



北京大学新结构经济学研究院
Institute of New Structural Economics

新结构经济学工作论文

Working Paper Series of New Structural Economics

No.C2018012

2018-11-06

新结构经济学视角下的国企改革¹

林毅夫

摘要

本文基于新结构经济学的视角对国企改革的各个阶段进行了回顾与反思，同时对改革各个阶段的特点进行了总结归纳，解释了国企改革所承担的战略性与社会性政策负担是国有企业效率低下和预算软约束的根源。最后，根据我国国有企业改革现阶段的实情对改革的进一步深化提出相应的建议。

关键词：新结构经济学，国有企业改革，混合所有制改革，发展经济学

¹ 本文根据 2018 年 4 月 21 日“新结构经济学与国有企业改革”学术研讨会暨吉林大学新结构经济学研究中心揭牌仪式上的主旨演讲整理，将刊登于《社会科学战线》，本文的研究由国家社科基金重大项目 13&ZD014 “深化改革的基本方向、重点难点和有效路径研究”资金支持。

新结构经济学视角下的国企改革¹

林毅夫

摘要：本文基于新结构经济学的视角对国企改革的各个阶段进行了回顾与反思，同时对改革各个阶段的特点进行了总结归纳，解释了国企改革所承担的战略性与社会性政策负担是国有企业效率低下和预算软约束的根源。最后，根据我国国有企业改革现阶段的实情对改革的进一步深化提出相应的建议。

关键词：新结构经济学，国有企业改革，混合所有制改革，发展经济学

一、引言

随着改革开放的不断进行，中国的经济发展取得了巨大的成就。今年恰逢改革开放四十周年，回顾四十年来的发展进程，不难发现我国政府在国有企业改革上所下的功夫可说是最大。不过，时至今日，依旧面临着很多由国企问题带来的挑战。本文将从新结构经济学的角度来分析四十年来我国国有企业改革的思路、进程、存在的问题，并提出一些建议。²

新结构经济学立足于中国本土及其他发展中国家的发展经验，以马克思历史唯物主义为指导，运用新古典经济学的研究方法，强调经济结构的内生性，以达到“认识世界、改造世界”的统一，实现“知成一体”为学术研究的目标，正在逐渐引领发展经济学的新思潮。新结构经济学认为作为一个经济体经济基础的生产力和生产关系是由其产业和技术结构决定，而硬的基础设施和作为上层建筑的软的制度安排则决定于产业和技术结构。产业和技术结构则内生决定于该经济体在每一个时点上给定但是随时间可以变化的禀赋和禀赋结构。基于此认识，新结构经济学倡导一个经济体要根据在每一时点上给定、随时间可以变化的禀赋和禀赋结构所决定的比较优势来投资产业，改善相应的软硬基础设施以发展经济。同时，新结构经济学提出企业自生能力的概念，其含义是：在一个开放竞争的市场经济中，一个具有正常管理的企业在没有外部扶持的条件下，能够获得不低于社会可接受利润率的能力。具有这样能力的企业称为具有自生能力，反之，一个具有正常管理的企业若无法在开放竞争的市场中获得不低于社会可接受的利润率则不具有自生能力，只有在政府的保护补贴下才会有人去投资、经营。新结构经济学的分析指出，一个企业只有所在的行业符合该经济体的要素禀赋结构决定的比较优势时才会有自生能力。

众所周知，中国在改革开放之前推行的是计划经济体制。在计划经济体制下，国有企业是国民经济的重中之重，占当时国内生产总值的比重超过 70%。随着改革开放，民营经济所占比重越来越高，直至现在，国有经济所占比重已不到 30%。但是国有经济所在的行业，有的关系到国计民生，有的关系到国防安全，地位依

¹ 本文根据 2018 年 4 月 21 日“新结构经济学与国有企业改革”学术研讨会暨吉林大学新结构经济学研究中心揭牌仪式上的主旨演讲整理，将刊登于《社会科学战线》，本文的研究由国家社科基金重大项目 13&ZD014“深化改革的基本方向、重点难点和有效路径研究”资金支持。

² 参见，林毅夫，新结构经济学——重构发展经济学的框架[J]，经济学(季刊)，2011，10(1):1-32. 林毅夫，新结构经济学的理论基础和发展方向[J]，经济评论，2017(3):4-16.

