



中国人民大学
中国经济研究报告
(1996 — 1997)

向市场经济 过渡中的 国有企业改革

顾问 袁宝华 黄 达
主编 杜厚文 胡乃武 杨瑞龙

中国人民大学出版社

中国人民大学
中国经济研究报告
(1996—1997)

向市场经济
过渡中的
国有企业改革

RESEARCH REPORT
ON CHINESE ECONOMY
BY RENMIN UNIVERSITY OF CHINA
(1996-1997)
THE STATE ENTERPRISE REFORM IN THE
TRANSITION TO MARKET ECONOMY

顾问 袁宝华 黄 达

主编 杜厚文 胡乃武 杨瑞龙

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国人民大学中国经济研究报告 (1996—1997) 向市场经济过渡中的国有企业改革:
杜厚文等主编
北京: 中国人民大学出版社, 1998

ISBN 7-300-02534-X/F · 795

I. 向…

II. 杜…

III. 国有企业-经济体制改革-中国-研究报告

IV. F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 29426 号

中国人民大学中国经济研究报告
(1996—1997)

向市场经济过渡中的国有企业改革

顾问 袁宝华 黄 达

主编 杜厚文 胡乃武 杨瑞龙

出版发行: 中国人民大学出版社
(北京海淀路 157 号 邮码 100080)

经 销: 新华书店

印 刷: 河北省涿州市星河印刷厂

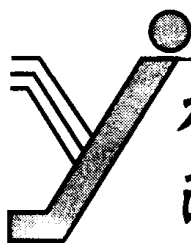
开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 16.5 插页 5
1998 年 1 月第 1 版 1998 年 1 月第 1 次印刷
字数: 319 000

定价: 36.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

目 录

● 加快推进国有企业改革的整体思考	1
● 国有资产管理体制改革	18
● 体制转轨中的国有企业治理结构创新	38
● 企业并购与产权转让	66
● 国有企业的技术创新与经济增长方式转变	86
● 国有企业的债务重组与资本结构优化	107
● 放活国有小企业的思路选择	128
● 企业转制过程中的国有土地资产处置	140
● 国有企业的管理创新	162
● 企业融资与资本市场的完善	180
● 财政要为国有企业走出困境营造必要的外部环境...	203
● 中国外贸发展态势与外贸企业改革	215
● 国有企业富余职工下岗、再就业与社会保障制度...	239
后记	258



中国人民大学中国经济研究报告

加快推进国有企业改革的整体思考

内 容 提 要

从1978年扩权试点开始,国有企业改革经历了放权让利、承包制、现代企业制度试点等阶段。以中共十五大标志,国有企业的改革已进入了一个新的攻坚阶段。本文首先对国有企业的现状进行了实证分析,着重剖析了国有企业活力不足的原因。然后根据十五大会议精神,探讨了进一步深化国有企业改革的指导思想,最后提出了国有企业改革的整体思路,并就竞争性国有企业在进行股份制改造中如何强化制度创新的力度提出了系统的构想。

Summary

Ever since the 1978's experiment of giving greater decision-making power to enterprises, the state-owned enterprise reform has gone through several stages, such as, profit concession, the contract system and modern en-

terprises pilot, etc. marked by the Fifteenth National Congress of the Communist Party of China (CPC), State-owned enterprises reform has entered a new and critical stage.

In this article, we first positively analyze the present situation of state enterprises, emphasizing on the reasons why they lack vigor; then, we discuss the guideline of further deepening state enterprise reform according to the spirit of the Fifteenth National Congress of CPC; and finally, we propose our integrated idea of the reform. We also put forward a systematic plan of how to strengthen institutional innovation in the stock system transformation.

一、国有企业不能采取单一的改革模式

(一) 对国有企业现状的评价

从1978年扩大企业自主权试点开始,中国的国有企业改革经历了利润留成制度、两步利改税、承包制和现代企业制度试点等不断深化的改革过程,以中共十五大为标志,国有企业的改革正在进入一个新的历史阶段。

