

CHINESE SOCIAL SCIENCES QUARTERLY

SPRING VOLUME, 2011

邓正来 主编

重 思 中 国

中國社會
科學論叢

春 季 卷

2011年3月（总第34期）

CHINESE SOCIAL SCIENCES QUARTERLY

SPRING VOLUME, 2011

邓正来 主编

重 思 中 国

中國社會
科學論叢

春 季 卷

2011年3月（总第34期）

图书在版编目(CIP)数据

重思中国:中国社会科学论丛. 2011 年春季卷(总第 34 期)/邓正来主编.

—上海:复旦大学出版社, 2011. 11

ISBN 978-7-309-08514-3

I. 重… II. 邓… III. 中国-研究 IV. D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 205949 号

重思中国:中国社会科学论丛. 2011 年春季卷(总第 34 期)

邓正来 主编

责任编辑/李 婷

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编:200433

网址:fupnet@fudanpress.com http://www.fudanpress.com

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

上海第二教育学院印刷厂

开本 890 × 1240 1/16 印张 16.25 字数 409 千

2011 年 11 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-08514-3/D · 529

定价: 25.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

为了中国

林耀华



一九九四
年元月

学术委员会名单

主 编

邓正来

主编助理

程 农 吴冠军

学术委员

林毅夫	周国平	许倬云	林毓生
张维迎	孙周兴	童世骏	姜义华
许纪霖	何光沪	马 敏	黄宗智
王 焱	俞吾金	汪 晖	张曙光
葛兆光	季卫东	桑玉成	史晋川
陈嘉映	汪丁丁	时殷弘	陈平原
秦亚青	张 军	周其仁	葛剑雄
赵汀阳	林尚立	高 毅	郑杭生
陈弘毅	邓晓芒	张小劲	徐 勇
钱乘旦	陈 来	陈维纲	纳 日
徐 贲	姚 洋	张旭东	宋新宁
杨念群	郝雨凡	王铭铭	许章润
秦 晖	任剑涛	周晓虹	阎云翔
姚先国	郁建兴	朱维铮	邓正来

主办单位：复旦大学社会科学高等研究院
浙江大学公共政策研究中心

卷首语：重新发现中国

邓正来

在当下全球化的世界结构中,不仅作为中国社会科学之认识对象的“中国”发生了巨大变化,而且这种认识本身所赖以凭的话语系统亦需要根据当下中国的立场进行重构——否则我们将没有基本的哲学根据去谈论所谓“中国”社会秩序的正当性问题。因此,“中国”既是中国社会科学的认识对象,又是其思想根据;换言之,中国社会科学的学术判准只能是“根据中国”。这意味着西方思想家、甚或中国先哲的思考绝对不能代替当代中国人自己的思考,西方学者、甚或中国先哲的答案也绝不是当代中国人自己的答案。因此,中国社会科学必须加强对中国问题本身的深度研究和理论关注。为此,我们必须从那种因“西方化倾向”所导致的“中国之缺位”中解放出来,重新“找回”或“发现”中国。这里的“中国”绝不是1978年以前或更为久远的中国,而是与其有着历史性关联的世界结构中的当下中国;这里的“中国”也不只是地理或人口意义上的中国,不只是经济意义上的中国,而是体现并承载着中国人之文化身份和政治认同的中国。显而易见,这里所讲的“中国”绝不是意识形态视野中的中国,亦不是中国传统知识视野下的中国,更不是西方知识视野下的中国,而毋宁是有待我们运用各种理论资源予以认知并建构的一个伦理性的文明体。

为了引导中国学者加强对中国本身的理论研究,我们特设立了一个常规性的栏目:“主题研讨:重新发现中国”。在本卷中,我们设定了“生存性智慧”这一主题。自本刊主编邓正来教授提出“生存性智慧”概念以来,学术界出现了较多回应。本卷集中刊发的四篇文章,除了一篇是关于邓正来教授“生存性智慧”观念的评论性文字外,其他三篇均是来自人类学界的回应论文。其中,纳日碧力戈的《民族归心》一文从皮尔士“三元互动观”出发,结合巴赫金的对话理论,分析了中国当下的民族现象,在对目前缺乏现实关联的民族理论研究进行批评的基础上,提出了由基层文化生态推演至高层的“民族归心”论,并试图以心理现实主义分析显露多元共生的普遍智慧。潘天舒和张梅胤的《在“正常”与“非正常”之间:对于上海地区聋人调适性智慧的人类学初探》一文,针对标准手语这项以造福聋人群体为宗旨、以标准化和专业化为目标的社会工程在聋人日常话语实践中所遭遇的尴尬情形,力图提出一个基于田野考察的文本,以期弥补官方界定的“特殊群体”在相关社会科学文献中“缺席”和“失声”的缺憾,并呼吁大家以充满人文情怀的平等心态来关注调适性智慧对于包括聋人在内的“特殊人群”的多重意义和价值。朱剑峰的《人类学研究者的生存智慧——人类学知识、知识人类学和知识的人类学未来》一文以其在上海的田野经历片段为基础,对人类学领域的关键概念“本土知识”在全球化背景下和国际都市化的平台上展开了理论和实践上的初步探讨。该文主张,人类学研究者在中国本土的生存智慧必须紧紧围绕着对“知识的认知”进行,而这种认知渗透于对“人类学知识”的讨论、对“知识人类学”的建构和对知识的“人类学未来”的描绘中。毋庸置疑,这些研究都为我们深入认识中国实践中的生存性智慧进行了探索性努力。

