

新时代十年我国混合所有制改革的理论、成就与展望

□石颖 □张慧 □郝鑫泓

混合所有制改革是激发企业活力、提升企业竞争力、实现企业高质量发展的有效途径。党的十八大以来,混合所有制改革加速推进,从中央到地方围绕混合所有制改革进行了一系列的战略部署和制度安排。新时代十年我国混合所有制改革经历了分类落实、有序推进、稳妥深化和巩固拓展的发展历程,并在政策制定、混改范围、改革成果等各个方面取得了重要经验。本文深入挖掘我国混合所有制改革的理论溯源,全面总结党的十八大以来我国混合所有制改革的发展历程及成就经验,并结合经济高质量发展要求,对我国未来混合所有制改革的发展方向进行展望,以期推动下一步混合所有制改革的稳步实施与持续深化。

关键词:混合所有制改革;理论溯源;发展历程;成就经验;未来展望

中图分类号:F271 文献标识码:A 文章编号:1003—5656(2025)01—0015—10

引言

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,是我国基本经济制度的重要实现形式。党的二十届三中全会强调,坚持和落实“两个毫不动摇”,促进各种所有制经济优势互补、共同发展。混合所有制改革作为重要抓手,既有利于国有资本保值增值、增强核心功能、提升核心竞争力,又有利于社会资本获取发展机遇、完善公司治理、增强抗风险能力。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视混合所有制改革工作,作出一系列重要指示批示,强调要着眼于发挥国有资本功能,按照“完善治理、强化激励、突出主业、提高效率”的要求,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,不搞拉郎配,不搞全覆盖,不设时间表,积极稳妥深化混合所有制改革,支持国有企业、民营企业等各类所有制企业取长补短、相互促进、共同发展。推进混合所有制改革不仅是国企改革三年行动八项重点任务之一,更是新一轮国企改革深化提升行动的一个具体工作方向。新时代十年以来,国有企业混合所有制改革沿着正确方向,加快转换经营机制,严防利益输送和国有资产流失,积极稳妥深化混合所有制改革取得了实质性进展。

围绕新时代混合所有制改革,当前学界有三种理论观点:一种观点认为混改是解决国家股东及其代理人对国企的超强控制^[1],另一种观点认为混改的目的是做强做优做大国有资本^[2],还有观点认为当前实施混改应实现国有资本与非国有资本的深度融合^[3]。以上争论表明,学术界亟需为新一轮混合所有制改革寻找新的理论基础。此外,目前我国学者关于混合所有制改革的探讨主要集中在混合所有制经济的概念^[4]、发展混合所有制改革的意义^[5],以及混合所有制存在的问题和建议^[6-7]等方面。缺乏对新时代

基金项目:国务院国有企业改革领导小组课题“国企改革三年行动落实情况评估研究”

作者简介:石颖,中国宏观经济研究院经济体制与管理研究所副研究员;张慧,南京审计大学中审学院讲师;郝鑫泓,中国社会科学院大学经济学院博士研究生。

十年来混合所有制改革最新实践的总结和下一步改革方向的有关探讨。因此,当前亟需深刻总结新时代十年我国混合所有制改革的理论根基、演进历程及成就经验,着眼于始终将习近平总书记重要论述贯穿于谋划国企改革重大战略、制定重大政策和推进各项工作的具体实践中,以期在下一阶段深化改革过程中把准方向。

一、新时代十年我国混合所有制改革的理论溯源

我国混合所有制改革有着深厚的理论根基,并在实践探索中发展和完善了相关理论。具体地,源于马克思主义产权理论思想,结合中国特色社会主义市场经济理论,旨在激发各类市场主体活力,促进资源优化配置,推动经济高质量发展。

(一)混合所有制改革的重要性:马克思主义产权理论的解释

从马克思主义产权理论的角度来看,混合所有制改革具有重要性。马克思在《资本论》《1844年经济学哲学手稿》等著作中对产权问题进行了系统论述^[8]。马克思主义产权理论认为,产权是生产关系的法律表现,是由一定的生产方式所决定的。他从抽象上升到具体,深入探究了所有权和占有权、使用权、经营权、收益索取权的差异与分离,展现了“权利束”的产权分解思想^[9]。混合所有制改革既符合马克思主义产权理论的发展要求,又适应了我国经济体制改革的现实需要,是新时代进一步全面深化改革的重要举措。一是根据马克思主义生产力与生产关系相互作用的原理,混合所有制改革通过调整产权关系,使生产关系更好地适应我国现阶段生产力发展的要求,促进生产力的发展。二是以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的混合所有制经济,既体现了社会主义公有制的优势,又发挥了市场经济的活力,是实现公有制与市场经济有效结合的重要形式。三是关于产权的本质理解为混合所有制改革提供基础认知,在混合所有制改革中,清晰界定不同主体的产权边界是改革成功的基础。四是在混合所有制企业中,不同所有制资本的結合使得企业的所有权结构更具多元化和流动性,所有权与经营权的分离为混合所有制企业治理提供借鉴;不同所有制资本的所有者均应根据其投入的资本份额获得相应的收益,对收益权的分析为混合所有制改革中的利益分配提供思路。

