

☆ 投资院 监事院
☆ 国资管理法
☆ 理论与方案的再探讨

国企改革： 一个新方案

GUOQI GAIGE:
YIGE XIN FANG'AN

李 斌◎著

经济日报出版社

■ 李 斌◎著

国企改革： 一个新方案

GUOQI GAIGE:
YIGE XIN FANG'AN

经济日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

国企改革:一个新方案/李斌著. —北京:经济日报出版社, 2005

ISBN 7-80180-480-5

I. 国... II. 李... III. 国有企业—经济体制改革—中国—文集

IV. F279.241-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 074685 号

国企改革:一个新方案

作 者	李 斌
责任编辑	赵建华
责任校对	高小昆
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市宣武区白纸坊东街 2 号 (邮政编码:100054)
电 话	010-63567684(编辑部) 63567683(发行部)
网 址	www.edp.com.cn
E-mail	jjrb58@sina.com
经 销	全国新华书店
印 刷	北京朝阳区小红门印刷厂
开 本	889mm × 1194mm 1/32
印 张	4.75
字 数	100 千字
版 次	2005 年 11 月第一版
印 次	2005 年 11 月第一次印刷
书 号	ISBN 7-80180-480-5/F.193
定 价	15.00 元

版权所有 盗印必究 印装有误 负责调换

内 容 简 介

到目前为止，林毅夫从信息经济学的角度提出需要解除国有企业的政策性负担这样一个必要条件；张维迎运用委托—代理的分析框架技术性地指出国有企业所面临的治理结构问题；费方域提出，如同民营体制一样，公有制也面临优化产权制度的问题。在实践上，我国政府朝着不是一味民营化、而是强调国家作为所有者需要以所有者身份担负起职责的政策方向，这是有价值的。

公有制与私有制作为两种生产资料所有制，处在相互竞争和权衡的位置上，我们需要在广阔的视野内以技术性的眼光来看待公有—私有的差异，从而对古典私有企业制度发出技术性的挑战。科斯定理不是私有制的辩护词，它也许是公有制的吉祥预言。

作者总结了建立“最优”国有企业制度的五个必要条件，其思路是在这些必要条件之下，借鉴现代经济学和社会科学的思想、方法和研究成果，来设计适当的治理结构。

国内学界和政策讨论领域曾经有多人提出分立投资权、建立隶属全国人大的公有制委员会的主张，以及建立专门的国有资产管理机构，或者按地区分散管理等设想；在作者看来，这些措施都不是“最优”的，甚至是错误的。

首先，这个设想的机构必须脱离政府部门，实行彻底的独立；作者的设计是作为一个独立的类似宪法机构来存在。

其次，这个机构必须实行个人负责制，而不是委员会。因为，只有个人才最负责任，最有事业心，最便于监督和激励。这个个人必须采用一定范围内的直选，且具有独立的地位和待遇；作者给其所起的名称叫做总裁及投资院。

投资院其实是一个超级公司；当总裁经管投资院时，其权力类似于企业家。

在投资院之外设立监事院；监事院由众多类似议员的“监事”组成，其职责为监督投资院的工作。监事院具有广泛的、强大的调查权力，但此外没有任何“实权”。本法赋予它的一个正式职责是“评价”投资院的工作。

作者对于其他诸如投资院的初创、分红、增资、总裁待遇、法律修正等等都作了深思熟虑的规定。

总的来说，这是一个设计得非常简单的新方案。

这将会有效吗？初看，由此引起的疑义和争论将会很多。但是，作者声称，这个体制不仅会产生良好的、预期的激励，而且将是安全和有效的。作者对于读者可能会提出的种种问题预先做了分析和回答。

进而，作者提出，如果这个体制有效的話，那么将会产生数额比较巨大的公共投资收益，这就能够使国家把公共财政较多地建立在此投资收益基础之上，从而使我国成为一个低税率的、更有竞争力的国家。这意味着一种新的、极具冲击力的国家发展战略。

