

国有经济布局优化和结构调整的三个原则^{*}

黄群慧

《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》指出，“探索公有制多种实现形式，推进国有经济布局优化和结构调整，发展混合所有制经济，增强国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力，做强做优做大国有资本”。推进国有经济布局优化和结构调整成为坚持和完善中国特色社会主义基本经济制度的一项重要任务。我国经济已经从高速增长转向高质量发展阶段，“十四五”时期乃至未来更长远，国有经济布局优化和结构调整既要服务于自身的高质量发展，更为重要的是一定要服务于整个经济的高质量发展，更加看重促进国有资本更好地实现其功能定位和使命要求的“做优目标”。具体而言，国有经济布局优化的结构调整应该遵循以下三方面原则。

一、国有资本布局优化和结构调整要更好地服务于经济高质量发展

自 20 世纪 90 年代以来，我国一直在推进国有经济布局优化、结构调整、战略性重组，国有经济布局和结构处于不断的变化中，总体而言呈现出以下几个典型化的事实特征。一是 2000 年以来我国独立核算的国有法人企业数量呈现“先降后升”的发展趋势，国有经济部门资产规模则稳步提高，国有资本总量上扩张明显。国有工业企业自身规模不断扩大，相对于私营工业企业而言，以不到私营企业十分之一的数量，资产规模则接近于私营企业资产规模的 2 倍。总体而言，国有经济调整较好地实现了“做大”目标。二是虽然从 20 世纪 90 年代以来国有经济布局优化调整目标一直是将国有资本逐渐集中到关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，但是国有资本的行业布局结构演变并未很好地实现这种“做优”国有资本的目标，国有资本在重要行业、关键领域和高新产业的净资产比重大多呈现下降态势，而诸如房地产和建筑业等高盈利的产业占比则大幅提升。如果说，国有企业一方面要服务于国有资本保值增值的“逐利”要求，另一方面要服务于国有资本需承担的国家战略、国计民生的“公益”功能定位要求，则多年国有资本布局结构变化表明，国有经济布局调整的方向更多地受到“逐利”导向的驱使，而非政府理性布局的“公益”定位驱使。三是国有资本总体上处于产业链的上游，在资源型产业、重化工产业国有资本占据主要地位，这种产业链条位置在一定程度上保证了国有企业具有一定的资源要素垄断利润，也表明国有企业发展更多地是依靠资源要素驱动。

归结上述国有经济布局优化调整的典型化事实特征可以看出，多年国有经济发展基本实现了国有资本“做大”的目标，但还没有很好地实现“做优”国有资本、实现国有资本的“国家使命”功能定位，呈现出“大而不优”的国有经济格局。这个格局远远不能适应我国经济从高速增长转向高质量发展的需要，未来国有经济布局优化与结构调整应该更好地服务于经济高质量发展的要求。一方面，国有经济布局“大而不优”是与我国高速增长阶段和粗放的经济增长方式相适应的。与我国快速工业化进程、投资驱动高速增长、粗放的经济增长方式相适应，一直以来我国国有经济发

^{*} 黄群慧，中国社会科学院经济研究所，邮政编码：100836。

展方式以投资驱动的规模扩张为主导。在经济高速增长的大环境下,企业面临着众多的发展机会,模仿型排浪式消费需求和大规模的基础设施投资需求使得“跨越式发展”成为多数企业追求而且可以实现的发展战略目标。与民营企业的企业家机会导向驱动的“跨越式”发展方式不同,由于主客观条件使得国有企业更多地倾向选择投资驱动的“跨越式”发展方式。另外,国有经济布局“大而不优”是我国国有经济布局战略目标与其微观基础激励不相容的结果。国有资产多级管理体制下,增长型(地方)政府缺乏使国有企业从竞争性行业退出的激励,同时,分类改革之前全体国有企业的商业化导向也与国有经济战略性布局目标不完全一致。另一方面,高速增长阶段国有经济布局“大而不优”带来了经济高负债的巨大风险。高速增长阶段国有经济扩张也带来了一系列问题,集中表现在国有经济部门的债务问题上。关于我国债务问题的一个共识是,风险主要集中在企业部门和地方政府。其中,企业部门债务主要集中在国有企业,地方政府债务和各种融资平台公司关系密切。可以说,当前我国的债务问题主要集中在国有企业和国有经济部门。国有经济部门债务问题及其引发的经济风险,也是高速增长阶段不可持续、必须转向高质量发展阶段的重要原因。

二、国有经济布局优化和结构调整要更好地服务于国家整体重大战略

按照经济高质量发展要求,国有经济功能定位可以更加明确,更好地服务于国家战略与服务于民生目标,在创新型国家建设,“一带一路”、制造强国战略等国家重大战略中发挥关键作用;国有经济布局可以更为合理,国有资本绝大部分集中于提供公共服务、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、保障国家安全等真正关系到国家安全、国民经济命脉的关键领域以及公益性行业的优势企业中。这要求将以前分布于产能过剩的重化工领域的国有资本,调整到高端和战略性新兴产业、与国家“一带一路”建设相关的产业、与完善中心城市服务功能相关的产业等领域中。

