

中國大陸國有企業扮演角色之研究*

陳亨安**

壹、前言	肆、當前國有企業改革策略
貳、國有企業改革歷程	評析
參、國有企業扮演的角色	伍、結論

摘要

中國大陸實行改革開放以來，國有企業不僅是國民經濟的支柱、財政收入主要來源，更具有多重的意義：在政治上，是政治承諾指標；在社會上，是城鎮安排就業人口的主要場所。因此，國有企業的改革與扮演角色，相當值得重視。本文藉由中國大陸國有企業改革歷程，探討國有企業經濟地位的轉變及其後續影響，並評析未來改革策略。經本文研究發現，中國大陸國有企業在歷經多次改革後，固然取得許多成就，對經濟發展也有一定的貢獻，但當剔除壟斷、行政特權和制度性等因素，其發展前景確實堪憂。另，對本質上仍屬社會主義的中國大陸而言，國有企業欲退出市場或轉換民間經營，短期間恐難以徹底解決。

* 本文參加經建會 2012 年研究發展評選，榮獲經濟政策類佳作。

** 經濟研究處專員。本文承洪處長瑞彬、朱副處長麗慧、陳專門委員美菊細心審閱，以及匿名審查委員提供諸多寶貴建議，謹此致謝。

A Study on the Role of Mainland China's State-Owned Enterprises

Heng-An Cheng

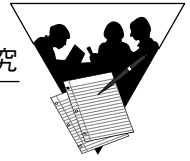
Specialist

Economic Research Department, CEPD

Abstract

Since mainland China initiated its reform and opening up policy, state-owned enterprises (SOEs) have not only been pillars of the national economy and main sources of public revenues, but have also had important significance in various other ways. Politically, they have served as indicators of political commitment; and socially, they have played a main role in the arrangement of employment for urban populations. Therefore, the reform and role of the mainland's SOEs warrants the attachment of importance.

This study examines the course of reform of SOEs in the mainland, investigates change in their economic role and its subsequent impact, and assesses future reform strategies. The study finds that, after having gone through multiple transformations, the mainland's SOEs have still gained many accomplishments and made substantial contributions to economic development. However, the elimination of monopolies and special privileges, along with other systemic factors, gives rise to real concerns about their development prospects. Moreover, in the still essentially socialist society of the mainland, it will not be easy within the near term to completely solve the difficulties of SOE market exit or transformation to private operation.



壹、前言

中國大陸自實行改革開放以來，由於國有企業不僅是中國大陸國民經濟的支柱，更具有多重的意義。在政治上，他是政治承諾指標；在經濟上，是財政收入主要來源；在社會上，是城鎮安排就業人口的主要場所，因此有關國有企業的改革更需特別的重視，其改革成敗對中國大陸整體發展，不論在過去與未來都扮演著非常主要且關鍵之地位。為瞭解中國大陸國有企業的發展與影響，本文首先分析中國大陸國有企業改革歷程，進而分析國有企業的市場地位與經濟影響，以及研析未來改革主要議題，進而歸納中國大陸國有企業改革可能成效，最後研提綜合結論。

貳、國有企業改革歷程

一、中國大陸國有企業定義

國有企業在中國大陸「全民所有制工業企業法」中有其明確定義，即在社會主義公有體制的經濟制度下，為全民所有制企業。至於在權利義務上，依其憲法第 16 條規定，國營企業在服從國家的統一領導和全面完成國家計畫的前提下，在法律規定的範圍內，有經營管理的自主權。前述的「國營經濟」或「國營企業」，則在 1993 年的憲法修正案後，被「國有企業」一詞正式取代。

如表 1 所示，由於中國大陸企業登記註冊類型複雜，且在數據公布上，各單位的統計用語並不相同，常有「國有企業」及「國有及國有控股企業」等名詞出現，惟基於本文研究目的主要論及公有制經濟的地位及影響，同時考量資料完整性，故直接沿用數據未再詳加細分。

表 1 中國大陸企業類型分類

內資企業	港澳臺商投資企業	外商投資企業
國有企業	合資企業	中外合資經營企業
集體企業	合作經營企業	中外合作經營企業
股份合作企業	港澳臺商獨資企業	外資企業
聯營企業	港澳臺商股份有限公司	外商股份有限公司
有限責任公司		
私營企業		
其他企業		

資料來源：中國國家工商管理行政總局；本研究整理。

二、國有企業改革歷程

自 1949 年建國以來，中國大陸主要經歷了毛澤東、鄧小平、江澤民及胡錦濤的執政，其不同階段均有不同的經濟發展路徑。同樣的，國有企業係扮演社會主義市場經濟體制的主要成分，因此，在不同的經濟發展時期，其改革策略亦有所不同。

(一) 毛澤東時期

建國之初，中國大陸面臨的是一個落後的經濟水準和結構狀況，就 1949 年資料來看，當時國民生產毛額只有 358 億元(人民幣，以下同)，人均收入 66 元；工業產值比重為 12.6%，重工業產值比重僅 26.4%。這與當時已開發國家工業產值比重約在 50% 來看，首要任務即在提高工業化程度。

