民 营 之 路

李国荣　著

上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

民营之路/李国荣著. —**上海:上海财经大学出版社**,2006.4
ISBN 7-81098-543-4/F·494

Ⅰ.**民**… Ⅱ.**李**… Ⅲ.**私营经济-经济发展-研究-中国** Ⅳ.F121.23

中国版本图书馆 CIP **数据核字**(2005)**第** 158003 **号**

□ **责任编辑** 张 健
□ **封面设计** 周卫民

MINYING ZHI LU
民 营 之 路

李国荣 著

上海财经大学出版社出版发行
(**上海市武东路** 321 **号乙** **邮编** 200434)
网 址:http://www.sufep.com
电子邮箱:webmaster@sufep.com
全国新华书店经销
上海市印刷七厂一分厂印刷装订
2006 **年** 4 **月第** 1 **版** 2006 **年** 4 **月第** 1 **次印刷**

700mm×960mm 1/16 22 **印张** 360 **千字**
印数:0 001—1 800 **定价**:38.00 **元**

序

对私营企业、民营经济的认识、关注和研究，是我在上海市工商业联合会任职以后开始的。不久，我又被选为上海市民营经济研究会会长，并认识了李国荣同志。近年来，研究私营企业和民营经济，既是我教研内容的延伸，也成了我的兴趣所在，而争取更多的专家学者加入民营经济的研究过程，则是我的工作职责之一。

近年来上海民营经济的发展速度很快，但相对于强大的国有经济和外资经济，其在上海经济社会发展中的作用仍有明显的局限性。早在多年以前，李国荣同志就开始研究私营经济，重点追踪，持之以恒。在此基础上，他又在民营方式改革与民营经济发展、推动国资国企改革，以及构建混合所有制为基础的市场经济体制等方面作了深入研究。可以这么说，李国荣同志是上海学术界为数不多的长期研究民营经济的专家之一，也是我十分尊敬的同行。

不久前，国务院颁布了《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》，即 36 条。其基本宗旨是强

调对各种所有制经济主体的公平待遇和一视同仁，明确规定允许私营企业和其他所有制经济组织可以进入垄断性行业和公共事业等领域，并提出了财政、金融支持的政策意向。国务院36条的主要内容充分体现了中共十六大、十六届三中全会精神，适应了我国改革开放的新阶段和加入WTO后的新形势。对中国民营经济而言，这既是重大的环境利好和历史机遇，民营经济的发展空间得到了拓展，但也面临着新的课题和考验，对成长中的民营经济在规模、能力、技术资质以及企业制度等方面提出了更高的要求。

事实上，国家鼓励、支持、引导个体私营等非公有制经济的发展，允许其进入更多的产业领域，并不是某些学者认为的私有化进程，国家允许其进入垄断性行业和公共事业领域，也决不是简单地将国有存量资产交由私营企业经营，而是通过鼓励、支持和引导私营企业、民营经济的发展，促成社会主义市场经济体制的形成与完善。在此过程中，民营是一种倾向、趋势，但在民营取向中也隐含了诸多理论和实践问题，需要研究，需要以改革为核心的政策引导和规划实施。值得赞赏的是，李国荣同志在私营经济迅速发展、非公有制经济不断壮大的情况下，围绕民营方式改革作了全面分析和深入研究，提出了民营经济不等于私营经济，民营方式改革不是搞私有化，民营方式是推动国有经济改革，促成公有制为主体的混合所有制经济发展的途径等观点与结论，并从民营经济本身的变革与创新，从国有经济、自然垄断行业和公共事业的民营方式改革等不同角度，展开分析论证，并对政府在民营方式改革过程中的管理提出了诸多建议。

李国荣同志对我国民营方式改革的研究成果具有较高的学术价值和社会意义，其中诸多研究结论不仅证明了民营经济的发展创新与国有经济的发展改革是相互联系的，而且可以在社会主义市场经济的轨道上共同发展，为建立和完善社会主义市场经济体制服务。本书研究成果对专注于国资

