

国家“十五”规划重点图书

国有企业 根本改革 论

金碚 / 主笔

北京出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国有企业根本改革论/金碚主笔. —北京: 北京出版社, 2002
ISBN 7-200-04544-6

I. 国... II. 金... 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 (2001) 第 096180 号

国家“十五”规划重点图书

国有企业根本改革论

GUOYOU QIYE GENBEN GAIGELUN

金 碚 主 笔

*

北 京 出 版 社 出 版

(北京北三环中路 6 号)

邮政编码: 100011

网 址: www.bph.com.cn

北京出版社出版集团总发行

新 华 书 店 经 销

北京市朝阳燕华印刷厂印刷

*

850 × 1168 32 开 13.125 印张 300 000 字

2002 年 1 月第 1 版 2002 年 1 月第 1 次印刷

印数 1—6000

ISBN 7-200-04544-6

F·269 定价: 20.00 元

序 言

本书是在国家社会科学基金重点项目《国有企业的重要地位和改革的正确指导思想、方针政策》最终成果的基础上形成的一部学术专著。作者以长期研究和一系列阶段性成果为基础，系统、深入地探讨和论述了我国国有企业改革中的根本性问题，即国有企业在社会主义市场经济中究竟应居怎样的地位、发挥怎样的作用，从而为确定国有企业根本性改革的理论逻辑和可行路线奠定了基础。

本课题负责人金碚早在 1995 年就提出了“国有企业是特殊企业”的论点^①，并在《何去何从——当代中国的国有企业问题》一书（今日中国出版社 1997 年版）中，较系统地研究和讨论了国有企业是特殊企业的问题。该书出版后产生了广泛的社会影响，越来越多的学者和实际工作者认同了这一论点。一些学者认为，这一论点不仅具有很高的学术价值，而且对正确确定我国国有企业改革的方向，具有重大的理论和现实意义。

在此基础上，课题负责人组织了以中国社会科学院工业经济研究所的研究人员为主的课题组，承担了国家社会科学基金重点课题《国有企业的重要地位和改革的正确指导思想、方针

^① 参见《经济学消息报》1995 年 5 月 20 日、7 月 28 日、9 月 22 日。

政策》，对国有企业的地位和改革方向问题进行了进一步深入的研究。在研究过程中，形成了一系列阶段性成果。其中，《国企改革理论与实践的探索》等文章在《经济日报》《光明日报》等重要报刊上发表；《国企改革在理论与实践的艰难探索中前进》一文入选“全国纪念党的十一届三中全会二十周年理论研讨会”；《论国有企业是特殊企业》（《学习与探索》1999年第3期）、《再论国有企业是特殊企业》（《中国工业经济》1999年第3期）和《三论国有企业是特殊企业》（《中国工业经济》1999年第7期）等论文，从理论上集中论证了“国有企业是特殊企业”这一学术观点，在学术界和企业界产生了广泛的影响。

课题组经过2年多的探索和研究，于2000年12月完成了国家社会科学基金重点项目《国有企业的重要地位和改革的正确指导思想、方针政策》的最终成果《国有企业的地位和改革的方向》，系统、深入地探讨和论述了国有企业的性质、特点、作用、地位、历史使命等一系列理论问题，研究了我国国有企业改革的历史和现状，据此提出了进一步改革的方向和有关的方针政策建议。

课题完成后，我们继续跟踪国有企业改革的走向，进一步充实研究成果的内容，对某些观点进行进一步的深入推敲，在此基础上完成了这部专著。本书的作者都是在国有企业改革和有关产业的研究中具有长期积累的学者。全书由金碚设计框架和写作提纲。研究的分工和初稿的写作是，金碚：第一、二、三、十二、十三、十四章；胥和平：第四章；李曦辉：第五章；张世贤：第六章；谢晓霞：第七章；刘戒骄：第八、九章；赵英：第十章；计保平：第十一章。初稿完成后，金碚对全书进行了统改和定稿，刘戒骄协助进行了一些统计数据的更

