

国有经济民营化改革的问题研究¹

徐皓¹ 钱嗣康² 张帅³

(1. 南开大学 公司治理研究中心, 天津 300071; 2. 南开大学商学院, 天津 300071; 3. 南开大学商学院, 天津 300071)

摘要: 20 世纪 80 年代以来, 作为我国经济发展和改革开放的产物的民营经济成为所有制结构中发展最快的经济成份, 在中国经济发展和经济结构调整中发挥着越来越重要的作用。但是由于国有经济与民营经济的产权互动方面存在着诸多障碍, 民营经济要想更好的发挥其作用则需更高层次的制度创新, 其基本解决思路就是产权融合, 这也成为中国经济持续高速增长的必然要求。本文尝试探讨国有经济与民营经济产权融合尤其是国有企业民营化过程中的一些问题并提出一些建议和对策。

关键词: 国有经济 民营经济 产权融合

中图分类号: F **文献标识码:** A

一、 国有经济民营化改革: 框架分析与文献回顾

关于国有企业是否民营化的问题已经争论了很久, 著名经济学家郎咸平认为国有企业民营化并不是最好的出路, 很多大型国有企业有民营企业无法比拟的优势并且他们才是对中国的经济发展贡献最大的群体。民营企业应该只承担中小企业的社会就业功能。但是更多学者对此提出自己的反对观点支持国有企业产权改革。学者吴国平认为: 尽管“民营化”改革有其不完善的一面, 但符合发展规律, 对经济和社会的繁荣、稳定和发展产生诸多积极的影响: 一是盘活国有资产, 实现社会资源的优化配置; 二是明晰产权, 形成企业创造和积累财富的永不衰竭的动力机制; 三是落实民资、外资的“国民待遇”, 努力营造市场主体公平参与竞争的市场环境; 四是创造更多的就业岗位, 切实化解就业难; 五是开创国家财政收入的源泉, 为国家提供更多的税收; 六是培育真正充满生机与活力的市场主体, 为社会创造更多的社会财富, 满足广大人民群众日益增长的需要, 等等。李维安认为: 民营经济在生产经营上的效率优势会对国有企业产生压力, 促使国有企业进行公司化改造。国有经济在技术和投融资方面的优势会促使民营企业不断优化治理结构, 强化竞争优势, 这是生产率竞赛过程; 国有经济在技术、资金、人力资本上的“溢出效应”为民营经济发展提供了良好的外部环境, 而民营经济在税收、就业、产业结构调整方面为国有企业减员增效、实现公司化改造创造了必要的前提条件, 这是制度互补过程。(李维安, 2004) 有学者认为民营企业实质是对国有企业的替代, 其核心是产权调整(杨浩, 2001)。李维安通过分析公司治理的资本结构, 把产权、资本市场、公司治理的内在关系揭示出来, 给出了转轨时期国有企业改革的基本路径: 从企业治理到公司治理, 从行政治理到经济型治理(李维安, 2002)。其分析隐含了民营化的“基本逻辑”。王珏提出, 民有、民营经济是市场经济的基础; 要使所有的劳动者都成为投资者, 都有股权, 都能分享利润, 即“劳者有其股”, 才是真正科学的社会主义(王珏, 2003)。有的学者则指出中国有必要实行经济“民营化”, 并且已经具备相关条件, 民营要构成国民经济的主要基础(刘迎秋, 1994)。有的学者则强调了非国有部门的增长对国有部门改革的支持作用, 并指出国企改革和民营企业并购国有企业是体制优化的两种主要方式(樊纲, 2000)。有的学者从经济发展角度研究民营经济问题, 强调民营经济的发展能够解决和缓解中国的诸多经济问题(程秀生, 2001; 李建兰, 1997)。有的国外学者则重点研究了资本市场在国有企业民营化过程中的作用(Carl E. Walter, Fraser J. T. Howle, 2003)。

可以说国企民营化改革解决了国有企业现存的所有者缺位，内部人控制，经理层激励和监督等多层面的问题，从理论上和实践上也都有大量数据和证据表明民营化进程的可行性和成功之处。这也是我国国有企业建立现代化企业制度和形成良好公司治理的必经之路。但是不是说一切民营化都是搞活国有经济和建立国有企业现代企业制度的良药，目前在我国现有的法律环境和市场环境下在民营化进程中还存在很多问题。如果不加以重视不形成规范的产权改革规制和监督，必将造成国有资产的损失和社会不公平从而造成了整个国企改革的失败。俄罗斯的私有化进程就是一例。但从欧洲、日本等国家的实践表明，私有化在总体上是成功的。所以我认为关键的问题不在于要不要改革而是怎样改革，怎样防止改革中出现的一系列问题并最终保证民营化对国有经济的有利作用得到充分的体现。