国企改革或民营经济研究的专家学者具有重要的参考价值，对有志于进入自然垄断行业和公共事业领域的民营企业家们提供了有效的理论武器，对政府经济管理部门切实转变观念、更好地落实国务院 36 条精神，同样具有良好的推动作用。

唐　豪

2005 年 9 月

前　言

综观我国改革开放20多年来从计划经济向社会主义市场经济转轨的历程，明显表现为两个方面：一是体制外民营经济从生成、发展到成为国民经济发展的生力军，成为社会主义市场经济的重要组成部分，并被纳入社会主义初级阶段基本经济制度之内；二是体制内国有经济改革，从实行承包租赁制、股份合作制、股份公司制到混合所有制等，改革不断深入发展。随着改革从体制外向体制内推进，国有经济改革发展到布局结构战略性调整，实施“抓大放小”和“有进有退”战略，国有小企业（包括部分中型企业）的产权出售或转让给集体、经理层或私人部门，民营企业参与国有企业改制的进程加快。一场以体制内外改革发展对接为标志的改革攻坚战正在进行，并且攻坚战的领域从竞争性行业扩大到了基础设施、公用事业等垄断行业和公共事业领域。

在此背景下，近年来一个新概念——“民营化”被学术界和媒体广泛采用，用来概括、描述和讨论我国经济改革的历程和当前正在进行的经济改革。不少同志认为，民营化是我国

解放和发展社会生产力的迫切要求，是振兴中华的希望之路。①

但也有同志持针锋相对的观点，认为民营经济就是私营经济，“民营化”就等于“私有化”。具体来说，所谓“民营化”就是把国有企业、集体企业统统“改制”为私营企业，即以发展民营企业之名行“私有化”之实。因此，“放手发展民营经济”、实现“民营化”，是一种违背中共十五大精神和违反宪法的错误主张，其实质就是借发展“民营经济”鼓吹私有化。它是伪装起来诱人走向“私有化”的一个陷阱。②

那么，应该如何看待我国从计划经济向社会主义市场经济转轨过程中的民营经济的发展和国有经济改革？如何看待上述两种不同的观点呢？为此，笔者在阅读国内外有关民营经济和民营化、私有化问题研究的大量文献的基础上，结合我国民营经济发展和国有经济改革的现实情况，对上述问题进行了思考和研究，并形成如下基本观点：

（1）应当大力发展民营经济。中小型国有企业实行民营或改制为民营企业，都是在坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的社会主义基本经济制度的前提下进行的，因而是改革与发展方式的探索，而不是要改变社会主义基本经济制度。因此，笔者把发展民营经济、中小型国有企业实行民营或改制为民营企业称为“民营方式改革”。

（2）民营经济不等于私营经济。民营经济既包括个体、私营、外资经济等非公有制经济，也包括集体所有制经济、股份合作制等公有制经济，可以概括为国有民营、民有民营、混合所有民营等经济形式。发展民营经济是中国特色社会主义在经济上的一个重要特色。

① 参见江苏无锡市哲学社会科学界联合会：《民营化是解放和发展社会生产力的迫切要求》，《江南》2002年第3期；纪世瀛：《经济民营化是振兴中华的希望之路》，《东莞科技》2002年第7期。

② 参见沈学明：《谨防私有化假“民营经济”之名以行》，《真理的追求》2001年第1期。

(3)我国民营方式改革不等于私有化,更不同于俄罗斯、东欧等国家的“全盘私有化”。我国经济民营方式改革是要走出一条既不同于“官营化”,又不同于“私有化”的独特的发展社会主义国民经济的新路。

(4)我国民营方式改革的前景不是“私有化”。只要坚持社会主义基本经济制度,再施以适当的政策调控,社会主义市场经济条件下民营方式改革的客观趋势是以公有制为主体的混合所有制经济的发展。

