

论国有企业基本功能的合理定位

□ 李 玲



国有企业功能定位研究是一个具有重要意义但难度极大的课题。社会主义计划经济向市场经济转轨的基本国情，决定了我国国企功能定位的相关研究是在改革的摸索中进行的。改革伊始，一度强调国企回归市场经济主体的身份。之后，更多关注的是国有经济的分布范围及其在国民经济中的比重。随着改革的逐步深入，学界又开始重新探讨国有企业的角色与作用等功能定位议题。只有理清功能定位这一更深层次的根本问题，国企改革才能朝正确的方向进行。

一、我国国有企业两大基本功能涵盖的具体内容及其关系

（一）我国国有企业基本功能涵盖的具体内容

作为市场经济中一种特殊的企业，国有企业既有资本的一般属性，又有国有的特殊属性。基于此双重属性，国企承担的多重功能或目标使命都可以归结为国有资本保值增值方面的经济功能与保值增值以外的社会功能。“经济功能”是指所有涉及国有企业或国企出资人利益方面的功能内容，主要包括国有资本保值增值功能、增加财政收入功能、国民经济主导功能。“社会功能”主要包括弥补市场失灵功能、承担社会责任的功能、政府宏观调控功能、国家安全与战略发展功能、共同富裕功能等。我国国有企业两大基本功能涵盖的具体内容既在很多方面与市场经济制度的一般国企有共同点，又承担了与社会主义制度相适应的个性要求。以公有制为主体、多种经济成分共同发展的基本经济制度，决定了中国国有企业独有的功能：其一是国民经济中的主导地位；其二是实现社会主义共同富裕的本质要求。正确认识与把握我国国有企业功能的共性与个性要求，既关乎国有企业发展前景，又关系国有企业在国民经济中的主导地位，更关乎社会主义基本经济制度的坚持。这是在我国国企功能定位议题上必须坚持、毫不动摇的出发点和归宿。

（二）国有企业两大基本功能的协调与平衡

基于国有属性和资本属性，国有企业的经济功能与社会功能目标是在理论上一致的。但在现实中，国有企业两大基本功能是盘根错节、交织在一起的。

1. 两大基本功能的统一性

国有企业两大基本功能内在的统一性,是指国有企业应该同时实现保值增值的经济功能和保值增值以外的社会功能。具体而言,国有企业实现国有资本保值增值的经济功能,与国企承担政府所有者所赋予保值增值以外的弥补市场失灵、承担宏观调控政策工具以及国家战略发展载体等方面的社会功能,不是截然对立、矛盾的,或者一对一的替代关系,而是内在统一的、相互促进的共生关系。这是因为,“投资于国有企业的资本毕竟不同于一般的财政支出,它需要在经营过程中不断保值和增值,在社会再生产体系中不断循环周转,这样才能在市场经济中得到生存发展,才能有效地完成其承担的社会职能,实现社会的目标。从这个意义上说,国有企业追求经济利润与实现社会目标是并行不悖的(张宇,2010)。”

2. 两大基本功能的矛盾性

国有企业两大基本功能的矛盾性是指国有企业同时具备经济功能与社会功能,可能会导致的功能冲突。单纯强调任何一方,都会影响到国家经济和社会稳定。相比较普通市场主体,国有企业的本质是国家作为企业所有权的主体,它的国有属性从根本上决定了国有企业的经营发展尽管要考虑盈利性的目标要求,但只能放在第二位,其主体功能定位必须让位于社会功能。换言之,国有企业不应该仅仅局限于实现微观的、局部的、短期的经济功能,还应该从宏观、全局和长远角度出发,实现保值增值以外的社会功能。正是因为兼顾经济与社会双重目标,国有企业才具有其独特的优势。从国企实践来看,其因承担社会功能而导致的经营业绩亏损,通常由各国财政预算出资给予政策性补偿。

