



武汉大学经济发展研究中心 学术丛书

中国转型时期的国有企业： 多重任务、效率损失与制度约束

罗 知/著



人 民 出 版 社



武汉大学经济发展研究中心 学术丛书

中国转型时期的国有企业： 多重任务、效率损失与制度约束

罗 知/著



人 民 出 版 社

责任编辑:陈 登

图书在版编目(CIP)数据

中国转型时期的国有企业:多重任务、效率损失与制度约束/罗知 著. —北京:
人民出版社,2017.10

ISBN 978-7-01-018417-3

I. ①中… II. ①罗… III. ①国有企业-研究-中国 IV. ①F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 259683 号

中国转型时期的国有企业

ZHONGGUO ZHUANXING SHIQI DE GUOYOU QIYE

——多重任务、效率损失与制度约束

罗 知 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京汇林印务有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 10 月第 1 版 2017 年 10 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:17.75

字数:252 千字

ISBN 978-7-01-018417-3 定价:45.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

武汉大学经济发展研究中心学术丛书

总 序

经过改革开放后经济高速增长,中国由一个农业国初步转变为工业国,进入中等收入国家的行列。这是中国经济发展进程中重要的里程碑。在新的发展阶段,发展环境、发展要素、发展问题都发生了显著的变化,我们面临新的挑战、新的发展目标和发展任务,需要新的发展动力。

新的实践呼唤新的发展理论。在现代经济学体系中,发展经济学是唯一专注于发展中国家经济增长与发展问题的分支学科。长期以来,武汉大学一直是中国发展经济学的研究重镇。改革开放之初,著名经济学家武汉大学谭崇台教授最早把发展经济学引入中国。1990年,谭崇台先生发起创建了武汉大学经济发展研究中心。2000年,武汉大学经济发展研究中心被教育部确定为人文社会科学重点研究基地。

作为教育部人文社会科学重点研究基地中唯一以发展经济学理论与经济发展研究为己任的研究机构,武汉大学经济发展研究中心肩负着该领域的学术研究、学术交流、人才培养、咨询服务、思想传播等使命。我们计划从今年开始陆续推出五个系列学术产品:《发展经济学研究》、“武汉大学经济发展研究中心学术丛书”、《珞珈智库·经济观察》、《珞珈经济年度论坛》和《中国发展经济学年度发展报告》,并统一标识、统一装帧设计。

以发展经济学理论和方法研究中国经济实践,以中国经济发展的经验事实推动发展经济学的理论创新,是武汉大学经济发展研究中心的学术追求。策划出版《武汉大学经济发展研究中心学术丛书》,其目的不仅仅是多角度、多方位地展示和检阅本中心学者研究中国经济发展问题的学术成果,更重要的是,激励学者们在全球经济的视野中把握中国经济,从中国经济增长与结构变迁的经验事实中探寻发展的逻辑,从中国发展故事中凝练具有普遍意义的发展经验与理论,为构建具有中国特色、中国风格、中国气派的经济学理论,开创发展经济学研究的中国时代,贡献我们的力量。

这是中国经济“摸着石头过河”之后千帆竞发的航海时代,这是中国经济学界贡献创新的黄金时期。前行中的每一片迷雾,每一座冰山,每一阵风暴,都考验中国人的勇气和智慧;航路上的每一次挫折,每一场惊险,每一个欢笑,也都是经济学研究难得的经验素材。生活在深刻变革的时代,研究中国经济增长与结构变迁,我们躬逢其盛;与伟大的实践同行,推进经济学理论创新,我们责无旁贷!

