# 坚持渐进改革，促进非公经济发展

摘要：从理论上讲，非公有制经济发展是中国社会主义市场经济体制建设的必然选择；从现实情况看，非公有制经济的发展为中国经济社会健康发展做出了巨大贡献，在经济从高速增长向中高速增长转变的过程中将作为经济发展的主要动力继续发挥作用。然而，非公有制经济发展面临的制约还很多，既有非公有制经济自身的问题，也有外部政策制度环境制约，还有经济发展的阶段性特征等。因此，必须坚持存量调整与增量改革并重的路径，减小改革的阻力与成本；处理好政府与市场的关系，坚持放权让利与加强监管相结合；完善企业内部管理机制建设，实现非公有制经济整体上的转型升级。

关键词：非公有制经济；现代市场经济；渐进改革

基金项目：国家社会科学基金特别委托重大项目“社会主义初级阶段基本经济制度研究”；中国社会科学院经济研究所创新工程项目“经济制度比较研究”

作者简介：杨新铭（1979—），男，经济学博士，副研究员，副主任，从事政治经济学与发展经济学研究。改革开放以来，中国沿着增量渐进改革的路径实现了经济持续快速健康稳定增长，在此路径下非公有制经济得到长足发展。从理论上讲，非公有制经济发展是中国社会主义市场经济体制建设的必然选择；从现实情况看，非公有制经济的发展为中国经济社会健康发展做出了巨大贡献，在当前经济从高速增长向中高速增长转变的过程中将作为经济发展的主要动力继续发挥重要作用。然而，非公有制经济发展面临的制约还很多。这些制约既有非公有制经济自身的问题，如发展不均衡、管理不完善等；也有外部政策制度环境的因素，如政策不对等、资源要素约束明显等；还有经济发展的阶段性特征，如工资上涨快、人民币对外升值对内贬值的压力等等。因此，要促进非公有制经济健康发展，就必须坚持存量调整与增量改革并重的路径，减小改革的阻力与成本；同时，也要处理好政府与市场的关系，坚持放权让利与加强监管相结合；此外，还要完善企业内部管理机制建设，实现非公有制经济整体上的转型升级，适应经济发展的客观规律。

一、为什么要支持非公有制经济健康发展？

第一，从理论上讲，非公有制经济发展是完善社会主义市场经济体制的应有之义。市场经济是由市场通过价格引导资源实现合理配置的体制机制，而价格引导资源实现合理配置的核心是竞争，因此，从某种程度上讲，市场经济就是充分竞争的经济。从经济理论上讲，驱使竞争的动力是经济主体的自利行为，即通过降低成本、提高效率从而实现利润或效用的最大化。这无疑要求经济主体的分散化，也就是说市场经济内在要求多种经济成分共存，只有这样才能展开有效的市场竞争，实现资源的有效配置。虽然传统公有制经济中也存在着不同的企业，但从本质上讲，这些所谓的企业并不是根据市场而是根据计划来配置资源的，所以，这些企业被称为“车间”。因此，在原有公有制经济体系外，发展非公有制经济就成为社会主义市场经济体制完善的重要内容。

