

# 再论中国国有企业的性质与功能\*

胡叶琳<sup>1</sup> 黄速建<sup>2</sup>

(1. 北京邮电大学经济管理学院,北京 100876;  
2. 中国社会科学院工业经济研究所,北京 100006)



**内容提要:**一定基本社会制度下建立与发展国有企业的理论基础和经济体制决定了国有企业的性质、地位、目标和功能,经济社会发展的时代基点与要求则决定了国有企业在不同阶段的使命与任务。本文认为,应从理论与实践的历史演化视角分析中国国有企业的性质与功能。在计划经济体制下,国有企业是反映社会主义本质特征的经济基础,是国家代表公众利益全面参与和控制经济的组织工具与手段,是政府下属的特殊机构,是经济主体的替代物。国有企业是保障社会主义制度、实现社会公平、人民当家作主、解决社会主要矛盾的物质基础和政治基础,是国家全面参与和控制经济的工具与实现形态。改革开放后,理论创新与改革实践没有改变国有企业作为反映社会主义本质特征的经济基础这一特殊性质,但成为国家参与、干预和调控经济的组织工具与手段,是市场的替代物。国有企业的功能内涵有所拓展,不仅是保障社会主义制度、实现社会公平、人民当家作主、解决社会主要矛盾的物质基础和政治基础,还是国家参与、干预和调控经济的组织工具与手段。新时代国有企业的性质与功能未变,但经济社会发展的时代基点和要求发生了变化,国有企业的使命与任务更为重大。

**关键词:**国有企业 性质与功能 理论与实践创新 时代基点

**中图分类号:**F270 **文献标志码:**A **文章编号:**1002—5766(2022)12—0028—18

## 一、引言

国有企业的性质与功能是国有企业研究中的基本理论问题,前者界定了国有企业“是什么”,后者明确了国有企业“应该做什么”。国有企业的性质与功能表现出特殊性和一般性,特殊性是指依据一定的理论基础,在一定社会制度与经济体制下国有企业所具有的性质与功能;一般性是指在市场经济体制下国有企业所具有的共同性质与功能。国有企业改革过程中对于改革战略、目标、方向、路径、治理机制、企业目标与使命、任务等一系列重大问题的认识分歧,均源于对国有企业性质与功能认识的分歧。因此,深入研究和科学认识中国国有企业性质与功能,对于进一步明确和坚定国有企业改革的方向与目标,充分发挥国有企业应有的功能、履行国有企业的使命等具有重要意义。

自新中国成立以来,中国国有企业发展的外部环境不断演变,建立与发展国有企业的理论基础不断地得到中国化创新、丰富和完善,国有企业改革与发展在实践中取得显著成效。但是,对于有

收稿日期:2021-12-17

\* 基金项目:国家社会科学基金重大项目“国企混合所有制改革的实现路径选择研究”(20&ZD073);国家社会科学基金重点项目“国有企业打造重大原创技术策源地的融资决策研究”(22AGL018)。

作者简介:胡叶琳,女,讲师,管理学博士,研究领域为公司治理与企业制度,电子邮箱:victoriayelinhu@163.com;黄速建,男,研究员,经济学博士,研究领域为公司治理与国有企业改革,电子邮箱:huangsujian@cass.org.cn。通讯作者:黄速建。

美国有企业的一些基本理论问题的认识并未达成一致。例如,中国为什么一定要建立与发展国有企业?中国建立与发展国有企业的理论基础和行为逻辑是什么?在不同的经济体制和不同的发展阶段,国有企业的性质与功能是否存在差异?40多年来的改革开放以及其中的理论创新是否改变了国有企业的性质和功能?要回答这些问题,需要采用比较分析和历史演化的视角,梳理中国建立与发展国有企业所依据的理论基础、经济体制演进、经济社会发展的时代基点和国有企业改革与发展的实践历程。本文立足于不同的制度环境和历史背景,从理论与实践的历史演化视角,对中国国有企业的性质与功能进行重新审视。

本文可能的贡献和价值在于,基于中国国有企业产生、改革与发展的历史进程,从理论与实践的动态演化、制度变迁的视角梳理了不同经济体制下中国发展国有企业的理论基础和经济社会发展不同历史阶段的时代基点,依历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑分析了中国国有企业的性质和功能内涵,指出理论创新和改革实践赋予国有企业的双重性质和功能,厘清了国有企业的特殊性质和一般性质、特殊功能与一般功能,区分了不同经济体制下国有企业的地位,讨论了不同历史阶段经济社会发展的时代基点、要求与国有企业使命和任务之间的逻辑关系。

## 二、文献回顾

学术界从不同的视角来分析国有企业的性质与相应的功能。有的运用西方主流经济学的理论来分析国有企业的性质及其功能,有的运用马克思主义政治经济学的理论尤其是企业所有制理论与社会形态理论来分析国有企业的性质及其功能,也有的从国有企业在计划经济体制下所处的现实地位来分析国有企业的性质及其功能。

### 1. 国有企业性质的多维视角

科斯(Coase, R. H.)的企业理论和诺斯(North, D. C.)的制度变迁理论在企业性质这一研究领域有着较大的影响。Coase(1937)<sup>[1]</sup>提出,企业是价格机制的替代物,是替代市场进行资源配置的组织。基于西方主流经济学理论,尤其是科斯的企业理论和诺斯的制度变迁理论,张宇燕和何帆(1996a<sup>[2]</sup>;1996b<sup>[3]</sup>)提出了国有企业“边界刚性”的概念,将其解释为计划经济体制下国有企业的独特性质。盛洪(2012)<sup>[4]</sup>认为国有企业是公共机构,应以实现社会公益为目标。也有人认为,国有企业是市场与政府的双重替代物,是当政府运用行政权力实现自身目标过程中交易成本最低时的产物,是为政府实现政治、经济或社会目标服务的(程承坪,2013<sup>[5]</sup>;程承坪和程鹏,2013<sup>[6]</sup>),例如,汤吉军(2021)<sup>[7]</sup>提出国有企业是对传统外部间接管制的一种替代。

也有学者依据马克思主义政治经济学理论尤其是所有制理论和社会形态理论分析了社会主义国家国有企业的性质与功能。宗寒(2010)<sup>[8]</sup>认为,中国建立发展国有经济是为了消灭和取代旧的社会制度,国有经济是建立发展社会主义制度的物质技术基础和生产关系的基础,而非弥补市场失灵。邵传林(2011)<sup>[9]</sup>认为,资本主义国家国有企业是为了弥补市场失效,社会主义国家的国有企业是作为公有制的实现形式而存在,有着公共目标与经济目标。黄速建和余菁(2006)<sup>[10]</sup>认为,在社会主义市场经济体制中,国有企业是国家代表公众利益参与经济和干预经济的工具与手段。

有不少学者从计划经济体制下国有企业的实际地位分析了国有企业的性质。主流观点认为,国有企业只是政府的一种附属机构,而不是真正意义上的市场主体,这是由当时特定的历史时期和经济体制等因素决定的。在计划经济体制下,国家成为单一的经济组织,中央与地方政府成为经济组织的上层管理机构,企业作为这个经济组织的直属分支机构,由政府进行直接的指挥和统一的管理(蒋一苇,1980)<sup>[11]</sup>。在计划经济体制下,国有企业不是真正的企业,而是“工厂”(吴家骏和汪海波,1986<sup>[12]</sup>;1992<sup>[13]</sup>),国家与国有企业之间更像是一种“父子关系”(亚诺什·科尔内,1986)<sup>[14]</sup>,

这实际上反映了计划经济体制下的国有企业是政府的附属机构,是一种准政府机构(王景荣,1996)<sup>[15]</sup>,是作为政府机构中从事产品生产、销售、社会保障、社会福利和社会管理的附属单位而存在的,更像是承担多种职能的“社区单位”(刘世锦,1995)<sup>[16]</sup>。

## 2. 国有企业的多重功能

对于国有企业功能的认识有赖于对国有企业性质的认识。有的学者将国有企业视作公共机构,国有企业只适合于公共品和准公共品领域,必须从营利性领域(而不单是从竞争性领域)中逐步退出(盛洪,2012)<sup>[4]</sup>,设立国有企业的目的是为了履行特定的公共职能(方艳峰,2019)<sup>[17]</sup>。

许多学者提出了国有企业功能的二重性和多重性,认为国有企业具有营利性的一般功能和特殊的社会功能(张连城,2004)<sup>[18]</sup>,包括政治、经济和社会三重功能属性(应克复和陶耀乐,1998)<sup>[19]</sup>。也有学者认为,中国国有企业的功能体现在一般功能和特殊功能两方面。前者主要是指解决市场失效、干预和调控经济的手段(黄速建,2014)<sup>[20]</sup>,后者则主要表现为在国民经济发展中发挥自己的主导作用(文洪朝,2015)<sup>[21]</sup>。在社会主义市场经济体制中,国有企业不仅是政府干预经济的手段,也是政府参与经济的手段(黄速建和余菁,2006)<sup>[10]</sup>。有的学者从国有企业在国家经济发展中所起的功能性作用出发,认为从形成与发展看,中国国有企业实际就是国家采取重工业优先发展战略的产物(林毅夫等,1995)<sup>[22]</sup>。在不同发展阶段,国有企业的功能和使命在不同发展阶段有明显差异,但其基本使命是弥补市场失效,主要包括提供公共产品和服务、承担民营企业不愿意投资的业务、支持国家战略目标的实施等(盛毅,2021)<sup>[23]</sup>。

