

打破垄断：国有企业如何改革？

余晖

清华-布鲁金斯公共政策研究中心非常驻研究员

中国社会科学院研究员

国有垄断企业的改革和完善不仅仅是国有企业改革的重要内容，也是中国市场经济体系建设的中心环节之一，更是中国维持未来经济中长期增长的关键保障。在过去30多年的改革实践中，特别是过去15年中，国有企业再获新生，迅速成为中国现有经济体系中的主导力量，在国民经济增长中扮演重要角色。然而，对国有企业的改革远没有完成。在大量旧体制遗留的问题尚未完全解决的同时，新的问题日益凸显。继续推动这场改革是中国经济宏观结构调整的核心挑战之一。

国有企业如何重获新生？

从1982年实行企业承包制开始对国有企业改革，中国的国有企业经历了整整30年的改革历程，大体分为两个阶段。第一阶段是从1982年承包制到1994年现代企业制度建立。这一阶段改革试图解决的主要问题是，在计划经济体制造成的短缺经济条件下如何推动企业增加产品和产

量。从国有企业“大锅饭”和“平均主义”等内部激励的问题入手，边际化的改革在最初的阶段极大地激发了国有企业职工的活力和积极性。但伴随而来的是承包制带来的“短视”，企业不考虑长期利益和长远经济目标，过度地使用和配置资源。20世纪90年代后，国家整体的经济形势发生了转变，短缺经济转向过剩经济，国有企业的激励问题逐步转向内部治理结构的完善和调整。1994年推出的改革国有企业的现代企业制度，为国有企业内部治理结构提供了改革的方向和目标。在股份制的改造下，国有企业被打造为市场经济中的企业，而不再是计划经济的企业。这些改革举措使国有企业的治理结构得到了改良，但谁来监督国有资产的保值和增值，防止国有企业内部人控制等仍然成为国有企业治理结构的重要问题。这些新出现的问题为引入国资委监督管理体制改革提供了重要条件。1994年到1999年是国有资产管理体制改革的重要阶段。在这一阶段，国有企业外部监管结构得到了确立。由国资委监督和管理国有企业中的国有资产，以及监管国有企业的管理人，在一定程度上从制度上缓解了仅依赖国有企业内部激励以及缺乏外部约束的问题。

国有企业的再度兴起乃至强势，是在从1995年的“抓大放小”到2006年国有经济战略性调整的改革，也即改革的第二阶段之后。这一阶段改革的初始目的是解决国有企业的亏损问题。20世纪90年代后期，全国国有企业仅有1/3处于盈利状态。国家越来越无力支持大批亏损企业。20世纪90年代中期开始的国有企业改革的战略思路因此主要包括两个方面，其一是从内部通过减员增效、剥离社会性业务和国有中小企业改制等方式，减轻国有企业的负担和亏损；其二是企业之间的整合和重组，并由此组建大型

国有企业，增强其市场的盈利能力。这一阶段的改革使国有企业整体上逐步转亏为盈，盈利能力得到了改善，逐步形成了一批具有行业影响力的大型企业。在1995至2006年间，国有企业数量从88000个剧减至25000个，雇用职工数也从1.13亿下降到6420万，减少了40%以上。

尚未完成的国企和垄断行业改革

从以上两大阶段的国有企业改革进程来看，改革主要围绕了“增强活力”和“推进国有资产保值和增值”两个中心任务来进行，前者伴随着现代企业制度和国有资产管理体制改革逐步完成，后者通过国有企业重组和战略性调整也逐步得到实现。这些改革使企业依靠市场机制配置资源的能力和作用不断增强，一批具有国际竞争力的国有企业随之迅速崛起。

从整体和外部来看，现有的中国国有企业看起来是一个“企业”形式。它已经从传统计划经济时代的“工厂”组织逐步转向了市场经济中的公司化的“企业”形式。企业内部的治理结构、管理结构以及公司运作已经基本上具备了市场竞争中的各种要素。通过“增强活力”，改善了国有企业内部的产权治理结构和管理结构，企业经理层和员工的工作积极性得到了提高；通过国有资产管理体制的改革，完善了企业外部的监管机制，国有资产的保值和增值目标得到实现；通过战略性重组、有进有退等战略调整，扩大了企业规模，提高了市场竞争能力。从这一意义上来看，国有企业改革的激励和约束问题得到了一定的改善。

