

上海财经大学中国产业发展研究院

成果要报

第 8 期（总第 13 期）

中国产业发展研究院办公室编

2014 年 10 月 1 日

领导批示：

我国发展混合所有制的实践、问题与展望

一、最近十年来我国发展混合所有制经济的经验与教训

（一）最近十年我国混合所有制改革实践与经验

所有制改革是我国经济体制改革所要解决的核心问题，改革开放以来，在坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的前提

下，有关所有制这一热点问题得到了不断的探索、突破、创新和发展。2004年十六届三中全会首次明确要大力发展国有资本、集体资本和非公有资本等参股的混合所有制经济，实现投资主体多元化，使股份制成为公有制的主要实现形式，从而揭开了混合所有制改革发展的新篇章。

表 1：我国混合所有制的改革历程

时间	事件	内容
1999 年	党的十五届四中全会	大力发展股份制，并将放活的范围首次从小型扩大到中型国有企业，要发展混合所有制经济
2003 年	党的十六届三中全会	大力发展国有资本、集体资本和非公有资本等参股的混合所有制经济，实现投资主体的多元化，使股份制成为公有制的主要实现形式
2007 年	党的“十七大”	以现代产权制度为基础，发展混合所有制经济
2013 年	党的十八届三中全会	积极发展混合所有制经济，强调国有资本、集体资本和非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济是基本经济制度的重要实现形式

1、国有企业改制上市是近十年来我国发展混合所有制经济的主要途径。2004年沪深两市的上市公司共计1377家，其中国有控股上市公司约占全部上市公司的70%左右，国有资产总权益的1/3和总利润的2/3也集中在上市公司。然而国有股比例过大，国有股不能流通已成为国有上市公司，乃至整个证券市场的主要问题。截至2004年3月底，所有上市公司中，未流通股占总股本的65%。其中，国有股就占据了47%。由于国有非流通股一股独大，流通股股东的股东权益很难得到实现，股份制的治理机制优势也就无从实

现，从而严重阻碍了通过股份制特别是通过资本市场进行股份制改革发展混合所有制经济的道路。2005年4月29日，经国务院批准，中国证监会发布《关于上市公司股权分置改革试点有关问题的通知》，标志着股权分置改革工作的启动。到2006年末，股权分置改革基本完成，资本市场的功能逐渐回归。这对于国有经济的战略性结构调整，非公资本参与国企改革，产业整合以及上市公司做优做强，都有积极的影响。随着股权分置改革的逐步完成，我国资本市场的金融功能和股份制的治理优势得以实现，混合所有制企业日益增多，国有独资企业日益减少，国有控股上市公司成为我国上市公司群体中的重要力量。2005年到2012年，国有控股上市公司通过股票市场发行的可转债，引入民间投资累计达638项，数额累计15146亿。截止到2012年底，中央企业及其子企业控股的上市公司总共是378家，上市公司中非国有股权的比例已经超过53%。地方国有企业控股的上市公司681户，上市公司非国有股权的比例已经超过60%。整个国有控股上市公司的数量占我国A股上市公司数量的比重已经大幅下降至38.5%；目前，全国90%以上的国有企业、72%的中央企业完成公司制股份制改革；中央企业资产总额的52%、营业收入的60%、利润的83%来源于上市公司。在很多上市公司中，国有资本虽然是第一大股东，但从资本绝对值来讲，非国有制资本往往占据50%以上的比例，这意味着资本市场是实现企业产权多元化和实施混合所有制改革的重要力量。

2、与外资合资合作、企业兼并收购、企业员工和经营者持股、产业投资基金等也是我国混合所有制改革的重要方式。在与外资合

资合作方面，以长三角和珠三角为代表的沿海地区在此方面颇有建树，并且各地方政府都在不断尝试新的制度来推进利用外资的混合所有制改革。如深圳早在 2002 年初就进行了国有企业国际招标改革，通过科学、透明的招标程序出售部分国有股权、在世界范围内寻找战略投资伙伴和经营者，吸引知名的跨国公司作为战略投资者，以此实现更为合理的产权多元化并提高国有企业的竞争力。加入 WTO 以来，有关部门相继出台一系列规章制度，如《利用外资改组国有企业暂行规定》、《关于向外商转让上市公司国有股和法人股有关问题的通知》、《外国投资者并购境内企业暂行规定》等，都允许外商外资以直接投资等方式并购境内企业的股权或资产，并且，还进一步简化外商投资项目的核准程序，对外商外资项目也只核准“项目申请报告”，扩大了省级政府的核准权限等。此外，国家鼓励中小企业根据国家利用外资政策，引进国外资金、先进技术和管理经验，创办中外合资经营、中外合作经营企业，以此来完善我国混合所有制经济的结构。

引进个人资本、推行企业经营者和员工持股也是各地政府采取的混合所有制改革的路径之一，但 MBO 作为企业经营者持股的一种实现形式，在 2004 年关于 MBO 导致国有资产流失的“郎顾之争”中引发了举国上下对 MBO 的质疑，并最终被国资委叫停。

产业投资基金则是近几年混合经济发展的又一新的尝试。2006 年，我国第一家法律意义上的私募产业投资基金“渤海产业投资基金”通过国家发改委的批复而成立，标志着我国以民间资本为主体的产业投资基金的兴起。八年间，产业投资基金的募集额从 2006 年

的 181 亿美元上升至 2013 年的 414 亿美元，这些针对未上市企业的股权投资基金成为推动混合所有制发展的重要新生力量。一些地方政府进行了产业投资母基金制度的试点，将国企股权转让所获得的国有资本，形成了一批由地方国资委直接控制的产业投资母基金，这一基金的管理团队由地方国资委通过市场化方式组织，投资方向由发改委、经信委等部门指导。母基金按一定比例和各种私募的产业投资基金混合成立子基金进行投资。这种制度是国有资本和民间、外资资本的一种新型的、有效融合的方式，极大地促进了被投资企业的产权多元化。