目 录

2011 年 3 月(总第 34 期)

卷首语：重新发现中国	邓正来 1
本刊特稿	
天则经济研究所课题组 国有企业的性质、表现与改革	1
主题研讨：重新发现中国·生存性智慧	
纳日碧力戈 民族归心	150
潘天舒 张梅胤 在“正常”与“非正常”之间：对于上海地区聋人 调适性智慧的人类学初探	155
朱剑峰 人类学研究者的生存智慧 ——人类学知识、知识人类学和知识的人类学未来	167
曹 培 关于“生存性智慧”的若干浅见 ——邓正来教授《“生存性智慧”与中国发展研究论纲》读后	172
本刊专论	
孙国东 从“邓正来问题”到“转型法哲学” ——一种社会—历史维度的阐发	176
学术专论	
毛高杰 基于镶嵌视角的纠纷解决方式选择分析 ——以“清官难断家务事”为例	219
海外专论	
J·路赫特著 汪顺宁译 星难：尼采和诗歌的狂喜	229
书评思考	
李安乐 丰盈抑或沉重：女性肉身叙事的伦理纬语 ——读《沉重的肉身》兼论女性写作	240
《中国社会科学论丛》稿约	244

国有企业的性质、表现与改革

◆ 天则经济研究所课题组*

前 言

近年来,关于“国进民退”的相关事例引起公众的广泛关注。典型的事例有两个:其一,山西省主要以煤炭安全生产为由对小煤窑进行整顿,致使大量民间资本从本地的煤炭行业被迫退出;其二,在山东省政府部门的推动下,国有但亏损的山东钢铁集团兼并民营但盈利的日照钢铁有限公司。若从这两则具体事例来看,将其定性为当地政府部门主导下的“国进民退”并不为过。联想到早些年间民间资本从石油石化行业中的炼油与销售环节中被迫退出等事例,公众有理由对“国进民退”是否形成某种趋势表示关切。

应当说,以上事例的发生是有其相应的政策背景的。在“抓大放小”与“国有资本战略性重组”的背后,已经形成了“进一步推进国有资本向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域(以下简称重要行业和关键领域)集中”的政策导向,以期达成“增强国有经济控制力,发挥主导作用”的目标。“重要行业和关键领域主要包括:涉及国家安全的行业,重大基础设施和重要矿产资源,提供重要公共产品和服务的行业,以及支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业。”

这种政策的含义与取向,对应于国际金融危机发生后西方主要发达国家的政策选择(例如政府对商业银行进行注资等),其合理性似乎得到进一步的印证。不仅如此,人们还从金融危机过程中中外不同国家之间经济增长速度或危机程度的差异,导出中国国有经济的主导或控制地位在经济制度上的比较优势。

然而,公众还是对国有企业的行政垄断行为、分配不公等表示相当程度的不满。针对公众的责难,有关部门则拿出账面数据宣传国有企业的绩效、对就业的贡献以及所尽的社会责任。面对这种情势,经济学界并未做出积极的解答。因为数据清楚地显示:近年来国有企业的利润增长较快,绩效甚好。这显然与十年前的研究结果大相径庭。进一步讲,这不正是国有企业改革成效的体现吗?

有问题才需要改革,这是所有人都能接受的逻辑。在一些“数据”和“事实”的支撑下,不少学者也就逐

* 课题组负责人是盛洪,执行负责人是赵农。执笔人有盛洪、赵农、杨俊峰、钱璞、管建强和杨小静。

渐相信：中国的国有企业改革已经取得了巨大成功，改革的历史使命已基本完成。于是，深化国企改革的话题日趋冷淡，以至无人问津。

面对混沌不清的现实判断，天则经济研究所应承担其应有的社会责任。课题组力图回答以下三个重要问题：（1）国有企业的当下表现究竟如何？（2）从规范的意义讲，国有企业应当成为什么性质的机构？（3）应当怎样推进国有企业改革？经过一年的认真研究，最终形成《国有企业的性质、表现与改革》的研究报告。

本报告的实证研究表明：（1）近年来，我国存在着结构性的“国进民退”现象；（2）国有企业不同程度地存在分配不公的现象，其薪酬与非货币收入普遍高于社会平均水平，这种现象在国有垄断企业显得尤为突出；（3）国有企业账面利润中含有大量应当列入成本的地租、资源租、融资优惠带来的成本减少，以及因行政垄断所致的超额利润，经过成本还原和垄断利润扣除之后，其真实绩效远远低于社会平均水平，甚至是亏损；（4）国有企业的存在与运营，对我国宏观经济运行的稳定性与经济增长的质量构成一定损害，并扰乱了房地产市场和资本市场的健康发展。通过对国有企业的当下表现的政治经济学分析发现，部分身份互换与相互流转的官员和国企管理者正在结成利益集团，运用“院内活动”和“部门立法”等方式，借助公权力而谋取私利。

经济学的规范分析表明：国有企业应当存在较为明确的边界，其适合于市场机制不能得到充分发挥的公共品和准公共品的生产，尤其当政府成为唯一买家或者生产过程需要严格控制的产品，应当由国有企业提供，其他产品则由民营经济提供。法学研究则表明：国有企业应当成为有别于政府机关的公共机构，应以公共利益而非营利为目标，属于公法而非私法范畴。

