

□王仕军

## 国有企业改革的路径依赖与对策

自1978年至今,国企改革已经历了20年的风风雨雨。在这一过程中,国企改革反复曲折,不时陷入僵持胶着状态。本文试图运用诺思关于制度变迁具有路径依赖性质的论述来对这一现象进行剖析,并提出自己有关的政策建议,以期对深化国企改革有所裨益。

### 一、制度变迁的路径依赖性质

制度变迁是一个制度的替代、转换和交易的过程。随着产品和要素价格、市场规模、技术等的变化,就会打破原有的制度均衡,出现新的获利机会,从而产生制度要求。如果组织或操作一个新制度安排的成本小于制度的潜在收益,制度变迁就可能发生。根据诺思的研究,这一过程具有路径依赖的性质。路径依赖有点类似于物理学中的惯性,一旦走向某一路径,就可能对这条路径产生依赖,沿着这一路径走下去。正如他所说:“你过去是怎样走过来的,你的过渡是怎样进行的”。他的这一结论是他将W. Brian. Authur关于技术演变过程具有自我增强和路径依赖性质的论证推广到制度变迁方面而得出的。Authur认为,新技术的采用往往具有报酬递增的性质。由于某种原因先发展起来的技术,通常可以凭借先占的优势,利用规模巨大造成的成本下降、普遍流行导致的学习效应、许多行为者采用相同技术产生的协调效应、在市场越是流行越是促使人们相信它会进一步流行等,实现自我增强的良性循环,从而在竞争中战胜对手。相反,一种具有较之其他技术具有更优良品质的技术可能由于晚一步,没有得到足够的追随者而陷入恶性循环,甚至被锁定在某一无效率的状态下,难以自拔。总之,细小或偶然的事情和事件通常会把技术发展引入特定的路径,而不同的路径会导致完全不同的结果。诺思认为制度变迁同样具有报酬递增和自我强化机制,这一机制使制度变迁一旦走上某一路径,它的既定方向会在往后的发展中得到强化。沿着既定的路径,经济和政治制度可能进入良性循环,迅速优化;也可顺着原来错误的路径往下滑,弄不好还可能被锁定在某种无效率状态而不能自拔。改变这一状况往往需借助外部性或政权力量。制度变迁的这一特性使新制度在形成过程中包含着大量的旧制度的因素,搞不好甚至还会出现旧制度的复归。这一特性就要求人们在制度变迁的目标已定的情况下,合理选择变迁路径并不断调整变迁中出现的偏差,以免进入锁定状态。

制度变迁之所以具有路径依赖的性质,诺思认为原因主要有二:(1)任何一种制度形成后,都会产生与这一制度安排共存共荣的利益集团。根据奥尔森的利益集团理论,利益集团所关心的并不是其行为是否增加社会总收益,而是他们能否在总收益中占有更大的份额。当新的制度

安排使某一利益集团的利益减少从而使其在利益格局中的相对地位下降时,他们便会极力阻碍新制度的形成,维护旧的制度安排,尽管新的制度安排可能更有利于整个社会福利的增加。当受损的利益集团的力量大于受益的利益集团的力量时,新的制度安排就可能因阻力太大而搁浅。(2)非正式制度安排的影响。非正式制度安排是人们在长期的社会交往中逐步形成并得到社会认可的行为规范,包括价值观念、伦理道德、意识形态等。在非正式制度安排中,意识形态占有主导地位,因为它在一定程度上不仅包含价值观念、伦理道德等因素,而且还可以构成某种正式制度安排的先验模式。非正式制度渗透到社会生活的各个领域,其调节范围大大超过正式制度,由此决定它在社会生活中起着非常重要的作用。其实在正式制度产生以前,就是靠非正式制度安排来调节人们行为的,在现代社会中它也起着很重要的作用。诺思的这段话清楚地说明了这一点:“正式约束只占社会约束的很小一部分,人们生活的大部分空间还是靠非正式制度来约束的。非正式制度可以是正式制度形成的基础,一些成文法就是在风俗习惯的基础上形成的,一定的意识形态可以是正式制度安排的指导思想。一定的正式制度安排只有与非正式制度安排协调起来,才能有效地实施,减少磨擦达到预期的调节效果”。与正式制度相比,非正式制度的生命力极强,一旦形成便长期延续下去,其变迁是渐进的、缓慢的,在新的正式制度安排中总可以找到许多旧的非正式制度因素。正因为其在社会生活中作用重大并且生命力极强,所以它对路径依赖的形成具有重要的影响。正如诺思所说:“非正式约束在制度渐进的演进方式中起着重要的作用,因此是路径依赖的来源”。

