

潘 岳 主编

中国 国有经济 总论

—— 历史沿革
改革历程
发展趋向

经济科学出版社

中国国有经济总论

历史沿革
改革历程
发展趋向

潘 岳 主编

经济科学出版社

责任编辑：王 瑛
责任校对：杨晓莹
封面设计：王 坦
版式设计：代小卫
技术编辑：贾志坚

中国国有经济总论

潘 岳 主编

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

北京博诚印刷厂印刷

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 21 印张 540000 字

1997 年 11 月第一版 1997 年 11 月第一次印刷

印数：0001—3000 册

ISBN 7-5058-1288-2/F·917 定价：32.60 元

图书在版编目 (CIP) 数据

中国国有经济总论/潘岳主编. —北京: 经济科学出版社, 1997. 11

ISBN 7-5058-1288-2

I. 中… II. 潘… III. 国有经济-概论-中国
IV. F121.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 23302 号

主 编：潘 岳

副 主 编：魏 杰

写作人员：沈 莹 邵建云 汪异明
侯孝国

目 录

第一章 国有经济的基本内涵及其存在形态	(1)
第一节 国有经济的基本内涵	(1)
第二节 国有企业与国有经济	(11)
第三节 国有资产与国有经济	(25)
第四节 国有经济的存在形态及其历史演变	(47)
第二章 中国国有经济的发展与改革历程	(53)
第一节 中国国有经济的发展	(53)
第二节 中国国有经济的改革	(74)
第三章 中国国有经济发展现状	(100)
第一节 国有经济的规模总量及其构成	(101)
第二节 国有企业数量及其构成	(109)
第三节 国有资产的总量及其构成	(130)
第四节 国有经济在国民经济中的地位和 主导作用	(133)
第四章 国有资产管理体制改革的目标模式	(141)
第一节 传统国有资产管理体制的特征与存在 的问题	(141)
第二节 国有资产管理体制改革的探索 与目标模式设计	(147)
第三节 国有资产管理体制改革的重大举措	(162)
第四节 现有国有资产管理体制的特征与存在 的问题	(185)

第五节	国有产权的利益主体及监管机制·····	(192)
第五章	国有企业发展状况与改革思路·····	(203)
第一节	传统国有企业存在和发展的初始条件·····	(203)
第二节	传统国有企业的特征·····	(212)
第三节	传统国有企业的“非企业”性质探源： 经济体制的非市场性·····	(219)
第四节	国有企业改革回眸：艰难的政企分开 和市场化探索·····	(229)
第五节	国有企业改革的难点和改革的分类推进·····	(245)
第六章	股份制与国有企业改革·····	(252)
第一节	国有企业产权改革的基本思路·····	(253)
第二节	关于股份制的理论探讨·····	(272)
第三节	国有企业的股份制改组·····	(291)
第七章	国有小型企业的放开·····	(312)
第一节	如何科学地理解“抓大放小”·····	(312)
第二节	放开国有小企业的意义·····	(319)
第三节	放开国有小型企业的主要方式·····	(335)
第四节	“放小”的效应及我们的若干思考·····	(398)
第八章	国有经济的股权形态及其管理·····	(404)
第一节	国有企业改革与国有资产形态和管理 的变化·····	(404)
第二节	国有经济的股权管理·····	(410)
第三节	关于国有股上市流通问题·····	(438)
第九章	国有企业的历史负担及其走出困境的抉择·····	(449)
第一节	国有企业的债务负担与对策·····	(449)
第二节	国有企业的社会负担及对策·····	(475)
第三节	国有企业更新改造负担与对策·····	(489)
第十章	国有经济结构调整·····	(498)
第一节	国有资产的分布结构现状·····	(498)

第二节	国有经济结构调整与资产重组的重要性 和紧迫性·····	(502)
第三节	国有经济结构调整的基本思路·····	(511)
第四节	从国有企业存在的原因看国有 经济结构调整·····	(514)
第五节	调整企业组织结构·····	(537)
第六节	国有经济结构调整的基本做法及需要 解决的深层次问题·····	(567)
第七节	国有经济结构调整的途径·····	(573)
第八节	区域国有经济结构调整的实践 及其引发的思考·····	(577)
	——以南宁、柳州为例	
第十一章	存量调整与资产重组·····	(592)
第一节	存量调整与资产重组的意义·····	(592)
第二节	资产重组主体的塑造·····	(596)
第三节	资产重组的方式与途径·····	(608)
第四节	资产重组的基础：资本市场·····	(638)
第五节	国有资产重组中的障碍及其对策·····	(652)

