

新中国成立70年来所有制结构的变革与展望

刘戒骄 王德华

【摘要】所有制结构变革是关系中国基本经济制度全局的一个重要的理论和实践问题。新中国成立至1957年基本完成了农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造,工业的绝大部分为全民所有制企业掌握。改革开放以后,公有制经济比重呈现趋势性下降,非公有制经济结构地位显著提升,所有制结构呈现新的格局。但由于管理集中,布局发生重大变化,国有企业公益性、战略性和政策性等功能定位更加清晰,其活力、控制力、带动力和抗风险能力显著提高。在所有制结构调整中,中国对各种所有制经济地位和布局的认识不断深化,个体经济、私营经济、外资经济等非公有制经济成为社会主义市场经济的重要组成部分。新时代必须坚持“两个毫不动摇”,顺应中国社会主要矛盾转化和生产力发展的新要求,继续调整中央和地方国有经济布局,提高非公有制经济发展水平,更好地促进多种所有制经济共同发展,实现所有制结构新的调整。

【关键词】所有制结构;基本经济制度;国有企业改革

【作者简介】刘戒骄,男,中国社会科学院工业经济研究所研究员,博士生导师(北京 100836);王德华,男,江苏省社会科学院助理研究员,经济学博士(南京 210013)。

【原文出处】《区域经济评论》(郑州),2019.5.10~20

【基金项目】中国社会科学院创新工程项目“竞争政策理论前沿与政策走向”(SKGJCX2017-03)。

一、引言

所有制结构是生产关系中的基础性经济制度,决定各种所有制成分在整个国民经济中的地位、功能及其相互关系。如何认识所有制结构调整及其制度创新是中国经济体制建立和改革中关系全局的一个重大理论和实践问题。新中国成立70年来,社会主义制度的建立以及在这个制度下展开的所有制结构调整,使中国所有制结构从新中国成立初期的国营经济、资本主义经济、个体经济并存,到改造为清一色的公有制经济,再到改革开放时期发展为以公有制为主体,私有、外资及公私混合等多种所有制经济并存的结构。这种调整 and 变化,体现了马克思主义生产关系必须适合生产力发展状况的规律,顺应了解放和发展生产力的时代要求,调动了各种所有制成分的积极性,激发了中国经济活力,促进了生产

力大发展。

新中国成立前,中国经济的一切主要部门由外国帝国主义者控制,民族资产阶级也依赖于外国帝国主义者。新中国成立伊始,恢复和发展生产是中心任务,除接管帝国主义国家在中国的企业,没收官僚资本主义企业并将其收归国有转变为国营企业外,没有对民族工商业和手工业进行社会主义改造。这样社会主义国营经济掌握了国民经济命脉,使社会经济成分发生了根本变化。1953年进入过渡时期,过渡时期总路线的中心任务是完成生产资料的资本主义私有制改造,变多种经济成分为单一的社会主义公有制。1956年社会主义改造基本完成,社会主义制度在中国建立起来。改革开放初期,主要围绕发展国民经济和促进就业等现实需要展开。当时,人民日益增长的物质文化需要同落后的社会

生产之间的矛盾十分突出,只有调整所有制结构,使其与生产力发展状况相适应,才能解放和发展生产力。

改革开放初期,所有制问题引起了中国经济学界的重视,马克思主义经典著作关于所有制的论述得到重新学习和充分研究,新中国社会主义改造和所有制变革的经验得到认真总结,全民所有制及其与国家所有制的关系、集体所有制和个体所有制等问题得到热烈讨论。许多学者分析了劳动者个体经营、私营经济、中外合资经营、全民与集体联合经营等经济体制改革中新出现的经济成分,对多种经济成分并存依据和各种所有制性质地位作用等问题进行了开创性研究。这些研究揭示了全民所有制企业成为国家各级行政机构附属物的弊端,阐明了社会主义条件下允许雇佣劳动关系存在和发展私营企业的积极意义,形成了扩大企业自主权、实现自负盈亏等全民所有制企业改革主张和多元化经济成分等命题,奠定了此后40年波澜壮阔的所有制结构调整乃至整个经济体制改革和社会主义市场经济体制确立的基础(薛暮桥,1978;孙冶方,1979;董辅初,1979;蒋学模,1979)。一些学者还提出国有企业和集体企业的生产目的不同,说明改革初期中国经济学者对国有经济以及其他经济成分的功能定位和合理布局已经给予关注(汪海波,1980;江海波,1981)。改革关键节点特别是逢十的年份,都有学者对所有制结构调整问题进行分析总结,集中研究所有制结构调整的理论困惑和实际问题,为所有制结构的继续调整提供思路和路径(郭克莎,1994;陈甲优,1998;张卓元,1999;周叔莲,1998;沈坤荣,1999;刘国光、董志凯,2000;朱光华、陈国富,2001;郭飞,2008;黄文忠,2011;孙早、王文,2011;杨新铭、杨春学,2012;裴长洪,2014;李艳秋,2014;吕政,2017)。党的十九大作出中国特色社会主义进入新时代、社会主要矛盾发生转化等重大判断,对所有制结构调整提出了新的要求。新时代所有制结构调整面临如何实现各种所有制经济的公平竞争和充分发展以及在公平竞争条件下如何巩固公有制经济的主体地位等问题,这就

要求继续创新所有制制度。总结新中国成立70年来所有制结构变革和所有制结构调整的主要做法、理念和认知,研究提出新时代所有制结构调整及其制度创新的着力点,对于坚持和完善基本经济制度,推进所有制结构新的调整和实现新时代的新目标,具有重要的理论价值和实践意义。

二、新中国成立70年来所有制结构的基本变化

新中国成立70年来,中国在建立社会主义制度的基础上,突破了公有制经济等于国有经济加集体经济的传统束缚,所有制结构发生了很大变化,个体、私营、外资和混合等经济成分从无到有,主要经济指标占比达到80%以上的份额。公有制经济在国民经济中的数量比重呈现趋势性下降,且降低幅度较大,但国有经济在国民经济中的功能地位得到加强,公有制经济仍然保持主体地位。

