

吉林大学中国国有经济研究中心文库
教育部人文社会科学重点研究基地资助

国有经济论丛

中国国有企业改革40年：中国经验及其世界意义

2018

李 政 张东明 主编

吉林人民出版社

中国国有企业改革四十年：中国经验及其世界意义

——第十八届中国国有经济发展论坛会议综述

国有企业改革的四十年是中国改革开放四十年的缩影，国有企业抓住改革开放的机遇得到了长足发展，而国有企业的长足发展又夯实了进一步扩大改革开放的前提基础。在改革开放四十周年的背景下，由教育部人文社会科学重点研究基地吉林大学中国国有经济研究中心、中国企业改革发展研究会和《经济学动态》杂志社共同主办，吉林大学经济学院、吉林大学中国特色社会主义政治经济学研究中心、吉林大学中以创新创业合作研究中心、长春市城市发展控股集团有限公司协办的“国有企业改革四十年：中国经验及世界意义”国际研讨会暨2018（第十八届）中国国有经济发展论坛于2018年12月8日在吉林大学成功召开。来自美国、日本高校和清华大学、复旦大学、中国人民大学、四川大学、吉林财经大学等国内高校及新华社、国务院国资委、中国社会科学院、中国科学院等研究机构的12余名专家学者参加了学术讨论，取得了丰硕的成果，达成了诸多理论共识。

一、国有企业改革的时代性

本次会议的主题是“国有企业改革四十年：中国经验及世界意义”，因此国有企业改革的“时代性”是被关注的重点。时代性主要体现在两方面：一是国有企业在改革开放四十年的大时代背景中的改革逻辑与既得成就；二是国有企业在新时代如何创新发展。对此，与会专家学者进行了一系列的阐述与展望。吉林大学中国国有经济研究中心李政教授认为，国有企业改革有三大主线：第一条主线是改革政府与企业的关系；第二条主线是改革国有企业自身的制度形态；第三条主线是改革国有企业外部的环境规制。国有企业改革有三大基本逻辑：一是公有制为主体、国有经济为主导与多种所有制经济共同发展相结合；二是党对国有企业的领导与建立现代企业制度相结合；三是国有企业和市场经济有机结合，推动国有企业市场化改革，努力使国有企业成为自主经营的独立市场主体。国有企业改革取得了五大成就：一是国有企业经营绩效不断提高；二是国有资产规模不断壮大；三是国有经济布局 and 结构不断优化；四是国有企业改革推动了社会主义市场经济体制的建立；五

是国有企业改革为民营经济发展提供了支持和发展空间。安徽工业大学经济学院洪功翔教授对改革开放四十年国有企业改革的经验进行了详细总结：一是在坚持社会主义方向的前提下稳步推进国有企业的市场化改革，即国有企业的一系列改革都是围绕转变国有企业经营机制，增强国有企业活力、竞争力、影响力和控制力而进行的，是在坚持社会主义方向中进行的市场化改革；二是采取渐进方式推动国有资产管理体制改革，国有资产管理体制改革实际是探索政府与市场的边界问题，以十八届三中全会为标志，我国国有资产管理体制由“管资产”向“管资本为主”转变；三是在坚持多种所有制经济共同发展的原则下充分发挥非公有制经济的“鲶鱼效应”作用，国有经济与民营经济之间是相互依存、共同发展的。

中国人民大学经济学院杨万东教授在回顾改革开放四十年间国有企业演化的历史的基础上，阐释了新时代国有企业改革的方向需要再定位的原因：一是社会经济发展需要组织力；二是生产力发展要求具有超越个人和人性的集合力和内生动力；三是现代股权制度设计具有将个人所有权转化为社会使用权的路径；四是混合所有制具有公私合作的内在机制。在此基础上，杨万东教授又对新时代国有企业的发展提出了展望：一是强调国有企业的委托代理特性适合专项委托；二是国有企业应进入民营企业承担不了、承担不好、难以由市场机制自发调节的行业；三是国有企业应引导中国经济建成高质量的现代化经济体系，并成为主导型力量；四是国有资本作为全社会的代表，应限制其进入高度投机的、容易泡沫化的领域，并承担更多的社会责任。

