



江苏省哲学社会科学重点学术著作

从经营国有企业到管理国有资产

From Management of State-owned Enterprises
to Administration of State-owned Assets

张颢瀚 张明之 王维 / 著

从经营国有企业到管理国有资产是一个历史性转变

- “转轨体制”视野中的国有企业改革
- 经济体制改革的阶段性推进
- 国有企业改革制度的探索
- 国有资产管理的目标选择
- “转轨体制”中的国有资产战略性调整





江苏省哲学社会科学重点学术著作

从经营国有企业到 管理国有资产

From Management of State-owned Enterprises to
Administration of State-owned Assets

张颢瀚 张明之 王维 / 著

社会科学文献出版社
Social Sciences Academic Press(China)



· 江苏省哲学社会科学重点学术著作 ·

从经营国有企业到管理国有资产

著 者 / 张颢瀚 张明之 王 维

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

责任部门 / 编辑中心

(010) 65232637

项目经理 / 宋月华

责任编辑 / 宋 娜

责任印制 / 同 非

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 客户服务中心

(010) 65285539

法律顾问 / 北京建元律师事务所

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京智力达印刷有限公司

开 本 / 889 × 1194 毫米 1/32 开

印 张 / 14

字 数 / 330 千字

版 次 / 2005 年 8 月第 1 版

印 次 / 2005 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 7 - 80190 - 667 - 5/F · 210

定 价 / 30.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,

请与本社客户服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

序

由张颢瀚、张明之、王维同志撰写，社会科学文献出版社出版的《从经营国有企业到管理国有资产》专著，是张颢瀚等同志长期研究中国国有企业改革问题的最新成果。20 世纪 80 年代中期以来，国有企业改革一直是我国经济体制改革的中心环节，至今还处在攻坚阶段。本书的出版，对于大家更好地探索和掌握我国国企改革的规律性，将发挥很好的作用。

国外对国有企业的研究通常以欧洲一些发达市场经济国家的国有企业为对象，在不与私人企业争利的思想主导下，西方国有企业许多是为实现某些社会政策目标而设立的特殊的企业组织形式，是国家干预经济和弥补市场缺陷的一种手段，对国民经济的影响和贡献也相当有限。由于整体市场经济运行环境较为健全，西方学者普遍将明晰产权界定视为国有企业的基本前提，研究的重点主要集中在产业政策与竞争政策的选择、国有企业经营方式、企业经理人员的激励约束机制等领域。

中国国有企业的改革一直是国内学者关注和研究的重点领域，其中不乏一些成熟的和优秀的成果。例如，就国有企业的功能定位方面，有的学者提出，国有企业具有特殊的所有者和所有者代表、特殊的社会目标、特殊的社会经济功能和特殊的产权组织运作机制。就国有企业绩效低下问题，有的学者提出，传统体

制中的国有企业，具有不同于其他企业的特有性质，即负有战略性和社会性两方面政策性负担。改革以来，负担没有彻底根除，国有企业处于不利的竞争地位。为保护国有企业的生存，宏观政策环境无法彻底理顺，公平竞争的市场体系无法很好建立，国有企业的信息不对称问题无法解决，尽管曾努力理顺激励和责任之间的关系，也没有达到预期的效果。在国有企业体制改革方面，有的学者提出，关键是形成真正有效的公司治理结构，对国有企业实行公司制改造，前提是实现投资主体多元化。

细细梳理关于国有企业改革问题国内外的研究现状，由于制度和国有经济定位、功能不尽相同，西方学者就国有企业的诸多研究成果与我国国情相距较远；较长时期以来，国内学者就国有企业中的政企不分、政资不分等问题，虽然进行了较为系统、深入的研究，但仍多围绕“经营国有企业”（政企分开——委托代理——控制权争夺——激励约束）的惯性思路，因而仍需作进一步的深入探索；党的十六大提出改革和完善国有资产管理体制以来，一时间著述颇丰，但不少论著还是停留在对十六大和十六届三中全会政策的解释层面上，无论是理论深度还是创新力度都需要进一步推进。

本书在总结和吸收前人相关研究成果的基础上，提出“从经营国有企业到管理国有资产”的命题，力图在该研究领域中取得创新性进展。

本书在以下几个方面提出了自己的研究视角和观点。

一是提出了“从经营国有企业到管理国有资产”的命题。通过深入剖析我国国有企业改革的历史进程，揭示出改革始终无法真正向纵深推进的根源在于没有将国有企业的核心——国有资产——作为改革的关键环节，大量的政策建议只是围绕着如何更好地“经营国有企业”而展开，没有很好解决政府与国有企业

