



香港公開大學
THE OPEN UNIVERSITY
OF HONG KONG

人文社會科學院・香港經濟學會合辦

《跨世紀的中國》學術會議

一九九八年一月十七日（星期六）

中國的國有經濟體制改革

肖耿

香港大學

中国的国有经济体制改革¹

肖 耿

香港大学经济金融学院

受世界银行及联合国开发署等国际组织委托最近两年我有机会在北京、上海、大连、沈阳、哈尔滨、武汉、重庆、成都等城市对大中型国有企业及银行进行深入细致的考察。1996年下半年我又应邀在哈佛大学国际发展研究院及世界银行华盛顿总部作为期半年的访问。期间我有机会向美国的一些学者（如苏东经济改革方面的权威、哈佛大学国际发展研究院院长 JEFFREY SACHS，研究社会主义经济问题权威、匈牙利经济学家、哈佛大学教授 JANOS KORNAI，海外研究中国经济的权威、哈佛大学教授 DWIGHT PERKINS）及世界银行的高级官员对中国及苏东的经济改革问题进行了深入细致的学习与讨论。读万卷书不如行万里路，我对此深有感触。本文根据我最近的一些研究与学习心得来讨论中国国有经济体制改革。

在写作本文之时，传来一代伟人邓小平逝世的消息，海内外舆论一致高度评价邓小平对中国改革开放所作出的伟大贡献并对中国的现任领导班子寄予各种希望。本文在详细讨论国有企业改革之前先试图冷静地分析邓小平改革成功背后的客观经济因素及中国今后改革所面临的实质性挑战。这些概括性的宏观分析对透彻理解中国国有体制改革的大方向有极大的帮助。

邓小平经济改革的主要贡献对内是放权改革（主要是解放农民并允许农民从事工业），对外是开放中国（主要是允许涉外贸易与投资，特别是在经济特区），占中国人口百分之八、九十的广大农民历来就不服强制

¹ 本文根据作者1997年3月为中国政府决策层所作的经济分析报告略加修改而成。为了保持原文的内容于当时情况的一致，本文没有加入对中共十五大经济政策的评论。

性的管制，而今天的世界经济基本上由市场经济支配，因此不引进相对自由的市场机制是无法解放农民也不可能发展涉外贸易与投资的，解放农民开放国际贸易与投资这两件事是中国在几百年前就应该做的事，但是由于天不时、地不利、人不和，中国要等到邓小平在他 70 多岁高龄的时候才真正有可能来做这些西方发达国家几百年前就做过的事。

当时中国人多、地少，资本技术更少，而西方发达国家相对来说人少、地多，资本技术更多，在邓小平的改革开放前，中国农民种地的收入只有中国工人收入的零头，连饭都吃不饱，而中国工人的收入只有西方发达国家工人收入的零头，勉强维持生存，可以想象一旦将中国农村占世界人口五分之一的闲置廉价劳动力与西方发达国家几百年搞市场经济积累起来的丰富资本与尖端技术，通过市场相结合（正如今天中国的合资企业及乡镇企业），其解放的生产力将远远超过西方 19 世纪经历的第一次工业革命，这种生产力的释放将足以维持人民生活水平在相当长的一段时期内的显著持续升高。

生产力增长的来源很简单，工业革命时期的蒸汽机、铁路、电报，及大规模生产所必需的经济法律制度必需一个个发明创造出来，而在 1978 年，中国只需要模仿与照搬，高速公路、波音飞机、电视机、计算机、移动电话、消费品制造及股票市场、公司法、中央银行，甚至经济特区等等都是在西方及亚洲市场经济中久经考验的产品或制度，中国可以照抄公司法、仿造高速公路、贷款买波音 747，在邓小平 1978 年当机立断确定中国市场化改革开放方向时，中国不仅立即享受到市场经济本身的高效益还可以享受许多经济发展后来者的优势。

事实证明自邓小平的改革开放以来，中国人民的生活水平普遍获得显著提高，来华外国投资者也获利非浅，短短的十几年中国就创造了世界经济史无前例的大规模持续高增长，可是中国经济至今所取得的辉煌成就并称不上是奇迹，早年的西欧及美国，最近的日本及亚洲小国在走上市场经济发展道路时都曾经有过类似的赶超经历，最近哈佛大学及亚洲开发银行的研究显示，由于中国的地理优势、经济发展后来者优势、人力

