

民营经济 投资研究

林森木 程选 主编

 inying Jingji
Touzi Yanjiu

经济日报出版社

民营经济 投资研究

林森木 程选 主编



Minying Jingji
Touzi Yanjiu

经济日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

民营经济投资研究/林森木著, - 北京:经济日报出版社, 2005

ISBN 7-80180-255-1

I. 民… II. 林… III. 私营经济—投资—研究—中国

IV. F121.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 077507 号

民营经济投资研究

主 编	林森木 程 选
责任编辑	赵建华
责任校对	文海滨
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市宣武区白纸坊东街 2 号(邮政编码:100054)
电 话	010-63588136 63567691(编辑部) 63567683(发行部)
网 址	www.edp.com.cn
E-mail	jjrb58@sina.com
经 销	全国新华书店
印 刷	中国电影出版社印刷厂
开 本	850 × 1168mm 1/16
印 张	22
字 数	290 千字
版 次	2005 年 9 月第一版
印 次	2005 年 9 月第一次印刷
书 号	ISBN 7-80180-255-1/F·092
定 价	32.00 元

版权所有 盗印必究 印装有误 负责调换

中国投资协会

《民营经济投资研究》课题组

成员名单

课题组顾问： 林森木 中国投资协会副会长、民营投资委员会会长、
研究员、教授

孔令龙 国家发改委外资司司长

课题组组长： 程 选 国家发改委投资研究所副所长、研究员

课题组副组长： 沈志群 中国投资协会副会长

罗国三 国家发改委投资司处长

张永贵 中国投资协会副秘书长、副研究员

课题组成员： 郭励弘 国务院发展中心技术经济部部长、研究员

张承惠 国务院发展中心金融所副所长、研究员

刘立峰 国家发改委投资研究所研究员、博士

王元京 国家发改委投资研究所副研究员

岳国强 国家发改委投资研究所副研究员、博士

杨 萍 国家发改委投资研究所副研究员、博士

林 莉 北京化工大学经济管理学院副院长、博士

刘平青 北京理工大学管理与经济学院副教授

韩志峰 国家发改委投资司副处长、博士

陈 杰 国家发改委投资司干部

郭兰兰 中国社会科学院研究生院研究生

序

本书是国家发展和改革委员会电子政务试点示范工程(国家“十五”重大科技专项“电子政务试点示范工程”)课题中的《民间投资现状和研究》专项研究成果,是中国投资协会组织研究撰写的。

二十多年来,民营经济在整个经济体制转轨时期迅速扩张,有效冲解了国有经济重组过程中产生的产出下降、失业增加等压力,成为保持国民经济产出、就业持续增长,乃至社会稳定的关键力量。从统计数据看,民营经济贡献了20年全国GDP增量中的75%;提供了当今62%以上的GDP;提供了68%的企业税收;创造了2/3的进出口总值;撑起100%新增劳动就业的吸纳责任。事实证明,民营经济是生机勃勃的经济成分,使整个国民经济充满了活力。

十多年前,我们就提出了“以投资主体自主决策、风险自负为基础,由市场调节投资行为、政府实行间接调控为目标”的投资体制改革设想,如今,随着持续的国有企业改革和民营经济实力的不断增强,基本形成了具有自我约束、比较理性的企业群体,形成了发展市场经济的微观基础,为深化投资体制改革奠定了客观基础。

本书的主要内容是分析我国民营经济及其固定资产投资在经济社会发展中的地位、作用,发展规律和前景,政府的管理和政策等。整个分析有其特点和新意。

首先,书中强调,混合所有制经济的发展使“代表社会主义基本经济制度的公有制经济”与“以分散决策为基础的市场经济”结合在一起。

如何在坚持“公有制为基础”这一社会主义基本制度特征和建立市场经济微观基础之间求得统一和平衡,无论在理论上,还是在转轨实践中都是个难题。书中指出,目前,我国的混合所有制经济已经发展成为一个庞大的群体,在混合所有制这个群体中,包括股份制企业,股份合作制企业,中外合资、合作企业,联合企业,联营企业,等等。混合所有制企业把不同投资者的资产融合在一起,社会化地占有和使用,因而本质是社会所有制。由于混合所有制使企业产权明晰、两权分离、政企分开,建成较为规范的现代企业制度,成为公有制经济能够和市场经济接轨的重要链条和途径,特别是成为国有资本不改变资本属性情况下与民间资本相结合、实现民营化的重要链条和途径。因此,混合所有制经济中相当大的部分将表现为公有制的实现形式,同时以民营(而非国营或官营)方式存在。从而使“代表社会主义基本经济制度的公有制经济”与“以分散决策为基础的市场经济”得以结合在一起,使市场机制成为资源配置的基础机制。