新工作。张世贤协助承担了大量的组织协调工作。

二

“国有企业是特殊企业”是本书的中心思想和核心内容，也是作者的主要理论建树和创新。其理论意义和实践意义正随着我国国有企业改革的不断深化而越来越显现出来。这一理论研究成果为确定我国国有企业改革的正确方向提供了理论基础，不仅能够解释 20 多年来我国国有企业改革的基本走势、面临的矛盾和改革成败的原因，而且，预见未来改革的方向，并对其进行了合乎理论逻辑的论证。

作者认为，在我国，国有企业的作用主要是：第一，弥补市场缺陷；第二，发展战略性民族产业；第三，作为公有制的实现形式之一，体现公有制经济的决定性力量。前两个作用体现了市场经济的共性，后一个作用体现了社会主义市场经济的特性。

按照建立现代企业制度的方式改革国有企业，绝不是要建立一种可以普遍适用于我国现有的所有国有企业的企业制度，用规范一般企业的规则来规范我国所有的国有企业。鉴于我国历史的和现实的因素，国有企业在我国将占有比一般市场经济国家更高的比重。但是，这并不能使我国的国有企业成为一种一般的企业制度形式，国有企业在我国只能是特殊企业。作为公有制的实现形式之一，国有企业也只能是其中非常特殊的一种类型。我国国有企业现实可行的改革道路只能是：凡是不宜实行国有制的企业应实行非国有化（改制为其他公有制实现形式、混合所有制形式或者非公有制形式），这些企业将按一般的现代企业制度的规则运行；凡是必须保持国有制的企业不要幻想实行一般适用的企业制度，模仿国外私有企业的运作方

式，而是要按现代国有企业制度的内在要求，借鉴各国国有企业管理和改革的经验，建立起适用于我国国有企业的有效的管理体制，实现严格保卫资产安全前提下的较高经济效率，并以配备优秀管理人才来弥补国有制难以完全避免的弱点。

在各国经济发展的各个阶段，国有企业都发挥着特殊的产业功能。从经济发展的各个阶段的现实情况看，在一些特殊的产业和特殊的领域中国有企业具有优于民营企业的功能，因而成为这些产业中的主要或重要的供应者。而从市场经济发展的长期过程看，国有企业无论具有怎样的有效性，但同时也具有较高的负效应。而且，产业发展越成熟，国有企业的负效应可能会越来越突出。所以，当民营企业有可能替代国有企业成为主要的供应者时，国有企业从该产业的逐步退出就是一个必然的过程。但是，即使是在高度发达、非常完善的市场经济条件下，国有企业仍然具有其特殊地位，承担特殊的职能。从世界范围看，我们还没有发现国有企业完全消亡的迹象。就发展中国家的一般情况而言，在工业化初期，国有企业发挥的作用非常突出。进入工业化中后期，市场经济体制越来越成熟，民间经济的实力越来越强，不断进入一些原先由国有企业独占的产业，出现了大量的国有企业和民营企业并存的产业。而随着工业化的进一步推进，凡是既适合国有企业发展也适合民营企业发展的领域将越来越变得主要由民营企业来承担。国有企业只在少数特殊产业或特殊领域中发挥其特殊的功能，而在其他大多数产业均将主要由民间企业承担产业发展的职能。

三

既然国有企业是特殊企业，我们就必须对我国经济发展中的特殊产业以及各产业中的一系列特殊问题作出分析，在此基

础上对我国国有企业的产业分布的变动趋势进行研究，并提出对国有企业产业定位的战略方案。本书在对国有企业的一般理论进行深入研究的基础上，对各类产业中国有企业（或国有事业单位）的适应性问题作了较透彻的具体分析。