然重要。但是国有企业杠杆率高，不少国有企业依然依靠保护补贴才能生存。怎样进一步深化国有企业的改革，是全面深化改革中的一个关键问题，也是学术界高度关心的问题。

回顾这四十年的改革，不难发现我国的改革方式有两种。一种是依赖于基层的首创，比如家庭联产承包责任制和乡镇企业。这种制度创新，并不是由中央设计，而是基层发挥自主探索创新的精神，推动一些制度变革，取得了非常好的效果后中央才给予肯定推广。另一种如国有企业的改革，是从 1978 年底开始，历经 40 年一直依靠着顶层设计来进行。这样的顶层设计几乎都是针对当时所认识到的国有企业问题的根源，但是改革的结果却普遍不好，以致国有企业效率低，杠杆率高，依赖保护补贴才得以生存的问题依然普遍存在。因此，本文首先对四十年来国有企业改革的历程和当时的认识进行梳理回顾，然后在新结构经济学的视角下，探讨为什么国有企业改革与我国的改革开放始终相伴，历经了 40 年，问题依然存在，仍未根本解决。最后，提几条深化国有企业改革的建议。

二、从“利润留成”到“承包制”的放权让利改革³

在原来计划经济体制下，国有企业没有自主权，人、财、物、产、供、销都是由国家计划决定，国有企业的收入全部交给国家，投资和经营所需资金都由国家财政直接拨款，国有企业的收支和财政是“一笔账”。同时还存在大锅饭的问题，国有企业实行八级工资制，在这种制度下，干好干坏一个样，干好的企业和干差的企业也一个样，因此，当时国有企业员工的积极性非常低。上世纪 70 年代末改革开放刚开始时，针对上述问题，解决的思路是“放权让利”，即把国有企业产、供、销、人、财、物的权力下放一部分给国有企业，把国有企业创造的利润或减少的亏损中的一部分让国有企业来分享。

这样的改革思路在 78 年年底时率先在四川试点。最早的试点方案是“利润留成”，其方式是如果国有企业以前盈利，那么新增盈利的 12%留给企业，国家拿 88%。企业拿的 12%建立三个基金，一个是奖励基金，国有企业工人干得好，就可以得到额外的奖励。通过让表现不同的工人在工资上有所区别来提高生产积极性；另外 4%是作为福利基金，因为过去国有企业要建医院、托儿所、工人宿舍等都是依靠国家计划和拨款，现在，做得好的企业留下来的福利基金自然比较多，可以自主决定做这些事情，让做得好的企业和做得差的企业福利不一样；剩下的 4%，用来作为发展基金，让企业自己进行投资、技术改造，从而促进生产效率提高，企业在下一期的生产可以发展的更好，创造的利润更多，企业和国家都可以得到更多的利润。

那如果原来是一个亏损的企业怎么办？同样的情形，企业把减少亏损的部分，比如说以前亏损 1000 万，现在亏损 900 万，少亏了 100 万。在这少亏的 100 万当中，企业可以留下 12%，国家拿 88%，留下的 12%同样是做这三个基金。

这样的改革思路在试点时，确实效果非常好。迅速地提高了企业的生产积极性，盈利增加，或者亏损减少。增盈或减亏，企业拿小头，国家拿大头，是一个双赢的方案。但是把“利润留成”的改革向全国推行以后，出现了企业积极性提高，但是企业如果如实跟国家报告所增盈利或减少亏损，企业只得到了 12%。在国家不参加企业经营，无法确实掌握企业的成本和收益信息的情况下，企业就会有激励瞒报，例如，增盈 100 万，可能说只增加了 10 万，剩下的 90 万全部自己

³ 下面两节的论述参考：林毅夫，《解读中国经济》，北大出版社，2018。

分了，包括给奖励、福利或者投资。国家本来拿大头，现在拿小头。减亏的情形同样可能如此。而且，在盖宿舍、医院、托儿所时，企业可能把钢筋水泥等都打进生产成本，在过去这种情形是不可能出现的，因为过去如果要盖一栋宿舍，国家没有计划，企业盖了，就是违反国家计划，非常容易监督。但是现在因为有利利润留成，可以自己进行投资，很可能把福利建设的成本打入生产成本，政府难于发现。结果不仅国家没有拿大头，甚至连小头都没有，这种“利润留成”的放权让利改革措施，在全国推广后，国家的利益不断受损。

上世纪 80 年代初农村推行了“家庭联产承包责任制”的承包制，效果非常好，实现了“交足了国家，留足了集体，剩下的都是自己的”，农民生产积极性高，解决了我国长期得不到解决的吃饭问题。既然“承包制”这么有效，便有人主张把“承包制”引进到城市来，以解决“利润留成”国家利益受到侵蚀的问题。于是在 1986 年开始试点，由国有企业的经理跟国家签订承包合同，签署军令状，答应每年至少交给国家多少利润，或者每年至少为国家减少多少亏损。在上缴国家利润或减少亏损之后，如果还有剩余，再按一定比例的分成。跟“利润留成”比，在“承包制”下，国家的利益似乎有了保障，因为在承包合同中，企业的分成是在完成了上缴国家的利润后再进行。