民营方式改革是我国改革与发展的一种探索,笔者尽力反映了近年来学术界关于民营方式改革的研究成果和我国民营方式改革的实践,并努力把它们整合在本书中,以展现民营方式改革的全貌。因此,本书对有兴趣了解民营方式改革的人士会有一定的参考价值。同时,笔者对本书所参考和引用的有关学术成果的所有作者表示衷心的感谢。上海市工商业联合会副会长、上海市民营经济研究会会长唐豪教授在百忙之中为本书作序,笔者也表示衷心的感谢。

作　者

2005 年 8 月

目　录

序/唐　豪

前言/1

第一章　全球民营化改革的背景/1
　第一节　新科技革命浪潮/1
　第二节　改善国有经济的运营效率/5
　第三节　新自由主义经济思潮的影响/10
　第四节　全球性的行政改革大潮/15

第二章　国外民营化改革的实践/27
　第一节　西方国家的民营化/27
　第二节　俄罗斯、匈牙利等国家的私有化/36
　第三节　发展中国家的民营化/42
　第四节　国外民营化改革的经验与教训/49

第三章　我国民营经济的产生和发展/60
　第一节　民营经济的概念界定/60
　第二节　民营经济与我国渐进改革道路/73
　第三节　私营经济的产生和发展/77

第四章　我国民营经济的地位和作用/92
第一节　非公有制经济的地位/92
第二节　民营经济的作用/103
第三节　民营企业家的社会地位/112

第五章　我国民营经济的发展创新/122
第一节　民营企业的家族制度创新/122
第二节　民营企业的技术创新/132
第三节　民营企业的文化建设与创新/144

第六章　我国国有经济的民营方式改革/164
第一节　国有民营改革方式/164
第二节　公司化改革方式/171
第三节　民有民营改革方式/176
第四节　混合所有民营改革方式/187
第五节　国有经济布局战略性调整与民营经济发展/191

第七章　我国自然垄断行业的民营方式改革/201
第一节　自然垄断行业改革的必然性/201
第二节　自然垄断行业改革的主要内容/208
第三节　自然垄断行业改革的民营方式/220
第四节　自然垄断行业民营方式改革的管理/225

第八章　我国公共事业的民营方式改革/235
第一节　传统事业单位管理体制改革的必要性/235
第二节　公共事业改革的民营方式/239
第三节　培育发展民间组织/249

第九章　我国民营方式改革的管理和配套改革/269
第一节　民营方式改革的管理/269
第二节　民营方式改革的配套改革/286

第十章　我国民营方式改革的前景/299
　第一节　民营方式改革不等于私有化/299
　第二节　民营是中国特色的改革发展之路/310
　第三节　民营方式改革的趋势是混合所有制经济的发展/318

参考文献/327

第一章 全球民营化改革的背景

20世纪最后20年，世界经济的一个显著变化，就是出现了全球经济民营化的趋势。从80年代开始，英国拉开了国有经济民营化改革[①]的序幕，随后在欧美掀起了民营化改革的浪潮，并波及到发展中国家和经济转型国家。全球民营化改革的背景是复杂的，是由多种因素发展变化交织构成的。其中有些因素如新科技革命的出现、改善国有经济的运营效率、行政改革浪潮是全球民营化改革的共同背景，有的因素如新自由主义思潮的影响则是西方国家经济民营化和苏联、东欧国家以及一些拉美国家全盘私有化的一个特殊背景，这需要全面把握，具体分析，从而为我们从全球视野思考我国经济的民营方式改革确立一个正确的定位。

第一节 新科技革命浪潮

20世纪70年代掀起的规模空前的新科技革命是战后科技革命的继续和深入。新科技革命以微电子、生物工程、空间、新材料、新能源、海洋等尖端技术的应用为主要标志，范围之广，影响之深，席卷了几乎所有的科学和技术领域。科学技术的发展所造成空前巨大的社会生产力，必然引起生产关系变革，推动社会前进。正是在这个意义上，马克思“把科学看成是历史的有力杠杆，看成是最高意义上的革命力量”。[②]这是全球性民营化改革的共同背景和根本原因。具体可以从以下三个

