

我国混合所有制经济 发展的现状、问题和建议*

宋宁

改革开放以来,我国所有制结构发生了历史性的变化,逐步形成以公有制为主体,多种经济成分并存的格局。这一变化也引起了一些企业所有权构成的变化,越来越多的企业或经营组织由不同的经济成分合资或合作组成,如各种形式的联营企业、合资企业、股份制企业等。其共同特征是,各方投入及其经营管理融为一体,根据投入的比例分享权益、分担风险。从企业财产的所有权看,形成了混合所有制。

混合所有制经济在竞争中表现出旺盛的活力。在一些地方,它所创造的国民收入和提供的税收已超过了任何一种经济成分。如何制定政策和法规加以引导,对于稳定和不断完善我国以公有制为主体、多种经济成分共同发展的基本国策,促进社会生产力的发展,具有重要的意义。

一、混合所有制经济的历史和现状

混合所有制经济产生的基础是社会经济生活中存在着多种经济成分。我国“一五”时期在工商业社会主义改造过程中,创造了“公私合营企业”混合所有制经济形式。这种经济形式兼顾了不同经济成分的财产权利,既有利于发挥公有制经济的主导作用,又有利于保护和调动其它经济成分的积极

性,对于稳定社会,促进生产力发展,繁荣城乡市场发挥了重要作用。“一五”以后,片面追求“一大二公”,实行高度集中的计划经济体制,混合所有制这种比较适合国情的经济形式几乎全部被改造为清一色的公有制经济。

党的十一届三中全会以后,随着农村和城市改革开放的不断深化和扩大,混合所有制经济又从无到有,从小到大发展起来,并且采取了更加丰富多彩的形式,在国民经济中所起的作用日益增大。

1. 在农村经济发展中,产生了大量公有财产和农户私有财产共同使用、共同受益的合作经济。合作的形式又有多,如乡(镇)全民或集体企业吸收农户入股,乡(镇)村集体和农户集资,乡(镇)村集体企业与私营企业合资或合作经营,乡村与国有企业联营等。近几年,乡村联营企业和农户联办企业数量减少,但生产规模扩大,乡村企业与国有企业联营的明显增多。1991年与1986年相比,乡村联营企业(包括与国有企业联营,与城镇集体企业联营,乡镇企业之间联营等企业)由4.12万家下降到2.95万家,减少了1.17万家。但从构成来看,乡村企业与国有企业的联营企业呈不断增长势

* 本文为国务院国民经济和社会发展总体研究协调小组确定研究项目:“我国所有制结构变革的趋势和对策”的分报告。

头, 1991年已达到1.46万家, 而与城镇集体企业和乡镇企业之间的联营企业不断下降, 1991年比1986年减少了近一半。农民联户办企业数量下降幅度也较大, 由1985年的112.1万家减少到1991年的84.7万家, 下降了24.4%。但是同期乡村联营企业和联户办企业的产值规模却在不断扩大。1991年与1986年相比, 乡村联营企业总产值由188.1亿元增加到844.77亿元, 增长了3.49倍; 联户企业的产值则由314.14亿元增加到755.47亿元, 增长了1.4倍。1991年乡村集体联营企业和农户家庭联户企业个数和产值分别占同期乡镇企业总数的6.02%和13.7%。乡村企业与国有企业联营增多, 主要是一些乡村企业利用自己的资源(土地或劳动力资源)优势, 来吸引城镇国有企业搞联合, 充分利用大工业的技术和资金开发利用当地资源。而城镇国有企业则利用乡村企业土地资源多和劳动力价格低廉的特点, 取长补短, 互惠互利。农户之间联营则为了克服单家独立经营的局限性, 扩大经营规模, 实现有限生产要素的合理搭配和组合, 形成生产力。

2. 随着对外开放的扩大, 中外合资、合作经营企业迅速发展。到1991年6月底, 我国中外合资企业18034家, 中外合作企业7673家。值得重视的是, 近几年沿海地区乡镇企业与外商合资、合作联办企业发展势头很快。到1991年, 这类企业已达8500家, 比1986年增加了2.54倍, 总产值196.1亿元, 固定资产原值75.5亿元, 利润9.8亿元, 税金2.86亿元。这些企业设备先进, 产品档次高, 产品出口率高, 带动了乡镇企业的技术进步和管理水平的提高。