复旦大学企业研究所张晖明教授则强调，新时代深化国有企业改革需要厘清如下几个重要问题：一是巩固公有制与发展混合所有制分属两个层面，因此并不矛盾；二是GDP总量中的国有比重下降并不直接代表公有制主体地位被动摇，因为公有制对整个社会的管理控制不一定要直接参与社会经济的GDP产出；三是混合所有制公司治理并非倡导“资本至上”，因为按照市场经济的一般原则，产权是经济治理的最重要的权利发生依据；四是“竞争中立”在实践中可行，即党的十八届三中全会提出的全新的机会保护与平等保护。

中国社会科学院工业经济研究所李海舰研究员则从生产力方面阐述了新时代国有企业改革的路径：一是按照融合发展的思想推进国有企业发展，在新时代，不仅要通过混合所有制改革使国有企业在产权方面进行融合，而且更要在产业方面深入融合，分工的细化导致的产业的分化是新时代的特征，国有企业要在优势产业上打造平台网络，把经济领域的相关产业融合过来，并使社会共享；二是按照共享经济的思想推进国有企业的发展，“共享经济”也是新时代的特征，而立足于制度方

面，新时代的国有企业要将各种资源的内部共享推进为外部共享，甚至社会共享；三是按照价值共创的思想推进国有企业发展，新时代国有企业与用户应发展新的互动关系，使用户为国有企业创造价值，最终形成国有企业与用户的价值共创；四是按照生态系统的思想推进国有企业发展。

二、新时代国有企业改革的指导思想

新时代国有企业的深化改革是建立在之前四十年的经验和成就基础上的，四十年来国际政治经济环境是动态变化的，国内社会经济环境是动态变化的，因此，国有企业改革的实践也是随之动态变化的，而实践是由理论思想所指导的，新时代国有企业的创新发展需要不断创新的理论思想作为指导。

四川大学经济学院张衔教授从国有企业的效率问题切入，指出新古典经济学的前提是理性人假设，即市场主体在信息对称和自由竞争的条件下按照边际原则做出决策，不存在机会主义，利己而不损人，但这在现实中是不可能的。在新制度经济学中，虽然存在机会主义和交易成本，但“委托—代理”关系会导致其他因素掺杂其中。而马克思经济学则通过提出利润函数，考虑了劳资关系与机会成本的同时存在，是指导企业运营管理得更加科学的理论基础。

吉林财经大学副校长丁堡骏教授呼吁新时代的国有企业改革必须要以马克思主义的世界观和方法论认识社会主义公有制，使公有制在生产、分配、交换等各个环节中体现，并科学处理国有企业中的“资”代表与“劳”代表的关系，进而在国有企业中加强党的领导，全心愿意依靠工人阶级，重塑新的社会生产关系，贯彻社会主义国有企业的生产目的。

国务院国资委研究中心张喜亮研究员着重强调：全面深化改革不是搞私有化，市场配置资源起决定性作用不是搞私有化，混合所有制改革也不是搞私有化，即新时代国有企业改革的创新发展不是搞私有化，而是要坚持基本经济制度不动摇，因为公有制经济是社会主义的命门。

吉林财经大学马克思主义经济学研究中心魏旭教授在“公有制”和“私有化”讨论的基础上，进一步提出了作为公有制经济主要成分的国有经济和作为国有经济存在形式的国有企业在新时代调整与改革的原则：一是国有经济调整和国有企业改革必须贯彻社会主义生产关系的基本原则；二是发展混合所有制经济必须坚持国有经济对国民经济命脉的控制力；三是以“管资本为主”绝不等同于放弃“管资产”和“管企业”，管资本与管企业并不矛盾；四是做强做优做大国有经济和国有企业

是保持我国社会主义方向的根本基础，也是共产党执政的重要物质基础，同时还是实体经济论的必要支撑，因此，坚持“两个毫不动摇”必须以坚持社会主义制度为根本、以维护党执政的经济基础为前提。

中国大连高级经理学院董大海教授从三个层面梳理了新时代国有企业坚持党的领导背景：宏观层面，从党的十八大提出的全面从严治党，到党的十九大提出的党领导一切，在政治上要求国有企业必须要坚持党的领导，并加强党的建设；中观层面，加强党对国有企业的领导是我国国家治理体系的自然延伸；微观层面，国有企业依然存在重大投资失误与腐败事件等问题，需要通过坚持党的领导和加强党的建设来解决。

