

□ 叶国英

政府“退出”国有企业的难题折评

按照现代公司理论,国有企业实行公司制,建立现代企业制度,必然要求政府从企业中“退出”(EXIT),中止政府对国有企业承担的无限责任,实行政企分开,这些已成为人们的共识。但是,政府如何才能从国有企业中“退出”,至今尚未得到应有的重视和深入研究。本文就“退出”课题中的一些理论和实践上的主要难点作一个简要的分析性评论,以期抛砖引玉。

一、政府“退出”和私有化的忧虑

“退出”在经济学范畴中具有多种涵义。如在现代公司理论中,股东的“退出”即转让其股权,目的是保护自身财产权利和抑制公司代理人的发散行为。90年代以来,越来越多的经济学家开始倾向于用长期性的隐合约理论来处理社会主义国家如何从国有企业“退出”问题。在隐合约理论中,“退出”的基本含义是“中止合约关系”(张军,1994)。具体到国有企业与社会主义政府的关系上,“退出”意味着国家放弃对就业保障的承诺或停止对国有企业财政补贴,目的是“威胁”企业,促使其提高效率 and 防止国有资产的显性和隐性流失(张军,1994)。在现实经济生活中,国家作为国有企业的出资者,如不能使其出资份额具有可转让性质,则通常很难放弃对国有企业职工的就业保障和停止对其进行财政补贴。从这种意义上,现代公司理论中的“退出”和隐合约理论中的“退出”具有较高的正相关性。

社会主义政府用“退出”来促使国有企业效率提高和防止国有资产流失是否会引起私有化呢?这种忧虑不是空穴来风,杞人忧天。

观察原苏联和原东欧社会主义政府“退出”的过程,我们不难得到证明上述忧虑的案例。在这些国家中,社会主义政府“退出”的过程,一方面是传统的社会主义计划经济向市场经济转变的过程,另一方面又是变社会主义公有制为私有制的过程。在这个过程中,社会主义政府通过或拍卖国有企业,或职工参与所有权与MBO(经理人员购买),或使用股权分配券(VOUCHERS)等方法,将其持有的出资份额转让给了私人,从而中止了在原社会主义公有制计划经济框架内的政府与国有企业之间的“隐合约关系”,将“退出”变成了“私有化”。值得指出的是,我们至今难找到这样的案例:即前苏联和东欧各国的社会主义政府在保留公有制的前提下从国有企业“退出”,或者说,当社会主义政府“退出”后自然保留了社会主义公有制。

对社会主义政府“退出”是否会引起私有化的忧虑,还来自于对我国目前产权交易市场基本情况和动向的观察。我国产权交易市场至今仍是个“买方市场”,卖主很多,买主很少,形成较强烈的反差。从买主的结构看,大多数国有企业和集体企业因受自身经济效益的制约,很难具备相应的购买能力。国内银行因受《商业银行法》的制约,不能进入产权市场收购国有企业的产权;非银行金融机构筹集收购产权所需资金的行为亦受现行政策的制约,从而不能成为产权市场上的主要买方。在我国,城市居民手中握有巨资,据有关资料,到1996年6月底,全国城乡居

民储蓄存款余额达 35460 亿元。且不论城乡居民在安排剩余资金时仍首先储蓄,假定居民想进入产权市场,亦缺乏必要的中介环节和知识能力,即使有,能否将国有企业的大部分出资额都出售给居民呢?因此,在我国产权市场上出现的一个重要动态是,国有产权出售方寻找买主的重点从国内逐渐向国外转移,与此同时,外国或海外资本对收购国有企业产权表示出极大兴趣,被国内许多媒介屡屡提到。在国内引起“资本有没有旗帜”激烈争议的香港中策投资公司的收购行为,是表现这一动向的一个典型案例。香港中策自 1992 年起,在两年时间内,在大陆以中外合资方式收购了近两百家国有企业。这些国有企业遍及太原、宁波、杭州、银川、烟台等地,总收购金额近 33 亿人民币。其收购资金的主要来源是国际资本市场。在这种情况下,政府以出让在国有企业出资额的方式“退出”国有企业是否会引起私有化,不能不成为一个重大疑问。

