

制度变迁与国企改革

卫志民

(南开大学 经济学系, 天津 300071)

摘要:当前,世界经济面临着大调整,中国经济也面临着大调整,中国如何应对这一时代的共同主题?为什么说制度更是第一生产力?国有经济的规模到底是结果还是前提?政企不分在什么情况下成为一种缺陷?为什么不能用微观经济效率的标准来评价国有企业?生产的社会化和所有制之间的关系到底是一种什么关系?政府在目前的大调整中应该扮演一个什么样的角色?国有企业为什么不能成为一般的企业制度形式而只能成为一种特殊的制度形式?本文试图给出这些问题的一种答案。

关键词:制度变迁;所有制;经济转轨;国有企业

中图分类号:F42 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2002)05-0003-06

在制度转型的过程中追求社会的稳定确实是重要的,但若过分依靠旧的社会结构来追求当前社会的稳定,则今后的稳定和发展有可能会越来越困难。政府应凌驾于各个社会阶层和社会利益集团之上,充当评判者和协调者,而不应该成为其中的一员(程晓农,2000)。政府要取得自身独立的经济利益,只有进行经济布局的全面调整。所以当务之急是重新认识国有经济的本质和国有经济产生的理论依据,对国有经济部门进行正确的职能定位。这个问题解决之后,国有经济的规模问题就自然解决了。根据市场经济条件下国有经济部门的职能定位,果断进行国有经济的布局大调整。国有经济部门只在具有制度优势领域内予以保留,而在非制度优势领域内逐步有序地退出。

世界上绝大多数国家都有国有企业,但各国建立国有企业的理由完全不同。资本主义社会中的国有企业,不是计划经济的逻辑产物,而是为实现某些社会政策目标而设立的特殊的组织形式,是国家干预经济和弥补市场缺陷的一种手段。而马克思主义经典作家则认为,由于生产力的高度发展而导致的生产的社会化和资本主义私人占有之间的矛盾使资本主义市场经济必然转向计划经济,建立国有企业就是为了保证“按照预定计划进行的社会生产成为可能”。我国的国有企业就不是国家干预经济和弥补市场缺陷的产物,而是作为市场的对立面、终结者出现的。现在既然我们已经选择了市场经济,这说明我们已经认识到不能凭空创造一种制度,而只能去建立被世界各国实践所证明行之有效的制度(金碚,1999),那么在市场经济条件下,国有企业的功能只能是干预经济和弥补市场缺陷。国有企业的主要经营目标不是利润,而是各类非商业目标。这正是它区别于一般非国有企业的最基本的特征。如果国有企业也像非国有企业一样追求利润最大化的微观经济目标,国有企业就失去了存在的意义了。我们对于国有企业经营业绩的评价,

收稿日期:2002-03-01

作者简介:卫志民(1968—),男,北京人,南开大学经济学院经济学系讲师,博士。

最关键的是要看国有企业对政府所赋予的各类调控目标的实现程度。

多年来,我们一直在试图解决的政企分开问题,这似乎不应成为一个问题了。国家所有必然派生出政府代理,政企不分是国有制的内生现象,而非外生现象。由国家这样的行政机构行使所有权,决定了国家与企业之间的关系必然带有行政色彩。所有者是生产经营活动的参与者而非旁观者,政企不分不是国有企业的缺陷,而恰恰是国有企业的本质规定。只要允许国有资产所有者行使所有权利,就必然存在政府对国有企业的干预。“两权分离”理论把占有、支配、使用、处分的权利统称为经营权,将其与所有权分割开来,否定了所有权的统一性和主体性,所有者只剩下剩余索取权,这将导致所有者无剩余可索取。无论该理论的倡导者是否主张剥夺所有者的控制权,只要按两权分离理论来实践,所有者的控制权在目前监督激励机制问题还无法有效解决的情况下势必被剥夺,旨在实现国有企业两权分离的一系列改革尝试的实际效果,也充分证实了这一点。

在两权分离状态下,国有制成为空洞的概念,被完全虚化了。国有制在一定程度上变成了厂长、经理、总裁、董事长、CEO们的个人所有制了,他们成了“分封的诸侯”和“割据一方的军阀”,可以最大限度地按个人的意志支配国有资产,他们成了事实上的所有者,但却不承担控制权使用的责任。这时的国有企业从经营行为上已看不出和非国有企业有什么(有益于社会的)区别了,它们既不承担国家赋予的特殊政策任务,也不具有体现国家偏好的特点,它们所做的事情和非国有企业没有什么两样,结果经理人的积极性明显增加了,但经营业绩多数更加恶化了。虽然有的国有企业搞得较好,但国有企业经营得好是特例,经营得不好是常例,并不是所有的矮子都一样高。而且,业绩较好的国有企业往往需要许多特殊的条件(如行业特殊),并且从其内部运作上看,往往更像一个私营企业。经营者往往拥有和所有者差不多一样的权利,缺乏制度保障的激励机制,经营者在短期内有可能把企业搞好,但难以持久。

