

□ 钟贤宾 王介定

国有经济战略性调整和国有企业战略性改组

中共十五届四中全会作出的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)把从战略上调整国有经济布局和对国有企业实施战略性改组摆到了十分突出的位置。深刻领会和把握《决定》的精神实质,全面完成这两大战略性任务,是从整体上搞活国有经济,进而从整体上搞好国民经济的关键。

从战略上调整国有经济布局和改组国有企业,是在全面总结国企改革和发展经验教训的基础上,所作出的科学抉择。

党的十一届三中全会后,社会主义中国走上了一条渐进式改革开放的正确道路。我国国有企业的改革,在经历了实行利润留成制度、两步利改税、多种形式的承包经营责任制等放权让利式的改革探索之后,进入到了建立现代企业制度为目标的全面制度创新、机制转换的新阶段,国有企业的改革和发展取得了一系列重大进展。

伴随着改革开放的不断深化和市场经济的逐步发展,伴随着国内外形势的急剧变化,一些深层次的矛盾和问题集中暴露出来,并错综复杂地相互交织在一起。当前,相当一部分国有企业不适应市场经济的要求,经营机制不活,技术创新能力不强,债务和社会负担沉重,富余人员过多,生产经营艰难,经济效益下降,一些职工生活困难等,国有企业的改革和发展遇到了严峻的考验和前所未有的挑战。

国有企业改革是整个经济体制改革的中心环节。国有企业若不能适应市场经济的要求并充满生机与活力,那么,市场经济与公有制结合的问题就不能得到有效解决,社会主义市场经济体制就不能真正建立起来。这既是关系国民经济健康运行和长远发展的重大经济问题,也是关系社会主义制度前途命运的重大政治问题。以中共中央全会的形式,专题讨论和研究国有企业改革和发展问题,并就若干重大问题作出重要决定,是非常必要和及时的。

我国国有企业的现状,是由一系列客观和主观的、历史和现实的、外部和内部的、改革和发展的错综复杂的因素交互作用,所产生的一种带有某种必然性的结果。《决定》指出,这是由传统体制的长期影响、历史形成的诸多问题、多年以来的重复建设以及市场环境的急剧变化造成的,这种分析是非常客观和准确的。同时,《决定》在阐述从战略上调整国有经济布局的问题时指出:“目前,国有经济分布过宽,整体素质不高,资源配置不尽合理,必须着力加以解决。”这段论述揭示了国有企业陷入困境的一个带根本性的原因,同时,也阐述了从战略上调整国有经济布局和改组国有企业的一个根本动因。

不可否认,国有企业在把我国从一个贫穷落后的农业国,发展成为即将进入小康社会、向

工业化和现代化目标大步迈进的社会主义国家的伟大历史性跨越过程中,所作出的不可磨灭的重大贡献,同时,国有经济在改革开放前 30 年,对整个国民经济的发展起到了主要支撑作用。但必须看到,那时的国民经济整体规模较小,生产力发展的层次较低,与世界先进科技之间的赶超空间较大,人民的生活水准仅维持在一个较低的程度,所以单纯依靠政府的力量或一个积极性来推动经济社会发展,就正常情况而言尚可勉强维持。就在那个年代,国有企业也并不会发生陷入困境、无法生存下去等问题,只是被内部进行的关停并转等自我调节所解决,矛盾不十分突出或被掩盖了而已,但也不可避免地积累起了发展后劲不足等弊端。

改革开放以后,情况发生了根本性的变化,在国民经济规模迅速扩大的同时,社会总收益的分配却分散化了,而需要政府去做的事情却越来越多,即政府的总支出迅速膨胀,相比之下政府可支配的资源则日益捉襟见肘,也就是说再单纯依靠政府一个积极性来支撑经济社会发展,已经不现实了。从客观上看,改革开放以来中国的经济社会发展创造出了一个奇迹,而这个奇迹从根本上说,是充分调动、发挥和依靠了多个积极性或力量的结果。今后,要进一步发展生产力,增强综合国力和竞争力,只能继续这样做。

而这时候的国有企业,遇到了许多新问题。体制、机制的问题尚且不论,还面临着投资不足,不能进行技术、设备、产品的更新改造和升级换代,再加上 20 年来替国家承担了大部分的改革成本。在这种情况下,大量的国有企业尤其是国有老企业,相对竞争力下降,甚至陷入发展困境。而现象的背后隐藏的恰恰是国有经济布局分散、结构不合理、投入不足、定位不准、超越自身发展能力等的深层次原因。于是,党的十五大提出了从战略上调整国有经济布局和对国有企业实施战略性改组的原则要求,十五届四中全会则将这两大战略性任务摆到了突出的位置,并作出了全面的战略部署。

