

中国企业的所有制改革 进程、成效及其前景

Ross Garnaut 宋立刚 著
Stoyan Tenev 姚洋



国际金融公司
世界银行集团



世界银行

中国财政经济出版社

China's Ownership Transformation

Copyright © 2005

by The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank
1818 H Street, N. W. , Washington, D. C. 20433, U. S. A.

This work was originally published by The World Bank in English as *China's Ownership Transformation* in 2005. This Chinese translation was arranged by China Financial & Economic Publishing House. China Financial & Economic Publishing House is responsible for the accuracy of the translation. In case of any discrepancies, the original language will govern.

《中国企业的所有制改革》

© 2006 年, 版权所有

国际复兴开发银行/世界银行

本书原版由世界银行 2005 年以英文出版, 书名为《中国企业的所有制改革》。中文版由中国财政经济出版社组织翻译并出版, 中国财政经济出版社负责翻译的准确性, 如出现理解歧义, 以英文原版为准。

本书的发现、阐释和结论为作者的观点, 未必反映世界银行执行董事或他们所代表的国家的观点。世界银行不保证本书数据的准确无误。本书所附地图的疆界、颜色、名称和其他资料, 并不表示世界银行的任何部门对任何地区的法律地位的看法, 也不意味着对这些疆界的认可或接受。

图书在版编目 (CIP) 数据

中国企业的所有制改革: 进程、成效及其前景/宋立刚等著; 《中国企业的所有制改革》翻译组译. —北京: 中国财政经济出版社, 2006. 4

书名原文: China's Ownership Transformation

ISBN 7-5005-9040-7

I. 中… II. ①宋…②中… III. 国有企业—经济体制改革—研究—中国
IV. F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 032144 号

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

清华大学印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 11.25 印张 194 000 字

2006 年 7 月第 1 版 2006 年 7 月北京第 1 次印刷

定价: 28.00 元

ISBN 7-5005-9040-7/F·7865

图字: 01-2006-0975

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

“……大部队已经取得了胜利，来到了阳光明媚、水源充足的开阔平原，安营扎寨，周围是美丽的城市和肥沃的原野。但后卫部队却仍然在泥泞的路上步履艰难，在山林中苦苦挣扎……部队中已多是伤员，行进缓慢，大部队丢下的破车破炮阻挡着前行的道路，不时又有落伍的、虚弱得再也挪不动步的士兵加入到队伍中来。这时，我们最应该关注的是他们。为了不使大部队放弃已占据的有利地形，放弃与世界上最凶残的势力奋战而取得的胜利，重返营救他们，我们应该给后卫部队派出最勇猛的士兵和最值得信赖的将领，给他们装备所有最先进的军事技术，最有威力的炮兵，使他们从困境中冲脱出来，尽早来到平坦的开阔地，在宁静而富足的土地上驻扎下来。”

——温斯顿·丘吉尔

序

伴随着内部的变革，中国正在崛起，并成为世界经济的一支重要力量。在过去的10多年间，中国经济发生了从完全依赖国有企业和集体企业向民营经济发挥领头作用的多种所有制共存的转变。这一显著的转变是通过新兴的民营经济和近期的民营化的迅猛发展而实现的。

国际金融公司（IFC）一直是这个进程的积极参与者。我们为中国的民营企业提供技术援助，并率先对民营部门的发展与企业改革进行了研究。2000年IFC出版了第一部关于中国新兴民营部门的研究报告，研究分析了民营企业的结构，发展环境和融资问题；同时就企业家、政府部门和金融部门如何解决制约民营部门发展的问题提供了建议。研究还探讨了中国企业公司化和改制中遇到的主要公司治理问题。

中国的国有企业改革已经进行了20余年。本世纪以来，改革的速度加快了，并显示出新的特征。首先，改革的范围扩大到特大、大、中、小不同规模的由中央和地方所属的企业。其次，所有制的多元化进一步扩大，在非金融领域，完全国有的企业数量大幅下降。第三，企业重组的机制也更加多样化，包括破产、清算、上市、退市、债转股、向国内外民营企业出售和拍卖国有企业的资产或债务。最后，工人大量“下岗”也成为企业重组和改制过程中的普遍现象，而这在前五六年是闻所未闻的。

