

第一章

传统国有企业的体制背景、 行为方式与经营绩效

企业作为一种制度安排和经济组织形式，其形成与演化受生产力发展水平、政治经济体制、文化历史传统等多方面因素的影响。作为一种特定的企业制度形态，国有企业在中国的产生与广泛建立，其行为方式与经营绩效都是与我国特定的经济发展阶段、体制背景等因素密不可分的。把国有企业的形成、发展、改革过程放到宏观体制的大背景下来考察，并与宏观经济体制的形成、发展、改革过程联系起来，将有助于我们对国有企业改革与发展历程的分析和把握。

第一节 传统国有企业的体制背景

1949年中华人民共和国成立后，通过没收官僚资本、改造民族资本和大规模经济建设，国有经济迅速成为我国社会主义

经济的主体力量。在国有经济主体地位形成的同时，以计划管理为特征的集中计划经济体制也逐步得以确立。国有经济是集中计划经济体制形成与运转的微观基础；集中计划经济体制是国有企业赖以生存和发展的宏观环境。

一、高度集中的计划经济体制的形成

我国高度集中的计划经济体制，是在多种因素共同作用下形成的。这其中既有经济的因素，也有政治的因素；既有历史的原因，也有现实的原因。

（一）发展战略的影响

我国高度集中的计划经济体制是在经济基础极其薄弱、经济结构严重畸形的基础上，按照前苏联模式建立起来的。20世纪尤其是20世纪中期，对于尚未实现工业化并走上现代经济发展轨道的国家来说，世界政治、经济格局的变化，使其失去了早期资本主义发展的历史前提和条件。试图沿着资本主义国家几百年来发展的老路，经过自然发展的历史过程一步一步向现代社会演进，不仅与整个世界历史的前进和发展不合拍，而且在当时的国际环境和政治经济格局下，事实上已不可能。寻求新的发展道路，用尽可能短的时间和尽可能小的社会、历史代价实现本国经济的起飞，成为落后国家选择社会主义发展道路和集中计划经济体制的基本动因之一。

1949年中华人民共和国成立时，国民收入只有358亿元，人均66元。国民收入中工业的比重只占12.6%。在工业总产值中重工业只占26.4%。而从当时国际上的情况看，发达工业化国家工业增加值占国内生产总值的比重一般都在50%左右。例如原联邦德国（1950年）在55%~60%之间，美国（1953

年为 48.4% 加拿大 1951~1955 年 为 49.6% 瑞典 1951~1955 年 为 54%~58% 之间。从关系国计民生的重要工业产品产量来看,1949 年中国的钢产量只有 15.8 万吨,而 1950 年美国的钢产量为 8 785 万吨、前苏联为 2 733 万吨、日本为 484 万吨。^① 面对落后的经济基础和不利国际环境,能否迅速恢复和发展经济,尽快改变落后的经济结构,成为关系国家和新生政权生死存亡的头等大事。而要发展经济、摆脱贫困和落后,就必须尽快提高中国的工业化水平,特别是提高重工业在工业结构中的比重。因此,中国政府选择了以重工业优先增长带动整个工业化进程,并实现经济发展的发展战略。优先发展重工业的发展战略的确定,逻辑地导致了高度集权经济体制的生成。^② 重工业作为资本密集型的产业具有三个基本特点:一是建设周期长,投资回收慢;二是在发展的早期,大部分设备国内不能生产,需要大量外汇从国外引进;三是初始的投资规模巨大,需要大量资金。建国初期,我国的经济水平很低,相应地也有三个特点:一是资金十分短缺,资金的价格或利率高昂;二是可供出口的产品少,外汇短缺,由市场决定的汇率水平高;三是经济剩余少,资金动员能力弱。重工业的这些特点与中国当时的经济状况正好冲突,这就使重工业优先发展的战略难以借助市场机制来实现。政府解决这一困难的办法就是作出适当的制度安排。第一,通过对产品和生产要素价格的严格计划,人为压低重工业发展的成本,压低资本、外汇、能源、原材料、农产品价格和

