

“十三五”时期 国有企业改革重点思路

THE MAIN IDEAS ON THE REFORM
OF SOE IN THE 13TH FIVE-YEAR PLAN PERIOD

杨春学 杨新铭／著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



前 言

2015年10月29日，党的十八届五中全会通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》。中国社会科学院多位学者配合国家“十三五”规划的制定，就国家实施“十三五”时期经济社会发展重大问题进行了多项专题研究，包括《“十三五”时期中国经济社会发展主要趋势和思路》《“十三五”及2030年发展目标与战略研究》《“十三五”时期全面建成小康社会的“短板”及对策》《“十三五”时期老龄化形势与对策》《“十三五”时期促进服务业发展改革研究》《步入“十三五”的财税改革》《“十三五”时期劳动力市场转型对策研究》《“十三五”时期工业转型升级的方向与政策》《“十三五”时期国有企业改革重点思路》《“十三五”时期城镇化和区域发展战略研究》《“十三五”时期资源环境发展战略研究》《“十三五”时期收入分配问题及对策研究》《“十三五”时期中国文化发展环境和重大问题研究》。

这些报告是国家级智库深度剖析“十三五”规划、参透中国未来发展大势的精品著作，深入分析了未来五年以及更长时间我国经济社会发展的环境、趋势和问题，提出了未来发展的思路和对策，对于我们理解我国未来五年经济社会发展面对的新形势、新情况、新挑战、新趋势，对于我们思考我国在经济新常态下的发展战略和发展路径选择，对于我们深刻领会党的十八届五中全会的精神和战略部署，都具有重要的参考价值和启发意义。

摘 要

进入 21 世纪，特别是从“十一五”末到中共十八届五中全会期间，一项具有深远意义的成就就是对中国特色“社会主义基本经济制度”给予了一种充分肯定的诠释。中共中央《关于全面深化改革若干重大问题的决定》、《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》和《关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》中关于社会主义基本经济制度的表述，为深化改革指明了方向，也为进一步完善基本经济制度确立了保障性的制度框架与原则。但不可否认的是，如何坚持和完善这一经济制度，依然是我们面临的一项长期重要任务。

“十二五”是在 2010 年所谓“国进民退”的大争论中开始规划的。“十二五”《规划》中有关“坚持和发展基本经济制度”的部分侧重于强调“营造各种所有制经济依法公平使用生产要素，公平参与市场竞争、同行受法律保护的体制环境”，“促进国有资本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”，“鼓励和引导非公有制企业通过参股、控股、并购等多种形式，参与国有企业改制重组”，等等。这些规划思想在实践中得到了不同程度的落实，取得了显著的成就。

在“十三五”期间，我们仍需进一步努力，结合十八届五中全会《建议》的布置，深化坚持和完善基本经济制度的基本思路，寻求最适度的所有制结构，同时注重其中关键性细节的改革。

目 录

一	“十二五”时期的改革成就	/ 001
二	“十三五”时期完善基本经济制度的基本思路	/ 007
三	“十三五”期间改革的重点	/ 013
四	结束语	/ 022

一 “十二五”时期的改革成就

(一) 作为社会主义市场经济的重要组成部分，非公有制经济已经获得了长足的发展，在各项主要经济指标中超过了公有制经济，不存在所谓“国进民退”的趋势。同时，2008年以来公有制经济的比重下降幅度逐渐收窄，并呈现趋于稳定的态势

人们通常运用国有经济与民营经济在工业产值^①、就业和税收中的相对比重来描述所有制结构的变动趋势。表1大致上展出了按照这种方式描述的情形。其中，广义民营经济的工业总产值由2003年的62.46%上升到2011年的73.82%，在工业销售总产值中的比重由2003年的81.39%上升到2012年的88.69%；广义民营城镇单位就业比重由2003年的73.18%上升到2013年的83.36%；广义民营经济的税收比重由2003年的76.94%上升到2013年的81.23%。

