

论国有企业改革再定位

金 碚

（中国社会科学院工业经济研究所，北京 100836）

【摘要】国有企业须接受双重绩效评价。第一，作为企业，要评价其经营效率的高低，是亏损还是盈利，是否具有市场竞争力等。第二，作为特殊企业，必须评价其是否体现了国家意志和人民的整体利益要求。对国有企业的两种绩效评价属于不同层次。第一层次是市场评价和企业效率或竞争力评价；第二层次是所有者利益（国家和人民意志）评价。当基本实现了国有企业改革的第一次定位目标后，必须向第二次定位目标推进。如果说，在实现第一次定位目标时，对国有企业的绩效评价主要涉及第一层次评价标准；那么，当改革向第二次定位目标推进时，对国有企业的绩效评价就主要涉及第二层次评价标准了。国有企业改革不能只是停留于完成市场化和商业化的途中，而必须坚定地走到实现完善的和合理的现代国有企业制度的彼岸。这就是中国国有企业改革的深化为什么必须实行再定位的根本原因。

【关键词】国有企业改革；企业绩效；企业行为

【中图分类号】 【文献标识码】A 【文章编号】1006-480X（2010）04

前些时候，国内媒体中曾经热议国资委主任李荣融的一句非常值得同情的抱怨：“为什么国有企业搞不好的时候你们骂我，现在我们国有企业搞好了你们还是骂呢？”其实，全世界各国的国有企业大都处于这一同样的尴尬处境。国有企业如果不赚钱以至亏损，就被批评说“经营不善，缺乏效率”；如果赚了钱，就被批评为“与民争利”或者“输送利益”。国有企业如果做强做大了，被批评为“垄断”；如果做不强做不大，则被批评为“没有竞争力”。对这样批评，国有企业往往抱怨，在公众舆论中为什么总是得不到理解，横竖不是，左右无缘？但是，无论有怎样的批评和抱怨，世界各国的国有企业仍然在不断地探索前行。为了解决一些重大的经济社会问题，特别是在国家处于非常时期，国有企业总是发挥了特殊的重要作用。例如，在应对这次国际金融危机中，我们看到，像美国这样非常反感国有化的西方发达国家，也不得不采取了直接国有化的措施（政府直接购买一些企业和特别是银行的股份，直至实现控股）。可以说，全世界各国的国有企业都是“在批评和抱怨中前行”的。因此，当研究国有企业和评价国有企业绩效时，我们总是会回到一个老话题上：在市场经济中，国有企业究竟是干什么的？其功能究竟如何定位？其绩效究竟如何评价？

一、国有企业的性质和双重绩效标准

在计划经济和市场经济中，国有企业具有根本不同的性质。简言之，在计划经济中，国有企业是一般的企业组织形式，即计划经济的根本制度逻辑决定了，经济运行可行性的必要条件是，原则上，所有的企业都应是国有企业，而只是在特殊情况下（或计划经济尚不发达的一定时期内）非国有企业才可以作为特殊企业（补充形式）而存在，而且将来也一定要向国有企业转变。因为只有这样，指令性经济计划才可得以贯彻，计划经济才具有现实可能。但在市场经济中，国有企业是特殊的企业组织形式，即市场经济的制度逻辑决定了，经济有效运行的必要条件是各个企业应作为无特权的民事主体进行平等的市场竞争，具有民事行为

【收稿日期】《中国工业经济》2010-03-12

【作者简介】金碚（1950—），男，江苏吴江人，中国社会科学院工业经济研究所所长，研究员，博士生导师，经济学博士。

能力的任何个人或法人都有办企业的权利。而只是在特殊情况下，为了解决特殊问题，或者在特殊产业中，国家才有必要投资设立企业，参与市场过程（或者替代市场机制）。而且，国有企业往往被赋予一定的特权，同时也承担一定的特殊义务。

当然，各国有不同的国情，何为“特殊情况”、“特殊问题”或者“特殊产业”、“特殊义务”，各有不同的定义或规定。特别是，中国要建立的是有中国特色的社会主义市场经济，更有其区别于一般市场经济制度的独特性质，对国有企业的存在领域和产业范围也有其区别于一般市场经济国家的特殊情况。但是，这并没有改变国有企业必然有别于一般企业这一市场经济制度逻辑的基本性质。国有企业在中国的社会主义市场经济中也是非同一般的特殊企业。

国有企业是国家设立的企业，国家不是一般的民事主体，所以，国有企业必然具有区别于作为普通民事主体的一般企业（非国有企业）的特殊性质，因而对国有企业的绩效评价也就必然具有同一般企业不同的要求和标准。确切地说也就是，国有企业的绩效一方面要体现在跟一般企业相同的经营效率和效益的自身表现上，另一方面还必须体现在是否实现了其所有者——国家和全民——的意志和利益的特殊要求上。

