

## 转轨的内在逻辑：由国有企业改革 争论引起的思考

华东师范大学远东国际金融学院院长、教授 潘英丽

2004 年 8 月以来，郎咸平作为一方，张维迎和周其仁作为另一方在国有企业改革问题上展开了“针锋相对”的争论。其影响范围之广是中国历次改革理论和实践的争论所不及的，理论界、实业界、政府决策部门以及社会公众都给予了极大的关注，继 10 位教授“援郎”声明的发表，似乎有形成明显对立的两大阵营之趋势。但是笔者要问的是，同为西方理论背景的、又都自称为主流经济学家的郎咸平、张维迎和周其仁，他们的分歧真有媒体张扬的“如此之大”吗？笔者以为他们见解的共同之处远比他们的对立之处重要得多。看问题的角度不同，以及“拍脑袋”的提法引起的情绪化因素，使争论看起来有了很大的分歧。郎咸平是一位财务学家，他对作为经济制度基础的政治和法律制度的考问只能以微观的公司财务个案的分析以及对企业家个人考问的方式提出来。相比较，张维迎和周其仁对中国制度问题的认识更具宏观视角，他们对中国政治和法律制度方面的问题当然具有更为深入和全面的认识。只是他们认为，最好让改革实践说话，经济改革的深入必然会推进政治和法律制度改革的进程。笔者以为，过多纠缠在“对立见解”上，只能造成更多的思想混乱和误导。中国经济正处在从传统的、高度集权的计划经济向现代的、分散化的市场经济转轨的特殊历史时期，其复杂性并非一种理论所能解释，其改革途径也绝非一种模式可以囊括。如果我们理性地对这场争论进行梳理，吸收双方争论意见的合理内核，也许可以把握经济转轨的内在逻辑，找到一条成本更低或效益更高的改革路径。

### 一、关于国有企业改革方向的问题

对国有企业需要改革这一点，争论的两方都无疑义。关键在于怎么改。这涉及改革的方向和方式问题。

郎咸平认为，国有企业的问题不是所有者缺位，而是职业经理人缺位。改革的重心应该是政府行政命令的退出和完善经理人的信托责任，而国家的股权应留在市场。[1]

作为回应，张维迎和周其仁教授都对国有企业所有者缺位做出解释，并指出国有企业经理人缺乏信托责任与国有企业所有者缺位有着直接的因果关系。

张维迎指出，国有资产所有者缺位是指所有者没有行为能力。信托责任依赖于经理人市场，但是中国没有经理人市场。这不是法律问题而是一个产权制度和所有权制度的问题。[2] “从某种意义上讲,过去好多年我们改革的目标就是怎样创造一个经理人市场,形成企业家阶层。产权改革,国有企业的民营化就是向这个方向行进的过程。只要有了私人企业,它们就有积极性给优秀的职业经理人定价,然后职业经理人就会出现,经理人的信托责任才会有。” [3]

周其仁认为传统的国有经济有两大弊端：一是不承认人力资本的合法产权，二是靠行政命令而不是市场契约组织经济活动，从而无法实现分工水平的不断提高。其根本问题在于没有最终委托人。国有企业所有者是抽象的全民，但是传统国有经济不承认私人产权，即任何公民私人不得合法拥有生产性资料的权利。无数的机构或人似乎是委托人，仔细推敲都是代理人，没有最终可追溯的委托人。“委托代理是一个责任链条，最后委托人无效，整个链条拉不起来。我认为普遍缺乏信托责任的根源就在这里。” [4]

关于国有企业产权改革方向问题，笔者陈述以下几点意见：

1.这里涉及民营化产权改革的国有企业是特指竞争性产业的国有企业，不包括战略性的、国家垄断的超大型国有企业，后者在国有经济有退有进的战略调整中也可以属于“进”的领域。

2.竞争性产业的国有企业改革方向或突破口是产权制度改革还是建立职业经理人制度并完善其信托责任，关键在于保持国有制的前提下政府及其行政命令是否能够完全退出，职业经理人市场是否能够形成。改革实践证明，这种可能性不大。

