

# 国有经济布局的理论脉络、 历史经验和发展方向\*

林 盼

(中国社会科学院经济研究所 100837)

内容摘要：对国有经济布局 and 结构优化调整做出科学的研究，需要全面了解国有经济布局的目的性和方向性。本文回顾国有经济布局的理论脉络和历史经验，认为所有制理论是影响国有经济布局的核心因素。改革开放之前，所有制升级的浪潮导致的“全面国有化”，制约了国有经济的微观活力。1978 年以来，随着经济体制的转轨，国有经济的布局结构既要明确以生产资料公有制为主体，以发展生产力为根本任务，走共同富裕道路，又要体现社会主义市场经济体制的客观要求，因此形成“有进有退”“抓大放小”等各种措施。进入新时代，当所有制问题的争论基本解决之后，国有经济应当明确认清政策责任，找准功能定位，除了提供公共产品、平衡区域布局等方面之外，更应在引领国家科技进步、维护国家经济安全等方面倾斜资源。为了促使国有经济布局趋于合理，相关部门应当在制定法律法规、设计评价体系和估值体系等方面加以完善，促使企业发挥引领作用，实现建设世界一流企业的目标。

关键词：国有经济；布局；理论脉络；历史经验；发展方向

中图分类号：F0-0 文献标识码：A 文章编号：1005-1309(2024)02-030

DOI:10.19626/j.cnki.cn31-1163/f.2024.02.006

近年来，加快国有经济布局优化和结构调整，发挥国有经济战略支撑作用，已成为各级部门热议和关注的话题。党的二十大报告明确指出，要将“深化国资国企改革，加快国有经济布局优化和结构调整，推动国有资本和国有企业做强做优做大，提升企业核心竞争力”作为国资布局调整的核心目标。如何推进国有经济布局，优化结构调整，在理论层面仍有不少分歧。曾有观点认为，国有经济应当在市场失灵的领域加以布局，强调企业的公益性和社会责任，并从竞争性行业中退出（董辅初，1997）。对此，有学者提出“特殊功能”的观点，认为国有企业具有弥补市场失灵、实现经济赶超和培育市场主体三项主要功能，需要对不同功能的国有企业进行战略方向和调整周期的设计（中国社会科学院工业经济研究所课题组，2014；黄群慧，2016）。还有学者指出，国有经济不仅要对接现阶段的经济增长加以控制，还需要对未来先进生产力进行引领，应当基于国家战略和公共服务标准，对关键领域和产业实施布局优化，尤其是向基础性、资本密集、发展迅速的产业倾斜。同时，对于上游行业、基础产业、资源性行业的主导地位仍需加强（李红娟、刘现伟，2020；黄昕、平新乔，2020；中国社会科学院经济研究所课题组，2020；黄群慧，2020；陈金至、刘元春、宋鹭，

收稿日期：2024-01-13

\* 基金项目：本文系国家社会科学一般项目“上海工业化与城市化关系的历史考察（1949—1978）”（项目批准号：23BZS161）的阶段性成果之一。

作者简介：林盼（1984—），男，上海人，中国社会科学院经济研究所，副研究员，研究方向：经济史。感谢匿名评审人提出的修改建议，笔者已做了相应修改，本文文责自负。

2023)。

综合而言,上述研究虽然涉及了国有经济布局的若干方面,但尚不能有效“描摹”国有经济产业布局优化和结构调整的完整“画像”(肖红军,2021),有必要从理论脉络和历史经验出发,讨论国家组建国有企业参与经济活动的目的使命,以此对国有企业的政策责任和布局方向加以分析。

## 一、国有经济布局的理论脉络:所有制和“看得见的手”

讨论国有经济布局,首先要从理论层面加以分析。总体而言,社会主义制度下国有经济布局的主要理论,来自所有制理论、市场调节理论、公共产品理论等。从历史经验来看,国有经济的布局结构遵循理论而展开,理论的发展变革又对布局的方向产生重要影响。理论和实践相结合,共同影响了国有经济布局的内容和后果。

“所有制”指的是人们在不同的社会形态中对物质资料的占有形式,通常是指对生产资料的占有形式。马克思认为,随着社会生产力的发展,生产资料由私人占有的形式与社会化大生产之间必然产生根本矛盾,将导致所有制形式的进一步变更,“随着无产阶级的胜利,无产阶级本身以及制约着它的对立面——私有制都趋于消灭”<sup>①</sup>。

所有制理论是影响国有经济布局的最重要理论。十月革命之后,列宁提出国有化的发展目标,将苏维埃作为集中调节国民经济的机关,直接干预企业生产活动,具体规定产品的投入产出,利用“物资平衡”的做法,保证生产的数量与目标相一致,“组织统计工作,监督各大企业,把全部国家经济机构变成一架大机器,变成一个使几万万人人都遵照一个计划工作的经济机体”,通过制定好的国家计划,把经济协调起来<sup>②</sup>。斯大林同样指出,苏联要建立比较完备的工业体系和国民经济体系,只有通过国家直接经营企业的方式<sup>③</sup>。

而在中国,1949年之后的发展路径,体现出一波又一波的所有制升级浪潮(杨明洪,1998)。“全面国有化”国有经济布局特征的形成,固然有其必然性。有学者指出,国家发挥了集中大规模投资资本品的作用,用行政力量汲取有限的资源,然后再集中投入到对工业化至关重要的产业或企业中,利用国家的力量培植市场,保证资本积累,促进其经济“起飞”,将会成为发展的一大捷径(格申克龙,2009)。但是,提高国有化的比重,并不意味着公有制的程度越高越好,甚至超过生产力发展要求,且不允许其他经济形式的发展,这违背了经济发展的理论逻辑。如恩格斯所言,“只有在生产资料或交通手段真正发展到不适于由股份公司来管理,因而国有化在经济上已成为不可避免的情况下,国有化——即使是由目前的国家实行的——才意味着经济上的进步”<sup>④</sup>。也就是说,只有当生产力发展到不适用于股份公司来管理的程度时,才能够推行生产资料的国有化,否则会造成巨大的损失。

改革开放之后,国有经济的布局理论得到更为深入的研究分析。邓小平曾对社会主义的根本任务和根本原则进行分析,认为“社会主义阶段的最根本任务就是发展生产力”,根本原则是两个,“一个公有制占主体,一个共同富裕”,其中共同富裕是“体现社会主义本质的一个东西”<sup>⑤</sup>。另一方面,根据社会主义初级阶段的理论,国有经济布局必须要使生产关系与生产力发展相适应,以发展生产力为最根本的任务,走共同富裕道路。也就是说,国有经济既要在关键领域和重要部门占据主体地位,又不能分布太广而阻碍生产力的提高(严汉平、郝文龙,2008)。

① 马克思恩格斯全集(第2卷)[M].北京:人民出版社,1957:44.

