

国有企业改革 困境与抉择

甄煜炜 著



- 国企改革不能总是播下龙种收获跳蚤
- 以前所未有的视角对国有企业改革的深刻反思
- 流行观点的批判 国有企业的天生特征
- 传统体制的深刻总结 亚当·斯密的预言
- 谁控制国有企业
- 地主、佃农与对国企的监督
- 垄断一万恶之源 垄断行为与国有企业
- 国有企业改革的理由
- 一个“经典”观点的局限性
- 国企改革的战略

企业管理出版社

国有企业改革： 困境与抉择

甄煜炜 著

企业管理出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国有企业改革：困境与抉择/甄煜炜著. - 北京：企业管理出版社，1999.10
ISBN 7-80147-304-3

I. 国… II. 甄… III. 国有企业 - 经济体制改革 - 研究 - 中国 IV. F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 67578 号

书 名：国有企业改革：困境与抉择
作 者：甄煜炜 著
责任编辑：刘秋生
标准书号：ISBN7-80147-304-3/F·302
出版发行：企业管理出版社
地 址：北京市海淀区紫竹院南路 17 号 邮编：100044
网 址：<http://www.cec-ceda.org.cn/cbs>
电 话：出版部 68414643 发行部 68414644 编辑部 68428387
排 版：北京尚书文化有限责任公司
印 刷：北京燕山印刷厂
经 销：新华书店
规 格：850 毫米 × 1168 毫米 32 开本 6 印张 156 千字
版 次：1999 年 11 月第 1 版 1999 年 11 月第 1 次印刷
印 数：3000 册
定 价：15.00 元

版权所有 翻印必究·印装有误 负责调换

24128103

目 录

导 论	1
-----------	---

第一章 流行观点的批判

一、政府干预过多质疑	8
二、不平等竞争质疑	17
三、产业结构因素质疑	22
四、所有者代理人性格多元化质疑	22

第二章 国有企业的特征

一、国有企业的产权特征	25
（一）企业制度涉及的各项权利	25

(二) 企业制度的演变	26
(三) 两权分离的内涵及其产生的充要条件	31
(四) 国有企业的天生特征	34
二、古典国有企业制度的形成	37
(一) 传统计划经济体制的形成	37
(二) 传统计划体制与对企业的全面管制	42
三、古典国有企业制度特征	47
(一) 管制与企业的自主权	47
(二) 管制与传统劳动体制	49
(三) 管制与经济结构调整	52
四、结论	52

第三章 国有企业改革的历程与逻辑

一、传统计划经济体制的弊端	55
(一) 宏观经济的失衡	55
(二) 微观动力丧失	58
(三) 运行效率的低下	60
二、以放松管制为主线索的国有企业改革	61
(一) 工资管制的放松	62
(二) 投入产出管制的放松	63
(三) 价格管制的放松	65
三、放松管制与国有企业改革	66
四、亚当·斯密预言与国有企业改革	70
(一) 生产率与利润率的矛盾	71

(二) 矛盾的背后——内部人控制的生成	73
(三) 所有者利益与经济发展	75
第四章 国有企业的代理难题	
一、代理问题的产生	79
(一) 作为所有者的经营者的效用函数	80
(二) 代理成本的产生	82
(三) “偷懒”动机的产生	86
二、经理的激励与约束	87
(一) 经理报酬的构成	88
(二) 经理市场的竞争	89
(三) 产品市场的竞争	91
(四) 资本市场的竞争	92
三、不可转让的所有权与监督方式的选择	93
(一) 转让成本与监督方式	94
(二) 不可转让的所有权	97
(三) 不可转让的所有权与经理报酬设计的局限性	99
四、国有企业的监督——竞争与垄断的影响	103
(一) 直接监督的不可靠性	103
(二) 企业经营环境的不确定性	104
(三) 竞争的不确定性与垄断的相对稳定性	106

第五章 有效率的管制

一、垄断的产生	109
(一) 规模经济	109
(二) 法律限制	110
(三) 产品差别	111
二、垄断——万恶之源	112
(一) 整体效率的损失	113
(二) 社会福利的损失	113
(三) 企业内部低效率	114
三、管制与效率的改进	114
(一) 自然垄断的定价难题	115
(二) 几种次优价格和管制程序	118
(三) 管制产生的问题	124
(四) 管制的改进——激励性管制	126
四、自然垄断与国有企业	132
(一) 垄断企业的行为与所有制性质无关	132
(二) 垄断企业必须国有吗?	134
(三) 进一步的讨论——基础设施的国有问题	136
附录：公共交通票价与补贴	
——自然垄断的一个案例	141

