

第 一 章

国有企业的性质

国有企业是最终产权归全体人民共同所有、由国家（或政府）出资建立的企业。典型的国有企业是国家独资企业，国家绝对控股企业也属国有企业^①。国有企业作为一种特殊企业而存在，不仅是现代市场经济的显著特征之一，也是现代企业制度的基本特征之一。这主要表现为，第一，国有企业具有不同于一般企业的特殊性质和功能，在国有经济中居于特殊地位，发挥特殊作用。第二，在各类企业中，国有企业只能是少数，而不能成为普遍适用的企业形式。第三，在大多数市场经济国

关于国有企业定义，各国不尽相同，学者们也有不同的意见。主要有以下几种观点：一是认为由国家或政府所经营的企业就是国有企业（或公营企业）。二是认为政府或公有机构拥有半数以上股份的企业为国有企业（国有企业再投资设立的企业也是国有企业）。三是认为政府及其所属机构参与经营的企业就是国有企业（或公营企业），尽管国家拥有的股权可能并没有超过半数。一般认为，国有企业的基本特征是：国家是其所有者和经营主体，国有企业体现国家参与经济活动的特殊行为，国家对国有企业具有经营影响力（所以，国家可以影响其经营活动的公私合营企业或公私混合企业也可归属为国有企业）。政府投资建立的有些经济实体虽然不叫企业或某某公司，但如果其收入来源主要依靠出售产品或服务，则在经济实质上也是国有企业。

家，国有企业都具有同一般企业不同的法律地位，其行为须受特殊的或专门的法律所调节。

一、理论上和现实中的国有企业

国有企业改革是一个世界性的难题，而对于中国的经济改革，国有企业改革更是一个关系全局的核心问题。从新中国建立到 20 世纪 70 年代，随着计划经济体制的形成和不断加强，国有企业（全民所有制企业）在我国逐渐成为一种普遍实行的企业制度，国有企业的数量达几十万家。面对这样的现实，从 70 年代末 80 年代初开始进行经济体制改革以来，人们就一直在进行思考和探索：我们能不能找到一种普遍适用的企业制度来对这几十万家国有企业进行规范性的改革？更深刻的考虑是：在社会主义市场经济中，国有制能够作为一种一般的普遍实行的企业制度而适用于大多数的企业吗？

中国 20 多年来的国有企业改革，曾经一直是以对上述问题作肯定的回答为假设前提的。人们似乎不怀疑：只要能找到一种有效的管理体制，并使之尽可能地完善，就可以将所有的国有企业至少是大多数的现有国有企业在保持其国有制性质不变的前提下改革为能够适应市场经济条件的一般企业（有人称之为“真正的企业”）。即除了所有制性质仍然保持国家所有外，国有企业同其他企业可以不再有什么差别，都是市场竞争中遵循完全相同的规则进行平等竞争的经济实体，法律地位完全相同，所适用的法律也没有什么差别。所以，改革的基本思路一直是：要使现有的国有企业“增强活力”，并采取各种手段“搞活国有企业”。按照渐进式改革的方式，先在少数国有企业中进行某种改革方案的“试点”，然后，向其他所有的国

有企业进行推广，希望成为普遍适用的有效企业制度；或者，制定一些一般性的法规，要求所有的国有企业都贯彻执行，“按葫芦画瓢”，从而可以从整体上解决国有企业改革的一切普遍性的问题，并将其“推向市场”，成为同其他各类企业没有实质性差别的市场竞争实体。

但是，理论和实践正越来越清晰地表明：上述改革思路是很难有出路的。在市场经济条件下，包括在中国的社会主义市场经济条件下，国有企业不是一般的企业，而是一种特殊企业。只有把国有企业当作特殊企业，才可能取得根本性的改革成功，并使国有企业具有健康发展的前途。国有企业的根本性质决定了国有企业改革的理论逻辑和可行路线。国有企业的根本性改革绝不能背离这样的理论逻辑和可行路线。

国有企业改革的逻辑究竟是什么？这是一个最基本的问题。不回答这一问题，国有企业改革就没有明确的方向。我们可以从国有企业改革的逻辑起点来进行讨论，即为什么要建立国有企业。