因此，世界各国的国有企业都必须接受双重绩效评价。第一，作为企业，要评价其经营效率的高低，是亏损还是盈利，是否具有市场竞争力等。第二，作为特殊企业，必须评价其是否体现了国家意志和人民的整体利益要求。当然，对国有企业的上述两种绩效评价属于不同层次。第一层次是属于市场评价和企业效率或竞争力评价；第二层次是属于所有者利益（国家和人民意志）评价。其实，对一般的（非国有）企业也有这样的两层评价。只不过是，人们通常假定，对于一般的企业，第二层次目标同第一层次目标是重合的（其实，在现实中它们往往也未必完全重合）。但国有企业的特殊性决定了第二层次的评价必然具有比一般企业更高的要求。当然，对于有些国有企业，也可能有两层评价是基本重合的情况，但对于大多数国有企业，或者是对于国有企业的整体来说，没有超越第一层次评价标准的第二层次评价标准是不可思议的！也就是说，国有企业必然要承担国家和人民意志所赋予的责任，这是国有企业存在的根本理由。实际上，世界上任何国家都是这样要求国有企业的。换句话说，如果否定上述第二层次的绩效评价要求，实质上就是否定国有企业存在的必要。

其实，国有企业经营者对于国有企业的这种双重绩效评价要求都是具有切身感受的。无论是否正式承认双重绩效评价，无论是否自觉认识到必须进行双重绩效评价，在企业经营管理的实践中，对国有企业的双重绩效评价都是一个客观存在的事实。实际上，没有哪个国有企业的高管会天真到认为国有企业的权利义务以及行为规则是同非国有企业完全相同的，或者有可能变得完全相同。曾经有些人从纯粹的抽象概念出发，设想国有企业也可以成为具有跟非国有企业完全相同的机制和绩效要求的一般企业。他们认为，国有企业既然是“企业”就不应有除追求自身利润最大化（或者是“实现出资人股权价值最大化”）之外的其他行为目标。其实，真正了解国有企业，特别是对国有企业的实际运行有直接体验的人都明白，现实情况决不是那样，而且永远不会变得那样，除非不再是国有企业。国有企业同非国有企业可以完全“形似”，但不可能完全“神似”。形象地说，国有企业与非国有企业总是在形式相同的“躯壳”中依附着实质不同的“灵魂”，因而其行为也必然各有不同的追求。

二、国有企业绩效和改革成效的评价准则

无论在理论上人们如何定位国有企业的性质和功能，无论不同的经济学学派如何看待国有企业，在各国的现实经济中，对国有企业的绩效评价除了“效率”、“效益”、“规模”、“增长”等一般性指标外，总是还涉及下述的一些更重要的内容。之所以是“更重要的内容”，是因为，前者通常只决定对国有企业经营状态的一般评价，而后者则决定了企业是否有必要保持国有的国家决策。

第一，是否能比一般企业更有利于（或更可行地）实现一定的重要供应目标。从理论上说，国家设立国有企业的目的通常是要求其在社会可以接受的条件（可以承受的成本）下，提供一般企业无力生产、不愿意生产的产品或服务，或者垄断某些具有特殊利益性质而不宜让民营企业涉足的产业，以及保证某些特别重要产品的供应安全。例如，保证作为社会生产和民生基础设施和基础条件的产品和服务的普遍供应、保证某些基础性产品和服务的价格稳定、避免重要产品或服务的供应中断风险、实现某些战略性新兴产业发展的重大突破等。当然，在各国现实中，国家专营某些高盈利产业以获得更高税收和利润也是常见的现象，但在市场经济发展达到了较发达的阶段，这种情况越来越少。

问题是，为了实现一定的供应目标，往往必须付出一定的效率损失代价。国有企业确实会存在经济效率低下的现象，这不仅是由于国有企业体制上的局限（任何一种企业制度都有其性质决定的优点和缺陷，世界上没有十全十美的企业制度），更重要的是，国有企业特殊的供应目标决定了即使效率相对低下也不能任其关闭或中断供应。换句话说，在制度逻辑上，低效率的一般企业是不能存在的（市场竞争自发地淘汰低效率企业），而低效率的国有企业却可以存在，只要国家没有决定终止其存续，或决定实行非国有化。例如，各国的国有邮政服务常常是低效率的，但仍然可以长期存在。总之，以一定限度的（或者可能的）效率损失为代价，实现特定的重要供应目标是国有企业绩效评价的重要内容之一。如果能够做到既实现了国家所要求的特定供应目标，又实现了经济高效率（或高效益），那当然最好。但如果难以两全其美而必须在高效率（高效益）与实现特定供应目标之间做出取舍，那么，在对国有企业的绩效评价中就得进行利弊权衡、多目标分析和综合性评估了。

