

博士文库

# 中国

ZHONGGUO ZHENGFU  
YU GUOYOU QIYE  
GUANXI DE CHONGGOU

## 政府与国有企业关系的 重构

柳华平 著

西南财经大学出版社

博士文库

西南财经大学学术基金资助出版

# 中国 政府与国有企业关系的 重构

柳华平 著

西南财经大学出版社

### 图书在版编目(CIP)数据

中国政府与国有企业关系的重构/柳华平著. —成都:西南财经大学出版社, 2005.6  
ISBN 7-81088-309-7

I. 中... II. 柳... III. ①企业—关系—国家行政机关—研究②国家干预—企业—研究 IV. F27

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 024577 号

## 中国政府与国有企业关系的重构

柳华平 著

责任编辑:杨琳 杨代进  
封面设计:何东琳设计工作室

出版发行:	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址:	<a href="http://press.swufe.edu.cn">http://press.swufe.edu.cn</a>
电子邮件:	<a href="mailto:xcpress@mail.sc.cninfo.net">xcpress@mail.sc.cninfo.net</a>
邮政编码:	610074
电 话:	028-87353785 87352368
印 刷:	四川机投印务有限公司
开 本:	890mm×1240mm 1/32
印 张:	10.625
字 数:	260 千字
版 次:	2005 年 6 月第 1 版
印 次:	2005 年 6 月第 1 次印刷
印 数:	1—3000 册
书 号:	ISBN 7-81088-309-7/F·275
定 价:	19.80 元

1. 如有印刷、装订等差错,可向本社发行中心调换。
2. 版权所有,翻印必究。

## 2001 VS 1840：发生在中国两种开放（代序）

赵国良

华平是我指导的博士研究生。我为他的《中国政府与国有企业关系的重构》一书即将出版感到高兴。

历史是一面镜子。1840年与2001年，对中国、对世界都是不平凡的一年。1840年，在中国发生了鸦片战争，资本殖民主义的英国对中国发动了侵略战争，迫使清政府签订了丧权辱国的《南京条约》。从此，中国逐步沦为一个半殖民地半封建国家。从纯经济学角度来考察，在一定意义上讲，鸦片战争是中国“融入”全球化的发端，只不过当时的“融入”是一种被动的屈辱的开放。其实早在1832年6月20日，英国的阿美士德勋爵号帆船就悄无声息地出现在了离吴淞口仅数里之遥的海面上，英国人上岸后散发了一份传单：“我们经商，来到此处，带有本国之货物，欲做买卖而已。”当地官府手足无措，一边设宴款待，一边张贴告示，禁止与夷船互市。18天后，阿美士德勋爵号走了。当时几艘中国战舰尾随着它，相距6英里，“鸣炮逐夷”。惊人相似的现象在现任世贸总干事素帕猜·巴尼巴滴博士和美国《商业周刊》亚洲区（香港）编辑马克·L. 克里福德所著的《中国重塑世贸》一书中也有阐述。1793年，面对英国使团送上的用来炫耀英国巨大制造能力的礼物，乾隆皇帝有一个很著名的答复：“我们历来轻视投机取巧的东西，并且我们一点也不需要你们制造的东西。”但是，这种自我封闭是挡不住全球化的大潮的，是挡不住市场经济的竞争性、进攻性的。1840年，英国人为赢得同中国人的“商业和贸易权”（素帕猜·巴尼巴滴

博士语)发动了鸦片战争。随之而来的是,欧美列强用船坚利炮谋取了一些“通商口岸”。

2001年10月11日,在经历了15个年头的艰难曲折的双边和多边谈判之后,中国凭20多年改革开放积蓄的强大的制度变革力量和市场资本取得WTO的通行证的努力终于成为现实。中国将因置身于WTO而获得更大的发展和变革,WTO也将因中国的加入而更加完整。中国市场实现了由封闭向开放的转变,由被动开放向主动开放的转变。这是20多年改革开放结出的丰硕成果,是走向改革开放更高平台的新起点。

