



解放国企

民营化的逻辑与改革路径

张文魁◎著

这是我看过的有关国企改革最杰出的一本。

——茅于軾

一本书说清国企改革的过往之鉴与未来之路
政府与企业管理者改革与战略指南



中信出版社 · CHINACITICPRESS

解放国企

民营化的逻辑与改革路径

张文魁 著

中信出版社

图书在版编目(CIP)数据

解放国企：民营化的逻辑与改革路径 / 张文魁著. —北京：中信出版社，2014.5

ISBN 978-7-5086-4481-3

I. ①解… II. ①张… III. ①国有企业-企业改革-研究-中国 IV. ①F279.241

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第042490号

解放国企：民营化的逻辑与改革路径

著 者：张文魁

策划推广：中信出版社（China CITIC Press）

出版发行：中信出版集团股份有限公司

（北京市朝阳区惠新东街甲4号富盛大厦2座 邮编 100029）

（CITIC Publishing Group）

承印者：北京画中画印刷有限公司

开 本：787mm×1092mm 1/16

印 张：16.75 字 数：193千字

版 次：2014年5月第1版

印 次：2014年5月第1次印刷

广告经营许可证：京朝工商广字第8087号

书 号：ISBN 978-7-5086-4481-3 / F·3149

定 价：49.00元

版权所有·侵权必究

凡购本社图书，如有缺页、倒页、脱页，由发行公司负责退换。

服务热线：010-84849555 服务传真：010-84849000

投稿邮箱：author@citicpub.com

2008年以来，为应对席卷全球的金融危机，各国出台了种种救市方案，中国也依靠海量投资的注入，保持了很高的GDP（国内生产总值）增长率，被视为率先复苏的典范。但是对中国而言，研判救市措施的利弊得失，不应只着眼于短期绩效，而应有更长远的眼光。观察中国在这次危机中所暴露出的严重内外失衡是否已经获得了改善，其中的关键在于：是不是抓住了危机中趁势改革的“机会窗口”，避免还是助长了行政干预的常态化倾向。

随之而来的问题是：从近期看，可否顺利抵御系统性风险，规避“黑天鹅”事件？从中长期看，能否通过提高效率解决这一关键问题，为今后保持较为平稳的经济发展势头创造条件？所有这些，都成为一切关心中国经济未来发展，牵挂中华民族前途命运的有识之士心头高悬的一把“达摩克利斯之剑”。

为学问者，以经世济民为己任，此情此境之下，怎能不忧心

忡忡，“家事、国事、天下事，事事关心”？所谓“苟利国家生死以，岂因祸福避趋之”，古人尚且如此，何况今人？

下一步该怎么走？越来越多的学者有了基本共识：继续坚持市场化、法治化、民主化的改革道路，进一步完善社会主义市场经济体制，建立包容性的经济和政治制度。只有这样，中国才有光明的未来。

重启改革的号角已经吹响，问题的关键在于怎样落实。

2012年荣膺诺贝尔经济学奖的埃尔文·罗斯曾经在1988年编辑过一本纪念后来与他同获2012年诺贝尔经济学奖的罗伊德·沙普利学术贡献的论文集。他在书中说：“学者的两大义务，一是要光大先贤的重要思想，二是要让这些重要思想能够到达范围更广的听众。”我们希望越来越多的中国学者像沙普利、罗斯这样，将思想的发展和传播视为自己的使命，孜孜不倦地对当代经济社会发展的重大课题进行深入研究，并通过学术平台传播，唤醒尘封的智识，放大理性的声音，为全面深化改革提供专业而有效的解决方案。

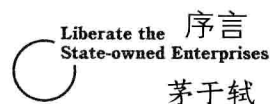
全面深化改革，关系到中华民族的兴亡和全体国民的福祉。积极推进改革，既是包括学者在内的所有公民不可剥夺的权利，也是他们不可推卸的责任。

