



中國人民大學  
RENMIN UNIVERSITY OF CHINA

论文题目：地方国有企业的混合所有制改革动机研究  
——基于制度经济学的视角

所在学院：经济学院

专业：政治经济学

年级：2022 级

姓名：叶恬熙

学号：2022102050

完成日期：2022. 12. 25

**【摘要】** 自改革开放以来，国企改革在我国经济发展中始终占据重要地位，而地方政府作为地方国企混合所有制改革的主要推动者和执行者，在地方国企的改革进程中发挥着举足轻重的作用。本文从新制度经济学的角度出发，在制度变迁的框架下分析地方政府如何在政治锦标赛的激励下成为推动地方国企改革的第一行动集团，同时指出地方政府在经济动机和社会动机的双重影响下，对不同类型国企混合所有制改革持有不同的态度，因此导致不同类型地方国企之间改革进程的不平衡。

**【关键词】** 混合所有制改革；地方国企；中间扩散型制度变迁

## 一、引言

一直以来，国有企业在推动中国经济实现高质量发展的过程中都发挥着重要作用。为了解放和发展生产力，1978年改革开放以来，中国一直坚持推进国有企业改革，更好地发挥国有企业在经济发展中的重要作用。党的二十大报告提出：“深化国资国企改革，加快国有经济布局优化和结构调整，推动国有资本和国有企业做强做优做大，提升企业核心竞争力。”改革开放以来，我国的国有企业改革先后经历了两权分离阶段、市场经济构建阶段、国资委监管阶段和分类改革阶段。2015年8月，《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》明确指出要根据国有资本的战略定位和发展目标，结合不同国有企业在经济社会发展中的作用、现状和发展需要，推动国有企业同市场经济深度融合，促进国有企业经济效益和社会效益有机统一<sup>1</sup>。但在国企混合所有制改革的实践中，一个重要的困境就是无法在国有制的框架内解决政企分开的难题，这一问题在地方国企上更为复杂。地方政府一方面出于对本地区经济发展的需要，倾向于通过混合所有制改革提高国有企业的经济效率，而另一方面又依赖着国有企业促进就业，提供公共产品，因此无法接受推进混合所有制改革带来的控制权削弱。本文从制度经济学的视角切入，指出在财政分权改革的背景下，地方政府有充分的通过制度创新实现本地经济利益最大化的动机，从而成为了推动混合所有制改革的重要主体。

---

<sup>1</sup> 《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》。

但在经济动机和社会动机的双重影响下，地方国企的混合所有制改革混出现进度不平衡的情况，并在此基础上提供政策建议。

## 二、制度变迁理论

在传统的制度变迁理论中，制度变迁是微观主体基于利益最大化所做出的行为。当制度变迁所带来的净收益为正时，微观主体就有动机进行制度创新以获得制度创新所带来的收益，而当这部分人的力量足够大，以至于压倒由于制度变迁而利益受损的既得利益者，原来的制度规则就会被淘汰，国家将通过立法等形式确立起新的产权规则，从而引起制度变迁。

但传统的新制度经济学并不能很好地解释我国的制度变革机制。与传统理论中由利益集团间竞争引起的制度变革不同，我国的市场化制度变革大多数情况下并非由微观主体的需求引起，而主要是权力中心的主动行动。这种由中央政府主导的制度变革一方面通过在等级规则的框架下分配改革权来推进改革，另一方面随着市场化的推进，又会导致权力的扩散化从而阻碍改革的继续进行。这也就产生了诺思悖论：“利用等级制度确立产权规则存在内在冲突。”随着市场化改革的推进，原本主导改革推进的等级制度将会崩溃，使得改革进程倒退。

为了解决这一理论与我国制度改革实践之间的矛盾，中间扩散型制度变迁理论应运而生。20 世纪 80 年代以来，我国为了推进市场化改革和稳定中央财政收入，通过实行“分灶吃饭”的财政体制，使得地方政府的财政收入与其发展水平挂钩，从而激发地方政府通过制度创新实现本地经济利益最大化，进而增加地方财政收入的动机。而地方经济的发展也有利于中央政府财政收入的增加，因此很大程度上影响了政府官员的升迁，这也使得地方官员更有动力通过改革来吸引资金，促进本地区经济发展，从而推动了市场化改革的步伐。

