

共有制与国有企业改革

潘强恩 徐桂华 何立胜 著

经济科学出版社

责任编辑:卢祎苹

责任校对:孙 昉

版式设计:代小卫

技术编辑:刘 军

共有制与国有企业改革

潘强恩 徐桂华 何立胜 著

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

北京地质印刷厂印刷

出版社电话:62541886 发行部电话:62568479

经济科学出版社暨发行部地址:北京海淀区万泉河路66号

邮编:100086

*

850×1168毫米 32开 7.75印张 200000字

1998年11月第一版 1998年11月第一次印刷

印数:0001—6000册

ISBN 7-5058-1544-X/F·1084 定价:11.40元

图书在版编目 (CIP) 数据

公有制与国有企业改革/潘强恩等著. -北京: 经济科学出版社, 1998. 11

ISBN 7-5058-1544-X

I. 共… II. 潘… III. ①所有制, 公有制-经济理论-研究-中国②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(98)第 27995 号

前 言

本书是共有制研究的系统成果之一。自1990年本书作者之一潘强恩同志在《深圳特区报》发表《共有制最佳选择》一文，首次提出“共有制”这一概念后，共有制的研究已历经八个年头，取得了丰硕的理论成果，并引起了理论界的广泛关注，本书便是这些研究成果的一部分。它不仅对共有制本身进行了深入细致的研究，还就我国国有企业改革这一重大理论和实践问题开展了广泛的探讨。无疑这些成果对丰富所有制理论、探索公有制实现形式、指导我国当前的改革实践有着重要的参考价值和指导意义。

近年来，中国的国有企业改革一直备受世人关注，这种关注来自两个方面：一方面是出自对社会主义事业的前途和命运关心的人，他们希望中国在东欧剧变、苏联解体后，能够积极探索出国有企业适应市场经济体制的改革新路，成功地走出一条有中国特色的社会主义建设之路；另一方面则来自于东欧剧变、苏联解体后，国际上占主流地位的思潮，他们认为社会主义各国经过几十年改革，无非是想寻求一条既不同于传统社会主义，又不同于资本主义的第三条道路，企图在保持公有制（国有制）的条件下吸收和利用市场机制的作用，但实践表明，这种探索已失败，惟一可供选择的道路是实行私有化的市场经济。这种否定公有制尤其是国有制与市场经济具有根本相容性的论调，显然是对社会主义和马克思主义的严峻挑战。在这种背景下，公有制尤其是国有制能否找到适宜的实现形式，实现与市场经济的有机结合便成了关系到社会主义前途与命运的大事。本书旨在以马克思主义为指

导,在吸取已有的理论成果和总结我国改革实践经验的基础上,在更加广阔的视野内开展所有制问题的研究,以期从理论和实践的结合上回答这一挑战。

就国有企业而言,当前的主要问题及焦点是:如何找到国有制的有效实现形式,以实现国有制与市场经济的根本相容,增强国有企业活力,更好地发挥其对国民经济的主导作用。

本书从中国渐进式改革方式选择入手,在对以国有制为支撑与体制外改革的关系的分析中,引出共有制这一中心论题,就共有制的内涵、特征、性质进行了探讨,认为共有制是与社会化生产、市场经济相适应的一种财产主体多元化、运作社会化的财产组织形式,它既不同于传统的公有制,也不同于传统的个人所有制和合伙企业,而是承袭了公有制生产资料共同占有的特性,吸收了私有制、个人所有制优势而进行的财产制度创新。共有制实现了对生产资料实物形态的“共同占有”和个人所有的统一,有效地克服了传统公有制尤其是国有企业产权结构单一、产权主体虚置、运作机制呆板、营运效率低下的弊端,是公有制实现形式的创新和有效选择。

本书认真评价了国有企业改革不同阶段的成效与局限,探讨了国有企业深化改革面临的问题与出路,认为国有企业改革的关键是找到适应市场经济要求的财产组织方式,建立起一种能够促进生产力发展及公有财产增值的利益机制与财产营运机制,提出共有制不仅是对国有企业进行了产权制度改革和运行机制重塑的理想形式,而且是国有经济发挥其主导作用的有效途径与方法,是多种经济成分在国有制经济主导作用下实现有效耦合与共同发展的良好载体,其对实现我国公有制内部结构和所有制社会结构调整,实现我国经济结构与产业结构的调整与优化具有重大的实践意义。

