

关于工业领域国有经济布局调整若干问题的思考（下）

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： F24 **文献标识码：** A

（原文较长，论文的下半部分接上期刊出）

三、国有资本“进入”和“退出”的领域

（一）对国有资本“进”、“退”领域的不同看法对于国有资本应该进入哪些领域进、从哪些领域退出，目前仍存在一些不同认识。

第一种看法是，国有资本应该从经营困难的劣势企业中退出。这部分同志主张，效益差的、实在经营不下去的劣势企业可以卖掉，而效益好的都应当继续保留。显然，在这种思想支配下，国有经济有进有退的战略是难以有效实现的。这是因为，国有资本从劣势企业、缺乏生存能力企业中的退出，是一种被动的退出，是国有经济以企业形态的退出。在此过程中，国家不仅很难收回资金，大多还要支付大量的改革成本，况且当前效益好的企业，从长远看未必有核心竞争力。国有资本仅仅从劣势企业中退出，国有经济战线过长、分布过宽的问题还是不能得到根本解决。

第二种看法是，国有资本应该全部退出竞争性领域。就市场经济的一般规律看，国有企业没有必要进入一般性竞争领域，国有资本在竞争性领域只能是“与民争利”，这与国有经济的基本功能是不相符的。应该看到，我国长期实行的计划经济，国有资本的存量十分庞大，如果国有资本全部退出高回报的竞争性领域，一方面，大量的国有投资公司、控股公司、资产经营公司以及经授权的大型集团公司就不能以追求利润最大化为目标，国有资本就很难实现资产保值和增值的目标，同时也不可能解决国有资本效率低下的问题；另一方面，资本市场也缺乏应有的承受能力。所以，目前国有资本还不能完全退出竞争性行业。

第三种看法是，国有资本应该按照效益原则决定“进入”和“退出”。这种看法似乎很有道理，实际也是有失偏颇的。这是因为，国有经济布局调整既要遵循市场经济规律，也要体现政府意志，仅仅将其视为市场行为的话，布局调整只能是一种被动的行为，而不是一种主动的、积极的行动。如果是这样的话，就无法按照国有经济的功能定位将国有资本集中到应该进入的领域，发挥国有资本的引导、带动作用。只是被动、消极的进行布局调整，不仅会贻误时机，矛盾的累积还将危及社会稳定和国家经济安全。

第四种看法是，国有资本必须在涉及国家安全、自然垄断以及提供重要公共产品和服务的领域保持绝对控制地位。随着经济全球化和科学技术的迅猛发展，竞争性领域与非竞争性领域的界限越来越模糊。例如，电信行业过去是自然垄断行业和关系国计民生的行业，随着电信技术的发展，特别是光纤、通信卫星、互联网的广泛运用以及国际化竞争的加剧，电信业的竞争属性逐步增强。从发达国家实践来看，只要国家对国民经济有足够的控制力，私人资本已基本没有禁区，即便在长期由国有经济控制的军事、印钞、邮政等领域，产权多元化的改革都取得了成功。在我国，道路、桥梁等公共产品收费使用的情况也越来越普遍，随着 BOT 等方式的出现，政府只要加强监管，就可以通过非国有投资来提供公共产品，此时国有经济的直接控制力逐步让渡给国家对经济的控制力。

第五种看法是，国有资本完全按照行业属性来确定进退领域。如国家统计局一份研究课题称，国有工业应该继续垄断或以垄断为主的行业 15 个；国有资本无须垄断经营、但应保持一定竞争力的行业 35 个；其余 146 个行业的国有资本可以全部退出。按行业来确定进退领域，优点是十分直观，但缺陷也较为明显。国有资本是对整个行业进行控制，还是对于行业内的骨干企业进行控制的问题，也是值得研究的。

由于社会各界尤其是各级政府对于国有经济布局调整的认识不一致，加上国有经济布局结构不同，各地国有经济布局调整的进展极不平衡。从各个层次的实践来看，由于对国有经济进退领域缺乏明确的界定，已经影响到国有经济布局调整和国有企业战略性改组的进程。进退领域的确定涉及一个基本问题，即国有资本为什么要存在，国有资本到底与其他资本在国民经济中发挥的作用有何不同。根据国有经济的功能定位，对国有经济进入和退出的领域可以作进一步界定。

