责编：林娜　E-mail:studytimes4@126.com　Tel:010—62806240　　2014年11月17日

宏观观察

发展混合所有制经济亟待解决的问题

□黄卫挺

发展混合所有制经济是以改革为核心的经济发展任务，是一个具有中国特色的政策概念，同时也是一个高度实践化的命题。目前，社会上之所以对混合所有制经济存在诸多争议，主要是基于对历史教训忧虑，而历史教训的背后则是实践层面的制度框架和机制设计存在缺陷。

必须解决的两个关键问题

不管是理论研究还是实践设计，发展混合所有制经济必须回答两个问题：如何“混”、如何“合”。这直接引出了发展混合所有制经济的两个关键要点。

如何建立科学公平的资产定价或对价机制。价格确定是实现任何一项交易的核心，科学公正的资产定价或对价机制是资本混合过程中的关键问题。理论上，市场是发现价格的主要场所，在一个有效率的产权交易市场中，供求力量的讨价还价能够确定出一个均衡价格。因此，多数学者赞同将上市作为国有企业发展混合所有制经济的基本途径，并建议利用好以交易所为代表的市场平台，发挥资本市场对各类企业股权的价格发现功能，为更大范围推进混合所有制服务。当然，产权交易市场的价格发现功能取决于市场的有效性。有效市场必须具备足够多的交易者，充分的信息供给和透明度，设计科学的竞价方式等。因此，深化资本市场改革和发展被视为发展混合所有制经济的重要环节。

如何实现资本混合后有效的公司治理。不同资本混合后要想实现“相互融合”，就必须建立起现代企业制度和有效的公司治理机制。现代公司治理的关键是建立起所有者对经营者的监督与制衡机制，保证所有者利益的最大化。然而，我国由于混合所有制企业大多脱胎于国有企业改革，公司治理不仅是所有者和运营者之间的利益制衡，也时刻存在着政府和私人投资者之间的利益协调。在我国的混合所有制企业中，政府往往是大股东，占据绝对或相对控股地位，在现行的国有资产管理体系下，政府对企业决策和人事任命具有决定性作用，企业运营也带有很强的行政色彩。在这种背景下，国有股东和企业运营者（他们往往被视为政府任命的“官员”，是政府的利益代言人）的利益更具一致性，利益冲突则存在于私人投资者和政府及其利益代言人之间，这种利益结构和关系是混合所有制公司治理的特殊性所在。因此，只有把发展混合所有制经济与国有资产管理体制改革统筹考虑，才有可能建立起有效率的治理机制。

历史教训的背后

我国发展混合所有制经济的历史教训大多与上述两个问题有关，当前社会争议的焦点也都映射在上面，发展表象背后是长期以来的制度错配与顶层设计不足。比如，饱受诟病的国有资产流失反映的是定价机制和交易制度的不完善，而很多学者笔下的“混而不合”“貌合神离”“数量不少质量不高”的背后则是公司治理问题。

顶层设计不足导致发展目标不明确，发展路径偏离最优路径。在建立和完善社会主义市场经济体制过程中，发展混合所有制经济存在若干目标，比如保持国有经济的影响力和控制力，提高国有企业的效率，鼓励和引导民间投资等。但是这些目标存在一定的冲突，顶层设计的一个重要任务就是给出具体的发展目标并划定底线，将这些有冲突的目标统一在顶层方案中。在过去的发展过程中，这种顶层方案是缺失的。与此同时，由于顶层设计的不足，在地方政府运动式改革的冲动下，混合所有制经济也偏离了最优发展路径，在追求数量发展的过程中偏废了质量发展。

定价机制和交易制度不完善导致一定规模的国有资产流失。混合所有制经济发展过程中最受关注的问题是国有资产流失。在我国发展混合所有制经济的过程中，曾经出现过不少将资产重组变成国有资产贱卖、员工持股变成管理层侵吞国有资产的案例。为此，习近平总书记在2014年全国两会上特意指出，不能在一片改革声浪中把国有资产变成牟取暴利的机会。这些历史教训的背后既有客观的技术性因素，也有主观的社会心理因素，但最为关键的是属于顶层设计范畴的交易制度不完善。特别是在流程规范缺失，监督和问责追溯制度缺失的背景下，资本混合过程中经常出现半卖半送、明卖实送，把国有企业的改制当作肆意侵吞国有资产的饕餮大餐，国有企业最终变成某几个人的资产。