(二)混合所有制改革的现实性:现代产权理论的解释

现代产权理论的核心是通过界定产权降低交易费用提高资源配置效率。新制度经济学鼻祖科斯认为,产权指的是由于财产的存在和使用使得人与人之间形成相互认可的行为规范和明晰的权力、任务和责任归属^[10]。正是基于产权理论的视角,学者们发现了国有企业中存在产权不清晰、所有者缺位等影响国有企业效率的问题,并主张对国有企业进行产权改革^[11]。根据我国长期的改革实践,混合所有制可概括为在政府或市场机制的背景下通过明确法定产权、内部化经济组织来提升企业资源配置效率。产权理论对混合所有制改革的解释主要有两个方面:一方面,产权问题是国有企业改革面临的重要现实问题,而混合所有制改革推动了国有企业产权多元化发展;相关研究表明混合所有制是一种主体多元的财产制度,推动产权结构呈现国有资本、民营资本、外资资本相互交融的态势^[12]。新时代混合所有制改革通过催生国企股权多元化推动国有企业体制改革,成为纵深推进国有企业改革的重要抓手。另一方面,国有企业混合所有制改革通过与非国有资本的有效融合优化了股权结构,进而提升了企业的治理能力和经营效率。因此,现代产权理论为在国有企业中形成一种更具多元化、兼容性的所有权运行制度安排提供了理论分析逻辑。

(三)混合所有制改革的必然性:委托代理理论的解释

委托代理理论最早由Berle和Means在1932年出版的《现代公司与私有财产》一书中提出,这一理论即分离企业的所有权和控制权,以委托代理的方式将经营权力让渡给其他人代为管理,从而让企业

所有者仅保留剩余索取权。委托代理理论强调由于委托人和代理人之间的目标不一致,当双方利益产生冲突时,代理人会实施机会主义行为,损害委托人利益。对我国国有企业而言,资本所有权和经营权的分离、股权结构较为分散是其主要特征,其内部面临着更复杂的代理关系、更高程度的信息不对称^[13]。一方面国有企业管理者会通过在职消费、非效率投资等不恰当方式配置资本,在谋取个人利益的同时损害股东利益,国有股东面临国有资产流失的风险;另一方面国企所有权相对集中,国有大股东更有侵害中小股东利益的动机。在这样的背景下,混合所有制改革主要发挥两方面的作用,一是国有企业通过混合所有制改革,发挥非国有股东的治理作用,缓解内部存在的委托代理问题^[14]。二是非国有企业混合所有制改革,通过吸收国有资本从而抑制非国有大股东的“掏空行为”^[15],并增强政府对自身政治和经济身份的认同以期获得政府资源的支持^[16]。因此,委托代理理论解释了混合所有制改革的必然性,也为混合所有制改革的经济效应和作用机理奠定了理论基础。

(四)混合所有制改革的科学性:分权控制理论的解释

由 Bolton 和 Thadden^[17]、Muller 和 Warneryd^[18]、Bennedsen 和 Wolfenzon^[19]、Gomes 和 Novaes^[20]等学者发展的分权控制理论提供了我国制度背景下国有企业中的代理冲突的解决思路。经过多年的改革发展,国有企业混改理论层面面临的困惑集中在两个方面,即混改引入的战略投资者在改善公司治理中扮演的角色,以及“同股不同权”实践对现代产权理论的挑战^[21]。分权控制理论认为,通过引入新的战略投资者形成股东竞争关系,有效避免“一股独大”的股权结构导致的监督过度、决策失误和合谋等问题对中小股东利益的损害,同时可以形成对经理人的制约,避免所有者缺位导致的职业经理人长效激励机制缺失和内部人控制问题^[22]。分权制衡理论为本轮我国国有企业混合所有制改革引入民营资本进行战略投资、形成分权控制格局提供了理论依据。

(五)混合所有制改革的内驱性:资源依赖性理论的解释

Pfeffer 和 Salancik 在《组织的外部控制》一书中,从资源视角分析组织的生存与发展,提出资源依赖理论^[23]。该理论认为,组织的生存和发展在一定程度上取决于所依赖的外部环境,组织在与外部环境相互作用的过程中获取和维持资源。我国不同产权性质的企业拥有各具差别的禀赋资源,因此无论对于国有企业还是民营企业而言,都能通过引入其他产权主体获得资源优势。一方面,对非国有资本进行资源吸收和整合,能为国有企业创新提供所需的、特定的、稀缺的物质资源和非物质资源。郑美华已在研究中表明,混合所有制改革不仅能够为国有企业广泛吸收民营资本、增强资金实力还能引入优质投资者,增强国有企业的竞争力^[24]^[30];胡玥等以制造业上市公司为例,发现非国有股东参与国有企业治理能够优化国有企业技能人才结构^[25]。另一方面,混合所有制改革在一定程度上可形成资源互补效应,除了为国有企业带来资源优势外,混合所有制中的国有资本参股非国有企业的反向混改,也使国有资本为民营企业提供了互补性的资源禀赋,从而缓解民营企业的高融资成本等问题^[26]。根据资源依赖性理论,国有资本与非国有资本的结合降低了国有企业对外部资源的依赖性,这是实施混合所有制改革的重要意义和内在动力。