“承包制”推行的结果和“利润留成”相似，在试点时非常有效，企业经营自主权扩大积极性提高，国家的利益也得到保障。但是推广以后，却跟以前一样，国家在和企业的博弈中利益进一步受损。这是因为“承包制”，包盈不包亏，盈利的时候，国家可以按合同来执行，亏损的时候，承包的厂长经理要钱没有，要命一条，国家无法获得承诺的利润，而且，只要厂长经理没有明显的贪污腐败行为，也不能因此惩罚他们。

“承包制”下厂长经理的承包期有限，这样会出现几个问题。首先，为了在承包期内达到预期利润，经常会过度地损耗机器设备来增加其短期利润。这是一种对国家财产的侵蚀。其次，因为承包期有限，厂长不知道下一期还能不能继续承包，于是除了过度损耗机器设备之外，还可以请他的亲戚朋友设立另外一个公司来交易。在交易过程中，卖的东西价格低报，买的东西价格高报，把利润转移到这家企业，再和其私分利益。最终导致的结果就是国有企业被掏空。

总而言之，不管是“利润留成”或是“承包制”，放权让利改革的结果是试点的时候，企业数量少，全国关注这些改革，企业难以作假，试点的效果很好，但是，推广之后，监督减弱，信息不对称的问题依旧，国家的利益得不到保障，企业的经营状况也没有多少改善。

三、从现代企业制度的产权改革到混合所有制改革

放权让利的改革使得国家的利益屡屡受到侵蚀，到了 80 年代中后期，所有者缺位成为国企问题的共识。当时的看法是国有企业名义上是全国人民所有，交给国有企业的厂长经理来经营，但是，厂长经理等管理人员只是全国人民的亿万分之一，要求他们发挥主人翁精神不啻缘木求鱼，实际上他们是代理人而非所有者。有鉴于此，当时认为放权让利的改革只是给厂长经理开了侵蚀国家利益的方便之门。因此，80 年代末 90 年代初国有企业的改革问题，变为了围绕着怎样进行产权改革来克服所有者缺位的问题。

产权改革的基本思路是“抓大放小”。具体而言，是将小的国有企业私有化，让所有者和经营者统一起来。对于大型的国有企业，当时的思路是建立现代企业

制度，也就是在大型国有企业里建立董事会和监事会以及经理层。董事会代表所有者，监事会监视董事会的决策是否符合国家利益，以及经营层是否侵占国家权益，然后把经营的权利放给经理层。

当时认为最先进的公司治理是上市公司，这种制度安排可以在所有者中引进一些非国有的所有者，这些非国有的所有者为了自己的利益，就会对上市的国有企业进行监督。国家可以搭这些非国有所有者的便车，进一步避免董事会的决策偏离股东利益，和经营层侵占所有者权益。

在 1991 年股票市场成立，国有企业上市时，规定只有自然人可以买股票。当时的看法是自然人用自己的钱买股票，会最关心投资收益，由此会有最大的积极性对经理层进行监督。可是推行之后发现有两个问题：第一，上市公司在上市三年以后的经营状况跟没上市的公司区别不大，不管是资本回报率、盈利状况还是亏损状况都是这样。第二，而上市公司不分红，股民只能从股票价格的涨跌中获利。结果小股民热心于投机，并不监督企业，也不真正关心企业的经营状况。而且，一般股民的股票只占到上市公司股票的千万分之一、甚至是亿万分之一，他们想监督厂长经理，不会得到理睬。退一步讲，即使真的有这样的权限，小股东也并不会真的花时间、精力去监督上市公司的经营，因为他们如果花成本去监督，上市公司得到改善，他们得到的收益只是亿万分之一或十亿万分之一，基本等于零。在这种情况下股民不关心上市国有企业经营好坏，只会关心股票的涨跌以进行投机，并希望以此来获利。

到了 90 年代中期，对国有企业问题的认识就变为了分散的自然人股东没有发挥股东的监督作用是国有上市公司效率没有改善的原因。于是，借鉴国外上市公司的做法，开始引入基金，来解决这个问题。

国外上市公司买股票的主要不是自然人而是基金，如退休基金，或专门的理财基金。这些基金规模大，会有专门团队来研究上市公司经营的好坏，并据此进行投资，如果某一个上市公司好，他们就会多买这家公司的股票，由于买的量大，这家公司的股票价格就会上涨，这个上市公司的厂长经理就会从股票价格上涨中得到好处；如果这个上市公司不好，就会抛售，股票价格就会下跌，上市公司的厂长经理就会受到惩罚，而且，大的投资基金也可能会有代表参加董事会。根据这种国外经验，我国在 90 年代中开始引进各种基金。但是引进基金之后，股票市场的情况变得更加糟糕。这是因为上市公司不分红，基金同样只能靠股票价格涨跌的投机来获利，出现了所谓“坐庄”的问题。基金规模大，可以把一个股票价格炒高。等价格高了之后小股民跟进，坐庄的基金就开始抛售。这样导致的后果，不只是股票价格的涨跌波动比国外股票市场更大，而且，小股民不断被割韭菜，损失惨重，上市企业的经营状况也没有得到改善。

