

民营企业发展 与混合经济改革


THE
DEVELOPMENT
OF
PRIVATE ENTERPRISES
AND THE
REFORM
OF
MIXED ECONOMY


陈永杰 等◎著

民营企业发展 与混合经济改革

THE
DEVELOPMENT
OF
PRIVATE ENTERPRISES
AND THE
REFORM
OF
MIXED ECONOMY

陈永杰 等◎著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP)数据

民营企业发展与混合经济改革 / 陈永杰等著. —杭州:
浙江大学出版社, 2016.1

(大国大转型:中国经济转型与创新发展丛书)

ISBN 978-7-308-15454-3

I. ①民… II. ①陈… III. ①民营经济—经济改革—
研究—中国 IV. ①F121.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015)第 306660 号

民营企业发展与混合经济改革

陈永杰 等著

丛书策划 袁亚春 王长刚

责任编辑 葛 娟

责任校对 杨利军 陈 园

封面设计 卓义云天

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州中大图文设计有限公司

印 刷 浙江印刷集团有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 18.5

字 数 232 千

版 印 次 2016 年 1 月第 1 版 2016 年 1 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-15454-3

定 价 50.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行中心联系方式:0571-88925591; <http://zjdxcbbs.tmall.com>

总 序

2020:经济转型升级的历史抉择

迟福林

13 亿多人的大国,正处于“千年未有之变局”。变革、转型、创新,是这个时代的主旋律、主音符。在增长、转型、改革高度融合的新时代,“大转型”是决定中国命运的关键所在:不仅要在转型中全面清理传统体制遗留的“有毒资产”,而且要在转型中加快形成新的发展方式,释放新的发展动力。

“十三五”的中国“大转型”具有历史决定性。以经济转型为重点,社会转型、政府转型都处于承上启下、攻坚克难的关键时期。总的判断是,2020 年是一个坎:化解短期增长压力的希望在 2020;转变经济发展方式的关键在 2020;实现全面小康、迈向高收入国家行列的关节点在 2020。如果谋划好、把握好 2020 这个“中期”,就能奠定中长期公平可持续发展的坚实基础;如果错失 2020“中期”这个重要历史机遇期,就会失去“大转型”的主动权,并带来多方面系统性的经济风险。

“十三五”实现经济转型升级的实质性突破,关键是把握和处理

好“四个三”。首先,抓住三大趋势:一是从“中国制造”走向“中国智造”的工业转型升级大趋势;二是从规模城镇化走向人口城镇化的城镇化转型升级大趋势;三是从物质型消费走向服务型消费的消费结构升级大趋势。其次,应对三大挑战:一是在经济下行压力下,加大结构调整力度,实现结构改革的重大突破;二是应对全球新一轮科技革命,加快提升创新能力,实现“弯道超车”;三是在改革上要“真改”、“实改”。当前,转型更加依赖于改革的全面突破,对改革的依赖性更强。没有制度结构的变革,转型寸步难行,增长也将面临巨大压力。再次,实现三大目标:一是在产业上,加快推进制造业服务化进程,形成服务业主导的产业结构;二是增长动力上,形成消费主导的经济增长新格局,消费引导投资,内需成为拉动经济增长的主要动力;三是对外开放上,形成以服务贸易为主的开放新格局,实现服务贸易规模倍增。最后,处理好三大关系:一是短期与中长期关系,做好2020“中期”这篇大文章,立足中期、化解短期、着眼长期;二是速度与结构关系,在保持7%左右增速的同时,加快结构调整的进度;三是政策与体制关系。在经济下行压力下,关键是在制度创新中形成政策优势。

近40年的改革开放,给我们留下许多宝贵的财富。最重要的一条就是:越是形势复杂,越是环境巨变,越需要坚定改革的决心不动摇,坚持转型的方向不动摇。这就需要对“大转型”进行大布局、大谋划,需要实现产业结构、城乡结构、区域结构、所有制结构、开放结构、行政权力结构等改革的重大突破,需要对绿色可持续发展、“互联网+”等发展趋势进行前瞻性的谋划,布好“先手棋”。

基于对“十三五”转型改革的判断,中国(海南)改革发展研究院与浙江大学出版社联合策划出版这套“大国大转型——中国经济转

型与创新发展丛书”。丛书在把握战略性、前瞻性和学术性的基础上,注重可读性。我们期望,本套丛书能够对关注中国转型改革的读者有所启示,对促进“十三五”转型改革发挥积极作用。

本套丛书的作者大多是所在领域的知名专家学者。他们在繁忙的工作之余参加了丛书的撰写。作为丛书编委会主任,我首先对为丛书出版付出艰辛努力的顾问、编委会成员,以及作者和出版社的领导和编辑,表示衷心感谢!

