



No. C1999025

1999-10

竞争、公共选择与制度变迁*

——从“抓大放小”看体制转轨中政策效率改善的原因

赵晓

一、引言及假说

对于中国经济所发生的一切特别是“中国的奇迹”¹（林毅夫，1994），由于“难以用西方主流经济学的原理加以说明，好象也不符合正统经济学的逻辑”（张军，1997）而让许多人感到迷惑不解。国际上许多经济学家和研究中国问题的学者都把中国的非凡经济表现视为一个谜（张维迎，1998），剑桥大学的彼得·诺兰（Nolan，1993）称之为“中国之谜”，布坎南（J. Buchanan）对中国学者说：“中国是个谜。看上去不合理，可是却管用。”²（汪丁丁，1998）

对于“中国经济的奇迹”以及中国的制度变迁的解析，中国经济学家已经作出了巨大的努力（林毅夫，1995 盛洪，1994；张军，1997，张维迎，1998；等等），中国经济学家

* 本课题为世界银行—北京大学中国经济研究中心（CCER）客座项目，在此深表谢意，并要特别感谢中心的各位老师，林毅夫、易纲、海闻、周其仁、梁能等，他们给予了笔者宝贵的指导和丰富的启迪。当然文中错误纯由笔者个人负责。

¹ 所谓奇迹，指的是作为一个大国持续20年的高速增长（克鲁格曼，1999），以及作为一个趋于衰落的文明重新崛起。谈论“中国的奇迹”，并不否认其中的问题甚至潜伏的危机，如治乱循环（林毅夫，1993）；货币增长过快潜伏的危机（宋国青，1999；中国经济研究中心宏观组，1999）非国有经济增速回落的危机以及社会危机（何清涟，1998；杨帆，1998）

² “China is a puzzle to me . But, but it works.” —— J. Buchanan

们甚至提出了“中国过渡经济学”的概念（盛洪，1994）。

但是“中国的经验表明，我们对制度变迁的真谛仍然知之有限”（张维迎，1998），许多问题仍有待进一步探讨。对于笔者而言，一个悬之已久的问题便是：“**中国经济的奇迹**”是否包含有政府决策效率改善的因素，如果答案是肯定的，那么要问的是：“它是怎样发生的，在多大程度上影响着中国的制度变迁？”

令人遗憾的是，大部分讨论中国经济增长、制度变迁的文献，政府尤其是中央政府都不被作为分析的中心，其决策过程更是置于名符其实的“黑箱”³。似乎中国经济的增长、制度变迁与政府作用无关。不仅如此，“在体制改革过程中，还一直存在着一种观点，认为市场化改革就是削弱政府，就是政府放权，就是政府管得事越少越好，似乎市场真是的‘无政府’。”（樊纲，1995）对此，笔者当然不敢苟同。正如张宇燕等（1998）⁴曾援引的希克斯 1969 年所写的《经济史理论》所谈到的那样，市场经济的演化自始至终都离不开国家的介入。在向市场经济缓慢演进的历史过程中，只有在国家认同并出面确立了市场经济的两大基石（即法律和货币制度）之后，被哈耶克称为“自发秩序”的扩展过程才可能持续不断。事实上，如果缺乏“有效的政府”，世界的有效的变革也许根本就无法形成。这一点已被世界上许多国家的实践所证明（世界银行，1998）。

然而，想要从现有理论中直接找出中国这样一个体制转轨中的政府是否会有有效的判断可能是徒劳的。唐寿宁（1996）曾正确地指出，公共选择学派的创始人布坎南的“整个分析都是以个人具有完全的选择权利作为前提的”，西方大家们理想中的政府是管理最少的政府（亚当·斯密，1864），是平衡与制衡的代议制民主（诺斯，1973），一致同意被认为公共选择的最高效率。但在中国，个人完全选择的权利显然并不存在，在个人缺乏完全的选择权利时，又何以想象“一致同意”情形的出现的可能呢？因此，正如标准的产权理论只看到产权明晰才能有效率一样，标准的公共选择理论看到在西方式代议制民主下，公共选择才可能有效率⁵。果真如此，对于中国转轨经济的结论就是：**或者不可能出现有效率的公共选择，或者有效率的公共选择的出现仅仅是偶然的而不会是长久的，尤其不可设想公共选择效率持续改善的结果的出现。**然而，如果“政府失败”必然，公共政策效率的持续改善为不可能的话，中国经济怎么能够持续 20 年高速增长（“中国的奇迹”），怎么能出现深刻的，越来越快的制度变迁（如民营化）？显然，虽然有其他因素进行分析，缺乏对转轨经济中公共政策效率的有理有据的分析，可能并不足以完全解释“中国之谜”。

本文采用了“制度变迁的案例研究”方法（北京天则经济研究所，1996），选择近几年中国政府的“抓大放小”政策作为案例，希望能对上面提出的问题作一探讨。鉴于本课题的难度以及笔者自身学识水平所即，笔者并不奢望能够拿出令人满意的答案，但希望能抛砖引玉。

笔者曾参与过“抓大”工作的全过程，具有一定的“信息优势”，这是笔者之所以选此作案例的一个不太重要的原因。选择“抓大放小”为论题的更为重要的原因是笔者相信，“抓大放小”是一项具有较为典型的意义的公共选择，而且导致了更有效率的制度变迁。

为使对转轨中的公共选择的分析成为可能，本文提出的一个基本假说是，即在缺乏西方式代议制民主制度的情况下，公共选择仍然可能是有效率的，甚至可能出现持续的效率

³ 梁能（1996）曾经指出，对于政府干预能力的分析，显然超出了经济学的范畴，因此，在发展经济学的文献中，对产业政策的制订，实施的过程，都是作为“黑箱”来处理的，没有做出正面的明确分析。

⁴ 张宇燕和何帆（1998）是少有的强调政府对于改革的作用的人。他们在文中提出了一个明确的观点，即改革的实质是国家主导型的制度变迁，但并没有说明国家主导型的制度变迁是否是会给整个社会带来效率。

⁵ 诺斯的研究表明，在历史的大部分的时间里，国家并没有为经济增长提供一个很好的结构，与其说国家是一个为公共利益服务的机构，还不如说它的性质更象黑手党。国家开始关注经济是一个现代的现象。确切地说，代议制政府出现时，这种现象才出现（诺斯，中文版 1998）。

改进，条件是存在足够的“竞争”，竞争不仅是产权变革从而经济效率改善的基本因素，也是公共选择变革从而（公共政策）效率改善的基本因素。因此，中国经济的奇迹不仅在于发挥了“比较优势”等原因（林毅夫，1994），或者说之所以能够发挥比较优势，还在于内生性的公共政策效率的改进。由此可以导出的一个推论便是，只要竞争的因素不断加强，不仅产权制度的变迁，公共选择也会向更有效率的方向变革，从而最终保证中国“渐进改革”的成功。

这一假说成立的主要理由是：引进、加强以及不断完善经济领域的竞争是中国转轨经济的一个核心，然而竞争具有自我实现和不断加剧的过程，这导致了竞争从经济领域到公共决策领域的扩展，公共决策越来越趋向于为提高经济效率服务；经济效率的竞争使一大批懂经济善管理的职业官僚充实到权力机关，提拔到关键岗位，决策能力因此大大提高；此外，竞争改善了有效决策信息的供给，使决策信息变得更加多样化、公开化，制度变迁更具选择性，成为公共决策效率提高的重要条件。

本文将在第一部分回顾“抓大放小”政策出台的背景、历程，分析其政策效应；第二部分通过对文献的解读和评述，给合案例对理论假说进行阐释与分析；第三部分给出本文的主要结论及政策含意。

二、“抓大放小”：公共决策的背景与过程

（一）90年代以来竞争加剧所导致的国有企业经济效益的下滑是“抓大放小”的主要背景

中国的国有企业目前已成为效益低下的代名词。但是，在改革开放20年的发展历程中，中国国有企业也曾有过良好的绩效（姑且不论取得绩效的原因），并曾带动过国民经济的复苏高涨。只是到了80年代后期以后，乡镇企业和私营、外资企业才后来居上，逐渐替代了国有企业对于国民经济增长的带动者地位⁶。

从表1可以看出，国有企业曾在相当一段时期里保持较高的盈利水平。“六五”期间，平均每年创造利润总额652.54亿元，利税总额1083.6亿元，分别比改革开放之初的1978年增长28.25%和36.97%；“七五”期间，平均每年创造的利润总额699.98亿元，利税总额1581.32亿元，分别比“六五”增长7.27%和46%；“八五”期间，平均每年创造利润总额649.84亿元，利税总额2362.1亿元，尽管该时期利润总额相比“七五”出现负增长，利税总额却仍然比“七五”时期增长了49.38%。

表1 乡及乡以上全部独立核算工业企业盈利与亏损趋势

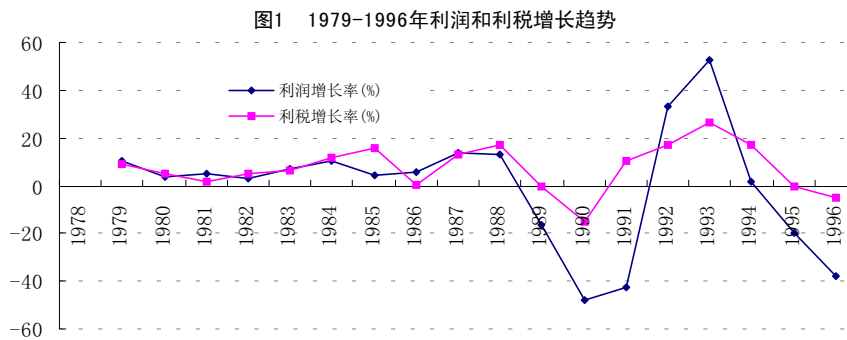
年份	利润总额 (亿元)	利润增长 率(%)	利税总额 (亿元)	利税增长 率(%)	亏损额 (亿元)	亏损额增 长率(%)	利润总额 /亏损额	利税总额 /亏损额	亏损面 ¹ (%)	亏损率 ² (%)
1978	508.80		790.70		42.06		12.10	18.80	19.30	7.63
1979	562.80	10.61	864.40	9.32	36.38	-13.50	15.47	23.76	17.64	6.07
1980	585.40	4.02	907.10	4.94	34.30	-5.72	17.07	26.45	19.17	5.53

⁶ 世界银行认为，改革开放以来的中国经济增长经历了国有企业为主导、乡镇企业为主导和外资、民营企业为主导的三个不同时期（世界银行，1996）

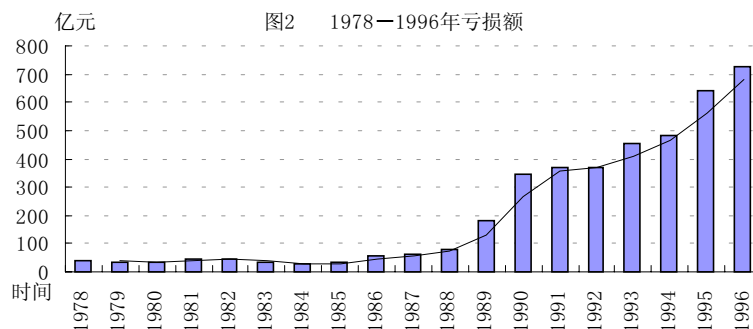
三年平均	552.33		854.07		37.58		14.70	22.73	18.70	6.41
1981	579.70	4.95	923.30	1.79	45.96	33.99	12.61	20.09	22.90	7.34
1982	597.70	3.11	972.30	5.31	47.57	3.50	12.56	20.44	20.78	7.37
1983	640.90	7.23	1032.80	6.22	32.11	-32.50	19.96	32.16	12.75	4.77
1984	706.20	10.19	1152.80	11.62	26.67	-16.94	26.48	43.22	10.20	3.63
1985	738.20	4.53	1334.10	15.73	32.44	21.63	22.76	41.13	9.66	4.21
“六五”平均	652.54		1083.06		36.95		17.66	29.31	76.29	27.32
1986	689.90	5.73	1341.40	0.55	54.49	67.97	12.66	24.62	13.07	7.32
1987	787.00	14.07	1514.10	12.87	61.04	12.02	12.89	24.81	13.00	7.20
1988	891.90	13.33	1774.90	17.22	81.92	34.21	10.89	21.67	10.91	8.41
1989	743.00	-16.69	1773.10	-0.10	180.19	119.96	4.12	9.84	16.03	19.52
1990	388.10	-47.77	1503.10	-15.23	348.76	93.55	1.11	4.31	27.55	47.33
“七五”平均	699.98	7.27	1581.32	46.00	145.28	-21.36	4.82	10.88	16.11	17.96
1991	402.20	-42.54	1661.20	10.52	367.00	5.23	1.10	4.53	25.84	47.71
1992	535.10	33.04	1944.10	17.03	369.27	0.62	1.45	5.26	23.36	40.83
1993	817.30	52.74	2454.70	26.26	452.64	22.58	1.81	5.42	28.78	35.64
1994	829.00	1.43	2876.30	17.18	482.59	6.62	1.72	5.96	30.89	36.79
1995	665.60	-19.71	2874.20	-0.07	639.57	32.53	1.04	4.49	35.53	43.87
“八五”平均	649.84	-7.16	2362.10	49.38	462.21	218.15	1.41	5.11	28.88	40.97
1996	412.60	-38.01	2737.10	-4.77	726.69	13.62	0.57	3.77	37.70	63.51

资料来源：根据《中国统计年鉴》各期、重新计算所得，亏损面与亏损率的数据来自（郑海航，1997）

- 1、亏损面 = (亏损企业个数/全部企业个数) × 100%
- 2、亏损率 = (亏损企业的亏损总额/盈利企业的盈利总额) × 100%

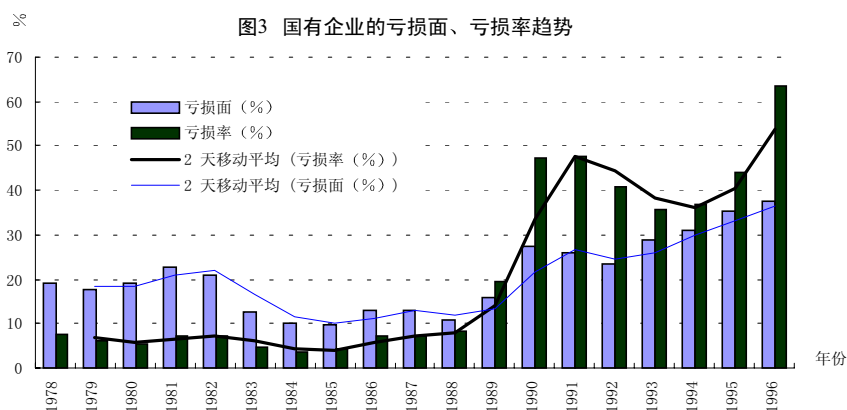


盈利增长的同时，国有亏损企业亏损额曾长期控制在低位水平。结合表 1 和图 1、图 2 可直观地看出，1989 年以前，亏损额基本上控制在 100 亿元以内，绝大部分年份低于 50 亿元。“六五”期间与改革 1978 年相比，亏损额甚至出现了平缓的下降，“六五”三年亏损额的平均数相比 1978 年，下降了 12%。亏损面和亏损率也基本上控制在 20% 和 10% 以内，“六五”期间并有所下降。



只是到了 1989 年，国有企业的亏损才第一次超过 100 亿元，亏损额突然比上年剧增 180%。原因何在？虽然国有企业被认为天生具有体制、机制等问题，但效益大滑坡的原因却并非来自这些由来已久的“体制性”问题，而是市场形势的变化，即随着宏观经济政策由扩张走向治理整顿，国内市场出现了前所未有的所谓“疲软”现象，国有企业与非国有经

济的真正的正面交锋由此开始。国有企业显然不适应急剧变化的市场形势，在与非国有经济的竞争中市场份额越失越多，经济效益越来越差。首先是在 1989 年亏损失控，然后是 1990 年亏损企业亏损额继续大幅攀升，一举突破 300 亿元大关，在上年剧增的基础上又增长了 94%。从此以后，哪怕有 1992 年邓公南巡带来的大好形势，国有企业的亏损额却再也无法恢复到以前的低位水平，而是以不可遏止的趋势向 400 亿元、500 亿元乃至 800 亿元的高位攀升，亏损面和亏损率也随之节节上升至 30% 和 40% 以上（图 3）。



国有经济与非国有经济相比的“相对贬值”可以从这一时期两者在一些重要经济指标的此消彼涨上看出来（表 2）：

表 2 国有经济“相对贬值”表

	工业总产值		利润总额		利税总额		财政收入		新增职工人数	
	国有工业	非国有工业	国有工业	非国有工业	国有工业	非国有工业	国有经济	非国有经济	国有经济	非国有经济
1978	77.6	22.4	84.9	15.1	86.3	13.7	87.0	13.0	72.0	28.0
1979	78.5	21.5	86.0	14.0	87.0	13.0	87.4	12.6		
1980	76.0	24.0	84.6	15.4	85.5	14.5	86.8	13.2	63.6	36.4
1981	74.8	25.2	85.0	15.0	85.4	14.6	86.5	13.5		
1982	74.4	25.6	84.9	15.1	85.2	14.8	85.2	16.1		
1983	73.3	26.7	83.0	17.0	83.6	16.4	83.9	24.4		
1984	69.1	30.9	82.8	17.2	83.2	16.8	82.8	30.2		
1985	64.9	35.1	78.2	21.8	80.2	19.8	77.6	32.1	61.3	38.7
1986	62.3	37.7	78.6	21.4	80.6	19.4	78.3	26.7		
1987	59.7	40.3	78.3	21.7	80.0	20.0	73.7	24.4		
1988	56.8	43.2	75.0	25.0	77.5	22.5	71.6	31.2		
1989	56.1	43.9	74.3	25.7	77.9	22.1	70.4	36.7		
1990	54.6	45.4	69.3	30.7	77.2	22.8	71.3	36.1	60.5	39.5
1991	56.2	43.8	62.6	37.4	74.4	25.6	71.3	33.5	47.5	52.5
1992	51.5	48.5	55.0	45.0	69.4	30.6	71.3	35.5	49.9	50.1
1993	47.0	53.0	51.0	49.0	62.6	37.4	71.6	28.4	44.0	56.0
1994	37.3	62.7	46.1	53.9	58.3	41.7	71.4	28.6	41.1	58.9
1995	34.0	66.0	40.7	59.3	56.9	43.1	71.1	28.9	36.1	63.9
1996	28.5	71.5	27.7	72.3	53.2	46.8			34.5	65.5

注：国有经济和非国有经济在各项指标中所占的比重（单位：%）

资料来源：《中国统计年鉴》各期，《中国工业经济统计年鉴》1998

工业总产值：国有经济的工业总产值占总的工业总产值的比重逐年下降，90 年代以来呈现加速下降的趋势，从 1978 年的 77.6% 下降为 1996 年的 28.5%；而非国有经济在工业总产值中的比重则从 1978 年的 22.4% 上升到 1996 年的 71.5%；

利润总额：国有工业在利润总额中的比重逐年下降，1978 年国有工业对工业利润总额的贡献为 84.9%，到 1990 年下降到 69.3%，但在 90 年代中加速下降，到 1996 年这一比重

为 27.7%，工业中近 3/4 的利润是由非国有工业创造的。

利税总额：国有工业在利税总额中的比重也是逐年下降的，这一趋势在 80 年代还不是很明显，从 1978 年到 1990 年，国有工业的利税比重下降了 9.1 个百分点，年平均下降不到 1 个百分点，但在 90 年代，其对利税的贡献能力显著下降，从 1991 年的 74.4% 下降到 1996 年的 53.2%，年平均下降约 3.5 个百分点。

财政收入：从对财政收入的贡献来看，国有经济尚保持较高比重，但相对地位下降。1980 年国有经济对财政收入的贡献率为 86.8%，1995 年下降为 71.1%。

新增就业：国有经济吸纳新增就业的能力下降主要是在 90 年代，其对新增就业的贡献从 1990 年的 60.5% 下降到 1996 年的 34.5%，年平均下降约 4 个百分点。非国有经济对新增就业的贡献越来越大，1978 年，非国有经济对新增就业的贡献仅为 28%，到 1996 年这一比重上升到 65.5%，非国有经济已经成为增加就业的主力军。

实施“抓大放小”的国有企业改革，可能起源有国有企业相对贬值的因素（刘伟，1998），但在更大程度上，却要归因于国有企业的“绝对贬值”，即国有经济的效益逐步进入无法挽回的衰退阶段，对国家财政的贡献越来越低，并开始出现净亏损。将国有经济实现的利润总额与亏损企业亏损额两者结合起来看，1978 年以来国有企业的盈亏消长比较可分为四个不同的阶段：

一是经济效益全面提高的阶段：时间是改革开放至 1988 年以前。其特点是利润、利税增长迅猛、亏损额下降较多，导致亏损面和亏损率两个指标均出现下降，利润总额和利税总额与亏损额的比率一般在 15:1 和 20:1 以上，整个国有经济可以说是在向上走。

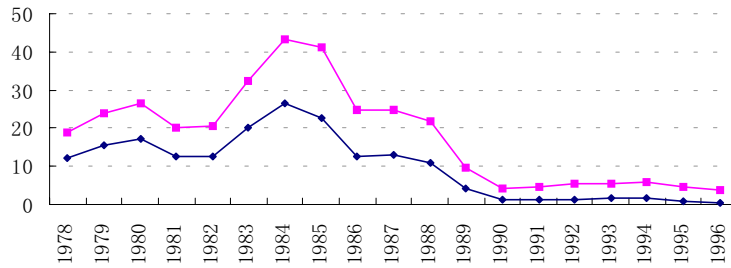
二是经济效益急剧下滑的阶段：时间是 1989 年至 1991 年。这一时期国有企业的利润、利税总额连年出现二位数的负增长、亏损额则以三位数的速度增长，导致亏损面上升到近 30%，亏损率上升至近 50%，也就是说亏损差不多足以侵蚀掉近一半的利润，利润总额、利税总额与亏损额的比率急剧地回落到 1:1 和 4:1 的水平。

三是经济效益的短暂的恢复性回升阶段：时间是 1992 至 1993 年短暂的两年间。利润回升较快的同时，亏损也继续高速增长，利润与亏损形成拉锯之势。最终结果，利润总额、利税总额与亏损额的比率与前三年相比未有大的改观，亏损面、亏损率稍有回落，分别稳定于近 30% 和 35% 的区域。

四是经济效益无可挽回的衰退阶段：时间是 1994 年宏观“软着陆”以来。这一时期最明显的特点是亏损日益加剧和漫延⁷，利润再度急剧下滑。尤其是，1996 年上半年国有经济出现了 130 亿元的净亏损，在全国范围内第一次出现了整个国有经济盈利抵补不了亏损的严峻局面，这可以说是一个非常强烈的信号，意味着国有企业有可能成为财政的“净包袱”。该年下半年，虽然在宏观经济政策适度放松和对国有大中型企业实行倾斜性贷款措施以后，国有企业状况才略有好转，但总体经济效益仍不容乐观。1996 年全年工业实现利润比上年下降 42.5%，增亏 37.5%。1995 年在全部工业实现利润总额中，国有企业所占比重从 1994 年 50.5% 下降到 1995 年的 41.2%，1996 年进一步下降为 29.3%。并一度出现了全国震惊的净亏损的情况。这一时期利税总额虽然由于税制改革的因素而出现政策性回升，但最终由于国有企业效益不佳而出现负增长。到 1996 年，利润总额仅相当于亏损额的 57%，利税总额与亏损的比率进一步下滑到 3.77:1。

