

# 发展混合所有制经济应遵循五大原则

□中国社科院金融所 郑联盛

中国经济经历30多年高速增长后,由于外部环境变化、要素结构变迁和生产效率降低等因素,进入一个经济增长中枢下移过程。在这个具有历史性的大转型中,积极发展混合所有制经济成为历史潮流。国资委的试点改革方案以及部分企业的快速“混改”掀起了改革浪潮,但同时亦引发了产权等诸多问题的讨论。

## 坚持分权法的改革进程

在上世纪90年代末的国有企业改革中,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”的现代企业制度,本质上是股份制改革。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及其他形式的企业。上世纪90年代的国有企业改革更多是以股份制改革为主,但本质上也包括引入其他所有制经济成分,一定程度上也是一个混合所有制经济发展的过程。

彼时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,为中国经济的发展奠定了良好的基础,但在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资产价格评估和定价,被“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%,失业问题凸显;五是国有企业改制出现反复现象,一定程度上造成“国企退”现象和国有资产边界扩大化。

纵观我国国有企业改革的历程,国有资本改革坚定地遵循了分权法的基本原则。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“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。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,仍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。

## 五大基本原则

混合所有制的发展最为基础的原则,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交易。要完成产权的交易,产权及相关资产的定价机制则是最核心的工作。在混合所有制发展过程中,资产定价应遵循基本的会计准则和市场标准,应完善资产市场化定价机制,进一步完善国有资产管理体制和国有资

本功能定位,防范部分利益主体通过混合所有制侵吞国有资产或变相私有化,不要把“混改”搞成“贱卖”。

混合所有制第二个重大原则是不同所有制主体的匹配性和融合性。对不同混合所有制主体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。混合所有制的目的是为了促进各种所有制成分优势互补、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,强调匹配性和融合性,不要把“混改”搞成“混搭”。

混合所有制第三个重大原则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”,不要把“混改”变成“吞并”。

混合所有制第四个原则就是信息公开。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,不要将混合经济变成内幕交易。

混合所有制第五个原则是应有一个制度框架、基本规范及标准指南。相关部门应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;二是明确哪些行业可以成为“混改”经济,或者设立“负面清单”说明哪些是不可以“混改”;三是设置不同所有制资本相互“混改”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,严防混合所有制经济成为一种“混改”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竞争性作用的强化,但混合所有制经济建设过程中首先应该遵循市场化、匹配性、自愿性、公开性和规范性等五大基本原则,才能真正发挥市场的决定性作用。

## 将混合所有制改革置于阳光下

□中国市场学会理事 张锐

继中石油、中石化和国家电网等央企抛出各自混合所有制改革方案之后,金融系统以光大集团、交通银行为先头主力的“混改”阵容也纷纷亮相。不仅如此,地方政府纷纷摩拳擦掌,重庆市表示未来3—5年三分之二的国有企业将改造为混合所有制企业,广东省宣布2017年混合所有制企业户数的比重将超过60%,河北省明确2—3年内完成70%以上二级企业的股权多元化改造任务。毅然破冰的勇气当然可嘉,大胆探索的胆识更是可赞,但与此同时,在混合所有制的顶层改革方案尚未落地之前,许多重大原则是非亟待厘清。

对国有企业而言,混合所有制改革实质上是一个股权重组过程,为此需要引进更多优质、健康和富有竞争力的民营资本。但一项现场调查显示,对于目前的混合所有制有60%以上的民营企业家选择“暂不进入”,超九成的民企老板选择“观望”。无独有偶,在民营企业集中的广东珠三角地区,全省19个地级市中仅有7个地级市的14家民营企业报送了参股省国有资本投资项目的意向,有10个地级市明确表示民营企业家暂无意向。

民营企业冷对混合所有制,表明其存在重重顾虑。有民企担心进入国有企业后仍由对方控股,没有太多的话语权,不能享受同等的权益,等于是进了“玻璃门”后又遭遇“铁门”;还有民企担忧出于“龟缩”的心态,国有企业拿出的“混改”部分只是不赚钱和赢利前景不好的业务,如果参与进去,等于是套牢自己;更有民营企业认为,即便是通过混合所有制获得了控股权,但仍可能面临从混合之后经营好的国有企业再度剔除出去的风险。

国有企业尤其是垄断国企的最大问题是所有者缺位,企业的管理者“用别人的钱办别人的事”,不仅“不讲节约和效率”(佛里德曼语),因此国有企业通过混合所有制引进更多的民间资本,就是要在稀释垄断力量的同时,壮大所有者的监督力量,形成多元所有者的产权监督格局。

需要注意的是,在构建出防止或减少国有资产“体制性流失”和“掠夺性流失”制度安排的同时,需防范混合所有制所导致国有资产“交易性流失”。

借混合所有制之道,践以小搏大和金蝉脱壳之行,是对改革的不尊和对参与者民企业的不公;以混合所有制之名,行恩惠于民企业利益输送之实,这是对法律的不敬和对所有者民众的不公。因此,根本还是要将改革过程置于阳光之下。