^① 林毅夫等:《充分信息与国有企业改革》,上海三联书店、上海人民出版社 1997 年版 第 16 页。

^② 林毅夫等:《中国的奇迹:发展战略与经济改革》,上海三联书店、上海人民出版社 1994 年版 第 19 页。

劳动力的价格以降低重工业资本形成的“门槛”为实施重工业优先增长的发展战略提供适宜的宏观政策环境。第二，为了保证被压低了价格的要素和产品流向，保证经济中剩余的积累有利于重工业的优先发展，应运而生的另一个制度安排就是对经济资源实行集中计划配置和管理的办法，并实行工商业的国有化和农业的人民公社化，以及一系列剥夺企业自主权的微观经营机制。按照新民主主义革命的过渡思想，私人工商业将与社会主义工商业长期并存，市场机制也将在相当长的时期内作为配置资源的基本手段。但是，当选择了重工业优先发展的战略，在逻辑上就不再允许私人经济和市场机制的存在，因而内生出了与这一战略相适应的集中的资源计划配置制度和毫无自主权的微观经营机制。这就是从选择重工业优先发展战略到中国传统体制形成的历史的或逻辑的过程。其中，经济发展战略是外生的、可以由政府选择的变量，而由中国特定的资源结构和重工业优先发展战略诱发所形成的扭曲价格的宏观政策环境、以计划为基本手段的资源配置制度、没有自主权的微观经营机制这三者则是内生变量，它们构成了不可分割或三位一体的传统经济体制。

（二）制度选择的理论信仰

任何制度的形成，都有特定的理论作为依据或指导思想。如果说由经济因素决定的发展战略的选择导致了传统体制的内生生成，那么，体制构造者们对某种理论的信仰等一些非经济因素，则是影响传统体制形成的重要外在力量。

中国共产党领导人在进行制度选择时，其理论依据主要是科学社会主义创始人的理论。马克思、恩格斯、列宁在深刻揭露和批判资本主义社会的矛盾、弊病的同时，对未来社会所作的构想是：第一，在公有制条件下，商品生产将消亡。未来社会类似

于由一个企业主经营的大企业“，一旦社会占有了生产资料 商品生产就将被消除”。^① “社会作为一个整体和工厂的内部结构共同的特点，这就是社会也有它的分工。如果我们以现代工厂中的分工为典型 以便随后把它运用于整个社会 那末我们就会看到 为了生产财富而组织得最完善的社会 毫无疑问只应当有一个主要的企业主按照预先制定的条规将工作分配给社会集体的各个成员。”^② “工厂制度的热心的辩护士们在斥责社会劳动的任何一种普遍组织时，只会说这种组织将把整个社会变成一座工厂 这一点是很能说明问题的。”^③ 列宁在十月革命前夕则提出了社会主义将是一个“国家辛迪加”的著名论断。他说 在共产主义社会的第一阶段即社会主义社会里“，全体公民都成了国家 武装工人 的雇员。全国公民都成了一个全民的、国家的‘辛迪加’的职员和工人。全部问题在于要他们在正确遵守工作标准的条件下同等地工作 并同等地领取报酬”。于是“，整个社会将成为一个管理处 成为一个劳动平等、报酬平等的工厂”。^④ 第二 在商品生产消亡的条件下 社会主义经济的运行方式和运行状态都将彻底改变。社会对社会劳动和其他资源按照预定计划进行的直接配置，将代替市场价格机制。社会按统一计划配置资源 将消除由于商品生产市场竞争带来的无政府状态 保证国民经济有计划、按比例发展。“一旦社会占有了生产资料 商品生产就将被消除”，社会生产内部的无政府状态将为有计划的自觉的组织所代替”。^⑤ “由于社会将按照根据实有资源和整

① 《马克思恩格斯选集》第3卷 人民出版社 1972年版 第323页。

② 《马克思恩格斯选集》第1卷 人民出版社 1972年版 第129页。

③ 《马克思恩格斯全集》第23卷 人民出版社 1972年版 第395页。

④ 《列宁选集》第3卷 人民出版社 1960年版 第258页。

⑤ 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社 1972年版，第323页。

个社会需要而制定的计划来支配这一切东西（生产力、交通工具和产品），所以同现在实行的大工业制度相联系的一切有害的后果将首先被消灭”。^① 马克思主义关于社会主义社会的上述设想，对以马列主义为指导思想的中国共产党及其领导人，在改造旧世界、建立新制度时，必然具有先导性的影响。事实上，几乎所有社会主义国家的经济体制都是以科学社会主义创始人的上述设想为主要依据而构造的。

