

规范有序发展混合所有制经济

□ 曹 立 王明扬

混合所有制经济是我国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基本方向。《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》再次强调要规范有序发展混合所有制经济。对于进一步深化国有企业混合所有制改革，积极稳妥推动混合所有制经济健康发展，指明了方向。

把握混合所有制改革的基本原则：坚持完善治理、强化激励、突出主业、提高效率的原则，有序推进国有企业混合所有制改革。“完善治理”就是要突出抓好中国特色现代国有企业制度建设，加快形成权责对等、运转协调、有效制衡的法人治理结构；要突出抓好国有资产管理和监管方式的改革创新，实现从“管企业”向“管资本”转变。“强化激励”就是要推行职业经理人制度和市场化的劳动用工制度，通过市场化的选聘、考核和辞退方式，建立“能上能下、能进能出”的人才流动机制；探索员工持股制度，建立市场化的激励约束机制，使个人收入和个人业绩与公司绩效挂钩，做到“能增能减”。“突出主业”就是要进行优化整合，促使资本、技术和人才向主业集聚，通过主业精耕细作，实现企业瘦身健体，高质量发展；要加快剥离国有企业办社会职能，妥善解决历史遗留问题，帮助国企轻装上阵，公平参与市场竞争。“提升效率”就是要建立市场化经营机制，增强企业活力和创造力，通过技术创新、管理创新、企业再造，全面提升企业的整体效率，提高核心竞争力。

探索混合所有制改革的具体路径：坚持分类推进精准施策，探索将部分国有股权转化为优先股，支持符合条件的混合所有制企业建立员工持股等激励机制。按照国有企业分类改革的基本要求，把国有企业划分为商业一类、商业二类 and 公益类，根据功能定位不同，混合所有制改革的路径也不同。对于主业处于充分竞争行业和领域的商业一类国有企业，要以提高经济效益和创新商业模式为导向，积极引入非公有制经济实现股权多元化，允许非国有资本参股、相对控股甚至绝对控股。此类企业应以增强国有资本收益功能为目标，将部分

国有股权转让为优先股，要明确转化和回购程序，划定发行范围和条件，规定利润和剩余财产的优先分配方式；对于商业二类国有企业，则要在支持非国有资本参股的同时确保国有资本的控股地位，可以探索建立国家特殊管理股制度，依照相关法律法规和公司章程规定，行使特定事项否决权，保证国有资本在特定领域的控制力；对于进行骨干员工持股等股权激励机制改革的国有企业，要设置严格的条件和规范的程序。不搞全员持股、平均持股、存量转让，建立“以岗定股、人走股退”的动态调整机制，加强管理防范，确保国有资产安全。

聚焦混合所有制改革的重点任务：加快完善国有企业法人治理结构，建立健全中国特色现代企业制度。混合所有制改革不能“一混了之”，重点是完善法人治理结构，建立市场化的经营机制，确保“混而不乱”“混而有效”。第一，要建立与不同业务特点相适应的股权结构，规范股东大会、董事会、监事会、经理层和党组织的权责关系，完善决策、执行和监督机制，形成权责对等、运转协调、有效制衡的内部治理体系。第二，完善领导人员选聘管理制度，将坚持党管干部原则与灵活运用市场化选聘机制相结合，推行职业经理人制度，畅通现有管理者的身份转换渠道，合理提高市场化选聘比例，创新混合所有制企业经理人激励约束机制，探索既符合市场化规律又能体现公有制特点的薪酬分配制度，健全经理层任期制和契约化管理。探索新型劳动用工制度，既要加强市场化改革，建立能进能出的合理流动机制，又要依法规范各类用工管理，构建和谐劳动关系，特别要妥善处理国企老员工的安置问题，要激励约束与思想疏导相结合。第三，切实加强党组织建设，深入推进“三会一层”和党组织双向进入、交叉任职、融合发展，充分发挥党组织把方向、管大局的政治核心作用，落实好混合所有制企业党组织从严管党治党责任，加大反腐倡廉工作力度，以党组织作风建设带动企业作风建设。