规模庞大、经营良好的公有企业的存在将使我国人民长期生活在一个比西方更加平等、更加自由、更有效率，从而也更为美好的社会之中。这意味着一种自古未有的新发展模

式吗？

这有赖于读者的判断。本书的主要价值在于它具体设计了一套针对真实世界的制度；在理论上，这本书也许将开辟一个富有魅力和启发性的讨论领域。

对本书若干段落的充分理解需要具备一定的经济学与社会科学知识；但是，总的说来，这是一本浅显易懂的书，可以面向社会大众阅读，供每个人思考。

本书的一些基本思想大体产生于1991年，于1998年春初步成形；成书于2003年初；现经少量文字整理后正式定名为《国企改革：一个新方案》发表。

这是一个制度设计，一个面对我国改革与经济发展的现实状况而提出的针对国有企业改革和国资管理体制的制度构想。

制度设计是重要的。制度是一个社会谋取其福利的至关重要的“生产性”要素；制度由一些（个）人单独或共同发明，在社会市场竞争中被选择或放弃。

社会科学正在从过去狭隘的眼界中解放出来；如今，社会科学比过去更多地（当然同时也以更加有力的方式）关注社会各部分之间的相互关系与相互作用，学科之间的相互一致性正在加强。在这一点上，马克思主义的经典思想证明富有远见。

社会科学影响或产生社会工程。

好的社会工程与不好的社会工程的区别在于：好的社会工程兼顾更为广泛的社会目标和人的需求。社会需要效率、公平、人道、稳定等等众多的东西，好的社会工程进行这种最广泛的权衡，并使这些要求一致起来，其结果将使历史运行在更加平稳的轨道上，它也将使不同时代人的付出与获得

相互比较起来更加公平。换句话说，人们能够认为好的社会工程增加人的净福利（无论这种福利的衡量采用什么标准，也无论这种标准多么有争议，多么可变，甚至它是否或应当存在）。

中国共产党第十六次全国代表大会表达了我国政府以下的基本施政方针：一、谋求社会全面发展；二、国有资产管理需要建立新的体制；三、立足于创新。此后建立的国务院国有资产监督管理委员会可以说正在朝着正确的方向迈进。

但是，这显然并非“终点站”；国企改革的“终极”方案尚需要结合社会科学理论与中外改革的实践来进行深思熟虑。本书提出的设想也许正是这样一个可供选择的“终极”方案。

除着眼于解答国资管理问题外，作者认为，对于我国经济目前面临的股份全流通、土地与自然资源使用、“国退民进”之争、公平竞争、收入分配以及社会公正等等紧迫和现实的问题，本书也提供了一个较好的解决办法，并从根本上“理顺”了社会主义经济中各方面的基本关系。

全书第一章泛泛探讨我国国有企业改革的一些理论问题，作者提出了自己的观点与思路（包括“最优国有企业制度五个必要条件”）；第二章在简要论述的基础上给出具体的制度方案；第三章作进一步说明和补充论证。

为便于阅读，各页脚注为说明性文字，全书尾注仅用于注明所引用资料的出处。

作者 Email: libinw@sina.com

作者

2005年8月1日

目 录

一、国有企业改革	1
1.1 国有企业改革的重要性	2
1.2 对迄今为止的国有企业改革的若干评论	3
1.3 民营化与公共管理的悲剧	14
1.4 关于公有制与私有制的异同分析	18
1.5 科斯定理与所有制：新的扩展	25
1.6 国有企业改革的新思路	28
二、国资管理法	39
2.1 已有的关于投资权分立的主张与观点	40
2.2 投资院	44
2.2.1 法律与分权	44
2.2.2 个人负责而不是委员会制	46
2.2.3 总裁及其投资院	54
2.3 监事院	61
2.4 激励问题	64
2.5 分立与平衡原则	70
2.6 投资、收益分配与“新式财政”	72
2.6.1 国家的资本拨付	72
2.6.2 收益分配与“新式财政”	76
2.6.3 法律性规定	81

国有企业改革

共产党人可以把自己的理论概括
为一句话:消灭私有制。

——《共产党宣言》¹

虽然政府所有制明显地不是包治
百病的万灵药,但还是有进一步试验的
必要。

——斯蒂格利茨²

1.1 国有企业改革的重要性

毋庸讳言，在中国经济连年高速增长的背景下，相对于20年前来说，国有企业改革的重要性和迫切性已经显著下降了。但是，这一改革的重要意义目前却正在上升。

我想我们不需要特别寻找理由来论证国有资产作为一种资产也需要保值增值，从而，作为其所有者的公民大众以及作为代理人的政府需要（如同其他所有制下的股东一样）以某种强有力的方式来关注改善其经济效益的问题^①。实际上，以为国企问题可以永久性弃之不顾，改革与发展的大局将在此安排下长期持续向好的观点是值得严重质疑的——即使仅就诸如防范金融风险等纯粹经济题目来说。

