

中国经济研究

——北京大学中国经济研究中心内部讨论稿选编

林毅夫 海闻 平新乔 主编

北京大学出版社
北 京

图书在版编目(CIP)数据

中国经济研究/林毅夫等编. —北京:北京大学出版社, 2000. 1

ISBN 7-301-04387-2

I. 中… II. 林… III. 经济-研究-中国 IV. F12

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 89696 号

书 名: 中国经济研究——北京大学中国经济研究中心内部讨论稿选编

著作责任者: 林毅夫 海闻 平新乔 主编

责任编辑: 符丹 刘灵群 林君秀

标准书号: ISBN 7-301-04387-2/F·323

出版者: 北京大学出版社

地址: 北京市海淀区中关村北京大学校内 100871

网址: <http://cbs.pku.edu.cn/cbs.htm>

电话: 出版部 62752015 发行部 62754140 编辑部 62752027

电子信箱: zpup@pup.pku.edu.cn

排版者: 兴盛达激光照排中心

印刷者: 中国科学院印刷厂

发行者: 北京大学出版社

经销者: 新华书店

787 毫米 × 1092 毫米 16 开本 32.25 印张 560 千字

2000 年 1 月第一版 2000 年 1 月第一次印刷

定 价: 58.00 元

编者语

尽管北京大学中国经济研究中心正式成立于1994年12月,然而,就中国经济研究而言,中心成员对此的挚着、认真和投入,可以追溯到70年代末80年代初。中国经济研究这一目标,像磁铁一样吸引着我们,使大家在世纪之交,从海内外会集于春意盎然的北京大学。

我们是踏在厚实的中国大地上运用现代经济学的理论来研究中国经济的,与世界上一切研究中国经济的同行们相比,我们对中国经济问题应有更强更准确的直觉,应该在把中国经济问题理论化这一层面上做出自己特殊的工作。五年来,在企业改革、金融与货币、发展与贸易、产业政策与监管、粮食与土地问题上,中心的同仁一篇一篇写出自己所思。这里会集的,只是中心内部讨论稿的选编。定名为《中国经济研究》,是由于“中国经济研究”是我们的旗帜,也是我们的追求,是我们的尺度,也是我们行进的轨迹。按“中国经济研究”这一要求来检阅我们的成绩,是我们对北大的领导,对海内外各界领导、朋友与同仁的热忱关心的一种回报。

编辑难免兼顾不周,挂一漏万之处,请中心各位同仁谅解。

林毅夫、海闻、平新乔

1999年10月19日

目 录

第一篇 企业理论与国有企业改革

企业改革的核心是创造公平竞争的环境	林毅夫等 (1)
所有权、治理结构、委托—代理关系及其他	
——兼评崔之元和周其仁的一些观点	张维迎 (20)
企业理论和人力资本的产权特征	
——两篇读书笔记	周其仁 (38)
关于公司治理结构的两个故事和一个模型	梁 能 (57)

第二篇 货币、金融理论与中国宏观政策

中国金融资产结构分析及政策含义	易 纲 (77)
利率、通货膨胀预期与储蓄倾向	
——从两次高通货膨胀期间的储蓄倾向	
看预期的作用	宋国青 (89)
寻求多重经济目标下的有效政策组合	易钢等 (101)
对冲基金、金融风险与监管	易钢等 (121)
1998 年货币政策回顾和 1999 年展望	宏观组 (144)
宏观政策调整与坚持市场取向	
——1998 年中国经济政策回顾与思考	杨目等 (163)
罗斯福“新政”，评价及启示	宏观组 (179)

第三篇 比较优势与发展战略

比较优势与发展战略	
——对“东亚奇迹”的再解释	林毅夫等 (195)
展望新千年的中国经济	林毅夫 (216)
中国过去是怎样养活自己的？中国将来还能养活	

自己吗?	林毅夫 (228)
美中贸易逆差:规模和决定因素	Robert C. Feenstra 等 (251)
中国经济转型时期的地区差距分析	林毅夫等 (286)

第四篇 产业组织与产业政策

模拟竞争市场的建立和生长

——中国民用航空运输业的管制改革和市场竞争	张帆 (301)
非国有经济成分对我国工业企业技术效率的影响	姚洋 (328)
跨国公司对中国经济结构和效率的影响	张帆等 (338)
中国城镇养老保险体制的转轨问题	赵耀辉等 (375)

第五篇 粮食、土地与农业政策

当前我国农村的主要问题和对策	林毅夫等 (392)
我国粮食贸易政策调整与粮食禁运风险评价	卢锋 (407)
中国农地制度:一个分析框架	姚洋 (437)
比较优势与我国食物贸易结构	
——我国食物政策调整的第三种选择	卢锋 (456)
我国是否应当实行农业保护政策?	
——外国农业保护政策的经验教训和启示	卢锋 (481)
肉、蛋、水产品生产消费知多少?	
——我国若干农产品产销量数据	
不一致及产量统计失真问题	卢锋 (496)