这套由青年学者朱敏（朱克力）总编的《智石丛书》就是上述理念的体现。丛书的作者群以研究现实社会问题的学者为主体，内容涵盖经济发展、改革战略、民生建设、产业提升及社会创新等议题。希望通过不同思想、学说、方案的呈现、碰撞和互补，与读者一同努力创造思想，凝聚共识，推动改革，使好几代中国人致力于建设一个富裕、民主、文明、和谐现代国家的中国梦早日实现。

是为序。



智石总顾问



理性思维，战略眼光

大约 100 年前，全世界有近三分之一的人基于对美好理想的追求选择了公有制和计划经济，然而经过近百年的尝试，终于在 20 世纪末回到了私有制或混合所有制。在这个巨大的制度转变中，发生了无数惊心动魄的历史事件，堪称人类追求真理的巨变。其实在 1944 年，第二次世界大战还没有结束，各国正处于走向公有制的起步阶段，后来获得诺贝尔经济学奖的哈耶克就写了《通往奴役之路》，警告公有制将会有的悲惨结果。可是深邃的理论并不能改变广大群众的选择。原先中国完全是私有制的经济，在 1956 年不到几个月就完全公私合营了，而且基本上是和平不流血

的。公有化的顺利进行一方面是共产主义美好理想的鼓励，另一方面是公有制占有道德的高地。私有企业的老板之所以能够拥有企业的所有权，是因为剥削所得。把企业回归于公似乎是符合道德的。

1956年以后，“越大越公越好”的信念主宰着中国发展的全过程。1958年开展“大跃进”运动，1959年农村实行公社化，到“文革”时把仅剩下的一点点私营工商业全部公有化。工农业陷入巨大困难，国民经济终于被搞到了崩溃的边缘。邓小平拨乱反正，提出“不管白猫黑猫，抓住老鼠就是好猫”的务实政策，给经济注入了活力。1992年他发表南方讲话，开放了私营企业的发展道路，以后经济一路高歌猛进，终于取得举世瞩目的伟大成就，人均收入从全球末位提升到中高收入的档次。

然而中国的人均收入还不到发达国家的四分之一。剩下的四分之三如何赶上，依然是摆在全国人民面前的重大问题。按理说中国经济的潜力很大，要素的使用效率很低。而要素是在企业里面使用的，所以要提高要素的使用效率，首先要让企业有效率。这就涉及国企改革的问题。事实上中国在改革开放以后将大量国企转为民企，在所有的转型国家中是最成功的。所以现在中国的经济结构中，民企已经占了七成。没有这一转变，中国改革不可能有现在这样的成绩。然而剩下的三成——国企的改革却是最困难的一件事。国企享受着地租、利息率、税收和垄断价格的优惠，当然赚了很多钱。如果把国企的这些优惠去掉，大部分国企实际上是赔钱的。这已经在北京天则经济研究所的国企研究报告中充分论证过了。

中国国企改革的问题涉及国民经济最重要的部门：能源、通信、交通、金融。这些企业效率的高低直接影响整个国民经济的运行。国企低效，利润基本不上缴，封闭运行，腐败丑闻不断，作为企业主人的百姓还对它们毫无办法。这一极不正常的状况显然不能长久下去。可是，国企改革的问题像一个非常难啃的

坚果，近 10 年来可以说没有进展，甚至发生了“国进民退”的现象。造成这一现象的原因既有意识形态方面的，更有具体操作方面的。如何使改革既公平又有效？讨论这些问题的文章可说汗牛充栋。现在放在各位读者面前的这本书完全与众不同。这是作者对国企改革多年精心研究的总结，可以说是我看过的相关讨论中最杰出的一本。

这本书有许多特点，我归纳起来有以下几点。

首先，作者具有广阔的研究视野。讨论国企改革，不仅仅中国有这个问题，民主德国、联邦德国、苏联，甚至英国、日本、韩国、新加坡在 20 世纪下半叶都发生过国企改革的问题。这些国家的具体条件非常不同，但在国企改革中面临着共同的困难。通过国际视野观察这个问题就能发现哪些是有共同性质的，哪些是中国特有的。这样能够对问题的观察深入到最本质的层面。作者对国际文献的掌握也是一个难得的优势。大家知道，30 年以前国际学术界对中国经济很少关心，但是近年来情况大变，研究中国经济的学者不断增多。他们对中国的情况当然没有我们自己了解得那么清楚，但是他们比较自由，没有条条框框的约束，做学问更客观、更认真。所以他们研究的结果应该对我们有很大的参考价值。本书作者在这方面做得很好。