混合所有制改革的核心是国有产权的转让问题,为了防止国有资产流失,在引进专业第三方评估机构的同时,转让行为必须在股票市场、产权交易市场和股权转让市场中进行。为此,政府应当建立健全全国有资本的转让市场系统。在此基础上,国有企业内部可设立由第三方专业人员及职工代表等组成的国企混改评估委员会,跟踪与监督改革的全过程,并赋予委员会“一票否决”的权利。为了通过对国有产权转让而达到混合所有制的改革效果,顶层设计应当最大程度地放大国有企业股权开放的透明空间,除国家安全领域以及部分国有资本运营公司采取国有独资之外,其余均可按照负面清单方式,允许民营资本进入。与此同时,政府可通过扶植与发展民营企业主导的产业基金,鼓励民营企业向产业链上下游进行兼并重组,提升企业在混合所有制企业中的控股地位。在微观层面,已经实施混合所有制的企业内部,可考虑建立强制性的小股东累计投票权制度,畅通小股东决策参与与利益表达渠道。

# 混合所有制改革需更多运用市场化法制化手段

□民族证券 陈伟

目标的实现。

## 引入市场化法制化力量

但是新一轮国资改革启动也会在监管方面面临难题:若管理部门为了避免国企混合所有制过程中出现国有资产流失而继续强化国资监管措施,则国有资产转让则容易出现“一抓就死”的局面,混合所有制激活国企活力的目的也就难以实现;若放任有关方面更多追求国企混合所有制的速度和效率,则“一放就乱”的局面就很有可能出现。由于这一轮进行混合所有制改革的国企规模更大、效益更好,最后出现问题会对经济社会产生更严重的负面影响。因此,我们认为,更多运用市场化、法制化的手段是破解这一轮混合所有制改革监管难题的关键。

鉴于国有企业的终极股东是广大人民,因此国企混合所有制运作更多需要接受人民代表大会的监督与约束。如国有资产出售之前,人大可设立国有资产评估项目部门联席会审会议制度,组织各方面的代表,包括国资委等相关部门、第三方专业人士、职工代表等对重大企业国有资产评估项目进行审查,以规范对国有企业国有资产评估项目管理,防止国有资产流失;国有资产出售之后,设立国有资产转让绩效考核部门,督促受让方遵守转让承诺,并对失信者进行惩罚。

透明是“黑箱操作”的天敌,国家出资企业有必要参照上市公司的做法,建立重大信息公开制度。国企的重大资产转让信息应在指定权威媒体发布,接受社会公众的监督;重大国有资产转让过程可通过电视、网络等媒体路演、直播等,以增强公众对于国有产权监管者和经营者的监督。

国资转让应更多在市场化场所、通过市场化手段进行。各地产权交易所应互联互通,以充分保证更多的参与方参与国资转让,确保转让价格的公允;资本市场应成为国资转让的主战场,以充分发挥资本市场的监督与约束作用。

为防止国资流失,还应有更多市场化和法制化的预防和救济手段。国资委可在混合所有制企业中设立“金股”,对于今后可能损害国资重大利益的决策具有一票否决权,严防私人企业恶意收购或兼并国有企业后的不良做法;建立公益诉讼制度,当涉及国有资产侵权事件发生时,有关部门不作为的情况下,法人

团体和公民个人均可提出侵权民事诉讼,追究侵权方以及不作为国有股东的责任。

当然,仅有这些手段仍是不够的,确保混合所有制改革在国有资

产不流失的情况下平稳、有序地推进,还更多需要同步推进国企的市场化运作,例如取消政府对于国企的各类隐形补贴及优惠政策条件,取消国企高管的行政级别。只有当

国企的隐形利益消失,更多与民营企业在一个平权的经济环境中公平竞争时,各类逐利资本希望利用国企混合所有制机会谋求不当利益的动机才将会减少。

# THE SEMINAR OF THE SUNSHINE WEALTH MANAGEMENT OF CEB 阳光理财·创新十年 庆祝中国光大银行阳光理财推出十周年

2004年,中国光大银行首发个人理财产品,中国商业银行理财业务破土而出。

2014年,中国光大银行阳光理财跨越十年。

十年,光大银行阳光理财一路创新不止,针对普通客户及财富客户、私人银行客户、机构类客户形成了完善的产品谱系,并拥有包含活期宝、稳健一号、私募基金宝系列、资产配置计划、颐享阳光养老理财、A+及A计划六大明星产品在内的核心产品阵容,涵盖境内外、本外币主要投资领域,形成完整的产品谱系,全面覆盖投资者的投资需求。

阳光理财,创新十年,初心未忘,再创辉煌!



东南大宗商品交易中心

Dongnan Commodity Trading Center

上海分公司正式运营

商品上市 融货融资

国家级民改平台 国侨办华大主办

021-62999985

诚邀:会员单位、授权服务机构、生产商