

# 改革开放以来国有企业混合所有制改革:历程、成效与展望\*

何 瑛 杨 琳

**摘要:**改革开放以来,国有企业混合所有制改革作为我国经济体制改革的重要组成部分,沿袭“探索酝酿—成长跨越—调整完善—深化加速”的演进脉络,经历“形式”混合、“资本”混合、“产权”混合阶段后进入“机制”混合阶段,整体取得了积极进步与显著成效,但囿于体制约束、机制障碍、结构欠佳、模式传统、文化差异与环境制约等现实问题,仍存在诸多深层次矛盾与不足。“十四五”时期我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程,将在宏观经济、中观产业和微观企业3个层面转入高质量发展阶段,并通过环境驱动、宏观引领、产业优化、企业发展、外生冲击赋能国有企业混合所有制改革。立足高质量发展新阶段,国有企业混合所有制改革应在总结成就和发现问题的基础上重塑目标体系,提出“十四五”时期推进和深化国有企业混合所有制改革的发展路径。

**关键词:**“十四五”时期 混合所有制改革 高质量发展 分类分层改革 竞争中性

混合所有制改革是我国经济体制改革的重要举措,亦是国有企业与国有资本改革的关键抓手,对发挥国有经济战略支撑作用进而实现国家经济高质量发展具有重要作用,对全面建设社会主义现代化强国亦有不可忽视的战略意义。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》中特别强调要深化国有企业混合所有制改革,对混合所有制企业探索实行有别于国有独资、全资公司的治理机制和监管制度。在此背景下,回溯国有企业混合所有制改革发展历程,梳理国有企业混合所有制改革取得的重大成就和尚存在的主要问题,在阐明国企混改与国家经济高质量发展逻辑关联的基础上,提炼国有企业混合所有制改革目标体系并有针对性地提出“十四五”时期推进和深化国有企业混合所有制改革的路径和举措,不仅有利于在政策层面辅助完善整体设计,亦有利于在实践层面协助进行精准谋划。

## 一、国有企业混合所有制改革的理论解释与演进历程

混合所有制是财产权分属不同性质所有者的经济形式,是一种主体多元化的财产制度。在我国特定的经济环境中,混合所有制具有宏微观两个层面含义,就宏观层面而言,混合所有制是指我国经济体制中所有制成分的非单一性,即在以公有制经济为主体的前提下形成公有制经济与私有制经济并存的基本格局;就微观层面而言,混合所有制是指企业投资主体所有权性质的非单一性,即产权结构呈现国有资本、民营资本、外资资本相互交融的态势。作为我国社会主义基本经济制度的重要实现形式,混合所有制改革是国有企业改革的重要组成部分,是公有制多种实现形式的积极探索,更是国有经济与市场经济交融模式的重大突破。事实上,所有权的本质是一种利益载体,所有制则是所有权运行的制度安排,公有权与私有权的对立就是双方利益的对立,公有权与私有权的联合就是双方利益的统一,混合所有制改革在国有企业中形成了一种更具兼容性的所有权运行制度安排,一方面借助非公有制活力促使市场机制在国有企业中发挥积极作用;另一方面在打开国企改革突破口的同时推动了优化非公有制经济发展环境的增量改革,对于充分发挥多元经济成分比较优势进而合理配置社会资源具有重要意义。

\*本文得到国家社会科学基金重点项目“双向混合所有制改革中非控股股东治理机制对资本配置效率的影响研究”(20AGL015)的资助。

混合所有制改革与我国经济体制变迁有深厚的历史渊源,随着改革开放以来我国经济体制由“计划经济为主,市场调节为辅”向“社会主义市场经济”快速转轨,国有企业经历了调动管理者积极性为核心的“放权让利”阶段、建立现代公司制度为核心的“建机转制”阶段、优化国资监管机制为核心的“监管改革”阶段、深化国资国企改革为核心的“全面改革”阶段的改革历程后被不断激活(项安波,2018)。与此同时,民营企业从作为公有制经济的补充形式出现到成为社会主义市场经济的重要组成部分,亦经历了从无到有、从小到大、从弱到强的历史跨越,一路沿着依托改革开放的“诞生期”、依托制度变迁的“成长期”、依托全球化发展的“壮大期”、依托全方位改革的“跨越期”的发展历程日益成为支撑国民经济发展的中坚力量(李枫、高闯,2019)。混合所有制改革和体制变迁、国企改革、民企发展在基本逻辑上存在相互交织的内在关联,其根源在于经济体制变迁一定程度上塑造了混合所有制改革的外部制度环境,而国有企业和民营企业则是参与混合所有制改革的关键主体,因此国有企业混合所有制改革演进历程在时间轴上亦与经济体制变迁、国有企业改革与民营企业发展的步调具有高度一致的吻合性,整体可划分为“形式”混合、“资本”混合、“产权”混合与“机制”混合4个阶段(如图1所示)。

### (一)探索酝酿(1978~1992年):“国企放权让利、民企诞生”与“形式”混合阶段

党的十一届三中全会拉开了改革开放的序幕,我国经济体制由完全排斥市场调节的“计划经济”发展进入计划与市场内在统一的“商品经济”,作为彼时代表我国绝大部分生产力的国有企业,一方面对中华人民共和国成立初期建设起独立完整的工业体系和国民经济体系发挥了不可替代的作用(胡鞍钢,2012),另一方面亦存在“政企不分,社企不分”以致缺乏积极性、创造性与主动性的劣势,党和国家立足该现状对国有企业开启了以调动管理者积极性为核心的“放权让利”改革,侧重于推动所有权与经营权相分离,扩大国有企业自主经营权,使其成为独立利益主体,以此调动企业与职工积极性。随着高度集中的传统计划经济体制逐步打开缺口,国家在经济建设领域逐渐解放思想并开始承认私有经济的合法性,允许其作为社会主义公有制经济的有益补充存在和发展,民营企业也开始在逐步放宽的管制环境中破土诞生,致使我国所有制结构呈现“公有制为主体、多种经济成分并存”的格局,计划经济体制下所有制单一和相互分割的封闭式结构矛盾有所缓解。随着生产要素开始在不同所有制之间碰撞流转,公有制经济和非公有制经济利益交叉逐渐频繁,不同产权制度自身比较优势在这个过程中也开始逐步凸显,实践中表现为国有企业和集体企业开始与民营企业 and 外资企业进行合资经营且合作日益频繁,混合所有制雏形基本显现,但由于初期的混合所有制改革在理论上还存在“社会主义范畴”与“资本主义范畴”的意识形态争论,不同所有制深度融合受阻,整体上仍然属于“形式”混合阶段。

### (二)成长跨越(1992~2003年):“国企建机转制、民企成长”与“资本”混合阶段

党的十四大报告明确提出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,理论界与实务界对社会主义的认识得以从计划经济的思想桎梏中彻底解脱出来,社会主义基本制度与市场经济相结合成为经



图1 国有企业混合所有制改革的演进历程

### 庆祝建党一百周年

济改革的基本目标,这一时期国有企业改革进入以建立现代公司制度为核心的“建机转制”阶段,侧重于建立与我国社会主义市场经济体制相适应的市场竞争环境,对国有企业进行“抓大放小”的战略性改组,强调建立“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度,真正使国有企业成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的市场竞争主体。民营企业发展的政策环境在经济体制变迁影响下也愈发宽松,民营企业对增加就业岗位、满足市场需求、促进国民经济发展的作用再次得到政府肯定,加之国有经济布局战略调整、国有企业产权改革和互联网经济发展为民营企业提供了巨大增长空间,民营经济发展也进入快速成长期。在国企大刀阔斧改革与民企快速成长的同时,党的十八届三中全会首次提出了“财产混合所有”的概念,市场经济条件下以股份制为特征的混合所有制经济发展成为必然趋势。混合所有制改革自此进入快速成长跨越的“黄金十年”,然而这一阶段混合所有制改革中多元资本的协同优势尚未充分体现,国企和民企协同机制较弱,混合所有制改革政策效果重点表现为股权结构实现多元化,整体属于“资本”混合阶段。

#### (三)调整完善(2003~2013年):“国企监管改革、民企壮大”与“产权”混合阶段

党的十六届三中全会对建立完善的市场经济体制进行了全面部署,指出要更大程度发挥市场在资源配置中的基础性作用,宪法于2004年明确了“公有制为主体、多种所有制经济共同发展”为社会主义基本经济制度,“鼓励、支持和引导非公有制经济发展”的政策导向进一步巩固了民营企业在我国经济体系中的地位,加入WTO标志着我国积极融入全球化进程,更推动民营企业国际竞争中壮大了自身实力,民营企业实现大发展并促使我国加冕“世界工厂”。而国有企业改革重点则随着国有资产监督管理委员会的成立转向监管改革,一方面全面优化国资监管体制,着重建立专责的国有资产监督管理机构和相关制度体系,改善“五龙治水”模式下看似“多头管理”实则“无人负责”的出资人职能混乱局面,另一方面战略调整国企改革思路,解决前期改革中出现的国有经济损失问题。在“防止国有资产流失,促进国有资产保值增值”的原则指导下,混合所有制改革进入成长跨越之后的调整完善期,“一混了之”和“全面退出”的改革势头被遏制,在混改中避免国有资产流失成为关键。然而,尽管实践中存在种种问题,在“产权”混合阶段混合所有制企业的数量和质量仍在不断提升,且经过持续调整完善后,混合所有制改革也不再简单停留于“资本”混合实现股权结构多元化上,而是更注重混合所有的产权结构能否发挥提高企业效率的积极作用,整体属于“产权”混合阶段。