（三）“苏联模式”的示范效应

在中国的国情条件下，无产阶级夺取政权后，怎样构建社会主义经济体制？对新制度构造者来说，当时能够获得和信赖的外部信息，除了科学社会主义创始人的设想外，世界上第一个社会主义国家的经验——即“苏联模式”便成为能够直接借鉴的惟一模式。

在十月革命胜利前后，列宁对社会主义体制的构想完全继承了马克思、恩格斯的有关观点。他认为，“社会主义就是消灭商品经济”，“只要仍然有交换，那谈什么社会主义是可笑的”。^② 在 1919 年《俄共（布）党纲草案》中，列宁认为，在苏维埃政权下，纸币是“剥削者有权领取社会财富的凭证”。“俄共将力求尽量迅速地实行最激进的措施，来准备消灭货币”。^③ 他当时亲自领导制定并实施的“战时共产主义政策”就集中反映了他的这一认识。十月革命胜利后，苏维埃政权即决定实行国有化政策。首先是在 1917 年末 1918 年初实施了全俄银行的国有化，接着进行了工业国有化。1918 年 3 月，列宁在俄共（布）第七次代表

① 《马克思恩格斯选集》第 1 卷，人民出版社 1972 年版，第 222 页。

② 《列宁全集》第 15 卷，人民出版社 1959 年版，第 112 页。

③ 《列宁选集》第 3 卷，人民出版社 1960 年版，第 750 页。

大会上宣布的共产党在经济方面的根本任务是“彻底完成已经开始的对地主和资产阶级的剥夺 将所有的工厂、铁路、银行、船舶及其他生产资料和流通手段变为苏维埃共和国的财产”。^① 1918年末，苏俄人民委员会通过了对全国大工业实行国有化的法令。到1919年末，工业国有化基本完成。1918年秋季爆发的国内战争打断了苏联既定经济政策的执行，使苏联进入了“战时共产主义”时期（1918~1920年），不得不实行“战时共产主义政策”。这个政策的核心就是国民经济军事化，即集中生产、集中供应，对粮食先采取专卖制度，之后全部实行余粮收购制，对机关干部、工人和大部分城市居民免费供应口粮。国家对企业采取高度集中的管理体制，企业没有任何独立自主权，所有产品必须上缴给总局，财务统收统支，计划由总局下达。为了保证企业的劳动力需求，全国实行普遍义务劳动制。

国内战争胜利后，“战时共产主义政策”的消极作用也日益明显地暴露出来。当时，工业产品产量锐减，日用工业品严重匮乏；农业歉收，粮食奇缺。在发生严重经济危机的同时，群众的不满情绪加剧，发生了农民暴动、工人罢工等严重政治事件。到1921年，战时共产主义经济体系已无法运行下去。在这种形势下，列宁和布尔什维克果断地实行了“新经济政策”，废除余粮收购制，改行粮食税，实行商品交换，恢复商品流通。在“新经济政策”条件下，所有企业都实行经济核算制。“只有在商业核算这个基础上才能建立经济。”^② 经济核算制的实质是商业化经营，即采取市场经济中企业的经营方法和经营原则。“新经济政策”的实施取得了良好的效果，不仅农业生产很快得到恢复，而且工

① 《列宁全集》第34卷，人民出版社1985年版，第66页。

② 《列宁全集》第42卷，人民出版社1987年版，第239页。

业生产也得到迅速的恢复和发展。

“新经济政策”的推行由于列宁的去世而终止。斯大林于1928年前后掌握了党和国家的最高权力，废除了“新经济政策”建立起了集中计划经济模式。这一模式的基本特点是采取纵向调节的集中计划体制 根据预定计划 用行政命令在成千上万种产品的成千上万生产者之间配置社会资源。

