

对山西省国有企业混合所有制改革的思考与建议

■作者 董建斌

国内外关于混合所有制理论的研究

国内关于所有权改革的较早文献，对于研究混合所有制的起源比较有价值，因为从中能够窥视是否隐现混合所有制端倪。1997年，国务院发展研究中心的研究人员完成的一篇研究报告具有重要的转折意义，尽管没有使用混合所有制这个概念。党的十五大和党的十四届三中全会以后，中国经济学界关于混合所有制研究的文献急剧增加，因为这两个会议明确提出要鼓励混合所有制的发展。2013年党的十八届三中全会重提混合所有制改革，并且把混合所有制提到了中国经济制度的重要实现形式的高度。混合所有制企业是一类比较特殊的企业，它同时存在国有股份和非国有股份。西方国家的学者很少研究这类企业的公司治理，这很好理解，因为混合所有制企业毕竟只是在中国大量和长期存在。

在国际学术界，混合所有制方面的文献极少。S·Brooks (1987) 对英国石油公司 (BP) 和加拿大发展投资公司等混合所有制公司的案例进行研究，发现政府往往利用自己的股份迫使这些公司执行政府的政策偏向而不顾其商业价值。也就是说，这些企业常常被用作政策工具，但可能会伤害商业价值。这是一篇考查混合所有制企业政企关系的文章，对于研究这些企业的公司治理具有参考价值。B·Mattij, McCarney, E·Gedajilovic 等人 (2001) 对全球混合所有制航空公司的状况进行了实证分析。文章选择了国际上 50 家航空公司的数据做样本。这篇文章定义的混合所有制是私有股份占有投票权股份的 6% - 98%。一些文献专门研究了中国国有企业改革和混合所有制企业的表现。X·Xu 和 Y·Wang (1999) 对上海证券交易所的上市公司进行了实证研究，作者以上海证券交易所的上市公司为样本，检查了股权结构和公司绩效之间的关系，发现国有股比重低时更有利于企业提高效率，同时也发现有利于改进与政府之间的关系。这篇文献对于深刻认识国有股比重高低与企业绩效之间的关系非常有用。

山西省国有企业混合所有制改革概述

· 山西国有企业混改的现状与特点

山西国企混改在子分公司全面推进，部分省属企业开展员工持股试点。同时，加快推进产融结合，启动汾酒集团整体上市、入选“双百企业”、引进华润作为战投、实施股权激励；推动晋能清洁能源科技改制上市；山西煤矿机械制造股份有限公司新三板挂牌；部分上市公司加大直接融资，省属企业完成 1050 亿元市场化债转股，预期平均降低企业负债率 5%，太钢、国际电力在上市公司实现交叉持股。省属企业集团层面混改已经开始破冰，8 户企业开展混改试点，二级子公司混改率提升至 70.0%，高出央企 2 个百分点，以汾酒和华润、晋苏煤电“联姻”、潞安集团与美国 AP 公司合作等为标志，一批股权合作项目顺利完成。

· 山西国有企业混改的目标

国务院国资委推出三批央企的混改实践，探索出了一些发展混合所有制经济较为有效的途径和方式，混改试点成效突出，2019 年国企改革攻坚年又推出第四批一百家以上的混改企业。各省市创造条件先行先试，取得了以点带面的效果。山西国企混改主要是实现以下目标：第一，要形成制衡的公司治理模式。第二，由“管企业”为主向“管资本”

为主转变。第三，打破垄断。第四，充分发挥多种资本的规模优势。

· 山西国有企业混改的实现路径

第一，充分运用整体上市。进行混改的一个重要方式就是整体上市。山西积极推动国有企业、创造条件实现整体上市。通过上市，企业的运营就会逐步规范，治理结构就会逐步合理。此外，企业既接受内部的监督，也要应对社会舆情，可在一定范围内制止贪污和腐败的发生。用好上市公司平台，降低企业负债率，为企业提供金融支持，在资本市场融资，还要加强内部管控，并有效防控金融风险。同时，对集团公司的财务分析，千万不能看净资产收益率比较高，就认为可以了。需深入研究净利润、周转速度、财务杠杆等，找到差距，研究其原因，然后判断公司未来的变化，进而寻找最佳的投资机会。一个伟大的企业需要在相当长的时间，始终保持比较高的投资资本收益率 (ROIC)。这是衡量一个企业的基本要求，也是衡量一个企业是否有更高更强竞争能力的价值相关性很强的一个很重要的指标。发展混合所有制经济，是深化国有企业改革的重要举措。混改的成效由宏观经济、市场、行业等诸多因素决定。依托省属企业的上市公司，推动集团整体上市的办法来实现资源的优化配置。先期将优质资产注入上市公司，继续推动厂办大集体改革和剥离企业办社会职能，着力解决企业历史遗留问题，将低效无效资产、“僵尸”企业进行清理，进而实现集团的整体上市。

