

正确处理国有企业混合所有制改革 与国有资本控制权的关系

潘胜文 刘璧钊

(华中师范大学经济与工商管理学院, 湖北 武汉 430079)

[摘要] 在中国特色社会主义新时代背景下, 新一轮国有企业改革对我国实现以市场为导向的经济转型至关重要。当前, 我国国有企业已步入股权多元化的新征程, 混合所有制改革是促进国有企业改革向纵深推进的基本途径。近年来, 混合所有制改革正在从一般竞争性领域向关系到国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域推进。在深化国有企业混合所有制改革过程中, 必须正确处理混合所有制改革与国有资本控制权的关系。针对特定领域的国有企业混合所有制改革, 不能放弃国有资本的控制权。这些特定领域包括自然垄断行业的自然垄断领域、自然垄断行业以外的基础性和支柱产业、金融业等。并且通过对中国石油和中国联通的混合所有制改革情况进行比较分析得出, 在保证国有资本控制权的情况下, 与国有资本绝对控股相比, 国有资本相对控股的控制权形式更有效率。因此, 推进特殊行业和领域的国有企业混合所有制改革, 应以国有资本相对控股为主, 少数领域或环节可采用绝对控股的形式, 同时要探索更丰富的国有资本控制权形式, 尽可能充分利用非国有股东治理, 从而在保证国有资本控制权的同时, 提高国有企业生产、经营效率和活力。

[关键词] 国有企业 混合所有制改革 国资控制权 股权多元化

[中图分类号] F276.1 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X(2023)03-0060-09

一、引言

自党的十五大报告首次提出“混合所有制”概念以来, 混合所有制改革就成为了国有企业改革的关键。当前, 我国国有企业已经进入了资产资本化、股权多元化的发展阶段, 国有企业改革已经进入改革的攻坚期和“深水区”, 混合所有制改革是未来进一步推进国有企业改革的基本途径, 也是继续深化国有企业改革的突破口。

近年来, 国内对国有企业混合所有制改革的研究有很多, 关于国企混改是否需要保持国有资本控制权, 目前学术界存在较多分歧。一方面, 有观点认为, 国有企业混合所有制改革不可任意放弃国有资本控股权, 国有企业在混合所有制改革潮中, 应积极同各种所有制经济主体同台竞争, 越是效益好的领域越不能撤出, 有条件控股就应坚决控股, 这样才能实现“做强做优做大国有资本”的目标。^[1]国有资

收稿日期: 2021-09-05; **修回日期:** 2023-03-02

作者简介: 潘胜文, 经济学博士, 教授, 博士研究生导师, 主要从事宏观经济理论与政策、政府管制研究; 刘璧钊, 硕士研究生, 主要从事政府管制、国有企业改革研究。

本是国有企业的脊梁骨,国有资本应在国有企业的资本构成中占主导、优势地位,要在绝大部分国有企业股权构成中保证国有资本的控制地位。^[2]

也有观点认为,国企“混改”不一定死守控股线,有些混合所有制企业不一定要国有股控制,^[3]混改后的国有企业中国有股不一定占绝对多数,国有股可在非国有股股权分散的情况下占相对多数,从而让更少的国有股份取得对企业的控制权。^[4]但是,国企混改是否需要保持国有资本控制权不能一概而论,对于不同行业和领域的国有企业,国有资本控制程度应有所不同。

本文围绕在新一轮国有企业改革中,如何处理好混合所有制改革与国有资本控制权的关系这一关键问题,从不同行业和领域出发,分析国有资本是否需要保证控制权,以及在混改过程中如何保证国有资本控制权,以期对深化国有企业混合所有制改革提供参考和借鉴。

二、特定领域的国企混改不能放弃国有资本的控制权

公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,是中国特色社会主义制度的重要支柱,也是社会主义市场经济体制的根基,混合所有制是基本经济制度的重要实现形式。如今,混合所有制改革正在从一般竞争性领域向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域推进。我们认为,在对主业处于这些重要行业和关键领域的国有企业实行混改时,要保持国有资本控制地位,不能放弃国有资本的控制权。