1. 各类所有制企业就业结构的变化

新中国成立之初的1949年,民生凋敝,当时,全国职工只有809万人,城镇个体劳动者只有724万人。此时政府的任务是恢复和发展生产,1952年,城镇职工已经增长到1603万人,城镇个体劳动者为883万人,占比35.5%,仅次于国有单位的63.6%。1957年社会主义改造完成,城镇个体劳动者大幅度下降,仅有104万人,占比也下降到3.2%。此后城镇个体劳动者逐渐减少,到1978年,仅有15万人,占比也下降到0.2%。公有制经济就业占有绝对优势地位。党的十一届三中全会以后,为解决知识青年回城就业问题,中央对城镇个体经济的发展采取了鼓励发展的态度,把个体经济视为社会主义公有制经济的必要补充。由此,城镇个体经济得到发展。1985年个体劳动者在城镇就业中的比重已经达到3.5%,人数达到450万人。1990年城乡个体工商户达1328.3万个,就业人数达2092.8万人,涉及行业包括工业、建筑业、交通运输业和生活服务业等,其中从事商业占一半以上。2017年中国个体户数为6579.4万户,就业人数为14226万人,其中城镇个体就业人数达到9348万人,个体劳动者在城镇的就业比重已经达到22%,仅次于私营企业。

1984年党的十二届三中全会提出放宽利用外资政策,外商开始尝试性地来中国投资,外资企业逐渐发展起来。到1985年,已经有0.05%的城镇就业人口在外商投资单位中就业,1990年这一数字上升至0.4%,2000年进一步提高到1.4%,2017年达到3.0%;港澳台商投资单位的就业比重,1990年为0.02%,2000年升至1.3%,2017年达到3.0%。党的十三大肯定了私营经济的积极作用,明确私营经济是公有制经济必要的和有益的补充。此后,大量农村剩余劳动力从农业生产中转移出来,私营经济占比得到较快提高。1990年,城镇就业中,在私营企业工作的比重为0.3%,2000年上升到5.5%,2010年上升到17.5%,2017年达到31.4%,成为城镇就业第一大来源。股份有限公司开始出现,2000年城镇就业比重为2.0%,到2017年提高至4.3%。2000年有限责任公司城镇就业比重为3.0%,2017年上升至15%,在城镇就业来源中位列第3位。

非公有制经济就业比例的上升,相应的是公有制经济就业比例的下降。从1978年到2017年,城镇就业方面,国有单位比重从78.3%下降到14.3%,集体单位比重从21.5%下降到1.0%,公有制经济下降了84.5个百分点。其中,从1990年到2000年,公有制经济的城镇就业比例更是下降了40个百分点,国有单位和集体单位就业比重分别下降了25.7个百分点和14.3个百分点,公有制企业就业比重下降到41.5%。这是由于期间进行了国有企业改革,导致公有制经济就业比重短时期内大幅度下降。

2. 各类所有制企业的总产值结构变化

中国经济的产出结构经历从多层次到单一制再到多层次的循环变化。1949年,国有工业占到工业总产值的26.3%,私营工业占比最高为48.8%,个体工业占比为23%。到了1952年,国有工业比重上升至41.6%,私营工业比重下降为30.7%,个体工业占比略有下降。1957年社会主义改造完成,私营工业和个体工业基本被消灭,国有工业占比升到53.8%,集体工业上升至19%,公私合营工业为26.3%。此后,公有制工业企业一统天下,长时期占比100%。

公有制企业内部,国有工业企业占据绝对优势。

改革开放之后,相继放开个体经济、外资经济和私营经济。1985年个体工业产值已经占到1.8%,1990年比重上升至5.4%。但是随着经济的发展,规模以上工业企业统计门槛越来越高,个体工业产值不再被纳入统计范围。1985年港澳台商与外商投资企业工业总产值仅占到0.3%,随后迅速增长,到2000年达到27.3%,之后逐步下降,到2017年为21.8%。私营企业是产出结构中变化最大的,2000年私营企业工业总产值比重仅有6.1%,到2017年,这一数字已达到33.6%,占比超过规模以上工业总产值的1/3,为第一大产出类型。股份有限公司工业总产值占比从2000年的11.8%略有下降,2017年占比为9.8%。相比较之下,有限责任公司发端虽晚,却保持了良好的势头,2000年为5.3%,到2017年增长至25.9%,成为第二大产出类型。非公有制经济产出的增长,引起公有制经济产出的相对地位下降。公有制企业工业产值从1952年的44.9%增长至100%,又从1978年持续下降到2017年的23.9%,略逊于1/4,在产出中排在第4位,落在私营企业、有限责任公司和“三资”企业之后。其中,集体企业的比重已经微乎其微。

3. 各类所有制企业的资产总额结构变化

资产总额同样能反映所有制结构的变化。非公有制经济的发展,也表现在其资产的增长。1985年非公有制工业企业资产总额占比已经达到1.4%,到1990年增加到3.2%。港澳台商与外商投资企业资产总额占比1995年为15.2%,2005年增长到26.3%,2017年又下降至19.2%。股份有限公司资产总额占比1995年为5.2%,2000年增长到11.8%,2017年增长至14.9%。私营企业资产总额占比1995年仅为1.0%,到2017年则提高到21.6%,在资产总额的位次提高到第3位。有限责任公司位列第二,其资产总额占比2017年为28.8%,较2005年提高了11.6个百分点。国有企业资产总额依然排名第一,2017年占比为39.2%,相比1978年降低了31.4个百分点。集体企业的资产总额占比降幅最大,从1978年的29.4%

