《学术界》(月刊)
总第204期,2015.5
ACADEMICS
No.5 May. 2015

# 国有企业深化改革的方略

○ 赵　农
(中国社会科学院　经济研究所,北京　100836)

〔摘　要〕已有的国有企业改革,围绕着国有资产的资本化而进行,即如何有效地将原有的生产性国有资产转变为经营性的国有资本。这种改革虽然促进了中国的市场化,但也正在形成由利益集团掌控大量社会资源为特征的权贵资本主义。深化改革应当以将国有企业转变为非营利性公法企业以及建立国有资产的宪政治理架构作为终极目标。在此基础上,提出了深化国有企业改革的具体措施。国有企业的近期改革方案,应当围绕打破国有企业的行政性垄断、规范国有企业的行为这两个重要方面而设计。其意义在于,促进不同经济主体充分、公平地展开经济竞争,从而更好地实现我国的社会正义,提高经济效率。为此,要"清理行政规定,规范政府行为;破除行政壁垒,加强公平竞争",以及"改善国有企业的治理结构,完善国有企业的分配制度,加强对国有企业的监管"。若要达成国有企业改革的终极目标,就必须遵循"一般政府原则、非经营性原则、公共性原则、特例原则"等宪政原则;转变政府职能,将收入型政府转变为服务型政府;促使国有资本(国有企业)从营利性领域退出。

〔关键词〕国企改革;国有资产资本化;营利性领域;行政性垄断;公法企业

本文主要摘自天则经济研究所课题组研究报告《国有企业的性质、表现与改革》(简称《国企报告》)。在该报告发布前相当长的时期内,在一些账面"数据"和所谓"事实"的支撑下,甚至不少学者也逐渐相信:中国的国有企业改革已经取得了巨大成功,改革的历史使命已基本完成。于是,深化国企改革的话题日趋冷淡,以致无人问津。

然而,该《国企报告》的实证研究表明:(1)近年来,我国存在着结构性的国

**作者简介**:赵农,中国社会科学院经济研究所研究员,天则经济研究所学术委员会副主席。

进民退现象;(2)国有企业不同程度地存在分配不公的现象,其薪酬与非货币收入普遍高于社会平均水平,这种现象在国有垄断企业显得尤为突出(例如,2008年,垄断行业职工人均年收入达 12.85 万元,约为当年全国在岗职工年平均工资 18364 元的 7 倍。);(3)其账面利润中含有大量应当列入成本的地租、资源租、融资优惠带来的成本减少,以及因行政垄断所致的超额利润,经过成本还原之后,其真实绩效远远低于社会平均水平,甚至是亏损(据测算,2001 年至 2009 年,国有及国有控股工业企业平均真实净资产收益率竟为 -4.39%。);(4)国有企业的存在与运营,对我国宏观经济运行的稳定性与经济增长的质量构成一定损害,并扰乱了房地产市场和资本市场的健康发展。此外,通过对国有企业的当下表现的政治经济学分析,部分身份互换与相互流转的官员和国企管理者正在结成利益集团,其运用"院内活动"和"部门立法"等方式,借助公权力而谋取私利。

有问题才需要改革,这是所有人都能接受的逻辑。本文认为,已有的国有企业改革,围绕着国有资产的资本化而进行,即如何有效地将原有的生产性国有资产转变为经营性的国有资本。于是,需要将国有企业变成以营利为目标、自主经营的法人,而政府则成为出资人。这种改革虽然促进了中国的市场化,但也正在形成由利益集团掌控大量社会资源为特征的权贵资本主义。深化改革应当以将国有企业转变为非营利性公法企业以及建立国有资产的宪政治理架构为目标。在此基础上,提出了重新定位下国有企业深化改革的具体措施。显然,国有企业改革是中国经济体制改革的重要内容,它对于提高经济效率、保证社会公正、调整经济结构具有重大的意义。

