

混合所有制经济的政策演进、 发展基础和重要问题

杜江 杨新铭*

内 容 提 要 改革开放以来,探索公有制多种实现形式是所有制结构调整和国有企业改革的一项重要内容。其中,混合所有制经济作为一种新型的产权结构安排和经济组织形式,其发展经历了从无到有,规模从小到大,作用由轻到重的过程。这一实践的发展得益于党的指导思想不断解放,相关政策经历了探索多种公有制实现形式,积极发展混合所有制经济,推进国有企业混合所有制改革,最终将混合所有制经济定义为基本经济制度的重要实现形式的演变。之所以改革的实践和支持政策会如此演进,是因为与单纯的公有制和私有制企业相比,混合所有制企业表现出了更强的活力和更高的效率,也就更有益于资源配置效率的提高。而在推进国有企业混合所有制改革时,要结合国有企业分类改革,遵循市场规则促进国有与非国有资本双向融合,平等保护不同产权的合法权益,并探索新的公司治理模式。

关 键 词 混合所有制经济;国有企业改革;产权

JEL 分类号 P31

改革开放以来,中国的所有制结构从“纯而又纯”的公有制逐步发展为多种所有制经济并存。党的十五大正式把“公有制为主体,多种所有制经济共同发展”确立为社会主义初级阶段的基本经济制度。这为宏观所有制结构层面上的混合经济提供了政策依据,并为“各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展”奠定了理论基础。微观层面上,国有企业公司制改革基本完成,法人治理结构日趋健全,形成了支撑基本经济制度不断完善的微观组织形式——混合所有制企业。党的十八届三中全会的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(简称《决定》)提出,“公有制经济和非公有制经济都是社会

* 杜江:中国社会科学院经济研究所 北京西城月坛北小街2号 100836 电子邮箱:dujiang@cass.org.cn;
杨新铭:中国社会科学院经济研究所 北京西城月坛北小街2号 100836。

社会主义市场经济的重要组成部分，都是我国经济社会发展的重要基础。”“公有制经济财产权不可侵犯，非公有制经济财产权同样不可侵犯。”这说明非公有制经济已逐渐取得同等的重要地位，非公有制经济将会获得更加公平的发展机会和环境，也具备了公有制经济和非公有制经济进一步融合的政策基础。《决定》还阐明“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。要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。”

党的十九届四中全会《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》创造性地提出“三位一体”的社会主义基本经济制度，即“公有制为主体、多种所有制经济共同发展，按劳分配为主体、多种分配方式并存，社会主义市场经济体制等社会主义基本经济制度，既体现了社会主义制度优越性，又同我国社会主义初级阶段社会生产力发展水平相适应，是党和人民的伟大创造。”其中，探索公有制多种实现形式特别提到要“发展混合所有制经济，增强国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力，做强做优做大国有资本”。

一、混合所有制经济得以确立的政策演进

混合所有制经济是指在同一组织形式（如企业）中，资产的所有权分属于不同性质所有者的经济形式，即不同所有制性质的投资主体共同出资组建的企业。出资人包括国家、个人、法人以及外国投资者等。因此，至少包含两种类型所有者性质的组织形式，才可称为混合所有制经济。从基本内涵看，我国混合所有制经济是随着改革开放一点一点突破思想束缚，筑牢制度基础，积累发展条件而壮大起来的。其中，公司制改革、民营经济快速发展和外资涌入寻求快速发展渠道是发展混合所有制经济的必要条件。

（一）思想萌芽的发端

改革开放后，最早的混合所有制经济起步于中外合资企业，而且是大型国

有企业引进外资。如北京汽车制造厂与美国汽车公司（AMC）于1983年正式合资成立北京吉普汽车有限公司，成为我国汽车制造业的首家合资企业；天津汽车制造厂与日本大发工业株式会社于1984年达成合资生产协议；中德双方于1985年合资组建上海大众汽车有限公司等。可以说，上述合资企业已经是混合所有制企业，但由于政策限制，此时的合资企业还是零星存在，较大范围的混合所有制经济出现在股份制改革以后，1990年上海证券交易所和深圳证券交易所相继挂牌营业，股权交易拉开了股份制改革的大幕，单纯的全民所有制与集体所有制企业之外，出现了资本（金）来源多元化的企业组织形式。现实的变化推动了认识的提升和理论的深化。党的十四大提出，“在所有制结构上，以公有制包括全民所有制和集体所有制经济为主体，个体经济、私营经济、外资经济为补充，多种经济成分长期共同发展，不同经济成分还可以自愿实行多种形式的联合经营。”明确了公有制经济的主体地位和非公有制经济的补充地位。党的十四届三中全会进一步阐明了公有制的主体地位，“公有制的主体地位主要体现在国家和集体所有的资产在社会总资产中占优势，国有经济控制国民经济命脉及其对经济发展的主导作用等方面”，并明确了针对我国所有制结构的下一步调整方针，即“在积极促进国有经济和集体经济发展的同时，鼓励个体、私营、外资经济发展，并依法加强管理”，同时还明确指出“随着产权的流动和重组，财产混合所有的经济单位越来越多，将会形成新的财产所有结构”。到此，财产混合所有的经济单位本质上已反映出混合所有制经济的内涵。

（二）首次概念的提出

1997年，党的十五大报告中正式提出了“混合所有制经济”概念，不过它只是在说明公有制经济外延时的一种提法，即“公有制经济不仅包括国有经济和集体经济，还包括混合所有制经济中的国有成分和集体成分”。这摆脱了只有全民所有制和集体所有制才是公有制经济实现形式的束缚，扩大了公有制实现形式的范围，因此才有了“公有制实现形式可以而且应当多样化”的提法，而且“要努力寻找能够极大促进生产力发展的公有制实现形式”。更进一步，十五大报告肯定了股份制作作为资本组织形式自身并无意识形态属性的认识，“资本主

义可以用，社会主义也可以用”。党的十五届四中全会提出“发展混合所有制经济”，并“积极探索公有制的多种有效实现形式”，“国有资本通过股份制可以吸引和组织更多的社会资本，……。国有大中型企业尤其是优势企业，宜于实行股份制的，……，改为股份制企业，发展混合所有制经济，重要的企业由国家控股。”党的十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》，说明了我国社会主义初级阶段生产力水平的多层次性，决定了所有制结构的多样性，这为混合所有制经济提供了理论基础。

