

导 论

国有企业改革无疑是中国经济体制改革中最艰巨的任务。这不仅是由于在现实中我国国有企业的改革一直在艰难地探索，而且是由于我国特殊的国情，使得西方市场经济国家一般的企业理论和国有企业理论对我国国有企业改革理论和改革现实的指导意义和对改革现实的解释能力大打折扣。这样说，并不否认西方企业理论对于我国企业改革的意义，而是说西方市场经济国家，包括一直实行市场体制的发展中国家的理论与实践向我们所指明的只是市场经济体制中具有共性的事实或“模式”，而如何从我国的现实的“此岸”到达国有企业改革的“彼岸”，则需要进行理论的创新和实践中的探索。

因此，国有企业改革的现实要求中国的经济研究工作者在对现有的理论有深入研究和理解的基础上，坚持理论与实践紧密结合，进行理论创新，并用创新的理论来指导实践中的改革。

（一）

无庸讳言，随着整个经济体制改革的推进，国有企业日益陷入困境。这样说，并不是否认 20 年以来国有企业改革所取得的部分成效，但从总体上来说，国有企业相对于其他所有制类型的企业而言“江河日下”，却是有目共睹的事实。

事实上，相对于整个经济体制改革而言，我们在国有企业改革上投入的精力最大，采取的措施最多，但其投入产出比却是最差的。

这种状况不能不使我们来重新审视国有企业陷入困境的原因。不能不使我们对各种解释国有企业陷入困境的原因的流行观点进行认真地分析，进行理性地追问。

对流行观点的分析和追问，必然导致对国有企业特征的重新认识，从产权的角度来看，国有企业到底具有怎样的特征？这种重新认识，将为我们正确地认识国有企业、系统地解释国有企业为什么会陷入困境以及国有企业如何改革提供一个坚实的基础。

尽管国有企业改革已经进行了 20 年，其间先后采取了包括扩大企业自主权、利改税、承包制、转换企业经营机制、建立现代企业制度等等措施在内的改革，但“国有企业改革目标的问题是至今仍有分歧、有待解决的问题。”^①

国有企业改革的目标的确定，必须将国有企业放到在我国建立社会主义市场经济体制的大背景中去认识，必须将国民经济作为一个系统去认识，必须以国有企业的特征为出发点去认识。否则，我们国有企业改革的推进就会是空洞的侈谈。

董辅初《宏观层次与微观层次的国有企业改革》，《经济研究》1999 年第 6 期。

(二)

对任何经济现象的研究都应该从整体的观点或者说系统的观点来进行。这是因为任何经济现象都不是孤立的，而是与其他方面广泛联系的。例如，对国有企业“放权让利”改革的研究就必须与国有企业产权的特点结合在一起，“放权让利”的改革目的是为了造就“自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束”的微观经济活动的主体，但是，改革的结果却并没有达到预期的目的，其原因概在于在“放权让利”改革之始，人们并没有注意到国有企业的产权特征。对经济现象进行孤立研究的结果，必然导致从这种研究中得出的理论对现实的解释能力的缺乏，特别是综合解释能力的缺乏。

在对我国国有企业改革的研究中之所以存在一定的孤立研究的现象，除了历史和现实的状况限制了研究视野之外，一个重要原因在于现有的理论，包括马克思主义经济理论和西方经济理论并没有也不可能对从计划经济向市场经济转变的经济中的国有企业问题进行过研究，因此，我们的理论研究也象我国的改革现实一样，是在不断探索中前进的。

笔者之所以认为对国有企业改革的研究缺乏整体系统性，而存在一定的孤立研究的现象，从以下几例中即可看出。

首先，国有企业改革的文献尽管可以用“汗牛充栋”来形容，但仍有许多问题是令人困惑并没有得到解释的。例如，为什么大幅度的“放权让利”并没有带来国有企业活力

的全面提高，相反却发生了国有资产的流失和国有企业相对效率（相对于非国有企业）甚至绝对效率的下降？对此有两种基本的解释，其一是认为放权不够，也就是所谓“政府干预仍然过多”，其二是认为国有企业没有建立起规范的以股份公司为代表的现代企业制度。这两种解释从各自的角度来看，都有一定的道理，但总的来看这两种解释是存在缺陷的。因为：（1）在当今世界上，没有任何一个国家的企业是完全自由的，政府对企业或者对某些企业都进行各种各样的“干预”，也就是西方经济学中所称的“管制”，这种“管制”不但涉及到国有企业，也涉及到非国有企业；（2）以股份公司为代表的现代企业制度并不是现实经济生活中的唯一的企业制度形式，也不是只有股份公司充满活力，我国乡镇企业和私营企业的飞速发展已经提供了证明。