目前国有企业改革沿袭了产权改革的思路，但是在方式上有所不同，提出了“混合所有制”。混合所有制与过去改革所不同的是，在国有上市公司中，其战略投资者不再是一般基金而是另外一家公司，这其中很多都是成功的大型民营企业，如阿里巴巴、腾讯以及京东等。大型民营企业与大型国有企业进行混合所有制改革，所投入资金是来源于大型民营企业而非之前的基金，这些民营企业作为战略投资者本身有管理企业的经验，并且对市场的趋势和需求变动的反应也会比较灵敏一些。问题在于，这样的改革是否会比以前的改革更有效？

四、国有企业经营中的激励相容问题

中国进行改革时，苏联东欧的社会主义计划经济国家也同时在进行改革。当时国际主流经济学界认为国有企业效率低下是产权问题引起。这种观点认为国有企业的经营者并非所有者因而出现激励不相容的问题，所有者关心的是投资的回报和企业的保值增值，公司的经营层不是所有者，其目标在于个人的收益，包括工资和在职消费等，后者如办公室修得非常漂亮，每年召开公司高层会议时找风景漂亮的地方去开，购买公务飞机、游艇等，给定公司收益，经营者的工资越高，在职消费越多，所有者的收益就会越低。同时，所有者对企业到底生产多少，生产出来的东西卖多少，以什么价格出售，生产所需的原材料和设备购买的价格是多少，由于不参加经营难于弄清楚，存在信息不对称，很容易使激励不相容变成经营者的道德风险问题。这种激励不相容、信息不对称造成道德风险的问题实际上是所有者和经营者分离的现代大企业都会面临的问题。

上世纪八、九十年代国际上的主流看法是必须把国有企业私有化，让所有者和经营者统一，才能够克服信息不对称来解决激励不相容所导致的经营者的侵犯所有者利益的道德风险问题。苏联东欧确实是沿着这个思路去改革，但改革后发现同样没有解决。虽然国有企业都被私有化了，但是对于私有化之后的国有企业，尤其是大型国有企业，其保护补贴一直存在。而且现在有大量的实证研究，包括欧洲开发银行、世界银行以及前苏联、东欧国家自己的经济学家所做的实证研究证明，在私有化以后给的补贴甚至比国有的时候还更多，效率却也没提高。从实证上来看，转型当中效果最好的，却是中国和越南，大型国有企业进行股权改革但是都没有私有化。不仅是中国、越南和柬埔寨，在东欧两个表现最好的国家是波兰和斯洛文尼亚，他们和中国一样，大型国有企业没有私有化。在前苏联国家当中两个表现最好的是乌兹别克斯坦和白俄罗斯，同样大型国有企业没有私有化。并不是说这些国家的大型国有企业没有问题，就像中国一样，他们的大型国有企业也还有很多问题。但是把国有企业私有化的国家，经济表现更差，国家给的保护补贴更多，效率也一样没有提高。⁴

为什么会出现这样的问题呢？产权学派对问题的认识好像很到位，提出的改革思路好像也都是针对所认识的问题，但到最后结果反而更差。原因在于大型企业必然会出现所有者和经营者分离的情况，激励不相容、信息不对称和道德风险一直都有存在的可能性。最早使用现代公司制度来称呼上市的股份制公司的是上世纪 30 年代美国两位研究法律的学者，Berle 和 Means，他们研究美国在纽约股票交易所上市的公司后，发现这些公司所有者非常分散，经营者都是职业经理人，并不是所有者。既然不是所有者，经营权和所有权就分离，激励不相容、信息不对称的问题就出现了，道德风险就很难避免。所以在这两个学者提出了现代公司制度命题后，他们认为两权分离的现代公司是没有生命力的。⁵

在所有者和经营者分离的情况下，如果能够解决信息不对称的问题，即使存在激励不相容，道德风险的问题也可以被缓解或解决。这是因为如果信息对称了，所有者知道企业实际盈利是多少，实际成本是多少，经营层就不能运用信息不对称来侵蚀所有者的权益。解决的方式是什么呢？老板自己监督对小型企业是可以的，因为私有化之后所有者就是经营者。但是大型企业股权必然分散，比如作为自然人的小股东不仅没有积极性去监督经理层，而且在监督的时候也很难得到经

⁴ 有关国企改革经验研究文献的详细述评见 Justin Yifu Lin, “The Washington Consensus Revisited: A New Structural Economics Perspective”, *Journal of Economic Policy Reform*, Vol. 18, No. 2 (2014), pp.96-113.

