

# 论国有经济的目的及国有企业的目标

邱力生

我国的国有企业改革进行了多年,近两年又提出的国有经济战略调整都涉及到一个根本性的问题,这就是为什么要建立和发展国有经济(国有企业),国有经济的目的是什么?只有确定国有经济目的以后,才能确定每个国有企业的目标,具体的改革措施才能取得好的效果,不至于盲目行事造成与愿相反的结果。

在讨论问题之前,首先要区分国有经济和国有企业这两个概念。“国有经济”的意思是国有企业的总体集合,它由所有的国有企业组成,是一个整体,建立、发展这个整体必然有一个主观目的。而“国有企业”的概念往往可作两种理解:一是相对于非国有企业而言,是归国家所有(政府管理)的企业,一般泛称国有企业时就是指国有经济,两者是同一个含义。二是国有企业又是构成国有经济的单个要素,没有每一个具体的国有企业,也就没有国有经济,但每个具体的企业又都有自己不同的具体情况,生产要素的构成与组合千差万别,经营管理也各有不同,有的经济效益好,有的经济效益差,有的战略地位重要,有的则处于一般性行业,等等。国家对每个具体的企业经营的要求也是有差别的,也就是说需要企业完成的具体目标是各不相同的。由于国有经济与国有企业的概念有这种差别,所以,一般讲搞活国有经济意思是很清楚的,即指搞活整体的国有企业,而部分的国有企业不活则是很正常的,与大局无碍,而说搞活国有企业就可能使人们误认为,相对非国有企业来讲,国有企业都要搞活。

国有经济和世界上其他的各种事物一样,都有其存在的意义和活动的目的。从人类社会经济的主观方面来讲,就是为何要建立国有经济,建立它要达到一个什么目的?国有企业制度只不过是实现这个目的的保证。

## 一、建立社会主义国有经济的目的

一般来说,从社会主义的国有经济(这里也可用国有企业一词)诞生时来看,与资本主义国家所建立的国有企业的目的是绝对不一样的。最初社会主义建立国有(当时称国营)企业的目的是为了“剥夺剥夺者”,“敲响资本主义私有制的丧钟”。

也就是说因为资本主义的私有制有很多弊端(这也是事实),必须要用生产资料的公有制来代替它,过去人们认为公有制有两种实现形式,即全民所有制和集体所有制,至于我国的全民所有制一开始就采取了国家所有制的式,是因为,属于国家所有的财产就是全民所有的财产,国家作为全体社会成员的代表,作为社会占有的主体来占有属于全体社会成员的生产资料和剩余产品。在马克思主义政治经济学里,国家所有制同全民所有制常常被看作是具有同一内涵的范畴。生产资料和其他要素由国家来组织和集结的国有企业在社会主义建立初期也确实曾经焕发了广大群众的劳动热情及领导干部的献身精神,成为经济建设、经济发展的主力军。在那时,人们不惜牺牲自身个人利益,忍受低收入、低生活水平,去追求未来的美好生活。在国有企业建立的初期,基本上是保证了社会公平,劳动者不受剥削,当家作主,这个新生事物极大地调动人们劳动的热情,创造比较高的劳动生产率。但由于对国有企业认识的片面性和一些制度规定存在着责权利严重的不对称,出现两个“大锅饭”,即企业吃国家的“大锅饭”;职工吃企业的“大锅饭”。时间一长,干好干坏一个样,没有差别,在产品还没有极大丰富和劳动是人们生存的第一需要的情况下,群众的热情逐渐衰退。特别是国际经济的联系日益加强,人们与一些市场经济的国家经济迅速发展、生活水平大幅度提高一比较,就愈来愈不能忍受社会主义国有企业中的普遍贫穷生活。小平同志有句名言:贫穷不是社会主义。所以,国有企业的改革也就是不可避免的事情。

