

从产权社会化看国企改革战略*

■ 史正富 刘 昶

[内容提要]根据现代企业产权社会化和所有者替身化的发展趋势,我国国有企业进一步改革的方向应该是产权社会化,改革的战略目标应该是:建立一个多元化社会化的国家产权资本体系,提升大型国企的经济竞争力,实现企业的长远发展;通过这样的改革,建设一个社会化的、全民共享的现代国家财富管理体系,为构建社会主义和谐社会提供强大稳固和持久永续的经济基础。

[关键词]产权社会化 替身所有者 国企改革战略 国家财富管理体系

众所周知,自从第一次工业革命以来,从早期狭小简单的手工作坊,到今天结构复杂、功能多样的巨型公司,企业作为一种基本的社会生产组织和经济单位,无论在规模还是形式上,都发生了广泛而深刻的变化。企业的产权制度也经历了多次破茧化蝶的蜕变,变化的主要内容和方向是企业产权日益分散化、多元化和社会化。由于这些深刻重大的变化,西方现代企业的产权安排与亚当·斯密和马克思他们所看到的产权明晰的业主制企业完全不同。在大多数现代企业中,已经找不到控股的股东,企业的股权分散在无数机构和个人手中,其中越来越大的部分为社会化的机构股东所持有。其结果是在西方的现代大型企业中资本所有权、资本经营权(即企业所有权)与企业经营权的三权分离。在管理层面上与这种产权演化相适应的制度安排则是所有者职能的替身化,即由职业的产权经营者作为替身来运作终极所有者的资本和行使企业股东的职能^①。

根据西方现代企业产权演变的趋势,我们需要思考的是基于产权社会化与所有者替身化的国企产权改革新战略。这个战略应该既有助于保持和增加国有企业的市场竞争力,又能够保证国企的财富造福全社会和实现全民共享,进而为社会主义和谐社会的构建提供持久永续的经济基础。

一、现有改革思路的问题

(一) 民营化与现代企业产权的社会化趋势相悖

在主流产权学派看来,国有企业效率低下是由于所有者缺位,因此,解决国企效率低下问题,民营化是必由之路。所谓民营化或私有化,是把国企产权通过承包、拍卖等途径转制为产权明晰的私营企业。这样的民营化对中小国有企业还行得通,但对大型、特大型国企就行不通了。因为很显然,民营化与现代企业产权社会化的趋势相悖。如前所述,现代企业多元化社会化的产权安排是对经典私人所有制的历史扬弃。之所以如此,是因为私有制狭小的产权框架无法适应和容纳现代企业和现代经济社会生活中日益增长和扩张的各种社会化因素。大型国企的民营化必然会加剧私有产权安排与现代企业中社会化因素之间的矛盾和冲突,而与国企改革的目标南辕北辙。一方面,民营化不利于改革成果的社会共享,从而不符合国有企业改革的公平目标。另一方面,民营化企业在短期财务利益和长远发展之间通常更重视前者,这必然会削弱企业的持续创新能力,从而不利于提升企业的经济竞争力。

显然,在产权多元化社会化的现代企业中,所有者缺位是题中应有之义。因此,要提高企业效率,不应缘木求鱼,片面强调产权明晰,企求所有者归位,而应该是为企业寻找有效的替身所有者。

(二) 国资委作为国企产权经营者是无法承担的使命

自2003年国务院国有资产管理委员会(以下简称“国资委”)成立以来,国资委的改革思路与民营化的主张虽然在政策层面截然对立,但两者的理论前提都是从主流的产权理论出发,希望通过明晰产权来解决国企所有者缺位问题。到目前为止,国资委出台的政策涉及到国企的企业重组、资本预算、利润分红、董事会建设及企业高层管理人员的聘任等一系列企业的重大决策问题。我们把这些政策统称为“国资委新政”,并把这些政策所宣示的改革主张称之为“国资委化”。国资委新政和国资委化的核心是,国资委把自己定位为国有产权的运营者。因为上述政策涉及的各项工作中,在发达国家的经济生活中,都属于资本经营公司的正常职能。

