

混合所有制改革：国有科技型企业市场化演进的必然出路

胡红亮¹，张俊祥²

(1. 中国科学技术信息研究所，北京 100038；
2. 北大未名生物工程集团有限公司，北京 100872)

摘要：混合所有制改革是近期国有企业决策界的热点问题。本文拟从更宽广的视野、更长远的历史角度，将混合所有制改革置于我国国有企业改革的大背景下开展研究，并且将研究对象限定为国有科技型企业，以期得到更深入的了解和更具体的认知结果。本文首先分析了混合所有制出现的历史渊源，接着明确了我国混合所有制发展的理论纷争中亟待厘清的是认知、心态、国进民退还是国退民进、国有经济比重和社会主义国家的关系4类问题。结合以上问题，本文对推进国有科技型企业的混合所有制提出取消所有制差别、深化公司制改革、设置股权变动动态报告机制、借鉴“金股”模式、加大对政府投资基金的监督、国有科技企业要借助混合所有制改革引领新经济的发展6条建议。

关键词：混合所有制；国有科技型企业；国企改革；市场化演进

中图分类号：F121.24 **文献标识码：**A **DOI：**10.3772/j.issn.1009-8623.2019.03.005

2017年8月20日，备受社会各界关注的中国联通混合所有制改革方案，在经历了发布又撤下后，终于以最终稿出现^[1]，被誉为央企混改“第一枪”，该方案公布后立即引起了很大争论：部分人认为，联通将所持股份从67.3%降到36.7%，以及同股同权，会让国有资本失守，太多民营资本进入会搞坏国企；也有人认为联通混改不够彻底，中国人寿持股10.22%，加上联通的36.7%，公有资本还是占主导地位，这样的改革没有意义；也有人认为，联通将所持股份从67.3%降到36.7%，从绝对控股状态变为相对控股状态，已撬动了更多民间和社会资本，有助于提振民间资本的固定投资。2018年9月18日，国家发展和改革委员会公布了《关于深化混合所有制改革试点若干政策的意见》。2019年3月5日的第十三届全国人大二次会议上，我国国

务院政府工作报告指出“积极稳妥推进混合所有制改革”。本文拟从更宽广的视野、更长远的历史角度，将混合所有制改革置于我国国有企业改革的大背景下开展研究，并且将研究对象限定为国有科技型企业，以期得到更深入的了解和更具体的认知结果。

1 混合所有制出现的历史渊源：国有化和国企改革

混合所有制是财产权属于两个以上不同性质的所有者构成的一种所有制^[2]。历史告诉我们，无论是社会主义国家还是资本主义国家，混合所有制改革都曾出现过^[3]。在资本主义国家，其混合所有制的核心目的是调整企业避免经济危机，后来又发展到和国有企业改革相关；但是在社会主义国家，尤其是中国，其混合所有制改革和国有企业改革密不可分。

第一作者简介：胡红亮（1972—），男，研究员，主要研究方向为科技信息分析。

收稿日期：2019-03-07

1.1 企业国有化和改革的历史渊源及发展

国家经济的发展靠产业, 产业发展靠行业, 行业发展靠企业。企业是经济的第一要素, 是经济最底层、最坚实的基础。在社会主义国家, 国有企业成为经济主体有其历史渊源。因为社会主义要采取有计划的生产, 但有计划的生产必须建立在生产资料、资本等统一调配的基础上, 而这只有在公有制的条件下才能实现。另外, 从历史考察, 对公有制的发展, 马克思和恩格斯进行了不断探索: 在《神圣家族》(1844年)中, 马克思和恩格斯提出要消灭私有制, 但此时还没有明确消灭私有制之后生产资料由谁来拥有; 随后, 1847年, 他们在《共产主义原理》中提出了生产资料由整个社会所共有; 在1848年《共产党宣言》中, 进一步明确夺取资产阶级的资本归无产阶级专政的国家所有。苏联在马克思和恩格斯理论指导下, 积极推行社会主义生产资料公有制, 仅用3年时间(1917—1920年)就基本完成了工业的国有化, 1924年社会主义经济工业总产值比重已达到了76.3%, 1936年前后基本形成了单一的社会主义公有制的所有制模式^[4]。后来, 苏联将其经验进行总结, 通过《政治经济学教科书》指导社会主义国家的经济和社会发展。在苏联的指导下, 东欧、中国、朝鲜等纷纷采取了国有的模式。再后来, 伴随着民族解放运动的高涨(20世纪50年代后期到60年代中期)和中东产油国收回石油资源主权的斗争胜利(20世纪70年代)的影响, 二战之后英、法、西德等西欧资本主义国家均推行过国有化政策或曾形成数次国有化浪潮^[5-8]。