需要强调的是,这本书中出现的“国退民进”,都是在“资本经营者”意义上的进退,而非“资本所有者”意义上的进退。民营化不是私有化。

第二,关于国营与民营之间的分工。

混合所有制经济的发展,预示纯公有制和纯私有制企业比重都会减少,更多的是两种所有制经济的融合。市场经济中有意义的不是“公有经济”与“非公经济”之间如何分工,重要的是“代表政府(国家)意图的国营部门”与“利益独立的民营经济”之间的分工。在发达的市场经济国家,分工的逻辑依据是国营部门与民营部门之间彼此在不同领域的不可替代性。

我国关于国有经济与民营经济之间分工的逻辑,习惯上是根据“关系国计民生的重要性”,由国有经济来垄断和控制至关重要的“命脉”部门。经过二十多年的改革开放,我国经济发展及其体制基础已经发生了根本的转变,我国已加入 WTO,现在正在争取国际社会对我国“市场经济地位”的承认。因此,我们应该根据 WTO 规则要求,调整政府管理国民经济的方式和对国有

经济与民营经济之间分工关系的认识,避免“泛命脉化”的倾向。按照党的十六届三中全会关于大力发展混合所有制经济的精神,继续加快民营经济全面介入一般竞争性领域的进程,以混合所有制经济的形式,实现非公共产品领域的普遍民营化;在市场机制不能充分发挥作用的领域,国有经济不可替代、不可或缺地发挥关键作用。

第三,进一步完善政府宏观管理体制。

计划经济时期,政府通过计划指挥的微观主体都是自己的“下属单位”、“下属车间”,不存在什么“利益独立”的客体。转轨开始后相当长一段时间,政府调控的对象还是以“花国家的钱”、“其行为不能完全独立于政府意图”的国有企业为主要对象。也就是说,民营经济微观主体在宏观调控者面前还不是真正受法律保护、利益独立的企业主体。

但是在党的十六届三中全会《决定》提出了“不禁止即自由”的新思路后,在十届人大第二次会议“财产权保护入宪”后,民营企业过去要求平等对待的“呼吁”,将变成“维宪”的要求,将开始真正构成独立于政府意图、追求自身利益最大化的宏观调控客体。“财产权保护入宪”构成真正市场经济制度的基础,其突出的特征之一就是对政府权力和行为的限制。政府宏观调控部门对此应有足够清醒的认识,宏观管理体制与管理方式要作出适应性调整,这方面我们还有很多工作要做。从这个意义上讲,今后我国经济体制改革的中心环节将是政府改革,包括实现从无限政府向有限政府、从大一统财政向公共财政过渡;保护财产权利,维护市场秩序,防止假公共利益之名侵害私人财产权利;行政垄断部门的改革;产业政策内容与实施方式的调整;等等。这些都与政府转变职能以及宏观经济管理体制改革相联系。

2005年初国务院原则通过《国务院关于鼓励、支持和引导非公有制经济发展的若干意见》,要为非公有制经济创造平等竞争、一视同仁的法制环境、政策环境和市场环境,实行鼓励、支持和引导非公有制经济的政策措施。贯彻落实《若干意见》必将进一步推进民间投资和民营经济的发展,也为进一步