（三）改革创新的探索

2002年，党的十六大提出“要深化国有企业改革，进一步探索公有制特别是国有制的多种有效实现形式”，“除极少数必须由国家独资经营的企业外，积极推行股份制，发展混合所有制经济”。至此，混合所有制经济都是出现在国有企业改革，探索完善公有制经济实现方式的过程中。2003年，党的十六届三中全会将十六大报告中的“进一步探索公有制特别是国有制的多种有效实现形式”拓展为“积极推行公有制的多种有效实现形式”，“进一步增强公有制经济的活力，大力发展国有资本、集体资本和非公有资本等参股的混合所有制经济，实现投资主体多元化，使股份制成为公有制的主要实现形式”。此外，十六届三中全会还专门论述了建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度，其中归属清晰指产权主体和产权收益有明确归属，这是现代产权制度的基础；权责明确、保护严格是现代产权制度的基本要求；流转顺畅是现代产权制度健全的重要标志。全会还强调“产权是所有制的核心和主要内容”，现代产权制度“有利于各类资本的流动和重组，推动混合所有制经济发展”。全会两次提及混合所有制经济，不仅把股份制作为公有制主要实现形式，而且首次将国有资本、集体资本和非公有资本在政策上给予平等地位，通过产权制度加以巩固，促进混合所有制经济的发展。这开启了公有资本与非公有资本之间的良性互动机制，由此推动了国有企业大规模股份制改革和股票上市，并辐射带动了一批民营企业上市。上述所有制的创新探索，一方面通过参股、引入战略投资者等方式把非公资本积极引入到国企股份制改造进程中，为

非公有制经济创造了广阔投资空间，盘活了包括个人资产在内的庞大社会闲置资本；另一方面重构了国企内部机制，为进一步深化国企改革奠定了基础。

（四）物权基础的奠定

2007年，党的十七大报告将产权与混合所有制经济做了结合，要求“以现代产权制度为基础，发展混合所有制经济”，并提出“坚持平等保护物权，形成各种所有制经济平等竞争、相互促进新格局”。2012年，党的十八大报告进一步要求“推行公有制多种实现形式”，“保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护”。平等保护物权和公有制多种实现形式的结合为混合所有制发展奠定了法律基础，更加稳定了非公有制经济主体的信心。研究发现部分民营化能够有效改善国企绩效，减少股权成本，提升企业现金价值（Megginson et al.1994；Bortolotti et al. 2002）。根据国资委数据，截至2012年底，中央企业及下属企业控股的上市公司共378家，上市公司中非国有股权的比例超过53%；地方国有企业控股的上市公司共681家，上市公司非国有股权的比例超过60%。部分国有企业在引进民营资本层面已取得一定成效，图1为我国2005—2018年不同所有制规模以上工业企业资产占比变化趋势，其中国有及国有控股资产占比明显下降，私营企业资产占比明显提升，外资企业资产占比相对稳定。有学者认为这一时期的混合所有制改革发展有效降低了国企的政策性负担，改善了国企日常经营状况（廖冠民、沈红波，2014）。

（五）内涵外延的拓展

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》（简称《决定》）对混合所有制经济内涵给出明确定义，是“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”。发展混合所有制经济的内涵不只局限在公有制经济，而是对其外延进行了全面拓展，“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”，并“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”。这为混合所有制经济增加了新的内容，



即不仅要创建资源要素高效使用的组织形式，还要探索现代社会的新型劳资关系。此外，《决定》还为非公有制经济参股公有制经济拓宽了更广阔的渠道，也为非公有制经济发展指明了方向，即“鼓励发展非公有资本控股的混合所有制企业，鼓励有条件的私营企业建立现代企业制度”。这为提高我国国有企业的公司治理水平及经营效率开出了“混改药方”，有学者认为国有资本和非国有资本“交叉持股”“相互融合”的股权结构能使公司绩效得到提升，异质性股东的“互补”使企业能够发挥不同所有制资本的优势，但应避免引入新的不平等（郝阳、龚六堂，2017）。基于此，随后召开的十八届四中全会，从法律层面强调要通过完善社会主义市场经济法律制度确保不同市场主体的平等地位，要坚持公平为核心的产权保护制度，形成产权保护法律框架，保护不同所有制下的经济组织和自然人的财产权。

（六）改革方案的推行

2015 年，党中央、国务院下发《关于深化国有企业改革的指导意见》，强调要推动国有企业混合所有制改革，提高国有资本的运行效率，增强国有资本的功能，并对国企如何稳妥发展混合所有制经济给出了详细方案，其中包括按分类

改革总体思路发展混合所有制经济的四种主要形式：推进国有企业混合所有制改革；引入非国有资本参与国有企业改革；鼓励国有资本以多种方式入股非国有企业；探索实行混合所有制企业员工持股。同年，在党中央领导下，中央和地方国有企业陆续开始推进企业间兼并重组，随着混合所有制改革的启动，相关行业的市场结构发生了重要变化。2016年的中央经济会议提出，“混合所有制改革是国企改革重要的突破口”，这意味着混合所有制改革的优先级高于国企改革的其他方面，混改呈现全面提速状态（罗琦等，2019）。改革方案的有力推行为实现改革的最终目标，即提高整个经济系统的资源配置效率，奠定了坚实基础。

（七）全面混改的铺开

2017年，党的十九大报告在新的历史起点上对国有企业改革作出重大部署，强调“要完善各类国有资产管理体制，改革国有资本授权经营体制，推动国有资本做强做优做大，并加快国有经济布局优化、结构调整和战略性重组。深化国有企业改革，发展混合所有制经济，培育具有全球竞争力的世界一流企业”。这为新时代国有企业改革指明了方向，提供了根本遵循。2017年也是国企混改的“密集落地”之年，国家发改委分三批确立了50家混改试点国有企业。2019年5月，国家发改委又通过第四批混改试点名单，资产总量超过2.5万亿元，其中中央企业所属107家，地方国有企业所属53家。这不仅包括了电力、石油、天然气、民航、电信和军工等重要领域，也包括具有较强示范意义的其他领域，允许非国有资本参与中央企业投资和进入垄断竞争性和特许经营领域。随着改革进程深入，学者们开始探讨国企改革最优路径选择问题，有研究指出国有企业改革方案的最优选择应随进展阶段不同进行动态调整（张伟、于良春，2019）。因此，要在四批混改试点企业的经验基础上，探索形成更多可复制、可推广的混合所有制改革政策，坚持因地施策、因业施策、因企施策、一企一策，细化混合所有制改革全流程指引，更好指导推进国有企业混合所有制改革。