方面来分析。

一、产业结构的巨大变革

新科技革命的兴起带来了经济结构特别是产业结构的巨大变革，引起了国有企业地位和作用的深刻变化。[③] 以西方国家为例，第二次世界大战后，西方国家国有企业的迅速发展主要集中于冶金、化学、电力、造船等工业以及高速公路、铁路、航空、运输等现代化基础工业、基础设施。它们在整个国民经济中处于十分重要的地位，是一切现代化工业发展和社会资本再生产的前提条件。但这些部门的建设所需投资数额大、周期长、利润率较低，私人垄断企业无力承担，也不愿承担，政府只能通过购买或新建的方式实行国有。但进入 70 年代后期，科技革命使得经济结构发生重大变化，产业结构升级。一些传统的工业部门在国民经济中的重要地位已相对削弱，被新兴的科学和技术密集型产业部门所代替。如 80 年代以后，美国工业中每 10 个增长最快的行业中就有 9 个是尖端技术产业。因此，国有资本的投入重点转向现代领衔的科技部门，而原有一部分国有企业必然要退出，“下放”给私人。美国在企业固定资产投资中，传统工业投资总额比例从 60 年代的 22.7％降至 70 年代的 10.3％，而高技术产业却从 18.3％增至 34.5％。在欧洲共同体，传统工业占有相当大的比重，这些“夕阳工业”绝大部分属于国有企业。70 年代以后，欧洲共同体没能跟上世界发展新兴工业，即“朝阳工业”的潮流，技术大大落后于日本、英国，而一些传统工业部门的生产能力相对过剩。面对这些衰退的产业和落后的技术，欧洲共同体制定了宏伟的“尤里卡计划”，以集中一切力量来发展信息、通信、机器人、新材料、新能源、生物工程、热核聚变、海洋、激光以及环境保护等尖端技术。对于这样宏伟的计划和庞大的科研经费，在财力已十分匮乏的情况下，迫使政府不得不通过把一些传统企业非国有化来集中资本，以发展新技术。

产业结构的这一变化态势，使传统产业部门中的大型国有企业逐渐失去了其作为国有企业存在的战略价值，客观上需要政府对国有资产的配置进行调整，国有资本投入重点发生了转移，这是世界范围内国有经济发展变化的一个重要趋向。

二、企业的分散化和小型化趋势

现代科技革命的发展对生产社会化趋势具有双重影响：

一方面，进一步促进了生产的集中化和大型化。战后的新科技革命促进了生产力的巨大发展，为企业规模和活动范围的扩大提供了物质基础。新科技革命推动着机器朝大型化、精密化、高速化、自动化的方向发展，促使企业规模不断扩大。伴随高新技术的发展，出现了一系列新兴工业，如原子能工业、宇航工业、海洋资源开采工业等，要求巨额投资联合生产，其企业的规模远远超过以往任何历史时期。新科技革命促进了国际分工，生产专业化和协作在国际间进行，企业内部的统一生产过程被置于全球范围，企业的规模和活动范围从国内扩大到世界。

另一方面，新科技革命又导致了生产的分散化和小型化趋势。

第一，新科技革命引起社会分工的发展和生产专业化程度的提高，为中小企业的发展创造了条件。第二次世界大战后，生产专业化分工不仅由行业和产品的专业化发展到产品零部件生产的专业化和工艺专业化，而且由企业内部分工发展到企业外部分工和协作。因为许多新技术产品结构十分复杂，所需的零部件种类繁多，有的多达几万种，甚至几百万种，而这些产品又都采用了大批量流水装置，零部件需求量大，这不是一家工厂所能完成的，也不是少数几家工厂所能满足供应的，需要成千万家工厂实行专业化分工协作。这可以充分发挥各企业的专业技术特长，实现规模经济，更有效地实行企业管理，提高劳动生产率。如果大企业把所有的零部件生产都组织起来，那么企业内部的行政协调成本就会高于向中小企业购买零部件的市场交易成本。大企业利用合同承包的形式，把中小企业纳入自己的生产体系，而不专门投资建立企业，有利于节约生产成本和交易成本。这样，大中小企业的分工和协作就形成了一个体系，大企业成了企业体系的中心，负责总装和制造高精尖产品，而在其周围有许许多多中小企业作为“卫星”厂家，提供零部件和各种服务，形成协作网络。如汽车制造业，生产一辆汽车需要 5 千多种 2 万多个零部件，其中大企业只生产成品的主体或关键部分，如引擎、车体等，而大部分零部件则发包给中小企业生产，最后由大企业负责总装配。可见，高度专业化的生产，是从事零部件生产的中小企业得以发展的重要条件。