在以上研究的基础上，本报告提出了重新定位下国有企业深化改革的方略。报告认为已有的国有企业改革，围绕着国有资产的资本化而进行，即如何有效地将原有的生产性国有资产转变为经营性的国有资本。于是，需要将国有企业变成以营利为目标、自主经营的法人，而政府则成为出资人。这种改革虽然促进了中国的市场化，但也正在形成由利益集团掌控大量社会资源为特征的权贵资本主义。深化改革应当以将国有企业转变为非营利性公法企业以及建立国有资产的宪政治理架构为目标。在此基础上，提出了深化国有企业改革的具体措施。

本研究报告由主报告和若干分报告构成。主报告第一、二章分别对国有企业改革理论与实践以及国有企业的分类进行梳理，为后面的分析提供基础；第三、四、五、六章分别从效率、分配、“国进民退”现象及其对宏观经济的影响等方面，实证研究国有企业的当下表现；第七章就国有企业当下表现做出政治经济学分析；第八、九章分别从经济学和法学角度探讨了国有企业的规范性质；第十章提出了重新定位下国有企业深化改革的方略。若干分报告作为主报告分析的补充与拓展。

在课题的研究及本报告的形成过程中，课题组还召开了两次专家研讨会。张曙光、周放生、杨帆、韩朝华、刘小玄、华生、管维立、王建、秋风、王晓晔等学者提出了建设性的意见，在此表示衷心的感谢！

第一章 国有企业改革的理论与过程

中国传统的国有企业主要是在 20 世纪 50 年代中期通过“社会主义三大改造”、“消灭私有产权”以及之后的“国家工业化”等方式建立起来的。改革开放以前，这些传统的国有企业是以政府部门的分支机构或附

属机构的形式存在,实行高度集中的计划管理,企业日常运转在很大程度上依靠行政命令推动。在这种“社会化大工厂”的模式下,企业经理仅仅是上级政府和主管部门决议的具体执行者,其经营决策必须遵从党委的领导;企业在人事、财务、生产、物资、收入分配等方面几乎没有任何自主权,企业经理和职工不必为经营的结果负责,其自身的利害关系也与经营的结果没有太大的关系。国有企业传统的运行体制造成了“企业吃国家大锅饭”、“职工吃企业大锅饭”的结果,企业效率极其低下,国家财政赤字连年增加。到1977年前后,国有企业传统运行体制已经发展到不得不改革的地步。

1978年十一届三中全会以后,中国开始进行经济体制改革。基于十一届三中全会公报所提出的“现在我国经济管理体制的一个严重缺点是权力过于集中,应该有领导地大胆下放,让地方和工农业企业在国家统一计划指导下有更多的经营管理自主权”的认识,国有企业从“放权让利”改革开始,之后经历了“两权分离”改革、建立与完善“现代企业制度”改革等不同阶段。就整个改革过程涉及的内容而言,在所有制上,大一统的全民所有制和集体所有制已经发展成为各种所有制均占有一席之地的格局;在经营方式上,高度集中的计划经济体制已经让位于市场经济体制。经过30年的改革,国有企业在数量上已经大大减少,产权关系基本明晰,政企关系变得相对简单,管理体制已基本实现向现代企业制度的转变,国有企业的经营状况也有所好转。国有企业目前的发展状况似乎表明主体部分的改革已基本胜利完成,剩下的只是对现有成果的不断巩固与完善。

然而,事实并非如此,国有企业改革远未结束。从产权关系角度来看,以各级国有资产管理委员会代表国家与全体人民行使国有资产所有者职能的方式,并未真正消除国有企业所有者虚置的问题,不仅如此,这种模式还会因为国有资产管理委员会本身缺少监督和约束而极易向国有企业管理层让步,使其侵吞国有资产及其增值部分。从经营绩效角度来看,目前国有企业所取得的经营业绩有多大成分来自企业效率的提高还存在诸多的争议,但国有企业通过免费或极低的价格占用土地及其他要素资源,在全球资源性要素价格快速上涨以及市场需求持续扩大的条件下获取大量收益,则是显而易见的。从竞争的公正性来看,由于国有企业长期垄断着一些关键性的行业与部门,并且凭借行政垄断力量不断排挤、吞并其他市场竞争主体,对市场规则造成了极大的破坏,成为阻碍国民经济健康发展的最主要因素。

本章力图通过对国有企业改革过程的梳理,探寻不同阶段国企改革的动力,以及国企改革发展的内在逻辑。

一、国有企业以“放权让利”为主要特征的改革(1978~1986年)

1. “放权让利”改革过程回顾

1978~1986年属于多种改革形式探索阶段,这一时期的改革是在不打破原有计划体制框架下展开的,其主要特征是“放权让利”,即通过向企业下放部分经营权与收益权来达到调动企业经营者和职工工作积极性、提高企业产出以保证财政收入增长的目的。放权让利改革主要包括“扩大企业自主权”、“利改税”、“租赁制”等多种形式。

(1) “扩大企业自主权”改革过程

1978年10月,四川省选择了宁江机床厂等6家企业进行扩大企业自主权改革试点,确定企业在增收基础上可以提取一些利润留成,职工可以得到一定的奖金。1979年5月,国家经贸委等6个部门分别在京、津、沪三地选择首都钢铁公司、天津自行车厂、上海柴油机厂等8家企业进行扩大企业自主权改革试点。在随后的1979年9月,国务院发布5个有关扩大企业自主权的文件,要求各地进行试点。从1979年底全面推

