

doi:10.3969/j.issn.1674-8131.2011.05.005

中国模式下所有制结构调整的动力与路径研究^{*}

王 宇^{1,2}, 汪毅霖^{3,4}

(1. 辽宁大学 经济学院, 沈阳 110136; 2. 沈阳市大东区审计局, 沈阳 110042; 3. 中共大连市委党校 经济学教研部, 辽宁 大连 116013; 4. 中国社会科学院 数量经济与技术经济研究所, 北京 100732)

摘 要:中国所有制改革初期的动力来源于“稳定”和“发展”两大诉求,并在“扶助型政府”的领导下选择了先增量改革、后存量改革的改革路径。目前,中国国有经济的高利润主要来源于垄断所带来的超额利润,且其生产效率仍然低于非国有经济。政府的不恰当干预造成国有经济在某些行业的过高垄断,进而导致市场竞争的扭曲和的国民经济的损失。因此,我国的所有制结构转轨历程还未终结,还需要进一步深化所有制结构调整,即弱化和消除国有经济在所有非自然垄断及战略性行业的垄断。深化所有制结构调整,重点在存量调整,必须解决改革中既得利益者的权力寻租问题。但是,目前中国深化所有制改革的动力不足,应通过推进政治体制改革和法治建设来凝聚经济体制改革新动力。

关键词:中国模式;所有制改革;所有制结构调整;国有经济;行政性扶持;权力寻租;政治体制改革;知青就业;既得利益

中图分类号:F121 文献标志码:A 文章编号:1674-8131(2011)05-0024-11

Research on Momentum and Path for Ownership Structure Regulation under China Model

WANG Yu^{1,2}, WANG Yi-lin^{3,4}

(1. School of Economics, Liaoning University, Liaoning Shenyang 110136; 2. Dadong District Audit Bureau, Shenyang City, Liaoning Shenyang 110042; 3. Economics Teaching and Research Department, Dalian Municipal Party Committee School, Liaoning Dalian 116013; 4. Research Institute for Quantitative Economy and Technology, China Academy of Social Science, Beijing 100732, China)

Abstract: The momentum of initial ownership reform of China results from two appeals such as “stability” and “development” and chooses the reform path of incremental reform first and then stock reform under the leadership of “helping government”. Currently, the high profit of China’s state-owned economy mainly emanates from super-profit of monopoly, but the production efficiency of the state-owned economy is still lower than non-state-owned economy. Improper intervention from Chinese government results in excessive

* 收稿日期:2011-07-21;修回日期:2011-08-29

基金项目:国家自然科学基金面上项目(70971138);教育部人文社会科学研究青年项目(10YJC790131);辽宁省社会科学规划基金项目(L10DJL054)

作者简介:王宇(1981—),男,辽宁沈阳人;辽宁大学经济学院财政学专业博士研究生,在沈阳市大东区审计局工作,主要从事税收理论、财政政策、政府预算研究;Tel:13072482788, E-mail:shahewy@163.com。

汪毅霖(1981—),男(满族),辽宁大连人;经济学博士,中共大连市委党校经济学教研部讲师,目前在中国社会科学院数量经济与技术经济研究所从事博士后研究,主要从事公共经济学、经济思想史研究;Tel:13998471672, E-mail:1981wyl@sina.com。

monopoly of state-owned economy in some industries and further causes the distortion of market competition and the loss of national economy. Thus, the transition progress of China's ownership structure is not ended, the ownership structure regulation should be further deepened, i. e. weaken and eliminate the monopoly of state-owned economy in all non-natural monopoly industry and strategic industry. To deepen ownership structure regulation, the importance must be attached to stock regulation, and the power-renting issue of the Chinese who are vested interests in the reform must be solved, however, the momentum for China to deepen ownership reform is not enough and Chinese Government should use political system reform and legal construction to cohere the new momentum for economic system reform.

Key words: China pattern; ownership reform; ownership structure regulation; state-owned economy; administrative help; power rent; political system reform; employment of educated youth; vested interest

一、引言

在国内,林毅夫等(1994)基于发展战略的角度,最早对“中国模式”提出了一个全面的解释框架,把中国模式的成功归于发展战略的调整。在国外,较早且较有影响力的对“中国模式”的解释是 Stiglitz (1998)提出的“后华盛顿共识”^①。2004年5月,基于国际主流媒体和国际学术界的广泛宣传和认可,“北京共识”问世,其提出:对于转轨国家,不仅要解决体制问题,更要解决发展问题,转轨中的路径选择对两个问题的解决至关重要,各国应该结合各自国情,走适合自己的发展道路(Ramo,2004)。

中国模式之所以引起海内外巨大的关注,最重要的原因还是中国优异的经济增长表现。自1978年实行改革开放以来,中国经济实现了持续的高速增长,在逾30年的时间里,平均每年的经济增长率接近10%。现有大部分文献都认为劳动力和其他生产要素的廉价是中国经济起飞和中国制造在开放环境下取得竞争优势的基础。但是,这种观点不全面,经不起推敲。改革开放前中国的要素成本更低,为什么当时我们的国内市场商品没有极大丰富,国际市场更是难见中国商品的身影?答案是,商品的成本并不只取决于要素价格(决定商品的转形成本),还受制于特定的生产制度结构下的交易成本(或曰广义制度成本)(诺斯,2008)。例如,中国改革开放前限制与资本主义国家进行贸易^②的政策就是赋予了商品很高的制度成本。在改革开放后,通过产权改革和国民经济所有制结构的调整,才降低了生产的制度成本,使得要素价格低廉的优势得以发挥。

所以说,在任何经济模式下,由于决定了生产的制度成本,所有制及其结构都是经济关系的最一

般、最本质的制度性体现,是经济基础的核心内容。因而,转轨背景下,所有制结构的调整方式是判断不同转轨模式实质的关键标尺。但是,由于已有的关于“中国模式”的研究多集中于方法论层面,对“中国模式”与所有制结构之间关系的理解还有待深入。在所有制结构问题上,中国模式的特征是:实行以国有经济为主导、多种所有制共同发展的所有制结构。这不同于标准的西方自由主义经济学所提倡的全盘私有化,而这种差异性恰恰是“中国模式”最需要提炼和解释的。