资本优势以及市场取向改革政策的正面影响等因素，中国目前的高经济增长与以往的国际经验恰恰相符，并没有超出世界历史已有的经验。

最近“经济合作与发展组织 OECD”的一个权威性研究报告发现，以 1990 年的美元计算，全世界人均国民生产总值从 1500 年到 1820 年的三百二十年间只从 565 美元增加到 651 美元，与 1978 年中国的水平相近，而到 1992 年则增加到 5145 美元，也就是说自 1820 年以来的 172 年间世界人均国民生产总值增加了八倍，而在 1820 年之前的几百年甚至几千年世界人均生活水平几乎没有增长，中国几千年的封建王朝虽然曾经创造巨大财富与古老文明，但是由于人口的增长，人均收入在封建王朝时代也与世界上其他各地一样停滞不前。

1820 年以来的新增财富大部分都由资本主义市场经济创造，资本主义经济在世界范围史无前例的成功是马克思在 1848 年发表的“共产党宣言”中已经预言到的，全世界各个地区都不同程度在物质生活水平上从中受益，在这 172 年间，最先发展的老牌西欧资本主义国家的人均国民生产总值增加了 13 倍；后起的资本主义国家如美国、加拿大、澳大利亚、新西兰增加了 17 倍；苏东、亚洲、拉丁美洲只增 6 到 7 倍；最差的是非洲只增 3 倍（主要原因之一是交通及生态环境恶劣），可是亚洲的人口超过世界的 70%（主要由于中国与印度），中国的经济增长虽不是什么奇迹却在世界举足轻重，中国 1978 年的改革以及印度 1993 年的改革将接近人类二分之一的人口带入现代市场经济体系并使得资本主义的优越生产力真正开始在全世界普及，这也是马克思曾经预言的。

邓小平这个中国经济改革的总设计师其伟大之处并不在于他发明了改革开放这一决定性战略，一个稍有头脑的普通人或一个受过最基础现代经济学训练的大学生甚至中学生，一旦对中国当时的内外政治经济社会状况有了一个客观的了解，都不会错过改革开放这么一个有关中国长期经济发展战略问题的极其明显的答案，这也是为什么当我们回过头来看邓小平的改革开放时会觉得这些政策是那么的朴素平常，邓小平的伟大之处在于他在相当恶劣的政治气氛中不仅根据自己的直觉看到了经济

改革与开发这个出路而且有能力运用他的政治智慧毫不动摇地将经济改革与开放这一常识性的战略方针一步一步在中国 12 亿人口中推行。八九年的政治风波震惊了世界却没有动摇邓小平推进中国的改革开放之信念、决心与魄力。

回顾中国的改革历史，我们看到经济特区、包产到户、乡镇企业、市场定价、股票市场、中外合资、人民币有限度可兑换、现代公司法等等一系列的市场经济制度被迅速地建立起来。这些变化在 1978 年改革刚刚开始时是没有人敢想象的。可是这些制度在 1997 年来看已经很平常了。从香港及其他亚洲国家的经验看来更只是最基本的市场经济制度，离欧美国家完善的现代市场经济体系还相去甚远。

邓小平的改革开放把市场引入了拥有 12 亿人口的中国经济并释放了巨大的生产力，但也带来了数不清的问题与矛盾：城市与农村失业、地区间收入与发展差距、人口流动、通货膨胀、内外债上升、国有企业亏损、国有资产流失、国有银行贷款收不回、贪污腐败、环境污染等等。解决这些经济空前高速增长情况下的新问题远比解决 1978 年由于人为因素经济面临崩溃的问题要复杂。邓小平的经济政策基本上可以说只可能成功不可能失败因为文革时代的经济政策已经糟得不能再糟糕了。制定今天的改革战略却不那么简单。中国的国有企业改革就很复杂。近二十年的改革试验并没有取得突破性的进展。

可是，从另一个角度看，中国目前所面临的各类经济问题与世界上其他欧美发达资本主义国家所面临的问题越来越象（如失业与通胀），这里也许只有国有企业与银行的问题例外（国有企业的问题我曾经总结为财产权利的私有化及财产责任的社会化问题）。正是国有企业的问题加剧了处理目前中国经济中各种矛盾的困难。

世界银行、亚洲开发银行、欧洲共同体、日本、美国最近都在预测 2020 年的中国，看来有两种可能。一种可能是中国的国有企业二十年后就基本上没有了，虽然以小股东（少于 30 %）形式分散在各类企业中的国有

资产仍然存在。中国的经济到时候会更象当今世界上发达的市场经济，由于经济稳定增长，中国的政治也逐渐变得更民主、更自由、更现代化。从世界经济发展的潮流以及中国改革开放二十年的经验来看，这种可能性是很大的。

