

我国国有经济使命变迁历程回顾 与“十四五”取向*

盛 毅

【摘要】国有经济承担的基本使命是弥补市场失效，主要包括提供公共产品和服务、承担民营企业不愿意投资的业务、支持国家战略目标的实施等，但在不同发展阶段，国有经济的使命有明显差异。回顾我国国有经济使命变迁，先后经历了由商品生产的提供者向国民经济主导者的转变，目前正在向国家安全保障者角色过渡。当前，国有经济布局调整和优化，应顺应这种变化趋势，科学把握国有经济控制力底线，加快混合所有制改革步伐，提升国有资本证券化水平，完善适应竞争中立原则的体制机制，建立应对突发事件体系，完成国有经济安全保障使命。

【关键词】国有经济使命；变迁；安全保障

【中图分类号】F20 【文献标识码】A 【文章编号】1006—012X（2021）—03—0011（07）

【作者】盛 毅，研究员，四川省社会科学院，四川成都 610072

我国国有经济的使命，是国资国企改革和发展的根本依据，它决定了国有经济布局的范围和国有企业必须承担的功能。回顾新中国成立以来的国有经济布局调整，尽管国有经济主导发展的基本使命没有改变，但面对不同阶段的国情和经济社会发展挑战，使命所包含的内容有明显变化，国有企业承担的功能也在不断调整，并且总体上沿着全面参与物质生产和供应，到重点控制重要领域主导国民经济发展，目前正向以提供安全保障为主的方向转变。如果从承担经济社会发展功能角度归纳，我国国有经济先后经历了从几乎全部承担发展任务，到与非国有经济共同担当发展任务，目前正向重点承担发展的安全保障功能转变。

一、国有经济使命变迁的回顾与评述

尽管各国的国有经济都通过设立国有企业向提供社会所需的使用价值（如产品）和经济价值（利润），^[1]履行国有经济的使命，但不同国家之间因赋予使命有差别，国有企业的功能定位也有差别。西方经济学把设立国有企业的理由分为经济理由、社会政治理由、混合理由。而作为国有性质的“经济”，非经济性质的理由，也必须借助国有企业这一经济组织形式来实现。关于国有企业建立的经济理由，有学者认为它主要为了解决外部性问题、生产私人部门无力或不愿供应的商品和劳务，维持和创造新的就业机会等。^[2]OECD在总结10多个国家的实践后，将其归纳为三个方面：即在比非国有经济更有效率、更可靠的领域提供公共品和服务；在市场监管不可行或无效率的自然垄断领域开展业务；支持符合国家利益的经济和战略目标。^[3]从一些国家实践看，基于经济理由而赋予国有经济的功能，实际上要比OECD归纳的三个方面更宽。国有经济不仅参与纯公益性领域，而且广泛进入能源、交通等基础设施领域，甚至参与钢铁、电子、汽车、飞机等制造业投资；^[4]国有经济不仅弥补一般市场失效，而且也要弥补市场发育不足带来的市场失效，还要弥补转型经济国家向市场经济转轨中形成的特殊市场失效。^[5]在发展中国家，由于

* 基金项目：四川省社会科学院2019年项目“竞争中立原则与深化国有企业改革研究”。

私有资本弱小,在能源、交通、基础设施等领域,政府普遍通过国有企业将有限的社会资源集中起来使用,^[6]这种使命担当不仅普遍存在,而且广泛扩展到基础设施之外的领域。当然,对国有经济使命变化影响更显著的因素,来自经济发展阶段不同需求的推动。西方国家在其发展初期,国有经济规模相当小,分布领域也比较窄,两次世界大战及20世纪的几次经济危机,才迫使西方国家多次采取大规模国有化措施。^[7]从物质基础看,在工业化初期,邮电、铁路等基础设施是关键领域,国有经济将这些领域作为布局重点。而在工业化进入中期后,能源、钢铁、金融、部分制造业、现代交通等成为关键领域,国有经济布局相应转向这些领域。进入工业化后期,新基础设施、科技创新、知识经济、社会和生态安全成为关键领域,国有经济则把布局重点集中于这些领域。从市场发育程度角度看,市场经济发展初期市场体系不完善,市场机制不健全,市场缺陷和失灵相对较多,政府对经济的干预相对较大,并且更多地通过直接的财政投资干预,通过兴办国有企业影响和带动国民经济发展,反之则相反。^[8]不同发展阶段对国有经济布局的影响,还体现在一些特殊情况下。如,西方国家在20世纪70年代,面对二战后需要迅速重建的任务,国有经济在煤炭、石油、航空、钢铁、汽车、造船等竞争性领域普遍占比为50%~100%。法国在国有经济发展高峰时,有50%左右公司资本控制在政府手中。英国的国有经济投资额在最高的年度,要占全国投资总额的20%左右。^[9]进入20世纪80年代以后,这些国家又普遍基于增强经济发展活力的考虑,不仅将国有制造业基本私有化,而且也将铁路、邮政、金融乃至一些基础工业、军事工业部门,列入到出售范围,^[10]使国有经济比重普遍降至10%以下,其中美国大体只占5%左右,分布的领域收窄,表明西方国家的国有经济所承担的阶段使命完成后,又基本收缩至只弥补部分市场失效的范围。