世界上绝大多数国家都有国有企业，但各国建立国有企业的理由却不尽相同。以马克思主义理论为指导的社会主义国家，建立国有企业是基于对社会发展规律和趋势的理解。马克思主义认为，人类社会发展到资本主义社会，生产力大大提高，但生产资料的资本主义私人所有制与生产社会化的矛盾也越来越尖锐，这一矛盾表现为无产阶级与资产阶级的矛盾，而在经济运行上则表现为在资本主义经济制度下无法克服的无政府主义状态。这种不可调和的矛盾爆发的结果必然是：无产阶级与资产阶级的阶级斗争将导致资本主义社会向共产主义社会的历史演变。而在这一过程中，国有经济的建立和发展是一个重要的历史现象。

马克思在研究了自古至今国家直接参与经济活动的历史事实后发现，国家在推动社会生产力发展中有可能发挥很大的作用。他说：“凡是由国家支配全国收入的地方，国家就具有推动广大群众的力量。”

在《共产党宣言》中，马克思和恩格斯设想了从资本主义社会过渡到共产主义社会（社会主义社会）的道路是：无产阶级首先获得政权，然后，“无产阶级将利用自己的政治统治，一步一步地夺取资产阶级的全部资本，把一切生产工具集中在国家即组织成为统治阶级的无产阶级手里，并且尽可能快地增加生产力的总量。”

恩格斯在《反杜林论》和《社会主义从空想到科学的发展》中说：“无产阶级将取得国家政权，并且首先把生产资料变为国家财产。但是，这样一来它就消灭了作为无产阶级的自身，消灭了一切阶级差别和阶级对立，也消灭了作为国家的国家。”^①

恩格斯在《社会主义从空想到科学的发展》中还说：随着社会生产力的发展，“资本家本身不得不部分地承认生产力的社会性。大规模的生产机构和交通机构起初由股份公司占有，后来由托拉斯占有，然后又由国家占有。”“无产阶级将取得社会权力，并且利用这个权力把脱离资产阶级掌握的社会化生产资料变为公共财产。通过这个行动，无产阶级使生产资料摆脱了它们迄今具有的资本属性，给它们的社会性以充分发展的自由。从此按照预定计划进行的社会生产就成为可能的了。”

① 《马克思恩格斯全集》第 47 卷，人民出版社 1979 年版，第 295 页。

《马克思恩格斯选集》第 1 卷，人民出版社 1972 年版，第 272 页。

《马克思恩格斯选集》第 3 卷，人民出版社 1972 年版，第 320、438 页。

《马克思恩格斯选集》第 3 卷，人民出版社 1972 年版，第 442~443 页。

在马克思和恩格斯看来，国家直接占有生产资料，是向共产主义社会过渡的一个环节，即至少是在社会发展的一个历史阶段中，国有企业是社会主义公有制的一种重要的甚至是基本的实现形式。但国有企业并不是公有制经济的终极形式，因为，在马克思主义的思想体系中，国家本身是将消亡的。国家占有企业只是一种过渡性的历史现象，从本质上说，共产主义社会的经济组织形式是“自由人的联合体”。

在马克思和恩格斯那里，最重要的是：之所以要建立公有制，建立国有企业，目的是为了形成计划经济的基础，即保证“按照预定计划进行的社会生产成为可能”。所以，我们可以认为，按照马克思主义经典著作家的思想，要克服资本主义经济的无政府主义状态就必须实行计划经济，计划经济的历史必然性是国有企业的逻辑基础，而国有企业则是计划经济的现实经济基础。即为了实行计划经济就得将全社会的所有企业（至少是大多数企业）都改造为国有企业；只有全社会的企业都通过国有制的形式消灭了私有制对计划经济的障碍，计划经济才能得以实现。当然，马克思主义经典著作家并没有排除其他公有制形式的企业制度，他们甚至还提出过向其他公有制形式（例如社会所有制）发展的设想。但是，他们确实首先想到的是国有制，或者说，他们是把国有企业视为共产主义入口处最便于实行的公有制企业制度形式。因为，在他们那个时代，国有制已经是一种现实存在的企业制度形式，即资本主义社会中已经有了国有企业。所以，国有企业可以成为从私有制过渡到公有制的一种可行的生产组织制度，而不需要凭空设想出一种新的在历史上未曾出现过的企业制度。这体现了马克思主义比其他空想社会主义思想更具有现实性，即共产主义（社会主义）是一种现实的实践运动而不是凭空设想的乌托邦。