但是,因其本身性质所决定,国资委不可能有效承担国有产权经营者的职能。原因在于:第一,作为政府机关,国资委是不能从经营产权的增值中分享收益的,否则与它作为政府机构的本质属性相矛盾,我们知道,替身所有者激励的核心是分享受托产权的增值,从而使他们在很大程度上模拟了真实所有者,对国资委而言,放弃分享资本增值的激励,其工作人员能否像真正的替身所有者那样来管理受托资产就缺乏制度上的保证;第二,产权经营是一项高度专业的工作,要求从业人员具有非常专业的训练,不断学习的能力和创新意识,并长期参与企业的治理,这样的人才与出任政府官员所要求的素质截然不同,不能靠行政任命,只有靠市场来筛选;第三,产权经营所涉及的企业兼并、重组及重大投资都是高度机密并要求迅速决策的工作,必须限定在企业董事会的小范围

内进行。按照国资委目前的规定,这些企业决策都要国资委来审批,其结果,不是泄漏机密就是贻误机会,根本行不通。

有论者认为,国资委应该效法新加坡的“淡马锡”公司成为大型国企的资本运营者。国资委在给自己定位时,很可能也有这样的考量。但是,中国大型国企的规模和数量之大,包括的行业之广,举世仅有。世界上没有任何一个资本经营公司有能力和产业跨度如此之广、资本规模如此之大的中国大型国企。国资委给自己规定的是一项在实践上根本无法承担的使命。

另外,国资委以政府机构的角色来行使资本经营者的职能,也必然会造成政企不分、官僚主义等弊端,这只会加剧国企效率低下的问题,不利于国企长远发展,而且会对国企经营者主权造成损害。

笔者认为,在考量国资委的工作定位时,应该把产权经营与对产权经营的行业管理区别开来。前者是指包括选择项目、产权投资、选拔董事、治理受资企业以及变现退出等高度专业性的操作。而后者,即行业管理,则是指对产权资本这个行业的法规政策的制定及产权经营者监管等宏观行为。显然,国资委这样的政府机构或许应该承担某种行业管理的职能,但不应该是国有产权经营的职能。事实上,在资本市场和产权经营的行业管理这个领域,国资委是可以大显身手的。

综上所述,可知民营化和国资委化这两种思路和主张在理论上都是源于对现代企业产权多元化社会化演变趋势及其后果的认知失误。产权多元化社会化是现代企业发展演变的大势所趋,而所有者缺位是产权多元化社会化的必然产物。据此,国企改革的正确思路 and 战略选择就应该是产权资本化和资本社会化,改革的重点则应该落在选择和培育有效的替身所有者。

二、关键在于替身所有者

那么,如何使企业在所有者缺位的情况下,仍能有效运作,保持旺盛的创新能力和竞争力呢?关键在于选择有效的替身所有者。所谓有效,指的是这些替身所有者能像真实的所有者关心自己切身利益那样积极参与企业的治理,追求企业的发展、资本的增值。那么,如何才能使替身所有者成为有效的产权经营者呢?关键是使他们的利益与真实所有者的利害一致,做到利益共享、风险共担。这涉及到三个方面:动力、压力及核算机制。

在动力方面,现代产权市场激励替身所有者去追求资本增值的方法,是让替身所有者按规则分享资本增值。

在古典企业中,资本的所有者与经营者合一,追求的是资本增值。但在资本所有权和经营权分离之后,如何让替身所有者也能尽力追求资本增值呢?现代资本市场的方法很简单,就是让产权的经营者分享资本增值的利益。目前按私募股权资本行业惯例,资本管理者可以分享全部资本增值额20%左右的利益。也就是说,终极所有者把一定

