

经济研究文库 · 24 The Privatization
in Chinese Economic Transition

转轨过程中的 民营化

刘小玄
著

The Privatization in Chinese Economic Transition



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

转轨过程中的民营化

**The Privatization in Chinese
Economic Transition**

刘小玄 著

经济研究文库·24

社会科学文献出版社

经济研究文库·24

转轨过程中的民营化

著 者 / 刘小玄

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

责任部门 / 财经与管理图书事业部

(010)65286768

策划编辑 / 周 丽(ZhouLi@cass.org.cn)

责任编辑 / 于渝生(YuYu sheng2004@Yahoo.com.cn)

责任印制 / 同 非

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010)65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 客户服务中心

(010)65285539

法律顾问 / 北京建元律师事务所

排 版 / 东远先行彩色图文中心

印 刷 / 三河艺苑印刷厂

开 本 / 850×1168 毫米 1/32 开

印 张 / 13.5

字 数 / 317 千字

版 次 / 2005 年 10 月第 1 版

印 次 / 2005 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 7-80190-715-9/F·220

定 价 / 28.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社客户服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

《经济研究文库》编委会

总顾问：（以姓氏笔画为序）

王洛林 刘国光 张卓元 董辅初

总主编：刘树成

副总编：吴太昌 王振中 朱 玲

秘书长：周 济

编 委：（以姓氏笔画为序）

于祖尧	王振中	厉以平	左大培
刘兰兮	刘树成	江太新	朱 玲
朱荫贵	吴太昌	李 实	赵人伟
罗德明	周 济	张 平	张曙光
冒天启	胡淑珍	郑红亮	袁纲明
韩朝华	董志凯		

《经济研究文库》总序

多出精品 多出人才

中国社会科学院经济研究所与社会科学文献出版社共同合作出版的《经济研究文库》这套大型综合性系列丛书，现在问世了。这套《文库》的问世，源于经济所的特点。相对而言，经济所具有这样三个特点：一多一长一大。

“一多”是指人数较多。现定编名额 174 人，离退休人员 136 人，总规模为 310 人。人数多，人才亦相应较多。现有研究员一级职称的（含离退休）共 77 人，副研究员一级职称的（含离退休）共 83 人，具有高级职称的共 160 人。在 55 岁以下的中青年研究人员中，具有博士学位的 25 人、硕士学位的 38 人，具有博士和硕士学位的共 63 人，占中青年研究人员的 78%，即约五分之四。

“一长”是指历史较长。经济所的历史可以有三种算法：第一种是从 1929 年算起，即从新文化运动的倡导者之一陶孟和先生 1929 年创办独立的学术研究机构——社会调查所算起，那么，到 1999 年共走过 70 年历程。第二种算法是从 1949 年算起。随着 1949 年 4 月南京解放和 10 月 1 日中华人民共和国成立，该所

由陶孟和为所长的中央研究院社会研究所改名为中国科学院社会研究所。由此算起，到1999年共走过50年历程。第三种算法是从1953年算起，即从中国科学院社会研究所改名为中国科学院经济研究所算起，那么，到1999年共走过46年历程。按照第二种算法，经济所的成长和发展是与新中国同步的。

“一大”是指名声较大。这主要是因为在这块学术园地上，产生出以孙冶方同志为代表的一批既治学严谨又勇于探索的著名经济学家。在新中国的经济成长中，特别是在改革开放与社会主义现代化建设新的伟大历史时期中，他们紧跟时代的步伐，以坚忍不拔的精神，付出过自己辛勤探索的心血，奉献出自己潜心研究的成果，留下过自己奋发开拓的足迹。

全新的、内容博大的、丰富多彩的改革开放实践与现代化建设实践，是理论创新与人才成长的肥土沃壤。为了继承和发扬经济所的优良传统，发挥经济所人才多、科研力量相对较为雄厚的优势，我们特与社会科学文献出版社携手合作，出版了《经济研究文库》这套大型综合性系列丛书，将经济所今后撰写和主编的主要学术著作统一编号出版，以凝聚全所力量，形成拳头效应，争取在理论前沿的不断探索中多出精品、多出人才。我们一定不辜负时代的期望与重托，在邓小平建设有中国特色社会主义理论的指导下，为在跨世纪中进一步推动中国的改革开放和社会主义现代化建设事业、为推进中国经济学的繁荣与发展，作出新的贡献。