世界上多数国家都有着规模不一、数量不等的国有企业或公有企业。一个国家中国有企业的性质与其基本社会制度与经济体制相关联,更与其设立与发展国有企业的理论基础相关联。学术界对于国有企业性质与功能的讨论由来已久,但由于分析所依据的理论基础、制度与体制条件的差异,尚未形成统一的认识。已有的对于中国国有企业性质与功能的研究缺乏基于建立与发展国有企业的理论基础、理论演进与制度变迁情境的分析,未能充分认识建立国有企业的理论基础对于分析国有企业性质与功能的重要性,对于计划经济体制下的国有企业与社会主义市场经济体制下的国有企业在性质与功能方面的差异分析不足,在对国有企业功能的分析中联系不同历史阶段建立与发展国有企业的时代基点分析有所忽略,也没有明确回答持续40余年的国有企业改革与理论创新是否改变了中国国有企业的性质与功能。这些问题正是本文希望探讨的重点。

## 三、国有企业建立与发展的理论基础:社会主义国家与非社会主义国家的比较

分析一个国家国有企业的性质和地位时,不能显性或隐性地脱离这个国家的基本社会制度和特定的经济体制背景,更不能主观地去选择某种“应该是”的理论基础而脱离这个国家建立与发展国有企业的实际理论基础和经济体制。分析国有企业的功能与目标时,不能脱离国有企业的一定性质与地位。国有企业的性质与地位决定了国有企业的功能与目标,而国有企业的功能与目标以及不同历史阶段经济社会发展的时代基点与要求会在相当程度上对国有企业履行其功能时所承担的使命和具体任务产生影响。基本社会制度决定了建立与发展国有企业的理论基础,这种实际采用的理论基础与基本社会制度下一定的经济体制决定了国有企业的性质和地位,而国有企业的性质与地位又决定了国有企业的功能和目标。国有企业的功能与目标、经济社会发展的时代基点与要求决定了国有企业在经济社会发展不同阶段的使命与任务。不同社会制度和经济体制下或者相同社会制度和不同的经济体制下的国有企业性质和地位的差异源于建立与发展国有企业的理论基础的差异,国有企业的功能与目标的差异源于国有企业的性质与地位的差异,经济社会每个发展阶

段国有企业所承担的使命与主要任务的差异则源于一定的国有企业功能与目标下经济社会发展阶段时代基点与要求的差异。这一逻辑关系如图 1 所示。

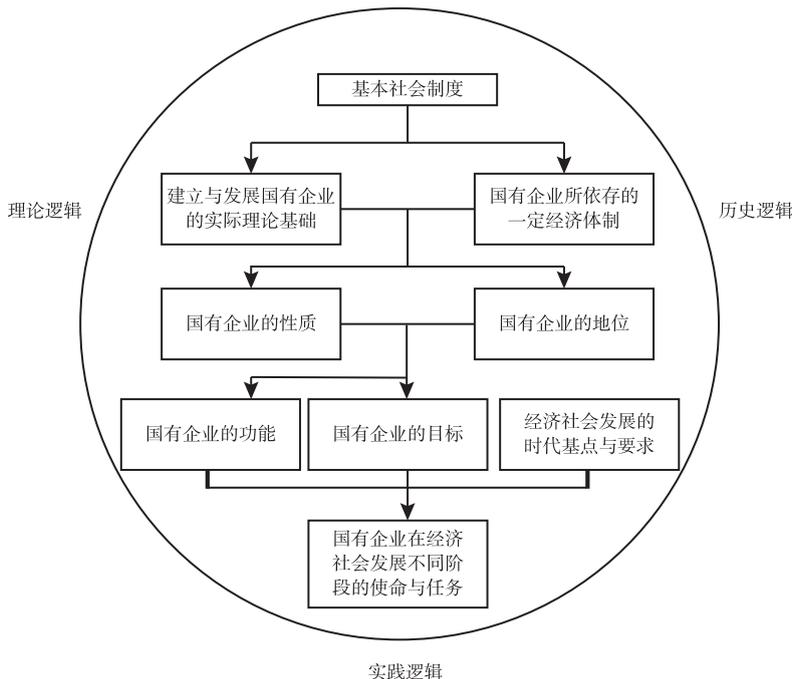


图 1 国有企业性质与功能的理论分析框架

### 1. 社会主义国家与非社会主义国家国有企业建立和发展的理论分野

社会主义国家建立与发展国有企业首先是对马克思主义理论的实践。中国建立与发展国有企业的基本理论基础与逻辑是马克思主义的所有制理论和社会形态理论。马克思认为,生产力与生产关系的矛盾是人类社会的基本矛盾。生产力与生产关系这对基本矛盾运动推动社会形态从低级向高级发展。在资本主义社会,这个基本矛盾表现为生产社会化与资本主义私人占有之间的冲突,即个人的生产资料变成了社会化的生产资料,而生产资料和产品却由资本家私人占有。由于资本主义社会的基本矛盾运动,必然转变为社会主义社会形态。无产阶级夺取政权以后,要对剥夺者进行剥夺,所有生产资料都由国家所有。“一步一步地夺取资产阶级的全部资本,把一切生产工具集中在国家即组织成为统治阶级的无产阶级手里,并且尽可能快地增加生产力的总量”(马克思和恩格斯,1995)<sup>[24]</sup>。

对于非社会主义国家而言,建立与发展国有企业的理论基础和逻辑与社会主义国家完全不同。一些西方国家经历过 20 世纪上半叶的两次国有化浪潮,也经历了后来国有企业各种形式的私有化浪潮(李将军,2010)<sup>[25]</sup>,但在各个国家仍然存在着一定数量的国有企业。尽管在不同的非社会主义国家建立与发展国有企业的具体原因各有不同,比如,为解决自然垄断行业的市场失效问题,解决外部性问题,防止经济衰退,也有意识形态方面的缘由,但其设立国有企业的基本理论基础或理论依据主要还是“外部性理论”和“市场失效”理论。

### 2. 对社会主义国家本质的认识与国有企业的性质和功能

由于基本社会制度和建立国有企业的理论基础的不同,社会主义国家与非社会主义国家的国有企业、社会主义市场经济体制下与一般市场经济体制下的国有企业、计划经济体制与社会主义市场经济体制下的国有企业在其性质和功能上也存在明显差异。

从理论设计看,在社会主义制度下,生产资料公有制的国有企业是与社会化大生产的先进生产

力相适应的企业形态。国有企业是生产资料公有制的载体,是作为解决生产社会化与资本主义私人占有之间的基本矛盾而采取的组织措施,国有企业反映的是能够极大地促进生产力发展的生产关系,是能够较好地解决生产力与生产关系、经济基础与上层建筑这两对社会基本矛盾的物质基础,是能够较好地解决新民主主义社会主要矛盾和社会主义初级阶段社会主要矛盾、实现社会公平和人民当家作主的物质基础。国有企业在理论上天然地不是为解决市场失效、外部性等问题而建立的,而是天然地作为体现社会主义生产关系的组织形态、反映社会主义制度本质特征的经济基础而建立的,国家要通过国有企业全面参与经济和全面控制经济。

从根本性质来看,社会主义国家的国有企业是体现社会主义生产关系的组织形态,是反映社会主义制度本质特征的经济基础;在计划经济体制下是国家代表公众利益全面参与和全面控制经济的组织工具与手段,这是中国国有企业的特殊性质,国有企业的这种性质是社会主义国家建立与发展国有企业的初衷。而在非社会主义一般市场经济国家中,国有企业或公有企业是国家代表公众利益为解决市场失效问题干预与调控经济的组织工具与手段(黄速建和余菁,2006)<sup>[10]</sup>。

中国国有企业的特殊性质决定了其特殊功能。计划经济体制下中国国有企业所具有的特殊功能是:作为保持社会主义制度的物质基础与政治基础;作为实现社会公平、人民当家作主、解决社会主要矛盾的物质基础和政治基础;作为国家全面参与和全面控制经济的组织工具与实现形态。国有企业的前两个功能是与社会主义制度相关联的特殊功能,国有企业的第三个功能是既与社会主义制度相关联也与计划经济体制相关联的特殊功能。

#### 四、国有企业的特殊性质与功能:计划经济体制下的实践

正是基于对马克思主义所有制理论和社会形态理论的实践,中国在1949年就作出规定,国有经济是国家发展生产、繁荣经济的主要物质基础和整个社会经济的领导力量<sup>①</sup>。中国通过接受转让、赎买、传承、新设等多种路径大规模地建立与发展了国有企业(黄速建和胡叶琳,2019)<sup>[26]</sup>,形成了以国有经济为主体包括集体经济在内的单一的公有制经济,在微观组织层面表现为建立了以国营企业为主的包括集体所有制企业在内的公有制企业。