本书是潘强恩、徐桂华、何立胜三位作者精诚合作的产物。在本书写作过程中,得到了林玉萍小组的大力协助与支持,本书的

出版得到了经济科学出版社卢祎苹小姐的关心与支持，她们为本书的面世做了大量工作，在此一并表示由衷的谢忱。

本书所涉及的许多问题尚处于探索之中，加之我们的水平有限，疏漏之处、缺点与错误在所难免，恳请读者和专家们不吝赐教。

作 者

1998. 8. 28

目 录

第一章 以国有制为支撑：体制外改革与共有制兴起	1
第一节 中国对渐进改革方式的选择	1
第二节 以国有制为主要支撑逐步放开体制外	15
第三节 体制外改革的发端：中国农村改革	28
第四节 共有制在中国大地的兴起	33
第二章 共有制的基本特征	37
第一节 共有制的一般涵义、类型与性质	37
第二节 共有制的产权结构	51
第三节 共有制企业的运行机制	63
第四节 共有制是公有制实现形式的创新	72
第三章 国有制的历史地位	81
第一节 我国国有制的产生与发展	81
第二节 国有制在国民经济中的地位	86
第三节 国有制在国民经济中的作用	92
第四章 从共有制看传统国有制的弊端	102
第一节 传统国有制的产权结构	102
第二节 传统国有制的治理结构	108
第三节 传统国有制的分配结构	112
第四节 传统国有制的运行绩效	117

第五章 从体制外到体制内：国有制改革历程	123
第一节 从农村改革到城市改革	123
第二节 国有制改革：放权让利	128
第三节 国有制改革：全面推行承包经营	134
第四节 国有企业深化改革的成效与局限	140
 第六章 共有制是国有制改革的新思路（上）	 153
第一节 共有制与国有产权制度改革	153
第二节 共有制与国有企业运行机制重塑	163
 第七章 共有制是国有制改革的新思路（下）	 170
第一节 国有企业的股份制改造	170
第二节 国有制与股份合作制	177
 第八章 共有制与国有制的主导地位	 193
第一节 共有制对国有资产运营的意义与影响	193
第二节 共有制与国有经济的“参与制”	199
第三节 共有制与国有经济实现产业结构 的调整与优化	 209
 第九章 共有制与国有制前瞻	 221
第一节 国有制与现代企业制度	221
第二节 现代企业制度是共有制的良好实现形式	229

第一章 以国有制为支撑：体制外改革与共有制兴起

中国的市场道路以渐进式改革而著称于世。这个道路的基本特点，是从体制外到体制内，即在原有计划经济体制比较薄弱的部分首先引入一定的市场调节，在计划经济体制之外，大力培育、扶持、发展非国有经济以至非公有经济，使其不断成长和壮大，导致在原有计划经济体制之外形成一个竞争的市场环境，然后随着改革的逐步深入，再深化到计划经济体制内部及作为其核心的国有经济改革，最后发展到放弃计划经济体制，把整个经济的运行建立在市场机制之上。这种从体制外到体制内的渐进改革道路，大大减少了改革的阻力和摩擦成本，推动了市场化的顺利进行。国有制支撑了体制外经济成分的成长，而新体制的成长本身逐步地创造出新的有利条件，使得一开始认为无解的问题变得有解。

第一节 中国对渐进改革方式的选择

一、渐进式的改革

进入 80 年代时，相对于苏联东欧的改革，无论在理论上还是实践上中国都远远地落在了后面。因此，当中国刚刚提出经济改革的口号并放眼世界时，人们在各种改革的理论与实践模式面前眼花缭乱，无所适从。然而，出乎人们意料的是，中国经济改革起步虽晚，但进展飞速，后来居上，从 80 年代初到 80 年代中期，当其他国家的经济改革和经济发展陷入困境时，中国的经济改革却大步迈进，在很短时间内走完了其他国家 20 多年走完的路，并