《现代国企》总编高继革则在新时代国有企业坚持党的领导背景下，提出了加强国有企业党的建设的具体路径：一是深入学习习近平总书记在全国国有企业党的建设工作会议上的讲话，即不仅要在凝聚思想共识上寻求新突破，形成国有企业党的建设的理论体系，还要能够做到自觉抵制不良错误思想的影响；二是在推动党的领导与公司治理融合上寻求新突破，既要保证前置程序的效果与效率，还要将决策层的职责与党的职责区分开来，即不能混淆“资”代表与“劳”代表的关系，进而使国有企业的监督管理体系与国家的监察体制改革相融合；三是在混合所有制企业的党的建设上寻求新突破；四是在增强领导本领上寻求新突破，即要重点考核“关键少数”，提升领导者的思想境界、业务能力、综合素质，还要加强基层党组织建设，通过提高各基层党组织的大局意识、服务意识和组织能力，充分发挥其战斗堡垒的政治核心作用。

三、新时代国有企业与民营企业的关系

党的十九大报告“（四）坚持新发展理念”中指出“毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展”^①。新时代国有企业与民营企业的关系不是零和博弈，而是要“国民共进”、双发展。

中国社会科学院马克思主义研究院王中保研究员从效率和利润分配上对“国有”与“私有”进行了区分。在效率方面，在同样的市场经济环境中，具有同样资本规模、管理水平、技术水平、从事相同行业和产品经营、所有权与经营权分离的

^①决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告。习近平。求是网。

市场主体，都会追求利润的最大化，因此，国有企业和私有企业不会存在效率的差别。而在利润分配方面，“国有”与“私有”的差别仅仅在于利润是按劳分配还是按资分配，“私有”企业的利润仅仅归其极少数的所有者占有和支配，而国有企业的利润则归全民所有，可以用于全民的福利。

山东财经大学副校长綦好东教授认为，虽然“国有”和“私有”在理论层面“存异”，但在实践层面却能够“求同”，因此，綦好东教授提出了“国民共进”的三个基本遵循：一是做强做优做大国有资本应该以“做强做优”为先，因为“做强做优”是“做大”的前提，如果只是追求大而不追求强和优，这样的国民经济是没有意义的；二是“鼓励、支持、引导”非公经济应以“鼓励、支持”为主，因为民营企业为使人民更好地生活，在经济体系、产业链、价值链当中已经是不可替代的部分了，所以必须把“鼓励、支持”放在前面，然后才是“引导”，即引导民营企业更好地走正路，更好地沿着社会主义方向发展；三是国有企业与民营企业的可持续共进应以稳定、可信赖的政企关系为基础，新时代应该以更广阔的视野理解政企关系，这个更广阔的政企关系包括政府与国有企业的关系，和政府与民营企业的关系，建立现代企业制度所强调的政企分开，实际上是留有一个空间以处理相关关系所产生的问题。

吉林大学中以创新创业合作研究中心齐平教授对于国有企业与民营企业的资源整合问题进行了具体的分析。由于企业本身就是由各种资源组成的，因此，资源整合就是从企业的本质出发，将企业不同的资源进一步调和，这也是企业管理的过程。国有企业与民营企业资源整合的意义有三：一是符合做强做优做大国有企业的发展目标；二是混合所有制改革的内在要求；三是有利于打造世界一流企业。

日本立命馆大学杨秋丽副教授在分析日本公益产业民营化的轨迹的基础上指出，日本的公益产业民营化是从准公共品开始的，比如铁路、电信等产业，继而才扩展到能源产业，如电力和石油等。而政府部门在公益产业民营化的过程中，则是通过发展PPP基金转变了角色，这不仅有效利用了市场机制在资源分配中的作用，也使政府的财政收入得以增加，还达到了更好发挥政府作用的效果，这为中国政府通过国有企业参与社会经济的发展与建设提供了可以借鉴的良好思路。

四、新时代东北地区国有企业改革的路径

东北地区的国有企业改革是四十年国有企业改革历程中的缩影，由于东北地区的国有经济的形成、发展具有特定的历史特殊性和典型性，较高的国有经济比重始

终是东北经济的一大特征，发展好国有经济就成为新时代东北振兴的必由之路。

辽宁大学经济学院谢地教授指出，在新时代的东北振兴中，国有经济应有新作为：一是新时代东北振兴应支撑国家重大战略，在东北地区培育发展现代化都市圈，加强东北地区重点区域和重点领域的合作；二是新时代东北振兴应持续优化营商环境；三是新时代东北振兴要重视民营经济的发展，当下民营经济正是培育和发展东北经济新动能的一个巨大载体；四是新时代东北振兴应该重塑产业发展新优势，克服产业结构、产品结构、周期敏感等问题，壮大新动能，激发创新创造的活力，尽快形成多点支撑、多业并举、多元发展的产业发展格局；五是新时代东北振兴应该大力培育绿色发展优势，在这一点上国有经济可以大有作为；六是新时代东北振兴应致力于建设开放合作的高地，现在东北亚的局势逐渐缓和，而东北地区又是整个东北亚区域的中心，对于我国下一步和俄罗斯、朝鲜、韩国、日本的进一步合作，东北地区扮演着非常重要的角色。

