

# 山东国企混改的经验与启示

□ 项安波



## 科技评价要有新标准

□ 邓线平

国家科学技术奖励,要由注重评价个人,转向注重评价科技成果本身,如此才能避免近年来出现的诸多科技评奖乱象。

近日,《国家科学技术奖励条例》(简称《条例》)修订稿公开征求意见,其中明确“对国家科学技术奖获奖成果的宣传应当客观、准确,不得以夸大、虚假、模糊宣传误导公众。不得在商业广告中将商品或服务表述为国家科学技术奖的获奖对象”,“禁止利用国家科学技术奖励提名和评审相关信息,进行各类营销、中介、代理等营利性活动。”同时,在之前规定的“对获奖者剽窃、侵夺他人的发现、发明或者其他科学技术成果的,或者以其他不正当手段骗取国家科学技术奖的,由国务院科学技术行政部门报国务院批准后撤销奖励,追回奖金”处罚基础上,增加“记录不良信誉,并依法给予处分”的处罚。

《条例》修订,与近年来国家科技奖励中不断出现各种乱象有关。这些乱象存在于不同层面:申报者层面,剽窃、侵夺他人成果者有之,欺瞒国家科学技术奖有之;企业层面,进行各类营销、中介、代理等活动,扰乱国家科学技术奖励的正常秩序,有的甚至对评委行贿,影响奖励的公平公正;政府层面,有政府官员直接参与评审,使得科学技术奖出现偏差,有政府官员接受贿赂、干扰正常评奖等。

国家科技奖励之所以出现这些乱象,与传统的评奖机制不适应经济社会发展状况、不适应科学技术发展态势有密切关系。传统的国家科学技术奖励,多偏向工程技术方向。这与国家层面经济社会处于追赶型发展态势有关,也与科学与技术的分离有关。当国家处于追赶状态时,现有的工程技术层面的追赶是最见成效的,而科学理论则处于附属地位。工程技术奖励有几个显著特征:一是注重综合性,大型工程往往牵涉到众多部门和众多领域,政府的牵头和协调起着关键作用,这就决定了传统评奖必须有政府人员参与其中;二是注重累积性,这就决定了科技奖励通常获奖人员的资历和年龄;三是注重经济性,工程管理起着关键作用,这就决定了企业人员往往运用自身的法则参与评奖。

然而,随着社会环境及科学技术发展趋势转变,原有的评奖机制也要发生改变。新的社会环境及科技发展,存在几个新的趋势:

环境危机。工程技术注重经济性和实际效果,忽视对环境的破坏。特别是一些大型工程,往往对环境造成难以挽回的损害。工程技术对环境的破坏来自两方面。一是对自然的深度开发。如若只是表层利用,环境恢复力尚且容易;一旦深度开发,环境的自我修复能力则会大大减弱。二是技术的横向推广,即将同一种技术推广到不同领域。这种科技应用领域的扩大化,也会造成环境破坏的加剧。因此,随着人们环保意识的强化,在科技评价中对大型工程在环保方面的论证也会越来越严格。

科学技术一体化,科学直接与人需要结合起来。随着技术越来越关注人的需求的满足,只负责操作和联结不同技术的工程人员所起的作用也在逐步降低。科学与技术越来越一体化,无论是基因技术还是互联网技术、人工智能的发展,无不体现这一趋势。科学技术一体化的后果是,技术朝小型化、多样化、灵活性方向演变。科学技术不再通过大型工程来满足社会生产生活需要,而是通过不断创新满足个性化需要。

政府干预减少。大型技术工程需要政府居间协调,在社会发展过程中,政府权力与社会发展态势相互适应。在大型工程发展阶段,政府作用存在于两方面。一是对工程技术和经济资源的协调。大型工程需要较多的技术和经济资源,除政府居间协调,没有力量能达到工程完成所需要的协调能力。二是对于工程推广的社会协调。如大型工程需要移民,政府可以在其中起着关键作用,这是其他社会组织代替不了的。然而,随着大型工程逐渐减少,政府干预社会技术的需求和能力也随之降低,政府逐步将市场空间让出来,以技术自主发展满足社会多样化需求。

当传统的、主要针对工程技术的评价,面临新的社会环境时,评奖出现乱象是必然的。原有的单一社会评价体系,要让位于多元的社会评价体系;原有的政府主导评价体系,要让位于科学共同体的评价体系。当今的科学技术,呈现出越来越明显的一体化趋势,这就要求,在评奖过程中,科学共同体需要发挥更大作用。毕竟,技术不断朝深度方向发展,专业性越来越强,这不是外部人士可以评价的。