其次，国有企业中国有资产流失和效率低下问题，在传统的计划经济体制下问题并不突出，而且政府似乎也并不刻意对经营者进行监督。而随着改革的进行，问题日显突出，政府虽然采取各种措施鼓励经营者努力经营并试图加强对国有资产的管理，但效果并不如意。

第三，国有企业的问题是因为存在国有企业才产生的，那么国有企业存在的理由是什么？是政府干预经济的手段还是政府保证财政收入的工具？如果是前者，那么，作为政府干预微观经济的两种手段——对企业进行管制和创立国有企业之间是否存在替代关系，即在这两种手段都能达到干预微观经济效果的目的的时候，政府应该如何进行选择？如果是后者，政府如何保证国有企业与其他所有制企业的公平竞争？这个问题是我国经济体制改革中的最重要的问题，但都

缺乏系统的研究。诺贝尔经济学奖得主保罗·A·萨缪尔森告诉我们：“管制与公有制之间的选择应更多地取决于一个国家的历史和制度，而不是取决于明显的经济上的有利性”^①。他这段话是针对垄断性行业而讲的，那么对于受管制的竞争性行业和不受管制的竞争性行业而言，建立国有企业的经济上的有利性或者说不利性表现在哪里呢？

第四，在关于国有企业改革的许多文献中都提出国有企业退出竞争性领域的改革措施，但是这些文献都并没有从经济学的角度提出令人信服的理由；同样，这些文献也同时提出在关系国计民生的领域和垄断领域应该坚持国有制甚至“国有国营”，但也并没有进行可信的分析。不能简单地认为西方市场经济国家中竞争性领域很少有国有企业存在，我国的国有企业也就应该退出竞争性领域；也不能认为市场经济国家中垄断领域有国有企业存在，我国在垄断性领域就要坚持“国有国营”。应该从经济学的角度对此进行令人信服的分析。

对国有企业的改革的研究，不但要有全面系统的观点，而且必须坚持历史唯物主义的观点。

历史地全面地看问题，目前国有企业存在的许多现象应该是由传统国有企业（在本文中称为古典国有企业）的特征所决定的，只不过是由于企业的外部环境所发生的变化，使得这些深深地植根于传统国有企业的特征在新的环境中有了不同的表现形式而已。因此，对古典国有企业制度的认识应

保罗·A·萨缪尔森 & 威廉·D·诺德豪斯：《经济学》中国发展出版社，1992 年第一版，第 863 页。

该是我们研究目前国有企业改革的历史起点。企业制度是由企业运行的经济环境所决定的。因此，古典国有企业制度形成的原因能够从传统经济体制所要求的微观主体的功能中去寻找，而市场经济必须要求符合市场经济规则的企业制度。也就是说，一种企业制度的形成、存在和演变的理由，都可以从经济的角度来进行研究和解释，它不可能仅仅是超经济因素作用的结果，甚至主要不是超经济因素作用的结果。

（ 三 ）

本书对国有企业改革的一些基本问题进行了探讨，在此基础上讨论了国有企业改革的战略问题。

值得欣慰的是，在探讨过程中，笔者力求做到坚持历史地全面地研究问题，力求避免片面性。同时，自始至终坚持理论与实际相结合的研究方法，对一些重要的结论不但追求理论推导的逻辑性和严密性，而且尽量用改革的实际来进行验证并用实际数据来检验。所有这一切都源自于作者力求对国有企业改革作出系统分析和综合解释的愿望。

笔者向来认为，检验一种理论是否正确的一个重要方法是，看它能否贯穿到底地解释已经发生的事实，在这里必须强调“贯穿到底”的重要性。如果一个理论在解释已经发生的事实方面发生太多的该理论无法解释的现象，那么，我们有理由怀疑这种所谓“理论”的正确性，也无法相信它对未来的指导意义。