本套丛书跨越多个领域,每本书代表的都是作者自己的研究结论和学术观点,丛书不追求观点的一致性。欢迎读者批评指正!

2015 年 9 月

前 言

混合所有制改革要走新路,不走老路

——陈清泰同志在“大成企业首脑沙龙”^①上的讲话

(2014年5月25日 廊坊)

在这里能够与各位民营企业企业家见面非常高兴,祝贺大成企业研究院成立,相信这个研究院的成立会对民营企业发展起重要的促进作用。中共十八届三中全会《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》)中关于企业改革有丰富的内容,包括国有企业的改革和民营企业的改革,大家很关注,这里我讲一些理解与大家讨论。

^① 2014年5月24—25日,“大成企业首脑沙龙”在河北省廊坊市举行。沙龙主题是:当前经济形势分析、混合所有制前景。全国工商联名誉主席黄孟复、中央统战部原副部长胡德平出席并分别主持沙龙活动,40家国内知名的大型民营企业的董事长或企业战略主要决策者出席了沙龙。

一、这一轮企业改革要实现的重要目标

中国经济体制改革实际上始终围绕两大主题：一是资源配置方式到底是计划还是市场，二是财富创造主体是单一公有制还是多种所有制。两者之间具有很强的相关性。

较长时期以来，中国一直处于以投资驱动、产业跟踪为特征的经济追赶期，具有明显的政府主导经济增长的半市场经济的特征。国有企业作为政府调控经济的工具、配置资源和推动经济增长的抓手，也始终处在半政府工具、半市场主体的状况，显然政企不分，政企也不能分。与此同时，政府对不同所有制企业实行的是差异化政策。客观来讲，这种体制大体上适应了当时的发展阶段，使中国用很短的时间走过了这个过程，但是这种体制的弊端却越来越明显。中共十八届三中全会为向市场经济体制转型进行了重要的理论和政策突破，并做了全面的部署。政府要处理好与市场的关系，就必须摆脱与国有企业关系的掣肘，就要公开、公平地对待各类企业。

本轮企业改革要实现的目标：

一是要由管企业转向管资本，建立以财务约束为主线，权责明确的国有产权的委托代表关系，组建国有资本投资公司和运营公司。

二是调整国有资本的功能和布局，国有资本的功能应该有两个：目前情况下不能完全摆脱的政策性功能，比如要搞大飞机、航天、军工；国有资本主要转向的收益性功能，用国有资本的投资收益作为财政的一种补充来源，解决社会保障问题、医疗问题、扶贫问题、基础教育问题等。

三是积极发展混合所有制，促进权利平等、机会平等、规则平等，促进市场开放，废除对非公经济的各种不合理规定。消除各种隐性或者显性的壁垒，建立统一开放竞争有序的市场体系。

四是现代企业制度,改善股权结构,国有企业要去行政化,民营企业要去家族化,建立新机制,把目标集中于投资回报,建立职业经理人制度,改革激励和约束机制,强化信息公开,提高公司治理的有效性,在竞争中提高企业的效率与竞争力。

实现如上四个目标,我认为资本化是突破口,混合所有制是抓手、是纽带。

二、关于消除所有制鸿沟,进一步解放生产力

中国的改革是渐进式的,所有制理论和政策的突破也是针对当时的发展阶段和社会接受程度而平衡的结果。对于民营经济从允许存在、有益的补充、组成部分、共同发展,到基本经济制度、“两个毫不动摇”,从改革过程中我们可以看出,前一段时期促进发展的理论政策如果没有后续的再突破,这个政策可能被固化。在过去的十年,企业改革进展相对迟缓,一时间“国进民退”还是“民进国退”的争论空前的此起彼伏,民营经济的发展受到了环境的极大制约。从中共十八届三中全会《决定》看,中央显然看到了其中的问题,也有决心突破,使我们看到了希望。

