

參閱文稿

北京華研有限公司
(香港) 桑尼研究公司

No. 2014~50

2014 年 12 月 9 日

政企关系：有分有合 —— 从国际视角评切割政企关系的“改革”陷阱

国家发改委研究所研究员 夏小林

一种观点认为，国有企业混合所有制改革（以下简称“混改”）和国有资产管理体制改革，应当在消灭“国资一股独大”、政府持“金股”和消除大多数企业“国有身份”的基础上，实行近乎绝对化的“政企分开”，才有利于“切断”¹ 国有企业与政府（包括党）之间的关系，且

¹ 2014 年 11 月 28 日，“中央级单位”《经济日报》发表辽宁省沈阳市委办公厅张悦的文章〈以国资改革带动国企改革〉，继而人民网、新浪网、搜狐网等党、商大媒体也转发了它。该文号召：“切断企业与政府之间的‘脐带’，让国有企业完全地走向市场，……政府就可以从管实物形态的企业中全面‘抽身’，转向拥有和运作价值形态的国有资本”（<http://theory.people.com.cn/n/2014/1128/c40531-26113595.html>）。但该作者回避了现代资本主义市场经济国家中，就是在私有化运动 30 多年以后，也不存在“切断企业与政府之间的‘脐带’，让国有企业完全地走向市场”的普遍事实。《经济日报》等的编辑、值班主编也不知道这种普遍存在的国际现象及国内、外有关政企关系有分有合的法律法规吗？

可以解构中共十六大确立的“管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制”。² 总之，中国要尽量减少“国资国企”，并学习西方国家政府“很少”干预国有资产、国有企业管理的“影子政府”方式。³ 中国在实现如此之“欧美模式”后，⁴ 即“能够实现社会公正和共同富裕的

确实，当有的公务员都不知道这些基本常识的时候，一些媒体人员同样不知道也就不值得奇怪了。但改革不能由“无知无畏”者在媒体上“引领”。

² 江泽民：〈全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面〉，http://www.ce.cn/ztpd/xwzt/guonei/2003/sljsanzh/szqhbhjt20031009_1763196.shtml。

³ 2014年10月“中经50人论坛”在北京就“深化国企国资改革的相关问题展开热烈讨论”。国务院发展研究中心吴敬琏、中财办杨伟民、财政部王保安、天则所盛洪、国家税务总局许善达等参加。从相关报道看，这个论坛会议上出现的几个并不新鲜的主要意见是：

(1) **国企与国家安全、共产党执政脱钩**。如“多数专家认为，打破当前国有企业改革停滞不前的僵局，突破重围，首先要进一步解放思想，淡化国有和私有的观念，……不应该赋予企业很多的政治色彩，更不能将国有企业改革与国家安全强大、共产党执政挂起钩来。”

(2) **尽可能稀释国有产权或股权，消除大多数国企的“身份”**。如反对“国资一股独大”，要求除少数重要国有企业“之外的所有企业，将其划归国有资本投资和运营公司管理，不再保留国有企业的身份”。也有人建议，重要领域的国企保留“51%的控股比例仍然偏高，可以采用金股的形式保留国家对一些企业在关键时的否决权和最终控制权。”(3) **政府要模仿资本主义国家的政府尽可能对国资、国企实行“无为而治”**。如“部分专家认为，……

发达国家政府对国资管理干预很少，如负责运营新加坡国有资产的淡马锡公司、负责管理国有资产的英国铁路资产管理公司和英国电信运营公司等，日常经营中都很少见到政府的影子，我国的国资管理体制思想应该再放开一点，市场化程度应该更高一些。”(4)

国资委由“从管企业、管人、管事、管资产转变为管资本”，并由“投资经营公司，来运营国有资本”，加快“政企分开和党政分开”。“党今后不直接向企业派送领导人”，“党在企业中负责监管偷税漏税、企业污染、虐待员工等。”（新浪财经首发。国家发改委宏观院郭春丽博士整理：〈中经50人论坛：不应将国企改革与共产党执政挂钩〉，http://www.gdzjdaily.com.cn/finance/2014-10/27/content_1939882_2.htm。目前新浪财经网已经见不到该会议报道的网页。）显然，这些意见与党中央、国务院有关决策及《公司法》、《企业国有资产法》相关条款的冲突是非常明显的，也严重脱离了“国资国企”改革的政策日程，且与欧洲经济学家关于OECD内部政府对国有企业保持了强有力控制的事实描述相反。这些问题在本文评论中将被涉及。

⁴ 吴敬琏：《当代中国经济改革教程》，上海远东出版社2010年，第382、407~408页。

法治的市场经济”。⁵

这种观点的核心，就是要求在私有化中实现一种切割型，即“刀切豆腐两面光”式的政企关系，进而彻底瓦解国有企业和国有资产管理体制，取消党对改革和国有经济的领导。从西方国家的角度来看，这种观点自诩所依仗的“国际经验”是一种“莫须有”，远远背离了那里的现实情况。从国内情况看，它也不符合十五大以来中共中央有关国有经济的改革决策和相关法律法规，其导向是错误的。从意识形态上评论，它属于诺贝尔经济学奖得主、美国经济学教授斯蒂格利茨批评过的一种陈旧思想，即“通过私有化和自由化把政府从经济中赶出去。……代表了一种对历史的误读”，属于“新自由主义华盛顿共识”。⁶

实际上，在各类型现代国家的市场经济中，真实的政企关系是有分有合、⁷ 求同存异，犹如珠联璧合。当然，由于国情差异，各国政府与企业关系的创设方式也各具特色。对政企双方来说，如果强行切割（或所谓“切断”）其相互联系即“合”的关系，就如同强行取消它们之间的差别性一样，都将彻底瓦解市场经济。当然，这种有分有合、求同存异的规则，既适用于政府与国有企业的关系，也适用于政府与私人企业等的关系，不过在具体形态上会存在一些明显的差异。

国外文献显示，就政企关系而言，西方发达国家政府对国有企业的控

⁵ 夏小林：〈反吴敬琏论〉，《香港传真》No.2012~6（http://www.strongwindhk.com/pdfs/HKFax/No_HK2012-6.pdf）。〈吴敬琏：寻租膨胀无以复加，改革需要顶层设计〉，《中国改革》2011年12月1日（<http://finance.ifeng.com/opinion/zjgc/20111201/5179921.shtml>）。

⁶ 约瑟夫·斯蒂格利茨：〈前言〉，卡尔·波兰尼：《大转型：我们时代的政治与经济起源》，浙江人民出版社2007年，第7页。

⁷ 在字典里“合”有多种含义，这里取其“不违背，一事物与另一事物相应或相符”之义而用（《新华字典》，商务印书馆1957年，第169页）。当然，这种一事物与另一事物的“合”，也是在一定条件下相对而言的。它不排除差异性，而以不同事物的差异性为自身存在的前提。

制、干预和影响是强有力的。由于国有企业中存在国有资产和国家意志的需要，国有企业治理结构中天然蕴含着活跃政府基因。国家持“金股”的企业也不例外。在这方面，其高效运行的国有资产管理体制功不可没。而且，也正是这种国有资产管理体制的存在，表明了政府和国有企业之间存在着有分有合的多维度关系。⁸ 政府管理对国有企业来说绝不是什么“很少”出现的虚无缥缈的“影子”，而是法治的硬规则。如果有人违反之，“天网恢恢，疏而不漏”的硬约束就要发挥作用。

另外，从总体上评论，正是在这种复杂、多维度政企关系的“真实世界”中，许许多多独资和“一股独大”的国有企业、私人企业成为了“现代企业制度”和良好法人治理结构的践行者。⁹

本文由五部分组成：第一，OECD 私有化中保持了政府对国有企业控制力；第二，OECD 对各类私有化、非私有化国有企业的控制；第三，“自由企业制度”不自由；第四，依法推进国有经济改革；第五，结论和建议。

⁸ 本文试图侧重说明的问题是 OECD 国家私有化运动 30 多年以来，政府对已私有化、未私有化国有企业的管理（或说控制、干预、影响）仍然存在；其国有资产管理体制和相关各类型企业的治理结构都体现了有分有合的政企关系。所以，如果读者还想了解更多 OECD 各国国有资产管理体制具体情况的话，可以参阅王天义著《国有企业制度模式比较研究》（中国经济出版社 1994 年）；国务院发展研究中心课题组著《国有经济的战略性改组》一书中陈小洪撰写的〈第三章：建立国有资本管理新体制〉（中国发展出版社 1998 年）。这两位作者的研究内容都反映了 20 世纪 90 年代欧洲和美国“私有化浪潮下”国有资产管理体制的一些具体情况。“中国知网”上也可以搜索到大量有关文章。

⁹ 夏小林：〈2014 年：国企与改革——兼评被污名化的“国资一股独大”〉上、中、下，《管理学刊》2014 年 3、4、5 期。应当注意到，2014 年 11 月 28 日《经济日报》发表的〈以国资改革带动国企改革〉一文中，作者也将国有企业“股权多元化程度不够”列为问题的“主要表现”和改革“不到位的地方”（<http://theory.people.com.cn/n/2014/1128/c40531-26113595.html>）。当然，在经济学界和某些党政机关，这些指责已是相当陈旧的东西，并被一些人长期挂在嘴上。

一、OECD “混改”：保持政府对国有企业的强有力“控制”

主要观点是：

（一）OECD 即经济合作与发展组织（以下简称 OECD）¹⁰ 的私有化（或“混改”）不仅形成了国有独资企业为主体的国有经济体系，而且其西欧成员国在国有控股、参股、持“黄金股”乃至“全面私有化”的企业中保持了较强或“集权”式的控制力。这些企业的市场表现也不错。在这种局面下，有研究者指出，私有化后的国有企业内部是“私有产权和国家控制同时存在”，并没有复制私人企业的治理结构。简言之，就是政企关系在本质上仍然是有分有合。私有化并没有在国有资产管理体制和许多国有企业中“开除”政府的控制作用。那种关于西方国家国有企业“日常经营中都很少见到政府的影子”，或改革应“切断企业与政府之间的‘脐带’”的说法与 OECD 的现实严重不符。

