

关于工业领域国有经济布局调整若干问题的思考（上）

原国家经贸委行业规划司课题组

摘要：本文阐述了国有经济布局的进展，分析了国有经济布局存在的主要障碍，通过明确国有经济的功能、布局调整的目标及基本原则，指出国有经济应该“进”与“退”领域，并且提出了国有经济布局调整中必须要解决的两个重大问题。

关键词：国有经济布局；有进有退；国有资产管理

中图分类号： F20 **文献标识码：** A

党的十五届四中全会提出“从战略上调整国有经济布局”，到2010年形成比较合理的国有经济布局 and 结构；十五届五中全会进一步提出要“适应社会生产力的要求，推进国有经济布局 and 所有制结构调整。”推进国有经济布局调整是今后一段时期经济结构战略性调整的重要内容。加强对工业领域国有经济基本功能的研究，明确国有资本“进入”和“退出”的领域，并积极创造良好的外部条件，才能实现十五届四中全会提出的目标。

一、国有经济布局调整必须加紧进行

（一）国有经济布局调整取得的进展

党的十五大和十五届四中全会以来，各地在调整国有经济布局方面进行了积极探索，取得了一些进展，主要表现在以下几个方面：

一是部分地区、部分行业国有经济布局调整加快。国有及国有控股企业在全部规模以上工业中的比重趋于下降，1998年到2001年，国有及国有控股工业企业的产值占规模以上工业总产值的比重从65%下降到48%，2001年国有工业实现增加值占全部工业的35%。在食品、纺织、服装、家具、塑料、电气机械、金属制品等行业国有企业比重大幅下降，非国有经济发展迅速。以纺织服装行业为例，2000年国有企业3269户，比实施“压锭、重组、减人”大规模调整的1997年减少1030户，国有企业实现的市场份额仅占15%左右，而这一比例在1997年为20%。浙江、福建等沿海省市国有经济布局调整步伐加快，2001年浙江省国有工业总产值仅占全部工业的4.8%左右，较1995年下降了近22个百分点。

二是大量劣势企业逐步退出市场。一批资源枯竭的矿山和严重资不抵债、扭亏无望的企业，通过关闭破产退出市场。据统计，自实施核呆政策以来，近2200个国有企业实施了兼并破产，核销呆坏帐约1800亿元。依照《破产法》破产（通常称作自费破产）的企业更多，截止到2001年，甘肃省累计依法破产272户，涉及银行债权31亿元，职工5.4万人；青海省先后对355户国有企业实施破产重组，占国有企业总数的31%；内蒙古自治区自1996年以来破产395户，政策性破产77户，破产企业占国有企业总数的17%；2001年仅北京市依法破产的企业就超过100家。

三是国有资本有选择地进入到关键领域。“十五”期间，国家组织实施了新型电子元器件、集成电路、软件开发、光电子器件、新材料、卫星应用和现代中药等高技术产业化重大专项工程，启动新一代高速宽带信息网络、新支线飞机、生物技术产业、广播电视直播卫星

系统、现代农业等重大高新技术工程。对于在国民经济中具有重要影响的重点国有企业，在技术改造、股票上市、资产重组、银行贷款、债转股等方面，给予重点扶持。如在国债贴息技术改造方面，重点支持了燕山石化、扬子石化、宝钢、上汽、中兴通讯等一批在国民经济中有战略影响并有条件参与国际竞争的“少数”、“关键”的企业。

四是积极探索了公有制的多种有效实现形式。1998 年以来，国有企业在境内新上市 307 家，共筹资 2732 亿元，在境外上市 22 家，共筹资 267 亿元，对放大国有资本的功能起到了重要作用。外资企业、民营企业开始积极参与国有企业的资产重组，如 TCL 集团，引入了日本的东芝、住友等国际上的大公司投资入股，国有股比例降到 41%，韩国现代汽车集团与北京汽车控股集团公司也正在进行联合重组，一汽集团与日本丰田、东风汽车集团与日产汽车开始进行全面合作。入世后，不少行业和领域都放宽了外资的股比限制，如新建的浦东水厂外资占了 50% 的股份。重要矿产资源的矿业权市场逐步开始建立，如江西金矿公开向全社会拍卖。电信、电力、民航等垄断行业的管理体制改革方案已经确定，铁路管理体制体制改革方案正在抓紧研究。

