

第一篇

总 论

第一章

市场经济中的国有企业

什么是国有企业？在市场经济条件下，要不要建立国有企业？国有企业在市场经济中的地位和作用是什么？国有企业应主要分布在哪些领域？这些都是研究国有企业的改革与发展时首先需要弄清楚的问题。

第一节 国有企业的界定

在计划经济体制下，我国的国有企业通常被称为国营企业，也称全民所有制企业，它是由国家出资建立并由国家直接经营的企业。随着改革开放的不断深入和扩大，社会主义市场经济体制在我国逐步建立和完善，企业的资本组织形式已经发生并正在继续发生着深刻的变化，即由传统的国有独资企业制度向以公司制为基本形式的现代企业制度转变。在这种情况下，必须对国有企业重新界定，才能满足国民经济管理和企业管理的需要。江泽民同志在党的十五大报告中指出，建立现代企业制度是国有企业改革的方向。要按照“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的要求，对国有大中型企业实行规范的公司制改革，使企业

成为适应市场的法人实体和竞争实体。进一步明确国家和企业的权利和责任。国家按投入企业的资本额享有所有者权益，对企业的债务承担有限责任；企业依法自主经营，自负盈亏。党的十五届四中全会通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》也指出，国有经济的作用既要通过国有独资企业来实现，更要大力发展股份制，探索通过国有控股和参股企业来实现。《决定》还指出，国有大中型企业尤其是优势企业，宜于实行股份制的，要通过规范上市、中外合资和企业互相参股等形式，改为股份制企业，发展混合所有制经济，重要的企业由国家控股。

从世界其他国家的状况看，尽管各个国家的基本社会制度不同，政府干预经济活动的程度不一，但都建有一定数量的国有企业。20世纪70年代，发达市场经济国家的国有企业发生了一个重要变化，即国家一方面把国有企业的部分股份出售给私人，另一方面又对许多私有企业投入了大量的国有资本，从而出现了国有资本和私人资本共同出资的混合所有制企业。这就对传统的国有企业概念提出了挑战。因此，欧洲共同体于1980年在其法规指南中对“公营企业”（包括国有独资和国有控股企业）做出如下定义：“公营企业是指政府当局可以凭借它对企业的所有权、控股权或管理条例，对其施加直接或间接支配影响”的企业。

从以上可以看出，在现代企业制度下，国有独资企业已不再是国有经济惟一的企业资本组织形式。除此之外，还有其他多种组织形式。按国有资本占企业资本的比例划分，大致有下述几种形式。

（一）国有独资公司

国有独资公司，就是完全由国家出资建立的公司，其出资人一般应由国家授权建立的投资机构或国有资产经营公司担当。国有独资公司是一种比较特殊的公司形式，它虽然只有国家一个投资主体，但一般也需要实行出资者所有权与企业法人财产权相分

离，并实行有限责任制度，以保证企业的市场主体和利益主体地位，实现企业的自主经营，自负盈亏。

（二）国有控股公司

国有控股公司又分为两种具体形式，一种是国有绝对控股公司，一种是国有相对控股公司。国有绝对控股公司，就是国有股权必须占企业全部股权 50% 以上的公司。国有绝对控股公司的投资主体是多元化的，除国有股本外，其他股本可以是集体资本，也可以是私有和个体资本；国有相对控股公司，就是国有股权在企业全部股权中的比例不足 50%，但在众多股东中却是最大的股东，从而处于相对控股地位的公司。在有些股份制企业中，由于股权比较分散，国有股东只需要占百分之十几，甚至百分之几就可以处于控股地位。按照我国的《公司法》规定，有限责任公司可以有 2~50 个出资人；股份有限公司可以有众多个出资人。

（三）国有参股公司

国有参股公司，就是国有股权在企业全部股权中所占的比例较少，在众多股东中不是最大的股东，从而不具有控股地位的公司。在国有参股公司中，国家只是按照投入企业的资本额享有所有者权益，并对企业的债务承担有限责任，在企业的经营决策和发展中不起主导作用。

