

经济法专题研究丛书

总主编 漆多俊

JINGJIFA
ZHUANTI
YANJIU
CONGSHU

国有企业股份有限公司 改组法律问题研究

GUO YOU QI YE GU FEN GONG SI GAI ZU FA LU WEN TI YAN JIU

主 编 漆多俊

中国方正出版社

经济法专题研究丛书

总主编 漆多俊

国有企业股份有限公司 改组法律问题研究

主 编 漆多俊

副主编 李国海

撰稿人 (按撰稿篇目顺序)

漆多俊 王全兴 宋 波 冯 果

王新红 孙光焰 刘桂清 闫小龙

熊新兵 王 健 李国海 丁国民

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国有企业股份公司改组法律问题研究/漆多俊主编. —北京: 中国方正出版社, 2002.12

ISBN 7-80107-521-8

I. 国… II. 漆… III. 国有企业-法律-研究-中国 IV. D922.291.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 091783 号

经济法专题研究丛书

国有企业股份公司改组法律问题研究

漆多俊 主编

责任编辑: 王相国

责任校对: 丁新丽

责任印制: 郑 新

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66124758 门市部: (010) 63094573

编辑部: (010) 83085204 出版部: (010) 66510958

网址: www.FZPress.com

责编 E-mail: WXG@fzpress.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京地质印刷厂

开 本: 889 毫米×1194 毫米 1/32

印 张: 13.75

字 数: 366 千字

版 次: 2003 年 1 月第 1 版 2003 年 1 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 7-80107-521-8

定价: 25.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系退换)

总 序

我国经济法学理论研究始于 20 世纪 70 年代末，迄今 20 余年。其间大致可分为两个发展阶段：

90 年代初以前，由于当时国家迫切需要加强经济法制，国外的经济法学说被大量引进和广泛传播。形式上轰轰烈烈，如风起云涌；而在学术思想内容上基本照搬国外（主要是前苏联）学者的一些观点和主张。学者们多受当时“计划经济为主”的国家经济体制模式局限看待经济法各种理论问题。“大经济法”观点盛行。1986 年《民法通则》颁布，给了中国“大经济法”观点第一次冲击。经过几年困惑，学者们修改原来主张，提出了“密切联系论”。然而它仍未摆脱“大经济法”窠臼。

1992 年开始，国家经济体制改革出现重大转机，明确了改革目标是建立社会主义市场经济体制。市场经济须以市场机制为基础性调节机制，国家要转变对经济的管理模式。民间社会经济关系（即所谓“横向”或“平等主体间”经济关系）将迅速发达，民商法将担负基础性的法律调整任务。“大经济法”观点再次受到严重挑战。这迫使学者们、特别是中青年学者对过去流行的观点进行根本性反思。“大经济法”主张逐渐被抛弃。与之不同的经济法思想理论开始受到重视，并出现了许多新的思想和理论。

本人作为我国经济法学界的一个小兵，在经济法学领域潜心研究、惨淡经营 20 年了。1982 年写成一部《经济法讲义》，1984 年修改完成并于 1986 年 3 月正式出版了《国民经济的法律调整》一书。讲义和书提出了同当时流行观点不同的经济法学理论研究思路，反对将“社会经济关系”或“国民经济关系”不加区分地统统纳入经济法调整范围。认为经济法只调整“国家对国民经济管理而产生的经济关系”；而“横向经济关系”和“横向协作关系”应由

民法调整^①。批评 80 年代初我国经济法学界的主要倾向是“扩大了经济法调整范围，在不同程度上忽视了民法在调整国民经济活动中的重要作用”^②。并断言，“社会主义国家的经济体制改革揭示了民法在调整国民经济活动中的广阔途径。”^③

80 年代末、90 年代初，又撰写一部《经济法基础理论讲义》，发表了多篇论述经济法调整对象、调整方法等方面的论文。在此基础上，1993 年出版了《经济法基础理论》专著（此书于 1996 年再版，2000 年出第三版）。以此书为代表，系统提出和论证了经济法理论体系，形成了有自身特色的系统学术思想。学界概括地称之为“国家调节关系说”或“三三理论”（因为贯穿于该学科理论体系的一条轴线是“市场三缺陷——国家调节三方式——经济法体系三构成”，故名之）。

