

# 国有企业参与新型城镇化建设的问题与对策研究

于少东

**【提要】**国有企业应在新型城镇化建设中发挥引领作用。它是新型城镇化经济调整 and 产业升级的主要后盾,是改善民生与提升质量的坚强依靠,是维护社会稳定与和谐发展的重要力量。但在新型城镇化建设的过程中,国有企业的引领作用不强,存在着产业结构失衡、环境污染严重、内部管理紊乱等问题。国有企业参与新型城镇化建设的出路在于发挥其龙头作用,优化其布局结构,改善其机制管理,强化其社会责任等。

**【关键词】**新型城镇化 国有企业 社会责任 产业升级

**【中图分类号】**F299.22 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2015)01-0070-05

## 一、引言

国有企业与一般企业不同,是处于特殊地位的企业,其企业目标不以追求利润最大化为主旨,更多的是承担社会责任,实现一定的社会目标。国有企业承担着一般企业不能承担、不愿承担或者不适合承担的社会责任或社会目标,如国家安全公益性、发展民族产业、提供经济发展和人民生活的基础条件、发展高科技、实现社会公平正义等。<sup>①</sup>在新型城镇化过程中,《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》指出:“当今中国,城镇化与工业化、信息化和农业现代化同步发展,是现代化建设的核心内容,彼此相辅相成。工业化处于主导地位,是发展的动力。”国外研究者也指出:“中国最近增加的城市建成环境的面积是前所未有的,并占世界所有新建筑面积的一半。因此,从农业和低密度轻工业向高密度和材料密集型的商业和住宅楼宇的新城区土

地的快速转换,消耗了大量的国产和进口资源,已经不可逆转地改变了中国的面貌。”<sup>②</sup>在公有制为主体的社会主义市场经济条件下,国有企业是工业化和新型城镇化的主要力量,需要发挥重要的主体性作用。但是,当前的国有企业发展还存在许多问题,制约了国有企业在新型城镇化中的作用发挥。如何加强国有企业的转型升级,更好地发挥其在新型城镇化中的作用,是当前的重要课题。

## 二、当前我国新型城镇化过程中国有企业的地位与作用

地位与作用决定目标,目标引导路径。研

- ① 金碚:《国有企业渐进式改革的历史轨迹》,《南京师范大学学报》2002年第1期。
- ② John E. Fernandez, *Resource Consumption of New Urban Construction in China*, *Journal of Industrial Ecology*, 2007, 11(2), pp. 99-115.

究国有企业如何参与新型城镇化建设，首先应正确认识其在经济社会发展中的地位和作用。科学认识国有企业在新型城镇化过程中的重要地位和引领作用，对于坚持巩固和发展公有制经济，鼓励、支持、引导非公有制经济发展，推动新型城镇化的科学发展、和谐发展，实现全面建设小康社会奋斗目标具有重要意义。具体而言，国有企业在新型城镇化建设中的地位与作用主要体现在以下几个方面：

（一）国有企业是新型城镇化经济调整与产业升级的主要后盾。经过改革开放以来的实践和理论探索，通过股份制、混合制等实现形式，国有企业找到了在市场经济体制中的功能定位和发展途径，成为社会主义市场经济的重要主体、推动科学发展的重要力量。在新型城镇化中，要发挥国有企业的突出地位和引领作用，主动承担国家所赋予的基本社会责任，要通过经济结构调整与产业升级，不断增强国有企业的控制力、竞争力、影响力，形成新型城镇化健康发展的坚强主体。国有企业科技创新能力强，技术装备好，能为新型城镇化建设发挥产业振兴、结构优化、经济增长的主导作用。国有企业在资金、技术、规模上具有优势，能为新型城镇化带来足够的资金、技术和规模上的支撑作用，并运用现代企业制度，为新型城镇化建设带来活力与动力。

（二）国有企业是提升城镇化品质与改善民生的坚强依靠。新型城镇化区别于传统城镇化单纯追求城镇规模和建筑化，更加重视人的城镇化，重视农民市民化后的城市功能覆盖和基本公共服务的均等化。国有企业尽管有企业经营特征，但社会效益和民生改善则是其首位的目标。这些决定了国有企业必然是新型城镇化民生改善与质量提升的坚强依靠。在新型城镇化建设过程中，国有企业可以通过加大新型城镇化过程中的基础设施、社会保障、医疗、文化、体育、教育、保障性住房等领域的投入力度，不断提高和改善新型城镇化的民生福祉。