进入 21 世纪,民营经济在城市经济总量中的比重迅速增长,很快便超过了一半。民营经济的总量是不是超越了“红线”,民营企业的再发展还有没有市场准入空间?情况表明,按所有制区别对待的政策,这种改革红利已经丧失殆尽。主要表现为三方面:

第一,所有制政策和现实的矛盾不断显现。例如各种所有制的经济总量和市场地位到底是政府的政策目标还是市场竞争的结果,两者之间已经不能兼容。民营经济的增长潜力实际上受到了抑制。

第二,国家在保持国有经济控制地位与放手发展民营经济之间轮番进行政策调整,出现了较大幅度的政策摇摆,这就大大强化了政府对不同所

有制企业的差异化政策。比如 2003 年中共十六届三中全会提出了实行“非禁即可入”的市场准则,不久国务院发布了《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》(以下简称“非公有经济 36 条”),但是实施还没有到位,2006 年国有资产监督管理委员会又发了明确国有企业要在电网、电力、石油石化、电信、煤炭等七大行业保持绝对控制,在装备制造、汽车、电子、建筑、钢铁、科技等九大产业保持较强控股的指导意见。2010 年国务院再次发布《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》(以下简称“民间投资 36 条”),短短的时间政策大幅度摇摆,各类企业对此都没有稳定的预期。

第三,是在政策信号很不明确的情况下,“国进民退”还是“民进国退”的争论前所未有的此起彼伏,各类所有制企业都感觉自己受到了不公平待遇,都对发展环境不满意。民营企业发展到一定程度就对前景感到迷茫,缺乏安全感,移民和财产向境外转移的数量和规模日益上升。很多国有企业对政府的过度干预也倍感无奈,他们呼吁应该让企业回归本位,对国有企业要实行二次解放。政府的轮番政策调整,较大程度上抑制了经济发展。

20 世纪 90 年代初“姓资姓社”问题的突破,大大地解放了思想,为建设社会主义市场经济体制扫清了障碍,极大地提升了经济增长潜力。现在,我们要认真贯彻中共十八届三中全会精神,摘掉企业所有制标签,消除所有制鸿沟,突破“姓国姓民”的制度,将是生产力的一次新解放。

三、关于股权分散化和混合所有制问题

发展混合所有制包括股权多元化,这是一个老命题。20 世纪 90 年代中期,以国有企业上市为标志,混合所有制和股权多元化一度加速发展,上市后的企业与传统国有企业的活力相比确实有所增强,但是也必须承认,

受发展阶段和改革不到位的制约,近十年混合所有制和股权多元化进展有所放缓,已经是混合所有制的企业,其混合所有制的效能和潜力没有充分发挥,其中有两个表现。

一是中央在涉及国有企业改革诸多文件中不断强调企业股权多元化和混合所有制的改革方向,但是国家对企业按所有制区别对待的政策没有改变,所有制鸿沟日益加深,跨所有制的资本流动和重组并购十分艰难。

二是国企上市普遍重筹资、解困而较少关注机制转换,已上市公司的股权结构一股独大,特别是国有股权基本不流动,没有控制权转移的危险。在这种情况下,旧体制因素不断向上市公司传递,形成了旧体制控制新体制的局面。上市公司与控股股东在人事、机构、经营业务和财务等诸多方面存在复杂的关联关系,导致混合所有制的公司缺乏独立性。国有企业的体制缺陷在混合所有制中没有能够消除,这就使得通过引进非公资本、股权多元化建立现代企业制度,改变政企关系,改善公司治理结构和转变经营机制的目标基本没有实现,企业的潜在效能未能发挥。这就是我所判断的现有的混合所有制存在的问题。

四、赋予混合所有制新的内涵

此一时的混合所有制应当不同于彼一时的混合所有制,要按照中共十八届三中全会精神,赋予混合所有制新的内涵。发展混合所有制应该有新概念,要做一篇新文章、大文章。概括地讲,在宏观层面要通过发展混合所有制,调整国有经济的功能和布局,破除行政垄断,在更多领域向民间资本放开市场。在微观层面,通过发展混合所有制,优化股权结构,改善治理机制,提升企业效益。我认为,这次推进发展混合所有制经济应该实现如下目标。

