

# 新中国 70 年：工业化与国企（下）

文 - 王绍光<sup>★</sup>

## 从工业国变成工业大国

1982年，全国人大通过了新中国的第四部《宪法》，规定了国家的根本制度和根本任务。《宪法》涉及到工业化与国有企业。《宪法》序言中指出：“社会主义制度已经确立”，“经济建设取得了重大的成就，独立的、比较完整的社会主义工业体系已经基本形成”；“今后国家的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设”，“逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化”。也就是说，中国当时已经是工业国，但工业整体还不够先进，需要逐步实现工业的现代化，

由工业国变为工业大国。

在过去 30 多年，随着《宪法》发生变化，国企、资本、工业与经济都发生了脱胎换骨的变化。

## 国有企业的壮大

自从 1978 年中国实行改革开放以来，国有企业经历了多轮改革。

1978 年底，十一届三中全会公报提出要“调整国家与企业的责权利关系”。在 1978-1984 年间，国企改革偏重国企的外部关系，如与政府财政的关系、与银行的关系。这个时期出台的重大改革包括拨改贷、



2020 年我国工业机器人总销售额将达 500 亿元（图片来源：搜狐网）

<sup>★</sup> 王绍光，中信改革发展研究院资深研究员，清华大学苏世民书院、公共管理学院特聘教授。

利改税等。以前国家对企业实行统收统支，企业的投资、技术改造等所需经费是由国家财政拨付，现在改由银行贷款，企业要还本付息，这就是“拨改贷”。以前企业的利润要上交财政，没有什么留成；现在则实行“利改税”，依法纳税，税后利润归企业支配。两项改革的的目的都是为了扩大企业的自主性、提高企业和职工的积极性。

1984年底，十二届三中全会通过了《关于经济体制改革的决定》。其后，在1984-1993年间，国企改革的重点转向偏重国企的内部关系，进一步扩大企业的生产经营自主权，推行厂长（经理）负责制等等。当时还曾经借鉴农村家庭联产承包责任制，在企业改革中推行承包制，让厂长、经理、车间主任、班组长层层承包，试图以此提高其效率，兼顾国家与企业的利益。但实际上没有这么简单，现代工业与农村的小生产毕竟不同。

1993年底，十四届三中全会通过《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》。其后，在1994-2013年间，国企改革的思路偏重转换企业经营机制，建立现代企业制度。在此期间推行“抓大放小”，采取了改组、联合、兼并、股份合作制、租赁、承包经营、出售、破产等多种形式，对一大批中小国有企业进行改制，其间有几千万国企与集体企业职工“下岗分流”。

2013年底，十八届三中全会通过《关于全面深化改革若干重大问题的决定》。从那时到现在，国企改革的思路是以管资本为主，推动国有企业进行混合所有制的改革。这几轮改革，每一步都对国企产生了极其深刻的影响。

图1描绘了在1950-2010年间，国家财政收入三种形态的变化轨迹。第一种形态是企业向国家财政上缴的利润。第二种是各项税收，企业与个人向国家财政缴纳的税赋。第三种是其它，包括各种非税财政收入。三者是此消彼长的关系。从1978年开始，发生了一项趋势性变化，即企业上缴的份额减少、各项税收

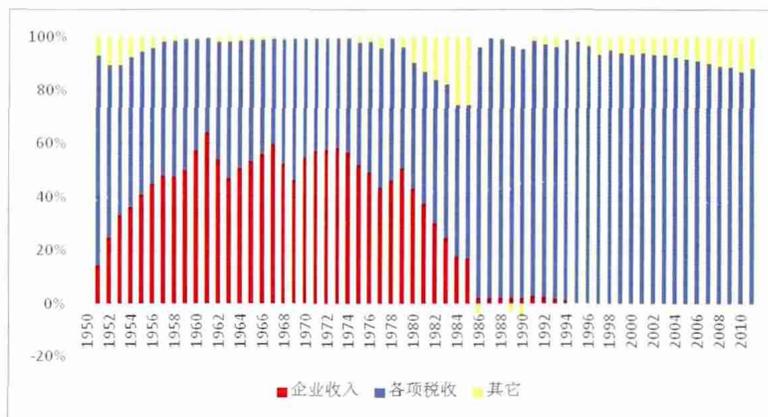


图1 1950-2010年国家财政分项目收入

的份额增加。到1985年出现了断崖式变化，企业上缴的份额缩至微不足道，到1993年后彻底消逝，各项税收成为财政收入的唯一形态。这个演变过程就是企业“利改税”逐步推广的过程。这项改革的目的是破除软预算约束，一方面让企业有更强的动力去创造利润，另一方面迫使企业在使用利润时更精打细算。

