

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 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

“模糊面孔”进行分利活动，便只好“公事公办”，以便扩大“剩余”这个总的“蛋糕”。因此，对于这个分利的联合体来说，没有任何理由不去尽可能减低成本、开拓市场、改进技术和开发新产品，以便提高其竞争力。这就是为什么在许多研究报告中指出的中国国有企业的行为类似于“新古典企业”的原因，也是包含公有制企业的我国国内市场有效性之所在^①。

当然，这种效率改进的收益在很大程度上通过各种方式被上述分利联合体分掉了，这种分配活动表现为集团性消费、奢侈的招待活动、官员对企业开支权的侵占、滥发奖金、贪污贿赂、回扣、慷慨的赞助、捐赠、企业对政策性负担的承担、企业对冗员的负担、三角债等。

“分利联合体”并不一定总能成功，因为这里存在“集体行动”问题。过度的分利活动可能致使企业破产；个别主体（例如企业经理）的极端机会主义行为也可能使企业遭受灾难性损失，从而“出卖”联合体的整体利益。这里也存在学习效应：当有关方面认识到过度的分利活动对自身的长远利益不利时，分利契约也会做出调整；特别是在就业形势严峻的情况下，企业的干部和职员将可能产生更强的动机去努力避免企业倒闭，他们很可能会倾向于把企业的财务状况控制在既不崩溃又无显著盈余的某种“中间状态”（我

^① 作者认识到此处提出的“分利联合体”的分析框架与周其仁教授的《公有制企业的性质》（载于 <http://www.ccer.pku.edu.cn>）一文的视角有某些类似之处。

们将在第 3.4.3 节继续这一话题)。

无需详细论证造成分利联合体出现的根源在于政府作为所有者代表，其赢利动机不足，未能给予企业足够的激励、约束与监督。不仅如此，政府还不时地指令企业承担其他政策性负担，并给企业施加了众多的行为限制（例如限制企业对经理和员工实行民营企业能够合法实行的种种激励手段）。

我国社会在较早时候就达成了共识，解决国有企业问题的思路在于：限制政府指示企业承担政策性负担的活动，为企业造就赢利动机充分、监督有力的“合格”的所有者，以便国有企业像民营企业那样行为^①。这些思路和措施都可以理解为对民营企业的“模拟”。

承包制意在限制政府对企业的不良影响，并且激励企业经理。我们亦无需全面论证为什么承包制是行不通的，在此仅限于指出：就经验观察来看，在国内外各式的私有企业中，股东与经理层的关系是多种多样且不断变化的，怎么能够寄希望将这种关系能够以契约固定下来呢？“不完全合同”的企业理论认为，企业正是由于合同难以达到完美，因此需要股东来承担这种不完全性而产生的³；如果股东可以作为企业的一个缔约方，企业也就无需存在了。由此看来，承包制岂不正是“南辕北辙”吗？股东与管理层的关系及其制度安排就如同价格一样，是根据企业各种内外部条

^① 这一观点的著名论者是林毅夫教授；参见《充分信息与国有企业改革》（林毅夫/蔡昉/李周合著，上海三联书店/上海人民出版社，1997年）。

件的变化而变化的；固定它也就如同管制价格一样，一般来说是失当的（并且，由于企业效益对于这种关系的高度敏感性，因此固定这种关系可能极为有害）。

进而，基于承包制的教训和不完全合同理论等^①，我们能够明确提出关于理论上最优的（或者说可以作为国企改革目标模式的）国有企业制度的一个必要条件（本书称之为“最优国有企业制度第一必要条件”）：一般来说，一个最优的企业制度，必须不对股东与管理层的关系以及企业内部管理做出法律上一律的、具体的、实质性和永久性的规定。

股份制意在通过在企业层面引入其他股东来约束政府和改善企业行为。观察表明，在股份制下，确实比较成功地限制了国家对企业的政策性“摊派”。但是，国家的行为模式本身没有变化。在企业监管方面，其实是国家作为大股东企图向小股东“免费搭车”，而小股东依然保持“通常的”冷漠状态，最终结果仍然是股东监管无力，并且往往是小股东一起受害。中国上市公司中有大量这样的例子。