当然，资本主义社会中的国有企业，同马克思主义经典著作家们所设想的社会主义社会的国有企业是不同的。在资本主义社会中，国有企业并不是计划经济的逻辑产物，而是为实现某些社会政策目标而建立的一种特殊的企业组织形式，也可以说是国家直接干预经济的一种方式，是弥补市场缺陷的一种手段。而在马克思主义经典著作家所设想的社会主义社会中，国有企业却是一种普遍实行的一般企业制度。因为，如前所述，在马克思主义经典著作家那里，计划经济的历史必然性是国有企业的逻辑基础，国有企业是计划经济的逻辑产物，即计划经济的所有制基础。既然如此，只有所有的企业，至少是大多数企业都成为国有企业，计划经济才有可靠的现实经济基础和可操作的运行工具。

在马克思主义的意识形态基础上，我国国有企业是被当作一般的企业制度和计划经济的基础而建立和发展起来的。尽管即使到了 20 世纪 70 年代国有企业比重最高的时候，国有经济仍然没有包罗国民经济的全部（与苏联不同，我国一直把集体所有制视为社会主义公有制的另一种重要形式，当然是比国有制低级的一种公有制形式），但在全社会实行国有制一直被认为是我国传统计划经济发展的逻辑结果或者目标要求。即计划经济发展最终将导致在全社会中实行国有制经济，或者，只有在全社会范围内普遍实行了国有制经济，才能真正实现社会主义计划经济。

所以，同样都建立了国有企业，传统社会主义计划经济中的国有企业与资本主义市场经济中的国有企业在“制度逻辑”上是非常不同的，因此，它们各自的社会经济地位、主要社会经济功能也很不相同。在资本主义市场经济中，基本的资源配置方式是市场调节；而在传统社会主义计划经济中，基本的资

源配置方式是计划调节。在资本主义市场经济中，国有企业是政府干预经济的方式之一；而在传统社会主义计划经济中，国有企业是公有制的实现形式。在资本主义市场经济中，国有企业存在的逻辑基础是弥补市场失效，例如生产“公共产品”等；而在传统社会主义计划经济中，国有企业存在的逻辑基础则是克服私有制同生产社会化的矛盾，成为计划经济得以运行的现实经济基础。在资本主义市场经济中，国有企业的主要功能是实现一定的社会政策目标；而在传统社会主义计划经济中，国有企业的主要功能则是保证实现全社会有计划、按比例地生产、交换和消费。所以，在资本主义市场经济中，国有企业是一种特殊企业，通常是以特殊的法律来规范其行为；而在传统社会主义计划经济中，国有企业是一般的企业（参见表 1-1）。

表 1-1 不同社会经济制度下国有企业的不同“制度逻辑”

类型	资源配置方式	基本性质	制度逻辑的基础	主要功能	经济地位
传统社会主义计划经济下的国有企业	计划调节	公有制的实现形式	克服私有制同生产社会化的矛盾，成为计划经济的现实经济基础	保证实现全社会有计划、按比例地生产、交换和消费	一般企业

续表

类型	资源配置方式	基本性质	制度逻辑的基础	主要功能	经济地位
资本主义市场经济中的国有企业	市场调节	政府干预经济的方式之一	弥补市场失效，例如生产“公共产品”等	实现一定的社会政策目标	特殊企业

资料来源：作者整理。

从理论逻辑上看，我国国有企业改革的初始状态是传统社会主义计划经济的国有企业制度，改革的终点或“目标模式”是建立社会主义市场经济下的国有企业制度，而社会主义市场经济下的国有企业同资本主义市场经济下的国有企业制度有何异同，则是一个有待探索的问题。可见，思考我国国有企业改革，其理论逻辑的起点是：“在社会主义市场经济中为什么要有国有企业？”这一问题的答案，不能仅仅从理论逻辑的推理中寻找，而必须从实践中去寻找。

