

国有经济论

徐茂魁 等著

GUOYOUJINGJI
REDIANWENTI
YANJIU

GUOYOUJINGJI
REDIANWENTI
YANJIU

GUOYOUJINGJI
REDIANWENTI
YANJIU

GUOYOUJINGJI
REDIANWENTI
YANJIU

GUOYOUJINGJI
REDIANWENTI
YANJIU

经济科学出版社

国有经济论

▲徐茂魁 等著▼

经济科学出版社

责任编辑:张 力
责任校对:董蔚挺
封面设计:王 坦
版式设计:代小卫
技术编辑:刘 军

国 有 经 济 论

徐茂魁 等著

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

北京第二外国语学院印刷厂印刷

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 11.75 印张 300000 字

1998 年 1 月第一版 1998 年 1 月第一次印刷

印数:0001—1500 册

ISBN 7-5058-1321-8/F·937 定价:16.60 元

努力探索我国国有经济发展改革之路

(代 序)

卫兴华

党的十四届五中全会对于我国国有企业改革问题，提出了明确的任务和要求，可以概括以下几点：

(1) 以建立现代企业制度为目标，把国有企业的改革同改组、改造和加强管理结合起来；(2) 全面准确把握“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度基本特征，使大多数大中型骨干企业在本世纪末初步建立现代企业制度，成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争主体；(3) 要全心全意依靠工人阶级，在形成适应市场经济要求的机制、建立善于经营管理的领导班子、开发适销对路的产品、建立科学的组织和管理制度上狠下功夫；(4) 近期要集中力量抓好现代企业制度的试点，其他企业要加强内部管理，做好各项基础性工作，做到点面结合；(5) 要着眼于搞好整个国有经济，通过存量资产的流动，对国有企业实行战略改组；(6) 搞活大的，放活小的，重点抓好一批大型企业和企业集团，采取改组、联合、兼并、股份合作制、租赁、承包经营和出售等形式，加快国有小型企业改革步伐；(7) 搞好配套改革，促进政企分开，加快建立社会保障制度，解决国有企业过度负债问题，补充企业资金，多渠道逐步分流富余职工，逐步分离非生产性后勤服务单位和社会服务职能。

上述改革的任务与要求，是在以往国有企业改革的基础上，从

国有企业的现状和改革的目标及部署提出来的。

我国国有企业的改革，自 1984 年十二届三中全会通过《中共中央关于经济体制改革的决定》以来已有 13 年了。我国的城市经济体制改革，一直是把搞好搞活国有企业作为改革的中心环节。通过十多年的改革，与传统体制下的国有企业的运行机制相比，国有企业在总体上发生了较大的变化，有些企业的活力得到增强，并且涌现出一批搞得比较好，在国内外市场上有竞争力、有声誉的国有大中型企业。然而，不可否认，我国国有企业还没有在整体上搞好搞活，部分国有企业的困难和矛盾较多、较大。国有企业的亏损面和亏损额在增大、经济效益在降低。解决国有企业所存在的困难和问题，搞好国有企业的改革和发展，已是刻不容缓的十分紧迫的任务。

改革国有企业，是要使国有企业转向新的经济体制与运行机制，焕发勃勃生机，再造国有企业的辉煌，以便更好地充分发挥国有企业在社会主义国民经济中的主导作用，绝不是要把国有企业改掉。因为我们是社会主义国家，社会主义制度不能没有包括国有经济在内的公有制经济作为其基础。国有企业及整个公有制经济的兴衰成败，与社会主义制度的兴衰成败是密切相连的。正如江泽民同志在上海和长春召开的企业座谈会上指出的：搞好国有企业特别是大中型企业，“是关系到社会主义制度命运的重大政治问题”。搞好国有企业，才能很好地发挥社会主义制度的优越性。关于这个大是大非问题，在中央有关文献和中央主要领导人的讲话中一再予以阐明。在党的十四大报告中指出：转换国有企业特别是大中型企业的经营机制，把企业推向市场，增强它们的活力，“是巩固社会主义制度和发挥社会主义优越性的关键所在”。《中共中央关于建立社会主义市场经济若干问题的决定》中，把深化国有企业改革，进行企业制度创新，也最后落脚到“充分发挥社会主义制度的优越性”上。在党的十四届五中全会上，江泽民总书记在《正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系》的讲话中更为尖锐地指出：“任何动摇、放弃公有制

主体地位的作法，都会脱离社会主义方向”。同时提出要把握好公有制主体地位的几个方面：一是在社会总资产中要保持国家所有和集体所有的资产占优势，二是国有经济在关系国民经济命脉的重要部门和关键领域占支配地位，三是国有经济对整个经济发展起主导作用，四是公有制经济特别是国有企业要适应社会主义市场经济发展的要求，不断发展和壮大自己。