3. 股份制企业发展。股份公司作为一种企业财产组织形式, 能够较好地兼容和保障不同投资主体的权益。因此, 由不同经济成份集资入股组建, 或由国有企业吸收其它经济成份法人入股及向社会公众发行股票改组设立的有限责任公司、股份制有限公

司, 就成为比较规范的混合所有制形式。到1993年底, 全国股份制企业已达1.3万家, 股本总额2086.3亿元。其中, 股票上市的公司122家。农村股份合作企业近几年也得到长足的发展, 约占乡镇企业总数的10%左右。农村股份合作企业的产生途径主要有两种: 一是把股份制引入农村集体企业, 通过折股联营的形式, 将股权落实到乡村集体、农户、企业职工和其它投资各方, 企业的基本经济性质不变(据农村改革试验区山东周村试验, 集体企业变为股份合作制后, 集体仍拥有80%以上的股权), 但企业的产权关系已由模糊不清变为明确的按股共有; 二是一些乡办企业、私人企业(包括过去挂在集体的企业)向股份合作制转化, 它包括农户联办的股份合作企业, 农户与集体企业合办的股份合作企业。其特征是既有劳动的联合, 又有资金的联合, 在资产结构上采取股份方式, 在分配上承认各种投入, 包括劳动投入的所得, 同时对积累和分红的比例有所规定和限制。

4. 在实行促进企业横向联合, 鼓励跨地区、跨部门、跨所有制的经济协作, 发展企业集团等一系列政策的过程中, 出现了大量全民与集体、全民与私营、集体与私营的联营企业, 以及以全民企业为核心层, 紧密层中包括集体企业的企业集团, 或以集体企业为核心层, 紧密层中包括全民企业的企业集团。各种联营企业的组织形式或经营形式也不尽相同, 有的采取合资公司体制, 有的采取合作合伙体制。自国务院颁发了《关于进一步推动横向经济联合若干问题的规定》, 联合经济出现了大步推进的势头。在经济联合体基础上, 企业集团迅速发展起来。到1989年, 全国各类企业集团有2000个左右。

目前, 混合所有制经济在整个国民经济中所占比重还很小, 但效益较高, 且已出现加速发展的态势(见表1)。

表1 1957—1990年我国工业总产值中各种经济成份所占比重的变化(%)

	全民	集体	合营	个体私营	其它
1957	53.8	19.0	26.3		
1965	90.1	9.9			
1975	83.2	16.0			
1979	81.0	19.0			
1980	78.7	20.7		...	0.6
1981	78.3	21.0		...	0.6
1982	77.8	21.4		0.1	0.7
1983	77.0	22.0		0.1	0.9
1984	73.6	25.0		0.2	1.2
1985	70.4	27.0		0.4	1.5
1986	62.27	33.51		2.76	1.46
1987	59.73	34.62		3.64	2.02
1988	56.80	36.15		4.34	2.72
1989	56.06	35.63		4.80	3.44
1990	54.60	35.62		5.39	4.38
1991	52.94	35.70		5.70	5.66

注：其它类型工业包括全民与集体合营、全民与私人合营、中外合营、华侨和港澳工商业者经营、外资经营等工业（1991年中国经济年鉴）。

从就业人数看，到1990年底，我国县以上混合所有制企业职工人数为153.2万人，占同期全国职工总数的1.1%，其中，在工业中占1.1%，在房地产、公用事业、居民服务咨询、服务业中占2.5%。与1985年相比增长3.5倍，年均增长128.4%，其中，全民与私人合营企业39.6万人；集体与私人合营企业11.1万人；全民与集体合营44.2万人；中外合资、合作企业57.5万人，比1985年分别增长6倍、12.2倍、11.5倍。

从工业产值看，虽然目前我国尚缺乏反映混合所有制情况的专门统计，但据有关部门测算，在工业经济统计资料中“其它经济类型”一栏下计入的工业产值，有90%以上是混合所有制经济创造的。按此口径计算，1990年混合所有制经济创造的工业产值为942.8亿元，占全部工业产值的3.94%，而1980年仅占0.47%。与1980年相比，增长42

倍，年均增长45.6%。此外，在统计中，城乡合作经济的工业产值虽被计入集体经济，但其中有一部分城乡合作经济实际上是混合所有制经济。这部分经济的工业产值为539亿元，占全部工业产值的2.3%。

