

从政府与市场关系看我国国有企业改革

长期以来，政府与市场的关系一直是经济学中争论不休的核心议题，各种理论观点相互碰撞，直到今天也没有停止。在我国特殊的国情背景下，决定了我国政府与市场的关系非同一般。如何用各种观点有效指导我国国有企业改革，是本文研究的方向。

一、辩证看政府与市场的关系

1、关于市场。对市场的认识，不论是古典经济学还是新自由主义经济学，都格外信奉价值规律这只看不见的手，亚当斯密在国富论中，认为它在推动经济发展中具有绝对主导作用，认为在完善可以有交的实现的市场条件下和自由的竞争环境中，资源的最佳配路，最大程度地促进效率的提高和财富的增加。我们经常说的市场经济实际上就是指市场制度，市场制度是经济运行中市场对资源配路起基础作用的一整套运行机制、规范或制度。政府职能的基本价值就在于成为守夜人。市场机制是通过市场供需均衡，使资源达到最有效益的方法。本质上讲，市场机制在国有企业改革过程中起着主导作用，政府无须过多地进行干预。但是，在现实经济的运作过程中，由于完全市场竞争是不可能存在的，市场失灵在市场发展中已经被证明，这在许多情况下看成是政府干预的正当理由。

2、关于政府。政府是在一国范围内，拥有社会公共权力，掌管社会公共事务并依据一定行政原则行政的政治组织。政府是

指行政管理机关，是凌驾于社会之上的公共权力机关。狭义的政府是指依据行政级次设立的各级行政机关，广义的政府是指各级政府机关，包括人大、法院、检察院等。国家契约论认为，政府的产生是因为人们为了摆脱丛林式的一切人反对一切人的状态，社会中的个人经过谈判，签订契约成立国有，保护各自的利益。政府是市场经济管理者。政府行为涉及经济调节方面包括调节资源配路，实现社会资源的有效利用，调节国民收入和财富分配，增进社会的福利和公平，刺激投资和消费需求等；市场监管方面，包括界定和规范产权保护，创造良好的信用环境，促进全国统一市场的形成，加强对自然垄断行业的规制等；社会管理方面，包括管理和规范社会组织，社会事务，化解社会矛盾，维护社会公正，社会秩序和社会稳定等，公共服务方面，包括国防、教育、环境卫生等公共产品的提供。

3、市场失灵。市场不是万能的。历史发展的事实告诉我们，市场是冷酷无情的，它只会考虑通过这种自由而无情的竞争把资源配路留给最能有效利用的组织或个人，这样它不会去考虑基本的社会公平、外部性等公共问题。然而社会发展并不仅是由经济发展构成的。市场的逐利性本质决定了它只能是人类社会发展过程中可选取的一条准则，而不是唯一准则，市场是完全性并不意味着完美，由于不完全竞争的存在，市场不一定做得到，此外，市场还存在信息不充分和不对称，外部性问题，公共产品供应不足、社会分配不公等固有缺陷，这就决定了在某一时期市场在资

源配路中存在许多的局限性，这就是所谓的市场失灵。

4、政府干预。政府干预是政府利用手中所掌握的国家权力，借助多种手段直接或间接地对社会发展，尤其是经济发展施加影响以达到既定的目标。不论是社会契约论还是马克思的阶级论，政府既然成为公共权力的掌控者和整个社会主要的管理者，就要对社会发展承担相应的职责，当然也包括市场干预。特别是市场失灵的存在为政府干预提供了重要的理由。政府的缺陷在于政府公职人员也是理性经济人，也会有追求自己私利的本性，也要对自己行为的成本与收益进行计算，因此，政府的政策干预措施不能实现预期调节市场的作用时，就会导致政府失灵。政府对企业生产活动的干预，影响了企业生产的积极性，割断了企业一市场的天然联系，也阻碍市场对资源配路的优化。另一方面表现为政府权利过大，机构重叠庞大，滋生了腐败。根据现代主流经济学经典的经济人假设，他们没有足够的动力来管理好企业，因为企业经营的好需要他们付出极大的管理成本和监督成本，而这种管理和监督的收益却是由所有股东根据所持股份的多来共同占有的。