至于当代资本主义国家建立国有企业的目的,大家都知道,它们不是使自身获得丰厚的利润,而是为资本主义整个生产过程创造必要的条件,让国有企业为整个国民经济提供公用和基础设施,象邮政、交通、港口、供水、供电和环境保护等;以国有企业来增强国家的竞争能力,并作为保护本国民族经济的屏障;国有企业起着担负社会经济稳定和缓解矛盾的作用;以及使国有企业作为调节国民经济的重要物质基础和工具,支持私人垄断资本的发展,让它们获得高额利润。他们国家的财政收入并不靠国有企业的利润,而是在国有企业为整个社会经济发展服务的基础上多增加税收。

我国国有企业改革进行了 10 多年的今天,应该说建立、维持和发展国有经济的目的是清楚的,但在实际工作中这个问题并没有解决。一些地方的国有企业改革,似乎有两种目的倾向:一是抛包袱,解决财政赤字,好象只要国有企业经过改革能盈利,改革就成功了,因此,一切围绕这个目的提方案、出主意、搞措施。另一种就是认为国有企业是社会主义制度的基石必须在国民经济中占主体地位,掌握国家的经济命脉,如果没有一定的数量如何能谈主体地位,坚持国有企业“数量论”。他们认为当前我国的非国有经济成分为 58.1%,非国有经济成分比例已经太大了。这些人固守着国有制神圣不可改变的传统观念,在他们看来在理论探讨中,如果非议国有制就等于否定和动摇国有制的主体地位。

那么我国国有经济的目的到底应该是什么,本文认为要从我国的生产力和生产关系适应的角度来分析。由于我国现存的全部国有企业而构成的国有经济有两种特性,即生产力适应的部分性和生产关系体现了我国整体生产关系的本质性。前者的部分性,是指国有企业的生产力只适应在一部分生产经营领域里,而现实状况是国有企业分布在众多的产业中,范围太广,规模又过小,并不能发挥国有企业应有的功能,这说明国有经济只能在一定的范围内起作用;后者的本质性又表明没有国有经济在我国的国民经济中起重要作用,便不是社会主义的市场经济。要处理好这两者之间的矛盾,最好的办法是将国有经济的目的确定在解决我国的现阶段的主要矛盾上。

众所周知,我国现阶段的主要矛盾是落后的社会生产同人民群众日益增长的物质文化需要的矛盾。作为本质关系表现的国有经济当然要义不容辞地以解决这个矛盾作为自己的目的。这就是大力发展生产力,这里的大力发展生产力是指社会的生产力,而不单是指国有经济发展自己的国有企业的生产力;大力发展社会生产力才能不断增强综合国力,而不是只增加国有经济的这一部分国力,是整个国家的国力;大力发展社会生产力来满足全体人民日益增长的物质文化需要,也是全国各族人民的整个物质文化生活水平的提高,而不是只指国有企业中职工的物质文化水平的提高;大力发展社会生产力才可以摆脱我国经济文化落后状态,缩小历史遗留下来的与发达国家的差距,赶上以致超过发达国家,才能充分显示社会主义的优势性。而这一切需要整个国民经济中各种所有制经济共同健康、良好的发展才能做到。所以,我们应该明确现阶段国有经济建立、存在和发展的目的,就是为整个国民经济发展提供服务,促进社会经济的全面发展,来解决我国社会主义现阶段的主要矛盾。为了达到这个目的,就需要根据国有企业具体作用的类型来确定各个不同的国有企业的不同目标。

如果现在我国经济理论界还不能在设立国有经济的目的上达成共识,将可能对我国的国有企业改革带来不利的影响。当前我们所讲的经济改革,实际上主要是讲国有企业改革,近几年改革进程缓慢,主要就是国有企业改革碰到重重困难。在 1993 年时经常提要加快改革步伐,可到 1994、1995、1996 年连续三年都不提了,只提深化改革。而到 1997 年在全国就像一阵风样,都在搞股份制和股份合作制。甚至有的人开玩笑说,“这

