

全面深化国有经济体制改革

■ 洪 虎

摘 要：国有经济体制改革始终是我国经济体制改革的核心内容。经济体制改革只有进行时，没有完成时，国有经济体制改革永远在路上。全面深化国有经济体制改革，需要着重解决下面两个认识问题：一是明确全面深化国有经济体制改革的目标；二是全面深化国有经济体制改革的任務。

关键词：国有经济 体制改革

1978 年召开的中国共产党十一届三中全会吹响了改革开放的号角，从此，中国进入了改革开放的新时期。改革开放 40 年来，中国的面貌发生了彻底的改变。党的十九大报告提出：“必须坚持和完善中国特色社会主义制度，不断推进国家治理体系和治理能力现代化，坚决破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端，突破利益固化的藩篱，吸收人类文明有益成果，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，充分发挥我国社会主义制度优越性。”国有经济体制改革始终是我国经济体制改革的核心内容。经济体制改革只有进行时，没有完成时，国有经济体制改革永远在路上。全面深化国有经济体制改革，需要着重解决下面两个认识问题：

一、明确全面深化国有经济体制改革的目标

党的十九大报告明确了全面深化改革总目标是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化。同时，提出了贯彻新发展理念，建设现代化经济体系的任务，明确了“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，建设现代化经济体系是跨越关口的迫切要求和我国发展的战略目标。”

本人认为，全面深化国有经济体制改革的目标应该是：围绕推进国家治理体系和治理能力现代化的全面深化改革总目标和建设现代化经济体系的任务，在国有经济领域加快完善社会主义市场经济体制，以推动建立与完善现代产权制度、现代企业制度、现代市场体系改革为重点，加快国有经济布局优化、结构调整、战略性重组，构造现代化的国有经济治理体系，增强国有经济的

治理能力，更好地发挥国有经济主导作用。

二、全面深化国有经济体制改革的任務

国有经济是指企业资本属于国家所有，现阶段由中央政府及其授权的地方政府代表国家行使这部分资本出资人职能的所有制经济。本人认为，国有经济体制改革应该包括五部分内容：

（一）明确国有经济的地位与作用，调整国有经济的功能、结构和布局

我国是以国有经济为主导，公有制经济为主体，多种所有制经济共同发展的经济。主导是指作用而言，主体指数量与质量而言，不要把主导视为主体。我认为，主导作用主要是指对整个经济的引领、导向和控制作用，保障经济的发展方向和安全。要准确界定国家出资企业和国家设

立的其他机构的功能，国有资本和国家投资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、引领保护生态环境、支持科技进步、发展公益事业、保障国家安全的经济活动。国有资本控股的自然垄断行业，要实行以政企分开、政资分开、特许经营、政府监管为主要内容的改革。加快推进社会资源配置市场化，进一步破除各种形式的行政垄断。

（二）创新国有经济的实现形式

我国 1993 年的宪法修正案将国营经济改称国有经济，同时，将国营企业改称国有企业。这之后，就造成很多人认为国有经济的实现形式就是只有国有企业一种形式，好像国有企业这种形式就是代表了经济。2008 年全国人大通过的《企业国有资产法》用国家出资企业更新了国有企业

的称谓，“本法所称国家出资企业，是指国家出资的国有独资企业、国有独资公司，以及国有资本控股公司、国有资本参股公司。”此部法律大大扩展了国有经济的实现形式，同时，用“国有独资企业”取代了原来的“国有企业”的称谓。实际上，我们现在常说的国有企业是一个模糊的概念，国有企业是指企业属于国家所有，还是指投入企业的资本属于国家所有？国有企业改革究竟是指国有独资企业的改革，还是指包括其他形式的国家出资企业的改革？这些都不清楚。只有将国有企业改称为国家出资企业，才能分辨清楚不同形式的国家出资企业的不同改革内容。同时，采用国家出资企业的称谓，也有利于鼓励非公有制企业参与国家出资企业的改革，鼓励发展非公有资本控股、参股的混合所有制企业，鼓励有条件的民营企业建立现代企业制度。