② 列宁全集(第27卷)[M].北京:人民出版社,1958:78.

③ 斯大林选集(上卷)[M].北京:人民出版社,1979:460-465.

④ 马克思恩格斯选集(第3卷)[M].北京:人民出版社,1972:435.

⑤ 邓小平文选(第3卷)[M].北京:人民出版社,1993:63.

除了所有制理论之外,对国有经济布局产生重要影响的理论还包括市场调节理论和公共产品理论。这些理论在资本主义经济体系中较有影响,主要体现为政府如何借助“看得见的手”进行市场调节,发放公共物品。在资本主义自由竞争时期,国有资本数量很小,主要存在于国防军工、邮政和国营铁路等部门。西方国家普遍信奉市场这只“看不见的手”自发实现资源的最优配置,国家则是充当“守夜人”的角色,在政治、军事、法律和外交等上层建筑领域发挥政治职能,在社会经济运动的外部为其创造正常运行所必不可少的条件。

1929—1933年,资本主义世界范围内发生严重的经济危机。为了解决资本主义国家所出现的经济萧条,以凯恩斯为代表的经济学家提出国家干预经济的理论。凯恩斯针对西方国家所面临的生产严重过剩问题,认为应该由政府直接投资和经营公用事业,修正自由市场竞争带来的扭曲,“国家可以向远处看,从社会福利着眼,计算资本、商品之边界效率,故我希望国家多负起直接投资之责”(凯恩斯,1999)。萨缪尔森认为,公共产品给社会带来的正外部性问题(高速公路网建设、国家气象服务、公众健康水平等)非常重要,但无法给生产者带来盈利,“私人生产公共产品势必导致供应不足,因为生产这些物品的收益非常分散”,此时需要由政府生产公共产品并提供给消费者(萨缪尔森,1999)。

二战结束之后,发达资本主义国家在国家垄断资本主义政策的推动下,其国有资本得到了进一步发展,国家的经济职能也得到了空前的加强。正是迫于生产社会化与生产资料资本主义占有形式之间的矛盾以及由此引起的各种经济冲突和社会冲突的压力,资产阶级国家才建立起生产资料的资本主义国家所有制,克服自然垄断和正外部性带来的“市场失灵”,矫正规模不经济、分配不公平等问题,主要涉及基础设施产业(邮电、交通、供水、供电、能源等)、战略性高技术产业(信息技术、生物工程、新材料、航空航天、原子能等)、支柱产业(机械、钢铁、电子、建筑等)、金融部门(银行、信贷和保险业)等。

由此可见,资本主义国家建立国有经济,是政府发挥经济职能的重要方式。一方面通过国有经济弥补市场缺陷,规避资源配置的失效;另一方面通过国有经济进行公共物品的生产,满足社会公共的需要。对于中国的国有经济布局结构而言,这些理论也具有指导意义。国有经济应当遵循政府职能的要求,将国有企业作为一种特殊的市场主体,调节市场运行,维护经济稳定,避免信息不对称、市场调节盲区等自有缺陷,着力提升国有资本控制力、影响力。同时,随着市场自我调节功能的逐步完善,公共物品的范畴也在逐渐缩小,政府职能需要进行调整,适度扩张或收缩企业边界,相应改变国有经济的布局结构。

## 二、国有经济布局的历史演进：“全面国有化”与“有进有退”

回顾七十多年来国有经济布局的演变过程,可以看到前后两个历史阶段的延续性和差异性。改革开放之前,在所有制理论的指导下,国有经济占据经济生活的绝对比重。作为政府调控的重要手段,国有经济围绕“优先发展重工业”和“战备安全”两个主题进行布局,促进了产业空间的均衡化发展。改革开放之后,由于对所有制理论的认识出现巨大变革,国有经济的分布范围也发生变化,部分领域出现了收缩退出,部分领域则产生集聚效应,“抓大放小”“有进有退”成为布局结构的主要方向。

### (一)第一阶段：“全面国有化”

1949年建立起来的新政权,由于工业化的发展目标和资本要素禀赋不足的约束机制相互冲突,无法通过市场机制加以实现。依照苏联的经验,原始积累由国有化的工业、国有化的对外贸易、国营的国内贸易、国有化的银行系统提供利润。通过国家直接干预经济的措施,建立以压低资本、外汇、能源、原材料、农产品和劳动价格为内容的宏观政策环境,对经济资源实行集中配置和计

划管理(林毅夫、蔡昉、李周,2014)。这是“全面国有化”政策推行的背景因素。从中国的具体做法来看,1953年确立的过渡时期总路线,确立了优先发展重工业的方针,为此需要对资本主义工商业进行全面改造。1956年底,全国私营工商业8.9万户的99%、总产值的99.6%,私营商业240万余户的82.2%、资金的93.3%纳入了公私合营和合作化的轨道(程连升,2016)。在七年左右的时间内,经济结构出现了“全面国有化”的局面。

而在“全面国有化”推进的过程中,国有经济的整体布局也在进行调整。据1952年的统计,沿海各省的工业总产值占全国工业总产值的72.6%,80%的钢铁工业位于沿海(林盼,2023)。这种区域之间发展极不协调的局面,既影响到经济的均衡发展,也不利于工业生产的安全稳定。为此,在进行产业布局时,中央格外重视区域之间的发展平衡,代表性的措施是以“156项工程”为代表的重点建设项目和三线建设的选址(胡安俊,2020)。“一五”期间,中国从苏联和东欧国家引进了156项重点工矿业基本建设项目(投入施工的有150个项目),其中106个民用项目,东北和中西部地区各有50个;44个国防项目中,除了部分造船厂必须沿海布设之外,有35个项目位于中西部地区。东北和中西部地区共获得190.8亿元投资,占总投资额的97.3%(董志凯、吴江,2000)。

