所有制结构调整的演进逻辑、 现实基础与政策取向^{*}

杨新铭 杜 江

内容提要 改革开放以来,在经济体制改革和社会主义市场经济渐进发展中,所有制结构调整不断深化。在"两个毫不动摇"方针指导下,以国有企业为代表的公有制经济得以快速发展,以私有企业为代表的民营经济得以恢复发展,并成长为中国经济发展不可或缺的力量。"十四五"时期是中国经济由高速增长转向高质量发展的关键时期,所有制结构调整应以习近平总书记关于国有企业改革发展的重要论述和在民营企业座谈会上的重要讲话精神为遵循指引,凝聚改革共识,优化营商环境,共筑价值基础,激发发展活力,推动和支撑不同所有制经济沿着高质量路径竞合发展。

关键词 所有制:改革共识:价值基础

作 者 杨新铭,中国社会科学院大学经济学院教授、中国社会科学院经济研究所研究员;杜江(通讯作者),中国社会科学院大学经济学院副教授、中国社会科学院办公厅副研究员。

2020 年 5 月 11 日印发的《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》,是对党的十九届四中全会提出的"三位一体"社会主义基本经济制度

^{*} 本文得到了中国社会科学院创新工程重大科研规划项目"国家治理体系与治理能力现代化研究"(项目号: 2017JJSA01)、国家社科基金重大项目"现代化经济体系的系统结构、测度指标与重大问题研究"(项目号: 20ZDA043)的资助。感谢中国社会科学院经济研究所欧阳耀福博士为本文写作提供数据帮助。

的深化阐释和战略部署。把经济运行机制(资源配置方式)与所有制结构、分配制度 并列进行制度化,体现了社会主义制度的优越性、包容性和与时俱进等优秀品质。市 场经济体制要求多元化市场主体,改革开放以来的中国经济所有制结构正是按照多元 化路径发展调整的。不同的是,前期以增量改革为主,不同所有制经济表现为各自发 展;而后期伴随改革不断深化,不同所有制市场主体呈现融合发展的特征。按照上述 路径发展的主要原因,是我国所有制结构调整所经历的"实践—政策—法律—制度" 的特殊演进过程,并且这一制度化过程适应了我国社会主义初级阶段社会生产力发展 的内在规律性要求,是党和人民的一项伟大创造。

一、所有制结构调整的演进逻辑

经过四十多年的改革,我国经济已形成"公有制为主体,多种所有制经济共同发展"的所有制结构。所有制结构的调整过程一般是以实践推动突破改革效率,以政策总结推广改革经验,以理论深化定型改革成果。这一过程贯穿了四十多年的改革进程。一般认为,党的十一届三中全会的重要意义在于开启了一个改革开放历史新时期,党的十四大则为这个历史阶段的经济体制改革确定了主题和目标,即建立中国特色社会主义市场经济体制,而这正是所有制结构调整的时代基础和改革动力。两次划时代的重要会议及其理论的形成都是建立在前期改革实践已经取得一定成绩的基础上。党的十一届三中全会时,以包产到组、包产到户为代表的农村改革和以放权让利为核心的国有企业改革均已开启;到党的十四大时,经济体制改革的重心已经转向城市,国有企业改革成为城市改革的重点。与此同时,非公有制经济经过20世纪80年代的发展已初具规模,尤其是乡镇企业异军突起、迅猛发展,一些问题在政策和理论上亟须予以明确和解决。

1992 年初,邓小平同志发表南方谈话,从根本上冲破了长期以来市场经济"姓资姓社"的困扰,最大限度地在党内外达成了发展共识,并指出判断衡量改革开放工作得失成败的标准就是"三个有利于",即"是否有利于发展社会主义社会的生产力、是否有利于增强社会主义国家的综合国力、是否有利于提高人民的生活水平"。以后的改革工作都是沿循这一标准展开的。南方谈话为建立社会主义市场经济奠定了理论基础,把改革开放和现代化建设推进到了新的阶段。1992 年,党的十四大确立建设社会主义市场经济体制的目标后,所有制结构调整的大幕正式拉开。开启所有制调整序幕的是

对公有制主体与非公有制经济补充地位的确定,即"以公有制包括全民所有制和集体所有制经济为主体,个体经济、私营经济、外资经济为补充,多种经济成分长期共同发展"。尽管是补充地位,但以党的决议形式给予了非公有制经济明确的地位。党的十四届三中全会又对公有制主体地位进一步做了说明,即"公有制的主体地位主要体现在国家和集体所有的资产在社会总资产中占优势,国有经济控制国民经济命脉及其对经济发展的主导作用等方面"。关于公有制主体地位的范围、作用的界定,为公有制经济大规模退出和最大限度发展非公有制经济奠定了政策基础。此后,所有制结构进一步调整方针在十四届五中全会上被确定为,"在积极促进国有经济和集体经济发展的同时,允许和鼓励个体、私营、外资等非公有制经济发展,并正确引导,加强监督,依法管理,使它们成为社会主义经济的必要补充"。

1997年,党的十五大报告将"公有制为主体、多种所有制经济共同发展"确定为社会主义初级阶段的基本经济制度。其中,非公有制经济的地位进一步提高,从"社会主义经济的必要补充"演变为"社会主义市场经济的重要组成部分"。需要说明的是,党的十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》,从学理上阐释了所有制结构多样性是由我国社会主义初级阶段社会生产力水平的多层次性所决定的。这为非公有制经济快速发展提供了学理基础。此后,所有制结构调整的主要方针明确为坚持和完善基本经济制度。

2002 年,党的十六大报告提出"毫不动摇地巩固和发展公有制经济和毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展"。至此,公有制和非公有制经济不再是对立关系,而是共融于社会主义市场经济中。党的十六届三中全会进一步强调"产权是所有制的核心和主要内容",而完善基本经济制度的内在要求是"建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度"。同时,此次会议的重要亮点是放宽非公有制经济的市场准入,即"允许非公有资本进入法律法规未禁入的基础设施、公用事业及其他行业和领域",并且进一步赋予了非公有制经济作为社会主义市场经济的组成部分与公有制经济平等的地位,即"非公有制企业在投融资、税收、土地使用和对外贸易等方面,与其他企业享受同等待遇"。不仅如此,为促进非公有制经济发展,2005 年国务院印发了《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》("非公经济 36 条"),提出要开始建设与支持非公有制经济相关的财税金融、权益维护和监管指导等配套制度,并允许垄断行业(关系经济安全的行业除外)向民营经济开放;2010 年国务院又印发了《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》("非公经济新 36 条"),进一步拓宽民间资本投资的领域和范围,鼓励和引导民间资本向更多领

域发展。对民营经济而言,能放开的领域基本上都已经涉及了。由此可见,从党的十六大到十七大,完善基本经济制度的着力点是构建不同所有制经济公平发展的环境,强调在"坚持两个毫不动摇"的前提下在平等保护物权的方向上展开。

2012年,党的十八大召开,标志着中国经济发展进入新时代,新时代需要凝聚新 共识,新共识就是通过制度化和法治化巩固社会主义改革开放成果,促成中国经济体 制从不定型逐渐向确定型转变。表现在所有制结构调整上,就是在"两个毫不动摇" 的基础上继续推进公有制与非公有制经济在社会主义经济中享有平等地位。党的十八 届三中全会明确指出,"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"。强调基本经 济制度是社会主义制度的重要支柱和社会主义市场经济体制的根基,目的是将公有制 和非公有制经济都作为社会主义社会的重要基础,发挥重要作用。为此,党的十八届 三中全会《决定》进一步指出,"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,都是我国经济社会发展的重要基础","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"。此外,《决定》还指出,"混合所有制经济是基本 经济制度的重要实现形式"。这为公有制经济和非公有制经济共同发展特别是国有经济 和非国有经济进一步融合奠定了思想与政策基础,也为废除各类不合理规定和消除各 种隐性壁垒扫清了制度障碍,为非公有制经济发展创造了公平环境。但是,鼓励非公 有制经济参与国有企业改革,特别是发展非公有制经济控股的混合所有制企业,必须 先要完善所有企业的现代企业制度,如此才能在一个制度体系内进行监管。不仅如此, 深化国有企业改革要在准确界定企业功能的基础上实施分类监管,并通过管资本完善 国有企业资产管理体制,进一步放开竞争性领域和竞争性环节,将国有资本进一步集 中投向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域。党的十八届四中全会的 重要意义在于确立了法律在市场经济中的关键作用,强调社会主义市场经济本质上是 法治经济,贯彻落实党的十八届三中全会所要求的"使市场在资源配置中起决定性作 用和更好发挥政府作用",必须完善社会主义市场经济法律制度以规范市场主体的行 为,并确保不同主体的法律平等地位,即坚持以公平为核心的产权保护制度,保护不 同所有制经济组织和自然人的财产权。