（二）关于国有经济“进入”和“退出”的领域

1、国有资本应当进入的领域

在本应由国有经济发生作用的领域，国有经济进入不足，必然阻碍国家竞争力和宏观调控能力的增强。按照国有经济的功能定位，国有资本应当进入的领域是：一是进入到关系国家安全的关键领域；二是进入到大规模的科研开发和技术创新，促进主导产业和先导产业等关键性领域的发展，加强对非国有经济的辐射和吸引，能够带动和促进整个国民经济技术进步的领域；三是进入到基础设施和基础产业以及为整个社会服务的公共事业中的关键领域；四是通过对欠发达地区的投资开发，能够协调地区、行业平衡发展的领域。当然，国有经济应该进入的领域是会随着经济和社会发展以及国家宏观目标的变化而变化，而且，在不同层级的政府，进入的领域应有所差异。

国有资本进入和运营应遵循以下基本原则：一是国有资本原则上不是直接办厂，国家在项目资本金、基础研究、应用研究方面给予重点支持，并以此吸引社会公众投资；二是取消一切限制企业和社会投资的不合理规定，凡是民间资本能够承担而且运营更为有利的领域，国有资本一般不进入；三是必须健全监督机制，克服“所有者缺位”和“内部人控制”带来的负面影响；四是国有资本进入的领域，一旦项目具有市场竞争能力，国有资本应择机逐步退出。

2、国有资本的退出。

（1）国有资本形式的退出

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地位，将其所

拥有的股份全部或部分地转让给其他投资者，将国有企业改制为混合企业或非国有企业。在国有经济布局的战略性调整中，“进”和“退”的都是国有资本，而不是实物资产，“有进有退”是价值形态的集中和退出。可以说，“国有资产资本化”是国有经济战略性改组的中心环节。

军事工业 在国家经济控制力还不强大的情况下，对于国防军事工业的核心领域，国有资本必须保持绝对的控制地位。对必须保留的国有独资军工企业，要精干主体，分离辅助，加大重组力度，转换机制，提高效率。其他军工企业向军民品兼营的方向发展，逐步改组为国有控股或参股企业。重大军事装备、航空航天、船舶等领域已经组建了若干集团（公司），为提高国有资本运营效率创造了条件。对于其中的军民两用领域，如支线飞机、大型船舶等，通过与外国大公司合资、合作，加速技术进步，国有资本可以控股和参股，使国家有限资源更加集中在具有战略意义的关键部分。

资源型工业 主要是煤炭、油气、金属矿、非金属矿等资源型产业。目前，除了少数上市公司和合资企业外，我国资源型产业中的骨干企业都是典型的“国有国营”。从产业特性看，对战略性资源的控制可以通过国有企业来实现，宏观经济目标的实现一般也特别倚重国有企业。但“国有国营”的弊端也是显而易见的，如机制不活、效率不高、国有资本进入不足影响资源的开发进程等。在保证实现国家宏观调控目标以及不损害国家经济控制力的前提下，除部分具有重要战略意义的矿产必须保持“国有国营”之外，可以引入非国有资本参与竞争，具备条件的企业要加快股份制改造步伐。国有资本进入不足的领域，如西部以及海域的油气开发，要加快引入国外风险资本，逐步开放矿业权市场。目前，不少稀有矿种过度开采，实际并不完全是非国有企业进入导致的，主要原因是缺乏有效的宏观调控。因此，提高法制化管理水平是推进资源型产业国有资本布局调整的一个重要前提。

原材料工业 除了关系国家安全的特殊材料领域，在产品整体已经满足市场需要而且技术已经相对成熟的条件下，原材料行业也已进入到一般性竞争产业的范畴。目前，国有资本在钢铁、有色、石化等行业中占控制地位，这些行业中的大中型企业基本是在计划经济体制下建成的，国有资产存量、社会包袱重。如果不剥离计划经济体制下形成的各种负担，这部分企业就无法吸引非国有资本投资。对于这一领域，应实行“先搞好，再出售”，当务之急是帮助企业在实行主辅分离、实施减员增效、减轻债务负担等方面采取有力措施，增强主业的竞争力，以此吸引社会投资。现阶段，国有资本在这一领域主要通过控股或参股形式存在，保留控股地位的国有企业数量不宜过多。