降到2017年的0.4%。就所有制结构变化来说,已经有5种经济类型的工业企业资产总额占比超过10%,改变了过去公有制单一的状况。从国有企业和集体企业占比看,公有制经济在资产总额上还具有较大优势。如果加上股份有限公司和有限责任公司中的公有制经济,则占比还会提高。

4. 各类所有制企业的数量结构变化

所有制结构变化还体现在不同类型的企业数量变化上。外商投资企业数量占比与港澳台商投资企业数量占比变化不大,前者1996年占比为2.2%,2004年为2.4%,2017年降至0.8%;后者1996年为2.0%,2001年为2.7%,2017年降至0.7%。企业数量增长最快且变化最大的是私营企业,私营企业数量从无到有,1996年占比已经达到16.9%,到2017年已经提高到79.4%,私营企业个数为1437万,排名第1位,且数量远超其他登记注册类型的企业。有限责任公司的数量从2004年起就排名第2位,占比10.9%,到2017年又增至13.1%。公有制企业数量占比则持续下降,从1996年的73.9%降至2017年的1.7%,其中,集体企业数量占比下降最大,从1996年的57.1%降至2017年0.9%,下降56.2个百分点。

新中国成立70年来所有制结构的上述变化,解放和发展了生产力。中国GDP从2010年位居世界第二,工业增加值超过美国跃居世界第一。到2017年,全球500多种最重要的工业产品中,中国有220种排名稳居世界第一位,这些产品包括生铁、煤炭、粗钢、造船、水泥、化纤、汽车、手机等。70年间,中国告别了短缺经济,人均收入进入中上收入组中等国家行列,生产力落后的情况得到根本改变,中国改革发展进入了新时代。完成新时代的新任务,需要在总结以往经验的基础上,根据新时代新目标继续调整所有制结构,更好地发挥各种所有制经济作用。

三、新中国成立70年来所有制结构调整的制度创新

新中国成立70年来,我们对所有制结构的认识经历了一个曲折的过程。新中国成立初期,囿于对传统社会主义的认知,加之借鉴苏联东欧等社会主

义国家的经验,建立单一的公有制经济成了不二选择。这种单一所有制是建立在生产力水平低下基础上的,必然与行政部门联系紧密,造成诸多弊端,在改革开放前就已经十分突出(唐宗锜,1981)。改革伊始,党和政府认识到,中国的生产力水平不高,不同地区和产业之间的差别很大,采用单一的公有制不能适应不同发展水平的生产力,在所有制上不能搞“一刀切”,应该发展非公有制经济,允许多种所有制经济并存。改革开放中,中国从制度层面理顺了政府与各类市场主体的关系,通过放宽市场准入、建立现代企业制度、实施产业政策等改革,采取发展个体私营经济、引进外资、改革发展国有企业、发展混合所有制经济和促进各种经济成分的公平竞争等措施,推动了所有制结构向以公有制为主体、多种所有制经济并存的方向发展。

1. 建立公有制经济,发展壮大国有企业

中国早在革命根据地时期就积极发展公有经济和合作社经济,算是公有制经济的萌芽。到新中国成立时没收官僚资本建立国营经济,通过社会主义改造建立公有制经济。如何更好地发展公有制经济,1960年,中央提出试办托拉斯的思想。1964年6月,国家经济委员会在反复调查研究的基础上,草拟了《关于试办工业、交通托拉斯的意见报告(草稿)》,第一批获准试办的有12个托拉斯,包括烟草公司、医药公司、盐业公司、汽车公司等。托拉斯组建之后,即着手改组生产组织,改革管理制度,建立适合社会化大生产和专业化分工协作的经营管理方式,促进了设备的利用和生产技术水平的提高。试办的时间虽然不长,但却收到了较好的经济效果。为了把国营企业各项工作引入正确轨道,1961年中央颁布了《国营工业企业工作条例》,包括对加强计划管理提出了具体要求,对建立各种责任制度规定了明确方针,对职工代表大会的作用作了明确规定,对企业的技术管理提出了严格要求,对加强企业经济核算和财务管理提出了具体要求以及对职工的工资和奖励制度规定了明确的原则。

改革开放以来,国有企业改革的基点是理顺政

府与企业关系,推动企业从政府机构附属物转变为市场竞争主体,政府通过出资人代表行使所有者职能。党的十一届三中全会提出在国家统一计划指导下赋予企业更多经营管理自主权。1978年,中央决定对国企实施放权让利改革,政府将计划制订、产品销售、利润留存等方面的一些权力下放给企业,在四川省首先试点,之后逐步推广到全国。但放权让利行政色彩浓厚,不能真正赋予企业独立地位,虽然党的十二届三中全会重申扩大企业自主权,但放权让利的改革并未取得预期效果。在此情况下,1986年推行承包经营责任制,实行企业所有权和经营权分离,1987年开始在全民所有制企业中施行。党的十三大确认了这一点,要求把经营权真正地交给企业,企业实行厂长(经理)负责制,并允许试行股份制。1988年国务院出台《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》和《全民所有制企业转换机制条例》,为企业规范运营提供了法律依据。这一阶段的改革虽然强调转换企业经营机制,采用承包制界定政府与企业的利益关系,许多企业由于指令性计划减少和价格放开被推向市场,但未能实现政企分开。

党的十四大确立了国有企业建立现代企业制度的方向,此后的国有企业改革沿着这一方向不断向前推进。党的十四届三中全会将中国国有企业改革推进到建立现代企业制度新阶段,明确国有企业可依法改组为独资公司、有限责任公司和股份有限公司,可以视股权分散程度和产业属性及其在国民经济、国家安全中的地位作用确定国有股权份额。军工企业由国家独资经营,支柱产业和基础产业中的骨干企业由国家控股并吸收非国有资本入股。党的十五大确立抓大放小的方针后,各地对国有大中型企业和小型企业采取了不同的改革措施。国有大中型企业公司制改造步伐加快,形成一批公司制大集团。国有小企业采取承包经营或改造为股份合作制企业,甚至直接出售给个人。党的十五届四中全会要求用三年左右时间使大多数国有大中型骨干企业初步建立现代企业制度,形成适应市场经济要求的管理体制和经营机制。2003年国资委成立后,政府