党的十九大报告勾勒和阐释了新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略,共 "十四个坚持"。其中,重要的一项是坚持和完善我国社会主义基本经济制度和分配制度, 在完善社会主义市场经济体制下坚持"两个毫不动摇",持续推进混合所有制改革,进一 步将完善国有资产管理体制聚焦于改革国有资本授权经营体制,推动国有资本做强做优 做大,培育具有全球竞争力的世界一流企业。从党的十九大报告的内容看,基本经济制度(主要是所有制结构)和分配制度以及市场经济体制等三项内容都已作为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略,也已成为构成我国社会主义经济制度的主要内容。党的十九届四中全会进一步把"公有制为主体、多种所有制经济共同发展,按劳分配为主体、多种分配方式并存,社会主义市场经济体制等"并行统一在社会主义基本经济制度中,这显然是一个政策制度化的过程。应该说,多种所有制、分配制度和市场经济体制是三位一体的有机整体,既体现了生产力标准——要不断解放和发展社会生产力,又体现了社会主义特色——要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用。只有将两个方面讲清讲全,才能避免政策误读、执行偏差,也才能在发挥市场配置资源的效率优势的同时,避免市场经济带来的负面影响,从而为深入贯彻新发展理念、坚持供给侧结构性改革的主线、建设现代化经济体系提供制度保障。

梳理改革开放以来党的历次重要决议中关于所有制结构调整的政策演进过程,可以清楚地发现,无论是放权让利、"两个毫不动摇",还是混合所有制改革,乃至"三位一体"社会主义基本经济制度的确立,都是在凝聚各方共识的基础上逐步形成的,而只有凝聚最广泛的共识才能真正促成并推进所有制结构的深度调整。

二、学术界的共识与分歧

所有制改革共识的达成在早期是相对容易的,原因是所有制改革的起点是纯而又纯的公有制(包括国有经济和集体经济),改革并未"动摇"公有制在国民经济中的独大地位。就如邓小平同志所讲,"多搞点'三资'企业,不要怕。只要我们头脑清醒,就不怕。我们有优势,有国营大中型企业,有乡镇企业,更重要的是政权在我们手里"。① 但随着非公有制经济的快速发展,特别是 20 世纪 90 年代中期国有经济"抓大放小"改革后,国有经济规模呈现缩小趋势,这一趋势直到 2003 年国资委成立、国有经济从战略调整转向完善内部治理机制才结束。以国有经济为主的公有制经济在国民经济中比重的快速下降在数量标杆上通常被认为是"国退民进",在此维度上围绕"国退民进"的重要争论是:如何在数量或指标上界定公有制的主体地位,以及如何保证公有制的主体地位?

① 《邓小平文选》(第3卷),北京:人民出版社,1993年,第373页。

对此,党的十四届三中全会给出过明确界定,即"公有制的主体地位主要体现在国 家和集体所有的资产在社会总资产中占优势,国有经济控制国民经济命脉及其对经济发 展的主导作用等方面"。党的十五大报告则进一步阐释,即"对关系到国民经济命脉的重 要行业和关键领域,国有经济必须占支配地位。在其他领域,可以通过资产重组和结构 调整,以加强重点,提高国有资产的整体质量"。显然,上述界定是在质的方向上进行论 述的,缺少量的规定性。这就不可避免地出现了对主体量的规定性的认知差异。有观点 认为,公有制占主体的数量界定至少要符合"简单多数"原则,即公有制在国民经济中 占比超过 50%,具体包括总资产 (资本主体地位代表着社会主义性质的生产关系) 和就 业(就业的量的规定性则反映社会主义性质的分配关系)都应占50%以上,如有学者提 出这一比例应控制在 55%—60%。① 也有观点认为,按照"简单多数"原则界定公有 制主体地位有失偏颇,还应从结构上全面把握主体地位,即公有制经济在各种所有 制经济结构中占最大比重的同时,还要控制国民经济中关系国计民生的重要部门。② 如此,就涉及衡量国有经济"是进是退"的另一标杆:控制标杆。如果以十五届四 中全会《决定》为政策控制标杆,即"国有经济需要控制的行业和领域主要包括: 涉及国家安全的行业,自然垄断的行业,提供重要公共产品和服务的行业,以及支 柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业"。这可理解为政策层面的"国退民进"。 国有经济的主体地位的职能是为社会提供重要公共产品和社会服务,而非营利。而 后,国发〔2010〕13 号文件(非公经济新 36 条)进一步明确"政府投资主要用于关 系国家安全、市场不能有效配置资源的经济和社会领域"。

可见,前述关于所有制结构的调整,均是按照国有经济提升质量和向关系国计民生的领域、部门的方向发展的,而在数量上并没有做出规定。正是由于缺少数量的规定性,才出现了"国退民进""国进民退"的争论。前者以国有经济占比已接近 50 % 基线,触及社会主义性质为依据,认为数量标杆上的"国退"不能再持续下去;后者以"国进"破坏市场经济效率为依据,反对国有经济进入某些竞争性领域。对此,学界近来的讨论则主要围绕《共产党宣言》中"共产党人可以把自己的理论概括为一句话:消灭私有制"展开的。③显然,这次讨论并未跳出关于所有制特别是公有制主体地位"简单数量"判断标准的论证逻辑。

当然,也有学者从其他角度进行了讨论。如刘怀德认为国有经济的规模由内生决

① 赵华荃:《坚持公有制主体地位:供给侧结构性改革的前提》,《中国社会科学内部文稿》2017年第1期。

② 胡培兆:《"以公有制为主体"如何定位》,《经济学动态》1997年第8期。

③ 《马克思恩格斯全集》(第4卷),北京:人民出版社,1958年,第480页。

定,其规模既不会无限制增大,也不会无限制缩小,其会在运营成本和效用约束下,在某种区间内进行调整,因此,可通过国有经济绩效来判定国有经济的适度规模,并应用"生存法则"进行检验。① 杨春学和杨新铭认为应根据经济发展总体状况(社会福利水平)来判定公有制经济在国民经济中的比重。至于这一比重的具体数值则不应是固定不变的,相反,在不同的发展阶段公有制经济的比重应是不同的,但这一比重不能低于二战后西欧国有经济发展鼎盛时期的比重。② 左大培基于公有制经济的外部性,倾向于认为国有企业要维持在一个相对较大的规模,才能更好地发挥其促进整体经济发展的外部性作用。③ 田卫民和景维民从经济增长的角度认为,国有企业规模必须达到一定比例,才能对经济增长有利,当国有企业规模由小向大变化时,国民生产总值将持续提高,当国有企业规模达到一个临界点时,国有企业规模继续扩大就不再伴随国民生产总值持续提高,相反会出现递减甚至负增长。④

综上,学界存在的两种观点可归结为:一是非公有制经济在国民经济中的比重逐步增大,其发展正在脱离社会主义经济的正确轨道;二是国有企业占比仍然过高,不符合建立高效率市场经济的内在要求。由上述两种观点衍生出来的改革思路也相应表现为两种:其一,国有经济乃至公有制经济在数量上不能进一步降低,反而应进一步提升公有制特别是国有经济在国民经济中的比重;其二,将国有经济在国民经济中的比重压缩至 10%左右,进一步扩大民营经济在国民经济中的作用。显然,前者受马克思主义经典作家关于社会主义乃至共产主义描述的影响,后者则更多受到 20 世纪 70 年代以后世界各国经济结构发展经验的影响。从某种意义上讲,两种判断都未能很好地结合中国经济发展的实践,也都未完整按照邓小平同志在 1992 年南方谈话中所提出的"三个有利于"的判断标准来讨论所有制结构调整。存在上述截然相反的两种认知主要是因为政策和理论上对所有制结构调整的度都没给出一个自洽的综合解释。