对这一阶段的企业改革的影响、方式和结果的系统研究尚无先例。本书旨在通过研究企业改革的进程、主要参与者和结果来填补这一空白。我们的实证研究是建立在对11个城市的近700家企业调查的基础上的。研究工作由澳大利亚国立大学、北京大学和世界银行集团国际金融公司合作完成。原国家经贸委对研究报告的成功完成给予了大力支持。研究经费由澳大利亚国际发展署和国际金融公司共同提供。

研究报告对中国企业重组和民营化以及企业家、投资者和政府在这一过程中

面临的挑战提出了新的看法。研究最重要的一个发现就是在各种企业重组措施之中，有外部投资者参与的改制对改善企业业绩所起的正面作用最为巨大。研究显示民营部门已经在国企重组方面逐渐成为重要参与者，但同时强调这一作用应当进一步加强。

国际金融公司在支持中国民营部门的发展方面一直发挥着积极的作用。自1985年以来，我们在中国已经投资了80多家企业，累积投资总额已接近20亿美元。国际金融公司在中国投资之深、之广在许多方面来讲，都是中国经济中民营部门发展的结果。当中国的民营部门尚处在小规模、非正规的情况下，实业和金融部门又均以国有企业和中外合资企业为主导的时候，国际金融公司在中国的投资项目主要是由外国投资者发起的实业企业。这些项目中有许多在实际上都是通过引进外资和技术对国企进行改制。国际金融公司在提供长期项目融资方面发挥了重要作用，因为这些项目很难从其他渠道获得这种长期融资。

本土民营部门的兴起给我们带来了新的机遇，使我们能够扩大投资领域，包括支持本地金融机构和本土工业、基础设施企业和中小企业。国内民营部门的蓬勃发展为因国企改革而下岗的职工创造了新的就业机会，因此成为改革进程中发挥着积极作用的重要力量。

今天我们看到在中国民营公司中有着更多的投资机会。这些企业不断壮大和成熟，推动着中国经济的快速发展。中国的民营企业也越来越多地将收购国有企业作为其主要的发展战略。我们投资的项目中就不乏民营企业将久病难愈的国有企业加以改造，使其恢复活力和盈利，重新为地方经济做出贡献的实例。

我们的研究得益于长期以来投资中国和向中国企业、政府提供技术援助所积累的丰富经验。研究的成果也为我们今后继续支持中国的企业改革进程提供了新的思路。我希望投资者、决策者、研究人员、新闻工作者和所有对中国企业改革感兴趣的人士均能从此书获益。我谨希望此书能对中国深化企业改革有所贡献。

何嘉伟

国际金融公司东亚和太平洋局局长

前 言

“改制”，中文字面的意思就是“改变体制”，已经成为中国大部分地区的重要现象。国有企业的重组近年来速度加快，其形式包括破产、清算、上市、退市、债转股、向中外私人出售国企和拍卖国有企业的资产与债务等。许多情况下，改制包括了全面的民营化。改制在中国一向采用了低调和渐进的方式，但是在许多方面与东欧与前苏联的民营化措施有着同样深度，而在经济上和效果上更胜于后者。

在工业领域的改革是最为突出的。国有企业的数量从1996年的11.4万家降到了2003年的3.4万家。据我们的估算，约有2/3的降幅是因民营化引起的。中国的民营化并不仅限于小型企业。被民营化的国企平均员工人数为600人。这一进程引起了社会的阵痛：自1998年以来，共有约3000万国企职工下岗。但是充满活力的、新兴的民营部门吸纳了多数国企下岗职工，减少了改革的社会成本。

改制与新兴的民营部门的成长改变了中国经济的格局。在过去的十多年，中国经济发生了从完全依赖国有企业和集体企业到多种所有制共存，民营经济发挥重要作用的变革。我们认为狭义上定义的民营部门已经成为中国经济的重头，占2003年GDP的37%。整体而言，非公部门产值占到了2003年GDP的2/3。

