

## 混合所有制改革无法解决中国国有企业的问题

柯提斯·J·米尔霍普、郑文通

2016年1月



## 作者简介

---

### 柯提斯·J·米尔霍普

柯提斯·J·米尔霍普现任哥伦比亚大学法学院比较公司法帕克教席教授、外国法与比较法帕克学院主任、日本法Fuyo教席教授、日本法研究中心主任。他目前还是哥伦比亚大学维泽赫德东亚研究所的成员。

米尔霍普教授的研究兴趣和教学领域包括东亚的法律体系、比较公司治理、法律和经济的发展，以及国家资本主义。除了为数众多的学术论文，他还编辑或与他人合著过八部专著，包括：《监管看得见的手？中国国家资本主义的体制意义》(2016)、《法律与资本主义：公司危机揭示了全球法律制度和经济发展的哪些问题》(2008)和《东亚的公司治理转型》(2008)。他的研究成果曾被《经济学人》、《金融时报》和《华尔街日报》摘要引述，并被译为多种文字。

在进入学术界之前，米尔霍普教授曾在一家主要律师事务所的纽约和东京分所担任公司法执业律师。他拥有美国哥伦比亚法学院的法律博士学位和圣母大学的文学学士学位，还曾经在东京大学攻读法律和国际关系的研究生课程。

### 郑文通

郑文通现为佛罗里达大学莱文法学院副教授。他在斯坦福大学获法律博士学位和经济学博士学位，在斯坦福大学期间曾任《斯坦福法学评论》的责任编辑。在加入佛罗里达大学之前，他曾在世强律师事务所(Steptoe & Johnson LLP)担任执业律师，还曾在纽约州立大学布法罗分校法学院任教。

他的研究主要关注在全球化世界中私营企业和监管机构所面临的法律和经济课题。他在贸易救济、补贴、反垄断和竞争政策、国际知识产权及中国国有企业方面著述甚丰。他的著作曾在一系列学术期刊上发表，包括《乔治城法学杂志》、《加州大学洛杉矶分校法学评论》、《圣母法学评论》、《斯坦福国际法杂志》等等。

## 引言

中国经济正处于十字路口。过去三十年令这个国家受益匪浅的增长模式—依赖出口导向型工业和国家驱动投资的经济模式—似乎后劲不足。事实上，近几年中国的GDP增速已经降到了7%左右；这个数字仍然让大多数其他国家羡慕，但对于中国却属于相对较低的水平。人们对这个世界第二大经济体还有其他一些担忧：制造业下滑、房地产价格下跌、劳动力成本上升、股票市场动荡以及人民币贬值。总而言之，这些变化表明，中国正在经历经济基本面的结构性变化。

随着重塑中国经济的紧迫性日益加剧，越来越多的注意力聚焦于中国的国有企业改革如何进行。经济改革已经显著减少了国有企业在中国经济中的比重，但是这些企业仍然占据着相当大比重的资产和就业，并且主导着许多关键行业，包括电力、电信、铁路、民航、石油和银行业。

自2013年11月中共十八大三中全会以来，国有企业改革问题已成为习近平麾下中国新一届领导层议程上的中心议题。中国正在进行的国企改革详情仍然在逐步出台，但其内容似乎是围绕着国有企业的公司化、精简国企的管理和监督，以及

国企资产在整个经济领域的有效配置。这些目标很大程度上是重复过去的改革尝试。从这个意义上讲，这些目标显示了中国国企改革战略的连续性和一致性。

然而在中国新出台的国企改革战略中，有一个方面引起了超乎寻常的关注，也就是“所有制改革”。确切地说，现有改革计划的一个核心部分，是把更多的中国国有企业转

变为所谓的“混合所有制”企业—换句话说，就是成为国家和私人股东共同持有股权的企业。



Photo: Flickr/Jakob Montrasio

三中全会首次将混合所有制作为目前这轮国企改革的一个主要目标。<sup>1</sup>在三中全会之后，2014年7

月，负责监管中国央企的部门国有资产监督管理委员会(国资委)选出了六家国有企业进行混合所有制项目试点。<sup>2</sup>有报道称，中国的经济规划部门国家发展与改革委员会(发改委)正在拟定一项计划，计划于2020年“基本完成”全部国有企业的混合所有制改革。<sup>3</sup>2015年9月，国务院也颁布了关于贯彻实施混合所有制改革的指导意见。<sup>4</sup>

但是，把私人资本引入国有企业这一举动本身并不会改变决定中国经济行为的关键要素：即企业和政府



之间的关系。在当代中国，由于体制环境的原因，国有企业和私有企业之间的界限是模糊的。在这个环境下，无论企业的股权结构如何，政府都可以对企业施加重大影响；各种所有制类型的企业都在争夺来自政府的资源(寻租)。<sup>5</sup>

由此带来的结果是，在中国，国有企业和许多大型的私有企业有很多实质上的相似之处。这些相似点甚至存在于被普遍认为国有企业和私有企业有很大不同的一些方面，比如获得市场准入、享受政府补贴、贴近政府权力机关，以及执行政府的政策目标。因此，仅仅调整国有企业的所有权结构实际上并不会显著改变国有企业和政府之间的关系。

可能更重要的一点是，对国企改革制改革的关注，分散了对另一个更迫切的政策议题的关注：即如何构建一个更有益于中国所有企业成长和创新的体制环境，包括所有的国有企业、私有企业以及混合所有制企业。

我们建议：为了促进中国的经济发展和创新能力，中国政府不应聚焦于国有企业的所有制改革，而应着眼于转变政府角色，采取措施让政府从市场的积极参与者转变为制定和维护中立、透明的市场活动规则的设计者和仲裁者。

要实现这种转变，只能通过限制政府在经济中的介入范围，并且在政

府与企业的关系中引入问责机制。原则上，这些改革已经包括在三中全会所提出的改革日程之内。但由于我们将在本备忘录中讨论的一些现实情况，这些体制改革应该成为中国领导层促进经济转型的核心措施。

但是事实上，最近一些以国企改革名义所推行的举措，比如整合107家央企中的部分企业，反而强化了政府对关键行业的掌控。这些举措并不利于中国经济的增长和创新能力的提高。

---

*国有企业和许多大型的私有企业有很多实质上的相似之处。*

---

如果遵循我们在本文中提出的体制改革战略，需要中止当前的国企改革措施扭转这种趋势。诚然，我们在本备

忘录中建议的体制改革不会产生立竿见影的效果，但是将会为中国经济的平衡、长期增长和结构转型奠定基础。

本备忘录分为四个部分。第一部分介绍了中国混合所有制企业的历史背景。第二部分解释了为什么在中国目前的体制环境下，传统的基于“国企”和“私企”的所有制区分方法远不如普遍认为的那么重要。第三部分跳出对所有权问题的关注，分析了在中国企业与政府之间的关系，并进一步阐释这种新视角对于中国经济的创新能力和长期增长潜力的重大意义。第四部分阐述我们的分析在政策上的启示，并提出国企改革的重点不是所有制改革，而是体制改革。