3.郎咸平的改革方案中有一个内在的矛盾。郎咸平在讲所有者缺位时指出，汇丰银行等公众持股公司没有人格化的大股东，也能经营得很好。这里实际上是说，在市场和法律约束十分健全的场合即使所有者缺位，约束管理层也不成问题。但是，郎咸平认为，东方的法制不健全、信息披露不充分、中介机构不发达，依靠美国式的法律体系来制约管理层的办法在东方可能不是很现实。因此东方大量出现了家族企业以及以家族企业为背景的大股东。他还认为，对中国而言，当前民营企业效率高的伴生现象就是做其它事情也效率高，他们一旦作奸犯科，侵害中小股东利益和社会利益的手法同样效率很高。不要对民营企业抱有幻想，对于民营企业的杀伤力近期公众应该有所察觉。由此推理，保留国有股权或国家控股权对维护中小股东及社会的利益也许是必要的。可见，在法律和市场约束机制不健全场合，保持国有

股权将不能防止管理层侵害中小股东和社会的利益，将国家控股换成家族企业控股又将难以避免民营企业侵害中小股东和社会的利益。

4.由此，笔者认为，完善法律和市场约束机制是第一位的。在完善的法律与制度安排下，无论是国有企业管理层还是民营企业都将面临有效的外部约束，前者可以承担好信托责任，后者会自律诚信合法经营。没有完善的法律与市场约束机制，既不能排除国有企业代理人渎职或吃里爬外的可能性，也不能抑制民营企业的负面影响。国营还是民营的选择问题是第二位的，目前产权转让或国退民进很大程度上是国有企业已经难以为继，面临生存危机的无奈之举。

## 二、关于国有产权交易及国有资产流失的问题

郎咸平关于国有产权交易过程中国有资产流失的看法主要是通过对海尔、TCL 和格林柯尔的个案分析得出的。他认为，这些公司的管理层或作为企业收购方的民营企业或通过内部利益输送集体侵吞国有资产（海尔案例）；或通过私人股份大幅度增加导致“国有股权的稀释和转移”（TCL 场合）；或通过安营扎寨、乘虚而入、反客为主、投桃报李、洗个大澡、相貌迎人以及借鸡生蛋七大招术，廉价收购国有企业，合法侵吞国有资产的行为（格林柯尔的顾维军）。

郎咸平认为，侵吞国有资产的活动主要通过两种方式进行，第一是法律缺位下的合法运作。“中国的法律是不健全的，法律的规定是非常不详尽的，而且我们是大陆法系国家，跟英美法系国家是不一样的，英美法系是什么标准呢？就是社会公众的意见是判断的标准，你不能违反社会公众习俗。……而我们是根据条文来判断的。在我们这里，只要条文没有说你不能做的，你都可以做”。这“在我们国家法律缺位的情况下是合法的，但在英美法系里是违法的。因为它违反了我们社会公益”。[5] 第二是制定价格的特权。“买卖双方制定价格，这是国有资产流失的最主要的渠道。国有财产不属于他们某一方，而是属于全体老百姓的，你妈妈的房子价值 500 万，我给你 50 万贿赂，我们私自把你妈妈的房子贱价买卖了，能行吗？而现在，这居然是合法的。” [6]

张维迎认为，国有资产卖什么价格才算合理，很难有一个客观标准。理想的充分竞争市场中的竞价由于信息不对称在现实中是不存在的。以净资产作为定价基础，其实是一个没有办法的办法。考虑到国有企业有很多的负债和职工负担，即使是零价格甚至负价格转让，国家也不一定吃亏。另外，卖企业跟卖商品不一样，商品价值不会有突然的很大的变化，而企

