

国有企业与开发区公共产品供给 ——论苏州工业园区推行国企经营效益“解包还原”实践探索

State-Owned Enterprises and Public Goods Supply of Development Zones

——Taking Suzhou Industrial Park as an Example

浦亦稚

Yizhi Pu

苏州工业园区国有资产监督管理办公室
中国·江苏 苏州 215028
Suzhou Industrial Park State-Owned Assets
Supervision & Administration Office,
Suzhou, Jiangsu, 215028, China

【摘要】论文以苏州工业园区为例,分析了园区公共产品供给模式的现状和存在问题,对“解包还原”的探索实践进行了经验总结,并以此为基础,进一步提出了苏州工业园区公共产品供给的目标模式,其优化路径为:①明确财政部门作为公共产品供给资金筹措的主体地位;②健全国企承担政策性任务相应的财政制度安排;③还原国企在公共产品供给体系中市场主体地位。

【Abstract】 Taking the Suzhou industrial park as an example, this paper analyzes the current situation and existing problems of the public goods supply mode in the park, and summarizes the experience of the exploration and practice of the reform of "unpacking and reverting" business benefits. Based on this, the target model of public goods supply in Suzhou industrial park is further proposed. The optimization path is: ① clarify the main position of the financial department as the financing of public goods supply; ② improve the corresponding financial system arrangement for policy tasks undertaken by state-owned enterprises; ③ restore the market main position of the state-owned enterprises in the public product supply system.

【关键词】苏州工业园区;国有企业;公共产品供给;“解包还原”;市场主体地位;政企分开

【Keywords】 Suzhou industrial park; state-owned enterprises; public goods supply; the reform of "unpacking and reverting" business benefits; market entity status; separation of government and enterprises

【DOI】 <https://doi.org/10.26549/cjygl.v2i8.1244>

1 引言

苏州工业园区在过去 24 年开发建设、新城崛起的过程中,为打造投资环境、提升城市功能和促进产业发展,产生了大量的公共产品和服务的需求。与大多数开发区一样,这些公共产品与服务大部分由园区政府(管委会)决策,由代表管委会意旨的国有企业筹资及组织生产。事实上,园区大部分国有企业的诞生恰恰是源于区域内公共产品和服务的需求,并在 24 年的开发建设中充分发挥了融资服务和公共服务的支撑作用。国企成为承担政府指令性计划的最优载体^①。随着苏州工业园区逐步进入“后开发时代”,园区这种以政府为主导、以国有部门提供投资生产的公共产品供给模式正逐步凸显其弊端,其中以承担部分公共产品供给资金筹集的投控公司(投融资平台)^② 负债率高企,缺乏长效偿债机制;以承担公共产品生产经营为主业的公益类企业,以及以承担准公共产品生产经营为主业的商业类企业中的产业发展类、开发建设类、城市功能类等国企^③, 仍然普遍存在投资收益率低下、投资回收期漫长、经营性现金流紧张等状况,再加上自身始终尚未建立起市场化、可盈利的商业模式,可持续发展不容乐观。

2014 年 10 月 2 日,国务院办公厅发布《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43 号),提出要分清政府债务与企业债务的边界,明确政府债务的融资主体仅为政府及其部门,要彻底剥离融资平台为政府融资的职能。紧接着,财政部又陆续下发了一系列关于推广 PPP^④(公私合营)模式的文件。在国家财政体制改革与地方国有企业亟需转型发展的双重要求下,优化园区公共产品供给模式具有重要意义。人民大学经济学院张晨、张宇教授(2010)认为,“市场失灵”不是国有经济存在的必然依据,自然垄断行业并非一定需要国有企业来经营,可以采用私有企业经营,但政府对其实行价格、质量、投资等多方面管制的方式,实现自然垄断行业的私营化。同样,公共物品也可以由私人部门运用市场方式提供,政府对其实施补贴和监管,以实现公共产品的有效供给。经济学家许小年(2012)认为在公共产品供给领域完全应该引入民企和市场竞争,国有部门在市场经济的作用仅是拾遗补缺,应收缩到最小,用来弥补私人资本做不了或者做了要赔钱的事情,如很重要的基础研究^⑤。西南财经大学经济学院程民选教授(2014)认为,公益类国有企业未必一定是以牺牲经济效益为代价的,应积极采取多元经营和混合发展的模式,以竞争性

业务产生的利润反补公益性带来的损失,并尽可能以提高企业运作的效率⁹。美国经济学家弗尔德瓦里不认同“市场失灵”论,认为公共物品也存在市场需求和价格机制,如果政府替代了市场的作用,承担起公共物品提供的任务,那么不但政府增加了不必要的支出,而且这个行为本身还意味着“政府失灵”¹⁰。

