

我国所有制结构与基本经济制度现状分析

■ 姜春力 赵天然

摘要：党的十八大以来，在完善社会主义市场经济体制过程中公有制与市场经济有机结合，国有资本加快向重要行业和关键领域集中，国有经济的控制力和影响力逐渐增强；非公有制经济成为我国经济增长的重要推动力；混合所有制经济快速发展并发挥日益重要作用。完善我国基本经济制度要适应社会主要矛盾的变化，大力提升经济发展质量和效益，重点推进国有企业股权结构改革，加快调整国有资本战略布局，完善不同所有制经济公平竞争制度环境，推进现代产权制度建设，完善农村土地集体所有权制度。

关键词：所有制结构 基本经济制度

生产资料所有制关系是整个社会经济制度的基础和核心。所有制改革是经济体制改革中处于基础层面和核心地位的改革。目前，公有制和非公有制是我国生产资料所有制的两种基本形式。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“积极发展混合所有制经济”，并明确“国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济，是基本经济制度的重要实现形式。”

我国的公有制经济包括国有经济和集体经济，国有经济在整个国民经济中起主导作用；非公有制经济包括个体经济、私营经济、外资经济。“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。”

党的十八大以来，习近平总书记对我国必须坚持和完善基本经济制度，坚持公有制主体地位

和国有经济主导作用做过多次论述。2013年7月23日，习近平总书记在武汉召开部分省市负责人座谈会时强调，“要坚持和完善基本经济制度，增强公有制经济特别是国有经济发展活力”；2015年11月23日，在第18届中央政治局第28次集体学习时的讲话中，习近平总书记强调指出“两个不能动摇”：“公有制主体地位不能动摇，国有经济主导作用不能动摇，这是保证我国各族人民共享发展成果的制度性保证，也是巩固党的执政地位、坚持我国社会主义制度的重要保证。”习近平总书记的论述深刻阐明了我国社会主义制度保障和经济基础的本质。

习近平总书记多次指出，要毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，要为民营企业营造好的法治环境。2018年11月1日，在民营企业座谈会上的讲话时，他再次强调“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，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；国家保护各种所有制经济产权和合法利益，坚持权利平等、机会平等、规则平等，废除对非公有制经济各种形式的不合理规定，消除各种隐性壁垒，激发非公有制经济活力和创造力。”习近平总书记的论述充分表明了党和政府坚持基本经济制度，鼓励、支持、引导非公有制经济健康发展的鲜明态度。

党的十八大以来，在完善社会主义市场经济体制过程中，公有制与市场经济有机结合，国有经济中的国有资本加快向重要行业和关键领域集中，国有经济的控制力和影响力逐渐增强；非公有制经济成为我国经济增长的重要推动力；混合所有制经济快速发展并发挥日益重要作用。

一、党的十八大以来我国所有制结构现状

(一) 国有资本向重要行业和关键领域集中并起主导作用

党的十八届三中全会提出,要“完善国有资产管理体制,以管资本为主加强国有资产监管,改革国有资本授权经营体制,组建若干国有资本运营公司,支持有条件的国有企业改组为国有资本投资公司。国有资本投资运营要服务于国家战略目标,更多投向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域,重点提供公共服务、发展重要前瞻性战略性新兴产业、保护生态环境、支持科技进步、保障国家安全。”按照党中央、国务院关于深化国有企业改革的决策部署,国有资本加大对提供公共服务的公益性企业的投入,向服务国家战略目标、具有重要前瞻性战略性新兴产业和核心竞争力的优势企业集中,国有资本对国民经济的主导作用得到增强。

党的十九大报告进一步明确提出,“完善各类国有资产管理体制,改革国有资本授权经营体制,加快国有经济布局优化、结构调整、战略性重组,促进国有资产保值增值,推动国有资本做强做优做大,有效防止国有资产流失。”

国务院国资委根据“管资本”为主的监管思路,调整了自身的部分职能设置,建立了新的国有资本监管机制,改组组建了国有资本投资运营公司,保留了一批产业集团,先后确定两批共 10 家企业开展试点工作,其中国有资本投

资公司 8 家,国有资本运营公司 2 家。同时,加强推动出资人监管、外派监事会监管与审计、巡视等协同配合,形成监管合力,防止国有资本流失。

2017 中国企业 500 强中,274 家国有及国有控股企业上榜,占比 54.8%;营业收入占比 71.83%;资产占比 86.19%;净利润占比 71.76%;纳税占比 85.87%。在一些重要行业和领域,国有经济发挥主导作用。目前,国有经济在石油和天然气开采业、烟草制品业、石油加工与炼焦及核燃料加工业、电力和热力生产供应业、燃气生产和供应业、水生产和供应业等领域总产值中占比具有优势。根据目前已公布的数据,国有经济在上述行业中的占比分别为 82.35%、99.32%、54.34%、92.14%、46.34% 和 67.69%。国有经济在战略布局上从竞争性较强的行业中退出速度较快,2000 年至 2017 年,公有制经济在建筑、批发、零售、餐饮业中的占比,分别从 69.90%、78.40%、49.48%、36.14% 下降到 18.81%、13.19%、3.72%、2.59%。2011 年至 2017 年,公有制经济在住宿业的占比从 22.97% 下降到 14.24%。

