



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《 成 果 要 报 》

2016年第19期 （总第37期）

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2016年06月06日

国有企业不应退出一般竞争性领域

周绍东

【内容简介】在国有企业改革中，有一种流行的观点认为：国有企业在关系国民经济命脉的自然垄断行业占据主导地位，但应退出一般竞争性领域。在这一思路的影响下，大批国有企业从普通制造业和商贸服务业退出，而退出的方式往往是直接出售国有资产，这造成国有企业在数量和比重上的急剧下降。那么，国有企业是否应退出一般竞争性领域？在深入推进国有企业改革的过程中，亟需对这一问题做出明确回答。

1、国企退出一般竞争性领域的观点实质上是在变相贩卖私有化

在现代市场经济中，企业作为微观经济主体，其经营目标是追求利润，这一点无可厚非。但是，社会主义市场经济与一般性的市场经济又存在差别，国有企业的存在就是这种差别的重要表现之一。国有企业在经营中不仅仅要追求利润，还要从社会效率角度出发，承担一定的社会责任和政策任务。要求国企退出一般竞争性领域，就是将国企的盈利性和社会性对立起来，认为国有企业不可能在两者之间达成协调一致。这种观点的两个论断是：其一，国企的盈利性会冲淡其社会效益导向，形成行政垄断；其二，国企的社会效益导向会导致低经济效率。这种表面地看似“理性公允”的分析思路，其实质是在变相地贩卖私有化。在理论上来看，这种观点仅依靠主观经验就认为国有企业效率低下、腐败丛生，在缺乏事实依据和调查研究的情况下，就武断地认为国有企业应一律退出一般竞争性领域。在具体实践中，“一般竞争性领域”被人为扩大，诸如金融、房地产、传媒等行业都被贴上“一般竞争性领域”的标签，并要求国有企业从这些领域“退足”、“退够”。不仅如此，一些垄断产业的竞争性环节也被视为一般竞争性领域，诸如在发电、铁路客运、成品油批发零售等领域，也要求国有企业退出经营。很显然，这种刻意强调“一般竞争性”的做法，模糊了社会主义市场经济与市场经济一般的区别，忽视了国有企业所承担的社会功能，必将损害公有制经济的主体地位。

2、国有企业在一般竞争性领域中同样发挥着重要作用

我国基本经济制度的核心特征是以公有制为主体，多种所有

制共同发展。从经济性质来看，国有企业是公有制经济的微观载体，在国民经济中发挥着主导作用。国有企业主导作用的发挥体现在两个方面，其一，国有企业要控制关系国计民生的关键领域和重要行业，特别是要在能源、交通、通信、装备制造等行业占据主导地位。另一方面，国有企业的主导地位还体现在贯彻和落实国家产业政策，引导行业投资方向，优化行业区域布局。改革开放特别是分税制改革以来，为追求政绩和财政收入，地方政府展开了激烈的GDP竞赛，而要在竞赛中胜出，就必须上马见效快的投资项目。由于大部分民营项目不需要投资审批，仅通过核准和备案就可以开工建设，因此，基层地方政府在招商引资中尤其偏爱“短平快”的民营投资项目。但是，这种“快餐”投资在区域分工和产业结构等方面都缺乏总体协调，客观上造成了严重的重复建设和产能过剩，而要系统地纠正供给侧的这些问题，国有企业就必须进入这些一般竞争性行业，在国家宏观调控和规划引导下发挥其投资导向作用。

除了本土企业之间的市场竞争之外，一般竞争性领域还包括民族资本与外资之间的竞争。在与外资的竞争中，国有企业扮演了更为重要的角色，一大批国有企业凭借雄厚的资金实力、先进的技术水平和成熟的管理模式，不仅在与外资的竞争中牢牢占据了国内市场，还在开拓国际市场的征程中斩获颇丰。在国际市场上，巨大的市场容量使得任何一家企业都不可能占据垄断地位，某些国有企业尽管在国内市场上垄断了市场，但在国际市场上就必须代表民族工业与西方国家的企业巨头展开激烈的市场竞争。很难想象，如果国有企业退出所有一般竞争性领域，国内市场将如何面对跨国公司的冲击。

在国际分工格局急剧调整的背景下，传统的国际贸易和投资

规则发生着剧烈变化，WTO等既有规则体系逐渐被一些新的贸易系统所代替，为此，我国必须主动构建拥有话语权的“新国际价值链”、“洲际价值链”和“区域价值链”，“一带一路”等对外开放战略都体现着这一思路。在“走出去”过程中，国有企业无疑承担着更为重要的任务，特别是在一些投资环境较为恶劣的国家和地区，国有企业为执行国家战略意图而开展投资建设活动，这同样是民营企业和私人资本所无法替代的。

目前，在国民经济的命脉行业和关键领域，国有企业基本上占据了垄断地位，并取得了优异的经营业绩，而在一般竞争性领域，振华重工、湘电集团、沈阳机床、光明乳业等一大批国有企业同样取得了骄人战绩。在某些具有鲜明地方特色的产业集群中，有很多就是由国有龙头企业率先投资，吸引民营企业 and 外资企业投资配套项目，从而形成完整的产业链条。例如，华润纺织集团在全国投资建设了多个华润纺织园区，通过整合产业存量资产，吸引企业入驻园区形成配套产业链，逐步将纺织行业这一传统产业带出低谷。