是最后的晚餐”。股份制和股份合作制,确实有很多优点,但这种不管具体条件和没有一个总体的宗旨的指导和的情况下普及推广,恐怕会有更多的问题,导致这样一些“一窝哄”的原因就是没有明确建立国有经济的目的。

长期以来,我们就是把国有企业作为企业一般,来认识和理解的。没有考虑到国有企业的特殊作用是其他经济形式无法代替的,要建立国有企业的目的就是要发挥这些作用。即既发挥国有企业的一般性作用,又发挥我国国有企业的特殊作用。

一般的国有企业作用是指世界上发达的市场经济国家中的国有企业现有的在实践中已表明中的作用。而特殊的国有企业作用是指只有社会主义市场经济中才有的特殊作用,如果没有后者作用,很明显叫社会主义就没有理由了。

我们先来看国有企业的一般:

1. 提供“公共产品”的行业应以国有企业独占或为主。因为“公共产品”的特点是生产方面具有“非竞争性”,消费方面具有“不排他性”。最具代表性的是国防、公路、桥梁、天气预报、火灾消防、路灯等。在这里,“谁享用,谁付费”的一般市场规则“失效”了。所以,这类产品不可能由以盈利为目的的企业来供给,而应由非盈利性的“公用事业”来提供,而且其成本应公共财政负担。另外部分带有“公共产品”特征的行业,如能源、铁路和通讯等,也应国有企业为主,不能完全交给市场,否则对整个国民经济的发展不利。

2. “外部性”强的行业应以国有企业为主或积极参与。当企业成本(或收益)与社会成本(或收益)不相等时就存在“外部性”问题。典型的外部负效应例子是企业生产过程中造成环境污染;外部正效应的典型例子是基础性或战略性行业(比如基础教育和科技研究、开发)。按市场规则运营,一般的结果是具有外部负效应的产品产量会过多,而具有外部正效应的产品产量会过少,资源做不到合理配置。为纠正这种“市场失灵”,政府可对前者“收费”,以便使其“外部成本内部化”;对后者或是补贴鼓励,或者政府兴办国有企业,以追求社会整体利益。

3. “自然垄断”行业也应以国有企业为主或适当参与。这是不同于政治经济学中所深恶痛绝的行政垄断。“自然垄断”是指由于规模经济的效用,规模大效率高形成的“独家自然垄断”,如电力、邮政等行业。在这些行业中,如强行打破势必会有损效率,但如果听之任之又会出现“垄断弊端”。对于这种“两难困境”(本身也是一种“市场失效”),政府可有两种选择或二者搭配,即对自然垄断的非国有企业实行微观“规制”和兴办国有企业,但不要求以利润最大化为首要目标。

4. 对于一些对国民经济造成很大影响的集中程度很高的大行业,虽不一定以国有企业为主但国有经济可以控股或参股的形式来引导企业行为。当然也可保留少量的国有企业参与竞争。但其主要目的不在于盈利,而是通过整个企业或部分资源在行业间的“进入”或“退出”来调控“市场结构”,或通过参与竞争来规范其它竞争对手的“企业行为”,从而改进有关行业乃至国民经济的“经济绩效”。对于这一块,在整个国有经济状况不是很好,没有较大力量的情况下,也可以暂时不参与。

特殊的国有企业作用是生产资料全民所有制所体现的本质要求,具体来讲有这么几个作用:一是国有企业是社会主义国家劳动群众民主管理国家的重要阵地;二是国有企业的经济管理实践为国家管理社会经济工作和政治事务工作提供管理人才,例如,东风汽车集团公司(原来的第二汽车制造厂)就先后有李岚清、王兆国、厉有为、陈清泰等人进入中央和地方领导岗位;三是起着引导经济发展方向,保持国民经济稳定、带动整个社会经济均衡地发展的作用;四是实现社会主义共同富裕理想的重要经济基础。