“利改税”让企业留下了更多的钱，但“拨改贷”让企业不再能从国家财政那里轻易拿到钱。直到1979年，国有企业用于固定资产投资的钱，三分之二来自“国家投资”。这样依靠国家投资的体制，会鼓励企业染上“投资饥渴症”，千方百计争取尽可能多的国家投资，而不考虑投资效益。1979年以后，国有经济固定资产投资资金来源中的“国家投资”份额迅速下滑，到上世纪90年代中期，其份额已经小到可以忽略不计；取而代之的是企业“自筹资金”，即企业利润留成。与此同时，国内贷款成为国企固定资产投资的重要组成部分。拿银行贷款投资要还本付息，企业不得不认真考虑成本收益。这也正是“拨改贷”的目的。

不过，相比中西部地区的企业，“利改税”可以让东部企业有更多的留利，“拨改贷”可以让东部企业更容易获得银行贷款。结果，投资便慢慢向东部沿海地区倾斜。到了九十年代初，这个比重已经上升到约三分之二。投资集中到东部，中西部投资匮乏的后果是，地区差距逐步拉大。

“利改税”与“拨改贷”都可以看作是意在打破

表 1 2016 年国有资本主导的行业

采矿业	木材加工和木、竹、藤、棕、草制品业	专用设备制造业
煤炭开采和洗选业	家具制造业	汽车制造业
石油和天然气开采业	造纸和纸制品业	铁路、船舶、航空航天和其他运输设备制造业
黑色金属矿采选业	印刷和记录媒介复制业	电气机械和器材制造业
有色金属矿采选业	文教、工美、体育和娱乐用品制造业	计算机、通信和其他电子设备制造业
非金属矿采选业	石油加工、炼焦和核燃料加工业	仪器仪表制造业
其他采矿业	化学原料和化学制品制造业	其他制造业
制造业	医药制造业	废弃资源综合利用业
农副食品加工业	化学纤维制造业	金属制品、机械和设备修理业
食品制造业	橡胶和塑料制品业	电力、热力、燃气及水生产和供应业
酒、饮料和精制茶制造业	非金属矿物制造业	电力、热力生产和供应业
烟草制品业	黑色金属冶炼和压延加工业	燃气生产和供应业
纺织业	有色金属冶炼和压延加工业	水的生产和供应业
纺织服装、服装业	金属制品业	
皮革、皮毛、羽毛及其制品和制鞋业	通用设备制造业	

大锅饭的改革。相比起来，端掉“铁饭碗”的改革更难。早在 1986 年，国务院便颁发了关于改革国企劳动制度的四个规定，开始推行劳动合同制，即对国企新招收的工人不再提供“铁饭碗”。同年，全国人大常委会通过《中华人民共和国企业破产法（试行）》，但由于存在争议，到 2006 年，全国人大才通过《中华人民共和国企业破产法》。从 1992 年初，举国上下曾一度推行企业改革“砸三铁”（铁饭碗、铁工资、铁交椅），但阻力太大。1993 年的十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，明确指出建立“现代企业制度”是国企改革的核心任务，提出了“抓大放小”的思路：“一般小型国有企业，有的可以实行承包经营、租赁经营，有的可以改组为股份合作制，也可以出售给集体或个人”。但 1993 年后国有工业企业的单位数量和职工数量仍上涨了一段时期。这说明，仅靠改革政策设计或政策宣示，能带来的变化其实是有限的。

真正导致国企砸掉“铁饭碗”的恰恰是国企造就的一项历史性转折。多年来中国经济一直是“短缺经济”，大多数商品，包括日常生活的必需品，无法满足全国人民的需求。然而，到上世纪 90 年代初，新情况出现了。中国面临的主要经济问题不再是“需求大于供给”，而是生产过剩。到 90 年代中期，越来越多的领域出现过剩，买方市场取代了卖方市场。1999 年，

