



2019年第6期 / 总第179期

主办单位：中国人民大学中国财政金融政策研究中心

Public Economic Review 郭庆旺/主编

# 公共经济评论

China Financial Policy Research Center Renmin University of China

[www.frc.com.cn](http://www.frc.com.cn)

政府的经济活动可以认为是财政活动

杨志勇

多重困局中的国有企业改革：寻求第三条道路

刘瑞明

关于国有企业的三点认识

何平

2019 年 5 月 15 日下午，中国人民大学财税研究所与中国财政金融政策研究中心共同举办“国家财政与国有企业”财税圆桌论坛。财政部财政科学研究院文宗瑜研究员，中国社会科学院财经战略研究院杨志勇研究员，中国人民大学国家发展战略研究院聂辉华教授，中央财经大学林光彬教授，中央财经大学财政与税务学院王文素教授，中国人民大学国家发展战略研究院刘瑞明教授，中山大学历史系刘志伟教授，中国人民大学财政金融学院何平教授，中国人民大学财政金融学院刘晓路副教授，中国人民大学财政金融学院马光荣副教授等多位专家受邀参加，围绕国家财政与国有企业问题进行探讨，中国人民大学财税研究所执行所长吕冰洋教授主持论坛。《公共经济评论》上一期和本期分别刊登各位嘉宾的发言稿。



## 杨志勇：政府的经济活动可以认为是财政活动

今天讨论国有企业和国家财政的联系问题，其实在过去这没有什么可讨论的。上个世纪二三十年代的财政学教科书会写到未来政府的收入主要靠企业收入，就是指国有企业或国营企业的收入，这是受到当时的马克思主义经济学和苏联社会主义计划经济实践的较大影响。新中国成立之后，有很长一段时间，企业收入是财政收入的最重要形式，国家虽然征税，但是财政学教科书强调税只是保留了形式，与资产阶级国家也不一样。公有制经济最大的一块是国有企业。从财政的角度来看，国有企业肯定是财政学的研究范围。国有企业过去称国营企业，国营企业财务至少是国家财政的基础，如果作为国家财政基础的企业财务问题不去研究，那怎么可以呢？国有企业与国家财政之间有天然的联系。

后来因为现实的不断变化，特别是政企分开以后，企业这一块就单独分出去了。再后来会有一些变化，有人认为财政问题好像是范围越大越好，其实什么都是你的就等于什么都不是你的，和哲学一样，大家拿了哲学博士（PHD），真正的哲学专业只剩下很小的地盘了。

目前关于国有企业争论比较多，从“做优做强做大国有企业”的提法，到“做优做强做大国有资本”的提法，这经历了一个过程，也有它的历史逻辑存在。最近公布的《政府投资条例》值得关注，政府投资如果是盈利性投资，那么这肯定对市场经济方向有很不一样的影响。

国有企业与很多现实问题密切相关，一般公共预算收入中的非税收入就是一个。去年非税收入占比下降，今年非税收入占比又在提高，为什么？国有企业起了很重要作用。除了国有资本经营预算中的收入之外，在一般公共预算中也有来自国企的收入，如国有金融企业的收入。我记得有一年，一般公共预算收入预算目标是增长8%，最后增长7.8%，怎么实现的？让一家大型金融企业多交利润就实现了。新预算法实施之后，预算收入是一个预测性指标，不是强制性指标，也就是说不用完全完成预算收入设定的增长目标，钱够花了就不要了，这中间有国家财政与国有企业之间的联系：国有企业的存在增加了财政收入的弹性空间。

国有企业、国有金融企业不一样，非金融国有企业有许多与国资委联系在一起，代表国家履行国有金融企业的出资人是各级财政部门。不管怎么转来转去，最后发现，都会追溯财政这边，很多问题我认为都是连在一起的。但是问题连在一起的时候，如果没有把国家财政、国有企业中间的关系厘清，就会有更多的问题。我记得去年在争论财政金融关系时，正好财政部金融司出台了一个加强国有金融出资人管理的规定，这本来是正常的工作，是在履行出资人的责任，结果被外界胡乱解读。但从中我们也可以看到，财政的影响力很大，稍微动一下，就可能影响全局。

现在大家关注财政可持续性的问题，财政可持续性问题不是那么简单的，比如说像地方谈钱够花不够花，首先是事情多不多，如果事情不多，很少的钱就够花，延伸的需要研究的问题就更多了，仅仅是通过财政收支指标来分析财政可持续性说明不了问题的，财政可持

续性说到底与政府的财政动员能力相关，它必然与国有企业问题联系在一起。实际上，将国有企业纳入财政学研究范畴是有历史传统的，财科所叶振鹏老师最早提“双元财政论”，后来厦门大学张馨教授一起参与发展这个理论。双元财政包括公共财政和国有资产财政（后来改为国有资本财政）。国有资本的概念在最初是不能说的。一开始叫双元财政，别人说财政怎么能提双元？很多人做各种各样的联想，说一元论、双元论之类的，很牵强。但后来叶振鹏教授和张馨教授出版专著用了“双元结构财政”，加了“结构”，就不会有肢解财政的误会。

按照这个思路，现在的四本预算，一般公共预算、政府性基金预算、社会保障预算都属于公共财政的部分；国有资本经营预算属于国有资本，但是国有资本预算残缺不全。如果从财政的属性来说，包括国资委做的事情，实际上很多都是财政活动，不能将国家财政狭隘地理解成财政部门的财政。

再譬如说财政金融关系问题，金融很多问题与财政密切相关，中国人民银行法有一条：“中国人民银行每一会计年度的收入减除该年度支出，并按照国务院财政部门核定的比例提取总准备金后的净利润，全部上缴中央财政。中国人民银行的亏损由中央财政拨款弥补。”它显示出中国人民银行的利润要上缴财政。并且，中国人民银行部门预算显示，其收入来源不是财政拨款，而是其他收入，作为国务院组成部门，不是靠财政拨款而靠其他收入，这就很有意味，值得思考。会计上经常说不能坐支，这样的制度安排如何理解？为什么要这样？如何确定公共部门的工资标准？如何建立公共部门财务管理制度？这些问题都没有直接体现为政府拨款，但实际上确定这些制度和标准就和财政有关。这是我们应该注意但受关注不够的问题。

## 刘瑞明:多重困局中的国有企业改革:寻求第三条道路

当我们在改革开放四十年后的今天再来谈国有企业改革,喜悦之中多多少少又带有一些忧虑。经过近四十年的改革,国有企业总体上取得了许多的进步,但是,不可否认的是,国有企业的一些根本性问题依然没有能够得到解决,其总体效率在追赶的同时还是和民营企业存在着较大的差距。尤其是,近些年来,国有企业的改革出现了许多行为变异,这些行为变异导致其并未很好地发挥对国民福利的促进作用,甚至引发了一些对于整体国民经济的不良影响。