另外，當時以美國為主的西方國家正對中國大陸實行諸多政治孤立、經濟封鎖等措施，且建國之初經濟基礎薄弱、資本稀缺，如僅依市場經濟制度發展資本密集的重工業，確有困難。因此，透過國有企業且配合政府介入市場干預利率、匯率能源等價格



下，使得重工業快速發展、國有企業亦漸茁壯。

此時期的國有企業本質上並不是真正的權利和義務主體，因此，在缺乏市場競爭和經營自主權下，造成嚴重虧損、激勵不足和效率低等問題。另外，自 1949 年到 1978 年期間，二級產業發展雖有成效，但整體經濟實力在與先進國家相比時，技術結構差距並沒有縮小，反而拉大距離，逐漸地，領導階層開始注意到此缺陷，並體現到國有企業的改革上。

(二) 鄧小平時期

在毛澤東過世、四人幫瓦解，以及文化大革命結束，甫復出的鄧小平面對的是瀕臨崩潰、貧窮、產業結構不合理及生產誘因不足的經濟環境。對此，鄧小平以「增量改革戰略」開啟改革開放的第一波，亦即在不觸動計劃經濟體制下，放開一部分由市場機能決定，並輔以一些誘因機制後，逐步放開市場管制範圍。

由於傳統國有企業是透過政府壟斷企業的經營權、產品支配權以及收益處置權等，因而導致國有企業長期處於低效率的運行狀態。因此，改革主要朝擴大企業自主權，增強企業活力邁進。可分為兩個時點說明：

- 一 **放權讓利階段**：從 1978 年底到 1984 年，國有企業在擴權的同時，開始嘗試對企業進行定責制度，使企業的責任權利相結合，形成相應的激勵和約束機制。
- 一 **推行利改稅¹並轉換經營機制階段**：從 1984 年到 1991 年期間，

¹ 1983 年中國大陸國務院提出「關於國營企業利改稅的推行辦法」，將中大型國有企業上繳利潤的制度，改為按實現利潤的 55% 繳納企業所得稅，稅後營利較大的企業還必須再實行利潤分成或向政府繳交調節稅。其中，調節稅是經由企業與政府談判決定稅率，採一戶一稅率，更容易造成企業之間的不平等競爭。

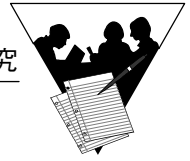
主要可分為推行「利改稅」，試圖統一繳納稅收，以規範國家與企業的分配關係；另一為推行承包經營責任制改革，以契約形式明確政府與企業的權利義務邊界。值得一提的是，利改稅措施是中國大陸以法律明文規定企業上繳利益的先例，惟此制度操作雖簡單，且可減少政府對企業不必要之干預，以確保國家財政穩定，不過，由於稅率太高，當企業盈餘很多時，還要上繳國家其他負擔，因而對企業之激勵不大。

(三) 江澤民時期

雖在鄧小平時期的經濟改革策略提高了生產誘因，但在缺乏整體、合理的制約下，經濟秩序與物價甚為混亂，且過度投資造成產能過剩情形也逐漸嚴重。但在1992年鄧小平南巡談話，以及江澤民上任後，中國大陸的經濟發展便將重點擺於微觀經濟的調整，如，進行金融業的整頓，以及1994年推出的分稅制等，而明顯的宏觀改革則較缺乏。

至於此一階段的國有企業改革大致可區分為三個方面：

- 一 **承包和租賃制**：國有企業改革不可避免地將觸及到產權問題，對此，國有企業改革雖仍限制在原有財產關係之內，但選擇推行企業承包制或租賃制。不過，在過程中，企業經營者反藉此制度追求自身利益的最大化，不僅國家財政收入下降，甚至導致國有企業有被掏空的危險。
- 一 **股份制改革**：因承包、租賃帶來全國各界強烈的批評和反對，改革方式轉為股份制改革，其根本目的是要改變由國家壟斷的企業財產制度，使國企內部形成多元化的產權結構，優化內部的治理結構，惟改革之初，大都在國有中小企業中試行，影響面並不廣泛，成效並不明顯。



- 一 **建立現代企業制度**：1993 年明確提出國有企業建立現代企業制度的目標和步驟²；1994 年正式宣布建立社會主義市場經濟制度；1997 年的中國大陸第十五次全國代表會(以下簡稱「十五大」)上，更宣布就縮小國有經濟、發展多元經濟、鼓勵民營經濟等三方面進行調整。

(四) 胡錦濤時期

胡錦濤執政時期雖已脫貧進入中等收入國家之林，但面對的是盲目追求經濟成長的後遺症，如三農問題持續惡化、區域發展不平衡、所得差距擴大、環境污染及重投資輕消費等問題。對此，施政重點擺在於維持一定經濟成長速度下(成長率 8%)，達到經濟、政治與社會的穩定，而主要重點分別是調整收入分配體制、市場化與所有權改革等。

