

改革纵横谈丛书



国企改革
与
政府改革

文雨 著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

改革纵横谈丛书

国企改革与政府改革

文 雨 著



中国水利水电出版社

www.waterpub.com.cn

正文设计：孙长福

责任印制：孙长福 王国珍

图书在版编目 (CIP) 数据

国企改革与政府改革 / 刘奇峰著. —北京：中国水利水电出版社，2003

(改革纵横谈丛书)

ISBN 7-5084-1747-X

I. 国… I. 刘… III. ①国有企业—经济体制改革—研究—中国②行政管理—政治体制改革—研究—中国 N. ①F279.241②D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 090471 号

书 名	国企改革与政府改革
作 者	文雨 著
出版 发行	中国水利水电出版社 (北京市三里河路 6 号 100044) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 63202266 (总机)、68331835 (营销中心)
经 售	全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	北京安锐思技贸有限公司
印 刷	北京地矿印刷厂
规 格	850mm×1168mm 32 开本 12.375 印张 325 千字
版 次	2003 年 11 月第 1 版 2003 年 11 月北京第 1 次印刷
印 数	0001—5000 册
定 价	28.00 元

凡购买我社图书，如有缺页、倒页、脱页的，本社营销中心负责调换
版权所有·侵权必究

内容提要

无论是国企改革，还是政府改革，都是当前我国所面临的难点、热点问题。要最终完成改革大业，必须实施攻坚战略，在国企改革和政府改革中迈出坚实步伐。

《国企改革与政府改革》一书无疑就是针对中国改革目前所面临的两大难点做文章，把二者有机地结合起来，颇具新意。作者提出的“国企改革必须企业、政府两个轮子一起转才能成功”的观点是本书的主线。围绕这一线索，作者阐述了国企改革必须依赖政府改革的思路，对政府和实际工作者都具有较高的参考价值 and 可操作的意义。

资料翔实，案例丰富。本书大量引用了一些历史、现实数据来证明论点，如中国各个历史时期政府人员与供养人的比例数据，国有资产的流失状况，一些企业的改制案例，这些对实际工作者具有很强的借鉴意义，对理论工作者也具有启迪。

本书无论在论述政府改革，还是国企重组，都大量引用了意大利、德国、法国和瑞典的经验。这些国家都有各自的特点，都是国有企业占有较大比重的国家，原有的计划色彩也较浓，相信他们的做法会对中国的读者提供很好的参考。

本书包含的内容非常广泛。国有企业的改制、国有资产的管理体制改革、国有资产的流失以及企业家的培养、政府的重建等，都有很好的论述。

改革纵横谈丛书

编辑委员会

名誉主任：

- 高尚全** 原国家体制改革委员会主任
中国经济体制改革研究会会长
- 艾 丰** 经济日报社原总编辑

主任：

- 温铁军** 中国经济体制改革研究会副秘书长
中国改革杂志社总编辑

委员（按姓氏笔画为序）

- 万典武** 中国商业经济学会副会长
- 厉以宁** 北京大学光华管理学院院长、教授
- 刘 伟** 北京大学经济学院院长、教授
- 刘海英** 中国改革杂志社副总编辑
- 江 平** 中国政法大学教授
- 吴敬琏** 国务院发展研究中心研究员
- 张维迎** 北京大学校长助理、光华管理学院副院长
- 张曙光** 北京天则经济研究所理事长
- 李洪波** 经济日报社副总编辑

- 杜钢建** 国家行政学院教授
- 谷克鉴** 中国人民大学商学院贸易系主任、教授
- 陈立** 国家发展和改革委员会经济体制与管理研究所常务副所长
- 杨宜勇** 国家发展和改革委员会经济社会发展研究所副所长
- 胡伟希** 清华大学人文学院教授
- 贺卫方** 北京大学教授
- 赵国章** 中共中央党校教授
- 钟朋荣** 经济学家
- 徐显明** 中国政法大学校长
- 党国英** 中国社会科学院宏观经济研究室主任
- 贾康** 财政部科研所所长、研究员
- 盛洪** 北京天则经济研究所所长
- 萧灼基** 北京大学教授
- 魏杰** 清华大学经济管理学院教授