3、防止把公有制为主体退化为公有资产为主体的错误倾向

认为国有企业应退出一般竞争性领域的观点还提出一种理由，这就是国有企业退出一般竞争性领域不会削弱公有制的主体地位，因为学校、医院等公用事业还是属于公有的、集体的。这个理由表面上看起来很合理，但实际上混淆了公有制和公有资产之间的差别。我国现行宪法第六条明确规定：“中华人民共和国的社会主义经济制度基础是生产资料的社会主义公有制，即全民所有制和集体所有制。”这里的阐述非常明确，我国社会主义基本经济制度的基础是生产资料公有制，而不是非生产资料的公有

制。非生产性的公有资产，来源于公有制的生产和积累过程，但它并不能决定经济体的所有制性质，也不能作为判断经济制度本质属性的依据。公有制主体地位的实现和巩固，必须建立在生产资料公有制的基础上，必须由国有企业作为主导力量进入各个产业领域，才能真正掌握和控制国民经济命脉，也只有如此，非生产性的公有资产才能充实和壮大，公用事业才能持续健康地发展。

社会主义市场经济与资本主义市场经济的本质差别，不在于是否由政府提供教育、医疗等公共产品，也不在于是否由国有企业提供基础设施服务，而是要看国有企业参与市场竞争的深度与广度。从这个意义上来说，社会主义市场经济的实践基础是国有企业广泛参与市场竞争，社会主义基本经济制度之所以能够与市场经济有机结合在一起，就在于国有企业作为社会主义经济的微观载体，能够不受歧视地参与各类市场的竞争，能够在各个行业中发挥国家政策调控作用，能够在各种产业链中节制资本霸权。反之，如果国有企业被强制性地退出一般竞争性领域，社会主义市场经济的实践基础就会受到严重削弱。

4、通过确立平等市场地位理直气壮地做强做优做大国有企业

党的十六大报告首次提出必须坚持“两个毫不动摇”，即“必须毫不动摇巩固和发展公有制经济，坚持公有制主体地位，发挥国有经济主导作用，不断增强国有经济活力、控制力、影响力。必须毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，激发非公有制经济活力和创造力”。党的十八届三中全会决议指出，要继续坚持“两个毫不动摇”。然而在实践中，要求国有企业退出

一般竞争性领域的声音不绝于耳，这表明，公有制经济并未获得与民营经济同等的市场地位，国有企业在市场竞争中反而遭到了“所有制歧视”。

平等性是市场经济的本质特征之一，无论是国有企业还是民营企业，只要其建立起完善的现代公司治理结构，具备清晰的产权边界，拥有独立完整的企业法人财产权，就应当赋予其平等的市场主体地位。由于肩负着追求经济效益和社会效益的双重责任，国有企业在一般竞争性领域往往是处于劣势地位的，国有企业想要在一般竞争性领域站稳脚跟，就必须具备更强的市场开拓能力、更高的经营管理水平和更为稳健的盈利能力。因此，在一般竞争性领域，经过市场竞争洗礼并最终生存下来的，恰恰是优质的国有企业，如果让这些企业退出市场，极有可能导致优质国有资产的流失。

长期以来，国有企业改革的重点都放在整合重组、做强做优上面，在规模上则要求降低国有企业数量。2016年7月，习近平总书记在国有企业改革座谈会上作出重要指示，国有企业是壮大国家综合实力、保障人民共同利益的重要力量，必须理直气壮做强做优做大，不断增强活力、影响力、抗风险能力，实现国有资产保值增值。从仅仅突出“做强做优”到理直气壮地“做强做优做大”，这表明国有企业改革的思路发生了重大变化，从原来仅强调质量转变为现在“质”、“量”并重。

“做大”国有企业，首要任务就是要解决国有企业如何参与一般竞争性领域的问题。对此，应确立事实上的“经济效益”标准，具体来说，应赋予国有企业和民营企业平等的市场地位，在完善国有企业现代公司治理结构，切实推进政企分开的基础上，鼓励不同所有制企业之间展开平等竞争。在实践过程中，只要国

有企业能够在一般竞争性领域通过合法经营生存下来并稳步发展，就不应当强制其退出这些领域，甚至在某些条件下，还应当鼓励国有企业进入某些一般竞争性领域，这主要包括两种情况。其一，在某些具有鲜明地方特色的支柱产业中，可以由国有企业负责协调产业的总体发展和结构调整，避免民营企业过度竞争和重复建设。其二，在某些传统产业转型升级过程中，需要有企业率先开发新技术、新产品，承担先行先试的市场风险，在这种情况下，也应鼓励国有企业进入这些一般竞争性领域。

【作者简介】

周绍东，江苏省中国特色社会主义理论体系研究基地研究员
南京财经大学教授。