第一，竞争性产业。根据其对于国民经济和社会发展的重要性，竞争性产业可以划分为一般性竞争产业和战略性竞争产业。战略性竞争产业的主要特点是：体现国家的工业化水平，产业进入壁垒强，规模经济明显。这类产业中的企业虽然以营利为主要目标，但也负有发展民族经济的任务。作为一个发展中的大国，我国的战略性竞争产业主要有钢铁、汽车、化工、电子、造船等。目前，中国的大多数战略性竞争产业中的国有企业比重都很高，这有其历史的必然性和合理性。因为，中国是发展中国家，国家推进民族经济发展的举措往往体现在在战略性竞争产业中建立国有企业。但是，即使是在这些战略性竞争产业中长期保持过高的国有企业比例，也有明显的不合理性。这导致这类产业中企业缺乏参与市场竞争、在竞争中不断提高竞争力的压力和动力，市场经济优胜劣汰的机制被严重削弱，产业结构的调整和升级遇到很大的障碍。随着我国工业化水平的提高，必须在战略性竞争产业中发展更多的非国有企业，相应降低国有企业的比重，以适应市场经济发展和参与国际竞争的需要。

一般性竞争产业的特点是：企业以营利为目标，产业进入壁垒不很强，企业激烈竞争所造成的市场振荡一般不会对经济和社会生活产生很大的冲击。一般性竞争产业包括轻工、纺织、机械等大多数物质生产部门，通常是一国产业经济中最活跃、最具经济效率和创造大量物质财富的部分。就市场经济的一般规律来看，国有企业没有必要进入一般性竞争产业。即使

是由于某些特殊的历史原因需要发挥国有企业促进产业发展的作用，国有企业也不应过多地进入一般性竞争产业。而且，历史上由于特殊需要而进入一般性竞争产业的国有企业，一旦条件具备，也应适时退出，以利于有效地发挥市场竞争促进一般性竞争产业更好发展的作用。各市场经济国家的经济发展史表明，从总体上看，在一般性竞争产业的发展中，非国有企业比国有企业更具有市场竞争的优势。目前，由于历史的原因而形成的我国国有企业在这类产业中占有明显不合理的过高比重的现状，正是我国国有企业产业分布不合理的主要表现之一。从经济改革的方向看，国有企业应尽可能从一般性竞争产业退出，这已经得到中国经济界基本一致的认识。当然，由于历史和现实的原因，也不能完全排除在一般性竞争产业中阶段性、过渡性地保留少数国有企业的可能。从我国目前的现实经济状况看，大中型国有企业从一般性竞争产业的完全退出需要有一个过程。而且，在那些至今仍然主要由国有企业代表着该产业的国际竞争力的产业（我国一些竞争性产业中的排头兵仍然是国有企业），国有企业的退出时机和退出方式还要考虑到对民族产业国际竞争力的影响。但是，从长期趋势看，国有企业必须尽可能地减少在一般性竞争产业中的存在。

第二，战略性资源产业中的国有企业。在我国属于这类产业的主要有石油、有色金属、煤炭等。战略性资源是国民经济的命脉，开发战略性资源对于经济发展具有重要意义，国家控制战略性资源对于国家安全更具有重要意义。战略性资源的开发与国土整治关系密切，国家必须对战略性资源的开发利用作全局性的计划安排。而且，开发战略性资源需要巨大的资金投入，非一般民营企业所能承担。这些都决定了在这类产业中国有企业占有特殊重要的地位。当然，在国家产业管制政策的规

范下，非国有企业甚至外资企业也可以在这类产业中获得一定的发展空间。而且，为了满足经济和社会发展的需要，仅仅依靠国家来进行战略性资源的开发，也非力所能及。所以，鼓励民间力量，包括鼓励外国资本进入我国战略性资源产业开发和利用的领域，也具有现实必要性。当然，在多种经济成分的企业（包括外资企业）进入该类产业、国有企业所占比重下降的情况下，也会产生一系列新的问题。如何保持国有经济在战略性资源产业中的控制力，如何保证多种经济成分的企业进入战略性资源产业后，仍能有效地实现国家的战略目标，防止过分的商业利用有可能产生的副作用，也是一个非常值得重视的问题。不过，也没有理由认为，只有国有企业才能在战略性资源产业中维护国家和社会利益，民营企业就必然会出于商业利益考虑而损害国家和社会利益。其实，如果产业布局和国家的管理制度不完善，国有企业也会在战略性资源的开发中损害国家和社会利益。而只要产业布局和国家的产业管制制度比较完善，非国有企业进入战略性资源产业同样能够保证国家和社会利益的实现。