(一) 理论依据

首先,生产资料公有制是中国特色社会主义制度的经济基础。中国的实践证明,公有制经济具有强大的生命力和活力。坚持公有制一直以来都是社会主义的核心问题。^[5]

其次,坚持公有制经济的主体地位是中国

特色社会主义的根本特征之一。1997年9月,党的十五大提出社会主义初级阶段的基本纲领,其中明确提出:“以社会主义公有制为主体、多种所有制经济共同发展是我国社会主义初级阶段的基本经济制度”。

我国公有制的主体地位主要体现在两个方面:一方面,整体而言,公有资产在社会总资产中占“质”和“量”上的双重优势;另一方面,国有经济要控制国民经济命脉,主导经济全局发展。要保证公有制的主体地位,关键在于要保证国有经济在关系到国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域处于主导地位。只有这样,国有经济起到保证国家安全,才能控制国民经济发展方向、控制经济运行的整体态势、控制重要稀缺资源,从而体现国有经济对经济发展的主导作用。

(二) 现实依据

在当前国内国际形势下,特定行业和领域的混改要保持国有资本控制权具有一定的现实性和迫切性。

首先,作为一个发展中国家,我国正处于需要快速发展以赶超发达国家的阶段,需要国有资本投资于一些投资规模大、投资回收慢、建设周期较长、经济效益较低的基础设施项目 and 高质量尖端科技项目的建设。^[6]这就要求国有资本应在高速公路、铁路、机场、城建、环保等关键领域保持必要的控制力和影响力,从而充分发挥国有资本的独特作用,促进这些领域的健康快速发展,为推动经济高质量增长、实现工业和经济现代化打下良好的基础。

其次,从维护国家安全来看,一方面,国有经济应保持在国防军工业的控制地位。国防和军队建设是国家安全的坚强后盾。如今,新一轮科技和产业革命孕育兴起,世界新军事革命加速发展,国际军事竞争格局正在发生历史性变化。美国作为这场军事革命的领头羊,在许多方面已占据先机 and 主动,俄罗斯等其他军事强国也在努力抢占军事技术领域制高点。^[7]我国应加快国防和军工领域的科技发展和现代

化建设,为实现强军梦提供稳定的物质技术支撑。另一方面,我国国有企业不仅在关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域发挥着主导作用,还要承担防范国际资本控制我国的这些重要行业与领域的责任,以维护国家经济安全。^[8]从2018年4月制裁中兴事件开始,美国就频频对中国科技企业进行限制,截至2020年5月,包括华为、360等在内的累计超过100家中国企业被美国加入“实体清单”,全方位打压中国的高科技企业。面对这一问题,我国当务之急是加大对高新技术产业的支持力度,竭力推进软件、半导体行业等领域核心技术的创新。在这些领域,以及电力、电子信息等关系国家经济命脉的重要领域绝不能放弃国有资本的控制权,要让国有资本牢牢控制这些产业,将关键核心技术掌握在自己手上,以维护我国经济安全。

三、国有资本控制权的实现形式

我们认为,国有资本的控制权可以通过国有资本控制相关行业或领域的龙头企业来实现。国有资本掌握关系到国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域的龙头企业的控制权,既控制了该企业,也控制了相关行业和领域。龙头企业作为行业中优秀企业的代表,不仅对同行业中其他企业在经营治理、科技创新等方面有一定引导和示范作用,而且对该行业具有很深的影响力和一定的控制力,在带动产业转型升级、促进产业高质量发展等方面发挥关键作用。因此,控制相关行业的龙头企业,就能保证国有资本对该行业的控制。

国有资本控制相关行业或领域中的龙头企业可采用三种形式。

一是国有全资,包括各级政府部门或事业单位出资设立的国有独资企业或国有独资公司。在这种形式下,企业的资本金全部归国家所有,国有资本控制整个企业的经营与管理,易出现政企不分、委托代理成本高昂等问题,使得

