

# 对国有经济控制力问题的思考

○ 柯永果

## 一、“控制力”的提出和重要意义

党的十五大报告首次明确提出：“国有经济起主导作用，主要体现在控制力上”。十五届四中全会通过的《中共中央关于国有企业改革与发展若干重大问题的决定》中，也多次具体提到控制力问题。

应当说，控制力概念的提出具有重要的理论和实践意义。首先，它使我们对国有经济及国有经济的功能有了更加明确的认识。多少年来，我们一直提倡坚持公有制经济为主体，国有经济为主导，多种经济成份共同发展。对“主体”大家比较一致的理解是一个数量上概念，虽然并不是不讲公有制经济质量，但对什么是“主导”、主导的内涵却一直含混不清，难以把握，也常倾向于某种比重。以致长期以来，我国的国有经济在经济生活中占有绝对的统治地位，国有经济比重比世界上绝大多数国家都高。确立社会主义市场经济体制以后，大量的竞争性领域要求打破国有经济的垄断地位，让非国有产权主体介入，提高竞争主体的经济效益，这必然表现为国有经济比重的下降。于是，国有经济比重的下降与国有经济的主导作用发挥是否相互矛盾，这一问题成为人们普遍关心和争议的一个话题。控制力的概念则至少给出了一个回答，那就是国有经济比重的下降要以不影响国有经济对整个国民经济的控制力为前提，而且国有经济的这种控制力功

能不同于西方国家国有经济功能，西方国家对国有经济的定位常常是弥补市场缺陷和稳定宏观经济，而且这种弥补市场缺陷和稳定宏观经济的功能常常是被动和事后的行为。但在这里，我们讲的国有经济控制力主要是一种主动的和事前的行为，是政府管理社会经济和增强宏观经济调控能力的重要组成部分。

从实践看，控制力这一概念为国有企业的改革与发展，为国有经济的多种实现形式极大地放开了手脚。国有企业改革可以采取多种形式，目的就是要提高国有资本质量，确保国有经济控制力的提高。过去，一谈到国有企业股份制改造、兼并、租赁、甚至出售，有点“谈虎色变”的味道，现在，人们的认识端正多了，对国有企业进行的种种股份制改造、商业化改组和实现民营化的改革措施，人们的感受也平静多了。但仍有一些人担心对国有企业进行多种形式的改革会不会导致私有化。对此，江泽民同志曾明确讲过，我们决不搞私有化。事实上国有企业采取何种改革方式与私有化没有必然联系，关键是看是否有利于发挥国有经济的主导作用、提高国有经济的控制力。

## 二、对国有经济控制力主导作用的理解

1. 控制力源于对财产的所有权，是一种经济权利，只能通过经济行为来实现。一种权利取得或者存在的根本途

径不外乎有两种，即基于政治权力或者基于经济权力。在市场经济条件下，市场化交易是资源配置的基本方式，国有经济控制力的基本形成方式也只能通过国有经济的物质载体即国有资产与非国有经济的物质载体即非国有资产之间的市场交易行为来实现。简单地通过政治权力或者政治权力派生的行政权力来实现国有经济的控制力是行不通的，也是没有效率和不稳定的。从这个角度进一步分析，国有经济的控制力有赖于国有资产与非国有资产之间的交易行为。按一般交易规则，要使这种交易行为顺利和有效进行，国有资产的所有者意识表达必须明确化和单元化（政府、机构或者企业法人）。只有这样才能避免或减少交易过程中国有资产方的内耗，况且国有资产的资本化、股份化也是不可避免的，我们不能人为的阻止其它社会资本介入国有经济领域，国有经济的控制力只能通过与上述交易行为自然形成。

2. 控制力是以国有资产的保值增值为前提的。国有经济与非国有经济并存是一个不争的事实，而且改革开放以来非国有经济的发展速度也是有目共睹的。按照前述国有经济控制力只能通过市场方式来实现，如果在非国有资产迅速发展壮大的同时，国有资产不讲求保值增值，那么国有经济的控制力如何成为现实呢？如果寄希望于政治权力，根据经济基础决定上层建筑的基