#### (四)深化加速(2013年至今):“国企全面改革、民企跨越”与“机制”混合阶段

党的十八届三中全会确立了全面深化改革的总体精神,经济体制改革进入攻坚期,国有企业亦进入“全面深化改革”的纵深推进期,中央出台了一系列关于国资国企改革的“1+N”政策文件,加速推进“以管资本为主”的国资监管转型和“积极发展混合所有制经济”促使国有企业转化经营机制均是国企改革“四梁八柱”体系中的主攻方向。民营企业发展也在经济体制全面改革的背景下进入“跨越期”,一方面“外部地缘经济环境变动”和“国内经济发展新常态”使民营企业面临严峻的生存压力,供给侧改革要求民营经济从中低端向高端迈进;另一方面党的十八届三中全会指出公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分,“竞争中性”频繁出现在党与国家的政策文件中,民营经济能否在良好的营商环境中发展受到国家史无前例的重视,更鼓励民企积极融入国家战略,在供给侧改革中着力提高发展质量,在混合所有制改革中积极与国有资本结合,以“混”消除产权差异,以“合”提高竞争优势。随着混合所有制作为“社会主义基本经济制度重要实现形式”的战略地位得以确立,“6+1”试点、“双百行动”、“两类公司”、“三年行动”等一系列针对性改革方案标志着混合所有制改革进入深化加速的新周期,开始注重引入高匹配度、高协调性、高认同感的战略投资者参与治理,旨在通过产权混合推动多维机制建设,理顺党组会、股东会、董事会及经理层权责关系并积极完善法人治理机制,落实劳动、人事、分配制度改革并深度转化市场化经营机制,实施薪酬激励与股权激励相结合的差异化员工激励分配机制,推行“市场化选聘、市场化退出”和“薪酬能增能减、职务能上能下”的选人用人机制,旨在基于多维机制建设真正实现多元产权协同效应,这也标志着混合所有制改革重心从“混”资本、“混”产权转为“改”机制,整体属于“机制”混合阶段。

## 二、国有企业混合所有制改革的发展现状与显著成效

改革开放以来,国有企业混合所有制改革沿袭“形式”混合、“资本”混合、“产权”混合和“机制”混合的演进脉络,整体取得了积极进步与长足发展,资本市场日益成为混合所有制改革的重要助力。随着改革措施由顶层设计到保障措施不断深化,混合所有制改革在体制融合与机制建设中亦取得重大突破,在改革试点中有效实现了促进国有企业效率提升和国有经济结构优化的政策目标并进入实质落地期,总体呈现“提效率”、“扩范围”、“深融合”发展态势。

### (一)总体表现:国企混改在混改规模、领域、方式、速度等方面取得显著成效

党的十八届三中全会以来,国资委按照党中央与国务院决策部署,积极稳妥推动国有企业混合所有制改革,整体上取得了积极进展和显著成效,在混改规模、领域、方式、速度等方面均表现出良好发展态势。首先表现为混改规模不断扩大,就混改事项而言,中央企业自2013年至今累计实施混改4000多项,吸收社会资本超过1.5万亿元;就混改户数而言,混改企业在中央企业法人单位中占比超过70%,相比2012年提高近20个百分点,地方国有企业混合所有制户数占比高达54%,共计引入社会资本超7000亿元;就产权结构而言,自2012年至2020年,中央企业通过混合所有制改革引入社会资本形成的少数股东权益由3.1万亿元增至9.4万亿元,社会资本在央企产权结构中占比由27%提升到38%,国有资本与社会资本在产权层面已实现较大范围混合。其次表现为混改领域积极拓宽,党和政府不仅积极推进建筑、房地产、制造、批发零售等充分竞争领域超过七成国有企业完成了混合所有制改革,也在电力、民航、电信、军工等重点领域有序试点深化,形成了一批可复制推广的典型案例。再次表现为混改方式持续活化,一方面,中国国有企业混合所有制改革基金于2020年成立,首期募集资金共计707亿元,总规模高达2000亿元,旨在以市场化手段促进国有企业结构调整和转型升级,协助推进国有企业混合所有制改革进程;另一方面,中央企业也积极探索“引进来”与“走出去”相结合的混改方式,灵活推进“双向混改”与“二次混改”,在价值链适当环节与民营企业通力合作协同发展,总计投资入股6000余家非公企业,投资总额超过4000亿元,国有资本与社会资本借混改契机优势互补,在各行业形成了一大批“专精特新”的隐性龙头企业。最后表现为混改速度明显加快,2020年作为国企改革“三年行动”的启动之年,全年实施央企混合所有制改革超900项,共计引入社会资本超2000亿元,在混改推进和改制整合方面都体现出明显的“加速度”,更为“十四五”时期持续深入推进国企混改奠定了良好的基础<sup>①</sup>。

### (二)重要载体:上市公司已成为国有企业混合所有制改革的重要载体

上市公司已成为国有企业混合所有制改革的主要载体,“十三五”期间,国有企业通过股票市场、产权市场等市场化手段引入战略投资者的金额占比超过90%，“十三五”末期,上市央企资产总额和利润总额分别占央企整体的68%和86%,资本市场已成为推进国有企业混合所有制改革的前沿阵地。事实上,国有企业改制上市与混合所有制改革在理论基础与历史渊源上具有相辅相成的一致性,一方面,改制上市能促使国企建立完整的资本链条而有利于借助资本市场引入战略投资者;另一方面,相比于仅通过上市实现股份制改造,混合所有制改革能借助民资背景战略投资者更深层次解决国有企业固有的“所有者缺位”与“内部人控制”问题,因而上市一直以来都是国企混改的先行步骤与重要途径。除此之外,以上市为载体实施国有企业混合所有制改革在经济性、透明性、风险性和安全性方面也具有相当的优势,能够在降低国有资产流失风险的同时有效保护多方产权,诸多地方政府在工作报告中亦明确提出要支持培育国企上市。近年来,在注册制改革推进、国企混改全面提速、国有资产证券化要求提高以及国企自身资金需求等多方因素交互作用下,国有企业相继奔赴A股上市,2018年和2019年分别有20家和27家国有企业首发上市,2020年则共有30家国企IPO并募集资金757.58亿元。就上市板块而言,科创板相比沪深交易所主板、中小板、创业板居于首位,这是由于科创板在发行、上市、信息披露、交易、退市等各环节的创新性规定为国企上市提供了便利,在激励工具、激励对象和激励额度等方面的灵活条款更有利于国有企业采用多样激励手段促进治理机制的完

## 改革开放以来国有企业混合所有制改革：历程、成效与展望

### 庆祝建党一百周年

善与可持续价值创造,从而更好的实现混改政策效果(如图2所示)。就行业分布而言,国企上市混改整体秉持服务国家科技强国战略的逻辑主线,发挥国有企业对国民经济的牵引力,主要聚焦于关键技术领域,旨在促进科技引领实业,落实供给侧结构性改革目标,在产业链、供应链重要环节打造龙头企业,以便提升国有经济整体功能和效率(如图3所示)。

“十四五”期间,国企混改将向更深层次、更广领域加速拓展,多层次资本市场将发挥积极作用并成为混合所有制改革的重要平台,一方面借助价格发现机制合理确定股权转让价格,以便高效引入优质民间资本推进国有企业混合所有制改革进程;另一方面在资本优化配置中与混改国企良性互动,通过“以混促改”实现国有资本做大做优做强的终极目标。

### (三)体制融合:破解国有经济与市场经济相结合的难题,实现“国民共进”

混合所有制随着国有企业改革与经济体制转轨出现,在探索国有企业与市场经济相结合的形式和路径中得到成长,已成为破解“国有经济与市场经济相结合”这一世界性难题的有效手段。我国从社会主义现代化建设实践经验中汲取智慧,依托马克思主义政治经济学并借鉴西方经济学,创建适合我国发展需求的中国特色社会主义政治经济学(洪银兴,2020;金碚,2020),将“公有制为主体,多种所有制经济共同发展”作为社会主义基本经济制度,通过发展混合所有制使国有经济与市场经济完美相容。一方面以民营经济与生俱来的市场化基因提高国有企业效率,另一方面在社会主义生产关系下大力发展非公有制经济,破解了国有经济与市场经济相结合的世界性难题。事实上,混合所有制亦是实现“国民共进”的重要手段,国有企业与民营企业目前均在我国经济发展中起到重要支柱作用。一方面,民营经济作为推动我国经济发展的主要力量(如图4和图5所示),贡献了50%以上税收、60%以上GDP、70%以上创新成果、80%以上就业岗位和90%以上企业数量,混合所有制拓宽了民营经济的投资渠道和发展空间,有利于破除民营企业在市场竞争中面临的各种隐性壁垒,以便在激发国有经济活力的同时发挥对民营经济的扶持作用;另一方面,国有企业不仅能通过混合所有制转换经营机制并提高自身效率,更能扩大国有资本在我国经济体系中的映射力,利用民营经济竞争倒逼国有企业盘活存量拓展增量,切实发挥国有资本在重要领域的引领作用。

