



国有企业的性质、表现与改革

**The Nature, Performance, and Reform
of the State-owned Enterprises**

by the Unirule Institute of Economics



天则经济研究所课题组

2011年4月12日



摘要

2001年至2009年国有及国有控股工业企业累计获得利润总额为58462亿元，2009年的账面利润总额比2001年增长了3.89倍；累计获得净利润为40517亿元，2009年的账面净利润比2001年增长了4.37倍。

2010年，中央企业共实现利润13415亿元，占国有企业利润总额的67.5%。2009年，在央企实现的利润中，中国石油、中国移动、中国电信、中国联通和中国石化等10家企业占到70%以上；其中，中石油和中移动分别实现1285.6亿元和1484.7亿元，仅这两家企业就超过了全部央企利润的三分之一。可见，国有企业的利润主要是由垄断企业实现的。

2001年至2009年，国有及国有控股工业企业平均的净资产收益率为8.16%，非国有工业企业平均的净资产收益率为12.9%。2009年，非国有工业企业净资产收益率为15.59%，国有企业净资产收益率为8.18%。因此，国有及国有控股企业的名义绩效也不够高。

即使如此，国有企业表现出来的绩效并非其真实绩效，是国有企业在享受着种种政策优惠，和民营企业在不平等的经营环境下所体现出的绩效。这种不平等主要体现在政府财政补贴、融资成本和土地及资源租金等方面。

按工业用地价格3%的比例计算工业土地租金，2001~2009年国有及国有控股工业企业共缴纳地租25787亿元，占国有及国有控股企业名义净利润总额的63.6%。如果再考虑商业服务用地，仅2008年一年，国有企业就应交纳12065亿元地租。

国有及国有控股工业企业平均实际利率为1.6%，其它企业加权平均的实际利率（视为市场利率）则约为4.68%。若按照市场利率水平重新计算国有企业应支付利息，2001到2009年利息支付差额共计约27539亿元，占国有及国有控股工业企业名义净利润总额的68%。

石油的资源税平均仅为每吨26元，加上按销售收入的1%计征的资源补偿费。我国对石油征收的资源租金不足价格的2%；远低于我国向合资企业征收的12.5%的比例。即使加征了特别收益金，也不能完全实现资源所有者的权益。2001年至2009年，国有及国有控股工业企业少缴纳的石油资源租金约为2437亿元。加上天然气和煤炭等自然资源，国有及国有控股工业企业在2001年至2009年间共少交纳资源租金约4977亿元。

从1994年至2006年，国家财政用于国企亏损的补贴达到了3653亿元。据不完全统计，2007年至2009年，国有及国有控股工业企业获得财政补贴约为1943亿元。

从名义利润总额中将上述共约6万亿元的应付未付成本和补贴扣除，从账面财务数据中还原企业的真实成本。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则为-1.47%。

2008年，国有企业人员的人均工资比非国企单位（加权平均）高17%；人均劳动者报酬



分别比私营企业高 63%，比非国有企业高 36%。行业间存在巨大差异。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。在收入最高的 5 个工业行业中国有企业的比重最高，在收入最低的 5 个工业行业中国有企业比重最小。

按照现行的公积金制度规定，职工和单位公积金缴存比例均不得低于职工上一年度月平均工资的 5%，原则上不高于 12%。不少垄断行业的国企和事业机关将这一比例提升到 20%。网通运营公司全额计提 41.42 亿元，一次性现金住房补贴。国有企业利用国家无偿划拨的用地进行单位集资建房。企业购买市场上的商品房，以较低的价格出售给本企业员工。

2007~2009 年，992 家国企所得税的平均税负为 10%，民企的平均税负达到 24%。

自 1994 年至 2007 年，国有企业没有上交一分钱利润。2009 年，国有企业利润上缴比例仅约 6%，其余利润都在企业内部分配。2010 年，该比例降至 2.2%。而央企上缴的红利目前主要在央企体系内部转移，尚没有体现出惠及民众的意义。

我国存在结构性的国进民退现象。从资金的角度来看，电力蒸汽热水生产供应业的国有比重从 2005 年的 85.8% 上升到 2008 年的 88.2%。从工业总产值的角度来看，电力蒸汽热水生产供应业的国有比重从 2005 年的 89.3% 上升到 2008 年的 91.7%。石油和天然气开采业的国有比重从 2005 年的 90.5% 上升到 2006 年的 98.9%。

用市场力量的指标对各个行业的垄断程度进行了定量分析表明，在有色金属冶炼及压延加工业，烟草制品业，石油加工、炼焦及核燃料加工业和电气机械与器材制造等行业中，2007 年的垄断程度比 2002 年有显著增加。这些行业与国有企业比重增大的行业有很大重合。

通过对国家部委官员的履历统计发现，在 19 个部委的 183 名副部级以上官员当中，具有国有企业工作经历的就有 56 人，比重达到 30.6%。通过对 123 家中央企业的高管履历统计发现，在有信息披露的 47 家企业当中，一共有 115 名高管具有政府工作背景，平均每家企业达到 2.45 人。因而，存在国企管理层与官员之间的身份互换。

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。

行政部门拥有制订法律的实施条例、指导意见和部门规定等权利，即实际上存在“行政立法”；企业管理层无需游说立法机关，只需游说行政部门即可，即存在“院内活动”。

国有企业应当存在较为明确的边界，其适合于市场机制不能得到充分发挥的公共品和准公共品的提供。尤其当政府成为唯一买家或者生产过程需要严格控制的产品，应当由国有企业提供，其他产品则由民营经济提供。国有企业存在的条件，是在提供公共物品时，融资阶段和生产阶段不可分离。

国有企业是不同于一般政府和一般企业的公共机构。国有企业不应以营利为目标，应以实现社会公益为目标。

我国已有的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。



国有资产资本化，尤其在我国经济转型的初期，不仅具有逻辑的必然性，而且具有推动市场化的积极意义。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。

国有企业的近期改革方案，应当围绕打破国有企业的行政垄断，取消国有企业无偿或低价占有和耗费国有资源的特权，规范国有企业的行为等重要方面而设计。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。

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。

为实现国有企业的终极改革目标，国企必须从营利性领域（而不单是从竞争性领域）中逐步退出。



Abstract

The state-owned and state-holding industrial enterprises made a total profit of 5846.2 billion yuan from 2001 to 2009, with the total book profit of 2009 increased by 3.89 times over that of 2001. The total net profit amounted to 4051.7 billion yuan, with the total book net profit of 2009 increased by 4.37 times over that of 2001.

The total profit of central enterprises reached 1341.5 billion yuan in 2010, accounting for 67.5% of the total profit of state-owned enterprises. The profits of ten enterprises occupied 70% of all net profits made by central enterprises in 2009, namely, China National Petroleum Corporation, China Mobile Limited, China Telecommunications Corporation, China United Network Communications Group Co., Ltd., China Petroleum & Chemical Corporation. Hereinto, China National Petroleum Corporation and China Mobile Limited made a profit of 128.56 billion yuan and 148.47 billion yuan respectively, the total of which exceeds one third of the total profit made by central enterprises. It can be seen that profits of central enterprises were mainly realized by monopoly enterprises.

From 2001 to 2009, the average return on equity of state-owned and state-holding industrial enterprises was 8.16%, while that of industrial enterprises above designated size was 12.9%. In 2009, that of the former is 8.18%, while that of the latter is 15.59%. Therefore, the nominal performance of state-owned and state-holding enterprises was not high enough.

Even the performance of state-owned enterprises is not their real performance, but one after enjoying various preferential policies and under such a management environment which is unfair to non-state-owned enterprises. The unfairness is mainly embodied in fiscal subsidy by the government, financing cost, and land and resource rent, and so on.

If we compute the industrial land rent at 3% of the price of the industrial land, state-owned and state-holding industrial enterprises should pay a total rent of 2578.7 billion yuan from 2001 to 2009, accounting for 63.6% of the total nominal net profits made by state-owned and state-holding enterprises. Only in 2008, the state-owned enterprises should pay 1206.5 billion yuan rent for the land if we add the land for commercial and service use into the whole amount.

The real interest rate for state-owned and state-holding enterprises is 1.6%, while that market interest rate is 4.68%. If we recount the interests which should be paid by state-owned and state-holding industrial enterprises with the market interest rate, the total interest difference will be 2296.7 billion yuan from 2001 to 2008, accounting for 68% of the total nominal net profits made by state-owned and state-holding enterprises.

The resource tax of oil is average only 26 yuan per ton. The resource compensation fee is merely 1% of sales revenue. Therefore, the real royalty of oil in China is less than 2% of its price, far below the ratio of 12.5% which is imposed on the capital venture in China. Even collection proportion for special oil gain levy below 40 dollars is too low to fully realize interests of resource owners. From 2001 to 2009, the state-owned and state-holding industrial enterprises lack to pay 243.7 billion yuan of the oil royalty. Together with those of coal and natural gas, the state-owned and state-holding



industrial enterprises lack to pay 497.7 billion yuan of royalty of resources..

From 1994 to 2006, the state fiscal subsidy for the losses of state-owned enterprises accumulated to 365.3 billion yuan. According to incomplete data, from 2007 to 2009, the state-owned and state-holding industrial enterprises received fiscal subsidy is about 194.3 billion yuan.

The real performance of state-owned enterprises can be estimated through deducting those costs without paid but should be paid and governmental subsidies, together achieving about 6 trillion yuans, from nominal profit of the state-owned enterprises. According to our estimation, the average real return on equity of state-owned and state-holding enterprises from 2001 to 2009 is -1.47%.

In 2008, the average staff wage of state-owned enterprises was 17. % higher than that of other organizations, their average labor income is 63% higher than that of private enterprises and 36% higher than that of non-state-owned enterprises. There is a big difference between the industries. 2008, the average income per year of employees in monopolistic industries reached 128.5 thousand yuan, which is about 7 times as that of the employees in the whole country. The ratio of the state-owned enterprises in 5 industries with highest income is highest, while that in 5 industries with lowest income is lowest.

According to regulations of existing housing provident fund system, the housing provident fund deposit ratio paid and deposited by staff themselves as well as that paid and deposited by units should be no less than 5% of the staff's average monthly salary of the previous year, and no more than 12% in principle. A large number of state-owned enterprises and institutions of monopoly industries, however, raise this ratio to 20%. China Netcom Operations Limited once accrued 4.142 billion yuan at total amount as lump-sum cash housing allowance. State-owned enterprises also conduct residential building construction with raised funds on gratis land from free allocation by the state. In addition, some enterprises purchase commercial residential buildings and sell them to their own staff and workers at low price.

From 2007 to 2009, the average tax burden of 992 state-owned enterprises was 10%, while that of private enterprises was as high as 24%.

State-owned enterprises did not turn over any profits from 1994 to 2007. In 2009, only 6% of state-owned enterprises' profits were turned over, and the rest was all distributed within enterprises. In 2010, it decreases to 2.2%. Moreover, dividend turnover by central enterprises mainly transfers within the central enterprise system. Their significance in benefiting the common people has not been embodied yet.

Structural “Guo Jin Min Tui” phenomenon currently exists in our country. In terms of capital, the proportion of state-owned enterprises in electric power, steam, and hot water production and supply industries rose from 85.8% in 2005 to 88.2% in 2008. In terms of gross industrial output value, the proportion of state-owned enterprises in electric power, steam, and hot water production and supply industries increased from 90.5% in 2005 to 98.9% in 2008.



The quantitative analysis with the term, market power, on the monopolistic levels of industries shows that colored metal smelting and pressing industry, tobacco industry, oil processing industry, coking industry, nuclear fuel industry, and electric machinery industry, and so on, the monopolistic level in 2007 is higher than that in 2002. These industries are overlapped very much with those with higher ratio of the state-owned enterprises.

A resume survey of officials of ministries and commissions under the State Council shows that among 183 officials above vice ministerial level of 19 ministries and commissions, 56 people have working experiences in state-owned enterprises, the proportion for which is as high as 30.6%. In addition, a resume survey of senior executives of 123 central enterprises shows that 115 senior administrators of 47 enterprises with information disclosure have government working background, that is, each enterprise has an average of 2.45 people with such background. Therefore, identity exchange exists between management staff of state-owned enterprises and government officials.

Enterprise senior executives enter the government for policies and resources, while governmental officials enter enterprises to materialize their economic profits earned while in the position.

Administrative departments have rights to formulate regulations on the implementation of laws, instruction opinions, and departmental regulations, i.e. In other words, administrative legislation exists. Enterprise management needs to lobby the administrative departments instead of the legislature. In other words, there are “lobbying within the house.”

State-owned enterprises should have a rather clear boundary that they are suitable for production of public goods and quasi public goods in which market mechanism could not be brought into full play. Products which are purchased solely by governments or which should be stringently controlled during production progress should be supplied by state-owned enterprises, while other products should be supplied by private economy. The condition for existence of state-owned enterprises is when they supply public goods and the financing stage and can not be separated from the production stage.

The state-owned enterprise is a public organization different from ordinary governments or enterprises, whose aim is to realize public good of society rather than to make profits.

The nature of China’s current state-owned enterprise reform is capitalization of state-owned assets, that is, making profits through management of state-owned assets. Therefore, the government gradually turns into personalized or institutionalized capital when state-owned assets constantly show the attributes of capital.

As the main content of China’s market-oriented reform, the reform orientation choice of state-owned assets capitalization had both logical inevitability and historical progressiveness especially at the primary stage of China’s economic transition. However, with the establishment of market economy in our country, the historical mission of state-owned enterprise reform characterized by state-owned assets capitalization is about to come to an end.



We should design the short-term reform plan for state-owned enterprises based on two major objectives, namely, breaking the administrative monopoly by state-owned enterprises, and regulating state-owned enterprises' behaviors. The significance lies in that this will promote different economic main bodies to carry out adequate and fair economic competition, thus better realizing social justice and improving economic efficiency.

State-owned enterprise reform has two ultimate goals. The first goal is to change state-owned enterprises into non-profit public law enterprises, and the second one is to build up the constitutional governance framework for state-owned assets.

To realize the ultimate goal of reform, state-owned enterprises have to gradually retreat from the profit-making fields (rather than merely the competitive fields).



目录

前言

第一章 国有企业改革的理论与过程

- 一、 国有企业以“放权让利”为主要特征的改革
- 二、 国有企业以“两权分离”为主要特征的改革
- 三、 国有企业以“建立现代企业制度”为主要特征的改革
- 四、 总结

第二章 国有资产及企业的分类

- 一、 按资产性质划分
- 二、 按归口管理划分

第三章 国有企业的当下表现（一）：效率

- 一、 关于国有企业效率研究的综述
- 二、 本报告对效率的基本研究取向
- 三、 国有及国有控股工业企业的名义绩效
- 四、 还原：应付未付成本与补贴
- 五、 关于“企业办社会”和“退休职工负担”的讨论
- 六、 国有及国有控股工业企业的真实绩效
- 七、 小结

第四章 国有企业的当下表现（二）：分配

- 一、 从国民收入角度分析补贴与应交未交成本对分配的影响
- 二、 国有企业员工的货币收入及非货币收入
- 三、 国有企业高层管理者的收入与其它类型企业的比较
- 四、 国有企业的税负与其它类型企业的比较
- 五、 国有企业的利润上交和分红情况
- 六、 小结

第五章 国进民退及对市场竞争的影响 ——对中国当下“国进”本质的分析及案例研究

- 一、 近年来国有企业“进”“退”的特征



- 二、“国进”的典型案例分析
- 三、对“国进”现象的分析

第六章 国有企业对宏观经济的影响

- 一、国有资本整合与经济脆性
- 二、国有企业当下表现对房地产市场的影响
- 三、国有企业当下表现对金融市场的影响：以证券市场为例
- 四、国有企业行为对大宗商品的影响
- 五、总结

第七章 对国有企业当下表现的政治经济学分析

- 一、国有企业当下问题的历史起点
- 二、九十年代初国有企业的制度状态
- 三、国有企业扭曲制度环境下的管理层利益集团
- 四、国有企业管理者与官员的身份互换
- 五、国有企业管理层的“院内活动”
- 六、我国的政府部门的宪政缺陷：“部门立法”

第八章 国有企业的性质：经济学视角

- 一、企业的性质
- 二、国家的性质
- 三、国有企业的性质
- 四、国有企业的边界
- 五、国有企业与政府之间的宪政关系

第九章 国有企业的性质：法学视角

- 一、国企作为特殊的公共机构
- 二、国企作为特殊公共机构的规范意义
- 三、重申国企公共性质对于中国国企改革战略意义
- 四、余论

第十章 重新界定下的国有企业的深化改革

- 一、对国有企业改革的反思与评论
- 二、国有企业的近期改革方案
- 三、国有企业的终极改革目标

参考文献



附录

分报告之一：对国有企业使命的评论

分报告之二：国资委的职权与角色冲突

分报告之三：我国工业与商业用地的地租缺失

分报告之四：国有企业相关政策的演变



Table of Contents

Preface

Chapter 1 Theory and process of state-owned enterprises reform

1. Reform of state-owned enterprises: “decentralizing powers and giving up profits” as the main feature;
2. Reform of state-owned enterprises: “separating control from ownership” as the main feature;
3. Reform of state-owned enterprises: “establishing modern enterprise system” as the main feature;
4. Summary.

Chapter 2 Classification of state-owned assets and state-owned enterprises

1. Classified by the nature of assets;
2. Classified by the management division.

Chapter 3 Performance of state-owned enterprises: Efficiency

1. Review of the research on the efficiency of state-owned enterprises;
2. The approach of this report on efficiency;
3. The nominal performance of the state-owned and state holding industrial enterprises;
4. Being real: costs without paid but should be paid and subsidies;
5. Discussion on the “enterprise as society” and “the burden of retired workers”;
6. The real performance of the state-owned and state holding industrial enterprises;
7. Summary.

Chapter 4 Performance of state-owned enterprises: Distribution

1. The influence of subsidies and costs without paid but should be paid on distribution from the perspective of national income;
2. The monetary and non-monetary income of state-owned enterprises;
3. Comparison of income of senior managers between state-owned enterprises and other types of enterprises;
4. Comparison of the tax payment between state-owned enterprises and other types of enterprises;
5. The profits payment and dividends of state-owned enterprises;
6. Summary.



Chapter 5 “Guo Jin Min Tui” and its impact on market competition: The nature of “Guo Jin Min Tui” and relevant case studies

1. Characters of “Guo Jin” of state-owned enterprises in recent years;
2. Typical cases about “Guo Jin”;
3. Analysis of the phenomenon “Guo Jin”

Chapter 6 The impact of state-owned enterprises on macro economy

1. The integration of state assets and “economic fragility”;
2. The impact of current performance of state-owned enterprises: real estate market;
3. The impact of current performance of state-owned enterprises: finance market and take securities market as an example;
4. The impact of current performance of state-owned enterprises: bulk stock;
5. Summary.

Chapter 7 The analysis of political economy on the performance of state-owned enterprises

1. The historical starting point of current issues of state-owned enterprises;
2. The institutional background of state-owned enterprises in early 1990s;
3. The interest groups of management under the distorted institutional background of state-owned enterprises;
4. The identity exchange of state-owned enterprise managers and government officials;
5. The “lobbying within the house” of management in state-owned enterprises;
6. The constitutional defects of China’s government: “department legislation”.

Chapter 8 The nature of state-owned enterprises: the perspective of economics

1. The nature of enterprises;
2. The nature of state;
3. The nature of state-owned enterprises;
4. The boundary of state-owned enterprises;
5. The constitutional relationship between state-owned enterprises and government.

Chapter 9 The nature of state-owned enterprises: the perspective of law science

1. The state-owned enterprises as a special public institution;
2. The normative significance of the state-owned enterprises as a special public institution;
3. The strategic significance of reaffirming the public nature of state-owned enterprises for China’s state-owned enterprises reform;
4. Epilogue.



Chapter 10 Deepening the reform of state-owned enterprises

1. The reflection and comments on the reform of state-owned enterprise;
2. The short-term plans of state-owned enterprises reform;
3. The ultimate goals of state-owned enterprises reform.

References

Appendix

Sub report 1: Comments on the mission of state-owned enterprises

Sub report 2: The authority and role conflict of the State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council (SASAC)

Sub report 3: The rent loss of China's industrial land and commercial land

Sub report 4: The evolution of policies towards state-owned enterprises by government



图目录

主报告

- 图 2.1 1998 年~2008 年行政事业单位国有资产净值
- 图 2.2 按照归口划分的国有企业
- 图 2.3 央企各行业总收入比例
- 图 2.4 央企各行业利润比例
- 图 3.1 2001~2009 年国有企业和其他企业的名义净资产收益率比较
- 图 3.2 中国与部分国家税前汽油价格比较
- 图 3.3 国有及国有控股企业真实与名义收益率比较
- 图 3.4 2001~2009 年中国 GDP 增长率
- 图 4.1 国有及国有股份工业企业名义工业增加值的分配结构 (2001 年~2009 年)
- 图 4.2 修正后的国有及国有股份工业企业工业增加值的分配结构 (2001 年~2009 年)
- 图 4.3 国有及国有控股工业企业工业增加值构成分析 (2001 年~2009 年)
- 图 4.4 2001~2009 年不同类型企业职工平均工资比较
- 图 4.5 国有企业与私营企业人均收入之比
- 图 4.6 国有企业与非国有企业人均收入之比
- 图 4.7 国有上市公司年度薪酬与在职消费均值比较
- 图 4.8 国有企业与非国有企业工业增加值中税负结构比较
- 图 4.9 国有企业实现利润情况
- 图 4.10 国有企业上缴利润情况
- 图 4.11 2008~2011 年国有资本经营预算支出安排结构图
- 图 5.1 国有及国有控股企业的工业总产值占该行业所有企业的比重
- 图 5.2 国有及国有控股企业的资金占该行业所有企业的比重
- 图 5.3 市场力量最高且增长较快的九个行业
- 图 6.1 中美经济脆性的差异的比较
- 图 6.2 2009 年 3 月至 2009 年 9 月上证指数波动图
- 图 7.1 国有企业利润
- 图 7.2 土地交易价格指数 (1999 年至 2009 年)
- 图 7.3 煤炭价格 (1998 年至 2007 年)
- 图 7.4 原油价格指数 (2000 年至 2010 年 1 月)

分报告之一

- 图 1 中国 2000 年以来各季度 CPI、PPI 和 GDP 走势情况

分报告之二

- 图 1 理想中的国资管理体系与现实中的国资管理体系
- 图 2 国资委成立前后国有企业监管状况

分报告之三



- 图 1 2003-2008 年不同方式出让的工矿仓储用地
- 图 2 2003-2008 年不同方式出让所占比例
- 图 3 2003-2008 年不同供应方式工业用地出让价格
- 图 4 以招拍挂方式出让工业用地平均价格
- 图 5 2003~2008 年工业地价水平
- 图 6 2003-2008 年不同供应方式商服用地出让价格
- 图 7 以招拍挂方式出让商服用地平均价格
- 图 8 2003-2008 年商业地价
- 图 9 少缴纳的工业仓储与商服用地地租
- 图 10 少缴纳的工业仓储与商服用地地租
- 图 11 几种来源的土地价格指数比较

表目录

主报告

- 表 2.1 中央企业 2009 年度国有资产运营情况
- 表 3.1 2004~2009 年中石化应缴纳土地租金
- 表 3.2 2001~2009 年国有及国有控股企业应缴纳地租
- 表 3.3 2001~2009 年国有及国有控股企业已缴纳石油资源租金
- 表 3.4 2001~2009 年国有石油企业少缴纳的石油租金
- 表 3.5 2001~2009 年国有及国有控股企业已缴纳天然气资源租金
- 表 3.6 2001~2009 年国有及国有控股企业少缴纳天然气租金
- 表 3.7 2001~2009 年国有及国有控股企业已缴纳煤炭资源租金
- 表 3.8 2001~2009 年国有及国有控股企业少缴纳煤炭资源租金
- 表 3.9 不同所有制企业年利率（支付利息/负债）比较
- 表 3.10 不同所有制企业利率（融资成本/负债）比较
- 表 3.11 企业融资的相关指标（2000~2007 年）
- 表 3.12 中国人民银行发布的金融机构人民币贷款基准利率
- 表 3.13 2001~2009 年国有企业已支付利息
- 表 3.14 2001~2009 年按市场利率国有企业少支付利息
- 表 3.15 2001~2008 年国有企业获得财政补贴情况
- 表 3.16 中国与部分国家柴油零售税前价格比较
- 表 3.17 中国与部分国家汽油零售税前价格比较
- 表 3.18 2006 年~2009 年石油价格比较
- 表 3.19 中石油和中石化成品油零售量（2006~2009 年）
- 表 3.20 国有企业的综合补贴
- 表 3.21 2007 年部分行政垄断行业中垄断造成的福利损失
- 表 3.22 2001~2009 年名义利润与真实利润的比较
- 表 3.23 2001~2009 年国有及国有控股企业真实绩效
- 附表一 2001~2009 年度国有及国有控股企业名义绩效
- 附表二 2001~2009 年规模以上工业企业名义绩效



- 附表三 2001~2009 年规模以上非国有工业企业名义绩效
附表四 石油特别收益金征收比率
附表五 中石油和中石化获得的补贴资金
附表六 汽油、柴油平均零售价格变化
表 4.1 2008 年收入最高的 5 个工业行业及国有企业比重
表 4.2 2008 年收入最低的 5 个工业行业及国有企业比重
表 4.3 中国石油天然气股份有限公司职工工资及福利支出情况 (2009 年)
表 4.4 在美国上市的 (ADRs) 中国主要国有企业的分红率
表 4.5 2008~2011 年国有资本经营预算支出安排结构
表 5.1 国有及国有控股企业工业总产值比重
表 5.2 国有及国有控股企业工业资金占用比重
表 5.3 国有及国有控股企业的相应值占该行业所有企业的比重
表 5.4 2002 年和 2007 年若干行业市场力量指标
表 7.1 国有企业净亏损 (1990 年~1993 年, 单位: 亿元)
表 7.2 国家财政分项收入

分报告之一

- 表 1 2007-2009 年中国城镇人口就业分类统计表

分报告之三

- 表 1 不同出让方式国有工业用地面积估算
表 2 工矿仓储用地应缴纳租金总额
表 3 少缴纳工业地租 I
表 4 工矿仓储用地应缴纳租金总额
表 5 少缴纳工业地租
表 6 国有商服用地面积
表 7 商服用地地租
表 8 少缴纳商服用地地租
表 9 商服用地地租
表 10 少缴纳商服用地地租
表 11 工业用地最低价格

分报告之四

- 表 1 国有企业与私营企业分行业指标
表 2 1998-2007 年中国非金融类国企利润



前言

近年来，关于“国进民退”的相关事例引起公众的广泛关注。典型的事例有两个：其一，山西省主要以煤炭安全生产为由对小煤窑进行整顿，致使大量民间资本从本地的煤炭行业被迫退出；其二，在山东省政府部门的推动下，国有但亏损的山东钢铁集团兼并民营但盈利的日照钢铁有限公司。若从这两则具体事例来看，将其定性为当地政府部门主导下的“国进民退”并不为过。联想到早些年间民间资本从石油石化行业中的炼油与销售环节中被迫退出等事例，公众有理由对“国进民退”是否形成某种趋势表示关切。

应当说，以上事例的发生是有其相应的政策背景的。在“抓大放小”与“国有资本战略性重组”的背后，已经形成了“进一步推进国有资本向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域（以下简称重要行业和关键领域）集中”的政策导向，以期达成“增强国有经济控制力，发挥主导作用”的目标。“重要行业和关键领域主要包括：涉及国家安全的行业，重大基础设施和重要矿产资源，提供重要公共产品和服务的行业，以及支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业”。

这种政策的含义与取向，对应于国际金融危机发生后西方主要发达国家的政策选择（例如政府对商业银行进行注资等），其合理性似乎得到进一步的印证。不仅如此，人们还从金融危机过程中中、外不同国家之间经济增长速度或危机程度的差异，导出中国国有经济的主导或控制地位在经济制度上的比较优势。

然而，公众还是对国有企业的行政垄断行为、分配不公等表示相当程度的不满。针对公众的责难，有关部门则拿出账面数据宣传国有企业的绩效、对就业的贡献以及所尽的社会责任。面对这种情势，经济学界并未做出积极的解答。因为数据清楚地显示：近年来国有企业的利润增长较快，绩效甚好。这显然与十年前的研究结果大相径庭。进一步讲，这不正是国有企业改革成效的体现吗？

有问题才需要改革，这是所有人都能接受的逻辑。在一些“数据”和“事实”的支撑下，不少学者也就逐渐相信：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，以至无人问津。

面对混沌不清的现实判断，天则经济研究所应承担其应有的社会责任。课题组力图回答以下三个重要问题：（1）国有企业的当下表现究竟如何？（2）从规范的意义讲，国有企业应当成为什么性质的机构？（3）应当怎样推进国有企业改革？经过一年的认真研究，最终形成《国有企业的性质、表现与改革》的研究报告。

本报告的实证研究表明：（1）近年来，我国存在着结构性的国进民退现象；（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；（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，经过成本还原和垄断利润扣除



之后，其真实绩效远远低于社会平均水平，甚至是亏损；(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。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。

经济学的规范分析表明：国有企业应当存在较为明确的边界，其适合于市场机制不能得到充分发挥的公共品和准公共品的生产，尤其当政府成为唯一买家或者生产过程需要严格控制的产品，应当由国有企业提供，其他产品则由民营经济提供。法学研究则表明：国有企业应当成为有别于政府机关的公共机构，其应以公共利益而非营利为目标，属于公法而非私法范畴。

在以上研究的基础上，本报告提出了重新定位下国有企业深化改革的方略。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，提出了深化国有企业改革的具体措施。

本研究报告由主报告和若干分报告构成。主报告第一、二章分别对国有企业改革理论与实践、以及国有企业的分类进行梳理，为后面的分析提供基础；第三、四、五、六章分别从效率、分配、国进民退现象及其对宏观经济的影响等方面，实证研究国有企业的当下表现；第七章就其当下表现做出政治经济学分析；第八、九章分别从经济学和法学角度探讨了国有企业的规范性质；第十章提出了重新定位下国有企业深化改革的方略。若干分报告作为主报告分析的补充与拓展。

在课题的研究及本报告的形成过程中，课题组还召开了两次专家研讨会。张曙光、周放生、杨帆、韩朝华、刘小玄、华生、管维立、王建、秋风、王晓晔等学者提出了建设性的意见，在此表示衷心的感谢！



第一章 国有企业改革的理论与过程

中国传统的国有企业主要是在 20 世纪 50 年代中期通过“社会主义三大改造”、“消灭私有产权”、以及之后的“国家工业化”等方式建立起来的。改革开放以前，这些传统的国有企业是以政府部门的分支机构或附属机构的形式存在，实行高度集中的计划管理，企业日常运转在很大程度上依靠行政命令推动。在这种“社会化大工厂”的模式下，企业经理仅仅是上级政府和主管部门决议的具体执行者，其经营决策必须遵从党委的领导；企业在人事、财务、生产、物资、收入分配等方面几乎没有任何自主权，企业经理和职工不必为经营的结果负责，其自身的利害关系也与经营的结果没有太大的关系。国有企业传统的运行体制造就了“企业吃国家大锅饭”、“职工吃企业大锅饭”的结果，企业效率极其低下，国家财政赤字连年增加。到 1977 年前后，国有企业传统运行体制已经发展到不得不改革的地步。

1978 年十一届三中全会以后，中国开始进行经济体制改革。基于十一届三中全会公报所做出的“现在我国经济管理体制的一个严重缺点是权力过于集中，应该有领导地大胆下放，让地方和工农业企业在国家统一计划指导下有更多的经营管理自主权”的认识，国有企业从“放权让利”改革开始，之后经历了“两权分离”改革、建立与完善“现代企业制度”改革等不同阶段。就整个改革过程涉及的内容而言，在所有制上，大一统的全民所有制和集体所有制已经被发展成为各种所有制均占有一席之地之格局；在经营方式上，高度集中的计划经济体制已经让位于市场经济体制。经过 30 年的改革，国有企业在数量上已经大大减少，产权关系基本明晰，政企关系变得相对简单，管理体制已基本实现向现代企业制度的转变，国有企业的经营状况也有所好转。国有企业目前的发展状况似乎表明主体部分的改革已基本胜利完成，剩下的只是对现有成果的不断巩固与完善。

然而，事实并非如此，国有企业改革远未结束。从产权关系角度来看，以各级国有资产管理委员会代表国家与全体人民行使国有资产所有者职能的方式，并未真正消除国有企业所有者虚置的问题，不仅如此，这种模式还会因为国有资产管理委员会本身缺少监督和约束而极易向国有企业管理层让步，使其侵吞国有资产及其增值部分。从经营绩效角度来看，目前国有企业所取得的经营业绩有多大成分来自于企业效率的提高还存在诸多的争议，但国有企业通过免费或极低的价格占用土地及其它要素资源，在全球资源性要素价格快速上涨、以及在市场需求持续扩大的条件下获取大量收益，则是显而易见的。从竞争的公正性来看，由于国有企业长期垄断着一些关键性的行业与部门，并且凭借行政垄断力量不断排挤、吞并其它市场竞争主体，对市场规则造成了极大的破坏，成为阻碍国民经济健康发展的最主要因素。

本章力图通过对国有企业改革过程的梳理，探寻出不同阶段国企改革动因，以及国企改革发展的内在逻辑。

一、国有企业以“放权让利”为主要特征的改革（1978 年~1986 年）

1.“放权让利”改革过程回顾

1978~1986 年属于多种改革形式探索阶段，这一时期的改革是在不打破原有计划体制框架



下展开的，其主要特征是“放权让利”，即通过向企业下放部分经营权与收益权来达到调动企业经营者和职工工作积极性、提高企业产出以保证财政收入增长的目的。放权让利改革主要包括“扩大企业自主权”、“利改税”、“租赁制”等多种形式。

(1) “扩大企业自主权”改革过程

1978年10月，四川省选择了宁江机床厂等6家企业进行扩大企业自主权改革试点，确定企业在增收基础上可以提取一些利润留成，职工可以得到一定的奖金。1979年5月，国家经贸委等六个部门分别在京、津、沪三地选择首都钢铁公司、天津自行车厂、上海柴油机厂等8家企业进行扩大企业自主权改革试点。在随后的1979年9月，国务院发布5个有关扩大企业自主权的文件，要求各地进行试点。从1979年底全面推广扩大企业自主权改革开始，在短短一年时间内，16%的全国预算内企业都实施了此项改革试点，这些企业占到全部企业产值的60%，利润的70%。

扩大企业自主权的改革，初步改变了政府对国有企业管得过死的局面，在奖金收入刺激下，广大职工开始关心并设法提高企业的经济效益。这方面的改革调动了企业的积极性，初步搞活了经济。但是，由于没有明确限定企业的权利边界，权利下放之后没有相应的约束机制对企业的权利进行限制，加上宏观环境变化等影响，初期的扩大企业自主权改革并没有实现改善国家财政状况的目的，1979年、1980年连续出现了巨额财政赤字（黄速建，2008）。为了落实财政上缴的任务，各地政府从1981年开始在初期的扩大企业自主权改革基础之上，对工业企业试行利润包干制度，在分配上确定了“利润留成”、“盈亏包干”、“以税代利、自负盈亏”等三种类型。

利润包干制度一开始取得了一定的效果，一些企业在短期内实现了增产增收的目标，但大多数企业的经济效益却并没有明显地提高。由于企业的各项计划指标是在上一年度的完成情况基础上制定的，因此，利润包干制度一开始就为企业与政府之间的讨价还价留出了空间，从而不可避免地形成了“鞭打快牛”与“苦乐不均”的现象。到1983年初，利润包干制度在更大范围内推行后引起了执行混乱和物价上涨等严重情况，鉴于此，中央决定停止全面推行利润包干，转而实行“利改税”（黄速建，2008）。

(2) “利改税”改革过程

扩大企业自主权改革中出现的“鞭打快牛”与“苦乐不均”现象使得利改税思想应运而生，政策设计者希望通过实行利改税，能够规范和稳定企业上缴政府的财政收入，加强企业的经济责任，并且用税收手段拉平企业之间的竞争条件，使企业处在同一起跑线上。1983年国务院批转了《财政部关于国营企业利改税试行办法》，提出分两步实施利改税：第一步是对国有企业征收固定比例的所得税，然后通过谈判方式确定税后利润上缴比例；第二步是实行单一征税制度，把所得税由比例税改为累进税，取消上缴利润的办法，同时征收资源税、资产税和调节税等（杜海燕、张永山，1992）。

1983年6月1日开始实施第一步利改税。对大中型企业实现的利润，统一按55%的税率征收所得税，企业税后利润按国家核定的比例留给企业，其余上缴国家。第一步利改税的实施基本实现了稳定和增加财政收入的目标。1984年10月开始实施第二步利改税，但最终的操作方案偏离了改革的设想。由于在第二步利改税设计中产品税比重过大，很多企业在支付该



税种后无力支付与利润无关、但与资金占用挂钩的资金税，因此，最终只能放弃资金税，改为从利润较多的大中型企业中开征一户一率的调节税，以“代替”利润上缴（华生，1987）。利改税最后并没有改变企业税负过重的局面，企业与政府之间依然在不断地讨价还价，由于取代利润上缴的税收不规范，外部竞争的条件不但没有拉平，“鞭打快牛”与“苦乐不均”的问题反而更加严重了。

（3）“租赁制”改革过程

从1984年沈阳汽车工业公司试点开始，许多小型工业企业走上了租赁制改革道路。租赁制最初是在一些微利亏损的小企业中开展，主要目的是为了解决企业的亏损问题。在实际操作过程中，主管部门设定一定数量的租金，把企业出租给个人，租赁期满时主管部门获得期初约定的租金，承租人获得剩余收入。随着租赁制改革形式的不断发展，承租人由个人逐渐发展成为团伙、全体企业成员，租金也由固定变成浮动比例，最终租赁制在小型工业企业当中变得越来越像承包制经营形式。在1987年普遍推行承包经营责任制以后，采取租赁制形式的小型工业企业数量仍然不断增加。到1988年底，依据对43935个国有小型工业企业的调查，实行租赁制和其它经营方式的企业已经达到24660个，占总数的56.1%（黄速建，2008）。在租赁制改革过程中，还出现了“厂长负责制”和“厂长任期目标责任制”改革形式。从操作手法与各种表现特征来看，这两类改革形式应属于承包制的雏形。

2.“放权让利”改革过程中的理论思想

传统公有制理论在现实当中出现了严重的激励问题，普遍的“捧国家铁饭碗、吃企业大锅饭”思想导致国有企业经营效率低下，国家财政收入逐渐萎缩。放权让利改革就是试图改变传统公有制框架下激励不足的问题，通过让渡一部分收益来调动企业经营者与职工的积极性，从而增加企业产出来缓解当时国家面临的财政困难。

（1）传统公有制理论思想面临的困境

传统的公有制可定义为：一群人以集合的方式共同占有财产、所有成员拥有平等的权利并采取集体行动的方式来行使所有者权利的所有制形式（刘世锦，1990）。公有制以集体行动为特征的行为方式，导致个人行为与行为后果之间的相关程度非常低，使得集体成员倾向于在获取同等收益的条件下尽量减少自身的努力，即出现“搭便车”行为。广泛的“搭便车”行为导致总体努力的不足，在具体组织当中就表现为普遍的偷懒卸责、人浮于事、效率低下。为了保证公有制能够正常运转，就需要引入相关机构或个人作为代理组织。可是，由于代理人拥有自身的利益诉求，存在激励不相容与机会主义行为等问题，所以，激励与监督制度就随着代理组织的出现而产生了。

与传统的公有制形式相对应的是全面计划经济的管理体制。在计划体制下，国有企业作为各级政府部门的附属机构，担负着社会稳定、充分就业和经济发展等各种不同的责任。各级政府主管部门通过国有企业这一公有制财产组织形式，实现各自的功能和利益，而作为微观经济主体的国有企业却没有相应的经营自主权。这种经济体制导致的结果是，管理者与职工在生产上付出的努力与自身所得的收益之间没有必然联系，“干多干少一个样，干与不干一个样”。因此，管理者与职工作为国有企业的代理人，利用信息优势隐藏生产潜力并减少自身的努力，从而形成“企业吃国家大锅饭”和“职工吃企业大锅饭”的局面。财产人人所有的



公有制经济在无人负责的情况下经营惨淡，国家最终在严重的财政赤字压力下不得不考虑改革国有企业。

(2) “放权让利”改革中的理论探索与实践评价

放权让利是在保持原有企业制度基本不变的前提下，通过完善经营考核指标、加强监督和激励，从而调动企业管理者与职工积极性以保证国有企业计划任务得以完成的改革措施。在借鉴东欧的国有企业改革经验过程中，理论界提出了各种改革思想。蒋一苇的“三论”——“企业本位论”、“职工主体论”和“经济民主论”是当时最为著名的理论思想之一。“三论”认为，“我国的经济体制改革，应从企业缺少自主权的现实出发，使企业成为自主经营与发展的、具有独立性的社会主义基本经济实体”（戴园晨、徐亚平，1993）。在放权让利改革阶段，把国有企业改造成为责、权、利统一的商品经济生产主体的思想在理论界已成为共识。

虽然放权让利改革没有触及国有企业的产权关系，也没有改变企业与主管部门之间的从属关系，但在利益分配格局上却取得了突破性进展。放权让利通过提高企业利润留成比例和加大奖金发放力度的刺激，改变了过去政府对国有企业管得过死的局面，管理者和职工开始关心并设法提高企业的经济效益，国有经济初步表现出搞活的迹象。但是，放权让利改革毕竟只是一种在国家统一计划下实施的权力下放举措，在政企关系上政府依然处于主动地位。政府可以根据经济形势与政治的需要，决定继续下放权利或收回权利。因此，对于政府和企业而言，各种以放权让利为特征的改革形式都表现为一种短期的行为。

放权让利改革对国有企业管理者和职工的行为方式产生了较大的影响，并进一步引发宏观经济政策的调整。当约束机制尚未建立之时，只要利益分配的政策口子打开，管理者与职工就有能力也有积极性以各种方式将企业产出的分配偏向自己一方。国有企业在预算软约束的条件下通过无限制地扩张经济规模、通过与主管部门讨价还价、提高奖金发放水平，最终损害了政府的收入基础，加剧了国家的财政困难。因此，简单的放权让利改革虽然在短期内调动了企业职工的积极性、增加了产出，但同时也为政府部门的收权行为埋下了种子。当消费与投资出现双膨胀、宏观经济形势恶化时，政府部门的紧缩政策必然收回已下放的权力。可是国有企业在减少投资与产出的同时却不减少工资的发放，经济形势更趋恶化，“放权——收权”的循环开始不停地上演。

放权让利改革并没有根本解决“企业吃国家大锅饭”和“职工吃企业大锅饭”的问题，反而由于企业与主管部门之间的讨价还价造成了新的不平等，加剧了苦乐不均的情况。由于主管部门仅仅在利益分配方面开了口子，而没有真正将经营权下放企业，因此企业的效率问题仍然无法解决。当国家财政收支情况变得糟糕而无法向企业出让更多的利益时，放权让利也就走到了尽头，同时新的改革思想也酝酿成熟。

二、国有企业以“两权分离”为主要特征的改革（1987年~1992年）

1. “两权分离”改革过程回顾

从“放权让利”发展到“两权分离”是国企改革的一次重大飞跃。放权让利改革只是在计划经济体制框架内部转圈，而两权分离改革则渐渐触及到经济体制改革的主体部分。实践



证明，两权分离改革在终结传统的计划经济体制方面起到了极为重要的作用，但同时也因为自身存在着各种缺陷而无法完成国企改革大任。以两权分离为特征的改革阶段主要包括对大中型工业企业实行的“承包制”、对中小企业实行的“租赁制”后期阶段、“资产经营责任制”以及部分企业的“股份制”试点改革。本节只针对“承包制”与“资产经营责任制”改革过程进行梳理，其它几种改革形式在本文其它地方另有专门的论述。

2. “承包制”改革过程

承包制改革的雏形早在 1979 年的放权让利改革阶段就已形成，其具体形式表现为上缴利税包干制度。由于国务院在 1983 年开始全面推广利改税，全国大多数企业都中止了承包制方面的试点探索，直到 1987 年承包制改革才又重新登上历史舞台。1988 年 2 月，国务院颁布《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》，承包制逐渐取代其它改革形式成为城市经济改革的主流。自 1988 到 1990 年，全国预算内工业企业中 90% 以上的企业完成了第一轮承包，之后又开始第二轮承包。

承包制改革包括“上缴税利定额包干”、“微利微亏企业定额承包”、“上缴税利递增包干”、“上缴税利目标承包”、“亏损包干或亏损递减包干”等多种具体形式，其核心是包住利润上缴基数，稳定国家与企业的分配关系，通过调动承包者的积极性来扩大各方的利益总量。由于承包制改革简明易行、财政上不用增加开支却能比较有把握地增加收入、企业可以从增产增收中获得实实在在的收益，因此受到各方普遍的欢迎。在实施第一轮承包的头一年，企业承包情况非常好，在完成上缴利税的同时实现了较多的利润留利。但随着外部经济形势的变化，企业内部运行机制的不合理，以及政策的多变性等问题越来越突出，承包制所产生的效益空间逐年缩小。到 1991-1992 年开始新一轮承包时，企业普遍出现不好包、不愿包和不敢包的心态，以至于这一轮承包是在放松承包条件、主管部门“做思想工作”的情况下才勉强承包下去。

在承包制改革过程中，短期盈利、长期亏损的现象非常普遍。虽然承包制以合同等法律形式实现了在一段时期内所有权与经营权的分离，为企业的自主经营创造了条件，从而搞活了企业，但承包制本身并没有改变传统的行政依附型企业体制（杜海燕，1992）。政府对企业的干预仍然普遍存在，尤其是当企业经营业绩不佳或工资侵蚀利润问题变得严重时，政府倾向于收回企业的经营权；当外界经济与政策环境变坏、企业无法完成承包任务时，放弃经营权、回归旧体制也往往成为企业的首选。但是，在面对企业经营由于管得过死而缺乏活力、国家财政收入出现下滑现象时，政府又不得不下放权力。因此，承包制改革只能继续在“放权——收权”的循环中蹒跚前行。

3. “资产经营责任制”改革过程

资产经营责任制在吸收其它改革形式的经验教训基础上，提出了重新构造微观经济基础的思想。该思想包括两方面内容：一是所有制形式和经济成分的多样化，即应当允许在一定范围内存在私人资本主义经济；二是通过所有权与经营权的重新分割和分开，使国有企业摆脱行政隶属关系，成为真正的商品生产者和经营者（华生，1987）。资产经营责任制改革把解决企业经营权问题作为第一阶段改革的核心内容，并且分三步进行实施。首先，由企业主管部门聘请专家组成考评委员会，以现有资产作为标的，用招标的形式选出企业经营者。其次，被选中的经营者成为企业法人，并与主管部门签署具有法律效力的经营责任合同书，就任职



内的资产、人员处理、生产决策等事宜达成协定，经营者拥有机构撤并设置、企业内部分配等权力。最后，任期结束后再次由主管部门主持投标选聘经营者，并根据资产评估结果对上一任经营者进行奖罚（华生，1987）。资产经营责任制改革的推出引起了社会的较大关注，在试点过程当中取得了一些成绩。但由于资产经营责任制在让利幅度上比其它改革方式小，而对经营者的约束却很强，并且在操作技术上对主管部门负责人的素质要求比较高，因而在允许企业自由选择改革方式的情况下资产经营责任制改革最终没有得到大范围推广。

4. “两权分离”改革过程中的理论思想

两权分离作为向现代企业制度过渡阶段的改革形式，在理论探索与实践当中产生了重大的影响，既取得了巨大的成果，也暴露出很多问题。两权分离改革在相当程度上明确了国家与企业之间的利益分配关系，为发展自主经营、自负盈亏的企业经营理念打下了基础，并且为企业培育了产权思想。两权分离改革还在实践中培养了一批具有市场意识和经营理念的企业家，为建立现代企业制度储备了人才资源。

5. “两权分离”改革理论探索

两权分离思想是在不改变原有企业财产关系形式的前提下，把企业经营的经济责任落在经营者头上，通过加强激励来提高企业的经济效益，使企业成为自主经营、自负盈亏的商品生产者和经营者。如果说放权让利只是通过利益刺激来调动企业职工积极性的话，那么两权分离则是突出经营者的地位，通过“经理革命”来实现企业的经营目标。企业与主管部门采取一对一谈判的方式签订任务合同，明确双方的权利和义务，从而把主管部门对企业实施的日常干预变为定期干预，使经营者获得更多的经营自主权。在利益分配机制方面，所有者以出让一定时期一定程度的经营权为代价，取得资产分成收入；企业则通过增加产出利润，获得确定的分成比例。两权分离最终形成一种风险共担、利益共享的分配关系（戴园晨、黎汉明，1988）。

两权分离改革中出现的产权改革思想主要以华生等学者的资产经营责任制为代表，资产经营责任制从财产关系入手，提出重新构造经济的微观基础思想。华生等人认为，如果不突破原有的产权体系，国有企业改革将很难进行下去（华生，1987）。由于种种原因，华生等人在这方面的理论探索就未能进一步展开。

作为企业组织中最重要的人力资本——企业家才能，在两权分离改革过程中得到了一定程度的重视和发展。通过经营者的选拔与经营者权利、地位的提高，国有企业的管理人员逐渐从原来的政府管理决策执行者角色转变为专业的管理人员。虽然在政企不分的环境下国有企业经营者与政府官员之间的角色转换仍然比较频繁，但毕竟为将来培养独立经营、敢于承担风险的企业家队伍创造了条件。

6. “两权分离”改革实践评价

两权分离改革实践中所产生的问题都根源于公有制企业产权制度安排，具体表现在政企不分引起的讨价还价机制、内部人控制、预算软约束、企业行为短期化等外在形式方面。两权分离只是局限于国家所有权与企业经营权的分离，国有企业在这种情况下仍然无法做到自主经营、自负盈亏。



政府主管部门作为企业的上级领导，掌握着企业经营者的任免与考核大权。在两权分离改革实践中，讨价还价机制成为企业与主管部门、主管部门与其它政府部门之间界定权利义务的行为模式。企业为了自身的经济利益总是想方设法争取尽可能低的经营指标。主管部门为了完成任务一方面给企业下达尽可能高的指标，另一方面则与企业一道向财政、税收等其它政府部门争取尽可能低的经营指标。而其它政府部门除了正常的业务往来之外，还有名目众多的摊派强加给企业。此外，讨价还价一般以上年度的完成情况作为基准，通过加码方式形成新的任务指标。在普遍的讨价还价机制中，企业的业绩在很大程度上取决于经营努力之外的其它因素。因此，企业之间“苦乐不均”、“鞭打快牛”的现象一直存在。

国有企业作为独立的利益主体，总是有积极性利用信息优势增加自身的利润分配。由于经营者与企业职工之间易于结盟，因此在工资攀比与内部人控制情况下出现了严重的工资侵蚀利润现象。即便已经实施了“拨改贷”改革，预算软约束问题依旧严重，企业负盈不负亏。企业尽可能地争取扩大投资规模，从粗放追加生产要素获得产出的增加与利润，而不必担心投资亏损。“投资饥渴症”与工资侵蚀利润现象的过度扩张导致投资消费双膨胀，最终引发宏观经济的失控与政府的再次干预。

两权分离改革只是让企业获得了一部分经营权，企业并未成为真正的产权主体，因此无法根本改变国有企业作为主管部门附属机构的地位。主管部门可以根据自身需要改变对企业的干预行为，或者通过对经营者的任免来影响企业的经营。在未来充满不确定性的条件下，企业经营者只关心自己任期内的经营状况，因此选择“短平快”的企业发展模式，而不太关心技术创新与未来的发展。长此以往，国有企业虽然在资产规模方面取得了较快的增长，但企业的盈利能力却没有得到相应的提高，以至于在面对后来崛起的民营经济和外资企业的挑战时，国有企业变得毫无竞争优势。

三、国有企业以“建立现代企业制度”为主要特征的改革（1993年-至今）

1. “建立现代企业制度”改革过程回顾

从“放权让利”到“两权分离”，再到“建立现代企业制度”，国有企业从被动式改革逐渐转变为主动式改革，改革也进入到核心领域——产权改革。两权分离改革为新一阶段国企改革开展提供了许多重要的条件：中国经济已经发展出非公有制经济形式、企业家阶层已初步形成、产权意识已初步具备，计划经济体制正快速向市场经济转变。以建立现代企业制度为主要特征的改革过程包括：“股份制改革”、“国有企业战略性改组”、“建立国有资产管理体制”等几个阶段。

（1）早期“股份制”试点探索

我国最初的股份制改革探索是以职工入股的方式展开的。1984年北京天桥百货股份有限公司的成立，以及上海飞乐音响公司向社会发行股票的事件，则标志着股份制试点的正式开始。随着1985年下半年国家开始实行银根紧缩政策，全国各地都开始着手企业集资入股试点，以解决企业流动资金不足的问题（张晓明，1988）。虽然1985-1986年搞股份制改革的呼声比较大，各地也搞了一些试点，但总体而言处于观望状态，直到1987年10月十三大召开以后



才又重新开始试点。早期的股份制改革主要功效在于开辟新的资金筹措和融通渠道，大部分公司发行的股票由于可以到期还本付息、期末分红而具有股票-债券混合型特征。这种冒牌的股份制实际上成为企业增加职工收入的一种方式，加上当时缺乏起码的金融市场条件，早期的股份制改革最终只能流于形式。

(2)“股份制”改革过程

1990年上海证券交易所的成立和1991年深圳证券交易所的开业，标志着股份制改革进入了一个新的发展阶段。邓小平在1992年初的南巡讲话中，对股份制改革的尝试做出了肯定的评价，从而拉开了国有企业股份制产权改革的序幕。同年5月，国家体改委联合其它政府部门发布了《股份制企业试点办法》，开始以更积极的态度推行股份制试点改革。到1992年底，全国股份制试点企业发展到3700多家，其中有92家在证券交易所公开上市。而1993年《公司法》的颁布，则意味着国有企业股份制改革步入向法制化和规范化发展的轨道。

1993年，十四届三中全会通过了《关于建立社会主义市场经济若干问题的决定》，确定国有企业的改革方向是建立“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度。1994年，国务院选定了100家国有大中型企业进行建立现代企业制度的试点，各地各部门也选择了2000多家企业进行试点。股份制改革虽然在形式上向现代企业制度迈进了一大步，但政企不分、所有者虚置等本质性问题仍然没有得到解决，有效的公司治理结构也没能建立起来。市场中来自民营经济和外资经济的竞争，使得国有企业在体制上的弱点被充分暴露出来，国有企业普遍出现经营业绩差、亏损等问题。随着国有企业亏损面的不断扩大，以及国家财政负担的不断加重，中央于是提出国有企业战略性改组思想，以解决国有企业所面临的各种困境。

(3)“国有企业战略性改组”改革过程

从1995年开始，国企改革从单个企业试点转为对整个国有经济进行改革，“整体搞活”逐步取代了“单个搞活”的思路。1995年9月，十四届五中全会提出“国有企业实施战略性改组，抓大放小”；到十五届四中全会，则提出“在战略上调整国有经济布局和改组国有企业”。当提出整体搞活国有企业时，由于长期积累的问题未得到解决，整个国有企业体系已经处于“1/3明亏、1/3潜亏”的困境当中。国有企业普遍存在发展资金不足、冗员过多以及社会负担过重等问题，因此部分国有企业采取了分立改制、上市融资等改革方式。1997年，中央要求用三年左右的时间解决国有企业全面脱困问题，“抓大放小”、“战略性改组”改革加速推进。在国有企业整体布局方面国家逐步收缩战线，将重点领域确定为：涉及国家安全的行业、自然垄断的行业、提供公共产品和服务的行业、以及支柱产业和高新技术产业中的骨干企业。2003年国资委成立以后，国家把国有企业主要布局在石油石化、电力、国防、通信、运输、矿业、冶金、机械等领域。

(4)“建立国有资产管理体制”改革过程

2002年11月，十六大提出建立国有资产管理体制，中央政府和省市两级地方政府分别设立国有资产管理机构代表国家履行出资人职责。2003年3月，国务院国有资产监督管理委员会（国资委）正式成立，并代表国家履行出资人职责，将关系国民经济命脉和国家安全的大型国有企业、基础设施和重要自然资源等纳入管辖范围。2003年10月，十六届三中全会提出



政府公共管理职能和国家资产出资人职能分开的要求，督促企业实现国有资产保值增值，防止国有资产流失，建立国有资本经营预算制度和企业经营业绩考核体系。2004年6月，全国各省成立了与国资委相应的国有资产管理机构，截至2007年底，全国地市级国有资产监管机构与组织体系的组建工作基本完成。国资委以《企业国有资产监督管理暂行条例》为依据，共制定了企业改制、产权转让、资产评估、业绩考核、财务监管等16个规章和40余件规范性文件，各地国有资产监管机构也相继出台了1000多件地方性法规和规章制度，国有资产监管的法规体系基本形成。

(5) 配合改革的临时财政措施

1993年12月，国务院《关于实行分税制财政管理体制的决定》提出：“作为过渡措施，近期可根据具体情况对1993年以前注册的多数国有全资老企业实行税后利润不上交的办法，同时，微利企业缴纳的所得税也不退库。”

2. “建立现代企业制度”改革过程中的理论思想

国企改革实践走到“建立现代企业制度”这一步，已经完全从“被动式”改革转变为“主动式”改革，这一阶段最大的特点在于理论界已经自觉地运用现代“企业理论”工具作为改革指导。按照钱颖一的观点，企业理论主要研究企业的性质与界限、企业内部的组织结构、企业的资本结构、以及企业所有权与控制权的分离四个方面的内容（钱颖一，1993）。而张维迎则认为，完整的企业理论至少要处理三个相互联系的问题：企业为什么存在，委托权如何分派，以及委托人控制代理人的最佳契约是什么（张维迎，1995）。就这一阶段的国有企业改革问题而言，理论的争议主要集中在是否必须以及如何通过产权改革来解决国有企业效率低下、防止国有资产流失的问题。

(1) “建立现代企业制度”理论思想争论

林毅夫等人通过现代企业中委托-代理问题的形成与解决逻辑，来说明充分信息与市场竞争制度的重要性。由于所有者与经营者信息不对称、双方对于企业经营结果所负责任不对等这些问题的存在，因而需要通过制度安排来解决信息不对称问题，以防止代理人可能的机会主义行为。就国有企业而言，通过竞争市场环境形成平均利润作为考核经理的参照，可以从外部进行事后监督；而通过企业的治理结构设计，则可以从内部进行事前监督（林毅夫等，1997）。林毅夫等人的观点是通过内、外部公司治理机制的设计来解决国有企业经理人的监督与激励问题，而不是把侧重点放在产权制度改革上面。

张维迎则认为，国有企业应当解决经营者选择与经营者激励问题，其中经营者选择问题尤其重要。由于现代企业是一个团队生产组织，团队成员之间存在不可观测的信息问题，因而导致偷懒以及没有能力的人占据经营者位置的结果。这一问题的解决首先要求剩余索取权和剩余控制权相对应起来，将剩余索取权授予团队中最重要、最难监督以及拥有信息优势的那些人，并且由真正承担风险的资产所有者选择经营者。由于国有企业找不到真正的最终所有者，所以国家可以将国有产权转变为国有债权的方式占有国有资产，从而达到“旱涝保收”的目的（张维迎，1996）。从张维迎的观点中可以发现，剩余索取权与剩余控制权的对应实际上是要求明晰产权与落实控制权，而经营者的选择权应由产权的真正所有者来掌握。将国有



产权转变为国有债权的思路并非因为国有债权是最优的选择，而是因为在公有制下真正的产权所有者缺失所导致的次优选择。

(2) “建立现代企业制度” 理论实践评价

政府财政困难往往是引发改革的最主要的原因。最初的国有企业改革发端于国家财政出现连年赤字的时期，股份制改革的最主要目的就是要解决企业的发展资金问题，而国有企业战略性改组也是因为中央财政无法继续负担国有企业的亏损。但是，建立国有资产管理体制作为“最主动”的改革，其结果却偏离了之前的方向。

国有企业股份制改革希望通过确立企业法人财产权和法人治理结构，促进企业转换经营机制，提高经营效率（郭克莎，1995）。从形式上而言，国有企业通过股份制改革可以解决政企不分从而政企不分的问题，也可以避免政府部门对企业的直接干预，保证企业自主经营。但是政府部门作为国有企业的控股股东，其所有者地位必须通过各种方式体现出来，所以“翻牌公司”并不能解决企业自主经营的问题，国有企业也就无法抵挡住来自民营经济和外资企业的挑战。虽然股份制改革没能实现国有企业摆脱内部人控制以及经营低效率的问题，但这一阶段的改革毕竟为国有企业捋顺了产权关系，为下一步国有企业战略性改组打下了基础。

国有企业战略性改组以“抓大放小”为口号，其实质是“甩包袱”和“收缩国有企业战线”。“放小”名为放活小型国有企业，实则对其实行民营化，以减少政府的财政压力。该作法是仿效 90 年代初的“山东诸城模式”，只不过这一阶段的改革更为规模化。接手“放小”企业的经营者通常是原有企业的管理者或核心技术人员，他们非常了解该企业及其相关市场，因而民营化之后企业的经营很快好转。如果不从国有资产流失的角度看待“放小”问题，那么这一改革形式实际上是帕累托改进，即主管部门甩掉了包袱、原有经营者与职工都因为企业效益提高而受益。在“抓大”的过程中，国有企业将战线收缩至有盈利潜力的垄断性行业与具有战略意义的稀缺资源领域。虽然企业的效率并没有因为“抓大”而立即提高，但由于处于垄断地位，该企业也能够维持下去。但是，随着非公有制经济的快速成长，国有企业整体仍然面临严峻的生存压力，因此中央提出“三年脱困”目标。“三年脱困”所采取的主要手法是分立改制、打包上市。通过将国有企业内部的优质资产单独打包或与其它企业的资产合并打包，组成一家盈利能力较强的公司进行上市，而原先的冗员或不良资产则留在母体公司当中。分立改制只是对原有资产进行了重新拆分组合，虽然没有实质性改变企业的经营能力，但由于打开了资金融通渠道、剥离出一部分社会负担，从而为将来的扩张打下了基础。

如果按照国有企业战略性改组的道路继续走下去，民营经济规模将越来越大，留守的国有企业则逐步向公共性经济领域收缩，中国的市场化改革也将趋于完善。然而，随着国有资产管理体制的建立与发展，形势发生了逆转，国有企业的经济实力开始壮大。当众多的公有制成员把权利委托给少数的代理人后，原来偏低的控制权强度事实上得到了加强，代理人成了更接近实际的所有者（刘世锦，1990）。国有资产管理体制下的主管部门——中央国资委或地方国资局单独拥有对企业的所有权，并且排除了政府其它部门对企业的行政干预，国有企业的实际产权得到了加强。也就是说，当代理人最终只剩下两个——国资委和国企经营者时，他们也就成了事实上的所有者。不仅如此，国有企业还因此谋取到了行政垄断权。所以，当主管部门和国有企业的利益渐渐达成了一致，在没有上缴利润要求的体制下，国有企业的经营问题似乎从此得到了解决。



四、总结

中国的经济体制改革是在对旧体制不断反思的基础上展开的，由于绝大部分利益主体在这一过程中都有所获益，因此这种改革同时具有渐进式与增量式两种特征。就国有企业而言，渐进式改革表现为从体制内调整发展到对体制本身进行改革，而增量式改革则表现在整个国民经济效率的提高以及国有企业战略收缩后的整体脱困。国有企业改革不仅在经济绩效上获得了巨大的成就，而且在改革理论上也取得了前所未有的突破。公有制经济体制中国有企业存在的剩余索取权和剩余控制权相对应的问题，虽然在国资委与国有企业之间的“合谋”中得到了一定程度的缓解，但是这种“合谋”不仅无法从根本上解决问题，而且还会对市场经济规则带来致命的伤害。



第二章 国有资产及企业的分类

按照企业所属的经济部门，国有企业传统上一般划分为国有工业企业、建筑安装企业、交通邮电企业、商业服务企业、金融企业。随着经济体制的发展和改革，出现了各种体制上和资产性质上的变化。我们一般按资产性质和归口管理分类。

一、按资产性质划分

按资产的性质，国有资产可分为经营性资产、行政事业性资产和资源性资产和其他权益性资产，其他权益性资产又包括债权、无形债权、国家专有技术的发明等。

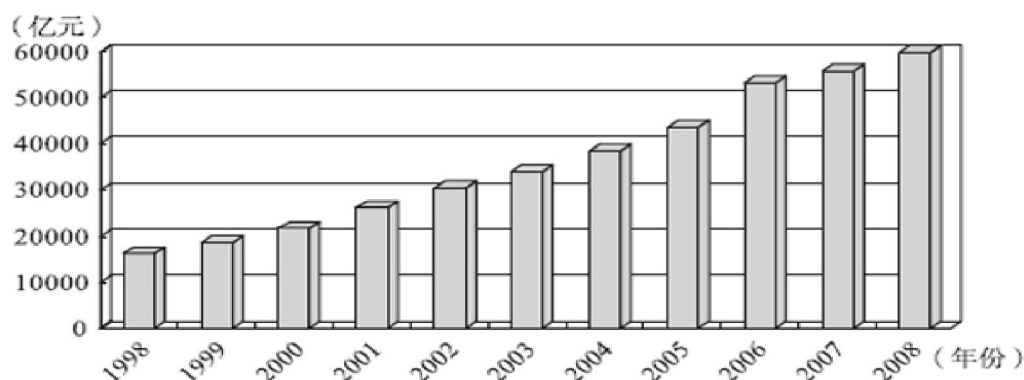
经营性国有资产是指国家作为出资者在企业中依法拥有的资本及其权益，包括企业国有资产；行政事业单位占有、使用的非经营性资产通过各种形式为获取利润转作经营的资产；国有资源中投入生产经营过程的部分。根据企业资产经营活动的性质，经营性国有资产进一步分为三类：非金融企业国有资产、金融企业国有资产和事业单位经营性国有资产。

金融性国有资产包括国有银行、证券、保险、基金等金融性机构的资产，非金融性国有资产主要指国有工商企业的资产。到 2009 年，非金融国有企业中，中央企业净资产 102667 亿元，地方企业净资产 61669 亿元。截至 2007 年末，中央级金融类企业国有资本总额 1.2 万亿元，占全部实收资本的 80% 以上，管理的资产总额已逾 40 万亿元。