值得说明的是，本文的研究方法和基本观点源自于作者于 1993 年 9 月至 1996 年 7 月在中国人民大学师从塞风教授

攻读经济学博士学位时所撰写的博士学位论文。

本次成书时，虽然作者在补充部分最新资料方面以及结构调整方面做了些通俗化的修改，但基本观点未变。

当然，对于书中不可避免地存在的不足和错误，概由作者承担责任。

第一章 流行观点的批判

自从我国启动改革以来，国有企业改革始终是经济体制改革的焦点，始终处于改革的中心位置，但目前国有企业的活力仍然不足，其集中表现就是国有企业亏损面及亏损额的持续增长。因此，寻找国有企业活力不足的主要原因，成为经济理论界和政府决策部门的热点问题。

对于国有企业活力不足的主要原因的流行解释，概述起来可以表述如下：(1)政企不分，政府对企业干预过多；(2)国有企业在与其他企业竞争中负担沉重，是一种不平等竞争；(3)产业结构的因素；(4)所有者代理人性格多元化。

本章将对这几种解释进行分析。

一、政府干预过多质疑

政府对企业的干预无疑会导致企业活力的某种程度的下降，但是，经过改革二十年来持续的扩大企业自主权之后，企业的自主权无疑大大增加了。政府对企业的干预固然是影响企业活力的因素，但在目前情况下如果仍然认为国有企业活力不足的主要原因是政府对国有企业干预过多所致，则无疑是值得商榷的。

首先，这种观点无法解释的一个事实是，改革二十年来国有企业的自主权越来越大，政府对企业的干预越来越少，而与此同时，国有企业的活力并没有得到相应的提高，反而

亏损面和亏损额越来越大。显然，从整体上来看，国有企业自主权的扩大、政府干预的减少与国有企业活力增强之间并不存在显著的正相关关系。我们之所以这样认为，并不是说国有企业的活力与政府干预没有关系，而只是说，我国国有企业改革进行到目前的阶段，其活力不足的原因已经不能用“政企不分，政府对企业干预过多”来解释，至少不能作为主要原因或重要原因来解释。

其次，从实际情况来看，国有企业自主权自改革开放以来不仅大大增强，而且基本上可以认为已拥有充分的权利，“放权”似乎已到了无权可放的地步。这一点不仅从国有企业自身的权利拥有状况可以看出来，而且从国有企业与以乡镇企业为代表的非国有经济企业的比较中也可以清楚地看到。

1. 国有企业经营自主权的落实情况

根据“中国企业家调查系统”所进行“1994年中国企业家问卷调查”的结果来分析^①，我国国有企业已拥有相当的自主权，至少相当多的企业家自己是这样认为的。

“中国企业家调查系统”于1994年进行了“1994年度企业家问卷调查”，历时4个月，截至1994年9月20日，返回有效问卷2756份，共获得调查数据75万多个。问卷由被调查企业的法定代表人（厂长、经理）填写。回收的样本企业，覆盖我国30个省、自治区、直辖市，涉及采掘、制造、建筑、交通运输、邮电通讯、商业服务、外贸、金融、房地产、公用事业等各个行业，其国有企业占74.3%，集体

^①见中国企业家调查系统《宏观改革与企业改革：企业家的反应与期望——1994年中国企业家问卷调查主报告》，载《管理世界》，1995年第1期。

企业占 12.9%，三资企业占 7.4%，其他类企业（含私营企业）占 5.4%。样本企业中，大中型企业的比重为 90.6%。“样本企业的分布情况对于反映我国企业特别是国有大中型企业的情况具有一定的代表性”^①。

我国国有企业的改革是一个持续的政府放松管制、企业扩大自主权的过程，至 1992 年 7 月国务院颁布《全民所有制工业企业转换经营机制条例》，可以说该放的权、能放的权都放了，该条例中规定的企业 14 项经营自主权的落实情况如表 1-1 所示。

