

中国人民大学财政金融学院郑志刚： 将混改进行到底

■ / 本报记者 张郁

历经三年的国企改革三年行动已收官，国资委下一步将巩固深化三年行动成果，谋划新一轮深化改革行动，推动国有企业为中华民族伟大复兴作出更大贡献。

在过去三年里，国企改革呈现出不同于以往的新特点。那么，在整个国企改革史中，三年行动处于什么地位？未来的国企改革又将向哪里深入？

为此，《企业观察报》采访了中国人民大学财政金融学院教授郑志刚。他认为，三年行动为未来深化国企改革提供了一个很好的制度基础，在整个国企改革历史中处于动能储备阶段，而推动国有企业实现高质量发展，还是要把混改继续深化下去。

为未来聚集改革力量

《企业观察报》：总体来讲，在国企改革历史中，三年行动处于什么地位？取得了哪些重要成效？

郑志刚：三年行动更大的意义在于通过调整为未来改革蓄势。比如通过并购重组优化产业布局、调整产业结构、解决产能过剩问题等，还有对国企进行公司制改造、引入民间资本作为战投等，都为深化国企改革提供了良好的制度基础，国企经营机制、公司治理制度等方面都有了较大改善，为改革深化创造了条件。

《企业观察报》：国企改革三年行动包括方方面面，其中的重点和难点在哪里？

郑志刚：三年行动中，国资国企在各个层面，以不同比例引入了不同性质的资本，包括民营背景的资本和新的国有资本等。启动以所有制混合为特征的新一轮国企改革主要是为了实现两个目标：一是实化股东责任制；二是形成一个制衡构架。

“实化股东责任制”就是解决国企的所有者缺位问题。“所有者缺位”问题的表现，就是“花别人的钱，办别人的事，既不讲效率，也不讲成本”。在国资一股独大的情况下，国企所有者缺位问题没有从根本上解决，于是国有资产管理等部门不得不越俎代庖，管人管事管企业，但由于鞭长莫及，国企往往形成内部人控制。“内部人控制”指的是被任命的董事长利用实际控制权谋求私人收益，损害包括国资在内的股东利益。内部人控制问题与所有者缺位问题相伴相生。

国企之间的“混”可以归纳为两类：一是央企对地方国企，甚至地方国企之间的重组整合。例如，宝武对马钢的并购。另一类是直接引入国资背景的战投。典型的例子是2019年12月国家电网推出的黄河公司混改项目等。但新一轮国企改革，强调民营背景，目的是希望利用民营明确的盈利动机，积极盘活国有资产，推动国企走向更大的舞台。

而“形成制衡的架构”目的是希望国企引入的民营持股比例足够大，能够与国资形成制衡的股权结构，改变国资一股独大的格局，规范公司治理。由于民企投入的是真金白银，就能设身处地地思考议案的科学性和合理性，最终为混合所有制企业形成一种有效的纠错机制，可以在一定程度上避免决策失误，推动国企经营机制的转换和公司治理的规范。

在过去的国企混改实践中，一些国企引入新的国资作为战投也被认为是完成了混改。的确，国资之间的合并重组作用也许在于化解过剩产能，优化产业布局，提升国企竞争力，但由于没有从根本上解决国资所有者缺位问题，进而诱

发内部人控制问题，国资之间的“混改”对于推动国企经营机制转化的实质作用有限。

所以未来的国企改革还有很大空间，需要继续深化改革。

《企业观察报》：从混改的实践来看，有哪些改革经验值得关注和推广？

郑志刚：首先，国企实现股权多元化，这就带来一种制衡的力量，对国企完善公司治理机制、改进经营机制具有推动作用。这是一个非常重要的经验。

其次，国资与民营原来是各自为政，不同阵营之间只能通过远距离观察了解对方的商业决策，通过混改，双方可以近距离观察彼此的商业决策背后的考量，为双方都提供了学习和借鉴的机会。包括国资与民营之间的互相参股与整合，也为相对落后的国企学习先进地区或市场化程度更高的国企的经营管理经验提供了一个窗口。

最后，混改在客观上形成了人才流动。这种流动，也让企业感到了压力，在一定程度上活跃了企业管理机制。这在一定意义上，为达到未来国企改革的预期目标做好了准备。

推动高质量发展的落脚点

《企业观察报》：刚才提到混改的两个目的还没有完全实现，未来应该从何处着手来逐步向目标靠拢？

郑志刚：第一，要纠正对混改的认识误区。就是原本以引入民营背景的战投为核心内容的混改，在实践中却逐步演变为国企之间同一所有制之间的混合。这个认识误区必须澄清。天津渤海钢铁的混改经历为我们提供了极好的案例。通过合并天津当地的四家钢铁企业，渤海钢铁在很短时间内进入世界500强。但好景不长，由于债务爆雷，渤海钢铁不得不重新分家，部分企业开始引入民营背景的战投德龙重新进行混改。

