

内部资料，供领导参阅

CRPE 咨询要报

2018 年第 2 期

浙江大学民营经济研究中心主办

2018 年 6 月 20 日

引导和促进民营经济绿色发展的政策建议

张自斌

用市场化手段推动国有企业混合所有制改革

王志凯

教育部人文社会科学重点研究基地

国家哲学社会科学创新基地

国家“211 工程”、“985 工程”项目承担机构

编者话

深化经济的市场化改革，走绿色发展道路，这是中国改革开放40年来经济社会发展的经验总结和新时代的必然选择。

走绿色发展之路，践行“绿水青山就是金山银山”的理论，是实施乡村振兴战略、发展生态文明、建设美丽中国的重大举措。民营经济早就占据中国经济的半壁江山，对就业、税收和发展贡献巨大，绿色发展民营经济不能缺席。促进民营经济绿色发展，对于中国的绿色生态发展意义重大。

国有企业混合所有制改革是中国市场化改革的重要内容，改革可以给中国民营经济带来更广阔的发展空间，也给国有经济本身带来效益提升和发展壮大的机会。用市场化手段推动国有企业混合所有制改革，摒弃“拉郎配”式的行政指令，有助于激发企业家精神，并形成国有和民营经济共进的格局。

本期要报编发张自斌博士的文章“引导和促进民营经济绿色发展的政策建议”，以及王志凯博士的文章“用市场化手段推动国有企业混合所有制改革”，以雍读者！

引导和促进民营经济绿色发展的政策建议*

张自斌

浙江大学民营经济研究中心

绿色发展作为我国的一项基本国策，已经正式写入“十三五”规划。绿色发展是推进我国经济社会可持续发展的重大战略，而民营经济作为我国国民经济的重要组成部分，不能够忽视其在我国绿色发展战略中的重要作用。应该在规范民营经济发展的过程中，引导和促进民营经济绿色发展。

一、民营经济发展对环境未来展望

展望未来，民营经济尤其是民营工业的进一步发展将对环境产生如下四个方面的影响：

1. 民营工业将成为各种工业污染物排放更为主要的排放源

目前民营工业排放了全国近 60%的工业废水，超过 30%的工业二氧化硫，近 40%的一般工业固体废物。随着国务院 2010 年颁布的新“非公 36 条”政策¹的逐步贯彻落实，未来民营企业将更多地进入火电、石油天然气、矿产资源勘探开发等污染排放强度相对较高的行业，

* 本咨询要报摘编自《中国民营经济发展报告》之“第十八章 民营经济发展与工业环境污染”，经济科学出版社，2018 年

¹ 新“非公 36 条”是指国务院 2010 年 5 月 7 日颁布的《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》（国发[2010]13 号）

从而增加民营企业在工业污染物排放中的相对比重，其中的一些工业污染物占全国工业污染物的相对比重将会进一步提高到超过 50%甚至 70%。

2. 民营企业的工业污染物排放强度将继续下降，生产将更为清洁

在 2016 年发布的国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要中，提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念，这一发展理念是“十三五”乃至更长时期我国的发展思路和发展方向。根据“十三五”规划，“十三五”时期将加大环境治理力度，实行最严格的环境保护制度，大力推动工业污染源全面达标排放计划和总量减排，对钢铁、水泥、平板玻璃、造纸、印染、氮肥、制糖等行业不能稳定达标的企业进行改造，取缔不符合国家产业政策污染严重的项目。²在绿色发展理念的大背景下，随着大气污染防治行动计划（又称“大气十条”）和水污染防治行动计划（又称“水十条”）等环境管制政策的深入实施³，民营企业低环保成本的时代即将结束，而这将迫使民营企业通过采用更清洁的技术、增加更多的污染治理投入、绿色改造升级现有设备等多种方式，努力降低工业污染物排放强度，以满足日益严格的环境监管要求。因此，未来民营企业的生产将更为清洁，从而有可能在发展的同时逐渐降低对环境的影响。