企业管理和经营效率大大降低。因此,我们认为,不是在万不得已情况下,国有资本控制权最好不要采取这种形式来实现。

二是国有资本绝对控股,即国有资本持有50%以上股权比例。在这种形式下,企业的决策权完全控制在国有投资主体的手中,但也容易出现国有股“一股独大”的现象,非国有资本难以对国有资本产生影响和约束,导致企业缺乏动力和活力,效率低下。显然,这种形式不利于国有资本做强做优做大,因此,我们认为,国有资本控制权应尽可能少采取这种实现形式。

三是国有资本相对控股,即国有股权比例虽不足50%,但国有资本为第一大股东,对该企业拥有较强的控制权。但在这类国有企业中,多种所有制股东可以做到相互制约、相互监督,形成了利益共同体,为企业带来不同的资源要素,给企业带来活力和竞争力。这种形式不但能保证国有资本对该企业拥有较强的控制力,以利于发挥作为国有企业应该承担的社会责任,同时又有利于增强国有资本的盈利能力,实现国有企业与国有资本的做强做优做大。因此,我们认为,这种形式应该成为国有资本控制权的首选形式。

四、国有资本保证控制权的主要行业和领域

我国国有企业分类如图1所示,总体上可分为商业类和公益类两大类。商业类国有企业根据其主业所处行业和领域的不同,可分为两种主要类型:一是商业一类国有企业,即主业处于充分竞争行业和领域的商业类国有企业;二是商业二类国有企业,即主业处在关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域,以及主要承担国家重大专项任务的商业类国有企业。我国国有企业还有一种类型是公益类。公益类国有企业经营目标主要是保障民生、提供公共产品或服务,企业更加关注社会效益,盈利不是它的主要目标。

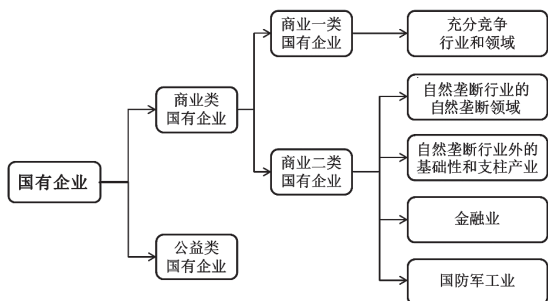


图1 我国国有企业分类

在国有企业混合所有制改革的过程中，针对这两大类的国有企业必须采取不同企业股权结构。

首先，对于任何行业和领域的公益类国有企业，国家应该保持绝对的控制力，可采取国有独资的形式，也支持投资主体多元化，但必须要保证国有资本绝对控股。

其次，对于商业一类国有企业来说，主业处于充分竞争行业和领域，比如普通制造、服务行业等。这类国有企业以经济效益优先，应积极实行公司制股份制，引入各类非国有资本实现股权多元化，国有资本参股即可。

最后，对于主业处于关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域、主要承担重大专项任务的商业类国有企业，包括军工、电网电力、石油石化、电信、煤炭、民航、航运这七大行业以及金融、铁路等领域。这类企业承担一种特定的国家功能，而该功能必须通过国有资本控股的股权多元化形式来实现，只有通过国资与民资的结合，才能促进国有企业内部效率的提高；在保证企业效率的前提下，国有资本的控股权又能保证国家功能的实现。另外，对于处在基础性和支柱产业领域（如钢铁、汽车、建筑、化工、科技、装备制造等）的重要骨干企业，国有经济应该保持较强控制力。这类国有企业的混改要确保国有资本在企业股权结构中占据控制地位，并根据所处行业的不同，分别采取不同的国有资本控制权模式。后文将对需要保证国有资本控制权的主要行业和领域进行详细分析。