国有企业改革的路径直接决定了其作用,因而,不同的改革思路意味着,改革的后果会全然不同。尤其是,在今天,我们把国有企业改革放在何种层次去理解,设计何种思路进行改革,直接关系到改革的全局进程,也关系到未来中国的走向,影响深远。从实际情况来看,过去的国有企业改革主要精力集中于提高企业的微观效率。对于国有企业微观效率的改善固然重要,但是,在今天的改革背景下,仅仅强调微观效率远远不够,必须站在宏观的整体经济改革和国民福利的角度来思考问题。而如果从这个角度来审视,那么,国有企业的改革道路就需要重新思考。

### 1 国有企业改革:为什么总是难以达到预期?

从事实考察来看,国有企业改革之所以走走停停,反反复复,一个重要的原因就是,人们对于国有企业在整个国民经济当中的地位、贡献依然不能十分清楚的判断,尤其是,对于国有企业这样一个背负了国家政策性负担和社会性负担的多目标的微观主体而言,其企业的性质、功能、目标究竟是什么?如何评价其在整个国民经济中的贡献,一直缺乏客观有效的共识性的指标。

虽然人们的共识是改革国有企业,以实现国有企业效率的提高,但是,怎么改革国有企业却一直争议颇多且受到多方掣肘。现实中,国有企业被赋予了太多的目标和约束,其既是国家赶超型战略的执行人,又要承担就业、社会保障等社会性功能,既要提高效率,又要兼顾平等,政府往往既想保持对其的控制,又要其引入民营资本和现代公司治理结构……如果这些目标是兼容的,那么尚且有可能设计出来一套相对完善的体系兼顾多重目标,但是,从现实来看,这些目标之间又往往有诸多冲突,导致人们不可能同时完成多种目标。人们对国有企业改革的具体路径的争议,很大程度上来自于对于其目标定位的争议。

而具体到中国的国有企业改革,其内嵌于中国的转型背景。作为一个庞大的发展中转型经济体,中国的制度体系不可能尽善尽美,即使很好的改革设计,如果没有相应的对于利益相关者各方的“激励相容”机制保障,那么,也很可能遭到扭曲变形。国有企业改革所依赖的

制度体系的不完善导致国有企业改革并不能够一蹴而就，更不可能尽善尽美。这使得国有企业在改革过程中产生了诸如内部人控制、腐败、国有资产流失等“非意图后果”，也导致人们对于国有企业改革的方向产生了一些疑问。

所以，国有企业在过去的近四十年时间里，尝试了扩大自主权、两步利改税、拨改贷、承包经营责任制、股份制试点、抓大放小、战略重组、股权分置改革、主辅分离辅业改制、中央企业重组兼并、混合所有制改革等种类繁多的改革计划，这些改革在一定阶段取得了部分效果。总体而言，在过去的几十年里，经过种种改革举措，其效率、绩效的确有所改善，但是，不可否认的是，这么多年的改革后，依然没有完全实现“产权清晰、政企分开、权责明确、管理科学”的现代企业制度。国有企业的一些根本性的体制性的问题，依然没有得到根治（张维迎，1999）。而在体制机制不完善的背景下，乱象丛生。

可以预期，在没有理清国有企业职责的情形下，如果继续延续既有的思路进行国有企业改革，那么，这些改革也难以达到理想效果。而且，更为重要的是，就当下的中国经济改革而言，如果延续目前的改革思路，对于中国的整体改革的作用并不是最优的。从实际情形来看，需要转换思路。

## 2 国有企业的利润两极化发展：近年来的一些特征与趋势

从总体情况来看，全国国有企业的盈利状况在进入新世纪之后呈现持续向好的局面，全国国有企业的利润总额由 2002 年的 3786.3 亿元，上升到了 2018 年的 33877.7 亿元。

但是，如果从国有企业的亏损和盈利状况来看，则呈现出两极分化、喜忧参半的局面。一方面，盈利企业的盈利额在持续上升，另一方面，亏损企业的亏损额也在持续上升，从图 1 中，我们可以很明显地看到盈利企业盈利额和亏损企业亏损额的“喇叭口”在不断扩大，并在 2008 年之后不断加剧。

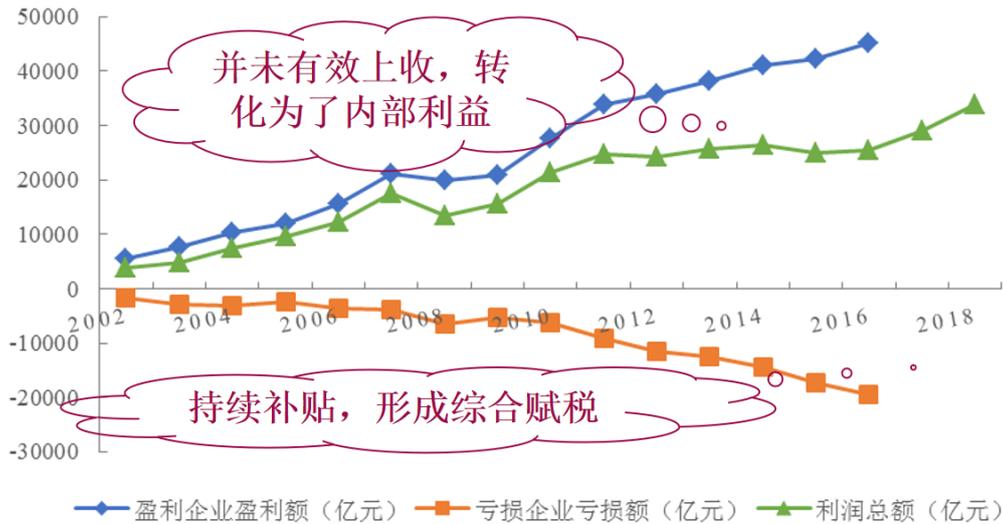


图1 全国国有企业的盈利与亏损情况

从逻辑上看，这主要是因为，在国家“抓大放小”的改革背景下，处于下游的产品市场基本实现了竞争，并且由于民营企业的强竞争力，下游市场的国有企业竞争力变弱，企业亏损严重，亏损额度逐渐加大。但是，在资本、金融、石油、电力、电信等一部分上游市场领域，国家依然维持了明显的垄断特征，在这些领域，往往是以少数大中型国有企业为核心，维持垄断或者寡头垄断。这种“非对称的竞争”使得一部分大型国有企业在上游市场的维持了垄断能力，部分大中型国有企业的利润巨幅增长（刘瑞明、石磊，2011；杨其静，2014）。

但是，尽管这种利润增长明显，却掩盖不了两个事实：第一，国有企业的整体盈利面一直没有超过 60%，也就是说，超过 40% 的国有企业长期亏损（图 2），并且，在 2008 年经济危机的冲击和“四万亿”等一系列刺激计划下，由于国有企业扩张太快，反而呈现出一种恶化的态势，这在最近的几年里表现的尤其明显。第二，国有企业的利润并未能有效转化为公共财政，实现其“国有”属性。1994 年的税制改革以后，国有企业与国家财政之间实现了“利税分流”，然而，一方面，考虑到那时候国有企业普遍比较困难的情形，另一方面，为了更加顺利地推进税制改革，国家做出了暂缓收缴利润的决定，导致在 2007 年之前长达 13 年的时间里，国有企业的利润并未向投资者进行分配，也并未纳入到国家公共财政里面来。这一部分垄断国有企业利润转化成为了内部人利益，强化了不合理的收入差距，引发了普遍的社会抱怨。直到 2007 年，国务院和财政部分别颁布《关于试行国有资本经营预算的意见》和《中央企业国有资本收益收取管理办法》，才规定从 2008 年开始，将中央国有企业分为三类，按照收取办法的比例向政府缴纳国有资本投资收益。2010 年 12 月，财政部在《关于完善中央国有资本经营预算有关事项的通知》中，进一步提高了国有资本收益的比例。