可以预期,随着改革开放的深度推进、民营资本的加入、强势国企的重组以及企业制度创新的“内生性”,中国经济的能量将进一步得到释放。旧的经济发展模式 and 体制包袱将逐渐被甩掉,而新的发展机遇已经来临,伴随它的是经济总量的扩张和质的提升。

2  
实践永远先于理论。但任何一场成功的变革都离不开充足的理论准备和舆论准备。我国目前正在进行的政府改革、国有企业改革及政企之间的互动式改革,在一定意义上可以说是人类历史上最伟大的、经济史上最艰难的工程之一,也是经济学上最复杂、最难解、最有意义的课题之一。中国经济管理体制的一个重大弊端,就是政企不分,政府直接干预企业过多,使企业特别是国有企业丧失了活力。政企分开的历史任务尚未完成,我们就迎来了WTO的严峻挑战。这种情况下,如何构建适应WTO要求的新型政企关系,就成为使中国经济真正“同国际接轨”、实现经济一体化的紧迫课题,具有重大的时代性、理论性与实践性。本书即是一种有益的探索,为研究WTO框架下政府与国有企业关系提供了一种研究体系。

作者从政企关系的一般内涵开始,分析了政府与企业职责不分的危害性,探讨了政企关系重构的动因及其紧迫性,揭示了政企关系合理化的体制性障碍,提出了重构政企关系的方向

和原则，并对如何构建这种新型关系阐明了对策与途径。

作者在某些重大理论观点上有所创新。例如：关于研究政企关系必须放在一个完全开放条件下来进行的观点；关于新型政企关系应定位为服务型关系的论点；关于政企关系是一种资源，政府这种“资源”要得到充分利用，就应当为企业“供给”优化制度和规则的论点；关于政府对国有企业的管理可以分为三类，应当实事求是、区别对待的论点；关于政府改革与企业改革互动，推进政府依法行政、民主行政、科学行政的观点；等等。

应该说，作者对政企关系的研究还是初步的，有些观点在理论高度和深度上还有些不足。如对政资分开，改革国有资产管理体制，实现管资产、管事与管人的结合等问题，虽有所谈及，但不够深刻。又如，对国有企业改革与以人为本的科学发展观的问题，应作更深入的研究。

本书是作者对政企关系这一重大课题进行研究所取得的阶段性成果。这不应成为作者理论研究的一个终点，而应当成为一个新的起点。希望在今后的学习工作中不懈怠，不停滞，继续努力，争取取得更多的成果。

2004年12月

## 摘要

### 一、本书研究的目的和意义

中国加入世界贸易组织 (World Trade Organization, WTO) 标志着中国已由政策性开放进入全面的体制性开放的新阶段, 表现为超国家干预条件下不同经济体的经济利益调整或者是国家宏观、微观经济主权的部分让渡, 同时也是国内原有经济制度与 WTO 规则的融合, 法规、政策、各级政府职能、企业的运作都需要重新“洗牌”。因此, 在 WTO 条件下重构中国政府与国有企业的关系已经成为最具现实紧迫意义的问题之一。

在 WTO 条件下重构政府与国有企业关系, 是一项前所未有的创新形式。从计划经济向社会主义市场经济转变, 政府、国有企业与市场经济体制和 WTO 规范如何实现有效衔接和结合, 是摆在我们面前的新课题, 不仅在马克思主义经典作家留给我们的各种现成的理论中找不到现成的具体的答案, 同时也超越了社会主义国家所积累的全部实践和经验。基于对政企关系重构理论研究的相对“短缺”与改革开放实践现实的绝对“渴求”, 作者试图建立一个 WTO 宏观经济背景下关于政府与国有企业关系重构的基本理论框架, 研究和揭示其中的基本问题、基本关系和基本规律。