国有化之后, 集权化控制调动了全社会的资源, 大大促进了国家经济社会的发展; 但后来, 国有化企业也逐步显示出不适合发展的问题, 企业出现活力缺乏、经济效益低等弊端。为此, 苏联、东欧和中国开始针对国有企业进行一系列的改革, 其中, 打破国有制一统天下的局面、发展混合所有制是重要方式。

1.2 我国国有企业改革的基本历程和脉络

中国的经济制度基本参考了苏联模式, 仅用了7年时间(1949—1956年)就基本实现了对农业和工商业的社会主义改造, 初步建立了国有化为主的经济体制, 使国有企业成为了国有经济的骨干力量, 为社会主义国家的建设打下了坚实的基础^[9]。但在

长期运行过程中, 计划经济指导下的国有企业发展也面临着诸多问题, 为此, 我国对国有企业的管理进行了两次大的变革。

第一次大的改革是1958年和1970年, 国家两次将企业经营管理权利下放到地方, 具体做法是除去极少数重要、特殊和实验性的企业外, 其他原来由各部委管理的国有企业下放到地方, 归地方政府管理, 试图通过由大化小来解决调控不力导致的活力缺乏问题。

第二次大的改革是把国有企业由地方交给企业, 由企业主导自身的发展^[10]。在将权力下放的过程中, 我国采取的是逐步探索的模式, 先后采取扩权让利(1978—1981年)、推行经济责任制(1981—1983年)、两步利改税(1983—1987年)、承包责任制(1987—1992年)等模式, 循序渐进, 逐步放手, 一直到1992年国家提出建立现代企业制度试点, 提出“产权明晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代化企业管理, 国有企业改革才真正开始。此后, 我国通过股份制改革、企业上市等手段, 做大做强了一批股份合作企业法人单位、联营企业法人单位、有限责任公司法人单位、股份有限公司法人单位等混合所有制企业。

改革虽然使我国国有企业逐步摆脱了“企业是政府行政部门附属物”的现象, 但目前企业仍存在经营权和所有权分离不太清晰等现象, 若单纯依靠国有企业及管理部门, 依然无法彻底改变, 为此, 国家提出通过进一步的混合所有制, 通过引入民营、外资等外部力量, 促进国有企业改革的进一步深入。

1.3 市场经济主导国家混合所有制的理论和实践

从名词上考察, “混合所有制经济”并非新的名词, 在中国共产党十四届三中全会上, 我国就提出了“混合所有制经济”一词。在西方, 与混合所有制经济相似的一个名词——混合经济, 其理论与实践也有百年历史, 但一般认为真正形成影响是在二战前后, 瑞典著名经济学家魏克塞尔提出避免经济波动、促进经济稳步增长、实现充分就业, 实施“混合经济体制”很有必要的观点^[11]; 凯恩斯在《就业、利息和货币流通》(1936年)中也提出类似的观点^[12]; 直到1941年, 美国经济学家汉森在《财政政策和经济周期》中明确提出混合经济的概念^[13]。后来, 很多经济学家开始对混合经济进行探讨, 很