我国在发挥国有企业特殊作用方面尽管有过一些成绩,象稳定社会经济、上交利税、促进就业等,但代价太大,特别是在民主管理等方面存在诸多问题,如何充分发挥劳动者积极性、创造性、主动性,使国有企业的职工在国有资产保值增值是一个重要课题。本文认为在具体操作上可以先让全体公民表现所有者对社会主义国有企业的关心,他们不能直接去干预国有资产组织机构的管理和国有企业的经营管理活动,但可以拥有对国有企业的进行咨询监督的权利。同时在生产力、生产关系所处的现阶段中,全民所有制范围还不能很大,全民参加社会经济管理的可行性还很小的情况下,让全民所有者参与国有企业的咨询监督一则不会产生大的负面影响;二则能锻炼所有者参政议政的能力,参天大树是从小苗成长起来的,社会主义总是要发展壮大,如果没有广大人民群众参加,社会主义要兴旺发达就很难了。

我国目前国有企业的战略性调整是很正确的,逐步把国有资产从竞争性行业退出,并将收回的资本转移到控制国家经济命脉的行业和部门,由国家来投资、经营。这符合发挥国有企业一般作用的要求。但是,这绝对不能理解为国有经济存在与发展是以盈利最大化为目的(至于某种类型的国有企业可以盈利,或者称可以利润最大化,那只是部分国有企业的目标),国有企业的战略性调整,是着眼于提高国有经济的质量,使之主导国民经济的发展和为整个社会主义国民经济迅速发展提供其他非国有企业不能提供的条件。当然在达到这个目的过程中有经济效益更好,而如果因为没有什么经济效益或者亏损,就不能简单地从效益角度去确定这个国有企业是“保”还是“放”。

目前的抓大放小的战略,从中央来看是正确的,但到了地方上就很容易形成,只去抓企业盈利,而忘记设立国有企业的初衷本意。有的地方政府放着问题成堆的社会公益事业不去搞,却甚至将保健品和饮料方面的企业作为扶持的对象,因为这符合“抓大”的原则。实际上在整个国民经济中各种不同的企业都有各自不同的地位与作用,这就取决于人们从哪方面去取舍,从哪个角度如数量、规模、质量、性质、内涵和结构等去分析。而国有企业只是企业的一种类型。

所以,我们认为,国有企业改革首先必须确定我国现阶段建立和发展国有经济的目的,要达到这个目的,就必须发挥国有企业的的作用,根据国有企业在不同行业中具有不同的作用,确定其各自的目标,达到这些具体的目标,也就达到了建立与发展的国有经济的目的。也就是说国有企业的目标是国有经济

目的分解。围绕这个逻辑关系来设计改革方案,就容易理顺国有企业治理机制改革的思路。

这样就好安排哪些国有企业的目标是提供基础条件和公益事业的;哪些国有企业的目标是盈利最大化的。对前一种只要它们完成任务,实现目标,即使亏一点也是可以的,当然必须严格监管,建立一套完整有效的管理和监督体系。对后一种则可采取一切能够使其盈利的办法。只能用企业所处产业的性质确定企业改革的方式,而不是以企业的规模和效益来确定改革的方式。

## 二、不同类型的国有企业应该有不同目标

借鉴世界上一些国家的做法,国有企业大致分作两类:公益垄断类型和竞争类型。对于公益垄断型的国有企业其目标应该是以完成社会公益任务为目标。这是因为,这类国有企业所处的产业性质决定了采用国有企业来生产经营具有很大的优势,有利于国民经济整体发展。