虽然中国的国有企业改革已经进行了20个年头了,但是对于如何评价20年来国有企业改革的绩效,经济学界尚未达成统一意见。有不少的学者认为,中国的国有企业改革没有解决什么实质性问题,改革的进展是相当有限的,并认为中国改革的成功不是由于国有企业有了什么根本的变化,而主要应归功于非国有企业的迅猛发展。对于完全否定国有企业改革成效的观点我们是不能同意的。20年改革的经验已经证明,国有企业经过改革在很大程度上是可以适应市场经济要求并在市场竞争中得以生存和发展的。断言国有企业没有效率,不可能适应市场竞争的要求是缺乏根据的。经过20年的改革,我国绝大部分国有企业已经被取消了指令性计划,绝大多数企业的生产经营活动已经纳入了市场调节的轨道,企业成为了一个独立的收入分配主体,具有了明确的经济利益,预算约束硬度也有了很大程度的提高,企业的激励和约束机制也有了明显的改善,整个国有经济在改革中获得了很大的发展。从1978年到1995年期间,国有工业企业的工业总产值平均每年增长7.8%,固定资产原值平均每年递增14.4%,固定资产净值平均每年递增12.9%,实现利税总额平均每年递增7.8%。“八五”期间国有资产年平均增长18%。在多种经济成分迅速发展的情况下,国有企业特别是国有大中型企业在国民经济的许多关键性部门中仍发挥着主导作用,在各行各业中都出现了许多效益好、活力足的优秀的

国有企业，对国民经济的稳定发展作出了贡献。特别值得一提的是，国有企业的改革与发展是在担负了大量的社会责任、支付了大量改革的社会成本、提供必要的公共产品、承担社会保障的职能、维护经济和社会的稳定之后取得的。因而，国有企业改革的历史功绩更应当肯定，没有国有经济的改革与发展，就不可能真正实现整个国民经济健康的发展和改革的顺利推进。

然而，用建立社会主义市场经济这一改革目标来衡量，国有企业的改革绩效远远不能令人满意，它与国有企业改革的预期目标相距甚远。虽然改革以来国有企业有了很大的发展，但是，从总体上看，国有企业面临的问题仍然是比较严重的，国有企业的比较优势在持续下降。据统计，国有企业工业总产值在全社会工业总产值中的比重，由 1978 年的 77.6% 下降到 1996 年的 28.8%；固定资产原值在全社会独立核算工业固定资产原值中所占比重，由 1978 年的 91.8% 下降到 1995 年的 68.8%；固定资产净值在全社会独立核算工业企业固定资产净值中所占比重，由 1978 年的 91.8% 下降到 1995 年的 63.7%；实现利税总额在全社会独立核算工业企业中所占比重，由 1978 年的 86.3% 下降到 1995 年的 56.9%。改革以来，国有工业企业资金利税率逐年下降，亏损额也大大增加，到 1995 年末，国有经济的亏损面已超过了 40%；1996 年上半年国有经济亏损面继续扩大，总体盈亏已出现净亏损状态。直至 1996 年下半年狠抓国有企业扭亏增盈以来，国有经济亏损增加的势头才有所遏止，但经济效益普遍不高的局面并没有根本好转。虽然国有经济比重的这种降低和国有经济效益的这种下降在一定程度上具有必然性，是经济转型时期的必然产物，与国有企业的沉重的社会负担、计划经济下形成的不合理的产业和产品结构、旧体制的惯性等因素有很大关系，但是，归根结底，它主要是由国有企业不完全适应市场竞争的要求造成的，而这种现象的出现显然不是我们改革目标中所希望看到的。

（二）国有企业面临的难题

国有企业经济效益的下滑与国有企业面临众多难以解决的问题相联系。这些难题主要有：

1. 资金困难。国有企业的资金困难，是一个长期存在的问题。虽然它与国家的宏观调控、紧缩银根有关，并受紧缩力度的影响，但这只是表面的联系，实际上，它是国有经济自身的问题所导致的结果。其原因主要有七个方面：（1）国有企业自身的积累不足。长期以来，国有企业 80% 以上的实现利税都上缴国家财政，仅有的一点留利，还要支付企业职工奖励基金和福利基金。这种状况在 1994 年税制改革之后，并没有明显好转。（2）国家对国有企业注资不足，迫使企业长期负债经营。相当一部分企业甚至没有资本金，完全是依靠银行的贷款建立和运营的。这不仅使企业处于“为银行打工”的境地，根

本谈不上企业的资金积累,而且使企业正常的生产经营活动明显受到国家宏观调控政策的影响。(3)近年来国有企业的经营成本和各项费用的支出大幅度增加,但国有企业的经济效益并没有相应提高,导致企业的利润和积累能力下降。(4)企业面对各种社会摊派,负担沉重,使企业雪上加霜,资金变得更加紧张。(5)相当一部分国有企业的产品销售不畅,库存积压严重,占用了大量的资金,加剧了企业的资金困难。(6)企业之间严重的“三角债”问题,造成了一些资金本不困难的企业也发生资金困难。(7)一些资金本不困难的企业或因非法转移企业资金,或因投资股票、房地产被“套”而造成企业资金困难。