政府和市场关系没有摆正，主要表现为一是越位。政府管了不少本来应由市场或企业管理的事情。二是缺位，政府本来应当有服务功能，搞好公共服务，提供公共产品，反而去审批。三是错位。扩大就业渠道，创造就业机会，是政府的职责。

现代市场经济是有政府干预的市场经济，政府承担着宏观管

理的职能，同时政府又以其直接和间接掌握的社会经济资源同企业、消费者一起参与市场经济活动。我认为，政府与市场的关系不是替代关系，而是互补的。它们分别可以在不同的经济领域发挥各自的作用，以实现整个社会的经济效益最大化。

产品和要素市场、经理人才市场、股票市场只是构成市场体系的局部市场，三者对公司的影响和作用都属于市场机制范畴。除市场机制外，企业的外部机制还包括政府机制和社会机制。

市场经济，即是市场机制在社会经济的运行中占统治地位，社会资源的配路主要通过市场来进行调节的经济。它是商品经济的高级形态，既不是一种制度，也不是一种主义，而是一种经济运作形式。

二、政府干预国企改革合理性

从总体看，国有企业改革是一种市场行为，受市场调节，但由于市场失灵，所以政府必然进行干预。国有企业改革是中国整个经济体制改革的中心环节。在改革中，政府角色定位为：国有资产的拥有者和监督者、宏观经济目标的设计和调控者、市场规划者、产业政策和行业法规的制定者。国，国企的确如此。那时候，国企的特点在“国”——国企是行政机构的附属物，政府部门直接插手企业经营管理，企业生产什么产品、生产多少、卖给谁、卖多少钱都要上报主管部门决定，赔了赚了都是政府的，对员工没有淘汰机制，亏了钱照样给员工涨工资。建国后，通过没收官僚资本形成以国家资本为主导的经济体系以来，国有企业便成为我

国的经济命脉，也因此而导致国有企业的控制权一直掌握在国家机构及政府手里，经营者缺乏对企业一定程度的自主经营权，国有企业依附于国家的政府机关。政府对国有企业生产产品的垄断占有以及国有企业要向国家财政上缴大量利润，使企业的生产积极性受到制约，经济运行低效率，企业不能形成良好的经营管理体系。第二阶段的改革在一定程度上国有企业的生产活力，但也使国有部出现了盲目追求短期利益的行为。政策未落实到位，并没有达到预期的效果。目前国有企业所有权主体不明确的问题仍然存在，行政干预在一定程度上仍然困扰着企业的发展，使企业难以制定出科学合理的决策。

在计划经济发展时期，国家采取高度集中的经济管理体制和经济政策来全面控制国民经济的发展，从生产到分配的各个环节都在国家的统一部署下完成。政府犹如一个大管家，不啻生产还是消费，它都全面而彻底地管理着。不仅对宏观经济实施全面控制，而且对微观经济也全面渗透。国有企业发展完全受控于政府。

企业资产重组的腐朽 是企业的所有者，而从我国的现实情况看，政府仍是国有资产的所有者代表。因此，政府必然要在公司法的范围内以产权主体的身份开展资产重组，以保证国有资产在流动重组中实现保值 增值 ，发挥国有经济在整个经济中的主导作用，特别地，国有企业资产重组的重要目标之一，是组建进入 世界 500 强的大型企业集团，目前，国内的大型企业基本都是国有企业，因此政府进行干预有其合理性。

政府干预的必要性。从现实看，政府对企业实施干预不仅有合理性，而且有必要性。一是因为我国原有经济不境存在许多不成熟和不规范的地方，有些企业重组兼并过程中会遇到一些社会问题，政策问题，如资金融资问题，企业负债问题，企业领导体制问题，社会保障问题和条块分割问题等，在不规范的经济环境下，政府的介入也就有了特殊重要的意义。

二是任何市场都存在交易成本，存在市场失效，市场本身有其弱点和消极方面，客观上也要求政府通过行政干预来弥补市场的局限性。从这一点上，即使是典型的发达国家政府，对企业间的兼并重组也不是不闻不问，完全交给市场自动调节。三是企业进行资产重组一般上离不开资本市场的，而我国资本市场中的中介人、中介机构在功能、行为规范上离成熟的市场经济要求还相差甚远，还不足以独立承担资产重组的协调作用，因此，政府有必要发挥作用，弥补中介机构协调能力的不足，降低交易成本，促进重组的顺利进行。