武汉大学经济发展研究中心

2017年6月26日

目 录

第一章 绪论	1
第一节 国有企业改革的历程	1
第二节 国有企业改革面临的困境	5
第三节 国有企业效率损失的来源:产权论和竞争论	9
第四节 本书的研究角度和结构安排	11
第二章 国有企业的多重任务之一:投资	15
第一节 国有企业的投资任务	15
第二节 中国的计划内投资、计划外投资与投资政策不确定性	17
第三节 投资政策不确定性与国有企业投资	21
第四节 稳健性检验	27
第五节 是预期还是不确定性?	32
第六节 内生性问题	33
第七节 本章小结	36
附 录	38
第三章 国有企业的多重任务之二:就业	39
第一节 国有企业的就业任务	39
第二节 产能利用率的测算方法	41
第三节 中国制造业行业产能利用率的计算结果	42
第四节 实证模型及回归结果	48

第五节 本章小结	56
第四章 国有企业的多重任务之三：调节收入分配	58
第一节 引言	58
第二节 劳动收入占比的变化趋势	60
第三节 国有企业与劳动收入占比	61
第四节 偏向型技术进步、国有企业比重和劳动收入占比之间的 逻辑关系	64
第五节 偏向型技术进步指标的估算	66
第六节 国企比重、要素偏向型技术进步对劳动收入占比的影响	91
第七节 本章小结	97
第五章 多重任务下的国有企业效率损失之一：投资行为短期化	99
第一节 引言	99
第二节 国有企业和非国有企业长期投资水平的差异	101
第三节 国有企业与非国有企业研发创新水平的差异	111
第四节 本章小结	123
第六章 多重任务下的国有企业效率损失之二：要素价格扭曲	126
第一节 引言	126
第二节 要素价格扭曲测度	130
第三节 国有企业比重和要素价格扭曲	135
第四节 稳健性检验	142
第五节 内生性	145
第六节 本章小结	147
第七章 多重任务下的国有企业效率损失之三：资源错配	149
第一节 引言	149
第二节 国有企业和非国有企业的效率	151

第三节 国有企业与资源配置效率	156
第四节 隐秘的渠道:房地产市场	162
第五节 本章小结	178
第八章 国有企业改革之一:国有企业改制	180
第一节 引言	180
第二节 数据和模型	182
第三节 回归结果	184
第四节 机制分析	192
第五节 本章小结	195
第九章 国有企业改革之二:国企演化	197
第一节 引言	197
第二节 分解方法	198
第三节 数据说明	209
第四节 全要素生产率分解结果	211
第五节 本章小结	225
附 录	227
第十章 国有企业改革之三:约束还是激励	231
第一节 引言	231
第二节 机制说明	233
第三节 机制分析:约束过度还是激励不足	237
第四节 本章小结	248
第十一章 多重任务下国有企业改革的方向	250
参考文献	257

第一章 绪 论

2015年9月14日中共中央和国务院出台《关于深化国有企业改革的指导意见》,意见提出“在推动我国经济保持中高速增长和迈向中高端水平、完善和发展中国特色社会主义制度、实现中华民族伟大复兴中国梦的进程中,国有企业肩负着重大历史使命和责任……坚持问题导向,继续推进国有企业改革,切实破除体制机制障碍,坚定不移做强做优做大国有企业”。党中央指出“国有企业属于全民所有,是推进国家现代化、保障人民共同利益的重要力量,是我们党和国家事业发展的重要物质基础和政治基础”,但是国有企业目前存在一些问题,包括“一些企业市场主体地位尚未真正确立,现代企业制度还不健全,国有资产监管体制有待完善,国有资本运行效率需进一步提高;一些企业管理混乱,内部人控制、利益输送、国有资产流失等问题突出,企业办社会职能和历史遗留问题还未完全解决;一些企业党组织管党治党责任不落实、作用被弱化”。因此,如何对国有企业进行下一步的改革关系到新常态下我国经济结构转型、经济长期发展和中华民族伟大复兴中国梦的实现。为了对新转型时期国有企业改革的分析有一个明确的出发点,我们有必要首先回顾国有企业改革的历程、分析国有企业改革中面临的主要困境、厘清学界有关国有企业改革的思路。

