

The Review of New Political Economy

汪丁丁 主编

新政治经济学评论 19

汪丁丁

探寻转型期中国社会的政治哲学

——引序布坎南《自由的界限》中译本

天则经济研究所课题组

国有企业的性质、表现与改革

浙江大学民营经济研究中心

浙江大学经济学院

浙江大学跨学科社会科学研究中心



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

The Review of New Political Economy

汪丁丁 主编

新政治经济学评论 19

浙江大学民营经济研究中心

经济学院

社会科学研究中心



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新政治经济学评论. 19/汪丁丁主编. —杭州: 浙江大学出版社, 2012. 3
ISBN 978 - 7 - 308 - 09628 - 7

I. ①新… II. ①汪… III. ①政治经济学 - 文集
IV. ①F0 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 019377 号

新政治经济学评论. 19

汪丁丁 主编

责任编辑 叶 敏

装帧设计 王小阳

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 北京京鲁创业科贸有限公司

印 刷 杭州杭新印务有限公司

开 本 787mm × 1092mm 1/16

印 张 9.75

字 数 193 千

版 印 次 2012 年 2 月第 1 版 2012 年 2 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 308 - 09628 - 7

定 价 34.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571) 88925591

目 录

1. 探寻转型期中国社会的政治哲学——引序布坎南《自由的界限》中译本 ◆ 汪丁丁 · 1
2. 国有企业的性质、表现与改革 ◆ 天则经济研究所课题组 · 6
3. 转轨过程中的国有企业“放权—收权”机制分析 ◆ 管建强 · 134

Content

1. in searching for a political philosophy for China's transitional society
——an introduction to *The Tianze Report of State-Enterprises in China*
and an introduction to James Buchanan's *Limits of Liberty* Chinese
translation ◆ *Wang Dingding* • 1
2. The Nature, Performance, and Reform of the State-owned
Enterprises ◆ *the Unirule Institute of Economics* • 6
3. Analysis of Delegating Power and Getting Back Power for SOE Reform in
the Process of Economic Transition ◆ *Guan Jianqiang* • 134

探寻转型期中国社会的政治哲学

——引序布坎南《自由的界限》中译本

◎汪丁丁*

布坎南 1975 年发表了《自由的界限》(*The Limits of Liberty*)，这本书的序言作者 Hartmut Kliemt（现在任职于法兰克福金融与管理学院）指出，此书一方面参与了关于无政府主义的讨论，另一方面参与了关于正义理论的讨论。也因此，布坎南为此书拟定的副标题是“在无政府与利维坦之间”。

读者或许首先要求解释“利维坦”与“正义”之间的联系，为什么追求正义的人们可能接受并帮助一个政府成长为庞然大物（利维坦）以至他们的自由最终和他们追求的正义一起被这只利维坦巨兽吃掉？亚赛（Anthony de Jasay）早年是一位匈牙利经济学家和哲学家，与他的匈牙利同胞海萨尼（John Harsanyi）一样，1948 年因躲避政治迫害离开匈牙利，从奥地利辗转至澳大利亚。数年后，海萨尼师从阿罗（Kenneth Arrow）在斯坦福大学研读他的第二个博士学位，亚赛则辗转至英国并获得牛津大学研究职位。后来，亚赛在巴黎一家银行就职，再后来，他成为独立银行家，在欧洲和美国都有投资。退休后，他继续发表无政府主义论著。1985 年他发表了《论国家》，引起布坎南的格外关注。2007 年，布坎南和一群寻求当代无政府主义理论基础的学者发表文集《良序的无政府》(*ordered anarchy*)，旨在阐释和发挥亚赛的一系列简明但深刻的见解。顺便说一句，他们当中至少一位作者认为亚赛，一位退休银行家，是我们时代最伟大的政治哲学家。我在“自由基金”网站下载了亚赛的或许最后一部作品，*Justice and Its Surroundings*。这部 2002 年发表的作品，为读者提供了上述问题的清楚解释。与亚赛一样，或许不那样偏激，布坎南坚持契约论的方法论个人主义思路。他在《自由的界限》开篇提出一个问题：无政府状态可否产生秩序？这样，他便直接参与了罗尔斯和诺齐克的那场辩论。

诚如布坎南本人和 Kliemt 所言，在布坎南的思想体系里，《自由的界限》（简称“界限”）应被视为他和图洛克（Gordon Tullock）1962 年发表的《同意的计算》（简称“计算”）的姊妹

