

(上接第一版)

具体来说，第一，处于第Ⅱ象限内的国有企业，其提供的产品属于公共产品类，行业特征具有垄断性，一般采用国有国营模式，即政府拥有所有权与经营权。第二，处于第Ⅲ象限内的国有企业提供的产品具有排他性，但具有自然垄断特征，一般宜采用国有国控模式，即垄断性国有企业应该进行股份制改造，但国有资本应具有控制地位。第三，处于第Ⅳ象限内的国有企业所提供的是具有竞争性与消费上排他性的私人产品，原则上应完全走向市场。

国有经济主要布局在第Ⅱ与第Ⅲ象限内，它们基本上属于国家安全、国民经济命脉、提供公共产品和公益类服务的重要行业和关键领域。民营资本可以通过混合所有制方式进入该领域，如参股自然垄断型国有企业，以提高这类企业的经营效率，但国有资本应处于控制地位。第四，第Ⅳ象限属于竞争性领域，对于竞争性国有企业，一部分宜进行产权多元化的股份制改造，股权结构应具有开放性，并且国有产权可以资本化、证券化，相当一部分竞争性中小国有企业宜采用民营化的方式实现国有资本的有序退出。民营经济主要布局在竞争性领域，政府贯彻竞争中性原则，创造国有企业与民营企业平等竞争的环境，从而形成国有经济与民营经济协调发展的微观基础。

国有企业改革如何具体贯彻分类改革原则仍然是一个值得探讨的问题。即使我们在理论上明确了分类原则，但在实际中如何将某一家国有企业定性为竞争性或非竞争性企业并不简单。因为，不同的界定将引出不同的改革模式。如果按照“谁出资、谁分类”的主观标准来实施分类改革，分类标准就具有主观性。本来某家国有企业应该属于竞争性的，改制中国有股不一定要保持控股地位，但企业的出资方可能出于其他方面的考虑，把该企业定性为非竞争性企业，那么改制时就可以限制民营资本进入或者控股。笔者认为，应该把国有企业的主观分类标准转变为客观分类标准。具体做法是国家发改委联合国资委在充分调研及吸收中外产业分类标准成功经验的基础上，对那些属于“公共产品、公益类产品及国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域”进行明确界定，并作为“行业细分清单”向社会公布。每一家国有企业制定具体的改革方案时不再由出资方来界定企业的具体属性，而是对照国家公布的“行业细分清单”来确定该企业到底属于哪种类型的企业。如果属于非竞争性国有企业，那么可以国有独资，也可以进行股份制改造，但国有资本要保持控制地位；如

果属于竞争性国有企业，那么在选择具体的改革模式时，国有资本保持控制地位就不是先决条件，国有资本可以参股，甚至国有资本可以退出。

根据客观的分类标准，加快国有经济的布局优化、结构调整、战略性重组。一般来说，国有资本主要分布在非竞争性领域，民营资本主要在竞争性领域从事投资及经营活动。但这不等于说民营资本不能进入非竞争性领域，国有资本不能分布在竞争性领域。根据在竞争性领域实施“竞争中性”原则，如果处于竞争性领域的国有企业在没有政府的特殊关照及补贴并遵循透明性原则的情况下仍然具有活力，那么就没有必要出台行政性指令强制要求国有资本退出，而是应该让它们与其他民营企业平等竞争，由市场来决定它们的命运。同理，在非竞争性领域，国有资本发挥主导作用，但也并不排斥民营资本，而且民营资本一定程度进入非竞争性领域，对于提高国有资本的运营效率具有不可替代的作用。

第一 公共产品领域也并不完全排斥民营资本。

根据客观的分类标准，加快国有经济的布局优化、结构调整、战略性重组。一般来说，国有资本主要分布在非竞争性领域，民营资本主要在竞争性领域从事投资及经营活动。但这不等于说民营资本不能进入非竞争性领域，国有资本不能分布在竞争性领域。根据在竞争性领域实施“竞争中性”原则，如果处于竞争性领域的国有企业在没有政府的特殊关照及补贴并遵循透明性原则的情况下仍然具有活力，那么就没有必要出台行政性指令强制要求国有资本退出，而是应该让它们与其他民营企业平等竞争，由市场来决定它们的命运。同理，在非竞争性领域，国有资本发挥主导作用，但也并不排斥民营资本，而且民营资本一定程度进入非竞争性领域，对于提高国有资本的运营效率具有不可替代的作用。

第二 在自然垄断行业的国有企业可以通过混合所有制改革引入民营资本。

处于自然垄断领域的国有企业一般可以凭借自然垄断地位获得融资优势与市场支配力优势，而民营企业则具有经营机制灵活的优势。通过民营资本入股国有企业或者国有资本入股民营企业，一般来说，处于自然垄断行业的国有企业选择国有国控模式，可以在保持国家对有关国计民生行业的控制下引入多元化产权主体来改善国有企业的经营效率。这既有助于做强做优做大国有资本，培育一批具有全球竞争力的世界一流企业，实现国有资本的保值增值；又可以提升民营企业的融资能力及市场竞争能力；同时可以破解民营资本进入自然垄断行业的“天花板”，提振民企的投资积极性。在国企混改中国有资本是否应该保持控股地位，通常的规定是，如果该国企处于非竞争性行业，国有资本应该保持控股地位；如果该企业处于竞争性领域，则国有资本可以控股，也可以参股，甚至可以退出。

