

选题（20%）	说理（60%）	文笔（20%）	总分

作者：姜王豪

学号：1700016247

学校院系：北京大学法学院

提交日期：2020 年 12 月 19 日

“国企混改”热潮的冷思考

全文字数：1948

国企混改是近年来中国经济改革的头号热门关键词。据统计，2013 年以来，中央企业推进的混改事项多达 4000 项，引进了各类社会资本超 1.5 万亿，混改企业的户数已达中央企业法人单位的 70% 以上。今年 1-8 月，中央企业通过投资入股、增资扩股等方式引入社会资本超过 1700 亿元。10 月，国资委发布《国企改革三年行动方案》，提出要积极稳妥深化国企改革，形成“以管资本为主的国有资产监管体制”，更是一石激起千层浪。

评价和反思国企混改的前提，是搞清楚国企问题的症结究竟为何。我国的国企至少在以下四个层面陷入理论困境。首先，国企的私法主体和公共角色之间存在冲突。我国许多国企承载公共功能，不得不享有一些特权。但同时，由于我国没有“公法人”制度，法律上也欠缺公共运营商的规则，国企又被界定为私主体，无需承担特殊的责任。其次，国企的营利性和公益性之间有潜在的张力，可能违反“国家不与民争利”的基本原则。再次，国企“政企不分”的问题深受诟病，具体表现为公司治理名存实亡、董事长总经理等职位都由行政任命、公司商业风险由财政兜底等各个方面。最后，国企是刚性储蓄者，导致了动态无效率，国企和居民部分之间割裂，导致总产出无法充分流向居民，由此造成消费不足、储蓄过剩（徐高，2018）。

那么，国企混改有没有对症下药，针对性地解决上述问题呢？至少到目前为止，效果仍不显著，而且一些理念性问题仍有待厘清。

首先，混改绝不仅仅是简单地将集中的股权分散化或一味地引入社会资本。很多观点认为产权过于集中、投资者过于单一是国企发展的瓶颈（孙永祥，2002；岳福斌，2015）。但这显然不是国企难题之关键。事实上，定量分析表明国企内部的国家控股比例和企业绩效并没有显著的负相关性关系（王曙光，2020）。换言之，单纯地降低国有控股比例、引入民营资本，无法有效提升国有企业绩效。在此基础上，国资委又提出了所谓“战略投资者”的概念，强调引入“高匹配度、高认同感、高协同性”的战略投资者。不过，这也仅仅是从经济学与管理学的角度出发，将国企混改理解为一种特殊的并购重组，强调业务层面的协同效应和整合互补，仍然没有突破上文所述的国企改革困局。

之所以说对国企混改的理解不能仅仅局限于股权层面或管理学层面，是因为国有股权和

私人股权在形式上并无不同，都是一股一权、同股同权，但问题在于国有股权在实际上享有更大的权力/权利，使得本来应该体现多元利益的公司制度，异化为了行政机制干预国企、干预经济的一个通道。其最重要的表现就是国企的管理人员都是派出制，只需要向国有控股股东负责。而这就导致了一个恶性循环：国企的控制权市场是封闭的，所以不存在市场化的管理者淘汰机制，于是只能进一步依赖和强化纵向的监督，导致来自政府的控制增强，“政企不分”问题的重要原因就在于国家拥有“全光谱的所有权”而忽略了公司制度的基本逻辑和规则（邓峰，2015）。

从这个角度来看，“混”只是一种手段，“改”才是真正目的。混改的关键点之一在于完善、优化国企的治理结构。具体而言，要有明确的职能划分，股东会、董事会、监事会各司其职；要妥善解决监督和激励问题，特别是优化董事会的构成，让管理者淘汰机制运转起来，建立经营层的激励约束机制；最后才是在股权结构层面，要有充分的开放性和可交易性。总而言之，“改”的关键在于赋予民营资本更大的参与空间，不仅仅在股权层面、更要在“控制权”层面开放市场，同时坚持一般化的公司治理模式，才能真正地实现两权分离，更好地提升资产运营效率。在这个视角下，一种可能的改革方案是借鉴英国的 BT 模式：将国有股变成所谓的“黄金股”，放弃投票、任命甚至收益权，只保留最重大事项的决策权，由此彻底实现政企分开，同时也解决了国企作为刚性储蓄者所导致的动态无效率问题。

但归根结底，国企的“公”、“私”定位之间的张力仍然无法被彻底解决。所谓“宏观分析要有微观基础”：从总体上来看政企不分的问题能被解决，是因为在具体的公司治理上要遵守一般的公司治理规则和程式；在宏观上动态无效率能被化解，是因为将割裂的国企和居民部分重新连接起来。而同时，上述两点都要求国企开放控制权市场、开放管理者淘汰和竞争机制。但这一切的前提是，国企可以是“理性”的，即其可以在约束条件内作出最优选择。然而，国企是“国有公产”而非“国有私产”，承载着特殊的公共意义。事实上，如果政府仅仅是获得货币性收益，而不是考虑社会效率和公共利益，则无需通过持有产权或者资产的方式来进行经营，通过税收、征费甚至没收财产就可以实现这一目标（邓峰，2015）。换言之，国企作为一个公共产品，绝不是以纯利润为唯一目标。如何保证国企在改革破局的同时仍然能够“写出”预算约束并求出最优化解，是改革无法逃避的问题。或者说，国企混改必须真正突显国企的社会目标、公共目标，而不能走向“保值增值”或“国有私产”的另一个极端。■

WORD 批量转 PDF 工具-未注册 注册码购买 QQ: 3049816538(注册后本文字和以下内容消失)

成都购房咨询, 大专本科成都落户咨询, 成都社保代缴咨询 QQ: 3049816538