

论更高水平的国有企业混合所有制改革

胡叶琳 黄速建 施 怡

摘要: 混合所有制企业的出现几乎与允许非公有制经济存在与发展、推进横向经济联合同步。国有企业混合所有制改革作为新时期国有企业改革的重要措施,在推进速度与推进数量方面都取得了良好的进展。相较于国有企业混合所有制改革的理论目标与政策目标,在实践中混合所有制改革还存在着一些与这种目标相偏离的问题。解决这些问题需要按有助于构建高水平社会主义市场经济体制的标准和要求,以公平竞争为关键变量来推进更佳质量、更高水平的混合所有制改革。

关键词: 公平竞争;国有企业;更高水平的混合所有制改革

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2023.01.011

一、导论

混合所有制是指包括国有资本与集体资本在内的公有资本与非公有资本在企业层面共同持股的所有制结构状况^①。国有企业混合所有制改革是指原有国有独资企业和多元国有投资主体投资的企业吸收非公有资本入股,转化为国有绝对控股、国有相对控股、国有实际控制和国有参股企业的过程。

国有企业混合所有制改革是党对国有企业改革的重大战略决策。1997年9月12日党的十五大报告最早提出了:“公有制经济不仅包括国有经济和集体经济,还包括混合所有制经济中的国有成分和集体成分”^②。此后,1999年9月22日通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》、2003年10月14日党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》、2013年11月12日党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》都提出了发展混合所有制经济问题。2017年10月18日党的十九大报告提出:“深化国有企业改革,大力发展混合所有制经济,培育一批具有国际影响力的世界一流企业。”^③党的二十大报告进一步提出“完善中国特色现代企业制度,弘扬企业家精神,加快建设世界一流企业。”^④

市场化方向的改革诱致了混合所有制企业的出现,这是社会主义市场经济发展的成果。混合所有制企业的出现几乎与允许非公有制经济存在与发展、推进横向经济联合同步。随着市场化改革的进程,提出推动横向经济联合后,就出现了混合所有制企业。1986年3月23日颁布的《国务院关于进一步推动横向经济联合若干问题的规定》就提出:企业之间的横向经济联合,不受地区、部门、行业

基金项目: 国家社科基金重大项目“国企混合所有制改革的实现路径选择研究”(20&ZD073);国家社科基金重点项目“国有企业打造重大原创技术策源地的融资决策研究”(22AGL018)。

作者简介: 胡叶琳,北京邮电大学经济管理学院讲师,管理学博士(北京 100876; victoriayelinhu@163.com);黄速建(通讯作者),中国社会科学院工业经济研究所研究员,经济学博士(北京 100003; huangsujian@cass.org.cn);施怡,浙江工业大学管理学院博士研究生(杭州 310023; shiyi_41@163.com)。

① 黄速建:《中国国有企业混合所有制改革研究》,《经济管理》2014年第7期。

② 江泽民:《高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》,http://www.gov.cn/test/2007-08/29/content_730614.htm,访问日期:2022年9月24日。

③ 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm,访问日期:2022年9月24日。

④ 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》,《人民日报》2022年10月26日,第1版。

界限的限制,不受所有制的限制^①。1992年10月12日党的十四大报告中提出:不同经济成分还可以自愿实行多种形式的联合经营^②。1993年以来,我国所有制结构的制度安排和实践已经表现为“以公有制为主体、多种所有制经济共同发展”。这种所有制结构的微观表现除了纯粹国有企业、纯粹非国有企业外,还表现为国有资本与非国有资本在微观层面共同持股的混合所有制企业。

混合所有制改革是新时期以来国有企业改革的一项重要举措,是国有企业改革三年行动方案的重要改革内容。大量原有的国有独资企业和一些新设的国有企业不再是以国有独资企业而是以混合所有制企业的形态出现在市场上。中国符合上市条件的国有企业或汇聚了优质资产的国有子公司基本上先后在境外或境内上市,这些上市公司有的是国有资本控股,有的是国有资本实际控制,也有的是国有资本参股,它们都是混合所有制企业。

作为新时期深化国有企业改革的重要举措,混合所有制改革在实施速度、混改企业数量方面都取得了良好的进展。混合所有制改革在数量方面早已不是问题,但与“构建更加系统完备、更加成熟定型的高水平社会主义市场经济体制”^③的要求相对比,与国有企业混合所有制改革的理论目标和政策目标相对比,混合所有制改革的质量还有很大的提升空间。针对混改实践中尚存在的问题,有必要讨论如何推进更佳质量、更高水平的混合所有制改革的问题。国有企业混合所有制改革的理论逻辑与实践逻辑是什么?什么是更高水平的混合所有制改革?混合所有制改革中还存在哪些需要改进的问题?如何推进更高水平的混合所有制改革?本文将就这些问题进行讨论。

二、国有企业混合所有制改革的理论逻辑与实践逻辑

自提出国有企业混合所有制改革以来,人们经常讨论的重大问题是:为什么要对国有企业进行混合所有制改革?为什么要大力发展混合所有制经济?为什么说混合所有制是社会主义基本经济制度的实现形式?这些重大问题关系到国有企业混合所有制改革的理论逻辑与实践逻辑。

按照生产关系要适应生产力的发展这一马克思主义基本原理,结合中国的实际情况,中国对马克思主义社会发展阶段理论作出了中国化的、时代化的创新,提出了社会主义初级阶段的理论。1981年6月党的十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》明确提出“我国的社会主义制度还是处于初级的阶段”^④;1987年10月党的十三大报告提出了系统的社会主义初级阶段理论^⑤。社会主义初级阶段理论的提出,为改革开放、建设社会主义市场经济体制提供了理论基础。基于生产关系要适应生产力的发展这一基本原理以及社会主义初级阶段理论,中国对马克思主义的所有制理论也进行了中国化、时代化的创新与发展,提出了“以公有制为主体、多种所有制经济共同发展”这一社会主义基本经济制度、混合所有制是社会主义基本经济制度的重要实现形式、两个“毫不动摇”等,并提出要保证各种所有制主体“依法平等使用生产要素、公开公平公正参与市场竞争、同等受到法律保护”^⑥。

实行社会主义市场经济体制要解决的一个重大理论难题和实践难题是如何使公有制与市场经济

① 《国务院关于进一步推动横向经济联合若干问题的规定》(国发[1986]36号), <http://fgcx.bjcourt.gov.cn:4601/law?fn=chl013s165.txt>, 访问日期:2022年9月22日。

② 江泽民:《加快改革开放和现代化建设步伐,夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利》, http://www.gov.cn/test/2007-08/29/content_730511.htm, 访问日期:2022年9月24日。

③ 《中共中央 国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》, http://www.gov.cn/zhengce/2020-05/18/content_5512696.htm, 访问日期:2022年9月22日。