⁵ Berle, Adolf A. and Gardiner C. Means 1932. *The Modern Corporation and Private Property*. New York: Harcourt, Brace & World.

理层的重视；即使大企业中有大股东，进入董事会变成董事甚至董事长，对这个公司享有决策权，但是，大股东完全有可能自己设立另外一家私有公司，让上市公司跟其自己拥有的公司交易，低价卖出，高价买进，把上市公司的绝大部分利润转移到自己 100%拥有的公司，这样小股东的权利就没有保障。那么，设立内部审计，或者外部请一些审计公司来审计这家公司的经营状况是不是就可以克服信息不对称的问题？审计有两个问题。一个是可以审计到底有没有买东西，买了多少，以多少价格购入，但审计机构没办法知道这些东西是否真正必需。第二个问题是不管是内部审计还是外部审计都是由公司的经营层来雇佣。审计公司很可能屈服于雇佣者的利益来扭曲审计报告，因为如果不这样，审计公司就不会被雇佣，雇佣或不雇佣对审计公司的利益影响至大，但是经理层和所有者的利益存在不相容的问题。以研究现代公司制度而获得诺贝尔奖的 Oliver Hart 发现，没有任何公司治理是最优的，任何公司治理都存在漏洞，都有可能存在道德风险的问题。⁶

既然道德风险问题难以避免，为什么从 1932 年起上市公司的治理就被认为有问题，可是在外国上市公司却越来越多？1982 年为纪念 Berle 和 Means 的书出版 50 周年，研究现代公司治理的学者在芝加哥大学办了一个研讨会，Journal of Law and Economics 出了一个会议专辑，与会者的结论是充分竞争的市场给信息不对称问题提供了解决的可能。在充分竞争的市场下，一个行业的平均盈利状况如何是一个公共的信息。有了行业平均利润的公共信息，所有者就可以根据这家企业实际盈利状况跟行业盈利状况的对比来了解经营者是不是有能力或是存在道德风险的问题。如果获得的利润比行业平均利润高，那代表两点：一个是经营层有能力，行为也是规范的，应该得到奖励。如果盈利状况低于这个行业的平均利润，代表经营层不是没有能力就是行为不规范。不管是没有能力还是行为不规范都应该得到惩罚。同时，在发达国家有经理人市场。一个有能力行为又规范的经营层，在经理人市场就会被大家抢着以高薪聘用。如果这家公司要把他留下来，报酬和福利就要增加。反过来如果一个经理层不管是没能力还是道德不规范就会被解雇。在经理人市场信息会流传，就得不到好的工作，而受到惩罚。也就是靠产品市场的充分竞争来解决所有者和经营者信息不对称的问题，靠经理人市场的竞争来解决经营者个人利益和他所经营公司所有者利益挂钩的问题。如果经营者想要自己的利益增加，就必须把他所经营公司的所有者利益也增加。如果损害了所有者利益，他也会受到惩罚。就靠这两种市场的竞争，来解决信息不对称和激励不相容的问题。这是国外大型企业出现两权分离以后，解决信息不对称、激励不相容所带来道德风险问题的方法。当然，如果是一个垄断行业，缺乏产品市场的竞争，在国外一般效率也不好。不管是国有的或是民营的，只要是垄断行业，就没有办法解决这种信息不对称和激励不相容所引起的道德风险的问题。⁷

五、国有企业的政策性负担

改革开放以后，我国大型国有企业所在市场的竞争已经不断加强。比如汽车行业，长春有一汽，武汉有二汽，还有上海、广东、北京的汽车厂，并且，还有吉利这样的私营汽车厂；装备制造业方面，有国有的徐工，也有民营的三一重工。

⁶ Oliver Hart, 1995. "Corporate Governance: Some Theory and Implications", *Economic Journal*, Vol. 105, N. 430. May, pp. 678-689.

⁷ 林毅夫、蔡昉、李周，《充分信息与国有企业改革》，上海人民出版社和三联出版社，1997 年。上海格致出版社、人民出版社，2014 年。

所以，竞争是增加了。在一些自然垄断行业我们也引进了竞争。比如石油，有中石油、中石化、中海油。在电信行业有中国移动、中国联通。既然竞争增加了，国有企业的问题怎么没有像现有文献所认为的那样解决了呢？