改制并非一朝一夕之事，而是一个持续的改革与重组过程。到2004年10月止，约有40%的国有企业亏损，而非公部门的亏损率只有18%。中国的企业改革仍然任重道远。

对于这一阶段企业改革的影响、方式和结果的系统研究尚无先例。本书旨在通过研究企业改革的进程、主要参与者和结果来填补这一空白。我们的实证研究是建立在对11个城市的近700家企业的调查来进行的。我们的研究显示地方政府和企业经理是改革中最积极的支持者。在后来的改革中，经理们成了带头人。在国有企业重组中，政府最为关注的是保持社会稳定和维护国企职工的权益。因此对下岗可能造成的社会与财政影响的忧虑禁锢了民营化的步伐。与此发现一致

的是，资产较多的企业更容易被民营化。因为这些企业有能力对职工做出补偿。同样，财政能力更强的城市由于更有能力化解企业改组所带来的社会成本，在民营化方面也更为大胆。结果是经营较好的国企可能被率先改制。改制的速度和广度方面各地区间的差异也比较大。我们还发现，新兴民营部门发展的水平是促使当地政府把国企民营化的重要宏观经济因素。

虽然改制会因担心工人下岗问题受到阻碍，但这是惟一能够防止国有企业就业机会减少的方式。我们的研究最重要的发现之一就是与未改制的企业或国有企业相比，改制后的企业和民营企业的裁员率更低，而工资增长率更高。通常认为在企业改制的过程中会裁减一些员工，但是在随后的时间中，而且在整体上，改制后的企业比未经改制的企业能够更多地保留工作岗位。

改制后的企业能保留工作机会是因为改组后的企业更有效率和利润。我们发现改制虽然对单位成本和劳动生产率影响不大，但对企业的盈利是有积极作用的。有外来投资者参与的民营化对企业经营的积极影响最大。此外，在所有改制模式中，有外来投资者参加的改制在提高企业业绩方面速度最快，往往在改革过程初期就有所显现。

有趣的是，我们发现国有企业在作为外部投资者的时候同样也会为企业经营带来积极有力的影响。中国的经验说明，市场进程中自主程度相对较高的国有企业在自身改革时或许会遇到困难，但是在改革其他国企方面的确可以成为催化剂。

改制通过在企业内部将激励机制与决策权分配相结合提高了效率。我们发现改制后的企业比没有改制的企业更多地为经理提供了股票激励和奖金。改制后企业股东在董事会的代表性也得以提高。股东大会，董事会和管理层之间的权利分置也开始出现。改制后，党在企业中的影响力趋于下降，与此同时，工会在集体争取工资方面起到的作用得到了明确和加强。我们发现政府正在通过减少持股来退出民营化的企业，同时内部人的持股迅速增加。

改制企业中的经理控制是公司治理的主要问题。经理在董事会中所占的比重过大，在关键问题上有着决定性的影响力。在研究是哪些参与者或机构逐渐控制了管理自主的成本时，调查显示外来投资者更倾向于使用和依赖新的公司控制机制。外来投资者的出现往往伴随着原有利益相关者，例如政府、党和工会的作用的减小。这些传统的利益相关者的作用在外来投资者控制的企业中要小于内部控制的企业。

我们的研究发现外来投资者参与的民营化比其他形式的改制具有更好的效果。但是，外来投资者在民营化进程中发挥重要作用尚未形成明显的趋势。近年来内部人员的持股普遍迅速上升，外部人员的持股却仍处于停滞状态。在我们抽

样调查的企业中，1995年内部人员持股占总股本比例为5%。到了2002年这一数字上升为32%。同期国内外民营公司持股总和仍然停留在20%左右。

与其他形式的改制相比，内部发起的民营化所带来的利益冲突也更多，特别在企业经理发起和执行重组计划的时候更是如此。媒体报道的在内部发起的民营化，特别是管理层收购过程中发生的违规情况已使公众对中国企业民营化的公平与公开性产生了忧虑。作为应对，政府已经发布了一系列规定，以建立所有制改革的良好秩序和程序，并且加强外来投资者的作用。政策上的当务之急是在国有企业重组与民营化中加强国内外民营部门的参与。