第三，战略性高技术产业中的国有企业。这类产业主要有航天航空工业、核工业、基础电子等。这类产业中，主要不是企业间竞争，而是国家间的技术竞争，国有企业必须发挥特别重要的作用。战略性高技术产业的发展直接关系国家安全和战略目标的实现，此类产业中的企业一般不以追求利润为主要目标。而且，高额的资金投入要求也使得非国有企业缺乏足够的投入能力。由于这类产业高度关系国家安全，对企业的管理也有非常特殊的要求，所以，需要国家以建立国有企业的方式直接建立和发展这类产业。当然，这类产业的发展也可以某种适当的方式引进非国有资本，但国有企业应保持控制地位。

第四，管制性垄断产业中的国有企业。在现实经济中存在一类我们称之为“管制性垄断产业”的特殊行业。在这类产业中，国有企业通常占有很大的比重，甚至只能由国有企业来经营。在我国，这类产业以电子信息产业特别是电信业最为典型。管制性垄断产业的主要特点是：垄断的形成主要是由政府的管制所导致。管制性垄断具有多种形式，不仅有行业经营权的垄断，而且有产品选择、承购方式等经营环节上的各种管制；不仅有卖方垄断，而且有买方垄断。对于这类垄断产业，一个企业经营全部业务并不一定能达到最低成本（这是同自然垄断产业的最大差别之一）。这表明实行管制性垄断经营不仅有经济原因，而且往往有非经济原因，例如国家安全、公共利益等，甚至非经济原因是更重要的考虑因素。从产业发展的历史看，在一定时期实行管制性垄断具有合理性和必要性，但也具有明显的副作用。管制性垄断往往使实行管制的政府部门拥有自身利益，使之具有维持和强化垄断的倾向。这类产业中国有企业改革的基本方向是打破垄断，特别是要尽快消除出于部门利益的行政性垄断。当然，应该承认，在我国，这类产业具有一定的特殊性，其所有制结构和产业组织结构应体现这种特殊性。但是，这种特殊性并不能成为阻碍改革基本方向的理由。国家对这类产业的管制应从禁止非国有企业进入，转变为规范市场竞争秩序，允许各类企业之间的竞争，同时保持国有企业在关键领域中的控制力。从改革的方向看，垄断性的国有企业不能长期在这类产业中保持其特权。否则，这类产业中的国有企业有可能变得：以维护社会利益为名，实际上损害社会利益；以发展高新技术为名，实际上阻碍高新技术发展；以产业特殊为名，实际上维护部门集团利益，侵害广大消费者利益。

第五，自然垄断产业中的国有企业。属于这类产业的有邮政、电网、铁路、港口、机场等。从理论上说，自然垄断产业的特点是：一家企业经营全部业务成本最低，基础设施往往具有自然垄断的性质。而在现实中，由于缺乏竞争压力，这类产业的效率和服务质量往往受到不利影响。在各国历史上以及大多数国家的现实经济中，自然垄断产业中国有企业占有很高的比重。而随着技术的进步和管理科学水平的提高，属于自然垄断类型的产业越来越少。而且，即使是自然垄断产业，在其产业链中许多环节也都能引入多家企业（包括非国有企业）进行竞争，真正必须由国有企业独家垄断的环节也应尽可能减少。例如，铁路的自然垄断性只存在于路轨和车站，营运列车并不具有自然垄断性；供电系统的自然垄断性只表现于电网，而发电、配电并不具有自然垄断性。因此，这类产业也不宜实行全行业的垄断经营。完全可以允许非国有企业的进入，实行竞争。当然，具有自然垄断性质的产业毕竟具有很大的特殊性，进入该产业的国有企业和非国有企业都具有不同于一般企业的特殊性。其中之一是，自发的市场价格机制也许不能很好地发挥资源配置和效率评价的功能。因此，必须建立公众评价和监督机制来保证这类产业中资源的有效配置和对企业效率的公正评价。在此基础上，对自然垄断性产业实行政府的有效管制措施，无论是对国有企业还是非国有企业都是非常必要的。