量的资本委托给替身所有者经营,经过一个时期,在确认了新增值的资本后,拿出新增部分的20%左右奖励替身所有者。在这种机制下,替身所有者为了自身的利益,就必须实现全部资本的增值。这样,替身所有者就模拟了终极所有者的利益追求,从而有效地行使产权所有者的职能。

在压力方面,现代资本市场通过替身所有者之间的竞争,择优汰劣,保证替身所有者的素质。谁有资格替别人管钱?谁能管的资本更多?现代市场经济不是靠考试选拔,而是由市场说了算。一是自由创业,创办资本管理型企业的门槛很低;二是凭业绩说话。新公司所管理的资本通常很小,但随着业绩做出来,就可以逐步扩大资金管理规模。比如,美国著名股权资本公司华平投资集团(Warburg Pincus),1971年第一次募集资金,只有4000万美元,而到了2006年的第9期基金,则一次募集了80亿美元。为什么?因为过去几十年各个基金的收益稳定,获得了日益增多的投资人的信任,规模就越做越大了。也就是说,在选择有效替身所有者时,现代市场经济靠的不是“伯乐相马”,而是市场赛马!

在核算机制方面,现代产权市场奉行“现金为王”的原则,对委托资本与回收资本的价值都是用现金形式核算,从而解决了产权价值评估的困难,保证了市场选择机制的有效性。

对产权经营者的动力与压力,都有赖于产权增值的确认与分配。但是,众所周知,这里实际的难题是如何核定产权增值。你管理几亿或几十亿资金,投资了若干个项目,过了几年,到底增值了没有,增值多少?这个问题,让审计去做,让评估机构去估值,都不管用。因为不同的评估机构可以评出截然不同的结果。而且,就算评得出“公允的”结果,那些实物资产对终极所有者也是没有意义的。因此,在实践中,现代资本市场确立了现金至上的原则。目前的惯例是,事前约定资本委托管理的期限,定期清盘。期满时,必须把所投项目尽可能变现,变成现金或现金等价物。然后按现金来计算期末资产的价值,确定管理资本的增值额。业绩好的就会得到奖励;不能为所经营的资本带来增值的,或增值低于资本市场平均回报率的产权经营者就会被市场淘汰出局。

当然,要建立健康有序的产权经营者市场,也还要一个健全的法制环境和有效的政府监管。这是不言自明的。

三、基于产权社会化的国企改革战略

目前,我国以中央企业与省级国企为主,形成了由几百家产业骨干型特大企业组成的国有经济。其企业数量不多,但规模庞大,控制了我国战略性产业部门与基础部门。尽管民营与外资经济在我国的绝对规模已大大超过国有经济,国有经济在我国国民经济中的战略主导地位依然是显著的。因此,国有企业的盛衰荣辱极大地影响着整个国民经济的发展。同时,国有经济部门积累起来的资产与权益已经是一笔史无前例的天量财富,这些国有财富的保值、增值能力直接影响国家强弱与全民的福利。因此,我国

国企产权的改革需要同时考虑经济效率与社会福利两个维度。从效率出发,我国大型国企产权改革的战略目标应该是:建立一个多元化社会化的国家产权资本体系,极大提升这些大型国有企业的管理水平和经济竞争力,实现企业的长远发展;从社会福利角度着眼,通过这样的改革,我们要进一步建设一个社会化的、全民共享的现代国家财富管理体系,为构建社会主义和谐社会提供强大稳固和持久永续的经济基础。根据这样的战略目标,改革应该,而且可以超越公平与效率的二元对立,实现经济的持续增长和社会的多赢共享。

我们知道,西方发达国家中现代企业的多元化、社会化产权结构是建立在几百年经济社会发展和财富积累、庞大的中产阶级的形成,以及相应的制度和 cultural 发展之基础上的。中国没有几百年的资本主义经济发展的历史,也没有相应的社会财富的长期积累,虽然通过三十多年的改革和发展,我国的经济和社会财富有了迅速增长,城市中产阶级开始成长,社会养老保险体系也在逐步扩大,但是与西方发达国家相比,各方面的差距还是非常大。中国和西方历史路径的不同以及发展水平上的差距,决定了我们无法简单照搬西方现成的制度,而必须立足我们自己的历史与现实,参照发达国家的经验,来进行制度创新。