强调国有经济的主导作用，还因为，国有经济是国家进行宏观调控的主要经济力量，是实现发展与稳定的重要物质基础；也是实现社会利益、整体利益和长远利益的根本保证。作为社会主义的经济基础，只有合作经济或集体经济是不够的。马克思和恩格斯指出：“事情必须这样来处理，使社会（即首先是国家）保持对生产资料的所有权，这样合作社的特殊利益就不可能压过全社会的整个利益”。^①而要发挥国有企业的主导作用，就必须把国有经济搞好搞活。

面对国有企业存在的困难和问题，不应丧失通过改革搞好搞活国有企业的信心。因为困难和问题不是产生自国有制度本身。同是国有企业，有一批就搞得很好，有的地方国有企业总体上搞得较好。如绍兴市属国有企业全属盈利大户，山东曲阜国有企业没有亏损，四川德阳市国有企业1987年以来连续多年无亏损，河南济源市的国有企业普遍搞得较好较活。部分国有企业不活，主要是体制原因，也有政策性原因和其他方面的原因。如果具体来讲，首先是历史性原因：旧体制使企业背上了沉重的历史性包袱，老企业富余人员多，离退休职工多，养老与医疗保险负担重；加之企业办社会，承担了应由社会兴办的事业，增加了过多的开支；在旧体制下，利润全部上缴，连折旧费也给收走，没有给企业留下自我积累和自我发展的基金，因而老企业技术设备老化，无力更新改造，失去竞争优势。其次有现实的原因：改革以来，曾长期对非国有经济实行优惠政策，而

^① 《马克思恩格斯全集》第36卷，第416—417页。

国有企业的税负畸重，国有企业承担了改革与发展的主要成本，而自己则陷入了困境；非国有经济成分不但由于税负轻，又无历史包袱而增强了同国有企业的竞争力，而且由于非国有经济的重复建设和采取不正当的竞争手段，损害了国有企业的利益，削弱了它的市场竞争力；加之国家实行拨改贷的改革措施，使国有企业过度负债经营，企业负债率高达75%以上。再次，是企业外部的原因：赋予企业的14项自主权没有真正完全落实，国家与企业间政企不分、权责不明的问题还没有解决，政府职能转变滞后，权、责、利关系有待进一步理顺；市场环境不健全，还未形成健全的市场体系、规范的市场秩序和正当的竞争机制。最后，还有企业内部的原因：如经营机制问题、领导班子问题、企业管理滑坡问题、解决端“铁饭碗”吃“大锅饭”问题、调动职工积极性问题，等等。此外，旧的经济增长方式以及片面追求增长速度的消极后果，也给国有企业增添了困难。

应当针对国有企业困难和矛盾形成的原因，采取综合配套的改革措施予以解决。在改革过程中，关于建立现代企业制度问题；三改一加强问题；企业改革的点面结合问题；搞活大的，放活小的问题；等等，总之，党的十四届五中全会提出的企业改革的全部任务与要求，都需要从理论和实践的结合上探求改革和实现的途径。经济理论工作者和实际经济工作者，应为此而集思广益、群策群力、多做贡献。

关于国有企业的改革，我想补充几点看法：（1）因地制宜、因企制宜、百花齐放、各显神通；不搞一刀切，不把某种模式绝对化、真理化。“承包制”曾被作为“一包就灵”的改革模式普遍推行，“拨改贷”曾作为搞活国有企业的重大改革措施普遍实行。实践证明，并未获得预期效果。改革的具体模式允许也需要继续探索。（2）国有企业既存在由传统体制形成的共同弊端，又存在各自的问题。因此国有企业的困难和矛盾，既有共同的一面，又有差异的一面。解

决共同的问题，需要有统一的改革目标和思路，而解决差异的问题，需要有不同的方法和措施。对不同地区的不同企业，改革的切入点和突破口可以是不一样的。(3) 改革的指导思想和改革的实践，不同于学者、理论家的各派改革观点。学者的观点可以五花八门，新提法、新名词、新方案层出不穷，争论不休。而改革的指导思想需要统一，改革的实践需要有“看得见、摸得着”、便于操作、能够解决问题的具体方案和措施。少在抽象的新提法、新概念上兜圈子，多在具体的做法上想主意、找出路。将远见卓识和有效措施真正结合起来。(4) 国有企业要形成一种利益共同体。将国家、企业经营者和职工群众的利益结合起来，以调动广大职工对改革和发展的积极性与创造性。这可以采取多种形式实现。