我们已经观察到国内民营部门在国企改革中角色的变化。从历史上看，民营部门长期以来主要通过创造就业机会，吸纳下岗人员支持国企重组。这一间接作用还将继续保持重要性的同时，民营部门逐渐成为民营化过程的重要参与者。越来越多的新兴民营企业开始把寻求收购国企做为成长战略。这些民营公司为濒危的国有企业注入了资金和活力，从而保留了工作机会。虽然民营企业在收购和重组国有企业中更加积极，但是仍然只占在整个改制总量的一小部分。

中国的国有企业改革措施是非常务实的。所有制的变化既不是最终目的，也不能自然而然地解决国企部门的效率问题。地方政府主要关注的是税收和经济增长以及就业问题。为了找到达到这些目标的途径，他们不断尝试制度变革。在此过程中，地方政府发现途径之一就是给预民营企业更多空间。加强民营企业在国企改革中的作用需要政府部门和民营部门共同努力来改善创业环境，使民营企业采纳最佳的国际实践。

Stoyan Tenev

鸣 谢

原国家经贸委（现已同国家发展与改革委员会合并）支持了这项研究工作。王海林司长和其他经贸委的同事在整个研究过程中为我们提供了宝贵的支持和指导。国际金融公司东亚局副局长兼中蒙区首席代表冯桂婷女士对项目提供了大力支持。国际金融公司的崔建国先生和朱闻琴女士组织和协调了有关各方的工作。Rana Ganguly 负责了澳大利亚国立大学方面的项目管理。澳大利亚国际发展署和国际金融公司的信托基金为研究提供了资金。

澳大利亚国立大学和国民经济研究所的王小鲁、盛余以及北京大学中国经济研究中心的研究生为实地调研工作付出了努力。

国际金融公司于2003年3月在北京组织了一次研讨会，会上公布并讨论了实地调研中的成果。国家经贸委的王海林和田川先生，世界银行的张春霖和 William P. Mako，国际金融公司的 Omar Chaudry 和澳大利亚驻中国使馆的 Robin Scott-Charlton 和 Michael Willcock 等在这次研讨会上提出了宝贵的建议。

2004年3月，国际金融公司再次在北京召开研讨会，讨论报告的草稿。会上，亚洲开发银行的安崇礼、中国社科院的刘晓光、张曙光，iVenture 公司的 Davin McKenzie、中国经济研究中心的平新乔、国家发改委的田川、王黎明、澳发署的 Richard Yu、国际研究中心的 Strahan Spencer、澳大利亚国立大学的王小鲁、财政部的王忠晶、中央党校的杨毅勇、世界银行的张春霖以及北大光华管理学院的张维迎等做了发言并提出有益的建议。里昂证券的 Andy Rothman 也提供了重要建议，充实了本报告。

研究同时也得益于国际金融公司和世界银行有关工作人员的了解和意见。其中包括 Bernard Sheahan、Sanjay Grewal、Sunita Kikeri 和 Peter Taylor。Udayan Wagle、Mwaghazi Mwachofi、Mariko Higashi、Maria Cussianovich、Aminata Mbodj、Michael O'Neill、Bayo Oyewole、Amber Turner 和 Wai-Keen Wong。Frederick Wright 也通过信托基金支持了研究工作。马里兰大学 Lixing Li 提供了宝贵的研究帮助。Rybyn Flemming 和 Garry Cousins 分别做了文字编辑和附件整理，同时特别感谢 Dana Lane，她为本书的出版做了大量的工作。