在纯粹经济领域之外，国企问题具有特别的意义。自从新中国成立以来，政府作为资产所有者的角色与政府本身的职能之间的“角色冲突”问题从来没有像今天这样令人瞩目和亟待解决，政府需要在不同所有制之间恪守中立和实行平等待遇。把政府的上述两个角色分开，事关我国市场经济的基础性制度建设之大计，事关法治社会、有限政府和宪政国家之建成。

人们不难发现，国企改革徘徊不前，已经成为政治体制改革继续进行的一个障碍。由于政府要承担督导企业经营之

^① 最近，郎咸平教授因为撰文指责某些国企负责人利用股权转让侵吞国有资产，被扣上了“反对产权改革”的帽子，这是一个发人深省的事件。

责，很难设想如何再将政府改造成为一个现代型的、消极型（在主要的意义上）的机构；果真这样做的话——也许我们可以断言——严重的失控局面也许将在国资领域出现。考虑到这个可能性，这将导致任何政改方案缺乏足够的说服力。因此，在政治体制改革的视角上，国企假如继续维持效率低下的现状，将作为一个阻碍因素而持续存在。

在更为长远的视角上，国企改革事关我们建设一个富裕而平等的、从而更为美好的世界领先国家理想之实现。社会主义革命曾经把我国改造成为一个平等的社会；然而，目前，这种平等的基础正在被销融；当某些政策或做法造成既不利于平等、又不利于效率的社会后果时，我们必须承认，发展战略有失当之处。我们正在面临愈益严重的财富分配问题。财富分配，也许这是事关一个社会存亡或可持续发展的最为重大而深刻的课题。在当今改革开放的和平年代，如果有任何可能来为此寻找新的解答，我们都应当毫不犹豫地加以探索。

不仅如此，在作者看来，通过国有企业改革，在探索上述平等与效率的新解答上，中国社会反而可能正在面临着重大机遇。

1.2 对迄今为止的国有企业改革的若干评论

从世界范围内来看，令人遗憾的是，按照理性上能够接受的一些标准来衡量，各国国有企业的改革或改造远不是成功的。然而，各种理论和实践都有重要的启示意义。

我们先简要评论中国的改革，然后再讨论以东欧方式为代表的私有化。

中国方式的总的思路是试图在传统社会主义体制的总框架之内通过某些小幅度的技术性安排来解决问题。作为国企改革的第一步思路，“放权让利”可以视为把企业的管理权限在“机关干部”和“企业干部”之间进行有利于企业干部的重新划分和调整；这是作者要强调表述的一个观点^①。

在作者看来，在国企改革截至目前的整个进程中，“政企分开”、“所有权与经营权分离”等“分离”论并没有恰当地对待问题。首先，无论政府官员或企业经理，他们实际上都是代理人；在现有的政府管理与人事体制下，一个“干部”，在政府任职，还是在企业任职，都是党政组织部门任命的结果，其差别远不如股东与经理、或者西方的“民选官员”与“任命官员”那样大。在现实体制下，一个作为企业上级的政府干部，认为他（或他所在的机构）代表了所有权并不完全恰当；另一方面，因为他向企业下达了某些指令，便构成“干预”，可能也是过分“上纲上线”了。而作为他的“同事”的企业领导干部，却可能拥有

① 张维迎早于1995年提出“委托权分享制”的概念（参见张维迎《企业的企业家——契约理论》，第265页，上海三联书店/上海人民出版社，1995年），来分析中国国有企业改革。作者无保留地赞赏张维迎教授在这本杰出著作中表达的精深思想和分析方法；因此，作者试图继续“往前走”。但是本书展开的视野不是纯经济的，作者不认为这是他人观点的单纯复述，作者将把它用于不同的目的。本书也不严格囿于通常的经济学术语、理论模型和表述方式。

