

专家解读

国有经济战略性调整与工业现代化

中国社会科学院经济研究所研究员 剧锦文

实现工业现代化一直是我国追求的目标。新中国成立之初，党和国家领导人提出的“四个现代化”奋斗目标之中，第一项就是工业现代化。

进入新时代以来，中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。建设中国式现代化，离不开现代化经济体系和新型工业化。

影响工业现代化的因素是多方面的，国企的改革和国有经济的战略调整是重要因素。

■ 国资国企改革与工业现代化有着共同指向

在我国 40 多年改革开放的历史过程中，国有企业、国有经济的发展概括起来主要抓的是两件大事。其一是对国有企业的不断改革，其二是对国有经济的战略性调整。这两件事的核心都在于提升效率，即不断提升国有企业的微观效率，不断提升国有经济的宏

观效率。而这恰恰正是我国工业现代化进程中的主要内容。

所谓的工业现代化，通常是指一国或一个独立的经济体的工业建立在当代世界最新科学技术基础之上，使整个国家的工业生产和生产技术达到当时世界先进水平的过程。按照陈佳贵、黄群慧的观点，工业现代化主要包括：总体效率、技术的先进性、信息化、国际化、产业组织合理化、企业管理科学化和可持续发展等多个方面。

对国企的不断改革在于提高其制度的“适应性效率”。这里按照制度经济学家威廉姆森和诺斯的理论，对企业制度的适应性效率（adaptive efficiency）做这样的界定，即企业通过制度变革更加关注、提升获取知识与学问（即各种信息）、引发创新、从事各种冒险的创造性活动，以及解决随时间的推移而产生的社会问题与瓶颈的意愿等企业的适应性，并最终改善企业的资源配置效率。

显然，国企改革的适应性效率与工业现代化的基

本指向是一致的。也就是说国企改革提高了其适应性效率，就直接推动了我国工业的现代化。国有经济的战略性调整，强调了国有经济对重大的关键产业的影响力、控制力和带动力。通过这种方式将国有经济的基本理念、包含的政策指向、资本、技术、信息，甚至管理模式输出到相关产业，从而在更大范围促进我国的工业现代化并使之带有显著的中国特色。

■ 国企改革有效推动我国工业现代化

上面提到，国企改革在于不断提升其微观上的“适应性效率”，并直接推动我国工业的现代化。改革开放以来，国企改革经历了“放权让利”，“抓大放小”与公司化，“顶层设计”等三个阶段。在这三个阶段里，国有企业都获得了不同程度的适应效率提升。由于国有企业是我国工业体系的基石和主力，国企效率的提升自然带动了相关领域工业化水平的明显提升。

（一）20世纪80年代的“放权让利”

20世纪80年代的国企改革大体上可被称为“放权让利”，其核心就是将企业的经营权让渡给企业的经营者。具体包括不断扩大给予企业经营者经营决策权的项目，和后续实行的承包制。这些改革调动了企业的积极性，提高了企业的经营效率。

统计资料显示，到1980年6月，实行扩大企业自主权试点的企业达6600多个，占全国预算内工业企业总数的16%左右，产值约占60%，利润占70%。试点企业取得的经济效果十分显著。1979年与1978年相比，工业总产值增长11.6%；实现利润增长15.9%；上缴利润增长12.6%。一般试点企业的产量、产值、上缴利润增长幅度都超过试点前的水平，也高于非试点企业的水平。据4200多个企业的统计，试点企业的留利水平，占全部实现利润的8.5%。

在“放权让利”的同时，从1986年底开始，按照所有权与经营权“两权分离”的理论，对国有企业推行了多种形式的经营承包责任制。承包后4年（1987年—1990年）与承包前4年（1983年—1986年）相比，实现利税增长27.8%；上缴利税（含“两金”）增长26.3%；企业利润增长了27.6%；职工人均收入增长了79%。

（二）“抓大放小”与国有企业“公司化”