前文讲到不管我们用什么方法改革国有企业都是在试点的时候有效，全国推广以后就无效，并且连市场竞争增加了也解决不了道德风险的问题？这是因为我国的国有企业承担了新结构经济学所强调的政策性负担。我们的国有企业有两种政策性负担，一种是战略性政策性负担，另一种是社会性政策性负担。⁸所谓战略性政策负担是指我国在计划经济时代是一个一穷二白的农业经济，资本非常短缺，但是计划经济所建立的大型国有企业所在的行业资本非常密集，在当时，这种产业是违反比较优势的，在开放竞争的市场当中这些产业中的企业是没有自生能力的，在开放竞争的市场中投资这种产业必然会亏本，民营企业不愿意投资，基于国家战略的需要，由国家直接动员资源配置资源把这个行业建立起来了。行业建立起来了，违反比较优势的事实却还存在，企业也仍旧是没有自生能力，在经营中如果没有保护补贴就会亏损。由于是国家战略所造成的亏损，国家就必须把这个亏损承担起来。这就形成了所谓预算软约束的问题，企业有亏损国家就必然进行补贴。尤其是信息不对称的问题没有解决，在这种情况下，经营层就很容易把经营性亏损，管理不良造成的亏损或多吃多占、财产转移造成的亏损，都说成是政策性负担造成的，要国家全部承担起来，从而造成效率低下。除了战略性政策负担之外，还有社会性政策负担，因为国有企业资本密集，投资量非常大但是创造的就业非常少。当时国家对城市居民的就业负有责任，因此就出现了所谓“三个萝卜一个坑”的问题，本来一个岗位只需要一个工人，但是为了解决就业问题，可能会雇佣三个工人、五个工人。企业为社会承担了保障就业的责任。

在改革开放以后除了企业冗员的问题之外还出现了企业退休职工的养老问题。在计划经济时代，我国实行的是低工资制度。当时的工资只够工人当前的消费，退休之后退休金是国家财政直接拨款，由企业发放。但是，自1983年由财政拨款改为银行贷款，企业由上交所有盈利改为上缴税收，“利改税”、“拨改贷”。“利改税”之后职工退休养老的责任转移到了企业，于是越大越老的国有企业养老的负担就越重。新建立的民营企业，一个岗位雇一个人，也没有需要发退休金的老职工，不存在社会性政策负担。但是国有企业有这种社会性政策负担，也同样会有政策性亏损。

有了政策性负担，不管是战略性政策负担还是社会性政策负担所造成，此时竞争性的市场就失去了克服信息不对称的作用。因为竞争性市场能够克服信息不对称的前提是所有企业都是公平竞争的。在中国的竞争性市场中，国有企业有这两个政策性负担存在，企业亏损，即使是由经营不善、多吃多拿多占造成的，在信息不对称的前提下，企业也会把责任都推给政策性负担，同样，在信息不对称的情况下，国家就只好都承担起来，而有了科尔奈所指出的预算软约束的问题⁹。不过科尔奈认为预算软约束是由于国有产权引起的，政府和企业之间的关系像父子，国有企业亏损，政府只好承担责任。本文作者则认为这是由于政策性负担所引起的责任归属问题，政府只好承担责任。¹⁰

过去受到产权理论的影响，学界一般认为把国有企业变成了私有，预算软约束就会不存在，企业亏损国家就可以不给补贴。在上世纪九十年代前苏联东欧的

⁸ 同上注。

⁹ J. Kornai, “The Soft Budget Constraint,” *Kyklos*, 39 (1): 3-30.

¹⁰ Justin Yifu Lin and Guofu Tan, “Policy Burdens, Accountability, and the Soft Budget Constraint,” *American Economic Review: Papers and Proceedings*, 89 (2), May 1999: 426-31.

社会主义计划经济国家在转型时就是按这种理论，以“休克疗法”推行了新自由主义的华盛顿共识所主张的“私有化、市场化、稳定化”，把国有企业都私有化了。但实际上私有化后政策性负担和企业亏损仍然存在，私人老板不会帮助国家承担政策性负担，仍然需要政府补贴。在企业国有的时候，经理以政策性负担为由要求补贴，当时没有八项规定，多吃一点难于避免，但是，即使当时没有从严治党，多拿的行为仍然是贪污犯法，有被抓判刑的危险，所以存在一种自我约束。但是私有化以后，私人经营者会用同样的理由跟国家索要补贴，并且拿的越多，装进自己的口袋越多是天经地义，会有更大的积极性寻租。寻租的时候还有可能跟政府官员达成私下协议，要求给予更多补贴，并将一部分分给政府官员，为其秘密在国外设立一个账户以共享。现在已经有大量的实证研究证明在苏联东欧国家转型以后，这样的情形普遍存在，企业的效率没有提高，补贴反而增加。¹¹