对以下一些部门采取国有经济形式:一是具有显著外部性的公共部门,象国防、环保、基础科研和教育、部分交通运输部门。二是自然垄断的基础性产业部门,如铁路、通讯网、电力系统、多功能水力系统、城市给排水、煤气、某些供求缺口较大的自然资源生产部门,这些部门若达不到足够经营规模,就会造成社会经济资源的巨大浪费和平均成本昂贵。三是信息严重不对称的部门,对医药、金融等部门。如果允许大量的非国有企业进入这些部门,那么他们就完全有可能通过资本集中和积聚的途径取得市场中的垄断地位。而取得垄断地位的企业便可以在某种程度上实行掠夺定价,坐享垄断利润,甚至可能发生种种商业欺诈,使消费者蒙受一定的经济损失,使社会资源的配置偏离最佳原则。四是高科技的战略产业部门,如航空航天、国防科技、军工部门等。这些部门关系整个国家综合国力的提高,也是国民经济其他部门得以顺利发展的基础和保障条件。从国民经济协调发展和产业结构升级的战略意义上看,国家必须兴建一些高科技的国有企业,追踪高新科技,以发展新行业,使其对国民经济其他部门起到传导作用。对这类型的国有企业规定其以完成社会效益为目标,经营以保本或尽量少亏为原则,对这一类企业的监管要特别严格。对这些部门生产的公共产品可以产生广泛的社会效益,是发展国民经济不可缺少的。但公共产品的利润刺激力较小,私人生产者一般不愿生产,因而常常表现为供给不足。即使公共产品生产非国有化在经济上是可行的,但从主权国家政治上考虑也是不能接受的,例如,国防、环境的利用就是如此。对这些部门采取国有经济的形式是有利于国计民生的。

另一类竞争型的国有企业,在发展中国家,由于整体的经济水平还不高,人民生活还不是很富裕,为了保证社会稳定,让一部分国有企业加入非垄断领域的竞争行列,也与其他所有制形式一样,以盈利最大化为目标,也是有利的。因为在整个社会经济还在成长过程中,未达到发达的水平,如果完全让民营的企业去竞争,其发展的速度和效率也许很快、很高,但这个

过程里出现经济的起伏波动幅度就可能更大；另一方面其所导致的两极分化、社会不公平，而引起的社会震荡将是我们这个人口大国所难以承受的。这一点从现今发达国家的经济发展史中可以看到。而要解决贫富悬殊、地区差别过大、社会公共福利及社会保障等问题，光靠公共财政收入、税收调节与转移支付等，力量就显得过于单薄，甚至力不从心，因此，在竞争性行业加入国有企业去谋利，也是无可厚非的。但这一类企业与其他经济成分的企业在法律和生产经营过程中的地位应该完全一样，没有任何特权。至于在经济活动中所形成的优势，如资金规模、人才、科技和信息等方面胜于其他经济成分的企业应该是由其本身的经营管理来获得。不过，这种竞争型国有企业必须盈利，否则，就失去了存在意义。另外再从就业的角度来看，目前我国城镇就业人数约 1.5 亿人，其中 1.1 亿人在国有企业，如果国有企业统统按私人企业使用劳动力的办法来作的话，势必会有比今天有更多上数千万被推向街头，造成社会的动荡将是难以预测的。

对这一类型的国有企业则应允许其以盈利最大化为目标。在公平竞争条件下，盈利越多越好，至于如何达到这个目标，是采取纯国有资产来获得，还是采取混合所有制形式来实现，则要看企业所处的行业而定。

这两类国有企业各自有不同作用，目标也是不一样的。因而也就没有必要，完全按照一般经济形式一样，将所有的国有企业塑造成“自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展”一种模式。如果是这样，对于公益垄断类型的国有企业就会产生矛盾，即社会经济的公益性与市场经济以利润作为衡量标准的原则的矛盾。这种类型的国有企业与其他经济形式有不同的特殊性，就在于它能够承担着社会经济的公益性职能。它有着其他类型企业不可比拟的保障社会公平，提供社会经济运行的基础条件，扩大国民经济的容量，整体促进国民经济的发展，引导和稳定社会经济的长处。如果不重视这一点，光认为国有企业亏损，而一味采取各种方法让其盈利，恐怕带来的问题将会更大。因而，我们不能以盈利还是亏损来决定对国有企业的改革态度，也就是说国有企业能盈利当然好，若亏损尽量少，但都必须达到对其规定的以社会效益为主的目标，即完成为社会经济运行提供其他经济形式不可能提供的条件的任务。所以，不能单纯地去计算国有企业的数量和所占产值的比例是多少，少一点就认为国有企业不是主导了。