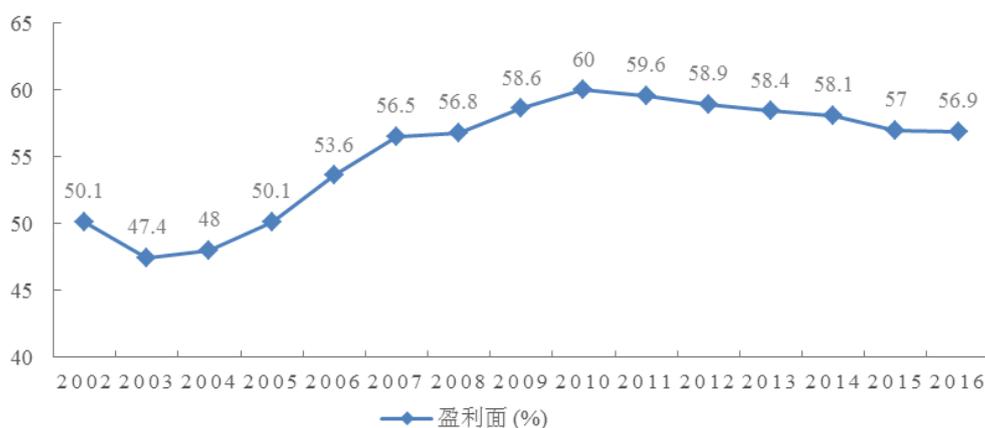


图2 全国国有企业的盈利情况

### 3 国有企业亏损和垄断利润的社会福利后果

我们已经知道，国有企业的总体效率是比较低的，在其效率较低的情况下，这种“亏损”和“盈利”究竟给国民经济带来了什么样的影响呢？从事实的角度考察，国有企业的效率损失应该包含两个层面：一是国有企业本身的效率损失，二是由这种效率损失进一步带来的其他效率损失。

我们不妨先看一下“亏损”的国有企业对于经济的影响。在一个市场经济体制当中，一个企业的存亡取决于其是否能在市场竞争中获胜，优胜劣汰的市场竞争法则将迫使企业不断创新以维持生存并获取利润。那么效率低下本应遭到淘汰的国有企业为什么依然能够大量长期存在呢？它通过什么样的途径继续生存？文献已经认识到，低效率的国有企业之所以能够不被淘汰，其不仅可以依赖政府的财政补贴和继续维持垄断地位的方式（林毅夫、李志赞，2004），而且在新形势下能够借助向银行借钱形成的“坏账”和直接融资情况下发生的“坏股”等方式维持生存（樊纲，2000）。这些方式构成了对于国有企业的隐性补贴，是“软预算约束”的不同表现形式，由于所有这些显性或者隐性的补贴都需要由非国有部门和人民所负担，事实上构成了“额外综合赋税”，损害了人民福利。更为重要的是，长期保有大量无效率国有企业的软预算约束机制，不仅会诱发国有企业的道德风险，而且会破坏市场竞争的规则，扭曲整个国民经济体系，由此而带来的宏观效率损失更为严重。在转型时期，国家对国有企业的补贴及其效率损失主要体现在如下几个方面：

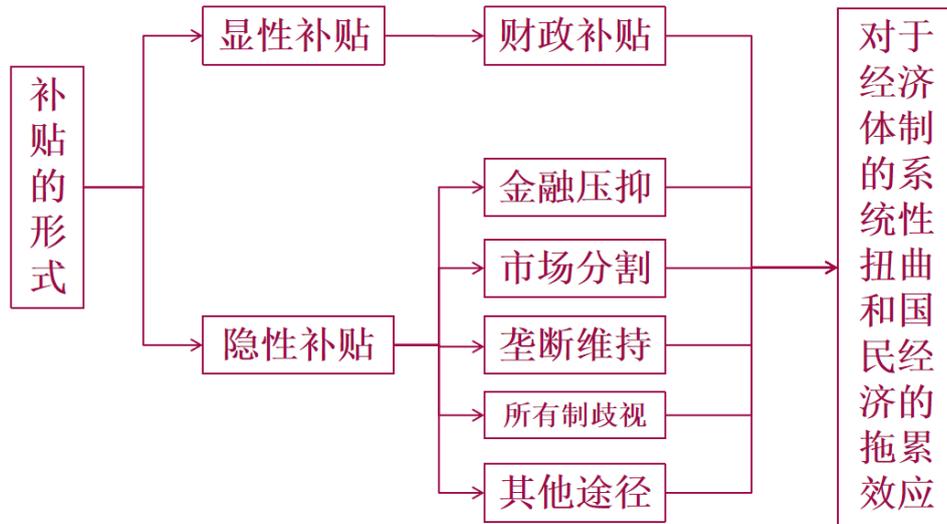


图3 国有企业的显性补贴和隐性补贴

**第一，通过财政补贴损害公共服务和整体效率。**当国有企业面临亏损破产时，国家往往要对国有企业进行救助，其中，最为明显和直接的一种方式就是财政补贴，通过减免税收或者转移支付的方式使得国有企业继续生存。一方面，大量国有企业亏损本身就意味着国家税收总额受损，从而国家的财政收入和公共服务水平下降；另一方面，从机会成本的角度看，对亏损国有企业的补贴本来可以用作其他促进经济增长的公共服务方面。而公共服务水平的高低会影响到经济体中所有企业的绩效和经济增长，所以，国有企业的低效率还会影响到民营企业的发展和整体经济增长。也即，软预算约束条件下国家对国有企业的亏损补贴挤出了税收和公共服务，从而使得民营企业发展受到拖累，最终损害整体经济发展，这一假说也得到了中国省级面板数据的证实（刘瑞明、石磊，2010）。

**第二，通过金融压抑和所有制歧视的手段隐性补贴国有企业，造成金融体制的扭曲和效率损失。**金融的健康发展和公平竞争是现代经济增长的重要源泉，但是在转型过程中，中国保持了高度的金融压抑和信贷所有制歧视体制，最典型的几个特征就是国有金融垄断、利率管制、信贷过程中偏向国有企业等。从事实来看，中国之所以要施行损害经济增长的金融压抑和所有制歧视政策，一个重要的目的就是通过金融垄断体系下的信贷偏向和低利率对低效率的国有企业进行隐性补贴，从而维持其生存。从这一事实出发，我们也可以理解为什么近年来国家对金融体制的改革屡屡不得其力、民间金融总是不能得到发展，因为，只要还有大量的国有企业需要隐性补贴以维持生存，就需要继续维持金融垄断的体系。表面上看，这种金融压抑有利于国有企业的生存，但是，这种扭曲的金融体系却损害了民营企业的发展和整体经济增长，造成了拖累效应（刘瑞明，2011a）。