3、政府职能转变对发展混合所有制经济具有重要促进作用。在混合所有制的改革中，各地方政府在转变职能方面进行了许多针对性的改革。如通过“政府主导、市场运作”的经营模式，即政府主导基础设施的目标和条件，以政府投资为带动性投资，运用市场化的手段如资本置换、资源补偿、特许权招投标、选择项目法人等方式，广泛吸收了民间资本投入；同时政府加强了对混合所有制经济的指导，通过合理规划混合所有制经济发展，制定有利于混合所有制经济发展的政策，为混合所有制经济发展营造良好的环境。其次政府部门加大了对企业提供普遍服务的力度，通过提高服务质量和效率，精简行政审批事项，办事程序公平公开，逐步向“责任政府”转变。

（二）我国发展混合所有制的不足与教训

从我国混合所有制经济的发展历程来看，每个时期都进行了积极探索，积累了有益经验，但也有一些值得总结的教训。

1、混合所有制的改革在现代企业制度的建设上还有待完善。经过

多年发展，全国 90%以上的国有企业完成了公司制股份制改革，从形式上建立了包括股东大会、董事会、监事会和经理层的内部治理结构，但从运行机制和实际效果看，离完善的现代企业制度还有很大差距。真正的混合所有制，需要以市场为基础、以资本为纽带，企业董事会能够成为真正独立于大股东，能够对经营层进行公开选聘，能够决定经营层的命运，能够对经营层按照市场化要求进行评价考核。而实际上，国有企业的董事会组成多以内部董事和控股股东代表为主，其结果往往是大股东“越位”干预企业经营、侵犯小股东利益；并且，国有股东往往同时兼顾经济利益和社会责任，既可以通过行使股东权利影响企业决策，又可以通过行政权力干预企业经营，容易使企业陷入经营目标多元化的困境，增加了公司治理的复杂性。显然，从当前的实际情况看，实行产权多元化的国有企业也未能真正按照市场化来管理企业，国有股“一股独大”的情况比较突出，非公有资本话语权普遍不足，小股东利益难以得到有效保障，阻碍了公有制经济与非公有制经济间的良性互动。

2、**还未建立分类管理的机制，公有制经济与非公有制经济发展仍然存在着较为严重的不均衡问题。**政府在政策和体制机制上对非公经济设置了各种障碍，形成了各种所谓的“玻璃门”、“弹簧门”和“旋转门”，成为民间资本参与混合所有制经济发展迈不过去的坎。(1) **非公有资本在市场准入方面仍然存在歧视性政策**，政府在许多行业如公用事业和基础设施领域对民间资本和外资设置了较高的政策性进入壁垒，导致大量的大型国企如央企主要集中在电信、电力、金融、能源、铁路等垄断性领域，引起各界对“国进民退”的质疑。然而国

企在这些行业中的垄断地位会使其自身缺乏提高效率的动力，国企也会更加依赖行政垄断，希望通过政府的一些优惠政策来维持企业的发展和生存，从而陷入一个恶性循环。而改革的前提便是要明确混合所有制改革的行业原则，即国有资本和非公资本在什么行业可以混，什么不可以混？依什么企业混得进来，什么企业混不进来？进而对国企性质区分对待，分类管理，打破现实中的“玻璃门”和“弹簧门”。

(2) 非公经济在土地征用、人才引进、信息的获取、户籍管理等方面仍存在不公平待遇。而且，政府前置审批项目设置总体过多、过滥，且缺乏监督与协调；在执行环节存在准入审批程序不透明，标准不完备、不公开等障碍。**(3) 非公有资本在获取资本等生产要素方面与国有资本相比存在着不公平现象。**目前国有银行在金融等资金支持方面偏重国有企业，非公有制企业融资渠道狭窄、贷款困难。且金融机构的利率对不同所有制企业存在差别对待。总体上，国企的融资难度和融资成本低于民企，这使得原本在体量和实力上不占优势的民企在参与混合所有制经济时，更加处于弱势地位。

上述限制造成了在一般竞争领域，国企数量仍然庞大，一些竞争力较差的国企没有退出；在基础性、公益性行业，国有经济实际上存在着不同程度的缺位，进入不足的现象；同时，由于体制机制障碍，许多行业非公有制资本无法进入，例如，在提出发展混合所有制经济后，民企尝试进入石油能源、铁路等领域，但最终多是被收编或以退出收场，民间资本被当作国资改革的“提款机”。

3、用人机制缺乏约束与激励。国有企业负责人的选拔基本沿袭了行政任命、行政考核等模式，并且缺乏约束机制，职业经理人市场

建设不完善。一些企业负责人“官本位”意识浓厚，经营企业的目的往往不是按照市场化的原则追求经济效益和长远发展，而是做好政绩以求升迁。国有企业缺乏有效的激励机制，企业很难落实用人自主权，容易出现“有用的人留不住、不合适的人推不走”的“逆淘汰”情况。

4、国有股权转让的监管与实施细则亟需完善。在产权界定、股权评估和处置中缺乏监管和实施细则会导致 MBO 和员工持股、以及引进战略投资者这些混合所有制的实现途径成为国有资产贱卖和私有化的工具。需要明确混合所有制中国有股权转让实施的原则和细则，避免引入“空手套白狼”的非国有资本。

5、特大型国企、央企的产权多元化程度没有得到显著提升，国企集团整体上市的力度需要进一步加大。自 2003 年以后，全国各地都在推进国有企业的混合所有制改革，但国企的混合所有制改革出现了分化。一是中小型国企改制情况十分顺利，而且改革比较彻底，全国各地中小型企业基本在 2008 年之前完成改制，很多企业在中小板创业板上市。但另一方面，大型、特大型国有企业（大型指地方、省一级国有企业，特大型主要指央企）基本在 2005 年以后出现了混合所有制改革的停滞，而将重点放在做大规模上。数据表明，在央企及其子公司中，引入非公资本形成混合所有制企业的约占 50%左右。引入非公资本的主要在子公司层面，而央企母公司很少。其结果表现在一是很多大型国企存在产权单一、一股独大的状况，产权结构不合理，企业难以成为真正的市场竞争主体；二是企业的治理机制存在缺陷，无法激活国有企业的经营体制。而解决这一问题的有效途径和方法之一就是推动大型国企集团的整体上市，通过引入多种成分，由多