本人不敢过高地评价自己的经济法理论观点和理论体系，它只是自己在百花盛开的我国经济法学科园地长期耕耘、播种和浇灌而开出的一朵小花，是国内外经济法学科诸论中的一家之言。只不过它是作者在认真分析研究近、现代以来人类社会经济、政治、法律演变过程及中外经济学、法学等学科思想学说史的基础上，才得出的一些结论。起码在作者自己看来是自成体系和经得起推敲的。许多年以来，这些粗浅的理论观点竟得到学界、特别是中青年学者们的重视和关爱，这对我是一种极大的鼓励。

我国经济法学科至今仍处于初创阶段。本人对于自己研究成果的浅薄性和不完善之处，也时刻挂怀。理论研究需要继续深入。其中一个重要方面，是今后应当加强专题研究。为此，本人主编了《经济法论丛》连续出版物，在中国方正出版社同志们的大力支持下，于 1999 年开始出版发行，如今已出到第 6 卷。该论丛对于推进经济法专题研究发挥了重要作用，今后将继续办下去。鉴于论丛

① 漆多俊：《国民经济的法律调整》，河南人民出版社 1986 年 3 月版，第 27—29 页。

② 同上，第 26 页。

③ 同上，第 16—20 页。

中刊登的论文受篇幅限制，不能过分展开，今又在中国方正出版社的配合下，决定再陆续推出一套“经济法专题研究丛书”。丛书的研究专题既包括经济法基础理论某个方面的问题，也包括经济法体系中各亚部门法学，如市场规制法、国家投资及国有企业法、宏观调控法以及它们中的某些重要方面的问题。各专题研究强调理论深度和创见性，鼓励不同理论观点和不同学术风格争奇斗妍。希望本丛书能够推出一批有较高学术价值的专著，为繁荣我国经济法理论研究做出贡献。

漆多俊

2001年11月

序 言

在已经过去的 20 世纪，国有企业在各国如火如荼地兴起及后来又发生席卷全球的改革，可谓影响最为深广的世纪大事之一——我们可以称之为“20 世纪国企现象”或“国企浪潮”。各国的国企改革采取了多种途径和形式，其中最为重要的是实行股份公司改组，这是国企改革浪潮中最主要的一股潮流，在中国尤其如此。

西方资本主义国家的国企改革，就其基本方向和特征来看是私有化。国有企业的股份公司改组是其私有化的一部分。前苏联、东欧国家于社会制度发生巨变后，也主要通过股份制实现国有企业私有化。全面、急剧的私有化可以加速改革进程，但是也有许多弊端，包括往往引起经济和社会的不安定。中国的国企多，我们要坚持社会主义公有制，国家也需要安定，我国的国有企业改革需要借鉴国外经验，但是更要结合自己的国情，走自己的路。

20 年来，中国国内研究国企改革的论著浩如烟海，但普遍存在两种倾向：一是实用主义。注重对实践中出现的各个具体问题提出因应对策，忽视对相关的根本性理论问题的思索和研究。许多方案和措施能治标而不能治本。出台时可能威武一阵，不久即败下阵来，又被某种新招取代。二是教条主义。它注重理论分析，但基本上是照搬革命导师们 100 多年前或几十年前的结论，或简单重复着当代政治领导人的指示及党和国家的文件，不肯独立思考地进行深入研究，摆脱不了已经实践检验为严重不合理的许多传统观念的束缚，无重大的理论创新。

本书试图克服上述倾向，在宏观考察 20 世纪世界各国“国企现象”的基础上，深入研究国企兴起的历史背景和社会根源，各国国企开办目的，国企的性质和特点，国企的投资体制和经营制度等

一系列带根本性的问题，揭示国企改革的历史必然性，论述包括中国在内的各国国企改革的基本途径和形式，阐明股份制在国企改革中的作用和意义。在对基本理论进行科学分析的基础上，对于国企改革，特别是对于股份公司改组中出现的各种较为具体的法律问题，包括国企改组中的产权问题、国有股运行、国有公司治理结构、职工持股和职工参与管理、经营者激励机制、国有公司监督机制、债转股等，进行了论述。理论研究和理论创新为国企改革中各具体问题的解决指明了方向；而对各具体问题的论述则丰富了理论问题。