虽然国有经济下降的趋势没有改变，但自2008年以后下降幅度明显收窄，整体呈现逐渐稳定的态势，其中产出比重连续三年在26%以上，每年下降不到0.5个百分点；销售总产值每年下降也不足0.5个百分点；就业比重同样连续三年在18%以上，每年下降不到0.3个百分点，虽然2013年下降幅度稍有增加，也远比不上2008年以前的下降幅度；税收比重从2003年到2008年平均每年减少近0.7个百分点，而2008年以后逐渐回落至不到0.2个百分点，且2009年和2010年还出现较大幅度的增长。

^① 公开的统计数据中，工业总产值数据只报告到2011年，其后代之以工业销售产值，二者差距主要是存货部分。当然，工业总产值主要是从报告期内生产角度衡量，而销售产值是从交易的角度，其中包含有上期产出。

表 1 “十二五”期间所有制结构变化情况

单位：%

年份	工业总产值		销售总产值		城镇单位就业		税收	
	国有经济	广义民营经济	国有及国有控股经济	广义民营经济	国有及国有控股经济	广义民营经济	国有及国有控股经济	广义民营经济
2003	37.54	62.46	18.61	81.39	26.82	73.18	23.06	76.94
2004	34.81	65.19	17.04	82.96	25.34	74.66	22.50	77.50
2005	33.28	66.72	16.68	83.32	23.74	76.26	21.61	78.39
2006	31.24	68.76	15.06	84.94	22.71	77.29	21.67	78.33
2007	29.54	70.46	13.92	86.08	21.89	78.11	20.15	79.85
2008	28.38	71.62	13.03	86.97	21.34	78.66	19.64	80.36
2009	26.74	73.26	12.65	87.35	20.63	79.37	21.35	78.65
2010	26.61	73.39	12.31	87.69	18.79	81.21	22.37	77.63
2011	26.18	73.82	11.69	88.31	18.67	81.33	20.57	79.43
2012			11.31	88.69	18.43	81.57	20.25	79.75
2013					16.64	83.36	18.77	81.23

资料来源：根据 2004 ~ 2014 年《中国统计年鉴》相关数据整理得到。

表 1 是以国有经济与广义民营经济的分类角度来解释的。虽然国有经济是公有制经济的主体部分，但上述三个指标低估了公有制经济的比重。为了弥补这种分类存在的问题，我们利用全国第一次和第二次全国经济普查数据，对公有制经济和非公有制经济进行了一项较为全面的量化研究。这种经济普查数据包含着目前公开数据中最能全面准确反映第二、第三产业所有制结构的数据，即直接给出了刻画不同公有制和非公有制经济结构最恰当的指标——总资产，而对于混合所有制经济中的资产结构则根据实收资本结构进行划分。利用这一数据，结合学界有关就业弹性和产出弹性的实证研究结果，我们进行了估算，结果如表 2^① 所示。

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。

表2 第二、三产业所有制结构估算结果

单位: %

项 目 年 份	资产		就业		产出 (GDP)	
	公有制	非公有制	公有制	非公有制	公有制	非公有制
2004	65	35	49.7	50.3	37	63
2008	52	48	24.2	75.8	30	70

表2所给出的公有制经济比重包含着集体经济和从混合所有制经济中分解出来的公有制成分,但不包含第一产业的数据,因为全国经济普查不包含这一产业。因此,表2的结果低估了全社会公有制经济的比重。以集体土地所有制为基础的农户经济是农业经济中的主流,属于公有制经济的特殊形态,其产值大约占全部GDP的10%。如果把这部分纳入计算,公有制经济占GDP比重要高于表2给出的结果。

第三次全国经济普查数据尚未公布,我们还无法按照上述思路估算公有制经济的最新比重。但是,据国资委的一项估算,近年国有经济创造的GDP约占全部GDP的19.2%。^①如果加上集体经济和从混合所有制经济中分解出来的公有制成分,公有制经济在GDP中的比重仍会高于30%。这就为进一步深化改革提供了充足的空间。

(二) 虽然公有制经济在主要经济指标中的比重下降,但是,它在资产总量上仍然保持着“主体”地位;更为重要的是公有制经济的影响力并没有下降

公有制经济在经营性总资产中仍然占有绝对的优势。这给公有制经济和非公有制经济的共同发展提供了巨大的空间。根据一项研究的估算,2012年公有制经济资产在第二、第三产业中的资产比重依然保持在50%以上,达到50.44%;在第一产业中,保守估计也占到86.56%。三个产业加总后,公有制经济资产总量为258.39万亿元,占全社会经营性总资产的53%^②。从2004