同时,在社会推广层面,科学技术也会受到越来越多的来自不同阶层、群体甚至个体的阻碍。因而,一项科技成果想要获得正当的社会评价,就需要充分发挥各方面的社会力量。从社会分工的层面说,严格的社会分工,使得各个领域存在着合理的利益博弈,这种博弈,能够逐渐替代政府对于技术的推广作用。从社会舆论层面说,在“人人都有麦克风”的互联网时代,舆论对于技术的合理化应用起着关键作用。社会舆论理性化方向发展,需要公众对科技创新有进一步的认知,并认清科技进步的一般规律,知道哪些科技取得了更高的成就。

无论如何,国家科技奖励评价,要由注重评价个人,转向注重评价科技成果本身。国家科技奖励若要引导科技朝前发展,也必须建立在对其具体科技成果进行客观评价的基础上。科技工作者的成就是通过科技成果体现出来的,而不是相反,因此,决不能将科技成果的优劣标准依附于特定的人。(作者系广东省社会科学院副院长)

## 引资更要引制,推动混改企业实行契约化管理和市场化薪酬制度,职业经理人制度,以释放“人”的积极性和激发企业活力

通过调研交流,我们认为,混合所有制改革顶层设计已经明确,混改试点成效开始出现,当前要发挥改革试点示范作用,以点促面,为深入推进混合所有制改革营造环境、凝聚共识、激发动力、形成合力、释放红利。结合调研所得,提出以下五条建议。

重构国资委代表机构与混合所有制企业的关系。对混合所有制企业,不应再采取过去国企企业集团对分子公司的管控模式,而应转向以出资额为限,以公司治理为主渠道,以派出股权董事为手段的治理型管控,实现国有股东人格化,做积极股东,但不干预混合所有制企业的日常经营。如果仍然沿袭对传统国有企业的管理模式,不作出大的调整,“老体制管新体制”会制约混合所有制企业经营机制的转变。

推进混合所有制改革,需要相关配套政策的跟进与完善。应利用推进混合所有制改革的机会,对土地变现、债务核销、资产评估等一些已经过期或不适应新形势而需要调整的相关政策进行清理,明确实施细则。如不能因为推进改革而增加企业负担,建议对混改试点企业内部股权转让等给予递延纳税政策支持,建议国土资源部废止《国有企业改革中划拨土地使用权管理暂行规定》(1998年)等相关文件,联合相关部委研究制定新的“国有企业改革中划拨土地使用权管理暂行规定”(1998年)等相关文件,联合相关部委研究制定新的“国有企业改革中划拨土地使用权管理暂行规定”,解决国有企业土地处置、变更登记、作价出资、作价入股等问题。

拓宽实施员工持股试点企业的条件和范围。员工持股是国企混改的重要内容,是建立中长期激励机制和改进公司治理的重要手段。从调研来看,当前对员工持股仍然存在较多政策限制和认识分歧,难以适应混合所有制改革和国有企业发展的实践需要。可以借鉴山东交运集团一级企业变二级企业的经验做法,来实施员工持股,推进混改。同时,要进一步解放思想,如扩大员工持股范围和比例,由国资监管部门事前审批转向事中事后监管,以促进人力资本与国有资本更有效的结合;还应继续完善员工持股实施细则,如明确133号文件关于“营业收入和利润90%以上来源于所在企业集团外部市场”的核算时间节点等。

建议明确终止国企职工“身份置换”做法,改由依照《劳动合同法》维护职工合法权益。“国经贸企改[2002]859号文”已经自然失效,而且环境已经发生重大变化,国企员工“身份置换”已经失去合理性和法律依据,继续实行“身份置换”弊大于利。建议中央层面清理国企改革相关文件,地方层面应清理过去依据859号文制定的“身份置换”相关规定并弱化其残余影响,明确改由依照《劳动合同法》维护改制国有企业职工合法权益,为国有企业推进混合所有制改革创造条件。

建立、完善容错纠错机制,化解改革者后顾之忧。改革意味着突破和创新,面临着挑战和风险。国家已经出台相关文件建立了“重大决策终身责任追究制度”,追责机制基本建立;中央明确要求“允许改革有失误,但不允许不改革”。此时建立并完善容错纠错机制彻底的重要性和必要性更加凸显。从山东经验来看,可以通过纪检部门、组织部门和国资监管机构联合发文等形式,明确免责条件、程序;对有争议的国企改革追责问题,建立改革申诉机制和专业评判制度。同时,在混合所有制企业有序推进市场化选聘,全面推行契约化管理和市场化薪酬制度,推行职业经理人制度,以释放“人”的积极性和激发企业活力。