前 言

战后，西方发达国家普遍进入了现代市场经济时期。现代市场经济的基本特征就是出现了“混合经济”制度。所谓“混合经济”是指这样一种经济：“它的资源分配一部分由私人 and 私营企业（私有部分）决定，一部分由政府 and 国营企业（公有部分）决定”。^①也就是说，“混合经济”的资源配置是由市场机制和政府共同决定的，是市场机制同政府干预的结合。与此同时，一些实行计划经济体制的社会主义国家，也先后进行了市场化改革，不同程度地引入了市场机制、发展了非国有经济和非公有经济。这可以算是另一种形式的“混合经济”。

世界各国几乎都有国有经济，这说明国有经济作为社会化大生产的一种经营组织形式，在现代市场经济中有着生存和发展的深厚土壤。尽管由于各国的社会经济制度和经济发展阶段不同，国有经济的地位和规模存在着很大的差别，但就整体而言，国有经济承担着一些特殊的难以替代的功能。这包括：（1）国有经济具有弥补市场缺陷的功能，通过国有经济发展公用事业和加快基础设施建设，为提高人民生活和发展国民经济提供了必要的前提；（2）国有经济具有稳定宏观经济的功能，可以缓解经济的波动性，增加就业机会，抑制通货膨胀；（3）国有经济在经济增长和经济发展中起主导作用，许多国家的政府都将巨额国有资产，投入到国民经济的基础产业、支柱产业和高科技产业；（4）国有经济在国际经济交往中起着重要作

^① 克里斯·马登：《比较经济制度》，载于《现代国外经济学论文选》第11集第15页，商务印书馆1987年版。

用，它对外可以成为打破别国贸易保护的锐利武器，对内又可以成为保护民族工业的坚强后盾；（5）国有经济具有巩固经济制度、稳定社会生活的功能，特别是在我国这样的社会主义国家中，国有经济不仅在国民经济中起主导作用，也是社会主义政治制度和经济制度的基础。

在充分认识国有经济重要功能的同时，也应承认，国有经济效益不佳乃是世界各国普遍存在的问题。由于国有企业一般投资规模大、技术装备好而经济效益低，因而几乎成为“低效益”的代名词。根据一些发展中国家的统计数字，国有经济的投资占社会总投资的30%以上，而其产值却不到社会总产值的15%。国有经济效益低下既有政策原因，又有体制原因。从政策方面看，国有经济兼有社会效益和企业效益双重经营目标，承担着许多社会贡献大而企业收益差的行业的生产任务，它的经济效益实际上已经转移到其他企业中去了；从体制方面看，政府对国有经济干预过多，企业预算约束软化，以及国有经济的产权主体过于抽象、需要多层次的委托—代理制度，是造成效益低下的重要原因。

由于国有经济效益不佳，致使各国政府的财政赤字增加，最终导致从70年代末期开始的后“非国有化”浪潮在世界范围内不断蔓延。如果单单从字面上理解，“非国有化”或“私有化”似乎意味着将国有企业完全出让给私人资本家或居民个人。然而需要指出的是，所谓“私有化”战略的含义远不止这些，它还包括其他一些更为广泛的内容和措施。这主要有：国家所有，特许经营或承包经营；国家控股，其余股份转让；鼓励内部职工持股，股票公开上市；划小企业核算单位，将一些附属单位出让给地方或个人经营等。这些内容已很难用字面上的私有化来解释。例如，英国执政的保守党将他们的“私有化”战略目标概括如下：（1）民营化，即将原有的国家经营改为民间经营；（2）商业化，即将原来不能面向市场的国有企业使其面向市场，提高经济效益；（3）社会化，即将原有的国家单

一所有改为部分由社会公众或职工持股。也许，正是由于他们对“私有化”目标的这种特殊的界定，使英国的政界、学术界以及普通公民，对国有经济的“私有化”进程普遍产生了认同感。

我国在改革开放以来，国有经济管理体制的改革不断深入。然而，中国的国有经济改革与原苏联东欧国家走的是两条完全不同的道路。中国国有经济改革的原则一直是十分明确的：一是坚持公有制为主体、国有经济为主导，坚决不搞私有化，不准以任何方式将国有资产划分在个人名下；二是坚持政企职能相分离、国有资产的所有权与经营权相分离的原则，使企业真正成为自主经营、自负盈亏的法人实体和市场主体；三是国有企业改革的方向是建立现代企业制度，其特征是产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学，实行公司制是国有企业建立现代企业制度的有益探索；四是鼓励和扶持非国有经济和非公有经济的发展，包括集体、个体、私营和外商投资经济，使它们与国有经济在市场中平等竞争，促进国有经济改革和市场经济的发展。

