

理顺国有企业改革思路

李石泉

一、我国国有企业改革思路是否已经理顺

用“理顺国有企业改革思路”题目做文章,必然遭来非议。因为有些同志认为国有企业改革的路子已经明了,再提理顺改革思路至少是多此一举。

然而,我还是坚持认为理顺国有企业改革思路仍有必要;换言之,国有企业改革到今天,思路并未理得很清楚。其表现是:主攻方向散乱,没有抓到根本。将治理“三乱”列为企业改革的“攻坚战”就是一例。什么叫“乱收费、乱罚款”,看法就大相径庭。从被“三乱”所害的企业看,一切上缴利税之外的缴款都是“乱收费”;从收缴费用的单位看,这些收费、罚款均有省级以上各级政府部门的正式法律和文件规定作为依据,他们完全是照章办事,何来一个“乱”字。^①连有无“三乱”都还没有弄清楚,就要对它开战,岂非无的放矢。其实“三乱”只是标而不是本。只讲治理“三乱”,但又不去挑明、不去深究、不去触动产生“三乱”的根源,这场仗打下来的“战果”如何,也就可想而知。再看“结构调整的攻坚战”。如果这里讲的“结构调整”是指国有企业部门定位的调整,那这一仗可以说是打准了。但从有关同志的解释中看出,这里所讲的“结构调整”,“重点是产品结构和企业组织结构调整”。如果真以此为“重点”,那么这一“攻坚战”就攻偏了。常识告诉人们,在市场经济条件下,一个企业要想生存和发展,必须要生产适销对路的产品。有些同志就据此断言,有没有一个好产品是国有企业能不能搞好搞活的关键。这一论断不能说明国有企业未搞好的深层问题:为什么国有企业不能有一个好产品呢,为什么同一产品在非国有企业是好产品而在国有企业就变为不好的产品呢?单单告诉企业要有一个好产品,或者帮助企业找到一个好产品,是远远不够的。关键是要解决国有企业为什么不能有一个好产品的问题。所以,靠政府来调整企业的产品结构也还是一种治标不治本的办法。根据以上分析,我认为国有企业改革路子还没有理顺,还没有抓到点子上。

二、理顺国有企业改革思路的出发点

理顺国有企业改革思路,首先要搞清楚国有企业的根本问题是什么?

国有企业的根本问题有两个方面,一是它与市场经济的矛盾;二是它内部的权责关系不清。本文侧重分析国有企业与市场经济的关系问题,并以此为出发点提出对国有企业的改革思路。企业内部权责关系问题拟另文论述。

1984年党的十二届三中全会之后,社会主义经济是有计划商品经济的提法被人们普遍认同,国有企业要成为社会主义商品生产者和经营者的主张也被大家接受,国有企业与市场经济

的关系实际上已经提了出来，只不过当时还没有使用“市场经济”这个名称。

1992年党的十四大之后，我们进一步明确改革目标是要建立社会主义市场经济体制。围绕社会主义市场经济体制的建立，要把国有企业特别是国有大中型企业推向市场，使之成为市场竞争主体。至此，国有企业与市场经济关系问题明确地正式地提了出来。

10多年来，我们通过“增量改革”和“体制外改革”，已在国有经济旁边形成了众多的市场主体，这是改革的一大成就。随着改革的深入，单单进行“增量改革”，发展集体经济、个体经济和私营经济是不够的，对国有经济的“存量改革”势在必行，社会主义市场经济体制必然要求在原国有经济中也形成众多的市场主体。

但在将国有企业改造成为市场竞争主体过程中，我们碰到诸如企业能不能自负盈亏、政企能不能分开之类的众多难题。想在维持国有企业性质不变的条件下彻底解决这些难题，几乎没有可能。这样，我们就面临两难选择：要保持国有企业性质，国有企业就难以成为市场竞争主体；要成为市场竞争主体，就难以保持国有企业性质。鱼与熊掌不可兼得。