综上所述，改革开放40年来，我国从单纯的公有制一统天下，逐渐发展到引导非公有制经济从无到有、从小变大，再到形成以公有制为主体、多种所有制共同发展的混合所有制经济布局。混合所有制经济的发展历程是一个思想

解放和政府放权的过程，也是一个逐步深化认识其规律价值的过程，还是一个不断肯定和巩固混合所有制经济的过程。有学者从股权和高层治理两个结构维度研究了政府放权对混合所有制改革的影响，发现政府放权意愿对两个维度的改革进程均有显著的促进作用（蔡贵龙等，2018）。所以，发展混合所有制经济不仅有利于公有制经济的基础作用发挥，即“有利于国有资本放大功能、保值增值、提高竞争力”，“废除对非公有制经济各种形式的不合理规定，消除各种隐性壁垒”；还有利于促进非公有制经济获取与公有制经济“权利平等、机会平等、规则平等”的地位，促进私营企业建立现代企业制度，进而推动“各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展”目标的实现。

发展混合所有制经济的根本动因是壮大和完善社会主义市场经济，而混改则是实现这一目标的重要工具路径，在长期的工具路径进程中，政策演进和作用地位变化背后的逻辑动因，则是社会主义市场经济的“两只手”：前期改革具有被动性，依靠政策引导和干预，在此过程中既要“有效市场”，更要“有为政府”。随着改革的摸索和深化，市场反应和改革效果良好，改革呈现主动性，即由于在促进经济增长方面的积极作用而使改革水到渠成，市场在此过程中从基础性作用逐步转变为决定性作用。《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》明确了“关于使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。…经济体制改革仍然是全面深化改革的重点，经济体制改革的核心问题仍然是处理好政府和市场关系。”所以，不论何时何地，政府和市场关系都是市场经济体制演变的核心主题。

二、加快发展混合所有制经济的基础

发展混合所有制经济已成为大势所趋，是完善我们基本经济制度的一个着力点（张卓元，2013）。可以说，从探索多种公有制实现形式，到积极发展混合所有制经济，再到将混合所有制经济定义为基本经济制度的重要实现形式，是混合所有制经济从无到有，规模从小到大，作用由轻到重的蜕变历程。

（一）新阶段完善和巩固社会主义基本经济制度的要求

第二次世界大战后，国有化浪潮和私有化浪潮反复轮回，展示了公有制作

为一种所有制形式在世界各国历经兴衰的发展图景。其中，社会主义实践从纯而又纯的公有制走向公有与非公有共同发展的混合所有制经济；资本主义经济体为解决自身社会不平等加剧这一问题，有意识主动引入和扩大私有经济中的公有制经济规模。经历了私有化浪潮，公有制作为经济的重要组织形式仍得以保留，且分布范围相当广泛。经过 40 年的改革发展，我国已形成以公有制经济为主体，多种所有制经济共同发展的混合经济格局。其中，公有制经济改革成就巨大，除国有企业、集体企业外，出现专业合作社、股份合作企业等新组织形式；非公有制经济中的私有企业、个体工商户等经济形式发展迅速。从多种所有制经济共同发展的趋势看，数量规模调整的改革正在向质量提升的改革转变，在此阶段中公有制与非公有制经济取长补短、共同提高，成为巩固和发展基本经济制度的主要特征。最好的办法是公有制与非公有制经济相互借鉴发展经验，最直接的方式是让非公有制经济直接参与公有制经济的管理、改造，形成国有资本、集体资本和非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济。

一方面，非公有制经济的资产规模迅速扩增，截至 2016 年末，国内非金融资产为 424 万亿元，社会净财富中的 73% 归全体居民所有（309.52 万亿元），剩余 27% 由政府持有（114.48 万亿元），其中国有企业股权为 52 万亿元（李扬等，2018）。由此可见，非公有制经济已具备参与公有制经济改造所要求的规模。另一方面，公有制经济与非公有制经济还存在较大的经营效率差距，非公有制经济有值得公有制经济学习借鉴的经验，如表 1 所示，2019 年主营业务收入超过 2000 万元的工业企业的平均利润率为 5.85%，其中内资企业（5.45%）低于港澳台资企业（6.57%）和外资企业（8.19%）；而内资企业中国有企业最低（2.78%），次低的是有限责任公司（3.42%）；在所有企业中其他企业、股份合作企业、联营企业和私营企业的利润率都超过平均利润率，国有企业若要提高经营效率，首先要赶上有限责任公司和股份有限公司，然后是港澳台资企业和外资企业。再一方面，非公经济对国民经济的贡献不能忽视，据统计，民营经济对国家财政收入的贡献占比超过 50%；GDP 和固定资产投资、对外直接投资占比均超过 60%；企业技术创新和新产品占比超过 70%；城镇就业占比超过了 80%；对新增就业的占比贡献超过 90%（高云龙，2018）。尽管

非公经济在资产规模、经营效率和经济贡献等方面表现优异，但公有制经济的固有优势仍然巨大。

表 1 2018 年规模以上工业企业主要财务指标

	企业数(个)	总资产(亿)	主营业务收入(亿)	利润总额(亿)	利润率(%)
总计	378440	1134382.2	1049490.5	66351.4	5.85%
内资企业	330704	910029.0	805012.4	49575.8	5.45%
国有企业	1836	65398.0	42334.5	1816.6	2.78%
股份合作企业	772	665.7	762.0	22.8	3.42%
联营企业	96	137.7	168.6	9.3	6.75%
有限责任公司	92935	427067.8	331503.5	20312.7	4.76%
股份有限公司	11980	174685.9	115447.5	10175.8	5.83%
私营企业	220628	239288.8	311970.0	17137.0	7.16%
其他企业	782	1053.4	900.3	-0.4	-0.04%
港澳台资企业	22829	98303.9	101368.7	6454.5	6.57%
外资企业	24907	126049.3	143109.3	10321.0	8.19%