需要指出的是，现代市场经济既不是单纯的私有制经济，也不是单纯的公有制经济，而是公有制与非公有制并存的混合经济。这就涉及一国经济体内公有制与非公有制经济的结构问题，但究竟公有制与非公有制经济各占多大比重合适呢？实际上，一国公有制与非公有制经济结构受到该国主流意识形态、政治结构、经济发展阶段等多重因素影响，因此，各国发展经验并没有为我们提供一个标准答案。但是，一国根据本国国情必然存在一个相对适度的规模是肯定的，这一规模也是在不断调整中逐渐实现的。因此，有学者认为应把公有制经济控制在10%左右，即使不考虑意识形态因素这一比重也是非常低的。以OECD国家为例，在20世纪90年代大规模私有化浪潮之前，OECD国家中“国有企业代表了40%以上的经济增加值、大约10%的就业和50%的市场资本总额”〔1〕。虽然私有化浪潮后，发达国家国有经济规模有所缩小，但仍保有相当比例，且地位更加显著。除英国和美国国有经济规模较小（1%左右）外，芬兰、法国、意大利等国家依然保持着较大比重的国有企业。其中，芬兰仅国有独资企业资产价值就占该国GDP的80%，而瑞典、意大利、法国、韩国、土耳其、捷克共和国、新西兰和荷兰等国家国有企业资产占GDP的比重维持在15%~35%之间。从产出看，德国、法国和意大利的国有企业营业额占GDP的10%～15%，而芬兰国有企业增加值和营业额占GDP的比重分别达到45%。本部分数据是根据经济合作与发展组织：《国有企业公司治理：对OECD成员国的调查》，中国财政经济出版社2008年版，第29页相关数据整理得到。

第二，从现实看，非公有制经济为改革开放以来中国经济社会发展做出了巨大贡献，承担着进一步促进经济社会快速发展的重担。党的十八届三中全会明确提出，要“支持非公有制经济健康发展”。这是因为非公有制经济与公有制经济一样，“都是社会主义市场经济的重要组成部分，都是中国经济社会发展的重要基础”。之所以能够得出这样的结论，是因为改革开放以来非公有制经济为中国经济社会发展做出了巨大贡献，在支撑增长、促进创新、扩大就业、增加税收等方面具有重要作用。2013年“两会”期间，全国工商联负责人披露，2012年非公有制企业利润达到1.82万亿元，5年来其利润增长年均达21.6%，非公有制企业在城镇基础设施投资所占的比重超过60%，税收的贡献超过了50%，GDP所占比重超过了60%，就业贡献超过80%，在新增就业中，其贡献达到了90%。《非公有制经济发展成政协记者会“题外话”》，新华网2013年3月6日。另据裴长洪估算〔2〕，包括三次产业的2012年中国经营性总资产中虽然公有制经济仍然占据主体地位，但非公有制经济与公有制经济在资产总额上的差距已经大大缩小，其中非公有制经济占47%，仅比公有制经济低6个百分点。如果不计算第一产业（主要资产为耕地，占第一产业公有制资产的86.79%），那么，非公有制经济资产占比达到49.78%，基本与公有制经济资产相当。而创造的GDP与就业，仅第二、三产业非公有制经济就占到67.59%2009年超过70%，这里仅计算了第二、三产业。和75.2%，如果将第一产业也计算在内，那么这一数值将进一步提高。

综上所述，非公有制经济不仅是市场经济体制进一步完善的必备条件，也是现代混合经济发展的历史趋势。不仅如此，作为当前中国经济发展的主要驱动力量，还承担着促进中国经济进一步快速发展的历史使命，因此，必须破除障碍加快发展非公有制经济。

二、哪些因素抑制了非公有制经济的发展？

作为与公有制相对应的一种经济组织形式，非公有制经济包括规模较大、制度健全、智力结构完善的外资经济，也包括发展规模不等、数量庞大、缺乏完善的现代企业制度的私营与个体经济，而这些经济组成部分又面临着不同的问题。要促进非公有制经济发展，就必须明确非公有制经济发展面临哪些问题。

第一，发展速度快，但不均衡，且与公有制经济差距大。据国家工商总局统计，截至2013年年底，全国6 062.38万户各类市场主体中，近95%为非公有制经济主体，即使剔除个体工商户和农业合作社等非企业组织，企业中也有近83%为非公有制企业。非公有制经济中，私营企业数量增长最快，达到15.49%，个体工商户次之，增长9.29%，外资企业较慢，增长1.21%。就注册资本而言，私营企业注册资本（金）39.31万亿元，增长26.42%，个体工商户资金数额2.43万亿元，增长23.12%，而外商投资企业注册资本12.36万亿元，仅增长4.56%。从新登记注册企业看，2013年私营企业新增232.73万户，比2012年增长29.98%，个体工商户新登记注册853.02万户，比2012年增长16.39%，外商投资企业3.63万户，比2012年下降2.84%。根据国家工商总局“2013年全国市场主体发展报告”和“2012年全国市场主体发展总体情况”相关数据整理得到。由此可见，虽然外商投资企业仍然是非公有制经济的重要组成部分，但从增量来看，私营企业和个体工商户是非公有制经济增长的主要来源。因此，促进非公有制经济发展主要是促进私营企业和个体工商户的健康发展。

