

# “垂直结构”下的国有企业改革

□ 王 勇

北京大学 新结构经济学研究中心 北京 100871

在改革开放进程中,国有企业与民营之间关系经历了动态调整和变化。20世纪90年代的国有企业改革,使得国有企业逐渐从直接面向消费者的制造业(比如服装、家电业等)与消费型服务业(比如酒店、餐饮、娱乐业等)这些下游产业中退出,而在能源、金融、电信等生产中间产品和中间服务的这些关键的上游产业中依然处于主导甚至垄断的地位,从而形成了上游国有企业主导、下游民营企业主导并且更加开放的“垂直结构”。

## 经济新常态下推进国有企业改革的必要性

第一,国有企业与民营企业之间的“垂直结构”增加了民营企业的生产成本,降低了中国产品的国际竞争力。民营企业不但创造了较大比例的就业机会,而且通过增加出口提升了经济活力。民营企业在生产过程中,除了使用可贸易的中间品,还依赖国内上游国有企业提供的能源、金融、通讯、交通等不可贸易的中间产品或服务。由于上游的垄断性质,增加了民营企业中间产品的生产成本,从而压低了民营企业的利润空间,也降低了这些产品在国际上的竞争力。

第二,国有企业与民营企业之间的“垂直结构”在中国外需疲弱的情况下,导致了国有企业所处的上游产业出现产能过剩,抑制技术创新。2008年全球金融危机的爆发使得国际市场对中国产品的需求降低,加上人民币升值等诸多因素,使得中国的外需相对下降。在内需增长缓慢的背景下,外需下滑限制了下游产业的产量扩张,同时劳动力与土地成本的上升、人民币的升值等,也在不断挤压下游产业的利润空间,导致对上游企业产品和服务需求的下降,而上游国有企业的供给由于生产周期长,未能及时调整生产计划而出现了产能过剩及利润率下降的现象。垄断利润的存在,也会让国有企业从事技术进步和创新活动的主动性和积极性降低,不利于整个经济的产业升级和效率提升。

第三,国有企业中的僵尸企业增加“去产能”难度并导致金融风险上升。由于上游产业征收的是垄断加成价格,所以面对同样一单位的需求量的下降,所对应的营销收入的下降幅度会比下游的更大,利润率也下降得更快。另一方面,下游部门的民营企业一旦亏损就会较快地退出市场,而上游的国有企业即使亏损却仍旧得到政府的很多保护与补贴,因此从僵尸企业的产业分布来看,明显看到上游产业中的僵尸企业所占比例要比下游高,国有企业中的僵尸企业的比例也要远远高于民营企业中的僵尸企业比重。连续亏损的企业要持续运营,必然会增加银行贷款等外部融资,从而导致金融体系不良资产增加,风险上升。

第四,现有的“垂直结构”阻碍了经济结构转型,抑制了经济增长,降低了社会平均福利水平。即使没有2008年的国际金融危机的负面冲击,如果不对现有的“垂直结构”加以改革,那么随着经济的发展,中国的劳动力成本与土地成本的不断上升,人民币的升值,下游民营企业的生产成本也会越来越高,在国际市场上与其他发展中国家竞争的时候,中国民营企业所必须支付的上游关键中间品与中间服务的高昂成本也会让民营企业逐渐丧失竞争力。下游民营企业的增长遇到瓶颈,上游国有企业的发展也会遭遇困境。危机前国有企业在这一阶段的繁荣背后,反映出来的是市场化渐进改革的不彻底性,这种上游国有企业的行政垄断间接地扭曲了要素相对价格,阻碍了整个宏观经济的结构转型,抑制了GDP的增长,降低了社会平均福利水平。

## 进一步推进国有企业改革的政策建议

第一,要认清当前国有企业改革与20世纪90年代国有企业改革的关键性特征差异。20世纪90年代中后期的国有企业改革主要是发生在下游产业内的国退民进,国有企业与民营企业在同一产业内进行水平结构下的竞争,民营企业生产率提高会降

低国有企业的利润率。但是当前的国有企业改革,面对的情况则是国有企业与民营企业存在于不同的产业中,是垂直结构,下游民营企业生产率的提高反而会增加上游国有企业的利润率。

第二,国有企业改革应循因施策,分部门具体分析,避免“一刀切”。尽管对于某些上游产业应该尽快消除国有企业的行政垄断,但是也必须避免“一刀切”形式的放开。在少数涉及国防安全等部门,本身就不应该作为纯营利性的机构或产业来对待,而且中国当前在高等教育科研机构都以国有事业单位为主,在此制度环境下,在国防安全等部门仍旧维持一定数量的国有企业的存在还是非常必要的。在研发周期长、投资大和风险大的核心技术研发上,国有企业要充分发挥其人才储备、技术积累和成本压力较小的比较优势,更多地主导和参与技术研发,更好地服务国家与社会的发展需要。还有一些提供公共基础设施等公共产品与公共服务的部门,由于要克服外部性,也需要一定的政府补贴与干预。

