

中国国际经济交流中心 研究报告

第 66 号 (总第 948 号)

2018 年 12 月 12 日

从“做强做优做大‘国有企业’”到 “做强做优做大‘国有资本’”意味着什么？

2016 年 7 月，习近平总书记就全国国企改革座谈会做出重要批示，要“理直气壮做强做优做大国有企业”。2017 年 10 月，党的十九大报告提出“推动国有资本做强做优做大”。从“做强做优做大国有企业”到“做强做优做大国有资本”，这些提法和表述的演变，代表了以习近平同志为核心的党中央对国有企业改革规律、中国特色社会主义建设规律的认识在不断深化。虽一词之差，但体现了内涵和思路的重大变化，是对国有企业改革理论的重大创新，必将成为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容。理解好、阐释好、落实好这一重大理论创新是当前和今后推进国资国企改革的重要任务。

一、“国有资本”与“国有企业”在内涵上存在显著差异

(一) 表现形态不同。国有企业是国家拥有、经营或控制的生

产经营单位。根据 2009 年修订的《全民所有制工业企业法》，（全民所有制工业）企业是“依法自主经营、自负盈亏、独立核算的社会主义商品生产的经营单位”，是一种实体存在。而国有资本则是一种价值存在。根据《中华人民共和国企业国有资产法》，“企业国有资产（以下称国有资产），是指国家对企业各种形式的出资所形成的权益”。国有资本作为企业国有资产的一种，是国家对国有控股或参股公司的出资所形成的权益。

（二）内涵与法律地位不同。国有企业依法取得法人资格，以国家授予其经营管理的财产承担民事责任。在外延上，国有企业包含了全民所有制企业、国有独资公司、国有控股企业和国有控股公司，是一种社会经济组织。国有资本则一般不具备法人资格，不是独立的社会经济组织，但国有资本一般建立在公司制基础上。在有限责任公司中，国有资本仅以出资额为限对公司承担责任。国有控股公司或参股公司中的国家出资人依法享有的权益体现为国有资本。理论上，一种极端情形是，一个社会可以没有国有企业，但仍可以有以参股形式存在的国有资本。

（三）效率的基础不同。根据经济学的研究，可将效率分为三种，即生产效率、资源配置效率和 X 效率。其中，生产效率和配置效率是以经济人假设为前提的效率，而 X 效率是以社会人为前提，属于未知效率，分为 X 正效率和 X 负效率，用于判断未知原因所造成的投入和产出差比。国有企业中更多体现的是生产效率和 X 效率，而国有资本则与配置效率有关。国有企业的效率体现在以较低的投入获得较高的产出，需要通过管理创新和技术创新来实现；而

国有资本的效率则体现在流动性上，要从效率低的企业流向效率高的企业，以实现配置效率。

二、深刻认识做强做优做大国有资本的重大意义

（一）深化国资国企改革、建设现代化经济体系的内在要求。

国资国企改革一直是经济体制改革的中心环节。但随着改革的深入，过去“管人、管事、管资产”的监管和运营体制越来越不能适应市场经济发展的需要。人才在流动、企业有胜败，国有经济从布局到结构，从宏观监管到微观治理，都需要与时俱进根据国家需要推动国有资本合理流动，在流动中促进国有资产保值增值。这就需要国有资本监管运营体制转向以“管资本”为主、推动国有资本做强做优做大这一新的目标导向上来。惟其如此，我们在处理战略布局的调整、资本形态的转换、监管权责的收放以及具体企业的进退上才能有所依归，有的放矢，现代化经济体系才有坚实基础。

（二）推动经济发展三大变革、转向高质量阶段的主要动能。

新时代经济发展实现质量变革、效率变革和动力变革，国有资本作用和角色是关键：要实现质量变革，需要**做强**国有资本，以强有力的战略引领能力带动形成一大批具有国际竞争力和品牌影响力的世界一流企业，显著增强我国经济质量优势；实现效率变革，需要**优化**国有资本战略布局，深化石油天然气、电力、铁路、电信等行政性垄断行业改革，进一步放宽市场准入、促进有效竞争，全面提高经济的投入产出效率；实现动力变革，则要加快推进混合所有制改革，将国有和民营两种体制的优势有机结合起来，以混改来激发全社会创新活力，促进各类创新要素充分涌流，以**放大**的国有资本

功能推动形成经济增长新动力。

（三）有效应对经贸摩擦、塑造国际竞争新优势的重要依托。

当前，单边主义、贸易霸凌主义甚嚣尘上，某些大国正力图重构国际经贸规则。其中相关“国企条款”对我影响和制约最大，提出做强做优做大“国有资本”而非“国有企业”，可以在很大程度上化被动为主动：一是以“管资本”为导向深化授权经营体制改革，做实国有资本投资、运营公司，理清政府与市场的边界，实现政企分开、政资分开、所有权与经营权分离，打破所谓“国家资本主义”的谬论；二是结合发展混合所有制经济，以国有资本运营公司为依托推动混改后的企业上市、资产证券化，在此基础上将国有资本从一般竞争性领域逐步退出控股地位，实现绝大多数竞争性行业不存在“国企条款”下的“国有企业”；三是可以国有资本投资公司为依托，推动国有资本投向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，进一步夯实参与国际竞争的基础和优势。