元股东通过市场化手段依法治理公司，建立真正适应市场经济要求的现代企业制度和经营机制，推动国有企业成为真正的市场主体。

6、当前大多数混合所有制仅仅是国有企业在股权方面做出了部分让步，而非公资本进入后的合法地位、管理权限则没有很好地体现，附着在国企背后的行政干预依然存在，高度竞争的市场环境还未形成。在混合所有制企业中，现实的问题在于非公资本相对国有资本的势力并不雄厚，国企又不愿意放弃控股权，非公资本话语权的缺失会使得混合所有制企业在经营权上不能更好地以市场为导向，混合所有制改革就无法起到好的效果。因此，针对民营企业家担心混合所有制后失去话语权，以及在参与国企改革过程中自身如何不被稀释这一问题，需要加快推进国有企业的去行政化，进一步推进政企分家，同时本着协约精神建立明确的利益共享、风险共担的机制，要充分保障非公有投资的话语权，加快资本市场的改革和国有股的减持，对混合所有制企业实施股份制的改造，以股东会、董事会等完善的公司治理机制来保障非公资本在公司重大决策中的话语权。

二、下一步推进混合所有制经济改革发展存在的突出制约

从理论上讲，混合所有制经济一般是指不同的所有权相结合或融合而形成的一种经济形式。当前我国发展混合所有制经济，重点不是国有资本如何参股非公有制经济或企业，而是允许、鼓励非公有资本参股国有经济或企业。也就是说，发展混合所有制经济的重头戏是把国有企业改造为产权多元的混合所有制企业。

从我国当前所有制经济的发展现状看，在混合所有制发展的问

题上，改革的难点在于各种资本如何混合、不同经营机制能否混合、对非公有制企业的政策歧视是否能消除，一些长期存在的影响非公有制经济发展的体制性障碍和制约因素仍然比较严重。

第一，进一步发展混合所有制经济，首先面临的是国有资本要不要保持控股地位的观念问题。对国有经济主体地位和主导作用的固有观念，已成为混合所有制经济发展过程中思想层面的障碍之一。如果片面强调发挥国有经济主导作用，强调国有经济的影响力和控制力，那么在实践中就会纠结国有资本的控股比例，无法打破旧思维定式的束缚，无法在各种资本交叉持股、相互融合上取得实质性的突破。

第二，对混合所有制经济的概念及其作用存在不同的认识和担忧，成为制约混合所有制发展的思想障碍。有人将混合所有制界定为股份制，也有人把中外合资企业解释为混合所有制。一种观点认为发展混合所有制经济将导致非国有资本和企业的独立地位的丧失，另一种观点则认为混合所有制只不过是解决国有经济活力和效率的权宜之计。

而且，国企和民企对于“混合所有制”都有各自的担忧和疑虑，因而持消极观望的态度：从国有资本的角度看，一个较为普遍的顾虑是“国有资产流失”和“国有企业私有化”问题，即担心是否会造成有人借混合所有制侵吞国资，牟取私利；而从民营资本的角度看，反过来则担心会不会借混合所有制之义侵吞民资，或资本融合后民营资本是否会丧失话语权。

第三，资本市场和产权交易市场的发育不成熟是制约混合所有

制经济进一步发展的**重要因素**。混合所有制的重要特征在于不同产权主体之间的产权融合和流动，因此资本市场和产权交易市场是混合所有制生成和发展的重要平台。但是，目前我国的资本市场和产权交易市场还不发达，对公有制经济主体地位的误解，导致国有股一股独大，对非公有制经济成分的混合所有制企业设置了种种限制，使得不同投资主体之间相互投资难以实现，严重制约了混合所有制的进一步发展。

第四，非公有制企业在国民待遇上的“所有制鸿沟”，是制约混合所有制发展的现实因素。目前，一些制约非公有制经济发展的所有制不平等问题仍然比较严重，突出表现在民间资本在市场准入、发展空间、资源获取等方面受到种种有形或无形的限制或排挤，在投融资、税收、兼并收购、土地使用和对外贸易等经营活动上面临着各种歧视性审批制度。不同经济主体若不平等，生产要素不能自由流动、重新组合，混合所有制经济也就难以实现可持续发展。

第五，混合所有制改革的关键在“合”而不在“混”，不同资本融合后能否形成合作发展，能否建立现代企业制度是影响混合所有制企业发展的微观因素。混合所有制不仅是多方面资本的混合，也是不同经营机制的混合。但是，国有企业与非公有制企业的性质、职能、目标以及治理模式等各方面有着天然的差别。一方面，从计划经济时代走过来的国企至今还未真正成为自主经营、自负盈亏的市场主体，存在法人治理结构不完善、内部人控制严重、经营效率低下等问题，另一方面，非公有制经济则存在家族化色彩浓、治理结构不科学、持续发展能力弱等弱点。因此，不同的经营机制和治

理架构混合后能否真正实现“合而为一”，成为推进混合所有制的关键抓手。

第六，如何解决国有企业的历史遗留问题，也是发展混合所有制过程中不可忽视的制约因素。鼓励非公有资本参股国有经济，也就意味着国有资本的退出。但是长期以来，国有企业形成了富余人员过多、社会负担过重、呆坏帐和不良资产严重等历史遗留问题。这些问题不妥善和尽快解决，就无法吸引民间资本与国有企业共同组建混合所有制企业。