国有企业性质要通过国有企业职能表现出来。由于国有企业是国有财产的载体和运作单位，国有企业的职能也就是国家所有制职能。而国家所有制或国有企业的职能又规定了国有制和国有企业的运行机制。关于国家所有制职能，恩格斯有一段话讲得非常明确。他说：“纳税的原则本质上是纯共产主义的原则，因为一切国家的征税的权利都是从所谓国家所有制来的。的确，或者是私有制神圣不可侵犯，这样就没有什么国家所有制，因而国家就无权征税；或者国家有这种权利，这样私有制就不是神圣不可侵犯的，国家所有制就高于私有制，而国家也就成了真正的主人。后面这一原则是大家公认的。好吧，诸位先生，我们现在就要求大家遵守这个原则，要求国家宣布自己是全国的主人，从而用社会财产来为社会谋福利”。^②恩格斯所讲的国有制与我们现存的国有制在来源方面有所不同，但有一点却是共同的，这就是国家所有制的本质、国有制的基本职能只能是“用社会财产来为社会谋福利”。这一职能也就是国有企业的基本职能。如果一个国有企业不是用“社会财产来为社会谋福利”，而是用社会财产来为一部分人或某一个人谋福利，这个国有企业还算不算国有企业就很值得怀疑了。

国有企业的性质、职能和机制，是国有企业所特有的东西，是国有企业与私人企业、集体企业的区别所在。国有企业的本质决定国有企业必须将社会利益或公共利益放在首位，非国有企业本质决定它们必将把私人利益或小集团利益放在第一位。正是国有企业的特殊性使国有企业与市场经济处于对立的关系之中。这种对立关系反映了国有企业与市场经济矛盾的一个方面。^③我们在处理国有企业与市场经济矛盾关系时，千万不可忘记国有企业的特殊性。否认国有企业特殊性，等于否定了国有企业。

国有企业改革至今，有成绩、有经验，但也有教训。我的看法是，最大教训有两点，一是在处理国有企业与市场经济关系上，忽视了国有企业特殊性，将国有企业一般化，并按照企业的一般性质拟定国有企业的改革目标，如要求国有企业实行政企分开、自负盈亏等等；二是在处理国有企业内部关系上或权利安排上，又强调国有企业的特殊性，而忽视了它的一般性，如在构建企业内部权责关系时对所有者的经营者和劳动者不能正确定位，使三者的权责边界模糊不清等等。简言之，既将国有企业特殊性一般化，又将国有企业一般性特殊化，乃是我国国有企业改革进程中难题叠出、困难重重的根源。

既然有如此教训，在以后的改革过程中，在处理国有企业与市场经济的关系上，要承认国有企业的特殊性；在构建国有企业内部权责关系时，要承认国有企业的一般性。我们要从这一

点出发来构想国有企业的改革思路。

三、理顺国有企业改革思路的关键是要全面理解国有企业与市场经济的关系

国有企业与市场经济之间的对立关系已如上述。现在再叙说国有企业与市场经济之间的统一关系。为了说明国有企业与市场经济之间的矛盾关系,有必要对市场经济有一个全面认识。

马克思和恩格斯对商品货币关系的分析是全面的,既讲了这个关系中的人的独立性,又讲了这一关系中人对物的依赖性;既讲了价值规律决定社会劳动在各特殊生产部门的分配份额,又讲了这个盲目的自然规律只有通过竞争和价格的波动才能得到贯彻;既讲了商品是一个天生的平等派,又讲了相等的价值交换也必然要发生两极分化,出现商业危机和整个生产的无政府状态。不过马克思和恩格斯在分析资本主义社会商品货币关系时,所强调的是它的后一方面,因而主张“社会一旦占有了生产资料,商品生产就将被消除,而商品对生产者的统治也将随之消除,社会生产内部的无政府状态将为有计划的自觉的组织所代替”。^④

