



所有制混合的制度瓶颈与改革前瞻

中国社会科学院经济研究所研究员 剧锦文

【摘要】实施混合所有制是党在新形势下深化国有企业改革的重大举措。然而，在实施过程中遇到了来自行业、融资、治理结构以及思想观念和企业文化等多方面的障碍，这些障碍已经影响到混合所有制实施的进程。为此，可采取以下途径：在国企分类的基础上，重点推进中间型和竞争型国有企业的混合所有制；通过消除行政性和制度性垄断壁垒而为民营资本的进入创造条件；通过修正银行和证券管理部门在信贷和上市方面的偏好，为民营资本进入国企产权关系缔造内生条件；通过优化国企治理结构，加大吸引民营资本进入国企的力度。

【关键词】混合所有制 国企 竞争 垄断

【中图分类号】F01

【文献标识码】A

问题的提出：改革进程中的混合所有制

所谓混合所有制经济主要指国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持有、治理结构相互融合的所有制形态。经济学界很早就提出应当对国有企业实施混合所有制的改革，它同改革早期学术界主张的国企产权多元化、股份制改革是一脉相承的。十八届三中全会再次为“混合所有制经济”注入了新的内涵，指出“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”。混合所有制已经成为我党在新的形势下对国有企业改革的一个基本方针。然而，回顾国有企业产权制度改革的实践，我们发现，在改革早期，改革的力度和速度都是比较快的，可是到了20世纪90年代中期以后，随着国有经济向基础性垄断行业的集中和国企规模的扩大，国企产权改革的速度和力度却有所减弱。导致国企产权多元化改革减速的内在原因有哪些？其中的阻滞因素是什么？

剧锦文，中国社会科学院经济研究所研究员、博导。研究方向为公司治理、国有经济、民营经济、当代中国经济发展。主要著作有《民营经济、民间资本与经济政策》、《非国有经济进入垄断产业研究》、《中国经济：路径与政策》等。

严重失衡的微观企业结构分析

出于研究的需要,我们首先对现有国企和民企的基本状况和基本特征作一些对比分析。

国有企业。首先,从行业角度看,目前多数大型国有企业盘踞于诸如铁路、公路、航空、石油、电信、邮政、电力、电网、银行、城市基础设施等垄断行业。与其他所有制类型的企业相比,这些企业拥有或多或少的垄断权利。它们可以利用这些权利获得不菲的垄断租金或巨额的政府补贴。

其次,从企业规模和效率上看,尽管我们没有获得全部国有企业的相关数据,但从进入全国500强的国有企业数据来看,在2013年中国500强企业中,共有310家国有企业,占总数的62%。2012年,这310家国企的营业收入总额为40.99万亿,平均营业收入为1322.26亿元;资产总额达到137.78万亿,平均资产总额为444.52亿元;利润总额为1.87万亿,平均利润总额为60.32亿元。310家国企的营业收入、资产、净利润平均值分别是进入500强榜单190家民营企业的2.78倍、6.40倍和3.70倍。^①显然,国有企业比民营企业有着明显的规模优势。国有企业不仅规模庞大,而且多以集团模式出现,也就是说,在企业内部有很多层级,有的集团企业内部层级会多达5个以上。从企业的经营效率上看,2012年中国500强中非金融类国有企业290家,民营企业187家。国企的收入利润率为2.5%,资产利润率为1.72%;而民企的收入利润率为2.91%,资

产利润率为3.68%。民企的经营效率均显著高于国企。^②

第三,从企业的融资状况看,国有企业和国有银行作为计划经济的微观基础和运作机关,即便在当今转轨模式下,它们之间的关系仍非同一般,我国资本市场主要也是出于国企改革考虑而创办的。在这种体制背景下,国有企业在融资时,首先会得到国有银行贷款的青睐;如果选择上市,也会获得优先发行权。因此,整体而言,与其他企业相比,国有企业有着较多的融资渠道和较低的融资成本。