斯大林思想及其“苏联模式”对我国传统经济体制的形成有着直接的影响。新中国成立以后 在“苏联专家”的帮助下 我国曾对教学、科研人员和政府官员进行了政治经济学的“再教育”，“苏联模式”的政治经济学成为惟一通行的经济学。与此同时 在向苏联学习的过程中 参照苏联当时的模式 建立了中国的国有经济体系，即在国有经济中实行严格的指令性计划制度。当然 由于中国当时的工业化程度和经济发展水平比苏联低 并允许民族资本主义工商业在一定时期内存在，因而在中国的经济体制中 计划的范围和程度比苏联低 工业国有化的程度也比苏联低。

二、集中计划体制的特征

传统的集中计划经济体制是一种以资源的集中配置和使用为特征的体制 建立集中计划经济体制的根本目的之一 是为了减少市场机制的不确定性，集中资源推进工业化目标的实现。它既包括为实现资源的集中计划配置而设立的国民经济计划体制、物资管理体制、金融管理体制、外贸外汇管理体制等宏观方面的体制要素，又包括以国有企业制度为基础的微观方面的体制要素。

为适应集中计划经济体制的需要，1953年国家设立了国家

计划委员会负责国民经济综合计划、社会发展计划和重要生产要素分配与配置计划的制定。国家计划委员会作为制定全国经济计划的中枢，每年编制全国经济发展的详细的年度计划，下达到各地区、各部门执行。为保证国民经济计划的组织落实，国家分别设立了若干综合经济部门与专业管理部门，如设立国家经济委员会负责工交生产的计划编制与组织实施，设立若干工业部分别负责各工业部门生产计划的编制与组织实施等。

物资的集中计划管理和配置体制。为实现对能源、原材料等重要物资的集中计划配置，国家对全国范围内的重要物资实行统一分配的制度，由国家计划委员会统一编制和下达全国统一物资分配计划。对各种物资分为国家统一分配物资（简称统配物资）、中央主管工业部门分配的物资（简称部管物资）和地方管理的物资（简称三类物资）三类进行管理，并由此实现国家对经济建设所需重要物资的直接配置。

资金的集中计划管理和配置体制。为适应集中计划体制的需要，新中国成立后即迅速实现了银行业的国有化，建立了以中国人民银行为中心的金融体系。1953年，中国人民银行在所属各级银行建立了信贷计划管理机构，编制和实施综合信贷计划。银行内部则相应实行“统收统支”的信贷资金管理制度，即基层行吸收的存款全部上交总行，贷款由总行统一核定计划指标，逐级下达。存款和贷款利率由中国人民银行统一制定。

外贸外汇的集中统一管理体制。对外贸易的集中管理体制从50年代开始形成，1950年2月政务院颁布的《关于全国贸易统一实施办法的决定》规定，由中央贸易部统一管理对外贸易业务，各大行政区的大区贸易部、各省厅或工商厅兼管地方对外贸易。在中央贸易部领导下，设立若干家全国性对外贸易专业总公司。1952年成立对外贸易部以后，保持了这种外贸组织形

式。国家对外贸活动的计划管理包括以下几个方面： 实行进出口许可证制度。许可证制度的目的是对进出口商品的数量、价格、贸易方式、支付方式和贸易期限进行统一管制，并对经济成分、贸易对象进行严格管制。②实行外汇管制。规定社会团体、企业和个人的一切外汇收入，都必须按照国家规定的汇率卖给国家银行，一切外汇支出和使用，都必须经过主管部门批准，向国家银行购买。 实行保护性关税和进出境商品品质检验制度。从 50 年代中期开始，对外贸易全部由国营机构统一、集中经营。1958 年起，国务院规定对外贸易由国营外贸部门独家经营 实行统一政策、统一计划、统一对外的原则 汇率由中国人民银行统一制定，外汇由中国人民银行、对外贸易部和财政部实施集中管理。

