

改革开放 40 年国有企业所有权改革探索及其成效

Exploration and Effect of Ownership Reform of State-owned Enterprises since the Reform and Opening-up

剧锦文

内容提要 所有权改革是 40 年来国有企业改革的一条主线和主攻方向,先后经历了三个阶段,采取了“公司化”和“民营化”两种主要形式。目前进行的“混合所有制”改革是过去国有企业所有权改革的延续。混合所有制改革的难点在于如何平等对待不同的所有权主体,如何调动非国有资本参与国有企业改制的积极性。应牵住所有权改革这个“牛鼻子”,从集团或母公司层面推进国有企业混合所有制改革的实施。公司制依然是混合所有制改革的主要实现形式,要重点解决电力、交通、电信、军工、金融等具有一定垄断性质的行业国有企业的所有权配置问题。

关键词 国有企业改革 所有权改革 混合所有制改革

Ju Jinwen

Abstract: Ownership reform is the main line and main direction of the reform of state-owned enterprises in 40 years which has experienced three stages and adopted two main forms: Corporatization and Privatization. The mixed ownership reform is the continuation of the ownership reform of state-owned enterprises. The difficulty of mixed ownership reform lies in how to treat different subjects of ownership equally and how to mobilize non-state-owned capital to participate in the reform of state-owned enterprises. We should focus on the reform of ownership and promote the implementation of mixed ownership reform of state-owned enterprises at the level of the group or the parent company. The company system is still the main realizing form of mixed ownership reform and we should mainly solve the problem of ownership allocation of some state-owned enterprises whose main businesses are in monopoly industries, such as electric power, transportation, telecommunication, military or finance.

Key words: reform of state-owned enterprises, ownership reform, mixed ownership reform

企业所有权是所有者因投资于企业而形成的,依法享有的占有、使用、收益和处分的权利。国有企业的国家所有权是政府、国有法人因创办或投资于企业而形成的一系列法定权利。国有企业所有权改革主要是指国有企业通过“民营化”^①或“公司化”^②对原企业所有权关系的变革。改革

基金项目:本文受中国社会科学院创新工程基础研究学者项目资助。

作者简介:剧锦文,中国社会科学院经济研究所研究员、博士生导师。

①所谓“民营化”主要是指企业的产权从政府主体转向民间主体(韩朝华,2005)。按照宋立刚、姚阳(2006)的界定,国有企业改制中主要部分如破产和改组,所有权多元化,向管理人、职工、外部私人企业公开出售,租赁和合资企业,都属于“民营化”的范畴。

②所谓“公司化”,是指国有企业经过公司式改制,政府仍然是企业的大股东,掌握着任命经理人和董事会成员的管理控制权。

开放以来,国有企业所有权改革已经走过 40 年的历程,大致分为三个阶段:第一阶段起始于改革开放初期,国有企业在“放权让利”和“经营承包责任制”等经营权改革的基础上,在 20 世纪 80 年代中期以后,部分国有企业通过“股份制”开始涉及企业所有权改革层面,尽管数量极少也很分散,但对后续的改革具有重要的启示意义;第二阶段从 20 世纪 90 年代初期开始,国有企业所有权改革全面铺开,步伐不断加快,国有企业的所有权状况发生了巨大变化;第三阶段起始于 21 世纪特别是党的十八大以来,混合所有制成为国有企业所有权改革的主要形式。然而,国有企业所有权改革的任务仍然任重道远。

一、第一阶段(1978~1991 年):部分国有企业的股份制探索

改革开放初期,我国国有企业率先通过“扩权让利”和“经营承包责任制”等契约形式,来调整国家和企业之间的经营决策控制权及其经济利益关系。但是,单纯地扩权让利并不能使国有企业成为真正独立的市场竞争主体,它们仍然受到“预算软约束”的困扰,企业的效益也呈现先高后低的状态。有资料显示,1987~1990 年,国有企业承包合同完成率为 88%,1990 年进一步下降到 69%,并且亏损企业户数 1990 年比上年增加了 92%,1991 年上半年亏损面进一步增加到 36.7%^[1]。而与此同时,一些城乡集体企业率先开始了股份制的尝试^[2],这给了那些有意进行所有权改革的国有企业很大的启示。

在这样的背景下,一些地方的中小型企业也开始尝试股份制。1984~1986 年,北京、广州、上海等城市开始选择少数几个国有大中型企业进行股份制试点。1984 年 7 月,北京天桥百货公司首次向社会半公开地发行股票(主要在关系网内发行),并形成了国家股(由原天桥商场资产构成)占 50.97%,银行股占 25.89%,企业参股占 19.69%和职工个人股占 3.46%的多元化股权结构^[3]。1984 年、1985 年,上海分别批准设立了上海飞乐音像股份有限公司和上海延中实业股份有限公司(由集体企业改制而成)。

