

国有企业混合所有制改革的政策与实践

徐善长

摘要：推进国有企业混合所有制改革是中国政府始终坚持的改革方向，我国坚持在“重要领域”开展混改试点，坚持发挥市场机制作用，坚持对出资人产权权益保护，对民营企业、外资企业一视同仁；围绕“完善治理、强化激励、突出主业、提高效率”等要求推进改革。在此基础上，必须着力研究在政策层面解决试点中的现实问题，加大改革力度，扩大试点，落实政策，发挥混合所有制改革在国有企业改革中的突破口作用。

关键词：国有企业 混合所有制改革 混改试点

改革开放 40 年来，我国始终坚持以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，毫不动摇地巩固和发展公有制经济，毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济的发展。党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出，国有资本、集体资本、非公资本交叉持股、相互融合的混合所有制经济是中国基本经济制度的重要实现形式。2015 年，国务院出台了发展混合所有制经济的指导意见。2016 年，在中央的部署下，国家发改委牵头重要领域的混合所有制改革试点，至 2018 年底，共进行了三批混合所有制改革的试点，第一批 9 家，第二批 10 家，第三批 31 家。

推进国有企业混合所有制改革是中国政府始终坚持的改革方向

在混改试点过程中，我国努力做到“四个坚持”：

第一，坚持“重要领域”。按要求在电力、石油、天然气、民航、铁路、电信、军工等国有经济占比较高的重要领域开展试点。目前，试点涉及军工 12 家、电力 7 家、油气 5 家、民航 5 家、铁路 2 家、电信 1 家、铁路 2 家。

第二，坚持发挥市场机制作用。做到三“因”、三“宜”、三“不”。即因地施策、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。

第三，坚持产权保护。试点中把保护产权、维护契约作为基本导向，保护各类出资人的产权权益。

第四，坚持一视同仁。试点中，对民营企业、外资企业一视同仁，同等对待。目前，引入的 50 多家战略投资者中，既有腾讯、阿里等民营企业，又有通用、普洛斯等外资企业。

围绕“完善治理”等要求推进国有企业混合所有制改革

国有企业混合所有制改革试点围绕“完善治理、强化激励、突出主业、提高效率”的 16 字要求推进。

第一，完善治理。做到实现“三化”。一是实现股权结构多元化。例如，东航物流是百分之百的国有控股，但现引进四家战略投资者，释放了 45% 的国有股份，另外还有 10% 的员工持股，国有股份进一步下降到 45%。二是实现法人治理规范化。例如，中国联通作为中央企业集团层面的混合所有制改革试点，共引入了 14 家战略投资者，释放了 35.2% 的股份，集团持股比例从 62.7% 降至 36.7%。混改后，中国联通选举产生了新一届董事会，8 个非独立董事席位中，联通仅占 3 席，战略投资者中国人寿、腾讯、百度、阿里、京东各有 1 席；按照上市规则设置独立董事 5 人；成立了发展战略、审计、薪酬与考核、提名等专门委员会，各行其权，各负其责，实现了董事会组成的多元化和决策的专业化。三是实现运

营市场化。使混合所有制企业成为真正的市场主体。

第二，强化激励。主要实行“五个制度”：一是实行职业经理人制度，通过市场化方式选聘职业经理人，实行任期制、契约化管理和市场化退出机制；二是实行差异化薪酬制度，市场化选聘的职业经理人实行市场化的薪酬分配机制；三是实行严格的绩效考核制度；四是实行核心骨干员工持股制度，以发挥管理层、核心员工和技术骨干的作用和积极性；五是实行劳动合同管理制度，所有员工不再分三六九等，真正实现按劳分配。

第三，突出主业。要“聚焦主业、坚守主业、做强做优主业”，为此，需要加快“三个剥离”：一是加快剥离辅业，从不具备竞争优势的领域退出，混改引入的社会资本，严禁收购不相干的企业、严禁扩张辅业、严禁圈地；二是加快剥离“亏损”，对于长期亏损和无效的资产，通过产权转移、无偿划拨等形式，加快实现市场出清；三是加快剥离包袱，主要是解决企业办社会和历史遗留问题。

第四，提高效率。一是增强盈利能力，二是压缩管理层级，三是深挖降成本潜力。

在政策层面解决试点中的现实问题

混合所有制改革，一头连着深化国有企业改革，一头连着支持民营企业发展，与完善产权制度和

要素市场化配置深度关联。在当前国际国内复杂形势下，从改革的实际出发，要进一步加大混合所有制改革力度，顺利推进混合所有制改革取得更大成效，并研究在政策层面解决改革推进中的现实问题。

第一，国有资产定价问题。国家对国有资产评估有明确的政策规定，但在实践中还是有不少新情况新问题。尤其是对国有非上市公司，由于缺乏操作细则，资产评估的难度较大，容易形成分歧，企业普遍存在顾虑，相关的交易定价制度办法需要进一步完善。研究修订《国有资产评估管理办法》，严格规范国有资产评估程序、细化评估方式、强化监管和法律责任追究、强化违法失信联合惩戒。对按规定程序和方式评估交易的国有资产，建立免责容错机制，鼓励国有企业推动混合所有制改革。

第二，土地处置和变更登记问题。土地是国有企业混合所有制改革能够注入的重要资产。由于一些国有企业历史上获得的划拨国有土地存在证照不全、证实不符、权属不清、土地分割等问题，影响改革进程。要研究加强国有土地资产处置管理工作，为企业在混合所有制改革过程中开展土地处置和变更登记提供便利。

第三，员工持股问题。员工持股是实现核心骨干人员与企业利益捆绑、风险共担、有效制衡的重要机制。在已有的《国有控股混合所有制企业开展员工持股试点意见》及《国有科技型企业股权和

分红激励办法》的基础上，要抓紧制定《重要领域混合所有制改革试点企业开展员工持股的政策意见》，促进试点企业在员工持股及中长期激励约束机制建设上加大探索力度。

第四，集团公司层面混改问题。集团公司层面开展混合所有制改革，需自上而下优化股权结构，重构业务板块，激发集团整体活力与核心竞争力。要继续支持推动有改革意愿、主业较为集中、条件相对成熟的中央企业开展集团层面混合所有制改革，更大力度、更深层面推进改革。

第五，工资总额问题。工资事关企业员工的切身利益，是激励约束机制的重要内容。按照国务院新出台的《关于改革国有企业工资决定机制的意见》要求，进一步加大混合所有制改革企业在工资总额管理、薪酬决定分配方面的改革授权力度，充分发挥市场在国有企业工资分配中的决定性作用。

下一步，要加大大国有企业混合所有制改革力度，扩大试点，落实政策，发挥混合所有制改革在国有企业改革中的突破口作用。■

本文系作者在“改革开放的中国与世界 - 第 84 次中国改革国际论坛”上的演讲。

（作者系国家发展和改革委员会体改司司长）

责任编辑：康伟