作为集中计划经济体制的微观体制基础，国家通过没收官僚资本、改造民族资本和大规模经济建设，逐步形成了在国民经济中占主体地位的国营企业制度。国营企业没有独立的经营决策权和发展目标，而是作为一个单纯的生产单位隶属于其主管部门。企业的厂长是国家干部，由上级行政部门任命。企业的各项经济活动过程和结果完全受国家控制，企业所有的生产和经营活动，包括要素投入、产品生产和销售、人事调整和发展计划等生产经营行为，都是通过接受国家或上级主管部门所下达的各项计划指令来实施的。企业生产所需要的资金、物资由国家统一计划调拨，所需要的劳动力由国家计划配给，企业生产出的产品由国家收购。企业的任务就是执行国家的计划指令，完成国家下达的各项计划任务。

第二节 传统国有企业的组织 管理体制与产权结构

作为集中计划体制的微观基础，传统国有企业形成了一套与集中计划经济体制相适应的组织管理体制与产权结构。

一、传统国有企业组织管理体制的形成

企业作为一个经济主体，其运行机制的形成与行为方式既与其存在的外部环境密切相关，又依赖于其特有的组织管理体制和治理结构。企业的组织管理体制和治理结构内在地决定和影响企业的行为方式。我国传统国有企业的组织管理体制和治理结构是适应集中计划经济体制的要求逐步形成和发展起来的，而且随着集中计划经济体制的调整，传统国有企业的组织管理体制和治理结构也随之变化。

新中国成立之初，国有企业主要是推行前苏联“一长制”的经验，实行厂长负责制。1951年5月中共中央批准的《东北局关于党对国营企业领导的决议》指出：“经验证明国营厂矿中实行厂长在生产行政管理上的责任制，是目前我党管理工业的比较适宜的制度”。^①而且，厂长负责制要与管理民主化结合起来，其具体措施就是建立由企业厂长（经理）负责，副厂长（副经

^① 《新华月报》1951年10月号。转引自汪海波《新中国工业经济史》经济管理出版社1986年版第64页。

理)总工程师或主任工程师及其他生产负责人和相当于以上数量之工人、职员代表组成的工厂管理委员会。工厂管理委员会的主要职责是,依据企业上级领导机关规定的生产计划及各种指示结合本厂实际情况讨论和决定一切有关生产及管理的重大问题如生产计划、业务经营、管理制度、生产组织、人事任免、工资福利等并定期检查与总结工作。对工厂管理委员会多数委员通过的决议如厂长或经理认为与企业实际或与上级指示不相符时有权停止执行但必须立即报告上级部门请求指示。1955年10月,中央在批转《中共中央第三办公室关于厂矿领导问题座谈会的报告》中强调“,党组织必须把确立一长制作为自己的一个基本的政治任务”。同时强调“一切行政领导同志必须十分注意并帮助党组织加强政治工作”。但是由于新中国成立之初缺乏有足够资历和经验的人担任厂长(经理)实行“一长制”过程中暴露出了一些矛盾和问题在1956年9月召开的党的第八次全国代表大会上厂长负责制受到了责难。此后中央决定取消“一长制”代之以党委领导下的厂长负责制。

作为一种比较成型的企业管理制度党委领导下的厂长(经理)负责制与“一长制”的区别不是很大只涉及由厂长还是由党委书记担任“一把手”并对上级主管部门负责的问题。这样一种组织管理体制可用图1-1表示。

二、传统国有企业的产权结构

传统国有企业的产权结构是在集中计划体制下通过行政安排而形成的。在集中计划体制下,国有企业是行政机构的附属物,是按照上级主管部门的要求进行生产经营活动的组织单位;国家是惟一的所有者政府集所有权和经营权于一身企业作为