⁷ 一是向由小企业向大中型企业漫延；二是由中央企业向地方企业漫延；三是由部分行业向更多的行业漫延（郑海航，1998）。

图4 1978年以来国有企业盈利与亏损消长趋势



以上情况表明，从第四个阶段开始，国有企业进入了无法挽回的衰退阶段，从而意味着国有企业的“绝对贬值”的开始——所谓“绝对贬值”，指的是其净亏损的绩效表现所导致的地位下降的绝对评价，与此相对应，国有企业绩效相比非国有企业的低下所导致的地位下降则可称之为“相对贬值”。

国有企业出现净亏损的深层原因仍然是在于市场竞争的加剧，而市场竞争的日益激烈将越来越成为中国社会经济中的常态，从这个意义上讲，90年代以来国有企业的经济效益的下滑具有历史性的意义，即它是国有企业无法赢得的一个新的历史时期，国有企业整体性“绝对贬值”的时代已经来临。80年代末90年代初曾经显示、被认为宏观政策所致因而是特殊现象的“市场疲软”，至90年代中期已成为常态，国内市场由“短缺经济”走向了买方市场历史性转折已经完成⁸。当宽松的市场环境不复出现时，以乡镇企业为代表的集体企业、民营企业等“老对手”却日趋成熟，竞争能力升级；与此同时，外资更是大举进入，来自跨国公司的“国际级”竞争令国有企业与生俱来的各种矛盾至此暴露无疑（陈清泰，1995）⁹。

这一时期，国有企业的发展有一个重要特点，就是即使还能凭借国家财力和国家银行支持（后面将指出这一点已越来越不可能），其所习惯的粗放型生产和数量取胜的战略，也因受制于“消费者主权”而难以施展，“速度经济”的威力可以说丧失殆尽。

国有经济以往曾被称为是“速度经济”，即有速度就有效益，效益下滑往往是由于速度下降。然而，90年代的情形却并非如此。中国工业生产从1991年步入正常增长阶段后，一直保持着比较高的增长速度。1991—1995年乡及乡以上独立核算工业企业产品销售收入分别增长22.65%、25.58%、47.23%、25.58%和24.58%。但即使在这样高的增长速度下，国有企业就是增产不增收（吴邦国，1995），亏损状况并没有象以前那样趋于好转，反而日趋严重。事实证明，“速度经济”是有前提的，就是只有在存在着总需求大于总供给的市场状态时才能有效，当市场短缺成为历史时，速度经济也就成了过往云烟。

⁸ 1998年，人们开始谈论起“过剩经济”以及“中国经济大调整”的问题（张曙光等，1998；陈淮，1998）。

⁹ 对于市场竞争的描述，可参见（林毅夫，1997；刘伟，1998）。

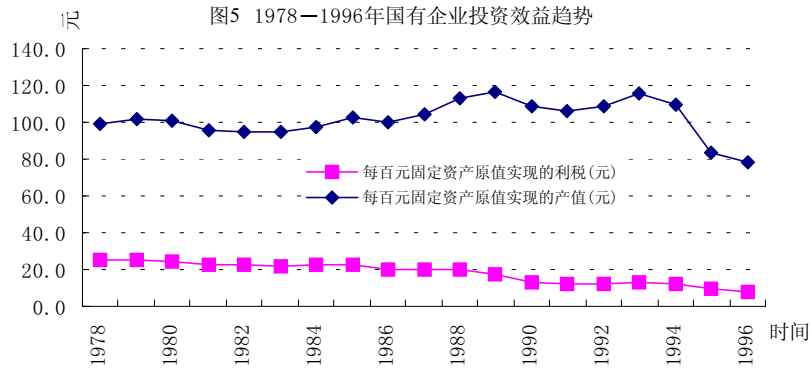
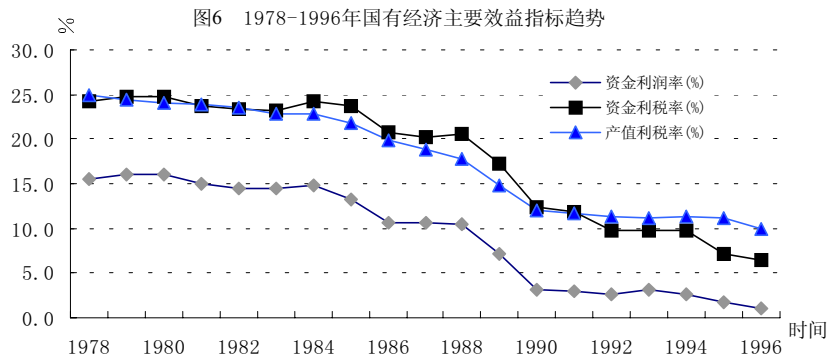


表3 独立核算国有工业企业主要财务指标 (单位:亿元)

年份	固定资产 原价	增长%	固定资产 净值	增长%	每百元固定 资产原值实 现的产值 (元)	增长%	每百元固定 资产原值实 现的利税 (元)	增长%	资金利 润率(%)	资金利 税率(%)	产值利 税率(%)
1978	3193.4		2225.7		99.3		24.8		15.5	24.2	24.9
1979	3466.7	8.6	2378.6	6.9	101.7	2.4	24.9	0.4	16.1	24.8	24.5
1980	3730.1	7.6	2528.0	6.3	100.8	-0.9	24.3	-2.4	16.0	24.8	24.1
1981	4032.3	8.1	2709.3	7.2	95.7	-5.1	22.9	-5.8	15.0	23.8	23.9
1982	4375.0	8.5	2914.0	7.6	94.5	-1.3	22.2	-3.1	14.4	23.4	23.5
1983	4767.8	9.0	3161.0	8.5	94.9	0.4	21.7	-2.3	14.4	23.2	22.8
1984	5170.0	8.4	3395.5	7.4	97.8	3.1	22.3	2.8	14.9	24.2	22.8
1985	5956.2	15.2	3980.8	17.2	102.7	5.0	22.4	0.4	13.2	23.8	21.8
1986	6744.8	13.2	4543.8	14.1	100.2	-2.4	19.9	-11.2	10.6	20.7	19.9
1987	7677.9	13.8	5242.4	15.4	104.2	4.0	19.7	-1.0	10.6	20.3	18.9
1988	8795.2	14.6	6040.4	15.2	113.1	8.5	20.2	2.5	10.4	20.6	17.8
1989	10160.8	15.5	7033.2	16.4	116.9	3.4	17.5	-13.4	7.2	17.2	14.9
1990	11610.3	14.3	8088.3	15.0	108.3	-7.4	12.9	-26.3	3.2	12.4	12.0
1991	13556.8	16.8	9507.2	17.5	106.0	-2.1	12.3	-4.7	2.9	11.8	11.6
1992	15699.8	15.8	10982.7	15.5	109.1	2.9	12.4	0.8	2.7	9.7	11.4
1993	19066.4	21.4	13304.4	21.1	115.8	6.1	12.9	4.0	3.2	9.7	11.1
1994	23101.9	21.2	15677.5	17.8	109.5	-5.4	12.5	-3.1	2.6	9.8	11.4
1995	30935.7	33.9	21363.9	36.3	83.7	-23.6	9.3	-25.6	1.7	7.2	11.1
1996	34765.0	12.4	23860.7	11.7	78.5	-6.2	7.9	-15.1	1.0	6.5	10.0



从表3及图5、图6中可以清楚地看到国有企业的投资效益的下降趋势。虽然固定资

产原值和净值一直处于增长的状态，甚至呈现出加速增长的态势，但与此形成鲜明对照的是，每百元固定资产实现的产值和利税却处呈下降趋势，到 1996 年，每百元固定资产实现的产值仅 78.5 元，形成的利税仅 7.9 元。资金利润率从 1978 年的 15.5%，下降到 1997 年的 0.9%，资金利税率从 1978 年的 24.2% 下降到 1997 年的 6.3%，产值利税率从 1978 年的 24.9% 下降到 1996 年的 10.4%。

随着国有经济效益的下滑，国有经济的资金利润率、资金利税率已经不抵银行利率。这意味着即使纯粹从投资的成本—收益角度讲，国有企业也已经失去投资价值，从而从另一个角度表明它毫无疑问地进入了“绝对贬值”时代。从表 4 可以看出，改革开放之初的 1979 年，国有工业企业资金利润率和资金利税率分别为 16.1% 和 24.8%。相比之下，当时的名义利率（一年期定期储蓄存款利率）仅 3.96%，利率与资金利润率、资金利税率的比例分别是 1:4.06 和 1:6.26。国有企业的资金利润率、资金利税率都远远超过银行的名义利率，但随着国有经济效益的下滑，以及 80 年代以来银行名义利率的上升，国有经济的资金利润率和资金利税率开始落在银行利率之后。1989 年，一年期银行名义利率第一次超过国有经济的资金利润率；1993 年，一年期银行名义利率又超过了国有经济的资金利税率。此后国有企业的资金利润率和资金利税率不断下降，银行名义利率却不断上升。1996 年，利率与资金利润率、资金利税率的比例分别是 1:0.15 和 1:0.71。

表 4 国有工业企业利润率和银行利率的变化情况 单位:%

年份	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
①	16.1	16	15	14.4	14.9	13.2	10.6	10.6	10.6	10.4	7.2	3.2	2.9	2.7	3.2	2.6	1.9	1.0
②	24.8	24.8	23.8	23.4	23.2	24.2	23.8	20.7	20.3	20.6	17.2	12.4	11.8	9.7	9.7	9.8	6.01	6.54
③	3.96	5.4	5.4	5.76	5.76	5.76	6.84	7.2	7.2	8.64	11.34	10.08	7.56	7.56	10.98	10.98	10.98	9.18

①: 国有工业企业资金利润率; ②国有工业企业资金利税率; ③: 银行名义利率

资料来源: 《中国统计年鉴 1998》

国有企业不景气，导致一系列不良后果:

1、资产负债率上升、导致金融风险加剧、银行改革难以进行

国有资产负债率上升的直接原因是 80 年代中期“拨改贷”政策的全面推行，深层原因是国企效益不佳，国有企业负债率迅速上升。据国有资产管理局对 30 万户国有企业资产负债率的统计，1980 年为 38.7%，1995 年达 69.3%，上升了 30.6 个百分点，年均上升 2 个百分点，其中账面资不抵债的企业占 17%，扣除损失挂帐后为 37.2%。另据国家统计局统计，1996 年，在 50.6 万户各种类型工业企业中，国有企业资产负债率为 65.1%，高出股份制企业 and 外商投资企业 8 个百分点。1997 年，6.6 万户国有独立核算工业企业资产总计 57028 亿元，负债总计 37118 亿元，资产负债率 65.1%，高于世界主要工业化国家的负债水平，也高于公认的安全负债水平。有关统计还表明，1993 年时全部国有企业还有自有流动资金 500 多亿元，但 1994 年很快下降为 90 多亿元，1995 年进一步变为负 19 亿元。

高负债率一个必然结果是利息挤压利润。吴邦国副总理曾援引国家经贸委的看法，认为利息支出上升太快是导致国有企业利润下降、亏损增加的第一位的因素（吴邦国，1995）。国家统计局的统计结果（1998）证明了这一点。1993 年，国有工业企业利息支出 532 亿元，为当年利润总额的 41.4%；1994 年利息支出 946 亿元，比上年增加 414 亿元，增长 78%，为当年利润总额的 114%；1995 年利息支出 1169 亿元，比上年增加 223 亿元，增长 24%，为当年利润额的 169%；1996 年利息支出 1342 亿元，比上年增加 173 亿元，为当年利润额的 321%。从国有大中型企业情况看，1984 年利息支出为当年利润的 4.4%，1988 年为 15.9%，1989 年为 36.7%，1992 年为 72.2%，1995 年为 136%（利息 931 亿元，比上

年增长 24%)，1996 年为 235% (利息 1095 亿元，比上年增长 14%)，1997 年为 208% (利息 1076 亿元，比上年减少 2%)。

在高负债率的期况下，银行利率的变动也已成为国企利润升降的最为关键的因素。1997 年企业因国家两次调低利率以及对呆坏帐的冲销，利息支出大为减少，全年利息少支出额约为新增利润的 119%，其中国有企业利息少支出额约为新增利润的 2.9 倍。也就是说国有企业新增利润主要来自银行减息。但在这种情况下，512 户重点企业（实际统计数 507 户）利息净支出仍达 610 亿元，增长 10.7%，高于这些企业实现利润 9.4% 的增长和利税总额 8.4% 的增长。

由此，国有企业对银行如此依赖，对利润如此敏感，银行改革特别是利率市场化就越受制约，宏观政策环境的扭曲就越难治理，导致银行金融风险加大。考察高负债率是否导致银行风险加大的另一个重要因素是偿债能力。从信用状况看，国有企业负债水平已远远超出企业偿债能力。经验表明，企业的流动比大于 2 时，才有偿债能力。然而，1994 年，对国有工业 39 个行业的分析表明，所有行业的流动比均未达到经验值。最高流动比 1.15，最低 0.78，在 1—1.5 之间的行业 18 个，占行业数的 46%；低于 1 的行业 21 个，占行业数的 53%。另据清产核资结果，30.2 万户国有企业流动比率 1.04，比经验值低 0.96，流动比小于经验值的企业占总数的 78%；国有企业流动比率小于经验值 1 的企业占总数的 70%。国有企业已欠国家税收几百亿元，无法交纳，欠银行几千亿元呆、坏账贷款和利息不能偿还。无奈之下，1996 年国家只好在非常困难的情况下拿出 200 亿元准备金来作为冲销银行呆坏账。

2、国有企业的困境导致越来越多的人员陷于困苦之中

据统计，国有企业离退休职工占职工总数的 20—25%，支付离退休职工工资相当于国有企业产品销售成本的 2.6%，利润总额的 56%。另外，国有企业冗员占职工人数的 25—30% 左右，面临破产淘汰的国有企业估计至少在 10~15% 左右，国有企业的困难导致这些人员的生活和福利得不到保障。国有企业还承担着许多社会功能，如企业办学校、办医院等，这方面的费用相当于国有独立核算工业企业产品销售成本的 1%，相当于产品销售利润的 4.6%，相当于利润总额的 21%，国有企业的困难导致职工及其家属的上学、医疗等基本社会需要越来越得不到保障。

3、导致资源配置的低效，影响到整体经济发展

一是十分稀缺的资金继续流向低效的国有企业。林毅夫（1997）曾经指出，只要国有企业的社会包袱、“政策性任务”一天不消除，利润就不可能成为充分信息的显示指标，哪怕国有企业亏损再大，它也会找各种借口向国家索取各种优惠政策，譬如说，获取稀缺的资金就是这样。从表 3 可以看出，1978—1996 年，一方面，尽管国有企业在整个产值、利润以及财政收入中的比例不断下降；但另一方面，大量的资金仍然持续不断地流向国有经济。

二是大量的存量资源得不到高效、合理的配置。国有企业的生产能力、产品严重过剩、设备闲置，造成资源的浪费。国有企业机电工业的开工率普遍不足 30%，彩电、电冰箱、洗衣机这两大家电生产行业都有 50% 以上的生产能力过剩。

三是技术进步艰难。80 年代，国有企业曾经代表着我国的先进技术水平和装备水平。但是，90 年代以来，已逐渐落后于非国有企业，包括内资的集体和民营企业。如近年来崛起的海尔、科龙、华为以及江苏的阳光集团等，设备及技术水平都要好于同行业国有企业。国有企业技术开发能力差，产品开发周期长，产品单一，严重地影响着我国工业技术整体水平的进步¹⁰。据有关部门对 264 家大中型国有企业调查，在整个“七五”期间，鉴

¹⁰ 据世界银行研究反映，中国国有企业设备的技术落后状况严重，属于国际 60—70 年代水平的占 20%，仍可以使用的占 20—25%，应淘汰的占 55—60%，国有企业的技术装备的整体水平与国际水平存在

定定型了 1.75 万多项产品和技术，但能申报专利的仅为 389 项，经审查授予专利权的仅为 273 项，可见其大多数是低水平的重复项目。

综上所述，尽管经过了十多年的国有企业改革，尤其是在现代企业制度的试点之后，如果国有企业改革已不能再停留在“摸清了改革的方向、明确了改革的战略、积累了改革的经验、弄清了存在的深层次问题”的地步，国有企业必须寻求突破，以摆脱国有企业“绝对贬值”的困境。

(二) 相对整体国有经济，小企业竞争力更差，困难更为严重，“抓大放小”是无奈的选择

1995 年是“抓大放小”紧锣密鼓的一年，同时也是小企业困境加剧的一年，两者之间绝非偶然。

该年大中小型国有企业在我国的分布和基本情况如下：全部独立核算国有企业为 87905 个，其中大型企业为 4685 个，所占比重为 5.33%，中、小型企业分别为 10983 个和 72237 个，所占比重分别为 12.49%和 82.18%。同年，全国独立核算的国有工业企业实现工业产值 25889.93 亿元，其中大型企业为 15907.27 亿元，占 61.44%，中小型企业分别为 5302.35 亿元和 4680.31 亿元，比重分别为 20.48%和 18.08%；全国独立核算的国有工业企业实现工业增加值 8307.19 亿元，其中大型企业为 5719.45 亿元，占 68.85%，中小型企业分别为 1402.62 和 1185.12 亿元，分别占 16.88%和 14.27%（见表 5）。（人员情况：国有小型企业职工人数 2346.9 万人，占全部国有企业职工人数的 30.3%。）

表 5 独立核算国有大中小型国有企业在我国的分布和变动趋势

		单位：亿元					比重情况%				
		1993	1994	1995	1996	1997	1993	1994	1995	1996	1997
企业单位数 (个)	大型企业	3816	4009	4685	4946	4800	4.74	5.03	5.33	5.69	6.45
	中型企业	10418	10508	10983	10817	10123	12.93	13.18	12.49	12.44	13.61
	小型企业	66352	65214	72237	71219	59465	82.34	81.79	82.18	81.88	79.94
	合计	80586	79731	87905	86982	74388	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
工业总产值 (现行价格)	大型企业	12519.03	15057.95	15907.27	17282.16	18434.26	56.68	59.51	61.44	63.33	66.17
	中型企业	5210.57	5535.36	5302.35	5227.87	4875.1	23.59	21.88	20.48	19.16	17.50
	小型企业	4358.36	4707.91	4680.31	4779.32	4549.25	19.73	18.61	18.08	17.51	16.33
	合计	22087.96	25301.22	25889.93	27289.35	27858.61	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
工业增加值	大型企业	4297.72	5026.22	5719.45	5948.85	6442.56	59.03	63.60	68.85	68.05	70.08
	中型企业	1538.39	1525.45	1402.62	1432.67	1411.31	21.13	19.30	16.88	16.39	15.35
	小型企业	1444.82	1351.27	1185.12	1360.9	1339.06	19.84	17.10	14.27	15.57	14.57
	合计	7280.93	7902.94	8307.19	8742.42	9192.93	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

资料来源：《中国统计年鉴》1993-1998，《中国工业经济统计年鉴》1998，《中华人民共和国 1995 年第三次全国工业普查资料汇编》

与大中型企业相比，国有小企业有以下特点：

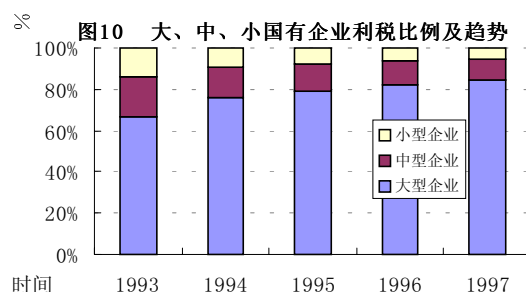
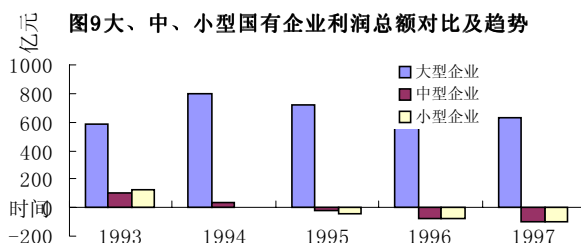
1. 80年代后期以来，国有企业开始出现两极分化的趋势，国有小企业相比整体国有企业期况更为严峻。

从销售收入的变化可以看出，国有小企业的市场竞争力相比面上国有企业还要更差。1994—1997年，全部独立核算国有企业产品销售收入年均增长-2.4%、18.2%、4.1%和3.0%，总体上保持了正的增长，国有大型企业则相对保持了比较平稳的增长势头，但国有小企业除1995年外，基本上是连年的负增长。1993年，国有企业在1993年的销售收入占全部独立核算国有企业销售收入的比重为20%，即国有企业每卖出四元商品，其中就有一元是国有小企业出售的，但在1994—1997年，这一比重不断下降，至1995年下降到17.56%。

表6 大、中、小型独立核算国有企业销售收入对比及趋势

项目	企业划型	单位：亿元					变动情况（%）			
		1993	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997
1、产品销售收入	大型企业	12867.52	13383.93	16264.69	17662.00	19096.63	4.01	21.52	8.59	8.12
	中型企业	5244.33	4671.62	5254.13	5144.29	4657.53	-10.92	12.47	-2.09	-9.46
	小型企业	4531.61	4034.85	4584.29	4357.26	4231.72	-10.96	13.62	-4.95	-2.88
	全部	22643.46	22090.4	26103.11	27163.55	27985.88	-2.4	18.2	4.1	3.0
所占比重		56.83	60.59	62.31	65.02	68.24	6.61	2.84	4.35	4.94
		23.16	21.15	20.13	18.94	16.64	-8.69	-4.82	-5.9	-12.12
		20.01	18.27	17.56	16.04	15.12	-8.733	-3.849	-8.663	-5.735
	全部	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	0	0	0	0

资料来源：根据《中国统计年鉴》1993—1998，《中国工业经济统计年鉴》1998，《中华人民共和国1995年第三次全国工业普查资料汇编》及重新计算



再来看国有小企业的盈利状况。从图9、图10可以看出，国有大型企业在利润和利税上明显占有优势，而国有小企业自1994年以后即出现净亏损；1996年以后，又有了较大幅度的增亏，亏损达80.92亿元。1993年，小企业尚能占到全部利税总额的14%，但到1995

年，仅能占 5.98%。

表 7 大、中、小型独立核算国有盈利指标对比及趋势

项目	企业划型	单位：亿元					变动情况 (%)			
		1993	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997
2、利润总额	大型企业	587.12	801.3	722.89	571.1	631.88	36.48	-9.79	-21	10.64
	中型企业	105.4	30.13	-17.92	-77.54	-103.28	-71.41	-159.48	-332.7	-33.2
	小型企业	124.76	-2.42	-39.35	-80.92	-100.77	-101.94	-1526.03	-105.64	-24.53
	全部	817.28	829.01	665.62	412.64	427.83				
	所占比重	71.84	96.66	108.6	138.4	147.69				
			12.9	3.63	-2.69	-18.79	-24.14			
3、利税总额	大型企业	1636.93	2184.12	2276.21	2252.92	2466.29	33.43	4.22	-1.02	9.47
	中型企业	476.28	429.75	385.43	320.58	291.34	-9.77	-10.31	-16.83	-9.12
	小型企业	341.48	262.38	212.52	163.64	149.59	-23.16	-19	-23	-8.59
	全部	2454.69	2876.25	2874.16	2737.14	2907.22				
	所占比重	66.69	75.94	79.20	82.31	84.83				
			19.40	14.94	13.41	11.71	10.02			
		13.91	9.12	7.39	5.98	5.15				
	全部	100	100	100	100	100				