* 汪丁丁，北京大学国家发展研究院教授，浙江大学跨学科社会科学研究中心学术委员会主席，东北财经大学行为与社会演化研究中心学术委员会主席。

篇。在“计算”里，个体的理性选择模型被用来解释关于“公共善”（public goods）的投票规则的选择。在“界限”里，如布坎南在第一章所说，这一模型被用来解释“公共恶”（public bads）的形成。这里所谓“公共恶”，就是借助民众投票同意而形成的“利维坦”。预见可能形成公共的恶，也就是预见自由的界限。那么，制度是如何失败，从而产生了公共的恶呢？这是布坎南写作“界限”时的基本问题意识。

布坎南指出，必须考察那些曾经有效的制度是怎样腐败和趋于失效的。换句话说，最初我们一致同意接受某种政府形式的强制，或放弃一部分个人自由，为了获得秩序。然后，当政府权力不断扩展，直到某一阈值之后，我们再也无法收回或抵抗这一强权，我们在哪些环节犯了错误？对于美国的情形，布坎南这样描写：“大萧条以降，我们见证了我们自己的利维坦的持续和加速扩张……可以被称为宪政无政府的状态下……人们越来越感到自己受不可名状的不负责任的官僚的支配，生活在无法预料的迂回曲折之中，私人预期被摧毁和扭曲，而却鲜有机会因此得到赔偿”。

以上所述，若将“大萧条”这一时点推迟 70 年，即 1999 年以降，又何尝不是当代中国人日常生活的描写呢？“四面八方的人们要求废除官僚机构……将个人从加速增长的税负之下解救出来……但与此同时，要求公共控制继续扩展的呼声也大量存在。我们观察到，政府虽然将其指爪伸向各处，但在此期间，一般而言，由集体依法推行的最低限度的秩序似乎都在消失中。”布坎南追问：政府的存在本身是否在侵蚀社会所依赖的有序的无政府状态？个体在社会交往中自愿遵守行为规则时，创造了公共的善。当个体违反这些规则时，公共的恶出现了。以上文字，大致表达了布坎南这部著作的基本问题意识。

于是，我们可以探讨下一个问题：怎样界定权利？这是一种要严肃对待权利的呼吁（第三章）。布坎南承认，特定社会的文化传统在很大程度上已经界定了每一个人的权利。不过，他在第十章“脚注 1”里批评哈耶克盲目尊崇传统。这一批评意味着，布坎南倾向于有更积极的传统革新，例如，他多年来努力推动的“美国宪法重订”会议。现在请读者回忆我开篇提及的亚赛的那一见解：权利源自契约，而不是契约基于权利。对布坎南而言，这仍是一个可质疑的假说。因为，布坎南指出，假如契约各方在一开始没有就任何权利达成共识，怎么可能订立有约束力的契约呢？一个著名的例子，是优士丁尼讨论过的，甲方认定乙方是一名奴隶，则他们之间的契约不能成立。产权经济学家表示反对，因为，奴隶可以怠工，从而奴隶主的理性选择是允许奴隶有更大的自由。看起来，我们有必要拓展契约概念，使之能包括“隐契约”的情形。这样，产权之源于契约就符合情理了。类似地，布坎南可以争辩，我们也可以拓展权利概念，使之能包括“隐权利”的情形。大致而言，我相信，诺齐克与罗尔斯都有理，因为权利与

契约可以相生相用，只要允许概念拓展到包括“隐”情形。当然，隐的情形，不论权利还是契约，迟早都要隐入漫长的文化传统与行为模式当中去了（参阅第四章和第五章），所谓“the status quo”（可译为“既成事实”或“现状”）。在漫长的自然演化史中，最早出现的既成事实（权利），可称为“产权”——财产权利。根据洛克的解释，产权有三类：life（生命），liberty（自由），possessions（财产占有）。我称之为洛克的“广义产权”概念。洛克的产权定义，源于自然法传统。