第二，是否能有效解决重大特殊社会经济问题和发挥应对紧迫危机的独特功能。各国国有企业的设立和发展，往往同一定时期的重大特殊社会经济问题相关。许多国有企业或一些国家实行国有化举措往往是为了解决社会经济生活中的一些特殊问题，或者为了应对重大经济危机中出现的紧迫困难。例如在当前的国际金融危机中，为了解决“too big to fail”（企业太大而不能破产）的棘手难题，美国和欧洲国家都采取了相当突出的（甚至是相当卤莽的）国有化措施，以至使一些私营金融机构（例如，花旗银行等）和大型私营企业（例如，通用汽车公司等），按我们的标准，已经变成“国有企业”了。因此，对国有企业绩效评价必然包含其在解决重大特殊社会经济问题和应对紧迫危机中是否发挥了有效作用的内容。换句话说，如果国有企业对解决重大特殊社会经济问题和应对重大危机做出了突出贡献，那么，就可以获得较高的绩效评价，即使为此而付出了一定的经济效率损失的代价。

第三，是否有助于改善市场运行秩序和产业组织结构。由于国有企业具有特殊性质，并可以得到国家强大财力的支持，所以，国家在不同的产业中设立和发展国有企业必须考虑其对市场结构可能产生的影响。在有的特殊产业中，国家法律规定了国有企业处于专营或行政性垄断经营的地位，禁止或限制其他企业进入；在有的产业中，虽然没有规定国有企业的行政性垄断地位，但由于国有企业实力强大或者受到国家的特别支持，处于稳固的经济性垄断或寡头地位，而这种垄断结构甚至垄断行为由于被政府认定为合理，并不受《反垄断法》的禁止和制裁；在另一些产业中，国有企业同非国有企业处于基本平等的竞争地位，从理论上说，如果凭借其市场势力而形成垄断，也将受到《反垄断法》的禁止或制裁，或者国家将采取主动措施消除国有企业的垄断地位和行为。这三类产业中的国有企业尽管有其不同的产业组织特征，但在评价国有企业绩效时却有一个共同的准则，即国有企业的存在的发展是否有利于市场机制的有效运行，或者是否必须以国有企业来替代市场竞争，而这种替代可以使相关产业的市场结构和市场竞争秩序更有效或者更合理。如果是仅仅从国有企业自身的盈利性来看是有利的，但却妨害了整个产业的运行效率和市场绩效，那么，这样的国有企业绩效也是不应获得积极评价的。也就是说，国有企业的绩效不仅体现在自身的经济效益（盈利性）上，而且还必须体现在其所在的整个产业甚至整个国家各个产业的总体市场绩效上。总之，

国有企业的责任不仅仅是它自己要独善其身，要发展、要强大，它们还有一个更重要的责任，那就是整个国家产业发展的状态即市场结构和运行秩序由于国有企业的存在和发展而会变得更优（最优或者至少是次优）。

第四，是否能成为社会的“公平标杆”。对于一般企业，追求效率是其主要甚至是唯一重要的经营目标，与其他组织相比，其收入分配制度更倾向于经济上的刺激性，即以较大幅度的收入差距来鼓励员工勤奋工作。特别是，高层管理者与一般员工的收入差距通常很大。国有企业的收入分配制度当然也必须考虑形成激励机制，以促进企业效率的提高。但是，同一般企业相比，国有企业的收入分配通常更强调公平性。因为，既然由国家（所有者）规定国有企业的收入分配制度或分配原则，那么，国有企业收入分配就应成为国家所认同的社会收入分配状况的“公平标杆”，即合理收入分配的参照系。从道理上说，国有企业是政府可以直接调节其收入分配的领域，如果在这样的领域都无法实现公平分配，那么，整个国家的公平分配就更无望了。因为，有什么理由可以相信，在政府只能间接调节的社会收入分配领域，能够比政府可以直接调节的国有经济领域，更有希望实现更公平的分配呢？除了收入分配之外，在员工就业的稳定性、劳保福利、社会保障等方面，国家也总是要求或者规定国有企业充当社会“公平标杆”的功能，有些国家（其实是大多数国家）干脆将国有企业员工特别是高层管理人员纳入国家公务员的系统。国家公务员的收入和福利标准更是体现着国家对公平标准所设定的全社会参照系。

