

产权的逻辑

卫祥云◎著


理清产权逻辑，建言变革路径，破解中国改革产权迷局
能不能将产权改革进行到底，决定着中国改革的深度与广度





产权的逻辑

卫祥云◎著



图书在版编目(CIP)数据

产权的逻辑/卫祥云著.—北京:中信出版社,2014.9

ISBN 978-7-5086-4715-9

I. ①产… II. ①卫… III. ①产权—经济体制改革—研究—中国 IV. F121

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第170482号



产权的逻辑

著 者:卫祥云

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:北京通州皇家印刷厂

开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:15.75 字 数:206千字

版 次:2014年9月第1版

印 次:2014年9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 978-7-5086-4715-9/F·3235

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

求解产权改革

经济学家周其仁教授在哥伦比亚大学发表演讲时指出，中国改革开放的历史就是“一部产权改革的历史”和“正在进行的产权改革的过程”。周其仁的观点深刻精准，我深以为然。在中国改革开放的历程中，国企的产权、土地产权，及其衍生出的房地产产权的改革一直是改革的重头戏。改革开放以来，国企产权改革与土地产权改革一直在曲折中前行，30多年来一步一踟蹰，有明显的进步，但也有很多问题。

十八届三中全会的召开，是中国改革开放进程中又一里程碑事件。全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），国有企业改革和农村土地制度改革成为全面深化改革的难点和热点，同时也是改革的重中之重，牵一发而动全身，均与产权改革的逻辑密切相关。可以说，十八届三中全会的召开标志着中国的产权改

革进入了一个极为关键的机遇期。能否把握好这个机遇将决定中国改革的大未来。

本书试图从产权改革的视角对国企和土地等重大领域的改革问题进行梳理，道出产权改革的本质，提出产权改革的思路，画出国企改革、土地改革的路线图，以期为关注产权改革的读者做一点提示性的工作。

国企产权改革

国企产权改革是本书论述的重点。国企的混合所有制改革无疑是《决定》的一个亮点。《决定》再次重申和强调要加快混合所有制的改革。混合所有制的再次提出和倡导，引发了理论界、实业界和各种民间智库的广泛议论，其中不乏巨大的争议。

论及混合所有制的好处，全国两会期间，有位经济学家站在国有资本和国有企业立场上的观点解读令人深思。其大谈特谈国有资本在股权分散的情况下可以 1 000 万元控股 4 000 万元，并称这种方法对各种所有制都适用，并非国有资本的专利。这种解读如果出自他人尚好理解，因为其他行业的人未必都具备经济学常识，但此言论的发声者正是开创中国股份制改革的第一人。在讨论经济问题时，普及基本常识是何等重要和必要！关于这方面的解读，中国石化董事长傅成玉的回答令人信服：“民营企业参股中石化没有所谓的比例限制。”国有企业应该多一些懂经济、会管理的企业高管。

混合所有制是指财产权分属于不同性质所有者的经济形式，既非所有制，也不是所有制的有效实现形式。《决定》中再次提出和肯定了混合所有

制，意图非常明确。主要有三个方面的含义：一是不搞所有制的歧视，各种所有制一律公平竞争；二是各种所有制企业可以互相持股和参股，至于谁控股，当然是资本说了算；三是在国有企业控股（绝对和相对）的情况下，允许搞员工持股。按照《决定》精神，在实行和大力提倡混合所有制以后，所谓的“国进民退”和“国退民进”之争则没有必要继续下去了。因此，《决定》引发的关于混合所有制的广泛讨论和争议，实际上是中国在改革开放 30 多年后关于产权逻辑的理论寻根和实践探源。

关于混合所有制，本书在第四章“合理预期混合所有制”中会有更为详细的讨论。

谈及混合所有制，应首先回顾一下国企改革的历程。回望 20 世纪 80 年代，我们可以看到，国有企业的战线拉得很长，包括几乎所有的行业。这些国企几乎覆盖了经济社会的方方面面，无所不包，无所不能。这种所谓的全民所有制和集体所有制占主导的体制，让计划经济一统天下。这种产权制度完全不合逻辑，天然地排斥私有产权。正是体制与人为因素对产权逻辑的破坏，敲响了中国改革的警钟。在本书第一章“产权改革的逻辑”和第五章“超越国企改革深水区”中，我们对国企改革的历程进行了梳理，在这里只做简单的介绍。

其实，1978~1998 年，中国的国有企业改革试图绕过产权改革的实质问题，最终没能成功，也引发了诸多问题和矛盾。到十五大和十五届四中全会时，国企改革才开始触及产权问题，明确了国有企业和国有资产有进有退的改革思路。这一时期的改革取得了一些成就，但也出现了一系列的

问题。最终，国企改革在这些问题的羁绊下几乎陷入停滞。1998~2013年，国企改革与国企管理体制改革几乎是进一步、退两步，现代企业制度也没能建立起来。

难得的是，《决定》重提混合所有制，为国企产权改革提供了一个难得的机遇。可以说，35年的国企改革终于走出了曲折前进、一进二退的老路，走上了真正实现产权明晰、产权归民的正确道路。