## 中国的混合所有制企业

**尽**管混合所有制企业在三中全会之后才被推到中国国企改革的风口浪尖，但它并不是新事物。从1970年代后期中国经济改革伊始，国有企业和私有企业的界限就始终是模糊的。

中国在1980年代和1990年代前期经济繁荣的一个主要动力，就是所谓“非国有”企业的出现，非国有企业对国家工业产值的贡献率在1978年为22%，而到1993年这一数字已提高到42%。<sup>6</sup> 这种非国有企业中有一个主要类型叫做“集体

所有制”企业，即在形式上由一个社区中的“全部居民”所有的企业。

很多这种集体所有制企业实际上都是私人所有和经营的，之所以注册为集体所有制，只是因为当时中国没有关于注册私有企业的法律框架。<sup>7</sup>

随着1994年《公司法》的颁布，中国政府开始将国有企业转变为公司制。这种公司化运动不仅造就了国有企业(公司股权由国家全资持有)，而且造就了所有权和经营权由国家和私人股东共同享有的混合所有制企业。

1997年，中国宣布了一个庞大的计划，即除了保留那些最大型的国有企业外，私有化其他所有国有企业，这个计划的口号是“抓大放小”。在实践中，这场运动中被私有化的前国有企业，并没有成为通常意义上的私有企业，而是成为了混合所有制企业。

据估计，截至2003年，混合所有制企业占到了中国GDP的40%。<sup>8</sup> 事实上，中国一些最著名的企业，如海尔、TCL和联想，都是混合所有制企业。特别是中国的上市公司通常都是混合所有制企业。

甚至在2013年三中全会之前，混合所有制就已经在某些央企的子公司层面成为一种重要的所有制形式。比如，中国海洋石油总公司(中海油)的34家子公司，几乎都是混合所有制企业，其中国有资本占股40%至65%。<sup>9</sup>

*在中国目前的体制环境下，政府无论是否直接或间接持有企业股权，都可以对企业施加影响。*

三中全会的改革议程旨在将混合所有制扩展到国有企业结构中的各个层面，包括央企自

身。虽然这个目标确实大胆，但现在与过去的改革路径并没有本质区别。

### 企业所有权在中国的重要性已减弱

三中全会关于混合所有制改革的议程建立在如下假设的基础上：即企业所有制是进行实质经济改革的关键支点。对于一个特定的企业来说，所有制当然关键，因为企业股权所有者的身份会影响这个企业的经营业绩和治理结构，也会影响对员工的激励机制。特别值得指出的是，有数据表明，在中国私有企业的资产回报率一直高于国有企业。<sup>10</sup>

但是在中国现有的体制环境下，如果仅仅聚焦于谁拥有企业的股权，几乎

看不出政府实际上对这个企业有多大的影响力。

在另一篇保尔森政策备忘录中，作者马歇尔·麦尔(Marshall Meyer)和武常岐论述了政府对企业拥有产权和政府对企业拥有控制力之间的差异。迈尔和武常岐认为，对于那些政府仅持少数股权或甚至根本不持有股权的企业而言，中国政府仍然可以通过两种途径保留对这种企业的最终控制权：一是通过股权控制一个法人实体，来间接持有股权；二是通过与企业股东达成协议，使得政府在没有多数股权的情况下，仍能保留控股股东地位。<sup>12</sup>

麦尔和武常岐的备忘录讨论的是公司管理意义上的“控制权”。在本备忘

录中，我们在此基础上更进一步，提出中国政府对企业的影响远远超出公司管理意义上的“控制权”的范畴。我们的观点是：在中国目前的体制环境下，政府无论是否直接或间接持有企业股权，都可以对企业施加影响。因此在中国，所有制很难解释企业和政府之间的关系。

具体说来，中国政府对国有企业的控制之弱与其持股权比例不相符。同时，中国的私有企业也并非与国有企业截然不同、与政府互相隔离。实际上，中国国有企业的管理者和私有企业主对体制环境的反应方式是相似的：即培养与政府机构的密切关系，寻求政府资助，并且抵制那些不符合他们利益的政府政策。

## 政府对国有企业的控制

**按**简单的论证推理，国有企业由国家“所有”。在中国，如下表述在字面上是正确的：国资委作为扮演控股公司和监管机构双重角色的政府部门，持有全部中央直属国有企业集团各母公司100%的股权。这些国有企业集团可能包括一个或数个在国内或境外交易所上市的实体，这些上市公司可能由私人投资者持有少数股权。但是国资委隶属于国务院，是这些商业集团最终的控股股东。至少从形式上来说，这使得国资委成为“世界上最大的控股股东”。<sup>13</sup>

然而，尽管多数股权甚至全部股权都由国家持有，这并没有解决国有企业的委托代理难题，即协调企业所有者和管理者的激励问题。具体说来，就是国家的代理人必须监督国有企业的管理者，但这个代理人相应也必须受到监督。对中国国有企业来说，这个监督的链条并没有指向一个终极的委托人，因为理论上国企的所有者——中国的全体公民——过于分散也无力扮演有效监管的角色。

中国从计划经济向市场经济的转型过程中所做的一些政策选择也加重了国企的委托代理问题。就像很多前共产主义国家一样，在试图激发中国国有领域活力的过程中，需要将大量的管

理自主权下放给国企管理人员。这一政策的结果就是，国企的管理层在整个转型过程中获得了“不可撤销的管辖权”。<sup>14</sup> 由于这些政策的原因，再加上国企私有化使权力落到强势管理者之手，导致“内部人士控制”的情况比比皆是。<sup>15</sup>

因此，无论从经济理论还是中国经济转型政策的实际结果上看，都说明中国的国有企业享有高度的管理自治

权，这种自治权要远大于政府对国企相应的控股比例所揭示的。这种国家对国企控制权的相对减弱，通过在中国国企领域观察到的几种现象得到了证实。这些现象包括：（1）政府只收取很少的国企分红，甚至根本不收取分红；（2）国企

在决定管理层薪酬水平上有广泛自主权；（3）政府未能在国企实施某些经营或政策性决定；（4）政府在影响国企行为时更多的是通过监管者的角色，而不是通过所有者的角色。

### 国企分红

理论上，政府有权收取国有企业的全部税后利润；但中国政府过去一直都只从国企收取很少的分红，甚至不收分红。从1994年到2007年，中央政府从没有从国企收取任何利润分红。2007年，国务院要求国资委直属



Photo: Flickr/Andreas Nilsson



的央企开始按照0-10%的比例上交分红。2011年，国企的分红比例全面增加五个百分点到5-15%。2013年的三中全会确立了到2020年将国企分红比例提高到30%的目标，但这样的分红比例仍然远低于美国成熟工业企业的平均分红比例(50-60%)，也远低于五个发达经济体国企的平均分红比例(33%)。<sup>16</sup> 不仅如此，央企支付给股东身份的中国政府的股权分红，还低于那些在香港上市的国企向私人股东派发的分红比例。<sup>17</sup>

