发展的阻力，导致整个社会发展活力下降。正所谓成也萧何，败也萧何。实践证明，没有哪一种成功的模式是可以永恒不变的，发展模式必须随着外部条件和自身的成长变化不断进行调整。

日韩等经济体在转型期所遇到的问题和挑战，其制度和政策的演变历程，对我们有以下重要启示：

应深刻认识经济增长阶段转换的规律性，顺应发展规律，科学预判，及早做出前瞻性战略安排。任何增长方式都有其局限性，自然增长方式有经济周期的困扰，需要靠市场修正；而赶超型增长则面临转型的困扰，需要政府调控，对政府决策水平提出了更高的要求。政府应认清经济发展不同阶段的特点，在经济发展进入工业化后期和城市化快速发展阶段时，及时把重心转移到新动力的培育和再道上，避免因动力机制错配阻碍经济社会向更高层次攀升。日本就是在增速放缓初期不适当地使用紧缩政策，发现潜在增长率下降后又大肆推行扩张政策，致使经济先起后落，陷入长期低迷。韩国也是没有认识到转型的内在需求，在10多年时间里推行总体宽松的货币政策，效果很差。这些教训都值得我们借鉴。

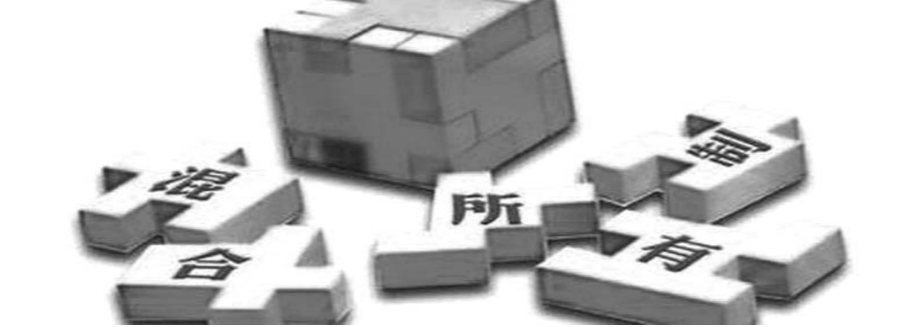
要因时制宜地进行调控，发达区域要率先转变观念，进行要素升级，提升要素质量和效率。转型期增速必然会下降，政府部门应吸取日韩的教训，避免逆势而为。山东东西差距、城乡差距大，只有对发展趋势做出正确的判断才能实施科学的决策，因地制宜、突出重点地进行调控。尤其是沿海发达城市和发达区域要进一步解放思想，特别是济南青岛等发达城市和区域要彻底转变GDP为大、项目为本的物本位观念，代之以以人为本的新理念、新思维，率先进行重心转移，一方面对传统要素进行升级，另一方面要在更大范围、更高层次上进行要素配置和资源整合，新动能既需要高端人才，也需要大量擅长精细制作的工匠和精耕细作的现代化农民。要增加教育投入，优化教育体系，不断提升公民素质，培育和造就多层次、多样化的优质人力资源。不计成本代价的开发利用土地、资金、资源为节约、养护和优化。鼓励基金投资，发挥风险投资以小搏大的杠杆作用，为新产业、新经济集聚新动能，切实提高经济发展的含金量。

应主动稳妥地化解过剩产能，积极培育良好环境，引导预期，促进产业升级和企业创新活动。产能过剩是转型经济体的通病。在政府主导型经济体制中，与政府的政策导向是分不开的。解决办法是减少政府干预，让市场规律发挥作用。当今时代，仅靠少量高端人才、少数大企业、大城市带动是不够的，需要全员、全社会的参与，没有全社会创新意识的觉醒和创新活力的迸发，新旧动能的转换不可能真正实现。政府应制定相应的激励政策，培养具有创新意识和创新能力的各类人才，营造适宜全社会创新的环境。日本的技术创新具有产学研相结合、官民并举的特点，走的是引进、吸收、消化、改造和自主创新相结合的集成创新道路，其技术贸易规模虽然低于美国、德国和英国，但技术贸易收支比却在2001年超过了美国和英国。日本教育水平非常高，连普通平民都能理解外国的新技术和新思维，这为科技创新提供了强大的人力支持，然而，由于缺乏发达的风险投资环境，阻碍了整个社会的创新能力和活力，值得我们借鉴。