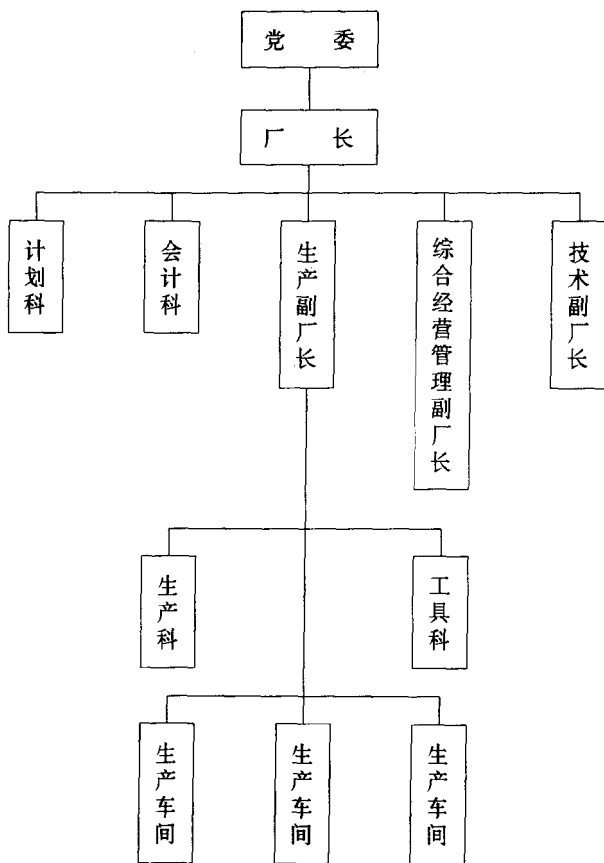


图 1-1 党委领导下的厂长负责制组织结构示意图

一个单纯的生产单位，隶属于上级行政主管部门。企业没有独立的经营决策权，企业的各项经济活动过程和结果完全受国家控制。企业所有生产和经营活动，包括要素投入、产品生产和销售、人事调整和发展计划等生产经营行为，都是通过接受国家或

上级主管部门所下达的各项计划指令来实现的。企业的任务就是完成国家下达的生产计划，计划完成情况是衡量企业管理者工作实绩的主要尺度。即使实行厂长负责制，企业经营管理者权力也仅仅体现为：根据国家的计划指令组织安排企业的生产经营活动，协调企业生产各个环节之间的关系，以保证国家计划得以贯彻实施。因此，集中计划体制下国有企业的产权结构与古典的业主制企业有相似的一面，即所有权、经营权集于中央政府一身。在这一产权结构下，所有国有企业的总和相当于一个大企业，各个国有企业相当于这个大企业中的不同车间。国家作为所有者和经营者，通过覆盖全国的计划对这个大企业的生产经营活动进行集中计划安排，各个国有企业则作为一个车间按照统一的计划安排组织生产活动。

因而，集中计划体制下的国有企业既不拥有企业财产的所有权，也不拥有经营权，而只拥有企业财产的部分使用权，因为企业对财产的使用权也是按照国家计划安排的既定用途而使用的。

三、国有企业的科层结构与代理关系

与其他企业一样，集中计划体制下的国有企业也是由一个若干行政层级组成的科层组织，也存在科层结构和代理关系。科层组织的典型构造是权力分布的金字塔型，最高决策层逐级控制人数递增的下层。科层组织中的权力中心是一元化的，各个层级的权力分布一般是由科层组织内部的分工要求所决定的。权力的金字塔型分布，决定了等级组织中人与人之间的关系在法律上表现为上级和下级的关系。科层组织内部的权力分布结构由制度和规则加以确定。通过一定的制度和规则，详细

界定不同等级的人的权力和责任的边界；明确行使职能和协调冲突的程序；规定利益分配的标准和办法。这些制度和规则决定着科层组织运转的效率。但仅有制度和规则是不够的，协调科层组织有效运转的另一个手段就是命令。与制度及规则的普遍性和稳定性不同，命令具有特殊性和灵活性的特点，可以根据科层内、外部环境的变动而不断调整，适时发出。科层组织运转的特点是强制性，下级服从上级是基本的组织原则要求。命令与服从的关系免除了由于不同主体之间讨价还价所造成的费用，减少了违约风险。与市场组织相比，这也是科层组织的优势所在。

企业作为一种科层组织，必然存在着不同层级间的关系，即上下级关系。企业的生产经营目标是通过最高决策层的指令层层分解落实而实现的。由此，不同科层之间就产生了委托一代理关系。从法学的角度看，委托一代理关系是一种民事法律关系，代理人在代理权限内以被代理人（委托人）的名义进行民事活动，而这种活动的法律效果直接由被代理人承担。从经济学的角度看，委托一代理关系则是一种契约关系，在这种契约下，一个或一些人（委托人）授权另一个或另一些人（代理人）为他们（委托人）的利益从事某些活动，其中包括授予代理人某些决策的权力。新制度经济学派的詹森和麦克林认为，委托一代理关系“存在于一切组织、一切合作性活动中，存在于每个企业的每一个管理层级上”。^①

集中计划体制下的国有企业也是一种科层组织，但这种科

^① M. C. Jensen and W. H. Meckling, "Theory of Firm : Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure", *Journal of Financial Economics*, Vol. 3 (Oct. 1976) P308-309.