第二，兼并重组。是指民企参股和国企并购的模式，前者主要是指民企购买国有的部分或全部资产，以国企所有者或者股东的身份与国企进行重组。民企与国企的合理合规融合，可避开自身的不足，共同合作，发展进步，不断提高市场竞争力。国企并购是指国企作为并购方，通过增资换股、一起上市等形式使民企拥有部分的股权，收购民企。在现实中，国企并购应在母公司和子公司分别与整体上市公司、民企参股等方式结合，从而可在不同层面实现混改。我省提出鼓励各类资本参与省属企业混改，同时也支持国有资本以多种方式和非国有企业进行合作，实现共赢。此前提到兼并重组，大都是指国企之间的兼并重组；同时，国企业之间要相互配合、进行战略性组合也是一个新提法，由于国企大多位于上游，是经济的主干，而众多民企大多位于中下游，是经济的枝叶，两者的配合和组合是保证产业链供应链稳定的关键，而后者也正是“六保”的一项重要内容。

第三，积极引进战略投资者。鼓励各类社会资本参与改革。按照有效形成制衡机制、提升资本运营水平、转型升级的目标任务，大胆引入投资商。产业类的企业，引进布局好、发展战略匹配、产品有关联、拥有核心技术的投资者；资本运营类的企业，优先引入具有先进管理、有资本运营能力的合作伙伴。鼓励国有资本、其它资本以及保险资金、主权基金或政府引导基金等各类资本，适应市场，依法治企，以出资入股、认购可转债等形式，参与省属企业的改革。省属企业根据不同功能定位和自身发展，吸引社会优质资本，引进有增量的投资者。支持省属企业与技术领先、管



理科学、资金雄厚的行业领军企业，从股权层面加强合作，带动省属企业提质增效，发展进步。在太原能源低碳发展论坛央企与晋合作项目签约仪式上，山西国控集团与上海电气集团签署关于山西国控环球公司的混改协议，3 至 5 年内，上海电气将每年向国控环球投入不低于 10 亿元，合计至少 30 亿元助力山西国控环球发展；山西燃气集团与华润燃气集团正式签署合作协议，携手打造山西省城市燃气投资运营旗舰。根据协议，双方将共同建立投资合作平台，并以此平台整合各自在山西省内持有的城市燃气股权或资产，全力打造山西省城市燃气投资运营旗舰。

第四，对产业链的重组。产业链是各个不同的产业部门或某产业的不同环节因为有着特殊的技术、逻辑和时空关系而形成的链条状的关系。国企在科技、资本、人才等方面占有一定的优势，控制产业的核心，处在产业链的高端层面。民企可借专业化的分工，将业务集中布局在一定范围之内，积极去寻找细分市场，不断拓展潜在的市场，与国企优势互补，促进整个产业链的发展。混改能促进产业链上下游的合作，加强内部控制，提高风险管理能力，促进公司治理现代化。山西省国资运营公司决定由建投集团合并重组建科集团和煤炭工业太原设计研究院集团，将华融泰公司 76.9% 国有股权全部划入建投集团，山西建投正在致力打造建筑全产业链航母旗舰。在新冠肺炎疫情与中美经贸摩擦的双重影响下，全球产业链受到较大的冲击，经济全球化面临重大考验，产业竞争必然要转向全球产业链集群之间的竞争，我省应该是做大做强产业集群。

第五，员工持股。国有企业要想搞得更好，关键在所有制改革。特别针对竞争类、商业类国有企业，实施混合所有制模式，规范引入职工持股制度，对于优化公司治理结构、提升经营效率和效益、保障企业长远发展具有重要意义。鼓励劳动者和管理者（企业家）持股。研究如何“交叉持股、相互融合”，以更好地调动各方面的积极性。进行员工持股试点。可采取增资扩股、出资新设等方式，对经营管理和改革发展有较大贡献的人员、经营管理者 and 精英骨干等持股。

山西国有企业混合所有制改革的对策建议

从省属国企实际出发，山西省国资委在全国率先制订了“一企一策”经营业绩考核办法，引导省属国企加快转型和科技创新，确保全年改革沿着正确的路线前行。同时，要加强理论研究，在

实践中发挥智库的作用和研究成果的应用。山西省国资委研究中心、山西省国企改革与发展研究会与上海国有资本运营研究院签署战略合作协议，共建“上海国有资本运营研究院山西国控国企改革研究基地”。

· 党建引领，打开合作共赢的空间

混改是国企改革发展的重要方式，是加快新旧动能转换的重要手段，改革的成败决定国企能否焕发生机，能否增强国有经济活力、控制力、影响力和抗风险能力。因此，党建工作一定要及时跟进，一定要有效发挥党组织的政治核心作用，一定要增强防范化解党建领域重大风险的本领。

2020 年 6 月 28 日，《山西省人民政府办公厅关于加快省属国有企业“腾笼换鸟”促进国有资本优化布局的实施意见》（晋政办发〔2020〕53 号），旨在优化全省国有经济布局结构，放大国有资本配置功效，推动省属国有企业实现高质量发展。在“混改”过程中他们按照规范的程序来运作，注重兼顾各方面利益。既需要“虚拟经济”的策划者，更需要干“实体经济”的实业家。今年以来，省委省政府把专业化战略重组作为推动省属企业转型发展蹚新路的重中之重，这一轮战略重组，从 4 月份成立华远国际陆港集团起，到 9 月底成立晋能控股集团止，集中实施了 14 大板块的改革重组，将省属企业数量从 28 家调整至 23 家，煤炭企业从 7 家集团调整为 1 家煤企、1 家能源集团。涉改资产 26 万亿元，占省属企业资产总额的 79%；涉改一级企业 20 户，占改革前省属企业户数的 71%；涉改人员 86 万人。