从国际形势来看，一方面，以私有企业及法制为基础的发达市场经济如美国、日本、德国已在本世纪内取得空前的经济技术发展的成功并成为世界各国经济发展的楷模。另一方面，经济的高度发展使得这些资本主义国家的政府有能力将国民生产总值的相当大的一部分用来救济穷人与改善公共服务（包括法律、国防、教育、科研等等），美国联邦政府的各种开支由本世纪初占国民生产总值约 10 % 上升到现在的约 40 %，中国中央政府的开支目前只不过占国民生产总值不到 15 %，难怪一些美国著名的自由经济学派经济学家最近惊呼：美国已经变得越来越象社会主义国家了。从本世纪的历史趋势来看，各种经济体制在竞争中互相学习有很明显的趋同倾向。

由于全世界国际贸易与投资的增长速度远远超过世界国民生产总值的增长速度，行之有效的经济制度如现代公司、股票市场、浮动汇率、中央银行、私有产权、独立的法律体制（特别是以案例为基础的普通法或其原则）被迅速地在全世界范围内采纳并形成国际惯例。中国在今后五到二十年内必将成为世界贸易组织中的一个重要但平等平常的成员，并不得不采纳那些已经根深蒂固的经济制度方面的国际惯例。因此，从国际形势的发展来看，今后中国国有企业的生存空间将越来越小。

从中国国内情况来看，国有经济虽然占有大约 80 % 的固定资产，70 % 的银行贷款与投资，60 % 的政府财政收入，40 % 的国民生产总值，其雇佣的劳动力只有 18 %，这 18 % 还包括所有的政府工作人员而且这个比例（18 %）从 1978 年以来就没有怎么变过。也就是说在中国 82 % 的劳动者并不在国有体制下工作。这与改革前苏东国家 95 % 的劳动者均在国有体制下工作形成鲜明的对照。中国目前的劳动力分布结构非常有利于中国向现代市场经济的过渡。

中国的广大农民非常高兴并自愿地改行成为乡镇或合资企业的临时工，这与一、二百年前资本主义国家工业革命时的情景十分相似，我们应该知道所有今日的工业强国几百年前都是农业国家，中国与苏东的国有企业工人都不愿意抛弃国有企业的铁饭碗，但中国最多只有 18 % 的劳动力有铁饭碗而苏东有 95 %，欧洲的一些发达市场经济国家的失业率有时也达到 18 % 了，而经济结构调整中最难的是调整就业结构，国家所有的土地、厂房、机器、甚至金融资产都是没有政治经济头脑的，主人要怎么用就怎么用并可以让它们改行，可每一个人都是有政治经济头脑的，不是想调整就调整得动的，中国相对较小的国有企业职工队伍是国有企业今后逐步退出竞争性行业的一个有利条件，即使假设国有体制改革需要裁员一半也只不过是占全国劳动力的 9 %，中国经济目前的增长趋势完全可以承担这 9 % 的失业救济以及吸收这 9 % 的劳动力到非国有体制中来。

国有企业已有的亏损以及造成的银行坏帐虽然很严重，但也只不过是一个固定的数目，假设目前银行贷款的一半都收不回，其损失也只是占国民生产总值大约 40 % 到 50 %，美国等其他国家在战争时期的借款曾经远远超过国民生产总值的 100 % 并顺利地没有通货膨胀的和平发展时期通过对私有企业及个人收税而如数归还，如果国有企业在彻底改革之后（私有化是一种办法，国有资产分散重组、中外合资也是一种办法）不再成为银行的负担，中国政府就可以一次性借款来冲销现有的企业亏损及其造成的银行坏帐，中国在改革开始时既无内债又无外债，过去一些年的内外债虽然增长很快可也只不过是占中国国民生产总值的 20 % 至 30 %，与苏东及拉美国家一般的 50 % 甚至超过 100 % 相比中国的较低内外债也是国有企业改革的一个有利条件。

目前一个最有利的条件是经过二十年的摸索，全国上下对国有体制的弊端已经相当清楚，对在现有体制下解决国有企业问题的办法该试的都试了因而绝大多数干部与民众都能理解国企彻底改革的必要性。

二十年后的另一种可能是中国的低效率国有企业不仅继续存在，而且今天的乡镇企业将来也与国有企业差不多，只要国家垄断的银行一旦大规模向乡镇企业贷款，乡镇企业就很容易变得与国有企业一样无力还贷的。乡镇企业的集体所有制与现代公司制度这一国际标准相比还是很落后的而与国有企业制度相比却很接近。乡镇工业企业过去的迅速发展主要由于它能利用廉价的农村劳动力与免费的土地与低效的国企竞争国际市场。潜在的与不断爆发的国有体制下的金融危机不仅极有可能摧毁国有经济，同时也可能极大地限制乡镇企业真正成长为现代企业。国际国内经验显示，经济金融危机不仅会威胁中国的政治经济社会稳定，也将迫使政府放弃任何政治民主化的打算。这是国际国内社会所不希望看到的。可是这种可能性却是存在的。

