



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

国企

杨卫东 著

The Tool Theory of State-owned Enterprises

工具论

国企 工具论



WUHAN UNIVERSITY PRESS
武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

国企工具论/杨卫东著. —武汉: 武汉大学出版社, 2012. 6
ISBN 978-7-307-09799-5

I. 国… II. 杨… III. 国有企业—研究—中国 IV. F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 100952 号

责任编辑: 一 弓 责任校对: 刘 欣 版式设计: 马 佳

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 武汉中远印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 15 字数: 211 千字 插页: 3

版次: 2012 年 6 月第 1 版 2012 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-09799-5/F · 1676 定价: 36.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

序 言

(一)

2008年冀湘兄从上海来武汉，我与海粟请他喝茶。张冀湘现为交通银行董事，曾任国家国有资产管理局产权司司长；汪海粟是中南财经大学MBA学院院长，是长期研究国有资产管理的资深专家；我曾在武汉市国有资产管理部门任主要负责人达13年整。三位老朋友相聚，话题自然聊到国有资产管理问题上了。谈及国有企业改革中的种种问题时，我告诉他们，我正准备写一本关于国企改革批判的专著。从国资委调到江汉大学工作后，我希望对我亲身经历的国企改革进行理性地总结与研究。

“国企改革批判，你准备以什么立论？”冀湘兄眼里闪着兴奋的光芒。

“我认为国企本来是一个工具，但现在的改革思路和措施大多离开了工具的性质。”严格地说我只有一些朴素的想法，用什么立论还没来得及在理论上思考。

“既然如此，为什么不写《国企工具论》呢？国企改革的文章多如牛毛，批判的文章也多如牛毛，容易重复，难以出新。”海粟兄以其独到的学术眼光建议道。

是啊，为什么不写《国企工具论》呢？在长期的国有资产监督管理工作中我不时为一个简单的问题而困惑，即国企是什么？20世纪末我出版了《国企新策》丛书，在总序中，表达了国企是政府工具的观点，但比较零星，很不系统，也没有时间去深入思考。现在环境变了，看待国企问题更客观更超脱了，完全有条件继续深

人研究下去了。为国企定位，为国企立论，这是横亘在改革开放中的一个基本理论问题。想到此，我油然而生出一种责任感、使命感。

从某种意义上讲，《国企工具论》的诞生既是一次偶然的思想火花撞击，也是一次断断续续十多年思考的总结。

国企是一种简称，用作书名似不严谨。但它是最通俗易懂的专有词汇，集合了许多不同的表述。在西方国家，有的称国有企业（State Owned Enterprise）、国家企业（State Enterprise）、国家主办企业（State Sponsoed Enterprise），有的称公营企业（Public Enterprise）、国有化工业（Nationalized Industries）、政府企业（Government Enterprise），等等。在我国，1992年以前，我们称国企为社会主义全民所有制企业、社会主义国营企业、国家所有制企业，1992年后，称国有企业，这个名称的变化反映了两权分离理论的成果。但是，国有企业有一个界定的问题，即国有股权占多少为国有企业？过去这个问题存在理论盲点。2008年《企业国有资产法》第一次在法律中提出了国家出资企业的概念，解决了这个问题。《企业国有资产法》第五条说：“本法所称国家出资企业，是指国家出资的国有独资企业、国有独资公司，以及国有资本控股公司、国有资本参股公司。”我们经常讲国有资本的控制力和影响力，而影响力在国有参股企业是最能体现的。将国有参股企业纳入国家出资企业范畴不仅在理论上，而且在实践上更能全面正确地反映国家出资企业的功能、作用与地位。本书所称国企包括了以上所有国企的概念，因为研究国企不能不研究它的历史，不能不比较国外的同类，故内涵使用的是最宽泛的一种，与国家出资企业内涵大体相通。同理，我们在本书中将民营企业简称为“民企”。

（二）

几年前，原国家国资委主任李荣融曾对一篇指责国企盈利的文章感慨道：“我想不明白，为什么国企搞不好的时候你们骂我，现在我们国企搞好了你们还是骂呢？”