最后，感谢社会科学文献出版社的大力支持与帮助！

刘树成
1999年元旦

前 言

这本书是我在 2000~2003 这三年多来对于国有企业民营化问题所做的研究考察课题的总结。书中不仅包括了对于民营化问题所做的理论分析，还包括了来自于实践考察的许多第一手资料。我的主要理论模型正是从这些案例资料中所抽象得到的，有关的理论分析也正是建立在这些第一手资料的基础上的。把这些实地考察得到的资料直接以一种较原始的状态收入本书，给读者展示一个真实的民营化历程，以便从中揭示出相关理论的初始来源。我想，任何有生命力的理论可能都需要建立在这种实证基础上。因此，我试图提供给读者的是一个完整的实证研究过程，从中可以知道，这个理论不是无本之木，无源之水，而是植根于中国民营化实践的土壤之中的。

做好实证研究的确不易，它不仅需要有一定的理论功底，还需要搜集大量数据资料，需要实地考察，然后，在充分消化这些实践资料的基础上，把理论完全融合到其中，形成了来自于实证源泉的理论。这种理论与那些仅仅搜集依靠一些有关参考文献，然后就在此基础上做文章的研究相比，往往更加切合实际，更能具有比较“到位”的对于中国发展历程的理论把握，而不是给人以生搬硬套、隔靴搔痒、远离实践的感觉。任何有价值的理论，都必须有可靠的实践基础和实证依据，尤其是当我们面临着一个

新的研究领域、面临着一些具有重大社会实践意义的研究时，这样的实证依据更为重要。因为原有的理论很可能会显得单薄，需要新的补充和完善。实践就是这样丰富理论和推动理论发展的。

本书的宗旨在于，忠实地反映历史变迁和发展的轨迹，至少本书可以从经济学的角度和一定社会范围来表现和描述这段民营化的过程。无论人们如何评判，存在多少争议，也不管这种改制过程可能存在种种不完善之处，首先我们要知道事实是什么，知道在中国转轨过程中曾经经历的这个阶段。实践是检验真理的标准，也许若干年后，我们能够更加理性地、实事求是和公正客观地评价这段历史。正如现在我们回头看当初经历了价格双轨制的年代，十分明显，现在的感觉和当初身临其境的感觉是十分不同的。如果没有当时那种阵痛，如果当初看到那些腐败寻租和“官倒”而不敢继续改革或者倒退回计划经济的单一价格，那么就不会有今天的统一的市场价格。所幸的是，那段价格双轨制并没有持续太长的时间，经济受到寻租的伤害还不至于太严重。不过，目前我们的经济仍然存在着转轨过程中的许多畸形，主要是过多的行政垄断导致的市场割裂，这些都会导致大量的寻租腐败问题的产生，而且这种情形持续的时间越长，对社会经济的危害就越大，可能造成的社会资源的损失也就越多。因此，究竟是继续向前，还是停滞不前甚至倒退，这将是我们在目前转轨时刻面临的重大挑战，这是关系到我们能否实现成功转轨为市场经济的重要关键。

对于目前的争论，重要的是，要能够冷静地从这种纷繁复杂、头绪众多的现象中理清一些最基本的线索。我想应当明确这样几个问题。首先，我们究竟是否要继续推进改制？改制的方向是否正确？对此，绝大多数人恐怕都不同意停止改制。改制的方向是什么，恐怕也没有多少人愿意回到计划经济下去，市场经济

以及相应的民营化则是大势所趋。其次，如何选择改制路径和改制方式？这可能是最具有争议和分歧的地方。理想主义者总想以某种完美的公平方式来推进民营化，殊不知在目前的社会环境中是很难实现的。正如要想在中国的封建经济基础上建立共产主义只能是一种乌托邦，结果在这种公平大旗下最多只能实现短暂的小农经济的平均主义。