（三）在新型城镇化过程中国有企业是维护社会稳定与和谐发展的重要力量。新型城镇化的一个重要目标是化解和减少三农问题，促进

社会稳定与和谐发展。中国在人口压力大而资源严重短缺的基本国情制约下提出“城镇化”战略，主要目的是在维护稳定的条件下逐步调整产业结构、就业结构和城乡关系，合理地缓解农业、农村、农民的“三农问题”。<sup>①</sup>在新型城镇化建设过程中，国有企业的国有属性决定了其必须承担维护社会稳定、促进社会和谐的责任，为促进新型城镇化顺利推进发挥坚强堡垒作用。在新型城镇化建设过程中，应该发挥国有企业维护社会稳定、改善民生、完善服务的重要优势，用高度政治自觉性保障和落实国家宏观调控目标，为维护社会稳定作出重大贡献。

### 三、国有企业参与新型城镇化建设的主要问题

国有企业理应在新型城镇化建设中发挥坚强主体作用，但现实中却未能充分发挥应有作用。因此有必要从国有企业参与层面考察新型城镇化建设过程遇到的各种问题，进而为国有企业在新型城镇化过程中创新、转型和发挥作用指明方向。

（一）传统粗放型、土地型城镇化道路，地区发展不平衡、产业结构失衡，国有企业转型滞后制约新型城镇化进程。我国前些年的城镇化发展出现了超越经济发展水平和速度的“冒进”现象、缺乏产业支撑的“鬼城”现象和牺牲环境和资源的“粗放”现象。这种粗放型、土地型、资源消耗型的城镇化道路单纯追求城镇化速度和指标，脱离了城镇化发展的经济基础特别是产业基础，破坏了人们的生产生活环境，牺牲了子孙后代的利益，违背了人口、经济、环境、资源协调发展的规律，其结果必将遭到自然的惩罚。<sup>②</sup>在新型城镇化建设过程中，国有企业未能主动转型发展，而是长期占据和垄断资源能源领域，对服务业领域投入不足，没有

<sup>①</sup> 温铁军、温厉：《中国的“城镇化”与发展中国家城市化的教训》，《中国软科学》2007年第7期。

<sup>②</sup> 彭红碧、杨峰：《新型城镇化道路的科学内涵》，《理论探索》2010年第4期。

发挥引领新型城镇化产业结构调整积极作用。国有企业垄断了国计民生的核心领域，长期占据垄断利润，但却没有将这些利润转化为促进产业结构调整 and 新型城镇化建设的积极因素。

(二) 新型城镇化所需资金量巨大，但资金来源匮乏，国有企业投入不足，难以支撑新型城镇化建设。《国家新型城镇化规划（2014～2020年）》指出，到2020年我国常住人口的城镇化率要达到60%左右，实现1亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户。未来各级地方政府需要持续投入大笔资金推进城镇化建设。目前我国地方政府的资金主要来自于税收收入、土地财政以及投融资平台。受经济增幅下降、结构性减税等因素的影响，地方财政收入增速将持续放缓，土地财政将难以为继。很多地方融资平台负债率超过60%，债务负担较重。地方融资平台在城镇化建设中的作用难以持续。而很多国有企业资金雄厚，但在新型城镇化建设过程中对基础设施、公共服务等领域投入严重不足。

(三) 生态建设任务繁重，环境污染严重，城乡统筹任务艰巨，国有企业未能发挥积极作用。近些年来，国有企业过分追求经济利益，忽视了承担国计民生的社会责任，在新型城镇化与生态文明建设中未能主动承担生态责任，没有重视对城镇化中生态建设的投入，没有优化结构和节能减排，对这些领域的投入和建设力度不够，偏离其公共性职能，未能在新型城镇化建设中发挥积极作用。

(四) 国有企业内部管理问题制约新型城镇化进程。第一，部分国有企业还没有完全从政府的怀抱当中解脱出来，自身市场竞争主体地位不稳，产权多元化改革进展缓慢，资本运作水平有待提升。第二，多数国有企业管理方式方法落后，决策程序不科学。国有企业的管理经营者多由政府直接任命，采用集权管理方式，国有企业的负责人身兼数职，各种决策集于一身，决策是否科学，是否符合企业经济利益等，一般职员无法监督，这种现状很难适应市场经济发展。第三，缺乏长效的激励与约束机制，干好干坏没有明显的区别，不利于国有企业运行绩效提升。有些企业片面追求速度、规模，