表1 不同时期西方国家国有经济的使命

时期	分布领域	主要使命	原因
19世纪末期	石油、电力、钢铁、汽车、飞机、公路、铁路、港口、化工、银行、军火、燃料、运输、邮政、医疗卫生行业等	应对经济危机、参与宏观调控、满足战时需要、垄断部分经济活动	发生世界性经济危机、通货膨胀、一战爆发、基础设施建设任务增加
20世纪中期	石油、汽车、钢铁、航空、煤炭、电力、天然气、造船、建材、军工、电子工业、基础化工、铁路、邮政、电信、供水、银行、保险、公用事业等	经济重建和复兴、调控经济、提供公共产品、培育新兴产业、增加就业、承担特殊社会职能	二战爆发、民主社会主义政党上台执政、技术进步加快、加快经济恢复、基础设施和重大工程任务建设重
20世纪中期后	公用事业、科学技术研究、高新技术产业、国防、环保、重要的非国有企业	提供公共产品、弥补市场不足、接管困难企业、承担特殊社会职能	科技进步、国家经济职能和调节方式转变、发展进入收缩调整期。

资料来源:笔者根据有关资料整理而得。表2同。

我国国有经济的使命,与国外有相似的一面,但也因我国特殊国情和发展需要有所不同,具体体现在布局的领域更宽,承担的功能更多,并且随着经济社会发展阶段的转换变化更大。从计划经济时代与许多转型国家一样承担国家全部生活和生产资料供给,到围绕解放和不断发展社会主义生产力探索国有经济使命的界定,在党的十三大以来的多次党代会或全会上都有明确的表述。党的十三大关于中国仍然处于社会主义初级阶段的判断,以及党的十四大从九个方面概括的建设有中国特色社会主义理论的主要内容,为我国在生产落后和商品经济不发达的条件下,如何科学发挥国有经济作用提供了重要理论依据。公有制的主体地位主要体现在国家和集体所有的资产在社会总资产中占优势,国有经济控制国民经济命脉及其对经济发展的主导作用等方面,^[11]不再简单强调国有经济的商品保障功能。党的十五大在总结改革开放以来实践经验的基础上,明确提出公有制经济为主体,多种所有制经济共同发展,是社会主义初级阶段的一项基本经济制度,进一步为国有经济不再包揽一切提供了理论指导。国有经济如何从包揽一切到重点发挥主导作用,同样经历了一个不断认识和实践,不断创新和完善的过程。党的十五届四中全会通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》,指出国有经济的地位应主要体现在控制力上,国有经济的有进有退和比重下降,不会影响中国的社会主义性质。而控制力的具体体现,就是要在关系国民经济命脉的重要行业和关键领域起控制支配功能,在国家经济、社会协调发展领域起基础支撑功能,在宏观调控方面起弥补“市场失效”功能。^[12]党的十六大强调,以提高国有企业整体素质和竞争力为目标,将继续调整国有经济布局 and 结构,改革国有资产管理体制,作为深化经济体制改革的重大任务,推动了政企分开、政资分开、经营权和所有权分离的改革,促进了国有经济管理体制框架的形成。党的十七大要求优化国有经济布局 and 结构,增强国有经济活力、控制力、影响力,明确了国有经济功能定位的主要标准。党的十八大和党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,明确国有资本投资运营要服务于国家战略目标,更多投向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域,重点提供公共服务、发展重要前瞻性战略性新兴产业、保护生态环境、支持科技进步、保障国家安全,指明了国有经济如何建立控制力和影响力的方向和路径。特别是党的十九大提