本原理,这种控制力是难以想象的。事实上,国有资产的保值只是一种不稳定的即时状态,普遍的状况是国有资产要么贬值,要么增值。从某种意义上讲,保值也就是增值,赞同保值而反对增值本身就是矛盾的,此其一;其二,如果反对追求国有资产的增值,其隐含的条件是国有经济对非国有经济总是具有挤出效应的。应当承认国有经济在某些方面是制约了非国有经济的健康发展,这也正是国有经济改革必须完成的任务之一。另一方面一个无可辩驳的事实是,国有经济为非国有经济的发展创造了许多必不可少的条件,也就是通常所讲的它具有的外溢性。如果不讲求国有资产的增值,听任其贬值或者在量上保值,从道理上讲,国有资产占全社会资产的比重将趋向于微不足道的比例,国有经济的功能不复存在。另外,从现实看,国有资产的平均增值率不是太高,而是太低,根本没必要担心国有资产过度增值给社会经济带来的负面影响,因为国有经济结构需要调整不等于国有资产放弃其增值目标。

3.控制力归根结底要体现在国有资本质量上,体现在国有企业的竞争力上。无论是同非国有资产的交易,还是国有资产保值增值,都必须讲求资本质量,讲求企业竞争力。企业竞争力的核心是一个“成本”概念,即尽可能地以较低的成本提供同等质量的市场需求产品,或者反过来,以同样的成本提供质量更高的市场需求产品。提高企业竞争力的基本途径不外乎是充分发掘企业在技术、制度(包括管理)及资源禀赋等方面的“相对优势”,来降低单个产品成本或者提供更多优质产品,竞争力的具体表现形式可以多种多样,比如产品的市场份额、技术和管理上先进性、企业资产在资本市场上认可度等等。不管怎么说,如果某个行业或者领域的国有企业处于散乱、小规模、低水平状态,数量再多,也不具备什么竞争力,也就形不成控制力;相反,有几个颇具实力和市场竞争力的大企业就能控制和影

响该行业或者领域的经济发展,这就是控制力。我们要发挥国有经济的主导作用,讲求国有经济的控制力就必须有一批优秀的、具有高度竞争力的国有企业特别是国有大中型企业。或许有人从国有经济结构调整的角度认为,今后国有经济将更多的分布于特殊性、公益性、垄断性、基础性、支柱性等领域和行业,是不是就可以不讲企业竞争力了呢?绝对不是。前述竞争力的核心是一个“成本”概念。从某种程度上讲,讲求“成本”意识是一个永恒的概念,国外甚至一些军工企业都讲求竞争力,追求盈利。退一步讲,即使我们有一些特殊性企业完全不讲盈利目标,自身也有一个讲求管理效率问题,说到底也是一个“成本”问题,也是竞争力问题。

4.控制力离不开量的尺度。尽管国有经济的控制力主要体现在国有资产的质量而不是数量上。但这并不排斥控制力自身应该有一个量的尺度。

第一,国有经济的控制力是就全国范围而言的,但国有经济究竟占国民经济多大比重才是有控制力?也就是国有经济的适度规模问题,比重过大,比如极端的百分之百则是完全垄断、完全的控制;比重过小,则是被非国有经济反控制,我觉得这是解决国有经济比重下降问题与国有资产保值增值问题的平衡点,应该有一个区间,比如30%左右、35%左右等;第二,就不同的地方和产业而言,国有经济比重可以有所差别,但具体操作上必须要求这些不同地方和产业有一个参考的量的标准,也就是处理好量变与质变、局部与整体的辩证关系;第三,更具体的每一个国有或者国有控股企业,国有资本比重究竟占多大比例?是绝对控股还是相对控股?第四,这些有关控制力量的概念不是一成不变的,随着技术创新、产业升级、或者市场变化等情况,国有经济控制力所要求的这些量的要求是可以改变的。比如公路等一些基础设施领域,随着收费等管理技术的进步,非国有成份参与比例明显比过去增大。

### 三、增强国有经济控制力的途径

如何增强国有经济的控制力问题同国有企业的改革与发展问题是密切相关的,我以为最主要的有这几个方面:

1.对国有经济结构实施战略性调整,提高国有资本素质。国有经济不能再只重数量、轻质量,而必须坚持有进有退原则,国有经济在关系国民经济命脉的重要行业和关键领域必须占支配地位,其它的行业和领域,要通过资产重组和结构调整,优化资本结构,突出重点,提高资本素质。在结构调整过程中,还应注意重点培育和形成一批国有及国有控股大型企业,充分发挥这些大型企业在资本运营、技术创新、国内外市场份额等方面的优势,让它们成为促进国有经济结构调整的重要力量和跻身于国际大企业行列,提升整个国民经济水平。而且,不论哪个行业或者领域的国有企业,都应该理直气壮地抓保值增值目标,国有企业三年脱困目标实质上也就是要讲求国有资产的有效保值增值。