至於國有企業改革重點可歸納如下：

- 一 **成立國有資產管理委員會**：由於此一階段改革重點在於掌握關鍵國有企業，其餘則將其釋出轉為民營企業，但也因此造成國有資產大量流失的爭議，故在 2003 年中國大陸成立了「國有資產管理委員會」，以確保國有企業資產的保值與增值。
- 一 **啟動股權分置制度**：中國大陸的上市公司有一重大特色，即分拆上市，而不是整體上市，此方式容易發生利益不當移轉、股本權設置不合理及國家控股公司組建過多等弊端。因此從 2005 年起，股權分置制度的改革開始啟步，並使中國大陸股票市場進入了一個全新的發展階段，並掃除股市長期處於低迷狀態。

² 「關於建立社會主義市場經濟體制的若干問題的決定」內容。

三、國有企業改革成效

自 1978 年起實施改革開放政策後，中國大陸經濟發展逐漸在全球取得傲人成就，不僅於 2010 年取代日本成為世界第二經濟體，2009 年亦成為世界排名第一大出口國、第一大外匯儲備國及第二大製造業大國，而在國民方面，經由各個階段的經濟改革，人民生活水準逐漸趕上國家經濟成長程度(詳表 2)，目前人均 GDP 超越 5,000 美元，早已擺脫貧窮國家之林。而未來更想藉由重新定位經濟發展方向、進行經濟結構調整等，轉型以消費為主的「內需導向」，進而從經濟大國轉變為經濟強國。

表 2 中國大陸居民生活水準指數

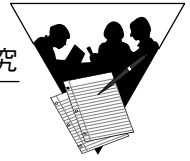
單位：%

	1952-1978	1978-1989	1989-2002	2002-2010
國民收入指數	100.0 →471.3	471.3 →1,279.5	1,279.5 →4,188.4	4,188.4 →9,754.8
居民消費水準指數	100.0 →178.7	178.7 →395.2	395.2 →987.8	987.8 →1,898.9
GDP 年平均成長	7.1	15.0	16.2	10.7
人均 GDP 年平均成長	4.9	13.4	15.1	14.9

資料來源：吳明澤(2012)。

伴隨傲人的經濟發展，國有企業在現代化改革亦取得許多明顯績效：

- 一 經營機制產生轉變，2011 年已有 90% 以上的國有企業完成了公司制股份制改革，其中，中央國有企業則由 2003 年的 30.4% 提高到 72%。



- 2011 年國有及國有控股企業資產總額 85.37 兆元，所有者權益 29.17 萬億元，分別是 2003 年的 4.3 倍和 3.5 倍。
- 企業國際競爭力大增，中央企業資產總額從 2002 年的 7.13 兆元增至 2011 年的 28 兆元，因此，2012 年「財富」雜誌世界 500 強企業中，中國大陸之中央國有企業即由 2003 年的 6 家增至 2012 年的 54 家。
- 國際化經營能力明顯增強，截至 2011 年底，中央企業境外資產總額、營業收入及淨利潤，分別為 3.1 兆元、3.5 兆元及 1,034 億元，分別占全部中央企業資產總額、營業收入和利潤的 11%、16.9% 和 11.3%。

參、國有企業扮演的角色

整體而言，中國大陸各階段領導人大都以解決當時重要問題為其施政重點，但以社會主義為基準並朝市場經濟體制靠攏的發展架構不變。就國有企業而言，隨著經濟環境的變化，國有企業的角色也因此隨之轉變，惟目前成果究竟對未來經濟有所助益，是本章討論的重點。

一、國有企業的產業經營角色

(一) 中共「十五大」會議所帶來的分歧

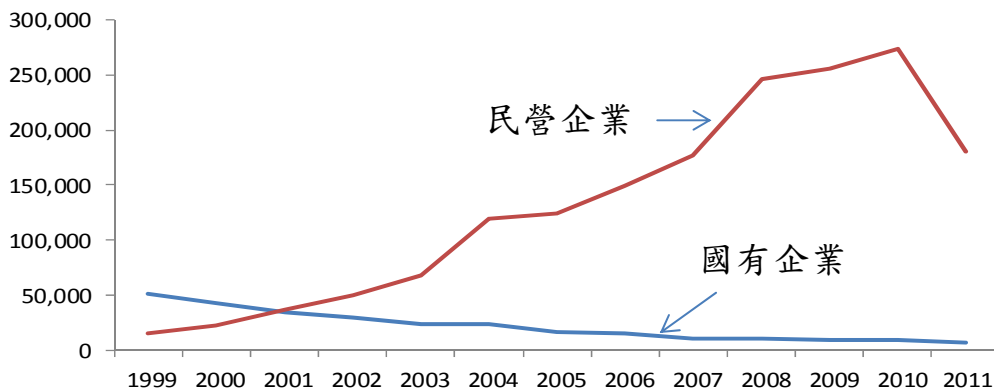
回顧改革開放後的三十多年，國有企業的改革過程已突破三道關卡³，分別為以「增量改革」體制允許個體經濟；從原先國有經濟為主、民營經濟為輔，突破到多種經濟成份並存的市場經濟；打破國有經濟的減少，必將影響社會主義性質的觀念。其中，最

