

〔 戚聿东 边文霞 周 斌 著 〕

首都经济贸易大学工商管理文库

GUOYUJINGJIZHANLUEJIAOZHENGYU GUOYUQIYEGAIZHIANJIAO

国有经济战略调整 与 国有企业改制研究

经济管理出版社

首都经济贸易大学工商管理文库

国有经济战略调整与 国有企业改制研究

戚聿东 边文霞 周 斌 著

经济 管理 出版 社

责任编辑 孟书梅

技术编辑 蒋 方

责任校对 靖 土

图书在版编目 (CIP) 数据

国有经济战略调整与国有企业改制研究/戚聿东等著.
—北京:经济管理出版社, 2002

ISBN 7-80162-512-9

I. 国... II. 戚... III. ①国有经济—经济体制改革—研究—中国②国有企业—经济体制改革—研究—中国 IV. ①F121.21②F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 098273 号

国有经济战略调整与国有企业改制研究

戚聿东 边文霞 周 斌 著

出版: 经济管理出版社

(北京市新街口六条红园胡同 8 号 邮编: 100035)

发行: 经济管理出版社总发行 全国各地新华书店经销

印刷: 北京中租胶印厂

850 × 1168 毫米 1/32 9.5 印张 218 千字

2003 年 1 月第 1 版 2003 年 1 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3000 册

ISBN 7-80162-512-9/F·493

定价: 28.00

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社发行部负责调换。

通讯地址: 北京阜外月坛北小街 2 号 邮编: 100836

联系电话: (010) 68022974

《首都经济贸易大学工商管理文库》编委会

顾 问：马 洪 刘国光 李京文 赵纯均
张理泉

主 编：郑海航

副主编：黄津孚

编 委：王文举 刘英骥 张仁侠 吴少平
吴冬梅 邹昭晞 戚聿东 蒋三庚

总 序

随着经济全球化的发展和中国加入 WTO 在即，企业迎来了机遇和挑战并存的重大变革时期。面对企业改革与发展中涌现出的许多新课题，学术界责无旁贷负有跟踪热点、总结经验、超前探索的历史使命。多年来，首都经济贸易大学工商管理学院坚持有组织的开放办学方针，发扬产、学、研相结合的优良作风，以研促教、教研结合、教研相长。在近几年学科建设和打造品牌中，集中力量推动北京市重点建设学科——我校企业管理专业再上水平，营造优势、凸显特色。经过几年坚持不懈地努力，企业管理专业已集中和造就了一支优秀学科队伍，其中既有在全国有影响的学科带头人，又有一批教学水平高、科研意识强、视野广阔、年轻有为的教学科研骨干和生力军。他们跟踪国外理论前沿，关注国内管理实践，紧扣我国企业管理和改革的时代脉搏，积极承担国家和省部级科研课题。通过课题研究，他们使自己站在该领域的前沿，取得了一批有质量的科研成果。

为了检阅近年来学术研究成果，加强与学术界学术交流，在经济管理出版社的大力支持下，我们组织出版这套《首都经济贸易大学工商管理文库》奉献给广大读者。

《首都经济贸易大学工商管理文库》的第一批著作主要涉及两个方面的内容：一是新时期中国国有企业改革问题；二是新时期中国企业的管理与发展问题。改革是主旋律，国有企业改革的任务更为迫切，改革是为了发展，发展离不开改革。

围绕我国国有企业改革,《文库》首批推出了三本相互呼应的著作。《国有经济改组与国有企业改制问题研究》从全新的角度对我国国有经济的性质、功能、定位问题以及国有企业的制度创新问题进行了研究;《公司治理结构运行与模式研究》从务实的角度对公司治理结构的运行及公司治理模式问题进行了建设性的研究;在公司治理结构中,企业家是其中的关键;《中国企业家成长研究》从企业家的素质、我国企业家成长环境、企业家职业化和市场化问题进行了深入研究。