2. 产品缺乏市场竞争力。国有企业的产品缺乏市场竞争力,是一个综合性问题。一些国有企业由于资金、技术、人才等方面的不足,无力开发有市场竞争力的新产品,但更多的企业则或是由于开发新产品时缺乏预见性,或是由于新产品开发周期过长而使本来有市场竞争力的产品失去了市场竞争力;一些企业开发新产品的成本过高、产品的销售方式不灵活、售后服务欠缺,以及由于企业的设备、技术、工艺、管理等方面的问题造成产品质量不佳,均对企业的产品竞争力有严重的影响;一些国有企业将有市场竞争力的新产品转移给自己下属的集体企业,而自己仍然生产过去的老产品,也是这些国有企业的产品缺乏市场竞争力的重要原因。

3. “内耗”严重。国有企业的“内耗”严重,主要表现在四个方面:(1)由于政企之间的关系没有理顺,使改革前的政企之间的矛盾演变为改革后的企业的出资者与经营者之间的矛盾;(2)企业内部党政之间由于各自的定位和权力安排不明确,以及国有企业并未真正成为市场竞争主体而导致企业内部的“两心不和”;(3)改革以来国有企业内部经营管理者与一般员工之间关系的变化,以及由此而产生的各方对这种关系的不适应,导致二者之间矛盾的加剧;(4)在一些进行了公司制改造的企业中,由于改造的不规范和过去体制下的“厂长负责制”的滞后影响,导致企业的董事长与总经理之间争夺企业决策权的冲突。

4. 经营管理不善。国有企业的经营管理不善,主要有三个方面的原因:从企业的经营管理者方面看,或是由于他们的素质、能力不佳,无力搞好企业的经营管理;或是由于现行体制和外部环境的限制,无法搞好企业的经营管理;或是由于他们对未来的预期悲观而不愿去改善企业的经营管理。从企业的经营管理方式方面看,主要是传统的、经验性的经营管理方式仍占主导地位,人们所熟悉的仍是计划经济体制下的企业经营管理方式,不了解在市场经济体制下的企业经营管理方式。在这种情况下,虽然强调了加强企业的经营管理,但由于经营管理方式的不适应,导致了经营管理效果不佳。此外,由于收入刺激效应的递减,以及缺乏弥补收入刺激效应递减的激励机制,也是目前企业经

营管理不善的一个重要原因。从企业的被管理者方面看,一方面是传统体制造成了国有企业职工的某种惰性和人们对“主人翁”地位的某种误解,妨碍了企业经营管理的加强与改善;另一方面,改革以来的一系列关系变动,对国有企业职工的既得利益影响较大,由于缺乏相应的补偿措施,造成这部分职工较大的失落感,并由此产生了对加强和改善企业管理的抵触情绪。

5. 企业行为短期化。国有企业行为的短期化,一方面是由于国有企业的改革尚未完成,政府为国有企业承担无限责任的状况并没有根本改变,从而弱化了企业考虑长期稳定发展问题的内在动力;另一方面,由于国有企业对未来的前景预期并不乐观,加之企业的债务负担沉重、资金缺乏,使企业不愿或无力考虑未来发展的问題。此外,近几年来诸如股票、期货、房地产交易中的大量短期获利机会,对企业具有较大的诱惑力,这也在一定程度上助长了企业行为的短期化倾向。

国有企业面临的这些问题有着深层的制度原因。从体制上看,虽然国有企业的经营机制和管理体制已经发生了很大的变化,企业已经开始成为相对独立的商品生产者,广泛地参与了市场竞争,但是国有企业的这种变化与市场经济的要求还存在很大的距离,主要表现在:

1. 国有企业的双重依赖还很严重。指令性计划和直接的行政干预虽然大大减少了,但间接的行政干预和国有企业对政府的依赖还很严重;

2. 虽然在商品市场上,企业的生产销售和价格的形成绝大多数都纳入了市场竞争的轨道,但在资本和劳动力市场上,国有企业的市场化程度还是比较有限的。

3. 在扩权让利之后,企业具有了较强的利益刺激机制,但企业内部的约束机制和治理结构还很不健全,内部人控制问题突出。

4. 政企不分、政资不分、党政不分、“大锅饭”、“铁饭碗”、企业办社会等体制问题仍然没有得到完全解决。

5. 国有企业的产权关系仍然受“条条”、“块块”的行政隶属关系的制约,国有企业的产权缺乏与市场经济相适应的流动性和竞争性,等等。

(三) 对国有企业改革目标的反思

更为棘手的是,按照单纯市场化和竞争化的标准来推进国有企业改革,使我们陷入了一系列深刻的矛盾之中。例如:按照市场化的要求,国有企业应当实现政企分开,使企业成为独立的商品生产者,但是,政企分开的结果却使所有权缺位,国有企业的经营管理者失去了有效的约束,出现了内部人控制问题;按照市场化的要求,国有企业应当完全以利润为目标参与市场竞争,但是,这与许多国有企业承担的社会义务和社会责任发生了严重冲突;按照市场化的要求,所有权应当是可以自由交易、自由分割的,但是,这

