

# 论竞争性领域国有经济的退出与民营经济的发展

纪玉山<sup>1</sup>, 李兵<sup>2</sup>

(1. 吉林大学中国国有经济研究中心, 吉林 长春 130012 ; 2. 吉林大学经济学院, 吉林 长春 130012)

**摘要:**“十六大”提出“毫不动摇地巩固和发展公有制经济”和“毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展”。从整体国民经济的角度出发发展国有经济和民营经济的改革思路已经逐渐清晰。本文试图在国有经济应该退出的领域探讨国有经济战略退出与发展民营经济并举的改革思路, 将“国有经济的战略退出”和“民营经济发展”相嫁接。

**关键词:**“十六大”; 竞争性领域; 国有经济; 民营经济; 区域经济; MBO

**中图分类号:** F270 **文献标识码:** A

自 1997 年党的十五大以来, 关于我国经济结构战略调整的学术研究不断深化。十五大提出的“国有经济有进有退、有所为有所不为”和“积极发展民营经济”的战略方针已被学术界广泛接受。“十六大”又提出“两个毫不动摇”, 即“毫不动摇地巩固和发展公有制经济”和“毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展”。怎样将“两个毫不动摇”结合起来呢?

国有经济应该进入并加强的领域主要是提供公共物品和保障国家安全的经济领域, 而在竞争性领域, 尤其是对于绝大多数中小企业来说, 则应该逐步退出, 这有助于提高国有经济整体实力, 就是坚持了第一个“毫不动摇”。在国有经济从竞争性领域逐步退出的过程中, 应该从提升整体国民经济的高度, 促进民营经济的发展, 这就是坚持了第二个“毫不动摇”。本文试图在国有经济应该退出的领域探讨国有经济战略退出与发展民营经济并举的改革思路, 将“国有经济的战略退出”和“民营经济发展”相嫁接。

## 一、竞争性领域国有经济战略调整的背景

民营经济的快速发展、经济全球化以及我国正式加入 WTO, 使我国在特有经济结构的国有经济战略调整的背景发生了深刻变化, 从而为竞争性领域国有经济战略退出带来了更加广阔的天地。

首先, 民营经济的发展改变了我国经济的所有制结构, 民营经济已经成为社会主义经济的最具活力的重要组成部分。民营经济作为一种天然适应市场经济的制度安排, 它与国有经济有着许多不同特征, 如, 产权明晰下的经营自主性和极强的自我约束性; 在市场竞争机制下的追求自身利益最大化与社会资源优化配置的统一性; 长期自我发展冲动与不断提高经营管理水平要求的迫切性; 积极要求打破地域限制、拓展经营空间、与世界经济接轨的主动性等。正是因为如此, 我国民营经济在仅仅二十多年的时间里获得超常规的发展。根据对国内近千家成长型非上市民营企业的调研, 前 100 名的平均营业收入总额成为速度达 210.54%, 其中成长速度最高的接近 2000%。<sup>1</sup>目前我国民营经济总量 (GDP) 已占到国民经济总量的 40%。

其次, 加入 WTO 把我国经济更加紧密地同世界经济结为一体。这就要求我们以更加开放

的思维来审视和判断国有经济的战略整合。目前，世界经济正面临一场新的战略大调整，产业升级、战略联盟、兼并重组浪潮愈演愈烈，国际化、全球化、区域集团化的趋势不可逆转。任何企图游离于世界市场之外的锁国政策，都会给经济发展带来重大损失。特别是中国经济二十多年的持续高增长，引起世界各国的高度重视和警觉，发达国家的制造业大举向中国转移，其资本正像潮水般涌向中国。这不仅为国有经济从竞争性领域的战略退出提供了更多的渠道，也为民营经济的发展提供了前所未有的机遇。