从世界各国的历史和现实状况看，国有企业并非单纯是理论推演的产物。尽管在理论上或意识形态上人们可以赞成或者反对建立国有企业，但是，在现实生活中，国有企业的建立并非单纯是为了实现意识形态理想的结果。理论认识基本相同或意识形态基本一致的国家，国有企业的具体情况也有明显的差别，因为各国的具体国情不同，各国建立国有企业的具体原因也就可能各不相同。

同样是发达的资本主义市场经济国家，美国、德国、英国、法国等国国有企业的情况有很大的差别。美国的国有企业

限制在特殊的行业中。德国在第二次世界大战以后，按照社会主义市场经济体制的原则，对国有企业进行改造，国有企业的实力逐步增强。80年代以后，推行国有企业私有化政策，国有企业的数目较大幅度地减少，在国民经济中的份额有所下降。英国的国有企业在国民经济中占有很重要的地位，特别是工党执政时期，国有企业的实力增长更快。撒切尔夫人的保守党政府开始实行大规模的私有化，使国有企业的份额明显下降。但今年，工党又开始执政，英国政府对国有企业的态度又可能会发生某些变化。法国国有企业在国民经济中也占有很重要的地位。1936年的国有化浪潮，使许多银行和铁路成为国有公司或公私合营公司。第二次世界大战后的第二次国有化浪潮，使能源、交通全部实现国有化。1981—1982年的第三次国有化浪潮包括了11个大工业集团、2个金融集团和36家居民存款额在10亿法郎以上的私人银行。这一时期，有国家直接控制全部或多数股份的企业增加到183家，其子公司和孙公司达2770家，再加上属于地方政府行政单位的近100家企业，国有或国家参股的企业达4300多家^①。

如果说，发达国家建立国有企业主要是为了实现某些社会政策目标，那么，发展中国家建立国有企业则往往是为了替代企业家功能。在经济发展过程中，企业家起着使各种生产要素结合起来形成现实生产力的关键性作用。企业家要发现潜在的市场，要承担市场风险，要通过创新实现生产力的进步。有的发展经济学家说，在经济发展过程中，企业家就像是《王子复仇记》中的哈姆雷特，是第一主角。问题是，在经济发展的初

马建堂、张新竹：《德国、法国国有企业的监督与管理考察》，《经济学动态》1997年第5期。

期，最缺乏的要素可能就是企业家。与发达国家实现近代经济发展是从工场手工业开始逐步进入大机器生产的循序渐进过程不同，发展中国家进入现代经济发展，一开始就必须从现代大工业生产起步，就必须建立有一定技术水平和资本密集度的轻、重工业企业，需要有能够承担巨大风险并具有很强的筹资能力（信誉）和杰出的创新能力的企业家。但是，历史没有提供在短期内供应足够数量的合格企业家的条件。因此，许多发展中国家在其经济“起飞”的阶段，都会遇到企业家短缺的困境。在此情况下，以政府替代企业家，即建立国有企业，就成为各发展中国家通常所选择的出路。在经济发展初期，一般来说，政府具有比民间更优秀的组织资源和人才资源，政府的筹资能力（信誉）也大大高于民间，政府还可以利用行政系统，采取特殊手段，克服种种障碍，实现加速的工业化过程。所以，我们可以发现，许多发展中国家的现代大工业，特别是重化工和高新技术产业，以及基础产业和基础设施，例如银行、交通、通讯、化工、冶金等，都是由国有企业发展起来的。

可以说，在经济发展初期，历史往往会给出这样的选择：要么不要发展现代产业，（如果要建立现代产业）要么就得建立国有企业。很显然，即使后者并不是最优的选择，但同前者相比，至少也是一种“次优选择”。例如，台湾早年发展钢铁工业，原希望民间企业家来办钢铁厂，但没有人愿意或有能力办成，于是，不得不由“政府”来办。“政府”制定特别的法律，进行项目选择，承担投资风险，挑选经营管理人才，建立了台湾人至今还引以自豪的“中国钢铁公司”。办公营的钢铁企业并不是台湾的初始愿望，但为了发展钢铁工业，台湾最终还是选择了建立公营钢铁公司的道路。后来条件逐渐成熟，“中钢”于 1996 年才转为民营。总之，建立国有企业并非都是