一是促进建立公平竞争环境。政府应该弱化直至取消按企业所有制

成分区别对待的政策,促进实现各类企业权利平等、机会平等、规则平等,在股权结构中你中有我、我中有你,而且股权的比例是可以动态变化的。政府应该从管企业转向管资本,取消对企业的直接干预,保障企业的独立地位。混合所有制中,要同股同权,按出资额享受资产收益、重大决策和选择管理者的权利,这样就可以使各类投资主体享有平等的地位。

二是提高全社会资本的效益。打破所有制和行政区划的藩篱,有利于改变资本资源按所有制和区域板块化分割的结果,保障产权顺利地流动和重组,就可以从总体上提高我国资本资源的配置效益。通过市场的对接,各类投资主体按各自的比较优势和意愿来配置资源,取长补短,既可以释放国有企业掌控资源的效能,也可以发挥民间资本的市场活力,增强企业的竞争力。

三是调整国有经济的功能和布局,破除垄断,放开市场。打破所有制和区域边界的禁锢,将放大国有资本运作的空间,促进国有经济功能的转型和有进有退的调整。引入新的投资者,是打破行政垄断、放开市场的重要途径。另外,对某些垂直一体化大型企业进行业务重组,向专业化发展转型,发展混合所有制是重要的途径。对于自然垄断行业的国有企业来说,应该聚焦垄断的板块,把可竞争的板块逐步分拆,实行通过引入新的投资者,建立混合所有制,逐渐使那些竞争板块再回归到市场。比如电网公司,属于网络的部分具有天然垄断性质,但上下游比如输变电装备,材料、工程等应该分拆,实行混合所有制是一种重要的分拆途径。

四是改善公司治理。发展混合所有制,必须改变企业上市重融资、轻转制的倾向,应做到融资需求与转制需求并重,并且把转制放在关键的位置。在混合所有制公司中,国有企业去行政化,民营企业去家族化,实行所有权与经营权分离。此前,国家为保障自己的所有者权益,政府机构对企业不断加强干预、控制和监管,现在则应该由受财务约束的投资机构以股东身份进入企业,通过参与公司治理获得权益保障。

在混合所有制企业中,通过股权多元化和混合所有制改变企业的结构,这是改善公司治理的重要途径。改善治理结构应该从两个方面入手来改变股权结构,一是引入非国有资本,并且要达到一定的比例。二是国有股权应该分散给若干国有持股机构,形成一种制衡关系。多元机构投资者之间的相互制衡,有利于公司把目标集中于投资回报和创新,有利于提高公司的透明度和财务约束力度,有利于激励管理层创造良好的业绩。公司的经营状况不仅对民营投资机构,而且对国有资本投资机构以及职业投资经理人都至关重要。由他们进入董事会、股东会来决定管理层的激励和去留,由他们在董事会拍板公司的重大决策和重要收益分配。

五、发展混合所有制需要有一个必要的环境条件,避免重复过去的老路

要总结混合所有制公司的经验和教训,使发展混合所有制发挥更大的效用,为此必须创造必要的环境条件。

第一,混合所有制的国有股东,比如将来管理国有资本的两类公司,它们不能同时拥有行政管理权和监督权,也就是它们不能有行政权,不能有多重目标。它们应该受到强财务约束,以获得最高投资收益为投资目标。国有投资机构的股东行为对混合所有制将来能否发挥效应有决定性作用,如果它追求的是控制,它不管企业有没有利润,这个企业如果搞不好,就会对市场造成很大的祸害。如果国有股东追求投资回报,则对市场无害。

第二,混合所有制的企业应该按《中华人民共和国公司法》(以下简称《公司法》)规定设立董事会,实行所有权和经营权分开。投资机构应该通过股东会和董事会行使权力,通过股东会和董事会参与公司的决策,行使对经理人的控制,任何人不能超越《公司法》。

第三,为避免一股独大,国有股权应该划拨给若干投资机构分别持有,

形成制衡机制。

第四,政府管理两类公司,由两类公司作为界面(上面是政府,下面是投资企业),混合所有制应该回归到企业的属性,所有市场经济的独立主体,不应该再被分为体制内、体制外,企业没有行政级别,高管也没有行政级别。政府不能越权干预混合所有制企业,包括对人事、薪酬、考评以及投资、分立、并购的决策和监督。混合所有制企业不再实行工资总额管理。