论文主要以苏州工业园区为例,立足园区公共产品的供给模式,分析政府(国有部门)提供公共产品模式的主要弊端,深入分析园区国企经营效益“解包还原”的探索实践,探讨国有企业转型发展与园区公共产品供给之间的关系,并进一步提出供给模式的目标模式和优化路径。

2 苏州工业园区公共产品供给特点

2.1 供给模式:单一的政府(国有经济部门)主导机制

根据不同的供给主体,公共产品的供给模式一般包括政府机制、市场机制和社会机制。从苏州工业园区 24 年的发展历程来看,虽然在部分的公用事业领域,如供气、供水、污水处理、污泥处置、集中供冷和发电供热等领域较早地引入了市场机制,采取了 PPP 模式,但总体上,园区公共产品主要采取的是以政府为主导、由国有企业投资生产的供给模式。

2.2 供给路径:较强的纵向一体化国有经济部门垄断

单一的政府机制意味着公共产品的供给环节高度一体化,即园区政府(管委会)及代表管委会意旨的国企独家包揽了大部分公共产品供给的决策制定、资金筹集和生产运营等所有环节的活动,公共产品的市场结构高度集中,具有较强的纵向一体化政府垄断特征。具体而言,决策环节由管委会负责,包括决策公共产品的数量、标准和价格等;资金主要来源于公共财政、投控公司(投融资平台)和部分组织生产的国企自筹;生产环节主要由各类国企负责,开发建设类企业重在打造生活和投资环境,产业发展类企业重在打造科技服务平台和培育新兴产业,城市功能类企业重在提升城市功能和承担城市运营(见图 1)。

2.3 供给资金:公共财政与国有企业共同承担

公共产品供给的资金筹集主要有三个来源:一是依赖公共财政,由管委会直接出资(或补贴)提供部分公共产品及服务;二是由国有独资的投控公司(投融资平台)筹集资金,在园区开发的早中期,由于财力较薄弱,难以仅仅依靠财政的资金来支撑城市公共产品的供给,先后成立了国控和兆润控股^④两大平台公司,公司通过土地抵押和政府信贷等方式,部分解决了区域内公共产品供给的资金融通问题;三是由经营性国

企自筹资金解决,这部分国企多数是以承担政策性任务为主导的国企,市场化程度不高,主要以银行信贷的间接融资方式来组织公共产品的生产与运营,在一定程度上成为次于政府财政和投融资平台公司的区域公共产品供给举债主体。

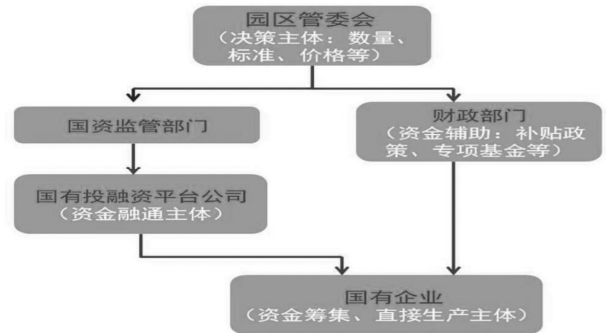


图 1 园区公共产品供给模式及路径

3 苏州工业园区公共产品供给模式存在的问题

园区公共产品供给模式为区域快速推进开发建设、提升投资环境、完善城市功能提供了较好的支撑,但是随着园区进入“后开发时代”,其弊端也逐步凸显。

3.1 国有企业市场主体地位始终无法真正确立

从资金融通环节来看,园区经过 24 年的发展,财力日益雄厚,但是主要以公共财政为支撑的公共产品资金供给机制尚未完全形成。通常由管委会决策年度公共产品供给任务,与财政、国资部门协商后,再根据不同情况分摊资金融通任务,除一部分公共财政渠道列支外,很大一部分融资计划会下达至国有独资的投资控股平台公司(即国控与兆润公司),由其负责解决所出资公司(部分为承担公共产品生产的服务主导型国企)的资金缺口。投控公司承担了大量基础性、公益性、功能性项目的资金融通,由于这些投资行为具有很强的“行政化”特点,不能称之为真正意义上的“投资”,而主要是“举债”行为。由于苏州工业园区品牌形象较好,国资规模较大,再加上财政兜底的因素,平台公司议价能力一直较强,且综合融资成本可控。2013 年以来,截止到 2017 年底,园区国控与兆润两大投资控股平台公司合并资产负债率一直保持在 64%左右,融资空间趋近饱和,实际偿付能力有限。同时,管委会也会对经营性国企下达一部分资金自筹的任务,这部分企业市场化能力不强,以政策性任务为主营业务,主要采取流动资金贷款、经营性物业贷款、项目贷款等间接融资方式,当出现贷款偿还困难、现金流缺口等情况,又会将债务转嫁至其控股公司(即国控和兆润控股两大公司)。由于未建立起相应的财政补偿机制,平台公司与部分经营性国企实际上成为了园区公共