深入研究民营经济投资提出了新的问题和新的任务。

本项研究吸纳了包括长期从事我国投资宏观管理的国家发改委官员、政府研究机构中长期从事投资及政策研究的研究人员以及社会研究机构和大学的专家学者们多方面的研究成果。

在本课题的整个研究过程中,中国投资协会的领导和前辈专家一直予以关注,并不时加以点拨,纠正研究中出现的某些偏向。协会的陈光健会长、张汉亚、朱杰、周培年、高新民副会长,协会投资咨询委员会的叶汇、李启明副会长等前辈专家的指点使我们获益匪浅,在这里一并表示诚挚的感谢。此外,还要感谢浙江、广东、山东、黑龙江、吉林、重庆、广西、四川等地方发改委投资处、工商联、商会的同志们,他们为我们的调查研究提供了便利与支持。

内容提要

一、研究目的

改革开放以来,我国民营经济的发展及其对国民经济和社会发展作出的重大贡献,已众所周知。面对全面建设小康社会的历史发展新阶段,如何更加全面准确地把握我国民营经济的规模、实力和年度投资能力,进一步清晰认识民营经济投资主体行为特征,充分发挥民营经济相对于国有经济所固有的独特优势,对于政府制定宏观经济政策和完善宏观调控体系,完善民营经济发展所需的制度环境,具有重要的意义。

二、按资产经营者特征确定民营经济的定义

目前,我国对民营经济定义和范围划分意见不完全一致,往往把资产所有者与资产经营者混为一谈。实际上,国有与民有、公有与私有都是着眼于资产所有者特征划分的对应范畴,而国营与民营是着眼于资产经营者特征而划分的一对范畴。现实中资产的归属与资产的经营并非完全一致,我国不同所有制资产在微观组织形式上的相互融合,形成了庞大的混合所有制经济群体。这种混合所有制经济,在保持公有制经济为主体的同时,在经营特征上,大部分表现为民营(而非国营或官营)经济。

本课题所研究的民营经济,是指与国营(官营)经济相对应、独立于政府意图、以利润最大化为惟一经营目标的微观经济主体组成的经营群体,它构成我国社会主义市场经济的运行基础。

与之相对应的国营经济的定义是,由国家全部出资或控股、从企业内部保证履行政府公共部门职能或不完全独立于政府意图,不以或难于以“利润最大化”为惟一目的的经营群体。

按照上述定义,在统计外延上,我们将国有及国有控股之外的所有经营活动主体纳入民营经济范畴,也可称为广义的民营经济。包括集体企业、个体工商户、私营企业、港澳台投资企业、外商投资企业以及非国有控股的混合所有制企业。它所对应的则是代表、体现政府干预经济的意图(包括在经济增长、结构调整、就业及国家经济安全之类的其他经济和非经济目标)的国营经济主体组成的经济群体,在统计上对应国有及国有控股经济。在本文的行文上,依然根据约定俗成的习惯,称之为国有经济。

多年来,在我国理论界和实际工作中,广泛被关注的民营经济通常是狭义的民营经济(例如关注于工商业者利益与呼声的工商联机构的研究及大量研究文献),通常是指内资中的民间资本出资营办的经济群体。我们认为,在经济全球化背景下,特别是中国加入 WTO 后,国内、国外民间资本可以不受国界约束进行流动的情况下,对广义民营经济的研究具有更重要的现实意义。

三、民营经济已经并将继续成为经济和社会发展的主要源动力

长期以来有一种流行的观点是,我国的民营经济虽然发展很快,但基本上是分散、实力不强、规模不大,只能对经济发展起拾遗补缺的“补充”作用。因此,民营经济的实力究竟有多大?能否办大事?客观准确地回答这些问题,事关我们对民营经济功能作用的定位,事关国有经济战略性重组改革进程及节奏的把握,也事关国民经济的宏观管理体制的进一步完善。

事实上,二十多年来,民营经济在整个经济体制转轨时期迅速扩张,不仅有效冲解了国有经济重组过程中产生的产出下降、失业增加等压力,而且构成中国经济增长的引擎,成为保持国民经济产出、就业持续增长,乃至社会稳

定的关键力量。民营经济贡献了20年全国GDP增量中的75%；提供了当今62%以上的GDP；提供了68%的企业税收；创造了2/3的进出口总值；撑起100%新增劳动就业的吸纳责任。事实已经证明，民营经济为我国经济体制改革提供了有效保证，是我国先进生产力的重要载体之一。

