

● 史东辉

对国有企业发展若干问题的重新认识

——兼论增强国有企业活力问题

1—1. 企业发展的基本含义,目前理论界尚未有定论。几年前曾有过一批青年学者试图对此作出概括,认为企业发展“就是由企业功效指标水平的提高所反映和衡量的企业自身机能的变化以及由其机能变化所引致的企业行为的变化”^①,这是迄今为止国内学术界较具完整的一种定义。不可否认,上述定义虽然涵盖了有关企业发展的基本内容,但在简洁性和精确性方面仍存在一定的局限。笔者认为,所谓企业发展乃是国民经济发展的微观表现和基础。由于经济发展不仅表现为产出的增长,而且还包括了结构和机能的变化,因而企业发展也必须由下述两部分内容组成,即:(1)以人均产出量(亦称全员劳动生产率)为主要衡量指标的企业产出的增长,和由企业销售收入或企业产值所决定的企业规模的扩张;(2)企业内部生产要素配置结构和效率机制的改善,以及企业组织及其机能的进步。作为现代经济一个独立的基本发展系统,企业的发展构成了国民经济发展的基本前提。

1—2. 一般而言,企业发展的原动力来自于企业内部。即企业利益决定企业寻求发展的必然性,而企业内部一定的要素配置方式和效率机制功能决定企业的发展方式、程度和阶段。另一方面,外部经营环境也是影响企业发展的一个重要因素,而一个开放的市场体系的形成又是其中最为基本的条件。上述两方面因素共同构成了企业发展决策的基础,这些企业发展所必须考虑的问题包括:(1)确定企业产品或产品组合,以充分满足(甚至创造)消费者的趣味和偏好;(2)选择最具资源效率和成本效率的生产方式;(3)决定最佳生产规模和产品价格;(4)根据市场供需条件的变化及时作出相关的生产经营的调整。其中,第(1)、(4)项内容受企业外部经营环境的影响较多,而第(2)、(3)项内容则主要受企业自身因素的影响。

1—3. 毫无疑问,利润和长期经营是现代企业发展的基本目标。至于上述目标的排列,不同的企业自有不同的选择。如果以长期经营为首要目标,那么企业往往以获得保持其长期稳定发展的最低收益率(亦称正常利润)为满足,并更侧重于企业内部结构和机能的改善;如果企业如一般微观经济理论所分析的那样,首先追求的是经济利润(即高于正常利润的一种收益),那么企业行为方式显然有别于前者,而且由于经济利润动机实质可以视作许多短期动机的集合,因而其目标的实现途径往往较前者更为复杂,在缺少外部条件配合的状况下,甚至会损害企业长期经营的可能和稳定性。

1—4. 对于国有企业来说,作为社会主义经济的主体成分,它集中了国家大部分的生产能力和技术力量,国有企业发展决定了国民经济发展的基本方向和发展水平,因此国有企业的发展目标,应当是在保持企业长期稳定经营的基础上,最大限度地实现产出增长。而且,在社会主义初级阶段,经济短缺的消除必须依赖于逐步提高供给效率,扩大社会总供给,在

这方面，国家干预度较强的国有企业自然担当了最为直接的任务。所以，促进国有企业发展，推动现代中国经济增长一直是10余年来我国城市经济体制改革和对外开放的中心环节，也构成了期间政府经济政策的一项基本目标。

2—1. 历史地看，八十年代以来政府在促进国有企业发展方面实施的一系列改革措施应当说已经初步实现了两个方面的重大进展，即：（1）企业所有权与经营权实现了一定程度的分离，企业作为商品经济中相对独立经济主体的地位得到确认。据国家经委1989年所做的调查表明，在所调查的2000个工业企业中，包括中央和省级实施的工业生产指令性计划的产品产值占工业总产值的平均比重，已从1984年的80%以上下降到1988年的16.2%，指导性计划的商品产值所占比重上升为42.9%，市场调节部分为40.9%。这至少表明，在国有企业发展的决策过程中，来自政府的直接干预已退到次要地位；（2）与此相对应，一个相对开放的市场体系已经建立，诸多有碍市场机制建立的矛盾正逐步得到解决。