第一章

国有经济的基本内涵及其存在形态

研究国有经济问题，首先要从国有经济的基本内涵及特征等谈起，而这又涉及到国有资产、国有企业等相关的概念。因此，本章是本书的逻辑起点。

第一节 国有经济的基本内涵

一、国有经济的一般内涵

众所周知，国有经济是一个世界性的经济现象。除社会主义国家之外，发达资本主义国家和发展中国家都拥有一定比重的国有经济成分。据国际货币基金组织的有关统计，本世纪 70 年代中期，不包括美国在内的近 50 个混合经济国家中，国有企业的生产占国内生产总值的比重平均为 9.5%。包括美国在内的 70 个混合经济国家中，国有企业资本投资占全国固定资产形成总值的比重平均为 16.5%。而发达资本主义国家与发展中国家相比，上述两个指标值略有不同。发达资本主义国家的平均值分别为 9.6% 和 11.1%；发展中国家的平均值分别为 8.6% 和 27.0%。

不仅如此，国有经济在许多国家的经济发展中起着十分重要的作用。根据世界银行研究报告丛书《公有制工业企业成功的决定因素》，“在许多国家，特别是在那些不存在健全的私营部门的国家，公有制工业企业在国家的工业发展中起了决定性的作用。在巴西、埃及、加纳、印度、巴基斯坦、土耳其和赞比亚，公有制

工业企业一直是这些国家中一些工业部门增长的主要源泉。”^① 该世界银行研究丛书的调查显示，在《幸福》杂志所列 1985 年 500 家非美国的最大的公司中，有 71 家是公有制的工业企业。公有制工业企业分别占 500 家大公司总销售额的 19%、总资产值的 21% 和总雇员数的 21.4%。

既然国有经济是世界各国共同的经济现象，那么，各国国有经济必然带有某种共同的、一般的规定性。一般来说，国有经济是指国家（政府）直接出资或参股设立国有企业，由政府行使国有企业所有权，或者由政府直接或间接对国有企业进行管理和经营的一种经济形式。这就是国有经济的一般内涵。

二、国有经济的社会性质

如前所述，国有经济是世界各国普遍存在的一种经济现象。但是，长期以来，在我国经济学界及意识形态领域，一种占统治地位的观点是，将国有经济当作社会主义经济制度的最本质特征，甚至将国有经济当作社会主义经济制度的代名词。触动了国有经济，似乎也就瓦解了社会主义经济制度。

将国有经济作为社会主义最本质特征的最主要的理论依据来自以下两个方面：一方面，在我国社会主义现阶段，全民所有制采取国家所有制的形式，这是由我国生产力发展的客观经济条件所决定的；另一方面，在社会主义社会现阶段，发展国家所有制的重大意义在于，它是国家对国民经济实行计划领导和管理，以及有计划地进行经济建设的基本经济条件，是我国社会主义经济制度的主要经济基础。这主要表现在以下几个方面：

第一，生产资料社会主义国家所有制决定了全体劳动者是生产资料的共同主人，他们对生产资料的关系处于平等的地位。

^① 马姆德·阿里·阿尤布、斯文·奥拉夫·赫格斯特德著：《公有制工业企业成功的决定因素》，第 2 页，中国财政经济出版社，1987 年版。

第二，生产资料社会主义国家所有制决定了归劳动者共同所有的生产资料只能是供全体和为了全体的利益而共同利用。也就是说，它只能被用来为广大劳动人民的利益服务，在生产发展的基础上逐步提高人民的物质和文化生活水平。这就决定了在社会主义社会中劳动人民的根本利益是一致的。

第三，在生产资料国家所有制和人们的根本利益一致的基础上，产生了人与人之间新型的互助合作关系，这是社会主义的人与人关系的本质，是社会主义社会和以私有制为基础的社会中压迫与被压迫、剥削与被剥削关系的根本区别。