(一) 自然垄断行业的自然垄断领域

在军工、电网电力、石油石化、电信、煤炭、

民航、航运这七大重要行业中，电网电力、电信、民航、航运这四大行业以及铁路运输业都属于典型的自然垄断行业，是关系到国计民生的基础性产业。在推进自然垄断行业混合所有制改革的过程中，要兼顾国家战略需要，不能“放任”到国有资本控制地位的丢失。现代经济学认为，一个行业属于自然垄断行业，但并非自然垄断行业的所有业务都具有自然垄断性。自然垄断行业中的有些业务具有自然垄断性质，也有些业务不具备自然垄断属性。部分自然垄断行业不同性质领域划分如表1所示，一般来说，自然垄断领域是指那些固定网络性操作领域，如电力行业中的输配电领域、电信行业中的本地电话网等有线通信网络领域、民航业中的航空运输网络领域、航运业中的航道网络领域等。而电力行业中的发电和供电领域、电信行业中的长途电话、移动通信和电话增值服务等领域、民航业的航空运输服务领域以及航运业的航运服务领域都是非自然垄断领域，具有一定的可竞争性。

表1 部分自然垄断行业不同性质领域划分

自然垄断行业名称	自然垄断领域	非自然垄断领域
电力业	输电、配电	发电、供电
电信业	本地电话网	长途电话、移动电话、增值服务等
民航业	航空运输网络	航空运输服务等
航运业	航道网络	航运服务等
铁路运输业	路轨网	货运、客运、铁路物资运输

对主业处于非自然垄断领域的国有企业进行混合所有制改革时，可进一步放开对非国有资本的引进，逐步提高非国有资本股比，国有资本无须绝对控股，可相对控股，也可参股。而自然垄断行业的自然垄断领域一般具有较强的网络效应属性和资产沉淀性，在推进这些领域国企混改的过程中，应在保证国有资本控制地位的前提下，引入民营资本，^[9]但对外国资本的引入应更为谨慎。

(二) 自然垄断行业以外的基础性和支柱产业

基础性产业是指在产业结构体系中为其他

产业的发展提供基本条件并为大多数产业提供服务的产业，是支持我国经济运行的基础部门。支柱性产业是指在国民经济中处于战略地位，产业规模大，并在整个国民经济系统中起着支撑作用的产业或产业群。^{[10] (P54-58)}自然垄断行业以外的基础性和支柱产业包括装备制造、汽车、电子信息、建筑、钢铁、煤炭、石油石化、有色金属、化工、邮政、勘察设计等。基础性和支柱产业关系着国计民生，对整个国民经济有着举足轻重的影响，国有资本应在这些领域保持必要的控制力。

一方面，在推进这些领域的中央企业以及重要骨干企业的混合所有制改革的过程中，要保证国有资本的控制地位，但为兼顾经济效益，可采用国有资本相对控股的形式。另一方面，对于这些领域的地方企业，应加快混改的速度并加大混改的力度，鼓励支持民营资本等非国有资本进入，国有资本参股即可，从而给予非国有资本更大的空间发挥其对国有资本的带动作用，盘活企业的资本存量，提高企业的活力和竞争力。

(三) 金融业

金融安全为国家经济安全的核心，国有金融资本是推进国家现代化、维护国家金融安全的重要保障。从国家整体战略角度看，金融业也属于关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域。因此，在对国有金融企业实施混合所有制时，对非国有资本的引入要注重一个“度”，不能“混合”到国有资本失去对国有金融企业的控制权，确保国有资本在金融业保持必要的控制力。

我国不同国有金融企业的国有资本控制权如表2所示，首先，对于开发性和政策性金融企业，比如中央人民银行、国家开发银行、中国农业发展银行等，采取国有独资或全资的性质。其次，对于涉及国家金融安全、外溢性较强的金融基础设施类国有企业，比如中国中央国债登记结算有限责任公司等金融资产登记结算机构，要保证国有资本的控制力，不一定非要保持

国有资本绝对控股，可逐渐向国有资本相对控股转变。最后，对于处于竞争领域的国有金融企业，比如中国银行、中国建设银行等国有商业银行，国有资本参股即可，应支持股权多元化，鼓励非国有资本参股。