## 三、中间扩散型制度变迁下的地方国企混改动机

长期以来，国有企业在推动中国经济持续发展和保障民生的方面都发挥着重要的作用，而国企改革一直是我国经济体制改革的一个重要内容。然而在国企改革的实践中，却遇到了很多的困境，而其中最重要的一个问题就是如何处理国有企业“营利性”和“公益性”使命的困境。在计划经济的时代，国有企业不仅肩

负着促进经济增长、增加税收等经济职能，更承担着稳定就业等社会职能，但要推动国有企业向市场化主体转变，就更需要其以利润最大化为目标，更多地参与到市场竞争中去。为了解决这一问题，我国曾先后采取过两步利改税改革、承包责任制改革、股份制试点等多种方法，但始终无法从根本上解决政企分开这一难题。而目前，我国采取的是所有权和控制权相分离的思路，实行以分类改革为原则的混合所有制改革。2015年发布的《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》和《关于国有企业功能界定与分类的指导意见》明确指出，应该根据不同国企发展中的不同功能、不同现状和不同发展，将国有企业划分为商业类和公益类，并将商业类国企进一步划分为竞争类和特定功能类，然后根据不同分类实施不同的分类改革政策。通过界定国企功能，各国有企业采取不同的方式推进国有企业混合所有制改革，从而能够更好地提高改革的针对性、监管的有效性以及考核评价的科学性，进而推动国有企业市场化，最终实现国有企业经济效益与社会效益的统一。

而在推进混合所有制改革的进程中，地方国企所面临的问题更为复杂。一方面，由于政治锦标赛体制的存在和财政分权改革，地方政府对追求本地经济绩效和提高本地区财政收入有旺盛需求，而地方国有企业在很大程度上是当地财政收入和维持就业的重要来源，因此地方政府官员有动力通过推进混合所有制改革来改善国有企业的经营绩效和生产效率。随着市场化的推进，由于国有企业在获利能力上相对于非国有企业较差，导致其在市场竞争中的亏损越来越严重。为了维持地方的财政收入，地方政府不得不通过混合所有制改革来提升其经济效益。但另一方面，尽管我国分税制改革使中央政府与地方政府之间的税收模式发生了变化，地方政府仍需提供教育、医疗、社会保障、城市建设及维护等基本公共产品。地方政府在追求地区间锦标赛目标的同时还需要兼顾一定的社会责任，如处理改制企业下岗职工工作安置等工作。而混合所有制改革的实质是通过引入非国有资本，增加国有企业股权的多元性，发挥各种类型资本的优势和长处，最终达到提高国有资本运营效率，推进国有企业市场化的目的，因此推进国企混合所有制改革必然会伴随企业所有权结构的变化，进而在一定程度上减弱地方政府对国有企业的影响力和控制权。特别是国有企业面临较大社会责任时，其混合所有制改革的推进就会受到来自地方政府的阻力。

受到经济动机和社会动机两方面的共同影响，地方政府在推进地方国企混合所有制改革的过程中不可避免地会出现改革进程不一致的情况，即一部分国有企业混合所有制改革推进较快，而另一部分国有企业的改革步伐就会迟迟没有进展。具体而言，竞争性领域的国有企业由于其改革难度较低，同时其承担的社会责任相对较小，推进改革后的经济收益更为显著，更加受到地方政府的青睐，在混合所有制改革的推进中处于领先地位。而与之相对的是公益性国有企业和功能性国有企业，这类国有企业往往承担着来自地方政府分摊的政策性负担。这些政策性负担包括因充实地方财政资金而使企业承担高额税负、因保证地区就业稳定而使企业雇佣更多员工、因拉动当地 GDP 而使企业过度投资等。例如，地方政府会将信贷资源引向更容易出政绩的领域和行业。在经济下行期，地方政府会将税收压力和财政支出压力通过税收行政介入的方式转嫁到国有企业。而混合所有制改革的推进，会弱化地方政府在企业中的话语权，企业政策性负担的承担也会随之降低。因此，在政绩压力较大的情况下，考虑到具体的干预收益，地方政府更倾向于控制能够较好承担政策性负担的地方国有企业，进而阻碍了这类国有企业的混合所有制改革进程。比如当国有企业因员工冗余而导致经济效率较为低下时，尽管推进混合所有制改革能够有效地降低企业的运营成本，提高经济绩效，但地方政府出于对改革带来的员工下岗以及舆论压力，往往会倒逼地方政府减缓推进混合所有制改革的步伐，从而抑制了企业绩效提升的效果。