**第三，通过地方保护和市场分割对低效率的国有企业进行隐性保护和补贴。**中国地区间的地方保护造成了大量的效率损失，被各界广为诟病。但是，地方保护和市场分割却迟迟

不能得到有效治理,原因之一是,地方保护也作为国有企业的隐性补贴而存在。从本质上看,地方保护是地方政府为了避免辖区企业遭到外来企业竞争所采取的一种手段,其在事实上构建了外地企业进入本地市场的一层进入壁垒。而辖区内的企业之所以需要保护,是因为脱离了保护,其无法在与外来企业的竞争中获胜。也就是说,辖区保护事实上是在保护那些效率相对低下的企业。而在转型的过程中,由于国有企业被赋予了维护当地社会福利的功能,承担了政策性负担,再加之其自身产权不清等一系列问题,其效率相对较低。地方政府为了对辖区内的国有企业进行有效的保护,对外地竞争性企业征收高昂的税收(隐性或者显性的方式),或者通过各种行政性壁垒对进入加以阻止,从而导致市场分割和地方保护。一个地区中地区中国有企业比重越大,需要保护的企业越多,从而对外来企业所施加的进入壁垒也就越高(刘瑞明, 2012)。

**第四, 国有经济通过生产的不确定性、企业进入壁垒、地区产业集聚、经济波动等方面损害整体经济增长。**王志刚等(2006)通过对 1978-2003 年分省数据的实证检验发现,国有化程度对生产效率有负面影响,国有企业比重越高,生产的不确定性越高。杨天宇、张蕾(2009)利用 2004 年全国经济普查中 153 个制造业行业的横截面数据发现,国有经济比重对企业进入有显著的阻碍作用。王珺、杨本建(2010)也发现,国有企业更为偏好自制而非购买,这导致了集聚效应不足,国有比重越高,则地区产业集聚越差。詹新宇、方福前(2012)发现,国企改革导致的国有企业双重经营目标(利润目标和规模目标)相对权重的变化,是中国经济波动特征发生转折的重要冲击源,因此推进国企改革还有利于经济波动的平稳化。

**第五, 所有制结构禀赋可能会影响中国各地区的成长轨迹和经济差距。**由于经济转型和市场化,那些过去遗留下来的众多国有企业在转型的过程中构成了地区发展的包袱,包袱越重,市场化进程越慢,从而经济增长也越慢。而且,由于市场的极化效应,原来落后的地区因为不能有效的提供公共服务,在要素吸引的过程中处于劣势,而那些国有比重小的地区却可以通过提供良好的公共服务吸引各种影响增长的要素,最终导致了增长的差距。也即,在向市场化转型的过程中,地区的所有制结构禀赋有可能令初始国有比重较高的地区陷入历史锁定效应,而令初始国有比重较低的地区快速发展,出现极化效应并导致地区差距的不断扩大。刘瑞明(2011b)利用中国各省 1985-2008 年的数据进行经验研究后发现,初始的国有比重越高,则后续年份的平均增长率越低,国有比重的下降显著地促进了地区经济增长。

如果说,亏损的国有企业对于国民经济的负面作用是非常好理解的,那么,“盈利”的国有企业是否就一定对国民经济有利呢?这就需要仔细辨别国有企业盈利的“性质”。从经济的角度来看,如果国有企业的“盈利”是通过正当的市场竞争获取的,那么,其盈利越多说明竞争力越强,其能够获得市场的认可。但是,遗憾的是,国有企业尤其是中央企业在最近十余年里获取的“巨额利润”却并非依赖于这些。最近几年来一小部分大型国企尤其是央企的利润非常丰厚,这给人造成一种错觉,认为国有企业的竞争力强了。虽然国有企业经过一系列改革后效率的确有所提高,但是,严格的理论分析表明,这种“竞争力”和巨额利润主要是由上

游要素市场垄断带来的。改革以来，虽然处于下游的产品市场基本实现了竞争，但是，在资本、金融、石油、电力、电信等一部分上游要素市场领域，国家依然维持了以少数大型国有企业为核心的垄断特征，市场结构走向了“上游要素市场垄断，下游产品市场竞争”的格局。由于要素市场的特征，上游的高度垄断意味着，上游要素垄断企业卡住了整个经济的脖子，他们可以向下游市场企业征收隐性税收，在利润分成中具有很强的谈判能力，而这种隐性税收最终通过产品市场转嫁给了消费者，造成了人民福利的损失。也即，这种扭曲的市场结构造成了一小部分大型国有企业的垄断利润高昂，但这不能掩盖国有企业低效率的事实。而且，这种方式扭曲了整个经济体系，通过多种途径损害了长期经济发展和人民福利（刘瑞明、石磊，2011）。

如果我们牺牲了效率，但能够将这些利润充实到国家财政里面，通过公共财政的配置达到更好的福利效果，那么，对于这些“利润”的使用和评价就另当别论。但是，遗憾的是，正如我们之前已经指出的，1994年后，长达13年的时间里，这些利润都没有上交国家财政，转化成了国有企业的内部福利，而在2007年的《中央企业国有资本收益收取管理暂行办法》中规定，三类中央企业的国有资本收益收取比例分别为10%、5%、0%，2010年的《关于完善中央国有资本经营预算有关事项的通知》中规定，四类国有资本收益收取比例分别为15%、10%、5%、0%。从整体来看，这些国有企业垄断利润都并没有实现其“国民福利”的目的，反而在转型时期造成了严重的“分配不公”，激发了社会矛盾。

通过对这几条途径的梳理和研究，我们认为，所有制结构在整个国民经济运行中扮演了极其重要的角色。在国有企业本身效率低下的条件下，其通过财政补贴、金融压抑、所有制歧视、市场分割和要素垄断等途径损害了民营企业的发展，拖累了整体的经济增长。这些结论也得到了实证文献的验证，国有企业规模和经济增长率之间存在着稳健的负向关系（Lin, 2000; Chen 和 Feng, 2000; 林毅夫、刘明兴, 2003; 董先安, 2004; Phillips 和 Shen, 2005; 刘瑞明、石磊, 2010; 刘瑞明, 2011; 刘瑞明, 2012; 等）。

目前，从中央到地方到公众，大家都已经意识到了国有企业低效所能够带来的弊端，所以，大家的大目标都是要改革，这个是共识。但是，国有企业之所以走走停停，反反复复，是因为，国有企业被赋予了太多的目标，且这些目标内在冲突。所以，改进是有的，但是问题难以根治。

从目前来看，国家的改革思路主要有两种。一个是混合所有制，另外一个分类改革，这两种改革能够解决问题吗？我个人认为，从理论上来看，有效果，但也不能解决根本性的问题。为什么？因为，我们还是在一系列冲突目标下进行这些改革，在既有框架底下我们没有去动剩余索取权和剩余控制权匹配的问题，也就难以解决企业内在的激励相容难题。例如，混合所有制改革，如果是长期“亏损”的国有企业，往往是处于下游的竞争比较激烈的企业，这时，市场本身是开放的，民营企业没必要通过“混合”来突破进入壁垒，“混改”的动力不足，在最近几年下游实体经济不景气的情况下，更难执行。而如果是持续“盈利”的企业，往往是

