

中國過的是哪條河？ ——國家與大企業的關係

吳木奎

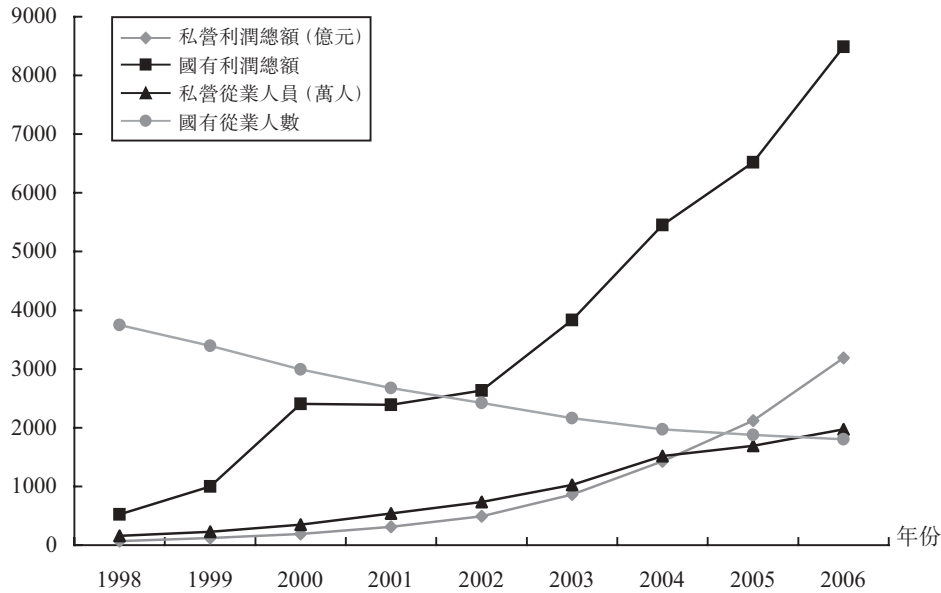
一些判斷認為，國有企業不管是勞動力人數還是企業數目都在下降，相反，私營企業的相應指標卻在上升，中國正在走向一個以私有產權為主導的市場經濟。

中國大陸實行改革三十年，國有企業改革和背後的政企關係調整是核心之一。李清泉認為，「我國國有企業改革以政企分開作為切入點，已經進行了20多年，迄今為止還沒有從根本上解決問題。」^①韓朝華把問題歸結為，過往的國有企業改革只涉及到國企制度中的經濟性層面，而忽略了行政性層面。因此，中國並沒有實現真正意義上的政企分離^②。韓的論斷很有說服力。確實，對國有企業改革的研究也大多數局限於微觀經濟層面。一些判斷認為，國有企業不管是勞動力人數還是企業數目都在下降，相反，私營企業的相應指標卻在上升，中國正在走向一個以私有產權為主導的市場經濟。姚洋的判斷是「到2005年，國有企業的改革已經接近尾聲」^③。

如果姚洋的說法僅僅是放在國有中小企業改革的語境下，還是對的。但如果是放在整個國有企業改革的框架下，就是不當的判斷。正如郭蘇建所言，私營經濟壯大、國有企業衰微的判斷，是不太成熟的^④。圖1可以說明問題。一方面，從1998年開始，私營工業企業的利潤和從業人員同步上升，但是另一方面，國有工業企業除了2000至2002年利潤增長緩慢之外，其他年份上漲的速度基本比私營企業快。1998年，國有企業總利潤比私營企業多457.89億元；至2006年度，國有比私營多5,294.41億元，是1998年的10倍多。相反，2006年國有企業的就業人數比私營企業足足少了167萬人，因此，如果以人均利潤來計算，結果更是驚人。而根據郭蘇建的研究，如果把集體工業企業和國有工業企業加總，從1979至2000年，不管是從工業產值、勞動力還是對國民經濟的貢獻來衡量，這部分企業的比重很穩定，大約是60至70%之間^⑤。

特別是，以2002年後的資料來衡量，不管是利潤指標，還是其他更細的指標如獲利倍數（見表1），以國務院國有資產監督管理委員會（簡稱國資委）監管的中央企業（簡稱央企）為代表的國有企業已經重獲市場地位，不再是扭虧的對

圖1 國有與私營工業企業指標比較



資料來源：國家統計局編：《中國統計年鑒》(北京：中國統計出版社，2007)，頁520、530。

註：國有企業＝國有全資和國有控股工業企業，私營企業＝私營工業企業。

象(用debt-ridden, money-losing來描述國有企業都已不太合適)。因此，研究當前的國有企業改革和政企關係需要新的視角。但是，有諸多問題在主流文獻中被忽略：一是，同為共產主義轉型國家，中國與波蘭等國家的國有企業的改革路徑有甚麼差異，是否有一些政策起到關鍵作用？二是，國有企業壯大後是否會對其他經濟成份，特別是私營企業的競爭環境產生影響？三是，現在的政企關係是否與改革開放前有本質的不同？四是，中國在國企壯大背景下會形成甚麼樣的市場經濟？鄧小平曾提出著名的論斷「摸着石頭過河」，改革開放三十年了，那麼，中國過的到底是甚麼河？

國有企業壯大後是否會對私營企業的競爭環境產生影響？中國在國企壯大背景下會形成甚麼樣的市場經濟？鄧小平曾提出著名的論斷「摸着石頭過河」，改革開放已經三十年，中國過的到底是甚麼河？