产品供给的资金举债主体,而非真正意义上的市场投资主体。

从直接生产的环节来看,国企通过接受管委会行政命令的方式承担公共产品的生产经营,因此,双方是一种“委托授权”关系。由于公共产品多为投入大、收益低、回收期长以及社会效益大于经济效益的项目,国企在生产经营的过程中没有获取利润的动力,始终无法形成可持续发展的商业模式。数据显示,从 2011 年~2014 年,园区国企资产规模的增加主要来自于负债和资本金的增加,经营绩效的贡献度很小。2011 年~2014 年度国企资产总额的负债总额增加值占增加总额的 70%左右,而净资产增加值占增加总额的 30%,其中,代表经营绩效的留存收益增加值只占增加总额的 7%。2011 年~2014 年园区国企总资产收益率大致维持在 1%左右,净资产收益率基本在 3%以下,整体盈利能力较弱使国企无法真正确立其市场主体地位。

3.2 国有企业经营绩效考核面临困境

园区大多数国企都存在市场化业务与政策性业务互相交织的情况,随着区域开发建设任务渐近尾声,一部分服务主导型企业逐步调整转型,寻求立足市场竞争的商业模式和主业发展,但仍然保留了政府行政附属的地位,纠结于行政功能与市场诉求的平衡。2013 年~2017 年的数据显示,市场主导型企业对应的经营性资产分别占园区国企总资产的 39%、24%、39%、42%、43%,而非市场主导型企业对应的资产占比均超过一半,这就使国资部门在对这类企业进行目标责任考核时,不得不采取经营业绩与社会效益考核并重的方式,但社会效益的衡量与考核一直缺乏准确和可靠的估算方法与技术,同时由于园区以承担政策性任务为主业的国企占比较高,对社会效益过多考核有悖于企业考核应体现以盈利为导向的本质属性。

3.3 国有企业效率较低直接影响公共产品供给绩效

公共产品的供给绩效主要取决于四个供给条件:①良善的供给意愿;②充足的提供能力,包括对资源的提供和配置能力;③高效的生产效力,包括资源利用效率和产品质量;④有效连接提供与生产的管理协调机制^④。苏州工业园区相对单一,以政府为主导的供给模式一直以来都发挥了较好的成效,由于园区是国家战略,规划起点较高,管委会对区域内公共服务供给具有较强的意愿,再加上具有较强的执行力和协调能力,因此,在较短时间内和较大范围内,这种模式快速高效地提供了形态丰富、功能齐全的公共产品,为园区崛起成为一个产业新城奠定了良好的基础。但同时,由于公共产品盈利属性较弱,国企市场化配置资源的能力不强,相对单一的政府供给机

制便意味着较低的生产效率和较高的成本代价,不仅影响了公共产品的供给绩效,还导致了国企效率的损失。从国内外对公共服务绩效评价指标体系的研究来看,经济性、效率性和效果性是关键的三个维度。

4 苏州工业园区国企经营效益“解包还原”探索实践

4.1 “解包还原”的内涵

“解包还原”这个词最初源于银监会对政府平台贷款的梳理要求。2010 年初,银监会要求银行对政府融资平台企业 2009 年底贷款逐笔打开梳理,对每笔贷款逐个开展重新评审和严密的风险排查,在此基础上,要根据贷款实际风险状况认真开展风险识别和分类工作,并及时采取各项有效的风险保全措施:对于具有稳定充足的现金流和第一还款来源、经济可持续、抵(质)押品完备且手续齐全的贷款,可按商业化原则继续予以信贷支持;对于缺乏第一还款来源、现金流不足的贷款,应积极落实第二还款来源,确保还款有保障;对不符合相关规定投向产能过剩行业、违规挪用或资金闲置的贷款,要下决心采取多种措施尽早回收。