二、政府“退出”和公民就业权力

以研究苏联经济著称的大卫·格兰尼克教授提出了“工作权力——过度就业”(JOB RIGHT—OVER EMPLOYMENT)假说,被我国某些经济学者用以说明为什么在苏联型社会主义计划经济体制下政府不能从国有企业“退出”的现象。其基本观点是:在社会主义国家的社会福利目标函数中,“工作权利——过度就业”是一个优先考虑被满足的变量,这是因为国家对公民作出提供工作或就业保障的承诺。所以,作为出资者国家不能退出就象公民享有工作权力一样,被认为是理所当然的。由上可以推论:社会主义政府能否“退出”的关键是能否放弃对公民所作的就业保障承诺。

然而,如果国家放弃对公民就业权力保障的承诺,怎样解释社会主义市场经济的特殊性质呢?众所周知,社会主义市场经济特殊性的基本表现是:社会主义市场经济同社会主义经济制度结合在一起,并体现国家的性质。在社会主义经济制度中,劳动者就业权力从根本上来自公有制,特别是占主导地位的全民所有制,即来自于劳动者的生产资料所有者的身份。正是在这个意义上,我们说社会主义劳动者就业保障扫清了制度性障碍。劳动者作为一个整体成为生产资料所有者,必然会将代表其利益的国家作为代理人,因此,公有制对劳动者劳动权力的保障,就转化为全民所有者代表——国家对劳动者就业权力的保障。另一方面,劳动者作为整体成为所有者,意味着必须凭籍其劳动贡献获得分配权力,并由此最终体现其所有者身份,使公有制最终实现,这也必须以其能具体实现其劳动权力为前提。因此,社会主义政府对公民就业保障的承诺,可以理解为是社会主义市场经济特殊性的内在规定,或更确切地说,它是社会主义经济制度的基本特征,不能因计划经济向市场经济转化即资源配置方式的变化而消失。从这个角度而言,社会主义政府不能简单地用“退出”即允许工人失业来换取国有企业的效率。

至少,在目前我国就业形势相当严峻的情况下,用“退出”来换取效率优先的做法,在政治上是不谨慎的。我国本来就是一个劳动力剩余的经济。据有关专家估算,目前我国农村剩余劳动力估计约 2 亿左右;在国有企业中,“在职失业”人数约 3000 万。按照世界银行采用的就业增长弹性系数方法,有的学者的计算结果是,90 年代将有 1 亿左右的就业人口找不到工作(施林,1993)。在这种情况下,政府“退出”不仅要支付昂贵的经济成本,如提供部分失业保障金,更为棘手的是社会在政治上和社会稳定方面招致巨大的负效应。这在一定程度可以解释为什么政企难以分开。

三、如何计算政府“退出”的成本效益

在“理性行为假定”的前提下,社会主义政府之所以有必要“退出”,主要是因为政府如不能“退出”,首先要承担很高的监督成本。其次,难以避免因维持与国有企业的隐合约而承受的国有企业效率低下和国有资产的流失。因此,当“退出成本”低于监督成本和维持合约关系带来的长期利益损失时,社会主义政府的“退出”在经济上是可行的。但是,从如何实施的角度看,“退出”的成本——收益的理性计算是非常复杂和困难的。

原苏联和东欧传统社会主义国家“退出”经验提出了一个值得注意的现象:用现行经济学理论和方法武装的专家们对政府“退出”所形成的成本——收益的预先估算,都与实际发生的情况相距甚远。进一步说,政府退出的实际成本远高于预期成本,而退出所获得的实际收益都远低于预期收益。以保加利亚为例,与自由化同步的传统社会主义国家“退出”后的五年内,国内生产总值下降40%—50%,失业率保持在16%—20%,贫困率更是高达85%—90%。保加利亚需要10年左右才能恢复到与1989年相当的生活水平,而赶上希腊、葡萄牙和西班牙则需要30—40年的时间。^①日本学者驹込雄治也撰文指出:原东德社会主义国家出售国有资产所带来的成本之高而收益之低,大大出乎人们的预先估计^②。

这种现象说明政府退出的成本——收益的估算和一般现代公司理论中的“出资者”退出的成本——收益估算相比,具有大得多的不确定性。具体来讲:

首先,政府退出行为的成本和收益是有着不同的习性。根据经验性研究,退出行为引起的各种成本如失业人口增长、国内生产总值下降等均是即期发生的,而政府从退出中得到的利益却是远期的。而且,退出在理论上可以威胁国有企业,促使其注重经济效率,但两者之间不存在充分必要的关系。换言之,政府退出不能保证国有企业经营效率提高,东欧私有化的经验提供了这方面有说服力的证明。其次,我们现在难以找到一个合理的“贴现率”来对成本——收益进行理性估算。与一般投资项目评估中使用的“贴现率”确定相比,评价政府“退出”所必须的“贴现率”受到更多且更难加以量化评价的因素的影响。迄今为止,我们在理论上和技术方法上还没有能力处理这些因素对政府所需“贴现率”的影响程度。所以,在缺乏合理“贴现率”的情况下,我们很难对退出行为的成本——收益做理性估算。最后,退出行为的成本——收益理性计算所需要的价格尺度或量化标准难以确定。这一方面我国市场价格失真程度很高,无法用其来准确地表现“退出”的各项成本和各项收益。另一方面,构成退出成本和收益的诸多因素,如政治结构,社会心理变化及承受能力等,很难找到合理的量化标准。