资料来源：《中国统计年鉴》（2019）。

历经多年的改革与发展，国有经济布局 and 战略调整不断优化，国有企业规模呈现大幅增长趋势，如表 2 所示，截至 2018 年底，国有企业资产总额为 178.75 万亿元，同比增长 8.4%；其中，中央企业资产总额 80.3 万亿元，同比增长 6.7%；地方国有企业资产总额 98.41 万亿元，同比增长 9.8%，平均国有资本保值增值率为 117.8%。此外，国有经济一直保持着领先的技术优势、创新优势和组织形式优势等，上述优势可以通过技术扩散等方式，在非公有制经济参与公有制经济改造后传递到非公有制经济，从而促进各类经济的全面发展提升，同时还可发挥公有制经济对非公有制经济发展的引领作用。

表 2 2014—2018 年全国国有及国有控股企业总体经济运行情况

经济指标	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (1—11月)
营业总收入(亿元)	480636.4	454704.1	458978	522014.9	587500.7	557455.3
中央企业	293790.3	271694	276783.6	308178.6	338781.8	321649.1
地方国有企业	186846.1	183010.1	182194.4	213836.3	248718.9	235806.2
利润总额(亿元)	24765.4	23027.5	23157.8	28985.9	33877.7	31981

续表

经济指标	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (1—11月)
中央企业	17280.2	16148.9	15259.1	17757.2	20399.1	20931.2
地方国有企业	7485.2	6878.6	7898.7	11228.7	13478.6	11049.8
资产总额(亿元)	1021187.8	1192048.8	1317174.5	1517115.4	1787482.9	—
中央企业	537068	642491.8	694788.7	751283.5	803391.7	—
地方国有企业	484119.8	549557	622385.8	765831.9	984091.2	—

资料来源：国资委网站。

(二) 混合所有制经济已经成为经济的重要组成部分

基本经济制度不断完善除了表现为以公有制为主体的混合经济外，还表现为新经济组织形式中的混合所有制企业通过公有制经济改制转型而得到了快速发展。据估算，2005年以来，我国企业注册资本中，混合所有制的公司制企业的比重由36.6%提高到40%以上，城镇就业人员的比重由9%提高到13%，投资的比重由30%提高到34%，税收的比重由34.5%提高到47%（陈永杰，2014）。而以股份制公司为主要形式的混合所有制经济，资产总额和税收贡献均已占到全社会的半数以上，且这一比例仍在持续提高。

不仅如此，相较于单纯的非公有制经济和公有制经济，混合经济表现出更强的经济活力，2008年混合所有制经济创造的GDP为8.46万亿元，而通过资本产出弹性计算得到的却只有4.81万亿元，制度的溢出效应为75.88%；比按照资本产出弹性计算的公有制和非公有制经济分别超出1.41万亿元和2.22万亿元，制度溢出效应分别为66.82%和83.15%（杨新铭、杨春学，2012）。这说明混合所有制经济比单纯的公有制经济和非公有制经济具有更高的效率，即要素资源向混合所有制经济流动会拉动GDP更快发展，使要素资源的使用效率更高。但必须指出，制度的溢出效应是有时滞的。也就是说，改制初期由于制度运行尚不流畅很可能表现为负溢出，而制度运行顺畅后则会表现为正溢出，发挥出比公有制经济和非公有制经济更高的效率。由此可见，发展混合所有制经济，不仅有利于国有资本放大功能、保值增值、提高竞争力，还有利于各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展，实现经济整体运行质量的不断提高和资源配置效率的持续改善。

公有制为主体多种所有制经济共同发展的基本经济制度，最大限度发挥了“公有”、“私营”和“混合所有制”的各自优势，创造了不同主体间“融合”“竞合”的共生空间，实现了国有与民营经济非对称性互惠共生的发展状态，国有经济不会“挤压”民营经济发展空间，民营经济也不会“拖累”国有经济增长，“多条腿走路”走得更快更稳更协调，原因在于国有与民营企业之间存在规模差异、优势互补、融合竞争、分工合作和要素流动，上述因素的协同效应不仅有助于国有经济发挥主导作用，增强控制力、影响力，而且利于营造公平竞争的共生环境，实现更高效的生产要素交流，解决民营经济发展中“玻璃门”“弹簧门”“旋转门”等问题。

基于此，在今后所有制结构调整以及完善基本经济制度的过程中，必须遵循两个毫不动摇的原则：“必须毫不动摇巩固和发展公有制经济，坚持公有制主体地位，发挥国有经济主导作用，不断增强国有经济活力、控制力、影响力；必须毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，激发非公有制经济活力和创造力”。

三、混合所有制改造国有企业需注意的问题及改善路径

混合所有制改革包括发展混合所有制经济改革和发展混合所有制企业改革（简称“两个混改”），这是党的十八届三中全会提出的对国资国企改革要求。发展混合所有制经济改革体现在国有企业所在领域如何向非公资本开放，而发展混合所有制企业改革体现在国有企业自身如何引入非公资本。国企改革是“两个混改”的关键所在，混合所有制改造以来，我国国有经济数量占比从快速下降到相对稳定，民营经济和外资经济与之相反，从快速上升到趋于稳定。宏观层面，这说明我国的所有制结构已基本呈现公有制为主体、多种所有制共同发展的格局，且日趋成熟并表现出一种稳态的所有制结构。微观层面，说明随着混合所有制改革深化推进，混合所有制结构表现出了一种快速有机融合的发展态势，公有制经济和非公有制经济逐渐发挥各自优势，起到分工互补、合作共荣的效果。