① 彭建国:《关于积极发展混合所有制经济的基本构想》,《中国发展观察》2014年第3期。

② 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。

年到2008年再到2012年，公有制经济资产比重变化趋势表明，公有制经济规模变化趋于稳定，这不仅是政策使然，更是经济规律发展的必然结果。

进一步地，公有制经济的影响力远远大于其在各个指标中的比重。虽然我们难以量化这种影响力，但从下属一组事实中，仍然可以看到其强大的力量。

事实之一：国有经济部门在国民经济的发展中承担着很多重大使命。这类作用是无法用数量指标来精确衡量的。例如，国有企业在国家技术创新体系中起着举足轻重的作用，基本上囊括了历年国家科技创新一等奖。“神舟十号”与“天宫一号”成功交会对接、探月工程“嫦娥三号”任务圆满成功、“蛟龙号”正式应用于深海研究勘探、4G移动通信技术投入商业运用、高新武器装备研制等，都是国企带来的荣耀。在诸如三峡工程、青藏铁路、西气东输、西电东送、南水北调等国家重大工程中，国有企业也做出了杰出贡献。

国有企业更是提升国家竞争力的核心力量，承担着实施国家全球经济战略的任务。尤其是在一些关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域，比如军工、航天航空、石油勘探等，经济规模要求很高，进行技术创新和走出去参与国际竞争，当前还只能主要依靠国有及国有控股大企业。在世界500强企业中，2010年中国企业有54家（含中国香港、中国台湾地区的企业），其中国有及国有控股企业增加到42家，央企30家；2013年，中国企业达到89家（不含中国香港、中国台湾地区的企业），其中国有及国有控股企业增加到82家，私营企业仅7家。而在20世纪90年代中期我国最大的500家国有企业全年销售收入的总和还不如美国通用汽车公司一家的销售收入。

事实之二：公有制在金融领域中占据着绝对优势的地位。2012年，银行业金融机构总资产为133.6万亿元。其中，明确属于公有制经济的包括三家政策性银行和中、农、工、建、交等5家大型银行以及农村合作社、农村信用社、邮政储蓄银行和农村新型金融机构，这些银行的总资产就达85.85万亿元，占银行业总资产的64.25%。证券公司当中国有股份占据着绝对优势，总资产达1.72万亿元；保险业总资产略大，达到8.29万亿元，其中主要的仍然是国有大型保险公司。可以说，三大金融行业总资产中公有制经济资产

总数超过金融业总资产的60%，应该不存在任何悬念^①。

事实之三：在广大农村，以集体土地所有制为基础的农户经济在维护社会经济的发展和稳定方面仍然起着不可替代的作用。尽管第一产业创造的GDP只占全部的10%，但其吸纳的就业人数远远高于这一比重。2013年，第一产业就业人数依然超过30%，达到31.40%，而如果将农村其他就业人口作为第一产业就业的服务人员或第一产业派生的就业的话，那么第一产业实际吸纳的就业人数占全部就业人数的50%以上。此外，除了家庭联产承包责任制这一传统的集体经济外，以农民专业合作社为主要形式的新型集体经济迅猛发展。2011年全国农民专业合作社的数量和产值只有52.17万户和0.72万亿元，到2013年分别达到98.24万户和1.89万亿元，分别是2011年的1.88倍和2.63倍。

（三）国有经济与民营经济在主要经济领域基本上形成了一种分工协作、竞争发展的良好格局，在质和量的组合上都有了显著的进步

在行业分布上，就资产、产值和影响力来说，国有企业主要集中的行业与西欧国有企业“黄金时代”的情形大致相当。中央所属企业主要分布于金融、能源（电网电力、石油和天然气开采）、邮政、电信、航运、汽车、石化、有色金属、军工等领域；地方国有企业主要集中于城市公用事业、市政工程、高速公路、钢铁、煤炭、矿业、冶金等领域。虽然国有企业也广泛存在于其他领域，但是规模相对较小。