制度错配导致国有企业难去行政化，民间资本权益没有得到应有保障。在错配的国有资产管理体制下，国有企业的“市场化”没有实质性突破，企业运营仍然受到极大的行政束缚。即使国企上市成了名义上的公众公司，但是企业运行架构仍然沿袭旧的行政化模式，甚至国企上市一度被斥为只为圈钱。与此同时，混合之后民间资本的合理权益难以得到保障也非常突出，民间资本不能真正参与到混合所有制企业的经营管理，从实践来看，且不说民间资本在混合后能否获得企业的控制权，即使是民间资本自身安全有时也存在风险。历史实践中存在的这些问题是当前发展混合所有制经济的沉重包袱，使得国有企业管理层和民间资本均心有顾虑、动力不足。

新内涵与实践研究

党的十八届三中全会对发展历史中存在的问题做出了制度性回应。重要表述有三段话，存在三个要点，构成了现阶段发展混合所有制经济的新内涵。

将最终目标落脚到“相互融合”，并提出“三个允许”。当前不同资本“交叉持股”的数量规模已经不小，但现实中资本混合后难以做到融合发展，因此，质量目标被提升到了更加重要的高度，成为发展的最终落脚点。“三个允许”则指明了官方想要的重点改革领域，同时也指出了产权开放和产业开放两种形式。

强调国有资产管理转向“管资本”，解决制度错配问题。这是针对“混而不合”问题作出的关键制度性回应，也是实现质量目标的关键所在，将在制度层面有效保障混合所有制企业按照现代企业制度运营。尤其是通过国有资本运营公司、国有资本投资公司等载体对国有资本进行运营投资，将推动政府从直接行政干预退出，转向更为市场化的资本运作。

对国有资本的投资运营做出限制，在冲突目标间划出底线。三中全会对未来国有资本的运营目标、投向、发展收益进行了限制并提出了要求，划出了底线，表达了中央在发展混合所有制经济过程中要“发挥国有经济主导作用，不断增强国有经济活力、控制力、影响力”诉求，以及实现该诉求的政策导向。同时强调完善国有资本经营预算制度和提高国有资本收益上缴公共财政比例，突出了国有资本的国家资产属性。

由此可见，十八届三中全会标志着我国混合所有制经济将从单纯追求数量发展的阶段转向更加强调质量发展的深化发展阶段。在制定实践的顶层设计方案时，必须紧扣上述新内涵，针对存在的关键性问题设计出合理的机制和制度。为此，建议将以下几方面作为政策要点加以重点研究。

资本混合的动力机制。在历史教训面前，不管是国有企业还是民营企业，均有各自顾虑，政策上必须设计合理的机制和制度对此加以消除，从法律修订、配套改革等多方面重点优化出资方（资本所有者）、资本方代表（董事会）以及运营者（企业管理层）的激励机制，促成激励相容，从而使得公有资本和非公有资本同时具有混合的动力。

资本混合的领域与具体规程。基于不同领域的国有企业功能定位、运营模式存在差异，要在三中全会虽然提出的分类监管和指导性领域基础上，对可以混合的领域，以及不同领域允许混合的层级和程度加以明确。针对国有资产流失等疑虑，要制定透明、规范的混合流程细则，建立督查监管机制。

提高资产定价的科学性。要加强资本市场的制度建设和发展，发展产权交易公共平台，导向上要求以更加市场化、透明化的方式实现资本混合，要重点研究在企业上市、合资和资产重组过程中如何提高资产定价的科学性和公正性。

资本混合后的融合发展。要同时对存量和增量混合所有制企业的融合发展进行研究，以建立和完善现代企业制度为目标，重点研究“管资本”的技术细则，明确国有资产管理部门的角色和职能调整，以及混合后企业运营管理和人事任免的具体细则，给出有说服力的资本权益保障措施。同时加强对混合所有制企业的文化建设、人力资源管理、企业组织与文化建设等的研究。