出,国有企业必须把增强“五力”作为新的目标任务,在涉及航空航天、国防军工、核能电力、资源能源、通信网络等领域保持控制力,打造好高铁、核电、特高压、高效清洁煤电等“中国名牌”,也是国有经济控制力的体现。^[13]这就要求国有经济始终在国家建设、国防安全、人民生活改善中勇挑重担,成为壮大综合国力、促进经济社会发展、保障和改善民生的重要力量。^[14]只要国有经济运营能够满足这些需要,就比直接担当商品生产和供应者功能的效果更好,更能协调好国有企业与市场机制的结合。

总结改革开放以来40多年国有经济战略布局调整,以及根据调整开展的国有经济管理体制和国有企业产权制度改革,就是由国有经济使命变化需要调整国有经济功能定位而采取的行动。从计划经济体制的包揽一切,到开始考虑国有经济从部分领域退出,此间经历了三轮大的变化。第一轮调整出现在20世纪80~90年代,目标是退出非关键性的生产和生活资料提供领域,改革的方针是“抓大放小”,通过对国有企业实施战略性改组,集中力量支持大中型企业做大做强。改革的核心任务是触动产权,手段是采取改制、兼并、租赁、出售、关闭破产等方式,从为当地提供商品的小五金、小煤矿、小炼油、小水泥、小玻璃、小火电,以及服务当地的小规模商品零售、批发、餐饮、酒店等企业退出。经过几年的努力,国有经济分布的领域有所缩小。尽管如此,它作为提供生产和生活资料主体的地位并没有发生根本改变。第二轮调整围绕既能保持控制力和影响力,又能增强国有经济活力的目标,开始推行类似于“管住上游,放开下游”的改革,即对重要生产资料的生产继续保持控制地位,对生活资料的生产和服务逐步放开。这一改革的推行,使国有经济由全社会生产和生活资料的提供者,开始向主要承担生产资料的供应者转变,国有经济在原材料、能源、基础设施等领域的实力有所增强,在生活资料领域的占比持续下降。第三轮调整发生在最近20年。随着多种所有制经济共同发展格局的形成和社会主义市场经济体制的基本建立,国有经济开始加快向关系国家安全、国民经济命脉和国计民生的重要行业和关键领域集中,即使在生产资料领域,国有经济也强调要保持绝对垄断地位。进入这一阶段的国有经济,通过控制关系国计民生的重要领域、提供资金保障、弥补要素市场缺陷等,实现了由商品提供者向国民经济关键领域主导者的转型。在推进这一转型中,还提出了按商业类和公益类改革国有企业,其中商业类又细分为完全竞争类(商业一类)与特殊功能类(商业二类),初步解决了长期以来国有企业定位、功能与属性不清的问题。国有经济布局的持续调整,彻底改变了国有经济“一统天下”的地位,构建起国有、民营和外资经济“三分天下”的格局。^[15]从长远看,国有经济的功能定位,还将随着需要担负使命的变化,朝着重点保障经济、政治、社会、生态安全方向转变,在应对经济风险、开放风险、自然灾害风险等方面发挥不可替代的作用,而其作为重要生产资料提供者的功能,也可以进一步弱化。2008年应对国际金融危机和汶川大地震造成的破坏,2020年应对新冠肺炎疫情影响中的行动,可以看出这种端倪。

表2 我国国有经济在不同发展阶段的使命

阶段	布局领域	主要使命	原因
计划经济	除农业由集体经营外,基本覆盖二、三产业所有领域	提供全社会所有生产资料、生活资料、服务	采取计划经济手段发展经济,解决物资短缺、贫穷落后问题
有计划商品经济	继续在除农业以外的所有领域存在,初步放开国有小企业经营业务	保障全社会绝大多数生产资料、生活资料及服务需求的供给	承认商品经济存在,引入市场机制,弥补计划经济效益差和活力不足
建立社会主义市场经济	基础设施、原材料、能源、重点制造业、金融、批发、大型酒店和商场	保障重要原燃材料、设备、公共服务、资金、技术等供给,承担调控任务	退出部分竞争性领域,加强关键环节,促进资本向大型企业集中
中国特色社会主义市场经济	关系国家安全、国民经济命脉和国计民生领域,具有规模经济和范围经济的行业,重要民生领域	发挥在国民经济中主导和战略支撑作用、应对突发事件、保障经济、社会、生态安全,完善宏观调控	强调保持控制力和影响,增强创新和抗风险能力,促进经济稳增长、解决民生问题