完善混合所有制改革的监管体

制：创新管理制度实施灵活高效监管，强化安全监督防止国有资产流失。混合所有制改革要分类实施监管，分类定责考核。随着混合所有制改革的不断深化，必然需要推进国有资产监管体制的改革。积极推动监管机构从“管人管事管企业”向“管资本”转变，既实现对国有资产的有效监管又最大限度避免对企业运行的干扰，形成科学、高效、规范的新型监管体系；加强内部流程控制，完善职工民主制度，强化企业内部监督，同时明确出资人责任，建立闭环检查巡视制度，完善外部监督机制，还要依法依规实施信息公开，加强社会监督，内外联动确保国有资产安全；按照公开公平公正原则，完善国有资产定价机制，借助多种定价手段进行充分评估论证，既要防止内部人控制造成国有资产流失，又要保障非公有制资本以合理的价格参与混合所有制改革，充分保护其合法权益。

营造混合所有制改革的社会环境：优化内外环境，保障混合所有制经济规范有序发展。在推进国有企业混合所有制改革的过程中要避免“一刀切”，不同行业、不同地域和不同企业要切实结合各自特点制定差异化政策，推动混合所有制经济有序发展；加强相关法律法规的立改废释工作，抓紧对相关法律法规中的相关规定进行研究，并按法定程序尽快作出相应修改，保证发展混合所有制经济于法有据；在产业扶持、融资支持、减税减费等优惠政策方面，要加快跟进调整，避免混改企业因身份转变遭遇“政策变脸”和“政策歧视”，通过不断完善相关政策，建立健全支持发展混合所有制经济的制度体系；坚持产权明晰同股同权的原则，依法保护各类资本的股东权益，完善形成多层次资本市场，充分发挥其在混合所有制改革中的支撑作用，逐步解决国有股“一股独大”的问题；纠正认识误区，加大宣传力度。既要重视混合所有制经济对于激发经济活力、扩大国有资本影响力和控制力的重要作用，又要避免“一窝蜂”涌入，形成理性对待、分步有序推进的舆论氛围，为规范有序发展混合所有制经济营造良好的社会环境。

《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》提出要健全以公平为原则的产权保护制度，全面依法平等保护民营经济产权。这体现了中国坚定不移推动民营经济高质量发展的决心，同时，也从产权层面为民营经济高质量发展指明了方向。

全面保护民营经济产权。即，不仅要保护物权、债权、股权，也要保护知识产权及其他各种无形财产权。习近平总书记指出：“民营经济具有‘五六七八九’的特征，即贡献了50%以上的税收，60%以上的国内生产总值，70%以上的技术创新成果，80%以上的城镇劳动就业，90%以上的企业数量。”其中，在科技创新方面，民营经济是毋庸置疑的中坚力量。但现阶段，民营经济在创新成果的保护和运用上，还存在着不少困难和障碍。比如，侵权损害赔偿金额低。由于知识产权一般都具有较高的市场价值，而现有法律是基于被侵权产品的市场价格来计算侵权损害赔偿金额，这就难以弥补权利人的实际损失，并助长知识产权侵权行为。再如，知识产权侵权行为举证难。现有法律要求，知识产权的权利人提供事实证据举证侵权行为，但由于侵权人不配合，权利人很难获得有效、充分的侵权证据。又如，民营企业知识产权保护的专业性人才普遍缺乏。在中国的民营企业群体中，中小企业占据绝大多数，它们缺乏知识产权保护意识和能力。近年来，虽然出现了一些知识产权中介服务机构，但它们大多处于起步阶段，从业人员的专业水平良莠不齐。对此，可以考虑从三个方面加强对知识产权及其他各种无形财产权的保护。一是引入惩罚性赔偿制度，加大对故意侵权行为的惩戒力度。可以利用市场机制和司法途径分别确定知识产权的价值和价格，进而确定赔偿基数，并通过赔偿基数的杠杆效应打击和预防侵权行为。二是完善证据制度，减轻权利人的举证责任。举证难、举证不足的根源，在于权利人很难获得侵权人和侵权行为的详细信息。对此，司法部门可以利用证据披露和证据妨碍制度推定损害赔偿，并通

过优势证据规则确定损害赔偿金额。三是完善知识产权服务机构，培养知识产权保护专业性管理人才。目前，来自于外部的行政保护和司法保护，是保护民营企业知识产权的主要途径，而来自于内部的企业自主保护的力度明显不足。这就需要大力发展知识产权服务市场，为民营企业提供专业性人才，提升民营企业知识产权保护和运用能力。

