



中财 B0109642

中国经济丛书

# 走向明天的国有企业

——中国国有企业改革备忘录

朱乐尧 周淑景 邢良忠 著  
舒财盛 李平安 朱贤平

CD155/106

中央财经大学图书馆藏书章

号 171250

分类号 F279.241/48

中国财政经济出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

走向明天的国有企业：中国国有企业改革备忘录/朱乐尧等著. —北京：中国财政经济出版社，1998

(中国经济丛书)

ISBN 7-5005-4022-1

I. 走… II. 朱… 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 (98) 第 34147 号

中国经济丛书

**走向明天的国有企业**

——中国国有企业改革备忘录

朱乐尧等著

中国财政经济出版社出版发行

URL: <http://www.cfeph.com>

e-mail: [cfeph@dre.go.cn.net](mailto:cfeph@dre.go.cn.net)

(版权所有 翻印必究)

社址：北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码：100010

发行处电话：64033095 财经书店电话：64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 14.50 印张 340 000 字

1999 年 2 月第 1 版 1999 年 2 月北京第 1 次印刷

印数：1—2 060 定价：25.00 元

ISBN 7-5005-4022-1/F·3661

(图书出现印装问题，本社负责调换)

## 本书课题组成员

朱乐尧 周淑景 邢良忠  
舒财盛 李平安 朱贤平

苟利于民，不必法古，  
苟周于事，不必循旧。

——《淮南子·泛论训》

夫自古无不弊之法，  
要恃有随时救弊之人，  
而欲图天下之大功，  
必先破众人之论。

——王澐：《钱币刍言·钱钞议》

## 目 录

<b>卷首语：中国国有企业改革与发展的理论困惑</b> ·····	( 1 )
<b>第一章 中国国有企业的昨天和今天，明天还能活下去吗？</b> ·····	( 21 )
(一) 中国国有企业发展的基本历程·····	( 23 )
附录 1-1 迅速壮大的宝钢集团·····	( 28 )
(二) 优势和潜力：中国国有企业的希望之所在·····	( 30 )
附录 1-2 长虹公司：中国电子工业的旗帜·····	( 32 )
附录 1-3 雄风依旧的大庆油田·····	( 35 )
(三) 困难与挑战：中国国有企业面临考验·····	( 36 )
(四) 总体判断：中国国有企业的发展前景·····	( 42 )
附录 1-4 国有工业比重与经济发达程度的地区比较·····	( 49 )
<b>第二章 寻求对国有企业的经济学理解</b> ·····	( 51 )
(一) 什么是国有企业·····	( 53 )
(二) 国有企业的类型、特征及其适用性范围·····	( 58 )
(三) 国有企业成长与发展的原因及其影响因素·····	( 69 )
(四) 国有企业的行为目标与行动准则·····	( 77 )
<b>第三章 经验与借鉴：国外国有企业发展及其改革的实践比较</b> ·····	( 88 )
(一) 发达国家国有企业成长的特点与过程·····	( 91 )
附录 3-1 美国政府企业的运行特点·····	( 104 )

(二) 发展中国家国有企业的建立与发展 .....	(106)
(三) 国有企业组织形式及其改革的国际比较 .....	(114)
附录 3-2 英国国有企业私有化与企业监管制度 ..	(117)
附录 3-3 德国电信公司的股份制改革 .....	(125)
附录 3-4 日本三大国有企业的民营化改革 .....	(131)
附录 3-5 资本开放：法国雷诺公司改革 .....	(135)
(四) 回顾与前瞻：国外国有企业改革启示录 .....	(148)
<b>第四章 中国国有企业改革及其重建的理论思路</b> .....	<b>(156)</b>
(一) 中国国有企业改革的经济学 .....	(160)
附录 4-1 建立现代企业制度为什么这样难？ ——杨启先谈国有企业改革.....	(173)
(二) 中国国有企业改革的目标取向与模式选择 .....	(174)
(三) 中国国有企业改革取向的标准选择 .....	(179)
(四) 中国国有企业组织结构的宏观方面 .....	(184)
(五) 中国国有企业的内部治理结构及其运作机制 .....	(197)
附录 4-2 改制企业的忧患 .....	(202)
(六) 我国国有企业改革过程中需要注意的若干问 题 .....	(211)
附录 4-3 公司的起源与发展 .....	(216)
<b>第五章 规模经营：中国人能否办好大型企业？</b> .....	<b>(219)</b>
(一) 我国国有企业发展问题的规模方面 .....	(221)
附录 5-1 中国大型企业究竟有多“大”？ .....	(222)
(二) 在反思中促进大型企业集团的组建与发 展 .....	(227)
附录 5-2 专家们对大企业大集团的看法如 何？ .....	(231)