² 中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要，2016 年 3 月

³ 国务院，国务院关于印发大气污染防治行动计划的通知（国发[2013]37 号），2013 年 9 月 10 日

国务院，国务院关于印发水污染防治行动计划的通知（国发[2015]17 号），2015 年 4 月 2 日

3. 民营企业将更多地进入节能环保产业

随着国家节能减排等环境管制政策的进一步加强，未来节能环保产业将获得快速的发展，将逐渐成为国民经济新的支柱型产业⁴，而民营企业将在这一进程中发挥重要的作用。预期高效烟气除尘和余热回收一体化、高效热泵、半导体照明、废弃物循环利用等成熟适用技术将得到进一步推广和发展，低品味余热发电、小型燃气轮机、细颗粒物治理、汽车尾气净化、垃圾渗滤液处理、污泥资源化、多污染协同处理、土壤修复治理等新型技术装备将得到研发和产业化。⁵节能环保产业的快速发展将给民营企业带来更多的投资机会，未来民营企业将逐渐在节能环保产业占据主导地位，从而为环境质量改善作出相应的贡献。

4. 民营企业将更多地参与到环境污染第三方治理模式改革进程中

自2013年11月党的十八届三中全会提出推行环境污染第三方治理模式改革以来，从中央到地方各级政府出台了一系列环境污染第三方治理的相关政策文件⁶，鼓励在电力、钢铁、污水、垃圾处理、开

⁴ 国务院2013年印发的《关于加快发展节能环保产业的意见》（国发[2013]30号），明确提出把节能环保产业建设成为国民经济新的支柱产业。同时，在“十三五”规划纲要中进一步提出要推广环保产品，通过完善政策机制，促进节能环保产业发展壮大

⁵ 中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要，2016年3月

⁶ 国务院，国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见（国发[2014]60号），2014年11月16日

国务院办公厅，国务院办公厅关于推行环境污染第三方治理的意见（国办发[2014]69号），2015年01月14日

国务院，国务院关于印发水污染防治行动计划的通知（国发[2015]17号），2015年4月2日
上海市人民政府，上海市人民政府印发关于加快推进本市环境污染第三方治理工作指导意见的通知（沪府发[2014]68号），2014年10月8日

河北省人民政府办公厅，河北省人民政府办公厅关于推行环境污染第三方治理的实施意见，2015年5月28日

发区（工业园区）等领域，推动建立排污者付费，第三方治理的治污新机制。环境污染第三方治理是指除政府治理和排污者治理之外，由独立的第三方主体（环境服务公司）来进行污染治理的新模式。世界各国多年的实践探索表明，基于市场化机制的环境污染第三方治理，不仅有利于提高环境污染治理的效率、效果和效益，而且还有利于促进环保相关产业加快发展，对完善生态环境保护制度，加快建设生态文明具有重要意义。随着环境污染第三方治理模式相应体制和机制的不断完善，预期民营资本和民营企业将有更多的机会参与到环境污染治理模式改革进程中，成为环境污染治理的第三方，为社会提供环境污染治理服务。通过参与环境治理模式改革，民营企业一方面将拓展自身新的业务领域，另一方面也将为提高环境治理的效率和效益发挥更为积极的作用。

二、引导和促进民营经济绿色发展的政策建议

为了引导和促进民营经济更好地发挥在我国绿色发展战略中的作用，提出以下政策建议：

1. 大力发展绿色金融，引导民营资本投入绿色发展

为了实现绿色发展，一方面传统产业将向低能耗和低排放方向转型升级，另一方面要大力发展节能环保等新兴产业，这些都需要大量的新增绿色投资。为了引导民营资本和民营企业在我国绿色发展过程中发挥更为积极的作用，需要大力发展绿色金融，尽快培育环境权益市场和出台统一的标准。2016年8月，中国人民银行等七部委联合

下发了《关于构建绿色金融体系的指导意见》⁷，主要目的就是动员和激励更多社会资本投入到绿色产业，同时更有效地抑制污染性投资。该指导意见作为绿色金融发展的顶层设计，为社会资本参与绿色发展提供了方向性的指引。但是，绿色金融的发展还有赖于环境权益交易市场的培育、创新的绿色金融工具的发展、第三方评估机构的监管以及相关标准的统一，因此需要相关部门尽快落实相关政策措施，稳步推进绿色金融的发展。⁸