资料来源：根据《中国统计年鉴》1993—1998，《中国工业经济统计年鉴》1998，《中华人民共和国 1995 年第三次全国工业普查资料汇编》计算

2、1994 年，国有小企业亏损严重，亏损程度更高。

全国清产核资结果表明，1995 年，在全部独立核算国有工业企业中，有 33.75% 的企业出现亏损，其中小型企业约有 24517 个企业亏损，亏损面为 33.94%。小型企业连年出现全体亏损，亏损额不断增加。在全部亏损企业中，国有小型亏损企业占全部亏损企业总数的近 90%，占全部国有小型企业总数的近 60%，国有亏损企业主要集中在国有小型企业，而且预算内的国有小型企业占多数。国有小型企业亏损程度也远高于国有大中型企业。国有小型企业亏损额占其资产总额的比重为 2.2%，比国有大中型企业亏损额占资产总额的比重高出 1.3 个百分点；国有小型企业亏损额占其净资产比重为 6.7%，比国有大中型企业亏损额占其净资产比重高出 4.5 个百分点；国有小型企业户均亏损额占国有小企业户均资产的比重为 4.1%，比国有大中型企业户均亏损额占其户均资产总额的比重高出 1.6 个百分点；国有小企业户均亏损额占其户均净资产的比重为 12%，比国有大中型企业户均亏损额占其净资产的比重高出 6 个百分点。由此看出，由于国有小型资产规模小，使其单位资产尤其是单位净资产负担的亏损程度远远高于国有大中型企业。这意味着国有小型企业的资本质量明显低于大中型企业，其承受的亏损压力要大大高于国有大中型企业。

从一些重要经济效益指标看，1993 年，国有小企业每百元销售收入实现的利润为 2.75 元，比国有大企业低 2.78 元，1994 年—1997 年，国有小企业每百元销售收入实现的利润均为负值，与国有大企业的差距分别为 1.81 元、6.05 元、5.3 元、5.09 元和 5.69 元。1993 年，国有小企业的资金利税率为 6.45%，1995 年下降到 3.48%，与国有大型企业的差距分别为 4.81、7.51 和 6.57 个百分点，与国有中型企业的差距分别为 2.17、2.25 和 1.91 个百分点。1993 年，国有小型企业的产值利税率为 7.84%，1995 年下降到 4.54%，与国有大型企业的差距分别为 5.24、8.93 和 9.77 个百分点，与国有中型企业的差距分别为 1.3、2.19 和 2.73 个百分点。

表 8 大中小型独立核算国有工业企业经济效益指标对比及趋势

指标	企业类型	1993	1994	1995	1996	1997
----	------	------	------	------	------	------

		数值	差异	数值	差异	数值	差异	数值	差异	数值	差异
4、资金利税率(%)	大型企业	11.26	4.81	12.27	7.51	10.05	6.57	8.37	6	8.07	6.06
	中型企业	8.62	2.17	7.01	2.25	5.39	1.91	3.99	1.62	3.48	1.47
	小型企业	6.45		4.76		3.48		2.37		2.01	
5、产值利税率(%)	大型企业	13.08	5.24	14.5	8.93	14.31	9.77	13.04	9.62	13.38	10.09
	中型企业	9.14	1.3	7.76	2.19	7.27	2.73	6.13	2.71	5.98	2.69
	小型企业	7.84		5.57		4.54		3.42		3.29	
6、每百元销售收入实现的利润(元)	大型企业	4.56	1.81	5.99	6.05	4.44	5.3	3.23	5.09	3.31	5.69
	中型企业	2.01	-0.74	0.64	0.7	-0.34	0.52	-1.51	0.35	-2.22	0.16
	小型企业	2.75		-0.06		-0.86		-1.86		-2.38	

资料来源：根据《中国统计年鉴》1993—1998，《中国工业经济统计年鉴》1998，《中华人民共和国 1995 年第三次全国工业普查资料汇编》及重新计算。

全国清产核资的结果还表明，国有小型企业的净资产利润为-1.6%，比国有企业的平均净资产和利润率低 5.51 个百分点，比国有大型企业的净资产利润率低 7.6 个百分点；国有小型企业的总资产报酬率为 1.9%，比国有企业的平均总资产报酬率低 1.4 个百分点，比国有大型企业的平均总资产报酬率低 2 个百分点。

2、国有小企业负债率更高，资产损失和亏损挂账更严重，偿债能力更低¹¹。

据 1994 年清产核资结果，国有企业平均资产负债率为 75.1%，其中特大型、大型、中型和小型及其他企业资产负债率分别为 60.6%、74.9%、80.3%、82.5%。小型国有企业资产负债率比平均水平高 7.4 个百分点，比特大型企业高出 22 个百分点，比大型和中型企业分别高出 7.6 和 2.2 个百分点。特大型、大型、中型、小型及其他企业所有者权益分别为 2929.5 亿元、3937.8 亿元、2389.2 亿元、1064.5 亿元，占资产总额比率分别为 39.4%、25.1%、19.7%和 17.4%。如果考虑损失挂账因素，则小型国企从总体上看已资不抵债。据 1994 年对 12.4 万户国有企业的统计，特大型、大型、中型和小型及其他企业的资产损失额分别为 61 亿元，524.9 亿元、818.2 亿元和 463.9 亿元，占资产总额比率分别为 0.8%、3.4%、6.7%、7.6%，占所有者权益比率分别为 2.1%、13.3%、34.3%、43.6%。特大型、大型、中型、小型及其他企业资金挂账额分别为 111.5 亿元、571.8 亿元、912.3 亿元和 611.3 亿元，占资产总额比率分别为 1.5%、3.6%、7.5%、12.2%，占所有者权益比率分别为 3.8%、14.5%、38.2%和 57.4%。特大型、大型、中型、小型及其他企业全部损失挂账额分别为 172.5 亿元、1096.7 亿元、1730.5 亿元和 1075.2 亿元，占资产总额比率分别为 2.3%、7.0%、14.2%和 17.8%，占所有者权益比率分别为 5.9%、27.8%、72.5%、101%。可见，占全部国有企业 72.7% 的 8 万多户小型企业所有者权益已成负数。清产核资的结果还表明，在对资产盘置入账及部分损失核销后，加上对固定资产保值重估和初步进行的土地估价因素，国有净资产总额为 34839 亿元，其中 25.6 万户（占总户数的 84.7%）小型国有企业净资产总额仅为占全部净资产的 15%。

从偿债能力看，国有小型企业的债务—资本比率（债务与净资产的比值）、流动比率、速动比率都达不至到国际标准值，并明显低于国有大中型企业。据 1995 年清产核资结果，国有小型企业的债务资本比为 1.92，比国际标准值（不高于 1）高 0.92，超出警戒线近 1 倍，比国有大型企业的 1.33 高出 0.59；国有小企业的速动比率为 0.52，比国际标准值（不小于 1）低 0.48，低于警戒线近一半，比国有大型企业的 0.72 低 0.24；国有小型

¹¹ 本部分较多地引用了潘岳（1997）同志主编的《中国国有经济总论：历史沿革、改革历程、发展趋势》中的数据和材料。

企业的流动比率为 0.92，比国际标准值（大于 2）低 1.08，低于警戒线近一半，比国有大型企业的 1.15 低 0.23；国有小型企业的获利倍数为 0.88，比国有大型企业获利倍数 1.7 低 0.82，相当于国有大型企业的一半。

另据 1996 年《中国统计年鉴》，国有小型工业企业的债务—资本比为 2.49，比国际标准值高 1.49，比国有工业企业平均水平 1.92 高 0.7，比国有大型工业企业的 1.65 高出 0.84；国有小型工业企业的流动比率（流动资产 / 流动负债）为 0.78，比国际标准值低 1.13，比国有工业企业平均值低 0.09，比国有大型企业 1.03 低 0.16。

表 9 大、中、小独立核算国有工业企业主要财务指标及其变动情况

项目	企业 划型	单位：亿元		变动情况（%）						
		1993	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997
10、资本金合计	大型企业	5799.43	6336.11	7170.57	7739.67	9279.70	9.25	13.17	7.94	19.90
	中型企业	2810.81	1849.70	1974.01	2020.07	2140.42	-34.19	6.72	2.33	5.96
	小型企业	4007.65	1968.19	2023.57	2047.08	2459.10	-50.89	2.81	1.16	20.13
11、流动资产	大型企业	7986.82	9779.51	11445.81	12732.27	14906.85	22.45	17.04	11.24	17.08
	中型企业	3650.83	3786.62	4084.10	4237.21	4327.24	3.72	7.86	3.75	2.12
	小型企业	3353.93	3346.58	3576.51	3701.46	3723.89	-0.22	6.87	3.49	0.61
12、流动资产年平均 余额	大型企业	7236.18	9018.81	11156.50	12222.93	14119.40	24.63	23.70	9.56	15.52
	中型企业	3310.43	3649.10	3928.49	4033.87	4155.16	10.23	7.66	2.68	3.01
	小型企业	2926.76	3095.36	3342.14	3464.50	3549.37	5.76	7.97	3.66	2.45
13、固定资产合计	大型企业	9723.59	12159.57	16560.11	5093.69	5193.12	25.05	36.19	-69.24	1.95
	中型企业	3047.24	3515.94	4804.43	4218.25	4623.10	15.38	36.65	-12.20	9.60
	小型企业	2912.10	3194.34	4049.07	1679.89	1916.28	9.69	26.76	-58.51	14.07
14、固定资产原价	大型企业	12196.45	15412.92	20852.24	6006.97	6190.56	26.37	35.29	-71.19	3.06
	中型企业	3448.45	4107.39	5573.10	4885.26	5309.28	19.11	35.68	-12.34	8.68
	小型企业	3421.44	3581.68	4510.35	2192.34	2415.66	4.68	25.93	-51.39	10.19
15、固定资产净值年 平均余额	大型企业	7299.35	8774.72	11485.33	14690.48	16423.58	20.21	30.89	27.91	11.80
	中型企业	2213.73	2484.61	3219.43	4004.32	4215.56	12.24	29.57	24.38	5.28
	小型企业	2368.19	2414.08	2769.35	3446.04	3874.50	1.94	14.72	24.43	12.43
16、流动负债合计	大型企业	7426.54	9193.15	11088.68	12785.33	14788.91	23.79	20.62	15.30	15.67
	中型企业	3605.04	4098.16	4739.53	5139.16	5332.92	13.68	15.65	8.43	3.77
	小型企业	3306.61	3593.11	4091.12	4446.60	4553.44	8.66	13.86	8.69	2.40
17、长期负债合计	大型企业	4312.48	5787.11	7522.36	8135.54	9502.42	34.19	29.98	8.15	16.80
	中型企业	1663.17	1799.43	2031.59	2101.26	2069.93	8.19	12.90	3.43	-1.49
	小型企业	1700.33	1632.93	1675.82	1716.47	2067.40	-3.96	2.63	2.43	20.44
18、负债合计	大型企业	11739.02	14980.26	18611.04	20936.65	24486.52	27.61	24.24	12.50	16.96
	中型企业	5268.21	5897.59	6771.12	7249.57	7468.98	11.95	14.81	7.07	3.03
	小型企业	5006.94	5226.04	5766.94	6173.77	6683.07	4.38	10.35	7.05	8.25
19、所有者权益合 计	大型企业	6952.39	8631.16	11257.70	13295.83	15273.57	24.15	30.43	18.10	14.87
	中型企业	1837.97	1895.59	2662.42	2764.25	2779.68	3.13	40.45	3.82	0.56
	小型企业	1821.14	1816.08	2309.97	2346.10	2415.79	-0.28	27.20	1.56	2.97

资料来源：《中国统计年鉴》1993—1998，《中国工业经济统计年鉴》1998，《中华人民共和国 1995 年第三次全国工业普查资料汇编》

3、国有小企业负债率更高，资产损失和亏损挂帐更严重，偿债能力更低¹²

据 1994 年清产核资结果，国有企业平均资产负债率为 75.1%，其中特大型、大型、中型和小型及其他企业资产负债率分别为 60.6%、74.9%、80.3%、82.5%。小型国有企业资产负债率比平均水平高 7.4 个百分点，比特大型企业高出 22 个百分点，比大型和中型企业分别高出 7.6 和 2.2 个百分点。特大型、大型、中型、小型及其他企业所

¹² 本部分较多地引用了潘岳（1997）同志主编的《中国国有经济总论：历史沿革、改革历程、发展趋势》中的数据和材料。

所有者权益分别为 2929.5 亿元、3937.8 亿元、2389.2 亿元、1064.5 亿元，占资产总额比率分别为 39.4%、25.1%、19.7%和 17.4%。如果考虑损失挂账因素，则小型国企从总体上看已资不抵债。据 1994 年对 12.4 万户国有企业的统计，特大型、大型、中型和小型及其他企业的资产损失额分别为 61 亿元，524.9 亿元、818.2 亿元和 463.9 亿元，占资产总额比率分别为 0.8%、3.4%、6.7%、7.6%，占所有者权益比率分别为 2.1%、13.3%、34.3%、43.6%。特大型、大型、中型、小型及其他企业资金挂账额分别为 111.5 亿元、571.8 亿元、912.3 亿元和 611.3 亿元，占资产总额比率分别为 1.5%、3.6%、7.5%、12.2%，占所有者权益比率分别为 3.8%、14.5%、38.2%和 57.4%。特大型、大型、中型、小型及其他企业全部损失挂账额分别为 172.5 亿元、1096.7 亿元、1730.5 亿元和 1075.2 亿元，占资产总额比率分别为 2.3%、7.0%、14.2%和 17.8%，占所有者权益比率分别为 5.9%、27.8%、72.5%、101%。可见，占全部国有企业 72.7% 的 8 万多户小型企业所有者权益已成负数。清产核资的结果还表明，在对资产盘置入账及部分损失核销后，加上对固定资产保值重估和初步进行的土地估价因素，国有净资产总额为 34839 亿元，其中 25.6 万户（占总户数的 84.7%）小型国有企业净资产总额仅为占全部净资产的 15%。

从偿债能力看，国有小型企业的债务—资本比率（债务与净资产的比值）、流动比率、速动比率都达不至到国际标准值，并明显低于国有大中型企业。据 1995 年清产核资结果，国有小型企业的债务资本比为 1.92，比国际标准值（不高于 1）高 0.92，超出警戒线近 1 倍，比国有大型企业的 1.33 高出 0.59；国有小企业的速动比率为 0.52，比国际标准值（不小于 1）低 0.48，低于警戒线近一半，比国有大型企业的 0.72 低 0.24；国有小型企业的流动比率为 0.92，比国际标准值（大于 2）低 1.08，低于警戒线近一半，比国有大型企业的 1.15 低 0.23；国有小型企业的获利倍数为 0.88，比国有大型企业获利倍数 1.7 低 0.82，相当于国有大型企业的一半。

另据 1996 年《中国统计年鉴》，国有小型工业企业的债务—资本比为 2.49，比国际标准值高 1.49，比国有工业企业平均水平 1.92 高 0.7，比国有大型工业企业的 1.65 高出 0.84；国有小型工业企业的流动比率（流动资产 / 流动负债）为 0.78，比国际标准值低 1.13，比国有工业企业平均值低 0.09，比国有大型企业 1.03 低 0.16。

表 10 大、中、小独立核算国有工业企业主要财务指标及其变动情况

项目	企业划型	单位：亿元					变动情况（%）			
		1993	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997
10、资本金合计	大型企业	5799.43	6336.11	7170.57	7739.67	9279.70	9.25	13.17	7.94	19.90
	中型企业	2810.81	1849.70	1974.01	2020.07	2140.42	-34.19	6.72	2.33	5.96
	小型企业	4007.65	1968.19	2023.57	2047.08	2459.10	-50.89	2.81	1.16	20.13
11、流动资产	大型企业	7986.82	9779.51	11445.81	12732.27	14906.85	22.45	17.04	11.24	17.08
	中型企业	3650.83	3786.62	4084.10	4237.21	4327.24	3.72	7.86	3.75	2.12
	小型企业	3353.93	3346.58	3576.51	3701.46	3723.89	-0.22	6.87	3.49	0.61
12、流动资产年平均余额	大型企业	7236.18	9018.81	11156.50	12222.93	14119.40	24.63	23.70	9.56	15.52
	中型企业	3310.43	3649.10	3928.49	4033.87	4155.16	10.23	7.66	2.68	3.01
	小型企业	2926.76	3095.36	3342.14	3464.50	3549.37	5.76	7.97	3.66	2.45
13、固定资产合计	大型企业	9723.59	12159.57	16560.11	5093.69	5193.12	25.05	36.19	-69.24	1.95
	中型企业	3047.24	3515.94	4804.43	4218.25	4623.10	15.38	36.65	-12.20	9.60
	小型企业	2912.10	3194.34	4049.07	1679.89	1916.28	9.69	26.76	-58.51	14.07
14、固定资产原价	大型企业	12196.45	15412.92	20852.24	6006.97	6190.56	26.37	35.29	-71.19	3.06
	中型企业	3448.45	4107.39	5573.10	4885.26	5309.28	19.11	35.68	-12.34	8.68
	小型企业	3421.44	3581.68	4510.35	2192.34	2415.66	4.68	25.93	-51.39	10.19
15、固定资产净值年平均余额	大型企业	7299.35	8774.72	11485.33	14690.48	16423.58	20.21	30.89	27.91	11.80
	中型企业	2213.73	2484.61	3219.43	4004.32	4215.56	12.24	29.57	24.38	5.28
	小型企业	2368.19	2414.08	2769.35	3446.04	3874.50	1.94	14.72	24.43	12.43
16、流动负债合计	大型企业	7426.54	9193.15	11088.68	12785.33	14788.91	23.79	20.62	15.30	15.67
	中型企业	3605.04	4098.16	4739.53	5139.16	5332.92	13.68	15.65	8.43	3.77
	小型企业	3306.61	3593.11	4091.12	4446.60	4553.44	8.66	13.86	8.69	2.40
17、长期负债合计	大型企业	4312.48	5787.11	7522.36	8135.54	9502.42	34.19	29.98	8.15	16.80

	中型企业	1663.17	1799.43	2031.59	2101.26	2069.93	8.19	12.90	3.43	-1.49
	小型企业	1700.33	1632.93	1675.82	1716.47	2067.40	-3.96	2.63	2.43	20.44
18、负债合计	大型企业	11739.02	14980.26	18611.04	20936.65	24486.52	27.61	24.24	12.50	16.96
	中型企业	5268.21	5897.59	6771.12	7249.57	7468.98	11.95	14.81	7.07	3.03
	小型企业	5006.94	5226.04	5766.94	6173.77	6683.07	4.38	10.35	7.05	8.25
19、所有者权益合计	大型企业	6952.39	8631.16	11257.70	13295.83	15273.57	24.15	30.43	18.10	14.87
	中型企业	1837.97	1895.59	2662.42	2764.25	2779.68	3.13	40.45	3.82	0.56
	小型企业	1821.14	1816.08	2309.97	2346.10	2415.79	-0.28	27.20	1.56	2.97

资料来源：《中国统计年鉴》1993—1998，《中国工业经济统计年鉴》1998，《中华人民共和国 1995 年第三次全国工业普查资料汇编》

（三）金融体制改革深化、货币政策从紧以及政府大力降低财政赤字等构成日益趋“硬”的外部环境，倒逼国有企业加快改革

从国有企业外部环境的硬化来看，90 年代逐步深化的金融改革具有至关重要的意义。1993 年 11 月，中共十一届三中全会制定了未来中国金融行业的发展任务，包括：将中国人民银行建设成负责制定货币政策和监管金融体制运行的现代中央银行；将“政策性贷款”与商业性分离；逐步将专业银行转化为商业银行；将商业银行与证券交易业分离；以非银行金融机构、资本市场的有序发展来补充银行业；金融部门基础设施的现代化；等等。此后，金融部门改革大大加快。特别是，《中国人民银行法》颁布，赋予中国人民银行制定和实施货币政策和唯一指定行使监管金融体系的权力，禁止中国人民银行对中央及省级政府部门透支和直接贷款；以及《商业银行法》、《担保法》等一系列金融法规的颁布，要求银行需持有相当于其风险调整资产总额的 8% 的资本，其给单一客户的贷款额度不超过其资本金的 10%，禁止其向职工亲属进行无担保贷款，等等。由此，商业银行贷款决策自主权逐步增加，贷款制度一步步严格，如引入资产负债比例管理，实行贷款项目负责制、审贷分离、对贷款人的自有资金要求等许多内容，使国有企业赖以生存的融资环境骤然收紧。

如同雪上加霜的是，1994 年以后，政府还实行了适度从紧的货币政策，大大削减投资，实际投资增长从 1993 年的 24.8% 下降到 1994 年的 12.7%，其中主要是国有部门的投资，导致国有企业流动资金增长放慢，企业间拖欠增加。

在货币政策从紧，银行贷款难的同时，政府又不断收紧财政补贴的缰绳。1987—1993 年间，公共部门赤字曾长期占国内生产总值的 11—12% 左右，终于导致严重的通货膨胀。在经历了几次通货膨胀的教训后，政府决心减少财政赤字，并将其置于“宏观软着陆”需重点解决的问题之一。减少财政赤字的努力有“增收”和“节支”两个方面。一方面是众所周知的 1994 年的增值税改革。它带来的是国税的增加，1995 年增值税比 1994 年足足增长了 22.4%。另一方面是“节流”。首先就是减少对国有企业的亏损补贴，因为国有企业亏损早就居高不下，构成公共赤字总额的大头，其中 1994 年，国有企业赤字相当于国内生产总值的 8.2%（表 9），其中预算补贴占了国内生产总值的 2.2%，而资金暗补（主要是通过低息贷款和未偿本息方式）又占了国内生产总值的 1.7%。世界银行对 156 家国有企业的调查表明，这类资金转移数额大致相当于由于政府价格政策、社会保险福利以及富余人员工资开支而发生的企业费用（世界银行，1996）。

表 11 1985—1994 对国有企业的补贴
（占国内生产总值的百分比）

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
补贴总额	9.9	9.9	10.2	7.0	6.9	6.2	5.8	7.5	6.3	3.9
通过财政预算 a	7.5	7.5	7.2	6.4	6.9	6.4	5.2	3.9	3.1	2.2
通过金融部门	2.4	2.4	3.0	0.6	-0.1	-0.2	0.6	3.6	3.2	1.7
公共部门赤字总额			10.7	10.7	11.4	12.3	10.9	13.1	12.7	9.9
政府预算赤字			2.1	2.4	2.3	2.2	2.5	2.6	2.3	1.7
国有企业赤字			8.6	8.3	9.1	10.1	8.5	10.5	10.3	8.2

a. 包括价格补贴

资料来源：世界银行（1996），中国财政经济出版社

由于中央政府减少国有企业补贴的努力，国家预算内补贴占国内生产总值的比例从1992年的7.5%、1993年的2.3%下降为1994年的2.3%，财政补贴暗补减少一半以上，从1992年的占国内生产总值的3.6%降到1994年的1.7%；国有企业赤字从1993年占国内生产总值的10.3%降到1994年的7.9%（表9）。

外在环境的趋紧如果是短暂的，相信难以对国有企业的改革起到太多的影响。但在90年代，无论是金融改革，还是财税政策调整，都明显带有长期色彩，不得不让人相信它们是“真”的。人们清楚地看到，国有企业再要伸手已是越来越难了。银行风险危如悬剑，政府已是两手空空。尽管国有企业、财政、银行其实是三位一体的存在，但毕竟要扮演“慈父”手中得有资源，而资金转入“后娘”（国有企业的领导对银行的谑称）之手，却并不是那么轻而易举地可以得手¹³。