对于国有金融企业的混合所有制改革要分领域进行，在保证国有资本在金融领域控制权的同时，给予非国有资本更多发挥作用的空间，不断提高国有金融企业的活力和竞争力，促进国有金融资本保值增值，从而更好地实现服务实体经济、防控金融风险、深化金融改革的目标。^[11]

表2 国有金融企业的国有资本控制权

国有金融企业分类	国有资本控制权
开发性和政策性金融企业	国有独资或全资
金融基础设施类国有企业	国有资本绝对控股或相对控股
竞争领域的国有金融企业	国有资本参股

(四) 国防军工业

国防军工行业是国家安全的支柱，承担国防科研任务与生产任务，为国家国防武装力量提供各种武器装备研制与生产任务。由于其行业的特殊性质，在历次混合所有制改革中，军工国有企业都处于相对滞后的位置。^[12]2016年12月，中央经济工作会议强调：混合所有制改革要在国防军工领域迈出实质性步伐。我国对军工国有企业发展混合所有制改革已提上日程，近年来，许多军工国有企业已完成了股份制改造，实现了上市。由于国防军工工业特殊的战略定位，国有资本需保证对国防军工工业具有一定的控制力。

首先，对于从事战略武器装备科研生产、关系国家战略安全和涉及国家核心机密的国有企业，比如军工重点科研机构、武器装备主承制企业等，要保证国有资本的绝对控股地位。其次，对于其他军工领域的国有企业混合所有制改革，比如从事军民两用产品、一般武器装备及配套产品的军工企业，国有资本可相对控股或参股形式，应鼓励支持民营资本以参股、控

股等形式参与进来。如此通过军民深度融合，充分发挥民营资本的能力，有利于军工企业的生产经营效率和产品竞争力的提高，从而推动军工业的产业升级。

五、特定行业和领域混改，绝对控股与相对控股孰优孰劣

本文选取中国石油天然气股份有限公司（简称中国石油）和中国联合网络通信股份有限公司（简称中国联通）作为上述需要保证国资控制权的特定行业和领域的国有企业代表，分别对其混改绩效及混改后的股权结构进行比较分析，进而分析国有资本的控股地位对国有企业经营管理效率的影响。

（一）中国石油与中国联通的混改绩效

新一轮国有企业改革开启后，中国石油和中国联通积极响应国家号召，于2017年先后加入混改的队伍，但二者的混改绩效却大有不同。本文选取2017—2020年中国石油和中国联通主要财务指标，从企业的盈利能力和成长能力两个维度出发，对二者混改后的企业绩效进行详细比较分析。

首先，从企业的盈利能力出发，选取净利率和资产收益率（ROA）两个指标对中国石油和中国联通的混改绩效进行分析，得到的结果见表3。根据表3，中国石油的净利率和ROA在2018年实现了增长，却都在2019年出现了下降趋势，2020年继续下降，甚至低于2017年指标，分别降至1.73%和1.28%。反观中国联通的净利率

和ROA自2017年起均有了大幅度的改善：2018年中国联通净利率为3.20%，是上一年的五倍多，且至今仍呈现出不断上涨的趋势，2020年净利率高达4.12%；中国联通ROA在2017年一改前几年不断下滑的趋势，实现了增长，且在之后的几年仍呈不断增长的趋势。

表3 2017—2020年中国石油和中国联通盈利能力指标比较

企业	年份	2017	2018	2019	2020
中国石油	净利率(%)	1.82	3.11	2.66	1.73
	ROA(%)	1.53	3.05	2.59	1.28
中国联通	净利率(%)	0.61	3.20	3.88	4.12
	ROA(%)	0.28	1.67	2.04	2.18

资料来源：东方财富证券

其次，从企业的成长能力出发，选取营业总收入同比增长率和净利润同比增长率对中国石油和中国联通的混改绩效进行分析，得到的结果见表4。表4表明，2017—2020年，中国石油营业总收入同比增长率及净利润同比增长率均不断下降，2020年出现营业总收入负增长，下降了22.3%；净利润在2019年出现了负增长，2020年净利润竟下降58.4%。这一形势的出现不仅是受疫情下油气产品需求下降，国际油价大幅下跌的影响，也存在中国石油缺乏活力、运营效率低下等原因。而中国联通在2017年营业总收入增长率虽仅为0.23%，却扭转了过去连续三年的营业总收入负增长态势，净利润也实现了增长。2018年混改红利进一步显现，营业总收入增长率达到5.84%，净利润增长率高达858.28%。虽然最近两年营收增长率有所反复，但净利润增长率却仍能保持在10%以上。