走在了改革的前列。在 90 年代开始时，我国已经形成了比较完整的商品市场，生产要素市场已开始发育，市场机制在经济运行过程中占据主导地位，商品短缺基本消除，经济增长充满活力。中国的改革成就得到举世公认。在惊叹之余，人们开始思考这样一个问题：是什么原因使得中国在短时期内取得如此巨大的成就呢？

中国的改革道路仿佛是一个谜，使人感到困惑，同时又使人感到新奇。在改革之初，人们曾以羡慕的目光注视着东欧社会主义改革的经验，先是南斯拉夫模式，后是匈牙利模式，尔后是戈尔巴乔夫的新思维，都曾成为人们心目中的理想。然而，现实的环境没有使中国和东欧的改革方式趋于一致，反而使它们的差异一步步在扩大。在 80 年代末，当东欧和苏联等计划经济国家的渐进式改革陷入困境并转而走上激进式道路后，惟独中国仍然按照既定的渐进式改革稳步推进，从而形成两种截然不同的改革道路，中国的改革道路展示了独一无二的特殊魅力。

中国的经济改革尽管有过急于求成、毕其功于一役的急躁情绪，但从总体上看，它是以渐进式的改革为特征的。

渐进式改革是指政府采取温和的、过渡性的改革措施，改革是逐步、局部地推进，完成改革需要长期的过程。渐进式改革的过程中不一下改变旧的利益关系和经济结构，不首先触及经济体制的核心问题如产权问题和要素市场的形成问题等，而是在坚持社会主义制度的若干基本原则的前提下，在不破坏正常秩序的前提下，逐步放松控制，扩权让利，因势利导，由易到难，稳步前进。这种渐进式改革与 80 年代末苏联东欧所采用的激进式改革形成鲜明的对比。

我国的渐进式改革的基本特征，是在旧体制因阻力较大或改不动的时候，先在旁边或周围发展新体制或新的经济成分（如市场定价机制，各种形式的非国有经济等等），随着这部分经济成分的发展壮大，经济结构的不断变化和体制环境的不断改善，逐步改革旧的体制。在实际体制改革过程中，渐进与激进式改革方式

既是相对的又往往是交替结合的。现实中我们的改革基本上沿用了渐进式的方式，但也采取了一些强制的、一步到位的改革措施，如农村经济体制改革。在计划经济体制下，农民虽然吃“大锅饭”，但未捧得“铁饭碗”，他们得到的好处很少。家庭联产承包责任制对他们来说几乎是只有得而没有失的事情。正是制度的不均衡引起的获利机会出现了农村家庭联产承包制这一诱致性制度变迁。由农民自己创新，经中央政府认可、倡导和推广后迅速在广大农村得以推广。非公有经济的产生和迅速发展也是这样。非公有制经济成分作为“天生”的“市场派”，在公有制经济的“缝隙”和“边缘地带”萌生并成长起来，不需要国家强制就能围绕市场进行经营，并在相当大的程度上能够稳定自己，谨慎而迅速地增长。这既与传统计划经济体制相对不够完备、体制的非均衡性有关，很大程度上又得益于中央允许、鼓励多种非公有制经济成分的发展。

渐进式改革特别注重改革与发展的稳定与协调，把改革和发展放到同等重要的地位。因而，在改革中实行了灵活的以经济持续、稳定、快速增长为目标的宏观经济政策，不因为改革而牺牲发展，也不因为发展而牺牲改革，避免了“休克疗法”所引起的生产和生活水平持续下降的阵痛。

渐进式改革看似速度慢，然而，由于它符合中国的国情，因而往往会产生“退一步，进两步”的效果。中国是一个具有特殊历史背景的发展中国家，面临经济文化落后、市场发育程度低、各地区差异大和传统社会结构严重制约等约束条件，因而建立市场经济只能逐步进行而不可能通过激进式的改革在短时期内完成。许多人根据二战后联邦德国和日本的经验说明通过“管住货币放开价格”来建立市场经济的必要性和正确性。然而，这两个国家本来实行的就是私有制和市场经济制度，只是由于战争，才不得不对经济实行严格的集中管理，因而，从统治经济向市场经济的转变只是一个政策问题，而不需要经济制度的根本变革。可对中