第一篇

企业理论与国有企业改革

企业改革的核心是创造 公平竞争的环境

林毅夫 蔡 昉 李 周

一、引言

过去 16 年中国经济改革取得了不容置疑的成绩。这最突出地表现在传统意义上的计划经济体制已被打破,经济增长主体多元化的格局初步形成,市场机制在经济运行中发挥着越来越重要的作用。在经济高速增长的同时,人民生活水平不断提高。但是,中国经济改革的任务还远远没有完成,改革进程中还面临着一系列矛盾。正如我们的研究所表明(林毅夫等,1994),传统经济体制是由一套互为条件、互相适应的制度安排构成的。虽然改革的逻辑已经表明,从微观经营机制起步的放权让利式改革,推动了资源配置制度的改革,进而对扭曲价格信号的宏观政策环境的改革提出了要求并迈出一定的步伐;但是,国家仍然对实现其传统的重工业优先发展战略意图的大中型国有企业进行保护,导致价格改革特别是生产要素价格的改革的相对滞后。随着具有经营自主权的微观经营环节可支配的新增资源的增多,资源配置制度日益松动,与仍然扭曲的利率和能源、原材料等价格体系的矛盾就越来越大。企业的扩张要求常常会受到能源、交通等基础产业的钳制,形成

瓶颈对速度的制约。在低利率政策环境下,非国有经济与国有企业相比在争夺资金方面具有较强的竞争力,而国家又要保国有企业的贷款,只好用增发货币的方式弥补信贷的不足,从而导致内生型的通货膨胀。在资源配置和价格双轨制下,企业的利润动机诱发出强烈的寻租欲望,使经济生活中滋生腐败。而当这种“一放就乱”的现象严重伤害整个经济运行并产生社会不稳定时,政府往往采用传统的手段,强制性紧缩并压制非国有经济的扩张,造成改革进程中的循环往复。

在经历了数次“活乱”循环之后,越来越多的人认识到运用传统的宏观调控办法不能根本消除其根源,而出路则是把改革推进到宏观政策环境的层面,即改革扭曲的产品和要素价格体系。另一个较大共识是,利率市场化是宏观政策环境改革的核心。利率水平直接影响到企业的投资,居民的消费与储蓄,货币的发行数量。利率政策改革将是中国经济发展与改革最终摆脱“活乱”循环的关键。但是,从资本稀缺的基本事实出发,利率市场化的结果必然是利率水平的提高,而处于目前经营状况的国有企业多数显然无力负担市场均衡水平的利率。例如,1993年国有独立核算工业企业的流动负债和长期负责总额为22014.2亿元,按现行11%的年利率水平计算,一年所需支付的利息即达2421.6亿元,为企业全年销售利润的91.8%。在这种情况下进行利率改革,可能会导致大部分国有企业的生存难以为继,即国有企业的当前的困境成为以利率为核心的宏观政策环境改革的基本制约。所以,虽然党的十四届三中全会已经把利率市场化、金融商业化作为改革的目标,但具体的措施尚难以落实。

因此,我们赞同中国经济学界把国有企业作为进一步改革的中心环节,不仅是因为国有企业以不足一半的产值比重,仍然为国家财政提供着65.2%的贡献份额,更是因为国有企业改革的成功,是解开宏观政策环境改革中一条死结的关键。

对于导致国有企业经营中所存在问题的原因,在理论和政策讨论中过去常常将之归结为自主权不足和激励不足,因而改革的主要思路是放权让利。现在则常常被归咎于国有企业产权不明晰,因而把希望寄托在旨在明晰产权的企业经营机制的改革上面。我们认为,这一判断并没有抓住问题的根源所在,因而解决问题的办法未能对症下药。本文拟从澄清在国有企业问题上的认识“盲点”着手,揭示国有企业问题的症结是在不平等竞争条件下形成的预算软约束,进而提出以创造国有企业平等竞争条件下预算硬约束为主要目标的企业改革思路。

二、改革效应的双重评价： 生产率与利润率的冲突

国有企业改革始终处于中国经济改革的中心地位。在全面推开经济体制改革之前,全民所有制企业在中国经济特别是工业经济中扮演着最为重要的角色。1978年,占全国工业企业总数24%的全民所有制工业企业生产了全国工业总产值的80.8%。当时国营企业表现出来的主要问题是铁饭碗、大锅饭,干好干坏一个样。企业经理缺乏自主权,工人缺乏积极性,生产效率低下。1978年底召开中国共产党十一届三中全会,提出了对经济管理体制进行改革的方针和任务。国有企业的改革也进入了一个新的阶段。