##### 1. 计划经济阶段国有企业的发展现实与地位

按照马克思主义的所有制理论,公有制经济反映的是社会主义生产关系,而国营企业和集体所有制企业是反映社会主义生产关系和本质特征的微观组织。到1957年,国民经济的各行各业均为公有制企业。以工业领域为例,1957—1978年,100%的规模以上工业企业均为国有企业和集体所有制企业,相应地,所有工业行业中均不存在非公有制企业。1949—1978年,国有企业在数量上虽然少于集体所有制企业,但从国有企业所控制的经济领域、固定资产的占比、主要工业产品产量占比、工业总产值的占比等方面看,国有经济控制了关系到国家经济命脉和国计民生的重要领域,国有经济占据绝对的主导地位,承担着关键性的历史使命。

国有企业为中国大规模经济建设和社会改造提供了重要的物质基础。据统计,截至1949年底,国营工业(包括少量合作社工业)的固定资产,占全部工业(包括手工业)固定资产的80.7%;拥有全国电力产量的58%,原煤产量的68%,生铁产量的92%,钢产量的97%,还掌握了全国的铁路和其他大部分近代化交通运输事业,以及大部分银行业务和对外贸易(中共中央党史

<sup>①</sup> 最早对各种所有制形式和地位做出规定的是于1949年9月29日中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》。该纲领第二十八条明确提出,“国营经济为社会主义性质的经济。凡属有关国家经济命脉和足以操纵国民生计的事业,均应由国家统一经营。凡属国有的资源和企业,均为全体人民的公共财产,为人民共和国发展生产、繁荣经济的主要物质基础和整个社会经济的领导力量”。

研究室,2016)<sup>[27]</sup>。根据中国工业经济统计数据,一直到1979年,工业领域中国企业与集体所有制企业合计均为100%,相应地工业的各个行业也都只存在国有经济和集体所有制经济,其中主要是国有经济。工业总产值中,非公有制经济直到1980年才开始出现,占0.49%(如图2所示)。这反映了在计划经济时期,国有企业成为国家通过政府代表公众利益全面参与经济和全面调控经济的组织工具与手段。

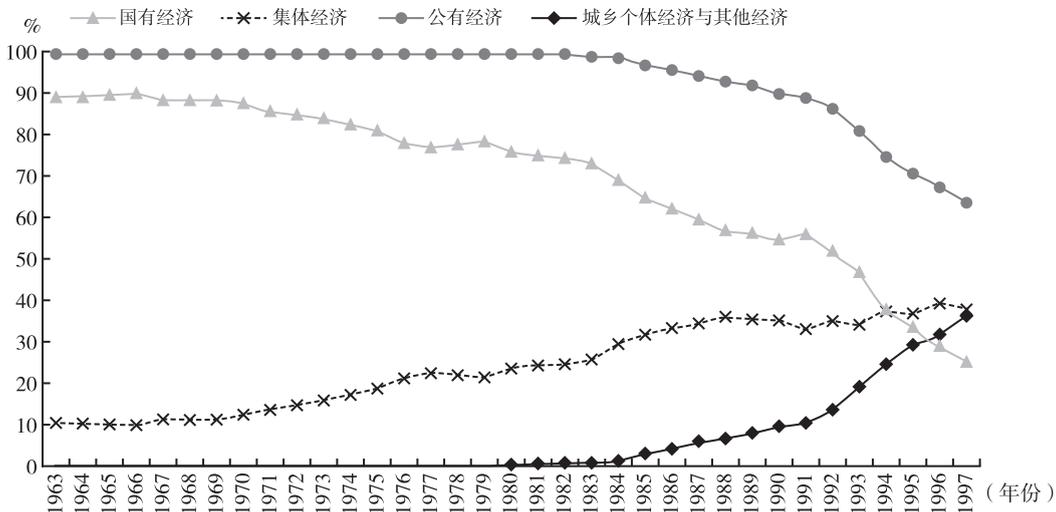


图2 1963—1997年工业总产值中各种经济类型所占比重

资料来源:国家统计局工业交通统计司.中国工业经济统计年鉴(1998)[M].北京:中国统计出版社,1998:P22

## 2. 计划经济时期国有企业的性质与功能

计划经济体制下,并不存在真正意义上的市场,相应地,也不存在市场失效问题。市场是由政府的计划来替代的,政府通过指令性计划对资源进行配置。企业生产什么、生产多少、为谁生产、如何生产、如何定价等一系列基本生产经营决策是由政府做出,并不存在实质意义上的企业间或企业与用户间的市场交易,只是企业与相应政府部门(比如,商业局、物资局、计委、工业局等)之间接受指令、提交产品的往来关系,这种往来关系相当于一个组织中的内部结算。而真正意义上的企业应是自主经营、自负盈亏、自担风险、自我约束、自我发展的独立市场主体,计划经济体制下的国有企业虽称为企业,但并不是在市场经济条件下真正意义上的企业,而是在“国家本位”生产组织下的一种实质上的政府特殊机构,是政府机构中从事生产或服务、供应的机构或组织,正如十二届三中全会在通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》中所描述的,“企业实际上成了行政机构的附属物”。所以,这种被称为企业的组织不是对市场的替代,不是对传统外部间接管制的一种替代,而是对真正意义上的企业的替代。企业的边界、规模并不是由交易费用决定的,而是由政府“有计划按比例发展”的指令性计划决定的,具有边界刚性(张宇燕和何帆,1996a)<sup>[2]</sup>。

如果从实践去观察这一时期中国国有企业的性质,那么,从所有制形式看,国有企业是体现社会主义生产关系的组织形态,是反映社会主义本质特征的经济基础;从国有企业所起的作用看,是国家通过政府代表公众利益全面参与经济和全面控制经济的组织工具与手段;从国有企业的地位看,国有企业是真正企业的替代物,是政府的特殊机构。

这一时期在国有企业实践中所表现出来的性质所决定的国有企业功能具体表现为:作为保持社会主义制度的物质基础与政治基础;作为实现社会公平、人民当家作主、解决社会主要矛盾的物质基础和政治基础;作为国家全面参与和调控经济的组织工具与实现形态。从中国大规模

建立国有企业这一经济社会发展的时代基点看,1949年以后建立与发展国有企业也是为了在积贫积弱、百废待兴的经济状况下迅速地发展中国的经济,迅速地发展生产力,事实上也达到了这一目的。新中国成立至改革开放前,面对经济落后、基础薄弱、国际封锁的时代基点与环境,计划经济体制以及这种体制下的国有企业对于中国建立起工业门类齐全的国家经济体系、较快地缩短与发达国家间的差距、实现重化工业化和快速发展国防工业并带动其他相关行业发展等,起到了相当重要的作用。在当时所面临的国内外环境下,要迅速恢复与振兴经济,实现工业化,实现对发达国家的赶超,尤其是实现“生产资料的生产优先增长”的重化工业化,是民族独立与自强的重要基础,而要做到这一点,国有企业几乎是唯一的力量。国有企业对于中国经济的恢复与振兴、独立完整工业体系的建立、工业化的迅速推进、民生的保障、重大的技术突破、国家安全保障等做出了巨大贡献。这些也都是在这一时期国有企业实现其功能过程中承担的重大使命和重点任务。

### 3. 实践对国有企业性质与功能调整的影响

生产关系作为人们在物质生产过程中形成的社会关系,虽然生产资料的所有制形式在生产关系中起着最基本和决定性的作用,但除了生产资料所有制的形式外,生产关系还包括了人们在生产中的地位 and 相互关系、产品分配的形式等。在一定的社会制度下,生产关系要通过一定的经济体制来体现和发挥作用。在一定的经济体制下,生产资料所有制的具体实现形式可能可以多种多样,生产关系中人们在生产中的地位 and 相互关系、产品分配的形式等也需要通过一定的经济体制来体现。经济体制如果不恰当,具体就会表现为生产关系不适应生产力的发展,生产资料公有制的优越性就很难得以充分发挥。

随着实践的推进,计划经济体制以及这种体制下国有企业组织、管理、运营形式的弊端也十分明显。按照马克思和恩格斯的预言,社会主义必然能够极大地提高生产力,但这种优越性在一定时期内还没有得到应有、充分的发挥。“就经济方面来说,一个重要的原因,就是在经济体制上形成了一种同社会生产力发展要求不相适应的僵化的模式”(项安波,2018)<sup>[28]</sup>。从实践的视角观察中国的国有企业改革,国有企业改革的现实缘由是国有企业的经济绩效较差,不能很好地“满足人民群众日益增长的物质文化需求”,生产关系影响、束缚了生产力的发展,未能创造更高的劳动生产率和未能提高生产力以更高的速度向前发展(项安波,2018)<sup>[28]</sup>。