二、新时代十年我国混合所有制改革的发展历程

党的十八大以来,我国按照全面部署、稳妥推进、有效落实以及循序渐进的方式将混合所有制改革纳入全面深化改革的顶层设计框架和具体实践过程中。2013年以来,我国混合所有制改革大致经历了分类落实(2013—2015年)、有序推进(2016—2019年)、稳妥深化(2020—2022年)、巩固拓展(2023年至今)四个发展阶段,实现了由表及里、分层分类、从试点到全面的蓬勃发展。

(一)分类落实阶段(2013—2015年):顶层设计逐步建立,政策体系日益完善

以党的十八届三中全会为标志,国有企业进入了全面深化改革的新阶段。党的十八届三中全会通过了新一轮国企改革的纲领性文件《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,明确了新一轮国企改革以发展混合所有制经济为主攻方向,为系列政策文件的出台奠定了基础。随后,国务院及各部委相继出台22个配套政策文件,如《关于深化国有企业改革的指导意见》《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》等,形成了“1+N”政策体系。随后,国家发展改革委提出了国企引入非国有资本、非国有企业引入国有资本,以及员工持股三种鼓励混合所有制改革的方式。这些政策框架明确了推进国企改革的基本原则、主要目标和主要任务,不仅为新时代混合所有制改革构建了顶层设计、指明了发展方向,也为各省市国有企业推进混合所有制改革提供了政策指引。

(二)有序推进阶段(2016—2019年):试点改革不断突破,混改领域逐步扩展

2016年以来,在政策体系快速出台并有效落地实施的基础上,混合所有制改革进入了快速发展时期。党的十九大报告明确混合所有制改革是深化国企改革的关键途径,混合所有制改革实践相继取得重要进展。这一阶段的混合所有制改革呈现出两方面特点。一方面,从中央到地方综合改革持续深化,混合所有制改革试点工程不断突破。2016年2月,国务院国资委在之前试点的基础上进一步推进十项改革试点,包括部分重要领域混合所有制改革试点和混合所有制企业员工持股试点等,大大拓展了混合所有制改革的深度和广度。另一方面,国有企业混改涉及的产业领域逐步扩展。2016年底的中央经济工作会议指出,混合所有制改革是国企改革的重要突破口,要求在电力、石油、天然气等领域实现实质性改制。同年6月,国务院决定在电力、铁路、军工等七大重点领域选择一批国有企业开展试点,加快推进重点领域混合所有制改革。自此,除少数关系国家安全的特殊领域,垄断性行业、制造业、服务业以及公益类领域混合所有制改革案例不断涌现。混改试点企业和产业领域呈现出由点及面、由慢到快、全面加速、稳妥推进的发展态势。

(三)稳妥深化阶段(2020—2022年):改革重点逐步转变,现代国企加速涌现

2020年6月,中央全面深改委第十四次会议审议通过了《国企改革三年行动方案(2020—2022年)》,指导混合所有制改革从顶层设计到具体落实。随着国企改革三年行动的深入实施,混合所有制改革持续深耕,能源、电信、油气等领域进一步加快改革步伐,吸引大量社会资本参与项目建设或股权投资。在此基础上,改革重点逐步从“混资本”向“改机制”转变。通过完善公司法人治理结构和管控方式、深化三项制度改革、灵活用好多种激励约束机制等举措进一步推动混改企业转变经营机制。2020年10月,国新办政策吹风会上国务院国资委表态支持国企和民企兼并重组、相互配合,为进一步推动混合所有制改革提供了方向指引。党的二十大报告强调,以继续深化混合所有制改革为突破点,构建高水平的社会主义市场经济体制。截至2022年底,中央企业各级子企业中混合所有制企业户数占比超过70%^①,混改范围、深度及机制等方面成效显著。

(四)巩固拓展阶段(2023年至今):因企施策树立典型,反向混改巩固深化

随着国企改革三年行动完美收官,国资国企诸多领域发生了全局性、转折性、根本性重大变化。2023年,新一轮国企改革深化提升行动正式拉开序幕,国资国企以提高企业核心竞争力和增强核心功能为重点,将混合所有制改革作为具体工作方向之一^[27]。一方面,混合所有制改革逐步穿透到基层。2023年,国务院国资委推动国企改革专项工程——“双百行动”和“科改行动”进行扩围调整。两项行动中入选地方国企数量分别达到264户和304户^②,各项举措均推动新机制、强动力、新国企的改革样板加速涌现。另一方面,“反向混改”成为混改新方向。随着混合所有制改革的纵深推进,国有资本投向民营