除了“156项工程”之外,三线建设也是影响国有经济布局的重要因素。20世纪60年代,中国面临极为恶劣的国际环境,苏联单方面撕毁协议,美国全面介入越南战争。1964年8月,中央领导提出,要大分散、小集中,少数国防尖端项目要“靠山、分散、隐蔽”,赶在战争爆发前尽快建成“三线”战略大后方,为此以我国西南和西北地区为重点区域,开展以“战备安全”为中心,以工业交通和国防科技工业为基础的大规模经济建设运动(徐有威、陈熙,2015)。

“156项工程”和三线建设,虽然也有提高生产力,推进经济增长的目的,但本质上是出于均衡发展和政治安全的理念,经济效益低下、微观活力不足的问题从布局伊始就已体现出来。而且,企业在布局的过程中,只是被动地作为政府行政机构的附属物,没有自主企事业的内在动力和外部环境条件,“整个社会生产被当作一个大工厂来管理,中央是这个大工厂的管理总部,企业则是其中的车间或班组”(小宫隆太郎,1993;刘世锦,2016)。1980年,经济学家蒋一苇在《企业本位论》一文中提出,企业在保证履行国家法律规定的义务前提下,应具有完全的独立经营和自主发展的权利,国家利用经济方法管理经济,必须以企业具有独立经济利益为前提。社会主义制度下国家与企业的关系,不是行政隶属关系,而是一种经济关系。国家政权组织和经济组织应当分离(蒋一苇,1980)。

## (二)第二阶段:“有进有退”

1978年之后,国有经济布局的方向发生重大调整,最主要的因素来自所有制理论的变革。随着经济体制从计划经济向市场经济的全面转轨,国有经济布局既要体现出社会主义本质,即以生产资料公有制为主体,以发展生产力为最根本的任务,走共同富裕道路;又要适应市场经济的客观要求,遵循优胜劣汰的经济规律,全面提升国有企业的竞争能力。这些因素的共同作用,决定了国有经济布局朝着“有进有退”“抓大放小”的方向发展。

变革的第一步是“退”,也就是国有经济不再“大一统”,而是从部分领域逐步收缩边界、适量退出。主要措施是20世纪80年代后期实行的企业承包制和租赁制。1984年10月通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》提出“所有权同经营权是可以适当分开的”<sup>①</sup>。这一提法成为国有经济“退出”的理论依据。1986年12月,国务院发布《关于深化企业改革,增强企业活力的决定》,对企业所有权和经营权的分离提出三条思路,一是在小型企业和若干亏损微利的中型企业中实行租赁制,二是在大中型企业中推行多种形式的经营责任制,三是在有条件的大中型企业中进行股份制试点。

<sup>①</sup> 中共中央关于经济体制改革的决定[M]. 北京:人民出版社,1984:2-3。

承包制与租赁制的推行,发挥了经营主体——企业家的重要作用。承租经营者是企业租赁期间的法定代表人,行使厂长职权,对企业全面负责。1987 年底,在 88000 个国有小型企业之中,实行租赁经营、承包经营和转让经营的达到 40000 个以上,占总量的 46%(汪海波,2005)。但是,此时的“退”只是赋予企业更多的经营自主权,属于“放权让利”性质,无法根本改变国企从属于行政部门的局面,资源配置仍然是在计划经济体制的框架内进行,“婆婆”谁都可以对企业指手画脚,谁又都不负具体责任,产权不清导致权责不明。

变革的第二步是“抓大放小”,也就是基于政府职能的要求,明确哪些领域要“抓”,哪些领域可“放”。1997 年 3 月,第八届全国人民代表大会第五次会议提出,要集中力量抓好国有大型企业和企业集团,进一步放活国有小企业;规范破产,鼓励兼并,推进再就业;多渠道增资减债;切实加强企业经营管理;认真抓好企业的扭亏增盈工作<sup>①</sup>。1999 年十五届四中全会通过《关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》,提出“从战略上调整国有经济布局和改组国有企业”,实行“有进有退”的改革主张,明确抓的“大”主要是“三大行业、两类企业”,即“涉及国家安全的行业,自然垄断的行业,提供重要公共产品和服务的行业,以及支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业”;放的“小”则是除此以外的其他行业和领域,可以承包经营、租赁经营,或改组为股份合作制<sup>②</sup>。

具体来看,国有经济在能源、电信、冶金、铁路、军工等关系国民经济命脉的重要行业和关键领域发展迅速,而在机械、电子等一般性竞争领域则占比下降。国有资本从一般竞争性领域退出,并向更为重要的战略性领域集中,其结果是国有企业户数大幅减少,从 1998 年的 23.8 万家减少到 2006 年的 11.9 万家,这样的产业布局调整直接带动了国有经济劳动生产率的上升,贡献了 1998—2007 年间全要素生产率 20% 的提升(刘瑞明、石磊,2011);同时,国有经济的结构布局得到显著改善,国有资本逐步转移到与国家安全及国计民生关系密切的重要行业,控制力和影响力日渐增强,扩大了国有资本控制和支配其他社会资本的规模范围,引导了整体经济发展(黄群慧、戚聿东,2019)。与此同时,“放小”的规模也很可观。截至 1998 年底,根据对 21 个省、市、自治区的统计,独立核算国有小企业的改制面已接近 80%,其中实施股份合作制的占 22.6%,出售的占 8.17%,租赁的占 7.28%,承包的占 7.28%,股份制的占 6.15%,兼并的占 4.4%,破产的占 2.81%,其他形式(合资嫁接、风险抵押、土地置换等)占 43.9%(中国企业管理年鉴编委会,1999)。