但对国有企业有目的地进行股份制改造试点的则是广州。1985 年,广州市人民政府批准了广州绢麻厂、明兴制约厂、侨光制革厂 3 户国营中小企业的股份制试点。不过,就全国的情况而言,这个时期国有企业的股份制改革仍然限于中小型企业,不仅数量很少,分布零散,而且并不是规范的股份制。1986 年 12 月,国务院发布了《关于深化企业改革增强企业活力的若干规定》(以下简称《若干规定》),指出:“各地可以选择少数有条件的全民所有制大中型企业,进行股份制试点。”《若干规定》出台后,全国的一些省市随即开始挑选一些国有大中型企业进行股份制改革试点。上海市于 1986 年曾选出过 8 家国有大中型企业,最后正式批准了上海真空电子器件公司为股份制试点企业,并于 1987 年 1 月向社会公开发行了股票,形成了国家股占 74.5%,单位股(指“公司”以外企事业单位认购的股份)占 1%,和先后三次发行的个人股共占 24.5%的多元股权结构^[4]。据原国家经济体制改革委员会的资料,到 1988 年底,全国共有 3800 家股份制企业,其中 800 家由国有企业改制而来,60 家向社会发行了股票;其余 3000 家原是集体企业。从地域上看,试行股份制的企业主要集中在经济较发达地区,其中上海市有 1255 家,沈阳市 707 家,广东省 290 家,武汉市 133 家^[5]。

1989~1991 年,由于政治和经济紧缩政策等原因,企业股份制改革一度受到了影响,但基本的发展趋势并未改变。根据原国家经济体制改革委员会对全国 31 个省(区、市)和计划单列市的不完全统计,1991 年末共有各类股份制企业 3320 家(不包含乡镇企业中的股份合作制和中外合资企业以及国内联营企业)。其中原来是集体企业的占 63%,国有企业的占 22%,其他类型占 15%^[6]。上海和深圳两地比较规范的股份制企业也分别增加到 11 家和 108 家。据上海市 1991 年的调查,在已批准的 20 家股份制试点企业中,股本金总额达到 20.1 亿元,其中,国家股占 50.0%,法人股占 29.5%,个人股占 15.4%,外资股占 5.1%。国家股和主要为公有制企业拥有

的法人股合计占 79.5%^[7]，国有股占据绝对控股状态。

这一时期的国有企业所有权改革有如下特点：第一，国有企业的所有权改革以并不十分规范的股份制为主，更激进的“民营化”尚属稀少；第二，各级政府对国有企业的股份制探索的态度是逐步趋于支持，并形成共识；第三，企业实行股份制更多地是从筹资目的出发，而较少从改变企业治理结构来考虑。即便这样，这个时期的国有企业的股份制探索，还是让人们看到了未来国有企业所有权改革的希望。

二、第二阶段(1992~2012年)：国有企业全方位、大力度的所有权改革

1992年初，邓小平南方谈话再次掀起我国新一轮改革热潮，从而为国有企业进一步深化改革提供了良好的政治、舆论与经济环境。1992年10月，党的十四大明确提出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，国有企业是市场的基本经济单元和竞争主体。1993年11月，党的十四届三中全会通过了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，明确指出，国有企业实行公司制是建立现代企业制度的有益探索，具备条件的国有大中型企业要根据自己的不同情况，分别改组成国有独资公司、有限责任公司或股份有限公司。一般小型国有企业，有的可以实行承包经营、租赁经营，有的可以改组为股份合作制，也可以出售给集体或个人。国有大型国企实行“公司化”和中小国企实行“民营化”的“抓大放小”^①国家改革策略初步形成。

与此同时，前一时期推行的“放权让利”、“经营承包责任制”改革的红利释放殆尽，国有企业的经营绩效持续恶化。据1994年全国开展的清产核资的资料，12.4万户国有企业的全部资产损失累计达2231.1亿元，全部挂账达2206.9亿元，损失与挂账合计达到4438亿元，占这些企业全部资产的10.7%。全国独立核算的国有企业亏损面1992~1995年分别为22.7%、29.8%、32.7%、32.7%，1996年上半年更

达到43.3%。保住国有经济的主体地位，让国有资产保值增值，防止国有资产流失，必须从更深层次改革国有企业的所有权制度。

(一)“抓大”与国有大型企业的公司化

1.国有大型企业公司化试点及其成效

早在1993年6月，根据中央财经领导小组的部署和委托，原国家经济贸易委员会牵头会同13个部委组成专题调研小组，分赴上海、广东、福建、山东、黑龙江等地，先后与100多家企业、200多人进行座谈并广泛征求了社会各界的意见。历时4个多月后撰写了《建立与社会主义市场经济体制相适应的现代企业制度》的调查报告，这个报告对后来深化国有企业所有权制度改革、推行公司化起到了十分重要的作用。在党的十四届三中全会明确国有企业实行有计划的公司化改造的方向后，1994年11月初，原国家经济贸易委员会和原国家经济体制改革委员会共同召开了现代企业制度试点工作会议，讨论通过了《关于深化企业改革搞好国有大中型企业的规范意见》和《关于选取一批国有大中型企业进行现代企业制度试点的方案（草案）》等文件，标志着大型国有企业公司化改革试点工作正式开始。随后，原国家经济贸易委员会、原国家经济体制改革委员会首先确定了100家大中型国有企业和3家控股公司进行现代企业制度试点。其中，原国家经济体制改革委员会分管30家国有企业和1家控股公司的试点，原国