三、中国国企改革的得与失

改革开放 30 年来，中国国有企业改革取得了很大的成就。自从 1992-1994 年明确社会主义市场经济改革的方向并决定以建立现代企业制作为国有企业改革的方向，经历 1997 年开始实行的国有企业“三年脱困”政策，特别是实行了以“抓大放小”为内容的国有企业组织结构调整重组和国有经济战略性调整，使得中国国有企业的整体状况发生了很大的变化。突出表现在：企业被推向市场，改变了作为政府附属机构的性质，并且大多数实行了公司化改造，大面积亏损现象得到根本扭转，经济效益显著提高，企业数量减少而企业的平均规模扩大。特别是，在许多行业中产生了一些巨大型的国有企业和企业集团，越来越多的国有企业到达世界级大型企业的规模。因此，20 世纪八九十年代困扰我们的国有企业效率低下、包袱沉重、技术落后、亏损严重，甚至资不抵债而不得不实行“政策性破产”的现象已得到根本性的改观。一些“新型国有企业”成为国内市场竞争中的“巨无霸”，而且以令世界瞩目的姿态进入国际经济，让外国竞争对手第一次感受到中国国有企业的威胁性力量。

如此看来，国有企业改革的初衷，即摆脱经营困境和提高效率和效益，已经在很大程度上得到实现。国有企业从过去那种作为政府部门的附属机构，向市场经济中的自主经营主体转变的改革目标已经基本实现。也就是说，国有企业改革初期所期望的定位转换已近完成。那么，国有企业改革任务是否就算完成，改革的最终目标就算已经大体达到了呢？当然，不可能等到所有的国有企业都变得态势良好，才算改革成功。非国有企业中也总是有一定比例的企业处于经营困难而将被淘汰的境地，那是市场竞争中必然的和永远存在的现象。因此，如果我们仅仅是从企业本身的经济绩效状况来衡量，那么，国有企业改革真的可以算是接近完成了，而且，同非国有企业相比，许多国有企业已经是相当强大了。既然已经做大做强了，而且继续走下去一定还可以更大更强，那么，今后的事情岂不就主要是经营发展问题，而不再是改革问题了吗？或者，即使是还要继续改革，也只是完善性或补充性的改革，而不再是根本性方向性的改革了吗？

问题绝不那么简单。本文引言中所提及的国资委主任李荣融的一席抱怨，其实是具有极为深刻的含义的。那就是，尽管国有企业改革和发展确实取得了不容怀疑的成就，但是，人民和社会仍然有很不满意之处。而且，这种不满意并不能仅仅通过国有企业再做得更大更

强，赚更多的钱而消除。因为，“国企搞好了你们还是骂”，原因就在于，人民和社会并不仅仅满足于国有企业的“独善其身”，而且要求国有企业必须“兼善天下”。国有企业的根本性质就是兼善天下，甚至必须是“专善天下”。对于国有企业，“善其身”只是“善天下”的前提，如果仅仅做到“善其身”，而不能“善天下”，则“善其身”也不能得到满意评价。这就是国有企业！

一些学者的研究结果表明，国有企业对中国经济发展的贡献主要不是表现在它自身的绩效上，相反，各地区统计数据的分析表明：“国有部门规模（以其产出占工业总产值的比重衡量）越大，地区经济增长率越低。……国有企业职工人数占总就业人数的比例每下降10%，GDP 实际增长率将上升 1.6%–2.3%。”¹换句话说，改革开放 30 多年来，国有企业的贡献并不主要表现在自己发展的“善其身”上，而主要表现在促进了全社会经济发展的“善天下”上。

那么，从“善天下”的角度看，中国国有企业的改革有何所失呢？我们可以从本文上节中论述的四个方面来讨论。

第一，关于“是否能比一般企业更有利于（或更可行地）实现一定的重要供应目标”。依据这一评价标准，在许多方面，按照国家的有关要求和规定，许多国有企业确实做到了；但在不少领域，国有企业还没有做到，因为它们并没有比一般企业更好地实现社会要求它们实现的供应目标。而且，这种情况不是个别的，而是普遍的和系统性的。例如，一些由国家投资建设的基础设施项目，由国有企业按照商业化的方式经营，已经赚了大钱，收回了投资，却还继续收费营利。典型的事例就是首都国际机场高速公路。这样的国有企业其行为同处于垄断地位的私营企业没有什么两样，而且把原本具有公共品属性的公路蜕变成了不断获取高额垄断利润的（经济学属性上的）“私人品”。再如，进入房地产业的国有企业，其行为也同一般私人企业没有太大差别，而且，其垄断势力更强。在基础设施和房地产业发展中，社会和人民所要求的“供应目标”，显然不同于一般工商行业。国有企业进入这些特殊领域，而且通常是国家政策倾向于让国有企业优先进入这些领域，那么，国有企业的行为仅仅表现得像私营商人，即使是高效率的私营商人就可以了吗？很显然，这并不符合国家和人民对国有企业经营绩效的要求，即使国有企业因此而获得了更多利润，缴了更多的税费，也不会改变事情的性质。