### 二、本书研究的总体思路

本书沿着“政企关系的内涵→政企关系重构的动因→政企关系重构的参照→政企关系重构的起点→政企关系重构的障碍→政企关系重构的方向→政企关系重构的目标→政企关系重构

■ 的路径”这样一个研究思路，以历史方法和逻辑方法的结合为基本的方法论，着重研究了政企关系的内涵与特征、政企关系重构的背景与依据、政企关系重构的国际参照（若干模式考察）、中国政府与国有企业关系的独特性（嬗变历程与趋势）、政企关系重构的障碍与症结、政企关系重构的条件与方向和目标等问题，构建了一个具有中国特色的政府服务企业关系模式的基本理论体系。最后，本书探讨了中国政企关系重构的路径选择问题。

### 三、本书的结构安排及主要内容

本书导论分析了政企关系的内涵、主体（政府、企业）、作用域（市场）、一般特征、不同模式及其决定因素（经济发展水平、经济体制、政府组织行为偏好与政府控制资源的能力）。

本书共有 9 章，其主要内容如下：

第 1 章研究政企关系的理论发展。本书从西方经济学关于政府与企业关系的历史性阐释中，对政企关系得出以下基本判断：政府干预企业（政企之间的互动关系）是客观存在的，力度和方式是变化的，即不能以所谓无政府主义取代政府干预；政府干预企业并不排斥市场机制在资源配置中的基础性作用，相反，有效的干预是以市场为基础的，即政府干预不能侵犯企业自主权；政府干预与市场干预在明晰各自边界的基础上正在相互融合。

第 2 章研究政企关系重构的背景与依据。本书认为，中国改革开放以来的政企关系演化过程，肇始于改革开放的启动，并以改革开放的不断推进为其持续的大背景。这种背景在历史进程的空间表现为国内的“三化”（工业化、市场化、国际化）趋势和国际的“两化”（经济全球化、贸易自由化）发展变化趋势。我国作为一个以建立社会主义市场经济体制为改革目标的发展中转型经济国家，在与 WTO 所体现的经济全球化与贸易自



由化趋势相适应的新形势下，应努力寻求政企关系的新的表现形式。

第3章研究政企关系的国际参照。根据政府对企业调控的程度及政府这只“看得见的手”与市场这只“看不见的手”之间力量平衡的程度，本书把国外市场经济中政府与企业的关系模式分为三种：以美国为代表的政府规制企业模式、以德国为代表的政府引导企业模式和以日本为代表的政府主导企业模式。三种模式下，政府在建立市场、监督市场、引导市场及参与市场这几个方面的功能强度，美国由强变弱，日本由弱变强，德国居中。作为发达市场经济国家，无论是美国，还是德国、日本，其政企关系模式有其共同性（普遍性）和差异性（特殊性）。WTO条件下重构中国政府与国有企业的关系，应坚持“和而不同”原则，融合世界发达国家先进经验与“中国制造”特色，而绝不能盲目“克隆”、照搬照抄。

第4章分析中国政企关系的独特性。本书认为，整个中国经济体制改革的过程，在一定程度上讲，就表现为政府与国有企业关系重组和整合的过程。本书通过纵向历史考察和横向现实考察，初步理清了中国政府与国有企业关系变迁的脉络：传统经济体制时期（1949—1978年）的政企关系——命令与服从；双轨经济体制时期（1978—1991年）的政企关系——放权与让利；迈向社会主义市场经济（1992—2001年）的政企关系——分离与复位，即政府开始从市场、企业和社会应当发挥作用的领域退出来，企业从政府、社会应当发挥作用的领域退出来。

第5章剖析中国政企关系的现存问题与症结。本书认为，入世以后经济领域固然要承受强大的外来压力，但是政府面临的挑战更大。WTO规则中仅有“倾销与反倾销”、“国营贸易企业”两项约束条件是针对企业的，其他都是针对政府的。目前，存在的主要问题：一是政府还没有完全从企业活动中超脱出来，还在沿用直接干预企业的老办法；二是在市场运行环境和市场

