“十四五”时期我国所有制结构的变化趋势及优化政策研究*

中国社会科学院经济研究所课题组

摘要:本文通过梳理我国所有制结构演进的政策基础、分析“十三五”时期我国所有制结构现状和问题,判断了“十四五”时期我国所有制结构变化的基本趋势,进而提出了所有制结构优化政策体系。本文认为,“十三五”时期国有、民营和外资三种所有制的比例关系已经不再呈现大幅度的趋势性变化,我国公有制为主体、多种所有制经济共同发展的所有制格局已经基本成熟。但是,国有经济布局存在“大而不强”“大而不优”的问题,混合所有制改革还存在改革协同性差、“混而未改”等问题,非公经济的营商环境还有待进一步提高。本文判断“十四五”时期我国所有制结构变化呈现出宏观层面混合所有制结构基本稳定、微观层面混合所有制结构加速融合的基本趋势。基于上述分析判断,本文围绕完善市场政策体系、深化国企国资改革、发展非公经济三方面提出了一系列政策思路。

关键词:所有制结构　两个毫不动摇　国有经济　非公经济　“十四五”时期

改革开放40多年的实践表明,毫不动摇巩固和发展公有制经济,毫不动摇鼓励、支持和引导非公有制经济发展,坚持和完善“公有制为主体,多种所有制经济共同发展”的社会主义基本经济制度,是中国创造经济增长奇迹的一条重要经验。“十四五”时期中国经济进入高质量发展阶段,我国所有制结构变化应该与我国经济进入高质量发展阶段相适应,因此,“十四五”时期需要回答如何深化国有经济战略性调整、如何创造国有经济与非国有经济公平竞争环境以实现共同发展、高质量发展阶段完善所有制政策等重大问题。为此,本研究聚焦四个方面的内容:我国所有制结构演进的政策基础、我国所有制结构的现状与问题、“十四五”时期我国所有制结构变化的基本趋势、“十四五”时期完善所有制结构的重大政策思路。

一、我国所有制结构演进的政策基础

改革开放40年的实践表明,毫不动摇巩固和发展公有制经济,毫不动摇鼓励、支持和引导非公有制经济发展,公有制经济和非公有制经济共生共荣、共同发展,是造就中国经济增长奇迹的一条重要经验,“两个毫不动摇”无疑已经成为中国智慧和中国方案的重要内涵。党的十九届四中全会把公有制为主体、多种所有制经济共同发展的混合所有制经济制度,按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度和社会主义市场经济体制等作为中国特色社会主义基本经济制度,把经济运行机制或者说资源配置方式和所有制、分配制度并列进行制度化,体现了社会主义制度优越性、包容性和与时俱进的特殊品质,也凸显了公有制为主体、多种所有制经济共同发展的混合所有制经济对中国特色社会主义建设的重大意义。

通过梳理党的有关深化经济体制改革的文件,可以看到从“纯而又纯”的公有制经济一统天下的格局,到公有制经济为主体、个体和私营经济以及不同形式的外资经济共同发展的所有制结构变化路径。

党的十四大指出,“在所有制结构上,以公有制包括全民所有制和集体所有制经济为主体,个体

---

* 课题组负责人:黄群慧;课题组成员:杜创、杨新铭、汤铎铎、欧阳耀福、王世强、王泽宇。本文是课题总报告,由课题负责人在各课题组成员提供的子报告基础上进行综合和研究撰写而成。

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，不同经济成分还可以自愿实行多种形式的联合经营。”①这就明确了公有制经济与非公有制经济的关系，即主体和补充。党的十四届三中全会对公有制主体地位进行了说明，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”。② 而所有制结构进一步调整的方针则确定为，“在积极促进国有经济和集体经济发展的同时，鼓励个体、私营、外资经济发展，并依法加强管理。”③

党的十五大确定了社会主义初级阶段基本经济制度，即“公有制为主体、多种所有制经济共同发展”。④ 其中，公有制作为社会主义经济制度的基础，其主体地位主要体现在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并对经济发展起主导作用。非公有制经济是我国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》从理论上阐释了所有制结构多样性是由我国社会主义初级阶段生产力水平的多层次性所决定的。这就为非公有制经济快速发展提供了理论基础。此后，坚持和完善基本经济制度就成为所有制结构调整的主要方针。

党的十六大进一步提出了“两个毫不动摇”：“第一，必须毫不动摇地巩固和发展公有制经济……。第二，必须毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展。个体、私营等各种形式的非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分，对充分调动社会各方面的积极性、加快生产力发展具有重要作用。”⑤至此，非公有制经济和公有制经济不再是对立存在的，而是共融于社会主义市场经济的两个部分。2003年，党的十六届三中全会进一步提出，“产权是所有制的核心和主要内容”，⑥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。为了促进非公有制经济的发展，开始放宽市场准入，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、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。为了促进非公有制经济的发展，2005年国务院通过并下发《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”)，并开始建设相关配套制度，垄断行业(除关系经济安全的行业外)大都在理论和政策层面上向民营经济开放；2010年国务院以国发〔2010〕13号印发《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”)，旨在进一步拓宽民间投资的领域和范围，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都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”的前提下平等保护物权。

党的十八届三中全会进一步强调，“公有制为主体、多种所有制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。”⑦强调基本经济制度是社会主义制度的重要支柱意味着非公有制经济已经逐渐取得了与公有制经济同等重要的地位。因此，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《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。”⑧此外，《决定》还指出，混合所有制经济是

①江泽民：《加快改革开放和现代化建设步伐，夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利》，《江泽民文选》(第一卷)，人民出版社2006年版，第227页。

②③《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，《人民日报》1993年11月17日，第1版。

④江泽民：《高举邓小平理论伟大旗帜，把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》，《江泽民文选》(第二卷)，人民出版社2006年版，第19页。

⑤江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》，《江泽民文选》(第三卷)，人民出版社2006年版，第547～548页。

⑥《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，《人民日报》2003年10月22日，第1版。

⑦⑧《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，《人民日报》2013年11月16日，第1版。

基本经济制度的重要实现形式,这就为公有制经济和非公有制经济,特别是国有经济和非国有经济的进一步融合奠定了思想和政策基础,也为非公有制经济赢得了公平发展的环境,为废除各种形式的不合理规定和消除各种隐性壁垒扫清了制度障碍。显然,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完善现代企业制度,这样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,将国有资本投资进一步向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域集中。

党的十八届四中全会的重要价值在于确立了法律在市场经济中的重要作用,强调“社会主义市场经济本质上是法治经济”。① 而要真正落实党的十八届三中全会所确定的“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”,就必须完善社会主义市场经济法律制度,规范市场主体的行为,并确保不同市场主体在法律面前的平等地位,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财产权。

党的十九大勾勒了新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略,其中一项重要内容就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”,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,并推动国有资本“做强做优做大”和培育具有全球竞争力的世界一流企业。从党的十九大报告内容看,已经把基本经济制度(主要是所有制结构)和分配制度以及市场经济体制都作为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略看,这三项内容已经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”②统一于社会主义基本经济制度,是一个政策制度化的过程。应该说,市场经济体制、多种所有制和分配制度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,又体现社会主义特色——不仅要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,还要更好发挥政府作用。只有把两个方面讲全了才能避免误解,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,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。

在上述文件和政策的背后,是现实国有经济和非国有经济的快速发展。中国以不断深化国有企业改革为核心毫不动摇巩固和发展公有制经济。作为中国经济体制改革的中心环节的国有企业改革,经历了复杂曲折的40多年历程,是一场前无古人、后无来者的伟大变革。40多年来,国有企业从传统的计划经济体制下的附属物,逐步向市场经济体制下的现代企业——“新型国有企业”转变。这个过程大致经历了四个时期:1978—1993年的以扩大国有企业自主权为主要改革内容的放权让利时期;1993—2003年的以建立现代企业制度为主要改革内容的制度创新时期;2003—2013年的以建立新的国有资产管理体制为主要内容的国资监管时期;2013至今的以基于功能分类深化国有企业为主要内容的分类改革时期。一方面,经过四个时期,尤其是十八大以来通过深化混合所有制改革、推进国有经济战略性重组,公有制经济发展取得了巨大的成就,国有企业在社会经济发展、国计民生、科技进步、国家安全方面发挥巨大的作用;另一方面,在党的政策支持鼓励和引导下,非公有制经济实现了从无到有、由小变大、从弱到强的发展过程。1978年拉开了非公有制经济发展的序幕,党的十二大肯定了个体经济是社会主义公有制经济不可缺少的补充,党的十三大又明确了民营经济是公有制经济的必要和有益的补充,党的十五大进一步指出非公有制经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分。2002年,党的十六大正式提出“两个毫不动摇”,党的十七大以后,《物权法》《企业所得税法》等规范平等竞争的法律相继出台,从法律层面确立了非公有制经济的平等市场地位,并搭建了全方位、多层次、可操作的支持非公有制经

①《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,《人民日报》2014年10月29日,第1版。

②《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度　推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,《人民日报》2019年11月6日,第1版。

济发展的政策框架。党的十八大提出坚持“两个毫不动摇”，进一步指明了坚持和完善基本经济制度、发展非公有制经济的方向和着力点。党的十八大以来，习近平总书记多次强调，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，非公有制经济在我国经济社会发展中的地位和作用没有变，我们鼓励、支持、引导非公有制经济发展的方针政策没有变，我们致力于为非公有制经济发展营造良好环境和提供更多机会的方针政策没有变。习近平新时代中国特色社会主义经济思想则深入阐述了新时代如何坚持和完善中国特色社会主义基本经济制度，科学回答了非公有制经济发展最紧要、最现实的重大理论和实践问题。正是在党的政策支持引导下，我国非公有制经济发展取得伟大的成就，在稳定增长、促进创新、增加就业、改善民生等各方面都发挥了十分重要的作用。