二

从战略上调整国有经济布局 and 改组国有企业,必须坚持有进有退,有所为有所不为的总原则,改革的难点和重点是退和有所不为。

《决定》明确指出:“从战略上调整国有经济布局,要同产业结构的优化升级和所有制结构的调整完善结合起来,坚持有进有退,有所为有所不为。”这一总的原则,是建立在对国有经济的准确定位之上的。提出坚持有进有退,有所为有所不为的总原则,具有非常强的现实针对性。目前,国有经济布局分散,有效投入不足,为此必须通过有进有退、有所为有所不为,才能集中力量,突出重点,才能提高国有经济的整体素质,进一步增强控制能力。

国有经济的进或退、为或不为,其根本的尺度,就是符合市场经济客观规律要求的正确定位。即凡国有经济需要控制的行业和领域,原则上应当进,应当有所作为;反之,其他领域,不管其盈亏如何,原则上都应当退,应当有所不为。需要指出的是,这种进或退、为或不为,都不是一成不变的,必须根据变化了的情况、经济发展的不同阶段、不同的产业领域或地方,实事求是地采取不同的对策。因为,经济发展是一个动态的过程,关系国民经济命脉的重要行业和关键领域也同样会发生变化,因而国有经济布局、结构的调整与优化,也只能是一个动态的过程,必须不断地主动进行。尤其是对支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业,国有经济在其中主要发挥一种先导作用,国有资本在这些产业中的投入,本质上是一种战略性的投资,当支柱产业和高新技术产业基本培育起来之后,当其他非国有的经济成分有能力在其中有所作为的时候,国有经济就应当主动作出调整,以转移国有资本到更需要发挥作用的地方去有所作为。这才是

在社会主义国家,作为国有资本所应当担负起的神圣职责。同时,搞市场经济也不是要求凡需要控制的领域和行业,都要国有企业独家去干,完全可以充分调动一切社会资本的力量,共同把关系国民经济命脉的重要行业和关键领域建设好、发展好,国有经济只要保持占支配地位即可,这样做事实上是放大了国有资本的功能,提高了国有经济的控制力、影响力和带动力。

当然,国有经济的进或退,为或不为,要坚持一切从实际出发,讲求策略、方法、途径,必须按市场经济规律办事。从目前的现实情况看,改革的难点和重点,主要不在进和为上,而在于退和不为上。以辩证的观点看问题,国有经济只有退,才可能有更好的进;只有主动地有所不为,才能更好地有所作为,这恰恰是从国有经济自身现实发展能力这个角度,所得出的符合实际的结论。从操作的角度看,大量的国有企业处于亏损状态,有的甚至资不抵债,即使要退出难度也非常大,需要支付大量的退出成本,措施不当还会引发其他一系列社会问题。只要这种退和不为,从目标角度上看是明确的,从战略角度上看是必须的,那么再难也是有办法的。办法之一,就是将状况较好,有市场吸引力,且又是属于该退和不为领域内的国企,按市场化原则先行产权转让,所收回的国有资本金,一则可用于支付必要的退出成本(如抵债、安置职工等),再则也可用于进和有所作为上。在这个问题上,主要取决于观念,更进一步说是价值标准抑或意识形态标准的抉择问题。若后者为先,则势必延长完成两大战略性任务的进程,进而延误整体搞活国有经济目标的实现。因为,从战略上调整国有经济布局和改组国有企业,客观上已经成为整体搞活国有经济的前提条件。

三

从战略上调整国有经济布局和改组国有企业,必须坚持“抓大放小”的方针,推进的难点和重点是全面制度创新。

较长一段时期以来,对贯彻执行中央提出的“抓大放小”的方针,出现了一种片面的、形式主义的、甚至教条主义式的理解和落实的倾向。如出现了从中央到省市,从区县到街道乡镇,层层抓大的现象;既然要抓大,于是在本地区、本部门、本行业小中选大、抓在手里不放,甚至出现本没有规模较大的企业,也要通过行政手段归并、拼凑一个大一点的企业抓在手中。其结果是在部门权属和行政区划范围内层层抓大,谁也抓不出真正的具有足够竞争能力的大企业来。又如,既要放小,又舍不得让还有点效益的小企业从自己的怀抱里放走,于是专挑办不下去的、甚至严重资不抵债的小企业放;当按市场机制无法将这类小企业放开时,又借用行政手段搞一个好企业加上几个差企业的硬性撮合,或从上往下放。其结果是,本该或可以放开搞活的没有放开搞活,反之则“放开”了也无法真正搞活。