但最关键的是，几乎所有国企上交给政府的股权分红，最终又都回流到了国企——2012年，超过92%的央企向政府的分红都以补贴的形式返还给了企业。<sup>18</sup>

### 管理层薪酬

理论和各国的经验都说明，集中的所有权可以缓解管理层薪酬设定的委托代理难题。但是在中国，尽管国企的股权集中在政府手中，如何控制国企管理层的薪酬在整个改革年代都是个难题。这也说明中国政府对国企管理者的控制力有限。

在1990年代国有企业市场化改革的初期阶段，个别国有企业被允许按照企业的业绩表现来设置管理层薪酬。这导致了国有企业之间薪酬水平的显著差异。

为了解决这一问题，2009年政府几个部委共同出台了一个机制，将中央直属国有企业的管理层薪酬水平的上限定为职工平均工资的20倍。<sup>19</sup> 且不谈这个限定是否为最优，表面看来这样

的限定显示政府对国企管理层激励机制有相当的控制权。

但在政府控制管理层薪酬水平的表面之下，存在着巨大的管理层自主空间。国企管理层常见的一种获取个人利益的形式是通过“在职消费”，包括通过津贴、费用账户、额外支付等一系列名目，而这些费用额度通常明显超过管理者名义上的薪酬水平。这些做法说明在国企管理者和控股股东之间存在明显的代理松懈问题。

应当承认，三中全会启动的国企改革旨在严格限制国企高管的在职消费和总薪酬水平。但是即使这些改革取得成功，需要通过政治运动才能让一个控股股东实现其原本仅靠行使股东权利就应能实现的结果，这一事实让人怀疑中国政府是否在牢牢控制国有企业。

### 在国企实施经营性或政策性决定

人们普遍认为，政府避免参与国有企业的日常管理是个好做法，因为政府通常不具备有效运营商业企业所需要的专长、信息和动机。但与此同时，市场失灵是国有企业之所以存在的主要理论依据。从这个角度来说，假如政府无法在国有企业中实施那些直接关系到重要政府目标的经营性决定，则实属反常。

前不久的一个例子是政府为改变国有酒类企业的价格政策而采取的行动。时值中国持续进行反腐运动，市场对中国两家知名的国企茅台和五粮液生产的高档酒的需求骤然下降。2012年

*在中国，私人所有并不一定意味着可以独立于政府而完全自主。*



12月起，一些茅台和五粮液的经销商为争取销量，以大幅折扣销售产品。而这两家国企的应对方式是对其经销商规定了最低售价，并且处罚那些以低于最低售价销售其产品的经销商。之后，发改委价格监管部门对这两家企业的负责人进行了“约谈”，警告他们这种限制转售价格的行为违反了中国的反垄断法。在被发改委“约谈”之后，茅台和五粮液宣布他们注意听取了警告，并将终止他们限制分销价格的政策。<sup>20</sup>

### **国家是监管者还是控股股东**

在中国政府确实成功干预国企运营、以实现其政策目标的情形中，中国政府扮演的角色经常是监管者，而不是控股股东。

前不久的一个例子是政府为改变国有酒类企业的价格政策而采取的行动。时值中国持续进行反腐运动，市场对中国两家知名的国企茅台和五粮液生产的高档酒的需求骤然下降。2012年12月起，一些茅台和五粮液的经销商为争取销量，以大幅折扣销售产品。而这两家国企的应对方式是对其经销

商规定了最低售价，并且处罚那些以低于最低售价销售其产品的经销商。接着，大权在握的发改委价格监管部门，对这两家企业的负责人进行了“约谈”，警告他们这种限制转售价格的行为违反了中国的反垄断法。在被发改委“约谈”之后，茅台和五粮液宣布他们注意听取了警告，并将终止他们限制分销价格的政策。<sup>21</sup>

这件事的意义并不是政府进行了干预，而是政府干预的方式。政府并没有以企业控股股东的身份介入，也没有通过董事会接触管理层以改变企业的价格政策；而是用与跟私有企业打交道的同样方式，以执法者的身份进行的干预。

这种情况本身不是负面的。国家可以对国有企业和私有企业公平中立地执法，而且在这个案例中，国家实施监管行动本身可能就具有公共政策上的益处。但是结合其他一些政府对国有企业的管理弱化的证据，这样案例的事件说明国家并没有把规范的公司管理机制视为其影响国企行为的最有效方式。

## 政府对私有企业的控制

**当** 我们把关注点从国有企业转向私有企业时，一幅矛盾的图景出现了。尽管中国政府对国有的控制力较弱，但对于其不持有任何股权的私有企业反而可以施加相当大的影响力。

在中国，私人所有并不一定意味着可以独立于政府而完全自主。事实上，中国很多私有企业与国企有惊人的相似之处，比如和政府权力机关联系紧密、获得政府慷慨资助、靠拢监管程序，以及面对国家自行干涉商业行为时有很少的自主权。下面，我们将详细说明政府是怎么做到不持有股权，却可以对私有企业施加影响的。

### 有政治关联的企业家

第一种影响方式，是一个把政府和党与私营领域那些实力雄厚的企业家连接起来的政治网络。众所周知，中国的国有企业深深扎根于“党—政府”这一巨大系统中，这一系统是由中国的管理精英们通过在国有企业和其他官僚机构之间的管理层轮岗、人事交换和身兼多职(国企、政府、党)所构建的密集稳定的关系网组成的。比较不被人注意的是，在中国，大型私有企业的创始人和高层管理人员与党和政府也同样有着千丝万缕的联系。

我们搜集了全国工商联评选的中国最大的100家民营企业(按收入排名)以及中国互联网协会评选的中国互联网民营企业十强(按收入排名)，研究了这些企业的创始人或实际控制人与政府或党的密切关系。<sup>22</sup> 根据公开渠道的

信息，我们发现这100家最大私企中的95家，以及互联网企业十强中的八家，其创始人或实际控制人都现任或曾任中央级或地方政治组织的成员，比如人民代表大会和中国人民政治协商会议。<sup>23</sup>

为什么民营企业家会成为这些很大程度上只有象征意义的机构的成员？一种解释是：成为人大或政协的成员，象征着对政治系统的效忠和影响力，这样可以建立和强化与政府相关部门的关系网，比如说与中国的几大银行(均为国有)、其他国有龙头企业和政府监管机构的关系网。而这个关系网对企业的成功至关重要。例如。成为人大或政协委员带来的影响力，有可能使潜在的市场新进入者知难而退，也可能获得那些渴望分享本地企业利税的地方政府官员们的支持。