自 20 世纪 70 年代欧美资本主义列强主导的“富人俱乐部”即 OECD 开始逐步发动私有化运动（包括出售国有企业、稀释国有股和放松政府管制等）以来，¹¹ 至今已经 30 多年。其间，在这个体现了中国“普世价值”派经济学人一心“向往”的“欧美模式”¹² 全部内容的国际组织中，就政府与国有企业的关系而言，两者的职能分工是都有了不同程度的调整及变化，政企之间的距离有所拉开。但各国政府通过国有资产管理部门对“混改”后，或用西方语言说就是私有化后的国有控股、参

¹⁰ 该组织包括 30 多个资本主义市场经济国家，提供了全世界近 60% 的商品和服务。是中国自由派经济学人向往的“欧美模式”所在。

¹¹ 当然，在这之前也有西欧国家进行过一些小规模的私有化，如当时的西德。参见杨思远：〈德国的国有化与中国国企改革〉，《国企》2014 年 11 月刊（<http://news.hexun.com/2014-11-10/170230858.html>）。

¹² 夏小林：〈欧美模式不能成为中国改革的“顶层设计”〉，《红旗文稿》2012 年 19 期。吴敬琏在《当代中国经济改革教程》中力主在中国推行这种“欧美模式”（上海远东出版社 2010 年，第 382、407~408 页）。

股、持“黄金股”和某些“全面私有化”的企业仍然依法保持着明显的控制和干预。同时，最近国务院国资委研究中心的一份报告指出，OECD的现存国有企业中，50%以上仍然是国有独资企业。新加坡的淡马锡亦如此。政府依法对于这些独资企业的控制力度就更强了。

在 OECD 的语境中，“政企分开”概念能够反映的实际关系，是在政府、企业之间进一步区分职能，拉开距离，而决非是在两者之间进行切割、“切断”、“离婚分家”。所以，这种具有相对性的“政企分开”并不排斥政府相关部门对企业拥有比较强大的控制权。OECD 国家的这类政企关系，英国曾专门研究私有化的经济学家有一个形象的比喻，即是要让两者之间“保持‘一臂距离’”。¹³ 绝对化的即完全脱离政府的“自由企业制度”在 OECD 完全是一句“莫须有”的空话。

（二）OECD 的私人企业与外部世界如政府等存在千丝万缕的关系，包括复杂的互动关系。这是现代市场经济的真面貌。

有关文献证明，除去国有企业之外，即使再观察 OECD 各国政府与私人企业的关系，它们之间也存在千丝万缕的关系，包括私人企业反过来用金钱控制、干预、影响政治和政策设计的关系。其重要原因在于，市场经济下的制度大多数是政府以法律法规形式确定下来的，而在宏观经济、微观经济（包括产业政策等）和国际贸易等领域中还存在大量的政府依法制定的各种干预性政策，它们都以直接或间接的形式在市场和企业内部发生作用。有的法律、政策就是政府直接控制、干预私人企业的组织、生产、交换与分配等，如公司法、反垄断法、贸易保护主义政策、税收、最低工资法和防止、纠正“外部性”（如污染环境、破坏资源）的各种行政监管等。

而为了国家利益直接鼓励私人企业发展全球性的垄断势力，置反垄

¹³ 约翰·维克斯等：《私有化的经济学分析》，重庆出版社 2006 年，第 35 页。

断法于不顾，则更是惯于搞“双重标准”的美国政府的长项。一本《产业重组，时不我待》，其中描述、分析美国和欧洲各国政府在直接推动大型私人企业重组时的种种经典案例，就曾再一次揭开了“政企分开”的“欧美模式”的另一面：政企是如何不分开，反而是企业唯政府战略部署之马首是瞻的。该书记载：“1992年开始，美国国防部鼓励军工企业兼并。四年时间，原来20余家大型军工企业兼并组合成三家。”其政府计划和行政力量把控下进行的产业及组织结构调整的效率之高，直让人想起邓小平的观点，“资本主义也有计划”。¹⁴而计划亦是正效率惊人。在落后的欧洲，“德国外长其实很明白：‘问题的关键是，这次合并之后，美国人在航空工业和航空科技上，把我们抛离了。我们要对欧洲的工业政策作出决择，加强空中客车公司是唯一的途径’。”¹⁵

当然，经济基础也反作用于上层建筑。反过来时，私人企业为了私利去影响政府的人事、立法、执法和政策日程时，也在通过各种各样的公关手段影响政府，乃至形成了“金钱政治”。“金钱”成了“购买权利和权力”的“暴君”，高高临驾在整个社会之上。¹⁶而资本家就是金钱的人格化。

世界上不存在一个与政府影响力毫无关系的私人企业或什么私人企业的法人治理结构。再说了，各国的公司法不正是政府直接的强制性干预、影响或控制私营公司行为及其法人治理结构的证据吗？企业只要在守法，就是在接受政府的控制、干预和影响，且莫说政府的“思想控制”机制了。

客观地看，私人企业的治理结构与外部的各个利益攸关方是有千丝

¹⁴ 徐雅民：〈资本主义也有计划，社会主义也有市场〉，《当代世界社会主义问题》1992年3期。

¹⁵ 王小强：《产业重组，时不我待》，中国人民大学出版社1998年（香港大风网站电子版，<http://www.strongwindhk.com/product/7300025781.aspx>）。

¹⁶ 阿瑟·奥肯：《平等与效率——重大抉择》，华夏出版社2010年，第141页。

万缕关系，并能够产生互动的。即使一时间与某方面的关系处于静默状态，却也是可以被新出现的“矛盾”、“问题”激活的。在这方面兼备强大软、硬实力的政府控制力虽然是最为突出，但消费者运动、反污染组织、社区、工会和媒体等的影响力，也让私人企业的决策过程难以忽视。“自由企业制度”并不享有绝对自由。

（三）切割政企关系虚无缥缈，不可能消除垄断、腐败和两极分化等市场经济中的长期现象。

有人提出，消除国有企业，解除政企关系，才能消除垄断、寻租、腐败和两极分化等，实现公平公正和共同富裕。我们不妨假设：OECD私有化后已没有国有企业，自由的私人企业与政府也没一丝一毫的关系了。但在这种毫无实际意义的假设下再来看 OECD 的重要成员国，如美、英、德、法、日等，那里的公司法人治理结构和保护股东利益的机制就都完善了，那里就没有垄断、寻租、腐败、贫富分化、“与民争利”，完全是“机会平等”、“平等竞争”了？显然，这种梦幻场景确如美国的斯蒂格利茨教授等所说，是个彻头彻尾的“神话”。

因为，来自 OECD 世界的诸多经济学、政治学和社会学著作和相关政府文献都告诉我们，在以私人企业为主、少量国有经济为辅（美国 GDP 中国有经济占 3%）的资本主义市场经济中，有垄断、腐败、贫富分化、“不平等竞争”、“与民争利”等等。而“机会平等”、“自由竞争”、“社会公平正义”都或是“合法性工具”，或是一直被重复的“神话”。“法律面前人人平等”之下的富人、穷人并不平等。“宪政”下的“金钱政治”则是最大的合法寻租。所以，中国一些媒体上的“著名”、“知名”专家以这些东西为借口，企图借“混改”取消国有企业，特别是先搞乱、再消灭其中的中央企业，解构依法设立的国有资产管理体制，都是特殊的意识形态使然。有的公务员也被这些喋喋不休的西方“思想俘获”了。

（四）国有企业无效率和无政府主义的公司法人治理结构是“傻瓜经济学”。

事实表明，为了实现国家意志或社会目标，OECD 无论怎么私有化或“混改”，或进一步划分政、企职能，及改革国有资产管理体制，却都保留了政府对独资、股份制国有企业和“全面私有化的企业”的较强甚至是很强的控制力。30 多年过去了，OECD 的政府们并没有与保留下来的国有企业和那些被“完全私有化的企业”在关系上进行“刀切豆腐两面光”式的切割，以让国有企业陷入无政府主义状态。多数国家也没有去一味追求要在国有企业中实现“绝大部分国有企业都要搞股份制”、“国有股越少越好”的政策目标。除去信奉市场原教旨主义的撒切尔这类政客把持的政府，多数国家的政府也并不怎么相信本国的国有企业（和大学、医院、研究机构等）就都是“无效率”的“傻瓜经济学”，搞什么“仇卖光”、“陈卖光”。不仅如此，OECD 成员国——瑞典的皇家科学院还把诺贝尔经济学奖也颁发给了在理论上论证国有企业可以有效率的美国经济学家赫伯特·西蒙教授。¹⁷

当然，西方政客们还是非常乐于帮助中国消灭国有企业（和事业单位）的。因为这些单位“垄断”、“有补贴”、“无效率”、“与民争利”等等。最可恨的是“无效率”的它们居然严重妨碍了超大型的垄断跨国公司自由自在地进入、占领中国市场，去与虾兵蟹将般的“民营企业”开展据说能够令“民营企业家”们输得心甘情愿的“机会平等”的“平等竞争”。但是，这种《富国陷阱》，即自己用梯子上楼，而教别人上楼要“踢开”梯子，并美其名曰要市场化、私有化的两面派行为，¹⁸能够令人信服吗？

¹⁷ 约瑟夫·斯蒂格利茨：《自由市场的坠落》，机械工业出版社 2011 年，第 175~176 页。

¹⁸ 张夏准：《富国陷阱——发达国家为何踢开梯子？》社会科学文献出版社 2007 年，第一章。

（五）在 OECD 的范围中，无论是独资经营、“一股独大”（包括绝对和相对控股）的国有企业或私人企业，无论它们受到什么样的政府控制、干预或影响，都是具有现代而非古代特征的企业制度。

对于中国而言，第一，这种现象的理论含义是：国有企业的法人治理结构及国有资产管理体制依法内含政府（乃至执政党）的强有力基因是天经地义的。¹⁹ 即使是私人企业的治理结构和经营活动，往往也因法律、政策、公共关系等渠道渗透进了政府（及执政党等的）意志和理念的影响。在现代社会中，那种纯而又纯的“自由企业制度”只是市场原教旨主义的一种空想资本主义，及为大资本集团谋取特殊利益的一种思想武器。诺贝尔经济学奖得主、美国经济学教授弗里德曼曾开出过的大幅“简政放权”清单，美国政府却从来没有去付诸实施就是对这种原教旨主义的一种讥讽。²⁰ 而弗里德曼之所以获得诺贝尔奖，也不是因为他全面“简政放权”的自由化、私有化主张，而是凭其对消费理论、货币问题的独到分析。但即是这样，他的货币理论“实验”还是因为政策代价高昂在实践中走向了“衰落”。²¹