由于国有经济在一些部门的退出速度过快,导致“抓大放小”在实践中出现了一定程度的扭曲变形,甚至出现类似于“中策现象”这样的案例<sup>③</sup>。从长远来看,这种依托国际金融市场,投资收购大中型国有企业的做法,存在着国有资产流失的隐忧。从客观上看,资产评估制度不完善,不规范,评估方法也不够科学。信誉、商标、技术诀窍等无形资产常常受到忽视,有些企业尚未经过资产评估,便“一卖了事”。当时有观点认为,国有资产应当进一步战略收缩,集中到社会公共产品领域,将一般性竞争行业让渡给市场经济竞争主体(李成瑞,2001)。对此,一些学者指出,国有经济主动进入竞争性行业,从整体上对于提高国有经济素质有非常重要的作用,“如果是规模大,起点高,整体素质好,在资产、产品、技术、人才、管理、市场营销、综合经济效益等方面具有一定优势,这

① 关于《政府工作报告》的决议[N]. 人民日报,1997-3-15。

② 中共中央组织部编. 国有企业“三讲”学习教育活动必读[M]. 北京:党建读物出版社,2001:210-212。

③ “中策现象”指的是 1992 年 4 月起,在两年多的时间里,以印尼籍华裔企业家黄鸿年建立的“香港中国策略投资公司”,通过控股 51% 以上合资企业的形式,把国内不同行业和地区的百余家国有企业成批改造成 35 家中外合资公司。主要步骤如下:投入资金与现有国有企业整体合资,中策占股 50% 以上或以参股方式取得合资企业少数股权,在参股过程中或被参股企业并入同行所收购的企业集团中,或再增资上项目,由参股变为绝对控股;取得被收购企业决策后,任命新的管理层,转换企业经营机制,刺激员工争取利润的积极性;重组被收购企业,调整清理存量资产;引入资金和技术,上马新项目并推出新产品;将被收购企业股权纳于海外控股公司名下,海外上市集资,实现滚动收购。中策投资范围广泛,地域跨度大,涉及机械电子、化工、橡胶、饮料食品、医药、金融、基础设施等数十个行业。参见:邬名扬,王成栋(主编). 中外现代企业制度与中国企业改造(理论实务卷)[M]. 北京:企业管理出版社,1998:868-869。

种国有企业有一定的市场竞争力和发展后劲, 不仅不要退出, 而且要作为重点, 集中力量, 加大投入, 作为“进”的对象”(陈征, 2000; 沈越, 2001)。

变革的第三步是“进”, 主要举措是 21 世纪初期以国有企业为主体推进兼并重组, 提高行业集中度。此前以“抓大放小”为特征的国企产权制度改革, 导致国有资产流失的现象日益严重, 例如刻意低估国有资产价值、将企业经营所得全部分给员工、将国有资产无偿或低价卖给个人、部分国有资产不入账、将国家所有制转变为集体所有制等。据统计, 1978 年, 国有及国有控股工业企业资产总额占全部工业企业资产总额比重为 82.4%, 到 2010 年这一比重下降到 41.8%。国有工业企业总产值占全部工业企业总产值比重从 1978 年的 77.6% (集体企业占比为 22.4%) 下降至 2010 年的 26.6%。在资产总额、主营业务收入、利润总额等多项指标上, 国有企业占比均处于连年下降的态势(陈鸿, 2012)。

2003 年, 中央设立了国有资产管理委员会(国资委)。依照《企业国有资产监督管理暂行条例》《企业国有资产法》等法律法规, 国资委代表国家履行出资人职责, 指导推进国有企业改革和重组, 推动国有经济结构和布局的战略性调整。2005 年, 国资委规划发展局局长王晓齐在《积极探索、勇于创新、找准定位, 搞好国有企业规划发展工作》的报告中, 提出推动国有经济“四个集中、五个优化”央企布局和结构调整的思路<sup>①</sup>。

这一时期, 将国有企业做大做强声音逐渐兴起。2004 年 12 月, 时任中共中央政治局常委、国务院副总理黄菊在中央企业负责人会议上指出, 中央企业要抓住当前有利时机, 加快国有企业改革步伐, 进一步做大做强国有企业, 消除影响和制约中央企业提高质量效益的体制机制障碍<sup>②</sup>。做大做强国有企业, 本意是在由国企掌握的行业中, 在打破行政垄断、精简经营范围的基础上, 增强国有企业的市场竞争力, 实现国有资产保值增值。但在 2008 年金融危机爆发之后, 一些行业、一些地区出现的国有企业兼并重组、股权收购非公有制企业等行为, 引发了关于所谓“国进民退”的讨论(李政, 2010)。

进入新时代, 关于“国进民退”的争论逐渐退潮。从这十年的发展经验来看, 国有企业的功能定位已逐步清晰, 即围绕服务国家重大战略为目标, 着力推进国有经济布局优化与结构调整, 有效发挥国有经济在优化结构畅通循环稳增长的作用, 推进国有资本向重要行业和关键领域集中, 提升国有企业自主创新能力。总体而言, 国有企业需要主动行使自身所肩负的国家使命, 为巩固社会主义基本经济制度、保障国家安全做出积极贡献。

### 三、国有经济布局的发展方向 : 政策责任与功能定位

经过多年的改革发展, 国有经济发展已经取得巨大成就, 尤其是进入新时代以来, 国有企业稳健成长, 在推动经济社会发展、保障和改善民生、增强综合国力等方面的重要作用有目共睹(黄群慧, 2021)。与所有制相关的讨论, 以及“国进民退”之类的争议, 也基本达成了共识。目前, 应当更加明确地认清国有经济的政策责任, 找准国有企业的功能定位, 使国有经济的布局更加有的放矢。

与财政、税收、货币等其他国家干预经济的方式相比, 国有企业是一种比较灵活的政策工具, 可以根据具体情况采取不同的方式调节经济。资本主义国家的国有企业所承担的政策责任包括提供公共产品、平衡地区发展、促进资产重组、增加国民财富等方面, 是资本主义国家发展和稳定经济生产的一种手段。与之相比, 社会主义国家的国有经济, 既要体现一般市场经济中的普遍功

<sup>①</sup> 王晓齐. 积极探索、勇于创新、找准定位, 搞好国有企业规划发展工作[J]. 企业技术进步, 2005(6).

<sup>②</sup> 黄菊. 切实加快改革步伐, 做大做强国有企业[J]. 求是, 2005(5).