2. 完善环境污染第三方治理模式，促进民营资本投入环境服务业⁹

环境污染第三方治理模式作为一种新型的环境治理模式，是实现绿色发展的重要途径。但是，自 2014 年底国务院办公厅发布《关于推行环境污染第三方治理的意见》（国办发[2014]69 号）以来，经过近几年的时间，环境污染第三方治理并没有取得预期的大发展。概念不清晰，履约无保障，监管不到位被认为是主要的原因。对于污染排放者而言，由于国办 69 号文规定排污企业承担污染治理的主体责任，因此委托第三方治理无法解除自身的责任；对于专业环境治理企业而言，由于合同是企业与企业之间签订的，履约依赖于企业的信用，造成环境污染第三方治理合同缺乏履约保障；对于政府而言，由于政府

⁷ 中国人民银行、财政部、国家发展改革委、环境保护部、银监会、证监会、保监会，关于构建绿色金融体系的指导意见，2016 年 8 月 31 日

⁸ 杨小静，深度解读《关于构建绿色金融体系的指导意见》，和讯债券 2016-09-13，<http://bond.hexun.com/2016-09-13/186012925.html>

⁹ 本部分内容主要参考：赵旭，如何理清第三方治理内在机制？中国环境报 2016.9.13，http://www.cenews.com.cn/qy/qygc/201609/t20160913_809231.html

不是签约的一方，造成监管难以落实。

为了更好地引导民营资本投向环境污染第三方治理服务领域，针对目前环境污染第三方治理运行过程中存在的问题，应以理顺环境污染第三方治理的内在机制为抓手，逐步完善环境污染第三方治理模式。首先，环境污染第三方治理合同应该由政府、污染排放企业和专业治理企业三方共同签订；其次，要明确签订合同三方的责任，即污染排放企业的的付费义务，专业污染治理企业的污染治理责任，以及政府对专业污染治理企业的监管责任。

3. 建立节能环保产业发展保障机制，引导民营资本发挥更大的作用

绿色发展的基础需要有一个强大的节能环保产业和市场。我国要实现绿色发展，达到污染物排放全面下降的目标，不仅需要大量的投资，而且亟需培育出一个强大的节能环保产业和市场。目前，在国家层面已经把节能环保产业确定为国民经济新的支柱产业，比如：国务院 2013 年印发的《关于加快发展节能环保产业的意见》(国发[2013]30号)，明确提出把节能环保产业建设成为国民经济新的支柱产业；在“十三五”规划纲要中进一步提出要推广环保产品，通过完善政策机制，促进节能环保产业发展壮大。

今后政策制定者要关注的重点是如何把国家层面的顶层设计落实到具体的政策上，通过建立促进节能环保产业发展的保障机制，引导社会资本尤其是民营资本投入到节能环保产业，把节能环保产业做

大做强，从而夯实绿色发展的基础。为此建议¹⁰：（1）放开市场准入限制。放开对城市供水、燃气、供热、污水处理等市政供应行业的市场准入限制，全面推行特许经营模式和公私合作伙伴关系模式。农村生态建设、水利建设和环境整治也可以推行市场化改革，吸引民营资本进入。（2）为我国节能环保企业走出去创造条件。随着我国深入实施“一带一路”国家战略，“一带一路”沿线新兴经济体和发展中国家中蕴藏着巨大的节能环保市场需求。国家可以通过政府间绿色援助、环境建设等方式，引导我国节能环保企业走出去，从而不断壮大我国节能环保企业的管理和技术实力，进一步带动国内节能环保产业的发展壮大。（3）完善税收优惠政策。对节能环保产业实施税收优惠，既是对培育产业的引导和促进，又是一种绿色税制的表现。