黑龙江大学经济管理学院乔榛教授则对新时代东北振兴过程中国有企业应发挥的功能进行了归纳：一是国有企业在东北地区的实体经济中应该当好排头兵的作用，尤其是在发展实体经济中，应该发挥更重要的作用；二是国有企业要成为东北地区发展绿色经济的推动者，东北经济需要找新的动能和新的动力，而东北的生态资源比较有优势，延伸下来就是绿色经济、绿色产业，而规模化、标准化、产业化的实现则需要国有企业发挥作用；三是国有企业要在东北全面振兴中起到保障作用。

吉林大学东北亚研究中心副主任赵儒煜教授则对东北地区的国有企业家提出了期待，强调新时代国有企业的领导者应具备国有企业家精神，而针对东北地区国有企业改革的特殊情况，国有企业领导者要着重关注市场需求预期，并通过分析市场需求预期来回应市场需求预期，进而降低成本管理、提高质量管理、增强创新管理。

五、新时代国有企业的国际化发展

党的十九大报告中指出：“深化国有企业改革，发展混合所有制经济，培育具有全球竞争力的世界一流企业。”^①而国有企业“走出去”参与世界市场的竞争则是实现这一目标的重要途径。依托“一带一路”建设，国有企业迎来了更多“走出去”的机遇和空间，在此过程中，国有企业不但增长了在跨国经营方面的经验，也

^①决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告。习近平。求是网。

为“一带一路”沿线国家带去了福利。

美国福特海斯州立大学副教授瑞克（Rick.R）认为，中国国有企业在“一带一路”建设中发挥了带头作用。中国“一带一路”项目的执行由中国国有企业承担了绝大部分的工作，到目前为止，在参与中国“一带一路”倡议项目的企业当中，超过90%的项目是由中国国有企业承担的。如果说中国“一带一路”倡议下的项目取得了非常大的进展，很大程度上是归功于中国国有企业的付出和努力。由于在中国“一带一路”倡议下的各种项目在很大程度上具有金融风险，时至今日，只有中国的国有企业才能够坚持在相关领域进行投入和持续的贡献。

吉林大学经济学院丁一兵教授着重考察了国有企业国际化过程中的效率问题，并从以下六方面提出了提高国有企业在国际化过程中的效率的路径：一是政府方面需加强海外投资立法，增强国家间政治互信，引导境外合作，构建国家制造业创新中心，完善金融服务体系，完善教育结构，引进高端人才；二是业方面加速抢占新技术蓝海、创新投资模式，应增强法律意识，注重监管信息和相关法律政策，树立企业责任；三是律所、行业协会、金融机构等方面要“走出去”，积极构建国际化团队，成立相关专业委员会扩大国内外交流，提升对外法务的服务能力；四是国有企业国际化发展不仅是产品输出，更是全产业链上的全面发展布局，以提升产业链上各个环节的国际化水平为抓手，提高企业的国际竞争力；五是“抱团出海”，以园区输出协同开拓全球市场，有效降低投资成本和风险，以梯次输出有效推进全产业链配套“走出去”，在海外形成中国价值链；六是提升产品“硬实力”，打造品牌“软实力”，打造“世界品牌”，向全球价值链高端延伸。

清华大学技术创新研究中心主任、教育部长江学者特聘教授陈劲从创新的角度提出了国有企业国际化的使命，即国有企业通过承担自主创新和经济发展的任务，转变经济增长方式，进而助力科技创新和人类命运共同体的建设，包括完成“一带一路”的伟大倡议。

吉林大学党委宣传部部长、教育部长江学者特聘教授韩喜平指出，国有企业在改革开放四十周年的大背景下，要在积极参与“一带一路”建设的同时，增强国家软实力，还要积极参与全球技术标准、行业规范的制定，并更好地融入全球创新和产业分工体系，最终真正成为落实“人类命运共同体”的关键。