（四）地方政府更为直接和明显地感受到加快小企业改革的压力，是“抓大放小”从地方自发开始的直接原因

由于国有小企业大都主要分布在地方，因此造成亏损向地方的倾斜，地方压力增大。

1988—1995年，中央企业亏损所占比例呈下降趋势，地方企业则呈上升趋势。1988年，中央企业亏损额占全部企业的亏损额的49.61%，1990年则为38.31%，1991年为40.93%，1995年为24.19%。地方企业则为50.39%，61.69%，59.07%，49.87%，65.74%，73.26%和75.81%。特别是县属一级国有企业的亏损额上升幅度更大，1988年只占9.16%，1993年则为18.84%，1994年为19.69%，1995年为20.08%。

从亏损面看，除1988年中央企业为14.06%，高于地方企业外，其他年份都是地方企业高于中央企业。如1993—1995年，中央企业的亏损面分别为：23.71%，29.86%，32.55%，而地方企业的亏损面依次为：29.04%、30.95%、33.82%。

从亏损率看，1993年以前，基本上是中央企业高于地方企业。但从1993年开始地方企业高于中央企业亏损愈加严重。1993年，中央企业的亏损率为34.88%，而地方企业的为36.06%，。1994年和1995年相应的数字为20.11%、52.78%；24.32%、72.48%。中央企业与地方企业的亏损率差距从1993年的1.18个百分点扩大到1994年的32.67个百分点和1995年的48.16个百分点。

国有小型企业的困难给地方以首当其冲的压力¹⁴，迫使地方寻求走出困境的办法。

¹³ 一个众所周知的事实是，银行改革以前，一个主管部门的科长就是以让银行放贷，而目前即使是“父母官”登门拜访也不一定能达到目的。

¹⁴ 可以举一个工资成本压力的例子。据清产核资结果，国有小企业工资成本相对更高，因而人员负担相对更重。据1996年《中国统计年鉴》，国有经济单位1995年职工年平均货币工资为5625元，假设国有小型企业职工年平均货币工资比国有经济单位职工平均工资低20%，则国有小型企业职工年平均工资为4500元/人，以此推算国有小型企业职工货币工资总额为人均1056亿元，国有小型企业百元资产所负

“抓大放小”并非中央政府首创，而是像改革开放以来的许多制度创新一样，首先来自于地方，来自于地方迫于现实的压力多方权衡所作出的理性选择。

世界银行这样描述“抓大放小”的“地方政府的试验”。

“地方政府处在国有企业改革的最前沿，省与省间的做法，经验及成果不相同。在上海，竞争越来越激烈，预算外补贴越来越少，加上信贷紧缩，从而促使企业进行重组，缩小规模，或者破产。到1994年，上海有15家中小型企业宣布破产，130000职工下岗。……

在哈尔滨市，10家市属非盈利企业、债务缠身的国有工业企业被关闭，还有两家小型企业被拍卖；另两家亏损企业试行经理和职工完全自主。在武汉，许多非盈利小型企业被关闭或转换成集体企业，另有148家被租赁给各类非国有经济实体，包括私营部门。在武汉的288家国有企业中，市政府在1994年出售了5家宣布破产的企业，另有17家也准备破产（11家小型，6家中型）。市产权交易中心促成了55家国有企业宣布破产，一家是制鞋厂，一家是针织厂。”（世界银行，1996）

无法确证谁是最早的“抓大放小”者，但非常明显的是，1994年后，全国各地许多地方都在积极进行类似的尝试，如1994年，天津蓟县曾提出过“卖小的、得大的；卖差的，上好的”改革设想，并以此作为一条原则指导产权改革工作；四川的射洪、安徽的宁国、涡阳，山西的山阴等等，也都积极迈出了“放小”的路子。当然，有些地方可能侧重于“抓大”，有些地方侧重于“放小”，有些地方较为明确地提出过“抓大放小”的口号，有些地方则可能用了别的说法。¹⁵

一个说法（潘岳，1997）是，较早实施“抓大放小”的是重庆市。1994年四川省（当时还包括重庆）的亏损面居全国各省市的第一位（郑海航，1998），重庆面临的情况是：全市国有企业困难严重，整体经济效益水平较低，相当一批国有企业缺乏活力。1994年市属预算内国有工业企业亏损面达到55.7%，资产负债率达到80%以上，这两项指标远高于全国平均水平。而该市综合实力最强的50家国有工业企业在单位数量上只占全市乡及乡以上独立核算工业企业的0.7%，但其工业增加值却占全市工业增加值的50%以上，销售收入、利税总额分别占全市的48.4%和90.6%，人均创造的税利相当于全市平均水平的5倍，综合经济效益指数比全市平均水平高出79.4个百分点。重庆市认为，只要抓好这50家企业，就会扭转目前困难局面，对于全市经济的健康发展起到关键作用，因此，“抓大放小”成为重庆市在国有经济相当困难的情况下的一种现实的抉择。

不过，在笔者看来，比重庆进行得更早、更有典型意义的是山东的“抓大放小”经验。因此在下文中要着重介绍一下山东“抓大放小”的情况，以透视地方“抓大放小”的动因、过程和具体作法。

山东省的“抓大放小”最早追溯到90年代初期，并率先在全国明确地提出了“抓大放小”的口号。山东是怎么走上“抓大放小”之路的呢？山东省经委副主任石军（1996）认为，山东对国有企业采取“抓大放小”的战略，“是根据中央的指示精神，结合实际，逐步认识，逐步形成的。”1993年一季度，山东省曾对全省国有企业的基本状况作过分析：截止1992年底，全省共有国有企业3600多户，其中搞得较好的占25%，一般的占40%，差的占35%。他们感到，搞好国有企业不能平推平进，一个方子吃药，必须区别情况，采取不同对策。从实践看，把国有大中型企业与小企业区别开来抓是行之有效的做法。在这方面山东省已有成功经验。如烟台市早在1990年就明确了抓好大的，放开小的，重点抓好身

担的工资为6.9元，比国有企业平均水平5元高1.9元比大型企业百元资产所负担的工资3.5元高3.4元。即从百元资产所负担的工资总额看，国有小型企业的工资负担高出大型企业近1倍。

¹⁵ 另外，笔者认为，其实在80年代，象广东佛山之类“开风气之先”的地区，就提出过“有女必嫁、婿女先嫁”的说法，通过卖断国有小企业产权的办法来提高经济效益，虽然由于全国大气候的问题，当时

边的市属国有大中型企业的思路。1992年，诸城市、阳信县等地从明晰产权入手，开始探索放开搞活国有小型企业的途径。1993年，济宁市实施了“保、扶、放”即保大、扶优、放小战略，均取得明显成效。“经过这几年探索，全省对于搞好国有企业必须坚持抓大放小战略已形成共识，大家都在围绕抓大放小动脑筋、想办法、做工作。”

山东省还在实践中进一步认识到，对国有企业，抓大的也好，放小的也好，不是要把所有国有企业都搞活，这既不可能又不符从实际情况看，无论是大的，还是小的，都有一些无法搞好搞活的。对这些企业不能明知救不活，硬是去保，而应当坚持优胜劣汰、择优扶强的原则，支持优势企业加快发展壮大，使难以救活的企业通过被兼并收买、实施破产等办法，使这些企业的资产向优势企业聚集，做到“大企业要强，小企业要活，差的企业要淘汰”，最终达到搞好整个国有经济的目的。

围绕抓好国有大中型企业，山东主要抓了三个方面的工作。

一是升地位。所谓升地位，就是在经济工作中突出国有大中型企业的地位和作用，把搞好大中型企业作为重中之重来抓。一是看国有大中型企业在经济体制改革中的地位和作用。只有搞好国有大中型企业的改革，扎扎实实地建立现代企业制度，才能为实现经济体制改革的目标奠定坚实的基础。这表明国有大中型企业改革的成功与否，直接关系到社会主义市场经济体制能否建立起来。二是看到国有大中型企业在经济发展中的地位和作用。1994年山东省国有大中型企业1197户，虽然在数量上仅占乡及乡以上独立核算企业的5%，但拥有的固定资产净值却占55.4%，创造的增加值占43%，提供的利税占45.5%。并且，国有大中型企业绝大多数处于能源、交通、基础原材料、重要生产、生活资料生产领域。在这些领域中，它们所占的比重均在80%以上。这些企业的生产经营状况直接左右着整个国民经济的发展，直接关系到整个国计民生。三是看到国有大中型企业在社会稳定中的地位和作用。国有大中型企业的稳定关系着整个社会的稳定，这不仅表现在国有大中型企业的改革和生产经营搞好了中以促进整个社会的稳定，更为重要的是，国有大中型企业拥有一支庞大的产业大军，这支队伍增强了大企业、大集团的实力。

二是卸包袱。主要做了三个方面的工作：一是结合清仓查库，清产核资，帮助企业处理损失和潜亏。青岛市在优化资本结构试点中，为企业处理损失和潜亏达10.71亿元；二是结合实施“两则”，帮助企业处理历年积累的亏损和挂帐。1993和1994两年全省预算内工业企业共处理历史包袱30多亿元。三是指导和帮助企业分离办社会职能、分流富余人员。

三是壮实力。为此采取的措施如下：1、优先安排生产要素供应，每年的新增电力负荷，优先安排这些企业使用；电厂超发电量，优先供给这些企业超计划用电；未经批准，不准对这些企业拉路限电；对这些部门的生产资金优先给予供应，支持其满负荷生产；铁路部门优先安排运输，等等。2、支持企业加快技术改造步伐。从1993年起，赋予这些企业市地一级的技术改造优先权，增强其技术改造对市场的适应性。省里坚持收拢拳头，每年安排100个重点技改项目，在资金上优先安排，并实行资金供应、项目进度责任制。1995年确定的99个重点技改项目中，属于国有大中型企业的91个，占92%，总投资51.3亿元，其中大中型企业49.7亿元，占97%。3、坚持企业自愿和政府引导相结合的原则，支持这些企业进行兼并联合。1994年，全省优势企业共兼并微利和亏损企业291户，通过企业兼并，使11.5亿元的资产存量由“死”变活。4、对出口数额较大的企业，优先申报进出口自营权，使他们直接置身于国际大市场，目前全省已有200多户国有大中型企业获自营进出口权。5、对实行股份制改造的企业，优先申报股票公开发行上市交易，帮助他们进行社会融资，提高其加快改造、实现膨胀的能力。到1995年10月为止，全省股份制改造的121户国有大中型企业，共募集资金72.54亿元。其结果，1994年，全省1197户国有大中型企业销售产值比上年增长17.53%，利税增长35.59%，其中利润增长52.96%

未能迅速形成浪潮，但不能不说是已经进行过类似“抓大放小”的试验。

相比“抓大”而言，山东省的“放小”更为人所熟知，尤其是诸城市的“放小”曾引起全国性的冲击波，许多地方纷纷前去取经，诸城市的市委书记陈光则因“放小”而大名鼎鼎，并得雅号“陈送光”。

山东省认为，山东的经济构成基本属于资源加工混合型，在全国国有企业中，担负初级产品、配套生产任务的国有小企业占 90%以上，这些企业在实现专业化、社会化生产和安排城镇人口就业等方面发挥着重要作用，它们在国民经济、社会事业发展中的地位和作用是大中型企业所无法替代的。但在计划经济条件下，这些小企业同大中型企业一样，被统得过死，应当具有的灵活性优势发挥不出来，造成效益至下，亏损面大，有的甚至资不抵债，国有资产流失严重。1987 年 1992 年，阳信县工业企业固定资产累计投资 1.7 亿元，相当于 1987 年实有资本的 5 倍多，但实现利税仅比 1987 年增长 1.7 倍。诸城市对市属 150 家独立核算企业进行清产核资，发现 103 家明亏、暗亏总额达 1.47 亿元，相当于该市一年半的财政收入。泗水县 92 家企业，帐面资产 4.17 亿元，负债 3.73 亿元，净负债 0.56 亿元。这种状况不尽快改变，不仅会给国家造成严重的经济损失，而且会带来大量的职工失业等一系列社会问题。怎样把这些小企业搞活，确已成为摆在各级政府面前的一个重要课题。经过调查分析，他们认为国有企业进入市场不可能齐头并进，小企业包袱相对较轻受计划经济的影响较浅，产品结构调整的难度较小，对市场的适应性较强，有条件先行一步进入市场。只要让他们放开手脚，按照市场需求，自主自己的事，就能够活起来。

山东在放开小企业之初，各方面的认识并不一致，有的认为放开小企业会导致国有资产的流失，有的认为出售国有资产是搞私有制。为了解决这些问题，省委、省政府组织广大干部群众认真学习中央的一系列指示精神，并在调查研究的基础上，按照邓小平同志提出的“三个有利于”的原则，提出了衡量小企业是否搞活的五条标准。一是看国有资产是增值了还是流失了；二是看企业机制转换了没有，广大职工的积极性是更高了还是降低了；三是看企业的结构调整、技术改造和内部管理是加强了还是削弱了；四是看生产和经济效益是发展提高了还是倒退降低了；五是看企业对国家的贡献和职工收入是增长了还是降低了。有了这五条标准，大家的认识逐步统一了，思路更加开阔了，放开搞活小企业的步子明显加快了

山东省政府在“放小”中特别强调，放开小企业，不是一概全放，只放不管，而是有放有不放，放中有管，这在以后被上升为“放小”的一个重要经验。为此，他们采取了所谓的“三放两不放”的做法。“三放”：一是放开生产经营。对企业的生产经营活动完全由企业自主决定，政府及其部门不加任何干预，只是给予指导和服务。二是放开改制形式。股份合作制合作制、租赁、出售等，适合哪种形式，就用哪种形式，企业自主选择，不搞一刀切、一个模式。从实际情况看，各地有地的特色。诸城市以产权出售为主，周村区以股份合作制为主，信县以租赁和拍卖为主，效果都很好。三是下放领导干部管理权限。对改制后成为混合经济成分的企业，一律按《公司法》规定法人代表由股东大会或董事会选举确定；对国有独资企业，按照人与管事相统一的原则，法人代表的任免管理权由组织部门转到业主管部门或经济综合部门，强化了对企业领导于部的考核。监督和管理。两不放：一是不放松对国有资产的监管，不论以什么形式改制，都必须搞好清产核资，切实摸清家底。资产评估必须经国家认可的、具有评估资格的中介机构实施，评估结果要经相应一级国有资产管理部确认。对留在企业中使用的国有、集体资产，按照同股同利原则，由政府有关部门收取国有股红利或资产占用费，确保园有资产保值增值。二是不放松对企业依法经营、照章纳税的监督管理，企业改制后，无论是国家控股的，参股的还是转为民营的，都必须做到依法经营，照章纳税。不能搞弄虚作假，更不准偷税漏税。在这些方面，政府有关部门都制定了相应的监督和管理措施。

通过采取“三放两不放”的办法，使放开搞活小企业的工作取得了明显进展，早在 1995

年 10 月份，山东全省即有 60% 以上的企业进行了不同形式的改制。这些企业通过改制，收到了一举四得的效果。一是明晰了产权。国家以出资者的身份进入企业，按照出资额行使有限权力，负有限责任。企业有了实实在在的法人财产权，职工变为企业实实在在的主人。二是促进了企业的内部改革。改制后，国家、集体与企业职工的利益融为一体，充分调动了职工的积极性，企业搞三项制度改革有了内在动力，各项管理工作得到加强，大锅饭、铁饭碗、铁交椅已经基本打破，企业内部的竞争机制初步形成。三是实现了国有资产的保值增值。国有小企业出售后，国有资产由实物形态变为价值形态，不仅所有权没变，资产总量没少，而且实现了增值。阳信县 1993 年底国有资产净权益 3000 多万元，到今年上半年，总资产达到 7 亿无，净权益达到 5700 多万元，分别增长了 30% 和 51%。四是经济效益大幅度提高。企业改制后的经济效益与改制前及未改制企业相比，均有效大幅度用长。今年上半年，诸城市乡及乡以上企业完成增加值 9.5 亿无，比上年同期增长 42%；实现利税 2.31 亿元，增长 47%—完成出口交货值 10.2 亿元，增长 79.4%；国家和地方两级财政收入 1.2 亿元，增长 37%。

1998 年，张维迎和栗树和在他们的论文中指出，国有企业在改革开放开始时，政府并没有将民营化列入计划，只是进行了地区分权等改革。地区分权化使地区间竞争加剧，地方政府因为财政等原因，必须促使本地企业降低成本以保持和扩大市场份额，方法之一是向经理让渡部分或全部股份。竞争越激烈，引发的民营化程度就越高。这可以说是对“抓大放小”的一种事后的理论概括。

（五）“抓大放小”的改革方略得到国际组织及国内理论界的倡导和支持，这对其成为中央决策是一种推动力量

制度学派的研究认为，社会科学的认识以及舆论是影响制度变迁的重要因素之一。围绕着“抓大放小”，有过一些什么样的“认识”和“舆论”呢？文献表明，90 年代中期以后赞成“抓大放小”的意见是主流，这对于促使政府首肯地方“抓大放小”的举措，使其合法化是一种不可忽视的推动力量。

在中央“抓大放小”的政策正式出台之前，1996 年下半年，中央财经领导小组办公室委托国家部委就国有经济战略性重组进行专题研究。该研究报告的主要结论是，国有经济战线太长，重点不突出，力量分散，计划经济时期平均配置国有经济的局面并没有实质性改变，近十几年国有经济在不同产业中比重的变化主要是市场竞争所致而不是主动调整的结果，为此应该实施国有经济的战略性改组，使之布局合理化，对各类国有企业按其产业性质界定不同的改革模式¹⁶。

对于国有经济布局合理化的推进，一个有效手段是“抓大放小”，即通过分级负责、分类指导，首先处理掉长期积累下来的劣质国有资产，卸掉国有企业背负的沉重包袱，同时采取有力措施加快一批大企业、大集团的发展，迅速在新一代支柱产业上形成规模，并成为能够进行国有资产重组的企业主体。在此过程中，要明确地方县、区一级政府为国有小企业的责任主体，对国有企业因地制宜，因企业制宜，采取联合、兼并、股份合作制、租赁、出售等多种形式进行改造。中央政府则着力培育一批大型企业集团以实现国家的产业发展目标。这些企业集团的选择依据不在于现有规模，而在于产业定位，要从国家产业政

¹⁶ 1997 年 9 月中共十五大召开之后，国务院发展研究中心按照十五大思想，委托吴敬琏先生主持了一个“深化国有企业改革的综合配套研究”的类似课题，提出了《实现国有经济的战略性改组》的总报告及五个分报告（吴敬琏，1998）。

策出发，针对特定产业目标、特定市场、特定产品、选择素质好有实力的企业集团支持其发展。这些企业集团经国务院批准和授权，可成为“国家授权投资的机构”，享有国有资本经营权；其发展规划和筹资方案经批准后，具体项目实施和项目融资自主决策，不再进行行政性审批，形成科学的决策程序和制衡的机制等等。

显然，按照国有企业战略性改组的思想，国有小型企业的行业分布并不符合国有经济的功能定位。

国有小型企业的行业主要集中在餐饮业，商品流通业、纺织业、服装及其他纤维制品制造业、皮革毛皮羽绒及其制造业、家具制造业、造纸及纸制品业等行业。国有经济进入这些行业的程度比较广，从1994年的情况看，国有小企业资产总额占食品加工业的资产总额比重为66.2%，占饮料制造业的资产总额比重为60.5%，占食品制造业的资产比重为52.6%，但它们的产出比重却都低于资产比重，如食品加工业中的国有工业产值只占总产值的56.5%，比资产比重低近10个百分点，国有企业利税占全行业利税比重只有35.6%，比资产比重低30个百分点，比产值比重低20个百分点。而且在部分行业中，全行业平均水平不亏损，但国有经济亏损，如皮革毛皮羽绒及其制造业1994年实现利税36个亿，产值利税率为4.3%，而国有经济出现行业净亏损。说明这些行业国有资本的资产效率明显低于该行业中非国有资本的运作效率。而且这些行业国有小型企业面临的问题也较多，资产负债率都在70%以上，有些行业高达90%，面临着严重的债务困境，说明这些行业国有资本结构不合理，进入程度过高，如果不采取强有力的措施，很难在短期内提高国有资本的运作效率。

从这些行业在国民经济的地位看，国有经济比重过大，既然在这些行业中，国有经济优势难以发挥，就应对国有资本进入程度进行调整，向适合国有资本运营的领域转移，从整体上提高国有资本的运作效率，因此“放小”既是必要，也是合理。

尽管地方上搞了一些企业重组，但是要提高当时中国102200家国有工业企业的效益和竞争能力，任务才刚刚开始。为此，世界银行（1996）也推荐了相当于“抓大放小”的分类改革对策：

“政府需要对特殊类型企业的环境以及特殊需要加以特别关注，并采取相应的措施。首先，我们建议对以下三组企业实行有区别的政策：政府优先抓的1000家大企业，没有被列入俦名单的大约14000家大中型企业，以及其余的90000家小型工业企业。”

对于每一组企业，世界银行的建议是：

——用竞争和管理政策，而不是补贴，来提高1000家重点国有企业和企业集团的效率；

——通过所有权多样化，债务重组，业务调整，鼓励兼并和集团化以及清算等措施来提高14000余家大中型企业的效益；

——系统地发展并实施一个规划，通过出售、租赁或兼并的方式将90000家小型企业非国有化。”

国有小企业的改制，国有企业比重的下降，会不会动摇社会主义公有制的地位，是一个可能引起意识形态争论的问题。对这个问题不加以回答，有可能对地方正在展开的非正式的“抓大放小”实践形成阻碍。为此，国家统计局适时推出了一个研究报告，作出了解释，引起广泛关注。中心观点是，国有工业比例降至25%，公有制的比重降至50%，公有制的基础地位不会动摇。因此，对国有工业比重下降无须忧虑，只要把握住几个重要行业，其他均可放开，现阶段我国国有工业比重以保持在25%左右为宜。（《中国信息报》1994年7月8日，转摘自张问敏，1996）

报告丝毫不回避国有工业比重下降的事实，而给予相当正面的评价。改革开放后的第

一年 1979 年，国有工业产值比重为 78.5%，到 1983 年缓慢下降至 73.4%。1984 年由于我国经济改革步伐放大，这一比重一年内下降了 4.3 个百分点，此后几年的下降速度也均放大。1989、1990 两年，由于治理整顿，这一比重呈微弱下降趋势，年均 1.1 个百分点。1992 年邓小平同志南巡讲话后，改革开放大潮再涌，这一比重当年下降了 4.8 个百分点，是改革开放以来下降幅度最大的一年，次年又下降了 4.1 个百分点。可见，国有工业比重的下降与我国改革开放步伐的快慢密切相关。到 1992 年，我国国有工业比重突破 50% 的关口下降到 48.1%，1993 年进一步下降到 44%，累计比 1979 年下降 34 个百分点。

研究报告进而提出，第一，在总体经济的发展中，非国有经济从无到有且发展甚快，必然冲减国有经济所占份额，这种下降带有自然性；第二，在共同发展中，其它经济成份更多更快地进入一些易进入的行业，使国有工业在这些行业如纺织、轻工等的比重较大幅度下降，而这些行业不可能也不必要形成国家垄断，孰多孰少，无关紧要；第三，国有工业比重下降并不影响我国的社会主义性质，因为加上集体经济，公有制工业仍占 80% 以上，即使未来这一份额下降到 50% 以下，只要国家把基础的、关键的行业发展好、把握住，公有制的基础地位是不会成问题的；第四，国有工业产值比重的下降，在一定程度上是由于国有工业活力不足、效率不高造成的，例如目前国有工业每百元固定资产产出仅相当于非国有工业的 40~50%，对这些暂时性因素应引起高度重视，最终以深化改革来解决。