苏州工业园区国资监管部门借用“解包还原”这一说法,从 2014 年开始探索国企经营效益“解包还原”,其内涵是以“厘清职能、深化改革、科学分类、规范管理”为总体原则,以“合理安排资金,保持企业经营性现金流平衡”为短期目标,以“夯实资产,企业与政府建立契约关系”为经常性目标,一一核实国资部门直接监管的 21 家国企因执行政府政策性任务形成的本息债务,厘清国企市场性业务与政策性业务的边界,明确其经营性债务与政府性债务的界限,再分类测算出国企承担政策性业务(投资及服务)的经济成本,财政认可后建立起相应的补偿机制,逐一、分期买单,一企一策。以此规范政企关系,减轻企业的历史负担,使企业可以轻装上阵,科学还原国企市场化条件下正常的经营假设和获利能力,并逐步确立可持续发展的盈利模式,之后通过产生的资本回报上缴财政,反过来不断增强财政“解包还原”的支付能力,从而与财政形成良性的循环能力。2015 年、2016 年财政部门用于“解包还原”事项的资金分别为 156 亿元、165 亿元。2017 年,“解包还原”工作基本完成。

4.2 “解包还原”具体做法

4.2.1 解包:梳理国企承担的公共产品供给业务

从 2014 年开始,园区国资部门开始逐项梳理各国有企业过去一定时间内(超过一年)所承担的政策性业务(投资及服务)主要包括两大类,第一类是纯公益性公共产品,范围较小,主要包括基本公共卫生服务和公共文化服务体系等,其供

给主体是园区政府(管委会),由部分公益类企业直接生产,如疾病预防控制中心、文化馆、美术馆等均为国企性质。第二类是混合类产品,又称准公共产品,范围较广,包括城市功能配套与基础设施建设、科技载体与服务平台建设运营、市政公用综合业务、旧城改造和环境治理等,这类产品具有一定的市场竞争属性,也具备公共产品的特点,大部分由以政策性任务为主营业务的国企组织生产。

4.2.2 测算:衡量国企承担公共产品生产的经济成本

第二步就是对国企已经发生的公共产品生产运营活动(超过一年)的经济成本进行核算。其中三家市场主导型企业涉及极少的公益性资产经营管理成本,投控公司(即国控和兆润控股两大公司)的经济成本主要指对公益类项目垫资产生的债务和利息,其他公司主要包括市政配套或基础设施类项目的部分资本金、融资增信、还本付息、垫付款回收及代建管理费,公共文化服务载体大规模维修支出,教育科技企业载体出租价格(政府定价)与市场价格的差额,科技服务平台建设和运营亏损,部分资产因政府招商政策指定转让引起的账面亏损和评估差价等。

4.2.3 还原:建国企承担公共产品供给财政补偿机制

第三步就是在厘清业务、量化成本之后,建立起相应的财政补偿机制。综合运用各种方式,妥善解决历史遗留问题,还原企业正常合理的经营能力,一是政府回购,由园区财政逐步回购基础设施和公益性资产;二是政府购买服务,对于企业提供的非市场化业务,由财政买单;三是贴息与债务置换,针对国企承接的政策性业务,凡是由投控公司(投融资平台)先行垫付的资金,财政如一时无法到位本金,可以通过贴息方式,在一定程度上减少企业利息支出,补偿企业的资金成本,同时,财政还对符合条件的企业负债进行置换,更换偿债主体,以减轻融资平台的资金压力;四是现金置换注资土地,土地注资^⑤是园区开发建设中的历史遗留问题,根据现行法律法规需整改和完善,“解包还原”对具备整改条件的成熟地块,逐步用现金置换出原有的注资土地。

4.3 “解包还原”的具体实施及初步成效

4.3.1 有效压降债务规模

根据国企债务规模,国资部门将直接监管企业的债务分为债务高企型、债务平稳型和债务上升型。国企在获得“解包还原”资金后,根据国资部门的要求,首先及时还本付息,从而有效降低国企的债务规模。尤其是债务高企型企业,2015年获得资金142.8亿元,减少贷款119亿元,2016年获得资金158.82亿元,减少贷款余额为102亿元。同时,在利息支出方面,按照五年期长期贷款4.9%的利率估算,“解包还原”之后,债务高企型企业今后年度每年减少利息支出约5亿元。同时,

从国资整体运行的情况来看,与过去几年相比,2015年度国企资产负债总额增加值仅占资产总额增加值的31%,而净资产增加值占增加总额的比重提升到68%;到了2016年度,国企资产负债总额下降的幅度超过总资产下降的幅度,净资产则保持上升,净资产收益率超过3%。

4.3.2 改善企业报表质量

“解包还原”拨付的财政资金在报表科目中主要体现在补贴收入、营业收入、资产成本冲减、往来等科目,一是帮助企业进一步改善报表状况,提升了企业的盈利能力,2015、2016年“解包还原”资金的到位,影响当年企业损益分别为52.14亿元、13.73亿元,分别增加当年度利润1.47、1.42亿元;二是清理了企业和财政之间的各项往来,规范了账务处理。长期以来,财政和企业之间的各项往来长期挂账,特别是国控和兆润两大投控公司,与财政之间存在大量往来款,且性质都较为复杂。2015年、2016年拨付的“解包还原”资金中往来款分别为50.71亿元、50.77亿元。长期挂账的清理,进一步去杠杆化,提升了资产质量。