此外，要辩证看待“做强做优做大”与“两个混改”间的关系。国有资本

做强做优做大，会强化固化公有制经济基础，可能会对混合所有制经济改革造成阻力；而且十八届三中全会前，国有垄断和特许经营领域普遍是单一所有制，虽然确保了国有资本的规模和效益，却不利于公平竞争格局和市场秩序的构建。对此，学界和政策部门尤为关注国有资本做强做大与推动混改间的相互关系。需明确的是，国企改革的重点是继续深入发展混合所有制经济改革与推进混合所有制企业改革，加快实现从“管企业”向“管资本”转变，做到两个“混改”协调一致。因此，相较国有资本做大做强可能对混改进程造成的阻力影响，国有资本首要任务聚焦自身长期存在的一些固有问题，以协调推进混合所有制企业改革为抓手，提高企业竞争力，解决资本难以流动、企业市场竞争力不足的问题。从具体实践和改革效果来看，混合所有制改革进程中需关注如下问题。

（一）需注意的问题

1. 国有企业创新效率有待提高

国有企业作为党和国家事业发展的重要物质基础和政治基础，在我国占据着其他经济主体无法替代的地位，其中重要性表现在科技研发和自主创新上的重要引领作用。国有企业经济规模实力雄厚，掌握大量的国家重点实验室、国家级创新平台等技术研发资源。近年来，除个别研究认为混改提高了混合经济的创新活动和创新效率（李文贵、余明桂，2015），更多研究认为国有企业在研发创新方面表现并不尽如人意。有研究认为当前国有企业资产总额与研发强度之间并无必然关系（邹国平等，2015）；我国国有企业相较于国内民营企业、外资企业以，在创新投入、创新效率以及生产效率方面均缺乏竞争力，研发绩效处于较落后状态（杨高举、黄先海，2013）；国有企业存在明显的创新效率损失，且创新效率损失大于生产效率损失（吴延兵，2012）。虽然，国企创新落后并非混改进程中新出现的问题，但这一持续存在的客观瓶颈却影响着混合所有制经济的发展。

2. 为了混改而混改或“混而未改”

在推进混合所有制改革过程中，出现了为混改而混改和“混而未改”（中国社会科学院经济研究所课题组，2020）的突出问题。一方面，“一刀切”“拉

郎配”等人为干预方式或许短期内可以加速国有企业发展，但从长期看，这种措施非常不利于国有企业形成良性发展，并会降低国企重组的效率。另一方面，有些企业通过股份制改造，在股权上国有与非国有股份进行了混合，但在公司治理结构和管理体制等方面却无实质性改变，即表面实行混改，实际上内部治理结构和外部管属方式却并未改变。应注意，简单的股权多元化绝不是混合所有制改革，混改关键是引入持股量较高，且负责任的民营资本，促使内部的公司治理结构得以改善和规范，真正提升其运行效率。

3. 产权保护不足

现代产权制度在我国尚未完全建成，全民保护产权意识也有待引导。国有产权由于所有者和代理人关系不够清晰，容易出现内幕交易、关联交易等问题造成国有资产流失；还会不同程度地存在利用公权力侵害私有产权、违法查封扣押冻结民营企业财产等现象，私有产权得不到充分保护，不仅制约了民营经济健康发展，不利于形成公平竞争的市场环境，而且会挫伤非公有制经济参与公有制经济发展的积极性，阻碍混合所有制改革进程。

4. 国企管理的市场化水平不足

国有企业市场化改革推进中，国有企业内部人力薪酬管理方面的问题日益突出。在国有出资人缺位的情况下，国有企业内部仍未建立市场化的管理体系，内设岗位混乱，存在严重冗员，缺少规范绩效考核，薪酬分配不均等矛盾突出。低市场化的管理模式，极易滋生“大锅饭”“干多干少都一样”的平均主义思想，导致员工工作积极性不高，内部运行管理不畅，资源配置效率低下等诸多问题。此外，国有企业治理结构不够合理，董事会、监事会、经理层设置不够规范，层级赋权混乱，职责交叉，责任模糊；董事、监事、经理人素质良莠，缺乏有效治理公司的专业知识能力，不能发挥其应尽的经营管理或监督作用。

5. 国企盈利能力较低，国有资本回报率低

近年来，国有企业资产规模稳步扩大，营业总收入也较稳定地逐年增长（见图2），但国有企业盈利能力较低。2011年前，国有控股企业、民营企业和外资企业的净资产收益率均一直呈现平稳上升趋势，但国企净资产收益一直低于后两者；2011年后，三者都呈现小幅度下降趋势，但国企净资产收益率

仍旧低于民营企业 and 外资企业。这说明国有企业“大而不强”的问题仍比较突出。总体上看，国有企业大多处于产业链上游，发展或靠资源要素驱动，或靠政策红利驱动，或靠简单企业间兼并重组、扩大产能等方式，但其实际经营能力、内部管理能力、资源配置能力却始终未能跟上，虽然较好地实现了“做大”目标，但从“做强”“做优”的角度看，国有企业仍有较大的完善和发展空间。（刘小玄、李利英，2005；白重恩等，2006）。



（二）改善路径

针对以上问题，可从政府、市场和企业三个角度着手加以改善。

1. 对国有企业分类推进改革，分类进行治理

在产权多元化的改革过程中，要根据企业具体情况，因地、因时、因企业选择恰当的方式分类进行制度安排，分类实质性地推进混合所有制改革。混合所有制改革要坚持“因地施策、因业施策、因企施策，宜独则独、宜控则控、宜参则参，不搞拉郎配，不搞全覆盖，不设时间表”的原则，一企一策，灵活推进，成熟一个推进一个，切不可盲目求快。同时，应注意国有资本目前在不同领域所占的比例，准确发挥国有资本在混合所有制经济中的控

制力和影响力。

发展混合所有制经济既要把握在国家重要领域和关键性领域由国有资本绝对控股或相对控股，又要注意不能把“国计民生”“关系国民经济命脉”的行业范围过度扩大，除了军工等涉及国家安全的极少数领域外，金融、石油、电力、铁路、电信、资源开发、公用事业等行业都可以采取切实有效的措施向民资开放，引入民营资本，推动混合经营的开展。不仅要解决非公有制企业在这些领域的准入问题，还要大力支持非公有制企业参与石油、电力、资源开发、市政公用等领域进行投资建设，尽快落实民间资本进入教育、养老、医疗等公共服务领域的推进方案，为符合条件的民间资本解决市场准入门槛高、进入难、互为前置审批、管制过多等问题。这些领域引入非国有资本不仅有利于完善原有国有企业治理机制，而且引入非国有资本有利于激发各类市场主体活力，增强行业内竞争程度，营造更加公平健康的市场竞争环境。在引进外资寻求合作时，要在不违背公开透明的前提下，做好安全审查，对于涉及国家安全的领域要审慎处理。

