新一轮国企混合所有制改革的思路、现状与路径展望

杨克智　索玲玲　段 然

我国国有企业改革开始于1978年，经历了放权让利、承包经营、推进公司化、股份制改造和国有企业上市等不同阶段。十八届三中全会提出积极发展混合所有制经济，推动国有企业完善现代企业制度，拉开了新一轮国企混合所有制改革的序幕。本文就新一轮国企混合所有制改革的思路、现状进行评析，并在此基础上探讨国企混合所有制改革的实现路径。

一、新一轮国企混合所有制改革的思路

国有企业属于全民所有，具有以下几个特点：最终产权控制方是政府，政府意志可以传导给企业；有国家作为信用保障，经营比较稳定；国有资本的逐利性比私营企业弱。因此，一般来说，国有企业效率低于私有企业，治理起来也比较复杂。我国从上世纪70年代末开始国企改革，扩大企业经营自主权；80年代推行国有企业承包经营责任制，开始股份制试点；90年代建立现代企业制度，推动国有企业改制上市，实施"抓大放小"政策，分离企业办社会职能，安置下岗职工；2000年以来建立新的国资管理体制，履行出资人代表职能，探索政资分开，推进国有大企业主辅分离，辅业改制。30多年来，虽然国企改革取得了巨大成效，但是当前国有企业发展中仍然存在一些问题：

一是现行的国有资产管理体制已不适应企业和经济社会的发展要求。国资管理部门按照行政化方式管理国有企业，管人管事管资产，管得过多过细，政企不分。这种体制自上而下延伸到经营层面，审批事项不断增加，导致国有企业内部日趋行政化，影响竞争活力。二是国有资本布局不合理，竞争性领域分布过多，国有经济的活力、控制力和影响力不强。国有资本布局缺乏总体规划，对于哪些行业属于关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，没有明确和具有可操作性的目录与标准，国有资本分布面广、线长，缺乏有效的产业整合。同时，国有资本各种形式的垄断（如自然垄断、行政垄断和市场垄断等）不断向全行业蔓延，挤压了非公有制经济的发展空间，加剧了国有和民营之间的对立。三是国有企业"一股独大"、机制不活，现代企业制度尚未真正建立和落实。据统计，国有控股企业中，国有股权的平均持股比例超过三分之二，难以形成有效的制衡和约束机制，国有资本的杠杆与放大作用没有充分发挥。国有企业董事会功能虚化，主要采用行政化的管理手段，内部人控制、利益输送现象突出。四是国有企业历史遗留问题仍未彻底解决，阻碍了深化国企改革的推进。国企历史遗留问题主要包括辅业资产和企业办社会两部分，一些是改革不到位遗留下来的，也有一些是改革后旧体制回潮形成的。

前几轮国企改革为新一轮国企改革积累了物质基础，也积累了改革再起步的宝贵经验。十八届三中全会提出积极发展混合所有制经济，通过国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合，实现各种所有制资本取长补短、共同发展。国企混合所有制改革的思路是紧紧围绕市场在国有资本配置中起决定性作用，通过管资产向管资本的转变，实现国有企业产权制度改革和国有经济布局调整的统一，增强国有经济活力、控制力和影响力，促进各种所有制经济共同发展。在宏观层面，通过发展混合所有制，积极发挥市场在国有资本配置中的决定性作用，推动国有资本更多投向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域，实现国有资本高效、有序配置。与发达市场经济国家相比，我国国有资本布局，除了自然垄断、公共产品和外部性强的领域外，一些单纯依靠市场机制不能得到快速发展或者被大的国际竞争对手压制的主导产业，以及一些现有法规和监管难以保障国家政策目标实现的重要领域，应该有国有资本进入并使国有资本发挥主导或引领作用。

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

如果市场机制已比较完善、产业已达到一定地位且运作趋于成熟，政府就应减少在这些产业的投资，国有资本需要逐渐退出；当涉及特定产出的法规和监管逐渐完善时，就可以减少或者不依靠产权控制保证企业服务于国家的政策目标，从而实现国有资本“有进有退”、“进退有序”。在微观层面，过去的国有企业改革虽然先后明确了“以公司制改造为抓手，建立现代企业制度和现代法人治理结构”、“国有企业股权多元化以及上市”等改革目标，但由于种种客观和主观的原因，国有企业政企不分、行政介入和治理机制不完善等多种问题仍未得到较好解决。通过发展混合所有制，旨在引入具有行权能力的资本，优化国有企业的股权结构，推动国有企业完善现代企业制度，建立和完善法人治理结构和机制，提升国有企业效率。

总的来说，此轮国企混合所有制改革是在全面深化国有资产管理改革的背景下推进的，将混合所有制作为基本经济制度的重要实现形式，是全面系统深入的改革，根本目的是要增强国有经济活力、控制力和影响力，实现各种所有制经济共同发展，即“国民共进”。