³ 吳曉波(2011)。

後一道關卡是在 1997 年「十五大」會議中的宣示性闡述⁴，至此以後，國有企業開始大量退出市場，民營企業則迅速取而代之。

就如圖 1 所示，雖然民營企業於 2001 年後超越國有企業成為經濟成分的首位，不過，同在「十五大」會議中也提及「對關係到國民經濟命脈的重要行業和關鍵領域，國有經濟必須佔支配地位」，而對此所形成的行業壟斷關卡，至今中國大陸仍沒有足夠的勇氣和能力去觸及它、論證它、突破它，甚至有變本加厲的現象。

圖 1 工業部門國有與民營企業家數比較

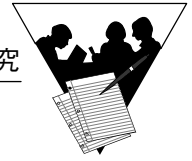


資料來源：CEIC；作者整理製圖。

(二) 國有企業的行業控制地位

「十五大」會議後，中國大陸的企業結構雖然明顯優化，即從國有經濟獨大轉變為多種所有制企業共同發展；民營企業的營業額開始快速成長。但當這些改革推進到更深的層次，特別是涉

⁴ 在 1997 年的「十五大」上，在對公有制的主體地位上提出闡述：「對關係到國民經濟命脈的重要行業和關鍵領域，國有經濟必須佔支配地位。在其他領域，可以通過資產重組和結構調整，以加強重點，提高國有資產的整體質量。」



及到行業壟斷性時，改革步伐明顯緩慢。例如，第十五屆四中全會時，國有企業領域僅劃定在涉及國家安全、自然壟斷等範圍內，但2006年時國資委的一份指導意見卻提出國有經濟應分別對不同行業產生絕對、較強等不同的控制力⁵。至此以後，國有企業的壟斷地位進一步強化。

在這樣的情勢發展下，國有資本雖逐步從退出，在39個工業行業中有18個行業國有企業總產值占比低於10%，但在行業分布上卻反見增加，在396個國民經濟行業類中，即分布達96%涉足380個行業外。另如表3所示，2011年中國大陸工業產值中，排

表3 國有、民營企業產值及營收比較

單位：%

業別	比重	工業產值		營業收入	
		國有企業	民營企業	國有企業	民營企業
電力、熱力供應業	20.13	93.04	1.26	93.14	1.24
運輸設備製造業	13.88	43.98	18.82	45.20	18.25
石油、石化加工業	11.16	68.59	12.51	68.41	12.47
黑色金屬加工業	10.86	16.68	57.82	38.81	24.67
煤炭開採業	6.72	53.60	22.26	57.65	20.27
石油開採業	5.05	92.09	0.56	91.23	0.54
化學原料及製品業	4.97	18.66	31.90	19.42	31.49
有色金屬加工業	4.28	28.83	30.94	31.83	29.51
煙草製品業	3.12	99.35	0.06	99.35	0.07
專用設備製造業	2.55	20.48	33.91	12.70	44.50
通用設備製造業	2.49	12.53	44.84	12.70	44.50

資料來源：2012年中國統計年鑑。

⁵ 軍工、電網電力、石油石化、電信、煤炭、民航、航運等七大行業保持「絕對控制力」；對裝備製造、汽車、電子信息、建築、鋼鐵、有色金屬、化工、勘察設計、科技等九大行業的重要骨幹企業保持「較強控制力」。

名較前之行業大都為壟斷性、競爭性較弱及能源性行業，如煤炭開採業、石油開採業、煙草製品業以及電力、熱力供應業和石油、石化加工業；而民營企業則是在高度競爭性行業如金屬加工業、通用設備等行業占有較高比重。至於營業收入方面，除化學品、專用及通用設備製造業外，其餘皆以國有企業占較高比重。

(三) 行業壟斷所帶來的影響

1、影響民間投資意願

國有企業的行業壟斷必然擠壓民營企業的生存空間，其影響除導致民眾普遍怨恨，形成社會不穩定因素外，以近 10 年企業的投資成長比較來看，國有企業固定資產投資持續成長，甚至在 2008 年以後超越民營企業，致固定資產總額增加 1.2 倍，而民營企業雖在 2005 年至 2007 年間大幅成長，但在 2008 年全球金融海嘯後，振興經費大都落入國有企業裏，致民營企業投資大幅減緩(詳表 4)。

表 4 企業固定資產投資成長率比較

年	單位：%	
	國有企業	民營企業
2001~2004	11.05	20.44
2005~2007	15.69	50.67
2008~2011	21.89	25.49