进入20世纪90年代，特别是1992年党的十四大明确提出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，国有企业是市场的基本经济单元和竞争主体。在这一改革取向的安排下，国企加大了改革的步伐，并集中在大型国企的“公司化”和中小国企的“民营化”。

1. “抓大”与国有大型企业的公司化

1994年，国家经贸委、国家体改委首先确定了100家大中型国有企业和3家控股公司进行现代企业制度试点。各省（自治区、市）也选定了2343家地方企业进行试点，允许这些企业在建立现代企业制度的改革上先行一步。

经过10多年的持续改革，国有大型企业的现代企业制度试点取得了一定的成效。据国务院国资委的数据，截至2003年底，全国4223家国有大中型骨干企业中，有2514家实施了公司化改制，改制面近60%。截至2006年底，全国1031家国有及国有控股企业，全年实现利润2097.2亿元，同比增长38%；上缴税金2375.3亿元，同比增长20.4%。2007年，全国国有企业累计实现销售收入18万亿元，同比增长20.1%；实现利润1.62万亿元，同比增长31.6%。另外，根据琳达·岳的实证研究，20世纪90年代的公司化使得企业增值价值平均每年增加了约0.6个百分点。不仅如此，公司化对中国经济增长

的总体贡献在 2000 年为 27.9%，到了 2006 年进一步提高到 33.95%。

2. “放小”与国有中小企业的“民营化”

“放小”是我国 20 世纪 90 年代实施的国有企业所有权制度改革的另一重要取向。到 1997 年上半年，实行民营化的国有中小企业已占国有小企业总数的 50% 以上。截至 1998 年 8 月，独立核算国有中小企业改制数量达到 47631 家，占应改制企业的 64%。在这 47631 家改制企业中，采取股份合作制形式的 10769 家，占 22.6%；采取整体出售形式的 3893 家，占 8.2%；采取租赁形式的 3470 家，占 7.3%；采取承包形式的 2197 家，占 7.3%；采取股份制形式的 2928 家，占 6.2%；采取兼并形式的 2098 家，占 4.4%；采取破产形式的 1340 家，占 2.8%，其他形式如合资嫁接等形式的 20931 家，占 43.9%。改制后的这些中小企业的效率都有不同程度提升。

（三）顶层设计阶段

2013 年以来，党中央、国务院相继发布多份相关的政策文件，形成了国企改革顶层设计的“1+N”政策文件体系。在相关文件的指引下，国有企业全面落实“两个一以贯之”，中国特色现代企业制度更加成熟定型；国有企业进一步强化国有企业独立市场主体地位，推动国有企业与市场经济更加深度融合；国有企业加快建立健全市场化经营机制，企业活力效率明显提升。国有企业把科技创新摆在更加突出位置，增强高质量发展的后劲动能。通过改革，一批体制机制障碍得到有力破除，一批长期想解决而没有解决的难题加快解决，一批传统老国企焕发新活力，世界一流企业建设步伐明显加快。

统计显示，截至 2023 年年底，中央企业资产总额达到 86.6 万亿元，是 2012 年底的 2.8 倍，增加值、收入、利润与 2012 年相比翻了一番，全国国资系统

监管企业资产总额从 71.4 万亿元增长到 2023 年的 317.1 万亿元，利润总额从 2012 年的 2.0 万亿元增长到 2023 年的 4.5 万亿元。

规模指标有效增长的同时，随着国务院国资委考核体系的不断健全完善，效益指标也有了很好的改善。2023 年，中央企业净资产收益率为 6.6%、股东回报保持较好水平，全员劳动生产率达到了 78.4 万元/人，营业现金比率为 10.1%。

国有经济战略性调整是工业现代化的关键因素

在计划经济时期，国有企业承担着带动整个国民经济增长，并直接促进工业现代化的使命。在改革开放初期，我们仍然试图通过提升国有企业的微观效率来维持国企的这些功能。然而，随着我国市场化改革的深入，国有经济在工业各领域中的份额在逐年减少。1994 年为 49.3%，1995 年为 47.1%，1996 年为 43.5%。

