

关于国有企业与非国有企业的思考

Thoughts on State-owned Enterprises and Non-State-owned Enterprises

华 民

(复旦大学经济学院世界经济系, 副教授)

自1979年经济体制改革以来,我国国有企业的改革已取得了很大的进展。从政府对国有企业放权让利到推行承包经营责任制,再到今天的转变企业经营机制、将企业推向市场等改革措施,已大大增强了国有企业的活力。但综观这十几年的改革过程,不难看到,对于国有企业的改革,至今仍未形成一个战略性的总体构想,有关国有企业改革的一些重大问题也未得到解决。这对国有企业改革的深化是极其不利的。因此,有必要从理论上进行深入的探讨。本文着重讨论国有企业与非国有企业的关系。

一、国有企业在我国未来经济发展中的地位及其作用

我们不赞成全面取消国有经济的主张。我国需要有相当数量的国有企业,这不仅是坚持社会主义经济制度的客观要求,而且也是未来发展经济的实际需要。我国未来经济的发展需要国有企业,因为国有企业具有其他企业所不具备的功能和作用,从而不可能完全被其他形式的企业所替代。

第一,国有企业具有稳定宏观经济的功能,而稳定的宏观经济是任何国家经济得以增长或发展的先决条件。国有企业的这一功能主要体现在以下几个方面:

1. 政府可以利用国有企业来增加总需求;
2. 政府可以利用国有企业来安排更多的人就业;
3. 政府可以要求国有企业降低利润以降低物价水平,进而从宏观上减少通货膨胀的压力。

第二,国有企业具有促进经济发展的功能,这对于发展中国家来说十分重要,必须积极地加以

利用。国有企业所具有的促进经济发展的功能主要表现为:

1. 由于国有企业是以国家财政为后盾的,因而它们有能力承担巨大的风险性投资,并通过这些投资,或者是消除经济发展中必然会遇到的各种瓶颈,或者是健全经济发展所需要的各种基础设施,从而加快经济发展的速度;

2. 由于国有企业主要受国家计划指导,因而它们有可能按照计划部门的意图,配置在某些特定的地区和产业,从而使那些相对落后,但又极需发展的地区和产业能够迅速发展;

3. 由于国有企业的经营活动并不完全受最大利润目标的支配,再加上其资本雄厚,因而它们在发展新兴产业和高技术产业方面也发挥着决定性的作用。

第三,国有企业具有生产公共产品的功能。公共产品至少在两个方面不同于私人产品。其一,没有任何可行的办法能阻止别人享用这种产品(即使他们不想享用它),因而它不能售出被人独占或使用;其二,一个人对这种产品的使用并不减少别人同时的分享,相反,增加额外的使用者不需要增加供给。公共产品的这些特点,尤其是不支付价格,在技术上也不能阻止人们得到这种产品,使私人厂商对它们的生产根本不感兴趣,因此必须由政府或国有企业供应或生产,否则,象市政建设、道路养护、街道照明、公园、博物馆、图书馆,直至某些高等教育和医疗保健等类社会需求就将无法得到满足。

第四,国有企业具有制约市场垄断和垄断收入归少数人所有的功能。市场垄断可能产生于两种情况:其一是某些产业天然就适合于垄断(自然垄断);其二是几个大企业通过集中,进而勾结而形成垄断。这两种垄断在未来以市场取向的新体制

中都有可能发生。因此,为防止垄断收入落到少数人手中,或市场中的不公平竞争,除了制订反垄断的法规之外,在有关产业中,尤其是适合于自然垄断的产业中建立国有企业,将垄断收入收归国有,也是一种较为明智的选择。

第五,国有企业具有提高本国经济国际竞争力的功能。这是因为,在国家直接帮助下,国有企业能够比较容易地进入国际经济中那些难以进入的领域;国有企业的巨大规模也有利于在国际市场的竞争中取得优势,乃至成为某种国际市场的垄断者;此外,得到国家支持的国有企业较容易通过控制他国陷入困境的企业而发展成跨国企业。

从国有企业的上述功能来看,国有企业在我国今后经济发展中的地位和作用是不可低估的。但这并不意味着我国所有的企业都必须是有国有的,也不意味着我国现行的国有企业的管理制度不必加以改革。从我国传统体制下国有企业一统天下所产生的种种弊端来看,不仅对它的管理制度要进行根本性的改革,而且它的数量规模也必须限定在一定范围之内。这样做既有利于转变政府职能,让市场机制充分发挥作用,又可以使非国有企业有较大的活动空间,以提高社会经济活动的效率,并尽可能地达到社会资源的优化配置。