第六，公用事业中的国有企业，其中，以城市供水、供暖、供气等最为典型。公用事业往往具有自然垄断性，而且，供应者与消费者之间有线路连接（电线或管道等）。消费者对公用事业的可选择性受到很大的限制，所以，公用事业中企业间的竞争机制同其他企业相比具有很大的特殊性。社会要求公用事业不以营利为目标，并要求公用事业承担普遍供应的义

务。公用事业中的企业在经济上是具有营利能力的，但社会利益要求决定了公用事业企业不得因追求利润而忽视公众利益，特别是要保证低收入居民的利益。所以，公用事业企业是一种特殊企业，公用事业的价格决定不同于一般企业。特殊的社会目标和社会责任，要求国有企业更多地进入公用事业产业。但是，非国有企业也可以进入公用事业领域。对于进入公用事业的国有企业和非国有企业政府都要对其行为进行管制（例如招标特许经营权、价格报告和审批制度等）。应该看到，非国有企业的进入有助于全行业效率的提高，有可能更好地实现社会利益目标。同时，又使进入该产业领域的国有企业和非国有企业都获得合理的利润和商业性目标。

第七，非营利行业中的国有经济单位，这类产业（我们是在经济分析的意义上定义其为“产业”的）以医疗、教育最为典型。非营利行业分为两大类：一类是自身没有营利能力（例如公共产品、免费服务等）；另一类是自身具有营利能力，但社会要求其不能以营利为目的（主要原因之一是，这类产业应实行普遍供应原则）；或者，所有者确定其不以营利为目的（在这类产业中，可以既存在营利性的企业，也存在非营利性的经济单位）。目前在我国，这类行业中经济单位的法律性质一般为自收自支事业单位。从经济分析的角度看，自收自支的事业单位实际上也是一种特殊企业。从理论上说，非营利行业完全可以由非国有单位来经营，而由政府管制政策来限制其营利性。但由于这类行业的非营利性限制了市场机制的作用，所以，在大多数国家，非营利行业中需要有较多的国有单位（国有事业单位）来实现普遍供应的社会公平原则和其他公众利益目标。但是，由于非营利行业中的经济单位实际上是具有营利能力的（否则也就难以做到“自收自支”了），所以，在这类

行业中，完全可能建立在法律上也具有企业性质的经济实体，即非国有企业完全可以进入这类行业，以商业化的方式来经营。换句话说，这类行业完全可能成为民营企业的投资领域。当然，进入这类产业的投资项目或经济实体，是营利性的还是非营利性的，应有明确的界定分类，并实行不同的制度安排和管制政策。

第八，敏感性产业中的国有经济单位，这类产业以新闻、出版业较为典型。这类产业的特点是其业务对国家政治和社会具有特殊影响，从政治和社会稳定目的出发，国家要求对这类产业实行控制。在这类产业中建立国有企业（国有事业单位），甚至完全不允许非国有企业的进入，是实行国家控制的主要措施之一。随着社会主义市场经济的建立，在这类产业中也将会更多地允许非国有企业或非国有资本的进入。国有事业单位也将逐步走向企业化，直至成为真正的企业。在社会主义市场经济新体制下，国家对这类产业的管制将区别产业政策和政治指导政策，产业政策将逐步放松管制，更有效地发挥市场机制的资源配置作用。但是，在我国现实的社会条件下，国有经济仍将保持主导和控制的地位。

第九，高社会风险产业中的国有企业，这类产业以金融业最为典型。这类产业的特点是不仅关系国家安全和国民经济命脉，而且，个别企业的风险会迅速波及蔓延到社会，产生连锁性的社会风险。所以，国家必须对这类产业实行较严格的管制。国有企业在这类产业中居主导地位，有助于国家对该类产业较高社会风险的控制。在国家有效管制下，非国有企业以至外资企业也可以适当进入。而在非国有企业和外资企业进入的过程中（这意味着国有企业比重的相对下降），完全靠国有企业来控制社会风险的产业组织政策将逐步向更多地依靠政府对