虽然私营企业和个体工商户是非公有制经济进一步发展的主要力量，但与外商投资企业和内资公有制企业相比还有很大差距，从规模上看，外商投资企业平均注册资本为2 771.3万元，而私营企业只有313.56万元，仅为外商投资企业的11%，不足公有制企业的16%。此外，民营企业内部也参差不齐，规模大、组织结构健全的私营企业可以跻身中国企业500强。但从整体上看，2013年中国企业500强中只有16家民营企业，而世界500强企业的中国大陆89家企业中只有2家是民营企业。由此可见，虽然非公有制经济长足发展，但就单个企业来讲，远远缺乏与公有制企业以及国际巨鳄平等竞争的能力。同时，私营企业整体素质还不高，且分化严重。尽管存在如联想、华为这样能够冲进全球500强的具有国际竞争力的民营企业，但更多的是为数众多的中小型企业。这些企业规模小、生产技术相对落后，产品附加值低、竞争力差，大都分布于东南沿海地区，以依附于大型企业的块状经济为主要特征，尚未形成有效的产业集群，更没有自主品牌以及核心竞争力，独立发展的能力较差，一旦大型企业业务受阻，这些民营企业往往面临着停产倒闭的危险。

目前，大量中小型民营企业仍以家族式管理为主，存在治理问题。在企业发展初期，企业规模较小，生产单一，家族式管理比较有效率。但随着企业的成长变大，家族式管理将影响民营企业的长远发展。此外，大量中小民营企业缺乏品牌意识，不注重产品创新，缺乏经营特色，也都不利于民营经济的长远发展。非公有制经济发展的不均衡格局还表现在区域分布上。虽然近年来中西部地区企业与个体工商户增长速度高于东部地区，但就经济成熟程度看，东部地区远远超过中、西部地区。在2013年中国民营企业500强中，东部地区为375家，中部地区为55家，而西部地区为60家，在前100强企业中，东部地区为80家，中部地区为8家，而西部地区为12家，“东强西弱”的区域不均衡格局非常突出。具体来看，民营企业500强主要集中在浙江、江苏、山东，三省共有286家企业上榜，占总数的57.2%，分别为139、93和54家。

第二，促进非公有制经济发展政策不断，但制度障碍依然强大，“玻璃门”“弹簧门”依然存在。2005年，国务院下发《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》（以下简称“非公经济36条”），旨在促进非公有制经济发展。“非公经济36条”颁布以来，相关的制度建设逐步推开，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，国务院印发《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》（被称为“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，如基础产业、基础设施领域、市政公用事业、政策性住房建设领域、金融服务领域、国防科技工业领域等等。表面上看，能放开的领域基本上都涉及了，但在操作层面上，很多领域依然存在一道看不见的“玻璃门”阻挡着民营企业进入。例如，在石油领域，民营企业的实际进入与政府出台的政策相去甚远。2005年，商务部发布《成品油批发企业管理技术规范》《成品油仓储企业管理技术规范》两个征求意见稿，规定申请设立成品油批发企业的申请主体注册资本应不低于1 000万元，从事两年以上成品油零售业务，且须拥有30座以上自有或控股加油站。另外，天然气开采准入政策要求注册资本不少于40亿元。对于民营企业来讲，不可能短期内具备这些准入条件。正如中国民(私)营经济研究会会长保育钧指出：放在私营经济发展的整个历史进程中来看，“非公经济36条”堪称一份划时代的文件。但是，让人失望的是，直到目前，“非公经济36条”落实很难，也可以说基本没有落实，原因是碰到了既得利益集团的强大阻力，许多业内人士抨击的“玻璃门现象”并没有实质性的改变〔3〕。全国工商联关于“非公经济36条”落实情况的问卷调查显示，在行业准入方面障碍最大的五个行业分别是电力、电信、石油、金融服务业和公用事业，而障碍主要来自技术、资金以及从业经验〔4〕。