第一节 国有企业改革的历程

1949年新中国成立之后,政府兴办了大批国有企业,国有经济占国民经济的比重非常高,国有经济的发展对经济增长和改善人民生活起到了重

要作用。但是改革之前的国有企业存在诸多弊端,其中最突出的问题是,国有企业没有自主生产和经营权,企业按照政府的指令性计划生产经营。在财务方面,国家对国有企业实施“统收统支”,企业的绝大部分利润上缴中央和地方政府,国有企业没有生产积极性,也缺乏市场竞争力。1978年党的十一届三中全会召开,会议指出,我国经济体制的严重问题是权力过于集中,束缚了人们的创造性和积极性,应该大胆下放权力,让地方政府和国有企业在国家统一计划的指导下享有更多的经营自主权。至此,国有企业的改革拉开了序幕。

一、放权让利

1978年的国有企业改革是从放权让利开始的。1978年10月,四川省六家国有企业率先开始改革的试点。1979年7月,国务院颁发《关于扩大国营工业企业经营管理自主权的若干规定》及其4个配套文件,将国有企业放权让利改革在全国范围内铺开。根据相关文件的规定,国有企业在完成了国家计划的前提下可以自行安排生产和销售,同时实行利润留成制度。1984年国务院颁发了《关于进一步扩大国营工业企业自主权的暂行规定》,明确提出国有企业拥有生产经营计划权、产品销售权、资金使用权、劳动管理权、工资奖金使用权等十项自主权。同时,国家还将大量的国有企业下放到地方或者下一级的政府部门。全面的放权让利使得国有企业扩大了生产、提高了职工收入,发挥了企业生产的积极性。

二、两权分离

1984年党的十二届三中全会进一步提出了国有企业经营权和所有权分离,只要保证国有企业的所有权,企业就可以自主安排经营。1986年12月,国务院发布了《关于深化企业改革增强企业活力的若干规定》,在全国推行企业经营承包制度。承包制取得了非常显著的改革效果,国有企业的产值和利润都大幅上升。然而,承包制也有较高的成本,很多企业包盈不包亏,同时承包制的期限较短,导致企业短期化行为的倾向严重。另一方面,

由于信息的不对称,国家无法对企业进行监管,国家财政收入的增长速度远低于企业利润的增长,国有企业内部人控制问题严重。

三、建立现代企业制度和抓大放小

由于承包制的弊端逐步显现,而且随着我国财政和税收体制的改革,1993年承包制被全面废除。1993年11月,党的十四届三中全会指出国有企业改革的方向是建立产权明晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度。1994年,国务院选取了100家大中型国有企业进行了现代企业制度试点。同时,中央政府开始推动大中型国有企业进行股份制改革。大型国有企业的改革重点主要是按照现代企业制度的要求建立以资本为联接纽带的企业集团和母子公司体制。而对于小型国有企业,党的十四届五中全会通过的《中共中央关于制订国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》中指出,要通过抓大放小重点抓好一批大型企业和企业集团,加快小型国有企业的改革和改组。此后,抓大放小在全国迅速推行,小型国有企业通过出售、股份制改革、破产、重组等方式完成了改制。

四、三年改革攻坚与扭亏脱困计划

虽然,小型国有企业很快完成了改制,但是大型国有企业由于机构庞大、冗员过多、社会负担沉重,在市场经济快速发展的背景下,这些效率低下的大中型国有经济陷入了困境。1997年,党的十五届一中全会提出国有企业改革攻坚和扭亏脱困三年计划,即用三年左右的时间使大多数国有大中型企业实现扭亏脱困,使国有经济整体走出困境,力争到20世纪末使大多数国有大中型骨干企业初步建立现代企业制度。1998—2002年期间,政府投入大量资金为重点行业进行政策性减亏,包括增加核销银行呆坏账准备金、剥离国有企业的不良债务。同时,为了配合国有企业改革,国家逐步建立了社会养老保险、医疗保险、失业保险和住房制度,剥离了国有企业大量的政策性负担。三年国有企业改革攻坚计划在2000年基本完成,大多数国