历史提供给我国的难得机会在于:我们可以不必像西方国家那样,从私有业主制开始逐步过渡到产权社会化,而是可以通过对大型国企的产权改革,来直接实现产权的社会化,并通过改革培育替身所有者和产权经营市场。这样做,不仅可以保证中国国有企业全民共享、造福全社会的性质,而且顺应了现代企业产权制度的长期历史趋势。

(一) 国企产权转变为社会化资本的三种形态

从这一思路出发,我们对国企改革的基本想法是:企业产权资本化,资本社会化,资本经营者多元化。具体做法是把国企产权转化为三种不同形态的社会化资本,即社会公益资本、国有股权资本和国家年金资本。这三类资本将由不同的产权经营者来管理经营,而资本经营的收益则通过不同的方式和途径实现全社会共享。

第一,国企产权转变为社会公益资本。即通过将国企中的股权配置给社会公益机构,使公益机构行使产权所有者的全部职能,并以股权红利和增值来支持相应的社会公益事业;与此同时,国家财政可以相应调减对这些机构的年度财政拨款,或者拨款的增长率。教育、医疗、科研、环保、文化艺术、社会福利、人道服务和公益慈善等公共事业是服务于社会最大多数人的利益和需求的,这些公益事业在世界各国都不是全靠市场运作来满足的,而需要社会捐助和公共财政的支持。把大型国企的股权配置给这类公益事业单位,用本来应归全民共享的国企利润来支持为全民服务、让全民受益的社会公共事业,是再理所当然不过的了。这样的改革,一方面可以减少国家对公共事业部门的财政支出,另一方面,对原来依赖国家财政拨款的这些公益机构来说,也有了一块不受国家财政收支影响的、自主的收入来源,有助于它们从准行政的事业单位变成真正独立的社会法人。对全民来说,这是一次改革,永久受益;而获得股份的公益机构则成了企业

的实际股东,持股企业的经营状况直接影响到它们股权的收益和增值,因此它们有了切身的利益和激励去关心企业的经营和治理。从培育竞争性产权经营行业来说,这一改革的积极意义也是不言而喻的。

第二,国企产权转变为国家所有的股权资本。即将企业的国有股权通过合约方式委托给专业产权经营公司去运作,定期进行终止结算,对委托期的产权增值,由国家和产权经营公司按预定合同规则进行分配。这样,国企中的国有资产变成了国有股权资本,其股权增值成为国家的财政收入;国资委考核产权经营者的资本管理能力,而产权经营公司代替国资委出任国企的股东和董事。

第三,将国企产权转变为国家年金资本。即通过将国有产权出售变现为货币资本,再用货币资本对可以带来固定收入的资产进行投资,从而使国家财政增加一项由资产产生的稳定的收入来源。所谓年金资本,是指能产生稳定现金回报的投资,回报率不求高,而求稳,求现金分红的稳定性。能源、交通、电力、城市公用事业等基础设施正好符合这样的要求,可以成为国家年金资本投资的对象。现在,国家要在这些部门引入民营化,理由是资金问题。我们认为这个观点是有害的。基础设施的回报率不能高,如果高了,制造业企业的成本就会增高,竞争力就会降低。现在,国家一方面出口退税,补贴工商企业;另一方面,又让基础设施自行定价,从水、电、路,到通讯、能源,全面涨价。其结果不是自相矛盾吗?在国际竞争的环境下,国家支持自己的企业提高国际竞争力,是一个必要措施。但是直接的财政补贴,不符合WTO的原则,时间长了必引起国际纠纷。因此,最好是把基础设施的收费降低,这样就等于企业得到了补贴。如果首先把产业企业的股本金卖掉,卖出来的现金转变成为投资基金,再将投资基金用于投资和回购基础设施项目的股权,然后把这些设施通过招标委托给专业公司进行运营管理。那么,既可实现国有资本的保值,也可使基础设施的使用成本大大降低,这样做不仅可以使所有企业而且让全社会受益。