1978年启动改革开放之初,中国的经济发展状况与1949年的状况相比,已经取得很大的成就,但整体经济实力还是十分薄弱。实践表明,由政府来代替市场并充当资源配置的决定性力量,由具有政府特殊机构性质的国有企业来代替真正意义上的企业进行生产经营,实行单一的公有制,并不利于生产力的发展,不利于经济效率的提升,突出地表现为国有企业的经济效益很差,亏损严重。1976年,中国的GDP为2988.6亿元,比上年下降1.67%,人均GDP为321元<sup>①</sup>。1978年,全国有三分之一的企业生产秩序不正常,管理混乱;全国重点企业主要工业产品中的30项主要质量指标中有13项低于历史最好水平,38项主要消耗指标中有21项没有恢复到历史最好水平;国营工业企业(当时的名称)百元工业产值利润率比历史最好水平低三分之一<sup>②</sup>。1978年,当年国有工业企业的利润总额是599.35亿元,但有30209家国有工业企业亏损,亏损面达36.1%,亏损额达45.13亿元<sup>③</sup>。

① 数据来源:国家统计局。

② 数据来源:辛迪诚.中国国有企业改革编年史(1978—2005)[M].北京:中国工人出版社,2006:P13。

③ 数据来源:国家统计局。

国有企业在发展中所遇到的现实状况提出了一个理论问题:社会制度、社会形态跨越“卡夫丁峡谷”的目的是为了发展生产力,但是否在实现了社会制度、社会形态的“卡夫丁峡谷”跨越后,在生产力发展方面也能够同时或很快或需要一个相当长的时期跨越“卡夫丁峡谷”?在生产力发展方面实现对“卡夫丁峡谷”的跨越才是最根本的目的。如果将在实现了社会制度、社会形态的“卡夫丁峡谷”跨越后,将生产力在一定时期内得到了极大发展作为生产力发展跨越“卡夫丁峡谷”的判断依据,那么,在生产力发展方面,无论是苏联还是中国,也都实现了这种跨越。苏联在建立社会主义制度后迅速地成为世界第二大经济体,中国在 1949 年以后生产力也得到了极大的发展。但是,生产力的发展不能仅仅停留在这种跨越本身,更重要的是实现跨越以后对发达国家的超越和持续快速健康发展,这才是真正意义上的跨越,也更加符合马克思社会形态发展的理论以及对未来社会生产力发展的科学设想。为了实现生产力发展的跨越,在已经实现了社会制度、社会形态跨越后,经济体制、企业制度以及相应的国有企业性质与功能也需要做出能够适应生产力发展的调整与改革。

伴随 1978 年启动的改革开放进程,40 多年的国有企业改革的实践提出了新的理论问题:经济体制改革和企业改革的理论创新与实践,是否改变了中国国有企业的性质与功能?

## 五、从改革开放后的理论创新看国有企业的性质和功能

### 1. 改革开放后的理论创新与国有企业的双重性质

在实践中和理论上,中国的国有企业改革以及其中的所有权改革从来没有以全面的非公有制为目标。中国的国有企业改革所遵循的既不是西方主流经济学的理论逻辑,也不完全是马克思主义经典政治经济学的理论逻辑,而是发展了的马克思主义政治经济学的理论逻辑(黄速建和胡叶琳,2019)<sup>[26]</sup>。中国国有企业改革是马克思主义中国化、时代化的具体实践之一,是“把坚持马克思主义基本原理同推进马克思主义中国化结合起来”<sup>①</sup>,是“不断推进马克思主义中国化时代化大众化,不断开辟马克思主义发展新境界”(习近平,2018)<sup>[29]</sup>的过程,从而确保了国有企业改革方向不偏离正确的轨道,并实现了对马克思主义理论的创新发展。

中国对马克思主义的社会形态理论进行了中国化创新与发展,提出了社会主义初级阶段理论。1981 年 6 月党的十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》明确提出,“我们的社会主义制度还是处于初级的阶段”;1987 年 10 月党的十三大报告提出了系统的社会主义初级阶段理论。这是中国对马克思政治经济学理论的发展,它为实行改革开放、建设有中国特色的社会主义市场经济体制提供了理论依据,也为深化国有企业改革、建立现代国有企业制度提供了理论依据。基于社会主义初级阶段理论,可以很好地解释中国为什么要建立社会主义市场经济体制,可以很好地解释在社会主义市场经济体制下发展非公有制经济、推进国有企业产权制度改革以使公有产权与市场经济兼容的必要性,也能较好地解释为什么公有制经济与非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分。

社会主义市场经济理论是对经典的关于社会主义经济体制理论或认识的创新与发展。马克思和恩格斯曾经的设想,未来的社会主义社会不再存在商品货币关系,要实行计划经济。斯大林根据马克思关于节约劳动时间和有计划地分配劳动时间规律的论述,在《苏联社会主义经济问题》一书中首先提出了“国民经济有计划按比例发展的规律”。马克思和恩格斯提出的计划经济只是对未来社会的一种设想,并不是生产力欠发达的 1949 年以后的中国社会主义社会。中国与苏联对计划

<sup>①</sup> 胡锦涛. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告[EB/OL]. [http://www.gov.cn/ldhd/2007-10/24/content\\_785431.htm](http://www.gov.cn/ldhd/2007-10/24/content_785431.htm), 中国政府网, 2007-10-24.

经济体制的实践效果也反映出这种体制不能很好地适应生产力的发展。邓小平在改革开放初期就指出,“说市场经济只存在于资本主义社会,只有资本主义的市场经济,这肯定是不正确的。社会主义为什么不可以搞市场经济,这个不能说是资本主义”<sup>①</sup>。邓小平还指出,“计划经济不等于社会主义,资本主义也有计划;市场经济不等于资本主义,社会主义也有市场。计划和市场都是经济手段”<sup>②</sup>。江泽民在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告中也提出,“我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,以利于进一步解放和发展生产力”<sup>③</sup>。

所有制理论是马克思经济学说的核心,也是中国社会主义经济体制改革的理论基础。马克思所有制理论的核心思想包括:一是所有制、生产关系、社会经济形态存续与否与生产力发展状况紧密相联;二是所有制是社会生产关系的基础,是社会经济运行轴心;三是所有权是所有制的核心;四是所有制中的所有权与占有权、使用权、支配权具有可分性(刘朝,1999)<sup>[30]</sup>。同时,马克思的基本原理表明,在所有制性质和基本制度不变的情况下,所有制的形式应该根据经济发展的主客观条件和经济活动的组织形式变化而变化。中国对马克思主义的所有制理论也进行了中国化的创新与发展,提出了以公有制为主体、多种所有制共同发展;公有制的多种实现形式;社会主义基本经济制度等。

显然,在经济体制改革和国有企业改革中,中国将马克思的这一所有制理论与国有企业发展的具体实践结合起来,对马克思的所有制理论进行了坚持、发展和完善。如国有企业的所有权与经营权分离就是对马克思所有制理论的坚持和完善;建立现代企业制度和现代产权制度是对马克思所有制理论中的产权理论的重要发展,尤其是股份制的实施更是对马克思股份制理论中国化的重大贡献;通过改组、改制、改造等方式实施的国有企业战略性改组也大大丰富了马克思所有制理论。尤其是党的十八大以来,党中央提出了一系列关于公有制实现形式、社会主义基本经济制度、公有制与非公有制经济的地位、公平竞争、国有经济重组、国有企业改革方向、国有企业公司治理等的理论创新。习近平总书记在党的二十大报告中进一步提出要构建高水平社会主义市场经济体制,提出要“坚持和完善社会主义基本经济制度,毫不动摇巩固和发展公有制经济,毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用。深化国资国企改革,加快国有经济布局优化和结构调整,推动国有资本和国有企业做强做优做大,提升企业核心竞争力”。

“社会主义市场经济体制是同社会主义基本制度结合在一起的”,这是江泽民在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告中对社会主义市场经济体制的重要阐释<sup>④</sup>。国有企业改革与理论创新并没有改变公有制为主体这一社会主义基本制度的性质,没有改变中国建立国有企业的基本理论基础。所以,改革开放以来中国国有企业的特殊性质之一——体现社会主义生产关系的组织形态和反映社会主义本质特征的经济基础,并没有被改变。社会主义制度下公有制的性质与作用也决定了国有企业要成为国家通过政府代表公众利益参与经济和调控经济的组织工具与手段。关于公益类国有企业和商业二类国有企业混合所有制改革中有关涉及非国有持股或参与的管理清单的提出,关于增强国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力思路的提出,关于公有制为主体、多种所有制共同发展的基本经济制度,等等,都反映了社会主义市场经济条件下国家仍然要通过国有企业参与和调控经济。

① 《邓小平文选》第2卷,第236页。

② 《邓小平文选》第3卷,第373页。

③ 江泽民. 加快改革开放和现代化建设步伐 夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利——江泽民在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告[EB/OL]. 中国政府网, [http://www.gov.cn/test/2008-07/04/content\\_1035850.htm](http://www.gov.cn/test/2008-07/04/content_1035850.htm), 2008-07-04.