加工工业 一般而言，加工工业基本上都是竞争性产业，企业基本以营利为目标，产业进入壁垒低，企业间的激烈竞争一般也不会对经济和社会生活产生很大冲击。一般性竞争产业包括大多数物质生产部门，通常是一国产业经济中最活跃、最具经济效率和创造物质财富的部门。各市场经济国家的经济发展史表明，从总体上看，在一般性竞争产业中，非国有企业比国有企业更具有市场竞争优势。由于历史原因，我国国有企业在加工工业中占有较高比重，这正是国有资本分布不合理的主要表现之一。我国大中型国有企业从一般性竞争产业的完全退出需要一个很长的过程，而且，在那些至今仍然主要由国有企业代表着该产业的国际竞争力的领域（我国一些竞争性产业中的排头兵仍然是国有企业），国有企业的退出时机和退出方式还要考虑到对民族产业国际竞争力的影响。加工工业国有经济布局调整中有以下几个问题需要研究。

首先，在加工工业中国有资本的股比限制是否需要保持。国有股权比例还没有放开的领域，主要包括：小轿车整车制造、农用车整车制造；大型发电设备等成套设备；印刷业、

烟草、制盐等。在汽车产业全球化加快的背景下，在一个国家内，已经越来越难以建立起完整的、有竞争力的制造、科研和营销体系，保留国家股权的限制也缺乏实际意义，应有步骤地放开上述领域的股权限制。

其次，大量一般性竞争领域的国有资产经营公司、控股公司、集团（公司）面临着如何建立有效制衡的法人治理结构的问题。这些公司基本是行政翻牌的国有独资公司，在越来越激烈的市场竞争中，要求国有独资公司全部实现资产保值增值目标，是不现实的。国有独资公司自身的改革也应提到议事议程，产权多元化也必须加快步伐。

第三，对于优势企业和骨干企业，继续探索国有股减持。国有股减持既包括非上市公司降低国有股的比重，也包括上市公司减少国有股权。据统计，在已改造为国有控股的有限责任公司中，国有股占资产总额的 65%；在已上市的股份公司中，国有股为第一大股东的占 63%。国有股减持是解决国有经济战线过长、范围过宽，推进国有经济战略性重组、实现国有资本可流动的重要步骤，也是国有控股企业真正建立起股权多元化、形成有效的法人治理结构的客观要求。

公用事业 公用事业的共同特点是全程全网，依托于传输网络完成服务内容。在现代市场经济条件下，通过“政府主导、企业参与、市场化运作”运作模式，政府转让特许经营权，引进民间资金的方式，这一领域的产业特性已经发生较大变化。

公用事业引入竞争机制，一是在项目建设前的阶段，政府可以对项目的建设、运营进行招标，选择成本低、产品和服务质量有保证的投标者实施该项目，政府与投标企业以契约形式确定双方的权利、义务和运营条件。二是在项目的运营阶段，明确规定市场准入标准，在非网路运营环节引入竞争机制，构建合理的供给企业竞争结构，提高竞争效率。我国电力体制改革的总体思路是厂网分开，竞价上网，改革的核心是将电网与电源企业分开，电网仍由国家垄断经营，但发电和终端销售领域引入竞争，上网电价主要由市场竞价形成。目前上海浦东水厂、青岛水厂、西安水厂外资占有 50% 股份，实际上，国有资本甚至可以不采取控股形式。如果政府对传输网路有足够的管制能力，同样可以对网络运营商实行产权多元化改革。

（2）国有企业形式的退出

企业形式退出，是指对一些产品没有市场、长期亏损、扭亏无望的国有企业和资源枯竭的矿山实行破产、关闭。近几年国家加大了核销银行呆坏帐准备金的力度，由于国有企业的兼并、破产和关闭。1997 年以来，国家共安排核销银行呆坏帐准备金 1409 亿元，对 2075 个项目实施了政策性破产，使一大批长期亏损、资不抵债、扭亏无望的企业和资源枯竭的矿山退出了市场。今后一段时期内，以企业形式退出的任务还很重。

资不抵债企业实施破产 据初步调查，还有 2800 多户资不抵债的国有企业需要破产，需要核销呆坏帐准备金 2900 亿元。加入 WTO 后，一批缺乏竞争力的企业还会破产。除了呆坏帐准备金，还需要大量安置下岗职工的资金。这部分企业退出，国家必须支付相应的改革成本。

关闭资源枯竭的矿山 由于矿产资源不可再生，一批矿山经过长期开采，资源逐渐萎缩和枯竭，企业生产大幅度下降，有的长期停产，亏损严重，矿区职工生活困难。“十五”期间，拟关闭的煤矿 250 多个，能力 1.2 亿吨/年，涉及煤矿职工 120 万人。加上其他矿山，估计“十五”期间关闭破产将涉及职工近 200 万人。核销这部分矿山的债务，安置下岗职工