4.3.3 夯实了企业资产基础

“解包还原”确认了相关政策性资产,根据财政的资产安排逐年资产回购。2015、2016年财政安排回购基础设施和公益类资产的资金分别为86.56亿元、76.53亿元。回购顺序是优先解决市场主导型企业的政策性资产,包括一些公建配套和临时停车场等,为今后资产证券化的尝试、REITs业务的开展提供可能性;再解决一级公司和直属公司,包括一些文化体育场馆等,还原了企业真实的资产价值,夯实了资产基础,便于今后资产的进一步优化组合,推进资产变现;最后解决投控公司,主要是一些道路桥梁的代垫款,到位的资金用于还本付息。

4.3.4 解决了历史遗留问题

土地使用权授权经营这种方式对园区早期的开发建设起到了重要作用,但这种方式有违国家陆续出台的土地新政,“解包还原”针对具备整改条件的成熟地块,逐步推进现金置换原有的注资土地。2015、2016年财政分别安排了25.79亿元、0.82亿元用来置换注资土地,不仅符合全国土地审计整改精神和2007年土地新政“收支两条线”的要求,同时补充了企业的资本金,增加了企业的现金流,提升了企业资产的流动性,从根本上解决了土地流转中合规要求上的瑕疵,为日后企业开展资本运营,深化改革扫清障碍。

4.3.5 逐步建立企业商业模式

经过23年的发展,园区的开发建设任务渐近尾声,国企在继续引领区域发展的同时,面临该如何实现自身可持续发展的现实问题,亟需转型发展,向市场和管理要效益。通过“解包还原”,政府与提供公共服务的企业之间逐步建立起购买服

务的契约,让企业得到相应的成本补偿,从而体现公共服务的市场价值,并进一步提升企业提供公共服务的市场化程度。2015、2016 年财政拨款的政府购买服务款分别为 1.41 亿元、1.68 亿元,主要用于科技类公司公共服务平台、中试平台的价差补贴、文化艺术场馆类公司的运营补贴以及物流保税中心、海关商检租用场所的租金补贴等。企业资产收益率得到了有效提升,公共服务领域的资产也可以与其他市场化的资产进行相同的考量。在此基础上,企业得以谋划转型发展,探索构建起可持续发展的商业模式。

4.3.6 合理降低企业税务风险

长期以来,企业需要对持有的注资土地、公共基础设施(含公用绿化等)和政策性房产缴纳城镇土地使用税和房产税等,一般都会开展税务筹划以争取一定程度的税收减免。根据最新的税务政策规定,土地使用税和房产税即使在符合减免的条件下,也必须先征后返。同时,如果享受税务减免,企业可能面临经常性的税收稽查而不予返还税款的风险。经过“解包还原”,随着基础设施、公益性资产的相继回购和注资土地的逐步解决,税务风险得到了合理降低⁹。

5 苏州工业园区公共产品供给的目标模式及具体措施

5.1 目标模式

国企经营效益“解包还原”的实践探索对还原国企市场主体地位发挥了重要作用,解决了一部分历史遗留问题,一定程度上减轻了国企的负担,为国企转型发展奠定了良好的基础。未来,园区应结合国家财政体制改革和国企市场化改革的战略要求,进一步对公共产品供给模式进行大胆的创新优化和积极探索。相对完善的目标模式应包涵以下要素。

5.1.1 政府、市场和社会机制相结合的复合供给模式

复合供给方式指的是政府机制、市场机制和社会机制中任意两种或多种供给机制的复合,根据主导作用供给机制的不同,包括政府主导型复合供给、市场主导型复合供给和社会主导型复合供给。园区国有企业在短期内仍需要承担区域内部分的公共产品供给,但长期而言,单一的供给机制均存在一定程度的弊端,如政府机制缺乏效率较高的资源配置能力,社会机制缺乏足够的权威力量组织和协调,市场机制可能损害利益分享的公平性,相比之下,复合供给机制则具有多样性和供给环节的可分性,同时可以弥补每一种单一机制的劣势,因此,政府、市场和社会相结合的复合供给模式应成为园区努力的目标,其中,公益性公共服务建议由政府主导提供,具体可以采用内部市场化(公益性国企提供)、用者付费等方式;经营