④ 《关于建国以来党的若干历史问题的决议》, http://www.gov.cn/test/2008-06/23/content_1024934.htm, 访问日期:2022年9月22日。

⑤ 《沿着有中国特色的社会主义道路前进——在中国共产党第十三次代表大会上的报告》, http://www.gov.cn/test/2007-08/29/content_730445.htm, 访问日期:2022年9月23日。

⑥ 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》, http://www.qstheory.cn/yaowen/2019-1/07/c_1125202003.htm, 访问日期:2022年9月22日。

相融合。依照西方主流经济学的理论逻辑,国有企业或公有企业只能存在于公共品和准公共品的生产与服务领域。除提供公共品和准公共品的领域外,国有企业要退出竞争性领域甚至是所有能够获利的领域。而按照劳动价值论与剩余价值论的理论逻辑,无产阶级夺取政权以后,为解决生产社会化与资本主义私人占有之间的矛盾,必须建立公有制,并且实行有计划按比例发展的计划经济。公有制是社会主义制度的生产关系、经济基础和本质属性。这两种完全不同的理论逻辑得出了市场经济与国有产权的兼容存在逻辑上的障碍的相似结论^①。这两种理论逻辑如同平行不相交的道路,需要行走者作出选择、作出发展。

中国建立与发展国有企业最基本原因就是实践马克思主义理论,其基本理论基础与逻辑是马克思主义的所有制理论和社会形态理论。经济体制改革、国有企业改革是在保持社会主义制度不变的条件下进行的,改革并没有改变中国建立与发展国有企业的基本理论基础与逻辑。在理论上,中国的国有企业改革以及其中的所有权改革并没有选择西方主流经济学的理论逻辑,而是选择了中国化、时代化和大众化^②地发展了的马克思主义政治经济学的理论逻辑。这种理论逻辑不完全是马克思主义经典政治经济学的理论逻辑,更不是西方主流经济学的理论逻辑^③。中国在实践中根据中国的实际情况发展了马克思主义的政治经济学理论。中国对马克思主义的社会形态理论、社会主义市场经济体制理论、所有制理论等做出了中国化、时代化的创新与发展,系统地提出了社会主义初级阶段理论、社会主义市场经济体制理论,在所有制理论方面,提出了国有企业所有权与经营权分离、建立现代企业制度、公有制的实现形式、社会主义基本经济制度等理论。

国有企业混合所有制改革的理论逻辑是:经济体制改革、国有企业混合所有制改革的前提条件是保持社会主义制度不变;国有企业是体现社会主义生产关系、反映社会主义本质特征的经济基础与组织形态,是实现社会公平、人民当家作主、解决社会主要矛盾的物质基础和政治基础,是国家代表公众利益参与经济和控制经济、干预经济与调控经济的组织工具与手段;中国要实行的经济体制是社会主义市场经济体制,这种体制的本质属性仍然是公有制为主体,是一种以公有制主体的、市场在资源配置中起着决定性作用的经济体制;以公有制为主体,多种所有制经济共同发展是基本经济制度,这是社会主义市场经济体制的基础,在这种基本经济制度下,公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分;在社会主义市场经济体制下,国有企业必须存在而且一定能够办好,但公有制的实现形式不一定非要独资或者控股,可以多种多样,公有制的实现形式包括了混合所有制和股份制;国有产权与市场经济有效融合的组织形式是混合所有制、股份制。

国有企业混合所有制改革有利于更有效地发展公有制经济、放大国有资本的功能与力量、增强国有资本的控制力;有利于打破国有资本在自然垄断和行政性垄断行业中的垄断;有利于进一步推动民营经济的发展^④;有利于提升国有资本效率,保障公共服务的有效供给;有利于改善公司治理^⑤;有利于追求交易成本最小化^⑥。混合所有制能够发挥不同所有制资本的制度优势和互补效应^⑦。混合所有制是协调社会多种利益关系并使之“和谐统一”的产权组织形式,是具有中国特色的新公有制组织形式^⑧,国有企业混合所有制改革有利于提升企业的创新效率、全要素生产率、企业价值^⑨和盈利水

① 杨瑞龙:《简论国有企业分类改革的理论逻辑》,《政治经济学评论》2015年第6期。

② 习近平:《在庆祝改革开放40周年大会上的讲话》, http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-12/18/c_1123872025.htm, 访问日期:2022年9月23日。

③ 黄速建、胡叶琳:《国有企业改革40年:范式与基本逻辑》,《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)》2019年第2期。

④ 黄速建:《中国国有企业混合所有制改革研究》,《经济管理》2014年第7期。

⑤ 綦好东、郭骏超、朱炜:《国有企业混合所有制改革:动力、阻力与实现路径》,《管理世界》2017年第10期。

⑥ 汤吉军:《不完全契约视角下国有企业发展混合所有制分析》,《中国工业经济》2014年第12期。

⑦ 杨瑞龙:《国有企业改革逻辑与实践的演变及反思》,《中国人民大学学报》2018年第5期。

⑧ 常修泽:《发展混合所有制经济:完善市场经济体制新课题》,《浙江经济》2003年第21期。

⑨ 熊爱华、张质彬、张涵:《国有企业混合所有制改革对创新绩效影响研究》,《科研管理》2021年第6期。

平^①。混合所有制改革经由优化企业委托代理机制、降低代理成本和硬化预算约束、降低企业杠杆水平两条路径提高了企业的经营利润和盈利水平^②。国有企业引入非国有资本有助于提升国有企业的投资效率^③和竞争力^{④⑤}。混合所有制改革有利于垄断性行业的业务重组和企业组织结构调整,提升产业组织效率和企业绩效^⑥。

在实践上,混合所有制企业是伴随着改革开放,伴随着允许非公有制经济的存在与发展,伴随着“以公有制为主体、多种所有制经济共同发展”而发展起来的。改革开放以来非公有制经济呈几何级数增长。在市场导向的改革中,尤其是社会主义市场经济体制的建立,虽然宏观上表现出各种所有制经济并存、共同发展,但在微观上,各种所有制在企业层面并不一定是以某种纯粹的所有制存在的。为了提升竞争力、运营效率、互补优势,各种所有制的资本往往在企业层面相互融合,形成混合所有制企业。尤其是鼓励企业间依“扬长避短、形式多样、互利互惠、共同发展”原则下的横向经济联合行为,且这种行为“不受地区、部门、行业界限的限制,不受所有制的限制”,“不同经济成分还可以自愿实行多种形式的联合经营”^⑦,各种形式的混合所有制企业就开始大量出现。