④ 同上。

在社会主义市场经济条件下,国有经济要有所为有所不为,要有进有退,要抓大放小,要进行国有经济战略性重组,要进行国有经济布局优化和结构调整,是基于遵循市场经济运行规律,政府能够更有效地参与和调控经济的考虑。国有企业仍然是国家通过政府代表公众利益参与和调控经济的组织工具与手段,但不再是国家通过政府代表公众利益全面参与经济和全面控制经济的组织工具与手段。

社会主义市场经济理论的提出以及相应的体制建立,政府不再直接管理国有企业,市场成为资源配置的决定性力量。在这种体制下,与一般市场经济体制国家一样,都存在着市场失效问题,都存在着干预经济与调控经济的问题。国家需要通过国有企业解决市场失效、干预和调控经济。同时,国有企业要成为自主经营、自负盈亏、自担风险、自我约束、自我发展的市场主体,成为真正意义上的企业,国有企业出现了与市场经济体制相关联的一般性质,即国有企业是国家通过政府代表公众利益干预经济和调控经济的组织工具与手段,国有企业不再是政府的附属物或特殊机构,国有企业作为组织成为市场的替代物,其边界也取决于交易费用。

概括起来说,国有企业的理论创新与改革使得中国国有企业具有特殊性与一般性双重性质。从特殊性质看,国有企业是体现社会主义生产关系的组织形态,是反映社会主义本质特征的经济基础;是国家通过政府代表公众利益参与和控制经济的组织工具与手段。从一般性质看,国有企业是国家通过政府代表公众利益干预经济和调控经济的组织工具与手段,是市场的替代物。

## 2. 改革开放后国有企业的功能演化

随着国有企业双重性质的出现,国有企业也具有了双重功能。改革开放以后中国国有企业的特殊功能是:保持社会主义制度的物质基础与政治基础;实现社会公平、人民当家作主、解决社会主要矛盾的物质基础和政治基础。而其一般功能是国家代表公众利益干预与调控经济的组织工具与手段。

特殊功能方面:(1)作为保持社会主义制度的物质基础与政治基础的功能,是由国有企业第一项特殊性质所决定的,是由社会主义基本制度所决定的,也是由建立与发展国有企业的基本理论基础所决定的。(2)作为实现社会公平、人民当家作主、解决社会主要矛盾的物质基础和政治基础的功能方面,是由国有企业是体现社会主义生产关系的企业形态和反映社会主义本质特征的经济基础这一最基本性质所决定的。只是现阶段我国社会的主要矛盾发生了变化,国有企业通过做强做大做优所要解决的社会主要矛盾,已经转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这也体现了发展国有企业的根本任务是集中力量发展社会生产力。(3)同时,公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度是中国特色社会主义制度的重要支柱,也是社会主义市场经济体制的根基,公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分,都是我国经济社会发展的重要基础。因此,国有企业改革的目标和功能定义需要超越国有企业本位,不能停留于就国资国企论国资国企,而是需要从包括民营经济在内的整个经济系统和全社会角度定义改革目标与国有企业的功能(项安波,2018)<sup>[28]</sup>。

一般功能方面,国有企业作为国家代表公众利益参与经济和调控经济,这是由于社会主义制度的性质所决定的公有制经济的主体地位以及国有企业所具有代表公众利益这一性质所决定的。中国国有企业的这一功能也是区别于一般市场经济国家国有企业功能的重要方面。在社会主义市场经济体制下,国家通过国有企业对经济的参与和控制从全面参与和控制调整为重点参与和控制。对国有经济布局进行战略性调整,通过优化国有经济布局 and 结构,使国有资本向关键领域集中。参与的领域调整为关键领域和重点行业;控制主要体现为对国民经济发展的正确导向和对经济运行整体态势的把握和影响,以及对关键领域的国有资本控制。通过优化国有经济布局 and 结构,增强国有经济活力、控制力、影响力。同时,对所有制理论的创新、对社会主义基本经济制度理论的创新,

使得国家通过国有企业参与和控制经济的形式也发生了变化。由于所有制结构、公有制的实现形式和国有企业组织形态发生了变化,国有企业的存在形态不只是国有独资企业,国有控股企业、多元国有投资主体投资的企业和国有实际控制的企业都是国有企业,按照《全民所有制工业企业法》登记注册、规范调整的国有独资企业以及按照《公司法》登记注册、规范调整的国有独资公司、国有控股的公司、多元国有投资主体投资的企业以及国有实际控制的公司均为国有企业,国有企业的外延与存在的形式发生了变化;包括国有经济在内的公有制经济的实现形式也发生了重大变化,公有制经济的实现形式不只是纯粹的国有独资的国有企业和集体所有制企业,股份制和混合所有制也公有制的实现形式。

## 六、从改革实践看国有企业性质与功能的具体实现

### 1. 国有企业发展的现实及其在国民经济中的地位

经济体制改革和国有企业改革是在保持社会主义基本制度不变的前提下进行的,有关经济体制改革和国有企业改革的理论创新并没有改变中国建立与发展国有企业的理论基础与理论逻辑。国有企业改革的结果只是改变了国有经济的实现形式和国有企业的组织形态,从原来单一国有独资的国有企业变为国有独资、国有控股、国有实际控制、国有与国有或国有与集体联营等不同形式,其中包括股份制或混合所有制企业的形式,并没有改变国有企业中国家所有权的公有产权性质。2019年,习近平总书记在十九届中央委员会第四次全体会议上明确提出,要“毫不动摇巩固和发展公有制经济,毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展。探索公有制多种实现形式,推进国有经济布局优化和结构调整,发展混合所有制经济,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”,这是在坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的社会主义基本经济制度下对国有企业改革与发展的明确要求。以公有制为主体、多种所有制共同发展的局面已经形成,这是经济体制改革的结果,是对社会主义基本经济制度的实践结果。同时,公有制的主体地位并没有改变。不能将经济体视作一个企业,判断一个国家是不是公有制为主体,并不能像判断一个企业的所有制性质一样,看哪一种股权比例高,更重要的是要看经济的关键领域、重点行业是哪一种所有制企业控制的。在中国的农业中,集体土地所有制保障着我国农户承包经营的运行和基本的农业生产条件(裴长洪等,2015)<sup>[31]</sup>。尽管在第二、三次产业中,在就业、税收、产出、企业数量等方面国有企业并不占多数,但国有企业在各重点行业、战略性行业、关键领域居于绝对的控制地位。国有企业改革并没有改变其作为“体现社会主义生产关系的组织形态,反映社会主义本质特征的经济基础”这一特殊性质。

从各类所有制企业的经济效益指标结构看,由于随着改革进程的推进,集体所有制企业无论在企业数量方面还是在企业资产方面,占比都非常少,所以,各种形式的国有企业在坚持以公有制为主体方面现实地起着主要作用。从2020年的数据看(如表1所示),国有企业<sup>①</sup>在数量上占全国国有及规模以上非国有工业企业的7.21%,集体企业只占0.25%,公有制企业数占全部工业企业数为7.5%,其他所有制企业占92.5%;国有工业企业资产占全国国有及规模以上非国有工业企业资产总额的51.74%,集体占0.13%,公有制企业的资产占51.87%,其他所有制企业占48.13%;国有工业企业所有者权益占全国国有及规模以上非国有工业企业所有者权益的51.05%,集体企业占0.12%,公有制企业占51.17%,其他所有制企业占48.83%;工业企业占0.13%。

<sup>①</sup> 国有企业数包括国家统计局年鉴中的国有企业、国有控股企业、国有独资公司、国有联营企业,还将国有与集体联营企业也统计入国有企业;集体企业数包括集体企业和集体联营企业。数据来源于国家统计局。

表 1 2020 年各类所有制企业经济效益指标比较

不同所有制企业	企业数 占比 (%)	资产 占比 (%)	所有者权益 占比 (%)	营业收入 占比 (%)	利润总额 占比 (%)	亏损额 占比 (%)
国有企业	7.21	51.74	51.05	34.05	27.85	59.68
集体企业	0.25	0.13	0.12	0.12	0.1	0.1
公有制企业	7.5	51.87	51.17	34.17	27.95	59.79
其他所有制企业	92.5	48.13	48.83	65.83	72.05	40.21

资料来源:根据国家统计局数据整理

从特大型企业所有制构成看,改革开放以来,中国的经济总量得到极大的增长,国有经济的规模也得到了极大的增长。1996—2020 年,中国进入世界 500 强的企业数从两家上升到 121 家,与美国持平;2022 年中国为 136 家,美国为 124 家。1996—2008 年,中国进入世界 500 强的企业均为国有企业,从 2009 年开始,中国的民营企业在 500 强名单中出现,2022 年有 37 家民营企业进入世界 500 强(如图 3 所示)。