处于上游、拥有垄断地位的国有企业，此时，民营企业是愿意“混合”的，但是，如果不放开进入壁垒、不改变它的市场结构，只会造成垄断情形下不同的瓜分者进来，而不是真正解决问题。

分类改革是一个很好的思路，但是，目前的分类有很大的问题。例如，目前划分了“商业类”和“公益类”，“商业类”和“公益类”的概念很好，但是，在实际操作过程中，我们很难界定他们的边界，这就不是一个好的设计。每一个企业都会说，我是“公益类”的，而且，每个企业都能够拿出相应的理由说明“公益”所在。在这个情形下，再加上还有一个条件，叫做“谁出资谁分类”，也就是说，缺乏第三方权威判定，这就更加不可执行了。所以，尽管这些改革方案相比之前有所改进，但是，可以预期，它们在目前经济形势下是不可能解决根本性的问题的。

#### 4 国有企业改革的另一条道路：一收一放，推动整体改革

我们前面讲，国有企业改革在目前的框架下，很难真正解决问题。那么，有没有替代的办法来解决问题呢？

今天，对于国有企业改革的理解，我们不能仅仅站在国有企业改革的角度来看问题，而是需要站在改革全局的角度来看问题。这是因为，作为传统计划经济体制向社会主义市场经济体制转型的国家，所有制改革是核心中的核心，是所有改革的“牛鼻子”。只有认清国有企业在其中的地位、作用，才能真正布局好下一步的改革，才能对整体改革有把控。

如果简单地从提高效率的角度来看，我们应该实现国有企业的“民营化”和“股份化”，从数据上来看，这个是能够提高效率的。但是，客观来看，这一条道路，我们目前遇到了几个不可逾越的障碍：第一，在意识形态上，中国是一个社会主义国家，从马克思经典理论的推理来看，公有制为基础的经济制度是其应有含义，如果我们要维持社会主义的体制，就不可能施行完全的“民营化”政策。第二，从政治的角度来看，国有企业是中国共产党的执政基础，一部分涉及国民经济命脉的行业也不可能完全实现“民营化”。而且，我们必须承认，如果要让民营化起到预想的作用，必须是要有一个良好的制度制约的政治架构，但是，我们是一个转型国家，各种制度体系不完整，如果出现和前苏联解体后的“寡头垄断”和“寡头政治”类似的情形，那么，对于人民福利而言，其实是更不幸的。第三，从现实的角度来看，即使要对国有企业进行“民营化”，那么，也要考虑到对于国有企业的退出壁垒，如何解决下岗工人的再就业问题、如何使得利益集团放弃既得利益？如果是经济上行期，这些现实难题还好解决一些，但是，在经济下行期，这些问题就很难解决。

更为重要的是，我们国家今天所面临的问题，不再像前三十多年改革时的情形，那个时候，后发优势明显，人口红利、资源红利、外资红利、土地红利、制度红利等都可以利用，经济增长潜在水平很高，改革如果出现一些挫折也可以迅速恢复。但是，今天，我们遇到的

情形是，全球政治、经济形势错综复杂，新兴经济体发展对世界经济影响日益扩大，发达国家开始围堵中国的崛起，而国内经济形势下行压力较大，社会矛盾问题长期积累多发，“三期叠加”矛盾凸显，传统发展方式积累的沉疴病垢和藩篱正在破冰。改革已经进入到所谓的攻坚期和僵局期，过去，我们可以对某一个问题进行“局部改革”，取得巨大的成效。但是，今天，“局部改革”几乎都已经进入到了“改不动”的尴尬局面，也就是说，今天，几乎所有的改革，“好啃的骨头差不多都啃完了”，剩下的都是“难啃的骨头”。而这样一个背景下，第一，不能乱改革，因为哪怕改革的方向是对的，改革的次序不对就可能适得其反。第二，改革要有“整体思维”和“系统思维”，不能就某一项改革来谈某一项改革，因为，真正的问题可能是来自其他一些方面的制约。陷入到“头疼医头、脚疼医脚”的思路，不可能实现改革的目的。

比如说，拿我们前面讲到的问题来看，市场分割是中国长期以来的顽疾，几十年一直存在，按理来说，中国内部不应该有这么严重的市场分割，但是，我们要维护国有企业的低效率产品有市场，政府干预进来，就有了市场分割。金融业的改革已经近四十年，但是，到目前为止，依然维持了国有金融垄断的格局，一个重要的原因是，金融扮演了“第二财政”的角色，要不断为国有企业“输血”。再比如，我们常常抱怨的户籍制度改革，从中央到地方，都认为应该改革，但是为什么改不掉？从根本上来看，是因为城镇里有大量的国有企业，资本密集型的特征决定了其不能很好地解决就业，所以导致大量的农村劳动力滞留在了农村，当年户籍制度的出台，也跟重工业优先发展战略导致的就业扭曲有关系，正是在重工业优先发展战略下，不能解决就业，为了限制人口的流动，才有了严格执行的城乡户籍分割。农地制度如果能够改革的话，可能会成为中国农村的“第二次革命性的飞跃”，但是，为什么农地制度不能够改革呢？除了意识形态和其他因素，一个很重要的原因在于，城镇不能提供良好的就业保障，大量的人口滞留农村，导致真正的规模化经营无法启动，城乡一体化的改革也就无法实质性的改革。而我们常常抱怨的社会保障制度，又遇到一个问题，因为我们面临大量的社会保障资金缺口，即使有很好的改革意愿，又能怎么办呢？

因此，我们讲了这么多，可以发现，改革已经进入到“攻坚期”，这么多重要的改革都是“互相掣肘”，例如，金融体制不改革，就不能有力地服务于实体经济，而实体经济尤其是民营经济的融资问题不解决，就意味着我们的就业、税收、增长都难以保障；社会保障不改革，就意味着农村改革不可能真正推进，而农村改革不推进，城乡二元差距就不可能有效地缩小……这就意味着，我们今天的改革必须是“整体思维”和“系统思维”来看。而梳理一下这些重大的改革，我们不难发现，这些改革虽然千头万绪，但是，都和国有企业改革相关，所以，国有企业改革是一个整体改革的“牛鼻子”。