性公共服务建议由政府和市场机制相结合提供,具体可以采用合同外包、PPP、股权合作等方式。

5.1.2 公共财政为框架的资金供给制度安排

公共产品供给的资金应主要依赖于以税收为主的财政收入,直接提供公共产品的公益类事业单位运行经费应纳入园区年度公共财政预算¹⁰。同时,向社会力量购买公共服务的经费也应当列入财政预算,这里社会力量的概念应包括逐步转型成为按照市场规则和机制运作的国有企业。短期内,在国企尚未完全确立市场主体的情况下,应形成相应的财政补偿机制,通过资产回购、财政补贴和亏损承担等方式弥补国企承担政策性业务的经济成本。

5.1.3 政府与国企之间形成逐步稳定的市场化契约关系

应进一步明晰园区政府(管委会)与国有企业在公共产品供给上的法律地位与责任边界。管委会是服务的购买者,国有企业是具有明确市场主体地位,按照市场规则和机制运作、具有一定市场竞争力的公共产品生产供应者。二者不再是行政依附或是委托关系,而是独立的市场化契约关系,契约一旦形成,就应通过协议明确双方的责任、权利和义务(见图 2)。

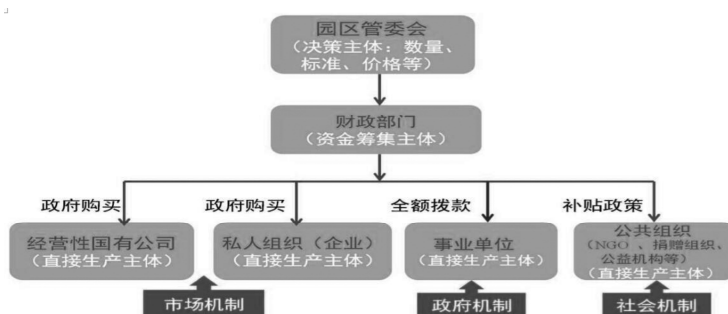


图 2 园区公共产品供给目标模式

5.2 具体措施

5.2.1 明确财政部门作为公共产品供给资金筹措的主体地位

从 2014 年开始至今,“解包还原”工作在厘清业务、量化成本、逐一补偿方面取得了较大的成效,同时也逐步推进财政部门回归其作为公共产品资金供给主体的地位。未来,应进一步明确国资与财政部门对企业“出资”功能上的差异,国资部门对企业的“出资”主要是指经授权履行出资人职责的投资控股公司(即国控和兆润控股两大公司),必要时对下属企业的资本性支出,其“出资”行为主要是依据下属公司的发展需要而开展的投资行为,应以投资回报为导向,实现国有资产保值增值。而财政部门对国企的“出资”主要是指当明确由国企负责生产经营符合区域经济社会发展的公共产品后,应与国企形成市场化契约关系,并承担相应的资金筹措职责,这里的“出

资”行为是一种购买服务行为,应以不断提升服务效率为导向。

5.2.2 健全完善国企承担政策性任务相应的财政制度安排

虽然从2014年至今,旧的“包”在不断解开还原,但由于短期内国资国企服务区域经济综合发展、转型发展、品牌发展的任务仍然很重,再加上当前政企仍不能完全分开,还有可能产生新的“包”。因此,对于经营性国有企业因组织生产公共产品所承担的经济成本,要进一步建立起相应的财政基本制度安排与补偿机制,为彻底还原国企市场主体地位奠定基础。2015年,苏州工业园区出台了《国有企业解包还原管理办法》(试行),提出2015年之后,如果企业有新产生的“解包还原”事项需求,需要首先向国资部门提交认定申请,文件明确了认定程序,罗列了财政部门对于认定的“解包还原”事项给予补偿的方式,包括资产回购、运营补贴和还本贴息等,还要求企业提供相应的文件和测算依据。建议进一步完善管理办法,严格认定条件,同时出台政府购买国企服务有关指导意见,一方面尽量避免产生更多“解包还原”事项,一方面引导国企积极探索用混合所有制的途径,如PPP等方式来承担政策性任务,不断提升国企承担政策性任务的市场化程度,鼓励企业转型发展,逐步建立起可持续发展的商业模式。

