

国资之辩

GUOZI
ZHIBIAN

徐旭红 著

关于私有化、垄断与市场化之争



当代中国出版社
Contemporary China Publishing House

国资之辩

GUOZI
ZHIBIAN

徐旭红 著

关于私有化、垄断与市场化之争



当代中国出版社
Contemporary China Publishing House

图书在版编目(CIP)数据

国资之辩：关于私有化、垄断与市场化之争/徐旭红著.
—北京：当代中国出版社，2013.9

ISBN 978-7-5154-0325-0

I. ①国… II. ①徐… III. ①国企改革—研究—中国
②国有资产管理—研究—中国 IV. ①F279.241 ②F123.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 216419 号

出 版 人 周五一
责任编辑 陈立旭
责任校对 康 莹
书中绘图 利 博
装帧设计 古 手
出版发行 当代中国出版社
地 址 北京市地安门西大街旌勇里 8 号
网 址 <http://www.ddzg.net> 邮箱:ddzgcbs@sina.com
邮政编码 100009
编 辑 部 (010)66572154 66572264 66572132
市 场 部 (010)66572281 或 66572155/56/57/58/59 转
印 刷 北京润田金辉印刷有限公司
开 本 720×1020 毫米 1/16
印 张 13.75 印张 2 插页 插图 4 幅 111 千字
版 次 2013 年 9 月第 1 版
印 次 2013 年 9 月第 1 次印刷
定 价 49.00 元

版权所有,翻版必究;如有印装质量问题,请拨打(010)66572159 转出版部。

序言一

国企的性质与改革的思路

李 锦

国企改革与发展是个世界性难题。20多年来，可能没有一个国家的企业曾经遭遇过中国国企所面对如此复杂的难题：在做大做强的同时，一方面要在所有制上坚持公有制不动摇，一方面要在体制上走市场经济道路。一方面要代表国家的利益，一方面要追求企业的效率；一方面要积累自己的利润，一方面要履行社会的责任。显然，对于国企性质的认识决定改革与发展的思路。这是当前最大的焦点，也是最大的难点。

在意见分歧甚至是争论激烈的情况下，我们读到旭红同志的《国资之辩》，感到这是一本针对性很强的书，她在努力思考和回答国资改革新的发展道路这个重大问题。因此，使得这本书的思想理论与实践价值都很强。

旭红同志很勤奋，很敏锐，把研究国企当做一种追求。她在承担繁重工作任务的同时，不久前推出的《十问国资》，书墨余香尚未散去，又捧出这本新著。这本书重点围绕国企的性质与改革的思路，抓住了国有企业改革和国有资产管理的本源问题与核心问题，从探究如何实现国资管理由行政隶属向出资关系转变，如何享有国有企业的资产收益权、重大决策权和选择经营者的权利，以及实现责权利相统一等热点问题，形成了富有价值的研究成果，无疑会引导读者对国资更多的关注和思考。

国有企业的基本属性是企业，和其他所有制企业不同的是其所有者是国家。

企业的性质。1937年，罗纳德·科斯（Ronald Coase）发表了《企业的性质》。文章提出，企业的存在是为了协调配置社会资源，是一种人为的、有组织的配置社会资源的方式，并从交易成本、规模效益、劳动分工等方面分析

了企业存在的原因、企业的作用和企业的规模边界，讨论了企业存在的原因及其扩展规模的界限。随着全球市场经济的发展，今天的企业以赢利为目的，以实现投资者、客户、员工、社会的利益最大化为使命，通过提供产品或服务获取收益。

国有企业的一般性质。新中国的企业组建不是市场经济发展的内在要求，而是根据计划经济的需要通过大规模的强制手段实现的。随着改革开放的深入，国有企业的改革历程从国营到国有，从国有到国家投资。无论如何改革，国有企业所具有的一般性质一直存在且不断发展，到今天就是增强国有企业的活力、影响力、带动力和竞争力，实现国有资产的保值和增值。

国有企业的特殊性质。国有企业还具有不同于一般企业的性质，这就是国有企业的政治责任。国有企业是国民经济发展的晴雨表，是国家经济决策的重要依据。国有企业必须在政治上与党中央保持高度一致，坚决执行国家经济社会政策。根据党中央国务院做出的重大战略决策迅速跟进。在经济社会出现问题时及时站出来，为党，为国家，为人民分忧，逐步解决经济社会中的问题。

从本质上看，随着确定社会主义市场经济体制目标来的20年，国有企业在不断变化过程中，矛盾越来越集中，对国企的分歧缘于经济体制的二元结构，是处在转型国家所面对的一个特殊“两元化”结构性问题。国企改革的过程中呈现的所有矛盾，本质上都是国企从计划经济向市场经济转变中产生的矛盾，问题总是出在“国家”与“企业”在临界点“度”的把握上。主要分歧集中在政府与企业关系问题，或言之是企业多大程度上走向市场问题。