第六章 国有企业改革的战略

一、国有企业改革的理由	146
二、国有企业竞争与垄断的选择	147
(一) 竞争与垄断国有企业行为的分析	148

目 录

(二) 竞争性国有企业的改革	157
(三) 建立起对垄断企业的管制	162
三、发展资本市场	164
(一) 改善监督机制	165
(二) 减少亏损企业	166
(三) 防止国有资产流失	166
四、发展和完善劳动力市场	168
(一) 阻碍劳动力市场发挥作用的因素	168
(二) 劳动力市场不发挥作用下的企业行为	169
(三) 建立社会保障制度的困难	172
五、国有企业改革的顺序	173
(一) 一个“经典”的观点及其局限性	174
(二) 国有企业改革的“帕累托”方式	178
主要参考文献	181
后记	

导 论

国有企业改革无疑是中国经济体制改革中最艰巨的任务。这不仅是由于在现实中我国国有企业的改革一直在艰难地探索，而且是由于我国特殊的国情，使得西方市场经济国家一般的企业理论和国有企业理论对我国国有企业改革理论和改革现实的指导意义和对改革现实的解释能力大打折扣。这样说，并不否认西方企业理论对于我国企业改革的意义，而是说西方市场经济国家，包括一直实行市场体制的发展中国家的理论与实践向我们所指明的只是市场经济体制中具有共性的事实或“模式”，而如何从我国的现实的“此岸”到达国有企业改革的“彼岸”，则需要进行理论的创新和实践中的探索。

因此，国有企业改革的现实要求中国的经济研究工作者在对现有的理论有深入研究和理解的基础上，坚持理论与实践紧密结合，进行理论创新，并用创新的理论来指导实践中的改革。

(一)

毋庸讳言，随着整个经济体制改革的推进，国有企业日益陷入困境。这样说，并不是否认 20 年以来国有企业改革所取得的部分成效，但从总体上来说，国有企业相对于其他所有制类型的企业而言“江河日下”，却是有目共睹的事实。

事实上，相对于整个经济体制改革而言，我们在国有企业改革上投入的精力最大，采取的措施最多，但其投入产出比却是最差的。

这种状况不能不使我们来重新审视国有企业陷入困境的原因。不能不使我们对各种解释国有企业陷入困境的原因的流行观点进行认真地分析，进行理性地追问。

对流行观点的分析和追问，必然导致对国有企业特征的重新认识，从产权的角度来看，国有企业到底具有怎样的特征？这种重新认识，将为我们正确地认识国有企业、系统地解释国有企业为什么会陷入困境以及国有企业如何改革提供一个坚实的基础。

尽管国有企业改革已经进行了 20 年，其间先后采取了包括扩大企业自主权、利改税、承包制、转换企业经营机制、建立现代企业制度等等措施在内的改革，但“国有企业改革目标的问题是至今仍有分歧、有待解决的问题。”^①

国有企业改革的目标的确定，必须将国有企业放到在我国建立社会主义市场经济体制的大背景中去认识，必须将国民经济作为一个系统去认识，必须以国有企业的特征为出发点去认识。否则，我们国有企业改革的推进就会是空洞的侈谈。

^① 董辅弼乃《宏观层次与微观层次的国有企业改革》，《经济研究》1999 年第 6 期。

(二)

对任何经济现象的研究都应该从整体的观点或者说系统的观点来进行。这是因为任何经济现象都不是孤立的，而是与其他方面广泛联系的。例如，对国有企业“放权让利”改革的研究就必须与国有企业产权的特点结合在一起，“放权让利”的改革目的是为了造就“自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束”的微观经济活动的主体，但是，改革的结果却并没有达到预期的目的，其原因概在于在“放权让利”改革之始，人们并没有注意到国有企业的产权特征。对经济现象进行孤立研究的结果，必然导致从这种研究中得出的理论对现实的解释能力的缺乏，特别是综合解释能力的缺乏。