能,更需要体现社会主义制度本质的核心功能。国有企业作为社会主义的重要物质基础和政治基础,关乎公有制主体地位的巩固,关乎共产党执政地位和执政能力,关乎社会主义制度,涉及到制度基础和理论内核,因此具有更为复杂的经济社会功能,既要在基础设施、公共设施建设和公共服务提供方面起到引领性、基础性作用,也要在相关产业发展进入危机时刻发挥稳定和中坚力量(黄奇帆,2020)。因此,我国的国有企业同西方国家的国有性质的企业有所不同,不应照搬西方的国有企业政策责任内容要求。当然,以西方国家作为经验借鉴,有助于我们更深入地构建中国特色的国有企业政策责任理论内涵(张强忠、何新月、张攀、朱庆华,2022)。

综合各类材料可见,国有企业的一般政策责任可以包括以下几个方面的内容:

一是弥补市场失灵,承担公共服务。在西方的语境下,“公用事业”一词就是用于表述自然垄断行业的,这些行业应该受到国家的干预,所采取的措施一般是建立国有制的企业。这一概念隐含的意义是,如果重要行业是由私人资本或者海外资本控制,会造成严重的经济垄断和社会不平等,直接危害公众利益和国家安全,尤其是军工、能源等领域,需要由国有企业为主导加以掌控。同样,我国的国有企业也需要承担公共产品和公共服务提供之责。历经多轮改革,国有企业逐步向电力、热力、燃气、水、煤炭、电信等涉及国计民生和国家经济命脉的垄断性行业集中,尤其是大宗商品和与人民生活息息相关的基建行业和制造业运营状况良好。从业绩来看,2022年,中央企业全力做好煤电油气等关系国计民生的重要物资保供稳价,不计代价坚决打好能源保供攻坚战,建成运营覆盖全国的通信网络,深入推进新一轮农网改造升级和村村通动力电工程,同时落实国家助企纾困政策,有力缓解产业链中小企业经营压力。2022年上半年,中央企业累计减租104.4亿元,减少中小企业代理购电成本107亿元;配合地方清理转供电加价等不合理收费,降低用电成本174亿元(国务院国资委研究中心,2023)。

二是平衡地区发展,解决失衡问题。纵观世界各国国有企业的发展经验,重要的任务使命是解决经济结构的失衡局面,尤其是涉及区域之间经济发展的不平衡问题。譬如,法国和意大利都面临着南北经济差距过大的状况,为此,两国普遍选择在落后地区建立国有企业,目的是改善经济环境,促进基础设施建设,增加就业岗位。我国的国有企业同样要肩负此项战略任务,推进国有经济在区域重大战略、区域协调发展战略等方面担当引领和支撑作用,实现经济质量、结构、规模、速度、效益、安全相统一。

从业绩情况来看,近年来,国有经济围绕国家区域发展战略,先后与全国多个省市、自治区开展了合作对接,合作共赢,在助力脱贫攻坚方面做出巨大贡献。党的十八大以来,国有企业区域之间分布不平衡的局面逐步缓解,东部地区国有企业数量占比略有下降,资产占比也呈现出先增后降的态势,西部地区的国有企业数量占比则从2010年的22.72%上升至2019年的26.57%。“十三五”期间,中央企业在中部、西部、东部、东北地区平均每个省份年均新设子公司数量分别为683家、409家、355家和347家,年均新设子公司注册资本额分别为620.42亿元、458.56亿元、395.75亿元和382.26亿元(张航燕,2021)。当然,国有经济对地方经济的投资带动作用仍有潜力可挖,行业趋同度仍然较高,产业重叠现象突出,跨层级、跨区域的产业协同、企业合作的深度不足,尚未形成产业协同效应强、产业规模效应高、资源配置统筹优的整体发展格局。

除了上述一般政策责任之外,中国的国有企业还需要履行特殊的政策责任,这是与国有企业的定位密切相关。综合各类研究成果(乔明哲、刘福成,2010;徐传谔、刘凌波,2010),本文提出,国有企业的特殊政策责任,包括引领国家科技进步、维护国家经济安全两个方面。

首先,在引领国家科技进步方面,国有企业负有推动产业升级、打破“卡脖子”问题的重要责任。在欧美发达国家,承担科技创新责任的主要是政府部门、国家实验室和公立大学。而在我国,国有企业肩负着核心技术创新的重要使命。有学者指出,“国有企业不仅可以在我国创新驱动发展战略中充分发挥创新先锋的作用,而且,还可以作为国家创新意志的政策工具发挥更大的作用,

对这一问题的深入研究对我国国企改革具有重大意义”(贾根良,2017)。

将基础研究和应用研究成果进行转化的过程中,一般面临着诸多挑战,例如转化过程和结果的不确定性、融资困难、技术脱节等问题。有学者将其称为“死亡之谷”(贾根良,2023)。尤其是一些战略产业或基础产业,具有成本高、风险大、回收周期长等特点,使得非国有企业往往对此“望而却步”。为了解决上述问题,国有企业作为创新体系的推动者,依靠自身的雄厚实力,短时间之内集中人力、物力、财力和技术支持,重点发展创新性产业。近年来,随着上下游整合的速度逐步加快,大型国企日渐成为综合性的一体化企业,拥有广阔的内部市场,可以自己“购买”自己的产品,便于在某些领域克服“后来者劣势”的负面影响(高旭东,2018)。此外,在信息不完全、费用较高的经济体制中,国有企业扮演行业先导的角色,尤其是在国防、航天、能源、电信等尖端领域,一旦由国有企业带动获得技术突破,必然会对行业产生引导和借鉴作用,进而对整个行业的发展贡献正外部性和波及效应。

在措施方面,有研究认为,可以适度将一部分科研经费的财政拨款交由大型国有企业支配,由这些企业根据国民经济生产中遇到的问题,对国家实验室、科学院系统和大学系统提出要求,包括需要攻克的技术难关和产品标准,为其提供研发资金,并作为最终客户购买研发成果(贾根良,2023)。笔者在之前的研究中也提到,将部分优势资源向国有企业倾斜,形成“央企/国企+”的创新联合体,使之成为构建新发展格局的原创技术策源地(林盼,2021)。