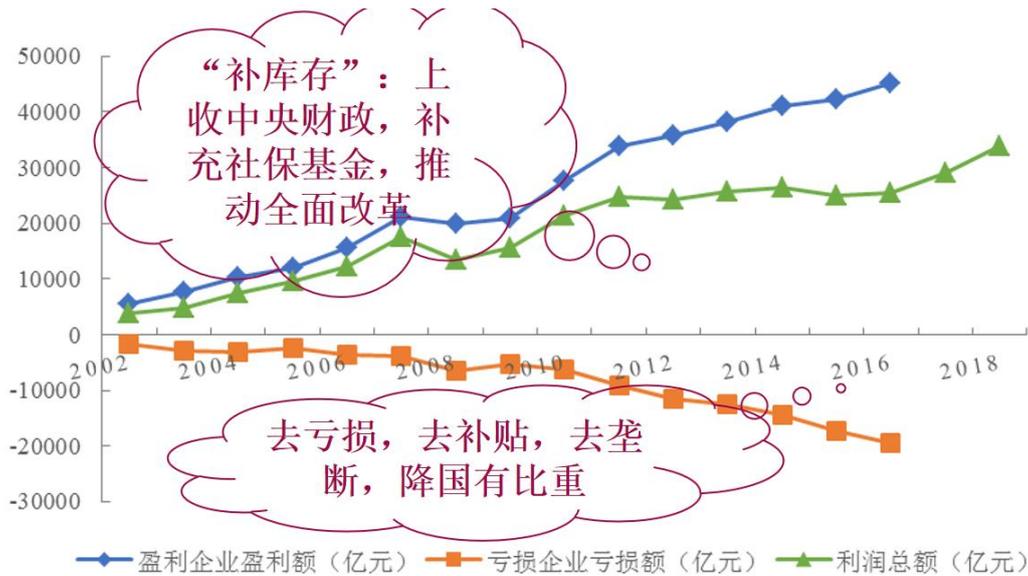


图4 国有企业的盈亏两极化及其治理方式

为什么要这样讲，这就要回到我们的图4上来，在这张图上，我们可以找到另一条改革的道路，简单来讲，就是，承认国有企业的国民福利属性，用“国企来改国企”。中央应该通过“一收一放”来实现国有企业改革，并带动“整体的改革”，而从具体的路径来看，套用中央的提法，应该实现“三去一降一补”，但其内涵有所不同，是“去亏损、去补贴、去壁垒，降国有比重，补国库资金”。

我们可以看到，国有企业出现了“两极化”，一部分国有企业的亏损额在不断增大，到2015年的时候达到了17311.3亿元，这是一个巨大的数字。我们前面已经指出，在国有企业本身效率是相对低下且需要国家通过各种方式补贴才能生存的时候，其会通过财政补贴、金融压抑、所有制歧视、市场分割和要素垄断等途径产生了拖累效应，从而最终损害了整体的经济增长。因此，如果要想实现健康快速的经济发展，就必须坚定不移地对这部分国有企业进行改革，通过“民营化”、“股份化”实现改革，提高效率，“去亏损、去补贴、去壁垒，降国有比重”，从而减轻财政负担，为放松金融管制、消除市场分割、削弱要素垄断和平衡地区经济发展等创造有利的条件，实现经济增长的良性健康发展。

另一方面，国有企业尤其是国有中央企业的盈利能力不断上升，在2015年达到了42281.7亿元，并且在最近几年逐渐攀升，这个数值占到了当年中央财政收入接近30%。如果我们承认国有企业的定义，是指“企业全部资产归国家所有，并按《中华人民共和国企业法人登记管理条例》规定登记注册的非公司制的经济组织。”也承认国有企业是“国民福利”的承担者，那么，对于国有中央企业的利润上缴就是当前必须要采取的手段。一方面，我们知道，国有企业本身就是国民福利的载体，其所有利润应该通过公共财政配置，让每个公民都能够享受到其所带来的收益。由中央政府来实现“全额上缴”是“天经地义”的事情。另一方面，我们已经知道，这部分巨额的利润其实是垄断所能够带来的“租金”，如果不是由中央财

政配置到“公共财政”中，而是按照目前的上缴比例的话，相当部分的垄断租金其实是转化成了国有企业内部控制者的利益，这加剧了社会不公，也激化了社会矛盾。并且，这部分利益太过庞大，可能会产生政治诉求，这会危及国本。因此，这部分“垄断租金”必须通过正当途径进入到中央财政，通过公共资源的再配置来推动改革、促进国民福利，实现国有企业的本来职能。

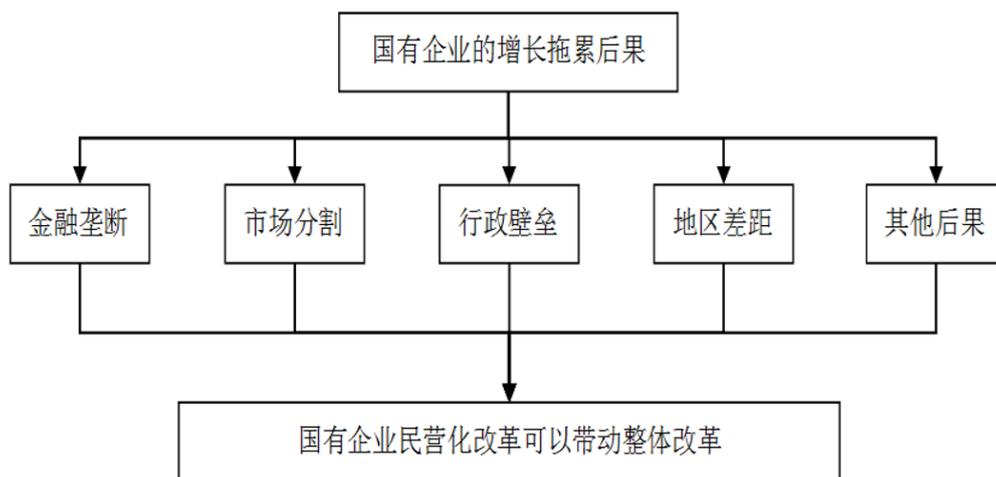


图5 国有企业“改革僵局”与联动机制：破解路径之一

而且，上述两种改革有可能是实现良性互补的动态关系。如果中央财政通过收缴国有企业的垄断利润，实现财政资金的补充，就意味着，其可以启动很多方面的改革，比如，对于地方亏损国有企业的改革有了补偿基金，会加速改革，对于社会保障制度和户籍制度改革，因为有了财政的保障，就可以实现更为快捷的改革。而通过“去亏损、去补贴、去壁垒，降国有比重”，把改革的包袱甩掉，一方面，这减轻了既有的财政救助负担，另一方面，刚才我们讲到了，金融垄断、市场分割、行政壁垒等这些都是跟一部分低效率国有企业的增长拖累后果有关系，如果我们能够进行国有企业民营化改革，则又所以带动这些改革。一旦这些改革启动，就构成了整体改革的巨大红利，而一旦整体改革启动，这部分又可以带来新一轮的经济增长，增加国民就业，充实财政，进入到一个良性循环中去。