广扩大企业自主权改革开始,在短短一年时间内,16%的全国预算内企业都实施了此项改革试点,这些企业占到全部企业产值的60%、利润的70%。

扩大企业自主权的改革,初步改变了政府对国有企业管得过死的局面,在奖金收入刺激下,广大职工开始关心并设法提高企业的经济效益。这方面的改革调动了企业的积极性,初步搞活了经济。但是,由于没有明确限定企业的权力边界,权力下放之后没有相应的约束机制对企业的权力进行限制,加上宏观环境变化等影响,初期的扩大企业自主权改革并没有实现改善国家财政状况的目的,1979年、1980年连续出现了巨额财政赤字(黄速建,2008)。为了落实财政上缴的任务,各地政府从1981年开始在初期的扩大企业自主权改革基础之上,对工业企业试行利润包干制度,在分配上确定了“利润留成”、“盈亏包干”、“以税代利、自负盈亏”等三种类型。

利润包干制度一开始取得了一定的效果,一些企业在短期内实现了增产增收的目标,但大多数企业的经济效益却并没有明显提高。由于企业的各项计划指标是在上一年度的完成情况基础上制定的,因此,利润包干制度一开始就为企业与政府之间的讨价还价留出了空间,从而不可避免地形成了“鞭打快牛”与“苦乐不均”的现象。到1983年初,利润包干制度在更大范围内推行后引起了执行混乱和物价上涨等严重情况,鉴于此,中央决定停止全面推行利润包干,转而实行“利改税”(黄速建,2008)。

(2) “利改税”改革过程

扩大企业自主权改革中出现的“鞭打快牛”与“苦乐不均”现象使得利改税思想应运而生,政策设计者希望通过实行利改税,能够规范和稳定企业上缴政府的财政收入,加强企业的经济责任,并且用税收手段拉平企业之间的竞争条件,使企业处在同一起跑线上。1983年国务院批转了《财政部关于国营企业利改税试行办法》,提出分两步实施利改税:第一步是对国有企业征收固定比例的所得税,然后通过谈判方式确定税后利润上缴比例;第二步是实行单一征税制度,把所得税由比例税改为累进税,取消上缴利润的办法,同时征收资源税、资产税和调节税等(杜海燕、张永山,1992)。

1983年6月1日开始实施第一步利改税。对大中型企业实现的利润,统一按55%的税率征收所得税,企业税后利润按国家核定的比例留给企业,其余上缴国家。第一步利改税的实施基本实现了稳定和增加财政收入的目标。1984年10月开始实施第二步利改税,但最终的操作方案偏离了改革的设想。由于在第二步利改税设计中产品税比重过大,很多企业在支付该税种后无力支付与利润无关、但与资金占用挂钩的资金税,因此,最终只能放弃资金税,改为从利润较多的大中型企业中开征一户一率的调节税,以“代替”利润上缴(华生,1987)。利改税最后并没有改变企业税负过重的局面,企业与政府之间依然在不断地讨价还价,由于取代利润上缴的税收不规范,外部竞争的条件不但没有拉平,“鞭打快牛”与“苦乐不均”的问题反而更加严重了。

(3) “租赁制”改革过程

从1984年沈阳汽车工业公司试点开始,许多小型工业企业走上了租赁制改革道路。租赁制最初是在一些微利、亏损的小企业中开展,主要目的是为了解决企业的亏损问题。在实际操作过程中,主管部门设定一定数量的租金,把企业出租给个人,租赁期满时主管部门获得约定的租金,承租人获得剩余收入。随着租赁制改革形式的不断发展,承租人由个人逐渐发展成为团伙、全体企业成员,租金也由固定变成浮动比例,最终租赁制在小型工业企业当中变得越来越像承包制经营形式。在1987年普遍推行承包经营责任制以后,采取租赁制形式的小型工业企业数量仍然不断增加。到1988年底,依据对43 935个国有小型工业企业的调

查,实行租赁制和其他经营方式的企业已经达到24660个,占总数的56.1%(黄速建,2008)。在租赁制改革过程中,还出现了“厂长负责制”和“厂长任期目标责任制”改革形式。从操作手法与各种表现特征来看,这两类改革形式应属于承包制的雏形。

2. “放权让利”改革过程中的理论思想

传统公有制理论在现实当中出现了严重的激励问题,普遍的“捧国家铁饭碗、吃企业大锅饭”思想导致国有企业经营效率低下,国家财政收入逐渐萎缩。放权让利改革就是试图改变传统公有制框架下激励不足的问题,通过让渡一部分收益来调动企业经营者与职工的积极性,从而增加企业产出来缓解当时国家面临的财政困难。

(1) 传统公有制理论思想面临的困境

传统的公有制可定义为:一群人以集合的方式共同占有财产、所有成员拥有平等的权利并采取集体行动的方式来行使所有者权利的所有制形式(刘世锦,1990)。公有制以集体行动为特征的行为方式,导致个人行为与行为后果之间的相关程度非常低,使得集体成员倾向于在获取同等收益的条件下尽量减少自身的努力,即出现“搭便车”行为。广泛的“搭便车”行为导致总体努力的不足,在具体组织当中就表现为普遍的偷懒卸责、人浮于事、效率低下。为了保证公有制能够正常运转,就需要引入相关机构或个人作为代理组织。可是,由于代理人拥有自身的利益诉求,存在激励不相容与机会主义行为等问题,所以,激励与监督制度就随着代理组织的出现而产生了。