二、降低国有企业的数量比重, 限制国有企业的数量规模

我国国有企业的改革首先是要减少国有企业的绝对数量,从根本上改变过去那种国有企业一统天下的不合理状况。

首先,这一改革的必要性在于提高企业的效率。我们不否认国有企业也有效率高的,但从总体上来讲,国有企业的效率通常要比非国有企业低得多。其原因是多方面的,但主要是因为,国有企业没有明确的经营目标,政府往往同时把多种目标强加在企业头上,以致企业无所适从;国有企业也没有强硬的财务约束,政府的财政补贴造成了企业对政府的严重依赖;国有企业的决策过于集中,企业缺乏经营自主权;国有企业缺乏市场竞争,对市场需求的变化反应迟钝;国有企业的经营绩效难以评估,从而难以形成对企业员工行之有效的激励机制。与国有企业不同,在我国经济体制改革中新生的非国有企业,由于其经营目标明确、财务约束强硬、企业享有较为充分的经营自主权、企业面对的是激烈的市场竞争、企业内部又有一整套行之有效的激励机制,因而大都具有较高的效率。对比国有企业与非国有企业在效率上的差异,不难发现,这种差异主要不是狭义管理上的,而是体制或制度结构上的。因此,要提高国有企业的效

率,把一大批可以由集体或个人经营的国有企业非国有化是必要的,也是可取的。

其次,减少国有企业绝对数量的改革也有利于发展我国社会主义市场经济。经过十几年的改革实践,人们已经看到了市场在我国社会经济活动中的巨大作用,社会主义国家也必须利用市场机制和市场调节的方式来提高资源使用和配置的效率业已成为人们的一种共识。尽管市场体系有时也会产生一些消极的因素,但它毕竟是人类的一个伟大的发明。然而,要利用市场体系,没有大批国有企业向非国有企业转变的产权变革是根本不可能做到的。众所周知,“市场体系”是一种普遍化的“交换体系”,在这种体系下,人们可以通过交换的形式以极小的成本实现相互有利的利益。但是,要使人们在市场体系中的这种互利的交换活动得以进行,除了需要有货币工具,以及对商品质量和数量的社会认定和测定的共同标准之外,一个最基本、也是最重要的前提,就是具有不同目的的各个交换主体必须拥有独立的所有权或产权。如果没有这一条件,即没有人们相互承认对方持有交换对象这一事实,就不会有交换行为的发生,从而也就不会有市场体系的存在。但是,在国有企业一统天下的旧体制中,恰恰不存在这样的条件。在旧体制下,国有企业的投入与产业均为国家所有,既无独立的所有权,也无独立的使用权(即实际处置资产与产品的权力),因而国有企业相互间不可能发生真正的交换行为。正是这一点,决定了旧体制只能是一个命令式的“分配体系”,而不可能是一个自愿互利的“交换体系”。因此,从市场体系的基本原理出发,要发展社会主义市场经济,就必须对大批的国有企业实行非国有化的转制改革。

最后,减少国有企业的绝对数量也是转变政府职能,减少政府对社会经济活动过多干预的需要。政府职能与企业职能的混淆,以及政府对社会经济活动的过多干预,在很大程度上是由企业国有化所造成的。在企业国有化的情况下,政府除了提供物质、行政、规章和法律制度等方面的基础设施,为公共开支融资,保证宏观经济的稳定,负责国民财产和收入再分配,消除贫困和满足社会的各种基本需求这些必须由政府承担的经济职能之外,又直接进入生产系统参与投资和消费品货物的生产,从而导致了政府职能的“微观化”。结果,当政府全力以赴忙于直接生产物质产品时,它实际承担的不过是微观的企业职能,而那些最基本的和必要的宏观经济职能却反而无人承担。由此产生的后果是严重的:一方面是微观经济的无效率;另一方面则是宏观经济的无调节和不稳定。要改变我国旧体制下的这种“双无”现象,关键在于

转变政府职能,而要转变政府职能,减少国有企业的绝对数量是一个必要的前提。这不仅在我国,而且也在世界范围内得到了证实。

以上的分析只是表明,国有企业一统天下并不有利于我国经济的发展,从而需要有一大批国有企业非国有化。但哪些企业应当国有化?哪些企业应当非国有化?根据前文的分析以及国际经验,笔者认为,凡符合以下条件者都可以由国有企业转变为非国有企业。