資料來源：CEIC；本研究整理。

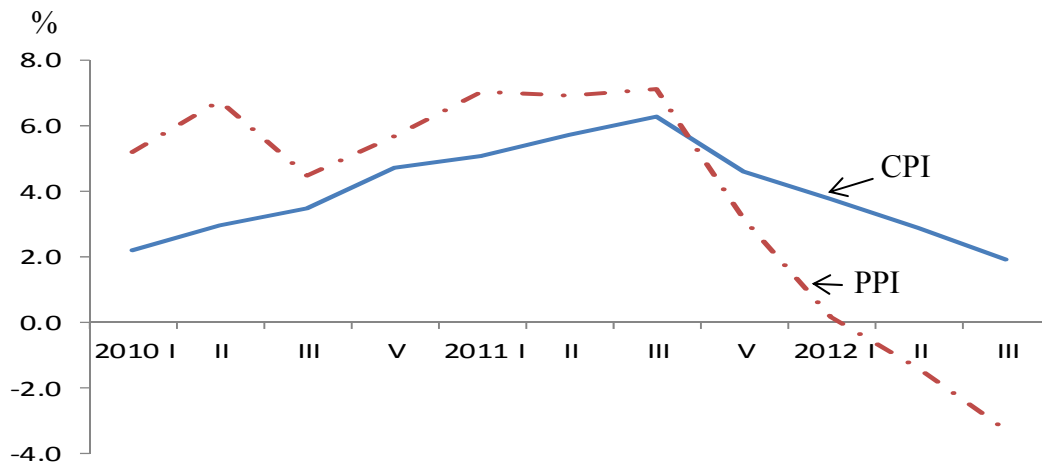
2、增加穩定物價的困難性

2010 年起物價顯然是中國大陸最受關注的民生焦點和經濟指標之一，就圖 2 所示，受到食品大幅上漲、勞動土地資源成本上升等因素影響，中國大陸 CPI 上漲率持續攀升，在採取增加供給、



調控需求等一系列措施下，2011年第4季以後CPI增幅放緩，但累計2011年全年CPI仍上漲5.4%，超過政府所設定3%的目標。此波物價劇烈漲跌究其原因在於目前中國大陸為全球第一大出口國，外匯制度卻極為僵化，貨幣增額的投放仍掌握在少數國有銀行手中，易導致貨幣波動劇烈，另資源壟斷易使得產品定價過高、供應不足，造成成本拉動的通膨，此外，國營的供銷合作社多達22萬處，運銷壟斷使得價格機能難以正常。因此，在國有經濟仍為重要經濟成分下，穩定物價將會越來越艱難⁶。

圖2 中國大陸CPI及PPI走勢



資料來源：同圖1。

二、國家經濟政策的傳遞角色

(一) 經濟政策的引導能力

中國大陸經濟發展策略主要透過國家層面、中央部委及地方

⁶ 孫效孔(2011)。

政府和其所屬部門等三個層次調整經濟發展方向。為執行前述的職能，通常透過產業規劃、財政政策、土地政策和國有企業等來影響產業發展，其中以國有企業，尤其是中央國有企業為主導的領域最為關鍵。

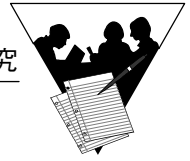
另外，為控制產業發展方向，中國大陸對不同規模的企業勢必區別對待，而這對位於行業制高點的國有企業顯然有利，其中相當於部、委等級的中央國有企業更是如此。因此國有企業家數雖然減少，但資產規模不斷增加，目前 117 家的中央國有企業及上萬家的地方國有企業，近 10 年來資產規模有逐年增加之勢(詳表 5)。因此，國有企業尤其是央企的政策傳遞功能仍在逐漸增強。

表 5 中國大陸國有企業資產比較

單位：人民幣 10 億元

年	國有企業	中央國有企業	地方國有企業
2000	16,006	6,745	9,260
2001	16,670	7,775	10,149
2002	18,021	8,899	10,496
2003	19,970	9,838	11,630
2004	21,560	10,864	11,972
2005	24,256	12,301	13,267
2006	27,730	14,329	14,798
2007	34,706	18,814	17,390
2008	41,621	22,960	20,350
2009	53,424	27,910	25,514

資料來源：同表 4。



(二) 傳遞角色所帶來的影響

1、產能過剩難以消除

在中國大陸，產能過剩本質上是有效需求不足與供給過度的直接結果，尤其是 2008 年因應全球金融危機被迫實行積極的擴張性財政政策，使得 2009 年至 2011 年間，製造業投資分別成長 26.8%，27%和 31.8%，更加重整體經濟產能過剩情形。據國家發改委近期列出的 10 個產能過剩的行業中，有 8 個行業如船舶、太陽能、風電、水泥、鋼鐵、重型機械、挖掘機等係由國有企業占主導地位，只有紡織業和水泥業屬民營企業主導的行業。

2、利潤過度集中

在工業部門方面，目前中國大陸國有及國有控股企業家數占民營企業家數不到一成，但依國家統計局的資料顯示，2011 年全國規模以上工業之企業實現利潤為 5.45 兆元，其中國有及國有控股企業為 1.49 兆元占整體實現利潤的 27%，而民營企業為 1.66 兆元，也不過占整體利潤的 30%。另外，在批發及零售業方面，2010 年國有企業家數僅為民營企業家數的十分之一，但實現利潤占整體利潤分別為 19%及 23%。而且企業利潤不僅集中於相對少數之國有企業，當中還集中於石化、有色、煤炭、能源、鋼鐵等粗放性、資源性和高能耗行業。