在上述几种公司形式中，一般情况下，国有独资公司和国有绝对控股公司被称为国有企业或公营企业，国有相对控股公司和国有参股公司被称为国家参与投资的企业。

第二节 国有企业在市场经济中的地位与作用

由于各个国家的社会制度不同，政府干预经济活动的程度不同，世界上存在着各种不同类型的市场经济，如自由竞争的或纯粹的市场经济，有政府干预的市场经济，有计划的市场经济，社

会市场经济和社会主义市场经济等。但不论在哪种类型的市场经济中，国有企业都有着独特的地位与作用。

（一）国有企业在一般市场经济中的地位与作用

所谓市场经济，就是建立在社会化大生产基础上的充分发达的商品经济。市场经济的核心是市场在资源配置中发挥基础性作用。所谓市场配置资源，实际上就是包括企业在内的各个市场主体配置资源。当市场机制不能使资源配置达到最有效率的状态时，就是所谓的市场失灵。市场失灵需要用非市场的力量进行纠正，政府作为全体社会成员的代表，担负着纠正市场失灵的任务。

政府纠正市场失灵，可以运用多种手段，采取多种方式进行。如政府可以通过宏观调控调节总供给和总需求，以减少或减轻周期性波动；在宏观经济调控中，政府可以通过制定和执行一定的财政货币政策，调节经济总量和经济结构，以保证国民经济持续、快速、健康发展。同时，政府还可以通过直接投资的方式调整产业结构和产品结构，增加总供给。政府直接投资就会产生国有企业。因此，国有企业在市场经济中的地位是与政府投资在整个社会投资中的地位紧密联系在一起，这种地位是其他投资和其他企业不能取代的。国有企业的特殊地位决定了它在市场经济中可以发挥下述作用。

1. 提供公共产品和劳务，为社会生产创造必要的条件。某些由政府直接投资形成的国有企业是一种特殊企业，它的主要目标不是为了自身的效益和利益，而是为了提高全社会的经济效率和利益。因此，它的一个重要作用就是为社会提供公共产品和劳务，为其他市场主体创造必要的生产条件和良好的经营环境，降低它们的生产成本，从而实现社会效益的最大化。

2. 提供基础设施和技术服务，促进国民经济增长。一些公共产品和劳务以外的基础设施，由于投资大，占用资金多，建设周期长，经济效益差，其他投资主体不愿意投资，也必须由政府

和国有企业进行投资和提供；一些风险较大，对整个国民经济有全局影响的高科技产品和技术服务，非国有企业不能或不愿提供的，也必须由国有企业来提供。总之，处于基础设施和高科技领域里的国有企业，不仅它们的生产经营活动能够对国民经济的增长做出重大贡献，而且还可以带动其他领域里的非国有经济的发展，从而促进国民经济的增长。

3. 增加有效供给，调节供求关系，抑制通货膨胀。国有企业提供的产品是社会总产品的一部分，它可以增加有效供给，调节供求关系，特别是在经济过热、物价增长过快时，它可以通过抛售商品，执行相应的价格政策，在平抑物价、抑制通货膨胀中发挥积极作用，减少通货膨胀对国民经济发展和人民生活的影响。

此外，国有企业还可以在提供就业岗位，降低失业率；创造外汇，促进国际收支平衡等方面发挥比其他企业更重要的作用。

（二）国有企业在我国国民经济中的地位

我国目前正处在社会主义初级阶段，实行以公有制为主体，多种所有制经济共同发展的经济制度，国有经济在国民经济中发挥主导作用，作为构成国有经济细胞的国有企业具有非常重要的地位。

新中国成立以来，我国逐步建立健全了自己的工业体系，工业建设和工业发展取得了重大成就，使我国由一个贫穷落后的农业国，发展成为即将进入小康社会并向工业化和现代化目标大步迈进的社会主义国家。在这个过程中，国有企业做出了不可磨灭的重大贡献。

改革开放以来，我国国有企业管理体制和经营机制发生了重大变化，一大批企业在国内外市场竞争中发展壮大，技术装备水平大大提高，不少重要产品的产量跃居世界前列，而这些产品主要是由国有企业生产的。在公有制为主体、多种所有制经济共同发展的新格局下，国有经济在整个国民经济中的比重有所下降，