表1 企業的獲利倍數，2002至2006年

年份	中央國有企業	所有國有企業
2002	3.4	2.2
2003	4.1	3.0
2004	5.7	4.0
2005	6.5	5.0
2006	6.8	5.3

資料來源：中國財政年鑒編輯委員會：《中國財政年鑒》(北京：中國財政雜誌社，2007)，頁421、429。

註：獲利倍數主要用來衡量企業償付借款利息的能力。計算公式為：獲利倍數＝應付利息費用＋利潤總額／應付利息費用。而應付利息費用＝長期借款＋短期借款×年平均利息率。

本文的第一部分將介紹中國轉型路徑的爭論。第二部分回顧國有企業「抓大放小」政策的演變。第三部分展示在成品油批發和零售市場的競爭中，國有企業如何在政府支援下擴大市場份額，以及私營企業的抗爭及結果。最後總結認為，中國的「抓大」政策與列寧主張的控制經濟命脈一脈相承，由此形成的市場經濟是國家干預、國有經濟為主的特殊經濟，政企關係仍然沒有本質的改變。

一 鼓勵自由競爭還是扶持大企業？

從林毅夫等人的觀點推導開來，中國事實上不應扶持特定的國有企業，而應讓市場去「扶持」資源稟賦比較豐富的產業。一些學者認為，中小企業的激烈競爭可以推動降低成本，因此，與其「抓大放小」，不如「放大扶小」。

對於中國如何轉型，如何增加國家的競爭力，有兩派截然不同的觀點。一派的觀點可以追溯到斯密(Adam Smith)。他認為，一國應該出口最低成本的產品^⑥；也就是說，如果中國的勞動力成本低，那麼中國應集中發展勞動密集型企業。林毅夫、蔡昉、李周的觀點類似於斯密，他們認為，一國應該充分利用其資源稟賦來提升競爭力^⑦。改革開放初期的中國，缺乏資本，但人力資源充足，這是中國的基本國情。因此，這時應該發展勞動密集型產業。以東南亞一些國家和地區為例，這些國家和地區是先從勞動密集型產業做起，最後過渡到資本密集型產業。

事實上，這個判斷的背後其實暗藏着兩個非常重要的判斷。一方面，中國一開始就發展重工業和國有企業可能是不當的。林毅夫等認為，中國之所以發展國有企業而不是私營企業，並不完全是意識形態的原因，而是國家發展重工業的需要：「傳統國有企業的形成是適應優先發展重工業這樣一個發展戰略要求，為了更大限度地動員剩餘、並將其配置於符合戰略目標的部門，所誘致出來的一種內生的制度安排。」^⑧因為重工業需要動員大量的資本，所以選擇了國有企業這種有較強動員能力的企業形態。但是，在一個資本缺乏、人力相對充足的國度裏發展重工業、國有經濟，明顯是不當的策略。

第二方面，資源稟賦是一個動態變化的過程。今天的中國是資本豐富還是人力資源豐富，仁者見仁，智者見智。因此，從林毅夫等人的觀點推導開來，中國事實上不應扶持某個特定的產業，也不該扶持特定的國有企業，而應讓市場去「扶持」資源稟賦比較豐富的產業。一些學者、機構從其他角度來論證這個觀點。他們認為，一個個中小企業的激烈競爭可以推動降低成本，提高創新能力，引進現代企業管理。因此，與其說是「抓大放小」，不如去「放大扶小」^⑨。否則，壟斷性的國有企業集團將對中國塑造一個公平競爭的市場環境有阻礙作用^⑩。

世界銀行認為，中國政府應該肢解和私有化大型國有企業，否則大型國有企業的壯大將給中小企業的成長帶來壓制作用^⑪。很有意思的是，厲以寧在1980年代的辯論中就已經指出，國有企業的經營領域應該受到限制，只應該在公用事業中存在^⑫。綜合來說，這派觀點就是讓市場發揮資源配置作用，政府應該創造公平競爭的環境，理順政企關係。

但是，另一派學者持完全不同的觀點，他們認為，國家應該有意識地扶持一些有競爭力的企業，這樣才可以提升國家的競爭力。這一派的代表人物是諾蘭

(Peter Nolan) 和王小強。在他們看來，「在世界企業巨頭的崛起中，政府往往起着重要的作用。這些企業通常都是在政府給予大量的扶持中興起，而不是人們想像的靠自由市場競爭而起家的。」^⑬諾蘭也舉了亞洲國家發展的例子來說明。韓國在第二次世界大戰後是典型的資本匱乏國，而人力資源相對豐盛一些，按照斯密的觀點，韓國應該發展勞動密集型的企業，但是韓國崛起就是走一條資本密集型產業的道路。韓國政府給一些大型企業集團各種補貼和優惠，特別是提供極其低廉的信貸，限制外國企業進入韓國市場，從而創造了一些有競爭力的巨型企業^⑭。基於韓國的發展經驗，有美國學者甚至認為，發展中國家應該有意識地扭曲價格信號，讓一些目標企業迅速興起，從而提高國家的競爭力^⑮。