第三，我国仍然处于计划经济向市场经济转轨的过渡时期，国有经济战线过长，运营效率不高、整体效益太差并没有彻底改变。从制度层面上考察中国的国有企业比其他的现代企业更为严峻地存在着委托——代理问题，而且解决的难度相当大。具体包括三个方面：信息不对称、激励不相容、责任不对等。如果不在制度上进行彻底改革，已经取得的改革成果就会被断送。其根本原因在于“所有者缺位”。在竞争性经济领域中实行民营化是解决这一问题的根本出路。

第四，我国民营经济发展地区之间不平衡。我国的东南沿海地区，由于地缘、人文、国家政策以及历史上的原因，民营经济起步较早，发展较快，有力推动了地方经济的快速发展。东部省区民营经济的比重，一般都达了 70-80%，甚至 90%，而西部省区一般只有 20-30%，最多 30-40%（杨启先，2000）。目前，民营经济发展较好的地区有浙江、广东、江苏等沿海省份。而东北地区由于种种原因，在原来经济基础比较好的情况下，民营经济的发展却十分缓慢。

## 二、竞争性领域经济结构战略调整的建议

第一，在我国 196 个部门中，除了涉及国家安全的军工、造币和公共投资领域、自然垄断产业以及具有战略地位的高新技术产业等四、五个产业外，其他竞争性产业国有经济都应该逐步撤出。即使是该领域中国民经济的支柱产业中的特大型骨干企业也不应该搞国家独资，应该在保持控股地位的前提下，引进民营经济和外资成分，并且应该允许民营资本对某些大型企业实施控股收购。这既有利于国有经济的股份制改造，又能推动民营经济的发展。

第二，关于退出渠道，应该进一步解放思想，推广广东顺德县八十年代后期“靓女先嫁”的经验，利用近年民营经济发展壮大、外资大举进入中国的契机，稳步推进向非国有投资主体出售国有中小企业产权和转让国有大型企业部分股权的改革，不求所有但求所在。

近期，上市公司的国有股权转让异常活跃，多起转让案例显示，一些实力雄厚的民营企业正在加紧入主上市公司。自 8 月 15 日国有股减持叫停后首家国转非案例沈阳北泰受让方向光电获财政部批准，短短一个月时间内，财政部又连续批复健特生物、ST 鑫光等 6 家上市公司国有股转让给非国有企业。而有关报道称，2000 年 8 月至今，已有 70 多家上市公司签订了 100 多份股权转让协议，其中公开披露受让方为非国有单位的就有 40 余家，除已获批的几家外，目前都在等待财政部审批。<sup>2</sup>

从国转非的案例来看，受让方以民营高科技企业和投资公司为多，而这些民企买壳介入后，往往通过对原有公司不良资产的剥离，注入优质资产等方式，促使公司重组、转型，例如有些失去成长性的传统企业纳入民营资本后主业方向转移至医药、IT、零售、能源、环保等产业。这不仅有利于上市公司进一步完善法人治理结构，也有利于促进社会资源的优化配置和我国产业结构的升级，也为盘活国有资产开辟了新思路。更多民营企业入主上市公司，将为国内证券市场注入新的活力。一方面，采取协议转让的方式把国有股权转让给民营企业，既可使原来过分集中的持股结构得以分散化，又将促进上市公司治理结构的完善，从而提升上市公司业绩。另一方面，在当前产业结构大调整的背景下，民营企业入主上市公司可以通过对原由公司不良资产的剥离，使公司在转型后业绩出现大幅增长。

第三，除了向民营资本和外资出售竞争性国有企业外，还应大力推动高层管理者收购所

在的企业，即 MBO 方式。“管理者收购”或“经理层收购”，从实质上来说，就是公司的管理者或经理层运用杠杆收购的方式，利用借贷所融资本购买本公司的股份，从而改变本公司所有者结构、控制权结构和资产结构，使企业的原来的经营者变成了企业的所有者的一种收购行为，目的是谋求企业的下一步发展。其实质也是国有经济的民营化。广东、上海近年来的经验已经证明，MBO 方式极有可能成为我国竞争性国有企业所有制改革的主流方式。