按照对我国经济发展阶段的判断，投资的扩大和推动，在今后相当长时期内仍然是经济增长的重要动力。因此，科学准确地判断民营经济的投资能力，是确定经济长远发展规划、战略和政策的重要基础。这也是本课题研究的主要任务之一。我们本着谨慎的态度推算了狭义民营经济（不含外商及港澳台投资企业）的年度投资能力，依据已公布的2002年指标信息以及指标间的逻辑关系加以推算。年度投资能力不是指年度“实际投资水平”，而是指“潜在投资水平”。投资能力的判断又包含两部分：第一，民营经济年度自有资金（包括折旧和盈余）投资的能力；第二，民营经济年度投资的债务融资能力。根据“力求‘至少’，决不高估”的推算，2002年民营经济的潜在年度投资能力至少为1.9万亿元。如果再计算外商及港澳台企业投资能力，可以得出的结论是：未来，民营经济将持续构成国民经济增长的主要动力源泉，并构成我国社会主义市场经济的主体和微观基础。

四、混合所有制经济与民营经济发展并行不悖，将有力推动民营经济的发展

“混合所有制”经济是着眼于资本所有者混合特征提出的概念。目前，我国的混合所有制经济已经发展成为一个庞大的群体，在混合所有制这个群体中，包括股份制企业，股份合作制企业，中外合资、合作企业，联合企业，联营企业等等。在相当长的时间内，我们往往把目光集中在不同所有制经济之间的关系上，例如孰为主体、孰为补充（拾遗补缺）或孰为主导、孰为重要组成部分等。党的十六届三中全会提出大力发展混合所有制经济，大大拓宽了我们的视野，使我们可以不涉及、不改变公有制主体地位（作为社会主义基本制

度)的前提下,对体现政府意图的国有(国营)经济和包含大部分混合所有制经济在内的、利益独立的民营经济之间的分工关系深入研究。

民营经济与混合所有制经济,两个概念在内涵上有明显区别,而在外延上则是大范围交叉、重叠的。混合所有制经济中相当大的部分将以民营(而非国营或官营)方式存在。混合所有制经济中非国有经济控股的部分与集体经济、纯私人经济共同构成社会主义市场经济运行机制的微观基础,从而使“代表社会主义基本经济制度的公有制经济”与“以分散决策为基础的市场经济”得以结合在一起,使市场机制成为资源配置的基础机制。由于混合所有制使企业产权明晰,实现两权分离,实现政企分开,建成较为规范的现代企业制度,因而成为公有制经济能够和市场经济接轨的重要链条和途径,特别是成为国有资本不改变资本属性情况下与民间资本相结合、实现民营化的重要链条和途径。

混合所有制企业把不同投资者的资产融合在一起,社会化地占有和使用,因而本质上是社会所有制。现代市场经济的主要产权制度是法人财产制度,创造了独立于自然人的法人企业。这种企业在法律上有独立的法人地位,其产权基础是它所拥有的法人财产,使企业完全摆脱了对自然人的依赖,企业法人在出资者拥有最终所有权的同时,实际上有了自己可独立支配的财产——无论公有或私有资本的所有者都变成了投资者,资本可转让但不能取走。这种情况下,资本属性被中性化,法人所有权相对于最终所有权有更重要的意义。

因此,未来混合所有制经济将会具有广阔的发展空间,并且与“未来民营经济将成为国民经济主体”的判断是并行不悖的,并将有力地推动民营经济的发展。需要指出的是,本文中出现的“国退民进”,都是在“资本经营者”意义上的进退,而非“资本所有者”意义上的进退。民营化不是私有化。

五、继续加快民营经济全面介入一般竞争领域的进程

混合所有制经济的发展,预示纯公有制和纯私有制企业比重都会减少,

更多的是两种所有制经济的融合。市场经济中有意义的课题不是“公有经济”与“非公经济”之间如何分工,重要的是“代表政府(国家)意图的国营部门”与“利益独立的民营经济”之间的分工。