笔者认为国家既然投资创办了国有企业,无论现实情况多么复杂,都不能依靠剥夺所有者所有权、控制权的办法来解决问题。把企业经营人员的经营权扩大到带有某种程度所有权的做法,必然造成普遍的“所有者缺位”,必然形成严重的内部人控制。这时,国企经营的好坏就完全取决于经营人员的个人境界和政治素质、管理水平的高低了,而无法从制度安排和企业治理结构上得到保障。所以中国国有企业改革要做的事情就是要把现在作为一般企业制度存在的国有企业改变为少数仍作为国有企业存在的特殊企业和大量作为非国有企业存在的一般企业。

国有企业的政企无法分开,国有企业只有在处于非制度优势领域的情况下,政企不分才会带来诸多弊端(卫志民,2000)。所以,我们解决国有企业经营效率问题恰恰不能从政企分开入手,而应从国有经济的布局调整入手,尽快退出非制度优势领域。在制度优势领域,保持政企合一,合理划分经营权和所有权的内涵,保证所有权和控制权的统一,从法律和制度层面上明确和保障国家的干预权。对于根据行业特性需要退出某一领域的国有企业,要按照一般的现代企业制度进行非国有化改制。对于需要保留的国有企业,则改革的方向就不是建立一般的现代企业制度,而是要建立现代国有企业制度。从世界范围来看,在市场经济条件下,凡是实行较成功的企业制度的国家,国有企业都是被当作特殊企业来对待的,按特殊的企业法人形式来组织和管理,按特殊的法律来运行,这是市场经济内在规律的体现。

二

在市场经济条件下国有企业既然只能是一种具有特殊功能的特殊企业,那么,它就不能像在计划经济中那样当作一般企业制度而普遍存在了,而且在现代市场经济体制下,越来越难为国有企业在非制度优势领域内划出特殊的领域让其在没有竞争压力的状态下存在,而国有企业的效率问题和激励约束机制问题是一个世界性的难题。国有企业进入竞争性领域与民争利的结果无

非有两个，要么导致国家垄断，要么导致国有经济竞争的失败。所以，可以完全退出的要尽快从国有经济非制度优势领域内退出，不能马上退出的要创造条件逐步退出。

国有经济退出的具体方式不外乎出售、破产、增资扩股或资产变投资被兼并三种形式。涉及产权变更的，一般会遇到意识形态性的争论，许多人把国有企业出售给个体和私营企业看成是私有化，是国有资产流失，这是不对的。我国《宪法》既然允许私有制在一定范围内存在和发展，承认私有经济是我国多元化经济结构中的组成部分，一部分国有资产通过出售变为私有、私营也是很正常的事。个体、私营企业在没有违反国家明确规定的产业政策时，其购买活动应受到法律保护。至于出售过程中出现的黑箱操作、国有资产流失、以权谋私现象，则属于司法范畴的问题和规范出售方式的问题，与出售本身和出售对象没有任何关系。产权流动和资产流失并无必然的联系。即使不进行产权交易，国有资产的大规模流失也是存在的，比如由于开工不足，固定资产有形或无形损失造成的流失，平庸的管理者在竞争中屡战屡败造成的损失，由于产权主体虚置，缺乏激励约束机制而造成的内部人控制所导致的经济管理人员浪费和侵吞国有资产造成的流失等等。一个国有企业连年亏损，许多人可以容忍，甚至为其找种种原因辩解，而如果这个企业被出售了便有人出来指责，也许其中有些人是打着保卫公有制的旗号，捍卫其挥霍、侵吞国有资产的产权。只要我们在资产评估和出售过程依法监督和规范中介评估机构的行为，运用科学、合理的评估方法，遵循规范的评估程序，同时在转让环节上引入竞争机制，不搞指定、内定，及时收缴变现收入，国有资产在产权交易过程中就不会出现大规模流失的情况。总之，我们不应反对破产、出售，但应坚决反对刮风式的破产、出售，反对破产、出售过程中的各种不规范行为，在资产评估、招标、变现、变现收缴四个环节的管理上对出售国有企业的行为予以规范。