第二，关于“是否能有效解决重大特殊社会经济问题和发挥应对紧迫危机的独特功能。”在这方面，国有企业总体上显然是做得比一般的非国有企业更好。无论是抗震救灾、应对重要产品市场供需发生突发情况，还是当国际金融危机可能导致严重的社会系统性风险爆发而需要采取救市措施时，国有企业都能担当重要责任，甚至牺牲自己的直接利益。当然，在个别领域，也有的国有企业行为受到社会诟病。例如，有些重要产品价格波动或供应短缺时，也有的国有企业反而趁势牟利。前些年，春运期间实行火车票涨价制度，显然不是解决特殊社会问题的有效方式。今年，试点车票实名制，实际上是用让亿万乘客付出代价的方式来解决倒票“黄牛”问题，这就像是“高射炮打蚊子”或“杀鸡用牛刀”。这样的制度使火车票从“可转让”变为“不可转让”，实际上是提供给消费者相对贬值的车票，作为国有垄断企业的铁路部门计算过消费者的价值损失吗？而且，铁路系统搞一个庞大的实名制车票系统和复杂的管理系统也要付出巨大成本。可见，即使是以国有企业垄断经营方式来解决特殊问题，应对特殊情况，也有一个如何采取“有效解决”方式和控制成本的问题，至少不应因此而让人民或消费者付出过大的代价。

第三，关于“是否有助于改善市场运行秩序和产业组织结构。”这是国有企业更好发挥

¹沈坤荣、科克·菲利普斯，“中国的国有部门规模与地区经济增长”，《南大商学评论（经济学版）》第 14 辑，南京大学出版社，2007 年。

功能的一个重大的和关键性的问题。不同的产业有不同的市场结构（或产业结构）特点。从我国经济改革 30 多年的经历看，大多数产业都表现为从过去的由国有企业垄断的市场结构（产业组织结构），向竞争型或者垄断竞争型的市场结构（产业组织结构）转变。因此，我国的市场结构（产业结构）正变得越来越具有竞争性了，其中，国有企业的改革和国有经济结构调整发挥了积极作用。现在的问题是，当国有企业的效率和竞争力显著提高，以及国有企业的一些独特优势突出地发挥出来之后，其出于自身利益（做大做强）的积极进取性市场竞争行为，是否能实质性地和长远地有利于促进各产业市场结构（产业结构）的不断改善和优化？目前，关于“国进民退”问题引起很大争议。从统计数据上看，难以提供“国进民退”的确切证据；但民营企业感觉经营环境越来越不利，“好赚钱的都被国有企业和跨国公司占了”，“办企业太困难，还不如抄房子”；地方政府以各种优惠方式吸引央企投资，而且，各种扶优扶强政策和促进兼并重组政策，都显然更有利于大型国有企业。所以，是否存在“国进民退”并不单纯是一个比例问题，而是一个公平竞争的市场秩序问题。

总之，国有企业自己做好了，强大了，赚钱了，有竞争力了，当然是好事，但这只是实现了一个方面的目标；更重要的是，国有企业还要对其它企业的发展环境，为整个国家产业的健康、有序的运行和发展发挥职能和承担责任。在这方面，中国国有企业的改革显然还做得很不够，还有许多问题有待解决。特别是，中国还有许多被国有企业垄断或者国有企业具有很强市场势力的产业，一般非国有企业很难进入，即使政策开放了，但由于实力悬殊极大，也难以同在位国有企业竞争。这样的产业，其整体市场绩效是不佳的，而且很难形成较强的产业国际竞争力。

第四，关于“是否能成为社会的‘公平标杆’。”在计划经济体制下，国有企业的收入分配制度由国家严格规定，实行平均主义的工资标准。当时，国有企业的工资标准基本上就是全社会劳动收入分配标准的参照系。实行改革开放以来，国有企业进入市场竞争，工资制度越来越具有激励性，特别是，随着不同行业的不同企业经济效益的分化，企业间和企业内的收入分配差距都显著扩大。这样的变化当然具有积极性和合理性，是计划经济向市场经济转变的必然趋势。