在政策上允许不同所有制的资本与企业可以实行形式多样的联合经营以来,在实践上并没有强制推行,完全是各种所有制资本基于市场竞争的需要而自愿地进行。之所以会出现大量的混合所有制企业,那是因为这种所有制有利于增强企业的活力和竞争力,有利于扩大企业的经营规模,有利于各种所有制资本优势互补、提升效率,能够适应市场竞争的需要。既然允许宏观上多种所有制并存,共同发展,那么微观企业运营中不同所有制性质的资本必然会根据市场逻辑进行多种形式的组合、相互参股、相互融合。混合所有制企业的出现比明确提出要发展混合所有制经济更早一些。在实践中,公有资本与非公有资本在企业层面相互融合的混合所有制表现出了与市场经济的强融合性,从混合所有制企业运行的效率看,实证研究表明,国有企业混合所有制改革有利于改善、提升企业的效率^{⑧⑨⑩⑪⑫}。

中国所发展的混合所有制经济以及相应的混合所有制企业极具中国特色。从中国混合所有制企业的性质、特点以及发展混合所有制企业的目的看,这种企业是中国特有的企业组织形式。其他国家的国有企业在性质上与中国的国有企业不同,其他非社会主义国家发展国有企业的理论基础,主要是外部性理论、市场失效理论,而中国发展国有企业的理论基础是马克思主义所有制理论和社会形态理论。非社会主义国家国有企业是国家代表公众利益干预经济和调控经济的组织工具与手段,而中国的国有企业是国家代表公众利益参与经济和控制经济、干预经济和调控经济的组织工具与手段,国有企业是体现社会主义生产关系、反映社会主义本质特征的经济基础与组织形态。国有企业性质上的差异决定了非社会主义国家国有企业数量少,主要分布在公共品或准公共品领域,并不存在公有资本与非公有资本相互参股、相互融合的混合所有制企业。在有的非社会主义国家中,由于种种原因,在

① 倪宣明、贺英洁、彭方平等:《混合所有制改革对国有企业盈利水平影响及作用路径研究》,《管理评论》2022年第2期。

② 李井林:《混合所有制改革有助于提升国有企业投资效率吗?》,《经济管理》2021年第2期。

③ 李井林:《混合所有制改革有助于提升国有企业投资效率吗?》,《经济管理》2021年第2期。

④ 王运陈、左年政、谢璇:《混合所有制改革如何提高国有企业竞争力?》,《经济与管理研究》2020年第4期。

⑤ 张卓元:《混合所有制经济是基本经济制度的重要实现形式》,《经济日报》2013年11月22日,第1版。

⑥ 中国社会科学院工业经济研究所课题组、黄群慧、黄速建:《论新时期全面深化国有经济改革重大任务》,《中国工业经济》2014年第9期。

⑦ 《国务院关于进一步推动横向经济联合若干问题的规定》(国发[1986]36号), <http://fgcx.bjcourt.gov.cn:4601/law?fn=chl013s165.txt>, 访问日期:2022年9月22日。

⑧ 熊爱华、张质彬、张涵:《国有企业混合所有制改革对创新绩效影响研究》,《科研管理》2021年第6期。

⑨ 倪宣明、贺英洁、彭方平等:《混合所有制改革对国有企业盈利水平影响及作用路径研究》,《管理评论》2022年第2期。

⑩ 李井林:《混合所有制改革有助于提升国有企业投资效率吗?》,《经济管理》2021年第2期。

⑪ 王运陈、左年政、谢璇:《混合所有制改革如何提高国有企业竞争力?》,《经济与管理研究》2020年第4期。

⑫ 中国社会科学院工业经济研究所课题组、黄群慧、黄速建:《论新时期全面深化国有经济改革重大任务》,《中国工业经济》2014年第9期。

竞争性领域也存在着国有企业,这些国家也通过上市等方式引入非国有资本,也在企业的层面形成公有资本与非公有资本共同入股、相互融合的状况,但这些国家的竞争性领域的国有企业在性质上只是政府干预经济和调控经济的组织工具与手段,不是政府参与经济和控制经济的组织工具与手段,这些国家在国有企业中引入私人资本是国有企业私有化的一种形式,目的是国有企业私有化。中国的混合所有制企业不仅数量多、分布领域广,更是社会主义基本经济制度的实现形式,国有控股或实际控制的混合所有制企业与国有独资企业一样,要体现国有企业的性质,实现国有企业的功能和目标,履行经济社会发展不同阶段的国有企业的使命与任务。

国有企业履行使命、服务于国家战略是由其性质与功能所决定的。在社会主义市场经济体制下,所有类别的国有企业都是独立的市场主体,又都要服务国家战略,履行国有企业应该履行的使命。在社会主义市场经济体制下,按照公平竞争的规则,各种所有制企业不应因其所有制性质获得净竞争优势或净竞争劣势,国有企业履行使命与其成为独立的市场主体这二者并不矛盾。

国有企业(包括国有资本控制的混合所有制企业)履行其使命的过程,也是实现国有企业经济目标与社会目标的过程。各不同历史阶段国有企业的使命既包含着外部经济性使命又包含着竞争性或盈利性使命。当国有企业承担外部经济性使命时,政府应该给予公开透明足额的合规补偿,或在对国有资本的运营考核中扣除为履行外部经济使命所支出的成本,并给予国有资本控制的混合所有制企业中非国有资本合理补偿;当国有企业承担竞争性或盈利性使命时,国有企业要参与市场竞争,在公平竞争中履行其使命,并实现国有企业的经济目标。

实行国有企业混合所有制改革,发展混合所有制经济,目的是以混合所有制经济解决公有产权与市场经济更好地相融合的重大理论与实践问题。混合所有制是一种能够使公有产权更好地与市场经济相融合的组织形式,打破所有制限制的“横向经济联合”的效果,使人们通过实践认识到,混合所有制能够有效解决公有产权与市场经济相融合的问题。国有企业的混合所有制改革以及混合所有制经济的出现,最早并不是源于改革的有意设计,而是源于国有企业改革的实践,“源于寻找国有制同市场经济相结合的形式和途径”^①。

国有企业混合所有制改革的提出是基于实践需求,其理论目标、政策目标是通过公有资本与非公有资本在企业层面的结合,使公有产权更好地与市场经济相融合,使企业成为真正的独立市场主体。通过国有企业混合所有制改革,在国有企业中建立和完善现代企业制度,优化国有企业的公司治理,转换国有企业的经营机制,扩大国有资本的功能,增强国有经济的控制力,提高国有资本运营效率,推动公有制经济和非公有制经济共同发展,从而夯实社会主义基本经济制度的微观基础^②。

要注意的是,对于提升企业效率而言,混合所有制改革不是“一混就灵”。由于企业的运营效率不只是取决于所有制因素,而是取决于多种因素,所以,不能说混合所有制的企业一定就会是高效率的企业组织形式。只是从国有企业不同类别的整体效率来看,混合所有制的企业,尤其是通过一定的混改模式^③和有着一比例非国有成分的混合所有制改革的企业,其效率得到明显提升^④。

三、什么是更高水平的混合所有制改革?