基础设施领域的混合办法以及员工持股方案。基础设施等公共项目的混合所有制经济发展空间很大，但是经验相对有限，当前财政部门感兴趣的PPP模式是否适合中国、需要配套哪些政策等都需要深入研究，尤其是市场准入、项目回报机制、风险控制和非公资本保护机制等问题，政策上要给出明确的指引和方案。员工持股在国外较为常见，要研究混合所有制企业员工持股的一般性与特殊性，重点研究形成资本所有者和劳动者利益共同体的制度架构，以及该共同体的运行机制。

经济学家

结构调整的误区

□王东京

今天学界谈论产业结构，似乎总也绕不开“配第—克拉克定理”。该定理说：一个国家随着经济发展，第一产业比重会下降；第二产业比重会上升，跟着第三产业比重也随之上升。作为一个学术观点，当然可以讨论；但值得注意的是，不少地方已将此作为衡量结构是否合理的标志，以为第三产业比重越高结构就越合理。我认为这是个误区，若不澄清会贻害无穷。

顾名知义，“配第—克拉克定理”与两位学者有关。一位是英国古典经济学家威廉·配第，1672年他在《政治算术》中比较了英国农民和船员的收入后发现：以盈利多少论，从事农业不如从事工业，从事工业则不如从事商业。于是他预言说：随着经济发展，产业重心将逐渐由有形产品生产转向无形服务的生产；当工业收益超过农业时，劳动力必然由农业转向工业；当商业收益超过工业时，劳动力会再由工业转向商业。

1940年，同是英国人的克拉克出版了《经济进步的条件》，他按照配第的指引，对40多个国家（地区）不同时期三次产业的劳动投入和产出作了实证研究，结果所得结论与配第的预想完全吻合，于是学界将其合二为一，统称为“配第—克拉克定理”。之后，库兹涅茨、埃·索维等西方学者纷纷鼎力支持，众星捧月，使该定理在国际上得以广泛传播。

有众多著名学者的支持，照理这定理毋庸置疑。事实上，我也不怀疑该定理。既然不怀疑，可为何我说将此作为衡量结构是否合理的标志是个误区呢？所以这么讲，是因为该定理其实并非“定理”，而是“定律”。大家知道，科学上的定理是指用逻辑演绎证明的命题，通常表述为“若条件，则结论”（如勾股定理）；而定律则是对经验事实的描述，即归纳特定时空下大量事实所得的结论（如牛顿力学定律）。一言以蔽之，定理不受时空约束；定律要受时空约束。

显然，“配第—克拉克定理”属于后者，严格地讲不是“定理”。问题就在这里，若它不是“定理”是“定律”，那么就同样要受时空约束。这是说，与其他定律一样，一旦时空改变就会失灵。正是从这个意义上，所以我说一个地区调结构不必刻意迎合该定律。否则东施效颦，到头来只会弄巧成拙。不是吗？近些年国内实体经济逐步虚脱，其实就与各地盲目发展“三产”不无关系。有前车之鉴，我们怎可重蹈覆辙呢？

别误会，我并不是说“配第—克拉克定律”不可借鉴，能借鉴当然要借鉴。但要指出的是，该定律可否借鉴得首先弄清它的时空条件，若条件不清，我们也就无从做出判断。可令人遗憾的是，该定律的时空条件为何不仅配第与克拉克本人未作说明，学界也似乎无人研究。之前曾担心自己孤陋寡闻，最近又翻阅了大量文献，反复查找还是找不见。也好，别人没说我来说，不肯定对，但应该不会错，就当是抛砖引玉吧。

在我看来，“配第—克拉克定律”的约束条件主要有两个：一是发展阶段（时间）约束；二是分工范围（空间）约束。所谓发展阶段约束，是指该定律只存在于特定的发展阶段，在别的阶段不存在。我想到的最极端的例证是农耕社会，那时虽有手工业，但并未出现机器大工业与服务业，“配第—克拉克定律”在农耕社会显然不成立。既然农耕社会不成立，当然就是阶段性的规律。而且我认为，此定律只存在于工业化初期到中期阶段，工业化后期、特别是后工业社会，该定律也不成立。