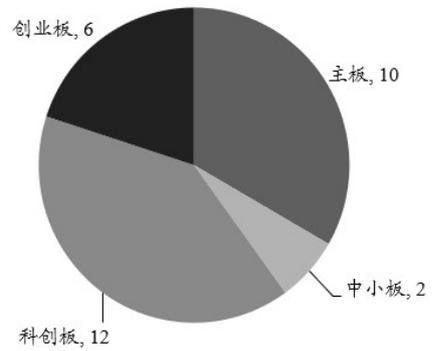


图2 2020年国有企业首发上市板块分布图  
数据来源:wind加工整理。

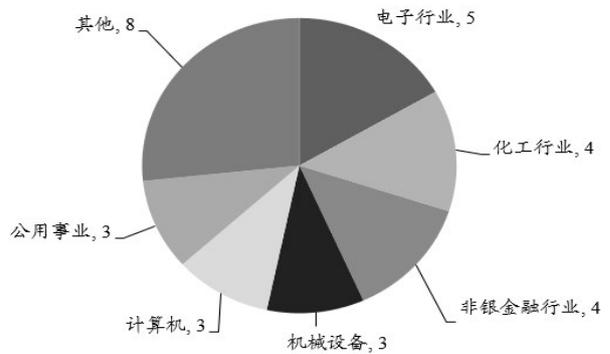


图3 2020年国有企业首发上市行业分布图  
数据来源:wind加工整理。

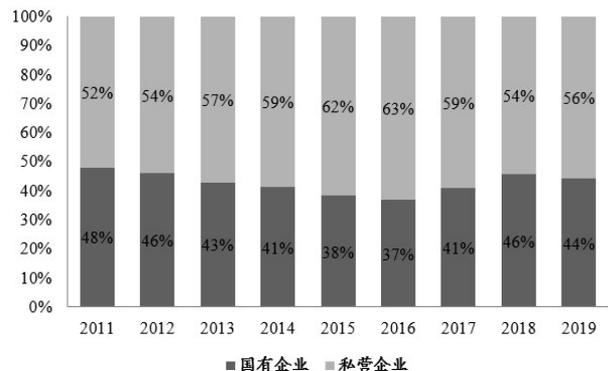


图4 国有私营工业企业营业收入百分比图  
数据来源:《中国统计年鉴2020》加工整理。

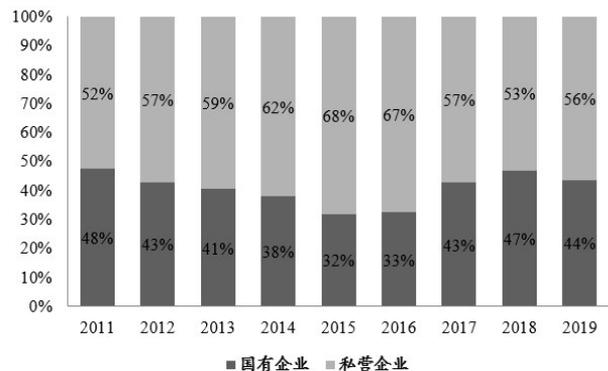


图5 国有私营工业企业利润总额百分比图  
数据来源:《中国统计年鉴2020》加工整理。

(四)机制建设:公司制改革基本完成,市场化经营机制建设迈出新步伐,国企混改已从“混”资本、“混”产权进入“改”机制阶段

“十三五”期间,我国国有企业改革全面发力,在机制建设方面取得了一系列重大进展。首先,绝大部分国有企业从全民所有制转化为受《公司法》约束的现代企业,在制度上厘清了国有企业与各级政府的职责边界,国有企业作为独立市场主体的地位在根本上得以确立,有力解决了“政企不分”、“社企合一”和“企业办社会”等历史遗留问题,为全面深化混改奠定了基础。其次,在公司制改革的基础上,市场化经营机制建设也迈出新步伐,2020年作为国企改革“三年行动”启动之年,共有22家中央企业上市公司实施股权激励,激励范围涵盖将近1.8万名关键核心人才,中央企业集团亦积极“瘦身健体、增质提效”,总部部门数平均压缩超过17%,人员编制平均减少20%,且不仅是在中央企业集团层面,除少数需要处置的“僵尸企业”外,中央企业子公司层面和地方国有企业也基本完成了公司制改革,企业活力和效率都得到了明显增强。就“双百行动”试点情况而言,400余户“双百企业”聚焦市场化机制建设,诸如中车株洲所积极引入外部董事优化董事会结构并全面落实董事会职权,电信天翼在混改后积极对标互联网头部企业减少董事会审批事项并保障经理层职权,中国电研秉持创业心态开展员工持股混合所有制改革并以此避免人才流失,北方华创将董事长和职业经理人薪酬水平与业绩对标且“上不封顶、下不保底”,国电龙源实施全员市场化薪酬并对重点对象精准激励,这一系列市场化机制建设都为“双百企业”催生了新发展动能。事实上,资本与产权的“混”从来都只是改革的形式与手段,“改”才是混合所有制改革的根本与目的,混合所有制改革应以深化公司制改革为基础,重点推动市场化经营机制建设,通过实施综合手段追求改革的乘数效应,推动国有企业混合所有制改革从单一混改走向以混改为主线的综合改革新阶段。现实中,从2015年国资委发布《国务院关于国有企业发展混合所有制经济的意见》纲领性文件,到2016年出台《关于国有控股混合所有制企业开展员工持股试点的意见》等专项政策为混改中员工持股等专项工作提出指引,再到2018年颁布《中央企业混合所有制改革操作指引》对“混资本”和“改机制”的相关要点做出规范,都标志着混合所有制改革已从“混”资本、“混”产权进入“改”机制阶段,在改革中更注重引入高度契合的战略投资者,以便在国有企业与民营企业机制融合的基础上“引资”、“引智”更“引制”,最终在治理机制、运营机制、投资机制与管理机制建设中取得实质性进展,真正激发国有企业带动经济发展的活力。

(五)目标导向:混合所有制改革促进了国有企业效率提升和国有经济结构优化

国有企业混合所有制改革的基本目标是解决国企效率不高的问题,一方面用明晰产权和引入“到位”的所有者缓解股东与管理层之间的委托代理问题,另一方面用市场化机制降低国有企业承担的偏离经济利益的社会性职能,以便从“经理人观”与“政治观”出发,通过完善监督激励机制和剥离政策性负担使国有企业成为高效市场主体。随着国有企业混合所有制改革从“形式”混合、“资本”混合、“产权”混合进入“机制”混合阶段,党和政府在改革试点中更关注实施效果,侧重以“混改”促“综改”切实提高企业绩效(如图6所示)。作为我国第一家在集团层面实施混合所有制改革且卓有成效的大型央企,中国联通主要引入与自身具有战略协同效应的“BATJ”<sup>②</sup>四大互联网行业巨头完善顶层设计,一方面通过吸纳民间资本引入市场化决策机制,以此带动基础通信业务和电信增值服务应势发展;另一方面在混改中通过员工持股计划向中层管理人员、核心管理人才和专业人才授予限制性股票,以便从根源动力上实现激励相容进而充分调动“积极资本”人力资本的资源能动性(张继德、刘素含,2018),混改后中国联通经营效果大幅改善,在5G布局、业务拓展、投融资和跨界融合方面实现战略突破,

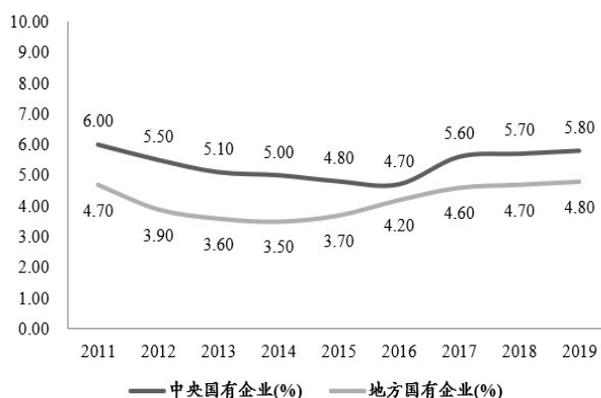


图6 2011~2019年国有企业净资产收益率走势图  
数据来源:wind加工整理。

## 庆祝建党一百周年

整体业绩于2017年后触底反弹呈现积极的“V”型走势(如图7所示)。

国有企业混合所有制改革的另一目标是优化国有经济结构,在混改过程中实现产业结构调整和优化升级,根据企业功能定位按照“宜独则独、宜控则控、宜参则参”的原则与社会资本结合,促使国有资本向重要行业和关键领域集中。不同于中国联通需契合电信行业条例规定与垄断行业监管需求而必须使国有资本处于控股地位,作为处于完全竞争行业的家用电器龙头企业,格力电器从2005年开始推进混合所有制“渐进式”改革,先后通过实施股权激励、引入战略投资者等方式吸收多元产权资本,国有资本逐步完成从独资控股,到绝对控股,再到相对控股,最后到非控股的转变,产权结构转变具有标志性意义,不仅避免了格力电器高管团队与大股东格力集团的控制权“父子之争”降低企业运营效率,更引入了价值观念、投资风格、资源禀赋与格力电器发展阶段高度契合的高瓴资本活化经营管理,国有资本在保持制衡力的基础上套现引资以便支撑其他产业发展,已在一定程度上成为竞争性国企混改新样板。

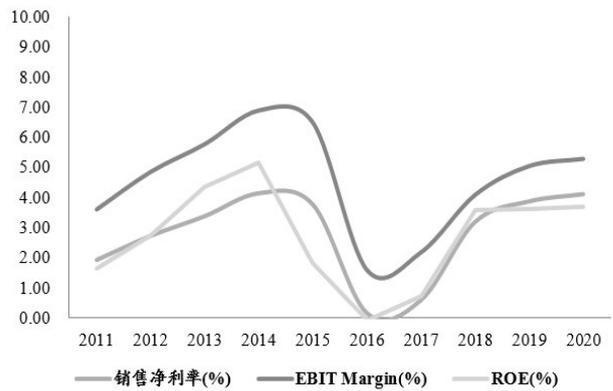


图7 2011~2020年中国联通经营业绩走势图  
数据来源:wind加工整理。

### (六)发展态势:国企混改进入实质落地期,总体上呈现“提效率”“扩范围”“深融合”发展态势

党的十八届三中全会以来,混合所有制改革全面深化经过6年框架搭建,已经由路线规划为主转为实际操作为主、由部分试点为主转为全面行动为主、由单项改革为主转为综合改革为主,进入实质落地阶段。就混改试点情况而言,前两批混合所有制改革试点共涉及19家中央企业,聚焦于电力、石油、天然气、铁路、民航、电信、军工等7个重要领域;第三批混合所有制改革试点包括中央国企和地方国企共计31家,改革范围在控制层级方面有所扩大,呈现出明显的“重心下移”;第四批混合所有制改革试点共160家,包括中央企业107家,资产规模约1.7万亿元,地方企业53家,资产规模约0.8万亿元,其中资产规模超过10亿的企业共有99家,占第四批试点企业总量的61.8%,且不再局限于电力、石油、天然气、铁路、民航、电信、军工领域,亦包括传统制造业领域和互联网、新能源、新材料等新兴行业中具有示范意义的国有企业,以及已经实现资本混改需通过“二次混改”完善治理的国有企业,在改革层级与改革领域方面均全面铺开积极落地。

“十四五”期间,国有企业混合所有制改革总体上将呈现“提效率”、“扩范围”、“深融合”发展态势,就“提效率”而言,国有企业混合所有制改革将更注重通过引入社会资本建立多元化法人治理机构,以市场化机制重塑国有企业治理机制、运营机制、投资机制与管理机制,以便“完善治理、强化激励、突出主业、提高效率”,提高国有资本供给水平与运作效能;就“扩范围”而言,国有企业混合所有制改革将在自然垄断行业的非垄断环节逐步放大大对社会资本的开放力度,推动改革层级由二三级子公司和项目层面向集团公司和核心主业趋近,并在监管中逐步放大大国有企业自主经营决策实质性授权;就“深融合”而言,国有企业混合所有制改革将更注重不同资本之间的深度融合,在价值链深度合作中发挥多元产权资本比较优势实现共进共赢,以便真正凸显混合所有制改革的政策效果。

## 三、国有企业混合所有制改革的现实约束与主要问题

国有企业混合所有制改革经过四十余年经验累积和发展深化,在社会主义市场经济体制下破解了国有经济与市场经济相结合的难题,在各项试点和全面推广中对于完善机制建设、提高国企效率和优化国资布局取得了积极进步,也在规模、领域、方式、速度等改革重点领域取得了显著成效。但囿于体制约束、机制障碍、结构欠佳、模式传统、文化差异与环境制约等现实问题,仍存在诸多深层次矛盾与不足,亟需“十四五”期间针对混合所有制改革中存在的主要问题精准施策加以化解。