3、盲目擴張

國有企業不但保持行政壟斷的地位，還得到國有銀行的大量貸款支持，如在 2009 年國有銀行提供的 10 兆以上的巨額貸款，絕大部分流入國有企業和地方政府融資平台。這使國有企業擴張速度大幅加速，甚至進入房地產業這一公認的競爭性行業，這中間雖然政府也曾透過行政手段及控制銀根等方式調控，但成效有限。

三、國有企業的財政功能地位

(一) 稅收仍以公有制經濟主導

從所有制結構上看，民營企業稅收貢獻比重逐年提高，2000年國有企業、集體企業、股份公司及股份合作企業、民營企業、涉外企業和其他企業的稅收貢獻額占稅收收入的比重分別為42.6%、9.7%、20.5%、3.3%、17.5%和6.4%。到2010年，上述各種經濟成分企業的稅收比重分別變化為15.5%、1.1%、44%、10.6%、21.1%和7.6%。

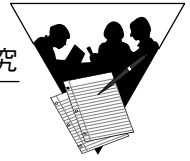
國有企業稅收貢獻額占比的下降，民營企業則大幅提高，此轉變主要在於國有經濟結構調整，特別是國有企業透過資產重組、結構調整、控股或參股等方式變更為聯營企業、股份公司或涉外企業。因此，從公有制經濟角度來看⁷，許多文獻仍指出目前國有企業占全部稅收收入約43%左右，公有制經濟在稅收收入中仍具主導地位。

值得一提的是，國有企業稅收占比居主導地位，對社會主義國家而言或有其必要性，但就擁有大量壟斷利益的國有企業而言，利潤上繳比例偏低則極易遭人所詬病。目前，中國大陸國有企業平均約需上繳10%利潤，此比例相較法國國企稅後利潤上繳國家的比例是50%，瑞典、丹麥、韓國等國國企利潤需上繳三分之一甚至三分之二相比，則明顯偏低。

(三) 財政地位所帶來的影響

長期來，中國大陸財政收入成長一直超過居民收入(詳表6)，

⁷ 包括國有企業、集體企業及聯營企業中的國有控資企業、股份公司中的國有控股公司、涉外企業中的國有控資企業。



其主要原因之一便在於資源越來越向國有企業集中，尤其是向中央國有企業集中，使得壟斷性國企利潤大幅增進，但人民却沒有富起來，收入差距還呈逐漸擴大的趨勢。另外，如表 7 所示，由於國有企業利潤未能分享全民，並在改善民生、提高社會保障等方面作出更大貢獻，致拉高人民預防性儲蓄意願，消費難以大幅提升，使得中國大陸長期以來消費占 GDP 比重逐年下降，由 2000 年 46.4%，下降為 2005 年 38.8%，至 2010 年再降為 33.8%，導致儲蓄率持續上漲。

表 6 中國大陸居民收日與財政收入比較

單位：%

	居民收入*	財政收入
2003	10.81	14.9
2004	11.78	21.6
2005	11.77	19.9
2006	12.35	22.5
2007	17.21	32.4
2008	14.48	19.5
2009	10.49	11.7
2010	11.54	21.3
2011	14.01	24.8

註：居民收入為城鎮居民收入，不包括農村居民收入。

資料來源：中國統計年鑑；中國大陸國家統計局。

表 7 中國大陸 GDP 結構

單位：%

年	消費	投資	政府支出	出口	進口
2000	46.4	35.3	15.9	20.9	18.9
2005	38.8	41.6	14.1	32.6	28.2
2011	34.4	45.6	13.1	28.5	21.6

資料來源：同表 4。

四、小結

中國大陸國有企業改革重點在片面追求規模和總量，但卻忽視結構調整和優化，且國有企業的業務擴張和利潤獲取主要依靠國內消費需求以及積極財政政策。因此，如剔除資源壟斷特權和制度性排他等因素，中國大陸國有企業發展的質量確實堪憂。此外，中國大陸長期以來在不惜代價推動經濟快速成長的同時，其實內部結構上已付出了相當的代價，例如：民營企業投資偏低、貿易依賴過高、貧富差距惡化，以及內需消費成長不易等⁸，已成為其未來五年在結構上必須面對的挑戰。而為化解此一挑戰，中國大陸雖持續改革國有企業，但仍面臨許多障礙。

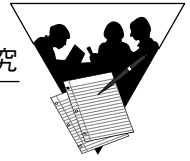
肆、當前國有企業改革策略評析

在強大的行政壟斷力下，國有企業占據的龐大資源並沒有創造出與之相對應的經濟與社會效益，這與生存環境不斷受到擠壓的民營企業形成鮮明對比。此外，國有企業在金融待遇上、在項目上、在准入上都占著先天優勢，民營企業在競爭中事實上是處於不利地位的，但它們貢獻了中國大陸 60% 的 GDP、近 50% 的稅收，並創造了 80% 的城鎮就業機會。因此改革國有企業應是當前首務，其成效如何是本章討論重點。

