

# 大国资时代：引领中国经济结构调整

本报记者 任鹏飞

十八大报告中明确提出要“推进经济结构战略性调整”，并将其定位为“加快转变经济发展方式的主攻方向”。这为今后的国资监管工作指明了道路，即在促进国企健康发展的同时，要着力解决制约中国经济的重大结构性问题。

改革开放30多年来，国有企业当仁不让成为推进中国经济持续高速发展的主力军，大型央企也逐渐成为新时期结构战略性调整的主导性力量。而监督和管理中国国有资产的国资委，也成为大国资时代下运筹中国经济结构调整这盘大棋的“国之圣手”。

## 取得的初步成效 及成功经验

2011年初，国资委提出了“十二五”时期“两新目标”、“五项举措”、“五个坚持”的国资监管和国有企业改革发展思路。2012年，各级国资委和广大国有企业认真贯彻落实党中央、国务院一系列战略部署，积极应对复杂多变的经济形势，切实采取有力有效的措施，国资监管和国有企业改革发展实现了平稳较快发展。

“大国资”中重要的一条是指国资委实现监管全覆盖，即国有资产的监管范围扩大至包括金融和文化国资在内的整个国资领域。十八大报告中明确提出要“完善各类国有资产管理体制”，这既是对十六大以来国有资产管理体制改革取得成效的充分肯定，也是对进一步加强各类国有资产监管作出的重要部署，对推进中国经济结构战略性调整意义重大。国资委和中央企业积极践行科学发展观，取得发展质量和效益显著提升，在转方式、调结构方面取得了初步成效和大量经验。

首先，增强了国有经济活力、影响力、控制力，形成一大批具有较强国际竞争力的大公司。2010年美国《财富》杂志公布的世界500强中，国资委监管的中央企业有45家。这些大企业的出现，有利于中央企业重组整合力度不断加大，中央企业户数由2006年的169家调整到目前的117家。华润集团、国药集团、中国建材等企业发挥行业排头兵引领作用，推动联合重组；华侨城集团通过并购重组构建数字娱乐技术平台，完善旅游文化产业链；国家开发投资公司在并购重组中坚持“为出资人、为社会、为员工”的“三为”文化，探索和完善资本经营与资产经营相结合的经营管理模式，逐步创立了适合市场经济并具有中国特色的国有投资控股公司运作模式，实现了并购重组中的文化融合，发挥了国有资本的影响力、控制力和带动力。

其次，推动了国有资本向更多关系国家经济安全的国民经济命脉的重要行业和关键领域集中。目前，国有资本在电信、电力等行业的比重占90%以上。在新一代信息技术产业方面，中央企业已经取得了TD-LTE技术的主导权。在高端装备制造产业方面，中央企业承担了大型客机、高速列车、大型发电机组等我国绝大多数重大装备的研发、生产任务。在新能源产业方面，中央企业主导着新一代核能技术的研发；自主研发、设计和建设了世界领先的特高压交流和直流示范工程；风电开发总量占全国总开发量的64.84%，并拥有自主知识产权的风机核心技术。在新能源汽车产业方面，中央企业组建了电动车产业联盟，其自主研发的纯电动、混合动力和燃料电池新能源汽车产品已经相继问世。

同时，在关键技术领域实现了重大突破，占领未来全球战略性新兴产业发展的制高点。2012年，由中央企业主导，我国在重要科学前沿和战略必争领域取得了一批重大创新成



王利博制图

果。“天宫一号”目标飞行器与“神舟九号”飞船完美实现首次空间交会对接，使我国成为第三个完整独立掌握空间交会对接技术的国家；载人深潜器“蛟龙”号在西太平洋马里亚纳海沟成功深入7020米深的海底，也意味着中国可以在世界99.8%的海域开展深海调查；中国首个自主无源卫星导航定位系统——北斗卫星导航系统将完成亚太地区组网工作，让中国成为继美、俄之后，世界上第3个具备自主无源卫星导航定位能力的国家。

总结国资委在引领中央企业在经济结构调整和企业重组中的经验，大体有以下几点。

一是突出发展战略的指引作用，推动中央企业调整优化结构。国资委强化战略和规划管理，提出中央企业布局和结构调整的目标、任务，明确国有经济发展的主要方向和重点领域；强化企业主业管理，强化对企业投资的管理；通过出台各种引导政策，引导企业国有资本向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域集聚，向企业核心业务集聚，向骨干和龙头企业集聚。