问题是，当我们肯定在国有企业效率和效益不断提升过程中，收入分配更体现了“效率优先”原则的同时，决不能忘记国有企业作为社会“公平标杆”的职能。其中，涉及两个基本要求，第一，企业高管与一般员工的收入及福利待遇差距应保持合理限度；第二，不同行业的企业间的收入差距应保持合理限度。目前，在这两个方面国有企业的表现都有非常不令人满意之处，在某些方面，有的国有企业甚至成为社会公平的负面“榜样”，受到社会的严重关注。例如，有的国有企业高管收入一味同国外“同类企业”攀比（其实，他们攀比的是性质不同的私人企业，而不是真正属于同类的国有企业）达到畸高水平，同一般员工的收入水平严重脱节。再如，垄断行业国有企业的工资和福利水平同一般竞争性行业差距巨大，成为中国收入分配差距过大的一个突出问题。有人指出，2008 年，由国有企业垄断的石油、电力、电信、烟草等行业的员工人数不到全国职工人数的 8%，而其收入相当于全国职工工资总额的 60%。这样，尽管国有企业在承担社会责任方面总体上具有较好的表现，²但在担当“公平标杆”方面，确实存在未能满足人民意志的突出不足之处。特别是，对这一问题，国有企业普遍地在主观上缺乏自觉性，而往往强调只要企业有经济效益就可以自定收入标准。在 2010 年的全国政协十一届三次会议第三次全会上，政协委员、中华全国总工会经费审查

² 有研究表明：“中央企业和国有金融企业的社会责任指数远远领先于民营企业、其他国有企业和外资企业。”（黄群慧、彭华岗、钟宏武、张蕊，“中国 100 强企业社会责任发展状况评价”，《中国工业经济》2009 年第 10 期。）

委员会主任张世平说，据全总去年就职工收入所作的专项调查显示，国企高管与职工收入差距过大，呈现利益群体分化态势。调查显示，75.2%的职工认为当前收入分配不太公平。2008年20个行业门类收入差距为4.77倍，有的高达10倍。据上市公司年报分析，208家国企高管与一线职工的收入差距，从2006年6.72倍扩至2008年17.95倍。这表明，国有企业收入分配从过去的平均主义状况很快转变为超出社会容忍度的过大差距，并对社会产生了显著的负面示范作用，以至受到广泛批评并引起中央纪律检查部门的严重关切。甚至，在今年（2010年）温家宝总理的《政府工作报告》中都将“深化垄断行业收入分配制度改革。完善对垄断行业工资总额和工资水平的双重调控政策。严格规范国有企业、金融机构经营管理人员特别是高管的收入，完善监管办法”，作为扭转收入分配差距扩大趋势，改革收入分配制度，解决人民对收入分配不公严重不满问题的一项重要措施。足见此问题之严重性和影响之广泛。

四、国有企业深化改革的再定位

以上论述表明，自上个世纪80年代以来，经过30年的改革和战略性调整，国有企业基本完成了第一次改革定位，即从政府部门的附属物转变为自主经营、自负盈亏、自我发展的独立市场竞争主体。现在，在经营和投资决策，以及收入分配决策上，中国国有企业已经是全世界国有企业中自主权最大的国有企业了；中国国有企业高管的自主决策权恐怕也已经是全世界国有企业管理者中最大的了。改革初期国有企业管理者呼吁的“放权让利”要求在相当程度上已经超常态地实现了。我们很少看见世界上还有哪个国家的国有企业可以像中国的国有企业那样自主地实行“只要法律不禁止就可以做”的一般企业行为方式。世界上其他国家的国有企业在相当程度上必须实行“只有法律规定的才可以做”的行为原则，即国有企业的设立、投资、工资制度，以至预决算等重大决策，通常须有专门立法，或须经立法部门批准。可见，中国国有企业的市场化、商业化以及利润最大化动机（所谓“经济人”行为），已经达到了相当高的程度。正因为如此，中国国有企业的竞争力才有了显著提升，实力大为增强，整体经济效益大幅度改善。

当基本实现了国有企业改革的第一次定位目标后，必须向第二次定位目标推进。如果说，在实现第一次定位目标时，对国有企业的绩效评价主要涉及本文前述的第一层次评价标准；那么，当改革向第二次定位目标推进时，对国有企业的绩效评价就主要涉及本文前述的第二层次评价标准了。因此，下一阶段，国有企业深化改革应继续向下述定位方向推进。

第一，实现更有利于经济整体有效运行和保证基本民生的基础设施、基础产业的稳定普遍供应的国企改革方向。其中，基础设施和基础产业产品和服务价格的稳定机制、取消垄断性高价和商业化融资成本导致的公共产品的过高私人品化价格（例如，公路收费等）、消除因行政分割导致垄断性供应结构而产生的阻碍新技术运用的现象（例如，实现“三网合一”以及更具革命性的新技术运用）等，将成为国企改革须要实现的重要目标。