如果从设立不同法人的角

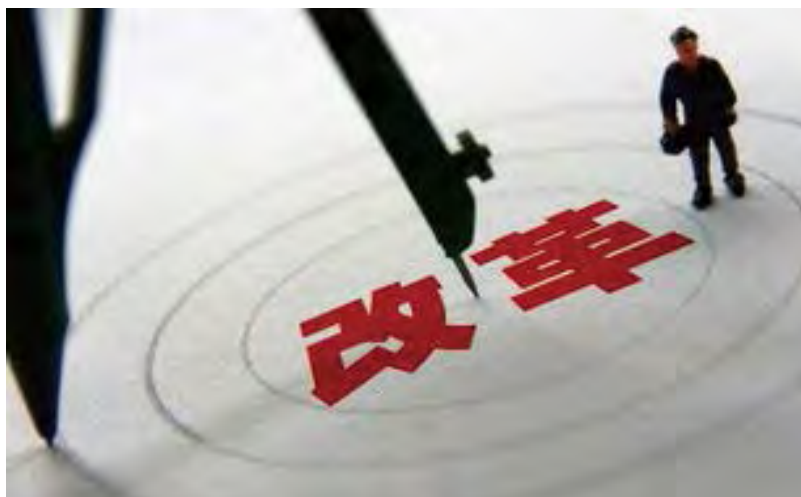
度看，国有经济的实现形式还可以进一步拓展。依照我国《民法总则》的规定，法人分为：营利法人（包括有限责任公司、股份有限公司和其他企业法人等）、非营利法人（包括事业单位、社会团体、基金会、社会服务机构等）、特别法人（机关法人、农村集体经济组织法人、城镇农村的合作经济组织法人、基层群众性自治组织法人），以及非法人组织（包括个人独资企业、合伙企业、不具有法人资格的专业服务机构），这些机构中很多都涉及到与国家财产的关系，它们的服务都属于国民经济行业的分类，所从事的很多活动都与经济指标（如 GDP 等）相关。因此，国有经济实现形式的创新可以沿着这条路子进行探索。

另外，从与经济活动相关机构的出资人、设立人、实际控制人、管理人和参与者等角色看，国家参与国有经济的形式也可以是多样的。

（三）改革国有经济的管理体制

国有经济管理体制主要涉及到政府与企业的关系、政府的行政权力与民事权利的关系、国有财产与国有资本的关系、党的基层组织与法人治理结构的关系等。改革总的方针仍然应该坚持“政企分开”“政资分开”“政事分开”和“政社分开”的原则。

（四）转换国家出资企业的经营机制，增强市场活力





国有经济不同的实现形式，经营机制不一样，市场活力也不同。现代企业制度是适应现代市场体系的一种基本企业制度，但不是唯一的企业制度。大多数的国家出资企业可以推行以公司制为主要实现形式的现代企业制度，但是，还需要保留少数国有独资企业。国有独资企业如果想转换国有经济的实现形式，进行公司制改造，应该首先健全协调运转、有效制衡的公司法人治理结构。在国家出资企业中推行职业经理人制度，也只能在完成了公司制改造的企业中进行。

（五）转换国家出资企业的职工身份，实现劳动力归劳动者个人所有，是可以由市场实现配置的生产要素

国有经济是生产资料属于国家所有的一种经济形式，劳动

力不属于生产资料，因而劳动力不能实现国有化。国家出资企业只是属于生产资料，因而劳动力不能实现国有化。国家出资企业只是属于国家所有的生产资料与属于劳动者个人所有的劳动力相结合的生产场所。劳动力只是属于企业使用，而不是企业所有，因而，劳动力也就不属于国家所有。劳动者与企业是劳动合同关系，交易的标的物是劳动力，而不是劳动者。一切依法享有政治权利的劳动者都是国家的主人翁，这是从人民当家作主国家层面而言的，这一点不因职工在不同所有制企业工作而不同。至于国有企业职工是企业主人翁的认知，需要重新研究，这应该是指职工参与企业的民主管理和维护职工合法权益这一层面的意思。国家应该制定统一的法律，保护

企业职工民主权利和维护职工的合法权益，而这种法律规定，不依企业资本的经济成份而不同。

全面深化国有经济体制改革中的“全面”，就是要综合地推进这五个方面的改革，而不能只推进其中一、两个方面的改革；全面深化国有经济体制改革中的“深化”，就是协调地深化这五个方面的改革，而不能只深化其中一、两个方面的改革。全面深化国有经济体制改革就是综合协调地推进国有经济体制的改革。■

本文系作者在“改革开放的中国与世界 - 第 84 次中国改革国际论坛”上的演讲。

（作者系吉林省政府原省长、原国家经济体制改革委员会副主任）

责任编辑：张莉莉