国企老总们更是想不明白：“为什么国企就不能比人家的工资

高呢？宪法有没有规定？没有规定！”“为什么只有民企可以做房地产，国有企业就不能做房地产？”

负责国企改革的部门也很疑惑：过去搞“国退民进”，被斥之为瓜分国有资产，现在搞“国进民退”，又被斥之为“再国有化”。究竟要我们怎么做呢？

显然李荣融先生将盈利当成了国有企业的目的。国企老总们将国企等同于一般企业。负责国企改革的部门更是没有主见，总是跟着感觉走。所有这些疑问归根结底是因为我们不清楚国企的本质是什么。至今没有人在理论上为国企定性。

中肯地说，学术界也有人提出过国企具有一些工具的特点和作用的观点，但迄今为止还没有人在理论上提出过国企工具论，因为，国企工具论需要对传统的社会主义理论和公有制理论进行挑战。

传统社会主义的主要特征是公有制与计划经济，而这一特征的集中体现是国有企业（1992年以前称国营企业）。因为，计划经济的主要载体是国有企业，而公有制的最高形式——国有经济，它的主要实现形式也是国有企业。所以，改革开放以来，我国始终把搞好（活）国有企业作为经济体制改革的中心环节。但是，随着改革的深入，国企自身陷入悖论之中：一是何为搞好国有企业？它的含义是让所有国企都蓬勃发展吗？假如我们真的搞好了全部的国有企业，民企还有生存的空间吗？因为改革开放前国企已占据近80%的份额，而民企的份额几乎为零。再往下问，这样的改革是否与我国经济体制改革的目标相左？我们知道，单一的公有制和单一的国有企业是不能构建社会主义市场经济体制的。二是搞好的标准是经济效益还是社会效益？抑或是经济效益与社会效益？经济效益与社会效益常常是矛盾的，很少可以统一。如果不讲经济效益，巨额亏损谁可以承担？如果只讲经济效益，社会效益让谁来管？

由于理论上的不清，在改革取得一系列成果时，相伴随的一系列问题也不断产生，于是有了改革的反思，有了2004年国企改革的大辩论。

大辩论的热点集中在国企改革的弊病、国企改革的重点以及要

不要搞国企改革等方面。但是大家都忽略了一个本源性的问题：国企是什么？它的功能、作用、地位是什么？不弄清这个问题，我们就不能判定国企改革的真伪、对错与好坏。

从某种意义上讲，《国企工具论》是改革反思的续篇，但它不局限于改革，甚至主旨不是改革，而是研究国企的本源问题，研究国企的性质、国企的功能，以及国企与社会主义的关系，继而从理论上厘清国企改革的问题。

在推进社会主义市场经济的过程中，我们对国有企业改革有很多困惑，三十余年的改革，口号在不断地变化：一会儿体制改革，一会儿机制改革，一会儿产权改革，一会儿“三改一加强”，“建立现代企业制度”，等等。这些改革对不对？怎样评价这些改革？对改革的评判有一个客观的标准吗？过去没有，《国企工具论》正是要弥补这个空白，建立客观公正科学的标准。笔者认为，改革与革命的主要区别是，前者以修正、完善为主，后者以推倒重建为主。改革有好有坏，任何一种好的改革都只是为了使改革对象的本质得到完善，凡是企图改变本质或破坏本质的改革都是坏的改革。《国企工具论》确立了国企的本质，以此检验国企改革得失，即凡是有利于完善国企工具职能的改革都是正确的改革，反之则是错误的改革。这应是评判国企改革的唯一标准。

(三)

关于国有企业性质和功能问题的研究，我曾反复进行过检索，遗憾的是，国内学者通常是在国有企业改革或国有经济调整的论述中附带涉及，多是一般性论述，少有专论，且莫衷一是。“有的认同西方国家将国有企业定性为政府调控经济和弥补市场缺陷的手段，认为国有企业实际不是企业，由于国有企业自身的特殊性质，在国有制的条件下，国有企业不能通过一般的制度改革成为现代企业，国有企业要成为现代企业唯有非国有化（并非非公有化）；有的认为，社会主义国家的国有经济不同于西方国家的公共经济，它是实现社会主义理想目标的保证，其范围大于后者，必然会超出公