第四,从企业治理结构角度看,国有企业仍然属于一种政治契约而非商业性契约。从央企到地方所属大型国有企业,其集团母公司的产权结构仍然是单一的国家所有制。以央企的母公司为例,在113家中央企业中,只有中国商飞、上海贝尔、中国联通等8家央企在母公司层面做到拥有多元投资主体,其他央企虽然旗下拥有数家上市公司,但母公司还是单一股权结构。从企业经营层的构成来看,企业的高管如董事长、总经理,乃至董事、监事等基本由有关党政部门选拔和任命。在所有者缺位的情况下,这些“内部人”已经形成了强大的控制势力,甚至已经成为了一个个的利益集团。尽管名义上的激励并不强,但他们主要获取的是各种控制权私人收益,而这种灰色收益远远大于名义收益。

民营企业。改革开放以来,民营企业的确获得了长足发展,已经成为推动我国经济发展和市场化改革的重要力量。民营企业在发展中也铸就了自身鲜明的特色。

首先,从产业分布上看,民营企业起



步于竞争性行业，尽管这些年也有一些民营企业涉足基础性和垄断性产业，但整体而言，绝大多数仍然分布于各类竞争性产业领域。由于进入壁垒低，一些产业已经出现了过度竞争和恶性竞争，特别是在一些低端的制造业领域，民营企业甚至在苦苦挣扎，苟延残喘。它们渴望进入那些获利丰厚的垄断行业，但迫于过高的进入壁垒只能望洋兴叹。

第二，从企业规模和效率上看，绝大多数民营企业是小型的，注册资本多在100万元左右甚至更少。即便我们选用进入500强的中国民企作为考察对象，其规模仍然与国有企业有很大差距。而在企业的经营效率方面，民营企业则显著高于国企。

第三，从企业融资状况看，由于民营企业在体制之外，即便发展到今日仍然难以获得国有银行的贷款青睐，在上市方面也难以与大型的国有企业相比。有研究指出，目前绝大多数中小微型民营企业更多地通过民间融资实现资金的筹措，贷款利率比正规金融机构高出30%以上^③，而且有着很高的风险。他们企盼能同国企一样得到低成本的资金支持。

第四，从企业治理结构上看，绝大多数企业是家族式的。不仅企业的产权由家族成员持有，同时控制权也牢牢掌握在家族成员手中，但明晰的产权关系又使得它们的经营原则一定是市场化的，经营目标就是追求收益最大化。

很显然，这种严重失衡的微观企业结构不可能是一种健康的企业生态环境，也不具有稳定性和可持续性，只有打破这种对峙、走向混合所有制经济，才能实现国企和民企的共生共赢。

混合所有制的制度障碍

从产业角度看，国有企业主要集中于基础性垄断行业，而民营企业则主要分布于广大的竞争性产业领域。处于垄断性领域的每一家国有企业都有着巨大的规模，这不仅使其自身成了一个具有强烈利益诉求的主体，而且，各个垄断行业中的国有企业也已构成了具有一致利益诉求的共同体。在既有体制下，它们会共同维护已有的特权而排斥异己，尽管民营资本渴望进入这些垄断产业，但是，除了自然垄断因素形成的技术性壁垒外，国企已形成的利益共同体也会协同地构造一些制度性和策略性壁垒。正是这些产业壁垒的存在，大大减缓了混合所有制的进程。

从融资角度进行分析可知，国有企业可以获得持续的银行低息贷款，或者通过证券的溢价发行而融入更多的资本，吸引民间资本则通常被放在最后。由于存在银行和资本市场更廉价的资金供应，因而产生了对民间资本的“挤出效应”，正是这一“挤出”构成了推行混合所有制的一大障碍。

从企业的产权结构看，大多数国有企业采取集团化的“金字塔”模式，在集团层面是一元化的国有产权，假如民间资本进入集团层面的产权结构中，由于国有产权规模巨大，任何一个独立的民间资本最多能够获得剩余收益，这对追求收益最大化的民间资本而言显然是次优的，这会影响到民间资本进入国有企业的积极性。第二，从企业的实际控制权结构看，伴随着国有企业从最低层级逐级上升到集团层面，控制权的行政性安排和“内部人”控制

会越来越严重。在这种情况下，无论民间资本的规模和占比有多大，也都难以获得相应的控制权及控制权收益，也都难以对企业重大经营决策发表自己的意见。第三，从监督结构看，由于高级别国企高管的行政任命和内部人控制，产权主体的监督往往会失效，且不说小的利益主体由于存在监督“搭便车”效应而不愿实施监督，即便民间资本愿意付出监督的代价，而监督的收效通常是微小的。因此，我们得到这样的结论，由于国企特有的治理结构，民间资本不情愿进入集团层级的国有企业之中，这在一定程度上阻滞了混合所有制的形成。