(三) 大型企业组织形式比较与选择 .....	(235)
(四) 大企业的内部组织结构及其运作机制 .....	(241)
(五) 组建和发展大型企业集团的政策设计 .....	(248)
<b>第六章 国有企业如何放活小的</b> .....	<b>(255)</b>
(一) “放小”是促进中国经济发展的重要选择 .....	(256)
(二) 外国经济发展中的非国有化现象 .....	(260)
附录 6-1 国有工业应果断收缩战线 .....	(267)
(三) “放小”的原则和方法 .....	(268)
(四) “放小”过程中有关问题的处理规则 .....	(275)
附录 6-2 国有企业结构重组的退出障碍与 进入障碍 .....	(282)
<b>第七章 制度创新：可供选择的改制设计与实施方案</b> .....	<b>(284)</b>
(一) 法人所有制：国有企业资本债权化改革与方案 .....	(286)
(二) 资产重组：国有企业的并购促进 .....	(297)
附录 7-1 美国的五次兼并浪潮 .....	(300)
附录 7-2 企业兼并十大效应 .....	(305)
附录 7-3 企业并购必须从误区中走出 .....	(309)
(三) 国有中小型企业：怎样“放开搞活？” .....	(311)
附录 7-4 中小企业的界定标准 .....	(313)
附录 7-5 我国中小企业的主要特点 .....	(314)
附录 7-6 美国政府重视发展小型企业 .....	(323)
附录 7-7 国家经贸委关于放开搞活国有小 企业的意见 .....	(327)
(四) 国有企业职工股份合作制改造 .....	(329)
附录 7-8 法国的“职工股份制” .....	(339)
<b>第八章 对外开放：国有企业该做出怎样的选择？</b> .....	<b>(341)</b>

(一) 国有企业应不应该有地理重心? .....	(342)
附录 8-1 国有企业应当同谁竞争? .....	(344)
(二) 跨地区合作: 中国国有企业发展的必由之路 .....	(350)
(三) 利用外资与国有企业的“嫁接”改造 .....	(357)
附录 8-2 汉高公司在中国的投资与发展 .....	(358)
附录 8-3 惠州利用外资发展新型国企模式 .....	(366)
<b>第九章 中国国有企业改革与发展的宏观环境及其政策保障</b> .....	(368)
(一) 法制建设: 国有企业改革与发展的保障基础 .....	(371)
(二) 国有企业改革与社会保障制度: 两大微观领域的改革协调 .....	(377)
(三) 银行金融与国有企业: 相互关系的重塑和设计 .....	(386)
(四) 产权市场: 国有企业改革与产权流动的必备条件 .....	(398)
(五) 国有企业改革与政府机制的转变 .....	(407)
<b>第十章 经济学、中国文化和国有企业的改革与发展</b> .....	(414)
(一) 中国经济学的外来性及其对中国的不适用 .....	(415)
(二) 经济论理与文化: 国有企业改革过程中值得重视的若干文化问题 .....	(428)
附录 10-1 身处变革时代 疾呼提高素质 ——中国企业经济管理者的基本状态 .....	(442)



## 卷首语：中国国有企业改革与发展的理论困惑

我国的国有企业改革已经多年。然而实际结果却不尽人意。这究竟是因为什么？在前进的道路上，我们是否需要对已有的历程进行一番认真的思考，冷静地分析一下按照现有的思路是否还能够继续下去？

——题记

### 引言：问题究竟出在何处？

国有企业改革是包括我国在内的当代各国经济发展进程中一个既复杂又敏感的重大问题。十几年来，中国经济学界及实际工作部门的专家、学者就中国国有企业的改革与发展问题，进行了努力不懈的探索，已经提出的思路或方案可谓不少，然实际结果却难免不令人沮丧。改革、开放，非国有经济蓬勃发展，而国有企业的严峻态势却愈演愈烈：企业效益居低不升，亏损有增无减。全国大小小近十几万家国有工业企业，始终有30%—40%处于亏损状态，其余部分还有一半表面盈余实际亏损。1994年，全国国有工业企业盈亏相抵后的实现利润为829亿元，仅相当于当年全国工业增加总值的4.3%；发展到1995年，国有工业企业亏损企业的亏损总额进一步增加到639.6亿元，比上年增亏36.5%，盈亏相抵后的实现利润下降到665.6亿元，比上年减少