布坎南在第六章和第七章的讨论，明显地受到他的老师奈特（Frank Knight）的深刻影响。奈特在1942年发表于《伦理学》杂志的文章“科学，哲学，社会过程”（“science, philosophy, and social procedure”，*Ethics*, vol. 52, no. 3, pp. 253 - 274），为我们理解“自由的界限”提供了布坎南传承的芝加哥学派政治经济学基础。在奈特看来，“社会过程”（不同于机械的“social process”）是社会重要成员之间的主动对话和达成共识的交互作用过程。共识，这是内在于社会演化的原因。在共识基础上确立的法律、政府、政策以及个人权利等等，都是这一内在过程的外化，是演化的结果，不是演化的原因。即使在远古，人类社会也必定经历了这样的内在过程，只要有被认为重要的社会成员（母亲，酋长，或勇士）。当然，远古社会过程更可能发生的是在重要社会成员与神之间的对话及他们随后提供的权威阐释。在这一过程中，逐渐形成了“既成事实”，或最初的“律法”。奈特在同一杂志发表的另一篇文章里指出，立法者的基本问题在于：怎样的变法可能使法律在未来的演变更符合群体的长期利益？事实上，一个群体长期而言能够达到何种文明发展水平，几乎完全依赖于这一群体能够容纳多大的个体差异同时不使社会秩序因这些差异而趋于瓦解。对于布坎南而言，民主制度的精要，就是“一人一票”。他开篇明确提出这一假设，并拒绝柏拉图“哲人王”的思路。他指出，任何一群人，基于一人一票的社会过程，不论他们的选择多么低俗或高尚，这是他们的选择，应被视为是正当的。如果全体同意（一致同意）原则的成本太高，一人一票的社会过程可能选择偏离全体同意原则的投票原则，例如，简单多数原则或代议制，那么，我们可以应用布坎南在20世纪60年代提出的“俱乐部理论”，该理论仍是基于个体理性选择的。

可是，这样的社会过程既可以改善社会普遍的状况，让每一个人都有更多的自由——如果“自由”可以定义为每一个人潜质的充分发展；也可导致公共的恶——如果从这一过程中形成的集权自我强化为利维坦怪兽。这是布坎南在第七章以后，直到第十章，即本书结束时，始终要面对的难题。

无政府状态，即想像中每一个人拥有完全自由的状态，是布坎南政治哲学假设的初始条件。最接近这一状态的政府，被称为“最小政府”，也被认为是“最好的政府”——that government

is best which governs least。由相互尊重的自由人组成的社会，被称为“无政府主义乌托邦”。吴稚晖是民国初年一位著名的无政府主义者，据张国焘回忆，吴稚晖曾告诉陈独秀，无政府主义者的革命需要五百年以后才有实现的可能，在那之前，他追随孙中山的国民党。中国早期最著名的无政府主义者，诸如刘师复，常以其品格高尚，得以感召许多青年参加无政府主义运动，他们赞成克鲁泡特金的口号：“无政府，即无强权”。另一方面，中国青年人普遍受到无政府主义理想的道德感召。德里克在其名著《中国革命中的无政府主义》中指出，中国道家和佛家思想传统为中国知识分子接受无政府主义思潮提供了极佳的环境。据此，以及其他更重要的原因，20 世纪中国革命各式各样的领导人，在早期几乎都是无政府主义者。德里克指出：“无政府主义理想对中国社会现实实际上是一种挑战，并触及了中国政治的核心问题。这或许能够说明，无政府主义在已失去了在中国现实政治中的发言权时，为什么仍拒绝从中国政治中消失的原因。”

如果说，20 世纪中国革命的思想开端是无政府主义的民主话语，那么，这一系列革命运动的政治结局何以总是公共之恶呢？自上而下的改革多次失败，从而救亡转变为大众革命，我推测，这是革命导致公共之恶的一个重要原因。大众革命倾向于完全摧毁既有秩序，并如马克思主义经典作家早已指出的那样，为革命之后的反革命独裁创造了政治条件。有鉴于此，为免于公共之恶的结局，我们多数人可能主张改革而不主张革命。

可是，为什么中国历史上的许多改革都以失败告终？一个直观的解释是，反对改革的力量过于强大。我认为，更令人信服的解释需要到中国的“社会过程”内部去寻找。

波兰尼在《个人知识》的开篇曾解释过，法国知识分子羡慕海峡对岸英国“光荣革命”取得的成就，可是他们模仿的英国民主演变为雅各宾党人的“红色恐怖”。波兰尼指出，民主是一种妥协艺术，大众的参与，绝不意味着大众掌握了妥协艺术。施特劳斯是芝加哥政治学派的政治哲学教父，他相信，真理不可让大众知道，否则，就很危险。所以，他的“小圈子”，颇类似毕达哥拉斯学派或墨子学派那样，是从核心到外围逐层扩展的秘密或半秘密组织。为什么大众不能知道真理（truth，可译作“真相”）？或许就因为他不相信大众能妥协。