在一些重要但不需要国有资本控股的领域，可以放弃控股，撤出大部分国有股，转而投入到更为合适的领域。在竞争性领域，各类资本的流动和融合完全由市场原则决定。这一领域主要是非国有资本的天地，国有资本可以根据盈利性原则参与其中，也可以把它完全让给非国有资本。各类资本所有者的权益由《公司法》加以规范。结合上一部分的内容，在某些领域，可以考虑建立符合中国国情的“黄金股”制度。“黄金股”是指政府出于维护公共利益的考虑，在关系国计民生和国家安全的公司中所持有的一种“特权优先股”。即使国有股权占比因其他所有制资本的进入而被稀释，乃至失去控股地位，政府依然可以在必要的时候利用这一特权来主导公司决策，保证国家对重点行业和关键领域的控制。

当然，出于股权对等原则的考虑，同时也为了防止出现政府的过度干预，“黄金股”制度在具体实施过程中还须建立相应的制度章程。一般而言，这些制度应旨在保证：政府不能通过其所持有的“黄金股”来干预企业的日常经营行为，而只能在公司发生战略资产转移、企业并购等重大交易事项或经营决策

时,根据维护公共利益的需要而酌情考虑是否动用特权。实施“黄金股”制度,一方面可以在不削弱政府控制力和维护公共利益的同时,析出大量国有资本重新进行优化配置,进而提高国有资本收益率,实现保值增值;另一方面可以进一步推动产权主体的多元化,为非公有资本进入传统的行政垄断行业创造条件、释放空间,也将有利于完善企业的法人结构和公司治理,提升企业的经济社会效益,促进市场决定性作用的充分发挥。

2. 完善产权保护制度,提高产权保护意识

应加强产权保护统筹工作,加快完善我国产权保护制度,对国有产权和私有产权做到同等看待,杜绝歧视性条款,切实保障非公有制中小资本在企业经营决策中的权益,避免出现大股东侵蚀、无视小股东权益的问题。要时刻把握混合所有制经济的本质,混合所有制经济是不同性质的资本共赢的一种制度安排。在此过程中,只有有效保护不同投资者的利益,各类资本才能彼此融合在一起并发挥出各自优势。

同时,需进一步推动从立法层面加强产权保护,形成清晰明确的产权保护法律框架,依法保护各种经济组织和公民的产权。增强企业家和人民群众的财产安全感,形成良好预期。可以赋予投资者以“集团诉讼”和“股东代表诉讼”等诉讼权利,保护自身的合法权益。在此方面较为成熟的美国已通过了《证券法》《证券交易法》《私人证券诉讼修改法》《证券诉讼统一标准法》等一系列法案,一旦投资者的权益受到非法侵害,相关责任人将全部承担巨额罚款等严厉惩戒。只有这样才能够更好地维护社会公平正义,更有效地激发社会上各类经济主体创新发展的积极性,增强企业和人民的信心,保持我国经济的可持续健康发展,维护国家长治久安。

此外,还应妥善处理由于历史原因形成的产权案件,坚持依法依规、严格程序、公开公正,坚持有错必纠,甄别纠正产权冤错案件,对于已发生的错案冤案,要尽快依法予以纠正,并赔偿案件当事人的损失,依法解决企业和群众的产权纠纷问题,推动平等保护产权的法律制度。

3. 尽快出台半强制性的上市公司分红制度

这一制度既可以保护中小投资者权益和抑制市场剧烈波动,还可以形成

一种促使上市公司业绩提高的倒逼机制。即使目前对上市公司的资质审核不到位、退市机制亦难以形成普遍压力，但只要市场信息具有一定透明度，半强制分红制度便可以通过看不见的手将资金引向最有效率的公司，同时淘汰那些劣质公司，进而推动证券市场的健康繁荣，吸引包括普通群众在内的各类投资主体持有上市公司股份。这在推动上市公司资本来源多元化的同时，还将利用市场方式促进所有制经济发展成果的全民共享。在具体操作上，首先应将目前不定期的上市公司分红活动定期化，将以往分红决策的内部相机决定变为外部硬性规定；其次，推动现金分红成为红利派发的主要形式，限制上市公司以分股的形式代替现金分红；再次，根据公司性质、经营状况和资金需求的不同，分别制定较为合理的分红标准，这方面可参考美国等成熟市场经济体的经验，将现金分红比例设定为利润的 50% 左右；最后，上市公司在经营过程中已缴纳包括企业所得税在内的各种应交税收，应避免再对红利重复计税。

4. 建立和创新长效机制打击关联交易和内幕交易

有效打击这些违法行为，一方面可以防止国有资产的流失和群众利益的损失，另一方面还将提高资本市场的吸引力，促进股份制经济的快速发展。目前，我国相关管理部门已着手加强对关联交易和内幕交易等资本市场违法行为的查处，但是，在违法操作获利巨大、操作手段不断翻新的形势下，查处方式也要不断创新，以形成长效机制。对此，可以考虑从以下几个方面入手：完善和强化关于资本市场中关联交易和内幕交易等违法行为的立法，如拓展对关联交易的调查范围、按非法的财富转移数额而不是所得数额制定量刑标准等；鼓励对内幕交易等非法行为的举报，对举报人给予必要的保护；伴随着我国国有资产管理体制从管企业向管资产的转型，资产管理者很难有足够的精力应对各个投资方向的复杂事项。为此，对于非法占有或转移国有资产的行为应设置更高的惩处标准，以形成事前的威慑力，降低事发概率；逐步改革非流通股等制度，祛除企业经营者从事关联交易和内幕交易等违法行为的动机；广泛构建资本市场中经营主体的激励机制，收紧“老鼠仓”的资金渠道，如将基金管理者收入与基金绩效相挂钩等。