## 一、对国有企业改革的反思与评论

改革开放以来,我国的国有企业改革大致经历了"放权让利"、"承包制"、"建立现代企业制度"等阶段。这种微观主体的改革,从某个侧面体现了从计划经济向市场经济的转变。在计划经济体制下,原有的"国营企业"只是政府计划的接受者和执行者,单个国营企业事实上充当了全国大工厂中的某个生产车间而已。而政府则直接控制了生产、交换、分配乃至消费。简言之,在计划经济体制下,政府的主要职能是通过计划的制订和实施"为公众而生产"。

社会主义市场经济体制这一改革目标的确立,很大程度上更改了不同经济主体的"游戏规则"。国有企业(包括国有独资、国有控股和国有参股等形式)已经获得了独立法人的资格。这从根本上保证了国有企业——作为一个利益主体,可在所有经济领域内存在、发展和获利。此外,还赋予国有企业的管理者在市场经济中作为一般经营者所拥有的决策和运营的权利。而政府则从原有的计划制订者转变为国有企业的出资人,由此享有法定的股东的权利。这样,随着国有企业进一步被界定为"国家出资企业",政府的重要职能之一也就由"为公众而生产"变成了"为公众而赚钱"[1]。这类政府具有明显的商务化倾向,它可被刻画为"收入型政府",即通过对社会资源(国有资产、生产要素、稀缺资源和公

共权力等)的控制和运用,实现财政收入的最大化。

迄今为止,我国国有企业改革的实质是国有资产的资本化,即通过对国有资产的经营而获取利润。因此,当国有资产不断显现资本的属性,政府也就逐渐成为人格化或机构化的资本。从这种意义上讲,政府和私商并无本质的区别,也要求将国有企业“做大做强”。当国有企业所在的行业存在较为激烈的竞争,使其亏损并背上沉重的财政负担时,政府就会断然选择国有企业的退出;相反,当国有企业所在的行业具有垄断的结构性条件,政府反而会通过制度性进入壁垒的设置,在市场性垄断的基础上加设行政性垄断,从而为其攫取超额利润。这就是“抓大放小”的实质所在。更为重要的是,政府的赚钱动机与它所拥有的公权力相结合,就会促使政府通过法律、规章甚至行政手段控制诸如土地、矿产和金融等稀缺资源,从而为国有企业或直接为自己牟取暴利。这就合理地解释了为什么我国在上世纪九十年代出现大规模的“国退民进”之后,近来又发生了结构性的“国进民退”现象。

这样,随着国有资产的资本化,政府便具有公共品提供者(一般性政府)与机构化资本(营利性政府)的双重性质。这种政府的双重性质,也可通过国有企业的目标函数和行为方式而得以体现。其一,国有企业一方面作为国有资本运营的载体或平台,以独立法人的资格与形态,要在市场上实现利润最大化的目标。这符合企业的一般性质。而另一方面,国有企业在某些场合下,又不同程度地被赋予诸如就业、社会稳定、宏观调控、执政基础和国家安全等公共目标。其二,国有企业的管理者作为资产的经营者,与一般的代理人并无区别;而同时作为政府目标的实施者又实属政府序列,并可在企业家和官员的不同身份之间相互转换。其三,国有企业(管理者)在市场经营中,会强调其所赋予的公共性,通过“院内活动”等取得某种特殊的条件和优势,从而牟取不正当利益;而当真要践行其公共目标时,又会主张其经营主体的法定权利,使得利益向企业乃至经营者自身倾斜。

政府是由各级官员组成的,国有企业也需要具体的人来管理与经营。因此,政府通过国有资产的运营而赚钱的目标要由具体的、活生生的人去完成。这样,政府与国有企业这一针对国有资产(治理)的委托——代理关系,就会变成复杂多样的人际关系。在信息不对称的情况下,势必出现打着“为公众(国家)赚钱”的旗号,事实上结成包括国有企业的管理者和部分政府行政官员在内的、运用国有资产主要为自身牟利的利益集团。这种利益集团的形成,不仅会使“为公众赚钱”的愿望付之东流,而且以其凭借公权力、掌控社会重要资源而在相当程度上构成了官僚资本主义或权贵资本主义的社会经济特征。