二、我国国有经济使命变迁的内在动因

国内外实践已经证实,国有经济的使命在基本内涵不变的前提下,国家总会根据不同时期经济社会发展需要,赋予国有经济不尽相同的任务。我国国有经济从在国民经济中所有领域发挥作用,到只需要在关键领域中发挥作用,进而向保障国家安中发挥作用的变化,至少有以下几方面原因:

首先,基于不同阶段的国情考虑。新中国成立以后,面对人口多、底子薄、不平衡的现实,特别是国际敌对势力封锁造成的物资紧缺,必须把发展经济和保障物资供应作为首要任务,依靠自身力量满足群众的生活保障,这是由新中国成立后的特定

历史背景和使命决定的。而当时分散和弱小的小农经济、在半殖民地和半封建社会萌芽的小工商业，不可能担当起这一重任。因此，建立国有经济以发展现代工业和城市经济，迅速奠定社会主义的物质基础，成为唯一可能的选择。当时国有经济的来源，主要通过没收官僚资本、接收外资和苏联移交企业。1950~1952年国家投资新办了一批企业和项目，为国有经济注入了新的力量，使国有经济在金融、铁路、港口、航空等领域开始占据绝对优势。当我国建立起独立的比较完整的工业体系和国民经济体系，基本改变了“一穷二白”的面貌后，国有经济如何增强活力和提高效率，更好地满足人民群众日益增长的物质文化需要，成为国有经济发展面临的新课题。20世纪90年代以后的国有经济战略性调整，就是根据生产力呈现多层次、区域发展仍然很不平衡不协调以及国有资本在中小企业分布过多等现状，重新定位国有经济使命，以此作为国有企业产权制度改革、现代企业制度试点、公司制改革的依据。此后采取的“管住上游，放开下游”的改革，推动了国有资本进入产业链的上游，使国有经济在资源型产业、重化工产业中占据主要地位，实际上也把部分行业发展的任务交给了非国有经济。2008年以来为应对国际金融危机，政府设立了大量的国有投融资平台，充分利用这类新型国有企业具有的信用优势，筹集资金用于基础设施建设，减弱了金融危机对经济运行的冲击。当金融危机过去后，又及时对这些投融资平台进行规范，促进其健康发展。当前，社会主要矛盾发生变化，中国已转向高质量发展阶段，正在向中等发达国家行列迈进，已经形成了经济长期向好和物质雄厚的基础；市场发育程度提高，非国有经济能够在诸多领域中承担更多功能。新的发展条件，对国有经济使命定位提出了新要求。在这种背景下，充分发挥非国有经济活力和创新力强的优势，推动国有经济逐步向保障安全的领域进入，确保到2035年基本实现社会主义现代化，是助力我国构建发展新格局的重要任务。

其次，基于不同阶段的体制选择。坚持走社会主义道路，决定了作为经济制度基础的国有经济必须担负的使命。新中国成立70年来，国有经济的制度功能始终如一，而政策功能和战略功能却在不断发生演变。^[16]新中国成立之初，实行计划经济体制模式，要求国有经济必须尽可能包揽经济发展任务。由计划经济体制转向市场经济体制初期，我国提出建立有计划的商品经济体制，这时已经开始触及国有经济布局问题，但当时并没有认识到国有经济使命定位不合理的问题，因此试图通过完善和强化经济责任关系，来落实国有经济的使命。但经过多种探索试验后，发现这种体制走不通。从“半市场经济”开始转向“市场经济”，国有经济退出部分竞争优势不明显的领域会不会动摇国有经济的主体地位，进而威胁中国特色的社会主义制度基础，成为国有经济使命再定位必须回答的问题。为此，以国有企业是否具有竞争力、控制力、影响力等为标准，来确认哪些是国有经济必须控制的关键领域，并且分析在这些关键领域如何发挥作用，建立什么样的国有资产管理体制，才能实现对国民经济的有效控制和影响。通过长时间和多种形式的试验，得出了只要国有经济能够在关系国计民生领域发挥主导作用，即使在竞争性领域基本退出，也不会影响国有经济的主体地位的基本结论，坚定了深入推进国有经济布局调整的决心。不过，如何确定哪些是国有经济必须控制的领域，对这些领域的国有资产如何科学管理，经历了一个由表及里、由浅入深的认识和探讨过程。中国特色社会主义市场经济体制的确立，为国有经济使命再定位提供了制度依据，也使我国在方向明确的前提下，能够稳步推进国有经济布局优化，避免了一些国家在国有经济退出竞争性领域带来的不利影响，较好地体现了社会制度的优越性。进入新时代以后，进一步完善国有经济的使命，必须按照中国特色社会主义市场经济体制要求，最大限度发挥市场配置资源的决定性作用，最大程度激发各种微观主体活力。具体标准就是按照国企必须成为党和国家最可信赖的依靠力量。成为坚决贯彻执行党中央决策部署的重要力量。成为贯彻新发展理念、全面深化改革的重要力量；成为实施“走出去”等重大战略的重要力量；成为壮大综合国力、促进经济社会发展、保障和改善民生的重要力量；成为我们党赢得具有许多新的历史特点的伟大斗争胜利的重要力量，优化国有经济布局，更加明确地将国有经济集中到能够充分体现上述六个力量的领域。