“造就合格股东”的思路可以分为两条具体思路：一是

^① 《充分信息与国有企业改革》（林毅夫/蔡昉/李周合著，上海三联书店/上海人民出版社，1997年）一书表达了公司治理结构内生决定的观点：“在存在充分竞争的市场的環境中，与每个特定条件都可以有相配的产权形式和内部治理结构（第84页）”；“归根结底，有效的公司治理有赖于在企业外部先建立起一个公平竞争的市场。在这个前提下，根据不同国家的产业结构特征、技术特点，以及所有者和经营者的特殊情况，通过企业制度创新和制度竞争会演进出各种有效的公司内部治理结构（第122页）。”

民营化，二是设法改良国家股东的行为。股份制大致属于前者，该思路我们将在下一节继续讨论，在此仅就第二条思路及其做法进行评论。

作者认为，自从朱镕基总理于 20 世纪 90 年代初期执掌中国经济的管理权以来，国有企业的改革进行了多方面非常有价值的努力，我们需要对此进行一些评论。

首先是 1992 年颁布的《全民所有制工业企业转换经营机制暂行条例》，该条例明确了企业具有资产处置权，这意味着在官方政策上从此开始把国有企业问题作为投资与理财问题来看待；这可称之为所有者“角色意识的觉醒”。国家开始明确，国家在与国有企业打交道时具有两种角色，一是作为所有者，“应当”以追求投资收益为目标；二是作为政府，“应当”对国有企业如同对待其他企业一样行使一视同仁的立法、司法与执法职能也就是人们常说的“裁判”与“球员”的不同角色应当加以区分，并分别行使。当然，实践中，这种思路的贯彻是缓慢的，至今仍未完全做到对不同所有制企业平等对待。

第二个重要的政策是国有企业职工就业的自由化（当然由此不可避免地需要建立相应的社会保障制度）。国家明确了与干部职工只不过是“雇佣”关系，国有企业从政策性负担下得到了进一步的解放，距离“新古典”企业更接近了。

第三个重要的措施是通过建立特派员制度等措施来强化国家作为所有者对企业的监管。政府认识到国有企业不是单纯放权的问题，所有者如果不发挥强有力的监管职能，企业

经理不会“自动”地服务于股东的最大利益（这不过是私有经济下不证自明的简单常识）。朱镕基总理持一种显而易见的立场，那就是国家作为股东必须以股东身份发挥强有力的作用，企业经理需要严格的约束，而且这种作用应当（至少可以）来自政府“最高层”（有观点认为这种立场可能导致“向行政权力倒退”，这种看法并不十分公正）。

这些努力的功效都是有限的。作为一个开明的政府领导人，固然可以力图自觉地把“裁判”与“球员”的角色分开行使；但是，在现有的政府体制下，这是不容易做到的，这里没有任何制度上的保障（通过对古往今来各种政府的行为方式进行经验的观察，以及考虑到现代社会科学对政府能力的种种非常有说服力的否定性意见，就足以得出结论：对此寄予希望是完全不可靠的）。例如，当时的改革没有包括适当的激励措施；在现有体制下，看来政府也难以做到给予企业干部适当的、强有力的激励。不仅如此，对政府领导人本身的激励与约束尚且成为一个问题，有什么措施来保障政府最高层一定要致力于尽最大努力来改善企业效益呢？

看来，如何“造就合格股东”的课题尚需进一步深入思考。

自从张维迎教授于 1995 年发表《企业的企业家——契约理论》⁴一书以来，中国理论界对于国有企业改革的研究已经显著地深化了；理论研究极大地有助于人们理解种种现实问题。然而，与此形成对照的是，政策提议却出现某种停滞不前的状态。关于中国国有企业改革的实用性思路似乎已经达到了某种极限，除了林毅夫教授（合著）的一篇重要