第二，在实现经济发展方式转变、建设重大民生事业工程，以及实现战略性新兴产业发展的关键突破，特别是形成保证国家安全的危机应急机制等方面，发挥更有效的功能。国有企业实力的不断增强，使之有条件有能力更好地承担起解决重大经济社会问题的“特种部队”的功能。现阶段，中国最重要最迫切的经济问题是实现经济发展方式的转变；最重要最迫切的社会问题之一是实现社会财富巨大增长的惠民目标；最重要最迫切的产业发展问题之一是形成战略性新兴产业；最重要最严重的国家经济安全问题之一是提高整个国家和各领域应对风险（特别是系统性风险）和危机（包括外部危机的冲击）的能力。在这些方面，国有企业负有不可推卸的责任，并可以发挥国有企业的特殊优势。

第三，在改善市场运行秩序和产业组织结构方面发挥积极作用。对于过去实行国有企

业专营制度，而现在不再必须保持国有企业特许专营的产业，应尽快取消民营企业禁入限制，让这类产业尽快转变为竞争性产业；对于本质上应是竞争性的，但国有企业占据过大市场份额或具有过大市场垄断势力因而形成过强进入壁垒而影响产业有效竞争秩序和整体竞争力的产业，应采取更开放的政策，国有企业主动放弃垄断行为，鼓励民营企业进入并形成市场竞争的相对均势，从而改善和优化产业组织结构；对于产业分散化程度过高因而有必要鼓励企业通过并购重组而提高产业集中度的产业，要避免采取行政性强制手段或对民营中小企业具有“驱逐性”效果的政策措施和管制标准，使在提高产业集中度过程中能够保持市场竞争的公平性以及国有和非国有企业之间的相对市场均势；对于没有必要由国有企业长期占有较高份额，而只是为了应对金融危机而超常进入的国有企业（例如一般房地产业），国有企业应适时实行退出战略。总之，在我国现阶段，各类产业的有效竞争格局大体有三种情况：一类应是国有企业占有优势的产业；另一类应是国有和民营企业（包括外商投资企业）相对均势的产业；再一类是应由民营企业占优势的产业。这三类产业形成优化的分布格局，才能实现产业竞争的有效市场结构，使市场经济运行更有效率，并更有利于在有效竞争中形成中国整个产业的更强国际竞争力。这实际上也是中国经济体制改革的根本要求之一。在实现这一国家经济战略的根本要求上，国有企业理应更加自觉地发挥积极作用。这才不违国有企业的根本性质。

第四，在发挥收入分配“公平标杆”功能，扭转社会收入分配差距过大偏向上发挥积极作用。如前所述，实行改革以来，国有企业在维护收入分配公平方面有功也有过，有积极贡献，也有负面作用，也许可以看作是对改革之前的绝对平均主义分配制度矫枉过正所产生的后果。在下一阶段的国有企业深化改革中，采取积极有效方式，建立既体现效率原则也体现公平原则的合理收入分配格局，并以此作为全社会收入分配的公平标杆和国家扭转收入分配差距过大偏向的调节杠杆，是一项具有特别重要意义的改革内容，也是国有企业对社会主义市场经济建设，特别是真正体现公有制主导的经济制度的效率-公平性质特征的一项具有深刻意义的改革任务。这是国有企业在深化改革中必须承担的重大历史责任。

五、从国企改革再定位看建立现代企业制度

20世纪90年代中期，我们就确立了国有企业改革的方向是建立现代企业制度的根本原则，这无疑是一个正确的改革战略决策，使得国有企业可以最大限度地适应市场经济发展和参与经济全球化竞争。关于现代企业制度的性质和特征有许多研究和讨论，其中，也曾经有一种具有普遍性的理解，即按现代企业制度的原则进行国有企业改革就是将国有企业改革为，除了所有权归国家或者国家控股之外，其他性质和行为均与民营企业不再有本质区别，即国有企业可以成为一般的企业，一切都可以“在商言商”，不应再负有其他的责任目标。

但是，深入的理论研究，特别是企业的实践表明，这样的理解是没有可靠根据的。从理论逻辑上说，如果我们要建立现代企业制度，那就必须符合现代企业制度的全部规则，包括其微观主体行为规则和整体规则。按照现代企业制度的整体规则，国有企业同非国有企业具有显著不同的行为目标和经营责任。所以，如果以建立现代企业制度来进行国有企业改革，那么，中国国有企业就只能改革为现代国有企业，而不可能是现代企业制度下的一般企业，除非将国有企业改变为非国有企业。也就是说，如果要保持企业的国家所有性质，就必然具有国有企业不同于一般企业的本质特性和经营责任。因为，如果国有企业可以改造得同非国有企业完全相同，那么，也就没有必要保持国有企业性质了。而从国有企业改革的实践看，无论在哪个国家，无论人们主观上怎样认识国有企业，而在实际运行和管理中，国有企业总是被作为赋有特殊经营责任的企业来对待和运用的。