中国社科院工业经济研究所出版的《中国工业发展报告》带有一个醒目的副标题《告别短缺经济的中国工业》，它正式宣告：“90 年代中期以来，我国工业品和供给关系发生了重大变化，即从严重短缺转向了相对过剩，工业的增长由供给约束转向需求约束”。需要指出的是，短缺经济是国有企业在工业领域占据压倒性优势的情况下实现的。1995 年，国有工业企业数量和国有职工数量都达到峰值，国有企业实现利润达到前所未有的高度（超过 1600 亿元）；在工业总产值中，国有与集体企业仍占比 70% 以上，当时还没有太多的私营企业和外国企业。据此，我们可以说，告别“短缺经济”是国企造就的一项历史性转折。

一旦告别“短缺经济”，随之而来的便是竞争加剧、盈利困难。压垮骆驼的最后一根稻草是亚洲金融危机。1997 年下半年开始，外贸出口增速大幅回落，到 2002 年才恢复持续增势。一方面是国内市场产品过剩，一方面是国外市场东西很难卖出去，或者增长率很低，双重压力叠加，国有企业（包括集体所有制企业）利润下滑（从 1993 年的 1667.3 亿元下跌到 1998 年的 213.7 亿元），亏损面扩大（从 1992 年的 22.7% 扩大到 1999 年的 53.5%），破产案增长，其表现是国有企业单位数、国有职工人数出现断崖式的垮塌。“铁饭碗”就是在这种形势下被端掉的。

如果把国企职工和集体所有制企业职工都算上，

90年代中期以后的10年中,职工人数从1.4亿人下降到7000万人,减少了约一半。在如此短的时间里,如此多的人下岗、失业或提前退休,几乎涉及每个城市家庭,却没有引发大规模的社会动荡,这也算是一个世界奇迹。付出这么高的代价,换来的是国有企业的浴火重生。1998年跌入谷底后,国有企业的盈利水平开始快速回升,到2018年已高达33877.7亿元,是国企改革前极值(1993年)的20.3倍。与此同时,国有企业的盈利面也开始上升,近十余年里一直维持在55%上下。

国有工业企业数量于2011年降至谷底后,不再继续此前16年不断下滑的趋势,且增加了约2000家;2005年后,国有职工人数的下滑势头也有所缓解。按这两个指标,虽然国有企业确已失去了往日的霸主地位,但国企是真正做大做强了:随着每年创造的利润上升到前所未有的高度,国有控股工业企业拥有的资产也上升到前所未有的高度:从1999年的8.05万亿元猛升至2018年的42.5万亿元,翻了5倍,年均增长率高达9.8%。

在这种背景下,越来越多的国企进入了《财富》世界500强排行榜。1990年,中国进入这个排行榜的企业仅一家国企。在过去30年间,上榜的中国企业数目猛增。到2018年,已有120家中国企业排入世界500强,远超日本,仅次于美国的126家。如果过去30年的趋势持续,中国超越美国应该就会发生在几年之内。在120家上榜的中国企业中,83家是国有企业,约占70%。

### 国家资本的壮大

虽然国有企业经历了脱胎换骨式的改制,但国有固定资产投资并没有萎缩,而是持续增长。自上世纪90年代中期以来,国有固定资产投资占全社会固定资产投资的比重下滑了不少,但国有固定资产投资本身的体量已今非昔比,增加了20多倍。更重要的是,国有固定资产投资不仅是壮大国有经济的手段,也是进行宏观经济调控的手段。在亚洲金融危机暴发后的1998年、世界金融危机暴发后的2009年,国有固定

资产投资的增幅比一般年份要高许多。2013年中国经济增速放缓后,国有固定资产投资占全社会固定资产投资的比重止跌企稳,出现反弹;尤其是2016年经济增长率下滑至6.7%后,该比重大涨约10%。很重要的原因是,在社会投资意愿不足的背景下,需要由政府运用国家投资,刺激经济增长。由此可见,在社会主义的中国,政府掌握一定规模国家投资的必要性与重要性。

在国企改革的同时,国有固定资产投资的速度不减,累计形成的国有工业固定资产原值也快速成长:1985年不到6千亿元,1989年破1万亿元,2007年破10万亿元,2016年已接近30万亿元,30年增长了49.3倍。固定资产原值反映的是企业在固定资产方面的投资和企业的生产规模、装备水平等。很明显,国有工业整体的生产规模与装备水平如今已经越过了好几级台阶,站到了一个新的高地上。