再次，基于不同阶段的环境挑战。在计划经济体制阶段，我国是一个相对封闭的经济体系，国有企业竞争力的问题，不是国有经济布局考虑的重点，进入领域主要以能否提供商品为依据。在走向开放的初期，开始引入市场机制，国有企业是否在市场具有竞争力，成为国有企业改革的重要判断标准之一。围绕如何增强国有企业竞争力，不仅在完善国有企业体制机制上下功夫，也推动国有资本加快向有竞争力的大中型企业，向关系国计民生的领域集中。加入WTO以后，我国对外开放步伐加快，不仅成为进出口贸易和引进外资的大国，也正在成为国际经济技术合作、企业和投资走出去的大国，正全面融入世界经济体系。面临国际环境、国际产业分工体系变化，国有企业如何适应国际竞争规则，成为体制机制改革的重要内容。党的十八大以来，围绕营造国际化的营商环境，培育具有全球竞争力的世界一流企业，进一步完善社会主义市场经济体制，建立高标准市场体系等，开展了涉及各个领域的系统和全面改革。而以“竞争中立”原则推进国有企业改革，消除被扣上有政府背景标签的歧视，成为国有经济布局调整的内容。与此同时，也根据中国特色社会主义市场经济体制的运行特征，积极参与有关国际规则制定，争取将适用于发展中国家的国有企业参与国际竞争的特殊需求，纳入相关国际规则中。当前，中央加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，以及“十四五”规划明确要坚定不移扩大开放，加快培育参与国际合作和竞争新

优势,再次对国有经济开放提出了更高的标准,必将丰富国有经济使命的内涵。

最后,基于不同阶段的安全应对需要。面对国际环境日趋复杂,不稳定性不确定性明显增加的挑战,增强国有经济在保障安全方面的能力,成为国有经济布局调整的重要因素。近年来,国有企业无论是海外撤侨,国内救灾还是在恢复经济中,都扮演着举足轻重角色。正在超出对关系国民经济脉的重要行业和关键领域的控制支配功能、对优化经济结构的引导功能、对技术进步和提高经济素质的带动功能、对国家经济社会协调发展的基础支撑功能、劳动就业功能、产业组织功能、财税来源功能、弥补“市场失效”功能。未来我国要实现从中等收入国家向高收入国家的跨越,推进经济转型、扩大对外开放、保障经济社会发展安全,都会面临诸多风险。如,在产业安全方面,如何保障产业链运行相对稳定和正常联系,需要国有企业发挥特殊作用。在宏观调控方面,各国都将国有经济作为政府宏观调控的重要手段和依托力量,但在不同国家表现方式存在很大差别。我国经过30多年高速增长后,增速下降较快,国家稳增长的措施,背后很重要的一个手段,是国有企业作为国有经济使命的承担者和实现者,不仅与政府的财政税收、金融、土地等宏观调控杠杆一道,发挥着引导、推动、调控经济和社会发展的作用,还作为社会主义制度的基础性保障,牢固控制着关系国计民生的领域,通过增强对基础设施和薄弱环节的投入,确保国家发展目标的实现。在特定情况下,国有经济的经济性甚至要转变为社会性,在非常时期发挥特殊作用。从2020年抗击新冠肺炎疫情也能看到,国有企业在生产、提供抗疫物资时,首先满足抗击疫情需要,即使是商业二类的中央企业,也按需要生产急需的口罩、防护服、消毒液等,没有竞争性商品生产者与非竞争性商品生产者的差别,^[17]这是“什么赚钱就生产什么”的非国有企业难以做到的。而且在复工复产中,又发挥着带头作用,成为经济恢复的主力军,凸显了国有经济应对危机的特殊能力。