从政策上看,在党和政府的重要决议、政策关于所有制结构调整的演进过程中,始终都是在从性质上进行规范,没有给出具体的量的规定性。党的十五大对公有制的主体地位的含义给出了详细解释:公有资产在社会总资产中占优势,国有经济控制国民经济命脉,对经济发展起主导作用。但这种解释依然没有具体到量的规定性上。当然,党的决议是方向性指导,不会给出具体的数量指标,但正因如此才始终存有争论

① 刘怀德:《论国有经济的规模控制》,《经济研究》2001年第6期。

② 杨春学、杨新铭:《所有制适度结构:理论分析、推断与经验事实》,《中国社会科学》2020 年第 4 期。

③ 左大培:《中国需要大规模的国有经济》,《探索》2005年第6期。

④ 田卫民、景维民:《基于经济增长的最优所有制结构安排——中国所有制结构与经济增长关系的实证研究》、《经济问题》 2008 年第 8 期。

的空间。实际上,即使不给出直接的量的规定性,能够间接给出评判标准也是可以回应争论的。比如,将所有制结构和经济增长目标相联系,或者将所有制结构和其他能够量化的经济指标相联系,都可以得到动态评价所有制结构合理范围的间接的量的规定性。但遗憾的是,相关决议既没有给出直接的评价标准,也没有给出间接的评价标准,其结果必然是争论的持续存在。

从理论上看,学术界依然没能很好地解释清楚民营经济和社会主义的融合问题。 按照传统的解释,社会主义国家的经济基础是公有制,而当前阶段存在非公有制经济 是由我国生产力多层次性决定的。也就是说,我国目前既有先进的大机器生产,也有 落后的家户、个体和集体生产,这种生产力上的先进和落后共同存在,直接决定了作 为生产关系外在表现的所有制也有多种形式——全民所有制(国有经济)、集体所有制 和私有制的存在。这是改革开放之初对于多种所有制经济共同存在、发展给出的理论 解释。显然,这种解释带有明显的"工具论"色彩。也就是说,现在生产力存在多层 次性,需要借助民营经济这种生产关系来促进生产力发展,生产力发展后,民营经济 就要退场了。这是近年来出现的"民营经济离场论""新公私合营论"的主要论据。党 的十八届三中全会明确提出,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,都是我国经济社会发展的重要基础。习近平总书记在 2018 年 11 月召开 的民营企业座谈会上也指出,"民营经济离场论""新公私合营论"是错误的,并进一 步提出了"民营经济是推动社会主义市场经济发展的重要力量,民营企业家是自己人" 的著名论断。但民营经济到底是市场经济组成部分,还是社会主义经济的组成部分, 仍不明确,依然没有解决民营经济与社会主义相融的问题。随着民营经济发展壮大, 用落后生产力来对应民营经济的生产关系已经不适用了。因此,如果不能从学理上给 出公有制和非公有制经济共融于社会主义经济的理论基础,困扰人们的社会主义与私 有制之间的矛盾就不能得到解决,争论与分歧就会持续下去。

三、所有制结构调整:现实基础

尽管对于所有制调整的方向存在不同的理解与观点,有时候甚至是针锋相对的争论,但这并没有妨碍所有制结构调整实践的不断向前推进。因此,廓清所有制结构调整现状,回应不同方面对所有制结构调整的质疑,对于找准未来发展方向具有重要意义。根据党的十五大对公有制主体地位的界定说明,本部分主要从所有制结构的数量、

质量和产业布局等三个方面进行分析。由于缺乏全面充分的数据,对所有制结构现状的基本情况只能根据已知的数据进行估算,或者使用特定行业的数据替代描述所有制结构调整的大体趋势。总的来看,尽管存在争论,我国所有制结构调整是成功的,实现了所有制结构调整数量上"有进有退"、质量上不断提高、布局上公有制经济不断向关系国计民生的领域集中的战略构想。

(一) 所有制结构演进: 数量有进有退

尽管缺少完整充分的数据,但鉴于关系所有制结构调整的现实需要,学者们还是 根据公开数据对所有制结构状况的测算进行了尝试,以描述当前公有制经济在国民经 济中主体地位的情况,并确立下一步改革的方向。经济普查数据是目前全面权威反映 我国第二、三产业发展规模、结构和效益等状况的数据,国内多位学者据此关注了公 有制和非公有制经济的占比问题。其中,李成瑞测算的 2004 年公有制与非公有制经济 的资本结构是 56:44,① 杨新铭、杨春学测算的 2004 和 2008 年资产结构分别为 65: 35 和 52:48:◎ 裴长洪结合使用注册资本数据和农业部调查数据,对所有制结构测算 进行了两个延伸:一是测算覆盖了第一、二、三产业全口径的公私结构;二是将测算 时间拓展至 2012 年,结果显示 2012 年公有制经济总资产占比为 53%,非公有制经济 占比为 47%。③ 然而,也有研究认为公有制经济资产占比已不足 50%。如赵华荃运用 实收资本数据的测算结果表明,2014年公有制经济占全国经营性总资产的比重仅为 23.4%,非公有制经济占比则为 76.5%。 $^{\textcircled{0}}$ 从行业角度看,16 个重要行业(采矿业、 电力燃气水的生产和供应业、交通运输及邮电通信业、金融业、水利环境公共设施管 理业,石油加工、炼焦及核燃料加工业,化学原料及化学制品制造业、医药制造业、 化学纤维制造业、黑色金属冶炼及压延加工业、有色金属冶炼及压延加工业、通用设 备制造业、专用设备制造业、交通运输设备制造业、电气机械及器材制造业、通信设 备及计算机等制造业)中,国有企业拥有绝对控制力的行业仅有3个,具有不同程度的 相对控制力的行业有 6 个,其余 7 个技术水平和经济效益较高的行业中,国有企业控制力 相对较弱。从投资、就业和税收等指标看,公有制经济的贡献优势早已让位于非公有制 经济,"56789"对此有较好的解释,即民营经济对国家财政收入的贡献占比超过 50%,

① 李成瑞:《关于我国目前公私经济比重的初步测算》,《探索》2006年第4期。

② 杨新铭、杨春学:《对中国经济所有制结构现状的一种定量估算》,《经济学动态》2012年第10期。

③ 裴长洪:《中国公有制主体地位的量化估算及其发展趋势》,《中国社会科学》2014年第1期。

④ 赵华荃:《坚持公有制主体地位:供给侧结构性改革的前提》,《中国社会科学内部文稿》2017年第1期。

GDP 和固定资产投资、对外直接投资占比均超过 60%,企业技术创新和新产品占比超过 70%,城镇就业占比超过了 80%,对新增就业贡献的占比超过 90%。①

鉴于党的重要文件对公有制主体地位的衡量指标有明确界定,"公有制的主体地位主要体现在国家和集体所有的资产在社会总资产中占优势",据此可以判定公有制经济的总资产在国民经济总体数量上依然占据绝对主体地位。得出这一判断的主要证据是基于前述总体测算的结果和近年不同所有制经济总资产结构的趋势性变化。如图 1 所示,2012 年以后规模以上工业企业中,国有控股企业总资产占比在 1% 范围内波动,且波动方向并非单纯下降,可以认为 2012 年以后公有制经济总资产占比并无大的变化,因此,可得出上述判断。据统计,2018 年国有企业资产总额 210. 4 万亿元,负债总额 135. 0 万亿元,国有资本权益总额 58. 7 万亿元。② 此外,我国的银行、保险、证券等金融行业几乎都是国有控股,公有制经济在总资产中占据绝对优势,如果将此部分纳入,公有制经济的主体地位并未动摇。如果从相对主体即相对优势来看(如图 1 所示),国有控股代表的公有制经济明显高于其他任何一种所有制经济的比重。因此,公有制经济的主体地位一直保持稳固态势。



资料来源:《中国统计年鉴》((2019),北京:中国统计出版社,(2019)年。但《中国统计年鉴》只给出国有控股、私营企业以及外商和港澳台投资企业数据,对于其他所有制企业资产并未给出相应数据,故图中三类所有制总资产占比加总不等于 (100%)。