三、当前对混合所有制改革的新认识

在我国的改革战略中，混合所有制经济改革并不是新事物，改革开放以来，我们一直在探索混合所有制改革的战略与路径。十八届三中全会决定提出要积极发展混合所有制经济，国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济，是基本经济制度的重要实现形式。针对这一新的战略框架，社会各界也形成了一些新的认识与观点。

（一）混合所有制改革需发挥市场的决定性作用，在国有企业的管理上切实实现从管资产向管资本的转变。赞成积极发展混合所有制经济的观点认为，混合所有制经济有利于国有资本放大功能、保值增值、提高竞争力，有利于各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展。发展混合所有制经济，要充分发挥非公经济的活力和影响力，但又不能让国有资产流失。为了推进混合所有制经济健康发展，要避免只注经济效益，忽视社会效益。避免短视而减少对企业的科技创新

投入。避免企业管理异化，保持企业长盛不衰。本次混合所有制改革的重点在于变过去“管企业”为“管资本”。强调要发挥市场的决定性作用，国有企业就要改变“半政府工具，半市场主体”状态，成为平等的市场竞争的参与者，保障庞大的国有经济能与市场经济很好地相容。混合所有制改革应主要通过市场、而不是行政力量来实现。这就使国有资本具有“亲市场性”，从而“使市场在资源配置中起决定性作用”。

（二）混合所有制改革需要配套制度改革的配合。

1、产权改革是基础。混合所有制改革就是要实现国有企业的产权所有化。中共中央《关于全面深化改革若干重大问题的决定》强调将产权所有化作为核心和根本途径。“国家保护各种所有制经济产权和合法利益”。这一重要政策不仅吹响了全面深化改革的新号角，也是完善产权保护制度和现代企业制度改革的行动纲领。进一步推进产权多元化是优先发展的重点方向，是积极发展混合所有制经济的重要途径。仅有产权所有论是不够的，它不能回答混合所有制多年改革收效甚微的原因，对于本次改革的作用也将甚微。在确立产权所有后，要实现产权交易，而且应按照市场配置资源实行产权公开交易，且不同产权交易在同一个平台进行。为此，需要设立由政府监管的企业产权交易所，真正让市场在混合所有制企业产权配置中起决定性作用，促进形成以股份制产权为纽带的混合所有制企业并公正、透明、高效地服务其调整产权结构。

2、资产融合是关键。混合所有制改革的关键在于国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合。在交叉融合中，要解决国

企在混合所有制中的特殊型和平等性。特殊性问题的解决，要求政府角色转变；平等性要求税收等一视同仁。

3、项目的共同参与是重要手段。民间投资主体之间或者民间投资主体与国有企业之间可以共同设立股权投资基金，参与国有企业改制重组，共同投资战略性新兴产业，并开展境外投资。

4、分类监管是重要的途径。我国绝大多数企业的所有制已经具有混合所有制的性质和特点。目前对国企可以进行以下的分类：竞争性行业；战略性资源产业；战略性高技术产业；管制性垄断产业；自然垄断产业；公用事业；非营利行业、敏感性产业、高社会风险行业等。在此基础上坚持分类改革原则，鼓励民间资本进入垄断行业和战略新兴领域，支持民营资本以参股方式进入基础电信运营市场、银行业、医疗行业，实现民资参股、优势互补。混合所有制发展需要四个优先：产权制度设计优先（不同属性资本间效能匹配）、中小体量公司优先（从国企母公司下的二三级中小体量的公司入手）、管理权配均衡优先（股份-管理权对等模式下，允许国有以外的社会资本，以股份捆绑推举代言人的方式实现管理权）、中介机构统筹改制优先（依托第三方独立社会中介机构，规范国企改革）

（三）强化混合所有制风险管控的重点在于完善法制建设。在发展混合所有制经济过程中，不可避免地会出现一些问题主要是反映在思想观念、法制环境、政策执行和企业运作几个方面。在丰富扩展实现混合所有制的方式和路径方面，应注意防范和避免可能发生的风险。由于我国当前法律和利益边界没有划清，企业管理层在庞大的灰色空间生存，要么陷于牢狱，要么权贵狂欢。划清边界、厘清法制，才有

助于混合所有制改革。也有学者担忧，混合所有制改革，将产生新的大股东，其持股比例仅次于国有控股股东，甚至由于高于高层管理人员持股，导致利益被内部人瓜分，风险由公众股东和国有大股东承担，最终由纳税人承担。始于 2004 年前后的国企改革就是因为法制市场不健全，导致一些权贵以小部分资金掌握大资产的局面出现。同时要抓紧清理有碍公平竞争的政策法规，硬化对民营经济的法律支持、政策支持，保障改革的规范性，警惕有人“假借改革以营私”，然后“倒打一耙”，把“异化”的责任扣在“混合所有制经济”的制度设计上。要防止出现“异化”，避免借混合所有制，侵吞国资，或借混合所有制，侵吞民资的“双重侵吞”。

四、推进混合所有制经济改革需要注意的问题

第一，推进混合所有制经济改革中避免“国退民进”等片面化的理解。在以前国有企业经济改革中，经常被冠以“国退民进”、“国进民退”的争论。正是针对前述改革贴标签的行为，本次改革中着重强调了混合所有制经济改革。因此，混合所有制既非国有也非民营，本次改革的实质消除所有制标签，破除所有制标签，包括国有、民营、外资等对经济发展的羁绊，充分发挥多种所有制的优势，彻底激发企业活力，从而进一步解放和发展生产力。

推进混合所有制改革并非是简单的国有民营的进退关系，其不但需要破解产权制度改革基础上带来的体制性漏洞，改制不规范导致的国资流失风险等问题，而且还要求在减少行政干预、员工持股和民主参与、公司治理规范、资本化、股权结构优化等方面实行突

破。因此，混合所有制本质是国企的第二次改革，是一个系统工程，是完善社会主义市场经济体制的需要，也是实现党的十八大报告中发挥市场的决定性作用，更好发挥政府作用的需要。