三、深刻理解提出“做强做优做大国有资本”的理论与实践价值

（一）全面深化国资国企改革工作重心的重大转变。一是国资国企改革的重点将由过去的公司制改革、股份制改革、产权改革和混合所有制改革转向推进国有资本的优化配置和合理流动。实践表明，国有企业与民营企业互有比较优势，国企业的比较优势在于提供公共物品、在重点行业和关键领域维护国家安全和经济命脉。这就需要国有经济进行战略性调整。尽管这个工作在十五届四中全会时就已经提出来了，但实际推进不够理想。在新时代，党中央提出

“做强做优做大国有资本”，一个政策含义就是要通过国有资本的有进有退推动国有经济的战略性调整。那么与推动国有资本优化配置和合理流动有关的改革就成为了新一轮国资国企改革的重点之一。

二是国资监管的重点将由过去的“管企业”，转向在上述改革基础上的“管资本”。党的十六大要求进一步深化国有资产管理体制改革，随后不久国务院国资委应时而生。国资委成立以后为深化国资国企改革做了大量工作、做出了重大贡献，但在实际操作中，其出资人职责被逐步扭曲，由最初的代表国务院履行出资人权益变成了如今的“管人管事管资产”的“婆婆”。国资委成了央企的上级单位，央企也因此变得越发官僚化。“做强做优做大国有资本”，意味着要深化国资监管体制改革，国资监管机构回归出资人职责，根据国有资本投资、运营公司服务国家战略、促进国有资本保值增值的情况对其经理进行考核，真正实现由过去的“管企业”转向“管资本”。

（二）实现公有制与市场经济有机结合的新的飞跃。如何在市场经济条件下发展壮大公有制经济、实现公有制与市场经济的有机结合一直是一个需要不断探索和思考的问题。人们普遍认为，国有企业经营不善是因为治理不善，治理不善则源于产权不清、激励不足。因此，一直以来国有企业改革的重点是围绕着改善国有企业的治理做文章，希望将国企改得像民营企业那样有活力。为此，十四大确立了“公司制”的改革方向；十五大及十五届四中全会提出“股份制”也可以作为公有制的实现形式之一，要大力发展股份制和混

合所有制经济；十六届三中全会提出要建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度；十八届三中全会则明确指出“国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济，是基本经济制度的重要实现形式”。至此，公有制与市场经济在**微观层面**结合的问题似乎已初步得到解决。

但在实际效果上，尽管国企改革在不断推进，部分行业如能源、电信、石油等行业的垄断弊病却日益严重；混合所有制改革推进缓慢，国资不愿改、民资不愿进的问题较为突出；在宏观经济持续下行的大背景下，市场对资源配置的决定性作用难以发挥；等等。对此，迫切需要在更高层面加快调整国有经济布局、促进国有资本形态转换、推动国有资本优化配置，以促进形成竞争性市场体制、释放经济增长动能。在这个意义上，做强做优做大国有资本是公有制与市场经济在**宏观层面**有机结合的必然要求，既是社会主义政治经济学理论的重大突破，更是改革实践的重大创新。

（三）新时代巩固中国共产党执政政治基础的重要保障。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心。长期以来，以国有经济为主的公有制经济被理所当然成为中国特色社会主义的经济基础。同时，作为社会组织的国有企业、以国有企业员工为骨干的工人阶级以及国有企业中的各级党组织也被认为是中国共产党执政最为重要的政治依托。然而随着社会主义市场经济体制的建立，国有企业发展有逐步壮大的，但也有因经营不善而破产、关闭、解散的，有随着经济结构深层次调整而被重组、出让的，更有因混改引入民资而控股权转移的。更重要的是，尽管国有经济的总量在增加，

但在整个国民经济中的比重在下降，国企在城镇就业人数中的比重也由 1992 年的 60% 下降到 2016 年的不足 20%。换言之，原来作为党执政的政治基础的国有企业及其员工队伍本身也在发生重大变化。

在这种情况下，巩固和加强党的领导需要新的思路：一方面，要在国有资本战略调整和优化配置中进一步夯实党的基层组织，国有资本投向哪里，党的组织就要建到哪里，要把党的领导渗透到各类混合所有制企业的日常经济管理活动中，在国有资本“强优大”的过程中做实党的组织基础；另一方面，要在公益类国有企业中建立以党组织为核心的公司治理结构，以党的坚强领导和“廉洁奉公”文化促进公益类企业更好的为人民服务，全面打造党领导下的新国企。总之，必须认识到，在市场经济条件下，只有做强做优做大国有资本，党长期执政的政治基础才能在社会经济发展流动大潮中持续巩固、持续更新。换言之，掌握好国有资本就掌握了人民群众。做强做优做大国有资本是新时代中国共产党执政兴国的重要保障。

（“国有资本做强做优做大研究”课题组

执笔：李金波）