(二) 国有经济实力壮大与部分经济指标占比下降并存

党的十八大以来,通过深化国有资本和国有企业改革,做强做优做大国有资本和国有企业,实现高质量发展,国有经济实力

进一步壮大。据已公布数据显示,截至 2017 年 9 月,全国经营性企业实有注册资本 274.31 万亿元。其中,公有制企业注册资本为 85.55 万亿元,在企业实有注册资本总额中的占比为 31.19%。公有制企业户均注册资本由 2012 年 9 月底的 1620.36 万元增加到 2017 年 9 月底的 3454.29 万元,增长了 113.2%。

全国实有公有制企业 247.67 万户,占到企业总量的 8.5%。从历年变化情况来看,2012-2014 年,公有制企业实有数量同比增长均为负值,注册资本增速也较为缓慢,表明国有企业处于不断兼并重组的深化调整中。2015 年以来公有制企业数量实现正增长,注册资本增速有了较大提升,达到 20% 左右,显示出国有经济实力进一步壮大。

公有制经济实力在不断增强过程中,在部分经济指标中占比持续下降,在企业注册资本、市场价值、产值、就业、税收和固定资产投资等经济指标中的占比已低于非公有制经济。数据显示,2012-2017 年,公有制企业在工业企业市场价值(资产)占比从 21% 下降到 15.36%;在城镇企业职工就业人数方面,公有制企业占比从 20.53% 下降到 15.45%;在缴纳税收方面,公有制企业占比从 15.04% 降到 10.23%;在全社会固定资产投资方面,公有制经济的投资占比从 28.88% 下降到 23.13%。工业部门总产值中,公有

制企业产值占比从 12.55% 下降到 7.71%。

(三) 非公有制经济活力迸发, 私营经济占比显著提升

2018 年 11 月 1 日, 习近平总书记在民营企业座谈会上的讲话中, 充分肯定我国民营经济发展取得的成就, 贡献了 50% 以上的税收, 60% 以上的国内生产总值, 70% 以上的技术创新成果, 80% 以上的城镇劳动就业, 90% 以上的企业数量。

党的十九大报告明确指出, 要“构建亲清新型政商关系, 促进非公有制经济健康发展”。政府部门在“放管服”改革和商事制度改革中大大降低了创业门槛, 2015 年国家大力打造以“大众创业、万众创新”为经济发展新引擎, 在创新体制机制、优化财税政策等领域出台了多项政策措施, 促进非公有制经济快速发展。

截至 2017 年 9 月, 非公有制企业注册资本 188.76 万亿元, 占比 68.81%。其中, 内资私营企业注册资本 165.38 万亿元, 占比 60.3%; 外国(地区)投资企业注册资本 23.38 万亿元, 占比 8.5%。全国实有非公有制企业 2659.56 万户, 占比 91.5%。其中, 内资私营企业数量 2607.29 万户, 占比 89.7%; 外国(地区)投资企业 52.27 万户, 占比 1.8%。

2012-2017 年, 非公有制经济在部分主要经济指标中有升有降。在工业企业市场价值(资产)方面, 非公有制企业占比从 43.4% 下降到 40.98%, 其中内资私营企

业占比从 21% 上升到 21.73%, 外资企业占比从 22.4% 下降到 19.25%; 在城镇企业职工就业人数方面, 非公有制企业占比从 65.91% 下降到 65.21%, 其中内资私营企业占比从 59.94% 下降到 59.13%, 外资企业占比从 5.97% 上升到 6.08%。在缴纳税收方面, 非公有制企业占比从 38.58% 上升到 40.43%。在全社会固定资产投资方面, 非公有制企业投资占比从 37.23% 上升为 41.17%。工业部门总产值中, 非公有制企业产值占比从 57.02% 上升到 57.63%。

近年来, 以私营企业为主体的民营经济活力迸发, 私营企业数量和注册资本(金)占比分别较 2012 年 9 月底提高 10.8 和 23.1 个百分点。党的十八大以来, 私营企业数量增长 146.0%, 较企业总体增长高 29.5 个百分点; 私营企业注册资本增长 454.7%, 较企业总体高 212.4 个百分点。私营企业数量和注册资本对企业总量增长的贡献率分别达 98.9% 和 69.8%, 是企业发展的主要推动力。