国有企业改革作为一个制度变迁的过程,必然具有路径依赖的性质。根据诺思的理论,不同的路径的选择会产生完全不同的结果。这就要求我们不仅要明确制度变迁的具体目标,而且要在出台一项具体改革措施时,必须考虑它所带来的短期和长期影响,小心谨慎以免进入锁定状态。

## 二、放权让利式改革与国企改革僵局的形成

国企改革是一个复杂的制度变迁过程,而任何制度变迁都具有路径依赖的性质,它总要受到初始制度安排的影响,也就是说制度变迁的初始条件是重要的。正如诺思所讲:“历史是至关重要的,人们过去的选择决定了其现在可能的选择”。十年动乱结束后,传统体制所造成的结构扭曲、激励不足、效率低下的弊端日益显露,当时的权力中心在反思过去经验教训的基础上,考虑到国内、国际的各种压力,在党的十一届三中全会上作出了改革开放的伟大战略决策,从此中国走上了充满艰辛的制度变迁之路。针对效率缺乏的国有企业,制度变迁的具体目标是什么,当时的权力中心并没有一个清晰的轮廓。在计划经济惯性的推动下,当时最容易看到的问题就是企业的经营自主权不足、职工积极性不高,于是便认为这就是国有企业存在的主要矛盾。这样在计划经济的总体框架内,从微观经营机制入手对企业放权让利,便成为国企改革最容易走上的路径。然而改革一旦走上这一路径,便会对这条路径产生强烈的依赖。一方面,计划经济及其惯性刺激和强化着现有制度,使制度变迁轨迹对计划经济具有较强的依赖性,因为在制度变迁中沿着既有的路径和方向前进总比另辟蹊径要方便得多;另一方面,从制度变迁过程来看,放权让利没有从实质上改革国企的运行模式,而只是企业控制权与剩余索取权在各利益主体之间的重新分配,这一路径形成了与它共存共荣的利益集团,他们对于这种路径安排具有强烈的要求,总是力图巩固现有制度阻碍进一步改革。同时在长期实行计划经济过程中形成的与计划经济相适应的非正式制度安排由于其顽强的生命力,并没有随改革进程而自动消失,

总时不时地与新的改革措施产生抵触,对进一步改革提出质疑,哪怕新的制度安排较之现存制度具有更高的效率。在市场竞争不充分和组织无效的情况下,国有企业改革沿着这一路径走下去,极易被锁定在无效率的状态之中。近几年国有企业经营状况迅速恶化、大面积亏损、许多企业扭亏无望的情形就说明了这一问题。

党的十四届三中全会确定了建立现代企业制度的改革道路,这是符合企业改革历史和逻辑选择的,然而由于路径依赖的作用,新的制度措施没有收到应有的收益,反倒出现了大量的“新瓶装旧酒”现象。国企改革进入了暂时锁定状态。依据诺思的理论,这一僵局的形成原因主要有以下两点:

#### 1. 与原有改革路径共存共荣的利益集团缺乏进一步改革的动力。

具体地说:(1)政府行政官员。我们的改革走的是渐进式的体制创新之路。为了保持社会稳定,我们采取了先经济体制改革而后政治体制改革的策略。从改革过程来看,政治体制改革始终滞后于经济体制改革,在放权让利的国企改革中,政府职能没能及时有效地转换,这虽然有利于为经济体制改革创造稳定的社会环境,却不可避免地强化了部分官员与国企改革的利益相关性。一方面,这部分官员拥有很大一部分的企业控制权,如投资方向决定权、经理人员的任免权、劳动用工权等;另一方面他们又可以不为自己行使这些权力的后果负责。这种权责不对称的情况使他们一方面可以运用手中的职权对企业经营进行干预,为自己及小集团谋取租金以获得巨大的额外收益;另一方面由于各个部门共同管理国有企业,各部门的责任很难确定,他们很容易运用各种借口推脱、逃避责任,这样他们就可以减轻自己的努力程度以获得最大的休闲。在这样的情况下,与国有企业相关的政府官员显然拥有大量的既得利益。面对建立现代企业制度的国企改革,他们缺乏足够的动力。原因很简单:其一,一旦建立现代企业制度,国有企业就会成为自主经营、自负盈亏的独立的商品生产者和经营者,政府行政权力就再不能随便对其进行干预,这样一部分官员手中的权力便失去了作用空间,再不能为他们带来额外租金;其二,此类部门本来就是为管理国有企业而设置的,随着现代企业制度的建立,政府职能由管理型向服务型的转变,许多部门很有可能被“关、停、并、转”,许多官员就会被精简。作为理性的经济人,政府官员自然会选择等待或阻碍战略,对于自己不利的政策措施阳奉阴违,当改革声势强大的时候,就采取变形策略,使企业改革流于形式。(2)银行人员。针对国有企业亏损严重的局面,国家为了使企业摆脱困境、扩大投资,采取了低利率的贷款政策。在紧缩银根的政策背景下,本来稀缺的资金就变得更为稀缺,这样掌握低息贷款权的部分银行人员就处于十分有利的设租地位,他们可以因此获得巨大的租金收入。因此,尽管早有经济学家指出这种低利率的资金政策不利于资金合理配置,但银行利率还是迟迟不能提高,其中就有这部分人的阻碍在起作用。再者,由于受传统的信贷体制影响,银行还会因受到或明或暗的行政压力而不得不为某些国有企业贷款,而这些贷款由于国有企业经营效率的低下很容易成为呆帐、坏帐。高负债经营是我国国有企业的一大特色。据统计,国有企业的负债率平均达75%,有的甚至高达95%。这部分债务绝大部分来自银行。要深化国企改革,搞兼并、破产、资产重组,就必须解决企业的债务问题。这样银行就很容易成为最大的受害者。实际上银行在国企改革过程中已经与企业形成了一种特殊的连体双生关系,两者的利益紧密相关。银行人员很清楚,一旦要深化国企改革,银行进一步改革就在所难免。而改革的方向已定,就是建立商业银行,面向市场参与竞争,这就意味着自己垄断地位的失去。(3)企业经理人员。承包制的实行大大强化了经理人员在企业中的地位,国有资产的实际控制权有很大一部分转移到经理人员手中。如1992年7

月颁发的《全民所有制企业转换企业经营机制条例》正式授予经理人员 14 项控制权,包括经营自主权、资产处置权等。从现实情况看,尽管上述权力并没有完全落实,但一个不可否认的现实是经理人员对企业资产的使用已有了很大的斟酌决定权,一些企业已成为“无主管企业”。一方面,由于缺乏充分竞争的产品市场,资本市场很不健全,经理市场刚刚起步,经理人员的经营绩效缺乏一个低成本的考核机制,对经理人员的各项监督措施也很不完善,经理人员实际上处于一种软约束状态;另一方面,经理人员在身份上是行政官员,并且国有企业还承担了大量的社会职能,还经常受到行政机关的干预,上述两种情况使经理人员极易将因自己机会主义行为而给企业造成损失的责任推脱、掩盖过去。他们是放权让利的国企改革中得益较多的一个利益集团。其一,官员身份既保证了他们在经济上有稳定的收入,又保证了他们在政治上有一定的地位;其二,在各项制度不健全的情况下,他们可能获得很多的额外收益如公款吃喝、公费旅游、公费娱乐等。国企改革的深化必然要求改革现有经理人员的任命制度,消除经理人员的官员身份,建立企业家市场;并且随着市场的完善,对经理人员的各项监督措施会逐渐完善。这样,经理工作就不再是一种既稳定又收益丰厚的两全其美的工作,他们将面向充满风险的市场靠智慧和努力求生存、求发展。(4) 国企职工。随着放权让利式改革的深入,国企职工的收入水平有了很大提高。这并不是完全由国企生产效率的提高带来的。其中包含着许多由于制度不完善,国企经理和职工合谋侵吞国有资产成分,即所谓的“工资侵蚀利润”。这种情况在大多数企业不同程度地存在着。同时,国企职工中相当一部分人属于“隐性失业人员”,也有人将之称为“企业冗员”。一方面,他们从事工作的努力程度较小,工作相对清闲;另一方面,他们又可以拿到和认真工作的员工差不多的工资,尤其是在福利方面两者相差无几。对于这部分人来说企业就是“避风港”,就是他们全部的生活寄托。深化国企改革,一方面企业将面临硬的财务约束,工人的收入水平要和劳动生产率及企业的利润率相挂钩并要真正体现多劳多得的分配原则,再没有“大锅饭”可吃;另一方面,企业要求生存、求发展就不能再背负如此沉重的“冗员”包袱,必然要进行减人增效,这样许多职工就要下岗成为待业者。对国企职工来说,建立现代企业制度的国企改革,一方面意味着要提高素质、努力工作;另一方面又意味着将失去“旱涝保收”的生活而面对剧烈的市场竞争。对于深化改革,许多职工心怀忐忑,不少职工有抵触情绪。总而言之,国企改革中的相关利益集团,对于建立现代企业制度将给他们带来的收益并不乐观,而对于要损失的既得利益却有深切感受,各利益集团都缺乏推进国企深化改革的动力,力图维持现有的利益格局。在未来不确定的情况下,各利益集团都认为自己选择等待或阻碍是最优战略,这是国企改革陷入暂时“锁定状态”的利益根源。需要指出的是每个利益集团都不是铁板一块,从大方面讲利益集团中的人们具有某种程度的利益一致性,但对具体的个人来讲每个人的得益与受损状况是不同的。每个集团中都存在着在旧的改革路径下积极性受到压抑、能力得不到充分发挥的部分,他们是深化改革的推动者,经验告诉我们这部分人的力量还比较小,所以从总体上讲各利益集团缺乏进一步改革的动力。