三、“十四五”时期强化我国国有经济安全保障的使命

中国进入到全面推进现代化阶段,面临的风险和挑战巨大,它要求国有经济不仅要履行好一般的使命,还是更多地担负保障现代化建设安全的特殊使命,在产业升级、结构调整、技术改造、推广运用新技术、先进管理经验、提高企业整体素质等方面发挥先导作用,^[18]这就需要国有经济安全保障功能有新的认识。实际上,在国有经济布局调整中,早就明确国有资本首先要向关系国家安全、国民经济命脉的领域集中,尽管这里讲的安全偏重于经济安全,但现代社会的经济安全,应当体现在许多方面,需要根据我国新时代的安全观去认识和界定,赋予其更丰富的内涵,使其成为国家“总体安全观”的重要组成部分。严格讲,弥补市场失效也是安全保障的一种形式,它的目标是减少资源配置的浪费,维护经济的正常运行。除此之外,在应对政治、社会、文化、生态建设中出现的各种风险和挑战中,国有经济无疑也是最重要手段之一。因此,强化国有经济在国家安全保障方面的功能,应作为国有经济布局调整的主要取向。顺应新时代国有经济使命变化的需要,应当从以下方面强化国有经济的安全保障功能:

1. 把握底线基础上优化国有经济布局

虽然我国关于国有经济布局优化的方案已经明确,但在具体实施中,始终存在对国有资本控制力不足的担心,因此把涉及国家安全、国计民生的领域划得很宽。目前,国有经济仍然广泛地分布在涉及国家安全、自然垄断、公共产品和服务、资源型、基础性和支柱类、高新技术和其他产业等中,并且在每个领域中的占比都不低,基于对各领域相近的控制力要求,得出了部分领域的国有资本还需要加强的判断,导致部分竞争性领域出现“回归”现象。根据这一判定出台的国有经济布局调整和国有企业改革方案,自然会将重点放在做大做强这些领域的国有企业上。正因为要满足国有经济保持较高占比,即使完全竞争领域的国有企业改革,也持很谨慎的态度,没有将退出作为首要任务。这些问题的存在,不仅与认识不一致有关,也与理论探索不深有关。如何确定国有经济保留的范围,有学者在分析西方发达国家的公共产品和服务时发现,一国提供这类功能,只需社会总资产10%左右的经济力量就足够了。^[19]多数国家的国有经济占比在10%以下,也间接印证了这一判断。当然,我国作为社会主义国家,而且经济社会发展正处于关键期,不可能套用西方国家的标准,国有经济在国民经济中的占比自然更高一些,保留的领域更宽一些,但不能就此认为国有经济占比越高越好。目前,尽管竞争行业中的国有经济占比不高,但总体占比还在30%以上,并且关键领域掌控在国有经济手中。2018年底,国有经济在军工、电网电力、石油石化、交通运输、电信和煤炭等行业的占比达到80.1%,^[20]加快调整不会动摇国有经济主导地位。因此,混合所有制改革可以考虑以能够应对危机和重大突发事件为底线,作为保持控制力的最低标准,在此基础上根据需要选择控制的领域。

2. 进一步加大混合所有制改革力度

推进国有企业混合所有制改革,是国有经济布局优化的主要途径和手段,应当用更大力度推动和在更大范围实施,尽快取得明显成效。这样做不会削弱国有经济在现代化建设中的安全保障功能。分析国有经济在重要领域中承担的功能和发挥作用的

