

●胡进祥

政府直接经营国有企业的经济规模

政府直接经营国有企业是商品经济社会的一种经济现象。当今各国政府一般都直接经营规模不等的国有企业。那么，政府直接经营国有企业的有效规模应在怎样的范围存在呢？本文打算通过分析几个具有代表性的国家的做法，概括商品经济条件下具有普遍意义的政府直接经营国有企业基本的原则，进而界定其合理的经济规模。

一、政府直接经营国有企业的实践

第二次世界大战后，政府直接经营国有企业成为一股世界潮流。据资料，发达国家60年末70年代初，政府直接经营国有经济（企业）在国民经济中的比重，美国18.4%，日本24%，联邦德国22.1%，英国30%，意大利28%；在发展中国家和地区，1980—1983年的公共部门（包括中央、州和地方政府）中政府直接经营国有企业的平均百分比，哥伦比亚40%，南朝鲜35%，泰国33%，菲律宾26%。虽然各国的政府在直接经营国有企业中的做法不尽相同，但一般都认为法国、英国和联邦德国是最具有代表性的，因而下面从这三国谈起。

法国政府直接经营国有企业具有悠久的历史，这或许是因为法国历史上具有官办手工工场的传统。法国政府直接经营国有企业的主要特点是，按国有企业的行业性质，采取不同的直接经营管理原则。法国的国有企业分为两类：一类是从事工商企业活动的行政机构性质和公共事业单位，如邮政、电讯、广播、商会等。政府按类似于行政机构的管理规则进行直接经营管理。另一类是从事工商活动的政府参股50%以上的国有企业，这类企业按私营企业方式经营，政府对它们的直接经营表现在：任命董事长、总经理和部分董事；决定企业投资的计划，决定利率和利润的分配；决定价格的调整；检查企业帐目，甚至向企业派驻监督员。另外，法律上国家对亏损企业没有补助的义务，因此，对于国有企业的经营性亏损不予补助，对于政府性亏损也只给予部分补助。简单地说，法国政府直接经营的国有企业处于这样一种地位，即企业怎样发展不由企业决定，但企业在经营管理中出了问题则免不了

接受检查和惩罚。

英国政府直接经营国有企业是从二次世界大战结束时工党内阁政府开始的。英国政府直接经营国有企业的显著特征是，以盈利作为直接经营国有企业的主要目标。英国政府直接经营国有企业的结果，的确在一定程度上推动了动力、交通运输、电讯等部门的技术进步，促进了英国经济的增长，也提高了英国商品在国际市场上的竞争能力。但是，由于政府直接经营国有企业往往在经营管理上反应不灵，决策迟钝，效率减退，经营出现了亏损，给国家带来了沉重的财政负担，使英的财政赤字越来越大。

原联邦德国是西方发达国家中国有企业比重大的国家之一。联邦德国把国有企业定义为，政府参股50%以上的企业称为国有企业。从某种意义上说，只要政府作为所有权的权力大于其它所有者，就视之为国有性质。按这个定义的含义，联邦德国的国有企业有三种形态。（1）非独立型企业。它不具备独立的经济地位，没有独立的资金运动，是政府管理部门的一部分。（2）特殊形态的国有企业。它在经济组织形式上是独立的，但不自负盈亏，由政府统收（利润全部上交）统支（亏损政府弥补）。这类企业一般存在于以社会服务为基本目的公用事业行业。以上两类企业都是以公法为依据成立的，因此，必然要以政府某个方面的具体目标为企业活动的宗旨。联邦德国政府对这两类企业实行直接经营管理，即供产销、人财物均由中央政府或地方政府掌握，企业本身没有经营自主权。（3）股份公司形态的国有企业。它是以盈利为目标，具有私法地位的独立法人，除了股东是政府外，它与私有企业基本相同。股份公司形态的国有企业占联邦德国国有企业数目的一半以上。政府对这类企业的管理严格按照国家法律和公司章程对企业监督和管理，也就是说政府不直接经营管理。又由于这类企业具有私法地位，并以盈利为目的，因此，政府的监督以私有企业的公司法为法律依据，通过股东大会和监事会来具体实现。企业的股东代表来自其对口的部委官员，一个官员可以是数个企业的股东代