第二，这种现象的政策含义是：在国务院国资委说的“国资国企”改革设计中，其一，在国有经济中保持国有独资企业的占比优势或“国

¹⁹ 现代西方国家政府的最高领导层主要也是由政党组成的，所以，政府的行为、目标都会体现执政党的意志和理念，并渗入市场。

²⁰ 在美国 1962 年出版的《资本主义与自由》（商务印书馆 2004 年）一书中，米尔顿·弗里德曼的政策建议是：废除（1）公司税。（2）累进所得税。（3）免费的公共教育。（4）社会保障。（5）政府对于食物药品的安全管制。（6）医生的资格认证。（7）邮政行业的寡头垄断。（8）政府对自然灾害的救助。（9）最低工资法。（10）高利贷发放者收取利息的上限。（11）禁止贩卖海洛因的法律，以及除了实施产权法、契约法和提供国防之外的所有其他形式的政府干预。但 50 多年过去了，他人已走了，但他建议要废除的这些制度却依然故我地在美国存在着。例如，现在美国仍有免费公共教育制度，孩子从小学到高中全都是免费的。困难家庭的孩子还有免费的学校午餐。

²¹ 保罗·萨缪尔森等：《经济学（第 17 版）》，人民邮电出版社 2004 年，第 537~577 页。

资一股独大”并非不合理、不可能、无资本主义之先例；其二，在国有资产管理体制中科学地进一步划分政企职能并适当拉开政企距离后，依法保留政府控制、干预、影响国有企业的强有力机制由并不输理，且是不输资本主义列强国家或什么“欧美模式”之理，更何况是不输社会主义基本经济制度和法治之理了。其三，那种以消灭“国资一股独大”、私人资本“大股”进国有企业的“混改”来促进“政企分开”和完善法人治理结构的政策主张，在资本主义主要国家的实践面前得不到有力的支持，在中国“国资国企”改革的顶层设计中更无理由粉墨登场。这种“改革”主张其实是“猪鼻子插大葱——装象”。一些省政府“对国有资本的持股比例不设限制”、²²“国有股权低于50%的，不参照国有企业管理”²³等“土政策”毫无科学道理，甚至比西方国家的私有化运动还激进，有关方面应令其立即废止。其四，主张以彻底切割政企关系为目标来设计“混改”、国有企业治理结构和国有资产管理体制的错误观点，既不符合OECD的“欧美模式”之情，更是脱离中国国情和法律法规，是一种颠覆性的、非法的错误主张。

二、OECD 中政府对各类型国有企业的控制

以下展开的是OECD私有化的资料及相关分析。资料主要来自美国教授斯蒂格利茨发起，由发达国家和发展中国家的学术界、决策层和实业界人士组成的“哥伦比亚大学自发对话体”的一项调研成果：《私有化：成功与失败》，及国务院国资委研究中心、美、英经济学家、罗

²² 〈贵州省国资委举办监管企业产权制度改革三年行动计划启动暨推介会〉，贵州省国资委网站2014年3月18日(http://www.gzsgzw.gov.cn/html/2014/03/18/114039_4588.html)。

²³ 伊晓霞：〈广东省国资委：国有资本持股比例不设下限〉，《南方都市报》2014年2月28日（搜狐网转载，<http://news.sohu.com/20140228/n395794904.shtml>）。

马俱乐部等关于私有化的其他专项研究。

(一)OECD 核心区的政府们长期保持着对部分私有化(即“混改”)国有企业管理决策、分配的“控制”，有时甚至是“高度的集权”。这说明了私有化(或“混改”)后的政企关系也是既分且合的多维度关系，“私有化并没有给企业治理结构带来明显改变”，国有资产管理体制也保留了政府控制企业功能而非是“开除”政府。简言之，私有化或“混改”后企业治理结构、国有资产管理体制中的政府基因依然存在，并发挥作用。

这个核心区是指私有化行动的发源地西欧。有关国外文献显示，20世纪后期西欧的私有化运动(包括“混改”)²⁴并没有去追求实现完全彻底之“政企分开”的绝对化目标，而是视国家需要进一步调整了既分且合的政企关系。即使是英国在撒切尔时期开展的私有化，最后也没有全面消除政府控制企业的关系。用英国经济学家的话来说，这一时期改变的政府与国有企业关系，是调整两者的职能，合理分工，使两者之间“保持‘一臂距离’”，²⁵——这也就是后来中国所谓“政企分开”的基本含义了。进一步解读，即政企分开就是两者之间通过重新划分职

²⁴ 私有化或民营化(即“混改”)在中国也并不是新鲜事情，古已有之。中国古代就有关于政企关系及官营、私营孰优孰劣的争论和政策安排。读者可以参阅王小强著《千古执着大同梦》(香港大风出版社2013年)的〈第四章：国家垄断与什么民争利?〉该书作者在分析有关问题时，上千年的古今中外信息纵横结合，议论风生，鞭辟入里，观点深刻，令人耳目一新，值得一读。另外，抗战胜利后，1947年4月7日蒋介石也亲自审核批准发布过《国营事业配售民营办法》文件，着力推进国营生产企业“混改”亦即私有化。但在国民党的政治、经济和军事形势江河日下及严重腐败现象的干扰下，这次私有化政策的效果并不好。读者可以参阅赞成这种私有化政策的张忠民的〈略论战后南京政府国有企业的国有股份减持〉文章(《上海社会科学院学术季刊》2002年11月10日，<http://www.doc88.com/p-042689026436.html>)，及赵兴胜的〈1947~1949年间国民党政府国营生产事业的民营化〉文章(《山东大学学报(哲学社会科学版)》2003年6月25日，<http://www.haihongyuan.com/zhexuelishi/1205721.html>)。

²⁵ 约翰·维克斯等：《私有化的经济学分析》，重庆出版社2006年，第35页。

能，适当拉开一段距离。由此可见，OECD 的私有化和政企分开并没有要去全面的彻底切割政企关系，搞什么“刀切豆腐两面光”的“切断”。

贝尔纳多·博尔托洛蒂等研究者指出：

20 世纪 90 年代欧洲出现的私有化浪潮代表了企业产权史的一次巨大转变。然而，仍有一种观点挥之不去，即认为私有化没有明显改变国有企业的管理方式，政府仍然在通过直接、间接手段掌控企业。²⁶

其实，这不仅是观点，也是事实。贝尔纳多·博尔托洛蒂等人关于私有化是否明显改变了企业治理结构的案例研究发现，正是在这种政企分开=拉开距离不分家的基本关系下，长期以来西欧主要在基础性产业方面开展的“私有化的微观经济效应并不明显，无论是私有化企业的绩效还是在企业治理结构方面，都是如此。……在大多数案例中，私有化并没有给企业治理结构带来明显改变，私有产权和国家控制同时存在”。²⁷ 这些案例中，相当一部分私有化企业仍然是国有股“一股独大”，“政府控制了超过 50% 的表决权，政府控制的私有化企业显示了高度的集权，似乎没有随着时间的推移而减弱。”²⁸ 显示政府控制权的案例中也包括了那些实行“分散股权”改革的国有企业，如政府相对控股的企业（国有股占 36% 或 30% 左右）。而“政府弃管的企业仅有六家，占我们样本的 7%。”²⁹

积欧洲 30 多年私有化运动的经验，一个经济学家之间仍然是：“私有产权和国家控制的并存仅仅是欧洲阶段性的瞬间异常，还是企业治

²⁶ 贝尔纳多·博尔托洛蒂等：〈第二章：西欧的私有化：典型事例、结果和未决的问题〉，热拉尔·罗兰主编：《私有化：成功与失败》，中国人民大学出版社 2011 年，第 59 页。

²⁷ 黑体字为引者所加；热拉尔·罗兰主编：《私有化：成功与失败》第 64 页。

²⁸ 热拉尔·罗兰主编：《私有化：成功与失败》第 62 页。

²⁹ 热拉尔·罗兰主编：《私有化：成功与失败》第 61~62 页。

理的基本模式？”对此，贝尔纳多·博尔托洛蒂等人给出的回答非常谨慎：“暂时，我们猜测，真正的私有化（即所有权和控制权转移给私有部门）似乎难以实现和持续。”³⁰ 因为，“我们发现欧洲诸国政府严格地控制着大部分已经私有化的企业，尤其是具有战略意义的部门。”³¹ 问题是，政府这种数十年一贯制的“严格控制”能够说是“暂时”的吗？罗马俱乐部的一份报告认为，这不应该是“暂时”的。相反，我们就是需要私有化企业和政府成为“合作伙伴，共同协作”，“逐步形成有效的治理、强有力的管制和监管制度。”³²

另外，OECD 的一些大国中还存在“再国有化”现象。如英国的铁路再国有化。³³ 美、德在金融危机中实行的“国有化救助”政策。³⁴ 另外，“2013年11月3日，德国电力行业掀起反私有化风暴，首都柏林全民公投欲将电网收归国有，以驱逐目前控制柏林电力的外国公司。而10月德国第二大城市汉堡已经以51%的支持率通过了类似的提议。”³⁵ 从政府控制企业的角度来看待这种现象，“再国有化”自然包括了重新恢复政府对这些企业更多控制的诉求。

由上可见，在 OECD 中的普遍现象是，私有化（或“混改”）企业的法人治理结构是保留而非“切断”了政府发挥控制作用的机制。在

³⁰ 热拉尔·罗兰主编：《私有化：成功与失败》第67页。

³¹ 热拉尔·罗兰主编：《私有化：成功与失败》第31页。

³² 魏伯乐等：《罗马俱乐部报告：私有化及局限》，上海三联出版社等2006年，第545页。

³³ 〈英国铁路意外的国有化〉，《经济观察报》2009年7月4日（<http://business.sohu.com/20090704/n264972931.shtml>）。

³⁴ 孙立坚：〈通鉴通用汽车国有化〉，英国《金融时报》2009年6月（<http://www.ftchinese.com/story/001026769>）；郭迎锋、沈尤佳：〈本轮危机前后德国国有化研究概况及实践评析〉，《管理学报》2014年5期。