政府干预不当会起到相反作用。政府既是政策的制订者，又是政策的执行者和监督者，这就使得政府的行为难以自我控制；另外一些地方政府不是从效率、效益出发，而是处用行政强制手段人为撮合，组建了一些并未形成规模效益和集团体势的所谓企业集团，一些效益很差，陷入困境的企业依靠行政力量硬性搭配给效益好的企业，搞企业归堆，严重背离了国企改革的初衷。同时有些政府部门出于地方保护主义考虑，强迫我估计的重组行为

仅限于本地区、本部门，真正跨地区的大型企业集团难以建立起来，严重影响了资源的有效配路，使得众多地方甚至出现小而全的混乱局面，难以形成规模经济。随着我国入世，国内市场对国外实力雄厚的跨国公司逐步开放，必将造成部分国有企业更难以存活的局面。

1、经济转型面临的市场失灵问题。经济体制是一个社会一定时期由资源占有方式和资源配路方式的系统化的制度安排。经济体制改革就是要实现经济体制转型，本质上是一个制度变迁的过程。制度变迁的最理想状态当然是帕累托最优，但实际可能更多的是非帕累托改变。因为从先行的制度安排转变到另一种不同地制度安排的过程，必然是有成本代价的，是一种费用昂贵的坨。制度变迁过程中产生巨大成本可以认为是经济转轨国家所面临的特有的市场失灵问题。

2、生产经营陷入困境。由于产品销路不畅，库存积压增多，占有大量流动资金，影响企业再生产顺利进行。企业设备利用率普遍较低，巨大的生产能力得不到发挥。在第三次工业普查中，在调查的 402 种工业品中，有 83% 的产品生产能力利用率不足或严重不足。同时，一些企业技术落后，设备老化，国有工业企业固定资产新度系数只有 0.65，技术进步迟缓导致许多国有企业消耗过大，成本过高，浪费严重。

3、资产负债率高，不良债务多。统计资料表明，1998 年国有工业企业资产负债率为 65.9%，比全部工业企业高 2.2 个百分

点，利息支出达 1097 亿元，占产品销售利润的 37.9%。由于负债压力过大，企业不可能留足生产资金，严重制约了企业的生产经营和正常发展。同时，由于债务过多，相当部分久拖不还，形成呆帐坏帐，给金融机构和国家带来沉重负担。很多国有企业资产负债结构不合理，不少企业资产负债率在 70%以上，有些甚至已资不抵债，面临破产清算。这种状况给国有企业改革造成了极大困难，解决这一问题不是短时间就能做到的。

4、社会负担重。国有企业特别是大型企业由于历史原因，长期以业承担了大量社会性职能，创办了很多医院、学校、商店及其他公共福利与服务设施。为解决企业职工子女就业问题，许多企业兴办了大量寄生性质的劳动服务公司。这些非经营性资产大约占国有企业固定资产 15%。国有企业每年用于职工的社会保障、医疗卫生、住房、教育、文化体育等方面的费用支出，大约占企业全年管理费用的 50%。政策性负担对国有企业产生两方面的影响，一是本身年复一年持久的影响国有企业的经营绩效；二是国有企业不是通过改进激励、加强管理、降低成本、增加销售求的生存和发展，而是利用自身困难和国家讨价还价，争取各种补贴，要求国家出台抑制竞争的保护性政策。多数企业办有学校、医院、托儿所、幼儿园等非经营性的公益性事业，有些企业的辅助生产部门也很庞大。

5、富余人员多。据保守估计，全国国有企业富余职工至少 1000 万人，富余人员多、企业支付的工资总额和管理费就多，

生产成本降不下来，利润自然减少，亏损的可能性就大。另一方面，大量富余人员无事可做，影响了劳动积极性的提高，影响了先进技术和劳动形式的应用。我国国有企业存在 30%左右的富余人员。

6、效率下降，亏损严重。90 年代以来，国有工业的经济效益总体上呈下滑趋势。1990 年国企亏损面和亏损率分别为 27.6% 和 47.3%，到 1998 年，亏损面和亏损率分别上升到 41.5%和 68.8%。在 40 个大类行业中，1990 年净亏损行业只有煤炭、石油、天然气等 7 个，到 1998 年净亏损行业增加到 21 个。