层组织的科层结构是不完善的 即作为决策层的‘塔尖’不是存在于企业内部，而是存在于国有企业的主管部门和计划机构。因此 从对全部国有企业进行管理的角度看 每个国有企业是在一个更大范围的科层组织内部运行的。这一科层组织不局限于企业内部从最高层决策者到最底层被授权者之间所形成的科层关系 而是包括中央政府、国家专业管理部门、地方政府以及地方专业管理部门到企业在内更为庞大、复杂的科层关系。从构成这一科层组织的相互关系考察 则可以清楚地看到 委托—代理关系不仅存在于国有企业内部，而且存在于国有企业外部的多层组织之间。国有企业的多层代理结构如图 1-2 所示。

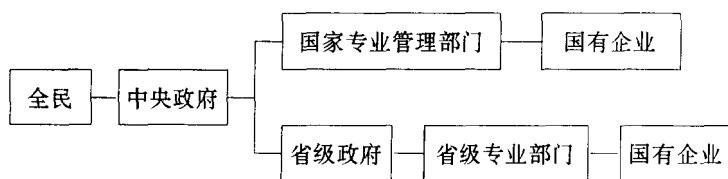


图 1-2 国有企业的多层代理关系

第三节 传统国有企业的行为方式

集中计划经济体制下，从中央政府到国有企业厂长（经理）之间存在多重委托—代理关系。为分析问题的方便，我们将其简化为国家与企业两个层次，即作为委托人的国家和作为代理人的国有企业厂长（经理）。中央直属国有大型企业的情况即与此类似，作为委托人，国家负有组织整个社会生活的职能，控

制和调节社会经济运行的职能，管理全社会全民资产的职能以及国防、外交等方面的职能。这多重职能的存在决定了国家的目标也是多重的，社会稳定（ V_1 ）、充分就业（ V_2 ）、经济增长（ V_3 ）、控制通货膨胀（ V_4 ）、增加财政收入（ V_5 ）、社会分配公平（ V_6 ）和国有资产增值（ V_7 ）等都成为政府目标函数中的变量。当政府作为全民财产的代理者行使所有者权利时，所追求的并不是资产增值的最大化，而是包括上述诸多变量的目标函数的最大化 即：

$$\text{Max } f(V_1, V_2, V_3, V_4, V_5, V_6, V_7 \cdots)$$

为实现自身利益目标最大化 政府在国有资产的运营中 就不是根据 $\text{Max } f(V_7)$ 而是根据 $\text{Max } f(V_1, V_2, V_3, V_4, V_5, V_6, V_7 \cdots)$ 的原则 来实施其代理行为。当通货膨胀率过高 以至影响国家社会稳定目标的实现时，控制通货膨胀因素在国家目标函数中的地位便上升，由此导出的政府行为就是控制企业产品价格 抑制物价上涨 而不是国有资产增值最大化 当社会失业率过高时，则安置职工就业目标在国家目标函数中的地位将会上升，政府便以指令性计划的方式要求企业安置待业人员，而不管这些措施是否符合企业生产发展的需要，并因此影响国有资产增值最大化目标的实现 等等。总之 多重目标的存在使国家在行使所有者职能时的行为经常偏离国有资产的增值最大化目标，甚至为实现其他目标而牺牲了国有资产增值最大化目标。

中央政府计划的实施，最终要通过企业的生产组织活动来实现。企业经营者作为政府的代理人具体负责组织企业的生产经营管理活动。在集中计划体制下 国家通过各项计划指令、经济政策和各种行政法规决定了企业的生产经营活动——投入、产出、人员调整、投资等重大决策 企业经营者的代理权限极其