行政事业性资产是国家向行政事业单位拨款形成的非经营性资产，包括政府机构、军队以及文化、教育、卫生、科研、新闻、司法、社会福利等行政单位或事业单位所占用的国有财产。根据财政部数据，截至 2008 年 12 月 31 日，全国行政事业单位资产总额 9.04 万亿元，扣除负债后净资产总额 6.10 万亿元，行政事业单位净资产约占全部国有净资产总额的三分之一。

资源性资产分为两部分：一部分是国家占有的土地。另一部分属于探明或者没有探明的潜在的矿产资源等自然性资产。

图 2.1 1998 年 ~ 2008 年行政事业单位国有资产净值

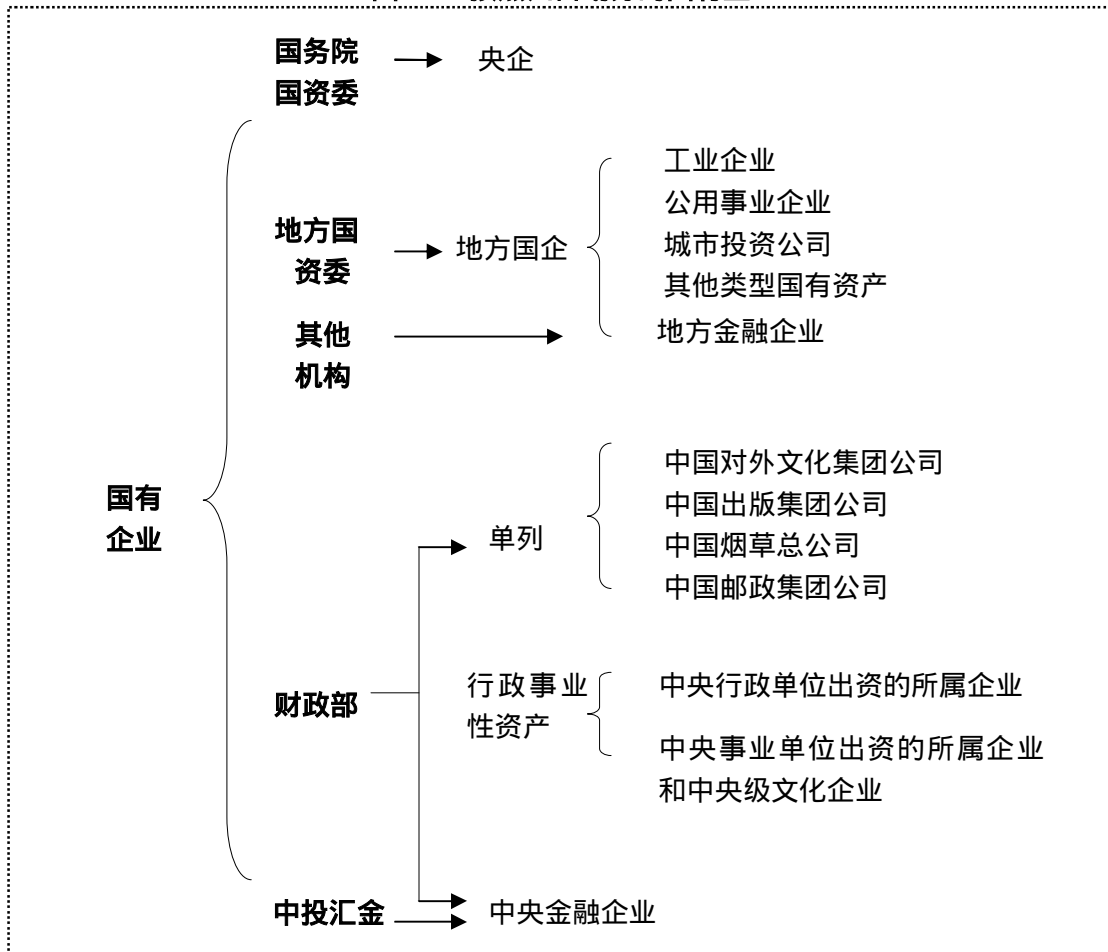


资料来源：财政部网站，“行政事业单位国有资产管理”。

二、按归口管理划分

从资产的角度，对国有资产的界定比较清晰。但是这些资产最终仍然具体落实到不同企业经营中，属于不同的部门管理。根据归口的不同，国有企业可分为：（1）由国务院国有资产监督管理委员会监督管理的中央企业；（2）地方国资委监管的地方国企；（3）由财政部监管的三类企业：中央行政事业单位所属企业、金融企业以及财务关系在财政部单列的国有企业。

图 2.2 按照归口划分的国有企业



1. 国务院国资委监管的国有企业

国资委管理的企业包括由国务院国有资产管理委员会监督管理的国有企业（央企）和地方国资委监督管理的国有企业（地方国企）。2009 年末，129 家中央企业拥有国有资本及权益为 62930.9 亿元，中央企业资产总额 210580.8 亿元。2010 年，国务院国资委履行出资人职责的企业（央企）进一步缩减为 123 户。

涉及的行业主要有军工、石油石化、钢铁、电力、机械设备制造、通信、航空运输、水运、建筑施工、投资和商贸企业、生产经营型的科技型企业等。其中，科技型企业是央企中特殊的群体，均由原来的部属科研院所 1990 年代末改制而来，2003 年国资委成立之初有 29



家归入国资委管理，被定性为生产经营型的科技型央企。经几轮并购以后，目前有 10 家规模较大的科技型央企，其资产总量、利润总额等指标在国务院国资委监管的央企总规模中所占比重不到 1%。

表 2.1 中央企业 2009 年度国有资产运营情况

	总资产	营业总收入	利润总额	归属于母公司所有者的净利润	实际上交税金总额	国有资产总量
总额	210580.8	126271.6	8151.2	3989.6	11474.8	62931.7
石油石化	40286.4	28198.1	2626.5	1343.1	4895.5	19420.4
钢铁	8034.8	4576.6	197.4	127.5	323.2	3226.2
电力	47789.6	22510.1	419.0	66.3	1739.5	10437.5
通信	21169.1	8920.8	1655.8	797.1	952.7	10586.2
航空运输	3024.1	1513.9	68.2	35.6	116.6	260.1
水运	5504.5	2380.3	37.8	36.2	79.2	2014.3
其他	84772.3	58171.8	3146.5	1583.8	3368.1	16987.0

数据来源：国资委财务监督与考核评价局，2010A

图 2.3 央企各行业总收入比例

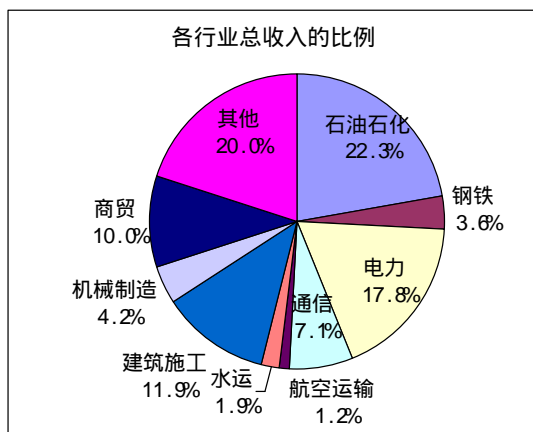
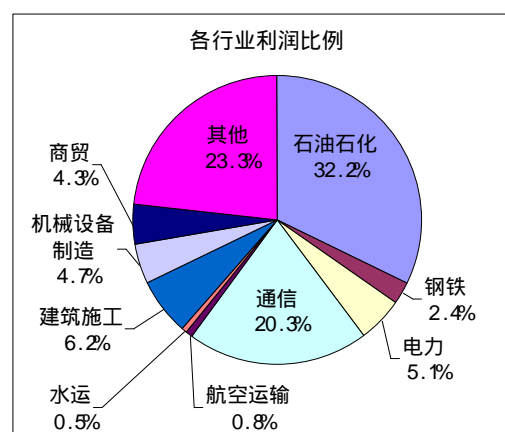


图 2.4 央企各行业利润比例



数据来源：国资委财务监督与考核评价局，2010B

从行业上看，国资委监管的企业主要是工业企业，但是从资产的性质上，国资委是一部分金融资产的监管者。因为随着企业间相互参股带来的产权结构的多元化和多层次，以及企业的混业经营，很多工业企业也开始大规模的投资经营金融业。在过去两年中，中石油、中石化、中海油和中国国际航空公司等中央国企在金融业投下了大笔资金，中意人寿、海康人寿等这些合资保险公司拥有的国有股权，都被计入了国资委的名下。国资委单纯作为“非金融国资”出资人的角色正变得模糊。

2. 地方国资委监管的企业

在地方一级，对国有企业的管理机构并不完全和中央层级垂直对接，国资委管理的国有资产的范围更广。2009年 8 月，国务院国资委发布了《关于进一步加强地方国有资产监管工作的若干意见》，首次提出地方国资委可根据本级人民政府授权，逐步将地方金融企业国有



资产、事业单位投资形成的经营性国有资产、非经营性转经营性国有资产一并纳入监管范围。目前各地国资委的监管范围不尽相同，例如北京国资委监管范围已经超过本地国有资产的95%。2010年1月11日，广州市政府通过《市财政局监管的国有企业分步移交市国资委管理的工作方案》，规划将全市经营性国有资产纳入国资监管机构统一监管。此外还有上海、重庆等多个省市将金融国有资产纳入到了市国资委的监管范围。

《企业国有资产法》里面虽然提出：“国务院国有资产监督管理机构和地方人民政府按照国务院的规定设立的国有资产监督管理机构，根据本级人民政府的授权，代表本级人民政府对国家出资企业履行出资人职责。”不过，该条款同时还补充说，“国务院和地方人民政府根据需要，可以授权其他部门、机构代表本级人民政府对国家出资企业履行出资人职责。”因此，在对地方金融企业国有资产管理上，除了地方国资委直接代表政府行使出资人权利外，还存在另外两种类型：一种是由地方金融办行使出资人权利；还有一种由政府控股的企业行使出资人权利。

3. 财政部监管的企业

财政部监管的企业主要分为三类：

第一类是部属企业，即中央行政事业单位所属企业，共有82个部门6000多家企业。中央行政事业单位所属企业（中国人民银行、银监会、证监会、保监会、全国社保基金理事会、民航局所属企业，国防科工局等军工部门所属企业除外）国有资产监管工作按照企业“出资人”性质分别归口财政部行政政法司和教科文司管理。即中央行政单位出资的所属企业（不含文化企业）由行政政法司负责；中央事业单位出资的所属企业和中央级文化企业由教科文司负责；既有中央行政单位出资，又有中央事业单位出资的企业，根据“出资金额占比孰高”的原则确定由行政政法司或教科文司负责。

财政部公布的数据显示，2010年前8个月，中央企业实现利润8772.7亿，其中部属央企1544.5亿。国务院有明确规定，中央部委不允许办企业，现在的部属央企是中央部委下属事业单位所办或行政单位后勤服务中心成立的企业。

第二类是金融类企业。金融企业国有资产，是指各级人民政府及其授权投资主体对金融企业各种形式的出资所形成的权益。在四大国有银行股份制改革启动之前，财政部一直行使国有独资金融机构的出资人代表的职责，在2003年12月30日，在中行和建行股改启动之后，中央汇金公司开始扮演中行和建行出资人的角色。目前，国有金融资产主要是财政部以及财政部通过中投公司全资持有的汇金公司持有。但是财政部作为国有金融资产出资人的地位并没有得到明确的法律授权。

2006年以后，财政部出台了一系列政策，涉及国有金融企业的资产评估、产权登记、转让和国有资本经营预算等各个层面，不断强化财政部对金融国有资产的监管权力。其中，《金融控股公司财务管理若干规定》（财金[2009]89号）中对中国中信集团公司、中国光大（集团）总公司、中国光大集团有限公司明确了财政部出资人的角色——金融控股公司国有资本由财政部代表国家持有。2009年3月17日发布了《金融企业国有资产转让管理办法》，将金融国资转让审批权统一归口在各级财政部门。《办法》规定的财政部对金融国有企业监管范围包括：国有及国有控股的证券公司、基金管理公司、资产管理公司、信托公司和保险资产



管理公司；中国人民银行总行所属企业、中国投资有限责任公司（含中央汇金投资有限责任公司）、信用担保公司以及其他金融类企业。同时监管范围还包括金融资产管理公司，是指中国华融资产管理公司、中国长城资产管理公司、中国东方资产管理公司和中国信达资产管理公司。

中央汇金投资有限责任公司是中国投资有限责任公司的全资子公司，是根据国务院授权，对国有重点金融企业进行股权投资，以出资额为限代表国家依法对国有重点金融企业行使出资人权利和履行出资人义务，实现国有金融资产保值增值的国有企业。中国银行、中国工商银行、中国建设银行和中国农业银行四大国有商业银行主要由汇金控股并被派驻董事。2009年5月，财政部《金融类企业国有产权转让管理办法》正式施行，明确了财政部在国有金融资产转让问题上的审批权；而汇金行使股东监管职能。汇金公司主要控股参股涉及银行、保险、证券和投资的12家金融机构。

第三类是财务关系在财政部单列的国有企业，包括中国对外文化集团公司、中国出版集团公司和中国烟草总公司，中国邮政集团公司目前暂由财政部履行出资人职责。

中国对外文化集团公司、中国出版集团和中国烟草总公司都是由国务院作为出资人，并授权财政部依法对集团的经营性国有资产进行监管，分别由文化部、新闻出版总署、工业和信息化部作为行政主管部门。



第三章 国有企业的当下表现（一）：效率

在本研究的分析中，“国有企业”主要是指上一章所划分的由国务院国有资产监督管理委员会和地方政府的国资委管辖的国有企业；但从广义上，也不排除将其它类型的国有企业，如金融类国有企业纳入讨论。由于数据的限制，本章中有关“国有企业”总量的数据主要是出自国家统计局的“国有及国有控股工业企业”的数据。

一、关于国有企业效率研究的综述

对国有企业效率的研究主要集中在下面几个领域：国有企业变迁过程中绩效的变化及其影响因素；不同所有制比重的企业效率的比较；不同地区之间效率的差异；对国有企业/工业生产率的研究；这些研究以实证为主。一些典型的文献如下：

刘小玄(2000, 2004)运用全国普查数据度量了影响产业效率的因素，发现产业中的不同所有制比重对于产业效率具有十分重要的影响作用。王志刚等(2006)运用1978~2003年的分省数据，采用随机前沿模型对各地区之间的生产效率进行度量比较和分析，发现东部地区效率最高，其次是中部和西部，各地区间效率差异在此期间基本保持不变。许小年(1997)对中国上市公司的研究表明：国有控股比例越高的公司，绩效越差；法人股比例越高的公司，绩效越好；个人股比例与企业绩效基本无关。徐晓东、陈小悦(2003)发现，中国上市公司第一大股东的所有权性质不同，其公司业绩、股权结构和治理结构也不同。第一大股东为非国家股东的公司有着更高的企业价值和更强的盈利能力。姚洋(1998)利用第三次普查的企业资料就非国有经济成分对中国工业企业技术效率的内部和外部效应进行了实证研究，结果发现，非国有企业的效率高于国有企业。陈晓、江东(2000)指出，非国有企业的效率较高的结果只有在竞争性行业较为显著。

下面用效率的两个主要指标——财务指标和生产率指标来重点分析几篇文献。

1. 以财务指标为主的效率研究

以刘小玄和李利英(2005)和胡一帆等(2006)两篇重要文献来深入分析其对国有企业效率的研究。

刘小玄和李利英(2005)通过对于451家样本企业(1994—1999)的调查数据的分析、抽象和概括，得到了企业改制的典型特征。他们对不同产权类型企业的效率进行了横向和纵向的比较。结论是：改制企业的确比未改制企业的效率更高，个人资本股权较多的企业比国有资本较多的企业具有更好的效率。值得一提的是，调查样本主要集中在四个产业——纺织、机械、电子、化工。它们都是一些竞争性的行业，都是在当时进行了较为普遍的大规模的改制实践，但同时还有相当一部分国有资本未能退出，因而能够代表大多数中国企业的转轨特征。

该文章的计算方法是CD生产函数和超越对数生产函数的计量模型，解释变量有股权资本结构。即国家资本、集体资本、法人资本、个人资本、港澳台资本和外商资本。持股结



构，即不同的持股主体所持有的股权比重，持股主体包括政府部门、企业法人、外资投资者、企业经营者、企业员工、外部自然人等等。改制的发起者。隶属关系指标，具体包括中央、省、地市、县区、乡镇村和其它六种等级指标。行业、地区和年份指标。

结论是：在企业的资本股权结构中，国有资本具有与企业效率的反向关系，相对来说，国家资本具有十分显著的、最低的产出效率。同时，个人资本则具有与效率的正相关关系，具有十分稳定和显著的较高产出效率。港澳台、外商和法人资本也具有显著的良好效率。即使是集体资本，其相对于国家资本来说，也具有较好的效率水平。

胡一帆等（2006）针对国有企业的民营化的绩效进行了研究。这项研究的基础是基于世界银行关于299家中国制造业公司的调查资料。在299家样本公司中，135家公司是国有独资企业，其他164家公司则为调查期间已经被改制的原国有企业，包括52家改制后民营控股超过50%的企业。

文章对企业绩效的分析结果是：收益率，民营化后所有三个收益率指标都得到显著提高。收入与成本，销售收入的大幅度增加和单位销售收入成本的显著下降，使得公司的盈利性得到显著提高。关于生产率，民营化后公司生产率得到了显著提高。

文章还比较了彻底民营化和部分民营化绩效的差异。结论是：彻底民营化的效果好于部分民营化：改制后民营控股公司的盈利能力和生产效率均高于国有控股公司。

2. 以生产率等指标为主的效率研究

国内研究企业生产率的学者主要是郑京海。郑京海等（2002）较早地利用1980~1994年700家国有企业调研数据，以生产率的增长及其组成部分效率变化和技术进步为因变量，考察了各种内外生因素对其的影响。郑京海等（2004）运用中国1979~2001年29个省级水平面板数据，发现中国经济增长在1978~1995年期间经历了一个TFP高增长期（4.6%）；而在1996~2001年期间出现低增长期（0.6%）。

此外，涂正革和肖耿（2005）运用企业水平的面板数据，采用随机前沿生产函数模型，研究了中国的37工业产业的大中型企业1995-2002年的全要素生产率的变化，发现在此期间TFP平均年增长率达到6.8%，呈现出十分迅速的上升态势。

刘小玄等（2009）分析了企业的生产率增长的来源，从另一个角度对企业的效率进行了分析。在这篇文章中，企业生产率的指标是Malmquist生产率指数。M指数可以分解成技术效率（EC）和技术进步（TC），前者反映了观察值企业与最佳前沿的相对差距，表明企业相对效率的变化；后者反映了最佳生产前沿的移动变化，表明了企业所具有的增长效应的能力。文章考察了不同所有制企业的效率增长率及其比较。结论是：从企业的生产率增长（M指数）来看，国有及控股企业增长幅度最大。国有及控股企业的生产率增长主要源于效率（EC）的增长。然而，国企的技术进步率的提高却十分有限，并未能够超过民企的技术进步率。

最近，中国国际金融有限公司第111期《宏观经济周报》，通过全要素生产率（TFP）测算了不同行业的效率。其通过面板数据对各工业行业的全要素生产率进行分析，研究结果显示，2002~2008年期间，各工业行业的TFP平均增速达7.4%，对工业增加值（VAI）的增长



贡献率平均达 25.5%。分行业来看，与产业升级和出口结构升级相关的机械制造业，以及与房地产和消费等内需相关的钢铁、水泥、仪器仪表、汽车、饮料等行业的 TFP 平均增速及其增长贡献率位居前列。而国有垄断行业（如电力、热力的生产和供应、石油加工及炼焦等）的 TFP 增速则差强人意，平均仅为 0.4%，对其 VAI 的增长贡献率也只有 2.8%，分别远低于非国有垄断行业的 8.2% 和 35.4%，显示国有垄断行业效率低下，如果未来实现“国退民进”，潜在的改善空间巨大（2010）。

3. 关于国有企业和民营企业的效率比较

Jefferson 等人（2003）利用 22000 家中国的大中型工业企业 1994~1999 年的数据，在各年度分别度量和比较了不同所有制企业的效率，发现国有制比重与生产率之间存在明显的负相关性，因而表明国有企业的所有制多元化改革是成功的；而且，即使是具有较低国有产权比重的国有企业，其效率也低于其他任何所有权类型的企业。

姚洋(1998)利用第三次普查的企业资料就非国有经济成分对中国工业企业技术效率的内部和外部效应进行了实证研究，结果发现，非国有企业的效率高于国有企业。

刘小玄(2004)对 2001 年全国基本单位普查数据分析后发现，国有企业对于效率有明显的负作用，民营企业对于效率则有正面的作用。

上述刘小玄和李利英（2005）和胡一帆的文章从国有企业改制后与未改制的国有企业效率的较的角度，考察了对于国有企业而言，改制后的企业效率更好。不过，企业的生产率的角度来看，刘小玄（2009）的结论却相反。

二、本报告对效率的基本研究取向

综上所述，对效率的研究基本有两种取向。第一是财务学角度的研究，用企业的财务指标，如净资产利润率等表示的经营效率；第二，经济学或经济统计学角度的研究，如技术效率、全要素生产率等。

前述文献在各个方面对企业的效率进行的研究，最为精确的是从全要素生产率（TFP）的角度来计算，然而用 TFP 的方法来分析国有企业和民营企业的效率，尤其是大量数据时，很难做出令人信服的结论，其主要原因是现有数据中国有企业和民营企业是很难甄别的，即使在一个行业内，也难以找到清晰界定国有企业和民营企业的数据，例如表面上是股份有限公司，实际控制权或许是国有企业。另外，由于资源和数据的制约，进行全要素生产率研究的难度更大。

鉴于上述原因，本报告采取财务学角度的研究取向。然而，这一取向要求在做横向比较时，各企业的财务制度和财务科目基本对应。否则“利润”二字就不可比较。弗里德曼曾指出，如果企业使用自有资金或自有土地，与借入资金和租用土地的企业的名义利润就会不同（2011，第310页）。在我国，由于国有企业在土地占有和使用、资金获得、以及其它自然资源的获得与使用方面，有着明显的不同。所以要对现有的财务数据做某种处理，才能进行比较。



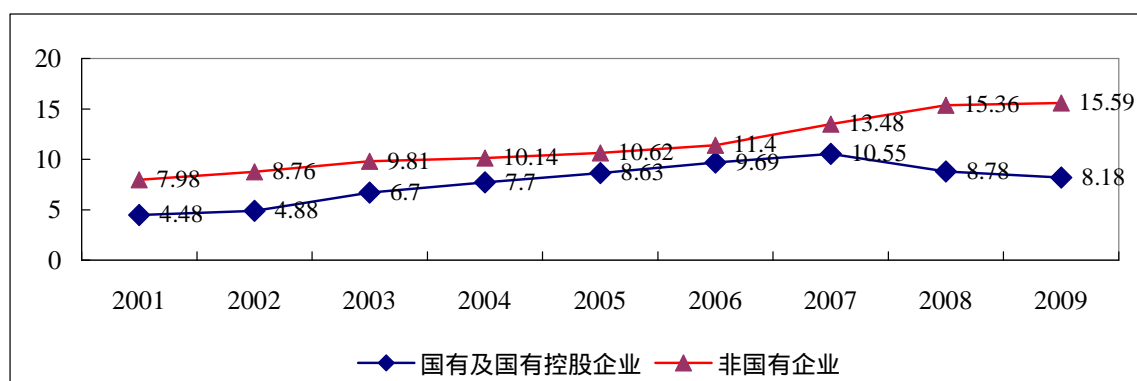
我们认为，国有企业存在名义绩效与真实绩效之间的反差。因此，研究国有企业效率的关键环节在于，要从账面数据中还原企业的真实成本，并对政府补贴和因行政垄断所致的超额利润予以扣除，从而测算国有企业的真实绩效。

三、国有及国有控股工业企业的名义绩效

根据《中国统计年鉴 2010》，2001 年至 2009 年国有及国有控股工业企业累计获得利润总额为 58461.82 亿元，2009 年的账面利润总额比 2001 年增长了 3.89 倍。统计年鉴中只列出了每年利润额，本报告设定国有及国有控股企业和其他类型企业在承担的所得税税率相同的情况下，国有企业累计获得净利润约为 40517.14 亿元，2009 年的账面净利润比 2001 年增长了 4.37 倍。

尽管国有企业利润率取得了明显的增长，但仍然低于非国有企业的水平。2009 年全国非国有工业企业净资产收益率为 15.59%，国有企业净资产收益率为 8.18%；前者几乎是后者的两倍。见下图。2001 年至 2009 年，国有及国有控股企业加权平均的净资产收益率为 8.16%；而非国有企业为 12.91%，比国有企业高出 58.21%。由此可见，国有及国有控股企业的名义绩效也不够高。

图 3.1 2001~2009 年国有企业和其他企业的名义净资产收益率比较 单位：%



数据来源：《中国统计年鉴 2010》。

即便如此，国有企业表现出来的绩效并非其真实绩效，是国有企业在享受着种种政策优惠，和民营企业在不平等的经营环境下所体现出的绩效。这种不平等主要体现在资源租金、融资成本以及政府财政补贴等方面。

四、还原：应付未付成本与补贴

1. 土地租金的缴纳情况

在 2002 年之前，我国国有土地主要以划拨和协议出让方式提供。根据国家统计局数据，1995 年以划拨方式出让土地占全部出让土地面积的 87.2%，1996 年这一比例为 89.5%。



在国有企业改制过程中，针对此前以无偿划拨方式获得的土地的国有企业，《国有企业改革中划拨土地使用权管理暂行规定》（1998）中第四条规定：国家根据需要，可以一定年期的国有土地使用权作价后授权给经国务院批准设立的国家控股公司、作为国家授权投资机构的国有独资公司和集团公司经营管理。被授权的国家控股公司、作为国家授权投资机构的国有独资公司和集团公司凭授权书，可以向其直属企业、控股企业、参股企业以作价出资（入股）或租赁等方式配置土地。

《规定》虽然强调了国家对于土地使用权的收益，但是并不完全收取土地租金，即国家并未完全实现对土地的收益权。根据2004年《国家税务总局关于中国石油化工集团公司土地租金收入征收营业税问题的通知》，国土资源部将4.2亿平方米原国有划拨土地授权石化集团公司经营管理并出租给中国石油化工股份有限公司（简称石化股份公司）使用，石化集团公司在全国各地取得的土地租金收入向其土地使用地主管税务机关申报缴纳营业税。即石化股份公司向集团缴纳租金，而集团只需根据租金收入缴纳5%的营业税（国家税务局，2004）。这一《通知》虽然是一个个案，却代表了一个一般原则，即相关行政部门放弃对国有土地租金的收取，通过对国有企业地租收入征收营业税，承认国有土地租金是国有企业的合法收入。虽然应该说，这一《通知》超出了相关行政部门的权力范围，与宪法原则不相吻合。

中石化2004年公司年报显示，石化股份公司向集团租赁的土地价格为12.38元/平米。据此可计算出集团每年从上市公司获得租金收入为52亿元，按5%的营业税率，集团每年向国家缴纳2.6亿的营业税。根据中国城市地价动态监测系统的工业用地价格，若按3%来推算中石化按市场价格应缴纳的地租，2004年~2009年，中石化集团少向国家缴纳租金数额385.21亿元。

表 3.1 2004~2009年中石化应缴纳土地租金

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
中石化股份公司用地（亿平方米）	4.2	4.2	4.2	4.2	4.2	4.2
工业用地价格（元/平方米）	481	469	485	561	588	597
应缴纳地租（亿元）	60.61	59.09	61.11	70.69	74.09	75.22

工业用地价格来源：中国地价网：“中国城市地价动态监测”。

根据全国土地利用总体规划修编工作委员会相关研究，2005年末，全国城镇工矿用地达到727万公顷，1997~2005年期间，全国城镇工矿用地年均增加20.6万公顷。依此计算1997~2005年每年的工矿用地面积。依据中国国土资源统计年鉴中，每年所供应的增加的工矿仓储用地计算出2006~2009年的全国工矿用地面积。

这里的城镇工矿用地不仅包括国有也包括集体工矿用地，因此依据历年国有及国有控股工业企业的工业总产值占全部工业总产值的比例来估算国有企业用地面积，按工业用地价格的3%的比例计算工业土地租金，2001~2009年国有企业少缴纳工业地租25787.41亿元。占全国国有及国有控股企业名义净利润的63.46%。

表 3.2 2001~2009年国有及国有控股企业应缴纳地租

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
全国城镇工矿用地（平方公里）	64460	66520	68580	70640	72700	74246	75664	76593	77787



国有企业用地面积 估算（平方公里）	21091	20144	19261	18428	18370	17693	17173	16745	20800
工业用地价格 （元/平方米）	461	456	472	481	469	485	561	588	597
应缴纳地租 （亿元）	2916.89	2755.70	2727.36	2659.16	2584.66	2574.33	2890.22	2953.82	3725.28

此外，国有企业在改组改制过程中，也存在国有土地资产的流失大量，主要表现为：对土地、房产等固定资产按原值等价折合入股评估，不计其市场升值部分；相当一部分企业甚至把原来国家拨给的土地，不计价折合成国家股份划作自己企业的法人股；“退二进三”过程中企业直接获得工业用地转为商业、住宅用地由于差价带来的巨大收益。此外还存在由于违法批租等原因导致土地资产处置过程中土地价值低估。这些做法使在原无偿使用的行政划拨地转变为有偿使用的过程中发生了土地收益的大量流失，这部分流失的收益由于缺乏数据支持而难以估算。

2. 矿产资源租金的缴纳情况

矿产资源租金，例如煤炭，石油等的租金是被低估的。垄断部门由于资源要素的低价，把一部分的资源要素的租金变成垄断部门的利润。据一些估算，2004年垄断行业（煤炭、石油和天然气、金属矿采选业、烟草制品业、电信行业、医疗）垄断利润合计为2125亿元（高辉清，2007）。2009年仅煤炭、石油天然气、金属和非金属采选业超额利润5000亿元（王小鲁，2010）。下面我们分别对石油、天然气和煤炭等租金做一下具体估计。

（1）石油租金

我国目前能够体现矿产资源租的主要有资源税和资源补偿费。我国石油资源税率为从量征收，2004年之前的资源税率为8~24元/吨。2004年以后，通过几次上调，目前对石油征收的资源税率为14~30元/吨。虽然资源税从绝对值上是上调了，但随着石油价格的上升，资源税和石油价格的比例上限却从2001年约1.75%下降到2008年0.70%，2009年这一比例略微上升到1.11%。矿产资源补偿费的征收目的之一是为了维护国家对矿产资源的财产权益，也体现了资源租的性质，我国对石油资源补偿费征收的税率为按销售收入的1%计征。二者相加，对石油征收的资源税和资源补偿费合计为价格的2%左右。

根据中石油和中石化缴纳资源税总额和产量估算，2004年之前（含2004年）石油资源税率平均约为17元/吨；之后，资源税平均约为26元/吨。据此来估算2001~2009年国有及国有控股企业缴纳的资源税和资源补偿费约为733.04亿元。

2009年6月1日，新疆实施原油天然气资源税费改革，原油、天然气资源税由从量计征改为从价计征，税率为5%。这一改变较之前的缴费机制是一大进步，但费率水平仍相对较低。国外矿区使用费的征收通常按照油气产值或产量的一定百分比以实物征收，其费率水平一般在10%—20%。

2006年，我国开始对石油资源价格每桶超过40美元征收特别收益金，由于是针对超额收入征收，因此石油特别收益金也可以认为是级差矿租。从理论上讲，特别收益金和资源租金



却存在本质区别。第一，混淆了租和税的概念。对企业征收特别收益金是对企业的超额利润征税，通称“暴利税”；但是目前国有企业存在的主要问题是资源低价、无偿的使用，资源使用的成本——租金是缺失的。租金是应当作为体现资源要素使用价格进入成本的，而不论企业的利润是多少。目前，正是由于企业对资源要素的低价使用，而要素所有者并没有获得足够的报酬，因而租金也就变成了垄断部门的利润。第二，石油特别收益金不能完全实现资源所有者权益。石油特别收益金是在国产原油销售价格超过一定水平时，从超额收入中征收的特别收入，因此石油特别收益金也可以理解为针对 40 美元以上征收的矿区使用费，体现的是级差资源租的性质。但是 40 美元以下的资源租金比例非常低，不能完全实现资源所有者的权益。

表 3.3 2001~2009 年国有及国有控股企业已缴纳石油资源租金

项目	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
原油实现价格(元/吨)	1373	1317	1493	1872	2680	3416	3465	4307	2713
原油产量(亿吨)	1.55	1.59	1.61	1.65	1.70	1.74	1.76	1.84	1.86
已缴纳资源税和补偿费 估算(亿元)	47.40	47.61	51.18	59.35	93.76	105.21	104.91	130.46	98.82
已缴纳特别收益金 (亿元)	-	-	-	-	-	413.65	627.07	1343.52	335.22

注：原油全年实现价格 2001~2005 以中石化价格为基准，2006~2009 为中石油和中石化加权平均价格。

我国《中外合作开采陆上石油资源缴纳矿区使用费暂行规定》中，矿区使用费的比例最高是 12.5%。本报告计算应缴纳的资源租金时，石油价格在 40 美元以下按价格的 10% 计算应缴纳的资源租，在价格超过 40 美元以上区间按我国石油特别收益金的标准计算资源租。

已缴纳资源租金为已经缴纳的石油资源税、资源补偿费和特别收益金之和。

石油企业**少缴纳的资源租**为按 10% 的比例对 40 美元以下石油征收租金与已缴纳的资源税和资源补偿费之间的差额。因为 2001 到 2004 年原油平均实现价格基本上没有超过 40 美元/桶，因此只按 10% 的税率计算应缴纳的资源租。2005 年原油价格在 40 美元以下，按 10% 计算应缴资源租，40-45 美元区间按 20% 计算应缴资源租。2006 以后因为开征的特别收益金视为已对 40 美元以上区间的石油价格征收了级差租金，因此，2006~2009 年应缴资源租金为特别收益金（级差资源租）与按 10% 征收的 40 美元以下资源租（绝对资源租）之和。

表 3.4 2001~2009 年国有石油企业少缴纳的石油租金

单位：亿元

项目	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
应缴纳租金	212.82	209.40	240.37	308.88	499.45	823.71	1022.78	1721.45	850.37
已缴纳租金	47.63	47.97	51.41	58.94	89.76	518.33	733.81	1470.61	434.04
少缴纳的石油租金	165.19	161.43	188.96	249.94	409.69	305.38	288.97	250.84	416.33

注：原油全年实现价格，2001~2005 年以中石化价格为基准，2006~2009 年为中石油和中石化



加权平均价格。

(2) 天然气租金

我国在 2005 年之前,天然气资源税标准在 2~15 元/千立方米,2005 年 7 月天然气资源税税额标准调整到 7~15 元/千立方米,加上 1%的矿产资源补偿费,资源租仍不到价格的 3%。

在计算国有及国有控股企业已缴纳的天然气租金时,2001~2004 年,按这一时期资源税标准的平均值 8.5 元/立方米估算资源税;因为 2005 年 7 月开始调整税额标准,2005 年资源税按全年平均 9.75 元/立方米计;2006~2009 年资源税按平均值 11 元/千立方米计。国有及国有控股企业的天然气产量,依据国家统计局数据中,历年国有及国有控股石油天然气生产企业的工业总产值占全国同行业生产企业工业总产值的比例进行测算。2001~2009 年,国有及国有控股企业已缴纳的天然气资源租金约为 76.98 亿元。

表 3.5 2001~2009 年国有及国有控股企业已缴纳天然气资源租金

项目	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
天然气实现价格 (元/千立方米)	561	574	591	609	673	692	706	823	826
天然气产量 (亿立方米)	283.88	307.19	326.65	386.90	470.00	550.37	651.51	715.15	785.07
已缴纳资源税和补偿 费估算(亿元)	4.01	4.37	4.71	5.64	7.75	9.86	11.77	13.75	15.12

注:2001~2005 年天然气实现价格来自中石化年报,2005~2009 年天然气价格根据中石油和中石化价格加权计算而得。

国外油气矿区使用费的费率一般在 8%以上,参考这一比例,本报告按 8%的税率计算国有及国有控股企业应缴纳的天然气资源租金。

表 3.6 2001~2009 年国有及国有控股企业少缴纳天然气租金 单位:亿元

项目	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
应缴纳租金	12.74	14.11	15.44	18.85	25.30	30.47	36.80	47.09	51.88
已缴纳租金	4.01	4.37	4.71	5.64	7.75	9.86	11.77	13.75	15.12
少缴纳的 天然气租金	8.73	9.74	10.73	13.21	17.55	20.61	25.03	33.34	36.76

(3) 煤炭租金

我国对煤炭资源征收资源税的标准为 0.3~5 元/吨,2002 年,我国共征收煤炭资源税 13 亿元,平均为 0.94 元/吨,依据此数据估算 2000~2003 年收取的煤炭资源税总额。2004 年开始,国家陆续分别对 18 个省上调了煤炭资源税,调整到每吨 2.3~3.6 元。因为资源税的调整从 2004 年 7 月开始,因此 2004 征收的资源税的平均税率按 1.95 元/吨估算。2005~2008 年资源税平均税率取算数平均值,按 2.95 元/吨计算国有企业已缴纳的租金额。我国对煤炭资源征



收补偿费的费率是按销售额的 1% 征收。总体上，我国煤炭资源税费征收不到煤炭价格的 2%。

依据国家统计局数据，计算历年国有及国有控股煤炭企业的工业总产值占全国同行业企业工业总产值的比例，并据此测算国有及国有控股企业煤炭产量。

表 3.7 2001~2009 年国有及国有控股企业已缴纳煤炭资源租金

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
煤炭价格 (元/吨)	151	168	174	206	292	302	355	432	408
煤炭产量 (亿吨)	11.97	12.75	13.40	14.75	14.57	15.72	15.97	15.52	18.04
已缴纳资源税和补偿费估算 (亿元)	29.33	33.41	35.91	59.15	85.53	93.85	103.81	112.83	126.82

注：2001~2006 年煤炭价格是全国重点煤矿原煤价格。

数据来源：厉克奥博，“我国煤炭上涨的影响及相关预测，中国煤炭，2007，33(6)；2007~2008 年煤炭价格是中煤能源的动力煤平均价格，数据来自中国中煤能源股份有限公司年度报告。

很多国家对煤炭的权利金征收较高，平均水平为煤炭售价的 8%~10%。例如美国煤炭资源权利金率标准是：井工矿为煤炭价格的 8%，露天矿为煤炭价格的 12.5%。我国目前煤炭资源租不到价格的 2%，价值明显被低估。本报告按价格的 8% 估算应缴纳的煤炭资源租。

表 3.8 2001~2009 年国有及国有控股企业少缴纳煤炭资源租金 单位：亿元

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
应缴纳租金	144.60	171.36	186.53	243.08	340.36	379.80	453.55	536.37	588.83
已缴纳租金	29.33	33.41	35.91	59.15	85.53	93.85	103.81	112.83	126.82
少缴纳的煤炭租金	115.27	137.95	150.62	183.93	254.83	285.95	349.74	423.54	462.01

(4) 其他资源租金

国外对黑色、有色等其他矿产资源征收的权利金费率为 2%~8% 之间。如美国对联邦土地上可租让矿产的权利金费率除石油、天然气和煤炭外，其他矿产多为 5%。西澳大利亚多数矿产的权利金费率为 5%。南澳大利亚权利金费率为 2.5%。泰国为 5%。中国资源税的征税范围包括 7 个税目的矿产品，分别为原油、天然气、煤炭、其他非金属矿原矿、黑色金属矿原矿、有色金属矿原矿和盐。但是和国外其他国家比较，资源租的水平较低。在有色金属、黑色金属以及其他矿产品行业资源租的缺失数额尚难以估算。

此外，在通信行业国有企业免费使用通信频道资源。我国几大通信公司使用的基本通信频道或牌照资源几乎都是免费的，如 3G 牌照、电话手机频道、宽带频道资源等等。而在西方国家，这些资源均是国家的，任何公司使用它大都要通过拍卖形式从政府手中获取。

3. 国有企业融资成本的比较



(1) 国有企业和其他类型企业融资成本比较

国有企业和民营企业、外资企业等其他所有制企业在经营条件上另一个显著的不平等是融资成本的差异。在我国的信贷市场上，占主导地位的依然是几大国有商业银行，国有企业和国有商业银行二者的经济行为里均有政府背景。有了政府支持，国有企业不仅相对易于取得贷款。此外，由于存在资产规模差异等原因也导致私营企业较难以获得贷款，并且贷款成本也高于国有企业。银行为国企提供贷款的优惠措施包括：提供优惠利率，无担保贷款等。

在提供并购贷款业务上，由于风险较高，而国企有政府财政的支持，国企与民企在其中的待遇相差甚远，国企可能在相关贷款利率享受下浮 10% 的优惠，而民企的利率可能上浮 10%。

相比非央企融资的主要手段是银行贷款，央企还可以通过票据和发行企业债融资，成本要低于银行贷款。以 2009 年票据融资的平均利率计算，票据融资平均利率在 1.8% 左右，和贷款利率相比，通过票据融资可以节省最多三分之二的融资成本。我国发行的企业债近 80% 集中在交通运输、电力水利等基础设施领域，且主要为国有大型企业所发。

根据香港金融研究中心（2009）对包括中国各地 28 万家工业企业在内的官方数据库的分析比较，从 2001~2005 年，国企能以 2.55% 的平均利率获得贷款，私企平均利率却高出将近两个百分点，私企的总体融资成本几乎是国企的两倍（表 3.9）。从实际利率（融资成本/负债）来看，私企的利息率平均是国有企业的 3.46 倍（表 3.10）。假设国企必须支付市场水平利率的条件下，国企利润在近年来已经彻底消失，整个部门亏损严重。

表 3.9 不同所有制企业年利率（支付利息/负债）比较

单位：%

年份	国有企业	合资企业	私营企业	港澳台	外资	全社会
2001	2.46	4.84	4.84	2.89	2.98	4.13
2002	2.23	4.65	4.64	2.81	2.61	3.92
2003	2.67	5.38	4.61	2.59	2.28	3.93
2004	2.86	-	3.81	2.17	1.92	3.31
2005	2.61	10.46	4.57	2.29	2.38	3.93

表 3.10 不同所有制企业利率（融资成本/负债）比较

单位：%

年份	国有企业	合资企业	私营企业	港澳台	外资	全社会
2001	2.55	10.09	7.14	3.19	3.56	4.37
2002	2.66	5.79	10.76	3.34	3.41	4.18
2003	2.73	12.10	13.35	3.01	3.12	4.17
2004	2.67	-	7.12	2.49	2.60	3.57
2005	2.51	12.45	7.26	4.37	3.90	4.41

根据刘小玄和周晓艳（2011）的研究，2000 年~2007 年，对包括大约 33 万左右的企业观察值显示，从实际利率（企业财务费用/企业总负债）来看，国企实际上只需要支付 1.6% 的融资费率。我们将国有企业之外其他企业负债的利率水平视为由市场形成的利率，将国有企业之外的各种主体的权重定为 100%，进行权重调整，再做加权平均后，得出市场利率水平约 4.68%。2000~2007 年市场利率平均是国企融资利率的 2.92 倍。



表 3.11 企业融资的相关指标 (2000~2007 年)

所有制分组	实际利息率	在总负债中所占比例 (权重)	
		调整前	调整后
国有及控股	0.016	0.2876	-
集体及控股	0.055	0.0533	0.0748
法人及控股	0.042	0.2390	0.3355
个人及控股	0.054	0.1378	0.1934
外商及控股	0.037	0.1413	0.1983
港澳台及控股	0.042	0.0762	0.1070
其他	0.069	0.0648	0.0910

注：实际利息率和调整前的权重数据来自刘小玄和周晓艳的论文（2011）。

刘小玄的研究同时考虑了规模因素。她们指出，按规模分组，大中型民企的融资费用比国企高 6 个百分点；小型民企比小型国企高 9 个百分点（刘小玄和周晓艳，2011）。

在本研究中，我们采用刘小玄和周晓艳提出的利率水平。以 1.6% 为 2000 年~2007 年平均国企贷款真实利率水平；以 4.68% 为 2000 年~2007 年的平均市场利率水平，这一水平甚至低于中国人民银行发布的金融机构人民币贷款基准利率（见下表），应该说是比较稳妥和保守的。

表 3.12 中国人民银行发布的金融机构人民币贷款基准利率

调整时间	2002. 2.21	2004. 10.29	2006. 4.28	2006. 8.19	2007. 3.18	2007. 5.19	2007. 7.21	2007. 8.22	2007. 9.15
一年期利率	5.31	5.58	5.85	6.12	6.39	6.57	6.84	7.02	7.29
调整时间	2007. 12.21	2008. 9.16	2008. 10.9	2008. 10.30	2008. 11.27	2008. 12.23	2010. 10.20	2010. 12.26	2011. 2.9
一年期利率	7.47	7.2	6.93	6.66	5.58	5.31	5.56	5.81	6.06

(2) 国有企业实际支付利息

由于总资产贡献率 = (利润总额 + 税金总额 + 利息支出) / 资产总额 × 100 %，其中税金总额为产品销售税金及附加与应交增值税之和，根据 2001~2009 年的《中国统计年鉴》“工业”一章中，有“按行业分国有及国有控股工业企业主要指标”和“按行业分国有及国有控股工业企业主要经济效益指标”，其中包含“总资产贡献率、利润总额、主营业务税金及附加、本年应交增值税”等数据，可计算出国有及国有控股工业企业每年支付的利息。

表 3.13 2001~2009 年国有企业已支付利息

单位：亿元

项目	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
已支付利息	1133.85	1144.87	1085.41	1608.25	1222.77	1433.37	1825.3	2508.11	2362.39

(3) 国有企业应支付融资费用



若按照市场利率水平 4.676% 重新计算国有企业应支付利率, 估算 2001 到 2009 年利息支付差额共计约 27538.51 亿元, 占国有及国有控股企业名义净利润总额的 67.77%。

表 3.14 2001~2009 年按市场利率国有企业少支付利息 单位: 亿元

项目	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
应支付利息	3313.68	3345.88	3172.11	4700.11	3573.55	4189.02	5334.44	7329.95	6904.08
支付差额	2179.83	2201.01	2086.70	3091.86	2350.78	2755.65	3509.14	4821.84	4541.69

4. 国有企业获得政府补贴的情况

2007 年之前, 财政每年对国有企业计划亏损进行一定数量的补贴, 据《中国统计年鉴 2005》, 从 1994 年至 2004 年, 国家财政用于国企亏损的补贴达到了 3652.92 亿元。随着我国加入世贸组织并承诺立即取消《补贴与反补贴措施协议》第 3 条范围内的所有补贴以及对国有企业的补贴, 从统计局公布的数据上, 已经看不到 2007 年后对一般经营性企业的亏损补贴。但是, 事实上对于企业的补贴仍然存在。

2007~2008 年, 在有整体巨额利润的情况下, 中石油和中石化仍然获得共 763.49 亿元的补贴。补贴理由是“中国政府为保障原油、成品油市场供应而给予本集团的财政扶持补贴。”不过, 与之相对照的是十几年来民营地方炼厂从未享受炼油补贴, 也没有配套的下游销售体系。2008 年和 2009 年, 也有几家航空公司及其它国有企业获得财政补贴 (新华社, 2008; 周俊, 2010)。据不完全统计, 2007 年至 2009 年, 国有企业获得财政补贴约为 1993 亿元。

此外, 获得政府注资也可视为一种隐性补贴。2008 年, 在总额 547.8 亿元的国有资本经营预算支出中, 有 270 亿元用于中央企业新设出资和补充国有资本 (新华社, 2008); 2009 年的国有资本经营预算支出 873.6 亿中, 有 75 亿元补充资本 (新华网, 2009)。2008~2009 年, 两家航空企业、五家电力集团和两家电网公司获得国资委的注资约 160 亿元左右。

国有企业亏损补贴一直作为财政收入的减项, 并未作为支出项目。对于国有企业来说, 方便之处在于绕过了预算监督程序, 对企业的补贴也经常出现直接对企业上缴税收进行退库, 从而抵消财政补贴 (杨涛, 2008)。

表 3.15 2001~2009 年国有企业获得财政补贴情况 单位: 亿元

项目	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
数据源 1	261.76	214.01	194.04	181.98	166.57	180.22			
数据源 2					94.15	50.00	85.78	677.71	10.97
数据源 3							177.57	495.31	
数据源 4								277.8	798.6
财政补贴	261.76	214.01	194.04	181.98	166.57	180.22	177.57	955.51	809.57

注: 数据源 1: 《中国统计年鉴 2007》(国家统计局, 2007); 2006年后, 这一数据来源中断。

数据源 2: 石油企业所获补贴 (具体见附表三);

数据源 3: 财政部网站发布的 2008 年 5 月“全国国有及国有控股企业主要财务指标”;



数据源 4: 国资委发布的“国有资本经营预算”支出(新华社, 2008)中减去资本性支出。

由于这些不同来源的数据有的互相包含, 有的互相独立, 我们根据自己的理解进行取舍。加重的数字是我们采用的数字。

在另一方面, 由于我国对石油产品的价格实行管制, 尤其在 2008 年以后, 管制价格经常高于国际市场的价格, 从而实际上构成对垄断国有企业的补贴。见下面两个表。

表 3.16 中国与部分国家柴油零售税前价格比较 单位: 美元/加仑

国家	2006 年度	2007 年度	2008 年度	2009 年度
比利时	2.44	2.70	3.82	2.30
法国	2.31	2.53	3.61	2.17
德国	2.31	2.62	3.63	2.26
意大利	2.65	2.85	3.96	2.53
荷兰	2.52	2.82	3.94	2.27
英国	2.36	2.55	3.58	2.15
美国	2.26	2.44	3.34	2.00
平均	2.41	2.64	3.70	2.24
中国	2.36	2.62	3.17	2.96

数据来源: 除中国之外其他国家的油价数据来自 EIA(U.S. Energy Information Administration), 中国油价根据发改委公布的不同标号油品零售价的上限价格平均而得。

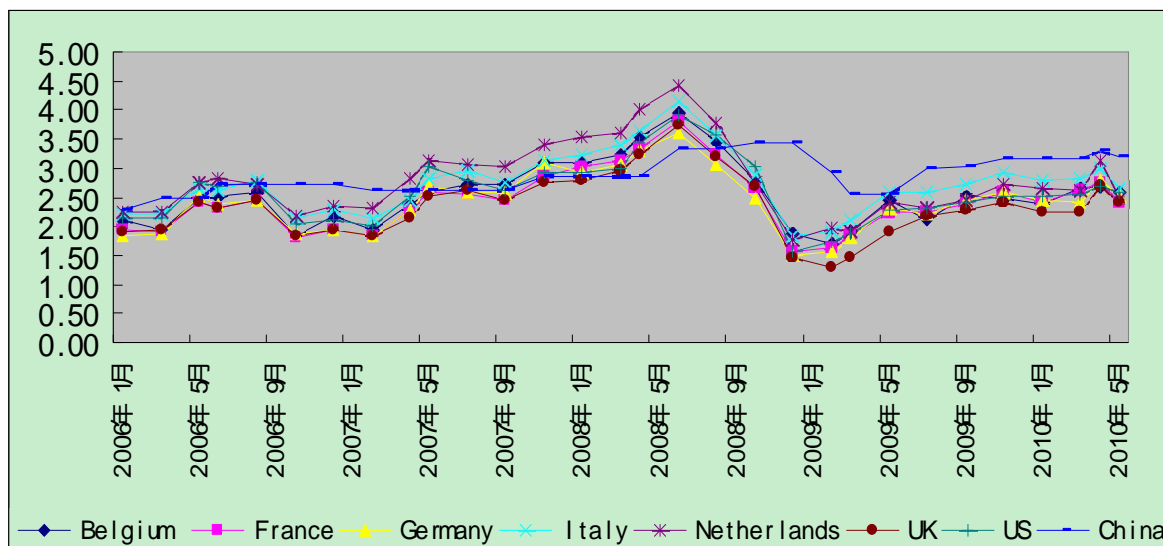
表 3.17 中国与部分国家汽油零售税前价格比较 单位: 美元/加仑

国家	2006 年度	2007 年度	2008 年度	2009 年度
比利时	2.26	2.55	3.20	2.21
法国	2.12	2.41	3.02	2.15
德国	2.15	2.43	2.91	2.15
意大利	2.42	2.70	3.34	2.46
荷兰	2.49	2.92	3.51	2.31
英国	2.14	2.39	2.95	1.92
美国	2.40	2.62	3.09	2.19
平均	2.28	2.58	3.14	2.20
中国	2.34	2.52	3.03	2.86

数据来源: 同上。



图 3.2 中国与部分国家税前汽油价格比较 单位：美元 加仑



数据来源：同上。

从图 3.2 可以看出，自 2008 年 9 月以后，我国的汽油产品的税前价格一直高于其它主要国家的水平。从 2008 年 9 月到 2010 年 6 月，我国汽油平均价格高于其他国家平均价格 29.34%。

根据美国能源署（EIA）数据和中石油和中石化年报，除 2008 年外，中石油在其他年份的原油平均价格要略高于国际油价。2009 年，在国际原油价格比上年大幅减低的情况下，中石油、中石化的汽油价格却只有微小的下调。

表 3.18 2006 年 ~ 2009 年石油价格比较

单位：美元/桶

年份	美国西得克萨斯原油 (WTI)	北海布伦特原油 (Brent)	米纳斯原油 (Minas)	中石油		中石化	
				原油	汽油	原油	汽油
2006	62.09	57.25	53.95	59.81	86.36	55.06	89.60
2007	60.81	60.50	63.87	65.27	93.86	56.48	98.21
2008	98.27	98.43	98.34	87.55	118.42	84.37	129.05
2009	38.89	34.33	36.63	53.90	112.95	45.14	124.79

数据来源：U.S. Energy Information Administration (EIA), 中石油和中石化年报。中石油和中石化价格单位按照当年平均汇率由元/吨换算为美元/桶。

将前面列出的中外成品油价格差额，乘以中石油和中石化的成品油零售量，我们可以推算它们从价格差额中获得的实际补贴。

表 3.19 中石油和中石化成品油零售量 (2006~2009 年)

单位：百万吨

	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年
中石油	47.33	52.34	58.60	61.22
中石化	72.16	76.62	84.1	78.9
合计	119.49	128.96	142.70	140.12



因为中石油和中石化的年报中，在加油站出售的油品种没有具体汽油和柴油的销售数量，本报告设在加油站全年销售汽、柴油的比例 1 : 2，推算和主要国家平均价格销售收入之差。2006 年至 2009 年，价格导致的销售收入之差总计约为 1071 亿元。

将直接的财政补贴和价格导致的销售收入差额放在一起，可视为对国有企业的综合补贴。见下表。

表 3.20 国有企业的综合补贴

单位：亿元

	2006	2007	2008	2009
价格偏差导致的销售额之差	-118.12	-101.33	-1198.18	1364.11
财政补贴	180.22	177.57	955.51	809.57
合计	62.1	76.24	-242.67	2173.68

注：价格偏差见表 3.16和表 3.17。

5. 垄断利润或垄断带来的损失

在天则所《中国经济的市场竞争状况：评估及政策建议》报告中，我们使用真实利润=（营业利润+管理费用+福利费用总额+财政补贴），并以垄断福利损失加上管理费及福利费用总额作为垄断社会损失的最高估计。并使用方法计算了 2007 年煤炭采选，石油天然气，烟草，化肥，农药，发电，供电，公用事业等带有行政垄断中的福利损失，结果如下表所示。

表 3.21 2007 年部分行政垄断行业中垄断造成的福利损失

行业中文名	行业代码	最低估计 (亿元)	最高估计 (亿元)	最低估计占 销售额比例	最高估计占 销售额比例	最低估计占 增加值比例	最高估计占 增加值比例
烟煤和无烟煤的开采洗选	610	1336.88	2297.66	0.16	0.28	0.34	0.58
褐煤的开采洗选	620	73.92	107.91	0.17	0.25	0.32	0.46
其他煤炭采选	690	0.47	0.80	0.13	0.22	0.23	0.40
天然原油和天然气开采	710	2435.01	2847.68	0.34	0.39	0.40	0.47
与石油和天然气开采有关的服务活动	790	41.61	63.95	0.08	0.13	0.23	0.35
烟叶复烤	1610	17.01	27.29	0.18	0.30	0.41	0.66
卷烟制造	1620	1421.38	1672.27	0.39	0.46	0.50	0.59
其他烟草制品加工	1690	2.67	4.60	0.16	0.28	0.42	0.73
原油加工及石油制品制造	2511	523.66	718.91	0.06	0.08	0.32	0.44
氮肥制造	2621	124.34	203.93	0.10	0.16	0.32	0.53
磷肥制造	2622	33.76	56.35	0.08	0.14	0.31	0.52



钾肥制造	2623	24.17	31.08	0.25	0.32	0.49	0.63
复混肥料制造	2624	61.76	98.17	0.06	0.09	0.21	0.33
化学农药制造	2631	56.23	92.30	0.07	0.12	0.26	0.42
火力发电	4411	830.87	1050.60	0.12	0.16	0.29	0.37
水力发电	4412	244.68	320.36	0.26	0.35	0.37	0.48
核力发电	4413	36.22	44.41	0.22	0.27	0.30	0.37
电力供应	4420	1075.10	1445.21	0.07	0.09	0.25	0.33
热力生产和供应	4430	21.50	36.54	0.09	0.16	0.31	0.52
燃气生产和供应业	4500	86.43	133.49	0.10	0.15	0.32	0.49
自来水的生产和供应	4610	62.97	121.61	0.16	0.30	0.32	0.62
污水处理及其再生利用	4620	3.28	5.79	0.11	0.20	0.27	0.48

数据来源：天则经济研究所，2010Q

报告指出：“以上22个行业中潜在社会福利损失的总额最低估计为8513.94亿元，为总增加值的35%；最高估计为11380.92亿，为总增加值的46%。按照福利损失从高到低的顺序，依次为天然原油和天然气开采，烟煤和无烟煤的开采洗选，卷烟制造，电力供应，火力发电，水力发电，氮肥制造，燃气生产和供应业，褐煤的开采洗选，复混肥料制造。”（天则经济研究所，2010）

账面的垄断利润不同于垄断带来的全部福利损失，一个是财务概念，一个是经济学概念；一个是财富转移，一个是给社会带来的净损失。两者不好比较，也无法从垄断的福利损失推知垄断利润。另外，这些行业是国有企业密集的地方，但不全是国有企业。由于没有具体比例的数据，所以很难得出国有垄断企业带来损失的具体数据。虽然从整个社会角度看，垄断带来的福利损失应该记在垄断企业的账上；但在企业层次看，却无法记入财务账目。所以在以后的加总计算中，本部分并不计入。虽有缺失，但不失保守。

五、关于“企业办社会”和“退休职工负担”的讨论

有人提出，因为国有企业普遍存在着“企业办社会”的情况，所以应该作为合理的成本加到总成本中，并因此应该得到相应的优惠。按照这一思路，国有企业的“企业办社会”多出来的成本应该冲抵上述对名义利润的扣除，或者说，应该加到名义利润中。

然而，在我们看来，国有企业的“企业办社会”正是这一企业制度的弊端之一，也正是我们应该评价“国有企业”时不应回避的不当成本，才能反映国有企业的真实效率。反过来，减少这一成本的最有效途径，是国有企业对“企业办社会”部分进行社会化的改革，即将这些辅助性机构转变为独立的、面向社会公众的机构，不再由企业负担。这才会带来效率的提高。

天则经济研究所曾在《煤炭成本、价格形成及其外部成本内部化》中，对国有煤炭企业的“企业办社会”成本做过估计，结论是，这一成本约占总成本的约1.55%（2008）。在该报



告中，我们用这一估计修正了煤炭高估的成本，即并没有承认这一成本的合理性。所以，本报告不采用“企业办社会”成本对名义利润进行修正。

还有人提出，因为大量国有企业有较长历史，退休职工人数要大大多于非国有企业，所以相应地会增大成本。然而，我国早在二十一世纪初，就基本完成了社会保障社会化的改革。在2000年国务院《关于切实做好企业离退休人员基本养老金按时足额发放和国有企业下岗职工基本生活保障工作的通知》（国发〔2000〕8号）中已明确指出，要“建立独立于企业之外的社会保障体系”，“各地要制定基本养老金社会化发放的工作方案和实施计划，力争在今年年底前基本实现由社会保险经办机构发放或委托银行、邮局等社会服务机构发放基本养老金的目标。”（2000）到现在，社会保障与就业已经是财政支出中的重要项目，2008年共约6804亿元（国家统计局，2009）。

所以，很显然，“退休职工的负担”也不应成为国有企业成本偏高的借口，从计算中扣除。

六、国有及国有控股工业企业的真实绩效

根据前面对国有及国有控股工业企业享受的补贴、低利率差额、缺失的地租和资源租的测算，在名义利润总额中将这个共约6万亿元的部分扣除，得到的真实利润总额（表3.22）

表 3.22 2001~2009 年名义利润与真实利润的比较

单位：亿元

项目	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
名义利润	2388.56	2632.94	3836.2	5453.1	6519.75	8485.46	10795.19	9063.59	9287.03
扣除：利息	2179.83	2201.01	2086.70	3091.86	2350.78	2755.65	3509.14	4821.84	4541.69
地租	2916.89	2755.70	2727.36	2659.16	2584.66	2574.33	2890.22	2953.82	3725.28
资源租	289.19	309.12	350.31	447.08	682.07	611.94	663.74	707.32	915.10
综合补贴	261.76	214.01	194.04	181.98	166.57	62.1	76.24	-242.67	2173.68
真实利润	-3259.34	-2847.26	-1522.44	-926.57	739.67	2481.97	3654.02	826.25	-2074.8
真实净利润	-3259.34	-2847.26	-1522.44	-926.57	495.58	1662.92	2740.52	619.69	-2074.80

从原理上，前一年企业的利润情况将会对下一年度的企业整体运营情况和利润产生影响，这种影响将是动态的、累积的，因此，很多变量是难以控制的。为简化情况，假定上一年企业的利润变动并不影响下一年企业的盈利状况。2001年至2009年，国有及国有控股工业企业累计亏损5112亿元，平均的真实净资产收益率为-1.47%。

表 3.23 2001~2009 年国有及国有控股企业真实绩效

项目	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
净资产收益率(%)	-9.12	-7.88	-3.97	-1.95	1.46	4.23	5.33	1.07	-2.44

图 3.3 国有及国有控股企业真实与名义收益率比较

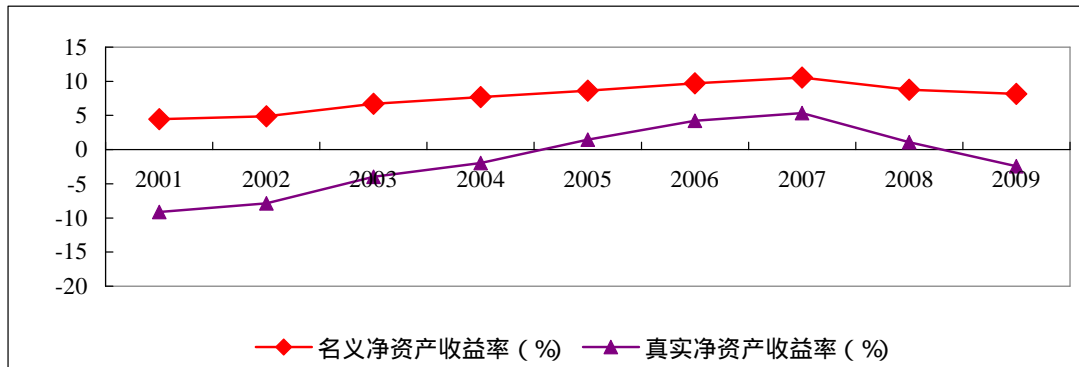
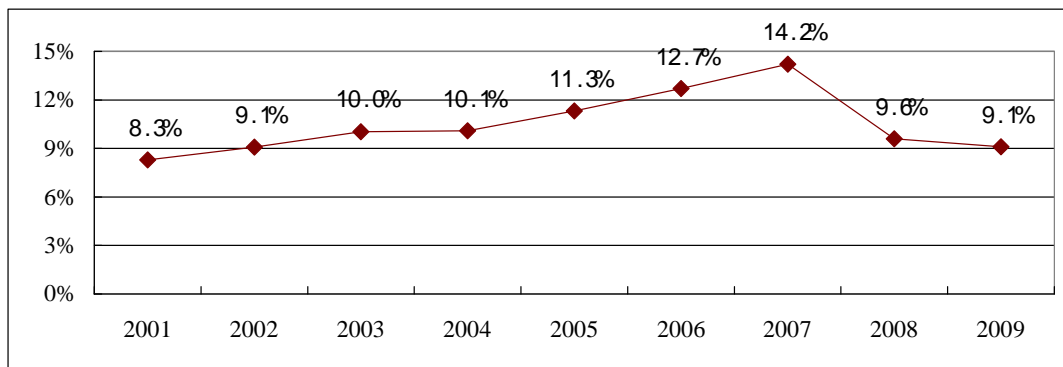


图 3.3 显示，虽然 2005 年之前国有及国有控股企业真实净资产收益率为负值，但是 2001~2007 年净资产收益率仍显示出了较快增长，这和经济增长的周期性趋势基本吻合。2001~2007 年期间，我国 GDP 的增长率总体上呈上升趋势，在 2007 年达到顶峰，同比增长 14.2%。2007 年之后增长速度减慢，2009 年年度降至 9.1%。见下图。因此，国有企业真实绩效的变动主要归因于国民经济的周期性因素。

图 3.4 2001~2009 年中国 GDP 增长率



数据来源：国家统计局网站。

需要注意的是，对土地租金的估算中尚不能完全反映国有企业少缴纳的地租情况。本报告计算的口径是统计年鉴中的国有及国有控股工业企业，但是随着企业间相互参股带来的产权结构的多元化和多层次，以及企业的混业经营，很多工业企业也开始大规模的投资经营金融业、房地产业、服务业和其他第三产业。有些国有企业利用划拨或低价出让的土地投资经营第三产业，这部分产生的商业地租的缺失由于缺少数据支持而难以估算。我们只进行了大致的总量估计，见分报告之三。