在对我国国有企业改革的研究中之所以存在一定的孤立研究的现象，除了历史和现实的状况限制了研究视野之外，一个重要原因在于现有的理论，包括马克思主义经济理论和西方经济理论并没有也不可能对从计划经济向市场经济转变的经济中的国有企业问题进行过研究，因此，我们的理论研究也象我国的改革现实一样，是在不断探索中前进的。

笔者之所以认为对国有企业改革的研究缺乏整体系统性，而存在一定的孤立研究的现象，从以下几例中即可看出。

首先，国有企业改革的文献尽管可以用“汗牛充栋”来形容，但仍有许多问题是令人困惑并没有得到解释的。例如，为什么大幅度的“放权让利”并没有带来国有企业活力

的全面提高，相反却发生了国有资产的流失和国有企业相对效率（相对于非国有企业）甚至绝对效率的下降？对此有两种基本的解释，其一是认为放权不够，也就是所谓“政府干预仍然过多”，其二是认为国有企业没有建立起规范的以股份公司为代表的现代企业制度。这两种解释从各自的角度来看，都有一定的道理，但总的来看这两种解释是存在缺陷的。因为：（1）在当今世界上，没有任何一个国家的企业是完全自由的，政府对企业或者对某些企业都进行各种各样的“干预”，也就是西方经济学中所称的“管制”，这种“管制”不但涉及到国有企业，也涉及到非国有企业；（2）以股份公司为代表的现代企业制度并不是现实经济生活中的唯一的企业制度形式，也不是只有股份公司充满活力，我国乡镇企业和私营企业的飞速发展已经提供了证明。

其次，国有企业中国有资产流失和效率低下问题，在传统的计划经济体制下问题并不突出，而且政府似乎也并不刻意对经营者进行监督。而随着改革的进行，问题日显突出，政府虽然采取各种措施鼓励经营者努力经营并试图加强对国有资产的管理，但效果并不如意。

第三，国有企业的问题是因为存在国有企业才产生的，那么国有企业存在的理由是什么？是政府干预经济的手段还是政府保证财政收入的工具？如果是前者，那么，作为政府干预微观经济的两种手段——对企业进行管制和创立国有企业之间是否存在替代关系，即在这两种手段都能达到干预微观经济效果的目的的时候，政府应该如何进行选择？如果是后者，政府如何保证国有企业与其他所有制企业的公平竞争？这个问题是我国经济体制改革中的最重要的问题，但都

缺乏系统的研究。诺贝尔经济学奖得主保罗·A·萨缪尔森告诉我们：“管制与公有制之间的选择应更多地取决于一个国家的历史和制度，而不是取决于明显的经济上的有利性”^①。他这段话是针对垄断性行业而讲的，那么对于受管制的竞争性行业和不受管制的竞争性行业而言，建立国有企业的经济上的有利性或者说不利性表现在哪里呢？

第四，在关于国有企业改革的许多文献中都提出国有企业退出竞争性领域的改革措施，但是这些文献都并没有从经济学的角度提出令人信服的理由；同样，这些文献也同时提出在关系国计民生的领域和垄断领域应该坚持国有制甚至“国有国营”，但也并没有进行可信的分析。不能简单地认为西方市场经济国家中竞争性领域很少有国有企业存在，我国的国有企业也就应该退出竞争性领域；也不能认为市场经济国家中垄断领域有国有企业存在，我国在垄断性领域就要坚持“国有国营”。应该从经济学的角度对此进行令人信服的分析。

对国有企业的改革的研究，不但要有全面系统的观点，而且必须坚持历史唯物主义的观点。

历史地全面地看问题，目前国有企业存在的许多现象应该是由传统国有企业（在本文中称为古典国有企业）的特征所决定的，只不过是由于企业的外部环境所发生的变化，使得这些深深地植根于传统国有企业的特征在新的环境中有了不同的表现形式而已。因此，对古典国有企业制度的认识应

^① 保罗·A·萨缪尔森 & 威廉·D·诺德豪斯：《经济学》，中国发展出版社，1992年第一版，第863页。

该是我们研究目前国有企业改革的历史起点。企业制度是由企业运行的经济环境所决定的。因此，古典国有企业制度形成的原因能够从传统经济体制所要求的微观主体的功能中去寻找，而市场经济必须要求符合市场经济规则的企业制度。也就是说，一种企业制度的形成、存在和演变的理由，都可以从经济的角度来进行研究和解释，它不可能仅仅是超经济因素作用的结果，甚至主要不是超经济因素作用的结果。