循着第二派的觀點，中國應該繼續扭曲價格信號，給目標企業提供低廉的原材料等等。很有意思的是，中國的決策層事實上就是用了第二派的思路。在1990年代中期，中國政府出台國有大企業政策（「抓大」政策），核心就是篩選「種子」國有企業，給予特殊扶持，以期提高國家競爭力。1998年，國務院副總理吳邦國說：「只有擁有一些舉足輕重的企業，這個國家在國際經濟領域才有發言權。如美國，他們有通用公司、波音公司等，日本有六個大型企業集團，而韓國有十個大型商業企業集團。而我們下一世紀的經濟地位在某種程度上就靠我國的大型企業集團的競爭力。」^⑯

在這種情況下，國資委監管的國有企業管理層仍然是由政府任命，政府的政策和法律、法規、規章仍然有利於國有企業，大型國有企業集團的「競爭力」雖然逐步提高，但是政企分離、理順政企關係仍是一個願景。

與東歐國家有別，中國從沒有承諾放棄社會主義道路和相關的意識形態。因此，私有化大型國企可能帶來的國有經濟比重嚴重下降與現存意識形態有一定的衝突。事實上，中小型國企的私有化也引起一定的爭議。

二 「抓大」政策的演變

1995年9月，中國共產黨第十四屆中央委員會第五次全體會議上，國有企業改革的新政策——「抓大放小」（當時的表述為「搞好大的，放活小的」）獲得通過。之後，朱鎔基的解釋是，這是用分類的方法推進國有企業改革，大型國有企業整合成有競爭力的企業集團，而中小國有企業通過股權轉讓或直接拍賣的方式盤活資產^⑰。很有意思的是，同期進行的東歐國家轉型，特別是波蘭採用的路徑是：先私有化大型國有企業，然後私有化中小型國企^⑱。薩克斯 (Jeffrey Sachs) 的政策建議可能受到戴卓爾夫人 (Margaret H. Thatcher) 所宣導的新公共管理運動的影響——先私有化大型國有企業。但是，中國走了一條相反的道路。

以下三個因素可能影響當時中國政府的決策。一是，與東歐國家有別，中國從沒有承諾放棄社會主義道路和相關的意識形態。因此，私有化大型國企可能帶來的國有經濟比重嚴重下降與現存意識形態有一定的衝突。事實上，中小型國企的私有化也引起一定的爭議。因此，在1997年中國共產黨十五大報告中，江澤民提出：「國有經濟起主導作用，主要體現在控制力上。國有經濟比重減少一些，不會影響我國的社會主義性質。要從戰略上調整國有經濟布局。對關係

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品質。」^{①⑨} 這個論斷一方面回應爭議，另一方面也論證了「抓大放小」政策的合理性。

二是，國有企業收入佔政府預算外資金收入比重很大，因此，如果將大型國有企業私有化，會遭到地方政府的抵制。黃佩華等認為，「地方政府高度依賴預算外收入」^{②⑩}。筆者取1988和1992年的資料來分析。根據2007年《中國財政年鑒》，1988年，國有企業和主管部門收入佔預算外全國總收入的79.33%；而1992年，比重是74.67%。事實上，從1988到1992年，國有企業和主管部門收入這一項始終佔預算外總收入的四分之三左右^{②⑪}。1993年12月15日，國務院發布〈關於實行分稅制財政管理體制的決定〉（國發〔1993〕85號），從1994年1月1日起開始實施。1994年分稅制的實施一定程度上改變了地方和中央政府的激勵機制^{②⑫}，但是，「抓大放小」政策的提出只比1994年分稅制的實施時間晚了一年多。因此，當時的決策者可能無法準確估計日後的變化，擔心地方政府的抵制在一定程度上促成中央決定保留大型國有企業，放棄中小國有企業。

三是，抓住大型國有企業有助於執政黨保持執政地位。筆者認為這個因素是最重要的。及至2006年，大量壟斷程度高、利潤高的行業被國資委列為國有經濟必須控制的領域。從培育公平競爭的市場環境、理順政企關係來看，這個思路是不應該被採納的。但是，控制大型國有企業不僅可以繼續讓執政黨有更多的職位可供分配，也增強了執政黨直接控制國家經濟的能力。

不過，奇怪的是，對於如何「抓大」，決策者一直沒有明確的解釋。而下文將論及1999和2006年兩份有關文件的解釋也不盡相同。筆者的估計是，「抓大」的合理性並不容易論證，因此，決策者採取了先做再說的策略。

1999年，江澤民主持召開了五場國有企業的改革座談會，地點在成都、武漢、西安、青島和大連。參加的有國有企業負責人、地方行政長官；多位中共中央常委也有與會。在這期間，國務院發展研究中心在陳清泰和吳敬璉的協調下，組成了一個十五人的「國有企業改革與發展」的課題組。其中，張軍擴的意見已經涉及對「抓大」的解釋：「關係國家安全的行業、具有較強社會效益的大型基礎設施建設、特大型不可再生資源的開發和重大高新技術的開發由國有經濟繼續發揮主導作用。」^{②⑬}而在一般競爭性領域，國有經濟應該逐步退出。

