

国企改革：历史、现实与未来

周克任

(山东财政学院学报编辑部, 山东 济南 250014)

摘要:从搞活整个国民经济与参与国际经济竞争的角度来考虑国有企业的改革和发展问题是 20 年国有企业改革的基本经验。以此来看,目前我国国有经济存在的根本问题并非是人们常说的政企不分、机制不灵、管理不善、负债率高、社会负担重等浅层次的体制和具体政策问题,而是总规模偏大和内生的制度缺陷,因而未来国有经济改革的政策应当是,通过部分国有企业的非国有化,适度降低国有经济的比重,进一步完善我国的所有制结构;改革长期实行的“一级所有,分级管理”的旧的国有制模式,建立“分级所有,一级管理”的新模式。

关键词:国有经济;规模;制度创新

中图分类号:F271 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2001)01-0023-07

目前我国国有经济面临的国内外环境发生了重大变化:从国内来看,市场经济体制已初步建立,多种经济成分共同发展的格局已经形成;从国际角度看,我国经济已彻底改变了过去那种封闭半封闭状态,融入到了世界经济的大潮之中,特别是我国即将加入世界贸易组织,中国经济的对外开放度将进一步加深。这种状况使本来就存在诸多困难而又肩负众多历史使命的国有经济面临更加严峻的局面。在这种情况下,站在全新的角度,总结国企改革的历史经验,选择正确的改革思路,具有极为重要的理论和现实意义。

一、历史:基本经验之一就是要把搞活整个国民经济的角度来考虑国有企业的改革和发展问题

众所周知,我国的改革开放始于 20 世纪 70 年代末,当时提出的方针是“改革、开放、搞活”,其基本含义是指通过改革僵化的计划经济体制和对外开放,搞活整个国民经济。由于当时在我国的所有制结构中,私营经济已不复存在,集体经济除农业外所占比重也不大,而国有经济不仅占主导,而且数量上也占主体地位,绝大部分工商企业属国家所有,国有企业的效益如何,直接决定了整个国民经济的状况;同时当时的国有企业大都采取国有国营的模式,因此我们就把改革的侧重点放在了国营企业上,提出了“搞活国营企业”的口号。1984 年 10 月,中共中央作出《关于经济体制改革的决定》,提出了企业所有权与经营权相分离的理论。在这种理论指导下,国企改革的主要内容是向企业下放经营权。与这种情况相适应,“国营企业”这一概念逐步为

收稿日期:2000-08-24

作者简介:周克任(1957—),男,山东商河人,山东财政学院学报编辑部副研究员。

“国有企业”所取代,自然,“搞活国有企业”的提法也逐步取代了“搞活国营企业”的提法。

从搞活国营企业到搞活国有企业,在实践上表明我国改革的深化,在观念上表明人们认识的提高。但无论是搞活国营企业还是搞活国有企业,都存在明显的缺陷,即没有站在系统论的角度,从着眼于搞活整个国有经济的角度来看待国企改革,而是把着眼点放在单个企业,而且是放在效益差的企业。于是在实践上,国企改革实际上成了挽救亏损国有企业的过程,许多改革措施也往往不是实质性的制度创新和经营机制的转换,而是“减利、免税、停息”等“父爱主义”的救济行为,而对于那些效益较好的企业则关心甚少,甚至“鞭打快牛”。其结果是效益差的企业没救活,效益好的企业也被累成了效益差的企业,国有企业的亏损面和亏损额不断扩大,搞活国有企业的希望并没有实现。

国有企业的严峻局面引起了理论工作者和管理层的深思。而社会主义初级阶段理论,特别是邓小平南巡讲话和中共十四大关于建立社会主义市场经济新体制的理论,为人们观察国企问题提供了新的理论依据。从社会主义市场经济的角度来看待国有企业,我们就会发现原来的改革思路存在严重问题,因为在市场经济条件下,国有企业作为微观经济主体,既存在国有企业之间的竞争,又存在国有企业和非国有企业之间的竞争。在这种情况下,政府作为宏观经济管理者应当把各种企业置于平等的竞争环境中,而不能厚此薄彼。而在平等竞争中,一部分企业,当然也包括一部分国有企业,会由于各种原因被淘汰,这是经济规律作用的必然结果。因此,企图把所有国有企业特别是把所有亏损国有企业都搞活的做法既无必要,也不可能。认识的深化导致改革方针和政策的调整与完善。20世纪90年代初以后,特别是1993年党的十四届五中全会以后,“从整体上搞活国有企业”的提法流行了起来。这一提法和“搞活国有企业”的提法相比较,其积极意义在于:在理论上它把国有企业当作一个整体来看待;在实践上,它使人们不再把眼光仅仅局限在那些亏损国有企业上,特别是这一概念直接导致“从整体上搞活国有经济”的提法,从而为国有企业的现代企业制度建设、资本经营、资产重组,特别是“抓大放小”等改革策略的提出提供了理论前提和依据。