目 录

1	概述	1
	中国国企改革概览	1
	研究的重点和经验方法	7
	研究框架	19
<hr/>		
2	改制的主要参与者	20
	改制进展到了何种程度?	20
	主要参与者	24
	改制动机的理论研究	30
	经验检验	32
	结论	34
<hr/>		
3	改制进程	36
	改制的模式	36
	改制模式的抽样分布	39
	趋势和地域差别	41
	选择改制模式的因素是什么?	46
	国有资产转移的过程和主要问题	49
	资产评估	52
	改制进程中对企业债务和其他责任的处理	59
	土地使用权和改制	63
	结论	66
<hr/>		
4	改制对劳动力的影响	67
	正在形成的中国社会保障体系	67

	针对改制过程中失业问题的国家政策	69
	改制对失业和劳动力结构的影响	72
	改制及企业对工人的义务	79
	改制与报酬方案的变化	84
	结论	86
<hr/>		
5	改制对公司治理的影响	87
	企业所有制结构的变化	87
	企业所有制及其控制	93
	改制和传统的利益相关者	98
	改制、管理自主和管理的激励机制	102
	改制和利益相关者相对影响力的变化	105
	公司治理中外部投资者的地位	107
	结论	108
<hr/>		
6	改制对企业行为与业绩的影响	111
	改制、内部重组及财务准则	111
	改制与企业经营业绩	121
	改制与经营业绩的时间趋势	131
	其他因素对企业经营业绩的影响	134
	结论	134
<hr/>		
7	力求更公平、有效的改制进程	135
	中国有关民营化的公众争论	135
	改制的监管	139
	加强执行力度	142
	降低外部投资者的交易成本	146
	在中国转型进程中增强新兴民营部门的作用	150
	结论	152
<hr/>		
	参考文献	154
<hr/>		

1

概 述

近年来中国崛起为全球制造业的巨大工厂并成为外商直接投资的首选热点，这一点越来越引起国家政策制定者和媒体的广泛关注。实际上，中国经济的崛起应被视为我们这个时代的重大经济事件（Wolf, 2003）。中国企业正在积极扩张国外市场，铸造国际知名品牌，改变全球生产网络。

伴随着中国在世界经济舞台中地位的提高，其内部的变革也日益加剧。在过去的十年中，中国经济已经从过去单纯依靠国有企业和集体企业发展为多种所有制共存，其中民营企业起着重要作用。这种趋势仍在进行之中，中国经济仍然保持着多样性。尽管已有一些企业成为了经济全球化的先锋，但仍有许多中国企业在过去计划经济遗留的问题中挣扎。借用丘吉尔首相关于战争的比喻，如果先头部队离后卫部队太远，那将很危险。因此，在目前这种乐观主义和前进主义盛行的时期，我们必须更加关注如何解决国有资产问题。

“改制”一词，在汉语中意为“改变体制”，其已经成为当今中国大多数地方的一个主要现象，其中大多数情况下是完全的民营化。与20世纪80年代末发生在东欧和前苏联的全面民营化不同，中国的改制较为缓慢，是渐进式的，但其重要性不能被忽视。从许多方面上讲，它同东欧和前苏联的改革一样深入，但总的来讲更加经济有效。

中国国企改革概览

自从1984年的改革以来，国有企业（简称“国企”）的改革一直是重点。尽管不断有呼声要求国企民营化，但政府最初的重点在于通过改变企业的内部管理，改进市场环境，以此来激发国企的活力。

受农村家庭承包责任制成功改革的激发，政府在国企中引入了合同制，要求国企的管理者在只有完成各项生产目标的前提下，其中包括销售目标、利润和资本积累，才能够分得利润。因此，企业的成功与否主要取决于管理者所付出的努

力。但主要的问题是，这个制度只规定了管理者完成目标后的奖励，而缺少了失败后的惩罚。

到了20世纪80年代末，政府决定对小型国企改革的最佳途径是出租企业，管理者只须支付国家规定数额的部分利润。第一个具有重大意义的租赁合同是1986年武汉发动机厂的合同，当时三个人凑了3.4万元作为押金租赁了该厂。1988年5月，国务院颁布了一项关于小型国企租赁的条例。¹ 一个最显著的结果是企业外部的人员也可以成为管理者。在许多情况下，租赁实际上导致了乡镇企业的民营化。几年后，管理者累积和缴纳的资本将超过地方政府规定的数额，企业最终将归管理者所有。

