

国企改革的进与退

中央全面深化改革领导小组最近通过了两个文件，《关于在深化国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设的若干意见》和《关于加强和改进企业国有资产监督防止国有资产流失的意见》，国企改革从去从何再次成为舆论的焦点。有境外媒体把两个《意见》理解为“把国企变成党企，把1980年代提出的政企分开改革打回原形”，仿佛国企改革倒退30年。更进一步，对比九十年代以来的“抓大放小”，两个《意见》或许就是领导层执政意志转变的一个标志。

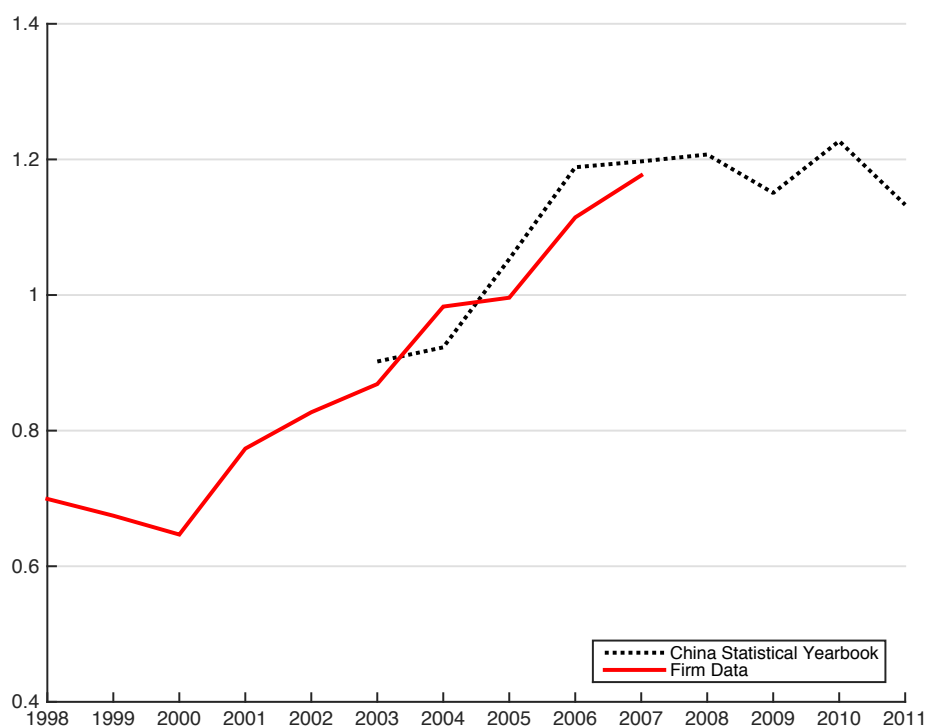
我的看法是，两个《意见》其实与“抓大放小”同根同源，即使抛开领导层的转变不谈，国企改革的进退和反复也可能就是国企的“宿命”。先从国企存在的意义讲起。给定国有企业效率低于非国有企业（这是个久经考验的经济学命题），国企为什么不退出市场经济？一种教科书式的说法是市场失灵。不过，大多数市场失灵都可以用经济政策或管制纠正，真正需要国家所有制来解决的市场失灵并不多。有人讲国企缴税多，这种说法也有问题。考虑国有企业从银行和政府获得的各种显性和隐性补贴，国家很可能还是吃亏的一方。比如，以单位资本计算税率，国有工业企业的税负就会低于非国有工业企业。又不知从何时开始，把国企“做大做强”成了口号。背后的潜台词是“做大做强”之后，国有企业可以比非国有企业更有效率，因此也就没有探讨国企存在意义的必要了。这几年国企的确是做大了，中国企业从九十年代 Fortune Global 500 榜上的个位数膨胀到现在的70多家（其中绝大多数是国企）。不过，“做大”并不意味着“做强”（下面有专文论述），除少数明星国企，大多数国企在“做大”后对参与全球竞争兴致缺缺（花钱采购除外）。