与国有企业的关系由以前政府部门直接管理和经营转变为国资委和国有资本投资运营机构进行集中管理,为从整体上调整国有经济布局创造了条件。

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》提出,完善现代企业制度和国有资产管理体制,加大集团层面公司制改革力度,分类推进国有企业改革,做强做优做大国有企业,明确到2020年基本完成国有企业公司制改革。分类改革将国有企业划分为公益类和商业类,两类企业都要积极推行股权多元化,国有全资的企业也要引入其他国有资本。2017年国务院发布《中央企业公司制改制工作实施方案》,要求国务院国资委监管的中央企业,2017年底前全部改制为有限责任公司或股份有限公司。改制企业要以推进董事会建设为重点,规范权力运行,形成有效制衡的公司法人治理结构和灵活高效的市场化经营机制。2018年7月,国务院发布《关于推进国有资本投资、运营公司改革试点的实施意见》,通过改组组建国有资本投资、运营公司,构建国有资本投资、运营主体,改革国有资本授权经营体制,完善国有资产管理体制,实现国有资本所有权与企业经营权分离,实行国有资本市场化运作。2019年4月,国务院印发《改革国有资本授权经营体制方案》,从优化出资人代表机构履职方式、分类开展授权放权、加强企业行权能力建设和完善监督监管体系等4个方面提出了改革国有资本授权经营体制的举措。

2. 放宽限制释放空间发展个体私营经济

新中国成立初期,恢复国民经济是首要任务。而当时,个体的农业经济和手工业经济占到90%,对于恢复国民经济非常重要,国家采取了扶植和发展的方针,并在发展中逐渐引导它们参加生产合作社,把它们组织起来,走社会主义道路。私人资本主义工业占到现代性工业的第2位,也是一个不可忽视的力量。当时的方针是,对这部分私人资本主义工业采取恰如其分的有伸缩性的限制政策,但决不可以对私人资本主义经济限制太大太死,必须容许他们在国家经济政策和经济计划的轨道内有存在和发展

的余地。

改革开放伊始,为恢复和发展工农业生产,党和政府制定了允许和鼓励个体经济发展的政策。对于农村中的个体经济,党的十一届三中全会要求任何人不得乱加干涉,党的十一届四中全会强调鼓励和扶持农民经营家庭副业,允许自留地、自留畜和农村集市贸易存在。一些从事个体经营的手工业者、小商小贩和各行各业能手,与生产队签订合同,持证外出劳动和经营。温州等地突破当时的体制政策界限,创办了大量个体私营企业,出现了具有雇佣劳动关系的私营企业。对于具有雇佣劳动关系的私营企业,改革初期采取的是既不鼓励也不取缔的做法。这种“春风吹又生”的政策环境,客观上促使更多城乡居民闯入了当时限制个人从事的工商业领域,个体私营经济在人民生活密切相关但公有制经济不能满足的行业发展起来。1984年党的十二届三中全会后,国有、集体与个体经济的联营经济逐步发展,有些小型国有企业还租赁或承包给个人经营。党的十三大提出允许和鼓励私营经济发展后,私营经济相关政策和法律进一步完善,1988年发布《中华人民共和国私营企业暂行条例》,从法律上保障私营企业的合法权益。1989年开始在国家统计上单列私营经济项目。这一时期还存在姓社姓资的争论,对待私营企业的政策左右摇摆,私营经济在曲折中发展。

党的十四大决定建立社会主义市场经济体制,并提出国外的资金、资源、技术、人才以及作为有益补充的私营经济都应当而且能够为社会主义所利用。1994年国家实行分税制改革,私营企业纳税成为地方政府财政收入更加重要的来源,这对私营经济发展起到了助推作用。党的十五大把非公有制经济纳入社会主义经济的框架内,推动了城市国有企业、集体企业和乡镇集体企业改制步伐。这些企业或者直接出售给个人,或先改为股份合作制企业,再出售给个人,中小型国有企业和城乡集体经济基本转变为个体私营企业。上述改革为非公有制经济发展释放出宏大的市场空间,加快了非公有制经济发展步伐。民营经济在这一阶段的快速扩张和素质提

升,吸纳了大量的国有企业下岗人员和农村剩余劳动力,极大地缓解了城乡就业压力,为改革开放创造了稳定的社会环境。

市场准入的持续放宽打破了一些行业的垄断结构,拓宽了个体私营企业可以进入的产业领域。党的十六大要求放宽国内民间资本的准入领域。党的十六届三中全会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,非公有制企业在投融资、土地等要素和税收等政策方面享受同等待遇。2005年,国务院发布《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》,响应了非公有制经济发展实践经验和客观需要,大幅度放宽了非公有制经济市场准入,允许非公有资本进入社会事业、金融服务业和国防科技工业建设领域,并就加大财税金融支持明确了具体措施。2010年,国务院颁布《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》,进一步拓宽了民间投资的领域和范围。

党的十八大以来,加强了平等竞争的制度建设,政商关系向合法健康方向转变,非公有制经济发展的环境和政策更加完善。党的十八届三中全会更加强调市场的资源配置作用,要求大幅度减少政府对资源的直接配置,清除非公有制经济的隐性壁垒,明确非公有制经济与公有制经济一样有权依法平等进入负面清单之外的领域。2015年5月,国务院办公厅转发的《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》,规范了政府和社会资本合作项目的实施方式,提出了政府和企业合作的基本原则、利益分配机制和保障措施,激发了非公有资本参与公共服务项目的积极性。中央和地方加快了公共服务领域市场开放,各地实施了一批民间投资示范项目,政府采取投资补助、资本金注入、设立基金等措施引导社会资本投入重点项目。2016年11月出台《中共中央国务院关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》,直面公权力侵害私有产权、违法查封扣押冻结民营企业财产等问题,提出非公有制经济财产权和公有制经济财产权同样不可侵犯,