由于国有企业存在过多的委托——代理环节和过长的代理链条,其低效率性质并不会因其所在行业的竞争性的不同而发生根本的改变。尽管近年来眩目的账面数据成为某些集团宣传国有企业所谓高效率的“广告栏”,但在这种名义绩效的表象下,通过对账面利润中应缴纳的资源租与地租、低估的融资成本、政

府补贴和行政性垄断利润的扣除,以及对企业成本的还原,国有企业的真实绩效要远远低于市场的平均水平。因此,国有企业的改制——只要它还保留着国有企业的本质“基因”而没有发生真正意义上的退出,除少数情况外,即使在改制之后绩效有所提高,但与民营企业相比仍然处于劣势地位。重要的是,国有企业的这种低效率的固有特征以及它在基础性或资源性领域的盘踞与扩张,使得我国宏观经济的运行依然存在着较大的“脆性”,即从边际上看,取得单位经济增长所需支付的通货膨胀代价相对较高。

诚然,国有资产资本化这一改革取向的选择——作为市场化改革的重要内容,尤其在我国经济转型的初期,不仅具有逻辑的必然性,而且具有很大的历史进步性。将原有(计划经济时期)的生产性国有资产转变为经营性的国有资本,从与市场机制的不相容转变为相容,委实推动了市场机制的逐步形成和市场体系的不断发育,因而有力地促进了以民营企业为代表的市场经济的全面发展。而国有资本(或国有企业)从竞争性领域的大量退出,也为民营经济的成长提供了丰富的生产要素和相应的市场空间,从而改善了国民经济的结构与效率,实现了我国经济长期、稳定和高速的增长。然而,随着我国市场经济的建立,以国有资产资本化为特征的国有企业改革,其历史使命将告终结。理由在于,国有企业不仅具有相对的低效性,而且更为关键的是,国有资本在营利性领域(即私人品领域,包括竞争行业与垄断行业)的继续存在,已对并必将对我国经济发展的动力——竞争的充分性与公平性——以及社会正义构成严重的威胁和损害。总之,国有资本愈加显现对于整个社会的不经济性。

因此,以国有资产资本化为特征的改革阶段的结束,并不意味着国有企业改革的最终完成。恰恰相反,这只是改革新的历史起点。而后的改革更为关键,难度更甚,意义更大。那么,应当如何深化国有企业的改革呢?

## 二、国有企业的近期改革方案

国有企业的近期改革方案,应当围绕打破国有企业的行政性垄断、规范国有企业的行为这两个重要方面而设计。其意义在于,促进不同经济主体充分、公平地展开经济竞争,从而更好地实现我国的社会正义,提高经济效率。

1. 打破行政性垄断

(1)清理行政规定,规范政府行为

事实上,我国存在着严重的“行政立法”或“部门立法”现象。在实际的行使过程中,行政部门出台的各种规定、办法、条例和指导意见等,其实际效力往往要高于由人民代表大会通过的法律。由于部门立法中不可避免地夹杂着部门自身的利益和意志,这些规定很容易包涵行政性垄断的内容。而行政性垄断恰恰是损害我国不同经济主体之间展开充分、公平竞争的首要因素。

其实,有关竞争与垄断的制度,应当属于基本经济制度。根据《立法法》,“基本经济制度以及财政、税收、海关、金融和外贸的基本制度”属于立法范围,

行政部门是无权制定或更改的,哪怕是国务院,也没有这个权力。因此,涉及竞争和垄断这一重要的制度,必须通过最高权力机构(人民代表大会)的立法或修法才可加以确定。这是程序正义的要求。同理,即便是有益于反垄断的《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》(新三十六条,2010 年)中所含的条款,也应采用由人大立法的法律形式。否则,就会陷于行政部门机会主义所致的经济无序之中。有鉴于此,必须对这些行政规定进行清理,并对政府部门的行为予以规范。为此,应对于有损实质正义和程序正义的行政部门规定予以废止,包括但不限于以下各项:

•《关于清理整顿小炼油厂和规范原油成品油流通秩序的意见》(国家经贸委等,1999 年,38 号文)

•《关于进一步清理整顿和规范成品油市场秩序的意见》(国务院办公厅等,2003 年,72 号文)