秩序监管上,依法管理体系还不完善;三是政府还缺乏现代管理理念;四是政府管理能力和人才结构还不适应需要。WTO 对政府提出的不是产品质量与价格挑战,而是一种体制性挑战,是要用 WTO 的法律框架体系来约束成员方政府的行政职能和行政程序。这种挑战是全方位、深层次的,凸显了开放的市场经济对新的制度供给的渴求。全球化条件下的竞争是政府服务品质(质量和效率)的竞争。

第 6 章研究中国政企关系重构的条件与方向。本书认为,任何主权国家加入 WTO 并不意味着该国政府将放弃宏观调控,相反,它对政府在市场经济导向改革与融入现代世界市场经济大趋势新条件下的宏观调控提出了新的更高的要求。在 WTO 条件下,无论是政府还是企业,都要面向市场化、国际化进行创新,明确各自的边界和基本职能,以适应国际贸易自由化的总方向。政府与企业的创新还表现为政府与企业联动的创新。

第 7 章研究中国特色政企关系的构建问题。按照 WTO 规范,学习借鉴市场经济发达国家处理政企关系的经验,结合我国政企关系的独特性,本书提出我国政企关系重构的目标应当是构建服务型政企关系。政府通过政策导向、制度供给、法规管制,为企业提供健全的市场体制和公平竞争的市场环境,中介机构为社会提供专业化服务和从事经济活动的社会监管。加入 WTO 后政府服务主要不应靠政治动员和行政计划,应按市场经济发展需求来供给,这就确定了政府服务企业关系模式中政府服务的供给体系与边界。

第 8 章研究新型政企关系模式下政府对国有企业的分类管理制度。本书认为,在服务型政企关系模式下,政府应根据不同类型国有企业及其不同的经营目标和经营条件,选择不同的政府管理机制,实行分类管理。对国有企业的分类和政府管理方式是相对的,因为企业性质在一定条件下是可以变化的,政府管理方式也可相应进行动态转换。

第9章研究中国政企关系重构的基本路径选择。本书认为，政企关系重构的过程表现为政府与企业互动的过程。加入WTO，是这种互动过程的“催化剂”和“助推器”。政府服务企业的政企关系模式的构建及其运行，取决于政府的改革，取决于企业的改革，更取决于政府与企业改革的联动与互动。构建政府服务企业的政企关系模式，实质就是政府与企业间一种互动式改革。因此，深化政府与国有企业互动式改革，是中国政企关系重构的基本路径选择。

本书结束语对政企关系作了概要述评和展望。

#### 四、本书的主要贡献

本书整个研究的展开都是基于理论创新的初衷而进行的，是围绕建立一个中国特色政府服务企业的新型政企关系模式的基本理论框架体系的目的而进行的。本书问题的提出本身就具有一定创新性，在研究过程中，本书注重对相关研究成果的取舍扬弃，并试图在构建理论体系上坚持创新性。主要体现在以下层面：

(1) 政企关系的内涵。本书把“政企关系”定义为：历史发展一定阶段政府与企业两种不同性质的组织之间的关系。政企关系的形成是政府和企业作为组织共同发育、相互联系的一种结果，总是具体体现在一定的空间范围内（国家、地区或地理意义上的行政区域）。政企关系的发展变化不同于自然界生物关系的演化过程，而是表现为一种社会关系变化。政企关系受多种因素的影响，政府、企业作为组织都是不断发展变化的，它们各自的发展变化和彼此之间的联系使政企关系不断地发生变化。政企关系的变化是在政府、企业变化的互动中进行和实现的。

(2) 政企关系的资源性。从组织和制度的角度看，政府和企业分别作为正式的组织，都具有资源性，并且互为资源。一

■ 方面，政府作为公共管理机构，虽然本身不直接创造价值和参与价值创造，但政府可凭借其政治权力和权威，作为制度和规则的供给方，来维护价值创造和服务价值创造。同时，政府作为政府采购的主体，也是一种市场资源。因此，政府是企业的资源。另一方面，企业作为政府管理和服务的对象，本身也是一种社会资源。因此，评判政企关系的基点，就在于这种关系对价值创造的效率有何效应。政府与企业的资源性决定了政企关系的资源性。