国有企业的名义经营成本和真实成本的差异主要表现在地租、资源租和金融融资成本上，正是对这些要素的低价获得和使用，使这部分资源要素的租金变成垄断部门的利润，夸大了企业的经营效益。而土地资源、矿产资源和金融资源最大的垄断者正是政府，并且政府对资源的控制力量不断增强。正是行政垄断的存在，使得国有企业和民营企业在获取资源上存在严重的不平等。因此，尽管表面上看国有企业的增值空间不断增加，但这种增值主要是通过



垄断资源和资源稀缺价值的上涨实现的。

必须指出：以上国有企业真实绩效的测算结果是较为保守的。首先，理论上应当从工业增加值中扣除行政垄断定价的因素；其次，市场利率中还应包括民间金融的部分。由于数据可得性的制约，这些因素并未量化到国有企业真实绩效的测算中。即便如此，国有企业的真实利润和净资产收益率已为负值，即事实上整体处于亏损状态。

六、小结

对我国国有企业的经济绩效加以比较，从 2001 年到 2009 年，国有及国有控股工业企业的净资产收益率一直低于非国有企业。这意味着，将一单位资产从非国企转移到国企，就会产生一个机会损失。规模庞大的国有资产就意味着社会有着巨大的机会损失。

对国有企业的名义收入加以还原，即扣除应交未交的土地租金、其它资源租金、利息优惠和补贴等，2001 年到 2009 年，国有及国有控股工业企业的净资产收益率为负。即在绝对值上给国有企业的所有者——全国人民带来亏损。

所以，尽管我们相信，会有若干优秀高效的国有企业，但从整体看，从企业财务角度看，国有企业在效率方面是一个负数。

**附表一 2001~2009 年度国有及国有控股企业名义绩效**

单位：亿元

项目	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
利润总额	2388.56	2632.94	3836.20	5453.10	6519.75	8485.46	10795.19	9063.59	9287.03
净利润	1600.34	1764.07	2570.25	3653.58	4368.23	5685.26	7232.78	6797.69	6965.27
所有者权益	35741.27	36139.17	38381.02	47479.25	50625.00	58656.37	68568.59	77388.89	85186.57
净资产收益率(%)	4.48	4.88	6.70	7.70	8.63	9.69	10.55	8.78	8.18

注：净利润等于利润总额-所得税，按规定税率，2007年之前所得税税率为 33%，2008和 2009 年所得税税率为 25%

附表二 2001~2009 年规模以上工业企业名义绩效

单位：亿元

项目	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
利润总额	4733.43	5784.48	8337.24	11929.30	14802.54	19504.44	27155.18	30562.37	34542.22
净利润	3171.40	3875.60	5585.95	7992.63	9917.70	13067.97	18193.97	22921.78	25906.67
所有者权益	55424.40	60242.01	69129.56	90286.70	102882.02	123402.54	149876.15	182353.38	206688.83
净资产收益率(%)	5.72%	6.43%	8.08%	8.85%	9.64%	10.59%	12.14%	12.57%	12.53%

附表三 2001~2009 年规模以上非国有工业企业名义绩效

单位：亿元

项目	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
净利润	1571.06	2111.53	3015.7	4339.05	5549.47	7382.71	10961.19	16124.09	18941.4
所有者权益	19683.13	24102.84	30748.54	42807.45	52257.02	64746.17	81307.56	104964.49	121502.26
净资产收益率(%)	7.98%	8.76%	9.81%	10.14%	10.62%	11.40%	13.48%	15.36%	15.59%

附表四 石油特别收益金征收比率

原油价格(美元/桶)	征收比率	速算扣除数(美元/桶)
40~45	20%	0
45~50	25%	0.25
50~55	30%	0.75
55~60	35%	1.5
60 以上	40%	2.5

注：石油特别收益金征收比率按石油开采企业销售原油的月加权平均价格确定，起征点为 40 美元/桶。

附表五 中石油和中石化获得的补贴资金

单位：百万元

	中石油	中石化	合计
2005	-	9415	9415
2006	-	5000	5000



2007	1197	7381	8578
2008	16914	50857	67771
2009	1097	0	1097
合计	19208	58238	

数据来源：中石油公司与中石化公司年报。

附表六 汽油、柴油平均零售价格变化

时间	调整幅度	汽油平均零售价		柴油平均零售价	
		含税价格 (元/升)	不含税价格 (美元/加仑)	含税价格 (元/升)	不含税价格 (美元/加仑)
2010-6-1	汽、柴油价格每吨分别下调 230 元和 220 元	6.85	3.24	6.90	3.39
2010-4-14	汽、柴油价格每吨均上调 320 元	7.03	3.34	7.08	3.48
2009-11-10	汽、柴油价格每吨均上调 480 元	6.79	3.21	6.81	3.33
2009-9-29	汽、柴油价格每吨均下调 190 元	6.43	3.01	6.40	3.11
2009-9-1	汽、柴油价格每吨上调 300 元	6.57	3.09	6.56	3.19
2009-7-28	汽、柴油价格每吨降低 220 元	6.34	2.96	6.31	3.05
2009-6-30	汽、柴油价格每吨均提高 600 元	6.51	3.05	6.50	3.16
2009-6-1	汽、柴油价格每吨均提高 400 元	6.06	2.80	5.99	2.88
2009-3-25	汽、柴油价格每吨分别提高 290 元和 180 元	5.76	2.64	5.65	2.69
2009-1-14	汽油出厂价每吨降低 140 元；柴油出厂价每吨降低 160 元	5.54	2.52	5.50	2.60
2008-12-19	汽油出厂价每吨降低 900 元；柴油出厂价每吨降低 1100 元	5.65	2.97	5.64	3.02
2008-6-20	上调汽油、柴油价格每吨 1000 元	6.32	3.34	6.56	3.52
2007-10-31	上调汽油出厂价格每吨提高 500 元；上调柴油出厂价格每吨 500 元	5.57	2.67	5.72	2.80
2007-1-14	下调汽油出厂价格每吨 220 元	5.20	2.49	5.30	2.59
2006-5-24	上调汽、柴、航空煤油每吨 500 元	5.36	2.45	5.30	2.47
2006-3-26	上调汽油出厂价格每吨 300 元；上调柴油出厂价格每吨 200 元	4.99	2.27	4.88	2.27
2005-7-23	上调汽油出厂价格每吨 300 元；上调柴油出厂价格每吨 250 元	4.76	2.11	4.71	2.13



2005-6-25	上调汽油出厂价格每吨 200 元；上调柴油出厂价格每吨 150 元	4.54	2.00	4.50	2.03
2005-5-23	降低汽油出厂价格每吨 150 元	4.39	1.93	4.38	1.98
2005-5-10	上调柴油出厂价格每吨 150 元	4.50	1.99	4.38	1.98
2005-3-23	上调汽油出厂价格每吨 300 元	4.39	1.93	4.25	1.92

注：人民币和美元按当年平均汇率换算；1加仑=3.7854升；外国的油价主要按 95号~98号的平均价格计算；中国价格按不同标号的平均价格计算，约在 93号~97号之间。



第四章 国有企业的当下表现（二）：分配

在本章中，我们首先从各要素所有者对要素报酬的分配开始分析，再分析成为国有企业名义利润部分的分配。

一、从国民收入角度分析补贴与应交未交成本对分配的影响

我们将上一章分析的数据放在一起，从整个国民收入的角度来看国有企业在分配方面的表现。

从统计角度看，我们可用国内生产总值（GDP）的概念来分析。这一概念与工业增加值的概念的大致对应。而后者可以在有关国有企业的相关统计中找到。虽然根据国家统计局定义，“工业增加值”不包括利息、地租和其它资源租等要素收入，但稍加处理，是可以与国内生产总值对接的。2010年的《中国统计年鉴》第十三章“工业”中，有“14-8 各地区国有及国有控股工业企业主要指标”。其中包含“工业增加值”¹及前面提到的“利润总额”等数据。

根据国家统计局的定义，“工业增加值”包括固定资产折旧、劳动者报酬、生产税净值、营业盈余，按下列公式计算：

$$\text{工业增加值} = \text{工业总产出} - \text{工业中间投入} + \text{应交增值税}$$

虽然国家统计局对“工业增加值”的定义与“国内生产总值”的概念略有出处，如前者并不包含利息和租金等要素收入，但稍加处理，总体上能够大致对应。

根据工业增加值，以及“14-8 各地区国有及国有控股工业企业主要指标”中的“利润总额”、“本年应交增值税”、“固定资产原价”、“本年应交增值税”和“主营业务税金及附加”，我们可以得出：

1. 固定资产折旧 = 固定资产原价*5.7%
2. 生产税净值 = 本年应交增值税 + 主营业务税金及附加—补贴
3. 营业盈余 = 利润总额
4. 劳动者报酬 = 工业增加值 - 固定资产折旧 - 生产税净值—利润总额

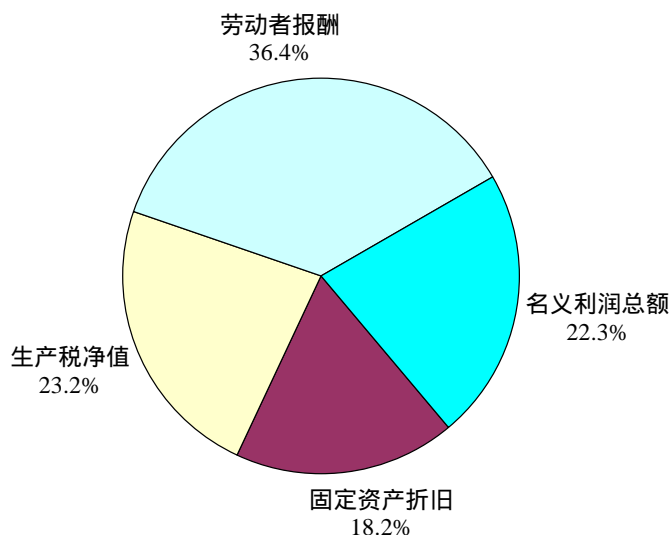
由此，我们可得出工业增加值的分配结构。如下图。此图以工业增加值为100%。

由于我们知道，国有企业没有交地租，少交了资源租金，并且获得了大量利息优惠，少计了成本，所以我们称这一工业增加值为“名义工业增加值”。

¹ 2009年的《中国统计年鉴》的工业增加值数据最晚只到2007年，我们根据2008年和2009年《中华人民共和国国民经济和社会发展统计公报》所称，2008年“国有及国有控股企业增长9.1%”，2009年“国有及国有控股企业增长6.9%；”（国家统计局网站，2009），计算了2008年和2009年的工业增加值。



图 4.1 国有及国有股份工业企业名义工业增加值的分配结构（2001 年~2009 年）



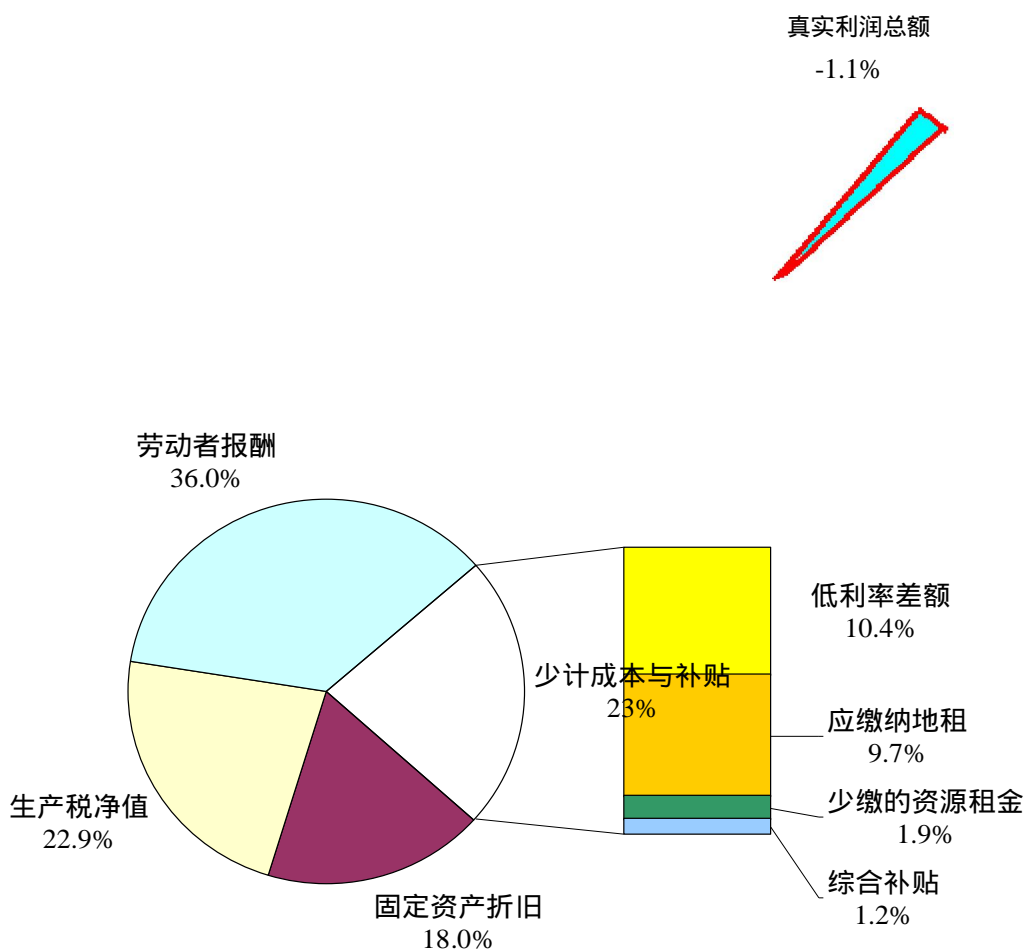
数据来源：根据《2010年中国统计年鉴》（国家统计局，2010）数据计算。

这张图有两点值得注意：

- (1) 名义利润总额约占工业增加值的 22.3%；
- (2) 名义工业增加值减去折旧、生产税净值、利润后的“劳动者报酬”，约 93630 亿元，比同期的“工资总额”大许多，我们只能认定是工资之外的“劳动者其它报酬”。我们后面会详细分析。

我们再将这一名义工业增加值中的分配部分加上(1) 低利率差额；(2) 应缴纳地租；(3) 少交的资源租金；(4) 补贴。得下面这张图。此图理论上以工业增加值为 100%，但在实际上，各个部分相加已超过工业增加值总额，利润作为各部分扣除后的剩余，实际上是负数。由于表达技术的限制，将负利润放在饼图之外表示。

图 4.2 修正后的国有及国有股份工业企业工业增加值的分配结构 (2001 年~2009 年)



数据来源：根据《2010年中国统计年鉴》(国家统计局，2010)数据计算。

由于利润是扣除各种成本后的剩余，所以当我们在工业增加值的分配结构中加上低利率差额、应缴纳地租和少交的资源租金等成本后，利润总额就变成负的 2928 亿元，相当于工业增加值的 1.1%。

少计的成本与补贴共约占工业增加值的 23%；而在没有扣除这些成本之前，名义利润总额约占工业增加值的 22.3%。

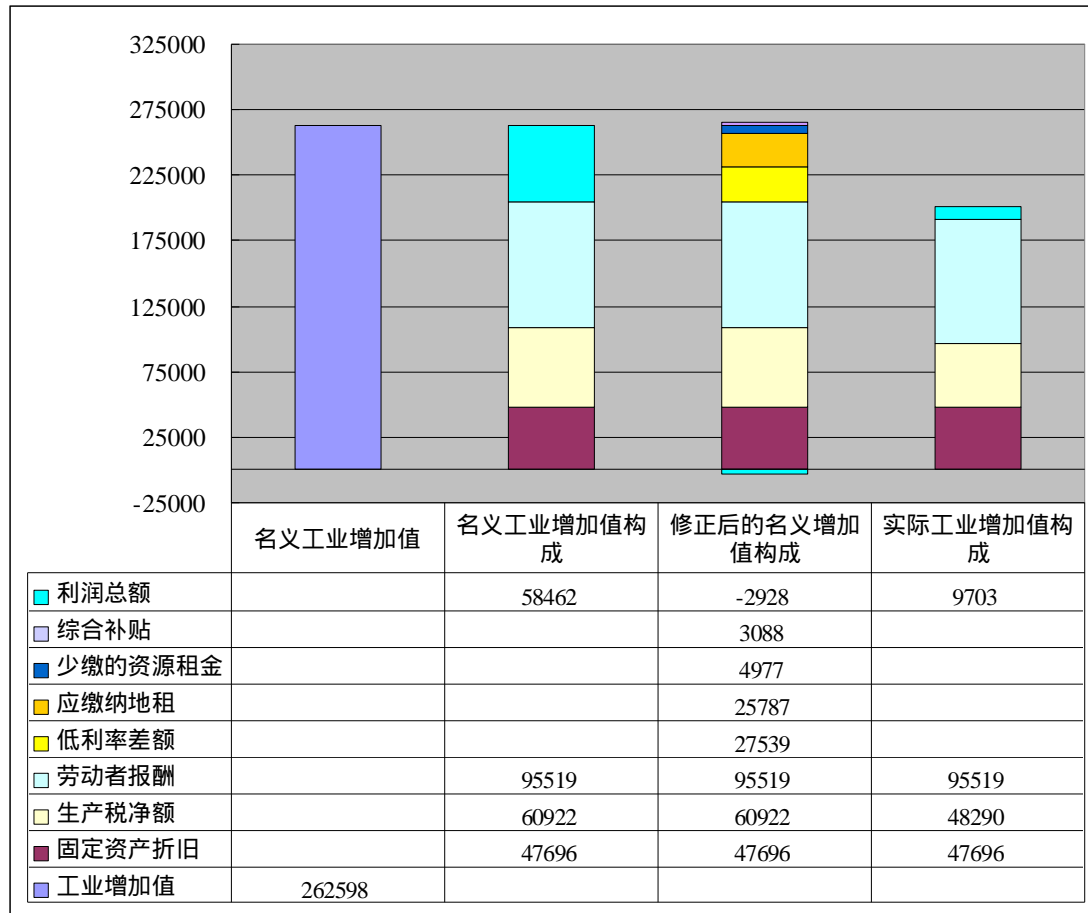
这说明，从 2001 年到 2009 年，国有及国有控股工业企业的利润是获得低于市场利率带来的利息差额、没有交应交的地租、少交资源租金和获得补贴所致。而这 6 万多亿的财富从资源所有者手中转移到了国有及国有控股工业企业。

从另一个角度，我们可以将上述几项，(1) 低利率差额；(2) 应缴纳地租；(3) 少交的



资源租金；(4) 综合补贴；作为对名义工业增加值的扣除，先算出实际工业增加值，然后按前面的生产税净值和补贴的比例（共 24%）计算税赋比例，又有另一种情况。但在这种情况下，利润总额也明显减少。见下图。

图 4.3 国有及国有控股工业企业工业增加值构成分析（2001 年~2009 年） 单位：亿元



数据来源：根据《2010年中国统计年鉴》（国家统计局，2010）数据计算。

这些结论导致一个问题，由于国有及国有控股工业企业的名义利润是少计成本而显现的，所以：

- (1) 以名义利润考核管理层和职工就变得极不合理。我们可以推断，在利润总额中，有一部分是当作绩效激励分配给管理层和职工了。由于真实的利润总额为负数，这部分报酬部分实际上来自其他要素所有者应得而未得的收入。
- (2) 由于不缴纳地租导致少计成本，使利润显得更多了；此时再用国有土地盖房，以不含土地价格的价格卖给职工，就相当于职工获得了一部分利润分配；也是很不合理。

总之，国有及国有控股工业企业的“劳动者报酬”就显然很不合理了。这也是从其他要素所有者那里转移过来的。



二、国有企业员工的货币收入及非货币收入

1. 国有企业薪酬和内部分配制度

在国资委成立前,根据《全民所有制工业企业转换经营机制条例》(1992年)的规定,全民所有制工业企业享有工资、奖金分配权,企业可自定薪酬。国家经贸委2001年发布的《在关于深化国有企业内部人事、劳动、分配制度改革的意见》中提出“企业职工工资水平,在国家宏观调控下由企业依据当地社会平均工资和企业经济效益自主决定。”给了国企自定薪酬的合法合理的政策依据,从根本上放弃了政府对国有企业内部分配的监督和控制。

2004年出台的《中央企业负责人薪酬管理暂行办法实施细则》,对企业负责人实行了以业绩为导向的年度薪酬制度。2004年之后,国有企业的职工薪酬开始超过其他类型和社会平均水平,收入分配矛盾日益突出。2010年,国资委开始“工资总额预算管理”,对央企工资实施“双控制”:一个是工资总量的控制,另一个是人均工资的控制。

虽然国资委在2005年开始在部分央企进行新的治理结构试点,由董事会的薪酬委员会决定高管人员的薪酬,但是事实却并没有表现出国企薪酬与企业利润的正向相关关系。截至2009年2月15日,从沪深主板市场中的31家上市公司发布的年报看,其中,公司净利润较2007年增长的有17家,其余14家业绩均有不同程度的下滑。但是,高管薪酬较2007年增加的却有21家,薪酬维持不变的只有2家,薪酬下降的为8家。

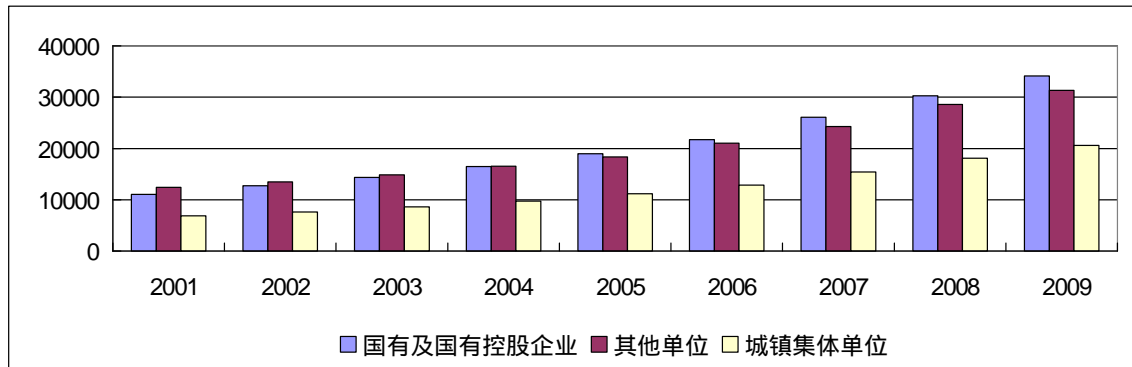
尽管有些国有企业建立了董事会制度,但是在内部治理结构上存在董事会成员与经理层高度重叠的情况,因而缺乏应有的独立性。根据对具有完整基本成员资料的406家国有上市公司的分析表明,平均内部人控制水平(内部董事人数/董事会成员总数)为67%(冯鹏程,2010)。在这种情况下,显然会出现高管实际上自己考核自己的业绩,自己决定自己的薪酬的情况。

2009年12月,国资委最新发布了《中央企业负责人经营业绩考核暂行办法》,首次将“经济增加值”与央企高管薪酬挂钩。但是这也不能改变一个事实,即央企的经营业绩并不是建立在公平的市场竞争基础上的。最为重要的是,如前文所述,国有企业的名义利润并不真实,依据这一名义利润对管理层进行奖励就是错误的。

2. 国有企业与其他经济组织和社会平均水平比较

根据2010年中国统计年鉴,2005年,国有及国有控股企业的工资首次超出了其他单位的收入水平,此后,二者之间的差距逐年扩大。2008年,国有企业人员平均工资非国企单位(加权平均)高17%。2009年,国有单位职工工资比城镇集体单位高65.62%,比其他单位高8.87%。

国有企业职工收入之所以在2004年之后与其他单位和全社会水平的收入差距逐渐扩大,主要原因在于始于1997年对国企的“抓大放小”,从1997年到2009年,国有及国有控股企业户数从9.86万户减少到了2.05万户。亏损和效益不好的小型国企被关停并转,留下的多是被称为“关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域”的企业。

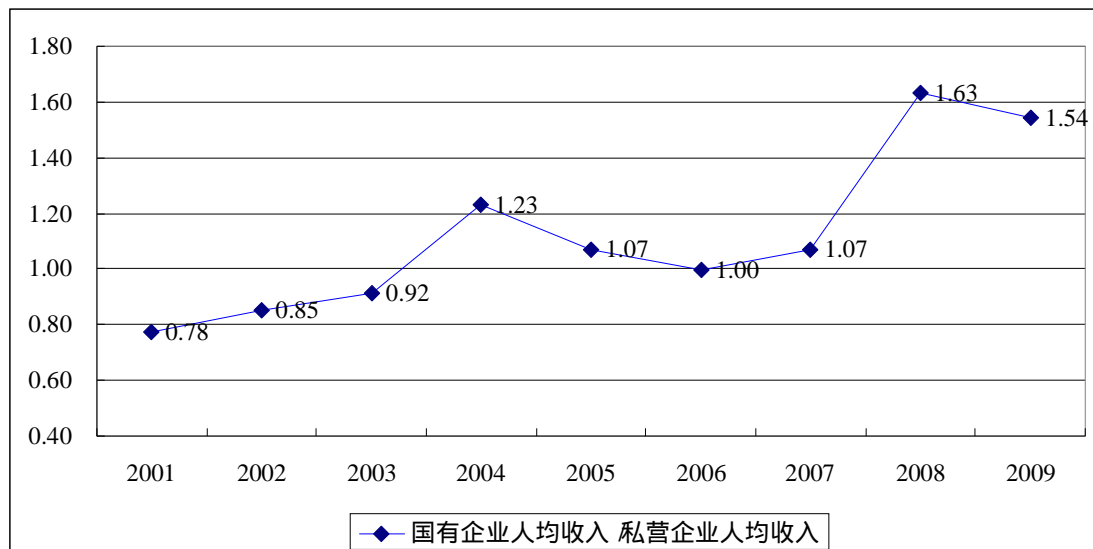
图 4.4 2001 ~ 2009年不同类型企业职工平均工资比较


数据来源：《中国统计年鉴 2010》。

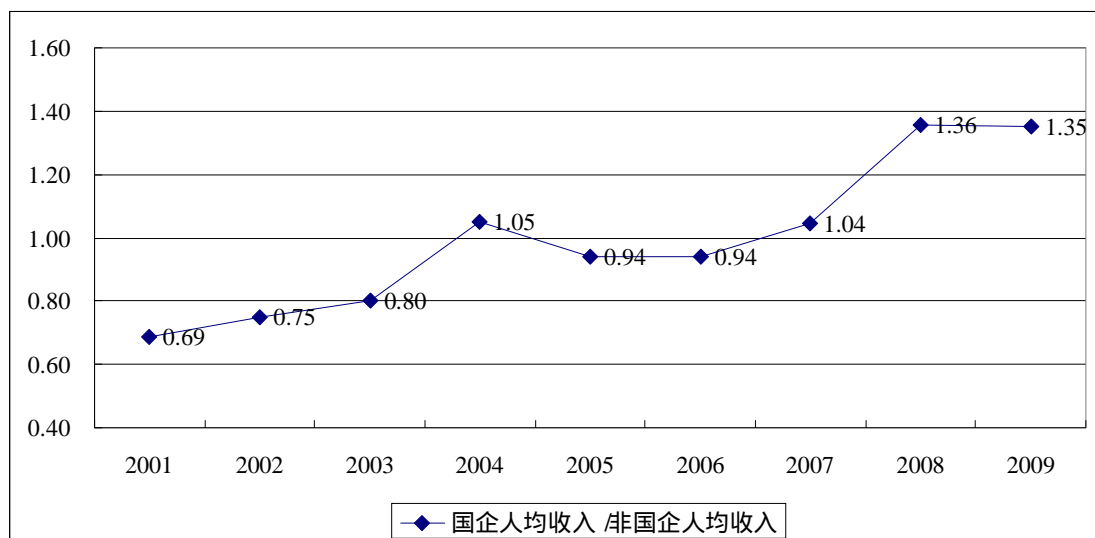
我国企业工资总额核算范围所依据的是 1990 年国家统计局所颁布的《关于工资总额组成的规定》，该规定并没有把保险福利费用、劳动保护费用、住房公积金、额外保险、转移性收入和其他收入等隐性收入纳入到工资总额中去，所以导致了大多数国有企业凭借工资挂钩政策的漏洞，通过这些灰色名目为高管人员和普通员工发放福利补贴和隐性收入。

相关统计机构的数据显示，在一些垄断行业内，工资外收入占整个工资总额的比重最高已达到 60%。这些工资外收入通过上市公司的年报也可见一斑。在上市公司年报中，职工薪酬构成主要包括三部分：工资、薪金和津贴，职工福利费和社会保险费。按照规定，只有工资、薪金和津贴属于工资总额范畴，其他属于工资外收入。

我们在上一章根据工业增加值倒推，得出比工资总额更为广义的“劳动者报酬”；2001 年~2008 年，工资外的其它“劳动者报酬”约为“工资总额”的 153%。我们用同样的方法计算“私营企业”和“非国有企业”的“劳动者报酬”，与国有企业比较如下。

图 4.5 国有企业与私营企业人均收入之比


数据来源：根据《中国统计年鉴 2010》（国家统计局，2010）数据计算。

图 4.6 国有企业与非国有企业人均收入之比

数据来源：根据《中国统计年鉴 2010》（国家统计局，2010）数据计算。

从这两张图中可以看出，在 2004 年以前，国有企业的人均“劳动者报酬”低于私营企业和非国有企业（=规模以上工业企业—国有及国有控股工业企业）；2004 年以后，国有企业的人均“劳动者报酬”超过并且越来越高于私营企业和非国有企业。2008 年的增长尤为显著，**分别比私营企业高 63%，比非国有企业高 36%**。这说明，

- （1）在全球金融危机、收入水平增速下降、甚至绝对值下降的情况下，国有企业的收入增长具体一定的刚性。
- （2）较之于工资水平的差距，国有企业与非国有企业在“劳动者报酬”上的差距更为显著。这说明，国有企业员工在非工资的货币收入方面，更远远高于非国有企业。
- （3）2008 年以后国有企业员工的“劳动者报酬”的显著增长，从一个角度反映了“国进民退”的趋势。

3. 行业间工资水平的比较

薪酬水平和行业关联度不断强化，行业间的差距加大。根据《中国统计年鉴 2009》，从细分行业看，2008 年职工工资水平排名前五位的是证券业、其他金融活动、航空运输业、软件业和计算机服务业，其中证券业收入水平是纺织业的 10 倍。如果只考察工业范畴，则收入前 5 位的行业为烟草制品，石油和天然气开采业，电力、热力的生产和供应业，石油加工、炼焦及核燃料、黑色金属冶炼及压延加工业。

相当一部分国有企业，尤其是处于垄断地位的企业，凭借对关键资源的垄断，对土地、矿产等自然资源的低价甚至无偿使用，同时享受在信贷、税收等方面享受优惠，在并不需要在提高市场竞争力和扩大市场销售额的前提下就可获得较高的利润，而工效挂钩政策的存在使工资总额也水涨船高，这类垄断性国有企业职工的平均收入远高于一般性国有企业职工的平均收入。我国行业间工资差距中，约三分之一是垄断因素造成的（宋晓梧，2009）。



2006年7月11日,由国资委统计评价局编制的一份统计年报显示,石油石化、通信、煤炭、交通运输、电力等12家企业员工工资达到全国平均工资水平的3~4倍。人均人工成本中位值在6~7万之间。而该年度全国职工的平均工资,东部省份是2.24万元,中部地区1.5万元不到。国家统计局数据显示,电力、电信、金融、保险、水电气供应、烟草等行业职工的平均工资是其他行业的2~3倍,如果再加上工资外收入和职工福利待遇上的差异,实际收入差距可能在5~10倍之间。

根据王小鲁的估算,2005年电力、电信、石油、金融、保险、水电气供应、烟草等行业共有职工833万人,不到全国职工人数的8%,但工资和工资外收入总额达1.07万亿元,相当于当年全国职工工资总额的55%(王小鲁,2007)。由此测算,垄断行业职工人均年收入达12.85万元,是当年全国在岗职工年平均工资18364元的7倍。这也印证了5~10倍一说。而在这些行业中,国有企业占有绝大部分比重。

表 4.1 2008 年收入最高的 5 个工业行业及国有企业比重

序号	行业	国有企业总产值与行业总产值之比(%)	职工平均工资(元)
1	烟草制品业	99.33	62442
2	石油和天然气开采业	96.11	46763
3	电力、热力的生产和供应业	91.62	42627
4	石油加工、炼焦及核燃料	72.39	35612
5	黑色金属冶炼及压延加工业	41.54	34559

资料来源:《中国统计年鉴 2009》(国家统计局,2009)。

集中在这几个部门的国企,主要是央企。见表 2.1 和图 2.3 和图 2.4。

劳动密集型、完全竞争型行业的国企职工收入水平相对低下。例如纺织业、皮革、毛皮、羽毛(绒)及其制品业以及化学纤维制造业行业内,国企的职工工资不仅显著低于其他单位的水平,更略低于城镇集体单位。在竞争性行业中,民营企业占较大比重。因而,垄断行业与竞争性行业工人收入水平的差距部分地反映了国有企业与民营企业的收入差距。

表 4.2 2008 年收入最低的 5 个工业行业及国有企业比重

序号	行业	国有企业总产值与行业总产值之比(%)	职工平均工资(元)
1	木材加工及木、竹、藤、棕、草制品业	2.91	16290
2	纺织业	3.14	16671
3	农副食品加工业	5.49	18069
4	文教体育用品制造业	1.56	18079
5	皮革、毛皮、羽毛(绒)及其制品业	0.82	18119

资料来源:《中国统计年鉴 2009》(国家统计局,2009)。

4. 职工福利比较

职工的收入主要包括工资、薪金及津贴、福利、社会保险、住房公积金等组成。根据上



市公司年报,大部分国有控股公司虽然在职工薪酬的非货币福利支出上为零,即使有非货币福利支出,人均水平也较低。但是职工的福利待遇普遍较好。

表4.3 中国石油天然气股份有限公司职工工资及福利支出情况(2009年)

类别	实际支付总额(百万元)	人均(元)
工资、薪金及津贴	45,173	75751
职工福利费	3,564	5976
社会保险费	12,723	21335
其中:医疗保险费	2,974	4987
基本养老保险	7,011	11757
失业保险费	551	924
工伤保险费	321	538
生育保险费	147	247
住房公积金	4,011	6726
工会经费和职工教育经费	1,517	2544
其他	311	522
合计	67,299	112854

资料来源:中石油公司 2009年年报。

(1) 退休福利

部分国企在退休人员福利待遇上,除参与并享受由地方政府组织的固定供款的退休养老统筹计划外,还会参加由独立的保险公司管理的补充养老保险计划和医疗保险。

例如中国联通,2009年集团所属联通运营公司的部分省分公司的集团所属个别子公司亦向其职工提供其他离退休后补充福利,主要包括补充退休金津贴,医药费用报销及补充医疗保险。补充养老保险计划为:每月按员工上年月平均基本工资的2%—20%为每个员工支付固定供款额的保险金。

企业年金作为养老保险的一种企业补充,是指由企业根据自身经济实力,在国家有关规定下,为本企业职工所建立的一种辅助性的养老保险。按照现行的企业年金准入标准和已实施的情况,真正既有能力又有意愿发展企业年金计划的,除了既有实力又有社会责任感的非国有企业外,就只有效益较好的国企。

根据国家税务总局信息,据不完全统计,截至2008年底,我国已有3.3万户企业建立了企业年金制度,覆盖职工1038万人,仅占参加全国基本养老保险人数的6%左右。从建立了年金制度的企业所属行业看,大多集中在电力、铁路、金融、保险、通信、煤炭、有色金属、交通、石油天然气等高收入行业或垄断行业。

(2) 医疗保险

国家医保的缴费规定为:单位承担工资基数的8%,个人承担2%。效益好的国有企业除了参加国家规定的医疗保险外,还会投保商业补充医疗保险。例如晋西车轴在医疗保险费方面人均支出为11796元;而航天通信更是高达41977元/人。支出额度远高于国家规定的



标准。

在城镇就业人员中，养老、医疗保险参保率仅为 62% 和 60%。农民工的参保水平更低，参加养老、医疗保险的不足 20% 和 31%。许多劳务工的社保缴费基数低于工资水平，甚至按最低工资标准计算。与此同时，央企却占据了 90% 以上企业年金，通过补充保险进一步拉大二次分配差距（张世平，2010）。

（3）住房

国有企业在住房上提供的福利包括货币补贴和实物补贴。货币补贴又包括公积金和一次性货币住房补贴。

按照现行的公积金制度规定，职工和单位公积金缴存比例均不得低于职工上一年度月平均工资的 5%，原则上不高于 12%。不少垄断行业的国企和事业机关将这一比例提升到 20%，按照“个人缴多少，单位补多少”的原则，个人是住房公积金的最终受益人。由此可见，垄断行业为职工超标多缴公积金，就是典型的变相增发福利。

住房公积金是一项旨在改善百姓居住条件的互助资金。但记者在采访中发现，近年来，一些垄断行业却借机违规超标多缴，住房公积金变相成为这些单位职工高收入外的又一高福利。江西省确定住房公积金的缴存比例为职工工资的 8%，而近年当地一些中央驻赣的垄断企业擅自定的缴存比例一度超过 15%，最高达到 20%；宁夏回族自治区审计厅日前审计发现，2005 年，宁夏电力系统 1.4 万余名职工缴交住房公积金工资基数超过当地社会平均工资的 3 倍。

此类现象并非个案，在全国一些发达地区，一些效益好的电力、银行等垄断行业，有意将各类补贴、津贴打入住房公积金账户，作为职工福利发放，借此逃避监督。

记者在赣、宁两地采访发现，一些垄断企业每月为职工缴纳的住房公积金达到一两千元，而一些困难企业和单位仅为三四十元，反差巨大。

2006 年 12 月 6 日《中国青年报》

近日出炉的山东 2006 年度审计报告显示，中国网通山东省分公司月均工资基数 2.13 万元，缴存比例为 15%，月人均缴存 6389 元；而济南水箱厂职工月人均缴存只有 11 元。政府为帮助普通职工解决住房难题而制定的政策，成了少数高收入单位为职工牟取福利的工具。

2007 年 7 月 30 日《东方早报》

国务院 1998 年公布的住房改革政策，企业应停止向员工进行实物分房，而应采用现金补贴形式实行货币分房。对于现金补贴的标准，没有相应的规定。企业可按照自身实际情况及财务能力考虑了制定适合本企业的房改方案。因此，在住房补贴额度上存在很大的差异。例如中国网通制定的现金住房补贴计划。根据现金住房补贴计划，对于在优惠出售计划终止前未获分配住房或分配住房不达标的符合资格员工，网通运营公司须支付一笔按其服务年份、职位和其他标准计算的一次性货币住房补贴。网通运营公司据此全额计提了约人民币 41.42 亿元的现金住房补贴。于 2009 年 12 月 31 日，尚有约人民币 25.08 亿元的一次性货



币住房补贴尚未支付完毕。

5. 国有企业员工的非货币收入

在国有企业中,还存在一大块非货币收入的福利,即住房实物补贴。这种补贴又包括两种形式。一种是国有企业利用国家无偿划拨的用地进行单位的集资建房。另一种是企业购买市场上的商品房,以较低的价格出售给本企业员工。虽然国家已经叫停实物分房,但在现实中,由于国有企业无偿或者低价占用大量的土地,为自建房提供的“有利的条件”。

据全国工商联房地产商会 REICO 工作室的调查,现行政策中有一类经适房是合建、集资建房和特殊单位自用地自主建设的,只面对特定对象,用成本价或房改价售出。这经适房比例相当高,有条件建设此类用住房的一般为央企和公务员。广州在 2006 年又重新启动了单位福利建房。广州市 2006 年出台的《广州市住房建设规划(2006~2010)》规定,5 年内,部队、中央、省属驻穗单位和该市国有大中型企业单位将利用“自有土地”自建经济适用房 3.76 万套,建筑面积 300 万平方米。毫无疑问,将国家划拨的土地看作“自有土地”就是一个严重的错误,这一措施当有助于这些“单位”部分员工以较为低廉的补贴性价格获得住房,实质上是国有土地的收益占为己有。

2004年入住的位于北京北四、五环之间的宝石花苑小区,是中国石油一处团购楼盘项目,买方为中石油下属的中石油华北销售公司。购房价和市场价的差价为每平方米 1000 多元。宝石花苑的物业公司为北京市通达仁和物业管理有限公司,该公司就是隶属于中国石化华北销售公司的子公司。该小区每月每平方米 1.08 元的物业费比嘉铭桐城其他住宅楼的价格便宜将近一倍。

2009年中石油下属北京华油服务总公司花 20.6 亿元团购了位于北京市朝阳区太阳星城三期的 8 幢住宅楼和 2 幢商用楼,外加 2 个地下停车场。团购房价为每平方米 9000 多元,远低于该楼盘 23000 元的市场价。

另外,有据可查的还有今年 1 月份航天三院的员工参与团购的房山加州水郡,均价才 2594 元。还有网上传言显示,中石化近期也购置了位于广渠门地区的冠城名敦道项目。知情人士透露,整购该项目中石化总计花费 3 亿元,单价 13500 元/平方米左右,用途同样是员工住房。

实际上,在京国有单位集团购买房产的现象一直存在,只不过因为房价没在高点,差价不大而没能引发社会关注。据悉,像西单的中海凯旋等早期高档住宅项目,很多都被工商银行、交通银行、大唐集团等中央级企业或机构购置,目前市场价格已经上涨 2 至 3 倍。

《北京晚报》, 2009-09-13

据鞍钢人士介绍,鞍钢现在不存在住房补贴,都按公积金正常缴存,但因为自己有企业的土地,还有独立的住房开发系统,因此鞍钢人买鞍钢房,价格比社会要低 30% 到一半。这实质上是一种转明补为暗补的企业福利模式。

《经济观察报》, 2006-07-17



三、国有企业高层管理者的收入与其它类型企业的比较

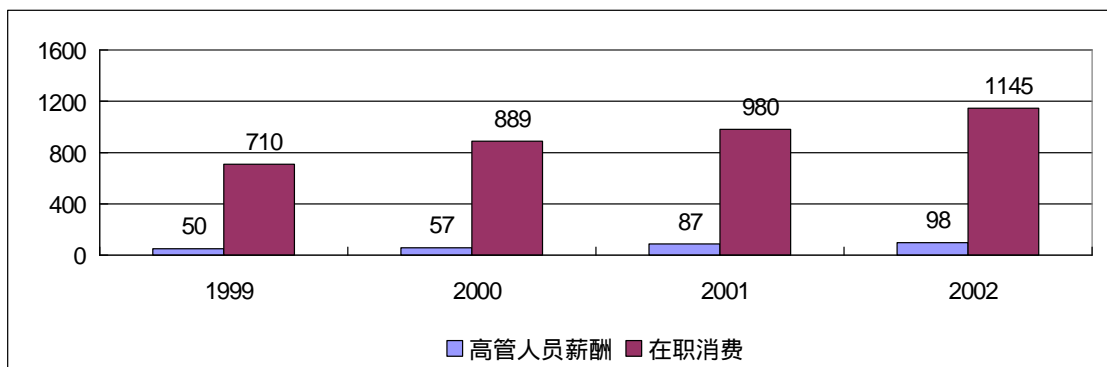
中国上市公司是从 1998 年开始披露高管年薪的。当年 840 多家公司中董事长、总经理这两个职位的平均年薪为 5.18 万元。2006 年国有控股上市公司高管年薪水平首次高于民营企业。

根据国资委信息，2004 年至 2008 年，国务院国资委监管下的央企高管的平均年薪分别为 35 万元、43 万元、47.8 万元和 55 万元，年增长 14% 左右，2009 年央企一把手的薪酬平均约为 60 万元。相关研究表明 2008 年国有垄断企业的前三名高管薪酬平均值为 65.30 万元（高明华，2010）。央企高管的薪酬结构为资本年薪加效益年薪，少数上市公司有股票期权。效益年薪是整个薪酬价值体系中考核尺度较宽的组成部分，大部分国企套取了欧美高管激励的做法，但却是一种只借鉴了形式而缺乏监督机制的激励方式。

国有上市公司年报显示，相当部分的董事和监事的薪酬在上市公司为“零”，但同时身兼其他职位，在股东单位及其他关联单位领取报酬和津贴，这部分高管的具体薪酬水平无法确定。此外，国企高管还享受着市场化企业所没有的制度优势，比如行政官员的级别待遇、职务消费等等。这些体制红利也都属于国企高管薪酬回报范围。相关研究显示，高管人员的年度报酬总是远远小于在职消费。1999~2002 年上市公司高管的在职消费平均是薪酬的 12.8 倍（陈冬华，2005）。

图 4.7 国有上市公司年度薪酬与在职消费均值比较

单位：万元



根据《投资者报》对不同所有制上市公司的高管激励效率分析，即评估高管每领取 1 元年薪所带来的盈利，结果表明，央企有着较大的优势。但是，国企的经营效益和高管薪酬间的关联在公平性上令人质疑。

第一，国企在占有、使用资源上的优势保证了企业的收益。这种资源优势体现在两个方面。一是在占用资源上的垄断权力。行政垄断构成的进入壁垒使得国企获得垄断利润。二是企业低价甚至无偿对资源的占有和使用，包括土地资源、矿产资源等。

第二，部分国企高管的选聘方式实际上是行政化的任命方式，并非市场化选拔，市场化的薪酬必然要求高管的市场化选聘，业绩的市场化考核，但目前的高管行政化与薪酬市场化形成悖论。这种行政化任命制度导致许多高管同时又是“高官”，职位稳定性高，风险低。行政赋予高管的权力大，而企业发展与高管的努力关联度多大，难以评价。



第三，国企高管不是通过合理考核获得高额薪酬，并且考核机制不透明。国企业绩究竟有多少可以归功于管理层的市场开拓、有效管理和技术创新，有多少得益于占有资源的升值和垄断地位带来的制度性收益，目前尚缺乏一个相对完备、有说服力的考核体系。

部分国家国有企业薪酬决定机制

法国政府对国有企业，特别是垄断性的国有企业的薪酬实行严格的控制。政府成立由财政、劳动和有关主管部门参加的管理国企工资的委员会，并决定董事长、总经理的薪酬和企业职工工资增长计划。总经理工资标准没有浮动部分，也不实行年薪制。财政部的公务员不能到曾管辖过的国企任职

日本由政府注资的企业高管薪酬与公务员工资基本一致，各级政府企业高管薪酬是私营企业的 25%左右。

美国国有企业职工与公务员一样参照私人企业平均工资统一加以规定。根据国会授权，美国劳工统计局每年对部分私营企业（涉及万个企业几百万职工）的进行一次全国性调查，作为公务人员调整薪酬的依据。国有企业董事会成员的薪酬由国会或州议会通过的国有企业专项法案规定，通常企业高管执行联邦公务员的薪酬制度。如田纳西流域管理局董事会成员薪酬由《田纳西流域管理局法案》加以规定。

四、国有企业的税负与其它类型企业的比较

1. 所得税负

据《投资者报》分析显示，从上市公司整体看，在税负负担上，仅计算所得税（2007年~2009年平均值），民企明显高于国企。在A股全部的1700多家上市公司中，具有国企性质的共有992家，占比近六成。而992家国企的平均所得税负仅为10%，同期民企的平均税负则高达24%，高出国企14个百分点。表明民企税负远远重于国企。本研究采用这一数据。

但应该承认，在国有企业内部，税负也是不平衡的。在税负前50名中，属于中央国资委、地方国资委和地方政府的企业37家，占74%，平均纳税负担31%。

能够享受所得税的税收优惠政策的行业主要是高新技术企业和公用事业企业。根据《中华人民共和国企业所得税法》规定，对于高新技术企业当年可减按15%的税率征收企业所得税；从事国家重点扶持的公共基础设施项目投资经营的所得，可以免征、减征企业所得税。此外，地方政府对于高新技术企业的所得税还有自己的优惠政策，通常采用直接减免或先征后退的方式对上市公司给予优惠。

从所得税政策改革趋势来看，向科技、高新技术产业倾斜的所得税优惠政策，以及国产设备抵扣、科研费用在税前扣除等税收政策，都降低了企业的税负。



中航精机税收优惠政策：

(1) 根据 2009 年 1 月 23 日湖北省科学技术厅、湖北省财政厅、湖北省国家税务局、湖北省地方税务局鄂科技发计 [2009]3 号《关于公布湖北省 2008 年第一批高新技术企业认定结果的通知》，同意公司为高新技术企业，证书编号 GR200842000075，发证日期为 2008 年 12 月 1 日。公司按 15% 的税率计算缴纳企业所得税。

(2) 根据财税字 [1999] 273 号，财政部、国家税务总局关于贯彻落实《中共中央国务院关于加强技术创新，发展高科技，实现产业化的决定》有关税收问题的通知，公司从事技术开发取得的收入，免征营业税。

(3) 根据财政部、国家税务总局财税字 [1999]290 号《技术改造国产设备投资抵免企业所得税暂行办法》的相关规定及根据湖北省国家税务局鄂国税函 (2007) 55 号文，公司从 2006 年起可以享受技术改造国产设备投资抵免企业所得税。

资料来源：公司年报 (2009 年)

按 2009 年企业纳税水平看，石油石化纳税比例不算低。一个不可忽视的原因是，2009 年 1 月 1 日起，包括中石油、中石化等诸多能源、钢铁、航空巨头在内，106 家此前在实施新企业所得税法之后保持合并纳税资格的大型国企，将停止合并缴纳企业所得税资格，意味着企业所得税税负的增加。

2. 整体税负比较

2009 年，央企整体税负达到 8.8%，地方国企为 3.5%，民企为 3.1%。央企的税负要高于民企 (任鹏宇，2010)。国家税务总局、税务杂志社发布的中国企业纳税百强排行榜也显示，2007 年国企在独立企业属地纳税五百强排行榜中有 304 户，纳税额占 75.58%；企业集团纳税五百强排行榜中有 305 户，纳税额占 89.75%；企业所得税纳税百强排行榜中有 65 户，纳税额占 77.84%。央企之所以整体税负高于民企的主要原因在于：

第一，由于垄断经营，央企上市公司多集中在一些主营业务税负较高的行业，如石油、煤炭、石化、金融、房地产等等，这些行业都存在特殊税种。从行业看，采掘业、房地产以及金融服务三个行业的税负占据前三名，其中一些特殊税种应被看作资源租金。而在这些行业中，央企从产值占比上明显占据绝对优势。例如在采掘业，2009 年央企上市公司的总销售额占全行业的比重达到 87%，房地产行业，这一比重也有 36%，高于地方国企和央企，在金融服务业，这一比重达到 76%。

石油、煤炭等资源类企业需要缴纳一定比例的资源税，石油企业的特别收益金虽应被视为资源租金，但在财务上也被算作税负；而在房地产行业，上市公司不仅要承担较高的营业税，30%~60% 的土地增值税也会大幅提高公司税负；在金融业，营业税使该行业整体税负显著高于其他一般制造业。

第二，所得税税负的计算，是将所得税与税前利润的比较。而统计表明，由于具有垄断优势，央企上市公司的销售净利率明显高于民企，这就使得央企以收入为分母计算的综合税



负，高于以税前利润为分母计算的所得税税负

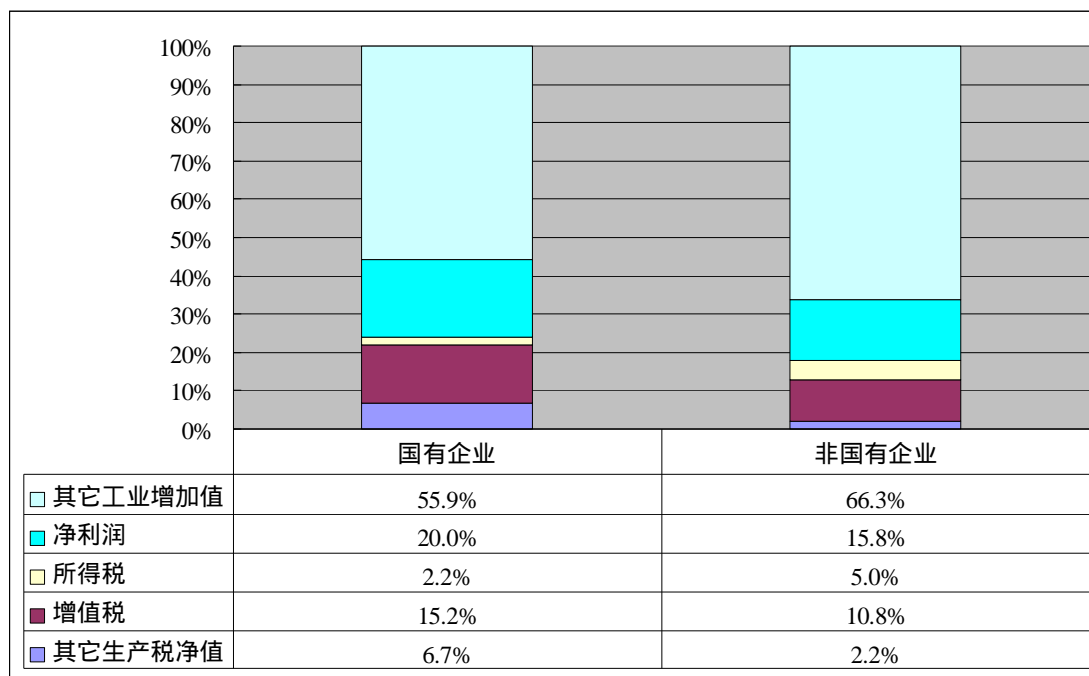
与以收入为分母计算的所得税负存在结果上的较大差异的主要原因是央企的高利润率。根据《投资者报》数据研究部的统计，2009年，央企的整体销售净利率达到11.03%，而民企只有8.85%。央企之所以具有更高的销售净利润，同样源自它们的垄断优势。在市场缺乏充分竞争的环境下，央企可以有更强的产品定价权，也就拥有更高的产品毛利率，并且，央企较民企可以省去相当一部分销售费用。

3. 从工业增加值构成看国企税负与非国企的比较

从整个工业增加值的角度分析，采用国家统计局给出的名义工业增加值的数据，国有企业的总税负（名义税负减去补贴和已缴石油与天然气资源租金）占工业增加值的比重约为工业增加值的24.1%，非国有企业为18%。考虑到国企集中在垄断行业，还有已缴资源租金外的其它特殊税种，非国有企业因平均规模较小而平均增值率较低（10.8%），所以可以基本上认为，两者的税负水平相当。

但在国有企业利润总额份额高于非国有企业的情况下，所得税的比重（2.2%）明显低于非国有企业（5%）是比较反常的。结果是，国企的净利润比重（20%）明显高于非国企（15.8%）。见下图。

图 4.8 国有企业与非国有企业工业增加值中税负结构比较



五、国有企业的利润上交和分红情况

1. 对国企分红的讨论

国内对国企分红的大讨论始于2005年11月17日世界银行发表的题为《国有企业分红：分多少？分给谁？》报告，至2007年12月11日财政部正式发布《中央企业国有资本收益



收取管理办法》，国有企业分红的讨论并未停止，在《收益收取管理办法》上缴比例公布之后即引来很多争议，上缴比例多少合适，红利支出的流向成为目前国企分红问题关注的热点。

世行报告（2005）发表后，引起的社会的普遍关注和讨论，支持国企应当分红主要观点为：国有企业是国家投资的企业，国家作为股东有权利参与红利分配。从国有企业的本质上，国有企业的股东在名义上和法理上均应当归属于全体国民，而政府主管部门只是代为行使管理权力而已。理当以让全体公民成为直接受益者为目标，而不应该单独制定仅仅让部分群体受益的分配原则。国有垄断企业的高工资、高福利来源于行政垄断下的高利润，这些利润本该上缴国家，通过政府的二次分配，用来保障公共事业，如教育、医疗、做实养老金账户等。垄断行业不经股东（民众）同意，私自决定垄断利润的用途，实质上就是背离了民众的委托，侵犯了本属全体民众的财富。世行报告认为从提高投资效率和扩大消费的角度考虑，也有必要重新审视国有企业的治理结构和分红政策，以合理分红的形式来约束国有资本的有效流动和国有企业的投融资行为。此外，政府已经承担了企业的大部分重组成本：如学校和医院等社会责任，以及职工失业和提前退休所造成的成本。实际上，上述社会负担的剥离正是国有企业利润水平不断提高的重要原因之一。这也使国家更有理由去弥补这些成本。

也有学者不主张国家对国有资产进行利润管理，主要理由在于，一是认为对垄断性国企收取过高的红利，会导致企业想办法增加成本和下移利润，例如通过各种方法将利润转化为职工的收入和福利。二是将引起国家财政的混乱。国家应该尽快从市场竞争领域中退出，使国有资本只承担弥补市场失效，满足社会公共需要的功能（李森、赵秀玲，2004）。

以上这种主张从本质上来说，实际是发展的两个阶段。后一个是终极目标，只是现阶段这一目标难以实现的情况下，对国有资产进行利润管理是必要的。

对于目前5%~15%的分红比例，普遍认为这一数值过低。在发达国家中，通常是国企董事会提出分红策略和分红比例，与政府相关机构进行讨论，最后达成一致。现在上市公司的红利分配应该还是比较成熟的，如果以上市公司红利分派为参照，国有企业向国家分红的比例似乎也低了一点。目前，上市公司向股东分红的平均比例在40%左右。在其他一些国家，国有企业上交的红利一般为盈利的1/3至2/3，有的甚至高达盈利的80% - 90%。在经合组织国家里，不同公司的分红率差别很大。红利支付占利润收入的比率通常都反映了每家公司自身的增长前景。

对于分红机制的设计，有的学者认为要在满足政府股东对投资报酬率的基本要求的前提下，确保国有企业的可持续发展，国家可以分类规定各类企业的政府股东要求报酬率（汪平，2010）。世界银行提出的方式为制定分红比例的双层结构，即每家国企的分红都由固定部分和可变部分组成。两部分的相对权重应当考虑到行业特点。具体来说，一个行业的盈利变动性越大，可变部分应当越高；按行业统一确定的固定分红率。这一比率可以参考国内外同行业上市公司的历史分红和盈利数据来设定。世行建议考虑将央企的平均分红率定在20%—50%这一区间。由于国有企业属于一种公众信托，因此，一些国内学者、国外政府官员认为，对国有企业剩余现金留存比例应该有更严格的标准。对于一家国家百分之百控股的国有企业来说，合理的分红政策是将其全部利润都用于分红。

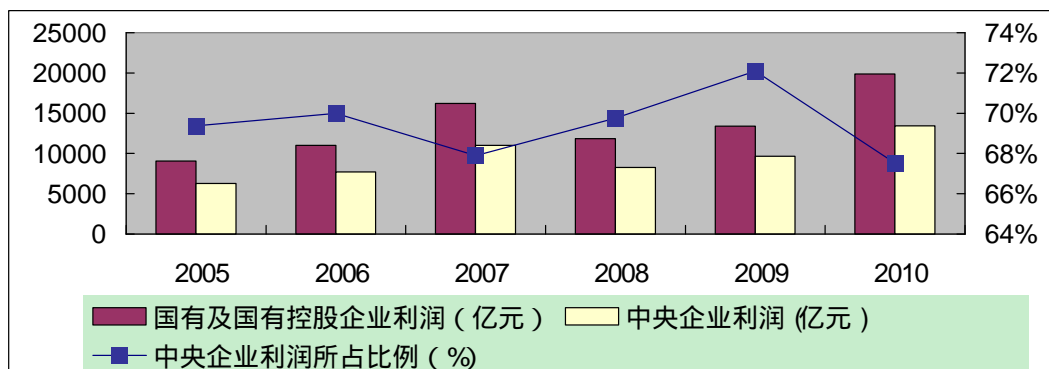
我们认为，应该将“分红”与“利润上缴”区分开来。后者是指，企业管理者应将所有



利润上缴所有者，再由所有者决定用多少比例来“分红”，用多少比例进行再投资。关键问题不是分红多少的问题，而是国有企业所有者要有权利决定分红多少。

2. 国有企业的利润上交情况

图 4.9 国有企业实现利润情况



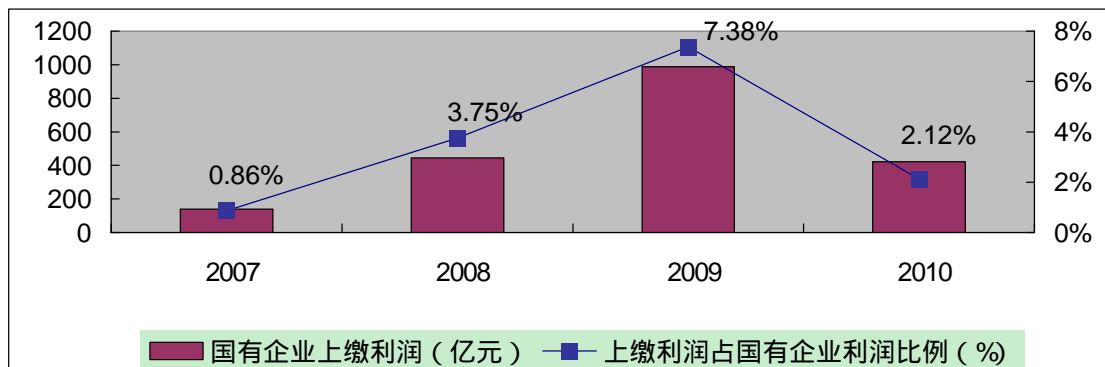
数据来源：财政部网站。

根据国资委公布的 108 家中央企业 2009 年度分户国有资产运营情况，中石油、中移动、中国电信、中国联通和中国石化等利润排名前 10 家企业利润总额 5306.9 亿元，占国资委管理的央企利润总额的 73.76%。其中，中石油和中移动利润分别为 1285.6 亿元和 1484.7 亿元，这两家企业就超过了全部央企利润的三分之一。

可见，国有企业的主要利润来自中央企业，而央企的利润主要是由垄断行业企业实现的。

2007 年我国颁布了《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》(国发[2007]26 号)，从 2007 年开始试点收取部分企业 2006 年实现的国有资本收益，2008 年起正式实施中央本级国有资本经营预算。这一举动结束了国有企业 13 年不向政府分红的历史。但是目前，中央国有资本经营预算收支范围仅限于在国资委监管中央企业、中国烟草总公司和中国邮政集团公司。目前还有科教文卫、行政政法、农业、铁道、金融等 80 多个中央部门(单位)所属 6000 多户企业尚未纳入中央国有资本经营预算试行范围。

图 4.10 国有企业上缴利润情况



数据来源：国家财政部网站；



注：因为 2007年收取的是部分企业的国有资本收益，因此总额较低。

和总体盈利水平相比，国有企业利润上缴比例非常低。2009 年国有企业上缴利润占总利润的 7.38%，2010 年这一比例降至 2.12%。除了所上缴的红利外，其余利润都在国有企业内部分配。

3. 国有企业海外上市的分红率

世行报告（2005）显示，虽然1994~2007 年间中国国企不对政府分红，但是海外市场上市的国企，在分红政策上遵循国际惯例。2002~2008年，172 家在香港股票交易所上市的由中国政府直接或间接持股的中国企业的分红平均数为23.2%，中值为 22.7%。根据2005年8月数据，在美国上市的中国主要国有企业的平均分红率为35.4%。

表 4.4 在美国上市的（ADRs）中国主要国有企业的分红率

	每股红利	每股收益	分红率
中石油	2.37	7.59	31%
中国移动	0.13	1.41	9%
中石化	1.45	5.91	25%
中国电信	0.83	4.02	21%
中国联通	0.12	0.39	31%
华能电力	1.21	2.14	57%
中国铝业	2.13	7.40	29%
兖州煤矿	1.57	6.36	25%
广深铁路	0.71	0.85	84%
东方航空	0.48	1.15	42%

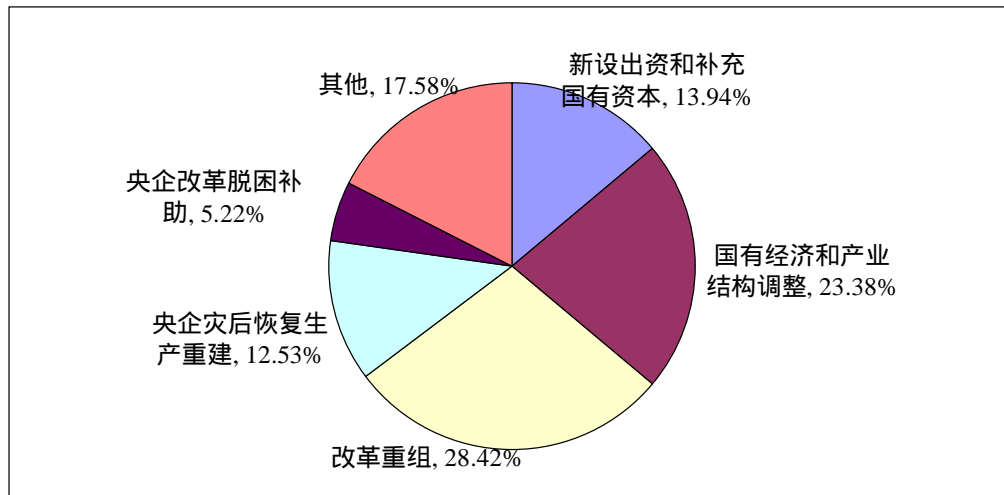
注：每股计价以美元为单位；

资料来源：www.finance.yahoo.com, 2005年 8月 1日。

根据世界银行对1264个中国国企公司一年观察数据中，35%（444个）不分红，盈利为负时中国国企很少分红，1264个数据中只有8个在盈利为负时依旧分红，比率仅为0.6%。

4. 已上缴红利的支出构成

根据财政部数据，2008~2011 年，国有资本经营预算支出安排总额为 2851.86 亿元。主要用于国有经济和产业结构调整、改革重组补助、新设出资和补充国有资本、中央企业灾后恢复生产重建以及中央企业改革脱困补助等方面。2008~2011 年，这五部分支出共计 2350.40 亿，占国有资本经营预算经营支出的 82.42%。其中，在 2008 年的 270 亿国有资本补充中，三大国有航空公司和五大电力公司获得了巨额注资，东航分两批共获注资额度 90 亿元，南航获得 30 亿。2009 年国有资本经营预算支出安排中有 600 亿专项资金用于电信重组改革。

