



河北学刊
Hebei Academic Journal
ISSN 1003-7071, CN 13-1020/C

《河北学刊》网络首发论文

题目： 国有企业作为“特殊市场主体”：事实、理论与政策
作者： 付敏杰
收稿日期： 2023-02-13
网络首发日期： 2023-11-17
引用格式： 付敏杰. 国有企业作为“特殊市场主体”：事实、理论与政策[J/OL]. 河北学刊. <https://link.cnki.net/urlid/13.1020.c.20231116.1625.004>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

国有企业作为“特殊市场主体”：事实、理论与政策*

付敏杰

(中国社会科学院经济研究所,北京 100836)

[摘要]国有企业具有其特殊性,与作为一般市场主体的私人企业有本质区别,故不能用私人企业标准去评估、判断国有企业,这使得其实质性地成为“特殊市场主体”。从分析“国有企业为什么存在”的理论元问题入手,才能理解和把握国有企业改革方向从“现代企业制度”向“中国特色现代企业制度”转变的关键逻辑。当前国有企业存在的“盈利悖论”,来源于国有企业市场化改革过程,特别是1990年代的“国退民进”改革和21世纪的国有经济战略性重组,让国有经济聚焦特定范围、特定领域,平台特征增强,企业数量减少,盈利能力逐步改善。但国有企业“不是什么赚钱干什么”,而是必须面向国家战略性布局与整体需要。国有企业的典型“特殊市场主体”特征表现为有限营利性、经济事业性、国家使命性三个方面。“特殊市场主体”发生在特定发展阶段,具有法定性和有限性,体现竞争中性,受到诸多限定。面向未来,国有企业作为“特殊市场主体”的法定性有待提高,国际化程度需不断加强。

[关键词]国有企业;特殊市场主体;中国特色现代企业制度

[基金项目]2022年度国家社会科学基金重大项目“基于中国实践的经济增长理论创新研究”(22&ZD053);国有经济智库项目“国有企业在新发展格局中的作用研究”(GJKZ202101)、“国有资产监管模式比较研究”(GJKZ202207)

[作者简介]付敏杰,中国社会科学院经济研究所研究员。

[中图分类号]F27 [文献标识码]A [文章编号]1003-7071(2024)01-0000-10 [收稿日期]2023-02-13

在“中国特色现代企业制度”的总体改革框架下,如何完善作为国有企业改革目标的“中国特色现代国有企业制度”,是理解和把握中共十八大以来全面深化国有企业改革的关键。已有文献大多将“党的领导+中国特色现代企业制度”理解为全面深化国有企业制度改革的目标。这其实是远远不够的,对于全面深化国有企业改革制度目标的研究,必须立足于对更长历史时期和更远发展目标的考察,要更多地考虑国家需要特别是国家的战略性布局与整体需要。

一、从企业理论看国有企业的特殊性

在西方标准企业理论框架下,国有企业原本是不该存在的。按照科斯的经典企业制度分析范式,企业规模的边界条件是,按照交易来度量,企业的边际组织成本等于市场交易的边际成本,而企业存在的前提是组织成本低于交易成本。^①进一步来看,在衡量交易成本的信息成本范式中,从米塞斯—哈耶克开始树立的信息经济学基本信条认为,当信息作为有限资源形成价格,影响资源配置时,交易者组成的私人市场拥有比政府和公共部门更高的信息效率及更低的信息成本。可想而知,在私人市场和私人企业存在的条件下,私人企业的信息和交易费用优势,再加上私人决策的灵活性,使得遵循政府和管制机构指令的国有企业很难避免被私人市场所淘汰的命运。所以,从理论上讲,国有企业为什么会存在?本文称之为国有企业理论的元问题。

仔细梳理,已有文献大致提供了三种可能的解释思路:第一种新计划经济理论被很多互联网企业家和信息工程师所持有。这种观点认为,近年来大数据和信息技术的巨大进步,使得基于机器学习的中央处理器已

* 在2021年中国经济高峰论坛上,吕政提出:“国有企业再改革、再市场化,也和民营企业不一样。”

^①Coase, R. H., “The Nature of the Firm”, *Economica*, vol.4, no.16 (1937), pp.386-405.

经能够以智慧化方式和更低的成本来处理信息问题,这使得集中处理信息的成本劣势不再那么明显,因为人工智能(AI)正在颠覆分布式计算的成本优势。但是在更基础性的投入产出维度上,关于人工智能的研究文献发现,中央处理器和计算能力的倍数提升往往对应着指数化的能耗增长,所以集中处理信息依然需要面对广义的信息低效率和高成本问题。特别是这些问题会随着能源价格(特别是电力价格)的上升而凸显,因为以算法为基础的集中信息处理成本会随着电力价格而不断放大。

第二种新管制理论采用了规模与垄断关联的思路,典型假说是管制俘获。新管制理论重述了垄断的现实性意味着合理性。管制俘获理论认为,企业规模扩大使其具备了与政府讨价还价的资格。例如,金融领域中具备系统重要性地位的机构往往会获得“最终贷款人”救助,正所谓“大而不能倒”。政府可以制定让特定大企业或商业团体等特殊利益集团受益的公共政策或法案^①,尽管这会损害公众利益。严格地讲,这种思路更多地指向了大企业而非国有企业,因为私人企业在理论上会有更大的寻租优势和更强的寻租动机。