加强了非公有制经济平等使用生产要素、公平参与市场竞争和受到法律同等保护等措施,有力地促进了产权保护法治化。2018年各地方各部门纷纷出台支持民营经济健康发展的政策措施,主要围绕减轻企业税费负担、解决民营企业融资难融资贵问题、营造公平竞争环境、合法权益保护、构建亲清新型政商关系等方面做文章。

3. 对外开放引进国外技术装备和发展外资企业

新中国成立时,中国政府在取缔资本主义国家在华经济特权的同时,对外资企业依然采取了利用和保护的政策,但由于以美国为首的西方资本主义国家的封锁禁运,外资企业逐步撤离,到1962年不再存在。但这并不影响中国对外资的使用,从苏联和东欧引进的156项工程项目初步建立起中国的工业体系。20世纪70年代初,毛泽东同志根据国际形势变化和国内需要,批准大规模引进国外先进技术设备的“四三方案”,化学工业引进了多套化肥、化纤、石油化工和烷基苯等成套装置。这是自20世纪50年代从苏联、东欧国家大规模引进技术装备之后,新中国历史上第二次大规模成套技术设备引进。这次引进的装备1982年全部投产,对于缩短中国工业与世界先进水平的差距,建立和发展同西方发达国家的经济技术合作关系,以至对不久以后的对外开放和参与国际竞争,起到了承前启后、积蓄经验的作用。当然,无论是156项工程还是“四三方案”,都没有外资企业的进入。

党的十一届三中全会将对外开放确定为长期基本国策,引进外资发展外资企业成为所有制结构调整的一个重要方面。在当时条件下,迫切需要对外国投资者的合法利益予以法律保障。1979年全国人大通过《中外合资经营企业法》,允许外国法人和自然人按照平等互利原则,与中国企业和其他经济组织创办有限责任公司。1986年颁布《外资企业法》,允许外国法人和自然人在中国境内举办外资企业。1988年颁布《中外合作经营企业法》。这就从法律上解除了外资的后顾之忧。1991年又制定通过了《外商投资企业和外国企业所得税法》,给予外资企业以

税收优惠,制造业和服务业外资企业持续增长。东部沿海一些地区依靠外资,从落后的农业和低端工业经济迅速发展起先进的出口加工业,成长为具有世界影响的现代制造业名城。

外资发展迫切需要扩大对外开放的广度和深度。在开放广度方面,1980年5月设立深圳、珠海、汕头、厦门4个经济特区,以特殊的经济政策和管理体制吸引外资,引进国外先进技术和管理经验。1984年5月中央设立大连、上海等14个沿海开放城市,1985年进一步将长三角区域、珠三角区域和闽南三角区划为沿海经济开放区。1992年以后,沿江、内陆和沿边城市不断列入开放范围,开放区域进一步扩大。在开放深度方面,1990年4月中央决定开发开放浦东,通过10项优惠政策吸引外商投资,承接国际产业转移;同年6月上海设立外高桥保税区,成为中国首家保税区。此后出口加工区、保税物流园区作为引进外资的特殊监管区域相继出现,2008年进一步整合为综合保税区和保税港区,成为开放层次最高、优惠政策最多、功能最齐全、手续最简便的对外开放区域。

随着外资企业增多,引导和管理外资的政策逐步完善。1997年12月国务院批准了《外商投资产业指导目录(1997)》,将外商投资产业领域划分为鼓励、限制和禁止三类,指导外商投资产业领域选择。2002年2月国务院颁布《指导外商投资方向规定》,将外商投资项目分为鼓励、限制、禁止和允许四类,并规定了各类投资项目的确定原则。前三类的外商投资项目,列入《外商投资产业指导目录》。这三类以外的外商投资项目为允许类,不列入《外商投资产业指导目录》。在这个文件精神指导下,2002年3月出台了新的《外商投资产业指导目录(2002)》。此后根据党的十六大和党的十七大精神,于2004年、2007年和2011年分别对《外商投资产业指导目录》进行了修订,开放领域不断扩大,利用外资方式不断创新。在2010年国务院发布《关于进一步做好利用外资工作的若干意见》中,还明确外商投资企业同等享受国家产业调整和振兴规划中的政策措施。

党的十八大以来,外管理体制改革迈出新步伐,利用外资的政策更加成熟和完善,稳定了外商投资规模和速度,改善了引进外资质量。党的十八届三中全会提出统一内外资法律法规,探索对外商投资采取准入前国民待遇加负面清单的管理方式,进一步开放金融、教育、文化、医疗等服务业和一般制造业。2015年5月出台的《中共中央国务院关于构建开放型经济新体制的若干意见》,提出加快外商投资审批和产业指导的管理方式向准入前国民待遇加负面清单的管理模式转变,分批放开服务业领域外资准入限制。2015年和2017年分别对《外商投资产业指导目录》进行了修订,限制性措施从2011年的180条减少到2017年的63条,现代农业、先进制造、节能环保、新能源和现代服务业等领域利用外资增加。2017年国务院发布《关于扩大对外开放积极利用外资若干措施的通知》和《关于促进外资增长若干措施的通知》,明确了提升外商投资环境法治化、国际化、便利化水平的措施。党的十九大决定全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度,明确平等对待在中国境内注册的所有企业。上述改革举措为外商投资在市场准入和政府服务上享受国民待遇提供了制度保障,有利于在稳定规模的基础上提高利用外资质量。