(3) 政府职能作用的成本和边界。政府职能作用的发挥是要付出成本的。或者说，企业和社会享受政府提供的公共服务是需要付出代价的。这个“公共产品”的价格就是以税收为主体的政府财政收入。本书借鉴美国供应经济学派通过拉弗曲线关于税率与税收量关系的方法，说明了政府职能供应量与市场主体（企业）生产的相关关系。在全球化背景下政府必须对自身的职能有恰当的定位，必须做到“入市”与“退市”的有机结合。所谓“退市”就是指政府要正确处理与市场、企业之间的关系，在“有所为”的同时做到“有所不为”。

6 (4) 国有企业的功能——多维复合论。本书将国有企业的功能界定在基础服务职能、经济调节和控制职能、社会政治职能三个层面，大体反映了 WTO 条件下我国国有企业的基本职能，它们综合起来反映了国有企业的基础性、服务性以及掌握国民经济命脉的特点。

(5) 政府服务企业的政企关系模式。本书认为，在政企关系重构中，政府本身就是制度变迁的主体，是制度变迁的直接组织者，是制度变迁的总控制者，也是降低制度转换成本和稳定社会的主要责任人。因此，WTO 条件下政府对于企业的角色定位应是“服务”，这也是政府存在价值的全部内涵。可以说，政府服务企业的政企关系模式，是国际政企关系中的第四种模式。

(6) 新型政企关系模式下政府对国有企业的管理制度。在服务型政企关系模式下,政府应根据不同类型国有企业不同的经营目标和经营条件选择不同的政府管理机制,实行分类管理。具体为:对竞争性国有企业——以利润为主导;对基础性国有企业——以效益为主导;对公益性国有企业——以质量为主导;对那些具有特殊功能的企业,应以国家经济安全为主导,实行国家垄断,直接控制。应当说,对国有企业的分类和政府管理方式是相对的,因为企业性质在一定条件下是可以变化的,政府管理方式也可相应进行动态转换。

(7) 政府服务的价值取向。根据我国政企关系改革的实践,在 WTO 条件下政府服务企业关系模式框架中,政府作为公共管理机构,应构建一种以企业为本、以市场为中心的价值创造体系。

(8) 政府与国有企业的互动式改革。政企关系重构的过程表现为政府与企业互动的过程。加入 WTO,是这种互动过程的“催化剂”和“助推器”。政府服务企业的政企关系模式的构建及其运行,取决于政府的改革,取决于企业的改革,更取决于政府与企业改革的联动与互动。构建政府服务企业的政企关系模式,实质就是政府与企业间一种互动式改革。因此,深化政府与国有企业互动式改革,是中国政企关系重构的基本路径选择。



# ABSTRACT

## Part One

After accession to WTO, the interests of different economic entities have to be reallocated, the national economic sovereignties have to be relinquished partially, the existing domestic economic system has to be amalgamated with WTO rules, and the concerned law, regulations, policy even the governmental function and enterprise operation have to be changed accordingly. Therefore, it has become one of the most imperative issues to reorganize the relationship between the government and state – owned enterprises according to the game rules of WTO.

However, the relationship reconstruction process in compliance with the game rules of WTO is an unprecedented work. During the transformation of the central planned economy into the socialist market economy, the effective compatibility of the government, state – owned enterprise as well as the market economy system with WTO regulation has become a brand new course to be studied, because the required compatibility exceeds the theories raised by the Marxist classic theoreticians and exceeds the practices and experiences of socialist countries. Due to lack of the theory on government – enterprise relationship reconstruction and urgent requirement for the theory by the reforming and opening practice, the author tries to establish a basic theory frame studying related basic issue, relation and laws regarding the reconstruction theory of the government and

state-owned enterprise relationship.