这就需要我们防止在推进国企混合所有制改革中简单的理解为国企民营的进退关系。首先，一方面，非国有资本，包括民营和外资可以在有条件的情况下，进入国有资本的经营领域；另一方面，国有资本也可以进入非国有资本的经营领域，包括一些互联网行业、新兴产业等。其次，无论非国有资本进入原来国有资本的经营领域，还是国有资本进入原来非国有资本的经营领域，不同所有制的融合要本着公平公正的原则，要根据市场机制来实施，要尽量实现不同所有制发展的融合和公平竞争，尽量减少所有制属性在市场机制中的不利影响，实现竞争中立的理念。

第二，避免某些关系国计民生行业国有资本控制力的弱化。推进国有企业的混合所有制经济改革，要防止一个严重的倾向，就是不管任何行业，都可以推行混合所有制，这尤其需要注意那些关系国计民生行业国有资本控制力的弱化风险。这些行业包括涉及国家安全的行业、涉及国民经济命脉和重要行业或关键领域的行业、某些支柱产业或战略性产业等。在欧洲，对一些战略性行业，也是不允许外资进入的。这些行业具有较强的社会外部性，如果完全放开为混合所有制，很可能对我国的国家安全、国民经济健康发展带来不利影响。在我国还没有对这些问题体制机制上有较为完善的应对方案的时候，在推进混合所有制经济改革中，国有资本应该对这些行业保持较强的控制力。

国有企业数量的减少不代表国有资产的等比例减少，国有企业要集中到重要行业和关键领域当中去，要集中到社会保障体系的建设上去，要集中到公用事业当中去。比如地铁和高铁，政府必须进行投资，但建成后的经营权可以交给民营企业，这样可以避免国有体制的弊端，而民营企业灵活的激励机制可以提高经营效率和服务质量。

第三，推进混合所有制切忌一刀切，宜实施分类管理方式。“混合所有制”意味着同一企业中存在多元股东或经济主体，不同主体入股同一企业的目的是寻求企业价值或利润的最大化，追求利润最大化是各股东的基本目标。国有企业通常大致分为公共服务类国有企业、特定功能类国有企业和市场竞争类国有企业三类。由于国有资本担负着特殊的责任，因此，国有资本根据不同领域，存在营利性国有资本和非营利性国有资本之分；而民营资本、外资等都以逐利为目的。

然而，在上述三类国有资本分布的行业中，由于公共服务类国有企业不以盈利为目的，所以并不适合发展混合所有制，仍应实现国有独资或国有控股。对特定功能类国有企业，应该根据其运营的上下游产业链和产品范围进行细分，根据竞争性质加以区别对待。对某些自然垄断性质明显，或公众基本所需的产品或服务，不适合发展混合所有制经济，而应该由国家独资经营，并以成本控制为主要评价指标，而对处于竞争性领域的产业链某些环节或产品，应实行混合所有制。对于市场竞争性领域的国企，由于在市场中竞争，所以应该完全按市场规则来运作，彻底实行混合所有制，追求利润最大

化，可以不必承担公共职能，真正实行政企分开，国家既不赋予其任何行政垄断地位，也不给予任何差别性政策支持，让其在市场中参与平等的、优胜劣汰的竞争。

第四，避免简单地将股份制、股权多元化等同于混合所有制。

目前比较通俗的看法，认为在国有企业中引入非公有资本实现股份制就是混合所有制。诚然，国有企业引入非公有资本实现了股份制是一种重要的混合所有制的实现形式，但并非等同于混合所有制。混合所有制经济是由各种不同所有制经济，按照一定原则，实行资本联合、融合或混合经营而存在的所有制形式。股份制仅仅是混合所有制的一种主要的资本实现形式，是现代企业的一种较为流行的资本组织形式，其突出特征是财产占有形式的社会化，不能笼统地说股份制是公有还是私有，也不能笼统地说股份制就是混合所有制经济。譬如，在市场竞争条件下，国有资本通过股权方式或者非股权方式进入到非国有资本中，也是混合所有制的一种方式。因此，在推进混合所有制经济改革中，要坚持以混合所有制的推动来引导。

第五，推进混合所有制改革切忌急功近利，忽视配套制度建设。

推进国有企业混合所有制经济有助于提高企业的经营效率，发挥市场决定性作用，更好发挥政府的作用。但我国国有企业盘子大，情况复杂，所以混合所有制改革是一个系统工程，在推进过程中切忌急功近利，忽视配套制度建设。一旦盲目追求混合所有制改革的指标，盲目推进，不但容易导致国有资产流失，而且还可能引发国家

安全或社会稳定问题。

混合所有制改革是实现不同所有制在市场中的公平平等竞争地位，因此其推进应该重视配套制度建设，应参照市场运作机制原则进行，主要包括如下几个方面：**首先，要对现有的国有资产管理体制进行改革，从资产管理转换到资本管理。**中国需要一个强有力的国企管理平台，比如国资委，但从长远看应该把国资委职责进行调整，只负责监管，防止其过度涉足企业的日常经营管理。就管理模式而言，要建立各种管理委员会，以便政府对国家控股的管理负责，同时对企业整体监管。

其次，政府要完全和企业脱钩，改变企业的管理架构。加快推进国有企业的去行政化，进一步推进政企分家，进一步探索国有企业领导的行政级别改革，还国有企业真正的企业身份。企业本身的日常管理要遵循市场规律，保证充分的竞争，让市场发挥其应有的作用。

最后，要加强制度建设，改善混合所有制交易和运营的外部环境。包括在立法方面和企业治理方面，以保证对公对私一视同仁，保护所有的利益方，而不仅仅是保护股东。这包括：建立不同所有制风险公担的机制，要充分保障非公有投资的话语权；建立明确公平的退出机制，让投资者可进可退，在规则之下资本可以自由进退；建设一个完善的职业经理人市场，为混合所有制企业经营管理人才队伍的发展壮大创造良好环境，通过职业经理人来运营企业，参与市场竞争；推进资本市场的改革，为各种经济成分营造公平合理的投融资环境。七是要加快推进国有企业统一的体系建设和职业