共经济的局限而进入私人物品生产领域和竞争领域，将国有经济局限于回报率较低、不追求经济效益的公共经济领域，实际上是将国有经济作为公共政策的工具或牺牲品，这是有悖于国有经济性质的；还有学者指出，我国国有企业改革的最大理论突破就是从认为国有企业是计划经济制度下最优越的公有制形式，转变为认识到国有企业是社会主义市场经济条件下具有特殊功能的一种企业制度形式，它只是公有制的各种实现形式之一，国有企业适合于在哪些领域中存在和发展，一方面取决于国有企业所具有的特殊性质，另一方面取决于我国所处的社会主义初级阶段的现实社会经济条件，特别是现代企业制度所具有的总体形态特征。”^①也有人认为我国国有企业一般具有三重性质：“第一，社会经济制度的基础。……起到保证社会的发展方向的作用；第二，社会及经济生活稳定和发展的保障；……第三，具有法人地位的经济实体。这三重性质是我国的国有企业与西方国家的国有企业和我国一般性企业的根本区别之所在。”^②

对国企功能有较深认识的应首推董辅弼先生。他认为改革以来我们对国有企业的功能和定位不清晰，通俗地比喻，人们还不清楚到底该让国企是“看门还是捉老鼠”（“看门”大意指基础性功能，“捉老鼠”意指赚钱）。董辅弼指出，在市场经济条件下，国企的作用就是为国民经济“看门”，“捉老鼠”不是它的特长。为此，他提出了国有企业在市场经济条件下的六个独特功能：

一是公益性功能。这是满足社会公众共同的需要，这些国企不以盈利为目的，甚至该亏损的还得亏损，它们关键是做好服务，亏损部分由政府补贴，如公交行业等。

二是政策性功能。政府调节市场时需要企业的支持，这时，国企并非不能赚钱，但应首先执行政策，如银行中的开发银行、发展

^① 王红一. 我国国有企业的政策定位与若干立法问题探析 [J]. 河北法学, 2002 年第 2 期。

^② 张同华. 当前国企改革存在问题的原则性探讨 [J]. 时代经贸, 2007 年 9 月。

银行等政策性银行。

三是维护国家、社会安全的功能。如货币制造、军火制造等企业。

四是维护消费者权益的功能。资源垄断企业容易损害消费者的权益，这类企业应由政府控制的国有企业承担。如城市中的管道煤气，往往一个城市只需一个公司便可，多了反而会引起混乱，这类企业国有较宜。

五是提高国民经济整体效益的功能。如一些基础设施回收周期长，效益不理想，但有了它整体效益就能上去，这自然由国企负责。

六是一些高科技企业。由于部分高科技企业风险大投资大，民间资本不敢贸然投入，但它们却能提升国民经济的整体素质，这就需要政府亲自操办了。

他认为，国企重组只有按其功能定位，国企改革才不会陷入混乱与迷茫。^①董辅弼先生给我国国企的定位似乎有一点超前，在经济体制转轨过程中，我国的国企规模太大，让它们全部去看门，似不合情理。

对国有企业功能有专论的是刘中桥先生，他在《中西方国有企业发展比较》一书中专列一章，讲国有企业的特殊性质与功能。他认为，国有企业的特殊规定性在于：国有企业是一种实现国家经济职能的特殊企业。首先，国有企业是由国家的经济职能派生的。受经济职能决定，国家需要构成一股由其直接掌握的生产经营的物质力量。其次，国有企业是国家对现代企业这种有效的经济组织形式的长期选择。现代企业以其有效的社会性、赢利性和自主性使国家干预经济的职能得到了极大的充实。再次，国有企业是国家性和企业性的高度对立统一体。他指出国有企业有其特殊功能，在参与社会再生产方面表现为四大作用：一是对社会经济的基础支撑作用；二是对社会经济的先导开拓作用；三是对国民经济建设的加速

^① 董辅弼称要把握国有企业的六大功能 [OL]. 信息时报, <http://www.gdyjzx.gov.cn/xxhw/99.files/lt-gq03/09.htm>, 1999年6月30日。