具体而言,国有经济布局和结构调整应该注意几点。第一,更好地发挥国有资本服务于创新型国家战略功能。国有资本要在技术创新方面发挥前瞻性、战略性的引导作用。无论是战略性新兴产业,还是高技术制造业,国有资本进入都是期望能够发挥创新带动作用。国有企业要将更多的创新资源集中于重大自主创新生态系统的构建,通过整合创新资源引导创新方向,形成创新辐射源,培育具有前瞻性的重大共性技术平台和寻求突破重大核心技术、前端技术以及战略性新兴产业的先导技术,从而有效发挥国有资本在制造业高质量发展和产业转型升级中的引领作用。第二,更好地发挥国有资本服务于公共民生功能。在那些国家战略意义和公共民生服务意义不突出的产业领域,国有资本原则上应该沿着逐步收缩的方向进行调整。同样是国有资本布局,中央企业和地方企业的国有资本布局的重点是不同的,中央企业国有资本布局重点体现为实现国家战略意图和全国性公共服务网络,而地方企业的国有资本布局重点应该主要体现为地方城市公共服务、城市基础设施建设等领域。由于地方国资总量要大于中央国资总量,因此未来地方国资的改革具有十分重要的战略意义,尤其是地方国资平台公司的改革,对防范我国经济风险、促进我国经济健康发展具有重要意义。第三,国有资本要更好地服务于“一带一路”。“一带一路”所要求的是国有资本海外布局的调整。这意味着国有企业“走出去”战略的重点更多地向“一带一路”沿线国家转移,针对“一带一路”沿线国家情况差异寻求技术合作、产能合作、资源合作等。

三、国有经济布局优化和结构调整要更好地服务于改革系统性、整体性、协同性

党的十八大以来,国有经济布局优化和结构调整工作得到有效推进,国有企业进行了大量的战

略性重组,截至2019年11月,中央企业进行了21组39家企业的重组,中央企业数量从117家减少到95家。通过重组,央企布局结构进一步优化,有利于中央企业做强做优做大国有资本、培育具有全球竞争力的世界一流企业。但是,国有企业战略性重组,并不是简单地进行同行业公司合并,需要更加注重改革的系统性、整体性和协同性,需要协同考虑有利于建设市场公平竞争环境,需要协同考虑有利于解决自然垄断性行业的垄断问题,需要协同考虑有利于建立以“管资本”为主的国有资本管理体制、需要协同考虑有利于形成兼有规模经济和竞争效率的市场结构、需要协同考虑有利于化解产能过剩问题等各方面要求。

基于这样的考虑,在“十四五”时期推进国有经济布局优化和结构调整时应该注意以下几方面问题。首先,与供给侧结构性改革协同。选择市场竞争程度相对高、产业集中度较低、产能过剩问题突出的行业,包括资源类行业、钢铁、汽车、装备制造、对外工程承包等领域,进行企业并购重组,从而减少企业数量,扩大企业规模,突破地方或部门势力造成的市场割据局面,促进形成全国统一市场,有效提高产业集中度、优化产能配置和促进过剩产能消化。需要强调的是,由于这类领域产能过剩突出、经济效益比较差,所以推进这类产业的并购重组应该是国有资本布局战略性调整的重点和当务之急。其次,与深化垄断性改革协同。在具有自然垄断性的领域,区分自然垄断的网络环节和可竞争的非网络环节性质,根据行业特点整体规划、分步实施,通过企业重组、可竞争性业务的分拆和强化产业管制等“多管齐下”的政策手段,推动可竞争性市场结构构建和公平竞争制度建设,使垄断性行业国有经济成为社会主义市场经济体制更具活力的组成部分。如果说以前国有经济战略性调整将国有资本集中到具有自然垄断性的行业上,那么“十四五”时期国有经济战略性调整则要将国有资本集中到自然垄断性环节上。第三,与建立以“管资本”为主的管理体制相协同。积极推进“管资本”为主的国有资本管理体制的建设,应通过行政性重组和依托资本市场的并购重组相结合的手段,改建或者新建国有资本投资运营公司,将分散于众多行业、各个企业的国有资产产权归为国有资本投资运营公司持有。无论是竞争性行业,还是垄断性行业,其国有企业并购重组都应该与建立国有资本投资运营公司相结合。对于竞争行业的国有企业的重组,应该通过组建国有资本运营公司的方式推进,重组后的国有企业产权由国有资本运营公司持有;对于垄断性行业的重组,应该通过改建国有资本投资公司方式推进,重组后的国有企业产权由国有资本投资公司持有。第四,与建立公平竞争市场环境相协同。国有资本布局的战略性调整,一定要从全国经济改革一盘棋出发,从整体经济高质量发展视角考虑,不仅仅是国有资本的自身做强做优做大,一定要考虑到创造公平的竞争环境,给民营经济发展提供更好的发展空间。从产业组织结构调整看,在基于行业特性推进中央企业的并购重组时,不仅考虑规模经济和市场集中度,还要考虑产业组织的形态,最终有利于形成兼有规模经济和竞争效率的市场结构。

(责任编辑:谢 谦)(校对:曹 帅)