改革开放以来，中国的民营企业一直在国有经济的缝隙里，逐步成长，凭借其独有的生产效率优势和有效的激励机制形成了目前的民营经济、外资经济和国有经济三足鼎立的格局。国有经济也一直在进行“非显性”民营化的进程。从中国经济改革发展历程来看，迅速成长起来的民营企业不仅是国有企业退出一般竞争性、一般盈利性等众多产业领域后的重要替补，有利于国有经济的战略性改组，而且也是促进国有企业进行产权制度改革（主要是股份制改制）的重要参与主体，有利于国有大中型企业产权多元化和公有制实现形式多样化。从国企改制自身来看，我们认为今后将从以小型国企改制为主转向大中型国企改制的深入，从“内部型”、“稀释型”产权多元化走向“外部型”、“退出型”产权多元化。而已经成长起来的民营企业要进一步做大做强也存在着明显的制度性障碍，最突出的障碍就是企业产权流动性不够，特别是国有产权的流动性不够，从而使民营经济的产权扩张遇到制度阻力。因此，通过制度创新——产权融合来解决民营经济与国有经济的有效互动是一条重要思路。基于国有企业改革和民营经济发展的历史和现实要求，有必要把民营经济发展、国有经济改革和政府职能转变有机地结合起来，这既是民营经济制度创新的题中应有之义，也是各地民营经济演进过程中的“异中有同”之处。

二、 国有经济民营化的困境与问题

根据十六大精神，一方面需要我们继续深化企业国有产权管理体制，推动国有产权流转，通过资源的优化配置培育国有企业的核心竞争力另一方面，更需要加强对国有产权转让过程的监督管理，统一交易程序，健全监管制度。也就是说政府是有决心要改的，但是改不可以乱改，否则很容易出现违规审批、低估贱卖、侵害职工合法权益等违规行为。改革的目的是为了国有资产的保值和增值，而如果在这一过程中造成了大量的资产流失则完全违背的初衷，也大大增加了改革的成本和损失。因为与以往承包租赁等产权调整方式相比较，它具有产权变更的“彻底性”和不可逆转性，由此带来不可纠错的后果会严重影响社会发展和稳定。

张圣兵认为：国有企业产权变更和调整必须尊重已有产权事实，尊重民意。国有资产不是许多人想象的那种一般资产，它更应该理解为一种共同利益，一种具有不断增殖能力的资本关系，不是通过一次静态式的“买卖”就能完全了事。（张圣兵，2004）可以说改革最大的问题一个是国有资产流失，再一个就是由于国有资产民营化而造成的社会不公平。也就是有一部分人对另一部分人利益的侵害。当年俄罗斯私有化的过程中，五百家国有企业当时的资产评估价值有两千多亿美元，最后出售回来只有 72 亿美元。而如果不加以控制国有企业民营化速度加快必然带来国有资产折价的重大损失。很多国有资产在没有经过合理估价和公开拍卖的情形下，被个人或集团鲸吞了，缺乏相关法律的限制，一些钻营分子利用程序的漏洞合法地盘剥了国有资产。MBO 也好其他方式的民营化也好由于相关的管理层与政府资产管理机构的独特权利和信息优势很容易造成他们对国有资产的侵蚀和腐败。“理性经济人”的假设，告诉我们那些拥有了公共决策权力的人都有着实现自己利益的最大化的倾向，如果再次过程中不加以监督，他们很可能由于意志薄弱而采取损害集体或者公众行为。例如很多国有企业的股票以很低的价格，有时甚至形同“白送”，卖给了经营者或者党和政府的干部。此

外，贿赂、贪污等在民营化过程中相关人员的不法行为屡屡发生。结果，民营化使很多共产党员摇身一变成了资本家，而很多工人却成了精简的对象，沦为无产阶级。这些人也是一直以来争论最多的特权阶级。