国来说，问题的关键恰恰是制度的变革，而这个问题是不可能通过“管住货币放开价格”来解决的。新体制的形成不可能通过放开价格一夜之间形成，而需要逐步加以建立。这是渐进式道路获得成功的客观基础。这种渐进式的过程累积到一定程度就会从量变进入质变。渐进式的改革并不排斥突破性飞跃。从1979年开始，中国的经济改革经历了80年代初的农村改革、1984年底到1985年初开始的城市经济改革和1992年开始的建立社会主义市场经济体制的三次巨大飞跃，使经济改革不断取得重大突破。

二、渐进式改革的基本特点

改革以来，我们渐进式改革呈现了以下几方面的基本特点：与改革发展过程相适应，改革目标的渐进性，双轨过渡，改革的非均衡性等。^①

1. 改革发展过程与改革目标的渐进性。渐进式改革的根本特性决定了它的渐进性，我国体制改革目标不断随着改革过程的推进、深化，随着主客观情况的变化而不断地修正、调整，也许是所谓渐进式改革的一个基本特征。

我国的改革之初并没有确立一个一成不变的目标模式。与东欧人明确地要“回到欧洲去”不同，也与俄国人现在明确地提出要建立一个私有制的自由市场经济的目标不同，我国的改革并不是从一开始就有一个明确的、始终如一的目标模式。

20年来改革的基本成果就是市场经济机制的初步形成。但在改革之初，多数人、特别是决策人心目中的目标并不是建立市场经济，而只是在原有的体制中引入一定的市场调节；或者说，在一定程度上利用市场调节的积极作用。当时（以及后来）根据我们自己的现状以及其他实行计划经济的国家五六十年发展的结果，所能明确认识到的仅是：旧的经济体制是不成功的，再单纯

^① 樊纲：《渐进改革的政治经济学分析》，上海远东出版社，180～185页。

依靠原有的那一套体制与政策手段，已不能解决经济发展中所面临的许多问题，因此需要改变，至少是要引入一些新的东西即市场调节的因素。直到后来，人们才逐步认识到市场因素是无法在计划经济的制度框架内充分发挥作用的；要想解决我们所面临的经济问题，必须放弃计划经济本身，而把整个经济的运行机制，建立在市场机制之上。邓小平同志著名的“摸着石头过河”的思想，从实践的角度看其实首先具有目标论的意义：要“过河”是明确的，但“过河”指的只是解决问题，而并不意味着已经知道了究竟在哪一点上岸，还不完全清楚彼岸即河的那边究竟是什么样的经济体制；“摸石头”本身不仅在方法论上有避开困难走的倾向，而且首先在目标论的意义上表明了具体的改革目标的可变性和可调整性。

没有一个彻底变革的方案，又没有一个确定的目标，相应地也就不可能贯彻一套全面、综合、配套的改革方案。多少人尝试设计出一种配套改革总体方案，最高决策层也试图使改革更具总体性，但这样的配套改革方案却从未被正式制订出来，更谈不上全面实施。改革从一开始就具有“试错”的特点。

但是，以上所说的这些，并不否定改革在事实上一直是自觉或不自觉地沿着一定的方向进行的。由于承认变革的必要性，同时由于决策层采取了较为务实主义的态度，导致我国的改革虽然一开始并没有确定的目标，但在事实上有一个确定的方向，那就是以经济建设为中心，不断地增加一些市场的因素，使经济更有效率，从而使改革从一开始就具有了市场取向的性质。无论在一开始有利于市场发育的因素多么弱小，受到怎样严格的限制，但毕竟开了一个口子，使自由交易与自由竞争、非国有经济（尤其是非公有经济）、对外开放等等得以在经济中逐步扎下根来。这就是说，尽管在改革之初目标并不十分明确，但却自觉不自觉地走上市场化改革的道路，最初采取的一些政策尽管细小，在很大程度上并没有当作改革的重点来加以实施，后来却都在市场发育中