古今中外，群众运动几乎不变的特征，是“过激”。我认为，借助阿西莫格鲁（Daron Acemoglu，MIT 的明星经济学家）等人 2010 年提交给应用概率论年鉴的一篇学术论文（“opinion fluctuations”，paper submitted to the Annals of Applied Probability），可以建立一个社会网络模型，为这一现象提供科学解释。让我们假设全部可能的观念，极端的和不极端的，均匀分布在全部人口当中，并且全部人口均匀地嵌入在一个平面网格之内。那么，根据阿西莫格鲁的“观念波动”模型，这一平面网格里的各种观念最终的波动均衡，取决于那些最顽固地坚持自己观念的

人，不取决于那些更愿意修正自己观念的人。我们知道，如果一个头脑可能被任何观念占有的概率服从均匀分布，显然，它被一个极端观念占有的时段会比它被一个不极端观念占有的时段长得多。这是因为，“极端”通常意味着“顽固”，或者，如果因为年轻而不如此顽固，就一定意味着从一个极端跳到另一个极端。

于是，大众不能妥协，我们有阿西莫格鲁的观念波动模型作为我们这一判断的理论依据。只要发动群众，就必定导致达成均衡的观念，是极端的，而不是折中的。下一个问题是，怎样的政治制度更可能产生妥协？

代议制，这是图洛克的论证——布坎南认为他是对现实政治制度和官僚政治具有最卓越洞察力的人。图洛克论证，在代议制结构里，各党派的魁首之间最可能达成妥协。所以，“党魁”也就是政治企业家。这是借用了科斯的见解，任一可延续的社会里，必定有两类企业家，其一是政治的，其二是经济的，他们共同的职能是创新，制度创新与经济创新。

党魁之间的交易，最可能发生的事情，除了政治妥协之外，还有腐败——即交易各方为了增加私人利益而牺牲自己选民的利益。事实上，我们很难区分党魁之间的政治“妥协”与“腐败”。所以，根据激励理论，我们只能借助于可观察的信号。如果我们享有普遍的选举权，如果每 N 年举行一次大选，又如果没有“免费搭车”即不投票的选民，那么，通过 N 年一次的淘汰过程，最腐败的党魁最有可能首先被淘汰出局。假设 N 不是很大，例如，是 4 或 5，那么，经过相当漫长的时段，例如一百年，我们可以预期，代议制的总成本，在边际上大致相当于政治妥协过程中党魁腐败造成的总成本的边际量。

就中国目前政治格局，我们不难推测，与多党代议制相比，更可能形成的是执政党内各派魁首之间达成政治妥协的过程。但是，由于以上的分析，这一过程的合理性，要求执政党的最高权力掌握在至少三位领导人而不是如现在这样的两位或一位领导人手中。在理想的政治格局中，由于“合作博弈”理论和“夏普利值”（Shapley value）在政治科学领域广泛运用所取得的成就，我们希望执政党内形成一个多数派和两个享有合法权利的反党派。为实现这一可行方案，执政党的组织部和宣传部，必须分解为党内各派相互独立的组织部和宣传部。当然，执政党只有一个中央局（政治局）。不过，政治局常委名额的分配，即党内各派在政治局常务委员会里获得的代议权，必须能够充分体现“党内代议制”这一宪法思想。

中国社会的政治转型期，与经济转型期相比，应当更加漫长。这是因为，经历了 20 世纪的百年革命之后，我们前面还有大约一百年的路途。周虽旧邦，其命维新。我不揣冒昧，将这篇文章献给 22 世纪的年轻人。

国有企业的性质、表现与改革

◎ 天则经济研究所课题组*

摘 要 2001 年至 2009 年国有及国有控股工业企业累计获得利润总额为 58 462 亿元，2009 年的账面利润总额比 2001 年增长了 3.89 倍；累计获得净利润为 40 517 亿元，2009 年的账面净利润比 2001 年增长了 4.37 倍。

2010 年，中央企业共实现利润 13 415 亿元，占国有企业利润总额的 67.5%。2009 年，在央企实现的利润中，中国石油、中国移动、中国电信、中国联通和中国石化等 10 家企业占到 70% 以上；其中，中石油和中移动分别实现 1 285.6 亿元和 1 484.7 亿元，仅这两家企业就超过了全部央企利润的三分之一。可见，国有企业的利润主要是由垄断企业实现的。

2001 年至 2009 年，国有及国有控股工业企业平均的净资产收益率为 8.16%，非国有工业企业平均的净资产收益率为 12.9%。2009 年，非国有工业企业净资产收益率为 15.59%，国有企业净资产收益率为 8.18%。因此，国有及国有控股企业的名义绩效也不够高。