多发达国家也在改革实践中采取混合经济模式，但其目标主要是弥补市场体制的缺陷，发展到后来，在其国有企业改革中也引入非国有资本模式，混合所有制得到了进一步的发展。比如，英国、德国等西方发达资本主义国家通过实施国家参股等形式，积极实施股份制改造、股权出售、股票抛售、员工持股等方式，将国有企业变更为混合所有制企业，大大增强了国有企业的生命力和活力。

从混合所有制形式上看，虽然西方混合所有制企业的股权构成、资金来源渠道和融资手段不同，组织结构和宏观调控、微观管理方式也存在一定程度的差异，但其利用混合股份制解决国有企业发展面临问题的思路却可以为我国提供一定的经验借鉴。

2 混合所有制发展中应重点厘清的几个问题

当前，国有企业经过 30 多年改革开放的实践与探索，既取得了一系列令人瞩目的成就，又面临着大量深层次的问题。针对国企改革，很多人提出了不同看法，都对混合所有制发展具有很强的借鉴意义，但在其中也要厘清几个问题，纠正关键性的舆论导向。

2.1 认知问题

所谓认知问题，就是要认识到我国混合所有制和发达市场经济国家的混合所有制有根本性区别。我国发展混合所有制是为了增强国有企业的经济活力、控制力、影响力，为中国经济发展服务，为实现伟大复兴的中国梦奠定基础。发达市场经济主导国家混合所有制的主要目的是弥补市场经济体制的缺陷，是为避免出现大的经济波动、进行合理引导而设置的混合，主要是为大资产阶级与金融寡头们的利益服务，而非为了搞活国有经济。从这点上讲，虽然都是为增强企业活力，但由于服务对象不同，最终目的不同，方式应该有所差异，不能生搬硬套。

2.2 心态问题

2017 年联通央企混改“第一枪”打响之后，并没调动民营企业的积极性，国有企业也存在一定疑虑，导致混合所有制的发展不太顺利。为此，在这次混合所有制发展过程中，一定要解决好 4 类人员的心态问题。

首先，作为政府主导部门，一是要相信企业的

积极性和主动性，不要定时间、定任务、定工作量；二是要避免存在“为混而混”“一混就灵”的心态，当然，更应该避免走形式、一刀切、一阵风等弊端。

其次，作为国有企业，一要放弃独大的想法，避免出现“肥水不流外人田”的想法；二要放弃借机卸掉效益不好、管理不好和质量差的企业的想法；三要放弃防止民营企业“搭便车”“分利益”的想法；四要消除双方联合实现利益输送借机洗白的想法。

第三，作为民营企业，一是要放下包袱，不要认为混合所有制改革是“羊入狼窝”，是国有资本“甩包袱”“侵吞民营资本”的手段；二是消除“搭便车”“分利润”的想法，端正目的，和国有一起做做大做强企业；三要消除“必须控制话语权和决策权，否则会被国有企业拖住”的想法。

第四，作为广大人民和参与的职工，要保持积极支持的态度，因为混合所有制的目的是将企业搞活，实现利润和资产的增加，而不是将企业卖掉。实际上，只有企业利益、企业价值最大化了，蛋糕大了，每个人分得的部分才会大。为此，基于共同价值理念基础之上的混合所有制改革更应受到广大人民的欢迎态度。

2.3 “国进民退”还是“国退民进”

最近几年流行一种“国进民退”的说法，但国家统计局的权威数据却不支持这种观点。从企业数量来讲，2015 年国有企业法人单位数占全国工业企业法人单位数量的 1.1%，比 2010 年下降了 118.1%；国有控股企业法人单位数比 2010 年下降了 56.5%。从固定资产来看，规模以上国有工业企业（含国有、国有联营、国有与集体联营、国有独资）占全国工业企业的比重，已由 2010 年的 21% 下降到 2015 年的 15.3%。分行业考察，在企业数量方面，41 个工业行业中仅有 4 个行业的国有企业法人单位数占全国工业企业法人单位数占比超过 50%，这 4 个行业均属于垄断性较强的行业（烟草制品业占比为 79.7%，电力、热力生产和供应业占比为 63.1%，水的生产和供应业占比为 59.5%，石油和天然气开采业占比为 58.9%），另外 37 个行业基本是非国有企业为主；相比 2012 年，仅有 9 个行业占比增加，主要包括采掘业（5 个）、石油化工和金属冶炼，其他 32 个行业的主要表现是“国退民进”。从固定资产来看，41 个工业行业中，

