

国有经济发展的困境与出路

周克任

一、国有经济发展的困境

国有经济理应成为带动整个国民经济发展的“火车头”，但它不仅没有起到这种作用，反而陷入了困境之中。

我国几十年计划经济的结果之一是形成了在全国经济中占绝对统治地位的国有经济。改革以来，国有经济的比重虽有所下降，但其主体地位并没有动摇，国有经济不仅在数量上占有很大比重，而且在企业规模、行业分布等方面都占有重要地位，特别是在那些对整个国民经济的发展具有战略意义的行业或产业部门均由国有经济独占，一般经营领域的大型企业几乎全部属于国有。这种状况表明，国有经济是整个中国经济发展的决定因素，理应成为带动整个国民经济发展的“火车头”。但客观的实际情况是，国有经济并没有真正起到这种作用。据有关资料统计，改革以来直到1994年，国有企业的固定资产投资占全社会当年固定资产投资总额的比例始终在65%以上(个别年份在60%以上)，但1994年全部工业增加值中，国有企业所占的比例仅为15.2%，而非国有经济则占了84.8%。在目前各种所有制经济成份中，活力最差的就是国有企业。论条件，国有企业要比非国有企业优越得多：雄厚的实力、先进的设备、高素质的人才、国家的种种政策优惠、天然的垄断地位等；论改革，10多年城市经济体制改革的重点就是国有企业，党和政府费心思最多的还是国有企业。但国有企业就是搞不活，亏损面和亏损额仍逐年加大。下面的数字说明的问题更严重：1993年底，我国国有资产总额为34950亿元(近期统计资料约为4.5万亿元，但债务额也相应地扩大了)，其中经营性资产为26037.75亿元；国有资产的负债率为74.3%；1994年末，城乡居民储蓄存款余额为21518.8亿元；国有工商企业的资本金年利润率为7.4%，居民储蓄年利息率为10.98%；1994年通货膨胀率超过20%。这些数字说明，国有资产虽号称3.5万亿元，但实际没有这么多，若扣除负债，仅有8982.15亿元，而仅从1980年算起，直到1994年国家向国有企业的固定资产投资按当年价格计算就远超过3万亿元，国有企业欠银行的25967.85亿元(按74.3%的负债率计算，且国有企业的主要债权人是有国银行)，同居民储蓄存款余额大致相近，也即是说，银行借给企业的钱至少有80%是老百姓的存款；老百姓存款拿的是负利息，而国有企业资本金年利润率比利息率还低，这就是说，国有企业亏损赔的不仅仅是国家，而是老百姓和国家一起赔。有人测算，若把国有企业实现的利润全部用来还债，约18年才能还清。这些情况表明，国有经济不仅无力带动和促进其他所有制经济的发展，甚至连自身的简单循环也难以维持了。

国有经济为何陷入如此的困境之中？通行的认识是政企不分，机制不灵，企业是政府的附属物，没有经营自主权。根据这种认识，国有企业改革先后出台和实施了“放权让利”、“利改

税”、“承包制”、贯彻《全民所有制工业企业转换经营机制条例》等重大改革措施。实事求是地讲,这些措施都曾不同程度地发挥过积极作用,但总起来看,没有一个是真正成功的。1993年11月,党的十四届三中全会又提出了建立现代企业制度的设想,立即得到了理论界、政府部门和企业界的普遍赞同。从目前社会各界的心理预期来看,人们已经把推行现代企业制度视为搞活国有企业的最后一张“王牌”。但是现代企业制度到底能有多大的作用?它能否真正使国有经济走出困境?这很有必要进行认真分析和思考。

