

经济体制改革背景下的国有企业改革探究

陈劲

内容摘要：党的十一届三中全会以来，中国逐步实现了从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制的历史性转变。在这过程中，最具代表性的是国有企业随经济体制改革而进行的伟大改革。本文探究以经济体制改革为基础的国有企业改革的部分历史进程，指出国有企业改革问题以及历史问题，并最终探究部分国有企业的改革路径，指出在混合所有制分类改革的部分优点以及其中存在的问题。

关键词：经济体制；混合所有制改革；分类改革

一、引言

中国共产党自十一届三中全会以来，带领全国各族人民为中华民族复兴，进行了波澜壮阔的改革开放的历程，利用中国式改革，创新性、创造性地渐进（林毅夫，1993）实现了从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制的历史性转变，走完了发达国家几百年走过的发展历程，书写了举世瞩目的经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹。中国的经济体制改革的历史经验是极其宝贵的，而作为计划经济的代表，国家机器的代言人，国有企业在经济体制向市场经济转变的过程中的改革路径和改革历程都是极具探究价值的。而国有企业的转型也是非常复杂的经济现象。一方面，在向市场经济体制转型的过程中，中国的国有企业改革的确借鉴了许多来自于西方的如产权理论等市场经济条件下的现代企业理论。另一方面，中国想要建成的市场经济体制是以社会主义为前提的，是要以马克思主义政治经济学为指导的，是要坚持公有制经济为主体的社会主义市场经济体制。（黄群慧，2022）。

在实践中，国有企业改革经历了从放权让利到转换企业经营机制、建立现代企业制度与国有经济战略性调整、改革国有资产管理体制和新时代全面深化国有企业改革等四个阶段（国企改革历程编写组，2019）。多阶段的改革过程也体现了渐进式改革“摸着石子过河”的特点，也反映了中国共产党中央委员会对计划和市场的关系的认识过程。其过程分为表一中的几个主要阶段（杨瑞龙，2018）：

表一 我国对计划与市场关系的认识过程

	时间	理论
第一阶段	1978年——1984年	提出计划经济为主、市场调节为辅的改革思想
第二阶段	1984年——1987年	提出有计划商品经济理论
第三阶段	1987年——1992年	提出社会主义商品经济理论
第四阶段	1992年——2013年	提出社会主义市场经济理论
第五阶段	2013年至今	进一步强调市场机制在资源配置中的决定性作用，贯彻新发展理念，建设现代化经济体系

国有企业的改革与经济体制改革的脉络有直觉上的关联性，本文旨在探究以经济体制改革为基础的国有企业改革的部分历史进程，指出国有企业改革问题以及历史问题，并最终探究国有企业的改革路径。

二、国有企业改革：政策依据、演进与问题

（一）国有企业改革如何以经济体制建设为基础演进

我国自三大改造以来，便实行以公有制为主体、国营企业占主导地位的计划经济体制。直到党的十一届三中全会以后，理论界逐渐明晰了我国仍存在商品，商品价值规律在社会主义中也发挥一定作用，邓小平同志等中央领导人，在二十大上提出“以计划经济为主，市场调节为辅”的改革思想（邓小平），基于此，国家逐渐开始放权让利。国营企业是计划经济的主体，要让市场经济辅助发展，那么势必要让部分商品自由在市场中流通，因此对国营企业不能再继续统一制定标准，需要适当放权，要扩大其自主经营权。随着中共中央逐步提出社会主义商品经济理论、社会主义市场经济理论，建设社会主义市场经济体制逐步成为基本经济制度的一部分，国有企业也逐步实现经营权与所有权的分离，企业逐渐“独立经营，自负盈亏”。而后，1992年10月，中共十四大提出“我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制”，此时国有企业也明确改革方向，建立适应市场经济和社会化大生产要求的现代企业制度。直到2013年，国有企业坚持“抓大放小”、“战略重组”的改革思路，在现代企业制度这一部分实现了实质上的进展。

1978年，党的十一届三中全会是划时代的，开启了改革开放和社会主义现代化建设新

时期；而 2013 年召开的党的十八届三中全会也是划时代的，实现改革由局部探索、破冰突围到系统集成、全面深化的转变，开创了我国改革开放的新局面。（胡乐明，2022）在这个背景下，我国进一步强调市场机制在资源配置中的决定性作用，贯彻新发展理念，建设现代化经济体系，要建设新时代的社会主义市场经济体制。此时，国有企业中央已通过《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》等文件明确说明，要结合不同国有企业的经济功能和社会功能，进行分类改革。新时代全面深化改革在社会主义市场经济中的体现，在国有企业改革的体现就是进一步进行新时代的国有企业改革，继续推行国有企业分类改革。