依法保护民营经济产权。即，要不断完善社会主义市场经济法律制度，强化法律实施，确保有法可依、有法必依。习近平总书记指出：“社会主义市场经济本质上是法治经济。”民营经济作为社会主义市场经济的重要组成部分，其产权的保护必须以法治为基础，以法律为准绳。但目前，在依法保护民营经济产权上还存在一些问题。比如，一些民营企业的经济纠纷被当成经济犯罪来处理。民营企业在经营活动中难免会出现一些不规范、不合规行为，一些执法人员过度使用法律手段，将本属于不规范、不合规的行为以经济犯罪论处，使某些企业家身陷囹圄、倾家荡产，加剧民营企业家群体的不安全感。对此，一是要坚持谦抑、审慎、善意的司法理念，坚持罪刑法定的原则，严格犯罪行为的构成要件，明确一般违法、违规行为和经济犯罪行为之间的法律界限。二是要坚持疑罪从无的原则，对于证据存疑的司法案件应作出有利于被告人的判决；要坚持程序公正的原则，依法充分保障原审被告人及辩护人的发问权、举证权、质证权、发表意见权、辩解辩护权等各项诉讼权利。三是要以发展的眼光看问题，妥善处理一些民营企业历史上曾经有过的不规范行为，通过加强对企业家人身和财产安全的保护，让企业家们切实卸下思想包袱、轻装前进。四是要通过纠正、宣传一批具有重大社会影响的侵害企业产权的错案冤案，对社会起到昭示作用，稳定企业家预期，弘扬企业家精神。

平等保护民营经济产权。即，要健全以公平为核心原则的产权保护制度，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，让非公有制经济财产权享有与公

全面依法平等保护民营经济产权

□ 黄振宇 李 猛

有制经济财产权同等的不可侵犯的权利。对此，一是要一律废止涉及民营企业的不平等规定。要加快完善市场准入负面清单制度，让“法无禁止即可为”的原则更加深入人心，确保民营企业能够平等进入市场准入负面清单以外的领域和行业等，切实打破各种各样阻碍民营企业发展的“玻璃门”“旋转门”“弹簧门”。二是要依法从严打击侵犯民营企业合法权益的各种犯罪行为。要积极营造法治环境，开展各种打击侵权行为的专项斗争，切实加强民营企业家的安全感，让他们能一心一意谋发展。三是要不断完善法治建设。法治是最好的营商环境，要坚持竞争中性和原则，加快以平等为导向的社会主义法治经济建设，让市场和政府在法律的约束和保护下开展各项活动，推动社会主义市场经济与法治深度融合，实现民营经济实现高质量发展。

营造支持非公有制经济高质量发展的制度环境

□ 黄 钊

优化公平竞争的市场环境

夯实市场经济基础性制度，营造各种所有制主体依法平等使用资源要素、公开公平公正参与竞争、同等受到法律保护的市场环境。一是全面完善产权制度。健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度。健全以公平为原则的产权保护制度，全面依法平等保护民营经济产权，依法严肃查处各类侵害民营企业合法权益的行为。明晰企业内部各家族成员之间的产权界限和企业主个人财产与企业之间的产权界限，引导家族产权向社会化现代产权制度转化。二是进一步放开非公有制企业市场准入。深化“放管服”改革，进一步精简市场准入行政审批事项。全面落实放宽民营企业市场准入的政策措施，全面排查、系统清理各类显性和隐性壁垒。在要素获取、准入许可、经营运行、政府采购和招投标等方面对

各类所有制企业平等对待，破除制约市场竞争的各类障碍和隐性壁垒，营造各种所有制主体依法平等使用资源要素、公开公平公正参与竞争、同等受到法律保护的市场准入制度。三是完善公平竞争审查制度。持续清理和废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法，加快清理与企业性质挂钩的行业准入、资质标准、产业补贴等规定和做法。推进产业政策由差异化、选择性向普惠化、功能性转变。严格审查新出台的政策措施，建立规范流程，引入第三方开展评估审查。四是实施公平统一的市场监督制度。完善竞争政策框架，建立健全竞争政策实施机制，强化竞争政策基础地位。进一步规范失信联合惩戒对象纳入标准和程序，建立完善信用修复机制和异议制度。细化明确行政执法程序，规范执法自由裁量权，严格规范公正文明执法。四是健全市场化要素价格形成和传导机制，保障民营企业平等获得资源要素。