从效率来看，混合所有制经济高于其它经济成分。混合所有制经济工业就业人数只占全部工业就业人数的1.27%，但它创造的工业总产值却是全部工业总产值的3.94%，利税为全部工业的2.3%，分别为就业人数的3.1和1.8倍。

二、混合所有制经济存在的原因和发展趋势

混合所有制经济在改革开放中产生并获得迅速发展，有其深刻的社会经济根源。

首先，我国现阶段基本国情决定了所有制的基本结构是以公有制为主体，多种经济成分并存。这是混合所有制经济产生的社会基础和外部条件。

其次，在社会主义市场经济的发展过程中，企业盈利动机增强，经营自主权扩大，各种生产要素存量根据市场变化需要重新组合。企业之间既有产品竞争，又有生产经营的互补和联合，不同的企业之间相互联合以迅速扩大规模、调整产品结构、形成竞争优势，是企业市场经济中生存和发展的客观需要。而适应这种需要在企业之间进行的生产要素流动或重新组合，必然要求突破所有制的界限，从而形成混合所有制企业。这是企业提高经济效益的一个必要途径，也是混合所有制企业产生和发展的经济根源。

第三，我国经济建设资金不足，而市场需求的容量和结构变化很大，不仅许多大项目的建设需要多方筹资，而且许多中小项目的建设，也需要由不同的企业或经济组织共同出资，并分担风险。另一方面，我国金融市场不发达，广大中小企业，特别是乡镇企业积累不足，又难以通过金融市场融通资金。因此，打破所有制界限，多渠道筹集资金，

加快建设速度,就成为许多地方鼓励联合办厂,集资建设的一项政策。从这种意义上说,混合所有制经济是适应经济高速增长需要,投资主体和投资来源多元化的必然产物。

第四,混合所有制有着不同于其它单一所有制的自身优势。这就是它集中了不同所有制的优点。它既带来了国有企业技术先进、实力雄厚、管理基础好的优点,又带来集体或私营自主经营、竞争意识强、能够灵活面向市场的优点,再加上财产关系明确,不同的所有者之间相互制约,因此,企业机制比较合理。此外,许多混合所有制企业是由具有不同生产优势或经营优势的企业互补性联合产生的,具有单个企业所缺乏的综合优势。正如“杂交”是动植物改良品种、提高素质的一个途径一样,混合所有制企业之所以能够在同样的市场环境中取得较快的发展,一个重要原因就在于“兼收并蓄”,即它提供了一个载体,使不同经济成份通过“混合”,扬长避短,改善机制,发挥综合优势。正是这一点,决定了混合所有制企业在市场经济中具有旺盛的活力和生命力。

第四,为了加快生产力发展,发挥个体、私营经济的有益补充作用,我国逐渐放宽了私人经济的经营范围,放松了对私人直接投资行为和领域的限制。目前,除了沿海福建、广东、海南三省和上海、深圳两市外,各地都有一部分国有企业在转变为股份制企业时向社会公开发行股票,直接吸收私人投资,沿海和内地一批国有企业也通过吸收法人股(包括集体企业法人股)或吸收职工个人股转变为股份制企业。私人资金通过股票发行市场或转让市场,作为直接投资进入国有企业或集体企业;外商直接投资与国有或集体企业合资;私营企业向国有或集体企业参股,这些私人直接投资行为,都将单一的全民所有制或集体所有制企业导向混合所有制企业。另一方面,混合所有制企业也由此成为吸纳社会资金,满足私人的分散资金直接

投资需求的载体。由于混合所有制企业能够为积累量小、分散的私人资金提供一个满足其直接投资需求欲望的渠道,因此,混合所有制企业,特别是其中的股份制企业能够最大限度地吸收社会资金使自身得到迅速发展。

促成混合所有制企业产生和发展的上述社会的、经济的因素,并不是某一项具体政策的产物,而是党的十一届三中全会以来,在以公有制为主体,多种经济成分并存的基础上,发展社会主义市场经济,加快经济发展步伐的必然产物。混合所有制经济的产生和发展是符合我国基本国情的,也是适应市场经济运行的普遍规律的。