在理论界有代表性的看法是鼓励兼并、规范破产，我认为对兼并和破产这两种国有企业的重组方式应赋予不同的价值判断。在理论上不符合市场经济运行规律的重组方式，付诸实践也是弊大于利，往往是转移了亏损，难以实质性地消灭亏损。危困国有企业实行兼并还是破产，是一个市场选择问题，兼并应是优势企业寻求更大优势的经济行为，而不是解决危困企业问题。有市场竞争就有破产。破产是市场经济的必然产物，是企业负亏的最终形式。真正实施破产制度，依据法定程序，通过清算、评估、拍卖，重新组合，可以有效地保护债权人、债务人的合法权益，有利于形成健全的市场竞争机制和公平的市场竞争环境，维系正常的经济秩序，成为企业加强自我约束和自我发展的外在压力，有助于提高国民经济增长质量，造就一代真正的企业家阶层。经济学的一般原理告诉我们，可以通过市场经济竞争解决的问题，若采取非市场化方式，其成本一般要高于市场化处理的结果。

国有经济布局调整以后国有企业的效率这一世界性的普遍问题会依然存在，虽然建立高效的与私人产权制度相媲美的经营者激励约束机制非常困难，但只要调整到位，这个问题就不会对一国的经济健康构成威胁，因为国有企业存在和发展的根本目的就是为国民经济发展创造条件，国有企业和其他经济成分的不可替代性并不在于效率，而在于其承担的特殊职能。

三

综观世界各国的企业形态及其变化，很少有哪个产业绝对只能由政府直接经营。一些原来因市场失灵由政府垄断的产业，随着市场的发育和技术创新及竞争的国际化，市场机制逐渐可以有效地发挥作用。政府在市场准入和价格管制方面对这些产业出现了放松管制的趋势，逐步缩小管制范围，例如对供水、电力、煤气、石油天然气、热力供应、电信、邮政、铁路、航空等传统的垄断行业，区分自然垄断性业务和非自然垄断性业务，将自然垄断性业务从其他业务中分离出来，政府继续管制，而对于大量非自然垄断性业务则允许自由竞争经营。在仍需管制的领域，政府的管制应适应技术的进步，推动和鼓励技术创新，不断调整管制的范围和力度，否则将在客观上（也

许是主观上)偏袒垄断者的利益,抑制创新、保护落后(卫志民,2000)。中国自然垄断行业的生成背景不是市场经济而是计划经济,这与西方诸国在市场经济条件下形成的垄断有本质不同。所以,西方经济学中基于市场经济的“自然垄断理论”不能完全解释和指导中国垄断行业的调整在实践中存在的问题。我们首先要区分行政性人为垄断和真正的自然垄断、自然垄断业务和非自然垄断业务、垄断行业和垄断企业(卫志民,2000),这样才能搞清哪些国有企业需要退出,哪些应该保留。在非自然垄断业务领域引入竞争机制,国有企业逐步退出自然垄断行业中的非自然垄断企业。政府对仍需管制的领域,引入激励性规制方式,以刺激垄断企业提高效率。

国有企业的职能定位后,规模定位的问题就解决了。我们不能人为地确定一个比例然后人为地去维持它,比例是一个结果而不是一个前提。在市场经济环境下,只要我们清除所有制歧视,让各种经济成分公平竞争,那么各种经济成分所占的比例就不是政府可以决定了的,而只能由市场决定,是市场竞争的结果。那种认为国有经济比例减少会使社会主义上层建筑失去经济基础的观念是错误的。这种观点将计划经济体制下国有企业的职能和市场经济体制下国有企业的职能混为一谈。在计划经济体制下,国有企业是政府的附属组织,是行政权利垄断体制赖以运行的基层单位;在市场经济中,国有企业作为政府的一种宏观调控工具,自然无需参与一般竞争性的领域。在市场经济条件下,社会主义的市场机制的经济基础是税收,只有经济发展了,国家掌握的税收多了,国家的实力才更强,否则,即使国有制比重再高,总是亏损,还要补贴,社会主义的经济基础能牢固吗?