表4 2017—2020年中国石油和中国联通成长能力指标比较

企业	成长能力指标	2017	2018	2019	2020
中国石油	营业总收入同比增长率(%)	24.68	17.81	5.97	-23.16
	净利润同比增长率(%)	188.52	132.66	-13.87	-58.40
中国联通	营业总收入同比增长率(%)	0.23	5.84	-0.12	4.59
	净利润同比增长率(%)	176.39	858.28	22.09	10.82

资料来源：东方财富证券

由此可见，中国石油的混改并没有从实质上提高其盈利能力和成长能力。而中国联通则

通过混改显著增强了其盈利能力和成长能力，使企业的经济效益和营收能力得到了提高。

（二）中国石油与中国联通混改后的股权结构

多年以来，中国石油一直存在国有股一股独大、股权结构单一、集中度高的问题。近年来中国石油的混改虽在一定程度上放开上游勘探开采环节，但由于大多数民营企业没有石油勘探所需的专业技术支持，加入后也只能受制于中国石油集团。因此，中国石油的混改并没有改变国有股一股独大的局面。截至2021年3月31日，中国石油的控股股东是中国石油集团，持股数为146,882,339,136股，持股比例高达80.25%。除中国石油集团外，中国石油目前无其他持股10%或以上的法人股东。

中国联通则通过混改基本形成了混合所有制多元化股权结构，真正解决了国有股一股独大的问题，这是扭转联通不利形势的重要原因之一。截至2019年12月31日，联通集团持股比例由混改前的62.7%下降至36.8%，战略投资者持股比例为35.2%，公众股东持股比例为25.5%，员工股权激励占比为2.6%。尽管联通集团和中国人寿、企业结构调整基金国有资本投资者合计持有股份依然超过51%，国有资本依然处于绝对控股地位，但国有资本的总体控股比例仅超过51%一点点，有了明显下降，且原第一大股东联通集团已不再是绝对控股股东，这样不仅发挥了国有资本的杠杆作用，也为建立有效制衡的公司治理机制奠定了基础。

（三）结论

通过以上分析可知，中国石油的混改并没有从实质上改变国有股“一股独大”的局面，国有资本处于绝对控股的主体地位，对中国石油的生产经营决策有绝对的话语权，而非国有资本过于分散，导致其对企业的监督与管理的参与缺位，从而造成中国石油经营效率低下，运营活力不足，成长能力及盈利能力低下等问题。反观中国联通则通过混改真正降低了国有股权比例，基本形成国有股、民营股及员工股之间相互制衡的股权结构，从而成功地提升了企业经济效益，经营状况明显好转。

由此可见，如果混改未能从实质上降低国有股权比例，国有资本对企业的生产经营决策仍有绝对的话语权，非国有资本基本无法影响企业的经营与管理，那么就无法真正发挥混合所有制的优势，难以达到“国有资本保值增值、提高竞争力，各种所有制资本取长补短、共同发展”的混改目标。因此，在保证国有资本控制权的情况下，与国有资本绝对控股相比，国有资本相对控股更有效率。

六、推进特殊行业和领域的国有企业混合所有制改革，如何保证国有资本控制权

如今，推进关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域的混合所有制改革，已成为深化国有企业混合所有制改革的关键点。我们认为，对于自然垄断行业的自然垄断领域、关系国计民生的基础性和支柱产业、金融业以及国防军工业，国有资本应保持必要的控制力，这些特殊行业和领域的国企混改应始终坚守国有资本控股的底线。推进这些行业和领域混改时，要注意处理好混改与国有资本控制权的关系，对不同的行业和领域，采取不同的国有资本控制程度。