国有经济被当作社会主义经济制度最深厚的基础，不仅在理论上及意识形态方面占绝对统治地位，而且在政治及法律上被确认和法制化。例如，1954年9月20日第一届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法》指出：“国营经济是全民所有制的社会主义经济，是国民经济中的领导力量和国家实现社会主义改造的物质基础。”对国有经济的这种法律定义，一直延续到后来的所有法律制度中。

实际上，国有经济并不是社会主义经济制度所特有的范畴。国有经济是一个古老的历史范畴。它随着国家的产生而产生，在奴隶社会、封建社会、资本主义社会都存在过。

从我国历史的发展来看，早在奴隶社会就存在国有制。除土地属于奴隶制国家所有外，国家还经营手工业和商业，官府设立工正、陶正、车正等官职管理手工业。封建社会的汉代，国有土地称为“公田”。此外，国家经营的工业包括采矿业、炼铜业、铜器制造业、冶铁业、铁器铸造业、煮盐业、酿酒业等等。官营这些工矿业的目的之一，主要是为了增加财政收入。除此以外，还有两个目的：一是为了贯彻抑商政策；二是为了满足皇帝后妃等人的生活需要，特别是为了满足他们的高一级的奢侈需要以及朝廷各部门衙署的公用需要。到了唐代，中央政府和地方政府都经营工业。中央政府经营的工业主要有三种：各种日用手工业品制

造归少府监；军用品制造归军器监；土木营建工程和建筑材料的加工归将作监。地方政府经营的地方作院规模宏大，制造种类繁多，其中最主要的有三大类：一是军器制造，这是地方作院的中心任务；二是织造具有地方色彩的特种丝织品；三是在地域分工的前提下，具有地方特色或有特殊技艺的杂手工业。政府设立作院的目的，除借以满足对手工业品的需求外，又是剥削人民的一种方法。

明代的国有土地数量庞大，名目繁多。根据文献记载，明洪武二十六年（1393年），全国土地总计8507623顷，其中官田1215400顷。明代的国营手工业的组织机构也十分庞大，工部、内府、户部和都卫司都设有专门机构来管理国有手工业。其中，工部是掌管国有手工业的主要部门，下设有营缮、虞衡、都水、屯田等四清吏司和营缮所、宝源局、皮作局、文思院、织染所等组织机构，直接负责有关土木工程、矿冶、铸钱、陶器以及衣物等国有手工业生产。内府专管皇室所需的手工业品生产。户部主要管理盐政和盐的生产，由各产盐区所设立的都运盐司使具体负责。都卫司下设军器局，主管制造各类军器。此外还有地方政府领导的手工业，如浙江、南直隶、安徽、江西、福建、四川、河南、山东等八省府有22处织染局。

明代不论中央或地方的监、局、院、所属手工业组织机构，各自都拥有庞大的手工工场或手工作坊。明代初期，由工部、内府和都司卫所控制下的工匠大约有30万人。嘉靖时，内府所属工场的住坐工匠共有12200多人，188种专业，每种工匠人数由1人到875人不等，分配在司礼监、尚衣监、御马监、印绶监、司设监、内承运库、供用库、织染局、鍼工局、银作局、兵仗局、巾帽局、工部织染所、钦天监、崇门外大木工厂等单位。

清初国有手工业无论在经营范围上，或者作场数量上，都比明代差得多。除了供应宫廷和封建政府及军队的一些不能通过买卖必须由国营工场制造来满足特殊需要的产品外，封建政府所需

要的大量物资，是通过与民营手工业品的交换来取得的。尽管有些国营手工业较明末有所恢复和发展，但它已失去此前在手工业中的统治地位，其在整个手工业中的比重是很小的。

清末，国家先后开办了军事工业和民用工业。军事工业主要有：安庆“内军械所”、江南制造总局、金陵制造局、福州船政局、天津机械局、湖北枪炮厂等。民用工业主要有：轮船招商局、开平矿务局、电报总局、上海机器织布局、汉阳铁厂、湖北织布局、漠河金矿、兰州机器织呢局等。这对促进民族工业的发展起了一定的积极作用。

国有经济不仅在奴隶社会、封建社会存在，而且到了资本主义社会，国有经济同样存在，并且发展到相当规模，有的在国民经济中占有相当大的比重。这种状况前面已经陈述过。

由此可见，尽管不同的社会制度可以使国有经济具有不同的性质，比如奴隶、封建、资本主义制度下的国有经济要反映奴隶、封建、资本主义的政权性质，但是，绝不能得出国有经济是某种社会经济制度的最本质特征。国有经济这个范畴从历史上看，应该说是一个共有范畴，绝不是社会主义特有范畴。