当然,国资委为了直接了解国企经营状况,保证在关键时刻直接介入股权管理也可以,而且应该直接持有国企少量股份。

不难看出,这是一个多赢共享的改革方案。

首先,它解决了大型国有企业的“在位者产权”^②问题,使名义的国有产权转化为真正的社会化产权,而企业的经营收益则实现了最大程度的社会共享。另一方面,它又解决了大型国企终极所有者缺位的问题,为企业提供了各类有效的替身所有者。通过这样的改革,经营国企产权的各类股东,主要是机构股东,有了实实在在的财务利益来关心企业的经营并参与企业的治理。而改革后形成的企业股权结构的多元化社会化,则有利于公司治理结构的改善和优化。

第二,这一改革方案可以极大地减少国家的财政支出,改善国家的财政状况,降低国家财政的系统风险。一方面,国家对教育、医疗、科研和社保等公益机构财政拨款可以大大减少;另一方面,对于教育、医疗、科研、社保等社会事业来说,这样的改革则确保

了它们的常经费可以少受或不受国家财政收支波动的影响。而基础设施收费的降低又可以大大降低企业的生产成本,从而有效提高我国经济的国际竞争力。

第三,这一改革方案最大程度地体现了社会公平的原则,保证了国企财富及其改革成果最大程度的社会共享,进而为社会主义和谐社会的构建提供强大稳固和持久永续的物质基础。

第四,这一改革将为陷入困境的教育、科研、医疗卫生、社会保险等事业单位的改革找到一个新的突破口和切入点。因为它使这些事业机构成为真正意义上的拥有独立资产的法人,这必然要求这些单位和机构进行相应的配套改革,推动它们学习投资理财和产权经营,并参与企业治理。这样,大型国企改革就不仅仅局限于国企本身,而会牵一发而动全身,带动更大范围的社会改革,实现更大范围的社会参与。这一改革不仅有助于这些事业单位体制改革的深化,从更广大的范围来看,它也必然有助于培育和提升社会的自我组织和管理能力,拓展社会的公共空间,促进科研学术的自由与繁荣,推动多元民主的现代文明与和谐社会的建设和发展。

总之,大型国有企业股权社会化的改革能带领我们走出目前国企改革面临的困境,为我们打造出一批有活力、有效率、能在世界经济舞台上竞争并胜出的现代大型企业,并将推动一系列社会改革,扩大社会参与,实现多赢共享的目标,为构建繁荣和谐均富的社会,促进经济社会持续发展,奠定坚实持久的物质基础。

(二) 国企产权社会化改革的两种类型

当然,在具体实施过程中,国企产权的社会化改革,要从不同大型国企的实际情况出发。从我国大型国企的业务性质来看,大致可分为两类:一类是像中石油、中移动、宝钢这样有明确主营业务的产业企业;另一类则是像中信集团、招商局集团这样跨部门、多行业投资控股型企业。对于这两类形态不同的国企,显然应该采取不同的改革方案。

第一,对于中石油、中移动、宝钢这类主营业务突出的产业企业,产权改革的内容显然是,按上述三个途径转变为不同的社会资本。假如一家产业企业的市场净值是1000亿元,则按社会化资本的三种形式各占三成计,就可分解为:约300亿元作为社会资本,配置给各类合格的社会公益机构,并且相应调减对这些公益机构的财政拨款;约300亿元委托给专业股权投资公司管理,追求其资本价值的长期增值;其余300亿元股权变现为现金,再由国家年金资本经营机构购买可产生固定收入的基础设施类资产,使其为国家财政产生相对稳定的年金收入。