工是国家必须支付的改革成本。对于产品质量低劣、浪费资源、污染环境和不具备安全生产条件的小厂小矿，根据国家发布的产品、工艺及装备的淘汰目录，依法予以关闭。

随着市场经济体制的不断完善，特别是随着国家驾驭经济能力的提高，国有经济的进退领域是动态变化的。

四、国有经济布局调整必须要解决好的重大问题

推进国有经济布局调整需要一定的外部环境和条件。我们在调研中发现，沿海发达地区的国有经济布局进展较快，东北、西北、西南等省市进展相对缓慢，主要原因是各地经济发展水平、改革的外部环境和条件不同。宁波市国有经济布局进展较快，一是国有企业以中小型为主，国有经济比重不高（1997年以前国有经济比重在20%左右）。二是企业净资产规模不大，经营者群体以及非国有资本有承接的意愿和能力。三是社会保障体系健全，政府有足够财力支付必须承担的改革成本，就业机会相对充足。四是改革、改制有良好的氛围，社会和职工承受能力较强，支持政府深化企业改革。五是国有资产经营和监管体制较为完善。其中，构建国有资产管理体制和建立健全企业退出通道，对于顺利推进国有经济布局调整是十分关键的。

（一）加快构建国有资产管理、运营和监管体系

1、国有资产管理体制改革的初步探索

国有资产出资人不到位是阻碍国有企业改革进一步深化的根本性问题，一笔资产运作不好，受损失的不是经营者，而是所有者。如果没有所有者象关心自己的资产那样认真、负责地管理、经营好国有资产，现代企业制度不可能规范运作。传统体制下国有资产所有者代表机构的职能分别由不同的行政机构行使，管人、管事、管资产、管监督的机构分兵把口，没有一个统一的、人格化的国有资产出资人代表，国有资产经营责任制很难真正建立和落实。随着国有企业改革的探索和政企分开的深入，政府管理社会的机构与政府代理国有资产所有权机构的分离、政府履行社会经济管理职能与政府代理所有者职能的分离已是大势所趋。从1987年成立全国第一个专门从事国有资产管理的机构以来，中央和各地区都进行了积极的探索，目前，国有资产管理和运营模式主要有以下几种。

模式一、成立国有资产管理委员会，形成国有资产管理委员会——授权经营公司——企业的管理框架。

通过设立国有资产管理委员会（以下简称国资委）进行重大事项管理，日常管理由隶属于国资委的国有资产管理办公室负责，原行业主管部门撤销、分解或改建为授权经营的控股公司，由其对原国有企业行使出资人的权利，原行业主管部门负责的行业管理任务转给政府有关部门。上海、深圳是这一模式的典型代表。很多地区大都参照了这一模式构建了国有资产的管理和运营体系，初步解决了出资人缺位问题，减少政府部门对企业的直接干预，一定程度上使国有资产管理与国有资产运营得以分离，从而进一步明确经营责任。从股东的三大权利看，通过授权明确了收益权、部分重大事项决策权、人事权，与没有建立这套体系的传统体制比发生了很大的变化。

模式二、直接授权经营模式。

政府不专门设立国有资产管理部门，而是授权大的集团公司经营国有资产。即由政府与集团公司签定授权经营责任书，明确资产经营责任。广东、浙江、大连等省市正在探索

这种模式。中央企业中有 21 户进行了授权经营的试点，由被授权企业代表国家行使出资人权利。这种模式比较简单，由企业工委或组织部门任命企业领导人，以政府与企业签定合同的方式保证国有资产的保值增值。但缺点也十分明显，资产的管理、运营合二为一，缺乏必要的约束。

模式三、国有资产决策会议——国有资产经营公司——国有企业的管理构架。

吉林省目前采用这一模式。国有资产决策会议只是一个议事机构，由分管副省长担任某一行业国有资产决策会议主席，决策会议由有关部门领导和专家组成，一般由 11 人组成。决策会议行使出资人职能，对经营公司的重大事项通过表决来决定，决策会议成员一人一票，以会议形式决策。决策会议下设办公室，主要了解各经营公司的情况，为决策会议决策提供服务。吉林省共建立了 11 个决策会议，对应着 11 个行业性资产经营公司。