经理人制度的完善。

五、当前混合所有制经济改革的地方模式

积极发展混合所有制是十八届三中全会提出的精神。目前全国已有 20 多个省市发力混合所有制改革。其中，上海、广东、重庆作为混合所有制经济改革的先锋。此外，17 个地方国资委如安徽、贵州、云南等也已表示要出台深化国资国企改革的指导性文件或文件正在制定过程中，并明确了改革的方向和路径。

（一）上海模式。上海作为新一轮国资国企改革首个发力的省市，其改革方向是通过深化国资改革带动国企改革，探索完善以管资本为主的国资管理体制；建设公开透明规范的国资流动平台，支持更多国有经济和其他所有制经济发展成为混合所有制经济；实施国有企业分类监管，健全国有企业法人治理结构，推行职业经理人制度，促进符合条件的国企建立长效激励约束机制。

上海推进混合所有制改革的路径与方法体现在：**一是直接引入民间资本。**作为全国地方国资体量最大的省市，上海在“多管国资，少管国企，不管经营”方针的指引下，探索以发展混合所有制经济作为国资带动国企改革的实现形式，以企业整体上市的方式推进混合所有制。比如作为上海国资“混合所有制”改革的样本--绿地集团，在 2013 年末引入平安、鼎晖等非公战略投资者，实现了股权结构多元化、运行机制市场化。绿地集团以非国有控股作为引入战略投资的限制条件，符合房地产作为竞争性行业的特点，有利于进一步改变绿地集团国资体制对公司市场化运营的影响，增加企业竞争力。

二是启动国资流动平台。上海在未来几年内会形成 2-3 家充分发挥投融资和国资流动平台功能的资本经营公司。2014 年上海将有 1 至 2 家国资平台进入实质性运营。国资流动平台将对部分上市公司和非上市公司的股权等进行统筹管理和市场化运作，既不参与企业内部管理，也不干预企业生产运营。国资流动平台将充分发挥市场配置资源功能，推动国有控股上市公司、非上市公司开放性市场化重组整合，实现资源、资产、资本、资金的良性循环。**三是实行统一管理、分类监管，突出企业市场属性。**其中，“统一管理”即强化国有资本的统一集中管理、统一平台公开运作。将国有控股企业分为竞争类、功能类和公共服务类，是新一轮上海国资国企改革在监管模式改革上的一大亮点。竞争类企业以经济效益最大化为主要目标；功能类企业以完成战略任务或重大专项为主要目标；公共服务类企业以实现社会效益为主要目标。**四是规范治理，激发企业潜力。**除了要规范设置法人治理结构；同时要全面推行国有企业领导人员任期制契约化管理，明确责任、权利、义务，严格任期管理和目标考核，保持合理的稳定性和必要的流动性。尤其是对于竞争类企业，按有关规定落实董事会选人用人、考核奖惩及薪酬分配权。

（二）重庆模式。重庆国有资产目前总额达 1.8 万亿元，形成了“四三三”格局，即金融资产占 40%，基础设施建设类资产占 30%，工商企业资产占 30%。这些资产主要集中在逾富和“八大投”（重庆的 8 大投资公司，包括重庆城投、高发公司、地产集团、建投公司、开投公司、水务控股和水投公司等）这 9 家国资平台上。

重庆推进混合所有制改革的路径与方法体现在：**一是企业整体上市。**即推动国企集团整体上市，不留壳尾巴。目前已有8家集团上市，分别为重庆农商行、重庆银行、西南证券等，其中6家没有尾巴，为集团层面整体上市。**二是组建投资公司。**即把部分现在合适的集团公司转化为巴菲特式、淡马锡式、或是中投式的投资公司。**三是推动未上市企业股权多元化。**即如果企业还未达到上市条件，可先搞股份制，在保持国有控股的同时，把部分股权转让给民营、社保基金、保险基金、私募、甚至是外资。通过股权转让，形成多元化的股份有限公司。**四是设立产业投资母基金。**即把转让掉的一部分股权所获得的国有资本，形成一批重庆市国资委直接控制的产业投资母基金，管理团队由重庆市国资委通过市场化方式选择组织，投资方向由发改委、经信委等部门指导。母基金不直接投到产业中去，而按一定比例和各种社会资本的私募基金混合成立子基金。**五是激活市场信号、为非公经济的进入创造条件。**即在政府公共服务、基础设施类一些市场信号逐渐活跃的领域，要推动公共产品价格逐步实现市场化，为非公经济的进入创造条件，实现混合发展。即改善它的边界条件，使非公经济进入不至于亏损。

（三）广东模式。广东国资国企改革从目前以管资产为主向以管资本为主转变，以掌控资本投向、促进资本流转、提高资本回报为重点，与企业共同做价值的发现者和创造者；以审批审核企业重大事项为主向优化国有资本布局为主转变。更加注重资本的合理配置、产业结构与模式的调整及保障企业依法自主经营；从管企业为主向管董事会为主转变，以规范董事会建设为重点，健全法人治理

结构，推动企业完善现代企业制度。广东国企改革的亮点在立足“增量”改革，不采取出让现有产权的做法。即对现有产权核定以后，用增量的办法增强国企的国资控制力及影响力。同时，借国资平台让民资进入。