如果仅从国有经济本身发展的需要来看,“从整体上搞活国有经济”的提法并无可厚非。但如果从发展整个国民经济的角度看,仅仅提“从整体上搞活国有经济”则存在明显的不足,其基本原因就在于国有经济在整个国民经济中的地位和作用已经发生了很大变化。经过多年的改革,我国国民经济的一个显著特点就是形成了多种经济成份相互并存共同发展的格局。在这个格局的形成过程中,国有经济本身虽然也在不断发展,但其在整个国民经济中所占的比重却日益下降。据有关资料统计,改革以来,国有经济在国民经济中的比重每年大约下降1个百分点,到20世纪90年代末,国有经济在整个国民经济中所占的份额已不足40%,而集体经济则上升到45%,私营经济则从1987年的1%猛升到20%^①。如果以改革以来各种经济成份的平均发展速度为依据,再考虑到十五大以来党中央提出的一系列新的理论和改革策略(如“国有经济起主导作用主要体现在控制力上”;“要从战略上调整国有经济布局”;“非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分”等等)的实施,可以断言,国有经济比重的下降幅度和私营经济比重的上升幅度会更大。有人估计,到21世纪初或稍晚一点,我国极有可能形成国有经济、集体经济、私营经济三分天下的局面。上述情况表明,虽然搞活国有经济依然是搞活整个国民经济的关键,但从整体上讲,国民经济的健康快速发展最终要有赖于各种经济成份的全面搞活。既然如此,我们就不能再和以前那样仅仅就发展国有经济来谈国企改革,而是站在搞活整个国民经济的角度来看待国有企业的改革问题。这是我们总结20年国有企业改革得出的基本经

验之一。

二、现实：总规模偏大和内生的制度缺陷是国有经济的根本问题

从搞活整个国民经济和参与国际经济竞争的角度来看待国有经济，就会发现，目前我国国有经济存在的问题并非是人们常说的政企不分、机制不灵、管理不善、负债率高、人员臃肿、社会负担重等浅层次的体制和具体政策问题，而是总规模偏大和内生的制度缺陷这样一种根本性问题。

（一）关于国有经济的规模

如前所述，改革以来，国有经济在整个国民经济中所占比重逐年下降。但问题在于这仅仅是从工业总产值的角度来说的。如果从国有企业所占用的资产、向国家提供的税收、参与度等角度来看，国有经济所占的比重依然过大。据统计，到20世纪90年代末，国有工业企业的资产总额占全部工业的57.7%，就业人数占全部工业的54.4%，税收占全部工业的60.4%；国有企业还通过与其他经济成份合资、合作、参股，以及扶持发展集体企业，实际调动或支配着40%—50%的集体、外商资本；我国居民存在金融机构中的金融资产大部分也为国有企业所占用。有人估计，目前全部国有企业占用的资产约占我国全部经营性资产的60%以上。同时，国有经济的参与度依然过高。据统计，目前在我国工业的39个行业中，国有经济产值比重占80%以上即占垄断地位的行业有石油天然气、烟草加工、石油加工及炼焦、煤气和自来水、铁路、航空等；占79%—55%即占主体地位的行业有煤炭、黑色金属加工业、电力等；占54%—45%即国有和非国有大体平衡的行业有有色金属采选、食品加工、饮料、医药等；占44%—20%即非国有经济占优势的行业有非金属矿采选、食品、纺织、造纸、印刷、电器电子及仪表制造、金属制品等；低于20%即非国有经济占主体的行业仅有服装、木材加工及家具制造、文教体育用品、塑料、皮革制品等^①。这些资料表明，国有经济在整个国民经济中的份额依然偏大，甚至可以说，国有经济的主体地位并没有从根本上被动摇。