为何作此判断？我的分析是这样：

说过了，“配第—克拉克定律”是对经验事实的描述。不过配第的这一思想并非直接来自经验事实，那时尚处在工业革命前夜，工业化要等一百年（1776年瓦特发明蒸汽机）后才起步。真正根据事实归纳此定律的是克拉克，而克拉克所依据的事实则是工业化初期到中期的事实。换句话说，克拉克只验证了工业化初期至中期的结构演进，而工业化后期会怎样他并未验证。而我们今天所看到的事实是，欧美制造业正在回归，从证伪角度看，此定律恐怕也不存在于工业化后期。

转谈分工约束吧。此约束有两层含义：一是结构演进要以分工为前提，即没有分工就没有结构演进；另一含义，是分工范围决定结构演进的主体范围。具体讲，在工业化初期到中期，分工范围若只局限于某地区，“配第—克拉克定律”会适用于该地区；但若分工范围扩大，当一个国家形成了地区间的分工，则“配第—克拉克定律”就只适用于这个国家而不再适用于某个地区；同理，当分工范围扩大到全球，那么“配第—克拉克定律”反映的是全球趋势，也就不再适用于某个国家。

用不着讲复杂的道理，让我用一个例子来解释。假定一个国家有甲、乙、丙三个地区，甲地比较优势是农业，乙地比较优势是工业，丙地比较优势是“三产”。设若这个国家已经形成了地区间分工，这样甲、乙、丙三地则大可不必拘泥于“配第—克拉克定律”。从单个地区看，虽然每个地区都不符合此定律，但只要这个国家没有深度加入国际分工，那么整体结构演进仍会与定律一致。

写到这里，我们似可得出以下结论：第一，“配第—克拉克定律”是阶段性规律，绝非永恒不变；第二，此定律适用范围由分工范围决定，故也并非放之四海而皆准；第三，基于以上两点，一个国家的产业定位应立足自身比较优势，断不可削足适履、生搬硬套。

经济体制

完善用地政策　创新监管模式

□张先余

农业结构调整在发展地方农业经济、促进农民增收以及农村建设中起到了重要作用。党的十八大以来，农业结构调整步伐加快，呈现出产业化、规模化、现代化趋势，也出现占用耕地面广、量大的特点，规范农业结构调整用地成为当务之急。

农业结构调整用地存在的问题

目前，各个地方将农业用途但未办理农用地转用手续的建设行为都列为农业结构调整，这种现象呈现出涵盖面广、数量大和规模越来越大的趋势。与此同时，农业结构调整方式逐渐由农民个人或家庭自主开发转向以承包、租赁和合作联营方式开展的乡、镇范围内的全面开发。由于用地管理没有跟上农业产业化、规模化、现代化快速发展的步伐，出现了一系列问题。

占用耕地得不到如实统计考核。一种现象是很多畜禽养殖、休闲农业、观光农业、农业配套设施等农业结构调整项目只取得了农业、旅游部门的项目审批，未经国土资源行政主管部门备案，无法掌握其占用耕地量。另一种现象是备案的农业结构调整用地不统计，仍按原地类计算。还有一种现象是统计的农业结构调整占用耕地不作为减少耕地量予以考核，而是只在本地域范围内掌握。

规范性政策滞后，不符合农业生产现状，不适应农村发展的需求。从督察实践来看，大部分农村道路是硬化的水泥路面，规模化的畜禽养殖地面也已经固化，作为设施用地为农业生产服务的生产管理用房、农资仓库、农机库房、晒场等也多为硬化地面。按照有关规定简单地以地面硬化程度对农村土地用途进行管制已在实践中失去效用。同时，由于缺乏对农村道路、畜禽舍、配套设施的规模、比例、审批备案程序作出明确规定，导致农业结构调整用地管理依据不足而出现管理真空。

审批、监管不规范给部分非农业结构调整项目违法用地可乘之机。调研中发现，部分单位和个人借农业结构调整之名圈占土地进行其他非农业经营性开发建设。这类项目的审批程序是在农业、旅游管理部门，以休闲农业、观光农业、农业配套设施的名义审批的农业结构调整项目，项目往往未经地方国土资源行政管理部门备案即落地，落地后没有监管主体，没有强制执行的措施和部门之间的衔接制度，导致批后用途监管缺失。