¹⁰ 本部分内容主要参考：中国科学院可持续发展战略研究组，2013 中国可持续发展战略报告——未来 10 年的生态文明之路，科学出版社，2013 年 3 月

用市场化手段推动国有企业混合所有制改革

王志凯

浙江大学民营经济研究中心

推动国企混改，是新时代市场化改革的重要内容。国企混改不宜用简单粗暴的行政性指令“拉郎配”，而应该用市场化的手段去推进，形成国企法人治理的现代企业制度。

如何做强、做优、做大国企？这是国企改革必须面对的问题。发展壮大国有经济，是坚持和完善基本经济制度的根本要求，也是坚持和发展中国特色社会主义的有为担当。正因此，中央再次提出大力推进国企混改。混改的目的就是通过引进民企的市场化机制，让国企成为市场竞争的真正主体；通过混改形成新的所有制结构，激发其企业家精神，做活国有经济存量；通过混改，也为民企提供更多的产业介入领域和更大的市场空间；通过混改，实现民营经济和国有经济携手并进，推动中国经济在更大的资源配置空间上创新发展

“三去一降一补”改革未能提振企业家信心指数

经济周期性本身会影响企业家精神。经济处于衰退期，企业家精神激励会削弱，企业家信心指数多是趋于低迷。宏观经济环境整体向

好，处于经济景气上升时期，企业家精神的创新创业活力会同向迸发。社会固定资产投资，是社会经济活力的体现；而民间社会固定资产投资，更是民间活力的象征，是企业家信心指数的代表，直接反映企业家精神的高涨或低迷。

中国的供给侧结构性改革，主要是去产能、去库存、去杠杆、降成本和补短板，这是结构调整以求质量提升，并非刻意拉动经济增长的反周期调控，故而其对社会投资和企业家信心提振的效应不显著。事实上，随着 2013 年中国经济正式进入新常态，中央和地方都开始更加重视经济的质量型增长。“三去、一降、一补”的供给侧结构性改革，严控信贷杠杆，对于民营企业来说，其融资困难和市场困难叠加，投资与发展出现明显的下滑，这直接反映了企业家信心指数低迷。

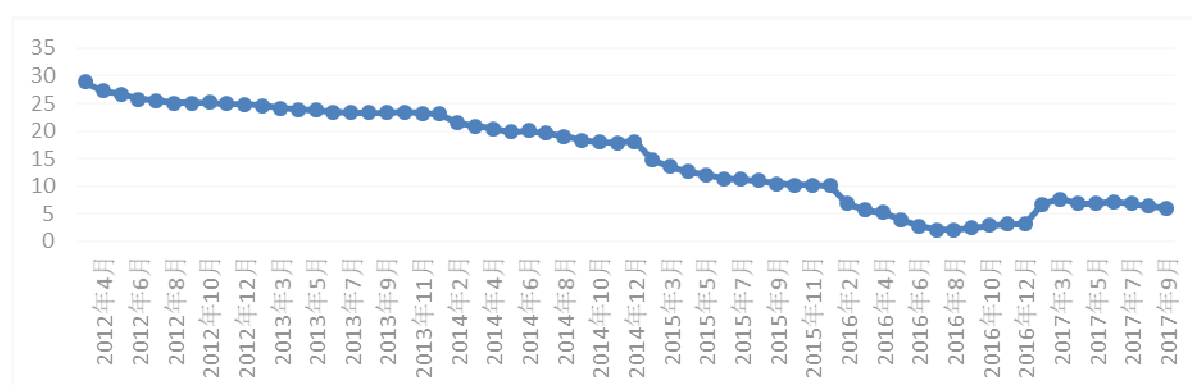


图 1：2012-2017 年每月民间固定资产投资累计增速 (%)

数据来源：根据统计局数据整理

对于民营企业来说，市场上没有合适的投资回报项目选择，必然导致社会民间投资的回落。图 1 告诉我们，民间固定资产投资累计增速，自 2012 年 3 月至 2017 年 9 月，呈现阶段性下降趋势。尽管在 2017 年 2、3 月稍有抬升，但与 2012 年相比，依然处于较低水平。