其次，作者掌握的数据非常丰富。这是客观研究经济问题必不可少的。作者在总结过去 30 年我国国企改革的经验时列出了改革前后比较的大量数据，从而能够客观地评价改革的得和失。过去 30 年中国从一个百分之百的公有制经济体，转变成具有七成以上民营企业的经济体，这是中国改革成功的重大原因。其中，中国政府和企业家发挥了巨大的创造性和能动性，探索出一条与众不同的道路。与其他原社会主义国家民营化的过程比较，可以看出我国的诸多成功之处。作者能够拥有那么多的数据，和他本人的工作岗位有关。他多年来一直研究企业，使

他写这本书有了资料方面的特殊优势。

再次，作者具有很强的分析能力，能够从极为复杂的现象中归纳出条理分明的合乎逻辑的发展轨迹。过去 30 多年的民营化尝试过无数不同的方式，有政府主导的，也有民间自发的，更有二者博弈产生的。但万变不离其宗，作者分析为企业控制权的下放和所有权对控制权的干预。这一对矛盾至今还在按其自身逻辑往前推进。作者更把握住在国企改革中各相关利益方的立场、妥协和斗争。政府主管部门、企业中的高管和一般员工各有其特殊的利益立场。他们既有一致的方面，更有矛盾的方面。在国企改革的道路上充满着矛盾的斗争和妥协。作者又以经济学的效率眼光对博弈结果加以分析，指出哪些对全社会是有益的，哪些是有害的。比如，在改制中，国企的底层员工在改制中最关心的是自己的铁饭碗能不能保住，工人阶级的主人翁地位受不受影响。为了解决这两个问题，政府拿出了巨额资金给因国企改制而下岗的员工。而国企高管考虑的利益完全不同。他们更关心的是改制后由谁来控制企业，以及新高管将受什么新的约束。政府主管部门当然要考虑改制对国家经济发展的总体影响，但也会有部门利益，甚至个人利益在起作用。

最后，作者看问题完全摆脱了意识形态的影响，用客观和理性的思维来记录和分析国企改革的全过程，并指出前景有哪些可能的选择和各自的利弊。根据作者多年研究的结论，作者在最后提出，光下放控制权，不变更所有权，终究不能摆脱困境。这已经是过去国企改革 30 年反复证明了的。作者多次指出，国企改革的实用主义思路容易滑向机会主义，能够解决一些迫在眉睫的问题，但是对长远的发展并无帮助。这种思路必须转为以战略考虑为出发点的思路。换句话说讲，所有权的转变终究是不可避免的。作者甚至提出要有国企改制的时间表，不可再拖延下去了。这是语重心长的劝告，值得我们认真思考。

依我看本书也有一些不足之处。一是内容有点重复，比如讨论控制权和所有权的关系，书中反复强调多次。二是没有注意到国企改革初期中国的民企和民间资本还非常薄弱。出售国企本来是一个很好的备选方案，但是当时社会上的民企没有足够的资金兼并国企。这极大地限制了可供选择的机会。如果与民主德国、联邦德国合并时民主德国国企改革相比较就能明显看出我们当时的困难。民主德国的国企不但没有卖出钱，联邦德国政府还大量补贴用于国企改制。中国的国企改革完全没有这种有利条件。

中共十八届三中全会召开，深化改革的希望被点燃。国企改革是中国经济改革的重头戏，但在过去近 10 年时间里，国企改革近乎停顿，社会上还不时出现“国进民退”还是“国退民进”的议论。未来几年，国企改革会取得实质性进展吗？国企改革到底应该怎么改？这些问题并未随着三中全会的落幕而消失，相反，许多人的疑虑、困惑与关切在增长。在这个时候，以更加理性的态度、更加时代化的视角全面剖析国企改革，显得十分必要。