有大中型企业基本摆脱困境，同时非公有制经济发展迅猛，国有经济比重显著降低。

五、完善股份制和建立现代产权制度

进入 2000 年之后，国有企业的改革重点是在企业层面完善公司制和股份制，建立现代产权制度。在这一轮国有企业改制中，政府提出要探索公有制特别是国有制的多种有效实现形式，除了少数必须由国家独资经营的企业外，积极推行股份制，发展混合所有制经济，实行投资主体多元化。在政府的主导下，一大批中小国有企业完成了改制，一些大型国有企业也加入到了改制的行列中。在改制的过程中，民营企业广泛参与，并购了大量的国有企业。同时，管理层收购和员工持股也成为国有企业改制的重要方式。但是，在这一波国有企业改制浪潮中出现了很多问题，例如改制过程中国有企业的出售程序不规范、出售价格不合理、管理层自买自卖、暗箱操作、国有资产流失。2003 年底，国家开始规范国有企业改制，禁止大型国有企业的产权向管理层转让，对职工持股也进行了一些限制，部分民营企业并购的国有企业甚至出现了重新国有化。

六、国有资产管理体制和国有企业公司治理结构的完善

为了防止国有资产流失，解决国有资产“所有者缺位”的问题，2002 年党的十六大决定改革国有资产管理体制，建立各级国有资产监督管理委员会，强化对国有资产的监管。国资委专门履行出资人的职责，不承担政府的社会公共管理职能，按照国有资产管理的规定和政企分开的原则，使国有企业自主经营、自负盈亏。各级国资委主要的工作包括规范国有企业负责人的薪酬管理、代表政府向企业派出监事会、对企业负责人进行任命、考核和根据其经营绩效进行奖惩、完善国有企业的选人用人机制、完善国有企业的考评体系等。另一方面，国有企业的公司治理结构不断完善，形成了董事会决策、经理层执行，出资人（国资委）、董事会、监事会和经理层各司其职、协调运转、有效制衡的关系。

第二节 国有企业改革面临的困境

经过三十多年的改革,我国的市场经济环境逐渐建立,经济焕发了巨大的活力,国内生产总值在三十多年间一直保持着较快速度的增长,人民生活水平也得到了大幅提高。在这期间,政府也不断努力调整国有企业的改革思路,大量的国有企业改制或者退出,还有很多民营资本参股国有企业,国有经济占国民经济的比重也发生了巨大的变化。可以说,国有企业改革和国有经济结构调整为我国的市场经济建设、经济增长都作出了重要的贡献,一些国企改革措施至少在短时期内发挥了立竿见影的效果,提高了国有企业的生产积极性和市场竞争力。然而,在我国经济增长速度回落、产能过剩、经济增长动力需要发生根本性转换的新常态下,国有企业的改革面临着一些新的困境:

第一,国有企业整体而言效率仍然低下,经济效益下滑,债务问题严重。改革开放三十年来,政府试图通过放权让利、承包制、股份制、混合所有制等多种思路对国有企业进行改革,但是这些改革并没有真正理顺政府和企业之间的关系。近年来,国有企业经济效益下滑和债务问题愈发严重。表 1.1 为 1998—2015 年国有工业控股企业的经营状况。从表中可以看到,1998 年到 2015 年,国有企业的数量下降非常快,2015 年国有企业的数量只有 1998 年的 29.8%,但是资产是 1998 年的 5.3 倍,负债是 1998 年的 5.1 倍,这说明国有企业的单体规模明显增大,单个企业的债务规模也扩大了数倍。国有控股企业的平均资产规模为 20.62 亿元,平均负债为 12.77 亿元。利润上看,国有企业在经历了 1998—2000 年三年改革攻坚之后,利润总额大幅增加。但是 2007 年开始,国有企业的利润开始下滑,虽然在 2010—2011 年间有所好转,但是并没有扭转国有企业利润不断下滑的趋势。