① 高云龙:《民营经济对经济社会发展做出了突出贡献 有"56789"的说法》,新华网,http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018—03/06/c_137019922 htm。

② 《国务院关于 2018 年度国有资产管理情况的综合报告》,中国人大网,http://www.sasac.gov.cn/n2588025/n2588119/c12390466/content.html。

(二) 所有制结构演进: 质量同步提升

所有制结构调整在数量上逐步走向稳定,特别是国有经济大规模调整的结束是以竞争力和资产质量提高为前提的。其中,国有经济距离做强做优做大的目标越来越近,综合竞争力不断增强;民营经济逐渐摆脱家庭经营模式并向现代企业加速转型,规模和盈利能力持续提升;外资和港澳台资企业本土化程度不断提高,已摆脱单纯依靠中国劳动力要素资源优势的发展模式,国内技术研发中心逐渐增多。

第一,不同所有制企业单位规模明显扩大。如图 2 所示,规模以上工业企业中,国有控股企业平均资产规模最大,增长速度最快,私营企业平均资产规模最低,增长速度居中,外资和港澳台企业平均资产规模居中,增长速度最低。具体来看,从 2005年至 2018年,国有控股企业平均资产规模从不足 1.2 亿元增长至近 22 亿元,增长近18 倍,私营企业平均资产从 1 400 万元增长到 1.12 亿元,增长 7 倍,外资和港澳台企业平均资产由 8 100 万元增长到 4.29 亿元,增长不到 4.3 倍。①

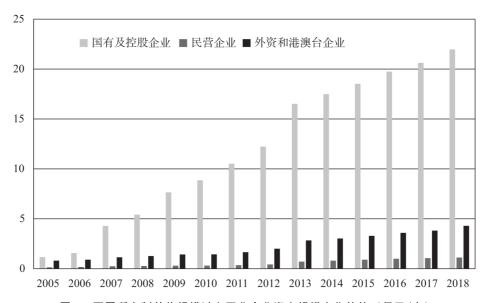


图 2 不同所有制单位规模以上工业企业资产规模变化趋势 (亿元/家)

资料来源:《中国统计年鉴》(2019),北京:中国统计出版社,2019年。

第二,得益于国有经济效率持续提高,不同所有制经济间的效率差距逐步缩小。

① 《中国统计年鉴》(2019), 北京:中国统计出版社, 2019年。

如图 3 所示,国有企业改革成效明显。其中,国有及国有控股工业企业的总资产贡献率在 2008 年前已超过规模以上工业企业的整体贡献率,而其工业成本费用利润率在 2000 年以后持续上升并超过了规模以上工业企业的整体利润率。国有经济的效率改善进程在 2008 年全球金融危机后中断,原因一是国有经济承担了平抑经济周期、缓冲外部冲击的任务,即增加投资,这改变了国有企业自主经营的市场主体角色,也偏离了利润最大化动机;原因二是部分国有企业处于周期性行业,如煤炭、钢铁和工程机械等企业,在外部冲击下暂时性陷入经营困难。即便如此,经过若干年的调整,无论是资产贡献率,还是成本费用利润率,所描画的国有企业经营效率与非国有企业呈现出一种逐渐接近的态势。换言之,无论是经过政策调整,还是面对外部冲击,国有经济作为一个整体都可以通过市场化经营而得到平抑。因此,可以认为国有企业与非国有企业都已成为合格的市场经营主体,所不同的是国有企业在特定情况下会承担更多的社会责任与政府负担。

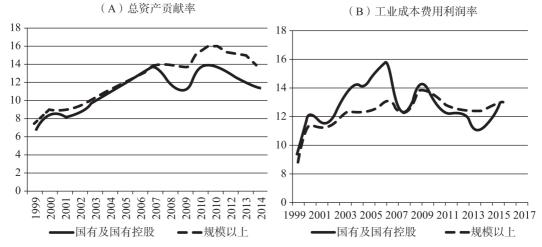


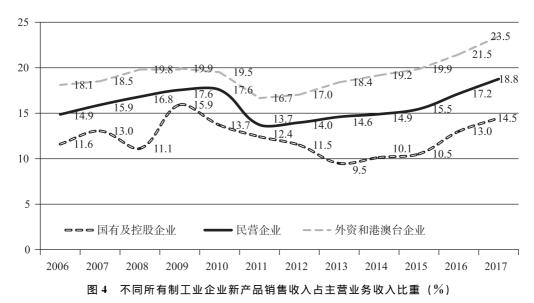
图 3 国有及国有控股工业企业与规模以上工业企业财务指标变化趋势(%)

注:图 3 (A) 中,总资产贡献率指标 2015 年以后不再出现于《中国统计年鉴》。

资料来源:《中国统计年鉴》(2017),北京:中国统计出版社,2017年,及国家统计局网站。

第三,不同所有制经济的创新能力都呈攀升态势,但程度差异明显。如图 4 所示,国有经济和非国有经济的新产品销售收入占主营业务收入的比重,在 2008 年金融危机后都呈现出"升一降一升"的波动趋势。不同的是,民营和外商及港澳台企业的波动相对滞后且过程平缓,至 2017 年两者的比重均已超过波动前的最高点;相反,国有经济的波动更为剧烈且下降过程更长。如前所述,国有经济的波动过程一方面是部分国

企处于周期性产业,易被外部冲击影响造成的;另一方面则与国有经济所承担的多元目标有关,即其在应对危机冲击过程中承担了政策负担,而这种政策负担需要较长时间去消化平抑。



数据来源:《中国科技统计年鉴》(2007—2018)、《中国工业经济统计年鉴》(2007—2017) 和《中国统计年鉴》(2018)。

(三) 所有制结构的产业分布特征

经过多年调整,多种所有制经济共同发展的基本格局已经形成,但不同所有制经济在不同的行业和领域内又有差别。应该看到,民营经济的快速发展一方面填补了原有公有制经济供给不足所导致的"短缺"局面,另一方面则得益于公有制经济战略布局调整。党的十五届四中全会《决定》明确,"国有经济需要控制的行业和领域主要包括:涉及国家安全的行业,自然垄断的行业,提供重要公共产品和服务的行业,以及支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业"。这种整体定位和布局调整决定了不同所有制经济的产业结构特征。有学者列举了 2004—2014 年国有经济在 16 个行业中的比重变化情况。① 如表 1 所示,从具体产业分布看,到 2014 年"国有+集体"占据绝对优势(>50%)的行业只有 4 个,分别为关系国家安全和自然垄断行业的采矿业、交

① 赵华荃:《坚持公有制主体地位:供给侧结构性改革的前提》,《中国社会科学内部文稿》2017年第1期。

通运输及信息技术服务业和电力、燃气、水的生产和供应业,以及重要基础性行业中的石油加工、炼焦及核燃料加工业;占据相对优势(>40%或高于其他所有制经济占比)的行业有3个,且都属于重要基础性行业,包括黑色金属冶炼及压延加工业、有色金属冶炼及压延加工业和交通运输设备制造业。

表 1 2004—2014 年 16 个重要行业中公有制经济的资产比重 (%)

		1 4 13 193 2				
行业	2004 年	2012 年	2014 年			
1丁业	国有	国有	国有	集体	私营	外资
16 个大行业总体情况	60. 4	38. 7	35. 9	4. 7	44. 0	14. 6
一、国家安全、自然垄断行业	80. 1	43. 2	41. 3	5. 4	47. 4	4. 7
采矿业	71. 4	74. 8	78. 5	2. 9	18. 6	_
电力、燃气、水的生产和供应业	83. 3	81. 8	84. 0	1. 8	4. 5	9. 7
交通运输及信息技术服务业	85. 2	45. 6	49. 7	0. 5	42, 9	5 . 3
金融业	77. 3	22, 6	17. 8	11. 6	65. 5	3. 7
水利、环境、公共设施管理业	56. 0	32, 2	13. 4	0. 6	79. 2	6. 0
二、重要基础性行业	31. 1	30. 3	24. 2	2. 9	37. 4	35. 4
石油加工、炼焦及核燃料加工业	59. 6	73. 0	66. 6	2. 7	19. 4	8. 4
化学原料及化学制品制造业	37. 5	27. 2	21. 8	3. 1	35. 4	39. 6
医药制造业	20. 3	22. 0	7. 2	2. 1	67. 2	22. 8
化学纤维制造业	26. 1	17. 0	5. 5	1. 8	41. 9	50. 6
黑色金属冶炼及压延加工业	48. 4	40.0	39. 4	8. 3	38. 7	13. 6
有色金属冶炼及压延加工业	40. 7	43. 8	41. 3	3. 2	34. 4	21. 0
通用设备制造业	19. 5	19. 0	12. 0	2. 4	53. 9	31. 7
专用设备制造业	22. 2	23. 4	16. 1	3. 3	43. 5	37. 1
交通运输设备制造业	53. 6	35. 5	37. 5	1. 9	24. 4	36. 2
电气机械及器材制造业	10. 5	16. 8	8. 6	3. 4	53. 4	34. 6
通信设备、计算机等制造业	8. 6	20. 8	11. 3	1. 3	14. 8	72. 6