## 2. 与传统计划经济相适应的非正式制度安排对进一步改革的阻滞。

首先是传统意识形态的阻滞。意识形态是非正式制度安排中的核心部分,根据诺思的意识形态理论,它可以被定义为关于世界的一套信念,它们倾向于从道德上判定劳动分工、收入分配和现行的制度结构。当社会上占支配地位的意识形态使大多数人相信现行制度安排是与正义并存的时候,现行的制度安排就会得到社会上大多数人的认可。在制度变迁过程中,如果新的制度安排与在社会上占支配地位的意识形态相适应的话,那么它就不会受到什么阻力,否则

它便难以跨越过高的“人心”壁垒。建国后,经过7年艰苦的努力,我国于1956年完成了社会主义改造,在我国建立了社会主义制度。在此后的几十年中,经过大量的意识形态投资,社会主义观念已深入人心。但这种观念中包含着许多对于社会主义僵化的、错误的、扭曲的认识,是长期实行计划经济的产物。如将计划经济等同于社会主义,将市场经济等同于资本主义;把公有制等同于国有制,过分地强调“一大二公三纯”;认为社会主义不应存在失业;认为“平均主义”分配是社会主义的优越性之所在;等等。改革开放之后,这些错误观念得到了一定程度的清除,但在社会上很大一部分人的头脑中仍占有重要的地位。这些错误的认识严重阻碍市场经济体制的建立与完善。在国企改革中这一作用表现得尤为突出,因为国有经济是传统计划经济的核心,它几乎已成为社会主义的代名词,很多人对此非常敏感。围绕建立现代企业制度的国企改革,人们争论不休。如产权改革是不是搞私有化,实行股份制是不是走资本主义道路,在国有企业中新老“三会”的关系到底是怎样的,等等。当大量国企职工下岗时,许多人便认为我们建立现代企业制度的改革方向错了,而没有看到这是建立新体制所必须付出的代价。传统意识形态的影响使很多人对每一项改革措施的出台都要提出疑问,都要来一番争论,这无疑会延缓改革的进程。