一、行業壟斷性

就中國大陸產業發展策略來看，原構想僅在於國有企業在國家戰略利益領域壟斷，以發揮作用。但 2008 年全球金融危機以來，國有企業壟斷金融資源，限縮民營企業發展空間，造成國企和民營企業兩個部門處於更不平衡的狀態。

⁸ 臺灣綜合研究院(2012)。



(一) 現況

中國大陸國務院分別於 2005 年及 2010 年分別頒發「非公經濟 36 條」及「新非公經濟 36 條」，其目的除要解決中小企業經營困境外，另一最大企圖則在導引民間資本進入國有資本壟斷企業。但由於沒有相關實施細則的推出，根本上並無法擺脫民營企業遭受歧視不公平待遇，故成效並不明顯。

惟在總理溫家寶的指示下，2012 年各部、委密集推出各項實施細則，如此迅速的背後原因不外乎受全球金融及歐債危機陸續影響，中國大陸政府雖可主導投資以保證 GDP 成長，但過往經驗卻反而坐大國有企業發展，導致產能過剩，未來陸續推出的各項振興經濟方案，不得不轉向已積累一定實力的私有資本，以期望藉由鼓勵民間投資來提振消費；由於近來生產成本不斷上升、全球貿易疲軟等因素影響，製造業獲利空間越來越小，致致許多私人資本被迫退出製造業，流向股市和房地產市場。因此，政府不得不開放新的投資領域以分流民間剩餘資金。

(二) 評析

從「新非公經濟 36 條」和各部、委推出的實施細則看來，開放行業清單包括了石油、鐵路、電信、市政工程、醫療、文化傳媒等長期國有企業壟斷行業，可見政府當局為解決民間資本進入壟斷性行業的企圖明顯，但就實施細則之內容來看，大都僅停留在鼓勵、引導等字眼，至於操作細項則乏善可陳。另中國大陸對民間資本在市場進入仍有許多門檻，社科院報告就曾指出，政策開放不等於市場開放，壟斷行業的資金、技術、人才、供銷渠道等都較成熟，短期間，民間資本進入壟斷性行業並不容易。

二、利潤上繳比例

甫於 2012 年 5 月落幕的中美戰略與經濟對話中，中國大陸承諾「穩步提高國有企業紅利上繳比例，增加上繳利潤的中央國企和省級國企的數量」，這是近年來中國大陸政府在此問題上首次對外界所作出的承諾。

(一) 現況

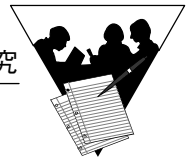
根據 2010 年 12 月財政部所發布的「關於完善中央國有資本經營預算有關事項的通知」，國有企業上繳紅利占其利潤的比例分為四類，其中：中國煙草總公司、中石油、中石化等 15 家第一類央企，上繳比例為稅後利潤的 15%；中國鋁業、中國有色等 78 家第二類企業，上繳比例為稅後利潤的 10%；中國核工業集團等 33 家第三類企業，上繳比例為稅後利潤的 5%；第四類企業為中儲糧和中儲棉兩家，免交國有資本收益。

事實上，1994 年至 2007 年以前，在長達 13 年裡國有企業一分錢利潤也沒有上繳。雖在 2007 年後開始上繳紅利，但在同年的「國務院關於試行國有資本經營預算的意見」中卻規定紅利用途的先後順序⁹，就其內容來看，國有企業獲利並不需優先派發給國家或人民，而是用於擴大再生產。以 2010 年為例，當年國有企業雖共上繳 440 億元紅利，但財政返還卻高達 858 億元，國有企業上繳的利潤最後還是回到國有企業。

(二) 評析

全球金融危機以來，中國大陸經濟成長多依賴國有企業產能

⁹ 其順序分別為：支持實施產業發展規劃、國有經濟布局和結構調整、企業發展及企業技術進步、補償國有企業改革成本以及補充社會保障。



擴張，而不是民營企業的創新與發展，因此，藉由提高國有企業紅利上繳比例，將可促使經濟成長由前者轉向後者。此外，提高分紅比例所帶來的收入也可資助於社保和養老開支，以減少儲蓄的必要，提高消費，進而達到擴張內需的目的，從根本上解決經濟成長的動力來源問題。

不過，就當前國有企業內部管理看來，在某種程度上，很多國有企業，尤其是壟斷國有企業表現出鮮明的內部人控制特點，國企不再是全民的企業，甚至也不是國家的企業，而成了國企內部某些人的企業，這對於中國大陸而言，其改革恐非單純僅是經濟問題，在意義上應屬政治問題。因此，提高紅利上繳比例，短期間恐難有斬獲。

三、民營化問題

在追趕經濟快速成長時期，國有企業在資本累積方面確能發揮積極的作用，特別在較早階段所能發揮的作用更大。近來國企改革之所以如此引起輿論聚焦，主要原因在於改革已經滯後於經濟體制改革，而且效率的問題始終無法克服，不僅營運效率差，配置效率也很不好。