兼并是导致民营化的另一项重要措施。最初，政府严格限制兼并，只允许国有企业之间的股份转让。不久后，允许私人持有股份。最早的私人持股案例发生在1986年的三家广州国企，当时企业职工拥有了本企业30%的股份。第一家被合并的大型国企是沈阳发动机公司，当它于1988年8月上市后，被沈阳金杯汽车公司兼并。

1990年深圳证券交易所的开业和1991年上海证券交易所的开业使国企能够面向公众发行股票。为了确保对上市国企的控制，政府要求企业中的部分国有股不能交易。

1992年邓小平南方视察后，民营化改革开始正式试行。和其他众多改革的初期一样，民营化改革先从地方试点，然后再由中央政府同意实行。地方企业民营化改革的动力在于政府累积了大量债务。在许多小城市，大量的债务已成为极为迫切需要解决的问题。例如，1992年年底，在山东省的诸城，150家国有企业中有103家亏损，亏损额高达1.47亿元人民币，约为该市政府18个月的财政收入（Zhao, 1999）。对于广东顺德市政府，在1992年开始进行国企民营化改革的时候，同样也面临债务问题。大多数地方政府认为只有小型国企才能够进行民营化改革，但是顺德和诸城政府进行的比较深入，几乎所有的国有企业和集体企业都进行了民营化改革（Huang和Wei, 2001；Yao, 2003）。

1995年，经过广泛的讨论后，中央政府决定实行“抓大放小”的政策。中央决定保留500—1000家大型国有企业，允许较小型国企租赁或变卖。² 此决定的理由较为充分。1997年，500多家由中央政府直接控制的国有企业的资产占全国

1. 见1998年5月国务院“关于中小型国有企业租赁的试行条例”。

2. 1994年，作为负责政府经济事务的国家经济贸易委员会，向负责企业改革的吴邦国副总理呈报了一份“重新搞活小型国有企业的建议”的报告。1995年9月，在中国共产党中央委员会的一次全体会议上正式公布，并被建议纳入第九个五年计划。

工业资产的 37%，上缴税收占有所有国企的 46%，利润占有所有国企利润的 63%。而由地方政府拥有的小型国企经营一直不景气。1995 年，72.5% 的地方国企亏损，而只有 24.3% 的中央政府控制的国企亏损（Zhao, 1999）。正如，吴邦国副总理在 1997 年 12 月的一次讲话中所说：“控制了（500 家）大型企业，意味着我们能够控制国民经济的主干”（Zhao, 1999）。

继“放小”政策后，又出现了“改制”一词，即“改变体制”。其中改制中重要的一个章节是 1998 年对“红帽企业”下达的一个文件，“红帽企业”即注册为集体企业而实际又是私人经营的企业，³ 要求它们于下一年的 11 月前摘掉“红帽”。

企业民营化改革最先从乡镇地区开始。许多地方进行了大规模的民营化改革，包括一些较为成功的集体企业，例如顺德和苏南。在改革的初期，乡镇企业的快速发展令人振奋，并似乎证明了与传统经济理论截然相反的理论，即明确的产权划分不是促进发展的根本（例如 Weitzman 和 Xu, 1994）。但是，随着乡镇企业发展的降温，模糊不清的产权划分的弊端也逐渐显露。同城市国企一样，乡镇企业也面临着预算不足，大量积累的未偿贷款成为地方政府严重的负担（Zhang, 1998）。

到了 1998 年底，超过 80% 的县级或县级以下的国有企业和集体企业已经进行了改制，多数为直接的民营化（Zhao, 1999）。这些企业多为乡镇企业。近年来，改革的步伐日益加快，乡镇企业不久将不复存在，它们成为中国向市场化迈进过程中的过渡品，虽然它们也曾辉煌一时。