第四，加大分配制度改革的力度，探索适合国有大企业特点的企业经营者激励方式和股票期权分配制度。在对国有企业经营者监督、约束机制逐步完善的基础上，通过试点逐步形成包括年薪制、持有股权、股票期权、补充商业保险等多种形式的国有企业经营者激励制度。实践证明，股票分配计划和股票期权分配制度是一种对国有企业经营者和职工较为有效的长期激励制度，也是一种国有经济向民营经济逐渐过渡的明智之举。近日，国家八大机关下发的《关于国有大中型企业主辅分离辅业改制分流安置富余人员的实施办法》实际上就是通过将一部分国有资产量化到职工个人，从而将一部分国有经济（文件中特指非主业资产、闲置资产和关闭破产企业的有效资产，简称“三类资产”）转化为民营经济。

### 三、竞争性领域经济结构战略调整与培育民营经济

以上竞争性领域国有经济战略调整的建议，不仅可从产权经济学或新制度经济学的理论框架出发进行规范分析得出，也可以从我国改革开放的实践出发通过实证分析得到。

实证分析包括两种类型：一种利用反映历史趋势的时间序列，进行回归分析；二是利用同一时点的横断面资料进行横向比较分析。考虑我国向民营资本和外资出售国有企业、推行高层管理者收购及股票期权分配的历史较为短暂，相关时间序列的样本过于缺少，不宜进行回归分析。但是，我国东、中、西部地区经济间发展的不平衡，为我们把浙江、广东、江苏、山东、辽宁（由于北京和上海的情况太特殊，对其他地区的借鉴意义不大，我们暂时不做考察。）至内地落后地区作为同一地区的不同发展阶段，进行横断面分析，提供了绝好的素材。通过这样的分析可以发现，国有经济从竞争性领域退出及民营经济发展的程度，与地区经济发展的水平呈现出正相关的关系。也就是说，国有经济从竞争性领域退出的程度越高，民营经济越壮大就越有利于地区经济发展。

目前，浙江地区民营经济的发展处于全国前列，在各种因素中一个重要的原因是当地原来的国有经济存量就不多，民营经济的发展存在巨大空间。浙江的民营经济以劳动力密集产品为主，经过早期一家一户的手工作坊的资本原始积累，进而发展成遍布全国的营销网络，乃至成为世界上某些单品种商品的主要生产基地（唐仁健、陈良彪，2000）。浙江民营经济依靠自身的比较优势不断发展升级，呈现良好的发展态势（宋学宝，2001）。

广东经济在起步阶段也是国有经济存量不多，而且有邻近港、澳地区的地缘优势，加上国家改革开放初期的优惠政策，许多改革方案率先实施，因此，经济发展一直走在全国前列。但是，广东经济发展主要依靠外资，而且主要是港资，其自身的本地民营经济也主要是为港资服务，目前也面临“二次创业”的问题（许卓云，1997；梁彤纓、黄建欢，2000）。从本质上说也就是发展、升级本地的民营经济。

江苏地区的民营经济目前也发展得比较好。江苏，主要是苏南地区的民营经济在早期并非真正意义上的民营经济，而是乡镇企业，其所有制性质为集体所有制，乡镇政府拥有大部分所有权，其发展主要依靠社区精英（韩云，2001）。但随着规模不断壮大，产权不清的矛盾也日渐突出，乃至“异军突起”的乡镇企业发展受阻，甚至亏损倒闭。经过产权改革的阵痛之后，政府退出，转变成民营企业的乡镇企业又焕发了生机（沈立人，1998；马奇凡，2002）。