现在,国有部门亏损的行业已经完全收缩,剩下的大多是在市场禁入或限入条件下赚取高额利润、居于垄断行业的高“盈利”部门。问题是国有经济占据国民经济(特别是垄断行业)的比例到底该如何确定?国有部门占据垄断行业对国民经济整体而言究竟意味着什么?是否只要有高的盈利,国有经济就可以高枕无忧,下一步只有继续做大做强这唯一的选择?当下难见对这一问题的深入讨论。天则经济研究所课题组(2011)针对这一主题做了重要的开拓性工作,揭示了垄断国企高额利润的真相。但是,他们的工作并没有与中国模式下改革的动力机制和路径相结合,因而对造成当前情况的原因的解释是不完整的。本文试图从分析中国模式下推动改革的动力机制和现实路径出发,探讨中国模式的特殊性与制度缺陷以及这些问题对所有制改革最终绩效的影响,进而探索中国所有制结构调整新动力机制的建立与未来路径的选择,以弥补这一缺环。

二、改革开放的动力机制与所有制结构调整的逻辑起点

中国改革的动力机制不带有东欧转轨时的西

① 与“华盛顿共识”针锋相对,“后华盛顿共识”反对基于新古典经济学而提出的转轨中的无政府主义主张。

② 只有广交会等少数渠道,其中还充满着政治色彩。

方意识形态色彩,而是从实际出发的务实主义:优先解决矛盾最突出、情况最紧迫的问题,或先从不容易引起利益冲突的领域入手,以实现人民满意和国家长治久安。对政府来说,谋求发展和稳定是改革初期推动制度变迁的最重要的动力源。首要是稳定,没有稳定,就谈不上发展和政权稳固;而没有发展,在当时也不可能保障稳定。

理解改革开放的动力机制必须考虑改革开放的初始背景。十年浩劫已经使得我国国民经济濒临崩溃的边缘,长期持续的极低生活水平也不利于人民群众对党和政府的拥护;新中国成立以来中国与发达国家的差距不仅没有缩小,反而拉大,国际竞争的压力使得当时的中国人担心的问题是“被开除(地)球籍”。可以说,这些当时最紧迫的问题都可以归结为“发展”和“稳定”两大诉求。邓小平就认为,提高人民生活水平不仅是个经济问题,更是个政治问题。

这里,通过回顾改革开放初期所有制改革的历程,可以清晰地辨识出中国改革开放的动力特征。

1. 允许民营经济以求社会稳定

经历数次“运动”的不断过滤后,改革开放初我国城市的所有制结构基本上是公有制经济一统江山,并且当时的官方意识形态认为完全的公有制结构是社会主义性质的必然要求。而此时,从农村返城的大量知识青年的就业问题一时无法解决,成为了主要的社会不稳定因素。在这种情况下,城市所有制改革的第一推动力就是大量返城知识青年所带来的就业压力。

1978 年 10 月,“全国知识青年上山下乡工作会议”决定,停止“上山下乡”运动并妥善安置知青的回城和就业问题。1979 年后,绝大部分知青陆续返回了城市,一下子增加了 1500 万左右需要就业的城市青年人口,安排就业的压力可想而知。1979 年,仅在劳动部门登记的城镇失业人员就有 568 万人,城镇登记失业率达到了 5.4%,甚至远高于 2009 年受国际金融危机影响最严重时的 4.3% 的失业率。

返城知青就业问题之所以成为推动所有制改

革的力量,与中国政府传统的合法性实现方式有密切的关系。在新中国成立后,为了体现社会主义的优越性,绝大部分的城市劳动人口被安排到国营企业内部工作。久而久之,解决全体劳动力的就业问题似乎成了政府的一项政治义务,社会主义被认为不存在失业问题^①。由于在计划经济时代的就业保障是社会主义道德的一部分,失业情况一直受到政府控制^②(见表 1)。

表 1 中国城镇登记失业人员及失业率

年份	登记失业 人员/万人	其中失业 青年/万人	失业青年 占失业人 员比重/%	城镇登记 失业率/%
1980	542	383	70.6	4.9
1985	238.5	197	82.6	1.8
1990	383.2	312	81.6	2.5
1995	519.6	310	59.7	2.9
2000	595	—	—	3.1
2005	839	—	—	4.2
2009	921	—	—	4.3
2010	908	—	—	4.1

数据来源:《中国统计年鉴》(历年)、《中国统计摘要》(历年),“失业青年”的数字只统计到 1995 年。

但是,一下了多出的上千万的需就业人口显然是各地政府无力在短期内解决的^③,而不解决他们的就业问题显然又会形成社会的不稳定因素。于是,解决返城青年就业成为了当时城市所有制改革的重要的动力机制之一,这也是中国国民经济所有制改革的逻辑起点。

针对严峻的就业形势,1980 年 8 月召开的全国劳动工作会议提出了“三结合”的就业方针,即在全国统筹规划和指导下,实行“劳动部门介绍就业、自愿组织起来就业和自谋职业相结合”的方针。之后,在全国各地都出现了许多青年人合伙经营或独立经营的就业形式。在他们的经营开始显现企业

① 改革开放初期城市无业人员被称为“待业”而非“失业”。
② 虽然国有企业的管理层一直表达了强烈的愿望,直到 20 世纪 90 年代初,部分国有企业才开始以企业内下岗的形式逐渐分流一部分冗员。在 1997 年国有企业大规模改制之前,城镇登记失业率一直维持在 3% 以下,虽然 1998—2003 年国有企业下岗的职工人数累计超过 3200 万,失业率直到 2005 年也只达到 4.2%。
③ 这个问题的余波一直延续到现在,如 2010 年江西省政府下发通知,完善返城未安置就业知青参加养老保险的办法。