构建高水平的社会主义市场经济体制,需要推进更佳质量、更高水平的国有企业混合所有制改革。所谓更高水平的国有企业混合所有制改革,是以实现混改的理论目标和政策目标为标准、推进公

① 张卓元:《混合所有制经济是基本经济制度的重要实现形式》,《经济日报》,2013年11月22日,第1版。

② 《国务院关于国有企业发展混合所有制经济的意见》(国发〔2015〕54号), www.gov.cn/jzhengce/content/2015-09/24/content_10177.htm, 访问日期:2022年9月24日。

③ 黄速建、刘美玉、张启望:《竞争性国有企业混合所有制改革模式选择及影响因素》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2020年第3期。

④ 黄速建、任梦、张启望:《竞争性行业混改中国有资本控制人持股比例与企业绩效》,《经济管理》2021年第3期。

平竞争、有利于巩固和完善社会主义基本经济制度的改革行为与改革结果。

国有产权适应市场经济的环境,使国有产权与市场经济相融合,是前人没有做过的试验与创新。混合所有制企业更能使国有产权适应市场经济环境,是在中国改革实践中所发现的。作为国有企业混合所有制改革的理论目标与政策目标,是否能使国有产权更好地与社会主义市场经济相融合,是检验国有企业混合所有制改革质量的标杆。在这一标杆下,可以通过几个方面来识别、判断国有企业混合所有制改革的质量水平。

1.企业成为真正的独立市场主体。国有企业改革一以贯之的最直接目标之一就是使国有企业成为真正的独立市场主体。1984年党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》就提出:“要使企业真正成为相对独立的经济实体,成为自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产者和经营者,具有自我改造和自我发展的能力,成为具有一定权利的义务的法人”^①。1997年党的十五大提出:使企业成为适应市场的法人实体和竞争主体^②。2015年《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》提出:“推动国有企业同市场经济深度融合”,“促进国有企业经济效益和社会效益有机统一。促使国有企业真正成为依法自主经营、自负盈亏、自担风险、自我约束、自我发展的独立市场主体”^③。要使公有产权与市场经济相融合,企业成为真正独立的市场主体是一项前置性条件,而企业成为独立市场主体的标志是真正依法自主经营、自负盈亏、自担风险、自我约束、自我发展。

2.推进了高水平的公平竞争。公平竞争的水平关系到高水平社会主义市场经济体制的构建,这也是判断混合所有制改革质量与水平的重要标准之一。通过国有企业的混合所有制改革,使国有资本与非国有资本在企业层面共同持股,在混合所有制企业中建立现代企业制度,全面调整政府与企业、控股股东与企业的各种关系,两类资本在企业层面能够优势互补,规避两种资本现实中存在的各种制度性劣势,使混合所有制企业更好地成为真正的市场主体,能够按公平竞争甚至是竞争中性的要求进行运营,“依法平等使用资源要素、公开公平公正参与竞争、同等受到法律保护”,“权利平等、机会平等、规则平等”^④。通过推进高水平的公平竞争,助力持续优化对外开放与公平竞争的市场环境^⑤,除了要符合公平竞争的政策规制外,混合所有制企业依法成为真正的独立市场主体,影响公平竞争的企业与政府、与其他主体的不符合社会主义市场经济要求的关联关系是否得到有效改革与调整,是判断是否推进了高水平的公平竞争的重要标志。

3.公司治理得到了优化。混合所有制企业是否在公司治理方面得到了优化,是否解决了在混改前的治理主体、治理权责、治理机制、治理能力、政策落地的虚化问题,做到了按中国特色现代企业制度的要求,全面地将公司治理的制度安排和改革措施实实在在地落地,实现了治理模式转型、机构与机制及权责能匹配、市场化方向的实化^⑥,可以从这些方面判断混合所有制企业公司治理有否得到优化。在混合所有制企业公司治理方面,尤其要关注的是无论是国有或非国有的中小股东在公司治理中的话语权是否制度性地得到有效落实和保护^⑦、职业经理人制度是否得以全面推行以及企业的环境—社会—治理(ESG)是否得以实施。

4.促进了国民共进。公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分,都是

① 《中共中央关于经济体制改革的决定》,www.gov.cn/test/2008-06/26/content_1028140.htm,访问日期:2022年9月23日。

② 江泽民:《高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》,http://www.gov.cn/test/2007-08/29/content_730614.htm,访问日期:2022年9月24日。

③ 《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》,www.gov.cn/zhengce/2015-09/13/content_2930440.htm,访问日期:2022年9月24日。

④ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm,访问日期:2022年9月24日。

⑤ 胡叶琳、余菁:《“十四五”时期在华跨国公司发展研究》,《经济体制改革》2021年第1期。

⑥ 黄速建、肖红军、王欣:《竞争中性视域下的国有企业改革》,《中国工业经济》2019年第6期。

⑦ 黄速建、肖红军、王欣:《竞争中性视域下的国有企业改革》,《中国工业经济》2019年第6期。

我国经济社会发展的重要基础^①，“必须毫不动摇地巩固和发展公有制经济”，“必须毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展”^②。无论是从社会主义基本经济制度的要求看，还是从国有企业的性质、功能和使命看，或是从经济生态观和企业生态系统理论看，都意味着包括混合所有制改革在内的国有企业改革要服务于国家战略，有必要超越国资国企的本位目标，与以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴^③相一致，与全面建成社会主义现代化国家、实现第二个百年目标相一致，与实现经济高质量发展、“加快建设一批产品卓越、品牌卓著、创新领先、治理现代的世界一流企业”^④的要求相一致，与提升整体经济效率和社会福利最大化的发展目标相一致^⑤，这就需要从包括民营经济在内的整个经济系统和全社会角度定义改革目标^⑥。

包括混合所有制改革在内的国有企业改革与发展的目标可分为三个层次。第一层次的目标是推动国有企业真正成为独立市场主体；推动国有企业与民营企业、国有资本与民营资本共同做强做优做大；推动国有企业和民营企业高质量发展，加快建设世界一流企业。第二层次的目标是推动国有经济和民营经济协同实现高质量发展，推动经济高质量发展。第三层次的目标是实现社会福利最大化，助力建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，实现中华民族的伟大复兴^⑦。是否促进了国民共进、是否促进了国有经济与民营经济共同发展，也是判断混合所有制改革的质量与水平的一个重要标准。

从是否促进了国民共进的视角，不仅要考察通过混合所有制改革国有资本控制的企业引入了多少非国有资本，是否提升了这类混合所有制企业的效率，促进了其高质量发展，还要考虑通过混合所有制改革非国有资本控制的企业引入了多少国有资本，是否提升了这类混合所有制企业的效率，促进了其高质量发展。