目前,在研发创新方面,与股份有限公司和私营企业相比,国有企业还有一定的提升空间,特别是在 R&D 经费投入和新产品开发经费支出两个方面,国有经济并未显示出对于企业创新的强大的支持效应和着力推进的态势。根据《中国企业创新能力百千万排行榜》的统计,2020 年中国高新技术企业前 1000 强的专利数量继续保持高增长态势,有效专利申请总数达到了 86.1 万件,分别比 2019 年和 2018 年增加了 10.0 万件和 26.3 万件。不过需要注意的是,专利集中程度偏高,尤其集中于前 100 强企业。2020 年,前 100 强企业的专利申请总数为 79.2 万件,有效专利总数为 40.0 万件,占前 1000 强企业的比重分别高达 47.9% 和 46.5%。在 100 强企业中,企业创新又着重集中于两大行业——TMT(电信、媒体和科技)和汽车行业。而国有资本分布目前主要仍集中于煤炭工业、石油和石化工业、冶金工业、机械工业和电力工业五个行业中的企业,国有经济布局与研发创新需求匹配度较低<sup>①</sup>。总的来说,国有资本布局不尽合理,大多集中在传统基础领域,实体产业存在发展短板,且多处于产业链价值链中低端环节。产业引领作用发挥不够,在布局发展高端制造业、现代服务业和战略性新兴产业等领域投入明显不足,在高新技术领域的产业话语权有待提升。

其次,在维护国家经济安全方面,国有企业需要在服务国家发展战略、保障国民经济健康稳定发展等领域担负重要责任。近年来,领导人多次在各种场合提出,当前和今后的一个时期,是我国各类矛盾和风险的易发期,必须坚持统筹发展与安全,深刻认识错综复杂的国际环境所带来的新矛盾新挑战<sup>②</sup>。

具体而言,可以举出产业链供应链安全作为例子。为了解决产业链供应链的安全问题,国有企业有责任完善科技创新组织机制,围绕“四个面向”,发挥市场的导向作用,积极与国际一流创新企业对标,全面梳理企业科技创新短板清单,超前谋划顶层设计,注重突破关系发展全局的重大技术。产业链供应链所面临的危机,也可转化为产业升级的契机。核心企业可以依托高信用优势广开门路,构建更紧密的产业链生态系统,提升核心科技实力,借势实现产业升级。2023 年 6 月 14

① 《中国企业创新能力百千万排行榜(2020)研究报告》发布[EB/OL]. 中国青年报, [https://news.cyol.com/app/2020-12/29/content\\_18901921.htm](https://news.cyol.com/app/2020-12/29/content_18901921.htm).

② 习近平. 关于《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》的说明[EB/OL]. 新华社, [http://www.gov.cn/xinwen/2020-11/03/content\\_5556997.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-11/03/content_5556997.htm), 2020-11-3; 习近平. 在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上的讲话[N]. 人民日报, 2021-7-2.

日,国资委召开中央企业提高上市公司质量暨并购重组工作专题会,强调要促进国有企业以合理成本融资、实现国有资本在产业链、创新链等方面的高效整合、选择合适的投融资方式以改善资本结构。国有企业的所有制背景,能够与商业银行结成更紧密的合作关系。由相关政府部门出面,会商对口的银行给予信用担保,鼓励银行为国有企业提供“信用支撑、利息补贴、鼓励贷款”,通过组合优惠政策和措施,打造命运共同体生态。政府协助授信,通过发行企业债直接融资,出面协调核心企业、供应链企业及金融企业的关系,推进交易确权;建立企业资金市场,用配套的政府优惠政策引导这些公司把资金流向优选企业,有利于核心企业自身竞争力的提升。

除此之外,国有企业的“国有”背景,还能够使其更便捷地参与到全球资源配置和战略规划之中,借此完善产业链和价值链的全球化布局,推动技术、管理、金融等资源的全球化配置。加快形成面向全球的生产服务网络,把进行对外投资与国内设备、服务、技术、标准的全方位“走出去”结合起来,打造一批空间上高度集聚、上下游紧密协同、供应链集约高效的战略新兴产业链集群,并加快建设以 5G、大数据、物联网为代表的新型基础设施。

需要指出的是,担负特殊政策责任,并不意味着需要承担特殊的政策负担。例如,在国有企业和非公有制企业关系的问题上,有观点认为,国有企业在规范和引导非公有资本发展方面肩负着重要职责,例如在中观产业层面,公有制经济利用产业扩散效应,规范非公有制资本无序扩张;在宏观经济层面,公有制经济通过“逆周期调节”,提升非公有制经济和整个国民经济体系的抗风险能力(周绍东,2023)。本文对此的观点是,国有企业可以在企业正常经营的业务范围之内,将非公有制企业纳入到经营体系之中,例如发挥自身资金实力雄厚、技术人才集聚的优势,强化专业化协作和配套能力,吸纳非公有制企业的资本、人才、原材料等资源,形成突破核心技术的资源基础。但是,对非公有制企业的技术溢出和产业带动作用,或是抑制平台经济恶性扩张的措施,不应成为国有企业的政策责任,也不应将其作为对国有企业的考核标准,可以在政策层面加以引导,但不应做出强制性规定。无论是要求作为“链主”的国有企业将民营企业吸纳到生产供应网络之中,还是出于实施“逆周期调节”的功能,人为控制重要生产要素供给和减少基础设施投资额度的做法,既导致国有企业不得不承担额外沉重的政策责任,也会使得企业之间的合作互惠关系发生扭曲。

#### 四、结语:加强制度建设、推进合理布局

本文全面回顾了影响国有经济布局的理论脉络,并对不同阶段国有经济布局的方式特征进行总结。所有制理论是影响国有经济布局结构的核心因素。改革开放以来,随着社会主义初级阶段相关论述的影响,国有经济布局既要明确以生产资料公有制为主体,以发展生产力为根本任务,走共同富裕道路,又要体现社会主义市场经济体制的客观要求,由此产生“有进有退”“抓大放小”等各种试验性的举措。党的十八大以来,与所有制相关的争论基本达成共识,做大做优做强国有经济,不断增强国有经济活力、控制力、影响力,巩固社会主义制度的经济基础和发挥在国民经济中的主导作用,已经成为国有经济的基本功能定位。