當年9月，中共中央專門出台一份題為〈關於國有企業改革和發展若干重大問題的決定〉（中發〔1999〕16號，簡稱1999年文件）^{②⑭}，這被認為是國有企業改革迄今為止最重要的一份文件。該文件提出，「國有經濟需要控制的行業和領域主要包括：涉及國家安全的行業，自然壟斷的行業，提供重要公共產品和服務的行業，以及支柱產業和高新技術產業中的重要骨幹企業。」這個描述與張軍擴的設想比較接近，區別就在於文件中加入了「自然壟斷的行業」、「提供重要公共產品和服務的行業」，這可為今後寬鬆地解釋「抓大」政策埋下伏筆。對1999年文件的「抓大」標準，錢穎一和吳敬璉認為是政治妥協的結果。他們認為，最有爭議的地方在於將「支柱產業和高新技術產業中的重要骨幹企業」列入名單，這可為後來決策者提供一個藉口延緩私有化的改革^{②⑮}。

2006年，大量壟斷程度高、利潤高的行業被國資委列為國有經濟必須控制的領域。從培育公平競爭的市場環境、理順政企關係來看，這個思路是不應該被採納的。

2003年，代表國務院行使出資人職能的國資委成立。這也是「抓大」政策（而不是「放小」政策）的具體實施機構。馬建堂等人認為，作為一項政策，「放小」已經基本結束，現在的精力應該轉至「抓大」方面²⁶。在2004年的政府工作報告中，「抓大放小」的政策內容首次不在同一個章節中闡述。有關「放小」的內容也不再進行集中的表述，而是將下崗工人安置工作轉入社會保障系列，不在國有企業改革的範疇內討論²⁷。前述姚洋的「國有企業的改革已經接近尾聲」的判斷事實上也是指「放小」部分。

2006年12月，國務院辦公廳轉發國資委〈關於推進國有資本調整和國有企業重組指導意見的通知〉（國辦發〔2006〕97號，簡稱2006年文件）²⁸。這個文件可視為「抓大」政策的一個新表述。之後，國資委主任李榮融對文件有詳細的解釋。對關係國家安全和國民經濟命脈的關鍵領域（軍工、電網電力、石油石化、電信、煤炭、航空運輸、航運），國有經濟在這一領域要保持絕對控制力。對基礎性和支柱產業領域（裝備製造、汽車、電子資訊、建築、鋼鐵、有色金屬、化工、勘察設計、科技）等，國有經濟將對其中的重要骨幹企業保持較強控制力。而對於商貿流通、投資、醫藥、建材、農業、地質勘察等行業，國有經濟要保持必要影響力²⁹。軍工、電網電力、石油石化、電信、煤炭、航空運輸、航運等行業可以歸入到1999年文件中涉及國家安全、自然壟斷，以及提供重要公共產品和服務的行業，但是，電子資訊、建築等是否需要國有經濟來控制？顯然值得商榷。

從文件的級別來看，中共中央全會發布的1999年文件要比國務院轉發的2006年文件來得高。因此，國資委解釋的合法性、合理性都值得懷疑。

從文件的級別來看，中共中央全會發布的1999年文件要比國務院轉發的2006年文件來得高。因此，國資委解釋的合法性、合理性都值得懷疑。2007年世界五百強企業中，中國鐵路工程總公司、中國鐵道建築總公司、中國建築工程總公司均名列其中，但這些企業所從事的行業事實上也完全可以由私營和外資企業來營運。無論如何，2006年文件一個重要的暗示是，在國有經濟保持控制力的領域，政企仍將難以分離，對國有企業的扶持仍將持續。

另外一個重要的問題是，內地是否在重複台灣的經歷：國有企業為私營企業提供低廉的信貸及各種原材料³⁰，中小私營企業受惠於國有企業的發展？答案是，可能不會的。

三 有油的油荒

筆者之所以選取成品油的零售市場作為案例，原因在於2005年開始發生的油荒事件得到廣泛報導。在油荒的背後事實上呈現了國有經濟如何在政府規章的支持下不斷擴大市場份額和私營經濟相對萎縮的現象。但是，一個案例不能代表全貌。因此，筆者的結論更多是啟示性而不是結論性的。

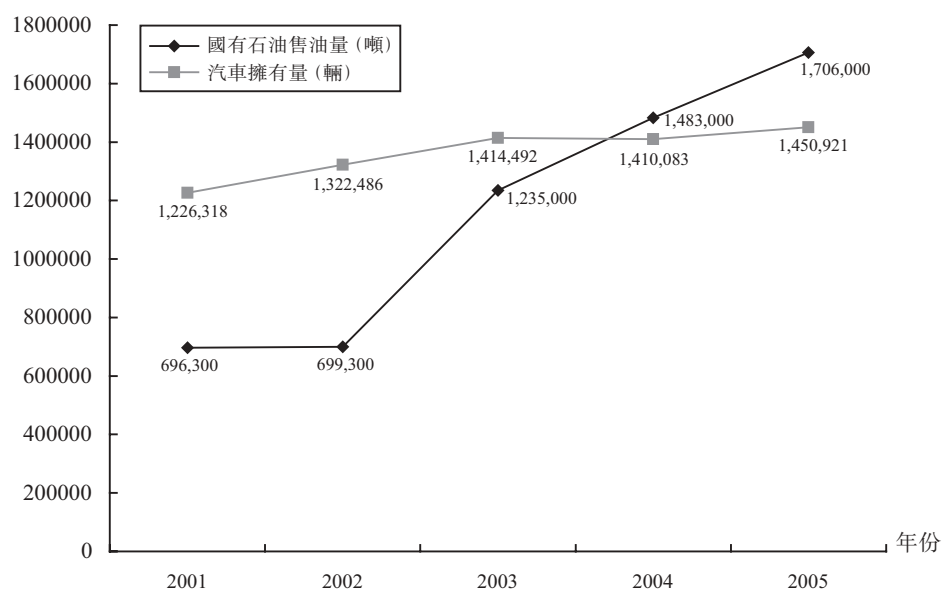
根據中國加入世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）的協定，2004年12月11日、2006年12月11日，中國成品油零售市場和批發市場分別對外開放。普遍假定是外資企業和國內私營企業所佔的份額將逐步增大，但事實並不如此。1998年，成品油零售和批發市場均未對外開放，私營成品油企業所佔的市