的关系问题。本书提出国有企业改革进一步的突破口只能是“从经营国有企业到管理国有资产”的根本性转变。事实上，党和国家就国有资产管理体制改革问题出台了一系列政策，新近学术界讨论也很多，这实际上验证了本课题的这一思路。本书从国有企业改革阶段性的角度，将“从经营国有企业到管理国有资产”的改革历程作为研究的主线，并将国有资产管理体制改革和完善作为研究的核心内容，以此来统率整个国企改革研究的各个环节，这在理论上具有一定的创新。

二是以“从经营国有企业到管理国有资产”的命题为核心，构建了一个研究国有企业改革历史变迁的分析框架。作为一种制度背景，转轨体制的特殊性是改革实践的现实起点和理论研究的逻辑起点。作为一种特殊的经济组织，国有企业普遍生存于世界各国，由于制度和国有经济定位、功能的区别，国有企业的具体市场结构、运行方式、国家对其控制和管理方式差异明显，在一般性的基础上寻求我国国有企业的特殊性（性质、功能和定位）是本书立论的基础。作为一种不可逆的趋势，新经济和全球化的深入发展必定会对我国国有企业改革创新带来巨大的影响，因而也成为本书研究的时代背景。把国有企业二十多年的改革，按照纵向演进的阶段进行分析，是本书研究的基本路径和主要视角。由此，“转轨体制”、“国有企业的性质、功能和定位”和“时代背景”构成了本书分析框架的三重维度，历史的逻辑思路构成了本书的基本方法，在此基础上提出“国有企业功能重新定位”、“国有企业资产结构重组”、“国有资产管理体制创新”、“国有企业竞争优势重构”和“构筑国民经济生存基础”的国有企业改革战略总体思路，这有助于完善我国国有企业改革创新发展的整体理论框架。

本书在国有资产管理体制改革方面也提出了一些新的见解。

在国有经济战略性调整的总体思路中，提出某些领域中拥有价值性的国有资产比经营实体性的国有企业更有实际意义，因而经营性国有资产与非经营性国有资产必须分类管理；提出在国有资产管理体制改革的进程中，由于当前诸多因素的制约，中央政府与地方政府“分级产权”是迈向“分级所有”的一个过渡阶段，同时提出了在“分级产权”阶段的改革措施。

本书认为，当前我国国有企业改革已处于放权让利、转换经营机制、现代企业制度建设之后的第四个阶段：国有资产管理体制的确立。这一论述，有助于理清和解决国有企业改革的内核问题，使人们意识到改革必须进一步触及国有企业的内核——国有资产，改革进一步深化的关键在于“从经营国有企业到管理国有资产”的根本性转变，这一政策建议是有价值的。

从经营国有企业到管理国有资产是一个新的命题，是政府职能的重大转换，因此对这一问题的研究还要随实践的进程而不断深入。本书的出版，对于推动国企改革的深入研究，有积极作用。期望作者今后作出更多的创新成果。

张卓元

2005年5月

目 录

CONTENTS

第一章 “转轨体制”视野中的国有企业改革	1
一 “转轨体制”及其模式比较	1
(一) “转轨体制”的界定和特性	1
(二) 制度变迁理论范式	4
(三) “激进式”转轨模式	8
(四) “渐进式”转轨模式	14
(五) 两种转轨模式比较	18
(六) 转轨理论经典评述	24
二 “转轨体制”中改革的渐进性与阶段性	26
(一) 我国“转轨体制”的社会经济条件	26
(二) 我国“转轨体制”渐进改革必然性	29
(三) 我国“转轨体制”阶段性和长期性	32
三 经济全球化视角中的国有企业	34
(一) 发达国家国有经济概览	34
(二) 国有企业界定及其性质	47
(三) 我国国有经济转型的环境	50

四 “转轨体制”中国有企业改革战略构思	56
(一) 国有企业功能重新定位	56
(二) 国有企业资产结构重组	59
(三) 国有资产管理体制创新	61
(四) 国有企业竞争优势重构	63
(五) 构筑国民经济生存基础	66
(六) 国企改革战略总体思路	67
 第二章 经济体制改革取向的阶段性推进	71
一 市场取向改革的阶段推进	71
(一) 计划经济为主, 市场调节为辅 (1978 ~ 1983)	73
(二) 公有制为基础的有计划的商品经济 (1984 ~ 1989)	76
(三) 计划经济与市场调节相结合 (1989 ~ 1992)	79
(四) 社会主义市场经济方向的确立 (1992 ~ 1997)	80
(五) 社会主义市场经济体制框架的确立和完善 (1997 ~)	83
二 理论探索与改革的推进	89
(一) 真理标准的讨论, 奠定了市场取向改革的 思想基础	90
(二) 计划与市场关系的探索, 确立了市场取向改革的 基本目标	92
(三) 价值规律的研讨, 形成了市场取向改革的 理论基础	93