但缓解并不等于解决，国有企业改革仍然存在着一系列根本性的问题。国有企业现有的主要问题包括：

行政性命令代替市场选择。政企分离是30年前开始国有企业改革的最初方向。但近来的研究表明，行政权力以各种形式介入国有企业的微观活动恰恰仍是现有国有企业的基本特点。国有企业天然的“国家性”特征，为国有企业在市场经济中的各种活动提供了行为条件。这主要表现在国有企业在一些关键性生产要素和高端服务业部门，包括资源矿产、石油石化、金融、电信、医疗、教育、铁路和城市基础设施等部门出现的不同程度、不同形式的行政性垄断。国有企业目前主要集中在一些垄断或半垄断部门，随着本世纪中国经济的高速发展，城市化与第二次重化工化也加速进行，对国有部门控制的关键生产要素与高端服务的需求大幅度增加，这些部门的国有企业的利润大幅度增加，而其中相当部分来自于其垄断地位。在很大程度上，行政性垄断的出现乃至在某些行业表现得更为突出，是上世纪末“抓大放小”政策和国资委努力实现国有资产保值增值目标的必然结果。

行政性垄断的人为壁垒形式客观上阻碍了进入者平等进入，削弱了企业外部竞争的压力，不仅使中国无法充分利用本世纪以民营经济为主导的制造业下游消费品大规模发展所带来的对制造业上游与高端服务业的溢出效应，反而使得在这些部门的国有企业通过垄断获得高额利润，甚至在资源价格高企的情况下，出现了一些高利润资源性行业国企大肆扩张、国进民退的现象。尤其反映在煤矿、石油石化以及房地产部门。国有企业的高利润也加剧了全社会的收入不平等、并为这些部门出现日益增多的寻租提供了条件。市场正常的淘汰机制难以实现，降低了国有企业的效率改善，导致一大批国有企业存在着“内战靠关系，外战交学费”的问题。

在新的时期，行政性垄断以“战略性、基础性、公共性”等各种名义存在，显现出国有企业与市场经济中的企业在目标、决策和行为等方面的各种差异。政企不分的特征并没有因为国有企业激励约束机制的改革和外部监管机制的改善而削弱。因此，需要进一步区分国有企业在市场经济中的目标和定位，否则由此将会给市场经济秩序带来破坏性的作用。

多重委托代理。从激励和约束机制来看，内部公司化治理结构仅仅是从形式上对国有产权结构进行调整，其内容和功能并未得到根本改善，国有资产管理体制也仅仅从行政视角为国有企业提供了一个外部监管的途径。在现有的体制下，行政权力代替了公共利益，行政管理代替了公共管理。国有产权的内在多重委托代理链所引出的代理成本问题并没有得到解决。企业经理人不承担投资风险，最终的风险承担人还是国家。在目前国有公司制的条件下，国有企业的战略决策和投资决策存在着“过度风险”和“过度保守”两个极端趋势，这会给国有企业的长期发展带来不利影响。

效率。国有企业的效率在改革过程中逐步得到了改善，研究表明国有企业在近30年间的综合要素生产率是不断提高的，但与其他类型企业相比仍然存在一定的差距。从国有企业资源的宏观配置来看，国有企业产出占全部企业的1/3，但却占用了全国70%以上的金融资源，提供的就业岗位占全部企业的8%左右。大量的投入与有限的产出不成比例。在这种条件下，很难让人信服国有企业能够对经济增长、就业和经济效率做出更多的贡献。

红利分配。国有企业的红利分配是近年来伴随着国有企业盈利水平增加而出现的问题。现有的制度并没有对这

一问题进行明确和有效的安排。作为国有性质的企业其所创造出的利润，或者通过各种关系性资源所带来的利润增加，并不能单纯作为企业提留。国家代表全体人民有权对其进行红利分配。如何将这一利润作为社会福利的一部分转移给全体人民，而不被部门、地方和企业等各种利益集团侵蚀就成为一种重要的制度设计和实施问题。

国有企业的市场行为。改革激发了国有企业的盈利动机，但并没有规范国有企业的经济行为。在天然的“国有”外衣下，企业的各种经济行为变异深刻地影响了市场经济中的各个微观层面。垄断、市场势力兼并和一体化、边界扩张等一系列在正常法律规范的框架下可以被制约的行为，在国有企业条件下变得苍白无力和无所适从。行政干预成为唯一可行的途径。由此所引发的市场秩序的混乱、市场机制的失灵、微观治理机制的缺失会阻碍我国市场经济体制的完善和成熟。