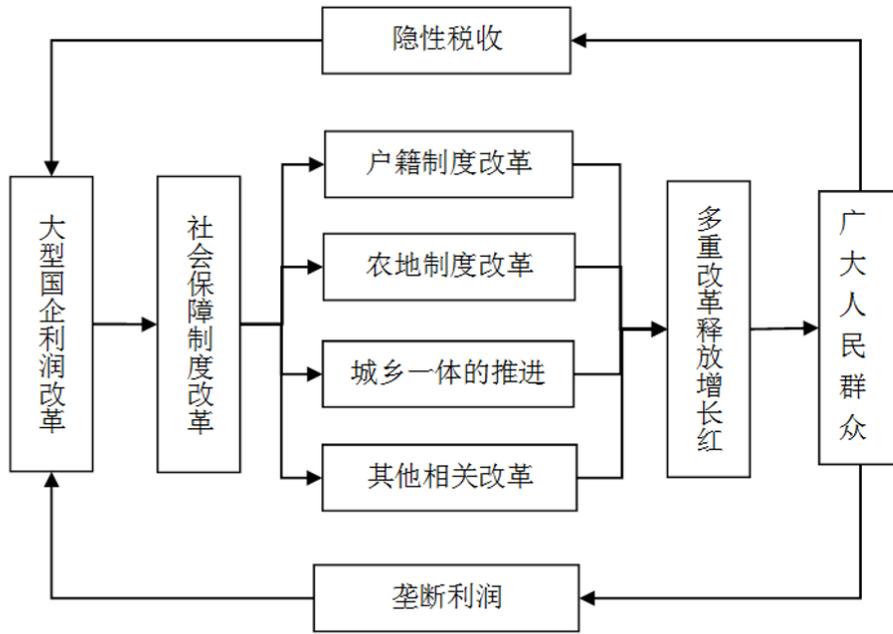


图6 国有企业“改革僵局”与联动机制：破解路径之二

所以，改革的顶层设计应该分两方面：一方面，竞争领域的中小国有企业应该继续民营化、股份化，通过放松金融管制、消除市场分割、削弱要素垄断和平衡地区经济发展等来释放整个经济活力。另一方面，处于垄断地位的国有企业和中央企业，不应该在垄断壁垒维持下通过混合所有制进行改革，因为这个只会改变垄断利润分配。对于这部分国有企业，其理想的改革路径是两步走：第一步，真正回归国有企业的“国民福利”属性，大幅提高这部分企业利润上交比例，把它充实到国家财政和社保基金里面，推动其他的改革稳步推进。第二步，待整体改革进入后期收尾阶段，对一部分超大型国有企业进行分拆、引入社会资本，在加强竞争、提高效率的同时，避免“权贵资本主义”的出现和对国家的绑架，走向现代成熟市场经济体制。从目前形势来看，应该先走第一步，后走第二步，可以取得多个目标兼顾的目的。当然，我们这里需要提醒一下，这个方案需要非常明确的制度设计，也需要一系列制度保障，它只是理想的路径，需要我们有一个很好的制度设计来保障！

## 何平：关于国有企业的三点认识

我讲三点，第一个是传统智慧给我们带来的启示，第二点谈谈中国目前处于社会主义初级阶段，它的财政和国有企业的关系，第三点，如何对接西方的问题。

### 传统智慧给我们带来的启示

在传统时代很难找到经济组织和国有企业完全对应。我们注意到传统智慧里面，1840 年以前的历史主要是看政府对经济的干预，这个源头和王文素老师说的一模一样，刚过去的寒假，我一个寒假都在读《管子》的《轻重篇》。我写一篇刚发在《中国钱币》2019 年第 2 期上的文章是谈它的货币数量论。我看问题的基点是它的《国蓄》篇，为了看这一篇，我需要把《轻重篇》的 30 余篇来读一下。为了把这 30 来篇的中心思想弄清楚，我要把整个《管子》一书读一下。

《管子》主张作为理财家和统治者，强调汲取财政收入的艺术，不要让老百姓看到通过征税筹集财政资金，要利用货币和物价手段，在经济活动中直接获取利益。《管子》的基本思想是国家必须掌握一定的经济力量，而不是征税。也许今天在其他国家，包括中国政府管理者也要考虑中这一点，完全靠征税可能有问题。比如在今年 4 月海南博鳌论坛关于征房产税的问题讨论，土地是为国家所有，按照西方的惯例，没有土地所有权怎么征税呢？政府“想征就征”在社会心理上必然给大家带来冲击。管子的做法是让你“看不到我征税钱了”，他主要是通过类似公开市场买卖的活动积累钱财。一直到 1840 年以前，尽管有皇室财政的独立存在，政府基本上没有国有企业性质对应的经济组织，它凭借的是专卖制度，这是《管子》“攫山海之利”的主要政策工具。

就专卖制度的实践来看，从西汉武帝时期桑弘羊就开始盐铁专卖，唐宋以后直至清朝一直实行盐茶专卖，当然还包括各个朝代独具特色的特种专卖。宋代发行盐钞，本来是作为专卖工具来实现边备军储的筹集，但后来部分盐钞蜕变为独立证券，没有食盐的支撑，其周转时间一旦缩短，就相当于纸币了。现在我们研究货币问题，一旦国债以小额和隔夜形式发行和交易，就和纸币没什么两样。我想在传统智慧方面，就说这一点。古代一直有这个观念，不希望你们看到我从你身上拿钱，但是实际上我有一些让百姓向国家输送收入的措施，就是以商人的手腕来实现国家治理和财政目标，这也汉武帝时期引卜式、桑弘羊等商人来为政府理财的重要原因。

## 中国目前处于社会主义初级阶段的财政和国有企业关系

我们必须明确一个概念，就是现在中国处于社会主义初级阶段，国有企业的基本分析思路是公有制的实现形式问题。对于企业，现在解读得比较有智慧了，上市公司称作是公众公司，而股份制本身就是公有制的实现形式。既然上市公司是社会主义公有制的实现形式，那么它就有维护走社会主义道路的特定使命。这样，我们的上市公司，就不能简单地按照西方一般企业那样以企业利益为中心趋利避害。也就是说，我们的上市公司和微软、和 Facebook 不太一样。西方要将中国国有背景的上市公司区分开来，我们不应该让它区分，我们就叫上市公司，至于股份多少中国有自己的监管制度。这既和西方接轨，但有中国的特色。

另外，对西方经验的吸取就出现了代际的差异，学者由于年龄和教育经历不同，各自的关注点不太一样。年轻的学者，可能乍看中国的财政安排和美国的不太一样呢？不太一样是不是打叉就完了，是不是就不应该进入世界舞台这个俱乐部？实际上，中国目前的阶段有一些差距源于与西方的发展阶段和社会制度不同，特别是中国从来没有对外进行过殖民和侵略活动，没有西方以侵略和掠夺为中心的原始积累阶段。西方人从来不把侵略这个东西说出来。本世纪初，引起学界和社会关注的美国学者彭慕兰的“大分流”主张（注：本世纪初在美国加州一些大学的学者，对关于中国与西欧历史发展道路的分叉提出了新的见解，这些学者后来被称为“加州学派”，他们的见解集中体现在彭慕兰（Kenneth Pomeranz）的《大分流：欧洲中国及现代世界经济的发展》一书中），为什么英国煤炭充足，有足够的能源补给并成为率先工业化的条件？因为英国本岛供给不足，就可以取之于殖民地。侵略这个活动，一般不明说出来。在日本东京大学的经济学教授，我听他的课，只要讲到东北的侵略，他不叫侵略，他叫“进出”，叫日本进出中国的东北。今天我们讲文明的多元互鉴，是平等地交流。但在经济发展和物质文明的积累上是有历史包袱的，西方世界必须正视这个问题。至于 2001 年“911”事件后，美日提出的所谓“先发制人”，岂非侵略理论的当前变种？国有企业的财政负担问题，实际上涉及中国处于这样的特殊阶段如何塑造自身的经济制度和企业制度的问题。