上面只列举了三种模式，实际上各地在探索国有资产管理 and 运营方面还有一些其他做法，这三种模式在一定层次上也有相互交叉的情况。通过近年来的实践，可以得出这样一个基本的结论：通过设计一定的框架，在一套政策、法规和企业规章制度的保障下，建立政企分开、政资分开的国有资产授权经营体系，运作效率明显高于传统体制是可能的。但是也应该看到，各地在国有资产管理体制建设的进展还不平衡，建立适应社会主义市场经济要求的国有资产管理、运营和监管体制还任重道远。

就现有模式的运行效果来看，虽然国有资产出资人制度的总体轮廓已经显现出来，但由于配套改革没有跟进、操作还不规范，国有资产出资人各项权责并未得到完全落实。主要表现在：一是在中央以及大部分省市国有资产多头管理的局面没有根本改变。二是国有资产管理、运营和监督没有完全分开，国有资产运营机构自身建设严重滞后。三是大部分国有资产运营机构与生产经营活动没有完全分开，关系没有完全理顺。

2、构建国有资产管理新体制的主要任务

国有资产管理体制改革的根本目的是优化国有资产的结构与分布，从整体上提高国有资产的运营效益，提高国有经济的影响力、带动力。国有资产新体制的主要任务是：

(1) 继续推进政企分开。改革政府机构，转变政府职能，把政府职能转到宏观调控、社会管理、行业管理和公共服务上来。各级党政机关与所办经济实体和所管理的企业完全脱钩，政府通过出资人代表对国家出资兴办和拥有股份的企业行使所有者职能，对企业的债务承担有限责任，不再直接干预企业的生产经营活动。企业拥有法人财产权，以全部法人财产独立享有民事权利、承担民事责任，依法自主经营、照章纳税，并对所有者的净资产承担保值增值责任。建立和完善政企分开的投融资体制，赋予企业投融资自主权并承担相应责任。企业不再套用党政机关的行政级别。

(2) 明确国有资产出资人代表机构。结合政府机构改革，形成国有资产出资人代表具体的组织机构，使出资人的各项职能逐步一体化，形成权责明确、权责统一的国有资产管理体制，确保国有出资人主体到位、职权到位、责任到位，使出资人代表能够有效行使所有者职能。国有资产管理机构要向社会公众公开其工作信息，有关国有独资、国有控股企业的经营、财务信息，除关系国家安全的部分外，都应接受社会公众的监督。

(3) 构造国有资产运营主体。按照国家所有、分级管理、授权经营、分工监督的原则，形成国有资产授权经营的制度框架。通过国有资产经营公司、控股公司等其他组织形式，建立产权纽带关系，经政府授权对授权范围内的国有资产行使所有者职能。国有资产规模

较大、公司制改革规范、内部管理制度健全、经营状况好的国有大型企业或企业集团，经政府授权，对其全资、控股或参股企业的国有资产行使所有者职能，逐步减少直接授权经营企业的数量。对于直接授权经营的企业，必须建立专门的外部监督体系。

(4) 明确政府与国有资产运营主体之间的责任和权利。政府与被授权的国有资产运营主体要签订授权经营协议。被授权的大型企业、企业集团或其他组织形式要有健全的资产管理、股权代表管理、财务管理、审计和监督管理制度，对授权范围内的国有资产依法行使资产收益、重大决策和选择经营者权利，并承担国有净资产保值增值责任。授权后，政府部门不再干预国有资产运营主体的生产经营活动，建立一套科学的、可操作的评价指标体系，通过外部监事会实施有效的外部监督。在考核、监督到位的前提下，还要对被授权企业的经营者实施有效的激励机制。

国有资产管理体制改革必须“有法可依”、“依法推进”。所以，加快对

第一，有利于提高国有资产质量和效率的原则。目前，迫切需要解决的是国有资产分布过宽，战线过长，效率低下的问题。通过国有资产管理体制的改革，确保国有资产质量和运营效率的提高。

第二，政府一般性政府机构的社会经济管理职能与国有资产所有者管理职能分开的原则。政府从事社会经济职能和行业管理的部门不能再直接管理国有企业，以便于推进国有企业进一步走向市场，实现各种所有制企业的公平竞争。

第三，由中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责的原则。分级行使出资人职责，通过逐级授权，明确界定各自管理国有资产的范围，负责所辖国有资产的管理，处置和收益等，有利于发挥省、市（地）两级地方政府有效管理国有资产的积极性，有利于从整体上落实对国有资产管理，盘活国有资产。