报告在参照分析了一些主要的西方市场经济国家的国有工业比重后提出，现阶段我国国有工业的比重应保持在 25% 左右，报告认为，现阶段，我国至少应对下述主要行业实行国有：包括大规模的煤炭开采业、石油和天然气开采业、大规模的金属矿采选业、自来水生产和供应业、电力蒸气热水生产及供应业、石油加工业、黑色及有色金属冶炼及压延加工业、工业专用设备制造业、航空航天工业、武器弹药制造业，及其它一些新兴的高科技行业。

（六）“抓大放小”成为正式制度安排的大致过程

当地方的“抓大放小”特别是“放小”已轰轰烈烈地展开时，中央面临两个选择：一是要不要对地方的“抓大放小”予以承认，二是如何从中央的层次引导“抓大放小”。

国有企业的困难对中央的压力同样很大，地方“放小”，中央也不可能不清楚。中央怎么办，先是不表态，不争论，然后是由副总理级的高层领导亲自带队，率领国务院各大部委组成联合调查组到诸城等地进行实力调查。调查的结果是，国家经贸委发布了《关于放开搞活国有小企业的意见》，该文充分肯定了“放小”的必要性和重要性，指出国有小企业是改革是企业改革的组成部分，加快小企业改革，是从整体上搞好国有经济的重要战略措施，鼓励地方以邓小平的“三个有利于”作为决定小企业改革措施取舍根本标志，大胆探索，勇于实践，着眼于从整体上搞好国有经济，“搞好的”与“放活小的”并举，采取多种形式放开搞活小企业，明令“除国家产业政策规定需国家专营或控股的企业，以及省级人民政府认定的企业外，小企业原则上都可以以上各种改制形式，经政府主管部门批准后实施。”

根据笔者对情况和材料的掌握，中央政府“抓大放小”决策的确立大致经历了以下的过程：

1、酝酿和提出

从文献记录看，中央政府酝酿“抓大放小”的时间最早是在 1994 年，当时主要考虑的

是通过抓优势产业和优势企业来提高经济效益的问题。在该年的中央经济工作会议上，江泽民强调了“着力提高经济增长的质量和效益”的重要性并指出“关键是要提高国民经济整体素质和生产要素的配置效率，注重结构优化效益、规模经营效益和科技进步效益”。李鹏则在讲话中将“结合产业结构调整，发展企业集团”列为企业改革工作之一。

更为明确的“抓大放小”的意见产生于吴邦国同志出任国务院主管工业的副总理之后。吴邦国同志赴任伊始，即就如何搞好国有企业改革，广泛征求各方尤其是经验丰富的老同志的意见。结果许多同志都想到了“抓大放小”的工作思路。邹家华、李岚清明确表示，赞成国家主要扶植 1000 家优势企业。曾任国家经委主任的吕东同志形象地提出搞好国有企业的工作的关键是，要“放一头、稳一头、缩一头”，基本上是“抓大放小”的另一种表述¹⁷。

时任国家经贸委副主任的陈清泰同志给吴邦国同志提供了一组 500 户国有工业大企业的数 据，数据显示，这 500 家大企业虽然只占整个国有工业企业总数的 0.7%，但资产总额占 37%，销售税金占 46%，利润总额占 63%。邦国同志由此得出的结论就是，“这是国民经济关键的少数，抓住了这些企业，就抓住了国有经济的大头。”（吴邦国，1997）

在 1994 年年底的全国经贸工作会上，吴邦国同志第一次明确表述了国家要抓好 500-1000 家重点企业并带动其他企业发展的想法。他说：“社会主义市场经济特点之一，就是在激烈的市场竞争中实现优胜劣汰，使生产要素在宏观调控的指导下，通过市场原则向效益好的企业流动，实现生产要素的优化组合。这也就是说即使在社会主义市场经济体制已经建立的情况下，也还会有一些企业破产，被优势企业所兼并。为提高整个国有经济的质量，就提出一个扶持优势产业、优势企业的问题，也就是要扶植一批企业集团的问题。”衡量这些优势产业和优势企业的标准，“一是关系国家经济命脉、符合国家产业政策的企业；二是重要行业的排头兵；三是有相当经济规模，是资产利税大户。”（吴邦国，1997）

“抓好这 500—1000 家重点大企业的意义，不仅在于这些企业本身在我国整个国民经济中起着举足轻重的作用，而且还在于随着这些优势企业的经济效益和经济规模进一步提高，会通过资产纽带连结、带动一大批企业，促进产业结构、企业组织结构的调整，使一些劣势企业的关、停、并、转有了活动空间。这样，通过这 500—1000 家企业的滚动发展，逐步地把整个国有经济搞好搞活。”（吴邦国，1997）

2、“抓大”工作的开始：名单的收集

吴邦国全国经贸会议讲话之后，与“放小”相配套的“抓大”工作开始紧锣密鼓地进行。根据有关指示精神，国家经贸委于 1995 年 1 月 16 日就确定和抓好一批国有大型优势企业和企业集团问题在全国组织调研的有关问题，向国务院主要领导提交请示。结果，许多领导同志纷纷在这份请示上作出了批示，内容涉及重点抓好 500-1000 家优势企业的意义，谁作牵头单位等许多问题，并指示先确定大企业名单。根据国务院领导同志的上述指示，并在已有工作基础上，1995 年 6 月 9 日国家经贸委初选了 1000 家企业，在征求和吸收各部门和地方意见后，向国务院报送。

¹⁷邹家华明确提出要抓 1000 家优势企业。李岚清同志明确提出扶植 1000 家优势企业。吕东同志提出“放一头、稳一头、缩一头”的意见，也明确提出要组建大型企业集团和企业群体，成为改组国有工业的骨干力量。

3. 十四届五中全会：“抓大放小”成为中央决策的最为关键的一次会议

1995年9月中共十四届五中全会召开，江泽民在会上提出，“要研究制定国有经济的发展战略和布局，按照建立现代企业制度的目标积极推进国有企业改革，集中力量抓好大型国有企业，对一般小型国有企业进一步放开搞活。”（江泽民，1995）江泽民的这次讲话被认为标志着“抓大放小”正式成为中央的战略部署，成为国有企业改革的重大举措。

这次会议，对“抓大放小”的目的和意义有进一步的阐述。“要着眼于搞好整个国有经济，通过存量资产的流动和重组，对国有企业实施战略性改组。这种改组要以市场和产业政策为导向，搞好大的，放活小的，把优化国有资产分布结构、企业组织结构同优化投资结构有机地结合起来，择优扶强，优胜劣汰，形成兼并破产、减员增效机制，防止国有资产流失。重点抓好一批大型企业和企业集团，以资本为纽带，连结和带动一批企业的改组和发展，形成规模经济，充分发挥它们在国民经济中的骨干作用。区别不同情况，采取改组、联合、兼并、股份合作制、租赁、承包经营和出售等形式，加快国有小企业改革改组步伐。”（1995年9月28日《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》）

在这次会议之后，已经搞了“抓大放小”的地方欢欣鼓舞，进一步坚定了信心，并加大了工作力度；未曾“抓大放小”或力度不够的地方提出要用一两年时间完成中小企业产权制度改革。

同年10月份，全国企业改革经验交流会召开。会上，吴邦国再次着重强调了“抓大放小”的意义，他指出：“‘搞好大的，放活小的’即‘抓大放小’是调整国有经济结构的一个原则，是在多种经济成份共同发展的条件下发展和壮大公有制经济的一条途径。我国几十年的计划经济基本上是国有经济的一统天下，企业不论大小，行业不分主次，一概为国有国营。现在，多种经济成份共同览展，国家就面临着控制哪些企业、哪些行业，才能保证公有制的主体地位和国有经济的主导作用的问题。一些地方的经验表明，大型骨干企业体现国家实力，要搞活、搞好；小企业创造市场活力，要放开、放活。”除了重申以往讲过的“抓大”的意义外，他还在这次会上着重论述了“放小”，“三中全会和五中全会都讲了（加快国有小企业改革的步伐）这个问题。国有小企业为数众多，遍布各地，目前存在不少困难和问题。比如，亏损面大，资产负债率高，净资产利润率低，同时企业富余人员等包袱也很沉重。”如何进一步放开搞活国有小企业？应该是“一般小型国有企业，有的可以实行承包经营、租赁经营，有的可以改组为股份合作制，也可以出售给集体或个人。”总之，国有小企业改革可以采取多种形式、多种途径，只要符合邓小平同志提出的“三个有利于”原则，无论哪种形式都应当支持，县属小型企业可以放得更开些。

4、“抓大”措施的提出。

1995年12月14日，国家经贸委向国务院上报了《关于1996年国有企业改革工作的实施意见》，1996年3月7日国务院以“国发[1996]11号文件”向全国批转。该文件提出首先要着重抓好其中的300户企业，并首次全面地阐明了“抓大”的有关措施，包含6个方面，即：1、指导符合条件的重点企业依照《公司法》改制为有限责任公司、股份有限公司及组建集团公司，并选择一些有条件的重点企业开展国际化经营。2、指导具备条件的重点企业结合推行责任制，探索试行职工工资总额与经济效益和国有资产保值增值双挂

钩办法。3、国内债券和股票发行时，按照同等优先的原则，考虑重点企业。4、选择重点企业的方法和科技开发项目，加大投资力度，在符合条件的重点企业建立技术中心，增强自主开发能力。5、重点企业与银行实行联网，用信息手段监控重点企业资金运行等情况，银行发放流动资金贷款应考虑重点企业的信用等级。6、为支持重点企业中优势企业实行跨地区、跨行业兼并困难企业，从1996年起，凡兼并和被兼并企业有一方属于重点联系企业的，执行银发[1995]130号文件规定的政策。

5、“抓大放小”作为国有企业改革的长期战略部署纳入“九五”

计划和2010年远景纲要

1996年3月17日八届全国人大四次会议通过《关于国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要的报告》，提出：“着眼于搞好整个国有经济，对国有企业实施战略性改组。以市场和产业政策为导向，搞好大的，放活小的，把优化国有资产分布结构、企业组织结构同优化投资结构有机地结合起来，择优扶强，优胜劣汰，形成兼并破产、减员增效机制，防止国有资产流失。重点抓好一批大型企业和企业集团，以资本为纽带，连接和带动一批企业的改组和发展，形成规模经济，充分发挥它们在国民经济中的骨干作用。区别不同情况，采取改组、联合、兼并、股份合作制、租赁、承包经营和出售等形式，加快国有小企业改革步伐。“九五”期间，国家集中力量抓好重点联系的1000户国有大型企业和企业集团，分期分批进行资产重组，吸收、兼并、联合一批中小企业，壮大规模，优化结构，争取使一部分企业进入国际大企业行列。”（《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》（1996年3月17日））

6、首批国家重点企业进入运行

300户的确立与主办银行制度的实施。1996年4月26日吴邦国同志主持召开1996年第一次经济运行例会，对于抓好1000户国有大中型企业和企业集团的有关问题，确定国家经贸委要会同有关部门抓紧研究、调整1000户企业名单，同时为保证1000户企业正常生产经营资金的需要，请人民银行会同国家经贸委先抓紧研究提出解决其中300户重点企业流动资金问题的方案，报国务院审定。6月17日，吴邦国同志主持会议，听取了国家经贸委关于搞好千户重点联系企业意见的汇报，会议经过讨论，议定以下意见：（1）选择重点企业名单要充分体现择优扶强的精神，坚持符合国家产业政策、关系国计民生、有相当规模，资产利税大户和行业排头兵的原则，宁缺勿滥。（2）选择重点企业的范围限于国有独资或国有控股的独立法人企业。有关企业的数字以国家统计局公布的为准，以保证采用数据的准确性和法律效力。（3）选择重点企业要从行业的不同情况出发，主要选择国家重点发展、关系国计民生的企业。对主要行业要有明确发展思路，可考虑以主要产品为纽带，理清哪些是主要（骨干）企业，哪些是必不可少的为之配套的企业，然后有针对性地对企业进行选择。（4）搞好重点企业是关系整个国有经济的大事，各有关部门要进一步重视选择重点企业名单的工作。同时在这次会议上，同意了300户企业的名单，并特别强调要选好企业名单，选不出1000户，就选700户、800户。6月19日，根据国务院国阅[1996]74号文件精神，中国人民银行和国家经贸委联合发布了《关于落实300户重点国有企业及其主办银行流动资产贷款有关问题的通知》，标志着千户工作正式进入运行状态。

7、国家重点企业的增选

在 1996 年 11 月召开的中央经济工作会议上，江泽民再次重申了“抓大放小”的政策：“继续抓好大的企业，放活小的企业。在国家产业政策指导下，以市场为导向，推进国有企业战略性调整和改组，从整体上搞好搞活国有经济。”（江泽民，1996）李鹏则就具体工作，如流动资金贷款，发展跨企业集团，形成规模经营和优势互补等作出安排，“现在已经确定了 1000 户，其中 300 户纳入银行联网运行。这 300 户的销售收入占国有企业工业的 47.4%、利税占 68.8%，明年要扩大到 500 户。在核定流动资金合理规模的前提下，要优先提供这些企业的流动资金贷款，但企业不能挪作他用。鼓励发展跨地区跨行业、工技贸相结合的企业集团，形成规模经营和优势互补。明年大型企业集团试点要由 57 户扩大到 100 户。对具备条件的特大型企业和企业集团，由国务院授予资产经营权，拓宽融资渠道，增强参与国内和国际市场竞争的实力。要加快技术进步，按照市场需求和国家的产业政策，多渠道筹集资金，加大技术改造投资力度，提高企业装备水平、产品质量和档次。”（李鹏，1996）

根据中央的指示精神，国家经贸委于 1997 年 10 月 7 日国家经贸委向国务院请示，提出增选 200 户重点国有企业的名单。10 月 25 日，吴邦国召开国有企业改革联席会议，研究了 300 户扩大到 500 户的问题。请国家经贸委会同人民银行抓紧研究提出名单，同时要求有关部门抓紧研究采用统一口径，做好跟踪、监测工作，并准确、及时地上报统计数据。12 月 20 日邦国主持召开的国务院第二次联席会议经过研究，同意新增 200 户企业，对汇报的名单中个别负债率比较高的企业是否列入新增重点企业名单，请国家经贸委和人民银行进一步协商后并报国务院批准后，由两家联合发文。同时还提出要对重点企业定期考核、调整，实行有进有出的动态管理，把生产经营中发展壮大、符合条件的企业及时吸纳进来，并及时调减不符合条件的企业。请人民银行统筹安排主办银行，签订银企协议，银企双方要共同努力，进一步提高资金到位率和使用效益。1997 年 2 月 19 日国家经贸委和中国人民银行上报了新增 212 户重点国有企业的名单。1997 年 3 月国务院批准了第二批 212 户重点企业名单，至此共有 512 户企业开始进入“抓大”的行列。

名单确定后，得到了各部门、各地方的大力支持，各个方面从不同的角度出台了一些优惠政策。主要有：

一是银行资金供应方面的政策。中国人民银行和国家经贸委以“银传 [1996] 42 号”下发专门文件，对落实重点国有企业及其主办银行名单和银行流动资金贷款等有关问题作出了具体规定；后来，国家经贸委又以“国经贸财 [1997] 230 号”下发文件，扩大了“国家重点主办银行制度试点范围”

二是兼并破产政策。国家经贸委和中国人民银行以“国经贸企 [1996] 492 号”下发文件，其中第十条明确规定，凡兼并和被兼并企业中有一方属于 1000 户企业的可适用该文件所规定的兼并政策。

三是外经贸政策。国家经贸委外经司以“外经贸函 [1996] 17 号”下发了一个文件，明确在赋予外贸进出口自营权方面对 1000 户企业给以集中审批的政策；最近，国家经贸委还在研究给予企业外事权和外资权。

四是企业领导培训政策。国家经贸委培训司以“国经贸培 [1996] 745 号”下发了一个文件，其中第四部分“组织管理与分工”中明确国家经贸委要“重点抓好国务院联系的 1000 户国有大型企业领导人员工商管理培训的部署和具体组织实施”，对 1000 户企业领导人员的培训由国家经贸委和中组部联合组织。

五是技术创新政策。国家经贸委以“国经贸技 [1996] 536 号”下发了文件，提出要鼓励

和支持有条件的大型企业建立技术中心，要配合国家经贸委在国家确定的 1000 户国有大型企业中选一批企业进行技术创新试点培育不同类型的技术创新示范企业。另外，在国家经贸委“《技术创新工程》方案”中，还提出了“以企业为主体、市场为导向、1000 户大中型企业为重点，从政府、企业、社会三方面系统地推进技术创新工作”的指导思想，并在主要目标中提出，“紧密围绕 1000 户重点国有企业，抓好 2 个城市，20 户企业，300 家企业建立技术中心”，在“九五”时期的重点任务和措施中提出，“使 1000 户企业各自与 1 个（优势企业与 3 个）以上的高等院校或所建立长期稳定的合作关系或共同组建技术开发机构。”，“使企业技术开发资金占销售收入的比例，国有大中型企业达到 1%以上，1000 户企业达到 2%以上，优势企业达到 3%以上，高技术企业达到 5%以上。”今年以来，特别国家经贸委还确定了要在长虹等六家重点企业建立国家级技术中心，促进企业的技术进步，早日向世界优秀企业进军。

六是直接融资政策。一是可转换债券的优先发行政策。根据国务院证券委第七次会议纪要精神，1997 年发行可转换债券，要求选择 5-8 户国家控股的上市公司和 3-5 户未上市的国有工业企业来承担 40 亿元可转换债券的规模，未上市国有企业在 300 户中挑选。后经请示国务院领导同意，这 40 亿元可转换债券扩大到在 512 户未上市企业中挑选。二是在股票发行方面，证券委提出了在上市及规模审批上要对 1000 户实行优先考虑。

为什么要采取以上的措施、办法？国家经贸委的看法是，不是为了给好处、给优惠，而是给他们减轻负担，是在其他国有企业还做不到这一点的情况下，使其先走一步，能与国内其他经济成份的企业和国际上的大企业公平进行竞争。采取以上措施，要朝以下方向努力。首先，要以效率、效益为目标，优先分离社会职能，分流富余人员。使企业领导集中精力，轻装上阵，专心致力于企业和经营和发展。二是要授予国有企业资产经营权。对大企业、大集团要理顺各方面的关系，对这些企业实施必要的管理和监督，派稽察员就是办法之一。任何部门和地方，除依法行使职能外，不得插手和干预这些企业的各种事务。在企业内、外部形成监管机制。三是要率先实行投融资体制的转换，使其能够从资本市场上直接筹集资金，能够较快发展，因此，要在股票上市，发行债券等方面优先考虑；在技术改造、技术开发、技术引进和优化资本结构等方面的政策，也向它们实行倾斜。四是要实现强化和规范内部管理，不能搞大而散的管理，要集中统一、强化核心业务，增强竞争力。五是要调动各方面的积极性，支持帮助大企业的发展，改善外部环境，为重点企业提供良好的服务。

七、“抓大放小”所取得的成效

“抓大放小”的成效首先表现为“放小”的成效。各地“放小”的实践表明，企业“改制效应”相当惊人，大多数企业改制后获得迅速发展，企业效益大幅提高，积累扩大，经营业绩比改制前呈飞跃的态势。

在山东诸城，自 1992 年 9 月开始实行了以明晰产权关系为主要内容，以推行“先出售，后改制，内部职工持股”为主要形式的企业改革，大多数企业的面貌迅速改观。从资产负债率看，全市 35 户国有改制企业改制前资产负债率为 93.55%，改制后为 76.70%，下降 16.85 个百分点。从银行债权变动者，改制前银行不良贷款占债权总额的 14.1%，改制后 1995 年底这一比例为 12.5%，下降 1.6 个百分点。从效益看，改制前资产报酬率为 7.36%，资本金利润率为 7A9%，改制后分别为 9.79%和 49.35%，分别提高 2.43 和 41.86 个百分点。改制前国有工商企业亏损总额 11564 万元，占市属工商企业亏损额的 78.7%，改制后企业无亏损。从全员劳动生产率看，市属改制企业 1995 年比 1992 年增长 1.6 倍，年均增 38.1%。以该市绝缘材料厂为例，该厂改制为股份合作的四达绝缘材料

公司后，1995 年与 1992 年相比，原材料消耗下降 12%，万元产值耗能下降 55%，产品合格率由 95%提高到 98.5%，全员劳动生产率增长 5.5 倍；资金利税率达到 46%，产销率 101%，分别提高 32 和 6 个百分点；主要产品产量达到 2120 吨，增长 7 倍；实现利税分别增长 11.8 倍和 9 倍；上交税金增长 11.3 倍，经济效益由全国同行业的 27 名上升为第一名。

在四川绵阳，自 1995 年全市全面推开产权制度改革以来，全市 526 户国有企业中，县属企业 305 户，改制 196 户，改制面达 64%；市属企业 221 户，改制 84 户，改制面达 38%。改制后企业不仅全部扭亏，日产值、利税、购销额度、职工收入均大幅度增长。该市安县宏达机器厂去年底已亏损 117 万元，且债务沉重，无力还贷，严重资不抵债。1996 年 2 月县委、县政府采取了“送”的方式改变产权制度，调动了干部工人的积极性。4 月，企业的订货就超过了全年订货，到 6 月底，产值、税金同比增长分别为 3.3%和 27.28%，职工平均月收入由原来 200 元达到 300 多元，最高的达到 600—700 元。从安县全县看，1996 年 1—5 月全县改制企业实现产值、销售收入和利税分别比上年同期增长 21%、11%和 44%。

在上海，自 1994 年底，上海选择 8 家国有小厂试行由职工集体出资买断国有资产，将企业的国有制改为职工所有、民主管理的股份合作制后。一年多的运作实践表明，8 家小厂无一亏损，原来长期亏空的，也一举扭亏为盈；本来只能保本的现在已有显著效益了。来自 8 家企业的统计数据表明，其利润总额从 1994 年的 347.5 万元，升至 1995 年的 578.6 万元，增长 66.7%；资产净值从 3547 万元，升到 4195 万元，增长 18.3%。8 家小企业中最早实行股份合作制的上海灯具厂，改制后一年的销售收入仅仅增长 9.3%，而利润却增长了 6 倍，从 1994 年的 30 万元，增加到 1995 年的 138 万元。这家厂改制后的第一件事，就是将销售队伍扩大 50%，并对销售人员增加了“资金回笼率”的指标，1995 年他们实现销售 455 万元，资金回收就达 454.5 万元，回笼几乎达 100%。上海羽毛球厂实施改制后，把原来的十几个科室改成 4 部 2 室，大大精简；同时对生产二线的注塑、汽车运输、食堂、浴室等试行分块承包；并对一线班组全部实行计件工资制，从而达到费用下降，效率上升的效果。1995 年这家厂销售额增长 14%，利润增长了 10 倍。