围绕我国企业发展,《文库》从不同层面展示了研究成果。《开放条件下的中国工业化》从宏观角度研究我国企业发展战略,该书通过借鉴国外经验,研究我国对外开放与国内市场的关系,从而探求加入 WTO 后中国工业化现实的道路。《企业发展潜力——评价分析与挖掘提升》从企业层次研究中国企业发展问题,在我国企业普遍不太理想的今天,对企业发展潜力的研究,具有十分显著的现实意义,在我国企业发展潜力研究领域,该书具有填补空白的性质;发展我国经济,必须依靠大量生机勃勃的中小企业,必须发扬创业精神。《创业成功学》是我国比较系统地研究创业管理的专著之一,它从创业过程和创业要素等多视角论述了创业管理的实践问题:企业发展要依靠人才,在知识经济时代,人力资源的管理特别是知识型人才的管理将决定企业兴衰。《动力与绩效——知识工作者的资源开发》重点对各类知识工作者的工作动力和工作绩效进行相关性研究,为企业有效地开发人力资源提供新的思路;在一个充满不确定性的环境中,企业经营难免出现危机,如若处理不当,将造成无可挽回的局面,《危机管理》对现代企业如何驾驭危机的问题进行了深入的研究。

在第一批专著问世之后,首都经济贸易大学工商管理学院还会陆续出版新作。参加《文库》丛书撰写的大都是在该领域进行

总 序

潜心研究的教授、博士。我们希望《文库》能给理论工作者和实际工作者提供研究和管理的帮助，也希望能为研究生、本科生教学提供参考，为我国企业理论与实践做出自己的贡献。

首都经济贸易大学副校长 郑海航

首都经济贸易大学工商管理学院院长 黄津孚

2001年5月于北京

目 录

第一章 国有经济的职能	(1)
一、国家的经济职能：理论演变与论争	(1)
二、国有经济在现代经济中的基本职能	(17)
第二章 我国国有经济发展的历史演变和现状	(23)
一、我国国有经济的产生	(23)
二、我国国有经济发展的不同历史阶段	(28)
三、我国国有经济的现状	(35)
第三章 国有经济规模与经济绩效关系的实证分析	(49)
一、国民经济结构变化分析	(49)
二、国有经济比重与经营绩效关系的实证分析	(53)
三、国有经济经营绩效的行业差异	(57)
四、若干结论	(68)
第四章 国有经济存在与发展的体制环境要求	(71)
一、国有经济面临的困境	(72)
二、国有经济困境的深层原因	(79)
三、国有经济进一步发展的体制环境要求	(87)
第五章 国有经济发展的总量目标定位	(93)

一、国有经济总量的演变轨迹与评价	(93)
二、我国国有经济总量的合理区间（上限与下限） ..	(99)
第六章 国有经济发展的产业结构目标定位	(105)
一、国外国有经济的产业配置状况	(105)
二、我国国有经济的产业结构目标定位	(107)
第七章 国有经济发展的产业组织目标定位	(115)
一、大公司大集团是我国国有经济产业组织发展的 方向	(115)
二、我国国有企业促进我国国有企业组织规模结构调整 的主要措施	(124)
第八章 国有经济发展的资本结构目标定位	(131)
一、我国国有经济资本结构的历史演变	(131)
二、我国国有经济资本结构的问题与原因	(136)
三、我国国有企业的资本结构目标定位	(146)
第九章 国有企业改制的内容和形式	(153)
一、现代企业制度的基本内容	(153)
二、国有企业改制的目的和基本原则	(158)
三、国有企业改制的形式	(159)
第十章 国有企业改制的股权设置与管理	(175)
一、股权设置的形式	(175)
二、国有股权设置的依据	(177)
三、股权设置方法	(182)

四、股权设置的相关问题·····	(184)
五、国有股权运作管理·····	(194)
 第十一章 国有企业改制与治理结构建设·····	(209)
一、公司治理结构是国有企业改制的核心·····	(209)
二、公司治理结构的模式·····	(218)
三、我国公司治理结构的实证分析·····	(231)
四、我国公司治理结构的规范化与合理化·····	(241)
 第十二章 国有企业改制的问题与难点·····	(253)
一、我国国有企业改制中出现的主要问题与原因·····	(253)
二、我国国有企业改制中的若干难点·····	(267)
 参考文献·····	(279)
后记·····	(284)