本书是国家哲学社会科学研究规划基金资助课题（批准号为98BFX016）的最终研究成果。课题负责人漆多俊任本书主编，课题组成员李国海任副主编，其余成员各负责一个专题的撰稿。具体分工如下：

第一篇：漆多俊

附 录：漆多俊

第二篇：王全兴 宋 波

第三篇：冯 果

第四篇：王新红

第五篇：孙光焰

第六篇：刘桂清

第七篇：闫小龙 熊新兵

第八篇：王 健

第九篇：李国海

第十篇：丁国民

编 者

2002年9月8日

目 录

第一篇 国企改革与股份制	(1)
一、引言：20 世纪国企现象的反思	(1)
二、国企的兴起及其历史使命.....	(3)
三、国有企业的性质和特点.....	(7)
四、国有企业的经营制度	(11)
五、国有企业的投资体制	(14)
六、私有化的实质：国家投资的进入和退出是 “参与式”国家调节方式的两个侧面.....	(18)
七、社会主义国家的国企改革	(22)
八、中国国企改革的途径：股份制的选择	(27)
九、股份制与公有制	(32)
附录：股份制与生产关系的变革	(38)
第二篇 国有股及其运行机制	(58)
一、国有股概述	(58)
二、国有股功能的发挥与国有股比重的调节	(68)
三、国有股权的行使	(78)
四、国有股权转让制度	(92)
五、国有股股权结构选择.....	(105)
六、国有股与国有企业的出资人制度.....	(112)
七、改革和完善国有股运行的外部环境.....	(124)
第三篇 国有公司治理结构的完善	(136)
一、我国国有企业治理结构的现状.....	(136)
二、利益协调与权利制衡：公司法人治理 结构的精髓.....	(142)

三、国有股权主体制度建设与企业治理结构的完善·····	(145)
四、公司内部监督与激励机制·····	(156)
五、职工参与企业治理·····	(169)
第四篇 国有股份公司的职工持股制度 ·····	(170)
一、职工持股制度的经济理论基础·····	(170)
二、职工持股制度的法理论基础·····	(175)
三、西方国家职工持股制度及其对我国的启示·····	(180)
四、中国职工持股制度的历史发展及实证分析·····	(189)
五、完善国有股份公司职工持股制度的若干思考·····	(196)
六、结语·····	(215)
第五篇 国有股份公司的职工参与制度 ·····	(217)
一、职工参与的内容·····	(217)
二、职工参与的理论基础·····	(219)
三、职工参与的主要模式·····	(223)
四、我国职工参与国有股份公司治理模式的构建·····	(232)
第六篇 国有股份公司经营者激励机制及其法律问题 ·····	(246)
一、国有企业改制与经营者激励机制的变革·····	(247)
二、现代股份公司经营者报酬激励机制的理论基础·····	(254)
三、股份公司改组条件下国有企业经营者报酬的 法律规制·····	(259)
四、国有股份公司经营者报酬激励的主要方式·····	(266)
五、国有股份公司经营者报酬激励机制面临的 法律问题及其解决对策·····	(273)
第七篇 国有股份公司的监督机制 ·····	(281)
一、完善国有股份公司监督机制的必要性·····	(281)
二、各国股份公司监督机制之比较·····	(292)
三、完善国有股份公司监督机制的途径·····	(302)
第八篇 国有企业股份公司改组中的债转股法律问题 ——从风险防范的角度进行的研究·····	(322)
一、国有企业债转股的运作机理·····	(322)
二、国有企业债转股中的法律风险·····	(328)

三、股权有效退出的法律机制·····	(335)
第九篇 中外国有企业股份公司改组法律制度比较研究·····	(348)
一、中外国有企业股份公司改组之概观·····	(348)
二、中外国有企业股份公司改组立法背景比较·····	(354)
三、中外国有企业股份公司改组立法比较·····	(371)
四、中外国有企业法律界定之比较——股份公司改组 条件下国有企业与非国有企业界限之确定·····	(377)
五、中外国有企业股份公司改组后与国家 关系之比较·····	(388)
第十篇 德国参与决定立法对我国国有企业改组的 借鉴意义·····	(399)
一、问题的提出及相关概念的界定·····	(399)
二、德国职工参与决定的理论和实践基础·····	(402)
三、德国参与决定立法经验之借鉴·····	(411)
四、我国职工参与立法之完善·····	(420)
五、结语·····	(427)