注:表中数据为经营性资产,按实收资本计算,存在对国有经济比重的低估,但总体下降趋势与已有研究一致,即在经历较大幅度下降后,以国有经济为代表的公有制经济的下降趋势已趋于稳定;2014年的总资产中,四种所有制经济加总小于100%,其差额为个体经济。

数据来源: 赵华荃:《坚持公有制主体地位: 供给侧结构性改革的前提》,《中国社会科学内部文稿》2017 年第 1期。

四、所有制结构调整:关键问题

(一) 所有制结构调整中的意见分歧

学界对于所有制结构的理论认识不断深入,促进了中国基本经济制度的逐步完善,但受传统社会主义发展模式和理念的束缚,我国经济理论研究略显滞后。"所有制结构问题、社会主义基本制度与市场经济相容问题、缩小收入分配差距问题等,都是实践探索和我们党的理论创新走在学术研究前面的基本问题。"①需要指出,在所有制调整过程中,由于价值共识的多维性、发展目标的多元性、经济运行的复杂性,以及政策制度演进的不可预见性,自然会出现一些认识差异和学术分歧,但学界和社会上出现的某些纷杂不一的声音,却实质干扰了所有制深化调整进程。比如,有的人提出所谓"民营经济离场论",说民营经济已经完成使命,要退出历史舞台;有的人提出"新公私合营论",把现有的混合所有制改革曲解为新一轮"公私合营";有的人说加强企业党建和工会工作是要对民营企业进行控制,等等。事实上,"公有制经济、非公有制经济应该相辅相成、相得益彰,而不是相互排斥、相互抵消"。②所以,公有制与非公有制并非完全排斥,可以并存于市场经济体制,而且所有制结构也不是一成不变的,要适应特定阶段的经济发展整体情况。③

(二) 所有制结构调整中的政策壁垒

综观所有制调整各阶段的特征和趋势,先后出现竞争冲突和竞争中立两种逻辑,前者出现于改革初期,强调非国有经济的市场效率和国有经济天生非效率,认为国有经济在竞争性领域过度盈利将有碍非国有经济发展,并认为对不同所有制经济需分道而治,施以不同政策制度。在这种观念下,国有经济在一定时期内处于裹足不前的境地。而竞争中性逻辑对市场效率的关注更为理性,认为在中国特色社会主义基本经济制度框架下,国有经济和市场经济具有相容的可能性,即应为多种所有制经济提供一

① 杨新铭:《中国特色社会主义政治经济学研究的新进展》,《人民日报》2018年11月19日。

② 习近平:《在民营企业座谈会上的讲话》,《人民日报》2018年11月2日。

③ 杨春学、杨新铭:《所有制适度结构:理论分析、推断与经验事实》,《中国社会科学》2020年第4期。

个公平竞争和平等发展的制度政策环境,在这种趋势中,国有经济的固有优势发挥明显,非公有制经济却受到诸多不公平待遇。在上述的环境演变中,对于公有制经济和非公有制经济,都曾形成一定的政策壁垒。需正视公有制与非公有制在市场经济中的平等地位,将其都视为社会主义经济重要组成部分的政策意涵在于政府在出台相应政策时应一视同仁,避免所有制歧视。事实上,摆脱所有制歧视的关键是遵循竞争中性逻辑。与一般理解的竞争中性不同,此处的竞争中性主要是指所有制中性,即制度设计与政策执行上的所有制非歧视特征。强调这一点主要是因为国有经济在国民经济中依然处于有利位置。减少所有制歧视,当下的重点是破除政府对民营经济的政策壁垒。因此,推进负面清单的落实逐渐被提上日程,2018 年"负面清单"经过三次改版后终于在全国范围内推行。落实负面清单旨在真正放开各相关领域,放宽市场准入,消除各种显性与隐性壁垒。而后,进一步在要素获取、经营运行、采购投标等的规则约束上力争中性,打破"玻璃门""弹簧门""旋转门"等赖以存在的基础,坚持权利平等、机会平等、规则平等、竞争中性的市场环境,培育更高质量的营商环境。

(三) 不同所有制经济的效率评判

公有制经济和非公有制经济的平衡发展是中国改革开放以来经济增长奇迹的原因和保障。但是,由于所有制结构调整中公有制经济和非公有制经济复杂变化的关系,人们对评判各种所有制经济效率的标准存在一定认识上的误区。曾有学者认为公有制经济和非公经济一定程度上表现为"此消彼长"的关系,①评判民营经济效率往往以国有经济为参照,导致两者之间在评判标准上是平等对称的,但在现实发展中却是非对称性的;②评判国有经济效率时,往往简单看重微观经济效率指标,忽视了宏观制度效率的评判维度。③这种"竞争冲突论"随即被"共同发展论"替代,但共同发展并非均衡发展,不同所有制经济在发展规模、价值链条和行业分工上存有差异,在经济效率表现上也必有不同,如果简单以各种所有制经济占比和资产、营收增长率等数据为评判标准,就容易在外部冲击导致民营经济经营困难或者国企混改导致公有制经济发展

① 杨建、张鑫:《完善以公有制为主体 多种所有之经济共同发展的所有制结构——学习江泽民同志十五大报告札记》,《河南社会科学》1997年第5期。

② 洪功翔、顾青青、董梅生:《国有经济与民营经济共生发展的理论与实践研究——基于中国 2000—2005 年省级面板数据》,《政治经济学评论》 2018 年第 5 期。

③ 和军:《论国有经济合理进退的标准》,《现代经济探索》2012 年第 3 期;杨春学、杨新铭:《关于"国进民退"的思考》,《经济纵横》2015 年第 10 期。

放缓之时,出现"国退民进"或"国进民退"的无谓争论。所以,很难从经济效率角度对不同所有制进行简单对比。而"适度比例结构论"的出现,为所有制结构调整中有关经济效率问题的讨论提供了新的思路。所有制结构在特定阶段应该存在一种"最适度结构",① 在评判公有制和非公有制经济效率时,应以既有所有制结构为测度基础,通过比较不同所有制经济的发展速度、增长贡献和功能作用而作出发展效率评判。② 换言之,评判标准不应使用"此消彼长"的增长比较逻辑,而需遵循"国民共进"的共生发展理念。

五、所有制结构调整: 政策取向

所有制结构的优化关乎全体人民福利和社会经济发展前景,涉及有效的激励机制问题。既要调动短期基于个人、企业和局部利益的积极性,更要调动基于全体人民整体和长远利益的积极性,既要重视终极所有权,更要重视使用权、处置权和收益权。在国家利益和人民利益根本一致的基础上,形成充分调动建设社会主义积极性的有效激励机制。在所有制结构优化过程中,多种所有制成分相互交叉、转换、重组和融合,已经成为普遍现象。公有制与非公有制,不是非此即彼的简单对立关系,而是相互依存的对立统一有机体。习近平总书记强调,"我们强调把公有制经济巩固好、发展好,同时鼓励、支持、引导非公有制经济发展,不是对立的,而是有机统一的。我们国家这么大、人口这么多,又处于并将长期处于社会主义初级阶段,要把经济社会发展搞上去,就要各方面齐心协力来干,众人捡柴火焰高。公有制经济、非公有制经济应该相辅相成、相得益彰,而不是相互排斥、相互抵消"。③为进一步促进不同所有制经济共同发展,可以选择如下策略。