不难推断，投资回报率的降低是民间固定资产投资下滑的重要因素之一。市场环境中民间投资徘徊之时，国有企业投资也难以显著扩大，这就难怪为了经济增长不会下滑的很难看，国务院在近两年一直都向地方派出督查组以督查地方固定资产投资完成进度。这其实也是整个中国社会企业家信心指数低迷、企业家精神遭到抑制的一个反映。“三去一降一补”供给侧结构性改革，本身是行政手段而非市场手段，其提振投资和提振企业家信心指数的效应难免大打折扣。

国企业的创新是举国体制而民企则多是市场内生机制

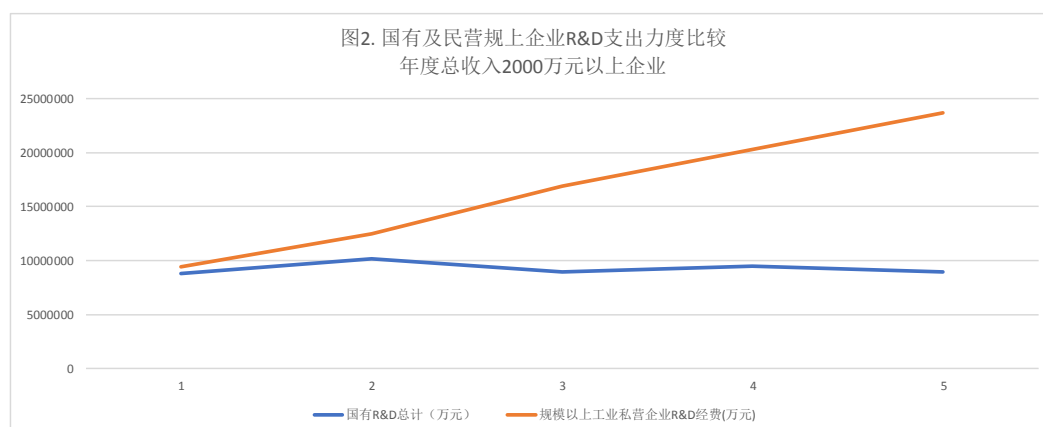
近年来，中国在高铁、特高压输电、核能、航天、量子通信等产业和基础设施领域，技术的创新和突破是全世界有目共睹的。而这些产业领域都是国家主导和国企运作，依此有人断言国企也有创新的企业家精神。

当然，高铁、特高压输电、核能、航天和量子通信等，都是属于基础设施领域或重大基础科学研究领域，需要大的持续投入，其产出具有明显的公共产品属性和公共服务功能，不是一般竞争性可市场化、产业化的领域。这些产业和领域的创新和成就，更多是政府举国之力的投入结果，不是市场竞争性领域依靠企业家精神的激励来实现的。这些产业和领域的投入和产出，无法用其成本和收益分析衡量，而更多考虑的是举国投入体制对整个社会经济产生的支持和带动作用，或者更理论性的说是对全要素生产率的提升作用。

波特定义企业家精神，就是个人带领团队，运用新的、更好的方法，创建竞争性行业的市场竞争优势，并把这一行业推向市场。波特

对企业家精神的定义当然不是唯一真理，但一定用高铁、特高压输电、核能、航天和量子通信在中国的飞速发展和创新去佐证国企的企业家精神，显然不能令人信服。

与国企形成鲜明对比的是，民企经过多年的改革发展，其市场化的内生增长机制非常突出，在就业贡献、税收收入贡献、创新研发专利申请等方面，远远超过了国企，展现出巨大的活力。图 2. 展现的 2011-2015 年中国规模以上工业企业 R&D 投入比较，数据充分说明民企的市场化内生创新是一如既往的，民营企业具有创新精神。



数据来源：根据统计局数据整理

国企缺乏企业家精神的背后机制

市场建设是企业家精神释放和中国经济迅猛增长的巨大推动力量。我们也清楚地看到，近 40 年来，市场建设成就表现在专业市场的繁荣和与之相配套的初级工业化民营经济发展。这个时期各地虽然也在加大要素市场发展步伐，但要素市场发展一直存在不足，这也是导致以民营经济为代表的企业家精神难以进一步释放的原因。由于要素市场建设滞后，各类生产要素的价格没有实现市场化，导致资