业的价值是随时都在变的。“买一个企业是买它的未来。当你买未来的时候是看它将来的升值能力。我们不能在脑袋里想象出来一个理想的价格，然后就觉得卖的时候卖低了。更不能看到买的人赚钱了，就说国有资产流失了。……如果国有改革当中确实存在国有资产流失的话，这恰恰说明国有企业所有者缺位的问题。……没有合格的主人也难有称职的保姆。”“国有资产流失肯定是有的，……关键是你看到这些年国有企业改制给整体社会财富、社会价值的增加带来的好处，这些整体性的好处是远远大于它流失掉的那部分损失的，这些损失往往是你为了总财富的增加而不得不付出的成本。”“现在国有企业改制过程当中第一危险的不是国有资产流失而是私人资产被侵吞的问题”。[7]

周其仁指出国有企业有三种类型，各自的改革思路应有不同。国家出资又是国家垄断的超大型企业第一位的任务是开放市场竞争而不是产权改革。进入市场竞争的，又经营困难或资不抵债的国企或集体企业，重点是了断债务，特别是对中老年工人的隐性债务。第三类是在市场竞争中杀出一条路来的成功国有企业或集体制公司（如联想、四通、海尔、TCL、美的以及以前的科龙）其“资产的形成一靠创业企业家和员工的人力资本，二靠市场信用。创业企业家控制着他们领导形成资产的公司，但在法律上，公司的资产还是归抽象的国家或集体。这类公司的改制重点就是承认企业家和工人人力资本应该得到的合法产权。过去说资本价值全部是‘活劳动’（人力资产）创造的，‘死劳动’（物资资产）完全没有份。怎么就突然来了大颠倒，好像资本价值全部由死劳动创造，活劳动不应该有份了呢？我以为颠来倒去都是错，资本价值是物资资产和人力资产在市场过程中合作创造的。”

“至于更一般意义上的权钱交易、官商勾结，……是事关中国命运的大事情，所以千万要拿准重点所在。权钱交易、权贵主义等，重点是权力没有受到有效的制约和监督。……权力搅买卖，搅来搅去，做买卖的非搅权力不能生存。所以虽说官商勾结是一个巴掌拍不响，靠权力发财的商人令人鄙视，但问题的重点是官，因为官比商要难管得多。权力不上法治的路，私产和市场终难以上路。”[8]

笔者以为，关于产权交易过程中是否存在国有资产流失的问题，上述意见并无分歧，只是强调的侧重点不同而已。笔者将产权交易的实际问题概括成以下四种类型：

1. 法制缺位和买卖双方定价特权引起的国有资产贱卖和流失。

2. 技术原因引起的国有资产价值低估和流失。买企业是买未来，企业价值几何应该看其未来的升值能力。但是在实际的产权交易过程中，未来升值能力的重要决定因素，国有企业无形资产的价值往往存在很大程度的低估。比如企业的商标所代表的客户忠诚度、市场份额和市场合作关系；企业内部资源尤其是人力资源的稀缺性、互补性和紧密的内部协作关系等

等。无形资产的价值是客观存在的，但其价值的实现需要一定的制度和市场条件。在传统体制下，无形资产与有形资产都可能被闲置或低效率使用，价值无法充分实现。但改制后无形资产和有形资产使用效率大大提高，而且在给企业创造价值的过程中，无形资产做出的贡献在某些场合可能比有形资产还要大。但是国有企业的无形资产在产权交易中并无作价或并无充分作价。

3. 确认企业家和员工人力资本合法产权的行为被误认为国有资产流失。

4. 政府不讲信用，侵犯私人资产。

郎咸平抨击了第一种国有资产流失；笔者首次明确提出了第二种国有资产流失；周其仁致力于阐明第三类情况；张维迎则重点强调第三、第四类问题。笔者以为，这四种情况都在较大范围内存在，产权交易情况是极为复杂的，理论界不能以偏概全，以防引起思想混乱和政策误导。