①数据来源: <http://www.sasac.gov.cn/n4470048/n26915116/n28915164/n28915194/c28940120/content.html>, 2023-09-23/2024-11-04。

②数据来源: <http://www.sasac.gov.cn/n2588025/n2588139/c29798731/content.html>, 2024-01-12/2024-11-04。

企业的“反向混改”成为混合所有制改革的新方向。2023年中共中央、国务院发布《关于促进民营经济发展壮大的意见》，鼓励民营企业参与混合所有制改革，引入社会资本加快多种所有制经济融合，进而激发市场微观主体活力。通过“反向混改”，民营企业在创新水平、资本配置效率以及社会责任履行等方面获得显著提升^[28]。

三、新时代十年我国混合所有制改革的成就经验

党的十八大以来，中央企业和地方国有企业通过增资扩股、改制上市、并购投资、合资新设、产权流转等多种方式，深度转换经营机制，严防利益输送和国有资产流失，积极稳妥深化混合所有制改革取得了实质性进展，有力促进了国有企业、民营企业及其他所有制企业取长补短、相互促进、共同发展。

（一）夯实政治保障：党的领导得到全面加强

混改企业坚持党的领导、始终坚信党的建设是国资国企高质量发展的根本保证，党的领导是国有企业发展的“根”与“魂”，是强有力的政治保障。

第一，全面贯彻落实“第一议题”制度。把学习贯彻习近平总书记关于国资国企改革发展和党的建设重要论述作为国企混合所有制改革的首要任务和各级党委政府研究决策重大议题的第一步骤。

第二，以高质量党建引领高质量发展。混改过程中，坚持发挥党组织把方向、管大局、促落实的领导作用，在公司治理中推动党的领导组织化、制度化、具体化，把党建要求写入了公司章程，建立健全党的组织制度体系，形成了党组织前置研究重大经营管理事项清单，公司重大经营管理事项、人事任免、项目安排和大额资金运作等均由党组织前置研究讨论。

第三，落地实施党组织前置清单。混改企业基本上制定了党组织前置研究讨论重大经营管理事项清单，党组织与董事会之间的权责边界更加清晰。确保混改企业党委会决定党组织的建立、党的建设、执行党中央决策部署等重大事项。国企改革三年行动后，中央企业近80%的混合所有制企业制定了党建工作制度^[29]，以期有效发挥党建工作优势。

（二）筑牢发展基础：治理机制更加科学完善

混改企业落实党中央关于在完善公司治理中加强党的领导有关精神，加快构建了权责法定、权责透明、协调运转、有效制衡的公司治理机制。截至2022年底，央企控股上市公司资产总额、资产净额、营业收入、利润总额等主要指标复合增长率分别为9.00%、8.62%、12.12%、10.49%，超过GDP平均增速（5.15%）3.85、3.47、6.97、5.34个百分点^[29]，治理效能显著提升。

第一，加强公司治理中党的领导。一是全面落实党建进章程。在混合所有制改革中，坚持把建立党的组织、开展党的工作作为必要前提，把党建纳入了改革方案、写入了公司章程，积极探索在完善公司治理中加强党的领导的途径和方式。二是混改企业推进党的领导与公司法人治理深度融合。在混改中坚决落实“两个一以贯之”，坚决落实中央在完善公司治理中加强党的领导有关要求，推动党的领导与公司治理有机统一的路径更加清晰，推动党建的独特优势在混合所有制企业中充分彰显。

第二，股权结构更加合理优化。一方面，股权结构实质性调整。国有企业根据自身情况灵活使用员工持股、公司整体或核心子公司上市、引入战略投资者等方式，调整优化股权结构，进而带动内部治理机制变革。另一方面，充分发挥各类股东作用。国有股东把握宏观经济走向和重要领域发展方向，引领企业在符合国家发展战略的道路上稳步前进；非国有股东激发企业的内部竞争活力，促使企业不断提升效率，推动企业在技术研发、产品创新等方面大胆探索，不断提升企业的核心竞争力。

第三，法人治理结构更加健全。混改企业坚持以资本为纽带、以产权为基础，规范股东会、董事会、监事会、经理层和党组织的权责关系，各治理主体权责利对等，形成各司其职、各负其责、协调运转、有

效制衡的公司治理机制。一是明确党组织在公司治理中发挥领导作用。“把方向、管大局、促落实”，为企业高质量发展提供了坚强的政治保障。二是依法依规行使国有股东权利。国有股东通过股东会、派出董事等方式行使权利，不直接干预企业日常经营活动。三是落实董事会职权取得积极进展。董事会作为决策机构，“定战略、作决策、防风险”，落实董事会六项职权，有效提高了决策效率。四是保障经理层经营自主权。发挥经理层执行作用，推动董事会向经理层授权管理制度，切实维护经理层经营自主权。