二、现代企业制度能否使国有经济走出困境

现代企业制度是指和社会化大生产相适应的企业制度,其典型形式是股份制。这种企业制度和历史上出现的单业主制企业、合伙制企业相比较,具有独特的优越性。这主要表现在:它可以根据社会化大生产的需要迅速集聚资本,组建规模巨大的生产企业,发挥规模经济效益;可以通过分散出资者和有限责任制度,降低风险;可以通过法人治理结构形成科学的领导体制和管理体制,从而有利于管理的科学化和提高效率;可以通过所有权和经营权的适当分离,使企业能够在遵循和维护所有者的意志和利益的前提下自主经营。但是我们必须看到,现代企业制度的优越性不是绝对的,而是相对的,这种相对性主要表现在以下几个方面:第一,现代企业制度的优越性是就其所适应的范围和领域(主要是对规模经济敏感的部门)来讲的,超出这一范围,极有可能使这种企业制度成为低效的,否则我们很难理解为什么几乎所有的发达国家都大量存在非股份制的中小企业;第二,现代企业制度的管理成本非常高,这不仅是因为现代企业制度下企业的规模巨大,对管理的要求极为严格,而且是因为现代股份制企业的资本运营方式是一种委托——代理模式,这必然要求支出一笔代理费用;第三,由于公司制企业规模较大,所以它以稳定经营见长,而市场应变能力较差;第四,目前世界上采取现代企业制度的企业几乎都是以财产所有权关系极为明晰的私有制为基础的,这是现代企业制度发挥其作用的最重要的制度条件,如果我们将现代企业制度移植到终极财产所有权关系非常模糊的国有制基础上,其优越性能否得到充分发挥很值得怀疑。在这里,明确这样一种观点是很重要的:以私有制为基础的现代企业制度和以公有制为基础的现代企业制度,无论是从其功能的发挥来看,还是从其运作过程的特点来看,肯定是不一样的。

根据上述认识,结合我国现代企业制度试点的情况,笔者认为,将现代企业制度移植到国有经济,由于客观条件发生了变化,现代企业制度所固有的特殊功能和优越性很难得到充分发挥,特别是现代企业制度不能解决目前国有企业的所有问题,甚至主要的问题也只是在一定程度上解决,而不可能彻底解决。比如:

第一,现代企业制度无法彻底解决国有企业产权模糊问题。产权明晰是现代企业制度的重要特征之一。但这里必须指出,产权明晰不是现代企业制度的独有特征,其他企业制度的产权同样明晰,特别是单业主制企业产权最明晰。在产权明晰和企业制度的关系上,不是因为现代企业制度才有产权明晰,而是因为产权明晰才有现代企业制度;产权不明晰,现代企业制度无法建立,即使建立了,也无法运作,功能也难以发挥。所以,靠推行现代企业制度来明晰国有企业的产权关系是因果倒置。此其一。其二,国有企业的产权关系不清有三层含义:一是终极所有权关系不清,表现是国有资产缺乏具体的最终所有者,这种产权关系不清是由国有制本身的性质和特点决定的,与企业制度无关,因而现代企业制度对此问题的解决不起任何作用;二是所有权管理主体之间的产权关系不清,表现是许多部门不仅彼此之间相互扯皮,而且都以

所有者身份对企业进行乱干预。这种产权关系不清也不是由企业制度引起的,而是由不合理的国有资产管理体制引起的,因而现代企业制度对此问题的解决也不起任何直接作用,最多只起间接的促进作用;三是所有权和经营权之间的关系不清,表现是政府干预过多,企业没有必要的经营自主权。这种产权关系不清是由不合理的政企合一的企业制度引起的,因而现代企业制度对此问题的解决有重要作用,但也不可能彻底解决。基本原因之一就是,虽然我们可以在理论上把所有权和经营权明确地分解开来,但实际上所有权和经营权是很难分开的,况且经营权本来就是从所有权中派生出来的,是从属于所有权并由所有权决定的。由上可见,现代企业制度本身基本上不具有明晰产权的功能,不能彻底解决国有企业产权模糊问题。