东北地区是老工业基地，在计划经济体制下曾有过辉煌的历史。也正是背上了这些沉重的包袱，在改革开放的大潮中放慢了脚步，民营经济发展缓慢。这些国有企业的存在之所以

称之为包袱，是因为它们不但低效率使用资本、劳力、人才等多种生产要素，而且为了避免出现严重的社会问题，地方政府还要设法维持其生存，采取各种措施，如：暗示或明示银行为其贷款，政府采购，地方保护，行业管制等。这一切都挤占了民营经济生存、发展的空间和资源。另外，从目前全国民营经济发展的势头及中央精神来看，等待民营经济自发出现、发展的道路是漫长而曲折的，这将拉大我们与发达地区的差距。因此，改革现有的国有企业与发展民营经济必须同时进行，国有经济从竞争性领域退出，将国有企业转变为民营企业，主动培育民营经济是我们的必由之路。

#### 四、竞争性领域内的国有企业转变为民营企业的模式探索

国有企业转变成民营企业的模式有很多种，大都推动了民营企业的迅速发展。以高层管理者收购为例，广东 2000 年开始在国有企业中实行了大面积的管理者收购，极大地促进了其经济的发展。

80 年代，MBO 作为一种便利的所有权转换形式和可行的融资形式在英国逐渐大行其道，还成为英国对公营部门私有化的最常见的方式。1987 年 11 月股票市场的崩溃对 MBO 的热潮也没有任何影响。相反，许多上市公司经过 MBO 后转为非上市公司，使资本市场更加活跃。1987 年，美国全年 MBO 交易总值为 380 亿美元，而在 1988 年的前 9 个月内，美国 MBO 和杠杆收购的交易总值就达到了 390 亿美元。美联储 1989 年的统计调查表明，杠杆收购的融资额已经占了大型银行所有商业贷款 9.0% 的份额。

在中国由于改革发展的不平衡，管理者收购还存在很多问题。东方高圣投资顾问公司的一份研究报告指出，目前 MBO 在中国发展棉铃的突出问题起码有以下数条：（1）巨大的政策风险，产权改革思想上还不够解放；（2）在先由的法律框架体系上，缺乏 MBO 推行的制度保证；（3）金融体制改革滞后、金融机构发育不良使得金融融资难度大以及缺乏专业水准很高的中介服务机构等；（4）高素质企业家阶层不成熟，不仅是管理才能不够高，还包括资金力量的薄弱。在这种情况下，MBO 最大的风险是内部人交易。内部人交易就是由于管理者为了获得最大利益而利用自己获得的信息，利用对自己企业架构的控制权，利用自己选择中介机构职务的方便及在董事会上的话语权，做出一个对自己有利的企业定价。然后将企业在缺乏社会监督，缺乏竞争机制的情况下，不适合的把资产转移到自己的手下。为了避免这类问题的发生，就必须增加 MBO 的公开透明度，向社会公布购买方式和购买价格，并允许别人竞标。要杜绝打着 MBO 的牌子搞“分、卖、赏”的内部人的行为。

尽管如此，MBO 确实在我国经济结构调整与国有和集体企业的公司治理结构的制度创新发生了一次耀眼的碰撞，使它可以在中国以它独特的方式向前发展，使“大股东的地位得到应有的回归”。MBO 对根到底实际上也是所有制改革和完善公司治理的问题。加盟 WTO 要求中国的公司治理结构一定要符合国际标准。管理者持有股权是趋近于国际化、全球化的重大举措。过去搞股份制主要是通过外部来调控，从外部使得产权多元化。MBO 是从内部保证管理等知识型生产要素物有所值，得到他该得的产权地位。WTO 对我们的压力是人才的争夺。因为未来社会的人才才是最大的资本，现在外国企业给更多的工资或者更高的待遇，特别是股权来吸收人才。如果中国的企业没有相应的手段留住人才，这是很大的损失。我们谈到国有资产不能流失，而国有资产中很大一部分是管理者，不实行 MBO 使人才离开，这也是国有资产流失。