在黑龙江宾县，中小国有企业产权制度改革是在经济发展遇到巨大困难的情况下进行的，从 1993 年 11 月开始到 1994 年 4 月全面结束，参改的国有、集体企业共 158 户，其中股份合作制 57 户、租赁制 86 户、拍卖 4 户，兼并 2 户、委托经营 2 户、一企多制 2 户、关闭 5 户。改革使企业展现从未有过的生机与活力，特别是工业企业结束了长期亏损的历史，出现了根本性转机，在改制前，企业亏损面已达 67%，158 户改制企业总资产和总债务相抵后负上亿元，其中预算内 16 户工业企业资债相抵后负 1.33 亿元。企业资金包袱累计达 3 亿元。改制后原预算内工商企业资产负债率由 1993 年的 106.1%下降到 1995 年的 100.3%，下降：5.8 个百分点。

从改革的宏观效应看，国有中小企业改制给地区经济发展注入了活力，地区经济的迅速发展带动了整个国民经济的增长，财政收入及职工就业人数都大大增加，个人收入明显提高，实现了共同富裕，这大大减轻了宏观方面的压力。

从诸城看，按 1990 年不变价格计算，全市国民生产总值 1995 年比 1992 年增长 87.3%，年均增长 23.3%，全市财政总收入 1995 年比 1992 年增长 1.4 倍，平均增长 33.7%。其中地方收入和中央收入分别是 1992 年的 2.3 倍和 2.5 倍。全市工业总产值 1995 年是 1992 年的 2.4 倍。城镇居民人均生活费收入 1995 年比 1992 年增长 96.7%，年均递增 25.3%。国有企业就业职工人数 1992—1995 年年均递增 3%，实际发放工资总额 1992—1995 年年均递增 27.6%，1995 年人均工资加分红比 1992 年人均工资增长 124.5%。

从宾县看，1994 年全县工业总产值实现 7.05 亿元，增长 36.9%，1995 年实现 14.5

亿元，增长 1.06 倍。由于改制 158 户企业中 2471 名离退休人员生活费有了着落，2133 名放“长假”的职工返岗上班，2149 名在岗职工自愿停薪留职“下海”，不但减轻了企业负担，而且减轻了社会压力并为职工致富创造了条件。

总之，“放小”的进行，激活了企业，在国民经济中造就了一个新的增长点，这为整个国民经济实现战略性的两个根本转变创造了一个良好的条件，并为进入 21 世纪实现我国经济持续增长积累了实力，提供了机遇。

那么，“抓大”的成效如何？政府部门认为，“抓大”的成效也是明显的。“抓大”工作进行以来，重点国有企业发挥自身优势，生产发展和经济效益都保持了稳定增长，主要经济指标好于国有企业整体水平，大部分企业在激烈的市场竞争中，优势明显，实力提高，辐射及带动作用增强，显示出在国民经济中的重要基础作用，对于推动国有经济的战略性改组、产业结构调整，强化对于中小企业的带动作用和对国民经济的控制力作用必将起到越来越重要的作用。可以将 1997 年的情况与上年作个比较，从中不难看出重点国有企业的绩效也是有提高的：

一是实现工业总产值按 1990 年不变价计算为 10194.3 亿元，增长 12.5%，比全部国有工业增速高 5.8 个百分点，占全部国有工业的比重由上年的 50.4%提高到 52.7%，提高 2.3 个百分点；

二是产品销售收入占全部国有工业的比重由 58.5%提高到 61.3%，提高 2.8 个百分点；

三是资产总额占全部国有工业的比重由 56.3%提高到 60%，提高了 3.7 个百分点

四是从主要经济效益指标看，重点国有企业明显好于国有工业平均水平。如资产利税率为 5.1%，高出 1.9 个百分点，成本费用利润率为 6.1%，高出 4.7 个百分点，全员劳动生产率为 4.9 万元/人，足足高出 1 倍有余。

抓好国有重点企业的工作适于 1995 年，与该年相比，国有重点企业的进步更为明显。1995 年 512 户国有重点企业的总资产占全部独立核算国有工业企业的 54.9%；销售收入占 54.9%；利润占 169%；到 1997 年，以上指标分别上升为 60%、61%和 211%，上升幅度十分明显。资产负债率始终保持在 60%以下，相比全部独立核算工业企业，足足低了近 10 个百分点。

当然，政府有关部门也承认，抓大工作进行时间不长，还有大量问题值得研究。要做好这项工作，今后还要继续加快现代企业制度改革，规范公司制度、深化投融资体制改革以及企业外贸、外事、对外投资改革，建立、健全大企业的监督机制和约束机制，加强领导班子建设等方面还要进一步调查研究，落实已有的各方面政策。¹⁸

三、理论假说与案例的讨论：

竞争如何能推动公共政策效率的提高？

在对“抓大放小”前前后后的情况进行了介绍和分析之后，本文将结合前面提出的理论假说作些讨论。显然，如果承认“抓大放小”是一个有效的公共决策，提高了经济效率，并导致国有企业制度的变革，那么，这一决策的作出，并非代议制选票作用的结果，而是市场竞争“货币投票”间接作用的结果。由于市场竞争的作用，导致了国有企业绩效的下降，进而对国家财政及地方财政的负面影响，最终地区间的竞争导致“抓大放小”的出现，

¹⁸相对“放小”，“抓大”的成效似乎并不太被人承认，尤其是几个大的举动，如短命的东联集团的组建、齐鲁石化兼并淄博化纤以及最近的南北两大石油集团的成立等等，遭到了大量的非议。

及其作为一项中央政策的出台。这一作用过程从案例的介绍显而易见，但涉及到许多理论问题如对竞争的理解、竞争与制度变迁（尤其是产权变革）的关系，竞争与国家（政府的关系）及公共决策的关系。

对于“抓大放小”的讨论，比较集中的见潘岳（1997）、刘小玄等（1998），李京文等（1998），以及刘伟等（1998），至于随发式的议论更多，对不同观点交锋有兴趣的读者可参见《中国经济大论战》（张问敏等编，1997）。然而，就下面的论题而言，更为重要的是其他的相关文献。除国外的经典论述外，主要有以下几方面：一是有关中国国有企业制度变迁的论述，可以说非常之多，其中尤以林毅夫对竞争、充分信息与国有企业改革的分析（1994；1997；1998）、吴敬琏一以贯之的建立竞争性市场体制的倡导¹⁹（1991；1998）、张维迎对地方政府推动中国民营化的最新研究（1995；1998）、刘芍佳等（1997；1998）对英国竞争理论的概述，以及许成纲所介绍的当代前沿经济理论家有关企业理论问题的争议等给本文以启发。二是与公共选择（公共政策）有关的文献，这方面的文献也非常多，除了科斯、诺斯、布坎南、奥尔森等人的经典论述外，本文还参考了一些政治学者如马克斯·韦伯、亨廷顿对政府目标和行为的研究。另外，本文从以下研究受益非浅：林毅夫（1993，中文版）对国家及统治者行为的讨论；周其仁对中国农村变革中国家和所有权关系的变化性的分析（1994）；张宇燕对财政危机引起的国家改革的假说（1998），以及国家放松电信业管制的案例分析（1995）；唐寿宁对市场立宪（1998）的分析及其“行政性一致同意”（1996）的假说；樊纲（1996）对作为公共机构的政府职能的分析（1995）及对公共收支的分析（1996）；杨晓维（1996）对产权、政府与市场经济化的分析；陈郁（1996）对非正式契约安排的分析；等等。三是与制度变迁及“过渡经济学”有关的其他文献，主要是盛洪（1994）主编的《中国的过渡经济学》收集的盛洪、樊纲、林毅夫、张军等的论文，天则经济研究所编的《中国经济学 1995》收集的张维迎、盛洪、张曙光等的论文（书评），以及张军对转轨经济学的研究（1991；1993），等等。

在解读和吸收有关研究成果的基础上，本文试就前文所提出的随竞争作用的加强公共选择（政策）效率具有持续改进趋势的假说进行讨论，主要是加以理论说明。

（一） 什么是竞争：非傜多维竞争的讨论

“竞争在经济学中占有如此重要的地位，以致于难以想象经济学没有它还能是一门社会科学。”德姆塞茨在被认为是集其以前所有论文之大成的《竞争的经济、法律和政治维度》一书的开篇这样写道。事实上，“政治经济学是经由竞争才具有了科学的性质”（约翰·斯图亚特·穆勒语），离开了竞争，经济学只能无奈地在鲁宾逊·克鲁索的世界中漫游。

然而，经济学对于竞争的理解常常是狭隘的。在经济学家著作中，竞争通常被限定于经济主体在市场上展开的价格角逐²⁰。经济学家谈得最多的便是“价格竞争”，是价格机

¹⁹ 在笔者看来，很多人把吴敬琏看作是“配套改革派”、从而与所谓“价格改革派”、“所有权改革派”相对照，其实是某种程度上的误读。吴真正卓越的地方在于最早明确了培育竞争性市场体制是中国改革的可行路径这一思想内核并始终一以贯之——这一点在1990年各方对改革何去何从发生争论的时候，可以看得最为清楚（可以参见他向该年留美经济学会年会所提供的论文，1990），而综合配套只不过是具体政策建议。吴之后，最为明确中国经济改革要以竞争为推动的是林毅夫及其合作者，他们在《充分信息与国有企业改革》（1997）一书中对竞争还是产权更能改善委托—代理关系超越所有制角度，从世界性的视野，给予了新的分析——在该书的“研究角度与结构安排”中，作者明确引以为前驱的唯一一人即是吴敬琏，从中或可看出两者思想上的联系。至于林及其合作者所倡导的国有企业的微观改革、计划配置资源的制度改革以及扭曲的宏观政策环境的改革要协调进行的思路亦与吴的“综合配套”的思路有异曲同工之妙。

²⁰ 如，这一定义可从研究竞争的学者陈秀山的著述中看到（陈秀山，1997）

制能够充分发挥意义上的“完全竞争”——哪怕完全竞争的条件²¹，生产要素自由流动、市场透明、经济主体之间的竞争，实际上从来就没有具备过，也根本不可能完全具备²²。

然而，在现实中，只要存在着不同的利益主体对稀缺性资源的需求冲突，竞争就会发生。竞争既不必限于“市场”，也不必限于“价格”，更无所谓“完全竞争的条件”。因此，如果要使竞争理论对现实有更强的解释力，经济学家就有必要转向乔治·施蒂格勒的竞争定义（施蒂格勒，1957）²³：“竞争系个人（或集团或国家）间的角逐；凡两方或多方力图取得并非各方均能获得的某些东西时，就会有竞争。”²⁴笔者相信这是一个宽泛得多、同时也现实得多，因而更有意义与合理性的定义²⁵。正如施蒂格勒已经指出的，竞争并不仅仅是资本主义“自由竞争”时代的产物，而至少与人类历史一样长久；不仅在经济市场存在竞争，“而且可以用于其他”²⁶。

有必要至少从以下两方面加深对竞争概念的理解。一是竞争并非都是价格竞争。对于传统完全竞争理论“注重的仅仅是竞争的一种类型，即价格竞争”，熊彼特²⁷说得最好：“……有价值的不是这种竞争，而是关于新商品、新技术、新供给来源、新组织类型……的竞争，也就是占有成本上或质量上的决定性的有利地位的竞争，这种竞争所打击的不是现存企业利润和产量，而是这些企业的基础，并危及它们的生命。这种竞争和其他竞争在效率上的差别，犹如迫击炮和徒手攻门间的差别，因此，按其通常意义来考虑竞争能否更敏捷地发挥作用，就变得比较不重要了。”（约瑟夫·熊彼特，1962）熊彼特进而指出，由于创新是资本主义的本质，因而完全竞争不再适合于实证分析或福利评价，经济学家应该将分析的焦点从经济如何有效地配置资源转向经济如何创造又破坏资源的问题上去。F·哈耶克则指出，完全竞争概念的毛病在于它描述了一个均衡的竞争过程，却碱口不谈导致竞争均衡的竞争过程。事实上，这个概念夺走了厂商与动词“竞争”这个词理所当然地结合在一起的一切业务活动（Hayek,1948）。

二是竞争是多维的竞争。虽然新古典经济学狭隘地将“竞争”限于经济（市场）的维度，但经济学既非从来如此，也不必永远如此狭隘。譬如，古典经济学家关心的中心就不仅仅是价格体制，而更多地是“理解一个复杂经济体制的各个部分互相之间以及与整体是如何关联的”（德姆塞茨，中文版 1992）。对于新制度经济学家（以德姆塞茨为代表）来说，新古典理论一旦在研究价格时忽视了对经济、法律和政治的考察，市场便成为空洞的概念，“行动者和制度就象分散的星星，每个行动者只不过通过数量调整对很大程度上是非人格化的价格制定者——市场——提供给他价格信息作出反应。”（同上）这就意味着没有任何市场参与者能够实施对价格、总产量和他人行为的影响。因此，完全竞争模式的致命弱点，一是在深度上忽视了竞争过程中的时间、不确定性和交易费用的重要性²⁸；二是

²¹ 正如施蒂格勒所指出的，竞争的核心因素是“交易者可以自由地按其意愿使用资源，以及自由地按其希望的价格交换资源”。（施蒂格勒，1957）为此，一些基础性的制度条件首先需要具备，包括：一个完备的法律制度，明确规定产权和风险责任，保障企业的经营活动（如开业自由），允许自由选择交易对象（契约自由）；一个有效的货币制度，以保证币值相对稳定；促进和保护竞争的有关政策、机构和措施；除此之外，还需要一个完备的市场体系与合理的市场结构和必要的信息媒介。

²² “市场失效”的研究表明，即使完全竞争的条件具备，也不意味着竞争在任何部门、任何领域都是有效的。因此，竞争不仅需要国家的强有力的竞争政策来促进和保护竞争，另一方面，还需要国家的宏观调控和干预调节进行补充。

²³ 施蒂格勒在 1957 年下的这一定义后来被收入权威的《帕尔格雷夫经济学大词典》。

²⁴ 周其仁教授在与笔者谈话中，提到“三条红领巾五个人想戴一样会有竞争”，入团有竞争、入党有竞争，更不用说升官发财。

²⁵ 斯蒂格利茨在其《经济学》教科书中将基本的竞争模型分为三个组成部分：1、具有理性的、追求自身利益的消费者；2、具有理性的、追求最大利润的公司；3、存在价格接受行为的竞争市场（Stiglitz,1993）。

²⁶ 如达尔文（Darwin）从经济学家马尔萨斯（Malthus）那里借用竞争的概念，并像经济学家用于人的行为那样，将它应用于自然物种。

²⁷ 不仅熊彼特，整个奥地利学派对古诺开创的完全竞争概念都持强烈的质疑态度，

²⁸ 盛洪曾经指出，人们可能会利用投票程序去决定一件私人物品如何交易的问题，这会导致对市场

忽视了对市场体制起作用的法律和政治背景。因此，将价格体制作作为经济学的中心来进行分析的作法有待于进一步拓宽。“除了这些竞争的经济渠道之外，还有立法机关和政府，而且在此中也能发现对自我利益的追逐”。事实上，竞争是多维的，至少包括经济、法律和政治这三方面的内容。由来已久的完全竞争理论模式，“说明的是价格体制，而不是竞争活动”（德姆塞茨，中文版 1992），也就是，光分析产品市场和要素市场的竞争，并不能说清真正的市场活动，以及市场竞争的结果。举个例子，在中国目前的竞争中，人们经常批评企业出了问题不是“找市场”而是“找市长”。但从多维竞争的角度看，企业的作法其实既是理性的又是合理的，原因在于：在特定的制度下，政治市场的竞争（“找市长”）能比经济市场的竞争（“找市场”）更有效——如果真有什么不合理，那只能是规则的不合理²⁹。

在本文的案例中，竞争从企业间竞争发展到不同地区的政府之间的决策的竞争。一些地方率先采取了“抓大放小”的做法，正是非价格多维竞争的必然结果。

（二）“竞争更重要还是产权更重要”：多维竞争角度的理解

林毅夫和张维迎为代表的有关“产权更重要还是竞争更重要”的争论曾在经济学界引起强烈反响，双方观点可以说代表了 90 年代中国国有企业改革的两大主要观点。林毅夫明确反对国有企业以产权变革为核心的思路³⁰，认为只要培育竞争，就有可能使利润成为“充分信息”指标，从而解决国有企业的委托—代理难题。张维迎的观点则通常被认为是一种主张以国有企业产权变革为核心的思路³¹，并偏向于私有产权安排更有效率的想法。

笔者并不认为这是一场类似于“先有鸡还是先有蛋”、“公司更重要还是市场更重要”的无谓之争（肖耿，1996），而是涉及到有效率的制度变迁以及由此导致的经济增长究竟因何发生问题的重大争论。

“产权”的概念在新制度经济学中，以及产权学派中得到特别的强调，并往往与“激励机制、监督费用、排他性收益权、风险、机会主义倾向、组织成本和资产专用性”等概念相联（周其仁，1994），有效的产权安排被认为是经济增长的关键（诺斯，1973；1990）。只有产权受到保护和足够的尊重、能够较好地得以实施，公平、有序的竞争才有可能存在，经济增长才有可能出现。否则，产权严重残缺，尤其在受到国家严重侵权的情形下，充分竞争将不可能存在。因此，仅从产权必须首先予以保护和实施，自由竞争才有可能产生的观点出发，得出的只能是产权更重要的结论。

但是，问题并不至此为止。人们还要问，产权何以能得到保护和实施？唯一现实的办法是由国家加以保护和强制性实施³²。由此，产权离开了国家便不可能得到有效的实施，

规则的否定，可以说是对运用市场外的竞争来处理市场内的竞争的一般批评（盛洪，1998）。

²⁹ 很多人可能会认为非经济市场的竞争是不合法或不合理的，但其实未必，关键要看制度和规则，如果制度和规则并不是“一套公平竞争的制度和规则”，那么非经济市场的竞争不仅是不可避免的，而且可能是合理合法的。一个典型的例子就是中国的国有企业由于背负许多政策性负担，因而出了问题就找政府，从而出现“软约束”（林毅夫等，1997）。另外，由于完全市场竞争事实上不可能，因此即使在西方市场经济成熟的国家，也总是存在着多维的竞争（布坎南、；德姆塞茨，中文版 1993）。

³⁰ 林毅夫及其合作者（1997）写道：“把国有企业改革的核心定位在产权改革或产权不明确，甚至寄托于实行国有企业的私有化，其思路是错误的，不可避免地会产生对改革的误导”，并提出正确的思路是把创造公平的竞争条件作为国有企业改革的核心。

³¹ 如在讨论“国有企业下一步改革的方向是什么”的时候，张维迎提出“将国有资产转变为债权是节约监督成本，保证国有企业资产安全稳定增值的有效办法”（张维迎，1995，第 302 页）

³² 萨平顿和斯蒂格利茨（Sappington and Stiglitz，1987）提出了一个定理，即根据政府生产的基本要求所制定供应条件通过私人部门完全可以实现，并且可以保证经济效率、公平并获得租金。但是，私有化

而国家的引入却又非常容易导致“所有权残缺”³³的问题，由此“所有权悖论”便不可避免地要出现（周其仁，1994）。举一个典型的例证，就是诺斯举的无法无天的王权统治下的西班牙，由于王权对产权的侵权，导致横征暴敛和连续的破产，经济长期萧条。

那么，何以保证不出现“无法无天的王权”？唯一的可能便是存在“政治市场的竞争”以及竞争引起的制衡。譬如说，英国存在的代议制民主的竞争型政治市场是其私人产权不得侵犯以及自由竞争经济的前提。因此，从多维竞争的角度看，竞争是产权的前提。当然，政治市场的竞争所给定的产权并不意味着是“完全的产权”，国家与社会之间的权利关系也不会一次性界定清楚，“相反，从此开始了一个国家与市民社会之间不断进行制度化的新时代。”（周其仁，1994）与此同时，产品和要素市场的竞争也将同时进行，适应于制度环境的不断变化，新的、更有效率的产权安排将不断出现，从而导致产权与竞争的良性互动。

走笔至此，笔者提出，产权是很重要的，但在下面三个层面上，竞争高于产权：一是产权的实施需要政治市场上的竞争来维护——这一点下文还要更进一步讨论。二是从制度变迁的动态角度看，何种产权安排更有效率取决于制度环境及其变化（组织与制度的互动），现实中有效率的产权制度安排，往往不取决于理论家的设计，而取决于竞争。三是从治理机制的角度看，竞争是保证治理机制的先决条件。

在第二个层面上，一个具体问题就是中国国有企业如何通向有效率的产权制度安排方式，笔者注意到林和张的观点其实十分相似，即都赞同通过竞争的发育来改善变革国有企业的产权制度。林毅夫指出，从改革策略上讲，一方面要承认与国有企业有关的既成事实和既得利益，以最大限度地减少改革中的摩擦，与此同时，进一步发育产品和要素市场以及企业经理人员市场，使利润率真正成为企业经营的充分信息指标，从而创造良好的企业外部治理机制。在此基础上，建立起相应的、具有制度适应性的企业内部治理机制，最终解决两权分离条件下的激励不相容、信息不对称和责任不对等问题。张维迎则谈到，改革国有企业的比较可靠且平稳的办法或许是，国有企业以“守摊”为主，进行一些局部的改革，同时大力推进非国有经济的发展，逐步让非国有经济（包括个人、集体企业、乡镇企业、外资）“第三者”插足于国有企业承担起“股东”的角色，将国有资产转变为“国家债权。”也就是说，虽然张维迎根据严格的西方经济学理论，逻辑地得出了什么样的产权才是最佳，但对于“如何达到产权最佳安排”的路径，其给出的却是不立即改变国有企业产权，而是通过非国有企业的竞争来自然地改变国有经济产权模式的思路。他最近的一篇论文“地区间竞争与中国国有企业的民营化”（张维迎、栗树和，1998）再次强调了产权变革的重要性，对“民营化并不是效率的必要条件”说法予以否定，但他的论文所内含的一个优美而清晰的结论却是——中国的改革始于分权，分权导致竞争，竞争导致产权的变革（民营化）。这表明竞争在前，产权变革在后，换言之，竞争是更为内在而重要的因素³⁴。

如果把中国的“民营化”以及相伴随的市场化看作政府管制的不断放松的话（张宇燕，

基本定理的条件甚至比福利经济学所要求的条件还要严格，即要求具备竞争、不存在信息不对称、有关签订合同能力规则的缺乏，此外，还要求企业是中性风险企业。因此，这一定理虽然表明，在某些情况下，社会目标可通过私人生产去实现，然而，在大多数情况下，私人生产不能实现政府所有的政策目标（斯蒂格利茨，中文版1998）。

³³ “所有权残缺（the truncation of ownership）”的概念来自于H·德姆塞茨（1988）。周其仁认为指的是“完整的所有权利束中的一部分被删除”。德姆塞茨的学生肖耿（1996）将“所有权残缺”称之为“产权残缺”，谓指“一种资源的控制权与资源的收益权相分离的状态”。当“财产所有权”（ownership of the asset）与企业所有权（Ownership of firm）区别开来时，“财产所有权”与“产权”是等价概念，指的是对给定财产的占有权、使用权、收益权和转让权（张维迎，1996）

³⁴ 对此，一个可能的争辩就是：竞争的加剧，是因为非国有经济的出现和发展，而非国有经济的发展正是民营化的重要表现，可见还是产权的变革推动了竞争。然而，这一争辩失察的地方是，竞争并不必依赖于标准的产权理论所确认的私有产权而产生，非私有产权主体如不同的国家、不同的地方政府以及国有企业的不同主体之间一样可能发生竞争，从而引发产权变革。

