

混合所有制发展的基本原则

中国经济经历 30 多年高速增长之后，由于外部环境变化、要素结构变迁和生产效率降低等因素，使得中国进入一个经济增长中枢下移的历史过程。在这个具有历史性的转型中，部分国有企业垄断、低效及其相关的体制机制弊端成为各界声讨的对象。十八届三中全会之后，积极发展混合所有制经济成为历史的潮流，国资委的试点改革方案以及部分企业的快速“混合”又掀起了改革的浪潮，但同时亦引发了国有资本主导性以及国有资产定价等诸多问题的讨论。

一、混合所有制本质：产权问题

从新制度经济学的视角出发，产权的基本功能与资源配置的效率直接相关，良好的产权使得经济体系具有内在的激励机制：一是降低交易费用，二是收益预期得以稳定，三是当产权行使成本向零收敛时，个人投资收益可以较为充分地接近于社会收益。自从科斯、斯诺等开创性地建立产权理论框架及其经济增长与结构影响体系以来，产权的界定、调整、变革和保护就被认为是经济制度改革的核心内容之一，亦是发挥改革红利、促进经济增长的有效途径。

在国有企业改革中，最为核心的内容就是产权改革，相对于企业的流程再造、组织创新、管理优化等环节而言，产权则是最本质的改革。十八届三中全会全面深化改革的战略中强调，要积极发展混合所有制经济，混合所有制是我国基本经济制度的重

要实现形式，本质上亦是产权的调整、改革和重组。

对于混合所有制经济发展大致存在两种相对具有分歧意义的观点：一是发展基于国有控股的混合所有制经济，把发展混合经济作为夯实国有资本、巩固公有经济以及强化国资主导的一种有效方式。二是发展基于民营经济的混合所有制经济，把发展混合经济作为强化私人资本参与国民经济、削弱国有资本垄断地位、夯实市场机制决定性作用的一种有效途径。

国有资本以及国有企业在效率和公平两个层面都遭受国内各界的诸多诟病，在发展混合所有制经济中，第二种改革方式似乎获得更多的认同。这个逻辑强调强调国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合和共同发展，但更加强调非公有资本的能动性、创造性和高效性，强调非公有资本应该在国企改革和经济发展领域发展更大作用。

但是，在实践中，第二种改革方式与第一种改革方式并非的割裂的方式。第二种方式似乎是改革的路径，而第一种方式则是改革的真正目标。通过引入私人资本等其他“混合要素”使得整个经济体系主体更加多元化、信息更加透明化、配置更加高效化，但是，发展混合经济仍然要保持公有制经济的主体地位。混合所有制经济发展的落脚点是实现国有资本放大功能、保值增值和提供竞争力，要有利于公有制主体地位，增强国有经济活力、控制力和影响力。此项改革的目的，可能是通过适度地引入其他所有制资本，提高资源配置效率，但应该坚持国有资本的主导作用。

二、混合所有制：中国的实践

混合所有制经济在微观层面是指不同所有制性质的投资主体共同出资组建成企业的一种经济形式；从宏观角度看，混合所有制经济是一个经济社会中多种经济成分相互依存、渗透和融合，共同构成该经济的所有制结构。广义地讲，凡是非单一所有制性质的企业都属于混合所有制经济。

实际上，在上世纪 90 年代末的国有企业改革中，混合所有制在当时也是炙手可热的话题。只是当时党的十四大明确了国有企业改革的目标是建立：产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学现代企业制度，本质上是股份制改革。混合所有制从范畴上讲应该要广于股份制，混合所有制强调的是出资主体的多元性即资本出资主体，而股份制强调的是资本组织形式，混合所有制可以组织成为股份制公司，还可以组织成为其他形式的企业。上世纪 90 年代国有企业改革更多是以股份制改革为主导，但是，

股份制改革本质上就包括引入其他所有制经济成分，一定程度上这也是一个混合所有制经济发展的过程。只是当时改革强调国有资本的控制权，股份制改革之后基本仍然是国有资本绝对控股或者相关控股的格局。

上世纪 90 年代末开启的国有企业改革最大的特点之一就是快。股份制改革涉及多方的利益主体，本应该是一个利益博弈的复杂过程，但是，当时国有企业改革以迅猛之势加以推进。比如江苏南京在 2000 年底宣布其后一年左右将出售 80% 的国有中小企业股权；吉林省在 2005 年一年左右时间基本完成 816 户国有工业企业的改制任务。