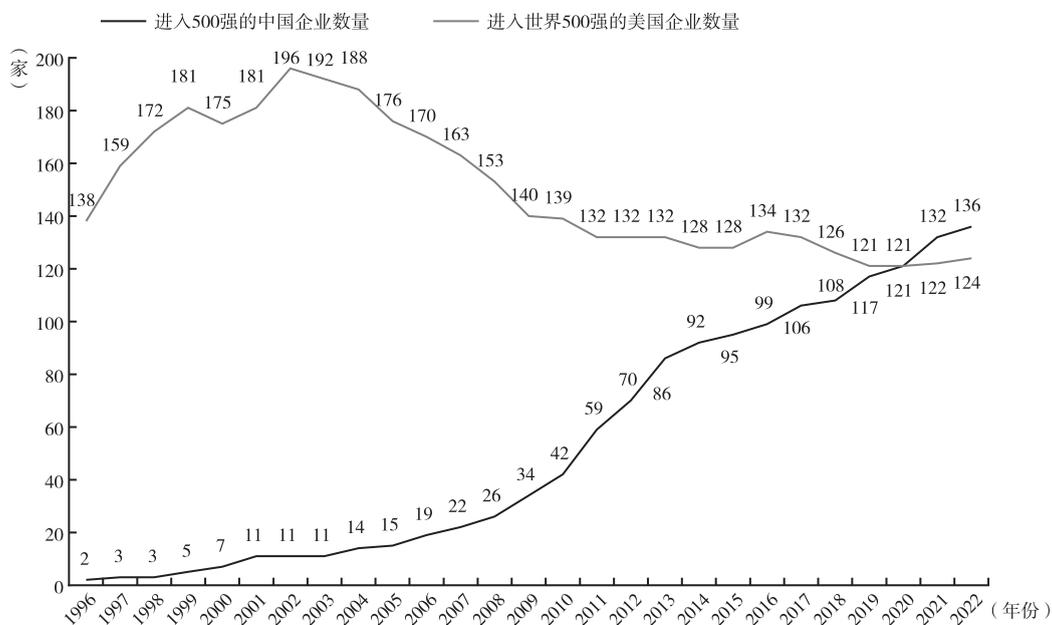


图 3 1996—2022 年世界 500 强中的中国企业数量与美国企业数量

资料来源:根据历年《财富》世界 500 强排行榜数据整理

从国有企业分布的领域和行业来看,经过战略性调整,国有经济主要分布在两大领域:一是包括基础设施在内的以保障民生、服务社会、提供公共产品和服务为主要目标的公益性领域;二是关系国家安全、国民经济命脉的重要行业、关键领域、主要承担重大专项任务的商业二类领域。经过经济体制改革和国有企业改革,通过“抓大放小”“有所为有所不为”“有进有退”等具体措施的国有经济战略性调整,国有企业分布领域发生了重大变化;国家不再通过国有企业对经济进行全面参与和控制,只是通过国有企业参与与调控经济。从国有企业的地位看,国有企业已经或正在从政府下属的附属机构转变为独立的市场主体。

## 2. 国有企业的性质与目标

社会主义市场经济体制的建立,全面推进公平竞争成为经济体制改革和国有企业改革的重要环节。这不仅改变了中国国有企业的地位,更是要求国有企业成为独立的市场主体,成为真正的企

业。实践中国有企业也越来越向着真正的独立市场主体转变,这意味着国有企业不再是政府的下属特殊机构,不再是真正企业的替代物,国有企业也具有了企业的一般性质,即其规模受交易费用的影响,成为市场的替代物。

因此,经济体制改革、国有企业改革与实践,反映了社会主义市场经济体制下国有企业的双重性质,其特殊性质即国有企业是体现社会主义生产关系的组织形态,是反映社会主义本质特征的经济基础。其一般性质是国家代表公共利益干预经济和调控经济的组织工具与手段,是市场的替代物。

国有企业的性质决定了国有企业有着双重目标,即盈利性的经济目标和非盈利性的社会目标。各类国有企业都有着其要求不同、表现各异的经济目标和社会目标。公益类国有企业的经济目标不是盈利,而是提高公共产品生产和服务的效率,尽可能地降低成本,以更少的投入、更低的亏损提供更多更优质的公共产品与服务,其社会目标则是保障民生、服务社会、提供公共产品和服务;主业处于充分竞争行业和领域的商业一类国有企业的经济目标是增强国有经济活力、放大国有资本功能、实现国有资产保值增值,公平地参与市场竞争,以更低成本获取更多的利润,其社会目标是通过纳税、国有资本经营预算为国有企业整体、为国家实现非盈利性社会目标提供经济支持;商业二类国有企业的经济目标是增强国有经济活力、放大国有资本功能、实现国有资产保值增值,获取合理的商业回报,其社会目标是服务国家宏观调控、保障国家安全和国民经济运行、完成特殊任务,同时通过纳税、国有资本经营预算为国有企业整体、为国家实现非盈利性社会目标提供经济支持。在社会主义市场经济体制下,所有类别的国有企业都是独立的市场主体,都要服务国家战略,主动履行社会责任。

国有企业实现非盈利性社会目标的目的是为了实现在更大范围、更长期间内国家、公众的大经济目标。商业一类国有企业、商业二类国有企业盈利性经济目标的实现,公益类国有企业提效率的经济目标实现,不仅服务于更大范围、更长期间的经济目标的实现,也服务于更大范围、更长期间的社会目标的实现。实现国民福利的最大化是实现国有企业经济目标与社会目标的目的(黄速建和余菁,2006)<sup>[10]</sup>。

从统计数据看,公有制企业的一些经济效益指标上不如非公有制企业。公有制企业占全国国有及规模以上非国有工业企业亏损总额的57.79%,而营业收入、利润总额的占比远低于其他所有制企业。国有企业整体的总资产报酬率低于非国有企业(如图4所示),国有企业在一些大类工业行业中的总资产报酬率也低于非国有企业。国有企业所分布的诸多领域往往是资本、技术密集型的,通常也存在着经济外部性。国有企业在整体上和一些行业中总资产报酬率低于非公有制企业,可能是管理体制机制方面的原因,更可能是有着国有企业承担着存在外部性的公益类和商业二类领域社会目标任务的原因。此外,在一些商业一类完全竞争性领域内,国有企业的总资产报酬率也低于其他类别的企业,这恰恰也是国有企业改革持续进行了40多年且“改革只有进行时,没有完成时”的重要原因之一。

经济体制改革与国有企业改革的实践使得国有企业具有了双重性质,且国有企业的特殊性质也有所变化,相应地,也使国有企业有了双重的功能,且其特殊功能也有了一定改变。从实践看中国国有企业的特殊功能是:作为保障社会主义制度的物质基础与政治基础;作为实现社会公平、人民当家作主、解决社会主要矛盾的物质基础和政治基础。而其一般功能是作为国家干预与调控经济的组织工具与手段。国有企业为履行其功能,实现其经济目标与社会目标,要履行和承担与现阶段经济社会发展的时代基点与要求相关的使命与任务。

### 3. 国有企业的功能表现及其实现

国家除了通过财政税收政策、金融政策等来维护宏观经济稳定、平抑经济周期外,还通过国有

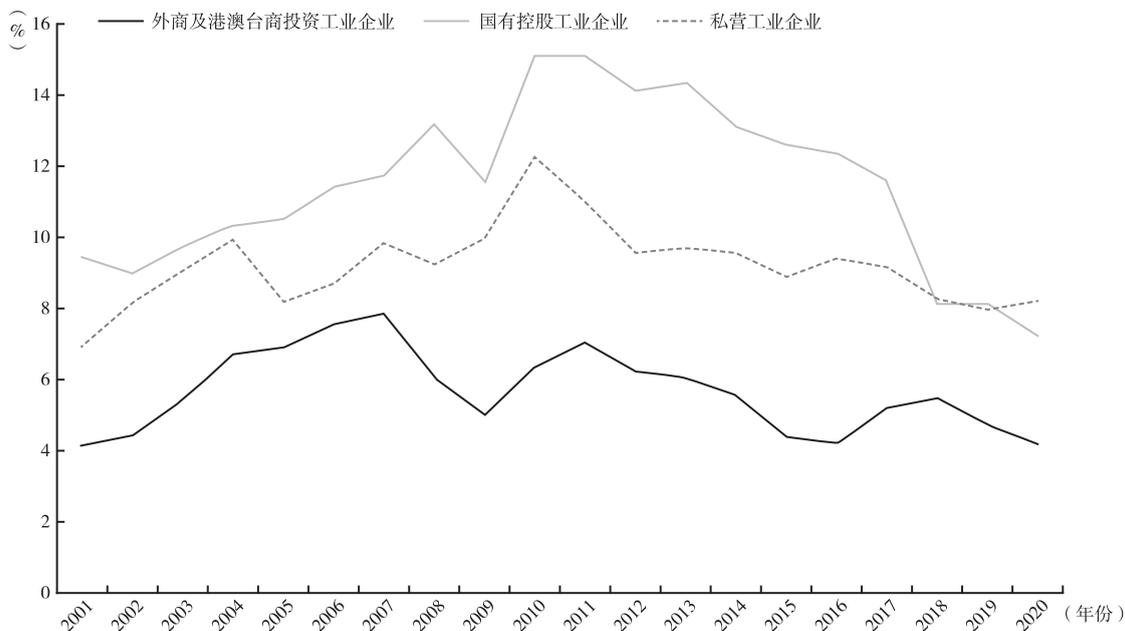


图4 2001—2020年各类注册类型工业企业总资产报酬率比较

资料来源:根据国家统计局有关数据整理

企业加大诸如基础设施建设的投资力度,来平抑经济周期,保持、拉动经济增长,发挥稳定宏观经济的作用。不同于非国有经济投资所具有的显著顺周期性特点,国有经济投资的特点是波动性小、逆周期性(陆毅,2021)<sup>[32]</sup>;国家也通过国有企业在一些欠发达区域、新设立的城市进行投资,调整区域结构,解决区域协调发展问题,加快某些区域或城市的发展;通过加大国有企业在一些新兴产业的投资力度,调整产业结构、行业结构,推动重点新兴产业发展;国家还通过国有控股上市公司稳定资本市场<sup>①</sup>;国家还通过国有企业作为抵御重大灾害和公共卫生事件、巩固脱贫攻坚成果和实现共同富裕的工具与手段。