又是国家所有制的基本性质所不能完全满足的；在国有企业股份制改造中，企业的激励约束机制不合理、国有股缺乏流通性的问题得不到根本解决，等等。正是这些深刻的内在矛盾，使相当多的国有企业改革陷入了举步维艰的困境之中。

国有企业改革目标与实际进展之间巨大的反差值得我们认真思考。那么，国有企业的问题到底出在哪里，面临的主要矛盾是什么呢？对此，人们的看法各不相同，提出的对策也千差万别。问题的核心在于，国有企业改革中产生的矛盾和问题是由于国有企业改革目标上存在着偏差造成的，还是由于改革政策不到位造成的？有相当多的人认为，国有企业目前面临的问题主要是政策不到位。例如，他们把国有企业的活力不足归结为由于外部竞争条件不均等、经营管理的不善、历史包袱过重、政企不分或产权不明晰。但是，竞争环境的形成离开企业制度的创新能够实现吗？在国有企业中，政企可以完全分开吗？如果仅仅通过加强企业管理就可以解决问题，那我们建立现代企业制度还有什么必要呢？产权明晰化能够解决国有企业面临的所有问题吗？这表明如果我们仅以完全市场化为标准选择国有企业的改革思路，常常会遇到许多令人困惑的问题。由此可见，正确选择适应社会主义市场经济内在要求的国有企业改革目标是十分重要的。因为任何改革政策和措施都是以特定目标为前提的，离开了特定的改革目标，就难以判断改革思路的正确与否。

回顾国有企业改革的历史，我们认为，国有企业改革目标与现实进展中出现巨大反差的原因除了改革政策不到位外，更主要的是由于改革初期制定的单一的市场化改革目标不符合国有企业在社会主义市场经济中的特殊功能所造成的。对于国有企业的改革目标，我们的认识随着改革实践的发展在不断深化。例如，1984年中共十二届三中全会明确地把“所有权与经营权适当分离”作为了国有企业改革的基本目标，并根据这一目标而实行了扩权让利的改革以及后来的承包经营责任制。1992年之后，所有权与经营权的适当分离随着现代企业制度改革目标的提出而发展，成了“国有资产所有权与企业法人财产权相分离”的新的两权分离。但是从总体上看，近20年来特别是十五大以前我国国有企业改革的基本思路是建立在以下几个基本原则之上的：（1）坚持国家所有权性质不变，在国有与非国有之间存在明确的界限，改革的基本内容是在国家所有权性质不变的基础上实现两权分离。（2）国有企业改革的目标是使企业成为完全自主经营、自负盈亏的市场主体，实现完全的市场化和竞争化。（3）判断国有企业改革成效的主要标准是市场化程度和经济效益的高低。（4）国有企业改革的模式是单一的，基本的改革思路大体上适用于所有国有企业。改革经常是“一哄而上”。一会儿是一“放”就灵，一会儿是一“包”就灵，一会儿又一“股”就灵。但是，国有企业改革的实践证明，这种以单一的场化为目标的改革战略存在着很大局限性，面临着一系列难以解决的矛盾，如：在国家

所有权不变的前提下如何实现企业完全的自主经营和自负盈亏？如何实现政企的完全分离？如何实现资本流动和重组？对于不同行业、不同规模、不同隶属关系下具有不同功能的国有企业如何按照单一的效率标准和单一制度模式进行改革？对于在国民经济的关键部门中发挥宏观主导作用的具有重要社会调节功能的垄断性企业如何实现完全商业化和市场化？等等。

正是这些根本性的难题，使国有企业以单一的市场化为目的的改革陷入了困境。根据这种单一的市场化思路来推进国有企业改革，竞争性的企业由于所有权主体的不变与所有权的不可转让性而无法实现真正的市场化和竞争化，不完全竞争性的企业由于要商业化和市场化而无法有效完成其承担的社会功能，结果不仅达不到改革预期的目标，反而可能使国有企业的状态进一步恶化。因此，国有企业改革的主要问题不是技术性的、操作性的，而是方向性的、根本性的。如果对于改革目标的认识不切合实际，那么，实际的改革进程难免会与预期的改革目标南辕北辙。