当时国有企业改革迅速完成，为中国经济发展奠定了良好的基础，但是，在这个过程中留下的问题亦令人反思：一是政府主导性强，使得部分国有企业改革成为政治动员式改革，但最后发现改革的根本目标并没有实现，不得不进行二次改制、三次改制。二是改革程序缺乏公正性、公平性和公开性。国有企业作为全民所有制的重要体现，部分改制过程中并没有经过公平、公正和公开的改制程序，使得改制的结果缺乏公平性。三是出现一定程度的国有资产贱卖和寻租问题。由于改制速度快，部分企业没有来得及进行合理的产权价格评估和定价，“像卖破烂被一卖了之”，国有资产流失成为一个显性问题。四是出现了一定的社会问题。1995-2003 年，国有单位职工减少近 40%，国有制造业职工减少 74%，失业问题较为凸显。最后是国有企业改制出现反复，后来以做大做强、资源整合等标准，强化了国有企业的兼并重组，反而是强化了国有资本的市场主导性，并一定程度上造成“国进民退”现象和国有资本利益边界扩大化。

回顾上世纪 90 年代以来的国企改革及其存在的诸多问题对于如今积极发展所有制改革仍然是有重要意义的。混合所有制经济不是“破坏性创造”，而是内生性诉求、改良式发展和渐进性过程。

三、混合所有制改革：分权法原则

诺斯曾说过：历史总是重要的。它的重要性不仅仅在于我们可以向过去取经，而且还因为现在和未来是通过一个社会制度的连续性与过去连接起来。今天和明天的选择是由过去决定的。

纵观我国国有企业改革的历程，国有资本改革持续地坚定地遵循了分权法的基本原则。即使是现今提出的混合所有制经济，亦仍然坚持分权法的基本原则，不是走俄罗斯的彻底私有化道路，混合所有制仍然是延续过去的政策框架。

在上世纪 90 年代末期的中国国有企业产权改革中，中国为了避免出现俄罗斯休克疗法中的国企改革问题，则主要是践行以分权法为基础的国有企业改革模式。分权法是将一家实行股份制改革的国有企业的股权在国家股东和私人股东之间进行分配，国家股东仍然可以代表国家对企业进行有效影响，在股份制改革中实际上是国家股东和私人股东之间的内部分权。与分权法相对的是外部控制法，外部控制法是将一家实行股份制改革的国有企业的股权全部转变为私人股权，政府对这家企业的控制只能从外部实现，而不能再以股东的身份对企业实行内部控制。

本轮混合所有制经济的发展之所以被认为是新型发展模式的重要基础，在于其对企业产权结构以及经济所有制结构的潜在影响，而这个影响则主要体现在发展混合所有制经济的“三个允许”：一是允许更多地发展混合所有制经济；二是允许非国有资本参股国有资本投资项目；三是允许企业员工持股。这意味着：一是私人资本可以和国有资本一样成为地位平等的企业权益资本；二是私人资本可以适度打破国有资本及其项目的垄断性；三是员工个人可以成为国有企业的股东。

混合所有制发展强调了非公有资本的重要性甚至是个人的资本权利，但是，混合所有制有私有化的成分，但本质上不是私有化。“三个允许”扩大了非国有资本的权利范畴，但是，仍然保持了国有资本及其潜在的影响力甚至控制力。混合所有制本质上仍然是一个分权法原则的改革进程，而不是俄罗斯国有企业改革的外部控制法原则，但是混合所有制具有私有化的要素，要严防过度的私有化。

上世纪 90 年代初期，俄罗斯期待以“稳定化、自由化和私有化”来过渡到市场经济体系，以创造一个“广泛的私有者阶层”，同时政府通过市场机制和监管机制来实现“外部控制”，以充分发挥市场在资源配置中的基本功能。

俄罗斯国有企业改革遵循了其 1992 年制定的“私有化纲领”。在国有企业改革方面，“私有化纲领”要有效打破国家所有制的垄断地位，通过出售国有和地方财产，形成一个广泛的私有者阶层，并最终建立一个以私人所有为基础的所有制结构。当时为了迅速完成私有化进程，俄罗斯甚至通过发行股权认购证的方式将国有资产卖给广大公民。俄罗斯政府还以立法的方式规定了私有化的目标，即到 1995 年底私有经济成分不应低于 60%。

但是，在迅速私有化过程中，缺乏透明的信息披露、缺乏有效的监督机制、缺乏真正的机会平等，加上私人财产保障制度和市场体系的不完善，使得俄罗斯国有资产

大量流失，个别人成为国有企业的私有化主人，而“广泛的私有者阶层”并没有因此出现，橄榄形社会阶层体系亦没有建立，而原有国有企业的“外部控制”目标则最终成为了一种内部人控制机制。俄罗斯外部控制法原则下的国企改革造就了一批超级富豪和利益集团，随后引发了巨大的经济社会以至政治问题，而国有企业在国民经济中的主体地位和主导作用被大大削弱，为此，俄罗斯基于外部控制法原则的国有企业改革本质上是不成功的。

四、混合所有制发展的基本原则

混合所有制发展如今已经成为一个潮流，但是，基于混合所有制的本质、国内改革的经验以及俄罗斯等外部的启示，混合所有制发展应该坚持市场化、主导性、匹配性、自愿性、公开性和规范性等基本原则。