与传统的公有制形式相对应的是全面计划经济的管理体制。在计划体制下,国有企业作为各级政府部门的附属机构,担负着社会稳定、充分就业和经济发展等各种不同的责任。各级政府主管部门通过国有企业这一公有制财产组织形式,实现各自的功能和利益,而作为微观经济主体的国有企业却没有相应的经营自主权。这种经济体制导致的结果是,管理者与职工在生产上付出的努力与自身所得的收益之间没有必然联系,“干多干少一个样,干与不干一个样”。因此,管理者与职工作为国有企业的代理人,利用信息优势隐藏生产潜力并减少自身的努力,从而形成“企业吃国家大锅饭”和“职工吃企业大锅饭”的局面。财产人人所有的公有制经济在无人负责的情况下经营惨淡,国家最终在严重的财政赤字压力下不得不考虑改革国有企业。

(2) “放权让利”改革中的理论探索与实践评价

放权让利是在保持原有企业制度基本不变的前提下,通过完善经营考核指标、加强监督和激励,从而调动企业管理者与职工积极性以保证国有企业计划任务得以完成的改革措施。在借鉴东欧的国有企业改革经验过程中,理论界提出了各种改革思想。蒋一苇的“三论”——“企业本位论”、“职工主体论”和“经济民主论”是当时最为著名的理论思想之一。“三论”认为,“我国的经济体制改革,应从企业缺少自主权的现实出发,使企业成为自主经营与发展的、具有独立性的社会主义基本经济实体”(戴园晨、徐亚平,1993)。在放权让利改革阶段,把国有企业改造成为责、权、利统一的商品经济生产主体的思想在理论界已成为共识。

虽然放权让利改革没有触及国有企业的产权关系,也没有改变企业与主管部门之间的从属关系,但在利益分配格局上却取得了突破性进展。放权让利通过提高企业利润留成比例和加大奖金发放力度的刺激,改变了过去政府对国有企业管得过死的局面,管理者和职工开始关心并设法提高企业的经济效益,国有经济初步表现出搞活的迹象。但是,放权让利改革毕竟只是一种在国家统一计划下实施的权力下放举措,在政企关系上政府依然处于主动地位。政府可以根据经济形势与政治的需要,决定继续下放权力或收回权

力。因此,对于政府和企业而言,各种以放权让利为特征的改革形式都表现为一种短期的行为。

放权让利改革对国有企业管理者和职工的行为方式产生了较大的影响,并进一步引发宏观经济政策的调整。当约束机制尚未建立之时,只要利益分配的政策口子打开,管理者与职工就有能力也有积极性以各种方式将企业产出的分配偏向自己一方。国有企业在预算软约束的条件下通过无限制地扩张经济规模、通过与主管部门讨价还价、提高奖金发放水平,最终损害了政府的收入基础,加剧了国家的财政困难。因此,简单的放权让利改革虽然在短期内调动了企业职工的积极性、增加了产出,但同时也为政府部门的收权行为埋下了种子。当消费与投资出现双膨胀、宏观经济形势恶化时,政府部门的紧缩政策必然收回已下放的权力。可是国有企业在减少投资与产出的同时却不减少工资的发放,经济形势更趋恶化,“放权—收权”的循环开始不停地上演。

放权让利改革并没有根本解决“企业吃国家大锅饭”和“职工吃企业大锅饭”的问题,反而由于企业与主管部门之间的讨价还价造成了新的不平等,加剧了苦乐不均的情况。由于主管部门仅仅在利益分配方面开了口子,而没有真正将经营权下放企业,因此企业的效率问题仍然无法解决。当国家财政收支情况变得糟糕而无法向企业出让更多的利益时,放权让利也就走到了尽头,同时新的改革思想也酝酿成熟。

二、国有企业以“两权分离”为主要特征的改革(1987~1992年)

1. “两权分离”改革过程回顾

从“放权让利”发展到“两权分离”是国企改革的一次重大飞跃。放权让利改革只是在计划经济体制框架内部转圈,而两权分离改革则渐渐触及经济体制改革的主体部分。实践证明,两权分离改革在终结传统的计划经济体制方面起到了极为重要的作用,但同时也因为自身存在着各种缺陷而无法完成国企改革大任。以两权分离为特征的改革阶段主要包括对大中型工业企业实行的“承包制”、对中小企业实行的“租赁制”后期阶段、“资产经营责任制”以及部分企业的“股份制”试点改革。本节只针对“承包制”与“资产经营责任制”改革过程进行梳理,其他几种改革形式在本文其他地方另有专门的论述。

2. “承包制”改革过程

承包制改革的雏形早在1979年的放权让利改革阶段就已形成,其具体形式表现为上缴利税包干制度。由于国务院在1983年开始全面推广利改税,全国大多数企业都中止了承包制方面的试点探索,直到1987年承包制改革才又重新登上历史舞台。1988年2月,国务院颁布《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》,承包制逐渐取代其他改革形式成为城市经济改革的主流。自1988年到1990年,全国预算内工业企业中90%以上的企业完成了第一轮承包,之后又开始第二轮承包。