（一）以国有资本相对控股为主，少数领域或环节可采用绝对控股

特殊行业和领域的混改不能放弃国有企业性质，即国有资本控股权，但尽可能以国有资本相对控股为主。推进特殊行业和领域混改，最关键的一点就是要解决国有资本控制权与经营效率的矛盾，而解决这一矛盾的重要途径就是采取国有资本相对控股的形式。因此，混改要能够真正撼动国有股高度集中的股权结构常态，在保证国有资本控制权的前提下，通过国有资本减持、引入非国有资本等方法降低国有股权比例，以国有资本相对控股为主，少数领域或环节可采用绝对控股的形式。

首先，对于部分需要保持国有资本绝对控

制地位的行业和领域,比如从事战略武器装备科研生产、关系国家战略安全和涉及国家核心机密的核心军工能力领域等,在推进这些领域的国企混改时,应将国有股权比例降低到50%以上一点即可,在保证国有资本绝对控股的同时,尽可能地放开对非国有资本的限制。

其次,对于其他需要保证国有资本必要控制地位的行业和领域的国有企业,比如金融基础设施类国有企业、自然垄断行业的自然垄断领域的国有企业、自然垄断行业以外的基础性和支柱产业的中央企业等,在推进混改时,应由国有资本绝对控股向相对控股转变。

最后,国资控制权形式最好不要采用国有全资形式,应将混改深入到国有企业集团层面,^[13]推进中央企业集团层面及地方国有企业集团层面股权多元化进程,推进国有企业集团母公司由国有全资向国有资本绝对控制甚至相对控制转变。

具体可通过以下途径降低国有股权比例:第一,可通过引入战略投资方、定向增发等方式引入民营资本。对于战略投资方的选择不仅要关注企业的股权结构、业务发展、征信及财务状况,还应基于“优势互补,创新合作”的原则进行选择,以更好地实现双方企业经营资源优势互补。^[14]第二,可通过国有股转让、开展员工持股计划等方式实现股权分散。^[15]开展员工持股计划,将个人利益与企业利益捆绑,建立新型分配机制,有助于提高企业活力和发展动力。

(二)探索更丰富的国有资本控制权形式

在推进特殊行业和领域国有企业混合所有制改革的过程中,应探索更丰富的国有资本控制权形式,在保证国有资本控制权的同时,尽可能提升企业效率,从而实现国有资本控股与企业效率的兼顾。

第一,采用“同股不同权”形式,比如可将部分国有普通股转化为国有优先股,同时引入非国有资本持有的普通股。国有优先股将国有资本表决权与股份分离,在保证国有股收益权的同时,降低国有资本对企业经营决策的控制

程度,提高非国有资本对企业经营决策的话语权,不仅有助于提高企业生产经营效率,还能够提升国有资产的投资回报率,保障国有资产保值增值。第二,采用多家国有投资主体联合控股的形式,可在一定程度上分散国有股权,从而在保证国有资本控制权的前提下,实现不同国有股东之间、国有股东与非国有股东之间的相互制衡,有效解决国有股一股独大所导致的企业经营绩效低下的问题。

(三)在保证国有资本控制权的前提下,尽可能充分利用非国有股东治理

特殊行业和领域国有企业混合所有制改革的目的在于让国有资本与非国有资本相互融合,充分发挥混合所有制的优势,在保证国有资本控制权的同时,尽可能地提高这些行业国有企业的经营效率。因此,特殊行业和领域的国企混改应在保证国有资本控制权的前提下,尽可能充分利用非国有股东治理以提高国有企业的经营绩效。

一是可适当集中非国有股股权,产生一两个对国有股东有一定制约能力的非国有大股东,能够积极参与公司的决策、管理。非国有积极股东的存在不仅可以充分发挥非国有资本的市场化优势,还可以在在一定程度上制约国有资本的低效率,促进实质性混合所有制的形成。二是在企业管理层面保持国有资本与非国有资本的平等地位,保证非国有股东可真正发挥其治理作用,将股权多元化与健全企业法人治理结构结合起来,^[16]如此才可有效吸收混合所有制经济带来的效益,从而在保证国有资本控制权的同时,有效提高企业的生产经营效率。