5.2.3 还原国企在公共产品供给体系中的市场主体地位

最后,在上述制度框架日益完善的基础上,推进经营性国有企业逐步按照市场规则和机制运作,彻底还原成真正的市场主体,同私人组织(企业)、事业单位、公共组织等成为公共产品直接生产环节中可供选择的主体之一,赋予这些主体平等的法律地位,政府可以根据“成本规制”^⑥等方式确定购买公共产品的成本,再通过询价、招投标等市场化竞争和比选方式,依据技术创新、管理绩效等其他要素,遵循综合成本最低原则,最终确定是由国有企业、私人部门或二者联合(PPP)来提供生产经营。同时,鉴于纯公益性产品,如基本公共文化产品(文化馆、美术馆、图书馆等)的非盈利特性,建议转为财政全额拨款的事业单位组织生产经营,条件允许也可以由公共组织(非政府组织、公益机构、捐赠组织)承担,财政部门予以一定的补贴,最终推进园区形成由市场机制、政府机制和社会机制并存的公共产品复合供给框架。

6 优化园区公共产品供给模式的重要作用

6.1 理顺国资与财政部门之间的职责边界,有效解决国企考核困境

园区公共产品供给模式经过逐步优化,最直接解决的就是国企当前所面临的考核困境。从短期来说,一部分服务主导型国企在相当一段时期内可能还需要根据政府意旨,承担部

分政策性业务的资金筹集和生产经营,以实现政府一定时期内的政策目标,但由于建立起了规范的财政安排与补偿机制,国资部门在对国企考核时,可以剔除这部分明确应由政府财政“买单”的业务,同时在剥离企业政策性任务成本负担的基础上,辅以较为科学的社会效益指标来评价这部分业务完成的情况,国资部门尤其应对这部分业务在一定经营期间(如一年)的生产与经营活动开展绩效评估,对企业因经营管理不善导致的经营性亏损进行测算,并根据测算结果,督促企业在满足财务可持续的前提下,建立健全的内部市场化经营机制,增强以市场化手段做好这部分政策性业务的能力^⑦。

从长远来看,目标模式的实现将推动国企彻底还原其经济组织地位,成为按照市场规则和机制运作的市场主体。届时公共产品的决策主体仍然是政府,国企、私人企业或是社会组织通过公平的市场竞争后获得生产权,并与政府形成市场化契约关系。在目标模式下,公共产品的供给绩效应当由政府、公众及第三方机构等构成的评价主体来进行综合评估,国企将不再面临经济效益考核与社会效益考核并重的困境。

6.2 理顺政府(国企)与市场的关系,推进公共产品供给市场化

从长期来说,目标模式的实现将有助于推动地区公共产品的供给模式进一步“去国企化”,进一步减弱代表政府意旨的国有企业在公共产品供给过程中资金筹措、直接生产等主要环节的主导地位。在理想模式的框架下,国有企业将被赋予与私人组织(企业)相同的市场主体地位,各类资本、各种所有制企业以及各类社会组织均可以进入公共产品供给市场,通过参与公平的市场竞争来获取公共产品的生产权。也就是说,国企不再是地区公共产品绝对或者唯一的直接生产者。政府将通过市场化的比选来选择公共服务的承包方,这有利于营造更加公平的市场环境,充分发挥市场在选择公共产品直接生产者中的决定性作用,区域公共产品供给体系也将日趋完善,有利于提升公共产品的供给效率。

6.3 理顺国企与其他市场主体的关系,还原国企市场主体地位

目标模式实现后,一是彻底还原国有企业经济组织地位,对于原先主要以承担政府政策性任务为主营业务的国企来说,面对公平的市场竞争,将彻底摆脱原先作为政府“御用”的生产者身份。一方面,作为公共产品供给的承包方,国企与市场上其他同业者形成互相竞争的格局,同时受政府发包方的选择和监督,也有利于国企逐步改造成为现代企业,形成自身的专业特点、技术积累与可持续的商业模式。另一方面,在不能保证成为公共产品生产主体的情况下,国企不得不谋求立

足市场竞争的商业模式,从而形成“自主盈利”的内在动力和压力,彻底转变成为真正的市场主体。二是推进国企逐步从以政府信用转向以市场信用开展融资创新,在原先承担较多政策性业务的背景下,国有企业大多数的投融资行为本质上是一种履行政府职能的行为,投资本身的出发点不以盈利为导向,融资行为也主要依赖政府信用。当国企确立市场主体地位之后,必将以获取盈利为目的,在不断提升自身市场化地位的基础上,依托企业信用或者项目收益,以商业化融资方式筹集资金,可以运用企业债券、中期票据、信托计划、产业投资基金、资产证券化和登陆资本市场等多种方式有效扩大直接融资规模。市场化程度较高的企业还可以考虑开展优质资产债券型证券化,探索股权型 REITS 融资手段,尝试将优质资产注入多元化投资基金,吸引多方社会资本以股权投资的方式参与国有资本运营等。这将从根本上促进企业逐步摆脱对传统银行的融资依赖,改善自身资本结构,并最终在股权层面不断提升国有资本的流动性,为园区中长期发展形成较为稳定的资金来源。