在发达的市场经济国家,分工的逻辑依据不是所谓“关系国计民生的重要性”及“战略性”部门,而是国营部门与民营部门之间彼此在不同领域的不可替代性。亚当·斯密这样说明这种不可替代性:在自然自由的制度中,由社会(政府)建设、维护并经营公共事业及其公共设施,其利润常能补偿所费而有余,但若由个人或少数人经营,就绝不能补偿所费。相反,凡是在个人或少数人能够有利润地建设、维护与经营的领域,社会或政府不必也不能取代,这种生产领域被称作私人产品领域。而公共产品生产领域具体就是安全性产品、公益性产品、部分自然垄断性产品,这种领域的产品需要国有资本的存在和发展,因为它不以赚钱为主要目的,而以社会效益为主要目标,这必须由国家来搞,也是国有经济不可或缺和不可替代之处。

我国关于国有经济与民营经济之间分工的逻辑,习惯上是根据“关系国计民生的重要性”,由国有经济来垄断和控制至关重要的“命脉”部门。按照这样定义的命脉部门要比前述公共产品部门宽泛得多。对于转轨国家来说,这种分工逻辑在“摸着石头过河”的改革转轨过程中,无疑具有合理性。计划经济时期以国有经济为主体,虽有少量非国有经济成分,但绝大部分资源与产品的生产、分配始终由国有经济垄断。在改革过程中,市场是逐步发育的,民营经济对国有经济的产出替代也是渐进的,市场配置机制也是逐步替代计划配置机制的。为保持转轨过程的平稳和成功,避免波动,有序地实现“国退民进”和走向市场,要害部门资源配置和短缺产品生产最后转移显然是合理的。

但是,经过二十多年的改革开放,我国经济发展及其体制基础已经发生了根本的转变。最重要的是国家确立了发展社会主义市场经济的基本方向,我国已加入 WTO,现在正在争取国际社会对我国“市场经济地位”的承认。



因此,我们应该根据 WTO 规则要求,调整政府管理国民经济的行为方式和对国有经济与民营经济之间分工关系的认识。

我国传统意义上的“命脉部门”,是指各行业关系国计民生的相对重要性,其范围难于确定,且在某些时期容易受意识形态影响出现“泛命脉化”的倾向。而不同行业“关系国计民生的相对重要性”也是不断变动的。抛开公共产品部门不说,过去粮食生产及流通部门、冶金工业、物资流通部门等都曾构成“命脉部门”。可见,对于大多数曾经构成“命脉”的部门来说,其相对重要性的本质标志是相对“短缺程度”,而短缺的解决很难通过政府管制和加强国有资本垄断性经营解决。改革开放的进程也证明了这一点。

我们认为,应该按照党的十六届三中全会关于大力发展混合所有制经济的精神,继续加快民营经济全面介入一般竞争性领域的进程:(1)以不同所有制资本融合的方式,发挥不同投资者的优势,实现优势互补,在非公共产品部门的国有企业应尽快形成现代企业制度;(2)本着实事求是的原则,根据不同经济部门的相对重要性,决定国有资本的介入规模,通过有弹性地进出加以调控;(3)以混合所有制经济的形式,实现非公共产品领域的普遍民营化。

市场经济的特征是“市场机制成为资源配置的基础机制”,其本质含义是由市场中千千万万追求自身利益最大化的民营企业成为决策主体,因而非公共产品部门的民营化无疑构成市场经济运行机制的基础。在市场经济条件下,国有经济与民营经济之间的分工格局必然是民营经济构成市场主体;在市场机制不能充分发挥作用的领域,国有经济不可替代、不可或缺地发挥着关键作用。

目前,我国国有经济还处于一种全面介入一般竞争领域的状态。根据 2002 年数据推算,在国民经济中,国有经济所占比重,除在农业领域仅占 3% 外,工业占到 34%,建筑业为 20%,服务业达到 63%。根据近年来的“国退民进”的趋势(包括主动的和被动的),近十年来国有经济份额每年以 2%~3% 的速度下降。我们认为,在未来若干年中,国有经济在一般竞争性领域的退