但其总体实力却进一步增强，在国民经济中继续发挥着主导作用，并且一直是财政收入的主要来源，有力地支持了国家的各项改革和建设。此外，在国民经济重要和关键行业中，国有企业都占据着支配地位，它们大都分布在能源、原材料、基础设施等领域，金融、通讯、铁路、航空等行业几乎全部为国有企业。在高科技企业中，国有企业也占有绝对的优势。

从以上可以看出，由国有企业和国有资产组成的国有经济，无论是过去还是现在，在整个国民经济中都占据着极为重要的地位，将来也会继续占据重要地位，并发挥重要作用。

（三）国有企业在我国国民经济中的作用

国有企业在国民经济中的作用是由国有企业在国民经济中的重要地位决定的。在社会主义市场经济中，其作用主要表现在下述几个方面。

1. 在国民经济发展中起支柱作用。在国民经济体系中，特别是工业经济体系中，由于国有企业大都分布在能源、原材料、基础设施和高科技等关键领域，是发展基础产业、支柱产业、高科技产业和开展对外贸易的主要力量，它所提供的产品和劳务、创造的利税和上缴的财政收入等都占很大的比重。因此，它对整个国民经济的发展起着支柱作用。

2. 对国民经济的发展起主导作用。国有企业控制着国民经济的命脉，它的发展方向、发展速度和发展水平，直接影响和决定着集体经济、个体经济、私营经济和外资经济的发展方向、发展速度和发展水平，对国民经济的发展起主导作用。国有经济的发展，保障国民经济发展总体目标的实现，使国民经济的发展符合人民的整体利益和长远利益。

3. 为国家实施宏观经济调控提供物质基础。我国实行的是在国家宏观调控下的社会主义市场经济。国家对国民经济的运行实行宏观调控，除要制定和执行正确的宏观经济政策，有效利用法律手段和必要的行政手段外，还需要有相应的物质基础，如运

用积极的财政政策，扩大和加快基础设施建设，拉动国民经济增长；利用物质储备手段，调节重要商品的供求关系，平抑物价，治理通货膨胀等，都需要一定的物质基础作为手段，而国有企业正是这些物质基础的主要承担者和政策执行者。此外，国有企业在发展高新技术产业，促进技术进步和产品升级，调整企业规模结构，改善经济布局，实现某些社会目标，保护和推动竞争等方面都发挥着非常重要的作用。

4. 对巩固和完善社会主义制度发挥着重要作用。国有经济和集体经济是我国社会主义制度的主要经济基础。社会主义的本质是解放和发展生产力，消灭两极分化，最终实现共同富裕。国有企业不仅在发展生产力方面发挥着极为重要的作用，而且在完善社会主义的生产关系和解放生产力方面也发挥着重要作用。由于所有制对分配制度起决定作用，分配制度是所有制的具体实现，国有经济和集体经济也就为实行以按劳分配为主体的分配制度提供了物质基础和可能性，这是消灭两极分化，实现共同富裕的重要保证。同时，由强大的国有企业构成的国有经济，也是我国在政治、经济、外交等方面实现独立自主的物质基础。总之，国有企业和国有经济在巩固和完善社会主义制度方面所起的作用是非国有企业和非国有经济无法取代的。

5. 对改革和开放的顺利进行起着重要的保障作用。实行改革开放政策，实现由计划经济向社会主义市场经济过渡遇到了一系列深层次的矛盾，正确解决这些矛盾，处理好改革、稳定和发展的关系，是改革开放顺利进行的前提条件。要解决改革中遇到的各种矛盾，就必须付出巨大的成本，而这些成本的绝大部分都是由国有企业承担的。国有企业在向国家交纳税、承担劳动就业任务和赡养离退休人员方面都做出了巨大的贡献，为社会稳定发挥了极为重要的作用，保证了改革开放的顺利进行。

第三节 国有企业的分布领域

由于世界各国经济社会制度和国情不同，国有经济的比重和国有企业的分布领域也就大不相同。在我国社会主义市场经济条件下，国有经济占整个国民经济的比重必然要高一些，分布领域也会相对宽一些。