与增长结构和动力转换相适应，积极推动企业、金融、财税、政府管理体制改革。不同的增长模式对应不同的动力模式，两者必须匹配。全球化、信息化时代，个体、企业、组织、政府的关系发生了实质性的变化，这些变化给以赶超和增长为主要目标的我国各级政府带来了前所未有的压力和挑战，面临全球化竞争、网络化变化、多样化诉求及国际协同发展等诸多方面的新挑战，我省应积极谋求由“政府主导”向“市场调节”、由“投资驱动”向“创新驱动”、由“外部依赖”向“内需驱动”、由“社会封闭”向“社会开放”的转变，不断深化部门内改革，努力推动部门、主体间的协同融合发展。亚洲金融危机爆发后，韩国在困境中推进改革，金融、企业、政府、劳动四大部门结构调整取得重大进展，为转型升级打开了通道。相比之下，日本受到更多既有利利益格局制约，虽有调整但进展有限，大企业与传统行业关系密切，中小企业关系、终身雇佣、年功序列等安排难以有改变，推进改革的共识无法达成，直接影响了改革成效。

应在经济转型的同时推动制度创新，由管理型政府向服务型政府转型，为激发市场主体活力提供高效的制度保障。制度优劣决定发展的活力，社会转型的核心是制度或机制，好的有生命力的制度是使社会收益率和私人收益率趋于一致的制度，只有引起人均收入增加的增长才是理想的增长。日韩居民人均收入与人均GDP基本持平，甚至略高，国强民强。目前我省人均收入只及人均GDP的1/3，有的不及1/6，说明经济成果还不能更好地惠及人民。环境和条件的变化要求新的制度安排来满足生产方式、组织方式、交换方式和消费方式变革的需要，但制度具有自我强化的内在机制，一经实施，会形成惯性和依赖，不断地自我强化，从而阻碍转型的实现。我省应适应新的发展要求，进一步深化政府体制改革，积极提供新的制度供给，不断完善基础设施和公共服务，搭建好各类平台和载体，努力改善营商环境，降低交易成本，赋予新型公共机构和第三方组织更多机会和空间，充分释放组织、企业和个体的活力，为经济社会的和谐高效运转提供高效的制度支持。

(山东社会科学院省情研究院研究员)



三医联动，关键在“联”

□ 王丽荣 田珍都

联动就是多方互动，相关利益方相互配合、共同行动。说到底，医疗、医保、医药“各吹各的号、各唱各的调”，没法“心往一处想、劲往一处使”，主要是部门利益在作怪。

协调推进医疗、医保、医药的“三医联动”，是深化医改的重中之重。作为新医改的重点，公立医院改革能否做到“三医联动”，直接影响新医改的进展和成效。尽管我国公立医院改革政策设计上注重做到“三医联动”，但在现实中，“三医”仍各自为政，尽管都在推动改革，但推动的方向目标、力度节奏不一致、不协调。这种状况的出现，既有思想认识方面的原因，也有工作机制和部门利益方面的原因：

各部门的工作目标方向不完全一致。这是“三医”没有实现配套联动的首要原因。可以说，“三医”相关职能部门的目标任务、利益诉求并不相同。实际工作中，部门目标任务往往压倒改革整体目标。可以说，由于没有处理好部门职责与其在公立医院改革中的作用之间的关系，使得相关部门更多注重履行部门职责，而忽视如何更好地推动实现公立医院改革整体目标。说到底，医疗、医保、医药“各吹各的号、各唱各的调”，主要是部门利益在作怪。

判断标准和实施路径尚不清晰明确。一方面公立医院改革最终要改成什么样子，“三医联动”的具体判断标准还不清楚，也即改革目标不明确。尽管国家一直在提“三医联动”，但如何才算实现了联动，还没有明确规定。另一方面，公立医

院改革内容较多，理应先分清轻重缓急、先后次序，做到环环相扣、相互配合。然而当前改革主要集中在医药方面，医疗、医保方面改革进展缓慢，容易改的基本都改了，剩下的大都是硬骨头。下一步改革重点是做什么，如何突破？尚没有清晰规划，只是摸着石头过河。可以说，要推进“三医联动”亟待明确目标、设计好路线，否则很可能滑到哪里算哪里。