法律和市场机制功能缺失。市场经济的成熟和完善不单纯是由国有企业来完成，它是一个综合治理系统。在不完善的法律和不成熟的市场自组织条件下，单纯依靠行政力量协调企业关系将进一步削弱法律和市场自组织的力量，由此诱发整个微观社会向所谓的“裙带资本主义”和“官僚资本主义”倾斜。法律的完善与否不仅仅与法律的完整性相关，更重要的是保障法律实施的制度安排。市场组织本身功能缺失在于其组织缺乏有力的制度保障。市场呼唤法律力量的公正性、独立性和影响强度，呼唤市场自组织力量的协调、合作和声誉。国有企业的改革不单纯是国有企业内部的调整和完善，更重要的是整个社会的综合治理机制的形成。在后者难以承担其应有的功能条件下，国有企业在市场中出现各种问题就是理所当然的事了。

当下的国有企业所表现出来的行政性垄断和所谓的“国进民退”等各种现象大体都是由国有企业不恰当的经济行为所引发的。这些行为正是上述分析的各种利益动机和制度安排带来的综合性结果。因此，国有企业的改革还没有完成，改革还需要进一步深化下去。

国企与垄断行业改革的难度

深化国有企业改革所遭遇到的“坚冰”，不仅仅是国有企业本身的制度安排，更重要的是整个社会的长期微观治理机制的有序形成和完善。国有企业进行深入改革的难点主要表现在以下几个方面：

国有企业所承担的功能。“公共性”和“盈利性”永远都是难以解决的矛盾。公共性就需要国家干预，行政性垄断；盈利性要求政企分离，远离行政干预。事实上许多产业都具有混合经济的特征，简单地通过分类改革试图实现两者分离，其结果往往是打着“公共性”的旗帜，行“盈利性”之实。改革的难题在于如何确定国有企业的发展目标，如何将国有企业的盈利性和公共性的业务分离，是让这些企业赢得更多的利润，还是仅仅承担“守夜人”的角色？如果明确了国有企业的企业性质，那就应该减少行政性垄断，阻断行政与企业之间的利益关系。如果国有企业更多地服务于“公共”，其利润水平就应该受到限制，或者其红利就应该通过明确的途径服务于公众。作者认为应该进一步深化分类改革，具有公共性质的国有企业应该明确业务范围，以稳定的回报率而不是“暴利”、长期可持续发展目标而不是“短视”服务于产业。

行政性干预向“行政性监管”转变。目前的行政性干预以及企业的垄断均来自于“计划时代”的方式和方

法，如数量限额、行政审批、进入控制、金融偏向、直接干预等。这些方式所保护的国有企业永远是“温室里的花朵”。市场经济所需要的“监管”制度尚未形成，行政部门如何在市场经济中利用有限的公共权力为整个社会而不是少数企业谋福利；如何利用市场经济规则引导企业正确决策、合理承担风险，目前行政监管无论在制度设计和实施、政治精英阶层的接受程度、专业人员的水平和素质等方面尚处于起步阶段。

法律和市场自组织的培育和完善。单纯依靠行政干预经济的结果是短期可能有所缓解，但长期就是在“一放就乱，一统就死”的恶性循环中不能自拔，法律和市场自组织的培育不是简单地依靠“运动”和发几个文件就能够完成的，它是一个长期的社会演进和博弈的过程。

改革推动力。在改革初期，企业的管理层和职工、政府官员组成改革集团，成为改革的推动者，在共赢的条件下，改革的目标得以实现。在现有条件下，当既得利益集团操纵了市场格局和规则制定，全社会的福利目标被降低，公众和舆论的呼声被忽略，谁是深化改革的推动者？无论是自下而上，还是自上而下，推动国有企业的深化改革非常艰难。在目标、定位和功能尚不明确的条件，改革需要“顶层”设计，而不是试验田。它依赖于政治精英们对国有企业改革的清醒认识，依赖于他们对改革涉及的利益关系的各种权衡。其结果在外部压力条件下，自上而下的推动和实施，最终取决于它是否符合我国微观经济系统内在的发展趋势。

从何入手？

未来国有企业改革仍然是微观经济体系中的关键环节

之一。改革是否成功取决于微观经济系统是否能够有序地形成良性运转机制，取决于国有企业是否能真正成为这一体系建构的推动者和执行者，与市场经济微观机制有机地结合，而不是成为其对立面。改革涉及的国有企业、行政官僚、其他类型企业以及投资者、员工、消费者等各个利益相关者已经不再是改革初期共赢的格局。在零和博弈过程中，受损和获益所带来的改革成本是否能够为利益主体所接受是深化改革的关键。国有企业在未来几年所需进行的改革，应从如下步骤开始。

