

袁易明 魏达志 著

# 危机与重构

世界国有企业研究

中国经济出版社

# 危机与重构

——世界国有企业研究

袁易明 魏达志 著

中国经济出版社

---

**图书在版编目 (CIP) 数据**

危机与重构：世界国有企业研究/袁易明，魏达志编著.  
北京：中国经济出版社，1999. 9  
ISBN 7-5017-4590-0

I. 危… II. ①袁… ②魏… III. 国有企业-企业经济-研究-世界 IV. F279.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 35856 号

---

**责任编辑：左秀英**

**封面设计：高书精**

**危 机 与 重 构**

——世界国有企业研究

袁易明 魏达志 著

\*

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街 3 号)

邮编：100037

各地新华书店经销

北京艺辉胶印厂印刷

\*

850×1168 毫米 1/32 17.5 印张 430 千字

2000 年 1 月第 1 版 2001 年 1 月第 2 次印刷

印数：2001~3000

ISBN 7-5017-4590-0/F·3764

定价：28.00 元



**袁易明** 贵州赤水人，1963年2月生。1985年大学毕业，获学士学位，1991年赴泰国CHIANGMAI大学国际研究生中心读硕士学位，主修计量经济学，1993年获硕士学位，同年回国，1996年在南开大学经济研究所读经济学博士学位。现任深圳大学特区台港澳经济研究所副教授，深圳市盐田区科技咨询专家小组成员，深圳市市场经济研究会常务理事。主要研究方向：区域经济发展、国际经济、企业理论。近年来主持、参与了多个国家、省、市级重点课题研究，出版著作、主编教材多部，主要有：《台湾香港公营经济》、《市场经济的两大结构》、《世界国有企业研究》、《政治经济学》（副主编）等，在《学术研究》等刊物上发表论文40余篇，多篇论文被权威刊物全文转载。研究成果获国家级等奖励。



**魏达志** 江西南昌市人，1977年考入上海复旦大学，毕业后留校任教，并从事中国近现代经济和思想文化史研究。

1984年底调深圳，1988至1989年留学澳大利亚，1992年晋升高级经济师，1993年始享受国务院政府特殊津贴。出版专著有：《达志文集》（43万字，广东人民出版社，1992年版）、《特区企业集团跨国经营论》（30万字，深圳海天出版社，1994年版）、《转型期社会与经济》（25万字，北京群言出版社，1999年版）；出版合著有：《市场经济的两大结构》（29.8万字，第一署名，北京红旗出版社，1999年版）。另著有论文数十篇，分别获全国性及省、市优秀著作、论文奖十余项。现为深圳大学硕士研究生导师，深圳市专家协会经济分会秘书长，广东跨国公司研究中心副理事长。

## 国有企业的市场化运行（代序）

苏东斌

### 内容提要：

只有满足了三项经济条件，才算完成了中国国有企业的市场化改革：重新界定国有企业的适用领域——主要是非盈利性的公益事业；重新寻找公有制实现的形式——各种新的社会所有制；重新规范转型期国有企业的经营方式——必须首先使生产要素市场化，从而引入资本和经理的竞争市场。

1 作为企业一般，必须而且只能是以“利润最大化”为目标，它的经营机制必须而且只能体现自主经营、自负盈亏的要求。可是，作为国有企业，它却有着相当特殊的性质与功能和状况，所以它总是显示出自身的特点来。

据国际货币基金组织的有关资料表明：到 70 年代中期，不包括美国在内的 50 个国家中，国有经济的生产占国内生产总值的比重平均为 9.5%，包括美国在内的 70 多个国家中，国有经济资本投资占全国固定资产形成的总值的比重平均为 16.5%<sup>①</sup>。

多数市场经济国家，国有企业在国民经济中一般都不占支配地位，国有企业的产出或资产份额一般也不超过 10%。但每个国家在不同时期、不同领域国有经济的份额也有较大的变化。尤其是在奥地利和法国，国有企业所占份额相对较高，在某些行业，其地位还十分重要。据介绍，法国国有企业的份额，1986 年在工矿业和公用事业的销售额中占 29%。90 年代初，在非金融企业中，职工数占 12%，附加值占 16%，投资占 25%（见表 1、表 2）。

