



Policy Brief No. 201906

June 19, 2019

本文已发表于《董事会》

鲁桐 : lutong0525@vip.sina.com

有效混改实现“上下同欲”

十八届三中全会的召开，标志着我国国企改革进入第三阶段——以管资本为主的国有产权改革。它是在两个层面进行的：其一在国有资产管理体制上，通过国有资产的资本化管理，实现从管企业到管资本的监管职能转变。近年来从中央到地方，纷纷成立国有资本投资公司、运营公司，通过出台新的授权清单，逐步实现政企分开的目标。其二，在国企层面上，通过推动国企的混合所有制改革，改变国企的经营机制和治理效率，从而实现提高国企运行效率的目标。应该看到，新一轮国企改革这两个层面的改革是密不可分、互为因果的。没有国有资产管理体制上的改革，单纯推行混合所有制，良好愿望只能成为泡影。另一方面，国企混合所有制的市场化改革，反过来对国有资产管理体制提出新的要求，有助于形成对国有股东的市场化约束，从而促进国资国企改革。

* 作者：鲁桐，中国社会科学院世界经济与政治研究所全球治理研究室研究员



国企改革第一个层面，涉及国家（或国有股权代表机构）作为一个所有者行使股东权利的边界问题。世界各国管理和运营国企的经验表明，国有股东应该以一个知情的和积极的所有者行事，通过制定清晰的国家所有权政策，确保国企的治理具有必要的专业性和有效性，并以透明和问责方式贯彻实施。近两年，从中央到地方国有资产管理体制，如何实现从管企业到管资本的过渡还处于探索阶段，虽然出台了一大堆国企改革文件，如何落地还是个未知数。最新的是，国务院 2019 年 4 月发布《改革国有资本授权经营体制方案》。

相比之下，近两年在国企层面混合所有制推进的步伐要快得多。特别是参与市场竞争的商业类国企形成了几种混改模式，如联通模式（国家控股）、北方信托模式（国资由控股转为参股），为国企改革探索了宝贵经验。从重庆钢铁公司的案例中我们看到，重庆钢铁通过引入战略投资者——四源合投资，形成了以董事会为核心的治理体系，这种因股权结构的变化带来的治理机制的变革，是重庆钢铁浴火重生的不二法门。

从重庆钢铁混改成功的案例中，我们不难总结出国企混改成功的一些共性关键要素。一是“混”和“改”的关系，如果仅仅在所有制混合，没有实质性的企业机制和治理变革，国企的混改很难成功。在这方面，股东的诉求十分关键。在实践中，由于国有股东和非国有股东的诉求不同导致经营目标扭曲，结果合作方不欢而散的例子屡见不鲜。二是混改能否保障公司利益相关者的不同利益，也是决定混改能否成功的关键要素。在重庆钢铁的案例中，新老股东的相互信任与合作，管理层的充分授权，员工利益的有效保障，形成了上下同欲的局面。三是形成激励相容机制，有效地调动了管理层和员工的积极性和创造力。

重庆钢铁扭亏为盈的混改实践再次说明公司治理是重要的，市场化的治理机制是决定企业核心竞争力的关键要素。



全球治理研究团队

任琳 宋锦 鲁桐 吴国鼎 熊爱宗 刘玮 沈陈

研究助理团队

彭博 黄宇韬 兰馨彤 孙振民

责任条款：本报告仅供内部讨论，版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所全球治理研究团队所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如有违反，我们保留追责权利。本报告仅代表作者的个人观点，并不代表所在单位的观点。