这些说起来都是一些原则,改起来却非常之难。特别是现在对国有企业的评价不是靠市场,不是靠用户的货币选票,而是靠政府制定的一套指标来考核,这套体制涉及很多的权利,要改变很难,这要看中央的决心。

实行混合所有制必须要实现政资分开、政企分开,所有权和经营权分离,这些都是管资本不管企业的改革范畴,应该是中共十八届三中全会的题中应有之义,也是发展混合所有制的核心。另外,还必须有一些配套条件,比如,组建混合所有制公司时,首先应该妥善解决国有企业的历史存续问题,包括国有职工身份、企业办社会职能等,给混合所有制一个新的起点。在这次改制中要想各种各样的办法,必要时支付一些成本。

完善资本市场,包括股票市场、债券市场、产权交易市场。还要完善法制环境,包括《公司法》的执法环境,保障各类投资主体的权益。

我认为国家不应该再按企业股东的所有制成分来分类进行统计,至少应该逐渐弱化。股东可以多样化——外资、民营、投资机构、个人,而企业就是企业,市场面前企业平等。

发展混合所有制对于民营企业来说有很大的想象空间,为其提供了很多发展机会,需要在实践中不断地发展。

目 录

概 论 / 001

第一章 晚清到民国时期的混合所有制经济 / 017

一、洋务时期的混合所有制企业:官督商办,政府推进 / 019

二、晚清到民初的混合经济:官商合办和“国退民进” / 029

三、国民政府时期的混合经济:“国进民退” / 041

四、混合所有制经济的历史评价:经验与教训 / 049

第二章 西方主要国家的国有经济与混合经济 / 055

一、西方国家混合经济的产生:概念、形式与起源 / 057

二、西方国家混合经济的做法:美、英、法、德、日等五国简况 / 060

三、西方国家混合经济的经验:四个结论判断 / 082

第三章 混合经济已成为我国经济重要主体 / 087

一、混合经济总体判断:国民经济“三分天下有其一” / 089

- 二、混合经济分析范围:16 种混合所有制企业 / 091
- 三、混合经济主要数据分析:各项指标占 20%~50% / 091
- 四、混合经济工业数据分析:民营资本超过国有资本 / 094
- 五、非公企业混合经济数据分析:大中型民企多为混合经济企业 / 096
- 六、混合经济企业速度与效益:多数指标具有明显比较优势 / 104
- 七、混合经济发展未来展望:2020 年占国民经济“半壁江山” / 109

第四章 深化国有企业改革 发展混合所有制经济 / 111

- 一、国有企业改革的一个方向——发展混合所有制经济 / 113
- 二、国有企业发展混合所有制经济的历程——三个历史阶段 / 118
- 三、国有企业发展混合所有制经济的方式——三个层面多种类型 / 127
- 四、国企发展混合所有制经济面临的问题 / 163

第五章 民营企业发展与混合经济改革 / 167

- 一、民营企业参与混合所有制经济改革的五个动因与路径 / 170
- 二、民营企业参与混合所有制经济改革的四条实践经验 / 178
- 三、民营企业参与混合所有制经济改革需要解决四大问题 / 185

第六章 民营企业有效参与混合经济改革发展的 30 项政策建议 / 187

- 一、解放思想、加强顶层设计 3 条意见 / 189
- 二、改革国资国企与发展混合经济 12 条建议 / 193
- 三、民营企业有效参与混合经济发展 15 条建议 / 199

参考文献 / 208

附录一 不同所有制类型工业企业数据变化分析(2000—
2013 年) / 213

- 一、按登记注册类型分规模以上工业企业数据变化 / 215
- 二、按国有控股、私营、外商和港澳台商投资三种类型比较 / 230

附录二 2013 年度规模以上混合所有制工业企业主要指标及
比重 / 237

附录三 民营企业参与混合所有制改革五个案例 / 241

借助国企进军公用事业

- 新奥集团混合所有制案例 / 243

以高效的绩效管理制度和员工激励制度成功改造国有企业

- 新华联集团参与重组华磊光电的举措与经验 / 245

跨所有制组合资本、整合资源,实现快速发展

- 泰豪集团混合所有制案例 / 253

强强联合、互靠双借,打造文化产业品牌

- 重庆五洲文化传媒集团混合所有制案例 / 260

并购重组国有电缆厂,实现低成本、高效益的跨越式发展

- 上海胜华电缆混合所有制案例 / 268

后 记 / 275