（三）规范运作水平：以上市为重点深化混改

在国有企业混合所有制改革的实践过程中，公众公司凭借其规范的治理结构、透明的信息披露等优势，为各种所有制资本相互融合、优势互补提供了便利条件，并成为国企混改的典范。

第一，国有控股上市公司价值创造能力持续增强。一方面，推动国有企业融资上市。借助多层次资本市场，推动国有企业上市，资本市场成为国企混改的重要阵地，上市公司已成为中央企业混改的主要载体，有效促进了各种所有制资本的优势互补和互利共赢^[30]。另一方面，持续增强价值创造能力。国有控股上市公司经营业绩和股东价值不断提升。根据国务院国资委公布的数据，截至2022年5月，中央企业控股上市公司超过440户，营业收入和利润总额分别约占央企系统的65%和80%，境内上市公司超过350户^①，市值增长优于股市整体水平，成为我国资本市场的重要组成部分，有效夯实了中国特色社会主义基本经济制度的微观基础。

第二，国有控股上市公司股权结构不断优化、治理水平不断提高。一方面，持续优化股权结构。立足自身功能定位，积极推动国有上市公司采用多种方式引入持股5%及以上的战略投资者，充分发挥国有资本投资、运营公司及结构调节基金等投资持股优势，持续优化股权结构。另一方面，治理水平不断提高。战略投资者作为积极股东参与公司治理，促进构建有效制衡、协调运转的法人治理结构。2020年以来，111户国有股权超过50%的上市公司引入持股比例5%以上战略投资者作为积极股东，70%的混合所有制企业中有外部投资者派出董事^{②③}。

第三，国有控股上市公司规范运作水平不断提高。国有企业通过发展控股上市公司推动国有企业和民营企业优势互补、相互促进、共同发展，不断提高自身规范运作水平。一是大力推进国有资本布局优化和结构调整。更好借助资本市场优化要素配置，提高效率，实现产业结构升级、关键技术突破等重要目标，加快推动国民经济高质量发展。二是通过基金运作发挥国有资本的带动作用。撬动更多国有资本和社会资本参与到资本市场中来，金融服务实体经济的能力进一步提升。例如，国企改革三年行动以来，中央企业引入各类社会资本超过7700亿元，国有资本平均持股比例超过60%，持续有效地放大了国有资本功能^[29]。三是合规经营和信息披露水平不断提高。通过混改上市提高直接融资比例、带动公司治理机制完善、进行高质量信息披露，进而提高混改企业运行效率。

（四）把握混改关键：经营机制实现深度转换

混改企业把转换经营机制作为深化混改的核心内容，坚持混资本与转机制相结合，通过混合所有制改革带动企业深化内部体制机制改革，不断提升国有企业活力动力。

第一，着力推进三项制度改革。一是着力推进国企内部劳动、人事、分配制度改革。构建“干部能上能下，员工能进能出、收入能增能减”的长效机制，推动完善按业绩贡献决定薪酬的分配制度。二是全面推行经理层成员任期制和契约化管理。混改企业基本实现了经理层任期制和契约化管理的全覆盖，实行内部培养和外部选聘相结合，按市场化方式选聘经理层，通过契约化将强激励与硬约束结合起来，积极探索建立与市场接轨的经理层激励制度，根据考核结果兑现薪酬并实施刚性退出。三是积极推动职

①数据来源：https://www.gov.cn/xinwen/2022-05/27/content_5692618.htm, 2022-05-27/2024-11-04。

②数据来源：https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_18989762, 2022-07-12/2024-11-04。

③数据来源：<http://www.sasac.gov.cn/n4470048/n26915116/n28915164/n28915194/c28940187/content.html>, 2023-09-23/2024-11-04。

业经理人制度。在已完成混改的企业中,按照市场化选聘、契约化管理、差异化薪酬、市场化退出的原则,积极推行职业经理人制度,激发职业经理人干事创业的积极性和创造力^[31]。

第二,深化考核激励约束机制。一方面,完善市场化薪酬分配机制。建立工资总额预算管理制度,实行“效益增、工资增,效益降、工资降”,人工成本得到有效控制。另一方面,灵活开展多种形式中长期激励。构建完善以虚拟股权、超额利润分享、股权激励、项目跟投、骨干员工持股为主要手段的中长期激励体系。通过不同方式的中长期激励,真正激发了管理层和全体职工干事创业的热情和动力。例如,在深入推动三项制度改革中,累计150户中央企业控股上市公司实施了股权激励,激励对象覆盖11.34万关键岗位核心人才,200个科技型企业实施股权和分红激励^[29],切实激发了企业内生动力。