目 录

第一篇 国有企业改革四十年回顾与评析

新结构经济学视角下的国有企业改革·····	002
改革开放四十年国企改革的基本逻辑与宝贵经验·····	014
国有企业改革四十年：成就、经验与展望·····	019
国有企业改革经验成果与中国特色企业理论初探·····	034
改革开放四十年来混合所有制经济发展历程及路径选择·····	042
产权、竞争与功能：四十年来国企改革路线的理论反思·····	052
改革开放四十年中国国有企业改革历程与经验总结·····	062
提高资源配置效率，实现人与机制的转变，中国国有企业改革奋力前行·····	070

第二篇 新时代国有企业改革与发展理论探讨

加强党的领导毫不动摇地做优做强做大国有企业·····	080
国有企业效率低吗？·····	086
国有企业更能从创新中获益吗？·····	089
东北全面振兴中的国有企业地位及功能研究·····	092
中国原始型创新与国有经济功能的转型·····	096
国有企业改革和发展的几个理论问题·····	106

第三篇 新时代国有企业改革实践

国企民企资源整合与双层股权结构探讨·····	114
国企党建总体态势·····	122
构建国有信托基金模式，促“管企业”转向“管资本”·····	125
中国国企改革：敢为天下先的四川实践及其启示·····	130
中国国有企业国际化发展的方式与绩效·····	147

粤港澳大湾区规划一体化发展下驻澳中资企业经营发展的方向与对策·····	160
经济学视阈下国企高管的收入规范研究·····	162
基于全民所有资本定义的国企改革建议·····	170
混合所有制企业股权激励制度建设的价值取向·····	182
国有资本授权经营体制改革问题研究·····	194
混改背景下国有企业股权激励的实施效果及难点·····	202

第四篇 新时代国有企业改革与发展体制机制

把握时代特征，推进国有企业高质量发展·····	214
新时代东北振兴和国企改革应有新作为·····	218
以民营促国有：东北经济振兴与国企改革的现实路径·····	222
混合所有制与培育国有企业成为世界一流企业研究·····	238
国企参与保障性住房发展：概念框架、义理性与政策建议·····	247
创造创新资本：新时代国有企业创新发展的根本出路·····	270
浅谈国有企业会计信息质量存在问题与对策·····	290

第五篇 新时代国有企业改革国际经验借鉴

投资者保护法对市场结构和公司战略的影响·····	298
日本公益产业的自由化与民营化·····	300
俄罗斯所有制结构改革以及近期趋势·····	303

第一篇

国有企业改革四十年回顾与评析

新结构经济学视角下的国有企业改革

林毅夫^①

引言

随着改革开放的深入,中国的发展取得了巨大的成就。回顾改革开放四十年来的发展进程,中国政府对国有企业采取了一系列改革措施。然而,目前国有企业依旧面临很多问题。本文从新结构经济学的角度分析改革开放四十年来的中国国有企业改革的思路、进程及其存在的问题,并提出相应建议。

新结构经济学立足于中国及其他发展中国家的发展经验,以马克思历史唯物主义为指导,运用新古典经济学的研究方法,强调经济结构的内生性,以达到“认识世界、改造世界”的统一,实现“知成一体”的学术研究目标,并逐渐引领发展经济学的新思潮。^②新结构经济学认为,一个经济体中,作为经济基础的生产力和生产关系由其产业和技术结构决定,硬的基础设施和作为上层建筑的软的制度安排决定于产业和技术结构。产业和技术结构则内生决定于该经济体在每一个时点上给定的、但可以随时间变化的禀赋和禀赋结构。新结构经济学认为,一个经济体要根据在每一时点上给定的、可随着时间变化的禀赋和禀赋结构所决定的比较优势来投资产业,采用合适的技术改善相应的软硬基础设施以发展经济。同时,新结构经济学提出企业自生能力的概念,即在一个开放竞争的市场经济中,一个正常管理的企业在没有外部扶持的条件下,能够获得不低于社会可接受利润率的能力。企业具有这样的能力被称为具有自生能力。反之,如果一个正常管理的企业无法在开放竞争的市场上获得不低于社会可接受的利润率,则说明该企业不具有自生能力,只有在政府的保护补贴下才有人投资和经营。新结构经济学指出,只有当企业所在的行业符合该经济体的要素禀赋结构所决定的比较优势时,其才有自生能力。

^①基金项目:国家社会科学基金重大项目(14ZDB122)。林毅夫,北京大学新结构经济学研究院教授,北京大学朗润资深讲席教授,研究方向:新结构经济学、发展经济学、中国经济改革。

^②林毅夫. 新结构经济学——重构发展经济学的框架[J]. 经济学(季刊), 2010, 10(1): 1~32. 林毅夫. 新结构经济学的理论基础和发展方向[J]. 经济评论, 2017(3): 4~16.