· 转变政府职能，分类分层推进混改

作为市场竞争的维护者，政府的职责是维护市场经济的运行秩序，合理配置资源，不应过多地干预企业的经营管理，相关部门应主动放权，减少对企业的干预，减少对国有资本的政策支持和资源支持，让不同的所有制经济成分实现真正的公平、公开的竞争，充分发挥其创造力。政府应该加强公共产品的供给，确保公共供应品的社会效益最大化。解决好监管错位、越位、缺位、不到位的问题。

2018 年，国资委推动“双百行动”改革试点，涉及国企达到 404 家，数量空前，标志着国企“混改”决心不改，加量加速，进一步推动央企集团层面实施“混改”，预示着“混改”的力度和深度将持续加强。山西国企混改分类分层推进，先行先试，成熟一个推进一个，尊重基层的首创精神，形成一批可复制、可推广的成功做法，稳妥有序、示范带动，不搞“拉郎配”，不搞全覆盖，不设时间表。在改革进程中，一定要坚持底线思维，提高防控能力，着力防范化解重大风险。省纪委监委、省委组织部、省国资委党委联合印发了《山西省省属企业违规经营投资与重大决策终身责任追究实施办法》，对违反规定、未履行或未正确履行职责造成国有资产损失或其他严重后果的企业经营管理有关人员，要严肃追究责任，并实行重大决策终身问责。善者无疆，先做好商业；做事业，而不是做生意；执着的“工匠精神”，在创新中发展进步。企业自身

潜藏着发展动力，要靠产权制度改革以及制度创新，把它激发起来、挖掘出来，通过改革激发企业活力，促进经济发展。

· 优化公司治理结构，建设有效的职业经理人制度

按照现代企业制度的要求设计法人治理结构，扩大董事会规模，体现和兼顾各方的根本利益，发挥监事会和独立董事的职责，让非国有资本在选拔监事和独立董事上有投票权，形成相互监督、相互制约的治理结构。选拔、任免、考核、奖励职业经理人，按照市场化的方式进行。建立完善的职业经理人制度也是完善公司治理结构的关键，探索职业经理人制度，尤其要推行省属混合所有制企业职业经理人制度。混合所有制经济不仅要求建立管理层的领导力模型、制定中长期的激励制度，还要将过去简单的经营绩效考核变为对综合经营管理能力的考核。

· 加强企业文化建设，提升企业的核心竞争力

国有企业文化是在党组织的坚强领导下实施的管理实践，是企业创业和发展过程中形成的意识形态、物质形态、制度形态等文化的复合体。大部分国有企业经历多年厚重的文化洗礼与沉淀，已形成各具特色的企业文化体系。新时代新气象呼唤国有企业文化新作为，通过守正创新，大力弘扬中华优秀传统文化，提升文化软实力，保障国有企业持续科学稳健发展。

· 进一步完善法律，构建共赢的体制机制

建立完善容错和责任追究机制。鼓励探索，大众创业，万众创新，尊重基层一线、民间的首创精神，依法依规决策，对未能实现预期目标的，给予充分包容。在混改中，人大要加大对法律法规建设的力度，出台一批专项的法律法规，明确国企混改实施的原则、范围、步骤等，稳妥推进从中央到地方，从行业到地区的混改；建立健全制度，推动兼并重组，保障各方的合法权益不受侵犯；在产权保护、资产评估上形成完善的规章制度，避免国有资本的流失。建立资本交易平台和制度，加大不同资本间的兼并重组的力度，保障非国有资本的合法权益，避免国有资本的流失。在体制改革层面，主要以法人治理结构优化和产权制度改革为突破口。体制改革，重点突破；机制改革，纵深推进；共享转型发展新机遇，共赢开放合作新未来。

山西省深入贯彻习近平总书记“在转型发展上率先蹚出一条新路来”的重要指示，推动新一轮国企改革。今年的政府工作报告中提出：提升国资国企改革成效。实施国企改革三年行动。健全现代企业制度，完善国资监管体制，深化混合所有制改革。在新的历史时期，国内外经济形势发生了巨大的变化。随着混改的进一步推进，还需要进一步去深入研究。混合所有制不会一混就灵，也不是一混了之，关键是改变机制。把创新放到决定命运的高度，并把它放在“双循环”新格局中。国有企业要对民营企业健康发展发挥带动作用 and 重要影响力。根据不同行业集中度要求，推动形成比较好的市场结构。省属企业要坚决压缩管理层级，防控好各类风险。要强化部门责任落实，建立责任制，发挥企业家作用，推动山西国有企业混合所有制改革取得实效，预祝这场改革取得新的进展。

（作者系山西省国资委研究中心主任、山西国有企业改革与发展研究会会长）