三、混合所有制经济在发展中存在的主要问题

混合所有制经济是适应生产力发展和生产关系调整的需要应运而生的新型经济组织。从总体上看,目前尚处于发育阶段,组织形式还很不规范,经营和管理体制还不够健全成熟。由于受旧体制的制约,有关法律、法规的制订滞后,国家政策引导和管理方面比较薄弱。这些都影响到混合所有制经济的健康发展。从目前的状况来看,存在一些需要解决的问题。

1. 政策规定不明确,影响到对其发展的支持和管理。如何界定混合所有制经济的性质并恰当地评价其作用,人们的认识还存在分歧。实际上,这不仅是一个单纯的理论问题,而且更是一个政策操作问题。我国对各类企业的管理主要是依其所有制性质划分为四种类型:国有、集体、私营、个体。企业的经济性质在工商注册登记时依法予以确定,按企业的不同性质,对其经营范围、税收政策、信贷政策、价格政策、供销渠道等又有不同的规定。但对混合所有制企业,除中外合资企业有明确规定外,究竟归并到哪一种经济类型进行工商、税务和其它社会管理,缺乏明确统一的法律和政策规定,在操作上存在随意性,哪头利大占哪头。由于对

混合所有制经济的性质和作用认识不一，政策界限不清，在一些地方也存在着限制过多或放任自流的倾向。有些企业担心政策多变，缺乏长期打算，“有利就干，不利就散”。这种情况，既不利于企业的稳定发展，也不利于国家的引导和管理。

2. 国家对不同所有制企业实行不同的税收、信贷政策和管理办法，既造成企业竞争不平等，也影响到混合所有制企业的运作和巩固。从所得税率看，国有、集体、私营、个体、中外合资合作企业实行不同的税率和征管办法，混合所有制企业按哪类企业的税率征管不明确，易于造成税负畸轻畸重。从信贷政策看，国有企业有优惠利率、有税前还贷，如与私人合营，政策优惠就会被取消。从企业管理看，国有企业受主管部门行政干预多，而集体企业和私营企比较灵活，有较大的经营自主权。国有企业希望通过联营、合资等形式摆脱主管部门的行政干预，而主管部门则力图维持对联营、合资企业的行政控制，影响企业的正常经营和其他投资者的积极性。从用工制度上看，国有、集体、私营等不同企业的职工有不同的“身份”和福利待遇，合资联营后，“身份”、待遇、聘用和辞退办法很难统一，高不成低不就，影响职工积极性。从财务会计制度看，国有企业过细过死，税后利润分配有固定上缴基数；乡镇企业和私营企业比较灵活。致使一部分国有企业通过联营将预算内资金转为预算外，建立企业“小金库”，造成国有资产流失隐患。正是由于在管理体制和管理政策上对不同所有制企业存在着多方面的差别，为了鼓励和推动企业发展横向经济联合，国家曾对企业联合作出“三不变”的政策规定，即联营各方的所有制不变，职工身份和待遇不变，利税上缴基数和渠道不变。这种规定在承认现有体制下各方面既得利益的前提下，对于消除摩擦，促进企业横向经济联合的发展是有积极作用的。但是，

从另一方面看，这种做法在回避企业联合过程中来自旧体制的阻力的同时，又固定或强化了旧体制造成的企业内部不同经济成分之间不合理的政策差异，使相当一批企业难以突破“三不变”限制，从生产经营的联合走向财产的联合。

3. 缺乏规范和引导混合所有制企业健康发展的基本法律、法规，部分企业在合资、合作或联营过程中存在侵害国家权益的现象。混合所有制的典型形态是股份制，股份制又主要包括股份有限公司和有限责任公司两种规范形式。目前多数混合所有制企业的体制比较接近有限责任公司，也有一些类似或采取股份有限公司或股份两合公司形式，但真正规范的有限责任公司或股份有限公司只占极少数。究其原因，除了体制上的限制外，主要是缺乏指导操作的法律规范。有关法律，如有限责任公司法、股份有限公司法等制定工作进展缓慢，现有的法律，如《民法通则》等，也不够完善，尤其是对企业发生合资、合作、合并等行为，缺乏专门的可供操作的法规和具体规定，造成许多弊端。一是股份制企业不规范，有的不实行股权平等、同股同利、风险共担，对国家股、法人股、个人股实行不同的分配办法；二是部分国有企业划出盈利车间或盈利产品与其它经济成分搞合资、联营，所得利润发奖金，造成企业亏损、奖金增加的不正常现象；三是有的国有企业在合资、联营或实行股份制改造时，资产不评估，按帐面净值折股、造成国有资产权益流失；四是企业用国有资产向外投资、参股缺乏必要的所有权约束，部分财产在合资、联营或参股过程中被个人侵吞。