四、政府“退出”的金融障碍

在现代公司理论中,出资者“退出”主要借助金融资本制度和有价证券市场。我国政府在“退出”时,却面临缺乏一个有效的金融资本制度和有价证券市场的难题,从而使政府“退出”面临着一系列的金融性障碍,主要有:

首先,“国家作为出资者投资于企业的资产是以实物形态而存在的,缺乏金融资产(如有价证券)的对应物”(张军,1994)。由于实物形态的资产具有较强的专业性,而资产专业性在资产的转移过程中往往要丧失其生产能力,如铁路除了运行火车别无他用。只有当资产的实物形态采取价值形态或取得相应的金融资产形态时,资产的可转让性才能加强。

其次,资本市场存在着浓厚的投机性和行政性色彩,如股票市场过多地与短期行为联系在

一起,股票市场的价格信号难以发挥作为对企业绩效的评价机制的作用。再如,在国有资产转让时,相当多的交易中交易双方是通过政府相联系而不是通过市场结合的,产权转让价格制定中含有大量非经济性因素。总之,我国资本市场价格严重失真,难以成为衡量国有资产真实价值的精确货币化标准。因此,理性地计算政府“退出”的成本和收益有着很大困难。

再次,社会主义政府“退出”时,如何处理国有企业的高负债率以及对应的银行居高不下的不良资产问题,十分棘手。在现实情况看,国有企业的负债率已高到了经济极限,如果政府“退出”,谁来承担国有企业的高额债务;而如果将企业的高额债务挂空,又会增大国有商业银行的不良资产。

最后,国内资本市场上缺乏与政府“退出”相对应的“进入者”。这是因为,一方面,我国资本市场上缺乏参与资本交易并具有雄厚资金实力的机构投资者;商业银行因受《商业银行法》中有关投资限制条款的限定,难以在政府“退出”资本转让过程中,在融资安排方面发挥直接的作用。另一方面,资本市场缺乏足够数量和品种的金融工具,吸收社会闲置资金,形成购买政府转让其在国有企业出资份额所需的现金流量。此外,资本市场上要组成一批有效率的职业性机构(如会计事务所、经纪人、咨询公司、交易所等)也需要相当长的时间。

五、几点对策性建议

根据上述分析,我们提出如下对策性建议:

第一,在理论上,要进一步加强社会主义政府“退出”行为与一般出资者及其他非社会主义政府“退出”行为差异性的研究,特别是要加强社会主义政府如何“退出”的研讨。与此同时,要从理论高度向社会宣传政府“退出”的重大意义,促进传统的价值观念向符合市场经济本质的价值观念之转化,以减少政府“角色转换”的成本,缓解“退出”对社会稳定性的冲击。

第二,加快国有资产“资本化”步伐。这方面有两项工作是至关重要的。一是要明晰产权以及债务结构。二是要开展国有资产评估工作,无论其是否进行实际转让过程。不能用清查核资替代资产评估。

第三,推进我国资本市场发育和完善进程。首先,要制定政策,培育和发展一批由国家控股的机构投资者。其次,采取多方措施,加快培育资本市场的中介机构。再次,支持开发资本市场的各种金融产品,如可转换债券,债务证券化工具等,拓宽社会闲置资金向投资资金转化的渠道。最后,对外国资本进入我国资本市场的活动要加强管理和监督。

第四,社会主义政府“退出”进程应和剩余劳动力安排能力、社会失业保障体系发展进程相互协调,防止“退出”引起大的社会性政治性震荡。

注:

①资料转引自《经济研究资料》1996年,第1期,第56页。

②参见《编译参考》1995年,第12期。

参考文献:

①张军:《社会主义政府与企业:从“退出”角度分析》,《经济研究》1994年,第7期。

②张军:《神秘王国的透视——现代公司的理论与经验》,上海译文出版社1994年版。

③施林:《失业没商量》,上海文化出版社1993年版。