二、按照分类改革的原则重新审视国有企业的改革思路

国有企业的改革思路以党的十四届五中全会提出的着眼于从整体上搞好整个国有经济和抓大放小为标志有了重要进展。党的十五大又从社会主义初级阶段的要求出发，对于所有制结构、公有制为主体的含义和公有制的实现形式等一系列重要问题作出了新的概括，并进一步肯定了抓大放小的改革思路，使我们对于国有企业改革的目标有了更加科学和切合实际的认识。我们应当根据党的十五大的精神，对国有企业改革的基本目标和总体思路进行重新审视，根据新时期国有企业改革的新要求，制定国有企业改革的整体战略。我们认为，需要在以下几个关键性问题的认识上树立新的观念，取得突破性进展。

（一）必须在以公有制为主体、多种所有制共同发展的战略格局中把握国有企业改革与发展的思路

实践证明，推进国有企业改革不能仅仅局限在国有制自身的框架内考虑问题，必须突破传统计划经济体制下形成的僵化的“一大二公”的所有制观念，从多种所有制共同发展的战略高度重新认识各种所有制形式的地位和作用。在这一问题上需要着重明确以下几点：

1. 公有制为主体、多种所有制经济共同发展是社会主义初级阶段的一项基本经济制度，反映了社会主义初级阶段基本的国情和生产力发展的具体要求。现实的生产力是多

层次的,各种所有制形式都是与特定的生产力相联系的,具有相对的效率优势,不能脱离特定的生产力条件抽象地谈论国有经济的优越性。传统体制下形成的国有制占绝对优势的所有制结构是不利于社会主义市场经济条件下生产力发展要求的,不同所有制形式之间需要相互补充,共同发展。

社会主义国有经济是建立在高度社会化大生产基础上的,是社会化大生产体系中的核心部分,在国民经济中占有主导地位。因此,国有经济数量并非越多越大越好,它应在社会化大生产比较发达的基础产业部门、战略性部门和垄断性部门等特殊行业具有特殊优势,对于引导国民经济的发展方向,保持经济和社会稳定方面发挥关键作用。但是,在一般性竞争性部门则应当更多地发挥非国有经济的作用。

在公有制经济中,集体所有制经济是重要的组成部分,它可以体现共同富裕的原则,广泛吸收社会闲散资金,缓解就业压力,增加公共积累和国家税收。它既有利于市场经济的发展,又可以实现社会主义共同富裕的目标,对于发挥公有制的主体地位具有重要意义。

非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分,它在积累资金、扩大就业、增加税收、满足人们多样化的需要和推动国民经济的发展方面将会发挥日益重要的作用。需要强调的是,在社会主义市场经济中,非公有制经济是对公有制主体地位的重要补充,是在社会主义宪法制度的约束下产生和发展的。因而它的性质、作用、范围和发展趋势都与资本主义社会存在根本差别,从总体上看,它已经纳入了社会主义市场经济的体系之内,有利于社会主义经济的健康发展。

2. 在以公有制为主体、多种所有制共同发展的总体格局中,国有制与非国有制、公有制与非公有制是建立在统一的社会化生产和社会主义宪法制度的基础上的,它们之间的关系首先是统一的而不是对立的,是相互补充、相互促进、相互融合、相互渗透和相互制约的协调发展的关系,而不是相互割裂、相互封闭,更不是相互对抗的关系。坚持公有制的主体地位和国有经济的主导作用有利于国民经济持续、稳定和协调发展,有利于社会主义基本制度的巩固和完善,也有利于非公有制和非国有制经济的健康发展;而非公有制经济和非国有制经济的健康发展以及它们与公有制经济和国有制经济的相互补充、相互促进、相互融合、相互渗透和相互竞争,又有利于增强公有制和国有制经济的活力,弥补公有制经济和国有制经济的不足,促进社会主义市场经济的蓬勃发展。完善社会主义初级阶段的所有制结构和深化国有企业改革,必须从根本上改变把公有制经济与非公有制经济、国有经济与非国有经济对立起来的传统的思维定势。

3. 要全面认识公有制经济的含义及其主体地位。公有制经济的范围不仅包括国有经济和集体经济,还包括混合所有制中的国有成分和集体成分;公有制的主体地位主要体

现在：公有资产在社会总资产中占优势；国有经济控制国民经济命脉，对经济发展起主导作用。公有资产占优势，要有量的优势，更要注重质的提高。提高公有资产的质量是在社会主义市场经济条件下保持公有制主体地位需要解决的关键性问题，对于深化国有企业改革具有重要意义。单纯依靠数量的扩张而没有质的提高，不仅不利于国有经济的健康发展，而且也难以真正实现公有制经济的主体地位和国有经济的主导作用。提高公有资产的质量应当是今后国有企业改革的一个重点，实现这一目标，一是要深化公有经济体制的改革，建立与市场经济相适应的公有制的具体实现形式，提高公有制经济的竞争力和经济效益；二是要从战略上调整国有经济的布局，对关系国民经济命脉的重要行业和关键领域，国有经济要起主导作用；三是坚持抓大放小的方针，要通过资产重组和结构调整，重点发展一批大的企业集团；四是要充分利用股份制等资本组织形式，通过混合所有制提高国有资产的支配能力。