我们要辩证地看待公有制和私有制及二者之间的关系。一种所有制的优越程度,只能以其对生产力的适应性程度和促进作用的强弱来评判,检验改革的标准只能有一个,就是生产力的标准。任何多元论的主张,实际上都是对生产力标准的否定和贬低。马克思主义将生产关系和所有制看成是不以人的意志为转移,不是说生产关系不能选择,而是说所选择的生产关系是否具有生命力,能否长期存在是不以人的意志为转移,这取决于它能否适应生产力的发展。公有制的主体地位应通过它自身的努力去争取,在优胜劣汰的历史优选过程中以其自身的效率和竞争力证明自己存在和发展的理由(其实在非竞争性领域,由于其存在的理由不是自身的效率而是整个经济体系的效率,所以,不能也无需以自身的效率来衡量、证明自己存在的理由)(金碚,1999),而不应依靠行政命令去维持,更不能以压抑生产力的发展为前提。公有制经济的命运,决不取决于非公有制经济的发展,而是取决于它自身对生产力的适应能力(卫志民,2000),若它能适应生产力的发展,其不仅能生存、能发展,还可战胜其他经济成分,否则,即使没有非公有制的发展和威胁,它也难以维持。

非国有制经济在我国社会主义革命和建设一直处于被改造、被批判的地位,经过20年的改革开放,对它的看法虽有了根本变化,但“恐私症”难以在短期内消除,加之私营经济在发展中也出现了一些负面的东西,使人们对它的认识仍是偏见多于理性,想象多于分析,责难多于规范。是否允许私有经济发展的问题已经解决,但允许其发展到多大比重的问题仍未明确,许多人认为只有国有经济才是国民经济增长的主体,财政收入的源泉,社会事业的基本支撑,担心非公有制经济的发展会扼杀和危害公有制经济,这种担心是不必要的。公有制和非公有制经济有其各自适宜存在的领域。在大多数领域,非公有制经济由于机制灵活,经济成本的自我约束力和经济发展的内在扩张力较强,因而在推动经济增长,支持社会事业的责任方面,发挥着巨大的作用,这已为世界经济的发展的实践所证明,也为我国改革的实践所验证。在发达市场经济国家,企业规模、社会化程度较高,但绝大多数仍为私营企业,因此,与社会化大生产相适应的是企业组织形式和管理现代化,而不一定是所有制形式(卫志民,2000)。

四

政府在社会经济结构调整中应该扮演什么角色也是一个很有意义的问题。人们在讨论市场和政府在社会经济结构调整中应该扮演什么角色这个问题时，一般认为应主要发挥市场机制的基础性作用来引导国有资产从非制度优势领域流向制度优势领域，只是由于市场失灵的原因才需要政府适当介入以弥补市场机制的不足。实际上，这只是从政府作为社会管理者，从全社会资源配置的角度来看问题，是一个以竞争、有序的市场经济环境为背景和前提得出的结论，其正确性是有条件的，而这个条件正是我们所不具备的。

在这样一个大背景下，政府需要以国有企业的投资者和社会管理者两种不同的身份介入调整过程，而且政府要起到主导作用。首先政府作为社会管理者，有责任为社会变革创造条件；其次，政府是制度的供给者、改革的评价者，而其他的各方只是制度的消费者、改革的参与者；第三，政府是既得利益的主要成员；第四，政府作为国有企业的投资者、所有者，必然成为产权交易的一方，必须直接介入以保护其利益；第五，在市场经济体制建立过程中的特殊转轨时期，具有特有的制度环境和制度安排约束下更需要政府大规模地直接介入国有企业改革，运用其政治资源、信息优势和信用优势去发挥替代功能，替代本应由市场发挥，但由于中介机构体系功能缺位、司法系统缺乏效率公正权威、国有企业治理结构缺陷、内部人控制等原因而无法发挥的功能。

此外，我们今天的调整不应是在市场竞争的力量推动下被动地进行，那样会使国有资产流失得所剩无几。我们应尽可能迅速地从国有经济的非制度优势领域主动撤退，这样才可以最大限度地保护国有资产的安全。实际上我们要么主动退出，要么因竞争失败而被动退出。主动退出就要求政府发挥主导性的作用。所以，我们要做的，不是要在调整中搞政企分开，而是要使它成为最后一次政企不分，政府不是要减少干预，而是要积极干预。改革对象的特殊性决定了这一过程注定有很强的行政色彩，但政府发挥主导性作用的合理性并不一定能导致高效率。政府的行为应建立在客观经济规律的基础上，发挥政府的作用也应坚持一定的规则，这是政府能正确地发挥作用、推动改革，而不是阻碍改革力量的前提条件。