^①1995年9月党的十四届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》指出：“要着眼于搞好整个国有经济，通过存量资产流动和重组，对国有企业实施战略性改组。这种改组要以市场和产业政策为导向，搞好大的，盘活小的，把优化国有资产分布结构、企业组织结构同优化投资结构有机地结合起来，择优扶强，优胜劣汰，形成兼并破产、减员增效机制，防止国有资产流失。重点抓好一批大型企业和企业集团，以资本为纽带，联结和带动一批企业的改组和发展，形成规模经济，充分发挥它们在国民经济中的骨干作用。区别不同情况，采取改组、联合、兼并、股份合作制、租赁、承包经营和出售等形式，加快国有小企业改革改组步伐。”这一表述被正式概括为国有企业“抓大放小”的改革政策。

家经济贸易委员会分管 70 家国有企业和 2 家控股公司的试点。此外,各省、市、自治区也选定了 2000 家地方企业进行试点^[8-9],允许这些企业在建立现代企业制度的改革上先行一步。

经过 3 年多的具体实践,现代企业制度试点取得了一定的成果(见表 1)。从试点开始到 1996 年底,列入原国家经济贸易委员会、原国家经济体制改革委员会试点的 100 户企业,除 1 户解体、1 户被兼并外,其余 98 户已经改制完毕,它们分别用四种形式进行了改造:一是直接改造成持股主体多样化的股份公司,共 17 户,其中改造成股份有限公司 11 户,改造成有限责任公司 6 户;二是改造成国有独资公司,共 69 户,其中 29 户是先改造成国有独资公司,然后再由国有独资公司作为投资主体,将生产主体部分改造成多元投资主体的有限责任公司或股份有限公司;三是由原来的行业主管部门改造成纯粹的控股型国有独资公司,共 10 户;四是按照先改组、后改制的原则进行结构调整,实行资产重组,共 2 户。通过试点,到 1996 年底,

这些企业的总资产额达到 3600.8 亿元,比试点前增加 994.5 亿元,增长 27.6%;所有者权益 1231.8 亿元,比试点前增加 383.0 亿元,增长 31.1%;企业的资产负债率由试点前的 67.6% 下降到 62.3%,比试点前下降了 5.3 个百分点。此外,原国家经济贸易委员会和原国家经济体制改革委员会还抓了 3 户控股公司的试点,并按照控股公司的规范要求进行了改造。除中央政府抓的 100 户企业试点外,各地选择了 2343 户企业进行试点,到 1997 年上半年,其中已经有 540 户改造成有限公司,占总数的 23%;改造成有限责任公司的企业 540 户,占总数的 23%;改造成国有独资公司的企业 909 户,占总数的 38.8%;尚未完成改造的有 307 户,占总数的 13.2%。1996 年全部试点企业资产负债率为 65.8%,比上年下降 2.4 个百分点;资产增值率 26.5%,流动比率为 1.056,比上年增加了 1%;速动比率达到 0.722,比上年增加了 2%^[10]。

2. 国有企业公司化的推广

尽管在国有企业公司化过程中遇到了企业

表 1 建立现代企业制度试点企业的总体情况

	中央	全国
企业数(户)	100	2343
职工人数(万人)	—	1004
资产总额(亿元)	3600.8	13 783
改制情况(个数):		
其中:股份有限公司	11	540
有限责任公司	6	540
国有独资公司	69	909
其他	10	47
未改制或被兼并破产	4	307
资产及负债变化:		
其中:资产总额增加(亿元)	994.5	—
所有者权益增加(亿元)	383.0	—
负债率下降(%)	5.3	2.4
分离富余人员(万人)	11.7	61.1
其中:分流到社会	0.9	13.1
下岗培训	1.1	11.5
企业发展吸纳	4.5	0
提前退休	5.0	15.4
待业	0.2	21.1
分离非生产机构(个)	—	2265

资料来源:金碚主编:《中英国企业改革比较》,经济管理出版社,1999年,第143页。

债务包袱沉重、冗员过多、企业办社会负担太重、企业破产难、企业产权明晰难等问题,但随着试点工作的推进,以所有权改革为核心的国有企业公司化还是在全国各地迅速展开。据统计,到1997年底,国有企业改造成股份公司的已达上万家,其中在上海、深圳证券市场挂牌的上市公司达到745家。在国家512户重点企业中,已经挂牌上市的占36%;在国家120户试点企业集团中,核心企业已经挂牌上市的占42%;在100户现代企业制度试点的企业,已挂牌上市的占48%。进入21世纪以后,全国的国有企业所有权制度改革取得实质性进展。据国务院国有资产监督管理委员会的数据,截至2003年底,全国4223家国有大中型骨干企业中,有2514家实施了公司化改制,改制面达59.5%^[11]。国家重点企业中的2524家国有及国有控股企业,已有1331家改制为多元股东的股份制企业,改制面为52.7%。国有小企业改制面已达到80%以上,其中县属企业改制面最大,一些已达90%以上。中央企业及所属子企业的股份制企业户数比重,已由2002年底的30.4%提高到2006年的64.2%^[12]。