社会主义的最本质特征是公有制。公有制既可以采取国有这种形式，也可以采取其他公有制形式，不能把国有制与公有制等同起来。

三、西方国家国有经济的内涵

国有经济在西方市场经济国家中具有悠久的历史。西方国家的国有经济，除了具备国有经济的一般内涵以外，还有其特殊的内涵特征。具体表现在以下几个方面：

第一，国有经济的存在被用于弥补市场经济的失效。在西方国家，尽管私人经济在市场经济体制中占支配地位，但是，市场经济并不是万能的，存在许多“市场失效”的领域。这些领域主要是指那些私人经济不愿或无力进入的许多投资规模大、资本密

集、投资回报周期长的高风险产业部门，因而需要政府的干预。据此，大多数西方国家国有经济主要集中在基础产业、基础设施和资本技术密集产业。弥补市场经济失灵，也就成了西方国家国有经济存在的最重要的依据。

第二，国有经济被作为国家调节经济的重要手段。第二次世界大战以后，西方国家采取了一系列国家垄断资本主义的措施，加强了政府对经济的控制和调节。其中，建立国有经济成为政府调节经济的一个重要手段。政府建立国有企业，加强对经济的干预和调节，在意大利和法国等国表现得最为突出。例如，法国在第二次世界大战结束初期，政府为了迅速完成经济恢复和重建工作，迫切需要利用国家政权的力量集中地解决所需资金和物资。从1944年底到1946年期间，政府颁布了一系列国有化法律，先后将雷诺汽车公司、法兰西电力公司、法兰西煤气公司、法兰西银行、里昂信贷银行、国民工商银行、巴黎国民贴现银行等以及30多家保险公司收归国有，从而部分地掌握了控制国家经济命脉的能源、交通运输和金融等重要经济部门。以后又通过各种方法进一步巩固和扩大了国有经济成分。据统计，到70年代末，“法国国营部门包括150多家国营企业，参与1000多家企业。地方机构组成了800多家混合经济公司、300多家住房公司、30—40家运输专营公司以及近1800家水电煤气专营公司。”^① 国有企业占全国固定资产总值的20%，占国内生产总值的12%，占工业总投资的15%，占工业营业额的22%，占工业部门就业人数的12%。国家银行掌握了全国存款额的59%。

值得一提的是，70年代以来，西方国家纷纷掀起了一股私有化浪潮。国有经济作为发展和调节经济的功能下降，于是，弥补市场失效成为西方国家国有经济最重要的功能。

^① 法共中央经济部等编著：《国家垄断资本主义（上）》，第58页，商务印书馆，1984年版。

四、社会主义国家国有经济的特殊内涵

国有经济的出现，是社会化大生产的产物。国有经济本身并没有固定不变的社会属性，它的属性取决于利用它的国家的社会属性。在资本主义经济制度下，国有经济的存在主要是为了弥补市场经济的缺陷。与资本主义国家不同的是，社会主义国家的国有经济除了具备国有经济的一般内涵外，还具有某种特殊的内涵特征，具体来说，社会主义国家的国有经济是生产资料所有制性质的集中体现，是社会主义所有制（公有制）的表现形式。这一点是非社会主义国家所没有的。

为了分析社会主义国家国有经济的这种特殊内涵，有必要先回顾一下马克思主义对未来社会的设想和马克思主义的国有经济理论。

马克思关于未来社会的设想是以对资本主义社会生产力发展和私人占有制矛盾运动的历史分析为基础的。在马克思看来，未来社会不过是高度发达的资本主义社会由于内在的不可克服的矛盾达到自身否定的程度而取而代之的社会形态，是对资本主义生产方式的扬弃。而未来社会对生产资料的社会占有则是对资本主义私人占有制的否定。

马克思认为，资本主义的发展，生产的高度集中，使规模不断扩大的劳动过程的协作形式日益发展，科学日益被自觉地运用于生产方面，土地日益被有计划地利用，劳动资料日益转化为只能共同使用的劳动资料。“生产资料的集中和劳动的社会化，达到了同它们的资本主义外壳不能相容的地步，这个外壳就要炸毁了。资本主义私有制的丧钟就要响了。剥夺者就要被剥夺了。”^①当工人阶级夺取政权以后，第一个行动就是以社会的名义占有全部生产资料。一切生产部门将由整个社会来管理，整个生产都是为了