•《铁运函 150 号令》(铁道部,2003 年)

•《车用乙醇汽油扩大试点方案》(国家发改委,2004 年,230 号文)

•《黑龙江省推广和使用车用乙醇汽油管理办法》(2004 年)

•《关于进一步加快推进煤矿企业兼并重组整合有关问题的通知》(山西省政府,2009 年 4 月)

•《关于地铁站内信报发放和停售其他报刊意见的函》(北京市公安局公共交通安全保卫总队,2010 年 1 月 4 日)

•《邮政企业专营业务范围的规定(草案)》(2009 年)

•《食盐专营办法》(国务院,197 号令,1996 年)

•《国务院办公厅转发国资委关于推进国有资本调整和国有企业重组指导意见》(2006 年)

此外,应责成相关司法部门对诸如山西煤炭和山东钢铁等侵害民间资本的行为进行调查和处理,以保护民间资本的合法权益。

(2)破除行政壁垒,加强公平竞争

• 改变“国有企业做大做强”的口号,取而代之为“让国有企业公平地参与市场竞争”。

• 可以收缩国有企业的经营范围,也可以对国有资产进行必要的整合。但必须摈弃如下政策内容:国有经济对关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域保持绝对控制力,包括军工、电网电力、石油石化、电信、煤炭、民航、航运等七大行业。国有经济对基础性和支柱产业领域的重要骨干企业保持较强控制力,包括装备制造、汽车、电子信息、建筑、钢铁、有色金属、化工、勘察设计、科技等九大行业。所谓国有经济的控制力,就是国有经济的垄断势力;所谓绝对控制力实为完全的行政性垄断。而完全的国有经济的行政性垄断,注定了民营经济与这些行业无涉。

• 打破行政壁垒应当是无条件的,而不是要“引导民营经济或民间资本进

入”。“引导”就是规定民间资本只能在那些特定的没有多大油水的环节存在。如:《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》(新三十六条)第八条——“鼓励民间资本参与石油天然气建设。支持民间资本进入油气勘探开发领域,与国有石油企业合作开展油气勘探开发。支持民间资本参股建设原油、天然气、成品油的储运和管道输送设施及网络。”为什么不鼓励民间资本进入炼油和销售环节呢?难道“管道输送设施”的安全性问题,就不比销售环节更加重要?

• 既要允许民间资本参股行政垄断企业,从而形成混合所有制形态;更应鼓励民间资本以独立企业的方式进入原有的行政垄断行业。

2. 规范国有企业行为

(1)改善国有企业的治理结构

• 在国有企业董事会和监事会中,加大社会贤达的比例。这有利于制约内部人控制问题,使公众的利益得到一定的保证。为此,应当对《公司法》(2005年)和《中华人民共和国企业国有资产法》(2008 年)做出相应的修正。(例如,《中华人民共和国企业国有资产法》第三条可修改为:“国有资产属于国家所有即全民所有。在现阶段,经全国人民代表大会授权,主要由国务院代表国家行使国有资产所有权。”[2]第四条可修改为:“关系国民经济命脉和国家安全的大型国家出资企业,重要基础设施和重要自然资源等领域的国家出资企业,主要由国务院代表国家履行出资人职责;其他的国家出资企业,主要由地方人民政府代表国家履行出资人职责”。这也可改善国资委的决策者构成。)

• 应当对担任企业管理层(如总经理、CEO、副总经理等)的董事比例予以限定,以抑制内部人控制。

• 通过法律限制官员或退休官员担任国有企业管理者或董事会成员。

• 在国有企业中设立专家委员会,提高决策的科学性和经济性。

(2)完善国有企业的分配制度

• 应当根据企业收入来源的不同,国有企业分别以租、税、利三种形式将收入上缴国家,以保证出资人的权益,并真实反映企业的成本。租和税的上缴是无条件的,而利润上缴的比例则由出资人决定。为此,应对《土地管理法》和《中华人民共和国企业国有资产法》做出修正。