六、基于新结构经济学的国企改革建议

我们应该怎样进行国有企业的改革？改革必须与时俱进，也必须对症下药，根据问题的症结和情况的变化而采取相应的措施才能药到病除。在“抓大放小”的改革以后，我国现在存在的国有企业都是大型的。改革开放初期，我国是一个资本极端短缺的经济，在资本密集型产业上没有比较优势，现在我国已经是一个中等偏上收入的国家，资本不再是极端短缺，许多原来违反比较优势的产业，像一些装备制造业和家电产业，已经成为我国具有比较优势的产业，战略性政策负担不复存在。同时，我国也已经进行了社会保障体系改革，社会性政策负担已经得到了比较好的解决。

在当前情况下，可以把大型国有企业分成三大类：一是，资本非常密集、仍然违反比较优势，但是和国防安全及国家发展命脉有关的战略型产业，像航空、航天、大型舰艇、核心芯片等；二是，关系国计民生的自然垄断行业，像电讯、电力、能源、交通等；三是，符合比较优势的竞争性行业，像装备制造业、钢铁、水泥、家电行业等。

对于第一类型的产业，资本非常密集，超过我国发展阶段，其中有不少是军工产业，为国防安全所需；另外有一些像核心芯片、新材料等战略新兴产业，其技术方向已经非常明确，虽然不符合我国的比较优势，如果现在不开始研发，关键技术会被发达国家控制，将来要进入不是被卡脖子就是要付高昂的专利费，从动态来看，现在开始进入较为合算。在发达国家，比如美国和欧洲，军工行业一般比民用产业的资本密集度、技术先进度要高，同样是违反了比较优势，企业没有自生能力，必须有政府的保护补贴才能生存，在我国军工和战略新兴产业自然也是这样。在计划经济时期和改革开放初期，这类产业的企业在国民经济中的比重大，补贴主要经由扭曲各种要素价格的暗补来进行。现在这类产业在整个国民经济中的比重已经大为降低，补贴的方式可以由暗补改为财政直接补贴。尤其在十八届三中全会提出了全面深化改革，让市场在资源配置中起决定性作用，各种要素价格扭曲会被取消掉，要补贴也只能由财政直接来进行。那么，怎样才能提高这类行业的企业的经营效率呢？既要政府加强对其生产流程的成本和产品质量

¹¹ Justin Yifu Lin, “The Washington Consensus Revisited: A New Structural Economics Perspective”, *Journal of Economic Policy Reform*, Vol. 18, No. 2 (2014), pp.96-113.

量的监管，以减少信息不对称，也要防止企业对政府相关部门寻租套利的行为，这样才能缓解激励不相容所可能引起的道德风险问题。

其次，对于一些规模经济很大的自然垄断行业，缺乏竞争，信息不对称的问题无法克服，所有者和经营者激励不相容所引起的道德风险问题也就难于解决，所以，在国外不管国有或是民营自然垄断行业的效率一般比竞争性行业低。对自然垄断行业，在其产品和服务的流程中有可能引入竞争的地方，就应该引入竞争，例如加油站，对不能引入竞争，或是，由于规模经济太大，最多只能有寡头竞争的环节，一方面要防范经营层的道德风险，另一方面要防范企业利用其垄断地位来提价而伤害消费者的利益。由于消费者非常分散，就只能由国家代表消费者对自然垄断行业的价格根据其成本来进行监管，在外国不管自然垄断行业是国有或是民营也都是采取这种治理方式。

对于第三类，非自然垄断、已经符合我国比较优势的竞争性装备业、汽车制造业、电器行业，不存在战略性政策性负担，只要把冗员、养老保险等社会性负担剥离出来，那就没有了政策性负担。既然没有政策性负担，保护补贴的性质就从原来的“雪中送炭”变成现在的“锦上添花”。再给保护补贴只是提供寻租的机会，为了治理腐败和缩小收入分配差距，应该取消保护补贴。对于这类企业经营好坏是厂长经理的责任，应该改善激励机制，让经理人员有相应的合理奖惩，以使经理人员的激励和作为所有者的国家激励变成相容。

在国有企业改革的讨论中，一般认为国有企业的效率低于民营企业是因为把上述三类国有企业作为一个整体和民营企业的整体效率比较。民营企业没有政策性负担，所在的行业符合比较优势，属于竞争性行业。国有企业中前两种不属于竞争行业，其效率与竞争性行业相比必然较低，这在发达国家不管是以民营为主的美国还是以国有为主的欧洲国家也是一样，并非我国特有，如果只是将第三类国有企业和民营企业比，其效率未必就会较低。例如，在钢铁行业中，国有的宝钢的效率不见得低于民营的沙钢；在装备业中，国有的徐工效率也不见得低于民营的三一重工。而且，第三类国有企业所在行业不牵涉到国防安全和国计民生，如果效率低了，该民营化就民营化，在民营化过程中，一个企业价值多少也有较好的参照系，不至于出现苏联东欧大规模私有化过程中，将国有企业大甩卖的情形。当然，如果这类企业经营效率好，也没有必要民营化，在以私有产权为基本体制的发达市场经济国家在竞争性行业中仍然不少国有企业，新加坡航空、法国的雷诺汽车等就是有名的例子。

