

国企改革经验应全面评估

渐进式国有企业改革在稳步推进中取得了巨大成就，也付出了不菲的代价。就改革的多重目的而言，国有企业改革仍处于“进行时”，需要进一步解决的体制、机制、结构与历史问题仍然很多。

文 | 胡迟

改革开放 40 年来，作为经济体制改革的中心环节，国有企业改革深刻地影响、推动了许多重要领域的变革。回首长达 40 年的经验与启示，对于我们站在新的历史高度，全面深化国有企业改革，完成党的十九大提出的国有企业改革发展目标，促进我国经济在新常态下实现转型升级的可持续发展，有着极其重要的理论和现实意义。

“渐进式改革”是历史的选择

比较我国与前苏联东欧社会主义国家的国有企业改革，就改革的逻辑而言，作为曾经国有经济比例很高的国家，我国的国有企业改革既是搞活国有经济的手段，也内含了通过改革重塑国有企业的目的。我国国有企业在改革后不但没有消失，反而更具活力。

相比之下，在前苏联东欧国家的剧变过程中，国有企业只是作为手段或工具存在的。国有企业既可以存在，也可以消失。因此，在前苏联东欧国家，大规模的国有企业私有化由此产生，进而造成国有资产大量流失，并引发了严重的社会公平问题。

从改革的方法论看，在国有企业改革之初，国有企业改革自身的目标模式、改革路径都是不清楚的，所以，一直以来，作为改革开放的先头兵，“摸着石头过河”的色彩在国有企业

改革中十分突出，也形成了我国国有企业改革的“渐进式”特色。

相较于前苏联东欧国家的“激进式改革”，渐进式国有企业改革在稳步推进中取得了巨大的成就，但也为其成功付出了不菲的代价。“渐进式改革”对改革的内容有“避重就轻”的选择性，许多“硬骨头”改革被搁置，延缓了改革的进程，并加大了后期改革的不确定性和成本。

分层次、多视角认知成就

2015 年，习近平总书记创新性地提出了推进国有企业改革的“三个有利于”判断标准，即“有利于国有资本保值增值，有利于提高国有经济竞争力，有利于放大国有资本功能”。国有企业改革在 40 年“干中学”的过程中日臻完善成熟。时至今日，应当分层次、多视角地全面评估，认识 40 年来国有企业改革的成就与经验。

实力与效益水平极大提升。国有企业改革解放了生产力，国有企业规模实力不断增强，经济效益大为改善。特别是党的十八大以来，随着改革的不断深入，国企改革红利逐渐释放，成效日趋明显。2017 年，全国国有企业营业收入达 50 万亿元，利润达 2.9 万亿元，同比分别增长 14.7% 和 23.5%。其中中央企业营业收入 26.4 万亿元，实现利润 1.42 万亿元，分别同比

增长 13.3% 和 15.2%。都是五年来最好的成绩。国资委监管的中央企业的资产从 2003 年的 6.9 万亿元增长到目前的 75 万亿元。

体制机制大为改善。国有企业经济效益的提升是以体制机制的改善为基础的。40 年来，伴随着经济体制的转型，传统计划经济体制下单一的国有国营的企业模式被彻底打破，我国国有企业基本上从行政机构附属物转变为独立的法人实体和市场竞争主体，企业的产权制度、法人治理结构、内部管理体制和经营机制都更加成熟和接近市场经济的需要，公司制逐步成为企业的主要组织形式。从外部效应看，国有企业改革相应地影响和带动了计划、财政、税收、金融、外贸、价格、政府、劳动人事、收入分配、社会保障、法制建设等许多方面的系统改革，反过来，这些领域的改革同时也为国有企业改革发展创造了良好的条件。

国有经济布局 and 结构调整取得重大进展。我国《宪法》规定国有经济要在国民经济中发挥主导作用，但这点体现在国有企业改革前后时期有所不同。

自 20 世纪 90 年代国有企业改革“抓大放小”“三年攻坚”以来，国有企业和国有资本已逐步从中小企业层面和一般生产加工行业退出，逐步向关系国民经济命脉的重要行业和关键领域集中，向大企业集中，国有企业量多面广和过于分散的状况得到明显改善。据统计，截至 2012 年，在 39 个工业行业中，有 18 个行业国企总产值占比已低于 10%。

十八大以来，我国国有经济的结构调整力度更高于以往，国有经济布局更加优化，国有企业在关系国民经济命脉的重要行业和关键领域仍占据支配地位，具有较强国际竞争力的大企业成为国家实力的重要象征。统计显示，国有资本向能源、原材料、交通、重大装备制造和冶金等基础行业集中，占国有资本总量约