完善精准有效的政策环境

一是完善税收政策体系，切实落实更大规模减税降费，实施好降低增值税税率、扩大享受税收优惠小微企业范围、加大研发费用加计扣除力度、降低社保费率等政策，实质性降低企业负担。二是健全银行业金融机构服务非公有制经济体系，进一步提高金融结构与经济结构匹配度，支持发展以中小微民营企业为主要服务对象的中小金融机构。深化联合授信试点，健全授信尽职免责机制，切实解决民营和小微企业融资难、融资贵难题。三是完善民营企业直接融资支持制度。完善股票发行和再融资制度，积极鼓励符合条件的民营企业在科创板上市，提高民营企业首发上市和再融资审核效率。加大民营企业在发行债券、企业纾困、股票质押、债转股等方面的支持力度。四是健全民营企业融资增信支持体系。积极探索建立为优质民营企业增信的新机制，鼓励有条件的地方设立中小民营企业风险补偿基金，研究推出民营企业增

信示范项目。发展民营企业债券融资支持工具，以市场化方式增信支持民营企业融资。五是建立清理和防止拖欠账款长效机制，加快及时支付款项有关立法，建立拖欠账款问题约束惩戒机制，通过审计监察和信用体系建设，提高政府部门和国有企业的拖欠失信成本。

健全平等保护的法治环境

围绕民营企业普遍关心的法治问题，以健全执法司法对民营企业的平等保护机制和保护民营企业和企业合法财产为重点，着力完善法治制度，优化法治环境。一是在立法层面，进一步明确平等立法原则。坚持公有财产和私有财产一视同仁、平等保护的原则，形成以宪法为核心、以民法典为重点，位阶分明、统一有序、公正平等的法律体系，从法律层面明确非公有制经济的平等地位。进一步完善私有产权保护的法律制度，尤其是要加强对公民私有财产的保护，使非公有制经济的合法权益得到

保障。二是在执法层面，进一步提高依法行政能力。进一步增强依法行政的思想观念和贯彻公正执法的原则，培育自觉为非公有制经济服务的执政理念，认真贯彻适用统一的法律原则，平等保护各类民事主体的合法权益。三是在司法层面，进一步提升司法保障水平。优化非公有制经济发展的司法环境，关键在于落实平等的司法理念，不断提高司法保障水平，确保司法公正，保障非公有制经济享有平等的起诉权利、诉讼地位、诉讼程序以及法律适用等。建立和完善公平公正的司法审判机制和司法监督机制，明确非公有制经济与公有制经济以及政府的平等地位，依法严厉打击各类侵犯非公有制经济合法权益的违法活动，保护非公有制经济的合法权益不受侵害。

营造更加公平有序竞争的营商环境

构建亲清新型政商关系，既要加快建立规范企业依法经营和诚信经营

的制度，又要尽快出台惩戒“为官不为”、鼓励“为官有为”的措施，使政府主动作为，靠前服务，引导帮助，解决困难，使民企积极主动与政府部门沟通交流，讲真话、说实情。一是建立规范化机制化政企沟通渠道。地方各级部门要采取多种方式经常听取民营企业的意见和诉求，畅通企业家提出意见的诉求通道。鼓励行业协会商会、人民团体在畅通民营企业与政府沟通等方面发挥建设性作用，支持优秀民营企业家在群团组织中兼职。二是完善涉企政策制定和执行机制。政府部门制定实施涉企政策时，要充分听取相关企业意见建议。要保持政策连续性稳定性，健全涉企政策全流程评估制度，完善涉企政策调整程序，根据实际情况设置合理过渡期，给企业留出必要的适应调整时间。三是创新民营企业服务模式。进一步提升政府服务意识 and 能力，鼓励各级政府编制政务服务事项清单并向社会公布。维护市场公平竞争秩序，完善陷入困境优质企业的救助机制。建立政务服务“好差评”制度。完善对民营企业全生命周期的服务模式和服务链条。四是建立政府诚信履约机制。各级政府要认真履行在招商引资、政府与社会资本合作等活动中与民营企业依法签订的各项合同。建立政府失信责任追究和承担机制，对民营企业因国家利益、公共利益或其他法定事由需要改变政府承诺和合同约定而受到的损失，要依法予以补偿。