5.企业的效率得到了提升。国有企业混合所有制改革的目的是归根到底要提升企业的效率，混合所有制企业的经济效率、创新效率、社会效率等是否得到了提升，这是检验混改企业个体和混合所有制改革整体是否成功的标志。虽然没有一种企业制度能够保障每一个企业一定能提升效率，但大规模地推行某种企业制度的目的归根到底一定是这类企业制度可以促使多数企业的效率得以提升。实践也表明了这一点。混合所有制改革有利于提升企业的效率，从而反映这类企业形态有利于国有产权与市场经济有效融合。降低效率的改革一定是低质量、低水平的不成功的改革。

6.更好地体现了国有企业的性质，更好地履行了国有企业的使命。混合所有制企业是公有制的实现形式，国有资本控制的混合所有制企业也是国有企业的一种类型，国有企业的性质决定了国有资本控制的混合所有制企业发展要服务于国家战略，履行经济社会发展各时期由国家战略所决定的使命。比如，国有资本控制的混合所有制企业要实现其经济目标与社会目标，要支撑构建高水平社会主义市场经济体制、建设现代化产业体系、全面推进乡村振兴、推进高水平对外开放；要打造“原创技术策源地和现代产业链链长”；要支撑数字化转型和绿色转型的战略、创新驱动发展战略、建成世界一流企业促进高质量发展的战略、全面深化改革的战略，要助力共同富裕的实现、发挥国有企业在构建新发展格局的作用，等等。

7.混合所有制改革在企业业务类型、行业、层级、规模、新旧企业方面的覆盖面。这里的覆盖面不

① 黄速建、肖红军、王欣：《竞争中性视域下的国有企业改革》，《中国工业经济》2019年第6期。

② 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，《求是》2002年第22期。

③ 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》，《人民日报》2022年10月26日，第1版。

④ 习近平：《加快建设世界一流企业 加强基础学科人才培养》，www.gov.cn/xinwen/2022-02/28/content_5676110.htm，访问日期：2022年9月24日。

⑤ 项安波：《重启新一轮实质性、有力度的国企改革——纪念国企改革40年》，《管理世界》2018年第10期。

⑥ 黄速建、肖红军、王欣：《竞争中性视域下的国有企业改革》，《中国工业经济》2019年第6期。

⑦ 黄速建、肖红军、王欣：《竞争中性视域下的国有企业改革》，《中国工业经济》2019年第6期。

是指混合所有制企业占有所有国有企业的比重,而是指是否覆盖了各业务类型、各层级、各行业和各种规模的国有企业。虽然“因地施策、因业施策、因企施策,宜独则独、宜控则控、宜参则参,不搞拉郎配、不搞全覆盖、不设时间表,积极稳妥地深化混合所有制改革”^①是混合所有制改革的既定原则,不能要求全覆盖,但是,国有企业混合所有制改革的目的是使公有产权更好地与市场经济相融合,提升公有资本的效率,那么,对各业务类型、各层级、各行业和各种规模的适宜实行混合所有制改革的国有企业施行形式不同、要求各异的混改就很有必要。

按《国务院关于国有企业发展混合所有制经济的意见》(国发〔2015〕54号)的规定,公益类、商业Ⅰ类和商业Ⅱ类国有企业都可以实行混合所有制改革,只不过由于不同业务类别的国有企业运营的制度逻辑的差异,实行混合所有制改革的具体形式和要求有所区别;混合所有制改革均可在国有企业集团中的各层级、各地方的国有企业中推进,也鼓励各类资本参与国有企业混合所有制改革^②。商业Ⅰ类国有企业处于纯粹竞争领域,承载着以国有资产保值增值为核心要求的“市场盈利”的使命和功能定位,这类企业的运营受到处于强势甚至主导地位的市场经济制度逻辑的作用^③,更需要强化其公有产权与社会主义市场经济相融合,与其他非公有制企业一样要参与公平竞争,所以,商业Ⅰ类国有企业成为混合所有制改革的重点。同时,商业Ⅱ类和公益类国有企业也要探索和推进在正面或负面清单约束下的适当形式的混合所有制改革。《国务院关于国有企业发展混合所有制经济的意见》中提出了三类业务领域国有企业混合所有制改革的正面清单,对不同业务领域的国有企业混合所有制改革在非国有资本持股比例、参与方式等方面进行了规范。对于垄断行业和行政性垄断行业的国有企业,也可以探索推进混合所有制改革。所谓垄断、行政性垄断或指定垄断是指对于企业经营业务的垄断,并不是指这些领域企业资本的垄断。各种所有制企业的权利平等、机会平等和规则平等是公平竞争规则的基本要求,非国有企业或非国有资本在混改中的资本进入,是实现自然垄断、行政性垄断或指定领域垄断市场进入的有效方式。对于某些自然垄断行业国有企业不仅从资本的角度可以进行适当形式的混合所有制改革,对其可竞争业务或可竞争环节还应进行竞争化改造。

同时,还要观察混合所有制改革是否覆盖了适宜进行混改的各层级国有企业、各种规模的国有企业、新老国有企业和改革难易程度不同的国有企业。

8.对各种所有制经济产权和合法利益给予同等法律保护。无论是公有资本绝对控股、相对控股和实际控制的混合所有制改革,还是由非公有资本绝对控股、相对控股和实际控制的混合所有制改革,各类出资人的产权和合法利益都应给予同等的法律保护。在国有企业混合所有制改革中,可能存在着操作不规范、国有资产流失的问题,但也可能存在着由于操作不规范,国有资本更为强势、讨价还价能力更强,造成非国有资产流失的问题。平等地防止各种所有制性质资产流失是在混合所有制改革实践中需要关注的一个问题,即不仅要防止国有资产流失,也要防止非国有资产的流失。

9.企业机制市场化。实行了混合所有制改革后的企业是否成为真正的独立市场主体的重要标志之一就是运营机制是否实现了市场化,这也是反映混合所有制改革质量与水平的重要标志。国有企业在实现了不同资本的“混”以后,不同资本在混改企业中是否实现了各个方面的“整合”,企业的公司治理、三项制度、组织与战略、企业文化、管理制度与习惯、与公平竞争规则不相符的政企关系(比如,各种形式的预算约束软化问题)等一系列问题是否得以改革与变革,这关系到企业的效率,关系到混合所有制改革是否成功。这种“整合”与“改革”的程度可以体现国有企业混合所有制改革的质量与水平。

① 《国务院关于国有企业发展混合所有制经济的意见》(国发〔2015〕54号), www.gov.cn/zhengce/content/2015-09/24/content_10177.htm, 访问日期:2022年9月24日。

② 《国务院关于国有企业发展混合所有制经济的意见》规定:引导在子公司层面有序推进混合所有制改革,探索在集团公司层面推进混合所有制改革,鼓励地方从实际出发推进混合所有制改革,鼓励各类资本参与国有企业混合所有制改革。