(二) 国有企业存在的范围应当根据社会主义市场经济中生产力发展的要求不断调整

从产权关系上看，国有企业改革主要有两种形式：一种形式涉及到了所有权性质的变化，即把一些不适合实行国家所有的企业通过收购、兼并、股份制、股份合作制等形式转变为集体的、个人的或合资的等非国有性质的企业，进行所有制结构的调整；另一种形式只涉及到了经营机制变化，即在保持国有制性质不变的条件下转换经营机制，进行制度创新。从实践的情况看，国有大企业和一些主导性部门国有企业的改革主要是后一种形式的改革；而大量的国有中小企业和一般非主导性部门国有企业的改革则大量采取前一种形式。这两种改革形式都是必要的，其原因如下。

1. 在国有企业中，所有权与经营权的分离是相对的，政府作为所有权的代表必然要行使经理人员的任命、收益的分享、重大战略决策等重要的权能。政府与企业的这种联系对于大企业来说具有经济上的必然性。国有大企业和主导部门的企业由于其生产的社会化程度较高，在很大程度上决定着国民经济的发展方向和速度，采取国有化的形式是社会化大生产发展的客观要求，有利于国民经济持续稳定地发展；而小企业和一般竞争部门的企业则由于社会化程度不高，比较适合采取非国有的所有制形式，在一般情况下非国有制更有利于发挥小企业的活力，促进市场竞争。

2. 国有大企业一般集中在国民经济中的基础产业、支柱产业、金融业等具有重大经济和政治意义的战略性部门，具有较强的宏观意义或较高的垄断性，因而，不能完全按照市场化的原则进行改革。改革的重点是在坚持国有制主导地位的基础上进行企业制度的创新和经营机制的转换，在提高微观效率的同时保持国有经济在宏观经济中的主导作用；与这些特殊性质的企业相比，一般的中小企业无论从资产结构上看还是从部门结构上看，都不具有主导国民经济发展方向的作用，国有制的优势和必要性也没有大企业表

现得那样充分。

3. 在现代大企业和大公司中,由于生产的社会化和生产集中化的高度发展,企业的组织结构日益复杂,委托代理的层次大大增加,所有权与控制权出现了相对分离的趋势,个人所有权的作用相对降低了,这种现代化的企业组织形式为生产资料的全社会占有创造了基础。而在大量的中小企业中,个人所有权的激励作用仍然具有较大作用,采取混合所有制、集体所有制和个体经营比较有利于效率的提高。

4. 现实中的国有中小企业和一般竞争部门的企业由于规模小,技术、产品和管理水平较低,面临的竞争程度高和市场需要变化快,因而,政府承担的风险一般要大于收益;同时,由于这些企业数量众多、分布面广、委托代理层次多、关系复杂、管理的成本较高,因而,实行国有化往往不能带来预期效果,反而会加重政府的财政负担和社会负担。

因此,国有企业只有根据市场经济和生产力发展的需要不断调整和战略性改组,才能真正发挥其主导作用,提高经济效益,促进社会主义市场经济的健康发展。

(三) 国有企业与市场机制之间的关系是多样性的,在社会主义市场经济中要正确发挥国有经济的主导作用

我们认为,在对这一问题的认识上,以下两种倾向是片面的和需要纠正的。一种倾向是把国有经济与市场机制完全对立起来,认为国有经济不能参与市场竞争,只能存在于非竞争部门;另一种倾向是把国有经济完全市场化当作改革的目标,事实上否定了国有经济的主导作用。这两种观点都不符合社会主义市场经济的内在要求。

首先应当承认,在市场经济条件下,国有经济的存在与市场机制的缺陷存在很大关系。作为一个发展中的社会主义国家,国有经济的主导作用对于克服市场的缺陷,实现国民经济稳定协调发展和长期动态的平衡具有重要意义。因此,国有经济的主导作用首先表现在它在一些不完全竞争的具有重要宏观意义的部门占优势,国有制经济的主导作用主要体现在控制力上。从这个方面看,国有经济存在的范围是有限的。只要坚持公有制经济的主体地位,国家控制国民经济命脉,国有经济的控制力和竞争力得到增强,即使国有经济的比重下降也不会影响我国经济的社会主义性质。国有制经济发挥主导作用的关键不在于使国有企业在数量上占绝对优势,而是要求国有经济在生产高度社会化并决定国民经济发展方向的关键性部门如基础产业、支柱产业、公用事业、垄断企业和其他一些战略性部门起支配作用,并逐步提高其竞争力、控制力和整体效益,在与多种所有制共同发展的总体格局中实现其主导作用。这样既适应市场经济的要求,又可以弥补市场的不足,克服市场的缺陷,引导国民经济的发展方向。