4. 积极稳妥发展混合所有制经济

新中国成立初期的公私合营是混合所有制经济的雏形。1954年9月通过的《公私合营工业企业暂行条例》,第一条明确公私合营的目的在于逐步完成社会主义改造;第二条规定公私合营应当根据国家的需要、企业改造的可能和资本家的自愿;第三条明确合营企业中,社会主义成分居于领导地位,私人股份的合法权益受到保护;第十七条规定合营企业的盈余,在依法缴纳所得税后的余额,应当就企业公积金、企业奖励金和股东股息红利3个方面,加以合理分配。公私合营虽然最终将资本主义工商业变成全民所有制企业,但也为新时期混合所有制经济的发展积累了宝贵的经验。

随着多种经济成分的发展,20世纪80年代初出

现了混合所有制成分。如横向经济联合中发展起来的各种经济联合体,各种股份、合营和合伙企业,但混合所有制在所有制构成中的占比不高。党的十二届三中全会肯定了这种经济形式,提出在自愿互利的基础上发展全民、集体、个体经济之间的合作经营和经济联合。党的十四大延续了这一政策。党的十五大正式提出了混合所有制经济的概念,此后成为一个发展方向。2015年印发的《中共中央国务院关于深化国有企业改革的指导意见》提出稳妥推动国有企业发展混合所有制经济,成熟一个推进一个,切实保护混合所有制企业各类出资人的产权权益。鼓励非国有资本投资主体参与国有企业改制重组或国有控股上市公司增资扩股以及企业经营管理,完善外资安全审查工作机制。在国有资本入股非国有企业方面,充分发挥国有资本投资、运营公司作用,采取市场化方式对非国有企业进行股权投资。

2015年9月,国务院出台了《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》,重申深化国有企业混合所有制改革的积极作用,制定了分类和分层推进国有企业混合所有制改革措施。分类是针对主业处于充分竞争行业和领域的商业类国有企业、主业处于重要行业和关键领域的商业类国有企业以及公益类国有企业进行混改。竞争性行业和领域的商业类国有企业混改目标是增强国有经济活力、放大国有资本功能、实现国有资产保值增值,采取整体上市等方式引入其他国有资本和非国有资本。重要行业和关键领域的商业类国有企业混合所有制改革,应保持国有资本控股地位,支持非国有资本参股,并规定了需要国有独资、绝对控股和控股的产业领域。公益类国有企业混改重点在规范,根据行业和领域业务特点,分类推进投资主体多元化。分层是在子公司层面、集团层面和地方层面进行混改。子公司层面即国有企业集团公司二级及以下企业,以研发创新、生产服务等实体企业为重点引入非国有资本。集团公司层面在国家有明确规定的特定领域,坚持国有资本控股。在其他领域,通过整体上市和并购重组等方式调整国有股权比例,引入各类投资者。地方层

面从本地实际出发,贯彻落实中央要求,制订完善改革方案,确保改革依法合规、稳妥推进。

混合所有制改革是国有企业改革的突破口。2018年中央企业各级子企业中新增混合所有制企业1003户,引入非国有资本总量901.5亿元;1877户地方国有企业开展混合所有制改革,同时有1098户地方国有企业入股非国有企业。上市公司已经成为中央企业运营的主体,中央企业资产的65%、营业收入的61%、利润总额来源的88%都在上市公司。党的十九大报告提出“深化国有企业改革,发展混合所有制经济,培育具有全球竞争力的世界一流企业”,围绕这个目标,中央经济工作会议和2019年两会明确要求商业一类的国有企业、国有资本投资公司、国有资本运营公司都要加大混合所有制的改革力度,创建世界一流示范企业;扩大重点领域的混合所有制改革,电力、油气、铁路等自然垄断行业要根据不同行业特点实行网运分开,将竞争性业务全面推向市场;同时要深化混合所有制改革的内涵,更加注重混改的质量和效果。

四、新时代所有制结构调整及制度创新的着力点

中国社会主要矛盾的转化和生产力发展的新要求,必然引致各种经济成分在国民经济中的功能地位和比例关系发生变化。新时代在多层次的生产力中,以生产社会化特征的先进生产力位居主导地位。只有坚持公有制主体地位并使国有企业在中国社会主义经济基础中起支柱作用,才能适应生产力发展要求。与公有制经济适合承担社会目标和公共利益不同,非公有制经济与市场需求贴合紧密,更强调追求经济目标和私人利益。公有制和非公有制经济犹如中国经济的两翼,在建设现代化强国的征程中缺一不可。如何使各种所有制成分在国民经济中所占比例和功能布局更趋合理,既能坚持和巩固公有制的主体地位,又能促进非公有制经济成分的健康发展,是新时代所有制结构调整必须遵循的原则。

迄今为止的理论探索和实践经验表明,事先很难确定所有制结构的最优标准和公有制为主体的最

低占比。即使公有制经济占比趋势性下降变缓,今后相当长时间内公有制经济很大可能也不会重新获得数量占比优势。但40年改革实践告诉我们,在社会主体市场经济体制下,一种经济成分是否起主体或主导作用,其主体或主导作用会不会被其他经济成分取代,不能只看一些指标在各种经济成分中的占比,还要看主要指标的绝对值,起决定作用的是其在国民经济中的分布领域、整体竞争力和服务国家战略的能力,在推动创新发展、绿色发展等关系国家长远发展方面发挥的引领示范作用。新时代所有制结构调整,既要保持公有制经济主体地位和国有经济主导作用,体现国家战略目标、国际竞争格局、各种所有制经济能力素质等因素的要求,又要发挥各种所有制经济的各自和综合优势,实现共同发展。在市场经济条件下,各种所有制经济都必须接受市场竞争的洗礼和检验,公有制的主体地位也只能在平等竞争中依靠市场竞争力来巩固。但是,各种所有制经济在市场中平等竞争,并不意味着应该完全由市场来决定各种经济成分在所有产业进而在所有制结构中的地位 and 比重,而是应该发挥政府和各方面作用,根据各种所有制经济特点、国家战略需要和执行国家战略的能力,合理引导各类经济成分的产业分布,实现所有制结构新的调整。