表 1.1 国有工业控股企业经营状况

年份	企业个数	资产总计	负债合计	利润总额
1998	64737	74916	48144	525
1999	53489	84014	51239	2408
2005	27477	117629	66653	6519
2006	24961	135153	76012	8485
2007	20680	158787	89372	10795
2008	21313	188811	111374	9063
2009	20510	215742	130098	9287
2010	20253	247759	149432	14737
2011	17052	281673	172289	16457
2012	17851	312094	191349	15175
2013	18574	343985	214230	15917
2014	18808	371308	230132	14508
2015	19273	397403	246147	11416

资料来源：《中国统计年鉴 2016》。

反观私营企业,1998 年之后私营企业实现了长足的发展,企业数量从 10667 增加到 2015 年的 216506,扩大了 20 倍。在此期间,私营企业的资产增加了 154 倍,负债增加了 130 倍,这说明私营企业的负债虽然增加,但是相比私营企业的资产扩张速度,负债扩张的速度并不算快。私营企业的平均资产为 1.06 亿元,平均负债为 0.55 亿元。而同时,私营企业的利润始终在增长。通过国有控股企业和私营企业的比较可以发现,国有企业占用了较多的社会资源,单个企业的资产是私营企业的 20 倍左右,但是国有企业的债务负担非常严重,单个国有企业的负债规模是私营企业的 23 倍左右,同时国有企业的经营绩效也不断下滑。

表 1.2 私营工业企业经营指标

年份	企业个数	资产总计	负债合计	利润总额
1998	10667	1487	909	67
2000	22128	3874	2209	190
2005	123820	30325	18039	2121
2006	149736	40514	23947	3191
2007	177080	53305	31120	5053
2008	245850	75880	42825	8302
2009	256031	91176	50495	9477
2010	273259	116868	64068	15103
2011	180612	127750	69744	18155
2012	189289	152548	82699	20192
2013	208409	187704	101333	23327
2014	213789	213114	111130	23550
2015	216506	229006	118651	24249

资料来源:《中国统计年鉴 2016》。

第二,国有企业生存状态出现两极分化,部分国有企业生存困难,靠政府的输血生存,还有一部分国有企业依靠自然垄断地位,获得了大量的利润。近年来,我国出现了大量的僵尸企业,这些企业已停产、半停产、连年亏损、资不抵债,主要靠政府补贴和银行续贷维持经营。虽然非国有企业中也存在僵尸企业,但是国有企业中僵尸企业的现象更加严重。据报道,2016年国资委已经全面梳理出中央企业需要专项处置和治理的僵尸企业和特困企业 2041 户,涉及资产 3 万亿元。这仅仅是央企中僵尸企业的数量,在地方国有企业中,僵尸企业更加普遍。僵尸国企占用了大量的社会资源、扰乱了市场秩序,还有可能造成金融风险。然而,僵尸企业的清理也并非易事。首先,这些僵尸企业虽然不为社会产生利润,但是可以产生 GDP。另一方面,清理僵尸企业有可能导致大面积的劳动者失业,进而造成社会的不安定。从这两个方面来看,地方政府对于僵尸企业的清理很可能缺乏积极性。而且地方官员的任期也较短,只要保证在自己任期内,僵尸企业的债务问题

