

能源國企與公司管治

企業管治

李元莎 何順文

以中石油(857)和國家能源局為代表的內地能源企業及監管機構的高層腐敗問題，成為最近一段時期內地政治話語體系中一個無法繞開的話題，其深層的政治機制體制原因，顯然超越了本文的討論範圍，但是其折射的國有能源企業及其公司管治，依然可以反映出國企的基本管治機制局限，以及能源企業的一些政治共性。

能源行業，尤其是石油天然油氣行業，在全球範圍內，無論是能源輸出國還是能源進口國，都是政治色彩最為濃厚的一個行業。在絕大多數的石油生產國，石油行業均為國家所有和控制，比如在中東石油生產國、俄羅斯、中亞油氣資源富集國家和非洲的尼日利亞、安哥拉等國家，國家石油公司幾乎控制了石油行業的全部產能。在拉美的委內瑞拉、玻利維亞等國，更是將石油資源國有寫入憲法。

能源行業悖論

在挪威這樣經濟發達的北歐國家，控制着主要石油產能的挪威石油作為一家上市公司，也是挪威政府絕對控股，其公司年度財政預算也需國會批准。即使在北美，這一以油氣資源的絕對私有為基礎的經濟體中，埃克森等主要石油公司對國家內部政治和外交政策的巨大影響力，也被認為是美國政治的基本色調之一。

在這一世界石油政治的背景下，內地三大石油公司(三大油)為政府所有並直接控制，其高層享有深厚的政治背景和政治影響力，也就可以理解甚至順理成章了。在國家石油公司的產業模式下，內地的三家石油公司無論是從技術水平和管理效率上，基本處於國有石油公司中的前列。而三家國有石油公司本身，即賦予了內地油氣行業更濃厚的市場化色彩。

但是，根本而言，內地三大油具有的企業實力也與其政治背景息息相關。從歷史而言，中國陸上石油的工業體系，即依靠石油會戰的政治動員模式撬動最初的產業積累；學大慶作為內地長期的工業發展口號，背後的政治邏輯是顯而易見的。現實而言，三大油在財政補貼、融資管道和海外擴張中，都享有其他央企望塵莫及的優勢，遑論一般國企或者民企。

公司管治悖論

在內地三大油行業實力雄厚的前提下，討論其公司管治，尤其是其集團公司的公司管治，就成為一個政治與企業交織的難題。所謂集團公司，即為內地國資委直接全資控制的三大油最頂層的控股公司，人們熟知的資本市場上的三大油的上市主體，為這一集團控股公司所直接持有。在上市公司層面，遵循各大交易所的上市規則和管治規則，其董事會的構成及決策、股東會和管理層等公司管治尚有章可循。

但是在三大油的集團公司層面，雖然也有國資委任命的董事會，但是其企業的色彩已經為政治底色所淹沒。在是否還是一家企業已成疑問的前提下，談論公司管治就成為一個悖論。而在中石油和能源局的兩大腐敗窩案來看，更像兩個不同政府部門的腐



■內地三大石油公司具有的企業實力與其政治背景息息相關
(資料圖片)

敗競賽，而非企業與政府部門的不同路徑。尤其是中石油的集團高層具有的政治地位，還遠遠高於能源局這一法定政府監管機構的情況下，將中石油等視為政府機構或者類政府機構更符合內地政治現實。

同時，從公司管治的基本理論出發，結論也近乎一致。企業作為一系列合約機制的連接點，企業的性質取決於合約各方主體的權利義務關係。在形成內地能源企業的合約關係中，國家政府作為公司權益唯一持有者、行業監管者和公共利益的代表者，扮演了其他主體無法抗衡的角色，其強大的經濟利益和無可撼動的政治地位，無疑決定了能源企業，這一企業類型的基本性質。

如果能源企業，尤其是石油公司，根據內地的政治現實和其他國家的國有石油公司實踐，無法成為一個完全的市場主體的情況下，談論其企業體制改革和公司管治改良，即成為無解的悖論。與其強迫其進行無法實現的市場化轉型，不如承認其國有的合理性，並在明確維持半官方機構的情況下，可能剝離各種資產，限制其業務範圍，縮小其業務規模與其市場影響力。

在中石油身處政治漩渦的同時，行業內另一巨頭的中石化(386)，則首開央企引入私營資本，發展混合所有制的先河。在維持其集團公司國有官方地位的前提下，混合所有制最大的制度價值，在於可以實現國有企業資產層面的營運機制轉化。

或者說，國有企業的企業性質無法和不必轉換的情況下，在龐大的資產層面進行分化轉化，更符合內地政治現實和國際能源行業現狀。

李元莎 電郵：Yuansha_li@uml.edu

何順文 電郵：simonhoshunman@gmail.com