推动作用；四是对国家综合经济实力的不断壮大作用。在调节社会再生产方面也表现为四大作用：一是对经济发展的协调平衡作用；二是对微观经营的引导扶助作用；三是对市场经济的修复弥补作用；四是对社会成员的公平保障作用。^① 合计共有八大作用。这些作用主要是对国企现有作用的总结，而且高度抽象概括，平衡罗列，既未突出重点，也未准确定位。即国企的功能和性质应是什么也没有说透。

中国社会科学院工业经济研究所的黄速建、余菁认为国有企业是一种政府参与和干预经济的工具与手段，是政府针对出现或可能出现的市场失效问题而代表公众利益所采取的诸多政策举措的一种。在这个层面上，国有企业与政府影响经济的其他手段，比如，对企业的补贴、产业政策、管制政策等，都是同质的制度安排。从理论上说，一国政府之所以选择以国有企业这种方式影响经济，那仅仅是因为在实现既定的施政目标方面，它比其他的经济的方式来得更为有效，实施成本更低。他们认为国企同时拥有非经济目标和经济目标，但是如何解决这个矛盾，没有答案；关于我国国企与发达市场经济国家的国企性质有无区别，他们介绍了三种观点，也没有给出答案。^②

总之，我国的研究者更多的是罗列了国企的职能和在我国现阶段的作用，只有极少数学者将国企归纳为政府的工具与手段，但是没有人在理论上去论证这个问题，更没有对国企今天的困境提出系统的改革思路。

(四)

在西方国家，市场经济下的一般企业通常是以私人资本为主体

^① 刘中桥. 中西方国有企业发展比较 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2000 年第 1 版。

^② 黄速建, 余菁. 国有企业的性质、目标与社会责任 [J]. 中国工业经济, 2006 年第 2 期。

构成的，国企数量很少。因此，无论在经济学、企业战略管理甚至公共经济研究方面，国有企业通常都忽略不计。由此带来的问题是，西方学者对国有企业的研究也很少，但是他们对国企的功能和性质的认识较为一致，都把它当作国家干预经济的一种手段和工具。

在大萧条前，西方国家的国企比例极小。凯恩斯关于国家干预经济的理论促进了国企的发展。凯恩斯认为，消费需求不足和投资需求不足将产生大量的失业，形成生产过剩的经济危机，这是市场机制不可能自动调节的。消除危机的最好办法是政府干预经济，即扩大政府的公共投资，以增加社会总需求，刺激个人消费和企业的投资。凯恩斯没有直接提出发展国企，但国家干预和大量主办公共工程的政策主张，为国有企业在市场经济条件下的发展开了理论的先河。同时也说明，国企的发展是与国家干预政策紧密相连的，是国家干预经济的工具之一。

紧随凯恩斯主义之后的是美国的阿尔文·汉森（Alvin H. Hansen）。汉森最早提出了混合经济的概念。他认为，从19世纪末期以后，大多数资本主义国家的经济就开始逐渐变为私人经济和社会化经济并存的“公私混合经济”或者“双重经济”。即，生产领域的“公私混合经济”（国有企业与私人企业并存）和收入与消费方面的“公私混合经济”（公共卫生、社会安全和福利开支与私人收入和消费的并存）。汉森系统地论述了国家干预经济的必要性，他认为，国家的首要职责是保证充分就业，如果仅靠私人自发的投资与消费，是不够的，必须扩大公共投资来弥补私人支出的不足。汉森提出，政府可以按照稳定经济和充分就业的需要，调整财政支出。“如果私人资本支出减低了，公共资本支出就可以设法提高。于是公共部分就能对私人部分发挥平衡作用。”^① 国有企业便是公共资本的形态之一，显然，汉森对国企的定位就是为政府调控经济服务。

^① 汉森. 经济政策和充分就业 [M]. 上海: 上海人民出版社, 1959 年版, 第 22 页。

加尔布雷思提出了“社会均衡理论”，所谓均衡是表示私人产品和服务与政府产品和服务供给之间令人满意的关系。他认为只有加大政府产品和服务的供给，才能改变社会失衡的状况。“政府产品和服务”的主要形态就是国有企业。