破除制度瓶颈：对策建议

国企实施混合所有制过程中存在的这些阻滞因素，表明了深化国企改革任务的长期性和艰巨性。针对这些障碍我们应当采取怎样的对策呢？

第一，进一步明确和细化国有经济的分类改革。我们认为，实施混合所有制与国有经济的功能定位直接相关。过去30多年的实践表明，混合所有制经济的发展不仅与两类企业的比较效率有关，而且与政府的政策主张相关。因此，在促进混合所有制发展时，首先需要明确国有经济的功能及其分类，需要进一步明确关于民营经济、民间资本准入的具体政策，以最大限度地为民间资本进入国有企业产权结构创造良好的政策环境。

从国有经济的功能和分类上看，我们大致可将国有企业分为三类：公益型企业、中间型企业和竞争型企业。公益型国

有企业属于“公法人”范畴，需要在经济增长和经济转轨实现的前提下，更多地满足社会公共福利，实现社会公共福利的最大化。对于这类国有企业，我们主张无须搞混合所有制，其实它们也没有条件搞混合所有制；要坚决限制这类国有企业的产业扩张行为，并要求其尽快把那些非公益性业务剥离出去，如果涉及竞争性业务要彻底退出。同时，还应对这类企业的预算、资金来源、资金使用等细节实施严格管理。中间型国有企业属于“特殊法人”范畴，应当明确其所具备的特殊功能，可以通过制定“特殊法人”法规范其行为，明确政策应该如何支持，在产权关系方面特别是低层级企业的产权结构中可以逐步引入民间资本，向混合所有制模式过渡。由于这类国企存在垄断租金，实际控制者不愿意放弃拥有的特权，而民营企业和民间资本则渴望进入，因此，它们必然是将来推进混合所有制的重点和难点。竞争型国有企业完全属于“商法”调节范畴，应完全由市场调节和约束，对于这类国企应大胆地推进其实施混合所有制。而且，针对这类国企改革的法律法规、政策比较完善，过去改革的成功案例也很多，因此它们在推进混合所有制时不会遇到太大困难。

第二，将混合所有制企业确定为我国大企业的发展战略。在经济日益国际化的背景下，我们确实需要一批具有很强国际竞争力的大企业。但是，我们必须重新审视我国的大企业战略，由于国企本身的制度和治理因素，以及日渐强大的利益集团控制，将大企业战略全部放在纯粹的国有企业身上存在一定的风险，因此，有必要将混合所有制企业作为我国大企业战略



的重要选择。目前,要突破过去国有大企业实施的狭隘的“资本化”成长策略,及时将“资本化”与“民营化”结合起来,将那些仍处于竞争领域的国有大企业集团尽快改变成产权多元化的混合所有制企业实体。

第三,努力消除民营经济、民间资本进入垄断产业的各种壁垒。民营经济、民间资本进入垄断产业的障碍或者壁垒,主要来自于制度与行政方面,因此,我们应当围绕这些因素制定相应对策,废除一些不必要的制度和规定,完善法律制度,改革现行的行政审批制度,重塑监管模式。在强化政府监管独立性的同时,要着力遏制利益集团左右政府决策和出于小集团利益而故意阻碍民营资本进入的行为,为民营经济、民间资本构筑进入垄断产业的制度平台。尤其要鼓励那些垄断性国企将那些属于竞争性的业务和环节拿出来,与民营经济、民间资本组成混合所有制经济实体。

第四,弱化金融部门、资本市场对国有企业的信贷和上市方面的偏好。金融部门、资本市场对国有企业的信贷和上市方面的偏好,是造成国企不愿吸纳民间资本的重要制度因素。因此,如何弱化这些偏好已经成为国企实施混合所有制的关键环节。然而,要想做到这一点阻力非常大。因为,且不说银行和国企都是国有的,无论是从组织的角度还是个人的角度来看,它们都有着内生的利益关联,从国企的行业特性、企业规模以及政治优势等方面看,任何性质的银行都愿意将资金贷给它们。这就要求我们只能采取更具强制性的外在措施,比如,政府应强行规定银行在制定信贷规划时,要体现更少歧视性的信贷结构安排并严格实施,使得国企在