我们这一代人曾经经历过理想主义的狂热时代，也曾经历过物质匮乏的困难时期，更是经历过传统的理想被无情的现实所击碎的痛苦。当我们冷静下来，痛定思痛，环顾世界，总结历史，才发现合理的社会经济发展的轨迹。这就是走市场经济和民营化之路，我们才能摆脱几千年来的发展桎梏，进入经济良性循环的发展轨道。这也是无数中国人自从改革开放时代以来总结出来的一个真理。

如果对于改与不改的方向没有太多异议，那么在那些领域要实行改制，改制的基本目标是什么？这是又一个难题。由于任何改革都可能会涉及某些利益集团的利益，这就带来了各方面的阻力。大体上说，这首先涉及国有产权是否要从竞争产业退出的问题，是否要国退民进，或者是否要进行还权于民，放权于民的改制问题。因此，这里的最大阻力是来自于旧有体制下的既得利益集团，因为一旦产权明晰地实行了民营化，想在产权不清的状态下浑水摸鱼地进行寻租则会相当困难。在产权清晰下，付出努力创造财富则是任何获得回报的最基本前提。国有产权的最大弊病就在于，它实质上是为寻租者提供保护伞的最好温床，尤其是在我们这样的社会条件下，它会形成一个巨大的庇护网，形成大大小小的寻租者，从上到下不同等级和层次，都可能利用这个网络进行不创造财富的寻租甚至是掠夺他人利益的活动。认清这一点，对于我们坚定改制的信念是尤为重要的。不要以为道德能够

约束这一切，无论从理论还是从实践来看，只有制度的约束才是最好的。改制就是为了形成一个好的制度，真正从根本上解决中国的产权制度缺陷。从这个意义上讲，改制是以社会发展的利益最大化为目标的。

从理论上来说，国家利益应当等同于社会利益。不过，在现实中，国家或政府的角色经常是混乱的，它既想代表社会利益，又有自身的小团体利益，既具有社会管理者的公共职能，又具有自身的商业利益目标。因此，政府目标经常是混乱的、摇摆不定的、相互矛盾并难以兼顾的。例如，在改制中，基本目标是要实现企业改制成功最大化，还是国有产权价值最大化？作为社会利益的代表者，政府应当优先考虑前一目标，但是如果考虑到自身的商业利益，则会以后者为优先目标。两种不同的考虑会产生不同的改制方式或结果。

不可否认的是，政府的利益与社会利益不可能完全取得一致，否则就没必要进行民主监督和法制约束了。这里，一方面有政府官员的个人利益，还有政府作为一个整体的集团利益也是存在的。在市场上，尤其是存在国有企业时，这个利益集团也存在着与其他各种不同的利益集团争夺资源的矛盾和竞争。实践已经证明，竞争市场上国有企业相对其他企业来说，是缺乏竞争力的，因此才有退出的民营化动机。那么，在退出的改制中，政府的商业利益目标能否实现呢？其与政府的社会目标是否能保持一致？

政府的目标是多元化的，在改制中，它必然要考虑社会稳定发展，企业改制风险最小或成功最大化，考虑就业目标等等。一个普通企业可以从商业目标出发，来考虑怎样获得最大化的企业出售价值，因为只要完全买断，所有者在拿到交易中得到的真金白银之后，就可以什么都不管了，可是政府不单是所有者，它还

是执政者，因而要承担一系列可能由此带来的后果，包括可能造成的大量失业、企业的未来风险带来的社会问题等等。所以政府一再强调，不能一卖了之是有其道理的。正因为如此，政府才需要牺牲一些眼前的商业利益目标，来换取企业未来稳定发展和保持较多就业的目标。在这两方面进行合理的权衡和相互替代是十分必要的。

为了实现社会利益目标的最大化，就要实现改制企业成功最大化的目标。只有尽可能多的企业改制获得成功，才能够使社会利益最大化，增加国民财富。为此，政府必须要付出改制成本或代价，牺牲一些暂时的局部利益。在这里，许多地方政府在改制中都实行了一些合理的还权于民、放权于民的政策，而不是过分强调国家的商业利益的最大化。因为，政府最重要的职能是要协调各阶层的利益，使其保持均衡关系，促进各种经济力量有效率的发展，以便实现社会利益最大化的目标。在一个市场经济的国家，大量的经济资源是蕴藏在民间的。国家只有在它自身不与民争利的前提下，才能协调好社会各利益集团的关系，否则，国家无法处理好社会各种利益的合理有效的均衡关系，结果必然会影响整个社会利益的最大化。