雏形的时候,邓小平的鼓励和支持使得这些新的经济实体没有被“姓资姓社”的问题所扼杀,反而成长为改革开放后的第一批民营企业,成为了我国非国有经济的重要组成部分。到 20 世纪 80 年代中期,“三结合”基本上解决了 1500 万人返城知青的就业问题。

2. 引入外资企业以求快速发展

外资企业发端和成长的动力机制,则主要是为了解决改革开放初期资金困难的问题,其主要目标针对的是发展诉求。由于之前长期的以“阶级斗争为纲”,到改革开放之初,国民经济的资金积累被严重削弱,我国面临着严重的资金紧张和政府财政困难问题,无法满足加快推进经济发展所需要的大量资金的要求。于是,要实现发展诉求,必须要通过开放引入外国资金、技术和管理。“三资企业”在这种背景下开始与民营经济一起打破了公有制经济(主要是国营经济)一统江山的局面。

1979 年 7 月,《中外合资经营企业法》出台^①。但是,那时的中国对外资的吸引力有限:法律不健全,基础设施匮乏,潜在投资者对政府政策的长期性缺乏信心,许多党政官员仍然把三资企业及外国投资看作是帝国主义资本家的剥削,等等。

为了解决国外企业及其资金进入的问题,1980 年 8 月,临近香港地区的深圳特区成立,外国投资者可以在特区内兴建工厂,雇佣廉价劳动力并按照市场价格支付工资,还享受特殊的税收优惠政策。与此同时,珠海、汕头、厦门经济特区也开始了建设。这些特区集中于广东、福建沿海,与海外市场接触较多,人们的思想较为开放,引入外资企业的阻力较小。特区改善了基础设施条件,并提供了特殊的优惠政策。特区的经验很快被推广,1985 年,14 个沿海城市对外开放;1988 年,海南省成为特区;1990 年,开放浦东;1992 年,一批沿江城市和沿边城市对外开放。此后,开放政策逐步推向全国。同时,外国投资者渐渐认识到了中国庞大市场的潜力,外商直接投资日益增长。截至 2010 年底,全国历年共批准外资企业约 71 万家,外商投资总额近 11 000 亿美元。大量的外资企业及其资金的进入解决了一部分的就业问题,有利于稳定,更重要的是为促进发展提供了资金保障(见表 2)。

表 2 外资企业在中国的直接投资/亿美元

年份	合同外资金额	实际使用外资金额
1979—1982	49.58	17.69
1983	19.17	9.16
1984	28.75	14.19
1985	63.33	19.56
1986	33.30	22.44
1987	37.09	23.14
1988	52.97	31.94
1989	56.00	33.93
1990	65.96	34.87
1991	119.77	43.66
1992	581.24	110.08
1993	1114.36	275.15
1994	826.8	337.67
1995	912.82	375.21
1996	732.76	417.26
1997	510.03	452.57
1998	521.02	454.63
1999	412.23	403.19
2000	623.80	407.15
2001	691.95	468.78
2002	827.68	527.43
2003	1150.70	535.05
2004	1534.79	606.30
2005	1890.65	724.06
2006	—	694.68
2007	—	826.58
2008	—	923.95
2009	—	900.33
2010	—	1057.35
累计		10748.00

数据来源:中华人民共和国商务部网站

3. 调整国有经济布局以缓解竞争压力和财政压力

允许民营经济的成长和外资经济的进入达到

① 外商独资企业一直到 1986 年 4 月《外商独资企业法》颁布后才被允许,在此之前,只允许中外合资合营建立企业。

了预期的效果,整个非国有经济既完成了稳定的任务,也刺激了发展目标的实现,同时满足了改革的动力机制的双重诉求。但出乎当时决策者意料的是,以民营企业和外资经济为主体的非国有经济逐步发展成为了国民经济的主要部分。非国有经济的超出预料的成功造成了两方面的后续影响:一是减轻了国有经济解决就业问题的政策性负担,二是使得国有经济的利润水平大幅度下降。

改革开放初期,国有单位职工人数的绝对增加一直持续到1995年,从1978年的7451万人增

长到11261万人;但国有单位吸纳就业的相对比例却一直在下降,1978年国有单位提供的就业量占城镇全部的78.3%,1995年下降到59.1%。到90年代中期,非国有经济已经成为通过吸纳就业维护社会稳定的主力军。正是有了这一前提,党中央才敢于大刀阔斧地推进国有企业进行大规模重组。在国有经济就业吸纳能力负增长^①的情况下,非国有经济成为创造新的就业机会、吸纳新增就业者和国企下岗人员的主要力量(见图1,2009年达到了79.4%)。