③ 黄群慧、余菁:《新时期的新思路:国有企业分类改革与治理》,《中国工业经济》2013年第11期。

四、混合所有制改革实践中存在的主要问题

混合所有制企业几乎是与允许非公有制经济存在与发展同步出现与发展的。在明确提出发展混合所有制经济以后,混合所有制企业在数量上更是快速增加。在中国建立了证券市场以后,大量国有企业在境内外证券交易所上市,上市成为国有企业混合所有制改革的重要途径,上市公司成为国有企业混合所有制改革的重要载体^①。多数已有的国有企业优质资产基本上都上市了,国有资本绝对控股、相对控股、实际控制和参股的上市公司都是混合所有制企业。截至2022年9月22日,在全部4937家境内上市公司中,不包括有着各种公有资本参股的上市公司数量,仅由各种国有与集体资本(国资委、中央国家机关、地方国资委、中央国有企业、地方国有企业、地方政府、高校、集体企业和工会等)为实际控制人的上市公司就有1399家^②,中央企业和地方国有企业所属的混合所有制企业数占比分别超过70%和54%^③。上市公司已经成为混合所有制改革的主要形式,截至2020年10月,上市公司的总资产占到了中央企业整体的68%,利润占到了86%^④。

实行混合所有制改革的国有企业在数量上并不要求全覆盖,也早就不是问题,但如果与实行国有企业混合所有制改革的理论目标与政策目标相对比,混改的质量与水平可能还有相当的提升空间。在国有企业混合所有制改革的实践中,还存在着以下一些亟须解决的问题:

1.混下多,混上少。即在混合所有制改革中表现出“混位失衡”,较为普遍的做法是将混合所有制改革的重点放在国有企业的各级下属公司上,比如子公司、孙公司、重孙公司,而忽视、有意规避对国有集团公司或母公司的混合所有制改革,造成国有集团公司层面的混改推进缓慢甚至止步不前。

2.混小多,混大少。即混合所有制改革多以中小型国有企业为主,除上市途径之外,对于大型、特大型国有企业实行混合所有制改革的相对较少。

3.混新多,混旧少。即混合所有制改革对象选择新设企业、新建项目居多,而对原有的国有企业实行混改的相对较少。

4.混商业I类多,混商业II类和公益类少。国有企业混合所有制改革的重点当然是商业I类国有企业,但这并不意味着其他类别的国有企业都不适宜进行混合所有制改革。

5.混易多,混难少;混好多,混差少。即一些存在历史或现实问题少的国有企业、经济效益较好的国有企业推行混合所有制改革相对容易,实行混改的就相对多一些,而一些存在历史或现实问题多的国有企业、经济效益较差的国有企业推行混合所有制改革相对困难,实行混改的就相对少一些。

6.混控多,混参少。即在国有企业混合所有制改革的实践中,以国有资本绝对控制、相对控制、实际控制的多,而非国有资本控制的国有资本参股形式少。

7.混“正向”多,混“逆向”少。即与上一个问题相对应,在国有企业混合所有制改革实践中,多以国有企业吸收非国有资本进行所谓“国混民”的“正向混改”居多,而以非国有企业吸收国有资本进行所谓“民混国”的“逆向混改”居少。

8.混改内生动力不足。混改的主要推动力是外生动力,企业外部政策推动是以非上市形式混合所有制改革的主要动力,国有企业或民营企业对于混改的内生动力并不足。对于混改以后失去行政级别、行政身份和行政化权力的担心,对于混改后失去国有独资企业显性和隐性的体制性、制度性优

① 何瑛、杨琳:《改革开放以来国有企业混合所有制改革:历程、成效与展望》,《管理世界》2021年第7期。

② 万得资讯。

③ 《提质、增效、优结构……十年来,国有企业高质量发展成色更足》,finance.people.com.cn/n1/2022/0617/c1004-32449310.html,访问日期:2022年9月23日。

④ 《截至目前,中央企业的混合所有制改革有哪些新的进展?》,www.sasac.gov.cn/n2588040/n2590387/n9854157/c15693367/content.html,访问日期:2022年9月22日。

势的担心,对于万一混改不成功、职工可能有不同意见以及对于混改过程中可能会出现各种风险的担心(比如担心被扣上国有资产流失的帽子),使得一些国有企业对实行混改的内生动力不足;对于参与国有企业混改过程中可能的权益受侵犯、估值不准确造成资产流失的担心,对于在混改企业公司治理中没有话语权或话语权过低、“陪国有企业玩”等的担心,以及许多领域对于非国有资本还或多或少、或显性或隐性地存在着进入障碍,造成非国有资本对于参与国有企业混合所有制改革缺乏信心与动力。

9.混而不当。由于在国有企业混合所有制改革过程中有着严格规范的操作流程和审批程序,也有较为健全的国有资产定价机制,且加强了混改过程的监管,总地来看,混改过程中造成国有资产流失不是普遍现象。但是,不排除存在混改过程中由于多方面原因通过国有资产高值低估、混改后企业效率不佳甚至下降等造成国有资产的流失的情况存在。同时,人们较多地关注防止混改过程中的国有资产流失问题,未关注或较少关注混改过程中由于国有资产低值高估、混改后非国有资本在公司治理和企业经营决策中话语权小而可能使得合法权益得不到有效保障、混改企业效率下降而造成非国有资产的流失问题。

10.混而不合。实行了不同所有制性质资本在企业层面股权混合后,还存在着混合后如何整合、如何有效融合的问题。国有企业混合所有制改革不能“为混而混”“貌合神离”“形似神非”,而应“混中有合”“混后有合”“形混实合”,不“合”的“混”会降低混改的效果。两种不同所有制资本在企业层面混合以后,可能会出现“水土不服”现象,在管理理念、管理文化、管理机制、管理习惯、管理诉求等多方面往往会产生冲突,这种冲突与矛盾是正常现象,需要在混合后通过正常的治理制度、决策制度的安排在提升企业效率的共同目标下进行协调、整合。

11.重混轻改、混而不改。混合所有制能使公有产权更好地与市场经济相融合并不是天然的,并不会是一“混”就灵,还需要通过“混”以后的“合”与“改”而得以实现。在混合所有制改革实践中,存在着重“混”轻“改”甚至是混而不改的现象,即混合所有制改革中对于形式上的股权混合比较重视,而对不同所有制资本混合后的企业运行制度、运行机制、管理制度、治理机制、管理理念与文化、管理习惯、政企关系的变革重视不足。目前,对于“混”后的“改”也是将主要精力放在三项制度改革上,在相当程度上忽略了对于其他方面的改革。