斯蒂格利茨主张在市场失灵时，政府可以采用国有化的方式干预市场。他说：“面对市场失灵，政府可以干脆由自己负起责任来。例如，如果政府认为，在提供医疗保健方面存在市场失灵，它可以对医疗部门实行国有化……如果政府认为，在空运和铁路行业中存在市场失灵，它可以对这些行业实行国有化，或者，对这些行业中令人不满的部分实行国有化，并且由政府自己来经营。”^①

总之，在西方国家的学者眼中，国企就是政府调控经济的一种工具，这种工具只是在市场失灵的时候发挥作用，他们希望将国企控制在一个很小的范围。“经济学家一般都以严格的方式来看待政府服务的功能，这并不是因为他们是反对政府的，而是因为他们赞成市场的……经济学家对于市场解决基本经济问题的能力的理解，使得他们怀疑政府是否应承担更大的职能”^②；因此，他们很少把注意力放在国企身上，在政府调控经济方面，他们更关注和重视财政政策中的税收增减、补贴支出增减和货币政策中关于公开市场业务、变更准备金或贴现率等问题。但是他们没有忽视或否定国企的存在，凡论及国有企业（政府企业、公共企业），他们都是从政府干预经济的角度着眼的。换言之，他们始终把国有企业作为财政政策工具的一部分。

因此，西方学者没有高度重视国企在市场经济中的作用，也没有系统研究国企作为工具的相关问题，尽管每个国家都不同程度地存在国企，尽管西方国家时而国有化时而私有化地交替登场，可惜的是，少有西方学者对国有企业在市场经济下的作用、功能以及不

^① 斯蒂格利茨. 经济学（上册）[M]. 北京：中国人民大学出版社，1993年版，第149页。

^② 斯蒂格利茨. 经济学（上册）[M]. 北京：中国人民大学出版社，1993年版，第138页。

同时期应在市场上所占的比例等问题进行科学的深入的研究。

(五)

在翻阅了大半年的资料后我心里越来越沉重，这个课题几乎没有前人研究的基础，一切都要从头做起，而且越往深处想面临的理论挑战越多。为了集中精力，我将原来设计的大纲由七章压缩成四章，突出了基础理论的研究。

第一章：社会主义与公有制研究。主要是研究公有制理论和社会主义理论。在传统的理论体系中，公有制与社会主义紧密相连，研究国企工具论，必须澄清与突破传统理论体系。本章通过厘清马克思、恩格斯、列宁、斯大林和毛泽东对社会主义与公有制的论述，总结我党改革开放以来在公有制与社会主义方面的探索，提出了与传统理论不同的观点：1. 马克思、恩格斯所论述的公有制是共产主义的所有制形式，它的实现形式是自由人的联合体。列宁将公有制全面提前植入到社会主义阶段，并把国有制作为公有制的主要内容，虽然列宁很快认识到国有化的步伐太快，提出了退却战略，但是，国有制是公有制的主要内容的观点并没有改变。斯大林继承了这一思想，并将它发挥到极致，形成了以国有制为主的斯大林式社会主义。这种模式后来成为世界各国社会主义的样本。2. 马克思构想的公有制并不包括国有制。过去，我们把公有制理解为全民所有制和集体所有制，但是马克思界定的公有制是联合的自由人的个体所有制，其性质是民有的范畴，而国有制是国家的范畴、官的范畴，官与民是两个对立的观念，本质上是截然不同的。既然公有制不包括国有制，国有制与社会主义就没有必然联系，由此类推，国企与社会主义就更没有联系。3. 马克思、恩格斯的共产主义学说是建立在高度发展的资本主义社会之上的，他们不认为在不发达的社会，在小农经济占主导的社会可以发生社会主义革命。显然，斯大林以后的社会主义与马克思的共产主义是有本质区别的。