国有企业改革的“顶层设计”。国有企业的性质、定位、目标和功能需要进一步明确和细化。顶层设计应当重新认识国有企业在我国经济体系中的所能承担的任务和所能起到的作用，认识社会主义市场经济需要什么样的国有企业，只有在宏观目标明确的条件下，才能重新梳理国有企业的分类改革问题。需要重新认识国有企业的政企分离问题，认真梳理哪些类型的企业不宜政企分离，哪些必须要政企分离；在不宜政企分离的国有企业应当建立怎样的制度规范和完善企业的各种经济行为，在政企分离条件下的国有企业其国有资产的权益应当如何保障。

建立公法人制度。公法人制度是国有企业“国有”性质的重要代表，它是通过法律的形式规范国有企业法人治理结构的重要手段。关于公法人制度，理论界已经讨论了许多年，国外也有成熟的经验可循。未来国有企业改革在分类改革的基础上，通过公法人制度对公司内部治理结构进行调整，有利于明确政企之间的关系，有利于国有企业提高内部治理结构效率和改善外部监管体制的水平。

红利上缴和分配制度。在公法人制度下，根据企业的不同类型，国有企业应当履行上缴红利的义务，尤其是

针对于行政性、资源性和国家性垄断的行业。这部分的红利类似于“租金”，应当归社会所分配，而不应当由少数利益集团所占有。在此基础上，应当进一步明确和规范红利的分配制度，可以通过公共财政归入社会保障的资金来源，由全体人民共同分享。

国有企业行为规范。在明确国有企业的顶层设计的基础上，应当进一步明确不同类型的国有企业的边界。经营中的重大决策、经济中的各项活动应当受到公共监督和法律监督，应当在《反垄断法》和《反不正当竞争法》中进一步细化企业竞争和垄断中的各项活动，规范企业在市场竞争中的行为。

国有垄断部门的市场化改革。垄断部门的市场化改革核心是，通过多元化投资改善融资结构，鼓励多种形式的公私合作，推动市场竞争，提高垄断部门的绩效水平，提供更好的产品和服务。这一改革成功的前提在于明确政府和企业的关系，也即只有建立在顶层设计、法人制度和行为规范条件下，市场化改革才能顺利实施，否则它只能成为又一个市场寻租的场所。

外部监管制度和市场自组织。外部监管制度和市场自组织（经济、法律和社会等）是约束国有企业行为活动监督机制的重要组成部分。目前我国的市场行为已经逐步成为市场竞争中的关键问题和关键环节，但监管主体分散于发改委、各职能部委、商务部以及工商总局等许多部门，监管可操作的空间十分有限，政策相互掣肘，部门之间沟通不畅，监管效能较低。建议整合各部委的监管力量，逐步形成独立监管机构行使监管权力。市场自组织是一个民间组织，它通过同行业企业之间的自愿协作，有效抑制行业内各种不规范的经营行为等，但目前在法律和行政等方面都存在着诸多缺陷，自组织目前仅仅在狭缝中生存，还

难以成为一种行业治理的力量，有序引导行业中的企业行为。推动市场自组织的各项活动是市场经济逐步走向成熟的标志，应当进一步放松其法律和行政约束，改善其生存环境，推动这一力量在市场经济中发挥重要作用。

纵观中国经济改革30年的历史，国有企业改革曾长时期占据核心地位。在未来五至十年中，国有企业改革将又成为影响中国经济社会发展的核心组成部分。国有企业的改革推动了国有企业越来越像一个“企业”在市场经济中从事各项经济活动。但国有企业不等于一般意义上的企业，它又具有特定的“国有”属性。改革为国有企业增强了活力，提高了盈利水平，但通过行政性垄断所带来的“租金”并不是改革的初衷。相反，没有改革，中国有活力的市场经济体系就无法建全。因此，正确认识企业的“国家”属性，通过顶层设计、细化分类改革、公法人治理、红利上缴和分配、行为规范、市场化改革以及外部监管制度等方面的制度完善，进一步深化和完善国有企业的改革，是未来国有企业发展和整个经济持续繁荣的基础和前提。而要实现国有企业与垄断行业改革的切实推进，必须在对不同行业进行扎实研究和分析的情况下，有步骤、分部门放开行业的进入管制，在一些行业，推动民营资本直接入股甚至控股现有国有企业，国有资本逐渐退出，在另外一些行业，增加发放或竞拍营业牌照，以竞争促发展，就不仅可以带来中国中长期增长的机会，而且有助于切实解决以新增大学生为主体的中高端人才就业难问题，从而通过改革同时实现经济增长与收入公平。而要真正完成这些改革，不仅要考虑在改革过程中设定合理的利益补偿机制来减少被改革国有企业及其员工反对改革的阻力，而且更需要对包括国资委、行业主管部门在内的政府机构本身进行改革。