即使如此，国有企业表现出来的绩效并非其真实绩效，是国有企业在享受着种种政策优惠，和民营企业在不平等的经营环境下所体现出的绩效。这种不平等主要体现在政府财政补贴、融资成本和土地及资源租金等方面。

按工业用地价格 3% 的比例计算工业土地租金，2001—2009 年国有及国有控股工业企业共应缴纳地租 39 312 亿元，占国有及国有控股工业企业名义利润总额的 67.2%。如果再考虑商业服务用地，仅 2008 年一年，国有企业就应缴纳 12 104 亿元地租。

国有及国有控股工业企业平均实际利息率为 1.6%，其他企业加权平均的实际利率（视为市场利率）则约为 4.68%。若按照市场利率水平重新计算国有企业应支付利息，2001—2009 年利息支付差额共计约 27 539 亿元，占国有及国有控股工业企业名义利润总额的 47%。

* 原报告共 207 页，共分 10 章，并附有 4 个分报告。本书收录的是其中的摘要、前言、第一章、第二章、第三章、第四章—第七章、第十章。课题组负责人是盛洪，执行负责人是赵农。执笔人有盛洪、杨俊峰、钱璞、管建强和杨小静。

石油的资源税平均仅为每吨 26 元，加上按销售收入的 1% 计征的资源补偿费，我国对石油征收的资源租金不足价格的 2%，远低于我国向合资企业征收的 12.5% 的比例。即使加征了特别收益金，也不能完全实现资源所有者的权益。2001 年至 2009 年，国有及国有控股工业企业缴纳的石油资源租金约为 2 437 亿元。加上天然气和煤炭等自然资源，国有及国有控股工业企业在 2001 年至 2009 年间共少缴纳资源租金约 4 977 亿元。

从 1994 年至 2006 年，国家财政用于国企亏损的补贴达到了 3 653 亿元。据不完全统计，2007 年至 2009 年，国有及国有控股工业企业获得财政补贴约为 1 943 亿元。

从名义利润总额中将上述共约 74 914 亿元的应付未付成本和补贴扣除，从账面财务数据中还原企业的真实成本。据测算，2001 年至 2009 年，国有及国有控股工业企业平均真实净资产收益率则为 -6.29%。

2008 年，国有企业人员的人均工资比非国企单位（加权平均）高 17%；人均劳动者报酬分别比私营企业高 63%，比非国有企业高 36%。行业间存在巨大差异。2008 年，垄断行业职工人均年收入达 12.85 万元，约为当年全国在岗职工年平均工资 18 364 元的 7 倍。在收入最高的 5 个工业行业中国有企业的比重最高，在收入最低的 5 个工业行业中国有企业比重最小。

按照现行的公积金制度规定，职工和单位公积金缴存比例均不得低于职工上一年度月平均工资的 5%，原则上不高于 12%。不少垄断行业的国企和事业机关将这一比例提升到 20%。网通运营公司全额计提 41.42 亿元，一次性现金住房补贴。国有企业利用国家无偿划拨的用地进行单位集资建房。企业购买市场上的商品房，以较低的价格出售给本企业员工。

2007—2009 年，992 家国企所得税的平均税负为 10%，民企的平均税负达到 24%。

自 1994 年至 2007 年，国有企业没有上缴一分钱利润。2009 年，国有企业利润上缴比例仅约 6%，其余利润都在企业内部分配。2010 年，该比例降至 2.2%。而央企上缴的红利目前主要在央企体系内部转移，尚没有体现出惠及民众的意义。

我国存在结构性的国进民退现象。从资金的角度来看，电力蒸汽热水生产供应业的国有比重从 2005 年的 85.8% 上升到 2008 年的 88.2%。从工业总产值的角度来看，电力蒸汽热水生产供应业的国有比重从 2005 年的 89.3% 上升到 2008 年的 91.7%。石油和天然气开采业的国有比重从 2005 年的 90.5% 上升到 2006 年的 98.9%。

用市场力量的指标对各个行业的垄断程度进行的定量分析表明，在有色金属冶炼及压延加工业，烟草制品业，石油加工、炼焦及核燃料加工业和电气机械与器材制造等行业中，2007 年的垄断程度比 2002 年有显著增加。这些行业与国有企业比重增大的行业有很大重合。