我国国有经济管理体制的改革，大致经历了“放权让利”、推行承包制、试行股份制和目前正在进行的以“三改一加强”为主要内容的“总体改革”四个阶段。这一改革的巨大成果是有目共睹的。国有企业已从传统计划经济体制下的单纯性的生产单位，初步转变为能够适应市场竞争的独立的经济实体。特别是近 5000 家国有企业进行了股份制改造，使企业经营机制发生了明显的转变，经济效益有了显著的提高。但是应当承认，目前大多数国有企业面临着很大的困难，亏损面在继续增加，新旧体制的摩擦十分尖锐。因此，必须进一步深化国有企业改革，下决心解决深层次的矛盾，着力进行企业制度的创新，规划国有经济管理体制总体改革的方案。

近期召开的党的十五大，高举邓小平理论旗帜，承前启后，继往开来，是一次具有划时代意义的盛会。这次大会提出了我国今后社会经济发展的总体构想，指明了经济体制改革、特别是国有企业

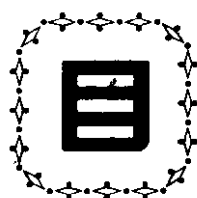
改革的方向，在一些重要的理论与实践问题上做出了重大的发展和突破。这主要包括：（1）公有制实现形式可以而且应当多样化，一切反映社会化生产规律的经营方式和资本组织形式都可以大胆利用；（2）建立现代企业制度是国有企业改革的方向，要对国有大中型企业实行规范的公司制改革；（3）把国有企业改革同改组、改造、加强管理结合起来，“抓大放小”，对国有企业实行战略性改组；（4）建立有效的国有资产管理、监督和营运机制，保证国有资产的保值增值，防止国有资产流失。

根据党的十五大对国有经济改革的总体规划和设想，鉴于国内外国有企业改革的经验和教训，本书在最后几章专门对我国国有经济管理体制的改革进行了较为系统的论述。其主要内容是：（1）重塑国有产权代理制度是国有经济改革的中心环节；（2）发展企业集团和组建国有行业控股公司；（3）国有企业建立现代企业制度——公司制改革；（4）国有中小型企业的股份合作制改革。当然，这些意见和建议还有待改革的实践来检验。但只要能对国有经济改革具有参考价值，或能在某个方面引起人们的重视和进一步的探讨，我们就十分欣慰了。

本书的第一篇和第四篇由徐茂魁撰写，第二篇由吴宝晶、欧阳放、武京闽撰写，第三篇由朱涛撰写，刘培林同志参与了第16章的编写和全书的统稿工作。徐茂魁负责全书篇章的设计，并对全部书稿统纂修订。本书在编写过程中，得到杨润华和王彦欣等同志的大力协助，在此特表衷心的感谢。

作 者

1997年11月于北京



努力探索我国国有经济发展改革之路（代序）	卫兴华（1）
前 言	（1）

第一篇 绪论——国有经济在现代市场经济中的命运

第一章 现代市场经济中的政府经济职能	（2）
一、“混合经济”是现代市场经济的基本特征	（2）
二、“市场缺陷”与政府的一般经济职能	（7）
三、中国体制转换过程中的政府经济职能	（14）
第二章 国有经济的效益、功能与产业分布	（21）
一、战后国有经济的发展概况	（21）
二、国有经济的效益分析	（28）
三、国有经济的功能分析	（32）
四、国有经济的产业分布分析	（37）
第三章 国有经济的产权基础	（42）
一、市场经济中的产权制度	（42）
二、对国有经济产权基础的研究	（49）
三、国有企业的法人财产权	（57）
第四章 国有经济与市场经济的兼容	（63）
一、国有经济与市场经济兼容的双重含义	（63）

二、社会主义理论中的反市场传统	(66)
三、原苏联东欧国家对市场社会主义理论的探索	(70)
四、社会主义市场经济理论的提出与发展	(77)
五、国有经济与市场兼容的理论思考	(84)