与此同时，成功企业家在政治组织中广泛任职，还象征着中国政治精英和经济精英的利益汇合及世界观的趋同——用研究中国的学者布鲁斯·迪克森(Bruce Dickson)的话说就是“财富与权力的结合”。<sup>24</sup>

### 政府对私有企业的支持

在中国，政府也通过资金支持来影响私有企业。对快速成长的大型私有企业的补贴普遍存在，而且这些补贴构成了公司净利润的相当一部分。

以私人控股的吉利汽车公司为例，吉利公司在2011年收到的政府补贴高达1.41亿美元，超过其当年净利润的一

半。<sup>25</sup> 当吉利在2010年从福特手中收购沃尔沃时，15亿美元收购款的绝大部分是中国东北和上海市政府资助的。<sup>26</sup>

中国最大的电信设备制造商华为是另一个例子。华为的股份由其员工通过“员工持股计划”来持有。但分析人士认为中国各级政府把华为当作重点扶植对象，该企业从国有银行获得了大量的资金支持。<sup>27</sup>

## 对私有企业的法外控制

中国政府还对私有企业行使大量的法外控制权。当然在所有的经济体中，公司都须遵守法律法规，这些法规会稀释公司股权所有人的控制权。不过，当政府行使其对私有企业的控制权时，如果不能严格地遵守清晰界定且应公正执行的法律条文，那么政府侵犯私人企业主权的问题就会格外尖锐。

在中国，政府可以通过好几种方式对私有企业行使法外影响力。其中一种机制叫做行业协会。当计划经济时代主管各行业的部委被解散后，行业协会这种名义上的私人组织就被建立起来，协调该行业活动。但是，行业协会的工作人员都是从那些被解散的部委里转过来的前政府官员，同时行业协会保留着与之前机关几乎相同的组织架构和功能。这些行业协会积极监督本行业各企业的运营情况，并保留

了他们国家机关前身的即便不是全部也是绝大部分的权力。<sup>29</sup>

政府对私有企业行使法外控制的另外一个方式是监管者“约谈”私有企业的管理者，鼓励或迫使他们遵守政府希望推行的政策。正如上文酒类行业的例子所述，国家发改委经常采用这种做法。在法律上，发改委仅仅有权监管少量的仍受价格管控的商品和服务的价格。<sup>30</sup> 但是发改委会定期约谈本不受价格管控的企业，要求而且有时命令他们贯彻发改委希望的价格政策。

例如，2010年中国的主要食用油生产商迫于成本压力，对食用油产品涨价或计划涨价。考虑到食用油价格会拉高食品价格通胀水平，发改委三次约谈了食用油生产企业的管理者，敦促他们不要涨价。在其中一次约谈中，发改委直接命令生产企业冻结食用油价格四个月，这些企业服从了。<sup>31</sup>



Photo: Flickr/Rakyan Tatular

政府还有一种对私有企业实行法外控制的方式，就是要求、甚至强制私有企业参与政府主导的产业重组行动。按照企业所有者的权利，股东有权出卖或者拒绝他人购买其控制权。但在中国，这种权利在政府重组行业时必须让步。

例如2009年，山东省的一家主要国有企业山东钢铁公司，收购了一家新兴的私有钢铁企业山东日照钢铁公司

67%的股权，这次收购是在山东省政府此前推行的行业重组计划的授意下进行的。<sup>32</sup> 山东日照钢铁公司的大股东杜双华反复声明他强烈反对这笔交易，并以通过反向并购一家香港上市公司将企业30%的资产在香港上市的方式进行了激烈反抗，但之后这次收购还是完成了。<sup>33</sup>

前面举例的意图，并非说政府对私有企业可以随心所欲地控制，也并非说政府对私有企业的控制力超过其对国有企业的控制力。这里只是强调这样一层意思：当政府经常性地采用法外的方式去执行其政策时，相较于国有企业，私有企业虽然看似享有较大的自主权，但其实可能只是一种假象。



## 中国企业与政府之间的关系

**正**如本文前面几节的讨论所阐明的，要了解当前中国体制环境下企业与政府之间的关系，所有制并不是决定性因素。那么推论就是，仅仅调整中国国有企业的所有制结构不会从根本上改变中国经济的轨迹。本节将解释为什么企业与政府的关系在中国是重中之重，决定中国企业与政府关系的因素是什么，以及我们的分析对于中国长期的经济增长有哪些启示。

### 企业与政府的关系的核心重要性

在所有经济体中，政府都通过宏观和监管政策，对经济增长发挥重要的影响。但是在中国，政府的作用对企业尤其重要。原因有两点：政府对经济的高度干预，以及政府干预(经济)的方式缺乏程序上的制约。

中国经济受政府干预的程度比世界上大多数主要经济体都大得多。例如，有一项关于经济自由度的研究比较了各国的政府权限、监管效率和开放市场等指标，中国在受调查的国家中排名靠后。<sup>34</sup> 中国这种干预的直接结果就是，对于企业的繁荣乃至生存至关重要的大量财务和监管资源由政府控制。

这种资源之一就是补贴。根据最新估计，1985年至2005年，仅国有企业补贴的名义金额就达3100亿美元。<sup>35</sup> 这个数字还不包括对私有企业的补贴。

由政府控制的另一个资源是低成本融资。大量实证研究表明，在中国，企业的政治关系极大左右其能否获得低成本贷款。<sup>36</sup> 同样，有政治关系的企业在股票上市上也受到优待。相比之下，没有政治关系的小企业不得不以高利率从中国庞大的影子银行系统获得融资。<sup>37</sup>



Photo: Flickr/Fredrik Rubensson

还有一项政府控制的关键资源是垄断权。中国的许多支柱产业，如电力、电信、石油、铁路、公用事业和银行业，都是由那些事实上的垄断或寡头垄断企业主宰的。这些企业获得垄断或主导地位不

是通过市场竞争，而是靠政府施加的市场准入限制。中国2007年通过了《反垄断法》，但是该法并未触动上述行业中企业的垄断或主导地位。<sup>38</sup>

在中国，政府的干预不仅仅广泛，其在实施的时候也很少受到象发达市场经济体那样的程序约束。虽然中国有许多类似于发达经济体通常所有的立法机构和程序，但是在中国，真正的

权力都集中在政治精英的手中，并不受到公共或独立机构的制度性监督。正因为对政府权力机关缺乏外部制衡，所以无论企业是国有还是私有，与政府保持良好关系对于企业的成功都必不可少。这样企业既可以享受政府提供的恩惠，也可以避免遭受政府专断的惩罚。

### 决定企业与政府关系的因素

如果企业是公有还是私有并非决定企业与政府关系的主要因素，那什么才是呢？鉴于刚才所讨论的中国政治经济中的现实情况，要理解为什么有些企业成功、有些却失败，关键是看企业“捕获”政府的资金和监管资源的能力。由于近水楼台和意识形态的缘故，国有企业可能具有“捕获”政府权力的天然优势，但私有企业通过配合政府的政策重点而调整业务模式，也能赢得政府的支持和保护。