^① 《马克思恩格斯全集》第23卷，第831—832页，人民出版社。

公共的利益，按照总的计划和在社会全体成员的参加下进行。作为生产组织的自由人联合体运用公共的生产资料进行劳动，并且自觉地把许多个人劳动力当作一个社会劳动力来使用。联合体生产的产品构成社会的总产品。这些产品的一部分重新用作生产资料，这一部分依旧是社会的。而另一部分则作为生活资料由联合体成员消费。“耗费在产品生产上的劳动，在这里也不表现为这些产品的价值，不表现为他们所具有的某种物的属性，因为这时和资本主义社会相反，个人的劳动不再经过迂回曲折的道路，而是直接地作为总劳动的构成部分存在着。”^①

由此不难看出，马克思所描述的未来社会的生产方式和基本特征不是主观的臆想，而是完全基于对高度发达的资本主义经济的抽象分析和理论概括。在这里，高度发达的资本主义社会已经为新社会创造了雄厚的物质基础。未来社会的生产方式不仅是对在资本主义发展中达到的积极成果的继承，而且只有在这些积极成果的基础上才能得以确立。在马克思、恩格斯看来，只有当社会和经济的发展提供了这样的经济条件，即生产力的社会化达到了这样的高度，每个个人具有高度的生产能力和全面的社会关系，并通过劳动者的联合能够驾驭这种社会化的生产力时，才能够真正做到社会占有生产资料，才有可能形成未来社会的生产方式。

恩格斯曾经明确地表达过这个思想：“自从资本主义生产方式在历史上出现以来，由社会占有全部生产资料，常常作为未来的理想隐隐约约地浮现在个别人物和整个整个的派别的脑海中。但是，这种占有只有在实现它的实际条件已经具备的时候才能成为可能，才能成为历史的必然性。正如其他一切社会进步一样，这种占有之所以能够实现，并不是由于人们认识到阶级的存在同平等、正义等等相矛盾，也不是仅仅由于人们希望废除阶级，而是

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷，第10页，人民出版社，1972年版。

由于具备了一定的新的经济条件。”^① 这些经济条件概括地说就是指商品经济及商品经济高度发达基础上形成的，以个人全面的生产能力、普遍的社会联系以及联合起来的个人能够按照生产力的本性驾驭和利用社会的生产力和社会关系。显然，这些条件是商品经济高度发展的产物，是人类在商品经济的历史发展中形成的文明之果。当未来社会生产方式赖以确立的社会经济条件已经具备，生产资料才能实现社会的占有，并以直接社会化的形式运用于生产过程。一旦社会占有了生产资料，商品生产就将被消除，而产品对生产者的统治也将随之消除。社会生产内部的无政府状态将为有计划的自觉的组织所代替。产品的分配才能按照每个社会成员的实际需要进行。生产资料的社会占有使整个社会生产和分配发生了根本性的变化，它标志着人类社会进入了一个新的社会经济形态。

马克思对资本主义的历史考察，是以纯粹的或典型的资本主义发展形态，即排除了资本主义发展中的一些偶然的历史事件，撇开了一些反映特殊性的社会现象的情况下进行的。理论研究的抽象性和概括性决定了他们对未来社会的预测不可避免地也是一种纯粹的或典型形态下的描述。因此，也带有很强的抽象性和一般性。这个理论向人们预示的只是人类社会走向高级阶段的路标，是关于未来社会的远景图示。马克思、恩格斯设想未来社会的目的，在于尽力找出人类社会进一步发展将循以进行的总方向。在这里，他们不可能告诉未来社会的建设者们具体建立和建设这个新社会的方法和途径。因为，社会主义还未成为直接的实践，伴随这个伟大实践到来的将是大量丰富而复杂的新的特殊的问题和情况。人类社会发展道路的多样性和曲折性，以及各个不同国家、民族情况的特殊性和复杂性，不可能也无法为其提供一套社会主义发展的现成模式。在科学社会主义创始人看来，最蠢的事莫过于为

^① 《马克思恩格斯全集》第19卷，第243页，人民出版社。