实际上，关于国有企业的分歧与争辩，总是与当下中国的两大主题有关，一是社会主义性质问题，一是市场经济体制问题。许多人甚至一些理论家会不由自主地把国企走向市场的行为看做是私有化，把市场化问题转变为所有制改革问题，把本来属于国有企业市场化改革硬是扯到“谁所有”问题上去，对国有企业在改革过程中出现的种种问题常常借题发挥，屡屡发难。旭红同志对此进行了辩述，她这本书以一个观点，一种现象为切口，逐一回答当下最为敏感的问题。她认为市场化属于体制改革问题，私有化问题属于所有制改革问题。这是两个不同焦点、不同性质的问题。必须从理论视野上弄清真相，明辨是非。她认为，国有企业改革的目标是寻求公有制与市场经济的相

容性。对这些观点的表述中可见她能想大局，抓大事，就重大问题表达自己看法，而这些问题不局限于理论层次，还在智慧层次上回答，使得文章可读性强，既吸引眼球又入脑入心。

中国国企改革与发展需要更多的智者参与，来畅谈讨论，使得社会主义市场经济的道路更加明确，也更加宽广。旭红这本书的意义不仅在企业界，也在思想理论界，回答了什么是“走正路”、“走新路”，有利于我们把中国特色社会主义国有企业的理论学得更加深入、贯彻得更加自觉。

旭红这本书不仅在世界观方面进行思考，还从方法论上给出回答。搞好国有企业，必须遵循企业发展规律，通过改革创新，坚持政企分开、政资分开，所有权和经营权分离，有一个好的公司法人治理结构，形成有效均衡的机制，层层落实责任，建立有效的激励和约束制度，实现资源配置优化，这是旭红向我们提出的国企改革发展的基本思路。

是为序。

（李锦，中国企业研究院执行院长、中国企业报总编辑，新华社高级记者）

序言二

国资改革新支点

魏 杰

从一个足够长的时间跨度来研究中国国资、国企的改革，这是需要深入的大课题。

中国正处于深化改革的关键时期，改革是中国发展的最大红利已经成为全社会的共识。一直以来，国资改革在“监管”及“市场平等竞争”的两大问题中寻找合理性的制度建设，这种制度变革史无前例。在今天的中国，国资的战略始终与“大”“强”“优”“快”等关键词联系在一起，似乎如此才能实现保值增值。中国的企业如何才能真正走向卓越，国有企业能否健康、科学地发展，这些都关系到能否全面推进我国经济、政治、文化、社会四个大系统的建设。

我国国有资产管理体制改革进程，伴随着计划经济体制向市场经济体制转轨的全过程。当单一所有制的国有企业占社会资源主导地位的时候，企业不可能成为独立的经济实体，社会资源配置只能采用计划方式。党的十六大提出深化国有资产管理体制改革，建立“三分开”“三统一”“三结合”的国资管理体制，健全了现代企业制度，优化了国有经济布局 and 结构，使国有企业成为市场经济的主体。

面对纷繁复杂的国际与国内形势，国资体制改革如何促进国企作出更为积极、更为恰当的调整，来应对全球经济格局的剧烈动荡？对国资问题更深层次的研究，需要深刻分析国企的改革进程、经济地位、竞争形态、发展态势、舆论导向，制定一个国有公司治理的合理制度，从国家所有者的角度，重点在政策上确保良好的公司治理，同时积极探索与总结实践经验，这无疑

已成为国资改革的新支点。

当前媒体热议的关于国有企业与非公企业在市场竞争地位中的不平等主要体现在政府财政补贴、融资成本、土地及资源租金；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以及绩效等方面，对“企业独立性”存在较大质疑，并以此来把国企与公众利益对立，在“增进公众利益”的名义中认为应当把国企改为私人所有等等，以上问题迫切需要在全球化的背景中国资改革如何从维护国家安全和社会稳定的大局出发，以未来世界的战略格局来看待西方资本主义经济学的本质，找到一个适合中国国情的国资改革发展的新支点。

对国资体制改革、国有企业发展路径的梳理，国有经济布局的根本性调整，以及对国有公司治理变革方向的研究，诸多问题值得思考：（1）国家作为大股东是否存在滥用控制权；（2）信息披露机制是否健全，公司透明度高低；（3）怎样保护中小股东利益，实现股东地位平等；（4）“新三会”与“老三会”的融合；（5）国企用人机制和激励机制的具体运用等，有利于在全社会建立起良好的公司治理文化，以推动对公司治理的实践探索。