五、推进更高水平的混合所有制改革的构想

优胜劣汰的自然选择是生态系统演化的基本规律,而竞争则是生态系统的基础治理机制^①,社会主义市场经济的基础治理、调节机制是公平竞争。之所以不同所有制资本融合的混合所有制企业能够更好地与市场经济相融合,是因为这种形态的企业更能适应和参与公平竞争,能更便利地成为独立的市场主体。公平竞争是使混合所有制企业中的公有产权与市场经济相融合的治理机制、调节机制。“依法平等使用资源要素、公开公平公正参与竞争、同等受到法律保护”^②,“权利平等、机会平等、规则平等”^③是实现公平竞争的基本要求。依据混合所有制改革的理论目标与政策目标,按构建高水平社会主义市场经济体制的要求,要以公平竞争为关键变量来推进更高水平的混合所有制改革。以公平竞争为关键变量实质上是使混合所有制企业成为真正独立的市场主体、以增强企业活力为中心环节。从更高水平的国有企业混合所有制改革的基本标准与基本要求出发,并针对国有企业混合所有制改革实践中存在的主要问题,以公平竞争为关键变量来推进更高水平的混合所有制改革宜做到以下几点:

① 黄速建:《公平竞争:深化国有企业改革的关键变量》,《中国经济评论》2021年第4期。

② 《中共中央 国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》, http://www.gov.cn/zhengce/2020-05/18/content_5512696.htm, 访问日期:2022年9月22日。

③ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》, <https://news.12371.cn/2013/11/15/ARTI1384512952195442.shtml>, 访问日期:2022年9月22日。

1.调整国有企业混合所有制改革的工作重心。要把推行国有企业混合所有制改革的工作重心放到提高国有企业混合所有制改革的质量上来。尤其要关注通过混合所有制改革是否使混合所有制企业成为真正的独立市场主体、是否促进了公平竞争。要明确将成为真正的独立市场主体、推进高水平的公平竞争、优化公司治理、促进国民共进、提升企业效率、更好地体现国有企业的性质和更好地履行国有企业的使命、拓展混合所有制改革覆盖面(层级与范围)、同等保护各种产权权益、全面推进混改企业经营机制市场化等,作为提高国有企业混合所有制改革质量和水平的标准。

2.拓展混改的层级与范围。为实现公平竞争规则所要求的“权利平等、机会平等、规则平等”,为使民营企业能够以资本进入的方式进入垄断行业、行政性垄断行业或指定垄断行业,防止出现所谓的“玻璃门”“旋转门”“天花板”现象,从而实现“国民共进”,有必要扩大混合所有制改革的层级与范围。

首先,要既混下也混上,拓展混改的层级。由于集团公司、母公司决定了其所控制企业的管理机制、管理模式和管理风格,也决定了其所控制企业的战略与组织,集团公司、母公司的混合所有制改革比起其所控制公司的混合所有制改革意义更为重大。集团公司、母公司层面的混合所有制改革可以有探索的过程,但要在探索中前行,不能只探不动,甚至根本不探。混改企业成为与国有集团公司体制、机制不同的“特区”可能并非混合所有制改革的初衷。

其次,要扩展混改的领域,既要在纯粹商业 I 类国有企业中推行混合所有制改革,也要在纯粹商业 II 类和纯粹公益类国有企业中推行混合所有制改革,还要在公益类与商业 I 类混合型国有企业、公益类与商业 II 类混合型国有企业、商业 I 类与商业 II 类混合型国有企业、公益类和商业 I 类及商业 II 类混合型国有企业中推行不同形式、不同正面清单或负面清单约束的混合所有制改革。

第三,要既混新也混旧、既混小也混大、既混易也混难。与原有的国有企业、大型特大型国有企业相比较,新的国有企业、新的项目、小型国有企业路径依赖程度可能较轻,相应地资源陷入、认知局限和行为惯性程度也可能较低,这些国有企业进行混合所有制改革的阻力会更小,实施混改相对较为容易。然而,为实现混合所有制改革的理论目标和政策目标,适于进行混合所有制改革的原有国有企业、大型特大型国有企业、改革有难度的国有企业也应该实行各种形式的混合所有制改革。

3.扩展混改的类型与方式。国有企业混合所有制改革应坚持“坚持因地施策、因业施策、因企施策,宜独则独、宜控则控、宜参则参”的原则,但这并不意味着以独为主、以控为主或者只独不参、只控不参、多独少控、多控少参。按照国家有关国有企业发展混合所有制经济的政策规定,宜独的还是要独,宜控的还是要控,但宜参的还是要参,不能有意地规避参股这种混改形式,要做到既混控也混参、既可以“国混民”(所谓的正向混改)也可以“民混国”(所谓的逆向混改)。国有企业上市确实是一种规范的混合所有制改革的便利性方式,但值得注意的是,多数国有企业难以达到上市的条件,非上市的各种混改路径也是国有企业混合所有制改革的重要路径。

4.强化混改后的“改”与“合”。国有企业混合所有制改革不可能“一混就灵”,不能“一混了之”。不同性质资本在“混”以后的“整合”以及“混”以后的“改革”,关系到国有企业个体与整体的混合所有制改革成败,这在国有企业混合所有制改革中显得更为重要。在混合所有制改革中要做到既重“混”更重“改”、既重“混”和“改”更重“合”。在实行了混合所有制改革的企业中,无论是国有资本控制的还是非国有资本控制的混合所有制企业,除了要进行公司治理变革、三项制度改革外,还要正视在管理理念、管理文化、管理机制、管理习惯、管理诉求等各方面的矛盾与冲突,以提升、保障企业效率为目标,通过正常的治理制度、决策制度、管理制度的安排做好协调与整合。

5.平等保护各类产权的合法权益。在国有企业混合所有制改革中,要通过规范的程序与监督机制防止国有资产的流失。但不能只关注防止国有资产流失问题,也要关注防止各种形式的非国有资产流失问题。公有资本产权和非公有资本产权均同样不可侵犯。要做到既护“国”也护“民”,平等保护各类产权的合法权益。各层级国资委或国有资产经营公司是国有资本的出资人,其监管的对象也只能是国有资本。鉴于混合所有制企业是中国特有类型且数量庞大的企业,非上市混合所有制企业中

的非国有或国有中小股东在公司治理中处于绝对的弱势地位,中小股东的利益、话语权等缺乏制度性保障,有必要建立混合所有制企业中小股东保护机制,就非上市混合所有制企业专门立法,也可在公司法中设立关于非上市混合所有制企业专门条款,设立“混合所有制企业监督管理委员会”,将一定规模以上的非上市的混合所有制企业纳入监管范围,主要监管包括但不限于这类企业的信息披露、中小股东的合法权益保障、公平竞争、公司治理、财务状况、关联交易、ESG 或社会责任履行情况和其他需要监管的内容。