方式,就可以得出这一判断。第一,在保障宏观经济稳定运行方面,国有经济只是配合国家的经济、行政、法律等调控杠杆发挥作用,只要国有经济控制了关键领域,就能发挥辅助调控功能。第二,在自然垄断领域,如输电网络、通信网络、天然气管道、城市供水、骨干铁路线,以及支撑国家长远发展的领域,非国有主体不会主动参与,即使想推进混合所有制改革,实施的范围相当受限,只能由国有经济作为保障投资和运营主体。第三,保障重要产业链、供应链安全,在遇到意外情况时,帮助其维护正常运行,甚至对必须保留的关键环节上的企业进行托管或资金技术支持,承担这类功能的国有企业,想吸引非国有主体参与混改也难以成行。第四,在保障经济、民生、国防等安全,维护社会稳定需要的产业基础性工程、重要民生设施建设、居民基本生活资料提供、少数直接关系国家安全的行业,本身就不以盈利为目的,也不会成为混改对象。因此,即使充分竞争行业全部推行了混改,重要行业部分推行了混改,但只要国有经济在上述四个方面真正发挥作用,就不会影响国有经济的安全保障功能。

3. 依托资本运营公司推进资产证券化

国有经济布局优化,需要国有资本有更大的灵活性,提高资产证券化水平,是可行的选择之一。从国有经济要逐步强化安全保障功能的需要看,无论是国有经济在各领域的便捷进退,还是推动国有资本向需要加强的领域和优势企业集中,证券化形态的资本都是最佳的工具,它能够更迅速响应国有经济布局调整需要,降低进入和退出的成本,助力国有经济安全保障功能的实现;可以放大国有资本杠杆,强化国有经济的控制力和影响力。在深化国有企业改革部署中,早已明确要加快推动国有资本投资、运营公司改革试点,这就为集中力量做大国有资本投资、运营公司平台,依托平台来推动国有企业资产证券化,让国有资本根据需要顺畅地从相关产业退出或进入创造了有利条件。目前,在政府组建的各类资本运营平台公司,构成比较复杂,关键是多数公司设立的初衷,是为了帮助国有企业间接融资,促进国有资本优化和提高证券化水平,并没有作为主要经营业务。这些公司几年运作下来,基本上变成了专业性投资公司,并且有限的资本普遍投在资金密集的长期项目上,不仅融资的功能弱化,而且资本活化的功能也丧失,还背负着很大的还债压力。下一步改革,应对这类平台进行重组,将有固定收益的项目,推向证券市场或股权交易市场,能够转让的项目尽可能出售,同时将分散于各个行业、各个企业的证券和有流动性的股权,划归资本投资运营公司持有,使这类平台保留相对充足的现金和证券,服务政府的安全保障需求。

4. 根据竞争中立原则完善体制机制

竞争中立原则已经广泛应用在国际合作条约和协议中,是当前国际通行的市场竞争准则和开展经济合作的基本规则。我国经济在深度融入国际经济体系过程中,国有企业无论是参与国际市场竞争,还是参与各种形式的国际合作,都会不同程度地面对竞争中立原则提出的挑战。竞争中立原则对不同类型的国有企业规制要求不一样,依据竞争中立原则改革国有企业,必须坚持国有企业分类改革方针,在分类改革基础上落实中立政策。目前,我国国有企业的体制机制,正加快向竞争中立规则靠近,不足的是部分企业与政府关系没有完全分开、享受着或多或少补贴、监管上也有少量特殊待遇等。解决这些问题,要在严格实行政企分开的前提下,全面清理对商业类国有企业的政策优惠,完全将企业推向市场。这样做,才能使更多服务安全保障的国企,进入不受“竞争中立”原则约束的名单,也为补贴这类企业提供了充分理由,还有利于借助混合所有制改革,促进更多资本向安全保障类企业集中。在按竞争中立规则规范不同类别国有企业行为的同时,也要根据这一原则在各国推行存在差异的情况,选择合适的版本实施,并且积极参与国际组织有关竞争中立规则的制订。《OECD 国有企业公司治理指引》,综合了许多国家的国企管理和运营经验,其倡导的许多原则和办法,与我国进一步深化国有企业改革、建设公平竞争市场环境的设想一致,可以作为我国国企改革的参照。