现代农业的发展不断拓展农业结构调整概念的外延，给用地管理带来新挑战。比如在上海某区调研发现，在工业武装农业、实现产销一体化的现代农业发展目标背景下，现代农业园表现出三大产业交融、土地用途多样、用地需求复杂的局面。比如种源农业项目需要建设高档种苗生产车间和驯苗玻璃温室，用人工气候培育具有自主知识产权的种苗，用地形式与工业无异。地方国土资源行政主管部门往往也将这类项目用地划入农业结构调整用地，以加快审批速度，降低审批成本。

管理滞后带来的后果

农业结构调整用地管理滞后影响对用地管理形势的判断，冲击土地管理秩序，加大了监管难度。突出问题主要有以下三点。

耕地隐性减少，建设用地规模隐性扩大，影响对土地利用和管理形势的判断。一方面，农业结构调整用地不备案、不统计、不考核，直接影响农业结构调整占用耕地数据的统计，造成实际耕地量减少，影响对耕地保有量和耕地目标责任考核的基本判断。另一方面，根据现行政策，农业结构调整中在农用地上硬化地面或修建永久性建筑物的，应作为建设用地进行审批。从实际用地情况看，绝大部分农村道路、畜禽舍、晒场、设施农业等都硬化了地面或修建了永久性建筑物，但依然作为农业结构调整项目予以处理。在现行政策下，无法掌握这类建设用地规模。

规避审批，规避有关税费政策等现象冲击土地管理秩序。一方面，规避审批有引发新一轮“圈地热”的趋势。工厂化农业、休闲农业和观光农业等用地，大多数采用的是向农村集体经济组织租赁的办法。这种用地价格低，一般每亩200元到800元不等；获得土地快，到期处理方便，一旦项目停止经营，只要停止租地即可。按照现行政策，这种做法规避了国土资源部门的审批和监管，又刺激了用地单位的“胃口”，采用低廉的价格大规模租地，有引发新一轮“圈地热”的趋势。另一方面，这类工厂化的农业用地项目规避了农转用审批手续，即规避了交纳新增建设用地有偿使用费、耕地开垦费、耕地占用税、新菜地开发建设基金、征地管理费以及土地权属用途变更登记费等税费以及土地出让金，造成国家利益损失。



地方国土部门监管难，工作被动。按现行政策，很多农业结构调整用地已造成耕作层破坏、场地固化，但难以按照一般的建设用地管理。一是土地仍然是农民集体承包权，是农民收入的主要来源，不宜征收；二是仍然是农业用途，不宜转用；三是这些农业结构调整多数是地方政府鼓励或扶持的，有些就建在基本农田上，办不了建设用地手续。基层国土资源行政管理部门只好采取回避的态度，造成国土管理工作的被动。

规范用地管理的政策建议

农业的产业化、规模化、现代化是大势所趋，农业结构调整用地规模必将越来越大，必须足够重视并且实事求是地看待相应的问题，加强研究，尽快出台切实可行的管理政策，引导农业结构调整科学、规范用地。

规范农业结构调整管理。建议放宽农业结构调整用地界限，引入现代农业概念，不单纯以是否“硬化”作为是否办理农用地转用的标准。对本村集体经济组织、农民与其他企业或个人，在农业结构调整用地政策上，采取相同的扶持政策。

完善农业结构调整用地政策。建议协调农业等部门按照“产权明晰、用途管制、节约集约、严格管理”的方针，研究出台关于农业结构调整项目用地管理的政策、标准、规范。一方面，出台农业结构调整建设规范，明确建筑占地标准。比照临时建设用地，对直接用于或服务于农业生产的必需配套设施用地给予简易的备案手续，规定不得改变集体土地承包经营权性质，不得改变农业用途，同时辅以签订复耕协议，收缴复耕保证金等经济调节手段。另一方面，建议制定农业结构调整项目禁止目录，防止以农业结构调整为名的非农建设违法用地。此外，在统计上，可采用单独记账方式，不作为减少耕地量处理。

在探索试点的同时加强监管。建议针对现代农业发展速度快、成本要求低的需求，探索简易、有效的土地管理模式，并按照“全面探索、局部试点、封闭运行、结果可控”的原则，选择若干有代表性的地区进行试点。加强农业结构调整用地以及农民建房、农村公益事业等用地的监管，依法严肃处理以农业结构调整为名实施违法占地行为。