第二,对于跨部门多行业的投资控股型企业,其产权改革的内容是双重的:一方面是把企业经营的总部转型为专业的产权经营公司;另一方面,将其旗下控股的产业企业股权分别转型为公益资本、股权资本和年金资本,公益资本配置给公益机构,年金资本则用于收购能产生固定收益的基础设施或资产项目,而股权资本则委托给由原企业总部改造转型而来的产权经营公司经营。当然,这些产权公司经营的资本不会仅限于本企业转型而来的国有股权资本,而且可以受托经营其他从国企转型出来的股权资本。

以招商局集团为例,可先将招商局总部和其经营团队,改造为专业的产权经营公司,比如招商资本管理有限公司;再将集团持有的招商银行、招商证券、招商基建、招商轮船、招商地产等控股企业的部分股权,评估后协商作价,作为国有股权资本,签约委托给新成立的招商资本管理有限公司。国资委负责对其实施行业监督,而招商资本管理有限公司则对受托管理的上述股权及其他国有的股权资本,自主进行产权的资本运作;委托期满(比如10年)时,进行股权清算,并按委托资本的增值情况对招商资本管理有限公司进行奖励。这样,在实体资产转化为国有股权资本的同时,这类国企经营团队原来拥有的资本经营和运作的专业能力,由于引入资本管理行业的激励机制,将得到有效的发挥和放大。这类企业有望成为我国产权经营行业的龙头企业,为该行业在我国的崛起发挥主导作用。

(三) 国企产权社会化改革的三个起点

显然,培育和发展产权经营行业,对上述国企产权的社会化改革至关重要。按国企产权社会化的三种途径,都要求国家把国有资本配置权委托出去。第一,社会公益资本配置给公益机构后,这些机构便需要成立自己的产权经营机构,来管理运作并增值自己的资产;第二,国有股权资本要实现持续稳定的增长,离不开一个健康有效的产权经营行业;第三,国家年金资本在收购和招标经营年金资产时,也需要一个有效的产权经营市场。可见,培育和发展健康的产权经营行业是上述社会化改革战略成功的关键。

由国企产权社会化改革所推动的我国的产权经营行业的发展可能三个起点:

一是从原来投资控股型国企改造而产生的产权经营公司,这些公司因其资产规模、长期资本经营的经验,以及在行业中地位,有望率先成为本行业的规模化龙头企业,如前述的招商局集团,以及国家开发投资公司、华润集团等。

其次,从获得国企股权配置的社会公益机构中,也会产生一批产权经营公司,比如“清华基金”、“北大基金”、“中科院基金”等,来管理运作自己的股权资本。当然,这会需要一个过程,不可能一蹴而就。但是,根据发达国家的经验,这类社会法人控制的基金一定会成为产权经营行业中一支重要而活跃的力量,并为社会公益机构的健康永续发展提供稳定的财政支持。

再次,近年来从创业与私募股权投资中成长起来的本土私募股权公司,很容易把业务延伸到股权资本的整个领域,成为该行业的新兴力量。除此之外,一定数量和规模的国外资本也应允许和鼓励进入到我国的产权经营行业,只要措置得当,它们的参与和竞争对我国的产权经营行业的健康发展会起到积极的促进作用。关键是国家要尽早确立战略远景和行业政策,加快这个行业的发育和发展。

四、国企产权社会化改革效果的总体匡算

为了对本文提出的改革思路及其效果有一个清晰理解,对此项改革涉及的财富规

模与财政效果进行大致的数量匡算是非常必要的。当然,下边讨论的数值只是大略估计,并不确切,但可以帮助我们形成一个大的概念。

首先,我们需要对目前我国国有企业产权资本的总值有一个大概的估计。此处,我们考虑大多现有国企都已是上市公司或已将主营业务上市,因此不采用国家主管部门统计的“净资产”这一指标,而是采用资本市场惯常的“公司市值”作为估算国企产权价值的主体指标。依据这个指标,考虑相关动态调整因素,我们估算,未来几年中,我国国企产权的市值当在50万亿人民币左右。

其次,我们假设,改革之后的国企产权资本除国资委保留10%外,其余在三种形态均分,则有如下比例:国资委保留直接持股的部分占10%,即5万亿元;由社会公益资本持股的占30%,即15万亿元;国家年金资本持股的占30%,即15万亿元;国家股权资本持股的占30%,即15万亿元。

当国资委及国家现有持股机构将国有企业股份资本化,分解到上述各种形式后,会形成什么结果呢?