二是突出业绩考核的导向作用，引导中央企业切实转变经济发展方式。从2010年起，国资委在中央企业全面实施了经济增加值考核，引导企业提升现有资本使用效率，加快清理各种无效和低效资产，不断提高投资水平和优化资本结构，增强价值创造能力，提高发展质量和效益。

三是突出出资人监管的保障作用，推动中央企业不断提高发展质量。国资委通过加强财务监管、产权监管等，进一步增强监督的时效性和有效性，确保企业国有资产安全，有效防止国有资产流失，推动企业实现国有资产保值增值；通过加强风险控制，引导企业有效防范法律风险、债务风险、投资风险和其他各类风险，夯实企业健康发展的基础。

四是突出企业改革的推动作用，切实提高企业的活力和管理效率。国资委不断推进中央企业公司制股份制改革，探索建立规范的董事会，进一步完善公司法人治理结构，形成协调运转、有效制衡、科学决策的体制机制。加大管理创新力度，压缩企业管理链条。推进企业信息化建设，推进资金、采购、销售的集中管理，不断提高企业的管理效率和管控水平。

## 发展现状与需要处理的重要关系

2012年对全世界来说，都是很平常的一年。在世界各国遭受金融危机打击的情况下，我国经济仍保持了一定的增长速度。国有企业在逆境中深化改革，在维护正常的行业和市场运转、经济形势企稳回

升中，是一股稳定的中坚力量。

当前中国经济结构调整已经进入深水区，面临着国内外压力，到了啃硬骨头的时候。国内外环境的变化，使中国经济结构调整面临与日俱增的外部压力和内生动力。

就国内环境来说，首先，劳动力、土地等要素成本上升导致传统比较优势逐步弱化。我国人口老龄化趋势明显加快，呈现未富先老的态势；劳动力供求总量压力和结构性矛盾并存，就业难、用工荒并存现象长期化。随着廉价劳动力的减少、最低工资标准和农民工工资的大幅提高，我国劳动力成本低的传统比较优势正在逐步消退。

其次，人民群众对环境质量的要求空前提高。近年来，环境问题日益成为广泛关注的社会民生问题。随着居民收入水平和受教育程度提高，人民群众对生活品质有了更高要求，消费结构升级相应地要求产业结构升级。尤其是公众环保意识和维权意识逐渐加强，公众对污染问题的敏感程度提高，环境危机较易演化成社会危机。比如今年以来接连发生了一些由环境引发的群体性事件，如宁波PX事件及四川什邡反对钼铜项目事件等。

再次，东部沿海地区遭遇增长困境和转型压力。近年来，由于要素成本全面上涨、人民币持续升值、金融危机严重影响等，东部地区以低工资、低成本、低价格为主要竞争优势的传统发展模式受到严峻挑战。成本上去了，但产业结构没上去。许多东部地区已经到了只有调整、转型、创新才能实现持续发展的新阶段。就全国而言，中国经济越来越不具备以粗放式发展维持高增长的条件。

另外，国际社会也带给中国多重压力，首先是环境保护方面。目前，我国温室气体排放总量已居世界前列，但以煤为主的能源结构难以在短期内发生根本性变化，在这一过程中，我们所面临的国际压力将持续存在；在能源资源供应方面，中国人均占有量远低于世界平均水平，而近年来对外依存度的不断上升，也要求我们开源节流；还有避免中等收入陷阱的压力。中国正处于中等收入国家的发展阶段，我们需要应对多重挑战，尤其是要合理调整收入分配关系，实现共同富裕，大力增强自主创新能力，建成创新型国家。这也正是中国经济结构调整所要达成的主要目标。