5. 防止国有资产流失，建立科学公允的国资评价机制

在混合所有制改革过程中要避免国有资产成为其他资本围猎的“唐僧肉”，要明确国有企业开展混合所有制改革的根本目的是要优化资源配置，放大国有资本功能，实现国有资产的保值增值。而要避免国有资产流失的有效措施就是要建立科学公允的国有资产评价机制。

从经营情况看，国有企业主要分为盈利企业和亏损企业两类。对于亏损企业要在存量资产上下功夫，尽量通过引入非国有资本盘活国有存量资本，一方面扭转经营中的不足，改善经营绩效，提高国有资产的活力；另一方面，通过出让部分存量股权回收国有资本，将其应用到更加需要的领域。对于盈利企业特别是那些处于行业排头兵地位，具有明显竞争优势和盈利能力的国有企业进行混合所有制改革，重心不应该在存量，而应该在增量上。增量混改不减少国有资产的数量和收益，同时引进非国有资本可以进一步完善现代企业制度、拓展经营领域、提高资本运行效率，更好地实现国有资产保值增值的目标。现实中，我国国有企业与民营企业洽谈合作时，二者均有合作的动力，但常常出于对“国有资产流失的担心”而被叫停。应该注意，在存量混改过程中，评估国有企业价值应以当时的价值而不能是混改完成后的价值，特别是不能以经营好转以后的价值来追溯国有资产的原有价值。一旦以事后价值评估事前，就会造成所谓的“国有资产流失”，但这并不是真正意义上的国有资产流失，真正意义上的国有资产流失是指降低国有资产价值或者故意侵占国有资产。如果以事后价值评价事前，出于规避责任与风险，相关责任人难以有效推进国有企业混合所有制改革。

6. 鼓励国有资本采用多种方式入股非国有企业

这种混改方式适用于国有资本投资、运营公司。在投资过程中，首先要注意项目选择，重点关注公共服务、高新技术、生态环保、战略性新兴产业等发展潜力大、成长性强的非国有企业项目，以发挥国有资本的引导作用。其次要注意混改方式，以不干扰非国有企业经营决策为主，重点在于提供资本支持和获得投资收益，可适当参考优先股的做法，在做强做大做优这些产业的同时，获取投资收益和社会收益；再次要注意非国有企业的国有化倾向，防止带上“红

帽子”的非国有企业试图通过享受国有资本特殊政策而患上不思进取的“国有资本依赖症”。

7. 规范和完善公司治理结构

应逐步缓解国企僵化的内部管理体制，建立权责明晰的内部治理结构。同时切实提高公司信息披露的准确性和透明度。如建立会计委派制、财务总监制等，以使公司的所有股东都能够准确及时地了解 and 掌握公司的实际运营情况。切实发挥董事会及监事会的作用，注意吸收中小股东的代表。维护和保障非国有股权的合法权益和非国有资本股东权利的行使，特别是要保障非国有股东选举董事的权利，这不仅可以避免大股东（特别是国有股东）侵蚀非国有股东的权益，还有益于非国有股东更加实质性地发挥改善企业公司治理和经营效率的作用（黄速建，2014）。研究发现，只有当非国有股东在企业董事中拥有一席之地时，国企管理层的薪酬业绩敏感性才会得以显著提升，并且企业的内控质量和会计信息透明度也将提升，若只是单纯的实行非国有股东持股并不能达到理想效果（蔡贵龙等，2018）。全国工商联2014年调研也显示，多数民企对参股国企都持有至少要能派个董事的观点。这说明委派董事权利的实现与否将很大程度上影响国企混改的成败。

8. 规范公司高管层的选拔和管理，建立有效的激励和追责机制

当前混合所有制改革已成为国企改革的主旋律，国务院国有资产监督管理委员会于2006年发布的《中央企业综合绩效评价实施细则》和2008年发布的《中央企业负责人年度经营业绩考核补充规定》已明确规定了对中央企业负责人任期经营业绩如何考核和评判的标准，提出了经理人相对绩效评价机制（RPE），强调绩效评价中横向、纵向对比的重要性，提出按‘同一行业、同一尺度’的要求，以行业对标为原则，实施对标管理。这有助于进一步客观公正地评判经理人对企业经营的管理情况。但有学者指出相对绩效评价（RPE）作为一种特殊激励机制，在国有企业进行并购时可能产生抑制作用，而增加经理人股权激励能缓解此类问题，避免出现激励扭曲，这也有助于实现国有资产保值增值的目标（李广众等，2020）。一方面，当公司发生重要人事任免时应由投资者共同讨论决定；另一方面，对管理者除了建立相应的薪酬激励机制外，

还应完善现有相关制度，进一步明确政府和企业管理层的责任和义务，不能仅凭转让价格和转让后的经济绩效作为对其评估的依据。加强事前监督和流程监督，建立切实可行的追责制度，对企业高管在经营过程中出现的重大失误进行调查，并给予必要的处罚。

9. 探索实行混合所有制企业职工持股

在创新成为引领世界竞争的潮流中，国有资本应当在高新技术产业、战略性新兴产业中发挥出创新引领和带动作用。因而，加大研发投入，并有效激发和调动科研人员的创新积极性尤为重要。对于科研院所、高新技术企业和科技服务型企业，这些企业的人才资本和技术要素占比很高。因此，对于这类单位，可以试行员工持股计划，将激励内生于研发人员自身，寻求突破领域内的核心技术、关键技术和前端技术，提高企业的创新能力和创新效率。在此过程中，要先覆盖科研人员和业务骨干，再逐步向普通员工推广，增强整个单位的凝聚力。要注意员工持股是员工价值实现的过程，不是公共资产的私有化。为此，要确立公开透明的操作流程，合理评价研发人员的科研创新成果，建立健全智力资本和知识产权的评估评价机制，这样才能有效发挥我国国有资本在创新方面的战略性引领作用。