一

我国的国企改革起始于三十五六年前，当时的起因其实很简单，就是要刺激国企的生产积极性，促使国企多生

产，特别是多生产那些老百姓需要、政府没有安排生产计划、商店里难得买到的日常用品。完全可以说，国企改革的启动并不是出于一种什么理论，而是出于一种常识和常理，改革的推进也谈不上有多少理论指导，那时除了格式化的马克思主义政治经济学，也没有什么人懂得现代经济学中的理论。当时“文化大革命”刚结束，无论城市还是乡村，商品交易“合法”了，对商品的需求也就迅速上升，商品供给，特别是工业品的供给，倒成了问题。所以不管是国家领导，还是政府官员、学者、普通民众，只要你不违背常识，只要你不排斥常理，自然而然就会想到这个社会应该增加生产，增加供给。那时不搞阶级斗争了，上至庙堂、下至江湖，重新接受常识和常理，所以就把增加生产、供给当成国家经济中的头等大事。由于当时基本上没有私营企业，工业品的生产、供给几乎全靠国企（另外还有一些集体企业），所以自然而然地要引入一些改革举措来刺激国企的生产积极性，国企改革就这么上路了。所以，社会上就多了一些常识和常理，这对于启动改革和推动进步是大有裨益的，就如托马斯·潘恩的小册子《常识》对于美国独立革命的影响尽人皆知。

当时的主要改革举措是政府给国企放权让利，即政府允许国企根据市场需要在国家计划之外多生产，多生产所获得的利润不全上缴国家了，企业可以发奖金、搞福利、扩产能。回过头来看当年的放权让利改革，还挺有意思的，这项改革举措非常聪明，同时涵盖了国家作为公共事务管理者和国企所有者的两种身份来调整与国企的关系。放权，主要是作为公共事务管理者的国家对国企的生产活动在一定程度上实行去计划化、去管制化的改革。为什么说进行放权改革，国家主要是以公共事务管理者的身份来调整自己与企业的关系？因为计划经济、生产管制覆盖的是整个社会，是各种所有制的生产者，不仅仅是针对国家所有制的企业，尽管那时几乎并没有非公有制企业。如果仅仅放权而不让利，对其他所有

制的生产者就足够了，因为多生产而获得的利润是他们自己的；而对国企来说就不足以刺激生产积极性，因为即使给予国企多生产的权利，如果多生产带来的利润，作为所有者的国家全部收走了，国企为什么要多生产呢？所以还要加上让利才行。所以，那个时候国家并没有产权改革的意识，但实际上具体的改革举措却隐含了产权拥有者的行动。遗憾的是，那时我们并不能有意识地区分国家作为公共事务管理者和国企所有者的身份，因而此后很长时间内，国企改革没有直接触碰国家所有权。

放权让利改革在当时可是起到了立竿见影的显著效果，国企的生产积极性大为提高。不过，国家作为所有者来处理与国企的关系，比国家作为公共事务管理者来处理与国企的关系，要困难得多。也就是说，放弃计划经济、放松政府管制，只要破除违背常理的意识形态的束缚并打破管制者的权力迷恋，技术上相对来说还没有那么难，主要就是“松绑”；而搞好理顺国家所有制的企业，比起初想象的不知要难多少，至少到30多年之后的现在还没有根本解决。放权让利提高了国企的生产积极性，但是作为所有者的国家，从生产增加当中所得到的利润好处却相形见绌。要知道，那时国家财政收入主要靠国企利润，因为那时没有一个独立的税收体系。如此一来，国家作为国企所有者就得重新调整与国企的分配关系、责任关系和权利关系，这个结到现在为止也没有解开。不能不说中国人点子多、办法多，国企改革方面，推出过许许多多的连国外经济学家和企业家想都没有想过的点子和办法；不能不说中国政府的改革政策多、措施多，国企改革的政策和措施从中央到地方都可以说是文件等身，看都看不过来，但谈了30多年的国企“活力”问题，至今还是一个改革主题，这难道还不足以说明问题吗？