第三种思路采用社会学的视角,认为国有企业是政府机构的延伸。这与1990年代中国某些国有企业成立的路径也相符。关于“裙带资本主义”的研究认为,东亚国家市场经济的典型特征是人际关系和人情因素会显著影响人们的经济行为。格林斯潘甚至认为,“人们将按照关系而不是经济价值来购买股票和发放贷款”^②。“裙带资本主义”中的商业成功取决于人际关系,特别是与政府要员和商业大佬的关系,这让司法许可证、政府补贴、税收减免等政府干预变得异常重要。^③在对资本主义史前史的研究中,马克思也认为东亚公社的土地所有制与西方不同(称之为“亚细亚生产方式”)。“裙带资本主义”崇尚特权,社会学特征表现为特定伦理对一般商业竞争性行为的排斥。中国政府也将掌握的巨大经济资源和高水平管理能力用于推动国有企业发展。^④但我们更加清楚地看到,各国与官僚机构产生政策联系和资金联系的并不局限于国有企业,私有企业才是寻租的主体。特别是关于游说等典型市场寻租行为,例如美国鼎鼎大名的科赫兄弟和乔治索罗斯。^⑤至少在行贿受贿这一点上,私营企业是具备制度灵活优势的。同时应考虑到“裙带资本主义”是一种全球性的共同趋势,是任何稳定社会走向衰败的重要原因,并非中国或者东亚所特有。^⑥按照英国经济学家杂志的裙带资本主义指数(crony-capitalism index)排名,2023年的43个国家中俄罗斯排名第一,之后是捷克、马来西亚、新加坡,中国排在第21名,并不是特别突出,因为英国排名20,美国排名25。考虑到中国国有经济规模世界最大,“裙带资本主义”并不能很好地描述中国国有企业的特征,更可能是成熟社会的亚文化特征。

按照西方市场经济或经济理论视角,特别是根据现有的企业理论框架,国有企业似乎是根本不应该存在的。但实际上中国的国有企业不但长期存在,近年来还取得了越来越好的业绩。在2021年《财富》世界500强企业中,中国大陆(含香港)的企业数量达到135家,超过了美国的122家;2022年《财富》世界500强企业中,中国大陆(含香港)上榜企业为136家,加上中国台湾地区,合计145家,美国仅为124家。^⑦从经济发展水

①“大而不能倒”(Too big to fail)的观念在2008年全球金融危机以后非常流行。当时总资产6000多亿美元的美国第四大投资银行雷曼兄弟倒闭,给全球金融市场带来巨震,美国道琼斯指数在一周内下跌了20%以上。美国财政部和美联储没有让规模更大的金融机构美国国际集团和花旗集团倒掉,而是动用政府资金大举救助,实质上是将两家银行部分国有化。2008年金融危机之后,从巴塞尔新协议到金融稳定理事会都力求降低大型银行的倒闭概率,解决“大而不能倒”的问题。中国在2021年公布了《全球系统重要性银行总损失吸收能力管理办法》。

②Greenspan, A., “Testimony before the U.S. House of Representatives”, January 30, 1998. 引自Kang, D. C., “Transaction Costs and Crony Capitalism in East Asia”, *Comparative Politics*, vol.35, no.4(2003), pp.439-458.

③Rubin, P. H., “Crony Capitalism”, *Supreme Court Economic Review*, vol.23(2015), pp.105-120.

④Bai, C., Hsieh, C. T., Song, Z., “Special deals with chinese characteristics”, in Eichenbaum, M. S., Hurst, Parker, J. A., eds., *NBER Macroeconomics Annual 2019*, Chicago: University of Chicago Press, 2020, pp.341-379; Kim, B., and Im H., “‘Crony Capitalism’ in South Korea, Thailand and Chinese Taiwan: Myth and Reality”, *Journal of East Asian Studies*, vol.1, no.1(2001), pp.5-52.

⑤Salter, M. S., “Crony Capitalism, American Style: What Are We Talking About Here?” *Harvard Business School Working Paper*, no.15-025, October 2014.

⑥Zywicki, T., “Rent-Seeking, Crony Capitalism, and the Crony Constitution”, *Supreme Court Economic Review*, vol.23(2015), pp.77-103.

⑦在2022年的《财富》世界500强名单中,按照营业收入排序的前10名分别为沃尔玛、亚马逊、中国国家电网、中国石油、中国石化、沙特阿美、苹果、大众、中国建筑和CVS Health。中国大陆(加香港)企业的平均营业收入达到809.8亿美元,平均总资产3580亿美元、平均净资产431.8亿美元,均超过世界500强的平均水平。

平与企业规模的对比来看,500强中国企业的数量已经远远超过了所有发展中国家的总和。这些大型国有企业已经是发展中国家的“企业明星”,也是中国实现第二个百年奋斗目标的有效经济力量。^①

回到理论层面。我们从理论欠缺和现实存在中提出国有企业理论的元问题“国有企业为什么会存在”。当理论和现实不一致时,应该反思理论还是反思现实?针对本文所研究的国有企业而言,我们更明确的问题是:先有企业,还是先有企业理论?当企业理论和国有企业的一系列现象不一致时,我们应该重新思考企业理论,还是重新思考国有企业?国有企业究竟有什么不同?

二、从“盈利悖论”看国有企业的“特殊市场主体”特征

国有企业存在“盈利悖论”问题。研究国有企业资源配置效率的文献,特别是研究中央企业在世界《财富》500强中经济表现的观点普遍认为,与同在榜单上的美国企业相比,中国国有企业利润率相对较低,“大而不强”。实际数据也支持这个结论。例如,2019年《财富》世界500强企业中,中国央企的利润率和净资产收益率分别为2.3%、6.1%,远低于美国非金融企业的8.0%和23.8%;2021年《财富》世界500强中,中国大陆(含香港)公司的销售收益率约为5.4%,净资产收益率约为8.7%,低于美国企业的6.5%和11.8%。这样作一个简单的对比,“中央企业盈利能力有待提高”的结论和政策建议似乎已经呼之欲出。