社会公益资本:以股权形式配置给社会公益机构的产权价值15万亿。这么大的资本如何配置呢?简单起见,假设每家社会公益机构的平均受资水平为500亿,则需要具备国有资产经营权资格的社会公益机构为300个;通盘假设这部分公共资产的年均收益为6%~8%,则年度收益总额为9000~12000亿。因此,即使国家财政对这类机构的拨款相应减少其资本收益的一半,则年度减少财政支出也将达到4500~6000亿之间。

国有股权资本:另外的30%,即15万亿国有产权转为国有股权投资资本,委托给专业投资管理公司管理。若每家股权资本管理机构的平均委托管理额为100亿元,则总体需要1500家此类管理机构。可见这一改革将从本质上奠定我国投资基金管理行业的物质基础。假设这些股权资本的年均成长率与国民经济同步略高,为10%,则每七年多资本可翻一番。

国家年金资本:剩下的30%国有产权,需要先变现,形成15万亿货币资金,由此成立国家固定收入投资基金,用于收购和建设能够产生固定收入的基础设施类资产。由于这类投资涉及的单笔资金通常都特别巨大,且这类投资的经营模式比较简单,因此,对国家固定收入投资基金的经营者,既可委托给社会一市场型专业投资管理公司,也可以由国家直接设立的控股公司负责。考虑到基础设施价格对国民经济整体竞争力的影响,不应以赢利为目的,而应考虑资金的影子成本与费用,故可把这类资本的年收益率定为5%,则由此产生的年度固定收入为7500亿。与此同时,这些资产本身也将随着国民经济发展而持续增值。更重要的是,当国家年金资本将目前市场化的交通建设公用事业等基础设置收购后,发包给专业管理公司运营并把回报率降至5%时,每年将为实体经济部门减少多大规模的经营成本?!以高速公路为例,与目前其高额收费相比,由国家年金资本收购后因降低收费,可以为企业和社会节省巨额的成本,而且由于全国产权统一,既可以改为汽油加价,拆除收费站点,又可以减少因停车付费而造成的能源、人

工、时间、道路空间等多方面的巨额损失。广而言之,因基础设施收费降低,不仅使全国企业生产成本降低、竞争力提高,也可以大大简化目前复杂繁琐的企业财政补贴系统。

总括起来,50万亿美元的国有企业资产现在变成了三类不同形态的资本:15万亿的社会公益资本、15万亿的国有股权资本和15万亿的国家年金资本。与此同时,国家年度财政拨款支出可减少4500~6000亿,年度固定收入增加7500亿,两者合计等于财政增收12000亿以上。以2011年国家财政收入39300亿来计算,这将至少达到国家财政收入的1/5。另外,15万亿国有股权资本和15万亿国家年金资本还将与国民经济同步增长。这些对极大改善国家的财政状况的意义是不言而喻的。

五、从国企产权改革到构建国家理财体系

上述分析已经表明,国有企业的产权改革不仅涉及企业这个层面,更是牵动国家财富管理的全局。事实上,为了构建社会主义和谐社会的经济基础,我们不仅要通过国企产权改革建立起一个社会共享的产权体系,而且要以此为契机,创造一个中国特色的国家财富管理体系,或曰国家理财体系。