第一章 国有经济的职能

一、国家的经济职能：理论演变与论争

从企业的角度看，国有经济是国家出资形成的国有资本生产经营活动的总称。因此，要理解国有经济的性质，必须从国家的经济职能入手。

（一）传统国家经济职能学说：公共产品论

在传统的国家理论中，国家的经济职能只是存在于市场失灵领域，即提供公共产品和服务，而对于其他众多活动来说，则由市场来调节，即由私人自发地组织生产经营来满足。

公共产品论思想由来已久。较早提出的是霍布斯(Thomas·Hobbs)。霍布斯的思想对公共产品论的影响主要有两点，一是社会契约论；二是利益赋税论。作为一种国家起源观的社会契约论，其内容体系庞杂，但其中与公共产品论相关联的，则主要是它的关于政府与民众关系的思想。这一思想认为，社会上的个人是自由平等的，为了维护自身利益，但又无力仅仅依靠个人的力量来实现时，个人通过相互间的契约而形成了国家。正如霍布斯指出的：国家的本质“就是一大群人相互订立信约，每个人都对它的行为授权，以便使它能按其认为有利于大家的和平与共同防

卫的方式运用全体的力量和手段的一个人格”。^①

休谟在其 1739 年出版的《人性论》中最初对公共产品问题进行了专门分析。休谟认为，人们具有只追求眼前利益而不顾长远危害的弱点，这只有依靠执行正义的政府的作用才能克服。休谟分析到：两个邻人可以同意排去他们所共有的一片草地上的积水，因为他们容易相互了解对方的心思，而且每个人必然看到，他不执行自己任务的直接后果就是把整个计划抛弃了。但是要使 1000 个人同意那样一种行为，乃是很困难的，而且的确是不可能的；因为各人都在寻找借口，要想使自己省却麻烦和开支，而把全部负担加在他人身上。政治社会就容易补救这些弊病。执行长官可以拟定促进那种利益的任何计划。休谟接着指出，诸如桥梁、海港、城墙和运河的建造，船队的装备和军队的训练等等，都是只有在政府的关怀下才能做到，因为政府是“在某种程度上免去了人类所有这些缺点的一个组织”。^②

休谟的这些分析包含了现代公共产品论的若干基本思想，即在自私自利的个人之间，存在着某些具有共同消费性质的产品和服务，像休谟所列举的共有牧地的排水问题。在公共产品供给及其费用承担中，人们都存在着坐享其成的心理，即“搭便车”现象，导致无人愿意提供公共产品。在这种情况下，只有依靠政府才能有效解决公共产品的供给。但总的来看，休谟的分析仍是从政治学和伦理学的角度进行的，而且论述是零星的。

亚当·斯密最早明确地从市场失效的角度论述了公共产品。斯密认为，一旦政府的限制被取消，本性自由而又简单明了的市场经济制度，将确立起自身的一致与和谐，因而君主应当摆脱直

① 霍布斯：《利维坦》，第 132 页，商务印书馆 1985 年版。

② 休谟：《人性论》，第 578～579 页，商务印书馆 1980 年版。

接管理和指挥私人企业的所有责任。但是,本性自由的市场经济制度,又需要君主去执行三个基本的职责和功能,即对外、对内和公共产品职能。斯密指出:“建设并维持某些公共事业及某些公共设施(其建设与维持绝不是为着任何个人或任何少数人的利益),这种事业与设施,在由大社会经营时,其利润常能补偿所费而有余,但若由个人或少数人经营,就绝不能补偿所费。”^①显然,在斯密看来,公共产品的收益难以补偿其成本,从而私人难以承担,只能由国家来提供和满足,表明斯密已经认识到市场在某些经济领域是失效的。不过,斯密并没有对公共产品和市场失效问题做进一步的深入分析。

在亚当·斯密之后,对公共产品理论做出重大贡献的是约翰·穆勒。穆勒在《政治经济学原理》一书中,专设了一篇《论政府的影响》。该篇共11章,从公共产品的角度对政府与市场的关系做了系统论述。首先,穆勒恰当地提出了问题。在该篇一开始,穆勒就提出:“在我们这个时代,无论是政治科学中还是在实际政治中,争论最多的一个问题就是,政府的职能和作用的适当界限在哪里。在其他时代,人们争论的问题是,政府应该如何组成,政府应根据什么原则和规则行使权力;现在的问题则是,政府的权力应伸展到哪些人类事务领域。”^②其次,穆勒对政府活动的适度范围进行了详尽的探讨。穆勒认为,自由放任是一般的准则,除非为某种巨大的利益所要求,任何对该准则的偏离,无疑都是一种罪过。根据这一准则,穆勒把政府的职能分为两大类,即必要职能和任选职能。所谓政府的必要职能,是指政府应