图 4.11 2008~2011 年国有资本经营预算支出安排结构图


而纳入公共预算和补充社保的资金共 100 亿，仅占总支出的 3.51%。从支出构成上，收缴的红利目前主要在央企体系内部转移，尚很少体现出惠及民众的意义。国际上的通常做法是，不论什么机构担任国有股东的代表，一般都要求将国有企业的红利上交给财政部门用于公共支出。

表 4.5 2008~2011 年国有资本经营预算支出安排结构

单位：亿元

	2008	2009	2010	2011	合计
新设出资和补充国有资本	270	75	52.5		397.5
国有经济和产业结构调整	81.5	59		495.5	636
改革重组补助		600	130.5	80	810.5
中央企业灾后恢复生产重建	196.3	139.6	20	1.5	357.4
中央企业改革脱困补助			120	29	149
中央企业重大技术创新			32	35	67
节能减排			30	35	65
新兴产业发展				45	45
央企境外投资			30	30	60
央企安全生产保障能力建设				10	10
央企社会保障			5	5	10
纳入公共财政预算			10	40	50
补充社保				50	50
预留			10	2.56	12.56
支出小计	547.8	873.6	440	858.56	2719.96
国有资本经营预算收入	443.6	988.7	421	788	2641.3
差额	-104.2	115.1	-19	-70.56	-78.66

注：由于财政部是从 2010 年公开预算支出表，因此 2008-2009 年支出安排数据来自国资委，与财政部的支出总额数据稍有不同。



六、小结

综合分析，我们的一个基本结论是，国有企业在收入分配方面，并不像以往认为的那样体现了公平，甚至是纠正社会不公正的重要方面，而是极为严重地损害了公平原则。

- | 通过少交或不交资源租金，包括土地租金，自然资源租金和其它资源租金，将大量资源所有者的收入转移到了国有企业；
- | 通过获得低于市场水平的利息优惠，将贷款资源所有者的收益转移到了国有企业；
- | 在存在巨额名义利润的情况下，获得政府高额补贴，将公共财政的资源转移到了国有企业；
- | 通过行政性垄断，不当地获得了垄断利润；
- | 通过较高管制价格，将消费者的利益转移到了垄断企业；
- | 明显地获得减免税优惠，损害了公共财政的利益；将这部分的利益转移到了国内外股东手里；
- | 长期不将利润交与所有者决定分配，从总体看几乎没有分红；
- | 即使实行了国有资本经营预算以后，央企上交的收益也基本上又支出到央企范围，公共财政基本上没有获得国有资本的收益；
- | 根据前述因素而产生的名义利润实行企业内部的奖励，将其它要素所有者和公众的利益转移到国企管理层和员工手里；
- | 用国家划拨的土地建设住宅，并低价出售给本企业员工，将国家的土地收益转移到了国有企业员工手里。
- | 由于名义利润偏高，又由于少交所得税，名义净利润更大程度地偏高，这些国有及国有控股企业的股东获得了偏高的投资回报。

因此，从总体看，国有企业在收入分配领域也扮演着负面的角色。

第五章 国进民退及对市场竞争的影响

——对中国当下“国进”本质的分析及案例研究

中国的国有企业在上个世纪九十年代经历了大规模的改制，国有企业逐渐从竞争领域中退出。根据《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》，国有经济主要控制关系国民经济命脉的重要行业和关键领域，包括涉及国家安全的行业、自然垄断的行业、提供重要公共产品和服务的行业、以及支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业。根据这一决定，国有企业逐步在国民经济关键领域中占据绝对主导地位。此外，央企呈更加集中态势。从2003年国资委成立以来至2010年4月初，重组后央企的数量已由当时的196家缩减到126家，国资委规划2010年内将央企数量缩减至100家以内。中国的国有企业似乎越来越庞大，加之2008年以来全球金融危机的影响，在政府支持下的一些国有企业的做法，更是给人以“国进民退”的猜想。

2009年以来，“国进民退”之争愈演愈烈，对于学者提出的各行业“国进民退”的现象，政府的态度十分谨慎，国家统计局局长马建堂在参加“中国经济学家年度论坛”时提出中国的统计数据不支持总体上存在“国进民退”的现象。如此争论，到目前依旧没有定论。

孰是孰非？当前中国国有企业是在某些领域“国进”，还是大规模的“国进”？本文在数据支持的基础上分析了近年来国有企业“进”“退”的特征，对“国进民退”之争提出独立的结论：即虽然总体上不存在国进民退现象，但确实存在结构性的国进民退。并以案例的形式分析了近年来在重点领域存在明显的“国进”特征，这些特征伴随着垄断势头回升以及对产权的忽视，例如设立、维护和扩张在个别产业的垄断权，国有企业侵夺民营企业的合法产权等，这些现象损害市场秩序，给中国的民营经济以巨大的打击。

一、近年来国有企业“进”“退”的特征

国家统计局局长马建堂的“中国的统计数据不支持总体上存在国进民退的现象”不无道理。考察历年《中国统计年鉴》的工业数据的两个指标：工业总产值和资金占用情况，可以看出近年来国有企业的份额在下降。

1 1999年以来国有及国有控股企业工业总产值比重逐年下降

表 5.1 国有及国有控股企业工业总产值比重

单位：亿元

年份	工业总产值	国有及国有控股企业工业总产值	国有及国有控股企业工业总产值比重
1999	72707.04	35571.18	0.49



2000	85673.66	40554.37	0.47
2001	95448.98	42408.49	0.44
2002	110776.48	45178.96	0.41
2003	142271.22	53407.9	0.38
2004	201722.19	70228.99	0.35
2005	251619.5	83749.92	0.33
2006	316588.96	98910.45	0.31
2007	405177.13	119685.65	0.30
2008	507448.25	143950.02	0.28
2009	548311.42	146630.00	0.27

I 整体来看，1999 年以来国有及国有控股企业资金比重逐渐下降

某期的资产是固定资产净值和流动资产之和²。由于目前缺乏 1998 年按行业分国有及国有控股工业企业的流动资产年平均余额和固定资产净值年平均余额，只能暂时从 1999 年起计算。

表 5.2 国有及国有控股企业工业资金占用比重

单位：亿元

	所有企业资金总额	国有及国有控股企业 资金总额	比重
1999	94924.87173	63824.5718	0.67
2000	103702.7022	68372.02129	0.66
2001	111924.2	71214.08	0.64
2002	120281.02	72353.85	0.60
2003	137556.18	76446.38	0.56
2004	160733.96	82687.69	0.51
2005	195362.18	89845.78	0.46
2006	231091.42	115408.2	0.50
2007	275470.27	115408.2	0.42
2008	339199.62	138948.51	0.41
2009	402585.77	164967.39	0.41

可以看出，国有企业的资金占用指标在 2006 年有所回升之外，其他年份都是逐年下降的。

I 某些基础性行业国有及国有控股企业资金比 / 工业总产值 / 工业增加值重近年来有增长的势头

虽然整体上我们可以判断工业领域中不存在国进民退的现象，但是从结构上来分析却不

² 参考资产利税率这个指标：资产利税率指在一定时期内已实现的利润、税金总额与同期的资产(固定资产净值和流动资产)之比



然。我们按照国家统计局对工业领域的分类，选择了十一大基础类行业进行结构性分析。

行业选择的依据是 2006 年的《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》对国有企业涉及的领域进行了定位，即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。加上地方国企在煤气、自来水等领域的控制。十一个行业如下：

选取的十一大基础类行业	
1. 煤炭开采和洗选业	7. 有色金属冶炼及压延加工业
2. 石油和天然气开采业	8. 交通运输设备制造业
3. 黑色金属矿采选业	9. 电力、热力的生产和供应业
4. 有色金属矿采选业	10. 燃气生产和供应业
5. 石油加工、炼焦及核燃料加工业	11. 水的生产和供应业
6. 黑色金属冶炼及压延加工业	

根据 1999-2009 年十一个行业的国有及国有控股企业资金占总企业资金的比重变化、工业增加值的比重以及工业总产值的比重三个指标分析，可以看出我国存在着结构性的国进民退现象。

从资金的角度来看，石油和天然气开采业的国有比重从 2005 年的 96.3% 上升到 2006 年的 98.6%，在 2008 年有下降之后到 2009 年又呈回升势头，该比重从 2008 年的 95.6% 上升到 2009 年的 95.7%。电力蒸汽热水生产供应业的国有比重从 2005 年的 85.8% 上升到 2008 年的 88.2%。黑色金属冶炼及压延加工工业、燃气的生产和供应业和交通运输设备制造业的国有比重分别从 2008 年的 56.7%，57.1%，51.6% 上升至 2009 年的 57.5%，68.7%，52.9%。

从工业总产值的角度来看，石油和天然气开采业的国有比重从 2005 年的 90.5% 上升到 2006 年的 98.9%。电力蒸汽热水生产供应业的国有比重从 2005 年的 89.3% 上升到 2008 年的 91.6%。值得注意的是，煤炭采选业和交通运输设备制造业的国有比重在 2009 年有上升趋势，前者从 2008 年的 59.1% 上升至 2009 年的 59.2%，后者从 2008 年的 44.8% 上升到 2009 年的 46.4%。

从工业增加值的角度看，同样说明了石油和天然气开采业及电力蒸汽热水生产供应业的国有比重在升高，石油和天然气开采业的国有比重从 2005 年的 88.9% 增加到了 2006 年的 99.2%，电力蒸汽热水生产供应业的国有比重从 2005 年的 87% 增加到了 2006 年的 88.8%。此外，石油加工及炼焦业的国有比重从 2006 年的 59.5% 上升到 2007 年的 61.7%。

表 5.3 国有及国有控股企业的相应值占该行业所有企业的比重

指标	年份	石油和天然气开采业	电力蒸汽热水生产供应业	石油加工及炼焦业	黑色金属冶炼及压延加工业	燃气的生产和供应业	煤炭开采和洗选业	交通运输设备制造业



资金	2005	96.3%	85.8%	-	-	-	-	-
	2006	98.6%	86.8%	-	57.5%	70.5%	-	56.8%
	2007	96.7%	87.0%	-	57.6%	59.8%	-	55.6%
	2008	95.6%	88.2%	-	56.7%	57.1%	-	51.6%
	2009	95.7%	87.4%	-	57.5%	68.7%	-	52.9%
工业 增加 值	2005	88.9%	87.0%	64.7%	-	-	-	-
	2006	99.2%	87.6%	59.5%	-	-	-	-
	2007	97.3%	88.8%	61.7%	-	-	-	-
工业 总产 值	2005	90.5%	89.3%	-	-	-	67.8%	51.8%
	2006	98.9%	90.0%	-	-	-	66.0%	50.2%
	2007	96.9%	90.8%	-	-	-	63.3%	49.8%
	2008	96.1%	91.6%	-	-	-	59.1%	44.8%
	2009	94.6%	91.6%	-	-	-	59.2%	46.4%

注：2009及 2010年《中国统计年鉴》缺乏工业增加值的相应数据。

图 5.1 国有及国有控股企业的工业总产值占该行业所有企业的比重

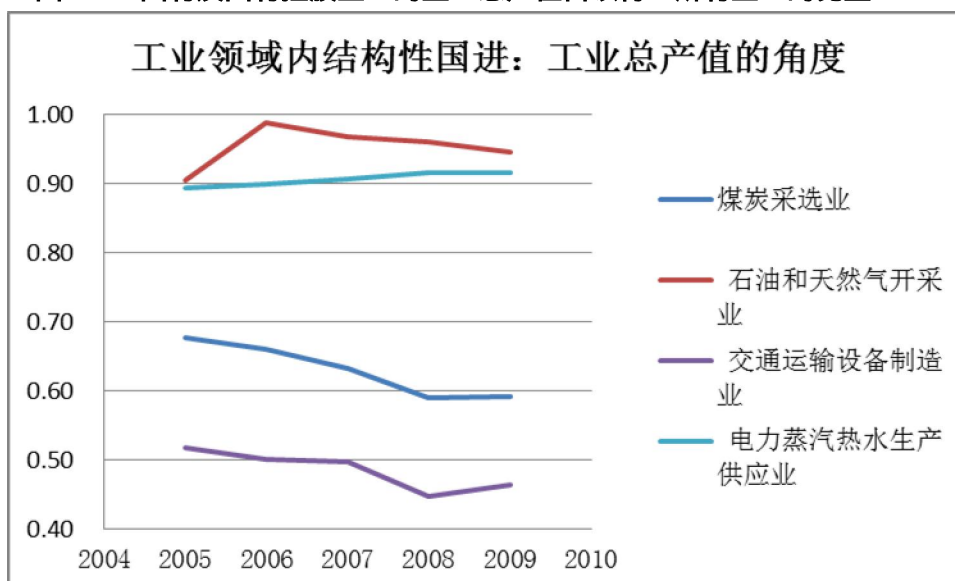
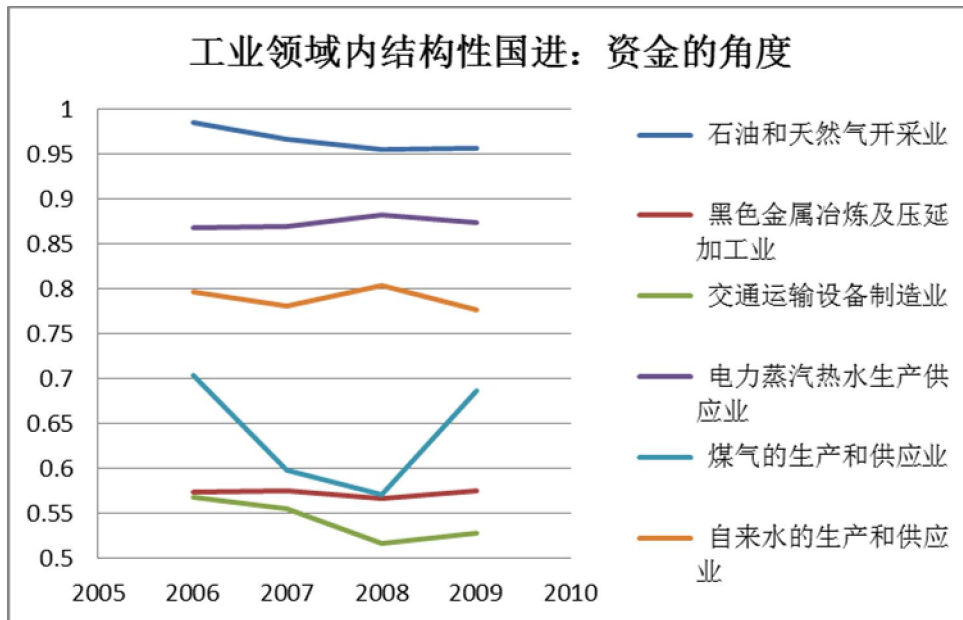


图 5.2 国有及国有控股企业的资金占该行业所有企业的比重


从上述分析可以看出,近年来中国工业领域内总体上不存在国进民退的现象,值得重视的是,在基础类和资源类的某些行业,国有企业的比重呈明显回升趋势。

I 垄断行业的垄断程度在增加

天则经济研究所在《中国经济的市场竞争状况:评估及政策建议》中,用市场力量(market power)的指标对各个行业的垄断程度进行了定量描述。我们发现,在一些行业中,2007年的垄断程度比2002年有显著增加。

表 5.4 2002 年和 2007 年若干行业市场力量指标 (按从大到小排序)

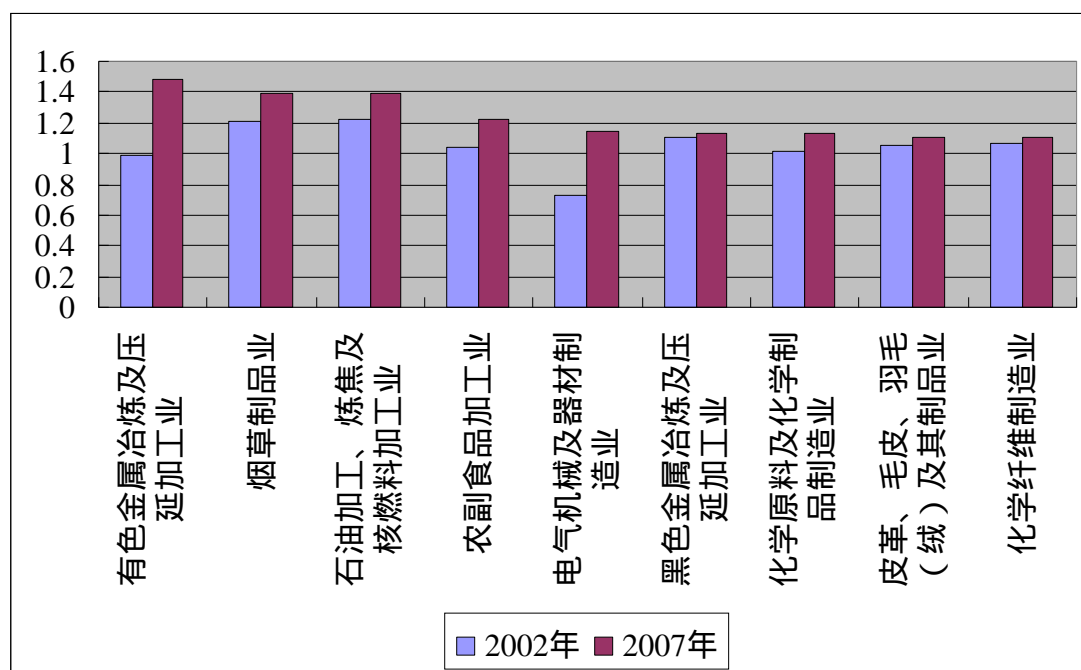
	行业	2002 年	2007 年
33	有色金属冶炼及压延加工业	0.992***	1.481***
16	烟草制品业	1.216***	1.397***
25	石油加工、炼焦及核燃料加工业	1.222***	1.389***
13	农副食品加工业	1.037***	1.229***
39	电气机械及器材制造业	0.724***	1.143***
32	黑色金属冶炼及压延加工业	1.101***	1.134***
26	化学原料及化学制品制造业	1.018***	1.132***
19	皮革、毛皮、羽毛(绒)及其制品业	1.055***	1.111***
28	化学纤维制造业	1.073***	1.107***
17	纺织业	1.017***	1.100***
22	造纸及纸制品业	1.025***	1.096***
15	饮料制造业	1.003***	1.093***
35	通用设备制造业	1.004***	1.069***

34	金属制品业	1.037***	1.061***
42	工艺品及其他制造业	0.916***	1.060***
18	纺织服装、鞋、帽制造业	1.061***	1.048***
20	木材加工及木、竹、藤、棕、草制品业	1.054***	1.045***
14	食品制造业	0.975***	1.036***
21	家具制造业	0.999***	1.034***
24	文教体育用品制造业	0.988***	1.013***
36	专用设备制造业	0.921***	1.007***
27	医药制造业	1.032***	1.004***
30	塑料制品业	1.017***	1.000***
43	废弃资源和废旧材料回收加工业	0.927***	07年无此行业
31	非金属矿物制品业	1.009***	0.973***
37	交通运输设备制造业	0.963***	0.971***
41	仪器仪表及文化、办公用机械制造业	0.948***	0.930***
29	橡胶制品业	0.941***	0.919***
40	通信设备、计算机及其他电子设备制造业	0.986***	0.900***
23	印刷业和记录媒介的复制	0.890***	0.812***

注：*** $p < 0.01$ ，** $p < 0.05$ ，* $p < 0.1$

我们发现，排在前面的行业，与上述国有企业比重增大的行业有很大重合。见下图。这说明，国有企业在一些行业中统计数量上的增加，与通过政策和管制措施的变化，导致行业的垄断程度的提高有关。

图 5.3 市场力量最高且增长较快的九个行业





其中比较突出的行业是有色金属冶炼及压延加工业,烟草制品业和石油加工、炼焦及核燃料加工业。

二、“国进”的典型案例

不仅在一些重要产业存在国进民退现象,更重要的是,在一产业中发生的案例具有影响整体制度的全局作用,所以也应被看作是“国进民退”的重要现象。接下来,以七个案例说明即使在整体上国有企业在收缩的情况下,行政垄断在强化、市场竞争规则遭到破坏的事实。

1. 设立、维护和扩张在个别产业的垄断权:石油产业

在中国,石油产业的行政垄断特性却非常之强,政府通过相关政策赋予了三家寡头垄断公司——中石油、中海油和中石化以绝对的垄断地位。

中石油和中石化都是上下游一体的石油、石化企业,中石油的资产重点在上游开采,中石化的生产重点在原油加工和化工产品,中海油主要从事海上石油勘测、开发以及石油加工。这三大企业基本上垄断了我国的油气生产、炼油和原油销售、成品油销售各个领域。

(1) 成品油批发环节的垄断

1988年,石油工业部撤消后,中石油、中石化和中海油三大企业实际上获得了各自领域的部分行业管理权。1998年3月,九届人大一次会议审议批准的《国务院机构改革方案》决定对石油石化工业实施战略性改组,分别组建中国石油和中国石化两个特大型企业集团公司。之后的1999年5月,国务院办公厅发布了《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》(国办发〔1999〕38号)。该文件规定,国内各炼油厂生产的成品油要全部交由中石油、中石化的批发企业经营,其他企业不得批发经营,各炼油厂一律不得自销。确定了中石油、中石化在成品油批发市场的行政性垄断地位。

另外,国家经贸委等五部委也根据38号文制定了《关于清理整顿成品油流通企业和规范成品油流通秩序的实施意见》(国经贸贸易[1999]637号),再一次强调了中石油和中石化的地位,明确规定:国内各炼油厂生产的汽油、煤油、柴油全部由两大集团的批发企业批发经营,其他企业和单位不得批发经营。

(2) 供应和配送环节的垄断

三家公司在供应和配送环节也有着明显的行政垄断。2003年,铁道部下发文件,铁运函〔2003〕150号文件,《关于加强石油运输管理的通知》,明文规定,油品运输必须经中石油和中石化两大集团提报计划,其他单位提报运输计划,一律不予受理,将民营企业置之度外,直接影响了民营企业的采购和销售油品业务。

此外,2004年国家发改委等八部委出台的《车用乙醇汽油扩大试点方案》和《车用乙醇汽油扩大试点工作实施细则》(发改工业[2004]230号),提出了乙醇汽油只能由中石油和中石化两大公司负责生产供应。在《车用乙醇汽油扩大试点工作实施细则》中,第三条明确



规定“中石油、中石化两大公司推广车用乙醇汽油时,要充分发挥现有储运设施的能力和各省石油、石化公司现有较为完善配套的销售网络作用,车用乙醇汽油配送中心和加油站原则上由两大公司在各自参股建设的变性燃料乙醇项目产品销售区域内,根据规划方案,依托现有的油库、加油站进行改造,不铺新摊子,严禁重复建设”。2004年8月,黑龙江省为了落实国家八部委推广使用车用乙醇汽油工作方案,拟定了《黑龙江省推广和使用车用乙醇汽油管理办法》,该办法的核心内容有两条,一是从2004年10月1日起,黑龙江省行政区域内全部封闭使用车用乙醇汽油;二是车用乙醇汽油只能由中石油黑龙江省销售分公司独家销售。

框 1:《车用乙醇汽油扩大试点工作实施细则》中有关乙醇供应的垄断条款

……

二、产品供应

(一)变性燃料乙醇必须由国家批准的企业负责生产供应;车用乙醇汽油指定中国石油天然气集团(以下简称中石油)和中国石油化工集团(以下简称中石化)两大公司负责生产供应。

(二)吉林燃料乙醇有限责任公司30万吨/年变性燃料乙醇项目由中石油参股建设,其产品由中石油负责首先在吉林全省推广销售,多余的产品调往辽宁省销售;黑龙江华润酒精有限公司10万吨/年变性燃料乙醇也由中石油负责在黑龙江省推广销售。

(三)河南天冠集团公司30万吨/年变性燃料乙醇项目由中石化参股建设,其产品由中石化负责首先在河南全省推广销售,多余的产品调往湖北9个地市和河北4个地市销售。

(四)安徽丰原生物化学股份有限公司32万吨/年变性燃料乙醇项目由中石化参股建设,其产品由中石化负责首先在安徽全省推广销售,多余的产品调往山东省7个地市、河北2个地市和江苏5个地市销售。

(五)中石油、中石化两大公司的组分油和变性燃料乙醇可以按市场价格通过互供的形式实现市场调节。

……

(3) 进口原油环节的垄断

目前,中国原油进口分为国营贸易和非国营贸易两类。国营贸易进口权集中在中石化、中石油、中海油、中化、珠海振戎五大石油央企手中。拥有原油非国营贸易进口资格的有22家企业,不过22家企业半数具有国企背景,其中包括中石油、中石化名下注册的公司。

目前中石油、中石化系统外的企业若进口原油,必须持有两大集团出具的“排产”(安排生产)证明,海关才放行,铁路部门才安排运输计划。此外,进口原油后还需要返销给两大集团,销售由其统一安排。全国工商联石油业商会综合管理部部长林凌认为,虽然民营企业已获得“原油非国营进口资质”和“非国营贸易进口配额”,但根据我国现行政策也很难进口到原油。此外,非国营贸易进口原油只能用于中石油、中石化两大集团的炼厂加工,不得供应给地方炼厂或流通。这也是非国营贸易原油进口管理的核心和关键。非国营贸易进口原油只能用于中石油、中石化两大集团的炼厂加工,不得供应给地方炼厂或流通。这也是非



国营贸易原油进口管理的核心和关键。

(4) 储备环节的垄断

甚至在储备环节，民营企业也被排除在外。从 2003 年起，我国启动了国家战略石油储备基地建设，然而占国内石油零售半壁江山的民营企业，被以“对其监管存在很大难度”而一直被挡在国家战略石油储备的大门之外。而相反，中石油、中石化、中海油三大国企从一开始就参与了国家石油战略储备项目，并由国家投资进行石油储备建设。

可见，在石油产业的生产、加工和销售甚至进口等环节，虽然某些链条存在自然垄断属性，然而通过设定垄断权排斥民营企业竞争的做法是显而易见的行政垄断，这是人为制造的，给民营油企带来了灾难性的后果。据中商联石油委的统计，2008 年初，全国此前的 663 家石油民营批发企业，已关门或倒闭了三分之二，45064 座民营加油站已倒闭了三分之一，亏损的也有 1 万多家，共有几十万人被裁员。此外，1998 年前，民营石油企业占全国成品油市场的 85% 以上，当年纳税 1000 多亿元，而现在由于民营油企缺乏成品油来源，年纳税额不到 200 亿元左右。

框 2：打破进口和储备环节垄断的些许进展

2010 年 6 月，除了中石油、中石化之外，中国兵器工业集团下属的振华石油控股公司获批拥有了真正意义上的原油进口权。此后配额内的非国营贸易进口原油，振华石油可以直接进口，自己支配。振华石油也成为继两大石油集团之后，国内第三家为自有炼化企业供给原油的企业。

2010 年 5 月 14 日，国家能源局举行利用社会库容存储国家石油储备资格招标。社会库容，指中石油、中石化之外的油企的仓储容量，包括中海油等央企在内。尽管相关人士表示“招标只是资格的优先排序”，但在此之前，国家石油储备基本委托给中石油、中石化运营，这次招标实际上打破了两大石油巨头在石油存储环节的垄断。这是 1998 年石油体制改革后，民营油企第一次以平等身份参加国家层面的石油建设和运营。在这次中标的 6 家企业中，蓬莱安邦和莱州东方为央企下属公司，烟台港属地方国企，舟山世纪、舟山金润、浙江天禄为民营企业。

2. 垄断寡头之间进行非法合并：电信巨头违反《反垄断法》的合并

按照《反垄断法》第 21 条的规定，央企和大部分地产国企的重组都需要申报。但是大多数的企业合并并没有上报，网通和联通的合并就是其中一个典型案例。

2008 年 5 月 24 日，工信部、国家发改委和财政部联合发布《关于深化电信体制改革的通告》，将 6 大基础电信营运商将合并为 3 大集团，即中国联通与中国网通合并；中国卫通基础电信业务并入中国电信，中国电信收购联通 CDMA 网，中国铁通并入中国移动。



2008年10月15日，中国联通和中国网通宣布正式合并。不过这两家公司的合并，并不符合2008年8月1日开始施行的《反垄断法》，并没有按照规定向商务部申报。《反垄断法》第21条明确规定，经营者集中达到国务院规定申报标准的，经营者应当事先向国务院反垄断执法机构申报，未申报的不得实施集中。《国务院关于经营者集中申报标准的规定》对申报标准做出了规定，即：参与集中的所有经营者上一会计年度在全球范围内的营业额合计超过100亿元人民币，或者在中国境内的营业额合计超过20亿元人民币，并且其中至少两个经营者上一会计年度在中国境内的营业额均超过4亿元人民币。

根据2008年9月24日发布的《关于中国联通股份有限公司与中国网通集团(香港)有限公司合并之重大资产重组报告书(修订稿)》显示，2007年，联通的营业收入约为1004.7亿元，网通的营业收入约为869.2亿元。可见两家公司的营业收入均达到了申报标准，但截止到2009年5月1日，商务部有关官员证实，两家公司的合并方案尚未依法向有关政府当局进行经营者集中申报。

框3：合并后的“中国联通”简介

中国联合网络通信集团有限公司(简称中国联通)是2009年1月6日经国务院批准在原中国网通和原中国联通的基础上合并成立的国有控股的特大型电信企业。

1月6日，国务院国资委《关于中国网络通信集团公司与中国联合通信有限公司合并有关问题的批复》(国资改革【2009】1号)，同意中国联合通信有限公司吸收合并中国网络通信集团公司。合并后，新的集团公司使用“中国联合网络通信集团有限公司”(简称“中国联通”)的名称，中国联通将继承中国联合通信有限公司、中国网络通信集团公司的全部资产、债权债务和业务，中国网络通信集团公司将依法注销。

3. 国有企业侵夺民营企业的合法产权：山西省政府收回小煤矿开采权

在煤炭行业中，国有企业也拥有特权。首先，国有企业在煤炭资源配置中拥有两种特权：一是可以通过协议出让等行政手段获得采矿权，而非国有企业只能通过招拍挂等市场手段获得；二是国企的煤炭资源价款可以作为国家资本金投入，而非国有企业必须缴纳现款³。目前，在2009年以来的煤炭资源整合中，国有企业又有了新的特权：用行政手段指定国有煤企兼并非国有煤企，进一步强化了国企对煤炭资源的垄断。

2009年5月，《山西省煤炭产业调整和振兴规划》出台，其核心内容之一就是全力推进山西煤炭产业整合：到2011年，山西全省煤炭矿井总数由2598座减少到1000座，到2015

³ 国土资源部网站 http://www.mlr.gov.cn/xwdt/xwpl/201001/t20100105_131813.htm。关于采矿权的出让办法，《矿业权出让转让管理暂行规定》第十五条：矿业权出让是指登记管理机关以批准申请、招标、拍卖等方式向矿业权申请人授予矿业权的行为。



年减到 800 座，保留矿井要全部实现以综采为主的机械化开采，煤矿职工要全部培训到位。事实上，到 2010 年初，山西煤矿矿井数由整合前 2600 座压减到 1053 座，70% 的矿井规模达到 90 万吨 / 年以上，30 万吨 / 年以下的小煤矿全部淘汰，平均单井规模由 30 万吨 / 年提高到 100 万吨 / 年以上，保留矿井将全部实现机械化开采。二是产业集中度明显提高。企业主体由 2200 多家减少到 130 家，形成 4 个年生产能力达亿吨级的特大型煤炭集团、3 个年生产能力达 5000 万吨级的大型煤炭集团。以潞安集团为例，作为山西省五大煤炭集团之一（同煤集团、山西焦煤集团、阳泉煤业集团、潞安矿业集团和晋城无烟煤集团），参与了临汾、忻州、晋中、朔州、吕梁、长治 6 市 13 县区的煤炭资源整合和企业兼并重组，涉及资源 30.2 亿吨，矿井数由整合前的 110 座压减为 40 座，形成了年产 4110 万吨的生产规模。这样大规模的重组，政府和国有企业有了很大的空间来挤压民营企业。

煤炭行业的整合，政府有许多理由，如“资源开发利用现状和利用效率、生态环境安全等，正是政府政策出台的主要出发点”（《中国国土资源报》，2009），不过这些理由却并不站得住脚，如 2010 年发生的王家岭矿难，该矿隶属华晋焦煤公司是国有企业，国有企业的安全性并不见得更强。且不说政府规划合理与否，然而公司合并遵从的是自愿和公平的原则，政府不能定价、强卖强买。可是山西小煤矿的兼并就违背了这些原则。

一是在产权交易中未遵循自愿原则。举例来说，山西临汾某县通知被兼并煤矿负责人到县政府开会。会上，每人给一张纸，上面写着“我自愿将鬃煤矿卖给鬃集团公司”，既不见买方，又不知道什么价钱及何时交款（《中国经济时报》，2009）。

二是在交易价格上未遵循市场原则，由政府定价。《山西省人民政府办公厅转发省国土资源厅关于煤矿企业兼并重组所涉及资源采矿权价款处置办法的通知》（晋政办发[2008]83 号），规定“对需要整合的煤矿矿业权价格评估，按如下方法计算：按 2004 年民营煤矿矿主缴纳的采矿权价款的 1.5 倍，乘以煤矿的储量。”而 2004 年的采矿权价款却是焦煤 1.8 元 / 吨，电煤 1 元 / 吨，乘以 1.5 后价款分别为焦炭 2.7 元 / 吨，电煤 1.5 元 / 吨。据业内人士估计，煤矿采矿权价格应在 14~15 元 / 吨，与山西省政府的出价相差 5~10 倍（《中国经济时报》，2009）。

此外，由于浙江诸多民营企业涉足山西煤炭行业，从山西省浙江企业联合会的一些公开的声明中亦可看出山西省政府的做法十分不妥。山西省浙江企业联合会在《关于在兼并重组活动中切实维护浙商煤矿企业合法权益的紧急报告》中呼吁上级政府出面协调山西省对民营煤矿资本“一刀切”的做法，保护民间资本的投资信心。

在山西省此次对小煤矿的兼并重组中，经济补偿问题是资源整合中最关键的问题，根据山西省国土资源厅《关于煤矿企业兼并重组所涉及资源权价处置办法》的规定，采取两种方式解决，一是被兼并重组，煤矿如按照 187 号令《山西省煤炭资源整合和有偿使用办法》规定的标准缴纳了价款，直接转让采矿权的，兼并重组企业应向其退还剩余资源量（不含未核定价款的资源）的款价，并按原价款标准的 50% 给予经济补偿，或按照资源资本化的方式折价入股，作为其在兼并重组后新组建企业的股份。二是被兼并重组煤矿在 187 号令实施前按照规定缴纳了价款，直接转让采矿权时，兼并重组企业应向其退还剩余资源量（不含未核定价款的资源量）的价款，并按原价款标准的 100% 给予经济补偿或按照资源资本化的方式折价入股，作为其在兼并重组后新组建的企业的股份。山西省浙江企业联合会指出，这样的规定看似公平，在国企对国企的整合中或许也能行得通，但是如果民营煤矿被这样整合，无异于



被抢劫。因为，很多民营煤矿都是投资人以高于资源价款几倍甚至是几十倍的代价收购参股的，加上多年来的基础建设、工人工资等，如果被整合时只能得到采矿权价款的一半或最多一倍的补偿，那投资者必然是血本无归。因此，煤矿的整合各方必须在平等自愿的基础上签订协议，并按照国家有关规定进行矿产资源评估，以评估价作为整合的对价，这样才能保证投资者的利益不受损失。

4. 直接吞并民营企业：山东钢铁公司吞并日照钢铁公司

盈利的民营企业——日照钢铁有限公司被亏损的国有企业——山东钢铁集团并购一案，是一个极为典型的“蛇吞象”的事例，反映出民营企业在中国的发展所处市场环境的恶劣。在这一案中，政府与国有企业共同挤压了民营企业的生存环境。

2008年3月，济钢集团、莱钢集团以及山东省冶金工业总公司所属企业国有产权划转合并而成的山东钢铁集团挂牌成立，注册资本100亿元。是山东省规模最大的国有独资公司。日照钢铁有限公司成立于2003年2月，是一家集制氧、烧结、炼铁、炼钢、轧钢为一体的大型钢铁联合企业。日钢工程自2003年3月31日正式开工建设到9月28日出铁出钢，仅用181天时间。截至2004年底，公司年生产能力达到300万吨。

山钢对日钢的重组较量已经持续了好几年，最终日钢妥协。不过2009年上半年济钢和莱钢均报亏损，而作为民营企业的日钢却实现净利润18亿。这样一个亏损国有企业并购盈利国有企业的事例也引起广泛的争议。

首先，这一案例是政府主导重组过程，并非市场主体之间以自愿和公平的原则进行重组。早在2007年，山东省政府就下发了《关于进一步加快钢铁工业结构调整的意见》，提出了建设日照大型钢铁基地，这是山东钢铁工业区域布局调整的重点。此外，根据《山东省钢铁工业调整振兴规划（2009-2011）》（山东省人民政府办公厅2009年4月22日印发），山钢将对日钢、济钢、莱钢进行限产、淘汰落后产能，腾出2000万吨钢铁产能在日照投建精品钢铁基地。也明确提出了山东钢铁集团对山东省钢铁企业的重组的目标。

如果市场主体之间以自愿和公平的原则进行重组，则无可厚非，不过省政府发文推动省内企业的重组，这是政府凌驾于企业之上，对市场规则的干预。在政府的支持下，亏损国有企业对盈利民营企业的兼并，不仅违反了《公司法》，也使得中国的市场竞争环境更加难以预料。

**框 4：《山东省钢铁工业调整振兴规划（2009-2011）》中部分涉及山东钢铁集团的条款**

.....

三、发展重点

.....

(二)壮大骨干企业。扶持山东钢铁集团所属济钢、莱钢按照国家钢铁产业结构调整振兴规划要求，淘汰落后，逐步压缩产能，加快技术改造和新产品的研发，着力提升产品档次。支持青钢按省政府的统一规划实施整体搬迁。支持日钢加快淘汰落后生产能力，将保留的产能纳入日照钢铁精品基地。同时，督促省内其他中小钢铁企业按期完成淘汰落后任务，严禁擅自扩大规模。

.....

四、政策措施

.....

(二)加快企业兼并联合重组步伐。抓住当前国家支持联合重组的时机，按照“政府督导，企业主体，依法操作”原则，推动山东钢铁集团对省内钢铁企业的实质性重组，提高钢铁产业集中度。结合淘汰落后和兼并搬迁，加快内陆钢铁产能向沿海地区转移。认真做好日照钢铁精品基地建设前期准备工作，争取尽快开工建设。内陆地区不再布新点，现有中小钢铁企业不再扩大产能，不符合准入条件的企业逐步退出市场。不再为内陆钢铁企业新增产能批准用地、核准项目。加快淘汰落后，建立问责制，没有按时淘汰落后任务的企业，不得扩容改造和异地转移。

.....

其次，山钢收购日钢的价格的合理性也值得思考。根据 2009 年 9 月 6 日达成的重组协议，双方以共同向山东钢铁集团日照有限公司增资的方式进行资产重组，山钢以现金出资，占 67% 的股权；日钢以其经评估后的净资产入股，占 33% 的股权。但对于山钢所出资金的数额，公告并没有明确显示。双方当时约定，山钢日照公司的注册资本在资产评估完成时确定，并在重组协议签订后的 180 天内完成注资。然而双方对估价有着巨大分歧，导致一年之后的 2010 年 8 月 30 日，双方才签订第二份重组协议，根据协议，山东钢铁将于今年 11 月 30 日前完成对日照钢铁的资产收购。不过第二次重组方案发生了重大变化：原本共同增资入股的重组，如今则是以一次性收购方式完成⁴。

5. 以公共利益为理由排斥竞争者：北京地铁禁止设报摊

2010 年初，北京市政府和北京地铁联合出台“禁报令”，引发了巨大的争议，这是国有企业以公共利益为理由而排斥竞争者的一大典型案例。

“禁报令”的由来是 2009 年 6 月 16 日修订实施的《北京市城市轨道交通安全管理办法》26 条：城市轨道交通车站站厅、站台、车厢、疏散通道内禁止堆放物品、卖艺、擅自摆摊

⁴ 有媒体援引山东钢铁旗下某钢铁集团相关人士的观点称，山东钢铁重组日照钢铁的方案确实已经发生变化。杜双华对资产评估的价值及将来的运作方式不满意，将采取拿钱走人的方式，不再参与新成立公司的运作。有报道称，此前相关中介机构评估日照钢铁的资产在 242 亿元，但杜双华对此表示异议，认为价值应该在 280 亿元。——《山钢“一次性收购”日钢 杜双华或拿钱走人》，中国新闻网，2010 年 09 月 06 日



设点以及其他影响通行和救援疏散的行为。此外，在2010年1月4日发布的《关于地铁站内信报发放和停售其他报刊意见的函》中，提到了“根据《轨道交通站内报刊发售问题会商会会议纪要》，《北京娱乐信报》作为北京市批准的唯一的地铁报是服务宣传的重要阵地，可以在保证不影响地铁安全秩序的情况下免费发放”……根据新修改的《北京市城市轨道交通运营管理办法》，和《轨道交通站内报刊发售问题会商会会议纪要》关于“除信报外，任何单位和个人停止一切在轨道交通站内报刊销售行为；公安机关严格依法取缔在轨道交通内的报刊发售行为。

以公共安全之名只允许一家报业在站内免费发送，这种“禁报令”在全世界都鲜见。世界上那些和北京地铁站一样人流熙来攘往的国际大城市地铁站，都设有报亭，允许售报⁵。

框 5：关于地铁站内信报发放和停售其他报刊意见的函

2009年12月1日，北京市有关部门召开会商会，对轨道交通内报刊发售问题进行了专题研究，会后下发了《轨道交通站内报刊发售问题会商会会议纪要》，《纪要》中明确指出，除信报外，任何单位和个人停止一切在轨道交通站内报刊销售行为，公安机关严格依法取缔在轨道交通内的报刊发售行为。但是，近期公交总队和各级领导在对轨道交通的安全检查中发现，在多处车站站台两侧仍有发售报刊的问题。现就轨道交通站内信报发放和停止销售其他报刊的意见函告如下：

一、《北京娱乐信报》在轨道交通站内免费发放问题。

根据《轨道交通站内报刊发售问题会商会会议纪要》，《北京娱乐信报》作为北京市批准的唯一的地铁报是服务宣传的重要阵地，可以在保证不影响地铁安全秩序的情况下免费发放。但信报的发放地点及位置需选在空间大，便于客流疏散的地铁站指定位置，不得进入站台。

二、除信报外，其他报刊的发售问题。

根据新修改的《北京市城市轨道交通运营管理办法》，和《轨道交通站内报刊发售问题会商会会议纪要》关于“除信报外，任何单位和个人停止一切在轨道交通站内报刊销售行为；公安机关严格依法取缔在轨道交通内的报刊发售行为”精神，请地铁运营公司对轨道交通内的设摊售报问题进行研究，尽快停止轨道交通内除信报外的其他报刊的销售。

……

北京市公安局公共交通安全保卫总队
2010年元月四日

这一“禁报令”反响非常不好，事情在2010年5月有了新的进展。北京地铁公司5月10日表示，有关部门组织专家组对地铁线路设置报刊发售规划方案进行了论证、实地考察及安全评估。经审批，北京地铁公司拟在保证安全运营的前提下，于5月12日开始在5号

⁵据《环球时报》驻世界各地的记者近日调查，在发生过“9·11”恐怖袭击事件的纽约、发生过“沙林毒气案”的东京、发生过地铁爆炸案的伦敦，都没有像北京这样把报纸当成危险品发出地铁禁售令。——《北京市禁止地铁售报引起中外人士的一致反感》，2010年1月18日《环球时报》。



线、10号线选择站厅层空间较大且符合客运组织和客流疏散要求的12座车站，共13个地点开展报刊发售试点工作。然而，从之前的允许到如今的试点，是一个令人费解的反复。

6. 直接立法或出台政策排斥竞争者：《邮政法》对竞争者的排斥

邮政行业则是通过立法的形式对竞争者进行排斥，2009年4月，《中华人民共和国邮政法》正式颁布。新的《邮政法》第五十五条明确规定：“快递企业不得经营由邮政企业专营的信件寄递业务，不得寄递国家机关公文”。在国务院配合出台的《邮政企业专营业务范围的规定（草案）》中明确规定：将单件重量在100克以内（国家规定的特大城市市区内互寄的单件重量在50克以内）的信件国内快递业务由邮政企业专营。

快寄企业的信件业务量占总业务量的40~60%，其中，100克以下的占80%，同城快寄50克以下占50~60%。这意味着专营标准一旦实施，将有很多民营快寄失去业务，甚至倒闭。虽然从法律上第一次确立了民营快寄业的合法地位，但却同时有悖于开放市场的目标，实行邮政专营，歧视民营快寄业。（张曙光，张弛，2009）

7. 利用已有垄断权向上下游延伸，排斥竞争者：管道燃气领域中石油的做法

中国的城市燃气行业已初步市场化，行业内有香港中华煤气、中国燃气、新奥燃气、华润燃气等大公司。为了进军燃气行业，中石油采取“以资源换市场”、建立天然气市场的纵向一体化经营格局策略，一方面是对上下游竞争者极大的排斥，另外也使得下游本来已经初步市场化的城市燃气行业发展方向发生转向。

中石油的战略是，以未来气源供应量作为砝码，与途经14省市进行战略谈判，确定各省市的干支线具体路线，力图将西二线的沿线城市燃气分销网络纳入其版图。中石油整合了集团旗下的从事下游业务的燃气公司，成立了中国石油昆仑燃气有限公司，在天然气业务板块下，进一步拓展天然气销售市场，城市燃气成为中石油下一步的主攻方向。

中石油在推进其燃气业务的过程中，不少原来已在当地开展业务的民营燃气公司受到排挤。2008年，西气东输二线正进入全面建设阶段，中石油提出“以资源换市场”策略，向下游的城市燃气市场推进。此次西气东输二线途经地甘肃武威市的天然气特许商新疆广汇液化天然气发展有限公司（简称新疆广汇）受到排斥。2007年9月，武威市建委通过公开招标，把城市天然气利用项目特许经营权授予了新疆广汇，为此，新疆广汇获得了武威市城市规划区内居民、商业、供热、工业等（除汽车加气以外）天然气利用项目的建设和经营权，特许经营年限为30年。不过随着中石油的强势介入，新疆广汇的特许经营权已经被废止，理由是，2007年12月中石油与甘肃省人民政府签署了《全面战略合作协议》，中石油推进甘肃省城市燃气市场开发是协议的重要项目之一。

与新疆广汇一样，下游众多燃气供应商其气源也主要依赖于中石油，在西气东输二线末端的珠海，也因中石油使得港华燃气等退出珠海市场。在山东，中石油与山东省政府签署了《合作框架协议》，主要内容有：中石油与山东将在油气管网、炼油、成品油销售网络、城市燃气，包括港口和码头在内的油气储运项目等方面展开全面合作。

中石油在天然气上中游市场处于绝对优势地位，通过纵向协议将原本处于初步市场化的



下游市场的参与者排除在外，如此明显的做法符合《反垄断法》中的“经营者滥用市场支配地位”垄断行为。中石油和众多省份达成了合作协议，依靠其强大的气源支持，将重新洗牌下游的城市燃气市场，曾经主导下游市场的民营燃气企业，命运堪忧。中石油正是利用其垄断优势，发展纵向一体化，向上下游产业尤其是燃气行业延伸的做法不利于竞争，对公用事业民营化的推进是极大的损害。

框 6：中石油旗下公司昆仑燃气与兰州市政府重组兰州燃气

2010年05月18日，兰州市政府与中石油昆仑燃气有限公司签署了一系列合作协议，确定对兰州燃气化工集团有限公司进行了资产重组并组建新公司。昆仑燃气整体受让兰州燃气化工50%股权，最终形成兰州市政府与昆仑燃气各占新公司50%的股权结构。兰州燃气转让给昆仑燃气50%的股权中，包括兰州市城市投资发展有限公司持有的14.46%股权，兰州国有资产经营有限公司持有的31.39%股权，以及兰州燃气公司职工持有的4.15%的股权。

兰州燃气化工股权转让项目合作，源于2007年12月省政府与中国石油天然气集团公司签订了《全面战略合作协议》，之后，2008年兰州市政府与中石油昆仑燃气有限公司签订了《战略合作框架协议》，从而拉开了甘肃省与中石油之间实质性合作的序幕。

三、对“国进”现象的分析

从工业总产值和资金占用情况两个指标，可以看出近年来国有企业的份额在下降。不过在资源类等基础性领域国有资本整合的情况比较严重，通过对上述案例的分析，更加证实了我国在资源类等基础性行业存在着结构性“国进”的现象。

究其背景，有三方面：第一，国有企业定位的发生了变化。《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》（1999年9月22日中国共产党第十五届中央委员会第四次全体会议通过）对国有经济的定位是：涉及国家安全的行业，自然垄断的行业，提供重要公共产品和服务的行业，以及支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业。然而，在《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》（国办发〔2006〕97号）中，国资委将国有企业的定位做了修改，“涉及国家安全的行业，重大基础设施和重要矿产资源，提供重要公共产品和服务的行业，以及支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业”。将“自然垄断的行业”改为“重要基础设施和重要矿产资源”，这就大大扩展了国有经济的范围。第二，全国及各省纷纷出台产业振兴计划。2009年上半年，中国陆续出台了十大产业振兴规划，其中进行产业结构调整 and 升级，鼓励兼并重组是着重强调的地方。随着中央十大产业振兴规划的出台，各省市也纷纷上马产业计划。第三，资源价格快速上涨。近年来，资源价格上涨速度飞快，如石油、钢材、煤、铜、铁、铝、黄金等的、价格已经持续暴涨了近10年。

结构性“国进民退”的潜在危害不容忽视。从本文的案例中，我们可以看出国有部门的行政性垄断得到强化，市场竞争的基础遭到削弱。国有垄断行业正是凭借强大的政治优势和



资源优势，挤占了民营企业的发展空间。此外，国有垄断企业的种种行为也显现出对规则和制度的漠视，例如联通和网通的合并，中石油的触角延伸到下游燃气市场等行为均无视《反垄断法》。如此漠视规则的做法危害极大，如果关乎国人命脉的行业被漠视规则的垄断性国企控制，中国经济将步入权贵化、寡头化的趋势，另外，整个市场环境也会遭到破坏。

第六章 国有企业对宏观经济的影响

那么，国有企业的存在会对我国的宏观经济带来怎样的影响？直观来看，例如国有企业获政府巨额资金投入“铁、公、基”重大项目中支持无益于 GDP 结构的合理化，长远来说不利于经济的良性发展；国有经济比重过大也不利于财富的分配效应，根据陈志武的统计分析，国有经济比重越高的国家，经济增长带来的资产增值对其老百姓总体收入增长的贡献不会高（陈志武，2010），等等。

接下来本文从四个部分阐述国有企业对宏观经济的影响，首先从整体来看国有资本的垄断行为是否会影响到中国的经济体，在这一部分中提出了经济脆性的概念，即物价的变动对经济增长变动的敏感程度；接着分别考察国有企业行为对房地产市场、货币市场及大宗产品市场的影响。最后是总结。

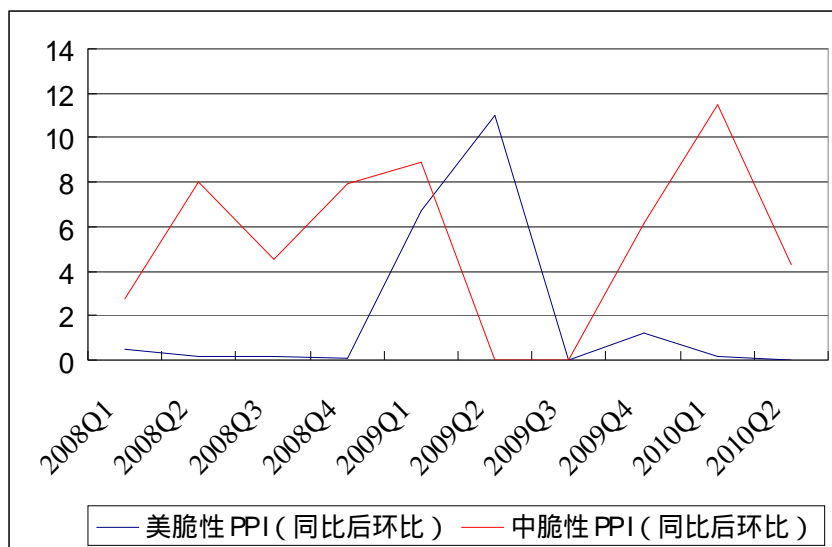
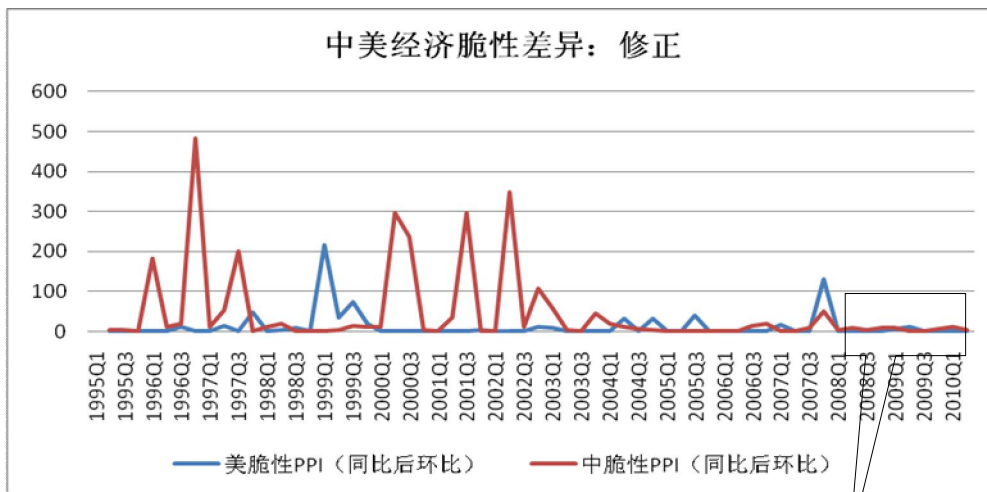
一、国有资本整合与经济脆性

本部分考察国有企业在资源类行业的垄断行为对整体宏观经济的影响。2010 年以来，中国的宏观经济面临通货膨胀的压力，衡量物价水平的两个主要指标——我国居民消费价格指数（CPI）和生产资料价格指数（PPI）均持续走高。在 GDP 连年保持较高增长率的情况下，中国的物价水平却波动剧烈。我们提出了“经济脆性”这一概念，即物价水平随 GDP 的变动而变动的程度，这一概念是对经济增长质量的衡量，是经济增长的边际代价。公式为：

$$\frac{d(dP/P)/(dP/P)}{d(dG/G)/(dG/G)}, \text{ P 指 PPI, G 为 GDP.}$$

通过对 1995 年-2010 年各季度中国和美国经济脆性的计算，从图 6.1 很明显发现，较之美国，中国的经济脆性较大，即 GDP 稍微一增长，就会导致较大的物价浮动，这给宏观调控带来了很大的难度。进一步计算中美经济脆性的均值和标准差，美国经济脆性的均值为 12.2，标准差为 33.8，中国经济脆性的均值为 43.8，标准差为 97.6，这些数据也验证了较之美国，中国存在较大的经济脆性；此外，中国的经济脆性在后期明显减小，可以判断这与中国整体上国有企业的逐步退出相关然而，中国的经济脆性整体较高，或许与结构性国进民退相关，接下来作重点分析。

图 6.1 中美经济脆性的差异的比较



从机理上看，制度性进入壁垒、制度性退出壁垒以及低效率都会造成较高的经济脆性，这三点也是前一章我们分析的基础类国企进民退的重要特征。当经济扩张和衰退时，价格也变动会很剧烈，导致脆性较高。当经济扩张时，如果存在制度性进入壁垒，民营资本不能迅速进来，只能在原有规模的基础上扩张，必然导致价格的迅速上升，当经济衰退时，如果存在制度性退出壁垒，只能在原有规模的基础上退出，必然导致价格的迅速下降。由此，我们考察中国的经济脆性与基础类国有资本整合之间的关系。

我们按照国家统计局对工业领域的分类，选择了十一大基础类行业。

选取的十一大基础类行业

1. 煤炭开采和洗选业	7. 有色金属冶炼及压延加工业
2. 石油和天然气开采业	8. 交通运输设备制造业
3. 黑色金属矿采选业	9. 电力、热力的生产和供应业
4. 有色金属矿采选业	10. 燃气生产和供应业
5. 石油加工、炼焦及核燃料加工业	11. 水的生产和供应业



6. 黑色金属冶炼及压延加工业

测算国有资本整合的指标是：从资金占用的角度来考察，即固定资产净值平均余额与流动资产平均余额之和。数据来源于国家统计局，将 1999-2008 年十一个行业的国有及国有控股企业资金占总企业资金的比重与相应期间内的中国的经济脆性做相关关系分析，其相关系数为 0.37。说明了基础性行业国有及国有控股企业的资金比重与脆性呈正相关关系。

从上述分析得知，中国现有的经济脆性较大，而且较大的经济脆性与基础性行业的国有资本整合加剧有关，不从根本上解决能源领域的垄断问题，中国的宏观经济面临的脆性会依然存在，在此基础上的宏观调控难度很大，而且是指标不治本。

二、国有企业当下表现对房地产市场的影响

1. 当前我国房地产行业概况

自上个世纪 90 年代末期住房商品化改革以来，房地产行业日渐成为中国经济的支柱产业。我们看两个指标：房地产投资占固定资产投资的比例，以及房地产投资占 GDP 的比重。2001 年以来房地产投资占固定资产投资的比例稳健地维持在 17% 以上。据国家统计局数据显示：2008 年全国新房销售额 24071 亿元，占同期 GDP 的比重的 7.6%；2007 年，新房销售额 29902 亿元，占同期 GDP 的比重的 10.4%（《中国证券报》，2009）。

中国近年来房地产行业的投资数据与发达国家的经验一方面说明了现阶段房地产行业在国民经济中发挥着重要的作用，另一方面也表明随着中国城市化的继续，房地产行业的繁荣还将持续较长的一段时期。从历年全国商品房的销售均价来看，2001 年至 2009 年呈持续快速上涨态势，正是由于房地产行业的投资回报率高以及具有较高的流动性，房地产行业，不仅为居民居住条件的改善做出贡献，也越来越成为当下中国各行业投资逐利的方向，才有了国有企业纷纷进军房地产行业，造就了一个又一个的“地王”。

2. 国有企业参与中国房地产业的特点

(1) 央企与房地产业

1 大批央企参与到房地产市场中，拿地价格偏高

由于具有很高的回报率，在房地产行业积极地活跃着诸多国企的身影。有数据表明，2008 年地产行业上市公司的平均净利润率为 20%，央企下属的 16 家上市地产企业的平均净利润率为 21.13%。2009 年当时国资委分管的 136 家央企中，以房地产为主业的企业有 16 家，辅业中包含房地产业务的达到 80 多家，70% 以上的企业都涉及到房地产业务。房地产是央企的主要辅业，也是央企的重要利润来源。

2009 年以来，国资背景的企业明显在房地产行业占据重要地位，造就了一个又一个的央企“地王”。央企房企具有融资渠道多、融资成本低等优势，拿地价格也偏高。据中原地产统计显示，北京 2009 年国企在拍得的住宅地块中，国企拍得的土地楼面地价已经达到了 6859.3 元/平方米，相比民企的 4324.6 元/平方米也明显高出 2534.7 元/平方米。到 2010



年3月17日为止，成交的29块非工业用地中有18块为国企及国企背景企业获得，国企拍地的楼面价已经高达11385元/平方米，超过民企拿地成本三成以上。

框 1：2009 年几家典型的央企地王

2009 年以来，国资背景的企业明显在房地产行业占据重要地位，造就了一个又一个的央企“地王”。

- I 2009 年 6 月 30 日，中国中化集团旗下的中化方兴投资管理有限公司以 40.6 亿元的高价摘得广渠路 15 号地块，刷新了 2007 年地产市场调整以来北京“地王”的新纪录。
- I 2009 年 7 月 23 日，金地集团在上海以 30.48 亿元拿下青浦区赵巷镇特色居住区 10 号地块，创造了上海地王。
- I 2009 年，招商地产和华侨城联手在深圳以 5.3 亿元拿下位于豪宅片区的宝安尖岗山 A122-0332 号地块。地块最终成交楼面地价 18874.64/元平方米，再创深圳新地王。
- I 2009 年 9 月 8 日，在南京市国土局，同样是国字号的中国保利集团控股下的保利地产以 15.92 亿元的“天价”一举拿下河西金沙江地块，其楼面地价更是高达每平方米 7553 元。

此外，2009 年成交总价排在前 10 位的地块中，国有企业占据 8 席，成交楼面地价前 10 位的企业中，国有企业同样占据 8 席。

I 国有房地产企业的资金优势

长期以来，国有企业还具有来自于银行及政府的资金优势。在融资的可得性和融资的便利程度上，均优于民营企业，其主要原因便是中国以国有银行为主导的商业银行体系，国有银行的低风险偏好与国企亏损的政策性兜底相结合。《2009 年非公经济发展报告》显示，2009 年短期贷款构成中，非国有部门占比 15.1%，个体私营企业仅为 4.7%。国企往往享受更多利率优惠，融资成本更低。另外一个数据也证实了这一点，《投资者报》对已经公布年报的 986 家公司进行统计，分析结果表明，986 家公司 2009 年总计从金融结构借得 2.6 万亿元的贷款，其央企获得 1.7 万亿元，占比达到 65%。而从数量上，央企只占这些公司的 18.5%。

此外，《每日经济新闻》对 2009 年前两个月国内 14 家银行的公开授信资料进行的统计显示，前两个月，国内 14 家银行授信额度总规模达到 4.52 万亿；其中对地方政府授信 3.49 万亿，对大型投资项目和大型企业授信 1.06 万亿，而对中小企业授信仅为 1956 亿，不到总规模的二十分之一。有数据显示，中小企业占中国 GDP 的份额在为 8.5%，而现在银行的授信规模却只有 5%。因此，在银行信贷大潮中，大部分资金都流向了有国资背景的国字号企业，这其中重要的原因是国有企业符合政策导向，又和国资捆绑在一起，银行放贷风险较小。



框 2：2010 年央企获得银行巨额授信额度的例子

2010 年以来，中央企业获得商业银行巨量信贷额度的一些事例如下：

中铁集团 3 月 10 日与中国农业银行签署战略合作协议（根据协议，农业银行承诺在未来三年内向中铁集团提供总额为 1100 亿元的意向性融资额度。这是今年以来中央企业获得的最大一笔银行授信额度）。

3 月 15 日，中材集团与广东发展银行在北京签署战略合作协议（根据协议，广发银行将为中材集团提供全方位的金融服务和 50 亿元的授信额度）。

3 月 8 日，中国建筑材料集团与中国进出口银行在北京签署战略合作协议（这是中国进出口银行今年以来第二次向央企伸出信贷“橄榄枝”）。

2010 年 1 月份，中国进出口银行与中国商用飞机有限责任公司签署了 500 亿元《金融战略合作框架协议》

……

（2）地方城投公司参与土地开发中，地方政府负债率上升

中国地方活跃着庞大数量的地方国有企业——城市投资开发公司（简称城投公司），它们代替政府承担城市开发和建设功能。城投公司大多进行土地一级开发，也有兼进行二级开发以获得更多的收益。由于地方政府不得发行债券或直接从银行借款，而且地方政府也要承担当地经济增长和就业的职能，于是城投公司应运而生，为地方政府在进行基础设施建设和其他项目投资时所承担的债务。

城投公司带来的一个直接的负面影响是巨大的地方负债，这已成为影响中国宏观经济的突出问题。虽然作为贷款抵押的土地在相当长时间内有升值趋势，但超高的负债率的后果有一定风险，是中国经济的一个巨大隐患。央行的调研结果显示，截至 2009 年 5 月末，全国共有政府投融资平台 3800 多家，总资产近 9 万亿元，负债升至 5.26 万亿元，平均资产负债率约为 60%。其中，很多地方融资平台没有固定的收入来源。这 5.26 万亿元的负债相当于 2009 年全国 GDP 的 15.7%。此外，据中金公司研究报告预计，2009 年末，地方政府融资平台贷款余额（不含票据）约为 7.2 万亿元，其中 2009 年净新增约 3 万亿元。预计 2010 年和 2011 年后续贷款约为 2 万~3 万亿元，2011 年底达到约 10 万亿元。报告称，2009 年底主要上市银行地方政府融资平台贷款约占贷款总额的 10%，国开行和地方性金融机构占比相对较高。10 万亿元的地方政府负债约占中国 2009 年 GDP 的三分之一，相当于中国外汇储备的 70%（《中国证券报》，2010）。

3. 国有企业参与中国房地产业的后果

住房市场化以来，中国的房地产行业迅速发展壮大，在中国处于快速并且持续城市化的过程中，加之中国的土地由政府所垄断，这些都房价上涨的重要因素。中国的国有企业却将



大笔资金投入房地产市场，其后果有如下几点：

首先，对房价的飙升起到的推波助澜的作用，使得房地产价格扭曲。由于当前央企的资产规模、现金流量都很大，而投资机会比较有限，加之对未来中国城市化进程的预期，央企重点投资房地产领域，此外，国有企业的实际成本是偏低的（参考第四章），高估地价的同时也导致资产价格增长过快，这对房地产行业，甚至整个中国经济的良性发展都是不利的。

第二，市场秩序扭曲，民营企业难与其竞争。国有企业依靠其享有的政策和资金便利，抬高地价，从一定程度上扰乱了市场竞争秩序，挤压了民营企业的发展；另外，国企在参与房地产开发中，往往获得银行的追捧与青睐，大量房贷资金涌向国企，造成了民营企业正常贷款严重受阻，增大了企业经营成本和风险。

第三，对中国宏观经济的影响。地方城投公司大量拿地带来的一个直接的负面影响是巨大的地方负债，这已成为影响中国宏观经济的突出问题，超高的负债率的后果非常危险，是中国经济的一个巨大隐患。