总之，我国所有制结构从单纯公有制经济格局到公有制为主体、多种所有制共同发展的混合所有制经济格局，是一个以不断深化国有企业改革为核心、毫不动摇巩固和发展公有制经济的过程，也是一个在党的政策支持鼓励和引导下非公有制经济实现了从无到有、由小变大、从弱到强的发展过程，更是我们党不断探索和巩固社会主义初级阶段基本经济制度的过程。

二、我国所有制结构的现状与问题

从国有、民营与外资经济三者比例的所有制结构看，改革开放以来存在着国有经济数量占比下降、民营和外资经济数量占比快速上升的总体变化趋势。近些年来尤其是“十三五”时期，这种趋势呈现出一些新的变化。总体上，所有制结构呈现出相对稳定的趋势，国有经济呈现出从快速下降到相对稳定的过程，相反，民营经济和外资经济则从快速上升到相对稳定。而从企业注册形式看，以股份有限公司、有限责任公司、股份合作企业和联营企业注册的混合所有制经济占比则呈现出快速上升的过程。具体而言，我国所有制结构的现状主要呈现出以下一些特征和问题。

（一）所有制结构的总体状况

“十三五”时期国有经济、民营经济和外资经济“三分天下”的基本格局趋于稳定。虽然因行业差异以及资产、就业和具体经营指标差异，三类主体具体占比会有差异，近几年各个指标占比也有所波动，但在整体经济中，国有、民营和外资经济三种所有制的比例关系已经不再呈现大幅度的趋势性变化，我国公有制为主体、多种所有制共同发展的所有制格局已经基本成熟。

首先，从图1所示我国工业企业资产构成看，我国国有控股企业的资产占比自2005年48.1%下降到2014年38.8%，10年下降10个百分点左右，但2014—2018年资产占比只是有些波动，基本稳定；而外资企业资产占比也在经历了类似的下降7个百分点左右的过程后，近5年也基本稳定在20%左右；私营企业资产占比在经历10年间上升接近10个百分点左右的过程后，近5年也基本稳定在略高于20%的状态。虽然一些股份有限公司、有限责任公司因并不存在绝对控股方，而在统计上无法明确归结到这三类企业中，但这并不影响本文下这样的判断：从工业企业资产结构看，公有制为主体、多种所有制共同发展的所有制格局已经基本形成并趋于稳定。

实际上，并不仅仅工业呈现这样的特征，除了一些关键的战略性、自然垄断性、事关国家安全等行业外，整体上国有、民营和外资经济的经营性资产“三分天下”的所有制格局基本形成并趋于稳定。图2为工业和批发零售业、住宿餐饮业的总资产按照注册企业类型分类的占比。有限责任公司和股份有限公司可能具有不同性质的股东，统计上的归类比较困难。考虑到国有企业公司化、股份制改革和混合所有制改革不断深化推进，这其中国有企业占很大比重，而且占有较大比重的是具有国有和非国有混合所有股权结构的企业，即国有混合所有制企业。所以，从具有统计数据的社会经营性资产看，国有经济依然占据着重要位置。同时，非国有经济的资产总额已具有相当规模，私营和外资经济有了较大发展。截至2018年末，在146万亿元的经营性社会总资产中①，排在第一位的是以股

①这里的总资产统计口径包括规模以上工业企业，限额以上批发零售企业以及限额以上餐饮住宿企业，《中国统计年鉴》只提供了这些行业的经营性资产数据。

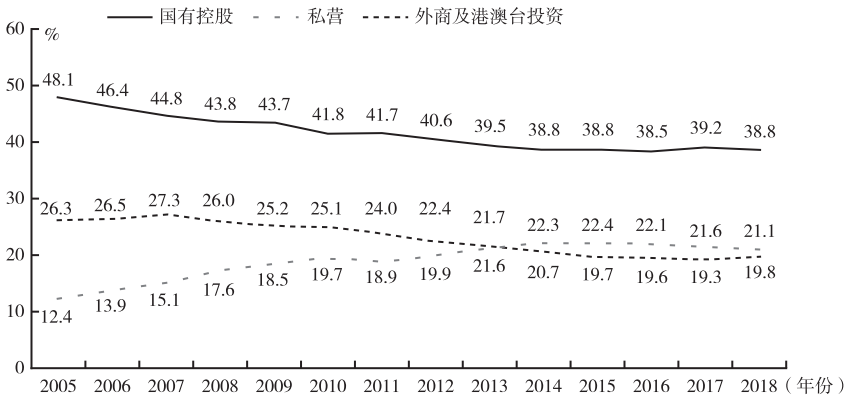

图 1　不同所有制规模以上工业企业资产构成

数据来源:《中国统计年鉴》(2019)。

份有限公司和有限责任公司形式存在的,其资产为 77.6 万亿元,占全部社会总资产的 53.06%,成为公有制经济的重要实现途径。这在一定程度上也体现了混合所有制经济已经占相当大的比重。排在第二位的是私营企业资产,为 33.0 万亿元,占 22.54%。外资企业资产排在第三位,为 27.6 万亿元,约占 18.88%。国有企业和集体企业资产之和为 7.8 万亿元,占总资产的 5.36%。

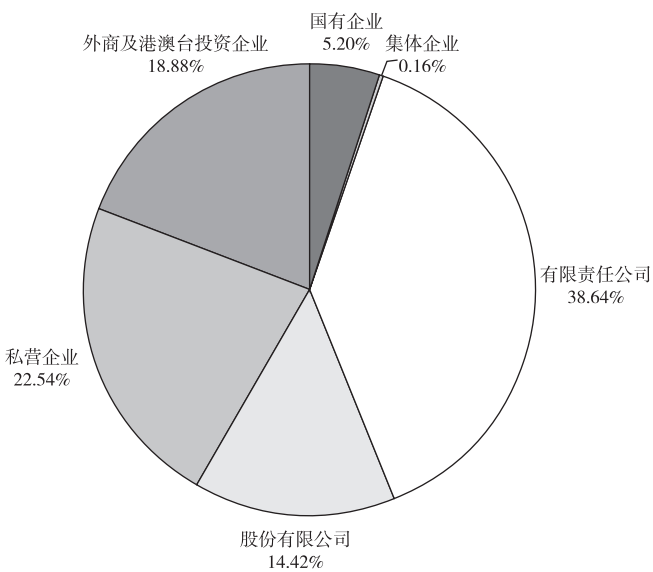

图 2　2018 年总资产的所有制构成

数据来源:《中国统计年鉴》(2019)。

进一步从就业指标看,如表 1 所示,2005—2014 年国有企业和集体企业总体就业占比呈下降趋势,私营企业和个体经济就业呈现大幅上升趋势,有限责任公司和股份有限公司就业具有明显上升特点,外资企业就业略有上升。2014—2018 年,这种变化趋势还有一定的延续,但总体已经相对稳定,外资企业和国有企业就业略有下降,私营企业和个体经济就业仍明显上升。从就业数量占比看,民营企业和个体企业无疑对就业贡献最大,2018 年已经占 56%,占了半壁江山。其次是能在很大程度上体现为国有混合所有制企业的股份有限公司与有限责任公司,两者共占 19%。国有和集体企业共占 14%。外资企业就业占比最低,为 5%。这种就业构成在一定程度上反映了不同类型企业的资本有机构成差异(民营企业和个体经济的资本有机构成总体比较低,外资企业资本有机构成比较高),但同样能够说明我国所有制结构所呈现出的公有制主体、多种所有制共同发展的格局,也呈现出这种结构逐步趋于稳定的基本状态。

表1 不同所有制的就业结构变动(%)

年份	就业总计(万人)	国有企业	集体企业	有限责任公司	股份有限公司	私营企业	外商和港澳台投资企业	个体
2005	28389	23	3	6	2	12	4	10
2006	29630	22	3	6	3	13	5	10
2007	30953	21	2	7	3	15	5	11
2008	32103	20	2	7	3	16	5	11
2009	33322	19	2	7	3	17	5	13
2010	34687	19	2	8	3	18	5	13
2011	35914	19	2	9	3	19	6	15
2012	37102	18	2	10	3	20	6	15
2013	38240	17	1	16	5	22	8	16
2014	39310	16	1	16	4	25	8	18
2015	40410	15	1	16	4	28	7	19
2016	41428	15	1	15	4	29	6	21
2017	42462	14	1	15	4	31	6	22
2018	43419	13	1	15	4	32	5	24

数据来源:《中国统计年鉴》(2019)。

注:因股份合作单位和联营单位的历年就业占比不足1%,表中没有呈现。

"十三五"时期公有制经济与非公经济之间所有制结构趋于稳定的变化特征,体现了公有制与非公有制经济共同发展的格局,并不存在近几年颇具争议的"国进民退"问题,除非相对于一直以来国有经济占比下降这个趋势而言,将"十三五"时期国有经济占比相对稳定认为是存在"国进民退"。需要指出的是,在混合所有制企业为主要企业形式、混合所有制经济占主导的当今格局下,笼统地认为是"国进民退"或者"国退民进"已经没有太大的意义。另外,由于国有企业和非国有企业的功能定位差异以及由于历史原因在产业链条的位置差异,经济周期波动可能会对国有或者非国有经济有不同的影响,此时在市场上出现国有资本收购民营企业或者民营企业参与国有企业"混改"的情况,也可能都是正常的企业市场行为①,尽量避免用"国进民退"或者"国退民进"这些笼统的具有意识形态的概念来描述,问题的关键是国有经济与非公有制经济是否具有公平竞争的环境。

(二)国有经济发展及存在问题

基于党的十八大精神,"十三五"时期国企国资改革从两个层面推进,宏观层面基于国有资本功能定位,通过企业战略性重组不断调整国有经济布局;微观层面深化混合所有制改革,推进现代企业制度改革和完善公司治理结构。这两个层面都取得了重要进展,但也都存在一些关键问题。

