



智石·高层智囊系列

总顾问：吴敬琏 总编辑：朱敏



国企改革新思路

如何把正确的事做对

卫祥云 / 著



智石·高层智囊系列

总顾问：吴敬琏 总编辑：朱敏

国企改革新思路 如何把正确的事做对

卫祥云 / 著

电子工业出版社
Publishing House of Electronics Industry
北京·BEIJING

内 容 简 介

作为中国改革开放的重要内容之一，国企改革既是国家经济体制改革的一个关键环节，也与国家政治体制改革密切关联。本书从价值层面和操作层面，厘清“什么是正确的事”和“如何正确地做”，再从分配、思路、垄断、效率、体制等方面，论述改什么，以及如何纳入“顶层设计”体系，最后从分类管理、统一出资、行业监管、阶段推进、产权到民几个方面，论述怎么改。

本书适合所有对中国国企改革感兴趣的政府官员、企事业管理者、个人阅读学习。

未经许可，不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。
版权所有，侵权必究。

图书在版编目(CIP)数据

国企改革新思路 / 卫祥云著. — 北京: 电子工业出版社, 2013.4

(智石·高层智囊系列)

ISBN 978-7-121-19787-1

I. ①国… II. ①卫… III. ①国有企业—经济体制改革—研究—中国
IV. ①F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 045756 号

策划编辑: 吴 源 010-88254440

责任编辑: 吴 源 文字编辑: 陈 燕

印 刷: 三河市双峰印刷装订有限公司

装 订: 三河市双峰印刷装订有限公司

出版发行: 电子工业出版社

北京市海淀区万寿路 173 信箱 邮编 100036

开 本: 720×1000 1/16 印张: 19 字数: 246 千字

印 次: 2013 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 49.80 元

凡所购买电子工业出版社图书有缺损问题, 请向购买书店调换。若书店售缺, 请与本社发行部联系, 联系及邮购电话: (010) 88254888。

质量投诉请发邮件至 zllts@phei.com.cn, 盗版侵权举报请发邮件至 dbqq@phei.com.cn。

服务热线: (010) 88258888。

《智石丛书》总序

智石总顾问 吴敬琏

一

自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”，避免了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，规避本丛书编委会主任汤敏教授所说的“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？

二

二十年前，中共十四大确立“社会主义市场经济”改革目标后，1993年召开的十四届三中全会据此目标制定了经济改革的总体规划，即《关于建立社会主义市场经济若干问题的决定》（“50条”），并从1994年起开始了经济体制的系统改革。再经过1997年中共十五大开启的“调整和完善所有制结构”改革，最后在20世纪末宣布社会主义市场经济体制初步建立起来。

不过，这一初步建立的市场经济体制仍然背负着命令经济的沉重遗产，延续下来就形成了一种“半市场、半统制经济”的过渡性体制格局。这种体制中命令经济遗产正阻碍着中国经济的技术进步和效率提高，进而造成了严重的经济和社会问题。一方面，由于政府主导着资源配置和经济发展，导致浪费资源、破坏环境的粗放型经济发展方式难以转型；另一方面，由于政府对经济的行政干预和对资源的巨大支配权力，产生了普遍的寻租环境，以致腐败迅速蔓延而难以遏制。

这种“半市场、半统制经济”有两种不同的发展前途：一种前途是深化改革，建立法治，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用，完善在规则基础上运行的现代市场经济制度；另一种前途是强化政府对国民经济和整个社会的管控，使中国经济堕入国家资本主义甚至权贵资本主义的陷阱。现在有人尽管也使用“社会主义市场经济”的用语，但他们

所说的“社会主义市场经济”是所谓“政府驾驭下的市场经济”。从经济学的基本逻辑来讲，市场交换是自主和自由的交换，只有这样的交换才能形成能够反映市场供求的价格，从而有效地配置资源。那么，政府驾驭市场、政府控制价格的经济还能叫做市场经济吗？如果政府凌驾于市场之上，对资源流向起决定作用，就无所谓市场配置资源，也无所谓市场经济体制了。

下一步该怎么走？是沿着完善市场经济的改革道路前行，还是沿着强化国家资本主义的道路前行？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。

三

对于近年来社会各界的改革呼声，中共十八大做出了正面回应，宣示“以更大的政治勇气和智慧，不失时机深化重要领域改革”在经济改革方面，要“坚持社会主义市场经济的改革方向”“处理好政府和市场的关系”，以便“更大程度更大范围发挥市场在资源配置中的基础性作用”，在政治改革方面，要“加快推进社会主义民主政治制度化”“实现国家各项工作法治化”。

