

推进国有企业分类改革 实现国有经济布局优化

杨瑞龙 中国人民大学国有经济研究院院长、经济学院教授

国有经济布局优化的核心命题就是要界定国有经济与民营经济的投资与经营领域的边界,实现国有经济与民营经济的协调发展。如何实质性地推进国有经济布局优化,关键是要确立“优化”的标准,从而根据这一标准确立有进有退、有所为有所不为的实施方案。笔者认为,应以分类改革为原则,处理好国有经济与民营经济的关系,实现国有经济的布局优化。

国有企业分类改革是笔者1995年发表在《经济研究》上的一篇文章中率先提出的(杨瑞龙,1995)。那篇论文运用委托代理理论,证明了国有企业股份制改革不仅难以解决政企不分、所有权不能转让等难题,而且可能会导致国有资产流失。据此,笔者认为,并非是所有国有企业都应该按照同一种模式改造成为自主经营、自负盈亏的市场竞争主体,而是应该根据不同类型的国有企业选择不同的改革模式,具体来说,把国有企业所处的行业分为竞争性与非竞争性两大类,提供公共产品的国有企业适宜选择国有国营模式,自然垄断型的

国有企业适宜选择国有国控模式,大型竞争性国有企业适宜进行产权多元化的股份制改造,中小型国有企业适宜进行民营化改造(杨瑞龙,1995)。之后,笔者在《管理世界》和《中国工业经济》等学术期刊上的论文进一步细化了分类改革模式(杨瑞龙,1997,1999)。

2015年,中共中央、国务院颁布的《关于深化国有企业改革的指导意见》(中发[2015]22号)正式确认了国有企业分类改革原则。该文件明确把国有企业划分为商业类和公益类,商业类又分为主业处于充分竞争行业和领域的商业一类国有企业以及主业处于关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域、主要承担重大专项任务的商业二类国有企业。文件要求通过界定功能、划分类别,实行分类改革、分类发展、分类监管、分类定责、分类考核,提高改革的针对性、监管的有效性、考核评价的科学性,推动国有企业同市场经济深度融合,促进国有企业经济效益和社会效益的有机统一。该文件把国有企业改革推向了一个新阶段,为国有

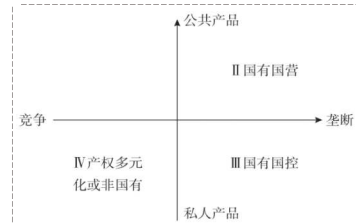
经济布局优化提供了一个非常重要的参照系。为了在实践中更好地贯彻分类改革的原则,笔者对公益类与商业类的分类标准提出了进一步完善的建议。按照文件精神,公益类国有企业原则上国家应该保持国有独资,并且由政府直接经营,其经营目标主要是社会福利最大化。

其实,公共产品与公益类产品的内涵不完全相同,公共产品的特征是消费不具有排他性,但收费存在困难,由私人来提供必将存在“搭便车”现象,从而导致市场失灵,解决的办法就是通过政府组建国有企业等方式来提供。公益类产品则一方面具有很强的正外部性,另一方面物品的技术特征具有竞争性和排他性。像教育、医疗、养老这些产业,完全由私人企业通过市场来供应可能无法避免“搭便车”现象,但完全由政府来供给可能会导致供给不足以及效率堪忧。

因此,公益类产品的供给既要发挥政府的主导作用,也要发挥市场的补充作用。原则上,基本的教育、医疗、养老等公益类产品由政府提供,价格及服务质量由政府控

制,保证给予中低收入阶层的基本服务;非基本的教育、医疗、养老等可以放开,由混合所有制企业或者私人资本供给,价格由市场决定。商业一类和商业二类的区分在实际操作当中可能也有一些问题,如自然垄断行业的国家控制与必要的开放及反垄断问题等。

由此,笔者对国有企业的分类标准做了进一步的梳理与完善,主张根据国有企业所提供产品的性质及国有企业所处行业的特征,即产品性质及行业特性两个维度形成功能导向的分类方法,以此来对不同的国有企业选择不同的改革模式。公益类产品包含在公共产品内,但只是公共产品的一部分,全部纯公共产品、准公共产品加上商业二类即自然垄断行业构成了非竞争性领域,商业一类行业构成竞争性领域。



(下转第二版)

【本期导读】

—— 国企改革 ——
推进国有企业分类改革,实现国有经济布局优化
>>>>2版

—— 公司法人 ——
恶意变更法定代表人规避执行的司法认定与规制路径
>>>>3版

—— 司法研究 ——
金融刑事风控 | 违法发放贷款罪实务解析、裁判要点与防控建议
>>>>4版

—— 司法实践 ——
人民法院案例库三个新增案例:均对“背靠背”条款的效力不予认定
>>>>5版

—— 产业经济 ——
营造适应新质生产力发展的体制机制环境
>>>>6版

—— 生态环境 ——
生态环境法规与经济可持续发展的协同路径:理论、实践与展望
>>>>7版

—— 食品聚焦 ——
预制菜将何去何从?
>>>>8版