国有企业是国家实现经济赶超的基础性力量。国有企业对公益类和商业二类领域的绝对控制,在竞争性的商业一类领域中也保持一定的竞争力。国有经济在整个经济中的地位,决定了国有企业是解决社会主要矛盾、推进中国式现代化建设、实现中华民族伟大复兴、转变经济发展方式实现高质量发展的关键性力量。

国有企业是国家实现技术赶超的关键性力量。国家将国有企业作为实现关键核心技术突破、重大原创技术突破、成为产业链“链长”的关键性力量。现实中国有企业是国家科技创新的关键性主体。虽然在专利数量尤其是实用新型专利数量上少于非国有企业,但是要看到中国大批具有世界先进水平的标志性重大科技成果和工程是由国有企业突破的,这些突破主要分布在公益类与商业二类领域。比如,载人航天、深海探测、高速铁路、特高压输变电、移动通信、国产航母、已经交付使用的国产大飞机、新一代核反应堆、新型运载火箭、大型运输机、港珠澳大桥、“蓝鲸1号”深海钻井平台、北斗系统等,都是由国有企业完成的,一些前瞻性的开发也是由国有企业实施的,比如页岩油气资源开发、可燃冰开采、天地一体化信息网络等重大项目。

<sup>①</sup> 比如,在2022年4月11日由证监会、国资委和全国工商联联合发布的《关于进一步支持上市公司健康发展的通知》中第十一条规定:“国资委按照便利企业的原则,对于国有控股上市公司股份回购、现金分红给予积极指导支持,引导国有控股上市公司成为推动资本市场稳定发展的表率。上市公司的国有股东要做积极的、负责任的股东,积极增持价值低估的上市公司股票,支持上市公司实施股份回购、现金分红”。

国家通过国有企业来解决各种市场失效问题。解决市场失效问题是国家通过政府干预与调控经济的重要内容,在中国目前的情境下,国有企业实际上要解决三类市场失效问题,即一般市场经济国家面临的一般市场失效问题、转轨国家特有的市场失效问题和发展中国家特有市场失效问题(文洪朝,2015)<sup>[21]</sup>。解决转轨国家特有的市场失效问题,即承担“制度变迁”成本。比如,国有企业要通过改革有效推进公平竞争,有效推进高水平社会主义市场经济体制的建立和完善,国有企业要协同民营企业共同发展,垄断性国有企业要进行竞争化改造,对国有企业实行混合所有制改革,国有企业要成为贯彻新发展理念、实践高质量发展范式、推进共同富裕的重要力量。国有企业还要有效解决发展中国家特有的市场失效问题,即实现使命导向的各种“经济赶超”重大战略,比如,制造业由大到强转变、重大的技术突破、关键核心技术的自主可控、制造业基础能力提升、成为原创技术的策源地、成为现代产业链的“链长”、推动产业链供应链优化升级、在高水平科技上自立自强,等等。这种战略的实施有时会存在一定的外部性,国有企业要作为政府发挥宏观调控职能、保障国家安全的重要工具与手段。

## 七、结语:国有企业性质与功能的再讨论

### 1. 国有企业性质与功能的演化与形成逻辑

国有企业的性质与功能以及相应的地位、目标、使命与任务,取决于一定社会制度下建立与发展国有企业的实际理论基础和经济体制。讨论一定社会制度与经济体制下国有企业的性质与功能是要厘清国有企业“实际上是什么”和“应该做什么”的问题,而对于国有企业“应该是什么”的讨论则不属于本文所要研究范围。要从历史逻辑、理论逻辑与实践逻辑即从理论与实践的历史演进去分析一个国家国有企业的性质与功能,要从一定的基本社会制度和这种制度下建立与发展国有企业的实际理论基础(而不是主观地去选择某种“应该是”的理论基础)去分析国有企业的性质、功能、地位、目标、使命、任务等。中国建立社会主义制度以后采用计划经济体制和建立与发展国有企业所依据的理论基础是马克思主义的所有制理论、社会形态理论和相应的社会主义经济体制理论,而在改革开放以后所建立的社会主义市场经济体制,以及改革与发展国有企业所依据的理论基础是中国化时代化大众化的、发展了的马克思主义所有制理论、社会形态理论和经济体制理论。在理论与实践的历史演进中,中国社会主义制度没有发生变化,但是建立与发展国有企业的实际理论基础和国有企业所依存的经济体制发生了变化,相应地国有企业的性质与地位有了一定的变化,国有企业的性质从“体现社会主义生产关系的组织形态、反映社会主义本质特征的经济基础、国家代表公众利益全面参与经济和控制经济的组织工具与手段、经济主体的替代物”转变为“体现社会主义生产关系的组织形态、反映社会主义本质特征的经济基础、国家代表公众利益参与经济和控制经济、干预和调控经济的组织工具与手段、市场的替代物”,中国国有企业从只具有特殊性质转变为既具有企业与国有企业的一般性质,又具有中国国有企业的特殊性质。国有企业的地位从“政府的附属机构、经济主体的替代物”转变为“独立的市场主体、市场的替代物”。

随着国有企业的性质与地位在理论与实践演进中的变化,国有企业的功能也发生了相应的变化。国有企业功能从“保持社会主义制度的物质基础与政治基础;实现社会公平、人民当家作主、解决社会主要矛盾的物质基础和政治基础;国家全面参与和控制经济的工具与实现形态”转变为“保持社会主义制度的物质基础与政治基础;实现社会公平、人民当家作主、解决社会主要矛盾的物质基础和政治基础;国家代表公众利益参与、控制、干预与调控经济的组织工具与手段”。中国国有企业从只具有特殊的功能转变为既具有国有企业的一般功能,又具有中国国有企业的特殊功能。

理论与实践的历史演进中,国有企业的目标没有发生变化,仍具有经济目标与社会目标,但是

这种目标的内涵发生了变化,从“全面完成指令性计划”转变为要求不同、表现各异的不同类别国有企业的具体经济目标与社会目标。

经济社会发展不同历史阶段的时代基点有所不同。国有企业的功能、目标以及不同历史阶段经济社会发展的时代基点与要求决定了国有企业在经济社会发展不同历史阶段的使命与具体任务。

## 2. 新时代国有企业性质与功能的再阐释

中国进入了新时代,在社会主义市场经济体制下建立与发展国有企业的实际理论基础与社会主义市场经济体制本身并没有发生变化,但现阶段经济社会发展的时代基点和要求有了重大变化。中国开启了全面建设富强、民主、文明、和谐、美丽的社会主义现代化强国的新征程,正在以中国式现代化实现第二个百年目标、实现中华民族伟大复兴;中国已经成为世界第二大经济体,但人均GDP仍远落后于一些发达国家,经济面临着由大到强的赶超;经济发展范式发生了重大改变,由高速度发展转向高质量发展;新的技术革命和新的工业革命正在国际上迅速推进,经济、社会、企业正进行着数字化转型;工业基础能力仍然不足,关键核心技术仍然受制于人,原创技术创新能力不强;现阶段中国社会的主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,中国的根本任务是集中力量发展社会生产力;中国正在构建更高水平的社会主义市场经济体制、新发展格局和推动共同富裕。

进入新时代,国有企业的性质与功能并没有发生改变,但由于现阶段经济社会发展的时代基点与要求有了重大变化,国有企业所应履行与承担由其功能和目标所决定的重大使命与任务有了一定的变化,相应地要求国有企业要更好地体现其性质、更好地实现其功能,更好地体现其地位。

中国式现代化是公有制经济为主体、多种所有制共同发展的现代化,国有企业在中国式现代化建设中有着无可替代的作用。在世界各国现代化与经济社会发展的实践中,以公有制经济为主体、多种所有制共同发展的现代化可能是独一无二的。国有企业的性质、功能、目标以及中国式现代化征程中现阶段经济社会发展的时代基点与要求所决定的国有企业的重大使命至少包括:(1)更好地解决中国三类市场失效:有效解决一般性市场失效问题;有效解决转轨国家特有的市场失效问题;有效解决发展中国家特有的市场失效问题。协同民营经济共同发展,推进高水平公平竞争,助力构建高水平社会主义市场经济体制。(2)实现高质量发展。国有企业要引领经济发展范式的转变,从高速度发展转为高质量发展,推动经济发展质量的提升,包括转变发展理念,实现人与自然和谐发展,绿色发展,推进ESG(从股东利益最大化转为利益相关者价值最大化),加快建设产品卓越、品牌卓越、创新领先、治理现代的世界一流企业。(3)助力共同富裕目标实现。从国有企业的性质看,共同富裕是中国建立国有企业的初衷,是国有企业在任何发展阶段的天然使命。助力实现共同富裕是国有企业的责任。要发挥国有企业在初次分配、再分配和三次分配的作用。(4)解决社会主要矛盾。通过实现国有企业的经济目标与社会目标,助力解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。(5)推进新发展格局构建。国有企业助力构建新发展格局,要助力实现区域协调发展,优化国有经济的布局与结构调整,解决区域发展不平衡和产业结构调整的问题;要提升产业链、供应链和价值链水平,解决工业的基础能力问题,解决低端锁定问题,尤其是全面深度参与全球创新链治理;要在公平竞争中助力实现高水平的对外开放。(6)深度参与新工业革命。数字化转型的本质是全面参加新工业革命,国有企业在数字化转型方面要起引领作用。