第一,优化中央和地方国有企业布局,发展壮大混合所有制经济

保障公有制经济主体地位和国有经济主导作用,必须继续推动国有经济向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域集中,向服务国家战略和宏观经济政策目标的关键领域集中,向不能和不具备引入竞争条件的行业垄断环节集中,向私人资本无力和不愿意进入的行业领域集中,向能够引领和带动新兴产业发展的制高点集中。在关系国家安全、自然垄断、基础设施、能源矿产、公共产品和战略性新兴产业等产业和领域,以及私人利益与公共目标存在冲突且现有制度没有完善到能够有效地使私人利益服务公共利益的领域,国有经济应该保持控制力和影响力,防止商业寡头和外国资本威胁

国家经济安全。中央企业应强化基础性、公益性和先导性功能定位,巩固其在航空、航天、武器装备、军民融合等领域的领军地位,保持在能源、化工、冶金、电子信息、先进装备、新材料等重要产业占比,在新兴产业和战略性新兴产业攻克一批核心技术形成领先优势。地方国有企业在服务国家和区域经济社会发展大局,不断优化创新创业环境,向区域和城市基础设施、科技和产业创新平台、投融资平台、民生改善的重点和关键领域集中,积极参与基础设施和重要平台投资、建设、运营和管理,在推动重大项目建设、打造重大功能平台、实施创新发展和引领产业转型升级等方面发挥主导作用。

混合所有制经济作为党的十九大重点强调需要大力发展的所有制形式,兼有公有制经济与非公有制经济的优点,是新时代发展壮大公有制经济新的途径。随着混合所有制经济发展,公有制为主体在量和质上会有新的体现。从数量上看,公有制经济占各类经济成分总资本的比重保持在合理水平,混合所有制经济中的国有资本在整个公有制经济中占比可能大幅度提高。国有资本控股的混合所有制经济在重要行业和关键领域所占比重,自然属于国有经济占比。从本质上看,公有制经济在关系国家安全、国民经济命脉和国计民生的重要行业和关键领域、重点基础设施、前瞻性战略性新兴产业中,拥有一批领军企业和骨干企业,核心业务领域形成核心能力,部分企业制造和研发能力达到或接近世界领先水平,在引领产业发展和技术创新上发挥主导作用。今后一个时期的所有制结构,公有制经济在结构占比上不大可能恢复绝对优势,但全民所有制企业在质上仍然掌握国民经济命脉,是保障国家综合实力和国际竞争力的中坚力量。因此,国有资本应该重视发挥投资运营平台作用,采取股权投资和增资扩股等方式吸收非国有资本,发展国有控股的公司制企业,撬动更多社会资本,放大国有资本功能。大力推进国有企业强强联合和战略重组,组建一批国有资本投资运营公司,提高中央企业和地方国有企业整体竞争力,打造一批世界一流企业。推动行业领

军和骨干国有企业牵头发起设立产业投资基金,创新企业投融资模式,以增量优化促进存量调整,有效发挥引领带动作用。

第二,完善落实非公有制经济政策和建立新型政企关系,提高非公有制经济发展水平

民营企业虽然企业数量等主要经济指标占比提高,但发展政策环境落实不到位,绝大多数企业处于产业链价值链低端,治理不规范、融资条件过高、技术创新能力弱等问题仍然突出,总体发展水平不高。提高非公有制经济发展水平,重点是提高民营经济发展水平。为此,必须充分认识非公有制经济在中国经济社会发展中的积极作用,完善落实中央和地方促进非公有制经济发展的政策措施。推进市场准入法制化,制定民间资本投资市场准入负面清单,鼓励支持民间资本平等进入清单外所有行业和领域。严格执行企业投资市场准入负面清单制度,定期调整公布企业投资市场准入负面清单,鼓励和支持民间资本投资负面清单外项目,严禁各级政府以规范性文件、会议纪要、歧视性招标公告等形式,擅自设置或提高非公有制经济准入门槛。把吸收公有制经济参股和参加国有企业公司制改造作为非公有制经济转型提升发展的重要途径。鼓励民营企业建立现代企业制度,提高企业治理能力,引导民营企业将家族式管理转变为职业经理团队型管理,解决民营企业吸纳现代企业元素不够的问题。督促引导非公有制企业吸纳外部资本和人才,增强企业内在活力和创造力,解决资本规模小、人才缺乏、研发能力不强、成本优势弱化等问题,加快产业转型升级和发展战略提升。

政商关系也是影响非公有制经济发展的重要因素。多数民营企业与政府没有建立正常的政商关系,许多民营企业家谋求通过与政府官员个人关系来获得支持,这不仅催生了商业贿赂等腐败问题,而且使企业偏离了通过管理和创新实现发展的正确轨道。党的十八大以来,随着反腐败和放管服改革的深入推进,企业家充分认识到依靠非正常的政商关系不可能实现企业可持续发展。习近平总书记提出

要建立亲清新型政商关系,纠正了一个时期以来对政商关系的错误认识,为政商关系调整和发展指出了原则和方向。亲清新型政商关系应该是建立在制度化、法治化基础上的服务与被服务关系。政府部门工作人员与企业家都是中国特色社会主义的建设者,理想信念和根本目标不存在冲突,但职责分工不同。政府领导干部要信任和支持企业家,确保政府高效率开展政务服务,积极作为、靠前服务,主动了解企业诉求并帮助解决企业困难,积极为非公有制企业发展排忧解难,使非公有制企业充分享有市场经营的自主权和获得感。尤其要解决好一些党政干部不愿与企业家联系交往、不敢帮助企业解决困难和对其正当要求置若罔闻的问题。企业家也要信任和支持政府工作,严守法律、合法经营、勤劳致富,主动表达诉求、积极建言献策、勇于担当责任。政府和企业都要构建反腐新机制,不搞官商勾结,恪守法治底线,建设廉洁互信、各尽其责、共谋发展的新型政商文化,实现非公有制经济健康发展。