民营经济在轻工、一般制造、建筑、交通运输、仓储、住宿和餐饮、租赁和商务服务等领域占据着绝对的优势，并且在重化工业、基础设施、公用事业等领域也有很大的发展。以工业领域来说，在39个行业中的资产中，国有企业占优势的只有9个行业，包括煤炭开采和洗选业（72.04%）、石油和天然气开采业（94.73%）、烟草制品业（99.30%）、石油加工、炼焦及核燃料加工业（58.83%）、黑色金属冶炼及压延加工业（54.50%）、交通运输设备制造业（53.19%）、电力、热力的生产和供应业（90.65%）、燃气生产和

^① 相关数据来自《中国金融年鉴2013》和保监会网站。

供应业（54.27%）、水的生产和供应业（79.59%）。其余30个行业国有资本占比不足50%。

即便是在国有企业控制的领域中，我们也可以看到国有经济与民营经济之间相互融合的发展态势。这在混合所有制经济的发展获得集中的体现。在这种形态中，国有经济和民营经济呈现“我中有你、你中有我”的格局，通过融合而实现共赢。2010年“新36条”颁布以来至2012年底，民间投资参与各类企业国有产权交易受让宗数合计4473宗，占交易总宗数的81%；受让金额合计1749亿元，占交易总额的66%。到2011年，中央企业及其子企业引入非公有资本形成混合所有制企业已占总企业户数的52%。

（四）国有企业的改革取得了重大进展，从而推动着国有经济效率的改善

国有企业改革一直朝着股权多元化的方向不断迈进。2012年《国务院关于国有企业改革与发展工作情况的报告》显示，全国90%以上的国有企业完成了公司股份制改革，中央企业的公司制股份制改制面由2003年的30.4%提高到2011年的72%。股票上市公司是典型的混合所有制经济形态。截至2013年6月底，中央企业及其子企业控股的上市公司共385户，占中央企业资产总额的56.97%、净资产的75.62%、营业收入的60.56%；这些上市公司中，非国有股权比例已超过53%。地方国有企业控股的上市公司681户，上市公司非国有股权比例已超过60%。

各种形式的股份制改造提升了国有企业效率，利润总额不断增长。2003年，国有及国有控股企业利润总额不足5000亿元，到2010年利润总额超过2万亿元，2011年达到2.47万亿元的峰值，其后稳定在2.4万亿元左右。也就是说，在“十二五”期间，国有及国有控股企业利润呈现出一种稳定的态势，如图1所示。

虽然总利润在增长，从最新的数据来看，国企仍有很大改善空间。例如，在2014年前11个月，国有工业企业的核心赢利同比下跌7.5%，而民营工业企业的核心赢利则在同期同比增长7.4%。虽然这种结果与国有企业相当一部分集中分布在近年受制于需求低迷和产能过剩的采掘、化工、机

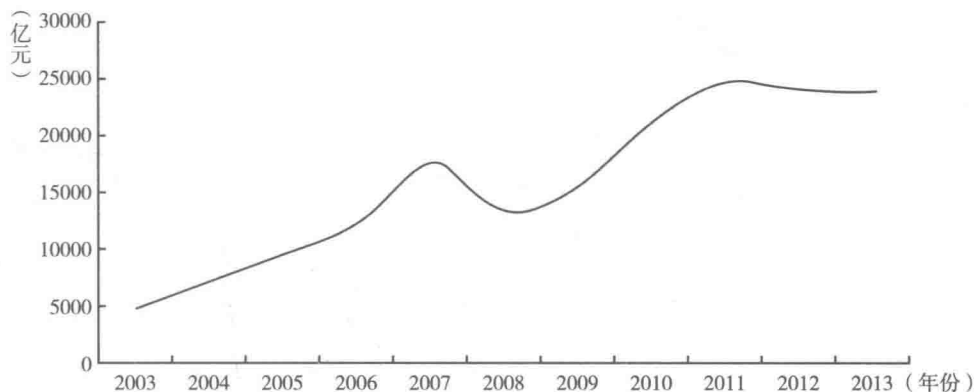


图1 国有企业利润总额 (2003~2013年)