### 三、关于国有资产流失背景下是叫停还是继续推进

#### “国退民进”产权改革的问题

郎咸平在复旦大学关于格林柯尔的讲演时指出，在中国法制不健全的情况下，有必要停止目前以民营化为导向的产权改革，以防止一些企业家打着所有人缺位的口号，合法侵吞国有资产。“我们应该正视国有企业效率低下的事实，但是改革国有企业效率低下不是靠贱卖国有资产的方式，这种改革方式应该停止。而不是国有企业改革停止。”为了避免国有资产的流失，“相关法令必须保证国有资产的交易要在公开、透明、竞价以及国际认可的规范下才能进行，否则应该暂时停止产权交易”。[9]

张维迎认为，“不能因为会出现国有资产流失的可能，就终止国有企业改革，正像一个企业不能因为有销售人员吃回扣就停止销售产品一样。而且我们有必要搞清楚，改革的过程就是怎样把寻租的行动变为创造价值的行动。我们不改革，寻租的机会更多，国有资产流失会更严重。改革恰恰是为了改掉寻租机会。”

周其仁认为，“传统公有制不改，资产被攫取的花样百出，最后的命运就是被攫取干净。只有改制彻底，攫取活动才最终失去土壤。……叫停改制的战略，不论主观动机如何，实际效果只能是延长国资被攫取的时间，增加国资被攫取的机会和数量。正确的选择，是坚持改制方针，增加改制的透明度，提升改制的程序合理性，尽最大可能减少改制中的攫取损失”。

笔者提出以下几点意见：

1.现在需要加快法律制度和产权交易制度的建设，而不应叫停市场化的产权制度改革。理由有两点：第一，张维迎、周其仁关于“冰棍融化”的改革紧迫性问题是客观存在的。第二，法制的空白点和漏洞只能在产权交易过程中显现出来，法律制度的演进或完善总表现为对漏洞和空白点的弥补。但是，我们需要避免政府管理部门因为追求“改制”政绩而出现“一卖了之”的简单化倾向。

2.高度关注立法程序的合法性问题。首先，在由谁来立法的问题上，必须排除直接利益相关者，包括法律实施者和法律惩戒的潜在对象。而应由利益中性者代表、需要法律保护的社会阶层主持立法。其次，立法过程需要公开的听证会等方式提高透明度和公众的参与程度。以此确保法律真正代表最广大人民群众和弱势群体的利益，避免政府管理部门将其特权以法律的形式固定下来，避免法律潜在约束对象在立法上的寻租行为。

3.加快产权交易市场的建设。郎咸平“公开、透明、竞价以及国际认可”的提法可以成为重要指导思想。也就是，放宽产权交易的市场准入；完善信息披露制度，提升市场透明度；实行公平公开的招投标制度，杜绝内幕交易；引入国际认可、诚信可靠的资产价值评估公司等有效中介服务。

#### 四、经济转轨的内在逻辑

杨小凯教授曾在《发展经济学：超边际与边际分析》指出对现代经济发展的分析需要从五个层次进行。第一个层次是地理政治格局；第二个层次是意识形态、行为准则、道德规范和政治法律制度；第三个层次是商业制度、工业组织和商业实践的演进。第四个层次是分工和相关经济结构的演进。第五个层次是总合生产力和福利水平。其中第一个层次影响第二个层次，第二个层次影响第三个层次，依次影响到第五个层次。反过来，第五个层次又影响意识形态、行为准则和制度的演进。[10]

研究现代经济发展的经济学家认为，西欧和地中海特殊的地理条件有利于各国之间长距离的贸易而不利于统一战争，在没有一种超级的统一政治力量的情况下形成了多元地理政治格局，这种政治的多元化格局导致经济的自由化。库兹涅茨认为，现代经济增长同资本主义作为主要经济体制的出现是相一致的。而经济增长和资本主义为什么首先出现在英国这样的国家，德国思想家韦伯认为，宗教和经济之间存在着一种决定性关系，资本主义特别适合在信奉新教价值观的国家产生和发展。新教鼓励利润创造，认为这是一项高尚的活动，同时新教强调节俭和自律，这对资本积累至关重要。而经济史学家诺思则强调对产权的法律和制