（二）、国有企业改革的争议与问题

中国人民大学的张宇教授在 2010 年谈到国有企业的若干争议以及问题（张宇，2010），1996 年刘诗白教授也曾基于当初的实际情况讨论过全面深化国有企业改革的问题。（刘诗白，1996），而根据杨瑞龙老师的总结，本文也对改革中存在的争议进行了阐述：第一，人民仍不能对国有企业在整个国民经济当中的地位、贡献有清楚的认知。特别是，国有企业作为国家政策实施的重要微观主体，作为计划经济的经济主导着和市场经济的重要组成，如果不能被人们所认知，那也是极大阻碍改革的争议点。类比于社会主义经济体制的改革，人们对于公有制经济的主导作用仍不能清晰认知。第二，人们的共识是改革国有企业，以实现国有企业效率的提高。但是考虑到国有企业被寄托了太多的期望，改革的目标多且繁杂，诸多目标存在冲突，这也使得国有企业的改革路径存在非常多争议。第三，中国的国有企业改革内嵌于中国的转型背景，国有企业依托于当时的经济体制，而经济体制的改革尚不完善，导致了許多钻空子行为，有许多贪污腐败现象，这对人们对国有企业乃至经济体制改革的耐心都是一大打击。

而在国有制框架下推进国有制改革也存在困境：首先，我们无法在国有制框架下解决政企分开的问题；其次，我们无法在国有制框架内解决所有权不可交易的难题。即使我们利用两权分离的办法，也同样存在条件不充分的问题。

同时，国有企业过去的国有企业存在一些缺陷。一方面，在市场化改革的背景下，我国的市场经济不断发展，重要性不断提升，但国有企业可能因为国家政策倾斜，在借贷、材料供应上得到诸多便利，国有企业资源配置效率不足却在市场竞争占据有利地位。（林毅夫，2004）国有企业与非国有企业的机制存在摩擦，这促使国有企业混合所有制改革的进行。

另一方面，国有企业本身也存在一些弊端。国内学者普遍认为国有企业存在缺乏效益动力、公司治理结构不完善和委托代理成本高等问题（马光威，2021）。国有企业在经济中占

据主导地位，在执行国家经济计划、完成经济目标、集中力量办大事时作用巨大，但在市场经济中，国有企业参与到市场竞争中，它的开放性不足。由于有财政兜底，国有企业在经济发展中存在“不要白不要”现象。并且国有企业的负责人通常是由政府任命，并且任期是相对固定，责任是相对弱化的，那么负责人没有长期决策激励和效益最大化激励。并且负责人可能领导企业在国家经济计划之外、市场竞争中存在做出非市场行为以保证国有企业市场地位，而不是通过市场竞争。负责人的贡献转化为政绩而非利润收入，那么在企业运行过程中难免带有政治色彩。

国有企业有编制的劳动者通常拥有高福利和稳定的工作时间以及较低的失业风险，伴随而来的是招收劳动力成本较高以及已入职劳动者积极性下降的情况。扩大再生产时，由于国有企业的收入分配需要更多分配到劳动者身上，积累资本不足，需要依靠并且很容易依靠借贷进行。国有企业在国家扶持下对银行借贷，尤其对国内国企银行借贷经常不还贷，本质上是国家财政资金的再次分配。

国有企业的很多负责人，并非是因为擅长运营企业而被选为负责人。与职业经理人相比，国有企业的很多负责人对市场适应能力较弱。

三、国有企业混合所有制改革探究与部分路径思考

（一）国有企业混合所有制改革内涵

面对大量的国有企业改革问题，这一块硬骨头不啃，就很难实现社会主义市场经济体制改革，难以构建高水平市场经济体制。而完成这一项任务的策略是混合所有制改革。《国务院关于国有企业发展混合所有制经济的意见》（国发〔2015〕54号）明确指出，国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济，是基本经济制度的重要实现形式。学术界普遍认为以三者交叉持股、相互融合的方式，可以使得各企业优势互补，形成共同发展多元化的产权结构，最后达到“1+1>2”的企业治理效果和经济协同效应。（陈林，2021）

混合所有制改革不是我国独创的改革方法，西方国家曾相继利用该所有制进行发展。但我国的混合所有制改革远不同于西方资本主义国家，其中根本上是因为在资本主义生产方式下，大多数混合所有制经济主要是为私人资本增值服务的产权方式和工具。[2]而我国是社会主义国家，混合所有制改革是为生产力发展、为更好发展社会主义服务的。混合所有制改革有利于改变国有企业一股独大的现象，使得企业内部的声音多样化，可以达到改善公司治

理结构、提高运行效率、增强创新能力、增加企业业绩的效果。进行国有企业混合所有制改革，有多种路径可走：整体上市、民营企业参股、国有企业并购、员工持股等。

（二）国有企业混合所有制改革部分路径探究

上述改革路径并非选其一进行，杨瑞龙教授就论证了国有企业进行分类改革的必要性（杨瑞龙，1995），黄群慧也论述了国有企业的分类改革（黄群慧，2022），不同性质的国有企业就应该利用不同的改革方法。但本文就民营企业参股这一路径讨论其优缺点以及国有企业混合所有制改革的办法。这一路径是针对有较强的竞争性的国有企业进行的，这是一种股份改造的方式，既保证了国有控制权，又使得国有企业走向市场。