第三，政策不对等，资源要素瓶颈凸显。在非公有制经济中，个体、私营经济与外资经济面临的经济政策具有较大差异。长期以来，各地在招商引资过程中往往倾向于外资企业和规模较大的企业，对于这些企业各地政府给予了大量优惠政策，如税收减免、土地使用优惠（返还部分土地出让金）、人才引进优惠，等等。尽管如此，近年来随着优惠期的结束、工资上涨，以及世界经济长期低迷的现状，大多数处于低端生产环节的外商投资企业处于艰难生产的困境，也有一些企业开始转向越南、印度等国家。除了缺乏优惠政策外，私营企业以及个体工商户等广大非公有制经济还面临着税费负担过重等难题。尽管“营改增”等一系列税费改革使得中小企业面临的税费负担有所减轻，但依然处于高位，特别是与国际水平相比。据世界银行报告，2011年，中国税负在183个国家中排名114位，是税负较重的国家。对于中小企业来讲，除了缴税以外，还有各种不合理收费，当前中小企业面临1/3的税和2/3的费〔4〕。特别是在经济处于下行通道时，为保证财政收入稳定增长，税收稽查成为非公有制经济面临的又一税费压力。

除了政策上的不对等，中小企业融资难是各国面临的一个普遍问题，在中国尤为严重。原因不在于中国的中小企业比国外资产更少、信用更低，而在于传统的金融体制对于中小企业长期的重视不足，在于政府对中小企业融资支持力度不够，金融机构特别是能够贷款给中小企业的金融机构明显发育不足。虽然“十一五”期间民营经济获得的贷款呈现逐渐上升的趋势，但比重仍然很低。2007年，个体私营经济在非国有经济贷款总额中不足1/4，2009年个体私营经济的短期贷款不足全部短期贷款的1/10。在中小金融机构的贷款中，民营经济贷款仅略高于贷款总额的1/4。这种融资比重与民营企业所发挥的作用极不匹配。在美国，根据规模，银行对中小企业贷款的比重由大到小呈现由低到高的变化，资产规模小于1亿美元的银行，96.7%的贷款贷给中小企业，资产规模在1亿～3亿美元的银行，85%的贷款贷给中小企业，资产规模在3亿～10亿美元的银行，63.2%的贷款贷给中小企业，而资产规模在10亿～50亿美元的银行，只有37.8%的贷款是贷给中小企业的，大于500亿美元的银行，中小企业贷款比例则只有16.9%〔5〕。

三、如何促进非公有制经济健康发展？

尽管非公有制经济发展遇到这样那样的难题，但根本原因是对于非公有制经济的歧视，而歧视的原因则是对非公有制经济定位不准确。长期以来，受意识形态影响，非公有制经济作为社会主义经济有益补充的思想根深蒂固，1992年12月中共十四大明确了中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，并提出要以公有制包括全民所有制和集体所有制为主体，个体经济、私营经济、外资经济为补充，多种经济成分长期共同发展。尽管1997年十五大明确了 “公有制为主体，多种所有制经济共同发展”作为中国社会主义初级阶段基本经济制度，但其仅作为社会主义经济的重要组成部分存在，实际上还与公有制在地位上存在明显差异。显然，这种提法具有明显的时代特征，没有从根本上解决非公有制定位问题。十八届三中全会决议明确提出，“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，都是中国经济社会发展的重要基础”。这一提法将公有制和非公有制经济统一在社会主义市场经济中，体现了市场经济公平的特征，明确了非公有制经济与公有制经济同等重要的地位，这一定位也为非公有制经济发展奠定了基础。