第二，新科技革命引起产业结构的调整，带来第三产业的大发展，为中小企业的成长提供了条件。新科技革命使社会的产业结构发生了深刻变化，农业和工业等第一、第二产业在国民生产总值中的比重下降，而包括商业、金融、租赁、交通运输、通讯、信息、咨询、旅游、娱乐以

及饮食、修理等服务部门在内的第三产业在国民经济中的比重上升，在社会经济生活中发挥了越来越重要的作用。第三产业具有资本有机构成低、投资少、经营分散、所需职工人数灵活等特点，适宜于由中小企业来经营。例如，在美国服务业中，99.7%的企业都是中小企业。第二次世界大战后，第三产业中知识产业获得突破性进展，由于知识产品一般都具有单一性和个体性，更为中小企业的发展创造了条件。

第三，新科技革命引起社会需求的多样化、个体化，也为中小企业的灵活经营创造了条件。随着社会生产力水平的提高、经济社会发展和收入水平的提高，人们的消费方式、消费观念都在不断变化，对产品的需求日益向着多样化、个性化方向发展。这就要求企业在组织生产、开发产品方面加快频率。由于大企业设备齐全且复杂、建设周期长，大多从事少品种大批量产品的生产，很难经常变换产品品种。而以微电子为中心的新科技革命开发了适应多品种小批量生产要求的知识密集型技术，适宜于中小企业灵活经营。同时，中小企业具有“小、灵、快”的特点，对不断变化的社会需求具有很强的适应能力，因而可以得到迅速发展。

总之，在新科技革命影响下，社会分工的发展和生产专业化程度的提高、第三产业的大发展以及社会需求的多样化和个性化等促使生产社会化出现了分散化和小型化的趋势，这就为中小企业的存在和发展提供了客观条件。中小企业则以独立经营、灵活性强、专业化程度高、可满足较低利润等特点，适应了生产分散化和小型化的趋势。[④] 在这种情况下，西方国家的一些全能型的国有企业就把一些非关键的零部件生产和工业企业卖、租、包给私人中小企业。如美国 1978 年颁布了 395～507 号公法，要求增加小企业承包和转包政府合同的机会。这样，既可以加快产品设计、实现产品的更新，降低生产费用，提高经济效益和应变能力，还可从中小企业中获得高额利润，转嫁一些矛盾。

三、自然垄断行业技术条件的变化

根据传统理论，基础设施和公用事业这些自然垄断行业是市场竞争不能发挥资源配置调节作用的领域，即自然垄断是市场失灵的一个重要原因。因此，自然垄断行业应该由国有企业垄断经营，以对付这种市场失灵。长期以来，在世界各国自然垄断行业一直是由国家垄断经营的。但新科技革命却使一些自然垄断行业的技术条件发生了根本变革，从而使国家垄断经营这些行业的技术基础不复存在。[⑤]

这一点在电信领域表现得最为明显。20 世纪 80 年代之前，世界电信体制基本上都是政府垄断模式，但是科学技术的飞速发展带来了电信体制的变革。电信技术在光纤传输、数字微波、蜂窝移动和卫星通信各个领域的发展，不断削弱电信业自然垄断的基本性质；电信固定成本的大幅度下降，使得沉淀成本不再是进入障碍；微电子技术、计算机技术与通信技术的融合，降低了产业之间的门槛，促进了产业融合和竞争；信息日益成为最重要的生产要素。电信需求迅猛增长，又使得电信网投资的回收期大大缩短。总之，技术发展和产业融合彻底打破了政府垄断经营的神话，为私人企业进入电信领域参与竞争奠定了基础。在航空领域，早年航空业的飞机性能较差，地面通讯导航的技术也不完善，在这种条件下，由国家垄断航空公司，强制贯彻国家制定的安全条例，避免由于竞争而引起的事故是有积极作用的。但是随着耐高低温、高强度的新型材料的出现，电子计算机在飞机控制和通讯导航中的普遍应用，航空的安全性已基本有了保证，国家如继续控制航空公司，就会阻碍航空公司在服务质量、机票价格、飞行效率等方面做出的努力。