(实际上往往也是如此)大得多的权力。政府干部与企业干部的差异,可能更重要地在于其各自专长的差异:企业干部由于在企业工作时间常常多于政府干部,因此拥有较多的管理经验、知识和技能,也拥有较多的本地化信息(这正是哈耶克意义上的),这是政府干部一般不具备的。但是,事情也不尽然如此,党政干部的任命制度并不能完全做到各展所长,实际上干部任命要考虑很多因素。另外,政府的行业管理部门也往往具有企业所不具备的大量的行业信息和知识,这些部门也往往具有更多的理性决策的精神和长远眼光,因此也能够对企业发挥一定的指导作用。最为重要的是,由于两类干部的薪酬和待遇制度不同,这造成了某种“制衡”机制,政府干部乐于监督企业干部,以便由此获得某种影响力和利益(这是政府干部向企业干部的反向“寻租”);而在现有体制(无论任何具体形态)下,企业干部为股东(政府或“全民”)谋利的动机是严重不足的,因而这种监督极端必要;如果不由政府官员来监督,将造成企业干部严重的滥用权力。

所以,政企关系问题,是在政府机构和官员与企业组织和官员之间如何分权和确保各自恰当发挥作用的问题,远不是简单的“分离”论能够概括的(当然,当政府部门高高在上时,“放权让利”、“两权分离”也许是一种有限的改进)。

实际的进程是分离论得到了广泛的、形式多样的实施,企业的经济效率也逐年有所改进。一些经验的观察表明,国企改革也有许多成功的方面。我们需要对此有所解释。

首先,作者认为,就国企改革某些成功的方面来说,我

们的观察是“分离论”实际上造成了形式多样、程度较弱的激励、约束、竞争与制衡机制。原有的党政管理体制本来就有多方面的干部监督机制，它们虽然不够明确（有时甚至是不成文的），不够系统，但仍然能够发挥作用。这种监督在一定程度上抑制了企业干部的滥用职权。

其次，经济的市场化改革从外部给予了企业激励与约束，这一点可能是最为成功的。其内容包括放开物价、开放劳动力市场、拨改贷、利改税、所有制多元化（包括乡镇企业、民营企业、外资企业等）、促进国际贸易等等。这些措施促进了信息的沟通和竞争。作者在此要特别强调信息：在意识到国企如今债台高筑的同时，许多论者已经认识到“拨改贷”政策的积极效果：它相当精确地量化了和显示了国企的效益和效率状况，并构成一个较强的预算约束。一般说来，这种简明而确切地显示信息的机制总是良性的（这一观点后文将进一步强调）。

在以上认识之下，我们能够为国有企业的有限度的效率改进提供一种解释^①。

① 张维迎教授在《企业的企业家——契约理论》一书的附录2~4中多处论述了这一问题，并提到周小川的观点：“企业不赢利并不一定意味着企业的经济效益差。”但是，对原因的分析过分依赖于“账务操纵”是不当的；在许多情况下，账务操纵只是一方面，不必要的支出实际上发生了，成本因此“合法”地扩大，这并非账务操纵问题；“分利”主体及其“分利”方式的多样性是不能忽视的。顺便说明一下，“分利集团”、“寻租”这些经济学用于分析政治问题的术语，反过来应用于国有企业分析，似乎表述的效率较高。

企业是一个为各利益相关方创造收入的工具。在实行放权让利、“开放搞活”和市场化改革以后，产生了以下效果：与私人企业相比，国有企业的利益相关方的范围扩大了，例如除国家外，还包括经理、职工（及其家属）、银行、有关官员、其他邻近企业、社区、供货商、客户等；他们对企业的影响力不同，但都能够从企业获取收入（这种收入的数额及其获得方式与新古典私人企业有所不同），并为此相互间订立各式各样的“分利契约”，从而结成一个有限度的“联合体”。

缔约与交易是有成本的，并且这些成本随着缔约范围的扩大而递增（这一点具有决定性的意义），因此缔约主体只能限定在一定的范围内，也就是限定在与企业距离较近、关系较为熟悉的一些单位或个人之间。而对于市场上的其他企业、单位与个人，面孔是“模糊”的；特别是供货商和客户，当他们数目众多并且不确定时，一般不能够加入这个联合体。

我们有时候说国有企业的“独立”以及相互之间的竞争具有虚假性，这是因为我们观察到了这个分利联合体的存在，看到这个联合体的规模超出了一般所指称的那个单个企业。但是，联合体的规模无论多大，总是有边界的，因此整个国内市场上同时也存在不同联合体之间的真实竞争（地方政府之间的竞争是其形式之一）。联合体也处在不断的分化组合之中。

联合体的整体利益来自企业的“剩余”，而“剩余”的大小取决于与这些“模糊面孔”的争夺：既然不能够与