第三,加强产权保护和公平竞争制度建设,促进各种所有制企业的充分发展

所有制结构调整,有行政手段也有市场竞争手段。改革开放实践中,公有制和非公有制企业都进入市场,国有企业被改造成市场竞争主体,市场在所有制结构调整中的作用不断加强。产权制度是公平竞争的必需品,保护各类所有制企业的合法权益和公平竞争离不开健全的产权制度。各种所有制经济的充分发展,产权保护和公平竞争是不可或缺的基础性制度。经过40年的持续调整,中国特色社会主义所有制形成了一体多元的有机整体,公有制经济和非公有制经济都得到了较快发展。各种所有制企业的充分发展,特别是稳定非公有制经济的预期迫切需要完善的产权和公平竞争的制度保障。要以公平为核心原则完善产权保护制度,依法保护各种所有制经济组织和自然人财产权及合法利益,平等获取稀缺生产要素和市场准入的权利。促进各种所有制企业的公平竞争,迫切需要解决产业政策与竞争政策的冲突,治理地方保护,加快要素配置市场化改

革,落实非公有制企业在市场准入、资源要素和政府服务等方面与国有企业享受同等待遇的政策,推动非公有制企业以独资、参股、控股等多种方式进入能源、环保、金融、交通、健康、教育等领域。在招标投标、政府采购等领域,严格进行公平竞争审查,确保各种所有制企业平等参与。在项目核准、融资贷款、政策支持等方面解决非公有制企业受到不合理歧视、约束和限制等问题,实现各种所有制企业的公平竞争。加强社会主义市场经济法治建设,加快修订法律、法规和政策中妨碍公平竞争的条款,加大知识产权保护力度,把各种所有制的共同发展落实到法律保障上来。

参考文献:

- [1]薛暮桥.论社会主义集体所有制[J].经济研究,1978(10).
- [2]孙治方.论作为政治经济学对象的生产关系[J].经济研究,1979(8).
- [3]董辅初.关于我国社会主义所有制形式问题[J].经济研究,1979(1).
- [4]蒋学模.论我国社会主义全民所有制的性质和形式[J].学术月刊,1979(10).
- [5]汪海波.关于社会主义国家所有制企业生产目的的探讨[J].经济研究,1980(12).
- [6]汪海波.关于社会主义集体所有制企业生产目的的探讨[J].求索,1981(2).
- [7]郭克莎.中国所有制结构变动与资源总配置效应[J].经济研究,1994(7).
- [8]陈甲优.所有制结构的演变逻辑及其在当代的尝试[J].中共中央党校学报,1998(3).
- [9]张卓元.所有制结构的重大调整和公有制实现形式的大胆探索[J].中国特色社会主义研究,1999(2).
- [10]周叔莲.二十年来中国国有企业改革的回顾与展望[J].中国社会科学,1998(6).
- [11]沈坤荣.改革二十年我国所有制结构变动对产业结构变动的影响分析[J].管理世界,1999(2).

[12]刘国光,董志凯.新中国50年所有制结构的变迁[J].当代中国史研究,1999(5).

[13]朱光华,陈国富.中国所有制结构变迁的理论解析[J].经济学家,2001(3).

[14]郭飞.深化中国所有制结构改革的若干思考[J].中国社会科学,2008(3).

[15]黄文忠.改革开放30年来我国社会主义所有制结构理论的重大突破[J].福建论坛(人文社会科学版),2011(4).

[16]孙早,王文.产业所有制结构变化对产业绩效的影响——来自中国工业的经验证据[J].管理世界,2011(8).

[17]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[J].经济学动态,2012(10).

[18]裴长洪.中国公有制主体地位的量化估算及其发展趋势[J].中国社会科学,2014(1).

[19]李艳秋.中国特色社会主义所有制结构的演变及启示[J].中国特色社会主义研究,2014(2).

[20]吕政.中国经济改革的实践丰富和发展了马克思主义政治经济学[J].中国工业经济,2017(10).

[21]唐宗焜.从实践看我国生产资料所有制结构[J].经济研究,1981(6).

The 70 Years of Ownership Structure Reform and Prospects in P. R. China

Liu Jiejiao Wang Dehua

Abstract: The change of ownership structure is an important theoretical and practical issue in the overall relationship of China's basic economic system. From the founding of New China to 1957, the socialist transformation of agriculture, handicrafts, and capitalist industry and commerce was basically completed. The vast majority of industry was mastered by enterprises owned by the whole people. After the reform and opening-up, the proportion of the public-owned economy showed a trend of decline, the status of the non-public ownership economy was significantly improved, and the ownership structure showed a new pattern. The layout of the state-owned economy has undergone major changes, and the state-owned economic vitality, control, driving and anti-risk capabilities have improved significantly. The functioning of state-owned enterprises in public welfare, strategic and policy has become clearer. In the adjustment of ownership structure, the understanding of the economic status and layout of various ownership systems has been deepened. The non-public economy such as individual economy, private economy and foreign capital economy has become an important part of the socialist market economy. The 19th National Congress of the Communist Party of China proposed that socialism with Chinese characteristics should enter a new era. The new era must be based on the transformation of major social contradictions and the requirements for the development of productive forces in our country, "two unwavering" and mixed ownership economy. For guidance, we will continue to adjust the central and local state-owned economic layout with institutional innovation, improve the development level of the non-public ownership economy, better promote the common development of multi-ownership economies, and achieve new adjustments in the ownership structure.

Key words: Reform and Opening-up; ownership Structure; The Basic Economic System; State-owned Enterprise Reform