三、国有企业当下表现对金融市场的影响：以证券市场为例

国有企业的资金包括企业自有资金和银行的信贷资金。国有企业凭借其优势，将大量的信贷资金投入股市等金融衍生品领域。

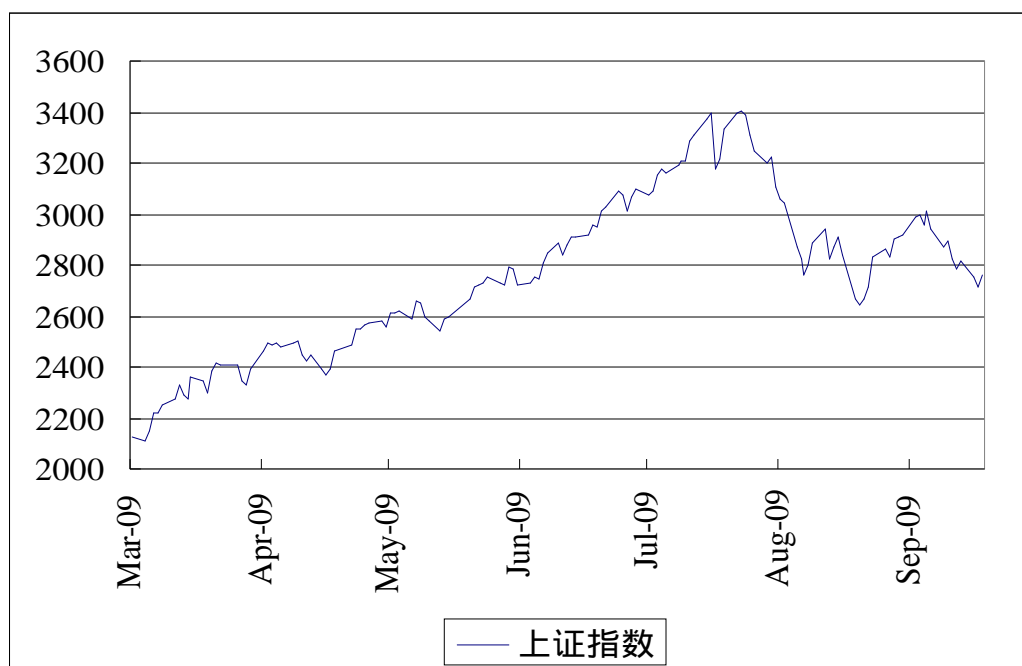
1. 信贷资金流入股市的规模

信贷资金流入股市，企业将信贷资金投入股市楼市的途径一般来说有两种方式，一是直接将信贷资金转移到其证券账户，但随着银行严查信贷流向，这一几率已降低；二是利用复杂的贸易，通过多次转账套取部分信贷资金，投资股市。

据国务院发展研究中心宏观经济部副部长魏加宁的估计，截至到 2009 年 5 月，国内商业银行信贷投放达到了 5.8 万亿元，已超过 2008 年全年的信贷增量，根据 5.8 万亿的贷款规模计算，大约 1.16 万亿的信贷资金流入到了股市。此外，央行公布的数据显示，2009 年前五个月的票据融资额为 1.7 万亿元，占全部信贷资金比例约在 30% 左右。据他测算，上半年，有 20% 左右的信贷资金流入股市，30% 左右的信贷资金流入了票据市场。这意味着有一半左右的银行资金是在金融系统内部自我循环。当资金在金融体系里自我循环，自我膨胀，而不为实体经济服务，就是金融泡沫。目前快速增长的大量资金在金融体系内的自我循环，极易推高股价，形成新的金融泡沫，同时也推高房地产的价格（《中国经济周刊》，2009）。

另外，中国社科院国际金融研究中心研究员张明认为，2009 年上半年 7.37 万亿元的全部新增贷款中，可能有将近 2 万亿元进入股市，占全部新增贷款近 30%。理由是 2009 年上半年中国企业存款增加 5.27 万亿元，如果再考虑到企业自身盈利增长，则企业存款增量与企业部门信贷增量之间存在一个显著的缺口（《北京商报》，2009）。参考图 6.2，2009 年 3 月开始起至 8 月期间，上证指数攀升了近 1400 点，这一趋势与上述分析相当吻合。

图 6.2 2009 年 3 月至 2009 年 9 月上证指数波动图



框 3：银监会控制违规资金入市文件

为提供商业银行对信贷的风险管控能力，2009 年开始，银监会连续出台了《固定资产贷款管理暂行办法》、《流动资金贷款管理暂行办法》、《个人贷款管理暂行办法》和《项目融资业务指引》，即“三个办法一个指引”。“三个办法一个指引”，原则上堵住了违规资金挪用的问题，其最重要的办法是“受托支付”，可实现对资金流向的监管。受托支付，即贷款人审核同意后，将贷款资金通过借款人账户支付给借款人交易对手，信贷资金并不让借款人经手。《固定资产贷款管理暂行办法》规定，单笔金额超过项目总投资 5% 或超过 500 万元人民币的贷款资金支付，应采用贷款人受托支付方式。《流动资金贷款管理暂行办法》规定支付方式采用自主支付还是受托支付，尊重契约自由，合同约定优先。但是，贷款人与借款人新建立信贷业务关系且借款人信用状况一般；支付对象明确且单笔支付金额较大；贷款人认定的其他情形等情况下，应当采用受托支付的方式。在实践中，商业银行一般也参照固定资产贷款的做法，流动资金贷款在 500 万元以上的采用受托支付。《个人贷款管理暂行办法》规定，原则上采用受托支付，自主支付作为例外补充。

2. 国有企业炒股

2005 年新的证券法给国企资金进入股市提供了理由。1999 年实施的《中华人民共和国证



券法》第七十六条明确规定：“国有企业和国有资产控股的企业，不得炒作上市交易的股票”。然而 2005 年 10 月 27 日修订的《中华人民共和国证券法》第八十三条将此修正为：“国有企业和国有资产控股的企业买卖上市交易的股票，必须遵守国家有关规定”。

在一些国有上市公司中，非主营业务收益已经大大超过主营业务，其中股市投资收益占了很大比例，且投资金额和比例都比较大。据统计，截至 2005 年 3 月 11 日，已公布 2004 年年报的国有控股上市公司中，有 86 家参与国债或是股票的短期投资，累计金额达 35.39 亿元，占净资产总额的 2.6%。曾委托理财的央企不在少数。如南航集团、宝钢等。

银行信贷资金入市及国有企业炒股危害很大，一方面加重股市泡沫化。信贷资金入股市的越多，股市“泡沫”成份就越大，投机现象越严重，股市处于高风险状态，此外，若国企大量资金抽离股市也会造成股市的动荡；另一方面还会影响企业的正常的运营。

框 4：中国核工业建设集团公司和中国海运（集团）炒股

2007 年 6 月 18 日，中国银监会公布了中国核工业建设集团公司和中国海运（集团）挪用信贷资金进行违规炒股或者打新股的具体情况，并对涉案的 8 家银行分支进行了行政处罚。调查显示，2006 年 6 月以来，中国海运从银行获得的至少 24 亿元贷款被划至证券经营机构用于申购新股。银监会调查显示，2001 年以来，中国核工业建设集团累计从交通银行、北京银行等获得 51 笔流动资金贷款，总额 23.66 亿元，其中 87.32% 的银行信贷资金被企业挪用。2006 年 6 月以来，招商银行上海东大名支行等 6 家银行向中国海运（集团）公司发放 27 亿元流动资金贷款中至少 24 亿元被中国海运（集团）公司直接或间接划至证券经营机构用于申购新股。

3. 国企投机做金融衍生品业务

近年来，国企尤其是大型央企参与金融衍生品业务，但结果是遭到巨额亏损。一个数据是，2009 年 5 月，国资委网站披露 28 家央企在做金融衍生品业务，亏损居多。央企违规投机金融衍生品屡禁不止。

以中航油的海外子公司从事石油衍生品交易导致巨额亏损为例。2001 年 5 月，中国证监会、国家经贸委等五部委联合发布了《国有企业境外期货套期保值业务管理办法》，明确规定获得批准的国有企业只能从事境外期货交易所上市的标准化合约的交易，且只能从事套期保值活动，不得进行投机交易；期货持仓量不得超出企业正常的交收能力，不得超出进出口配额或许可证规定的数量，期货持仓时间应与现货保值所需的计价期相匹配。中国证监会先后批准了金属、粮油、石油三个行业的 26 家企业的境外期货套期保值业务资格。其中石油企业包括中国化工进出口总公司、中国国际石油化工联合有限责任公司、中国联合石油有限责任公司、中国远洋运输(集团)总公司、中国航空油料集团公司、中水集团远洋股份有限公司、中国石化国际事业有限公司共 7 家石油进口量较大的公司。

不过，2004 年，中国航油集团（中航油集团）其下属的海外子公司中航油（新加坡）股份有限公司（下称中航油）因从事石油衍生品交易，导致 5.5 亿美元巨额亏损，并向新加



坡高等法院申请破产保护。中航油从事“场外石油衍生品交易(OTC)”。中国航空油料集团公司境外期货套期保值业务的具体操作,主要由注册在新加坡的中航油新加坡公司负责实施。国际上场外衍生品交易,几乎不受政府监管。

其他事例还有很多。例如中国远洋在2008年年报中披露,截至2008年12月31日,中国远洋所持有的FFA(远期运费协议)产生浮亏41.21亿元。中信泰富2008年10月20日宣布,集团为了澳洲铁矿石项目进行的杠杆式外汇买卖合约已引致亏损共8.07亿港元;而仍在生效的杠杆式外汇合约,按公平价定值的亏损达147亿港元。

四、国有企业行为对大宗商品的影响

国企除了将资金投入股市、楼市及金融衍生品之外,也在寻找新的投资渠道。楼市、高耗能产业受到国家调控,从中退出的资金需要寻求新的投资渠道,如大宗产品。其中农产品市场因其规模小、易操作,成为这部分资金的去向之一。典型的案例是中央储备粮管理总公司推高了2010年夏季的小麦价格。

2010年6月底,安徽、山东等地小麦收购价格,同比上涨约10%,首次冲破每斤1元大关,远远高于国家发改委等部门6月初联合发布的《2010年小麦最低收购价执行预案》中的政策收购价。对此国家粮食局做了有关粮价上涨原因的调研报告——《粮价上涨原因调研报告》,对推高小麦价格的多种因素作了全面分析,其中明确指出,国家粮食收储的头号“主角”——中央储备粮管理总公司有着不可推卸的责任。报告还指出,现行以中储粮为主导的托市收购政策缺乏竞争机制。

早在2006年托市政策实施当年,中储粮公司及地方储备粮公司就以发改委和财政部联合公布的“最低收购价”收购小麦815亿斤,占到当年全国小麦总产量的40%以上,流通小麦总量的60%以上。在河南、河北的一些地方甚至出现了粮仓爆满、露天存放的现象。然而,当年11月初粮食主产区和主销区的小麦却不降反而骤升。有关部门随后多次在郑州和合肥等地公开拍卖当年中储粮公司新收购的“临时存储”小麦,总量超过400万吨,但当时平抑粮价的效果却不明显。值得注意的是,当时政府投放市场的400多万吨最低价小麦,拍卖底价全都高于当初的最低收购价。这对于惟一的卖主——中储粮公司来说,可谓“一举多得”——托市收购抬高了粮价,高价卖粮又增加了利润,同时也实现了政府要求的顺价销售原则⁶。

五、总结

中国的国有企业由于其享有的政策和信贷优势,往往将巨额资金投入非主营业务之外,如炒股,投入楼市,投资金融衍生品,炒大宗商品,甚至委托中介公司理财进行投机。这些行为对中国的经济有非常负面的影响。首先,国企将资金大举进入上述领域,会推高以及扭曲价格,对股市楼市等市场造成动荡;其次,中国的股市和楼市是中国经济的风向标,由于国企的炒作行为,对整个中国的宏观经济带来潜在的风险。从总整体来看,中国在资源类等领域的国进现象也加剧了中国宏观经济的不稳定性。第三,由于国有企业和民营企业面

⁶ 顺价销售是指国有粮食收储企业要以原粮购进价为基础,加上当期合理费用和最低利润确定销售价格。顺价销售的具体价格由独立核算的国有粮食购销企业根据规定和市场价格情况自行确定。国有粮食购销企业粮食顺价销售价格,按照保本微利的原则制定。不得擅自低价亏本销售粮食。



临不平等的竞争环境，从长远看也有害于中国的经济的稳定性。

第七章 对国有企业当下表现的政治经济学分析

一、 国有企业当下问题的历史起点

二十世纪九十年代初,大量的国有企业处于亏损或微利状态。这是因为,经过八十年代的改革,虽然国有企业的企业制度也有很大改进,但民营企业已经崛起,三资企业已成气候,在它们之间的竞争中,国有企业还是稍逊一筹,因此纷纷败下阵来。国有企业从整体上处于长期亏损状态。见下表。

表 7.1 国有企业净亏损 (1990 年~1993 年,单位:亿元)

年份	1990	1991	1992	1993
国有企业净亏损	-500.58	-435.55	-384.99	-361.80

数据来源:根据国家统计局网站(<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2007/indexch.htm>)数据计算。

在这种背景下,中共中央在 1993 年 11 月召开的十四届三中全会上,提出了后来被称之为“抓大放小”的改革方案。对中小型的国有企业进行各种形式的改革,主要是产权性质的改革,从承包经营到整体出售;对于长期亏损的企业采取破产安排;而对大中型国有企业则进行企业制度的改革,主要是公司化和股份化改革。

而所谓大中型国有企业,大多是处于稀缺资源和垄断领域的国有企业。在九十年代初,中国的经济发展还没有从产业发展转变为城市化发展,中国的经济规模也没有大到对世界资源价格产生显然影响的地步,中国民众的收入还没有普遍提高到可以购买高价值商品(如住宅、汽车)的水平,具有强大购买力的城市中产阶级还没有形成。这时的土地还因长期的划拨方式而被认为是没有价值的,石油、煤炭等自然资源的价格处于低位,较高价值的商品(如手机)还没有明确的乐观市场前景,因而处于这些领域的国有企业也没有被认为是处于良好的市场环境中。

在这种背景下,于 1993 年 12 月颁发的《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》提出,“逐步建立国有资产投资收益按股分红、按资分利或税后利润上交的分配制度。作为过渡措施,近期可根据具体情况,对一九九三年以前注册的大多数国有全资老企业实行税后利润不上交的办法,同时,微利企业缴纳的所得税也不退库。”其中加重体的字实际上是有条件的,临时的,和具有过渡性质的安排,但正是这一句话,构成了在此之后发展的国有企业问题的主要前提。

在此之后的十四年里,国有企业没有上交一分钱利润,但仍然由国家财政至少承担了 3680 亿元的亏损。见下表。直到 2007 年 12 月,财政部和国资委才联合颁发了《中央企业国有资本收益收取管理暂行办法》,其中规定中央国有企业分三种情况上交利润,最高 10%。



表 7.2 国家财政分项收入

单位：亿元

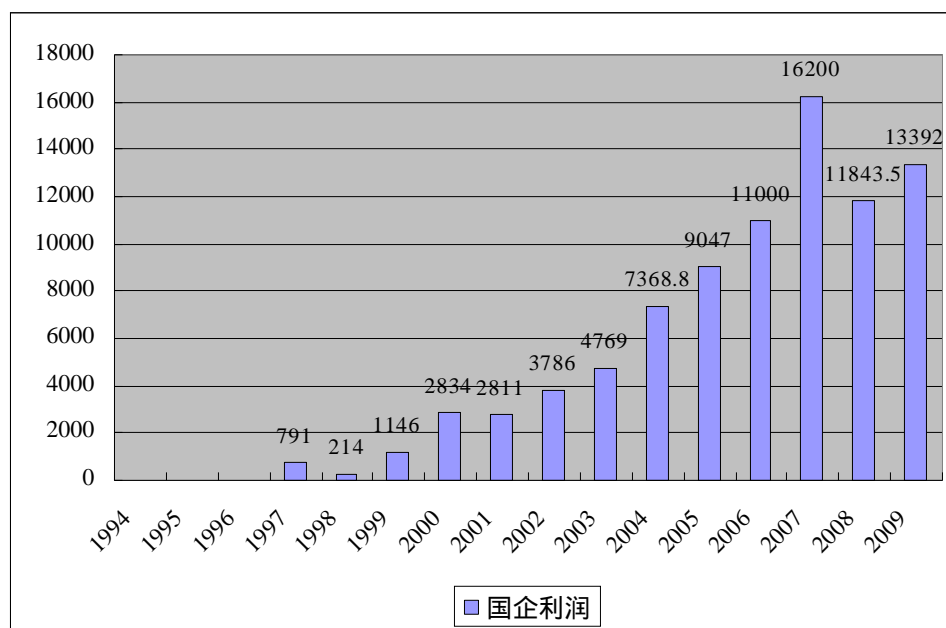
年 份	收入合计	各项税收	企业收入	企业亏损补贴	能源交通重点 建设基金收入	预算调节 基金收入	教 育 费 附加收入	其他收入
1978	1132.26	519.28	571.99					40.99
1980	1159.93	571.70	435.24					152.99
1985	2004.82	2040.79	43.75	-507.02	146.79			280.51
1990	2937.10	2821.86	78.30	-578.88	185.08	131.21		299.53
1991	3149.48	2990.17	74.69	-510.24	188.22	138.53	28.01	240.10
1992	3483.37	3296.91	59.97	-444.96	157.11	117.47	31.72	265.15
1993	4348.95	4255.30	49.49	-411.29	117.72	102.46	44.23	191.04
1994	5218.10	5126.88		-366.22	53.96	59.10	64.20	280.18
1995	6242.20	6038.04		-327.77	17.42	34.92	83.40	396.19
1996	7407.99	6909.82		-337.40	3.78	11.09	96.04	724.66
1997	8651.14	8234.04		-368.49			103.29	682.30
1998	9875.95	9262.80		-333.49			113.34	833.30
1999	11444.08	10682.58		-290.03			126.10	925.43
2000	13395.23	12581.51		-278.78			147.52	944.98
2001	16386.04	15301.38		-300.04			166.60	1218.10
2002	18903.64	17636.45		-259.60			198.05	1328.74
2003	21715.25	20017.31		-226.38			232.39	1691.93
2004	26396.47	24165.68		-217.93			300.40	2148.32
2005	31649.29	28778.54		-193.26			356.18	2707.83
2006	38760.20	34809.72		-180.22			446.85	3683.85

注：国家财政收入中不包括国内外债务收入。

数据来源：国家统计局网站（<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2007/indexch.htm>）。注意，其中“企业收入”栏自 1994 年以后就一直空白，但“企业亏损补贴”栏却仍每年有 100 多亿到 300 多亿不等的数字。

而实际上，正是在这十几年中，尤其是在 2000 年以后，中央国有企业的名义利润有了显著的增加。见下图。最多每年高达万亿以上。

图 7.1 国有企业利润 单位：亿元



数据来源：财政部数据。

说明：这一数据的口径比国家统计局关于“国有及国有控股工业企业”的口径要大。

正是这些巨额的名义利润，成为中央国企管理层的重要的既得利益，也是唤醒他们关于作为一个特殊利益集团的自觉意识的重要事实。直到今天，即使上交 10% 的名义利润，国企管理层仍然是控制着绝大多数国企利润的群体。真正的所有者——全体人民，其及代理人——政府，都没有有效行使所有者所应行使的权利，对名义利润进行直接支配。

二、 九十年代初国有企业的制度状态

自二十世纪 80 年代以来，对国有企业的改革经历了放权让利，承包制，利改税，利改税第二步，股份化和建立现代企业制度的几个阶段。虽然其中的大多形式都具有过渡性质，但或多或少在后来的国企的企业制度中留下痕迹。

1993 年《公司法》颁布，其中有“国有独资公司”一章。在此之后，不少国有企业按照《公司法》的规定进行了公司化的改革，至少成为一家国有独资公司。也有一些国有企业进行了产权多元化的改革，成为了有多家股东的有限责任公司。还有些国有企业改造为股份有限公司，成为上市公司。

然而，在公司的外壳之下，国有企业还保留着很多原来的特征和改革过程的遗存。第一，预算软约束仍然存在。这在 1994 年以后表现得非常清楚。十几年的时间国有企业虽然没有上交一分钱利润，却每年让国家承担 200~300 亿左右的亏损。见表 7.2。2005 年到 2008 年，中国石化公司在净利润共有 1746 亿的情况下，仍然成功地获得国家补贴 727 亿元。2007 年至 2009 年，中国石油公司在共有净利润 3790 亿元的情况下，仍从国家那里获得 192 亿元的补贴，175 亿元的税费返还（详见第三章“国有企业的当下表现（一）：效率”）。



第二,经过一系列的改革,国有企业被控制得过死的问题基本得到了解决,但却产生了内部人控制的问题。即管理层过多地侵占所有者的利益的问题。这表现为前述国务院文件暂时不交利润的规定。这一规定基本上将放权让利的逻辑推行到了极端,但这已经违反了放权让利的初衷,即同时增加所有者的利益。另一个极端的表现是,2001年由当时的国家经贸委、人事部和劳动保障部联合发文的《关于深化国有企业内部人事、劳动、分配制度改革的意见》(国经贸企改〔2001〕230号)中提出:“企业职工工资水平,在国家宏观调控下由企业依据当地社会平均工资和企业经济效益自主决定。”这一规定实际上取消对国有企业工资奖金的上限,使国有企业管理层可能不断扩张工资奖金的份额,逐渐侵蚀属于全国人民的利润。这实际上是一种放大的内部人控制,即国有企业管理层作为一个利益集团的内部人控制。

第三,在传统国企中,土地和矿产等国有的自然资源一直被默认免费使用。在二十世纪90年代初,中国的经济发展还没有走到加速城市化的阶段,中国的经济规模还没有显著影响自然资源的供需关系,土地价格和自然资源价格都处于低位,对这些生产要素的市场化改革,尤其是让国有企业有偿使用这些资源的改革也就没有提到议事日程。

在另一方面,虽然土地价值的概念已经逐渐被承认,但只被限定一些特定情况下,如《国有企业改革中划拨土地使用权管理暂行规定》(国家土地管理局,1998年)提出的“国有企业实行公司制改造、组建企业集团、股份合作制改组、租赁经营和出售、兼并、合并、破产等改革,涉及的划拨土地使用权管理”的情况下适用,而在国有企业没有发生上述变化的情况下,土地仍然被免费使用。

虽然对自然资源也在表面上征收了资源使用费(如石油约每吨24元至30元),但远远低于其市场租金水平(石油按价格的10%左右征收矿区使用费,约每吨300元至400元)。这一部分自然资源租金成为后来国企管理层巨大的利益空间。

总体来看,到了二十世纪90年代初,学术界、政府和整个社会似乎把告一段落的国企改革误认为是改革完成了,它原来存在的问题已经解决,而没有意识到其固有的问题一个也没有解决。而在另一方面,为了解决当时的国企困难的问题,急于在短时间内见到成效(所谓“三年解困”),而对国企管理层做了过多让步,而没有建立起在长期看均衡的企业制度。

十几年的国有企业改革实际上证明,放权让利取向的改革是失败的。这是因为,管理层不能用一般的统一的“让利”来激励,而要对其真正的绩效进行相应奖励,对其失误进行相应的惩罚才能达到激励效果。这恰恰是用一个本身也是代理人的政府部门去管理众多的企业所做不到的。只是在相当长时间里,人们认为管理层的激励不足是因为让利不够,所以最后将“让利”进行到底了。

因而,在九十年代初,国有企业的制度实际上处于一种委托人几乎完全放弃了对管理层进行控制和监管的内容,为日后内部人控制作为一个群体的国有企业提供了制度环境。

三、国有企业扭曲制度环境下的管理层利益集团



我们假定国有企业管理层就是追求自己利益最大化的经济人，在上述的制度环境下，他们的行为就会合乎逻辑地朝最有利于他们自己的方向偏离。

国有企业作为一个企业，有各种方式可以实现利润最大化。然而，简而言之，主要有两种方法。一种是市场竞争，一种是利用公权力获得对自己有利的法律、政策和监管措施。对于国有企业来说，由于其产权制度和治理结构存在着根本性的缺陷，在市场竞争方面不具优势，所以就更倾向于借用公权力。

还应注意，国有企业的管理层与国有企业本身的利益也不相同。如果真存在着追求自身利润最大化的国有企业，也存在着一个追求自身利益最大化的国有企业管理层，其利益区别于国有企业的所有者。这一管理层除了通过增大国有企业利润，为所有者做出贡献的方式来增大自己的利益外，还可通过与所有者讨价还价，在管理过程中侵占所有者利益，在与其它要素所有者的交易中获得有利于自己的价格等方式，增大自己的利益。

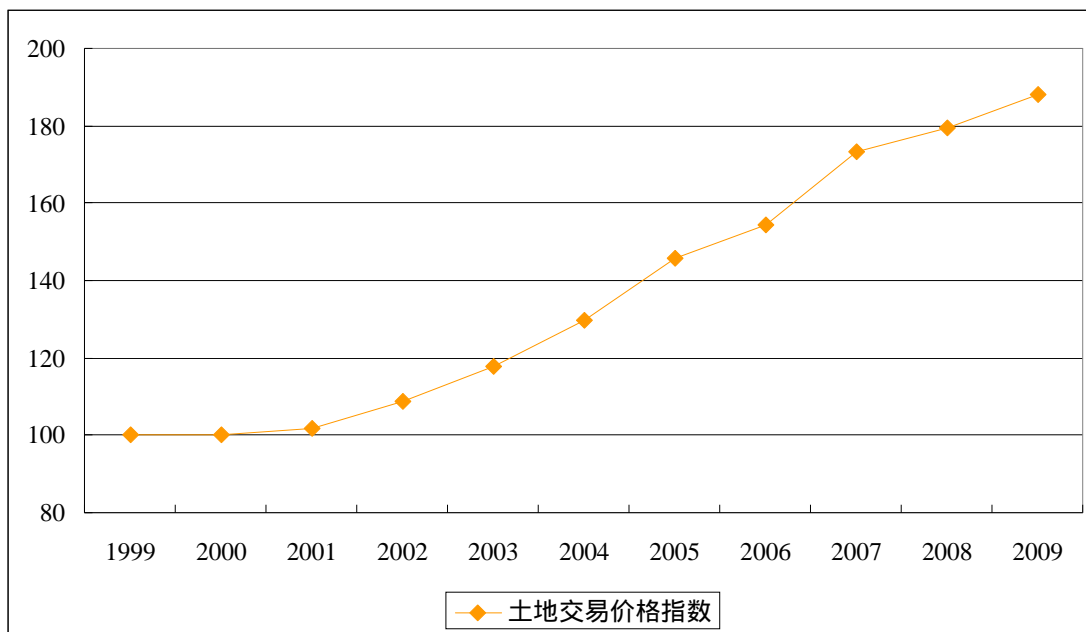
因而，国有企业管理层事实上是一个有着共同特殊利益的集团。由于他们弱于市场竞争，而强于利用公权力，所以他们的收入较少是由市场分配的，而较多是由政治结构决定的。由政治过程决定的分配往往是零和博弈，一个利益集团收入的增加就是另一个利益集团收入的减少。因而在政治结构中的利益集团之间的利害冲突更为明确和紧张。

与国有企业管理层有利害冲突的其他利益集团包括四部分。一部分是因国有企业管理层利用公权力获得市场垄断权而产生的冲突，这直接损害了国有企业的竞争者和产品的消费者；一部分是国有企业管理层利用公权力无偿占有公有自然资源和其它生产要素，或在定价时获得低价优惠，这直接损害了国有自然资源的所有者即全体人民，也损害了集体所有的自然资源和生产要素的所有者即农村集体；一部分是国有企业管理层不向国有企业所有者上交利润或上交很少的利润，这直接损害了国有企业的所有者即全体人民；一部分是国有企业管理层少交税赋，这直接损害了政府的利益，而根据中国的国家性质，政府是由人民委托实行公共治理的，所以少交税赋也就损害了全体人民的利益。由于在理论上，国有企业的所有者，公有自然资源和生产要素的所有者和国家都是由政府行政部门代理，所以后三个部分的利害冲突表现为国有企业管理层与行政部门的互动，但由于行政部门也是代理者，所以就可能出现行政部门并不维护委托人的利益的情况。

二十一世纪以来，土地和其它自然资源的价格随稀缺程度的增长而大幅上涨（见以下三图），因不少中央国有企业处于垄断这些自然资源的地位，他们能因此获得巨额收益，就更唤醒了国有企业管理层的作为一个自为的利益集团的意识。

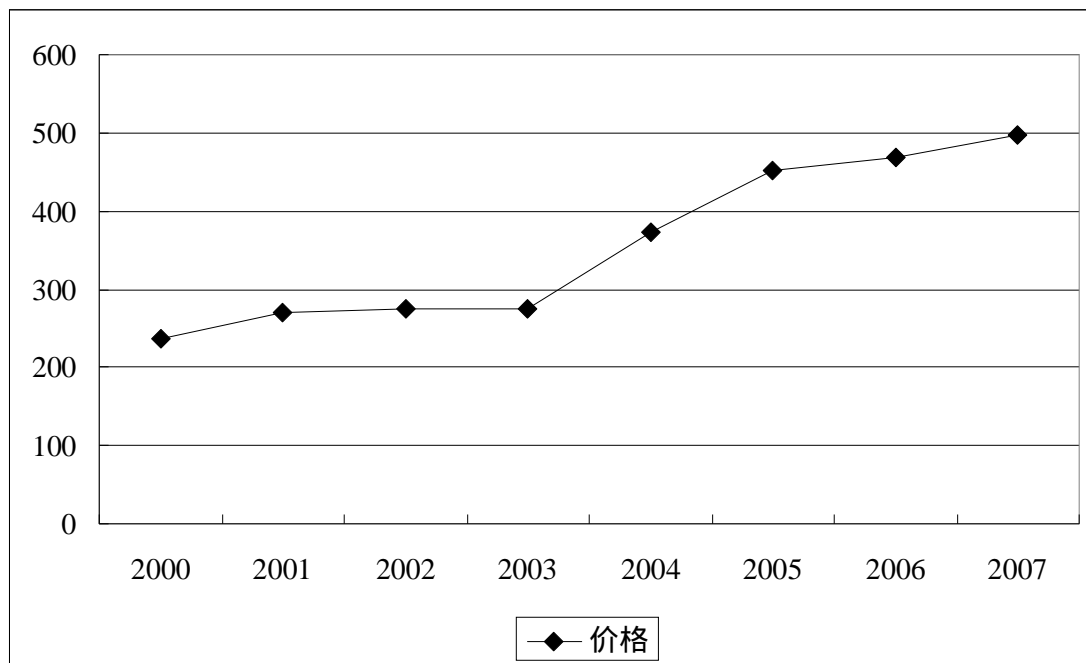


图 7.2 土地交易价格指数 (1999 年至 2009 年)



数据来源：国家统计局网站

图 7.3 煤炭价格 (2000 年至 2007 年)



资料来源：《中日能源信息交换月报》，中国煤炭报告 (Barlow Jonker)。

注：秦皇岛煤炭离岸价格。



图 7.4 原油价格指数 (2000 年至 2010 年 1 月)



数据来源：美国能源信息局网站 (<http://www.eia.doe.gov/>)

在《关于深化国有企业内部人事、劳动、分配制度改革的意见》出台以后，国企管理层获得了“自主决定”工资水平的权利，他们就有可能利用现有国企在治理结构上的弱点，给自己和员工大涨工资。据周放生，在相当长的时间里，“国有独资和国家控股公司的董事会几乎全部都由企业内部人组成，相当多数的国企董事会与经理班子是一套人马两块牌子。”（周放生）在这种治理结构下，很难约束管理层给自己涨工资资金的冲动。例如，虽然中海油有限公司对其董事长傅成玉年收入 1200 万元做了“澄清”，称“高管层成员从 2001 年上市的第一天开始就把董事会批准的收入捐给了母公司”（陈其珏，2009），但一个不争的事实是，傅成玉本人就是该公司董事长，更加上其他三位与傅成玉一起共获得 3390 万元高薪的执行董事（中国海洋石油有限公司，2009），在董事会中有着决定性的影响，并没有信息告诉我们，对他们“名义薪酬”的决定是董事会在他们回避的情况下做出的⁷。

由于不交或少交国有资源租金会使名义利润增大，以与利润挂钩为名义的奖励就第一没有正确反映管理层的努力，因为 2000 年以来，土地、石油和煤炭等自然资源的租金都在大幅上涨，这些上涨的租金变成了名义利润上涨；第二，这使管理层实际上侵占了自然资源租金的所有者——全国人民的利益。这样一来，就使得国企管理层更注重在自然资源租金问题上向全国人民讨价还价。例如，中石油和中石化等垄断公司就在对抗按国际惯例上交矿区使用费⁸，在中央政府开征特别收益金后，仍然通过各种渠道提出调高特别收益金的起征点。

⁷ 中海油公司的“澄清”表明，他们并没有理解批评的真正含义，即不管是否“名义”，无论多少，最重要的要看是决策程序是否正当。这涉及：（1）主要高管是否该拿这些钱；（2）谁决定这些钱的用途；（3）捐给谁。傅成玉说：“我们的员工收入太低。所以我拿到以后，再捐给母公司，没有欺骗这一说。这是我个人的自由。”（《新京报》，2009）这已说明了问题。

⁸ 据报道，“中国石油（601857）财务资产部人士称：‘资源税改革将带来企业成本的大幅增加。经过我们测算，按照 2008 年的油价水平，如果税率定为 5%，中石油资源税将比原来增加六倍。在此情况下，原来的油田可能会陷入亏损。’”“中石油方面建议国家在出台资源税改革方案时，应取消特别收益金、矿产资源补偿费、矿区使用费、采矿权费、探矿权费等资源税费，建立起合理的资源税制，既兼顾统筹中央和地方



再者，由于 1994 年开始暂时免交利润，国企利润就实际上被管理层支配。这一支配权也是管理层的巨大收益。首先是在职消费。据一项研究，国有企业高管在职消费的金额是其薪酬的 10 倍左右，见图 4.7（陈冬华等，2005）。随着国企高管的薪酬不断提高，薪酬与在职消费之间的差额会缩小，但即使如此，国企高管的在职消费也相当惊人。除了高管个人的在职消费，还有他们作为一个集体的在职消费。一个典型例子是，中石化公司对被指装豪华吊灯时回应说，该吊灯只有 156 万元。

其次是将利润投向非主营产业，如饭店，超市和其它房地产。据报道，央企拥有的酒店资产在千亿元以上。这不仅偏离了该企业原来的产业定位，而且并不重视这些投资的效率，更有甚者，利用这样的投资，将本来应上交全国人民的利润、以至由投资形成的资产游离于监督的视野之外。一个最典型的例子，就是山东鲁能集团由山东电力集团的一个三产企业摇身变为职工持股的企业（李其谚，王晓冰，2007）。这意味着，这部分没有上交的利润被国企管理层及员工实际占有了。这也是为什么在要求国企上交利润的强大舆论压力下，财政部和国资委只提出上交至多 10% 的原因。这背后能看到国企管理层讨价还价的影子。

最后是纳税。少交税，就会有更多的税后利润。据一项有关上市公司的研究，2007 至 2009 年，上市公司中的国企的所得税负比率（交纳所得税占利润的比率）为 10%，明显比民企的 24% 低 14%（《投资者报》，2010），因为我国的所得税率为 25%，可以明显看出，上市国企平均 10% 的所得税率包含的大量减免税的优惠。在这背后也能看出国企管理层的讨价还价。

四、国有企业管理者与官员的身份互换

在改革开放以前，国有企业主要是以政府行政部门的分支机构或附属机构形式存在，对企业管理层的人事管理往往采取行政官员的模式进行，国有企业具有浓重的行政色彩。在这种行政管理体制下，国有企业管理者与行政官员的身份在本质上并无差别，具有一定的行政级别，并且国有企业管理者的行政级别与企业的行政级别是一一对应的。因此，国有企业管理者与行政官员的身份互换，完全是党和政府的组织系统内部极为正常的人事调动。在国有企业改革中，按照“政企分离”的要求国有企业已成为完全独立的法人实体，国有企业的行政级别被逐一取消，国有企业管理者的身份也与行政官员完全脱离。但是，制度上的规定并不等于现实当中就能消除“政企不分”，事实上，国有企业管理者与官员身份的互换以一些新的形式出现，并且反映出不同的利益机制。

国有企业管理者与政府行政官员原本属于同一行政序列，改革虽然在很大程度上中断了原有的政企关系，但是基于主管部门和国有企业之间的“业务指导”关系隐约存在，特别是改革之前已经形成的人际关系不可能轻易消除。正因为国有企业管理者与行政官员实际上是同一群体，他们同在一个晋升系列之中，拥有共同的目标利益，所以互换位置、交叉任职就不足为怪了。通过对国家部委官员的履历统计发现，在 19 个部委的 183 名副部级以上官员

利益，又考虑到企业的承受能力。”（《二十一世纪经济报道》，转引自《金银岛》（<http://www.jrdao.com/>），2010）



当中，具有国有企业工作经历的就有 56 人，比重达到 30.6%。例如，工业与信息部的部级官员中，有一半有过在国有企业从事管理工作的经历；在商务部也有近一半的部级官员担任过国有企业的管理人员；交通运输部也有近四成的部级官员做过国有企业管理人员。

另一方面，在国有企业的治理结构中，具有政府工作背景的前官员占有很大的比例。通过对 123 家中央企业的高管履历统计发现，在有信息披露的 47 家企业当中，一共有 115 名高管具有政府工作背景，平均每家企业达到 2.45 人。例如，在国电公司的 9 名高管人员当中，有 7 人曾经在政府行政部门任过职；在中国石油股份公司的 14 名董事会成员当中，有 8 人曾经在政府部门任过职；在中国石化股份公司的 15 名董事会成员当中，有 7 人曾经在政府部门任过职；在中国移动股份公司的 14 名董事会成员当中，有 7 人曾经在政府部门任过职。根据最近的一项研究分析，“在 A 股上市的国有企业当中，有 1142 名企业高管人员曾经是政府官员，占到高管总数的近 50%”（周俊，2010）。

五、国有企业管理层的“院内活动”

国有企业管理层利用公权力扩张自己利益的核心，就是如何获得公权力的支持。实际上，“利用公权力”是任何一个有理性的企业管理层都要采用的方法。只要一个社会的政治结构是健康的，在法律框架下，企业管理层可以通过正当程序获得公权力的支持。如在美国，企业到国会去游说是合法的，国会通过正当程序通过一个法案是合法的，尽管该法案可能会对某个（些）企业有利。

当然，对美国利益集团游说国会的“院外活动”也有很多批评。如奥尔森指出，由于利益集团的利益只是社会利益的一小部分，利益集团通过游说获得有利于自己的法案通过可能会损害全社会的利益。然而，这究竟是在美国现有宪政框架下的问题，其本身并无非法之嫌。需要改进的是美国的宪政框架。

而在中国，由于政治结构不同，企业获得公权力支持的方式不同。依照美国“院外活动”的说法，我们将中国的类似行为称为“院内活动”，即企业管理层无需游说立法机关，只需游说行政部门即可。因为行政部门较立法机关有更少的透明度，以及存在着国有企业管理层与行政部门官员之间的特殊关系，所以将之称为“院内活动”。

国有企业管理层如何可能进行“院内活动”，又何以非常成功，是和国企管理者与官员的身份互换分不开的：第一，国有企业管理层与行政部门官员之间的距离非常短，他们之间甚至就是老同事，老上级或老部下的关系。这使得他们之间的合谋非常容易。第二，由于行政部门的官员在不确定的未来有可能到国有企业去任职，他们就有动力为国有企业提供更优惠的政策。这便影响了政策的公正性。实际上，在越走越窄的行政晋升阶梯中，国有企业管理层是安排大多数不能继续晋升的官员的好去处。在这里，管理层很高的工资奖金可能弥补不能继续升官的缺憾。

这种交叉任职和身份互换的制度使得这些国有企业管理层人员与行政部门官员之间有着比较熟识的个人关系，便利他们的政策游说活动，使国有企业管理层与相关行政部门的合谋成为可能。虽然我们很难从外部知道这些合谋是怎样达成的，但从结果上可以推断这些合谋是存在的。据一项分析，在 A 股上市公司中，剔除央企，其高管中有超过 3 名前官员的



134 家企业中，“过去三年的综合营业税金率只有 2.5%，远远低于 3.2% 的 A 股公司平均水平”（周俊，2010）。

六、我国的政府部门的宪政缺陷：“部门立法”

在一个具有健康的宪政框架的社会中，一个企业的管理层若要获得产业垄断权，或者在与资源所有者、资产所有者和国家的讨价还价中获得优惠的条件，就要通过向立法机关的游说，经立法机关的立法实现。然而在我国，实际的立法过程存在着严重的宪政缺陷。

长期以来，我国的行政部门就有着争夺权力的弊端。前水利部长钱正英就曾轻描淡写地回忆，他们为了争夺部门权力，而放弃对基本原则的坚持⁹。近些年来，由于缺乏对行政部门行为的宪政约束，部门利益更为突显，为部门争权夺利的行为更为公开，越来越反映在“部门立法”的行为之上（参见杨帆，2010，第 261~262 页）。

首先是，行政部门名义上有制定法律的实施条例、政策的权力，也有发布所谓行政意见的权力。但是虽然《立法法》规定了立法事项的范围，由于没有明确细致的限定，这些行政部门制定的条例、政策和意见往往超出了法律规定的范围，直接介入到基本制度层面。例如，《立法法》第八条第八款规定，“基本经济制度以及财政、税收、海关、金融和外贸的基本制度”是立法范围内的事情。关于重要产业的垄断权的授予，按低于市场价格的价格获得自然资源开采权，不按市场规则免于支付土地租金，减免国有企业的上交利润的义务，减免企业交纳税赋的义务，国有企业在减免上交利润的同时自主制定管理层和员的工资资金的权利，等等，都属于对基本经济制度即市场制度基本原则的变更，但都被法律效力层给很低的行政部门的条例、政策和意见越权加以规定了。

例如，授予中石油，中石化和中海油等公司垄断权的《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》（1999 年，38 号文）只是国务院办公厅与几个部委联合制订的一个行政文件；豁免国有企业的利润上交义务的《关于实行分税制财政管理体制的决定》也只是国务院的一个行政决定；授予国企管理层“自主决定”工资水平的《在关于深化国有企业内部人事、劳动、分配制度改革的意见》（2001 年）也只是国家经贸委的一个文件。

即使在制定相关部门或产业的法律时，法律草案的起草者一般都是相关的行政部门。他们在起草时可能将有利于部门利益以及相关的企业利益的条款加进去。而在人民代表大会或人大常委会审议时，往往因为代表或委员缺少不同利益集团（如消费者或竞争者）的代表性和相关的专业知识，而通过了某一有着重大缺陷、倾向于行政部门利益或相关国有企业的法律。如在 1992 年正式施行的《烟草专卖法》规定由国家统一垄断烟草行业，其目的是为了增加国家财政收入。但事实证明，我国烟草企业向国家缴纳的税赋只占利润的 40% 左右，远低于一些不实行烟草专卖国家 75% 的税赋比率（详见分报告之四“国有企业相关政策的演变”）。又如《邮政法》第五十五条规定，“快递企业不得经营由邮政企业专营的信件寄递业务，……”直接排除了竞争。

⁹ 钱正英：“挖私心来讲，我们自己内部有一个小算盘：那时水电和水利是分开的，水电是电力部，水利是水利部，三门峡这个项目马上就要上，为了争三门峡的领导权，就是三门峡归水利部主管还是归电力部主管，我们的调子也高了，都赞成搞三门峡了。”（1999）



在正式法律颁布以后，其实施细则往往由相关行政部门制定。在这一过程中，也有可能将某些有利于国有企业的条款放进去。《邮政法》修改草案中原有规定“同城快递五十克以下、异地快递一百克以下由邮政专营”，只是由于遭到强烈反对，才没有出现在最终文本中。但这一规定很有可能出现在以后的有关条例中。

由于在我国，宪法是不可诉的，所以是无法实施的。在法律结构中，越是表现为一般原则的法律越不能实施。而行政部门可以从自己的部门利益出发，有选择地执行法律、法规或政策，这就使得下位法的权威性往往高于上位法的权威性。这使部门“立”的法反而比上位法更能通行于社会。行政部门的这种执行能力使得“部门立法”权力变得更为全面和完整。这是导致国企管理层利益集团可以利用公权力推进“国进”的宪政层次的原因。



第八章 国有企业的性质：经济学视角

一、企业的性质

企业的性质，如同罗纳德·科斯教授所说，是一种对市场制度的替代。其功能是组织和配置资源进行生产性活动。市场的方式是平等的人之间进行谈判，自由达成协议，最后实现资源在不同人之间的转移，从而实现资源间的配置，以进行生产性活动。而在企业内，这一在人与人之间，在用途之间配置资源的行动，由管理人员与工人之间的命令与服从关系所代替。

从更宽的视野来看，科斯的这种对企业性质的定义还包含一层意思，即企业只是市场制度的替代，而不是政府制度的替代。而一般而言，市场是在私人物品领域进行资源配置的有效制度，而政府是在公共物品领域进行资源配置的有效制度。所以，企业是在私人物品领域中配置资源的不同于市场的另一种有效制度。

从私人物品领域和公共物品领域的划分来看，每一领域中可以有若干有效地配置资源的制度。如在私人物品领域，有市场，企业，家庭等；在公共物品领域，有政府，宗教，非政府组织，家族祠堂等。所以企业的大的边界不应超出私人物品领域。

企业与市场之间的边界，或企业的规模边界，正如科斯所说，位于市场交易的边际成本和企业内部管理交易的边际成本相等的那一点上。

二、国家的性质

国家是包含空间和时间维度的政治制度。在空间维度上，国家是指一群人及其居住与活动的一片领土；在时间维度上，是指这群人世代相继而形成的超越个体的社会生命体，其中不仅有血缘相继，还有历史文化传统贯穿。无论这群人采取什么样的方式组成社会，他们都是国家权力的主要来源。特殊地，近代以来，几乎所有国家都接受了人民主权的概念。

在这群世代相继的人的社会中，必有公共物品领域，需要采取政府制度予以提供。政府制度是指，以强制性的税收形式从社会产出中聚集一部分资源，并以立法的、司法的和行政的方式提供公共物品。其中有些公共物品的提供要以暴力的形式，如国防，公共安全和法院判决的执行等。

政府并不等同于国家。国家具有全局性，跨越世代性，超越性，观念性，而政府则是国家在实施其在公共领域的治理时的具体制度。由人民主权的概念可知，政府是国家的代理，也是人民的代理。

国家作为一种跨越世代的制度，主要是为社会提供公共服务。因而政府的活动领域就是在公共物品领域中。



三、国有企业的性质

如果我们接受前述企业和国家的概念，我们就会觉得“国有企业”概念是一个奇怪的组合。一方面，“企业”一词要求它处于私人物品领域；另一方面，“国家”一词要求它处于公共物品领域。第一个问题是，一个社会是否需要国有企业？第二个问题是，如果需要，国有企业怎样调和“企业”与“国家”在性质上的不同，而形成有一个有内在合理性的制度？

首先，在私人物品领域与公共物品领域之间，并非有一条非此即彼的分界线，而是存在一个过渡地带。在这一地带中，有存在着市场失灵的私人物品，包括（1）具有自然垄断性质的私人物品，如市场公用事业，自来水，管道燃气等；因其自然垄断性质，致使市场定价机制失灵，也不存在竞争机制。（2）需求的价格弹性很低且为生活必需的私人物品，会因供给量的波动而导致价格大幅度波动，在某些时候会造成恐慌，如两次石油危机。（3）由于情况紧急，以及地理垄断的原因，需求方在谈判中处于极为不利的地位，导致市场定价机制失灵，如急重病患者的急救治疗。

在另一方面，有具有一定程度公共性质的私人物品，也有具有一定私人物品性质的公共物品。包括（1）公共程度较低。如覆盖范围较小的公共物品，村子里的道路，社区的公共设施等。（2）有些物品兼具公共物品和私人物品性质。如水库，既有灌溉的作用（私人物品），又有防洪的作用（公共物品）。（3）有些物品对某些人是公共物品，对某些人是私人物品。如初等教育。对于可以支付得起家庭，实际上是私人物品；但对支付不起的家庭，为了保证社会上所有的孩子能够起点平等，就要提供义务教育（公共物品）。（4）有些物品随着风险的增加而增加，当风险超过一定程度时，个人或企业就不愿承担了，这时这种物品就具有一定的公共性质。（5）有些物品从一个人的有限寿命角度看（正贴现率）是不具正的价值，但从跨越世代的角度看（零贴现率）是具有正的价值。前者为私人物品，后者为公共物品，两者之间就有过渡性质。

由于存在着这样一个过渡地带，非此即彼地采用“企业”制度或“政府”制度就不妥当，而是要采取两种制度的不同组合。这些不同组合包括：（1）联合销售或扩张的企业¹⁰；（2）企业加政府管制；（3）非政府非营利机构；（4）政府补贴，企业生产；（5）政府采购，企业生产；（6）国有企业。上述过渡地带中的大量情况，可以采取前五种方法应对。如香港地铁公司将地铁和周边土地开发结合起来；美国政府在石油危机时对石油价格进行的管制；西方传统中教会办非营利性医院和学校；中国中医传统中对不同收入水平人群的歧视性定价；家族祠堂为家族子弟提供学习条件，如用家族资源聘请老师等；泰国政府对医院急诊价格进行管制；美国政府向企业采购军用物资；政府向贫穷家庭发放教育券，由家庭选择学校；政府将公用事业的垄断经营权向企业招标，中标企业在政府监管下运营；中关村管委会对风险投资公司进行补贴和跟投，等等；最后适用“国有企业”形式的情况是非常之少的。

因为即使是纯公共物品，也可以采取政府融资，再向企业采购的形式。如美国亚利桑那州甚至将监狱的运营权向企业公开招标。在一个经济活动的完整链环中，包括融资，生产，交易和消费。只要公共物品的融资和生产之间可以分离，就不需要建立国有企

¹⁰ 所谓“联合销售或扩张的企业”是指，将一块公共物品或相邻的私人物品捆绑起来，让一个企业生产或提供。这样公共物品的提供会使相邻的私人物品升值，从而使企业获得提供公共物品带来的好处。如一个企业负责一段河道的清洁，并在河边建设住宅社区。河道清洁带来的好处会使住宅社区的房地产升值。



业。所以，**国有企业存在的条件，是在提供公共物品时，融资阶段和生产阶段不可分离。**所谓这两个阶段不可分离，是指融资者不能简单地购买产品，而是要购买生产产品的生产要素及其组合——企业。

第一种情况是，由于生产过程的技术或管理信息有着某种特殊性，如包含着购买方认为的不可泄露的秘密，购买方就要直接控制生产过程，也就是说，与生产方实行纵向一体化，即成为一个企业。

第二种情况是，公共物品的采购方是唯一买家，该产品的生产具有很强的资产专用性，即生产方为了生产该产品，必须将大量资源投入于专门的设备和专门的人力资源，一旦采购方取消订单，这些专用资产将会大幅度贬值。在这种情况下，买卖双方都可能利用这种特定情况要挟对方，导致合约的不稳定。威廉森说，在这种情况下，可采取纵向一体化，即产权整合的办法解决问题。

当然，针对这两种情况，买卖双方整合成一家企业并不是唯一的办法。在第一种情况下，政府采购方想控制的技术或管理秘密往往局限于很小的部分，因而无需为此去合并一家大企业，而是对特定生产阶段的车间进行直接监管就够了。在第二种情况下，也可以采取采购方对贵重设备进行投资，生产方支付变动费用的办法；或者双方签订一种长期供货合同，如美国军方与企业签订的合同。

四、国有企业的边界

根据上节，国有企业的定位是在公共物品领域与私人物品领域之间，即所谓“过渡地带”。但在这一领域中，也有上述其它方法解决问题。而这些方法都应优先于国有企业的形式。所以，即使在这一领域中，国有企业的适用范围也非常小。

五、国有企业与政府之间的宪政关系

综上所述，国有企业应该有与政府一致的公共目标，只是形式不同分工不同而已。如果不是如此，国有企业进入可进行市场交易领域（包括政府竞争性采购的领域），甚至进入私人物品领域，就会与市场中的其它企业处于竞争关系之中，在这时，政府作为国家代理人行使所有者的权利，就会追求国有企业的利润最大化。而影响国有企业利润的，不仅是企业本身的竞争力，还有相关制度、政策和管制，这些都是由政府来制定的。

一旦如此，政府作为公共物品的提供者，就与其国有企业代理委托人的身份相冲突。所谓“公共物品”，最重要的是有关的制度环境，即保护产权，维护市场秩序和公正裁决。如果为了国有企业的利润最大化而动用公权力，就不可能平等对待其它市场主体，就可能妨碍政府提供公正和有效的公共物品，反而会侵犯产权、破坏市场秩序和在司法过程中偏袒一方。这就从根本上颠覆了政府的公共性质，使政府行为偏离了设立它的初衷。

因此，“不与民争利”和“国不以利为利，以义为利”，就是限定政府的宪政原则（盛洪，2010）。即政府及其设立的国有企业不应进入到营利性领域，以保证它在提供公共物品时的



公正性。政府收入的正当和正常来源，应该是在提供公共物品的前提下，征收税赋。

第九章 国有企业的性质：法学视角

国企改革是中国整部改革史的基本主线之一。自 1978 年代末始至今的 30 余年间，国企改革先后经历了放权让利、承包经营、股份制改造以及建立现代企业制度等一系列的探索与实践。如果归结起来的话，这些改革措施无不是以政企分开、增强企业自主性为基本特征，而其最终目标则大致可以概括为将国有企业塑造成为独立的、具有法人资格的市场主体。尤其是 1990 年代中期以来，宏观层面的政企分开、明晰产权，微观层面的公司制、股份制改造更是将国有企业的市场化、法人化推向高潮。

不可否认，上述种种改革措施在特定的条件与语境下自有其积极意义。然而，试错的经验主义进路的固然重要，但不能由此而否定形而上的理性建构。从根本上讲，国企改革首先需要解决的一个最基本的问题是：从规范意义上讲，国企究竟是什么？不是什么？只有解答好这一问题，才有可能从根本上为国企改革指明出路。

当前中国改革的重要任务乃是要在之前历次国企改革的基础上甚至是超越之前改革，进行一场国企的“二次革命”。在这场“革命”中，从规范意义来厘清国有企业的性质与定位显然是一个首要的问题。

一、国有企业作为特殊的公共机构

尽管从表面上看，国企与一般企业的确有着许多共同的特征；和常规行政机关相比，国企更接近企业——这也是为什么许多人把国企当做通常的市场主体的根本原因所在。但是，决不能因此把国企当做通常的企业。

1. 国有企业区别于常规政府机构的特性

从形式意义上讲，所谓国企乃是指国家独资或具有控制、主导权的合资产业或组织。的确，仅从形式和名称上讲，国企与通常的企业具有许多共同的特征，属于企业或经济组织之列，或者说在很大程度上具备企业的特色，似乎首先是一种经济组织。具体而言，主要有：

(1) 组织结构的不同于常规的国家机关。国企往往设有类似企业中董事会等的机构，并具有相对的独立性；

(2) 相比常规行政机关的人事与财政灵活性。尤其是政府机构预算，在宪政民主国家要受到严格控制，但国有企业不必受到常规行政机关那样极为严格的财政制度的束缚：

A. 常规的行政机关的拨款由国会通过，每年度的盈余除非由国会授权，不能转入下年度使用，必须上缴于国库。而国企的拨款则有所不同。例如美国国会对联邦政府公司的拨款不是逐年讨论，往往是在较长的时间内的拨款——如对于邮政公司给予 15 年的拨款计划。对于一个亏空的公司而言，这种长期的拨款制度，有利于其能够有扭转亏损的余地。



B 政府公司的预算具有相对更大的灵活性。国会批准其整体计划，而不像对行政机关的预算一样批准特定的拨款项目。在政府公司的预算中，只需要说明公司的财政状况，说明收入和支出，经费的来源和使用，大活动类型的概算，应偿还财政部的投资数额，以及其他可以帮助了解公司财政状况和活动的补充说明。之所以如此，是因为要预测未来多达两年的政府商业计划开支需求，即使不是不可能，也是非常困难的，而这一点是常规的预算方法所要求的。

(3) 更多地从事民商事活动，更多地受私法支配，可以用自己的名义而非政府的名义拥有和处理财产，签订合同，进行诉讼。从这个意义上讲，国企与私人企业相似而较一般行政机关更为迅速灵活。(要进一步讨论是否法人资格)

(4) 通常比常规行政机关占有、支配和管理更多的资产，通常都具有一定的营利性；与常规的行政机关相比，国企占有更多的资产，尤其是经营性资产。大多数国企并不依赖于议会拨款，而是可通过政府购买其资金股，借款，所提供服务的收费或收入，或者其他使他们在财政上能够自足的各种办法而获得资金。

2. 为什么国有企业不是一般的企业？

行政机关的典型形态是科层制机构，但它却绝不是唯一形态。不同的行政机关，采取不同结构形式，实在是再正常不过的形式问题。实质上，结构决定功能。公共机构的采取何种组织形式和运作方式，取决于它所要履行的公共职能的性质，这是一个管理学和效用分析的问题。例如，尽管独立管制机构起初被诟病为有违分权原则和责任政府原则，但仍得以存在和发展，其原因即基于所要履行的公共职责需要专业知识和经验的专业性考虑。又如，公立大学基于大学自治的理念和需要，具有更大的自治权。

同样的道理，之所以采取公司、企业而非常规的机关形式，乃是这种组织结构的相对独立性及运作过程的相对灵活性等特质，是更为妥当地完成其公共职责的要求。也即：政府在履行具有企业性质的公务时，传统的行政组织方式不能适应，而需要有更大的灵活性，才能更有效，进而参照私人企业的组织形式而已。

同样，也不能因为国企参与民事活动而否认其公共性质。即使是最典型的、最经常行使强制权的行政机关，也需要参与纯粹的民事活动。而且，有些大型的一般行政机关占有、管理的资产可能并不算少，甚至更多。而且，一般行政机关也会在履行公务过程中获得收益，例如以罚款、收费、拍卖财产等；尤其是也有不少常规行政机关基于特定的行政服务而收入一定服务费，尽管这种收费项目可能只是一般行政机关业务中很小的一部分。但不管如何，不能因此把这些行政机关视作独立市场主体的私法人。它仍然首先是公共性质的机构，并受到相应的公法约束。

3. 国有企业区别于常规国家机关的相对性

综上所述，国企和其他国家机构并非判然不同。两者的区别是相对的、形式意义上的，一致性则是绝对的、根本意义上的。不同类型政府组织之间的区别并不是经纬分明、截然不同。另外，20世纪80年代以来，新公共管理(New Public Management)运动风靡世界，新公



共管理学派认为公共部门与私营部门之间在管理上并无本质差别,私营部门的管理策略可以适用于公共部门,这更进一步使截然将不同类型的国家机关尤其是常规的行政机关和国企区分开来更为困难。

这也是为什么在西方,国企的名称五花八门,无法严格进行精确界定,并无法把它和一般行政机关完全分开的根本原因所在。例如号称美国最大的政府公司田纳西流域管理局(TVA)、美国联邦储蓄保险公司(FDIC)、著名的州际政府企业纽约-新泽西港务管理局,从表面上看,更像一个传统的行政机关。

4. 什么情形下需要设立国有企业?