国有企业的改革基本是沿着两条线索推进的。第一条线索是在于企业与政府的关系上,特征是对企业的放权让利。首先在四川省国有企业中进行了扩大企业自主权的试点。1979年,企业扩权的改革试点工作扩展到全国各省、直辖市、自治区。这次企业扩权试验包括扩大企业在计划安排、产品销售、扩大再生产等方面的自主权,而与此相应的重要做法是实行利润留成,即根据上年实现利润中企业实际使用的比例确定留成水平,从而使企业可随着实现利润的增加而提高留利水平。通常,利润留成包括对全部利润按一定比例留成、仅对超过计划的利润按一定比例留成,以及分别对计划内和计划外利润按不同比例留成等办法。

在放权让利的同时,对企业的经营责任也做出制度上的约束。作为扩权试验的延续和深入,1981年开始试行部分企业的利润(亏损)包干责任制。对盈利企业规定上缴利润额,超额完成的利润全部或按比例留成给企业,完不成任务,要以自有资金补足。对亏损企业规定亏损基数,超亏不补,减亏留用。与企业扩权和利润(亏损)包干的改革试验同时,还开始试行以企业交纳固定资金和流动资金占用费、销售税(工商税)和调节税代替过去上缴利润的“利改税”。1983年全面推行了第二步利改税,为大中型企业规定了统一的所得税率,同时,利润留成比例和盈亏包干基数根据税后收入重新核算。1985年,企业基本建设投资由国家财政拨款改为银行贷款制,这就是所谓的“拨改贷”。

我们看到,1979年以来围绕如何搞活国有企业的一系列改革措施,大多是由国家向企业放权让利,以期增强企业自我激励、自我发展和自我约束的能力。与这些改革相适应,国有企业试行了各种经营形式的改革,其中最具有代表性和试行面最广的是企业承包。企业承包又称企业承包经营责任制,

它通过承包合同,确定国家与国有大中型企业之间的责、权、利关系,使企业实行自主经营、自负盈亏的经营管理制度。企业承包制的典型形式是所谓“双保一挂”,即企业保证完成承包合同确定的上缴税利,保证用自有资金完成国家确定的技术改造任务,工资总额与实现税利挂钩。比之原来统收统支,企业没有经营自主权的状况,承包制是一个很大的进步,受到企业的欢迎。截至1987年第二季度,预算内工业企业的承包面达到90%。此外,在效益较好的企业中实行股份制和对小型企业实行租赁制的实验也逐渐扩大范围。

这样一种放权让利式的改革不仅仅是国家单方面的向企业放权让利,更重要的是通过这种形式,国家不断地与企业划分权责利,即在获得较大经营自主权和利益的同时,企业也要将过去由国家承担的部分责任、义务承接过来。企业将可支配的留利自主地用于企业发展、职工福利和劳动奖励,增强了职工的劳动积极性和经理人员提高管理效率的努力。随着企业留利比例的提高和自主决策范围的扩大,企业生产经营中的利润动机增强,改进技术、创新产品的激励提高,根据市场信息安排或调整生产的意识逐渐形成。在市场信号的诱导下,企业将一部分留利投向在传统发展战略下受压抑的部门,形成增量改革的资源。它们推动了资源配置制度的改革,并在一定程度上促使价格体系改革,形成了资源配置制度和价格的双轨制。例如,1979~1992年,国家计委管理的工业生产指令性生产品种,由120多种减少到60种左右;国家统配物资品种由125种减少到26种,商业部门计划收购的品种由188种减少到23种;在全部社会商品中,由计划决定生产和按计划价格交易的商品已经降到30%以下。价格放开的步伐也迈得很大,对暂时未放开价格的生产资料实行了价格双轨制,即允许一种产品同时具有计划价格和市场价格,以实现在计划调节之外增加市场调节的因素。1987年双轨制价格已占全部生产资料种类的40%,交易额占75%以上。此外,生产要素市场也有了一定程度的发育:企业融资渠道已经出现多元化的格局;外汇市场经历了由双重汇率到以供求为基础的单一汇率的转变。

企业改革的另一条线索在于国有企业与非国有企业的关系方面。双轨制的出现为乡镇企业、“三资”企业等非国有经济的发展创造了机会,原来并不构成与国有企业竞争的城市集体经济也利用这种双轨制条件介入了相应的产业。这些非国有经济进入后,以它们灵活的经营机制和对市场的天然适应力形成与国有企业的竞争关系。随着非国有经济与国有经济工业产值份额的消长(参见表1),国有企业则感受到日益强烈的竞争压力。