广东推进混合所有制改革的路径与方法体现在：**一是建立国有资本与社会资本对接机制。**今年广东省属国有企业将陆续推出约1000亿元与民间资本的对接项目，之后，还将举办广东省国有企业与民间资本对接会。今后将发挥产权交易集团的平台功能作用，使对接活动制度化、常态化。**二是发展国有资本与社会资本交叉持股。**截至2013年底，广东省国家出资企业（不含深圳企业）引入非国有资本形成的混合所有制企业户数比重为30.96%。按照此轮改革的目标，2017年混合所有制企业户数比重重要超过60%。**三是实行员工持股。**允许混合所有制经济实行员工持股，支持经营管理者、核心技术人员和业务骨干通过技术入股、增量奖股、期股期权等方式持股，形成资本所有者和劳动者利益共同体。广东省国资委将选择40至50家省属企业进行体制机制创新试点。**四是实行清单管理。**以清单管理为切入点，转变国资监管职能。建立出资人管理事项清单制度，实行监管清单、报备清单、奖惩清单管理。未列入监管清单的事项，由企业自主决策，以激发企业的活力、创造力。目前广东省编办将在全省找十个部门试点推行“政府权责清单”，其中包括国资委该管什么，不该管什么，管到什么程度，均有明确边界。而“投资负面清单”是告诉企业不能做什么，除此之外企业都可以按照市场的规律自我决策，自主经营、自负盈亏和自我管理。**五是加**

快资产证券化步伐。国有资产证券化列在“推动国有资本流转”一项下面。广东省属企业资产证券化率由现在的 20% 上升到 60%。广东将积极创造条件推动国有企业改制上市，使上市公司成为国有企业的重要组织形式，实现企业的市场化、社会化监管。目前，广东已有一些国有资产通过 IPO、借壳上市等方式成功注入资产，实现证券化。比如粤传媒和广州发展完成整体上市，广钢与广日重组，广州药业及白云山 A 吸收合并等。

（四）安徽模式。作为中部国资大省，截至 2013 年底，安徽省属企业及其实际控制企业 1688 户，其中混合所有制企业 1059 户，占省属企业总数的 63%；混合形态的资产 7075 亿元，占省属企业资产总额的 68.4%。**其主要特点在于加大释放股权、混合民营的力度。**

安徽推进混合所有制改革的路径与方法体现在：**一是通过六种方式实行分类管理。**在推进混合所有制的具体方式上实行分类管理，采取股份制改造培育一批、整体上市发展一批、资本运作深化一批、员工持股转换一批、开放项目引进一批、参股民企投入一批等六种方式，分类推进不同功能的国有企业改革，大力发展各类资本交叉持股、相互融合的混合所有制经济。与上海国资内部集团大整合不同，其国资改革亮点是**引入战略投资者，以及部分集团将实施整体上市、吸收合并上市公司。**二是力推“海螺模式”。安徽国企改革力推“海螺模式”已有多年的，在当地它被视为此次国资改革发展混合所有制的先行者。早在 2002 年，安徽省委、省政府批准海螺集团进行股份制改造，2003 年安徽省属企业国资办对改制后的海螺

集团股权结构下达了正式批复文件，同意安徽省投资集团拥有 51% 股权，为国有法人股；海创公司（海螺员工持股）拥有 49% 的股权，为社会法人股。而“海螺模式”核心是员工持股与股份制改造。由职工代表依据管理人员的经营管理能力和业绩贡献大小，以无记名投票方式评定中高层管理人员的奖励性工资节余分配额度，以此转为海创公司期股。之后，海创公司以红筹方式在香港成功上市，为企业下一轮的改革发展构建了新的融资和激励平台。通过国际资本市场进一步完善了员工长期激励机制，解决了员工所持股份的流通和退出问题，也解决了改制多年争论不休的问题，探索了一条产业资本、金融资本融合发展的新路子。海螺的改革实践已成为安徽国有企业混合所有制经济改革的试金石。

但上述几种混合所有制经济改革模式还存在一些难点：一是产权多元化改革还难以形成共识。一方面，改革共识形成难是大型国企产权多元化改革的最大难点；另一方面，垄断领域大型国企产权改革难。如垄断领域的国企缺乏改革意愿；相关的管理机构缺乏改革动力；最后是大型国企控股问题解决难。控股权争夺阻碍大型国企产权多元化改革。特别是我国许多大型国企掌握关键核心技术不足和高知名度品牌缺乏的情况下，控股权在很大程度上就是“控制”企业的宝剑。二是预算软约束。由于国家对企业承担无限责任，企业并非真正独立的法人，这在一定程度上导致企业投资行为不慎、恶性竞争与支配地位的滥用，在这种情况下，国有企业的绩效总是低于民营企业。

六、深入推进混合所有制经济改革的路径、方法

在新阶段，发展混合所有制经济应从产权开放和产业开放两个方面着手。从产权开放看，发展混合所有制经济应实行“四线并进”。

第一条线，立足于国有企业，吸引民营资本、外资与国有资本融合。当前，国有资本是我国最重要的资本力量。尽管并不是所有中央企业母公司都要改成混合所有制企业（如涉及国家安全的仍应采用国有独资的形式），但国有企业发展混合所有制仍有巨大空间。**第二条线，立足于民营企业，让国资、外资与民营资本融合。**民营资本是改革开放以来新崛起的一支资本力量，具有发展混合所有制的潜力，但过去的研究对民营独资企业改造成混合所有制企业重视不够。《决定》提出“鼓励发展非公有资本控股的混合所有制企业”，是一个新的方向与途径。**第三条线，立足于外资企业，让国资、民资与外资融合。**改革开放以来，外资在我国已有较大规模。随着外资企业资本扩张需求的增强，相信会有一部分积极参与国企改革和民企发展，是发展混合所有制的另一支力量。在这方面，利用跨国并购方式发展混合所有制具有相当大的空间。**第四条线，立足于企业员工，实行员工持股。**《决定》指出，“允许混合所有制经济实行企业员工持股，形成资本所有者和劳动者利益共同体。”虽然各类企业员工拥有的财产数目不大，但由于人数众多，聚沙成塔，也是一支不可忽视的力量。而且，这有利于“形成资本所有者和劳动者利益共同体”。在这四条线中，前两条线是重点，而第一条线是重中之重。两条重点线实际是两个思路：一个是瞄准国有企业的“国