承包制改革包括“上缴利税定额包干”、“微利微亏企业定额承包”、“上缴利税递增包干”、“上缴利税目标承包”、“亏损包干或亏损递减包干”等多种具体形式,其核心是包住利润上缴基数,稳定国家与企业的分配关系,通过调动承包者的积极性来扩大各方的利益总量。由于承包制改革简明易行,财政上不用增加开支却能比较有把握地增加收入,企业可以从增产增收中获得实实在在的收益,因此受到各方普遍的欢迎。在实施第一轮承包的头一年,企业承包情况非常好,在完成上缴利税的同时实现了较多的利润留利。但随着外部经济形势的变化,企业内部运行机制的不合理以及政策的多变性等问题越来越突出,承包制所产生的效益空间逐年缩小。到1991~1992年开始新一轮承包时,企业普遍出现不好包、不愿包和不敢包的心态,以至于这一轮承包是在放松承包条件、主管部门“做思想工作”的情况下才勉强承包下去。

在承包制改革过程中,短期盈利、长期亏损的现象非常普遍。虽然承包制以合同等法律形式实现了在

一段时期内所有权与经营权的分离,为企业的自主经营创造了条件,从而搞活了企业,但承包制本身并没有改变传统的行政依附型企业体制(杜海燕,1992)。政府对企业的干预仍然普遍存在,尤其是当企业经营业绩不佳或工资侵蚀利润问题变得严重时,政府倾向于收回企业的经营权;当外界经济与政策环境变坏、企业无法完成承包任务时,放弃经营权、回归旧体制也往往成为企业的首选。但是,在面对企业经营由于管得过死而缺乏活力、国家财政收入出现下滑现象时,政府又不得不下放权力。因此,承包制改革只能继续在“放权—收权”的循环中蹒跚前行。

3. “资产经营责任制”改革过程

资产经营责任制在吸收其他改革形式的经验教训基础上,提出了重新构造微观经济基础的思想。该思想包括两方面内容:一是所有制形式和经济成分的多样化,即应当允许在一定范围内存在私人资本主义经济;二是通过所有权与经营权的重新分割和分开,使国有企业摆脱行政隶属关系,成为真正的商品生产者和经营者(华生,1987)。资产经营责任制改革把解决企业经营权问题作为第一阶段改革的核心内容,并且分三步进行实施。首先,由企业主管部门聘请专家组成考评委员会,以现有资产作为标的,用招标的形式选出企业经营者。其次,被选中的经营者成为企业法人,并与主管部门签署具有法律效力的经营责任合同书,就任职内的资产、人员处理、生产决策等事宜达成协议,经营者拥有机构撤并设置、企业内部分配等权力。最后,任期结束后再次由主管部门主持投标选聘经营者,并根据资产评估结果对上一任经营者进行奖罚(华生,1987)。资产经营责任制改革的推出引起了社会的较大关注,在试点过程中取得了一些成绩。但由于资产经营责任制在让利幅度上比其他改革方式小,而对经营者的约束却很强,并且在操作技术上对主管部门负责人的素质要求比较高,因而在允许企业自由选择改革方式的情况下,资产经营责任制改革最终没有得到大范围推广。

4. “两权分离”改革过程中的理论思想

两权分离作为向现代企业制度过渡阶段的改革形式,在理论探索与实践当中产生了重大的影响,既取得了巨大的成果,也暴露出很多问题。两权分离改革在相当程度上明确了国家与企业之间的利益分配关系,为发展自主经营、自负盈亏的企业经营理念打下了基础,并且为企业培育了产权思想。两权分离改革还在实践中培养了一批具有市场意识和经营理念的企业家,为建立现代企业制度储备了人才资源。

5. “两权分离”改革理论探索

两权分离思想是在不改变原有企业财产关系形式的前提下,把企业经营的经济责任落实在经营者头上,通过加强激励来提高企业的经济效益,使企业成为自主经营、自负盈亏的商品生产者和经营者。如果说放权让利只是通过利益刺激来调动企业职工积极性的话,那么两权分离则是突出经营者的地位,通过“经理革命”来实现企业的经营目标。企业与主管部门采取一对一谈判的方式签订任务合同,明确双方的权利和义务,从而把主管部门对企业实施的日常干预变为定期干预,使经营者获得更多的经营自主权。在利益分配机制方面,所有者以出让一定时期一定程度的经营权为代价,取得资产分成收入;企业则通过增加产出利润,获得确定的分成比例。两权分离最终形成一种风险共担、利益共享的分配关系(戴园晨、黎汉明,1988)。

两权分离改革中出现的产权改革思想主要以华生等学者的资产经营责任制为代表,资产经营责任制从财产关系入手,提出重新构造经济的微观基础思想。华生等人认为,如果不突破原有的产权体系,国有企业改革将很难进行下去(华生,1987)。由于种种原因,华生等人在这方面的理论探索未能进一步展开。

作为企业组织中最重要的人力资本——企业家才能,在两权分离改革过程中得到了一定程度的重视和

发展。通过经营者的选拔与经营者权利、地位的提高,国有企业的管理人员逐渐从原来的政府管理决策执行者角色转变为专业的管理人员。虽然在政企不分的环境下国有企业经营者与政府官员之间的角色转换仍然比较频繁,但毕竟为将来培养独立经营、敢于承担风险的企业家队伍创造了条件。

6. “两权分离”改革实践评价

两权分离改革实践中所产生的问题都根源于公有制企业产权制度安排,具体表现在政企不分引起的讨价还价机制、内部人控制、预算软约束、企业行为短期化等外在形式方面。两权分离只是局限于国家所有权与企业经营权的分离,国有企业在这种情况下仍然无法做到自主经营、自负盈亏。

