

国企混改任务、障碍的内生性及其出路

尉锦文

摘要 改革开放以来,国有企业的所有权改革取得了显著成效。然而,时至今日,仍然有一部分国有企业的所有权没有被触及,由此产生的隐患正在“发酵”。党的十八届三中全会提出对国有企业继续实施“混合所有制”改革,不仅是对过去国企改革政策的肯定,也是所有权改革政策的延续。混合所有制改革过程中的重重困难昭示着改革已进入“深水区”,我们只有紧紧抓住所有权改革这个“牛鼻子”,按照政策引导和自主探索相结合的原则,重点从集团或母公司层面推进国有企业混合所有制改革,着力解决好电力、交通、电信、军工乃至金融等垄断领域国有企业的混合所有制问题,才能将国有企业真正塑造成独自参与市场竞争的商事主体。

关键词 国有企业 所有权改革 混合所有制

2013年11月,党的十八届三中全会正式通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《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,国有企业下一步改革的主攻方向就是实施混合所有制。为深入理解这一大政方针,准确把握混合所有制改革的目标、任务,我们认为有必要对前期国有企业改革的成效以及存在问题做出准确评估,以及时总结经验、发现不足,更好地推进国有企业混合所有制改革。

1. 国有企业所有权改革与混合所有制的提出。

从20世纪80年代初开始,特别是90年代以后,我国国有企业逐步走上所有权改革的道路。经过大型国企的“公司化”和中小型国企的“民营化”,国有企业的面貌和经营绩效发生了重大变化。

首先,国有企业的影响力和控制力有所增强。根据第一次全国经济普查数据,2004年末,第二、第

三产业325万个企业法人的实收资本总额为18.2万亿元,在全部实收资本总额中,国有资本为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%,国有资本依然占据最重要的地位。不仅如此,国有资本在基础产业、自然垄断性和社会公益性产业领域具有绝对优势,甚至分布于各类非国有经济之中,国有资本的控制力、影响力得到了充分体现。

其次,国有企业的数量大幅减少,大型国企迅速壮大。1995年,全国共有国有企业31.8万户,2006年减少到11.6万户,约减少了2/3^①。其中,地方和竞争性领域的国企减少最多。中小型国有企业持续

^① 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年版,第165页。

减少的同时,一批大型特大型国有企业迅速崛起。截至2007年底,国务院国资委管辖的企业达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。此外,还有一大批地方各级国资委直属的大型国有企业。

再次,国有企业的运营效率有所提高。2006年全国1031家省市级国有及国有控股企业共实现利润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%。根据琳达·岳的研究,20世纪90年代的国有企业公司化使得我国企业增加值平均每年提高约0.6个百分点。不仅如此,公司化对中国经济增长的总体贡献2000年为27.9%,2006年进一步提高到33.95%^①。

2. 国企为什么要进行混合所有制改革?

既然前期国有企业的所有权改革已经取得了显著成效,为什么还要继续推进混合所有制改革呢?我们认为主要有以下几方面原因:首先,尽管前期的国有企业所有权改革取得了很大成功,但仍有一小部分国有企业的所有权基本没有被触及,这些企业在集团层面依然是按照《企业法》注册的国有企业。此类企业尽管数量少,但它们都拥有巨额的资产和庞大的员工队伍。还有一部分企业虽然已经改制成国有独资公司,但股权结构属于典型的“一股独大”。即便是那些已经公司化的特大型国有控股企业,其所属上市公司第一大股东的终极所有权仍然占半数以上。其次,这些企业多数处于电力、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,这些“关键少数”企业在发挥对国民经济的影响力和控制力的同时,其垄断经营带来的价格歧视、收入分配不公等问题早已引起社会的广泛关注,通过改革打破垄断的呼声一直很高。事实上,在这些企业的经营范围内,有许多业务是竞争性的,这就容易使其在经营过程中产生与民争利的问题,因此通过所有权改革剥离其竞争性业务和非主营业务具有必要性和紧迫性。再次,产权结构单一甚至“一股独大”,导致这些国有企业存在激励不足、运营效率低下甚至腐败案件频发等严重问题,企业中的代理成本日趋提高。上述问题在前期改革过程中不仅没能