(一) 凝聚不同所有制经济共同发展的改革共识

关于国有经济和民营经济在国民经济中的定位,习近平总书记在结合社会主义经

① 杨春学、杨新铭:《所有制适度结构:理论分析、推断与经验事实》,《中国社会科学》2020年第4期。

② 中国社会科学院工业经济研究所课题组:《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。

③ 习近平:《毫不动摇坚持我国基本经济制度 推动各种所有制经济健康发展》,《人民日报》2016 年 3 月 9 日。

济建设规律和现实发展的基础上给出了明确论述。首先,"国有企业是中国特色社会主 义的重要物质基础和政治基础,是我们党执政兴国的重要支柱和依靠力量"。◎ 同时, "国有企业是壮大国家综合实力、保障人民共同利益的重要力量,必须理直气壮做强做 优做大,不断增强活力、影响力、抗风险能力,实现国有资产保值增值"。②而且,"使 国有企业成为党和国家最可信赖的依靠力量,成为坚决贯彻执行党中央决策部署的重 要力量,成为贯彻新发展理念、全面深化改革的重要力量,成为实施'走出去'战略、 '一带一路'建设等重大战略的重要力量,成为壮大综合国力、促进经济社会发展、保 重要力量"。③ 2018 年 11 月,习近平总书记在民营企业座谈会上提出,"民营经济是我 国经济制度的内在要素,民营企业和民营企业家是我们自己人。民营经济是社会主义 市场经济发展的重要成果,是推动社会主义市场经济发展的重要力量,是推进供给侧 结构性改革、推动高质量发展、建设现代化经济体系的重要主体,也是我们党长期执 政、团结带领全国人民实现'两个一百年'奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的重 要力量"。④ 虽然民营经济属于非公有制经济,但习近平同志已将民营企业和民营企业 家作为"自己人",明确其为社会主义市场经济的重要成果、力量和主体。因此,可以 说民营经济在一定程度上是具有社会主义性质的经济组织形式,而这正是从学理上考 量公有制和非公有制经济共融于社会主义经济的思想基础。因此,首先要摒弃民营经 济"工具论"的思维定势,"理论和实践都证明,市场配置资源是最有效率的形式",⑤ 而市场配置资源的效率来源之一就是竞争,竞争的条件是市场主体多元化,多元化市 场主体的根本在于所有制的多元化。社会主义制度下的所有制多元化要坚持公有制为 主体、多种所有制共同发展。其次要摆脱以产权形式划分社会主义本质特征的片面观 念。"社会主义的本质,是解放生产力,发展生产力,消灭剥削,消除两极分化,最终 达到共同富裕"。⑥ 从生产力的角度讲,社会主义国家中无论是公有制经济还是非公有 制经济,只要能够促进社会生产力提高,就可认为是具有社会主义性质的经济组织形 式。所不同的是,在促进共同富裕上两类企业的作用机制是有差异的,这是因为从所

① 习近平:《习近平谈治国理政》(第2卷),北京:外文出版社,2017年,第175页。

② 习近平:《理直气壮做强做优做大国有企业 尽快在国企改革重要领域和关键环节取得新成效》,《人民日报》 2016 年 7 月 5 日。

③ 习近平:《习近平谈治国理政》(第2卷),北京:外文出版社,2017年,第175页。

④ 习近平:《在民营企业座谈会上的讲话》,《人民日报》2018年11月2日。

⑤ 中央文献研究室:《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》,北京:中央文献出版社,2017年,第52页。

⑥ 《邓小平文选》(第3卷),北京:人民出版社,1993年,第373页。

有权到收入分配的过程是基于一系列制度安排和政策环境才能实现的。比较各国居民收入差距情况可知,欧洲和日本等发达国家的基尼系数长期维持在 0.3—0.4,说明这些国家居民收入差距相对较小。分析收入差距小的形成机制可以发现,日本是通过初次分配也就是通过年功序列工资制度实现的,欧洲则主要依托再分配制度,通过高税率和转移支付缩小居民收入差距。由此可见,在脱离原始自由竞争后,即便是资本主义国家的市场经济也可通过特定的制度安排、政策引导来缩小收入差距实现共同富裕。因此,单纯从产权形式来划分社会主义本质特征显然是片面的。对此,党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》做出了明确回答,即"党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是社会主义法治最根本的保证"。当前,只有坚持以党的十八大以来中央重大决议特别是"两个毫不动摇"为指引,以习近平总书记关于国有经济、民营经济发展系列讲话精神为核心,才能最大限度地凝聚深化所有制结构改革共识。而且,要努力把共识凝聚到国有经济和民营经济都是"自己人"这一主题上来,才能通过进一步深化所有制结构调整,促进不同所有制经济共同发展,促进经济整体效率不断提升。

(二) 完善不同所有制经济共同发展的政策环境

除坚持竞争中性外,政府还要改善营商环境,特别是在经济整体下行与成熟经济体的双重背景下,改善营商环境可以降低企业交易成本,为企业创造更好的生存环境。而改善营商环境的实施路径应该沿着"透明化、法制化、便利化和低成本化"的方向进行。从世界银行公布的营商环境报告可知(见表 2),在 2018 年、2019 年中国的营商环境都有明显改善,排位连续两年大幅上升,2018 年上升到第 46 位,2019 年进一步上升到第 31 位,在 190 个经济体中处于前 16%,属于营商环境较好的经济体。目前,制约营商环境进一步改善的因素有信贷和纳税两项。其中,影响信贷评分的主要是法治程度有待进一步提高,即在抵押和破产的债权债务关系保护方面还有欠缺;影响纳税评分的主要是我国目前企业税负仍然偏高,调查地上海的企业税收(含费)占利润的比重高达 62 6%,而东亚经济体和经合组织成员国的这一比重分别为 33.6%和 39.9%,世界表现最好的前 33 个经济体的平均比重仅为 26.1%。因此,在总体税率稳定的前提下,优化税制结构、进一步减税降费、减轻企业负担尤显重要。同时,世界银行关于中国营商环境的调查仅限京沪两地,这也提示缩小营商环境的地区差异,着力改善国内落后地区的营商环境,将是未来一段时间促进不同所有制经济共同发展特别是促进民营经济发展的关键。

表 2

2007-2019 年中国营商便利度排名情况

统计年度	排名	经济体数 (个)	所处位置(%)
2007	93	175	53
2008	90	181	50
2009	86	183	47
2010	89	183	49
2011	87	183	48
2012	91	183	50
2013	91	185	49
2014	96	189	51
2015	90	189	48
2016	84	189	44
2017	78	190	41
2018	46	190	24
2019	31	190	16

数据来源:世界银行《营商环境报告》(2007-2020)。

(三) 坚持促进不同所有制经济高质量共同发展

多种所有制企业高质量共同发展是经济高质量发展对多种所有制企业发展的新要求和新定位,是多种所有制企业共同发展的高级形态和高阶范式。① 当前各类所有制经济都面临提质升级问题,但鉴于明显的差异化特征,不同所有制经济高质量发展的侧重存在共性和个性的差异。从共性因素看,近年来无论是国有经济、民营经济,还是外资和港澳台经济的资产收益率都有较大降幅(见图 5),这与 2008 年金融危机后全球经济陷入新一轮衰退有很大关系;但从个性差异看,相较民营、外资和港澳台经济,国有经济的经营质量明显更低。尽管这与国有经济所处行业、担负责任有关,但也印证了习近平总书记强调国有企业"大而不强"局面没有根本性变化的判断。因此,国有企业"做优做强做大"任重道远,而民营企业同样也要"努力把企业做强做优",并