19.8%，是历史上从未有过的一种现象。这还不包括暗亏部分。1996年，全国国有企业亏损面达到52%，国有企业的景气状况远在非国有企业之下。时至今日，国有企业中的相当部分已陷入十分困难的境地，正面临一场生死存亡的考验和挑战。对国有企业进行的改革努力为何效果不佳，甚至同改革的初衷完全相悖？是实际工作中的问题，操作偏差的结果，还是在理论思路上就出了毛病？对此，在难以做出答案的情况下，即便是对已有的思路进行一些必要的反思，提出疑点，看来也是有益的。

### 治“病”须治本，国有企业的“病根”何在？

任何事物的出现与存在，总有其特定的原因。因此，若要从根本上治愈国有企业的通病，找出找准其“病因”是至关重要的。中国国有企业的“病因”是什么？“病根”或“病源”何在？众多的释因说似乎都有一定的道理，都颇有见地，甚至一针见血。但是，据此而进行的“辨证施治、药分君臣”，“处方”变换的实践结果却又都收效甚微、使人失望。另外，从理论上讲，各种释因说事实上也都存在不少的疑点，偏颇之处也似乎是显而易见的，均属于见智见仁的一种解释。由此，还是那句话，问题究竟出在什么地方？此乃我们所关心的和目前尚不清楚从而有必要做出新的探索努力的问题所在。

目前经济学界及实际工作部门对国有企业“病因”的解释，主要有以下几种：

#### ——体制论。

认为经济体制上的不合理、改革的不到位是造成国有企业缺乏活力、亏损、低效的最主要原因。经济体制的合理与否，确实是影响经济发展和企业运营状态的一个极重要因素。但这一解释至少有以下问题：

●体制问题错综复杂、所涉面广，那么不合理的体制主要表现在哪些方面，其中具有决定性意义的又是什么？对原有体制的各种批判说是否完全无误？如果不是，那么哪些是对的，哪些是错的或是不完全正确的？

●体制改革已经多年，原有体制事实上已发生了很大的变化。这一变化既有合理的部分，肯定也存在不少不合理或不甚合理的地方，那么“合理的”和“不合理的”具体都体现在哪些方面？有—些什么样的经验和教训？

●进一步的问题还在于为什么会选择这样一种而不是那样一种体制及其改革的方向？其根源是什么？是认识上的，还是经济上的，或是政治或是文化上的？

对于诸如此类的问题，现有的体制论似乎并未给出令人满意的回答，至少是尚需做出更加深入的分析 and 探讨。不如此，体制论的解释其实际意义就大为减弱。

——所有制论。

认为国有制本身是导致国有企业效率低下、缺乏活力的根本原因。在传统的经济学看来，财产或资本货物归谁所有，在经济生活中是一个具有决定性意义的重要因素。但当代经济学却证明，所有制问题的实质是一个利益或收益的分配问题。收益怎样分配，财产归谁所有无疑是重要的影响因素之一，但更具决定意义的却不是传统经济学中所说的财产所有制形式问题，而是一个社会经济、政治权力的配置问题。同属一种类型的财产所有制，可以有不同的收益分配方式，同样，不同形式的财产所有制，也有可能使用在本质上并无差异或差别不大的某一种收益分配办法。这是其一。其二，从目前所有制论者解决问题的基本思路看，“两权”分离或民营化被认为是国有制改革的方向和出路所在。然而，就“两权”分离而言，不是在理论上而是在实际上它

是否能够解决国有企业存在的种种问题？“两权”能否真正分离？怎样分离？就民营化而言，在目前的中国是否具有现实上的可行性？应该采取怎样的政策步骤和措施，如何具体操作？所有这些问题目前都远非是清楚的。此外，国有制改革除“两权”分离和民营化外还有无其他更为有效的办法或措施？这些问题不解决，所有制论的意义便不能不大打折扣。

——产权论。

认为经济发展与运行的核心问题，是不同产权结构对“收益—报酬”制度及资源配置的影响、权利在交易中的作用和经济中出资者与经营者之间的委托代理关系等现代经济社会中广泛存在的一些重大问题，即所谓产权问题。产权界限不清是我国国有企业的一个突出特征，从而成为国有企业效率不高的原因之根本。产权论释因说的问题就在于在政府主导型经济条件下，不是在理论上而是在实际中能否真正有效地建立起产权制度中所需要的那种委托代理关系？怎样去建立这种关系？另外，财产归国家所有条件下的委托代理关系，同非国有制条件下的这种关系有无不同？能否产生出同样的效果？