第二，国企改革的内部阻力还很多，毕竟改革涉及利益的重新分配，这需要很大的改革魄力和决心。国企改革要形成共识，只有实现从“管企业”到“管资本”的转化，才能规范公司治理，转换经营机制，提高国有企业效率，国有企业才能成为真正的现代企业。这就要靠相关政策的大力推动，毕竟国企改革是一场革命。

第三，需要研究解决如何让民营资本愿意参与混改。比较成功的例子就是被誉为“央企混改第一股”的中国联通混改，它开创了国企和处于基础战略性新兴产业的国企混改模式，被称为混改的“中国联通模式”。其中最令人关注的就是，开创了“股权结构上国资占优，但在董事会组织中战投占优”的混改模式。前者是由中国联通所处的行业特性和我国国企分类改革的原则决定的，而后者则通过保障投资者权益的公司治理制度安排实现了混改所引入的主要战投BATJ的激励相容。

第四，国企改制以后，要为部分产业的进和退提供相对比较宽松的市场环境。不仅民营企业存在营商环境问题，国企也会面临这样的问题。

《企业观察报》：国企改革三年行动已收官，在推动国有企业实现高质量发展、提高核心竞争力方面，还有哪些重要的工作要做？

郑志刚：“国企改革永远在路上”。三年行动总结会议上强调的这句话，说明推动国有企业高质量发展还有很多具体的框架需要搭建，还有具体的改革路径需要探索，强调民营背景的混改仍然



中国人民大学财政金融学院
教授
郑志刚

是目前的大方向。

首先，通过混改，实现国企经理人的经营权与股东的所有权有效分离，实现建立在经理人与股东之间专业化分工基础上的合作共赢，是国企混改的应有之义。

其次，让产业集团转型成国有资本投资公司后，如何建立更科学合理的投资管理体系，切实贯彻从“管企业”到“管资本”原则。我认为，我国国有资本投资管理体系未来应该是“N家淡马锡模式”。

新加坡淡马锡的国有资本投资管理之所以是成功的，不在于淡马锡的激励充分，投资管理团队多么慧眼独具，多么恪尽职守，它们的成功之处恰恰在于意识到国有资本在公司治理职责履行中的先天不足，通过设计制衡的治理构架，让民营背景的战投在规范运营实体经济治理过程中冲在最前面，选择国资的投资管理搭民营背景战投的便车。

由于中国国有资本规模很大，加上产业集团的路径依赖，未来可以形成N家

淡马锡的构架，然后以这样的方式来推动实现国资管理体系从原来的“管企业”到“管资本”的实质性转化。

N家淡马锡来自哪里？可以依赖目前的产业集团总部转成国有资本运营公司，然后实现“管资本”的逻辑，我觉得这可能是下一步国企改革的方向。只有这样，国有企业的现代企业制度才能建立起来，才能更加充满活力。

《企业观察报》：曾有人提出新加坡是小国，淡马锡模式对中国不具有借鉴意义。你提出的“N家淡马锡模式”与单独的淡马锡模式相比特色在哪里？

郑志刚：“N家淡马锡模式”其实是我经过长期思考的结果。我认为，淡马锡模式背后是一个合理的资本管理逻辑，它已经超越国家的限制，而成为国有资本投资管理体系的一般经验和成功模式，值得我国在国有资本投资管理体系改革过程中认真借鉴。

淡马锡模式的核心逻辑是遵循市场经济的发展规律，发挥企业家精神，通过选择国资的投资管理搭民营背景战投的便车，实现治理效率的改善。

未来我们如何体现我国国有资本投资管理体系的特色呢？受到国有资本规模的限制，在新加坡，由财政部担任出资人、淡马锡作为所有经营实体的国有资本投资运营公司，有这样一家也许就够了。然而，中国国有资本规模十分庞大，也许我们需要在每个产业中分别形成一家“淡马锡”来履行国有资本投资管理职能。

我把基于我国众多产业集团转型国有资本投资运营公司未来搭建的国有资本投资管理体系总结为“N家淡马锡国有资本投资管理体系”，它构成了我国制度背景下的国有资本投资管理体系的特色。

《企业观察报》：混改作为推动高质量发展的重要途径，是否能通过量化来衡量混改的深入程度？如果可以，应该达到怎样量化标准，才能达到混改成功

的预期？

郑志刚：我认为合理评价国企混改成效的标准，一是看企业的经营机制是不是发生了根本的转化，二是公司架构是不是完善。可以细化为是否形成市场化的用人机制；是否建立与绩效挂钩的市场化薪酬体系；是否形成制衡的股权结构和董事会组织，对于损害公司价值和股东利益的决策有股东或董事站出来说不“不”……