二、国企混合所有制改革进展与问题

自2013年11月十八届三中全会提出积极发展混合所有制经济以来，混合所有制已成为国有企业全面深化改革的突破口。2013年12月以来，各省陆续出台了本地国资国企改革方案，其中国企混合所有制改革均成为国企改革的重要内容。2014年7月，国务院国资委公布了中央企业4项改革方案，将中国医药和中国建材两家中央企业作为混合所有制改革试点。在实践层面，已有一些国有企业对混合所有制改革进行了积极探索，出台了一些改革方案：中石化将公司油品销售业务板块进行重组，率先启动和实现混合所有制改革；国药集团以医药流通业务的存量资产与复星医药组建混合所有制企业；国家电网计划向民资敞开大门，基本确定在直流特高压、电动车充换电设施和抽水蓄能电站三个领域推行混合所有制改革等。

但是，与混合所有制表面火热不同的是，混合所有制的实质推进仍显得相对滞后。国企混合所有制改革是一项系统全面的改革，需要做好“顶层设计”，统一规划、整体考虑、稳步推进。由于国有企业进行混合所有制改革既有国际贸易谈判的外在压力(如国际服务贸易协定谈判，TISA；跨大西洋贸易与投资伙伴关系谈判，TTIP等)，又有探寻中国经济发展的内生动力，改革涉及面广，力度大，没有可以借鉴的经验，因此，政府相关部门对国企混合所有制改革比较谨慎，国家层面的国企混合所有制改革方案还没有出台。当前，对国企混合所有制改革的问题主要集中在以下几个方面：

1.国企混合所有制的范围和程度问题。我国国有企业数量多、涉及的行业广，对于混合所有制混合的范围和程度，目前还没有一个统一的认识。哪些行业、哪些领域、哪些国有企业可以进行混合所有制改革，哪些不能进行混合所有制改革，目前还没有明确和具有可操作性的目录与标准。另外，关于国有资本和非国有资本的混合程度，哪些国有资本需要控股，哪些非国有资本可以控股，混合所有制企业中国有股持股比例，都处在讨论和研究阶段。

2.国企混合所有制改革的具体途径问题。我国国有企业情况千差万别，既有涉足行业比较单一的地方国有企业，也有涉足行业众多的大型央企，国有企业的规模也相差很大，实现改革目标的路径也就可能千差万别。另外，国企在发展混合所有制过程中如何守住红线，如何防止国有资产流失，也是一个焦点问题。

3.国企混合所有制公司的运行问题。国企混合所有制改革的重要目的之一就是转换机制，混合所有制企业不是传统国有企业。对混合所有制企业的监管、混合所有制企业的法人治理以及混合所有制企业党组织的作用等问题，需要进一步研究。

三、国企混合所有制改革的实现路径展望

国有企业改革是一项系统工程，此轮国企混合所有制改革是在全面深化国资改革的背景下推进的，笔者认为需要从国资立法、国资监管、企业内部治理等多个方面统筹推进，具体包括：①谁可以混：混的范围；②跟谁混：混的对象；③谁混了谁：混的控制权；④如何混：混的方式；⑤混后的运行：公司治理；⑥混后的监管：国资监管等方面。

1.建立国企混合所有制改革负面清单，解决“谁可以混”的问题。国企混合所有制改革的范围包括空间范围和时间范围。(1)国企混合所有制改革的空间范围。混合所有制改革的空间范围需要根据国有企业的分类和国际贸易谈判的情况，重点研究建立负面清单制度及清单内容，划定国企混合所有制改革的禁区，严格规范政府、企业和市场行为，实现市场主体“法无禁止即可为”，政府部门“法无授权不可为”。当前情况下，负面清单的行业主要包括关系国民经济命脉的自然垄断领域、关系社会经济发展的重要公共服务设施、关系国家安全的国防军工产业等。原则上，只要不在负面清单上，均可以也都要进行混合所有制改革。(2)国企混合所有制改革的时间范围。从时间上来说，国有企业发展混合所有制必须有一

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

个先后顺序，不能一窝蜂，不能为了混合而混合。如关于垄断行业的国有企业改革，必须先打破垄断，再进行混合所有制改革。如果没有打破垄断就进行混合所有制改革，那只能从国有垄断变成混合垄断，垄断并没有被打破，相反混合垄断会变得更加可怕，因为它更多地是考虑企业利益而不是消费者利益。因此，国有企业发展混合所有制需要做好顶层设计，统一规划，根据市场条件逐步有序推进。