1. *宏观层面:国有资本布局与结构优化。*在宏观层面,国有资本战略性重组国有企业平均资产规模稳步提高,总体上国有资本总量上也扩张明显,较好地实现了"做大"目标。2018年全国国有企业资产总额210.4万亿元,国有资本权益总额58.7万亿元,分别是2015年的1.8倍和1.5倍,而且,"十三五"时期国有经济扩张速度大于"十二五"时期,2018年比2015年国有企业资产总额和资本总额提高的倍数,要高于2015年比2012年提高的倍数,分别高于0.3倍和0.1倍。在国有资本增长过程中,单个企业国有资本规模也在不断扩张,总体上国有企业平均资本规模远远高于民营企业和外资企业平均资本规模。表2给出了规模以上工业企业规模的变化情况。其中,每家国有控股企业平均资产自2005年以后就呈现大幅度增长态势,到2018年达到219590万元/家,比2005年增长超过十几倍。同时,私营企业的平均固定资产规模从2005年的1394万元/家,增加到2018年的11177万元/家,虽然也增加了超过7倍,但是远远低于国有企业和外商及港澳台投资企业的企业规模。一直以来,国有企业"做强做优做大"被作为国有企业自身改革发展的目标,从资产情况看,国有企业"做大"的目标已经很好地实现。但是,国有在企业在"做强"和"做优"目标方面还有较大距离。

①刘鹤:《所谓"国进民退"的议论既是片面的也是错误的》,新华网,http://www.xinhuanet.com/2018-10/20/c_129976064.htm。

表 2　不同所有制规模以上工业企业资产规模变化情况(万元/家)

年份	国有企业	私营企业	外商及港澳台投资企业
2005	11572.4	1394.0	8065.6
2006	15707.0	1750.6	9039.9
2007	42810.2	2449.1	11404.8
2008	54145.8	2705.8	12667.3
2009	76493.2	3010.2	14285.9
2010	88589.8	3086.4	14405.8
2011	105188.7	3561.1	16514.2
2012	122332.4	4276.8	20062.4
2013	165185.2	7073.2	28311.6
2014	174833.0	8059.0	30280.5
2015	185197.5	9006.5	32886.2
2016	197420.7	9968.4	35917.1
2017	206197.1	10577.4	38155.9
2018	219590.0	11177.4	42931.8

数据来源:根据《中国统计年鉴》(2019)相关数据计算。

(1)从“做强”角度看。图 3 为不同所有制经济的盈利能力。总体上看,2011 年以前,国有控股企业、私营企业和外商及港澳台投资企业三种所有制企业的净资产收益率均呈现稳中上升趋势,但 2011 年后都由升转降,三种所有制企业的净资产收益均有不同幅度的降低。其中,私营企业的降幅最大,从 2011 年的 32.8%降至 2018 年的 15.6%。但是,一直以来,国有企业的净资产收益率都是最低的,2015—2016 年国有企业净资产收益率只相当于私营企业的三分之一,2017—2018 年虽然有所改善,民营企业和外资企业都有所降低,但国有企业仍低于民营和外资企业 5 到 6 个百分点。因此,国有企业“大而不强”的特征相对突出。

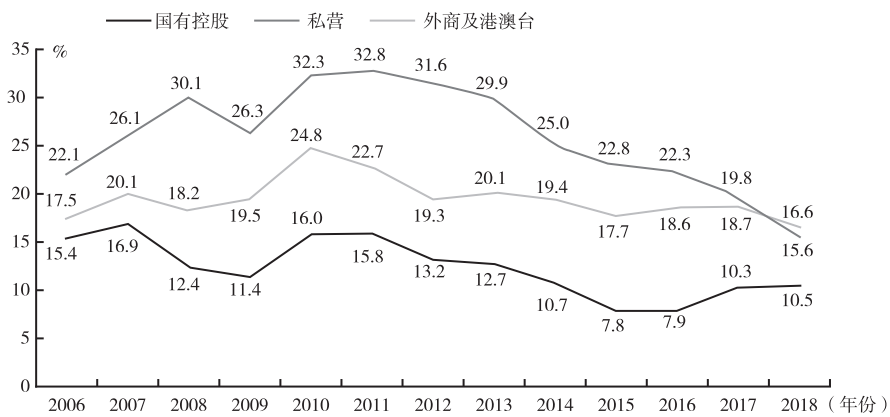

图 3　不同所有制规模以上工业企业的净资产收益率

数据来源:《中国统计年鉴》(2019)。

注:图中净资产收益率=(净利润×2)/(本年期初净资产+本年期末净资产)。由于没有净利润的相关统计数据,本文采用利润总额代替净利润,两者之间的差额是应交增值税和应交所得税。

国有资本“做强”目标没有很好地实现,还体现在国有企业创新能力方面。国有企业是我国科技创新的主力军,拥有大量的两院院士、国家级创新平台、国家重点实验室等创新资源,对于我国科技进步和经济发展做出了巨大贡献。但是相对于国有企业占有的大量创新资源,相对于高质量发展和创新驱动发展要求而言,国有企业科技创新能力和创新效率都还有待提高。从创新投入看,相对于国有企业的规模而言,研发投入还比较低。《2019 世界投资报告》显示,2018 年前 100 强跨国公司研发投资排名,只有华为一家中国企业入围前 20 强,以研发投入 153 亿美元排名第四位;美国 9 家企业入围,亚马逊以研发投入 288 亿美元(研发强度 12.4%)位列榜首,字母表公司(Alphabet)研发投入 214 亿美元(研发强度 15.7%)位居第二;韩国三星电子以 165 亿美元(研发强度 7.5%)名列第

三。另外,从中国企业联合会、中国企业家协会(2019)公布的 2019 年中国企业 500 强数据看,500 强中 225 家国有企业平均研发强度为 1.27%,不仅与上述 100 强跨国公司研发投入相差甚多,甚至还低于中国企业 500 强中民营企业平均研发强度 1.1 个百分点。从创新的产出效果看,图 4 描述了不同所有制经济创新的产出效果情况(用工业企业新产品销售收入占主营业务收入比重来衡量)。从中可以看出,虽然党的十八大以来,我国企业创新效果都得到显著改善,新产品销售收入占主营业务收入比重都在提高,但总体而言,国有经济总体创新效果最差,2017 年国有企业新产品销售收入占主营业务收入比重比民营企业和外商及港澳台投资企业分别低 4.3 个百分点和 9 个百分点。

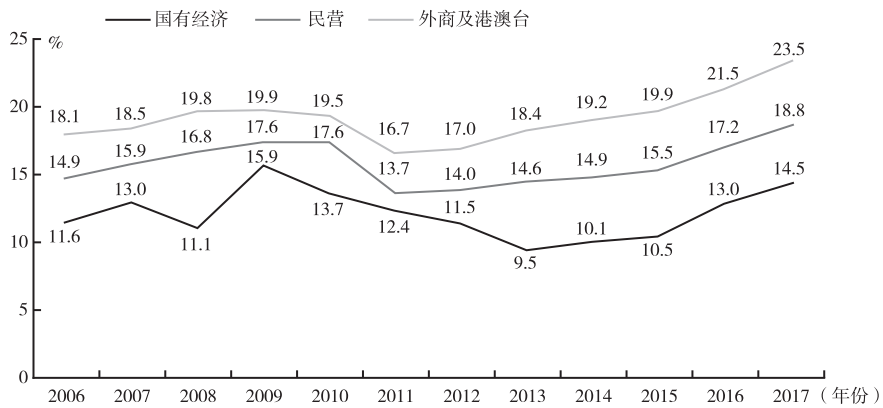

图 4 不同所有制工业企业新产品销售收入占主营业务收入比重

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)、《中国统计年鉴》(2018)。

(2)从"做优"角度看。虽然 2000 年以来国有资本布局在不断趋优,逐渐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、前瞻性战略性产业(高新技术产业),以及关系国计民生即提供重要公共产品和服务的行业,然而,国有资本的行业布局优化目标并未很好地实现。

一方面,表现为国有资本在重要行业、关键领域和高新产业的净资产比重大多呈现下降态势,没有很好体现出国有资本更好地服务国家战略的使命和定位。根据《中国财政年鉴》计算,2001—2017 年国有企业净资产占比涨幅大的行业分别是社会服务业、房地产业、建筑业。社会服务业占比从 6.98%增长到 21.64%,房地产和建筑业占比分别从 2.47%上升到 7.81%和从 2.28%上升到 6.60%。而公益类、知识密集型行业的比重偏低且增长缓慢,卫生体育福利业国有资本占比从 0.04%缓慢增长到 0.14%,科学研究和技术服务业占比从 0.35%增长到 0.96%。如表 3 所示,从 2005 年到 2018 年,高新技术产业国有企业产值占比一直未到达到 6%,且有下降趋势。

另一方面,表现为国有资本总体上处于产业链的上游,在资源型产业、重化工产业国有资本占据主要地位,这种产业链条的位置在一定程度上保证了国有企业具有一定的资源要素垄断利润,也表明国有企业发展更多的是依靠资源要素驱动。如表 3 所示,2007—2018 年,资源型产业的工业产值占比基本保持在 40%左右高位,最低占比为 32.24%。这些产业主要依赖于自然资源如煤炭、石油、金属等资源投入,而且是典型的资本密集型产业。有文献研究表明,利用投入产出表计算,工业企业中处于上游产业的国有企业比例超过了 50%,而处于下游的国企比例在 2007 年以后就在 10%以下了(王勇,2017)。如果说,国有企业一方面要服务于国有资本保值增值的"逐利"要求,另一方面要服务于国有资本需承担国家战略、国计民生的"公益"功能定位要求,多年来国有资本布局结构变化表明,总体而言,国有资本布局调整的方向更多是受到"逐利"导向的驱使,而非政府理性布局的"公益"定位驱使,"十四五"时期应该更多向"公益"定位倾斜。

总之,从宏观层面看,通过国有经济战略性重组促进了国有企业资产规模稳步提高,总体上国有资本总量也扩张明显,较好地实现了"做大"目标,但国有资本回报率还比较低,国有企业创新能力还

有待提升,国有资本分布的领域还不十分理想,国有资本的基本功能定位还没有很好地实现,国有资本呈现“大而不强”“大而不优”的基本格局。

表 3　按产业链分类国有控股工业企业产值变动情况(%)