在向来被人们认为适合国家垄断经营的邮政业，技术条件也发生了根本变化。在投递分捡以人工为主、通讯以非自动化的无线电网络为主的技术条件下，把邮政和电信由国家独自经营，要比若干个相互竞争的公司共同管理更有效，因为这可以带来协调和规模效益的双重好处。但是，随着信息技术的发展，愈来愈多的公司和私人的信件都通过电子通信网络来传递，传统邮局分捡和投递的工作也由计算机来完成。这些技术条件的变化使国家的协调和统一成为多余，使大规模的集中管理的经济效益下降。

总之，科技革命和生产力的发展是一切社会经济关系变化的最终源泉。民营化改革浪潮的出现与新科技革命紧密相关，是新科技革命的产物。

第二节　改善国有经济的运营效率

第二次世界大战后，西方国家在“左翼”思想和凯恩斯主义指导下，发展起了规模较大的国有经济。社会主义阵营，从十月革命后建立的苏联到第二次世界大战后诞生的社会主义国家，都按照马克思主义经典作家的设想，建立起了计划经济体制以及与此相适应的国有经济体

制。国有经济有其存在的合理性，但又存在诸多弊端。克服国有经济的弊端，改善国有经济的运营效率，是20世纪80年代全球民营化改革浪潮出现的重要原因。

一、西方国家国有企业的改革

第二次世界大战后到20世纪70年代末，西方发达国家为了使整个经济得以迅速恢复和发展，在“左翼”思想的影响和凯恩斯主义的指导下，先后掀起了多次国有化浪潮，依靠国有经济推动国民经济发展。1980年前后，国有企业的平均比重达到最高峰，在国内生产总值、工业总产值和投资额中，国有企业平均所占比重分别为10%、20%、20%左右。但是，随着西方国家经济的发展和市场机制的不断完善，国有企业运营效率不高、亏损严重的问题也日益暴露出来。为此，许多学者对国营企业经济效益低的问题进行了探讨。[⑥]例如，澳大利亚悉尼大学的两位学者S. 多姆伯格和J. 皮戈特提出，国营企业经济效益差有三个原因：[⑦]

(1)国营企业缺乏明确的利润目标，而这一目标正是私营企业全力追求的。利润最大化就意味着成本要最小化。如果没有前者这一目标，那么后者的刺激力就大大减弱了。尤其是当经营差的企业并不受到结果的惩罚，因为其亏损可以得到政府的补贴，这样，生产效益就不是企业赖以生存的基础。

(2)国营企业的生产目标往往不止一个，而这些目标有的相互冲突。[⑧]这些目标包括对收入的再分配、资助特殊的区域和部门、赚取外汇、提供就业、增加执政党再次当选的可能性等。[⑨]其中成本最小化显然不占据优先位置。更为严重的是，政府往往出于政治原因去指导企业追求一些非商业性的目标，例如，有时政府会出于政治目的指示国营企业购买某种机器设备，而经理人员从经营角度考虑则根本不会选择这种设备。此外，公共选择理论认为，公有部门的管理者比私有部门的对手能得到更多的工资、权力和威信，这些官员在政府各主管部门形成联盟，通过这种联盟增加预算，极大限度地增加预算变成了最终目标。而其他目标，无论是商业的还是非商业的，都得为实现这个目标让步。

(3)对国营企业管理人员的刺激力与生产效益相分离。企业管理人员的收入和在企业中的地位与企业是否盈利关系甚小。所有权理论