³⁵ 杨思远：〈德国的国有化与中国国企改革〉，《国企》2014年11月刊（<http://news.hexun.com/2014-11-10/170230858.html>）。

私有化或“混改”后的企业治理结构、国有资产管理体制中，政府基因及控制作用依然强有力地存在着。客观上并不存在一个政企完全、彻底分开的公司法人治理结构（或企业），乃至什么实现了“政企切割”的国有资产管理体制。进一步看，实际上存在政府基因的已私有化国有企业的法人治理结构，及能够发挥政府控制作用的国有资产管理体制，才是真实世界中的国有企业和国有资产管理体制的运作过程。换句话说，即经过私有化洗礼的 OECD 的大多数国有企业，在治理结构上是与纯粹私人企业存在差别的。尽管在事实上私人企业治理结构多少也还要受到政府的一些控制和影响。

至此，我们再拿 2014 年中国一些省政府关于“混改”中“对国有资本的持股比例不设限制”、³⁶“国有股权低于 50%的，不参照国有企业管理”³⁷等“土政策”与之比较，它们可是比西方国家的私有化运动还激进，既缺资本主义之道理，更无社会主义的科学道理，应当立即废止。³⁸

（二）“一股独大”的“黄金股”保证了政府广泛“控制”、“干预”企业的权力。OECD 中西欧各国政府对持“黄金股”企业（或称“全面私有化的企业”）拥有管资产、管人、管事的“广泛的自由决定权”。所谓“金股”企业的治理结构中也内含了强有力的政府基因及影响力。

贝尔纳多·博尔托洛蒂等对西欧私有化的研究成果还表明，在私有化运动中，政府持“黄金股在西欧国家非常普遍”。这主要包括了“国防领域”，及“公共事业部门提供天然气、电力、水、通信和交通等公

³⁶ 〈贵州省国资委举办监管企业产权制度改革三年行动计划启动暨推介会〉，贵州省国资委网站 2014 年 3 月 18 日。

³⁷ 伊晓霞：〈广东省国资委：国有资本持股比例不设下限〉，《南方都市报》2014 年 2 月 28 日。

³⁸ 有关具体分析，请参阅夏小林：〈2014 年：国企与改革——兼评被污名化的“国资一股独大”〉上、中、下，《管理学刊》2014 年 3、4、5 期。

共服务。”³⁹“黄金股”现象表明，原国有企业“主要股权的出售本身并不是避免政府对私有化企业干预的充分条件。政府能够通过黄金股来赋予自身广泛的自由决定权，控制已经进行了部分私有化甚至是全面私有化的企业。……（政府）仍然能够经常影响管理决策，对私人股东获取相应利益行使否决权”。⁴⁰这种现象显示出持黄金股的“特别”股东，仍然对私有化企业在一些重要方面享有“金股”之“一股独大”的权力和权利。政府为了保障“国家安全”、“公共服务”和社会稳定，在一些重要问题上直接干预私有化企业是当仁不让的。例如，政府可以依据“特权”和法律法规来“管”或“控制”这些“金股”企业重要的资产、领导层安排和经营事项：

“黄金股可以大致定义为私有化企业中政府特权和法令约束的集合。典型的特权包括：（1）任命董事会成员的权力；（2）对私有化企业中相应利益获取表示同意或否决的权力；（3）其他权力，如批准子公司交易、企业解散和日常管理事项。这些权力可以是暂时的，也可以是长期的。而法令约束则包括：（1）所有权限制；（2）表决权限制；（3）国家控制条款。”⁴¹

“通过表决权和黄金股两者机制的结合”来控制私有化企业的现象比较普遍。一项调查结果显示，在“有可靠信息来源的118家私有化企业中，有64.9%的公司由政府直接控制，或是通过附加的控制方法由获得授权的公共股东来控制。”⁴²在西欧私有化的“金股”企业中，实际上也是“私有产权和国有控制并存”的。⁴³

³⁹ 热拉尔·罗兰主编：《私有化：成功与失败》第65页。

⁴⁰ 热拉尔·罗兰主编：《私有化：成功与失败》第63页。

⁴¹ 热拉尔·罗兰主编：《私有化：成功与失败》第63~64页。

⁴² 热拉尔·罗兰主编：《私有化：成功与失败》第65页。

⁴³ 黑体字为引者所加；热拉尔·罗兰主编：《私有化：成功与失败》第31页。

(三)OECD 以国有独资企业为主体和政府保持强有力控制的国有经济体系。新加坡淡马锡下属国有独资企业也不少。在国有独资公司治理结构中依法存在的政府控制力更是毋庸置疑的。

2014 年下半年国务院国资委研究中心的一份报告显示，“当前在 OECD 国家的国有企业，平均有一半以上的国有企业属国有独资，所有国家的国有企业都是完全或大部分由国家控制，上市公司平均只占 10%，少数国家国有企业没有一家上市。新加坡淡马锡下属国有企业一半也是国有独资企业。”⁴⁴

政府怎么控制这些国有独资企业呢？依法控制。但各国法律选择的具体形式有不同。文献显示，OECD 国家中，比较符合我国国情的是德国式的“双重委员会制”，即让董事会代表企业治理上的部分独立性，监事会代表国家对企业的监管和控制。这两个机构的成员都是由国家授权的部门或投资机构依法委派和更换的。但美、英等国则采用了由董事会代表国有企业进行活动的“单一委员会”。⁴⁵ 依法而论，这些法律形式都表明政府可以对国有独资公司实行强有力的控制。我国《公司法》对“国有独资公司的特别规定”中采用的是“双重委员会制”。⁴⁶ 如像中国某些专家、公务员说是要切割或“切断”这里的政企关系，就是违法改革的真问题，没有可操作性的伪问题。

由此可见，OECD 各国的政治家们并不蔑视、否定政企之间“千丝万缕”的复杂关系问题。他们的“依法治国”就内含依法治理国有独资

⁴⁴ 楚序平：“混改”不能动摇国有资本根基》，经济观察网 2014 年 10 月 28 日 (<http://www.eeo.com.cn/2014/1028/267924.shtml>)。

⁴⁵ 胡希宁、李晓浩：〈西方发达国家国有企业的重要作用及启示〉，国家国有资产管理局编：《国有资产产权管理》，经济科学出版社 1994 年，第 322 页 (<http://www.docin.com/p-368406824.html>)。

⁴⁶ 《中华人民共和国公司法》，http://www.360doc.com/content/14/0406/11/343390_366738365.shtml。

公司，包括其他国有企业及所谓“金股”企业、“全面私有化的企业”等。当然，在多年起伏不定的私有化运动中，这些国有独资企业等与政府的关系还是有所调整的，如某些职能的重新划分，企业拥有更多一些的经营自主权等等。但是，人们在这种千变万化的政企关系中却始终看不到某些中国经济学人、公务员和政、商媒体梦寐以求的那种“切断”型政企关系，及什么“让国有企业完全地走向市场”，从而实现那些荒诞不经的“赶英超美”的“改革大跃进”：（1）国有企业与国家安全、共产党执政脱钩；（2）尽可能稀释国有产权或股权，消除大多数国有企业的“国有身份”；（3）政府尽可能对“国资国企”实行“无为而治”；（4）政府通过“四不管”（即不管企业、人、事和资产）来管资本。⁴⁷

（四）OECD 中西欧各国政府控制力强的国有企业比全面私有化企业的市值“更高”。政府产权与企业市值之间存在非线性关系，不能武断地说两者就是负相关。斯蒂格利茨斥谬：国有企业无效率 = “傻瓜经济学”。

综上所述，OECD 核心区的各类型国有企业及所谓“金股”企业与政府关系都是有分有合。那么，就其“合”（或曰“政企不分”）这一方面来看，其对于企业的市值影响如何呢？是不是真如“一种普遍的观点认为”那样，只要存在国有产权和政府干预，由于产权不清、官员与企业目标不同，委托代理关系就困扰着政府控制的企业，结果就是这些企业不行了。而“只有当控制权转移给私有部门，企业的重点就会放在效率方面……。这一理论的直接的经验性推论是：在私有化企业，政府的表决权与企业市值负相关。”⁴⁸ 国内新华社的报纸也发表过国务院

⁴⁷ 见注 1、注 3。

⁴⁸ 热拉尔·罗兰主编：《私有化：成功与失败》第 65 页。

发展研究中心吴敬琏的这种观点。⁴⁹

但是，贝尔纳多·博尔托洛蒂等指出，“博尔托洛蒂和法乔（2004）进行了大量私有化企业样本的研究，……发现颇为奇怪的结果：较高的政府控制权并没有降低市值。相反，平均来看，政府控制的私有化企业似乎比全面私有化企业的市值高更”。⁵⁰

另外，扬·哈瑙赛克等还指出，中东欧（CEE）和独联体（CIS）的私有化、自由化转轨经验也证明，“在 CEE 和 CIS 国家发生的国有企业向国内所有者和私有化转轨——历史上最大的财富转移之一——并不像预期那样对经济绩效产生了明显的积极影响。”⁵¹

发起以上研究的美国教授斯蒂格利茨则进一步指出，关于全球私有化的研究显示，在实践中以业绩论英雄，“私有企业‘不胜其任’的例子很多，而国有企业做得好的例子却屡见不鲜”。“傻瓜式的经济学理论暗示，私有制比国有企业更有效率。私有制毕竟俱足激励，而公有制却做不到。”⁵² 当然，无论是私人企业还是国有企业也都是一些做得不好的问题需要进一步解决。

斯蒂格利茨还指出，关于国有企业可以解决激励和约束机制，从而赢得效率的理论分析，是得益于一位因研究“现代企业的实际功能”获

⁴⁹ 吴敬琏：〈不改革国有经济就无法实现共同富裕〉，新华社《经济参考报》2011年9月26日（http://news.xinhuanet.com/fortune/2011-09/26/c_122085810.htm）。在该文中，作者写道：“至于国有企业的效率是否高于民营企业，则已经有中外研究机构所作的实证分析，对它作出了有翔实数据支持的否定性结论。”显然，国内外有关这方面的丰富文献证明，吴敬琏这种观点的证据严重不足，不是公理。有关具体评论，读者还可以参阅夏小林：〈“普世价值”的“欧美模式”不能救中国（上）——四评吴敬琏“社会主义模式论”〉，《管理学刊》2012年2期；及夏小林：〈反吴敬琏论〉，《香港传真》No. 2012~6。

