

经济

# 新形势下我国国有资本的 定位及其缘由\*

韩中节

**【提要】**我国国有资本如何分布及该如何发挥作用,在学界一直都存在争议。从我国目前的情况来看,国有资本的作用领域并非越小越好。国有资本应在确保效率的前提下,尽可能在竞争性领域发挥更多作用,而非简单地退出。国有资本在我国经济社会发展中占有重要地位,今后仍有必要扩大其作用范围。关于国有资本的进退问题,也必须按市场规律办事,让各种经济成分通过市场竞争来配置资源,推广混合所有制等多种经济组合模式,而不应参照某一种模式来人为规定我国国有经济的作用范围、形式等。

**【关键词】**国有经济 国有资本 竞争性领域 混合所有制

**【中图分类号】**F271 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2014)04-0039-04

自1978年以来,我国的改革开放不断深化,目前业已形成了以国有经济占支配地位、多种经济成分交叉并存的市场局面,在经济领域取得了举世瞩目的骄人成绩,也积累了丰富的经验,形成了“以公有制为基础的市场经济”理论。新形势下坚持和完善以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,发挥国有经济主导作用,增强国有经济活力、控制力、影响力,具有重要深远意义。2013年党的十八届三中全会要求,到2020年,要在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果。这些“重要领域”和“关键环节”中,就包括国有资本改革。而对于国有资本改革问题,尤其是国有资本应分布于何种领域、在何种程度上发挥作用等问题,一直是颇有争论的议题。

## 一、关于国有资本分布领域的争论

目前经济学主流观点认为,国有企业应在市场失灵领域发挥作用。国有资本应从一般竞争性行业退出,在战略竞争性行业中保持相对控股地位,在关系国民经济命脉和国家安全等行业中保持绝对控股地位的合理布局,实现国有资本分布结构优化。<sup>①</sup>这一观点在法学界也广受推崇。如,对不需要国有经济控制的行业和领域的企业应依照公司法改建为公司,其国有出资人持有的股份与出资的全部或绝大部分应转

\* 基金项目:广东省教育厅2010年育苗工程项目(批准号:WYM10001)。

① 曲卫彬主编:《国有股权管理与运营(修订本)》,清华大学出版社、北京交通大学出版社2007年版,第58页。

让给自然人、国有企业以外的其他企业法人，收回其资金，或者吸收多方投资主体的投资，彻底实现股权多元化。<sup>①</sup>一些主流经济学家虽然强调更多政府干预，但同时认为，各级政府应从赢利的部门和主要产业部门退出来，不再成为生产性企业的投资来源，而主要集中于供水、供电、交通设施、环境保护等非赢利的基础设施部门和基础产业部门。<sup>②</sup>

与此同时，也有部分学者认为，“国有经济在竞争性领域必然低效率的判断至今仍然是未经充分证实的理论假说”。<sup>③</sup>同时，国有经济是我国社会主义制度赖以存在和发展的最重要的基础，“国有经济退出竞争性领域的主张实际上是以资本主义市场经济为蓝本，把我国的社会主义市场经济改造为资本主义市场经济。”<sup>④</sup>国有资本除了存在于公共部门以外，同样也可以和替他所有制形式的资本一样，共同参与市场竞争，而不应简单地将竞争性领域拱手相让。<sup>⑤</sup>笔者赞同后一种观点，国有资本的作用领域并非越小越好。国有资本应在确保效率的前提下，尽可能在竞争性领域发挥更多作用，而非简单地退出。

## 二、国有经济在竞争性领域的作用之辨

即使在西方发达国家，国有经济早已成为不可忽视的力量。根据经济合作组织的调查，一些成员国的国有经济部门提供了高达40%的增加值、约10%的就业岗位和50%的市场投资。<sup>⑥</sup>国有资本具有重要的稳定经济、增强信心、引导投资的作用。从分布范围来看，国有资本同样存在于西方国家的竞争性领域，与我们的差别在于规模大小和数量多寡。尤为重要的是，2008年以来的国际金融危机蔓延，再次彰显了经济危机到来时国有资本对于经济稳定、社会安定的重要作用。在运用利率手段调节经济的方式基本失效的情况下，以美国为代表的西方各国政府开始动用国有化手段。作为自由市场经济国家典范的美国大举实施国有化。曾