国有企业发展要服务于国家战略,要助力实现中国式现代化。国有企业要履行其在新时代的重大使命,就要通过完成由使命直接决定的重大任务。这种任务具体地表现为对中国式现代化建

设起战略支撑作用。国有企业对中国式现代化的战略支撑作用表现为各领域各类国有企业通过实现其经济目标、社会目标来具体体现。国有企业在实现中国式现代化中所应起战略支撑作用至少具体包括对构建高水平社会主义市场经济体制、经济发展范式转变、对外开放、创新驱动发展、国有经济布局优化和结构调整、区域协调发展、实现共同富裕、构建新发展格局和数字化转型起战略支撑作用。

## 参考文献

- [1] Coase R. H. The Nature of the Firm [J]. *Economica*, 1937, 4, (16): 386 - 405.
- [2] 张宇燕, 何帆. 国有企业的性质(上)[J]. 北京: 管理世界, 1996, (5): 128 - 135.
- [3] 张宇燕, 何帆. 国有企业的性质(下)[J]. 北京: 管理世界, 1996, (6): 137 - 144.
- [4] 盛洪. 国有企业的性质、表现、改革[J]. 北京: 中国民营科技与经济, 2012, (22): 36 - 41.
- [5] 程承坪. 国有企业性质新论: 基于交易费用的视角[J]. 沈阳: 社会科学辑刊, 2013, (1): 113 - 120.
- [6] 程承坪, 程鹏. 国有企业性质: 市场与政府的双重替代物[J]. 长春: 当代经济研究, 2013, (1): 26 - 31, 91.
- [7] 汤吉军. 国有企业性质再认识[J]. 武汉: 江汉论坛, 2021, (7): 48 - 53.
- [8] 宗寒. 正确认识国有经济的地位和作用——与袁志刚、邵挺商榷[J]. 上海: 学术月刊, 2010, (8): 74 - 82.
- [9] 邵传林. 国有企业性质的比较制度分析[J]. 北京: 经济学动态, 2011, (9): 37 - 43.
- [10] 黄速建, 余菁. 国有企业的性质、目标与社会责任[J]. 北京: 中国工业经济, 2006, (2): 68 - 76.
- [11] 蒋一苇. 企业本位论[J]. 北京: 中国社会科学, 1980, (1): 21 - 36.
- [12] 吴家骏, 汪海波. 经济理论与经济政策 - 中日经济学术讨论会文集[M]. 北京: 经济管理出版社, 1986.
- [13] 吴家骏, 汪海波. 九十年代中国经济的改革与发展 - 第四次中日经济学术讨论会论文集[M]. 北京: 经济管理出版社, 1992.
- [14] 亚诺什·科尔内. 短缺经济学[M]. 北京: 经济科学出版社, 1986.
- [15] 王景荣. 国有企业的功能与性质[J]. 沈阳: 理论界, 1996, (5): 44 - 45.
- [16] 刘世锦. 中国国有企业的性质与改革逻辑[J]. 北京: 经济研究, 1995, (4): 29 - 36.
- [17] 方艳峰. 国有企业性质探讨[J]. 长春: 中国管理信息化, 2019, (24): 75 - 77.
- [18] 张连城. 论国有企业的性质、制度性矛盾与法人地位[J]. 北京: 首都经济贸易大学学报, 2004, (1): 11 - 15.
- [19] 应克复, 陶耀乐. 国有企业的功能与机制特性及改革的思路[J]. 南京: 江苏社会科学, 1998, (1): 33 - 38.
- [20] 黄速建. 国有企业改革和发展: 制度安排与现实选择[M]. 北京: 经济管理出版社, 2014.
- [21] 文洪朝. 我国国有企业功能定位的几点思考[J]. 济南: 理论学刊, 2015, (12): 46 - 52.
- [22] 林毅夫, 蔡昉, 李周. 为什么中国经济改革取得了成功: 对其他改革中经济的含义[J]. 北京: 经济社会体制比较, 1995, (4): 28 - 36.
- [23] 盛毅. 我国国有经济使命变迁历程回顾与“十四五”取向[J]. 成都: 经济体制改革, 2021, (3): 11 - 17.
- [24] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集 - 第1卷[M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局译. 北京: 人民出版社, 1995.
- [25] 李将军. 西方国家企业国有化和私有化问题研究[J]. 石家庄: 经济论坛, 2010, (4): 206 - 209.
- [26] 黄速建, 胡叶琳. 国有企业改革40年: 范式与基本逻辑[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 2019, (2): 38 - 48, 158.
- [27] 中共中央党史研究室. 中国共产党的九十年[M]. 北京: 中共党史出版社, 2016.
- [28] 项安波. 重启新一轮实质性、有力度的国企改革[J]. 北京: 管理世界, 2018, (10): 95 - 104.
- [29] 习近平. 在庆祝改革开放40周年大会上的讲话[M]. 北京: 人民出版社, 2018.
- [30] 刘朝. 论马克思的所有制一般理论与我国所有制改革[J]. 北京: 马克思主义与现实, 1999, (3): 17 - 20.
- [31] 裴长洪, 杨春学, 杨新铭. 中国基本经济制度[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2015.
- [32] 陆毅. 充分发挥国有企业在经济增长中的重要作用[J]. 北京: 国企管理, 2021, (19): 20.

# Re-discussion on the Nature and Function of State-owned Enterprises

HU Ye-lin<sup>1</sup>, HUANG Su-jian<sup>2</sup>

(1. School of Economics and Management, Beijing University of Posts and Telecommunications, Beijing, 100876, China;

2. Institute of Industrial Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 100006, China)

**Abstract:** Under a certain basic social system, the practical theoretical basis and economic system for establishing and developing state-owned enterprises determine the nature and status of state-owned enterprises. The nature and status of state-owned enterprises in turn determine the goals and functions of state-owned enterprises. The goals and functions of state-owned enterprises as well as certain historical stage of economic and social development determine the mission and tasks of state-owned enterprises in different stages of economic and social development. The nature and function of state-owned enterprises in China should be analyzed from the perspectives of historical logic, theoretical logic, and practical logic, and the historical evolution and institutional change of theory and practice. There are differences in the nature and functions of state-owned enterprises in different basic social systems, and there are also differences in the nature and functions of state-owned enterprises in different economic systems under the same basic social system. The establishment and development of state-owned enterprises in socialist countries is first and foremost a practice of Marxist theory. Under a planned economy system, state-owned enterprises are the organizational form that reflects socialist production relations and the economic basis that reflects the essential characteristics of socialism. They are the means and tools by which the state represents the comprehensive interests of the public in participating in and controlling the economy. State-owned enterprises are special institutions under the jurisdiction of the government and are substitutes for real enterprises. Accordingly, their functions are to maintain the material and political foundations of the socialist system, to realize the material and political foundations of social justice, people's democracy, and the resolution of the main contradictions in society, and to serve as the means by which the state fully participates in and controls the economy. The innovation of theory and the practice of reform have not changed the special nature of state-owned enterprises as the organizational form that reflects socialist production relations and the economic basis that reflects the essential characteristics of socialism. However, state-owned enterprises are no longer the means by which the state fully participates in and controls the economy, but only participate in and control the economy. At the same time, this also gives state-owned enterprises both the general characteristics of state-owned enterprises and the general characteristics of enterprises. State-owned enterprises are the means and tools by which the state intervenes in and regulates the economy, and are substitutes for the market. The innovation of theory and the practice of reform have enriched the connotations of the functions of state-owned enterprises. State-owned enterprises are not only the means by which the material and political foundations of the socialist system are maintained, but also the means by which social justice, people's democracy, and the resolution of the main contradictions in society are achieved, and the means by which the state participates in and controls the economy. At the same time, they also give Chinese state-owned enterprises the general functions of state-owned enterprises: they are the means and tools by which the state intervenes in and regulates the economy. The nature and functions of state-owned enterprises in the new era have not changed, but the epochal basis and requirements for economic and social development in the new era have changed, and accordingly, the mission and tasks of state-owned enterprises have undergone significant changes.

**Key Words:** state-owned enterprises; the nature and function; innovation in theory and practice; era base point

**JEL Classification:** P21, P31, P52

**DOI:** 10.19616/j.cnki.bmj.2022.12.002

(责任编辑:李先军)