### (一)体制约束:监管体制的系统性、针对性和有效性不足

体制约束主要是指现行国资监管体制在系统性、针对性和有效性上的不足一定程度上制约了混合所有制改革政策的实施效果。国有资产监督管理体制是关于国有资产管理机构设置、职责权限、调控方式的基本制度体系,直接划定了各级政府、国有资产管理机构、经营单位和员工在国有资产管理中的权责利关系,间接调节了政府和市场在国资国企资源配置中的作用关系,更决定了混合所有制改革能否以“混”促“改”真正体现其政策效果,但混合所有制企业现行监管体制仍存在一定程度的“错位、越位、缺位”问题,突出表现为监管体制的系统性、针对性和有效性不足。

第一,就“系统性”而言,政府既是国有控股企业和国有参股企业出资人,又是各种形态国有资本的监管者,还是宏观经济调控者和市场秩序维护者,行政角色与经济角色重合使政府与混合所有制企业的关系存在行政逻辑与经济逻辑混同。国有资产监督管理委员会的成立虽解决了“五龙治水”模式下监管权分散行使引发的混乱局面,却没能解决其“一身两任”的职能交叠,国资委作为唯一归口管理部门仍会不自觉地由政府赋予公共管理职能,但其作为出资人以行政化手段对国有独资和国有控股企业在经营事项上的无差别监管亦会一定程度上抑制混改企业效率提升。第二,就“针对性”而言,国资委一方面应结合混改中的具体问题精准施策,界定对国有独资企业与混合所有制企业各细分领域的监管职责范围,坚持“管底线而非上线,管规则而非结果”;另一方面应结合混改企业功能定位进行有针对性的监管,在明晰各细分产业领域企业发展关键节点和监管需求的前提下,依托“两类”公司细化监管制度,以此提高混合所有制企业监管体系的“针对性”。第三,就“有效性”而言,混合所有制是公有制经济的重要实现形式,特别是在“双向混合”政策导向下,混合所有制企业在我国经济体系中占比将越来越高,但在现行监管体系中,国资委对国有控股企业和国有独资企业的监管逻辑基本相似,国有参股企业则游离于国资监管体系之外而处于“中空”地带,这本质上是对中小股东利益的忽视(沈昊、杨梅英,2020)。事实上,无论是控股国有资本还是参股国有资本,都同样属于国有资本,无论是国资中小股东还是社会资本中小股东,其利益都应该得到同样的保护,未来应当针对混合所有制企业建立区别于国有独资企业的有效监管模式,对国有资本进行平等的“管资本”监管,进一步提高监管体制的系统性、针对性和有效性。

### (二)机制障碍:治理机制仍需完善、经营机制偏行政化、保障机制尚不到位

机制障碍主要是指混改企业在机制建设中存在治理机制仍需完善,高管任免、资源配置与经营决策偏行政化,以及保障机制尚不到位导致“国有企业不愿混,民营企业不敢混”等障碍。第一,治理机制仍需完善。混合所有制改革虽以“混”促“改”使国有企业在治理改革中取得了较大进步,但仍需进一步明晰混改国企治理结构权责界限,促使党委、董事会、监事会与经理层有效运作发挥应有治理作用,同时积极保障社会资本在混改国企管理决策中取得足够“话语权”(黄速建,2014),提高混改企业董事会、监事会、管理层专业能力与业务发展、决策方式的匹配度,最终使混改国企治理机制建设真正实现“国资委适度履行出资人治理职责”、“党的领导有效融入公司治理”与“董事会、监事会、管理层科学设置正常运转”。第二,经营机制偏行政化。主要表现在高管任免、资源配置与经营决策方面,就高管任免“行政化”而言,混改国企领导仍依据国企层级被赋予相应行政级别,“商而优则仕”和“仕而优则商”使国有企业在一定程度上成为政府官员晋升的“中转站”与退休的“归宿点”,同行业国有企业高管还时常出现“对调”,以及职务“能上不能下”、薪酬“能增不能减”、员工“能进不能出”等现象无不表明混改国企在人事制度上仍具有明显的“行政化”色彩(戚聿东、张任之,2019);就资源配置“行政化”而言,鉴于政府行政干预对资源配置的重要影响,国有企业在要素获取、市场准入、政府补贴、政府采购等方面具有民营企业无法比拟的优势,且这种资源偏向在短期内不会因社会资本的加入而被修正(杨兴全、尹兴强,2018);就经营决策“行政化”而言,国资委依照行政逻辑将国有控股企业与国有独资企业同等对待,在资产划拨、投资定价等方面诸多干预,甚至混合所有制改革本身也多通过行政手段“拉郎配”而非自主的市场化行为。第三,保障机制尚不到位。保障机制不到位主要通过混改参与主体的重重顾虑显现,国有企业担心决策操作失误造成国有资产流失需承担责任而“不愿混”(蔡好东

### 庆祝建党一百周年

等,2017),民营企业担心面对强势的国有资本无法保障自身产权利益而“不敢混”,这就要求“十四五”期间进一步完善机制建设保证混改稳步推进。

#### (三)结构欠佳:纵向结构混位失衡、横向结构界限不清

结构欠佳主要是指国有企业混合所有制改革在纵向企业层级和横向行业分布上存在结构问题,即在纵向表现为企业层级结构混位失衡,在横向表现为行业分布结构界限不清。一方面,鉴于集团总部具有“利益调整难度大”和“改革复杂程度高”的特征,国有企业混合所有制改革主要集中于二三级子公司层面和项目层面,就四批210家混合所有制改革企业试点名单而言,虽也隐约呈现出向核心主业和集团公司“扩围”的趋势,但整体进度推行缓慢,仍存在比较突出的“混下不混上”纵向结构失衡问题(黄速建等,2019)。然而,在国有独资集团公司绝对控股的情形下仅使子公司实现所有制混合容易衍生改革不彻底的问题,混改子公司产权独立化面临挑战,随着中国联通、东航集团等央企集团层面混合所有制探索取得良好成效,“十四五”期间应在建立成熟国资监管体系确保国有资产安全的基础上谋划国企集团混合所有制改革,将集团层面混合所有制改革作为新重点,积极试点提炼经验,推进集团总部向混合所有制模式转变。另一方面,党中央与国务院早在2015年颁布的《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》中就提出了“分类改革”的指导思想,将国有企业按照功能定位和提供产品的差异分为公益类、商业一类、商业二类,其中公益类企业主要提供公共产品和服务而更强调“特殊企业”性质,商业一类企业主要提供市场化产品服务而更强调“一般企业”性质,商业二类企业则兼具公共性功能和市场性功能而同时强调“特殊企业”和“一般企业”性质(中国社会科学院工业经济研究所课题组等,2014),以便在区分不同类别企业功能定位差异的基础上遵循“宜独则独、宜控则控、宜参则参”原则进行混合所有制改革。然而,由于国有企业普遍业务链条较长,公益类业务与商业类业务在同一企业内部相互交织难以归类,短期内亦无法通过整合重组使企业归于纯粹的某一类别,多数国有企业将在较长时间内保持多属性业务并行,致使现实中国有企业难以根据既定标准找到合理坐标,分类混改执行难度较大,最终导致混合所有制改革呈现出“行业分布界限不清”的横向结构问题。

#### (四)模式传统:混改方式途径需要多元化创新

混合所有制改革模式是企业实现所有制混合过程中采用的方法途径,主要包括改制上市、引入战略投资者、员工持股、合资新设、并购重组、基金投资等,各自具有鲜明的优劣特质与适用情境,是决定改革能否取得预期效果的重要保障之一。改制上市是国有企业混合所有制改革的重要模式,上市公司当前已成为国有企业混合所有制改革的重要载体,其依托于资本市场定价功能,既方便快捷又能有效避免国有资产流失,但通常需在上市后通过“二次混改”引入战略投资者进一步完善治理,以便以“混”促“改”真正实现混合所有制改革“改机制”的终极目的。引入战略投资者是最能积极完善公司治理机制的改革模式,非国有资本能依托自身优质资源在股权治理、高层治理、网络治理等多个维度发挥治理作用,最终在业务、技术、管理等诸多方面实现协同效应(李维安等,2019)。员工持股最有利于充分调动人力资本积极性,能够通过长效激励构建“公司—员工”利益共同体,以便从根源上实现激励相容进而彻底解决委托代理问题(何瑛等,2020),最适合技术要素密集的高新技术企业。合资新设是最能保护双方产权的改革模式,既能避免存量国有资本价值低估造成国有资产流失,又能以新生企业灵活的机制打消社会资本关于“话语权”的顾虑,但其贡献主要在于拓展国有资本增量而未能盘活存量。并购重组是体现国有企业“引进来”与“走出去”相结合推行“双向混改”的创新改革模式,既能以国有资本资源优势扶持民营企业发展和引领产业结构优化,也能以有限的国有资本撬动更多优质社会资本,使混合所有制改革服务于“做强做优做大国有资本”的国家战略。基金投资是2020年以来发展混合所有制经济的创新改革模式,旨在以市场化手段助推国有企业混合所有制改革进程,以便更好地引导资本投向进而促进国有经济战略调整。国有企业需在实践中结合企业具体情况合理选择混合所有制改革模式,并从资本引进类别、资本引进方式、资本引进目的、资本引进情境等多个维度积极探索适用于更多新场景的改革模式,以便在活化模式的基础上提高混改政策的实施效果。

#### (五)文化差异:多元企业文化嵌入导致潜在冲突

文化是企业长期发展过程中培育形成的重要无形资产,是一个组织内所有成员共有的精神成果和价值标杆,文化认同能使员工实现自我激励内化而发挥人力资本创造价值的主观能动性,文化冲突则会导致企业内部交易成本增加而造成多方摩擦和效率损失(温素彬等,2018)。混合所有制改革是多元产权资本相互交融的过程,更是多元企业文化碰撞融合的过程,现阶段混合所有制企业在制度建设中对跨文化融合的重视略显不足,然而跨文化管理是企业管理的高级阶段,若不对多元产权资本嵌入产生的文化差异加以尊重,对衍生的文化冲突加以重视,推动多元文化在混合所有制企业中实现协调、融合和升华,就会使企业内部潜伏矛盾而无法实现多元股东协同效应(马连福等,2015)。现实中,不同企业在经营管理中会形成不同的文化特质,例如国家文化与社会文化中与工作相关联的“个人主义与集体主义”、“权力距离”、“不确定性规避”、“刚性主义与柔性主义”4个维度会导致外资资本与国有资本、民营资本结合时存在文化差异,企业文化中“诚实守信”、“创新进取”、“儒家思想”、“重商主义”等各个维度的价值导向亦会使不同企业产生文化差异,最终在多元产权资本混合过程中引发潜在冲突而亟需进行跨文化管理。“十四五”期间,混合所有制改革要注重整合各方资本文化优势,着力形成系统兼容的企业文化,塑造人与自然、人与人、人与社会高度和谐的价值导向,以统一价值观框定行为准则,化“文化差异”为“文化合力”,最终提高混合所有制企业向心力与凝聚力。