本文认为,当前国有经济除了在提供公共产品、平衡区域发展等方面加以布局之外,更应通过布局优化和结构调整,使国有企业明确自己的政策责任和发展使命,成为现代化经济体系建设的重要市场主体,在承担提升产业链现代化水平、维护国家经济发展安全等特殊社会责任中发挥引领和支撑作用。企业使命能够帮助企业明确从事的核心业务,为企业的目标开发、资源配置和活动策划提供依据(黄群慧,2007)。对国有企业而言,必须将建设中国式现代化、实现中华民族伟大复兴作为自己组织的根本使命,这是国有企业在现代化新征程中推进布局优化和结构调整的逻辑基点。

通过调查分析,本文还发现,引领国家科技进步和维护国家经济安全等政策责任,经常与企业

面临的“经济责任”产生矛盾,也就是国有企业实现国有资产保值增值的经济目标与服务于战略目标及政策目标之间构成利益冲突。在对国有企业管理人员进行采访时普遍提到,国有企业既要完成当前的经济绩效考核指标,又要承担长远的重大战略任务,这是国有企业普遍面临的状况,究竟如何平衡两者之间的关系,始终成为困扰管理层策略制定的核心因素<sup>①</sup>。

本文认为,为了激励国有企业履行政策责任、推进合理布局,以下三个方面的工作可以作为重要的制度保障:

一是制定相关的法律法规,将政策责任的要求范围加以确定,产生“有法可依”的效果。当前关于国有企业政策责任的规定,普遍较为宏观概括,无法有针对性地指导和监督企业履行政策责任(党秀云,2021)。对此,应当加快制定符合我国国情的企业责任法,围绕规范政府、国资监管机构与国有企业之间的关系,明确国有企业政策责任的内涵、边界和行为规定,并通过一系列具体的制度设计,使之具有可操作性,一旦出现违法现象也可追究。

二是设计具体的评价体系,使企业履行政策责任的行为体现在指标之中。当前,政府机构对国有企业绩效考核主要是财务指标和业务指标等,一些多元化的评价方法并没有在政策责任的评价体系中应用,导致部分企业为了完成利润考核指标,削弱了对政策责任的承担(徐传谔、陈黎黎,2016)。对此,可以将一些体现政策责任的参数加入指标,例如推进产业结构优化升级的情况、作为技术原创策源地的表现、在产业链供应链上下游的地位等,对政策责任的考核指标进行综合考虑和选取,动态调整标准内容。

三是建立中国特色的企业估值体系,将国家安全、社会效益等因素纳入考虑。以往资本市场对企业的价值估算,一般沿用海外成熟市场的估值理论。由于国内外市场在体制机制、产业结构、计算标准等方面存在差异,使得一些符合国家发展方向、承担国家安全使命、产生较大社会效益的优势资产难以得到合理定价,导致国有企业在资本市场的收益率普遍偏低。对此,应当在运行已久的资本市场一般规律的基础上,将具有中国特色的影响因素加入其中,提高估值体系和企业表现、资本市场的适配程度。符合产业升级和国家安全方面的国有企业,理应在评价标准中有所体现,由此提升企业在资本市场上的总体表现,进而以真金白银的分红回馈投资人,在研发投入和分红力度两方面找到平衡点。□

#### 参考文献:

1. 陈鸿. 国有经济布局[M]. 北京:中国经济出版社,2012.
2. 陈金至,刘元春,宋鹭. 进退相济:国有经济的产业布局与宏观稳定效应[J]. 管理世界,2023(10):23-41.
3. 陈征. 有关从战略上调整国有经济布局的几个问题[J]. 东南学术,2000(3):27-33.
4. 程连升. 筚路蓝缕:计划经济在中国[M]. 北京:中共党史出版社,2016.
5. 党秀云. 国有企业社会责任合作治理的模式建构——结构功能主义的视角分析[J]. 中国行政管理,2021(8):78-83.
6. 董辅弼. 社会主义市场经济和国有企业改革[J]. 唯实,1997(10):11-15.
7. 董志凯,吴江. 我国三次西部开发的回顾与思考[J]. 当代中国史研究,2000(4):81-87.
8. 高旭东. 不可替代的创新:大型国企创新实践的启示[J]. 清华管理评论,2018(9):64-69.
9. 格申克龙. 经济落后的历史透视[M]. 张凤林,译. 北京:商务印书馆,2009.
10. 国务院国资委研究中心. 中央企业2022年高质量发展报告[J]. 国资报告,2023(1):29-31.
11. 胡安俊. 中国的产业布局:演变逻辑、成就经验与未来方向[J]. 中国软科学,2020(12):45-55.
12. 黄奇帆. 结构性改革:中国经济的问题与对策[M]. 北京:中信出版社,2020.
13. 黄群慧. 实施“精细化改革战略”——明确国有企业的组织使命与定位[J]. 中国党政干部论坛,2007(10):

<sup>①</sup> 根据本人参与的中国社会科学院国有经济研究智库课题“新征程国有经济布局优化和产业结构调整研究”(2023年)的调研所得。

24—26.