中国很多国有企业之所以接近国家权力，是继承而来，而不是努力换来的，认识这点很重要。很多国有企业完全脱胎于计划经济转型中被取消的部级政府部门。换句话说，这些国有企业处于捕获政府权力的最佳位置，因为它们曾一度自己就是政府的组成部分。

这样的例子举不胜举。以油气业为例，中国的三大石油公司——中石油、中石化和中海油——都是用前石油工业部的营运资产创建的。中国的五家国有发电企业和两家电网曾是国家

电力公司的一部分，而国家电力公司则是接收了前电力工业部的营运资产。同样，中国的三大主要国有电信企业——中国电信、中国联通和中国移动，也都由原邮电部的营运资产经多轮行业重组转化而来。

尽管国有企业具有这些天然优势，但中国的其他企业也可能赢得与国有企业竞争的权利。正如我们司空见惯的私营企业为获取政府合同和国家的其他支持而贿赂政府官员的现象，在其他转型经济体中盛行的用贿赂政府官员的方式来获得政府的支持的做法在中国也能行得通，在中国，与政府官员的血缘、人际以及职业关系对于捕获掌握政府权力的确起着重要作用。

*在中国，决定企业和政府关系最重要的因素不是腐败，而是企业的增长潜力。*

但是在中国，决定企业和政府关系最重要的因素不是腐败，而是企业的增长潜力。因为中国政府的合法性主要来自于实现经济发展的能力，这样的“唯增长论”使私有企业能通过证明自己具有促进经济增长的潜力来捕获政府权力。

例如，领先的私有电信技术公司华为最初之所以能取得成功，是因为它开发出了一种容量比当时中国市场上任何其它产品都大的数字电话交换机。华为实现技术突破后，逐步得到了政府的支持。华为通过先进的技术和独具一格的营销战略，得以超越中国市场上其他声名显赫的企业，包括邮电部部属企业与法国企业阿尔卡特的合资企业上海贝尔公司，以及由部委和军方所属的八家国有企业合并而成的巨龙电信。

“增长是第一政治要务”在中国已经体制化，而这种体制进一步将中国与其它转型经济体区分开来。中国经济独一无二的一个属性是地方政府起巨大作用。自70年代末期启动经济改革以来，在诸如“财政联邦制”等政策下，中国的经济分权管理加速。“财政联邦制”是一种分享收入的体制，赋予地方政府制定地方预算和支出的相当大自主权。<sup>39</sup>

特别是1994年分税制改革，分配给地方政府的收入比例减少，但预算责任增加，令地方政府别无选择，只能寻找新的税收来源。1994年这项关键的改革方案，连同投资审批权下放到地方政府，导致了地方政府互相争夺创收潜力大的投资项目。

奥利弗·布兰查德(Oliver Blanchard)和安德雷·施莱弗(Andrei Shleifer)两位学者提出一个理论，即地方政府之间之所以会有这种竞争，乃是由于拥有集中政治权力的中央政府愿意根据地方官员的经济业绩进行奖惩。<sup>41</sup> 两位学者的理论得到了实证证据的支持。研究表明，中国省级领导的经济业绩越好，得到晋升的可能性越大。<sup>42</sup>

这种深层的体制安排表明，随着中国经济复杂程度的增加，企业是国有还是私有将越来越不重要。因为要保增长，政府为了巩固其合法性，必须不能只着眼于国有企业。私有企业于是能通过向政府、特别是向地方政府证明自身的增长潜力，来争取到政府在资金和监管上的支持。正如最近一份私人研究报告所言：“如今评估地方领导的基础是经济增长，至于这一增长由哪类企业来提供，则越来越不重要。”<sup>43</sup>

随着中国经济逐渐进入一个增速放缓但更优质、更平衡的“新常态”，中国新一届领导班子正在强调发展目标的多元化，类似环保和软实力这样的非经济因素也被纳入了考虑。这一新的侧重能否持续还有待观察，但即使能持续，我们的观点是中国的企业总会在与政府打交道时去迎合政府的需要——不管这些需求是经济增长还是其它方面的。而政府则会对最能满足其需要的企业提供回报，于是导致企业与政府相互依存，不管政府和企业之间有没有所有权隶属关系。



## 对中国长期增长的启示

以上详细论述的制度环境对中国的长期增长前景具有重大意义。随着中国投资驱动型经济逐渐走到尽头和增长动力逐渐多样化，经济增长和竞争力日益取决于中国企业向价值链上游攀升的能力。这种努力将以创新和创业精神为中心。因此，中国经济的未来态势在很大程度上将取决于中国能否培养有创业精神并能产生消费者盈余的企业，而不是一味逢迎政府的企业。

我们的分析表明，企业所有制改革并不是实现这个转型的关键。由于政府的市场准入限制，中国经济有大片领域与市场竞争隔绝。垄断企业在其地位牢固之后，会有能力抵制威胁到自身特权的任何改革措施。



Photo: Flickr/US Army Band

垄断企业抵制改革的能力可以从政府屡次试图打破国企垄断却一再失败中看出。<sup>44</sup> 垄断企业的能力也会导致新兴企业的边缘化。这些新兴企业试图与垄断企业竞争，但由于缺乏政府的支持而失败。中国民营航空公司的窘境就是一个例子。

但这并不是说，新兴企业就彻底无法与根基雄厚的国有企业竞争。在一些存在强大国企的行业，就出现了一批成功的大型私有企业，但这些私有企业主要是靠开发还未被国有企业控制的新市场而成功的。

当私有企业在政府所重视的新兴行业中展现出增长潜力和技术创新后，其崛起不会受到政府的阻碍。相反，它们通常会得到政府的扶植，尤其是在地方政府层面受到优待。垄断国企由于受到政府庇护没有市场竞争压力，一般都缺乏发现新市场的敏锐眼光和动机，更不用说创造新市场了。私有企业的发展则填补了这一空缺。

在中国，私有企业主导新市场的例子不胜枚举。中国最大的网络搜索引擎

百度，在创立初期就引领了中国的网络搜索市场。尽管国有银行在传统的银行业市场占主导地位，电商巨擘阿里巴巴集团旗下的第三方在线支付平台支付宝，还是成了中国新兴在线支付市场的最大参与者。

甚至在由国企占据大片江山的能源领域，中国最大的下游天然气供应商民企新奥集团也通过向城市居民配送管道天然气而获得成功。当时大部分城市家庭并不使用天然气，即便使用也是汽罐配送的。新奥集团在争取到全国90多个城市的特许经营权后取得了市场主导地位。相比之下，中国的主要上游天然气供应商中石油很晚才进入下游住宅市场，而且还不得不利用其在上游天然气供应的垄断地位给各省市施压，要求授予自己下游配送的特许经营权。<sup>45</sup>