#### (六)环境制约:混改多维外部环境亟待优化

国有企业混合所有制改革处于一定外部环境中并受其制约,又与环境相互影响而促进环境演化,主要涉及制度环境、市场环境、发展环境与法制环境。第一,就制度环境而言,混合所有制改革既是对国有企业的改造,也是对民营经济的扶持,但产权性质差异衍生的差别化待遇本身就是制度环境负外部性的表现(姚梅洁等,2019)。改革开放以来的经济制度变迁虽然极大程度上改变了我国制度环境,在宏观上为混合所有制发展奠定了基础,现实中却仍然存在针对产权性质的制度偏向,需以混合所有制改革为抓手进一步消除“产权歧视”优化制度环境。第二,就市场环境而言,混合所有制改革是促使国有经济与市场经济相结合的重要手段,能一定程度上修正政府在资源配置中对国有企业的偏向,引导各种生产要素在不同所有制资本之间自由流动高效配置,并借助逐步完善的多层资本市场打造资本流动、资产重组、有序竞争、扩张发展的高度市场化平台(马建堂,2020),促进混合所有制经济在宏微观层面蓬勃发展。第三,就发展环境而言,混合所有制改革有利于优化民营资本发展环境,尽管改革开放以来,民营企业发展环境随经济制度演化发生了多次阶段性跃迁,但现实中仍在资源获取方面存在先天劣势(徐业坤等,2013),混合所有制改革有助于拓展民营资本发展空间,消除产权性质差异衍生的发展障碍,进一步优化民营资本发展环境,最终借助平等优质的民间资本提高国有企业混合所有制改革效率。第四,就法制环境而言,混合所有制发展的改革意愿、产权保护、国有资产流失等现实问题亟需通过加速法制化建设破局,一方面提高政策文件协调性,细化资产评估、国资监管、产权保护、治理机制等专项配套规则,加快对混合所有制企业优惠政策的跟进调整,以便打消国有资本改革顾虑;另一方面完善社会资本退出机制,降低多元产权资本混合过程中在情报、谈判、磨合等环节的交易成本,在规则设计上保障民间资本自由进退,以便提高民间资本参与混改的意愿。

## 四、“十四五”时期国有企业混合所有制改革 与国家经济高质量发展的逻辑关系

“十四五”时期我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程,经济发展已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。改革开放以来,我国为应对“短缺经济”下的“数量缺口”推动经济高速发展,旨在通过要素资源投入和生产能力扩张实现快速赶超,40余年高速发展使我国在产业供给、消费需求和科研能力等方面聚集了雄厚物质基础,“有没有”的矛盾得到基本缓解。然而,随着传统行业产能陆续达到需求峰值、资源供求和生态环境释放较大压力、以及生产要素禀赋发生结构性变动,高速增长的经济发展模式已经难以为继,高质

庆祝建党一百周年

量发展成为解决经济发展中“不平衡、不协调、不可持续”主要矛盾进而满足人民美好生活需求的必然选择。国家经济高质量发展是贯穿“宏观经济高质量发展”、“中观产业高质量发展”和“微观企业高质量发展”3个层面的完整发展体系,但归根结底需要通过企业高质量发展予以实现,国有企业作为社会主义制度的重要物质基础,需充分发挥促进国家经济高质量发展的“排头兵”作用,与国家经济高质量发展体系的内外部关联因素积极联动,在长期事件和突发事件“外生驱动”与宏观、中观、微观因素“内在需求”共同作用下践行混合所有制改革,以便借助混合所有制改革整合多元产权资本优势,在微观层面提升国有企业资源配置效率,在中观层面加快国有经济布局优化和结构调整并以此适应及引领技术变革与产业升级,在宏观层面促进国有经济和民营经济协同共生,最终沿袭“微观—中观—宏观”的脉络支撑国家经济高质量发展(如图8所示)。

(一)环境驱动:全球治理格局变动与国际经济环境持续低迷影响国企混改进程

“十四五”时期是统筹“世界百年未有之大变局”和“中华民族伟大复兴战略全局”构建“国内大循环为主,国内国际双循环赋能”新发展格局的战略机遇期。改革开放初期,我国囿于要素禀赋失衡的现状,必须依赖大口径“外循环”拓展“内循环”边界,通过引入资本、技术、原材料等短缺要素消化过剩劳动力,提高国内富裕要素回报率与全要素生产率。时至今日,我国经济体量逐步扩大并逐渐与美国、欧盟呈“三足鼎立”之势,经济实力、科技实力和综合国力跃升导致美国对我国遏制不断升级,全球治理格局多极化重构更对“外循环”作用造成了重大冲击(江小涓、孟丽君,2021)。然而,“外循环”虽在新发展格局中不占主导地位,我国仍需坚定不移的参与“外循环”并以此融入全球产业链,以便进一步集成全球资源、提高产业地位、增强全球竞争力,这就要求国有企业积极推行混合所有制改革成为独立市场主体,消除国有企业在“竞争中性”规制下参与国际竞争的不利因素。我国当前经济发展以“内循环”为主,这一方面是在逆全球化趋势下维护供应链安全的需要,另一方面在“内循环”拉动下实现经济高质量发展也是我国提高国际话语权应对治理格局变动的有效手段,这就要求国有企业通过混合所有制改革发挥“压舱石”作用,在提高效率的基础上拉动国内经济环境走出低迷,在自身高质量发展的基础上支撑国家经济高质量发展,最终发挥混合所有制企业在畅通“双循环”中的战略作用。

(二)宏观引领:国家经济高质量发展要求实现“国民共进”

“十四五”时期是我国由“全面建成小康社会”转向“全面建设社会主义现代化国家”的“两个一百年”奋斗目标交汇期,国家经济高质量发展是百年发展目标转换的内在要求。就生产力与生产关系的辩证统一关系而言,改革开放之前的探索证明单一的公有制生产关系不适应我国生产力发展需求,而改革开放之后的成就也绝不能仅仅归因为市场化的奇迹,国有部门和非国有部门平衡共生才是“中国奇迹”得以创造的根源(蔡好东等,2021),国家经济高质量发展不是“国进民退”也不是“国退民进”,“零和博弈”的片面思考不符合共同发展的价值理念,“国民共进”是国家经济高质量发展的内在需求,只有“国民共进”才能焕发各经济部门活力保障“内循环”和畅通“外循环”,进而促使国家经济实现高质量发展。“国民共进”的宏观经济发展需求衍生了混合所有制改革的内在需求,奠定了混合所有

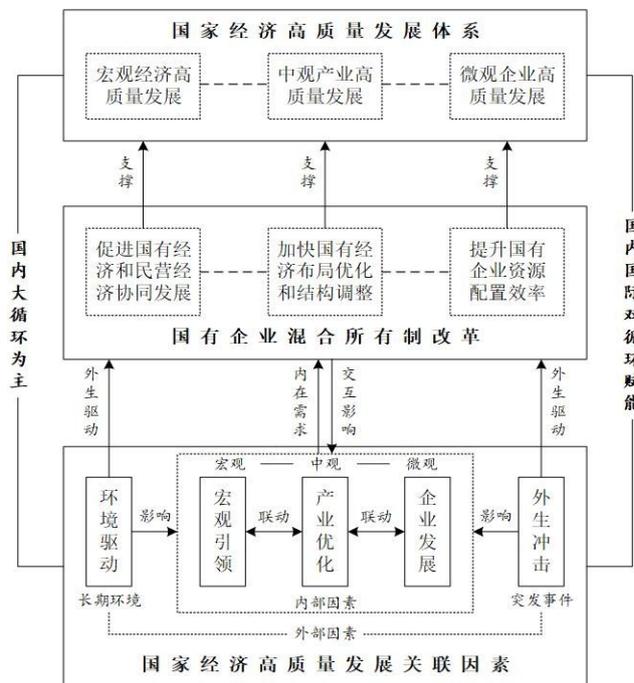


图8 “十四五”时期国有企业混合所有制改革与国家经济高质量发展的逻辑关系

制改革整体基调,而混合所有制改革是实现“国民共进”的主要途径。首先,“国民共进”的关键不在于各经济成分相对比例结构而在于能否实现有效合作,混合所有制有助于在宏观层面实现各经济成分的资源互补和共生共赢(中国社会科学院工业经济研究所课题组、史丹,2020);其次,“国民共进”与制度环境能否保障不同经济成分公平竞争息息相关,而混合所有制改革有利于协助打造公平的制度环境(洪银兴、桂林,2021);再次,混合所有制改革能够配合实施国家重大区域战略,特别是《深化东北地区国有企业混合所有制改革实施方案》的推出为“东北振兴”提供了有效抓手,有助于提升东北地区国有企业发展质量并带动民营经济健康发展,在“国民共进”的基础上服务国家区域战略;最后,混合所有制有助于结合各产权资本优势打造经济价值与社会价值并重的优质企业,事实上,社会需要与社会问题中往往蕴涵着可以创造经济价值的机会,在满足社会需求的同时有助于实现社会价值与经济价值的统一。