14. 黄群慧. “十三五”时期新一轮国有经济战略性调整研究[J]. 北京交通大学学报(社会科学版), 2016(2): 1—14.
15. 黄群慧. 国有经济布局优化和结构调整的三个原则[J]. 经济研究, 2020(1): 1—17.
16. 黄群慧(主编). 国有经济蓝皮书: 中国国有经济报告(2021)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2021.
17. 黄群慧, 戚聿东. 中国国有企业改革 40 年研究[M]. 广州: 广东人民出版社, 2019.
18. 黄昕, 平新乔. 行政垄断还是自然垄断——国有经济在产业上游保持适当控制权的必要性再探讨[J]. 中国工业经济, 2020(3): 81—99.
19. 贾根良. 开创大变革时代国家经济作用大讨论的新纲领——评马祖卡托的〈企业家型国家: 破除公共与私人部门的神话〉[J]. 政治经济学报, 2017(1): 123—137.
20. 贾根良. 国有企业的新使命: 核心技术创新的先锋队[J]. 中国人民大学学报, 2023(2): 1—13.
21. 蒋一苇. 企业本位论[J]. 中国社会科学, 1980(1): 21—36.
22. 凯恩斯. 就业、利息和货币通论[M]. 高鸿业, 译. 北京: 商务印书馆, 1999.
23. 李成瑞. 否定国有经济的主导作用必然导致私有化——对〈国有经济成为经济发展的控制性力量〉一文的再剖析[J]. 真理的追求, 2001(6): 19—24.
24. 李红娟, 刘现伟. 优化国有资本布局的思路与对策[J]. 宏观经济管理, 2020(2): 29—34.
25. 李政. “国进民退”之争的回顾与澄清——国有经济功能决定国有企业必须有“进”有“退”[J]. 社会科学辑刊, 2010(5): 98—102.
26. 林盼. 新型举国体制如何落地: 打造以国企为主导的创新平台[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2021(4): 26—35.
27. 林盼. 资源集聚与城市再造——156 项工程建设时上海与洛阳的共振[J]. 当代中国史研究, 2023(2): 70—85.
28. 林毅夫, 蔡昉, 李周. 中国的奇迹: 发展战略与经济改革(增订版)[M]. 上海: 格致出版社, 2014.
29. 刘瑞明, 石磊. 上游垄断、非对称竞争与社会福利——兼论大中型国有企业利润的性质[J]. 经济研究, 2011(12): 86—96.
30. 刘世锦. 经济体制效率分析导论: 一个理论框架及其对中国国有企业改革问题的应用研究[M]. 上海: 格致出版社, 2016.
31. 乔明哲, 刘福成. 基于性质与功能的我国国有企业性质研究[J]. 华东经济管理, 2010(3): 86—90.
32. 萨缪尔森. 经济学(第 16 版)[M]. 萧琛, 等译. 北京: 华夏出版社, 1999.
33. 沈越. 论国有经济布局结构的调整[J]. 经济学动态, 2001(3): 14—18.
34. 汪海波. 中国国有企业改革的实践进程(1979—2003)[J]. 中国经济史研究, 2005(3): 103—112.
35. 肖红军. 推进国有经济产业布局优化和结构调整的方法论[J]. 改革, 2021(1): 74—91.
36. 小宫隆太郎. 现代中国经济——日中比较研究[M]. 北京大学现代日本研究班, 译. 北京: 商务印书馆, 1993.
37. 徐传谔, 陈黎黎. 中国国有企业特殊社会责任评价体系研究——一个分类推进改革的新标准[J]. 当代经济管理, 2016(9): 26—29.
38. 徐传谔, 刘凌波. 我国国有企业特殊社会责任研究[J]. 经济管理, 2010(10): 163—168.
39. 徐有威, 陈熙. 三线建设对中国工业经济及城市化的影响[J]. 当代中国史研究, 2015(4): 81—92.
40. 严汉平, 郝文龙. 国有经济布局和结构调整理论依据综述[J]. 开发研究, 2008(2): 113—117.
41. 杨明洪. 论国有经济布局的战略性调整[J]. 中国工业经济, 1998(2): 50—55.
42. 张航燕. 国有经济布局优化的成效与调整取向[J]. 河北经贸大学学报, 2021(5): 54—60.
43. 张强忠, 何新月, 张攀, 朱庆华. 国有企业社会责任履行的动力机制研究[J]. 管理案例研究与评论, 2022(2): 172—183.
44. 中国企业管理年鉴编委会编. 中国企业管理年鉴 1999[M]. 北京: 企业管理出版社, 1999.
45. 中国社会科学院经济研究所课题组. “十四五”时我国所有制结构的变化趋势及优化政策研究[J]. 经济学动态, 2020(3): 3—21.
46. 中国社会科学院工业经济研究所课题组. 论新时期全面深化国有经济改革重大任务[J]. 中国工业经济, 2014(9): 5—24.
47. 周绍东. “普照的光”如何发挥作用?——公有制经济规范和引导非资本发展的路径[J]. 河北经贸大学学报, 2023(3): 19—27.

(下转第 82 页)

“communication” involving people, information, and money are illegal. Both local governments and businesses should recognize the objective inevitability of the above differences and by which guide their respective government-business relations behavior, thereby forming a subjective consciousness to promote the development of government-business relations towards “cordial and clean”. In addition, the basic institutional background makes the local government-business relations in China to have an internal development trend towards “cordial and clean”. To promote the trend, it is also necessary to strengthen the superior supervision and social supervision of local government-business relations.

**Keywords :** Government-business Relations; Local Government; Revolving-door Between Government and Business; Political Lobbying; Political Contribution

.....

(上接第 40 页)

## Theoretical Context, Historical Experience and Development Direction of State-owned Economic Layout

LIN Pan

(Institute of Economics, Chinese Academy of Social Sciences 100837)

**Abstract :** To conduct scientific research on the layout and structural optimization adjustment of state-owned economy, it is necessary to comprehensively understand the purpose and direction of state-owned economy layout. This article reviews the theoretical framework and historical experience of the layout of state-owned economy, and believes that ownership theory is the core factor affecting the layout of state-owned economy. Before the reform and opening up, the wave of ownership upgrading led to “comprehensive nationalization”, which constrained the micro vitality of the state-owned economy. Since 1978, with the transition of the economic system, the layout structure of the state-owned economy has been clearly defined as taking public ownership of the means of production as the main body, developing productive forces as the fundamental task, and pursuing the path of common prosperity, while also reflecting the objective requirements of the socialist market economy system. Therefore, various measures have been taken, such as “advancing while retreating” and “focusing on the big and releasing the small”. In the new era, when the debate on ownership issues is basically resolved, state-owned economy should clearly recognize policy responsibilities, find functional positioning, and tilt resources not only in providing public goods and balancing regional layout, but also in leading national scientific and technological progress and maintaining national economic security. In order to promote the rational layout of the state-owned economy, relevant departments should improve laws and regulations, design evaluation systems and valuation systems, and encourage enterprises to play a leading role in achieving the goal of building world-class enterprises.

**Keywords :** State Owned Economy; Layout; Theoretical Context; Historical Experience; Development Direction