出会进一步加快,从而国有经济在整个国民经济中的份额将会加速下降。根据预测,2010年会下降到20%左右。

六、进一步完善有利于民营经济发展的政府宏观管理体制

随着民营经济成为国民经济的主体,特别是财产权利保护入宪后,政府的宏观管理将主要面对“利益独立的企业主体”,宏观管理体制与方式必须作出适应性调整。

计划经济本质上是“命令经济”、“统治经济”,政府所命令、所指挥的微观企业主体都是自己的下属单位、下属车间,不存在什么“利益独立”的客体。转轨以来相当长一段时间,政府调控的对象还是以“花国家的钱”、“其行为不能完全独立于政府意图”的国有企业为主要对象。民营经济微观主体虽然出现并逐步壮大,但由于制度、法律环境的原因,它们是靠“党的好政策”出现,靠“政策允许”存在,靠“鼓励支持”而发展,在相当多的情况下,还要“靠政府而不是靠市场”求生存、求发展。也就是说,在宏观调控者面前还不是真正受法律保护、利益独立的企业主体。

但是在党的十六届三中全会《决定》提出了“不禁止即自由”的新思路后,在十届人大第二次会议“财产权保护入宪”后,民营企业过去要求平等对待的“呼吁”,将变成“维宪”的要求;民营企业过去对遭受侵权的私下“抱怨”,将变成对政府“违宪责任”的追究。它们将开始真正构成独立于政府意图、追求自身利益最大化的宏观调控客体。

七、今后中国体制改革的中心环节是政府改革

自上世纪70年代末到90年代初,经济现实中的主要矛盾是计划与市场竞争,争论焦点在于,“是不是”和“为什么”市场经济相对于计划经济在整体上具有优势。如今这个问题已经解决了,现在是如何建立一个好的市场经济体系的问题。好的市场经济应是“令财富充分涌流的市场经济”,好的市场经

济是民营经济健康发展壮大的土壤。这其中最为要害的是摆正制度、政府及经济人的相对位置。

上世纪 90 年代以来,我国经济体制改革的中心环节一直是企业改革,而今后的中心环节则将是政府改革——实现从无限政府向有限政府、从大一统财政向公共财政过渡。要建立“好的市场经济”,避免走向“坏的市场经济”;保护财产权利,维护市场秩序,防止假公共利益之名侵害私人财产权利;行政垄断部门的改革;产业政策内容与实施方式的调整;等等。这些无一不与政府转变职能以及宏观经济管理体制相联系。

“财产权保护入宪”构成真正市场经济制度和民主宪政制度的基础,其突出的特征之一就是对政府权力和行为的限制(限政)。政府宏观调控部门对此应有足够清醒的认识,并且在实际工作中切实解决好消除民营经济市场准入的体制、法规、政策障碍,保护民营投资者的合法权益,调整现行政府产业政策的覆盖范围,干预市场的方式和手段,为我国民营经济发展创造良好的环境。

本项研究中,还针对民营经济融资制度调整、国有经济与民营经济在公共产品领域的合作、民营经济在城市基础设施领域的介入、民营经济在教育领域的作为、民营经济农业投资等进行了较广泛、深入地研究,希望能够对促进我国民营经济的发展,对改善民营经济投资环境,对加速我国社会主义市场经济制度建设有所裨益。

目 录
Mu Lu

序/1

内 容 提 要/1

总 报 告：民 营 经 济 投 资 研 究/1

一、本项研究的目的与民营经济的定义/1

二、民营经济的实力究竟有多大？/2

（一）民营经济对国民经济和社会发展的贡献/3

（二）狭义民营经济投资实力——一个保守的推算/11

三、混合所有制经济与民营经济发展并行不悖，并有力推动民营
经济的发展/13

（一）混合所有制是打破单一所有制而出现的一种所有制类型/13

（二）混合所有制使不同所有者的资产融合并社会化占有和使用/14

（三）混合所有制的优越性/15

（四）民营经济和混合所有制经济成为国民经济主体的判断
并行不悖/16

四、继续加快民营经济全面介入一般竞争领域的进程/17

（一）分工的逻辑依据——各自现实的不可替代性/19

（二）我国国有经济与民营经济的分工现状/25

（三）民营经济份额变动预测/29

五、民营经济成为主体后的宏观经济运行特征和宏观管理
模式调整/31

（一）民营经济成为主体后的宏观经济运行特征/31

（二）民营经济成为主体后的宏观经济管理模式的调整/36