我参与的目前还正在进行的一项世界银行有关中国国有资产管理的研究显示，中国的国有企业改革存在严重困难。这项研究报告对国企改革的基本评价是过去的改革并不成功，目前提出来的改革措施也行不通。中国需要调整国企改革的方向并借鉴国际经验。结合世行报告与我自己的研究，我在这里对中国国企改革的一些关键问题作简要分析。

中国国有企业改革所带来的有限的劳动生产力的提高是以资本生产力的显著下降为代价的。中国的国有企业长期以来占有绝大多数的固定资产，并从银行获取绝大多数的贷款来进口先进的设备与生产线，并享有大多数的高级技术人员。国有企业的生产效益虽有提高，但其利润被迅速增长的现金工资、各种职工福利及其他非生产性支出消耗，导致最后企业无法归还银行贷款。这种“利润的私有化，债务的国有化”倾向使得国有企业问题直接影响到整个中国经济体制的稳定性。

银行债务危机是将来通货膨胀、货币贬值、国债危机的潜在导火线。国有企业问题增加了中国经济的系统性风险，特别是在中长期。在短期内，这种风险被宏观紧缩、外资流入、极高的居民储蓄、较低的内外债水平、较少的国有企业就业比重、及非国有经济（特别是合资企业）的迅速发展掩盖或缓和了。

中国国有企业的困难恶化的可能性比转好的可能性更大并直接威胁宏观经济、国有资产价值及就业与福利，中国政府虽然已经了解这些问题，但是中国还应该知道，国有企业困难恶化是由于深层次的激励与治理困难造成的，而企业激励治理的困难是所有经济体制都必须面对的问题，不只是中国独有的。

这些问题即使在美国日本德国这样的发达市场经济中的私有企业里也没有解决好，很难想象中国在国有企业的各种试验中可以解决这些令人头痛的激励治理问题，市场经济中大公司的激励治理问题并不会影响到国家宏观经济及金融系统的稳定与风险，因为公司的激励治理问题与政府无关，只与公司的所有者、债权人、经理、工人等方面有关，激励治理问题因此而局部化分散化了，由于激励治理问题造成的亏损、债务、失业等问题也就局部化分散化了，华尔街日报每天都报道世界上大公司大银行的人事变动与公司、银行的买卖与兼并，这些消息与一些投资者密切相关，却并不影响一个国家的经济大局，在发达的市场经济国家里，每天都有无数的公司或个人在法庭内外解决债务纠纷，但丝毫不影响整个国家的经济大局，甚至公司破产的过程中都可以不影响该公司的正常生产与服务，在美国，历史上成就辉煌的许多大企业今天都鲜为人知但他们的沉浮并不影响美国经济在过去二百年持续增长，在中国，企业的国家所有制使得与国有公司沉浮相关的困难都集中到国有银行及中央财政并令中国的最高领导人头痛，国外的经验与中国自己的教训都值得中国领导人借鉴。

在国有体制没有根本改变的情况下，中国继续放权给企业的经理阶层的做法有内在矛盾，有可能加剧合法或非资源的错配并损害公共财政、国有资产价值、及就业。

中国正在推行的日本式主银行的试验看来也将失败，中国的银行在商业化与独立性方面远不如日本的银行，而日本的银行体系目前也被其贷款回收难的问题困惑，日本的经济体制在分配吸收亏损及债务方面虽比中

国强却远不如美国。如果中国采纳日本式主银行的模式，将来的银行坏帐问题可能更复杂。

各种证据也显示，以一些业绩标准来激励企业管理人员的办法并不能奏效。管理人员无法有效承担其决策判断上的失误所造成的经济损失。在市场经济里，私有企业管理人员的决策失误所造成的经济损失大部分也是由股票持有者及债权人来承担的。在中国国有企业里，这些经济损失大部分集中在国有银行并最终由政府承担，因而常常成为政治社会问题。

国家独资大规模控股公司及集团公司的试验也存在同样的困难。国家最终还得承担这些大公司的债务。众多的管理层次只会降低公司内部的行政管理效率。国外的大集团或控股公司的形成常常是由于其技术、规模、及无形资产（如商标个人信誉）的效益已经很高而能够承担得起复杂管理层次的成本才采用控股或集团公司的形式。而中国却希望利用一个成本极高的公司组织结构来创造还不知道在那里的效率。中国的企图很可能导致政府被迫对这些大控股集团公司的进行保护。其结果很可能变成令人失望的巴西模式而不是美国、日本、韩国的大企业工业发展模式。