第一,在国民经济中并不占重要地位(包括产品、产量、技术、装备和就业人数等),从而对宏观经济的稳定和发展并无直接影响或太大关系的中小型国有企业;

第二,从投入品到产出品产权都可以明确界定的国有企业;

第三,其生产经营活动不可能走向自然垄断,或面对的是一个竞争市场的国有企业;

第四,不太可能成为国家政策工具的国有企业;

第五,本来就只适合于集体合伙或个人经营的国有企业。

从以上五个条件来看,在我国现行的经济改革中,在决定哪些国有企业应当或者必须转变为非国有企业时,至少应当综合考虑这样几个因素:这些企业对宏观经济影响的程度;其产权的可界定性及其成本的大小;其所处市场的性质及其完整性;其在政府政策上的有用性;它们的生产方式是否具有特殊性。

有必要指出的是,对于一个具体的企业来讲,以上这些因素是经常可变的。例如,一个企业在国民经济中的地位也许今天很重要,但明天亦可能变得不太重要;其产权在今天是不可界定的,或界定的成本是很高的,但明天亦可能变得容易界定,或界定的成本较低;其所处的市场在今天可能是垄断的,但在明天却可能是竞争的;其在政府的政策考虑中今天可能是非常有用,但在明天却可能不太有用;如此等等。所有这些都表明,从国有企业到非国有企业的转制改革并不是一个行动,而是一个过程,因而不能采取那种毕其功于一役的不当做法。同样,今天走上非国有化发展道路的企业,由于发生了与上述情况相反的变化,也有可能被重新国有化。因此,关键在于下决心减少国有企业的绝对数量,至于哪些国有企业要转变为非国有企业,则要按照上述几个因素作具体分析。

国有企业可以通过哪些途径转变为非国有企业?根据我国改革开放的实践和国际经验,至少有以下一些方法可供选择:

其一,租赁或出售国有企业。这对小型的国有工商企业尤为适用,且已在我国的许多地区付诸

实践,并取得了良好的效果。

其二,与外资合营。这种方式不受企业规模大小和产业种类的限制,但较多地受到地域的限制,目前尚多在沿海和开放城市与地区采用。

其三,变国家所有制为股份公司制。但是在目前至少受到以下两个方面的限制:国家股比重过大,且不能上市交易;股票市场规模过小,只能允许少量企业进入。由于受到两个方面的限制,股份公司制度在近期内还不能马上成为国有企业转制改革的一种普遍方式。因此,尽管在理论上以股份公司制度来取代传统的国家所有制具有普遍适用性,但在实践中仍需创造更多的条件方才可行。

其四,鼓励国有企业多多利用外部资源(即国家计划配给之外的物质资源和资金来源),多多参与市场竞争,以逐步减少企业对政府的依赖,最终平稳地由国有企业转变为非国有企业。从这个意义上讲,现行的企业承包经营责任制可说是一个很好的开端。

(责任编辑 肖庆山)

(上接第11页)

度改革(即股份制改革)为中心的综合配套改革

要解决要素的投入与配置问题、民办新技术企业的资产所有权问题、全民所有制新技术企业的机制转换问题、企业内部管理问题和国有资产管理问题,都需要以产权制度改革为中心的综合配套改革的实施,这一配套改革的主要内容包括:

第一,根据情况对不同企业分别按照股份有限公司、股份合作企业和有限责任公司的模式进行股份制改造,使改造后的企业资产归属明确。

第二,在进行股份制改造的企业中,建立所有者、经营者和职工三方权责利明确并切实到位的、规范化的内部管理制度。

第三,改造后建立的股份有限公司可以向社会公开发行股票,并指定相应的金融机构受理股票交易业务。

第四,制定国有股的经营管理办法。目前可以委托若干公司代理经营由国家扶植基金转化而成的国有股或者另行成立国有资产经营管理机构。

第五,尽快研究制定并实施企业破产制度,确立风险责任和债权债务处理办法,建立有关职能机构,真正从制度上解决企业只“生”不“死”以及当前实际风险主要由国家银行承担的问题。

最后,建议在北京市海淀区和试验区的基础上,组建北京新兴技术产业特别经济行政区(简称北京新技术特区)。授权国务院特区办公室、国务院经济贸易办公室、国家计委、国家科委等同北京市人民政府组成北京新兴技术工业特别经济行政区管理委员会,对涉及北京新技术特区的有关事宜进行领导和协调。

(责任编辑 肖庆山)