第二,现代企业制度无法解决政府的过度行政干预或乱干预的问题。当前国有企业的突出问题是政企不分,政府对企业干预过多或者乱干预。以往的改革措施所以失效大都是因为没有很好地解决这个问题。现在人们的共识是:通过实行现代企业制度,可以确立企业的法人实体地位,从而有效地解决政府的过度干预问题。但我认为这是不可能的。这里有一个问题首先要搞清楚:在现代企业制度下所有者应该不应该干预企业?现在有不少人认为,在现代企业制度下,所有者和企业是分离的,企业可以完全独立于所有者之外自主经营,甚至可以“架空”所有者。其实这是一种误解。因为其一,从企业发展史看,不管企业采取何种企业制度,所有者都是必不可少的角色,都发挥着关键作用,只是在不同企业制度下所有者起作用的方式不同而已。在单业主制企业,所有者直接经营企业;而在股份制企业,所有者一般是将企业委托给具有专门管理才能的人经营。但这并不是说,所有者可以对企业不管不问,恰恰相反,所有者不仅要管,而且要管企业的大事,特别是他能够通过对企业经营者的任免,对企业施以决定性影响。况且所有者所以把企业委托给经营者经营,绝不是为了排斥所有者自己,而是为了使其资产在保值前提下实现最大限度的增值。因此从实质上看,现代企业制度下所有者和经营者的适当分离不过是一种技术性分工。其二,从股份制企业的法人治理结构的特点来看,经营者不仅不能完全独立于所有者之外自主经营,反而始终受到所有者强有力的控制和监督。这表现在,企业的最高权力机构是由所有者组成的股东大会,企业的大政方针和重大事项(如批准公司章程、选举董事会、批准利润分配方案等)大都是由股东大会做出的;董事会作为股东大会闭会期间的权力机构本身就是由企业的主要股东和其他股东代表组成的,它不仅有权决定经营者的任免,而且直接决定企业经营过程中的重大问题;全权负责企业日常经营的总经理从本质上讲,和职工一样不过是企业的一个雇员。可见,即使是在现代企业制度下,对企业能起决定性作用的还是所有者而不是经营者。既然如此,在国家所有制条件下,国家或政府作为所有者对企业进行干预就是应该的。因此,在政府与国有企业的关系上,不是不要政府的干预,而是不要政府的乱干预。然而在由政府直接充当所有者的前提下,这一点恰恰做不到。因为政府毕竟是政府,在国有制条件下,政府不仅是所有者主体,而且是政治权力主体,既行使所有者职能,又行使社会管理职能,因而既有干预企业的充足理由,又有干预企业的广泛权力。如果政府认为有必要,它对企业想怎么干预就怎么干预,想干预多少就干预多少,即使是实行了现代企业制度也不会减少干预。特别是当政府的所有者职能和社会管理者职能发生矛盾时,政府的首选目标是使其所有者职能服从和服务于社会管理者职能,随之而来的便是种种违背企业价值目标和正常经营的乱干预行为。虽然我们可以通过转变政府职能和国有资产管理体制的改革,初步解决政府的所有者职能和社会管理者职能混淆的问题,但这只是政府职能的一种内部分工和调整,而不是取消这种职能,企业仍不能摆脱政府的超经济干预和乱干预。至于在政府和企业之间设立中介

性的国有资产经营公司的设想和实践不仅无助于问题的解决,反而会把问题弄得更糟,因为这样一来不仅进一步拉长了国有资产委托经营的链条,增加了运营成本,而且使国有资产的产权关系变得更为复杂和模糊,特别是国有资产经营公司的性质和地位很难界定。如果说它是独立的企业组织,也具有法人地位,那么不仅在政府的国有资产管理部门和国有资产经营公司之间存在一个政企适当分开的问题,而且整个国有经济就会出现二级法人制度,几乎所有的国有大中型企业大都只能成为二级法人公司,由此必然会出现如何在国有资产经营公司和企业之间实行政企适当分开的问题;如果说国有资产经营公司不是独立的经济主体,不具有法人地位,而只是介于政府和企业之间实现国有资产有效管理的一种中介组织,那么就有可能形成其职能与国有资产管理部门的职能相交叉或混淆的局面,从而使其带上了政府部门的色彩。上述两方面的问题都很难解决,其必然的结果是:基层企业的法人财产权不仅不能确立,反而会受到损害,原来的政企不分可能会演变为更为厉害的政策不分。这种情况已经在试点企业中普遍出现。所以,不管人们怎样设计,在国有制的前提下通过推行现代企业制度来消除政府的过度干预只能是一种不切实际的幻想。

第三,现代企业制度无法解决国有企业的自负盈亏和国家承担无限责任的问题。因为第一,由企业自负盈亏严格来讲是不合理的,因为在现代企业制度下,企业所拥有的法人财产最终仍为股东所有,企业赢利了由股东分享,企业亏损了自然也应由股东分摊,况且企业的重大问题大都是由股东大会和董事会决策的。所以,即使是在现代企业制度下,实际承担盈亏责任的是所有者而绝非企业。既然国家是所有者,就必须承担盈亏责任。只是在有限责任制度下国家的负亏责任有所减轻。第二,有限责任制度实行的前提条件是企业的所有者和债权人不是同一个主体。但目前国有经济在整个国民经济中占有很大份额,特别是在金融行业,基本上还是由国有制包打天下,国有企业的主要债权人不是国有企业就是国有银行,这就意味着国有企业的所有者和主要债权人最终是同一个主体。在这种情况下,国家对某一企业只承担有限责任只是表面现象,从整体看,国家仍要承担全部损失,因而是承担无限责任。第三,退一步讲,即使是国有企业有自负盈亏的责任,由于实行现代企业制度不可能彻底消除政府的过度干预,同时国有企业还或多或少地承担国家所交给它的某些社会义务,因而国有企业的亏损就不能全部归结为经营性亏损,其中相当部分是政策性亏损;即使是经营性亏损,也不能全部由企业承担,因为企业的许多重大问题的决策是由政府以所有者的身份作出的。在这种情况下,企业为了逃避责任,会本能地故意混淆政策性亏损和经营性亏损的界限,并千方百计地把经营性亏损转为政策性亏损。而在经营性亏损和政策性亏损的界定过程中,由于国家的“信息劣势”,企业天然居于有利地位,最终吃亏的多半是国家,国家又把一些本不该承担的责任承担了下来。