年份	低技术产业	中高技术产业	高新技术产业	资源型产业
2007	7.32	28.84	3.41	42.72
2008	6.81	27.86	3.87	45.13
2009	7.09	30.64	3.80	40.05
2010	6.74	30.29	3.49	41.58
2011	6.57	28.96	3.56	43.22
2012	7.34	28.24	3.65	42.43
2013	7.54	29.09	3.85	40.49
2014	7.68	30.49	4.08	38.83
2015	8.43	32.82	4.75	33.63
2016	8.32	34.95	5.18	32.24
2017	7.37	47.13	4.85	36.73
2018	7.42	44.24	4.65	38.35

数据来源:基于《中国工业经济统计年鉴》(2008—2017)和《中国统计年鉴》(2018—2019)整理。

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;中高技术产业包括:化学原料及化学制品制造业,医药制造业,化学纤维制造业,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、计算机及其他电子设备制造业,仪器仪表制造业;高新技术产业包括:医药制造业,通信设备、计算机及其他电子设备制造业,仪器仪表制造业。中高技术产业完全包含高新技术产业。截稿为止,最新的《中国工业经济年鉴》只发布到 2017 年,因而 2017 年和 2018 年数据采用主营业务收入代替。

2. 微观层面:国有企业混合所有制改革。党的十八大以来,深入推进混合所有制改革一直是国资国企改革的方向,发展混合所有制经济已被提升到基本经济制度重要实现形式的高度,被视为国企改革的重要突破。表 4 为党的十八届三中全会以来我国出台的与混合所有制改革相关的政策文件。2016 年启动了重点领域混合所有制改革试点,相继开展了三批 50 家试点,涵盖中央企业和部分地方国企。其中,分别于 2016 年和 2017 年甄选的第一、二批试点企业改革工作推进良好,包括 19 家企业,涉及资产 9400 亿元,共引进外部投资者 52 家,已有 8 家企业基本完成新公司设立、公司治理重构以及业务链条拓展等试点任务,一批具有标杆性和示范带动作用的混改项目不断涌现。第三批试点企业涉及 31 家,包括 10 家央企集团下属子企业和 21 家地方国企。2019 年,在前三批试点的基础上,国家发改委等相关部门推出了第四批 100 家以上混改试点,进一步扩大了产业领域覆盖面。2018 年国务院国资委监管的各级企业中,混合所有制企业的占比已接近 70%,各省级国资委监管的混合所有制企业的占比也达到了 46%。混合所有制改革覆盖领域日益广泛,不仅实现了电力、石油、天然气、铁路、民航、电信和军工等七大重要领域全覆盖,还在重要领域取得了有序推进,延伸到国有经济较为集中的一些重要行业。例如,中航工业、中国黄金、中粮集团所属试点企业分别完成引入战略投资者、股份制改制、重组上市工作;国家电网首次在特高压直流工程等核心业务领域推行混改,引入保险、大型产业基金以及送受端地方政府所属投资平台等社会资本参股,以合资组建项目公司方式投资运营新建特高压直流工程。这有利于进一步放大国有资本功能,提高国有资本配置和运行效率。

表 4　党的十八届三中全会以来发展混合所有制经济相关政策文件

月份	政策出台机构	政策文件
2015 年 9 月	中共中央、国务院	《中共中央国务院关于深化国有企业改革的指导意见》
2015 年 9 月	国务院	《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》
2015 年 10 月	国家发改委	《关于鼓励和规范国有企业投资项目引入非国有资本的指导意见》
2015 年 11 月	国务院	《关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见》
2015 年 12 月	国资委、财政部、国家发改委	《关于国有企业功能界定与分类的指导意见》
2016 年 6 月	国资委、财政部	《企业国有资产交易监督管理办法》
2016 年 8 月	国资委	《关于国有控股混合所有制企业开展员工持股试点的意见》

续表 4

月份	政策出台机构	政策文件
2017 年 5 月	国务院办公厅	《关于进一步完善国有企业法人治理结构的指导意见》
2017 年 7 月	国务院办公厅	《中央企业公司制改制工作实施方案》
2017 年 11 月	国家发改委、财政部、国资委等	《关于深化混合所有制改革试点若干政策的意见》
2018 年 7 月	国务院	《关于推进国有资本投资、运营公司改革试点的意见》
2019 年 8 月	国务院	《关于支持鼓励“双百企业”进一步加大改革创新力度有关事项的通知》
2019 年 10 月	国资委	《中央企业混合所有制改革操作指引》
2020 年 1 月	国资委	《“双百企业”推行经理层成员任期制和契约化管理操作指引》《“双百企业”推行职业经理人制度操作指引》

但是,混合所有制改革推进也面临一些问题,尤其是混合所有制改革的各项任务存在单向推进不协同问题,极大制约了改革的效率和步伐。深化国有企业改革是一项复杂的系统工程,推进过程中一定要注意国有企业功能定位、推进混合所有制改革、建立以管资本为主的国有资本管理体制和完善国有企业现代企业制度等各项改革任务和政策措施的系统性、整体性和协同性。2016 年开展的“十项改革试点”都属于单项任务试点,难以取得真正的试点经验。2018 年开始实施“双百行动”试点以后,在一定程度上弥补了这方面缺陷,但改革进程已经被大大减缓。即使是“双百行动”试点,改革系统性、协同性也有待进一步提高,试点企业改革推进还不能实现在功能定位和国有经济战略性调整、混合所有制改革、构建以管资本为主的管理体制方面(改组组建国有资本投资运营公司)以及完善现代公司治理各个方面的协同推进。

现在,推进混合所有制改革另外一个非常突出的问题是“混而未改”,也就是存在国企混改从股权上完成了国有和非国有股份的混合,但是公司治理结构、国资委管理方式并没有发生根本性变化,国资委还将国有控股的混合所有制企业与国有企业一样进行管理。从本质上看,混合所有制企业并不是一个单独的企业法律类型,国有控股的混合所有制企业与国有独资公司在治理结构、管理体制机制上并没有什么真正意义的区别。总体而言,微观层面不断深化国企的混合所有制改革,国有资本从主要集中在国有独资企业逐步转向混合所有制企业,但国有企业内部治理结构的规范化、科学化还有待提高。

(三)非公有制经济发展及存在问题

改革开放以来,在党的政策引导下,非公有制经济取得了历史性的飞跃发展。图 5 说明了规模以上工业企业中国有控股企业、私营企业和外商及港澳台投资企业数量的变化情况。总体上,自 2005 年以后,全国规模以上工业企业的数量保持平稳增长的趋势,从 2005 年的 27.18 万家增加到 2010 年的 45.29 万家。同时,经过 2011 年对规模以上统计口径的调整之后,也就是“十二五”时期到“十三五”期间,全国规模以上工业企业的数量也继续平稳增长,从 2011 年的 32.56 万家增加到 2018 年的 37.84 万家。从不同所有制企业数量结构来看,国有控股企业和私营企业在这段时期均有小幅增加,国有控股企业从 2011 年的 1.71 万家增加到 2018 年的 1.87 万家,私营企业则从 18.06 万家增至 22.06 万家。相反,外商及港澳台投资企业则从 2011 年的 5.72 万家减少至 2018 年的 4.77 万家,减少比例超过 10 个百分点。在表 1 中,也可以看出民营企业和个体经济对就业的巨大贡献。对于外资企业而言,其资金供给效应和技术外溢效应一直对我国经济增长做出着巨大贡献,近些年外资企业数量减少一方面涉及我国劳动力成本上升、外资企业需重新调整经营战略,另一方面也说明我国营商环境还需要进一步改善。

从整体所有制结构完善角度考虑,非公有制经济发展至少面临两方面问题:

一方面,非公有制经济参与国有企业混合所有制改革动力不足问题亟待解决。首先,由于国企有着自身特殊的定位,因而其很多项目缺乏理想的营利空间,对非国有资本缺乏吸引力。其次,国企的很多项目都是投资体量比较大的项目,且其非经营性资产体量大,难以盘活。对于这类项目,非国有资本往往实力不够,有心无力。再次,国有资本与民营资本难以深度融合。混合所有制改革寄希望于各类资本可以协作共赢、实现包容性发展,但现实却复杂得多,很容易引发各种矛盾和问题。由于存在定位、理念及决策流程的差异,可能使国企与民企之间因为投资比例、经营管理权、收益分配、投资决策、经营理念和目标分歧等原因,造成争权夺利、相互拆台、相互掣肘的情形,最终导致经营和决策效率

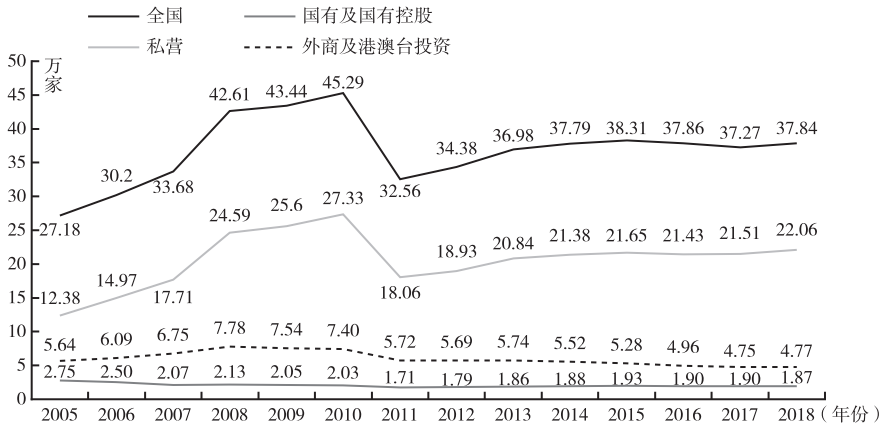

图 5　不同所有制规模以上工业企业单位数量

数据来源:《中国统计年鉴》(2019)。

注:规模以上工业企业的划分标准为:2003—2006 年为全部国有及年产品销售收入 500 万元及以上非国有工业企业;2007—2010 年为年主营业务收入 500 万元及以上的工业企业;2011 年为年主营业务收入 2000 万元及以上工业企业(下同)。这也是 2011 年企业数量大幅下降的原因。