表 1-1 企业各项经营自主权的落实情况

	落实率（落实企业占样本 %）
生产经营决策权	94.0
产品劳务定价权	73.6
产品销售权	90.5
物资采购权	65.0
进出口权	25.8
投资决策权	61.2
税后利润支配权	73.8
资产处置权	46.6
联营兼并权	39.7
劳动用工权	61.0
人事管理权	73.3
工资奖金分配权	86.0
内部机构设置权	90.5
拒绝摊派权	10.3

① 见中国企业家调查系统《宏观改革与企业发展：企业家的反应与期望——1994 年中国企业家问卷调查主报告》，载《管理世界》，1995 年第 1 期，第 153 页。

从上表中可见，除进出口权、资产处置权、联营兼并权和拒绝摊派权落实情况较差之外，其他各项权利都基本上得到了落实。但是，进出口权在我国除少数企业拥有外，大多数企业都不拥有，而且非国有经济部门（除外商投资企业之外）企业拥有进出口权的企业的比例比国有企业低得多，而且在面临我国国内如此巨大的市场的情况下，不能认为没有进出口权是企业活力不足的原因。摊派作为我国目前存在的普遍现象，摊派对象不仅仅是国有企业，非国有企业也常常面临摊派的困扰，而且被摊派的往往是经济效益好的企业而不是经济效益差的企业。正如一些经营者所抱怨的那样“效益差时没有管你，效益好时都来向你伸手（摊派）”。况且，拒绝摊派是企业的一项权利，在政府部门对企业的产、供、销、人、财、物都不再具有强制干预的情况下，国有企业的经营者是不敢拒绝还是不想拒绝摊派是一个无法分清的问题。因此，摊派现象虽然普遍，但绝没有严重到成为企业亏损、活力不足的原因的地步。

对于国有企业来讲，资产处置权、联营兼并权是否应该完全赋予国有企业的经营者，是一个值得探讨的问题。我们认为作为不拥有合法的剩余索取权的国有企业的经营者，对于资产处置、联营兼并、投资决策和税后利润分配权等有关企业的重大决策问题，本身就不应该拥有不受限制的权力，这一点我们在后面还要讨论。

在一些文献中，还往往把企业领导人的任命方式作为企业活力的影响因素，作为企业自主权是否落实的一个因素，其基本的逻辑是：如果国有企业的领导人（厂长、经理）由政府任命，那么企业对政府的依赖关系就非常明显，企业的

国有企业改革：困境与抉择

经营自主权就缺乏制度的保证；或者政府在任命企业领导人时，并不总是以其经营能力为唯一标准的，因此，国有企业领导人的素质不够高。我们认为，这种观点既不符合实际情况又缺乏说服力。

“企业家调查系统”调查结果如表 1-2 所示。

表 1-2 样本企业领导人的任命方式

任命方式	占样本 %							
	总体情况	不同所有制企业的情况				不同规模企业的情况		
		国有	集体	三资	股份	大型	中型	小型
政府主管部门任命	75.3	86.0	58.4	33.2	40.0	80.3	73.9	63.0
职代会选举,上级任命	9.0	7.4	21.4	5.0	10.8	6.3	10.0	14.2
投标	2.4	2.2	3.1	1.5	3.0	1.8	2.6	2.9
董事会任命	11.1	2.5	14.0	58.3	43.0	9.3	11.3	16.9
其他	12.2	1.9	3.1	2.0	2.8	2.3	2.2	2.0

有的作者根据上表得出结论“75.3%的企业是由‘政府主管部门’任命的。可见，企业经营自主权落实的主要障碍仍是‘政企不分’的旧体制因素”^①。

我们认为，首先，政府主管部门在任命企业领导人时，经营能力必定是作为首选标准而考虑的，这不但是因为“用能人”曾在我国形成过一股浪潮，甚至达到了“经营能力”成为唯一、登峰造极而不管其他的地步，例如“道德标准”；而且因为发展经济一直是若干年来我国各级政府的强烈愿