在很长时期内,西方经济学家坚信市场机制的完美性和协调性。他们认为,在完全竞争的条件下,由市场供求形成的均衡价格,能够引导社会资源的有效配置,使经济体系趋于均衡。如果出现了暂时的局部的不均衡,通过“看不见的手”的自动调节,完全可以使均衡得到恢复。本世纪20年代,庇古的福利经济学提出只有在“边际私人纯产品”与“边际社会纯产品”相等的情况下,自由竞争才会引导资源实现有效配置,使社会经济福利达到最大;如果两者不相等,就需要政府干预,才会有最大的社会福利。市场机制无所不能的作用由此开始被怀疑。30年代的严重经济危机打破了市场万能的神话。1936年凯恩斯出版《就业、利息与货币通论》,倡导政府对市场干预以挽救处于困境中的资本主义制度。强调政府干预就意味着市场失效,单靠“看不见的手”已不能将社会经济生活安排好。凯恩斯之后,西方多数经济学家都认为市场机制既有实现资源有效配置的一面,又有不能实现资源优化配置的另一面。萨缪尔逊和诺德豪斯所著的《经济学》指出:虽然市场机制是生产和分配物品的一种极好的形式,但它也遭致三方面的持续失效。为校正这些失效,政府应该采取行动保证效率、平等和稳定。这一观点似乎可以说是西方对市场经济全面认识的具有代表性的观点。

顾名思义,市场失效是指市场机制在资源配置上的失效,即市场机制不能实现资源的有效配置。此外,市场失效还包括这样的含义:市场机制虽能实现资源有效配置,却不能实现社会目标。市场失效的主要原因和主要表现,一般认为有这样一些方面:外部性和公用品,竞争引起垄断,宏观经济波动,收入分配不公,等等。市场失效的种种表现已为经济学界公认。在社会主也搞市场经济的时候,对市场的这种功能性缺陷更不应视而不见。

由于市场失效不能由市场自身的力量来纠正,利用非市场力量来校正市场缺陷就很有必要。非市场力量主要来自政府,因此,市场失效必然导致政府介入,或者说,市场失效是政府介入的根据和动力。政府介入市场一般有两种方式:一是政策,二是投资。政府通过诸如财政政策、货币政策来调节市场已为人们所熟知,不必多讲。政府通过投资直接参与经济生活主要是指由政府出资或筹资兴办某些事业和企业,或由政府出钱收购某些濒于破产的但对国计民生尚有存在价值的私人企业。政府通过投资介入经济,既是政策调节的必要补充,又增加了政策调节的有效性。随着政府投资的增加,国有企业的规模和数量也会跟着增加。二战以后,西方市场经济国家曾出现过国有化高潮,从50年代到80年代,可以说是世界范围内国有企业大发

展的时期。尽管西方国家国有化的动因和性质与社会主义国有化不相同,但从经济学上追寻其原因,则可归结为市场失效。由此可见,即使不发生社会制度的根本变化,市场经济发展本身也会导致国有企业的产生。市场功能缺陷是国有企业存在的一个根据。在社会主义也搞市场经济的时候,我们更应看到市场经济的这一方面的要求。

80年代以后,很多市场经济国家和正在搞市场经济的国家又掀起私有化浪潮,纷纷将国有企业再转变为私有企业或非国有企业。这是否说明市场经济与国有企业终究不相容,市场经济终于还是将国有企业排除在外呢?恐怕还不能得出这一结论。事实上,虽然很多市场经济国家在私有化过程中,减少了国有企业的数量,但至今为止国有企业在这些国家的国民经济中仍占一定的比重,仍处于不容忽视的地位。可以这样说,只要市场缺陷还不能完全由市场本身来克服,作为校正市场缺陷的重要手段之一的国有企业就不会完全退出经济舞台。

既然实践已经表明国有企业出现是市场经济失效的产物,那么在我们分析国有企业与市场经济关系时,就不应该只看到它们之间不相容的、对立的一面,还应该看到它们之间相容的、统一的一面。在市场经济能够有效配置资源的范围内,国有企业因其固有的本质、职能和机制,的确不能适应市场经济的要求,难以成为市场竞争主体,因而与市场经济处于不相适应的关系之中。而在市场机制不能有效配置资源的范围内,国有企业因其自身的特殊性,却能补充市场之不足,帮助或代替市场安排相当部分的社会经济生活,因而能够与市场经济相辅相成。这一认识应该成为我们处理国有企业与市场经济关系、深化国有企业改革的一条重要原则。