实际上，国家利益往往成为一些权势者借机寻租的幌子，他们打着这个旗号，实质上是在为自己谋利。这样既不是公平竞争，又没有什么效率，与其如此，那还不如诉诸市场的公平竞争，大家都亮出自己真实利益的目标，不要产权不清地浑水摸鱼，而是通过竞争由市场来进行裁决，进行初次分配，然后，在市场经济形成的初始利益格局的基础上，再由政府来进行公开公平的协调，进行利益的再分配。现在的民营化正是致力于这种初次分配的改革，如果我们连最主要的初次分配都做不到市场化和公平竞争，那么就更别指望二次分配能够具有合

理的前提或基础了。

在市场经济条件下，国有企业民营化的重要原因在于，国有企业要么它由于目标的多元化，即各种政府目标和个人目标的混杂，而无法实现企业的最优发展目标，要么它会为了实现自身的利润目标而利用国家力量来进行不公平竞争，从而破坏市场公平的最基本原则。因此，国有企业总是会陷于这种与市场不相容的两难境地。无论它是如何存在和发展的，都会表现出这种不是以破坏效率，就是以破坏公平竞争为代价的畸形结果。

政府若要解决国有企业的这种两难困境，最重要的是制定规则，确保规则的执行，当好裁判员，而不是同时充当运动员。为此，政府需要从与民争利的圈子中脱身出来，才能确保社会的公平竞争，当好这个裁判。

其次，如何改的问题，这是最为棘手的。改制只能是在现行条件下选择相对好些的结果，可行的选择往往是现实阻力最小的、各种利益相关者妥协的产物。我们无法脱离实际地进行选择，只能是在原有的路径依赖条件下，在现有的制度和市场环境下来进行选择。在这里，我们既无法做到像市场经济高度发达的欧美经济条件下的选择，也无法做到像东欧那样的改革选择，我们只能在自身条件允许的范围内进行相对好一些的选择和推进。明白这一点，对于许多暂时无法避免的现象提出积极的建设性的改革建议，而不能理想化或完美主义地苛求，可能会更有助于稳定地推进改制的发展，而不至于给既得利益者不愿改革和中断改革的借口。往往既得利益者和完美主义者的双面夹击，会扼杀中国的改制进程，导致其最后的流产。

改制中的争议很大程度上集中在公平问题上。我们许多人往往能够接受传统经济中按照等级制来分配资源的方式，而不习惯于市场经济中按照能力或竞争力来分配资源的方式。对于前者较

为宽容，或者可能已经麻木，而对后者则十分苛刻，或者是过于敏感和消极反应过度。现实中的确实存在不少消极阴暗面，可是问题在于如何解决，是采取积极推动改革的方式，还是消极的单纯反对的方式？是致力于踏踏实实、一步一个脚印地从微观经济细胞的重建开始，还是脱离实际、唱高调地建立某种“空中楼阁”？是采取某种宽容开放的向前看的心态，还是揪住不放，不斗到底，誓不罢休？

几千年来，我们似乎过于专注于在一个封闭的圈子里进行互相争斗的游戏，殊不知开放的市场经济更需要的是宽容和合作，更需要的是加强自身的实力，凭竞争力来说话，而不是靠窝里斗或自相残杀的方式来解决。这样无助于实现真正的公平，而只会导致无休无止的矛盾和怨恨。现行的某些不合理制度正是导致这种相互斗争的根源，而要摆脱这些，就必须从根源和基础上进行变革，建立一个合理的市场经济的基础。应当看到，市场经济能够提供更多更广泛的机会，市场经济能够开辟更为横向的合作经济关系，摆脱原先封闭小圈子的利益得失的计较，这样我们会发现，有更大的机会和利益等待人们的挖掘。