3.政府在国有企业公司化中的作用

在这场国有企业大规模公司化改革过程中,不能不提到政府在其中发挥的作用。为配合国有企业的公司化,国家及时制定和出台了一批法律、法规及相关政策。1992年6月,原国家经济体制改革委员会、原国家计划委员会、财政部、中国人民银行、国务院生产办公室联合发布了《股份制企业试点办法》,明确了实施股份制企业试点的目的、原则,试行股份制企业的组织形式、股权设置,以及政府对股份制企业的管理,等等。1993年12月,全国人大常委会第五次会议通过了《中华人民共和国公司法》。1994年6月,国务院发布了《中华人民共和国公司登记管理条例》。1994年7月,国务院发布《国有企业财产管理条例》。1994年11月发布的《股份有限公司国有股权管理暂行办法》指出,国有企业改建为股份公司时,可整体改组,也可根据实际情况对企业资产进行改组。企业重组必须

有利于企业自身发展,有利于提高企业的盈利能力,有利于发展专业化分工和社会服务。国有企业改建为股份公司,要按国家有关规定进行产权界定^[13]。1996年1月,国务院发布了《企业国有资产产权登记管理办法》,目的是加强企业国有资产产权登记管理,健全国有资产基础管理制度,防止国有资产的流失。1997年8月,原国家国有资产管理局和原国家经济体制改革委员会联合发布了《股份有限公司国有股股东行使股权行为规范意见》,目的在于规范股份有限公司国有股股东行使权力的行为,维护国有股权益,促进股份有限公司健康发展。

(二)“放小”与国有中小企业的“民营化”

“放小”是我国20世纪90年代国有企业所有权制度改革的另一重要举措。实际上,这个时期国有中小企业的改革即“放小”的步子迈得更大。尤其是属于非试点的国有中小企业,通过破产、拍卖、租赁、承包经营和股份合作制等多种改革形式,在很短时间内基本实现了国有产权的“民营化”。

1.国有中小企业“民营化”的诸城经验

1992年10月,山东省诸城市人民政府批准对市电机厂进行股份制试点,拉开了国有中小企业改革的序幕。诸城的具体做法是:由全体职工以企业内部持股的形式,将企业270万元生产经营性资产全部买下,成立诸城市开元电机股份有限公司,把原来的国有企业变成由277名股东共同拥有的股份合作制企业。1993年1月1日,诸城市开元电机股份有限公司正式运行。4个月即显示勃勃生机,各项经济技术指标大幅度增长。开元电机股份有限公司的成功改制,推动了诸城市的企业股份制试点。1993年初,市政府决定扩大改制试点范围,以有限责任公司和股份合作制为主要形式的企业改制“战役”全面打响。1994年7月,全市乡镇以上274家企业(其中国有企业37家),根据各自不同的情况,采取7种不同的改制形式,其中采取股份合作制形式的有210家。

诸城中小企业改革的效果是明显的,改革前诸城企业亏损面高达68.7%,亏损额达1.47

亿元。而改制后的1994年,企业实现利税达4亿元,比1993年增长了114%;政府财政收入2.1亿元,增长50%;国有资产收息800万元,实现了保值增值。10家改制较早的企业职工人均工资性收入3223元,比1993年增长36.6%,人均分红522元。到1997年,诸城市乡及乡以上工业完成利税7.2亿元,比1996年增长26.1%;财政收入4.3亿元,是1994年的2倍。

2. 国有中小企业民营化的进展

诸城经验迅速被复制到全国。由于“放小”主要由各级地方政府推动,地方政府出于缓解财政压力的诉求,采取更为灵活和大胆的改革举措:对经营状况较好,产品有市场,但缺乏资金的企业,通过产权界定,采取“资产责任股”形式,吸纳职工、自然人、法人等参股,改制为股份制企业;对生产经营陷于困境的企业,切出部分净资产以置换职工身份,组成股份合作企业;以兼并、划并、参股、控股、划转等方式,重组为企业集团;经营者以有价证券或不动产作为风险抵押金,以安置消化职工为前提,每年向财政上交一定数量的国有资产占用费,进行多种形式的租赁;利用企业地理、技术、产品等优势,吸引国内外资金、技术、管理,对企业进行嫁接;以盘活国有资产、解决债务和人员“包袱”为目的,将整个企业或企业部分资产进行产权转让(即拍卖、出售和破产)。通过以上大刀阔斧的改革,一大批中小型改制企业重新焕发了生机。

到1997年上半年,实行民营化的国有中小企业已占有小企业总数的50%以上,进展比较快的省份达到75%以上,广东顺德、山东诸城、四川宜宾、河南漯河、河北新乐、黑龙江宾县、浙江兰溪等一大批地、市的国有小型企业已经全部实现民营化。根据宋立刚和姚阳基于对全国11个城市700多家企业的调查研究,375例改制样本中,员工持股最多,占27%,内部重组为20%,租赁为15%,破产重组和公开出售各占13%,公开发售8%,合资4%^[14],这大致反映了当时国有中小企业民营化的主要方式。

(三)第二阶段国有企业所有权改革的成效
第二阶段国有企业所有权改革的成效十分

显著,集中体现在如下方面:

第一,国家所有权的影响力和控制力有所增强。根据第一次全国经济普查的数据,2004年末,二、三产业325万个企业法人的实收资本总额为18.2万亿元。在全部企业法人的实收资本总额中,国家所有权为8.7万亿元,占48.1%;集体资本1.4万亿元,占7.9%;个人资本5.1万亿元,占28%;港澳台资本1.3万亿元,占7.3%;外资1.6万亿元,占8.7%。国家所有权依然占据最重要的地位。不仅如此,通过对数据的分析,发现国家所有权已不完全体现于国有企业,而是分布于各种经济类型之中,充分体现了国家所有权对其他经济组织的控制力、影响力和广泛的参与度(见表2,下页)。从1992~2010年我国上市公司股权结构的变化来看,国有股权始终是上市公司股权结构中的主体,并且逐年上升(见表3,下页)。这表明,国有企业的公司化与国家所有权的提升是同步的。

第二,国有企业的数量大幅减少。从20世纪90年代末到2006年,由于“放小”的快速推进,国有企业的数量持续大幅减少。1995年,全国国有企业数为31.8万户,到了2006年就减少到11.6万户,减少了2/3左右,年均递减在8%以上^[15]。有资料显示,2005年,地方国有企业比上年减少11489户。其中,县级企业减少8211户,占当年全部减少企业总数的76.8%。这其中小型国有企业占总数的96.3%,亏损企业占79.4%;尤其是仓储、批发零售以及餐饮业中企业数比上年减少7918户,占全部国有企业减少总数的74.1%^[16]。2006年继续上年的趋势,地方国有企业再减少8156户,减幅达8.4%;小型企业比2005年净减少7581户,减幅为12.8%;尤其是竞争性行业的国有企业比上年减少7797户,减幅达8.3%^[17]。

第三,组建了一批大型国有集团公司。在中小型国有企业持续减少的同时,国有企业在“抓大”战略的推动下,促成了一批国有集团公司的诞生。最为典型的如东风汽车集团、中国重型汽车集团、第一汽车集团等。这些大型、特大型国有企业一般改组成股份有限公司或有限责任公

表2 企业实收资本来源构成(单位:%)

	实收资本				
	国家资本	集体资本	个人资本	港澳台资本	外资
国有企业	98.9	0.7	0.3	0	8.7
集体企业	3.3	88.2	7.8	0.5	0.2
股份合作企业	12.1	24.9	62.1	0.6	0.3
国有联营企业	93.9	3.6	2.9	0.1	0.1
集体联营企业	5.5	74.2	19.8	0.3	0.2
国有与集体联营企业	45.6	50.2	4.2	0	0
其他联营企业	19.8	26.9	48.4	1.2	3.7
国有独资公司	98.5	0.7	0.3	0.3	0.2
其他有限责任公司	36.2	15.1	47.2	0.5	1.0
股份有限公司	52.0	8.4	32.5	2.6	4.5
其他内资企业	10.7	27.1	57.6	2.7	1.9
私营企业	0.4	1.8	97.3	0.3	0.2
港澳台投资企业	10.3	3.8	3.7	73.9	8.3
外商投资企业	7.6	4.3	3.2	14.5	70.4
合计	48.1	7.9	28.0	7.3	8.7

表3 历年全国上市公司总股本结构变化

年份	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2004	2010
国有股 (亿股)	28.5	190.2	296.5	328.7	432	612.3	865.5	1116	1475	2410	n	6198
比重(%)	41.4	49.1	43.1	38.7	35.4	31.5	34.6	36.1	38.9	46.2	52.8	57.8

资料来源:(1)根据中国证券监督管理委员会编《中国证券期货统计年鉴》(2002)第132页的数据和《中国证券期货年鉴》(2011)第214页的数据整理而得;(2)上海证券交易所网站相关资料;(3)n表示“数字不详”。

司,也有一些采取国有独资公司的模式。在改制过程中,先由国家将集团内各成员占有和使用的国有资产,全部授权给集团公司统一经营和管理,同时,由集团公司对国家统一承担保值增值的责任。截至2005年,国有及国有控股企业集团数量占全部企业集团的比重为50.8%,资产总计占全部企业集团的85.8%,营业收入占全部企业集团的79.6%。2006年底,资产规模超千亿元的国有企业集团有42家,超百亿元的有398家,这些企业拥有217374.5亿元的资产,占全部国有企业资产的74.9%^[18]。截至2007年底,中央企业达到151家,其中主营业务收入超过千亿元的有26家,利润超过百亿元的有19家,进入世界500强的有16家,分别比2002年增加20家、13家和10家。

第四,大中型国有公司的资产运营效率有所提高。国有企业的公司化促进了企业经济效

益的提高。就百户试点企业而言,截至1996年底,实现经营额(销售收入或营业额)达2300亿元,比上年增长6%。其中国有独资公司实现经营额1954.1亿元,比上年增长7%,占百户试点企业总值的84.9%;股份有限公司实现经营额40.9亿元,增长2%,占总值的1.8%;有限责任公司实现经营额185.1亿元,比上年降低8%,占总值的8.1%^[19]。同时,企业的资产增值率提高而资产负债率有所下降。到1996年底,百户试点企业资产增值率为27.6%。其中股份有限公司资产增值率达52.9%,国有独资公司为21.7%,有限责任公司为12.3%。同时,企业资产负债率降至62.28%,比试点前降低5.31个百分点。就全部试点企业来看,资产增值率为26.5%,资产负债率为65.8%,比1995年下降了2.4个百分点。其中股份有限公司资产负债率为58%,比1995年下降了1.2个百分点;国有独资公司