这个问题涉及面广,意义重大,值得专题讨论。此处只做初步勾勒,以为深入研究的起点。

一是,我国国家财富的潜在价值规模之大,史无前例,举世罕有。

本文讨论的国企产权的财富价值,已然规模庞大。但是,相对于我国可以实现的巨大潜在财富而言,又可能只是一个小部分。这些潜在的财富,包括土地、房产、资源及市场准入权等,它们的价值与经济水平,特别是工业化城市化发展水平成正比。不难想见,我国现在正在经历的工业化和城市化,正在和将在短短的数十年内使几亿人口由农转工、离乡进城,由此引发的对住房交通、科教文卫、休闲娱乐等的建设需求是何其巨大,不啻于再造一个城市中国!由此导致的土地“原始增值”,将会是一个难以想象的天文数字。西方和世界大多数国家的发展,由于走的是先私有化和市场化、后工业化和城市化的道路,此种土地的原始增值基本上被私人独占。与此相反,中国的改革发展坚持了先工业化和城市化、再市场化和产权多元化的道路,这种土地等资源的原始增值主要归国家和社会所有。这是邓小平中国特色社会主义模式带给我们的巨额“红利”!也是中华民族的幸运!这笔天文数字的潜在国家财富对中华民族今后长远发展的影响,无论怎样估计都不为过。

二是,上述潜在国家财富的现实化,将为中国建成资产型公共政策体系,超越西方收入型的混合经济模式,提供强大的物质支持;更为重要的是,将为社会主义和谐社会的构建,提供持久永续的经济基础。

针对传统市场经济的弊端,西方发达国家建立了以宏观政策和收入再分配为基本补充手段的混合经济。实践表明,在缺乏有效公共财富支持的情况下,混合经济陷入了

难以摆脱的困境。收入再分配虽可缓解贫富差距,却导致诸如福利依赖、激励降低、税负高企等弊端;宏观政策虽有刺激需求的一时之功,但又容易导致工资福利刚性和所谓的滞胀。可以设想,由于有了巨大国家财富的长期支持,我国政府就可以拥有强大的资产性政策工具,从而可以减少对单纯收入分配型政策的依赖,并有可能在实现社会公平和平等的同时,保证社会的活力和效率;在实现宏观经济稳定的同时,保证物价稳定和经济可持续增长。因此,创建新型的国家财富管理体系,有效管理和使用这笔天文数字的社会财富,对中国建成超越西方混合经济体系的一种新型经济模式,对我们构建社会主义和谐社会具有极其重大和长远的战略意义。

三是,建立国家财富管理体系要求超越现行的公共财政框架。

显而易见,上述国家财富管理体系的问题,比现行的公共财政概念远为深刻和宽广。现行公共财政的基本内容是税收收入和预算支出,主要议题是收入和支出的规模、结构、流程及相关规则等。而本文所说的国家财富管理,针对的是国有财富的运行和增值,主要议题则是资产和负债的管理。如何把管理收支的公共财政框架扩展,以整合资产负债管理的维度,创新形成中国特色的国家理财体系,不但是一个具有挑战意义的理论任务,更是一个建成中国特色社会主义的重大实践课题。

中国正面临着一个数百年难逢的发展机遇,如何把握机遇,取决于我们现在的选择,并进而影响今后几十年,乃至上百年中华民族历史发展的走向。珍惜这个机遇,选择国企产权社会化的改革战略,我们就能在最大程度上团结和凝聚全社会的共识和力量,为构建社会主义和谐社会而努力。

*本文内容是作者即将出版的关于现代企业产权演变书稿的一章。作者非常感谢黄宗智教授推荐本文在此专题中发表。

注释:

①关于现代企业产权演变的情况,可参看史正富、刘昶:《看不见的所有者:西方现代企业中的产权革命》,载《香港传真》2011年第69期。

②“在位者产权”指的是国有企业产权实际上掌握在企业的管理者手里,而企业的利润除了用于扩大再生产外,很大程度上被企业员工特别是经理层作为奖金和福利等分享掉了。现在许多垄断型国企其员工的薪酬福利远远高于社会平均水平就是一个明显的例子。

史正富:复旦大学新政治经济学研究中心

刘昶:华东师范大学历史系

责任编辑:刘琼