⁵⁰ 热拉尔·罗兰主编：《私有化：成功与失败》第65页。

⁵¹ 扬·哈瑙赛克等：〈第三章：中东欧和独联体的私有化〉，热拉尔·罗兰主编：《私有化：成功与失败》第90页。

⁵² 约瑟夫·斯蒂格利茨：〈序〉，热拉尔·罗兰主编：《私有化：成功与失败》第5、3页。

得诺贝尔经济学奖的美国经济学家赫伯特·西蒙教授。斯蒂格利茨在《自由市场坠落》一书中介绍道：“他曾经指出，人们过分夸大了现代资本主义与官办企业之间的差异。在这两种体制下，每个人都是在为别人打工。用来刺激经理人与工人的激励机制是完全相同的。正如他所说：‘大多数生产者都是企业的雇员，而非企业的所有者……古典经济学理论认为，除非企业主能很好地监督生产者的工作，否则生产者是没有理由去最大限度地提高企业利润的。此外，在这方面，营利企业、非营利组织以及官僚组织是没有任何区别的，它们在如何鞭策雇员去实现组织目标方面需要面对相同的问题。没有任何先验的理由可以解释为什么在追求利润最大化的组织中产生的正面激励要比在目标多元化的组织中产生的这种正面激励要容易（或困难）得多。由利益驱动的组织要比其它组织更有效，这种结论并不是新古典经济学关于组织经济假设的必然结果。如果这一点从经验上看是正确的，那么我们还需要寻找支撑这一结论的其它公理假设。’”⁵³

斯蒂格利茨认为，在资本主义股份制企业与国有企业中，“所有权、经营权的分离使得‘代理问题’十分严重”，它们都需要建立、完善为失败担责和分享成功果实的约束、激励机制。正因为存在对这种问题的不同解决方案，所以，“无论在公共部门还是在私营部门中，高效企业和低效企业并存。韩国和中国台湾的大型国营钢铁企业的效率要高于美国的私有企业。美国最成功的行业之一仍然是高等教育产业，而且正如我所指出的，美国所有一流的大学都是国有的而且不以盈利为目的。”⁵⁴

综上所述，盲目迷信通过国有企业私有化或消灭“国资一股独大”、完全“切断”政府控制就能够“完善法人治理结构”，并提高企业效率，从而完全否定市场经济下依法存在的政府作用对于企业治理结构和经

⁵³ 约瑟夫·斯蒂格利茨：《自由市场的坠落》第175~176页。

⁵⁴ 约瑟夫·斯蒂格利茨：《自由市场的坠落》第176页。

营、分配等可能发生的正面效应，是脱离实际的，得不到国际经验的支持，在法律中也只能找到相反的依据。（所以，国内新自由主义的经济学家热衷于和“法律党”结合，企图以西方“宪政”的名义篡改中国法律，并西化政治体制，为私有化鸣锣开道。吴敬琏就是如此主张在中国进行“普世价值”的“宪政”改革的。⁵⁵ 但是，西方各国的“宪政”各种各样，其法律一般也关照了那里的国有资产和国有企业呀！）一些人要求作为现代企业制度特殊体现的国有企业脱离政府控制不是公理。当然，这种政府控制应当是依法、科学而非主观随意的，应当是灵活而非僵化的。如果真把所有国有企业都变成了原国家计委副主任薛暮桥批评的“行政机构的附属物或算盘珠”，⁵⁶ 事无巨细都“政企不分”，那在常态下肯定是不能适应市场运作的。

三、OECD 启示录：“自由企业制度”不自由

（一）OECD 中主要覆盖私人企业的政企关系多具各国特色。在这种更为广阔空间中的政企关系仍然不是“刀切豆腐两面光”的无关系之关系，而是“千丝万缕”，“剪不断，理还乱”。以自由的绝对性来衡量，OECD 中的“自由企业制度”并不自由。它只是一种相对自由。之所以是这样，恰恰就是因为客观上、法律上私人企业与政府 / 社会的关系不可能切割。

政府具有立法、执法的功能。法律是政府管理国家、管理社会，其中也包括管理各种市场主体的工具。这种法治制度的存在，本身就意味着政企之间必然有着的各种各样的法律关系，且这种复杂多样的法律关

⁵⁵ 2010 年吴敬琏提出，中国政治体制改革“它的核心……追求社会公正是一种普世价值”。

“这里需要注意的是，现代社会所要求的民主，是宪政民主。……（如）1688 年英国光荣革命后逐步完善起来的宪政民主制”（吴敬琏：《当代中国经济改革教程》第 397 页）。

⁵⁶ 薛暮桥：《薛暮桥回忆录》，天津人民出版社 2006 年再版，第 274 页。

系可能涉及企业从生到死许多方面的事情，只要政府和企业存在，就不可能“切断”它。

首先，现代市场经济包含了依法存在的、不能摆脱的政企关系。例如，除了市场因素的影响之外，私人企业等市场主体的设立、运作和解散、申请破产、合并及处理各种公共关系等，包括公司内部股东大会、董事会和经理行为的基本规则等，都要受到法律法规的管制，实质上也就是要受到政府设定的诸多规则的控制。这就是所谓“依法经商”。在此特定有限的意义上说“市场经济是法治经济”亦即是政府经济，也是八九不离十的事实和道理。在现代社会中完全“切断”政企关系等于在市场经济中彻底取消法治和政府的经济职能，会导致市场经济的基础即企业和市场秩序的大崩溃。

当然，从西方利益攸关理论的角度看，影响企业的不仅是政府及市场，还有各种社会因素。所以，仅说“市场经济是法治经济”，或仅说企业经营受政府控制、干预和影响都是不全面的。在比较完整的视野中，是将政府、市场和社会三大要素都纳入进来。⁵⁷ 简言之，在 OECD 的市场经济体系中，存在政府、市场和社会三种基本力量对于企业的重要影响或者说是干预、控制。如 OECD 有关完善市场监管的报告就指出，在 OECD 不仅存在影响广泛的政府监管治理，利益攸关下的非政府监管机构的发展也引人注目。⁵⁸

其次，政府的经济职能如宏观调节、微观规制也是一种依法成立而不能消除的政企关系。美国的《经济学》教科书指出，考虑到解决效率、市场失灵、不完全竞争、外部性、公共品、公平、宏观经济的稳定和增

⁵⁷ 杨莹、王小强：〈邓英淘：为了多数人的现代化〉，《香港传真》No. 2012~1 (http://www.strongwindhk.com/pdfs/HKFax/No_HK2012-1.pdf)。

⁵⁸ 经济合作与发展组织编：《OECD 国家的监管政策 — 从干预主义到监管治理》，法律出版社 2006 年，第 3~4 页。

长等问题，政府控制、干预、影响市场及即私人企业的职能都是必要的。⁵⁹ 美国的《劳动经济学》教科书承认美国政府的“很多法律和法规直接或间接地影响了工资”。⁶⁰ 再如，尽管英国铁路私有化后火车票价格“欧洲第一贵”，民众并没有得到铁路私有化改革的“红利”，但其中却已经由政府管控了 45%。为此，英国政府大量补贴了私营铁路公司。⁶¹ 否则，英国火车票可能更加昂贵。

有的人以为，中国搞市场化、国企私有化可以减少政府对经济的干预，减少寻租和腐败。但 OECD 有关专业研究的结论却提出了相反的启示：“事实上，市场化通常要求建立新的、复杂的监管体系。私有化一般意味着更多的监管，而不是相反。……在某些国家，监管成本达到 GDP 的 10% 或者更多。”⁶² 这是否意味着所谓“寻租”机会在某些方面减少的同时，在另外一些方面又可能在增加呢？罗马俱乐部关于私有化的专业报告也指出，由于私有化中腐败很活跃、私人垄断代替政府垄断的负面作用可能更大等问题，私有化必然导致增强政府监管。⁶³ 私营企业和私有化企业不是带翅膀的白衣天使，而是谋取利益最大化的“经济人”。人口众多、地域辽阔、个体户和企业巨量、信息严重不对称、市场秩序差、执法力量薄弱、政风欠佳的中国在监管方面，是否有意愿、能力如某些 OECD 成员国那样进行有效的大量监管投入，值得研究。如果做不到，那就要十分小心地评估大量发展私人经济和进

⁵⁹ 保罗·萨缪尔森等：《经济学（第 17 版）》，第 28~33 页。

⁶⁰ 坎贝尔·R·麦克南等：《当代劳动经济学（第六版）》，人民邮电出版社 2004 年，第 363 页。

⁶¹ 〈英国铁路设施国有化，火车运营私有化〉，《新京报》2013 年 3 月 17 日 (<http://www.bjnews.com.cn/world/2013/03/17/253612.html>)。

⁶² 黑体字为引者所加；经济合作与发展组织编：《OECD 国家的监管政策——从干预主义到监管治理》第 8~9 页。

⁶³ 魏伯乐等：《罗马俱乐部报告：私有化及局限》第 531~548 页。

行大规模“简政放权”、“混改”的各种后果。

所以，撇开政府控制国有企业不说，即使政府控制、干预和影响私人企业也是政企关系中的应有之义。而政府的直接、间接干预形式都能够影响企业的行为和目标。自由化、私有化意味着这种干预在某些方面还会增加、增强。

OECD 中的政企分开本质上就是一种相对关系。即使政府没有产权也可以国家、社会的名义干预企业，影响企业法人治理结构运行，使政府作用嵌入企业。因为大家都利益攸关。在现代市场经济中企业难以独善其身或摆脱政府的宏观调控、微观规制和社会责任等等。当然，私人企业始终有为了“利益最大化”而自行其是的原始冲动。

再次，在法律和经济学的讨论之外，美国政治学家也指出，一般而言，政企之间总是存在某些关系。从财政收入占 GDP 比重、雇员数量和职能等方面观察，美国长期存在的都是十足的“积极政府”、“大政府”，而非守夜人式的“小政府”。⁶⁴ 美国不仅长期实行积极的贸易保护政策，“美国政府卷入产业政策程度（也）要远远大于通常的看法。运用政府权威来推进设立特定产业基金的例子，大量存在于铁路、住房、计算机、健康保护、航空业和无以计数的基础产业之中。”其中的政府工程还包括了中国一些公务员主张搞自由化、私有化，且严重涉及国家安全的水务建设和运行管理。例如，有研究者指出，“美国绝大部分的水利工程、供水设施和污染控制项目都由政府筹资兴建，并负责工程的运行管理。”美国国防部也参与其中。如美国的“陆军工程兵团负责由政府投资兴建的大型水利工程的规划设计、施工及防洪。”其他如美国政府的“垦务局负责水资源开发和利用管理；地质调查局负责收集、监测、分析、提供相关水文资料；环境保护署负责水资源水质和污