利用外资是我国对外开放基本国策和开放型经济体制的重要组成部分, 在经济全球化形势下, 国务院于 2017 年 1 月和 8 月分别发布了《关于扩大对外开放积极利用外资若干措施的通知》和《关于促进外资增长若干措施的通知》, 为进一步促进外国(地区)投资企业发展奠定基础。

截至 2017 年 9 月, 我国实有外国(地区)投资企业 52.27 万

户, 注册资本 23.38 万亿元, 分别较 2012 年 9 月底增长 18.8% 和 92.5%。从历年数据看, 2012 年和 2013 年新登记外国(地区)投资企业数量有所回落, 随着商事制度改革的实施及对外国(地区)投资企业设立条件的放宽, 2014 年以来呈逐年上升态势, 2016 年新登记外国(地区)投资企业数量创近年新高, 达 4.82 万户; 2014 年、2015 年和 2016 年每年新登记外国(地区)投资企业数量同比增长率分别为 5.8%、10.0% 和 13.9%。

(四) 混合所有制经济快速发展并日益发挥重要作用

党的十九大提出“深化国有企业改革, 发展混合所有制经济”。混合所有制改革是党的十八届三中全会作出的重要战略部署, 在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出“积极发展混合所有制经济”。截至 2017 年年底, 在电力、石油、天然气、铁路、民航、电信、军工七大重点领域混合所有制改革取得显著进展, 中央企业各级子企业, 包含 98 家中央企业集团公司, 基本上完成了公司制改制, 超过三分之二的企业引进各类社会资本实现了混合所有制。国资委监管的中央企业总资产 54.5 万亿元中, 有 65% 已进入上市公司。中央企业通过资本市场引入社会资本超过 3386 亿元。总体上看, 中央企业在产权层面已与社会资本实现了较大范围的混合。主业处于充分

竞争行业和领域的商业类国有企业中，混合所有制企业户数占比达 73.6%。房地产、建筑、建材、通信、矿业等行业企业混合度较高，混合所有制企业户数占比分别为 88.3%、86.3%、78.3%、77.9% 和 76.8%。

2012-2017 年，工业企业中混合所有制企业数量已经从 74669 家占比 21.7% 上升到 101309 家占比 27.2%；市场价值（资产）从 27.39 万亿元占比 35.6% 上升到 48.99 万亿元占比 43.7%；企业就业人数从 5030 万人占比 13.6% 上升到 8213 万人占比 19.3%；缴纳税收从 5.1 万亿元占比 46.38% 上升到 7.7 万亿元占比 49.34%。2011-2017 年，混合所有制经济在竞争性行业中占比上升较快，在建筑、批发、零售、餐饮业、住宿业中的占比，分别从 51.21%、38.35%、43.02%、20.91%、31.38% 上升到 55.74%、43.89%、50.33%、24.35%、39.79%。

（五）农村集体土地公有制实现形式探索取得新进展

党的十八届三中全会做出的《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》）提出，要“加快构建新型农业经营体系”“赋予农民更多财产权利”“推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置”。在完善农村集体土地产权制度方面，《决定》重点确立了三方面的改革内容，其核心是扩大农民土地权能，让农民土地使用权具备更为完整、

更加充分的物权权能，赋予农民更多的财产权利，维护农民的土地权益。一是赋予土地承包经营权抵押、担保权能，农民承包地权能的进一步扩大，让农民拥有更完整的承包地权能。《决定》提出“在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下，赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包抵押、担保权能，允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营”。通过赋予抵押、担保权能，农村的担保物范围得以扩大，农民的土地承包经营权的金融功能得以实现，有助于改善农民融资困难等问题，推动农村农业的发展。二是农村集体经营性建设用地入市，赋予国有建设用地平等地位和相同权能。《决定》明确提出“在符合规划和用途管制的前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同价同权”。“同等入市、同价同权”，意味着农村集体经营性建设用地与国有建设用地以平等地位进入市场，可在更多市场主体间、更宽范围内、更广用途中进行市场交易，并享有相同的权能。三是改革完善农村宅基地制度，扩展宅基地的使用权权能。《决定》提出“保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让”，为赋予农民宅基地更完整权能，充分实现农民房屋财产权益，增加

农民财产性收入提出了方向。

党的十八届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》提出，要“稳定农村土地承包关系，完善土地所有权、承包权、经营权分置办法，依法推进土地经营权有序流转”；“维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，支持引导其依法自愿有偿转让上述权益”。党的十九大明确，要“巩固和完善农村基本经营制度，深化农村土地制度改革，完善承包地‘三权’分置制度”，“保持土地承包关系稳定并长久不变”，为我国农村集体土地公有制探索明确了方向。