7、垄断性行业缺乏竞争力。垄断行业监管体制落后，政府职能急需调整和转变，垄断行业的深层次体制矛盾依然存在；二是垄断行业改革的广度和深度不够。三是立法滞后。四是垄断行业的大型企业改革步伐滞后，一方面很多领域未对民营开放，一方面同大型垄断企业一直在建立和完善现代公司治理结构。

国有资产流失指运用各种手段将国有产权、国有资产权益以及由此生出来的国有收益转化成非国有产权，非国有资产权益和非国有收益，或者以国有资产毁损、消失的形式流失。目前流失的主要表现为，转让国有产权没有完全进入市场，难以发现国有产权的市场价格，省数不法分子低估贱卖国有资产，国有产权向管理层转让问题突出，把职工经济补偿金等费用从转让国有资产的大面积流失。据统计，国有企业 2004 年共申报核销资产损失 3178 亿元。这就相当于国有元资产总额的 4%左右，32000 亿净

，加上中国财政部已核准的近 1000 亿元，国有企业共计核销损失达 4000 亿元，而在过去几年中，国有四大商业银行共计核销损失接近 2 万亿元。

政资不分使国有企业法人治理结构失去治理的基础，致使政府角色错位，政府作为国有资产所有者的约束力不足；政府行为不当导致利益冲突，损害职工股权利益。国有企业作为市场的一个主体，其改制是一种企业行为，与政府的行政行为关联度很小，政府要做的仅是从政策上加以监督，引导、鼓励、限制或协调，而不是直接干预。但由于中国的经济刚由计划经济向市场经济过渡，市场机制不丛，在这特定的历史阶段，国有企业的改革要完全脱离政府的行政范围是不可能的，也不现实的。

国有经济规模过大，进入领域过多，会产生严重的低效率问题，导致资源浪费竞争力下降，政府财政状况恶化。在一些战略性领域，自然垄断行业，高新技术领域，以及与政府必须追求的社会政策目标，如福利、稳定、公平、环保、国家安全和超常规发展等关系密切的部门，国有经济必须加强，更好地发挥主导作用。

国有企业因市场准入限制而导致的过度垄断问题。我国国有企业在五大领域占绝对控制，石油化工、铁路公路和、城市公用事业、金融业、文教卫生医疗等，国有资本在这些领域占绝对控制，占比 90%以上。经济学理论已反复证明，垄断阻碍市场竞争而导致社会整体福利损失，追根溯源，我国国企垄断的根本原因

如何打破这种垄断的局面以对垄断型国企进行有效监督，是一个需要关注与解决的问题。

国有企业内部治理中存在的管理黑箱以及行业之外一国企内部不同成员之间收入分配不公问题。现实中，作为国有资本所有者代理人的政府与国有企业经营者之间委托代理关系中更晚于存在的所有者缺位、内部监督不力，以及政府权力行使中的不规范行为等等各种原因，空间造成企业内部经营者存在道德风险与事实上的管理黑箱等问题，也使得官僚主义、浪费和可能存在的腐败行为，这些在政府机关中易于滋生的弊端，在国有企业中更为突出地存在着。同时，垄断暴利的存在使得国有企业从业者与其他一般性行业从业者之间存在收入分配上的巨大差距，在国企内部，决策地位的不对等原因造成的管理者强势与劳动者，也使得管理者阶层与普通劳动者阶层之间同时存在收入分配上的巨大差距，

国有企业存在上缴红利比例过低的问题。我国国有资本运营预算制度经过多年的讨论酝酿，2007年12月，财政部下发文分另坚中曲企业按5-10%的比例收缴资本经营收益，2010年10月，将资源类企业上交比例提高到15%，一般竞争企业提升到10%，军工和科研企业%的比例我。这预示着国有企业中85%的红利依旧留存在企业用于自我发展。基于行业因垄断而获取的暴利的事实，国企业红利上缴比例严重过低。

但现在国有企业经营管理层无需游说立法机关，只需游说政府进而利用政府的权力，进行院内活动，获取相关便易。国企业土地租金，依据历年国有及国有控股工业企业的总产值占全部工业总产值的比例来估算国有企业用地面积，按工业用地价格的3%的比例计算工业土地租金，2001到2009年国企业少缴纳工业地租25487.41亿元。国企业利用政府的权益便宜行事获取不当得利，从而损害了社会公众既得利益者的权益。