⁶⁴ 黑体字为引者所加；理查德·雷恩：《政府与企业——比较视角下的美国政治体制》，复旦大学出版社 2007 年，第 23~28 页。

染管理。”⁶⁵ 显然，对比之下，中国有些地方推行的水务私营化、外资化和监管松弛化，与美国水务的政府管理、经营体制是背道而驰的，并已在事实上威胁到中国的国防安全和百姓的饮水安全。

当然，美国的盐业主要是由私营的股份制公司经营（部分盐矿仍由一些州政府拥有），但市场结构却是寡头垄断型的。六大盐业公司的前三家公司产量占全国总产盐量的 90% 左右。政府对盐业公司依法控制、监管，也有社会监督机制。另外，由于美国垄断型盐企业的经营和技术优势，目前中国盐业开放时，美国公司也成为了中方大型国有盐企的重要合作对象。⁶⁶ 垄断的美国盐业并不存在 3.1 亿美国人民都能够“机会平等”去“全民经商”的可能性。这种垄断经营的“美国模式”（包括美国水务的所谓“行政垄断”或“政企不分”），中国的自由派经济学家也“向往”吗？他们想不想去那里高喊盐业（和水务）“打破垄断”呢？垄断可是“恶之花”哩！美国使得，中国使不得？资本主义使得，社会主义使不得？

日本与美国有所不同。日本取消盐业专卖制度以后，市场竞争加剧。竞争促进垄断。现在只剩下四家盐业公司“寡头垄断”。批发商也大量减少。1.2 亿日本人民想在盐业搞“大众创业”，还是门儿都没有。同时，盐业仍然保留了行政垄断的机构和手段。如大藏省控股的日本盐事业中心既是政府的盐业管理机构，又是最大的盐产品批发经营机构。“政企不分”变化一下后，依然故我。目前日本的盐业管理模式是：行政垄断+寡头垄断。奥地利、意大利则实行政企难分难解的专营或专卖的垄断性产销制度，⁶⁷ 也没有在数十年的私有化浪潮中去切割盐业中的政

⁶⁵ 中国水务投资有限公司李建亚：〈美国水务管理经验分析与借鉴〉，《环境科学导刊》2009 年 12 月 (<http://www.docin.com/p-283982607.html>)。

⁶⁶ 许婧：〈美国盐产品加速进入中国市场，或将推动中国盐业体制改革〉，中新社 2014 年 10 月 15 日 (<http://finance.chinanews.com/cj/2014/10-15/6683046.shtml>)。

⁶⁷ 曾绍伦：〈食盐专营及盐业管理模式比较研究〉，《四川理工学院学报（社会科学版）》

企关系。

由此可见，中国有的人鼓吹国内水务、盐业私有化、自由化、碎片化的“公理”实际上并不存在，且还有违“大政府”、“垄断”和“强强合作”之世界市场潮流。美国的“大政府”及跨国公司就根本不去理睬他们，只是心里窃喜：“怪不得我们，这可是一些中国人在推行有利于我们的‘双重标准’！”当然，现在也有另一类中国人在提醒中国水务、盐业“改革开放”的操作者：警惕，这也涉及国家安全、民生安全和物价稳定的国情！所谓水务、盐业“改革开放”顶层方案的设计、核准、实施和监管，应当吸取过去（包括 OECD 和其它发展中国家）俯拾皆是的教训，⁶⁸应当与“总体国家安全观”契合，应当有中央国家安全委员会方面的官员、专家全过程参加。

所以，话说回来，面对纷繁芜杂的各国国情，美国的政治学比较研究提示人们，在政企关系上不存在“随手可得的手册”、“万灵药方”，“也没有最终的胜利者”。⁶⁹国际上也不存在统一的、简单化的、绝对化的政企关系模式。“有多少个国家，就可能有多少种政府与企业关系的创设方式。”⁷⁰这里面纷繁复杂的个性化场景，哪里是用一个缺乏量化标准的“政企分开”概念或一厢情愿的“切断”政企关系（及搞私有化、自由化）的主张就能够囊括尽的。OECD 或单独一个美利坚决不是市场、企业和私有化的自由天堂。

2012 年 5 期；李宏舟：〈日本盐业规制改革：动因、历程与效果分析〉（<http://wenku.baidu.com/view/9426bd0af12d2af90242e6d8.html>）。陈逸根：〈美、日、中三国盐业经营管理模式的比较〉，《中国盐业》2008 年 3 月（<http://info.10000link.com/newsdetail.aspx?doc=2011032390049>）。

⁶⁸ 读者可以在魏伯乐等著的《罗马俱乐部报告：私有化及局限》中看到各种负面的相关信息及政策性建议。

⁶⁹ 理查德·雷恩：《政府与企业——比较视角下的美国政治体制》第 2 页。

⁷⁰ 理查德·雷恩：《政府与企业——比较视角下的美国政治体制》第 40 页。

当然，私人企业为基础的市场经济中有一股反政府、反社会干预的强大力量即市场原教旨主义势力。100多年前马克思就曾指出，“资产阶级意识……只要有人谈论生产过程的社会监督和社会调节，它就会大叫一声，昏厥过去！它把任何这一类企图都说成是侵犯资本家的财产权、自由和天赋才能的权利。于是，这些工厂制度的热心辩护士们尖声叫喊说：‘你们是否想把社会变成一座工厂？’”⁷¹国内也有经济学人持此观点。如国务院发展研究中心的吴敬琏就紧随极右派哈耶克污蔑列宁之后，⁷²“创造性”地把马克思也污蔑为想建立不着边际的社会主义“大工厂”，⁷³并且幻想在中国搞一个“没有权利干预”的“欧美模式”的市场经济。⁷⁴但事实上“地球村”里根本就找不到这么一个吴氏“欧美模式”。

另外，西方的政治学、经济学和社会学等的许多文献都已经指出，在 OECD 中政企关系是双向互动的。经济基础决定上层建筑。上层建筑又反作用于经济基础。在金钱政治之下存在的“金钱选战”，就是企业影响政府，然后利用政府制定有利于富人的法律、政策的一种循环往复的运作。美国政治科学教授理查德·雷恩在研究政企关系的专著中指

⁷¹ 卡尔·马克思：《资本论》第1卷〔根据作者修订的法文版第1卷翻译〕，中国社会科学出版社1983年，第359页。读者可参阅夏小林：〈马克思从未提出“‘社会大工厂’模式”——评吴敬琏“社会主义模式论”〉，《管理学刊》2011年5期。

⁷² 弗里德里希·奥古斯特·冯·哈耶克：《通往奴役之路》，中国社会科学出版社1997年（2013年4月修订第一次印刷），第138页。夏小林：〈列宁从未提出“‘国家辛迪加’”模式〉，《管理学刊》2011年6期。

⁷³ 吴敬琏：《当代中国经济改革教程》第8页。吴敬琏的原文是，“他们认为（指马克思、恩格斯——引用者注），……完成了社会对极少数垄断了生产资料的资本家的剥夺，整个社会就成为一座建立在生产资料公有制的基础上的大工厂。在这种‘社会大工厂’式的经济中，商品生产、货币交换和市场关系都将消亡。”

⁷⁴ 吴敬琏：《当代中国经济体制改革教程》第371~372页。读者可参阅夏小林：〈反吴敬琏论〉，《香港传真》No.2012~6。

出，美国“无论是在市场领域还是政治舞台上，企业的身影都非常活跃。……卷入政治……影响公共政策”。⁷⁵“在最近几十年中，政府对企业的影晌已经变得更为全面和深入，企业影响政府决策的方式也走向了多元化。影响政府的决策已经成为了一个新兴的产业，这些活动集中于官员、选战和政党行为上。”“在民主体制下，企业与政府之间的关系非常难以处理。”⁷⁶美国的社会学家也仔细分析过这种政企互动、官商勾结的复杂关系。⁷⁷简言之，在这种复杂的“剪不断、理还乱”的政企关系中，“寻租”屡见不鲜，私人垄断势力尾大不掉，富人当政、旋转门现象屡屡不绝，金钱政治的暴力绝对没有在里根~撒切尔“简政放权”和私有化的自由主义改革中有一丝一毫的减少。“金钱政治”越来越强大。全社会的贫富分化也愈演愈烈。⁷⁸

而马克思则早就指出，在利益攸关时，资产者“他允许国家干预和调整工业”，但同时，“他（也）试图按照自己的利益调整国家的行动方式（活动），……他要求国家按照他的利益行事，可是他却把这种要求说成是对国家的承认，即承认国家有权干预市民社会的领域。”⁷⁹资产者是一个矛盾体，对不利于自己的政府干预持反对态度，犹如一个无政府主义者；而一旦对国家有需求，则转身而成为坚定的国家主义者了。美利坚在处理国际事务上著名的“双重标准”，大概与此也是血脉相连、“政企不分”的。

⁷⁵ 理查德·雷恩：《政府与企业——比较视角下的美国政治体制》第5~7页。

⁷⁶ 理查德·雷恩：《政府与企业——比较视角下的美国政治体制》第5页。

⁷⁷ 推荐阅读哈罗德·R·克博：《社会分层与不平等：历史、比较、全球视角下的阶级冲突（第七版）》，上海人民出版社2012年。

⁷⁸ 对于这些现象，美国著名经济学家奥肯、克鲁格曼、斯蒂格利茨和社会学家克博等人都曾著书进行了深入分析。

⁷⁹ 《马克思恩格斯全集》第42卷，人民出版社1979年，第250页。

（二）特殊场景一，即战争时期或“备战”条件下的政企关系：市场经济或变“计划经济”，或变政企紧密结合、相互渗透的“联合体”（或称“军工综合体”）。这证明政企关系不仅是多维度的，而且是动态演变的。