低下。此外,民企虽然希望通过参股国企获得更多的市场和资源,但害怕混合后缺乏话语权,不能正常参与公司决策程序,自身利益会因此而受损,还担心混合后无法摆脱行政性干预,降低活力和效率。

另一方面,非公有制经济面临的营商环境还亟待改善。第一,首先表现为市场准入问题。尽管国家出台了一系列关于混合所有制改革的政策措施,在宏观政策层面为民营经济市场准入进一步扫清了障碍,但市场准入问题仍然是民营企业发展遇到的最大难题。与国有经济相比,受传统思维的束缚,民营经济发展面临的行政制约和政策制约依然严重,在能源、金融、交通、电信、军工、烟草等众多高利润产业部门,国有经济仍然占绝对优势,民营企业在这些产业部门的准入仍然面临较大阻碍。另外,在科技研发等领域,民营企业仍存在“玻璃门”“弹簧门”“旋转门”的困境,“想投却无处投”。众多竞争性领域无度扩张,导致民营企业的生存和发展空间受到严重挤压,对民营企业发展信心产生不利影响。第二,突出表现为融资难、融资贵问题。现阶段,由国有银行主导的金融体系仍然对民营企业存在“规模歧视”。加之,多层次的资本市场体系尚未完全建立,民营企业的融资渠道极为有限,其高质量发展面临资金困难的问题。从其自身来看,民营企业的规模一般较小,可抵押资产有限,抵御风险的能力不足。主客观因素的存在造成民营企业普遍存在着贷款融资难、融资成本高的问题。大量资金在金融机构内部“空转”,民营企业的信贷通道受阻;资金、土地等要素价格不断上涨,进一步挤压了民营企业的生存空间,减缓了混改的进程。第三,市场法律环境仍需改善。从总体上看,我国关于促进民营经济高质量发展的政策法规体系仍在不断完善,已取得了积极进展,但仍然存在法律法规不健全、行政效率低下等现象。产权保护力度不够、政府信用缺失、政策执行落实不到位仍是一些地方的突出问题,污染了民营经济发展环境。现代企业产业制度尚未完全建立,民营企业的私有产权得不到充分有效的保护,导致部分企业家“小富即安”“大富不安”,制约了民营企业的健康可持续发展。

三、“十四五”时期所有制结构变化的基本趋势

所有制结构可以分为宏观层面所有制结构和微观层面所有制结构,前者表现为整体上国有、民营和外资的比例关系,后者主要是企业内部股权结构关系。坚持和完善公有制主体、多种所有制共同发展的基本经济制度,从具体实现形式看,既有公有制经济和非公有制经济各自独立发展、体现为宏观层面混合所有制经济的形式,也有国有资本和非国有资本交叉持股、相互融合以股份制企业为载体的微观层面混合所有制经济的形式。这意味着在社会主义基本经济制度下,宏观层面所有制结构就是混合所有制下各种所有制比例关系,微观层面所有制结构则表现为混合所有制企业的股权比例关系。基于这种分类,本文认为,“十四五”时期混合所有的所有制结构将呈现出宏观和微观不同的变化趋势,这种

趋势可以概括为“宏观层面混合所有制结构基本稳定、微观层面混合所有制结构快速融合”。

(一)宏观层面混合所有制结构基本稳定

“十四五”时期是我国经济从高速增长转向高质量发展的攻关阶段,全面贯彻新发展理念、推进经济高质量发展、建设现代化经济体系是“十四五”时期和未来我国经济发展的核心任务。作为我国社会主义基本经济制度的重要内容,公有制主体、多种所有制共同发展的混合所有制经济制度有利于促成市场和政府两个优势的发挥,同时避免市场和政府两个失灵,无疑也就成为经济高质量发展和建设现代化经济体系的重要保障和制度基础,必须一以贯之坚持和贯彻。“十四五”时期我国所有制结构优化调整必须坚持和完善以公有制为主体、多种所有制共同发展的混合所有制经济制度,深化混合所有制改革,推进我国经济所有制结构更加适合经济高质量发展和建设现代化经济体系的需要。

从经济高质量发展、现代化经济体系运行的体制机制看,推进经济高质量发展、建设现代化经济体系需要市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的体制机制,这就需要加快完善社会主义市场经济体制。完善的成熟的社会主义市场经济体制要求必须能够激发包括公有和非公有在内的各类市场主体的活力,通过各类市场主体的公平有序竞争,保证现代化经济体系的创新力和竞争力。因此,“两个毫不动摇”不仅仅是坚持和完善社会主义基本经济制度的内在要求,还是建设现代化经济体系的制度保障,进而对实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦具有重要意义,必须长期坚持。

从党的十九报告提出的推进高质量发展、建设现代化经济体系的主要战略和任务看,各方面战略和任务的完成都离不开以坚持“两个毫不动摇”为指导的体制机制改革。深化供给侧结构性改革,关键是提高供给质量,要求推动产业升级、培育经济增长新动能,这需要多元市场主体共同投入到创新创业的大潮中,既要通过深化国有经济改革“做强做优做大”国有资本,提高国有经济供给质量,又要通过深化商事制度改革和完善产权保护制度来创造公平竞争环境,激发民营经济的创新发展积极性;加快创新型国家建设需要深化科研体制改革,既要发挥国家在基础研究、重大科技项目中的关键作用,又要调动科研人员积极性、加快对中小民营企业创新的支持;实施乡村振兴战略需要深化农村土地制度改革、农村集体产权制度改革,既要发展现代化大农业,又要保障农民财产权益和壮大集体经济;区域协调发展战略需要深化户籍制度改革、建立更加有效的区域协调发展机制,保证包括公有和非公有在内的各类要素在区域间有效流动、合理配置;加快完善社会主义市场经济体制度的重点是完善产权制度和要素市场化配置,这就为各类市场主体的公平竞争发展提供了更好的制度基础;推动全面开放,既要鼓励中国企业尤其是大型企业走出去,又要大幅度放宽市场准入、保护外商合法权益。也可以说,党的十九大报告中提出的建设现代化经济体系的六方面主要任务,都贯穿着坚持“两个毫不动摇”这个主线的要求。

从现代化经济体系的所有制组成看,现代化经济体系应该是公有制经济和非公有制经济混合的经济体系,也就是混合所有制经济体系。因为现代化经济体系是适应高质量发展阶段的经济体系,而要适应高质量发展,经济体系必须能够充分发挥不同所有制经济的优势、促进各类所有制经济公平竞争与合作共荣,只有如此才能促进整个国民经济的高质量发展。公有制经济尤其是国有企业,在弥补市场缺陷、保障人民共同利益以及作为后发国家在一些重大战略领域实现赶超等方面具有优势,在事关国家发展重大战略和国计民生重大事业方面发挥重要作用;而个体、私营和外资等非公有制经济在满足市场多层次多样化需求、提升供给质量和促进生产力平衡发展等方面具有独特优势,能够在稳增长、增就业、保民生、促创新等方面发挥重要作用。因此,只有坚持“两个毫不动摇”,才能保证现代化经济体系具备这种“多元混合”优势,进而促进经济高质量发展。

综上所述,在“十四五”时期,经济高质量发展、建设现代化经济体系需要坚持“两个毫不动摇”、坚持公有制经济主导、不同所有制经济共同发展的社会主义基本经济制度。经过长达 40 多年的不同所有制经济共同发展,在“十三五”时期,国有经济、民营经济和外资经济的基本格局已开始趋于稳定,虽然因行业差异以及资产、就业和具体经营指标差异三类主体具体占比会有差异,各个指标占比也会有所波动,但已经不再呈现大幅度的趋势性变化,这表明我国以公有制为主体、多种所有制共同发展的所有制格局已经基本成熟定型。在“十四五”时期,只要坚持“两个毫不动摇”,公有制经济与非公有制经济还会共同发展,国有资

本的功能定位会进一步明确、非公经济会进一步活跃发展、国有资本与非公资本在企业层面进一步混合,但总体上的比例结构不会发生大的变化,“十四五”时期是宏观层面所有制结构进入混合所有结构的稳定发展期,这是坚持“两个毫不动摇”的必然结果,也是经济高质量发展和建设现代化经济体系的必然要求。

(二)微观层面混合所有制结构快速融合

在深化国有企业混合所有制改革的政策推动下,国有和非国有的股权在一个企业中的融合将产生更多的混合所有制企业,在经过“十三五”时期混合所有制改革的政策设计日趋完善、试点经验不断丰富的基础上,“十四五”时期将迎来混合所有制改革的迅速推进,随着大量的混合所有制企业的出现,微观所有制结构呈现出快速融合发展的基本趋势。

坚持和完善公有制主体、多种所有制共同发展的基本经济制度,仅仅有宏观层面的混合所有制经济是不够的,更重要的是微观层面混合所有制企业的发展。因为相对而言,宏观层面的混合所有制经济,在发挥公有制经济和非公有制经济各自优势时,其主要表现为混合所有制的分工互补作用以及竞争激励作用,而微观层面混合所有制企业,则更能体现公有制经济和非公有制经济之间的有机融合,更能发挥各类所有制资本的分工互补、合作共荣的作用。混合所有制企业,有利于建立高效的公司治理结构,有利于充分调动员工的积极性,有利于形成市场化经营机制,因而混合所有制改革为企业成为更有活力、更有竞争力的微观主体提供了良好的体制机制基础。建设现代化经济体系,需要坚持质量第一、效益优先,以供给侧结构性改革为主线推进质量变革、效率变革和动力变革,提高经济的全要素生产率。要满足这些宏观层面经济发展高质量和高效率的要求,从微观层面看,必须有大量的有创新力、竞争力的微观主体,而混合所有制则提供了更有利于企业的培育创新力和市场竞争力的制度保障。因此,建设现代化经济体系,需要培育一大批混合所有制企业作为其微观基础。因为,相对于单一所有制的企业而言,这些混合所有制企业对现代化经济体系适应高质量发展具有更好的支撑意义。这意味着,推进混合所有制改革,既允许非国有资本参股国有企业推进国有企业混合所有制改革,又鼓励发展非国有资本控股的混合所有制企业,尤其是还支持混合所有制企业实施员工持股、形成资本所有制与劳动者的利益共同体,无疑是“十四五”时期我国所有制结构优化和调整的重要抓手和着力点,也是推进高质量发展、建设现代化经济体系的重要举措。