第二篇 “国有化”浪潮的起伏—— 资本主义国家国有经济的 发展与变革

第五章 战后西方国家的两次“国有化”浪潮	(92)
一、战后西方国家“国有化”浪潮发展的成因	(92)
二、“国有化”的实质是国家垄断资本主义	(101)
三、西欧一些国家“国有化”浪潮的基本概况	(103)
第六章 西方国家 80 年代以来的“非国有化”浪潮	(113)
一、西方国家“非国有化”浪潮产生的背景	(113)
二、西方国家“非国有化”的实质、形式与特点	(119)
三、西方国家“非国有化”浪潮的概况	(121)
四、西方国家“非国有化”的成效与问题	(128)
第七章 西方国家对国有经济的监督和管理	(134)
一、美国对国有经济的监管体制	(134)
二、英国对国有经济的监管体制	(139)
三、德国对国有经济的监管体制	(142)
四、意大利对国有经济的监管体制	(146)
五、奥地利对国有经济的监管体制	(150)
六、瑞典对国有经济的监管体制	(152)
七、法国对国有经济的监管体制	(155)
八、日本对国有经济的监管体制	(159)
第八章 发展中国家的国有经济管理体制	(162)
一、发展中国家国有经济发展的特点	(162)
二、韩国的国有企业管理体制	(164)

三、新加坡的国有资产管理体制	(170)
四、印度的国有资产管理体制	(174)
五、泰国的国有资产管理体制	(180)

第三篇 “私有化”的艰难历程—— 原苏联东欧国家 国有经济的变革

第九章 原苏联东欧国家经济体制改革的进程	(186)
一、国有经济改革的客观必然性	(186)
二、原苏联东欧国家国有经济改革的过程	(188)
三、原苏联东欧国家的剧变及市场经济目标模式的确立	(194)
第十章 波兰和俄罗斯国有经济的激进私有化	(198)
一、波兰国有经济的私有化	(198)
二、俄罗斯国有经济的私有化	(207)
第十一章 匈牙利与捷克和斯洛伐克的渐进式私有化	(222)
一、匈牙利国有经济的私有化	(222)
二、捷克和斯洛伐克的私有化	(233)
第十二章 原民主德国国有经济的私有化	(242)
一、制定有关私有化的法令	(242)
二、私有化的执行机构	(243)
三、私有化的方式方法	(244)
四、私有化过程中的问题及相应措施	(248)
五、私有化进程及其评价	(250)

第四篇 “渐进式”改革的模式—— 中国国有经济管理体制 改革的探索

第十三章 “渐进式”改革的理论与实践	(254)
--------------------------	-------

一、计划经济向市场经济过渡的两条道路	(254)
二、“渐进式”的国有企业改革	(263)
三、论公有制实现形式的多样化	(271)
第十四章 重塑国有产权代理制度是国有经济改革的核心 ...	(274)
一、重塑国有资产代理制度的基本内容	(274)
二、现代企业制度中的代理制度	(276)
三、我国国有产权代理制度的现状分析	(280)
四、我国国有产权代理制度改革的设想	(284)
第十五章 发展企业集团和组建国有行业控股公司	(289)
一、组建企业集团是市场经济发展的潮流	(289)
二、我国企业集团的发展及存在的问题	(295)
三、政府行业管理部门改组国有行业性控股公司	(304)
第十六章 国有企业建立现代企业制度——公司制改革	(312)
一、股份制度是现代企业制度的典型形式	(312)
二、实行公司制是国有企业改革的目标模式	(318)
三、我国国有企业股份制改革取得的重大成果	(326)
四、对深化国有企业股份制改革的展望	(330)
第十七章 国有中小型企业的股份合作制改革	(338)
一、“先生孩子后起名”的股份合作制	(338)
二、股份合作制与企业制度的创新	(344)
三、股份合作制改革不是“倒退”而是前进	(349)
四、规范股份合作制改革的政策建议	(352)

第 一 篇

绪论——国有经济在现代 市场经济中的命运

在现代市场经济中，国有经济在经济的地位、功能如何？国有经济能否与市场相互兼容？这是经济理论界长期争论的一个问题。否定二者兼容的理论来自两个方面：一是西方学者认为国有经济作为一种公有产权，不能充分利用市场机制合理配置资源；二是马克思主义经典作家从社会所有制要求实行统一计划的角度，否定了社会主义存在商品经济的可能性。然而，战后世界经济的发展一再证明，不仅在西方资本主义国家几次掀起“国有化”浪潮，国有经济在市场经济中具有不可替代的功能；而且各个社会主义国家也先后进行了不同方式的市场化改革。这说明，国有经济与市场经济的兼容，已成为不容否认的事实。

但是，如何从理论上论证国有经济与市场的兼容，论证国有经济在市场经济中的地位、功能，如何从实践上解决国有经济效益低下的现实问题，尚待进一步的研究和探索。本篇就以上几个问题进行了由浅入深的探讨，先对国有经济在现代市场经济中的效益、功能和产业分布进行分析，然后再深入探索国有经济的产权基础、国有经济与市场兼容的问题。