^① 亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》(下卷),第253页,商务印书馆1974年版。

^② 约翰·穆勒:《政治经济学原理》,第366页,商务印书馆1991年版。

当履行的必要职责，包括政府必须提供的保障人们生命、人身和财产安全的法律体系与制度，这是保证自由放任制度正常运行的基本前提。但穆勒又指出：必要的政府职能要比大多数人最初想像的多得多，不能用很明确的分界线划定其范围。政府除了应该保护人们免遭暴力和欺诈之外，还存在着大量的事例，此时政府履行职权是获得普遍赞同的。这些事例，包括铸币、制定度量衡标准、铺设道路、安装路灯、清扫街道、绘制地图和航海图以及坝堤的建造等等。对此，穆勒指出：“被普遍承认的政府职能具有很广的范围，远非任何死框框所能限定，而行使这些职能所依据的共同理由除了增进普遍的便利外，不可能再找到其他任何理由；也不可能用任何普遍适用的准则来限制政府的干预，能限制政府干预的只有这样一条简单而笼统的准则，即除非政府干预能带来很大便利，否则便决不允许政府进行干预。”^① 穆勒还为政府干预市场提供了一些具体标准：①个人不具备正确评价事物利益的能力时，需要政府干预，如儿童被要求接受初等教育。②个人缺乏远见，却可能签署无法废除的契约时，政府应加以限制。③利益分歧的劳工和经理人员谈判时，政府应加以调节。政府对股份公司尤其是垄断公司的活动，也应当加以调控。

关于政府的任选职能，是指人们尽管对于某些职责是否该由政府履行尚存在疑问，政府还是可以履行这些职责的。穆勒指出：对于这些职能来说，政府有时执行这些职能，有时不执行这些职能，而且人们对于是否应该执行这些职能，也没有取得一致意见。据此，穆勒具体批判了一些错误的政府干预理论，如保护本国工业的理论、对订立契约的干预理论、控制商品价格的尝试的理论、垄断理论等等。

^① 约翰·穆勒：《政治经济学原理》，第372～373页，商务印书馆1991年版。

（二）现代国家经济职能学说：经济干预论

综观当今世界，国家已经成为与市场并驾齐驱的资源配置的另一种基本方式。现代国家不仅提供满足人们共同需要的公共产品和服务，还通过各种规范性的经济政策直接调节和控制经济发展过程，对国民收入进行再分配。由于国家所承担的经济职能日益增多，国家已经成为社会经济生活中的决定性力量。现代国家不仅要保障人民的最低生活水平，还要竭力去满足社会各个阶层所提出的各种各样的要求。这些常常是矛盾和冲突的使命使得国家背负起沉重的负担，经常处于一种持续不断的危机之中。由此，促使人们进行了深刻反思。

19 世纪下半叶，出现了社会福利和国家福利的思想。在德国，“讲坛社会主义者”面对工人运动的高涨，曾竭力宣扬国家的超阶级性，指出国家除了维持社会秩序和保障安全外，还有文化和福利的目的。国家应该通过法律采取措施，促进文化发展，改善公共卫生，帮助贫困大众。“讲坛社会主义者”的主要代表人物，德国政治经济学家阿道夫·瓦格纳（Adolph Wagner）为了强调国家的社会经济作用，发明了一种关于开支与社会产量效应增长的著名定律。瓦格纳认为，资本主义的发展带来了某种只能由国家加以满足的新的需求。例如，国内和国际的分工以及趋于复杂的商业和法律的各种条规都要求警察、军队、外交人员和法官发挥更为重要的作用。另外，随着文明的进步，国家还要对社会“更高更好的需求”承担责任，同时它也要对社会中经济上贫困的成员承担更多的责任。瓦格纳的思想对西方国家关于国家经济职能的经验性研究曾产生了很大的影响。