• 国有企业上缴的租和利(与税收一样)应当同注入的国有资产,一并纳入国家预算。

• 尽管国资委新近出台了针对央企的新的工资管理制度——“工资总额预算管理”,对央企工资实行“双控制”,即工资总量的控制和人均工资的控制,而且发布了《中央企业负责人经营业绩考核暂行办法》(2009 年),首次将“经济增加值”与央企高管薪酬挂钩,但将未经处理的名义绩效作为考核的依据,则仍有很大缺陷。在经济绩效方面,应当以真实的投资净收益率作为考核的主要依据。

(3)加强对国有企业的监管

• 无论上市与否,国有企业都应加大透明度,还应提高强制性信息披露的力

度。这是加强公共监管的重要条件。

• 国资委应当代表公众的利益,在顺应发展及改革趋势的前提下,加强对国有企业的监管。监管的重点应当是国有企业的行为是否符合公平竞争的要求,管理者是否遵循了国家的法律,企业的经营是否满足了公众的愿望(显然,只靠成品油提价而获取利润的企业,公众是不会满意的)。

• 加强公众和传媒的监督。

以上国有企业的近期改革方案,应当力争在 3 至 5 年内完成。

## 三、国有企业的终极改革目标

1. 目标的设定及含义

国有企业的终极改革目标有两个:其一,将国有企业转变为非营利性公法企业;其二,建立国有资产的宪政治理架构。

(1)国有企业作为非营利性的公法(公共)企业

国有企业将不以营利为目标,而以公共利益为目标。这就限定了国有企业存在的范围与边界,也给定了国有企业作为公法企业的性质。它的创设、管理、运营和退出等必须在特定的法律程序下、在公共的监管下进行。国有企业的管理者也失去了资本经营者的职能,而完全成为公共利益的实现者。如果某国有企业有特殊理由需要进入营利性领域(或营利性领域中存在),就必须经过最高权力机构(人民代表大会)的审议与批准。

(2)国有资产治理的宪政架构

国有资产归公众所有。因此,人民代表大会(而非行政部门)理应代表公众行使国有资产的所有权。届时,国有资产的治理属于公共治理的范畴。人大既要制订国有资产治理的相关法律、规范公法企业创设、扩张和退出等行为、批准国有企业的预算等,还要责成国有资产监管机构合法、有效履行公法企业监管者的职能。

这样,国有资产的治理就存在人大、国有资产监管机构和公法企业这三个治理主体所形成的架构。为此,需要实现:

(1)由收入型政府转变为服务型政府

国有企业的深化改革离不开政府的转型。具体说来,就是将收入型政府转化为服务型政府。在目标的追求上,收入型政府强调 GDP 增速和财政收入的最大化,而服务型政府则更看重公众福祉的增进;在经济发展的途径上,收入型政府往往采取控制或垄断社会资源的方式,直接成为经济活动的主体,而服务型政府则更加注重软、硬环境的改善和公共品的提供,以此促进社会经济的发展。因此,这种转型的实质就是必须改变现有政府的双重性,去掉(或淡化)政府的机构化资本的特性(即去资本化),将其塑造成以提供公共品而非赚钱为己任、以实现社会福利最大化而非财政收入最大化为目标的为人民服务的政府。

(2)国有资本(国有企业)从营利性领域退出

若要去掉政府的机构化资本的特性,并将国有企业转变为非营利性公法企业,就必须实现国有资本从营利性领域退出。换言之,从原则上讲,政府将不必拥有经营性的国有资产。显然,原有的“国有企业从竞争性领域退出”的目标建立在国有资产资本化的基础之上,尽管它在客观上有利于我国的经济发展,但也为国有企业垄断行业中的存在以及行政垄断地位的获取而张目。而“国有企业从营利性领域退出”,则从根本上否定了国有资产的资本属性以及国有企业的市场垄断与行政垄断的正当性,为实现充分而又公平的竞争创造条件。

(3)国资委作为公法企业的监管者

在国有资产资本化的情形下,现有的国资委既履行出资人的职能(委任企业管理者,直接持股等),又赋予国有企业监管者的使命,即存在着“管”“干”不分的现象。将来,国资委只充当公法企业的监管者,使国有企业能够合法、有效地运营。