（二）国有经济布局调整过程中存在的主要障碍

国有经济布局调整取得了较大进展，但各地区、各行业进展极不平衡，在推进国有经济布局调整的过程中主要存在以下几个问题。

1、对国有经济进退的具体领域缺乏明确的、可操作性的界定。党的十五大和十五届四中全会提出国有经济要在“关系国民经济命脉的重要行业和关键领域”占支配地位，也确定了国有经济必须控制的“三个”领域和“两类”企业，但这是一个大的原则，要在实践中得到贯彻落实，需要从两个方面进一步界定。一是对于在现有制度、技术条件下，究竟什么行业和领域关系国民经济“命脉”，哪些企业属于支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业。否则，在本位利益驱动下，各行业、各领域都会认为自己属于“命脉”或者不属于“命脉”，要求国有资本进入或完全退出。二是需要进一步明确在属于“命脉”的不同行业和领域，国有经济的支配地位如何具体体现，哪些需要独家垄断，哪些需要控股，哪些只需参股。从贵州、甘肃等部分省区的情况看，由于对国有经济进退的具体领域缺乏进一步明确的和可操作性的界定，一定程度上影响到国有经济布局调整和国有企业战略性改组的进程。某汽车集团的负责同志提出，轿车是属于进入还是退出的行业，谁来决定进入和退出，进入或退出的主体是谁？这些问题急需给予明确的回答。

2、国有企业退出渠道还不通畅，劣势企业还难以顺利退出。由于社会承受能力和国家财力的制约，多余劳动力难以安置，大量呆坏帐也无法化解，在没有国家财力支持的情况下，劣势企业很难退出市场。1998 年至 2001 年底，全国国有企业累计有下岗职工 2550 万人，其中有 1700 多万人实现了再就业，300 多万人通过企业内部退养等方式得到安置。但是，进一步的改革还将有大量的下岗职工需要安置，在西部地区、老工业城市和中小城市安置已十分困难。煤炭、有色、军工需要破产关闭的企业和矿山就达 300 多个。据调查，东北、华东九省市需要退出市场的国有大中型企业 1572 户，截止到 2001 年底退出市场的仅 624 户，只占应退出企业的 40%。不少企业需要破产关闭，但受到呆坏帐准备金不足和社会承受能力的制约，出现了排队等“死”（破产）的现象。由于历史原因，国有企业长期承担办社会职能，全国工业及其它部门自办医院 7297 所，占全国医院总数的 40%，这些包袱在短期内还无法全部甩掉。由于目前资本市场发育不成熟，国有股减持还处于探索阶段。

3、国有经济退出方面还存在体制性障碍。首先表现为产权障碍。在现行产权制度下，“所有者缺位”和“内部人控制”是国有经济退出难的重要原因。产权障碍的集中表现就是没有明确谁对国有资产的退出负责，如国有企业国有股减持到底应该由谁审批决定，是由国有资产的终极所有者负责，还是由省市县按隶属关系分别决定。其次，资产固化严重，资本

流动重组障碍大。由于条块分割，资本市场不完善，资产质量不高，国有资产难以证券化，一些跨部门、跨地区的资产重组难以实施。当然，也存在部分企业资产质量差，缺乏资产重组的条件，从而加剧了国有资本的固化。第三，企业破产、国有股减持、企业经营者选择和分配制度在法律上也存在相关障碍。

4、资本市场还不发达，非国有经济和社会公众对退出国有资本的承接意愿和承接能力不强。国有企业产权制度改革不仅取决于国有企业本身的改革意愿，而且还取决于其资产状况和非国有经济在国有资本产权置换中的承接意愿和承接能力。一方面，部分国有大中型企业相对于目前非国有经济的资本积累水平和资本运作能力讲，进入门槛较高。另一方面，目前大多数国有大中型企业的资产负债率仍然很高，接近 70%，债务包袱也使非国有经济投资者望而生畏。缺少对国有资产的购买力已经成为大型企业和特大型企业改制的重要的制约因素。

从国有资本的进入来看，由于财力的因素，在一些需要国有资本发挥作用的领域，如能够带动整个经济增长的高新技术领域，国有资本还没有充分发挥出应有的作用，这也是国有经济布局调整进展缓慢的重要原因。