可以说，重启改革的号角已经吹响，现在的问题在于怎样落实。落实十八大的决定，需要采取两项重要的步骤。第一，在由下而上的创新的支持下提出各项重点改革方案，进而汇成改革的总体规划和行动纲领，二是在广大干部和群众的支持下，坚决克服利用公共权力谋取私利的特殊既得利益的阻扰，落实各项改革措施。

2012年荣膺诺贝尔经济学奖的罗斯（Alvin E Roth）曾经在1988

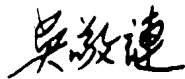
年编辑过一本纪念后来与他同荣膺诺贝尔经济学奖的沙普利（Lloyd S. Shapley）学术贡献的论文集。他在书中说：“学者的两大义务，一是要光大先贤的重要思想，二是要让这些重要思想能够到达范围更广的听众。”我们希望越来越多的中国学者像沙普利、罗斯这样，将思想的发展和传播视为自己的使命，孜孜不倦地对当代经济社会发展的重大课题进行深入研究，并通过学术平台传播，唤醒尘封的智识，放大理性的声音，为全面深化改革提供专业和有效的解决方案。

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。

四

这套由青年学者朱敏总编的《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、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，使好几代中国人把中国建设成为一个富裕、民主、文明、和谐现代国家的“中国梦”得以实现。

是为序。



2013年1月29日

《智石丛书》编委会

汤 敏 编委会主任、国务院参事

吴敬琏 智石顾问、国务院发展研究中心研究员

江 平 智石顾问、中国政法大学终身教授

朱 敏 智石总编辑兼出版人、青年学者

马国川 智石副总编、《财经》杂志主笔

白重恩 智石专家、清华大学经济管理学院副院长

保育钧 智石专家、国务院参事室特约研究员

陈全生 智石专家、国务院参事

陈志武 智石专家、耶鲁大学金融学终身教授

胡祖六 智石专家、春华资本集团创始人

李佐军 智石专家、国务院发展研究中心研究员

任玉岭 智石专家、国务院参事

肖四如 智石专家、中国银行业协会原副会长

卫祥云 智石专家、国资委商业科技质量中心主任

魏建国 智石专家、中国国际经济交流中心秘书长

张 平 智石专家、中国社科院经济所副所长

张维迎 智石专家、北京大学光华管理学院教授

左小蕾 智石专家、银河证券首席总裁顾问

出版策划 刘九如 王玉国 吴 源

执行编委 李治华 冯笠峰 罗天昊

前 言

—

我不是经济学者，更不是政治学者。我只是一个关注国有企业改革，关注宏观经济与社会发展，并勇于说实话、敢于说真话的经济学家。由于上大学时学的是财经专业，曾经当过公务员，又在机构改革中到行业协会工作，遇到了一些问题需要解决，才算进入了非营利组织应用研究领域。又由于在原商业部、国内贸易部等政府机构中担任相应职务并从事商办工业和消费品流通管理工作，对工业企业运作有所了解，尤其是对国有企业的改革过程了解较多，所以又开始研究国内企业改革中存在的问题，并从研究国有企业改革入手，开始涉猎收入分配改革、产权制度改革和房产税改革等宏观经济问题。

因为我既有政府部门工作的经验教训，也有对行业协会等非营利组织的工作实践，在工作中和企业家接触较多，并要在为企业服务的过程中为本单位的工作人员获取必需

的收入，所以，我一直认为我看问题的视角还是比较精准的。在我有限的研究工作中，力求做到把复杂的问题简单化。但要做到这一点，切实不易。不仅要不断地学习，充实各种知识，而且要善于观察和认真思考，才能形成理性建议，以供政府部门决策和国家改革参考，还在一定程度上起到普及知识、引发思考之作用。

我深知自己的经济学基础与经济学家们有较大差距。他们都是掌握了大量的经济学基础知识后，应用到研究中，从而提出理论以指导实践。而我是在现实生活中和工作中遇到经济学问题需要阐明有关原理的时候，再用我的观点到经济学知识中寻求基本原理，加以印证和对照，并通过相互促进提出较有说服力的观点。所以，我只是将自己定位于在经济学领域不断学习和攀登的人。

二

本书是我对中国当前国有企业改革问题的集中思考。需要指出的是，这些思考并非一开始就有完整的纲要或蓝图，而是伴随我近十年来工作与实践的积累，经历了一个从自发到自觉，不断丰富、逐渐系统化的过程。这大概和我们国家三十多年来所进行的改革开放伟大实践，在演化特征上有着某种程度的相似之处。