### 如何对接西方的问题

西方对我们提出要求，什么样的要求是合理的？如果按照美国的要求，它说什么你听什么就是合理的。可是中国的逻辑，什么是合理的本身就需要讨论，需要在谈判桌上讨论。合理与否是价值判断的问题，而不是真理问题。

关于中国发展的轨迹，我们喜欢用西方的概念框架来解释中国问题，例如，近年以来我们用了一个熊彼特的概念，叫中国“财政国家”没有建立起来，还有，根据现代分权概念谈中国古代中央和地方的分权问题。我的意思是，现代意义上的央地分权在古代还看不出来。在财政物资的解送、从技术上是分出来的，比如不可能把湖北收入的所有东西搬运到北京

再拿回去支用，技术上还是有分开的。与之相应的，财力的支配权和人事的配置权，皇帝独揽！这不是近代西方宪法主导下的“央地”分权。我认为，谈分权问题，制度的改进是关键，而制度改进的要害在法治。英国 1217 年《大宪章》制定以后，尽管经历了不断的政治血腥斗争，但他们走的一条政治依托宪法运行的道路。首先是贵族民主，然后是民族国家阶段的公民民主权利的保护。中国封建时代乃一姓之天下，绝对专制主义的中央集权，在那里就难以找到塑造今天“央地”在财政上合理关系的可取经验。

是不是西方发达先进，似乎就有直接可以拿来用的财政制度建设经验？虽然说建设人类历史上前无古人的社会主义事业，必须吸取人类的一切文明成果。但是，中国在社会制度的选择上，走中国特色社会主义道路，就没有现成可取的财政制度。可能的选择是，必须在不断地摸索试错中走出一条合乎中国国情的、人民本位的财政建设道路。决不能简单地照搬西方经验。



**刘志伟：**非常感谢。很感谢人大金融学院给我这个学习的机会！我很难得有这样的机会向从事财政研究的学者学习，了解和思考现实问题。对现在国家财政的问题，我几乎一无所知，今天学了很多东西，刚才各位老师谈的对我有非常大的启发。我是一个历史学者，我们历史学者面对现实问题，有两个想问题的思路，一是我们要就历史可以给现在什么启示，但是，今天下午我听各位老师讲现在面对的财政问题，我脑袋里面一直想着的其实不是现实的问题，这就是第二种思路，就是现实可以为历史研究提出什么问题，可以启发我们怎样去理解历史。刚才这两位刘老师讲的时候，我脑子里面总觉得他在讲我研究的明朝。所以今天的学习对我帮助很大。

各位老师谈的国有企业跟财政的问题，跟我做的明朝经济史好像很相像，似乎都连到一个基本的问题，当然，你们用的是现代的概念——国有企业和财政。而明朝的时候，到十六世纪之前，其实没有现代意义上的狭义的财政。王朝国家需要有大量的国家运作的资源，是通过有很多不属于现代财政意义的渠道去获得的，其中很重要的一个来源，就是今天所谓的国有企业。在很多国民经济的重要部门，由国家垄断，通过国家力量去经营，获取经济收益，支撑庞大的财政需求。或者说，明朝的财政与国有企业是分不开的。大家看明朝的财政收支，如果用今天的财政概念，只是看它的税收和支出，只是一个很小的数额。一般讲到明朝的国库收入，早期的研究讲的是400万两白银，那肯定是很小的规模。但实际上，明朝庞大的军事供应，庞大的公共事务开支，庞大的官僚机构运作资源，都不只是来自这个可以纳入在收支数量管理的财政规模里，不在最狭义的财政收支体系中。我刚才一边听各位专家的发言，一边受到启发想到的是，国有企业可能是明朝国家很重要的一种财政资源。也许这是理解传统贡赋体制的国家财政的一个思路，这个问题牵涉很多理论思考，这里不展开了。

当我们从国有企业问题去思考国家财政体制时，也许要引出如何定义这种类型的国家的财政体制的问题。刚开始杨老师讲的对我有一点冲击，他说所有的国有企业属于政府的经济活动，它当然是一个财政。这个说法我理解是从广义的财政意义上讲的，这启发我想到，我刚才说的明朝国家运作资源主要不是由狭义意义上财政体制来支撑的问题。在明朝早期，通过国家机制或由国家管控的经营所获得的国家运作财源，如果能折算成白银货币计量的话，其规模可能达到千万两的规模。在这个理解下，我们要思考的问题就是国家是什么，国家财政是什么？从明朝到清朝，最基本的财源，一个是维持国家机器运作的资源，一个就是公共事务所需的资源，这两种资源来源和国家管理方式，都发生了很大的变化。我们以往的研究大多着眼于维持国家行政开支和军事防卫的财源和开支的体系。这个变化的脉络比较清楚，基本上就是由纳粮当差到缴纳钱粮的转变。但如果我们把刚才几位一再谈到公共财政，还有权贵的私人收入，也纳入到财政体系里来看，问题就复杂了。公共财政问题，基本的趋势是由国家财政体制脱离开来，更多有社会中间团体来承担；而权贵私人收入，则似乎存在分肥

国家财政资源的倾向。这一个在清代明显。清代的所谓国有企业是什么？最大的就是皇商皇当，它不是通过生产，而是通过流通和资金运作来获取利益。例如在广州的十三行行商，用现代的语言来说，就是一种国有企业。当时最大一家十三行商，被认为是世界首富。这种国有企业成为世界首富，首先是因为它是通过国家权力来经营的，不但拥有垄断的市场和利润，更因为其收益实质上是国家财富，这跟今天我们最强的企业很多是国有企业的情况有点类似。但是，如果说，这种形式的国有企业是国家财政的重要部分，那这种企业的收入与基于国家权力的私人收益之间的界线是模糊的。在这个意义上说，我们讨论国家财政的问题，在概念上可能要做一些切割，再作细致的分析。以国家经营的方式获得的财源，什么是财政收入，哪些可能成为国家行政资源，哪些会转变为私人财产，又有多少可能成为公共资源？这些都既要统合视为国家财政来把握，又要分割为不同的性质的收入讨论。这其中设计到的问题，即不是单纯的企业经营问题，也不是单纯是财政结构与财政机制的问题。我想今天我从前面各位的讨论中，学到的这个思路，可以成为我以为研究明清时期财政问题的一个重要的课题。

以传统的财政史观点来看，明清时期有一个国家财政建立的过程，户部具有相当于现代财政部的性质，我认为是十六世纪的一个转变。与国家财政形成同步的，是国有企业衰落的过程，要从财政体制的现代化和国有企业的经营机制变化的互动中，把握宏观财政制度的动态，这是我从今天的报告中学习到的研究财政史的一个思路。谢谢各位。