6.4 梳理政府与国有企业之间的关系,大力推进政企分开

一是厘清国企政策性业务与市场化业务边界。从短期来说,逐步优化园区公共产品供给模式的过程首先是梳理清楚国企当前承担的政策性任务与市场化业务边界的过程,这将进一步推动园区政府(管委会)明确自身应当承担的经济责任,并逐步剥离国企社会责任负担,还原国企市场化运营假设,探索形成具有持续市场现金流来源的商业模式。二是划清政府债务与企业债务界限,长期以来,投融资平台公司一直在园区的体制框架内运作,在当前国家层面对地方政府举债融资机制逐步规范的大背景下,优化公共产品供给模式将进一步分清政府债务与企业债务的边界,逐步剥离平台公司为政府融资的职能,切实做到谁借谁还,推动财政成回归成为公共产品的资金筹措主体,促进园区功能平台型公司转型成为真正意义上的投资控股公司,不断提升自身作为国有资本经营者的投资管控能力。三是推进政府(管委会)与国企职能分开,从长期来说,目标模式的实现将有助于进一步优化园区管委会与国有企业之间的关系,明确管委会和企业在社会经济体制中的不同地位,加快推进园区管委会与国企之间逐步形成公共服务购买的制度安排,管委会与国企不再是行政指令式的委托与被委托关系,而是稳定的市场化契约关系,管委会负责决策、发包和监管,国有企业是受包方,是自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争主体,与其他同业者互相竞争,同时接受管委会监督。

注释

① 2014 年 4 月,苏州工业园区根据管理类别,将国企划分为特一级公司、投资控股公司、一级公司和直属公司四大类。特一级公司为市场主导型公司,投控公司发展方向是国有资本运营,一级公司由管委会直接管理,直属公司的人、财、物由工委、管委会委托相关区域管理。

② 2012 年 11 月,苏州工业园区根据业务属性,将国有企业分为功能平台型(主要履行国资投融资管理职能的国有独资公司),服务主导型(为承担公共事务、实现特定社会或产业目标而设立的企业)和市场主导型(以盈利为目的,其所处行业市场化程度较高或其自身已实现股权多元化,致力于实现市场化运作机制的国企)。2017 年 6 月,园区调整国企分类,将根据国有资本功能定位和市场属性,结合企业当前实际和发展方向,将园区国企分为商业类、公益类,其中,商业类企业细分为市场竞争类、股权管理类、产业发展类、开发建设类和城市功能类。

③ Public-Private-Partnership,指私人部门利用自身的技术、经验和能力介入政府的公共项目和服务,并通过契约等机制与政府建立合作关系。

④ 2014 年 4 月,苏州工业园区国有资产控股发展有限公司与苏州工业园区兆润投资控股集团有限公司定位于投资控股公司,经国资部门授权对国有企业行使出资人职责,主要职能方向是对所出资企业进行价值形态的产权管理和资本运营。兆润投资控股集团有限公司(原名:苏州工业园区地产经营管理公司),成立于 2000 年 12 月,是中新双方股比调整之后园区开发建设主体。

⑤ 土地注资指的是园区从 2000 年开始采用授权经营方式将国有土地使用权授予国有企业或者集体企业,土地作价资本金。

⑥ 成本规制是指合理界定公交、城市用水等公用事业运营成本范围,科学建立成本标准,并以此测算财政补贴和政府购买定价的政策。

参考文献

- [1] 戴锦. 国有企业政策工具属性研究 [J]. 经济学家,2013,8(8): 65-70.
- [2] 张晨,张宇.“市场失灵”不是国有经济存在的依据——兼论国有经济在社会主义市场经济中的地位和作用[J]. 中国人民大学学报, 2010,24(5):38-45.
- [3] 许小年. 国有部门在市场经济中的作用是拾遗补缺[J]. 商界(评论),2012(07):33.
- [4] 程民选,王罡. 关于公益性国有企业的理论探讨[J]. 当代经济研究,2014(3):42-48.
- [5] 弗尔德瓦里. 公共物品与私人社区[M]. 北京:经济管理出版社, 2011.
- [6] 吕普生. 政府主导型符合供给:纯公共物品供给模式的可行性选择[J]. 南京社会科学,2013(3):69-76.
- [7] 诸大建,王欢明. 公共服务绩效评价的价值取向、评价方法和评价指标[J]. 上海市经济管理干部学院学报,2013,11(2):1-10.
- [8] 王树文. 我国公共服务市场化改革与政府管制创新[M]. 北京:人民出版社,2013.