《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》中指出，从战略上调整国有经济布局，要同产业结构的优化升级和所有制结构的调整完善结合起来，坚持有进有退，有所为有所不为。目前，国有经济分布过宽，整体素质不高，资源配置不尽合理，必须着力加以解决。国有经济需要控制的行业和领域主要包括：涉及国家安全的行业，自然垄断的行业，提供重要公共产品和服务的行业，以及支柱产业和高新技术产业的重要骨干企业。其他行业和领域可以通过资产重组和结构调整，集中力量，加强重点，提高国有经济的整体素质。这就为国有经济布局的调整和国有企业分布领域的确定指明了方向。下面就国有经济需要控制的行业和领域做简要论述。

1. 涉及国家安全的行业。涉及国家安全的行业主要有两个方面：一是涉及国家国防安全的行业，这主要是军事工业，包括核工业、航空航天工业、船舶工业、兵器工业等；二是涉及国家经济安全的工业，主要包括能源工业、钢铁工业、原材料工业等。

2. 自然垄断的行业。这主要包括电信、铁路运输、电力、煤气、自来水等行业。虽然在这些行业里有些部分也可以用市场来调节但从总体上说是属于自然垄断的需要由国有经济来控制。

3. 提供重要公共产品和服务的行业。所谓公共产品和服务，是指私人不愿意生产或无法生产而必须由政府提供的产品和劳务，如空间研究、大型水利设施、环保设施、城市公共交通、金融保险服务、气象预报、道路、桥梁、灯塔等。这些产品和劳

务，有的是重要事业单位提供的，有的则是由政府投资，通过招标方式建设的。

4. 支柱产业和高新技术产业的重要骨干企业。由于我国的区域辽阔，各地区的支柱产业有所不同，但从国民经济的整体看，支柱产业主要包括机械、电子、冶金、化工、建材、轻纺、食品等；高新技术产业则包括电子信息、生物工程、新能源、新材料等。在这些高新技术产业中，国有企业占据重要地位，掌握核心技术，占领技术制高点，发挥先导作用。

需要指出的是，所谓国有经济需要控制的行业和领域，并不是在这些行业和领域中只允许国有经济进入，不允许非国有经济进入，更不是这些行业和领域里的企业必须是国有独资企业，而不能是国有控股和参股企业。正如《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》中指出的，国有经济应保持必要的数量，更要有分布的优化和质的提高；在经济发展的不同阶段，国有经济在不同产业和地区的比重可以有所差别，其布局要相应调整。同时，《决定》中还指出，随着国民经济的不断发展，国有经济有着广阔的发展空间，总量将会继续增加，整体素质进一步提高，分布更加合理，但在整个国民经济中的比重还会有所减少。只要坚持公有制为主体，国家控制国民经济命脉，国有经济的控制力和竞争力得到增强，这种减少就不会影响我国的社会主义性质。可以相信，只要认真落实《决定》提出的各项方针政策，国有经济的布局就一定会更加合理，从而会更好地在国民经济发展中发挥主导作用。

小结

在市场经济中，仅仅依靠市场的力量进行资源配置，很难达

到最优效率的状态，即存在着市场失灵，这就需要政府的介入。政府纠正市场失灵，可以采用多种手段，其中直接投资是重要手段之一，这就会产生国有企业。在市场经济中，国有企业的作用表现为：（1）提供公共产品和劳务，为社会生产提供必要的条件；（2）提供基础设施和技术服务，促进国民经济增长；（3）增加有效供给，调节供求关系，抑制通货膨胀。我国目前正处在社会主义的初级阶段，国有企业在国民经济中发挥着支柱和主导作用，同时为国家实施宏观经济调控提供着物质基础。此外，国有企业的发展壮大对巩固和完善社会主义制度和保证改革开放的顺利进行发挥着重要作用。在我国社会主义市场经济中，国有经济主要分布在以下几个领域：（1）涉及国家安全的行业；（2）自然垄断的行业；（3）提供重要公共产品和服务的行业；（4）支柱产业和高新技术产业的重要骨干企业。需要指出的是，就是在这些行业，也不都是仅仅允许国有经济进入。