通过对国家部委官员的履历统计发现，在 19 个部委的 183 名副部级以上官员当中，具有国

有企业工作经历的就有 56 人，比重达到 30.6%。通过对 123 家中央企业的高管履历统计发现，在有信息披露的 47 家企业当中，一共有 115 名高管具有政府工作背景，平均每家企业达到 2.45 人。因而，存在国企管理层与官员之间的身份互换。

企业高管通过进入政府获取政策与资源；政府官员进入企业兑现在位时的经济收益。

行政部门拥有制定法律的实施条例、指导意见和部门规定等权利，即实际上存在“行政立法”；企业管理层无须游说立法机关，只需游说行政部门即可，即存在“院内活动”。

国有企业应当存在较为明确的边界，其适合于市场机制不能得到充分发挥的公共品和准公共品的提供。尤其当政府成为唯一买家或者生产过程需要严格控制的产品，应当由国有企业提供，其他产品则由民营经济提供。国有企业存在的条件，是在提供公共物品时，融资阶段和生产阶段不可分离。

国有企业是不同于一般政府和一般企业的公共机构。国有企业不应以营利为目标，应以实现社会公益为目标。

我国已有的国有企业改革的实质是国有资产的资本化，即通过对国有资产的经营而获取利润。因此，当国有资产不断显现资本的属性，政府也就逐渐成为人格化或机构化的资本。

国有资产资本化，尤其在我国经济转型的初期，不仅具有逻辑的必然性，而且具有推动市场化的积极意义。然而，随着我国市场经济的建立，以国有资产资本化为特征的国有企业改革，其历史使命将告终结。

国有企业的近期改革方案，应当围绕打破国有企业的行政垄断，取消国有企业无偿或低价占有和耗费国有资源的特权，规范国有企业的行为等重要方面而设计。其意义在于，促进不同经济主体充分、公平地展开经济竞争，从而更好地实现我国的社会正义，提高经济效率。

国有企业的终极改革目标有两个：其一，将国有企业转变为非营利性公法企业；其二，建立国有资产的宪政治理架构。

为实现国有企业的终极改革目标，国企必须从营利性领域（而不单是从竞争性领域）中逐步退出。

前 言

近年来，关于“国进民退”的相关事例引起公众的广泛关注。典型的事例有两个：其一，山西省主要以煤炭安全生产为由对小煤窑进行整顿，致使大量民间资本从本地的煤炭行业被迫退出；其二，在山东省政府部门的推动下，国有但亏损的山东钢铁集团兼并民营但盈利的日照

钢铁有限公司。若从这两则具体事例来看，将其定性为当地政府部门主导下的“国进民退”并不为过。联想到早些年间民间资本从石油石化行业中的炼油与销售环节中被迫退出等事例，公众有理由对“国进民退”是否形成某种趋势表示关切。

应当说，以上事例的发生是有其相应的政策背景的。在“抓大放小”与“国有资本战略性重组”的背后，已经形成了“进一步推进国有资本向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业 and 关键领域（以下简称重要行业和关键领域）集中”的政策导向，以期达成“增强国有经济控制力，发挥主导作用”的目标。“重要行业和关键领域主要包括：涉及国家安全的行业，重大基础设施和重要矿产资源，提供重要公共产品和服务的行业，以及支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业”。

这种政策的含义与取向，对应于国际金融危机发生后西方主要发达国家的政策选择（例如政府对商业银行进行注资等），其合理性似乎得到进一步的印证。不仅如此，人们还从金融危机过程中中、外不同国家之间经济增长速度或危机程度的差异，导出中国国有经济的主导或控制地位在经济制度上的比较优势。

然而，公众还是对国有企业的行政垄断行为、分配不公等表示相当程度的不满。针对公众的责难，有关部门则拿出账面数据宣传国有企业的绩效、对就业的贡献以及所尽的社会责任。面对这种情势，经济学界并未作出积极的解答。因为数据清楚地显示：近年来国有企业的利润增长较快，绩效甚好。这显然与十年前的研究结果大相径庭。进一步讲，这不正是国有企业改革成效的体现吗？

有问题才需要改革，这是所有人都能接受的逻辑。在一些“数据”和“事实”的支撑下，不少学者也就逐渐相信：中国的国有企业改革已经取得了巨大成功，改革的历史使命已基本完成。于是，深化国企改革的话题日趋冷淡，以至无人问津。

面对混沌不清的现实判断，天则经济研究所理应承担其应有的社会责任。课题组力图回答以下三个重要问题：（1）国有企业的当下表现究竟如何？（2）从规范的意义讲，国有企业应当成为什么性质的机构？（3）应当怎样推进国有企业改革？经过一年的认真研究，最终形成《国有企业的性质、表现与改革》的研究报告。