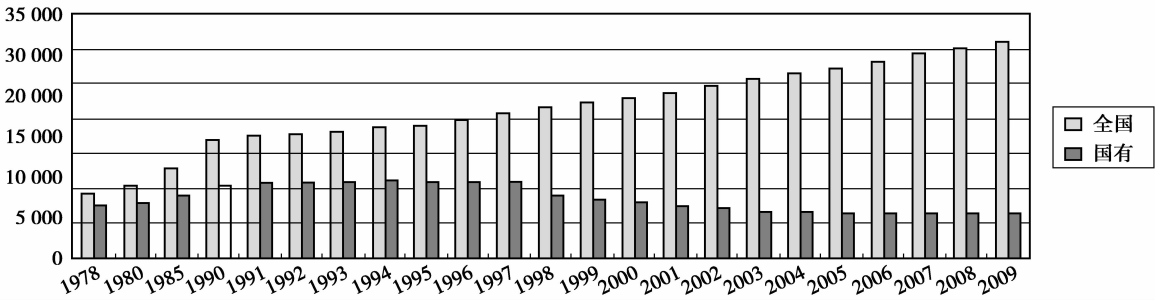


图1 城镇全部及国有单位就业人员变化情况/万人

在不损害稳定的前提下,政府必然会尽力卸掉给财政造成压力的负担。由于历史拖累和治理结构等因素,20世纪90年代初,大量的国有企业处于亏损或微利状态(见表3),大量国企甚至需要依靠财政的各种补贴才能勉强生存。这是因为,经过20世纪80年代和90年代初的改革,虽然国有企业在内部管理制度上也有了很大的改进,但民营企业已经崛起,外资企业已成气候,在与它们的竞争中,国有企业还是力所不及,因此大都败下阵来,国有经济从整体上处于长期亏损状态。为了解决所背负的巨大的财政压力,从1993年“十四届三中全会”首次提出初步设想,到1997年“十五大”第一次正式提出,1999年“十五届四中全会”最终确立了从战略上调整国有经济布局和改组国有企业的任务,确定了“抓大放小、有所为有所不为”的方针。国有经济有所为和需要前进的行业和领域主要是关系国民经济命脉的四大重点行业,即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;而其他行业和领域,尤其是一般的竞争性行业,国有经济需要逐步退出和收缩。

表3 20世纪90年代初国有经济净亏损/亿元

年份	1990	1991	1992	1993
净亏损	-500.58	-435.55	-384.99	-361.80

数据来源:根据国家统计局网站数据计算

综上所述,虽然允许民营经济成长和外资经济进入在很大程度上是对改革开放初期的就业压力与资金紧张的一种应急反应,调整国有经济布局是为了减少亏损和财政压力,但是其背后的动力机制的逻辑是非常清楚的——实现稳定和发展目标。或者说,只有在能够兼顾促进发展和稳定,或者至少不损害其中之一时,某项改革措施才符合政府的改革要求,才能够被推动和认可。可以说,所有制结构存量部分的改革(即国有经济的调整),是增量改革(即非国有经济成长)的一种逻辑延续。其逻辑链条是:从稳定和发展出发解决就业压力和资金困难—>允许民营和外资经济萌芽和发展—>不仅实现了稳定,而且促进了发展—>国有经济摆脱了就业负担,同时受到竞争压力—>国有经济布局调整和改革。

① 2009年国有单位职工数仅为6420.16万人,低于改革开放前的水平,比最高点的1995年减少了4840.84万人。

三、我国所有制改革的绩效与今后所有制结构调整的方向

World Band(2002)指出:转轨开始时不同类型企业劳动和资本的生产率之间的巨大差异以及改革过程中这些差异的弥合,自然而然地定义了转轨终结的标准。从改革开放到现在,国有经济布局调整也已逾10年,我国国民经济所有制结构产生了实质性变化,但是,不同类型企业(国有经济与非国有经济)劳动和资本的生产率之间的巨大差异是否弥合?即所有制结构转轨历程是否已经完成?本文通过对国有经济布局调整后国企的效益变化及其对国民经济整体影响的经验分析来对

此进行阐释。

1. 目前我国国有经济高利润的实质

中国自1990年代中后期开始了对国有经济布局的调整。经过多年的改革,国有企业效益的改善在账面上十分明显。

从表4数据可以看出,不论是在资产收益率还是劳动生产率上,经过1997年后的大规模改革,国有经济的总体经济指标确实有了较大提高,国有经济发展质量从直观数据上看大为改善。2001年至2009年国有工业企业累计获得利润总计58462亿元,2009年的利润是2001年的4.89倍。

表4 国有工业企业布局调整后的效率提高

年份	资产收益率/%			全员劳动生产率/元/人年		
	全行业(1)	国企(2)	(2)/(1)	全行业(3)	国企(4)	(4)/(3)
1998	7.12	6.51	91.4	31 347	29 054	92.7
1999	7.45	6.77	90.9	37 148	35 741	96.2
2000	9.00	8.43	93.7	45 679	45 998	100.7
2001	8.91	8.17	91.7	52 062	54 772	105.2
2002	9.45	8.71	92.2	59 766	65 749	110.0
2003	10.50	10.09	96.1	73 045	87 095	119.2
2004	12.26	12.13	98.9	89 865	113 333	126.1
2005	11.82	11.87	100.4	104 680	144 954	138.5
2006	12.74	12.92	101.4	123 771	180 648	146.0
2007	14.09	13.79	97.9	148 629	229 321	154.2
2008	13.96	11.77	84.3	149 529	250 190	167.3
2009	13.44	11.29	84.0	166 097	258 498	155.6

注:1. 资产收益率=(利润总额+税金总额+利息支出)/平均资金总额×100%。

2. 全员劳动生产率=工业增加值/全部从业人员人数。

数据来源:根据《中国统计年鉴》(历年)的数据整理计算

从数据背后,我们可以提出进一步的问题:国有经济效益指标的亮眼究竟是主要源于垄断所带来的超额利润还是企业内部的生产效率改善?如果是前者,这种过高的垄断性对于整个国民经济的影响是什么?为回答这个问题,我们可以通过分析国有企业利润来源的产业分布来获得启示。

由表5可知,从利润分布看,石油和煤炭两个行业的利润就占工业国企总利润的接近65%,而其余四个国有经济重要行业的利润占总利润的将近27%,6大国有产业的利润占总利润的91%有余。也就是说,剩下的36个产业分摊不到4%的总利润。

按照国有企业在全行业总产值中所占的份额可以区分四种市场类型(刘小玄,2003)。(1)一般竞争:国有企业份额小于30%;(2)国有企业主导的垄断竞争:国有企业份额介于30%到50%;(3)国有企业主导的垄断:国有企业份额大于50%,同时扣除政府完全垄断的产业;(4)政府完全垄断:存在行政准入限制,国有企业在该类市场中所占份额一般都接近100%。而上述6大产业都具有存在法律和政策准入壁垒的典型特征,国有企业比重都接近或超过了50%,而平均值为72%,显然处于国有企业主导垄断和政府完全垄断的市场状态。