2.引入非公经济战略投资者，实现产权多元多类，解决“跟谁混”的问题。(1)国企混合所有制改革后的企业产权必须多元。国企混合的对象不能是国企与国企混合，而是要打破所有制、层级、系统、产业的限制，鼓励国有资本与非公有制企业、社会资本(基金)、自然人资本等非国有资本混合，只有这样才能让国有资本这个抽象所有权主体搭上具有行权能力的非国有资本所有者的“便车”。(2)国企混合所有制改革后的企业产权必须多类。同样都是民营企业，属于行业巨头和领先地位的民营企业与行业中其他的民营企业在推动国有企业改革中的作用是不一样的。因此，国企混合所有制改革要运用互补理论，突出国有企业与混合对象之间人力资本的互补、技术的互补、产品或渠道的互补、资金的互补以及管理的互补等，以股权换技术、换机制、换管理，实现国有资本和非国有资本的“资(资本)合、力(能力)合、心合”。

3.合理确定混合所有制企业中国有股持股比例，解决“谁混谁”的问题。“谁混谁”即混合所有制企业控制权问题，应根据企业各自的功能定位来决定。(1)国有控股混合所有制企业中国有股比例。这里面包括两个问题：一是如果要求国有资本达到控制地位，最低持股比例是多少？资本具有杠杆效应，资本的力量不在于现在资本存量的多少，而在于资本的控制力(如持股100%能够对企业进行控制，51%也能够对企业进行控制，在某些情况下持股20%也可能对企业进行控制。即投入资本的数量不一样，但同样能够达到控制的目的)。二是实现国有资本对混合所有制企业的控制不是持股比例越多越好。目前，国有股“一股独大”是国有企业改革需要解决的问题之一，发展混合所有制企业的目的就是要充分发挥非公资本的作用，通过建立以资本为纽带的董事会制度，推动国有企业完善现代企业制度，建立和完善法人治理结构和机制，提升国有企业效率。(2)对于完全市场竞争的国有企业，国家可以不要求控股，不设国有股权比例限制，国有资本完全按照市场机制配置。(3)关于员工持股问题。员工持股要处理好国家与企业、企业与员工、员工内部之间、岗位持股与人头持股、短期激励与长期激励、虚拟股票与实际持股之间的关系。鼓励人力资本和技术资本要素贡献比例高的企业进行员工持股。

4.规范国有企业混合的方式，防止国有资产流失，解决“如何混”的问题。一般来说，国有资本与非国有资本混合的方式包括股份制改造、公司上市、产权交易、引进投资者、并购重组和新项目混合等。国有企业要结合自身的特点选择适合的混合方式，但是不管哪种混合方式，关键是要实现国有资本与非国有资本的相互融合，做到“你中有我、我中有你”。同时，在国有企业改革中，需要规范国有企业改制重组审批手续，防止国有资产流失；加强法律环境和市场环境的完善，着重增强潜在购买者之间的竞争和减少潜在不确定性；提高国企混合所有制改革过程的竞争性是保证改革的公平性、有效性，以及防止国有资产流失的根本措施；减少不确定性，包括公开、明晰、透明国企混合所有制改革的有关政策和程序，让潜在购买者获得企业信息，明确购买者的权利和负债，对潜在购买者进行资格认证等。

5.建立以资本为纽带的董事会，完善公司治理结构和机制，解决混后的运行问题。实践表明，纯粹的国有企业和纯粹的自然人企业都做不好，都必须进行公司化改造。公司制企业的基本特征是两权分离，实现企业经营的专家化和组织化。虽然公司制企业是企业发展的基本方向，但两权分离后的委托代理也会产生种种问题，这必然要求进行公司治理。混合所有制企业公司治理的核心既要做到所有者到位又要防止内部人控制，关键是建立以资本为纽带的董事会，发挥非国有资本所有者自然人董事的作用，促进国有企业治理机制的市场化。

6.建立以管资本为主的对混合所有制企业的监管机制，解决混后的监管问题。国企混合所有制改革必须与进一步深化国有资产管理体制改革、设立国有资本投资运营公司等改革配套进行。从实际情况来看，建立以“三层级模式”为主的国有资产管理体制基本架构，促进监管者与出资人分离，是重要的改革路径。目前，国资委既是监管者，又是出资人代表，存在角色矛盾冲突，国资委“管人管事管资产”的国有资产管理模式，不利于政企分开、政资分开。而成立国有资本投资运营公司，由其持有国有企业的股权、履行纯粹出资人角色，有利于促进监管者与出资人的分离，建立国有资本的立法、运营、监督相互制衡的机制。

(本文受国家社科重大项目〈14ZDA027〉、国家社科重点项目〈14AJY005〉的支持)

(作者单位：北京工商大学　北京联合大学商务学院　中国航油集团财务有限公司)

责任编辑　陈利花

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net