由上可见,现代企业制度的作用本来就有限,把它移植到国有企业就更为有限。它不能解决国有企业的根本问题,因而也不可能使国有经济走出困境。后面的分析还可以看出,国有经济陷入困境的根源就不在于企业制度,因而用现代企业制度来搞活国有经济是投错了药。

三、国有经济困境的根源与出路

国有经济的困境从根本上来讲是由于国有经济的规模太大了,表现出了种种不适应。具体讲来,有以下几个方面的不适应:

第一,国有制规模和生产水平不适应。马克思主义认为,生产关系适合生产力性质和水平是一条客观规律。按照这一规律,国有制作为一种全社会范围内的公有制形式只有当社会生

产的社会化程度达到相当高的程度时才是必要的。但是目前我国的生产力水平和社会化程度比较低,高度社会化的现代生产力所占份额很少,机械化、半机械化是我国主要的生产方式,甚至还有不少原始的手工操作。这表现在国有经济方面,只有占总数1%左右的大型企业是和高度社会化的生产力相联系的,90%以上的中小国有企业所依托的生产力基础和社会化程度很低。在这种情况下,虽然存在一定规模的国有制是必要的,但让其占主体地位则缺乏生产力基础和依据。况且国有制是全国范围的公有制,是全民所有制的存在形式,而公有制范围越大,最终所有者越分散,产权关系越不明晰,无人负责的现象越严重,这显然不利于提高资源利用效率。

第二,国有制和市场经济不适应。这种不适应首先是表现在,大规模国有制是实行计划经济的前提条件,但现在我们实行的是市场经济。在市场经济条件下,市场在资源配置中要起基础性作用,虽然我们仍有必要采取计划方式,但其作用的范围大大受到限制,而且计划主要是指导性的,而不是指令性的。既然如此,国家就没有必要把如此多的经济资源掌握在自己手中,因而计划经济体制下形成的庞大国有经济就在相当程度上失去了存在的必然性。其次是表现在国有制和市场经济存在深刻的矛盾。这些矛盾主要是国有产权模糊和市场经济要求产权明晰化的矛盾;国有资产管理、运营的无人负责现象与市场经济要求权责利关系明确的矛盾;国有产权凝固化与市场经济要求产权流动的矛盾;国有企业政企不分与市场经济要求自由企业制度的矛盾等等。^①

第三,国有制规模过大,对社会的政治和经济生活产生了许多不利影响,而这又反过来影响了国有经济的发展。首先是影响了国家的宏观调控职能。国有制本来就是为国家履行其社会管理职能而设,但由于其规模过大,反而不利于其职能的履行。比如,控制物价和经济过热是我国政府近年来宏观调控的重点,而控制物价和经济过热就必须采取适度从紧的货币政策。但由于国有制规模过大,所以货币政策作用的主要对象是国有企业,因而紧缩银根首先是紧国有企业。但由于企业效益不高,资金紧张,银根一紧,日子更难过,只好放松。这就使国家适度从紧的货币政策难以到位和坚持一贯。其次,国有制规模过大,使国家的政治生活与经济生活联系非常紧密,政治成了经济,经济成了政治,政府亲自抓经济,搞活企业也成了最大的政治。在这种情况下,政局稍有动荡,政府无力顾及企业,经济必然失控,甚至企业本身也卷入政治中,经济立刻下降,几年调整不过来;另一方面,经济稍有曲折,又立即反映为激烈的政治斗争和社会动荡。为了保持稳定,不仅政府和企业都付出很多精力,影响了经济发展,甚至有些问题已经很严重了也不敢采取大动作。这是10多年来国有企业改革始终没能取得突破性进展的基本原因之一。