虽然十八届三中全会解决了非公有制经济定位问题，但理顺各种利益格局，真正形成不同所有制经济公平竞争的环境还需要更长时间的不断建设。这是因为长期以来形成的各种利益格局已经相当稳定，且有不断固化的趋势，冲破体制性障碍，必然会导致原有利益格局的重新划分。这种触及当前既得利益者利益的改革必然会受到既得利益者的阻挠。正如李克强总理在2013年两会结束后的记者会上所指出的，“触动利益往往比触动灵魂还难”。因此，必须坚持渐进改革才能真正达到非公有制经济快速发展的目的。

第一，坚持存量调整与增量改革相结合，促成宏观混合经济形成与微观混合所有制企业的不断壮大。中国经济改革开放的成功之处就在于坚持循序渐进的增量改革的逻辑。调整所有制结构，特别是促进非公有制经济向资源能源、垄断以及基础设施等社会公共事业领域发展，不可避免地会触及原有利益格局。因此，如何最小化这种阻力，减小改革成本成为摆在决策者面前的首要问题，这就要求坚持增量改革与存量调整并举。一方面，通过产权结构调整，将国有企业等公有制经济进行股权多元化改革，吸引非公有资本进入，发展非公有制资本控股的混合所有制企业，从而在原有领域引入非公有制资本。另一方面，要消除各种隐性壁垒，切实放宽市场准入，消除“玻璃门”“弹簧门”赖以存在的基础，要坚持权利平等、机会平等、规则平等，构建公平竞争的市场环境。存量调整的好处在于稳定市场运行节奏，减小全面放开造成的阻力；但其缺点也比较明显，对于就业、税收等促进作用小、见效慢。在人们逐渐适应存量调整后的格局后，要鼓励增量改革，即通过消除各种壁垒实现企业进入。这种增量改革有助于就业、税收等增加，同时有助于形成不同行业的公平合理的竞争格局，从而有助于中国混合经济运行。这是因为长期以来困扰着国有企业等公有制经济改革的一个关键问题就是如何衡量这些企业的经营绩效，由于制度环境差异，我们很难通过国际比较为这些企业提供较为合理的参考，因此，通过发展国内非公有制经济可以作为行业内公有制经济、特别是国有企业绩效评价的影子企业，从而从外部倒逼公有制经济提高经营绩效，形成合理的竞争格局，促进混合经济的高效运行。

第二，坚持放权与加强监管相结合，处理好市场与政府关系。坚持增量改革与存量调整的关键是切实处理好政府与市场的关系。经济理论与各国经济发展经验表明，无论是市场还是政府都不是万能的，既存在市场失灵，也存在政府失灵，这就意味着一国经济要良性发展就必须合理界定政府与市场的边界。而处理好市场和政府边界的前提之一是要有一个统一开放、竞争有序的市场体系，并且市场能够真正在资源配置中发挥决定性作用。二是构建一个高效的服务型政府，要简政放权，深化改革当前行政审批制度，最大限度减少政府对微观事务的管理，强化政府宏观调控与社会服务职能，将原有的政府直接的生产服务推向市场，“只要合约完全、监管到位，由谁（国家或私企）来提供产品和服务都是一样的”〔6〕。也就是说，国家完全可以通过市场监管与外包来实现公共产品等的供给，但现实的情况是合同本身可能存在先天的缺陷，信息不对称也使政府很难对私有企业进行充分监管，再加上国家不能承诺不没收企业资产或超额征税，因此，国家所有权就会作为次优选择而存在。这就要求正确对待公有与非公有制经济，通过市场供给和政府约束，提高资源配置效率和公平性。