有些企业甚至虚报经营业绩，瞒报实际亏损。国有企业管理人员自身的素质存在问题，有些领导政治、业务素质不高，缺乏民主管理与监督机制。这些问题的存在影响了国有企业的市场化、现代化发展，制约了企业活力，制约了国有企业在新型城镇化建设中的作用发挥。

#### 四、国有企业参与新型城镇化建设的对策选择

面对新型城镇化进程中存在的各种问题，国有企业应在资金筹措、加快产业转型、减少城乡差距、优化产业结构、加大基础设施建设力度等方面发挥坚强主体、坚强依靠、重要力量等作用。基于新型城镇化建设的战略需要，国有企业应该加强体制改革和自主创新，推动中国新型城镇化又好又快发展。具体而言，国有企业参与新型城镇化建设应该选择以下对策：

(一) 发挥国有企业龙头作用，加大对新型城镇化的基本公共服务、基础设施、生态文明等领域的投入，满足新型城镇化建设的资金需求。加强新型城镇化建设和治理城市病问题，关键在于加强基础设施、民生改善、基本公共服务等领域建设。国有企业为保障民生，并不以盈利为第一要务，在保持收入、利润增长的同时，国有企业应该发挥龙头作用，将其收益主要投资于新型城镇化区域的产业发展和升级，投资于关系国民经济和社会发展、引领社会责任落实的相关领域，将相当一部分资金投入新型城镇化建设当中解决新型城镇化在建设基础设施、公共服务、生态文明等领域的资金不足问题。第一，国有企业要重视城市环境污染治理和生态建设的投资，把生态环境保护放在最突出位置，为子孙后代留下最宝贵的生态资源。第二，提高国有企业上缴红利的比例，为新型城镇化建设筹集大量资金。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，要提高国有资本收益上缴公共财政的比例，2020年提高到30%，更多地应用到社会保障和改善民生领域当中。第三，新型城镇化要求以人为核心，真正解

决我国城镇化过去“化地不化人”的问题，需要持续的巨量资金投入，而变现国有企业经营性资产为新型城镇化建设筹资不失为一种必要和可行的选择。<sup>①</sup> 国有企业通过融资和对部分质量不高的国有资产进行变现或者出售部分国有股权，为城镇化建设提供大量资金。在新型城镇化建设中，国有企业要优化资本组合，充分吸收社会资本、民间资本进行股份制合作，创新体制机制，发展混合制等共同参与新型城镇化的建设与投资中，不断盘活国有资产，在实现国有资产保值增值的基础上提升活力，为新型城镇化提供充足的资金，提高新型城镇化的质量与效益。

(二) 优化国有经济布局 and 结构，加快区域平衡，减少城乡差距，促进城乡统筹发展和新型城镇化进程。优化国有经济布局 and 结构，增强国有经济活力、控制力和影响力，进一步把国有资本集中起来，投入到新型城镇化建设中真正需要国有经济进入和加强的领域与行业，主要包括涉及重要基础设施与城乡公益性基础设施、不可再生的战略资源领域、以及国民经济支柱产业及重点高新技术产业等。国有企业在新型城镇化建设中要有进有退、有所为有所不为，需要重点控制的行业和领域主要包括：涉及国家安全的行业，自然垄断的行业，提供重要公共产品和服务的行业，以及支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业。在传统产业中，要重点依托大公司、大集团的力量推动城镇化中的产业结构调整、优化产业布局，统筹规划经济布局、结构调整的方向与重点，完善产业链，本着优势互补的原则推动跨区域、跨所有制的重组。在关系到国民经济命脉的自然垄断和技术资金密集型行业要强化产品升级和技术进步，要加强创新开发能力，通过协作配套带动中小企业的发展，缩小地区发展不平衡。新型城镇化要大力发展第三产业，国有企业应集中发展大公司、大集团，直接为生产生活服务，把基础设施建设行业、高新技术产业、现代服务业、现代农业作为国有企业调整产业结构、改善地区经济发展不平衡、推动新型城镇化快速发展的重点行业。