丛书序言

——为改革纵横谈丛书出版而作

原国家体制改革委员会主任
中国经济体制改革研究会会长

高尚全

当前，中国又处于改革与发展的关键时期。之所以说是关键，是基于两个方面的判断。

一方面，退回到传统计划经济体制的道路已经堵死，市场化改革已成为历史趋势不可逆转。经过 25 年的改革开放，我国经济体制转轨取得了历史性成就。传统的计划经济体制逐渐退出国民经济的主要领域，社会主义市场经济体制的初步建立，从而为经济的持续增长和社会的长期稳定创造了重要条件；市场体系有了相当程度的发育，市场机制在资源配置中日益明显地发挥着基础性作用；以建立现代企业制度为重点的国有企业改革取得了突破性进展，混合所有制经济快速发展，初步形成了多元化的市场主体；民营经济的发展充满活力，成为国民经济持续发展的重要力量；基础领域由国有经济垄断的局面开始被打破；收入分配制度改革和社会保障体系建设取得初步成就；全方位的对外开放格局基本形成；市场经济的法规体系逐渐完善；国家宏观调控体系进一步完善，政府对经济生活的调控有实质性改进。

与其他转轨国家相比较，我国用 25 年的时间，成功地探索出一条从计划经济体制向社会主义市场经济体制

转轨的渐进改革之路。实事求是地说，这些成就来之不易，必须珍惜，必须加以肯定。

但另一方面，沿着市场化的方向继续前进，我们又面临着一系列复杂的深层次问题和矛盾。我国市场体系还仅仅处于“初步建立”的阶段。我国各产业部门、各地区的市场化程度严重不平衡；产权制度改革滞后引发一系列矛盾和问题，尤其与宏观体制越来越不适应；与市场经济相适应的公共财政体系依然没有建立；多重审批与行政性垄断依然存在；城乡二元经济结构的格局没有得到解决，农民在税负、教育机会、就业等方面还存在普遍的歧视；法制环境不完善，私人产权还得不到有效保护；民营企业在市场准入、资本市场融资方面还受到很多限制；社会保障与救济体系还只是开始建立，很不完善；国有银行不良资产巨大，运作效率低下，但民间金融的发展还没有放开，等等。正如温家宝总理在2003年两会结束时所指出的，新一届政府面临五大难题：农业发展滞后与农民收入低的问题；国企改革的问题；社会就业与社会保障的问题；城乡二元结构的问题；财政负担重与金融不良资产比例过大的问题。这五大问题也是改革攻坚阶段的难点。这些问题都是我国改革“难啃的骨头”，而且彼此相互交织在一起，每个问题都不可能单独解决。

概括起来讲，这20多年的渐进式改革，还存在四个明显的滞后：一是改革滞后于开放。国内外体制方面的差异以及经济技术实力、管理水平方面的巨大差距，构成了对国内改革的压力和挑战。二是宏观改革滞后于微观改革。特别是作为宏观调控的重要杠杆，财税与金融体制依然不能适应经济运行的客观要求。三是政府改革滞后于

企业改革。这不仅直接制约了国有企业改革的推进，而且难以理顺市场经济体制下政府与市场的关系。四是政治体制改革滞后于经济体制改革。如果不改变政治改革滞后的状况，进一步的经济体制改革和经济发展都会受到制约。

解决改革深层次的矛盾和问题，只能紧紧依靠制度创新。只有加快改革，才能促进发展，保持稳定。改革是一个动力，这个动力不能少。所以，在新的历史阶段，我国的经济体制改革不仅远远没有结束，而且还必须向纵深发展。改革需要在更加广阔的领域展开，经济的、行政的、科教的、文化的以及政治诸方面的改革将交织在一起，其性质之深刻、范围之广阔、任务之艰巨，将大大超过以往任何时期。