通过 MBO 来保证我们的企业资产增值，意义重大。从四通看，MBO 是一次很不彻底的“产权归位”；从美的看，MBO 是“一个政府逐渐退出、管理逐渐凸现的过程”；从深方大看，是“小老板”（管理层）享受到“老板”权益的变革。MBO 在中国的发展的确极具“中国特色”，MBO 作为降低代理成本的有效工具变得次要，而明晰产权和制度变迁才是关键所在。可以预见，在我国竞争性国有经济领域国有企业的 MBO 风暴也必将到来。

国有企业改革从政企分开、到承包制、股份制，其改革的思路一直是所有权和经营权分离，但是作为所有者的监督职能只在事后发生作用，从而造成委托成本比代理成本对社会财富产生更大的危害。解决办法最终也是在某种程度上将所有者与经营者的身份合为一体。但此时的两权重合已经有了本质的变化。从长远和更大范围看，在国有企业中建立合理的激励机制，在期权激励仍然面临很多问题的时候，MBO也许是一剂最好的良药。当然，各地区的具体情况各有不同，应该根据不同情况，设计适合自身的改革模式。

## 五、转变政府职能，营造民营经济发展的制度环境

我国“十五”产业结构调整规划纲要曾明确提出：“取消一切限制企业和社会投资的不合理规定，在市场准入、土地使用权、信贷、税收、发行股票和债券融资、进出口等方面，对不同所有制企业实行同等待遇”。随着WTO的保护期限的临近，对内开放的步伐也不断加快，国家计委发布的《关于促进和引导民间投资的若干意见》中又进一步规定，新的《外商投资产业指导目录》适用于国内的民间投资主体，即凡是鼓励和允许外商进入的领域，均鼓励和允许民间投资进入；在实行投资优惠政策的投资领域，其优惠政策对民间投资同样适用。但现实与这些政策显然还有着一段不小的差距。虽然非公有制经济发展的体制环境在近年来逐步完善，民营经济发展的政策环境也有了很大的改善，但民营企业在采煤、石油勘探和石化产品、银行业和保险业、邮政、传媒、医疗药品等领域仍然难以介入。影响民营经济发展的体制性障碍仍然存在。这主要体现在法律制度、市场竞争体制、金融服务体制和社会化服务体制等四个方面。<sup>3</sup>

法律制度的不完善主要表现在：（1）在现有的法律框架内，公有产权和非公有产权的实际地位不完全平等；（2）保护个人产权的法律规定不够明确，给民营企业财产权利的保护水平比较低，部分企业的产权归属不清，存在着戴“红帽子”的现象；（3）市场主体法律框架基本形成以后，对各个市场主体的保护尤其是私人财产的保护还只能依靠《民法通则》，民营经济的发展期待《民法典》的通过和实施。

市场竞争体制不够完善表现在：（1）政府的经济职能有些还是依靠直接调控，导致部分产业中存在着行政性垄断，由此抬高了市场准入的门槛，限制了公平竞争，成为民营经济在重要基础产业和第三产业，特别是在服务业中发展缓慢的一个原因；（2）以间接调控为主的市场监管体系还不完善，监管水平还比较低；（3）在中央政府确定扩大民营经济的市场准入范围以后，在个别具体政策或一些地方的办事程序中还存在着歧视性因素；（4）在税费、要素使用及其价格方面还存在着一些体制性的歧视现象。

金融服务体制不够完善表现为：（1）国有银行与国有企业之间仍然存在着一些“刚性依赖”的体制关系，而国有银行与非公有制经济体制不兼容，造成民营经济融资困难（樊纲，1999）；（2）民营经济多数是中小企业，中小企业融资难是世界性难题，而这一难题主要还是依靠政府扶持来解决，而我国在这方面做的还不够；（3）民营企业在发行企业债券和股权融资方面的渠道比较狭小；（4）现有的金融体系和金融机构创新能力差，不能开发适合民营经济的金融产品。