(一) 現況

由於過去國有經濟比重大為降低，不但刺激民營部門快速發展，也顯著地提高了國有部門自身的適應能力。但近來此效益已幾乎耗盡，國有部門過去幾年不但對民營部門形成擠壓，自身營運效率也逐漸下降。根據國務院發展研究中心表示¹⁰，以 ROE(淨資產回報率)指標來衡量，2003 年時，國有企業和民營企業 ROE

¹⁰ 經濟觀察報(2012)，「國有部門民營化改革越早越好」，11月2日。

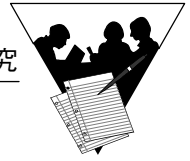
差距不大，分別為 12%、13%，2007 年國有企業 ROE 約 15%，民營企業則已經是 23% 了，2009 年受金融危機的影響民企回報率稍微有點下跌。

國務院發展研究中心另外表示，如採 TFP(全要素生產力)指標衡量，國有企業 TFP 遠遠低於民營企業，去 30 年國有企業 TFP 年均成長約 1.5%，而民營企業則是 4.5%。另，儘管過去十年國有企業獲利成長迅速，2008 年前國有企業虧損高達 40% 以上，就目前也高達 25% 以上，至於民營企業則為 10%。綜上所述，國有企業越來越落後於民營企業。

(二) 評析

國有企業經營效率不佳，對整個經濟社會健康發展的阻礙將會不斷顯現，因此民營化改革越早越好。惟如將國企改革與國民經濟和社會發展的關係來看，國有企業在促進經濟發展、保障和改善民生等方面發揮著重要的基礎性作用，特別是在外部經濟環境發生劇烈波動、社會安全等突發公共事件時，由於國有企業具調控功能，將可大幅緩和所受衝擊和影響。因此，民營化過程在未來的推動將愈形減緩。

另，回顧過往 30 多年的教訓，產權改革是民營化必經之路。當中，中小型國有企業尚可整體出售，但大型國有企業則應實行股權多元化和混合所有制，也就是朝產權民間化、治理商業化邁進。否則如放任國有企業以真正的市場經濟主體參與市場的競爭，在體制沒有實質性改革的情況下，就算完全民營化，也只是一種形式。換句話說，由於政策、制度、環境等仍是國有統管，即便表面開放民間資本實現民營化，但走的仍然是國有化之路，甚至國家財富變成了極少數人的福利。



伍、結 論

經過 30 幾年的改革，中國大陸國有企業固然取得許多成就，對經濟發展也有一定的貢獻，惟經本文研究發現，當前中國大陸國有企業仍有幾個現象值得關注：一是規模進入全球行列的國有企業主要集中在石化、銀行、通信、電網等高度壟斷行業，且利潤高度集中在少數大型企業；二是地方國有企業的實力與中央國有企業差距懸殊；三是國有企業的業務擴張和利潤獲取主要依靠國內廣大消費，以及政府行政和財政政策支持。因此，如剔除壟斷、行政特權和制度性等因素後，國有企業發展確實堪憂。

雖然國有企業的問題對未來經濟發展形成阻力，首先欲解決的是國有企業退出市場或轉換民間經營，但在產業發展、經濟政策和財政功能仍具主導地位下，如欲達到世界銀行及中國大陸國務院發展研究中心合作撰寫的報告「2030 年的中國：建設現代、和諧、有創造力的高收入社會」中所示，國有企業在工業總產值中的比重應從目前 2010 年 27% 的水準將下降到 2030 年約 10%，此任務恐相當艱鉅。其次，國有企業內部結構管理涉及既得利益與政治權力，這對本質仍屬社會主義的中國大陸而言，仍需一段時間加以解決。

參考文獻

1. 何雍慶、陳正男、張宏村(1997),「大陸國有企業改革」,行政院大陸委員會委託研究計畫。
2. 吳明澤(2012),「中國領導人的經濟發展策略」,《經濟前瞻》,第143期。
3. 吳敬璉(2011),「不改革國有經濟就無法實現共同富裕」,中國評論新聞網,<http://www.chinareviewnews.com>。
4. 吳曉波(2011),「中國國企的去留問題」,FT中文網。
5. 李少民、鄭匡時、畢自立(2008),《當代中國工商環境與企業管理》,前程文化事業有限公司。
6. 林毅夫(2009),《解讀中國經濟》,時報文化出版社。
7. 林毅夫、蔡昉、李周(2000),《中國國有企業改革》,聯經出版社。
8. 張玉山(1999),「中國大陸國有企業改革」,國立中山大學財管系所授課講義。
9. 張維迎主編(2008),《中國改革30年》,上海人民出版社。
10. 曹海濤、葉日崧(2000),「中國大陸公有企業的民營化:中央與地方關係的分析途徑」,《中國大陸研究》,第53卷第4期。
11. 楊宜勳(2001),「WTO與中國國有企業改革」,國立中山大學大陸所經貿組。
12. 臺灣綜合研究院(2012),「中國大陸未來五年機會與風險」,行政院經濟建設委員會委託研究計畫。