政府主管部门作为企业的上级领导,掌握着企业经营者的任免与考核大权。在两权分离改革实践中,讨价还价机制成为企业与主管部门、主管部门与其他政府部门之间界定权利义务的行为模式。企业为了自身的经济利益总是想方设法争取尽可能低的经营指标。主管部门为了完成任务,一方面给企业下达尽可能高的指标,另一方面则与企业一道向财政、税收等其他政府部门争取尽可能低的经营指标。而其他政府部门除了正常的业务往来之外,还有名目众多的摊派强加给企业。此外,讨价还价一般以上年度的完成情况作为基准,通过加码方式形成新的任务指标。在普遍的讨价还价机制中,企业的业绩在很大程度上取决于经营努力之外的其他因素。因此,企业之间“苦乐不均”、“鞭打快牛”的现象一直存在。

国有企业作为独立的利益主体,总是有积极性利用信息优势增加自身的利润分配。由于经营者与企业职工之间易于结盟,因此在工资攀比与内部人控制情况下出现了严重的工资侵蚀利润现象。即便已经实施了“拨改贷”改革,预算软约束问题依旧严重,企业负盈不负亏。企业尽可能地争取扩大投资规模,从粗放追加生产要素获得产出的增加与利润,而不必担心投资亏损。“投资饥渴症”与工资侵蚀利润现象的过度扩张导致投资消费双膨胀,最终引发宏观经济的失控与政府的再次干预。

两权分离改革只是让企业获得了一部分经营权,企业并未成为真正的产权主体,因此无法根本改变国有企业作为主管部门附属机构的地位。主管部门可以根据自身需要改变对企业的干预行为,或者通过对经营者的任免来影响企业的经营。在未来充满不确定性的条件下,企业经营者只关心自己任期内的经营状况,因此选择“短平快”的企业发展模式,而不太关心技术创新与未来的发展。长此以往,国有企业虽然在资产规模方面取得了较快的增长,但企业的盈利能力却没有得到相应的提高,以至于在面对后来崛起的民营经济和外资企业的挑战时,国有企业变得毫无竞争优势。

三、国有企业以“建立现代企业制度”为主要特征的改革(1993年至今)

1. “建立现代企业制度”改革过程回顾

从“放权让利”到“两权分离”,再到“建立现代企业制度”,国有企业从被动式改革逐渐转变为主动式改革,改革也进入核心领域——产权改革。两权分离改革为新一阶段国企改革地开展提供了许多重要的条件:中国经济已经发展出非公有制经济形式、企业家阶层已初步形成、产权意识已初步具备,计划经济体制正快速向市场经济转变。以建立现代企业制度为主要特征的改革过程包括“股份制改革”、“国有企业战略性改组”、“建立国有资产管理体制”等几个阶段。

(1) 早期“股份制”试点探索

我国最初的股份制改革探索是以职工入股的方式展开的。1984年北京天桥百货股份有限公司的成立,以及上海飞乐音响公司向社会发行股票的事件,则标志着股份制试点的正式开始。随着1985年下半年国家开始实行银根紧缩政策,全国各地都着手企业集资入股试点,以解决企业流动资金不足的问题(张晓明,

1988)。虽然 1985~1986 年搞股份制改革的呼声比较大,各地也搞了一些试点,但总体而言处于观望状态,直到 1987 年 10 月十三大召开以后才又重新开始试点。早期的股份制改革主要功效在于开辟新的资金筹措和融通渠道,大部分公司发行的股票由于可以到期还本付息、期末分红而具有股票—债券混合型特征。这种冒牌的股份制实际上成为企业增加职工收入的一种方式,加上当时缺乏起码的金融市场条件,早期的股份制改革最终只能流于形式。

(2) “股份制”改革过程

1990 年上海证券交易所的成立和 1991 年深圳证券交易所的开业,标志着股份制改革进入了一个新的发展阶段。邓小平在 1992 年初的南方讲话中,对股份制改革的尝试做出了肯定的评价,从而拉开了国有企业股份制产权改革的序幕。同年 5 月,国家体改委联合其他政府部门发布了《股份制企业试点办法》,开始以更积极的态度推行股份制试点改革。到 1992 年底,全国股份制试点企业发展到 3 700 多家,其中有 92 家在证券交易所公开上市。而 1993 年《公司法》的颁布,则意味着国有企业股份制改革步入向法制化和规范化发展的轨道。

1993 年,十四届三中全会通过了《关于建立社会主义市场经济若干问题的决定》,确定国有企业的改革方向是建立“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度。1994 年,国务院选定了 100 家国有大中型企业进行建立现代企业制度的试点,各地各部门也选择了 2 000 多家企业进行试点。股份制改革虽然在形式上向现代企业制度迈进了一大步,但政企不分、所有者虚置等本质性问题仍然没有得到解决,有效的公司治理结构也没能建立起来。市场中来自民营经济和外资经济的竞争,使得国有企业在体制上的弱点充分暴露出来,国有企业普遍出现经营业绩差、亏损等问题。随着国有企业亏损面的不断扩大,以及国家财政负担的不断加重,中央于是提出国有企业战略性改组思想,以解决国有企业所面临的各种困境。