金、土地、资源、劳动力等生产要素多为国企所垄断；甚至是一些产业的市场为国家委托的国企所垄断，包括电信、铁路等；所有这些，都极大助长了国企的垄断超额利润态势，阻碍了国企的创新企业家精神培育。

随着改革的推进，原本城市（计划为主）与农村（计划外）二元经济结构不断在消除，特别是各地不断打破户籍制度藩篱，从制度基础上消除了城乡二元生产要素市场存在的根基。然而，由于政府规制性管理缺位、越位、错位，导致了新的城市二元劳动力市场和城市二元土地市场，其分别对应民企和国企，使得民营经济和国有经济处在不同的竞争层面。就资金市场看，民企能够向银行等正规金融机构融资其实很难，多数民营企业只能通过“高利贷”民间融资解决发展中的资金缺口问题，给社会留下隐患。与民企步步困难相比，国企在低价获取银行资金、土地上处于绝对优越地位，用工也远远优越于民企。国企可以获取超额垄断利润，无需创新企业家精神；而民企的发展受到抑制，其企业家精神的创新激情遭冷遇，导致中国整体企业家信心指数低迷。

资本市场并购是混改的市场化路径之一

中央提出的推进国企混改，激励民间社会资本参与国企的投资，激励民营企业参与国企的经营管理，这本身是一场国企和民企共赢的大戏。但既有的混改“拉郎配”方式更多是行政化，这本身偏离了混改提升国企市场化机制的目标，抑制了民企参与混改的热情。事实上，推进混改的市场化手段是有的，资本市场并购就是混改的市场化

途径之一。

作为资本市场主体的证券市场，除了可以为企业进行市场间接融资，更为重要的是证券市场融资和并购、重组功能。“宝万之争”是2015和2016年中国资本市场发生的至今最为轰动的大事，虽然最终监管结局是宝能的退出和落败，但其对中国资本市场回归融资、并购和重组的功能意义重大。更有价值的是，“宝万之争”为中国民企通过资本市场的举牌增持，进而参与或入主国企，推动国企混改，趟出一条可能的市场化有效路径。

“宝万之争”事件的前后诸多情节跌宕，正反映了中国改革的道路之曲折和艰辛。必须反思中国的每一步改革举措是否有利于企业家精神的创新激情释放，进一步解放思想、转变观念，在依法规范资本市场的同时大力发展资本市场，让民企借助资本市场平台取得并购和跨越式发展，这一进程本身就是遵循了市场化的机制与原则。通过资本市场并购重组实质推进混合所有制改革，企业家精神才能够得以多路径、全方位的实现，中国的发展才能够在创新中前行。

用市场化手段推动国企混改

国企混改是中国市场化改革的重要内容，推进国企混改也必须运用市场化的手段。企业家精神的实质是创新，中央和国务院关于弘扬企业家精神推动国企混改的意见，从产权保护和要素价格市场化两个方面指明了改革方向。

保护产权。中国的宏观经济颓势，需要创新和企业家精神来破局。民营企业是最具创新活力的，但要民营企业做创新和研发上的长

期投入，改变其投资的“短平快”模式，必须保护其私有产权，必须为企业家建立起未来收益的稳定预期。在保护各类产权的前提下，加大国企混改步伐，用民营企业家的市场化机制和力量武装国企，既提升国有经济的创新激励和盘活庞大的国有经济存量，也给民企带来更大的发展和收益，支持中国经济的创新驱动发展。

加快要素价格市场化改革步伐。诚然，生产要素市场化不足的缺陷，主要是在于经济体制和政府管理体制上的改革不到位。国企相对来说生产效率不高，资源和要素过多地配置在国企，最终导致中国经济效率低下和增长困境。必须加快要素市场化改革步伐，这也是生产要素在中国不同所有制经济中科学合理配置的前提。要素价格市场化，利于运用市场化手段推进混改。