表，与此同时，他（她）一定还有所在部门的行政职务，并经常是一些国有企业监事会的监事。监事会向董事会负责并报告工作。派到监事会的官员要定期向所在部委提交财务、投资、经营规划的报告。地方股份形态的国有企业的监事会与政府关系更密切，特别是供电、供水、交通等，这类企业一般市长都要出任监事会主席。总之，联邦德国政府直接经营的国有企业主要以社会服务为目标的公用事业，对于以盈利为目标的具有私法地位的工商企业都是以企业经济原则经营，除股东的资本性质外，与私人企业没有什么实质性的差异。

二、政府直接经营国有企业的评说

世界上多数国家的实践表明，政府直接经营国有企业的绩效并不如人意，突出表现在国有企业的营运低效率。其原因何在？从理论上看，导致政府直接经营国有企业低效率的原因，主要是：

（1）个人利益对社会利益的侵蚀。政府直接经营国有企业是在一定的政策目标和经济计划指导下进行的。而参与政策目标和计划制定的官员或施加利于集团、阶层的影响，或施加利己影响，追求个人的私利，而不是追求抽象的公共利益。

（2）社会目的和商业目的错位。政府直接经营国有企业具有双重目的性，既有社会稳定，又有利润最大的目的。在特殊的环境下两者可以统一，但在一般情况下政府往往偏重社会稳定目的。

（3）缺乏竞争机制和激励机制。政府直接经营的国有企业，它的生存不是取决于运营效率，而是由政府官员的偏好所定。只要与政府官员偏好相符，即使企业亏损，也不会受到破产的危险，政府通常以提价、减免税收、增拨资金等方式维持生存。同时在政府直接经营的国有企业中，激励机制也相对疲软。企业员工的行为动机主要有两方面，一是收入动机，二是闲暇动机。当收入目标具有刚性特征时，人们转向寻求闲暇目标的极大是自然而又合乎理智的选择。在员工都谋求闲暇目标极大的场合，效率又从何而来呢？

从上述原因的分析中不难看出，政府直接经营国有企业的能力是非常有限的，但政府直接经营国有企业又有其客观必然性，表现于这样几方面：

第一，国有企业由政府直接经营并非所有企业都是低效率的。当今世界，国有企业和经营主体有两个，一个是政府，另一个是经济组织。因此，国有企业的经营可以分为政府直接经营和经济组织自主经营（即政府非直接经营）。实践经验证明，经

济组织自主经营国有企业的某些特殊部门也是不经济的，比如公共品部门等。在人们日常消费的物品中，有相当一部分属于公共品。公共品具有两个属性：（1）新增一人享受公共品的边际成本为零；（2）对公共品的使用进行分配存在的困难，甚至是不可能的。公共品的这些属性内在地决定了经济组织自主经营不能提供；即使能提供，也势必导致低效率。因为公共品是一种增加一个人使用边际成本为零的物品，照理，它应免费供应，方能使社会福利增至最大。此时，如果由经济组织自主经营提供，必然要按企业经济原则对使用物品的人进行收费。对使用这种物品的任何收费都将限制人们对它的需求，结果或是公共品资源的闲置，或是公共品的不足，由此引起整个社会福利的减少。

第二，政府直接经营以社会效益作为第一目标的国有企业，可以保证政府的作用得到充分的发挥。从经营目标上分，世界上大多数国家的政府直接经营的国有企业有两种，一种是以社会效益为目标的公用事业部门的国有企业，另一种是以经济效益为主要目标，即以盈利为目标的从事工商活动的国有企业。前面的分析表明，政府直接经营国有企业的低效率，主要是来自以盈利为目标的国有企业。这是因为，政府目标和企业目标不同。企业目标主要集中在使生产不断发展，盈利不断增加，而政府目标既包括社会效益，又包括经济效益。政府直接经营从事工商活动以盈利为目标的国有企业，往往不以经济效益为第一位，而把社会效益摆在第一位。因此，如果政府直接经营那些以社会效益为第一位的国有企业，一般来说还是最有效率的。

第三，政府直接经营国有企业必须讲求效率，因为效率是满足人们需要的前提和基础，但是效率并非一切。人的需要是多层次的，随着人们基本生活的满足，安全、平等、尊敬、价值实现等的需要在人的需要中将占有愈益重要的地位。而这些更高层更高质量的需要除政府是不能满足的。特别是人的精神需求和人力资源的开发和服务，由经济组织管理和经营国有企业很难得以实现。