第四，对现有国有资产存量客观评估的原则。对于历史上已经形成的不良资产，要本着实事求是的态度，加快予以解决，为国有企业参与市场竞争创造条件。

第五，积极稳妥、循序渐进，与改革进程相匹配、与承受力相适应的原则。对于不同地区、不同行业、不同企业，实行分级分类指导，不可一刀切。应注重配套改革的推进，特别是产权制度改革和国有企业职工身份的转换，改革的推进迫切需要加快完善社会保障体制。

第六，权责明确原则。国有资产运营机构受国有资产管理部门的授权，以其出资额为基础和限制，对所出资的企业实施产权管理。国有资产机构必须公开透明和依法运作，如国有资本的转让，必须通过公开价的方式减让。

第七，目标明确原则。一般性国有企业应在盈利目标与承担社会经济结构调整等社会公益目标中选择其一，不能在政策上要求企业兼顾不同目标。

3、国有资产管理新体制的基本框架

由于国有企业有不同的类型，各国政府对它们进行管理的方式也不尽相同。主要市场经济国家国有资产体制主要有以下几点值得我国借鉴：一是减少多头管理；二是权责明确；三是充分利用社会力量（如评估、审计等）；四是加强监督。从一些国家国有资产管理情况看，不能期望找到整齐划一的模式。我国国有资产管理体制改革，只能从我国国有企业比较多的国情出发，以及近十年国有资产体制变革的经验和教训出发，适当借鉴国外

的做法。下面提出一些初步的设想。

(1) 中央层次

从当前来看，国有经济布局调整必须统筹规划，迫切需要在中央层面上构建一个统一的国有资产所有者代表机构——国有资产管理机构。十六大报告指出，国家要制定法律法规，建立中央政府代表国家履行出资人职责，享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制。关系国民经济命脉和国家安全的大型国有企业、基础设施和主要自然资源等，由中央政府代表国家履行出资人职责。由于我国国有资产规模庞大，对国民经济整体发展具有重要影响，为保障决策的科学性，该机构应直接向国务院负责。这样可以使政府管理社会的部门与政府管理国有资产的部门分开，有利于解决多个部门监管带来的职责不清的弊端。该机构主要行使四项职能：一是负责研究国有经济布局战略调整总体方案。二是负责制定与国有经济布局战略调整有关的政策、规则。三是行使最高所有者职能，负责监控国有经济布局调整过程。四是负责指导省市国有资产监管机构的工作。

从实际情况，中央企业的运行体系应该分为两种情况，一是国有资产管理机构——授权经营企业；另一种是国有资产管理机构——国有资产运营机构——出资企业。对于第一种情况，国有资产管理机构直接授权经营的企业不宜过多，以后应逐步减少授权经营企业的数量。对于第二种情况，国有资产运营机构的组建不一定另起炉灶，可以依托现有企业，将相关企业进行整合，为了使运营公司之间形成一定的竞争关系，可以将同行业企业分别进入不同的运营公司。

在原国有企业监事会办公室基础上，改组设立有资产监管机构，主要对运营机构的重大事项进行监督，确保运营机构依法行事、依法经营。通过监管机构与管理机构、运营机构的分离，既解决国有资产管理中的政企不分矛盾，也有利于明确运营机构的权力和责任。国有资产运营机构原则上不直接从事生产经营活动，只是对出资企业的国有资产以出资人身份进行产权管理，主要职责是委派出资人代表（董事、监事）、国有股收益的获取与处置以及控股企业的重大决策。除了少数特殊企业外，大部分国有企业应从独资企业改组为多元股东企业。国有资产监管机构宜和运营机构并行设立，确保监管机构的独立性、公正性。

(2) 地方层次

从地方来看，地方政府的国有资产管理机构，可以参照中央机构设立。根据上海和深圳的探索，国有资产管理和运营应该分三个层次。第一个层次是国有资产管理决策机构，主要职能是选择和决定经营者，制定国有经济的战略布局，对国有资产运营机构进行监管及其结构调整。第二个层次是国有资本的运营机构，可以是投资控股公司，也可以是混合型企业，代表政府行使股东权利。第三个层次是运营实体，一般表现为产业集团、实业公司，大都为多元投资实体。