作为中国改革开放的重要内容之一，国企改革既是国家经济体制改革的一个关键环节，也与国家政治体制改革密切关联。对于此项改革，“仁者见仁”“智者见智”，学术界也有许多不同的观点，不乏真理的火花和激烈的碰撞。中国过去国有企业改革的实践应该说取得了一定的成绩，但也存在着不容忽视的问题，尤其是理论上的探索远远不够，而指导国有企业改革的现有理论体系又不能自圆其说。因此，难免出现执行中的偏差和失误，甚至会给中国经济和社会发展带来难以估量的负面影响。

中国当前国有企业改革，无论从理论还是从现实来讲，存在易被社会舆论混淆的两类问题。一类属于价值层面，一类属于操作层面。前者界定国企改革应该改什么，或者说，什么是国企改革的“正确的事”。后者明确国企改革怎么改，或者说，国企改革如何“正确地做”（如何才能“做对”）。二者结合起来，才是国企改革的题中要义——如何“把正确的事做对”。

国企改革应该改什么？在我看来，其价值层面主要涉及分配问题、思路问题、垄断问题、效率问题和体制问题等，亟需认真研究解决，有必要纳入“顶层设计”体系。研究解决这些问题，不仅对国企改革很关键，对国家经济体制改革和政治体制改革也具有重要意义。

关于分配问题。当前对垄断大型国有企业高管薪酬进行的市场化改革导致了严重的分配不公，而且这一问题越积越大，深为民众诟病，已成为影响社会发展的重大问题。垄断国有企业管理人员与国家公务员在薪酬分配上的巨大差距，造成了严重的互相攀比和部分公务人员的心理失衡，助长了腐败，毒化了社会风气。一些专家学者虽然提出了国有企业经营者实行年薪制、经营者持股和经理期权等主张，但在实践中的不合理性是显而易见的。不仅起不到激励作用，反而产生了很多负面影响。

所以，我认为国有企业的分配制度改革应遵循以下原则：一是坚持国有企业关于“有进、有退，有所为、有所不为”的改革方针，力争在关键领域有所突破；二是不能盲目地把国有企业经营者的收入与国外企业相类比；三是对国有企业的经营者应该实行一套符合中国现状的分配管理制度，即实行公务员管理或者“准公务员”管理。

关于思路问题。我们应该清醒地认识到，在通过“抓大放小”战略，国企改革取得阶段性成就以后，改革的动力有所减弱，改革的方向

似乎与建设全面小康社会的伟大目标发生偏离，甚至造成了严重的社会不公，已经影响到了社会的和谐发展。国企改革的基本思路和做法在实践与理论两方面的缺陷越来越明显。很多简单问题被复杂化了，一些具体问题又被抽象化了，理论问题不仅没有解决，而且越来越教条化了。

所以我认为，垄断和公益性国有企业不能“股份化”，企业管理应实行“准公务”管理。在具体改革思路上特别需要注意以下三点：一是凡涉及资源垄断、行政垄断、国家安全、军工和具有公用性质的国企一律应实行单一的“国有体制”；在上述领域已经实行股份化的国企应分期分批回购，回归国有体制；进而确立一套严格科学的国企管理模式和架构。二是在竞争性领域的国企应逐步退出，让位于民营企业。三是国企实行严格的“准公务员管理”。从领导层到员工，均应参照国家公务员的管理模式实行严格的“准公务员管理”，实行“行政级别制”和“专业人员职务聘任制”等。按照这个思路，把垄断性、公益性国有企业与竞争性国有企业分开，然后再去研究和部署具体的改革措施和办法，这才叫正确做事。

关于垄断问题。我坚持认为，国有垄断企业不宜建立“现代企业制度”和“现代产权制度”。因为“现代企业制度”的核心是企业实行“股份制”。“股份制”企业的特点有二，一是产权明晰且要落实到自然人，而国有垄断企业的资产是全体人民的，无法落实到每个自然人。二是企业资产可以交换、转让和出售，而国有垄断企业的资产不能交换、转让和出售。“现代产权制度”的核心是在产权明晰的基础上实现企业资产的可交换、转让和出售。而国有垄断企业的产权十分明确，即全民所有或国家所有，同样不具备这样的基础和条件，也没有必要去这样做。当然，竞争性领域的国有企业是应该鼓励这样改革的。而在垄断性和公益性国有企业改革中可以搞民营企业的进入试点。试验成功后可推