基于上述分析，我们得出一个基本结论是，经济组织自主经营国有企业不能垄断一切。这也就是说，政府直接经营国有企业可能导致低效率，甚至失败，但仍然存在客观的必然性。重要的问题是为政府直接经营国有企业划定合理边界，以保证国有企业的作用得到充分的发挥。

三、政府直接经营国有企业的范围

这里所说的政府仅指社会学或法学意义上的政府，即国家行政机关。确定政府直接经营国有企业的规模界限，首先必须明确政府在社会经济生活中的基本作用。这方面，古典经济学的创始人亚当·斯密提出了三点要求：（1）防务；（2）司法裁判；（3）公共工程。随着现代经济的发展，对于政府在现代经济中日益扩大的作用，萨缪尔森也归纳为三个方面：（1）政府支出的数量增长；（2）国家对收入的再分配；（3）直接调节经济生活。从总体来说，现代政府的作用已大大超过斯密提出的作用范围，因价值取向上的区别，不同社会制度的政府作用也不完全相同。计划经济国家与市场经济国家相比，公共生产与消费规模要大得多，活动领域也宽广很多。尽管不能把公共生产与消费完全等同于政府经营，但公共品的扩大，政府直接经营的经济规模随之扩大，政府直接经营国有企业的范围应当与政府在社会经济生活中的基本作用相一致，否则，政府也难以发挥作用。对于这一点，在笔者来看，必须作为研究政府直接经营国有企业界区的基准思想。

几十年来，各国经济学家一直很重视政府直接经营国有企业的经济界区的探索。有的经济学家，曾试图通过科思的社会交易成本理论来界定。这一理论认为，一切社会经济活动是有成本的，而且，人们的任何活动总是追求一种费用较低的方式。政府直接经营国有企业的交易费用低于经济组织自主经营国有企业的交易费用，即是合理的。政府直接经营国有企业的交易费用，至少包括信息搜集、整理、储存、传输的费用，依据信息进行决策的费用、监督决策执行的费用，此外，还应包括决策失误导致的效率损失。这些交易费用是客观存在的，但要计算颇为困难，甚至不可能做到。因此，也无法比较、界定。此外，即使假定可以计算，而且可以比较，由于政府直接经营的国有企业的有些产品，如公共物品，是不进入市场的，这就从根本上限制了交易费用理论的应用。这样看来，科思的交易成本理论虽然为界定政府直接经营国有企业的范围提供了基本理论，但不能量化、操作。

近年来，经济学界概括了一个基本的原则界限，即政府直接经营的国有企业仅限于经济组织或私人部门无法做到的范围之内。也就是说，凡是经济组织和私人企业能够有效作用的行业和部门，政府都不应该涉足。根据这一原则，政府直接经营的国有企业的合理区域是：（1）以社会服务为基本目标的公用事业行业，提供公共品的供应；（2）

具有自然垄断的特征或具有外部很强的经济性或具有极大的经营风险的部门和行业，向社会提供私人品的供应。具体说，政府能够有效直接经营的国有企业的范围：

第一，经济发展的必需的物质基础设施，这些部门具有基础性和先行性，同时，规模浩大、建设周期长，资本回收慢的特征。

第二，人力资源开发和发展所必需的物品和服务，主要包括教育、医疗、卫生和保健等。教育医疗、卫生保健等物品和服务，由于这些物品和服务具有极大的正外部效应，客观上需要政府对这些物品和服务的供应给予刺激和帮助。此外，这些物品和服务由经济组织或私人部门经营提供，有可能因收费太高而限制人们的消费，造成资源的闲置和浪费，或有可能因收费太低而供应不足。

第三，经济发展、战略产业和部门，包括基础理论研究、技术开发、新兴产业部门的开拓和衰退产业部门的援助。

四、对中国政府直接经营国有企业的启示

根据上述分析，考察中国政府直接经营国有企业问题，比较突出的印象是：政府直接经营国有企业的边界模糊；应由政府直接经营的国有企业却经营不力，不应由政府直接经营的国有企业，似乎又在直接经营。