(三)

本书对国有企业改革的一些基本问题进行了探讨，在此基础上讨论了国有企业改革的战略问题。

值得欣慰的是，在探讨过程中，笔者力求做到坚持历史地全面地研究问题，力求避免片面性。同时，自始至终坚持理论与实际相结合的研究方法，对一些重要的结论不但追求理论推导的逻辑性和严密性，而且尽量用改革的实际来进行验证并用实际数据来检验。所有这一切都源自于作者力求对国有企业改革作出系统分析和综合解释的愿望。

笔者向来认为，检验一种理论是否正确的一个重要方法是，看它能否贯穿到底地解释已经发生的事实，在这里必须强调“贯穿到底”的重要性。如果一个理论在解释已经发生的事实方面发生太多的该理论无法解释的现象，那么，我们有理由怀疑这种所谓“理论”的正确性，也无法相信它对未来的指导意义。

值得说明的是，本文的研究方法和基本观点源自于作者于1993年9月至1996年7月在中国人民大学师从塞风教授

导 论

攻读经济学博士学位时所撰写的博士学位论文。

本次成书时，虽然作者在补充部分最新资料方面以及结构调整方面做了些通俗化的修改，但基本观点未变。

当然，对于书中不可避免地存在的不足和错误，概由作者承担责任。

第一章 流行观点的批判

自从我国启动改革以来，国有企业改革始终是经济体制改革的焦点，始终处于改革的中心位置，但目前国有企业的活力仍然不足，其集中表现就是国有企业亏损面及亏损额的持续增长。因此，寻找国有企业活力不足的主要原因，成为经济理论界和政府决策部门的热点问题。

对于国有企业活力不足的主要原因的流行解释，概述起来可以表述如下：(1)政企不分，政府对企业干预过多；(2)国有企业在与其他企业竞争中负担沉重，是一种不平等竞争；(3)产业结构的因素；(4)所有者代理人性格多元化。

本章将对这几种解释进行分析。

一、政府干预过多质疑

政府对企业的干预无疑会导致企业活力的某种程度的下降，但是，经过改革二十年来持续的扩大企业自主权之后，企业的自主权无疑大大增加了。政府对企业的干预固然是影响企业活力的因素，但在目前情况下如果仍然认为国有企业活力不足的主要原因是政府对国有企业干预过多所致，则无疑是值得商榷的。

首先，这种观点无法解释的一个事实是，改革二十年来国有企业的自主权越来越大，政府对企业的干预越来越少，而与此同时，国有企业的活力并没有得到相应的提高，反而

亏损面和亏损额越来越大。显然,从整体上来看,国有企业自主权的扩大、政府干预的减少与国有企业活力增强之间并不存在显著的正相关关系。我们之所以这样认为,并不是说国有企业的活力与政府干预没有关系,而只是说,我国国有企业改革进行到目前的阶段,其活力不足的原因已经不能用“政企不分,政府对企业干预过多”来解释,至少不能作为主要原因或重要原因来解释。

其次,从实际情况来看,国有企业自主权自改革开放以来不仅大大增强,而且基本上可以认为已拥有充分的权利,“放权”似乎已到了无权可放的地步。这一点不仅从国有企业自身的权利拥有状况可以看出来,而且从国有企业与以乡镇企业为代表的非国有经济企业的比较中也可以清楚地看到。

1. 国有企业经营自主权的落实情况

根据“中国企业家调查系统”所进行“1994年中国企业家问卷调查”的结果来分析^①,我国国有企业已拥有相当的自主权,至少相当多的企业家自己是这样认为的。

“中国企业家调查系统”于1994年进行了“1994年度企业家问卷调查”,历时4个月,截至1994年9月20日,返回有效问卷2756份,共获得调查数据75万多个。问卷由被调查企业的法定代表人(厂长、经理)填写。回收的样本企业,覆盖我国30个省、自治区、直辖市,涉及采掘、制造、建筑、交通运输、邮电通讯、商业服务、外贸、金融、房地产、公用事业等各个行业,其中国有企业占74.3%,集体

^① 见中国企业家调查系统《宏观改革与企业改革:企业家的反应与期望——1994年中国企业家问卷调查主报告》,载《管理世界》,1995年第1期。