尽管中国商业环境在不断改善，但与世界发达国家相比进一步提高的空间还很大。世界银行2014年报告数据来源： Word Bank and the International Finance Corporation：Doing Business 2014 in China，括号里数字为在187个经济体中的排名名次。对2012—2013年度统计结果显示，中国整体上经营环境在187个主体中排名第96位，不仅落后于发达国家以及新兴经济体，而且不及俄罗斯、南非等国家。就开办企业来讲，由于存在大量审批环节，中国开办企业排名第158位，与近年来的情况相比不但没有改善反而越来越恶化。当然，并不是中国越来越难办企业了，而是其他国家更加容易了。2013年，中国开办企业有13个环节，33天才能完成，虽然比之前的14个环节和38天有所减少，但并没有取得实质性进展。此外，在获取电力供应（119）、缴纳税款（120）和投资者保护（98）等指标上排名也都比较靠后。因此，在今后采取的对应措施中，应该集中在以下方面：通过审批制度改革，降低开办企业难度；通过财税体制改革，降低企业税赋负担；通过完善发展建设，加强对投资者财产权利保护，提高投资者长期投资信心；通过资源、能源供给体制改革，提高能源供给效率。

第三，企业自我完善与转型升级相结合，顺应经济发展规律。确定市场与政府的边界、统一增量改革与存量调整离不开发育良好、制度健全的非公有制企业。但从现实情况看，中国非公有制企业确实参差不齐，既有信息透明、制度完善、机制健全的上市企业，也有规模小且为数众多的产权混乱、管理落后的家族式企业，而且这些企业是非公有制经济的主体。因此，必须区别对待，鼓励有条件的私营企业建立现代企业制度。这就要坚持政府政策引导与企业自我完善相结合的路径。一方面，通过财税、补贴以及政策咨询等方式，由政府扶持广大中小非公有制企业，促进中小企业的内部机制完善，提高管理水平，摆脱落后的管理模式；另一方面，企业自身通过吸引人才、内部激励机制建设以及股权改造等，逐渐发展成为现代企业，提升企业核心竞争力〔7〕。

需要指出的是，非公有制经济所面临的一些问题与经济发展阶段密切相关，并不是可以通过企业自身就可以克服的，如工资上升、汇率上升等。这种阶段性转变需要产业转型与企业转型并举。随着中国经济体量的不断扩张，维持高速增长已经越来越困难，相反，进入中速增长成为一种必然。基于此，抛却唯GDP论，转变经济增长的动力源就成为宏观经济面临的首要问题。从动力来看，投资下降将不可避免，但科技创新与消费升级将为中国经济持续中速增长提供持续的动力〔8〕。转变经济增长动力要求纠正政府投资越位现象，真正实现民间资本的投资。民间资本的投资与非公有制经济发展是密不可分的，这就要求非公有制经济顺应经济转型的大背景，由原来依靠低工资、低成本、低附加值的生产模型，转向依赖产品、技术创新，引领需求升级增加产品附加值的新增长模式，而且要适合整个社会持续改善民生的节奏。只有这样，才能保证非公经济能够持续健康发展，并成为中国经济增长动力的来源。在此过程中，政府放权与政府扶持要为非公有制经济发展保驾护航。但需要警惕的是，防止政府为任何利益群体所俘获，否则将不可避免地产生腐败。据研究，如果用公开数据计算“每万名公职人员贪污立案数”作为衡量腐败程度的指标，那么，福建、浙江等省排名明显靠前。虽然并不能得出非公有制经济越发达，腐败就越严重的结论，但腐败与公有制还是与非公有制经济并发的可能性是一致的。这就意味着，在我们更多时候将腐败与国有企业等公有制经济相联系的时候，切不可忽视非公有制经济同样会产生腐败，而且从理论上讲，非公有制经济为自身利益最大化更有动力去俘获政府。因此，必须未雨绸缪，建立制度保障，防止非公有制经济发展中可能产生的不利影响。

作者：杨新铭

中国社会科学网2014-11-24