我们说国有经济的规模偏大还不仅仅是因为上述资料，而且是因为目前的规模已经超出了国家的管理能力。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，也是难以搞好的。而目前我国的国家恰恰没有足够的管理能力来管理好如此庞大的国有经济。

那么为什么长期以来我们保持如此大的国有经济规模甚至至今也没有主动降低国有经济规模的主观意识呢？我认为主要有两种错误观念在起作用：一是对国有经济的性质认识有误；二是过高地估计了国有经济在国民经济中的地位和作用。

关于国有经济的性质，长期以来人们认为，国有制是全民所有制的实现形式，是高级的公有制，是社会主义制度最可靠的基础。其实这是一种误解。首先，国有制不是全民所有制的实现形式。因为，其一，源于列宁的全民所有制概念在理论上非常接近于马克思的“社会所有制”概念。而社会所有制存在的客观前提是高度发达的社会生产力。这个高度发达的生产力从质上讲要消除一切旧的社会分工；从量上讲社会财富要达到相当富裕的程序，特别是生产资料要相当充裕，足以达到每个社会劳动者自由使用的程度，劳动者只要想劳动就可以劳动，不受任何因素的阻碍。如果相对于劳动者的数量而言，生产资料发生了任何程度的短缺，都将意味着一部分劳动者必须被排除在劳动过程之外（尽管劳动者本人并不愿意这样）。既然如此，那么这部分劳动者就不可能拥有和其他劳动者一道联合占有生产资料的权力，社会所有制就不可

能实现。这就是现实社会主义国家不能真正建立类似于社会所有制的全民所有制的最根本原因。其二,国有制也不可能成为全民所有制的存在形式。因为按马克思主义的国家理论,国家是“阶级矛盾不可调和的产物”,它不可能成为全民利益的代表,它一旦能够真正代表全民利益,国家本身也就不存在了。即使是社会主义国家,其本质也是无产阶级专政的工具,只能代表无产阶级和广大劳动人民的利益,也不是全民利益的代表。因而从逻辑上讲,全民所有制和国有制是根本联系不在一起的,国有制不可能成为全民所有制的实现形式。其次,说“国有制是社会主义制度最可靠的基础”也缺乏根据。因为从理论上讲,这种观点不符合生产关系决定上层建筑的原理。持这种观点的人在说明我国国有制就是社会主义的经济基础时都讲,我们的国家是社会主义国家,所以我们的国有制是社会主义公有制,可反过来又说,国有制是我国社会主义政治制度最重要的经济基础。这里运用的是经济基础决定上层建筑的原理呢,还是上层建筑决定经济基础的原理呢?两者都是又都不是,最终什么也不是。其实,国有制是个中性概念,从现象上看,其性质是由国家的性质决定的,但从本质看,是由生产关系体系中占统治地位的生产关系决定的。它们之间的关系是,占统治地位的生产关系决定上层建筑中国家的性质,国家的性质再决定国有制的性质。比如我们在分析资本主义国有制的性质时就讲,是资本主义私有制决定了其国家的性质并进而决定了其国有制的性质,从来没讲国有制决定了资本主义国家的性质。同理,我国的国有制的性质,本质上也只能由占统治地位的生产关系来决定。如果我们能确立这种观点的话,我国国有经济的调整与改革乃至整个所有制结构的完善会迈出更大的步伐。

关于国有经济的地位和作用,目前主要有以下几种观点:一是“财政收入论”。此种观点认为,长期以来,国有企业是我国财政收入的主要来源,直到现在仍占全部财政收入的60%,因而国有经济的地位极为重要,其比重不能降低。我认为,此种观点不妥,因为国家办企业不同于其他机构或个人办企业,不能仅仅为了盈利或增加财政收入,退一步讲,即便是为了增加财政收入,国家有许多比直接办企业更好的办法,如增加税收,发展其他经济成份,而且这已经由改革以来的实践所证明。所以此种观点站不住脚。二是“主导论”。从过去的“主体论”到现在的“主导论”,应该说是一种进步。但何谓主导?人们的认识并不一致。中共十五届四中全会的解释是:国有经济的主导地位主要体现在控制力上,也即是说,主导地位的基本含义是指国有经济要对整个国民经济实行控制。国有经济对国民经济的控制,说到底是国家对国民经济的控制。但国家要对国民经济实行控制,国内外的经验都表明,国家没有必要通过大力举办国有企业的办法来实现,而且此办法费时费力,效果极不明显。国家完全可以通过别的更加简单而有效的办法,如财税政策、货币政策等,实现对国民经济的控制。