廣州市汽車增長率比較平穩，而廣州石油分公司的零售油的數量增長卻很陡。這可能說明，廣州石油分公司所佔的市場份額在快速地上升，也就是私營和外資的份額在下降。

場份額(以營業額計算)是85%，國有企業是15%^③。而2006年11月，成品油零售市場已對外開放，批發市場尚未對外開放。在零售市場中，非國有企業所佔比重為56.3%，而在批發市場中所佔比例為33.4%^④。因此，資料加總得出的結論是，2006年11月，國有企業在零售市場中的比重是43.7%，而在批發市場中所佔比重為66.6%，比1998年的份額分別多出28.7%和51.6%。而筆者以廣州為例進行分析，得到的結論與上述資料比較吻合。廣州石油分公司隸屬於中國石化公司，是目前廣州地區最大的成品油零售企業。正常情況下，在給定的一個地區內，成品油零售量的增長應當與汽車增長的速度基本持平。但是，從圖2中可見，廣州市汽車增長率比較平穩，而廣州石油分公司的零售油的數量增長卻很陡。這可能說明，廣州石油分公司所佔的市場份額在快速地上升，也就是私營和外資的份額在下降。

石油的產業鏈如下：從原油到煉油到批發市場到零售市場。零售的油源是取決於批發市場。而根據商務部2006年12月通過的〈原油市場管理辦法〉(商務部令2006年第24號)^⑤和〈成品油市場管理辦法〉(商務部令2006年第23號)^⑥，私營企業是很難獲得成品油批發資格的。〈成品油市場管理辦法〉規定，申請成品油批發經營資格的企業，應當具備下列條件：(一)具有長期、穩定的成品油供應管道：(1)擁有符合國家產業政策、原油一次加工能力100萬噸以上、符合國家產品品質標準的汽油和柴油年生產量在50萬噸以上的煉油企業，或者(2)具有成品油進口經營資格的進口企業，或者(3)與具有成品油批發經營資格且成品油年經

圖2 廣州石油分公司石油零售與廣州汽車增長對比



資料來源：廣州市統計局編：《廣州統計年鑒》(北京：中國統計出版社，2002-2006)，頁373；429；445；438，以及廣州年鑒編纂委員會：《廣州年鑒》(廣州：廣州年鑒社，2002-2006)，頁227；242；230；277。2001年數據根據2002年數據和增長率計算而來。

註：廣州石油分公司石油零售量的資料來自《廣州年鑒》，而汽車擁有量的資料來自《廣州統計年鑒》。

營量在20萬噸以上的企業簽訂一年以上的與其經營規模相適應的成品油供油協議，或者(4)與成品油年進口量在10萬噸以上的進口企業簽訂一年以上的與其經營規模相適應的成品油供油協議；(二)申請主體應具有中國企業法人資格，且註冊資本不低於3,000萬元人民幣；(三)申請主體是中國企業法人分支機構，其法人應具有成品油批發經營資格；(四)擁有庫容不低於10,000立方米的成品油油庫，油庫建設符合城鄉規劃、油庫布局規劃，並通過國土資源、規劃建設、安全監管、公安消防、環境保護、氣象、質檢等部門的驗收；(五)擁有接卸成品油的輸送管道、鐵路專用線、公路運輸車輛或10,000噸以上的成品油水運碼頭等設施。

表面上，這個規定沒有排斥私營企業成為成品油批發企業，但是，普遍的觀點是，門雖然開了，但是門檻太高，私營企業很難進入^⑤。〈成品油市場管理辦法〉實施後不久，四川省就有八十六戶成品油批發、倉儲企業被通知勒令整改。而行業內的觀點是，新規定對中國石化、中國石油的下屬企業影響不大，因為它們可以通過內部協調、合併的方式達到新規定要求的基本條件，而私營成品油企業受影響最大^⑥。有意思的是，2007年5月23日，商務部頒布〈關於成品油批發、倉儲經營資格許可的公告〉(商務部公告2007年第49號)，首批八家企業獲得成品油批發資格，其中只有一家私營企業。

因此，在批發市場對私營企業限制的前提下，成品油零售企業的油源主要依賴於國有的成品油批發企業的供應。而最新的一個規定事實上更加劇了這方面的依賴程度。2008年3月，國家發展和改革委員會(簡稱發改委)、商務部發出〈關於民營成品油企業經營有關問題的通知〉(發改經貿[2008]602號)^⑦，規定地方煉廠(具備批發資格的除外)所產成品油要嚴格執行交中國石油、中國石化兩集團公司集中批發。原來地方非國有煉廠(山東較多)也是私營成品油零售企業的油源之一，但現在這個供油管道也被限制。而中國石化、中國石油本身也擁有成品油零售企業，它們與私營成品油零售企業形成事實上的競爭關係。因此，在沒有相應的激勵和處罰措施下，中國石化、中國石油是沒有動力提供油源給私營企業的。這種情形在油荒期間自然惡化。