但是，私有企业在成功获得政府的支持之后会怎么做呢？由于政府掌握并积极运用决定企业成败的资源，可以预见很多企业家在成功之后会将重点转向维护其从政府获得的特权，而不是继续坚持在困难多变的创新之路上走下去。

捕获政府权力和获得资助的企业是国企还是私企，这点重要吗？直觉上说，任何有影响力的企业——不管是国企、私企还是混合制企业——都会抵制威胁自身特权地位的改革。混合所有制改革会将民间资本大量注入国有企业，并不能焕发国有部门的活力，反可能使生产力低下的垄断资产更多。

最终而言，无论国有企业还是私有企业都想维护自己的既得利益。这使中国发展真正的创新经济所面临的挑战更加艰巨。

中国的企业家们已经清楚证明了自己创新的能力。<sup>46</sup> 但是要想让他们更加繁荣，他们需要一个无论企业是哪种所有权结构或与政府的关系如何，都不偏向任何特定企业的中立体制环境。他们需要一个行事像裁判、而不是直接参与经济活动的政府。

## 体制改革

我们的分析表明，中国经济改革的焦点应该是政府本身，而不是国有企业。这种改革应有两大目标：首先，限制政府在经济活动中的介入范围，其次，引入对政府运行的问责制度。只有通过这些体制改革，国有企业和所有的中国企业才能步入一条可持续发展的道路，实现带动下阶段经济增长和平衡发展所需的创新和创业。

这意味着首先中国必须找到办法限制政府 在经济中的活动范围。现有架构下的政府控制太多资源，产生太多寻租机会。过去中国还是个快速发展的投资驱动型经济体时，政府拥有丰富的资源，掌握积累和部署资本的权力，可能不是一件坏事。但随着中国向知识型和消费驱动型经济转型，如果资金和监管资源仍然集中在没有制衡的政府手中，那么中国经济的转型进程将受到阻碍。

如世界银行与国务院发展研究中心合作撰写的《2030年的中国》报告所言：“当经济接近技术前沿、从国外取得和应用技术的潜力也枯竭之时，政府的职能及其与市场 and 私营领域之间的关系需要做出根本改变”。<sup>47</sup>

幸运的是，三中全会通过的改革议程已提出要减少政府在经济中的扭曲作用，中国在这方面也取得了重要的进展。人民银行最近决定取消银行存款利率上限，就是中国努力减少政府对经济控制的一个里程碑。<sup>48</sup>当然，中

国需要继续深化存款利率改革，而且必须采取措施防止政府用非正式的途径继续控制存款利率。中国还需要减少政府在信贷分配中的作用，使企业不必为获得融资渠道而在政治关系上投资。

虽然中国在某些领域遏制政府权力上取得了进展，但在其它领域，特别是与国企相关的领域其实是逆向而行。目前正在进行的大规模央企重组就是一个例子。三中全会之后，中国政府

*中国国有企业乃至中国整体经济的改革，需要改变的是体制，而不是所有制。*

推动了两家最大的国有铁道车辆公司的合并<sup>49</sup>和两家国有核电巨头企业的合并。<sup>50</sup>有报道说政府计划在更多行业中合并最大的

国有企业，包括造船和石油。<sup>51</sup> 这些大规模合并，将愈加彰显政府在关键行业中的作用，引发更多的寻租活动。即使合并有可能增强国有企业在国际市场上的竞争力，但在国内市场上由于垄断所导致的经济损失将很可能大过这些好处。

如果遵循我们在本文中提出的体制改革建议，中国首先应该叫停央企合并，并取消垄断行业中针对新企业设立的进入壁垒。这样的改革过去也尝试过，但现在需要成为第一要务。

除了限制政府在经济中的介入范围外，我们的体制改革建议的第二个组成部分是在政府运行中引入问责机制。问责机制加强后，特殊利益群体就不易为了一己之利而滥用政府权力。如果政府能将自身职能转变为市

场中公平的规则制定者和仲裁者，那么所有类型所有制的企业向政府寻求支持和保护的动机就会减少，而会更有动力聚焦于创新和创业。

归根结底，中国政府当前改革国有企业的思路主要集中在混合所有制改革。但我们的分析将焦点从企业所有制转向了中国的制度生态环境，揭示了当前改革议程的严重局限所在。

向国有企业注入更多私人资本，对提高中国经济的市场导向不仅作用微乎其微，反而可能使推进这一目标的进程出现倒退。中国国有企业乃至中国整体经济的改革，需要改变的是体制，而不是所有制。

## 尾注

---

<sup>1</sup> 参见十八届三中全会《决定》、公报、说明(全文), [http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/201311/18/t20131118\\_1767104.shtml](http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/201311/18/t20131118_1767104.shtml)。

<sup>2</sup> 参见“中国六家央企开展改革试点”, 新华网(2014年7月15日), [http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-07/15/c\\_133485883.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-07/15/c_133485883.htm)。这六家央企分别是国家开发投资公司(SDIC)、中粮集团有限公司(COFCO)、中国建筑材料集团公司(CNBM)、中国节能环保公司(CECEP)、新兴际华集团有限公司(XXCIG)、中国医药集团总公司(Sinopharm)。

<sup>3</sup> 参见“发改委牵头混合所有制试点 发力国企股权多元化”, 搜狐新闻(2014年8月28日), <http://news.sohu.com/20140828/n403838954.shtml>。

<sup>4</sup> “关于国有企业发展混合所有制经济的意见”, [http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-09/24/content\\_10177.htm/](http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-09/24/content_10177.htm/)。

<sup>5</sup> 柯提斯·J·米尔霍普(Curtis J. Milhaupt)、郑文通, “超越所有制: 国家资本主义和中国企业”, 《佐治亚法律期刊》(103 GEO. L.J. 665) (2015)。

<sup>6</sup> 车嘉华、钱颖一, “不安全的财产权和企业的国家所有权”, 《经济学季刊》(113 Q. J. ECON. 467, 467) (1998)。

<sup>7</sup> 参见黄亚生, “中国是如何起飞的?”, 《经济展望杂志》(26 J. ECON. PERSP. 147, 154) (2012)。

<sup>8</sup> 参见“混合所有制经济已占40%, 5-10年后将达到80%”, 新华网(2013年11月25日), <http://www.southcn.com/news/china/zgkx/200311250786.htm>。

<sup>9</sup> 参见王润秋, “七成央企改制, 大力发展混合所有制经济”, 人民网(2012年11月26日), <http://dangjian.people.com.cn/n/2012/1126/c117092-19693335.html>。

<sup>10</sup> 参见白安儒(Andrew Batson), “改善国企的业绩”(保尔森政策备忘录, 2014年1月)。

<sup>11</sup> 马歇尔·M·迈尔(Marshall M. Meyer)、武常岐, “让所有制变得重要: 对中国混合所有制经济的展望”(保尔森政策备忘录, 2014年9月)。