这是一个涉及国企改革的根本性问题。然而,尽管几乎每个关心国企改革的有识之士都曾为此殚精竭虑,但至今却无法形成更为具体明确、具有可操作性的共识。从最广泛意义上讲,国企的设立应当是为了直接地促进、维护公共利益。但这几乎又等于什么也没有说,因为所有的公共机构也同样如此。而且,公共利益本来就是一个模糊概念,并受制于不同时间、不同地域具体情势。进而,从根本上讲,什么时候需要设立国有企业,从实体意义上来进行精确地界定是极为困难的。道理很简单。在何种情况下必须设立国企以维护某种公共利益,首先应该通过公共选择过程,来决定是否必须由政府来实施、采取什么方式实施——是设立国有企业还是其他方式来。简单地讲,这首先要取决于民主过程。这是为什么民主国家设立国企必须有立法作为依据而不能自行其是的原因所在。

当然,这并不是说从实体上来探讨国企的范围没有意义。只是从实体上给出的判断是否设立的国企的判断标准只是一个相对的、模糊的、主观的标准。但这种标准尤其对于民意表达不畅的国家仍然具有极强的现实意义。

至于具体在什么情况下,采用企业形式而非传统的行政组织形式,也同样没有明确的界限。值得注意的是,杜鲁门总统1948年的预算咨文中所提出的行政机构采取公司形式的“四项基本原则”,颇值参考:第一、政府的计划主要属于企业性质;第二、该计划会产生收入并有可能自给;第三、该计划中包含和公众之间存在着大量商业式交易;第四、该计划的执行需要比通常的预算拨款有更大的灵活性。(转引自王名扬,1995,第188页)

二、国有企业作为特殊公共机构的规范意义

综合的所述,从实质意义上讲,国企是政府之手的延伸。进而,国家的性质、职能决定着国企的性质和职能。现代国家从本质意义上讲,应该是履行公共职能的组织体,而国企只是便于履行公共职能的各种政府组织中的一种形式——只不过是为了履行公共职能的便利和需要,才采取类似于企业的这种组织结构形式。国企首先必须是履行公共职能而非博取利润,因为利润可以由私人部门来提供。Enterprise其实本来有多种解释,而不仅是只为逐利的经济组织——这也可能是为什么其他汉语世界中如台湾将国企称为国营“事业”,而香港则直接称之为公营“机构”。另外,政府职能的履行,不一定非得是科层制的机关,不一定非得通过以强制性、命令服从为特点的传统的公权力行为方式,不一定全部是公法关系。

一言蔽之,从本质上讲,我们宁愿把把国企理解为一种特殊的行政组织形式,它无非是为履行维护必要、重大公共利益这种公共职能的便利而设立的一种特殊的、具有一定企业形



式的、不同于常规 (regular) 政府机关的公共机构 (agency) (Lebron v., 1995)。

另外,对于国企的公共属性,有日本学者曾做过颇为全面和有见地的归纳。兹转述如下:(1)所有的公共性即政府所有;(2)主体的公共性即所有的终极主体是国民;(3)目的的公共性即国民生活结构的质的提高与国民经济福利的提高;(4)用途的公共性即公共设施的提供;(5)规制的公共性即以国民参加为前提的公共规制。

基于上面论述,申而言之,又可进一步做如下推论:

1. 国有企业设立的目的正当性和比例原则

从目的正当性的角度来讲,即国企存在的唯一正当理由只能为了维护、增进重大的公共利益;而且,公共利益是设立国企的首要、直接、根本的目的,而不能是次要的、间接的和附带性的。营利只有在法律范围内的缩减成本、提高效益的意义上才具有合法性。进而,所有其直接、首要目的是营利而非公共利益而设立的国企都应撤销。同时,从另一个角度而言,在维护、增进重大的公共利益所必须的情况下,不论盈亏,都不影响国企的设立。

从比例原则的角度来讲,其要者有二:第一,必要性。是公共物品的提供,也不一定非得设立国有企业。国有企业只有在私营企业和市场机制无法解决的时候,才可能作为一种可能的方案而被采纳——而且,仅仅是以一种可能性而已。因为即使在靠私营企业无法解决问题的情况下,仍然可以有多种可能的解决方案,例如对私人企业的政府管制;NGO,政府补贴,私人提供;行政合同、政府采购等等。简言之,即:设立国有企业对于维护、增进重大的公共利益,是必须采取不可的手段。第二,要考量设立运营国企的成本和所可以实现的公共利益之间的成本效益是否成比例。

2. 国有企业的设立、撤销法定

只有议会制定法律才能成立,而不能由行政部门或企业自身设立。议会也可以且只有它(直接或明确的授权)才能撤销已经成立的国有企业。作为公法人如果被撤销,要经过严格的议会审议程序,而绝不能由国企管理层自我分肥。至于普遍的、大规模的国企退出及资产分配方式,甚至应当通过全民公决的方式来。资产分配方式是归于国库还是所属的全体民众人均等额分配,则是另一个层次的问题。

3. 活动范围法定

政府公司必须严格按照法律规定的业务。尽管形式上采取公司形式,但决不能像私人公司那样,可以自行选择业务,而必须像一般行政机关那样,在法律规定的范围内活动。每个国企的设立都应该立法来设立并确定其所要实现的公共利益,这决定了每一个国有企业都有其确定的经营范围。另外,企业的资金是公共(当然在股份制公司不同,是对其拥有股权)资金,绝不能随意支配,尤其是与法定营业范围无关时。因为这可能极大地影响到公民的财产权和经营自由,因此也应遵守法律保留原则。

4. 组织机构与人员的法定性

首先,国企采取何种组织结构,要取决于立法的规定,而不能自行其事。



其次，即使采取企业结构，但主要人员则属于公职人员，受到公务员法的规制——从这个意义上讲，国企和行政机关恰恰并非不可交叉任职。例如，对其任免必须依照公务员法进行；工资薪俸必须由议会及其立法控制——除非是聘任制的职业经理人，但聘任制的职业经理人也不得享受公务员的相应福利。国企公职人员的违法行为应当按照一般行政机关公务员违法来承担相应责任。

5. 国有企业财政法定，受到公共财政制度的约束，而非自负盈亏

首先，尽管国企的预算和拨款相对于常规行政机关具有一定的灵活性，但仍然要受到公共财政制度的约束。

其次，从规范意义上讲，国企收益必须全部上缴到国库¹¹，其合法、正常的亏空，则由公共财政负担，而恰恰可能不是自负盈亏。当然在立法的严格约束下，政府企业经营所得的收入，可以直接投入经营活动，支付企业的开支和扩大企业的范围，但要受到决算和审计的监督（美国）。但无论如何，绝不得自行分配。同时，税和租则不一定要交。而中国当前情况是，要交税和一定的资源租金，但可以自行分配利润和收益。

6. 受到宪法上的基本权利的制约，而不得像私营企业那样可以以经营自由对抗

国企所进行的私经济行政本质上仍属于公共行政之范畴，宪法施诸公共机构尊重公民基本权利、并平等对待所有公民的义务，不因其行为方式而发生根本性的改变，一旦公共机构的私法行为与宪法义务不相符合时，当然应当以遵守宪法义务为优先。（Lebron v. , 1995）

三、重申国有企业公共性质对于中国国企改革战略意义

由于国企与常规企业的更多类似性，也由于企业形式的灵活性等优势，使人们往往容易只看到其私法属性，强调其自治、独立的市场主体地位，而忽略其公法属性及应受到的公法约束。这必然导致国企异化，使之成为自我授权，自我复制，自我蔓延，自我牟利利益集团，反过来损害公共福祉。即使在域外民主宪政成熟的体制下，也同样不乏这样的深刻教训。

德国法上的著名警句：“遁入私法（Flucht in das Privatrecht）”或者叫“遁入法人之中（Flucht in die öffentliche Stiftung）”，描述的恰恰就是，对于国企等国家的私经济行政机构，只强调其私法属性及其独立法人地位，而导致它们藉此规避、摆脱了其公法属性及其所应受到的约束这样一种现象及弊端。

具体而言，这种现象造成了行政机关借助于企业的形式来逃避监督，进而导致公共任务的荒废，公共资源的浪费和流失。使国企包括事业单位成为官员养老、安插亲属、攫取利益的后花园。例如，由公库负担的财政义务，并未获得多少的解除；而同时国家对于这些法律上已经交卸公务员身份的行政法人职员，已少掉了公务员法律的严格纪律、公务员伦理要求以及刑法上较重的制裁规定。如果再加上立法机关没有妥善的监督，而且官商勾结的政治气氛不能免除的话，将会必然导致公共职能的失败及国库资源的滥用。

¹¹ 例如，台湾地区《国营事业法》第13条即明确规定：“国营事业年终营业决算，其盈余应缴解国库。”



又如，导致了国企以私法方式回避政府预算、决算、俸给、人事、采购等其本应受到的公法约束，任由民间包揽国家资产，滥发薪酬待遇，造成其公营事业财团化、家臣化、桩脚化。

美国规范政府公司的基本法《1945 年政府公司控制法》的颁布，也是基于同样的背景和原因，即公司法人形式的滥用、混乱及财政运营严重缺乏控制。当时，许多政府机构仅仅是因为可能处理一些购买或出售活动，或仅仅是希望得到免于常规的政府控制的自由，或者是因为依照各州公司法作为公司设立一个新的机构，要比依照国会的严格立法下更为容易，就被赋予公司法人的身份。完全不是基于该机构确属从事管理财政自给事项的公共企业的明确情形。

因此，作为宪政民主后发国家，基于国企公共职能和公法属性的内在逻辑，来重新审视国有企业的性质与定位，对于中国国企二次改革乃至整个中国社会的公平正义都更具有根本性的战略意义。而从这一逻辑观之，在国企改革的基本问题上，迄今恰恰还存在着不少习焉不察，理所当然的，与正确的改革方向未必切合，甚至是南辕北辙、极为有害的逻辑。兹择其要者略举如下：

1. 独立市场主体地位一定是正确的改革方向吗？

在我国，也许正是由于人们对国企饱受计划体制下高度集中、僵化、事无巨细的控制而缺乏必要的自主性与灵活性，有着太深的切肤之痛，所以，如前所述，我国国企改革的总体方向乃是不断强化其自主性、灵活性，不断强调其私法人的身份，并最终使国企改革成为具有独立市场地位的现代企业。这在很长一段时间内，似乎成了天然正确、不证自明的方向，并难得地取得了朝野的共识。

然而，上述国企改革策略只有在特定历史背景下——例如，放权让利仅仅是在国有企业一统天下，企业生产经营活动完全受制于行政指令的特定历史时期（所谓的管得过多，统得过死，丧失了最起码的灵活性），才具有有限的积极意义。

而且事实证明，上述逻辑恰恰可能为国企去掉了必要公共约束，使之脱缰狂欢、任意自为。在当代中国宪政民主不成熟的体制下，造成的恶果自然更为严重。如，这一方面，造成国企在其需要和可能时，强调自己作为“嫡长子”身份谋取和享受各种特权和优惠；但另一方面，又借助和强调自己市场主体的独立性、自主性地位，逃避应当受到的约束和应当承担的责任。这使得国企异化成为一个打着国有和公共利益幌子、耗费公共资源，又借此盘剥公众，在出现亏损时，由政府保底，银行冲账，当盈利时，内部分肥的特殊利益集团。又如，正是由于在这种独立市场主体地位的逻辑下，国企员工招录由内部决定，这难免导致无门路弱势群体应考试、服公职权利之不公、不义的境况。

另外，这种思路也在某种程度上成为国企盲目扩张（如近年来的“国进民退”）的潜在理论根据。因为既然是独立的市场主体，国企当然不必受到其活动范围的限定，而可以自行扩张。这又进而造成一系列的不利后果。例如由于极度宽松的货币政策，近 10 万亿元的银行贷款，绝大部分贷给了国有企业，使一些垄断企业得以实现非正常的扩张，甚至投资于虽然同本业不相干、却有利可图的房地产业。他们挟着巨额游资进入房地产业，抬高了地价、房价，带动了物价上涨，对国计民生产生不利的影响。其次，“国进民退”削弱了民有经济，



也就削弱了经济体制改革的成果。“国进民退”扩大了垄断的空间，挤压了市场的自由竞争，缩小了市场机制的作用。这无疑给国民经济埋下了隐患。

予 诚然，国企相对于常规行政机构应当具有更强的独立性、自主性，但这种独立、自主性首先应建立在其应该受到的公法约束前提下。如前所述，这种逻辑忽略和抹杀了国企首要、根本的公共性质。它在中国特定的历史背景下和短时期内会提高国企效益，但却为公权力“遁入私法”、逃避责任以及免受公法和原则约束提供了有力的借口。这一逻辑对于我国当前国企失范的种种乱象负有最为直接的责任，也成为其他错误观念的根本依据。因而，这是中国当前国企改革中最为重大而危险的错误逻辑。

2. 政企一定要分开吗？

政企分开也是我国国企改革的主流话语之一。我们不否认政企分开的积极意义，尤其是在中国。但是事实上，作为特定公共职能特殊机构的国企，又如何能与政府（行政管理职能）截然分开？换言之，两者的分离国企不一定非得要具有法人资格，而完全可以成为从属于常规的行政机构附属物，由该行政机构承担相应的公法与私法责任。而且，在一些情况下恰恰需要的是政企合一，如美国邮政公司原本就是邮政部整体变身而来。其最大的政府企业田纳西河流域管理局既包含了生产经营的部分，同时包括了管理该流域活动的行政功能。这样可能既节约了公共资源又增加了国企主管机关的责任心。

政企分开论的美好初衷在于，在竞争领域，政企分离有可能让可以让其他所有制主体有机会与国有企业有同等的市场地位和竞争机会。但事实证明，这种思路可能是一种作用有限的权宜之计。因为在这种情况下，主管部门和其监管的国有企业原本就是一家，如邮政、电信领域，形式上的分开，也仍然有着千丝万缕、剪不断理还乱的密切关联关系；而且，即使不考虑这一因素，两个同为公共机构的性质，决定两者更容易结成同盟，进而，非国有企业根本无法获得平等的地位和公平的竞争机会。问题在于，在竞争领域，从根本上讲就不应存在国有企业。

3. 产权（资产）抑或公共职能的视角？

从产权（资产）这个私法角度来讨论国企改革是另一个热点。我们不否认从国有产权（资产）的进路来论证国企改革的建构意义，但是，从规范意义上讲，设立国企这种特殊的公共机构，其首要、根本目的是为了履行特定的公共职能，即首先是一个公法意义上的逻辑，而不是从国企作为国有产权（资产）所有者代理人的私法意义上逻辑。

按照后一种逻辑，即从国企作为国有资产代理人的私法身份而言，那么国企只要保证企业的国有资产保值、增值，甚至只要能确保资产在名义上属于国家，国企就可以自行其是。而且，这一逻辑在客观上也为国企罔顾百姓福祉，片面追求收益最大化提供了有力的借口。

而按照前一个逻辑，国企的任务是履行特定公共职能，而不是国有产权（资产）的保值、增值——实质上，国企产权（资产）无非是履行公共职能的手段。某些国有企业不仅不能实现“国有资产的保值、增值”，反倒恰恰是为了执行特定公共政策（例如西方执行农业补贴的政府公司）而亏本，反倒恰恰可能需要政府补贴。

同样地，“抓大放小”，“做大做强”国企改革策略，也正是在产权（资产）进路的必结



果。因为从国有产权角度来讲，抓大（强）放小（弱），固然从总体上讲，我国当前国企改革的首要任务仍然是坚决撤销、精简的不必要的国企，故从这个意义上讲，抓大放小具有积极意义。但从公共利益、公共职能角度的角度而言，则未必：小的同样可能有必要做大、做强，甚至没有的恰恰需要新设立；而大的、强的国企也恰恰完全可能需要缩小、撤销。

因此，首先应当从国企履行公共职能物质手段这一公法角度而不是从其资产的产权的私法角度，来讨论国企改革。这也是为什么《国有资产监管条例》为人们所诟病的根本原因之一。

4. “国营”改“国有”一定是进步吗？

相似地，国企“两权分离”并把“国营企业”改为“国有企业”被认为国企改革的重大进步，当然也自有其积极意义。但从某种意义上，这未必一定是一种进步。“国营”意味着国家负有良好地经营管理国企以更好地提供公共产品的不可推卸的职责。国有企业其实不应仅仅国有，而且恰恰应当是国家经营管理。“国有”概念中一个极为可能的逻辑结论是，国家变成了一个私法意义上的最大的财主，而不是公法意义上的公共利益的维护者。

另外，谁能说，“国营”一定意味着中国计划体制下僵死、机械的经营管理，而不能是一种灵活的、因应国企所肩负的特定公共任务的方式？！民营企业是不仅是民有还叫“民营”，那么国有企业是谁来经营？企业自主经营一定对吗？“间接经营管理”难道不是一种经营吗？

再说，“国营”意味着国家对于国企只有经营管理的权力，而并不具有所有权——真正的、终极的所有者是全民。简言之，即：全民所有，国家经营。显然，后者更符合现代政治的基本理念。

进而言之，汉语世界中，如台湾、香港将公共企业称之为公营事业（包括“国营”事业和地方“公营”事业）“公营”机构，可能不无道理。而且，事实上，它们的“公营”事业和机构真的一定缺乏必要的灵活性并且真实效益低下吗？

四、余论

归根结底，笔者无非想重申国企作为履行公共任务的特殊机构和手段的公法属性，并希望以此来重新审视国企改革的基本思路。进而，国企的设立与运营等行为必须符合公共机构所受到的普遍约束，而绝不得完全享受私法自治。其要者在于：（1）国企的设立必须遵循有限且有效政府这一基本原则；（2）确保设立和运营国企的行为符合民主正当性、法治与责任政府原则。

当然，我不否认国企应具备必要的独立性和灵活性。实际上，中国当前国企改革实际上面临着具有某种悖论意义的双重任务，即：在否定的是计划模式下，过分集中、僵死、机械的控制，给予国企必要的灵活性与自主性的同时，必须加强其公法约束。而很显然，这些仅



仅靠国企领域内的改革是无法有效解决，而还有赖于配套体制尤其是政治体制的改革。

第十章 重新界定下的国有企业的深化改革

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”¹²。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管理者,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

¹² “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)。



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垄断的内容。而行政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：

- I 《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）
- I 《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）
- I 《铁运函150号令》（铁道部，2003年）
- I 《车用乙醇汽油扩大试点方案》（国家发改委，2004年，230号文）
- I 《黑龙江省推广和使用车用乙醇汽油管理办法》（2004年）
- I 《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）
- I 《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年元月四日）
- I 《邮政企业专营业务范围的规定（草案）》（2009年）



- I 《食盐专营办法》(国务院, 197 号令, 1996 年)
- I 《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) 审查现行法律,做出适当修正,包括但不限于以下各项:

- I 根据本研究报告,烟草行业并不具备行政垄断的充足理由,因此要通过正当程序废止《烟草专卖法》(1992 年)。
- I 应当对《邮政法》(2009 年 4 月)做出修正,例如删除第五十五“快递企业不得经营由邮政企业专营的信件寄递业务,不得寄递国家机关公文”的内容。
- I 中国最严重的问题是行政垄断。而现行的《反垄断法》(2007 年)不仅忽视了这个问题,还对行政垄断刻意提供保护。《反垄断法》第七条——“**国有经济占控制地位的关系国民经济命脉和国家安全的行业以及依法实行专营专卖的行业,国家对其经营者的合法经营活动予以保护,并对经营者的经营行为及其商品和服务的价格依法实施监管和调控,维护消费者利益,促进技术进步。**”——显然使第八条——“**行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织不得滥用行政权力,排除、限制竞争。**”——形同虚设。

(3) 破除行政壁垒,加强公平竞争

- I 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”。
- I 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。但必须摒弃如下政策内容:**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垄断。而完全的国有行政垄断,注定了民营经济与这些行业无涉。

- I 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。例如:《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吗？

2. 规范国有企业行为

(1) 改善国有企业的治理结构

- I 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。**”¹³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。）
- I 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。
- I 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。
- I 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

- I 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。
- I 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。
- I 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，但是将未经处理的名义绩效作为考核的依据，则仍有很大的缺陷。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

- I 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。
- I 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。

¹³ 现行的条款既违宪，又造成政企不分。



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)。

I 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

- I 在公平竞争条件下，国有企业逐步退出营利性领域。
- I 退出的时机，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之后。

(2) 退出的方式

- I 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。
- I 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。
- I 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。
- I 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

- I 根据企业的真实绩效，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，并使部分优秀的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

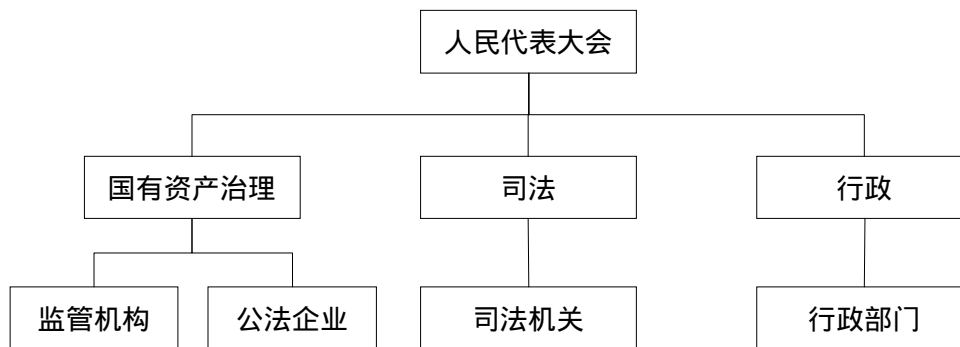
- | 一般政府原则：政府不以营利为目标，不得从事营利性活动。
- | 非经营性原则：国有资产均属非经营性的。
- | 公共性原则：国有企业属于公法企业，国有资产的管理归属公共治理。
- | 特例原则：民间资本进入所有营利性领域，无须任何理由；国有资本进入营利性领域须向立法机关（人民代表大会）陈述理由。

（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。

此外，本部分内容虽未明确涉及改革的动力学问题，但我们深信：对于改革取向和方案的发布与认同，会对历史的演进起到它应有的作用。否则，将陷于知识无用的历史虚无主义的泥淖之中。



参考文献

- 《北京商报》，“ 社科院报告指信贷资金入市 3 佐证 数额或近 2 万亿 ”，2009 年 8 月 5 日。
- 《投资者报》，“ 上市公司税负榜：民企高出国企 14 个百分点 ”，2010-04-06。
- 《投资者报》，“ 上市公司税负榜公布 平均税负民企 24% 国企 10% ”，2010 年 4 月 6 日；
- 《新京报》，“ 傅成玉：我收入太低 独立董事投资者会不放心 ”，2009 年 4 月 20 日。
- 《中国国土资源报》，《从山西煤炭整合看民营矿业发展空间》，2009 年 12 月 4 日。
- 《中国经济周刊》，“ 专家称 1.16 万亿信贷资金流入股市 ”，2009 年 7 月 6 日。
- 《中国经济时报》，“ 国进民退五定位 ”，2009 年 11 月 25 日。
- 《中国证券报》，“ 今年新房销售额有望达 4.5 万亿 占同期 GDP 逾 13% ”，2009 年 12 月 29 日。
- 《中国证券报》，“ 地方政府负债达 7.2 万亿 多个地方卖地还贷 ”，2010 年 3 月 17 日。
- C. Herman Pritchett, The Government Corporation Control Act of 1945, The American Political Science Review, Vol. 40, No. 3 (Jun., 1946).
- Giovanni Ferri ,Li-Gang Liu : "Honor Thy Creditors Beforan Thy Shareholders:Are the Profits of Chinese State-Owned Enterprises Real?" , 2009 年。
- Jefferson , Gary , Thomas Rawski , Wang Li , and Zheng Yuxin ,2000 , "Ownership , Productivity Change , and Financial Performance in Chinese Industry" , Journal of Comparative Economics , December , 28 (4) , pp. 786 -813.
- Lebron v. National Railroad Passenger Corporation , 513 U. S. 374, 379 (1995).
- 陈冬华,陈信元和万华林,“ 国有企业中的薪酬管制与在职消费 ”,《经济研究》,2005 年第 2 期。
- 陈新民 (2003), 新创「行政法人」制度-行政组织精简的万灵丹?, 财团法人国家政策研究
- 陈志武,《经济自由度决定劳动收入增长》,《南方都市报》,2010 年 7 月 19 日。
- 基金会, <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/092/CL-R-092-010.htm>, 浏览日期:2010 年 7 月 3 日。
- 陈颖源,1994 年:《企业改革·法人·财产所有权》,《经济研究》,1994 年第 3 期。
- 戴园晨、黎汉明,1988 年:《工资侵蚀利润--中国经济体制改革中的潜在危险》,《经济研究》,1988 年第 6 期。
- 戴园晨、徐亚平,1993 年:《蒋一苇的“三论”与中国的企业改革》,《经济管理》,1993 年第 1 期。
- 董保城:《台湾行政组织变革之发展与法制面之挑战》,载于台湾行政法学会主编:《国家赔偿与征收补偿/公共任务与行政组织》,元照出版公司 2007 年版。
- 董辅初、唐宗焜,1992 年:《中国国有企业改革:制度与效率》,中国计划出版社,1992 年 5 月第 1 版。
- 董辅初、唐宗焜、杜海燕,1995 年:《中国国有企业制度变革研究》,中国人民大学出版社,1995 年 3 月第 1 版。
- 杜海燕,1987 年:《承包制_国有企业体制改革的初始选择》,《经济研究》,1987 年第 9 期。
- 樊纲,1989 年:《改革、调整、增长与摩擦性通货膨胀》,《经济研究》,1989 年第 1 期。
- 冯鹏程、刘磊进:《国企高管薪酬的症结在公司治理》,《管理观察》,2010 年第 5 期。
- 弗里德曼,米尔顿,《价格理论》,华夏出版社,2011。
- 高明华:《中国上市公司高管薪酬指数报告》,经济科学出版社,2010 年。
- 郭克莎,1995 年:《国有产权制度改革的模式和途径》,《经济研究》,1995 年第 1 期。
- 国家税务总局,《关于中国石油化工集团公司土地租金收入征收营业税问题的通知》,国家



- 税务总局网站, 2004年10月14日。
- 国务院,《关于切实做好企业离退休人员基本养老金按时足额发放和国有企业下岗职工基本生活保障工作的通知》, 2000年5月18日。
- 国有资产管理局课题组, 1993年:《关于理顺产权关系与建立新型国有资产管理体制的若干问题》,《经济研究》1993年第12期。
- 国资委财务监督与考核评价局, 2010A“中央企业2009年度分户国有资产运营情况”, 国资委网站, 2010年8月20日。
- 国资委财务监督与考核评价局, 2010B,“中央企业2009年度分行业运行情况”, 国资委网站, 2010年9月19日。
- 胡一帆, 宋敏, 张俊喜,《中国国有企业民营化绩效研究》,《经济研究》, 2006年第7期。
- 黄速建, 1994年:《现代企业制度建设中的若干问题》,《经济研究》, 1994年第10期。
- 黄速建, 1999年:《国有企业的主动式改革》,《红旗文稿》, 1999年第22期。
- 黄速建, 2008年:《国有企业改革的实践演进与经验分析》,《经济与管理研究》, 2008年第10期。
- 金碚:《论国有企业改革再定位》,《中国工业经济》2010年第4期。
- 李其谚, 王晓冰,“谁的鲁能”,《财经》, 2007年第1期。
- 厉以宁, 1996年:《转轨发展理论》, 冶金工业出版社, 1996年10月第1版。
- 林毅夫、蔡昉、李周, 1997年:《充分信息与国企改革》,《中国经济信息》, 1997年第12期。
- 刘秉镰, 林坦, 刘玉海,《规模和所有权视角下的中国钢铁企业动态效率研究--基于Malmquist指数》,《中国软科学》, 2010年第1期。
- 刘诗白, 1996年:《有关国有企业深化改革的若干问题》,《经济研究》, 1996年第12期。
- 刘世锦, 1995年:《中国国有企业的性质与改革逻辑》,《经济研究》, 1995年第4期。
- 刘小玄, 李利英,《企业产权变革的效率分析》,《中国社会科学》, 2005年第2期。
- 刘小玄, 吴延兵《企业生产率增长及来源:创新还是需求拉动》,《经济研究》2009年第7期。
- 刘小玄, 周晓艳:《金融资源与实体经济之间配置关系的检验--兼论经济结构失衡的原因》,《金融研究》, 2011年第2期。
- 刘燕斌、李明甫:《不同国家和地区企业高管薪酬水平及管理机制》,《中国劳动》, 2009年04期。
- 钱颖一, 1995年:《企业的治理结构改革和融资结构改革》,《经济研究》, 1995年第1期。
- 钱正英,“解放思想, 实事求是, 迎接21世纪对水利的挑战”, 1999年9月24日在水利部机关欢庆新中国成立50周年大会上的讲话;《钱正英水利文选》, 水利水电出版社, 2000。
- 全国土地利用总体规划修编工作委员会:“控制城镇工矿用地过快扩张的原因和手段”, 2008年。
- 任鹏宇:“垄断‘造就’央企高税负”,《投资者报》, 2010年4月19日。
- 盛洪,“盐铁论二千年前‘国进民退’大辩论”,《南方都市报》, 2010年1月10日。
- 世界银行,《国有企业分红:分多少?分给谁?》, 2005年。
- 世界银行:《有效约束、充分自主--中国国有企业分红政策进一步改革的方向》, 2010年。
- 宋晓梧:“加快发展方式转变和结构调整, 提高可持续发展能力”, 2009年。
- 唐宗焜、董辅初, 1988年:《中国企业改革的理论和实践》, 江西人民出版社, 1988年10月第1版。
- 唐宗焜、韩朝华、王红领, 1997年:《国有企业产权交易行为分析》, 经济科学出版社, 1997年5月第1版。
- 天则经济研究所,《煤炭成本、价格形成及其外部成本内部化》, 2008。



- 天则经济研究所课题组,《中国经济的市场竞争状况:评估及政策建议》,2010。
- 汪平:《基于价值管理的国有企业分红制度研究》,经济管理出版社,2010年。
- 王名扬:《法国行政法》,中国政法大学出版社1988年版。
- 《美国行政法》,中国法制出版社,1995年版。
- 王小鲁:《灰色收入与国民收入分配状况》,《比较》总第48辑,2010年。
- 翁岳生编:《行政法》(2000年),中国法制出版社
- 吴庚:《行政法之理论与实用(增订八版)》,(台湾法学研究精要丛书)中国人民大学出版社2005年版。
- 吴家骏,1996年:《现代企业制度与企业法人财产权》,《经济研究》,1996年第2期。
- 新华社,“中央企业2008年国有资本经营预算支出547.8亿元”,2008年11月26日。
- 新华网,“中央企业2009年国有资本经营预算支出873.6亿元”,2009年12月31日。
- 徐连仲:“居民涨价感受缘何加剧”,《瞭望》第37期,2006年。
- 杨帆等,《利益集团》,郑州大学出版社,2010。
- 杨涛:《从中石化又获补贴看制度缺陷》,《经济导刊》,2008年04期。
- 姚洋:《非国有经济成份对我国工业企业技术效率的影响》,《经济研究》1998年第12期。
- 张东生:《中国居民收入分配年度报告(2007)》,中国财政经济出版社,2008年版。
- 张军扩,1994年:《关于国有企业改革的几点思考》,《经济研究》,1994年第10期。
- 张世平,“坚持社会公平正义保障职工收入分配权益”,2010-03-09。
- 张曙光,张弛,天则经济研究所《2009年第三季度宏观经济报告》。
- 张维迎,1996年:《国有企业改革出路何在?》,《经济社会体制比较》,1996年第1期。
- 张艺、安蓓:“民营油企遭遇经营困境 山东地方炼油厂开工率不足15%”,新华网,2009-04-24。
- 郑京海、胡鞍钢,《中国改革时期省际生产率增长变化的实证分析》,《经济学(季刊)》,2004年第4卷第2期。
- 郑京海、刘小玄、Arne Bigsten,《1980-1994期间中国国有企业的效率、技术进步和最佳实践》,《经济学(季刊)》,2002年第1卷第3期。
- 植草益:《微观规制经济学》中国发展出版社1992年版。
- 中国海洋石油有限公司,《中国海洋石油有限公司二零零八年年报》,2009。
- 中国国际金融有限公司第111期《宏观经济周报》,2010年5月17日。
- 周放生,“国企董事会构成:从内部人转向出资人”,《捷盟咨询》
(<http://www.approachina.com/guanlizhiku/haoxhutuijian/05-2204.asp>)
- 周俊,“亏了政府发补助”,《投资者报》,2010年6月15日。
- 周俊,“上市公司中的官员”,《投资者报》,2010年7月5日。
- 周叔莲,2008年:《国有企业改革三十年的回顾与思考》,《改革发展》2008年第12期。
- 邹东涛,2003年:《中国经济体制创新--改革年华的探索(上、下)》,人民出版社,2003年10月第1版。



分报告之一：对国有企业使命的评论

自清末洋务运动以来，国有企业以各种不同的形式登上了历史舞台。不论是“官办”、“官商合办”，还是“国有独资”、“股份制经营”，国有企业一直被认为肩负着各项重要使命。在当前的国资委体制下，国有企业的使命逐渐成为其存在必要性的主要理由，甚至为了达成这些使命，国有企业可以任意牺牲其它的国民利益。国有企业的这些使命概括起来包括六个方面，它们分别是：富国强兵、国计民生、国家安全、国际竞争力、社会责任、执政基础。对于一个国家或民族而言，以上使命的重要性是不言而喻的，需要全国人民共同为之奋斗。然而，将这些使命赋予国有企业的作法却值得商榷。不管是从历史经验和现实表现来看，还是从保证这些使命得以实现的机理来看，国有企业都难以担此大任。相反，正是由于国有企业的无所不在，全国人民在达成这些使命的过程中遇到了诸多的困难与挫折。本文将从历史与现实相结合的角度出发，分析和评论国有企业为何难以达成这些使命，并且试图找出达成这些使命的真正出路。

一、“富国强兵”说

富国强兵是指使国家富足、兵力强大，国家在平时保持雄厚的经济、政治、军事实力，战时具有卫国制敌的坚实基础。富国强兵的思想早在《管子》一书中就得到了比较系统的论述，“以富民为前提”、“以农业为基础”、“采取政治、经济、军事相结合”的思想就是其主要内容。不论在传统农业社会还是在现代工商业社会，富国强兵总是统治者或国家执政者追求的目标。然而在这一目标的实现途径上，不同时代却有不同的理解。管子的富国强兵思想认为应当是民富先于国富、然后才是军事强大，“凡治国之道，必先富民，民富则易治也”，“国富者兵强，兵强者战胜，战胜者地广”（《治国》）。然而在现实当中，舍弃“民富”，直接通过“国富”实现“兵强”的做法却是比比皆是，其结果往往未能达到富国强兵的目标。

1. 清末的“自强”之路

1860年第二次鸦片战争以后，为改变内忧外患的局面，清政府及其官僚士绅提出了“自强”的革新口号。以李鸿章、张之洞和盛宣怀为代表的“自强主义者”，以及维新派都在努力推动各种经济规划以实现富国强兵的愿望。李鸿章认为，“仅有枪炮和炮舰，不能使一个国家强大；要使用它们和使它们运行，还得靠制造业、矿业和现代运输业的支持；工业将创造这一伸张国力的新财富”（《剑桥中国晚清史（下卷）》，1977），清末倡导现代工业的官员大都对现代工业的重要性给予肯定的态度。

中国自古以来就存在国家是否应当参与重大经济活动的争论，把节俭仁慈的统治和自给自足的经济加以理想化的正统儒家思想历来对此持反对态度，而讲究实效的法家思想则主张积极干预的做法。然而在现实当中，这一争论的焦点往往集中在国家控制的程度和性质上，而很少涉及到是否需要控制这一问题的本身。清政府的官员和学者对国家特权的观念根深蒂固，他们迷信现代工业能产生财富、财富又能产生权力的思想，因而他们普遍认为现代工业



绝不能落入私人企业家之手，只能在国家监督的范围内去提倡。这一时期的商人阶层也认同国家干预思想，因为他们认识到，对任何大规模的现代企业而言，特别是当它面对资金雄厚的外国企业竞争时，国家的倡导、支持和保护是必不可少的。因此，在清末的“自强”之路上，政府及其官员注定要扮演重要的角色。在发展现代工业的目标下，清政府官员依次实现了如下身份的转换：首先是监督者，继而成为经理，再成为投资者，最后有一部分官员当上了官僚企业主。

2. 从“官办”到“官商合办”

在 19 世纪 60 年代，清政府投资的官办制造局和造船厂由于直接关系到国防，所以没有寻求私人资本或交由私人办理。但是，当官方提倡者深入到以利润为主旨的广大工业领域时，“官办”模式难以有效运转，“官商合办”的形式应运而生。在这一转变过程中，并不是清政府有意要放开这些领域，而是因为政府没有能力将这些工业垄断在自己手中并将它们经营好。首先，尽管政府有很长的专卖经营历史，但这些领域主要局限在盐、铜、瓷器等，而茶、糖、谷物、纺织品、航运等绝大部分都是由私人经营。其次，政府官员并不具备现代企业的专业管理和技术才能。再次，国力不允许大规模兴办现代大型企业。

1872 年，李鸿章倡议建立了第一个非军事现代企业——轮船招商局。创建之初，李鸿章并不打算将轮船招商局办成政府垄断的企业，也不希望它成为完全的官办企业。为了寻求某种官商合办的形式，李鸿章给它取名为“官督商办”，既吸收商人提供的资本和管理技能，又保留了官员对企业的全面控制，甚至还借鉴了现代西方企业管理模式。通过采取与轮船招商局同样的组建与管理模式，李鸿章先后还创建了另外两家著名的企业——开平矿务局（1877 年）和上海机器织布局（1878 年）。这三家企业在治理结构上具有共同的特征：第一，它们全都由商人背景的管理者负责经营，尽管这些管理者全都捐纳了官衔或拥有半官方地位；第二，作为出资人和保护人代表的李鸿章，在保留对企业的控制权的同时，准许这些商人管理者拥有企业主般的自由经营权；第三，与传统的商号老板一样，这些政府股东并不对自己无权管理的事务进行干涉。李鸿章不仅保护这些企业免受官府的过分压榨，而且多次及时地动用官方资金为它们发放贷款，使这些企业获得了其它企业所不可企及的好处。

然而“官督商办”的模式并没有持续太久，由于几方面因素的共同作用，过了不到 10 年的时间商人们的参与热情就已经衰减了。第一，现代工业的庞大资本和获取厚利的机会，使得它逐渐成为官员心目中的控制对象。第二，像盛宣怀这样的一批官员，已经在经营管理以及筹措、使用政府贷款等方面获得了大量的经验。第三，这些官员还发现，除了利用政府贷款渠道之外，还可以借助其它官员手中的资金进行投资；也正因为如此，由于这些官员同时控制着多家企业，他们能够在不同企业之间任意拆借资金，并且将经营良好、实力雄厚的企业中的资金转移到那些新设立的、实力较差的企业中去。最终这些官员改变了他们原先的出资人代表和保护人的角色，而转变为名副其实的官员经理人。随着第一批商人出身的管理者纷纷离去，其他商人投资者对官办企业已经完全失去了兴趣与信心。

虽然官方企业创办人在此之后想出各种办法吸引投资者，以弥补政府资本和政府贷款的不足，但“官督商办”已然发展成为“商人出资、官员经营”的模式。在这种新的模式下，由于官员任意干预企业经营的局面并没有得到根本改观，加之没有行之有效的法律用来保护商人和投资者的利益，因此官僚腐败、经营不善、投资者血本无归的例子比比皆是。其中最著名的例子发生在清末的铁路建设上。由于铁路建设需要巨额投资，而清政府没有相应的



财力，因此只得采取向国民发行铁路股票、向外国银行举债等方式募集资金。在资本的筹措与铁路的修建过程中，清政府始终认为铁路具有重大的战略意义，所以不能让私人企业家经办。在 19 世纪 90 年代期间，张之洞作为督办中国第一条重要铁路的官员，也曾慷慨激昂地争辩说，铁路影响着国家的利益和主权。他承认私人资本能够补充国家贷款或外国贷款的不足，但同时还坚持官员一定要保留最终的决定权。然而，在清政府排除国内资本控制铁路建设权的同时，却把大量的路权交给了外国投资者，这在国内投资者当中引发了诸多的不满。当 1911 年 5 月清政府宣布“铁路国有”政策而拒不归还国内投资者的股本时，轰轰烈烈的“保路运动”便由此展开，“官督商办”的模式也就走到了尽头。

3. 清末“自强”运动给我们的启示

清政府官员为了改变中国积贫积弱的面貌而大力提倡现代工商业，其出发点是非常值得肯定的。从国家在经济中所发挥的传统作用来看，似乎也很难挑剔官员们对国家控制企业所持的自以为是的看法。但是，在保持企业控制权的过程中，这些官员逐渐违背了李鸿章提倡的只对企业进行一般监督和扶助的基本主张。这些官员直接插手企业的经营管理，同时由于他们身兼官方经理和私人投资者两种身份，所以自然而然地就会产生混淆国家利益和官僚利益的倾向，并且从为国家效劳的立场转而后退到追求一己之利。由于越来越多的官员与现代企业发生关系，这类倾向也就日益严重。当它们逐渐形成了中国式的工业发展之路时，原先用来自号革新的“自强”一词就已经转变成为官僚既得利益集团服务的一个口号了。

不论是“官办”还是“官督商办”，清末兴办的这些大型企业在很大程度上都是由政府出资和控制，因而完全具有“国有企业”的性质。虽然清末“国有企业”的最初创办者们心怀“富国强兵”和“自强”的宏伟理想，但是企业的官僚代理人并没有发扬国家优势和商人优势，而是凭借手中的权力将国家利益转化为个人利益、团体利益。也正是因为拥有对“国有企业”监督和经营的双重权力，“国有企业”的产权代表和保护人最终完全控制住了这些国有资产，从而形成了一个势力庞大的官僚企业主利益集团。历史事实证明，这种打着“富国强兵”和“自强”旗号的官僚企业主模式不仅没能改变中国贫穷落后的面貌，反而加深了社会的矛盾，给全体国民带来了深重的灾难。

二、“国计民生”说

在中国，无论是官方还是民间、学界还是媒体，都在频繁地使用“国计民生”一词，这说明“国计民生”已成为备受关注的—个事物。国计民生本意是指国家经济和人民生活，具体而言就是国家的经济财政和百姓的吃、穿、住、行。在现代社会，—国政府不可能离开经济收入而保持顺利运转，—国百姓不可能离开吃、穿、住、行而获得生存，因此任何关系到国家经济收入和百姓日常生活的国计民生领域都是极其重要的。正因为如此，各国政府和民众都在努力搞好国计民生。然而，人们在如何保障国计民生的问题上却存在分歧：—种观点认为，只要正常的市场交易得以进行，国计民生就不会出现问题；另—种观点则认为，国计民生如此重要，因而必须由国家和政府介入，控制其中重要的领域。

1. 计划经济下的国计民生状况

在改革开放以前，中国实行了全面的计划经济体制，以国家和中央为核心主体全面控制



经济运行与物质分配。在计划经济体制下，市场价格机制被行政命令手段所取代，经济主体的产品需求与支付意愿全部被掩盖，从而信息无法传递、计划无法实现。在工业领域，由于生产企业只是执行政府部门既定生产计划的附属物，其绩效完全表现在对计划的完成、对当局的偏好的满足上，因而企业的经营效率是不可能得到保证的。在农业生产上，由于国家实行统购统销政策，农民的经济利益难以得到保护，因而农民生产积极性受到严重打击。不论是工业品供给的短缺，还是农产品产量的不足，都影响到国计民生。

由于生产和供应的不足，国家只得建立计划分配、统一调拨的物资管理体制。在各种被计划分配和统一调拨的物资当中，诸如钢铁、石油等被认为是关系到国民经济命脉的物资，直接由国家统一分配，而某些专用物资则由中央各主管部门平衡分配。然而不论是哪一种物资，随着国家计划经济的全面扩展，被统一调配的物资种类逐年增多，而供给的缺口也在逐步扩大。由于计划经济体制无法供应足够的产品以满足人民群众日益增长的物质文化需要，因而配给供应制度不断扩大，最后发展到只有凭借粮票、布票、肉票、副食品票等票证才能购买到相应商品的地步。

2. 市场经济体制改革后的国计民生

改革开放以后，随着对政府管制的逐步取消，国内市场获得了快速的发展。从整个过程来看，那些最早放开的领域，最先解决了产品短缺的问题；与此同时，那些放开最彻底的领域，产品短缺问题的解决也最为彻底。对国计民生起作用时间最早、产生影响最大的改革是农村联产承包责任制，由于“分田到户”之后农户只需向国家上缴固定比例的公粮，剩下的收成完全归自己支配，因而极大地刺激了农户增产增收的积极性，我国的粮食短缺问题也随之得到解决。出于对国民经济有可能出现全面失控的担忧，我国的市场改革采取了双轨制模式，在保留一部分计划经济的资源配置方式同时，在体制之外还创建了一个自由交易市场。虽然双轨制滋生了大量的腐败和特权经济，但它最终还是让位于市场经济，并且使得政府放开了一系列曾经严格管制的领域。

随着越来越多的关系国计民生的产业被交还给市场，国民经济获得了飞速的发展，百姓的物质生活水平也发生了惊人的变化。从改革启动到上世纪 80 年代末的十年时间里，代表配给制的粮票、布票、肉票、副食品票等各种票证基本上都退出了历史舞台，绝大部分中国人告别了“新三年、旧三年、缝缝补补又三年”的贫穷岁月。到了上世纪 90 年代末，我国不仅全面解决了温饱问题，而且做好了步入小康社会的物质准备。从国家经济发展与百姓生活水平提高的角度来看，市场化的改革明显比全面的计划经济有利于国计民生，这是中国的改革开放用实践证明了的。然而，中国的市场化改革远没有完成，因为仍有许多关系到国计民生的领域被各级政府以国有企业的身份控制着。国有企业的负责人及其利益代表通过对“国计民生”一词进行片面的解读，以此为自己实施垄断的行为正名，从而达到获取个人与集团利益的目的。

3. 以“国计民生”为理由的国企垄断

虽然中国经济在市场导向的改革上总体继续保持着产业放开的趋势，但随着国有经济向“关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域”收缩，国有企业正在加强对众多基础性领域和资源性领域的控制与扩张。在“国家比市场更能保证国计民生”的观念指导下，国计民生也就被一些人用来作为国有企业代表政府实施垄断经营的借口。由于石油石化、电



力、煤炭关系国计民生，所以需要国有企业垄断经营；由于供水、供热、供气关系国计民生，所以需要国有企业垄断经营；由于铁路、航空、邮政、电信关系国计民生，所以也需要国有企业垄断经营。即便以上行业中的部分领域在政府引导下可以向民营资本有条件地放开，但仍然被认为应当受到国有企业的严格控制。2003年国资委体制建立之后，在结构性的“国进民退”趋势下，以国计民生为理由的国企垄断愈发明显。

国有企业代表政府垄断关系国计民生的产业是否真的能提升经济发展、给百姓生活带来实惠？事实给出了相反的答案：在国有企业垄断存在的领域，效率低下、供应短缺、服务较差、腐败丛生、分配不公；而在那些已经放开乐的某些领域，效率提高、服务质量改善、物质产品充足供应。由于国有企业的垄断，当国际油价大幅下跌时，国内的油价往往保持不变；而当国际油价出现上涨时，国内的油价则是更大幅度地上涨。由于国有企业的垄断，铁路运输每年都会出现“春运时期一票难求”，“煤炭、粮食运不出去”等客货运极度紧张的现象；城市公用事业的低效率和较差的服务质量总是难以改观，而国内的电信服务费用也要比国外市场经济国家高出一大截。相反，由于餐饮、纺织服装、家电等同样关系国计民生的产业已经被放开，消费者可以享受到史无前例的质优价廉、花样繁多、方便快捷的产品与服务；不仅如此，这些领域的产品已经迅速打入国际市场，建立了有竞争力的品牌。所以说，保证国计民生靠的是竞争性的市场，而不是靠实施政府垄断的国有企业。

垄断能够为垄断者带来超额利润，因而不论是国有企业还是非国有企业都在积极为自己谋取这种力量。获取垄断力量的途径有两种，一种是通过市场竞争确立自己的垄断地位，可称之为市场垄断；另一种是通过政府赎买确立自己的垄断地位，可称之为行政垄断。事实证明，国有企业在市场竞争当中不具备优势，但是在政府赎买当中却具有天然优势。由于市场竞争不排除现有竞争者和潜在竞争者的挑战，因而这种形式的垄断格局是不稳固的，居于垄断地位的企业需要不断地提高效率，以应对潜在的挑战者。在政府赎买领域，由于政府控制下的国有企业实质上与政府部门在利益上休戚相关，因而将市场准入资格分配给国有企业也就理所当然了。在理论上，非国有企业同样能够从政府手中“购买”到行政垄断权，但由于非国有企业在法律规定上不受政府控制，这种交易只能采取货币化形式进行。用货币赎买政府部门的行政垄断权，一方面由于价格很高，非国有企业难以接受；另一方面由于这种交易本质上是贿赂政府部门，在现有法律框架下不允许这样做，所以国有企业获得政府行政垄断权具有天然的优势。虽然在市场经济改革中，打破垄断已成为共识，但保障“国计民生”仍然成为国有企业实施垄断经营的重要理由之一。

三、“国家安全”说

国家安全在一般意义上是指，作为政治权力组织的国家机器所建立的社会制度生存与发展的保障，包括国家独立，主权和领土完整，以及相关的国家政权、社会制度和国家机关的安全。具体涉及国防、外交、政治、经济、文化、社会、隐蔽战线等各个方面的安全。本章主要围绕国有企业在保障国家经济安全和社会安全两个方面所发挥的作用，通过举例与分析的方式进行论述，并进一步探讨其它因素在这些安全领域中的重要作用。

1. 国家经济安全

所谓国家经济安全，是指在经济全球化时代，一国保持其经济存在和发展所需资源有效



供给、经济体系独立稳定运行、整体经济福利不受恶意侵害和非不可抗力损害的状态与能力。这是一种国民经济发展和经济实力处于不受根本威胁的状态。国家经济安全要求国民经济具备健康运行、稳定增长、持续发展的基础，在国际经济中具备竞争力和防卫能力，能够抵御或避免局部性、全局性的危机。

(1) 国有企业对国民经济的控制

在工业领域，对社会经济发展具有重大影响的企业、部门和资源都被冠之以“关系国民经济命脉”的称号，被政府部门以保证国家经济安全为由严格控制。《国资法》第四条规定：“国务院确定的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。”这些关系国民经济命脉的领域主要涉及机械装备、基础设施和自然资源三个方面，具体包括石油石化、电力、国防、通信、运输、矿业、冶金、机械等八大行业。

为保证在这些领域内的控制权，2006年5月26日，国务院常务会议确定国企改革和国资监管的重点是推动国有资本向关系国家安全、国民经济命脉的重要领域集中。在之后的法律法规中，这些国有企业进一步在政策上享受到排他性的经营特权。《反垄断法》第七条规定：“国有经济占控制地位的关系国民经济命脉和国家安全的行业以及依法实行专营专卖的行业，国家对其经营者的合法经营活动予以保护，并对经营者的经营行为及其商品和服务的价格依法实施监管和调控，维护消费者利益，促进技术进步。”截至2008年9月，国资委的统计数据显示：中央企业82.8%的资产集中在石油石化、电力、国防、通信、运输、矿业、冶金、机械等八大行业；在国民经济重要行业和关键领域的中央企业户数占全部中央企业的25%，资产总额占75%，实现利润占80%；此外，国内A股市场当中，大约有73%的上市公司含有国有股份，在香港、纽约、新加坡等境外资本市场上的中央企业控股上市公司达到78家。当前，中央企业的发展整体呈现出“企业数量进一步减少、资产规模进一步扩大、行业集中度进一步提高、实现利润进一步增大”的趋势。

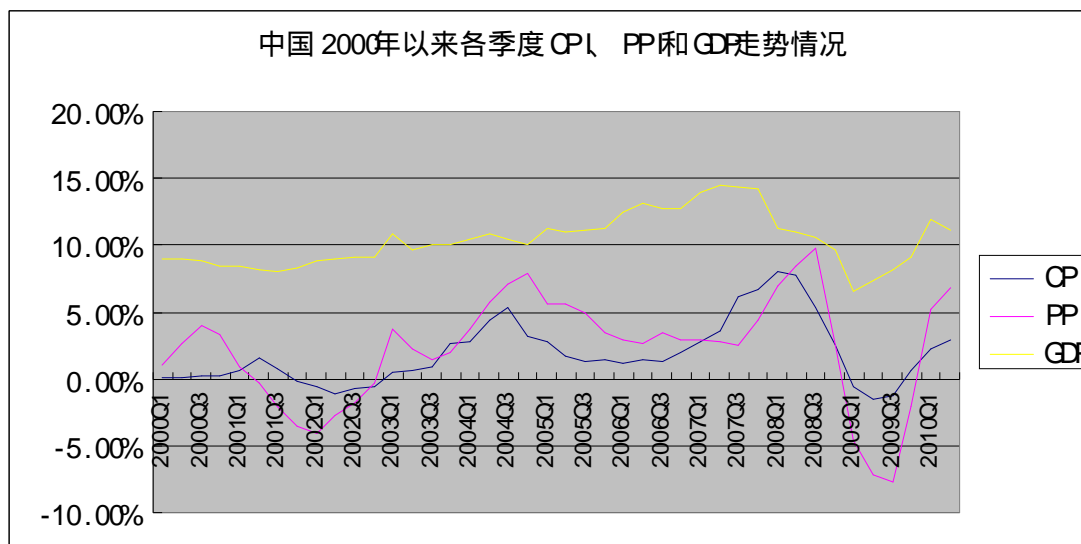
(2) 国有企业在国家经济安全中的实际作用

抑制通货膨胀方面的作用

物价稳定和经济增长是任何国家保持国民经济健康发展的基础，也是保障百姓生活水平不断提高的前提条件。国有企业原本是维护国民经济安全稳定、健康、持续发展的重要基础，但是在现实当中的表现却并不尽如人意。

国有企业存在制度性退出壁垒，在宏观经济不景气时会加剧通货紧缩与产能过剩，从而不利于物价稳定和经济复苏。在金融危机爆发期间，市场需求出现萎缩，要求淘汰过剩的产能和低效率的企业。但是，由于国有企业“很难”退出，因而有一大批国有企业即便由于低效率发生亏损，也要继续留在市场当中。国有企业违反市场规则的行为不仅给国家造成了巨大的经济损失，还通过低价竞争加剧了通货紧缩（PPI）的压力。2008年国内三大石油公司总共亏损1680亿元，与此同时，中石化公司以补贴的名义从国家财政收入中拿走503亿元。当经济出现复苏时，国有企业凭借对基础性资源行业的垄断，以竞相提价的方式增加自己身的收入，从而引发通货膨胀。所以说，国有企业不仅没有起到稳定物价的作用，反而放大了物价波动的幅度，有损于国民经济的健康发展和百姓生活水平的不断提高。

图1 中国2000年以来各季度CPI、PPI和GDP走势情况



资料来源：国家统计局

保障战略资源安全方面的作用

钢铁是工业发展的基础，能源是经济运行的命脉，战略资源安全对于国家的经济安全具有十分重要的意义。自加入世贸组织以来，中国用了不到 10 年的时间就确立了世界制造中心的地位，但因资源消耗巨大，中国难以摆脱战略资源短缺的风险。中国目前是全球铁矿石消费第一大国、石油消费第二大国，由于国内资源匮乏，铁矿石和石油的对外依存度都超过 50%。巨大的消费量与缺口量给中国带来了风险，也带来了一些机遇。为了保障国家经济安全，中国一方面需要建立一个长久的资源供给保障系统，另一方面需要充分利用采购量大的优势积极寻求国际市场定价话语权。在中国，只有国有企业才有权经营战略资源领域的业务，因此，抓住机遇、规避风险的责任都落在了国有企业身上，国有企业是否堪此大任？

在国际铁矿石市场上，澳大利亚的力拓、必和必拓、巴西的淡水河谷三家企业已经形成了卖方寡头格局，对铁矿石交易价格具有很强的谈判能力。在需求方阵营里，中日韩已成为全球最主要的铁矿石进口国，尤其是中国，其铁矿石进口量大约占到全球铁矿石贸易的 50%。虽然掌握了全球 50% 的铁矿采购需求，但中国拥有的市场定价话语权却很微弱。其中涉及到的因素很多，但主要原因基本上能够从“胡士泰案”当中找到：某些国有企业凭借手中掌握的铁矿贸易特权，对外泄露“国家机密”，对内高价“欺压”没有贸易特权的同行，从而导致中钢协在价格谈判当中毫无讨价还价能力。不仅给国家造成了巨大的经济损失，而且给整个行业造成了极坏的影响。如果这些国有企业是真正为了维护国家经济安全，或者是为了企业的经营绩效，那么“胡士泰案”中所暴露出来的种种丑闻就可能不会发生。

为了保障国家经济安全，大量储备国家战略资源成为一个国家的重要战略举措。储备国家战略资源的方式既包括从国际市场进口，也包括到海外市场开展企业收购活动。在国际金融危机爆发以前，中国政府就已经认识到海外收购的重要性，并鼓励国有企业对外开展这项业务。然而，不论是中海油收购美国尤尼科石油公司案，还是中国铝业收购力拓案，都出现了海外收购受阻的现象。在很多国家看来，国有企业具有很强的政府背景，其海外收购行为被认为有国家在幕后操纵，因而国有企业海外并购行为很容易引起被收购企业所在国的不安



全感，并最终导致交易失败¹⁴。在全球油价持续高涨的背景下，为了掌控油气战略资源、获得最大的经济利润和政治利益等目的，许多国家都试图实现石油产业国有化。美国也曾经试图实行石油产业国有化，但出于国有石油公司在海外收购过程中会遭到政治上抵制的担心，美国石油公司国有化的初衷被否决，最终使得美国政府放弃国有化。

2. 社会安全

有观点认为，国有企业在保障社会就业、食品安全、公共事业安全等方面具有天然的优势，因而有必要进一步发挥国有企业在这些社会安全领域的主导作用。该观点之所以显得有道理，是因为它一方面片面地理解或夸大了国有企业的作用，另一方面则混淆了企业与政府的职能。在众多事实当中，国有企业的表现并不支持这一结论。

(1) 保障社会就业

长期以来，国有企业承载着绝大部分城镇人口的社会就业。但是，经过分流下岗、减员增效等一系列改革之后，国有企业作为解决社会就业最大主体的地位逐渐让位给其它经济主体。国家统计局 2007-2009 年的就业数据显示，私营企业和个体两类非国有部门所承载的就业总人数之和逐年上升，并且在 2009 年达到 31.43%。在下表所提供的数据当中，已经看不出国有企业具有最重要的提供就业保障的主体地位了。

表 1 2007-2009 年中国城镇人口就业分类统计表（单位：万人）

年份	总计	国有单位	集体单位	股份合作单位	联营单位	有限责任公司	股份有限公司	私营企业	港澳台商企业	外商企业	个体
2007	29350	6424	718	170	43	2075	788	4581	680	903	3310
2008	30210	6447	662	164	43	2194	840	5124	679	943	3609
2009	31120	6420	618	160	37	2433	956	5544	721	978	4245

（资料来源：国家统计局）

虽然总体提供的就业岗位已大大减少，但有观点认为国有企业仍旧是保障社会就业的主导力量。在某些地区，当社会就业压力增大或者失业率超过一定程度时，国有企业被要求吸收一部分失业人员就业，以减轻政府的行政压力。作为回报，承担过剩劳动力的企业可以从政府那里享受到一些政策优惠，包括税收返还、利润让渡等。在以上交易中，国有企业所表现出来的功能，并不能证明自身比非国有企业更有助于保障社会就业。如果其它企业也能够从政府那里获取税收返还或财政补贴等政策优惠，社会失业率同样能够在一定程度上有所下降。相反，与非国有企业相比，国有企业“只进不出”的用工制度还将引发其它负面影响，其中最显著的一个就是“政企不分”：国有企业在经营不善或被要求上缴利润时，往往搬出“承担了政府职责”这一挡箭牌，为自己开脱责任。

国有企业在提供就业岗位的过程中，不仅减少政府的财税收入，而且还会带来其它社会成本。国有企业在国民经济命脉领域“做大做强”的结果，给那些拥有正式身份的国企员工

¹⁴中海油公司试图收购美国尤尼科公司，在“中国威胁论”笼罩下的美国引起轩然大波，经国会强烈要求，这一收购计划最终夭折。中国铝业公司在收购澳大利亚力拓公司的过程中，引起相关国家对中国的高度警惕，从而导致收购计划失败。日本大量收购中国稀土产品的行为引发了国内大量反对声音，反对者认为这将威胁到中国的国家安全。



带来了丰厚的收入，从而吸引大量的人才进入此行列。但并不是每一个人都有机会进入国有企业。除了少数非常优秀的人能够通过社会招聘进入国有企业以外，其余人员要么通过走关系，要么支付必要的入门费，否则很难有机会。调查发现，在某些经济效益好的国有企业中，入门费已经货币化了，每一个进入指标达到几万甚至几十万，而通过这种方式进入国有企业的员工，其素质往往难以得到保证。这种明码标价的用工制度，对国有企业能够更好地保障社会安全的观点是一个巨大的讽刺。

（2）保障食品安全

食品安全不仅关系到个人的身体健康，而且关系到整个民族的身体素质，因此成为民众最为关心的问题之一。最近几年，有关食品添加剂、转基因食品、食品污染、假冒商品等方面的报道频频出现。食品安全如此重要，怎样才能让它获得保障？有观点认为，由于国有企业管理者的利益冲动不是特别强，在食品安全方面的诚信度会相对较高，因此有必要发挥国有企业在保障食品安全方面的主导作用。事实上，企业的所有制性质与保障食品安全之间没有任何必然的联系，国有企业有可能比非国有企业做得更好，也完全有可能做得更差，这取决于企业的诚信、政府的监管、以及社会的监督。

对于任何一家食品生产企业而言，保障食品安全是其职责所在。由于不按照食品安全要求进行生产能够获取更大的利润，因而有不少企业铤而走险。在生产企业之外，只有监管机构拥有比较专业的技术能够判断食品安全是否达标，消费者不具备这样的能力。因此，如何发挥监管机构的作用至关重要。但是，国内食品安全监管机构在实际操作当中却面临各种各样的问题。首先，有不少监管机构缺乏必要的技术手段，对于食品安全质量问题难以辨别。其次，有些监管机构在上级主管部门的压力之下，无法正常开展监管工作。第三，不能排除有个别监管机构收受企业的好处，从而放任企业的违规违法行为。当然，总体而言我国食品安全监管机构的业务能力在不断地提高，在保障食品安全方面也取得了越来越多的成绩。

三聚氰胺事件是发生在我国乳制品行业的一个巨大丑闻，在三鹿奶粉公司倒台的背后暴露出众多与食品安全有关的问题。作为全国最大的乳制品企业之一，三鹿奶粉公司拥有国企身份，本应该严格履行食品安全职责。但是，当同行业其它乳制品企业“小心翼翼地”往奶粉里添加少量三聚氰胺的时候，三鹿奶粉公司则是往奶粉当中大量掺入三聚氰胺¹⁵，被人们戏称为“往三聚氰胺中掺入奶粉”。在多起婴儿奶粉中毒事件集中爆发时，三鹿奶粉公司一而再、再而三地推卸责任，甚至还有某些政府部门出面为其“辟谣”。三聚氰胺事件给整个中国乳制品行业蒙上了一层阴影，作为全国最知名的国有企业——三鹿奶粉公司，在此次事件当中彻底颠覆了国有企业在保障食品安全方面本应有的形象。

四、“国际竞争力”说

国际竞争力是指一国在国际市场上出售其产品的能力（Orlowski，1982），即保持贸易顺差或贸易平衡的能力。具体到企业层面，国际竞争力表现在企业的装备技术水平、技术创新能力、以及市场开拓能力等。中国的国有企业，尤其是国资委下属的100多家大型央企，通常被认为是非常具有国际竞争力的，这也成为国有企业应当继续做大做强的理由之一。但

¹⁵在2008年查出的乳制品行业三聚氰胺食品污染事件中，三鹿奶粉公司某些批次的产品三聚氰胺含量达到2563mg/kg，与此同时，相关部门在蒙牛、伊利、光明的产品中检出的三聚氰胺含量均不超过10mg/kg。



是，相对于民营企业而言，国有企业的装备技术优势主要是由历史原因和政策原因造成的，这并不能证明国有企业的国际竞争力优势。相反，国有企业由于垄断了自然资源与行政资源，基本摆脱了生存压力，因而极度缺乏技术创新与市场开拓动力，长此以往，这种暂时的竞争力优势也将逐渐丧失。此外，相对于有实力的外资企业而言，国有企业不仅在装备技术、中高端市场占有率上差距甚远，而且在技术创新、经营管理上也大为落后。

1. 国有企业竞争优势表现

国有企业的相对竞争优势主要来自两个方面，一是长期以来实行的公有制经济制度决定了只有国有企业才能拥有高端技术人才和掌握高端技术，二是国有企业凭借自身巨大的规模优势控制了国内主要经济资源和政策资源。国有企业的这些竞争优势并不是通过良好的经营管理造就的，而是因为具备国有企业身份由政府部门赋予的。这种竞争优势由于拥有政府行政权力保驾护航，所以国内其它企业在竞争过程中难以与之抗衡。

可是，当面对来自国际知名企业的挑战时，国有企业往往表现得缺乏竞争力。国际知名企业的竞争力不仅表现为强大的规模优势，更重要的是表现在强大的技术实力、研发创新能力、经营管理能力、以及市场开拓能力。在考察与国际知名企业的相对竞争力时，国有企业的主管部门并不会把所有的要素都拿来比较，典型的做法是片面地选择其中个别要素强调说明，以达到混淆视听的目的。例如，国资委相关负责人一直强调，国有企业的竞争力不足是因为企业规模不够大，与欧美国家的一些国际知名企业相比在规模优势上还差得很远，因此需要通过兼并重组的方式实现国有企业竞争力的提升。

由于通过行政手段能够迅速扩大国有企业的规模，而企业规模的扩大已成为提升官员政绩、扩大企业负责人权力的重要途径，因此国有企业的主管部门热衷于企业兼并重组。即便重组并不一定会带来企业效率的提升，但官员在追求自身利益的过程中仍然会努力促成此事。对于真正能够提升企业竞争力的技术创新、经营管理、市场开拓等，由于行政手段方式效果不高，甚至这些要素的培养有可能给相关负责人带来风险，所以国有企业只是将它们停留在口号层面。更重要的是，国有企业已经具备了难以撼动的资源优势与政策优势，早已解决生存的压力，从而也就缺乏技术创新、改善经营管理、大力开拓市场的动力。

2. 国有企业竞争优势的丧失

由于占据资源垄断与行政垄断地位，总体上并不存在生存压力，国有企业在的技术创新、经营管理、市场开拓等方面缺乏原动力，其整体竞争优势正在逐步丧失。虽然这些国有企业在规模上动辄上千亿，但它们并不具备真正的国际竞争力。

在电信、航空等领域，国有企业长期处于行政性保护之下，一直享有各种特权。与国内其它产业相比，尽管这些产业由于国家的支持拥有较为先进的设备与技术水平，企业规模也非常大，但相对于国外同行而言，这些国有企业的竞争力差距是相当大的。虽然中国目前有许多国有企业已经进入世界 500 强，但这些国有企业全部属于垄断企业，其国际竞争力同国外知名公司相比存在明显的差距。这些差距主要表现并不在于企业规模较小，而在于企业效率不高，盈利性低。目前大部分国有企业一味地追求扩大规模，对于真正的企业竞争力却并不感兴趣。



与逐渐丧失国际竞争力的垄断性国有企业相比,在一些竞争比较充分的行业中却出现了许多富有国际竞争力的非国有企业,企业实力甚至能够同国外知名企业相抗衡。其中,家电行业是典型代表之一。这些企业在产品质量、服务水平、技术创新能力、新产品开发能力、市场开拓能力以及战略管理水平等方面,都已经开始接近或达到国际先进水平,有的企业已经具有了较强的核心竞争力,有可能进入世界最有竞争力企业的行列。此外,像通信行业的华为、汽车制造行业的比亚迪、吉利汽车等非国有企业,都在技术创新、市场开拓等方面表现出较强的国际竞争力。

五、“社会责任”说

社会责任通常是指一个组织所承担的高于自身目标的社会义务,包括企业环境保护、社会道德、公共利益等,由经济责任、持续发展责任、法律责任和道德责任等构成。企业社会责任(CSR)是指企业在创造利润、对股东承担法律责任的同时,还要承担对员工、消费者、社区和环境的责任。企业社会责任要求企业必须超越把利润作为唯一目标的传统理念,强调要在生产过程中对人的价值的关注,强调对消费者、对环境、对社会的贡献。

随着人们对企业履行社会责任的关注日益加强,或者出于提升企业自我形象的目的,中国的企业在最近几年开始有意识地宣传自己所履行的社会责任,并以《企业社会责任报告》的形式对外发布。捐赠、环保、应急、特殊责任等已经被列入企业所承担的各种社会责任当中,并且被重点宣传。国有企业由于控制了国内大部分资源并获得丰厚的利润,因而在履行社会责任过程中倍受关注。虽然国有企业在履行社会责任方面已经做了不少工作,但这些并不能证明国有企业比其他主体做得更好。而且国有企业管理层存在“慷国家之慨”以博取小集团私利的嫌疑,不如民营企业自己承担社会责任成本的作法来的纯粹。此外,由于大部分国有企业仍然具有比较高的行政级别,加之地方保护主义起作用,当出现企业安全责任事故时,国有企业更有可能推卸责任。

1. 社会责任与回报股东

企业为股东创造利润是最基本的社会责任,国有企业向国家上缴利润也是天经地义的,因为国有企业的主要股东就是国家。在2010年11月3日召开的国务院常务会议决定,从2011年起,5个中央部门(单位)和2个企业集团所属的1631家企业纳入中央国有资本经营预算实施范围,适当提高中央企业国有资本收益收取比例。实际上,国有资本经营预算制度从2007年起就已经开始试行,但财政部公布的数据显示,在2007-2009年当中,中央企业上缴的红利收支结余仅剩19亿元。(《每日经济新闻》11月9日)

长期以来,中央企业凭借垄断地位一边享受着高额的政策性盈利,一边却宣称自己承担着政策性亏损,因此,即便有红利上缴,最终也会以各种补贴的名义返还。以中石化为例,2007年,其获得的政策性盈利大约为700亿元(《信息时报》2008年2月27日),同时又获得123亿元的政策性补贴(《上海证券报》2008年3月20日),即便按照调整后最高15%的红利上缴比例,其也只需要上缴105亿元的红利,与123亿元的财政补贴相比,公共财政不仅没有从其红利中获益,反倒“倒贴”了近20亿元。更何况,当时的中央企业上缴红利比例还远低于15%



财政部公布的一组数据显示，2010年中央国有资本经营预算收入预计达到421亿元，加上上年结转收入19亿元，合计440亿元。而在支出方面，中央国有资本经营预算安排440亿元。该组数据说明，在2007年试行国有资本经营预算制度以来到2010年这4年时间里，虽然中央企业在不同程度上向国家上缴红利，但这些红利最终都以各种形式回到了中央企业。在这个“左手倒右手”的红利转圈游戏中，作为股东的国家以及最终的所有者——全体人民，实际上并没有获得国有资本保值增值所带来的利润，在履行为股东创造利润的社会责任当中，国有企业的表现是不合格的。（资料来源：《中国青年报》，http://zqb.cyol.com/content/2010-11/10/content_3441581.htm）

2. 社会责任与捐助

“一方有难，八方支援”是中华民族的传统美德，也是社会各界所普遍倡导的行为标准。在每一次自然灾害面前，不论是普通民众还是企业、机关，各个主体都会伸出援助之手。2008年5月12日汶川大地震之后，国内外迅速发起捐款热潮，尤其是企业捐款尤为引人注目。在地震发生之后的一周内（截止到5月18日），捐款数额超过100万元的企业大约有200家，其中非国有企业占59%，国有企业占41%。这说明在自然灾害面前，非国有企业比国有企业更有积极性履行社会责任。更难能可贵的是，非国有企业捐出的是自己的钱财，而国有企业捐出的却是由自己掌控的国家钱财。

3. 社会责任与安全事故

如果说国有企业在自然灾害捐助方面还有所作为的话，那么在环境保护、安全生产责任方面就很缺乏说服力了。在近几年国内发生的许多重大工业灾难中，都出现了国有企业的身影。这些制造环境破坏和安全事故的国有企业，凭借自己的行政级别、政府关系、经济实力等优势地位，不仅疏于事前防范，而且在事故处理上表现出对生命和环境的漠视与傲慢，相关监管部门也难以对它们做出有效的处罚。正因为如此，有人对国有企业的这种强势并且不负责任的行为称之为：制造污染与矿难的“钉子户”、“大老虎”、“带头大哥”。

（1）国有企业的环境污染与安全事故

按照有关说法，国有企业由于不以利润最大化为目标，在履行社会责任方面拥有较大的优势；并且国有企业负责人的职位与安全生产直接相关联，所以国有企业更有积极性做好这方面的工作。然而在媒体所报道的一系列企业灾难性事件当中，国有企业的出镜率屡创新高，而且每次灾难性事件都与企业的疏忽、玩忽职守有关。这些重大工业灾难包括但不限于：吉林化学工厂原料桶污染松花江事件、南京塑料厂大爆炸事件、大连原油泄漏与管道爆炸事件、紫金矿业大污染事件、山西煤矿透水事件等等。一系列灾难性事件不仅否定了国有企业更具有社会责任意识的说法，甚至颠覆了相关政府部门以安全为名在煤矿产业进行的“国进民退”行为。