(作者系国务院发展研究中心企业研究所国企研究室主任、研究员)

## 混改推进过程中,仍存在新混企业法人主体独立性未明确,配套政策有待完善,职工身份转换、防止“一股独大”等问题

调研中,山东的企业和部门也反映了在推进混合所有制改革过程中,还存在的一些问题。新的混合所有制企业的法人主体独立性问题。有企业反映,目前还存在新混企业与“母公司”、混改企业与“实际控制人”等相关问题需要澄清。在实践中,混合所有制企业的独立法人主体地位尚未得到充分尊重。

推进混改的一些配套政策有待完善。较多企业反映,在混改过程中涉及资产处置等事项新增税收,转让股权产生交易费用等税费问题,希望能将混改涉及资产处置等事项新增税收给予一定比例的财政返还,减免混改股权交易费用等,以降低改革改制成本和增强对非公有资本的吸引力。再如企业普遍反映,纳入混改范围的土地处置难度大、时间长、涉及面广,成为影响混改进程的瓶颈。还有企业反映,《关于国有控股混合所有制企业开展员工持股试点的意见》(国资发改革[2016]133号,简称“133号文件”)要求“实施员工持股后,应保证国有股东控股地位,且其持股比例不得低于公司总股本的34%”。但对于混合所有制企业上市再融资时,国有股比例可以下降到什么比例,目前没有明确的规定。对于一些发展势头良好的混合所有制企业来说,很快就会启动IPO工作,希望这一问题能尽快明确。

员工持股试点企业的条件和范围问题。有企业反映,133号文件出台后,有资格开展员工持股试点的混改企业条件和范围趋紧。为符合相关要求,公司在引入战略投资者时需考虑股东所有制背景,建议在股权结构合理、非公资本达到一定比例的条件基础上,进一步拓宽实施员工持股试点企业的条件和范围,如将已经实现股权多元化的企业纳入员工持股试点范围。还有企业反映,根据133号文件,国有控股混合所有制企业开展员工持股试点,其营业收入和利润的90%以上要来源于所在企业集团外部市场,但未明确核算的时间节点,希望能予以明确,并建议适当放宽其中对营业收入来源比例的要求。

经济补偿金问题。不少企业反映,在混改推进过程中,国企改制职工身份转换是难点问题,需要大量深入细致的工作。由于尚未明确废止《关于国有大中型企业主辅分离改制分流安置富余人员的实施办法》(国经贸企改[2002]859号),如何在混改中既能够转换职工身份而不再支付经济补偿金,又根据国家和省有关政策保护职工的合法权益,是一大难题。

一些需要厘清的认识问题。调研中还发现,个别部门和一些企业对发展混合所有制改革的相关政策体系还不太熟悉,对混合所有制改革还存在理解不深、认识不到位等问题,需要进一步加强政策解读,澄清认识误区。一是在优化股权结构,不搞一股独大等方面仍有不足。如混改试点企业中,还不同程度存在股权结构不合理,国有股“一股独大”等问题。这些问题既与相关政策导向有一定关系,也与部分企业对通过混改优化股权结构,完善治理结构,促进经营机制转变的意义和作用认识不够有关。二是对混改的认识仍需提高。如个别参加混改试点的企业,将实施混改的动因定位于减轻资金压力,树立良好社会形象等。将混改预期成效定位于增强资本实力,提升行业地位等,忽视了混改应引引资引制并举,促进各类资本实现优势互补、互利共赢。部分企业和职工在混改过程中,持有国企员工身份意识仍然较强,提出经济补偿金等要求,影响战略投资者的参与意愿和混改进程。部分企业在混改中更偏好于与各类国有企业合作,有将混合所有制改革弱化为股权多元化的倾向。

□ 石磊

# “后创城”时代的政府协同治理

在创城过程中,各部门联合行动、协同治理,是大规模拆违等工作能够顺利推进的关键。“后创城”时代,巩固创城成果、形成长效机制,需要我们通过立法等形式,探索政府协同治理的常态化、制度化。