但细细一想,似乎又不是那么简单。在2021年的《财富》世界500强中国企业榜单中,中国国家电网以3866亿美元排名营收第一,中国工商银行以452亿美元排名利润第一,分别是非金融国企和金融国企的典型代表。^②从主营业务来看,中国国家电网基本上属于平台业务,依靠提高售电价格或者压低上网价格就可以实现利润增长。这种方式很明显并不是大多数产业政策研究者、公众或者消费者所期望的提高国有企业利润之道。也正因这种考虑,中国北方地区不到0.5元/度的居民消费基准电价已经保持了20多年,成为保持全国物价稳定、提高居民消费福利和促进电器产业发展的基本市场保障。这个过程的成本上涨因素,大多由电力和发电企业承担。中国工商银行更是如此,利润主要来自于存贷款利差,理论上也可以用简单粗暴的方式提高利润率,但确实也不是大众所期望的。2020年疫情期间,国家宣布银行业让利1.5万亿元^③,很明显是在压制银行业利润。这至少说明,在很大意义上银行业的“强”不应该简单表现为利润率,从而与私人企业或者经济学教材中的“标准企业”形成了鲜明对比。再如,中国铁路总公司2020年亏损555亿元,也可以通过提高运费、票价来实现利润、转嫁成本,但在现实中又难以这么简单粗暴。

这就引出了国有企业的“盈利悖论”问题:从数据上看,国有企业利润率偏低,“大而不强”,故应大力提高盈利能力;对照企业的主营业务和平台特征逐一分析,又觉得不应该提高国企利润率,很多改革和政策措施甚至在有意压制国企利润率。这个悖论产生的原因是,与私人企业追求利润最大化的天然属性不同,国有企业从设立之始就不是为了赚钱或者盈利,而是为了特定领域的国家经济事业发展。坚守企业设立的“初心”问题,对于新设立的国有企业尤其重要。这使得我们很难像判断一个私人企业一样,直接从盈利能力来判断一个国有企业经营的好坏,而是必须结合、依靠更多其他指标,甚至是非企业指标。如果把发达国家和中国的私人企业视为市场经济的一般市场主体,在理论上我们似乎应该把中国的国有企业特别是新设立的国有企业定义为“特殊市场主体”。

三、从国有企业改革的政策史看“特殊市场主体”的历史性起源

国有企业改革是中国经济体制改革的重要内容,也是影响当代中国经济增长的重要因素。研究当前中国国有企业和国有企业制度的典型特征,须从国有企业改革的历史进程中寻找。计划经济体制下的国有企业隶

^①在2021年500强企业的国别分布中,中国之外属于发展中国家的只有印度7家,巴西6家,俄罗斯4家,墨西哥2家,印度尼西亚、泰国、土耳其、马来西亚各1家,合计23家。同时,这些发展中国家500强上榜企业很多是能源资源企业,具有程度不同的“国企”特征。

^②刘元春:《国有企业宏观效率论——理论及其验证》,《中国社会科学》2001年第5期。

^③中国银行业协会正式发布的《2020年中国银行业社会责任报告》宣布,2020年末银行业支持3000余万户经营主体,金融系统实现向实体经济让利1.5万亿元目标。

属于政府行业主管部门,由主管部门直接行使国有企业管理权。从社会主义制度的国际比较来看,中国企业行政隶属关系的典型特征是条块分割,企业同时受到地方政府和业务部委的双重领导。

(一) 国有企业改革的四阶段划分

从计划经济时期高度集中、政企不分的企业管理体制出发,围绕国企如何适应市场经济和推动国民经济发展,国企改革大体经历了以下四个时期:

第一个时期聚焦经营机制(1978—1992年)。为企业经营“松绑”,改掉不能适应市场的政企分配关系。这个时期正在经历从计划经济向市场经济的过渡与转型,国企的企业角色尚不明朗,政企分配关系多变,税收、利润等分配方式混杂。主要改革措施包括扩大企业自主权、实行经济责任制、两步“利改税”,全面推行承包经营责任制和转换企业经营机制等。

第二个时期聚焦产权制度(1992—2002年)。与前面的“破旧”特征相比,第二阶段更强调“立新”,重点是让企业成为市场主体。1992年中共十四大报告对建设社会主义市场经济的确认,在客观上要求企业成为资源配置主体。这个时期政企分配开始趋于制度化,从政企合一走向政企分开,建立现代企业制度。重点是产权制度改革、保证企业法人财产权、让企业成为自主经营自负盈亏的市场主体,还包括国有经济战略性调整、“抓大放小”改革等。

第三个时期侧重市场化运营(2002—2012年)。这个时期中国加入世界贸易组织,国企快速走向全球资本市场。主要改革内容包括推进和规范公司股份制度改革、加强风险管理、发挥国企党组织作用等。典型事件是股权分置改革、完善国企董事会制度和完善公司治理,还包括国企境内外上市潮,逐步融入全球产业链等。

第四个时期强调全面深化国有企业改革、建立中国特色现代企业制度(2012年至今)。作为全面深化改革的组成部分,国企改革内容包括建立新时代国企改革主体框架(“1+N”)、国企功能分类改革^①、推进中国特色现代国有企业制度建设^②以及混合所有制和股权多元化改革。此外,还包括确立国有经济“五力框架”(竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力),实施国企改革三年行动计划和创建“世界一流企业”等。

(二) 改革方向:从现代企业制度转向中国特色现代企业制度

从政策方向和改革目标来看,上述四个时期的国有企业改革又可划分为以下两个阶段:第一阶段基本涵盖了前三个时期,改革目标是在现存的国有企业中普遍建立现代企业制度;第二个阶段则是中共十八大以后,改革目标是建立中国特色现代企业制度。从改革的延续性来看,这两个阶段是相继的,建立中国特色现代企业制度以建设现代企业制度为起点。深入理解从现代企业制度到中国特色现代企业制度的改革思路演进,有助于理解国有企业“特殊市场主体”的历史起源。