国有经济与民营经济之所以要实现互动，那是因为人们可以相信两种经济都可以得到好处也就是实现双赢的结果。什么叫公平的改革？公平是个关于程度的相对的概念其实没有确定的衡量或者标准。在不同环境和阶段会有不同的效果，在不同的领域也可能有不同的极限程度。但是有一点可以确定它的本质含义就是让更多的人分享经济改革的成果。而对于参与其中的政府、企业、职工、经理层乃至某种意义下的全体人民都可以得到实实在在的好处而不以牺牲一方面为代价来换取某一方或己方的利益，当然改革当然不会人人得到的一样多或者一定保证全都得到好处，但是至少不能失去公平。这也就要求改革的结果要符合“帕累托最优”。也只有这样改革才能得到大多数人的支持。在改革后我们可以利用其带来的增益来弥补另一部分人的损失，这只有这样改革才是可取可行的。这就需要改革过程中制定相关的规制实现利益的平衡和补偿。否则大规模的职工下岗国企倒闭加上现在的国有资产进一步流失和职工利益的进一步收损，那么广大职工群众就会对改革失望就会对政府失望乃至对于社会主义制度优越性的质疑，因为在中国老百姓心目中国企领导也就是国企的经理层和政府官员没有什么区别，他们对于国企领导的腐败行为和失职行为直接或者间接归结在政府无能和腐败。如果这些对职工群众的损害发生必将与我国实行社会主义初衷与目标和三个代表重要思想中代表广大人民的根本利益的内涵是背道而驰也将进一步造成贫富差距和社会动荡。有人说私有财产入宪是为了确保某些政府部门对私有财产的侵害和政府的不恰当干预，但是我们也不能忽略国有企业经理层对国有资产造成的侵害。所以我们既要防止政府国有资产管理部门腐败或者与经理人员或者企业家的勾结也要防止经理层对国有资产的侵害。

三、 国有经济民营化改革几点建议和思考

相对应的解决的方法也主要有两个思路，一个就是形成相关的法律规制从产权变革的法律依据到过程监督，再到对违规行为的追究。另一个就是形成公平公开公正地规范的产权市场。

在现代这个社会没有人会怀疑规制的作用，它就好比一个长期的契约规范着和指引着人们的思想和行为。实现公平有效率的多赢交易是现代规制制定根本准则。所以说要想达到国有企业改革应该达到的目的，建立完善相应的法律规范是尤为重要的。加快制定《国有资产法》，明确对国有资产的界定、管理、交易、法律责任以规范国有资产的运行和产权交易的操作。实现有法可依。加强国有资产管理部门、产权交易所、工商管理部门、司法部门、及其他政府监管部门的配合并在媒体和银行等金融中介机构协助下加强对企业监管以及违规行为的查处，相关部门要提高效率和效力，对于那些不法利用职权侵吞国有资产的“内部人”加大惩罚力度做到违法必究，执法必严。大大降低内部人及腐败官员的侵吞国有资产的收入风险比，使他们失去动机并规避自己的违规行为。

建立全国性的国有资产公开竞价拍卖市场，实行产权进场。根据国资委的数据资料表明2004年1-9月上海、天津、北京三家产权交易机构的产权交易量明显增加，其中半数以上是国有产权交易，进场交易后国有产权转让价格比评估结果平均高出近10%。但企业国有产权进场不是目的，目的是通过这样一种制度安排规范企业国有产权转让行为，因此必须对产权交易机构的运作加强监管。国有企业的产权改革实际上是一个产权交易的过程，因此需要有一个开放公平的交易机制。尽管改制的形式可以“一企一制”，但交易的规则、程序和方式则应该市场化，公开化。一个可操作的对策是，通过完善已有的产权交易市场，使各种类型的企业重组通过这个平台上进行操作。从而实现规范信息披露，统一交易程序，公开交易价格，降低交易成本等目标。建立规范、完整公、正完善的中介机构的存在将大大增进交易

的效率，节约总的社会交易成本。

为了更有效的对内部人进行控制，设立专门分析这些经理人员历史行为以及国有资产改革时期的行为的数据库，对经理层人员的一系列表现做出评估。对历史遗留问题要清算清楚，发现问题及时处理。如果民营化是以 MBO 方式进行，要尽量把企业资产置换给那些有能力的管理者，应该把中国经济发展这个大蛋糕做大不要为了短期利益把国有资产变卖给那些没有能力的管理者。对于把出售国有资产给民营企业等民营化行为也要有战略眼光在不违反规范的情况下选择那些有实力有信誉的民营企业，确保整个经济资源的优化配置和保值增值。地方政府作为一般国有资产变革的参与者和决策人和国有资产的代表者要切实发挥其作用，要维护国家的利益不受损害，与此同时中央也要对地方政府的行为进行监督防止地方官员的腐败行为。与此同时也要注重对于较好管理和运行国有资产的政府官员进行适当的激励，因为目前国有企业监督不力的问题在于负责任免监督国企管理层的政府官员既不能享有他们的决策带来的收益也不用为他们的决策造成的恶果承担责任。而中规中矩的国企的老总其实也存在同样的问题，他们不能享有良好经营带来的收益，也不需要为他们的错误决策承担责任。也正因为此，出现了很多类似红塔山老总褚时健、科龙顾维军、创维老总黄宏生那样的悲剧。总之没有收益权的控制权是廉价的控制权，不承担风险的控制权是不负责任的控制权，要注意适当的有效的激励，即不能过分也不能没有。