混合所有制的发展最为基础的是不同所有制主体的相互交叉与融合，而实现这种结果的必然过程就是产权的交易。要完成产权的交易，产权的价格确定则是最为核心的工作。不管是过去的国有企业改革，还是国外的国有企业改革，产权及其定价机制始终是一个核心问题，也是最容易遭受诟病的问题。在混合所有制企业形成的过程中，产权定价应该遵循基本的会计准则和市场标准，比如以市定价。如果民营资本以低于净资产价格引入国有资本，则民营老板可能被冠予“志在千里”的名声；但是，如果国有资本以低于净资产的价格引入其他所有制资本，无疑会被打上“资产贱卖”和“利益输送”的标签。比如，一个注册资本金只有几千万的民营企业获得具有千亿资产国有企业超过 15%的股权，对普通公众来说可能会对交易定价提出巨大的疑问。混合所有制发展过程中，应该进一步完善国有资产管理体制、国有资本功能定位和产权转化机制，第一个核心问题就是不要把“混合”搞成“贱卖”。

混合所有制的第二个问题是国有资本能否继续保持主体地位或主导作用。假定一个国有企业引入 4 个其他所有制资本，5 个股东股权均分各 20%，那么国有资本股东从 100%控股到只有 20%的股权，如何发挥国有资本的主体地位和主导作用？在重大决策的过程中，依据不同的标准可能国有资本都不够资格否决议案。混合所有制改革的本质不是为了削弱国有资本的主导性，而是为了在提供资源配置效率的基础上夯实国有资本在国民经济中的主导作用。

混合所有制第三个重大问题是不同所有制主体的匹配性和融合性。混合所有制目的是为了资源的有效配置，生产力要素的优化组合，多种资本优势的充分发挥，各种

所有制经济优势互补、融合发展。应该对产业分布、竞争状况、功能定位、所有制结构等进行分类管理和引导，对一些“混合”主体进入要注重匹配性和融合性，放宽准入门槛不等于没有门槛，要注意区分不同行业的属性、相关性以及融合性。不熟悉实际情况的公众可能无法理解一个以信息产业、资源能源、酒业等为核心业务的大型国有企业与一家装修公司“混合”的意图何在，能否发挥混合之后的优势互补和有效融合。混合所有制第三个关键是要不要把“混合”搞成“混搭”。

混合所有制第四个重大问题是要尊重非公有资本的自愿性。混合所有制更强调双向性，私人资本可以参与到国有企业和项目之中，国有资本亦可以参与到私人资本及其项目之中，现交叉持股、相互融合。但是，目前如何引入非公有资本、如何协调国有与非公有资本关系、如何平等对待非公有资本的权益等缺乏一个整体框架。政府以及国有企业不应该利用行政力量或者竞争优势逼迫非公有资本与国有资本“混合”，把“混合”变成“吞并”。

混合所有制第五个问题就是信息公开原则。既然国有资本想引入非公有制资本或者民营资本想引入国有资本以实现资源配置优化，那么应该秉承公平、公正和公开的信念进行信息披露，一则使得所有相关主体获得足够的信息以加强决策，二则有利于相关方交易成本的降低，三则形成一种公共的监督机制。目前，在信息爆炸的年代，公众和舆论可以通过不同的信息渠道来获得混合所有制变革中的各种交易情况和信息，可以甄别交易的公平性。与其在“黑盒子”里面操作，不如进行信息公开。为此，不要将混合所有制改革变成内幕交易。

最后，混合所有制应该有一个制度框架、基本规范及标准指南。中央政府或者相关部门应该对混合所有制发展做好顶层设计、建立制度框架，就重点问题设置基本规范，就关键指标设立参考指引。一是做好顶层设计，完善混合所有制的基本制度安排，特别是国有资本功能定位和国有资产管理体制等。二是应该明确哪些行业可以成为“混合”经济，或者设立“负面清单”说明哪些是不可以“混合”。三是设置不同所有制资本相互“混合”的基本规则及其配套机制，比如平等、公开、匹配性等。四是设立产权及资产转让或变更的基本财务规范和指标体系，特别是资产定价机制。最后是强化监管机制建设，侧重资本监管和功能监管。最后，应该严防混合所有制经济发展成为一种“混沌”经济。

本质上，混合所有制是资本组织主体多元化，这是中国经济发展模式转向和结构

调整的内在需求，同时也是微观层面资源配置优化的自我选择。混合所有制经济固然是有利于资源配置优化、有利于国有资本主导性、有利于不同所有制经济共同发展和市场决定性作用的强化，但是，混合所有制经济改革建设过程中首先应该遵循市场化、主体性、匹配性、自愿性、公开性和规范性等基本原则，才能夯实企业作为微观主体的资源配置功能，才能真正发挥市场的决定性作用。

声明：本报告非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际金融研究中心所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。