表 5 2008 年国有工业企业主要利润来源与垄断程度

产业	利润比重(%)	国有经济垄断程度(%)
石油和天然气开采	49.6	96.1
煤炭开采和洗选	14.9	59.1
交通运输设备	10.7	44.8
烟草制品业	7.8	99.3
电力、热力的生产和供应	4.7	91.6
黑色金属冶炼及压延加工	3.6	41.5
合计	91.3	平均值 72.1

注:利润比重 = 该产业国有企业利润/全部工业国企利润,国有企业的统计口径是全部国企及国有控股
国有经济垄断程度用国有企业比重表示,国有企业比重 = 该行业国企工业总产值/全行业工业总产值,全行业统计口径为规模以上
数据来源:根据《中国统计年鉴》(2009) 有关数据整理计算

国有垄断企业可以凭借强大的政治优势和资源优势,挤占非国有经济的生存和发展空间。中国的国有企业改革路线强调要实现国有资产保值增值,其实质是国有资产的资本化,即希望国有垄断企业能够获得的利润越多越好。由于国有垄断企业与政府之间存在利益勾连,当国有资本体现其逐利属性时,政府也就有意无意地成为其利益的代言人。所以,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,与非国有经济在不平等的经营环境下所体现出的绩效。国有企业的名义成本和真实成本的差异主要表现在地租、资源租和融资成本上,正是对这些要素的低价获得和使用,使这部分要素的成本变成垄断部门的利润,夸大了国企的利润水平。有研究表明,考虑全部成本,进入 21 世纪以来国有工业企业共亏损 2 928.5 亿元(见表 6)。

表 6 国有工业企业的真实绩效/亿元

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
名义利润	2 388.56	2 632.94	3 836.2	5 453.1	6 519.75	8 485.46	10 795.19	9 063.59	9 287.03
利息	2 179.83	2 201.01	2 086.70	3 091.86	2 350.78	2 755.65	3 509.14	4 821.84	4 541.69
扣除项									
地租	2 916.89	2 755.70	2 727.36	2 659.16	2 584.66	2 574.33	2 890.22	2 953.82	3 725.28
资源租	289.19	309.12	350.31	447.08	682.07	611.94	663.74	707.32	915.10
净补贴	261.76	214.01	194.04	181.98	166.57	62.10	76.24	-242.67	2 173.68
真实利润	-3 259.34	-2 847.26	-1 522.44	-926.57	739.67	2481.97	3 654.02	826.25	-2 074.80

数据来源:天则经济研究所(2011)

土地、资源和金融资金最大的垄断者是政府,正是行政垄断的存在,使得国有企业和非国有企业在竞争条件上存在严重的不平等。在这些行业中,其他所有制企业不被允许进入,这些进入的行政壁垒有效地保护了国有企业,使得其能够不受市场竞争的压力,并能够坐享高额的名义利润。而又正是这些巨额的名义利润,成为国企管理层和其支持者所掌握的重要的既得利益,成为唤醒他们作为特殊利益集团的自觉的物质诱因。于是,名义利润和权

力寻租之间形成了一种“有效”的正反馈系统。

尽管享受了如此多的政策倾斜和隐性补贴,国有企业相对于非国有企业仍然效率较低(见表 7)。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。由此可见,国有及国有控股企业的名义绩效其实并不高。而如果计算的是真实利润,那么不同所有制企业在收益率上的差距就更为明显了,国有企业在 21 世纪的大多年份里该数据为负值。

表 7 国有企业和非国有企业净资产收益率的比较/%

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
国有(名义)	4.48	4.88	6.7	7.7	8.63	9.69	10.55	8.78	8.18
国有(真实)	-9.12	-7.88	-3.97	-1.95	1.46	4.23	5.33	1.07	-2.44
非国有	7.98	8.76	9.81	10.14	10.62	11.4	13.48	15.36	15.59

注:净资产收益率 = 利润总额/平均资金总额 × 100%,所以本表中的净资产收益率要低于表 4 的资产收益率。

数据来源:中国统计年鉴(2010)、天则经济研究所(2011)

2. 中国模式下政府对国有经济发展的支持

实际上,在市场经济条件下,低效的国有经济存在并形成垄断,也是由中国模式的特点决定的。

中国模式最重要的特点性在于:它不是苏东国家那种自下而上推翻既有权威者的革命,而是上下结合的以维护政治稳定和促进经济社会发展为目标和动力的改革。与其他转轨国家相异,中国的政府,尤其是中央政府在革命战争时期积累的义理性 (Legitimacy) 资源以及它取得的成就和勇于改正错误的精神,使得其在转轨起点上具有良好的义理性基础和相应的政治能力。因此,中国的政府,尤其是中央政府是不同于其他大多数转轨国家的强势政府。并且,从传统计划经济体制继承下来的行政管理体系,习惯于并且有能力对于改革的进程进行主动的规制。由于改革中政府的意志和利益对改革的进程和步骤有巨大的影响力(李稻葵,2003),中国的市场化进程对人们的社会文化和政治生活、社会利益关系模式的影响,都是处于国家规制之中的。

所以,中国转轨过程中各级政府的权力的有效性和广泛性几乎没有被实质性地削弱。“权力”(power)代表合法强制力,不受市场竞争与契约约束。现实中,由于政府和国有企业之间紧密的利益和人事勾连^①,政府有动机利用手中的权力辅助国有企业的市场经营,所谓的“即当裁判员,又当运动员”。

这里,以粗放式经济增长方式的推手——固定资产投资为例进行简要分析。在中国的改革进程中,虽然非国有经济投资的平均增长速度快于国有经济,但是每遇经济周期波动使中国的金融业较为紧张时,国有经济固定资产的增长速度却回落较慢,使得此间国有经济固定资产投资增长速度超过了非国有经济。比如,当2008年新一轮经济危机使得民营经济和外资经济的固定资产投资增速大幅度下降时,国有经济和集体经济的投资增速却显著提高(见表8)。