松花江化学原料桶污染事件

2010年7月28日，受洪水影响，吉林省吉林市永吉县新亚强化工厂上千多只装有三甲基氯硅烷的原料桶（每桶160-170公斤）顺松花江水流往下游，造成部分流域河水污染。

（资料来源：新浪网，

<http://news.sina.com.cn/green/2010-08-02/130120807696.shtml>）



南京塑料四厂爆炸事件

2010年 7月 28日，位于南京市栖霞区的南京塑料四厂发生爆炸。爆炸气流瞬间袭击了周围闹市区域，直接导致 300多人受伤，2700余户居民遭受爆炸冲击，室内财产受损严重。截止到 7月 29日，遇难人数已增至 13人。南京塑料四厂是南京轻纺集团旗下的一家地方国有企业，由于效益较差早已停产，此次事故发生在厂区拆迁过程当中。

（资料来源：CCTV《经济信息联播》，

<http://space.tv.cctv.com/video/VIDE1280327093943885>)

大连原油泄漏与管道爆炸

2010年 7月 16日傍晚，辽宁省大连新港附近中石油的一条输油管道发生爆炸起火，爆炸导致部分原油泄露入大海。据海事部门监测，此次事故造成大连港附近水域约 50平方公里的海面污染，其中重度污染区约 10平方公里，最厚油层厚度达 30厘米。到 7月 19日，直接受原油污染的面积已超过 400平方公里。根据绿色和平组织调查发现，此次大连漏油数量介于 60000吨至 90000吨之间，远大于政府公布的 1500吨泄油量。漏油对相关海域的养殖业、旅游业造成严重影响，初步估算此次污染产生的经济损失将高达上千万美元。发生爆炸事故的企业为中石油大连新港保税油库，该企业为中石油集团的控股公司，由中石油经营管理。针对此次爆炸事故，中石油方面已按“承包商事故”的口径进行内部通报，表明仅对本次事故负次要责任，主要责任应由一个叫“辉盛达公司”的承包商承担。

（资料来源：凤凰网，

<http://news.ifeng.com/mainland/special/daliyouguanbaozha/>)

2010年 10月 24日下午，大连新港原油储存基地 103号罐体在工人施工过程中发生燃烧爆炸事故。此次爆炸事故与 7月 16号的原油爆炸泄露事故发生在同一现场。事故发生之后，大连市政府召开了市安委会特别工作会议，开展企业安全隐患排查整治专项行动，严防类似事故再次发生。有关此次事故造成损失及赔偿等信息没有对外披露。

（资料来源：天津网，

http://www.tianjinwe.com/rollnews/201010/t20101025_2251897.html)

紫金矿业大污染事件

2010年 7月 3日，紫金矿业集团公司所属的上杭县紫金山铜矿湿法厂待处理污水池发生渗漏，引发重大环境事故。9100立方米的污水顺着排洪涵洞流入汀江，导致汀江部分河段污染及大量网箱养鱼死亡。9天后，紫金矿业才向社会发布公告，并将事故原因归咎为“前阶段持续强降雨”。

紫金矿业多年来不断制造环境污染事件，早已成为污染“钉子户”。2006年底，位于贵州省贞丰县境内的紫金矿业贞丰水银洞金矿发生溃坝事故。尾矿库中约 20万立方米含有剧毒氰化钾等成分的废渣废水溢出，下游两座水库受到污染。2008年 2月，紫金矿业因存在不良环境记录而成为首批“绿色证券”中 10家“未能通过或暂缓通过”的企业之一。2009年 4月底，紫金矿业下属的位于河北张家口崇礼县的东坪旧矿尾矿库回水系统发生泄漏事故，引起部分当地居民呼吁坚决取缔；同年年底，福建龙岩市环保局连收到两封投诉信，称“紫金矿业污染武平下村村矿区水源非常严重，连池塘的鱼都死了”。2010年 5月，因为存在严重环保问题尚未按期整改的情况，紫金矿业再次被国家环保部点名批评。

（资料来源：凤凰网，<http://finance.ifeng.com/stock/special/zjky/>；《经济参考



报》(腾讯网转载), <http://news.qq.com/a/20100721/000358.htm>

王家岭煤矿透水事件

2010年 3月 28日下午,山西王家岭煤矿发生透水事故,当班下井工人一共 261人,108人升井,153人被困。通过采取积极营救措施,被困的 153人中有 115人获救,其余 38人全部遇难。王家岭煤矿由华晋焦煤有限责任公司所有,该公司为国有股份制企业,股东为中国中煤能源集团公司和山西焦煤集团有限责任公司。王家岭煤矿项目在“ 十一五 ”期间被列为国家重点项目。

(资料来源:凤凰网,
<http://news.ifeng.com/mainland/special/xiangningkuangnan/>)

黑龙江鹤岗煤矿爆炸事故

2009年 11月 21日凌晨,黑龙江龙煤控股集团鹤岗分公司新兴煤矿发生瓦斯爆炸事故,事发时井下作业工人 528名,事故共造成 108人遇难。该公司是经黑龙江省人民政府批准的由鹤岗矿务局改制注册的国有独资企业,是 520家国有重点企业之一。

(资料来源:新浪网, <http://news.sina.com.cn/z/hljhgkzb/>)

(2) 国有企业安全事故处罚

国有企业之所以事故不断,是因为处罚措施不力,其根源仍在于政企不分。虽然国有企业的行政级别已经被取消,但由于主管部门是政府,国有企业仍具有暗含的行政级别,其等级视主管部门的级别而定。虽然国有企业已经是自主经营、自负盈亏的独立经济实体,但由于主管部门仍然可以通过人事、财税、审批制度等手段控制国有企业,国有企业与政府部门(或者是主管官员) 实质上是利益共同体,一荣俱荣、一损俱损。由于行政级别的存在,监管机构无法对某些“ 级别高 ”的国有企业进行处罚,否则监管机构负责人有可能职位不保,而与此同时,国有企业的行为却有可能依然故我;由于国有企业与政府部门具有共同的利益,在安全事故处罚当中往往是大事化小、小事化了,隐瞒事故不报,或者将事故责任转嫁给第三方。所以,国有企业在安全事故面前受到的约束很小,其对社会责任的漠视与傲慢也就在情理之中了。

六、“ 执政基础 ” 说

执政基础是执政党地位赖以维持和巩固的基本条件,即依靠谁、依靠什么执政的问题,具体可分为政治基础(阶级基础和群众基础)、经济基础、思想文化基础、社会基础和组织基础等。国有企业作为中国经济的重要特色之一,作为共和国的长子,长期以来一直主导着国民经济的发展,因此也被认为是中国共产党执政的重要基础。然而,历史的发展与当前的现实都在向人们传达一个信息,即国有企业并不是、也不能够成为执政基础,只有广大人民实现了安居乐业、认可并支持,中国共产党的执政基础才会越来越牢靠。

1. 为什么国有企业被认为是执政基础

“ 以公有制为主体、国有经济为主导、多种经济形式共存 ” 的提法,早已被当作是社会主义经济制度的一项基本原则,被写进中央政府会议及党代会的报告当中。作为实现这一原



则的重要载体，国有企业自然被认定为中国共产党执政的基础之一。

新中国成立之初，通过没收官僚资本、赎买工商业民族资本等方式，国有经济很快就确立起主导地位。在第一个五年计划中，国民经济在国有企业的带动下迅速得以恢复。从这一阶段开始，国内商品供应量开始上升、物价逐渐稳定、失业率逐渐降低、社会秩序趋于正常，国有企业被认为发挥了重要的作用。

在随后的几十年发展过程中，国有企业一直是国民经济的主导力量，这也是国有企业之所以被认为是中国共产党执政基础的重要原因。一方面国有企业承载了绝大部分（甚至是全部）城镇产业工人的就业，从而形成了执政的政治基础；另一方面国有企业在国民经济发展中起到了主导作用，因而形成了执政的经济基础。此外，国有企业还是社会主义思想文化的主要阵地，它与企业内部建立的党支部、组织系统共同构成了执政的思想文化基础和组织基础。国有企业所具有的这些特征似乎可以证明，国有企业在历史发展过程中确实构成了中国共产党的执政基础。

可是，无论执政基础由何种因素构成，其最核心的基础都是广大人民。只有人民认可、授权和支持，党才有可能执政，才有可能执好政。随着中国经济与社会发展步伐的不断前进，国有企业所表现出来的执政基础地位在不断减弱，但与此同时，中国共产党却越来越受到人民的拥护，其执政基础也越来越牢固。因此，可以得出一个更为恰当的结论，即中国共产党的执政基础不在国有企业，国有企业与执政基础之间关系不大。

2. 国有企业不是执政基础的现实根据

（1）苏联的解体

一个简单的逻辑是，执政基础的强大必定要巩固为之服务的政党。同样的道理，如果国有企业是党的执政基础，那么国有企业的发展壮大必定能够带来党的长期执政。然而，前苏联的解体却给出了一个反例。在前苏联解体之前，苏联共产党对于苏联的国有企业拥有绝对的控制权。国有企业的产业工人是苏维埃政权的群众基础，由苏联共产党组织的政府任命国有企业的负责人、安排国有企业的生产计划、引导人民群众的意识形态，从而构建起组织基础、经济基础、思想基础。但是，拥有这些所谓执政基础要素的国有企业最终并没能挽救苏联共产党，前苏联最终难逃解体的命运。

相反，中国共产党则成功地避免了前苏联的命运。自改革开放以来，中国选择了一条更加务实的发展道路：在农村取消统购统销政策，实行土地承包责任制，从而极大地调动了农民的生产积极性；在城镇，通过允许和鼓励民营经济发展，改革国有企业体制、实行“抓大放小”政策，从而促进了国民经济的快速发展。中国共产党政策转变带来的直接结果是人民生活水平的持续、快速提高。在这个过程中，虽然国有经济比重逐年下降、民营经济快速崛起，但中国共产党的执政地位并没有因此受到任何挑战，反而得到了更为广泛的拥护，其执政基础也越来越稳固。

（2）国有企业及职工特殊身份的转变

国有企业职工是工人阶级的主要代表，是中国共产党执政的重要基础之一。然而，国有



企业职工身份的本质正在发生转变,并逐渐失去工人阶级的先进性。该变化并不是单个国企职工的个体行为,而是伴随着国有企业特征的改变而发生的。

“业务外包”是当下颇受企业青睐的对外合作方式,因为外包能够发挥专业化分工的优势、节约成本,并降低项目运作的风险。而“职工代工”是另一层意义上的外包,即企业职工以较低的报酬让他人完成自己的工作任务。国有企业目前既存在业务外包现象,也存在职工代工行为。

在国有企业外包的各种业务当中,有很大一部分并不是因为需要专业化分工,而是基于免除体力劳动、规避生产事故的考虑。目前国有企业大多分布在机械装备、基础设施、自然资源三大领域,由于具备垄断优势,国有企业通常能够获得较好的经济收益。国有企业的发展不仅给国企职工创造了高工资、高福利,还免除了国企职工相当一部分体力劳动。调查发现,电网公司已经将绝大部分基础设施建设与维护工作外包给其他公司,电网公司的职工从此不再需要亲自爬电线杆、亲自安装输配电设备了。免除国企职工繁重体力劳动只是业务外包的一个好处,更重要的是它能够大大降低国有企业的安全事故。目前,相关部门统计出来的国有企业安全生产数据其实并没有反应真实情况,真正的安全事故都被转嫁给第三方了。例如,在2010年7月16日发生的大连石油爆炸泄露事件中,中石油将该事件定性为“承包商事故”,将主要责任推给“辉盛达公司”,而自己只承担次要责任。

虽然职工代工行为存在安全隐患,但代工现象仍然时有发生,这主要是由两方面原因造成。一方面,国企职工的收入水平通常要高于同一地区的非国企职工(有些地方收入差距甚至达到5倍以上),他们有足够的经济实力将自己不愿意干的体力劳动外包给他人。另一方面,国有企业内部存在千丝万缕的裙带关系,而企业文化通常是“以和为贵”,企业对职工代工的惩罚比较弱,因此不上班也能领工资的奇怪现象常常在国有企业当中出现。选择职工代工行为的国企员工,不劳而获,已经完全丧失了工人阶级的先进性。

通过业务外包与职工代工,国有企业转嫁了生产风险,国有企业职工获得高工资收入的同时免除了繁重的体力劳动,他们的身份在这一过程中都已发生了根本的转变。此外,国企职工身份不仅变成了新的“铁饭碗”,而且可以用来获利和交易,工人阶级作为执政基础的条件已经发生改变。

(3) 政府官员与国企高管的身份转变

政府官员与国有企业高管之间的身份互换是中国计划经济体制的一大特色,政府官员可以到企业里挂职锻炼,企业高管可以调到政府当官。虽然在国有企业改革过程中这种互换机制已经被废除,但实际工作中却依然很普遍。不论是中央企业和国家部委官员之间的互换,还是地方国企和地方官员之间的互换,这一过程从来没有停止过。目前的身份互换已经不能仅仅用挂职锻炼和通往仕途来解释了,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经济收益,似乎是更为恰当的解释。

通过对国家部委官员的履历统计发现,在19个部委的183位副部级以上官员当中,具有企业工作经历的就有56位,比重达到30.6%。副部级以下官员的履历无法获得,因而难以统计。另外,通过对123家中央企业的高管履历统计发现,在有信息披露的47家企业当中,一共有115名高管具有政府工作背景,平均每家企业达到2.45人。两方面的统计信息



均说明，政府官员与企业高管之间的互换现象仍然比较普遍。

下面给出的“紫金矿业身份互换案例”在一定程度上揭示出政府官员与企业高管身份互换现象背后的利益因素，从而进一步说明国有企业作为执政基础的功能在逐渐丧失。

(4) 紫金矿业身份互换案例

2009年，紫金矿业对上杭县全部财政收入贡献达到近60%，而上杭县政府工作报告显示，当年上杭县的财政收入为6.85亿元。当地官员与紫金矿业之间存在着千丝万缕的联系，该县政界大部分退休官员，成为紫金矿业的抢夺对象，被委以闲职后，年薪十几万到几十万元不等。

紫金矿业宣传部提供的资料显示，副董事长刘晓初曾任福建省经济体制改革委员会主任科员、副处长、处长；副总裁黄晓东曾任福建省计算机技术研究所工程师，福建科学技术委员会副处长，处长；副总裁李四德是国家首批黄金投资高级分析师，曾就职于原国家黄金管理局、冶金工业部黄金管理局、国家经贸委黄金管理局，历任副处长、处长，投资部主任、咨询委主任、局副总工程师，2003年至2005年就职于中国黄金集团公司，任总工程师和投资决策、安全和预算考核委员会副主任。该公司多位独立董事也拥有政府部门工作背景。独立董事陈毓川曾任地矿部总工程师、中国地质科学院院长；独立董事林永经曾任福建省资产评估中心主任，福建省国有资产管理局局长，福建省财政厅副厅长。

近几年，上杭县有多位当地政府官员前往紫金矿业挂职或任职，还有一些官员或多或少通过各种渠道拥有紫金矿业的股份。

紫金矿业宣传部提供的资料显示，紫金矿业监事会主席林水清此前为上杭县县委常委、统战部部长，2009年11月加入该公司；监事林新喜曾任上杭县纪委副书记、常委，于2009年11月加入该公司。原上杭县人大主任林锦添曾担任紫金矿业的党委副书记，后改任县委常委；县政协主席温文标兼任该公司党委副书记。据知情者透露，温文标将从政协退休，在退休之前为自己谋得该职位；原县人大副主任范志喜退休后任该公司市委常委；原县党校校长郭文生任该公司总裁办主任。

早在2009年6月18日，紫金矿业发布公告称，公司监事郑锦兴因工作变动请辞。而在此之前几天，郑锦兴从董事长陈景河处受让了100万股公司股份，交易价格为9.15元。也就在2009年6月18日，武平县人大常委会任命郑锦兴为武平县委副书记。而郑锦兴原本是武平县政府的公务员，后任上杭县委副书记。2006年8月，郑锦兴辞职下海，到紫金矿业做监事，在紫金矿业“淘金”近三年后，又回到了官场，并保持级别和职位没有变动。

(资料来源：凤凰网，<http://finance.ifeng.com/stock/special/zjky/>；《经济参考报》(腾讯网转载)，<http://news.qq.com/a/20100721/000358.htm>)

参考文献

CCTV《经济信息联播》，<http://space.tv.cctv.com/video/VIDE1280327093943885>；
陈强，2010年7月：《紫金矿业污染事件：天灾还是人祸》，《中国青年报》；



《反垄断法》，全国人大常务委员会，2008年8月1日；
费正清等，1977年：《剑桥中国晚清史》；
凤凰网，<http://news.ifeng.com/mainland/special/dalianyouguanbaozha/>；
凤凰网，<http://news.ifeng.com/mainland/special/xiangningkuangnan/>；
凤凰网，<http://finance.ifeng.com/stock/special/zjky/>；
郭旭，2010年：《紫金多名领导曾供职于当地政府，坐领数十万年薪》，《经济参考报》；
《经济参考报》（腾讯网转载）<http://news.qq.com/a/20100721/000358.htm>；
金碚，2002年：《大中型国有企业的国际竞争力变化情况及其趋势》，《中国社会科学院报》；
李光贵，2009年：《国有控股上市公司现金分红行为:实践总结》，《经济与管理研究》，2009年第11期；
覃怡敏，2010年：《工业灾难考问国企：既是污染钉子户又是难制裁的大老虎》，凤凰网；
天津网，http://www.tianjinwe.com/rollnews/201010/t20101025_2251897.html；
新浪网，<http://news.sina.com.cn/green/2010-08-02/130120807696.shtml>；
新浪网，<http://news.sina.com.cn/z/hljhgmkbz/>；
徐旭红，2010年：《新国企：中国竞争力领航者》，《中国企业家》；
袁恩桢，2004年：《公有制：中国共产党执政的经济基础》，《上海行政学院学报》；
《中华人民共和国国有资产管理法》，全国人大常务委员会，2009年5月1日；
《中国青年报》，2010年：《向国家分红不能沦为数字游戏》，2010年11月10日，
http://zqb.cyol.com/content/2010-11/10/content_3441581.htm。



分报告之二：国资委的职权与角色冲突

一、引言

2003年以后，随着中央与地方两级国有资产监督管理委员会的相继成立，国有企业所面临的管理体制发生了巨大的变化，其行为规则和行为结果也随之发生改变。在过去，国有企业的经营管理受到来自多个政府主管部门与所属行业部委的行政干预，多头管理模式严重扭曲了企业的行为，并且成为国有企业经营效率低下的重要原因之一。国资委成立之后，管理国有企业的权力逐步集中到国资委一家，此举消除了多头管理问题，但“婆婆兼老板”的新问题随之而来，政企不分导致的困扰依然存在。由于在人数很少的条件下参与者易于达成合作，作为唯一的“婆婆兼老板”的国资委显然同国有企业之间拥有这种默契。在国有企业面临“要么民营化，要么垄断”的历史条件下，国资委为国有企业创造出垄断的经营条件，并逐步使之行政化、制度化；作为回报，国有企业在履行“保值增值”职责的同时，还为国资委完成其它的经济与非经济任务。

在这种新的国有资产监管模式下，国有企业不仅消除了长期以来大面积亏损，而且还显示出做大做强迹象。从这一点看来，国资委体制相对于过去的多头管理模式显然是巨大的进步，因此该体制的绩效是显著的；但如果考虑到这些国有资产在竞争性市场经济条件下所能发挥出来的潜在生产力，以及国资委体制对市场经济规则可能引发的破坏性作用，国资委体制又是不足取的。在接下来的内容中，本文将围绕国资委的定位与职权展开论述，试图揭开国资委体制的本质。

二、国资委组建过程

1. 改革背景

国有企业自1978年改革以来经历了扩权让利、利改税、资产经营责任制、承包制、股份制等多种形式的改革实践，到2003年初已基本建立起国有企业现代公司治理体系。在这前25年国企改革中，国有企业虽然在两权分离、企业家能力培养等方面取得了巨大的成就，但产权不清、政企不分的根本性问题并未得到有效解决。正因为如此，在同外资企业、民营经济同台竞技过程中，国有企业表现得不堪一击，以致出现了“三分之一明亏，三分之一暗亏”的尴尬局面。由于产权不清与政企不分，国有企业一方面继续承受着某些社会性负担，另一方面则依旧没能出现真正对国有资产负责的产权所有者。虽然“抓大放小”的收缩战略在一定程度上明确了国有企业的发展方向，但国有资产管理的条件不解决，即真正能够对国有资产负责的主体未出现，国有资产价值萎缩与大规模流失的结果就不可避免。

在国资委成立之前，有权对国有企业的经营决策进行干预的部门非常多，其中包括对国有资产产权进行管理的财政部、对国有企业大型投资活动进行管理的国家计委、管理企业经营活动的国家经贸委、以及控制国有企业人事权的大型企业工委等等。除此之外，国有企业所在行业的主管部局，如电力、煤炭、冶金、机械、化学、纺织等行业的主管部局都有权对



本行业的国有企业发号施令。政府行政部门与主管部局原本是为了协助企业完成国家的生产建设计划，但实际结果却完全不同。因此，正如全国政协委员郭松海所总结的那样，各个部门在有利益可图的时候争相获取国有企业的管理控制权，而当需要承担责任时却互相推诿，最终导致国有资产经营的低效率与国有资产所有者的缺位。

2. 国有资产管理理论探索

中共十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中，提出了建立现代企业制度和企业法人财产权、实现出资者所有权与企业法人财产权分离等新提法。《决定》中提出的改革思想为两权分离理论的实践赋予了新的内涵。作为国有企业改革的理论指导思想之一，两权分离理论并不是一成不变的，而是经过了由“所有权与经营权分离”转变为“国家所有权与企业所有权分离”的演变过程。

所有权与经营权分离主要发生在国有企业改革的前半阶段，最具代表性的便是承包制改革。承包制改革是在不改变国有企业产权架构的前提下，通过让渡经营权和部分剩余索取权来达到刺激内部人工作积极性从而提升企业经营绩效的改革措施。这种国有企业的所有权由国家控制、经营权由企业管理层控制的两权分离改革模式，并没有真正达到两权分离的目的。产权所有者总是要通过各种方式来实现自己的利益诉求，因而国家或政府部门必然要干预国有企业的日常经营，尤其当出现严重的内部人控制时，全面接管国有企业就在所难免了。所以，理论界创新性地提出了新的两权分离理论，即国家所有权与企业所有权分离理论。新的两权分离理论以建立国有企业现代公司治理结构为代表，通过设立企业法人以区别国家所有者角色，从而划定国有资产的产权边界。在新的两权分离改革模式下，国有企业不仅享有企业的经营权而且还是法人意义上的所有者，对自己的经营活动承担有限责任；国家作为企业的出资人不再对企业的日常经营进行干预，但是仍对国有企业的重大决策施加影响。

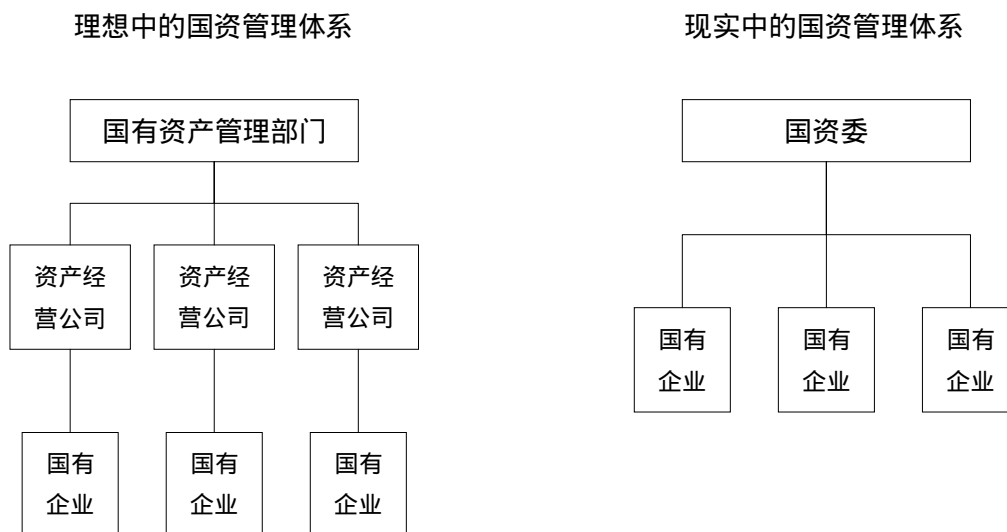
新的两权分离改革似乎能够实现“政企分开”这一改革目标，但后来的实践却证明公司制改革以后的国有企业并没能摆脱政府部门的行政干预。虽然国有企业在形式上已经是独立的法人组织，但财政、工商税务、组织部门、主管部局等各个部门依然掌握着国有企业的控制大权。在这种国有资产管理模式下，国有企业角色定位比较尴尬。一方面国有企业需要应付来自政府部门的行政干预，另一方面又要面对日益崛起的民营经济、外资经济的市场竞争，加上国有企业内部人控制的问题，国有企业的经营绩效自然难以改观了。在名义上虽然有众多的政府部门代表国家行使国有资产所有权，但实际上仍然存在严重的所有者缺位问题。针对这一情况，理论界又提出了两种不同的解决途径：一是加大国有企业改制力度，将竞争性领域中的国有企业实行民营化；一是组建真正意义上的国有资产管理部，代表国家承担起国有资产监督管理的责任。

改革实践证明，由于各自所侧重的领域不同，国有企业民营化与建立国有资产管理体两者之间并不存在严重的冲突。“抓大放小”侧重于将竞争性领域的亏损国有企业实施民营化改革，而国有企业战略性收缩则表现为进一步加强对垄断领域的控制。在这一改革过程中，坚持以公有制为主体的指导思想使得国企改革不可能选择全面的民营化，也就是说，通过民营化道路全面解决国有资产所有者缺位的问题在现实中不可行，因此改组或新组建一家特设机构就成为必然的选择。为了实现这一目标，理论界设计出“国有资产管理部若干国有资产经营公司”的解决方案。在该方案中，国有资产应该由一家特设的国有资产管理部代表国家行使所有权职能；为了消除政企不分的问题，国有资产应该由该管理部门委托给若干

国有资产经营公司进行资产经营,而国有资产的具体运作则由资产经营公司交给企业管理层负责。该方案期望通过设立国有资产管理专职部门,负责国有资产经营的监督,以区别于现有的行政部门,从而解决政企不分的问题。但新的部门本质上还是政府机构,其行为方式和经营目标仍然脱离不了政府的行为特征,因此该方案受到一定的批评。

然而,在此之后成立的国资委为了掌握更多的监管权利,在解决政企不分的问题上却做出了一个倒退的选择。按照理论界的设计,国有资产监管体制由三个层级组成:最上层为国有资产管理部,负责监督资产经营公司;中间为若干个资产经营公司,负责国有企业的资产运营;最下层为国有企业,负责国有资产的具体经营管理、参与市场竞争。资产经营公司的存在原本能够在一定程度上割断政府(国有资产管理部)与企业之间的政企关系,但新的管理体系却舍弃了资产经营公司这一层,而是直接由国有资产管理部监管国有企业。2003年成立的国资委体制正是这种新的国有资产管理体制,国资委直接对下属国有企业进行监督和管理。因此,新的国有资产管理体制本质上并没有解决政企不分的问题。

图 1: 理想中的国资管理体系与现实中的国资管理体系



3. 国资委的组建

在国有企业改革的早期阶段,有关国有资产管理组织体系建设的探索就已经开始。早在1986年,我国就建立了由财政部门归口管理下的国有资产管理局,该部门可以被看作是2003年所建立的国资委的前身¹⁶。国有资产管理局作为财政部门的一家特设机构,主要承担着国有或国有控股企业中国有资产的管理工作,但其职能范围并不包含土地、矿山、河流等自然资源,也不包括铁路、公路、民航等基础设施所形成的一些国有资产。简而言之,国有资产管理局的职责范围基本上局限于竞争性领域,其它如资源性领域和垄断领域则由其它政府部门所控制。

从部门职责与部门发展的角度从发,国有资产管理局早在1993年就针对国有资产管理

¹⁶ 在民国时期,中国就已经组建过国有资产管理部,当时的名称为“国有资源管理委员会”。



体系中存在的权责分配问题,提出了一套自己的看法。国有资产管理局认为,在社会经济宏观调控职能¹⁷方面,国有资产管理部门可以承担国有企业收益分配的职责,对国有企业收益分配制度的制定、国有企业上缴利润的使用等进行管理。为了保证国有企业按照市场经济原则经营,应当区分国有企业在实现政府既定社会目标方面的作用与政府其他管理手段的作用,割断政府对企业的行政干预,并且将监督与管理国有企业的权利集中到国有资产管理部门。此外,在处理中央与地方国有资产所有权问题上,为了保持国有资产产权的一致性,可以按照“统一所有,分级管理”的原则进行产权管理。国有资产管理局对产权组织管理体制的研究以及对权责分配的观点,实质上为将来建立一种由国有资产管理部门独家监督与管理国有资产经营的体制做好了铺垫。

2003年3月,第十届全国人大一次会议通过了国务院机构改革方案,设立国务院国有资产监督管理委员会(简称国资委),不再保留国家经贸委。随后,国务院常务会议讨论并原则通过了国资委的“三定¹⁸”规定,新设立的国资委由国务院授权代表国家履行出资人职责,监管国有资产,确保国有资产保值增值,进一步搞好国有企业。此外,国资委还成立了党委,履行党中央规定的职责。从原始的组织背景来看,国资委主要归并了中央企业工委、国家经贸委、财政部和劳动部等部委的一些职能。这些职能包括:中央企业工委的全部职能,国家经贸委指导国有企业改革、重组等职能,财政部负责国有资产登记、处置等职能,以及后来并入的原本由劳动部负责的工资总额管理职能。由于国资委所管辖的资产十分巨大(成立之初就已超过十万亿人民币),因而还设立了国有资本经营预算制度,由同级人民代表大会进行监督。从已公布的职能设置来看,国资委下设的20个局级部门中有12个具体负责国有资产的监督管理工作¹⁹。这些局级部门主要包括:政策法规局、财务监督与业绩考核局、综合局、产权管理局、规划发展局、企业改革局、企业改组局、企业分配局、收益分配局、监事会工作局、以及企业领导人员管理一局、管理二局。

三、国资委的职权

1. 确定国资委职权的法律文件

自1986年国有资产管理局成立以来,有关国有资产管理部门在国有资产管理体制中所处地位与其职能的界定,在很多法律文件中都有所体现。1988年8月,国家机构编制委员会通过了《国有资产管理局“三定”方案》,该文件指出:国有资产管理局“应该行使国家赋予的国有资产所有者的代表权、国有资产监督管理权、国家投资和收益权、资产处置权”。1990年7月,国务院发布的《国务院关于加强国有资产管理工作工作的通知》指出,“由财政部和国家国有资产管理局行使国有资产所有者的管理职能,国家国有资产管理局专职进行相应工作,并由财政部归口管理”。1992年7月,国务院发布的《全民所有制工业企业转换经营机制条例》中第41条规定,“企业财产属于全民所有,即国家所有,国务院代表国家行使企业财产的所有权”。从这些早期的政府文件可以看出,国有资产管理部门作为财政部下属的一个专职机构,只是承办上级政府部门下派的工作任务,而完全不具备国有资产产权主体的职能。

¹⁷ 按照国有资产管理局的划分,社会经济宏观调控职能主要包括以下三方面:计划调控职能、金融调控职能和财政调控职能。

¹⁸ “三定”指的是:定职能、定机构、定编制。

¹⁹ 具体职能见附录1。

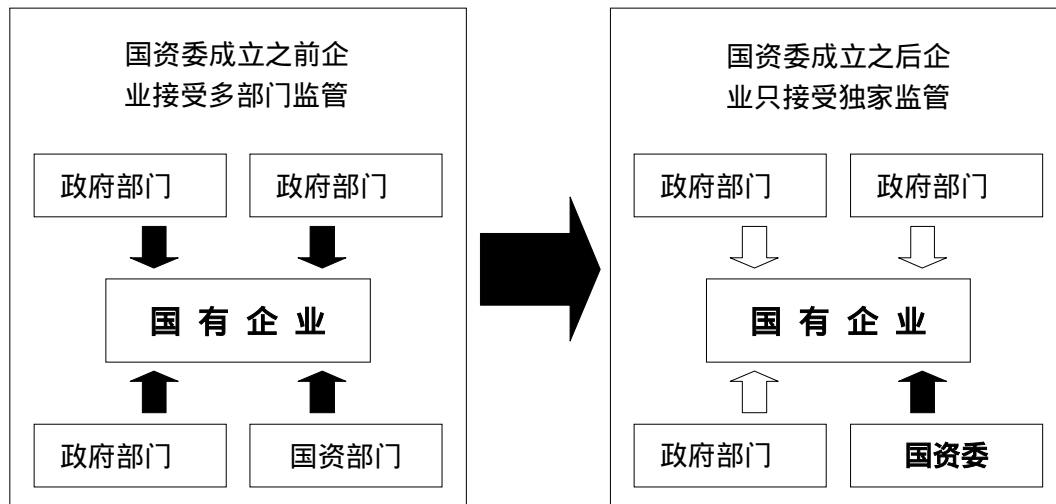
2003年3月,第十届全国人民代表大会批准了国务院的机构改革方案与《国务院关于机构设置的通知》,正式组建国资委。该通知确定国资委为国务院直属的正部级特设机构,代表国家履行国有资产出资人职责。同年5月,国务院颁布《企业国有资产监督管理暂行条例》(以下简称《暂行条例》),对国资委的地位与职责做出了明确的规定。《暂行条例》首先确定了国有资产监管体制的目标定位,即为了“进一步搞好国有企业,推动国有经济布局 and 结构的战略性调整,发展和壮大国有经济,实现国有资产保值增值”。对于国有资产的监管范围,《暂行条例》规定只包括国有及国有控股企业、国有参股企业中的国有资产,而不包括金融机构中的国有资产。国资委的上级主管部门是国务院和地方各级人民代表大会,国资委获得主管部门的授权之后依法履行出资人职责,实行一种“管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制”。此外,《暂行条例》进一步明确了国资委的六项具体职权:(1)依照《公司法》等法律法规对出资企业履行出资人职责;(2)指导推进国有及国有控股企业的改革和重组;(3)依照规定向所出资企业派出监事会;(4)对所出资企业的企业负责人进行任免、考核与奖惩;(5)对企业国有资产的保值增值情况进行监管;(6)履行出资人的其他职责和承办本级政府交办的其他事项。为了保证国资委顺利运作,《暂行条例》最后还赋予国资委“制定企业国有资产监督管理的规章、制度”的权力。

2008年10月,第十一届全国人民代表大会常务委员第五次会议通过了《中华人民共和国企业国有资产法》(以下简称《国资法》),从法律的角度正式确立了我国国有资产管理制度的框架。《国资法》第四条规定,“国务院和地方人民政府依照法律、行政法规的规定,分别代表国家对国家出资企业履行出资人职责,享有出资人权益。”其中,“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”。虽然国资委这一机构并没有被明确写入《国资法》,但是对国有资产的类别划分与监管模式的设定已经为国资委这一特设机构的合理化提供了支撑。

2. 国资委与相关主体之间的职权关系

为了明确相关政府部门的权利义务关系,《暂行条例》规定:“各级人民政府应当严格执行国有资产管理法律、法规,坚持政府的社会公共管理职能与国有资产出资人职能分开,坚持政企分开,实行所有权与经营权分离”,“国有资产监督管理机构不行使政府的社会公共管理职能,政府其他机构、部门不履行企业国有资产出资人职责”。对于政府与企业的权利义务关系,《暂行条例》规定:“所出资企业及其投资设立的企业,享有有关法律、行政法规规定的企业经营自主权。国有资产监督管理机构应当支持企业依法自主经营,除履行出资人职责以外,不得干预企业的生产经营活动”。通过《暂行条例》的这些规定,政府与国有企业之间的关系发生了很大的变化:原先众多政府部门均有权干预国有企业的生产经营活动的格局,已转变为几乎只有国资委一家部门有权干预国有企业;国有企业从原先需要面对众多的主管部门变为只需面对国资委一家,而且政府部门对企业日常经营活动的行政干预也受到较大的约束。

图2 国资委成立前后国有企业监管状况



国资委体制的建立，一方面改变了国资委与其它政府部门之间的联系，另一方面也改变了国资委与国有企业之间的关系。通过归并其它政府部门管理企业的职能，国资委的职权范围迅速扩大，逐步形成排它性的监管权。国有企业在这一体制范围内，只要不明显违反国资委的旨意，就不必过于迁就其它政府部门的政策。由于国资委有积极性“保护”国有企业通过自主经营的方式做大做强，这就自然引发出诸如国企利润上缴严重不足、收入分配过于偏向国企人员、国有企业行为不受约束等问题。在这种体制框架下，国资委与国有企业的关系依然难以摆脱激励与约束的困境：过于强硬的约束将大大削弱企业的积极性，而过于宽松的自由又将导致企业的失控。与改革早期出现过的情形有所不同，国资委与企业之间一对一的关系避免了“一抓就死，一放就乱”的局面，企业在国资委可以容忍的范围内获取内部人收益，而国资委通过给企业营造必要的垄断资源优势来实现本部门的监管目标。

四、国资委的角色冲突

从最初的财政部门下属专职机构发展到拥有国有企业重大经营管理决策权与制定相关法律法规等广泛权力的国有资产监管部门，国资委的行为角色也随之发生改变。然而，随着国资委权利范围的逐步扩大，其各种角色之间不可避免地发生冲突，从而影响到国有经济以及整个国民经济的健康发展。这些冲突的根源主要来自于国资委体制中政府功能与市场功能、产权主体与运作主体之间的混合。由于两者追求的目标与运行的规则不一致，当出现冲突时，必然是为保住某一个目标的实现而牺牲另一个目标，甚至出现两个目标都落空的结果。

1. 市场主体与监管主体的角色冲突

不论是《暂行条例》还是《国资法》，都从制度层面为国资委确立了市场主体与监管主体的双重身份。国资委的市场主体身份主要表现在出资人角色上，具体包括对国有企业高层管理人员与董事会、监事会成员的任免与考核，对国有企业发展战略、兼并重组等重大经营决策的审批，以及对国有企业薪酬水平的决定与经营利润的分配等方面。国资委的监管主体身份主要表现在规则制定者角色上，根据《暂行条例》的规定，国资委有权制定法律法规以



便实现对国有企业监管的功能,从而达到国有资产保值增值、做大做强国有企业的目标。可是,一旦国有企业出资人角色与规则制定者角色合二为一,“管干不分”与“政企不分”²⁰的问题就不可避免地显现出来。

作为国家特设的国有资产出资人代表,做大做强国有企业自然成为国资委的首要目标。但无论怎样设计国资委的组织架构与行为规则,国资委终究是政府部门,其行为结果导致国有企业在国资委体系下不可能成为真正意义上的市场主体。虽然现有的国资委体制已经分离出政府的社会公共管理职能与国有资产出资人职能,但国有企业一方面必须配合政府部门完成某些社会职能,另一方面在经营不善时得到政府的补贴与保护,这种状况始终没有得到彻底改变。当前的国资委体制不仅没有减弱国有企业的这种政府特征,反而通过法律法规的制定对这一特征加以制度化,这与国有企业改革所要达到的建立自主经营的市场经济主体、实现政企分开的目标是相矛盾的。

就出资人角色而言,国资委的行为特征在很大程度上是通过国有企业表现出来的。国有企业在过去 30 年的改革过程中,政企不分一直是困扰改革实践者的一个大问题,在国资委体制下该问题变换为另一种新的形式。“当被要求上缴经营利润时,国有企业往往以非市场主体的面目出现;而当准备进军利润丰厚的产业谋取经济利益时,国有企业却又选择市场主体的面目出现”,国有企业的这种双重人格表现出趋利避害的本性,其制度性根源在于主管部门角色的两面性。由于出资人需要追求尽可能多的经济收益,因而国资委授意下属国有企业谋取积极的经济扩张;又由于监管者拥有规则制定的权力,因而国资委倾向于制定能够让国有企业逃避法律法规约束的制度。现有的国资委体制无法保证国有企业真正为最终产权所有者(国家与人民)服务,却赋予国有企业过大的市场参与权,其结果必然是损害其他市场参与者与最终产权所有者的利益。当国资委的市场主体与监管主体之间的角色冲突发展到一定程度时,监管者与被监管者之间的关系随之发生改变,两者的利益将逐渐统一,部委的经济实体化将不可避免。

2. 社会公正与现实结果之间的冲突

部委经济实体化主要表现为监管部门与被监管部门之间形成利益共同体,并且各自为对方提供便利从而获取好处。在国资委体制下,国有企业不仅能够享受到优惠的贷款政策、廉价的土地与原材料资源,而且能够从制度上获取行政垄断势力。正因为行政垄断力量,经营管理乏善可陈的国有企业获得了丰厚的利润,一些企业不但摆脱了连年亏损的困境,甚至表现出欣欣向荣的景象。作为回报,国有企业一方面完成国资委的政治目标,另一方面为政府官员提供经济回报。而作为非参与者的其它经济主体与最终产权所有者,却在部委经济实体化过程中利益受损,社会公正与现实结果之间出现冲突。

除了为国有企业提供行政垄断势力与经营上的其它“保护”之外,国有企业的经营者和职工也从部委经济实体化中得到巨大的收益。相对于其它经济主体尤其是民营经济而言,国有企业职工的工资与福利明显是偏高的,国有企业经营者的薪金收入、在职消费与其它政治性收益也是别的经济主体所望尘莫及的。不仅如此,国有企业的经营者在经营不善时还拥有撤职豁免权。即便在经营过程中由于错误的决策给企业造成数以亿万元的损失,甚至被追究过刑事责任,只要不违反组织原则,该经营者仍然可以被留用或者调往其它企业任职。这在追求股东利益最大化的其它经济体中是不可想象的,但国资委体制下的国有企业却普遍采取

²⁰ 人们也常常将国资委的这种“管干不分”、“政企不分”问题称之为“老板加婆婆”。



这一行为模式。与这一模式相对应，国有企业的管理职位、董事会和监事会席位往往有一部分是为政府官员设置的，一旦离开政府岗位，这些官员就能进入企业任职。我国的公务员制度对政府官员的经济收益形成一定的限制，要实现货币化收益就只得通过国有企业，因为只有企业才能提供高额的薪资水平。由于国有企业是政府官员的潜在好去处，因而通过制度的设计以维护国有企业的利益也就在情理之中了。

部委经济实体化在本质上仍然是一种政企不分的表现，这种形式的政企不分显然损害了其它经济主体以及国有企业的最终产权所有者，并且严重地损害了社会的公正。

五、小结

本文通过对国资委的组建过程与部门职权进行分析发现，在国资委体制下国有企业依然没有解决政企不分的问题，而且这一问题在新的经济形势下表现出更加隐秘、后果更为严重的迹象。通过对监管者与被监管者形成的利益共同体加以制度化，国资委体制下的国有企业获得了巨大的经济特权，并且随着国有经济势力的加强逐步稳定化。这种格局虽然表现为国有经济做大做强，但在本质上却给市场经济带来了莫大的损害，不仅破坏了公平竞争的规则，而且给其它经济主体造成了严重的不公。随着这种体制的进一步制度化和稳定化，市场经济的发展将越来越难以深入，而改变这一既定格局的行动也将受到巨大的阻力，进而增加改革的成本。

附录 1: 具体执行国有资产监督管理工作部局的具体职责规定

政策法规局：研究起草国有资产管理 and 监督的法律法规草案，负责有关法规和重大政策起草、拟订的协调工作；研究国有企业改革和发展中的有关法律问题，负责指导国有企业法律顾问工作；承担委机关的法律事务。

业绩考核局：拟订并组织落实国有资产经营责任制度，研究和完善授权经营制度并对授权企业进行监督，研究提出业绩合同等企业资产保值增值目标管理的方法并组织实施；综合考核所监管企业的经营业绩；研究提出重大决策责任追究的意见和措施。

统计评价局：负责国有资产的统计和所监管企业财务决算备案工作，建立国有资本金统计信息网络，根据有关规定对外发布统计信息；建立和完善国有资产保值增值考核办法，拟订考核标准；建立和完善企业绩效评价体系并负责组织实施；拟订国有企业清产核资的政策及制度、办法，组织所监管企业清产核资工作；按照国家有关规定，负责所监管企业资产损失核销工作。

产权管理局：研究提出改革国有资产管理办法和管理制度的意见，拟订国有资产产权界定、登记、划转、处置及产权纠纷调处等方面的规章制度和管理办法；负责所监管企业国有资产产权界定、登记、划转、处置及产权纠纷调处等工作；负责所监管企业资产评估项目的核准和备案；对所监管企业国有资产进行预算管理，对资本收益的使用进行监督；审核所监管企业资本金变动、股权转让及发债方案；监督、规范国有产权交易。



规划发展局：研究提出国有经济布局和战略性调整的政策建议，指导所监管企业进行结构调整；审核所监管企业的发展战略和规划；对所监管企业重大投资决策履行出资人职责，必要时对投资决策进行后评估。

企业改革局：研究提出国有企业改革的方针政策；指导国有企业的现代企业制度建设，完善公司治理结构；研究所监管企业合并、股份制改造、上市、合资等重组方案和国有资产经营公司的组建方案，对其中需要国有股东决定的事项提出意见。

企业改组局（全国企业兼并破产和职工再就业工作办公室）：编制并组织实施国有企业兼并破产计划，研究提出有关债权损失核销和职工安置等方案；组织协调债转股工作；组织协调所监管企业的合并、分立、解散、清算和关闭破产、困难企业重组工作，协调解决企业改组中的重大问题。

企业分配局：拟订国有企业收入分配制度改革的指导意见；根据国家有关规定，对所监管企业工资分配的总体水平进行调控，研究拟订所监管企业负责人的薪酬制度和激励方式并组织实施；指导所监管企业分离办社会负担、主辅分离和辅业改制、富余人员分流工作，配合有关部门做好下岗职工的安置工作。监事会工作局（国有企业监事会工作办公室）：根据《国有企业监事会暂行条例》，负责监事会的日常管理工作。

企业领导人员管理一局、管理二局：根据有关规定，承担对所监管企业领导人员的考察工作并提出任免建议；考察推荐董事、监事及独立董事人选。

参考文献

- 郭元晔，1997年：《论政企分开与政资分开》，《经济研究》，1997年第2期；
国资局课题组，1993年：《关于理顺产权关系与建立新型国有资产管理体制的若干问题》，《经济研究》，1993年第9期；
国资委，2006年：《国务院国资委工作规则》，2006年11月9日；
国务院，2003年：《企业国有资产监督管理暂行条例》，2003年5月27日；
倪吉祥，1992年：《如何规范国有企业所有权和经营权关系的思考》，《经济研究》，1992年第10期；
全国人大，2008年：《中华人民共和国企业国有资产法》，2008年10月28日；
肖金成、苕景州，1996年：《组建国有资产经营公司的若干设想》，《经济研究》，1996年第4期；
张冀湘，1993年：《关于地方政府企业产权若干问题的探讨》，《经济研究》，1993年第7期。

分报告之三：我国国有工业与商业用地的地租缺失

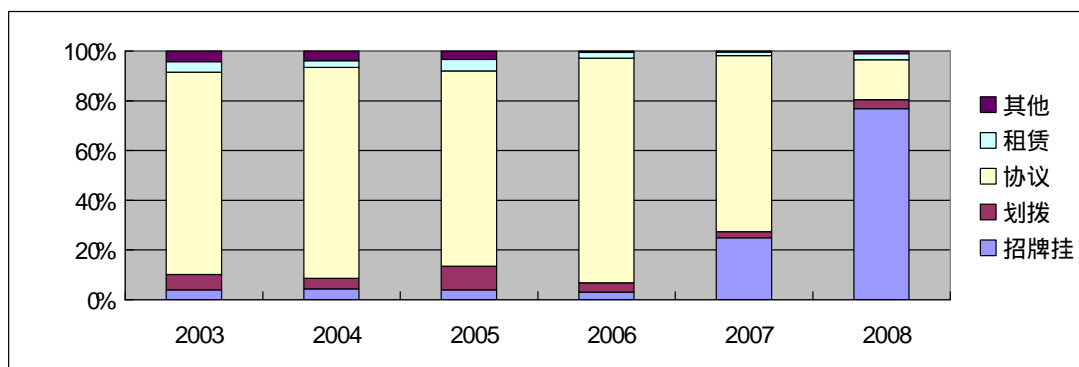
一、国有工业地租的计算

1990年前，划拨用地基本是我国土地供应的唯一方式，1992年划拨用地占土地供应总面积的比重为97.2%²¹。1990年我国颁布了《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》，明确规定了：国家按照所有权与使用权分离的原则，实行城镇国有土地使用权出让、转让制度，但地下资源、埋藏物和市政公用设施除外；土地使用权可以采取协议、招标和拍卖方式出让。自此，我国国有土地开始进入有偿出让阶段。因此，我们以1990年当年的工业仓储和商服用地作为划拨用地的基数（存量）。

我国土地招拍挂正式制度始于2002年国土部发布的《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》，但是在工业用地中，2008年之前以协议方式出让一直占主导地位。根据中国国土资源年鉴，2003-2007年在工业用地供应中，以划拨方式和协议出让方式供应的土地在土地供应总量中的比例较为稳定，二者总供应量在工业用地中比例在86%以上，其中划拨方式供应土地平均约占5%，以协议方式出让土地平均约占81%。2006年9月国发31号文要求工业用地必须实行招拍挂这一较为严格的政策出台后，以招拍挂方式出让土地的比例开始上升，尤其在2008年，以挂牌方式出让的土地约占当年工业用地供应的72%，而以划拨和协议方式供应的土地降到19%，由于这一比例与2003-2007年的平均值偏差较大。因此，我们取2003-2007年的平均值估算划拨和协议出让的土地面积。

1996年我国国有工矿建设用地面积为2.77万平方公里，2010达到4.3万平方公里，增长55.23%。²²以此增长速度推算1990年国有工业用地约为2.30平方公里，并以此为划拨工业用地的基数。设定从1990年每年以划拨方式出让的国有工业用地占新增加供应土地的比例以7.3%的速度递减，到2003年递减到5%；而以协议方式出让土地以6.3%的速度递增，2003年增加到81%。

图1 2003-2008年不同方式出让的工矿仓储用地



²¹王永红，我国土地有偿使用制度改革30年历程，“中国国土资源报”，2009-08-17。

²²我国工矿用地存在着大量闲置和浪，《瞭望》新闻周刊，2010-3-7



图 2 2003-2008 年不同方式出让所占比例

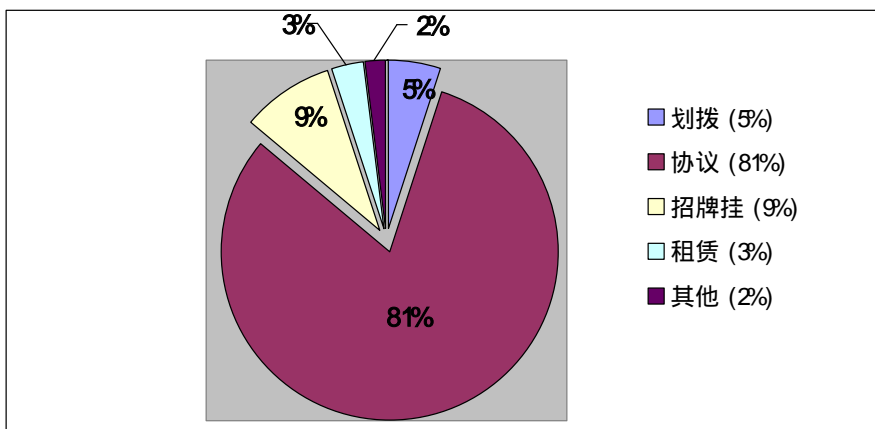


表 1 不同出让方式国有工业用地面积估算

单位：万平方公里

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
工矿仓储总用地面积	3.452	3.562	3.676	3.793	3.914	4.039
其中：划拨	2.829	2.834	2.840	2.846	2.852	2.858
协议出让	0.542	0.633	0.726	0.822	0.921	0.941

根据国土资源年鉴中不同出让方式所得价款和土地面积的比值计算出单位面积工业土地价格。其中以拍卖方式出让的价格最高，平均为 300元 / 平米；其次为挂牌，平均 284元 / 平米；再次是招标，平均价格 176元 / 平米；以协议方式出让的价格最低，平均 130元 / 平米。我们把通过招拍挂方式出让的价格认为近似于市场价格，取招拍挂出让价格的平均值作为当年土地市场价格，按土地价格的 3%来计算工矿仓储用地每年的总地租，以及缺失的部分地租。

图 3 2003-2008 年不同供应方式工业用地出让价格

单位：元 / 平米

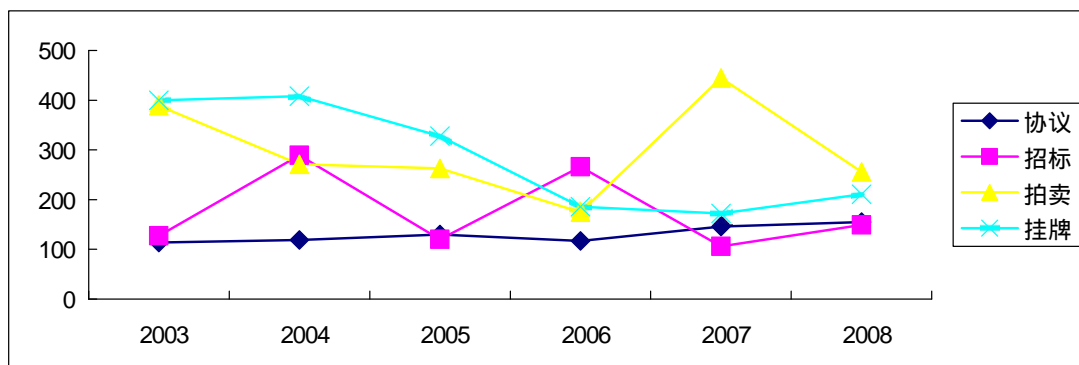




图 4 以招拍挂方式出让工业用地平均价格

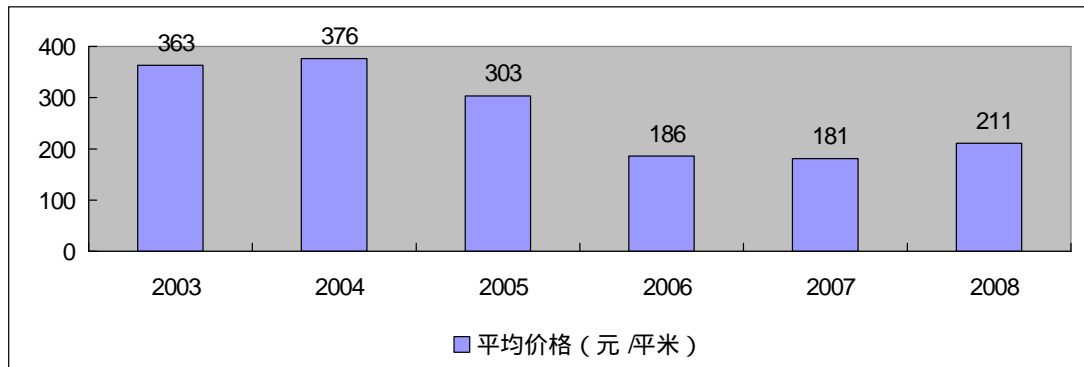


表 2 工矿仓储用地应缴纳租金总额

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
工矿仓储用地面积 (万平方公里)	3.452	3.562	3.676	3.793	3.914	4.039
总地租 (亿元)	3759	4018	3341	2117	2126	2557

2003-2008年以协议出让的土地价格加权平均为 123万元/公顷，以招拍挂出让的土地加权平均价格为 217万元/公顷。二者之差为 94万元/公顷。以此来估算协议出让土地少缴纳租金。

表 3 少缴纳工业地租

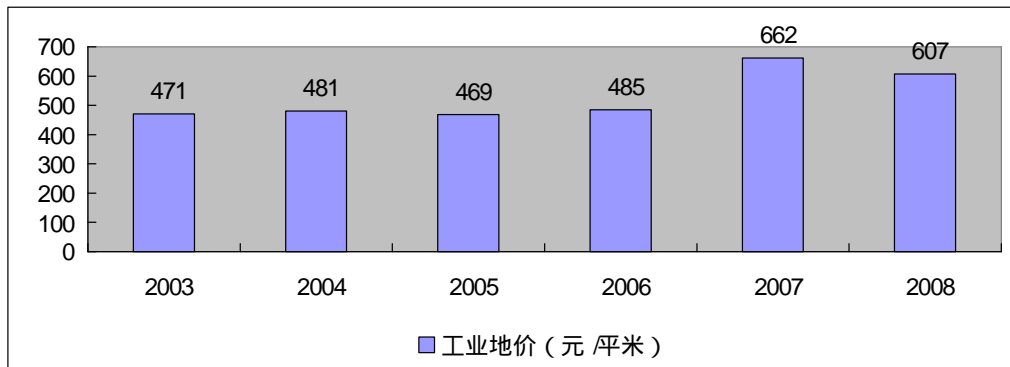
单位：亿元

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
划拨少缴纳地租	2887	3039	2484	1543	1516	1779
协议出让少缴纳地租	591	713	660	459	500	596
合计	3478	3752	3144	2002	2016	2375

根据中国城市地价动态监测系统对全国 105个主要城市工业用地的监测数据显示，工业地价水平明显高于国土资源年鉴中的工业用地出让价格。若以中国城市地价动态监测系统数据计算全国工业地租，2003中国地价网 2008年每年平均少缴纳地租 7000多亿。



图 5 2003~2008 年工业地价水平



数据来源：国土资源部土地利用管理司，中国土地勘测规划院，“中国城市地价动态监测”，中国地价网。

表 4 工矿仓储用地应缴纳租金总额

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
工矿仓储用地面积 (万平方米)	3.452	3.562	3.676	3.793	3.914	4.039
总地租 (亿元)	4878	5140	5172	5519	7773	7355

表 5 少缴纳工业地租

单位：亿元

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
划拨少缴纳地租	3746	3887	3845	4022	5543	5118
协议出让少缴纳地租	767	913	1022	1196	1829	1714
共计	4512	4800	4866	5219	7372	6832

二、国有商服用地地租的计算

根据城市建设统计年报，1994-2008年公共设施用地占城市建成区面积平均为 11.9%，据此测算出 1990 年公共设施用地约为 1530 平方公里。同时根据中国国土资源年鉴，2003-2008 年出让的商服用地平均约占出让的公共设施用地（商服用地加公共建筑用地）72%，由此可估算出每年城市商服用地面积。2003—2008 年，完全以划拨方式出让的商服用地平均约占总供应商服用地的 8%，协议出让方式平均占 22%。按地价的 5% 来计算商业用地租金。

1990年国有商服用地面积约为 1100平方公里，以此为划拨商服用地的基数（存量划拨用地）。设定从 1990年每年以划拨方式出让的商服用地占新增加供应土地的比例以 7% 的速度递减，到 2003年递减到 8%；而以协议方式出让土地以 1.7% 的速度递增，2003年增加到 22%。

表 6 国有商服用地面积

单位：平方公里

	2003	2004	2005	2006	2007	2008



公共设施用地	3497	3772	3704	4229	4399	4678
商服用地	2518	2716	2667	3045	3167	3368
其中：划拨	1931	1947	1943	1973	1983	1999
协议出让	218	262	251	335	362	406

根据中国国土资源年鉴,在商服用地不同的出让方式中,以招标出让的单位面积土地价格最高,平均为 1521元 / 平米,在 2006年价格达到 3118元 / 平米,是同年协议价格的 8倍;其次是以拍卖方式出让的土地,价格为 977元 / 平米;通过挂牌方式出让的土地价格是 710元 / 平米;最低的是协议价格,平均为 443元 / 平米。

图 6 2003-2008 年不同供应方式商服用地出让价格

单位：元 / 平米

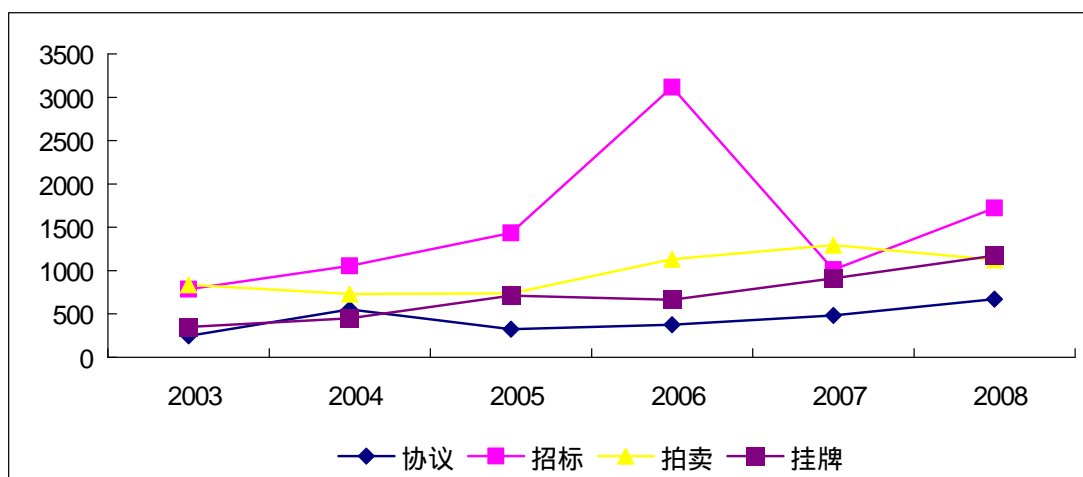


图 7 以招拍挂方式出让商服用地平均价格

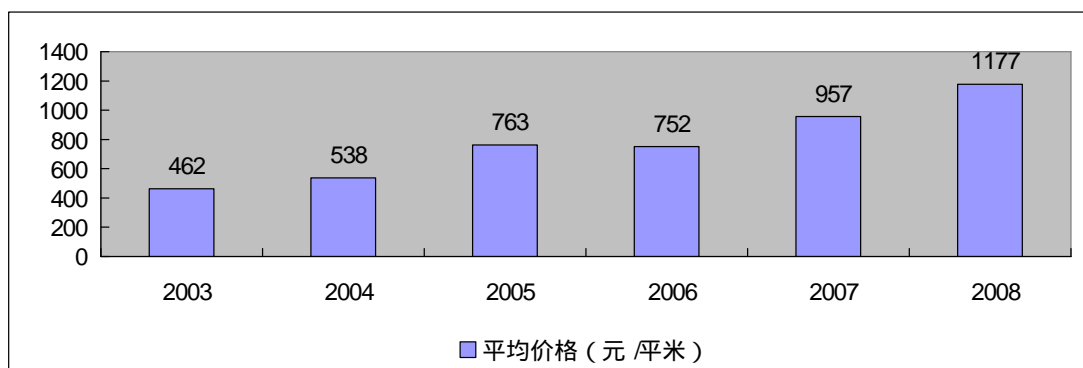


表 7 商服用地地租

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
商服用地 (平方公里)	2518	2716	2667	3045	3167	3368
总地租 (亿元)	581	731	1017	1145	1516	1982

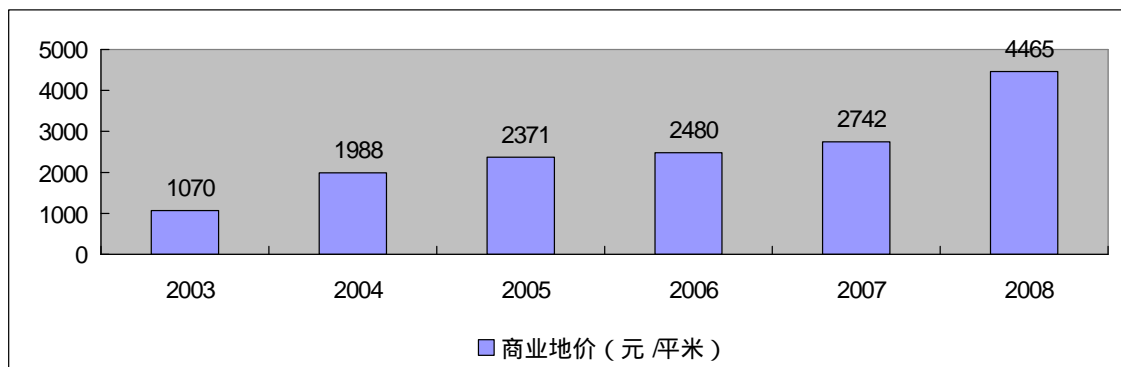
商服用地中,以协议出让的土地价格加权平均为 397元 / 平米,以招拍挂出让的土地加权平均价格为 776元 / 平米,二者之差为 379元 / 平米。以此来估算协议出让土地少缴纳租金。

**表 8 少缴纳商服用地地租**

单位：亿元

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
划拨少缴纳地租	446	524	741	742	949	1176
协议出让少缴纳地租	41	50	48	64	69	77
合计	487	574	789	806	1017	1254

根据中国城市地价动态监测系统观测的全国 105 个主要城市的商业用地价格水平也明显高于国土资源年鉴中的商服用地出让价格。

图 8 2003-2008 年商业地价

数据来源：中国地价网，“中国城市地价动态监测”。

表 9 商服用地地租

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
商服用地	3497	3772	3704	4229	4399	4678
总地租 (亿元)	1347	2700	3161	3776	4342	7519

表 10 少缴纳商服用地地租

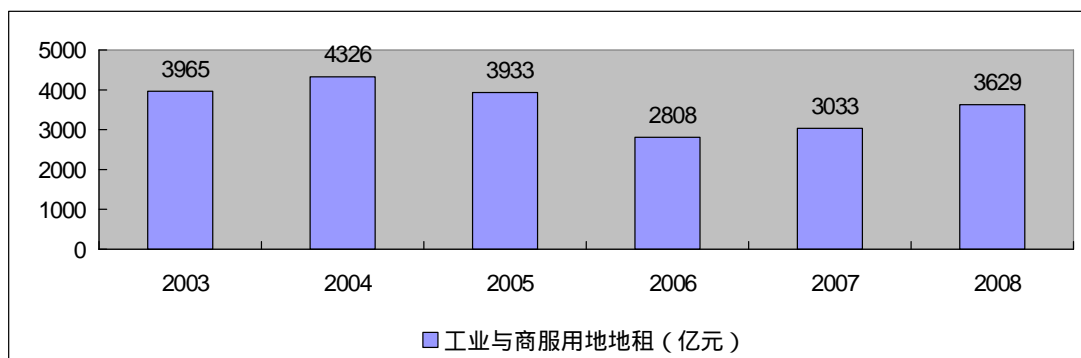
单位：亿元

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
划拨少缴纳地租	1033	1935	2304	2446	2719	4463
协议出让少缴纳地租	89	188	257	352	409	770
合计	1122	2123	2561	2799	3128	5233