党的十五大以后，我们不得不开始重视国有经济的整体实效，重视国有经济对一些重要产业的影响力和控制力。

1997 年，党的十五大报告提出：“要从战略上调整国有经济布局”；1999 年党的十五届四中全会明确提出，国有经济要在关系国民经济命脉的重要行业和关键领域占支配地位；2002 年党的十六大提出，关系国民经济命脉和国家安全的大型国有企业、基础设施和重要自然资源等，由中央政府代表国家履行出资人职责；2006 年，国务院办公厅转发《国资委关于推进国有资本调整和国有企业重组指导意见的通知》，明确提出推动国有资本向重要行业和关键领域集中，增强国有经济控制力，发挥主导作用。

重要行业和关键领域主要包括：涉及国家安全的行业，重大基础设施和重要矿产资源，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。

2015年，《中共中央 国务院关于深化国有企业改革的指导意见》提出，推动国有资本向关系国家安全、国民经济命脉和国计民生的重要行业和关键领域、重点基础设施集中，向前瞻性战略性新兴产业集中，向具有核心竞争力的优势企业集中。

党的二十届三中全会提出，“推动国有资本向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域集中，向关系国计民生的公共服务、应急能力、公益性领域等集中，向前瞻性战略性新兴产业集中”。

从我国进入新时代直到现在，国有经济在一些重要行业的分布发生了明显的变动。

表1 部分年份国有经济在一些行业的比值 单位：%

年份	重要行业*	关键领域*	高新产业
2011	31.28	23.18	1.29
2015	24.02	16.2	1.61
2018	19.15	12.46	1.59
2020	16.52	10.23	1.48

资料来源：根据历年《中国财政年鉴》相关数据整理而得。

重要行业和关键领域主要包括：军工国防科技、电网电力、石油石化、电信、煤炭、民航、航运、金融和文化等9个行业。

从表1很明显地看到，从2011年至2020年，国有经济在这些重要行业、关键领域和高新产业所占比重都呈下降趋势。但这并不表明国有经济对这些行业的影响力和控制力的减弱。根据黄群慧等人的研究，国有企业占比较高的煤炭、石油石化、电力、医药制造、汽车、机床、船舶和钢铁等产业，其工业现代化水平指数都是比较高的（参见表2）。这说明，由于国有经济功能的战略性调整，对以上行业的工业现代

化产生了比较大的影响力和带动力。

比如，国产大飞机、国产大邮轮、国产航母相继面世；“华龙一号”“复兴号”走出国门；“嫦娥”“玉兔”“鹊桥”“悟空”“墨子”等航天家族不断壮大。中央企业的现代化步伐加快，成为带动我国工业现代化的主引擎。

表2 国资占比较高行业的现代化水平综合指数

行业名称	各行业现代化水平综合指数*	各行业现代化水平综合指数排序
石油工业	76.2	1
船舶工业	70.3	2
钢铁工业	63.3	4
电力工业	53.6	11
医药制造业	51.3	12
汽车工业	50.1	13
煤炭工业	46.3	14
机床工业	44.4	15

注：各行业现代化水平综合指数的数值是指各工业行业达到世界先进水平的程度。

结论与建议

以上分析表明，在我国工业现代化的过程中，国有企业改革和国有经济的战略性调整都发挥了巨大作用。这也成就了与其他市场经济国家工业现代化过程很不相同的中国模式。在未来我国工业现代化的进程中，仍然需要按照我国国情，以提升制度的“适应性效率”为出发点，继续进行国企改革和实施国有经济的宏观战略调控；要高度重视当下科技革命的新动向，强化信息化、数字化、人工智能和国际化在国企中的建设；此外，要充分肯定已经壮大起来的民营企业、民营经济在我国工业现代化过程中的突出作用，加强与国有企业与民营企业的深度协作，充分发挥国有经济的基础性引领作用。□