国有控股工业固定资产占比也仅有 7 个行业超过 50%，分别是水的生产和供应（占比为 84.8%），开采辅助（占比为 82.6%），煤炭开采和洗选业（占比为 78.7%），石油加工、炼焦和核燃料加工业（占比为 60.6%），金属制品、机械和设备修理业（占比为 56.5%），黑色金属冶炼和压延加工业（占比为 51.9%），燃气生产和供应业（占比为 51.4%），基本都是“脏乱差”行业和公益类行业。除工业企业外，建筑业也是如此，国有建筑业企业总收入占建筑业企业总收入的比例已由 2011 年的 19.6% 下降到 2015 年的 13.7%，“国退民进”趋势明显。

目前，据笔者了解，经济学界热炒的“国进民退”现象，主要针对的是目前效益不错的大型国有企业（包括垄断性国有企业）。这种情况过去也曾出现过，比如煤炭等行业效益较好的时候。

2.4 国有经济比重和社会主义国家的关系

当然，在一部分人看来，国有成分的多与少关系到国家的命脉，但必要性和相关性分析显示，坚持公有制是坚持社会主义的必要条件但不是充分条件，绝非坚持了公有制就一定能坚持社会主义，因为社会主义才是公有制的根源，没有社会主义就没有公有制。一些统计资料显示，前苏联解体之前的固定资产中，国家和市政所有制仍占 89%。东欧国家在剧变前后一段时间，国有经济占比都超过了 50%，1998 年波兰私营部分仅占国内生产总值的 29%，1994 年底捷克私有成分在国民生产中的比重也仅为 20%。因此，混合所有制推进过程中，国有成分的多与少不应成为主要限制条件，只要企业在中华人民共和国大地上，无论国有占比多少，在国家危难时机，国家都可以通过颁发类似战时的共产主义社会政策进行征用。当然，强大的国有经济是社会主义稳定的第一基石，国有企业必须做大做强，为国家经济和社会发展保驾护航。

3 国有科技型企业推进混合所有制应重点关注的几个方向

《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》和《国务院关于国有企业发展混合所有制经济的意见》（国发〔2015〕54 号）为混合所有制改革指明了方向，但如何推进和推进的细节，仍需要探索。结合国企改革历史进程和调研中所了

解的情况，建议优先选择国有科技型企业推进混合所有制，下面提出几条政策建议。

3.1 取消所有制差别

经过多年发展，我国民营经济的实力已经得到大大加强，但在所有制的大背景下，民营经济的成长潜力似乎总是受到压抑，国家在保持国有经济控制地位和发展民营经济之间的政策也不断出现摇摆，2010 年的民间投资 36 条又出现了反复。在此背景下，各类所有制企业都感觉受到了不公平待遇，都在追求“平等国民待遇”。目前，我国国有经济实力已经很强大，民营经济实力也在快速发展，我国已经完全具备取消所有制限制的条件。另外，2009 年发布的《关于进一步深化化肥流通体制改革的决定》已经做出了“取消对化肥经营企业所有制性质的限制”的规定。因此，我国应及时总结已有经验，逐步取消特别是要注重取消对民营科技企业的所有制限制，以营造一种公平竞争的社会环境。

3.2 深化公司制改革

企业产权制度发展在经历业主制、合伙制之后，已经迈入了公司制时代。中国在 1992 年出现现代企业制度试点，完全顺应了历史发展的潮流，标志着我国开始了公司制的探索。公司制最根本的理念是所有权与经营权分离，而在我国国企改革过程中，虽然每次改革都提到所有权与经营权分离，但始终没有做彻底；民营企业在改革中，也始终在提发展现代公司制，但家族化管理趋势依然没有很好改观。为此，国有和民营企业都可借助混合所有制发展，推动国有经济区去行政化，特别是在国有科技型企业改革中要尽快改善公司治理路径，彻底将公司转变为制度正规、企业文化与国际主流接轨的现代化管理模式，以防止中兴事件再次重演。