国有企业的治理对于全面提升一个国家的经济效益和竞争力，确保它们作出积极的贡献将十分关键。在经济全球化的背景下，中国企业面临的竞争不仅仅是产品和服务的竞争，更是资本的竞争，是争夺投资者的竞争。从这个意义上来看，建立有效的公司治理是中国企业最重要的制度建设，也是国资体制改革的新支点，本书作者对此进行了较为全面的阐述。

旭红同志对国资改革中一些重要的问题进行了认真思考，对部分命题进行了系统的研究，这无疑对国资改革的发展提供了不同的具有前瞻性的视角，给致力于国资监管工作和国企改革发展工作的同志提供更多有益的借鉴与参考。

再次期待作者有更多的专著问世。

（魏杰，著名经济学家，清华大学经济管理学院教授、博士生导师，中国国有资产管理学会常务副会长。）

目录

序言一

国企的性质与改革的思路 / 1

序言二

国资改革新支点 / 4

私有化之争

私有化之争主要观点 / 3

私有化之争 / 6

为何要反对国企私有化? / 7

国企利润到底跑哪里去了? / 11

如何改革非经营性国资管理体制? / 15

如何顶层设计“大国资”格局? / 19

国企办社会是为国家解决改革成本 / 22

各类国有资产产权如何有序流转? / 27

对各类国资立法的思考 / 31

对国资分类管理应提上日程 / 35

回归惠民才是国有资本收益之本 / 39

求解国资预算改革 / 43

解疑央企透明度 / 47

垄断之惑

垄断之惑主要观点 / 53

垄断之惑 / 55

国企竞争力来自于垄断吗? / 56

- 制度红利与“国民”共进 / 60
大企业“衰败逻辑”的世界难题 / 64
有多少央企可以“财团化”？ / 68
也议“山寨国企”的“杂交式腐败” / 72
应从全局角度评价央企的社会责任 / 74
从公共品的角度看民众对央企的期望 / 78
考验央企全面社会责任管理 / 82
国资应为合理共享公共资源收益的突破点 / 86
央企：扩内需与实体经济的责任主体 / 88

市场化之道

- 市场化之道主要观点 / 95
市场化之道 / 98
央企负责人薪酬多少才合理？ / 99
市场化下的央企高管薪酬 / 103
国资以何解民之困？ / 106
探寻国资监督成本的边界 / 110
文化国资的改制与治理 / 114
文化实体的“央企路径” / 118
国资需要全盘证券化吗？ / 122
央企走出去需金融创新 / 125
央企股权激励的忧思 / 128
中国企业“走出去”的长期挑战 / 132
央企企业家的社会资本价值 / 136

国企之治

- 国企之治主要观点 / 143
国企之治 / 145
央企千名外董在哪里？ / 147
争议国企独立监事制度 / 151
外派监事会制度如何发挥当期监督作用？ / 154

如何完善央企职业董事制度？	/ 158
谁来为央企风险防控“体检”	/ 162
再构央企内控体系	/ 165
“云计算”下的央企全面预算管理	/ 169
“云制造”潮袭央企？	/ 173
如何看待央企企业家精神？	/ 177
央企“高管智能”生产力	/ 181
拷问央企职业经理人的价值	/ 185
央企集团管控再集约化	/ 189
从精细管理看央企价值创新	/ 193
央企的“话筒”与舆情的“孔”	/ 197
央企舆情管理的“声”界	/ 201

后记

改革的均衡	/ 205
-------	-------

大事记 / 207

私有化之争

SIYOUHUAZHENG



私有化之争主要观点

1. 主张私有化

A主张激进的私有化，把国企的股份直接分给百姓

庞大的国有企业，是中国进一步发展的障碍。大量国有企业，尤其中央的国有企业都已经上市，他们的股票都有价格，可以通过市场转让这些股份到非国有部门和个人，也可以通过像英国那样半转让、半赠送的办法分给普通的老百姓。我想如果这个措施采取之后，中国居民的财富就可以得到一个比较大的增长。

——摘自2012年3月20日《郑州晚报》刊登经济学家张维迎的主要观点：“建议国企股份赠送民众”。

B至2030年绝大部分国企完成私有化

中国的国企改革和发展过去折腾了三十多年，总是想绕开产权改革、绕开民营化，实践证明最后是绕不过去的。我们搞过国企转换经营机制，离开民营化能根本转换经营机制吗？实践已经证明不行。我们搞过国企三项制度改革，离开民营化能持续推进三项制度改革吗？实践证明也不行。我们搞过董事会和治理结构改革，离开民营化能搞出真正承担受托责任的董事会和现代化的公司治理吗？实践证明还是不行。我们搞过主辅分离和国际对标，离开民营化能实现业务结构调整和核心竞争力的建立吗？实践证明眼前行长期不行。