（浙江大学“一带一路”开发开放研究科技联盟、浙江大学中国西部发展研究院资助）

CRPE 中心简介

浙江大学民营经济研究中心（英文名：Center for Research of Private Economy, Zhejiang University；简称：CRPE）是在国家教育部的关心和支持下，由浙江大学批准建立的我国高校首家以民营经济问题为研究重点的学术与政策研究机构。CRPE 于 2001 年开始筹建，2002 年 9 月 28 日正式成立。

CRPE 的宗旨是“扎根实践沃土，营造学术高峰”，以民营经济发达的浙江案例为研究起点，把学术视角扩展到全国范围的民营经济现象；致力于用现代经济学的规范方法和分析工具，剖析民营企业的成长规律和经营方略；致力于组织民营经济研究领域的国内外学术交流，提升中国民营经济问题的理论与实务研究水平；致力于发展与民营企业及政府部门的密切联系，通过对中国民营经济前沿性问题的高质量研究，为公众、企业界和政府部门提供最优质的研究成果和决策分析服务。

CRPE 自成立以来，通过机制创新整合国内外一流的研究团队，开展了活跃的学术调查、交流及研究活动，形成了一系列高水准的研究成果和学术品牌，承担了国家“十五”“211 工程”项目“民营经济与制度创新”和国家“985 工程”二期项目“中国民营经济研究”，并于 2004 年成为国家教育部人文社会科学重点研究基地和国家哲学社会科学创新基地。

CRPE 正日益成为中国第一流的民营经济研究和咨询机构。

CRPE 咨询要报

浙江大学民营经济研究中心（CRPE）自 2002 年成立以来，一直致力于中国经济社会发展的前沿性问题研究，为政府、企业和社会提供高质量的研究报告和决策咨询服务。CRPE 立足浙江，以浙江区域经济制度变迁和民营经济实践的实践作为研究、收获的沃土；依托浙江大学经济、管理、法学和农业经济及社会科学研究团队，潜心于中国转型经济的改革理论研究和应用对策研究。经过三年时间的发展，CRPE 已经跻身中国一流研究和咨询机构。

目前，中心建设有维护周到、信息量丰富、具有实质内容的工作网站，同时定期编辑印发 CRPE 简报，记载中心大事，介绍中心成果，观察社会热点，评点社会时事。而在这些工作的基础上编印一份 CRPE 的政策咨询报告，及时将中心重大课题的研究成果以政策建议或咨询报告的形式反映出来，报送中央有关部门和抄送省、市有关部门，提供给领导参阅，这是 CRPE 自成立始就致力开展的工作。

现在已经进入“十三·五”时期，我们的国家进入了一个新的发展阶段，在这个新的历史阶段我们的经济社会发展与变化会更加迅猛，当然各种新的矛盾和问题也会交织着经济社会的发展而不断显现，对这些矛盾和问题加以关注和研究，提出针对性的政策建议，CRPE 责无旁贷。CRPE 编印一份政策咨询报告，既及时反映中心的重大研究成果；也可以为中心的研究人员，包括其他关心中国经济社会发展、改革的各界人士，提供一个发表观点的平台和上传政策建议的渠道。

从 2006 年起我们即开始不定期地编印《CRPE 咨询要报》，每期围绕一个主题，编发 1~2 篇文章，紧扣经济社会生活中的热点问题和深层次问题，加以观察和分析，发表能够引起领导和决策部门重视并可能被其采纳的意见和建议。CRPE 竭诚希望那些关心浙江经济发展和中国经济社会转型与发展的学者、官员和各界有识之士拨冗赐稿《CRPE 咨询要报》。**来稿请用 CRPE 电子信箱，并注明投 CRPE 咨询要报。**

地址：杭州市浙大路 38 号浙江大学经济学院 4 楼

邮政编码：310027

电子信箱：crpe@zju.edu.cn

电话：(086) 571 87952835

传真：(086) 571 87952835

主编：金祥荣

网址：<http://www.crpe.zju.edu.cn>