第四,国家已没有能力管理好如此庞大的国有经济。一般来讲,国有经济的规模不仅取决于经济上是否必要,而且取决于国家或政府的管理能力。如果国家的能力有限,即使是大规模的国有经济有存在的必要性,也是难以搞好的。而目前我们的国家恰恰没有足够的力量来管理好如此庞大的国有经济。从财力上看,改革以来为了保持我国经济发展有一个必要的速翅膀度,国家向国民经济各个主要部门投入了大量资金。为了筹集这些资金,政府不仅内外债并举,而且绝大部分居民储蓄存款也被国家拿来重点支持国有企业。而国有企业的效益又很不理想,产出远远不能弥补投入,再加上其他政府开支的大幅度增加,国家的财政收支已出现了严重的不平衡。在这种情况下,国家已没有多大财力对国有经济进行必要的财力支持,以维护国有经济的良性循环和发展。这具体到企业,就是国家违背投资办企业的基本规律,用贷款办企业,以

致于使国有企业背上了沉重的债务负担。从管理能力上看,我们的国家是世界上最大规模的国家,人口已超过12亿,经济总规模已经很大。仅仅把这么大规模的国家管理好,使政治比较稳定、经济发展比较正常就已经相当不错了。再加上实行社会主义市场经济,国家的宏观调控职能更重要了,任务更艰巨了。在这种情况下,面对庞大的国有经济,国家已再也没有能力将计划经济形成的国有经济大盘子管理好并维持下去了,国有经济陷入困境就成为必然结果。

由此可见,国有经济陷入困境根本原因在于国有制本身,在于国有制规模太大了。所以国有经济的出路不在于维持原有规模甚至使原有规模扩大的基础上搞什么现代企业制度,而在于一定经营范围和领域内的非国有化。但是这里必须指出:第一,非国有化绝不是指全面取消国有经济。恰恰相反,无论是从历史看还是从现实看,一定规模的国有制的存在是非常必要的。这不仅是因为国有经济是国家履行其社会管理职能的物质条件,而且是因为它是保持整个国民经济特别是现代市场经济健康发展的必要条件。所以目前在国有制问题上,既不是使其规模无限扩大,也不是全面取消国有经济,而是把国有经济限制在合理的范围之内。根据我国国情和其他国家发展市场经济的经验,我国国有经济应当存在的范围和领域主要是市场失灵领域。其基本原因在于这些领域其他所有制主体或者是不愿意进入(如基础研究、教育、环保、部分交通运输等具有显著外部性的部门),或者是进入后容易出现垄断和欺诈(如城市供水、煤气、电力、电信等自然垄断部门和部分金融、医药等信息严重不对称部门),或者是进入后短期内难以起有效作用(如幼稚产业部门)。同时这些领域大多具有外部性,因此国有经济本身往往不一定显示出高效率,但它的活动有助于提高社会效益,对整个国民经济的发展至关重要。所以,这些领域的国有经济不仅要存在,而且要搞活、搞好、搞精才是,这是政府义不容辞的责任。第二,非国有化绝不等于私有化,也不是化“大公为小公”。因为我们所说的非国有化是指政府通过等价交换产权的方式使国有经济逐步退出一部分经营领域,国有价值资产总额并不减少,同时也为搞好市场失灵领域的国有经济提供必要的条件

根据上述认识,我国国有经济的改革首先是对国有企业进行分类,确定哪些是应当保留和加强的,哪些是应当实行非国有化的,然后分别采取不同的改革对策。具体讲来,第一,市场失灵领域的国有企业原则上都是应当保留和加强的,但也应区别对待。对于这一领域的特殊企业(如重要的军工企业等),一般应采取国有国营的模式,不一定非要采取现代企业制度;对于其他企业,可以通过推行现代企业制度,实现政企适当分开,但国家对这些企业要实行严格监督和控制。第二,一般经营领域的国有企业绝大部分都应当非国有化,但也应采取不同的对策。一是极个别的大型企业国家仍有必要掌握所有权,以便对国家的产业政策的实施起引导和示范作用,这些企业应当推行现代企业制度。二是小型国有企业没有必要推行现代企业制度,而是以直接出卖产权的方式全部实现非国有化,即使是短期内不能全部非国有化,也应当采取租赁等方式实行国有民营。三是对于一部分大型企业和绝大部分中型企业,原则上要全部实行现代企业制度,其目的在于把国有资产从实物形态转化为股权形态,为最终实现非国有化创造条件。而且这些企业现在就应当积极鼓励其他所有制主体特别是其他公有制主体投资入股,并依靠这些主体的作用,促进企业经营机制的转换,尽快提高经济效益,尽可能地使国有资产保值、增值。

注:

①笔者曾在《市场经济条件下公有制实现形式问题》一文中对这些矛盾作过详细分析,参见《生产力研究》1995年第6期,第18页。