第三,把控好国有企业改革的速度与次序。国有企业改革与金融体系改革、土地与住房体制改革、汇率改革、劳动力市场改革、政治体制改革、法治建设、养老体制改革、失业保障体制改革、医疗体制改革、教育体制改革等是互相联系的整体。即使明确了国有企业改革的方向,也要注意与其他配套改革的次序。比如,养老体制和失业保障体制等的尽快完善将更加有利于国有企业改革所带来的人员下岗问题的解决。同时,也要把控适当的改革速度,一方面要防止过于盲目急躁的休克疗法,要有序渐进地进行,避免对社会造成的冲击过大;另一方面,也必须稳中求进,防止改革空转。

第四,引入竞争机制,降低上游产业进入壁垒,打破国有企业行政垄断。对于不涉及国防安全的上游部门,打破其行政垄断,允许民营企业的市场准入,这要比直接将各部门中的国有企业私有化更加重要。在垂直结构下,国有企业整体处于上游产业,且由于其拥有的行政垄断地位而获利。由于是行政垄断,民营企业就无法进入这些由国有企业主导的上游产业,因此使得这些上游产业缺乏有效的竞争刺激,从而导致上游国有企业通过技术创新提高利润率的意愿不足。在上游垄断性产业中适当引入竞争机制,允许部分实力雄厚且责任意识强的非国有企业进入钢铁、煤炭、电力等若干垄断领域,同时允许部分非战略性国有企业按照市场规律扩大规模或倒闭,按照市场价格雇佣职业经理人,有利于提高国有企业的危机意识,增强上游产业的整体效率。从长期看,降低上游产业的进入壁垒并且引入竞争机制,不仅有利于上游国有企业本身的发展,同时也将放松对下游民营企业发展的遏制性约束,促进整

体经济的发展。

第五,顺应市场需求环境变化,适度调整上游国有企业的产能结构,提高国有企业整体效率。需要顺应市场经济环境的变化,尤其是需求环境的变化,对国有企业的产能结构进行适度调整,以提高上游国有企业的整体效率。调整产能的主要方法是在宏观把握的前提下进行分类改革。首先要把国有企业或国有企业内部不同的生产部门按照是否存在过剩产能进行分类,对于不存在过剩产能且依然具有自然垄断或行政垄断性质的高利润国有企业或企业部门,应鼓励其通过技术研发、管理革新、开拓海外市场等手段进一步降低成本,增加产品销售量,继续维持较高利润;而对于存在过剩产能的低利润国有企业,在销售端应考虑通过开拓海外市场等手段消化过剩产能,在生产端则应采取淘汰落后产能,甚至合并重组或停业整顿等手段,为国有企业瘦身。调整上游国有企业产能结构的目标,应该使全部国有企业作为一个整体,在生产效率和利润上有所提高,同时在当前的垂直结构下形成一个与整体国民经济环境相协调的产能结构。

第六,逐渐剥离国有企业的政策性负担。国有企业的政策性负担主要包括战略性政策负担与社会性政策负担。战略性负担是为服从国家战略发展大局而对中国不具有比较优势的产业进行投资或补贴而形成的负担,社会性负担则是由于国有企业承担了冗员、职工养老等社会性职能而形成的负担。要剥离社会性政策负担,一是需要在经济好转时减少冗员,选择适当的时机为企业瘦身。二是将职工子女教育、职工养老等社会性职能从国有企业自身的职能中剥离出去,归入全国统一的教育体系或社会保障体系之中。承担战略性政策负担的国有企业,主要生产国防产品与基础设施等公共产品,一般生产投资周期长且利润较低,无法通过市场来提供。因此要剥离战略性政策负担,则应通过一个长期的发展规划来实现,但在短期内仍应将这些国有企业作为“特殊企业”,继续通过国家补贴或支持的形式逐渐培养企业的生产能力,提高企业的技术水平和劳动生产率,降低企业生产成本,以避免国际竞争。在垂直结构下,剥离国有企业的政策性负担,可以有效提高国有企业的市场竞争力,同时增大其向下游民营企业让渡利润的空间。总体而言,应尽量减轻国有企业的社会性政策负担,特别是减员增效以及剥离职工的养老和职工子女教育负担,让国有企业尽快摆脱历史包袱,轻装上阵,稳步提高国有企业的盈利能力。另外,可以考虑逐步加大国有企业上缴的利税对全民养老保险的投入,以使全民共享国有企业改革发展的成果。

■ 《国际经济评论》2017年第5期,约20000字