中国在改革开放之前推行计划经济体制。在计划经济体制下，国有经济是国民经济的重中之重，占当时国内生产总值的70%以上。随着改革开放的发展，民营经济所占的比重越来越高，目前国有经济所占比重已不到30%，但由于国有经济所在的行业关系国计民生或国防安全，地位依然重要。同时，由于国有企业杠杆率高，依然有不少国有企业依靠保护补贴才能生存。如何进一步深化国有企业改革是全面深化改革中的关键问题，也是学术界高度关心的问题。

中国的改革方式有两种。一种改革方式依赖于基层的首创，比如家庭联产承包责任制和乡镇企业。这种制度创新并不由中央设计，而是由基层发挥自主创新精神推动制度变革，在取得良好效果后中央予以肯定和推广。另一种改革方式如国有企业的改革，从1978年底开始，一直依靠顶层设计来进行。尽管顶层设计是针对当时所认识到的国有企业问题的根源，但是改革的结果却普遍不好，国有企业效率低、杠杆率高、依赖保护补贴才得以生存的问题依然普遍存在。本文对国有企业改革的历程和当时的认识进行梳理，在新结构经济学的视角下，探讨为什么历经了四十年改革，国有企业的问题仍未根本解决。最后，文章提出了深化国有企业改革的建议。

一、从“利润留成”到“承包制”的放权让利改革^①

在计划经济体制下，国有企业没有经营自主权，人、财、物、产、供、销都由国家计划决定。另外，国有企业的收入全部上交国家，企业投资和经营所需资金由国家财政直接拨款，收支和财政“一笔账”。另外，国有企业还存在大锅饭的问题，工人干好干坏一样，干得好的企业和干得差的企业也一样，因此，当时国有企业员工的积极性非常低。改革开放初期，解决国有企业问题的思路是“放权让利”，即政府把人、财、物、产、供、销的权力下放一部分给国有企业，把国有企业创造的利润或减少的亏损中的一部分留给企业。

这样的改革思路1978年底率先在四川试点。最早的试点方案是“利润留成”，即如果国有企业以前盈利，那么将新增盈利的12%留给企业，其余88%上交国家。企业将12%新增盈利建立3个基金，其中4%是奖励基金，优秀的国有企业工人可以得到额外的奖励，通过让表现不同的工人在工资上有所区别来提高生产积极性；4%作为企业的福利基金，用于建医院、托儿所、工人宿舍等，盈利高的企业留下来的福利

^①林毅夫. 解读中国经济 [M]. 北大出版社, 2008.

基金较多；剩下的4%作为国有企业的发展基金，用于投资和技术改造，提高生产效率，使企业在下一期的生产得更好，创造更多利润，如此一来使企业和国家都可以得到更多的利润。^①对于之前亏损的企业，同样把减少亏损的部分留下12%建立3个基金，例如企业以前亏损1 000万，现在亏损900万，少亏损了100万。在这少亏损的100万中，企业可留下12%，88%上交国家。这样的改革思路在试点时效果非常好，迅速提高了企业的生产积极性，增加了盈利或减少了亏损。无论增盈或减亏，都是企业收益12%，国家收益88%，是双赢的方案。但是，将“利润留成”的改革措施向全国推行以后效果却不好。企业如果如实向国家报告所增盈利或减少的亏损，只能得到其中的12%。由于国家无法掌握企业实际的成本和收益信息，企业就会瞒报。例如，增加盈利100万时，企业可能说只增加了10万，剩下的90万留在企业，用于奖励、福利或者投资，国家没有分的应有的利益。减亏的情形同样可能如此。而且，在盖宿舍、医院、托儿所时，企业可能把钢筋水泥等都算进生产成本，使国家利益受损。这种情形过去是不可能出现的，因为在计划经济体制下，如果国家没有计划，企业自行盖宿舍就是违反国家计划，非常容易监督。但实行利润留成改革方案后，因为企业可以自行投资，很可能把福利建设的成本也计入生产成本，而政府是难以发现的。这种“利润留成”的放权让利改革措施在全国推广后，国家的利益不断受损。