本报告的实证研究表明：（1）近年来，我国存在着结构性的国进民退现象；（2）国有企业不同程度地存在分配不公的现象，其薪酬与非货币收入普遍高于社会平均水平，这种现象在国有垄断企业显得尤为突出；（3）其账面利润中含有大量应当列入成本的地租、资源租、融资优惠带来的成本减少，以及因行政垄断所致的超额利润，经过成本还原和垄断利润扣除之后，其真实绩效远远低于社会平均水平，甚至是亏损；（4）国有企业的存在与运营，对我国宏观经济

运行的稳定性与经济增长的质量构成一定损害，并扰乱了房地产市场和资本市场的健康发展。通过对国有企业的当下表现的政治经济学分析，部分身份互换与相互流转的官员和国企管理者正在结成利益集团，其运用“院内活动”和“部门立法”等方式，借助公权力而谋取私利。

经济学的规范分析表明：国有企业应当存在较为明确的边界，其适合于市场机制不能得到充分发挥的公共品和准公共品的生产，尤其当政府成为唯一买家或者生产过程需要严格控制的产品，应当由国有企业提供，其他产品则由民营经济提供。法学研究则表明：国有企业应当成为有别于政府机关的公共机构，其应以公共利益而非营利为目标，属于公法而非私法范畴。

在以上研究的基础上，本报告提出了重新定位国有企业深化改革的方略。认为已有的国有企业改革，围绕着国有资产的资本化而进行，即如何有效地将原有的生产性国有资产转变为经营性的国有资本。于是，需要将国有企业变成以营利为目标、自主经营的法人，而政府则成为出资人。这种改革虽然促进了中国的市场化，但也正在形成由利益集团掌控大量社会资源的局面。深化改革应当以将国有企业转变为非营利性公法企业以及建立国有资产的宪政治理架构为目标。在此基础上，提出了深化国有企业改革的具体措施。

在课题的研究及本报告的形成过程中，课题组还召开了两次专家研讨会。张曙光、周放生、杨帆、韩朝华、刘小玄、华生、管维立、王建、秋风、王晓晔等学者提出了建设性的意见；在本报告完成后，吴敬琏、陈清泰和洪虎等人也提出了很好的修改意见；在此表示衷心的感谢！

第一章 国有企业改革的理论与过程

中国传统的国有企业主要是在 20 世纪 50 年代中期通过“社会主义三大改造”、“消灭私有产权”以及之后的“国家工业化”等方式建立起来的。改革开放以前，这些传统的国有企业是以政府部门的分支机构或附属机构的形式存在，实行高度集中的计划管理，企业日常运转在很大程度上依靠行政命令推动。在这种“社会化大工厂”的模式下，企业经理仅仅是上级政府和主管部门决议的具体执行者，其经营决策必须遵从党委的领导；企业在人事、财务、生产、物资、收入分配等方面几乎没有任何自主权，企业经理和职工不必为经营的结果负责，其自身的利害关系也与经营的结果没有太大的关系。国有企业传统的运行体制造就了“企业吃国家大锅饭”、“职工吃企业大锅饭”的结果，企业效率极其低下，国家财政赤字连年增加。到 1977 年前后，国有企业传统运行体制已经发展到不得不改革的地步。

1978 年十一届三中全会以后，中国开始进行经济体制改革。基于十一届三中全会公报所做出的“现在我国经济管理体制的一个严重缺点是权力过于集中，应该有领导地大胆下放，让地

方和工农业企业在国家统一计划指导下有更多的经营管理自主权”的认识，国有企业从“放权让利”改革开始，之后经历了“两权分离”改革、建立与完善“现代企业制度”改革等不同阶段。就整个改革过程涉及的内容而言，在所有制上，大一统的全民所有制和集体所有制已经被发展成为各种所有制均占有一席之地之格局；在经营方式上，高度集中的计划经济体制已经让位于市场经济体制。经过30年的改革，国有企业在数量上已经大大减少，产权关系基本明晰，政企关系变得相对简单，管理体制已基本实现向现代企业制度的转变，国有企业的经营状况也有所好转。国有企业目前的发展状况似乎表明主体部分的改革已基本胜利完成，剩下的只是对现有成果的不断巩固与完善。