(四) 生产力标准的提出, 成为市场取向改革的	
价值标准	95
(五) 市场经济理论的确立, 开创了改革全面推进的	
全新局面	97
(六) 科学发展观的提出, 构建了增长与发展的	
战略框架	99
第三章 国有企业改革制度的探索	104
一 我国多种所有制结构的探索	104
(一) 所有制理论历史演进和实践变迁	105
(二) 坚持公有制主体地位是基本前提	114
(三) 国有经济是国民经济的主导力量	119
(四) 鼓励、指导和帮助集体经济发展	126
(五) 大力推进民营经济健康快速发展	128
(六) 鼓励、支持和引导外资经济发展	135
(七) 当前多种所有制结构并存的态势	141
二 公有制与公有制的实现形式	144
(一) 所有制实现形式的思考	144
(二) 公有制实现形式的创新	151
三 国有企业产权制度改革的阶段性	154
(一) 企业产权制度理论的发展与演变	154
(二) 我国传统产权制度及其结构缺陷	168
(三) 利益冲突与产权实现形式多样化	171

(四) 产权制度改革的目标方向与选择	172
第四章 国有企业改革实践的阶段性推进	177
一 我国国有企业改革的制度起点	178
二 转轨时期国有企业存在的问题	182
三 国有企业改革第一阶段：放权让利	
(1979 ~ 1986)	184
(一) 以利润分成为主的放权让利改革	184
(二) 国家基本建设投资的“拨改贷”	188
(三) 相继推出实行的两步“利改税”	192
(四) 放权让利改革的总体评价与反思	195
四 国有企业改革第二阶段：转换经营机制	
(1987 ~ 1994)	196
(一) 改革思路调整的背景	196
(二) 企业承包经营责任制	197
(三) 转换经营机制新目标	201
五 国有企业改革第三阶段：现代企业制度目标确立	
(1994 ~ 2002)	202
(一) 现代企业制度的思路形成	202
(二) 现代企业制度的基本特征	205
(三) 现代企业制度的基本内容	209
(四) 现代企业制度的典型形式	212

六 国有企业改革第四阶段：国有资产管理	
制度确立（2002 ~ ）	214
（一）集权封闭管理体制的形成与发展	215
（二）国有资产管理体制的改革与探索	216
第五章 国有资产管理体制目标选择	226
一 我国国有资产管理体制变革	226
（一）国有资产管理体制改革的宏观背景和	
目标取向	226
（二）国有资产管理体制是现代企业制度的	
核心问题	232
（三）传统国有资产管理体制制约国有企业	
改革进程	235
二 国有资产管理体制模式比较	242
（一）部分市场经济国家国有资产管理体制	242
（二）我国国有资产管理体制模式及其选择	263
三 国有资产管理体制定位与基本框架	271
（一）国有资产管理体制改革的理论基础	272
（二）国有资产管理体制改革的科学定位	273
（三）国有资产管理体制改革的目标框架	275
第六章 “转轨体制” 中国有资产战略性调整	297
一 产业结构演进与国有经济战略性调整	298

从经营国有企业到管理国有资产 ■

(一) 产业结构演进的基本类型与经济结构整合	298
(二) 国有经济战略性调整与国有企业资产重组	303
二 国有资产状况与国有企业资产重组的积极作用	306
(一) 我国国有资产格局历史形成和渐进转型过程	306
(二) 国有资产布局结构与国有企业资产分布状况	309
(三) 国有经济战略性调整中的资产管理体制改革	314
(四) 国有企业资产重组与发挥国有经济主导作用	316
(五) 国有经济战略调整与资产重组中的认识误区	318
三 国有经济战略性调整与国有企业资产重组的 实施方略	320
(一) 国有经济战略性调整与国有企业资产重组的 基本原则	320
(二) 基于国有资产管理体制改革的国有企业资产 重组思路	323
(三) 国有经济战略性调整与国有企业资产重组的 主要内容	332
(四) 国有经济战略性调整与国有企业资产重组的 进退机制	336
第七章 国有企业体制中主要关系的定位与规范	351
一 规范政府与企业的关系	351
(一) 市场经济国家政府与企业关系模式比较	352

(二) 政府职能一般定位与转轨时期的特殊性	356
(三) 国有资产管理体制与政府经济职能转型	371
(四) 构建宏观管理体制和管理体系	376
(五) 创造国有企业高效运行的市场制度环境	383
二 国有资产管理体制中企业家行为规范	391
(一) 国有企业领导体制变迁与企业家的成长	391
(二) 企业家行为规范与国有企业的改革推进	398
(三) 国有资产管理体制与企业家的激励约束	402
三 国有经济竞争优势与国有企业竞争战略	409
(一) 新型工业化道路与国有经济竞争优势变迁	409
(二) 全球经济一体化与国有企业竞争战略重构	419
参考文献	423