宁波市的国有资本主要集中在公共产品和自然垄断领域。宁波市政府不仅按效益原则进行调整国有经济布局，而且从公司的可持续发展出发，按照国有经济的基本功能定位，撤消了按行业设置的 7 个工业控股公司，设立了城建、交通、工贸、农业和开发投资等 5 个国有资产经营公司，构建了新的国有资本管理和经营体系，将有限的国有资本用于政府急需发展的项目。宁波市的实践为各地进行国有资产管理改革提供了有益的借鉴。

从世界各国的实践看，大多数国家的国有企业行为都是用不同于一般企业的特殊法律

来规范的，至少是必须制定一些专门法规来规范国有企业运行中的特殊行为和特殊关系。有些国有企业具有主权所有制的性质，国家财政承担无限责任；有些国有企业具有特殊法人的性质，完全由特殊的法律来规范其行为，甚至每建立一个国有企业就颁布一部法令。在国有企业的公司化改造过程中，一般也要制定一些法规或政策措施来解决国有企业运行中的一些特殊问题。可见，国有企业同其他企业完全由相同的法律和相同的政策措施来规范，是非常少见的。绝大多数国家对国有企业实行的是特殊企业特殊对待的管理方式。从国有经济调整的实践看，必须加快立法进程。

（二）多渠道筹集改革成本，加快推进配套改革

1、必须多渠道筹集改革成本

国有企业的退出需要很高的成本，这其中既有经济成本，也有社会成本和政治成本。如上海市每个职工仅仅是理顺劳动关系（变更国有企业职工身份），每人的成本在 2 万元左右。上海市纺织控股集团公司从 1992 年以来，先后有 43 万人平稳地从纺织行业转移，累计支付成本数十亿元。因此，国有资本的退出应是一个渐进的过程。推进国有经济布局调整和国有企业战略性改组，国家必须要支付相应的改革成本。国有经济战略性调整和改组的成本主要有三个方面：一是处置国有资产中的不良资产；二是增加重点领域国有企业的注资；三是解决失业人员再就业和职工安置的费用。

国有经济战略性调整和改组的资金的主要来源：一是增加银行核销呆坏帐准备金，主要用于国有大中型企业的兼并破产和资源枯竭矿山的关闭，在做好稳定工作的前提下，有条件的地方和企业要依据《企业破产法》，加大依法破产的力度；二是结合银行集中处理不良资产的改革，通过金融资产管理公司等方式，对一部分产品有市场、发展有前景，由于负债过重而陷入困境的重点国有企业实行债转股；三是提高直接融资比重。符合股票上市条件的国有企业，可通过境内外资本市场筹集资本金，并适当提高公众流通股的比重。有些企业可以通过债务重组，具备条件后上市。允许国有及国有控股企业按规定参与股票配售。选择一些信誉好、发展潜力大的国有控股公司上市，适当减持国有股，所得资金用于国有企业的发展以及注入社会保障基金；四是非上市企业经批准，可将国家划拨给企业的土地使用权有偿转让及资产变现，其所得用于增资减债和结构调整；五是具备偿债能力的国有大型企业，经过符合资质的中介机构评估，可在国家批准的额度内发行企业债券，有的经批准可在境外发债。

2、加快建立社会保障体制

理顺劳动关系是推进国有资本布局调整关键环节。宁波市在理顺职工劳动关系的同时，将职工的养老金发放，离退休干部的管理、大病统筹及门诊全部社会化，使职工真正成为社会的人，为企业真正按照市场原则进行运作创造了条件。通过理顺劳动关系，既考虑到国有企业职工的历史贡献和切身利益，也有利于建立了职工能进能出的市场化的用工机制，使国有经济布局调整、国有企业改革最终得到职工的理解和支持。通过理顺劳动关系，职工由“企业的人”变为“社会的人”、“市场的人”。这一点在深化国有企业改革中应给予充分的重视。

社会保障制度的滞后是国有企业改革进一步深化的一个关键性制约因素。社会保障制度的建立一定要解决资金来源问题，通过财政投入、国有资产变现、发行特种国债、开征社会保障税等多种方式，筹集社会保障资金。尽快在企业之外建立独立的社会保障体系，实现各种保险管理和服务社会化。依法扩大养老、失业、医疗等社会保险覆盖范围，强化

社会保险费的征缴，进一步完善养老保险省级统筹制度，多渠道充实社会保障基金，逐步推进社会保障的社会化管理。

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

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:2003-08-11