

□ 赵晓雷

# 中国国有企业改革的核心问题与思路设计

## 一、国有企业改革核心问题的设定

在国有企业改革研究中,重要的是对企业改革核心问题的设定,如果核心问题设定不同,那么所使用的理论、分析工具和结论就会不同。

从目前的讨论看,关于企业改革核心问题的设定大体有两种意见:一是认为企业改革的核心在于创造一个公平竞争的市场环境,企业的所有制形式(或产权)并不是效率提高的充分条件;二是认为企业改革的核心在于企业内部制度的变革以及激励——约束机制的形成。这是一种主流观点,主要运用现代产权理论和企业组织理论来描述产权界定与效率的关系,以及有限责任和法人治理结构。这两种意见在思维上的逻辑起点是不同的,因而推导出的结论大相径庭。我认为,如果将思维起点扩散一下,这两种意见在理论和语言上是可以沟通的,如果能够沟通,那么我们是否就可以在一个更大的理论框架内讨论企业改革问题,以便使推理和结论更符合经济实际,更切实可信。

第一种意见关于创造一个公平竞争的市场环境的认识是深刻的。根据委托——代理理论,代理成本的高低取决于两个因素:一是所有权与经营权分离的程度;二是委托——代理层级的多少和范围的大小。这两个因素乍看起来与企业制度和治理结构相关,但进一步分析,它们又与市场环境有关。理论表明,股权越是分散,所有权与经营权分离的程度越大,或者委托——代理层级多、范围大,都可以引起代理成本的上升。代理成本上升既包括谈判、签约费用的上升,也包括监督费用和剩余损失的上升,还包括代理人担保费用的上升。而所有这三方面的费用都与市场环境相关。假定在一个完全竞争的市场中,信息是完全的、对称的,产品和要素的流动是自由的,经营的绩效指标是确定的,那么无论是股权的分散还是委托——代理层次的增加和范围的扩大都不会引起代理成本的上升。新古典经济学关于完全竞争市场中交易成本为零的假设以及“科斯定理”,都是对上述推理的严密论证。当然,完全竞争市场是一种理论假设,但它又是一个分析工具,阐明了竞争性市场越完善,越接近于理论抽象,交易费用就越低这样一个道理。学术界认为,要使企业经营者的行为不偏离利润最大化目标,就必须对其进行有效的激励和约束。殊不知无论是激励效应还是约束效应,都要求有完善的市场体系作为基础,包括产品市场、要素市场和经营者市场,因为只有完善的竞争性市场上,产品和要素的价格才能趋于合理,评价指标才能趋于客观,激励和约束效应才会加强。例如,从约束角度看,对经理人员的约束主要来自两个方面,一是代理人之间的竞争;二是市场定价。在存在代理人竞争的条件下,委托人才可以通过选择对代理人进行约束,进而降低控制代理人行为的费用。市场定价是指产品的市场定价和股票的市场定价。一般情况下,股票市场价格和产品的价格、质量及市场占有率是反映企业经营绩效的客观标准,因

而也是对经营者才能的评价指标。特别是对股份公司而言,股票市场价格基本上反映了股东通过“用脚投票”来选择经营者的行为,对经营者形成较强的约束。所以如果没有一个完善的市场体系,即使企业制度和治理结构设计得很现代、很规范,也无济于事。

第二种意见是从产权模式与经济效益关系的角度出发将企业制度变革作为核心,同样具有理论上的深刻性。分析表明,市场交易是否公平有效,取决于交易是否是自由进行的。在市场经济中,交易实际上是各交易当事人自由选择的结果,而要实现自由交易,经济活动中必须要有众多的交易者,且交易必须是在产权界限明确的交易主体之间平等进行。交易主体根据成本与收益的比较以及效用最大化原则,判断一个实现资源配置的交易对他是否有利并决定是否进行交易。当大量的交易都在这种情况下进行时,整个社会的资源配置就会改善,并导致社会福利增长。所以,所谓资源优化配置,就是市场进入者通过自由交易行为而受益的过程。在这一过程中,产权应当是明确界定的。产权明确界定保证了交易当事人的理性激励和有效约束,因而交易费用较低、外部性较小、效率较高。新制度经济学的理论贡献就在于从推翻“交易成本为零”这一无法通过经验检验的假设入手,将制度变量纳入新古典理论框架,建立起制度制约与个人选择之间的联系,使效率分析别开生面。

从我国的情况看,市场化改革一方面是新制度的创建,另一方面是旧制度的变革,这两方面其实是不可分割的。我们在创建一个竞争性市场环境的同时,如果不对原有的产权关系、企业制度作相应的变革,那么价格、利率等市场信息又能对企业产生什么效应?同样,我们在按照现代企业制度的要求改造国有企业的同时,如果没有相应的市场体系创建,那么企业行为必然无所适从。所以,以上两方面的意见应当是共存互补的。