<sup>12</sup> 同上, 第6页。

<sup>13</sup> Li-Wen Lin、Curtis J. Milhaupt, “我们是(国家)冠军: 理解中国国家资本主义机制”, 《斯坦福法律评论》(65 STAN. L. REV. 697, 700) (2013)。

<sup>14</sup> 青木昌彦(Masahiko Aoki), “控制内部人士控制: 转型经济中的公司治理课题”, 出自《转型经济中的公司治理: 内部人控制及银行的角色》(青木昌彦、Hyung-Ki Kim编著, 1995)。

<sup>15</sup> 同上。



<sup>16</sup> 世界银行，“有效制约和充分自主：中国国企分红政策的未来改革方向”（2010），世界银行政策报告第53254号。

<sup>17</sup> 同上。

<sup>18</sup> 参见“去年央企上交红利不足千亿，大部分回流内部”，新浪财经(2013年3月10日)，<http://finance.sina.com.cn/china/20130310/142714780509.shtm>。

<sup>19</sup> 参见“国企高管薪酬上限：20倍职工平均工资”，中国新闻网(2009年9月25日)，<http://www.chinanews.com/cj/cj-gncj/news/2009/09-25/1885412.shtml>。

<sup>20</sup> 参见“央企三年未‘退房’ 78家退出不足1/4”，新华网(2012年12月5日)，[http://news.xinhuanet.com/house/2012-12/05/c\\_124048485.htm](http://news.xinhuanet.com/house/2012-12/05/c_124048485.htm)。

<sup>21</sup> 参见“五粮液继茅台后被发改委约谈，将按反垄断法整改”，新浪财经(2013年1月17日)，<http://finance.sina.com.cn/chanjing/gsnews/20130117/173414320012.shtml>。

<sup>22</sup> 中华全国工商业联合会每年发表中国最大的500家私营企业排行榜，2013年的榜单参见<http://finance.sina.com.cn/leadership/mroll/20130829/101816602059.shtml>。

<sup>23</sup> 欲查看我们人工搜集的企业和联营清单，请参见米尔霍普和郑文通论文附录，前注5。

<sup>24</sup> 参见布鲁斯·J·迪克森(Bruce J. Dickson)，“中国财富与权力的结合：共产党拥抱私营部门”，《中国季刊》(192 CHINA Q. 827, 827) (2007)。

<sup>25</sup> 参见马修·福尼(Matthew Forney)、莱拉·F·赫瓦贾(Laila F. Khawaja)、“参透中国”有限公司(Fathom China Ltd.)，《用于私营企业的公共资金》(2013)。

<sup>26</sup> 迈克尔·韦恩斯(Michael Wines)，“中国增强国有经济以刺激增长”，《纽约时报》(2010年8月29日)，[http://www.nytimes.com/2010/08/30/world/asia/30china.html?pagewanted=all&\\_r=1&](http://www.nytimes.com/2010/08/30/world/asia/30china.html?pagewanted=all&_r=1&)。

<sup>27</sup> 例如，1998年，中国建设银行北京总部为华为提供了39亿元人民币的买方信贷额度，占该行当年发放信贷额度的45%。参见纳撒尼尔·阿伦斯(Nathaniel Ahrens)，《中国的竞争：神话、现实，以及美日的教训》中第6页“案例研究：华为”(2013)。

<sup>28</sup> 参见郑文通，“中国移植反垄断法：经济转型、市场结构及国家控制”，《宾夕法尼亚大学国际法期刊》(32 U. PA. J. INT'L L. 643, 669-70) (2010)。

<sup>29</sup> 关于这种行业协会的官方功能，美国的一家法院这样写道：

“行业协会被授予了原本由（前部委）履行的政府职能和私营职能。政府职能尤其包括，回应外国的反倾销指控和行业“合作”。私营职能包括组织贸易博览会、进行市场调查和‘调停’贸易纠纷。”

关于维生素C的反垄断诉讼，案件号：810 F.Supp.2d 522, 526(纽约东区法院，2011)。

<sup>30</sup> 在2001年(即可从公开渠道获得此类目录的最后一年)出版的政府目录中，只有13类商品或服务是受政府价格管控的，包括电力、军用物资和邮政服务。参见“国家计委和国务院有关部

门定价目录”、“国家计委第11号令”(2001年7月4日颁布,2001年8月1日实施),<http://www.sgpi.gov.cn/laws/wj/gjdjml.htm>。

<sup>31</sup> 参见“食用油企业近年三次被‘约谈’下游餐饮业暂不追涨”,新华网(2012年7月30日),[http://news.xinhuanet.com/fortune/2012-07/30/c\\_123494170.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2012-07/30/c_123494170.htm)。

<sup>32</sup> 参见“山钢重组日钢敲定占股67%”,新浪财经(2009年9月7日),<http://finance.sina.com.cn/chanjing/gsnews/20090907/04566714022.shtml>。

<sup>33</sup> 同上。关于此次收购的更多背景,请参见盛洪、赵农所著《国有企业的性质、表现与改革》145-48(2013)。

<sup>34</sup> 传统基金会(Heritage Foundation),“经济自由度指数166”(2013)。中国在全球排名第136。

<sup>35</sup> 乌莎·C.V·哈利(Usha C.V. Haley)、乔治·T·哈利(George T. Haley),《中国的行业补贴:国家资本主义、商业战略和贸易政策》(2013)。

<sup>36</sup> 参见例如:邹港永-克莱蒙(Clement K.W. Chow)等人,“中国私营企业的投资机遇、政治关联与商业政策”,发表于《量化财务会计评论》(38 REV. QUANT. FIN. ACCT. 367)(2012)(发现在中国有政治关联的企业能获得较多贷款);罗伯特·卡尔(Robert Cull)等人,“政府关联与财务制约:来自于代表性中国企业大规模样本的证据”,世界银行政策研究工作第6352号(2013)(发现在中国有政府关联的私营企业受到的财务制约明显不如其他企业严重);李宏彬等人,“政治关联、融资和企业绩效:来自中国私营企业的证据”,《发展经济学学报》(87 J. DEVELOPMENT ECON. 283)(2008)(发现在中国私营企业家如果是共产党员,则较容易从银行或其他国家机构获得贷款);周武彪,“中国私营领域的银行融资:政治资本的回报”,发表于《世界发展》期刊(37 WORLD DEVELOPMENT 787)(2008)(发现成为中国的立法或半立法机构的成员能让私营企业家有渠道获得银行贷款)。