社会化服务体制不够完善表现在：（1）政府对民营经济提供公共服务的方式仍然带有“各部门分兵把守，齐抓共管”的特点，造成政出多门，职责交叉，缺乏一个有效的政策协调机构和机制；（2）各类市场中介组织发育程度不高，存在着服务不规范的现象；（3）社会保障体系对民营经济的覆盖面还比较窄；（4）在部分地区，户籍、人事、劳动等方面的政策还存在歧视。

以上制度性的障碍，有些可以通过股有经济从完全竞争领域战略退出而实现，而更多的是需要政府树立服务意识，不仅为国有企业服务，也要为民营企业服务，营造民营经济发展

的制度环境，才能促进民营经济的发展。

### 参考文献

- [1] 江泽民. 高举邓小平理论伟大旗帜把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪 [M]. 北京: 人民出版社, 1997.
- [2] 江泽民. 全面建设小康社会, 开创中国特色社会主义事业新局面 [N]. 人民网, 2002-11-17.
- [3] 韩云. 论初期阶段苏州民营经济的发展 [J]. 苏州铁道师范学院学报 (社会科学版), 2001, (3).
- [4] 杨启先. 认真搞好民营经济发展促进经济持续快速增长 [J]. 经济纵横, 2000, (10).
- [5] 唐仁健, 陈良彪. “温州模式”再审视——浙东南农村经济发展调查 [J]. 改革, 2000, (4).
- [6] 宋学宝. “苏南模式”和“温州模式”的比较研究 [J]. 改革, 2001, (3).
- [7] 许卓云. 广东经济结构需要实施战略性调 [J]. 南方经济, 1997, (2).
- [8] 梁彤纓, 黄建欢. 外商直接投资对广东经济影响研究 [J]. 南方经济, 2000, (2).
- [9] 沈立人. 苏南模式改革中的所有制结构优化 [J]. 江苏社会科学, 1998, (4).
- [10] 马奇凡. 论苏南乡镇企业的嬗变与发展 [J]. 江南大学学报 (人文社会科学版), 2002, (2).
- [11] 发文机关: 国家经贸委、财政部、劳动保障部、国土资源部、人民银行、税务总局、工商总局、全国总工会. 关于国有大中型企业主辅分离辅业改制分流安置富余人员的实施办法 [N]. 经济参考报, 2002-11-26.
- [12] 樊纲. 克服信贷萎缩与银行体系改革 [J]. 经济研究, 1999, (1).

## The exit of the state-owned economy and the development of the private economy

Ji Yu-shan<sup>1</sup>, Li Bing<sup>2</sup>

(1.Center for China Public Sector Economy Research, Jilin University, Changchun 130012, China;  
2.Economic School of Jilin University, Changchun 130012, China)

**Abstract:** The report of the 16th CPC National Congress said, “It is necessary to consolidate and develop unswervingly the public sector of the economy while firmly encouraging, supporting and guiding the development of non-public sectors.” And “the country must stimulate the development of the non-public sectors while keeping the public sector as the dominant player, incorporating both into the process of the socialist modernization drive instead of setting them against each other.” This article will discuss the exit of the public sector of the economy and the development of non-public sector of the economy in the competitive fields, and discuss the problem of combining these two strategies.

**Key words:** the 16th CPC National Congress; competitive fields; public sector of the economy; non-public sector of the economy; regional economy; MBO.

**收稿日期:** 2003-08-10;

**作者简介:** 纪玉山 (1948-), 男, 吉林长春人, 吉林大学中国国有经济研究中心教授, 博士生导师

---

<sup>1</sup>资料来源:非上市民营企业收入总额3年最快发展近20倍,<http://business.sohu.com/2002-10-18>.

<sup>2</sup>资料来源:民企频频接盘股有股权,<http://business.sohu.com/2002-9-20>.

<sup>3</sup>参阅:成思危.四大体制性障碍瓶颈制约民企发展,<http://business.sohu.com/2002-9-2>.