解决,而且有日益恶化甚至失控的趋势,当下改革进入“深水区”,须下大力气啃下这些“硬骨头”,否则我们长期坚持的国有企业改革事业就有可能前功尽弃,这正是我们党和政府决意要解决这些问题的主要原因,而前期国有企业所有权改革的成功经验又成为推行混合所有制改革的重要依据。与此同时,近些年我国民营企业迅速壮大,截至2017年底,民企数量达2726.3万家,注册资本超过165万亿元,一些具有较强投资能力的优秀民营企业和民间资本渴望进入具有一定垄断和融资优势的国有企业之中,以拓展其资源配置的产业范围和经营领域,这为国有企业实施混合所有制改革提供了良好的外在条件。

3. 实施混合所有制改革的政策变迁。

对国有企业实行混合所有制改革是党的十八届三中全会的“关键词”,但“混合所有”这一提法早在1993年党的十四届三中全会通过的《建立社会主义市场经济体制的决定》中已经出现;1997年党的十五大文件中出现了“混合所有制经济”;2002年党的十六大报告提出要“积极推行股份制,发展混合所有制经济”;2007年党的十七大报告指出要“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《决定》明确指出:“积极发展混合所有制经济。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,有利于国有资本放大功能、保值增值、提高竞争力,有利于各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展。允许更多国有经济和其他所有制经济发展成为混合所有制经济。国有资本投资项目允许非国有资本参股。允许混合所有制经济实行企业员工持股,形成资本所有者和劳动者利益共同体。”从上述混合所有制改革的政策变迁可以看出,当前对国有企业实施的混合所有制改革,与我国长期推行的国有企业所有权改革的基本方针是一脉相承的,表明党和政府对以往国有企业所有权改革路线和绩效的充分肯定。把它更明确地提出来,用意就在于要把改革的关注点继续集中于国有企业的所有权层面,重点解决前期没有被触及所有

^① 琳达·岳:《中国的增长:中国经济的前30年与后30年》,鲁冬旭译,中信出版社2015年版,第123、125页。

权的那些大型的、具有一定垄断性的国有企业的产权多元化问题。

二

党的十八届三中全会做出国有企业实行混合所有制改革的重大决策,此后,国企混改逐步转入实施阶段,国务院有关职能部门和各级政府按照自上而下的方式制定了一系列政策文件,并依据高度审慎的原则选择部分企业试点推行。

1. 政策设计。

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,此后各部门相继发布

多份相关政策文件,形成了所谓的国企改革顶层设计的“1+N”政策文件体系。通过整理,我们发现包括中共中央、国务院、国资委、财政部、发改委、人力资源和社会保障部、国家能源局、证监会等部门共制定并下发文件16份,如表1所示。与此同时,各级地方政府也出台了相应政策文件。

通过对这些文件的梳理可以看出,它们从不同角度具体规定了国企混改的目标、原则和主要任务。国企混改的主要任务是进一步开放竞争性业务、破除行政垄断和打破市场垄断等。混合方式包括:(1) 直接引入非国有资本,即通过鼓励非国有资本投资

表 1 国有企业改革政策文件汇总

发布者	发布时间	文件名称	实施时间
中共中央、国务院	2015.08.24	《关于深化国有企业改革的指导意见》	2015.08.24
国资委	2015.09.16	国资委关于贯彻落实《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	2015.09.16
国务院	2015.09.23	《国务院关于国有企业发展混合所有制经济的意见》	2015.09.23
国务院	2015.10.25	《国务院关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见》	2015.10.25
国家发展改革委、财政部、人力资源和社会保障部、国资委	2015.10.26	《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》	2015.10.26
国务院	2015.10.31	《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》	2015.10.31
国家发展改革委、国家能源局	2015.11.26	《关于印发电力体制改革配套文件的通知》	2015.11.26
国资委、财政部、发展改革委	2015.12.07	《关于国有企业功能界定与分类的指导意见》	2015.12.07
财政部	2015.12.23	《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》	2015.12.23
财政部、科技部、国资委	2016.02.26	《国有科技型企业股权和分红激励暂行办法》	2016.03.01
国资委	2016.06.24	《企业国有资产交易监督管理办法》	2016.06.24
国务院	2016.07.17	《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》	2016.07.17
国务院	2016.08.02	《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》	2016.08.02
国资委、财政部、证监会	2016.08.02	《关于国有控股混合所有制企业开展员工持股试点的意见》	2016.08.02
国资委、财政部	2016.08.24	《关于完善中央企业功能分类考核的实施方案》	2016.08.24
国务院	2017.05.10	《国务院国资委以管资本为主推进职能转变方案》	2017.05.10