著作之外。

在林毅夫、蔡昉、李周发表于 1997 年的《充分信息与国有企业改革》一书（以及林毅夫的其他一些著作）中，林等以大量的论证强调了建立公平竞争的市场环境对于中国国有企业的极端重要性。林等指出，由于国有企业的政策性负担的存在，使得国家无法判断经营者业绩的好坏（这为经营者据此向国家要求补贴并与国家讨价还价提供了机会），“因此，我们建议国有企业改革应从解除企业目前面临的各种政策性负担入手，以此硬化其预算约束，进入到竞争性的市场，使企业的利润率能够真正成为反映其经营绩效的充分信息指标。国家作为国有企业的所有者，通过掌握这种充分信息就足以对经营行为进行监督。那时，政企分开才是真正可行的”⁵。

作者认为，林等指出了中国国有企业改革目标模式（无论各个论者心目中的“目标模式”为何）的一个必要内容（本书称之为“最优国有企业制度第二必要条件”）。显然，林等的工作只是在其所指出的方向上的一个开始^①；进一步的探索，需要在此（以及本节明确表述的另一个必要条件）之下继续进行。

^① 首先，无论理论论证为何，在实践上，利润率不可能成为反映企业经营绩效的充分信息指标；其次，即使这样，理论上也不可能存在某种建立在该基础上的监管方法；最后，即使这种方法存在，有什么措施能够确保政府一定去实行这个方法呢？后一个问题可能是最为关键的；反过来，如果这后一个问题解决了，也许那个“监管方法”也就不重要了。

1.3 民营化与公共管理的悲剧

关于中国国有企业改革（乃至整个经济改革）的观点和主张，通常认为存在两种有所区别的倾向，一种是强调市场环境建设的重要性，一种是强调所有制改革的重要性。这两种观点并不是相互矛盾的。运转良好的市场有助于引导企业行为向良性化发展，并强化企业的赢利动机；但是，国有企业赢利动机不足这个问题却有独立的意义，赢利动机并非经济市场的竞争活动能够内生决定的。在这一点上，“产权论”是有说服力的。

着眼于产权改革的思路最为有力的政策含义就是民营化。我们无需论证，即使在中国这样一个社会主义国家里，如果能够既符合效率要求、又符合平等和社会公正原则、且能够平稳而迅速地实现民营化的话，还有什么站得住脚的理由一定要反对民营化！

不幸的是，任何民营化方案似乎都不能同时满足上述要求。

东欧国家匆忙的私有化改革的结果似乎是同时违反了上述各个要求（前文已经对此进行了若干论述）。在中国，国有企业的股份化和中小企业的出售已经进行了多年，而承包制、出租、股转债等措施实际上也包含民营化的含义。在这些实践的基础上我们能够对民营化的困难作比较深入的认识。

首先，民营化是一个“套现”问题。套现需要一个充

发育的资本市场，或者需要一定的财富集中度，而这些条件短时期内在社会主义国家都不具备（实际上，如此大规模的套现在西方国家也是不容易实现的；例如，法国的私有化已经进行了很多年）；在此情况下，要么需要作长期私有化的准备（同时国家对国有企业继续经营），要么需要考虑其他办法。

对国有资产的平均分配可以视为“其他办法”之一。但是，平均分配消灭了大资本。众所周知，现代资本主义经济或者“人民资本主义”发挥作用的前提是小股东对大股东的“免费搭车”。因此，平均分配不可能建立起有效率的企业治理结构。基于平均分配的“基金”操作模式（例如捷克的做法）是一种金融手段，它忽视了战略投资者的重要性。类似的金融手段（包括“私有化券”）发生作用的前提是市场价格（包括金融资产价格）必须是有效的，以便当事人基于此价格信息来进行决策。然而，在如此短时和巨量交易的情况下，当事人的决策不大可能是有效的（其原因并不能仅仅归于人的有限理性^①），所谓“自愿选择”甚至不过是丘拜斯等人的推脱之辞（俄罗斯的私有化券使许