第二章：国企性质研究。在理论上解决了公有制与社会主义的问题后，本章对国企相关问题进行了专题研究。构建了国企工具论

的理论体系。首先，对国企本源的有关问题进行了探讨，对国企给出了新的定义：“国企是由政府出资或参股，并受政府直接或间接支配性影响，用市场方式向社会提供产品与服务的经济组织。”分析了国企在不同时期、不同环境下的不同职能，研究了国企作为特殊企业法人的特点。其次，对国企工具功能进行了分析，认为国企作为工具在我国至少有三大功能，即政治服务功能、经济服务功能、公共服务功能。同时运用戈森关于效用的三大定理对国企作为工具的效用进行了分析，提出了工具功能的演化和矫正的观点。最后，用国企工具论分析了改革开放以来国企出现的种种异化问题，得出结论：“无视国企本质的改革只能称为失去灵魂的改革。”

第三章：国企进退的历史研究。该章是以实证的方式论证国企是政府调控经济与社会的工具。该章从历史的角度回顾了大萧条与“二战”后的国有化浪潮，撒切尔革命以来的世界性私有化浪潮以及全球金融危机引起的国有化新浪潮。对国有化与私有化提出了独到的见解：1. 国有化浪潮的兴起基于应对经济危机的需要，应对战争的需要，调控社会经济的需要和政治理想与意识形态的需要。国企形式在经济稳定的和平时期，是政府提供公共产品和公共服务的重要载体，是引导社会经济产业结构不断上升，科学技术不断发展的重要杠杆，尤其在市场经济失灵中具有不可替代的作用。2. 私有化浪潮的兴起通常有以下原因：一是与新自由主义的兴起有关；二是与国有化后逐步产生的低效益现象有关；三是与科技的发展带动的经济结构调整有关。在通常状况下，私有化有利于自由竞争，有利于提高效率，也有利于遏制政府对企业的干预。但是，私有化有其较大的局限性。（1）如果缺乏投资治理法规，私有化可能使国家垄断变成私人垄断。（2）私有化可能削弱政府提供的公共产品和公共服务。（3）不尊重已有的制度遗产，大规模的私有化会对社会经济造成极大的破坏。由此本章得出如下结论：1. 国有化与私有化谁优谁劣，难分高下。有一种观点认为私有化比国有化效率高，其实它们常常不可比。国有化注重经济与社会的两种效益，经济效益的低下很多情况是为了实现社会效益。另外，在许多时期，国有化的效益远远超过同期的私有化。2. 国有化与私有化

都是政府调控经济的工具。西方国家的国有化与私有化都是政府发动的，都是为经济社会服务的，每一次浪潮都是一次大规模的经济结构调整。国有化与私有化不是相互排斥的而是相辅相成，互为作用的。3. 国有化与私有化本身没有政治含义，它们的反复轮回反映了政府职能与市场机制二者关系的动态演化，但是，如果把它们贴上政治标签，它们就会变异，成为一种不可控的力量，把消灭对方作为自己的神圣目标。当年的苏联和后来的俄罗斯都是如此。历史证明，无论是全盘国有化还是全盘私有化都是违反经济规律的，都是不会长久的。

第四章：新一轮国企改革研究。论证国企是政府工具的目的是为了研究我国的国企改革。本章首先总结了我国的国企改革，分析了国企改革的几种类型，对国企改革的阶段划分提出了新的见解，认为迄今为止的国企改革主要经历了两轮，第一轮从1978—1989年，其特点是以效益为导向的改革；第二轮从1992—2007年，其特点是以产权为导向的改革。文章批评了社会上流行的关于国企改革目的和标准的观点，并按照国企工具论的理论，提出了自己的观点。本章深入探讨了2006年以后不断升级的“再国有化”现象，认为西方国家全球金融危机后的国有化与我国的“再国有化”有着本质区别。一是西方国家的国有化范围很小，行业针对性很强，主要拯救金融业内行将破产的企业。我国的“再国有化”遍及各行各业。二是西方国家的国有化都是权宜之计，是暂时措施，形势一旦稳定，立即退出。我国“再国有化”则没有想过退出的问题。三是西方国家国有化和振兴措施主要目标是扶助民企和民众，我国却趁机发展国企，看不到对低收入人群的救济计划。因此，用西方的国有化论证我国的“再国有化”的正确性是缺乏逻辑力量的。关于国企的进退本应是国企工具的一种常态，关键是该不该进退，怎样进退，在哪些行业进退，只有用工具论的标准去检验，才能明辨是非。最后，本章根据工具论的理论，提出了新一轮国企改革的思路。作者认为，中国30余年的高速发展取得了很大成绩，但是，这种以高投入、高耗能、高污染为代价的高速发展模式已走到尽头，改革处在新的十字路口。转变发展模式，首先要从国企改革