二

经济学对于国有制并没有太多的理论研究，但国有制的代理成本方面和道德风险方面存在不可克服的缺陷，这有着广泛的共识，我无须多言。即使抛开理论，从实际情况来看，国企效率低下也是一个普遍现象，这方面有许多的实证研究。一些人可能不服气，他们可以举出不少搞得好的国企作为实例：你看，国企不也搞得很好吗？国企的效率不也可以很高吗？这里可以引用庄周的一句话：“擗糠眯目，则天地四方易位矣。”尽管有些国企的确“做大做强”了，但是从资源配置的角度来看，它们既不具有普遍意义，也未必有利于资源的优化配置。这就好比有一些挂着“白牌”的大排量越野车在路上跑，这些车跑得很快，但对整个交通体系而言并不是好事；有几辆车正好碰上身手不凡、责任感也较强的司机，但不是每辆白牌车都会有这么好的司机。

把国企作为一个整体来看，在 21 世纪的第一个 10 年，国有部门也有很大的起色。王小波不是有几本小说，分别叫作《黄金时代》《白银时代》《青铜时代》《黑铁时代》吗？国有部门在 21 世纪第一个 10 年，可以说进入了 20 世纪 80 年代第一个黄金时代逝去之后的第二个黄金时代。但是要看到，国有部门第二个黄金时代的到来，是以 90 年代末对国有部门大规模的改革和大规模的救助为前提的，是以 21 世纪初重工业化突然加速及其带来的宏观景气为基础的，而今，改革红利几乎耗尽，救助红包逐渐掏空，重工业化的鼎盛时期已经过去，宏观经济似要进入新的阶段。因此我判断，国有部门已从第二个黄金时代进入第二个白银时代，如果我们不通过有力的改革打破国有部门的兴衰周期律，国有部门可能会进入第二个青铜时代和第二个黑铁时代。

如果缺乏一个行业范围广泛的民营部门与之竞争和对比，我国国有部门效

率低下的问题就不至于那么突出，也不那么容易暴露。如今，随着效率更高的民营部门的崛起，矛盾就越来越尖锐了。从市场竞争的角度来看，高效率部门优胜，低效率部门劣汰，资源会自然流向高效率部门，低效率部门将不复存在，也就是说，国企要么自然破产关闭，要么被民企并购重组。但我国不是这样的情况。我国事先已经赋予了国家所有制高于其他所有制的地位，公有制为主体、多种所有制共同发展被定为我国的基本经济制度。不管如何共同发展，公有制必须为主体、国有制必须占主导，国有资本必须要绝对控制石油石化、电力、电信、民航、运输等行业，要较强控制装备制造、汽车、电子信息、建筑、钢铁、有色金属、化工、勘察设计等行业，这岂不等于未开赛就定胜负？这到底是市场在资源配置中起决定性作用，还是政府在资源配置中起决定性作用呢？因此，对于国企而言，特别是对于那些规模较大、行业较重要的国企而言，国家所有制已被事先锁定并赋予主导地位。在这样的情况下，国企尽管效率低下，也能够得到优先的资源分配，这对于市场机制无疑是一种扭曲。如果国企只限于极少数领域，这种扭曲就比较有限，对经济社会运行的伤害还可以控制在较小的范围。但是在我国，尽管国企改革已经搞了 30 多年，国有部门的体量依然不小，国企数量仍然较多，因而市场扭曲问题就比较严重了。

我国现有 14 万多家国企，几乎分布于所有的行业。我国国企的产出在 GDP（国内生产总值）中的占比并没有准确的数据，许多人估计在 1/3 左右，而工业国企产出在工业增加值中的占比目前在 25% 左右。从总量上来看，国企占比并不算高，而且由于民营部门的增速更快，国企的占比还在下降中。但是，国企在多数重要行业都占有主导地位，中国的大型、特大型企业多数也是国企。因此，要缓解市场扭曲、优化资源配置，国企改革就必须要有突破。