（三）国有经济布局调整应加紧进行

1、入世后市场竞争形势变化要求国有企业加快调整。面临入世冲击较大的行业，几乎都是我国近年来发展较快、今后若干年内市场前景较好、对国民经济发展影响较大而且国有大型企业较为集中的行业。而具有比较优势的行业，都是国内市场已经饱和，在国际市场上已经占有较大份额而不断遭遇贸易摩擦的行业。加入 WTO 后，我国必须按承诺在三至五年过渡期后，逐步全面开放市场，国内市场日益国际化。如 2002 年上半年，部分重要工业品进口增长过快，进口对国内市场的冲击已开始显现。按照入世承诺，除关系国家安全和经济命脉的重要行业或企业必须由国家控股外，取消对其他企业的股权比例限制，鼓励外资特别是跨国公司参与国有企业的改组改造，外资控股并购我国企业也将越来越多。在日益激烈的市场竞争中，如果不加紧国有经济布局的调整，不加快国有企业的战略性改组，相当一部分国有企业可能会陷入困境，对于社会稳定和国家经济安全都将造成重大的影响。

2、不加紧国有经济布局调整，退出的成本将越来越高。国有企业数量过大，承担的社会负担过重，导致国有企业的市场竞争力不强，经济效益不高，部分国有企业必须以企业形式退出（对一些产品没有市场、长期亏损、扭亏无望、资源枯竭的国有企业实行破产、关闭等），在退出过程中，国家必须支付必要的改革成本。劣势企业退出一直是近几年国有企业改革的重点，但部分地区、部分国有企业的困难到了非解决不可的地步。不少老工业基地和西部地区国有企业十分困难，如吉林的通化、四平等城市国有企业整体资不抵债，长春市属国有工业企业净资产仅 4 亿多元。甘肃的白银、天水等城市的国有企业大面积陷入困境。近年来出现的弱势群体大都是由于国有企业没有能及时脱困而形成的。从 1998 年至 2001 年，各级政府共筹集下岗职工保障资金 847 亿元，中央财政用于“两个确保”的资金达 1300 亿元。不解决好企业形式退出的问题，可能将酿成更大的不稳定隐患，同时，国家必须支付的改革成本也会更高。

3、不加紧国有经济布局调整，“进入”将缺乏必要的支撑。一个国家需要存在多少国有企业，不仅取决于有多少任务需要国有企业来承担，而且取决于有多大的能力来管理好国有企业。我国的国有企业数量必须大幅度减少，这是不言而喻的，其中最为重要的退出方式是以资本形式的退出。资本形式退出，是指国家放弃在某一行业或某一企业的控制者或支配者的身份，将其所拥有的股份全部或部分地转让给其他投资者，将国有企业改制为非国有企业。从国有资本增值的角度看，国有企业在市值最大化的时候，是实施国有资本退出的最佳时机。随着加入 WTO 和国家财政体制改革的深入，通过财政预算直接安排国有企业发展的资

金将是十分有限的。通过市场化的运作方式实现国有资本的“退出”，既可以放大国有资本功能，解决公司治理结构问题，另一方面可以弥补改革成本的资金缺口，筹集需要“进入”的国有资本。

二、国有经济的功能定位、布局调整的目标及基本原则

（一）国有经济的功能定位

在经济全球化趋势增强和中国更大程度、更大范围融入世界经济之后，判断国有经济的地位和作用，不能再像以前那样简单地依据国有经济的比重大小、数量多少。同样，由于国有经济的性质和功能也是与时俱进的，在不同的发展阶段、不同的制度条件、不同的地区，国有资本的功能和性质也是不一样的。一般来看，我国国有经济的功能主要体现在以下几个方面：

一是作为公有制的实现形式之一，国有经济是体现公有制经济的决定性力量，“担负着社会主义国家政权最重要的经济基础的功能”。但是，随着市场化程度的提高，除在特定领域外，国有企业的不可替代地位已不复存在。国有经济的作用既要通过国有独资企业来实现，更要大力发展股份制，探索通过国有控股和参股企业来实现。这就决定了国有经济主要应该以资本形态出现在市场竞争之中，而不是必须以“国有国营”的形式存在。

二是国有经济应该为实现旨在增进社会整体利益的宏观政策目标服务。公共产品尽管可以通过市场化方式来解决，但政府的宏观引导以及资本的带动作用是不可缺少的。国有经济这一独特优点决定了在大多数市场经济国家，包括像美、英这样的国家都或多或少地存在国有企业。