古今中外的国有企业现状至少说明：

第一，它的存在与基本社会经济制度的“主义经济”无关；与不同程度的生产力发展的“水平经济”无关；与不同类型的“体制经济”无关。

第二，国有企业是一种国家现象，它是与国家共存亡的。

第三，但是，以往所有的社会主义国家，以往实行计划经济体制的国家，以往经济发展较为落后的国家，其国有企业的比重都是相对更大一些。

2

一般来说，国有企业，无论是国有独资企业，还是国有控股企业，其企业经济效益都是较为低下的。

1982 年，发达国家对国有工业企业的投资占

---

<sup>①</sup> 资料引自华民：《世界主要国家国有企业概览》，第 1 页，上海译文出版社，1994 年版。

国民经济总投资 14.5%，而国有工业企业产值却只占国内生产总值 7.7%。1984 年，世界 500 家最大公司中，私营公司的销售利润率为 4%，而公营公司则为 1.7%。

在中国，1997 年，在 14923 家国有大中型企业中，有 6042 家发生亏损，亏损面 40.5%，亏损额为 589.1 亿元，亏损率高达 52.7%，分别比非国有大中型企业高 10.1 和 26.2 个百分点。1998 年上半年，大中型国有工业企业亏损程度进一步加剧。截止到 6 月底，仍为净亏损，亏损面和亏损率分别

表 1 70 年代末 80 年代初西欧国家  
国有经济在国民经济中的比重 (%)

	占就业人口的 % (1979 年)	占国内生产总值的 % (1979 年)	占国内投资的 % (1979 年)	占工业总产值的 % (1982 年)
意大利(1978 年)	25.4	24.7	47.1	23.0
法国	10.5	13.0(国民收入)	30.5	22.0
联邦德国	10.5	12.0(国民收入)	12.7	22.0
比利时	10.0	—	12.0	—
奥地利	9.0	11.0	14.0	29.0
爱尔兰	9.0	—	12.0	—
希腊	8.6	8.1	11.4	—
英国	8.1	11.1	20.0	—
荷兰	5.8	—	11.0	—
瑞典	5.0	8.0	16.0	26.0
发达国家平均 (国营企业 1982 年)	18.2	7.7	14.5	22.5

资料来源：《欧洲三十天》1981 年 10 月，阿尤布等《公有制工业成功的决定性因素》一书第 67 页；世界银行《1983 年世界发展报告》第 67 页。



表2 若干经合组织(OECD)国家国有资产在  
一些部门所占比重(1990年前后)

国名	钢铁	造船	汽车 制造	采煤	铁路	民航	发电	煤气	邮政	通讯	银行	其他
澳大利亚	0	0	0	0	100	75	100	0	100	100	①	
奥地利	100	n/a	n/a	100	100	52	50	100	100	100	10	②
加拿大	0	0	0	0	75	0	100	0	100	25	N/a	
芬兰	90	n/a	100	n/a	100	70	n/a	100	100	100	N/a	③
法国	100	n/a	40	100	100	100	100	100	100	100	N/a	④
联邦德国	0	25	0	n/a	100	60	n/a	0	100	100	N/a	
意大利	60	n/a	n/a	n/a	100	75	75	80	100	100	40	
日本	0	0	0	0	66	0	0	0	100	46	0	
西班牙	60	90	10	50	100	100	30	100	100	100	12	
瑞典	40	75	0	n/a	100	n/a	n/a	0	100	100		
瑞士	0	n/a	n/a	n/a	100	30	n/a	n/a	100	100		
土耳其	75	n/a	23	100	100	85	n/a	100	100	100		
英国	0	0	0	100	100	0	40	0	100	20	0	
美国	0	0	0	0	0	n/a	n/a	100	0	0		

注：①国家在某些银行中有大量持股。

②国家在金属、化学工业、电气、电子和机械制造业中也占有重要份额。

③该国的4个最大的控股公司属于国家所有，这些控股公司的资产分布在基本金属、纺织、机械制造、石油化工、化学、森林工业等行业中。

④国家在保险、航天、电子、化学等行业中拥有重要股权。

为 55.1% 和 105.6%<sup>①</sup>。

正是为了从根本上扭转国有企业大规模亏损的局面，为了大幅度地减轻国家的财政负担，才引发了 80 年代后期兴起的世界性私有化浪潮，可以说，中国的国有企业改革，也同样基于这个给定的事实与前提。