在“自由世界”顶层的美国，一旦进入战争状态就实行“计划经济”。1933年上海就出版了署名森武夫的一本书叫《美国战时计划经济》。专门论述“一战”前后美国的军械工业、工业动员政策，及劳动、铁路、海上运输的统制，战时财政及金融等。⁸⁰其他参战国家也概莫能外。而在“二战”前，作为轴心国核心的德、意、日从备战开始就实行了大规模的“计划控制”。战争中，各参战国更是把经济置于了政府绝对权力的计划控制之下，企业几乎成为了政府这台巨型机器中的螺丝钉。美国的工人也需要宣誓不罢工，工资水平服从政府统一标准。美国式“计划经济”可谓是细致入微，落实到人头上了。

“二战”后，美国“备战”不已，“军事统治”代替了“战时计划经济”。这时的政企关系，尤其是政府与“军事工业科学联合体”的关系也非常密切。美国戴维·F·诺布尔教授曾经指出，这个“军事工业科学联合体在20世纪40年代出现并巩固了它的地位。它反映了社会学家查尔斯·赖特·米尔斯所称的‘军事统治’，说明‘现代美国资本主义朝着一种永久性的战争经济演进的巨大结构变迁’。……在这种情况下，军方、公司、大学以及科研机构中的高层圈子彼此重叠，构成具有政治和经济权力的精英阶层。”⁸¹“冷战”结束后，美国的这种“军工联合体”依然我行我素。美国的这种政企关系在欧洲国家中也多少存在。恩格斯曾一针见血地指出，这些资本主义国家本质上就是“资本主义的

⁸⁰ 中国书网，<http://copies.sinoshu.com/copy1675042/>。

⁸¹ 戴维·F·诺布尔：《生产力：工业自动化的社会史》，中国人民大学出版社2007年，第25~26页。

机器，资本家的国家，理想的总资本家”。⁸² 依此而论，在这种资本主义的国家体制或市场经济下，政企分开是相对的，还是能够绝对“切断”的呢？企业能够“完全地走向市场”吗？难道资产者的企业不需要国家，难道国家不是代表私人企业的“总资本家”？这是不是政企关系“合”的一面呢？

（三）特殊场景二，即有一种观点认为，可以通过特许经营权方式引导私人资本进入垄断行业或提供公共产品，以解决这些领域政企不分的问题。但是，在 OECD 中政府特许经营权也体现了国家或其代表即政府意志的强制性，这也是政府直接管制、干预私人企业的一种特殊法律形式。

这种现象在美国比较突出一些，也是其私有化运动中推行转包、外包的常见形式。⁸³ 政府特许经营是解决公共产品供给的一种选择。首先，特许经营权作为一种契约，是受法律规范、保护的关系。其次，特许经营权的特点，一是授权主体的单一性，即授权主体是国家或作为国家代表的政府。二是具有一定的强制性。在政府特许经营模式下，尤其是特许经营权来自于法律规定时具有一定的强制性。被特许人有提供商品和劳务的权力和义务，不得随意停止商品和劳务的供应。三是不以盈利为目的。政府在进行特许时只收取少量的手续费和必要的补偿费。同时，企业的利润最大化目标也将受到一定限制。显然，这三个具体特点都体现了政府通过法律法规对私人企业行为、目标的管理或控制，即是公共权力直接嵌入私人企业，也是后者接受公共权力意志的一种妥协。在被特许经营的企业中，找不到经典的私人企业那种治理结构机制。这也是一种特殊的既分开、又紧密联系的政企关系和企业治理结构。它解决的不是政企切割，而是政府与私人企业的一种特殊合作方

⁸² 《马克思恩格斯文集》第三卷，人民出版社 2009 年，第 559~560 页。

⁸³ 魏伯乐等：《罗马俱乐部报告：私有化及局限》第 309 页。

式。如果试图用它来解决切割政企关系或“行政垄断”的问题，可能是缘木求鱼。

四、新一轮国有经济改革： 依法推进，有序继承，非“另起炉灶”

但是，就是在以上这些真实的 OECD 场景下，国内有的“专家”、公务员却视而不见，生造出另一幅虚假的西方国家版画为参照系，并以它为据，硬把“政企分开”+“混改”+“国有资产管理体制改革”演变成为了大力推行私有化、自由化的说辞。

— 政企分开=中国学习西方国家“政府对国资管理干预很少，……（国有企业）日常经营中都很少见到政府的影子”。党不管干部、国资委不管人。因为，国有企业搞不好的第一原因就是“由于企业领导人是中组部任命和国资委委派的”。⁸⁴

— “混改”=就是要千方百计地消灭国有企业。因为它“对经济社会发展产生了不良影响。……国有企业在某种程度上已经妨碍到经济社会发展，国有企业做大做强不是一件好事。”⁸⁵ 国有企业最不适合市场经济。⁸⁶

— 完善国有资产管理体制改革=国资委由“从管企业、管人、管事、管资产转变为管资本”，并由“投资经营公司，来运营国有资本”，加快“政企分开和党政分开”。“党今后不直接向企业派送领导人”。“党在企业中负责监管偷税漏税、企业污染、虐待员工等”，即党只是

⁸⁴ 见注 3。

⁸⁵ 见注 3。

⁸⁶ <吴敬琏：国营部门主导资源分配与中国市场经济最不相称>，凤凰网财经讯 (<http://finance.ifeng.com/opinion/zjgc/20110704/4223463.shtml>)。

充当政府某些职能部门和工会的助理。

其实，在吴敬琏等人“向往”的“欧美模式”中，无论是国有企业还是私人企业，要实现彻底的政企分开、“自由企业制度”都落实不了，中国的国有企业来个私有化（或“混改”）就能够与政府切割得干干净净，彻底自由齐活儿啦？真是空想+乱想！如上所述，按照欧美实况，私人企业与政府的关系都是“剪不断，理还乱”，何况乎政府和国有企业之复杂的关系了。OECD那些政府的做法是，根据国情和执政党的理念，依法适时调整政府与国有企业（及私人企业）的职能或关系。但是，政府不在一些方面控制、干预、影响国有企业（及私人企业）绝对是不可能的。这种控制、干预、影响包括已经不同程度“混改”直至“完全私有化”了的国有企业的“管理决策”和“分配”。那种臆想的“很少”出现的“影子”式管理，中国可能没有地方去学。或者，非洲某原始部落中有此等好事儿？而党按照党章管干部、参与企业领导工作天经地义，且管好的还不少，以至于反国有企业的“专家”都得承认，“国有企业做大做强”了。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，“混改”要实现的是“有利于国有资本放大功能、保值增值、提高竞争力”目标。⁸⁷这与某些“专家”建议借“混改”消灭国有企业（包括公立学校、医院、研究机构和媒体等）风马牛不相及。而且，中央早就指出，国有企业与共产党同呼吸、共命运。要警惕国内外有人“狸猫换太子”，将“混改”演绎成私有化，还要警惕负面舆论绑架改革。有的“专家”、公务员和媒体人就是不听“打招呼”，偏要“吃共产党的饭，砸共产党的锅”？是故意、矫情，还是不学无术？消灭国有企业是消灭谁？美国

⁸⁷ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，http://www.sn.xinhuanet.com/2013-11/16/c_118166672.htm。

人都“一语破的”了，那就是消灭共产党“政治合法性”的基石。⁸⁸

就集中体现了国有企业与政府关系的国有资产管理体制而言，OECD 哪里曾有一个因要“管资本为主”，就不管企业、资产、人、事的“四不管”型政企关系。以中央说的“管资本为主”而言，如放弃管企业、资产、人和事，那不是把“管资本”架空啦？“管资本为主”没有错，但管企业、管资产、管人、管事都是为管资本服务的必要手段。离开管资本为主，管企业、管资产、管人、管事干什么，没有目标和方向了。如果违法地把管企业、管资产、管人、管事与管资本彻底分开了，藕断丝不连，能够有效管理资本吗？管资本、企业、资产、人、事的关系也是对立统一哩！人为地将它们的内在联系“切断”是典型的形而上学。对此，《企业国有资产法》、《公司法》都有明确规定：管企业、管资产、管人、管事和“管资本为主”是统一不可分割，且需要在准确把握其相互关系之中，据“具体情况具体分析”原则来依法处理其中的各种现实问题。

—《中华人民共和国企业国有资产法》规定，国务院国有资产监督管理机构和地方的国有资产监督管理机构，根据本级人民政府的授权，代表本级人民政府对国家出资企业履行出资人职责。其第一条职责就是：“履行出资人职责的机构代表本级人民政府对国家出资企业依法享有资产收益、参与重大决策和选择管理者等出资人权利。”同时，该法也规定，“履行出资人职责的机构应当维护企业作为市场主体依法享有的权利，除依法履行出资人职责外，不得干预企业经营活动。”⁸⁹ — 这

⁸⁸ 〈世界银行首席经济学家：不要担心中国〉，美国《福布斯》杂志网站 2011 年 12 月 25 日。该报道作者指出，“共产党必须保护国有企业这个国家的‘公共财产’，以维持其政治合法性。”

⁸⁹ 《中华人民共和国企业国有资产法》，http://www.gov.cn/flfg/2008-10/28/content_1134207.htm。

不就是有分有合的政企关系吗？

—《中华人民共和国公司法》总则规定，一般而言，有限责任公司、股份有限公司的股东（含国有股东），“依法享有资产收益、参与重大决策和选择管理者等权利”。这不就是说，如果政府或国有企业作为某公司股东，就依法享有管资本、管企业、管资产、管人、管事等项权利吗？特殊一些的是“国有独资公司不设股东会，由国有资产监督管理机构行使股东会职权。国有资产监督管理机构可以授权公司董事会行使股东会的部分职权，决定公司的重大事项，但公司的合并、分立、解散、增加或者减少注册资本和发行公司债券，必须由国有资产监督管理机构决定；其中，重要的国有独资公司合并、分立、解散、申请破产的，应当由国有资产监督管理机构审核后，报本级人民政府批准。”这种独资公司的“董事会成员由国有资产监督管理机构委派；……经国有资产监督管理机构同意，董事会成员可以兼任经理……监事会成员由国有资产监督管理机构委派”等等。这不，政府国有资产监督管理机构也拥有管资本、管资产、管人、管事等权利！另外，该《公司法》在“总则”中还规定，“在公司中，根据中国共产党章程的规定，设立中国共产党的组织，开展党的活动。”⁹⁰由此可见，主张党、企分开是违法的。