① 见中国企业家调查系统《宏观改革与企业发展：企业家的反应与期望——1994年中国企业家问卷调查主报告》，载《管理世界》，1995年第1期。

望，在这种愿望的支配下，政府主管部门不可能不将经营能力作为选择企业领导人的首要标准。

其次，由政府任命国有企业领导人并不一定导致企业对政府的依赖，更不一定导致企业自主权落实的障碍，相反，企业领导人还有可能凭借这种关系说服政府采取对本企业有利的政策或争取对本企业的特殊照顾。例如，相当多的非国有企业反而愿意与当地政府分享权力，或者说尽量与当地政府“拉关系”^①，就说明了这样一个问题。

第三，不论何种企业制度，所有者对经营者的任命权或者说选择权都是不可剥夺的，即使是在股份有限公司中，经营者的任命也要通过由股东大会选举的董事会代表全体股东来选择经营者。政府主管部门作为国有企业所有权的代理人任命国有企业的领导人是既合理又合法的，即使在股份公司中，只要国有股份占有控股地位，企业领导人的任命也不可能没有国有股权的代理机构的同意。因此，企业领导人的任命形式并不能成为企业活力不足的原因。

2. 国有企业与乡镇企业的比较

自改革开放以来，我国乡镇企业充满活力，蓬勃发展，以至于 90 年代初，我国提出了“国有企业向乡镇企业学习”的口号。乡镇企业的活力是我国经济理论界和政府部门所公认的，因此，我们在这里把乡镇企业经营者的经营自主权与国有企业的经营自主权进行一下比较。作为比较基础的数据

这种观点见李稻葵：《转型经济中的模糊产权理论》，载《经济研究》1995年第4期。

来自于一份研究报告^①。

该报告从两个方面对企业自主权进行了考察和比较，其一是主管部门对企业决策空间的划分，这方面能够表明政府或企业主管部门对企业的干预程度，或者说是企业自主权的落实程度在乡镇企业和国有企业之间的差异。该报告是在对 1592 份有效的企业问卷的基础上形成的，其中国有企业样本有 912 家，乡镇企业样本为 300 家，样本的时间跨度是从 1980-1990 年。该报告将企业的自主权划分为 12 项，每一项按照 A-主管部门决定；B-企业与主管部门协商；C-企业自行决定等三种类型来考察自主权的落实程度。笔者认为，企业与主管部门协商的事情实际上往往最终是由企业决定的，因此，笔者在原报告的数据基础上，增加了 B+C 栏，这样也许能更好地使实际情况得到反映。经过笔者处理之后的数据如表 1-3 所示。

从表 1-3 中可以看出，由主管部门决定的项目中（A 栏），除厂级领导任命、招工、解雇工人、确定职工工资差距等项目国有企业自主权明显小于乡镇企业外，其他八项并无明显区别。关于厂级领导任命对企业活力的影响前面已经分析，在此不再详述。另外，由于本数据是取自 1980-1990 年，而在此之后，国有企业厂长经理在招工、解雇工人、确定职工工资差距等方面的自主权大大增加，对照表 1-1，对此可有更直接的理解和说明。因此，我们认为与乡镇企业

① 见：张平：《国有企业和乡镇企业行为比较：产权和市场》，载《改革》杂志，1995 年第 1 期。该文为国有企业非国有企业课题组的研究报告，该课题组由林青松负责，得到世界银行资助。

相比，国有企业的厂长经理与乡镇企业厂长经理的自主权的拥有程度并没有明显的差异，对此，看一下表 1-3 中的“B+C 栏”会更加明确；而且，国有企业的经营者在出售闲置设备和加入企业集团方面的自主权实际上比乡镇企业的厂长经理在这方面拥有的权力更大。

表 1-3 国有企业与乡镇企业经营自主权比较

	国有企业				乡镇企业			
	A	B	C	B+C	A	B	C	B+C
生产计划	28.7	44.1	28.1	72.2	21.8	20.4	57.9	78.3
厂级领导任命	81.3	17.5	1.1	18.6	60.0	24.2	15.8	40.0
招 工	27.8	50.7	21.5	72.2	3.5	29.8	66.7	96.5
解雇工人	11.1	26.1	62.7	88.8	4.2	23.6	72.2	95.8
决定奖金水平	18.7	18.4	62.9	81.3	15.6	27.6	54.4	82.0
确定职工工资差距	36.1	19.8	44.1	63.9	9.2	11.7	79.2	90.0
确定职工奖金差距	2.2	4.5	93.3	97.8	5.0	8.2	86.9	95.1
投资和扩大生产能力	28.6	56.9	14.4	71.3	16.0	59.6	24.5	84.1
职工住房建设 ^①	10.0	27.0	62.9	89.9	19.0	34.9	46.1	81.0
闲置设备出售	7.2	31.0	61.8	92.8	19.2	39.1	41.7	80.8
加入企业集团	30.3	43.3	26.4	69.7	33.6	40.5	25.5	66.0
同其他企业合并	57.0	36.3	6.7	43.0	52.2	35.2	12.3	47.5