## Part Two

This paper will establish a basic theory system frame on “Government - Service - Enterprise Relationship” mode with Chinese characteristics by utilizing the concept of “Connotative meaning of government - enterprise relationship → Motivation of the government - enterprise relationship reconstruction → Reference of the relationship reconstruction → Initiation of the relationship reconstruction → Obstacle of the relationship reconstruction → Orientation of the relationship reconstruction → Target of the relationship reconstruction → Route of the relationship reconstruction”, employing the methodology combined with the chronicle method and logic method, emphasizing on study of the connotative meaning and the characteristic features of the government - enterprise relationship, the background and theory ground for the relationship reconstruction, the international references (with many mode investigations) for the relationship reconstruction, the unique characteristics of the Chinese government - enterprise relationship (transmutation and trend), the obstacle and its sticking point of the reconstruction, and the condition, orientation and target of the reconstruction. Finally, this paper will probe into the route selection for the Chinese government - enterprise relationship reconstruction.

## Part Three

This paper highlights the theory innovation and concentrates on the establishment of basic theory frame for the new - style “Government - Service - Enterprise Relationship” mode with Chinese characteristics. In fact, this paper's theme itself is an innovation. Moreover, during the study

period, the author has paid attention to the eliminating and retaining as well as the subating and uplifting to the related study results, and tried to keep the innovation in establishment of theory system, mainly as follows:

(1) The connotative meaning of "government - enterprise relationship": Due to the sophisticated fields and factors involved in the "government - enterprise relationship" term, the "meta - study" regarding the "government - enterprise relationship" in China is very weak in the community of social sciences, either in politics, economics, philosophy or in sociology, etc. Up to now there is no clear definition or interpretation of the phrase of "government - enterprise relationship" in either any authoritarian treatise or textbook in China. For the convenience of the research, the author defines the "government - enterprise relationship" as: a kind of relationship between the organization of government and the organization of enterprise after the development of the history to certain period. The formation of "government - enterprise relationship" is an outcome of the mutual development and mutual connection between the government organizations and the enterprise organizations. The government - enterprise relationship always specifically is represented in certain spatial dimensions (country, region or any other geographical administration district). The development and transformation of "government - enterprise relationship" represents in a transformation of social relationship, which differs from the evolvement process of biological relationship in the nature. The government - enterprise relationship will be affected by various factors; moreover as organization, the government and the enterprise themselves are also in continuous development and transformation, their respective development and transformation as well as mutual interconnection will keep the government - enterprise relationship also in continuous development and transformation. Therefore, the transformation of government - enterprise relationship is achieved during the interactive developments of the government and the



enterprise.

(2) Features of resources in the government - enterprise relationship: From the point of organization and system, the government and the enterprise are separate formal organizations respectively, but both have the characteristics of resources and are mutual resources to each other. On the one hand, as the public management organization, government will not directly create value or participate in value creation, but it can, relying on its political power and authority, safeguard and serve the value creation as the supplier of systems and rules; at the same time, as the subject of government procurement, the government is also a kind of market resources, one of the resources for the enterprise. On the other hand, as a historic outcome of social production at certain periods, enterprise is the organization directly performing the value creation; as an object of governmental management and service, the enterprise is also a kind of social resource. The basis for government - enterprise relationship evaluation shall be the effect of the relationship to the efficiency of value creation. As the outcome of respective transformation, mutual transformation and mutual reaction of the government and the enterprise, the government - enterprise relationship always keeps in transformation along with the historic transformation of social production and value creation. The features of resources owned by the government and the enterprise determines the features of resources owned by the government - enterprise relationship. From the theory of system innovation, the government - enterprise relationship reforming is not just an ordinary system transition, but also a system innovation. The transformation of government - enterprise relationship into the systematic resources relationship is a transformation based on the government and enterprise themselves as the subject respective-