经热衷于私有化的英国也被迫对苏格兰皇家银行、苏格兰哈里法克斯银行和劳埃德 TSB 银行进行注资。此举直接导致英国政府成为这几家大银行的控股股东。法国、德国、荷兰、西班牙、意大利、奥地利、葡萄牙、挪威等欧盟国家也全线加入。<sup>⑦</sup>实际上，在西方发达国家私有化并非是一成不变的潮流，国有化和私有化处于动态调整过程中。如，在1950年代英国，执政的保守党，把1940年代工党实行国有化的若干国有企业重新私有化；1980年代初，保守党又将1970年代工党执政时代时国有化的一些工业部门出售给私人。<sup>⑧</sup>在此背景下，将“国有资本退出”视为全球潮流或者与国际接轨的观点，应值得商榷。

在工业发展不同阶段，国有经济的规模与工业化发展阶段有内在联系；在工业发展的幼年期和成长期，国有经济的比重呈上升趋势，在工业化的成熟期，国有经济的比重达到最高峰；在后工业化时期，国有经济的比重才会逐步下降。<sup>⑨</sup>目前，我国正处于工业化的成长期和成熟期，国有经济的比重还未处于应减少的区间，国有资本占有较大比重仍具有其合理性，也符合产业发展规律。甚至可以认为，国有资

① 王保树：《完善国有企业改革措施的法理念》，《中国法学》2000年第2期。

② 潜龙：《政府与市场：干预更多还是更少？——宗学案的记录》，刘军宁等编：《自由与社群》，三联书店1997年版，第169页。

③ 荣兆梓、陈文府：《“国有企业改革与制度演化研讨会”综述》，《经济研究》2005年第9期。

④ 何建章：《国有经济不能一退了之》，《中国社会科学院研究生院学报》2000年第5期。

⑤ 吴光辉主编：《国有制的实现与国有资本运营》，中共中央党校出版社1999年版，第228页。

⑥ *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries*, OECD, 2005, p. 13.

⑦ 何众志、解树江：《金融危机的三十六个影响》，<http://theory.people.com.cn/GB/41038/8880433.html>。访问日期：2009-06-13。

⑧ 张颖瀚、张明之、王维：《从经营国有企业到管理国有资产》，社会科学文献出版社2005年版，第43页。

⑨ 国务院国有资产监督管理委员会研究室编：《探索与研究——国有资产监管和国有企业改革研究报告（2007）》，中国经济出版社2008年版，第160~161页。

本所占比重还应上升，直至其对拉动工业化进程的边际效应明显减弱为止。

### 三、我国国有资本的重新定位及其缘由

2013年9月，国务院总理李克强两度提出“混合所有制”，并在主持国务院常务会议时确定，将尽快在金融、石油、电力、铁路、电信、资源开发、公用事业等领域向民间资本推出一批项目。与此同时，国有资本需要实现公益性目标和营利性目标的统一。未来我国国有资本重点提供公共服务、发展重要前瞻产业、保护生态环境、支持科技进步、保障国家安全，划转部分国有资本充实社会保障基金。对国有资本作上述定位，是基于以下考虑：

（一）巩固社会主义政治制度，需要发展和壮大国有资本。国有企业是介于官僚组织和私人公司之间的中间体。<sup>①</sup> 国有企业的创设、建立和扩张有时是与政治目的密切相关的。这些政治目的或目标的具体性质，在不同国家并不一定相同，在不同时期也并不一定相同，主要取决于内、外部政治经济环境和社会经济发展阶段。<sup>②</sup> 对于我国而言，公有制经济必须是社会主义社会制度的重要支柱。国有经济的历史存在的依据就在于，它是保障国家社会主义制度性质和广大人民群众根本利益的经济基础。<sup>③</sup> 前苏联的反面教训尤其值得吸取。“前苏联上个世纪空前的社会主义实践，以国有制为基础和主体，及至政权剧变、国家解体，走上私有化道路，少数人趁乱攫取人民的企业和财产，之后国家再千方百计从寡头手中夺得对关系国计民生的重要企业的控制权。”<sup>④</sup> 实践已充分证明，此种覆辙不可重蹈。经济基础决定上层建筑。社会主义制度仍然在向前发展，国有资本应在多大领域、以何种形式发挥作用，仍具有十分重要的现实意义。