但是，有不少垄断性大型国有企业的下属企业事实上分布

在不同的产业领域，特别是从二十世纪90年代开始，我国大部分央企先后在海内外公开上市，从资本市场上募得大量的资金。2008年为了应对由美国次贷危机引发的经济下行，我国迅速出台了“四万亿”刺激计划，其中大部分资金流向了大型国有企业。掌握充裕资金的国有企业并没有把资金全部投向其主业，而是普遍进行多元化运营，并且凭借母公司的垄断地位所获得的市场支配势力与融资优势，频频向竞争性行业扩张，形成了庞大的营利性副业，导致一家处于自然垄断行业的母公司可能控股了很多竞争性子公司。

由此，我们不能根据母公司的性质来直接决定其子公司的混改模式，而是应该根据客观的分类标准来确定其子公司的性质及相应混改模式。一家处于自然垄断行业的国有企业，如果其控股的子公司仍处于主业，则根据其自然垄断性质确定国有控股的混改模式，如果自然垄断的国有企业控股的子公司处于竞争性行业，则在混改中，国有资本可以控股，也可以由民营资本控股，甚至可以进行民营化改造。

第三 在垄断行业的竞争性环节积极引导

进民营资本，推进市场化改革。

垄断行业基本上属于国计民生的重要行业，原则上应该由国有资本控制，但并非完全排斥民营资本与市场机制。中共中央、国务院《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》(以下简称《意见》)强调，通过引入竞争机制稳步推进自然垄断行业的改革。6除了继续推进以政企分开、政资分开、特许经营、政府监管为主要内容的垄断企业改革外，强调了加快实行垄断行业中竞争性环节的市场化，打破行政性垄断，防止市场垄断。

事实上，自然垄断行业是由一个长长的产业链组成的，其中大部分环节属于自然垄断性质的，为了提高经营效率有必要构建中国式现代企业制度，由国有资本控制利大于弊。但是，其中也有一部分环节具有竞争性，并非必须由国有资本控制，完全可以引入民营资本与市场机制。例

如，电力行业中的电网具有自然垄断特征，适合国有资本垄断经营，但其配电侧、发电侧具有程度不同的竞争性，可以更多地由市场来配置资源。

《意见》对电力市场、油气管网行业、铁路运输业、邮政、烟草专卖专营体制等的某些经营环节引入市场机制提出了具体的改革措施，如有序放开用电计划和竞争性环节电价，适时放开天然气源和销售价格，推进油气管网对市场主体公平开放，不同市场主体参与铁路运输业务的适度竞争等。特别是要支持非公有制主体进入电力、油气等自然垄断行业，同时提出要放宽服务业领域的市场准入。把民营资本引入垄断行业的竞争性环节不仅有利于打破市场垄断、提高处于自然垄断行业的国有企业的经营效率，而且也为民营经济的发展提供了更多的机遇，同时也为国有资本与民营资本平等竞争、协调发展创造了更好的市场环境。

第四 探索混改后有别于国有独资、全资公司的治理机制和监督制度。

第三，国有企业混改后公

司董事或监事不再唯一由国有股代表出任，而是根据股权结构也有一部分民营资本代表进入公司董事会或监事会，这就有必要探索一个国有资本与民营资本相互协调与合作的治理机制和监督制度。混改的重要目标之一就是要进一步完善中国式的现代企业制度，真正实现产权明晰、政企分开、权责明确、管理科学，提升国有企业的竞争力、创新力、控制力、影响力和防风能力。

国有企业的混合所有制改革可以是国有资本与国有资本相混合，但从鼓励竞争与改善效率的视角出发，我们更多地鼓励国有资本与民营资本相混合。在混改中如何避免只混不改，一是要看民营资本的经营机制到底在多大程度上提高了国有企业的经营效率；二是要看混改到底在多大程度上解决了产权明晰、政企分开等问题；三是要看民营资本进入国企后在多大程度上改善了公司治理效率。如果在混改中民营资本达到一定的参股比例，就可以通过派出董事或监事在股份公司中有一定的话语权，就有可能形成有别于国有独资、全资公司的治理机制，改善企业的经营机制。

因此，推进混合所有制改革有助于完善国有企业法人治理结构和市场化经营机制，健全经理层任期制和契约化管理，完善中国特色现代企业制度。如果在混改中国有资本不再绝对控股，那么就探索实施更加灵活高效的监督制度。

第五 处于竞争性领域的国有企业应该遵循“竞争中性”原则完全走向市场，在混改中更多向民营资本开放。

对于那些不存在行政性垄断但尚有较强市场竞争力的竞争性国有企业，可以进行产权多元化的股份制改制，与其他所有制企业开展平等竞争，适者生存，优胜劣汰；对于一般性竞争性国有企业进行混改，国有资本可以参股，也可以完全退出。在混改中，如果垄断性领域不让民营资本进入，竞争性领域不让民营资本染指控制权，那么民营资本对混改就会缺乏热情。在上述两类该区域混改中，既不要行政性地指令国有资本的退出，也不要行政性地限制民营资本的持股比例，而是应由市场来决定具体的股权结构；对于那些效率低下、规模较小、市场竞争度高、市场需求变化快、产业重要性和关联度小、国家对其承担的风险大于其上缴收益的竞争性国有企业，国有资本可以考虑有序退出但在退出过程中要防止国资的流失。