從2005年開始，油荒影響了多個省市，如北京、上海、廣東和福建等地^⑧。而奇怪的是，一些地區成品油的生產量並不低於需求量。廣州石油分公司是廣州當地主要的成品油煉化企業。每月生產的汽油、柴油大約50萬噸，與廣州的市場需求相當^⑨。但是，為何會出現一些加油站無油出售？根據筆者的調研和新華社等媒體的報導，以下兩個原因導致油荒出現：一是，成品油的煉油廠減產，導致供應量短期內減少。成品油批發價格至今仍然由發改委監管，這個價格調整機制在時效上有些滯後。國際成品油價格比較高時，國內零售和批發價格往往沒有及時、適度的提高。因此，一邊是買進高價的原油，另一邊是賣出相對低價的成品油，國有煉油廠處於虧損狀態，因此減產。二是煉油企業和成品油零售企業囤油導致油源減少。雖然發改委的價格調整機制滯後於國際油價上漲的周期，但是，如果國際油價是處於上漲周期內，國內油價今後肯定上漲。基於這個判斷，煉油企業和成品油批發企業囤積成品油，它們希望等成品

〈成品油市場管理辦法〉沒有排斥私營企業成為成品油批發企業，但普遍的觀點是，門雖然開了，但是門檻太高，私營企業很難進入。新規定對中國石化、中國石油的下屬企業影響不大，而對私營成品油企業影響最大。

油國內售價上升後再出售，因此，在國際油價處於上漲周期，油荒的程度往往加劇。

但是，油荒期間，私營加油站往往無油可供，而中國石化、中國石油全資的加油站油源還是能夠得到保證^④。在油荒比較嚴重的2007年，發改委發出〈關於做好成品油市場供應加強價格管理的通知〉（發改電〔2007〕221號），通知很明確地要求兩大石油公司對系統內外成品油經營企業要一視同仁，不得對系統外企業停供、限供成品油。所有成品油經營企業特別是零售企業不得囤積惜售。同時，要求煉油企業合理安排檢修時間（在油荒期間煉油企業以檢修為名停產，減少市場供應），增加市場供給。但是，事實上，之後油荒仍然持續。

如果成品油生產和批發仍然由國有資本控制，私營成品油零售企業的經營就會受制於國有企業。因此，如果現行扶持國有大企業的政策及規章沒有調整，油荒還會繼續，私營企業的市場環境仍難好轉。

與此同時，私營成品油零售企業也組建了若干協會，如中國商業聯合會石油流通委員會等，做了一些抗爭行為。第一，向國家領導人寫信要求改善私營成品油企業的處境。2004、2005和2007年，他們分別向國務院總理和副總理寫信。國務院副總理曾培炎的批覆是：「我們一直強調要有公正、公平的市場環境，無論對國企和民營企業，要一視同仁，兩大集團（中國石化、中國石油）不能借助壟斷的地位搞不平等競爭。」^⑤第二，向全國政協委員投訴，要求他們通過全國政協會議施壓。在2007年的全國政協會議上，任玉嶺（國務院參事）等提交了一份題為〈關於解救石油流通領域民營企業生存危機的建議〉的提案。提案建議，要在每年石油成品零售總量中，拿出固定份額交給私營成品油批發和零售企業進行經營，防止私營企業無油可供，幫助其走出困境^⑥。

當然，這種抗爭表面上取得成果。2008年3月的〈關於民營成品油企業經營有關問題的通知〉（發改經貿〔2008〕602號）的部分內容就是意圖解決私營成品油企業的經營狀況。在這份規定中，發改委和商務部要求中國石油和中國石化兩集團公司負責向簽訂長期供貨協定的民營批發及零售企業供油，供需雙方應嚴格履行協議條款。但是，「政策出台近兩個月以來，形同虛設，民營油企仍在為無油可賣而煩惱。」^⑦油荒仍然存在。

按照國資委主任李榮融對2006年文件的解釋，石油是屬於國有資本應保持獨資或絕對控股的領域，儘管他也認為石化下游產品經營可以引入非公經濟和外資。但問題是，如果成品油生產和批發仍然由國有資本控制，私營成品油零售企業的經營就會受制於國有企業。因此，如果現行扶持國有大企業的政策及規章沒有調整，油荒還會繼續，私營企業的市場環境仍難好轉。

四 總結

從一開始提出「抓大」政策，中國政府對其政策內涵缺乏詳細的界定。原因如上文所述，在保留社會主義意識形態、減低地方政府阻力方面，政府的決策者考慮得更多。而「抓大」和繼續壯大國有企業的正當性、合理性論證始終不足。從單一維度來看，國企減員增效確實取得了很好的成果。一方面，減員的效果自不待言，從1998至2006年，國有工業企業共減員約2,000萬人；另一方