——发展模式论。

认为导致我国国有企业亏损、低效、缺乏生机活力的深层次矛盾，是选择了一种“索取与再投入严重失衡”的非理性政策模式。由于经济发展采取以数量扩张为特征的外延式扩大再生产，不是以提高效益为特征的内涵扩大再生产，因此，国家对企业往往只索取不给再投入，有限的资金积聚和积累被用于铺摊子、上项目，致使已有的国有企业“后天贫血”，无法正常营运。形象的比喻是，国家养了一头“克郎猪”之后，便不再设法去“喂饱养肥”。国有企业的“再投入不足”可能是（也可能不是？）一个事实。但是，发展模式不当论对再投入不足问题并未做出终极的

原因解释。关键的问题是为什么会选择这样一种发展模式？走以效益扩张为特征的内涵式扩大再生产道路早已提出，为什么落实不下去？深层次的原因究竟是什么？

——管理论。

认为国有企业严重亏损、效率低下主要不是由于体制不适和宏观政策失当造成的，而是企业的内因使然，即企业内部管理混乱。管理问题无疑是影响企业运行状态的一个重要因素，但是，它在目前中国国有企业低效营运中所起的作用到底有多大？亏损、低效是国有企业中一个带有普遍特征的问题，而企业管理从原则上说是一种个别性的问题。30%—40%的国有企业处于亏损状态，还有1/3的企业明盈暗亏，如此之多的企业管理不善应做何解释？倘若外部条件不变，企业的内部管理状况何以改善？此外，就企业自身状况看，管理不善的内部原因究竟是企业经营者个人素质不高，还是在设计国有企业机制上从一开始就出了毛病？

——综合因素作用论。

认为造成国有企业缺乏活力、效率低下的原因应该是多方面的，是各种因素综合使然的结果，不能用某一种或有限的几种因素来予以解释。同单一因素说相比较，综合作用论无疑已前进了一大步。但是，在综合使然的诸多因素中，肯定有一种因素是主要的，居于主导地位，那么这种居于主导地位的因素又是什么？此外，为实施和采取有效的政策行动，也需要找出和确定起主要作用的因素，以便进行有效的政策配套和协调。

### 企业走出困境，第一步迈向何处？

国有企业当前面临的问题千头万绪，有效地摆脱困难境地应从何入手，工作的突破口或重心是什么？目前涉及到并已明确提

出的问题主要有：

——政府与企业孰为本位？

就改革本身而论，是从政府机制的变革入手，优先解决政府行为的规范化、合理化问题，调整政府的组织机构、职能配置和政策手段等，还是直接解决企业问题，改革和调整企业的生产经营机制？政府改革优先论者认为，中国国有企业存在的各种问题，根源在政府，是由于不合理的政府机制造成的，因此，必须首先变革政府机制，改善企业的外部环境条件。否则，国有企业问题将不可能真正得到有效地解决。而企业改革优先论者则认为，企业问题尽管同政府有关，但企业的问题就是企业问题，一是一，二是二，二者不能混淆；特别是改革发展到今天，企业的外部环境包括政策环境、体制环境等已有相当程度的改善，国有企业存在的种种问题主要是其内因使然的结果，解决问题的立足点应该是企业本身，改革的重点或重心在于国有企业内部。截然不同的两种思路，谁更为正确些？

然而，更为深刻的问题还在于涉及到政府对国有企业的管理从而其政策制定的出发点与程序选择是怎样的一种基本思路，是首先考虑并确定企业在整个经济超大系统中能够做些什么，剩下不能做的便由政府来做、社会来做，还是优先确定政府做什么然后去要求企业应该做什么和怎样做？前一思路的特点是要求政府的管理和政策必须顺乎企业，为企业的自然发展创造自由的“虚空”，以企业为本位。后一思路的实质则是要求企业必须去适应政府的管理和政策，以政府为轴心。上述两种思路条件下，当出现某种矛盾或问题而要求进行必要的改革时，改革所需求的侧重点、程序或步骤等很不相同的。而问题就在于对于上述两种思路的正确选择目前并没有一个明确的答案。这就不能不在政府与企业机制改革孰先孰后的选择上造成相当的难度。

——“头痛医头还是症治关键？”

国有企业的改革与发展面对现实中的问题，是采取头痛医头、脚病治脚的“西医式疗法”，还是按照“中医式办法”症治关键，医头痛从脚上下手？例如，国有企业债务过重被认为是困扰企业发展的一个突出问题。为解决企业债务负担问题，是就债务论债务，如直接免除企业现有债务，还是从其他方面入手解决，如通过体制改革提高生产经营效益等？再如，我国原经济体制中的一个突出问题是政府对国有企业干预过多。怎样解决？是直接依靠新的政策条款对企业自主权问题做出明文规定，还是从其他方面的改革如改变政府组织结构入手？症治关键优于头痛医头、脚病治脚是显而易见的，但在实际的具体经济工作中人们首先考虑的为什么往往总是头痛医头的对症治表办法？