做起。

新一轮国企改革的特点是以国企功能为导向的改革。主要内容是国企的四大战略转移。1. 推进国有资本从生产领域向公共产品和公共服务领域的转移，让国企回归到本质；2. 推进国有股权的多元化，并促进股权从控股向参股转移，从大股向中小股转移，使国有资产在搭便车中增值；3. 推进国企发展战略从传统产业向高科技领域转移，使国企发挥在国家发展战略中的先锋作用和引领作用；4. 推进国企从一般领域向国家安全和国民经济命脉的重要行业及关键领域转移，以维护国家的安全和核心竞争力。

这是一场完全不同路径的改革，是从功能着眼，推进社会主义市场经济体制的改革，但是这项改革单靠国企是完不成的，最终取决于政府的自身改革。因此，本章最后提出了政府改革的任务，认为不改革政府作为利益主体的体制，不促进政府工作重心从经济工作向社会公共事业的转移，不改革政府从微观调控向宏观调控的转移，新一轮的国企改革便会落空。

(六)

在写作《国企工具论》的过程中，我曾多次与国企的管理者、经营者、员工进行过交流。我发现他们对企业的经济目标都很清晰，他们的战略规划、工作计划都是围绕经济目标展开的。谈到社会目标时他们往往一脸茫然。我曾做过简单测试，问他们：“国企是什么？国企为什么而存在？”大多数人的回答是：“国企就是企业呀！就是为了给国家挣效益呀！哦，对了！它是社会主义的基础！”

当我耐心地给他们详细讲解了国企是政府的政策工具后，他们仍然将信将疑。

“我们作为一个商业企业怎么成为政府工具呢？”一位国有超市的经营者好奇地问。

国企本不该挤在竞争行业里，但历史的原因形成的格局不可能迅速改变，尤其在转型时期，国企承载着计划经济向市场经济过渡

的任务，国企在竞争行业的现象可能会逐步减少但不会消失。

“国有商业企业的工具作用是多方面的。除了非常时期的平抑物价、保障供给外，平时保质保量、不卖假货等也是工具的范畴。”我说：“现在老百姓对肉不放心、对奶不放心、对鱼不放心、对绝大部分的商品质量不放心，如果国企能代表政府为市民提供放心的商品，这就是一种引导，一种调控，就是履行工具的职能。”

“现在市场竞争激烈，要保证真货价格就高，就可能被挤垮。”

“只要你们坚守质量、坚守诚信，树立放心品牌，客户只会越来越多。老百姓现在顾虑的主要不是价格而是质量。”

过去，国企在老百姓中曾长期拥有良好的信誉，但是随着国企本质的迷失，信誉早已丢失。

“品牌的建立，信誉的恢复不是短时间见效的，上级对我们的考核只有经济目标，没有社会效益目标，‘工具论’不是我们这个层面可以考虑的。”

“不对！如果你们不知道国企存在的理由，你们就不知道自己工作的目的和意义。不知道自己在做什么。”

国企是工具，本是一个浅显的道理，是一个从企业到政府上上下下都要明白的道理。政府只有充分明了国企的功能与作用，才知道如何巧用和慎用，防止滥用国有企业。企业自身只有明了自己的职责和性质，才能从盲目被动地执行指令，变为自觉地维护社会，维护市场，成为公共服务的智能工具。

我愈来愈感觉到让《国企工具论》深入人心是一件艰巨而有意义的事情。

(七)

这一本书花了两年半的时间，但主要是5个寒暑假的成果。其间得到很多人的帮助。首先要感谢邓大松老师的指导，他在百忙之中耐心细致地审阅了我的全文，提出了很多中肯的意见。海粟兄、冀湘兄认真地和我多次探讨了《国企工具论》的有关问题，并对本书提出了许多建设性意见。武汉市国有资产监督管理委员会的黎