三是国有资本在体现国家竞争力的领域发挥引导和带动作用。关系国家竞争力和经济安全的高新技术领域，主要不是企业间的竞争，而是国家间的技术竞争。高新技术领域，如航空航天工业、核电、基础电子等，其高投资强度和高风险也通常使得民营资本忘而却步。当然，国有资本的作用并非全部替代企业自身的努力，而是体现国家的战略意图和政策导向。

从国有经济理论发展和改革实践来看，必须将国有经济的功能准确定位，国有经济布局调整才有基本依据。

（二）国有经济布局调整的目标

十五届四中全会提出，“国有经济在关系国民经济命脉的重要行业和关键领域占支配地位，支撑、引导和带动整个社会经济的发展，在实现国家宏观调控目标中发挥重要作用”，“国有经济在国民经济中的主导作用主要体现在控制力上”。我们理解，这里的控制力至少应包含三层含义：

一是绝对的控制，即在关系国民经济命脉的重要行业和关键领域，国有经济要占绝对控制地位。这些领域是贯彻国家公共政策的载体，关系着国家安全，关系着宏观经济的协调发展。但这些领域只能是处于关系国家安全和国家经济安全的核心和关键领域。

二是有质量的控制，即国家通过国有企业或国有资本对国民经济活动实施有效控制。仅仅依靠数量、比重的优势，国有经济的支配地位和控制力是不可靠的。在经济发展的不同阶段，国有经济在不同产业和地区的比重可能有所差别，而且结构也应当进行相应调整。国有资本数量和国有经济比重固然重要，然而更重要的是国有经济分布的优化和质量提高。

三是有影响力的控制，是指国有资本引导非国有经济发展和社会投资的趋向，从而促进社会经济活动与国家发展战略和结构演进相适应。这是一种国有经济对非国有经济的影响力，是国有经济所在的关键领域对其他竞争领域的示范力和影响力。

强调国有经济控制力，应该包括上面三个方面的内容。加入世界贸易组织以后，我国的宏观经济管理将逐步与国际通行经济竞争规则接轨，国有经济控制力逐步让渡为国家经济控制力，即国家对经济的控制力。加强国家对经济的控制力成为日益重要的课题。这是因为：

在日益开放的市场条件下国有企业只是国家主导和控制国民经济的载体之一。世界贸易组织是经济全球化的推进器，WTO 规则就是市场经济规则，兑现入世承诺的过程就是我国的宏观经济管理将逐步与国际通行经济竞争规划接轨、推进市场化改革的过程。在日益开放的市场条件下，国家对经济的控制手段和方式是多种多样的，包括法律、法规、行政命令、宏观政策甚至国家工具等。通过发挥国有经济作用以实现国家对经济的控制，只是国家干预经济活动的形式之一。当国家通过建立和发展国有企业来实现对国民经济的主导和控制的时候，同时会产生另一个问题，即国家能否对国有企业实施有效的控制。如果不能对国有企业实施有效的控制，就谈不上通过国有企业对国民经济进行主导和控制。实践证明，如果国有企业的数量过多，国家很难对国有企业实施有效的控制，其结果必然是国有资产安全受到严重危害，国有资本严重缺乏效率，国家通过国有企业实现对国民经济的主导和控制也成为空话。

经济全球化和科学技术的迅猛发展使某些垄断性和战略性新兴产业的基本特性正在发生改变。在世界历史上和大多数国家的现实经济中，自然垄断产业和战略性新兴产业（如核电、航空航天等）中国有企业占有很高的比重。随着技术的进步和管理手段的更新，属于自然垄断类型的产业越来越少。而且，即使是自然垄断产业，在其产业链中的许多环节也都能引入多家企业（包括非国有企业）进行竞争，真正必须由国有企业独家垄断的环节是非常核心和关键的领域。例如，铁路的自然垄断性只存在于路轨和车站，营运列车并不具有自然垄断性；供电系统的自然垄断性只表现于电网，而发电、配电并不具有自然垄断性。因此，这类产业也不宜实行全行业、全过程的垄断经营。在战略性新兴产业中，国家同样可以制定适当的规则，在国有资本保持控制地位的前提下吸引非国有资本的参与。入世以后，一些原本由国家控股领域的股比限制正在逐步放开，跨国公司也越来越趋向在我国建立完全控股或独资的企业。在这样的背景下，保护国家经济主权和经济安全的关键，是要加强国家对经济的控制力，而不能仅仅依靠国有经济的控制力。