政府主导模式下国企改革的困境。在信息不对称的情况下，势必出现打着为公众赚钱的旗号事实结成包括国有企业管理者和部分政府行政官员在内的，运用国有资产主要为自身牟利的利益集团。这种利益集团的形成，将以其凭借公权力，掌控社会重要资源而在相当程度上构成了官僚资本主义或权贵主义的社会经济特征。一是国企高管员工与行政人员身份互换。国企管理层利用自己权力进行核心利益扩张，通常与政府行政人员沆瀣一气。国企经营层为了获得更多的利益，不惜违背相应的法律法规，跳过立法部门，通常采取非法手段游说政府部门侵占社会公众利益，就这所说的院内活动。国企仍保留行政级别保留的痕迹仍然存在。国企业干部级别问题，是过去政企不分年代的特有历史产物。虽然我国现行法律已不存在所谓的企业级别和企业干部级别的问题，但事实上并没有消除这一痕迹的历史遗留，必须长期坚持下去，必须明确划分政企角色，必须区别对待政府行政人员与

法。由于缺乏对行政部门行为的宪政约束，部门利益更为突显，为部门争权夺利的行为更加公开，越来越反映在部门立法的行为上。行政部门本身就拥有制定行政部门法规，这就人员一外得部分行政部门为了扩大自己的利益，避开法律部门，进行部门立法，如授予中石油，中石化和中海油等公司垄断权的《关于清理整顿小炼油厂和规范原油成品油流通秩序的意见》只是国务院办公厅和几个部委联合制定的一个行政文件；豁免国有企业的利润上交义的关于实行分税制财政管理体制的决定，也是国务院的一个行政决定；授予国企管理层自主决定工资水平的在关于深化国有企业内部人事、劳动、分配制度改革的意见也只是国家经贸委的一个文件。

90年代后，许多地方国有企业经营困难，难以为继，

企业的集团化离不开政府的推动。一是只有政府介入，推动企业集团化，才能弥补和纠正市场发达国家同样面临的单纯市场机制存在的内在缺陷问题，即无法避免的市场失灵问题。二是只有政府的推动，才能实现政府培育市场，推进市场化改革，以克服我国市场力量薄弱，不能实现资源充分有效配路问题，从而可以节省时间，节约交易费用。只有政府具有权威和地位，从我国国民经济整体利益出发，打破条块分割与地方割据，协调利益关系，提供资金技术人才支撑等，以解决小而散，追求规模效益，避免过度竞争。四是从国际经验看，对于企业集团在市场竞争中

还是发达国家，政府扶持都起着催化作用。在市场经济条件下，各个分散的市场主体都是从微观的角度，从局部利益出发，按照市场信号调整微观经济量的资源配置，而不可能洞察入顾及国民经济发展全局，从而就有可能造成整个社会生产的非理性状态，并最终会影响经济发展，因此，市场本身无法解决经济发展中的有效需求不足，通货膨胀等问题。英国经济学家凯恩斯运用边际消费倾向，投资边际效率、流动性陷阱三个概念论证了市场经济的自发运行最终会出现有效需求不足，产生生产过剩的经济危机。影响经济发展。

萨缪尔森指出，对看不见的手有所了解后，我们一定不要过分迷恋于市场机制，以为他完美无缺，和谐一致，非人力能望其项背。不要过分迷住看不见的手，。个体的理性往往会导致集体的非理性，分散的市场决策往往是有效的但又是无序的，资本主义周期性发作的经济危机就是一个很好的例子。因此，在大多数情况下，我们需要政府对经济进行宏观管理。政府管理的手段主要有货币政策、财政政策以及收入政策等等。

市场经济是一个追求效率的经济，但在追求效率的过程中，往往会造成收入差别和收入分配不公平，在完全市场调节下，由于个人拥有资本和运用资本的能力不一样，必须会造成收入差距的拉大，在优胜劣汰中，一部分人成了成功者，一部分人成了牺牲品。市场经济和传统计划经济不同，政府不能直接参与市场，必须在某些领域不作为，而市场本身不是万能的，市场失灵的领

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/647133154030010015>