但是,我们认为,不能把国有经济的这种作用理解为国有企业不能参与市场竞争,理

解为国有企业应完全退出竞争领域。这种主张实质上等于取消国有企业。事实上,即使在西方发达市场经济国家,国有企业也不完全存在于非竞争领域,在金融、能源、制造业等领域都有国有企业的存在。认为国有企业不能参与市场竞争,既缺乏必要的理论根据,又缺乏充分的经验支持。特别是由于现代市场经济已经完全不同于自由竞争的资本主义,垄断成为了经济生活中占主导地位的一个重要的经济现象,因而,把经济部门简单地分为竞争和非竞争,并主张国有企业完全退出竞争性部门,更是缺乏根据的了。国有企业与市场机制的关系存在着许多不同的情况,需要区别对待。在公共产品中,国有企业基本上是非竞争性的;在垄断性企业中,国有企业是不完全竞争的;在一般性部门和企业中,国有企业是完全竞争的。从总体上看,在社会主义市场经济的条件下,国有经济的主导作用既要充分考虑国家宏观调控的需要,又要充分体现市场机制的要求,把计划与市场、宏观效益与微观效益有机地结合起来,在市场竞争中发挥其主导作用。

(四) 不存在普遍适用的单一的国有企业改革模式, 国有企业改革应当分类推进

根据前面的分析,国有企业改革不应当采取以完全市场化和竞争化为目标的单一的模式,而应根据企业的性质和市场化程度的不同,采取不同的改革方式。对于公共产品和垄断性国有企业,应坚持国有经济的主导地位,在以国有制为主的基础上建立现代化的组织形式和合理的经营机制;对其他一般非主导性的部门的竞争性企业则应逐步实现所有制结构的多元化,并努力探索适应市场经济要求的新的公有制实现形式。

第一种改革类型的依据是不完全竞争条件下的政府的主导作用。这种类型的国有企业的范围是有限的,它主要应限于基础性产业、战略性产业以及垄断部门和公用事业等特殊部门。这些部门由于其特殊的地位和性质,由市场机制自发调节常常会导致“市场失灵”,因而需要建立国有企业并对国有企业的经济活动从宏观上加以指导和控制,从而有效地发挥政府对国民经济和社会发展的主导作用,实现经济和社会的持续稳定协调发展。国有企业的功能不完全是微观性的、商业性的,而是具有很大程度的宏观意义和社会功能,它是实现政府主导作用的经济基础。在这类国有企业中,有的企业也要逐步实行政企分离,从政府机构的附属物变为相对独立的商品生产者,积极参与市场竞争。但是,从总体上看它不可能像非国有企业那样,实现完全的自主经营和自负盈亏,改革的目标是要建立集中与分散、统一性与灵活性相结合的企业制度,提高资本使用效率,更好地发挥政府的主导作用。在改革过程中既要赋予企业较大的经营自主权,又要强化国家所有权的约束,加强对国有财产运营的管理和监督;既要明晰产权,又要加强管理;既要强调政企分开,又要根据企业的社会责任、垄断程度和外部性问题,通过国有国营、国家控股等形式,对企业加以指导、控制和支持。

第二种改革类型的依据则是适应市场经济的要求实现完全市场化,改革的主要方式

是实现所有制结构的多元化。改革的具体形式可以多种多样。大量的小型国有工商企业比较适合采取个体的、私营的和集体的等非国有经济形式；对于一般的大中型企业可以按照现代企业制度的要求，实行股份制改造，改革的一项关键性措施是引入多元化投资主体，积极推进所有制结构的多元化的进程，探索新的公有制实现形式。由于国有企业与政府存在着天然的依赖而与市场经济之间存在许多摩擦，因而，通过引入非国有成分和改变产权结构，可以使国有企业改革中的许多复杂问题比较容易地得到解决，从而大大加快企业改革的步伐，有利于缓解国有制与市场经济的矛盾。同时在这些企业中实现产权结构的多元化不仅是市场经济发展的需要，而且也是市场经济发展的必然产物。因为，在产权可能自由流动和交易的市场经济条件下，单纯的、百分之百的国有性质的企业事实上是很少能够长期存在下去的，竞争的规律必然会使企业的资本结构出现多元化的趋势。这既是市场竞争的要求，也是生产力发展的要求。在这种混合型的产权形式中，国有资本完全是按照市场经济的要求依据效率的原则从事活动，它不承担特殊的社会责任和义务，只按照收益最大化的原则参与市场竞争。这些企业的前途、范围、数量和规模也都是根据竞争的结果来确定的，如果在竞争中得到了发展，政府就不必强制让它退出竞争领域；如果在竞争中失败了，所占比重越来越少，政府也不必为此担忧。政府对于这些企业一般不进行行政干预。