实际上，改制中最难处理的问题是公平问题。这里一方面是大家在股权分配上相互不服气，矛盾很大，对于过去的各种不同贡献难以较准确地量化分配。因此，各方利益相关者进行协商和谈判是必不可少的，这种谈判需要有合作精神，而不能相互拆台，因为如果企业搞垮了，大家都得不到好处。当然，不行的话，还有别的改制选择。例如采取淡化存量分配，重点在增量改制、事前约定风险和收益的配置，等等。对于那些企业内部矛盾重重，缺乏较齐心的团队精神和凝聚力的企业，政府需要诉诸外部力量来收购重组，可能会较好地解决这些问题。

公平的另一方面是经营者和职工的矛盾，可能较多存在弱者

利益受到伤害的情形。对于弱势群体的利益保护，是关系着公平的重要问题，政府为此应出台相应的职工保障政策，并严格监督其落实的过程。现实中可看到，各种保障政策也不少，但往往落实不好，经常停留在纸上或口头上，无人真正为此负责。所以很多问题不是没有考虑到，而是没有落实好，一些地方对职工的诉求往往采取压制态度，没有给予弱势群体以实实在在的话语权，从而无法形成某种行之有效的、职工保护自身合理权益的抗衡力量。

当然，我们也看到，现实似乎并不缺乏有人出来为弱势群体说话。可是，现在需要真正从根本上来解决，或从具体政策上来解决，这需要推动政府拿出一些实实在在的措施，例如足额的经济补偿和合理的社会保障等等。所以，这个问题要靠从政策上、从制度上来解决，才能真正地向前推进社会的发展。要警惕有些人打着为弱势群体说话的旗号，实际上是想回到过去的指令经济。实际上，越是在市场经济发达、相应的民主法制健全的国家，弱势群体的利益越能得到较好的保护，而在集权社会的等级序列中，弱势群体则永远是处在社会的最底层。所以，如果我们不向前推进市场化和民营化，不进行相应的其他配套的制度改革，则弱势群体的利益只会成为流于形式的空喊口号，成为某些人反对改制的借口。

由于中国之大，发展的不平衡，利益关系的错综复杂，地方之间和企业之间的巨大差异，因而相应存在着许多种不同的改制路径、形式和方式，这些方式都各有自己的特点和适应范围，因而往往无法强求统一。只要改制时各方利益均衡，改制后企业效率提高，发展势头良好，那么就可以判定改制是合理的或成功的。实际上，各种不同改制方式都是为了实现同一个民营化目标而共同努力的结果，是为了实现这个目标的多种相互补充的手段

和途径，其间并不一定存在着优劣高下之分。

改制是一个极其复杂而又艰巨的系统工程，它需要各方面的配合与协调，包括意识形态、法制规范、政治开明、社会保障等等。可以说，在目前的社会环境条件下改制的单独推进，就像走钢丝一样，处处都会遇到陷阱和荆棘，我们需要在其中小心谨慎，合理权衡，稍不当心，就会陷入困境。我们可能只有很小的选择余地，超出某个范围，想要更优的选择，或者稍微出些偏差，利益均衡未掌握好，很可能就会行不通，走不动，推不进，而导致改制的中断。这真是如履薄冰，困难重重，来自左的和右的多重阻力和干扰，都可能会对改制形成致命的威胁。尽管如此，我们仍然要坚持改制的方向而绝不动摇，继续坚定地走下去，只有这样，才是我们能够向前发展和实现成功转轨的唯一出路。

总的来说，市场经济和相应的民营化应成为我们实现成功转轨的基本目标，无论存在怎样的争议，这些都能成为完善我们改制框架的补充，根本的方向应当不变，立足之本不应动摇。在此基础上，各种方式的扶贫济弱，减少不公平差距，加强法制约束，打击腐败寻租等，都应围绕着以市场经济为本的机制来运作，都是政府为推进和完善改制而需要采取的积极配套政策，而绝不能以改制中的问题来否定改制，否定我们立足之本的市场经济，否定对于我们的发展具有至关重要意义的制度优化的基础。