当前，政治体制改革明显滞后的现状，成为导致经济体制改革不能深化，甚至导致经济向政治行贿，腐败现象蔓延，社会运行成本加大，是不平等竞争的根本原因之一。我认为，人类历史上每一次的社会变迁，一般都包含三个层面：政治制度、财产所有权、意识形态。而中国25年的改革，只是微观经济领域的变化，政治体制的改革尚局限于最浅层面的行政改革。改革开放发展到今天这个地步，体制改革已经触及到政治经济的深层次矛盾，拒绝变革的代价，要远远高于接受改革的成本。

当前改革要实现新的突破，重点应从以下四个方面着手：

一是产权多元化。党的十五大、十六大已经为此打下了理论基础，确立了以公有制为主体，多种所有制经济共同发展的基本经济制度。在社会主义市场经济条件下，应

当让老百姓成为花钱的主体、创造财富的主体，要相信人民群众，要相信市场的力量，形成“民有、民营、民享”的经济。这是广大人民利益的根本所在，也是落实“三个代表”重要思想的具体体现。

二是资本社会化。资本社会化是社会化大生产的要求。随着资本的扩大和生产规模的扩张，通过个人资本的启动和联合，国有资产的资本化和社会化，各种混合经济、投资基金经济、社会保障基金经济、股份制经济的比重越来越大。资本的社会化是一种明显的必然趋势，能有效地推动社会生产力的发展。

三是分配公正化。过去搞计划经济，分配不公，吃“大锅饭”。后来搞市场经济明确了效率优先，兼顾公平。现在的关键是要在这两者之间找出平衡点，既发挥各种投资主体、生产要素的积极性，创造更多的财富；同时也要通过政府的分配功能，调节社会差距，以实现社会的公平和稳定，防止两极分化。

四是政府管理法制化。现在很多地方政府在观念上和行为方式上还难以适应经济市场化，仍然习惯于用行政替代市场，认为经济权利资源只有掌握在政府手中才是最有效的。政府转换职能，就是要将目前的“行政控制型”管理彻底地转变为服务型管理，逐渐以创造良好的社会环境和公共服务为主要职能。今后，政府管理的创新应着眼于实现两个转变：一是要由强调管制转向维护市场公平竞争和保护产权；二是政府治理观念上要创新，从过去“允许性的规定”转向“禁止性规定”，凡政府不禁止的，都可以干。这样做，可以提高效率，激发创新，使市场主体有更广的创新空间，同时还会消除制度性腐败。当

然，如果创新影响了社会利益时，也要通过法律来解决。

以上四个方面，产权多样化是核心。实现产权多样化，重点就是实现以民为本位，立足于民，民有公用，民有共享的民本经济。解决温家宝总理所说的五大难题的根本出路，就是大力发展民本经济，真正地承认人民是财富的主体、经营的主体、产权的主体。当前，非国有经济不仅成为促进我国经济发展的主体力量，而且成为吸收社会就业的主体力量，民间投资逐渐成为社会投资的主体力量，社区事业也开始以民办为主。这是历史性的变化，是可喜可贺的变化。

实现到 2010 年建立比较完善的社会主义市场经济体制的目标，必须大胆地按照“三个代表”重要思想的要求，实现改革思路上的新突破。我曾经提出，所谓中国特色的社会主义，是在党的领导下根据中国的国情实行的社会主义，它既不同于传统的社会主义，又不同于资本主义，它应具有五个基本特征：（1）以民为本；（2）市场经济；（3）共同富裕；（4）中华文化；（5）民主政治。以民为本，这是中国特色社会主义的出发点和落脚点；市场经济，这是中国特色社会主义的经济运行基础；共同富裕，这是中国特色社会主义的根本目的；中华文化，这是中国特色社会主义的内在要求；民主政治，这是中国特色社会主义的重要保障。