① 中国社会科学院工业经济研究所课题组:《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。

"鼓励有条件的民营企业建立现代企业制度"。① 但是,国有企业和民营企业在这方面面临的环境和问题完全不同。

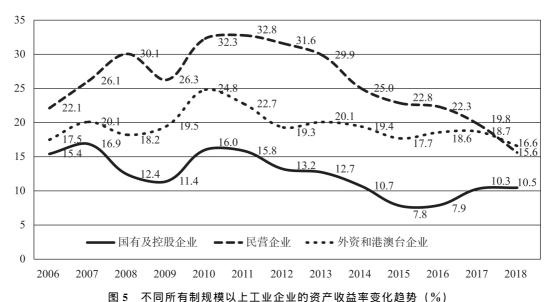


图 5 个问所有耐观侯以上工业企业的页)权益学支化趋势

注:资产收益率=总利润 * 2/(本年期初净资产+本年期末净资产)。

数据来源:《中国统计年鉴》(2019),北京:中国统计出版社,2019年。

第一,国有企业高质量发展的策略选择。促进国有经济高质量发展的总体思路是要落实 2015 年国资委等部门颁布的《关于国有企业功能界定与分类的指导意见》,按照商业和公益分类推进改革。对于国有企业个体而言,若要提高经营效率与决策科学性,需进一步推进政企分开,加速混合所有制改革。发展混合所有制经济已经成为大势所趋,是完善我们的基本经济制度的一个着力点。② 之所以要加速混合所有制改革,除了混合所有制企业是公有制经济的又一重要实现形式外,更重要的是混合所有制企业展现出来的比其他所有制经济更高的效率。如表 3 所示,2018 年规模以上工业企业的平均利润率为 6. 32%,其中内资企业低于港澳台资企业和外资企业;但内资企业中利润率最高的股份有限公司(8. 81%)却高于私营和外资企业,混合所有制企业中除了股份合作企业较低外,其余均高于国有企业(4. 29%)。据测算,2008 年混合所有制

① 习近平:《在民营企业座谈会上的讲话》,《人民日报》2018年11月2日。

② 张卓元:《积极发展混合所有制经济促进各种资本优势互补共同发展》,《经济理论与经济管理》 2014 年第12 期。

经济创造的 GDP 是 8. 46 万亿元,而通过资本产出弹性计算得到的只有 4. 81 万亿元,制度溢出效应为 75. 88%;比按照资本产出弹性计算的公有制和非公有制经济分别超出了 1. 41 万亿和 2. 22 万亿元,两者的制度溢出效应分别为 66. 82%和 83. 15%。① 这都说明混合所有制经济比单纯的公有制经济和非公有制经济更有效率。也就是说,要素资源向混合所有制经济流动会拉动 GDP 更快发展,要素资源可以得到更高的使用效率。由此可见,发展混合所有制经济,不仅有利于国有资本放大功能、保值增值、提高竞争力,还有利于各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展,进而实现经济整体运行质量和资源配置效率不断提升。

表 3

2018 年规模以上工业企业主要财务指标

	企业数 (个)	总资产 (亿元)	营业收入 (亿元)	利润总额 (亿元)	户均利润 (亿元)	总资产 收益率 (%)	利润率 (%)
总计	378 440	1 134 382	1 049 491	66 351	0. 175	5. 85	6, 32
内资企业	330 704	910 029	805 012. 4	49 576	0. 150	5. 45	6, 16
国有企业	1 836	65 398	42 334. 5	1 816. 6	0. 989	2, 78	4. 29
集体企业	1 675	1 731. 7	1 926. 1	102. 2	0.061	5. 90	5, 31
股份合作企业	772	665. 7	762	22. 8	0. 030	3, 42	2, 99
联营企业	96	137. 7	168. 6	9. 3	0. 097	6. 75	5, 52
有限责任公司	92 935	427 067. 8	331 503. 5	20 313	0. 219	4. 76	6, 13
股份有限公司	11 980	174 685. 9	115 447. 5	10 176	0. 849	5. 83	8, 81
私营企业	220 628	239 288. 8	311 970	17 137	0.078	7. 16	5. 49
其他企业	782	1 053. 4	900. 3	-0.4	-0.001	-0. 04	-0.04
港澳台企业	22 829	98 303. 9	101 368. 7	6 454. 5	0. 283	6. 57	6. 37
外商投资企业	24 907	126 049. 3	143 109. 3	10 321	0. 414	8. 19	7. 21

资料来源:《中国统计年鉴》(2019),北京:中国统计出版社,2019年。

国有企业混改的具体路径可分为"引进来"和"走出去"两种。其中,"引进来"主要是指在原有国有企业中引入非公资本,实现股权结构多元化,从而提高国有企业经营决策的科学性。在引进非公资本的过程中,既要防止国有资产在评估过程中的低估流失、实现国有资产保值增值,也要避免国有资本作为大股东在决策过程中对于其他引进股东特别是非公有制中小股东权益的侵害。"走出去"主要是指国有资本通过市场原则多元化投资进入经营效率高的非公有制企业,从而扩大国有资本的经营范围,扩大国有资本的利润来源。在进入非公有制企业的过程中,国有资本应该利用自身资

① 杨新铭、杨春学:《对中国经济所有制结构现状的一种定量估算》,《经济学动态》2012 年第 10 期。

本雄厚、信用等级高、渠道畅通等独特优势,帮助非公有制企业特别是私有企业跨越各种显性和隐性发展障碍,切实扩展非公有制企业经营范围,在共赢发展的同时实现国有资本保值增值;同时,特别要避免国有资本深度干预非公有企业特别是民营企业的经营决策,更要防止国有资本利用资本优势完全收购民营企业。另外,尽管《国务院关于国有企业发展混合所有制经济的意见》(国发〔2015〕54号)中明确了混合所有制经济是基本经济制度的重要实现形式,但不宜将其直接列入国有企业的范畴,应该对其内涵外延进行清晰界定,以一种全新的区别于国有企业的组织形式进行统计界定,以有利于应对外部市场对其可能的质疑。①

第二,非公有制经济高质量发展的策略选择。对于民营企业而言,尽管其经营效率相对高于国有企业,但仍然要"练好企业内功,特别是要提高经营能力、管理水平,完善法人治理结构",进一步"拓展国际视野,增强创新能力和核心竞争力,形成更多具有全球竞争力的世界一流企业"。②整体上看,民营经济虽然增长较快,但整体规模较小,与国际、国内大企业竞争还明显处于弱势。如图 2 所示,2018 年私营企业平均资产规模仅为 1. 12 亿元,而国有企业户均资产规模则达到 22 亿元。从顶端企业看,2018年,进入世界 500 强企业的中国企业有 107 家,其中民营企业仅有 17 家,其余 90 家均为国有或国有控股企业。2017年,资产规模突破 1 000 亿元的民营企业只有 61 家,而同期仅 102 家非金融类中央企业的总资产就达到了 76. 2 万亿元。由此可见,民营企业在保障经营绩效的同时还需跨越规模发展障碍,增强核心竞争力和抵御风险的能力。

此外,民营企业经营分化的局面也愈加明显,虽然一些规模大、效率高的现代企业已经出现,但数量众多的依然是那些市场竞争激烈、管理模式落后和融资约束强的中小规模企业。因此,民营企业要围绕解决发展瓶颈和转型升级两条路径发展。首先,通过政府政策引导与企业自我完善相结合的路径,实现私营企业建立现代企业制度。一方面,政府通过税收优惠、财政补贴以及政策咨询等方式,扶持广大中小民营企业,促进其完善内部机制,提高管理水平,摆脱落后管理模式;另一方面,企业自身要通过引进人才技术、建设内部激励机制以及股权改造等方式,逐渐转型成为现代企业,提升企业核心竞争力;同时,民营企业自身只有更加规范,才能破解长期困扰其发展的融资难题,政府相关部门也要督促金融机构遵循市场规律,创新金融产品,满足中小企业的正规渠道融资需求。对此,政府需要发挥服务功能,加快建设面向非公有制的经济技术

① 中国社会科学院经济研究所课题组:《"十四五"时期我国所有制结构的变化趋势及优化政策研究》,《经济学动态》2020 年第 3 期。

② 习近平:《在民营企业座谈会上的讲话》,《人民日报》2018年11月2日。

平台、担保平台,同时积极引导民营企业转型升级,培育一批特色突出、市场竞争力强的大企业集团和产业集群。政府在扶植民营企业发展的过程中,要切实构建"亲""清"的新型政商关系,坚决防止民营企业为自身利益最大化而俘获政府官员的情况。