除了上述这些内容外，本书还涉及国企改革具体领域的很多问题，如国企改革的顶层设计、国企改革的分类管理，以及对竞争与垄断的认识等内容，部分内容曾经在我的另一本书《国企改革新思路》中出现过。这些内容极为重要，因此在本书中再次收录以示强调。表面看，这些内容与产权改革好像关系不大，实质上，这些内容与产权改革有着直接或间接的关系。中国的国企改革本质上就是产权改革，顶层设计、分类管理都属于术的层面，是从技术角度改革国企产权的手段。因此，宏观来看，本书涉及的国企改革的内容，都可以归入产权改革的大范畴内。

土地制度的产权改革

土地制度的改革也是本书的重要内容，在本书的前三章，我们有好几篇文章是深入探讨该问题的。在目前阶段，中国土地制度改革主要针对的是农村土地集体所有制。然而，农村土地所有制的改革一直存在很多争议。我在第三章“产权混乱的集体所有制土地”中指出：集体所有制是公有制的一种实现形式，通常是指劳动群众共同所有的制度，但集体所有制又存

在非常大的不确定性，因为集体所有制组织中的人员处在不断变化之中，如果集体所有制是以资本为纽带的经济实体，那么其资产可以通过买卖交易。如果允许集体所有制中的个人资产交易变现，那么这种集体所有制就成了实际上的股份制；如果不允许集体所有制中的个人资产交易变现，那么这种所有制形式随着时间的推移和其中人员的不断变化，也就名存实亡，或者叫自行消亡了。在本书中，我将这种现象称为“集体所有制”悖论。历史来看，终结集体所有制是早晚的事。

为了使中国目前的土地制度改革少走弯路，不妨参照部分国家土地所有制的现状，开阔关于土地制度改革讨论的视野。

美国是实行土地私有制的典型国家，其 59%的土地为私人所有，39%为公有。公有土地中，32%为联邦政府所有，7%为州及地方政府所有。还有 2%为印第安人的保留地，是专门辟给原来美洲的土著居民的。天则经济研究所盛洪教授提供的研究资料表明：美国虽然有土地规划和用途管制，但仅限于联邦所有的土地；各州和私人拥有的土地，不在土地用途和规划管制之列，产权约束力很强。

英国的所有土地都属国家所有，但只是名义上的所有权，所以，英国 90%左右的土地私人拥有永久使用权。

日本实行土地私有制。其中个人所有占 57%，法人所有占 8%，国家和地方公共场所所有占 35%。为保护优良农地，日本对公私农地都实行动用途管制。

加拿大的土地名义上属英国女王所有，但实际上大部分土地归私人所

有。联邦政府、省（北方地区）及市政府都拥有土地，即国家所有。为了公共利益，加拿大政府拥有向私人收回土地的强制权和用途管制权。

越南全部土地归国有，由县政府代表国家统一向农民发包，承包期为 99 年。

借鉴以上国家的经验，虽然各国的土地产权所有制存在较大差异，但都没有集体土地所有制。土地产权要么归国家所有，要么归地方政府所有，要么归私人所有，完整而清晰。因此，中国完全可实行国有和私有两种土地制度，改革或取消集体土地所有制。当然，实行集体土地私有化改革后，可实行一定的用途管制，即私人拥有在自己土地上做什么的自由，国家拥有不能做什么的用途管制权。两者并不矛盾。当然，这种规划与用途管制必须建立在尊重产权的基础上。

考虑到目前中国土地制度改革的现状及难度，可借鉴不同国家的做法和实践，从建立若干个土地改革试验特区开始，总结经验，吸取教训，逐步推进，渐渐形成比较成熟的改革思路。

房地产的产权改革

中国房地产的产权改革，主要是土地制度的产权改革。而中国的土地制度分为国有和集体所有。按照目前中国的宪法，集体土地只有转为国有土地以后才可以用于房地产开发。在没有把集体土地转化为国有土地以前，在集体所有土地上建造的房屋属于非法建筑，被称为“小产权房”。实际上小产权房就是无产权房。因此，在中国经常出现“强拆”“强征”等行为。十八届三中全会以后，全国各地对小产权房的政策出现了分别对待现象，

如北京就有“拆除”和“部分小产权房转为集体所有的出租房”等过渡政策。

所以说，研究中国的房地产产权问题，一是离不开土地产权，二是主要研究对象应是国有土地上的房地产。这样，土地的所有权和使用权就成了研究房地产产权的核心问题，也是实质问题。对此，主要得先将现有的70年土地使用权转为长期使用权。解决了土地70年使用权问题，就等于解决了房地产的永久使用权问题，也等于解决了现有房地产产权不清的问题。在此基础上，有关征收房地产税和遗产税问题的讨论都可提上议事日程。同时，房地产产权问题也与现有物业法中关于居民住宅使用权70年后自动续期的表述相一致。