综上,我们把现代企业制度看作是第一阶段的企业改革目标。回顾改革开放以来的国有企业改革历程,可以看到,第一阶段国有企业改革的基本方向就是在现代企业制度指引下,强化国有企业的一般市场主体特性,其目标是让国有企业适应市场经济。从企业制度分析视角来看,现代企业制度的改革方向强调国有企业应该具备一般性的私人企业特征,特别是营利性和市场竞争力,成为配置资源的一般市场主体。第二个阶段,即中共十八大以来国有企业改革的基本方向是在“现代企业制度”强调的一般市场主体的基础上,强调国有企业的“特殊市场主体”地位,即国有企业必须具备不同于私人企业的特殊性。如果这个判断成立的话,中国的国有企业改革与发展,正在经历一个从20世纪后半期追求国有企业作为市场主体的—般性特征,转向21世纪追求国有企业自身特殊性的过程。这样可以在企业定位上解决“国有企业为什么存在”的元问题。

第一阶段国有企业改革的最终目标是建立现代企业制度,现实目标是改善国有企业的盈利能力。“现代企业制度”这个名词,基本上是一个中国特有的社会主义政治经济学概念,“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”是对企业一般性特征的描述。所有权和经营权“两权分离”及其背后的委托代理理论和授权经营制

^①2016年国资委、财政部印发的《关于完善中央企业功能分类考核的实施方案》,将中央企业划分为商业一类企业、商业二类企业和公益类企业。

^②主要包括全面完成国有企业公司制改革,推动党的领导融入公司治理各环节,加强董事会建设,国有企业领导人员分类分层管理,健全绩效考核体系和激励机制等。

度,制度模板是来自于发达国家的大型私人企业(尤其以财富 500 强为代表),而那些个体户和私人小企业并不需要两权分离。从这个角度来看,现代企业制度既是对发达国家典型企业的产权和经营权特征的概括,也是对现代市场经济中私人企业基本制度特征的描述。就本文的研究视角——国有企业制度来看,现代企业制度首先是作为国有企业改革目标提出的,虽然后来也通过立法影响了私人企业制度,但其本质是用一般市场主体和私人企业标准去评估国有企业。

20 世纪下半叶的国有企业改革历程,是对国有企业“一般市场主体”特征的认识不断加深的过程,要求国有企业适应市场,成为市场经济条件下资源配置主体,不断改善盈利能力。1978—1992 年间,国企改革的总体目标是增强国有企业适应市场能力、提高经济活力。这个时期要求企业改善盈利能力的目标不断清晰。1981《关于实行工业生产经济责任制若干问题的意见》提出,国有企业要“改善经济效益”;1984 年中共十二届三中全会《中共中央关于经济体制改革的决定》提出“增强企业活力是经济体制改革的中心环节”,结合时代背景来看,增强企业活力强调“企业要盈利、不能亏损”;1992 年中共十四大确立了社会主义市场经济体制改革方向,提出建立社会主义市场经济体制的中心环节是转换国有企业特别是大中型企业的经营机制,“把企业推向市场,增强它们的活力”,“通过理顺产权关系,实行政企分开,落实企业自主权,使企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争的主体”。1993 年中共十四届三中全会《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确提出把“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度作为国有企业的改革方向。

在国有企业转换经营机制改革上,现代企业制度集中于解决如何确保经营者目标与所有者目标一致。这里所说的所有者目标的潜在含义是,无论对于国有企业还是私人企业而言,企业目标都是一致的,都是追求企业利润最大化、体现股东利益。委托代理制度改革和公司治理机制的核心问题,是基于利润最大化的激励相容问题。在理论上,企业利润最大化并不意味着经营者效用最大化,经营者有动机利用手中拥有的权力侵犯所有者利益,例如出现“工资侵蚀利润”^①。

要求释放企业活力和建立现代企业制度的现实依据,是国有企业利润连年下滑,特别是 1990 年代国有企业大面积、全行业亏损。数据显示,1978 年国有企业的净资产利润率为 22.86%,1994 年国有独立核算企业的利润率已下降至 5% 左右,亏损面快速扩大、财政补贴不断加剧。国有独立核算工业企业的亏损率(亏损总额除以利润总额)从 1980—1985 年的 5% 增加到 1991—1992 年的 90%,1994 年后超过 100%^②,出现全行业亏损。至 1990 年代中期,11000 家国企中有 63% 亏损。这意味着国有企业必须具备市场经济中的基本生存能力,或曰“自生能力”^③。强调国有企业一般市场地位改革方向和盈利能力的思路,推动了关于国有企业效率的研究。在大面积持续亏损面前,作为一般性市场主体,以利润率来衡量,国有企业的低效率显而易见,还会拖累市场化改革进程、损害宏观效率和经济增长,影响创新并进行过度投资。^④

第二阶段的“中国特色现代企业制度”,包括中国特色现代国有企业制度,都是在国有企业市场化改革的基础上,着重强调国有企业的“特殊市场主体”属性。这延自 20 世纪末国有企业“抓大放小”“国退民进”改革后国有企业覆盖范围的战略性调整,特别是在竞争性领域的大量退出和非营利性目标的持续增加。中共十五大报告提出国有经济的主导作用主要表现为“控制力”^⑤;中共十五届四中全会《中共中央关于国有企业改革

① 林毅夫等:《现代企业制度的内涵与国有企业改革方向》,《经济研究》1997 年第 3 期;戴园晨、黎汉明:《工资侵蚀利润——中国经济体制改革中的潜在危险》,《经济研究》1988 年第 6 期。