回顾前几年,我们似乎过分强调了国有企业与市场经济关系中的前一方面,忽略了这一关系中的后一方面。与此相联系,在构想国有企业改革思路时,也就将注意力集中放在如何把国有企业变成市场竞争主体上,而对于一部分国有企业不可能也不必要成为市场竞争主体的问题讲得不多,重视不够。这不能不被认为是国有企业改革思路中的一种片面性。

四、理顺国有企业改革思路的内容之一是要按照市场经济要求对国有企业进行部门定位

在全面认识国有企业与市场经济关系的基础上,原有的国有企业改革思路似应有所调整。我们认为,国有企业的改革要从两个方面着手,而不是只从一个方面着手。这两个方面是:既要相当部分的国有企业改造成为市场竞争主体,以缓解和消除国有企业与市场经济之间的对立;又要保留相当部分的国有企业,让其继续发挥固有的职能,以校正市场经济的缺陷。

将相当部分国有企业改造成为市场竞争主体,要通过企业制度改革来实现。这部分国有企业有些要变成非国有企业,有些则要变成不纯粹国有企业,有些国有企业要易主,有些国有企业的资本结构要发生重大变化。不进行这样的改革,原企业就不可能真正转换机制,不可能真正自负盈亏,不可能成为真正的市场竞争主体。保留下来的相当部分国有企业,仍然是纯粹国有企业,或者基本上是国有企业。所谓基本的国有企业是指这些企业可以吸收少量的民间资本。这类企业也要进行改革,但不是要从根本上改变其性质、职能和机制。这类企业的改革主要是合理调整企业内部的权责关系,强化经营管理,给经营者和劳动者以适当有效的激励和约束,尽可能提高企业的生产效率,而不是将企业推向市场去追逐最大利润。

究竟哪些国有企业要转变为非国有企业,哪些国有企业仍保持其原有性质呢?这涉及到根据国有企业固有职能对国有企业进行部门定位的问题。

国有企业的固有职能已在前面谈过。从市场经济国家情况看,国有企业为社会谋福利的职能,主要体现在下列几个方面:

(一)发展公用事业,推进公众福利。主要是国家用社会财产兴办企业,以生产和供给公用品和准用品,以满足公众的基本生活需要。由于公用品和准用品具有全部或局部非竞争性、非排他性的特征,以盈利为导向的私人企业一般不愿意经营这类产品。

(二)参与外部性的经济活动。外部性经济活动一般具有个别成本与社会成本、个别收益与社会收益不相等的特征。如果某些经济活动的个别收益小于社会收益,以利润为目标的私人企业就不愿意从事这类活动;如果个别收益大于社会收益,私人企业虽愿意从事这类活动,但又可能会损害公众利益。由国家通过国有企业来从事此类活动,就可以使外部性内部化,使外部经济效益由社会共享,使外部经济损失由社会共担。

(三)经营自然垄断的行业。有些产业部门,生产规模越大,经济效益越高。在有规模效益条件下,可以按低于市场竞争价格出售其产品,为社会公众造福。但如果让私人控制这类产业,情况会相反。因此,由国家来经营这类垄断性的产业,就可以让社会分享规模经济的好处。

(四)调节收入分配。市场竞争的后果之一是贫富悬殊的出现。私人企业聚敛大量的垄断利润定会加剧分配不公。缓解分配不公,保持社会稳定,是国家义不容辞的职责。

市场机制对上述四个方面的作用是有限的,甚至是无能为力的。而国家通过国有企业则能够在这些方面发挥作用。

从发展中的国家情况看,国有企业的职能还表现在推动国民经济发展上面。对落后国家而言,发展经济是增进社会福利的手段,甚至可以说发展本身就体现了社会福利。一般地说,这些国家市场经济还不发达,市场主体还比较弱小,弱小的市场主体还没有足够力量来发展对整个国民经济具有重大意义的基础设施和基础工业,也没有足够力量来兴办教育和科技产业,更没有足够的力量同外国大企业竞争。面对这样的历史条件,就需要国家出面组织经济,需要政府投资兴办工业,以加快实现国家工业化。

国有企业的上述职能决定国有企业部门配置的方向。从发达市场经济国家和不发达市场经济国家的情况看,国有企业大体都定位于这样一些部门:

(一)基础设施、公用设施部门,如邮政、电讯、交通、供水、供电、供气、机场、港口等等。这些部门既是整个国民经济发展的基础,又具有投资规模大、投资回收期长的特点。同时,这些部门的效益多具有外溢性,本部门效益往往要在外部门实现。这些特点和特性决定私人资本、民间资本不愿意进入或一时还无力进入这些领域,因而成为国家直接投资经营的部门。

(二)基础工业和基础产业部门,如煤炭、石油、电力等等。这些部门的建设需要大量投资,在国家工业化初期,私人资本、民间资本一般还没有力量经营这些部门。同时,基础工业的生产社会化程度比较高,服务面比较广,对一国的工业化和经济发展具有推动和制约作用,因而也不能被私人资本操纵。

(三)支柱产业和主导产业,如钢铁、机器制造、汽车制造、化工等等。这些产业虽属传统产业,但又是当今工业化国家所不可缺少的产业。为了增强国家的经济实力,为了对国民经济进行技术改造,在一定时期内,国家也要对这些产业部门进行大量投资。但这类产业又具有较强的竞争性,在国家投资的同时,也可鼓励或帮助民间资本逐步进入这些行业。

(四)高新技术产业,如生物、海洋、航天等等。这些技术产业的研究和开发,对国家产业的升级、对国家实力的增强具有深远影响,是国家应该重点扶持、重点发展的产业。发展这类产业不仅需要大量投资,而且投资风险很高,即使在发达国家,往往也会使私人资本踌躇不进,因而特别需要国家重点关注、重点投资。

(五)特殊产业部门,如国防工业。从原则上讲,国防军工产品不应参与市场交易,生产军工产品的企业也不应以盈利为目标。因此,这类产品的生产更应由政府监管和组织。

以上五个方面,是世界上多数国家国有企业存在和发展的主要领域。国有企业在这些领域存在和发展既有必要,也很合理。所谓合理,就是合市场经济之理。因为这些领域正是市场机制力所不及或力所不足的地方。国有企业在这些领域存在和发展,既弥补了市场经济的不足,又为市场经济的顺利发展提供条件。国有企业与市场经济的统一性和相容性的一面,通过对国有企业的部门定位得到了具体体现。

市场经济国家另一方面的情况是,国有企业在一般加工工业、商业、生活服务等行业很少存在,即使存在,所占比重也非常小。这些部门提供的产品一般都是可以由私人占有并由个人使用和消费的产品,具有排他性的特点,因而完全可以由私人企业或民间企业来生产这些产品。这些部门又是很具有竞争性的部门,完全可以按照商业原则或利润原则来经营。因此,这些部门就成为私人资本或民间资本大量进入的领域。国有企业在这些部门中不仅难以发挥其优势,而且受自身的性质、职能和机制的约束,也不适宜在这些部门生存和发展。这正是国有企业与市场经济之间的对立性、不相容性在具体部门上的表现。

在上述分析基础上,国有企业与市场经济的既对立又统一的关系就表现为,一部分产业和行业中的国有企业与市场经济是相适应的;另一部分产业和行业中的国有企业与市场经济是不相适应的。在相适应的部门中,国有企业能够发挥其所长,补市场经济之短;在不适应的部门中,国有企业就处处被动,并且困难重重。解除国有企业被动困境的有效办法,就是让其从不适应的部门中逐步退出,进到它能够发挥作用的部门中去。这就是本文提出的国有企业改革思路的一项重要内容。

五、理顺国有企业改革思路要充分考虑我国的具体情况,一定要坚持社会主义原则

以上讲的是市场经济国家国有企业部门布局的一般规律。调整我国国有企业布局也要按照一般规律办事,但更要看到我国的具体情况。第一,我国还是一个发展中的国家,我国的问题归根到底要靠发展来解决。第二,我国居民收入水平还比较低,民间资本积累还比较少,发展经济所需要的资金还要依靠国家积累,经济增长还要靠国家投资来推动,至少近期是这样。这两点决定了我国国有企业过去、现在和今后相当时期内除了在基础设施、公共设施方面大量存在,还要在资源性产业、高新技术产业以及支柱性产业部门里大量存在。石油、煤炭、发电、大型矿产、稀有矿产、钢铁、有色金属、石化、汽车、造船、重型机械、航空航运、铁路运输、基础科学、金融保险等等产业还要由国家经营或主要由国家经营。上述各类产业的发展对我国整个经济发展关系甚大。国有企业在这些产业中依然肩负重任。在相当长时期内,我国国有企业在这些部门中的比重将会高于其他市场经济国家。