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;(2)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;(3)探索实行混合所有制企业职工持股等。概言之,与前期“摸着石头过河”的改革不同,当前的混合所有制改革更强调事前的“顶层设计”,改革实施之前有关部门就分别或联合制定了如此多的政策文件实属罕见。

2. 改革试点。

2016年9月,国家发改委决定对东航集团、联通集团、南方电网、哈电集团、中国核建、中国船舶等9家央企实施首批混改试点,2017年,第二批10家试点企业名单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,这些企业都是行业内的代表性企业,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、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。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或者探索国家特殊管理股政策^①。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PPP模式等。2018年,国资委确定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,这些企业试点正在逐步有序推进^②。

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》,试点国有企业混改从方案设计转向了具体实施。联通公司是首批国企混改试点中唯一一家集团整体混改的试点公司。此前,其国有股占比高达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。此次联通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、中国国有企业结构调整基金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,占比为35.2%,从而使大股东股权从62%大幅减少到36.7%。伴随公司所有权

结构的变化,中国联通开始了公司治理的一系列改革,将管理部门从27个压缩到18个,减掉33%。中国联通的混改仍在进行之中,其效果还有待进一步观察。

三

根据国务院国资委的统计,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73.6%,混合程度最高,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,地方国有企业混改的数量占到了47%,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。

从2013年党的十八届三中全会通过《决定》至今已经接近五年,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。这些问题可概括为:国有企业的国家战略约束;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问题;混合所有制企业的管理与决策中的问题等^③。这里,我们想进一步明确几点:首先,目前进行的混合所有制改革与前期进行的公司化改革面对的国有企业已经很不相同了。前期的国有企业多数为中小型企业,而且多处于竞争性领域,当前面对的则主要是大型和特大型国有企业,而且多数属于垄断性行业。对这些企业实施所有权改革,不仅会涉及经济问题,更会涉及国家的战略和政治问题。国有企业作为实现国家战略目标的主要载体更加追求长期利益,从而有可能忽视非国有资本追求短期利益的本性;国有企业有时还要承担政治责任,也就是说必要时需要为政府谋求社会收益,这又与非国有资本仅仅追求商业利益相冲突,这些

① 《发改委:第二批10家混改试点将批复 第三批在遴选中》,新浪网,2017年4月13日。

② 《中国国资委确定第三批混改企业试点31家 地方企业居多》,新华网,2017年12月15日。

③ 剧锦文:《国有企业推进混合所有制改革的缔约分析》,《天津社会科学》2016年第1期。

矛盾甚至是不可调和的。其次,从经济角度看,如此大规模的所有权改革要求有相应规模的非国有资本的参与,小规模资本由于难以得到对应的控制权,基本没有参与的积极性。事实上,大规模的非国有资本也可能因这样的担忧而犹豫不决。再次,党的十八大以来,我国加大了反腐力度,一些国企高管因为腐败落马,在这种情况下,新上任的企业管理层未必能够迅速实现对企业的全面管控,有的企业高管甚至在涉及企业产权改革的问题上畏缩不前,采取观望的态度,害怕担上国有资产流失的罪名。最后,相关部门事先颁布了若干有关国企混改的政策文件,这些文件已经产生出“菜单成本”(menu cost)效应,即企业为了学习、理解和将改革措施与这些文件对接需要付出大量成本和时间。概言之,这些特殊因素构成了当前国有企业实施混合所有制的障碍,延缓了改革的进程。

四

通过对国有企业混合所有制改革的上述分析,我们可以得出如下几点结论:首先,混合所有制改革本质上是我国长期实施的国企所有权改革的延续,它是国企制度变革过程中各方不断博弈形成的制度选择,具有内生的稳定性和生命力。实践证明,凡是将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。其次,控制权安排已经成为国有企业混合所有制改革的核心问题。由于混合所有制改革针对的主要是大型的垄断性国有企业的所有权问题,参与改革的非国有资本必然考虑其权益的保障问题,因此,控制权安排是否合理已经成为调动非国有资本参与积极性的关键环节。再次,党和政府是影响国有企业混合所有制改革的重要影响因素。国有企业改革的实践表明,作为正式制度的供给者,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,中央政府通过出台更为完善的法规,以及各级地方政府出台落实细则,保证了国企所有权改革的有效推进。当然,由于国有企业承担着国家的战略任务和政治使命,这也在一定程度上影响了混合所有制的实施。