### (三)产业优化:技术变革与产业升级要求国企发挥支柱作用

技术进步是驱动经济发展的源动力,历史上每一次技术创新的集中爆发和推广都会推动人类文明演进的历程,人工智能、大数据、云计算、区块链等颠覆性技术对社会基础设施的重塑引发了新一轮科技革命,第四次工业革命相比前三次工业革命更关注“质量”提升,这也在实质上推动着我国经济发展范式逐步趋向高质量和高级化(戚聿东、李颖,2018)。当前我国创新能力不能匹配创新需求,关键核心技术受制于人的现状没有得到根本改变,致使我国在美国逐步升级的技术封锁中处于相对被动地位。与此同时,鉴于我国在前三次工业革命中均处于“外围地带”,新一轮技术变革与产业升级亦为我国弯道超车实现“领跑”创造了机遇,有助于我国凭借多年科技创新能力聚集跻身为创新型国家。国家经济高质量发展也要求以技术变革更新社会基础设施,推动我国制造业、服务业高端化步伐加快,通过产业升级提高价值链中高端供给比例,并促使优质企业在价值链中“向上迁移”,以此满足人民对幸福生活的向往和追求(王一鸣,2020)。技术变革与产业升级要求国企通过混合所有制改革发挥支柱作用,混合所有制改革一方面能够借助国有资本投资运营公司引导国有资本向高新技术产业与战略性新兴产业集中(张宁、才国伟,2021),着重聚焦核心技术“卡脖子”领域提高原始创新能力,同时以信息技术积极改造传统行业并推动其转型升级,促进国有企业加快数字化转型并激发其创新活力,多策并举提高国有经济对核心技术领域的引导力;另一方面能够通过多元产权资本优势互补提高混合所有制企业创新水平和创新效率,在提高微观企业创新能力的基础上支撑国家经济高质量发展需求,促使科技创新在“双循环”畅通中发挥关键作用。

### (四)企业发展:国企效率提升和国资布局优化急需增强“五力”

企业既是宏观经济运行的微观基础,也是中观产业发展的现实主体,“宏观—中观—微观”的层级关联决定了国家经济高质量发展最终需要通过企业高质量发展予以实现,特别是应当发挥国有企业作为国民经济重要支柱对国家经济高质量发展的积极作用,并在国有资本优化布局中最大程度撬动民营资本对国家经济高质量发展的支撑作用。国有企业发展困境是混合所有制推行的原始动力,国有企业混合所有制改革有利于国企效率提升和国资布局优化,首先,混合所有制改革能够借助多元产权资本消除国企行为路径依赖,在社会资本积极制衡的基础上促使国有企业重组发展资源更新发展理念,建立健全现代企业制度和法人治理结构,避免国有企业在混合所有制改革后陷入无法转换发展范式和经营机制的困局,以便通过多元产权资本优势互补提高国有企业整体“竞争力”,通过市场化机制激发企业家创新精神提高国有企业“创新力”,最终确保“十四五”期间我国在全球化竞争中核心技术不“受制于人”,助推我国在“百年未有之大变局”中取得话语权与主动权(逢锦聚,2020)。其次,“分类混改”是“十四五”期间深化混合所有制改革的政策导向,“宜独则独、宜控则控、宜参则参”的国有资本与社会资本结合原则有利于推动国有资本在不同行业合理配置,借助“两类公司”良性运作提高国有企业在关键领域的“控制力”和“影响力”,同时针对各类混改企业实现分类监管,以便发挥国有资本对国家经济高质量发展的引导作用。最后,混合所有制改革能够在调整生产关系的基础上保障国有企业参与全球竞争的合规性,一方面以市场化机制“优胜劣汰”在整体上提高企业质量,另一方面促使我国优质企业积极融入全球产业体系参与“外循环”助力“内循环”,最终在畅通“双循

庆祝建党一百周年

环”的基础上实现全球化资源配置进而提高国企“抗风险能力”。

(五)外生冲击:新冠疫情持续影响增加国企混改不确定性

新冠疫情是促进世界经济发展格局变动的冲击性力量,一方面造成了经济大幅衰退和社会活动停滞,另一方面也能暴露以往经济发展的短板并加以修正,通过“创造性破坏”促使世界经济高质量发展。事实上,不确定性之中往往同时酝酿着危险与机会,人类社会多次经济跨越式增长都发生在重大社会危机之后,新冠疫情亦能在对抗突发事件持续性影响的过程中倒逼世界经济实现高质量发展(陈昌盛等,2020)。疫情测试彰显了我国“集中力量办大事”的制度优势,复工复产与经济恢复的现实成效更让世界惊叹于中国速度,作为执政兴国的经济基础,国有企业应通过混合所有制改革活化体制机制,一方面借助国有资本与社会资本优势互补提高国有企业承担经济责任和社会责任的能力,以便对抗新冠疫情给“内循环”带来的负面影响;另一方面使混合所有制企业在国有资本引导下践行“人类命运共同体”价值理念,以便借本轮全球健康危机积极开拓海外市场赋能“外循环”。同时,新冠疫情也将对世界经济发展造成重大影响甚至导致严重经济衰退,全球经济增速下滑、供给端断链停摆、需求端恢复缓慢,加之疫情冲击下甚嚣尘上的“民族主义”和“保护主义”思潮加速逆全球化趋势,都可能对混合所有制改革诸多环节衍生难以预计的不确定性影响,这就要求国有企业在应对改革出现的具体情境时积极探索大胆施策,着力保证混合所有制改革进程稳步持续推进。

### 五、“十四五”时期推进和深化国有企业混合所有制改革的目标体系与发展路径

混合所有制改革目标体系与国家经济高质量发展体系在宏观、中观与微观层面均相互联动,且混合所有制改革目标体系的战略设计是由宏观向微观层层深入,混合所有制改革目标体系的实现路径则是由微观向宏观支持延伸。就微观层面而言,首先,在基本机制保障层面,混合所有制改革能够顺利践行是谈论其政策效果的前置步骤,这就要求激发各方资本参与改革的积极性;其次,在股东层面,混合所有制改革能否达到应有政策效果的关键在于多元产权股东优势互补,虽然各混改参与方并非传统经济学假设中完全利己的“经济人”,但能否保障各方利益实现互利共生仍是保障混合所有制改革持续深化的关键;最后,在企业层面,混合所有制改革能促进国有企业资源配置效率提升,有利于消除国有企业“效率劣势”,支撑微观企业高质量发展。就中观层面而言,混合所有制改革能引导国有经济布局优化和结构调整,有利于推动国有资本在不同行业优化配置,支撑中观产业高质量发展。就宏观层面而言,混合所有制改革能推动国有经济和民营经济协同高质量发展,有利于国有经济与民营经济生态共建,支撑宏观经济高质量发展。整体而言,在基本保障机制提供基础支撑的前提下,沿袭“股东个体—微观企业—中观产业—宏观经济”即主体由微观层面向宏观层面拓展的脉络,“十四五”时期混合所有制改革形成了“各类资本积极参与改革—多元产权股东利益共生—国有企业资源配置效率提升—国有经济布局优化和结构调整—国有经济和民营经济协同发展—宏观经济高质量发展”的目标体系(如图9所示)。

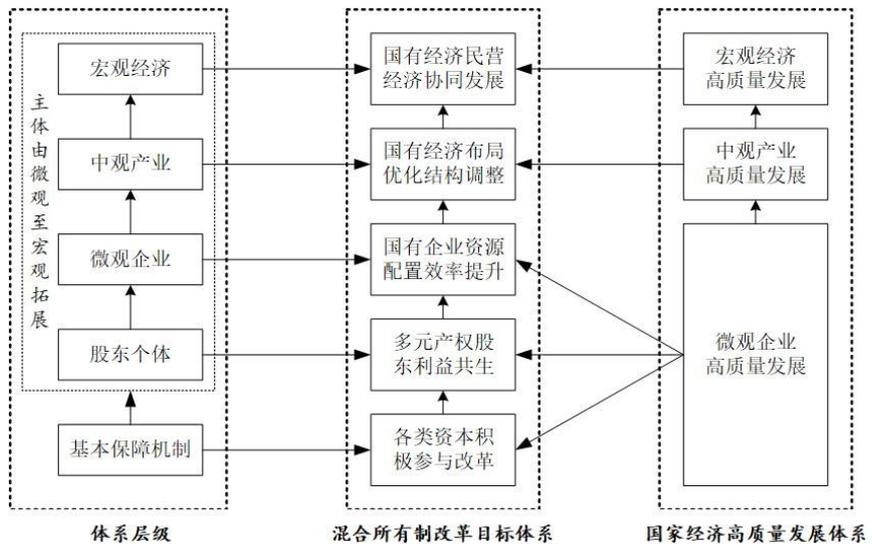


图9 “十四五”时期国有企业混合所有制改革目标体系

### (一)建立混改容错纠错机制,健全适合多元化产权的利益保护机制,激发各方资本参与改革积极性

混合所有制改革是“十四五”期间国有企业全面深化改革的重要抓手和关键部分,保证混改进程稳步推进的关键在于调动各混改参与主体积极性,切实解决现实中存在的“国有企业不愿混,民营企业不敢混”问题。“国有企业不愿混”的关键在于担心操作失误造成国有资产流失等问题需承担责任,对此应当积极建立混改容错纠错机制,一方面,大力支持国有资产评估机构、产权交易市场、审计等第三方服务组织有序发展,促使服务标准、服务程序与服务方式进一步规范化,以便科学界定国有资产流失性质,正确识别改革探索中出现的正常问题和主观故意侵吞转移国有资产的人为问题,对因经验不足出现的决策操作失误应足够宽容,对暗箱操作谋取私利的行为绝不姑息,在准确把握政策界限的基础上容许“先行先试”出现错误,为国企领导者积极参与混合所有制改革“松绑”;另一方面,针对改革探索中出现的新问题建立敏捷纠错机制,以“容错”激励改革,以“纠错”消化试错成本,同时做好混合所有制改革相关统计数据监测工作,设立统一口径加大信息披露力度,以便及时发现改革中存在的问题为后续实践提炼经验。“民营企业不敢混”的关键在于担心无法保障自身产权利益,对此应当健全适合多元化产权的利益保护机制,秉持“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”的原则,为各类产权资本平等参与混合所有制改革提供法律基础,一方面,从制度层面进一步强化对国家、集体、私人产权的平等保护,清理或修改影响社会资本投资积极性的法律法规,确保各类产权资本在混合所有制改革中流转顺畅,同时强化协商意识保证社会资本“进出无忧”;另一方面,在竞争性领域混合所有制企业中可逐步探索特殊股制度,即将部分国有股转化为优先股,以便削弱国有资本管理权提高民间资本话语权,同时保障国有资本收益性与安全性,而在重要领域或重大决策中可设置国有资本“金股”以防国有资产流失。