(二)关于国有经济的内生制度缺陷

为了揭示国有经济的内生制度缺陷,我们首先就应深入分析国有制作为公有制的一种形式其自身存在的一般矛盾和特殊矛盾。

迄今为止,人类历史上存在的各种形式的生产资料所有制大体可分为两种类型,一种是私有制,一种是公有制。所谓公有制,其一般规定是生产资料归一群人(既可以是全体社会成员,也可以是部分社会成员)共同所有。在这种所有制下,该公有制的任何一个人首先是所有者,其共同占有的权利是任何个人所拥有的那一部分所有权和其他人所同时拥有的所有权共同构成的;如果每个人都没有所有权,都不是所有者,那就谈不上什么有公有制。但另一方面,他们又不是所有者,因为他们作为个人所拥有的所有权只有同其他人的所有权相结合共同构

成公有制时才有效,才能发挥作用;作为个人,他既没有特殊的所有权决定生产资料的使用和处置,也不能根据特殊的所有权索取总收入中的任何一个特殊份额。可见,在公有制的内部关系中,任何个人都既是所有者又是非所有者。他是所有者,是因为他是该群体的一员;他是非所有者,是因为他只是其中的一员。既是所有者,又是非所有者,这就是公有制中所有者的二重性。

所有者的二重性是公有制的内在矛盾,也是其基本矛盾或一般矛盾。这个矛盾在现实中首先要外化为公有制主体和公众的矛盾。由于公有制下,任何个人都是所有者又不是所有者,因此任何个人都不能单独行使所有权职能,人们必须通过某种集体行动(如集体协商、投票等),来行使和实现公有制。但是,事无巨细,都要经过集体行动是极不经济的,这就需要设立一个常设机构来负责对属公有的生产资料进行配置、使用、管理及收益的分配。这个机构我们称之为公有制主体。然而这个公有制主体一旦设立,公有制的内部关系就发生了深刻变化:一方面,相对于公有制主体而言,每个人便处在与这个机构相对立的关系中,作为个人,他们不再是所有者,不再处在所有者的地位上履行所有者职能,而是履行其他职能;另一方面,在经济生活中,公有制主体唯一地处在所有者的地位上并行使所有者职能,与作为非所有者的公众相对立,这时,任何个人,即便他是该公有制的一员,也只有作为公有制主体的代表时他才是所有者,而其他人则只是非所有者。这样,所有者主体二重性的矛盾,就外化为公有制主体与个人的矛盾。这个外化过程,实际上是公有制的实现过程,因而也是公有制的实现过程。因此,任何公有制,不管其性质如何,其实现形式必然表现为公有制主体所有制。

国有制作为公有制的一种形式,包含上述公有制的一般矛盾,同时和其他公有制形式(如集体所有制、股份合作制等)相比,又有特殊性。这主要是表现在国家作为公有制主体的代表和其他社会法人或个人作为公有制主体的代表具有完全不同的性质。众所周知,国家作为上层建筑的核心部分,其首要职能是社会管理。为实现这一职能,国家握有其他公有制主体所根本不可能有的广泛的公共权利。国家的这种特点决定了它作为所有者代表履行所有者职能时,极有可能利用超出所有者所应有权力之外的公共权力为国有企业谋利益(现实中国有企业所得到的种种政策优惠便是一种突出表现),从而导致经济领域的不公平竞争,此其一。其二,由于国家是以整个社会的代表的面目出现的,因而国家作为所有者代表时,其所有制基础往往是范围极大的公有制。而现实的情况是,公有制范围越大,产权关系就越不明晰,效益就越低。尤其需要指出的是,国家是一个庞大的科层组织。以中国为例,从中央到基层,至少要经过省、市(地)、县四个层次。与此相适应,国有经济的委托代理链条也不得少于这些层次(当然,中央和省属国有企业,代理链条就短一些)。再加上各级政府的所有者职能要分解到各个职能部门,国有经济的产权关系就更加复杂了。这种复杂、模糊的产权关系和沉长的委托代理链条使国有经济的运作成本极高,无人负责现象极为普遍,其效率低便是一种必然结果。古今中外,概莫能外。