度界定是欧洲出现现代经济增长的根本。“有效的经济组织是增长的关键，西欧有效率的经济组织的发展是西方兴起的原因。有效率的经济组织要求建立一种制度安排和财产权力，它们能形成激励，使个人经济努力转化为使私人报酬率接近社会报酬率的活动。” [11] 经济学家在解释战后几十年来，穷国和富国间没有明显趋同性时也指出了政治、社会和经济制度方面的原因。他们认为，只有当穷国的政治、社会和经济制度支持外国资本和技术的流入时，趋同力才发挥作用。如果穷国政治动荡，或者无力保护外国投资和私有产权，或者没有为劳动者提供教育，那么趋同力就会大大削弱。 [12] 上述研究表明，在西方现代经济发展的过程中，意识形态、政治法律制度对于自由市场经济制度形成和经济发展具有重要的促进作用。

就中国的情况而言，中国是一个内陆的国家，具有政治经济高度中央集权的二千多年封建历史。最近 20 多年来的改革主要表现为在市场制度、经济组织和商业实践等第三个层次上的突破或转轨。价格的市场化、要素流动的逐步松动、国有企业改制与非公有经济的迅速发展，很大程度上促进了社会分工，经济结构的提升和社会生产力的发展，国民财富和经济福利得到巨大的增进。但是，由于第二个层次制度的演进严重滞后于第三层次的制度转轨，使得经济改革本身陷入困境，其促进生产力发展的潜能正在迅速衰减。因此，意识形态、政治与法律制度的变革已成为经济改革深入开展并取得成效的前提条件。

#### 1. 意识形态、政治法律制度变革滞后引起的改革困境

从转轨的内在逻辑来看，中国经济改革的实践正面临一些新的矛盾。

中国几千年里形成的天赋皇权与官僚特权的封建思想在改革开放的 20 多年中尚未得到彻底的清算。政府管经济，官僚掌控经营特许权的状况还没有出现根本的转变。注册资本金要求与行业准入的审批制度，排除了大多数自然人通过自由创业实现发家致富的可能性。如果没有虚假注资的商业运作，今天的浙江和福建就不可能有如此发达的民营经济。在这里，我们需要谴责的不是虚假注资行为，而是经营特许制度封杀了大多数公民自由创业的空间。经营特许制度在很大程度上是今天大多数不公平现象的根源。因为这种制度安排一开始就在鼓励钻营，为权钱交易大开方便之门。它给钻营者开出方便之门时并未给期望勤劳致富的人们打开一扇窗，因此，对社会行为准则和道德规范的杀伤力显得特别巨大。而且在缺乏自由创业制度安排的背景下，特许经营与行业准入限制必然导致行业垄断。特许、钻营、垄断、暴利，第一轮产生的示范效应带来新一轮的、更高层次的特许、钻营、垄断和暴利。改革开放 20 多年来，我们至少可看到在生产领域、流通领域和资本市场（包括银行融资、股票融资和产权交易）的三次轮回。

与天赋皇权及官僚特权思想并存的是贫民百姓的均贫富思想。均贫富是对结果进行平均

分配，而不管结果是如何形成的。中国经济发展的历史已经证明，均贫富的思想及其制度安排直接扼杀经济发展的内在动力。在私有产权形成时期，在保护私有产权的立法和司法制度尚未健全的时期，其对社会经济发展的危害和杀伤力也是十分巨大的。

本次关于国有企业改革的争论一个重要的内容是改革中效率与公平的关系问题。大多数学者在谈论公平时更多涉及的是贫富两极分化问题。笔者认为，贫富两极分化是不公平造成的，但公平则不可能通过均贫富实现。对中国的改革实践而言，公平并非是均贫富，而是基本生存权利的保障和发展机会的平等。除了老弱病残以外，发展机会的平等又比生存保障更为重要。发展机会的平等包括平等的受教育权力、劳动力的自由流动、自由创业、基本劳动条件和创业条件的提供或获取等。