① 政府和国有企业之间的勾连性包括但不限于:政府,尤其是各级国资委承担者国有资产保值增值的任务;国有企业是政府,尤其是地方政府实现政绩目标的重要载体;政府部门和国有企业之间的官员是双向流动的,大多数国企的领导都具有政府背景(由于比较狭窄的职位上升空间,国企的高薪职位经常被留作对无机会继续升迁的官员的一种补偿)。

表 8 不同所有制经济固定资产投资增长速度(上年 = 100)

年份	总计	国有经济	集体经济	民营经济	外资和其他
1981	5.5	-10.5	150.4	49.8	—
1982	28.0	26.6	51.3	18.2	—
1983	16.2	12.6	-10.3	52.7	—
1984	28.2	24.5	52.7	27.1	—
1985 *	38.8	41.8	37.2	30.9	—
1986 *	22.7	23.7	19.6	21.3	—
1987	21.5	17.8	39.6	22.6	—
1988	25.4	23.3	30.1	28.4	—
1989	-7.2	-7.0	-19.9	1.0	—
1990 *	2.4	6.3	-7.1	-3.0	—
1991	23.9	24.4	31.7	18.1	—
1992	44.4	48.1	70.5	20.8	—
1993	61.8	44.1	70.5	20.8	—
1994	30.4	21.3	19.1	33.5	99.4
1995	17.5	13.3	19.2	29.9	21.3
1996	14.8	10.6	11.3	25.4	23.7
1997 *	8.8	9.0	5.5	6.8	13.0
1998 *	13.9	17.4	8.9	9.2	11.6
1999	5.1	3.8	3.5	7.9	5.3
2000	10.3	3.5	10.7	12.2	28.5
2001	13.0	6.7	9.9	15.3	28.9
2002	16.9	7.2	13.4	20.1	36.2
2003	27.7	14.7	33.8	18.4	50.0
2004	26.6	15.4	24.1	27.1	40.9
2005	26.0	18.5	20.1	40.6	29.9
2006	23.9	11.1	-69.9	75.9	47.4
2007	24.8	17.4	28.7	35.5	24.2
2008	25.9	25.8	35.8	29.1	23.3
2009 *	30.0	43.1	34.7	30.5	20.5
总平均	21.6	17.7	25.0	25.0	31.5

注:(1)总平均指算数平均数,根据表中历年数据计算而得。
(2)带*的年份国有经济固定资产投资的增长速度超过了其它经济成分。
(3)从2004年的数据开始统计口径有所变化,我们把国有、集体和民营经济外的所有经济形式合称为“外资和其他”。

数据来源:根据《中国统计年鉴》(历年)有关数据整理计算

不同经济类型的固定资产投资之所以会呈现上述特点,原因是每当宏观经济出现紧缩迹象时,在获得国内贷款等方面受到限制的首先是非国有企业,反之国有企业在在这方面往往享有优先权,即使非国有企业具备更佳的盈利前景和成本优势(陈钊,2004);而政府支出的投入方向更是直接向大型国有经济倾斜。据人民银行的调查,通常每年约有70%的贷款资金投放给了国有企业,而非国有企业只能得到十分有限的资源。2009和2010年两年间,18.91万亿的银行贷款80%以上流向了大型国有企业和各级政府所发动的投资项目,这与非国有经济占据国民经济大半壁江山的局面是极不相称的。同时对国有和非国有企业在上市融资、发行企业债券等方面的不同许可标准实质上也都是给予国有企业金融补贴。

3. 政府不恰当干预造成的资源配置的扭曲

对国有企业在金融方面的隐性补贴和各种其他形式的补贴,一方面,在表面上降低了国有企业的生产成本;另一方面,由于资金来源和可投资范围的缩小,实际上是相当于政府对非国有企业征收了隐性税收,提高了非国有企业的生产成本。其合力造成了资源从非国有经济向国有经济的转移,使社会资源配置偏离了无扭曲状况下的最优均衡。我们用图2的模型说明资源配置扭曲的形成机理。

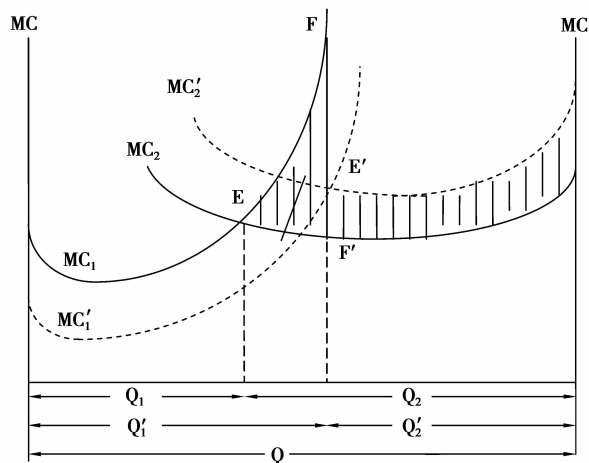


图2 不同所有制经济的产量分配

将经济生产中的所有企业分为国有部门和非国有部门两大类,设为部门1和部门2。国有和非国有部门的边际成本曲线分别为 MC_1 和 MC_2 ,假设国有部门在自然垄断行业和战略性行业具有成本

比较优势,即:当产量较小时, MC_1 位于 MC_2 的下方;当产量较大时, MC_1 位于 MC_2 的上方。把部门2的边际成本曲线连同它的坐标系水平翻转180度,然后平移使得两个坐标系的横轴重合,纵轴之间的距离为国民经济的总产量 Q 。此时,两个部门的边际成本曲线出现了一个交点 E 。根据 E 点,可把 Q 分为 Q_1 和 Q_2 。不考虑固定成本,由于边际成本的积分,即两条边际成本曲线交点以下的面积等于总的可变成本,此时在国民经济既有生产能力 Q 下的社会总生产成本达到最小值。