为 65.5%，降幅达 3.1 个百分点；有限责任公司为 73.7%，与 1995 年持平^[20]。1997 年后，受亚洲金融危机的冲击，国有大中型企业再次出现亏损面扩大的局面，为此，中央随即成立了 4 家专门的金融资产管理公司，对部分符合条件的重点困难企业实施债权转股权。到 2000 年，最后确定了对符合条件的 580 户国有大中型企业实施“债转股”，涉及总金额 4050 亿元，已实行“债转股”的企业资产负债率由原来的 70% 以上下降到 50% 以下^[21]。截至 2006 年底，全国 1031 家国有及国有控股企业，全年实现利润 2097.2 亿元，同比增长 38%；上缴税金 2375.3 亿元，同比增长 20.4%。2007 年，全国国有企业累计实现销售收入 18 万亿元，同比增长 20.1%；实现利润 1.62 万亿元，同比增长 31.6%。

三、第三阶段(2012 年至今)：国有企业混合所有制改革有序推进

“混合所有”的字样最早出现在中央文件中是 1993 年党的十四届三中全会作出的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，党的十五大文件中出现了“混合所有制经济”，党的十六大提出了“积极推行股份制，发展混合所有制经济”，党的十七大指出“以现代产权制度为基础，发展混合所有制经济”，2013 年党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出“混合所有制经济是中国基本经济制度的重要实现形式”。至此，混合所有制成为下一步国有企业改革的主攻方向，其实质是我国长期推行的国有企业所有权改革政策的延续。

(一)混合所有制改革的必要性

经过“公司化”和“民营化”，国有企业的所有权结构发生了较大变化。截至 2017 年，中央企业的各级子企业的公司化已超过 92%，省级国资委监管企业的公司化超过了 90%，全国国有控股上市公司达到 1082 家。但一方面仍有一小部分国有企业的所有权没有被触及，这些企业在集团层面依然按照《企业法》注册，还是国有企业，还有一些则改制成“一股独大”的国有独资公

司。这些企业不仅规模巨大，而且多数处于电力、铁路、航空、电信、国防军工、金融等具有一定垄断性的关键产业领域。另一方面，中央企业所属的上市公司的第一大股东持股比例仍然占据 50% 以上。由于产权结构单一和“一股独大”，这些国有企业仍然存在激励不足、运营效率低下、腐败案件频发等问题。对这些企业继续进行所有权改革，具有必要性和紧迫性。可喜的是，近些年我国民营企业迅速壮大，截至 2017 年底，我国民营企业数量达 2726.3 万家，注册资本超过 165 万亿元，一些具有投资能力的优秀民营企业渴望投入具有一定垄断和融资优势的国有企业之中。国有企业实施混合所有制改革具备外在条件。

(二)混合所有制改革的相关政策

这一阶段国有企业所有权改革的最大特点是政策设计先行。2015 年 8 月，国企改革的纲领性文件《关于深化国有企业改革的指导意见》发布，拉开了新一轮国有企业改革政策设计的帷幕，此后相继发布多份相关的政策文件，形成了国企改革顶层设计的“1+N”政策文件体系（见表 4，下页）。

这些文件具体规定了国企改革的主要任务，即开放竞争性业务、破除行政垄断、打破市场垄断等，采取第三种混合方式（直接引入非国有资本）。通过鼓励非国有资本投资主体出资入股、收购股权、认购可转债、股权置换等多种方式，参与国有企业改制重组，参与国有控股上市公司增资扩股；通过引入非国有资本参与国有母公司层面的所有权改革，同时，国有产权也可以对发展潜力大、成长性强的非国有企业进行股权投资；探索实行混合所有制企业员工持股。

(三)混合所有制改革试点状况

2016 年 9 月，国家发展和改革委员会决定东航集团、联通集团、南方电网、哈电集团、中国核建、中国船舶等 9 家央企实施首批试点。2017 年，第二批 10 家试点企业名单已经国务院国有企业改革领导小组审议确定。前两批共选定 19 家试点企业，这些企业涉及配售电、电力装备、高速铁路、铁路装备、航空物流、民航信息服务、