思考题

1. 在市场经济中，为什么还要建立国有企业，其作用如何？
2. 在我国国民经济中，国有企业的作用表现在哪些方面？
3. 试述在我国社会主义市场经济条件下国有经济需要控制的行业和领域，并简要说明其理由。

第二章

国有企业的目标

明确国有企业的目标是把握国有企业改革与发展问题的前提。本章将结合人们对企业目标的各种认识和我国国有企业在不同发展阶段的目标的特征，分析国有企业的目标及其实现过程，以及国有企业的经济效益等问题。

第一节 对企业目标的不同认识

对于企业目标问题，人们有不同的认识，最常见的有如下四种观点：一是利润最大化；二是每股盈余最大化；三是股东财富（或股东效用）最大化；四是利益的满足。

一、利润最大化

利润最大化是指企业的利润额在尽可能短的时间内达到最大。因为利润是企业创造的新价值的一部分，它是企业继续生存和发展的必要条件，企业应该重视企业的利润水平。但是，把利润最大化作为企业资本经营的目标，有许多不足和缺陷，主要表现为：

1. 短期行为。企业考核的最主要的指标是总利润或净利润。企业经营和管理始终围绕指定和完成会计年度利润指标来进行。利润指标是一个短期指标，对短期指标的追求往往导致企业的行为短期化。

2. 忽视投资资本回报与资本成本之间的关系。在投资资本回报率小于加权平均资本成本的情况下，财务报表中的利润总额和净利润仍然可以为正数。在这种情况下，利润总额和净利润虽然为正，企业价值和股东价值却受到损害。

3. 忽视风险因素。

(1) 会计利润计算的“收入”一般反映的是现时的市场价格。而据以计算的成本是按历史成本计价的，因此，在存在通货膨胀的情况下会高估利润水平，不能反映企业的真实赢利状况。

(2) 会计计算利润是根据“应计基础”计算的，因此，在会计利润中有一部分是“应计利润”，而不是真实实现的利润。企业会计是按照权责发生制原则记账的，企业出售商品或提供劳务，只要取得货款的凭据，即尚未实际收到的销货款，均视为销售实现，并据以计算利润。赊销方式所实现的收入是一种不十分确定的收入。一旦购货方或付款方无力支付或有意拖欠货款，已经计算的利润就不是真实的利润。这种因赊销方式所形成的“应计债权”积累到一定程度，不仅会造成虚假盈余，而且极可能造成企业资金周转困难，财务状况恶化。

(3) 企业为获得最大化利润，往往对财务杠杆进行不适当的使用，进而造成过度负债，这种情况既给企业带来财务风险，又不利于企业对债务资本的筹资。

(4) 企业的管理者在追求利润最大化的过程中容易忽视其决策对股价的不良影响，其结果不仅可能使股东因股价的下跌而遭受损失，也容易影响潜在的投资者对企业的信心，进而对企业望而却步，这不利于企业的进一步发展。

4. 以利润最大化为企业目标，容易使企业在追求利润最大

化的过程中忽视企业的社会责任。企业在追求利润最大化的过程中造成的外部不经济，不仅使他人和社会受损，也使社会为此支付更大的成本。

二、每股盈余最大化

对于股份有限公司而言，每股盈余最大化反映了股东投入的资本与所获利润的相互关系，可以弥补以利润最大化为目标而导致的企业忽视利润和股东投入资本的关系的不足。但是，以每股盈余最大化作为企业目标，仍然易使企业产生行为的短期化，忽视每股盈余所产生的时间性，忽视企业为获得每股盈余而承担的风险，以及在以利润最大化为企业目标时所存在的其他问题。

三、股东财富最大化

西方的“契约集合”(Set of Contract) 观点认为，企业应该力图使股东财富最大化。企业是出资者(所有者、股东)投资创办的，出资者出资创办企业的目的是要利用企业这种形式为其创造财富，使其财富增值。为了满足出资者的这一要求，“要以未来一定期间归属于股东权益的现金流量，按考虑风险报酬率的资本成本换算为现值。由此而得到的‘股东投资报酬的现值’是股东财富的具体体现。”股东投资报酬的现值“是以企业长期健康发展为基础所形成的现金流量作为计算的依据，又考虑了投资风险程度的大小，从涉及的长度和包含的内容看，都比短期的利润指标具有更大的综合性”。