那么，到底能不能简单地将所有的国有企业改革目标都一律确定为企业的扭亏增盈呢？

对此，我们必须深层次地分析。

历史的展示表明：

第一，“社会主义计划经济体制”的基础是国有制。苏联 80 年，中国 30 年，经济发展都是这样，国有企业只能接受国家的指令性计划，或者反过来讲，只有国家指令性计划存在，才需要有与之相对应的国有企业。因为价格仅仅是产权交换的条件，如果是同一所有者，那么既无必要，也无可能进行等价交换，只需无偿调拨，或形式上记账就可以了。但是，从理论依据来总结，那么可以说，由于经济主体的利益驱动和经济行为发生时的信息差异，最终导致了计划经济体制在现代化建设中的全球性的失败。

第二，“资本主义市场经济体制”的基础是私有制。几百年的资本主义经济发展史就是市场经济史。由于它满足了不同所有者的等价交换的要求，所以能够解决经济发展的利益和信息两大难题。尽管这个体制也发生过种种，甚至是世界性的大危机，但是经过较为彻底地调整与改革（主要是采取了个人财产的社会化形式），仍然显示出生机勃勃状态，在人们所能预

---

<sup>①</sup> 资料来源：《世界经济考察》第 5 页，经济管理出版社，1998 年版；《经济学消息报》1999 年 3 月 26 日。

见的将来，还看不出被其它体制所取代的历史趋势。

第三，中国要建立“社会主义市场经济体制”，并且明白地宣告这个市场经济又是以公有制为主体的。那么，这里要发生的问题是：

其一，既然公有制是计划经济的基础，那么市场经济的运行怎么可以建立在计划经济的基础之上呢？因为无论是市场经济是等价交换，还是市场经济的价值实现，以及市场经济的交易程序都要求所有制结构多元化、优质化、动态化，而国有企业的资产恰恰是一元化、杂质化、凝固化。

其二，既然市场经济体制目标在全球化过程中得到确立，那么舍此也就同时失去了中国现代化追求目标，所以市场经济的基本原则、规范要求是不可动摇、不可放弃的。

其三，既然宣告以公有制为主体而又是以国有制为主体，既然公有制包括国有制、集体所有制、非纯粹私有制的混合经济，那么改革的方向就不是要改变市场经济的基本原则，而只能是寻求国有制以外的公有制的各种新的具体实现形式了。

3 当初，国家兴办国有企业无非是考虑政治经济两大目的。在政治上，是国家安全的需要（当然包括经济安全的需要），在经济上，则常常涉及到两大领域，其一是社会的公共服务方面，其二是垄断利润方面。几百年的市场经济体制的实践和近百年计划经济体制的教训都充分证明了在社会基础结构基本形成之后，在已经走上工业化道路之后，由于信息不对称和利益多元化的制约，计划经济体制已告结束，原实行计划经济体制的国家的改革浪潮也就由此涌来。这样，在第一领域，即社会公共服务领域，国有经济的力量均有行政性加强，而在第二大领域，即获得垄断利润方面，都不同程度开始削弱。这种形势的发生，说到底是由国有企业

自身所具有的一系列特点所决定的。

国有企业的性质，属于全国人民的财产，它具有不可分割性，不仅不能量化到个人，而且只能由各级政府来做代表；国有企业的目标，更侧重于社会效益，而限于企业本身经济效益；国有企业的作用，不是直接参与市场竞争，不是与民争利，而是尽量创造良好的市场环境；国有企业的领域，主要是在非盈利性、非竞争性的社会公共品，必要的垄断产品和外部性经济范围。它更多地涉及到各种基础设施范围，如公路、铁路、邮电、通讯业。

只有充分地认识到国有企业的这种性质、目标、作用、领域的全部特性，才能使国有企业在改革中走出泥潭。

比如：

第一，在国有企业内不可能再要求明晰产权。它没有类似自然人那样的委托人，只有层层代理人，任何以国家名义的出资人都不是真正的所有者。现代企业制度中所有者虚位正是国有企业的一般特点。相反，如果某一层国有企业的代表取代了所有者的地位，不仅不是产权明晰了，反而是侵权了，是政府代表或经营者取代了、侵犯了所有者的基本权利。无论是几级授权，或者哪一级授权都只能是所有者代表的不同层次，它不可能发生所有权的任何转移。

在这一点上，我们必须超越私有制逻辑，甚至超越产权逻辑，这是性质完全不同的经济产物。

第二，在国有企业内永远不可能做到政企真正地完全地分开。如果所有者对于自己的企业不干预，完全放弃了剩余控制权，那可以叫做“失职”，而经营者反对所有者干预同样也可以叫做“侵权”。即使是发达的市场经济国家中的现代企业公司中，行使董事会权力的人也必须在重大决策、经理任命等关