2017年,我省创建全国文明城市工作取得重大成绩,济南市等9市“创城”成功。在创城过程中,各部门联合行动、协同治理,是大规模拆违等工作能够顺利推进的关键。“后创城”时代,如何在城市管理中建立起协同治理的长效机制,如何在城市建设中进一步巩固深化文明城市创建的经验成果,是我们需要解决的首要课题。

现代信息化社会是复杂社会,风险社会的集合体,执政者面临不同以往的治理压力。面对复杂问题的应对之策是协同治理,政府各级各部门应以一种整体姿态面对社会问题。但是当前各国的政府结构还停留在工业社会时期的类型,强调部门分工,在划分职能责任之时,也将社会问题进行了划分,然而社会并不会因为政府的部门分工而回归简单,以往“几个大活帽管不了一个破草帽”的状况就是最好证明,现在这种状况集中体现于食品安全、环境保护等领域,城市发展急需政府各部门协同治理。

“后创城”时代,建立、完善城市协同治理的长效机制,需要在以下几方面重点发力。通过立法,建立跨部门协同的常规制度。大量跨部门协调失灵是城市治理失效的根源,各级

战略投资者作为工作重点,明确要求“产业类企业优先选择引入与企业产业布局、发展战略相匹配,产品有较强关联度,具有行业领先核心技术的战略投资者;资本运营类企业优先选择引入拥有先进发展理念和管理模式,具有较强投融资能力和资本运营能力的战略投资者”。明确的政策导向较好地引导了试点企业正确选择合适投资者,如山东高速信联支付有限公司在设计混改方案时,以引入战略投资者为首要目标,而对积极性很高的财务投资者未予考虑。重点考察投资者是否拥有企业发展所急需的金融、物流以及资本运作等资源要素,是否能在未来与企业产生协同效应,以弥补企业发展短板,提升企业核心竞争力和资本运作能力。

保障中小股东权益和发挥中小股东作用的制度设计。山东2017年2月出台《关于省属国有企业混合所有制改革发挥中小股东作用的指导意见》,重点明确如何发挥中小股东在完善公司治理结构、创新经营机制、提升运营效率、增强发展活力等方面的作用。如明确“对企业长远健康发展有较强战略支撑作用的中小股东,经全体股东协商一致,可依法在公司章程中就其股东权利做特殊约定”,“鼓励实行中小股东特别表决权、累计投票制、分类表决权、关联事项回避表决制”等。这促使部分山东混改试点企业更加重视发挥公司章程的基础作用,保障中小股东知情权和参与公司决策,重点建立公平参与的资本引入机制,发挥中小股东在公司治理中的制衡作用和完善投资回报机制,中小股东依照持股比例或协议约定,按分配席位推荐董事、监事。

明确员工持股的原则。山东对员工持股在试点范围、基本条件、基本要求和实施办法等方面作出了具体规定,明确了“依法合规、增量优先、自愿参与、合理流转”的原则,提出了试点工作目标是“构建有效激励约束机制,形成股东所有者和劳动者利益共同体,提高员工对企业长远发展的关切度以及经营管理的参与度,充分调动员工积极性、主动性和创造性,增强国有企业活力、竞争力”,针对关键岗位骨干员工实施“人在股在,人退股退、循环激励”的做法。据此,山东员工持股试点企业普遍明确持股范围为骨干员工,入股采用自愿方式,主要通过组建混合所有制企业持股,出资方式为现金并由员工自行筹措,设定不少于36个月的持股锁定期,并建立股权结构动态调整机制。

树立混改试点标杆企业以点促面。如山东交运集团混改方案设计了股权结构、员工持股、资产剥离、混改后公司治理模式、土地资产处置等一系列关键问题的解决方案,为其他企业提供了可借鉴、可参考的样本,具有代表性和示范性;推动一批改革基础较好的中小企业率先突破,改革成效激发了省属企业推进混改工作的积极性。

配套机制保障混改推进。一是发起设立规模为200亿元的山东国惠改革发展基金,发挥基金杠杆效应和集聚效应,提高社会资本参与国企混改的积极性;二是搭建了山东省国资委、山东产权交易中心等四个信息发布平台,打造社会资本进出通道和交易平台;三是强化跟踪指导,定期组织专家团队,指导企业一企一策研究制订改革方案。

容错机制保护和鼓励改革创新。2015年,山东省国资委发布《关于支持和鼓励省属企业改革创新建立考核免责机制的意见》,规定当企业或个人因改革创新等工作出现失误受到追责时,可提出免责申请,明确了责任免除的范围、条件以及免责认定程序,同时健全了澄清保护、跟踪纠错、资料报备等配套工作机制和保障措施。容错机制激发和保护了改革者推进混改工作的积极性和勇气,使得山东推进混改工作走在全国前列。