表4 国有企业改革政策文件汇总

发布者	发布时间	文件名称
中共中央、国务院	2015年8月24日	关于深化国有企业改革的指导意见
国务院国资委	2015年9月16日	关于贯彻落实《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》的通知
国务院	2015年9月23日	国务院关于国有企业发展混合所有制经济的意见
国务院	2015年10月25日	国务院关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见
国家发展改革委、财政部、 人力资源和社会保障部、 国务院国资委	2015年10月26日	关于印发《关于鼓励和规范国有企业投资项目引入非国有资本的指导意见》的通知
国务院办公厅	2015年10月31日	国务院办公厅关于加强和改进企业国有资产监督防止国有资产流失的意见
国家发展改革委、国家能源局	2015年11月26日	关于印发电力体制改革配套文件的通知
国务院国资委、财政部、 国家发展改革委	2015年12月7日	关于印发《关于国有企业功能界定与分类的指导意见》的通知
财政部	2015年12月23日	关于进一步规范和加强行政事业单位国有资产管理的指导意见
财政部、科技部、国务院国资委	2016年2月26日	关于印发《国有科技型企业股权和分红激励暂行办法》的通知
国务院国资委	2016年6月24日	企业国有资产交易监督管理办法
国务院办公厅	2016年7月17日	国务院办公厅关于推动中央企业结构调整与重组的指导意见
国务院办公厅	2016年8月2日	国务院办公厅关于建立国有企业违规经营投资责任追究制度的意见
国务院国资委、财政部、证监会	2016年8月2日	关于印发《关于国有控股混合所有制企业开展员工持股试点的意见》的通知
国务院国资委、财政部	2016年8月24日	关于印发《关于完善中央企业功能分类考核的实施方案》的通知

基础电信、国防军工、重要商品、金融等重点领域,特别是军工领域较多,有7家企业,这些企业都是本行业的代表性企业。从股权结构看,“混改”试点企业要从国有独资改为国有绝对控股,从国有绝对控股改为国有相对控股,等等。混合模式包括民企入股国企、国企入股民企、中央企业与地方国企混合、国企与外资混合,以及政府与社会资本合作(PPP)模式等。2018年,第三批“混改”试点企业31家,其中,中央企业子企业10家,地方国有企业21家。三批混改试点共50家,这些试点企业正在逐步有序推进改革。

2017年8月,中国联通发布了《中国联通关于混合所有制改革有关情况的专项公告》,拉开了试点国有企业“混改”的大幕。此前,中国联通的国有股占比超过60%,其他股东基本上是

没有话语权的散户,很难形成对大股东的有效制衡。这次“混改”重点集中在集团层面,引进了中国人寿、腾讯、百度、京东、阿里巴巴、苏宁云商、光启集团、前海母基金、滴滴出行、网宿科技、中国中车、用友软件、宜通世纪等国有资本和民营资本,这些战略投资者的投资金额高达780亿元,占总股比的35.2%,从而使大股东的股权从62%大幅度减少到了36.7%。伴随着公司所有权结构的变化,中国联通随即开始了公司治理的一系列改革,从过去的27个管理部门压缩至18个部门,减掉了33%。中国联通的“混改”仍在继续,其效果还有待进一步观察。

(四)现阶段我国混合所有制改革状况及其存在的主要问题

根据国务院国有资产监督管理委员会的统计,截至2016年底,我国中央企业及下属企业

中混合所有制企业数占比达到 68.9%，半数以上的国有资本集中在上市公司。从产业类别看，商业一类央企混合所有制企业户数占比达到 73.6%，商业二类占比为 62.6%；公益类占比为 31.1%。房地产、建筑、建材、通信、矿业等五个行业混合所有制企业户数占比分别为 88.3%、86.3%、78.3%、77.9%和 76.8%。从地方的角度看，上海、广东、天津、山西、辽宁、黑龙江、河南等地混合所有制改革动作比较大。地方国有企业“混改”的数量占到了 47%。

从党的十八届三中全会提出实施混合所有制改革以来，已有 5 个年头，至今混合所有制改革仍然处在试点阶段，这在国有企业改革的历史上也是少有的，足见其间有多大难度和多少问题。这些难题主要包括：如何处理好党对国有企业的战略主张与混合所有制后形成的企业行为边界；国有与非国有产权主体合作的产业性质约束、融资约束；不同所有权主体混合后的权利平等与平衡；以及混合所有制企业的管理与决策中的问题，等等（剧锦文，2016）。正是由于存在这些“难啃的骨头”，国有企业大规模的混合所有制改革才没有如期而至。

四、结论与政策建议

通过对国有企业 40 年所有权改革的历史回顾，可以得到如下结论：

第一，企业所有权改革是我国国有企业改革 40 年来的一条主线，是企业制度变革过程中各方不断博弈形成的一个制度均衡，具有内生的稳定性。实践证明，凡是所有权改革作为国企改革的重心并全力推进的时期，也正是国有企业效率提升和国有经济大发展的时期。

第二，公司化是国有企业所有权改革的有效形式和次优选择。尽管公司化并不是国有企业所有权最佳的改革形式，但它作为企业所有权增量改革的方式，既可以保证我国微观经济结构国有经济的主体地位，防止国有资产流失，又能够改善国有企业的治理结构，满足政府的诉求；同时，所有权的增量扩张也满足了非国有资本（包括个人资本）渴望进入具有一定垄断性

和融资优势的国有企业的需要。这种激励相容的选择大大降低了改革的实施成本，加快了改革的进度。

第三，党和政府是影响国有企业所有权改革的决定性因素。党通过制定大政方针为国有企业所有权改革营造良好的政治和舆论环境，政府通过出台更为完善的政策法规保证国企改革顺利推进。这一点已经被国有企业第二阶段的所有权改革实践所充分证明。

下一步，深化国有企业所有权改革，应从如下方面着手：

第一，遵循国有企业制度变革的内在规律，坚持所有权改革优先导向。40 年国有企业改革历史表明，牵住所有权这个国有企业改革的牛鼻子，国有企业改革就能顺利推进。在当下，我们党已经确定国有企业实施混合所有制改革，我们就要排除一切干扰，毫不动摇地将其实施下去。