1995), 那么, 无独有偶, 早在 1950 年乔治·J·施蒂格勒 (George J. Stigler, 1950) 就描绘过类似于张维迎、栗树和所内含的“地方分权—竞争—政府管制放松 (民营化)”的美国式的发展图式。在《通过垄断和寡占之路——兼并》一文中, 他首先指出, 美国的大公司无一例外不是通过某种程度、某种方式的兼并而成长起来的, 然而, 尽管在此之前许多产业早已具备了能使旨在垄断的兼并有利可图的条件, 兼并运动在美国却长期不得发生, 原因在于“现代公司和现代资本市场的发展”由于南北战争前就已经存在的一般公司法的限制而得不到充分发展。但是, 美国各州之间的竞争, 最终在 80 年代, 导致“新泽西州发起了一场州际竞争, 吸引资本到本州创办公司, 这场竞争在 20 多年中几乎消灭了对兼并的所有限制。”与此同时, 纽约证券交易所也发展成一个很有效率的工业证券市场, “这些制度上的变化似乎是 19 世纪最后 20 年兼并运动发展的直接原因。” (Stigler, 1950)

如果施蒂格勒—张维迎与栗树和分析图式是正确的话, 那么, 我们应该同意, 竞争是推动制度变迁 (包括产权制度变迁) 的更为内在的力量, 竞争的加剧将改变产权结构以及企业组织结构, 并带来一系列的更有效率的新的制度安排, “抓大放小”首先来自地方从这个角度是非常可以理解的。可以预料, 随着分权导致的竞争的不断加剧, 中国的“抓大放小”及其导致的民营化过程不仅会一发不可收拾, 而且最终各地方争夺资源的竞争 (如同“吸引资本到本州创办公司”), 将会进一步地改变中国现有的各项制度安排。

对于第三个层面的论证, 不妨援引英国 90 年代发展起来的竞争理论的成果 (刘芍佳, 1998), 即企业绩效与产权的归属没有必然关系, 而与市场竞争程度有关系, 产权变换不等于治理机制一定会改善, 竞争才是保证治理机制的先决条件, 市场竞争越激烈, 企业提高效率的努力程度就越高 (Martin & parker, 1997)。其逻辑包含于竞争激励论、竞争发展论、竞争激发论与竞争信息完善论四个方面。竞争激励论指的是竞争能产生一种非合同式的“隐含激励” (implicit incentives), 来源是: 第一、信息比较动力, 竞争可以让企业经营者的能力与努力程度的信息更加公开, 从而做到更有效地监督与激励经营者; 第二、生存动力, 完善的竞争产生“生”与“死”两种结局, 迫使经营者发奋力; 第三、信誉动力, 企业经营得好企业才有好的信誉, 为了获得认可, 企业经营者的理性选择是高努力多投入。竞争发展论的论点是: 第一、生存竞争筛选论, 即竞争可以优胜劣汰; 第二、企业发展论, 竞争加强了效益对企业发展的直接影响, 使得高效益企业不断发展市场, 扩大规模, 否则, 企业没有动机去提高效益; 第三、竞争激发论, 认为决定企业竞争的基本条件并非私有企业占主导的市场条件, 而是企业的目标利益是否具有对抗性、短期违约利益大于长期合作利益, 以及企业之间非对称性 (存在着竞争力高低不一的企业)。竞争信息完善论阐明了在信息不对称情况下, 比较竞争有利于信息完善。在考虑竞争因素后, 市场进化的长期效应是治理机制不受产权归属所决定³⁵。

对于竞争相比于产权能够对于市场进化及效率增进产生更为积极的效应, 博尔顿 (Patrick Bolton) 在北京举行的“现代企业理论与中国经济改革”会议上, 精辟地谈到: 产权是重要, 但产权只是当竞争不够充分时才特别重要; 如果竞争是充分的, 产权的重要性就会下降, 即充分竞争时, 产权的分配方式可以是不太重要的。霍姆斯特朗则指出了其中原因所在: 归根结蒂产权是许多提供激励机制的工具之一, 而且由产权带来的可以提供激励的手段也很多。许成纲 (1998) 由此得出的结论就是, “中国为什么在产权不清晰的情况下经济发展得很好, 是因为竞争比较多。”³⁶

在本文的案例中, 竞争的加剧导致了国有企业尤其是国有小企业产权的变革, 竞争作为动因显然是更为基本性的因素。

³⁵ 这种论点并不否认短期内通过改变产权而迅速改善治理机制的积极意义。

³⁶ 许成纲还介绍过, 在阿罗—德布鲁的一般均衡理论中, 实际上没有产权的问题, 认为一般均衡理论提供了“私有制是最好的”这样一个基础是不清楚、不正确的 (许成纲, 1998)。

（三）竞争与制度变迁的讨论

制度变迁的一个基本命题就是，“只要预期净收益超过预期成本就有可能发生”（诺斯）。这一极其简洁的命题无疑也是极其正确的，问题是如何使这一能从经济学理性人假设以及成本—收益比率最大化的原则推导出来的结论包含更多的信息量。譬如，人们实际上关心的并不是一般意义上的制度变迁，而是能够促进效率增进的制度变迁。然而，因“预期净收益超过净成本”而发生的制度变迁未必都是朝向生产率提高和经济增长的制度变迁。以产权为例——历史上以及今天的许多第三世界国家并非缺乏“制度变迁”，而是缺乏导致经济增长的“真正的制度变迁”³⁷。在这些国家，制度结构给交易者的并不是捕捉生产率提高和经济增长机会的激励，而是相反的激励，使“不导致经济增长的产权”³⁸长期存在延续，整个国家锁定（Lock-in）在“持续失败的路径”上。这一点不仅由诺斯（中文版 1994）根据经济发展的大量史实所证明，还可以为我们日常的观察所感知。

因此，导致经济增长的制度变迁之产生除了“预期净收益超过预期成本”，尚需其他必要条件。诺斯认为，如果要创造出“真正的制度变迁”，必须建立足够多的经济制度来解决这个问题。这也就是说，我们不仅仅要建立起我们的产权制度，建立起我们的正式规则，在我们的经济交换中使我们的经济市场变得更加高效率，还要把这一切转移到政治体制上。原因在于，一个国家的政体决定着、指导着一个国家的经济制度。因此除非构造出或者制造出一个稳定的对我们非常高效率的经济制度起支持作用的这样一个政治制度，否则决不可能建立起稳定的、高效率的经济结构。在诺斯看来，恒定的结论就是，“一个国家的政体起着根本性的至关重要的作用，它仍然决定着我们的经济结构和经济发展。”（诺斯，1995）

但是，诺斯并没有明确一个有利于促进经济增长的政体是怎样形成的。事实上，正如周其仁所指出的，这里不仅存在着“所有权悖论”，还存在着“诺斯难题”³⁹。对于“诺斯难题”的消解，周其仁为此提出的假说是，“只有当社会与国家在对话、协商和交易的过程中形成一种均势，才可能使国家租金最大化与保护有效产权之间达成一致。”在笔者看来，这一假说其实说的就是，竞争已经发育到相当的程度，统治者在政治市场上的垄断不复存在。当然，这一竞争不是纯粹经济学意义上的竞争，而是真实世界中的多维竞争。竞争（包括来自国家外部的竞争以及来自内部的竞争）是制度进步的原动力，正是由于竞争的压力，国家受到竞争的压力，为了继续生存而“发展技术和知识”，从而逐渐改变我们的制度，理解竞争是理解国家建立起以及不断改善经济发展制度的关键⁴⁰。如果没有竞争扬弃那些不好的制度，保存那些有益的制度，人类历史的长期发展就不会出现长期演进（阿尔钦，1950）。

一旦回复到“真实世界”（科斯语）中的“竞争”，新的讨论就有可能发生。譬如，德姆塞茨诠释政治市场的“科斯定理”。“科斯定理”对完全的政治民主，也即政治市场上的完全竞争的定义是：“当政治竞争的功能完好无缺时，个人对从事政治活动的偏好不再与民主制度有较大的关系”（同上），只不过在这里，交易费用变成了投票费用。完全的政治民主与完全的经济竞争是不同的，其根本点在于所有权性质的不同。前者所有权不能出卖，

³⁷ 这里的“真正的制度变迁”指的是能够实现或降低交易成本的制度变迁，来自于诺斯：“使各个组织在重新构造市场的过程中，必须认识到这一点，他们必须创造出真正的制度变迁以实现或降低交易成本。”

³⁸ 诺斯曾用“无效产权”来称谓之。

³⁹ 周其仁将“在使统治者和他的集团租金最大化的所有权结构与降低交易费用和促进经济增长的有效体制之间，存在着持久的冲突”（诺斯，1981）的矛盾称之为“诺斯难题”。

⁴⁰ “虽然一些学习来源于好奇，但根本上是由于组织之间竞争的加剧。竞争是稀缺经济下组织和个人加紧学习以求生存的产物。竞争的程度不同，如果存在垄断性的政治经济组织，竞争的因素就会减少。”（诺斯，1995）

在后者却是可以的。政治上的少数服从多数具有强制的性质，而市场上一切都得通过协议进行，因而是完全自愿的。此外，政治结果由全体选民承担，而市场结果仅由协议当事人来承担。由于投票费用正如交易费用那样并不为零，因而政治民主显然也是不完全的。“投票费用决定了政治民主中竞争的结果，就像交换费用决定了自由放任经济中竞争的结果那样”（同上）德姆塞茨还明确指出，公共部门比私人部门更易被垄断，在不完全的政治竞争条件下，政治机构集中由一个或极少数几个政党把持是与效率要求相吻合的，这时，认为存在投票费用时不完全的政治民主是无效率的观点也是错误的。

笔者认为，德姆塞茨对政治市场所作的分析，给人的重要启发就是，政治民主是需要费用的，在存在“投票费用”的情况下，全民投票式的政治民主并不一定是最有效率的，而不完全的政治民主也不一定没有效率的，具体情形如何，将取决于制度、技术条件决定的投票费用的大小。事实上，在现实中存在着多种可能的公共选择方式或“集体决策”方式，如（1）根据习惯和惯例作出；（2）由一个“独裁者”作出；（3）通过民主投票作出；（4）通过“地方合成的中央政策”作出（周其仁，1994）。就民主决定方式而言，又存在着种种可能：（1）“直接民主”方式，即对每项关系到公众利益的政府行为，都通过公民投票决定；（2）“代议民主制（representative democracy）”，即由全体公民选出一小批人代表他人行使决策权，决定政府应采取的政策。这使我们想到，投票不过是表达民意的一种具体方式——正如以货币为媒介，价格为中心的交换不过是交换的一种，而且未必在任何条件下都是最有效率的选择一样⁴¹；西方代议式民主制也只是特定制度、技术条件下所选择的用以表达民意的一种特殊制度形式。中国目前的政治市场尽管既不是完全民主的政治市场，也不同于标准的西方代议制民主的政治市场，但相应于中国政治市场的“投票费用”而言，仍可能是一个有效率的政治市场，“抓大放小”之类的决策不仅有可能有效率，而且有可能进一步得到改善。笔者进一步想到，如果按照布坎南的标准，“一致同意”意味着政治市场的一般均衡，从而效率最高的话，那么，在一定程度上，只要社会的变化能够促使民意更为充分的表达，公共决策更多地接近于“一致同意”，就意味着公共选择效率的提高，政治市场的帕累托改进就有可能出现⁴²。

（四）对国家（政府）与公共选择的讨论

严格地说，政府、国家、统治者是有区别的概念，政府指的是政体安排，国家更多地偏重地域和疆界的概念，而统治者指的是具体控制权利的人。但是国家的管理职能是由政府来行使的，政府最终要掌握在统治者手里，因此这三个概念有时没有必要作太明确的区分⁴³。什么是国家？按韦伯的定义，国家是一个在某个给定地区内对合法使用强制性手段具有垄断权的制度安排。什么是政府？政府是许多社会组织中的一个，政府与其他组织的主要区别于两个方面，一是政府是对全体社会成员具有普遍性的组织；二是政府拥有其他经济组织所不具备的强制力（斯蒂格利茨，中文版 1998）。政府拥有全体成员和强制力这一独特性导致其交易和其他组织间的交易之不同，即除了政府之外，任何组织之间的交易（不合法的交易除外）都是自愿的。然而，这并不意味着政府与其他组织或个人之间的非自愿性质的交易就是坏的。诺兹克（Nozick，1974）提出的主张全体社会成员自愿这一原

⁴¹ 人们会说物物交换是一种无效率的交换方式，但是，当交换的数量并不大，而建立一个货币制度又是非常昂贵的时候，物物交换其实是一种有效率的方式（林毅夫，中文版 1991）。

⁴² “在主观契约论者看来，效率应根据人们的同意程度来衡量，如果每个人都同意，那无疑是最有效率的”（唐寿宁，1996），正如布坎南所指出的，一致同意规则“显然是帕累托关于最优的标准的政治对应物”。

⁴³ 例如，斯蒂格利茨（中文版 1998）在《政府为什么干预经济》一书中就未加区分。

则应给政府行为施加严格的约束的主张并不一定正确⁴⁴。

“国家最重要也是最困难的任务是建立一系列的游戏规则，并将之付诸实施，以鼓励全民充满活力的加入到经济活动中来。”（诺斯，中文版 1998）希克斯 1969 年所写的《经济史理论》曾谈到，市场经济的演化自始至终都离不开国家的介入。在向市场经济缓慢演进的历史过程中，只有在国家认同并出面确立了市场经济的两大基石（即法律和货币制度）之后，这种被哈那克称为“自发秩序”的扩展过程才可能持续不断。张宇燕据此提出，改革的实质是国家主导型的制度变迁，改革是在保持原有统治之稳定性和连续性的前提下，由国家对既有的政治经济体制作出的自我调整。林毅夫则提出，“一个更为有趣的问题是：国家是否有激励去设计和强制推行由诱致性制度变迁过程所不能提供的、适当的制度安排。”

然而，国家（政府）并不一定是“公共利益的代表”，政府的行为仍然要从理性人的角度来得到解释。正如林毅夫所指出的，现代经济学的本质特征是其不同于其他学科的基本理论前提，即“人的行为是理性的”，进一步说，就是“一个决策者面临几种可供选择的方案时，会选择其中使他的效用得到最大满足的那个方案”（林毅夫，1994）。当然，考察政府的行为的复杂性在于，政府并不是一个人，而是在包括统治者在内的多个利益主体的作用体。正如布坎南（J. Buchanan）所指出的，一方面，一切制度都包含公共选择的因素，另一方面在与公众有关的决策中，实际上并不存在“根据公共利益进行选择”的过程，而只存在各种特殊利益之间的“缔约”过程，“公共选择”的结果如同企业行为的结果一样是各个利益主体“博弈”的结果⁴⁵。

张宇燕等从熊彼特、希克斯的论著中得出财政危机是导致重大变革的原因，并提出了“治国者的目标函数是追求义理性的最大化，也就是说，治国者关心的是长治久安，即尽可能持久而稳定地维持政权的统治”的假定。笔者认为，财政涉及到国家能力，是统治者必须考虑的重大因素，对于有自利倾向的政府而言更是首要的考虑因素，因而用财政危机解释政府变革有相当的道理，但不足之处也是十分明显的。一是不具有足够的信息量，即不能说明财政危机所导致的变革是“效率改进”的变革还是破坏效率的变革。这一点，谙熟经济史的诺斯在《国家经济角色的昨天、今天和明天》一文中说得最为尖锐，即“在历史的大部分时间里，国家并没有为经济增长提供一个很好的结构，在过去，与其说国家是一个为公众利益服务的机构，还不如说它的性质更象黑手党”。至于英国和荷兰的变革，诺斯在评论斯蒂格利茨的国家为何干预经济的观点时也谈得相当清楚，即并非财政危机，而是代议制政府对王权的竞争（“斗争”）才导致了统治者与富有的需纳税的选民之间的交流。与此相反，西班牙虽然也出现的财政危机，但“斗争的最终结果是不断的破产，任意没收财产和长达三个世纪的萧条”，不仅如此，当这样的一条规则带到拉丁美洲后，还“使得这个大陆国家一直（将来也将继续）经济状况不好，政局不稳定”（诺斯，中文版 1998）。另外一点就是，改革的财政危机说将无法解释在国家财政好的时期变革何以发生，以及国家甚至为改革而牺牲财政的例证（如中国 1978 年的农村改革）。笔者相信如果政府面临财政困窘引起的权利不稳，将会毫不犹豫地对外举债，不惜置财政于更加困窘的境地；另外，在出现重大灾害或经济萧条时（如中国 1998 年的情形），政府奉行赤字财政政策也是寻常之事，这样做不但不会降低其“效用”，反而可能增加其“效用”。

⁴⁴ 斯蒂格利茨对此讥讽说，在无政府主义状态下，所有人的福利水平是很低的，以致于使“任何人都不应比在没有政府存在的情况下变得更坏”这一名言黯然失色（斯蒂格利茨，中文版 1998）。

⁴⁵ 这一点曾在我国货币政策的制定中得到充分体现（谢平，1997）。谢平坦率地指出，货币政策争论的真正含义在于中央政府与地方政府之间，政府与有关部委之间在信贷资金分配权方面的争夺。虽然理论上可以论证，货币政策的目标最好是单一的“稳定币值”的目标。假如中国的货币政策这样做，中央银行就能主动地进行货币政策的操作，不理睬各方面要贷款的“单子”，商业银行也可以更加规范的操作，但实际上，“稳定币值”遭到了地方政府、主管部委的反对，最后的“公共选择”是讨价还价的结果。

究竟如何看待国家？关键是如何看待统治者。林毅夫在《诱致性变迁与强制性变迁》中对国家的论述中得出的结论是，“比较令人满意的一种分析方法是把国家的决策过程看作是通过国家政治者的行为来完成的过程。……和任何一个具有有界理性的个人一样，统治者也关心他自己的生存、权力、健康、历史地位等等”（林毅夫，中文版 1991）按照这样一个分析，国家（统治者）的偏好是极其复杂和多维的，而不仅仅是单一的“长治久安”，由于生存、权力、健康和历史地位等不同因素在不同统治者效用函数中的权重不同，同时不同的历史条件给统治者确立的行动的可能性边界也不相同，因此统治者有可能表现为诺斯眼中的财富最大化者（“黑手党”），也可能成为布坎南眼中的实现集体行动的工具，还可能超越其所代表的社会利益，以及推动社会向前进的“英雄”等等，究竟表现出何样的行为，取决于诸多的因素。

在考察政府行为时，有三点需要注意。一是要有“国家自主性”（State Autonomy）的概念（梁能，1996）这一点常为布坎南式的公共选择学派所忽略。“国家自主性”的概念包含两层含意，一是指国家的行为动机建立在独立于其所代表的社会利益的现象。即国家追求的政策目标并不是国家所代表的社会和社会群体意愿的简单反映，在一定的条件下，甚至可能背离占社会统治地位的阶层的意愿。由社会产生、为社会服务的国家机构从而成为具有自身独立意愿的社会力量。国家意愿的独立性可能来自以下的两个方面：一是由国家的国际联系和交流所造成的国家领导人的国际倾向（International Orientation），二是来自于相对独立于社会利益集团的国家职业技术官僚（Career Bureaucrats），这种相对独立的国家职业管理官僚的存在是保证国家政策延续性的一个重要条件（Skocpol, 1985）。“国家自主性”的另一层含意是指国家独立自主不受干扰地实施国家政策的能力，特别是在国家意愿和社会意愿（或强大的社会集团的意愿）有重大冲突和遇到强大反抗情况下的施政能力（即国家能力）。

二是要有“政府的有限操作”的概念。“从内容上讲，政府的行动范围通常都是受周围环境的严格限制，而且也只允许对现存制度做一些有限的改动”，这被七十年的荷兰的总理登·乌尔称之为“政府的有限操作”（A·韦灵克，中文版 1998）。确实，国家政府虽然对外是国家主权的代表，对内是暴力机构的垄断者，但其决策施政的自主性却无法不受到诸多的制衡以及竞争性力量的约束，“对外受到外经、外交关系和条约公约的限制，对内则受到国家与社会关系的约束，在国家内部则受到政府机构内各部门之间矛盾的制约”，并没有完全的自主可言。在这种情况下，政府在行事过程中必定也是小心翼翼的。一旦作出的允诺需要进行改动，即使政府的变种行为是完全合理和合法的，但留给公众的只能是一个“背信弃义”的印象。因此，再去兑现其他的诺言就变得十分困难。

三是要有“合理性”的概念。任何统治者都存在维持自身政权稳定和自身权威的天性，正如卢梭所指出的，“最强者也不能总是强大到足以永远做主人，除非他能将力量转化为权利和服从的义务”，这在政治学中被解释为需要获得以及增加“合法性（Legitimacy）”，不同统治间的区别在于通过什么样的途径来实现这一点。马克斯·韦伯（中文版 1997）曾区分了三种纯粹的合法统治类型，其合法性的适用对应于三种不同的性质：

1、合理的性质：建立在相信统治者的章程所规定的制度和指令权利的合法性之上，他们是合法授命进行统治的（合法型的统治）。“对于经济者和有关人员来说，言而有信，劳动效益强大和范围广，形式上可以应用于一切任务，纯粹从技术上看可以达到最高的完善程度，在所有这些意义上是实施统治形式的最合理的形式。”（韦伯，中文版 1997，第 248 页）韦伯还指出，“在所有的领域里（国家、教会、军队、政党、经济企业、利益集团、协会、基金会等等，等等），‘现代的’团体形式的发展一般是与官僚体制的行政管理的发展和不断增强相一致的：例如，它的产出就是现代西方国家的胚胎。”（韦伯，中文版 1997，第 248 页）

2、传统的性质：建立在一般相信历来适用的传统的神圣性和由传统授命实施权威的统治者的合法性之上（传统型的统治）。“如果一种统治的合法性是建立在遗传下来的（“历来就存在的”）制度和统治权利的神圣的基础之上，并且也被相信是这样的，那么这种统治就是传统型的。”（韦伯，中文版 1997，第 251 页）韦伯举出的一个例子是中世纪欧洲的世袭制国家。

3、魅力型的性质：[建立在]非凡的献身于一个人以及由他所默示和创立的制度的神圣性，或者英雄气概，或者楷模样板之上（魅力型的统治）。在韦伯看来，“魅力”应该叫做一个人的被视为非凡的品质（在预言家身上也好，精通医术的或者法学的智者也好，狩猎的首领或者战争英雄也好，原先都是被看作受方魔力制约的）。“魅力型的统治作为非凡的统治，既与合理的尤其是官僚体制的统治，也与传统型的，尤其是家长制的和世袭的或等级的统治，形成尖锐的对立。这后两种是统治的具体的、平凡的形式，——（先天）魅力型统治尤其与之完全相反。”（韦伯，中文版 1997，第 271—272 页）“纯粹的魅力对经济尤其陌生”。（韦伯，中文版 1997，第 272 页）魅力型统治者鄙夷“传统的或者合理的日常经济”，以及“通过有的放矢的、持续的经济活动去获得正常的“收入”。（韦伯，中文版 1997，第 272 页）

现代社会，传统型的统治崩溃后早已式微，战争与暴力中诞生的魅力型的统治渐趋消亡，总的趋势是走向合理型的统治，这对于中国共产党第三代领导人执政的当今中国而言，亦是如此⁴⁶。现代政治学指出，“在民智日开、社会流动增加和文化水平提高的年代”（塞缪尔·亨廷顿，中文版 1998），合法性主要来自于民族主义、意识形态以及政绩。然而，西方政体之外（即他所称的“民主国家”）的国家，由于民族主义难以援引，意识形态解体（所谓的“后意识形态”时代），政绩便越来越成为合法性的主要来源。即政府与公众间的隐含合约是政府通过满足物质利益来换取政权，合法性的政权必须能够提供经济增长和发展，否则便有可能出现政权的危机⁴⁷。