正因为国有制有上述内在矛盾,使国有经济在实际运行过程中表现出种种不适应或弊端。在国有经济的诸多弊端中,人们议论最多的是政企不分。但对此,笔者历来持不同看法,因为,既然企业是国家的,那么国家就应该对其进行干预或管理,所不同的只是干预的程度和方式。试问:世界上有哪个国家所有者对自己的企业不进行干预和管理的?既然如此,国有企业的政企不分就是一种必然现象。所以,政企不分与其说是一种体制弊端,倒不如说是一种制度缺陷更为合适。

总之,总规模偏大和内生的制度缺陷是目前我国国有经济存在的根本问题。国有经济改革和发展必须着眼于从根本上解决这两个方面的问题。舍此,别无他途。

三、未来:降低国有经济比重和国有制的制度创新是未来国有企业改革的正确选择

(一)通过部分国有企业的非国有化,适度降低国有经济的比重,进一步完善所有制结构

既然国有经济的根本问题之一在于国有经济规模太大了,那么国有经济的出路就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,一定规模的国有经济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。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般经营领域,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。具体来讲,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。

(二)从根本上改造国有制,实现国有制的制度创新

我认为,国有制创新的基本思路是从所有权入手,改目前的“一级所有,分级管理”模式,为“分级所有,一级管理”模式,即实行中央、省、地(市)、县四级政府所有制,并在此基础上,组建统一管理本级政府所有的公有资产的权威部门,将目前分散在各部门的所有权管理职能集中于该部门,实现国有资产管理在分级所有基础上的一元化。其主要理由是:第一,这是由我国国情决定的。首先,我国是一个超大规模的国家,一个省比一些国家的规模大,甚至一个地区就相当于一个小国家,几乎在每一地区都存在国有经济覆盖不了、市场机制又不能有效发挥作用的领域。因此地方政府的作用,特别是省级政府的作用十分重要。其次,经济发展很不平衡,不仅省与省之间存在很大差异,而且地区与地区之间、县与县之间也存在明显的区别。再次,多民族共存、交通欠发达、通讯欠畅通、文化背景、历史传统等因素的影响,使我国经济带有

明显的区域经济特征。第二,分级所有在我国是既定的事实(现实中的地区所有制及改革后按“谁投资、谁所有”的原则组建的所谓国有企业,具有明显的分级所有的特征)。而且随着我国经济的发展和市场化进程的加快及投资主体多元化,这种产权关系将越来越普遍,传统的国有制概念已不能正确反映和分析现实经济生活。第三,“一级所有、分级管理”不符合效益原则,因为这种体制导致国有资产管理和运营的委托——代理链条太长,经营成本太大,不利于国有资产的保值和增值,是国有经济长期陷于困境的根本原因。而实行分级所有,这种状况会得到根本改善。

注释:

①参见《中国统计年鉴 1999》。

②张春霖:“国有经济布局调整的若干理论和政策问题”,《经济研究》1999年第8期。

主要参考文献:

[1]张卓元,董辅初,唐宗焜,等. 国有经济战略调整与证券市场发展[J]. 经济研究,1999,(10).

[2]张春霖. 国有经济布局调整的若干理论和政策问题[J]. 经济研究,1999,(8).

[3]周克任. 论社会主义与市场经济的关系[J]. 经济评论,1999,(3).

Reform of State Enterprises: History, Reality and Future

ZHOU Ke-ren

(Editorial Department, Journal of Shandong Finance Institute, Shandong Jinan, China, 250014)

Abstract: The basic experience of the 20 year-reformation of the state-owned enterprises is to consider the reformation and the development of them from an angle of activating the whole state-owned economy and participating in international economic competition. According to this, China's current basic problems in state-owned economy are not such superficial ones as nonseparation of enterprises from government administration, improper mechanism, imperfect management, the high ratio of liabilities, the heavy social burdens in system and concrete policy etc., but that the whole scale is somewhat great and the inborn system is deficient. So the future reformation policy of state-owned enterprises should lower the proportion of state-owned economy properly, perfecting China's system of ownership structure by non-nationalization of some stateowned enterprises; reforming the old pattern of "being owned by central government and managed by all levels of local governments", which has been carried out for a long time, establishing the new pattern of "being owned and managed by all levels of local governments directly".

Key words: state-owned economy; scale; system reformation