更关键的是引入民营资本以后，民营资本是不是能够长期参与到国资国企的经营管理中，参与公司治理的深入程度如何，如果民营资本愿意长期与国资共同发展，这就表明混改是成功的。

在这样的标准下，应该量化一些指标，比如民营资本在董事会及股东层面所占的比例、企业的经营指标、研发投入增长情况等。

《企业观察报》：对于外董的问题，您也说过外部董事消极负责的动机往往多于积极主动履职的动机，让外董真正发挥作用恐怕只有政策是不够的，您认为在现有公司治理机制下，可以采取哪些具体的措施激励外董真正发挥作用？

郑志刚：一段时期以来，提高外部董事比例成为规范国企公司治理的重要举措。但不同于英美等国的“董事会中心”模式，我国国企是“国有股东中心”模式，这是我国国企在公司治理制度安排上的独特之处。

在这一模式下，外部董事想要更好地发挥外部董事的监督作用，实现规范治理目的的前提条件是存在制衡的股权结构。而这一制衡的股权结构的形成无疑有赖于国企混改引入的民营背景的战投。

同样从形成制衡的股权结构的目的出发，我们看到，能够真正帮助外部董事积极作为的只能是持有一定股份，具有一定影响力和话语权的战投，而不是财务投资者。因此，从规范国企公司治理的目的出发，我们同样需要通过混改引入民营背景的战投，将国企混改进行到底。■

上接05版

中国化学工程集团徐宇霞： 解决农民工欠薪问题要强化源头治理

最后要加大施工企业劳务实名制监管力度。劳务实名制政策在保证农民工工资方面发挥了重要作用。按照政策规定，施工企业除了要在银行开设农民工工资专用账户外，还要缴纳一定比例的农民工工资保证金。若施工企业未履行承诺，将面临一定比例的现金及信用惩罚。但实践中，仍有个别企业并未按规定执行。因此，应进一步加大监管力度，提高施工企业违法成本，加大对违规企业的惩处力度，严格法律责任追究。

完善投诉处理流程

《企业观察报》：刚刚您提到各省市处理欠薪投诉事件标准不一，各自独立、互不衔接，该如何规范欠薪投诉处理流程？

徐宇霞：一是统一投诉信息处理系统。加强投诉工作信息化建设，依法有序推进农民工投诉信息系统互联互通、信息共享。对于农民工投诉事项统一受理登记，方便投诉人查询、评价办理结果，既能防止各部门互相推诿，又能依

法高效解决农民工投诉难问题，还能节约社会资源。

二是规范投诉处理流程。《保障农民工工资支付条例》对农民工欠薪问题的处理程序、标准和处罚措施并未规定，各地在处理农民工投诉问题时，处理程序、标准和处罚措施相差较大，有的甚至没有法律依据。规范投诉处理机制，制定相关法律法规，有利于积极稳妥地处理好农民工投诉事件，切实维护好投诉人与被投诉人的合法权益，维护社会稳定，促进经济发展。

三是建立投诉初审机制。受理部门对于接收的投诉事件，建立预审争议解决方式，听取各方答辩意见，对各方提交的证据履行形式审查职责，严格区分农民工工资与工程款、材料款等，预防恶意讨薪现象发生。对没有争议的事件，简化程序，加快审理，尽早办结。对有争议的欠薪事件，导入一站式信息处理环节。

四是分级分类管理，建立联合办案机制。设立一站式信息处理体系，建立多方参与的农民工工资解决机制，形成

解决农民工问题的联席会议制度。联席会议的成员包括法院、劳动争议仲裁委员会、信访办、住房与城乡建设部门、劳动监察部门等。对于有争议的投诉事件，受理部门将登记信息及通知主管部门，引导投诉农民工到主管部门解决，并建立投诉事件信息共享制度及时效制度，跟踪了解案件处理进程和结果。各主管部门应在指定的期限内反馈办理结果，提交结案报告。对于重大、复杂的群体性事件，建立多部门参与联动的纠纷解决机制，加强信息综合分析，充分调查取证，确保农民工合法权益得到保障，施工单位的合法权益不受侵害。

五是完善信用联合奖惩机制。不仅对建设施工单位要褒扬诚信，惩戒失信，还要将恶意讨薪的农民工或者煽动组织恶意讨薪的组织者，纳入《国务院关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度加快推进社会诚信建设的指导意见》统一规范信用奖惩管理，促进市场主体依法诚信经营，维护市场秩序，营造诚信经营营商环境。■