工作推进机制不健全。顾名思义，联动就是多方互动，相关利益方相互配合、共同行动，而目前各地成立的医改领导小组并未有效发挥统筹协调作用，有关改革往往是一个部门主导，其他部门参与不够或没有参与。比如，医院年度医保基金额度以及医保报销范围、比例等均主要是医保经办机构说了算，医院、患者话语权缺失或不足。又比如，对于药品、耗材采购，医保经办机构、医院均缺乏必要参与权，主要由省级药品集中采购平台与药品生产流通企业之间进行谈判。同时，当前“三医”没有实现联动的一个重要原因是缺乏责任追究机制。只有实行严格问责，才能推进部门分工协作，才能确保政策落实到位。

没有处理好政府和市场的关系。公立医院改革应既发挥政府作用，又充分尊重市场规律。当前，一方面政府责任没有履行到位。医疗资源配置不均衡，财政补偿不到位，医院债务亟需化解，医疗行为监管有待强化。另一方面，市场机制作用没有充分发挥。比如，实施药品零加成后，医院药房管理成本缺乏合理补偿机制。一些医院迫不得已成立医药公司或把药房委托给医药公司，医药公司为了生存发展势必要有适当利润，实际会产生药品二次议价。又如，医疗服务价格没有充分

体现医务人员劳动价值，况且是运用行政手段进行调整，并不是市场竞争形成的。再如，各地核定医院编制总量大多依据规划床位数量，而不是按实际床位数量。当前大医院往往人满为患，严格按规划床位配置医务人员数量的话，势必会造成大医院医疗服务供应能力和水平下降，患者就医需求难以得到有效满足。

联动的创新力度不够。公立医院改革本质是创新，需要打破原先思维模式和条条框框，建立新的管理运行机制。但目前许多地方没有切实贯彻执行公立医院改革文件精神，没有真正做到大胆创新。其原因，一方面在于，国家层面的医改政策如管理体制创新、人事薪酬制度改革等，虽有创新，但多是原则性的，相关部门并没有出台相关具体政策，有的地方政府部门担心有些做法可能有违国家政策，不敢探索尝试。另一方面在于，改革本身是一种利益调整，一些改革措施之所以推进缓慢或毫无进展，就在于不愿意或不敢打破原有利益格局。同时，公立医院改革实质是改政府，但相关措施均是在改医院，并没有改政府，没有触动相关政府部门利益。

“三医联动”既是一种理念，也是一种行动。要实现“三医”配套联动，既要明确“三医”各自的改革方向、具体要求，也要打破部门利益，统筹部门行动，形成“心往一处想、劲往一处使”，以此来推动公立医院改革。笔者认为，应着重从如下几方面展开工作：

保支付方式改革等的基础上，加快完善医疗服务体系、管理体制创新、人事薪酬制度改革等。要制定时间表和路线图，确保各项改革步调一致、相互促进，增强改革的系统性、整体性、协同性。

健全完善医改工作推进机制。要强化各地医改领导小组作用，统筹协调各部门力量，提高部门协作水平，避免部门利益损害整体利益。完善决策机制，建立相关部门共同参与而不是某个部门单独决策的工作机制。要建立公立医院改革信息公开制度，相关部门根据职责定期公开医改财政投入、债务、医疗服务价格调整补偿比、医保基金到位率等详细指标，加强督导考核，确保相关改革政策落到实处。

推动公立医院管理制度和人事薪酬制度改革。要合理界定政府和医院的权责，切实落实政府职责特别是财政投入责任，推进法人治理结构改革，增强医院经营发展自主权。要逐步取消药品编制，推动医生自由流动，鼓励创办个人诊所。推进薪酬制度改革，把医生收入与服务数量和质量、患者满意度等挂钩，并参照国际医生收入标准，严格限制医生过高不合理收入。要加强对医院医疗行为的监督，遏制过度医疗，加强考核，引导医院切实坚持公益性。

改进完善药品集中采购制度。要把更多高值医用耗材纳入集中采购范围，通过发挥集体采购规模大的优势，降低耗材采购价格。允许医院进行二次议价，并以实际采购价出售给患者，差额上交财政部门，然后再根据医院履行职责情况给予补贴，调动医院议价积极性，同时省级采购平台下调网上采购价格，实现多方共赢。另外，要扩大医保部门在药品、耗材集中采购中的参与权。