面，以利潤來計算的增效也表現驚人。1998年人均利潤方面，國有工業企業與私營工業企業的比率是0.33，也就是國有工業企業的人均利潤大致是私營工業企業的三分之一。而2006年的數據是2.85，也就是國有工業企業的人均利潤是私營工業企業的近三倍。但是，如果從多個維度來看，將私營企業、國有企業、外資企業、民眾等等放在一起，可能的結論又是不一樣。從現在的成品油零售市場來看，國有企業的市場佔有率不斷上升，私營企業正在下降；民眾的生活也受油荒影響。因此，國企利潤上升，其員工報酬豐厚（利潤排名前十二的央企，員工工資是全國平均工資水平的三至四倍^④），並不意味着全民的福利增加。

當然，「抓大」政策事實上並不是個新鮮的概念。列寧就曾主張抓住經濟命脈（commanding heights），這樣政府不僅可以有效控制經濟，還可以控制其他領域。郭蘇建也認為，在國企的改革中，黨政控制系統保持不變，國家干預仍然廣泛而深入^⑤。筆者的結論是，中國現在形成的市場經濟並不是自由市場經濟（free market economy），也不是韓國式的強調國家干預、以私有企業為主的國家資本主義（state capitalism），而是強調國家干預、以國有企業為主的中國式市場經濟。

此外，政府與企業保持適當的距離（arm's-length）沒有在中國出現，反而是隨着「抓大」政策的實施而惡化。政企恰當的關係，被認為是十八、十九世紀西方國家經濟興起的重要因素^⑥；而錢穎一和吳敬璉也認為，適當的政企關係是現代市場經濟的基石^⑦。但是，筆者認為，在改革開放三十年後的中國，適當的政企關係仍然不存在。國有企業規模較大，壟斷程度高，本來應該有相應的反壟斷機制予以制衡。但在成品油零售市場的案例中，反壟斷機制不僅不存在，而且政府的規章也事實上強化了國有企業的壟斷地位。雖然，中國在1990年代曾要求政府與企業進行脫鉤，但是，脫鉤並沒有根本改變中國的政企關係。政府和國有企業之間仍然保持着緊密的關係（不管是人事任免、提供優惠信貸、用規章輸送利益都是如此），而不是保持適當的距離。這就是中國三十年改革仍然保留的問題，需要今後進一步解決。

在改革開放三十年後的中國，適當的政企關係仍然不存在。國有企業規模較大，壟斷程度高，本來應該有相應的反壟斷機制。但在成品油零售市場的案例中，反壟斷機制不僅不存在，而且政府的規章也強化了國有企業的壟斷地位。

註釋

① 李清泉：〈國有企業的政企關係：基於產權視角的考察〉，《馬克思主義與現實》，2006年第5期，頁169-71。

② 韓朝華：〈明晰產權與規範政府〉，《經濟研究》，2003年第2期，頁18-26。

③ 姚洋：〈中性政府與中國的經濟奇跡〉，《二十一世紀》（香港中文大學·中國文化研究所），2008年6月號，頁15-25。

④⑤⑥ Sujian Guo, "The Ownership Reform in China: What Direction and How Far?", *Journal of Contemporary China* 12, no. 36 (2003): 553-73.

⑥ Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations: A Selected Edition* (New York: Oxford University Press, 1998).

⑦ Lin Justin Yifu, Fang Cai, and Zhou Li, *The China Miracle: Development Strategy and Economic Reform* (Hong Kong: Chinese University Press, 1996).

- ⑧ 林毅夫、蔡昉、李周等：《中國國有企業改革》（香港：中文大學出版社，1999），頁17。
- ⑨⑩ Laurence J. Brahm, *Zhu Rongji and the Transformation of Modern China* (Singapore: John Wiley & Sons, 2002).
- ⑩ Christopher A. McNally and Peter Nan-shong Lee, "Is Big Beautiful?—Restructuring China's State Sector under the Zhuada Policy", *Issues & Studies* 34, no. 9 (1998): 22-48.
- ⑪ World Bank, *Transition—The First Ten Years: Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union* (Washington, D.C.: World Bank, 2002); *China 2020: Development Challenges in the New Century* (Washington, D.C.: World Bank, 1997).
- ⑫ Harry Harding, *China's Second Revolution: Reform after Mao* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1987).
- ⑬ Peter Nolan and Wang Xiaoqiang, "Beyond Privatization: Institutional Innovation and Growth in China's Large State-Owned Enterprises", *World Development* 27, no. 1 (1999): 169-200.
- ⑭ Peter Nolan, *China and the Global Economy: National Champions, Industrial Policy, and the Big Business Revolution* (Basingstoke and Hampshire: Palgrave, 2001).
- ⑮ Alice H. Amsden, "A Theory of Government Intervention in Late Industrialization", in *State and Market in Development: Synergy or Rivalry?*, ed. Louis Putterman and Dietrich Rueschemeyer (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1992), 53-84.
- ⑯ 轉引自Peter Nolan, *China and the Global Economy*, 17.
- ⑰ Jeffrey Sachs, *Poland's Jump to the Market Economy* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1993).
- ⑱ 〈江澤民在中國共產黨第十五次全國代表大會上的報告〉(1997)，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64568/65445/4526285.html> (2007年10月5日下載)。
- ⑲ 黃佩華、迪帕克(Bhattasali Deepak)等著，吳素萍、王桂娟等譯：《中國·國家發展與地方財政》(北京：中信出版社，2003)，頁5。
- ⑳ 中國財政年鑒編輯委員會：《中國財政年鑒》(北京：中國財政雜誌社，2007)，頁411。
- ㉑ Shaoguang Wang, "China's 1994 Fiscal Reform: An Initial Assessment", *Asian Survey* 37, no. 9 (1997): 801-17；黃佩華、迪派克等：《中國·國家發展與地方財政》。
- ㉒ 李然忠、何志剛主編：《破冰：十五屆四中全會後的國企改革》(濟南：山東人民出版社，2000)，頁61。
- ㉓ 〈中共中央關於國有企業改革和發展若干重大問題的決定〉(1999)，www.people.com.cn/GB/shizheng/252/5089/5093/5175/20010428/454976.html (2007年10月11日下載)。
- ㉔④ Yingyi Qian and Jinglian Wu, "China's Transition to a Market Economy: How Far Across the River?" (2000), <http://elsa.berkeley.edu/~yqian/how%20far%20across%20the%20river.pdf> (accessed 5 May 2008).
- ㉕ 馬建堂、黃達、林崗等：《世紀之交的國有企業改革研究》(北京：經濟科學出版社，2000)。
- ㉖ 溫家寶：〈2004年政府工作報告〉，www.gov.cn/test/2006-02/16/content_201193.htm (2007年10月11日下載)。
- ㉗ 〈國務院辦公廳轉發國資委關於推進國有資本調整和國有企業重組指導意見的通知〉(2006)，www.gov.cn/zwgk/2006-12/29/content_483477.htm (2007年10月11日下載)。