资料来源：历年财政部公布的“国有企业财务决算情况”。

械、交运等传统行业有很大的关系，但有一点是肯定的，那就是要从通过进一步改革来提高国企经营效益。

二 “十三五”时期完善基本经济制度的基本思路

“十三五”时期，我们要以十八届三中、四中、五中全会决定或建议中的相关论述作为深化改革的行动指南，坚持社会主义基本经济制度，坚持两个“毫不动摇”，在优化所有制结构的同时，进一步构筑不同所有制经济公平竞争、合作共赢的市场环境，全面提高经济质量。

第一，进一步解放思想，提高对非公有制经济的正面认识。这是彻底解决产权保护、公平待遇等现实问题的思想基础。

20世纪末21世纪初，是公有制经济和非公有制经济之间数量比重转换的分水岭。此后，非公有制经济在重要经济指标上超过了公有制经济。

面对这种现实，一直有人对“两个毫不动摇”心存疑虑。这种心情是可以理解的。在他们心里，即便两类经济都发展，如果非公有制经济的发展速度长期快于公有制经济，以逻辑来推论，总有那么一天，我们还能理直气壮地说我们仍然走在“公有制为主体”的道路上吗？现在更有人担心，以混合所有制来改革国有企业，会进一步削弱公有经济的主体地位。

其实，这种担心既没有必要，也没有道理。说“没有必要”，是因为即

便是以经营性资产来衡量，公有资产仍然占据着数量上的优势，更何况公有制经济的影响力远远大于其数量指标所显示的比重。说“没有道理”，是因为中央文件多次重申，非公有制经济是中国特色社会主义市场经济的重要组成部分。它们的发展是市场化改革这一历史选择的必然结果，并不会影响“初级阶段的社会主义”性质。更何况，中国社会的“社会主义性质”，并不完全取决于所有制的性质，还取决于我们的执政党的意识形态和政治制度^①。

学者们在“诠释”基本经济制度时，过分强调“公有制为主体”是为了保障我国经济的社会主义性质，言下之意岂不是说非公有制经济部分是非社会主义性质的？难道我们要这样来表述事实：就GDP的比重来说，2008年，70%是非社会主义性质的经济，30%是社会主义经济？

我们认为，这种“诠释”方式是错误的，至少不利于所有制结构的优化改革。民营经济产权得不到良好的保护、民营企业遇到的“弹簧门”和“玻璃门”等现实，在很大程度上就是受到这种教条主义式诠释的不良影响的结果。中国社会的社会主义性质，不仅是由公有制来决定的，也是由我们的政治制度来决定的。正确的“诠释”方式应基于“初级阶段”和市场经济体制这两个最重要的现实基础，以“三个有利于”作为基本的衡量标准。从这样的基本立场出发，优化所有制结构才能有更加广阔的空间。

第二，借鉴国际经济经验，不能以英美模式为标准。

如何优化所有制结构？这一问题，在理论上和实践中，主要表现为国有经济的最优规模问题。因为，国有经济是我国公有制经济的主体和核心基础。

前面已经提及，学术界一直有一种声音认为，国有企业所占比重仍然太高，不符合建立高效率的市场经济的内在需要。要降到多少适合呢？有人提议：必须进一步将国有企业占GDP的比重降到10%以下^②。具体的建议就是：倡导国有企业退出一般竞争性领域，最好退到“公共物品”领域。按照

① 邓小平同志就曾指出：“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。”又说“依靠无产阶级专政保卫社会主义制度，这是马克思主义的一个基本观点”（邓小平：《在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点》，《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993，第373页、第379页）。

② 张维迎：“未来10年国有企业比重应该降低到10%”，2013年6月8日“中国留美经济学会年会”上的发言，网易财经，<http://money.163.com/13/0618/10/91L525J2002534M5.html>。

这种观点的逻辑，似乎“国退民进”是所有制调整的唯一方向，也只有不断地“国退民进”才能优化“所有制结构”。即使是某些政府官员的辩解，也没有能摆脱这种思维方式，似乎只有不断地“国退民进”，才是一种积极的现象。以至于在前几年所谓“国进民退”的争论中，某些政府官员极力用数据来证明不存在“国进民退”现象，以此回应批评的声音。