<sup>37</sup> 上海证交所一半以上的上市公司之前是国有企业。参见Shen Hong,“薄弱环节破坏在中国的投资”,《华尔街日报》(2013年6月26日),<http://online.wsj.com/article/SB10001424127887323998604578567722934644106.html>。相当一部分上市企业的CEO是现任或曾任政府官员。参见范博宏-约瑟夫(Joseph P.H. Fan)等人,“中国刚刚部分私有化企业的政治关联CEO、公司治理和IPO后的表现”,发表于《金融经济学期刊》(84 J. FIN. ECON. 330)(2007)(发现在中国刚刚部分私有化的790家抽样企业中,近27%的CEO是现任或曾任政府官僚)。在上市企业中,有政治背景CEO的企业往往表现不如无政治背景CEO的企业,表明国家在做出上市决定时可能过度偏向了前者。参见作者同上,“政治关联企业在公开募股过程中获取的利益更大”。参见比尔·B·弗朗西斯(Bill B. Francis)等人,“政治关联和公开募股过程:来自中国的证据”,《国际货币金融期刊》(28 J. INT'L MONEY & FIN. 696)(2009)(发现在公开募股过程中,政治关联企业无论是什么所有制形态,相对而言募股价格都较高,抑价都较低,而且固定成本也较低)。

<sup>38</sup> 《反垄断法》规定:“国有经济占控制地位的关系国民经济命脉和国家安全的行业以及依法实行专营专卖的行业,国家对其经营者的合法经营活动予以保护。”《中华人民共和国反垄断法》(全国人民代表大会常务委员会2007年8月30日颁布,自2008年8月1日起施行)第七条。

<sup>39</sup> 参见郑文通,前注28,656-57。

<sup>40</sup> 参见林毅夫等人,“放松管制、分权管理及中国在转型期的增长”,收录于《有中国特色的

法律和经济学：21世纪促进发展的体制》，大卫·肯尼迪(David Kennedy)、约瑟夫·E·斯蒂格利茨(Joseph E. Stiglitz)编，(2013)。

<sup>41</sup> 奥利弗·布兰查德(Oliver Blanchard)、安德雷·施莱弗(Andrei Shleifer)，《有无政治集权的联邦制：中国与俄罗斯的对比》，美国国家经济研究局(NBER)工作稿第7616号(2001)。

<sup>42</sup> 参见例如李宏彬、周黎安，“政治迭替与经济表现：人事控制在中国的激励作用”，发表于《公共经济学期刊》(89 J. PUB. ECON. 1743)(2005)。

<sup>43</sup> 参透中国有限公司(Fathom China Ltd.)，《用于私营企业的公共资金》(2013)。

<sup>44</sup> 除极少情况外，所有这些努力都导致国有企业按地区或产品线拆分，确保后续实体之间的竞争最小。石油业三大国有巨头企业——中石油、中石化和中海油——最初成立于20世纪80年代，各自分到的业务领域并无重叠，中石油的焦点是在岸上游生产，中石化的焦点是下游精炼，中海油的重点是海上上游生产。1998到2002年，国家重组石油业，将中石油和中石化改成纵向整合的企业，为中国加入世贸组织做准备，但国家的做法是沿着地区线交换中石油和中石化的资产。中石油和中石化在重组后得到不同的业务地区，中石油集中在北方，中石化集中在南方(参见孔博，《解读中国国际石油政策：从国外看中国的石油“走出去”战略》，14-15，2010)。国家自1994年以来在电信业不断沿着产品或地区线拆分国有企业，改组行业资产，合并国有单位。但所有这些活动并没能带动所有产品线上的企业在全国范围内进行竞争(参见前注28，郑文通，701-702)。

<sup>45</sup> 参见盛洪、赵农，《国有企业的性质、表现与改革》152-54(2013)。

<sup>46</sup> 参见“中国商业：回归商业”，《经济学人》(2015年9月12日)，<http://www.economist.com/news/special-report/21663327-despite-chinas-recent-troubles-prospects-its-entrepreneurial-private-sector>。

<sup>47</sup> 世界银行、中国国务院发展研究中心，《2030年的中国：建设现代、和谐、有创造力的高收入社会》(2012)。

<sup>48</sup> 参见“中国取消存款利率控制，采取‘最大风险’举措”，彭博新闻社，2015年10月23日，<http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-10-23/china-takes-riskiest-step-by-scrapping-deposit-rate-controls>。

<sup>49</sup> 2015年6月1日，中国南车股份有限公司与中国北车股份有限公司合并成为“中国中车股份有限公司”。参见“政府登记手续完成，南北车正式合并”，财新网(2015年6月2日)，<http://english.caixin.com/2015-06-02/100815577.html>。

<sup>50</sup> 参见“中电投与国核技正式合并，核电三足鼎立”，财新网，2015年5月30日，<http://companies.caixin.com/2015-05-30/100814810.html>。

<sup>51</sup> 参见“央企将进行大规模兼并重组，数量或减至40家”，新浪财经，2015年4月27日，<http://finance.sina.com.cn/china/20150427/011222048170.shtml>。

## 保尔森基金会《政策备忘录》简介

---

保尔森基金会《政策备忘录》收录的是内容详实、风格简洁的短文。每一期备忘录均由相关领域专家执笔，探讨的是与保尔森基金会工作目标相关的某一特定领域中的公共政策挑战。

保尔森基金会《政策备忘录》提供对政策挑战的背景介绍与分析，但是更重要的是为政府、企业和其他能够促成切实且积极的政策改变的对象提供现实、具体和可行的应对方案。

保尔森基金会《政策备忘录》的内容为作者个人观点。



## 保尔森基金会简介

---

保尔森基金会是由美国前任财政部长、高盛集团前董事长兼首席执行官亨利·M·保尔森先生于2011年创立设于芝加哥大学的一所独立的、非党派机构，其宗旨为促进全球经济的可持续发展与环境的保护。保尔森基金会恪守的理念是只要世界的主要国家能够通过优势互补开展合作，那么全球最紧迫的经济和环境挑战便可迎刃而解。

有鉴于此，保尔森基金会初期工作主要针对世界上最大的两大经济体、能源消费大国和碳排放大国，即美国和中国。如果中美两国能够相向而行，许多重大的经济和环境挑战便可通过更有效及更高效的方式得以解决。

## 我们的目标

具体而言，保尔森基金会的国际合作项目旨在实现以下三大目标：

- 促进能够创造就业的经济活动，包括中国对美投资；
- 支持城镇化发展，包括促进环保政策的优化；
- 培养在国际关注问题上的负责任的行政部门领导力与最佳商业实践。

## 我们的项目

保尔森基金会的项目旨在促进政府政策制定者、公司高管以及国际知名经济、商业、能源和环境的专家开展合作。我们既是智库也是“行动库”。我们促成现实世界经验的分享与务实解决方案的实施。

保尔森基金会的项目与倡议主要针对五大领域：可持续城镇化、跨境投资、行政部门领导力与创业精神、环境保护、政策外展与经济研究。基金会还为芝加哥大学的在校生提供实习机会，并与芝大合作，为来自世界各地的杰出的学者提供思想传播的平台。

© The Paulson Institute  
All Rights Reserved

The Paulson Institute  
5711 South Woodlawn Avenue  
Chicago, IL 60637  
[paulsoninstitute.org](http://paulsoninstitute.org)