看到这套丛书，我更加坚信我的上述观点。各位作者回顾改革开放 25 年历史，分析当今世界发展趋势，特别是在认真学习党的十六大文件的基础之上，提出了当前以及若干时期内我国正面临或可能面临的一些重要问题，并试图在深入研究的基础上提出自己独到的观点和

意见。看到我国改革的前沿问题，一个个被提出来，一个个被逐步攻克，新人辈出，新论迭出。而且，在全社会范围内，正在形成推动改革的强劲声音。作为一位长期从事体制改革研究的理论工作者，我打心眼里感到高兴，各位作者的可贵探索，也使我深受鼓舞。

编辑出版这套改革纵横谈丛书，很及时，也有很强的现实意义。这是与时俱进的产物。我感到，这套丛书既有独特的风格和理论上的前瞻性，又有浅显易懂、文情融汇、与改革实际相结合的特点。有资料，有案例，非常难得。相信这套丛书的出版，将能为我国体制改革的深入开展提供强有力的理论支持，为各级决策者提供有益的借鉴，也将能为普通读者提供不绝如缕的思考和阅读的乐趣。

2003年9月15日于北京

序 言

《改革内参》执行主编 周明生

无论是国企改革，还是政府改革，都是当前我国所面临的难点、热点问题。要最终完成改革大业，必须实施攻坚战略，在国企改革和政府改革中迈出坚实步伐。

呈现在读者面前的这本《国企改革与政府改革》一书，无疑就是针对中国改革目前所面临的两大难点做文章，把二者有机地结合起来，颇具新意。仔细读后，甚感欣喜，确是值得向读者介绍的。

作者文雨先生的这本著作，较为全面地论述了国有企业改革和政府改革及其相关关系，对国有企业改革和政府改革进行了回顾和反思，探索了实现改革突破的新的思路。提出的“国企改革必须企业、政府两个轮子一起转才能成功”的观点，阐述了国企改革必须依赖政府改革的思路，对政府和实际工作者都具有较高的理论参考价值和实践的可操作意义。此其一。

其二，塑造新型的政企关系是国企改革的关键，而政府诚信守诺至关重要。作者提出沿用计划经济思维模式的政府过去拥有几乎无限的权利，一些政府可以通过各种方式实现自身利益的最大化，有意或无意地忽视了企业的利益，直接干预企业的生产和经营。市场经济的建立和完善，迫使政府进一步转换角色，树立全新的政府运作

理念，塑造与企业是平等利益主体关系的思维模式，这一转换是艰辛而曲折的。毋庸讳言，完成这一目标的关键在政府一方。政府的随意性，让市场主体——企业无所适从，“机会成本”和“道德风险”在所难免，“劣币驱逐良币”现象就会大量发生。市场中就会蔓延着具有机会主义行为特征的企业。因此，当务之急是改革和规范政府行为。显然，靠政府的自觉意识和自我监督是无法保障的，必须有强大的外部制约力量——企业。以往的企业对政府的制约和监督不成功，究其本源，是因为企业只是政府的管理对象，处于被管理和从属的地位。

其三，股权结构畸重畸轻，公司治理不完善，制约企业整体效益提高。公司治理包括内部治理与外部治理。中国的国有企业虽然表面上建立了公司法人治理结构，但仍停留在形式上，决策、执行和监督相互制衡的机制没有建立起来，产品市场、资本市场、劳动力市场等外部治理也未能对企业法人和经营者形成有效的制约。上市公司的国有股、法人股还不能流转，这种产权非市场化现象有如悬在资本市场上的“达摩克利斯剑”，不仅大大降低了企业的绩效，而且掣肘资本市场的完善。本书用相当的篇幅探讨了国有股减持问题，提出解决这一问题的很多有见地的思路。