如果纯粹的经济逻辑行不通，那么还可以寻找政治逻辑。一个普遍的认识是国企是党和政府领导和治理中国的一个重要工具。领导层掌握的各种经济要素和行政力量可以帮助他们实现政治和经济目标，但也有例外。除了掌握资源外，领导层可以通过控制国企直接介入社会和市场，在短时间内实现他们的意图。这样的例子不胜枚举。此外，由于国企职工更有可能成为支持党和政府的政治力量，从长远来看，保证相当规模的国有经济的存在对于维护中国稳定也有相当的作用。根据这个政治逻辑，无论“国进民退”还是两个《意见》都是必然的结果。国企改革的真正方向是“抓大”，“放小”只是一时权宜之计罢了。从这个意义上讲，最近的两个《意见》就是这一政治逻辑的“亮剑”，是政治思维压倒经济思维的标识，是习一李有别于江一朱和胡一温的又一例证，也是境外媒体负面解读的依据。

从表面上看，两个《意见》与“抓大放小”好像南辕北辙。但如果从更广义的政治经济框架下认识国企存在的意义，或许可以理解这次国企改革的方向调整，看清国企改革进退和反复的“宿命”。国企存在的意义既是个经济问题，也是个政治问题。从经济逻辑讲，国企存在是成本大于收益，而从政治逻辑讲，对于领导层，国企存在是收益大于成本（参见奥斯陆大学王一凯的论文：Will China Escape the Middle Income Trap? A Politico-Economic Theory of Growth and State Capitalism）。在国有经济陷入绝境的二十年前，国企运行成本太高：半数

以上的国企在亏损、数以千万计的冗员、国有银行 30%以上的坏账率。从图 1 中可以看到，1998 年国有工业企业的劳动生产率大约只有相同工业行业（按两位数行业代码划分）的非国有工业企业的三分之二。在国企效率如此底下的情况下坚持党的领导、防止国有资产流失，在经济上已经不可持续。这种经济压力导致党和政府做出让步，即使牺牲政治利益，也必须“抓大放小”。

图 1: 国有工业企业相对非国有工业企业的劳动生产率



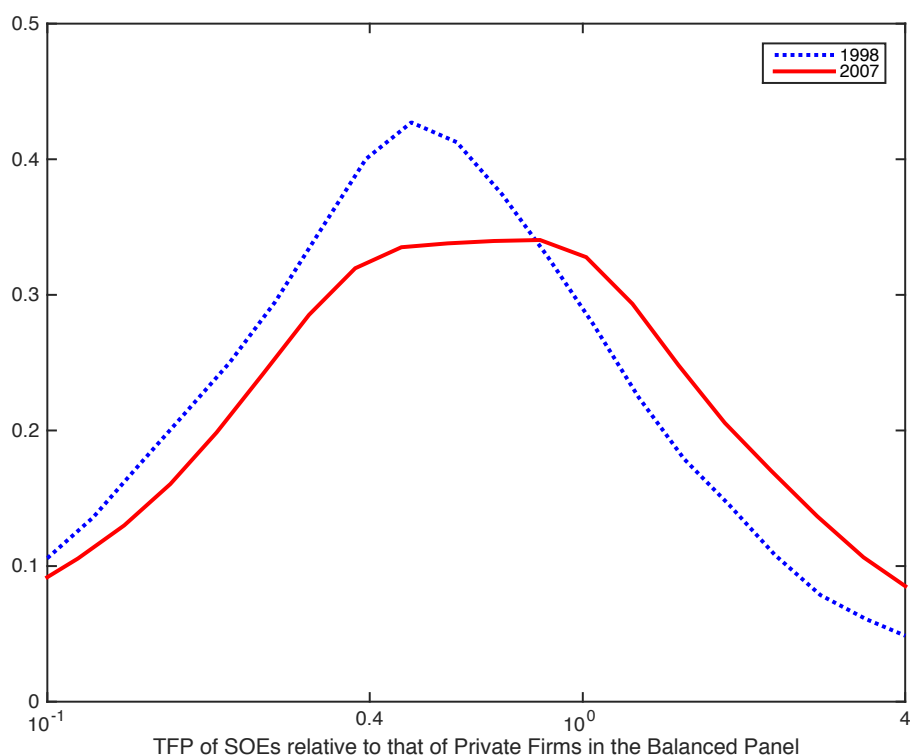
注：首先计算按两位数行业代码划分的每个行业的国有工业企业劳动生产率与非国有工业企业的比例，然后以国企分行业从业人数为权重，计算国有工业企业劳动生产率与非国有工业企业比例的平均值。劳动生产率为主营业务收入与从业人数的比值。