(四) 强化不同所有制经济的产业布局与协调

更高层次和更高水平的不同所有制经济高质量共同发展,需要以各种所有制经济 的自主发展和共同发展为基础,即构建独立完备的行业形态、协同共生的产业格局。 与改革开放初期相比,各种所有制经济的配置分工发生了较大变化,竞合态势进一步 明显。但从产业结构分工上,却呈现出国有经济占据上游、民营经济留守下游的纵向 产业结构;① 从整体的产业布局来看,国有经济通过"有进有退"的产业布局调整和分 类改革的整体推进,商业类国有企业基本已集中于关系国家安全、国民经济命脉的重 要行业和关键领域,承担着国家重大专项任务,而公益类国有企业则主要聚焦民生保 障、社会服务以及公共产品和服务的提供。显然,两类国有企业的经营目标和考核体 系存在较大差异。其中,商业类国企要以保障国家安全和国民经济运行为目标,重点 发展前瞻性、战略性产业,实现经济效益、社会效益与安全效益的有机统一。因此, 市场化运作是商业类国企的主要运行方式。公益类国企则不宜单纯以微观财务指标作 为考核标准,而是需要结合数量指标和成本指标来综合考核其经营状况。如此,便不 可避免地产生一定程度的政府管控,但管控应该适度且不能完全置于计划之中,通过 政府规制引入市场机制,是公益类国企不断提高公共服务效率和能力的途径。除上述 国有经济存在的领域外,更广大的领域可由民营经济来充实,即使是某些自然垄断行 业的特定环节,如电力生产与供给、燃油销售等,都可以引入民营企业增加市场竞争, 倒逼在位国有企业深化改革提高效率;而且,引入民营企业可为在位国有企业提供影 子企业,便于国有企业主管部门进行考核。另外,国有企业在资本、资源方面具有竞 争优势,特别是在全国性基础设施建设等领域具有无可比拟的优势,但在各地区内部 特别是劳动密集的供给环节,民营企业的效率优势更为明显,因此,产业链上的合理 分工配置有利干提高整个产业链的供给效率。

如果以技术层级划分产业链,国有经济的分布则主要集中在资源型产业和中技术 产业两个产业中,牢牢控制着产业链的上游和中游,这反映出国有经济产业布局调整 已取得显著成效。如图 6 所示,国有经济总产出中,资源型产业占比一直维持在

① 叶满城:《国有企业改革、纵向产业结构与民营企业发展》,《财经问题研究》2017年第5期。

30%—40%,近年有所波动,但整体格局未发生变化。而且国有企业在资源和生产加工部门的分布较多,而在技术密集型产业领域则略显不足,这与改革开放初期国有企业技术外溢催生民营经济快速发展形成鲜明对比。因此,国有企业应依据自身资本密集特点尽可能布局技术密集产业,抢占研发和技术进步先机,突破制约我国经济长远发展的卡脖子环节。唯有如此,才能更好地带动全产业链上不同所有制经济技术水平共同提高,形成更为协调协同的竞合关系,构建更为互利合作的分工格局,提供更可持续的发展贡献。

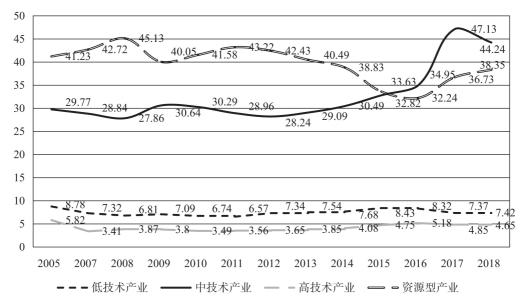


图 6 工业国有企业按技术密集分布 (%)

注:资源型产业包括采矿业、石油化工、金属和非金属冶炼和制造等行业,电力和热力生产行业;低技术产业包括食品加工、食品制造、饮料制造、烟草加工、纺织、造纸等附加值较低的产业;中技术产业包括化学原料制品、医药制造业、化学纤维、通用设备、专用设备、交通运输、电气机械及器材制造业、通信设备、计算机及其他电子设备制造业、仪器仪表;高技术产业包括医药制造业、通信设备、计算机及其他电子设备制造业、仪器仪表。

数据来源:整理自《中国工业经济年鉴》(2004—2017),因《中国工业经济年鉴》发布至 2017 年,因而 2017 和 2018 年的数据以主营业务收入代替。

(五) 筑牢不同所有制经济共同发展的价值基础

"高质量共同发展"对各类所有制企业之间的竞争与合作提出了更高的要求,由以 往相对初级的平等竞争、分工合作和融合发展转向更高层次、更高水平的平等竞争、 分工合作和融合发展,并最终成为多种所有制企业高质量共同发展的实现机制。① 无论是产业链上合理分工,还是不同产业的科学布局,其根本目的都是通过优化所有制结构提高经济的整体效率,进而促进生产力的发展。如果说改革的上半程是通过改善激励机制促进效率的提升而发展生产力,那么,进入改革的下半程,就要在继续提高效率促进生产力发展的同时,尽可能实现发展成果共享,缩小收入差距,促进共同富裕的实现。回到主题,不同所有制经济共同发展的功能基础是生产率的提高,但其价值基础应该是提高居民福利水平,即解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾。正如前文所述,要凝聚共识,而共识的凝聚需要共同的价值基础,这是未来不同所有制经济都要面对的问题。

对于公有制经济或者国有企业而言,价值基础本身就是其成立并发展的前提条件,而非主流经济学所提及的弥补市场失灵或者平抑危机冲击。因此,问题的核心就转化为效率改进与国有企业全民所有性质的体现。② 从国有企业利润分配的角度看,改革似乎已找寻出一条相对稳妥的路径,即一方面国有企业利润分类上缴制度已经确立,且随着从管企业到管资本的监管转型,政府对国有企业也正在从重监管向重收益转型。这种转型的关键除了要明确收益上缴外,更要明确收益使用。2017年,国务院印发《划转部分国有资本充实社保基金实施方案》,规定将企业国有股权的10%划转给社保基金,充实企业职工基本养老保险基金。这一举措使国有企业切实与全民福利挂钩。因此,透明化、福利化将是国有企业构筑共同价值基础的有效路径。

与国有企业不同,民营企业并不具有天然的共同价值基础,但从实际情况看,民营企业却与国民经济发展密切相关。"概括起来说,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。"③鉴于民营企业与80%的城镇就业相关,因此,探索适宜的成果分配机制是民营企业构筑共同价值基础的有效路径。这种分配机制既可能体现在初次分配领域,也可能体现在再分配领域,但不管体现在哪个领域,其根本目标在于提高居民实际收入水平,缩小收入差距。在初次分配领域,可考虑适当的员工持股与利润分红,或类似日本的年功序列工资制设计工资增长机制。

① 中国社会科学院工业经济研究所课题组:《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。

② 杨新铭、杜江:《国有资本管理体制改革的基本逻辑与方案》,《理论学刊》2020年第4期。

③ 习近平:《在民营企业座谈会上的讲话》,《人民日报》2018年11月2日。

The Evolution Logic, Reality Basis and Policy Orientation on the Adjustment of Ownership Structure

Yang Xinming Du Jiang

Abstract: Since the reform and opening-up, the adjustment of the ownership structure continues to deepen in the process of the economic system reform and in the gradual development of socialist market economy. Under the guidance of the "two unshakable" policy, the public ownership economy represented by state-owned enterprises has developed rapidly, and the private economy represented by private enterprises has recovered and developed, both of which have grown and become an indispensable force during China's economic development. The "14th Five-year Plan" period is a critical period for China's economy to shift from high-speed growth to high-quality development. Guided by General Secretary Xi Jinping's important exposition and the spirit of his speeches, the adjustment of the ownership structure should be conducted based on the consensus on reform, aiming to optimize the business environment, consolidate a foundation of value, stimulate economic vitality, and promote the development of economies of different ownerships along a high-quality path.

Key words: ownership; reform consensus; value basis

Authors: Yang Xinming, professor of School of Economics, University of Chinese Academy of Social Sciences, and researcher of Institute of Economics, Chinese Academy of Social Sciences; Du Jiang, corresponding author, associate professor of School of Economics, University of Chinese Academy of Social Sciences, and associate researcher of Office, Chinese Academy of Social Sciences.