国有工业固定资产原值占全国独立核算工业固定资产原值的比重,在过去30多年里下降了近一半。八十年代初,在全国独立核算的工业固定资产原值中,国有工业一枝独大;经历了30多年的改革,民营、外资工业已经长大了很多,国有工业的份额相应缩小;到2014年以后,该份额稳定在45%的水平上。到目前为止,国有企业仍然占据着中国工业经济的主导地位。

国家资本壮大了,但现在它的投资方向与以前已大不相同。近年来,中国政府按照“有进有退、有所为有所不为”、“进而有为、退而有序”的原则,加快国有经济布局和调整的步伐。在一般竞争性行业,国有经济只是选择性地保留了少部分国有企业;除此之外,则按照市场化原则,适当收缩战线,尽量为民间资本和民营经济发展创造广阔市场空间。不过,在关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域,国有资本投入力度不减;同时也放宽行业准入,引导社会资本、民间资本进入,提高相关行业竞争性业务的市场竞争程度,提高行业运行质量和效率。

中国工业可分为三大门类,即“采矿业”、“制造业”以及“电力、热力、燃气及水生产和供应业”,

表 2 2016 年工业竞争指数及其分项指数

	德国	日本	中国	美国	韩国	瑞士	爱尔兰	比利时	意大利	荷兰
CIP 排序	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
CIP 得分	0.52	0.4	0.38	0.37	0.37	0.32	0.32	0.28	0.27	0.27
国家总量份额										
制造业增加值占 GDP 比重	0.21	0.19	0.32	0.11	0.29	0.18	0.3	0.14	0.14	0.11
制造业产品出口占全部出口比重	0.89	0.9	0.96	0.74	0.97	0.68	0.95	0.89	0.92	0.85
全球份额指标										
对全球制造业增加值的影响	0.06	0.09	0.24	0.16	0.03	0.01	0.01	0.01	0.02	0.01
对全球制造业产品贸易的影响	0.1	0.05	0.17	0.08	0.04	0.02	0.01	0.03	0.04	0.03
中高技术活动份额										
中高技术制造业增加值占全部制造业增加值的比重	0.61	0.56	0.41	0.48	0.64	0.65	0.54	0.5	0.43	0.49
中高技术制造业产品出口占全部制造业产品出口的份额	0.74	0.81	0.59	0.66	0.76	0.71	0.56	0.55	0.56	0.56
制造业增加值指数 (MVA)										
人均 MVA 指数	0.48	0.45	0.11	0.3	0.36	0.69	1	0.31	0.25	0.27

数据来源: United Nations Industrial Development Organization, Competitive Industrial Performance Index 2018, <https://stat.unido.org/database/CIP%202018>。

共有 50 个大类, 509 个中类, 5090 个小类。如果我们查看工业各个领域的“实有资本”构成, 就会发现有领域“国家资本”的比重比较高。表 1 表现了国家资本的大类投资重点。在“采矿业”门类中, 有 3 个大类由国家资本主导, 即“煤炭开采和洗选业”、“石油和天然气开采业”以及“黑色金属矿采选业”。在“制造业”门类的众多大类中, 国家主导的只有 3 个, 即“烟草制造业”, “石油加工、炼焦和核燃料加工业”和“铁路、船舶、航空航天和其他运输设备制造业”。而整个“电力、热力、燃气及水生产和供应业”门类都是由国家主导的。很明显, 这些由国家资本主导的产业恰恰就是关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域。而其它领域则是竞争性行业。有所为、有所不为不是空话, 已经化为现实了。

### 中国工业的壮大

在世纪之交, 中国已在钢、煤、水泥、化肥、化纤领域居世界首位; 到 2016 年, 除受自然资源禀赋限制的原油外, 中国已在八大类产品的产量方面位居第一。

事实上, 在世界 500 多种主要工业产品当中, 中国有 220 多种产品的产量在全球稳居第一。1990 年, 我国制造业产出占全球的比重为 2.7%, 居世界第九位;

2010 年占比提高到 19.8%, 超过美国, 跃居世界第一。自此连续多年稳居世界第一。到 2017 年, 中国已经占到全球制造业增加值的 28.6%。

发电量可以看作中国工业发展的一个缩影。1949 年, 中国的发电量仅仅相当于美国的 1.5%。1975 年, 中国的发电量相当于美国的 10%。此后直到 2000 年前, 中国以大约每年一个多百分点的速度追赶美国。2001 年, 中国的发电量相当于美国的 40%。在接下来的 9 年间, 中国每年进步 6-7 百分点, 到 2010 年, 中国的发电量已超过美国, 成为世界第一。到 2018 年, 中国的发电量已超过美国 63%!