四、几点政策建议

1. 正确认识混合所有制经济的性质和作用。我国处在社会主义初级阶段，以公有制为主体，允许和鼓励其它经济成分适当发展，发挥个体、私营经济的有益补充作用是

一项需要长期坚持的基本政策。从目前的趋势看,多种经济成分并存,非公有制经济有必要也有可能进一步发展,非公有制经济的比重上升,将是我国在今后一个时期所有制结构的变动趋势。在这样的社会经济结构中,要调动各方面的积极因素,在全社会范围内有效地配置资源,必须大力发展市场经济,利用市场机制的调节作用,提高资源配置的效率,促进社会化生产力的发展。在市场竞争中,不同经济成分所支配的企业及其财产在利益导向下,要不断地按市场信号进行调整和重新组合,这就不可能不打破所有制的界限,这样,混合所有制经济就是一个必然的产物。因此,混合所有制经济是与多种经济成分并存的市场经济相联系的,同时也是适应生产的社会化需要,企业组织在社会范围内实现优化组合的经济形式。由于混合所有制企业能够兼容不同经济成分的产权,是一种所有权开放的经济组织,因而而在市场竞争中也就能够比所有权单一、封闭的经济更能适应企业组织结构和产品结构的调整,更易于产权属于不同经济成分的企业通过设立股份制企业或其它形式的合资、合作联营实现在生产或经营上的互补。

混合所有制经济之所以能够形成比较合理的经营机制,是由以下因素共同促进的:一是由于所有权混合,促进了政企职责的分开,企业经营自主权得到落实,主管部门很难用行政手段干预企业经营活动,企业也不依赖政府部门的保护,只能面向市场进行竞争;二是由于企业产权结构由单一变为多元,割断了企业财务预算与政府的财政预算的直接联系,企业照章纳税,按资分利,财政不可能抽肥补瘦,这就形成了自我发展的动力和能力;三是由于财产属于多个所有者,必须实行符合市场经济通行规则的财务会计制度,这样企业可以独立灵活地支配内部资金,能够根据市场变化调整资金的构成和用途,在竞争中保持主动;四是企业产权

关系明确,在企业经营者背后,存在着来自不同投资主体的所有权约束,由于盈亏均由所有者承担,经营者要对每一个所有者负责,因此,可以形成自我约束机制,不易产生短期行为。这些因素使混合所有制企业能够形成按效益最大化的原则充分吸纳和动态组合各种经济组织的机制,获得综合竞争优势。随着改革的深化,存量资源的流动和企业组织结构的调整将会加快,混合所有制经济在我国市场经济中会获得广泛的发展并在国民经济中起到越来越重要的作用。

2. 改革国有企业产权制度,利用混合所有制的经济形式,加快企业转变经营机制的步伐,搞活国有资产。正如非公有制经济的迅速发展使公有制经济在市场竞争中面临挑战一样,混合所有制企业的崛起,也使国有企业受到冲击。国有企业产权制度的改革,可以采取多种形式,如吸收其它经济成分到国有企业投资、参股或购买一部分股权;鼓励国有企业与其它所有制企业合并,设立有限责任公司;允许有条件的国有企业向社会发行股票转为股份有限公司等。

3. 制订对各种所有制企业基本平等的政策,允许不同所有制企业平等竞争和联合,引导混合所有制经济的发展。在统一税制、税率的基础上,对各种所有制企业也要实行统一的信贷政策,取消税前还贷,硬化利率杠杆,用利率调节企业的资金需求和用途,利率和贷款期限的差别只对不同产品和产业,不对不同所有制。统一各类所有制企业的财务会计制度,建立注册会计师制度,广泛发展社会会计、社会审计事业,通过社会会计师事务所、审计师事务所对企业财务进行监督。

4. 抓紧制订有关规范混合所有制企业的法律、法规和政策,使混合所有制企业的设立、运作和政府的必要管理有法可依,有章可循。

(责任编辑 王冰)