然而,由于政府通过隐性补贴和隐性税收扭曲了社会资源的最优配置,分别降低和提高了国有部门和非国有部门的边际生产成本。那么曲线 MC_1 和 MC_2 将下降和上升相同的幅度(国有部分在金融领域之受益正是非国有部门之受损),变为 MC'_1 和 MC'_2 ,并形成新的均衡点 E' , Q_1 增加为 Q'_1 , Q_2 减少为 Q'_2 。由于国有部门生产的边际成本减少只是补贴造成的账本幻觉,实际成本并没有变化,国有部门产量增加必然会加大固定产出 Q 的总生产成本,在图2中表示为 $E'F'F'$ 的面积。又由于对非国有部门的隐性税收确实加大了其生产成本,非国有部门生产成本的增加为 $E'F'$ 右侧全部阴影部分的面积。由于政府通过对国有企业的补贴导致社会资源配置扭曲所造成的固定产出 Q 下的总的生产成本增加额为整个阴影部分的面积。所以,政府的不恰当干预将造成国有经济在某些行业的过高垄断,这种所有制结构的不合理会导致市场竞争的扭曲和的国民经济的损失。

从转轨最终绩效的角度看,所有制改革不应该只考虑部门利益、局部利益;降低既得利益所造成的转轨无谓成本和减少市场不完善对整个国民经济长期发展的扭曲,才是必须坚持的前提。在国有经济吸纳劳动力保稳定的功能逐渐消失的情况下,除非真的关系国家安全(为稳定计),以垄断保利润的做法利少弊多。对国有企业的政策性扶持会阻碍经济发展中资源配置效率的提高,结果是不合理的发展模式的自我维持。这种状况如果长期得不到改变,将可能使得转轨最终绩效收敛在一个较低的水平。因此,我国的所有制结构转轨历程还未终结,还需要进一步深化所有制结构调整,调整的方向即弱化和消除国有经济在所有非自然垄断及战略性行业的垄断。

四、进一步调整所有制结构的路径选择

从世界上各转轨国家的实践来看,所有制改革路径无外乎两种:

一是“中国模式”的改革,从引入市场竞争入手,通过允许其它所有制企业发展来提高整个国民经济中高生产效率企业的比例,逐步改善整个国民经济的所有制结构,即先是增量改革,再进行存量改革。

二是“俄国模式”的改革,从产权改革入手,通过政治的手段迅速将公有企业私有化,之后再交由市场决定其命运,即“大爆炸”式地消灭所有的“低效率”(国有)企业,一次性重构整个国民经济的所有制结构。按照私有化后原国有资产的分配对象的不同,又可以细分为捷克、波兰等国实行的大众私有化式的存量改革(“准俄国模式”)和俄罗斯实行的寡头私有化式的存量改革(“纯俄国模式”)。

从所有制改革过程看,其转轨成本既包括国民收入的损失,也包括诸如社会成员的抱怨、消极怠工、社会动乱、战争等造成的社会成员利益和福利的损失。不同所有制改革路径的转轨成本的变化情况可由图3表示。

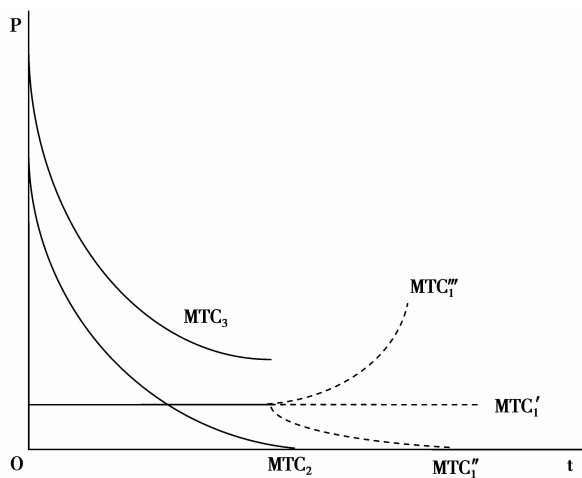


图3 不同所有制改革路径的转轨绩效差异

设曲线 MTC_1 、 MTC_2 、 MTC_3 分别对应“中国模式”改革、“准俄国模式”改革和“纯俄国模式”改革的边际转轨成本的变化情况;横轴 t 为时间轴,表示转轨已经开展的时间长度。当转轨边际成本为0,即相交于 t 轴时,意味着转轨历程的基本终结。

俄罗斯和东欧国家出于政治动机在改革开始阶段就进行了大规模的国有企业快速私有化。由于重工业部门的一些固定设备是不能够直接用于

轻工业生产的,另一些设备则需要经过改造才能有新的用途;重工业部门的职工在从事新的工作前也需要进行培训,以至于改革后计划经济体制遗留下来的存量生产能力大多被废置。所以,转轨边际成本在初期是很高。基于私有化具体方式的差异,波兰、捷克等国以休克疗法的短痛大致上解决了资源配置的扭曲;俄罗斯却以寡头垄断代替了国家垄断,资源配置不合理局面的形成了路径依赖,转轨给国家经济带来了长痛。 MTC_3 高于 MTC_2 ,就是说,俄罗斯实现转轨的终结要比波兰、捷克等国时间长得多,成本也大得多。

而中国在转轨起点时,由于初始制度起点上的特殊性,在国有企业的管理上,只要变混乱无序为合理计划,就可以发挥计划经济的潜力;又由于采取了增量改革的方式,居于产业链上游的国有企业和居于产业链下游的新兴企业形成了生产中的互补性。存量和增量部分共同发展,改革在起始阶段是帕累托演进的—— MTC_1 在相当长一段时间里持续保持在平稳的低水平。

但是,在改革已经进入中后期和攻坚阶段后,中国的改革未来有三种可能的路径,分别对应不同的转轨成本:

路径1: MTC_1' ,进一步的攻坚阶段的改革始终没有大的进展,转轨边际成本仍保持在较为平稳的状态,但转轨的历程可能始终无法终结。

路径2: MTC_1'' (最好的状况),攻坚阶段的改革顺利展开,转轨边际成本递减,在较短的时间里实现了转轨的终结,路径走向是包容性增长模式。

路径3: MTC_1''' (最坏的状况),改革被既得利益集团操纵,市场环境恶化,转轨边际成本递增,转轨的终结成为空想,路径走向是权贵市场经济。

中国如果在改革的后续策略选择上出现问题,则转轨成本就会出现边际递增。那么,从长远看,转轨的最终绩效就可能被俄罗斯和东欧诸国赶超。这正是为什么少数西方经济学家,如 Sacks 等(2000)、Acemoglu 等(2009)仍然看好“俄国模式”的长期前景的原因。未来,我们必须争取路径2,杜绝路径3,也尽量避免路径1,因为路径1不仅是低效率的,而且很有可能渐进式地滑向路径3。而路径2的关键在于存量改革,在于破除国有经济在所有非自然垄断及战略性行业的垄断地位,因而,必须解决改革中既得利益者的权力寻租问题。

五、重建深化所有制改革的动力机制

如果认可中国的改革是“摸着石头过河”,那么当下改革就已经涉入了深水区。但是,当前的改革动力并不像改革开放之初那么显性而强大。饥荒对中国人已经不再构成威胁,就业问题虽严重但仍在可忍受的范围之内,相对和平的国际环境所带来的国家间竞争压力也比过去为小,且中国经济的表现现在大国中仍然惹人羡慕。在这种情况下,又该如何启动深化改革的动力机制呢?对于这个问题,并没有肯定的答案。也许,推进政治体制改革和法治建设是当前凝结新的改革共识和凝聚新的改革动力的唯一可能的方式。

“十七大”报告指出,要“毫不动摇地巩固和发展公有制经济,毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济发展”,“形成各种所有制经济平等竞争、相互促进新格局”。而要实现这样一个局面,就需要进一步“完善社会主义市场经济体制”。其中,关键的因素还是要进一步减少对国有企业的行政性扶持,从整个国民经济的角度,而不是国企效益的角度看待所有制结构的调整。国有垄断企业依附着政府权力,经常表现出对制度和法律的漠视,许多合并、兼并、定价等行为均视《反垄断法》为无物。如果关乎国民经济命脉的行业被漠视规则的垄断性国企控制,中国经济将可能成为所谓权贵化的市场经济,市场竞争环境也会被破坏。

深化所有制结构的调整 and 改革是啃硬骨头,因为涉及了太多的既得利益,而这些既得利益又掌握或依附着权力。因此,在下一步的改革中,政府需要明确其服务型政府的定位:有计划有步骤地减少对市场的行政性限制;完善资本市场和要素市场的建设,硬化国有企业的预算约束;强调国有企业的公益性,而不是营利性;国企应该主要生产市场不能有效提供的公共物品和准公共物品。

要实现政府管制和发展职能的退出,没有政治体制的改革是不可能的。温家宝总理在纪念深圳特区成立 30 周年的讲话中指出:不仅要推进经济体制改革,还要推进政治体制改革,没有政治体制改革的保障,经济体制改革的成果就会得而复失,现代化建设的目标就不可能实现。邓小平在 20 世纪 80 年代就意识到,不改革政治体制,就不能保障经济体制改革的成果,不能使经济体制改革继续前进,就会阻碍生产力的发展,阻碍四个现代化的实

现,因此要把政治体制改革提到日程上来。可惜,由于种种原因,政治体制改革成为了邓小平未竟的事业。在当前的条件下,政治体制改革首先要贯彻法治化的治国理念,法律是最高权威,任何部门和个人在法律面前是平等的,不能通过政府部门规定等方式侵入应该由法律管辖的范围。唯如此,作为一项最重要而又最具难度的经济工作,所有制结构下一步的深化调整才拥有上层建筑层面的可能性。

在此基础上,中国的改革就可以充分利用在转轨中前期积累起来的智力和物质优势,充分发挥国有部门和非国有部门两个经济发展引擎的作用,实现转轨后期的成本边际递减。如此,中国不仅是转轨的初始绩效,而且最终绩效超过其他转轨国家是可以预期的。

参考文献:

- 陈钊. 2004. 经济转轨中的企业重构: 产权改革与放松管制 [M]. 上海: 上海三联书店, 上海人民出版社.
- 道格拉斯·诺斯. 2008. 制度、制度变迁与经济绩效 [M]. 杭行. 译. 上海: 上海三联书店.
- 李稻葵. 2003. 官僚体制的改革理论 [J]. 比较, 7: 18-36.
- 林毅夫, 蔡昉, 李周. 1994. 中国的奇迹, 发展战略与经济改革 [M]. 上海: 上海三联书店, 上海人民出版社.
- 刘小玄. 2003. 中国转轨过程中的产权和市场——关于市场、产权、行为和绩效的分析 [M]. 上海: 上海三联书店, 上海人民出版社.
- 天则经济研究所课题组. 2011. 国有企业的性质、表现与改革 (修订稿) [R/OL]. <http://www.unirule.org.cn/index.asp>.
- ACEMOGLU D D, CANTONI S, JOHNSON J A R. The Consequence of Radical Reform: The French Revolution [R]. Working Paper (March), 2000.
- RAMO J. 2004. China has discovered its own consensus [J]. Financial Times (May).
- SACKS J, WING T W, YANG X K. 2000. Economic Reforms and Constitutional Transition [R]. CID Working Paper, No42 (April).
- STIGLITZ J. 1998. More Instruments and Broader Goals: Moving Toward Post-Washington Consensus [C]//World Institute for Development Economics Research in Helsinki, Finland (January).
- WORLD BANK. 2002. Transition the First Ten Years: Analysis and Lessons for Eastern Europe and the former Soviet Union [R].

(责任编辑:夏 冬)