三、国有工业与商服用地地租

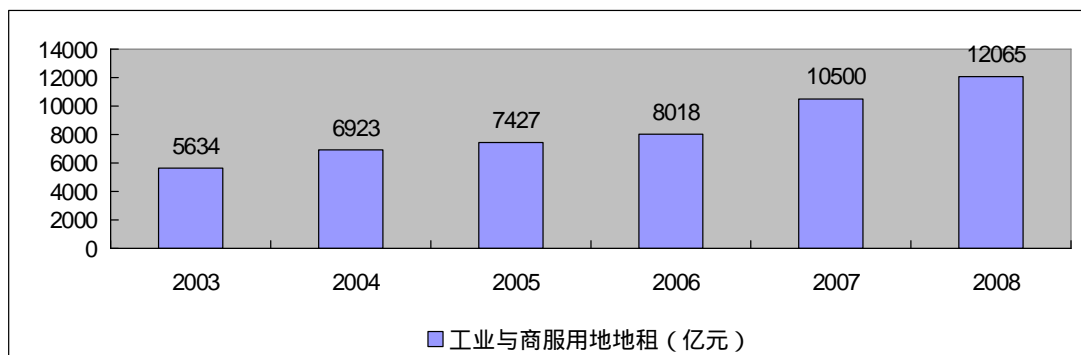
- (1) 依据国土资源统计年鉴中土地的出让价格，2003~2008 年少缴纳的工业仓储和商业地租年平均为 3616 亿。

图9 少缴纳的工业仓储与商服用地地租



(2) 若按照中国地价网对全国 105 个主要城市监测的地价水平，2003~2008 年少缴纳的工业仓储和商业地租年平均 8428 亿，2008 年达到约 12000 亿。

图10 少缴纳的工业仓储与商服用地地租

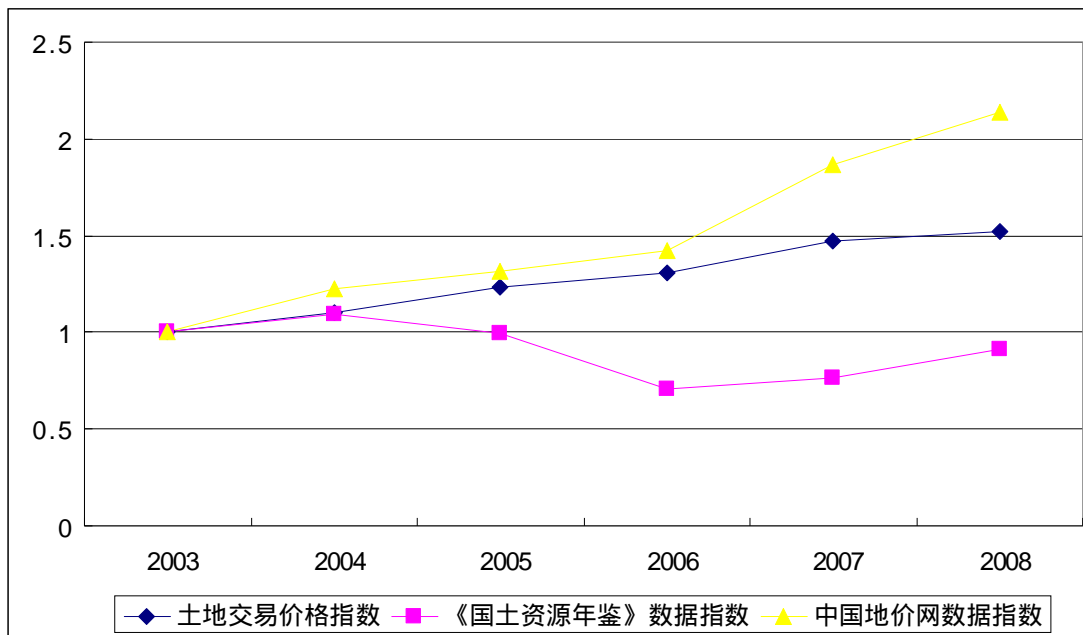


四、地租水平的选择

对于上面根据两个不同数据来源，一个是《中国国土资源年鉴》，一个是“中国地价网”城市地价动态监测系统，来计算的地租水平。前者较低，而后者较高；前者覆盖全部城市，而后者主要来自 105 个城市。我们选择哪一个为宜？我们认为，应该选择以城市地价动态监测系统的数据库计算的地租水平为宜。因为：

1. 本报告所研究的“国有企业”是以央企为主的大中型企业，它们在地理分布上更集中于大中型城市。尤其是国有商业用地，这一集中特征更为明显。因而它们所占用的土地价格更对应于更集中的、较高的土地价格；

2. 根据《中国国土资源年鉴》所得出的土地价格，与《国家统计年鉴》中的土地交易价格的基本趋势不相吻合。后者在二十一世纪前十年中表现为明显上涨的趋势，而前者表现出无规则的波动。而“中国地价网”城市地价动态监测系统的数据库则与这一趋势比较吻合。见下图。

图 11 几种来源的土地价格指数比较


3. 根据 2006 年《全国工业用地最低价标准》，将全国工业用地分为十五等级，根据级别将最低价格定在 60~840 元/平方米。其中，十二级后的土地基本上位于县级地区。根据《中国国土资源年鉴》中计算土地出让价格，2006 年工业土地以招拍挂方式出让的平均价格约为 186 元/平方米，低于第九级的土地价格，显然这一价格水平偏低。而来自城市地价动态监测系统，2006 年工业土地出让价格 485 元/平方米，由于这一数据来自对 105 个主要城市，即大中城市工业用地的监测。因此，对大中城市来说，我们认为城市地价动态监测系统的价格较为接近市场价格。

表 11 工业用地最低价

等级	一	二	三	四	五	六	七	八	九	十	十一	十二	十三	十四	十五
最低价标准	840	720	600	480	384	336	288	252	204	168	144	120	96	84	60



分报告之四：国有企业相关政策的演变

一、对国有企业的界定

产权作为一束权利，是指占有权、使用权、收益权、处置权等，这些权利可以在一定程度上和一定空间上进行分离。从 20 多年的政策文件中，可以看出对国有企业的界定经历了从开始的强调对生产资料所有权的占有关系到 90 年代末的占有权和使用权相分离，再到目前从收益权的角度界定国家出资企业三个阶段。伴随着国有企业产权改革的进程，对于国有企业的界定也在逐渐细化和明确，但同时仍然存在一些模糊不清的概念。

国有企业在 1992 年之前被称为国营企业，或者全民所有制企业。1998 年的《**中华人民共和国全民所有制工业企业法**》²³是我国第一部关于企业的法律，第 2 条规定：“全民所有制工业企业，是依法自主经营、自负盈亏、独立核算的社会主义商品生产和经营单位。企业的财产属于全民所有，国家依照所有权和经营权分离的原则授予企业经营管理，企业对国家授予其经营管理的财产享有占有、使用和依法处分的权利。”对于在原有的计划体制下承担的根据政府的计划指标进行生产的责任，这一定义明确了在“两权分离”的原则下，给予了企业自主经营的权力。在所有权权属上，明确企业的财产属于全民所有，这是和全民所有制企业概念相符合的，但是没有揭示出国家与企业的资本上的联系。

在 2003 年出台的《**企业国有资产监督管理暂行条例**》中，开始注重从资本关系上进行界定，第三条规定“企业国有资产是指国家对企业各种形式**投资和投资所形成的权益**，以及依法认定为国家所有的其他权益。”在所有权关系上第四条规定“企业国有资产属于国家所有”。在 2005 年修正的《**公司法**》中第 4 条规定：“公司中的国有资产所有权属于国家。”国家是一个抽象的概念，不能享有和行使具体实在的所有权或者其他财产权利。国有资产的**实际使用**，必须落实到具体的组织和个人，这即是国有资产事实上的产权。因此，在实践中，实际的所有权直接体现为不同层级和不同部门的政府对生产资料的占有，国有企业基本等同于政府企业。

从所有制来看，国有企业概念是在全民所有制企业概念基础上发展演变而来的，就其经济性质来说属于全民所有制。从所有权来看，企业本身并非财产，而是一种关系的表现或要素的组合，不存在为谁所有的问题。并且任何人（包括自然人和法人）的财产（资本）一旦投入企业，就变成企业的法人财产，投资者只享有出资人的权利。因此关于企业的所有只能是指对企业所享有的**股权或出资者权利**。具体到国有企业，国家履行出资义务，以让与出资财产所有权为代价换取了国有企业**股权或者出资者权利**，国有企业概念的国家所有权应体现为国家对企业**出资份额和收益的所有**，而非企业资产的所有。

相比《企业国有资产监督管理暂行条例》和《公司法》（2005 年），《**中华人民共和国企业国有资产法**》（2008 年）对国有企业的概念又做了修正。第一，创造了国家出资企业的新概念，替代了“国有企业”的概念。“本法所称**国家出资企业**，是指国家出资的国

²³ 本章中加重字体均由引者所加。



有独资企业、国有独资公司，以及国有资本控股公司、国有资本参股公司。”第二，以“权益”所有代替了“资产”所有的概念。第二条规定“企业国有资产（以下称国有资产），是指国家对企业各种形式的**出资**所形成的权益。”企业国有资产，是一种权益，即就是出资或投资所形成的权益，指的是企业价值形态的资产。《国资法》表述的“各种形式出资”，包括货币、实物、知识产权、土地使用权；而《国资条例》表述的“各种形式的投资”一般泛指投资总规模，其中既包括了出资人的出资，也包括了企业融资的资金。因此现在所称企业国有资产更明确了仅仅是国家出资所形成的权益。

《国资法》对于权益的最终所有者做了比之前《企业国有资产监督管理暂行条例》和《公司法》中，更为明确的认定，即“**国有资产属于国家所有即全民所有。**”可以进一步引申认为国家出资所产生的任何收益，都应该完全归属于全体国民，由全体国民来分享。目前，这一点在现实当中并没有被落实，只有很少一部分通过国有企业的股份划转社保基金的方式体现了收益全民所有的意义。

其他国家和组织对国有企业的界定

按照国际惯例，在某一企业的资本中，国有资产投资或国家所持股份超过 50%的，该企业就是国有企业。

例如，德国财政统计上将公共机构（联邦、州、镇等各级政府）拥有多数资本或多数投票权的企业划为公共即国有企业；韩国 1984年颁行的《国有企业管理法》第 2条明文规定，国有企业包括政府投资和“政府投资达到或超过 50%的企业”。

除了遵循把国家所持股份和表决权超过 50%的企业划为国有企业的原则之外，也把国家参股未达 50%，但国家实际上可以控制的企业归入国有企业。

如德国把政府参股达 25%以上，其他股东均为小股东的大企业，视为国有；在新加坡国家控股公司控制国有企业中，国家资金参与的份额有的仅占 10%左右；日本国有企业中的特殊公司，如日本电信电话株式会社、日本航空公司等即使政府投资未达半数，也都由国家予以控制。

欧共体委员会《关于企业透明度条例》对此作了更加明确的表述，其第 2条规定，凡“政府当局可以凭借它对企业的所有权、控股权或管理条例，对其施加直接或间接的支配性影响”企业，都是公共企业。

二、 国有企业的经营范围

1999 年以后，国企改革从搞活单个国有企业全面转入从宏观上调整国有经济布局的新阶段。1999 年召开的十五届四中全会提出了国有经济控制的领域是重要行业和关键领域，在《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》中首次明确了国有经济的需要控制的行业和领域包括：**涉及国家安全的行业，自然垄断的行业，提供重要公共产品和服务的行业，以及支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业。**而在 2006 年的《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》中，国资委将国有企业控制的领域做了修改，将自然垄断行业替换为**重大基础设施和重要矿产资源**。随后，国资委给出了进一步的解释，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**。其中，对于军工、石油和天然气等重要资源开发及电网、电信等基础设施领域的中央企业，国有资本应保持独资或绝对控股；对以上领域的重要子企业和民航、航运等领域的中央企业，国有资本保持绝对控股；对于石化下游产品经营、电信增值服务等领域的中央企业，应加大改革重组力度，引入非公经济和外资，推进投资主体和产权多元化。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**。其中，机械装备、汽车、电子信息、建筑、钢铁、有色金属行业的中央企业要成为重要骨干企业和行业排头兵企业，国有资本在其中保持绝对控股或有条件的相对控股；承担行业共性技术和科研成果转化等重要任务的科研、设计型中央企业，国有资本保持控股。

金融、铁路、邮政不属国资委监管范围，不过，既然电信、航运等行业都必须由国有经济控制，那么金融、铁路和邮政也跳不出这个圈子了。也就是说至少十大行业必须由国家控制，或者说政府还将在这些行业保持甚至加强垄断地位。

国资委把“自然垄断行业”修改为“重大基础设施和重要矿产资源”，由此引发了煤矿行业的“国进民退”，或者说由于有了这样的文件精神，山西省进行的煤矿兼并重组是“师出有名”。不论是国有资本要保持“绝对控制力”的军工等七大行业，还是国有资本要保持“较强控制力”的装备制造等九大行业，大都是第二产业中的主要行业，遍布非竞争性领域和竞争性领域，并不都是只有国有企业才能有资格从事的行业。以“维护国家经济安全”、“掌握命脉行业”的理由，依托行政力量划定势力疆界，在这些行业为国有企业筑起垄断门槛。

到2008年，央企80%以上的资产是分布在军工、石油、石化、电力、冶金、煤炭等矿产资源和大型装备制造、汽车和商用飞机制造，以及电信、民航、海运、建筑施工、房地产开发、港口等行业。地方国有企业有大约2/3以上的资产，分布在机场、港口、重要公路、城市自来水、煤气供应、公共交通、发电、冶金、煤炭等矿产资源和装备制造、汽车等第二产业。

表1 国有企业与私营企业分行业指标

行 业	私营工业企业			国有及国有控股企业		
	企业单位 数(个)	工业增 加值率 (%)	总资产 贡献率 (%)	企业单 位数 (个)	工业增 加值率 (%)	总资产 贡献率 (%)
全国总计	177080	28.06	17.18	20680	33.40	13.79
煤炭开采和洗选业	3601	43.78	29.72	795	53.03	11.83
石油和天然气开采业	22	44.23	17.42	91	78.06	47.17
黑色金属矿采选业	2104	42.20	39.38	111	52.13	14.06



有色金属矿采选业	1093	42.86	36.22	298	43.61	26.37
非金属矿采选业	1754	34.79	26.88	210	48.06	12.73
其他采矿业	16	29.30	31.86	1	21.11	0.56
农副食品加工业	10783	27.68	20.44	857	21.71	11.41
食品制造业	3240	29.96	17.90	377	32.72	9.18
饮料制造业	2209	33.45	19.52	366	43.62	20.37
烟草制品业	1	26.85	1.26	120	77.51	70.30
纺织业	17716	25.46	13.35	601	26.72	5.07
纺织服装、鞋、帽制造业	6882	28.78	16.77	221	35.03	7.43
皮革、毛皮、羽毛(绒)及其制品业	3742	28.19	23.12	36	34.75	8.50
木材加工及木、竹、藤、棕、草制品业	5580	29.72	23.47	171	30.79	7.92
家具制造业	2257	27.97	16.27	45	19.84	14.23
造纸及纸制品业	4786	27.36	16.52	220	27.02	6.78
印刷业和记录媒介的复制	2514	28.44	12.16	580	41.51	11.06
文教体育用品制造业	1888	25.33	14.78	55	32.45	6.20
石油加工、炼焦及核燃料加工业	1112	29.45	18.54	213	14.18	11.19
化学原料及化学制品制造业	12108	28.40	17.93	1377	25.58	11.02
医药制造业	2198	33.32	14.29	559	35.91	11.27
化学纤维制造业	964	20.87	9.59	60	18.82	6.24
橡胶制品业	1879	30.51	19.72	122	22.41	7.06
塑料制品业	8292	25.68	16.19	303	28.45	6.35
非金属矿物制品业	13515	30.94	19.34	1333	31.39	8.25
黑色金属冶炼及压延加工业	4460	25.65	15.82	329	29.26	11.46
有色金属冶炼及压延加工业	3719	24.97	19.81	432	25.93	18.11
金属制品业	10428	26.59	15.46	486	25.87	9.30
通用设备制造业	15850	28.28	16.98	1124	25.96	8.11
专用设备制造业	6641	30.08	16.41	973	26.41	7.61
交通运输设备制造业	6733	27.03	13.13	1358	25.06	11.34
电气机械及器材制造业	9505	25.34	15.16	694	25.18	8.91
通信设备、计算机及其他电子设备制造业	3356	25.47	12.96	726	27.65	5.18
仪器仪表及文化、办公用机械制造业	1741	30.34	15.68	369	35.12	8.94
工艺品及其他制造业	3245	25.86	18.39	139	23.83	4.85



废弃资源和废旧材料回收加工业	372	24.81	21.81	19	23.34	19.51
电力、热力的生产和供应业	591	39.08	6.98	3481	32.62	8.81
燃气生产和供应业	84	28.11	11.54	217	29.17	5.86
水的生产和供应业	99	29.79	6.20	1211	46.69	1.86

除了政策的规定外，现实中国有企业的边界基本上涵盖了所有第二产业和部分第三产业。例如截至 2007 年年底，上海市国资委出资监管的 46 家企业集团国有资产总量 3980 亿元，涉及行业达到 79 个，其中有近 11% 的资产散布在餐饮、造纸、木材加工、建筑装饰、塑料制品、纺织服装鞋帽等 59 个一般竞争性行业，有的集团经营业务涉及 30 个行业。2009 年 8 月，国家烟草专卖局发文《烟草行业多元化经营企业重大事项报告制度（试行）》（国烟办[2009]289 号文），将房地产业列为中烟实施多元化的行业战略之一。

三、委托代理关系

我国国有企业的所有权属全体人民，国家代表全体人民行使管理国有企业资产的权力。现实中由于国家不可能亲自管理企业，需委托政府，政府又委托职能部门，而后再委托给企业经营管理者，这种层层委托、层层代理的关系就构成了中国国有企业“委托——代理关系”。

我国国有资产的委托代理呈现出多级化的形态，有行政上的上下级关系，也有民事上的平等主体之间的关系。总体上，国有资产的委托代理可以分成三个层级：第一，从全民到国家的原始委托；第二，从国家到国有资产出资人的二级委托；第三，从出资人到国有资本实际经营者的三级委托。除了全民是最终委托人这一角色是不变的以外，其他代理环节的角色都是双重的，既是代理人又是委托人。

第一层委托代理关系，从全民到国家的原始委托。在国有资产的最终所有权归属上，法律规定为“国家所有，即全民所有”或者“全民所有，即国家所有”，在用词上将国家与全民等同。

全民实际上是一个整体的抽象，是不可分割的，而“国家”是一个虚化的概念。国有资产的实际使用，必须落实到实体上。作为国家的代理人有两个：国务院和地方人民政府，在不同的资产类型上代表国家履行出资人职责。“在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》）。

第二层委托代理关系，从国家到国有资产出资人的委托。《国资法》中规定“国务院国有资产监督管理机构和地方人民政府按照国务院的规定设立的国有资产监督管理机构，根据本级人民政府的授权，代表本级人民政府对国家出资企业履行出资人职责。国务院和地方人民政府根据需要，可以授权其他部门、机构代表本级人民政府对国家出资企业履行出资人职责。”国资委（国资局）代表政府行使出资人的职责定位使企业国有资产的所有者权益无人负责的问题在一定程度上得到了形式上的解决。对于国有企业来说，国资委是委托人；但对于其上一级委托人政府，以及最终委托人——全民来说，国资委也是代



理人，他们之间仍然存在目标函数是否一致以及道德风险等问题。此外，我国国企改革过程中出现的代理链条过长使得代理成本增加，以及国资委仍受到其他行政力量的处处制约等问题，使得国资委不可能自觉充当起一个所有者的合格代理人的角色。

第三层委托代理关系，从出资人到国有资本实际经营者的委托。《国资法》第三章“国家出资企业对其动产、不动产和其他财产依照法律、行政法规以及企业章程享有占有、使用、收益和处分的权利。”国家出资企业从事经营活动，...对出资人负责。”国家的这种民事上的委托，可以通过颁发国有资产的经营证书，签订国有资产的经营合同以及参股的形式，把国有资产的使用权委托给单位或者个人。

在这一层级中，委托人和代理人之间存在着严重的信息不对称问题。并且在对国有企业经营者的选择上也不是完全通过市场来进行，一些国有公司中董事会成员、经理是由政府或党委加以任命的。这就导致这样一种结果：作为委托人的全国人民和各级政府，并不能真正实施自己的剩余索取权和剩余控制权；而同时既作为经营者的委托人又作为国家代理人的政府官员也存在道德风险，为追求个人利益最大化，但由于不具有剩余索取权，极易将个人利益的实现融入决策权的执行之中，产生寻租行为。

这种多层次的委托代理关系，拉长了委托与代理的距离，增加了利益分享的主体，扩大了信息的不对称性，增加了契约的不完全性。而且各个代理层级代理人的权力与义务也在多层代理中被稀释，导致最初委托人的目标得不到实现，代理效率随代理层级的增加而不断降低。

其他国家对国企的监管

在外国国企的监管中，强大的力量来自于议会的监督。议会直接代表公民，既然是为全民服务的企业，根本的决策权就来自议会。在美国，议会通过立法，决定有关国有企业的一系列重大问题。联邦政府能否组建一个国有企业，必须经过美国国会的审议和批准。

议会通过立法，确定国有企业的经营范围甚至包括市场准入和销售领域等。议会随时审查国有企业的运行情况，并可相应地做出重大决策，包括撤销、兼并和出售某一国有企业。国有企业的董事长由同级议会任命。议会决定对所属国有企业是否给予财政拨款，给予多少拨款，拨款的无偿或有偿，以及有偿款项的偿付方式。

另外，国企的运作是透明化的，既然主人是全民，全民就有权知道企业的运作。美国、英国、瑞典、芬兰等国家政府要求，不论是国有上市公司还是非上市公司，都要建立公开透明的财务报告制度，企业的财务报告都要通过网站等方式按期向社会公开，接受全社会的监督。

国企权力的根源在议会，又接受全社会的透明监督。例如美国最大的国企是田纳西河流域管理局，它的资金筹措方式，主要是发行债券，其中政府债券占一半左右。政府每年拨款 1.3 亿美元，但明确规定这些拨款只能用在既定的社会事业上。

德国政府明确规定，国企高管及其下属不能来自政府机构，这被称为企业直接经营



者的非政府官员化原则。法国法律规定，政府的部长或议员不得参加董事会，政府官员一旦被任命为国有企业的董事长，便不再担任政府职务。国有企业的董事长和总经理虽然要由政府委派，但必须选自企业界，是真正的职业经理人。这些职业经理人为国企还是为私企工作对他们来说都没有多大的区别，他们都只是雇佣来的管理者。对他们工作的评价归根到底都是由各级议会，也就是公众的代表决定的。工作是否合格只有一个根本的标准，不在于赚了多少钱，而在于公众是否满意。

更重要的是，由于国企都列入各级政府预算，分配由议会说了算，钱赚的多少都是作为国企红利由全民分享。绝不会任由国企内部和主管部门处置，形成特殊的利益集团。

四、企业治理结构

1993 年国家确定建立现代企业制度为国有企业改革的目标。而早些时候，中国经济学界也开始讨论公司治理概念。1993 年 12 月，我国颁布了《公司法》，这就为现代企业制度的构建、也为被市场经济国家广泛认可的公司治理奠定了法律基础。以《公司法》为标志，开始推行董事会领导下的总经理负责制的企业治理结构。而国有企业正式接纳公司治理结构的提法，是在十五届四中全会通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》中体现的，“公司法人治理结构是公司制的核心。要明确股东会、董事会、监事会和经理层的职责，形成各负其责、协调运转、有效制衡的公司法人治理结构。”

虽然提出了构建股东会、董事会、监事会和经理层的治理框架，现实中，由于董事长与总经理高度重合使得董事会形同虚设。当国有企业改建为国有全资子公司或国有控股的有限责任公司以及股份有限公司后，即按照《公司法》的规定建立股东或股东大会、董事会、监事会，并设立总经理。实际工作中，这些公司仍然普遍存在“老三会”（党代会、职代会、工会）和“新三会”（董事会、监事会、股东会）之间的矛盾。不少公司制国有企业往往采取党委会成员和董事会成员双向进入的办法来缓和矛盾。《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》（1999 年 9 月）中也提出国有独资和国有控股公司的党委负责人可以通过法定程序进入董事会、监事会，董事会和监事会都要有职工代表参加；董事会、监事会、经理层及工会中的党员负责人，可依照党章及有关规定进入党委会；党委书记和董事长可由一人担任，董事长、总经理原则上分设。但是 1998 年的研究显示，在 530 多家上市公司中董事长和总理由一人担任的公司 253 家，占样本总数的 47.7%，上市公司明显处于事实上的内部人控制中。而董事会作为公司的最高决策机构，应该决定公司的一切重大经营、投资决策。事实上，国有企业公司制改造中，董事会的产生严重失范。众多董事的任命和解聘直接源于上级的行政命令，董事会因此成为政府行政命令的中介。

在国有企业的监事会制度形成前，实行的是稽查特派员制度。1998 年，国家对中央管理的大型重点国有企业实行稽查特派员制度，并出台了《国务院稽察特派员条例》。稽察特派员由国务院派出，代表国家对国有重点大型企业行使监督权力，对国务院负责。2000 年 2 月国务院发布了《国有企业监事会暂行条例》，规定监事会以财务监督为核心，监事会由主席一人、监事若干人组成。监事会成员不少于 3 人。监事会主席由国务院任命，专职监事由监事会管理机构任命。2000 年 6 月，根据十五届四中全会制定的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》精神，稽察特派员制度过渡转化为监事会制度，稽察特派员转任监事会主席。07 年之前监事会的监督主要是事后监督，2007 年国资委出台了《关于



加强和改进国有企业监事会工作的若干意见》，赋予了监事会当期监督的职责。

由于先前引入外部监督力量，即监事会的效果并不理想，于是完善公司治理的思路转向了内部结构。2001年8月，中国证监会发布《关于上市公司建立独立董事制度的指导意见》，要求上市公司在2003年6月30日前，董事会中应当至少包括1/3独立董事。2004年发布的《国务院国有资产监督管理委员会关于国有独资公司董事会建设的指导意见（试行）》提出了董事会中引入外部董事制度。外部董事由国资委选聘，薪酬由国资委确定，由所任职公司支付。试点初期外部董事不少于2人。《国有独资公司董事会试点企业职工董事管理办法（试行）》（2006年）要求公司董事会成员中，至少有1名职工董事。2009年针对外部董事的管理出台了《董事会试点中央企业专职外部董事管理办法（试行）》。按国资委的要求，对国有独资公司董事会试点企业，外部董事人数可以超过全体董事半数，国资委可以授权董事会对经营层进行考核。但是在国资委与国有企业经营者之间存在合谋的可能条件下，外部董事的执行力和独立性还有待检验。

从《公司法》的规定看，我国公司治理结构是借鉴欧洲大陆模式，既有董事会，又有监事会，是二元治理结构。而从公司的机构设置看，是多元治理模式，既有董事会，监事会，还有党委会，职代会，工会等，后来又引入了英美公司的独立董事制度；从公司的实际运作看，是一元治理结构，即“内部化控制”。我国国有企业当下建立的董事会、监事会、经理层三者之间尚没有实现有效的制衡机制。一方面，董事会对经理监督不够，在现代企业制度中，董事会代表股东大会委托经理人员经营企业，为了保持董事会的独立性，董事会中应有一部分非执行董事和外部董事，但在相当一部分国有企业中，董事长和总经理的兼任造成了内部人控制，而独立董事的独立性不足。另一方面，对董事会的监督不够，在西方发达市场经济的公司中，董事会成员通常是大股东，董事会对经理的监督是一种内在需求，而对于国有企业，董事会代表政府行使所有权，但他们没有剩余索取权，因此他们没有动力去监督经理人员的行为。而董事会部分成员却能通过实施一定权力直接或间接地从公司中收益，如果对董事会没有有效的监督和约束，就存在董事会和经理层勾结形成内部人控制的可能，加剧“内部人控制”，但政府对董事会的制约力显然是不足的。

五、利润分配及相关财政政策

在1984年之前，国有企业必须将所获得的所有利润上缴财政，然后再从国家财政那里获得投资以及弥补亏损所需的全部资金。1978年，“企业收入”是财政收入最主要的来源，国有企业利润上交国家财政571.99亿元，占国家财政收入的50.5%。

80年代的国有企业改革始于扩大经理层的经营自主权，并允许企业保留利润。这一改革战略的核心是要打破“大锅饭”体制。按照利润留成政策，利润越高的国有企业就可以留下更多的利润。留成利润的一部分可以用于“集体福利”和“职工奖励”，从而让经理人员和企业职工得到实惠，这样有助于形成国有企业内部的赢利动机。此外，在多数情况下，企业职工通过奖金形式获得的奖励都是由企业经理决定并进行分配的。表现好的职工能够获得更多的奖励。

1984年4月，国务院转批财政部《关于国营企业利改税试行办法》，国有企业向国家缴纳利润改为交纳税金。具体对有盈利的国营大中型企业，按55%的比例税率征收所得税，所得税后剩下的利润，一部分上缴国家，一部分按照国家核定的留利水平留给企业。对有盈利



的小型企业，实行彻底的利改税，按照八级超额累进所得税税率征收所得税后，剩余利润归企业自行支配，由企业自负盈亏，但对税后利润较多的企业，国家可以收取一定数量的承包费或按固定数额上缴一部分利润。同年9月，国务院同意财政部《关于在国营企业推行利改税第二步改革的报告》和《国营企业第二步利改税试行办法》，“对盈利的国营大中型企业，应按照55%的固定比例税率计算缴纳所得税；对盈利的国营小型企业，应按照新的八级超额累进税率计算缴纳所得税。”“企业从增长利润中留用的利润，一般应将50%用于生产发展，20%用于职工集体福利，30%用于职工奖励。”

而1993年的《关于实行分税制财政管理体制的决定》中的一条规定“逐步建立国有资产投资收益按股分红、按资分利或税后利润上交的分配制度。作为过渡措施，近期可根据具体情况，对一九九三年以前注册的多数国有全资老企业实行税后利润不上交的办法。”，虽然规定国有企业只向作为行政管理者的政府纳税，不向它的所有者交利是暂时的措施，但这一政策一执行就是十四年。

政府之所以免除企业上交红利，一是当时国有企业改革的核心仍然是扩大管理者的自主权和减少政府干预，这项政策是整个80年代国有企业改革思路的一种自然延续。二是在90年代初期，国有企业的财务状况普遍不佳。政府从国有企业那里得不到多少利润，而为国有企业注资被认为是更为紧迫和必要的任务。1994年，非金融类国有企业的净利润仅占GDP的0.3%，而2007年占GDP的7%，占当年财政收入的34%。三是政府免除企业利润上交的初衷是希望企业用这些利润的一部分去解决改革层面上的系列问题，如下岗安置、退休金等。

盈利能力的提高使得国企利润在中国经济增长和发展中发挥着日益重要的作用。2007年，非金融类国有企业总利润占到GDP的7%，相当于中国资本形成的1/6。如果将其全部纳入预算，政府财政总收入将会增加1/3。1998年所有非金融类国有企业每100元销售收入中，利润总额（所有非金融类国企盈亏相抵后的净利润总额）仅为0.3元。2007年这一数字上升到9元。同样，十年间，国企每百元资本金所获得的利润总额从0.4元跃升至12.1元。这些数据突显了国企分红政策潜在的重要性。

表2 1998-2007年中国非金融类国企利润

年份	盈亏相抵后的净利润（亿元）	净利润占GDP的比重（%）	净利润占财政收入的比重（%）	资本形成在GDP中的比重（%）
1998	213	0.3	2.2	36.2
1999	1145	1.3	10.0	36.2
2000	2834	2.9	21.2	35.3
2001	2811	2.6	17.2	36.5
2002	3786	3.1	20.0	37.9
2003	4769	3.5	22.0	41.0
2004	7369	4.6	27.9	43.2
2005	9580	5.2	30.3	42.7
2006	12194	5.8	31.5	42.6
2007	17442	7.0	34.0	42.3

分红政策将国企的税后利润分成了两部分：国企可以用于投资的留存收益以及政府用于



一般性公共支出的股利。因此,合理的分红政策具有双重意义。第一,可以提高国企留存收益的投资效率;第二,可以改善公共财政资源的整体配置。由于国企将大部分留存收益用于投资,此前分红政策的缺失就等于假定,国企利润除了再投资于国企外再无更好用途(世界银行,2005)。实际上,中国目前面临着巨大挑战,需要重新调整公共支出重点,提高教育和医疗卫生等许多社会服务的公平性和效率,这对于实现国家的发展目标具有非常重要的意义。因此,国有企业的利润分配被隔离于正常的预算程序之外,很难说是合理的。从这一点来看,2007年9月国务院颁布的《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》(26号文件)启动的改革是向正确方向迈出的一大步。26号文认为,“国有资本经营预算,是国家以所有者身份依法取得国有资本收益,并对所得收益进行分配而发生的各项收支预算,是政府预算的重要组成部分。”即国有企业在法律上是属于全民所有,国企应增进社会整体福利而不是仅仅让少数人获益。

2007年底,国资委与财政部联合发布了《中央企业国有资本收益收取管理办法》,标志着企业持续了14年的只上缴税收,不上缴红利的时代结束。按照相关规定,中央企业红利的上缴分三种类型:烟草、石油石化、电力、电信、煤炭五个资源性行业,上缴比例为10%;钢铁、运输、电子、贸易、施工等一般竞争性企业上缴比例为5%;军工企业转制科研院所企业三年内暂不上缴。这一比例安排显然太低了。2009年纳入中央国有资本经营预算编制范围内的央企,实现利润总额9655.6亿元,实现净利润7023.5亿元,但按比例提取红利后形成的2010年中央国有资本经营预算支出安排仅为440亿元,上缴比例仅约6%,甚至比个人所得税比例还低。

目前中国的国企分红没有转入公共预算,第一个国有资本经营预算还没有纳入提请全国人大批准的政府预算。但是国有资本经营预算和公共预算的衔接在国务院第26号文件中已有规定,要求国有资本经营预算相对独立,相互衔接。既保持国有资本经营预算的完整性和相对独立性,又保持与政府公共预算(指一般预算)的相互衔接。因此,二者之前的对接只是时间问题。央企应列入中央预算,地方国企应列入地方预算,企业分红比例和再投资的比例由股东决定,而不是管理层。企业预算接受各级人大监督,向各级人大报告经营状况。否则,容易变成内部人控制的特殊利益集团。与公共财政的衔接还有利于增强政府通过预算管理实施宏观调控的能力,另外更加充分体现了国有资产全民所有的属性。

六、产权转让和交易

十四大以后,对于国有企业的指导思想从搞好单个企业转变到从战略上调整国有经济布局 and 改组国有企业。1997年十五大报告中正式提出国有企业“抓大放小”问题,“抓好大的,放活小的,对国有企业实施战略性改组”。报告还对传统的公有制理论做了重大修正,首次提出了“混合所有制”的概念,非公经济已经不仅仅是公有制的“补充”,而是“重要的组成部分”。1998年,在中央和社会改革力量的推动下,国有企业的改革进入了产权改革阶段。实行国有企业产权转让和交易是产权制度改革提出的要求,方式包括改组、联合、兼并、租赁、承包经营和股份合作制、出售等多种形式,以及企业国有产权向企业管理层转让等。

十六大后,国有资产管理由“统一所有,分级管理”的体制改为由各级人民政府分别代表国家履行出资人职责的管理体制,各级人民政府成为法律上的所有者,获得了国有资产处置权,于是许多地方政府竞相将陷入困境的企业与国有控股企业的国有产权推向交易市场。相



关数据显示,1998年到2003年,国有及国有控股企业户数从23.8万户减少到15万户,减少了40%;而从2002年开始,中国的国有企业以每年8000多户的速度退出,到2007年,国有企业户数减少到了11万户,这一时期的国有企业改革取得了一定的成效。

然而,作为国企改革重大战略调整,最初进行的“国退民进”“抓大放小”却没有一个全国性的法制化的改革方案。由于缺乏规范的程序和法制监管空缺,在改革过程中出现了较为严重的偏差,如侵吞国有资产。自2003年国资委成立后,陆续出台了《国务院办公厅转发国务院国有资产监督管理委员会关于规范国有企业改制工作意见的通知》、《企业国有产权转让管理暂行办法》、《关于加强企业国有产权交易监管有关工作的通知》、《关于企业国有产权转让有关问题的通知》、《关于企业国有产权转让有关事项的通知》等政策文件,对国有资产转让开始建规立制。

《企业国有产权向管理层转让暂行规定》是引起较大关注和争议的政策。其中规定,“国有资产监督管理机构已经建立或政府已经明确国有资产保值增值行为主体和责任主体的地区或部门,可以探索中小型国有及国有控股企业国有产权向管理层转让(法律、法规和部门规章另有规定的除外)。大型国有及国有控股企业及所属从事该大型企业主营业务的重要全资或控股企业的国有产权和上市公司的国有股权不向管理层转让。”

2006年1月,国资委发布了《关于进一步规范国有企业改制工作的实施意见》,第五部分的规定“国有及国有控股大型企业实施改制,应严格控制管理层通过增资扩股以各种方式直接或间接持有本企业的股权。为探索实施激励与约束机制,经国有资产监督管理机构批准,凡通过公开招聘、企业内部竞争上岗等方式竞聘上岗或对企业发展做出重大贡献的管理层成员,可通过增资扩股持有本企业股权,但管理层的持股总量不得达到控股或相对控股数量。”标志着国有及国有控股大型企业管理层持股禁令仅仅实施8个多月就解禁了。这也是在现实条件下不得已做出的妥协。因为在此之前,一些省市就已突破政策,制定出国企管理层可以增量持股的规定。同时,2006年1月1日起全面实施的新版公司法第143条更是规定,上市公司可以回购股份用于奖励给本公司员工。既然法律规定可以将股份奖励给员工,员工掏钱购买股份也应为法之所许。法律的变革动摇了禁止管理层持股的基础。

虽然“管理层收购”模式并非为中国所独创。但是,这一模式在中国的实施受到了法理上的质疑。因为国有资产属于全民所有,而国有企业的管理人在没有征得全民同意的情况下——在现有的宪法体制内通过人民代表大会,只是与政府主管部门达成协议,并且报请上级国有资产监管部门批准,就取得了国有企业的产权。这样的产权改革在法律逻辑上是错误的。

并且中国特有的多层级委托代理关系,在面临国有企业产权转让这样重大问题时,很容易在代理人之间形成内部交易,损害被代理人的合法利益。当国有企业负责人想要把国有企业产权变为个人产权时,他不需要征得被代理人的同意,而只需要和上一个国有企业产权代理人达成协议即可。因此,在中国国有企业产权变动中往往伴随着大量的腐败现象。无论国有企业产权改革的操作制度多么的精细,都无法避免公众的利益受到损害。这是国企产权改革存在的根本问题。

七、薪酬和内部分配制度



计划经济体制下，国有企业领导人身份是国家干部，其职务由国家任免，工资由国家规定。1978 年开始实行放权让利后，国有企业开始向职工发放工资之外的奖金，一般而言，企业领导的奖金稍高于普通职工，但差距有限。

1987 年后，国有企业转而实行承包经营责任制，试图让经营者完全掌握剩余索取权和控制权。承包制的基本原则是包死基数、确保上缴、超收自留、欠收自补。1986 年原劳动人事部在无锡召开的工资改革会议上也提出把经营者收入与企业经营效果挂起钩来。1988 年国务院发布的《全民所有制工业企业承包经营责任暂行条例》和 1992 年劳动部、国务院经济贸易办公室发布的《关于改进完善全民所有制企业经营者收入分配办法的意见》又明确规定，企业连续 3 年完成任务，并实现企业财产增值的，要对厂长或者厂级领导给予奖励。从而把企业经营者收入与其工作业绩进一步联系起来。

进入 90 年代后，国家逐渐放松了对国有企业内部收入分配的管制，着重控制国有企业工资总额，实行工效挂钩，在工资总额内，企业有更多的权力决定在内部如何配置。《全民所有制工业企业转换经营机制条例》（1992 年）第十九条规定“企业享有工资、奖金分配权。企业的工资总额依照政府规定的工资总额与经济效益挂钩办法确定，企业在相应提取的工资总额内，有权自主使用、自主分配工资和奖金。”当时，国有企业领导人并不敢把自己的薪酬与普通职工的收入拉的太大，以免激化矛盾，但是为了弥补现金薪酬激励的不足，隐性收入与职务消费急剧增加。

在国资委成立前，企业都是自定薪酬。国家经贸委 2001 年发布的《在关于深化国有企业内部人事、劳动、分配制度改革的意见》中提出“企业职工工资水平，在国家宏观调控下由企业依据当地社会平均工资和企业经济效益自主决定。”给了国企自定薪酬的合法合理的政策依据。除了名义薪酬之外，国企高管还留有大量空间去运作隐性收入、职位消费等等。2003 年各级国资委相继成立，国务院和地方人民政府依照法律、行政法规的规定，分别代表国家对国家出资企业履行出资人职责，享有出资人权益。2003 年底，国资委颁布了《中央企业负责人业绩考核暂行办法》，2004 年出台了《中央企业负责人薪酬管理暂行办法实施细则》，对企业负责人实行了以业绩为导向的年度薪酬制度。

2004 年之后，国有企业的职工薪酬开始超过其他类型和社会平均水平，收入分配矛盾日益突出。2010 年，国资委开始在管辖下的央企中开始推进新的工资管理制度——“工资总额预算管理”，对央企工资实施“双控制”：一个是工资总量的控制，另一个是人均工资的控制。用“双控”代替“工效挂钩制”。具体程序是：央企在年初根据上年度的经营情况和利润完成情况，上报国资委当年的工资预算方案，由国资委核实。国资委一方面结合企业所报的预算，同时也会根据国资委的调控要求，审核央企所报的预算是否合理，并根据行业工资水平的高低，相应制定上、中、下三个关于人均工资增长额度的调控线。国资委希望通过工资改革解决央企内部存在的不同职工群体工资结构分配不合理以及部分垄断行业工资过高的问题。

财政部办公厅 2009 年 2 月印发《金融类国有及国有控股企业负责人薪酬管理办法（征求意见稿）》（下称《办法》），明确规定，国有金融企业负责人最高年薪为 280 万元，且为税前收入。金融企业负责人薪酬，由基本年薪、绩效年薪、福利性收入和中长期激励收益构成。



《办法》规定，基本年薪是金融企业负责人的基本收入，最低为 2.5 万元。其计算方法为，最高基本年薪 × 基本年薪分配系数。其中，金融企业负责人的最高基本年薪的最大值为 70 万元，最小值为 5 万元；而基本年薪分配系数一般在 0.5~ 1 之间，根据负责人的责任大小和贡献程度等确定。

总薪酬不应大于其对应的基本年薪的 4 倍，其最大值为 280 万元。根据财政部有关绩效评价暂行办法，绩效评价得分最终结果分为五种类型，当考核结果为 E 类时，其绩效年薪倍数为 Q。由此计算，一个金融国企高管的理论最低年薪为 2.5 万元。

虽然国资委在 2005 年开始在部分央企进行新的治理结构试点，由董事会的薪酬委员会决定高管人员的薪酬，在《国有企业领导人员廉洁从业若干规定》（2009 年）中也规定不得未经履行国有资产出资人职责的机构和人事主管部门批准，决定本级领导人员的薪酬和住房补贴等福利待遇，并且明确强调国企高管薪酬明确与企业绩效挂钩。但是事实却并没有表现出国企薪酬与企业利润的正向相关关系。截至 2009 年 2 月 15 日，从沪深主板市场中的 31 家上市公司发布的年报看，其中，公司净利润较 2007 年增长的有 17 家，其余 14 家业绩均有不同程度的下滑。但是，高管薪酬较 2007 年增加的却有 21 家，薪酬维持不变的只有 2 家，薪酬下降的为 8 家（冯鹏程，2010）。

2009 年 12 月，国资委最新发布了《中央企业负责人经营业绩考核暂行办法》，首次将“经济增加值”与央企高管薪酬挂钩。虽然引入经济增加值指标来考核中央企业负责人业绩是值得肯定的进步，它在给央企高管的经营行为带来一定的约束和压力。但是这也不能掩盖一个事实，即央企的经营业绩并不是建立在公平的市场竞争基础上的。国有企业无偿或低价占用大量的资源要素，拥有的垄断地位都使其获得远高于竞争市场条件下的利润水平。

我国国有企业高管的薪酬在一定程度上受政府主管部门的行政干预，但具体的业绩考核、薪酬计划由公司董事会来制定，而董事会是否能真正发挥有效性在很大程度上取决于董事会的结构，董事会的构成则很大程度上取决于股权结构。尽管我国有些国有企业建立了董事会制度，但是由于我国国有企业的董事会成员与经理层高度重叠，缺乏应有的独立性。大股东安插代表其利益的董事、大多数董事又兼任公司的经理层，于是就形成了一个以董事会为中心的利益集团。而与此同时，我国公司治理中的现实问题——外部董事制度的不成熟与职业经理人的贫瘠，使得外部力量根本无法撼动这个利益集团，从而实现其对公司的控制。根据对具有完整基本成员资料的 406 家国有上市公司的分析表明，平均内部人控制（内部董事人数/董事会成员总数）为 67% 在这种情况下，显然会出现高管自己考核自己的业绩，自己决定自己的薪酬，这显然会有失公正（冯鹏程，2010）。

监事会作为公司治理中的内部监督力量，在规范董事、经理行为，维护股东利益方面应具有特殊作用。而目前，国企高管是行政配置，以任命制为主，并非市场化选拔。与董事会平行的公司监事会仅有部分监督权，而无控制权，无权任免董事会或经理层的成员，无权参与和否定董事会与经理班子的决策。另外我国国有企业的监事会中存在如工会主席等职工代表。就行政级而言董事会成员与经理是他们的领导。同时董事会成员与经理决定监事会成员的薪酬、把握着对他们的业绩评估及提名。所以说事实上监事会并不能发挥对国企高管薪酬制定、考核的监督作用。高管的薪酬名义上由股东决定，由董事会决定，甚至由所谓的“薪酬委员会”进行考核，但事实上都是公司高管自己说了算，名为董事会研究通过，实际上是一个人或者少数几个利益相关者决定。



八、国有企业的社会责任

国资委 2003 年发布的《关于中央企业履行社会责任的指导意见》中，在国有企业理念中，社会责任范围宽泛，企业的社会责任报告往往涉及兼顾股东、客户、供应商、员工、政府、社区、竞争者等所有利益相关方的利益和经济、社会、环境等方面的各项情况。但是，尽管涵盖面广，但国企提出的社会责任却多是理念性、愿景性的口号式描述，缺乏准确的界定，无法对实际操作进行具体指导。其次，一方面，国企的社会责任中还旨在强调诚信经营、遵守法律、保证产品质量等基本社会责任，均把社会公益放在相对次要的位置；另一方面，即使对社会公益事业的支持，也主要倚仗规模，缺乏创造性。如捐赠往往成为了中国企业参与社会公益事业的主要形式。

中央企业履行社会责任的主要内容

（八）坚持依法经营诚实守信。模范遵守法律法规和社会公德、商业道德以及行业规则，及时足额纳税，维护投资者和债权人权益，保护知识产权，忠实履行合同，恪守商业信用，反对不正当竞争，杜绝商业活动中的腐败行为。

（九）不断提高持续盈利能力。完善公司治理，科学民主决策。优化发展战略，突出做强主业，缩短管理链条，合理配置资源。强化企业管理，提高管控能力，降低经营成本，加强风险防范，提高投入产出水平，增强市场竞争能力。

（十）切实提高产品质量和服务水平。保证产品和服务的安全性，改善产品性能，完善服务体系，努力为社会提供优质安全健康的产品和服务，最大限度地满足消费者的需求。保护消费者权益，妥善处理消费者提出的投诉和建议，努力为消费者创造更大的价值，取得广大消费者的信赖与认同。

（十一）加强资源节约和环境保护。认真落实节能减排责任，带头完成节能减排任务。发展节能产业，开发节能产品，发展循环经济，提高资源综合利用效率。增加环保投入，改进工艺流程，降低污染物排放，实施清洁生产，坚持走低投入、低消耗、低排放和高效的发展道路。

（十二）推进自主创新和技术进步。建立和完善技术创新机制，加大研究开发投入，提高自主创新能力。加快高新技术开发和传统产业改造，着力突破产业和行业关键技术，增加技术创新储备。强化知识产权意识，实施知识产权战略，实现技术创新与知识产权的良性互动，形成一批拥有自主知识产权的核心技术和知名品牌，发挥对产业升级、结构优化的带动作用。

（十三）保障生产安全。严格落实安全生产责任制，加大安全生产投入，严防重、特大安全事故发生。建立健全应急管理体系，不断提高应急管理水平和应对突发事件能力。为职工提供安全、健康、卫生的工作条件和生活环境，保障职工职业健康，预防和减少职业病和其他疾病对职工的危害。

（十四）维护职工合法权益。依法与职工签订并履行劳动合同，坚持按劳分配、同工同酬，建立工资正常增长机制，按时足额缴纳社会保险。尊重职工人格，公平对待职工，杜绝性别、民族、宗教、年龄等各种歧视。加强职业教育培训，创造平等发展机会。加强职代会制度建设，深化厂务公开，推进民主管理。关心职工生活，切实为职工排忧解难。

（十五）参与社会公益事业。积极参与社区建设，鼓励职工志愿服务社会。热心参与慈善、捐助等社会公益事业，关心支持教育、文化、卫生等公共福利事业。在发生重



在自然灾害和突发事件的情况下，积极提供财力、物力和人力等方面的支持和援助。

九、行业垄断权力的政策来源

1. 烟草行业

中国政府于 1981 年决定实行烟草专卖制度，并分别于 1982 年 1 月和 1984 年 1 月批准成立中国烟草总公司和国家烟草专卖局，对烟草专卖实行行政管理，1983 年 9 月 23 日由国务院发布了《烟草专卖条例》。全国省、地、县设有各级烟草专卖局和烟草公司。

1992 年我国正式施行了《烟草专卖法》，同时废止了《烟草专卖条例》。其后 1997 年颁布了《烟草专卖法实施条例》。

根据《烟草专卖法》第 2 条的规定，“国家对烟草专卖品的生产、销售、进出口依法实行专卖管理。”第 3 条规定，“国家对烟草专卖品的生产、销售、进出口依法实行专卖管理，并实行烟草专卖许可证制度。”《中华人民共和国烟草专卖法实施条例》第 2 条规定：烟草专卖是指国家对烟草专卖品的生产、销售和进出口业务实行垄断经营、统一管理的制度。并且设专章分别规定了烟草专卖许可证和准运证的发放、使用。由此可见，从烟草原料供应、到产品生产、供给、销售、运输，各个环节都由行政权力实行严格监管，是名符其实的全行业垄断，是一种行政垄断。在管理机构上，设立了专门行政机关——烟草专卖局，该局设国家、省、地级市、县四级，实行统一领导、垂直管理，负责烟草及相关产品（包括原材料、设备）的生产、销售。

从《烟草专卖法》第一章总则看，该法把国家作为烟草专卖的主体，国家对烟草专卖实行垄断经营，统一管理。国家对烟草专卖的垄断，是全国范围的。我国实行烟草专卖，不仅对烟草制品，而且对烟叶的种植、收购和调拨，烟草制品的生产，卷烟纸、滤嘴棒、烟用丝束、烟草专用机械的生产和销售，进出口贸易和对外经济技术合作等，也均规定了严格的统一管理制度，就是对烟草制品的运输也实行许可证制度。

政府对烟草行业实行行政垄断的解释是基于“有计划地组织烟草专卖品的生产和经营，提高烟草制品质量，维护消费者利益，保证国家财政收入。”（《专卖法》）而这一理由是站不住脚的，中国的烟草企业，不管是工业企业还是商业企业，他们的利润都很丰富，而他们所交的税都很低。在国外很多没有实行烟草专卖的国家，其烟草税率都维持在 75% 以上，我们国家仅仅是 40% 多（杨代金，2006）。

从世界同行业的发展来看，上个世纪 80 年代共有 70 余个国家实行烟草专卖制度，到 2003 年仅余 20 个。以日本为例，在经济全球化的压力下，日本政府在 1985 年取消了烟草专卖制度，代之以经济性垄断，最终改革持续了十年才基本完成。而韩国于 1999 年开始进行烟草行业的私有化，我国台湾地区也在 2002 年完成了改革。

2. 盐业

由于我国一度是世界上缺碘最为严重的国家之一，有 7 亿多人口缺碘，曾占到世界碘缺



乏病人群的 40%。这成为相关部门推行食盐加碘和专营的最主要原因。1994 年国务院颁布了《食盐加碘消除碘缺乏危害管理条例》，从此开始在全国大部分地区强制推行加碘盐政策。为了保障食盐加碘，1996 年国务院颁布了《食盐专营办法》这一行政法规。该《办法》比 1990 年生效的《盐业管理条例》更加明确了食盐的国家专营制度。

《食盐专营办法》第一章规定“国家对食盐实行专营管理”。“本办法适用于中华人民共和国境内的食盐生产、储运和销售活动。”“国务院授权的盐业主管机构负责管理全国食盐专营工作。县级以上地方各级人民政府授权的盐业主管机构负责管理本行政区域的食盐专营工作。”从中可以看出我国的食盐专营制度从生产、运输到批发环节，都由县级以上政府的盐业管理部门统一管理，实行全程行政性垄断。

在生产环节，“实行定点生产制度，非食盐定点生产企业不得生产食盐”；在运输环节，必须取得“食盐准运证”；在销售环节，“实行批发许可证制度。经营食盐批发业务，必须依法申请领取食盐批发许可证，未取得食盐批发许可证的，不得经营食盐批发业务。”

两碱用盐自 1995 年原国家计委和原国家经贸委共同出台《关于改进工业盐供销和价格管理办法》后放开，“将现行工业盐的计划分配改为在国家总量计划指导下的合同订货。即，改变现行两碱企业只能按照计划分配的数量到指定盐场（厂）“一对一”采购的办法，由中国轻工总会和化工部每年联合组织订货会，盐碱生产企业双方直接见面，双向选择，签订合同，直接结算。同时取消现行的工业盐准运证和准运章制度，盐碱双方根据签订的合同向运输部门申请运输计划。”放开后，价格由放开前的 800 元降到 200—300 元左右。而小工业盐却没有放开，基本由各地盐业公司实施专营，数量、价格由盐业公司决定，下游用盐企业没有定价自主权。

中国的盐业垄断主要存在于**批发销售环节**，涉及两个相关市场：其一是食盐，其二是除纯碱和烧碱用盐以外的工业用盐，俗称小工业盐。食盐的销量每年大约为 800 万吨，小工业盐的销量大约为 1000 万吨。中盐公司以及下属各级盐业公司是中国盐业市场的垄断者，从 1996 年至今一直占据“两碱”工业用盐以外的所有盐业销售市场。某一地理范围，通常按行政省区划分，食盐产品的生产由政府特许的少数几个厂商按政府下达的计划进行，食盐的批发销售则只能由政府制定的唯一一家经销，即各地盐业公司来执行，食盐产品的生产商只能把产品按政府确认的价格卖给政府制定的批发经销商，而不能直接在市场上销售。完全排除了其它公司的竞争，因而使各地盐业公司享有了在本地独家垄断经营的权力。

在生产端，虽然绝大多数生产企业是在中盐体系之外，但**食盐生产的计划指标却由中盐公司负责分配**。意味着盐业公司突破食盐批发环节，对盐业上游生产领域及下游零售领域也具有控制权。这种纵向垄断直接导致在确定的区域市场上，盐业公司作为食盐产品唯一的批发经销商，能够利用专营批发的经营权力，一方面压低生产商的供货价格，另一方面，尽可能地抬高食盐产品的市场销售价格，从而获取巨额垄断利润。而国家还为加碘食盐每公斤补 3 分钱。

据专家透露，盐业公司从生产商手中购买食盐的平均价格为 400~500 元/吨，其中加碘的成本只有 20~25 元/吨，但盐业公司平均批发价格为 1500~2000 元/吨，整个批发销售环节的价差就高达 4 倍（冯海宁，2010）。



但现在，不仅缺碘问题已基本解决，而且部分地区因为补碘过量而致病。显然，食盐专营已经不存在价值了。如果继续允许食盐专营，就等于是给市场公平竞争设置障碍，给公众增加不合理的消费成本。

3. 民航

民航业的传统的经营模式一直是政府监管下的高度集中、政企合一的行业。1987年改革后的六大国有航空公司为国有独资，到2002年10月11日，根据国务院批准的《民航体制改革方案》，民航企业改组为民航六大集团公司。包括中国航空集团公司、中国东方航空集团公司、中国南方航空集团公司三大航空运输集团，以及中国民航信息集团公司、中国航空油料集团公司、中国航空器材进出口集团公司三大航空服务保障集团。

民航业是一个高进入壁垒的行业。根据《中华人民共和国民用航空法》(1995年)第九十二条、第九十三条的规定，“设立公共航空运输企业，应当向国务院民用航空主管部门申请领取经营许可证，并依法办理工商登记。”“设立航空公司应当具备符合国家规定的适应保证飞行安全要求的民用航空器、有必需的依法取得执照的航空人员、有不少于国务院规定的最低限额的注册资本和法律、行政法规规定的其他条件。”

在航油和航材上实行供给管制。我国航油供给由中国航空油料总公司(简称中航油)独家经营，中航油完全垄断油源和全国机场的储供油设施，实行高出国外市场50—100%的垄断价格，这是造成我国航空公司成本居高不下、缺乏竞争力的重要原因之一。中国航空器材总公司隶属民航总局，全权代表中国各航空公司对外采购飞机，实际上扮演垄断性中间商的角色，航空公司不可能绕开它直接向飞机制造公司订货。各大企业集团中，国有控股仍占显著位置，使其从开始就较其它的地方和民营航空企业有明显的优势。

2006年3月20日，放宽部分航线市场准入的《中国民用航空国内航线经营许可规定》正式出台，对国内航线准入的管制已经有了一定放松，但黄金航线还在政府手里，仍然需要审批才能进入。我国政府对民用航空实行严格的管制政策，航空公司的航线进入、收费项目等均由民航总局批准，航空公司必须经营定期航班运输的航线，新开辟航线以及进入既有航线的经营许可中，属两家以上公司申请的，其中有基地公司，基地公司优先进入。

4. 石油石化

《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》(1999年，38号文)中对石油行业的规定体现了在一个完整产业链上，全行业的垄断。

上游对原油的控制“石油集团和石化集团生产的原油、中国海洋石油总公司国内销售的原油及中国新星石油公司和地方油田生产的原油，以及进口的原油，全部由国家统一配置，不得自行销售。”民营企业进入石油上游产业，必须采取与中石油等合作的方式，开采被其评价为没有价值的低产油区块，全部投资风险由民营企业承担。并且，必须将开采出石油的20%无偿交给中石油，其余石油要按中石油定价全部卖给中石油。

在生产环节的垄断“对中国石油天然气集团公司(以下简称石油集团)、中国石油化工集团公司(以下简称石化集团)以外经清理整顿合格的小炼油厂，可由



石油集团、石化集团依法采取划转、联营、参股、收购等方式进行重组。”

在成品油批发环节的垄断，“国内各炼油厂生产的成品油（汽油、煤油、柴油，下同）要全部交由石油集团、石化集团的批发企业经营，其他企业、单位不得批发经营，各炼油厂一律不得自销。对违规销售成品油的炼油厂，要停止其原油供应。对成品油批发企业，要在 1999 年内进行清理整顿，取消不具备条件的批发企业的经营资格。对石油集团、石化集团以外经清理整顿合格的成品油批发企业，可由石油集团、石化集团依法采取划转、联营、参股、收购等方式进行重组。”

这一政策遏制了民营石油企业命脉。地方政府大力进行了清理整顿，取消了中石油、中石化以外的许多企业的经营资格，其中不少被两大集团收购、兼并或者直接划转。

在 2003 年发布的《关于进一步清理整顿和规范成品油市场秩序的意见》（72 号文件）进一步强化了中石油和中石化的垄断权。在进入环节“严格控制新建加油站，规范新建加油站审批程序。自本意见下发之日起，各地区新建的加油站，统一由石油集团、石化集团全资或控股建设；”在批发环节“成品油由石油集团、石化集团集中批发。全国成品油批发企业布局规划由两大集团制订，报国家经贸委审批。自本意见下发之日起，新设成品油批发企业，一律由石油集团、石化集团报国家经贸委审批。”

虽然民营油企已获得“原油非国营进口资质”和“非国营贸易进口配额”，但根据我国现行政策也很难进口到原油。按规定，目前中石油、中石化系统外的企业若进口原油，必须持有两大集团出具的“排产”（安排生产）证明，海关才放行，铁路部门才安排运输计划。此外，民营企业即使通过非国营贸易配额获取进口原油，还需要返销给两大集团，销售由其统一安排。并且工商联的调研发现，非国营贸易进口的配额并不是都由民营油企分享，目前拥有原油非国营贸易进口资格的 22 家企业中，国营背景的占半数以上，其中包括中石油、中石化名下注册的公司等。

同时，这种垄断力量扩展到了运输环节和其他产品领域。铁道部 2003 年的《铁运函 150 号令》明确规定，没有两大集团同意盖章，各铁路局不准受理成品油运输业务。这迫使地方和民营炼油厂采用公路运输，成本比铁路高几倍。国家发改委 2004 年出台的 230 号文件《车用乙醇汽油扩大试点方案》和《车用乙醇汽油扩大试点工作实施细则》（230 号文件）规定，“车用乙醇汽油只能由中石油和中石化两大公司负责生产供应。”

5. 电网电力

作为电力改革的标志性文件，2002 年 2 月国务院颁发《电力体制改革方案》（5 号文件）中，“实施厂网分开，重组发电和电网企业；实行竞价上网，建立电力市场运行规则和政府监管体系，初步建立竞争、开放的区域电力市场，实行新的电价机制；改变电网企业独家购买电力的格局”。被确定为电力改革的主要任务。打破垄断，引入竞争，建立竞争、开放的区域电力市场是电力改革的主要原则，取代了原先的全国一张大网成为改革的方向。全国电网被拆分为南方电网公司和国家电网公司，国家电网内部又分成东北、华北、西北、华中、华东大区域电网公司，由国家电网公司对大电网进行垂直管理。11 月 1 日，《关于“十一五”深化电力体制改革的实施意见》在国务院常务会议上获得了原则通过，稳步推行输配分开，加快区域电力市场的建设，已经成为“十一五”中国电力体制改革的重点内容。



在“5 号文件”原有的考量中，“厂网分开”之后，“主辅分离”、“主多分离”、“输配分开”等电力体制改革应渐次推进，最终形成一个规范、公正和高效竞争的现代化电力体系。目前除迈出“厂网分开”的第一步外，后续的电力体制改革步伐未获更多的进展。

按照 2003 年出台的《电价改革方案》及之后的《电价改革实施办法》，规定发电企业上网电价、用户销售电价由市场竞争形成，输配电价政府行政审批，即“放开两头，管住中间”；而现实情况却是“管住两头，中间不管”，即上网、销售电价由政府审批，输配电价随销售电价与上网电价的价差变动而变动。

同时国家电网的技术垄断却在不断增强。国家电网 2004 年提出了建立特高压电网的规划，根据规划，特高压的网架将覆盖南到广东电白，北到黑龙江呼盟，西到云贵高原，东至上海，形成全国联网“一纵四横”的格局。2009 年初，国家电网负责研发设计和施工建设的 1000 千伏交流输变电工程——晋东南——南阳——荆门特高压交流试验示范工程顺利通过试运行。此外，还有两条线路建设规划已获得发改委核准。一旦全国铺开特高压交流电网，全国一张网即宣告形成，垄断在技术上就形成了。这与“5 号文件”确定的发展区域电网、实行输配分开的目标相悖。

6. 煤炭

煤炭行业的国进民退的政策依据主要是山西省政府 2009 年 4 月的发文《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》，其中提出“明确兼并重组整合目标。到 2010 年底，全省矿井数量控制目标由原来的 1500 座调整为 1000 座，兼并重组整合后煤矿企业规模原则上不低于 300 万吨/年，矿井生产规模原则上不低于 90 万吨/年，且全部实现以综采为主的机械化开采。各市保留矿井数量分别为：太原市 50 座，大同市 71 座，阳泉市 50 座，长治市 95 座，晋城市 118 座，朔州市 65 座，忻州市 63 座，晋中市 110 座，吕梁市 100 座，临汾市 127 座，运城市 18 座。国有重点煤炭集团公司保留矿井 133 座。”预计通过此次重组国有大集团大公司、央企和省外大集团、地方国有骨干企业矿井数占到全省的 82.1%，产能占到全省的 84%

最早于 2004 年山西省就开始发起“煤炭产权改革”，最初的官方解释改革的动机是为了遏制频频发生的矿难。目前，在这场由国有大型煤炭企业主导的大整合中，被整合者只有三种选择：直接出售给国有集团，以矿作价入股国有集团，以及联合重组地方煤炭集团。

山西省进行中的煤矿企业兼并重组并非市场化的行为，而是政府靠行政力量进行的。通过市场化手段进行的兼并重组的前提是买卖双方都是自愿，市场化的重组应该是控制权的重组，而非产权的重组。这样的话才能使双方尽可能地进行资源优化配置，重组后产生的新企业才会有更强的市场竞争力。

参考文献：

冯鹏程、刘磊进：《国企高管薪酬的症结在公司治理》，《管理观察》，2010 年第 5 期。
杨代金：“暴利行业”成本追踪：烟草业有待提税与民营化”，《财会信报》，2006 年 09 月 18 日。



冯海宁：“盐业专卖打破后仍需高举反垄断之鞭”，《中国证券报》，2010-01-08。