行政机构和部门在既定体制结构下难以突破科层和部门的藩篱,职责交叉和空档处就是需要协调而多有失失处。在复杂社会背景下,这是单纯靠明确职责难以解决的,因为社会总是变动不居,而应对往往是相对滞后的。跨部门协调制度在集中治理中是标配,但因为是临时性的,难以发挥持续功效。通过地方立法,在政府内部建立协同机制,以法律形式明确协同机制中的牵头主体、配合主体、协同程序、责任承担等,就可将成熟的临时性机制法治化,变为长效机制。

建立决策协同机制,实现决策与执行的分离。协同治理要求对于某一问题首先形成统一的具有战略性的决策,然后由各个部门完成。决策协同是协同治理的前提。当前政府管理的一个基本特征是决策与执行的高度统一,即同一部门议定、协商、起草并执行政策。这种管理模式造成职能系统在各自职责范围内的自我封闭。“部门职责利益化”“部门利益法定化”和“政策打架”由此而生。在协同治理要求下,政府首先需要集中相关部门形成对于治理议题的统一决策,这一决策可以保证政府以统一面目出现,而避免职权分割

下的碎片化执法。同时,这种统一决策有效避免了各部门在政策制订中可能出现的“夹带私货”,部门利益被有效遏制。

建立跨部门利益协同机制。部门协同动力匮乏的根本原因是部门利益在作怪。比如在资源有限的约束下,配合牵头部门的工作难免耽搁本部门工作,甚至造成资金上的损失,如何平衡配合部门的利益损失是调动部门协同动力的关键。构建跨部门行政协议制度是协同动力的有效解决方式。“行政协议”是世界各国普遍采用的解决跨部门、跨区域行政协同的新方式。这种“行政协议”通常的形式有“合作框架协议”“合作宣言”“合作备忘录”等,比如2011年北京市公安局等五部门签署的《北京市五部门行政资源整合机制框架协议》。借鉴这种“行政协议”方式,可以将原本松散、临时的部门合作关系固定化、制度化,有效降低协调成本,平衡部门利益。

建立行政执行的联动机制。在统一明确的协同决策下,各部门之间的协同执行机制就是实现长效治理的关键。不管是执法的联动机制,还是公共服务提供的联动机制,在具体落实决策的过程中,需要精细化、任务分解、流程化管理就是将目标细化、标准细化、责任分解、流程细化、量化考核,实施精确控制,把管理的对象量化为数字、程序、责任,使每一项工作都看得见、摸得着、说得准。这里可以引入“行政协助制度”,这是跨部门协同机制立法的重要内容。行政协助制度是指无隶属关系的行政机构之间在执行公务过程中,因某种需要,互相提供便利,并协助完成职务的行为。协助义务的法律化是协同治理法治化的要害所在,

是法治政府建设的题中应有之意。这一制度需要通过立法明确行政协助的启动、程序、拒绝、费用、争议处理、反馈等环节,以完善的法律规定杜绝管理上的漏洞。

建立沟通机制,实现信息共享。信息的互通和共享是协同机制建立的前提。目前的电子政务建设还主要停留在部门内部的信息发布和信息交流,没有在政府整体的信息系统中体现出治理主题的协调沟通。今后完善信息化建设需要整合各部门的信息,研究信息公开问题,形成治理主题下的信息共享,利用现代信息技术实现各部门在信息上的协同。这需要政府的顶层设计,实现基础信息系统的对接,在部门协同机制下,实现信息共享,消除“信息孤岛”。

制定多部门的公共管理事项绩效评估制度,强化激励和问责。绩效评估制度的建立,将有效改变部门协同动力不足的状况。在立法建立协同机制下,对于协同事项事后进行评估,让参与部门或个人能够得到与其贡献相一致的协同利益,可以是绩效考核上的加分,可以是职业荣誉,也可以是物质奖励;对评估绩效不合格的参与部门或个人给以相应问责,在问责中要建立合理的责任分担制,责任共享是协同动力机制建立的基础之一。协同需求的根源是治理问题的复杂与政府部门职能划分造成的公共供给不足之间的矛盾,简单厘清部门职责难以彻底消除协同需求,因此,合理分担协同责任就成为必须。当然,各部门职责清晰仍然是协同责任划分的重要依据,这是确定谁是牵头部门和防止借协同之名转嫁部门责任的基础。