本文认为对于国有企业由于为达到社会经济的公益目标而造成的亏损并不可怕，最可怕的是对国有企业片面、简单的认识，一切以盈亏为标准来改革国有企业，而掩盖公益垄断型的国有企业产权不顺、经营管理不善和监督不力使经营者个人捞好处、贪污、挥霍国家财产或是不负责造成的非政策性、也非经营性的亏损（这种亏损象瘟疫一样会传染的）。把这种亏损与竞争型国有企业由于市场风险造成的亏损混为一谈，忽视两者的差别，即目标不同改革的形式就会不同，而用一种办法改革必然导致国有经济的真正功能无法发挥，而影响整个国民经济健康地发展。

而对竞争型国有企业则必须让其盈利。这类企业在发展中

国家的示范作用不仅是在产品的使用价值上要完全符合社会需求，而且在价值上也必然是能够增值盈利的。否则就没有存在的意义了。

综上所述，我们说没有必要把国民经济中各种经济成分、不同的类型企业都弄成一个模式，那样是违反系统论基本常识的，只会事与愿反；要想国民经济健康、稳定和协调地发展，就必须发挥各种类型企业的优势，形成较佳企业组织结构。

### 三、国有企业达到目标所采取的手段

国有经济的目的和国有企业的目标已定，那么关键就要看采取的手段了。这个手段就是加强科学管理，探索符合市场经济规律和我国国情的企业领导体制和组织管理制度，建立决策、执行和监督体系，形成有效的激励和制约机制。根据国有经济目的的要求对不同目标的国有企业，进行企业治理机制和组织管理制度的改革时，要有一定的区别。

这是指公益垄断类型与竞争类型的国有企业的治理结构应该有差别。前者应以直接管理为主，后者则以间接管理为主。并且在改革过程中，它们的侧重点也应有所不同，对于竞争性的国有企业来说，主要是进行产权制度改革，以做到“产权清晰、权责明确、政企分开”为主。把它塑造成“四自”的市场经济主体，按企业的一般来构建其治理结构。这种竞争类型的国有企业也以盈利最大化为目标，它的管理就比较容易做到“管理科学”。

而公益垄断类型的国有企业治理结构侧重点应该在“管理科学”上。改革其治理结构主要从理顺各方面关系，即明确规定国有企业和国家、国有企业与政府部门的权责利关系；划清国有企业内部的经营者与企业党组织、经营者与职代会与工会组织的职能，处理好国有企业领导与工人群众的关系。按现代产权代理理论结合我国具体国情建设好经营管理的领导班子，制定出企业经营者的责权利对称的制度，建立一套由国有资产管理组织为主动员全社会的力量，特别是新闻媒介参加的监督体系，鼓励专家学者参与国有企业咨询管理和保护全民所有者权益的法规。提高全体公民参与国有经济管理的兴趣、锻炼他们的能力。这样公益垄断型的国有企业就能够发挥为整个国民经济服务，保证综合国力和人民生活水平的不断提高。

#### 注释：

刘光杰：《我国全民所有制经济改革的理论与实践》，19 页，武汉，武汉大学出版社，1992。

邓小平：《邓小平文选》，第 3 卷，225 页，北京，人民出版社，1993。转引自《中国信息报》，1998-04-2。

转引自《中国经济时报》，1997-08-12。

于金富：《国有制不等于公有制》，载《中国改革》1997（5），57 页。

（作者单位：武汉大学经济学院 武汉 430072）

（责任编辑：杨宗传）