例如，国有企业总是具有不同于一般企业的战略定位，不能任意实行“什么赚钱就生产什么”的经营和投资战略。国有企业不可能完全自主地改变国家赋予其必须实现的一定的

重要供应任务，不能任意放弃国家决定其从事的主营业务，特别是基础设施和基础产业的重要产品和服务。在特定情况下，甚至必须实行即使不赚钱甚至亏损也要生产的原则。

再如，为了解决特殊的经济社会问题，特别是在国家发生严重危机时，国有企业总是被要求发挥特殊的功能，更大规模和更高深度地进入该经济领域。而当解决了特殊问题或克服了严重危机后，国有企业又往往被要求适时退出，避免过度存在而对市场经济有效运行产生负面影响。也就是说，国有企业的特殊功能往往在非常时期更能发挥作用，而在正常时期，其局限性往往反而表现得比较显著。这突出地体现了国有企业非同一般的性质和优缺点，也表明国有企业赋有非同一般的经营责任。

又如，国有企业的设立和经营方向必然最终由国家决定，其高层管理者由国家选任，由国家规定大体统一收入标准。并且，国家通常会对国有企业高管的行为进行特别监督（国家审计）和提出较高的道德标准。

当然，这样的原则并不排斥要求国有企业必须按照市场经济的基本规则进行经营活动的商业化原则，国有企业归根结底是商业组织而决不是国家组织。所以，国有企业的特殊性质和经营责任并不否定其具有企业的一般性质，即国有企业仍然是完全自负盈亏的独立企业法人，而且一般情况下并不具有主权所有制性质（即以国家财政承担债务清偿责任），而同样实行现代企业制度的有限责任原则。

总之，在各国的现实经济中，国有企业总是具有区别于一般企业的特殊性质和特征，承担着特殊的功能和社会责任，也实行着具有显著特点的管理制度，并具有特殊的企业文化。中国建立现代企业制度的关键之一就是必须探索建立符合中国国情的现代国有企业制度，或者说也可以说，必须以建立现代国有企业制度的客观规律和原则，继续深化国有企业改革，实现国有企业根本性质的再塑造。当然，特别要强调指出的是，国企改革再定位决不是走回头路，而是继续向前走，向更高水平的改革目标推进。国有企业改革不能只是停留于完成市场化和商业化的途中（如果那样，国有企业可能蜕化而丧失公有制企业的良好性质，成为市场经济有效运行的阻碍者和不当利益的攫取者，使改革半途而废），而必须坚定地走到实现完善的和合意的现代国有企业制度的彼岸，将改革进行到底。这就是中国国有企业改革的深化为什么必须实行再定位的根本原因。

[参考文献]

- [1]杨记军, 逯东, 杨丹. 国有企业的政府控制权转让研究[J]. 经济研究, 2010, (2).
- [2]罗志荣. 国企崛起是“中国模式”优势的重要体现[J]. 企业文明, 2010, (2).
- [3]乐民. 国企该不该做强做大[J]. 企业文明, 2010, (2).
- [4]刘瑞明, 石磊. 国有企业的双重效率损失与经济增长[J]. 经济研究, 2010, (1).
- [5]黄群慧, 彭华岗, 钟宏武, 张蕊. 中国 100 强企业社会责任发展状况评价[J]. 中国工业经济, 2009, (10).
- [6]沈坤荣, 科克·菲利普斯. 中国的国有部门规模与地区经济增长[R]. 南大商学评论（经济学版）第 14 辑，南京：南京大学出版社.
- [7]金碚. 国有企业根本改革论[M]. 北京：北京出版社，2002.
- [8]金碚. 论国有企业是特殊企业[J]. 学习与探索, 1999, (3).
- [9]金碚. 再论国有企业是特殊企业[J]. 中国工业经济, 1999, (3).
- [10]金碚. 三论国有企业是特殊企业[J]. 中国工业经济, 1999, (7).
- [11]金碚. 何去何从——当代中国的国有企业问题[R]. 北京：今日中国出版社，1997.

Repositioning State-Owned Enterprises Reform

Jin Bei

Institute of Industrial Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 100836

[Abstract] State-owned enterprises (SOE) should be subject to double performance evaluation. First, as the enterprises, their operational efficiency and market competitiveness should be evaluated. Second, as the special enterprises, it must be assessed whether SOE reflects the will of the state and the people's overall interests and demands. Two kinds of evaluation over SOE belong to different levels. The first level is the market/efficiency assessment or competitiveness measurement; the second level is owner's interest evaluation (the state and people's will). After achieving the first level objective of SOE reform, they should advance to the second level objective. SOE reform must be firmly deepened before achieving a sound and reasonable **modern enterprise system**, rather than stop over at the **marketisation** and commercialization. This is the root causes of re-positioning SOE reform.

[Key words] state-owned enterprises (SOE) reform, enterprises performance, corporate behavior