2.提高国有企业的技术创新能力和管理水平。发达国家和新兴工业化国家与地区的发展经验表明,技术创新是促进经济增长、提高企业竞争力的根本源泉。我国国有企业要真正走出一条“少投入—低消耗—高效益”的良性循环,根本的出路也在于技术创新,走技术进步的路子,必须在技术开发、技术改造和技术引进方面统筹兼顾、狠下功夫。同时,要大力加强和改善企业管理,企业管理一直也是我们的薄弱环节,管理同技术进步一样同样可以出效益。技术进步应与加强企业管理并重,通过技术进步来促进管理,通过改善管理来激发企业技术进步,实现技术和管理的两创新。

3.进一步推动国有企业股份制改造。控制力要求用少量的国有资本去支配更多的社会资本,国有企业的股份制改造是必不可少。股份制本质上是一种财产组合形式,“资本主义可以

# 充分发挥国债政策的宏观调控职能

○ 韩凤芹

当前我国的宏观经济正处在一个比较关键的时期,近两年来一系列以扩大内需为主的宏观政策的频繁出台,宏观经济出现了一些转好的迹象,通货紧缩的趋势有所扼制。这说明我们的扩大内需的政策起到了一定的积极作用,而这与政府实行的更加积极的财政政策(重点是国债政策)有密切的关系。但是我们也应该看到,当前的宏观经济政策选择更多地把主要力量放在了扩大国债发行的政策上,更多地体现了其拉动经济增长速度的意图。这并不是治本之法,而只是治标的短期政策。从中长期看,国债政策应在继续进行直接投资维持总量的基础上,发挥其多种功能,也应更多地致力于一些制度性建设上来。

国债政策本身不仅仅是财政属性的问题,而且它也有很强的金融属性。当前我们利用国债政策最主要是发挥了其财政属性,即筹集资金用于财政投资,而未能有效发挥其金融属性。这也是当前

货币政策不能有效发挥促进经济增长作用的重要原因之一。所以我们建议,在国债政策的运用上,应坚持在配合经济体制改革,确保各项必需财政支出的同时,积极运用各种手段,发挥其财政金融两项功能,从而达到最优的效果。

(一)增加特种债券,发行社会保障国债。社会保障是市场经济体制健全发展的基础,也是影响消费预期、保证经济拉动力的重要前提,所以经济的持续稳定发展就要有完善的社会保障体制做保障。但目前我国社会保障制度的焦点就是财力问题,而且最关键的就是退休职工的养老保障基金的配套资金问题。我国1995年以前实行的养老保障制度是现收现付式(即本期征收、本期使用、不留积累),1995年实行职工养老社会统筹以后,开始向部分积累过渡,即以支定筹,现收现付,部分储蓄积累,保值增值。但也存在一个财力的问题,尤其是退休职工的社会保障基金由谁建立的问题。

我们认为,应采取“老人老办法,新人新办法”,对老职工应采取发行特别国债的办法来解决。从某种意义上说,社会保障也是一种“基础设施”性的投资,而且这要比投资于实际的基础设施更让老百姓安心,对刺激消费也会起到良好的效果。

(二)扩大短期国债的发行,配合央行公开市场业务的开展。1994年中国人民银行和财政部联合提出:将借助国债开展公开市场业务作为转换货币政策调控模式、建立货币市场、促进国债市场发展以及协调财政政策和货币政策的重要改革内容,1995年通过的《中华人民共和国中国人民银行法》也明确规定:中国人民银行为执行货币政策,可以在公开市场上买卖国债和其它政府债券及外汇”,加快了借助国债市场开展公开市场业务操作的建设工作。1996年4月中国人民银行开办了公开市场业务,首次通过中央国债登记结算公司,向14家商业

用,社会主义也可以用,不能笼统说股份制是公有还是私有,关键看控股权掌握在谁手中”,国有企业股份制改造以后,通过控股权去支配其它社会资本是典型的控制力形式,实践也表明,股份制改造有利于国有资产所有权与经营权分离,也有利于促进现代企业制度的建立。通过股份制改造,国有企业可以吸纳更多

的非国有资本,国有资本也可以渗透、融合到非国有企业,这样更利于放大国有资本功能,使国有经济控制力落到实处。

4. 国有企业要尽量轻装上阵。由于历史等多方面的原因,国有企业社会负担还相当沉重。仅以国有企业办医院、学校情况看,1998年全国3.5万户国有工业企业自办各类学校17124所,当年

实际支付教育经费51.8亿元,年末职工数44.1万人,各自办医疗卫生机构18219所,当年支付医疗卫生机构经费72.89亿元,年末职工数63.6万人。企业负担沉重,自身难以形成竞争力,更谈不上对别人的控制力。

(作者单位:财政部国有资本金基础管理司)