在城市，改制经历了两个阶段。第一阶段开始于 20 世纪 90 年代，仿照诸城由职工持有股份的模式。后来，诸城放弃了这种模式，改向实行管理层买断的集中控股，其他城市也随之效仿。这种趋势表明，如果企业想实现真正的改革，其管理者必须拥有大部分的股份。买断股份成为第二阶段的主要模式，进而扩展到一些大的企业，例如许多上市的国有企业。民营化已经被认为是城市改革的关键，如口号所说：“国退民进”，这在许多城市已经十分普遍。

自本世纪初期，中国国企改革已经进一步加速，并在质上取得多的、新的特点。首先，改革的范围扩展到了几乎所有的由中央政府或地方控制的特大、大、中、小型国有企业。第二，所有权的多样化进一步加强，完全由国家拥有的非金融企业几乎消失。第三，企业重组机制多种多样，包括破产、清算、上市和取消上市、债转股、向私人变卖（包括国内的和国外的）、国企的拍卖、国企资产或

3. 有关“红帽”现象，见 Gregory、Tenev 和 Wagle (2000)。

债务的拍卖、标准的法人治理机制等。最后一点，四、五年前很少听说的大规模的解雇也成为较为普遍的现象。

中国的基层政府在企业法人化和所有权多样化的执行过程中尤为积极，因为这是减轻由国企亏损造成的财政负担和失业压力的最为有效的方法。根据 1998 年全国的统计，8.7 万家国有工业企业中，有 1/4 的进行了改制，有 1/4 计划将进行改制。在这些改制的企业中，有 60%—70% 的企业进行了部分或全部的民营化改革。⁴ 2001 年的全国统计表明，有 86% 的企业在 2001 年底前进行了改制，约 70% 的进行了部分或全部的民营化改革。⁵ 本文中 will 提到在采访的 6 个城市中，有一半计划在 2003 年底前完成改制。此外，部分或全部民营化改革企业的份额已经超过了 70%。如果上述 6 个城市能够代表其他地方的特点，那么中国民营化改革的进程已经远远超过了东欧和前苏联国家。

而对于大型国有企业，大约 1400 家企业在过去十年中已经上市。它们的市值占国内生产总值的 40%，⁶ 约为 6500 万的私人股民对这些企业的经营表现也逐渐充满信心。证券市场的管理者，中国证监会也逐渐加强对上市公司法人治理的监督。另外，国有资产逐渐退出、公众筹资建立国家社会保障体系也是系统改革的一个重要方面。

一些国企的改革是通过四大资产管理公司进行的，这四大国有资产管理公司从四大国有银行⁷ 中接收了 1700 多亿美元的不良贷款。⁸ 有 580 家国有企业，约占国有资产和销售额的 40%，已经进行了债转股。国有资产管理公司已经成为这些大型国企的主要股份持有人。国有资产管理公司具有多重目的，因此实现对政府的经济回报与具有意义的企业重组之间存在着矛盾 (Steinfeld, 2001)。但是，最近出台的相关条例使外商投资者购买国企的主要股份和控股变得相对容易，这一点也为国有资产管理公司将来的退出增加了出路，并通过它们为国有产权的多样化创造了更多的机遇。

中国政府已经在一些企业实施产业调整，关闭了一些破旧企业，降低产量，以此来消除供大于求和通货紧缩的压力。这已经初见成效，但也出现了许多不尽如人意的结果。在许多企业，关闭了一组生产线的同时，会有几条新的生产线建立投产。例如，玻璃生产行业，在过去几年中，政府相继关闭了 240 条小的生产线，

4. 国家统计局未公开发表的报告。

5. 国家统计局未公开发表的报告。

6. 标准普尔：“新兴股票市场评估：表现、估值和成分”，新兴市场数据库，2004 年 12 月。

7. “四大国有银行”为中国农业银行、中国建设银行、中国银行和中国工商银行。这四大银行约占中国金融资产的 2/3。

8. 所有的货币单位均指美元。

减少了 2800 万的产量。但同时，又有 39 条更大、更现代的生产线建立，增加产量约为 8800 万，约为 2000 年总产量的 32%。在纺织和其他行业也存在着同样的情况。