对于，第一、二类的国有企业，效率比竞争性行业中的民营企业效率低是必然的事实，民营化是否提高效率？除了是否制定合理的经理人员奖惩制度外，关键在于到底是在国有的时候还是民营的时候向政府寻租或攫取垄断利润的积极性更高，以及是在国有的时候还是民营的时候政府容易监管。从理论上来分析，民营所有者若寻租和攫取垄断利润会比国有的厂长经理的获利大，而有更大的积极性这么做，同理，在民营时所有者也有更大的积极性去俘获（capture）政府的政策，监管有可能变得比在国有时更为艰难。上世纪 80、90 年代苏东对第一类国有企业私有化以后出现寻租和保护补贴增加，对第二类企业的私有化在苏东和拉美都出现了攫取垄断利润更多的情形，墨西哥的电讯行业私有化后的情形就是一个有名的例子。我国应该以此为殷鉴，不能因为这两类国有企业效率比竞争性行业的民营企业低，就以为民营化就能把问题解决，应该有的考虑是如何使这两类企业的经理人员有合理的奖惩以提高积极性，并加强监管。

那么，现在政府推动的混合所有制改革是否对提高大型国有企业的效率会有

帮助？从经理人员的奖惩和激励机制来说，混合所有制改革以后，可以引进和大型民营企业相同的奖惩机制，有利于提高经理人员的积极性，同时，民营的战略投资者也可能会对市场需求和技术发展的方向更为敏感，而有利于企业的经营和长期发展。但是，对于第一类企业，要防止民营所有者为了获取更大财政补贴，以及第二类企业为了攫取更多的垄断利润而对政府官员寻租，弱化政府应有的监管。

七、结语

总的来讲，改革开放以来，我国在国有企业改革上采取“抓大放小”的思路是正确的。从新结构经济学的视角来看，小的企业一般都是在劳动力比较密集的、符合我国比较优势的产业，不存在战略性政策负担，即使有冗员和职工养老的社会性政策负担，这些小型国有企业一般在城市里，土地值钱，民营化以后，所有者和经营者成为一体，信息不对称和激励不相容的问题不复存在，而且，靠土地增值所得也足以解决冗员下岗和职工养老补偿的问题，所以，放小以后，改革的效果显著。

四十年来，政府对大型国有企业的改革采取了除全盘私有化以外的各种措施，这些措施一般在试点有效，全国推广以后就无效，企业的效率未见改善，国家作为所有者的利益没有得到保障。究其原因在于不管是放权让利的“利润留成”或“承包制”，以及明晰产权的现代公司制度改革，包括上市的股份制，都没有解决大型国有企业的战略性和社会性政策负担的根本问题。于是，除了在全国关注的试点时之外，信息不对称的问题得不到解决，从而激励不相容和道德风险问题也无法克服。而且，只要存在政策性负担，从理论来分析，以及从苏联东欧的经验来看，私有化不仅未能解决激励不相容和道德风险问题，而且，使得这些问题更为严重。

经过四十年的改革开放，我国社会保障体系已经建立，大型国有企业的社会性政策负担得到剥离，并且，随着资本的积累，大型国有企业所在的许多行业已经变成符合比较优势而不再具有战略型负担。对于不存在政策性负担的大型国有企业，市场竞争所产生的行业盈利信息与企业自身盈利状况相比较得来的信息，可以作为判断企业经营状况的充分信息，从而只要经理人员有一个和经营绩效挂钩的奖惩机制，经营者和作为所有者的国家是可以激励相容的，道德风险的问题也可以得到解决。实际上，在竞争性的市场中，这类国有企业的效率不见得比民营企业差，如果经营好应该允许扩张，如果经营不好，应该允许被其它国有企业或民营企业兼并或是破产退出。

目前，在大型国有企业中还有资本极端密集、违反比较优势和国防安全或国家发展命脉相关的战略型产业，以及和国计民生相关的自然垄断产业。这两类产业都不会有充分竞争，无法获得经营者经营好坏的充分信息，由激励不相容导致的道德风险问题也就容易出现。这两类企业的效率在以私有产权为基本制度的发达市场经济国家同样会比在竞争性行业中的企业低。对于这两类企业的改革关键在于：一方面要给予经营者合理的激励机制，最近提出的混合所有制改革，或许有利于合理激励机制的设立。另一方面需要政府加强对企业的成本和产品价格的监管，防止前一类企业利用战略性政策负担而跟国家多要补贴，防止后一类企业攫取更多的垄断利润，侵害消费者的利益。