——摘自2012年3月24日《华夏时报》刊登国务院发展研究中心张文魁的主要观点：“必须痛下决心推进国企民营化”。

C民企完全有能力接盘大型国企

如果我们把中国移动、中国联通、中国石油、中国石化都民营化，我们民营企业完全有能力接盘。在电讯设备制造商方面，我们看到了华为，像华

为这样的民营企业完全有能力接盘这些大型国有企业，如果你给他一个机会的话，如果你不允许民营企业进入到行政垄断行业，他永远没有能力接盘，永远不可能有能力去接盘。

——摘自2011年7月26日《网易财经》刊登中欧国际工商学院许小年的主要观点：“民企完全有能力接盘大型国企”。

2. 不能私有化

A国企改革的方向是公有制与市场经济的结合

国企改革的方向，是个带根本性质的问题。我们从更远的历史时空来理解、体察国企改革的过程，才可以对国企改革的方向问题形成清醒的认识。1992年我国对经济改革的“顶层设计”，即充分发挥市场对资源的配置作用，把建立社会主义市场经济体制作为改革方向和基本目标。这个方向和目标在20年来没有改变过。国企改革的目标是从计划经济体制转向市场经济体制，建立现代企业制度；国企改革的任务是进行国有经济战略布局调整，实现公有制经济与市场的有机结合，而不是走向私有制道路。这是国企改革的实质所在。

——摘自2012年4月19日《光明日报》刊登中国企业研究院李锦的主要观点：“私有化还是市场化”。

B国有企业实行私有化，也不能解决国企发展中的效率问题

现在，民企除个别企业特别大以外，整体实力不强，尤其是和外资财团相比。国有企业即使全部退出并实行私有化，也不能解决国企发展中的效率问题，反而会带来更大的社会问题。因为对国企私有化在表面的经济利益下面暗藏着巨大的政治陷阱，国企全部退出后，可能是国际垄断资本而非民营企业垄断这些领域，这将威胁到中国的经济安全。

——摘自2012年7月31日《国企新闻网》刊登清华大学朱安东的主要观点：“反垄断还是反国企？”

C坚决反对私有化，理直气壮地做强做大有骨干企业

对待现存的国有骨干企业，不是“要不要保留”的问题，而是“必须保留，如何搞好”的问题。尽管国有企业的体制还存在不少现实问题，但我们应该本着实事求是的原则去解决问题，不可用搞运动的方式去搞私有化，更不能容许“破罐破摔”式地让腐败分子窃取全民财产。一个国家不论在什么

历史关头，绝不能向贪污腐败让步。如果把用歪门邪道侵吞国有资产的“产权改革”制度化，那么这种“改革”政策必然失去人民的支持，国家政权的合法性也会受到损害。

——摘自2012年8月31日《四月网》刊登国家发改委高梁的主要观点：“理直气壮做大做强国有企业”。

私有化之争

现在社会出现一些观点，说要消灭国企，或将央企的比例压到10%，并且不惜用美国和俄罗斯的分与卖来验证，事实的结果只能是造就一个一个超级私人富豪。回眸国资改革走过的道路，通过股份制，通过资本市场，通过阳光的证券化探讨国企的持股比例，这应该是一条发展的道路，为什么一定要退回到私人独资和家族企业去呢？

私有化国企争论的焦点是认为国企效率低下，但问题是，如果只是谈私有化和股权改革，而不触及垄断，私人垄断恐怕会比国企垄断更可怕。

国有资产管理体制改革是一项复杂的系统工程。2003年成立国资委后，从政府层面清晰责任，责任到位，责任主体明确，初步实现了出资人职能的一体化和集中化，隔开了其他政府部门对国有企业的直接干预，从而在根本上解决了原有的管人、管事、管资产的若干条线，多头插手，国有资产处于无人负责的状态。

作为国务院和地方各级政府的特设机构，国资委目前依然具有一个双重角色：一方面代表本级政府行使出资人的功能，即股东职能；另一方面又通过行政权力行使对国有企业及国有控股公司的公共管理，即行政职能。现在需要解决的是政府社会管理职能和国有资产所有者职能交叉的问题，是如何实现政企分开的问题，以及国资委是否被定义为干净的出资人，监督与投资主体的身份如何平衡的问题。

国有股份的退出也并不是企业就没有了。国企股权多元化，就是要按市场规律办事，要政企分开，实现股权多元化和真正的公司治理，使之成为市场主体。需要明确的是，国企推行股份制并不是私有化。