第三,探索混改企业差异化管控。在加强党的领导、防止国有资产流失的前提下,探索对国有相对控股混合所有制企业实施差异化管控,推动对混合所有制企业实行有别于独资公司的差异化管控,推动混改企业通过完善公司治理形成更加灵活的机制,进一步激发企业活力^[32]。

(五)严守混改底线:全过程监督进一步加强

混改企业充分发挥企业内外部监督力量作用,加强对混合所有制改革全过程监督,坚决守住防止国有资产流失底线。

第一,持续做好混改全过程监督。通过加强事前可行性研究、强化事中跟踪、加强事后评价及督查,推动企业内外部监督合力。一是在混改前加强可行性研究。国有企业结合功能定位,聚焦难点问题等因素,对混改必要性和可行性进行充分研究,科学研究制定混改方案,选准选好合作者,真正引入高匹配度、高认同感、高协同性的战略投资者。把握关键环节,选定符合企业发展需要的混改方式。二是在混改过程中强化事中跟踪。在坚持依法依规的同时,针对一些个性化问题和复杂的矛盾,创新方式方法加以解决,维护职工合法权益,防止国有资产流失。三是在混改之后加强事后评价及督查。建立混改后评价机制,形成改革监督闭环,及时对混改效果开展评估问效,及时纠正纠偏。

第二,把握混改监督关键环节。一方面,严把企业混改方案决策报批、审计评估、产权交易、职工安置等关键环节,不断提高混合所有制改革规范性,切实防止国有资产流失。另一方面,充分保障职工对改革的知情权和参与权,维护职工合法权益,注重做好社会稳定风险评估等工作,职工安置方案须经职工代表大会或者职工大会审议通过,有效防范了内部人控制问题。

(六)形成整体效应:系统集成各项改革举措

混改企业发挥混合所有制改革对于国有企业改革“牵一发而动全身”的整体效应,带动和引领了各项改革联动发展,形成了改革整体效应。

第一,形成创新合力,激发自主创新动力。一方面,混改使不同所有制股东融合,充分利用不同资本的技术优势,牵头组建创新联合体或公共研发平台,形成创新合力。另一方面,混改后经营机制的深度转换,激发了混改企业管理层、科技核心骨干员工和关键岗位人员的创新动力和活力。

第二,聚焦主责主业,助力资本布局优化。一是通过出让股权解决历史遗留问题及国有企业办社会职能,有效剥离退出“两非”“两资”业务,使国有企业聚焦主责主业。二是通过出让股权引入“高匹配度、高认同感、高协同性”的战略投资者,投资布局主责主业及战略性新兴产业,促进了国有资本布局优化和结构调整,瞄准产业链供应链薄弱环节,助力产业链供应链现代化建设。三是混改基金采取股权投资形式,聚焦核心领域和核心技术,重点布局国家重大战略、科技创新和产业链关键领域。

第三,加强系统集成,发挥改革协同效应。一方面,混改过程中,涉及重组合并、市场经营机制改革、三项制度改革、职业经理人改革等多项改革。充分发挥了混合所有制改革综合性强、效应性高的特点,在改革中实现各项改革举措系统集成、协同高效。另一方面,深化混改与纳入“双百行动”“科改示范行

动”、区域性国资国企综合改革试验、世界一流企业创建示范工程等国企改革专项工程协同发力,以点带面、重点突破、狠抓落实,充分发挥了改革的示范作用。

四、我国混合所有制改革的未来展望

在中国式现代化进程中,应更加强调现有混改政策的落实落细,分类分层地推进混合所有制改革,将重点放在混改后经营机制的深度转换上,充分发挥混合所有制改革的集成作用,促进不同所有制资本深度融合,激发创新活力,为经济可持续发展注入强大动力,在新征程上开创更加辉煌的篇章。

(一)强化混改政策和实践的穿透落实

针对国企改革中“穿不透”“不到位”“不等温”等现象,应更加强调政策和实践的穿透实施和落地见效。一方面,结合推动构建国资监管大格局、形成国资监管一盘棋,加强对地市级、县区级国资国企的指导,推动各项改革向基层覆盖延伸,进一步拓展改革覆盖面,加快推动各类国企优化机制、转型发展。特别是针对硬骨头、深水区的环节,鼓励地方积极探索改革实践,激发国有企业向“难改”的领域动真碰硬。另一方面,集团公司根据“一企一策”制定方案,对所出资企业混合所有制改革进行指导,成熟一个推进一个,确保每一步改革都走得扎实、稳健,实现改革效益的最大化。