2. 国有企业(国有资本)从营利性领域逐步退出的具体安排

(1)退出的前提与时机

• 在公平竞争的条件下,国有企业逐步退出营利性领域。

• 退出时机要选择在行政壁垒被打破、民营经济在行业中具有相当规模后。

(2)退出的方式

• 可以通过股权转让的方式有步骤地实现国有资本的退出。因此,国有资本的退出,并不必然意味着企业实体的消亡。

• 可将国有股权划拨给社保基金等,并将普通股转变为优先股。这虽使拥有者丧失了经营决策权,却保证了收益的安全性与稳定性(与中国近代的官利制度类似)。同时,给公众带来极大的利益。

• 国有股权可以转让给民营企业和公众,但对外国企业和外国自然人的转让应当做出严格的限定。

• 原则上不允许政府投资于营利性领域,以免与民争利。也可避免国有资本一边退出而一边进入的情形发生。可对《企业国有资产法》进行修正,补充政府投资的条件、范围和限定等条款,或另行通过《政府投资法》。其要点应包括:政府每项投资(不仅是投资总额)必须得到人大的审议与批准。

(3)退出的辅助措施

• 根据企业真实绩效,对经营者给予股权激励,使管理层的企业家才能得到正确评价,并使部分优秀企业家在国有资本退出后还能继续从事企业管理工作。

• 法律保证下岗职工的正当权益。

• 大幅提高政府官员的薪酬,以减轻改革的阻力。

国有企业(国有资本)从营利性领域逐步退出,应当在 5 至 10 年内完成。

3. 建立国有资产治理的宪政架构的具体安排

(1)宪政原则

• 一般政府原则:政府不以营利为目标,不得从事营利性活动。

• 非经营性原则:国有资产均属非经营性的。

• 公共性原则:国有企业属于公法企业,国有资产的管理归属公共治理。

• 特例原则:民间资本进入所有营利性领域,无须任何理由;国有资本进入营利性领域须向立法机关(人民代表大会)陈述理由。

(2)具体安排

• 修改《宪法》,删除“坚持公有制为主体”的内容。

• 修改《宪法》,确立国有企业作为非营利性公法企业的性质与地位。

• 修改《宪法》,确立人民代表大会代表全体人民对国有资产行使所有权。

• 通过《宪法》,确立国有资产的治理(运营与管理),当与司法和行政并列,成为隶属于人民代表大会的第三大权限。行政部门不参与国有资产的治理,只充当一般公共品(公共服务)的提供者。政府部门可通过法定程序,向公法企业采购由公法企业生产的公共品和准公共品。

• 人民代表大会内部设立或下设(在国家层面与国务院、最高法院等平行的)国有资产治理委员会,为负责国有资产治理的专门机构。

• 国有资产监管机构向人民代表大会负责,或通过国有资产治理委员会间接地向人民代表大会负责,依法行使其监管职能,但不参与国有资产的运营。

• 与主要政府官员的任命相同,作为国有资产代理人的企业董事会成员的任免权归人民代表大会,董事的任期应当明确。

• 国有非营利性公法企业与国有资产监管机构之间不存在行政隶属关系,只是职能不同。两者均向人民代表大会负责,或通过国有资产治理委员会间接地向人民代表大会负责。这就形成了扁平化的国有资产治理架构。

建立国有资产的宪政治理架构的措施,应当在 10 至 15 年内完成。可以看出,以上国有企业深化改革的方略,基本沿着先改变行政规定、后修正法律、最后修改宪法的步骤而展开,这有助于协调改革与稳定之间的关系。

**注释:**

〔1〕“关系国民经济命脉和国家安全的大型国家出资企业,重要基础设施和重要自然资源等领域的国家出资企业,由国务院代表国家履行出资人职责;其他的国家出资企业,由地方人民政府代表国家履行出资人职责”(《中华人民共和国企业国有资产法》,2008 年)。

〔2〕现行的条款既违宪,又造成政企不分。

〔责任编辑:文　谊〕