要在未来进一步挖掘经济增长的潜力，保持经济持续较快增长，恰恰需要

我们在纠正市场扭曲、改善资源配置方面下更大的功夫。中国在改革开放之后的 30 年时间里，实现了近 10% 的 GDP 年均增速。但是这一高增长奇迹是一种外延追赶式增长，主要依赖于大量的要素投入和要素在行业之间的流动。也就是说，生产要素从生产率低的行业不断流向生产率高的行业，而这些行业的出现以及产业技术的应用，基本上都是复制或者追随先发经济体，相对来说比较容易实现。但是这种外延追赶式增长的动能看来越来越弱了。中国过去两三年里，实际经济增速已经明显放缓，许多经济学家都认为，这不仅仅是一种周期性因素导致经济增速的阶段性下滑，而且存在一种长期的趋势性力量和一些深层的结构性因素，其中的结构性因素就包括国有部门对资源配置的扭曲。如果要使中国经济在未来仍然保持一定增速，就必须更加依赖企业创新和生产率提高，更加依赖要素的企业间流动，即从效率低的企业不断流向效率高的企业，而不是像过去那样主要依赖大规模的要素投入和要素的行业间流动。对于国企而言，这不是一个好消息。

三

许多人是健忘的。何况从领导人、官员到学者、舆论发声者，那些活跃在一线的人物，在过去 30 多年里换了一茬又一茬，有多少人还记得我们曾经努力推行过的许多国企改革举措都无功而返或者只是剜肉补疮？有多少人能意识到我们今天要准备的一些改革大餐是以前热炒多次而不能煮熟的冷饭？

主流的国企改革政策主张，是实行国企的市场化。既然国有部门造成了市场扭曲、劣化了资源配置，我们对国企实行市场化改革不就行了吗？由于 1992 年党的十四大已经正式决定，中国经济体制改革的目标就是要建立社会主义市场经

济体制，尽管经历一些风雨，市场化的改革方向始终为官方所坚持。党的十八届三中全会进一步确定市场机制在资源配置中发挥决定性作用，因此，推行国企的市场化在逻辑上是完全说得通的，在政治上也是没有风险的。但问题在于，国企市场化的具体内容究竟有哪些？到底有没有一条可以回避国家所有权改革的国企市场化途径？

在我看来，离开国企产权改革来推行国企市场化改革，不过是水中捞月、镜中摘花。你永远无法叫醒一个装睡的人，你也永远无法叫醒一个躺在国有制被窝里企业。我在前面已经讲到，即使在 30 多年前的放权让利时期，国企改革也隐含了所有者的行动。如果我们回顾一下后来的诸多改革举措，如承包制、租赁制、股份合作制、股份制，都包含了产权改革方面的内容。的确，国企应该面向市场开展经营，但从根本上来说，这其实不属于真正意义上的国企改革，而是属于政府改革，是政府的去计划化、去管制化改革。而国企面向市场开展经营之后必须面对的问题是：谁来判断国企在市场中经营得好还是不好？谁在国企经营成功或经营失败中受益或受损，以及如何受益或不受损？如果经营得不好，谁来处罚或更换国企管理层，以及如何做到这些？如果经营失败，谁来决定企业退出市场，以及如何退出市场？处理这些问题才是国企改革方面的内容。而这些问题，实际上就是产权与公司治理问题。

国企即使已经面向市场开展经营，如果回避产权问题，也无法实现真正的市场化。市场体制不但包括产品市场，也包括要素市场、劳动力市场、经理市场、资产市场、产权市场、控制权市场等，还包括市场交易行为，更包括维护交易、维护契约、维护竞争、维护权利的制度基础设施等。我们推进国企改革已经 30 多年，决定实行市场经济已经 20 多年，国企实现市场化了吗？其实大部分国企已经不存在了、被市场淘汰了，但并不是国企主动退出市场，而是国家拿出财政资源和金融资