第一篇 国企改革与股份制

一、引言：20 世纪国企现象的反思

在已经过去的 20 世纪，人类社会发生了许多重大事件，经历了各种深刻的社会变革。其中，国有企业在各国如火如荼地兴起及后来又发生席卷全球的改革，即为影响最为深远的世纪大事之一——我们可以称之为“20 世纪国企现象”或“国企浪潮”。

“国企浪潮”包括潮涨与潮落：先是国企兴起（国有化），后来是国企改革（私有化）。20 世纪初期开始，特别是第二次世界大战前后，西方各主要资本主义国家、尤其是先后出现的各社会主义国家，一次次掀起国有化高潮，兴办了大量国有企业。70 与 80 年代之交，西方国家以英国为代表发动私有化运动，并迅速风靡全球。各社会主义国家也纷纷进行改革。前苏联东欧国家于 80 与 90 年代之交接连发生社会制度全面变革；中国于 90 年代初宣布改行社会主义市场经济体制，加大国企改革力度，如今国企改革仍在继续。

对于 20 世纪的这种国企现象，人们对许多问题感到困惑不解，例如：为什么在 20 世纪各国一次又一次地掀起国有化浪潮、一批又一批地涌现出那么多的国有企业？如果说各社会主义国家是根据其信仰实现革命目标即建成社会主义和共产主义社会的需要作出的安排，那么资本主义国家也曾大搞国有化又是为什么？既然搞了国有化，后来各国又为什么发动私有化和国企改革？为什么当撒切尔夫人在英国首揭私有化大旗，其他国家便一呼百喏，迅速形成席卷全球之势？为什么各社会主义国家也纷纷进行国企改革，并且几乎与西方国家私有化同步？西方国家私有化实质是什么，他们是否要把国企全部“化”掉，今后再不办国企了呢？中国的国企改革实质

是什么，它同西方资本主义国家以及同前苏、东国家的改革在本质和做法上有何不同，有无基本共同之处？“中国特色”在何种意义上才是正当的？中国下一步改革之路应如何走？如此等等。

国内外政治家和学者们对于上述各问题也曾有过各种解释。现在许多问题已越来越清楚了。大凡当人们身临其境时对事物的全貌和本质反而难以看清，而待时过境迁再回头作冷静思考，倒更加明白。对待中国改革也是如此。早在 80 年代国企改革初期，就有不少学者提出了一些十分中肯的意见和建议，但和者甚寡，还遭到种种非议。本文作者在 80 年代写的关于国企改革文稿，因故皆未发表。1992 年国家宣布改行市场经济体制以后，作者的一些意见才在一些论著中有所反映。其中，1996 年在《经济学家》第 2 期发表的《对国有企业几个基本问题的再认识》，算是比较全面地表达了对国企问题的一些基本观点。该文在“引言”中写道：

“国有企业问题一直是我国经济体制改革的中心环节之一，也是当前我国实行市场经济体制、建立现代企业制度的主要掣肘因素。长时间来，人们为之殚心竭虑，提出各种改革方案；国家也先后实行多种措施。但是，许多方案和措施能治标而不能治本。因为人们对于国有企业一些基本问题的认识，仍然受到已经长期实践检验为具有严重不合理性的许多传统观念的束缚，在旧的思想观念体系之内寻求解决各局部性问题的因应对策。这难免如水里按葫芦，问题此伏彼起。扬汤止沸，是不能解决根本问题的。人们有必要对于迄今国有企业改革的历程进行深层次的反思，对于国有企业的一些基本问题进行再认识。本文将要论述的，正是这样一些基本问题，包括：国有企业出现的原因及其本来的历史使命；国有企业的性质与特征；国有企业经营制度的特点；国有企业的投资体制等。如果在这些基本问题上端正了认识，则关于国有企业改革的方向和途径，乃至具体措施和步骤，便一目了然了。”

“我国的国有企业改革，需要借鉴国外的经验。现代各国都有占一定比重的国有企业。实行社会主义制度的国家同各资本主义国家的国有企业，存在着许多基本共同点，应当重视研究他们的共同规律，以更加准确地把握国有企业的本质属性。它们也有各自特殊

性，应对其作具体分析；但不应片面强调特殊性而忽视普遍性，更不能把一些不切实际的东西誉为自己的特色，并奉为神明。”