客观公允地讲,国有企业相对更具有追求经济效益的天然趋向,如果没有法律规章限制或相关制度的事先约定,容易忽视履行保值增值以外的社会功能,甚至于以承担社会功能为幌子改弦易辙去追逐盈利性的经营目标,或以承担保值增值的经济功能来卸责应尽的社会功能。这在既涉及竞争性领域,又承担政策性任务的国有企业上体现得最为明显。基于此,要实现国有企业功能合理定位,不仅仅国企及其出资人代表是首要推动者与动力源,政府作为社会管理者所发挥的作用同样至关重要。

二、国有企业功能定位的主要制约因素

(一) 社会制度模式

现代市场经济体制下,各国国有企业的形成与发展路径不尽相同,不存在所谓有普遍适用性的功能定位要求。不能仅仅看到市场经济国有企业功能定位的一般要求,而忽视不同社会制度模式对国有企业的特殊要求。

正确认识国有企业追求保值增值方面的经济功能与社会功能,应立足中国基本国情,结合社会主义制度与市场经济制度两方面的根本要求。坚持和发挥国有经济的主导地位和作用,不仅是关系我国国民经济发展的经济问题,也是关系社会主义制度的政治问题。在今后相当长时期内,国有企业追求资本保值增值的经济功能,巩固和发展国有经济仍是我国必须强调的主题之一。而在我国国有经济的产业布局涉及“重要行业和关键领域”的问题上,无疑要结合社会主义市场经济体制所赋予国有企业特殊的功能定位要求来考虑。这些都需要客观分析、冷静思考、全盘考量,结合社会制度的实际才能对国有企

业功能定位做出公允的评价,不能一概而论。

(二) 经济发展阶段

“国有企业的定位应与一个国家的经济发展阶段相适应(吕政,2002)。”作为承担国家战略发展的载体与政府宏观目标的工具,各国政府都赋予国有企业与之相适应的功能要求。在经济发展的不同时期,各国国有企业或注重履行经济功能,或注重发挥社会功能。通常来说,在一国强调国民经济高速增长的阶段,国企经济功能应是第一位的,而社会功能应是第二位;在侧重于结构调整的阶段,国企的社会功能应是第一位的,而经济功能是第二位。任何不结合国家经济发展的具体情况,不针对各国政府赋予国企功能和使命的具体要求,过分注重或片面强调某一方面的功能,都是不可取的。在社会主义建设的不同时期,国有企业实现国民经济中主导地位的表现形式是不同的。国有企业要实现两大基本功能的协调与平衡,至少应区别国企功能定位的总目标与阶段性目标。只有目标与定位相适应,才是合理的功能定位。

(三) 国有企业分类管理

我国国有经济总量多、范围广、比重大的国情,决定了既不能笼统地谈国有企业合理定位,又不能只在某方面强调国企发挥经济功能或者社会功能,而是应区别不同类型国有企业承担功能的具体要求。在我国,国企大体上可分为垄断类、经营类与政策类三种。其中:垄断类国企担负国资保值增值以外的社会功能要先于经济功能,一般不参与市场竞争;经营类国企追求盈利的经济功能要先于保值增值以外的社会目标,一般与私人企业、外资企业等共同参与市场竞争;政策类国企是指兼顾保值增值的经济

功能与社会功能的国有企业。值得注意的是,经济一体化背景下出现了国有企业大型集团或控股公司的发展趋势,国有企业或多或少存在着不同类型功能交叉的情况。这无疑使得根据功能与目标使命而进行的国企类型界定更加困难。

因此,促进国有企业两大基本功能的协调与平衡应从各类国有企业实际出发,综合考虑因“地”而异、因“时”而异、因“企”而异的功能要求,进而构建相适应的管理制度与机制安排,才能避免在国有企业功能定位上一些不必要的分歧与误解。如果不加区别、不合时宜地过于肯定或否定某方面的功能,都可能会导致国有企业经济功能与社会功能之间出现不合理的定位问题。