各类企业（包括国有企业和各种非国有企业）实施更有效监管来控制社会风险的产业组织政策转变。

第十，一些民间不宜经营的特殊行业，例如，制币、特殊药品的生产和供应等，只能由国有企业来承担。这些国有企业是作为政府职能直接延伸而存在的，是一种非常特殊的企业形态。

四

本书所论证的主要论点“国有企业是特殊企业”，是对我国国有企业改革和发展理论的一个重要突破。本书不仅深刻地阐述了这一理论观点，而且从现实经济层面上进行了周密的分析。与过去对国有企业改革的研究成果相比，本研究项目具有显著的特色。

本书研究内容的突出特色之一是对各类不同产业（或行业）中国有企业的状况和改革方向进行了深入研究。针对不同产业（或行业）的特点特别是其在国民经济中的地位，具体分析了国有企业应承担的职能，提出了进一步改革的方向和政策建议。

本书的另一个突出特色是，不仅研究了一般产业中的国有企业，而且，特别注重研究了特殊产业和行业中的国有企业（因为，作者认为，国有企业的重要性正在于要在特殊领域中承担特殊的职能）。而且，将（现在或将来）可以和必须实行企业化经营的“事业单位”（其中，大多数将可能改制为企业）也纳入研究的视野，从而使国有企业改革的理论更具有普遍性意义，并且提高了理论研究的深度和抽象度（使国有企业改革理论更具概括性和彻底性，在经济学上更具理论价值）。

本书的再一个突出特色是，不仅密切关注中国的具体国

情，而且，从全世界的范围和以历史发展（工业化和现代化）的视角来审视国有企业改革的理论和实践问题。从世界范围看，每一个国家都有国有企业，不同国家的国有企业既有共性，也有特性；从经济发展的历史看，不同时期国有企业承担的职能既有共性，又由很大的特性。只有深入分析各国及不同历史发展阶段上国有企业的地位和作用，才能对国有企业的性质、使命和改革方向等问题有更科学的认识，在此基础上才能提出符合国情和适应历史的改革战略。

当前，中国国有企业改革似乎进入了一个相持阶段。对于“国有企业‘三年脱困’目标基本实现后如何进一步推进改革”这一重大和迫切的问题，人们似乎已经没有更新的思路了。关于国有企业根本性改革的研究，经济学家们似乎觉得该说的话都说完了，理论探讨的热情似乎在减退。其实，现实情况远非如此。中国国有企业改革对于中国经济发展的重要性和关键性意义，在今天丝毫没有减弱。相反，对国有企业进行根本性的改革仍然是新世纪中国经济体制改革最核心的内容。因此，进一步深入研究国有企业改革的重大理论和实践问题仍然是中国经济学家们不可推卸的责任。

我们的研究表明，在所有的市场经济（包括社会主义市场经济）中，有一点是共同的：即国有企业可以是关键性的，但绝不是普遍性的，“少而精”是国有企业的理想状态。更明确地说就是：国有企业是特殊企业，具有特殊的功能和优点，能够发挥特殊的作用，在国民经济中占有特殊的地位，但绝不是普遍地适用于大多数企业的企业组织形式。经过 20 多年的理论探索和实践检验，中国国有企业改革的方向已经越来越明朗：即将国有企业定位于特殊企业的地位，以其特殊的优越性，承担特殊的职能，实现一定的社会目标。我们的研究成果

也表明，关于国有企业改革还有一系列没有完全解决的难题：现实的难题和理论的难题。我们还没有穷尽关于国有企业改革的理论探索，国有企业改革仍然任重道远。从 20 世纪 80 年代初开始，中国国有企业改革已经经历了 20 年，这也是经济学界艰苦探索的 20 年。进入 21 世纪，我们还将继续在理论和实践的艰难探索中不断推进国有企业的改革。从这一意义上说，本书仍然只是国有企业改革研究的一个阶段性的成果。本书的完稿不是研究工作的终结，而是标志着进一步深入研究的新的开端。

金 碚

2001 年 8 月 8 日

本书为国家社会科学基金资助的重点项目研究成果

课题主持人、本书主笔：金 砮

课题组成员、本书作者：

金 砮	张世贤	胥和平	赵 英
刘戒骄	李曦辉	谢晓霞	计保平