2—2. 然而，正是在上述背景下，许多国有企业的发展却面临重重困难，以至于“增强企业活力”已成为近年来困扰经济发展和改革的一个日见热门的话题，甚至于相当一部分人士将此提高到了事关经济体制改革和发展的成败的高度。^②那么，究竟应如何认识这一问题呢？一种意见认为，外部环境恶化是目前企业缺乏活力的主要原因，包括：企业税负过重、政府“放权让利”不够、价格体系、社会保障和市场格局不协调等等。另一种意见则认为国有企业的发展困境的根源在于企业内部经营机制的低效率和企业技术进步缓慢等。显然，上述两种意见总体上反映了当前国有企业发展存在的问题及其成因，但是无论是上述意见的争论还是简单的综合都未能从一种历史的角度看待国有企业发展的过程及其必然性，而要揭示当前国有企业发展困境的实质及其所掩盖的诸多矛盾，就必须从历史的角度作一考察。

2—3. 首先，增强国有企业活力问题的提出，实质上表明了国有企业的发展并没有达到政府经济政策和体制改革所预期的目标。据统计，1989年全民所有制工业企业平均全员劳动生产率按可比价格计算比1985年仅增加了21.2%，年均增长4.9%，远远落后于国民经济增长速度，且许多主要工业产品的实物劳动生产率还呈下降趋势；全民所有制工业产值所占全国工业总产值的比重亦由1985年的64.8%，降至1989年的56.0%，5年间下降了8.8个百分点。国有企业亏损率也逐年提高，1989年达到了16.1%。

必须指出，从扩大企业自主权（1979—1980）、推行工业经济责任制（1981—1982）、两步利改税（1983—1984）、实行厂长负责制（1985—1986）到全面推广承包经营责任制（1987年），几乎所有经济体制和政策的变动无不是以促进国有企业发展目标为中心的。而阻碍上述目标实现的原因，则亦只能假设为企业内部效率机制的欠缺或外部经营环境的恶劣。从政府的立场来看，八十年代以来我国经济由集中控制的计划经济向计划有限干预的市场经济的演变，本身即意味着经济的进步和发展；市场机制的逐步形成，企业与市场关系的建立，无不大大促进国有企业的发展提供了相对良好的条件；而且企业经营权的逐步下放，特别是承包制的全面推广，也应当说为企业提供了前所未有的激励和基本的自由度。所以，政府改革体制预期的失落，无非表明：（1）政府所着力创造的企业外部经营条件并非为企业实际所需要，或与企业发展所需要的基本的外部条件存在着本质上的偏差；（2）企业对政府政策的反应能力和行为与政府对调节企业行为能力的预期之间存在差距，企业是否

具备如政府设想的那般反应能力和经营素质，当成为疑问。综上所述，归结为一点，即以“放权让利”为原则的促进国有企业发展的传统思路的政策效应已趋于下降，政策思路的重新选择已不可避免。但是就此而断言“放权让利”的传统思路已经终结或失去意义似乎还为时过早，也缺乏足够的根据。而且，未来的政策本身即面临是在现有政策基础上加以改进，还是推出全新思路两种选择。

第二，增强国有企业活力问题的提出，是国有企业和非国有企业之间发展差异和利益冲突的必然结果。据统计，1985—1989年，非国有企业产值增加了2.8倍，年平均增长29.7%，高出同期国有企业产值平均增长速度11.4个百分点；非国有企业数量和产值占全部独立核算工业企业的比重，也分别由1985年的98.2%和35.1%，提高到1989年的98.8%和43.9%。另据测算，1985—1989年，国有工业企业对工业总产值增长的贡献率仅为49.1%，而非国有企业的平均年贡献率则高达50.9%。以上表明，我国工业企业所有制结构多元化的趋势正逐步加强。从政府的角度看，如果上述变化是市场竞争和经济发展的正常结果，或者是政府经济政策调整的必然，那么上述发展差异并不足以成为政府提出增强国有企业活力的理由。但是，目前各级政府致力于增强国有企业活力这一事实却无疑又表明了政府对工业企业所有制结构变动的评价和认识，即以政府的立场看，这种结构的变化多少隐含着一些非正常的或政府不愿接受的因素。不言而喻，其中主要的问题，是国有企业的主导地位似乎已受到了挑战，甚至面临发展的危机。

另一方面，从国有企业的角度看，增强国有企业活力的提出，反映了国有企业和非国有企业之间的利益冲突，以及国有企业在这种冲突中所处的不利地位。如在企业税负、经营权利、劳动人事制度等方面，国有企业所承受的负担和约束显然要比非国有企业大得多。这显然是一种企业外部环境的不平等。