四、利益的满足

这种观点强调，使股东和管理当局各自利益都得到满足。追求股东和管理当局各自利益的折衷，并没有使各自的利益最大化。以利益的满足为企业目标，常被认为是协调企业管理人员的最好目标，可以消除管理人员之间的矛盾，但这一目标也被认为

存在缺陷，例如容易被兼并、丧失竞争能力、含糊不清等。

第二节 国有企业目标的特征

一、传统体制下国有企业目标的特征

在我国旧的计划经济体制条件下，完成国家下达的总产值指标，是企业的主要目标。产值的完成情况，决定了企业业绩的评估、领导人（实际上的政府官员）的升迁、职工的利益等。企业以完成国家下达的产值指标为目标具有明显的缺陷：

（1）缺乏效益观念。在企业中只有产值的观念而无利润（亏损）的观念，在这种情况下，即使无利润甚至亏损，企业仍然愿意生产，其结果往往是产值计划被完成或超额完成，企业却亏损累累。

（2）缺乏市场观念。企业没有市场供求观念，产品的价值并不在市场中加以评价，产品被加工完成并入库，即可计算产值。在这种情况下，企业只重视完成产值计划和增加产值，不管产品是不是被市场所需或能否销售出去，企业往往还会继续生产，其结果常常是产品大量积压，造成资金凝滞，企业资金难以顺利周转。

（3）没有质量和品种观念。企业产品的高质量和多品种，是企业追求经济利益的内在驱动力和市场需求引力共同作用的结果。在企业并不是真正的企业以及市场实际上不存在的情况下，企业产品质量低、品种单一也是一种必然的现象，并且生产单一品种的产品有利于产值最大化目标的实现。

二、转轨时期国有企业目标的特征

随着我国经济体制改革和企业改革的深入发展，国家渐渐将利润作为考核企业经营业绩的主要指标，企业厂长（经理）的切

身利益同企业实现的利润较为紧密地联系在一起，这促使利润最大化逐渐成为大多数企业的目标。随着国家明确企业的市场主体地位，并赋予企业全部法人财产权及国家要求企业承担起国有资产保值增值的责任，国有资产的保值增值开始成为我国国有企业的目标。由于我国企业正处在从“传统企业制度”向现代企业制度的过渡阶段，现实中的企业在追求企业目标的过程中，受到多种因素的制约和多种力量的影响，容易产生以下几种不良倾向。

1. 企业领导政治利益最大化倾向。

在计划经济体制下，我国的国有企业是有行政级别的，企业的领导实际上是拥有一定行政级别的政府官员。目前，我国的一些国有企业仍然没有完全摆脱这种行政性质。在我国，行政性公司目前依然大量存在，这些行政性公司以总公司、集团公司、控股公司等名称出现。在行政性公司里，企业的目标受到企业领导个人目标的制约和影响。企业领导的目标主要是行政职务的升迁。由于企业领导的行政上的升迁并不完全取决于其所在企业的经济绩效，还受制于其他因素，所以，经济指标只能成为企业领导考虑的问题之一，甚至不是主要的问题。企业领导并不能全力专注于经济目标。当某项重大决策有利于企业和出资者，但有可能对企业领导的个人职务升迁产生不利或带来某种程度的风险时，企业领导往往会做出不符合企业整体利益的决定。

2. 企业内部人员报酬最大化倾向。

企业内部人员包括企业领导和员工。企业内部人员报酬最大化实际上成为企业的目标，在我国的许多国有企业和一些由原来的国有企业改组而来的股份有限公司或有限责任公司中大量存在。这种情况主要是由于所有者在企业中的主体缺位，使管理者容易无视所有者的存在进而忽视所有者的利益，以及对职工“当家做主”的不正确理解、来自职工的压力等原因造成的。企业追求这一目标往往表现为不适当地提高工资、奖金和福利水平，有的企业甚至通过操纵国家股（如以较低的价格将本企业的一部分