广，不成功就停止。现在存在的最大问题是不允许民营企业搞试点，而过早地引入了外资或外企。

因此，我们的研究重点，首先要正确区分垄断领域的国有企业和竞争领域的国有企业，然后分类研究国有企业其他方面的改革。我认为国有垄断企业和公益性国有企业只有实行单一的国有体制，才能完成全体人民赋予国家的重托。目前在国有垄断企业实行单一的国有体制即使不是最优选择，也应该是最正确的选择。同时，我认为这种改革思路对我国正在进行的金融业的改革也有借鉴意义。

关于效率问题。国有企业与民营企业的效率孰高孰低，永远是“公说公有理，婆说婆有理”。因为看问题的“角度”不同，得出的结论亦不同。国资管理部门往往引用绝对效益和同比增长率，但这没有任何意义，因为他们要的是“政绩”，而非“实际效率”。我举两个例子：从2009年和2010年的中央企业公开披露的经营情况看，资产利润率只有2.83%和3.49%，比存银行的利息还低。另外按照2009年中国企业500强统计公开披露的信息看，国有企业的资产利润率为1.5%，而民营企业的资产利润率为3%以上，相差100%。

从这两组数字看，完全可以引起我们对国有企业改革路径和思路的反思，即应从微观和宏观两个层面对国有企业改革思路进行校正。

关于体制问题。从目前国有企业改革的现状和长远目标出发，还是要把重点放在体制改革上。我认为如果再不厘清国企改革思路，对国企体制改革进行校正，将对中国社会的进一步发展造成难以愈合的创伤，并影响到诸如政府职能转变等其他方面的深层次改革，甚至影响到安定团结、落实科学发展观和建立和谐社会的终极目标。

当前，要使国有企业改革走上正确的道路，就必须明确“国有企业改革”与“国有企业管理体制改革”是两个完全不同的概念。如果

概念发生混淆，必然会像“盲人摸象”，把“局部”当全部，从而无法准确“定位”，也就难免得出“南辕北辙”的结论，最终贻误改革的大计。至于学界热议的“国进民退”还是“国退民进”的问题，我认为作为一种经济社会现象会长期存在，并以各种手段和形式出现。由于这一问题本身属于“伪问题”，不会得出正确结论，所以我们还是不要纠结于概念之争，而应该透过现象看本质，研究现象背后的问题实质。

三

厘清了当前国有企业改革的上述基本问题，也就从价值层面界定了什么是国企改革的“正确的事”。接下来，因循“由道而术”的研究路径，进一步考虑国企改革的实际操作思路，明确国企改革应该如何“正确地做”（如何才能“做对”）。

国企改革究竟怎么改？这个问题属于如何“把正确的事做对”的操作层面。对此，我也进行了一系列的研究与思考。在我看来，目前在国企改革中，必须敢于面对和正视如下不容回避的五个方面内容。

一是分类管理。从宏观管理的角度出发，对公益性国有企业、垄断性国有企业和竞争领域的国有企业分别对待，制定不同的发展战略和方针政策。首先要明确公益性国有企业和垄断性国有企业主要存在于以下领域和行业：土地、港口、石油、煤炭、电力和地质矿产行业等自然资源行业；军用航空、航天业和兵器制造业等军工行业；基础科学研究院（所）和部分国有大专院校等；电视台、广播电台和部分出版社、报社、杂志社、互联网传媒产业等文化传媒产业；供水、供气、供电和邮政等公用事业行业；铁路、公路、机场和航运、海运等公共设施行业；承担国计民生重要商品储备和重要战略物资储备的流通产业；政策性金融服务业；公益性国有医院；与上述行业或产业相关的部分企业等。

除此之外，则应明确国有企业要分阶段、分期、分批退出竞争性领域。在分类管理上，要明确两个概念：一是对民营企业进入垄断行业的问题，要先试点、后实践、再推广。其中，对外资企业进入垄断行业也要与民营企业一视同仁。二是对国有企业目前在竞争领域的经营情况要具体分析，对症下药，制订逐步退出的时间表。不能因为目前部分国有企业在竞争性领域还有利润就高枕无忧。谨防一旦经济形势发生变化，重蹈“国企脱困”的覆辙。

二是统一出资。企业从出资人的角度出发，凡属于国有或国有控股的资产出资人只能是一家。目前，在我国国有企业出资人不能落实到自然人的情况下，以中央企业为例，国务院国有资产管理委员会是唯一的出资人（全国人民）的代理人，即用通俗的话讲，实行“大国资统一管理”。