出于“理想”，而往往是迫于“现实”。

可见，各国国有企业的建立和发展，尽管受到理论主张和意识形态的强烈影响，但是，最终的根源并非是理论的逻辑，而是现实的逻辑。有的经济学家经过对各国经济发展史的研究，发现国有企业的作用同国家的规模及经济发展的水平有密切的关系。

哈罗德·德姆塞茨认为：“一个社会的规模越大，就越看好私人所有权，而依靠中央集权和国家控制来管理这个社会也就更加困难。……一个大规模的社会要想成功地提高人民的生活水平，国家就不能再坚持拥有全国的财富，因为在这个社会中，官僚机制不可能有效地、目标明确地（即为了提高人均财富）控制资源的使用。为了完成这个任务，就必须以个人利益为导向。而要调动个人利益来增加财富，最合理的控制办法就是实行分权，而有效的分权又要求大规模推行私有化。”

世界银行的研究报告显示：20世纪80年代，发展中国家国营企业创造的增加值占GDP的11%，也有不少发展中国家的这一份额超过50%。整个80年代，阿尔及利亚、埃及、赞比亚等国家的国营企业生产额占全国GDP的40%~60%。1991年，非洲国家的国营企业就业人数占全国的23%，而亚洲国家只占3%。14个有代表性的发展中国家国营企业的投资占全国总投资的25%，发展中国家国营企业大约占用内债的50%，外债的20%。发展中国家国营企业的就业人数占总就业人数的15%，而OECD（经济合作与发展组织）国家国营企业就业人数约占4%。分析的结论是：许多的证据表明：“国

[美]哈罗德·德姆塞茨：《所有权、控制与企业——论经济活动的组织》，经济科学出版社1999年1月版，第29~30页。

家越穷，国营企业在国民经济中的相对规模就越大。”反之，国家越富，国有企业在国民经济中的相对规模就越是趋于缩小。

英国是较早建立国有企业的工业化国家（从 19 世纪 40 年代开始英国就建立了较多的国有企业），当时建立国有企业的理由主要是：其一，通过技术进步和创新使一些能够为企业和居民提供服务的产业得到发展，其中包括钢铁、电信等。由于这些产业的发展需要大量的投资，民间资本没有那么多的资金，所以要靠国家投资建立国有企业。其二，为所有的部门和地区提供发展经济所需要的基础设施，例如保证在全国各地供应电力和天然气，以满足城市和产业发展的需要。其三，通过扩大经济规模来提高经济效率，降低生产成本。其四，实现社会平等，即让消费者能够支付得起自然垄断产业的产品或服务价格，例如电力、自来水等。

而到了 80 年代，几乎是以同当年进行国有化同样的理由进行大规模的私有化，例如：有利于技术进步与创新、提供质量更高的基础设施服务、通过竞争提高经济效率、以一定的政府管制替代国有企业以保证更公平地获得自然垄断产业的产品和服务。当然进行私有化还有其他直接的经济和意识形态原因，例如，减少政府财政支出的负担、实现“人民资本主义”（popular capitalism）等^②。可见，建立国有企业或者对国有企

① Nellis, M. And Kikeri, S. "Public Enterprise Reform: Privatization and the World Bank", World Development, 1989, vol. 17 (5), P. 659—672; and World Bank Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership, New York, Oxford University Press, 1995.

② Stephen J. Bailey. PUBLIC SECTOR ECONOMICS, THEORY, POLICY AND PRACTICE, Macmillan Press Ltd. England, 1995, P.293 - 295.