参考文献

白重恩、路江涌、陶志刚：“国有企业改制效果的实证研究”，《经济研究》2006年第9期。

陈永杰：“混合所有制经济占比分析”，《中国金融》2014年第8期。

蔡贵龙、郑国坚、马新啸、卢锐：“国有企业的政府放权意愿与混合所有制改革”，《经济研究》2018年第9期。

蔡贵龙、柳建华、马新啸：“非国有股东治理与国企高管薪酬激励”，《管理世界》2018年第5期。

高云龙：“民营经济对经济社会发展做出了突出贡献有“56789”的说法”新华网，2018年3月6日。

郝阳、龚六堂：“国有、民营混合参股与公司绩效改进”，《经济研究》2017年第3期。

黄速建：“中国国有企业混合所有制改革研究”，《经济管理》2014年第7期。

廖冠民、沈红波：“国有企业的政策性负担：动因、后果及治理”，《中国工业经济》2014年第6期。

罗琦、吴希梅、张志达：“新中国微观金融70年”，《财经智库》2019年第5期。

刘小玄、李利英：“企业产权变革的效率分析”，《中国社会科学》2005年第2期。

李文贵、余明桂：“民营化企业的股权结构与企业创新”，《管理世界》2015年第4期。

李扬、张晓晶、常欣等：《中国国家资产负债表（2018）》，中国社会科学出版社2018年。

李广众、李杰、朱佳青、李新春：“经理人相对绩效评价与企业并购行为：理论与实证”，《经济研究》2020年第3期。

吴延兵：“国有企业双重效率损失研究”，《经济研究》2012年第3期。

杨高举、黄先海：“内部动力与后发国分工地位升级——来自中国高技术产业的证据”，《中国社会科学》2013年第2期。

杨新铭、杨春学：“对中国经济所有制结构现状的一种定量估算”，《经济学动态》2012年第10期。

邹国平、刘洪德、王广益：“我国国有企业规模与研发强度相关性研究”，《管理评论》2015年第12期。

中国社会科学院经济研究所课题组：“‘十四五’时期我国所有制结构的变化趋势及优化政策研究”，《经济学动态》2020年第3期。

张伟、于良春：“创新驱动发展战略下的国有企业改革路径选择研究”，《经济研究》2019年第10期。

张卓元：“混合所有制是国企改革大势”中国新闻网，2013年12月27日。

Bortolotti, B., J. D'Souza, M. Fantini, and W. L. Megginson, 2002, Privatization and the Sources of Performance Improvement in the Global Telecommunications Industry. *Telecommunications Policy*, 26(5): 243-268.

Megginson, W. L., R. C. Nash, and M. Randenborgh, 1994, The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: An International Empirical Analysis. *Journal of Finance*, 49(2): 403-452.

（责任编辑：汀 兰）

Suggestions on the Long-term Mechanism Construction of Poverty Alleviation through Tourism in Ethnic Areas

FENG Xiaoxu (National Academy of Economic Strategy, CASS, 100028 / The Institute of Ethnology and Anthropology, CASS, 100081)

XIA Jiechang (National Academy of Economic Strategy, CASS, 100028)

Abstract: At present, China is in a period of strategic transformation which links poverty alleviation and rural revitalization. Facing the novel coronavirus pneumonia's impact, accelerating the construction of a long-term mechanism of poverty alleviation through tourism in ethnic areas and continuously amplifying the positive impact of tourism industry on ethnic areas, is beneficial to the long-term development of ethnic regions. It is required to take effective measures in concept, planning, technology, talent, system and other aspects simultaneously. Specifically, we need to pay attention to the comprehensive impact of tourism on ethnic areas and the practical needs of rural revitalization, take a rational view of the positioning of tourism industry in the regional industrial system according to the local basis conditions, re-examine the relationship between resource tapping and development intensity, steadily explore green development paths. In addition, local governments need to pay attention to the application of new technology, cultural creativity and tourism talent training. Only by giving full play to the institutional advantages, ensuring the sound operation of tourism economy in ethnic areas, promoting the positive impact of tourism industry, restraining the negative impact of tourism industry, and making the achievements of tourism development benefit the real needy, can we achieve the sustainable effect of poverty alleviation through tourism.

Key words: Ethnic Areas, Poverty Alleviation Through Tourism, Rural Revitalization, Long-term Mechanism

JEL: Z32, I39, L83, R58

Policy Evolution, Development Basis and Important Issues of Mixed Ownership Economy

DU Jiang, YANG Xinming (Institute of Economic, CASS, 100836)

Abstract: Since the reform and opening up, exploring various forms of public ownership is an important part of the restructuring of ownership and the reform of state-owned enterprises. Among them, the mixed ownership economy, as a new type of property right structure arrangement and

economic organization form, has experienced a process of development from scratch, from small to large scale, and from light to heavy role. The development of this practice benefits from the continuous emancipation of the guiding ideology from the Communist Party of China. The relevant policies have experienced the evolution of exploring various forms of public ownership, actively developing the mixed ownership economy, promoting the reform of the mixed ownership of state-owned enterprises, and finally defining the mixed ownership economy as an important form of realization of the basic economic system. The reason why the reform practice and supporting policies will evolve is that compared with the pure public and private enterprises, the mixed ownership enterprises show stronger vitality and higher efficiency, which is more conducive to the improvement of resource allocation efficiency. In order to promote the mixed ownership reform of state-owned enterprises, we should combine the classified reform of state-owned enterprises, follow the market rules, promote the two-way integration of state-owned and non-state-owned capital, equally protect the legitimate rights and interests of different property rights, and explore a new corporate governance mode.

Key words: Mixed Ownership Economy, Reform of State-owned Enterprises, Property Rights

JEL: P31

American Behaviour in Global Green Governance and China's Strategic Choice

ZHOU Yamin (National Institute of International Strategy, CASS, 100007)

Abstract: Based on the behavioural characteristics of the United States in the past 30 years on the global environmental governance issues, we believe that the current loose and weak binding mechanisms of global environmental governance are largely due to the historical pollution powers of the United States' inaction. The behavioural logic of the United States on global environmental issues has a duality, that is, it either dominates or reshapes international rules. As long as the United States plays a leadership, the international environmental agreement can succeed. However, the way the United States reshapes environmental rules includes the selective adoption of policy instruments, the withdrawal to change rules, and the development of "American terms" in a "club" model. China needs to take advantage of the green "Belt and Road" construction to deeply unite the surrounding areas,