我国国有企业的发展已经历了两个阶段，即政府直接经营到企业自主经营。在国有企业建立的最初阶段，国有企业不但由国家管理，而且由政府直接经营。1984年中共中央《关于经济体制改革的决定》发表后，基本改变了政府直接经营的体制，实行所有权同经营权分开，国有企业由企业自主经营。1984年以后这阶段的改革目标是正确的，它符合企业经济原则。但是，也有一个问题被忽视了——政府直接经营的国有企业范围没有界定，把应由政府直接经营的企业和不应由政府直接经营的企业混为一体，统统实行企业自主经营。结果，一方面应用由政府直接经营或提供服务的以社会目标为主的国有企业，放弃既定目标转向盈利目标，公共物品供应数量和质量日趋下降。另一方面，应由企业自主经营以盈利为主的国有企业，《企业法》规定的自主经营权利得不到落实，成不了独立的法人，界定政府直接经营国有企业的经济规模就成为一个现实而又亟待解决的问题。

我国是社会主义国家，政府为人民提供的公共物品和服务，应该比一般市场经济国家多一些，宽

一些，以保证社会安定，人民生活稳定。但是，各国经济发展的无数事实也证明，与社会经济不相协调的过多的公共品生产与服务，对一国经济的正常运转是极为不利。因此，我国政府直接经营的国有企业范围适度。笔者认为，其适度范围应该是：（1）保障人民生活的公用工程，包括公共交通、城市供水、供电、供气；（2）提高人类素质和人身保健的国有企事业单位，包括教育、医疗卫生和直接为文化教育卫生服务的国有企业。（3）基础产业和战略发展部门，包括邮电通讯、一类能源和技术研究部门。这些国有企业在经济组织上可以是独立的，但也可以作为政府管理部门的一部分，它们应由政府统收统支，不应自负盈亏，也不宜实行承包制。现有的实践表明，这些应由政府直接经营的国有企业，实行承包制，利少弊多，特别表现在社会目标与经济目标错位，降低社会服务的数量和质量，影响人民的正常生活。

凡是超出上述政府直接经营的国有企业，政府都应撤出，由企业按《企业法》自主经营。企业自主经营的核心是使企业取得独立法人的资格，至于所有权并不重要。这就是说国有企业的效率与企业所有制的性质，没有必然的联系，在国有企业不改变所有权的前提下，同样可以搞活。关键要减少政府对企业的行政干预，减轻国有企业的负担，并要形成所有者与经营者之间的制衡关系。一是国有企业的财务必须公开，建立规范化的成本会计制度，便于监督；二是所有者与经营者在利益、责任上分开，由企业所属的各级人民代表大会审查和监督企业的盈利和亏损情况，并依照审查结果任免企业领导人；三是建立各级国有资产管理机构，并使国有企业所有权分散化，将国有企业的股权划分到几个部门，以便国有企业不同部门代表共同监督、管理企业。

•••••
简讯
•••••

“进一步搞好国营大中型企业”上海市高校研究生研讨会召开

由上海财经大学研究生会发起、校研究生部与科研处协办、由上海社科院等院校参加的“进一步搞好国营大中型企业”上海市高校研究生经济理论研究会于1991年12月19日、20日在上海财经大学举行。研究生们在深入调查上海第二纺织机械厂、上钢五厂、上海工业缝纫机厂等二十多家国营大中型企业以及市财政局、税务局、银行等有关职能部门的基础上，结合各自所学专业，共向大会提交了43篇有份量的学术论文和专题调查报告。会议期间，研究生们就“进一步搞好国营大中型企业”问题进行了多方位、多视角、多层次的热烈讨论，提出了颇有新意的观点和思路。研讨会在热烈的气氛中结束。

（周文一 肖金忠）

胡寄窗、娄尔行两教授荣获殊荣

我校经济学系胡寄窗教授（博士研究生导师）和会计学系娄尔行教授（博士研究生导师）最近经国家人事部批准首批享受政府津贴，并领取了有关证书。颁发政府特殊津贴是在新时期进一步加强和改进知识分子工作的一项重要内容。这次财政部系统首批享受政府特殊津贴的专家、教授共有五位，我校有二位。他们在自己的教学和科研岗位上数十年如一日，无私奉献，作出了重要的贡献，因而荣获殊荣。（肖淳）