与此同时，地方国企依赖也进一步阻碍了这类国企混合所有制改革的进程。地方国企依赖指的是地方政府干预地方国有企业的投资和经营活动，依靠国有企业实现自己的政绩目标，因此地方政府和地方国有企业产生了利益捆绑关系。由于地方国有企业对于当地经济发展的贡献程度比较大，地方政府倾向于给予这些国有企业一定的政策扶持。这种扶持政策虽然以保护和促进企业发展为目的，但实际上却不利于地方国企的可持续发展。从长期来看，接受地方政府保护的国有企业会对当地政府产生依赖，从而失去通过创新进行市场竞争的动机和能力，这又会进一步强化其对地方政府的依赖性，从而阻碍混合所有制改革的推进。而地方政府作为国有企业世纪的剩余索取者，在国有企业面临困难的时候不得不给予救助，于是导致了预算软约束问题的产生，两者相互影响，进一步成为混合所有制改革的阻力。

## 四、结论

通过上文的分析，可以得到如下结论。在中国财政分权制改革的背景下，地方政府获得了更大的财政自主权和促进本地区经济发展的热情，为了在政治锦标赛中脱颖而出，他们会敏锐地发现潜在制度收益，并可在政治上冒风险去复活潜在制度收益，因而成为了推进混合所有制改革的第一行动集团。但在推进改革的过程中，由于地方政府的决策受到经济动机和社会动机的双重约束，他们会倾向于优先推进竞争性国有企业的混合所有制改革，而延缓公益性和功能性国有企业的改革进度，导致分类改革的进度出现不平衡的状况。同时，地方国企依赖也会对分类国企改革产生一定的阻碍作用。基于此，本文提出以下建议：

第一，进一步强化混合所有制改革的分类推进，充分激发地方政府的经济动机，在继续保持竞争性国有企业改革进度的同时，兼顾公益性国有企业的改革推进。对于这类国有企业，一方面要保持国家对其有效的控制权，同时也要通过制度重构来实现企业做大做强的目标。而商业类国有企业则应该积极进行股份制改造，通过引入非国有资本向产权明晰，主体多元，管理科学的市场竞争有力主体，从而提高其经济效益，实现企业经营绩效最大程度的改善。

第二，中央政府应当深化地方政府考核机制，将除经济建设以外的民生改善、生态改善等多方面纳入考核范围，从而降低地方政府在地方面竞争和短期政绩考核的压力下的短视行为，和降低行政干预对企业各项决策的影响。

第三，促进本地区非公有制经济的共同发展。非公有制经济是我国经济中的一个重要组成部分，在促进经济发展，保障就业，提高经济效率方面都发挥着重要作用。积极发展非公有制经济，不仅有利于本地区各类资本的有机结合，而且能够为国有企业分担一定的社会责任，有利于国有企业混合所有制改革的推进。

## 参考文献

- [1] (美) 诺思 (North, D.C.) 著; 陈郁等译. 经济史中的结构与变迁[M]. 三联书店上海分店, 1991.
- [2] 社会主义经济理论[M]. 中国人民大学出版社, 杨瑞龙主编, 2018. 4.
- [3] 赵璨, 王星晨, 曹伟, 杨德明. 国有企业混合所有制改革中的制度阻力——基于地方政府政绩压力的证据[J]. 上海财经大学学报, 2020, 22(02): 51-68. DOI:10.16538/j.cnki.jsufe.2020.02.004.
- [4] 高明华, 杨丹, 杜雯翠等. 国有企业分类改革与分类治理——基于七家国有企业的调研[J]. 经济社会体制比较, 2014, 2: 19-34.
- [5] 杨瑞龙, 张宇, 韩小明, 雷达. 国有企业的分类改革战略[J]. 教学与研究, 1998(02): 6-13+4.
- [6] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007, (7).
- [7] 曾庆生, 陈信元. 国家控股、超额雇员与劳动力成本[J]. 经济研究, 2006, (5).
- [8] 张辉, 黄昊, 闫强明. 混合所有制改革、政策性负担与国有企业绩效——基于1999—2007年工业企业数据库的实证研究[J]. 经济学家, 2016, (9).
- [9] 陈春华, 蒋德权, 曹伟. 高管晋升与企业税负——来自中国地方国有上市公司的经验证据[J]. 会计研究, 2019, (4).
- [10] 梁永福, 杜巨澜, 陈林. 中国式分权与地方混合所有制改革动机[J]. 财经论丛, 2022, (2): 101-112