② 张文魁、袁东明:《中国经济改革 30 年:国有企业卷》,重庆:重庆大学出版社,2008 年,第 89—90 页。

③ 在竞争性市场经济体制中,一个正常经营的企业在没有外部扶持的条件下,如果能够获得不低于社会可接受的正常利润水平,这个企业就具备自生能力。参见林毅夫、刘培林:《自生能力和国企改革》,《经济研究》2001 年第 9 期。

④ 参见刘瑞明、石磊:《国有企业的双重效率损失与经济增长》,《经济研究》2010 年第 1 期;刘瑞明:《金融压抑、所有制歧视与增长拖累——国有企业效率损失再考察》,《经济学(季刊)》2011 年第 2 期;吴延兵:《国有企业双重效率损失研究》,《经济研究》2012 年第 3 期;吴延兵:《国有企业双重效率损失再研究》,《当代经济科学》2015 年第 1 期;董晓庆等:《国有企业创新效率损失研究》,《中国工业经济》2014 年第 2 期;孙晓华、李明珊:《国有企业的过度投资及其效率损失》,《中国工业经济》2016 年第 10 期。

⑤ 张卓元:《中国经济改革的两条主线》,《中国社会科学》2018 年第 11 期。

和发展若干重大问题的决定》提出提高国有经济的“控制力、影响力和带动力”；中共十七大报告提出“优化国有经济布局 and 结构,增强国有经济活力、控制力、影响力”；中共十八大报告重申“推动国有资本更多投向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域”,增强国有企业“经济活力、控制力、影响力”。2015年《中共中央国务院关于深化国有企业改革的指导意见》强调不断增强国有经济“活力、控制力、影响力、抗风险能力”；中共十九届四中全会提出增强国有经济“竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力,做强做优做大国有资本”。2020年9月《国企改革三年行动方案》再次明确,国有企业改革的目标是“增强国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力”。^①

从中国特色现代企业制度产生的历程可以看出两个特点:一是政策含义从“国有企业”向“国有经济”和“国有资本”的范围拓展及制度深化;二是从国有企业“活力”到非营利目标特别是到新时代“五力”目标的深化。“五力”中的“经济竞争力”接近于国企改革初期的“活力”目标,但国有经济竞争力远远超出了国有企业竞争力和盈利能力的范畴。尽管第一目标依然包括国有企业盈利能力,但其他四“力”——“创新力、控制力、影响力、抗风险能力”,与国有经济竞争力组成了一个较为完整的、以国有经济为基础的国家竞争优势体系,也突出了国有企业与私人企业追求个体利润的不同之处。特别是“两个一以贯之”的改革方向——“坚持党对国有企业的领导是重大政治原则,必须一以贯之;建立现代企业制度是国有企业改革的方向,也必须一以贯之”——的提出,前者强调了国有企业不同于私人企业的特殊性,后者强调了国有企业的市场主体属性,二者合起来构成了本文所说的“特殊市场主体”。

从现代企业制度到中国特色现代企业制度,从“一般市场主体”到“特殊市场主体”的改革目标转化,具有三重含义:一是改革方向转变。现代企业制度强调一般市场主体特征的改革方向,终究解决不了“国有企业为什么会存在”的元问题,因为一般市场主体的外延首先是私人企业。“特殊市场主体”改革方向的确立,不再强调用私人企业标准来衡量国有企业,而是要用国有企业标准来衡量国有企业,避免因削足适履而丧失了国有企业的本质特征。二是改革阶段相继。强调特殊市场主体和用国有企业的标准来衡量国有企业,是因为国有企业的公司制和现代企业制度改革已经基本完成,中国市场经济体制已经初步建立起来,市场已经在主导资源配置。三是改革思路转变。现代企业制度改革下的“一般市场主体”,所对应的是转型思路,改革方向是市场化,其目标是让国有企业与私人企业展开市场竞争,强调国有企业的微观属性和营利组织属性;中国特色现代企业制度下的“特殊市场主体”,所对应的是发展思路,改革目标是强调国有企业应当具备不同于私人企业的本质特征,特别是国有企业的社会主义特征,强调国家视角和中国特色。

四、国有企业“特殊市场主体”特征表现

新时代中国国有企业“特殊市场地位”特征主要体现在以下三个方面:

(一)有限营利性与非利润目标

与私人企业追求利润最大化或在马克思主义政治经济学话语体系下“无止境地追求剩余价值”不同,国有企业不以实现利润最大化为设立目标,甚至不以赚钱为最终目标。例如,国铁集团建成了世界上最现代化的铁路网和最发达的高铁网,有力地促进了区域经济协调发展,保障了关乎国计民生的重点物资运输,高速铁路网对100万以上人口城市的覆盖率超过95%。^②作为中央管理的国有独资公司,中国铁路总公司2025年和2035年的奋斗目标包括“铁路网规模和质量达到世界领先”“铁路技术装备和创新能力达到世界领先”“铁路运输安全和经营管理水平达到世界领先”“铁路企业体制机制改革创新水平进一步提升”“铁路在综合交通运输体系中的地位和作用进一步提升”和“铁路对国家的贡献进一步提升”^③,没有关于利润率和利润增速的明确要求,由此体现出国有企业与私人企业的本质区别。如果国有企业过度追求营利性,将会导致宏观管理困

^①李政:《新时代增强国有经济“五力”理论逻辑与基本路径》,《上海经济研究》2022年第1期。

^②数据来自《国务院关于2019年度财政部履行出资人职责和资产监管职责企业国有资产管理情况的专项报告》,http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202010/b8e34ac6114944a9b4809f596ef23d38.shtml。