### (二)注重各混改参与方价值链地位战略协同,强化多层次深度融合发展,实现多元产权股东利益共生

混合所有制改革的本质在于引入多元产权股东完善公司治理机制,以市场化机制聚合发展资源更新经营理念,同时契合“管资本”为主的国资监管顶层设计,以便促进国有企业与国有经济高质量发展,一方面借助产权资本禀赋差异形成资源获取上的互补之势,另一方面借助多元产权股东相互制衡防范单一产权引发的委托代理问题,最终通过“资源效应”和“制衡效应”改善国企被广为诟病的“低效性”,只有实现多元产权股东利益共生才能调动其参与混合所有制改革的积极性。“十四五”期间,国有企业推行混合所有制改革前要考量各方资本结合后的发展空间,依据行业特征、企业价值链地位与业务发展状况,尽量引入高匹配度、高协调性、高认同感的战略投资者而非单纯财务投资者。一方面着重关注资源匹配度和业务协同性,即各混改参与方所拥有的资源禀赋能否匹配互补为企业创造更大价值,以及各混改参与方业务能否协调关联促进企业价值链延伸;另一方面着重关注价值认同感,即社会资本是否具有较强参与意愿、产权资本结合后是否具有共同发展目标、以及各混改参与方是否具有“共生共赢”的价值理念,正如高瓴资本的线上运营经验能支持格力电器向“新零售”转型,BATJ在互联网主业上的优势能与中国联通实现“跨界融合”,而复星医药基于扩张需求的强烈混改意愿是促使国药集团混合所有制改革成功推行并取得显著成效的关键动力,只有引入高匹配度、高协调性、高认同感的社会资本才能保障后续混改效果实现。混合所有制改革后要主动强化多元产权资本多层次深度融合,资本形式上的混合只是改革手段,不能自发产生“1+1>2”的协同效应,只有在管理技术、经营运作、文化融合、利益分配等方面优势互补融合发展,才能在实现多元产权股东利益共生的基础上保障混合所有制改革政策效果。就管理技术而言,要积极保障各产权资本参与经营管理的“话语权”,吸收社会资本的创新经营理念和先进管理经验,积极接受其对重大决策和日常经营的专业性建议;就经营运作而言,既要依托社会资本灵活的市场机制和高效的运营效率提高混合所有制企业经营绩效,也要依托国有资本强大的风险管控能力和规范的运作流程强化风险意识;就文化融合而言,要化解多元产权股东文化嵌入引发的隐性冲突,融合多元产权股东文化优势,培育优质企业文化提高整体向心力;就利益分配而言,要兼顾各混改参与方核心利益诉求,有效保障各方产权利益实现,让社会资本在混合所有制改革中通过分红获取适当财务收益,最终通过多层次深度融合发展实现多元产权股东“共生共赢”。

#### (三)完善“管资本”为主的国有资本监管体制,健全多层次公司治理机制,提升国有企业资源配置效率

国有企业资源配置效率提升是混合所有制改革的基本目标,“十四五”期间,混合所有制改革应从监管体制和治理机制两方面持续发力,在宏观层面要完善“管资本”为主的国有资本监管体制,聚焦“管好资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全”的总体目标,借助国有资本投资运营公司构建国资委与国有企业之间的“一臂之距”,以便清晰区分国资委统一监管职能和出资人职能,利用两种机构履行两种职能,实现国资监管体系“两身两任”,并对不同行业领域与发展阶段的企业实现更为灵活的分类监管,最终通过“国资委—国有资本投资运营公司—国家参与出资的实体企业”三层架构搭建“管资本”为主的国资监管体系。具体而言,第一层是国务院和地方国资委,负责规划国家与地区国有资本战略布局,任命国有资本投资运营公司董事确保其服务于国家战略;第二层是国有资本投资运营公司,不仅应“自上而下”保障各级国资委整体设计在企业层面贯彻落实,更应“自下而上”反馈企业战略调整与改革需求并反向推动体制机制创新;第三层是国家参与出资的实体企业,包括国有独资企业与国家控股和参股的混合所有制企业,应在接受相关机构必要监管的基础上以市场化机制自主经营。在微观层面要健全多层次公司治理机制,重视混合所有制企业章程在公司治理中的基础性作用,将党组织、股东、董事会与经理层的权责关系在章程制度上加以规范。首先,混合所有制企业仍要坚持党的政治领导,推动党建工作与企业生产经营相融合,在尊重社会资本与现代企业制度的同时发挥党“把方向、管大局、保落实”的作用,结合企业类别科学拟定重大事项清单提交党委前置研究,还应发挥党在精神文化层面的指引作用。其次,国有企业混合所有制改革除特殊领域外需突破“股比限制”,确保各类产权资本实现有效制衡,由市场决定控股股东性质,着重引入持股超过5%的积极股东参与治理,保障各类资本同股同权,控制权分配公平公正。再次,混合所有制企业需着力优化董事会结构,鼓励战略投资者依据持股比例委派董事,积极引入具备专业技能的独立董事,充分落实董事会职权,建立董事会向经理层授权的管理制度,同时完善董事追责免责机制,以此督促董事高效履职。最后,混合所有制企业亟需健全市场化经营机制,优先落实劳动、人事、分配制度改革,积极推行经理人任期制和契约化管理,强调市场化选聘、契约化管理、差异化薪酬、市场化退出,实施有效监督激励机制,推动薪酬分配向突出贡献人才和一线岗位倾斜以确保奖惩分明,对企业家和核心员工灵活展开中长期激励,构建资本所有者与核心劳动者利益共同体,以便在长期利益趋同的基础上内化激励培育企业家精神,如云南白药通过混合所有制改革建立起更加市场化的决策机制与更加现代化的治理机制,经营活动的政府行政审批程序大大减少,云南省国资委和新华都在各治理维度都实现了有效制衡,薪酬激励力度亦得到合理提升,改革的成功实施使云南白药财务绩效与市场绩效大幅优化,最终实现了国有企业资源配置效率提升。

#### (四)紧密结合企业功能定位推进“分类分层”混改,依托“两类公司”优化资本投向提高投资效率,加快国有经济布局优化和结构调整

混合所有制改革不仅有助于国有企业资源配置效率提升,更有助于实现国有经济整体功能,通过战略性规划加快国有经济布局优化和结构调整,这就要求“十四五”期间混合所有制改革秉持“分类分层”原则,在紧密结合企业功能定位的基础上坚持国有资本“有进有退”。就横向行业“分类”而言,国有企业兼具经济属性与社会属性,政府进行属性界定时应与企业充分沟通,在宏观分类的基础上结合具体业务进行微观分类,分别考量与平衡不同性质的业务活动,积极推动多元业务国有企业“聚焦主业、主辅分离”,具体可先从业务复杂度较低的二级以下法人单位着手,并以动态长远的眼光认知类别边界变化。国有资本在以竞争性业务为主的国有企业应适当收缩,依据“优胜劣汰”原则保留竞争力较强的国有企业由国资控股,对不良资产和不具竞争力的非主营业务坚决退出,在产业内部发挥整合与引导作用,政府不应给予特殊扶持;国有资本在关系国家安全、国民经济命脉的重要行业领域应加大投入力度,确保其在维护国家安全与应对重大挑战方面发挥基础作用,同时放宽行业准入限制引导社会资本进入,以便借助竞争机制提高行业整体运行效率;国有资本在公益类行业要保持控股,分类核算分类考核并给予符合国际惯例的补贴,同时可适当在业务或项目层面与社会资本开展合作;国有资本还应在产业链供应链的关键环节和中高端领域加大与民营企业

和科研院所合作力度,以便发挥龙头作用形成有效互动的新型产业生态体系。如中国建材作为国企混改典型样板,遵循“宜独则独、宜控则控、宜参则参”的改革要求,在股权设计中采用“正三七”和“倒三七”结合的多元化股权分配模式,既保障了集团在战略决策中的控制权,又实现了各方资本共生共赢。就纵向企业“分层”而言,“分层”机制应与“分类”机制相结合,在以竞争性业务为主的国有企业应自上而下积极推行混合所有制改革,在条件成熟的前提下加大集团层面混改力度;在重要行业和关键领域的集团公司可改组为国有资本投资运营公司,积极推进下属企业混合所有制改革;公益类企业可根据业务特点推进业务层面与项目层面混合所有制改革。与此同时,就最终控制人层级属性而言,地方国企与中央企业在混合所有制改革中存在显著差异。首先,地方国企是实现区域战略的关键抓手,地方国企混合所有制改革应契合地方总体规划与功能定位,有利于推动区域经济高质量发展,而中央企业现阶段则承担了“培育具有全球竞争力的世界一流企业”特殊使命,需借助混合所有制改革提升发展质量进而加快建成世界一流企业;其次,地方国企规模较小的特征使其相比中央企业更具“船小好调头”的灵活性,可以通过积极的容错纠错为央企改革探路与累积经验,例如在“分层”改革中,利益关联小、改革难度低的地方国企可先行尝试集团层面混合所有制改革,湖南、青岛、四川等地方出台的混合所有制改革操作指引中亦对集团层面混合所有制改革决策程序做出了明确规范;再次,地方国企资本效益整体上略逊于中央企业,改革的动力与迫切性更强,推进改革的动机也更复杂,既可能基于国企高质量发展需要,又可能出于落实中央政策指标,亦可能希望借此契机减轻业绩压力,需进行积极引导以实现混改的政策效果;最后,地方国企省级差异较大,各地制度环境不同、国有资本存量不同、优势产业不同、各层级政府管控意愿也不同,推进国有企业混合所有制改革既要结合各区域特色“因地制宜”,又要结合行业主业特征“因业施策”,更要注重企业个体差异“因企施策”。除此之外,结合“管资本”为主的国资监管架构调整,混合所有制改革一方面可依托国有资本投资公司优化国有资本投向,聚焦具有战略意义的关键领域,合理布局产业链供应链关键节点,借助兼并重组或战略整合优化各行业市场结构,同时发掘优质非公有制企业提供资金等要素支持;另一方面可依托国有资本运营公司提高国有资本效率,促使价值链上下游企业相互赋能,通过混合所有制改革抓重点补短板,以多元产权资本优势互补夯实产业基础能力,这也意味着“十四五”期间“分类分层”深化混合所有制改革的工作重心要放在国有资本投资、运营公司出资企业与商业类子企业上,一方面强调“管资本”为主的国资监管体制以便借市场化机制激发国有经济活力,另一方面突出国有企业经济功能并助力国有经济布局优化和结构调整。