二、当前我国所有制结构存在的主要问题

（一）调整国有资本战略布局改革仍未到位

目前，国有资本分布领域依然过宽过散，大多分布在传统产业和一般性竞争行业中。国有企业涉及国民经济行业全部 20 个门类、96 个大类中的 19 个门类、89 个大类。71 户国有企业涉及行业门类超过 10 个，其中 13 户企业涉及行业门类超过 15 个，13 户企业涉及行业大类超过 40 个。一些国有企业的产品处于产业链、价值链的中低端环节，国有资本布局分散和结构不合理的局面还没有得到根本性改变，降低了国

有经济的总体控制力。在一些新兴产业特别是高新技术产业中，国有资本所占比重还较低，未能发挥人才和技术优势及创新带头作用。国有资本对公益性行业投入和提供公共服务方面还有待加强。目前公有制经济在产值、就业、税收和固定资产投资等经济结构中的占比较低，使公有制主体地位、国有经济主导作用受到影响。以管资本为主的国有资产管理体制还有待深化和完善。

（二）增强国有企业活力改革仍有待深化

目前国有企业内部资源配置还没有实现优化调整。党组织与法人治理结构有机结合有待进一步完善。法人治理主体职责边界不清晰，制衡关系不到位。董事会、经理层、监事会等责权还需要进一步完善，国资监管机构对董事会授权有限，管得过多与管得不到位情况并存。通过产权结构调整和股权激励增强国有企业活力和激发竞争力的作用还有待提高。

（三）影响市场主体地位体制性障碍尚未根本改变

在社会主义市场经济体制中，不同所有制企业应具有同等市场主体地位，市场规则和竞争原则适用于不同所有制企业。目前，非公有制企业面临的融资难、贷款难、用地难等问题依然存在。非公有制经济进入国有经济占主导的垄断性行业，还存在着各种隐性壁垒。不同所有制经济依法平

等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护的政策还需要得到有效落实。

（四）混合所有制企业法人治理结构有待完善

积极发展混合所有制，迫切需要加快建立和完善现代企业制度，规范产权主体尤其是大股东的行为，减少企业负责人面临的道德风险和避免国有资产流失。在混合所有制改革试点中出现的问题，如公司组织形式不规范、经营管理体制不健全、相关法律法规制定滞后、政策引导与监管薄弱等，需要在深化经济体制改革中逐步加以解决。

（五）保护不同所有制财产的产权制度有待健全

产权是所有制的核心，产权制度是社会主义市场经济的基石。依法保护不同所有制经济组织和公民财产权的合法权益，使公有制经济和非公有制经济的财产权都不可侵犯，才能有效增强各类经济主体创业创新的发展动力。2016年，中共中央、国务院颁布《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》以来，全社会产权保护意识不断增强，保护力度不断加大，但侵犯非公有制经济权益的现象时有发生，政府有效同等保护各类产权的职责还有待强化。

（六）农村土地制度改革仍未完成

我国农村土地制度的核心是产权。目前，落实集体土地所有权、稳定农户土地承包权、放活土

地经营权的法律法规和政策体系还有待完善，产权交易市场仍不健全，兼顾国家、集体、个人的土地收益分配机制尚不完善，“农民股东”参与产业经营和监督仍缺乏保障，土地经营权流转的矛盾调处机制有待健全。■

参考文献：

[1] 范恒山. 所有制改革：理论与方案[M]. 北京：首都经济贸易大学出版社，2000.

[2] 郭克莎，胡家勇，张卓元，吴敬琏，厉以宁. 中国所有制结构变化趋势和政策问题研究[M]. 广州：广东经济出版社，2015.

[3] 江怡. 民营经济发展体制与机制研究[M]. 杭州：浙江大学出版社，2016.

[4] 大成企业研究院. 2016年民营经济发展与民间投资重要数据分析报告[M]. 北京：社会科学文献出版社，2017.

[5] 张文魁. 混合所有制与现代企业制度：政策分析及中外实例[M]. 北京：人民出版社，2017.

[6] 李锦. 破除12个国企民企对立思维怪圈[J]. 人才资源开发，2018，(9).

[7] 裴长洪. 中国公有制主体地位的量化估算及其发展趋势[J]. 中国社会科学，2014，(1).

[8] 胡家勇. 论新时代所有制理论的创新[J]. 江海学刊，2018，(5).

[9] 陈东琪，臧跃茹，刘立峰，刘泉红，姚淑梅. 国有经济布局战略性调整的方向和改革举措研究[J]. 宏观经济研究，2015，(1).

[10] 张卓元. 国有经济应适当收缩[J]. 调研世界，1997，(3).

（作者单位：中国国际经济交流中心）

责任编辑：张莉莉