该文的基本观点今天看来仍具有现实意义。但由于篇幅限制及其他某些原因，内容未充分展开。本篇打算仍沿着该文的思路，对其中某些内容予以适当扩充。所论及的主要也是该文所论那些有关国企的一些基本问题。

二、国企的兴起及其历史使命

早自国家出现后，便有了这样那样的一些国有经济形式。封建社会末期到西方自由资本主义时期，许多国家出现了国有企业或这种企业的雏形。但是，现代意义上的国有企业的大量涌现和发展，主要是 20 世纪的事。

19 世纪末，西方各主要国家先后完成产业革命并进入资本主义垄断时期。生产高度社会化和垄断的发展，提出了由国家出面干预和调节社会经济的要求；国家直接投资创办国有企业，是国家调节经济的重要措施和手段之一。第一次世界大战前后、特别是 1929 年爆发资本主义世界经济危机以后，迫切需要国家加强对国民经济结构和运行的总体性调节，任何局部性措施都显得无能为力。正是在这种情况下，国有企业作为国家对国民经济总体性调节的一个重要方面，受到重视，并迅速发展起来。第二次世界大战以后，由于各国经济重建的需要，国际范围内民主主义思想的抬头，以及后来科技飞速发展引起的生产高度社会化，国家干预调节经济的职能进一步强化。许多国家又几度掀起“国有化”高潮。国有企业普及到国民经济各主要行业部门，在国民经济中占了相当比重和重要地位。

法国在第一次世界大战期间，把军火制造业、运输业、保险业和粮食贸易控制在国家手中，一战后，政府把原属德国人所有的阿尔萨斯——洛林地区的重要企业收归国有。这是法国国有化政策的发端。法国又分别于 1936 年至 1937 年人民阵线时期、1945 年至

1946年戴高乐临时政府时期、1981年密特朗的社会党执政推行法国式社会主义时期,进行了三次大规模的国有化运动。据1983年的统计,法国国有企业占国内生产总值的17%,占全国固定资产投资总额的35%,占全国就业人数23%。

英国早在1657年就成立了由国家独家经营的邮政总局。19世纪70年代电报系统实行国有化。1899年议会批准由政府掌握市营电话系统。在一战至二战期间,为应付战争,国家控制了煤矿、铁路、军火等行业。1926年成立中央电力局,负责协调全国发电、供电系统,并管理由国家出资修建的高压电网。1927年成立国营英国广播公司(BBC)。1933年成立伦敦客运公司。1939年将帝国航空公司收归国有,合并成立英国海外航空公司。1945年艾德礼的工党上台执政,实施其国有化竞选纲领,陆续颁布8个重要的国有化法令,分别将英格兰银行、煤炭矿井和加工企业、民用航空、电报和无线电通讯、国内运输、电力、煤气、钢铁等收归国有;此外英国的原子能工厂和一些兵工厂也为国家所有。经过这次国有化运动,国有企业基本上支配了英国基础结构部门。1964年至1970年工党威尔逊执政期间,于1967年制定钢铁工业国有化法案,将14家私营钢铁企业收归国有,并成立英国钢铁公司。1968年制定运输法,建立国营运输公司。1974年至1979年威尔逊再次执政,推行英国式“社会主义”,再次掀起国有化高潮。1974年的《工党宣言》宣称:“实行财产和权利根本的、不可逆转的转移,使财产和权利的对比有利于劳动人民及其家庭。”到该届工党政府任期届满,英国国有企业已在国民经济中占有相当重要地位。1979年英国大小国有企业共有16283家,大都分布于各基础结构部门。当年国有企业产值占国内生产总值的11.1%,职工人数占劳动力总数的8.1%,固定资产投资占全国固定资产投资总额20%。

在欧洲其他国家,国有企业都十分发达,国家大量投资,直接参与生产经营活动。意大利的国有企业至1978年在全国固定资产投资总值中占47.1%,在国民生产总值中占24.7%,就业人数占25.1%。意大利的国有经济主要实行国家参与制,建立大量国家控股公司。根据1956年第1589号法律,中央政府成立国家参与部。

联邦德国于 50 年代创设了一批国有企业。至 80 年代, 国有企业资本占全国资本总额的 23%, 投资占全国投资总额的 13%, 产值占全国的 12%, 就业人数占 10%。