中国的整体工业也是如此。按照联合国工业发展组织的工业竞争指数 (The competitive industrial performance index 简称 CIP 指数), 1990 年, 中国在世界各国中排 32 位。此后, 中国的排名平均每年至少前进一位; 2015 年超过韩国, 排全球第四位; 2016 年 (2019 年公布的最新数据) 超过美国, 排位第三; 在排名领先的十个经济体中, 是唯一的发展中国家。这一年, 中国的得分是 0.3764, 比排第二位的日本 (得分 0.3998) 相差 0.02, 已是很小的差距。在工业竞争指数方面, 中国超过日本, 应该是指日可待。与排名第一位的德国 (得分 0.5234) 相比, 中国还有较大差距,

赶超德国应该是中国工业下一个十年的目标。

工业竞争指数是一个综合性的指数,它还可以细分为其它一些分项指数,它们从不同角度评判各国工业的发展水平(见表2)。“国家总量份额”衡量制造业在各国经济中的分量。在中国,“制造业增加值占GDP比重”指标高达0.32,高于韩国、德国、日本,更高于其它国家;“制造业产品出口占全部出口比重”达0.96,仅低于韩国的0.97,高于其它经济体。

“全球份额指标”衡量各国制造业在全球经济中的分量。我们看到,中国遥遥领先其它9个先进经济体;无论是“对全球制造业增加值的影响”,还是“对全球制造业产品贸易的影响”都是如此;充分凸显了中国作为世界制造业大国的地位。上两类指标衡量的是各国制造业的量级,它们明白无误地显示,今天的中国已是当之无愧的世界性工业大国。

不过,第3类指标“中高技术活动份额”却揭示出中国工业的短板。这类指标衡量的不是各国工业的“量”而是“质”。从表2看,用“中高技术制造业增加值占全部制造业增加值的比重”衡量,中国低于其它所有9个经济体;用“中高技术制造业产品出口占全部制造业产品出口的份额”衡量,虽然中国得分略高于爱尔兰、意大利、荷兰、比利时,但远低于其它5个工业强国:美国、瑞士、德国、韩国、日本。同样,如果用“人均MVA指数”衡量,中国与其它9个经济体的差距也相当大。能够名列全球“工业竞争指数”前10名,说明中国已经进入了工业强国俱乐部;但与强中之强相比,我们还不是最强。百尺竿头更进一步,迈向工业强国是我们的光荣使命。

### 经济的壮大

在现代世界,工业弱则经济弱,工业强则经济强。



由中国铁建重工集团自主研制的国产首台永磁驱动矩形顶管机在长沙成功下线,该设备具有完全自主知识产权(陈海燕 摄,图片来源:国资委网站)

由壮大起来的工业做支撑,今天的中国已成为世界数一数二的经济体。

刚解放时,中国这么大一个国家,人口占世界四分之一,但国内生产总值的总量(按购买力平价计算)只占世界总量的4.2%;而美国当时是无可置疑的霸主,一家独占26.4%。欧、美、澳其它各国加总的占比高达35.8%。70年后,世界经济格局发生的变化可以用“天翻地覆”来形容:中国的全球占比已增加到18%,是日本占比的四倍,超过美国的16.8%,距欧、美、澳其它各国的总和18.4%只有一步之遥。

中国经济整体壮大了,受惠的是全体中国人。按照世界银行的划分,中国从来都属于“低收入国家”,且1949年时,中国是“低收入国家”中的低收入国家。1999年,中国终于从“低收入国家”毕业,进入“中低收入国家”之列。2010年,中国进入更高的“中高收入国家”序列。目前,中国正在向高收入国家的目标迈进。事实上,世界银行2019年设定的高收入门槛比8年前还低。按照过去十余年的趋势,未来5年左右,中国跨入高收入国家行列应该是大概率事件。如果这真的如期而至,世界经济的版图会大不一样:世界上,生活在高收入国家的人口会超过生活在低收入国家的人口。⑤

(编辑 季节)