参考文献:

- [1]宋方敏.论“国有企业做强做优做大”和“国有资本做强做优做大”的一致性[J].政治经济学评论,2018,9(2):3-15.
- [2]夏小林.国企混改不能搞大规模“抽血疗法”——与厉以宁教授商榷[J].管理学报,2017,30(6):8-21.
- [3]为“深化供给侧结构性改革,促进经济平稳健康发展”建言献策——政协第十二届全国委员会常务

- 委员会第二十一次会议发言摘编[N]. 人民政协报, 2017-06-28(3).
- [4]厉以宁. 国企改革, 重在国有资本配置体制改革[N]. 文汇报, 2014-03-18(5).
- [5]寿思华. 坚持公有制是社会主义的核心(上)——马克思主义社会主义是必由之路系列研究之二[J]. 改革与战略, 2017, 33(8): 1-16.
- [6]张卓元. 国有资本应逐步向五个重点领域集中[N]. 人民日报, 2015-02-10.
- [7]习近平. 习近平在出席全军装备工作会议时强调: 加快构建适应履行使命要求的装备体系[N]. 人民日报, 2014-12-05(1).
- [8]朱继东. 国企改革的红线、底线和方向[J]. 红旗文稿, 2014(11): 18-21.
- [9]张冰石, 马忠, 夏子航. 垄断性国有企业混合所有制改革的理论逻辑与实践启示[J]. 新疆社会科学, 2018(4): 46-53, 164.
- [10]孙智君. 产业经济学[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2010.
- [11]中共中央人民政府. 中共中央国务院关于完善国有金融资本管理的指导意见[R/OL]. (2018-07-08) [2021-06-20]. http://www.gov.cn/zhengce/2018-07/08/content_5304821.htm.
- [12]郁书超. 军工企业混合所有制改革模式探讨[J]. 中国市场, 2018(1): 158-160.
- [13]许保利. 混改的选择与国资国企改革[N]. 经济参考报, 2019-07-01(7).
- [14]李有华, 马忠, 张冰石. 国有集团企业混合所有制改革的模式创新——以中国联通为例[J]. 财会通讯, 2019(11): 63-66.
- [15]杨瑞龙. 以混合经济为突破口推进国有企业改革[J]. 改革, 2014(5): 19-22.
- [16]李红娟, 刘现伟. 优化国有资本布局的思路与对策[J]. 宏观经济管理, 2020(2): 29-34.

【责任编辑 许鲁光 张超】

Correctly Handle the Relationship between Mixed-Ownership Reform to SOEs and the Control Power of State-Owned Capital

PAN Shengwen & LIU Biru

Abstract: In recent years, Mixed-ownership reform has been promoted from the run-of-mill field to the important industries and priority fields that are vital to national security and the lifelines of the national economy. In order to deepen SOE mixed ownership reform, we must correctly handle the relationship between mixed-ownership reform and control power of state-owned capital. State-owned capital should maintain necessary control power over the important industries and priority fields that are vital to national security and the lifelines of the national economy, including the natural monopoly fields of the natural monopoly industries, basic and pillar industries, financial industry, and so on. What's more, through the comparative analysis of CNPC and CHU, it can be concluded that, while ensuring the control power of state-owned capital, the form of state-owned relative control is more efficient than state-owned absolute control. Therefore, in the process of promoting the mixed ownership reform of SOEs in special industries and fields, mainly adopt the relative holding of state-owned capital, and a few fields can be adopted the form of absolute holding. At the same time, it is necessary to explore more diverse forms of state-owned capital control, fully utilize fully the governance of non-state-owned shareholders, for improving the efficiency and vitality of state-owned enterprises while ensuring the control power of state-owned capital.

Keywords: state-owned enterprise; mixed ownership; control power of state-owned capital; diversity of equities