20世纪80年代初，农村推行了“家庭联产承包责任制”，效果非常好，实现了“交足了国家，留足了集体，剩下的都是自己的”。农民生产积极性高，解决了中国长期得不到解决的吃饭问题。这种情况下，有人主张把“承包制”引进到城市，以解决“利润留成”改革中国家利益受到侵蚀的问题。于是，在1986年开始实行“承包制”改革试点，由国有企业的经理跟国家签订承包合同，规定每年至少交给国家的利润或者至少为国家减少的亏损。在上缴国家利润或减少亏损之后，如果还有剩余，企业再按一定比例分成。

跟“利润留成”比，在“承包制”改革方案中，国家的利益似乎有了保障，因为在承包合同中，企业的分成是在完成上缴国家的利润后再进行的。然而，“承包制”推行的结果和“利润留成”相似，同样是在试点时非常有效，企业经营自主权扩大，积极性提高，国家的利益也可以得到保障。但“承包制”推广以后，结果却跟“利润留成”一样，国家在和企业的博弈中，利益进一步受损。这是因为“承包制”改革方案包盈不包亏，国有企业盈利时国家可以按合同来执行，亏损时国家无法获得合同所承诺的利润，而且，只要厂长经理没有明显的贪污腐败行为，也不会

^①林毅夫. 解读中国经济[M]. 北京: 北京大学出版社, 2018.

受到惩罚。

由于在“承包制”改革方案下厂长经理的承包期有限，会出现几个问题。第一，为了在承包期内达到预期利润，企业经常会过度损耗机器设备来增加其短期利润。第二，因为承包期有限，厂长可能请他的亲戚朋友设立另外一个公司与国有企业交易。在交易过程中，国有企业卖的东西价格低报，买的东西价格高报，从而把国有企业利润转移到这家企业，再私分利益，最终导致国有企业利益受损。^①

总而言之，不管是“利润留成”改革还是“承包制”改革，放权让利改革的结果都是试点时由于企业数量少并受到全国的关注，难以作假，效果很好。但是，在全国推广之后，由于监督减弱，信息不对称的问题依旧存在，国家的利益得不到保障，企业的经营状况也没有得到改善。

二、从现代企业制度的产权改革到混合所有制改革

20世纪80年代中后期，所有者缺位成为国有企业问题的共识。当时的看法认为，国有企业名义上是全国人民所有，交给厂长或经理来经营。但是，厂长或经理等管理人员只是全国人民的亿万分之一，实际上是国有企业的代理人而非所有者，要求他们发挥主人翁精神不啻缘木求鱼。有鉴于此，当时认为放权让利的改革只是给厂长经理开了侵蚀国家利益的方便之门。因此，20世纪80年代末至90年代初，国有企业的改革问题变为怎样进行产权改革来克服所有者缺位的问题。

产权改革的基本思路是“抓大放小”，即将小的国有企业私有化，让所有者和经营者统一起来。对于大型的国有企业建立现代企业制度，即在大型国有企业里建立董事会、监事会和经理层。董事会代表所有者，监事会监视董事会的决策是否符合国家利益以及经营层是否侵占国家权益，经营的权利则放给经理层。

当时认为最先进的公司治理是上市公司，这种制度安排可以在国有企业所有者中引入非国有的所有者，这些非国有所有者会为了自己的利益对上市的国有企业进行监督。国家可以搭这些非国有所有者的便车，避免董事会的决策偏离股东利益以及企业的经营层侵占所有者权益。

1991年，中国股票市场成立，国有企业上市时，只有自然人可以买股票。当时学界和改革方案设计者认为，自然人用自己的钱买股票，最关心投资收益，有最

^①这两点在农村的家庭联产承包责任制中不会出现，这个差异是“承包制”在农村成功在国企失败的决定因素。

大的积极性对经理层进行监督。可是在股票市场推行之后出现两个问题：第一，上市公司在上市三年以后的经营状况跟未上市的公司区别不大，不管是资本回报率、盈利状况还是亏损状况都区别不大。由于经济状况不好，上市公司基本不分红。第二，小股民热心于投机，并不监督企业。一般股民的股票只占上市公司股票的千万分之一，甚至是亿万分之一，小股民也不会花时间和精力监督上市公司的经营，因为他们得到的收益只是公司收益的亿万分之一或十亿万分之一。而且，即使股民想要行使所有者的权利监督经营者，由于其股份权重太小，经营者也不会理会。在这种情况下，股民不关心上市国有企业经营的好坏，只关心股票的涨跌并以此来获利。

20世纪90年代中期的观点认为，分散的自然人股东没有发挥股东的监督作用是国有上市公司效率未能改善的原因。于是，中国借鉴国外上市公司的做法，引入基金来解决这个问题。