从近年来西方发达国家企业的资本结构、金融、公司法规的演变来看，公司制度存在趋同趋势。各种公司的治理结构模式为什么会有统一到一种模式上的趋势呢？因为国与国之间的竞争、企业与企业之间的竞争归根结底是社会制度、经济制度、企业制度之间的竞争。在不存在竞争的条件下，初始条件的差异会造就平行的多种模式，若它们在同一市场上相互公平竞争，那么低效率的模式就必将让位于高效率的模式，这是一个不以某个个人的意志或某种理论为转移的各种制度优胜劣汰的选优过程，是一个“达尔文式”的制度进化过程。制度进步和经济进步、技术进步虽然存在相互促进的关系，但制度因素在这种互动关系中是居于主导地位的。制度上的优势无疑将导致经济、技术上的快速发展，而单纯依靠技术层面上的进步来诱导制度的改良，往往不仅需要很长的过程，而且隐藏着巨大的不确定性。尤其对于中国这样一个GDP已经达到一万亿美元的巨大经济体，技术的力量似乎已经到了它的边界，不依赖制度上的突破很难预期获得持续、稳定的经济增长。正如有的经济学家所言，“制度更是第一生产力”。在社会经济结构调整的过程中要坚持规范化的原则，我们把建立现代企业制度作为国有企业改革的方向，就表明我们已经认识到不能凭空创造一种制度，而只能去建立被世界各国和实践普遍证明是行之有效的制度，所以一定要坚持规范化的原则。

在制度变革问题上，我们目前首先要做的就是打破清末改革派“中学为体，西学为用”的借西方的资本和技术巩固现行经济体制的“变革”思想，因为这种思想通过强调资本和技术的重要性来回避经济制度变革的意义。制度环境不发生变革，国有企业改革即使再符合国情也难以真正融入一体化的全球经济，更不用说在竞争中取胜了。况且，我们许多所谓的“国情”正是我们改革

的对象,而不是需要坚持的东西。过分的迁就,患得患失,只能延误改革的良机,加大改革的总成本。所以,可以认为下一阶段改革的深化,必定伴随着国内制度、文化环境的与世界接轨,中国成功地加入 WTO,将为新一轮的制度变革拉开序幕。

参考文献:

- [1]程晓农. 繁荣从何而来[J]. 开发时代,2000,(9).
- [2]马洪,孙尚清. 经济白皮书 1992—1993:中国经济形势与展望[M]. 北京:中国展望出版社,1994.
- [3]卫志民. 自然垄断行业和自然垄断业务[J]. 经济研究参考,2000,(26).
- [4]卫志民. 从微观层次到宏观层次:论国有企业改革思路的调整[D]. 西安:陕西师范大学,2000.
- [5]程晓农. 维持稳定与深化改革[J]. 当代中国研究,1995,(1),(2).
- [6]卫志民. 重新认识自然垄断行业[N]. 陕西日报·理论版,2000-05-03.
- [7]金碚. 国企改革在理论与时间的探索中前进[N]. 光明日报,1999-05-28.
- [8]杨启先. 深化国企改革的对策[J]. 中国工业经济,1999,(8).
- [9]卫志民. 论股份合作制的过渡性[J]. 西北第二民族学院学报,2000,(3).
- [10]董辅初. 关于国企的脱困[J]. 改革,1999,(2).
- [11]卫志民. 大力发展非公有制经济是振兴西部经济的突破口[N]. 山西发展导报,2000-03-14.
- [12]Woodward, Susan L. Socialist Unemployment: The Political Economy of Yugoslavia, 1945—1990[M]. Princeton University Press(Princeton), 1995.
- [13]Kormai, Janos. The Socialist System: The Political Economy of Communism[M]. Princeton University Press (Princeton), 1992.

Institutional Modification and Reform in State-owned Enterprises

WEI Zi-min

(Department of Economics, Nankai University, Tianjin 300071, China)

Abstract: Currently, world economy is confronted with general adjustment, so is Chinese economy. What can China do to deal with the common theme of the age? Why is institution regarded more as the first productive force? Is scale of state-owned economy result or premise? When does the inseparation of enterprises from government administration become a defect? Why can't we appraise state-owned enterprises with standard of microeconomic efficiency? After all, what is the relationship between socialization of production and ownership? What is the role of government in the process of the reform? What is the reason we think institution factor constitute the primary productive force? Why can't state-owned enterprises be a general enterprise system but only be a special system? This paper tries to give one kind of explanation.

Key words: system of ownership; institutional modification; economic transition; state-owned enterprises