其四，企业家的选拔机制创新是改善企业家素质的必要前提。在建立公司治理中，过去更多地强调控制权和剩余索取权，而忽视了激励制度的建立。一方面企业家在企业发展中的作用未得到应有的重视，其价值未能在市场经济中得到较好的体现；另一方面，企业家的选拔机制存在着相当多的问题。2003年4月12日，中国企业家调

查系统主办的第十届中国企业家成长与发展调查结果显示，接受调查的 3539 位企业经营者认为“最容易出现的问题”中，“决策失误”以 57.9% 的选择比重排列第一位，“用人不当”以 50.8% 的比重名列第二，远远高于“经济问题”、“独断专行”、“弄虚作假”和“政治问题”等。缘于个人私利的经济问题、生活腐败、弄虚作假等可以说是天然形成的，通过有效的激励机制和约束机制就能够解决。而决策失误、用人不当则是衡量企业经营者能力的大问题。改变国有企业领导的选拔和任命方式才是目前解决这一问题的重要一环。各项改革使“企业家”实际上已拥有控制企业的大部分权力（内部人事任免权、决策权、财务处置权等），但选拔企业领导人仍然没有摆脱行政任命制的传统。因此，加速企业家市场的形成，通过市场评判企业家的能力和价值才是客观的和可以度量的。本书作者采取理论和实践相结合的办法，分析了中国企业家存在的问题，提出完善企业家市场和最终实现企业家选拔机制创新的新主张。

其五，资料翔实，案例丰富。本书大量引用了一些历史、现实数据来证明论点，如中国各个历史时期政府人员与供养人的比例数据，国有资产的流失状况，一些企业改制的案例，如开封纱厂改制；政府改革的典型，南京市建立服务型政府的启示等，这些对实际工作者具有很强的借鉴意义，对理论工作者也很有启迪。同时，本书采用比较分析方法，大量借鉴国外的经验。无论在论述政府改革，还是国企重组，本书都大量引用了意大利、德国、法国和瑞典的经验。这些国家都有各自的特点，都是国有企业占有较大比重的国家，原有的计划色彩也较浓。相信他

们的做法会对中国的读者提供很好的参考。

当然，写书、出书永远都是遗憾的艺术。本书在某些方面的探讨还略显不足，主要表现在对国企改革和政府改革的内在逻辑的论述上还稍显欠缺。但毕竟文雨先生这部著作对国有企业与政府改革相关性的许多方面都作了有益的和富有启发性的探索和研究，为其以后在这方面的研究奠定了基础。同时，也希望作者用更深入的研究成果丰富和完善这本书的内容。

2003年8月26日

目 录

丛书序言

序言

第一章 经济转轨中的中国政府改革	1
第一节 中国政府的改革之路.....	2
第二节 监管改革：政府必须迈过去的坎	13
第三节 政府与行业协会的关系必须理顺	20
第四节 经济全球化背景下的政府改革	26
第五节 经济结构调整：政府的职责与国有资本的动作 ..	45
第二章 权力腐败引发的经济思考	52
第一节 权力寻租：腐败的经济学解析与对策	53
第二节 “阳光招标”：投标怎能成内定.....	65
第三节 药品招标：政府扮演“尴尬”角色	68
第四节 企业的“隐性成本”是谁造成的	72
第三章 “地方保护”保护了什么	75
第一节 地方保护：隐隐作痛的经济“沉痾”	76
第二节 “地盘经济”几时休	87
第三节 地方政府在打假中扮演了什么角色	90
第四节 “地方保护”保护了什么	92
第四章 西方国家政府改革透视	97
第一节 在推动改革中发挥政府的积极作用 ——20世纪90年代日本的主流发展观	98
第二节 用新科学管理思维推进政府改革 ——英国政府改革的理论与实践.....	106
第三节 政府在经济发展中的作用 ——美国的实践及启示.....	108