“十三五”时期,混合所有制改革的顶层设计和政策体系已经日趋完善,也开展了大量的试点。尤其是在 2019 年 10 月 31 日出台的《中央企业混合所有制改革操作指引》,从具体操作层面给出了具体政策文件,使混合所有制改革具有操作性指南。国企混合所有制改革坚持“因地施策、因业施策、因企施策,宜独则独、宜控则控、宜参则参,不搞拉郎配,不搞全覆盖,不设时间表”的原则,依据相关政策规定对混合所有制改革的必要性和可行性进行充分研究,一企一策,成熟一个推进一个。这意味着从微观上看,每个具体混合所有制企业股权比例会千差万别、灵活多样。可以判断,基于“十三五”时期推进混改的基础,再加之 2019 年中央经济工作会议要求制定“国有企业改革三年计划”,“十四五”时期必将是国有企业混合所有制改革加速推进的阶段。伴随着混改的加速推进,将出现具有国有和非国有混合产权结构的大量混合所有制企业,混合所有制企业将逐步在整个企业中占据较大的比重,灵活多样的微观所有制结构将加速呈现,微观层面混合所有制结构呈现出加速融合的趋势。

四、“十四五”时期完善所有制结构的重大政策思路

“十四五”时期中国经济从高速增长转向高质量发展,与高质量发展相适应,围绕着所有制结构变化的重大政策也要进行相应调整。这包括三个层面的重大政策思路:一是有关市场政策,涉及公有制经济和非公有制经济之间的公平竞争关系,需要正确处理产业政策和竞争政策的关系;二是有关国资国企改革政策,涉及国有经济战略性重组、混合所有制改革政策、国有资产管理体制和治理结构完善等内容;三是非公有制经济发展政策,涉及营商环境完善、政府体制改革、法律制度完善、金融信贷制度完善等方面。

(一)完善市场政策体系

正确处理竞争政策与产业政策的关系,建立以竞争政策为基础的政策体系,是完善市场政策体

系的关键。例如,Buccirossi et al(2013)基于OECD国家的数据,对竞争政策的实施与相关国家全要素生产率之间的关系实证研究发现,二者之间存在显著的正向因果关系,竞争政策可显著促进生产率水平的提升。韩国学者则进一步基于本国制造业的研究发现,允许企业在市场中自由进出的政策在经济上行阶段可解释45%的经济增长,而到了周期下行阶段,相关政策的实施甚至可解释65%的经济增长(Hahn,2000)。因此,竞争政策基础性地位在"十四五"时期需要得到进一步巩固与加强,彻底服务于所有制结构改革的相关工作,为构建良好的社会主义市场竞争秩序打下坚实基础。

"十四五"时期竞争政策的进一步落实与巩固,需要着力加强对竞争中性原则与所有制非歧视原则的确立与实施。与其他国家政府所提"竞争中性"有所区别的是,由于国有经济是我国经济中的重要组成部分,其改革工作涉及所有制结构的相关实际问题,而目前我国不仅需要加强竞争中性相关工作的落实,同时还应强调与提倡"所有制中立"的原则,不能让参与市场竞争的企业因所有制不同,而享受不同的市场待遇或者处于不同的市场竞争地位。具体而言,是要做到如下两个明确的"避免":避免政府因企业所有制的不同而为其在市场竞争中设置不同的规则,避免政府在涉及跨国竞争需要对国际规则制定时给予国有企业歧视性待遇。

具体到相关措施,对公平竞争审查制度的大力加强与彻底落实是"十四五"期间所有制结构变化下积极发挥竞争政策作用的关键。具体而言,在政策上至少可从以下五个较为明确的角度出发,进一步完善公平竞争审查制度对良好市场竞争环境与秩序的维护,在"十四五"期间以及我国经济未来更长的发展时期内,让竞争政策发挥其应有的作用:(1)规范政府对商品价格的调控,防止政府运用行政权力在竞争性领域进行过度的价格管制,进而加剧市场失灵。(2)规范政府的财政补贴。既要保证补贴政策可以刺激相关产业发展的有效性,也要保证补贴政策符合竞争与公平原则,防止补贴成为国家的负担以及其他企业发展的障碍,不能让补贴政策与市场的优胜劣汰发生持续冲突。(3)规范企业的市场准入标准,防止行政力量干预导致企业进入相关市场壁垒的形成,其不利于地区性以及全国性统一市场的形成,是对市场竞争的巨大打击。(4)杜绝不当市场结构控制。市场结构作为市场竞争演化的结果,主要由市场自身来内生决定。政府的作用应当是保证演化过程的规范性,而不是为了自身利益对市场结构的具体走向进行干预。(5)杜绝歧视性、排他性条款。部分地方政府基于地域差别而实施的歧视性、排他性政策,在本质上是一种具有浓重地方贸易保护色彩的行政工具,严重阻碍了全国统一市场的形成,不利于我国良好市场竞争秩序与氛围的形成。

为了让竞争政策更好发挥作用,还需要进一步厘清竞争政策与产业政策之间的关系。尤其在当下,我国经济发展下行压力较大,而且面临着很多国际形势中的不确定因素。总的来说,随着经济的进一步发展,在政府的经济政策上,应逐步实现产业政策主导向竞争政策主导的转变,摆脱旧式选择性、针对性较强的产业政策。产业政策与竞争政策的协调,关键是要随着工业化的深入而逐步更多依靠竞争政策,同时对产业政策内容、实施方式进行动态调整。现阶段,产业政策在我国经济政策中的地位依然十分强势,应该在不忽视产业政策对促进经济发展具有积极作用的同时,还必须认识到,忽视竞争政策作用带来的诸多弊端也在逐渐显现。

公有制经济和非公有制经济之间的公平竞争关系是"十四五"时期处理竞争政策和产业政策关系、完善市场政策的关键。一方面,应尽可能多地采用降低制度成本以及鼓励微观个体进行创新的竞争政策。良好的竞争政策可以使政府借市场自身的发展与运行机制,提升国民经济的运行效率,培育出新的增长点。同时,从竞争政策出发,把致力于短期增长的宏观调控嵌入长期供给侧结构性改革,通过发挥市场决定作用,提升资源配置效率,在稳定经济增长形势的同时逐步优化产业结构,培育新动能,寻找潜在增长点。另一方面,需要进一步减少使用选择性产业政策,推动过剩产能淘汰进程,提高功能性、普惠性产业政策的普及程度,着力促成投资负面清单制度与促进非公有制经济发展政策的快速落地实施。落实负面清单制度是为了促成公平竞争的市场环境。通过负面清单制度的完善,可以真正做到在市场准入负面清单以外行业、领域、业务等的各类市场主体,无论是国有企业还是民营企业,甚至是在改革开放力度进一步扩大下愿意进入我国市场的外国企业,都可以依法平等

进入。从具体产业促进政策来看,政策带来的经营优惠不应只由部分行业或者部分行业中的某些企业获得,而应具有更强的普惠性。同时,大前提是政策不能额外地破坏市场竞争,变相成为行政垄断。

为进一步健全和发挥所有制改革下产业政策与竞争政策的效果,还需进一步健全市场经济有关的法规,任何政策的制定与微观个体的经营行为都不能超越法律的范畴与约束。具体说来,我国目前竞争政策具体法律参考与执行的基本框架主要体现在《反垄断法》《反不正当竞争法》及其配套法律规章和指南之中。在广泛意义上,还体现在一系列市场导向的政策措施中,如放宽市场准入、放松政府管制等。在产业政策中,以负面清单制度为例,根据国务院于 2015 年 10 月 19 日发布的《国务院关于实行市场准入负面清单制度的意见》,制定市场准入负面清单要全面落实依法治国的基本方略。法律、行政法规和国务院决定未作规定但确需纳入市场准入负面清单的新设事项,应在科学评估的基础上,依照法定程序提请制定或修订法律、行政法规或国务院决定。涉及全国经济社会发展的重大事项以及专业性较强的事项,要履行公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定等决策程序。在所有制改革下的今天,契合市场经济发展的经济法规要与时俱进,跟上时代脚步,落脚点仍在法律对微观企业主体行为的约束,防止其经营行为对市场竞争造成破坏。总而言之,保障与促进市场竞争经济法规需要占据未来政策制定的主流,辅以对市场竞争破坏者的足量处罚,让市场参与者自发维护整个市场的良好秩序。

(二)深化国企国资改革

“十四五”时期深化国企国资改革,不仅要服务于国企国资自身的高质量发展,更为重要的是一定要服务于整个经济的高质量发展。“十四五”时期国企国资改革的目标,应该重“质”轻“量”,不再过于看重国有资本占整个国民经济的具体比例高低的“数量目标”,而应更加看重优化国有资本分布、促进国有资本更好地实现其功能定位和使命要求的“质量目标”,着重解决国有资本“大而不强”“大而不优”的问题。围绕这个国资国企改革的深化方向,“十四五”时期应该具体推进以下改革(黄群慧,2020):