业实现私有化，并不仅仅基于理论上或者意识形态上的原因，而在更大程度上是基于现实经济和社会的状况。

我国建立国有企业的原因也不能仅仅从理想或意识形态中去寻找。经济发展的现实要求也是我国国有企业得以建立和大规模发展的重要根源。有的学者认为：“国有企业及其特殊的治理结构是重工业优先发展战略的产物。”^①也就是说，我国建立和发展国有企业是由于实行重工业优先发展战略的需要。有的学者则认为：国有企业问题的根源在于国家融资体制^②。也就是说，之所以建立和发展国有企业，是因为我国需要由国家来筹集经济发展的资金，即使是今天，我国经济发展资金的筹措仍然主要依赖于以国家为中介的融资体制，有的学者也称其为“国家借贷经济”^③。

经济发展的中心问题是资金的筹集和配置。建国以来，我国实行政治型的纵向筹资机制和以国家财政为主渠道的投资体制，工业化的这一传统筹资模式，必然导致国有企业在国民经济中占越来越大的比重^④。翻开我国的工业化历史可以看到，我国现代工业的建立在 20 世纪 50 年代主要得益于苏联援建的 156 项重点建设项目，以后的工业发展主要由各个五年计划的国家筹资和投资所推动。这种工业化过程，当然要依赖于国有企业的发展和壮大，而且，循环累积效应也必然导致国有企业实力的不断增强。这既是一个历史事实，也是合乎逻辑的结

林毅夫等：《现代企业制度的内涵与国有企业改革方向》，《经济研究》1997 年第 3 期。

② 张春霖：《国有企业改革与国家融资》，《经济研究》1997 年第 4 期。

周天勇：《改革面临重大转折：从国家借贷经济转向社会资本经济》，《经济研究》1997 年第 5 期。

参阅金碚：《中国工业化经济分析》，中国人民大学出版社 1994 年版，第 7 章。

果。

所以，我国国有企业成长为国民经济的主体，并不全是主观意志的后果，而在很大程度上也是历史的客观演化过程的结果。

二、国有企业是一种特殊企业

经过 20 多年的改革，对国有企业改革的基本方向和方式有了比较一致的认识，即建立现代企业制度是我国国有企业改革的方向。那么，现代企业制度有什么特征呢？目前，可以普遍接受的观点是：“产权明晰、权责明确、政企分开、管理科学。”不过，应该看到，这只是对现代企业制度的个体特征的概括，即只是描述了各个企业的特征。而对于推进企业改革，仅仅认识现代企业制度的个体特征是不够的。现代企业制度还有其总体特征（或企业群体特征），即全部企业作为一个整体所具有的基本特征。其中，国有企业作为一种特殊企业而存在，就是现代企业制度的（总体性）基本特征之一。

世界现代经济发展和企业发展史表明：除了极少数例外，凡是实行较成功的企业制度的国家，国有企业都是被当作特殊企业来对待的。各国不乏成功的国有企业的例子，而绝大多数成功的国有企业都是按某种特殊的法律规范来运行的。也就是说，在现代企业制度下，尽管国有企业也具有一般企业的共性，但国有企业毕竟是一种特殊企业，其行为规范有明显的特殊性。但是，我国的现实却是：被称为“国有企业”的企业是普遍存在的。所以，在客观上，国有企业在我国是一种一般的企业制度。而且，“建立现代企业制度”也往往被理解为，要为所有这些国有企业建立一种普遍实行的一般的的企业制度形式，即试图按在现代企业制度下规范一般企业的规则来规范我

国所有的国有企业。这种改革思路存在严重的缺陷。它只片面地注重现代企业制度的个体特征，而无视现代企业制度的总体特征，违背了由世界各国的实践所体现的现代企业制度的客观规律。按这样的思路推进国有企业制度的改革，我们将面临深刻的矛盾：试图提高国有企业效率的各种作为，结果都可能反而导致国有资产的严重流失，或者使国有企业性质发生不良的蜕变。

总之，现代企业制度有其内在的制度逻辑。这种制度逻辑不仅体现在各个企业的内在结构上，而且体现在整个社会的全部企业的群体结构上。我们不能只接受现代企业制度的个体特征而不接受其总体特征。如果真正要建立现代企业制度，就必须承认国有企业是特殊企业。所以，就国有企业改革而言，建立现代企业制度有两种含义：如果按一般的现代企业制度对企业进行改制，则这些企业在性质上就不再是国有企业，或不再是纯粹的国有企业（可以是其他形式的公有制企业或混合所有制企业）；如果要保持国有企业的性质，则实质上就不是要建立一般的现代企业制度，而是要建立现代国有企业制度。现代国有企业制度是现代企业制度的组成部分之一，是现代企业制度中规范国有企业行为的特殊企业制度。对于我国现有的近 30 多万家国营企业来说，改革的方向只能是：大多数中、小型企业和一部分大型企业将按上述第一种含义建立现代企业制度；而少数大型、特大型国有骨干企业则按上述第二种含义建立现代企业制度。这样，才能在我国真正建立起有效运行的现代企业制度，使我国的企业制度既符合现代企业制度的个体特征，又符合现代企业制度的总体特征；使我国的企业群体结构符合市场经济运行的本质要求，从而具有更强的生命力和竞争力。