然而，事实并非如此，国有企业改革远未结束。从产权关系角度来看，以各级国有资产管理委员会代表国家与全体人民行使国有资产所有者职能的方式，并未真正消除国有企业所有者虚置的问题，不仅如此，这种模式还会因为国有资产管理委员会本身缺少监督和约束而极易向国有企业管理层让步，使其侵吞国有资产及其增值部分。从经营绩效角度来看，目前国有企业所取得的经营业绩有多大成分来自于企业效率的提高还存在诸多的争议，但国有企业通过免费或极低的价格占用土地及其他要素资源，在全球资源性要素价格快速上涨以及在地市场需求持续扩大的条件下获取大量收益，则是显而易见的。从竞争的公正性来看，由于国有企业长期垄断着一些关键性的行业与部门，并且凭借行政垄断力量不断排挤、吞并其他市场竞争主体，对市场规则造成了极大的破坏，成为阻碍国民经济健康发展的最主要因素。

本章力图通过对国有企业改革过程的梳理，探寻出不同阶段国企改革的动力，以及国企改革发展的内在逻辑。

一 国有企业以“放权让利”为主要特征的改革（1978—1986年）

（一）“放权让利”改革过程回顾

1978—1986年属于多种改革形式探索阶段，这一时期的改革是在不打破原有计划体制框架下展开的，其主要特征是“放权让利”，即通过向企业下放部分经营权与收益权来达到调动企业经营者和职工工作积极性、提高企业产出以保证财政收入增长的目的。放权让利改革主要包括“扩大企业自主权”、“利改税”、“租赁制”等多种形式。

1. “扩大企业自主权”改革过程

1978年10月，四川省选择了宁江机床厂等6家企业进行扩大企业自主权改革试点，确定企

业在增收基础上可以提取一些利润留成，职工可以得到一定的奖金。1979年5月，国家经贸委等6个部门分别在京、津、沪三地选择首都钢铁公司、天津自行车厂、上海柴油机厂等8家企业进行扩大企业自主权改革试点。在随后的1979年9月，国务院发布5个有关扩大企业自主权的文件，要求各地进行试点。从1979年底全面推广扩大企业自主权改革开始，在短短一年时间内，16%的全国预算内企业都实施了此项改革试点，这些企业占到全部企业产值的60%，利润的70%。

扩大企业自主权的改革，初步改变了政府对国有企业管理得过死的局面，在奖金收入刺激下，广大职工开始关心并设法提高企业的经济效益。这方面的改革调动了企业的积极性，初步搞活了经济。但是，由于没有明确限定企业的权利边界，权利下放之后没有相应的约束机制对企业的权利进行限制，加上宏观环境变化等影响，初期的扩大企业自主权改革并没有实现改善国家财政状况的目的，1979年、1980年连续出现了巨额财政赤字（黄速建，2008）。为了落实财政上缴的任务，各地政府从1981年开始在初期的扩大企业自主权改革基础之上，对工业企业试行利润包干制度，在分配上确定了“利润留成”、“盈亏包干”、“以税代利、自负盈亏”等三种类型。

利润包干制度一开始取得了一定的效果，一些企业在短期内实现了增产增收的目标，但大多数企业的经济效益却并没有明显地提高。由于企业的各项计划指标是在上一年度的完成情况基础上制定的，因此，利润包干制度一开始就为企业与政府之间的讨价还价留出了空间，从而不可避免地形成了“鞭打快牛”与“苦乐不均”的现象。到1983年初，利润包干制度在更大范围内推行后引起了执行混乱和物价上涨等严重情况，鉴于此，中央决定停止全面推行利润包干，转而实行“利改税”（黄速建，2008）。

2. “利改税”改革过程

扩大企业自主权改革中出现的“鞭打快牛”与“苦乐不均”现象使得利改税思想应运而生，政策设计者希望通过实行利改税，能够规范和稳定企业上缴政府的财政收入，加强企业的经济责任，并且用税收手段拉平企业之间的竞争条件，使企业处在同一起跑线上。1983年国务院批转了《财政部关于国营企业利改税试行办法》，提出分两步实施利改税：第一步是对国有企业征收固定比例的所得税，然后通过谈判方式确定税后利润上缴比例；第二步是实行单一征税制度，把所得税由比例税改为累进税，取消上缴利润的办法，同时征收资源税、资产税和调节税等（杜海燕、张永山，1992）。

1983年6月1日开始实施第一步利改税。对大中型企业实现的利润，统一按55%的税率征收所得税，企业税后利润按国家核定的比例留给企业，其余上缴国家。第一步利改税的实施基