仍然可以通过银行贷款或政府补贴解决，地方官员很可能愿意维持僵尸企业的现状。

与这部分生存困难的僵尸国企截然不同，还有一批国有企业在金融、通讯、天然气石油、公共事业等领域占据垄断地位，获得了极高的利润。2016年世界财富500强企业中，中国上榜公司达到110家。但是其中绝大部分是央企，特别是垄断性行业的央企。例如排名在前100的中国企业分别是国家电网公司、中石油、中石化、中国工商银行、中国建设银行、中国建筑股份有限公司、中国农业银行、中国银行、中国平安保险股份有限公司、中国移动、上汽集团、中国人寿、中国铁路总公司、中国铁道建筑总公司、东风汽车公司、中国华润总公司、中国南方电网总公司、太平洋建设集团。其中，只有中国平安保险和太平洋建设集团不是央企或国企，而在这些上榜的央企和国企中又只有中国建筑股份有限公司、中国铁道建设总公司和东风汽车有限公司不在垄断性行业中。除了依靠自然垄断，很多国有企业还享有政策特权。在一些领域，政府为非国有企业设置了严格的市场准入条件，金融体系也通过金融抑制和所有制歧视阻碍了民营企业的发展。国有企业的垄断使得要素价格和商品价格发生较大的扭曲，资源错配问题严重，同时国企垄断抑制了民营企业的进入，导致行业缺乏竞争和创新，阻碍了行业的发展。但是，垄断性行业的国有企业改革也有很多困难。

首先，涉及国家经济安全的行业是否可以引入非国有资本、如何引入非国有资本都是非常棘手的问题。其次，由于垄断国企的规模巨大，它们作为既得利益者，引入竞争、消除垄断必然会面临来自各方力量的阻碍。最后，国有企业和国有银行之间的关系盘根错节，加大了改革的难度。根据国家统计局的数据，2015年我国19273家国有工业控股公司负债总额高达24.6万亿元，平均每家国有企业负债12.77亿元，而118651家私营企业负债总额只有11.9万亿元，平均负债0.55亿元。可以说，国有企业的债务负担非常严重，而且负债几乎全部来源于银行借款。然而，从国有企业建立直至今日，国有企业和银行之间的债务并不同于普通债务人和债权人之间的关系。在20世纪80年代，国有企业从银行贷款，是企业获得政府资金的一种形

式,即国家拨款制度变为银行贷款制度。1993年之后,政府试图硬化国有企业的预算,实施“企业不交利,国家不补亏”的政策。但是20世纪90年代末期,国有企业亏损问题严重,政府又拿出大量的资金对国有企业进行救助,不仅如此还对大批的国有大中型企业实施了债权转股权的举措。三年改革攻坚期间,国家核销了国有企业在银行的呆坏账准备金1261亿元,推荐了601户国有企业债权转股权,共计4596亿元,对国有企业实施贴息技术改造项目880个,总投资2500亿元。可见,政府一直都扮演着国有企业坏账的最终责任人。另一方面,国有银行也是归政府所有,无论是国有银行或是国有企业的真正控制者都是政府而不是资本所有者。为了保障地区的GDP增长、就业和社会的稳定,政府不仅有动力也有能力要求国有银行为国有企业发放贷款,维持国有企业的生存。但是,这很有可能陷入一个恶性循环:当国有企业的负债不断增加时,企业一旦破产倒闭,国有银行也会受到严重的损失,甚至可能引发金融风险。国有企业在银行的负债越多,为了避免账面损失或者诱发金融系统风险,国有银行可能继续对企业发放贷款,更何况发放给国有企业的贷款还可能由政府这个最终责任人来托底。因此,在这种情况下,国有企业、国有银行和政府之间存在一种相对稳定的关系,这种关系虽然造成了大量的效率损失,但是骤然打破这一平衡很可能带来社会和政治风险,这使得国有企业的改革举步维艰。

第三节 国有企业效率损失的来源: 产权论和竞争论

国有企业之所以需要改革是因为其效率低下,同时国有企业的低效率还会通过金融抑制、政府补贴、垄断等导致社会福利进一步下降。那么国有企业效率损失的来源究竟是什么呢?学界的解释主要集中在产权和政策性负担两大方面。

产权论的代表人物张维迎等指出,国有企业低效率的根源是企业控制权和剩余索取权不匹配。他认为对于企业而言最关键的是两个问题,一个