三、国有企业的优点和弱点

世界上任何一种企业形式都有自身的优点，也必然有缺点或弱点，国有企业也不例外。国有企业所具有的独特优点和缺点使得它成为不同于一般企业的一种特殊企业，而正因为国有企业是特殊企业，它才有存在的必要。

第一，国有企业具有特殊的产权制度。在现代企业制度下，一般企业实行以自由契约为基础的法人制度。即自然人和法人可以按民法、商法、公司法等所规定的一般规则，自由地建立企业，并按自己的意愿自己经营或委托他人经营企业，而出资者只对企业债务负以自己的出资额为限的有限清偿责任（有些特殊行业的企业须实行无限责任的合伙人制度）。这一制度的实质是，经济决策权来源于并受约束于财产所有权，自然人和法人的一切决策和行为责任自负，但各自然人及法人之间的财产界限分明，相互不具有清偿债务的连带责任。这一制度用于国有企业会发生一个特殊的问题：国有企业并不是一般民事主体自由契约的产物，国有企业的财产是全民的，全民作为一个整体以及作为全民代表的国家都既不是自然人也不是一般法人。如果没有一种特殊的规则，国有企业的决策权就缺乏合法性，所受的约束也含糊不清。所以，绝大多数国家都以特殊法律的形式对国有企业的运作进行规范，对国有企业的经营决策权给予明确限定。

第二，国有企业通常总是负有实现一定的社会政策目标的责任。在现代企业制度之下，国家没有必要也不应该建立许多同一般企业一样的以盈利为唯一目标的国有企业。国家建立国有企业通常是为了达到超越利润之外的某些政策目标，例如控

制国民经济命脉、保障国家安全、提供生产和生活的基础设施等。因为，在现代企业制度下，并非所有的企业都追求最大利润就能使全社会的资源达到最优配置，而是需要有一类企业，它们本身虽然不以盈利为惟一目标（当然不是不要利润），却能为全社会的资源达到最优配置创造必要的条件。换句话说，市场经济的有效运行需要有一些企业必须以社会效益为首要目标，这些企业通常就是国有企业。所以，国有企业天生就是一种被赋予一定的社会政策目标的特殊企业。

第三，国有企业有特殊的融资渠道，包括财政拨款、国家银行贷款、国家向国际金融市场进行主权性融资（发行主权债券、接受外国政府贷款等）等。在经济发展中，国有企业的强大融资功能，成为企业和产业成长的有力推动力。特别是在民间缺乏合格企业家，必须由政府来替代民间企业家建立重要企业的情况下，建立国有企业往往成为惟一可行的选择。同这一优点相联系的是，按如此特殊的方式进行投融资所建立的国有企业，如何保证资产的安全？如果没有有效的方式来确保资产安全，国有企业的资产流失就会成为一个严重的问题。

第四，国有企业通常具有较高的信誉，这不仅是因为国有企业以国家为背景，而且，因为国有企业通常具有比一般企业更强的稳固性。在所有的国家，国有企业的破产倒闭都不像一般民营企业那样简单。有的国有企业法律甚至明确规定，非经国家权力机关（议会）批准国有企业不得关闭或改变经营方向。如此的较高信誉和稳固性，使国有企业能够保持较强的市场地位。同国有企业的这一优点直接相联系的一个弱点是：国有企业具有很强的“退出壁垒”。这导致两个不利的后果：一是减弱了国有企业经营者和劳动者的竞争压力和危机意识，有可能对企业效率产生不良影响。二是使国有企业的产业结构调