——改革与发展孰先孰后？

国有企业当前的重心是解决企业发展的经济问题，以发展带动改革，还是继续深化改革，以改革促发展？发展论者认为，企业改革应该有一个明确的目标，这个目标是由企业的发展模式（包括技术、产品、市场、增长方式等问题）所决定的，因此，首先必须解决企业发展方面的问题，有一个明确的目标，以此来带动企业的改革。而目前的中心问题就是转变企业增长方式。这一问题不解决，改革不可能富有成效。改革论者则认为，企业改革的继续和深化仍然是当前国有企业所面临的首要问题，不首先解决国有企业的管理体制、经营机制、制度建设等方面的问题，其他问题的解决，包括增长方式的转变、技术发展战略、产品开发及市场战略的选择等，将无从下手。

**现代企业制度，问题的焦点是什么？**

中国国有企业改革由放权让利开始，效果不佳，转而提出企

业经营机制问题，实行承包经营责任制，实际效果依然不佳，于是便提出建立现代企业制度，重构经济发展与运行的微观基础的改革思路。建立现代企业制度虽然被认为是深化经济体制改革的核心内容，已成为社会各界关注的重点，但是，怎样建立现代企业制度？通过怎样的途径和方法？需要解决一些什么样的疑点和难点问题？

公司制改造，即将公司法人制度引入国有企业，按照现代公司制的一般要求或基本特征对国有企业加以有效的改造，被认为是我国国有企业改革与发展的方向，也是目前各地区和部门正大力推行的一项重要改革步骤。公司制能否适用于所有的国有企业？其次，国有企业的公司化改造，按照已经出台的方案和现有思路能否建立起真正的现代企业制度，正在试点进行的公司化改革有无实质性的意义？能否解决我国国有企业中长期存在的一些悬而未决、难决的重大问题？更进一步的问题还涉及到以下具体的诸方面：

——如何选择和确定企业组织形式？

从理论上说可以有有限责任公司和股份有限公司。二者都要求改变国有企业原有的单一投资主体格局，尽管在投资主体的多元化程度上二者的要求有所不同。然而，我国目前进行的公司化改造试点，一是相当多的企业被改为“国家独资企业”。这样的改制有无必要和实质性意义？改制后的国家独资企业同改制前的国有企业究竟有何不同？有多大的差异？二是改制后的国有控股企业国家股份比重普遍过高，即使一些谓之“股份有限公司”的企业国家股也在70%以上，甚至高达99%，而且投资主体少。这样的企业是不是规范的股份有限公司？与此相关的问题是，对于国有企业来说进行股权多元化改革的主要困难是什么？



——怎样建立公司法人财产制度？

建立法人财产制度是企业公司化改造的核心或关键性问题。怎样才能达此目的？关键性的问题是如何处置企业中的国有资产，是否有必要全部转为国家持股？国有资产股能否出售，如何出售？是“公”对“公”（国家对企业、企业对企业），还是也可以“公”对“私”？此外，是否可以将部分国有资产直接变成企业职工个人持股并以此为条件改变国有职工的身份？

——如何看待法人持股及法人间的相互持股？

法人持股及法人间的相互持股，被认为是中国国有企业公司化改造过程中应该大力推行和发展的--种股份制经济形式。但在中国目前具体条件下，这一股份制形式怎样推广？如何操作？难点问题是什么？如何解决？

——如何划分和界定国有企业的类型？

国有企业的改制、改造不能“一刀切”，而是应该分类实施。不同类型的国有企业应该分别采取不同的改制、改造办法。这已为人们所共识。但是怎样分类？目前已经提出的思路：一是按企业规模划为国有小型企业和国有大中型企业，对其中国有小型企业实行终极产权转让给集体或个人，对国有大中型企业则根据其具体情况分别改造成不同类型的股份制企业 and 按照“资本化”规则塑造的国有独资企业。这样的分类是否妥当？二是按企业产品属性将国有企业划分为以下三大类：第一类是生产“共用品”的企业，实行“国有国营”、政企合一；第二类是生产“准共用品”和“外部性”较强的企业，实行完全国有或部分国有，国家以特殊方式对其进行管制，采取委托经营和特许经营的方式；第三类是一般竞争性行业和部分“自然垄断”行业中的企业，采取股份制企业办法，国家可以进行控股或参股，也可以从企业中完全退出。现在的问题是，除少数特殊行业及“自然垄断”行业外，对