2—4. 在计划调节和市场调节并存，所有制结构多元化的现实条件下，考察国有企业的发展状况，自然要把其他所有制类型的企业作为一个重要的外部参变量，并且研究其制约关系。但是问题在于，国有企业与非国有企业之间的发展差异和利益冲突从来就是两方面作用的结果。在我国社会主义初级阶段，由于发展背景、社会经济功能以及发展条件的不同，国有企业与非国有企业之间存在发展差异应当认为是正常的。就国有企业而言，由于其地位的特殊性，在对国民经济发展承担较大的贡献份额的同时，自然应受到政府的保护，但是这不能因此而成为企业自身经营不善的遁辞。而且更为关键的是，既然来自所有制基础的优越性已为人所共识，那么国有企业发展理应取得比非国有企业更高的总体效应，否则只能归咎于企业自身的行为不善或政府管理的不当。至于国有企业和非国有企业之间的利益冲突，政府有必要进行干预的，也只能局限于分配领域，因为非国有企业的大规模发展，虽加重了国有企业的市场竞争压力，但也为国有企业发展提供了众多的产品需求和原材料、零部件及生产设备的供给。而国有企业与作为所有者代表的政府之间的权利分配如何调整，似无必要将非国有企业作为比照的根据，因而也无必要对非国有企业的发展提出疑问。

2—5. 事实上，对于增强国有企业活力这一问题的认识，政府和企业之间仍存有相当的分歧。其一，政府增强国有企业活力的基本目的，首先在于增加财政收入的稳定来源。作为政府而言，其首先关心的当然是财政收入。在财政收入富余时，纳税人是谁及不同纳税人的税负份额并不会成为政府所十分注重的问題，而一旦财政收入发生困难，那么政府就必须考虑调整其一揽子收入计划和收入结构，以达到所谓的“增收节支”的目的，其中自然也就

包括调整国有企业和非国有企业的税赋份额问题。如果国有企业是财政收入的主要来源，那么只有在财政困难的情况下，政府才会致全力于促进国有企业发展，以最终增强国有企业的贡赋能力。当然，在社会主义条件下，政府还须竭力维护国有企业的主导地位，但这应当属于政府部门的一项经常性工作，只有当这种主导地位面临危机并直接危及国民经济发展的时候，其或许才得以成为某一时期政府经济工作的中心。

其二，对于国有企业来说，增强企业活力似乎带有某种“永恒性”。这是因为，出于自身利益的考虑，没有一个企业不追求更多的权利，也没有一个企业不希望其上缴利税能够获得减少甚至免除。在政府致力于增强国有企业活力这一问题的时候，企业似乎更有理由要求更宽松的外部条件，这便是企业和政府之间经常性地发生类似“讨价还价”行为的原因所在。至于企业本身在这场全国性的增强国有企业活力工作中所要达到的目的，自然首先是取得在既定劳动努力程度下更为良好的经营条件，其次才是企业产出的增长和内部效率机制及其功能的调整。

2—6. 增强国有企业活力所面临的另一个矛盾，是国有企业发展主体地位的削弱。一方面，十余年来政府陆续下放的各项企业经营自主权受到来自各级政府部门的经常性干预乃至收归的严重吞蚀。如据湖南省有关部门对509家大中型企业的调查，《企业法》和国务院有关文件规定企业享有的43项自主权已有8项被有关部门陆续收归，9项一直没有得到落实。之所以如此，关键在于国有企业在本质上仍是国家行政的附属物，在“县官不如现管”心理的驱使下，大多数国有企业往往对上级主管部门存有畏惧，许多权利不敢争，争来了又不敢用，以至于企业名义上的自主权和实际享用的自主权之间存在着巨大的差异，企业作为发展主体的权益相当程度地流失了。另一方面，作为理论上的发展主体，国有企业自身对发展的努力还很有限，事实上近年来外部条件的变化对企业实际生产函数的变化影响甚微。显然，企业的实际行为与其主体地位又很不相称。

3—1. 国有企业发展的历史地位。毫无疑问，国有企业是我国社会主义经济发展的主导力量，它与集体所有制一起构成了我国社会主义经济的主体成分。根据1989年的统计，二者当年的工业总产值占全国工业总产值的91.75%，这说明即使在国有企业产值份额连年下降的前提下，我国公有制经济的主体地位并没有发生动摇。