从理论上讲,在新古典经济学与新制度经济学相整合的理论框架中,上述两种意见是可以沟通的。两者的目标都是要提高资源配置效率,增加产出。要提高效率,必须进行自由市场交易;要进行自由市场交易,又必须要有自由财产权利和公平交易的经济关系及制度保证,两者可以整合在一个理论框架中。

从这一角度出发,对企业改革的核心问题就可以有一些新的思考。在经济生活中,市场的深化与经济组织及经济制度的变革是一个互相联系的自然发展过程。西方国家的企业制度或治理结构是随着市场经济的发展逐渐演化而来的。如果没有相应的经济市场化基础,单靠政府指令将成千上万家国有企业改造成“现代企业”,这又是一种“人造经济”行为,不会有大的实际效果。另一方面,随着我国经济市场化的发展,如果在制度供给上缺乏弹性,没有相应的企业变革和创新,也将扰乱经济的正常成长。因此,我国企业改革的核心问题应是一个动态体系,即在大力促进市场建设的基础上,在法律上、政策上给出制度变革的保证,使所有制结构、产权结构、企业制度能够进行适时的调整和变革,使之与经济市场化的发展程度和发展特性相契合。

## 二、改革思路:国有产权制度结构调整

由我国的现实条件所决定,国有制是一种既定的制度偏好,不能作根本改变。然而理论分析和现实经济表明,国有经济占很大份额的产权结构造成了较大的外部性和低效率,影响了经济发展的质量,要维持这庞大的国有经济,政府也感到力不从心。如何解决这一制度偏好与制度效率之间的矛盾?我提出国有产权制度结构调整思路。

这一思路的基本观点是:不应强调国有经济在数量上的份额比重,而应从结构着眼,将国有资产从一般经济领域退出,集中于那些对国民经济有重大干系、对国计民生有重要影响的经

济领域和部门。如此,虽然从量上看,国有经济的份额减少了,但其结构优化了,质量提高了,仍能全面控制国民经济命脉,对整个社会经济的发展起主导作用。在国有经济退出的地方,则由非国有经济自由进入,使产权构成发生变化。通过对国有产权制度的这种结构调整,使整个产权结构适应市场经济的特性,提高资源配置效率,增大经济绩效,推动社会经济更快成长。

这一思路有相应的统计数据支持。据国家统计局 1994 年 7 月的一份研究报告,我国国有工业产值比重从 20 世纪 80 年代末以来呈现逐步下降趋势。1979 年,全国国有工业产值比重为 78.5%,上海国有工业产值比重为 90.3%。到 1993 年,全国和上海国有工业产值比重分别下降为 44%和 48.4%,累计比 1979 年下降了 34 个百分点和 41.9 个百分点。该研究报告认为,国有工业比重下降的快慢与改革开放力度的大小呈正比例关系。这意味着,随着市场化改革的深入,国有工业比重下降具有某种必然性。研究表明,80 年代以来,非国有经济的增长快于国有经济的增长,其主要原因是效率差别。事实上,在资源投入上,国有企业占绝大份额。据统计,到 1996 年 6 月,国有银行的贷款总额为 4 万亿元,其中 70%左右贷给了国有企业。然而,国有工业每百元固定资产产出率仅相当于非国有工业的 40—50%。当然,国有企业资本产出率相对低下也有许多客观原因。但从社会经济制度的角度看,这些导致国有企业效率低下的种种原因大多是同国有经济占很大份额的产权制度相联系的。因此,必须从这一关键性问题着手,对产权制度进行结构调整。

根据国际经验,国有经济是现代经济中不可缺少的重要因素,即使是西方发达市场经济国家,也都保持有一定份额的国有经济。但是,从经济体制的效率考虑,国有经济不应成为整个社会经济的产权制度基础。换言之,国有经济应该控制在适度的比例上。总之,应该根据生产力的发展水平和发展要求来决定国有经济的适度份额,这是一条根本的标准。

在具体操作上,可将现有国有企业作三种处理。

1. 根据国家产业政策和经济发展战略,选定一部分关系国民经济命脉及引导社会经济发展方向的产业部门如重要的军事工业、高新技术产业、基础产业(包括交通、运输、通讯、能源、重要原材料工业等)以及社会公用事业等,对它们实行国有国营。这部分企业的经营目标是社会效益和经济效益的统一,但更偏重于社会效益。它们是政府宏观经济调控的物质基础,是国民经济发展的技术基础和技术先导。这些企业的数量不必很多,但其产值份额则可以较大。