市场化导向的产权制度改革旨在建立激励兼容制度，激发经济发展的内在动力，改革方向无疑是正确的。但是官僚特权思想和特许经营制度的安排，使市场化的产权制度改革伴生着大量的权钱交易、国有资产流失和贫富两极分化现象。加上自由创业制度、平等竞争起跑钱的缺乏，以及传统均贫富思想的影响，这就使人们对市场导向的产权制度改革的合法性提出了质疑。市场化改革是否已形成了有利于社会经济长远发展的新经济秩序？目前已形成的新的利益格局是否能在社会和意识形态的层面上给予认可或合法化？这些新问题的提出，意味着以产权制度改革为核心的经济制度改革已陷入困境。陷入困境的原因是政治法律制度的改革和意识形态的演进出现明显滞后。因此，摆脱改革的困境决非走回头路，而是顺应改革的内在逻辑，及时推进政治和法律制度的变革，促进代表先进生产力的先进文化和意识形态的形成。

## 2. 几点改革建议

第一，加快政治体制的改革，促进法治社会的真正形成和政府职能的根本转换。法治社会的一个基本特征是政府在规定法律框架下界定和保护私有产权、维护合约实施的有效性和市场秩序。政府本身受到法律的约束。在法治社会里，国家机器成为保护个人产权及其正当权益的工具，而利用国家机器侵犯个人产权和权益的行为得到杜绝。

第二，高度关注立法程序的合法性问题，加快立法制度的建设，切实促进法律制度的完善和司法有效性的提高。只有在立法程序上解决了谁来立法，谁的利益应该在法律中得到充分体现的问题，才能解决法律缺位和司法低效的问题（也即无法可依或有法不依的问题）。

第三，通过设立差别遗产税制度，解决“原罪”问题。建议加快私有产权的界定，并在界定产权的同时实行财产登记工作，对差别遗产税制度设立前积累的资产开征高遗产税，对此后积累的资产开征低遗产税。遗产税率的设定以遗产税成本不高于企业在国内发展的未来



收益为上限。

第四，积极推进自由创业制度的建设。取消注册资本金要求，简化注册登记程序；建立个体经济和小企业发展局，促进个体经济和民营小企业发展；放开除少数自然垄断和国家战略垄断行业外其它产业的市场准入，促进有效和有序的市场竞争秩序的形成。

第五，中央和地方政府应切实保证九年义务教育的实现，提高国民综合素质，逐步放松并最终实现劳动力的自由流动，保障每个公民能自由进入市场并获得平等发展的权利。

第六，加快产权交易市场的建设和企业定价技术的发展，避免在产权交易中中国企业价值低估和流失。

最后，需要促进代表先进生产力和先进生产关系的社会文化的形成。新闻媒体需要更好地发挥引导作用，倡导“合法经营、创业致富光荣，损人利己、投机钻营可耻”的社会舆论，并发挥好其社会舆论的监督作用。

**注释：**

[1] 《成都商报》，2004 年 9 月 3 日；《南方都市报》，2004 年 9 月 1 日。

[2] 《经济观察报》，2004 年 8 月 24 日。

[3] 同注[2]。

[4] 《经济观察报》，2004 年 9 月 13 日。

[5] 《南方都市报》，2004 年 9 月 1 日。

[6] 同注[5]。

[7] 《经济观察报》，2004 年 8 月 24 日。

[8] 《经济观察报》，2004 年 9 月 13 日。

[9] 《成都商报》，2004 年 9 月 3 日。

[10] 参阅杨小凯：《发展经济学：超边际与边际分析》，第 3 页，社会科学文献出版社，2003。

[11] 参阅萨克斯、拉雷恩：《全球视角的宏观经济学》（中译本），第 793-794 页，上海三联书店，1997。

[12] 同注[11]，第 828 页。

（整理：时国英）