(二)分层分类推进混合所有制改革

继续坚持“三因三宜三不”的原则,坚持市场化、法治化的改革方向,既要统一思想认识、统揽全局,又要区分不同情况、区别对待。第一,分层推进国有企业混合所有制改革。从中央企业到地方国企,从集团公司到二、三级及以下公司,采取不同的改革思路,选择不同的改革方向。第二,分类推进国有企业混合所有制改革。根据国有企业所处的行业和领域,分门别类地采取不同的改革路径、明确不同的改革举措。第三,建立健全容错免责机制。对于造成探索性失误或未达到预期效果或产生一定损失混合所有制的改革举措,凡属符合国家法律、政策导向和改革方向,决策符合程序,且未造成重大不良后果、不存在利益输送的,经国资委党委研究认定后可按规定予以容错免责。

(三)注重混改企业深度转换经营机制

在混改企业中率先推行灵活高效的市场化经营机制,把经营机制转换作为混合所有制改革的工作重点,对符合条件的混改企业探索实施差异化管控。第一,进一步优化混改企业股权结构。要调整国有控股上市公司“一股独大”格局,积极引进其他战略投资者作为积极股东,切实提升上市公司质量。第二,混合所有制改革以形成公众公司为发展方向。持续推动国有企业通过IPO、资产重组等方式将优质资产向上市公司汇聚,提升国有控股上市公司治理水平。第三,进一步构建市场化经营机制。国有企业三项制度改革还需下更大决心、采取更有力的举措,强力推进。还需进一步发挥市场在资源配置中的决定性作用,在改革过程中注意充分引入竞争机制,建立相应激励机制,充分激发企业管理人员和职工干事创业的积极性。第四,探索实施差异化管控。探索混合所有制企业更加市场化的差异化管控,探索与社会资本合作的长效机制,切实激发国有企业活力与引领带动能力。结合混合所有制企业实际情况,在改革实践中形成差异化管控的管理方式和具体内容,并将对所出资企业的差异化管控和授权放权事项纳入公司章程等制度体系。

(四)发挥混合所有制改革的集成作用

混合所有制改革是深化国企改革的突破口与主战场,应充分发挥混合所有制改革“牵一发而动全身”的作用,提升国资国企核心竞争力。一是以混合所有制改革更好推动国有资本布局优化。落实新一轮国企改革深化提升行动,通过混合所有制改革,特别是利用资本市场推进兼并重组,推动国有资本更多布局战略性新兴产业、未来产业,推动传统产业深度转型,发展新质生产力。二是以混合所有制改革

促进国有企业创新。通过混合所有制改革,充分发挥多种所有制股东的积极作用,促进国有企业在科学技术、商业模式、企业管理等方面的持续创新。三是以混合所有制改革为抓手加快建设世界一流企业。通过混合所有制改革、重组整合、“两非”剥离等方面加快推进国有企业改革,打造现代新国企,真正实现由“管企业”向“管资本”转变,加快建设更多世界一流企业。

(五)促进各类所有制企业协调发展

深入落实“两个毫不动摇”,通过混合所有制改革使国企、民企等多种所有制经济携手创新,构建国有和民营企业高质量协同发展新格局。一是更大力度地促进各类所有制经济共同发展。鼓励国有企业与其他所有制企业加强各领域合作,在更深层次、更高水平上实现优势互补、互利共赢,形成产业升级辐射圈、技术创新融合圈。二是积极营造更加公平的市场竞争环境。着力打造市场化、法治化、国际化一流营商环境,在要素获取、准入许可、经营运行、政府采购和招投标等方面,平等对待各类所有制企业。坚持立法、执法、司法等各环节依法平等保护民营企业产权和民营企业家人身、财产合法权益,为民营企业创造更多安全感^[33]。三是主动对接国际竞争规则。要着眼于全球市场,在全球范围内集聚和配置资金、信息、技术、人才等要素资源。国有企业应主动适应国际国内“竞争中性”的政策取向^[34],做出及时响应和主动调整,以争取有利的国际环境和发展空间,减少参与国际竞争带来的制度摩擦。

参考文献:

- [1]余菁.“混合所有制”的学术论争及其路径找寻[J].改革,2014(11):26-35.
- [2]何伟.论混合经济[J].经济学家,2004(4):15-19.
- [3]黄速建.中国国有企业混合所有制改革研究[J].经济管理,2014,36(7):1-10.
- [4]张卓元.积极发展混合所有制经济,促进各种资本优势互补共同发展[J].经济理论与经济管理,2014(12):5-9.
- [5]陈东,董也琳.中国混合所有制经济生产率测度及变动趋势研究[J].经济与管理研究,2014(6):33-43.
- [6]郝云宏,汪茜.混合所有制企业股权制衡机制研究——基于“鄂武商控制权之争”的案例解析[J].中国工业经济,2015(3):148-160.
- [7]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[J].管理世界,2021,37(7):44-60+4.
- [8]彭五堂.论马克思产权理论的形成过程[J].生产力研究,2006(3):9-11.
- [9]吴易风.马克思的产权理论——纪念《资本论》第一卷出版140周年[J].福建论坛(人文社会科学版),2008(1):64-69.
- [10]COASE R H.The Nature of the Firm[J].Economica,1937,4(16):386-405.
- [11]SHLEIFER A,VISHNY R W.A Survey of corporate governance[J].The journal of finance,1997,52(2):737-783.
- [12]廖红伟,刘永飞.构建国资监管体制和混合所有制改革协同推进大格局[J].理论学刊,2021(6):60-69.
- [13]田光宁,杨璐.国有企业混合所有制改革的治理效应研究:基于企业债务违约风险的视角[J].金融评论,2023,15(5):56-76+125-126.
- [14]张维迎,吴有昌,马捷.公有制经济中的委托人—代理人关系:理论分析和政策含义[J].经济研究,1995(4):10-20.
- [15]曹瑾,张东旭,杨蓉.中国混合所有制改革与微观企业经济后果研究:进展、综述与展望[J].会计研究,2023(2):65-78.
- [16]张天华,张少华.偏向性政策、资源配置与国有企业效率[J].经济研究,2016,51(2):126-139.
- [17]胡玥,马新啸,马文杰.国有企业混合所有制改革与技术雇员结构优化——来自制造业国有上市公司的经验证据[J].海南大学学报(人文社会科学版):1-11[2024-09-17].<https://doi.org/10.15886/j.cnki.hnns.202404.0497>.
- [18]BOLTON P,ERNST-LUDWIG von THADDEN.Blocks, liquidity, and corporate control[J].The journal of finance,1998,53(1):1-25.
- [19]MUELLER H M,WARNERYD K.Inside vs outside ownership—a political theory of the firm[J].Social science electronic publishing,1999,32(3):527-541.

- [20]BENNETSEN M,WOLFENZON D.The balance of power in closely held corporations[J].Social science electronic publishing,2001,58(1):113-139.
- [21]GOMES A R,NOVAES W. Sharing of control as a corporate governance mechanism[R].PIER working paper, University of pennsylvania,2001:1-29.
- [22]郑志刚.分权控制与国企混改的理论基础[J].证券市场导报,2019(1):4-10+18.
- [23]郑志刚,刘兰欣.所有者缺位与国企混合所有制改革的突破方向[J].经济管理,2022,44(2):5-16.
- [24]PFEFFER J,SALANCIK G R.The external control of organizations: a resource dependence perspective[M].Harper & Row,1978.
- [25]郑美华.论混合所有制的高效率增长[J].财贸研究,2019,30(3):52-59.
- [26]何德旭,曾敏,张硕楠.国有资本参股如何影响民营企业?——基于债务融资视角的研究[J].管理世界,2022,38(11):189-207.
- [27]蒋永穆,王运钊.改革开放以来混合所有制的演进脉络、内在逻辑及展望[J].福建论坛(人文社会科学版),2023(10):5-17.
- [28]王攀娜,吴银玲,兰鹏飞.混合所有制改革的治理效应研究:综述与展望[J].重庆理工大学学报(社会科学版),2024,38(4):157-166.
- [29]深化国有企业混合所有制改革 充分激发企业活力和效率[J].国资报告,2022(8):95-97.
- [30]石颖.国有企业混合所有制改革的进展与建议[J].产权导刊,2022(3):30-34.
- [31]黄群慧,石颖,张慧.国有企业职业经理人制度改革研究[J].西部论坛,2024,34(3):24-36.
- [32]石颖,张晓文.混合所有制企业差异化管控模式研究[J].江淮论坛,2023(1):59-65.
- [33]余澳,贾卓强.民营企业参与地方国有企业混改的现实困境与对策研究[J].经济纵横,2019(12):51-58.
- [34]石颖.国际经贸规则中的国企条款演进与应对[J].宏观经济管理,2023(10):68-75+92.

Theory, Achievement and Prospect of China's Mixed Ownership Reform in the New Era

Shi Ying, Zhang Hui, Hao Xinhong

Abstract: Mixed ownership reform is an effective way to stimulate the vitality of enterprises, enhance the competitiveness of enterprises, and achieve high-quality development of enterprises. Since the 18th National Congress of the CPC, the mixed ownership reform has accelerated, and a series of strategic arrangements and institutional arrangements have been made from the central to local governments around the mixed ownership reform. In the new era, China's mixed ownership reform has experienced a development process of classified implementation, orderly promotion, steady deepening, consolidation and expansion, and has gained important experience in various aspects such as policy formulation, the scope of mixed reform, and reform achievements. On the basis of in-depth exploration of the theory of mixed ownership reform in China, this paper comprehensively summarizes the development history and achievement experience of mixed ownership reform in China since the 18th National Congress of the CPC, and looks forward to the development direction of mixed ownership reform in China in the future in combination with the requirements of high-quality economic development, so as to promote the steady implementation and continuous deepening of mixed ownership reform in the next step.

Keywords: Mixed Ownership Reform; Theoretical Tracing; Development Course; Achievement Experience; Future Expectations

(收稿日期:2024—10—15 责任编辑:吕 刚)