如果国有企业占 GDP 的比重很高（譬如说 50%），或许是与高效率的市场经济体制不相容的。但是，什么样的比重算“太高”呢？为什么“国有企业占 GDP 比重降到 10% 以下”才是适合的呢？有什么合理的根据吗？

就纯粹的理论逻辑而言，自然垄断产业的存在本身并不一定就能充分证明必须由国有企业来经营。即便是公共物品，国有企业也不是唯一提供者。私人部门出于自身利益的考虑也会生产“公共物品”。但是，现实要远比理论逻辑复杂。国际经验表明：没有什么理由能够证明国有企业不能存在于一般性竞争领域，更不必说仅限于“公共物品”领域。

国有企业是否应存在于某一领域，要视具体情形而定。国有企业的规模是一个动态的演变过程，而且，决定这一过程的因素是非常复杂的，不仅仅是纯经济学的因素（即把企业内部的赢利等财务指标作为唯一的效率标准），还包括政党与意识形态、社会公平目标、自然垄断产业的特性、特定阶段社会经济发展的需要，等等。

让我们看一看欧洲国有企业在其“黄金时代”（1945 ~ 1979 年）的某些基本事实。欧洲国有企业在其鼎盛年代（1978 年），虽然各国的国有企业分布领域存在较大的差异，但大致上分布于下述几大系列：第一系列是基础设施和能源产业，包括广播、邮政、电信、铁路、航运、电力、石油、天然气、煤炭、城市公用事业等，控制程度为 75% ~ 100%；第二系列是基础工业，包括石化、钢铁等，英、法、意等国的国有经济部门的控制程度为 75%，德国为 25% ~ 50%；第三系列是金融领域，德、法、意等国较为突出，例如，1985 年法国国有金融机构控制着 90% 的银行存款和 85% 的信贷业务；第四系列是制造业，英、法、意三国国有经济部门的控制程度大约为 10%，主要集中在军工、航天、飞机、汽车、造船、电子等主要支柱性或高新技术产业。其中，在国有企业分布领域最广的国家——意大利，国有企业还存在于高速公路、食品、水泥、玻璃、纺织等领域。

推动“二战”之后欧洲国有化运动的两大因素是战后社会经济重建的需要和意识形态的追求。在这些国家，社会民主党或类似的政党执政数十年。据称，这些政党的意识形态包含着社会主义色彩。例如，英国工党的党章第四条就明确表达了对公有制的追求。当然，在这类政党眼中，公有制只具有工具性价值，只是追求更深层次的内在价值（福利、社会公正等）的工具。表3表明，在这一时期，这些国家的国有经济规模是较为可观的。

表3 1980年左右部分OECD国家国有企业在经济中的比重

单位：%

	产出比重	就业比重
法国(1982年)	16.5	14.6
奥地利(1978~1979年)	14.5	13.0
意大利(1982年)	14.0	15.0
瑞典(1982年)	—	10.5
英国(1978年)	11.1	8.2
澳大利亚(1970~1974年)	10.7	—
西德(1982年)	10.7	7.8
葡萄牙(1976年)	9.7	—
西班牙(1979年)	4.1	—
荷兰(1971~1973年)	3.6	8.0
加拿大(1970~1974年)	—	4.4
美国(1983年)	1.3	1.8

资料来源：引自 Roderick Floud and Paul Johnson (2008): *The Cambridge Economic History of Modern Britain* (Volume 3), Cambridge University Press, p. 85。

再来看始于20世纪70年代末英国的“私有化运动”。虽然推动这一运动的因素较为复杂，但是，新保守主义意识形态起着关键性的作用。在这里，我们要注意的，经过20世纪80~90年代的大规模“私有化运动”，除英国之外，这些国家的国有企业分布仍然较广泛。例如，目前在德国，联邦中央政府国有企业主要分布在广播、邮政、电信、铁路、机场、高速公

路、银行、电力、天然气生产等行业；地方政府仍然控制着区域性银行、公共信用机构、保险公司、公用事业、建筑和地产，并在部分制造业企业中持有主要股份^①。

虽然私有化使这些国家国有经济规模有所缩小，但仍然占有相当的比重。到21世纪初，主要发达国家国有企业产值占GDP比重依然较高，如法国为10%（2005年），德国为10%（2001年），意大利为9%（2002年）。^②表4从另一个侧面也证实了这种情况。