来自国内外的压力要求中国经济结构调整，也要求国资委在完善各类国有资产管理体制、推进国企改革与发展工作时，注意处理好以下关系。

首先是政府与市场的关系。政府与市场的关系是引导而不是主导，是以有形之手助力无形之手。经济结构调整的主要目标不是由政府调用社会财力来实现“更合理”的经

济结构，而是要通过改革、转轨、制度建设，建立起适宜经济结构自行调整、持续调整的机制。

其次是国企与民企的关系。如何正确处理国有经济发展与民营经济发展的关系？按照全国政协经济委员会副主任石军的观点，就是“理直气壮发展国有经济、积极扎实促进民营经济发展、齐心协力推动‘国民共进’”。

以及央企与地方的关系。按照“大国资、一盘棋”的理念，各地国资委在开展工作时要把中央企业在地方的国有资产与本省市所属的国有资产以及在本省的外省市国有资产统一进行优化配置，而不是厚此薄彼。同时，要通过建立市场化的审计会计机构、完善的公司治理、透明的项目运作等方式，保证国有资金在地方的使用效率和回报率。

同时，在处理问题时要注意坚持以下原则。

首先是协调原则。对于不同的经济结构，协调有不同的含义。就产业结构而言，就是各个产业之间及其内部有一个适当的比例。对于区域结构来说，就是各个区域能够根据各自特点发展优势产业，区域之间能够形成一个合理的产业分工体系。对于城乡结构来说，就是要形成一个城乡相互促进和分工合理的结构。对于需求结构而言，就是消费、投资、出口协同拉动经济增长。

第二，促进国民经济持续和健康增长的原则。经济结构调整本身不是目的，根本目的是要促进国民经济健康增长。在未来几十年，我国国民经济增长有两大目标，短期要在2020年全面建成小康社会，长期要在21世纪中期达到发达国家水平，无论是短期还是长期目标，都有赖于国民经济持续和健康增长。要在经济增长中调整经济结构，通过经济结构调整促进经济增长。

第三，促进就业的原则。经济结构调整要有利于增加就业。当然，促进就业并不是不要经济结构调整，也不是要求所有产业都围绕增加就业这一目标。要在淘汰落后产业的同时，大力发展新兴产业，创造出更多新的就业岗位。

第四，促进可持续发展的原则。可持续发展是人类面临的共同课题。要建设美丽中国，经济结构战略性调整必须考虑可持续发展，实现经济与社会、上一代与下一代、人与自然的和谐相处。

## 整体推进经济结构调整的新要求

如今，整体推进中国经济战略性结构调整的时期已经到来，这对国资委继续发挥对中国经济结构调整的引领作用提出了新的要求。

首先，应加快国有资产布局优化。通过推动国有资产战略性重组，实施产权制度改革、管理体制创新、

产业能级提升等方式，增强企业的核心竞争能力，继续发挥传统产业在区域经济发展的巨大贡献作用；同时，通过实施新一轮的产业倾斜政策、资金扶持方案，积极培育新兴产业，发挥国企在培养新兴产业等方面的领头羊作用。

第二，要促进区域协调发展。优化区域经济结构，克服盲目和重复建设，形成全国各地区之间既有分工又有协作的区域经济结构。在优化区域经济结构上，要注意处理好东部、中部和西部的关系。区域协调发展并不意味着东、中、西部以同样的速度同步发展，而是要让每一个地区都能够从自身实际出发，发挥各自优势，实现共同发展。

第三，要改善需求结构。在消费、投资和出口这一拉动需求的“三驾马车”中，要千方百计扩大消费需求，形成扩大消费需求的长效机制，通过增加城乡居民收入特别是中低收入者的收入，来提高居民的消费能力。改善需求结构需要加大国有企业在资源整合方面的力度。通过整合国资系统内外两种资源，深化国有企业之间的资源调配，才能最大限度发挥国资系统的整体实力和优势。

第四，要寻求内生动力。通过产权市场和证券市场探索完善的国有产权、股权流转机制，发展混合所有制经济，推进股权多元化，大力鼓励民间资本采用市场方式参与国有企业改革重组。继续推动和支持符合条件的大型企业整体上市或实现主营业务整体上市，同时推动调整重组，提高国有资本配置效率，推动国有经济向公共服务领域、传统优势产业、地方支柱产业、特色产业和战