- ⑳ 張馨月：〈央企調整路線圖劃定明確控制七大行業〉，《第一財經日報》，2006年12月19日，www.china-cbn.com/s/n/000002/20061219/000000049096.shtml (2008年5月2日下載)。
- ㉑ 袁易明：《台灣香港公營經濟》(貴陽：貴族教育出版社，1998)。
- ㉒ 中國商業聯合會石油流通委員會：〈三十八位政協委員聯名提出「打破壟斷放寬政策」[的建議]〉(2007)，www.zssy.org/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=12 (2008年5月2日下載)。
- ㉓ 陳玉強：〈我國加快推進石油流通市場化進程〉，《中國石油報》網路版，2006年12月8日，www.oilnews.com.cn/zgsyb/system/2006/12/08/001035835.shtml (2008年4月20日下載)。
- ㉔ 商務部：〈原油市場管理辦法〉(2006)，www.legalinfo.gov.cn/misc/2007-01/10/content_511729.htm (2008年5月5日下載)。
- ㉕ 商務部：〈成品油市場管理辦法〉(2006)，www.legalinfo.gov.cn/misc/2007-01/10/content_511743.htm (2008年5月5日下載)。
- ㉖ 何雪峰：〈民營油企擬打包賣給外資 資產評估上欲溢價40%〉，《信息時報》，2007，www.china.com.cn/economic/txt/2007-06/21/content_8420067.htm (2008年5月2日下載)；筆者對廣東省石油行業協會的個人訪談，2008年6月。
- ㉗ 秦立軍：〈四川86家成品油企業被令整改 民營企業受影響大〉，《成都商報》，2007，www.ce.cn/cyssc/ny/shiyou/200706/19/t20070619_11825954.shtml (2008年5月2日下載)。
- ㉘ 國家發展和改革委員會、商務部：〈關於民營成品油企業經營有關問題的通知(發改經貿[2008]602號)〉(2008)，www.sdpc.gov.cn/jjmy/lyzc/t20080304_195977.htm (2008年5月5日下載)。
- ㉙ 邢少文、李智平：〈中石油中石化壟斷進口渠道 民營加油站考慮退出〉，《第一財經日報》，2005，http://news.china.com/zh_cn/finance/11009723/20050822/12588364.html (2008年5月2日下載)；陳冀：〈淡季起油荒，疑是「漲價預期」搞鬼〉(2008年3月28日)，http://news.xinhuanet.com/mrdx/2008-03/28/content_7874346.htm (2008年5月2日下載)。
- ㉚ 陳冀：〈淡季起油荒，疑是「漲價預期」搞鬼〉。
- ㉛ 何雪峰：〈民營油企擬打包賣給外資 資產評估上欲溢價40%〉；邢少文、李智平：〈中石油中石化壟斷進口渠道 民營加油站考慮退出〉。
- ㉜ 筆者對中國商業聯合會石油流通委員會的電話個人訪談，2008年6月；中國商業聯合會石油流通委員會：〈關於國務院同意下發的發改委商務部602號文件難以落實的情況報告〉(2008年4月20日)，www.zssy.org/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=644 (2008年5月2日下載)。
- ㉝ 樂璐：〈放寬政策還民營石油流通企業生存空間〉，《中國產經新聞》，2007，<http://finance.sina.com.cn/chanjing/b/20070316/14233414455.shtml> (2008年5月2日下載)。
- ㉞ 王秀強：〈國際油價撲朔迷離 變數重重難定論〉，《中國石油石化》，2008，<http://finance.jrj.com.cn/news/2008-05-05/000003608473.html> (2008年5月5日下載)。
- ㉟ 汪生科：〈豪門盛宴：央企十二強收入全調查〉，《21世紀經濟報導》，2006，www.china.com.cn/chinese/zhuanti/resource/1271611.htm (2007年10月11日下載)。
- ㊱ Douglass C. North, *Structure and Change in Economic History* (New York: Norton, 1981).