^③发展目标内容来自铁路总公司官网,http://www.china-railway.com.cn/。

难,偏离主营业务,甚至会完全背离其背后的国家发展战略与布局,因为企业天生向往更赚钱的业务。

新时代的中国国有企业,绝不能像私人企业那样追求“一夜暴富”,更不能“什么赚钱干什么”,而是必须坚持国有资本整体布局优化和产业结构调整。再三出台的央企“退房令”就充分说明了这一点。国有企业必须聚焦主业,整体经营范围必须处在国家政策和主管部门严格的“负面清单”与“白名单”管制之下,必须服从国家大局和政治管理,也就是说,“法无授权不可为”^①。相对而言,私人企业实行一般意义上的“负面清单”和“黑名单”管理方式,凡是法律和政府没有明令禁止的业务,都可以按照企业对前景和盈利的判断自由进出,“法无禁止皆可为”。限制国有企业经营范围的自然结果,是私人企业拥有比国有企业更广的经营范围和更自由的业务转换,也具有了更高的潜在利润率。对于国有企业来说,必须坚守实体经济,绝不能像某些私人企业一样将主营业务资金用于炒股,也基本上没有通过做空获利的方式。这些限制性规定,将会大大降低国有企业的相对盈利能力。就市场竞争和市场配置资源的决定性作用来说,所有国有企业可以进入的领域,都不应该存在私人企业进入的司法、政策或其他制度性壁垒。^② 在中国特色现代企业制度下,所有者和经营者的利益不一致产生的“委托代理”问题,可以通过党组织最终利益的一致性来加以解决。党内的最终利益一致性,把所有者和经营者之间的系统性、制度性利益对立问题转化为个别经营者的腐败、失责等问题,通过国有企业巡视制度、监督制度加以解决。^③

(二)“经济事业发展”性

从根本上说,国企姓“国”。国有企业的设立,自始至终都是为了实现特定领域的经济事业发展。在计划经济时期,这种发展功能通过宏观环境扭曲下的企业设立、指定经营范围、发展速度和国家定价机制来实现。新时代则表现为在市场经济环境下,与私人企业追求利润的天然属性不同,国有企业在制度上不以追求利润为最终目标。这要求国企必须具备一定的“牺牲精神”,致力于国家总体发展目标、抵抗国际风险、稳定国内价格或者宏观经济等种种国有企业自身之外的目标。在经济领域还要求国有企业对产业发展和消费者产生正外部性。一个极端案例是,只要国有企业所培育的技术和人力资本可以促进所在领域的事业成功,即使某个特定国有企业最终破产,也不能视之为完全失败。^④

与一般市场主体的利润目标相比,新时代的国有企业不以利润最大化为最终目标,但又必须遵守市场规则,确保实现各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护。对于建设现代化国家和实现中华民族伟大复兴来说,比企业盈利更重要的是市场规则和竞争性市场的发育。现实中国有企业在国内市场很难找到有效的竞争者,因为国有企业进入的特定行业,或者是因为资本规模因素,或者是因为新技术、新领域的高度不确定性,或者是因为盈利能力不足,往往缺乏作为一般性市场主体的私人企业竞争者出现。显然,经济越发展,企业往往异质性越强,连企业文化都有可能决定投资成败,很难体现出充分竞争市场对规范企业行为、体现企业竞争力的作用。在调研中我们发现,在风力发电、太阳能发电等新行业,因为投资变现周期长、利润率长期低于8%,私人企业基本上不愿意进入,很难形成不同所有制企业之间的有效竞争,所以只能通过国有企业之间的竞争来弥补。

(三)“国家使命性”与国家竞争力属性

国有企业经营和发展究竟是要增强自身竞争能力还是国家竞争能力,是一个悬而未解的理论问题。国家竞争力以企业竞争力为基础,故不可能脱离企业竞争力而单独存在,因此企业竞争力和国家竞争力在很大

^①中央企业退出房地产行业的规定从2010年开始,近期又有所强调。《关于中央企业加强参股管理有关事项的通知》(国资发改革规〔2019〕126号)规定:“严把主业投资方向。严格执行国有资产投资监督管理有关规定,坚持聚焦主业,严控非主业投资。不得为规避主业监管要求,通过参股等方式开展中央企业投资项目负面清单规定的商业性房地产等禁止类业务”。国资委《中央企业投资项目负面清单(2017年版)》规定了“不符合国家产业政策的投资项目”等十类禁止性项目。这十类项目并不禁止私人企业进入。

^②在非营利性目标下,利润率就不能成为考核企业经营绩效的充分信息指标。参见 Lin Y., Cai F. and Li Z., “Competition, policy burdens, and state-owned enterprise reform”, *American Economic Review*, vol.88(1998), pp.422-327; Lin Y. and Tan G., “Policy burdens, accountability and soft budget constraint”, *American Economic Review*, vol.89(1999), pp.426-431.

^③黄群慧:《管理腐败新特征与国有企业改革新阶段》,《中国工业经济》2006年第11期。

^④林毅夫等:《现代企业制度的内涵与国有企业改革方向》,《经济研究》1997年第3期。

程度上可以并行不悖。但作为国家使命的承担者和实践者,国有企业增强自身能力的前提是不能损害国家竞争能力和国家利益,不能损害市场部门和私人企业的盈利能力,不能拖累市场部门发展和经济体制改革。

林毅夫等将国家战略对企业经营的影响称为计划经济时期传统发展战略遗留的“政策性负担”^①。这个解释,适用于分析国有企业的一般市场主体特征,主要指向国有企业自身营利性,却不适合用来分析和判断新时代新设立、承担国家战略和国家使命的国有企业。与计划经济时期国有企业承担的国家战略和国家使命相比,新时代国有企业国家使命的典型特征是:国家使命的承担必须以市场经济作为基本载体,以价格作为外部资源配置的基本手段,以不妨碍“市场在资源配置中起决定性作用”为前提。虽然国有企业本身不一定必须具备完整的“自生能力”,但不能因为亏损而过度损害市场效率。建立在市场价格体系基础上的新时代中国特色现代国有企业制度,有助于政策制定者评估国有企业国家使命和国家战略的微观成本,明白哪些可为、哪些不可为,可为到什么程度。完成国家使命的最终标准,也是以市场经济为基础的国家竞争力,包括有利于国家发展、让人民满意、让消费者满意。