相对于国有企业，民营企业按照其实行的所有制形式不同，也可分为国有民营和私有民营两种类型。实行国有民营企业的产权归国家所有，租赁者按市场经济的要求自筹资金、自主经营、自负盈亏、自担风险。私有民营是指个体企业和私营企业。那么民营企业与国有企业最大的不同是经营者是否有自主权，而非是否产权归国有。

而国有企业引入民营资本，国有企业就不再只有单一的控股方，参股的民营企业也持有部分国有企业的股份。股份成分的改变使得股东大会、董事会有更多不同的声音，非国有企业参股的股东也会鼓励关系投资人进入公司，努力在董事会里争取位置和话语权，与国有企业的控股股东相互制衡，分散了绝对话语权。并且由于非国有投资人参股后，需要自负盈亏，那么对于尸位素餐的企业人员、企业管理者的非理性经济行为必定深恶痛绝，非国有投资人利用自身的话语权改善公司治理效率、打破过去国有企业僵化的运营管理。并且两者合作使得创新技术得以共享，优势得以互补，混合所有制企业既有国家财政支持、受国家控制可以集中力量办大事、坚持发展的正确方向不动摇，又注入了民营企业的新鲜活力，优势互补。如果二者都能正确利用自身优势，取长补短，那么能发挥出一加一大于二的效果。

郝云宏通过案例分析了第二大股东对第一大股东的制衡策略，说明了在国有企业中第二大股东通常是利用引入关系股东在董事会占据更多席位的策略来争夺话语权和增强对企业的控制权。（郝云宏，2015）分析表明，在国有企业中，话语权的争夺对企业效率有正向促进作用。而在民营企业中则相反。我认为，国有企业中由政府指派的负责人作为国有股份的代理人，在企业中通常因为由政府支持而话语权巨大，但正如前面讨论的，这种非职业经理人的非完全理性运营很容易导致企业运行无效率，而民营企业代表人作为第二大股东的制衡行为通常是为了更好追求市场优势与企业效率，这使得企业的“一言堂”现象得到改善。并且即使第二大股东的势力以及话语权超出国有企业第一大股东，只要国有企业的战略性决策

未有明显失误，该企业毕竟仍受到政府制约，这仍旧会帮助国有企业补上缺陷。

但实践表明国有企业在转让国有股份给民营股东时，应充分考察民营企业的过往经营史以及购买过去的目的。混合股权的国企仍需执行国有企业的职责，需要作为经济发展的中坚力量和中国特色社会主义的支柱来运行，仍需兼具商业性和公益性。如果引入的民营企业口碑较差，就可能会影响到国有企业威信；如果民营企业参股目的是利用国有企业资金满足自身相关项目运营，那么混合所有制改革反倒有可能降低国有企业收入、成为民营企业中赚钱的工具。更进一步，应该谨慎地移交给民营企业控制权，民营企业拥有国有企业部分控制权是一把双刃剑。一方面，可以充分发挥民营企业能动性，增加运行效率和市场竞争力；另一方面，心术不正的民营企业可能用以谋私，运营水平差的民营企业可能反倒拖慢了企业的发展进程。

四、总结展望

我国的经济体制改革历经多个阶段，国有企业改革也进行了多阶段的努力。在我国向社会主义市场经济体制，乃至高水平社会主义市场经济体制的过渡过程中，国有企业混合所有制改革是必然的要求，随中国特色社会主义市场经济发展的不断深入，新时代国有企业作为经济发展的中坚力量，进行混合所有制改革是实践与理论结合的结果。

以民营企业参股为例，国有企业混合所有制的分类改革方法有效但仍存在许多问题需要解决，根本上也是我国经济体制尚不完善，政府与市场的关系仍然需要继续深入探究和落实，人们对于改革的认知也仍需提高。但无论如何，期望我们能如期完成改革，如期实现建成高水平社会主义市场经济体制的目标。

参考文献

林毅夫,蔡昉,李周.论中国经济改革的渐进式道路[J].经济研究,1993(09):3-11.

黄群慧.国有企业分类改革论[J].经济研究,2022,57(04):4-12.

国企改革历程编写组,2019:《国企改革历程(1978—2018)》,中国经济出版社.

杨瑞龙,2018:《社会主义经济理论》,中国人民大学出版社

胡乐明.经济体制转型发展的“中国经验”[J].政治经济学评论,2022,13(02):3-12.

张宇.当前关于国有经济的若干争议性问题[J].经济动态,2010(06):34-38.

刘诗白.有关国有企业深化改革的若干问题[J].经济研究,1996(12):3-7.

林毅夫,李志赞.政策性负担、德风险与预算软约束[J].经济研究,2004(2):17—27.

马光威,龙思韵. 国外学者关于国有企业改革的研究综述[J].社会科学动态, 2021(11):74—79

陈林,陈焕然.发展混合所有制经济的路径选择:基于“双向混改”模式的讨论[J].学术研究,2021(5):78—84.

杨瑞龙.国有企业股份制改造的理论思考[J].经济研究,1995(2)

郝云宏,汪茜,王淑贤.第二大股东对第一大股东的制衡路径分析:基于中国民营企业与国有企业的多案例研究[J].商业经济与管理,2015(12):25—33+51.