起到了一定的积极的作用，有些甚至是决定性的作用。

2. 双轨制成为普遍采用的改革形式。双轨制最初出现在价格改革领域，即所谓的“价格双轨制”。像其他许多改革措施一样，价格双轨制也是一个由实际工作者创造出来的改革方式。其基本思路就是：在现有产品基本仍按计划价格供给与分配的情况下，允许生产者将一部分新增产品按市场价出售，不满意定量（定价）供应的消费者则可以到自由市场上增大其购买。随着生产的扩大，市场交易部分日益增大，逐步改革计划价格体制，直至取消计划价格，实现向市场价的并轨。以食品价格改革为例，在1992年宣布了最终取消粮票、油票，这样，当初许多人感觉无法解决的食品价格补贴问题，经过了十几年的双轨制过渡，以一种较小痛苦（公众感觉到的痛苦）的方式得到了最终的解决。

双轨制后来事实上应用于改革的许多领域，如外贸体制改革、劳动就业体制改革、所有制结构改革、社会保障体制改革、住房体制改革等等。因此，双轨制过渡，可以视为我国改革的一个基本方式。其基本思想可以概括为：在旧体制存量暂时不变的情况下，增量部分首先实行新体制，然后随着新体制部分在总量中所占比重的不断加大，逐步改革旧体制部分，最终完成向新体制的全面过渡。

从整个经济看，最重要、影响最重大最深远的双轨制，是所有制结构中的双轨制，即国有制与非国有制、公有制与非公有制构成的双轨制。最初的变革也很简单，不过是出于各种较为实际的目的（如增加城乡就业、弥补资金不足等等），允许和鼓励乡镇企业、个体经济私营经济及外资、合资企业的生存与发展，起到对传统的国有经济（包括全民企业与“二全民”性质的集体经济）的补充作用，在国民经济中只占很小的一个比重。然而出乎许多人意料的是，非国有经济一旦被允许发展，就以比国有经济更快的速度向前发展，从1994年以来，非国有经济对工业总产值和国民总产值所做的贡献，均已超过了60%。我国的市场经济机

制之所以已经初步形成并在资源配置中开始发挥重要作用，国民经济之所以能以较快的速度增长，人们的实际收入水平之所以能较快地提高，在较大程度上并不是因为国有经济的改革，而是由于非国有经济的发展。

非国有经济的成长，国民经济中所有制结构的变化，其结果是形成了一种体制双轨。我国的非国有经济是在传统体制的缝隙中成长起来的。成长过程中与国有经济也发生着各种各样的经济联系，各种外部约束条件和制度环境使其在运行机制上与世界上其他一些国家的民营经济还不可同日而语，产权关系上还存在许多模糊不清的地方，本身还谈不上已经是较为完整意义上的市场行为主体。但是，毕竟非国有制经济从成长之初，就体现着一种与国有企业不同的运行机制。最根本的差异，不仅在于人们有了“干好了可以多挣”的激励，而且还在于有了“干不好只能破产”这样一种更硬得多的约束。能破产，就能解雇，饭碗就不是“铁”的；能破产，便不会虽然亏损却可以永久性地在银行“挂账”，或靠财政补贴或政策性贷款生存下去，因此也就不会加大通货膨胀压力。一个具体的差别是，乡镇企业也会赖账，也会因还不起钱而使银行贷款变成“坏账”，但是，这种“坏账”一般说来到此为止，不会像国有企业那样一边“坏账”，一边继续无休止地借下去，使“坏账”不断加大。同时，能够倒闭的非国有企业，从宏观经济运行的角度看比国有经济更加稳定得多，经济“热”起来的时候，它们因预算约束较硬，较为谨慎，不会太热；经济“冷”下去的时候（调整时期），破产机制会使它们及时进行一番调整，寻找新的赢利机会进行发展（而不像国有企业那样难以调整），从而不会太“冷”，恢复得较快，如在1989年开始的调整时期，非国有经济首当其冲，受到了最严厉的限制政策的冲击，但没有多久，到1991年，增长率就回升到接近10%。