历史地看，包括中国在内，世界各国国有企业发展的经验表明，国有企业在国民经济中的地位与作用一般随着工业发展水平的不断提高而下降。这是因为：（1）随着工业化的深化，市场的复杂性和竞争性及其变更的速度都加大了，适用于工业化初级阶段的国有企业的行政管理模式已经不能与之相适应，即使在这种模式发生适应生产力变化的改革的条件下，还会有相当多的新兴企业采用非国有的集体所有或私人所有的形式；（2）在工业化进入成熟阶段以后，新建立的高技术产业和服务行业一般都不是资本密集型产业，因而不一定需要国家投资来组建；（3）企业的跨国经营和跨国合作已成为当前世界经济发展的一大趋势，这必然导致各种所有制成分的企业联合，进而导致单一的国有企业相对数量的减少；（4）随着工业化的发展，越来越多的经济活动要求采用分权决策的方式，而由国家集权控制的能力和范围毕竟是有限的，所以国有企业的绝对量增长速度势必落后于经济发展速度。

国有企业发展的历史作用，大致可归纳为：（1）依靠政府财政，构造国民经济发展的

基本框架，为社会经济发展提供保障和服务；（2）生产社会公共产品和重要的战略性产品；（3）按照赢利原则，参与市场竞争，直接满足消费者的需要，同时发挥社会经济运行的导向作用；（4）保持企业长期稳定经营，以维护社会经济发展的稳定。

3—2. 政府干预与国有企业发展。在大多数国家，政府干预企业发展的最常见方式，是通过政府颁布的产业政策，针对不同的产业实施不同的促进企业发展的措施。也就是说，政府政策对企业发展的倾斜，通常是根据行业的划分来选择的，并不是所有的企业都能得到政府照顾和支持。在国有企业中，政府的干预也往往以行业的不同而显示出不同的干预程度，如煤炭、石油、电力、冶金等基础工业企业的生产指令性计划集中程度较高，而其他行业的企业承担指令性计划的份额相对较低。

政府根据不同的所有制形式，对企业发展实施不同程度的干预，大多是出于短期经济发展的考虑，抑或是为了维护某种社会的稳定和利益关系的平衡。如八十年代有意识地鼓励乡镇企业和三资企业的发展，基本属于前者。而当前所谓的增强国有企业活力又基本属于后者。也就是说，政府在作此类干预时，既要维护经济进步原则，又常常增大了经济公平和稳定原则的作用份量。当然，政府作为国有企业财产的直接管理者，其对国有企业发展的干预自然要相对多一些。政府干预国有企业发展的基本目的，是为了维护国有企业在经济发展中的主导地位，并使之成为贯彻政府意图的很好的表率。

必须指出的是，无论是就理论还是就实践而言，国有企业对政府行政部门的依附是不可避免的，国有企业发展所受政府干预的程度除了取决于政府政策意图，还受到这种依附程度的制约。值得强调的是，这种依附并不是有百害而无一利的。

3—3. 促进国有企业发展的思路。从政府的立场看，促进国有企业的发展不可能以限制非国有企业的发展为条件，因而只能单方面地从增强国有企业的活力入手。但是，任何政府经济政策的制定都必须考虑其所服务的目标前提。一般而言，重大的制度性变革并不是经济发展过程中政府所必须经常采用的方式，也并不是所有的发展困难都需要藉此来解决。在当前我国经济制度相对稳定，中短期内不可能发生重大变革和调整的状况下，增强国有企业活力，促进国有企业发展将主要依靠企业在既定制度下的自觉行为，政府的作用只能局限于鞭策或是支持。而且，增强国有企业活力主要是为了摆脱当前企业所面临的困境，因而政府为此所做的努力和支持只能是有限而短期的。

在国有企业作为各级行政的附属物这一本质特征难以消除的现实条件下，规范各级政府的干预行为，约束政府干预的程度和范围，倒是政府所主要应该做的。在国民经济的微观基础重塑完成之前，这可以缓和当前国有企业发展中所遭遇的矛盾，至少对于其走出目前面临的困境，应当说是具有现实意义的。

① 冯正虎等《改革：中国企业发展的主旋律》，中国展望出版社1988年版，第2—3页。

② 据有关人士估算，目前真正具有活力的国有大中型企业只占10%左右，缺乏活力但尚能维持生产和经营的企业约占60%，没有活力的企业或陷入严重困境的企业约占30%。参见杨建荣：《增强国有大中型企业活力的理论思考》，《财经研究》1990年第10期第31页。