(3) “国有企业战略性改组”改革过程

从 1995 年开始,国企改革从单个企业试点转为对整个国有经济进行改革,“整体搞活”逐步取代了“单个搞活”的思路。1995 年 9 月,十四届五中全会提出“国有企业实施战略性改组,抓大放小”;到十五届四中全会,则提出“在战略上调整国有经济布局和改组国有企业”。当提出整体搞活国有企业时,由于长期积累的问题未得到解决,整个国有企业体系已经处于“1/3 明亏、1/3 潜亏”的困境当中。国有企业普遍存在发展资金不足、冗员过多以及社会负担过重等问题,因此部分国有企业采取了分立改制、上市融资等改革方式。1997 年,中央要求用三年左右的时间解决国有企业全面脱困问题,“抓大放小”、“战略性改组”改革加速推进。在国有企业整体布局方面国家逐步收缩战线,将重点领域确定为:涉及国家安全的行业、自然垄断的行业、提供公共产品和服务的行业以及支柱产业和高新技术产业中的骨干企业。2003 年国资委成立以后,国家把国有企业主要布局在石油石化、电力、国防、通信、运输、矿业、冶金、机械等领域。

(4) “建立国有资产管理体制”改革过程

2002 年 11 月,十六大提出建立国有资产管理体制,中央政府和省市两级地方政府分别设立国有资产管理机构代表国家履行出资人职责。2003 年 3 月,国务院国有资产监督管理委员会(国资委)正式成立,并代表国家履行出资人职责,将关系国民经济命脉和国家安全的大型国有企业、基础设施和重要自然资源等纳入管辖范围。2003 年 10 月,十六届三中全会提出政府公共管理职能和国家资产出资人职能分开的要求,督促企业实现国有资产保值增值,防止国有资产流失,建立国有资本经营预算制度和企业经营业绩考核体系。

2004年6月,全国各省成立了与国资委相应的国有资产管理机构,截至2007年底,全国地市级国有资产监管机构与组织体系的组建工作基本完成。国资委以《企业国有资产监督管理暂行条例》为依据,共制定了企业改制、产权转让、资产评估、业绩考核、财务监管等16个规章和40余件规范性文件,各地国有资产监管机构也相继出台了1000多件地方性法规和规章制度,国有资产监管的法规体系基本形成。

(5) 配合改革的临时财政措施

1993年12月,国务院《关于实行分税制财政管理体制的决定》提出:“作为过渡措施,近期可根据具体情况,对1993年以前注册的多数国有全资老企业实行税后利润不上交的办法,同时,微利企业交纳的所得税也不退库。”

2. “建立现代企业制度”改革过程中的理论思想

国企改革实践走到“建立现代企业制度”这一步,已经完全从“被动式”改革转变为“主动式”改革,这一阶段最大的特点在于理论界已经自觉地运用现代“企业理论”工具作为改革指导。按照钱颖一的观点,企业理论主要研究企业的性质与界限、企业内部的组织结构、企业的资本结构以及企业所有权与控制权的分离四个方面的内容(钱颖一,1993)。而张维迎则认为,完整的企业理论至少要处理三个相互联系的问题:企业为什么存在,委托权如何分派,以及委托人控制代理人的最佳契约是什么(张维迎,1995)。就这一阶段的国有企业改革问题而言,理论的争议主要集中在是否必须以及如何通过产权改革来解决国有企业效率低下、防止国有资产流失的问题。

(1) “建立现代企业制度”理论思想争论

林毅夫等人通过现代企业中委托—代理问题的形成与解决逻辑,来说明充分信息与市场竞争制度的重要性。由于所有者与经营者信息不对称、双方对于企业经营结果所负责任不对等这些问题的存在,因而需要通过制度安排来解决信息不对称问题,以防止代理人可能的机会主义行为。就国有企业而言,通过竞争市场环境形成平均利润作为考核经理的参照,可以从外部进行事后监督;而通过企业的治理结构设计,则可以从内部进行事前监督(林毅夫等,1997)。林毅夫等人的观点是通过内、外部公司治理机制的设计来解决国有企业经理人的监督与激励问题,而不是把侧重点放在产权制度改革上面。

张维迎则认为,国有企业应当解决经营者选择与经营者激励问题,其中经营者选择问题尤其重要。由于现代企业是一个团队生产组织,团队成员之间存在不可观测的信息问题,因而导致偷懒以及没有能力的人占据经营者位置的结果。这一问题的解决首先要求剩余索取权和剩余控制权相对应起来,将剩余索取权授予团队中最重要、最难监督以及拥有信息优势的那些人,并且由真正承担风险的资产所有者选择经营者。由于国有企业找不到真正的最终所有者,所以国家可以将国有产权转变为国有债权的方式占有国有资产,从而达到“早涝保收”的目的(张维迎,1996)。从张维迎的观点中可以发现,剩余索取权与剩余控制权的对应实际上是要求明晰产权与落实控制权,而经营者的选择权应由产权的真正所有者来掌握。将国有产权转变为国有债权的思路并非因为国有债权是最优的选择,而是因为在公有制下真正的产权所有者缺失所导致的次优选择。

(2) “建立现代企业制度”理论实践评价

政府财政困难往往是引发改革的最主要的原因。最初的国有企业改革发端于国家财政出现连年赤字的时期,股份制改革的最主要目的就是要解决企业的发展资金问题,而国有企业战略性改组也是因为中央财政无法继续负担国有企业的亏损。但是,建立国有资产管理体制作为“最主动”的改革,其结果却偏离了