我们能够认为市场价格机制只有在相对稳定的经济环境中“温和”的成交量之下才能够“充分”反映商品（包括权利等金融资产）的内在价值。在“正常”状态下，资产变现是一种“边际性”的活动；如果出于体制变革的原因，众多的交易者需要在某一时刻“突然”集中套现，那么这时形成的价格体现的是一种广泛的相互依赖性，这种依赖性也包括政府在内；这时，作为体制变革者的政府不能对此视而不见，更不能简单假定市场将会产生“公平”的价格。

多人的财富化为乌有便是例子)。

简单的私有化方案不仅忽视了除“所有制”这种基础性的经济制度之外其他制度和人身资产对于发展的重要性，它甚至损害了这些资产本身。在这种“休克疗法”之下，原有的组织、知识和社会关系瓦解了，而这些“存量资产”本身是发展的产物，它本来还能够为进一步的发展所借助，并“摊消”进未来的收入流量中。同时，新的组织、知识和社会关系的建立需要时间（一个企业家并不是天生就懂得经营管理的）。虽然熊彼特的“创造性破坏”理论广泛受到认同，但是，如果能够减少破坏，或者缓慢的破坏同时伴随更新（在其他条件不变的情况下）岂不更好吗（实际上“正常的”市场经济每天都在经历“创造性破坏”，只是更新同时发生，因此经济在整体上表现得比较平稳，以至人们甚至感受不到这种“破坏”）？^①

人们经常被提醒说，并非所有的市场经济国家都能够取得良好的发展，私有制并不是万能的。的确如此。前文已经指出，发展是全方位的，在基础性制度与各种“高端”安排之间需要保持协调的关系，“高端”安排不能被完全视为基础性制度的派生物，它具有一定的独立性。因此，我们有充分的理由认为私有化并不能“自动”解决所有的问题

^① 某位民营企业企业家曾经表述过一个“99° + 1°”观点，意思是说，国有企业具有现代企业的99%的特征，只要再加上所有制改革这最后1度，便可以臻于完美了。这种观点可能过分夸张了国有企业的市场价值，但是反映了关注国有企业这种已有的组织性资产（社会资本）的观点。

（虽然我们认为它很有力量）；那种简单的私有化主张不过是对市场经济的教条式理解和对人类社会的演化特征及其成果的漠视。

在中国，虽然改革的道路有所不同，但是对民营化问题有相似的理解。当国有企业的承包、出租、出售得以实行时，一些观点暗示可以允许少数人受到优待，甚至腐败、国有企业的亏损、股市操纵与投机活动、种种其他不当扩大贫富分化的行为以及国有资产流失也被有心无心者作为大规模民营化的“准备阶段”来看待，因而被认为是“合理的”、“不可避免的”。然而，有很强大的力量（其中当然也包括对改革开放持保留态度的人）反对这种倾向（例如，朱镕基总理特别强调民营企业 and 富裕阶层也应该“像国有企业”一样纳税；朱镕基总理对于腐败、走私、国有资产流失等行为是“痛心疾首”、“不除不快”的；其政府这方面的政绩也是显著的，并受到广泛的社会支持）。无论出于任何原因，人们都有权利要求公平的、一视同仁的待遇，这不仅是一种社会正义，也是效率以及发展的要求。

在作者看来，关于民营化主张，还蕴藏着一层更深的悲剧意味：假如民营化不能得以避免的话，又假如民营化过程“不可避免”地引起贫富分化，从而造成一小部分人与另外大多数人的对立状态（甚至一部分人的处境绝对恶化）的话，那么，这无疑是一种悲剧。马克思对资本主义“剥削与压迫”的控诉言犹在耳，这一控诉即使在如今的西方世界也仍然是有力量的。正当西方社会致力于强化社会公正和缩小贫富差距时，东方世界却在如此轻率地毁坏它！难道大