显然，依法改革才是正道。十八届四中全会后，国务院国资委主任也进一步明确表示，“要深入贯彻落实四中全会精神，依法推进国资国企改革发展”。⁹¹

另外，还应当注意，十六大关于建立健全“管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制”的决策，⁹²与十八届三中全会《决定》关于

⁹⁰ 《中华人民共和国公司法》。

⁹¹ 国务院国资委宣传局：〈国资委深入学习贯彻党的十八届四中全会精神〉，<http://www.sasac.gov.cn/n1180/n1566/n259730/n264168/16126599.html>。

⁹² 江泽民：〈全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面〉。

“管国有资本为主的国资管理体制”⁹³ 在本质上是一致的，不过更多强调了要在“问题导向”下突出的重点。“管国有资本为主”依靠的组织平台就是现行的“国资管理体制”。有的人在这个问题上做文章，试图解构“管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制”，这既不符合习近平总书记说的要“完善”国有经济体制，是指在继承十五大以来一系列改革《决定》基础上的完善，⁹⁴ 而不是否定、推翻十八大以前关于“国资国企”的改革《决定》，“另起炉灶”，更不是脱离现实国情和国家法律法规。

而为了完善国有资产管理体制进行的国有资产授权经营体制改革，也并不否认政府依法对国有资本投资和运营公司的控制。如上所述，这种政府独资或绝对控股的投资公司，《公司法》赋予政府或控股者的权力和权利更大。当这些投资公司依法进行对其投资企业的资本、资产、人和事实行管理时，延伸的也是国家意志、政府作用。

当然，目前国有资本、企业、资产、人、事的管理（包括监管）是存在一些问题，需要在改革中完善：没有管的要管起来，没有管到位的要加强、到位，管过头了的要“简政放权”。国务院国资委在这些问题上已有明确的态度。⁹⁵ 那种片面强调“简政放权”的主张并不符合中央的要求和实事求是的思想路线。所以，现在改革的真问题不是政府该不该管这些问题，而是在正确方向上依法采用什么具体方式才能将它们管得更好。

⁹³ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。

⁹⁴ 习近平：〈关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明〉，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164294.htm。

⁹⁵ 国务院国资委宣传局：〈国资委深入学习贯彻党的十八届四中全会精神〉。

五、结论和政策性建议

（一）政企关系辩证法：政企分开的另一半是政企不分开。

改革政府与国有企业关系=确定适当距离+保持控制（和服务）
关系≠政企切割（或“切断”）。国有企业里有国有资产，且要体现共产党“为人民服务”即“为绝大多数人谋利益”的宗旨和国家意志，其治理结构中包括政府（和执政党）基因及控制作用于法有据，理所当然。当然，这种控制作用也要依法而止，不得干预企业合法经营活动。简言之，政企关系是有分有合。英国研究私有化和政企关系的经济学家比较实际，并不认为私有化中“政企关系”可以用政企分开或“切断”来描述。如前所述，他们表达的观点是，私有化改革应当正确区分政府与国有企业的“职能”，使“和而不同”的两者“保持‘一臂距离’”。这种经济学家的比喻，响应了一个著名的美学相对性命题：“距离产生美”。

（二）“真实世界”经济学：市场经济下政企关系是相对的、多维度的、动态演化的。

以不起执着的平常心看，既放开，又控制，且放、控关系随缘生出千万般的变化，这才是“真实世界”中有分有合的政企关系。所谓“春有百花秋有月，夏有凉风冬有雪”。中、外经验和多学科主流理论都显示的事实和道理是：市场经济下政企关系是相对的、多维度的、动态演化的。因缘而生，且你动我，我动你，随缘演化。在国有企业和政府改革中，适应时势，科学区分两者职能、适当拉开政企距离的“政企分开”只是其关系之一维度而已，绝非全部。OECD 在市场自由化、私有化中的监管经验提醒，中国的“简政放权”和“混改”中，在搞好政企“分”的一面时，“合”的一面也需要有足够的投入，下大功夫。在改革中有

关方面要防止新自由主义的“思想俘获”，及一些中、外特殊私人资本利益集团的“监管俘获”，防止出现事与愿违的颠覆性后果。目前，在这些方面并不缺乏各种各样触目惊心的负面案例。

为此，在即将展开的大规模改革中维护体制内改革队伍的纯洁性，反对内部腐败也同样重要。如果有比较精确的预测显示国有企业“混改”的绝大部分红利将落入少数人，特别落入是中、外资本家和一些其他当事人的腰包（2014年已有这类新案例出现），⁹⁶那么，由于改革涉及各层级国有企业和外部投资人太多，体制内的反腐败将因严重信息不对称而十分艰巨，监管和纪检部门的人员编制经费也会捉襟见肘。而由此“红利”大幅度定向倾斜分配产生的社会价值观导向即“人心”之去、留问题也将十分严重，并会进一步从负面影响现行政治体制的效率或正常运行。有关方面事前要依法完善改革设计，并做出预案，防止在国有经济改革中腐败打出“回头浪”及发生广泛的外部效应。

（三）形而上学后果严重。

显然，遵守真正的经济规则，在分、合有序原则下结合纷繁多变的具体情况，通过依法改革进一步完善国有企业的法人治理结构和国有资

⁹⁶ 作者已在《2014年：国企与改革》中初步分析、评估了“混改”的收入分配效应。其中提到，“目前，国资委系统的国企主力军，即国有控股上市公司的资本、股权结构已经呈现非国有资本、非国有股权及净利润分配占大头的局面。若以此为拐点，2014年再大力推行国企的资本、股权结构分散化，‘尽可能降低国有股权比例’，一种可能性就是使这些重要国企‘空心化’，即或者国资‘控制力’将最终转变成大量非国有资本、股权的控制力，或者少量控股国资还保留着国企的经营‘控制力’，但实际上这些国企却已成为占有大部分股权的少数非国有股东的‘超级提款机’。”（《管理学报》2014年3期）新近也有案例表明，有的国有企业“混改”实际上还是产生了其他私人投资者在公司股权结构中占大头（如近80%）的后果。而这些“混改”企业中的新外部投资人和将获大红利者，绝大部分都是中、外非公有制企业的所有者。显然，这可能就响应了OECD私有化运动中的一个普遍现象：私有化（含“混改”）对收入分配有逆向调节效应。

产管理体制，才是中国需要的正确选择。而一旦陷入完全否定政府（和党）的作用或职能的思路，不仅会导致否定国有经济，还会扭曲完善国有资产管理体制及国有企业治理结构的政策设计，坠入违法的假改革、真捣乱泥坑。

（四）政策性建议：国有经济体制改革要坚持有分有合的政企关系原则并完善之，摒弃切割、“切断”政企关系的谬见及影响。

国有企业和国有资产管理体制改革要“坚持和发展党的十五大以来有关论述”，⁹⁷ 要遵守相关法律法规，以新形势下的“重大问题为导向”，使反映了“真实世界”普遍规则的有分有合政企关系原则与国情相结合，科学地进行改革方案设计，全面构建分、合两方有机联结、井然有序、机动灵活，既能够适应市场，又能够体现国家意志和人民利益的政企关系新机制，从而进一步“完善”国有企业治理结构和国有资产管理体制。新一轮改革不是否定、贬低中共中央以前的有关改革“论述”，也不是要求推倒重来，更非要去违法切割（或“切断”）政企关系，把国有企业“放羊”了⁹⁸——这样不是“和尚打伞，无法无天”了吗？

⁹⁷ 习近平：〈关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明〉。

⁹⁸ 据 360 百科解释：“放羊：自由活动、散漫、解散、无目的各自行动，无管制自由状态”（<http://wenda.so.com/q/1364727048061254?src=150>）。

主要参考书：

卡尔·马克思著：《资本论》第1卷〔根据作者修订的法文版第1卷翻译〕，中国社会科学出版社1983年。

《马克思恩格斯全集》第42卷，人民出版社1979年。

《马克思恩格斯文集》第3卷，人民出版社2009年。

薛暮桥著：《薛暮桥回忆录》，天津人民出版社2006年再版。

王小强著：《产业重组，时不我待》，中国人民大学出版社1998年。

王小强著：《千古执着大同梦》，（香港）大风出版社2013年。

国家国有资产管理局编：《国有资产产权管理》，经济科学出版社1994年。

国务院发展研究中心课题组著：《国有经济的战略性改组》，中国发展出版社1998年。

吴敬琏著：《当代中国经济改革教程》，上海远东出版社2010年。

王天义著：《国有企业制度模式比较研究》，中国经济出版社1994年。

卡尔·波兰尼著：《大转型：我们时代的政治与经济起源》，浙江人民出版社2007年。

保罗·萨缪尔森等著：《经济学（第17版）》，人民邮电出版社2004年。

阿瑟·奥肯著：《平等与效率——重大抉择》，华夏出版社2010年。

约瑟夫·斯蒂格利茨著：《自由市场的坠落》，机械工业出版社2011年。

理查德·雷恩著：《政府与企业——比较视角下的美国政治体制》，复旦大学出版社2007年。

经济合作与发展组织编：《OECD国家的监管政策——从干预主义到监管治理》，法律出版社2006年。

戴维·F·诺布尔著：《生产力：工业自动化的社会史》，中国人民大学出版社2007年。

哈罗德·R·克博著：《社会分层与不平等：历史、比较、全球视角下的阶级冲突（第7版）》，上海人民出版社2012年。

约翰·维克斯等著：《私有化的经济学分析》，重庆出版社2006年。

热拉尔·罗兰主编：《私有化：成功与失败》，中国人民大学出版社2011年。

魏伯乐等著：《罗马俱乐部报告：私有化及局限》，上海三联出版社等 2006 年。

坎贝尔·R·麦克南等著：《当代劳动经济学（第六版）》，人民邮电出版社 2004 年。

张夏准著：《富国陷阱——发达国家为何踢开梯子？》社会科学文献出版社 2007 年。

米尔顿·弗里德曼著：《资本主义与自由》，商务印书馆 2004 年。

弗里德里希·奥古斯特·冯·哈耶克著：《通往奴役之路》，中国社会科学出版社 1997 年（2013 年 4 月修订第一次印刷）。