但是，目前国资委管理的中央企业仅包括117家大型企业。没有实行大国资统一监管的企业还有三大类。一是金融证券业的国有企业，如中国四大国有银行等；二是分散在国家各个部委的直属企业，如原铁道部、交通运输部等部门企业；三是通过事业单位改革包括文化传媒产业改革形成的文化国企等。其资产归属尚未明确，包括文化传媒产业领域市场准入方面的无形资产，都应该明确其评估办法和出资方式。对此，中共中央和国务院应委托国资委或发改委提出相应的改革方案。也应该鼓励和支持专家、学者共同研究探讨，甚至开展全民大讨论。对目前一部分省市实行的“国资统一管理”模式试点应予支持。

三是行业监管。按照建立中国市场经济管理体制要求，根据政府部门的职能，国有企业要分别接受行业管理（行政监管）和业务指导。

首先，要明确国有企业虽是“特殊企业”，但不能搞特殊化。要遵照“企业法”和“公司法”的要求去登记、注册，履行法定义务。凡是要求其他企业做到的，国有企业都不能搞例外。其次，国有企业负有重

要的社会责任和公共使命。尤其是公益性和垄断性国有企业，更应该把社会效益放在第一位。至于文化国企，按照目前中国的政治体制、经济体制和法律（包括宪法）规定，业务指导与监管单位不仅有政府职能部门，还有执政党的职能管理部门。这是国企改革面临的新课题，也是行业监管需要重新定位的问题。

四是阶段推进。国有企业改革从十五大和十五届四中全会提出“有进有退”的战略方针，到国务院前总理朱镕基主持的“抓大放小”改革，再到目前的继续改革，每个阶段应根据不同情况，实事求是地提出和执行不同的改革方针和政策。

应该说，到目前为止，国有企业改革进入了新的发展阶段，面临一系列新情况和新问题。尤其是对一些敏感问题的探讨和解决，确实到了摸着石头过河的“深水区”。对于国企改革的决策者来说，采取快刀斩乱麻的措施和方法确有“如临深渊、如履薄冰”之虞。前人之镜，可为后人之鉴，但“前人”不可能代替“后人”审时度势，进行决策，则是浅显明白的道理。国有企业的决策者尤其需要根据“天时、地利、人和”做好现阶段的顶层设计。

五是产权到民。国有企业改革的最终目标，是要让国有资产和其创造的价值能够真正落实到全国人民。毋庸讳言，目前关于这方面的研究，以陈志武、张维迎为代表的一批经济学家和学者提出了相当有见地、有水平的观点，当然也有不同的思想和言论。本人虽对此观点坚定支持，但认为对此大可不必以进退为界、以左右标签、以好坏分野，而应该允许发言、允许讨论、允许质疑、允许提出更好的见解。只有通过“百花齐放、百家争鸣”的方针，真理才能越辩越明，才能为国企改革的决策者起到警示和参考作用。

四

国企改革研究是对中国改革不可回避的重大问题进行的研究，应秉持独立、客观和理性，少发表诸如“打倒垄断国企”和“国企红利分配是伪问题”等情绪化言论和未经深思熟虑的观点。至少从目前国有企业存在和经营的现状看，垄断性国企尤其是公益性国企还是客观存在的，也是应该上缴红利的。这也是国企改革阶段推进绕不开的议题。我们一定要尽力避免制造对抗气氛和人为制造矛盾，以免“欲速则不达”。

而且，我认为，文章在精不在多，观点要有一致性。对于深思熟虑的观点和思想，一定要通过不同渠道、不同手段和不同的方法设法予以传播。有的利国利民的事例和其代表的观点要反复不断地讲述，阐明其内在的逻辑和道理。不能因为于己无关，不能因为一时难以起到作用就灰心丧气。对于公平与公正之思考，乃一生孜孜追求之目标。为此，可以舍弃许多无用的烦恼和旁思。

我甚至认为，所谓的研究都是人为的。虽然，对于一个问题的研究和阐释一定是五花八门的，但不乏共同的理念和道理，通过求同存异一定会使真理愈辩愈明。所以，我们搞研究一定要独立客观，不受人为了干扰，不为意识形态所囿。唯有研究过程严谨、深思、理性，才能使研究结果比较准确，有的放矢，方能使制定政策的人选择采用；但供采用不是唯一目的，而观点的正确和历史感是唯一的。如果研究唯权力马首是瞻，只为解读当局政策，甚至对明显错误的政策曲为掩饰的“官学”研究成果，则越少越好。那种既浪费纳税人的钱财，又贻误良性改革的研究应该休矣。为被采用而迎合权力的想法和做法不可取，但手段的运用可有一定的灵活性。

我相信，我的努力一定会有回报。不只是对自己，还有社会和民众。