(三) 改善国有企业管理，构建新型城镇化的产业升级、要素流动机制，激活创新与变革的市场活力。采用混合制、现代企业管理制度优化国有企业运行机制，发挥市场机制在新型城镇化建设中资源配置的决定性作用，构建新型城镇化产业升级、要素流动、自由竞争机制，激活创新与变革的市场活力与动力，促进资本、技术、人口的自由流动和产业的聚集，助推新型城镇化进程。从动力机制角度看，城镇化可以依靠国有企业引导人口从农村向城市的集中流动，发挥市场机制对推进城镇化发展中合理配置生产要素的决定性作用，发挥国有企业在新型城镇化建设中的宏观调控、产业引领作用，加强国有企业管理机制创新，健全市场主导与政府引导相协同的城镇化实现机制。要积极发挥国有企业在新型城镇化建设中的产业结构调整、升级优化以及要素流动的坚强依靠作用，重视技术创新，加大投入，完善机制，改善服务，提高质量，不断提升新型城镇化活力与创新动力。改善国有企业管理，改变传统的高度集权管理模式，引入民主化管理机制，采用现代企业制度进行管理。必须逐步改革国企主要经营者的选拔方式和选拔机制，积极探索适应市场经济和现代企业制度要求的选人用人机制。提高国有企业管理者管理素质和管理水平，改革国有企业职工的薪酬体系，引入市场竞争机制，实行绩效管理制度，提高业务素质和能力，建立民主监督机制。

(四) 强化国有企业的社会责任。面对三农问题，发挥资源优势，不断优化城镇体系结构，以人为本促进社会和谐发展。国有企业应发挥公有制的优势，按照社会主义要求发展生产力，促进共同富裕，坚持以人为本，履行社会责任，促进社会和谐发展。新型城镇化发展不是要消灭农村、农业、农民，而是要注重三农问题的解决，增强农村文明的传承能力。<sup>②</sup> 国企应发挥

① 林放等：《新型城镇化建设与国有企业资产变现——兼谈建立宏观调控的第三手段》，《湖北社会科学》2013年第11期。

② 张占斌：《新型城镇化的战略意义和改革难题》，《国家行政学院学报》2013年第1期。

重要作用, 承担社会责任, 破解三农问题。新型城镇化既是挑战又是发展机遇, 适度调整战略规划, 充分发挥国企自身的市场竞争优势、资金优势、资源优势、科技信息优势、人才优势、特别是强大的政治优势, 积极调整生产关系, 进一步解放生产力, 主动进军城乡结合部、农村地区, 扩大就业、增加收入, 为当地农民发展、新农村建设、新型城镇化建设贡献力量。以国有企业为基础, 利用和整合各种社会资源, 进行产业结构调整, 尽快形成“小城镇”效应, 通过发挥“小城镇”的功能, 逐步缩小地区之间、城乡之间的发展差距。<sup>①</sup>国有企业应坚持人力资本理念, 重视人才, 挖掘人才, 培养人才, 加强自身管理, 优化机制, 提高团队人员整体素质, 强化国有企业的社会责任。努力实现“以城带乡”、“以企带农”、“环境资源集约化”、“农业现代化”、“产城一体化”、“农民市民化”, 避免出现各类经济、社会、环境资源、交通等方面的不可持续的问题出现。

总之, 国有企业从其产生之日起就不单纯

是一个经济问题, 更不仅仅是一个经济效率问题。<sup>②</sup>现实生活中, 每一个国有企业都有其独特的市场目标和企业定位。但在未来的社会竞争中, 国有企业自身形象的维持与建设是其长期发展的重要目标之一。因此, 国有企业要坚持以人为本, 要敢于担当相应的社会责任。在新型城镇化建设的重要关口, 抓住机遇、迎接挑战, 既发展壮大自己, 又要加大对城乡一体化、城乡统筹发展的投资和建设, 不断推进和优化城镇体系结构, 最终为推进新型城镇化、实现人的城镇化作出应有贡献。

本文作者: 中国科技大学博士研究生

责任编辑: 何 辉

① 梁正卿、张云钢:《论国有企业所在地的“小城镇”建设》,《创造》,2003年第6期。

② 闫长乐、张永泽:《国有企业改革与发展研究》,中国经济出版社2012年版。

## A Study on New Urbanization Construction and Development of State-Owned Enterprises

Yu Shaodong

**Abstract:** The state-owned enterprises should play a leading role in the construction of the new urbanization. It is the strong background of economic adjustment and industrial upgrading of the new urbanization, and is the tough supporter to improve the livelihood of the people and improve the quality of the new urbanization, and is the strong strength to maintain social stability and harmonious development. However, state-owned enterprises failed to play its function in the construction of new towns. There exist the problems of enterprise transformation hysteresis, severe environment pollution and lack of power control model of urbanization. To speed up the urbanization and the development of state owned enterprises, we should optimize the layout and structure of state-owned economy, increase the new urban construction investment, play the leading role of state-owned enterprises and improve the management of state-owned enterprises, as well as strengthen the social responsibility of state-owned enterprises.

**Key words:** new urbanization; state-owned enterprises; social responsibility; industrial upgrading