当然，这两种类型的企业和两种改革方式的划分是理论上的，粗线条的，实际的情况无疑要复杂得多。特别是在转型过程中，由于各种复杂的历史和现实的原因，企业改革的形式多种多样，丰富多彩。但是从总体上看，国有企业改革的思路应当根据不同情况分类推进。

三、国有企业分类改革的具体构想

（一）国有企业分类改革战略的选择

一般来说，我们可以把国有企业分为竞争性与不完全竞争性两类，不完全竞争性的国有企业又可以分为提供公共产品的非竞争性企业与处于基础产业和主导性产业的垄断性企业。竞争性国有企业应当完全进入市场，这是没有什么疑问的，而不完全竞争的国有企业则因承担着弥补市场失灵的功能而不宜按纯粹市场化的规范进行改造。

1. 提供公共产品的国有企业宜选择国有国营模式。所谓公共产品，是指那些不具有消费排他性，同时收费存在困难的产品。公共产品可分为两类：一类是向全体公民免费提

供的纯公共产品,如国防、公安、公共道路、上下水道、城市绿化、污染控制等。这类单位由政府直接控制自然没有什么疑问。政府的职能主要是,尽可能正确地预测社会对纯公共产品的实际需求,并按照社会福利最大化原则确定税率,由税收收入购置公共产品,向公众免费提供。另一类是向消费者收取一定费用的准公共产品,如学校、医院、文化设施、城市自来水及煤气、广播电视、邮政、铁路、国家政策性银行等。政府应对这类企业拥有全部或绝大部分所有权,并由政府直接经营。(1)由政府筹资创办提供准公共产品的企业,资金来源一是财政拨款,二是政策性低息贷款;(2)政府直接任命企业负责人,并向其提出任期内应完成的目标,企业在既定目标约束下选择最优化的经营方式;(3)为确保规模经济效益和范围经济效益,政府对企业进入或退出准公共产品行业实行严格的控制;(4)政府控制企业的收入分配;(5)为维护消费者利益和企业的正常生产,由政府控制准公共产品的价格与确定在政策性亏损条件下的财政补贴数额。政府直接经营这类企业不仅有利于巩固社会主义制度,而且有助于消除市场的缺陷。如果上述企业具备进入市场的条件,那就必须形成竞争格局,否则消费者的权益将难以得到有效保护。

2. 垄断性国有企业宜选择国有国控模式。垄断性行业主要是指那些存在规模报酬递增和进入壁垒的基础产业,包括基础工业和基础设施两部分。基础工业是指能源(包括电力)工业和基本原材料工业;基础设施主要包括交通运输、港口、桥梁、通信、水利等设施。另外,对国民经济具有很强带动作用的支柱产业与高新技术产业也受到国家产业政策的保护,从而也具有垄断的性质。我国作为一个社会主义的发展中大国,政府必然会在垄断性行业中发挥重要作用,以通过垄断性企业达到优化资源配置、提高企业的资源利用效率与国际竞争力、调节收入再分配、实现企业财务的稳定化等目标。因此,这类企业既不能直接由政府经营,也不能按照完全市场化的标准来改造,而应选择国有国控模式。国有国控的基本含义是,政府通过某种受法律保护的契约关系明确界定政府与企业之间的权责利关系,政府作为行使所有者职能的委托人,在与企业内部人订立合同时兼顾盈利目标和社会目标。企业只要履行合约,便可在国家的授权下独立从事经营活动,追求尽可能多的利润。为了获得规模效应,应以资本为纽带,通过市场形成具有较强竞争力的跨地区、跨行业、跨所有制和跨国经营的大企业集团。当然,为了使国家能通过对这类企业实行有效的监控来控制国民经济的命脉,即使那些适合进行股份制改造的企业也应改造成国有资本保持控制力的股份公司,尤其应避免外国资本对重要的基础产业拥有控制权。

3. 竞争性大中型国有企业宜进行公司制改造。竞争性国有企业是指那些由国家投资建成、基本不存在进入与退出障碍、产品基本上具有同质性和可分性、竞争比较充分、以营利为目标的国有企业。它们主要集中分布在加工工业、建筑业、商业和服务业。大部