其次,在长期计划经济过程中人们养成的习惯和形成的心态不适应剧烈的市场竞争。习惯是人们在长期的社会生活中经过投资(试错费用及学习费用等)形成的一种成本节约机制,是每个行为主体所拥有的知识存量。它的功用在于使行为主体在面临大量的重复事件时,节约成本—收益的计算费用。改变习惯意味着原有的有关知识存量的贬值,意味着要进行新的投资以形成新的适应环境的习惯,这需要—个过程。在我国,长期生活在传统经济体制之下加之两千多年“中庸”思想的积淀,人们养成了“四平八稳”的生活习惯,对于动荡的、快节奏的现代市场经济生活一时难以适应。传统体制下国有企业的优越地位,使人们产生了一种“在国有企业就业才光荣”的观念。许多国有企业亏损严重,工人工资都难以发放,大多数工人还不愿意离开国企而到三资企业、私人企业就职,就说明了这一问题。许多职工对“劳动力是商品”的提法,很不理解,不愿意走向劳动力市场谋求更好的职业。这些在传统经济体制下形成的心态和养成的习惯一时难以清除,还会在—段时间内、—定程度上对国企改革和发展产生阻碍作用。

综上所述,我们认为国企改革的深化,既面临着盘根错节的利益调整,又面临着意识形态和人们长期形成的习惯、心态等非正式制度安排的巨大阻碍作用,处于暂时的“锁定”状态具有一定的必然性,这是放权让利式改革必然要经历的一个特定阶段。只有突破这一阶段,国企改革才能走上顺利发展的坦途。

### 三、有关政策建议

国企改革的暂时“锁定”状态已严重阻碍了市场经济体制的建立和完善。在世界性的经济改革的背景下,在国际经济竞争日趋激烈的格局下,这一状态增大了我国总体改革的风险,不及时走出,只会造成更加“积重难返”的局面。国企改革已到“背水—战”的关键时期。我们认为国企改革要走出“锁定”状态应从以下四方面入手:

1. 大力促进非国有经济的发展。根据诺思的理论,要走出“锁定”状态往往要借助于外部效应,引入外生变量或依靠政权的变化”。国企改革走出困境,要借助非国有经济的外部效应。—方面,它的大力发展可以增强国家的财力,从而使国家有力量为改革中受损者提供—定的补偿以减轻改革的阻力;另—方面,它的大力发展所表现出来的优异的经济绩效可以对国企改革中

的利益相关者产生良好的“示范效应”，从而改变各利益相关者的未来预期及风险偏好以增强走出“锁定”状态的动力。

2. 国企改革走出“锁定”状态，政府应该首当其冲。任何改革都不可能是完全的帕累托改进，总要有人为之付出成本。这是必须承认的一个事实。因此，不能幻想在不触动任何既得利益的情况下推进改革。考虑到政府机构在政府主导型制度变迁中的重要作用及其行为所具有的巨大的示范效应，政府改革可能成为国企改革走出“锁定”状态的牵引器。制度变迁从本质上讲就是各利益主体之间的反复博弈过程。国企改革作为一种供给主导型的制度变迁，政府实际上处于先行行动者的地位，其他利益主体都根据它的行为来选择自己相应的战略。从这个意义上讲，打破利益僵局，政府应当首当其冲。这就需要通过一定的立法程序，作出政府改革的制度安排，使其转变职能。这里的关键问题是大量分流的政府公务人员的安置，这一问题解决不好，政府改革便很难深入，搞不好就会影响社会稳定。

3. 合理安置企业冗员。大量的企业冗员，是国企改革必须解决的一个问题。由于我国的社会保障制度不健全、不完善，大量职工下岗后很容易受到“温饱”问题的困扰，他们的集体行动很容易达成并且力量很大，这使其成为改革中一个讨价还价能力很强的集团。为了进一步改革，必须妥善解决这部分职工的生活问题及再就业问题，否则很可能造成巨大的社会动荡。

4. 进行“思想”投资。国企改革难以深化，“思想”、“心理”障碍是一重要原因。必须进行“思想”投资，进一步清除“左”的遗毒，使人们学会运用“三个有利于”的标准来分析问题、看待问题；向人们灌输市场经济的观念，使人们认识到市场经济是不可逆转的历史潮流，忍受暂时的困难是我们走向富裕生活必须付出的代价，长痛不如短痛，使人们逐步树立与市场经济相适应的价值观念、就业观念等。经过这样的投资，为深化改革扫清“人心障碍”。

---

#### 参考文献：

1. 卢现祥著：《新制度经济学》，中国发展出版社 1996 版。
2. [美] 诺思著：《经济史中的结构与变迁》中译本，上海三联书店 1995 版。
3. 徐滇庆等编：《中国国有企业改革》，中国经济出版社 1996 年版。

（作者单位：南京政治学院；邮编：210003）