（二）强化国有资本的作用，有利于国家宏观调控政策的实施。这是各国建立国有经济的

重要理由之一。从国外实践来看，国有企业是国家政府干预经济生活的整个政策体系的物质基础，政府利用国有企业的业务活动，使之服从于国家的经济政策和社会发展政策。<sup>⑤</sup> 政府在危机时期补贴国有企业，可以避免因大批裁员引起社会冲突而造成重大损失。<sup>⑥</sup> 在这种意义上，国有资本是实施国家干预最富有效率的载体和手段。通过国有资本存量增量的变动，可以带动私有资本良性发展，有利于调整和提升经济结构，支持国家的产业政策，弥补市场与政府配置资源存在的缺陷性与局限性。<sup>⑦</sup> 尤其是在市场经济条件下，国家适度干预更强调柔性干预、间接干预。充分运用国有资本调控经济，实质上体现了国家以私法主体的身份对社会经济生活进行干预。这种干预符合市场经济体制下国家干预的要求，构筑了市场经济所必需的私权秩序。<sup>⑧</sup> 所以，国有资本的多寡，也会对国家宏观调控的有效性产生重要影响。

强化国有资本的功能与作用领域，意在发挥资本营运之有益功效，并非试图全盘实施国有化而重走计划经济之老路。在社会主义初级阶段，只要国家仍然存在，国有资本无疑将长

- ① Richard J. Zeckhauser & Murray Horn, *The control and Performance of State-owned Enterprises, Privatization and State-Owned Enterprises*, Kluwer Academic Publishers, 1989, p. 17.
- ② Mehdi Haririan, *State-Owned Enterprises in a Mixed Economy: Micro Versus Macro Economic Objectives*, Westview Press, 1989, p. 10.
- ③ 张梦霞：《“国有企业改革新阶段与国有资产管理新思路高层论坛”会议综述》，《首都经济贸易大学学报》2006年第6期。
- ④ 史际春等著：《企业国有资产管理法理解与适用》，中国法制出版社2009年版，“序”第1页。
- ⑤ 张卓元、郑海航主编：《中国国有企业改革30年回顾与展望》，人民出版社2008年版，第79页。
- ⑥ 张建忠：《国有企业的功能、目标与国有企业改革》，《经济与管理》1999年第1期。
- ⑦ 郭复初、王建中著：《资本市场与国有资本监管》，清华大学出版社2005年版，第139页。
- ⑧ 单飞跃、卢代富等著：《需要国家干预——经济法视域的解读》，法律出版社2005年版，第431页。

期存在。如果说改革开放初期为解决计划经济体制的弊病而适当退出有其合理性,经过三十多年的改革发展,我国到目前确实已进入认真斟酌国有资本如何“进”、“退”的重要转折阶段。

### 结语

综上所述,国有资本在我国经济社会发展中占有重要地位,今后仍有必要扩大其作用范围。而绝不能完全不考虑我国现实,简单地以“低效率”为理由搞所谓的“民进国退”。实际上,关于国有资本的进退问题,也必须按市场规律来应对,让各种经济成分通过市场竞争来配置资源,自发解决行业的进入、退出的问题,而不宜参照某种模式来人为规定国有经济的作

用范围、形式等。2013年十八届三中全会重申全面深化国资国企改革并作出了一系列重要部署,对在新形势下坚持和完善以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,发挥国有经济主导作用,增强国有经济活力、控制力、影响力,具有深远意义,也为我国国有资本在国民经济发展中作用的新定位提供了有力的政策支撑。这些势必会推动我国国企加快转型升级和结构调整步伐,切实转变经济发展方式,不断提升我国企业在世界经济中的核心竞争力。

本文作者:中国人民大学法学院博士后、  
东莞理工学院法学系副教授  
责任编辑:何辉

## The Functional Reorientation of State-owned Assets in China and Its Causes

Han Zhongjie

**Abstract:** It is controversial that how the state-owned assets distribute and function in the fields of economic and law. From the present situation, the functional area of state-owned assets is not the smaller the better. The state-owned assets should play a more major part in the competitive area under the premise of guaranteeing the efficiency instead of retreating from these areas simply. State-owned assets in present China's society have its great importance, and we still should enlarge its functional scope. As to its retreat and development, it should be decided by the market rules. We should let all kinds of economic sectors configure the resources through the market competition, and promote different kinds of ownership system, rather than regulating the functional scope and form of the state-owned economy referring to a given pattern.

**Keywords:** state-owned economy; state-owned assets; competitive area; diversified ownership