另一方面,我国国有企业从现在起也应该从竞争性很强的部门中逐步退出。所以要逐步退出,是因为国有企业在自身的性质、职能和机制约束下,难以在这些行业与非国有企业展开竞争。如果只从适应竞争方面去考虑,让国有企业除去社会目标,卸掉社会责任,完全割断与国家机构的联系,国有企业也是可以成为市场竞争主体的。但是这样的国有企业与非国有企业还有什么区别,这样的国有企业还有什么实质性的含义,还有什么存在的理由?

调整国有企业布局一定要坚持社会主义原则。而坚持社会主义原则,从经济上讲,就是要坚持公有制为主体、国有制为主导的社会主义经济制度。当国有企业普遍存在于基础设施、公

用设施领域,存在于资源性产业、支柱性产业、基础性产业并在这些产业中占优势,再加上国家大量投入科学教育事业,又控制了主要的金融机构,就可以认为国家已经牢牢地掌握了国民经济命脉,对整个国民经济发展起导向作用了。对国有企业的部门定位和布局调整,不仅不违背社会主义原则,而且还找到了坚持社会主义原则同发展市场经济相统一的结合点。

一个国有企业是继续实行国有国营,还是改成国有民营,还是变成民有民营,是企业改革必须明确的首要问题。这个问题又取决于国有企业所在的部门以及该部门与市场经济之间的关系。对身处公用、公益性产业部门以及自然垄断部门的国有企业来说,原则上仍适宜于采取国有国营体制和政府预算体制,由政府配置资源而不是由市场配置资源。此类企业不可能“政企分开”,也不能“自负盈亏”,更加不必采用名实不符的公司制形式。对身居竞争性产业部门特别是竞争性很强的产业部门国有企业,原则上应改变为民有民营体制和商业体制,由市场配置资源而不是由政府配置资源。此类企业既可以采取民间资本的独资形式,也可以采取合资形式,更可以采取股份公司形式。民有民营企业自然是“政企分开”、“自负盈亏”的企业。国有企业从竞争性行业退出是一个较长的过程。作为这一长过程的开始阶段,可以先将国有企业变成国有民有混合企业,即在国有企业中逐步吸取民间资本组成股份公司;或将国有企业变成国有民营企业,即将国有企业租给或包给民间经营。在国有民有混合企业中,如果以国有股本为主,“政企分开”、“自负盈亏”依然难以做到。但这一难题可以随着国有股本与民有股本的主次转换而逐步解决。

我国国有企业为数众多,分布面广,情况比较复杂。对国有企业进行改革,应该有一个总的思路,但不能只有一个具体方案。本文的任务只是勾画一个总的改革思路,具体方案则需另行研究和设计。

注:

①参见《经济社会体制比较》,1996年第5期,第13页。

②《马克思恩格斯全集》第2卷,第615页。

③这篇文章将矛盾定义为对立统一,对立是矛盾的一面,统一是矛盾的另一面。

④《马克思恩格斯选集》第3卷,第323页。

(作者系上海财经大学经济学系教授;单位邮编:200433)

· 简讯 ·

本刊所发表的7篇论文获奖

经评选,本刊所发表的论文共有7篇获上海市哲学社会科学优秀成果奖(1994.1~1995.12)。其中,杨公朴等撰写的《上海在亚太地区经济中的产业定位问题研究》(《财经研究》1995年第9期)获一等奖;裘逸娟撰写的《明晰产权 制度创新——改革攻坚的重要突破口》(《财经研究》1994年第2期)获二等奖;孙海鸣撰写的《政府资产管理体制改革与模式设计》(《财经研究》1995年第7期)等5篇论文获三等奖。