5. 强化国有经济应对突发事件的能力

国有企业的特殊功能往往在非常时期更能发挥出来,这突出地体现了国有企业非同一般的性质和优势,也表明国有企业特殊的功能定位所导致的非同一般的经营责任。^[21]在西方国家遇到特殊情况时,政府也通过国有化方式,帮助企业渡过难关。二战后的重建,这种情况非常普遍。在几次大的经济危机中,也可以看到这种情况。历来反对国有经济的美国,也在危机时期把面临困难的通用汽车、花旗银行等变成了“国有企业”。因此,为把维护国家经济安全的主动权掌握在自己手中,应按照国家关于加大对维护国家安全所需的物质、技术、装备等保障能力建设的要求,在应急物资、装备的生产、储备、供应等方面,建立完备的体系;在非国有企业渡难关中发挥救助功能,并建立常态化的制度体系予以保证。我国已经在粮食、救灾和受灾群众的生活物资供应方面,建立了依托国有经济提供保障体系,继续推动国有资本向承担这类保障的企业集中,平时以市场需要的商品为主,兼顾物资储备需要。而在灾害发生时,能够及时转向直接参与救灾和物资、设施的保障。当然,在构建这一应急安全保障中,还需要解决“盈利性企业使命”与“公共性政策使命”诉求的“国家使命冲突”问题,^[22]这也是新时代国有经济使命定位面临的重大课题。

参考文献:

- [1] [5] 陈小洪. 国有经济的功能和分类: 理论、趋势和政策 [J]. 产业经济评论, 2015, (01): 11-25.
- [2] 陈敬武. 国有经济的功能定位分析 [J]. 科学学与科学技术管理, 2001, (05): 53-56.
- [3] [17] [21] 胡 迟. 从抗击新冠肺炎疫情再论国有企业的功能定位 [J]. 中国国情国力, 2020, (06): 4-7.
- [4] [6] [9] 张 晨, 张 宇. “市场失灵”不是国有经济存在的依据——兼论国有经济在社会主义市场经济中的地位和作用 [J]. 中国人民大学学报, 2010, (05): 38-45.
- [7] 金 碚, 刘戒骄. 西方国家应对金融危机的国有化措施分析 [J]. 经济研究, 2009, (11): 38-46, 54.
- [8] [15] 中国社会科学院经济研究所课题组. “十四五”时期我国所有制结构的变化趋势及优化政策研究 [J]. 经济动态, 2020, (03): 3-21.
- [10] 陈丽华. 当代国际国有企业改革发展趋向与我国国有经济布局调整的思考 [J]. 中共福建省委党校学报, 2000, (06): 23-28.
- [11] 中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定 [N]. 人民日报, 1993-11-17 (01).
- [12] 陈敬武. 国有经济的功能定位分析 [J]. 科学学与科学技术管理, 2001, (05): 53-56.
- [13] 潘 亮. 从“五力”变更看国有企业的使命与担当 [J]. 国有资产管理, 2020, (07): 38-41.
- [14] 李雯博. 新时代国有企业的战略定位与历史使命——访国务院国资委党委书记郝鹏 [J]. 先锋队, 2018, (03): 12-14.
- [16] [20] 李 政. 中国国有经济70年: 历史、逻辑与经验 [J]. 社会科学季刊, 2020, (01): 11-18.
- [18] 陈佳贵. 论国有经济主导作用的实现 [J]. 求是, 1999, (21): 10-12.
- [19] 戚聿东, 张航燕. 改革开放以来我国国有经济总量和结构的演变 [J]. 当代财经, 2009, (02): 18-22.
- [22] 黄群慧, 余 菁. 新时期的新思路: 国有企业分类改革与治理 [J]. 中国工业经济, 2013, (11): 5-17.

Retrospect of State-Owned Economy Mission Transition and Prospect of the 14th Five Year Plan

SHENG Yi

(Sichuan Academy of Social Sciences, Chengdu 610072, China)

Abstract: Although the basic mission of the state-owned economy is to make up for market failure, mainly including providing public goods and services, undertaking businesses that private enterprises are unwilling to invest, and supporting the implementation of national strategic objectives, etc., but the mission of the state-owned economy is significantly discrepancy at different stages of development. Recalling the changes of state-owned economy mission in China, it has experienced the transition from the provider of commodity production to the leader of the national economy, and now transitioning to the role of national security guarantor. The adjustment and optimization of the current state-owned economy layout should conform to this trend, and ensure the realization of the mission of state-owned economy security by scientifically grasping the bottom line of state-owned economy control, accelerating the pace of mixed ownership reform, improving the level of state-owned capital securitization, improving the institutional mechanism to adapt to the principle of competition neutrality, and establishing a system to deal with emergencies.

Key Words: state-owned economy mission; transition; security

责任编辑: 何 飞