国外上市公司中主要买股票的不是自然人，而是基金，如退休基金或理财基金。这些基金规模大，有专业团队来研究上市公司经营的好坏，并据此进行投资。如果某一上市公司经营状况好，他们就会多买这家公司的股票，使这家公司的股票价格上涨，该上市公司的厂长或经理就会从股票价格上涨中获益；如果这个上市公司经营状况不好，其股票价格下跌，上市公司的厂长或经理就会受到惩罚，而且，大的投资基金也可能有代表参加上市公司的董事会。根据这种国外经验，中国在20世纪90年代开始引进各种基金。但是引进基金之后，股票市场的情况变得更加糟糕。这是因为上市公司不分红，基金只能靠股票价格涨跌的投机来获利，出现了所谓“坐庄”的问题。规模大的基金可以把一支股票价格炒高，等股票价格高了后小股民跟进时，坐庄的基金就开始抛售股票。这样的后果是中国股票价格的涨跌波动比国外股票市场更大，小股民损失惨重，上市企业的经营状况也没有得到改善。

目前，国有企业改革沿袭了产权改革的思路，但方式有所不同，提出了国有企业“混合所有制”改革。混合所有制改革与过去改革所不同的是，在国有上市公司中，其战略投资者不再是一般基金，而是另外一家公司，这些公司中很多都是成功的大型民营企业，如阿里巴巴、腾讯以及京东等。大型民营企业与大型国有企业进行混合所有制改革，投入国有企业的资金来源于大型民营企业而非之前的基金，这些民营企业作为战略投资者，本身有管理企业的经验，对市场趋势和需求变动的反应也较灵敏，然而，混合所有制改革是否会比以前的改革更有效呢？

三、国有企业经营中的激励相容问题

中国进行改革时，苏联和东欧的社会主义计划经济国家同时也在进行改革。当时国际主流经济学界认为，国有企业效率低下的根源是产权问题。这种观点认为，由于国有企业的经营者并非所有者，因而出现了激励不相容的问题。所有者关心投资的回报和企业的保值增值，经营者的目标在于个人的收益，包括工资和在职消费等。在职消费包括办公室装修，或在风景秀美的地点开公司高层会议，或购买公务飞机、游艇等。在公司收益一定的情况下，经营者的工资越高，在职消费越多，所有者的收益就越低。同时，由于存在信息不对称，所有者对企业产品的产量、销量、价格、成本不了解，很容易使激励不相容，变成经营者的道德风险问题。这种激励不相容、信息不对称造成的道德风险问题实际上是所有者和经营者分离的现代大企业都会面临的问题。

二十世纪八九十年代，国际主流观点认为，国有企业必须私有化，使所有者和经营者统一，才能够克服信息不对称，从而解决激励不相容所导致的经营者的侵犯所有者利益的道德风险问题。苏联和东欧国家按此思路改革，但并没有解决问题。虽然国有企业被私有化了，但是对于私有化之后的国有企业，尤其是大型国有企业的保护补贴一直存在。现在大量的实证研究，包括欧洲开发银行、世界银行以及苏联、东欧国家的经济学家的实证研究证明，国有企业私有化以后，政府给国有企业的补贴甚至比之前还多，国有企业的效率并没有提高。从实证上来看，国有企业转型中效果最好的国家是中国和越南，这些国家的大型国有企业进行了股权改革，但没有进行私有化。不仅中国、越南，在东欧国家中，表现最好的波兰和斯洛文尼亚的大型国有企业同样没有私有化。苏联解体后产生的独联体国家中表现最好的乌兹别克斯坦和白俄罗斯，同样没有将大型国有企业私有化。并不是说这些国家的大型国有企业没有问题，就像中国一样，他们的大型国有企业也有很多问题，但是把国有企业私有化的国家，其经济表现更差，国家给国有企业的保护补贴更多，效率也没有提高。^①

为什么会出现这样的问题呢？尽管产权学派提出的改革思路都针对当时所认识的问题，但结果反而更差。原因在于，大型企业必然会出现所有者和经营者分离的情况，从而出现了激励不相容、信息不对称和道德风险存在的可能性。最早使用现

^①有关国有企业改革经验研究文献的详细述评请见Justin Yifu Lin, "The Washington Consensus Revisited: A New Structural Economics Perspective," *Journal of Economic Policy Reform*, Vol. 18, No. 2, 2014, pp. 96 ~ 113.