中国政府企图用财政资源来帮助国有企业改革或现代化的倾向也是不明智的。只会使总体经济情况更糟糕。减税，“拨改贷”贷款改作国家资本金等帐面上的增资减债会助长企业“利润私有化、债务社会化”的倾向而无助于国有体制总体上，实质上的增资减债。

总之，中国的国企改革直到最近还只是在一些次要的问题上作文章，还没有对核心问题进攻。有些边缘上的功夫反而帮倒忙。中国的国有企业改革对中国下一部的经济发展如此重要，不得不从战略上重新思考。

二十年后的中国很可能是一个市场经济、私有企业占主导地位的世界经济强国。那时的中国将更需要有效的法律来维护日益增长的私有产权、金融秩序与经济合约而不是营教亏损的国有企业。国有企业改革在中国

已经进行了二十年，在苏东国家国企改革的历史还更长，中国不能再化二十年来试点改革国有企业，中国需要借鉴发达市场经济国家的成功的历史经验也需要借鉴苏东国家最近的改革经验，中国在国有企业改革上遇到的困难并不是一个技术问题而是一个大方向的问题，国有企业的激励治理问题是没有根本解决办法的，改革的方向不应该是迫使政府找到一个解决国有企业激励治理的办法而应该是将解决企业激励治理的问题转变成为一个与政府无关的问题，这正是私有化的作用，私有化后企业激励治理问题所带来的社会成本就有可能减少，如果中国政府的目标是搞好国有企业，改革的路子很可能是越走越困难，如果目标是逐步减少国有企业，以利于建立现代化的符合国际惯例的现代企业及现代经济体制，改革的路子将会越走越宽，有了一批强大的、以私有产权为基础的、真正自负盈亏的现代公司，中国的国力、人民生活水平、政府权威都将与日俱增，美国总统及联邦储备银行主席对世界政治经济的巨大影响并不是因为他们控制了任何国有企业，他们的权威是建筑在一个现代化的有生命力的市场经济制度之上。

中国政府如果今天能够确定将国有企业逐步减少最终私有化这么一个大方向，其意义与国内外政治经济效果将与邓小平当年决定对外开放办经济特区一样，全世界将为此震动，世界经济格局将为此改变，一个没有制度包袱的中国现代工业将因此而崛起并使全世界的资本与全中国的劳动者开辟崭新的机会。

中国目前的状况远远比苏东国家改革初期的状况好，是从根本上对国有企业进行改革的大好时机，中国目前政治相对过去几十年非常稳定，绝大多数人民都全力以赴搞经济，建立小康家庭并对任何政治运动失去兴趣，邓小平后的领导班子正处于最佳的工作状态，过去几年的务实作风已经逐渐赢得海内外权威人士的认同，今后几十年中国经济增长势头良好，绝大多数人民的生活水平将稳步增长，最近政府的宏观紧缩也极其成功，显示政府执行改革政策的能力已经达到相当高的水平，宣布国有企业最终将私有化的改革方向可以为国有企业改革创造极好的国内外环境，国有企业资产分散化私有化的过程不是短期内可以完成的，私有化

的方式也是可以讨论的。象国有资产分散重组、中外合资等方法既可以使国有资产保值也可以使国有企业转变成真正的现代公司。一旦国有企业最终私有化的大方向一决定，技术上的困难中国可以得到全世界最好的技术援助。正如邓小平当年改革开放的政策一样，国有企业私有化是一个经济学里很简单的答案。一个受过现代经济学基本训练的普通大学生也不会错过这个明显拿分的答案。当然，国有企业改革的方向不仅仅是一个经济问题。许多相关的问题都超出了一个经济学家可以回答的范围。

主要参考资料及相关文献:

肖耿, 产权与中国的经济改革. 北京: 中国社会科学出版社, 1997.

Asian Development Bank. Emerging Asia, Manila, 1997.

Broadman, G. Harry, and Xiao, Geng, "The Coincidence of Material Incentives and Moral Hazard in Chinese Enterprises." Development Disussion Paper, No. 606, Harvard Institute for International Development, October 1997.

Maddison, Angus, Monitoring the World Economy: 1820-1992. Development Centre Studies. Paris: OECD, 1995.

World Bank. China's Management of Enterprise Assets: The State As Shareholder. A World Bank Country Study. Washington, D. C., 1997.

Xiao, Geng, "Property Rights and State-Owned Enterprise Reform in China." presented at 1997 Annual Meetings of The World Bank & International Monetary Fund, 20-23 September 1997, Hong Kong.