第一章 “转轨体制”视野中的 国有企业改革

“转轨体制”，是指从传统计划经济向市场经济转换的过渡性体制，在我国特指从原有计划经济体制向社会主义市场经济体制过渡中的体制。这是一个特殊的与特定的体制，它既不同于传统的计划体制，也不同于社会主义市场经济体制，而是一个时时都在变革变换着的、对旧的体制不断否定和扬弃、新体制的特征不断生长壮大、并向新体制目标靠近的体制。这就是我国改革特别是国有企业改革的特定的环境和特定的条件，是一个不断变化着的国有企业改革的“平台”，必须把我国的国有企业改革放到这一特定的环境和背景中去研究，这是研究国有企业、推进国有企业体制转换的基本前提、历史的和逻辑的起点。

一 “转轨体制”及其模式比较

（一）“转轨体制”的界定和特性

从现代经济学、政治学或社会学的视角来看，“转轨”并非是一般意义上的社会进化或社会转型，而是历史发展进程中的一种特殊的质变状态，即社会结构、制度体制已经脱离旧的质态，向

新的质态转变的进程中而尚未完全成就为新的质态的某一特定的历史阶段，是社会结构整体上和根本上的变革。这一变革的进程会持续相当长的时期，这是因为变革旧势力必然会遭到顽强地抵抗，而新势力的成长和得到普遍认同需要一个过程；这一变革进程也可能异常艰难和激烈，因为旧势力的统治和束缚不仅是物质上的，而且是文化、思想和精神上的，后者的变革显然更加困难，更加难以彻底和反复，这在我国经济体制改革过程中得到了验证。

“转轨体制”，就我国的特殊历史阶段而言，是指由中央集权的计划决策系统配置资源、整合经济活动的传统计划经济体制向以市场作为配置资源的基础性手段的社会主义市场经济体制的转型或过渡中的特殊体制，它也是从计划经济体制向市场经济体制转型或过渡的过程。由于既无法完全摆脱旧的质态对其演进的束缚，又无法拒绝新的质态对其演进目标和方向的召唤，在新旧两种质态引力的作用下，使得“转轨体制”这一特殊的历史阶段呈现出持续的、渐进的微变状态。

我国当前的“转轨体制”正是在历史实践中发生的一种制度变迁过程，其总体目标和一般趋势表现为从计划经济体制向市场经济体制的转型。是我国市场化经济体制改革过程的特殊阶段，它既不同于转轨前的传统体制，也不同于转轨后目标体制和规范体制，具有如下特点。

第一，典型的过渡性。从宏观上分析，已有的国有企业改革所处的“转轨体制”，是由计划经济向市场经济的转换时期，期间大体上分为若干个时期，分别为在计划体制外围进行试验和探索的初步改革时期，由计划体制外围部分逐步进入体制的核心进行改革的时期，明确社会主义市场经济体制的改革目标并向成熟的社会主义市场经济体制过渡时期。“转轨体制”区分为不同的时期，并且，每一时期都成为下一时期的组成部分和改革起点，

显示了“转轨体制”典型的过渡性。

第二，目标的多元性。按照西方制度变迁理论来分析，我国的“转轨体制”改革目标不十分清晰。尽管在总体上，市场取向改革已经明确，但社会主义市场经济体制这一目标体制的本质和内容究竟是什么，改革的战略及其步骤如何，遵循什么规律，改革的突破口、重点、次序应怎样选择，等等，在改革的初始阶段并不明确，“摸着石头过河”是最形象的比喻。由此，体制变革、经济发展、政治稳定、社会认同等都成为改革的目标，并且，在相当长的一段时期内，这些目标相互影响、相互制约。

第三，特征的双重性。“转轨体制”既包含传统体制的一些特点，又包含目标体制的一些因素。“转轨体制”表现为经济形态转型与经济体制转换同时并存，表现出极其复杂的特征，与政治体制、意识形态、文化传统、外部因素等交织在一起。“转轨体制”存在期间，目标体制尚未充分建立，但体制目标已经进入社会生活的各个领域，开始发挥作用，但仍未能产生强大到足以抵消或压倒传统体制的力量；传统体制尚未完全破失，必然继续产生影响。由此，新旧两种体制互相胶着，此消彼长，使得“转轨体制”既包含传统体制的一些特点，又包含目标体制的一些因素。

第四，过程的复杂性。我国的“转轨体制”所表现出来的市场化取向极其复杂。我国经济体制改革的市场化取向是在社会主义制度和现代化双重目标约束下进行的，改革既是实现工业化的必要手段，也是进入现代化的需要，更是社会主义的自我完善。传统的经济结构不可能迅速得到改变，也不可能指望有其他不同的生产形式来迅速地取代现有的生产形式，这使得“转轨体制”下的市场化取向改革呈现出异常的长期性、复杂性和艰巨性。

第五，规制的缺失性。规范的市场经济的许多原则在“转