邓小平曾公开提出严厉警告：“不坚持社会主义，不改革开放，不发展经济，不改善人民生活，只能是死路一条”（这句话至今刻在深圳最繁华的街道上，警示着当权者），“基本路线要管一百年，动摇不得。只有坚持这条路线，人民才会相信你，拥护你。谁要改变三中全会以来的路线、方针、政策，老百姓不答应，谁就会被打倒。”（《邓小平文选（第三卷）》第 370—371 页）。以“合理性”理论来看，邓小平的警告是可信的，改革开放后的中国政府将社会主义基本矛盾的表述为“人民群众不断增长的物质需求与落后的生产力之间的矛盾”，将工作着重点转移到是经济工作中来，则是完全符合政治逻辑的理性选择，因而也是可信的。

（五）对传统体制下的竞争及公共政策效率的讨论

竞争的概念被扩展或回复到“真实世界”（周其仁语）后，需要考察的一个核心问题是，什么样的竞争有可能导致公共选择效率的提高，什么样的竞争则可能适得其反。

正如有人所指出的那样，计划经济体制并没有消灭产权，只是改变了产权的形式，传

⁴⁶ “中国经济的隐忧不在经济，而在政治体制。”汪丁丁（1998）提出这样的结论。因为中国政治传统和权利结构在很大程度上依赖于被我们叫做“道德共识（moral consensus）”的东西，然而，这个共识已不再存在，中国已进入“道德无政府状态（moral anarchy）”。缺乏道德共识，意味着政权的合法性无法依赖于“道德依存”或对“共同体”的信念，即难于借助于任何“软”的标准，而只能依靠生产力的硬标准。

⁴⁷ 阿尔蒙德、伏拉纳根和蒙特分析了从 1832 年英国改革法（British Reform Act）到本世纪三十年代卡迪纳斯（Cardenas）经济改革的政治发展的八项主要危机，发现，每一个案例都伴随有“不断衰落的经济表现因素（不景气、失业、食物短缺和饥荒）”。

统的计划经济体制其实也没有消灭竞争，只不过改变了竞争的形式和范围。对于计划经济体制下的低效率，人们已经作了很多的分析，主要侧重于从价格信号、激励机制、不完全信息、以及委托—代理费用高昂等角度来进行。这些分析当然是正确的，也是基本的。然而，仍然存在着从新的角度进行考察的可能。

从竞争特别是从多维竞争的角度来看，计划经济体制根本特点在于，一是政治市场和经济市场不分，竞争只存在于政治市场之中，只存在“人格化的交换”，而不存在“非人格化的交换”；二是政治市场处于“个人权威”的垄断状态。在最典型的“国家主导型市场经济”国家（如独裁政治下的韩国），经济维度的竞争虽然经常转为政治维度的竞争，但两者仍有一定的界限。只有在传统的计划经济体制下，所有的交易者才不由自主地被卷入于政治市场竞争。制度安排对竞争的激励后果必然就是，分配性的竞争越来越激烈，生产性的竞争却越来越停滞，从而导致无效率甚至负效率。

人们不去捕捉新的赢利机会不是因为不想，而是因为不可能。“在不同的机制里，人们会被鼓励去获得不同的知识，作不同的研究，并且选择不同的尝试。”（诺斯，中文版 1994）人们提高生产率的激励来自于能够索取生产率提高后创造的剩余。但在由于传统计划体制下，这一激励并不存在，“宁要社会主义的草，不要资本主义的苗”，制度激励导向的是不断进行政治表演，以从分配中获得利益，而不是去提高生产率，也就是说争的是一块饼自己能分多少，而不是把饼做大。“他们所从事的活动更多的是有利于促进再分配，而不是促进生产活动；它们所创造的是垄断而不是竞争性条件；他们限制机会，而不是增加机会。他们很少进行有利于生产率提高的教育投资，在这一制度框架下发展起来的组织也变得更不有效——但是他们却是在使社会更具非生产性上更为有效，基本的制度结构选择很少有有利于生产活动。”（诺斯，中文版 1994）诺斯对第三世界国家不成功的经济增长故事的描述完全适用于传统计划经济体制。

至于对新的规则的选择更是不可能。在市场经济中，“非人格化的交换”占据了主导地位，因而不仅存在在已选定规则下的具体的经济选择，而且还存在着对于规则的选择，这一规则与在既定规则下的经济活动并存。但在非市场制度下，“人格化的交换”（诺斯语）处于支配地位，人们只能在既定的规则下进行交易，而不存在对于规则的选择以及对于规则的扩展，尤其当处于“独裁规则”状态时，只能在“独裁规则”内作讨价还价和既有规则的调整⁴⁸（唐寿宁，1998），因此不可能产生出任何足以改变现有规则的制度创新。

在“垄断”的政治市场中，上级服从下级，全党服从中央，中央听命于领袖，竞争完全在“人格化交换”的框架内进行，强制性的合约取代了市场经济中的自由合约，市场竞争所要求的不同个体自由、平等的关系不复存在，竞争基本上⁴⁹是一种“上有所好、下必甚焉”的竞争，从而一旦出现重大决策的错误，则极有可能被放大。如果上级的意志和命令并非经济绩效最大化，或者主观上是经济绩效最大化，采取的却是错误的途径（如大炼钢铁、大跃进），那么，下级间邀功请赏式的竞争最终只能是：“上有所好、下必甚焉”，错误被层层放大⁵⁰。

计划经济体制下的个体之所以形成“上有所好、下必甚焉”的竞争格局，而不是转轨时期的“上有政策、下有对策”行为方式，原因之一是表达个人意志的代价高昂。因为维

⁴⁸ 唐寿宁认为，计划体制下的决策规则被认为是所谓的“独裁规则”，各单位之间的你争我夺仅仅是规则内的讨价还价，并不可能改变规则。

⁴⁹ 说基本上，是因为总会有些“胆大妄为之徒”如政治家彭德怀、学术家顾准、以及普通人张志新会“偏离”正常的竞争行为，但这些人注定只能成为竞争的失败者，另外一些明哲保身则选择了退出竞争（能否成功值得怀疑）。

⁵⁰ 如大跃进时鼓吹生产计划指标要有三本帐，一本是中央的计划指标，二本是地方的计划指标，一本是生产单位的计划指标，要求指标层层递进，结果导致严重的浮夸和生产比例的失衡，在极端形式下甚至出现不惜隐瞒事实以表明自己与上级“路线”一致，从而导致大量非正常死亡的情形。

持传统计划体制运转的一个前提是不断强化政治权威，为此通过接二连三的政治运动，产生出“顺我者昌，逆我者亡”的生存效应，就是必要的。这使得工作芸芸众生（特别是掌握权利的人）即使有自己的想法，其现实的理性选择仍然是对上级负责，而很难出现自作主张的情形。

（六）总结性讨论：竞争何以促使公共选择效率持续提高？

归纳以上竞争促使公共决策效率提高的讨论，本文提出一个简单的模型，以利于说明。给定国家处于正常状态，即不存在内战和外战，整个国家是独立的，政府能作为一个“有效的政府”保持着对公共产品的垄断性供应。在这种情况下，政策效率（Policy performance）取决于统治者（集团）提高经济绩效的意愿（Will to improve Economic performance），统治者（集团）的能力（Power & Capability）（包括其个人素质及保证使政策得以贯彻的能力）以及可获得的决策信息（Information for decision），即

$$P=f(W、P、I)$$

- P ：政策效率（Policy performance）
- W ：统治者（集团）提高社会经济绩效的意愿（Will to improve Economic performance）
- P ：统治者（集团）的能力（Power & Capability）
- I ：统治者所能获得的决策信息（Information for decision）
- f ：函数关系

下面我们借用该式来讨论竞争是如何促使政策效率提高的：

1、从竞争对 W 的作用来看，决策者提高经济绩效的意愿取决于合法性的获得及内外部竞争的强度。“国家权利的扩张总是依靠侵蚀个人权利而实现的。因此，如何约束国家权利，不使其过度扩张，或者当其侵犯个人权利时，能够有一种势力与其相抗衡，就成为一个非常重要的问题。”（张曙光，1995）对国家有可能过度扩张的权利约束来自于竞争作用的强化，一方面是政治市场的竞争，另一方面则是经济市场的竞争，两者的共同之处，首先就是“它们在限制政府的权威和限制国家的权利方面彼此一致，至少在理论上民主化会使得国家机器既服从于市场社会，又要对市场社会负责。那些想掌权或想保证权力的政治领袖们必须关心人民的意志。反过来，自由市场化则减少了国家在经济领域的作用。”（亨廷顿，1993）

从政治市场来看，中国经济转轨时期的进入，相伴随的首先是“独裁规则”的结束⁵¹，相应于改革前，政治市场来自国内外的合法性竞争变得激烈，特别是内部竞争明显加剧，统治者需要通过提供“政绩”来取得“合法性”，从而有提高决策效率的意愿。

从经济市场的竞争看，随着市场性的利益主体，公民开始具有经济上的独立，从而免受国家权利的绝对支配。特别是纳税人的出现，对于国家权利是一种约束，国家需要更好地迎合公众需要，从而改进政策效率⁵²。

⁵¹ 独裁规则的结束有时纯粹是偶然的，如具有超凡魅力的领袖人物的故世。

⁵² 唐寿宁对非国有经济的出现给予过高度评价。认为非国有经济的出现，一开始就对公共物品的选择具有约束力，这意味着在关于公共物品的决策上，开始形成新的集体选择，集体决策。于是，也就动摇了原先公共物品决策的“独裁规则”。公共物品由此经历一个重新规范的过程。

2、从竞争对 P 的作用来看，一是有利于国家能力在新的结构和功能上整合、提高；二是有利于统治者（集团）人员经济管理素质的提高。竞争对国家能力的影响比较复杂。一方面由于国家要在开始时支出了较多的改革成本，因而直接掌握的资源总量（相对于 GDP 而言）和相对份额（相对于地方而言）出现下降，导致国家能力下降（王韶光等，1999），这对统治者（集团）当然不是一个有利因素。但是，国家能力不仅取决于直接掌握的资源，更关键的是政府的组织权威、体制能力和具体执行能力，体现为“国家及国家结构运行对社会组织（文化的、经济的、政治的）和社会各阶层的无形影响力”（梁能，1996）。从这个更深层次的意义看，竞争的加剧一方面削弱了经济增长无所不管、包办一切的能力，但另一方面启动以及推进改革的统治者却能因此赢得更为广泛的社会支持，并能与获得改革收益的竞争主体的结盟，从而在一个新的结构和功能上整合、提高国家能力。

从竞争的角度看，中国的渐进式改革的一个突出表现是较快地放开经济市场上的竞争，而较慢慢地形成政治市场上的竞争，这与“休克疗法”急剧的私有化和民主化相区别。这样做的最大好处是，能够充分利用已有的政治及组织资源。诺斯曾对制度变迁提出了五个中心论点（诺斯，1995），第一个论点即是，在稀缺经济和竞争环境下，制度和组织的连续的交互作用是制度变迁的关键之点。国家的组织资源在制度变迁中是极为重要的资源，因此保持政权的相对平稳常常是极有必要的。“在一个威权国家，如果政府能够用其权利来推动经济改革，那将是一件幸事。”（亨廷顿，1993）如果能在现有制度和组织框架内，不断实现制度和组织（包括国家在内）的良性互动，形成一种类似于经济增长和公共政策效率的“对话”机制，将对社会经济发展起着至关重要的作用。中国的改革是在中国共产党和政府领导下进行的，这就保证了改革目标和改革手段的非激进性，充分地利用了已有的组织资源，保持制度创新过程中制度的相对稳定和有效衔接。正如林毅夫（1994）所指出的“渐进式改革的基本要求就是其过程的可控性。改革的出台时机、步骤的把握、利弊的权衡、过程的调控，以及成果的保持，都有赖于政府的作用，而只有制度变革的稳定衔接，才可能使政府在自身转变职能的同是，又能执行调控改革过程的职能。其次，可以避免大的社会动荡和资源的浪费。”

“经济自由化有时对少数能够利用机会赚钱的集团有利，而且也很可能会把普遍的，常常是严重的经济困苦加给多数人。”（亨廷顿，中文版 1995），渐进式改革的一大特点是使经济中各个部门渐次达到资源最优配置的条件以改善整体经济的效率，即“可以描述成一个子体系达到部分均衡的过程。”然而，“根据福利经济学次优原理，在一个由多个子系统组成的经济体系中，增加达到部分均衡条件的子体系的个数不一定改善整个体系的福利函数。”（易纲，1996）即微观最优的二级制度安排不一定是宏观最优的。在这种情形下，政府保留相机调整的权利是必要的，某些时候使得二级制度安排无利可图从而自行消亡也是有必要的⁵³。俄罗斯“休克疗法”改革出现的最主要的问题就是政府没有能力保证财产及合约责任的履行，以至个人和企业只能靠黑社会来讨债及保护私人财产，从而极大地提高了交易费用。

另外，渐进式改革虽然首先放开的是经济市场，但市场天生具有立宪的功能（唐寿宁，1998），经济市场竞争的加剧会内生性地改造政治市场，“经济和社会环境对扩大政治竞争和参与较为有利”（亨廷顿，中文版 1993），在经济竞争导致的经济与社会变迁中，政府为了继续生存而不得不发展技术和知识。如经济竞争带来的效率标准和思想的渗透；国家经济决策的非政治化；懂经济、会管理的官员在经济绩效的竞争中脱颖而出，政府机构人员的素质提高；决策程序的改变，如“诸侯经济”竞争导致“中央合成地方政策”的出现；适应于经济发展的新型政治制度如公务员制度、中央银行相对独立制度的建立；等等。总起来看，就是竞争能导致统治者（集团）能力（capability）的提高。

3、从竞争对 I 的作用看，信息的改善是十分明显的，一方面在于有大量的竞争性的二级制度创新可供参照，另一方面公众偏好能在竞争中得到较充分的显示。杨晓维（1996）曾提出，按照布坎南和图洛克（1962）的分析，由于存在“搭便车”行为，自发的制度供给将会低于社会最优，因此，“引入法律、政策、法令由政府强制推行制度变迁，以政府的规模经济优势，可以降低制度创新的谈判费用，扩大制度供给。”但是政府决策以及任何强制性的制度创新都取决于决策信息的获得，而政府的制度知识、最优制度设计的知识的获得都不是免费的。如果决策信息不足或者决策信息是错误的，则极容易导致失误。在经济转轨时期，分权和竞争使自愿交易变得可能，在各种市场诱发因素作用下，导致大量次级性制度创新的不断出现。这一方面减少了制度供给不足，另一方面使得中央政府在变革基础性制度时有更多地参照、筛选⁵⁴，从而大大减少制度信息获得的成本。在这种情况下，政府有时对于大量的二级制度创新，采取“不争论”的政治策略，表面上“不闻不问或者只闻不问，也许是改革过程中政府当局的一种明智的选择”（张曙光，1996），就不仅在于要给予二级制度创新“一个发展壮大的时间和空间”以及“闻和问”的话需要花费一定的成本（张曙光，1996），还在于政府信息不足，还需要更多的时间让有效率的制度安排从竞争中脱颖而出，同时政府可以借此使不同的地方获得“学习效应”⁵⁵，使其对成本和收益两方面有了新的认识，从而分别使得制度的供给曲线下移和制度的需求曲线上移，减少一旦二级制度创新成为一级制度创新后的执行费用（信息的改善加强了国家能力）。

从偏好显示的角度看。由于公共物品多多少少都具有抽象需求的特征，因此判定公共物品需求的困难还表现在公共物品需求变化的显示是一个不易处理的问题，“在集体决策中如何对公共物品需求的显示加以判定，也就成为一件不可忽视的问题。”（唐寿宁，1998）然而，在竞争发育和强化后，大量的公共物品需求要以更快地显示出来（虽然不可能即时显示），货币的投票形同于政治的投票。

四、本文的主要结论及政策含意

最后，概括本文的主要结论及政策含意如下。

1. 在不同于西文标准代议制民主的政治框架下，只要竞争不断得到加强，就有可能出现公共决策效率持续改善的趋势。

2. 经济转轨从引入竞争而不是改革产权入手可能是一个更好的思路

3. 以竞争为主旨的经济改革先行而不是“政治改革”先行可能是一个更好的思路。只要保持和强化竞争，则渐进的经济改革必将导致政治改革，并最终确保改革的成功。

4. 中国应继续强化竞争，为此而进行的国有企业布局调整，打破垄断以及逐步退出竞争领域都是十分值得鼓励的事情

5. 继续保持分权对中国国有企业改革利大于弊。

6. 不是将国有企业强强联合，而是分解是国有企业改革深化的重要出路。

由于国有小企业比大型企业更易于在竞争中实现资产流动，从而有利于国有企业战略

⁵³如成都自发股票市场交易的案例（杨晓维，1996）。

⁵⁴制度安排被认为有两种，一类是基础性制度安排（fundamental institutional arrangements），另一类是第二级制度安排（Secondary institutional arrangements）（陈郁，1996），“背离、修改或绕开现存基础性制度安排的变化会不断地产生压力，从而导致对基础性制度安排进行更根本性的修改。”（诺斯和托马斯，1971）

⁵⁵这在中国通常被称做“示范效应”。

性改组和国有企业布局的调整。因此，将“抓大”理解为扶植大企业和实行“强强联合”并非正确的选择，正确选择应该是将大企业分立或分解，以利于通过放的形式，加快国有企业的制度变革。相信随着竞争的加强，这将成为国有企业变革的途径之一。

参考文献:

- 1、《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标的建议》（1995 年 9 月 28 日）
- 2、《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》（1996 年 3 月 17 日）
- 3、A·H·E·M·韦灵克（中文版 1998），“何时干预—为何干预—如何干预—干预多少：取决于各自国情与文化传统的差异”，载《政府为什么干预经济》，中国物资出版社
- 4、V·奥斯特罗姆等（中文版，1992），《制度分析与发展的反思——问题与抉择》商务印书馆
- 5、马克斯·韦伯（中文版，1997）：《经济与社会》，商务印书馆
- 6、中国社会科学院工业经济研究所（1996—1998），《中国工业发展报告》（1996—1998），经济管理出版社
- 7、中国社会科学院工业经济研究所（1998），《中国工业发展报告：制度创新、组织变迁与政策调整》
- 8、丹尼尔·W·布罗姆利（1998），《经济利益与经济制度——公共政策的理论基础》，上海人民出版社
- 9、王小强（1998），《产业重组时不我待》，中国人民大学出版社
- 10、世界银行（1995），《官办企业问题研究：国有企业改革的经济学和政治学》（政策研究报告），中国财政经济出版社
- 11、世界银行（1996），《中国经济：治理通胀、深化改革》，中国财政经济出版社
- 12、北京天则经济研究所（1996），《中国制度变迁的案例研究》（第一集），上海人民出版社
- 13、卡尔斯·弗里曼：“两个世纪争论的结果：变革总比不变要好”，载《政府为什么干预经济》，中国物资出版社
- 14、乔治·J·施蒂格勒（中文版，1989），《产业组织和政府管制》，上海三联书店
- 15、刘苟佳（1998），“超产权论与企业绩效”，《经济研究》第 期
- 16、刘瑞（1998），《政府经济管理行为》，新华出版社
- 17、安东尼·B·阿特金森等（中文版，1995），《公共经济学》，上海三联书店
- 18、江小涓（1996），《世纪之交的工业结构升级》，上海远东出版社
- 19、江泽民（1995），《正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系——在党的十四届五中全会闭幕时的讲话》（1995 年 9 月 28 日）
- 20、吴邦国（1995），“加强领导、总结经验，加快现代企业制度建设”，载《全国企业改革试点工作经验会》（陈清泰主编），中国经济出版社
- 21、吴邦国（1997），《在全国经贸工作会议闭幕大会上的讲话》（1997 年 12 月 20 日）
- 22、吴敬琏（1991），“中国经济改革战略问题的分歧与选择”，《中国经济改革：分析、反省、前瞻》，[香港]中文大学出版社
- 23、吴敬琏（1998），《国有经济的战略性改组》，中国发展出版社
- 24、张军（1991），《现代产权经济学》，上海三联书店

- 25、张军（1993），“中央计划经济下的产权和制度变迁”，《经济研究》第5期
- 26、张军（1997），《双轨制经济学：中国的经济改革（1978—1992）》，上海三联书店
- 27、张宇燕（1995），“国家放松管制的博弈”，《经济研究》1995年第6期
- 28、张宇燕（1998），“由财政压力引起的制度变迁”，《从计划经济到市场经济》（盛洪、张宇燕主编），中国财政经济出版社
- 29、张问敏等（编）（1996），《中国经济大论战》（第一辑），经济管理出版社
- 30、张问敏等（编）（1996），《中国经济大论战》，经济管理出版社
- 31、张问敏等（编）（1997），《中国经济大论战》（第二辑），经济管理出版社
- 32、张问敏等（编）（1997），《中国经济大论战》（第二辑），经济管理出版社
- 33、张维迎（1995），《企业的企业家——契约理论》，上海三联书店
- 34、张维迎、栗树和（1998），“地区间竞争与中国国有企业的民营化”，《经济研究》1998年第12期
- 35、李朴民（1994），《现代中国企业集团形成、运行与管理协调》，中国经济出版社
- 36、李京文等（1998），《抓大放小十人谈》，广西人民出版社
- 37、李稻葵
- 38、汪丁丁（1998），《回家的路：经济学家的思想轨迹》，中国社会科学出版社
- 39、周其仁（1994），“中国农村改革：国家和所有权关系的变化”，《中国社会科学季刊》第3卷总第8期
- 40、国务院发展研究中心、中国化工信息中心等（1998），《中国石油与化工行业的资产重组》，经济科学出版社
- 41、国家计委宏观经济研究院课题组（1996），《大型企业集团发展政策研究》，中国经济出版社
- 42、林毅夫（1995），《中国经济的奇迹》，上海三联书店
- 43、林毅夫（1997），《充分信息与国有企业改革》，上海人民出版社
- 44、林毅夫（1998），“国有企业产生的逻辑”，《从计划经济到市场经济》（盛洪等编），中国财政出版社
- 45、郑玉歆、T·G·罗斯基（主编）（1993），《体制转换中的中国工业生产率》，社会科学文献出版社
- 46、保罗·克鲁格曼（1999）：《萧条经济学的回归》，中国人民大学出版社
- 47、思拉恩·埃特格森（中文版，1996），《新制度经济学》，商务印书馆
- 48、徐滇庆等（合编）（1991），《中国经济改革：分析、反省、前瞻》，[香港]中文大学出版社
- 49、梁能（1996），“台湾和韩国的汽车工业政策”，载《政府与经济发展》（徐滇庆主编），中国经济出版社1996年
- 50、盛洪（主编）（1994），《中国的过渡经济学》，上海三联书店
- 51、董辅（1997），《国有企业：你的路在何方——50位经济学家论国有企业改革》，经济科学出版社
- 52、谢平（1996），《中国金融制度的选择》，上海远东出版社
- 53、道格拉斯·C·诺斯：“国家经济角色的昨天、今天与明天”，载《政府为什么干预经济》，中国物资出版社
- 54、塞缪尔·亨廷顿（中文版，1998），《第三波——20世纪后期民主化浪潮》，上海三联书店
- 55、樊纲（1995），“作为公共机构的政府职能”，《市场、逻辑与国家观念》，生活·读书·新知三联书店

- 56、樊纲（1997），《市场机制与经济效率》，上海三联书店、上海人民出版社
- 57、潘岳（1997），《中国国有经济总论：历史沿革、改革历程、发展趋向》，经济科学出版社