注 ① 乡镇企业无此项，乡镇企业改为“企业留利的分配和使用”。表中 A：主管部门决定；B 企业与主管部门协商；C 企业自行决定。

从企业在市场运行中所受的干预来看，如表 1-4 所示，考虑到该表中的数据是 1980-1990 年期间的，而在 1990 年

该表来源于：张平：《国有企业和乡镇企业行为比较：主权和市场》，载《改革》杂志，1995 年第 1 期。

之后价格进一步放开了，因此，国有企业和乡镇企业在制定价格、选择买主和产品销售地区方面的自主权到现在已没有什么差别了。

“中国工业经济协会会长吕东 1991 年对北京、沈阳、天津三市 50 家企业亏损原因的调查表明：造成企业亏损的政策性原因和宏观原因分别为 19.4% 和 47.8%，而企业自身经营管理原因只占 32.8%。到 1993 年，国家计委经济研究所与国家经贸委原生产调度局对上海、山东、吉林等 8 个省市 2586 家企业的亏损原因作了调查，发现造成企业亏损的政策性原因和宏观原因分别降到 9% 左右，而企业自身经营管理原因已上升为 81.7%^①。

表 1-4 企业在产品销售中自主权的比较

项 目		国有企业			乡镇企业		
		A	B	C	A	B	C
产 品 销 售	1. 制定价格	19.6	54.2	26.2	63.0	28.2	8.8
	2. 选择买主	75.5	19.8	4.2	90.2	4.9	4.9
	3. 销售地区	77.3	18.0	4.6	90.6	4.9	4.5

通过上述比较和分析，我们可以得出结论，国有企业的经营者已拥有相当的自主权，而受到限制的主要是涉及企业资产变动的有关企业重大决策的权利以及由政府对经营者的任命权力。因此，我们可以说，对国有企业而言，政府现在

参见 1994 年 3 月 10 日《经济参考报》，转引自：邓绍英，《公有制旗帜能打下去吗》，湖北人民出版社，1994 年版，第 67 页。

② 该表来源同表 1-3。

所拥有的只是其基于所有者的地位所应拥有的权力，所以那种认为国有企业现在活力不足的原因是政企不分、政府对企业的干预过多的观点是没有充分说服力的。

二、不平等竞争质疑

中国经济体制改革发展到 90 年代初期，面对国有企业活力不足、竞争力下降的局面，许多人开始把国有企业活力不足的主要原因归结为国有企业面临不平等竞争，而将不平等竞争的原因又归结为所谓国有企业负担太重，背负着沉重的包袱，在与轻装上阵的非国有企业竞争中必然处于劣势，因而改革的当务之急是为国有企业减轻负担，卸下包袱。

我们认为，国有企业固然在某些方面与非国有企业相比负担更重一些，但是，认为国有企业负担重是其活力不足的原因的观点却是一种不顾历史、割裂历史的静态的观点，按这种观点进行国有企业改革不但是治标不治本的改革，而且会将国有企业的改革引入误区。

为了说明问题，我们在此简单地回顾一下乡镇企业发展的历史，并与国有企业做一些对比。

乡镇企业在发展初期，不但面临着无资金、无设备、无技术、无产品销售渠道的局面，而且国家和社会也并没有给予乡镇企业以特殊的利益关照。在初期，由于乡镇企业无法从国家计划中得到设备、更无法进口设备，因此，它们使用的设备大多是国有企业淘汰的旧设备，一直关注中国经济体制改革的人应该还记得在 80 年代乡镇企业的“设备陈旧”一直是人们对乡镇企业以及私营企业进行指责的一个理由。