总之随着股权分制改革等国有资产改革的拉开，国有经济与民营经济的互动将在我国政府和各经济参与者的共同努力下为我国经济持续高速发展做出越来越大的贡献。它也将成现阶段提高广大人民福利和体现社会主义优越性的最现实最有效手段。

参考文献

- [1]常修泽等：《中国企业产权界定》，南开大学出版社，1998年
- [2]张维迎、栗树和：“地区竞争与中国国有企业的民营化”，《经济研究》，1998年第2期
- [3]张维迎：“产权、治理结构与企业绩效——对中国改革的一个评价”，《成长的经验——中国绩优大企业案例研究》，上海远东出版社，1999年
- [4]樊纲：“论体制转轨的动态过程——非国有部门的成长与国有部门的改革”，《经济研究》，2000年第1期
- [5]胡家勇，“中国私营经济：贡献与前景”，《管理世界》，2000年第5期
- [6]王珏：“民营经济与经济体制改革”，《南方经济》，2003年第2期
- [7]甘德安：“国民经济民营化战略——21世纪中华民族发展的最优战略选择”，《中国私营企业发展报告》，社会科学文献出版社，1999年
- [8]茅于軾、张玉仁：“中国民营经济的发展与前景”，《国家行政学院学报》，2001年第6期
- [9]姚洋：“政府角色定位与企业改制的成败”，《经济研究》2000年第1期
- [10]刘迎春：“中国经济‘民营化’的必要性和现实性分析”，《经济研究》1994年第6期
- [11]程秀生：“就业、投资与现代企业制度——民营经济发展需要关注的三个问题”《中国民营经济与科持》，2001年第6期
- [12]李维安：《公司治理》，南开大学出版社，2001年
- [13]李维安：《现代企业活力理论与评价》，中国财政经济出版社，2002年
- [14]李亚：《民营科技企业产权运营》，中国方正出版社，2002年
- [15]李亚：《民营企业公司治理》，中国方正出版社，2003年
- [16]Carl E. Walter, Fraser J. T. Howle, (2003), Privatizing China: THE STOCK markets and their role in corporate reform, John Wiley & Son Press, April

The research on privatization transformation of state-owned economy

Xu hao1 Qian sikang2 Zhang shuai3

(1. the Research Center of Corporate Governance , Nankai University, Tianjin 300071, China; 2. Business school of Nankai University ,Tianjin 300071, China; 3. Business school of Nankai University ,Tianjin 300071, China)

Abstract: Since the 80s of the 20th century, Private economy becomes the fastest economy composition as the creation of Chinese economy development and transformation and it plays the more important role in Chinese economy development and economy structure adjustment. However, due to lots of hindrance at the aspect of property interaction between private economy and state-owned economy, it needs superior mechanism innovation exigently for private economy to exert influence. The solution is property integration, which is also the necessary demand to keep Chinese economy accelerated development. The context tries to make discussion on several problems of property integration between private economy and state-owned economy and offer some suggestion and policies, especially for privatization of state-owned economy.

Keywords: state-owned economy; private economy; property syncretism

收稿日期: 2007-3-14;

基金项目: 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目 (03JZD0018)

作者简介: 徐皓 (1982-), 男(汉), 沈阳人, 南开大学公司治理研究中心硕士研究生

¹基金项目: 本文为教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目《中国民营经济制度创新与发展研究》(项目号 03JZD0018)阶段性成果并受该项目资助, 首席专家: 南开大学商学院院长李维安。

作者简介: 徐皓 (1982-), 男, 汉, 沈阳人, 南开大学公司治理研究中心硕士研究生, 主要研究方向: 公司治理, 与投资者关系管理。钱嗣康 (1983-), 男, 汉, 江苏盐城人, 南开大学商学院管理工程与科学方向硕士研究生, 主要研究方向: 运筹学与博弈分析。张帅 (1984-), 女, 汉, 沈阳人, 南开大学商学院电子商务专业, 主要研究方向: 信息管理与电子商务。