1868 年明治维新后日本即大力创办公营企业。其行业范围涉及军工、交通运输、通讯、化工纺织、矿山等。中日战争后, 将私营八幡钢铁厂改为国营, 将其他 17 家私营企业收归国有, 国有铁路达到 7153 公里, 并实施烟、盐专卖法。昭和年代, 国营军工企业进一步发展, 并将国营八幡钢铁厂同 6 家私营钢铁企业合并, 成立日本钢铁股份公司, 政府控股 79%。二战结束后, 一度限制国家垄断企业的发展。1952 年《旧金山和约》生效后, 日本成立一批金融领域的国有企业, 它们向民间企业提供政策性贷款, 推动产业结构向重工业、化学工业转变。1955 年到 1977 年这些基础产业的国内设备投资增长 26 倍。多年来日本公营金融机构的贷款, 一直占全国贷款总额的 10%—20%, 国家作为债权人, 控制了企业的发展方向。1955 年以后, 日本成立了许多公团、公库、事业团等特殊法人企业, 主要经营公益事业、金融、保险和其他社会公用事业。

同其他各主要资本主义国家相比, 美国的国有企业发展规模要小得多。一次大战时期, 美国在军火和其他与战争有关的部门建立了一批国有企业。1917 年政府花费近 9 亿美元把铁路和航运改为国营。二战期间投资建立了一些国营军事工业及与之相关的工业。战后的国家投资主要涉及一些投资大、周期长、内部效益低甚至为负数的产业和部门, 特别是加大国家对科研事业的投资。例如因特网就是“现代政府科研最伟大的例证”^①。

统观历来各国开办国有企业或其他国有经济形式的目的和用意, 不外以下三个方面: (1) 财政性目的, 即扩大财源以满足国家机关活动经费和供统治者挥霍的需要; (2) 政治性 (及军事性) 目的, 即为了维护和巩固国家政权, 抵御入侵或对外侵略, 而由国家

^① 美国前众议院议长纽特·金里奇:《电子革命的黎明》, 载《胡佛文摘》, 转引自《参考消息》2001 年 5 月 14 日第 7 版。

控制某些经济要害部门；(3) 经济性（经济调节性）目的，即通过国家直接投资经营，调节社会经济结构和运行，促进社会经济协调、稳定和发展。

人类社会不同历史时期，国有企业和其他国有经济形式的开办目的和历史使命有所不同。自由资本主义及其以前，举办国有经济的目的，主要是财政性目的和政治性目的。有时也有经济性目的，例如政府部门直接从事粮食或其他重要物资的购销活动，以平抑市价，保障供求平衡，稳定经济秩序。但是这种经济调节性目的多为在特定条件下（如社会经济某些方面出现严重不协调，或发生重大社会变革等）才加以运用，它不是经常性起作用的因素，相对前两种目的来说，它是次要的，而不是那时候国有经济（我们可以统称之为早期国有经济）的主要使命。

20 世纪以来出现的国有企业（现代国有企业），其大量开办主要在于经济性目的，即通过国家直接投资于某些行业和产品的生产经营，调节国民经济的结构和运行，同时通过对国有资产的控制和运营，增强国家调节社会经济的物质力量。执行国家经济政策，保障国家调节经济，是现代国有企业所担负的主要使命。开办国有企业仍然还有财政性目的和政治性目的，它们也仍然是重要的因素；但相对来说，它们已不如前者重要，并且往往受到前者制约。例如，对于国民经济中有些行业和产品投资经营，即使在一定时间内不能赢利，不能增加财政收入，国家为了国民经济长远发展和总体利益也需投资。另一方面，如果由于国家的调节措施，使得国民经济健康发展，则国家财政收入必然稳定增长。为政治性目的而开办国有企业，其数量和规模等也要服从于国民经济的总体结构和运行，受国家经济调节总体意图的制约。并且，为政治性目的而开办国有企业，控制某些同政治、军事相关的经济部门，其本身同时就是对经济结构和运行的一种调节，是为政治、军事目的而作出的经济调节。人们看到，20 世纪各国的国有化高潮大都发生在经济危机和两次世界大战前后，国有化被作为危机和战争的一种对策。作为经济危机对策，国企开办目的的经济调节性甚为明显；作为战争对策，虽然最终目的是政治、军事性的，但必须首先通过经济调节