#### (五)优化营商环境,依据竞争中性原则深化“双向”混改,促进国有经济和民营经济协同高质量发展

混合所有制改革有利于在宏微观层面促进国有经济和民营经济协同高质量发展,宏观层面表现为国有经济和民营经济共建混合所有制经济生态系统实现协同高质量发展,依据竞争中性原则优化不同所有制企业营商环境,一方面优化民营企业发展营商环境,促进各类生产要素依据市场化机制自由流动,消除民营企业在资金融通、市场准入、政府补贴方面的隐性壁垒,切实解决民营企业“融资难、融资贵”问题,通过混合所有制改革放宽社会资本准入领域,允许民间资本平等参与具有一定盈利的公益类项目,真正在“竞争中”规制下实现不同所有制资本权利平等、机会平等、规则平等;另一方面推动国有企业公平参与市场竞争,营造公平、公正、公开的市场环境,通过引入社会资本淡化政治属性,“倒逼”国有资产监管系统实现以“管资本”为主,在监管层面针对不同所有制资本实现“监管中性”,避免在错综复杂的国际竞争中受“竞争中”规则约束,与民营经济共同支撑我国经济高质量发展。事实上,正如多样化物种之间互动交换是自然界生态系统循环运转的关键,不同所有制经济成分在经济生态系统也具有相互依存的“共生”关系,任何一种经济成分高质量发展都与经济生态系统健康可持续休戚相关,即便仅就国有企业混合所有制改革而言,也只有高质量社会资本才能匹配国家战略,为国有经济发展赋能。微观层面表现为国有资本与民营资本在混合所有制企业内部优势互补实现协同高质量发展,通过所有制混合消除产权差异衍生的不同竞争环境赋予国有企业的资源优势与效率劣势,依据竞争中性原则深化“双向”混改,促使国有企业混合所有制改革“引进来”与“走出去”并重,在“国有企业引入非国有资本”混改过程中以市场化机制盘活存量,在“国有资本参股

### 庆祝建党一百周年

非公有制企业”混改过程中积极布局拓展增量,在各类产权资本平等互利的基础上促进国有资本盘活存量拓展增量,同时避免整个经济系统范围内的重复建设,正如国药集团在引进来和走出去的“双向”混改中以国有企业为平台聚合民营企业,引领医药行业实现“合纵连横”,在提高自身竞争实力的同时带动了医药产业整合升级,更能以此为契机塑造“竞争中性”的市场秩序,使国有资本与民营资本在“竞争中性”环境中竞争合作互利共生,最终促进国有经济和民营经济在“十四五”时期协同高质量发展。

(作者单位:北京邮电大学经济管理学院)

#### 注释

①数据来源于国资委秘书长、新闻发言人彭华岗在国新办关于2020年中央企业经济运行情况举行发布会时的讲话。

②BATJ是百度、阿里巴巴、腾讯、京东四大互联网公司简称。

#### 参考文献

- (1)陈昌盛、许伟、兰宗敏、江宇:《“十四五”时期我国发展内外部环境研究》,《管理世界》,2020年第10期。
- (2)何瑛、杨琳、张宇扬:《新经济时代跨学科交叉融合与财务管理理论创新》,《会计研究》,2020年第3期。
- (3)洪银兴:《进入新时代的中国特色社会主义政治经济学》,《管理世界》,2020年第9期。
- (4)洪银兴、桂林:《公平竞争背景下国有资本做强做优做大路径——马克思资本和市场理论的应用》,《中国工业经济》,2021年第1期。
- (5)胡鞍钢:《“国进民退”现象的证伪》,《国家行政学院学报》,2012年第1期。
- (6)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。
- (7)黄速建、肖红军、王欣:《竞争中性视域下的国有企业改革》,《中国工业经济》,2019年第6期。
- (8)江小涓、孟丽君:《内循环为主、外循环赋能与更高水平双循环——国际经验与中国实践》,《管理世界》,2021年第1期。
- (9)金碚:《论中国特色社会主义经济学的范式承诺》,《管理世界》,2020年第9期。
- (10)李枫、高闯:《新中国70年政策推动下的民营经济演化发展研究》,《经济与管理研究》,2019年第12期。
- (11)李维安、郝臣、崔光耀、郑敏娜、孟乾坤:《公司治理研究40年:脉络与展望》,《外国经济与管理》,2019年第12期。
- (12)马建堂:《新时代全面深化经济体制改革的纲领性文件》,《管理世界》,2020年第7期。
- (13)马连福、王丽丽、张琦:《混合所有制的优序选择:市场的逻辑》,《中国工业经济》,2015年第7期。
- (14)逢锦聚:《在世界百年未有之大变局中坚持和发展中国特色社会主义经济发展道路》,《经济研究》,2020年第8期。
- (15)戚聿东、李颖:《新经济与规制改革》,《中国工业经济》,2018年第3期。
- (16)戚聿东、张任之:《新时代国有企业改革如何再出发?——基于整体设计与路径协调的视角》,《管理世界》,2019年第3期。
- (17)葛好东、郭骏超、朱炜:《国有企业混合所有制改革:动力、阻力与实现路径》,《管理世界》,2017年第10期。
- (18)葛好东、彭睿、苏琪琪、朱炜:《中国国有企业制度发展变革的历史逻辑与基本经验》,《南开管理评论》,2021年第1期。
- (19)沈昊、杨梅英:《混改条件下股权结构与国资监管方式的选择——基于多案例角度研究》,《管理评论》,2020年第3期。
- (20)王一鸣:《百年大变局、高质量发展与构建新发展格局》,《管理世界》,2020年第12期。
- (21)温素彬、李慧、焦然:《企业文化、利益相关者认知与财务绩效——多元资本共生的分析视角》,《中国软科学》,2018年第4期。
- (22)项安波:《重启新一轮实质性、有力度的国企改革——纪念国企改革40年》,《管理世界》,2018年第10期。
- (23)徐业坤、钱先航、李维安:《政治不确定性、政治关联与民营企业投资——来自市委书记更替的证据》,《管理世界》,2013年第5期。
- (24)杨兴全、尹兴强:《国企混改如何影响公司现金持有?》,《管理世界》,2018年第11期。
- (25)姚梅洁、宋增基、张宗益:《制度负外部性与市场主体的应对——来自中国民营企业的经验证据》,《管理世界》,2019年第11期。
- (26)张继德、刘素含:《从中国联通混合所有制改革看战略投资者的选择》,《会计研究》,2018年第7期。
- (27)张宁、才国伟:《国有资本投资运营公司双向治理路径研究——基于沪深两地治理实践的探索性扎根理论分析》,《管理世界》,2021年第1期。
- (28)中国社会科学院工业经济研究所课题组、黄群慧、黄速建:《论新时期全面深化国有经济改革重大任务》,《中国工业经济》,2014年第9期。
- (29)中国社会科学院工业经济研究所课题组、史丹:《我国多种所有制企业共同发展的时代内涵与“十四五”政策措施》,《经济管理》,2020年第6期。

**勘误:**2021年第1期《内循环为主、外循环赋能与更高水平双循环——国际经验与中国实践》文章勘误。

1.第3页,图4的图题更正为“2009~2017年按增值创造活动类型划分的生产活动占全球GDP的比重趋势”。

2.第3页,表1中第二列第五行“2009年跨国指数”的数值更正为“56.24”。

# Mixed Ownership Reform of State-Owned Enterprises Since Reform and Opening-up: Course, Effect and Prospect

*He Ying and Yang Lin*

(School of Economics and Management, Beijing University of Posts and Telecommunications, China)

**Summary:** Mixed ownership is an economic form in which property rights belong to different kinds of owners. On the macro level, mixed ownership refers to the non singleness of ownership components in China's economy, that is, to form the basic pattern of coexistence of public ownership economy and private ownership economy on the premise of taking public ownership economy as the main body. On the micro level, mixed ownership refers to the non singleness of the ownership nature of enterprise investment subject, that is, the property right structure presents the situation of state-owned capital, private capital and foreign capital blending with each other. Since 40 years of reform and opening up, the reform of mixed ownership system of state-owned enterprises, as an important part of China's economic system reform, has evolved along the vein of "exploration and brewing – growth and leap – adjustment and perfection – deepening and acceleration", experiencing the stages of "form" mixed, "capital" mixed and "property" mixed, it has entered the stage of "mechanism" mixed. We have achieved positive progress and remarkable results on the whole, solved the problem of combining the state-owned economy with the market economy under the socialist market economic system, made positive progress in improving the mechanism construction, improving the efficiency of state-owned enterprises and optimizing the layout of state-owned assets in various pilot projects and comprehensive promotion, and also achieved remarkable results in key areas of reform such as scale, field, mode and speed. However, there are still many deep-rooted contradictions and shortcomings due to institutional constraints, institutional barriers, poor structure, traditional models, cultural difference and environmental constraints. The 14th Five-Year Plan period is the key node period for China to start a new journey of building a strong socialist modern country, and the economy will turn into a high-quality development stage at three levels: "macroeconomic high-quality development", "meso-industrial high-quality development" and "micro-enterprise high-quality development", and the mixed ownership reform of state-owned enterprises will be empowered by environmental driven, macro-leading, industrial optimization, enterprise development and exogenous impact. Based on the new stage of high quality development of national economy, this paper summarizes the achievements and problems of mixed ownership reform of state-owned enterprises, reshape the target system following the context of "all kinds of capital actively participate in the reform – multiple property rights shareholders benefit symbiosis – state-owned enterprise resource allocation efficiency improvement – state-owned economy layout optimization and structural adjustment – state-owned economy and private economy coordinated high-quality development", and put forward the development path of promoting and deepening the mixed ownership reform of state-owned enterprises during the 14th Five-Year Plan period. We should establish a fault-tolerant and error correction mechanism for mixed reform, improve the interest protection mechanism suitable for diversified property rights, pay attention to the strategic coordination of the value chain status of each mixed reform participant, strengthen the deep integration and development of multiple shareholders, improve the supervision system of state-owned capital based on "capital management", improve the multi-level corporate governance mechanism, promote the "classified and layered" mixed reform closely combined with the enterprise function orientation, rely on the "two types of companies" to optimize the capital investment direction, improve the investment efficiency, optimize the business environment and deepen the "two-way" mixed reform according to the principle of neutral competition. The conclusion of this paper is not only conducive to the improvement of the overall design at the policy level, but also conducive to the accurate planning at the practical level.

**Keywords:** 14th five-year plan period; mixed ownership reform; high quality development; classification and stratification reform; competitive neutrality

**JEL Classification:** P21, P31, G34, L22