未来一段时期,要想更好地推进国有企业混合所有制改革,我们认为应该着重从以下几个方面入手:

第一,坚持所有权改革优先导向。国有企业改

革历史表明,抓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。当下,党和政府已经确定国有企业实施混合所有制改革的战略目标,我们就要保持定力,排除一切干扰,毫不动摇地将其实施下去。

第二,注重发挥企业探索改革的积极性。如前所述,国企混改相关部门已经出台了若干政策文件,这确实减少了企业改革中的“摸索”成本,但同时也影响了企业改革的主动性,增加了企业实施改革的“菜单成本”。我们建议在规定企业按照文件精神实行改革的原则下,留给企业一定的自主探索改革空间,这有助于企业根据自身实际情况选择更适合自己的改革方案。

第三,在明确国有经济定位的基础上,实施国有企业所有权分类改革。党的十八届三中全会通过的《决定》明确指出,要“准确界定不同国有企业功能。国有资本加大对公益性企业的投入,在提供公共服务方面作出更大贡献。国有资本继续控股经营的自然垄断行业,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,根据不同行业特点实行网运分开、放开竞争性业务,推进公共资源配置市场化。进一步破除各种形式的行政垄断”。我们认为,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性国有企业,无须搞混合所有制。但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,应通过分立方式逐步剥离出去,这就可以大大降低改革的成本,加快改革的进度。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,采取“逆向收购”即下级公司收购上一级公司股权的方式扩大混合所有的范围和层次。在一些新项目上,鼓励采取公私合作的PPP模式。

第四,合理配置控制权,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实施混合所有制的基础,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控制权配置问题。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、决策权以及剩余收益的分配权。这就要求已经完成混合所有制改革的企业,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。在充分酝酿的基础上制定公司章程,详细规定各方的权责。组建能够代表各方权益的董事会和监事会,当然也要建立党委会,并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,甚至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,也要考虑设计投资者的退出通道,让非国有投资者投得进来退得出去。只有这样,国企的混改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。

第五,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准入方面一视同仁。银行在制定信贷规划时,信贷结构安排要体现更少的歧视性并严格实施,以提高非国有企业与国有企业在获得贷款时的公平性,尤其对那些准备参与混改的民营企业,在申请银行贷款时,银行和其他金融部门要酌情给予支持。此外,由于现在有些混改是通过“债转股”方式实现的,金融部门实际上已经成为混合所有制改革的直接参与者,因此金融部门出于自身利益的考虑也应当对混改企业予以信贷支持。在企业上市准入方面,证券监管部门应当对所有企业一视同

(上接第72页)对它们的统合,能为道德直觉主义提供更厚实的基础。另外,新直觉主义不必限定为理性主义,情感直觉主义所展现的自然主义倾向,表明新直觉主义完全能够兼容自然主义。化解甚至消融道德直觉主义内部关于理性主义进路与自然主义进路的冲突,有助于调和理性主义与自然主义的矛盾。再者,新直觉主义所研究的道德知识,不必局限于命题知识之中,适当扩大道德知识的范围,有助于解决

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混改的优质民营拟上市企业,甚至对民营上市公司通过资本市场参与国有公司股权并购予以相应支持。

第六,在混改中注重员工持股计划的设置。这次国企混改特别强调了员工持股的作用。我们认为,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其中关键。员工持股安排特别是针对关键岗位科研人员、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。当然,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。对处于竞争性领域规模偏小的国有企业,应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,而其重点在于积极引进战略投资人。

本文系中国社会科学院创新工程基础研究学者项目的阶段性成果。

(本文作者:剧锦文 中国社会科学院经济研究所研究员)

责任编辑:杨晓丽

道德直觉主义长期以来面临的知识论问题。

本文系国家自然科学基金重大项目“当代知识论的系列研究”(项目号:14ZDB012)的阶段性成果。

(本文作者:王奇琦 厦门大学马克思主义学院助理教授)

责任编辑:钟 河