提出“抓大放小”的方针,是为了实现从根本上调整国有经济布局和改组国有企业的战略意图,按市场经济客观规律办事的一种形象的提法,目的是提高国有经济的整体素质,在整体搞好国有经济的基础上,进一步搞好国民经济。按照对党的十五大、十五届四中全会精神的理解,“抓大”就是特指对关系到控制国民经济命脉的重要行业和关键领域中的骨干企业要抓,并把它“抓大”,因为只有足够规模和竞争能力的大型企业和企业集团,才有可能影响国民经济并控制住国民经济的命脉。除此之外,均属于“放小”之列,即放开搞活。只有从这样的角度去理解领会“抓大放小”的方针,才能在贯彻落实的过程中不走样,也才会使中央的战略意图得到正确的体现和实现。

由国有经济自身的特性、在国民经济中的定位和作用等所决定,“抓大”将主要是中央和省

市自治区两级的职责,而地(市)、县(区)、乡镇(街道)等的主要任务是“放小”,这是与其自身对资源配置的能力相匹配的。这里还涉及到一个认识上“误区”的问题,即省以下的各级从维护本地区经济发展利益出发,似乎也需要有相当规模的企业来支撑,这种考虑和安排是合理的。但是,一方面这已经不属于中央针对国有企业所提出的“抓大”的内容,地方政府要立足于扶持混合所有制的、非国有经济的大型企业和企业集团的发展;另一方面这一类非国有的大企业,本质上是不能靠政府“抓”出来的,而是按照市场经济规律靠竞争壮大起来的,当然政府为加速这类企业壮大的进程,也并非毫无作为,主要是靠扶持、服务,尤其是要致力于创造一个促进有序竞争、规范发展的良好外部环境。

无论是“抓大”,还是“放小”,都必须遵循客观经济规律,充分发挥市场机制的作用,实践充分表明,大凡靠行政命令方式撮合,拼凑起来的大企业,一般都无真正的竞争力可言。大型企业和企业集团,都要走产权多元化或投资主体多元化的道路,大力发展股份制和混合所有制的公司,积极探索公有制的多种有效实现形式。放开搞活中小企业,要因企制宜,不搞一个模式的一刀切,即必须通过多种多样的形式实现改制和转制,只有这样中小企业才会充满生机与活力。政府对发展中小企业有着不容忽视的责任,那就是通过培育中小企业服务体系,为中小企业提供信息咨询、市场开拓、筹资融资、贷款担保、技术支持、人才培养等各种服务,但决不越位包办代替。

四

从战略上调整国有经济布局和改组国有企业,必须坚持国有经济在市场经济中的准确定位,着力于提高国有经济的控制力。

只有对国有经济的定位有了符合实际的科学把握,国有经济的布局调整和国有企业的改组才有明确的方向,进或退、为或不为也才有判断的依据。但在国有经济的布局调整和国有企业的改组时仍要注意防止几种倾向:一是强调国有经济的层层控制,结果使国有经济既没有竞争力,也谈不上有控制力。二是习惯于用行政手段强化控制力,结果适得其反。在市场经济条件下国有经济的调整重组,只能运用市场机制来实现。三是片面以效益作标准,结果该放和能放的没有放开搞活,过几年后其陷入困境又放不掉。

增强国有经济的控制力,与大力发展混合所有制经济、非国有经济,是一个问题的两个方面。所谓控制力,指的是吸引、组织、影响、调动更多的社会资本,来参与社会经济建设和发展,从而放大国有资本的功能。形象地说,若用占10%比重的国有资本,而不是占20%,同样达到牢牢控制国民经济命脉,保障整个国民经济的健康发展的话,那么国有资本的控制力,前者比后者增强一倍。从现实角度看,若国有经济收缩战线,降低比重、优化结构,增强控制力,其有所不为和退出来的领域和行业,必须加以有效弥补并进一步发展,为此必须大力发展非国有经济。十五届四中全会提出要大力发展股份制和混合所有制经济,这是一条既能搞活国有经济,又能搞活国民经济,既实行市场经济,又坚持社会主义方向的有效途径。

主要参考文献:

《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》,人民出版社1999年版。

(作者单位:上海市体制改革研究所、上海室内装饰(集团)有限公司;邮编:200003)