取得贷款时与其他性质的企业是公平的;在企业上市方面,证券监管当局应当对所有企业一视同仁,而不能再仅仅偏向于国企。如果外部的融资环境能够得到真正改善,国企在融资时就会更积极主动地吸纳民营经济、民间资本,国企的混合所有制改革才会有更多的内生性动力。

第五,改革国企治理结构,强化市场在要素和权利配置中的作用。国企的行政性治理结构和强势的“内部人”控制,使得民营经济、民间资本在进入国企时心有余悸。我们应当在国企分类改革的前提下,对于那些竞争型和中间型国有企业的治理结构进行大胆改革。如果相关企业已经实行了公司制,首先要从董事会的变革入手,要引入更多的独立董事,减少政府官员在董事会中的比例,使得董事会具有更广泛的社会代表性,这本来就符合国企的基本性质。在此基础上,对经营层的选聘要更多地依靠市场,从而尽量减少党政机构的选聘权。国企只有在人员和权利配置方面更公平合理和公开透明,民营经济、民间资本才更愿意进入国企。

第六,创新民营产业基金,鼓励民营资本从进入低层级企业起步。前面已经提到,多数国企采取“金字塔”控制模式,在集团层面基本上是一元化的国有产权,以下逐级的国有产权按比例递减。也就是说,一些低层级的国有企业已经实现了混合所有制,只是非国有产权的比重高与低的问题。以央企为例,根据国资委的相关数据,截至2012年底,中央企业及其子企业中,混合所有制企业户数占公司制企业户数的比例接近57%,占中央企业登记企业总户数的一半以上。中央企业资产总额

的56%、净资产的70%、营业收入的62%已在上市公司。因此，我们认为，非国有资本仍然可以循着这条路径进入国企内部。一方面，可以提高已经成为混合所有制企业中非国有产权的比重，同时，在此基础上也可以增加高一层级甚或更高层级企业的非国有产权的比重。对于集团层面而言，我们建议通过创设民营性质的产业投资基金，将分散的民营资本汇聚成一个更大规模的资本，然后进入国有集团企业的产权结构之中，从而在集团层面最终实现混合所有制。当然，在涉及国有产权交易的过程中，设置防止国有资产流失的制度和机制同样是必要的。

第七，进一步解放思想，澄清模糊认识。对于国有企业推行混合所有制，在人们的思想观念上存在三种类型：一种是极力否定，因为一旦国企实行了混合所有制就会动了他们的“奶酪”。因此，他们会采取一切手段甚至不惜假借威胁国家安全

的名义进行反对。对于这类人需要揭穿其本质。另外一种困惑或担忧，他们不见得真正反对混合所有制，但他们担心会影响国家的政治、经济安全，会导致国有资产流失，对于这类人我们应当呼吁其进一步解放思想，要宣传一些实践中的成功案例。还有一种是认识不清，这就需要加大理论的引导和宣传，提升认识水平。

总之，在推进国企混合所有制时，若能认识到它对深化国企改革的意义，认识其间的各种阻滞因素，并采取一些有针对性的政策措施，改革的目标是有希望达成的。

注释

①②中国企业联合会、中国企业家协会：《2013 年中国 500 强企业发展报告》，北京：企业管理出版社，2013 年，第 3 页。

③黄孟复主编：《中国民营经济发展报告（2010—2011）》，北京：社会科学出版社，2011 年，第 81 页。

责编 / 凌肖汉

Difficulties with Mixed Ownership: Institutional Bottleneck and Reform Prospects

Ju Jinwen

Abstract: Implementing mixed ownership is a major measure of the Party in order to deepen the reform of state-owned enterprises (SOEs) in the new situation. However, various difficulties in industry, financing, governance structure and concepts, corporate culture and other areas were encountered in the implementation process, and these difficulties have affected the process of implementing mixed ownership. In response to this, we can take the following specific implementation approaches: on the basis of the categories of SOEs, we should focus on promoting mixed ownership in the intermediate and competitive SOEs; create conditions for private capital to enter the protected market through the elimination of administrative and institutional barriers; create endogenous conditions for private capital to engage in property rights of SOEs by amending the preferences of the banking and securities regulators in credit policy and IPO approval respectively; and intensify efforts to attract private capital into SOEs by optimizing the governance structure of SOEs.

Keywords: mixed ownership, state-owned enterprises, competition, monopoly