键问题上发挥作用。即使在股权高度分散的股份制企业中，广大股东照例可以通过用脚投票去监督经营者。所以，在中国的国有企业改革中，所谓政企分开只能在一定程度、一定范围内相对使用，完全彻底地政企分开也就不能称谓国有企业了。只有私有企业、非国家控股的混合企业才能政企真正分开。对于国企，无论干预来自政府机构，来自人大机关，还是来自党的部门，任何“专司”的管理，无论是国资办，还是国资经营公司，在本质上都是一种行政干预，而不再是经济干预。所以，能够完全自主经营的国有企业，也就违背了国有企业的根本性质。

据介绍，在市场经济发达国家，政府对国有企业的干预表现形式也是多种多样。

如，像英国和法国，法律上明文写着，国有企业的领导人，是政府任命的官员。作为官员不是凭个人资产责任能力进入企业，而是由行政上级任命的权力，他不对市场负责，他只对授权给他的行政上级负责，而且他所负的也不是经济责任，更不可能是财产责任，而是负行政责任。

如，政府机构直接负责国有企业管理。例如，在法国，政府对国有企业实行双重管理，即由财政部负责国有企业的存量和增量管理，各主管部，如工业部、能源部等，负责对国有企业行使所有者权利，如任命董事长、总经理。在德国，财政部行使国有资产所有权，负责审批国有企业的成立、解散、合并、股权变动，选聘监事会、理事会中的所有者代表等。

如，通过立法规定国有企业的活动。典型的是美国，国有企业管理以国会立法为核心，联邦政府每成立一个国有企业就由国会通过一个单行法律，州和市镇政府设立公司也要由同级议会批准。如最大的国有企业田纳西河流域管理局，就是1933年经国会同意、罗斯福总统签署法案成立的。它的最高

领导层有 3 名董事，由美国总统提名，经国会批准后再由总统任命，任期 9 年。3 名董事负责整个企业的管理和经营，具有高度自主权，并享有电价制定权。

如，政府机构与企业合一型。例如，美国圣劳伦斯海运开发公司开始时是一家独立的国有企业，后合并到联邦政府运输部，以一个司的名义来管理和经营。美国各州的一些州属企业也与之类似。如纽约公共交通管理局实际上是地铁公司和公共汽车公司的联合公司，纽约桥梁隧道管理局则是经营桥梁和隧道的公司<sup>①</sup>。

第三，对于国有企业也根本做不到其法人财产的自负盈亏。我们必须明确自负盈亏的“自”是所有者而不是经营者，对于国有企业来说，最终的核算单位只能是统一的国家，所以必须区别老板与管家的界限。

在这里，国家和国有企业的关系并非债权与债务关系，不能说在盈利时，企业归还完国家的拨款，以及归还完国有银行的贷款后，如农村家庭承包制一样“剩下的就是全归自己的了”。虽然人力资本等因素创造了利润中一部分，但从根本上说，盈利永远归属于企业所有者——国家，这是所有者剩余索取权的最终实现。同样，一旦发生亏损，为了挽救企业，国家也就不可避免地实行无偿拨款。据报道，深圳市政府采取了扶优扶强政策，4 年来，仅通过市财政向重点企业注资接近 10 亿元。1998 年市投资管理公司共向所属企业注资 1.94 亿元，其中 90% 注入大型企业集团，新增周转借款 9980 万元，其中 95% 借给大型企业集团，为企业贷款担保 16.14 亿元，其中

---

<sup>①</sup> 资料引自银温泉：《政企分开的可行性研究》，见《经济研究》1998 年第 2 期。

87.8%为大集团所用<sup>①</sup>。日本作为高度发达的市场经济国家，国有企业数量仅占企业数量的1%左右，国有企业职工只占就业人数的2%左右。其国有企业主要分布在交通、通讯事业和电力、煤气、自来水等基础设施领域，建筑业和金融、保险、不动产业也占有一定的比例。日本的国有企业的经营方式分为直接经营和间接经营两类。中央直接经营的企业有五种：日本称“五现业”，即：邮政、国有林和草原、印刷、造币、酒精专卖。同其它企业相比，中央对“五现业”的管理最直接，监督最严格，企业的经营自主权甚小。企业的利润全部上缴中央作为中央财政收入，若亏损则由中央给予补贴。除“五现业”之外，其余的公社、公团、事业团、公库等都是间接经营的企业。这些企业构成了日本中央企业的主体。这些企业的盈余须用于积累和扩大再生产，若发生亏损，国家视情况予以一定的财政补贴。中央的每一个企业都是根据国家颁布的特殊法令建立起来的，所以每个企业经营的范围、承担的义务及责任都是以法律形式明确规定，不准随意扩大经营范围，更不允许转产<sup>②</sup>。由此可见，无论是初始创办，还是中期注资，以及后期挽救，国家利用财政与金融力量来参与企业经营都是所有者正常经济行为，只有私有经济、外商经济，或者集体合作经济才能做到和必须做到自负盈亏。而对于国有企业来说，国家永远要统负盈亏，永远要承担无限责任。