表4 英、法、意、德国有企业在就业、增加值和投资比重的简单平均数

国 家 \ 年 份	1982	1985	1988	1991	1995	1999
英 国	16.2	12.7	7.4	4.4	2.7	2.3
法 国	22.8	24.0	18.3	17.6	14.7	11.8
意大利	20.0	20.3	19.0	18.9	14.2	9.6
德 国	14.0	12.4	11.6	11.1	10.7	10.9

资料来源：Judith Clifton, Francisco Comin, Danniell Diaz Fuentes（2003）：《Privatisation in the European Union》，Kluwer Academic Publisher，pp. 107-110。

最典型的例外是美国（最多再加上私有化之后的英国）。请思考下列事实：在美国，所有的军工企业都是私有企业；即便是西欧国家以国有企业的方式来解决市场失灵的广泛领域，美国也是选择以“私人企业+政府规制”来替代之；美国仅仅在邮政领域国企占据统治地位，电力和铁路行业则不超过25%，其他领域中，虽然存在国家参股的企业，但基本上采用承包给私人企业经营的形式。私有化运动在美国的具体表现是，原来由政府提供的公共物品正在逐渐地由市场提供，包括公共监狱、公用城市卫生，甚至军事服务（黑石公司）都已开始私有化。这种美国模式有其自身合理的文化传统基础，但绝不是发达国家绝对的、唯一的发展方向。

总之，经过私有化浪潮之后，只有美国和英国国有经济比重维持在较低水平，而大多数OECD国家都存在规模较大且分布较为广泛的国有经济产

① 李俊江、史本叶、侯蕾：《外国国有企业改革研究》，经济科学出版社，2010，第76页。

② 李俊江、史本叶、侯蕾：《外国国有企业改革研究》，经济科学出版社，2010，第70~76页。

业。这就意味着，所有制结构并不存在唯一的最佳模式，相反，各国应根据本国国情决定其最优所有制结构和国有经济和公有制经济的最优规模。

这就不得不让我们慎重思考以下问题：哪个国家可以复制美国模式？我们能学美国模式吗？我们要完全遵循美国主流经济学的逻辑来思考中国国有企业的发展吗？

第三，用动态的思路，寻找适合中国国情的适度所有制结构。

国有经济是我国公有制经济的主体力量。但是，我们对国有经济在 GDP 中的比重，一直没有一种权威的估计数据。根据国资委近年的测算，国有经济创造的 GDP 只占全部 GDP 的 19.2%。^① 按照这一比重，我们的国有经济规模实际上已经接近法国、奥地利等国在其国有企业发展鼎盛时期的水平。这必须引起我们的高度关注：国有经济在国民经济中应该保持多大比重，才最有利于我国经济的发展？

就中国的情形而论，决定国有经济最佳比重的主要因素有：

第一位的因素，当然是中国制度的社会主义性质。每一种经济制度都带其自身独有的特征，这类特征是区别于社会主义与资本主义的实质性标准。虽然人们在不同时期对社会主义基本经济制度的认识是有差异的，但有一点是始终不变的，即公有制是其核心制度。

第二位的因素，是国家的经济发展战略，即把国有企业作为促进社会经济发展的工具。具体地说，通过公共投资来促进具有自然垄断性质的基础设施产业（如电信、铁路、公路等）和具有战略意义的关键产业（如银行、能源、电力、航空、某些高新产业等），进而推动其他产业的发展。与此同时，当然包括涉及国家安全的军工产业。

第三位因素，是把国有企业作为促进社会公平的工具。例如，国有企业经营“公用事业”，可以降低生活必需品的价格。同时，国有经济的发展，可以为收入分配改革奠定基础。

第四位因素是，把国有企业作为稳定宏观经济的工具。金融部门中国有经济占据优势和一定规模的公共部门投资，是实施反经济周期政策的重要基础。对于政府而言，引导非国有企业进行投资只能依据产业政策，而要引导

① 彭建国：《关于积极发展混合所有制经济的基本构想》，《中国发展观察》2014 年第 3 期。