1.深化国有企业分类改革,从法律层面重新界定国有企业内涵。党的十八届三中全会以来,国企国资改革进入到分类改革时代。根据 2015 年 12 月 7 日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》,国有企业被界定为商业类和公益类。商业类国有企业以增强国有经济活力、放大国有资本功能、实现国有资产保值增值为主要目标,按照市场化要求实行商业化运作。其中,主业处于关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域、主要承担重大专项任务的商业类国有企业,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。公益类国有企业以保障民生、服务社会、提供公共产品和服务为主要目标。现在看来,这种分类改革的思想是正确的,是党的十八大以来国有企业改革的重大突破,有利于我国国有资本更好地服务于其功能定位。但是,四年具体实践表明,这方面改革进展十分缓慢,在国有资本服务于其功能定位方面并没有发挥其应有作用。这一方面有国资委推进本身方面的原因,如具体对企业分类定位比较困难,分类推进积极性不够,但更为关键的原因是分类后并没有推进分类治理,使得“分类”只是形式,而不同类型企业的治理机制并没有本质区别,甚至体现在混合所有制形式企业和国有独资企业,二者在治理层面区别也不明显,这就是现实反映最多的所谓混改的“混而未改”问题。

国有企业混改卡在治理阶段的深层次原因是目前关于国有企业的内涵设定过于笼统,没有跟上国企国资功能定位的发展,因此,只有在内涵上重新界定国有企业才能真正拓展国有企业改革向更深层次发展,也才能真正实现对不同类型的国有企业进行分类治理。按照传统的定义,“国有及国有控股企业”完全被界定为国有企业,但从实践看,由于现代企业股权结构非常分散,即使“控股”的股东其所占企业股份份额也可能不具有绝对优势,因此,把国有控股企业统统纳入狭义的国有企业不仅高估了国有经济在国民经济中的比重,而且很难适用现有对全资国有企业监管规则治理这类企业。而这种企业形式恰恰是混改的最终形态,也是混合所有制成为公有制经济主要实现形式的应有之义。不仅如此,由于对国有企业内涵的界定过于笼统,致使有些混合所有制企业在海外并购中屡屡遭受不公平对待,极大约束了我国企业的国际化行为。之所以会出现这种情况,是因为国际上所理解的国有企业功能定位是服务于社会公益目标的公共企业,是非商业逐利的(谭雪梅,2002)。由

此可见，无论是深化混合所有制企业改革，还是推进混合所有制企业国际化，都不能继续把国有控股的混合所有制企业等同于全资国有企业来看待，而需要把混合所有制企业单独列出进行统计、核算并适用不同的监管规则，而不必要区分国有和民营（陈清泰，2018），而把国有企业仅定义为国家所有、服务于公益目标的企业，即对应于现有国有企业分类的第一类企业——公益性企业。这种界定最为关键的改革是，混合所有制企业的管理，不应该再纳入国有企业监管，而国资委也真正实现从“管人管事管资产”转向以“管资本”为主的职能转变，通过国有资本经营公司或者国有资本投资公司来管理混合所有制企业的国有资本，而不是直接监管企业。最终，国资委要转变为一个关于国有经济发展和国家所有权管理的政策制定和监督政策执行的机构，而非国家所有权的代表机构。

2. 国有资本布局和混合所有制改革要以创造公平竞争环境为导向，服务于整体经济高质量发展。深化混合所有制改革和推进国有资本布局的战略性调整，一定要从整体经济发展视角考虑，不仅是国有资本的“做优做强做大”，也一定要考虑到创造公平的竞争环境，给民营经济发展提供更好的发展空间，从而服务于我国整体经济的高质量发展。一直以来，国有企业和国有经济的发展问题由国资监管部门主抓和负责，这必然形成了国资监管部门主要围绕如何“做优做强做大”国有资本和国有企业的目标来推动国有经济改革和发展。但是，在社会主义市场经济体制下，国有经济改革和发展最终目标是促进整个国民经济的健康发展，必须服务于整体经济高质量发展要求，必须考虑到国有企业与非国有企业的公平竞争关系、考虑到毫不动摇发展公有制经济与毫不动摇支持民营经济的共同发展关系。因此，“十四五”时期应该更好定位国有经济、优化国有经济布局，从而更好发挥国有经济在整个经济高质量发展中的关键作用。

3. 国有资本布局优化调整要更好地服务整体国家使命和战略要求。“十四五”时期，要通过深化混合所有制改革、推进国有资本布局战略性调整，更加明确国有经济功能定位，更好服务于国家战略与服务于民生目标，在创新型国家建设、“一带一路”建设、制造强国战略等国家使命中发挥关键作用；使行业布局更为合理，国有资本绝大部分集中于提供公共服务、发展重要前瞻性战略性产业、保护生态环境、支持科技进步等真正关系到国家安全、国民经济命脉的关键领域以及公益性行业的优势企业中。这要求将以前分布于产能过剩的重化工业领域的国有资本，调整到高端和战略性新兴产业、与国家“一带一路”倡议相关的产业、与完善中心城市服务功能相关的产业等领域中。具体而言，“十四五”时期国有资本布局战略性调整应该注意以下几点：

一是国有资本要发挥在创新方面前瞻性、战略性的引导作用。无论是战略性新兴产业，还是高技术制造业，国有资本的进入都是期望能够发挥创新带动作用。国有企业要将更多的创新资源集中于重大自主创新生态系统的构建，通过整合创新资源引导创新方向，形成创新辐射源，培育具有前瞻性的重大共性技术平台和寻求突破重大核心技术、前端技术以及战略性新兴产业的先导技术，从而有效发挥国有资本在产业转型升级中的引领作用。

二是中央企业和地方企业的国有资本布局功能要各有侧重，中央企业国有资本布局重点体现为实现国家战略意图和全国性公共服务网络，而地方企业的国有资本布局重点应该主要体现为地方城市公共服务、城市基础设施建设等领域。由于地方国资总量要大于中央国资总量，因此，未来地方国资的改革具有十分重要的战略意义，尤其是地方国资平台公司的改革，对防范我国经济风险、促进我国经济健康发展具有重要意义。

三是积极响应“一带一路”倡议所要求进行国有资本海外布局的调整。这意味着国有企业“走出去”战略的重点更多地向“一带一路”国家转移，针对“一带一路”国家情况差异寻求技术合作、产能合作、资源合作等。

4.“十四五”国企国资改革要更好地满足协同推进改革要求。“十四五”时期通过实施混合所有制改革、推进企业并购重组调整国有资本布局，并不是简单进行同行业公司的合并，需要协同考虑有利于建设公平竞争环境、解决自然垄断性行业的垄断问题、有利于建立以“管资本”为主的国有资本管理体制、有利于形成兼有规模经济和竞争效率的市场结构、有利于化解产能过剩问题等各方面要求。基于这样的考虑，“十四五”时期应该从以下几个方面推进国有经济战略性调整：首先，选择市场竞争程度相

对高、产业集中度较低、产能过剩问题突出的行业,包括资源类行业、钢铁、汽车、装备制造、对外工程承包等领域,进行企业并购重组,从而减少企业数量,扩大企业规模,突破地方或部门势力造成的市场割据局面,促进形成全国统一市场,有效提高产业集中度、优化产能配置和促进过剩产能消化。需要强调的是,由于这类领域产能过剩突出、经济效益比较差,所以推进这类产业的并购重组应该是国有资本布局战略性调整的重点和当务之急。其次,在具有自然垄断性的领域,区分自然垄断的网络环节和可竞争的非网络环节性质,根据行业特点整体规划、分步实施,通过企业重组、可竞争性业务的分拆和强化产业管制等“多管齐下”的政策手段,推动可竞争性市场结构的构建和公平竞争制度建设,使垄断性行业国有经济成为社会主义市场经济体制更具活力的组成部分。如果说,以前国有经济战略性调整将国有资本集中到具有自然垄断性行业上,那么,“十四五”时期国有经济战略性调整则要将国有资本集中到自然垄断性环节上。例如将国家电网和南方电网进行分拆重组,形成一个全国统一的新国家电网,但新国家电网必须将原国家电网和南方电网的售电业务剥离(实现售电业务市场化),只保留电力网络环节,成为一个不具有营利目标的公益类国企(更为准确的说法应该是公共政策类国有企业)。再次,积极推进“管资本”为主的国有资本管理体制的建设,应通过行政性重组和依托资本市场的并购重组相结合的手段,改建或者新建国有资本投资运营公司,将分散于各个行业、各个企业的众多国有资产的产权归为这些国有资本投资运营公司持有。无论是竞争性行业,还是垄断性行业,其国有企业并购重组都应该与建立国有资本投资运营公司相结合。对于竞争性行业的国有企业的重组,应该通过组建国有资本运营公司的方式推进,重组后的国有企业产权由国有资本运营公司持有;对于垄断性行业的重组,应该通过改建国有资本投资公司方式推进,重组后的国有企业产权由国有资本投资公司持有。

5.“十四五”时期推进混合所有制改革要更加重视公司治理结构的完善。“十四五”时期是微观层面混合所有制快速演变的时期,会产生大量的混合所有制企业。混合所有制企业成功的关键,不仅仅在于产权是国有和非国有的混合,更为关键的是在治理结构中能够充分发挥国有股权和非国有股权的独特优势,因此,创新建设有效的公司治理机制是混合所有制改革成功的关键,也是发挥我国社会主义基本经济制度优势的微观基础所在。虽然当前我国国有企业的公司治理改革已经取得很大进步,但目前仍然存在诸多问题,集中体现为多重“虚化”,包括:一是治理主体虚化,即一些国有企业治理结构不合理,党委会、董事会、监事会或监事、经理层的设置不科学,不能有效发挥作用。二是治理权责虚化,即一些国有企业的党委会、董事会、经理层并不拥有相应的实质权力,管人、管事、管资产的权力往往都掌握于上级国有资产管理部门。与此同时,董事会、党委会和经理层的责任模糊、职责交叉,监事会或监事的职能弱化在国有企业依然存在,问责制有待加速建立和完善。三是治理机制虚化,即一些国有企业党委会、董事会、监事会或监事形同虚设,没有实际的运行程序和机制,或者建立了相关制度却未能有效执行,党委会、董事会、监事会或监事无法发挥应有的作用。四是治理能力虚化,即一些国有企业党委会、董事会、监事会或监事、经理层的队伍专业化程度低,缺乏现代公司治理能力与手段,习惯行政化思维和决策方式,治理效果不佳。五是政策落地虚化,即虽然公司治理改革的部分重要政策与制度已经开始探索推行,如经营管理者的市场化选聘制度、职业经理人制度、差异化的薪酬分配制度等,但在实际中的制度执行层面没有达到预期的目标。有鉴于此,深化国有企业公司治理改革的关键就是要多管齐下破解多重“虚化”问题,既要顺应现代公司治理发展的新趋势和新规律,又要结合中国特色现代国有企业制度要求,创新公司治理模式,更要全方位推动公司治理的制度安排和改革举措扎实落地,实实在在推动公司治理不断完善。