2. 对一些超大型国有企业(例如全国企业规模前 100 家),可以将它们进行合理的分解或组合,以资产为纽带组成几个超级企业集团,由国家国有资产管理部直接授权经营。被授权经营的企业集团直接与国家国有资产管理部形成委托——代理关系。由于层级简单,范围有限,因而契约容易完整和明确,代理成本较低,也可以实施有效的监督。这些企业集团在形式上似应采取国家控股的股份有限公司的形式,其经营权应由代表国有资产管理部的董事会掌握,成为一个相对独立的经营实体,对授予其经营的国有资产保值增值负责。政府则主要以利润指标考核这些企业集团的经营绩效。在这些集团公司内部则主要以全额投资、控股或参股等资本联系形式为纽带,形成规范的产权关系。这种授权经营的企业集团由于资本、技术力量雄厚,经营效益较好,因而可以更多地参与国际竞争,并向跨国公司发展。但是,由国家组建的企业集团的数量也不宜多,不然代理成本将上升,效率将下降。

3. 将大量一般性及竞争性的国有企业通过各种产权交易形式或股份制形式公开出售。国家通过出售这些国有企业可得到大量收入,用于重要的经济、文化、社会建设事业;而这些企业的生产力仍存在,工业生产能力不受影响。这一办法在操作上较复杂,关键在于我国现在缺乏一个发

达的资本市场,以及缺乏一整套相应的法律制度和执行机构。但也不是全然不可为。我国的证券市场、产权交易市场已有初步发展,国际经济联系日益广泛,企业兼并、破产制度已正式推出,非国有制经济已有长足的发展,城乡居民的收入水平和储蓄能力有较大幅度提高,市场经济的法律法规也在加紧制定。所以,凭借上述有利条件,谨慎而有步骤地推出这一办法,并辅之以其他必要的配套措施(如社会保障体系、市场监控系统等),是不会引起经济生活、社会生活大的震荡的。

上述产权结构调整可取得重要效果。第一,大量一般性国有企业产权性质的改变从根本上解决了国家不堪重负的国有企业亏损严重、效益低下及国有资产流失问题,可节约大量社会财富。同时,由于产权性质的改变,这些企业的经营机制也得以根本转变,经营效益得以提高。第二,由于国有资产从经济中大面积退出,整个社会的产权结构发生了大的变化,这就为市场经济的发展提供了相应的产权制度条件,对于那些仍属国有产权性质的企业集团而言,市场环境的生成为它们确立了资本效率和经营效率的客观标准;大量非国有经济的激烈竞争又迫使它们不断改善经营,提高效率。国际经验表明,在市场环境及公平竞争的压力下,国有企业是能够取得较好的经营效益的。第三,产权结构的变化及市场环境的生成,使得政府可以用规范的经济手段和经济杠杆实施有效的宏观调控,以使经济稳定增长。在我国现在的经济中,财政、金融等经济政策对经济运行的调控效应是很小的,企业对税率、利率等经济信号的反应迟钝,政府很难用这些经济杠杆有效地调控企业的行为。这里的一个根本原因就在于产权。国有企业缺乏资本收益的激励和制约,因此,即使市场利率很高,也难以约束它们的投资冲动。企业运用种种手段去争取贷款,并将短期流动资金挪作固定资产投资,投资效益不佳就拖欠贷款,没有流动资金就拖欠贷款,这其实也是我国通货膨胀以及三角债务危机的深层原因。另外,国有企业拖欠税款的情况也较严重,在拖税欠税相当普遍的情况下,税率的高低对企业行为就难以有大的效应。一旦企业产权性质改变,企业成为真正意义上的产权主体,它就天然具有资本收益的激励和制约机制,经济杠杆对它也就自然有效。对于政府而言,可以不必花费大精力去关心企业的利润和效益,只要用法律手段、经济手段及政策手段去规范企业追求利润的行为即可,这才是有效的宏观调控。

总之,改革国有企业,关键是要提高企业的经营效率;而企业经营效率根本上是与产权制度效率相联系的。但是,产权改革并非绝对是私有化指向。私有化不仅仅是一个经济问题,同时还是一个政治、社会及意识形态、价值观念问题,在不同的国家、不同的国民素质及不同的制度条件下,私有化所引起的震荡是不同的。所以,从我国的情况出发,以及从社会成本的角度分析,大规模的私有化肯定是不可取的。适宜的办法还是通过谨慎的、渐进的结构调整,使社会产权制度结构发生自然的变化,使之符合市场经济的特性,同时又保持适度的、高质量的国有经济成分,对国民经济的发展发挥主导作用。可以认为,这是一种成本较低而效率较高的改革思路。

#### 参考文献:

1. R. 科斯等:《财产权利与制度变迁》,上海三联书店 1991 年出版。
2. R. 科斯:《论生产的制度结构》,上海三联书店 1994 年出版。
3. C. 诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,上海三联书店 1994 年出版。
4. 董辅初等:《中国国有企业制度变革研究》,人民出版社 1995 年出版。
5. 奥村宏:《股份制向何处去——法人资本主义的命运》,中国计划出版社 1996 年出版。

(作者系上海财经大学财经研究所教授;单位邮编:200433)