那种企图用经营者个人财产抵押来约束企业行为的作法不仅是杯水车薪，而且是偷换角色，等于法院把管家当作老板来

---

① 资料引自《深圳特区报》1999年6月10日。

② 资料引自杨浩：《国有企业监管模式的国际比较》，见《世界经济研究》，1999年第1期。

判了。

由此可见，对于目前通行于全国的国有资产“三级授权经营制”，经过四年来观察，我的结论是：虽然它在名义上既确立了“出资人制度”，又解决了“经营者选择”问题，但是，我们必须看到，这种经营管理制充其量也仅仅是体制转型时期国有资产管理的过渡形式，而非目标模式。因为无论是“多头管理”，还是“三级专司”，无论是“授权”与“不授权”都解决不了现代企业制度中法人所有权的所必须具有的自主经营、自负盈亏两大根本问题。这里所变化的只是管理结构上的转变，并不具备制度创新的性质，其理由如下：

### 一、它不具备现代企业制度中的规范的“委托——代理”关系

现代社会经济生活中的“委托——代理”关系，其财产的前提条件是给定的，是既有的，而国有企业财产属于全体人民，由于它没有具体的所有者，也就没有具体的委托主体，政府只是“所有者代表”。虽然它也存在投资主体，但是，投资主体不等于所有者。所以，仅仅是所有者的代表，便失去了对财产保值增值的激励的内在动力。

同时，现存的所有者代表又具有层层“委托——代理”的双重身份，即对上又是“代理人”，对下又是“委托人”。于是，形成了相互矛盾的双重目标，他们既要追求企业的利润，又更追求个人的收入，于是本来一个良好的“监督机制”在这里容易变成“合谋机制”，即总经理和工人甚至和董事长联合起来算计国家，这在现代企业制度看来是一件荒诞的事。

### 二、“授权经营”并不体现现代企业制度

现代企业制度中的法人所有权并不是所有权与经营权的“两权分离”，而是“所有权的全面让渡”。它不是仅仅具有占



有权、经营权、从属权，而且还有剩余处置权。决不可说决策权在委托人那里，代理人仅仅有执行权、经营权。原来的任何投资者在法人所有权外，仅仅享有了股权，他们不再有从内部干预企业行为的权力，所以现代企业制度并不是什么“授权经营”。

### 三、它既不可能做到政企分开，又不可能改变统负盈亏

由于它只是层层的所有者代表，所以最终仍然是无人具体负责。由于双重身份的作用，所有者代表也就一定要介入企业，一定要任命企业官员，一定要进入董事会行使否决权。由于官员并不承担风险责任，但又同时具有支配财产的权力，所以它一定会造成政企不分；由于国家作为所有者所得到的只是“剩余”而不是债权，而这种“剩余”不仅是一个“不确定量”，而且国企的存量还是一个不可转让的量，所以国家永远处于十分被动状态；再加上财产所有者代表并无财产能力，同时，企业亏损也不应由经营者负全责，所以最终国家还要承担无限责任。此外，我们还应正视一个事实。据统计，到1995年底，资不抵债的国有企业已占企业总户数的16.28%，空壳企业占总户数23.98%，国有企业所有者权益总额只占企业资产总额的24.9%。国有企业的总资产虽然有7万亿元人民币，但是却负债5万亿元，平均负债率为69.8%，所有者权益也仅有2万亿元人民币，而在这7万亿元之中，生产性的国有资产才仅有3万亿元人民币。可见，委托人所委托的，代理人所接承的更多的并不是资产而是债务。可见，“政企不分，统负盈亏”是国有企业内在的制度属性，既不是管理体制上的问题，又不是工作中的失误。

四、股份制的兴起，法人所有权的确立，股本的不可赎回性，授予了经营者相当的特权，但同时也就一定会发生马克思