企改革式”；一个是立足于民营企业的“民企发展式”。二者并不是矛盾和排斥的，而是平等竞争、共同发展的。

从产业开放看，发展混合所有制经济的重点是推进垄断行业改革。垄断行业改革应明确“三不破”与“三破”。“三不破”是指：真正的自然垄断性环节不破，但要实行一定范围的市场竞争；真正的法令性垄断（比如烟草行业）不破；在竞争基础上形成的产业集中不破。重点在“三破”：过时的、假冒的或本来就是垄断性行业中的竞争环节，要坚决破；不合理的行政垄断，要坚决破；阻碍和限制竞争的经济性垄断如价格操纵、厂商串谋、垂直约束、纵向一体化、掠夺性定价和搭配销售等，要坚决破。从战略上看，首先需明确国有资本控制的几条底线：第一，涉及国家安全的产业；第二，真正的自然垄断性环节，指具有网络系统性特征的环节，如电网、通讯网、民航网、铁路网、邮政网等；第三，公共产品的生产和服务行业；第四，承担政府特殊任务的企业。在底线之上，应积极推进垄断性行业开放，逐步使民营资本进入垄断性行业。为了防止有人借发展混合所有制侵吞国资或民资，要严格把好资产评估关、价格确定关、交易透明关、资金到位关，做到规范运作、一视同仁。具体而言，在推进混合所有制的改革中，应重点完善以下几方面的工作。

（一）选择试点、制定具体规则和程序，探索混合所有制改革实施细则。这轮以混合所有制为前提的国企改革设立了明确的目标，多个省份设立了明确的混合所有制改革目标。比如贵州省国资委实行了监管企业产权制度改革3年行动计划；重庆市计划是用5

年时间左右让八成以上竞争类国企实现混合所有制；广东省则计划2017年混合所有制企业户数比重超过60%，到2020年混合所有制企业户数比重超过80%，二级及以下竞争性国有企业基本成为混合所有制企业等。但数量和目标不是重点，在明确混合所有制改革的方向后，下一步应是选择试点、制定具体规则和程序、探索混合所有制改革的实施细则，保证其在制度和法律框架下规范运作。而不是制定“改革大跃进规划”，尤其不能在一片改革声浪中把国有资产变成谋取暴利的机会。实际上，包括员工持股、经营者股权激励等举措在内的混合所有制改革，自上世纪90年代一直在探索，但始终没能出台系统的制度规范和实施细则，这本身也显示了其中难度和需完善的空间。

（二）引入非公经济战略投资者，大力推进产权多元化。对国家战略类和提供公共服务的实体经营企业，国有资本投资公司对所投资的实体经营企业应当控股（包括绝对控股和相对控股）；对所投资的竞争性实体经营企业，国有资本运营公司可以相对控股，也可以参股。据财政部的数据显示，除军工以外的其他六个“重要行业”（电网电力、石油石化、电信、煤炭、民航和航运）2001年占国企总资产的29%，2006年这个比例最高达到了34%，但2011年已经下滑至25%。这意味着，国企在更多介入竞争性的行业和领域，而实现与这些领域的民企共同发展，正是推进此次混合所有制的目的之一。要积极引入非公经济战略投资者，实现国有资本与各类社会资本包括民营资本、外国资本、其他类型资本的广泛融合，实现产权多元化。

（三）推行国企员工持股，建立激励约束机制。实行企业员工直接持股能使资本所有者和劳动者形成利益共同体，但关于混合所有制的占股比例（即国资、民资、职工持股的比例）分别是多少依然是个问题。合适的比例才能让国有企业和民营企业在实现公平竞争。此外，在混合所有制改革中，国有资产流失问题是个重要问题，而大规模员工持股可以在一定程度上杜绝国有资产流失。

（四）重塑国企法人治理结构。建立健全国有企业的法人治理结构，特别是构建有效、规范运作的董事会是国资委实现间接监管企业、实现“管资本”的必要前提。目前企业法人治理结构仍是个世界性的难题。在制度较为成熟的欧美等先进国家、跨国公司也不断地出现各种丑闻，都不同程度地存在监管失效问题。在我国经济转型发展阶段，这个问题也更加突出。其中，一个重要问题就是“一股独大”、企业的“内部人控制”问题。近年来出现的大量国有资产流失问题和企业利益输送问题，都是法人治理结构建立不到位不健全的表现。关键是要进一步完善董事会制度，切实增强外部董事参与企业决策、行使监督的权力制衡机制。同时，要切实加大信息公开，对国企整个运营和国有资本财务和收益情况向社会公开。

（五）实行清单管理。一是需明确开放的行业和领域。过去民营经济发展，总有“弹簧门”、“玻璃门”，或者是“旋转门，进去又出来。因此，要尽快明确哪些行业和领域实行混合所有制经济，让民营经济参与改革有目标，有方向。二是明确开放的准入条件。需要及时出台混合所有制的负面清单，对国企混合所有制进行清晰的界定，界定哪些行业涉及国家安全？哪些行业属于国家战略

性行业？哪些行业需要充分竞争。国有资本应该有所为有所不为，对经济结构进行战略性布局和调整，依据负面清单，国有企业实现有退有进。真正实行“法无禁止皆可为”，让各类市场主体依法平等进入清单之外领域，扫清影响混合所有制经济发展的制度障碍。

作 者： 干春晖 余典范 范建亭 李 眺 刘 勇

作者单位： 上海财经大学中国产业发展研究院

联系电话： 65906859

领导同志如有批示或需调阅成果，请与我院联系。

电 话：13501991325，021-65903691（干春晖），
13564371475，021-65906710（余典范），

传 真：021-65907458

电 邮：cidi@mail.shufe.edu.cn

联系地址：上海市国定路 777 号上海财经大学中国产业发展研究院