第二，在明确国有经济定位的基础上，实施国有企业所有权的分类改革。对于主要承担满足于社会公共福利，实现社会公共福利最大化职能的公益型国有企业，我们认为无须搞混合所有制，应实行全额的国有企业体制。一方面要从总体上限定这类企业的规模，并限制其产业扩张行为，同时对这些企业中的非公益性业务，通过分立方式逐步剥离出去，这可以大大降低改革的成本。其余的国有企业则应成为这一轮混合所有制改革的重点。要促使这些大型的、具有一定垄断性的国有企业，在集团层面改变其所有权结构，实施多元化的混合所有制；对于那些因为规模过大尚不具备在集团层面改革的国企，可以选择从集团内部低层级企业的产权结构多元化入手，并采取“逆向收购”即下级公司收购上一级公司的股权的方式扩大混合所有的范围和层次；在一些新项目上，鼓励采取 PPP 模式。

第三，提倡金融部门、资本市场对国有与非国有企业的信贷和上市方面一视同仁。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，使得非国有企业在取得贷款时与国有企业是公平的，尤其是那些

准备参与“混改”的民营企业,在获取银行贷款时银行和其他金融部门要酌情给予支持;在企业上市方面,证券监管部门应当对所有企业一视同仁,尤其要重点审核、辅导那些具有参与“混改”计划和已经参与的优质民营拟上市企业。

第四,在“混改”中注重员工持股计划的设置。企业所有权改革的根本目的在于提升企业的活力,而一线员工是否有活力则是关键。因此,通过员工持股安排特别是针对关键科研人员、经营管理人员、业务骨干人员的持股计划,有助于提升“混改”企业的内在动力。针对不同规模和不同产业的国有企业,在实施“混改”时应采取不同的员工持股政策。对于处于竞争性领域的规模偏小的国有企业,应当鼓励员工持有更大比例的股份;而对于垄断性的大型国有企业,应适当限制员工持股比例,以防止“内部人”通过持股多占企业利润,其重点在于引进战略投资人。

第五,注重激发非国有资本参与“混改”的积极性。企业所有权结构的变化是基础,但如果仅停留在这一步是远远不够的,要研究和解决混合所有制改革中不同所有权主体的权利平等的保护问题,比如保护非国有资本在参与国有企业“混改”中的法定权利,让它们拥有依据所有权形成的相应的话语权和决策权。这就要求已经完成混合所有制改革的企业,要按照《公司法》的要求认真设计新企业的治理结构和治理机制。在所有参与者充分酝酿的基础上达成公司章程,详细规定各方的权责;在此基础上,组建一个能够代表各方权益的高能董事会和监事会,当然也要建立党委会,要尽力通过市场选拔经营管理者。要力避对非国有投资者的各种歧视,在条件允许的情况下,让非国有投资者拥有更多的话语权和参与权。同时,也要设计出投资者的退出通道,让非国有投资者投得进来、退得出去。只有这样,才能真正打消非国有投资者的疑虑,增强其参与“混改”的信心。 **Reform**

参考文献

[1] 剧锦文:《国有企业、上市公司与资本市场》,

中国物资出版社,2002年,第26页

[2] 中国证券监督管理委员会:《中国资本市场发展报告》,中国金融出版社,2008年,第4页

[3][7] 郑振龙等:《中国证券发展简史》,经济科学出版社,2000年,第173~174、183页

[4]《中国经济体制改革年鉴》(1989),改革出版社,1989年,第126页

[5] 国家经济体制改革委员会企业体制司 国务院企业管理指导委员会办公室:《中国企业改革十年》,改革出版社,1990年,第318页

[6]《中国经济体制改革年鉴》(1992),改革出版社,1992年,第322页

[8] 邹东涛:《中国经济体制创新——改革年华的探索(下)》,人民出版社,2003年,第499页

[9][13] 乌杰等:《现代企业制度操作指南》,改革出版社,1995年,第202、289页

[10][19][20] 中国社会科学院工业经济研究所:《中国工业发展报告——制度创新、组织变迁与政策调整》(1998),经济管理出版社,1998年,第20、32、33~35页

[11]《坚持国企改革方向 规范推进国企改革》,《人民日报》2004年9月29日

[12] 张卓元:《张卓元改革论集》,中国发展出版社,2008年,第125页

[14] 宋立刚 姚阳:《中国企业的所有制改革——进程、成效及其前景》,中国财政经济出版社,2006年,第39页

[15] 国务院国有资产监督管理委员会研究室:《探索与研究——国有资产和国有企业改革研究报告(2007)》,中国经济出版社,2008年,第165页

[16][17]《中国国有资产监督管理委员会年鉴》(2006),中国经济出版社,2006年,第48页

[18]《中国国有资产监督管理委员会年鉴》(2007),中国经济出版社,2007年,第49页

[21] 邹东涛等:《中国经济发展和体制改革报告NO1——中国改革开放30年(1978~2008)》,社会科学文献出版社,2008年,第351页

(责任编辑:罗重谱)