6.全面调整与改革混改后的政企关系。混合所有制企业能否成为真正的独立市场主体,不仅取决于企业内部改革,还取决于政府与国有企业关联关系的市场化、公平竞争方向的调整与改革。混合所有制企业“混”后的“改”不限于企业内部的变革,还要全面调整政府与国有企业的原有关系,改革与调整一切与公平竞争相违背的政企联结关系^①。尤其要解决各种形式的预算约束软化、对企业日常运营直接干预等影响企业成为真正独立市场主体的关联关系。

无论是实行国有企业混合所有制改革本身,还是提出推行更高水平的混合所有制改革要求,或是提出调整国有企业混合所有制改革的工作重心、拓展混改的层级与范围、扩展混改的类型与方式、强化混改后的“改”与“合”、平等保护各类产权的合法权益以及全面调整与改革混改后的政企关系等各种具体措施,其目的就是为使公有产权更好地与社会主义市场经济相融合,从而提升企业的效率。提升效率是实行国有企业混合所有制改革的最终目的,应将一定期间混合所有制企业效率提升的状况作为整体的国有企业混合所有制改革与企业个体混合所有制改革质量高低、是否成功的重要判别依据和目标性要求。从整体上看,要考察混合所有制企业效率的提升的比例与速度;从个体看,要考察混合所有制企业效率提升的速度与状态。充分发挥混合所有制企业在社会主义市场经济体制下的制度优势,努力提升企业的经济效率、创新效率、社会效率,是推行更高水平混合所有制改革的重要内容。

六、结论与展望

1.国有企业混合所有制改革的理论目标和政策目标是使公有产权更好地与社会主义市场经济相融合。这是中国对马克思主义经济学说的重大创新与贡献,也是公有制实现形式的重大创举。

2.国有企业混合所有制改革已经取得了很大进展,在混改企业的数量以及混改企业在国有企业中的占比方面已达相当程度。但是,从国有企业混合所有制改革的理论逻辑、理论目标和政策目标看,在混改的质量上还有相当大的提升空间。为了构建高水平的社会主义市场经济体制,需要推进更佳质量、更高水平的混合所有制改革。所谓更高水平的混合所有制改革是以逼近混改理论目标和政策目标为标准,推进公平竞争、使公有产权更好地与市场经济体制相融合,有利于完善社会主义基本经济制度的改革行为与结果。

3.更高水平的混合所有制改革可以从企业成为真正的独立市场主体、推进高水平的公平竞争、公司治理优化、促进国民共进、企业的效率提升、更好体现国有企业的性质及更好履行国有企业的使命、混合所有制改革的覆盖面、对各种产权的同等法律保护、企业机制市场化等方面反映出来。

4.在实践中,国有企业混合所有制改革在覆盖范围、混改中及混合后的行为方面还存在着一些影响混合所有制改革质量的问题,具体表现在:混下多,混上少;混小多,混大少;混新多,混旧少;混商业 I 类多,混商业 II 类和公益类少;混易多,混难少;混控多,混参少;混“正向”多,混“逆向”少;混改内生动力不足;混而不当;混而不合;重混轻改、混而不改。

5.为推进更高水平的混合所有制改革,要将混改工作的重心放到提高混改质量上来。在下一步的国有企业混合所有制改革中,要注重混改的质量、拓展混改的层级与范围、扩展混改的类型与方式、强化混改后的“改”与“合”、平等保护各类产权的合法权益、全面调整与改革混改后的政企关系。混合所有制改革的根本目的是提升企业的效率,推动企业做强做优做大,加快建设世界一流企业。

^① 黄速建、肖红军、王欣:《竞争中性视域下的国有企业改革》,《中国工业经济》2019 年第 6 期。

6.为平等保护混合所有制的各类产权及合法权益,有必要通过立法建立混合所有制企业中小股东保护机制,设立“混合所有制企业监督管理委员会”,将一定规模以上的非上市的混合所有制企业纳入监管范围,对相关事项进行日常监管。

本文可能的理论贡献在于:(1)分析了国有企业混合所有制改革的理论逻辑与实践逻辑;(2)以实现混合所有制改革的理论目标与政策目标为标准,提出按照构建高水平社会主义市场经济体制的要求,以公平竞争为关键变量来推进更佳质量、更高水平的混合所有制改革;(3)提出了更高水平国有企业混合所有制改革的要求和判别标准;(4)揭示并分析了国有企业混合所有制改革实践中存在的问题,提出了推进更高水平的国有企业混合所有制改革的构想。

高水平社会主义市场经济体制在构建、高水平对外开放在推进、生产力在发展、技术经济环境在变化、经济发展范式在变革、国有企业的使命更为重大、市场竞争更为激烈,“改革只有进行时,没有完成时”^①。在国有企业改革三年行动方案结束以后,针对改革中遇到的问题,包括混合所有制改革在内的国有企业改革如何进一步深入推进,重点方向与基本思路是什么等,需要进一步进行研究与探讨。在社会主义市场经济体制下如何完善现代国有企业制度,国有企业如何更好、更有效地实现其功能与使命,国有企业经济目标与社会目标在社会主义市场经济条件下如何协调实现,国有企业如何在构建现代产业体系、构建新发展格局、实现共同富裕、促进区域协调发展、加快建设世界一流企业、实现数字化转型、打造原创技术策源地和现代产业链“链长”、竞争中性的合规管理等一系列涉及国有企业的重大理论与实践问题也需要进行研究。

On the Reform of Mixed Ownership of State-owned Enterprises at a Higher Level

Hu Yelin Huang Sujian Shi Yi

(School of Economics and Management, Beijing University of Posts and Telecommunications,
Beijing 100876, P.R.China;

Institute of Industrial Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100003, P.R.China;

School of Management, Zhejiang University of Technology, Hangzhou 310014, P.R.China)

Abstract: The mixed ownership economy is an important form of realization of China's basic socialist economic system. The emergence of mixed ownership enterprises is almost in sync with allowing the existence and development of the non-public economy and promoting horizontal economic integration. As an important measure for the reform of state-owned enterprises in the new era, the reform of mixed ownership of state-owned enterprises has made good progress in terms of the speed and quantity of advancement. Compared with the theoretical and policy objectives of the mixed ownership reform of state-owned enterprises, there are still some problems that need to be solved urgently, and it is necessary to promote the mixed ownership reform of better quality and higher level with fair competition as the key variable in accordance with the requirements of building a high-level socialist market economic system.

Keywords: Fair competition; State-owned enterprises; Mixed ownership reform at a higher level

[责任编辑:纪小乐]

^① 《改革开放只有进行时没有完成时——习近平在主持十八届中央政治局第二次集体学习时的讲话要点》, <http://cpc.people.com.cn/xuexi/n/2015/0720/c397563-27331294.html>, 访问日期:2022年9月22日。