70%，国资委监管中央企业 70% 的资产集中在石油石化、电力、国防、通信、运输、矿业、冶金、机械等关系国民经济命脉的重要行业和关键领域。

企业所有制结构更加合理。经过 40 年的改革，我国所有制结构发生巨大变化，经济版图由改革开放之初的国有经济“一统天下”，发展成为目前国有、民营、外资共处的“三分天下、各有其一”格局。国家统计局的最新统计显示，截至 2017 年年底，私营企业、外商及港澳台商投资企业与国有企业在规模以上工业企业中的比重分别为 57.7%、12.9%、29.4%。因此，以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，既是我国《宪法》的规定，也是目前中国经济的现实写照。

这种多元化市场主体平等竞争、相互促进的局面既促进了市场经济制度的完善，又有效地提升了资源的配置效率，极大提升了国民经济的活力。从历史经验看，这种多种经济成分共存状况更加适合社会主义初级阶段，生产关系适应生产力发展的客观要求。

改革的代价

四十不惑，明辨不疑，一个成熟的机制应

作为改革开放的先头兵，“摸着石头过河”的色彩在国有企业改革中十分突出，也形成了我国国有企业“渐进式改革”的特色。

多元化市场主体平等竞争、相互促进的局面既促进了市场经济制度的完善，又有效地提升资源的配置效率，极大提升了国民经济的活力。

具备自我反思的能力。“摸着石头过河”的渐进式改革方式有其历史必然性，但也带来了巨大的改革成本，延缓了改革的进程，客观认识并反思这些问题，是未来进一步完善顶层设计，明确操作路径，增强改革的主动性、前瞻性和协调性的必然起点。

首先是国有资产流失值得反思。我国渐进式国有企业改革是由政府部门主导，由国企经营管理者制订方案、实施、操作的。由于我国国有资产涉及面广、比重高，在国有企业“内部人控制”的背景下，更因为国有企业改革没有先例可循导致制度建设滞后、监管缺失，因此，纵观长达40年的国有企业改革历程，其间造成的国有资产流失也不容忽视。

一些国企经营者利用手中掌握的权力和信息，借国企改革、产权流动之机，钻体制、制度的空子，采取搞场外交易、逃避市场发现价格、在产权交易中与中介机构联手、低值评估、蓄意制造投资“失误”等各类手法大肆侵吞国有资产，“花一元钱买下十元钱的国有资产”。虽然国资委和财政部后来出台了一系列政策，对企业国有产权向管理层转让提出了规范性要求，但前期的国资流失已经无法挽回，而且政策的执行并不整齐。

其次，国有企业改革的目标尚未实现。国有企业改革是一个世界性的普遍问题，鉴于国有企业的双重属性，国有企业改革的目标也是多重的。第一，政府放松管制，将原本属于企业的权力归位于企业，使国有企业成为独立的市场主体；第二，向国有企业及高管等利益相关者释放以股权为主的控制权，以解决激励机制问题；第三，鉴于企业资产的国有属性，作为出资人代表的国有监管机构的监督管理也是不可或缺的，目的是科学界定国有资产出资人监管的边界，建立以管资本为主的“放而不乱、管而不死”的有效监管。

国有企业改革的目的，便是寻求上述目标的均衡点，以此来评判过去40年的国有企业改革，可以看出，国有企业改革仍处于“进行时”，需要进一步解决的体制、机制、结构与历史问题仍然很多。

一是与建立现代企业制度的要求还有不小差距。表现为国有企业治理结构还不完善，企业经营机制与市场经济要求还有很大差距，国有企业经营者管理制度还不能适应现代企业制度的要求，企业经营者的行政化管理色彩依然存在，尤其是缺乏市场化的退出通道。

二是国有资产管理体制有待进一步完善。表现为政企不分、政资不分问题仍然存在，国有资产管理体制和制度需要进一步完善，同时国资监管效率和水平亟待提高。

三是国有经济布局结构仍需调整。从现状看，国有经济的结构调整仍未到位，布局结构还不尽合理。国有企业目前还有较多仍分布在传统产业，战略性新兴产业与现代服务业所占比重比较低。

统计显示，到2016年年底，从产业结构上看，国有企业不仅完全主导了传统自然垄断行业、基础设施、城市公用事业，而且遍及农业、工业、服务业的各个具体行业；从规模分布看，国有企业还遍布大中小微各种规模，2013年全部国有企业中大型企业占5.8%，中型企业占18.1%，小微企业占76%。这种状况显然有悖国有资本“抓大放小”原则。

再从所有制经济的全局看，国有经济布局结构的调整不仅关乎国有企业自身的发展，还关系到其他所有制企业未来的成长。长期以来一直不绝于耳的“国进民退”论调虽然不足为凭，但也应当成为国有经济进一步调整优化布局结构时需要考虑的因素。■

（作者系国务院国资委研究中心研究员）