略性新兴产业集中。

第五，要拓展海外之路。随着经济全球化的深入发展，越来越多的国有企业加快了“走出去”的步伐。央企境外投资应当遵循符合国有经济布局和调整方向等原则，根据企业国际化经营战略需要制定境外投资规划，建立健全企业境外投资管理制度，提高决策质量和风险防范水平，组织开展定期审计，加强境外投资管理机构和人才队伍建设，加强对各级子企业境外投资活动的监督和引导。

第六，要助力产业结构升级。实现三大产业之间及其内部关系协调和升级。要继续加强第一产业，巩固第一产业的基础地位；提升第二产业，增强第二产业的核心竞争力，大力发展第三产业。同时，要继续走中国特色的农业现代化道路、新型工业化道路和服务业现代化道路，要在改造提升传统产业的同时，大力发展战略性新兴产业。

改革开放以来尤其是十六大之后，国有企业取得了辉煌成就。在目前国内外经济发展形势发生变化的情况下，“转方式、调结构”成为关系我国发展全局的战略抉择。这需要国有企业继续担当排头兵和主力军的作用，不断地解决问题，更要不断创新。

中央企业负责人会议已于12月24日在京召开，全国国有资产监督管理委员会近期将召开，这是全国国有企业的大事。中国经济结构战略性调整这盘大棋也已然铺开，局势将如何发展，还要看国资委如何在2013年布局谋篇，攻坚克难。

## 链接

### 1 江西助力“大国资”改革起航

2010年6月，在国有工业企业改革的基础上，江西省委、省政府决定进一步推进农业、粮食、林业、水利、交通运输、商贸物流等7个系统国有企业全面改革。截至2012年8月，列入名单的1782户企业全部完成改制。

在国有企业改制方面，江西一直落后于沿海省份。为打破国有企业长期以来僵化的体制及诸多的弊端，江西省政府决定下大力气对国有企业进行改制。在启动非工业等7个系统国有企业改制之前，江西省已于2010年完成工业国有企业改制。而此次非工业国有企业改制，主要涉及农业、林业等行业，这在全国范围内尚属首次。

“江西的国企已显示出了充足的发展后劲，焕发出前所未有的精神面貌。一大批重大项目相继或即将竣工投产，对全省国民经济的带动作用不可小视，影响力将越来越大，必将大有可为。”江西省国资委主任李天鸣如此描述江西国企的现状与前景。

### 2 广东进行“大国资”深度实践

今年3月，广东国资委主任、党委书记温国辉作了一篇《立足“大国资”战略实现“十二五”大作为》的发言，提出广东构建“大国资”的格局及“国资一盘棋、建设大体系、推动大合作、争取大支持、实现大作为”的思路。

根据广东国企深化改革的“十二五”目标，到2015年，实现80%以上省属企业至少控股1户上市公司，证券化率突破60%，推动优质资产或核心主业资产上市实现突破，推进1至2家符合条件的省属企业整体上市。

事实上，广东省在提高国企证券化率方面已明显提速。整体上市以及IPO是广东国资现阶段整合的主要方向。去年底，广东国资委出台《关于推进广东省省属企业资本运营的意见》，形成了部分改制上市国有企业整体上市联席会议机制。广东省国资委2012年工作设想还提到，重点推进交通集团、粤电集团整体上市。提高证券化率，是国企走向科学、规范、高效的一个重要手段或方式。

### 3 浙江构建“大国资”监管格局

4月12日，浙江省国资委主任陈正兴在嘉兴召开的今年首次各省市国资委主任例会上，提出要完善大国资体制，促进大格局联动。

陈正兴指出，构建“大国资”工作格局既是一项复杂而宏大的系统工程，也是一项长期而艰巨的任务，不可能一蹴而就，必须在探索中不断完善，在实践中不断变革进步。一是要深化体制改革，着力完善“大国资”体制框架；二是要推进地方立法，着力构建“大国资”制度环境；三是要优化资源配置，着力促进“大国资”改革发展；四是要强化互动融合，着力凝聚“大联动”工作合力；五是要加强文化建设，着力营造“大和谐”发展氛围。

浙江省国资委高度重视地方国资监管立法工作。2007年完成了浙江省企业国有资产监督管理实施办法初稿。《企业国有资产法》颁布实施后，浙江省国资委根据实际情况，重新酝酿制订《实施办法》，并向省政府申报了《实施办法》立法计划，作为《企业国有资产法》的配套规章。