3.3 设置股权变动动态报告机制

当然，为了能使混合之后的企业拥有独立决策权，实施经营权和所有权分离，主管机构可通过修改章程，赋予董事会或监事会股权上报机制功能，在公司股权变动范围较大（比如股权变动超过 10%）的时候，要及时上报。通过此方式，主管部门可以及时了解和掌握企业动向，以防国有资产流失；当然也可以避免重组后公司利用国有企业作为

重组企业的背书,通过增资扩股稀释国有资本,甚至变相损害或驱逐国有资本。

3.4 借鉴“金股”模式

混合所有制的目的是要充分发挥出国有企业资本雄厚、技术先进、原有竞争优势比较强,以及民营企业机制灵活、市场反应非常敏锐、科技创新意识强的优势,共同做大做强我国企业,同时放大国有资本的功能、实现保值增值,并推动民营经济不断发展。尤其是在人工智能、大数据、云计算等最新科学技术国际竞争中,只有将国有企业与民营企业的优势加以混合,才能最大限度地争取竞争的优势地位。为此,在混合所有制中,完全没有必要让国有企业占据控股地位。但为了能使国家在必要时候可征用或者将企业变卖、引进国外投资机构等,国家拥有一票否决权,我们可借鉴国际经验,在企业实施“金股”模式,即哪怕是国家只拥有一股,也要听从国家的决定。

3.5 加大对政府投资基金的监督

自资本市场建立以来,我国成立了大量基金公司。据嘉实基金统计,截止到2017年9月,我国国内基金公司达到129家,基金规模达到101604.05亿元。基金公司有力支撑和推动了我国产业和行业的发展。这次混合所有制改革中,不少人提出通过设立基金和投资进行混合所有制改革,但在管理过程中,一定要尽量避免基金公司通过国家资本做背书,实现大规模放大;另外,也要防止一些企业利用政府背书的资金放大收购国有企业,从而达到“空手套白狼”的目的。为此,必须加强对政府投资基金的管理,尤其是作为母基金,更应对投资标的和对象进行监督和评估。

3.6 国有科技型企业要借助混合所有制改革引领新经济的发展

从目前的态势来看,这次混合所有制主要是规模较大企业为主,对以技术创新为核心的新经济,尤其是涌现的大量小微企业的关注度仍不够。小微企业科技创新非常活跃,常引领科学技术潮流风气,新技术、新产品、新业态不断涌现;但小微企业常面临资金缺乏、管理不善等问题,也基本没有太多的固定资产,还面临失败率较高的危险,国有企业往往因面临国有资产流失的顾虑不愿涉足。对此,我国相关政策必须加以调整,

要寻找更有效的方式撬动小微企业的诸多科技创新成果,并尽可能地发挥好其对国有企业的强大弥补性,有些成果也具有很高的技术水平和较高的成长作用;若国有企业给予资金、管理以及市场等方面的支持,很可能会形成新的增长点。为此,国有企业可以借助这次混改的机会,有进有退:

“退”是在传统工业制造领域,“进”是在新经济领域,利用资本,建立一批天使基金、风险基金,积极支持一批科技创新型小微企业,引领我国新经济的发展。■

参考文献:

- [1] 高亢. 中国联通正式发布混合所有制改革试点方案 [EB/OL]. [2018-12-08]. http://news.xinhuanet.com/2017-08/21/c_1121517515.htm.
- [2] 何干强. 论公有制在社会主义基本经济制度中的最低限度 [J]. 马克思主义研究, 2012(10): 46-57.
- [3] 程恩富, 谢长安. 论资本主义和社会主义的混合所有制 [J]. 马克思主义研究, 2015(1): 51-61.
- [4] 陈冰, 解书森. 苏联社会主义公有制的历史考察 [J]. 中州学刊, 1990(2): 18-22.
- [5] 杨煌. 英国工党战后国内政策的三次调整——围绕工党国有化政策演变的考察 [J]. 欧洲研究, 1998(4): 68-73.
- [6] 戴桂英. 法国国有企业的历史演变和作用 [J]. 经济研究参考, 1992(22): 13-17.
- [7] 杨思远. 德国的国有化与中国国企改革 [J]. 国企, 2014(11): 71-73.
- [8] 刘海藩. 历史的丰碑: 中华人民共和国国史全鉴 5 经济卷 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2005: 41-53.
- [9] 马洪. 关于现代化的几点认识 [J]. 经济理论与经济管理, 1981(2): 1-3.
- [10] 楚序平, 周建军, 周丽莎. 牢牢把握国有企业做强做优做大的改革发展方向 [J]. 红旗文稿, 2016(20): 17-19.
- [11] 王恒. 西方国家发展混合所有制经济的借鉴与启示 [J]. 湖北经济学院学报(人文社会科学版), 2007(1): 32-33.
- [12] 约翰·梅纳德·凯恩斯. 就业、利息和货币通论(重译本) [M]. 北京: 商务印书馆, 2014: 21-33.
- [13] 阿尔文·汉森. 美国的经济 [M]. 北京大学经济系译. 北京: 商务印书馆, 1962: 1-4.

Mixed-ownership Reform: An Inevitable Way Forward Market Evolution of State-owned S&T Enterprises

HU Hong-liang¹, ZHANG Jun-xiang²

(1. Institute of Scientific and Technical Information of China, Beijing 100038;

2. Beida Weiming Bio-engineering Corporation, Beijing 100872)

Abstract: It is a hot debate on mixed-ownership reform in policy-making area in China. This paper researches this issue under the background of Chinese state-owned enterprise reform from a broader and longer historical perspective with research focus on state-owned S&T enterprises. First, it analyzes the history of mixed-ownership in China and abroad, and then points out there are four theoretical focuses in recent debate, including the concept issue, the confidence issue, the state-owned vs. the private-owned issue and ownership and socialism issue. Combined the analysis and field researches by the authors, this paper puts up six suggestions on how to promote China's mixed-ownership reform as following: canceling the ownership difference, deepening the reform of the company system, setting up the dynamic reporting mechanism of stock ownership change, drawing on the "golden share" model, enlarging the supervision of the government investment fund, guiding the development of the emerging economy by state-owned S&T enterprises with the help of the reform of the mixed ownership system.

Key words: mixed-ownership; state-owned S&T enterprise; state-owned enterprise reform; market evolution of enterprises

(上接第14页)

www.oecd.org/sti/msti.htm.

system[EB/OL]. [2018-12-15]. <https://industry.gov.au/>

[16] ISA. Innovation and Science Australia 2016, Performance review of the Australian innovation, science and research

[Innovation-and-Science-Australia/Pages/default.aspx](https://industry.gov.au/Innovation-and-Science-Australia/Pages/default.aspx).

Australia's Innovation Ability, Innovation Strategy and Its Enlightenment to China

SUN Yun-jie, XUAN Zhao-hui

(Chinese Academy of Science and Technology for Development, Beijing 100038)

Abstract: This paper analyzes Australia's national innovation capability and its position in the world. It summarizes the characteristics of Australian innovation from the aspects of industrial structure, traditional industry, higher education and business innovation, and analyzes the "Australian Innovation 2030" national innovation strategy and major strategic initiatives. The policy recommendations are proposed from the aspects of promoting education quality, strengthening enterprise innovation, strengthening cooperation between industry, universities and research institutes, accelerating the transformation of government functions, and cultivating innovation culture to enhance China's innovation ability.

Key words: Australia; innovation capability; innovation strategy; Australian Innovation 2030