19 世纪末，英国的费边社会主义也提出了一系列实行社会福利的改良主张，其中，最著名的就是拉斯基和麦基弗的思想观点。他们为促进资本主义国家由传统的警察国家转向现代福利国

家，从而为国家干预经济和福利国家奠定了政治思想基础。费边学派认为自由、平等和博爱这些价值目标在不受控制的市场经济中是不可能实现的。国家干预对于保证公共目标的实现和人民基本需求的满足是必需的也是合理的。国家与其说是自由的敌人和权利的潜在侵犯者，不如说是能够促进所有人的自由和保护每个人的权利的惟一可行的社会组织。由于不受控制的市场不仅在收入、财富而且也在地位和权利上产生了严重的不平等，它们同政治权力一样是对个人自由的巨大威胁。因此，不能得出这样的普遍结论，即为保护个人政治自由而需要经济自由放任主义。

对于国家具体的经济职能，拉斯基认为最为重要的是要控制工业因为“不是国家控制工业就是工业控制国家”。而且这种控制对消费者和生产者都是有利的。拉斯基将大众需求的商品分为三类：①不可缺少的生活必需商品。②满足美和舒适需求的商品。③确保生活质量的商品。对于第一类商品，拉斯基主张国家通过国有化直接管理，这类商品的生产目的在于使用价值而非赢利。对于第二类水平，国家可以通过确定标准和式样来加以干预。对于第三类商品，国家的干预体现在工资标准、劳动时间和经济保障等方面。总而言之，工业的存在应该是为社会利益服务的，它所创造的剩余价值属于整个社会。国家的干预和调节可以保证消费者得到价格合理和质量可靠的商品供应，可以确保工人最低限度的生存权利。

费边社会主义的思想传统在现代福利国家得到了广泛传播。针对市场经济造成的分离和冲突倾向，一些福利国家的理论家们推崇福利国家所带来的友爱和合作精神。英国学者理查德·蒂特马斯（Richard Titmuss）在《赠送关系》一书中论证说，国家的社会公用事业由于表现了利他主义而扩大了我们的自由，他把国家公用事业所采取的利他主义行动称为“无名的帮助”。他认为，

国家的福利制度能够阻止社会分离并促进人们的相互合作。

美国著名学者约翰·罗尔斯和丹尼尔·贝尔从政治角度为国家扩大的经济职能作了论证。在自由市场背景下，罗尔斯设计了一个能够确保经济利益公平分配的政治制度。他设想政府分为四个指南部门：调拨部门、稳定部门、转移部门和分配部门。前两个部门的目的在于保证市场经济的效率，创造出更多可供分配的财富。其中，调拨部门主要通过税收和补贴等经济手段以及对产权的变更等法律手段来引导投资方向，防止市场的盲目性。稳定部门则是负责劳动力和财政贷款的调动，根据供求关系，用经济刺激手段把人力、财力稳定在有效率的生产部门。转移部门负责确定并保障社会的最低受惠值，该部门考虑的主要是需求，并与其他要求相比赋予这些需求以适当的重要性。政府通过这一部门把一部分社会财富转移到福利、教育和救济部门，以保证所有社会成员都能够享受到平等的教育和医疗待遇并尽可能满足穷人的物质需要。分配部门的职责是确定一种符合正义的分配份额的比例，防止可能危及政治自由的贫富悬殊现象。贝尔认为，国家除了应该满足公民的基本福利需求外，还应当通过税收和货币政策对经济发展进行引导，还应该承担科学和技术发展的费用并制定相应的政策。

皮科克和怀斯曼从社会变革的角度解释了国家经济职能的扩大和公共开支的增长。在《英国公共开支的增长》一书中，这两位学者提到：英国政府的公共开支在国民生产总值所占的比重由1890年的9%上升到1955年的37%。他们特别关注战争所带来的转移和集中后果，认为诸如战争一类的环境可以为国家开支的巨大增长创造条件，而且战争使人们更多地认识到社会环境中存在着不公正，他们把权力集中到中央政府并提高公共开支，以便日后能够更有效地解决这些问题。美国社会学家索罗金