但是，如果按照 20 年前的国企效率来理解今天的两个《意见》，恐怕会造成严重的误读。根据我和我在芝加哥大学的同事谢长泰（Chang-Tai Hsieh）过去几年的研究，国企改革的确取得了不小成就（Hsieh and Song, *Grasp the Large, Let Go of the Small: The Transformation of the State Sector in China*, forthcoming, *Brookings Papers on Economic Activity*）。图 1 中劳动生产率比例从过去的三分之二上升到 2007 年以来 120% 左右的水平，即国有企业的劳动生产率比同行业非国有企业还要高两成！在这种情况下强调党的领导、防止国有资产流失，更可能反映了政策权衡中成本与收益的此消彼长，尤其是国有经济运行成本的大幅下降。因此，国企改革的成就很可能是当前领导层可以“任性”地推行执政理念的资本。假想习总面对的是二十年前的中国，恐怕也还得“抓大放小”。

那么国企真得强大到可以放心坚持“党的领导”的地步了吗？劳动生产率不一定反映生产效率。就衡量生产效率的通用指标 TFP（Total Factor Productivity）而言，2007 年国有企业的中位数依然比非国有企业低 4 成左右，相当部分国有

企业的 TFP 相对非国有企业的比值在 0.4 到 1 之间（图 2）。测量误差和生产要素价格的扭曲都可能造成观测到的劳动生产率较高而实际生产效率较低。根据 2004 年的经济普查数据，国有企业职工的人力资本（按受教育年份换算）比非国有企业高 10% 以上。如果用人力资本调整后的劳动生产率，国有和非国有企业的差距会减少一半以上。此外，由于外部融资成本相对较低，国企更愿意用资本替代劳动。即使我们比较的是相同工业行业内部的劳动生产率，但依然不能完全控制同行业内部生产技术的差异，这也可能导致生产效率较低的国企反而有较高的劳动生产率。

图 2: 国有工业企业生产效率 (TFP) 的分布



注：图中的生产效率 (TFP) 是指相对同一工业行业（按两位数行业代码划分）非国有企业 TFP 中位数的比例。样本是同时存在于 1998 和 2007 年调查数据中的企业（即排除了所有进入和退出的企业）。

所以，值得领导层骄傲的恐怕不是国企现在的“强大”，而是国企在过去二十年间对非国有企业的追赶。就生产效率而言，1998 年国有企业 TFP 的中位数只有非国有企业的 48%，而 2007 年上升到 61%（图 2）。但是，国企效率改善在很大程度上应归功于强调市场而非党的领导。还是根据我和长泰的研究，减少冗员和加强国企之间的竞争是提升国企效率的重要途径，而要做到这两点，恐怕都离不开市场。具体说来，根据国有企业劳动收入占比和劳动生产率相对于非国有企业的变化，我们估计 90 年代中期国有工业企业冗员比例高达 30% 以上。到了 2007 年，冗员比例已经下降到 10%。通过关闭、出售、重组冗员比例较高、亏损经营的小型国企（即“放小”）是减少冗员的关键。此外，国企之间竞争的加剧还可以解释将近三成国企 TFP 的上升。试想如果二十年前不做“抓大放小”，而是强调“党的领导”，改进国企效率恐怕依然停在纸上谈兵的阶段。

“螺旋式上升的历史”是我中学时代学习唯物辩证法的一句名言，套在国企改革身上，倒是蛮恰当的。国企搞不好的时候，政治考虑被放到一边，改革是主旋律，哪怕习总也要“抓大放小”。国企搞好了一些，政治考虑重新抬头，开始强调党的作用。即使换成江一朱，面对现在的国企，要想深化改革恐怕也是千难万阻。在中国经济变得更加开放和市场化的今天，国企改革如果不能百尺竿头更进一步，一路倒退回那灰暗的 90 年代也不是完全没有可能。国企存在的逻辑和国企改革的历程，似乎预示着国企改革只有再次到了困难时期才能有实质性的突破。但愿这样的“螺旋式”变化不会太拖累中国经济，也但愿这是个“螺旋式的上升”而非“螺旋式的下降”。

(写于 2015 年 6 月 15 日，将刊于香港信报月刊 2015 年 7 月)