值得关注的是，十八届三中全会以后，关于征收房地产税的试点工作已暂停，取而代之的是加快房地产税的立法建设。这既可以看作对过去房地产税试点工作不得要领的否定，又可以看作对《决定》精神的深刻领会和对制定政策可行性的肯定。应该相信，随着各项立法、修法工作的开展和完善，中国的房地产产权和土地产权问题将得到顺利解决。

结语

通过分析国有企业、土地制度和房地产的产权改革等诸多因素，可见厘清产权的逻辑并尊重产权的逻辑，对中国社会发展和经济改革而言是何等重要和必要。正因为该问题如此重要，所以我们智石经济研究院的团队才决定策划出版这本书。

本书的主要内容来自我近一两年公开发表的部分论文和评论文章。智石团队根据一定的逻辑顺序，进行整理和编排，最终成书。我希望，这本书能够让更多的人，包括但不限于经济学者、决策者，对中国改革的逻辑及中国产权改革的逻辑有一个更为全面和直观的认识。自古立言难，我并不奢望本书能大卖，只希望它能为一部分读者答疑解惑。若本书某个观点能对读者有所帮助或提示，也就没枉费我们智石团队的一番心思。

寥寥数语为前言，精彩内容尽在正文中。

前 言

求解产权改革 /VII

第一章 产权改革的逻辑

中国经济的问题与伪问题 /003

中国产权改革在曲折中前行 /007

以产权约束“短期行为” /011

第二章 土地改革须厘清产权

土地二元制的顽疾 /017

土地改革不等于土地私有化 /023

厘清土地所有权，释放改革红利 /026

第三章 产权混乱的集体所有制土地

土地改革争论存在误区 /033

“集体所有制”悖论 /036

终结集体所有制概念 /038

土地能否私有化？ /041

南街村模式的真相与悖论 /048

第四章 合理预期混合所有制

权力游戏：国企改革的历史与现实 /057

品读《决定》关于国企改革的思路 /068

混合所有制比股份制高明吗？ /073

混合所有制改革的广东模式 /077

国企改革五大问题的新思路 /081

第五章 超越国企改革深水区

国企改革的终极目标是什么？ /103

该不该把国有资产均分给老百姓？ /106

国企改革的问题：“国进民退”还是“国退民进” /110

深化国企改革的五大误区 /117

第六章 顶层设计与国企改革的逻辑

做好顶层设计，切莫空谈改革 /123

经济学家如何参与顶层设计？ /140

如何顶层设计国企改革？ /144

产权因素与企业家才能发挥 /148

第七章 国企改革的分类管理

国企分类管理牵住改革牛鼻子 /169

深化对国企分类管理的认识 /174

国企只有临摹式的现代企业制度 /180

要对国企高管实行准公务员管理 /189

第八章 打破垄断实现改革突破

“垄断”与“竞争” /197

银行业改革须找准突破口 /201

“文化国企”的改革须知 /205

后 记

30年弹指一挥间 /207

附 录

直面国企改革十问 /211

第一章 产权改革的逻辑

近年来，中国经济问题成为国内外学者讨论的热点，各种观点竞相呈现，其中不乏唇舌之争，而多数争论都是“公说公有理，婆说婆有理”。无论是对公平正义的呼唤，还是对民生问题的呐喊，其背后都离不开转型过程中的经济改革问题。而中国经济改革的本质，说一千道一万，逃不过、离不开、躲不过产权改革。中国产权改革的逻辑归根到底是产权到民。能不能将产权改革进行到底，决定了中国改革的深度与广度。只有土地、房产、国企的产权清晰，归属明确，中国经济的白帆才能在更广阔的海域破浪前行。

中国经济的问题与伪问题

自 2008 年始于美国的全球金融危机爆发以来，关于中国经济问题的研究受到了世人瞩目。从“华盛顿共识”到“北京共识”，再到“中国模式”，讨论声不绝于耳，尤其是中国国内经济学界关于“硬着陆”与“软着陆”的讨论，派生出了垄断与竞争之辩、特权与权利之争、寻租体制与公平竞争的矛盾等问题，由此也衍生出一系列“左右”之别、“革命与改革”之比较、“民主与民生”之关系的论辩。不难发现，纷繁复杂的经济和社会生活折射出了中国经济亟须研究或必须解决的一些问题，同时也有某些学者热衷于研究一些违背常识的伪问题。那么，经济学应该研究什么？经济学家应该追求什么？

首先，谈一点对土地改革问题的看法。我国目前的土地所有制分为两种：国有和集体所有。国家最近对集体土地所有权、集体土地使用权和农民宅基地所有权进行了确权登记。按照官方数字统计，目前这三项土地确权工作覆盖率已达 70% 以上。虽然，该项工作在推进过程中受到了某些地