在具有战略意义的基础设施及其能源领域内，有关的改革框架仍在进行，但垄断经营已经被打破，竞争机制被引入。许多企业实行了法人治理结构，一些已经在国内或国际上市。中国已经培育了 20 多家在国际市场上具有竞争力的大型公司和跨国公司。其中一些公司进行了大量的裁员，人数成千上万，并非因为面临财务压力（一些公司为巨额赢利），而是要使自己成为重要的国际市场参与者。2002 年，12 家大型中国跨国公司，主要是国企，控制着 300 亿美元的外国资产，拥有 2 万名外国雇员及 330 亿美元的海外销售额。

为解决国有资产管理权分散问题（Tenev 等，2002）中国政府于 2003 年 3 月成立了国务院国有资产监督管理委员会，该委员会同时扮演着国有资产持股者、管理者和监督者的角色。

因此，改革的力度和范围都取得了明显的突破。表 1.1 列明了中国工业企业所发生的变化及国有企业在国民经济中的相对位置。自 1999 年以来，国企的数量大幅度下降，目前仅占有所有工业企业的 15%，但是国有企业在全部工业资产中的比例的确无大的变化。2004 年 10 月，国企仍占有所有资产的半数以上。尽管数量减少了，但是企业的规模却变大了。国企同非国企相比，规模上要大的多，同时其增长的速度也快的多，为 2.5 倍的增长率，而非国企仅为 1.4 倍。国企资产在所有企业资产中所占的份额则一直保持稳定，约为 50%。企业改革的一项重要成绩为国企收益率的大幅提高。国有资产的利润率大幅增加，国企和非国企之间的赢利差别也已缩小。虽然如此，改革仍然有很长的路要走：截止到 2004 年 10 月，大约 40% 的国企仍然亏损，而对于非国企，却只有 18%。

中国的国企改革过程产生了许多社会不安定的因素，并将继续引起社会的阵痛。自从 1998 年以来，约有 3000 万国企工人下岗，根据官方统计，其中 870 万人没有找到新的工作。2000 年的各种劳动纠纷增加了 12.5%，2001 年增加了 14.4%，达 155000 例。在 1999 年，约发生了 6767 例集体纠纷（通常为罢工或少则 3 人的怠工），涉及人数为 251268 人，比 1992 年增长了 900%。自 1999 年来，集体纠纷以每年 20% 的速度增长（见图 1.1）。仅在 2004 年上半年，各地的劳动仲裁机构就接收了 135000 例劳动纠纷，6440 例集体劳动纠纷，参与人数为 184000 人，远远超过往年。⁹ 但同下岗的庞大人数相比，劳动争议的数量相对不

9. “劳动纠纷呈上升趋势”，人民日报，2004 年 11 月 1 日，http://english.people.com.cn/200411/01/eng20041101_162341.html。

表 1.1
1990—2004 年，中国工业部门国有企业的数量及相关财务数据

年份	企业数量	总资产 (10 亿人 人民币)	总利润 (10 亿人 人民币)	国有企 业所占 有企业 的百分 比	国有企 业资产 占全部 资产的 百分比	非国有 企业平 均资产 规模(百 万人民 币)	国有企 业平均 资产规 模(百万 元人民 币)	国有企 业利润 占总利 润的百 分比	非国有 企业资 产回报 率	国有企 业资产 回报率	亏损国 有企业 (占所有 国有企 业总数 的百分 比)	非 国有企 业(占所 有非国 有企业 数量的 百分比)
1999	154882	11238	220	37	68	36	134	44	3.5	1.3	41	22
2000	158749	12398	426	34	67	39	155	56	4.6	2.9	35	19
2001	168799	13418	466	28	65	39	184	50	5.0	2.7	36	19
2002	178876	14479	562	24	62	40	210	47	5.4	2.9	35	17
2003	193483	16707	815	19	57	46	260	46	6.1	4.0	36	15
2004	212648	18984	913	15	53	50	317	49	5.2	4.5	40	18

注：2004 年的数据截至 2004 年 10 月。
资料来源：CEIC。