(三)支持非公有制经济发展

第一,进一步完善营商环境。世界银行发布的全球营商环境指数表明,近几年我国的营商环境改善非常显著。在全球近 200 个经济体中,我国的营商环境 2017 年排名第 78 位,2018 年排名第 46 位,2019 年排名第 31 位。虽然进步较快,但是我国与发达经济体仍然存在一定差距,需要继续努力。而且,世界银行中国营商环境指数的覆盖城市只是北京和上海,我国整体营商环境也还有较大提升空间。从 2019 年的各分项指标看,中国在执行合同、获得电力、开办企业、登记财产、保护少数投资者和办理施工许可证等六项表现较好,跨境贸易和办理破产两项表现一般,获得信贷和纳税两项表现较差。世界

银行获得信贷指数有两个分项，即法定权利强度指数和信用信息深度指数，前者衡量抵押和破产法在促进贷款方面的有效性，后者衡量信用报告系统的强度。我国的问题主要在法定权利强度指数，即债权债务关系在抵押和破产方面的法律保护尚有欠缺。世界银行纳税指数有四个分项，我国的主要问题是总税率过高。其中，上海的总税率为62.6%，北京为55.1%，高于OECD国家平均水平的39.9%。总体而言，我国的营商环境近些年在各个方面都持续改善，目前遇到的主要障碍在金融和财税的法律和制度建设上。这些方面的营商环境改善要和相应的改革相配套。另外，世界银行营商环境指数并没有区分所有制。在我国，非公有制经济在经营、销售和融资方面均面临更多的障碍。长期看，要努力逐步建立竞争中性的市场环境；短期看，要适时出台灵活的补偿机制，以实质改变民营经济的营商环境。

第二，进一步推进政府"放管服"改革。发展非公有制经济，尤其是改善营商环境，关键在政府。目前来看，促进非公有制经济发展的政府体制改革可以从两方面着手。一方面要优化政府职责体系。党的十九届四中全会对此有专门论述："完善政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护等职能，实行政府权责清单制度，厘清政府和市场、政府和社会的关系。深入推进简政放权、放管结合、优化服务，深化行政审批制度改革，改善营商环境，激发各类市场主体活力。"①另一方面，充分调动地方政府促进非公经济发展的积极性。很多研究都指出，地方政府在中国的经济转型和经济发展中的作用举足轻重，只有充分调动地方政府发展非公经济的积极性，中国非公经济发展的环境才能从本质上发生改变。

第三，创造支持非公有制经济健康发展的良好法律制度。完善促进非公有制经济发展的法律制度，最重要的是维护公平竞争和保护产权。公平的竞争制度可以从准入和经营两个方面来分析。要从立法层面解决非公有制经济的行业准入问题，推行市场准入负面清单制度，严格实施公平竞争审查制度。支持非公有制企业参与电力、交通、油气勘探开发、市政公用、军民融合等领域投资建设，支持符合条件的民间资本依法发起设立银行、金融租赁公司、财务公司、汽车金融公司和消费金融公司等金融机构，落实民间资本进入医疗、养老、教育和文化等服务领域的具体方案，切实解决准入门槛高、互为前置审批等问题。从经营层面看，要在监管、税收、融资和销售等各个环节，对公有制经济和非公有制经济做到一视同仁，真正消除非公有制经济所面临的额外障碍和负担。加强产权保护，是保护和弘扬企业家精神的基础。近年来，我国加强产权保护统筹协调工作，推动完善平等保护产权的法律制度，甄别纠正涉产权冤错案件取得重要突破。下一步，将推动从立法层面强化产权保护，推动在妥善处理历史形成的产权案件上取得更大突破，解决一批企业和群众反映强烈的产权纠纷问题，发挥"一个案例胜过一打文件"的示范作用。

第四，进一步完善非公有制经济发展的金融环境。从2015年开始逐步加码的金融去杠杆政策，在规范治理影子银行和化解金融风险方面取得一定成效。但是，由于影子银行贷款既有投向房地产和基建等高风险、限制性领域的，也有投向产业内普通企业和民营经济的，这一政策也对民营经济和中小企业造成较大冲击，加剧了融资难融资贵问题。随后出台的一系列针对民营经济和中小企业的扶持政策和信贷优惠，只能看作是解决燃眉之急的权宜之计，长期看还是需要通过金融体制改革和金融体系完善来促进非公有制经济发展（汤铎铎，2019）。从金融去杠杆到金融供给侧结构性改革，正体现了这方面的思路变化。完善金融体系不仅仅是压缩规模，更重要的是要优化供给结构，使金融能够更好服务实体经济，尤其要更好服务非公有制经济。金融供给侧结构性改革内涵丰富，就非公有制经济而言，有两个层次的重要涵义。一方面要构建多层次、广覆盖、有差异的银行体系，积极开发个性化、差异化、定制化金融产品，增加中小金融机构数量和业务比重，改进非公有制经济和小微企业金融服务。另一方面要建设规范、透明、开放、有活力、有韧性的资本市场，构建风险投资、银行信贷、债券市场、股票市场等全方位、多层次金融支持服务体系，保障非公有制经济的融资需求。近年来，地方政府在非公有制经济的金融支持方面也进行了有针对性的尝试和部署，可以根据其效果进行选择并在"十四五"时期在全国推广。比如，筹资组建民营企业政策性纾困救助基金，市场化

①《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，新华网，http://www.xinhuanet.com/politics/2019-11/05/c_1125195786.htm。

推动解决上市民营企业和重点民营企业的流动性问题,化解上市公司股权质押平仓风险,避免发生企业所有权恶性转移;加大信贷支持力度,对符合条件但暂时遇到经营困难的企业,要继续予以资金支持,不盲目抽贷、断贷;鼓励民营企业引进各类战略投资者,鼓励产业发展基金投资初创期企业,推动民营企业债券融资支持工具,重点支持符合条件的优质民营企业发行债券,鼓励国有产业基金、投资基金等投资参股民营企业;建立“红黑名单”制度,完善守信激励和失信惩戒机制。

参考文献:

陈清泰,2018:《重新定义国企、从管企业转向管资本,真改革要做这两件事》,《经济参考报》5 月 13 日。

陈晓星,2006:《市场经济下我国国有企业概念的重新界定》,《统计与决策》第 7 期。

黄群慧 等,2015:《新时期全面深化国有经济改革研究》,中国社会科学出版社。

黄群慧,2016:《“十三五”时期新一轮国有经济战略性调整研究》,《北京交通大学学报(社会科学版)》第 2 期。

黄群慧,2020:《国有经济布局优化和结构调整的三个原则》,《经济研究》第 1 期。

宁吉喆,2018:《大力支持民营经济持续健康发展》,《人民论坛》第 36 期。

谭雪梅,2002:《“国有企业”概念的重新界定》,《财经问题研究》第 7 期。

汤铎铎,2019:《金融去杠杆、竞争中性与政策转型——2019 年中国宏观经济展望》,《经济学动态》第 3 期。

王勇,2017:《“垂直结构”下的国有企业改革》,《国际经济评论》第 5 期。

徐升华 王曲舒,2019:《民营企业发展升级的瓶颈、问题及治理》,《理论探讨》第 3 期。

岳清唐,2018:《中国国有企业改革发展史》,社会科学文献出版社。

中国企业联合会 中国企业家协会,2019:《2019 中国企业 500 强的特征、问题与挑战》,《中国经济报告》第 5 期。

Buccirossi, P. et al(2013), “Competition policy and productivity growth: An empirical assessment”, *Review of Economics and Statistics* 95(4):1324－1336.

Hahn, C.-H. (2000), “Entry, exit, and aggregate productivity growth: Micro evidence on Korean manufacturing”, OECD Economics Department Working Paper, No. 272.

Oi, J. C. (1995), “The role of the local state in China's transitional economy”, *China Quarterly* 144(S):1132－1149.

World Bank(2019), *Doing Business 2020: China*, World Bank Group.

The Change Trend and Optimization Policy of China's Ownership Structure during the 14th Five-Year Plan Period

Research Group of Institute of Economics, Chinese Academy of Social Sciences
(Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, China)

Abstract: This paper first sorts out the policy basis for the evolution of China's ownership structure, analyzes the status quo and existing problems of China's ownership structure during the “13th Five-Year Plan” period, identifies the basic trend of China's ownership structure during the “14th Five-Year Plan” period, and then proposes a policy system for optimizing the ownership structure. We find that China's ownership structure, in which public ownership is the mainstay and economic entities of diverse ownership develop together, has basically matured since the proportions of state ownership, private ownership, and foreign ownership economy in the “13th Five-Year Plan” period have no longer shown significant changes. However, the state-owned economy has “big but not strong” and “big but not good” problems. Mixed ownership reform also has problems such as lacking reform synergy and “mixing but not reforming”. The business environment of the non-public economy still needs to be further improved. During the “14th Five-Year Plan” period, we believe that the macro-level mixed ownership structure in China tends to become stable but the micro-level mixed ownership structure tends to integrate speedily. Based on these analysis, a series of policy suggestions has been proposed, focusing on improving the market system, deepening the reform of state-owned enterprises and state-owned assets, and developing the non-public economy.

Keywords: Ownership Structure; State-Owned Economy, Non-Public Economy; Mixed Ownership Economy; “14th Five-Year Plan” Period

(责任编辑:何 伟)
(校对:孙志超)