3. 改革过程的非均衡性。中国渐进式改革非均衡性的特点在实践中表现为，农村先于城市，沿海先于内地，非国有企业先于

国有企业等。

这是因为在我们改革之初一个重要的现实情况是存在着城乡之间严重的二元结构，现代工业部门与传统的农业部门相分隔。城市经济处于高度计划管理的控制之下，而农村经济相对而言计划管理与控制较为薄弱，加之大多数农民的生活处于较低的水平，而且从来没有享受由国家提供的某些社会福利，这导致了他们对旧体制既得利益较少，较容易摆脱旧体制的束缚，所以我们的改革首先在农村发端，而后进入到城市。

中国是一个大国。经济社会发展不平衡突出表现为沿海和内地之间的区域性不均衡，沿海地区由于经济发达，市场意识较浓，对外联系较多，因而成为市场趋向改革的突破口和市场经济发展较快的区域。

从1984年开始，我国经济体制改革的重点从农村转向城市，围绕搞好国有企业进行了一系列改革，如放权让利、利改税、承包制、租赁制、转换企业经营机制等，但是迄今为止国有经济的改革仍然收效甚微，这几年对市场经济机制的发展和国民经济的增长贡献最大的是非国有经济，非国有经济已从国有经济的补充地位发展到占据半壁江山。从某种意义上说，正因为非国有经济获得了迅速发展，才有了我国今天的经济繁荣、市场经济体制的初步建立。中国的经济体制改革，真正是从中国的实际出发，走出了一条新路。以国有经济作为财政的主要支撑，延缓对作为计划经济体制核心的国有经济改革的攻坚。首先，放开体制外，放开农村，放开非国有经济，形成了一系列新的经济增长点，实现了经济快速、持续、稳定增长。总之，中国渐进式的改革，显现出了非均衡的特点，分领域、分部门、分区域各个突破，局部推进，形成了农村“包围”城市，沿海“包围”内地，非国有经济“包围”国有经济，市场“包围”计划经济，最后实现经济体制的整体转换，开创了一条真正有中国特色的独特道路。

三、渐进式的改革道路为什么会成功

对传统的计划经济进行的改革从 50 年代就开始了。但是，直到 80 年代末，所有的计划经济国家都是按照渐进的方式进行改革，从这个意义上讲，渐进式改革并不是中国的独创。但是，为什么从 80 年代开始，苏联东欧的渐进式改革纷纷陷入绝境，最终宣告了失败，而惟独中国的渐进式改革仍然保持着旺盛的生命力和取得了成功？对这个问题，显然一句话难以说清。我们知道，从计划经济向市场经济转变是社会形态的一次重大的变化，是经济、政治、文化和社会结构的全面转轨。因而，通向市场经济的道路包括了丰富的内涵，渐进式改革道路的成功也是多种因素作用的结果。

1. 中国渐进式改革选择的初始条件。从理论上说，人们如果愿意改革，渐进式的改革总是容易被接受的，因为渐进式的改革从原则上说，从总体上看是一种“帕累托改进”或近似于“帕累托改进”的过程；在此过程中，至少在改革的初期，有人从改革中受益而没有人受损，或只有较少的人受损，从而较容易为大家所接受。但激进的改革，则具有“非帕累托改进”的性质，人们更直接对旧体制进行改革，首先打破一些坛坛罐罐，在改革初期既得利益受到损害的人会较多，改革阻力较大，社会震荡也会较大，因此，相对而言，改革会是难以接受的。

从经济的意义上说，一国经济是否接受激进式改革方式，首先取决于其经济、社会状态是否进入危机状态，人们是否已完全丧失了对原有体制的信心，是否不再希望在原有体制下其既得利益能够得到保护、能够继续增长并保持相对较高的水平。从这个角度看，我国在 70 年代末进行经济体制改革时，显然不具备接受激进改革方式的条件。一个重要的事实是：我国是在国民经济还未陷入全面停滞、增长还有潜力，还未像苏联、东欧国家那样出现零增长、负增长的时候，就开始了改革。虽然“文化大革命”给