随着政府依法管理、依法行政的水平不断提高，国家经济控制力是不断加强的。从二十世纪八十年代以来，发达国家对国有企业经济活动的干预减少了，涉及国计民生的行业中国有资本不断退出，如德国电信改组中政府获得了 100 亿美元的收入，2000 年德国对造币厂也进行了产权多元化的改造，但国家对经济的控制力并没有削弱，经济运行的效率反而大大提高。再如，美国的国有经济比重不高，但并不能说美国政府对经济控制能力不强。由此可见，国家经济控制力并不完全等同于国有经济的控制力，政府通过法律和政策实现的控制力比直接拥有国有企业产权控制力更为重要。实现这一根本性转变之后，政府对经济的直接干预才能真正减少，政府职能才能真正转变，市场配置资源的基础性作用才能真正得到发挥。

根据上面的认识，从优化资源配置的要求出发，国有经济的控制力和主导作用，应当类似杠杆的作用，用尽量少的国有资本控制和主导更多的社会资本，国有资本布局调整的目标，不能人为地规定国有经济占整个国民经济的比例，如一些省制定了明确的目标，什么时候降到多少以下，或为保持一定比例而保持比例，这些做法是值得商榷的。在不断推进国有企业的战略性重组和实施国有股减持的背景下，国有资本在经营性领域的总量不一定增加，国有经济比重下降的速度可能会加快。随着我国市场经济体制的逐步完善和国家经济控制力的提高，经营性国有资本总量以及国有经济比重的变化不会影响国家经济控制力，当然也就不会影响社会主义的性质。但通过有序的进退实现国有经济布局结构的优化，是一项长期而艰巨的任务。

（三）国有经济布局调整必须坚持的几项原则

1、坚持有所为有所不为。党的十五届四中全会提出：从战略上调整国有经济布局，要坚持“有进有退，有所为有所不为”的原则。坚持有所为有所不为的原则，就是要充分考虑当前国有经济结构的现实状况以及国有经济的功能定位，充分发挥市场配置资源的基础性作用，有针对性地、有序地推进国有经济结构的战略性调整。在国有经济应该进入的领域，国有资本不应“缺位”；在国有经济应该退出的领域，国有资本也不应“错位”。

2、坚持通过市场化运作实现国有资本的退出。国有经济布局调整意味着国有资本从某些领域退出或进入某些领域，表现为国有资本的抽出与注入，这应该是市场交易行为。资本市场的建立有利于国有资本退出过程中的“寻找交易者”、“定价”、“变现”；资本市场有利于推动企业组织结构的合理化；有助于企业产权制度和内部治理结构中一系列基本问题的解决。要通过市场力量把非国有经济的资本吸引到国有经济结构调整与国有企业改组上来。

3、坚持与产业结构、所有制结构、地区结构调整相结合。推进国有经济结构的战略性调整，应当实现与国民经济发展战略的有机结合。一是与产业结构优化、升级相结合。从产业结构的现状来看，国有经济占支配地位或较大比重的产业如能源、冶金、石油化工、军工等，正是当前产业结构和企业组织结构调整的重点。通过国有资本的流动和重组，把有限的国有资本配置到对结构调整升级起带动作用的重点行业和企业中去，以更好地发挥国有经济对结构调整的主导作用。二是与所有制结构的调整相结合。既要坚持公有制为主体和国有经济的主导作用，又要鼓励和引导集体经济及个体、私营、外资等非国有经济，在国有经济结构调整中发挥积极作用，参与股权多元化的改革，参与发展混合所有制经济。三是与区域经济的协调发展相结合。根据中西部地区 and 老工业基地现有产业和资源特点，发挥国有资本的带动和引导作用。

近年来，各级地方政府在调整国有经济布局方面进行了许多尝试，积累了不少好的经验。要针对不同情况，既要充分发挥各级政府的积极性，又要确保各个层次的国有经济布局调整有序进行。

（原文较长，论文的下半部分下期刊出）

Some thoughts about the overall arrangement adjustment of the state-owned economy in industry (Part I)

Task Force for Industry Planning of the former State Economy and Trade Commission

Abstract: This article examines the development and the most important obstacle of overall arrangement of the state-owned economy. The article points out the entry and exit field of the state-owned economy by delineating the function of the state-owned and the goal and basic principle of overall arrangement adjustment. This article also points out two important problems about the overall adjustment of the state-owned economy.

Key words: overall adjustment of the state-owned economy ; entry and exit ; administration of the state-owned assets

收稿日期: 2003-08-10;