三、实现国有企业功能新定位

(一) 明确国有企业功能新定位

建国后三十年,国有企业主要定位于承载社会功能,完成经济赶超的国家利益,以及承担提供大量廉价工业品的人民利益等社会方面的功能要求。改革开放三十年,国有企业主要定位于发挥保值增值的经济功能,注重经济效益的提高,回归追求盈利的资本属性,真正成为社会主义市场经济主体。随着国企改革进程的向前推进,国有经济活动的复杂性日益加剧,国有企业既往的功能定位思路,已然日渐成为各方面发展的障碍和焦点问题。

进入新的历史时期,国有企业是定位于资本保值增值的经济功能,继续做大国有经济蛋糕?还是要回应尽管国有经济蛋糕越来越大,广大群众难以分享国企发展成果的呼声?答案不言而喻。国有企业仅仅停留于实现

资本保值增值的经济功能,是远远不够的,有必要重新认识社会主义市场经济体制下国企功能定位的新目标,促进国有企业两大基本功能的平衡与协调。

一方面,《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》(以下简称《十二五规划纲要》)重申,“坚持发展是硬道理的本质要求,就是坚持科学发展。”这从根本上决定了巩固和发展国有经济,坚持发挥国有经济的主导地位和作用,努力实现国有资本保值增值的目标,仍然是我国国有企业在今后相当长时期内必须强调的主题之一。另一方面,《十二五规划纲要》明确提出,“完善保障和改善民生的制度安排,把促进就业放在经济社会发展优先位置,加快发展各项社会事业,推进基本公共服务均等化,加大收入分配调节力度,坚定不移走共同富裕道路,使发展成果惠及全体人民。”以上要求意味着,我国国有企业在继续做大国有经济总量、担负国资保值增值经济功能的同时,应将发展成果惠及全体人民、保障和改善民生、促进社会公平正义等作为新时期的功能定位目标。

(二) 尽早将重要行业或领域国企的单独立法提上日程

我国宪法第七条规定:“国有经济,即社会主义全民所有制经济,是国民经济中的主导力量。国家保障国有经济的巩固和发展。”显然,现行宪法关于我国国有企业的条款只是一个原则性的规定。2008年10月29日出台的《企业国有资产法》是近三十年国企改革发展的一个总结,为国有资产管理法律法规体系建设迈出了坚实的一步,但受各种客观条件限制,不可避免地带有时代烙印。比如,《企业国有资产法》没有清晰规定国家安全

和国民经济命脉的重要行业或领域国企所承担的目标、使命、功能定位及其涵盖的内容要求。而且,主要条款对金融性国有资产与行政事业性国有资产的适用性有待调整与完善。

因此,应重新审视社会主义市场经济体制下国有企业承载经济功能与社会功能的内容及其相应的权重比例,择机出台我国石油、电力、电信、民航、邮政和铁路等垄断行业的法律法规。在条件成熟的情况下,排名前几位的国有中央企业,如中石油、中石化、中移动、中电信、国家电网、南方电网、中国联通等,以及中国投资公司、中央汇金公司、中国邮政总公司等特殊性质与使命的国企定位上升到立法层面,从法律上明确我国国企设立的特殊依据、收益处置、可能承担的特别社会目标和特别的政治外部性追求。

(三) 完善国企功能定位相关的财政预算法律

应加快符合我国国企功能定位、具有可操作性的一系列财政法律法规的制度建设。当务之急是,避免国有资本经营预算实施中的随意性,把国有资本经营预算制度或政策体系的完善纳入《预算法》及相关法律法规的修改中。

当然,在坚持制度化与规范化的原则与前提下,要对一些国企红利问题预留出政策管理的空间,允许结合国有资本经营预算的实际情况作出相应的变动。这不仅可以弥补我国法律法规中对国企红利征收比例、征收时机、征收方法和手段等相关内容的空缺,也是国企实现经济功能与社会功能的协调与平衡,依法迈向合理定位格局的重要一步。

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 李永佩