

# 中国国际经济交流中心 研究报告

第 42 号（总第 864 号）

2017 年 9 月 11 日

## 当前国有企业混合所有制改革面临的问题与建议

在过去多年混合所有制实践基础上，党的十八届三中全会把混合所有制改革提升到了一个新的高度。习近平总书记强调，积极发展混合所有制经济，是新形势下坚持公有制主体地位，增强国有经济活力、控制力、影响力的有效途径和必然选择。当前，国企改革已进入关键阶段，要在重点领域和关键环节尽快取得新的进展和突破，混合所有制改革成为新一轮国有企业深化改革的重要突破口。

### 一、当前国有企业混合所有制改革面临的问题

近几年，国企混改不断深化，政策法规逐步完善。截至 2016 年底，中央企业混合所有制企业户数占比已达 67.7%，一半以上省级地方监管企业及子公司中混合所有制企业数量占比超过 50%。但也应看到，无论在认识层面，还是操作层面，仍存在不少问题。围绕混合所有制改革的争论一直没有停止，操作中也有误区。

**一是将国企混改混同于“私有化”。**混改过程中的国有资产流失问题一直是人们关注的焦点，也是必须克服的最大障碍。由于混改涉及将国有股权出售给非国有方，如果存在信息不透明、交易定价不合理、交易程序不公正等问题，就容易造成国有资产流失。有人认为国企混改就是私有化，必然出现国有资产流失。防止国有资产流失的关键，是要做到程序公正、交易公平、信息公开、法律严明。如果操作流程和审批程序规范，国资定价机制健全，第三方机构作用得到很好发挥，审计纪检及内部员工等监管到位，是可以守住国有资产不流失“底线”的。

**二是忽视国企混改的“分类分层”指导。**国企改革是以国企功能分类为前提的。根据中共中央、国务院《关于深化国有企业改革的指导意见》，国有企业可分为公益类、主业处于充分竞争行业和领域的商业类，以及主业处于关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域、主要承担重大专项任务的商业类国有企业。不同类型的国有企业有不同的国资监管机制，混合所有制股权结构中的国有持股比例要求不同，企业治理机制也有差异。一个国企是否进行混合所有制改革，混改中国有股份比例多少，改革进程节奏快慢，都要以企业功能定位和类型确定为前提。对于中央企业、地方企业来说，是否实行混改以及混改方案不应雷同。

**三是存在“重股权、轻治理”。**当前混改工作中，很多把重点放在公司股权重构上，忽视对公司治理结构的完善。混改的最终目标是提高国企经营效率和国有资本运行效率，实现国有资本最大程度保值增值，更有效实现各类国企的使命。其中最直接的决定性因

素，就是企业治理结构的完善。混改能否成功，不能仅体现在是否引入非国有股东上，还要体现在是否构建起有效的公司治理结构上。要根据已颁布的《国务院办公厅关于进一步完善国有企业法人治理结构的指导意见》，具体化和制度化股东会、董事会、经理层、监事会和党组织的权责关系，构建高效的运行机制，并将加强党的领导与完善公司治理有效结合起来。

**四是存在“重结果、轻过程”。**一些地方政府因急于推进国企改革，往往采用政府熟悉的目标管理方式，设立国企混改时间表。国企混改应是一个市场化演进过程，而不是政府行政目标管理过程。混改是一个复杂系统工程，涉及股权结构设计、各方利益调整、激励机制重构、产权市场交易以及资产定价等活动，要求确保股权转让、增资扩股等市场信息透明，确保市场交易过程被严格监管和第三方机构的作用有效发挥，不能急于求成。

## 二、建议

**（一）改革的基本模式。**对于主业处于充分竞争行业和领域的商业类国企，原则上都要实行混改，推进整体上市。对于主业处于关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域、主要承担重大专项任务的商业类国企，要保持国有资本控股地位，支持非国有资本参股，对自然垄断行业，实行以政企分开、政资分开、特许经营、政府监管为主要内容的改革。《国务院关于国有企业发展混合所有制经济的意见》已列明了此类企业混改的负面清单。对于公益类国企，具备条件的也可以推行投资主体多元化，还可以通过购买服务、特许经营、委托代理等方式，鼓励非国有企业参与经营。

**（二）国企混改路径。**上世纪 90 年代开始，我国允许国内民间资本和外资参与国有企业改组改革。在实践摸索中，国企改革形成了几种较具操作性且具备政策法规基础的改革路径。《国务院关于国有企业发展混合所有制经济的意见》在这些路径的基础上提出了新的指导意见，包括国有资本投资运营公司对公共服务、高新技术、生态环境保护和战略性新兴产业等重点领域的发展潜力大、成长性好的非国有企业进行股权投资、非国有资本参与国有企业改革以及员工持股等。新一轮混合所有制改革重点是积极引入各类投资者，实现股权多元化，探索集团层面股权多元化改革。按照完善治理、强化激励、突出主业、提高效率的要求，在电力、石油、天然气、铁路、民航、电信、军工等领域迈出实质性步伐。国有企业在通过上述模式完成混合所有制的初步改革后，还可以申请上市融资，实现企业按照上市企业的公司治理、规范运作要求运行，并通过向社会公开募集资金的方式，进一步吸收社会公众资本参与混合所有制改革，实现国有资产保值增值。

**（三）国企混改操作。**我国自允许国内民间资本和外资参与国有企业改组改革至今二十余年，企业国有产权管理制度也经历了逐步完善的过程。现已建立起以《企业国有资产法》为基础，以《企业国有产权监督管理条例》《企业国有产权转让管理办法》《企业国有产权无偿划转管理办法》《企业国有产权交易操作规则》《关于规范国有企业改制工作意见》《关于进一步规范国有企业改制工作的实施意见》《企业国有资产评估管理暂行办法》等一系列行政法规、部门规章构成的法律规范体系，对国有产权交易、国有企业

改制所需要履行的程序均做出了明确规定。2016年，国务院国资委和财政部联合颁发的《企业国有资产交易监督管理办法》，进一步完善了涉及的方式、程序等事项。通过对相关法律等进一步梳理，可以找到有效的操作办法。

**（四）员工持股问题。**《企业国有产权向管理层转让暂行规定》于2005年颁布以来，如何实现国有企业核心员工持股，使员工能够深度参与企业经营管理，激发员工主人翁意识和责任感，一直是重要命题。为了规范国企改革过程中的职工持股、投资事项，国资委先后颁布《关于规范国有企业职工持股、投资的意见》和《国务院国有资产监督管理委员会关于实施〈关于规范国有企业职工持股、投资的意见〉有关问题的通知》，但员工持股中存在的持股主体、持股资金来源、持股程序、持股价格等方面存在的不规范情况一直没有得到有效解决。2016年8月，国资委、财政部、证监会联合颁布《关于国有控股混合所有制企业开展员工持股试点的意见》以“疏导”式理念推进工作。这将较好的解决员工持股事项。

近来，中铁总、联通等在混合所有制改革方面取得实质性进展。总体来看，二十余年国企改革过程中政企不分、权责不明、管理层缺位等积累已久的问题难以短期内解决，推进国企混改，从根本上来是要“有利于促进企业发展、有利于维护稳定局面、有利于保障股东与企业职工的利益”，通过混改实现“定机制、激活力、出效益、谋共赢”。

（“完善我国所有制结构重点任务研究”课题组 执笔：任海平）