五、国有企业特殊市场主体的时代性和阶段性

本文再次强调,中国特色现代企业制度下国有企业的特殊市场主体地位,即中国特色现代国有企业制度的建构,是有条件和历史渊源的。这表现出“特殊市场主体”概念的发展阶段性和改革时代性特征。

(一) 发展阶段性

“特殊市场主体”最重要的历史渊源是20世纪后半期市场化改革中开始的、覆盖全部国有企业的现代企业制度改革及其对国有企业适应市场能力和盈利能力的大幅度改善,这使得那些遗留下来的国有企业基本上具备了“一般市场主体”特征。这个一般市场主体的改革过程,在21世纪初中国加入世界贸易组织达到顶峰,至21世纪20年代国有企业公司制改革已经基本完成。国有企业的公司化和市场配置资源能力的不断强化,包括市场在资源配置中的决定性作用及其实现,是研究中国特色现代(国有)企业制度的历史和制度基础。我们不可能脱离现代企业制度和企业的一般市场主体特征去谈中国特色国有企业制度问题。新时代国有企业“特殊市场主体”地位和制度的强化,以同时代私人企业、外国企业作为“一般市场主体”为比较对象,在一般市场主体的基础上强调国有企业的特殊性和本质性特征。国有企业必须在强调市场规则的基础上,通过国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力的“五力”框架,不断增强“百年未有之大变局”时代的国家竞争力,统筹国家发展与安全。国家竞争优势概念为国有经济“五力”目标提供了逻辑框架和理论基础,建立了从微观企业成长到宏观经济发展的一致性分析视角。

(二) 法定性

新时代国有企业的“特殊市场主体”地位,对应着国有企业的法定性和有限性。所谓法定性,是指国有企业立法要持续推进,完善一般法和专门法,让国有经济、国有企业、国有资本获得与实际规模和功能相对称的立法层级和立法数量。国有企业的“特殊市场主体”身份、经营范围、企业制度等都需要通过立法加以限制、规范和保护,以此保证国有企业在法律授权的范围内享有正常经营的权利。新公司法草案设置的“国家出资公司的特别规定”实现了在一般市场主体领域内国有企业的特殊性制度安排,目前来看,立法还是远远不够的。

(三) 有限性

所谓有限性,是指在白名单管理制度和法定授权制度下,国有企业作为特殊市场主体,相比于作为一般市场主体的私人企业,在企业数量、企业经营范围等指标上始终应该是有限的,是市场主体中数量相对较少的一种,是市场主体中的“特殊”而不是“一般”,不能无限扩张,对应着国有企业改革的基本趋势是存量国有企业数量不断减少。21世纪以来,中央企业的数量变化趋势和兼并重组方案都体现了这一点。从有限性来看,如

^①国有企业负担政策性任务包括职工住房、医疗服务、子弟学校、幼儿园和其他属于集体福利设施的投资提供补贴等。参见林毅夫、李志赞:《政策性负担、道德风险与预算软约束》,《经济研究》2004年第2期;林毅夫等:《政策性负担与企业的预算软约束:来自中国的实证研究》,《管理世界》2004年第8期;廖冠民、沈红波:《国有企业的政策性负担:动因、后果及治理》,《中国工业经济》2014年第6期。

果不考虑新设立,中央和地方国有企业的改革方向是现有国有企业的规模集中及数量减少。这导致在中央企业经营范围内,基本上都已经只有少数几家企业,很难找到合适的比较对象,“一企一策”式的改革特征日渐突出。从历史的视角看,国有企业数量是国有企业改革“国退民进”改革和战略性重组的历史性结果,也是大量不能适应市场机制的国有企业被市场淘汰的自然后果,是国有企业改革的推进和国有企业动态竞争优势双重作用的结果。市场与政策都极大地限制和塑造了国有企业以及国有经济发挥作用的领域及范围。

(四)外部规则与竞争中性

企业的“大”并不是“原罪”,在发达国家都有大企业。但关键是企业必须遵守市场竞争规则,特别是在法定范围内体现“竞争中性”原则。所以说,国有企业应当依法设立和经营,应当坚持国家战略布局导向,坚持在竞争中适度利他、适度牺牲,且以不损害私人企业利益为原则。我们关于国有企业“特殊市场地位”的分析,是以中国特色社会主义市场经济为载体的。在中国经济高质量发展、建设高水平开放型经济新体制和推进制度性开放的过程中,面临国内国外市场体系、市场制度的衔接问题。在全世界逐步从自由贸易转向对等贸易和对等开放的趋势下,无论在双边环境还是多边环境,都不应放弃国有企业的“特殊市场主体”属性,不能将其转为以营利性为目标的“一般市场主体”。

这些限制性规定,有助于在“两个毫不动摇”的基本经济制度下,建立一个“以私人企业作为一般市场主体、以营利性为基本目标、遵循市场规律、体现资源配置效率”,“以国有企业作为特殊市场主体、以发展经济事业为目标、履行国家使命、在初次分配领域体现社会主义性质”的覆盖各种所有制结构的市场体系,既体现了社会主义市场经济的所有制多元性、丰富性,又能保证中国特色社会主义的特殊性与市场经济的一般原则的衔接。也正是这些限制性因素的存在和日益明显的“特殊市场主体”特征,特别是对很多营利性领域的禁入和经营范围扩大的法定性,使得资本跨领域流动非常困难,从而简单与私人企业的资本回报率对比来分析增长拖累、资源错配、效率损失等微观主题变得没有意义,对于国有企业而言也明显有失客观公允。为此,应采用宏观视角来分析与判定国有企业和国有经济。