书中所有的资料，除了少数已经标明了出处的案例，均来自作者的第一手调查资料，来自作者对于调查对象的直接访谈和原始记录。之所以隐去了人名、地名和厂名，主要原因一方面在于，由于我们的研究着重于基本的大发展脉络，对于一些细节的忽略是不可避免的，这样可以避免一些潜在的不必要的麻烦。另一方面，在中国，改制通常具有一定风险。尤其是在对于民营

化存在许多非议和争论的环境下，许多探索和试验都还未取得中央政府的正式认可或法律的规范化，因而当事者希望低调处理。改制中的许多争议问题，无论从当初的环境，还是从现实的环境来看，都还未取得共识。这些问题往往弄得不好，有关人员就会被一纸命令而丢了官，或者推翻改制的结果，导致改制的全面搁浅，这样的事情，现实中并不鲜见。地方政府官员经常需要小心翼翼地避开风险，绕开矛盾。可见改制的风险之大，有时是我们想不到的。因此，在这样的环境下，改制者避开媒体，改制经验只是在各地政府之间私下传播，相互取经，而不愿公开。很多地方奉行的方针是，对于民营化，不说，不张扬，只要认准了合理的就自己干。这是由于民营化的争议问题太多，例如职工补偿、不良资产债务的处理、冗员处理、价格评估、控股权的转让等等，地方政府或企业自己往往也拿不准。所以，没有哪个地方，愿意让自己的改制经验被宣扬，愿意让某些还不成熟的先行性的试点被披露，以免给自己造成被动、造成可能当被批评的“靶子”，以免最后造成改制的搁浅。

在某市的 2000 年期间，当时正在进行大刀阔斧的全面改制，我正好当时有幸处在这种改制的第一线，亲眼目睹了那些身处改制第一线的工作人员，他们积极忘我地投入到改革中的热情，令我深为感动。中国的改革进展往往是要靠这些扎扎实实干事的人去实际地进行推动的，而不是靠那些唱高调的、不了解中国实情的、下车伊始就指手画脚的教条主义者所推动的。后来，该市的经济在实行普遍的民营化基础上，走上了市场经济的良性循环之路。记得前些日子看到一篇报道，提到该市被公认为是中国投资环境最好的地方，市场规则最为透明，竞争最为公平等等。这些市场环境的优化恐怕都是与那里的产权清晰的民营化基础密不可分的。

对于有争议问题，我主张不要过早下结论，不要仅凭一些个别情况或道听途说的传闻就下结论，而应扎扎实实地深入下去，了解真实情况，了解在这些表面现象后面存在的原因。只有在掌握大量实际情况的基础上，从兼顾效率和公平目标出发，从兼顾各方利益相关者的角度，分析那些是合理的，那些是不合理的，我们才能够在错综复杂的民营化过程中，看准经济发展的大势所趋的方向，同时，在推动改制进展的过程中，适当处理好各种关系，准确把握好各种权衡之间的“度”，而不是左右摇摆，走走停停，采取机会主义和见风使舵的方式，那样是不可能取得有效合理的改制成果的。

依靠自己的调查，获得第一手资料，这样的实地考察和研究具有的优越性在于，可以不受新闻媒体的某些片面化报道的限制，能够得到比较完全和充分的来自实践的亲身感悟和认知。因为媒体中提供的情况往往是具有新闻价值的，但新闻价值往往更容易“哗众取宠”和“吸引眼球”，这通常与科学考察的价值并不一致。只关注媒体报道，不了解第一手的实地信息，你很可能因此而忽略了某些重要的东西，忽略了民营化实践中千千万万个平凡的人和事。而我们要研究的是那些形成中国市场化基础的微观细胞。对于这样的具有普遍性的基础研究，依靠必要的实证考察资料和相应数据分析应当是必不可缺的。

只有真正深入到改制的最前沿，我们往往才能体会到改制之难、改制之复杂、改制阻力之大，这些都是那些远离改制实践的人们所不了解的。因此，对于民营化的问题，存在着大量的争议，存在着大量的误解和混乱以及存在着种种的谴责和非难，这些问题往往可能来自于善良人们的理想化的愿望，或者来自于人们对于必要的信息缺乏了解，或者来自某些不同利益集团的矛盾，以及来自民营化过程中确实存在的某些腐败问题。这些东西