六、国有企业“特殊市场主体”的法制化和国际化

(一)推进国有企业特殊市场主体的法制化

在一般立法的层面上,2022年12月公布的《中华人民共和国公司法(修订草案)》(二次审议稿)的第七章“国家出资公司组织机构的特别规定”,正式以法律形式确认了国有企业的市场主体地位和党对国有企业的领导。第一百七十条规定:“国家出资公司中中国共产党的组织,按照中国共产党章程的规定发挥领导作用,研究讨论公司重大经营管理事项,支持公司的组织机构依法行使职权”^①,修改完善后将成为中国国有企业法人制度改革的法律依据。在专门立法的层面上,对于国有企业的特种公司特征,依然需要明确法律细节。2021年开始施行的《中华人民共和国民法典》将法人分类为营利法人、非营利法人和特别法人三类。其中,营利法人的特征是:“以取得利润并分配给股东等出资人为目的成立的法人。”“营利法人包括有限责任公司、股份有限公司和其他企业法人等。”但这些规定并不完全适用于国有企业。

国外国企立法基本遵循了两种思路:第一种是国资国企的专门法,例如美国的《政府公司控制法》,韩国的《公共机关运营法》,法国的《公共部门民主化法》,挪威的《公共有限责任公司法》,日本的《国有财产法》和《财政法》等。第二种是一般立法附加专门的国企条款,例如新加坡把淡马锡列入本国宪法“第五附表指定机构”,日本特殊公司在个别事项上适用《公司法》的一般性规范,其他事项适用专门法案。很多发达国家还能做到“一企一法”,特别是在有普通法传统的国家,可以通过立法详细规定每家国企的成立和撤销、公司治理、业务范围、董事产生方式、董事会结构、高管薪酬、融资方式和债务规模等。美国联邦层面的国有企业直接叫

^①此前在现行《中华人民共和国公司法》(简称《公司法》)中,涉及国有企业的条款主要是第二章第四节“国有独资公司的特别规定”,2022年草案将《公司法》中国有企业适用范围从国有独资有限责任公司扩大到国有独资、国有控股的有限责任公司、股份有限公司,同时明确国家出资公司由国有资产监督管理机构等根据授权代表本级政府履行出资人职责,加强国有独资公司董事会建设。

作“联邦政府公司”(federal corporation),依据《1970年铁路客运服务法》《1973年联邦融资银行法》和《1970年邮政重组法》,美国成立了全国铁路客运公司、联邦融资银行和美国邮政。英国国企的建立、改组、废除以及非国有化,必须由议会通过专门法令决定。日本为特殊公司颁布专门法案,如《NTT法》《JR法》等。^①

《中华人民共和国公司法》关于“国家出资公司组织机构的特别规定”的立法思路,当属于第二种国有企业专门条款立法。但专门立法明显不够,与中国国有企业的规模和功能都严重不相称。中国关于国有企业的专门立法是2008年施行的《中华人民共和国企业国有资产法》,但至今仍缺乏单独的国有企业立法。约束和规定国有出资人监管职责的是国务院国资委的《企业国有资产监督管理暂行条例》,制定于2003年,经过两次修订,但依然是国务院部门法规,立法层级较低。随着国资规模已超过百万亿元,已经完全具备了专门监管立法的条件与基础。

(二)国有企业特殊市场主体的国际化扩展

国有企业的特殊市场地位如何适应国际市场规则?在新发展格局下的对外经济交往过程中,首先应该坚持主权至上原则,因为贸易伙伴和经济伙伴的基本经济制度没必要强求一致,也做不到完全一致。其次加大规则和制度的建设性参与,利用好中国的超大规模市场优势,以中国市场的规则性和制度性准入为条件,以经济实力和国家能力为依托,推进双边和多边谈判,不能被动地接受发达国家既有规则的“陈规俗套”而放弃中国的社会主义市场经济基本经济制度优势。再次是通过完善国有企业“特殊市场主体”的一整套制度和法律规定,在中国适应发达国家市场体制和规则的同时,也促进发达国家市场主体逐步接受、适应中国基本经济制度,促进双边协定的平等、对等开放。最后要“开放办国企”,加大与国际同行的合作力度,加快关键性生产要素全球布局。同时,启动重点国有企业、中央企业与外国国有企业和欧美大财团的交叉持股试点,启动中央企业全球市场招标采购制度,合理确定招标范围,推进中国国有企业在双边和多边市场的进入。

State-owned Enterprises as “Special Market Entities”: Facts, Theories, and Policies

FU Min-jie

(Institute of Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100836, China)

Abstract: State owned enterprises have their own uniqueness, which makes them essentially “special market entities”. The current “profit paradox” in state-owned enterprises stems from the market-oriented reform process of state-owned enterprises. In the 1990s, the reform of “national retreat and people’s advancement” and the strategic restructuring of the state-owned economy in the 21st century made the state-owned economy focus on specific areas and fields. The platform features are enhanced, the number of enterprises is reduced, and the profitability is gradually improved. But state-owned enterprises are not what they do to make money. State-owned enterprises have three characteristics: limited profitability, economic undertaking, and national mission, which also have legal and limited nature, many limitations and reflect the neutrality of competition. Facing the future, the legal status of state-owned enterprises as “special market entities” needs to be improved, and the degree of internationalization needs to be continuously strengthened.

Key Words: state-owned enterprises; special market entities; modern enterprise system with Chinese characteristics

[责任编辑:王月霞]

^①课题组:《国有资产监管模式比较研究》,中国社会科学院经济研究所内部报告。