在传统的经济体制下,微观经营机制上的主要弊端就是国有企业没有

经营自主权和缺乏竞争。这里我们看到,经过 16 年的改革,国有企业经营机制中的这两个主要弊端都在一定程度上得到了改善。即通过放权让利式的改革,国家对企业的干预逐渐减少,企业权益日益增大;通过非国有经济的进入,国有企业有了竞争压力和竞争意识。一项对约 400 家大中型国有企业的调查(杜海燕等,1990)表明,国有企业的市场参与度 1987 年比 1985 年提

表 1 1978~1993 年工业产值结构的变化

(单位:亿元,%)

年份	总额	国有企业		集体企业		其他企业	
		产值	份额	产值	份额	产值	份额
1978	4237.0	3289.18	77.6	947.82	22.4	0.00	0.0
1985	9717.47	6302.12	64.9	3117.19	32.1	297.16	3.0
1990	23924.36	13063.75	54.6	8522.73	35.6	2337.86	9.8
1993	52691.99	22724.67	43.1	20213.21	38.4	9754.11	18.5

注:本表中全国工业总产值包括村和村以下乡镇企业的数字。

资料来源:国家统计局编,《中国统计年鉴(1992)》,中国统计出版社,1992 年,第 406 页;《中国统计年鉴(1994)》,中国统计出版社,1994 年,第 375 页。

高了 10%,市场化指数 1987 年比 1985 年提高了 15%。^① 因此,合乎情理的预期是,国有企业的经营机制应有相应的改进。世界银行对中国国有部门产出增长率和总要素增长率的估计(参见表 2)表明,1980~1988 年期间国有部门的总要素生产率增长率为 2.4%,而且具有提高的趋势,证明这种预期是符合实际的。

表 2 产出和总要素生产率增长率的部门比较

	1980~1988	1980~1984	1984~1988
国有部门			
产出	8.49	6.77	10.22
总要素生产率	2.40	1.80	3.01
集体部门			
产出	16.94	14.03	19.96
总要素生产率	4.63	3.45	5.86

资料来源:世界银行,1992。

^① 市场参与度 = 1 - (指令性计划产值/企业总产值); 市场化指数 = 0.4 × 市场参与度 + 0.6 × (企业利润实际提取额/企业实际利润总额)(见杜海燕等,1990)。

从社会的角度讲,国有企业生产率的增长是足以让人欣慰的,表明了改革的成效。然而,政府作为国有企业所有者的代表,更直接关心的则是企业的利润率或对于财政的贡献水平。而从这方面的标准来看,国有企业的现状确乎是不尽如人意的。首先,亏损面扩大,亏损额上升。1993年国有工业企业亏损额高达452.64亿元,大约是1985年的14倍;亏损额占其总产值的比重,1986年为0.78%,1987年为0.74%,1988年为0.79%,1989年和1990年为1.46%,1991年为2.45%,1992年为2.08%。而1992年集体工业企业和其他类型工业企业的亏损额比重分别仅为0.39%和1.44%。由于国有企业的大面积亏损,国家支出的亏损补贴也逐年增加,1992年比1986年增加了37%。其次,对于国家财政的贡献能力下降。国有企业销售收入利税率从1980年的25.57%降低到1992年的11.65%,产值利税率则由24.23%降低至11.38%。虽然集体和其他类型企业的相应利税率水平也呈下降趋势,并且下降速度与国有企业不相上下,绝对利税率甚至低于后者,但是由于传统上国有企业利润和税收历来是国家的基本财源,因而国有企业利税率和产值份额的迅速下降必然使国家财政状况令人担忧。

以上两点原因造成了从社会角度和从政府角度对国有企业改革效果评价的不一致,或者说生产率与利润率的矛盾。由于放权让利的改革措施使应归于国家的利润和企业资产不断受到侵蚀,因此,既能扩大企业自主权同时又能明晰政府财产权利的制度创新便成为国有企业改革的主要思路。而实行国有企业的股份制改造,似乎是符合这一思路的改革途径。我们认为,要真正找到国有企业的出路,首先必须认清其问题所在,即弄清生产率与利润率矛盾产生的原因,否则就可能误导企业改革。

三、制度不适应造成的最优点偏离

中国的国有企业是传统经济体制的重要组成部分,是推行重工业优先发展战略的产物。在一个经济发展水平低、资本极为稀缺的经济中优先发展资本密集型的重工业,必须人为地压低资本、外汇、能源、原材料、劳动力和生活必需品的价格,以降低重工业资本形成的门槛。扭曲生产要素和产品价格的制度安排造成了整个经济的短缺现象,为了把短缺的资源配置到战略目标所青睐的重工业部门,就要有一个不同于市场机制的资源配置制度。为了保证微观经营单位剩余的使用方向也合乎战略目标的要求,工业企业的国有化便成为与重工业优先发展战略相适应的微观经营机制。国家通过任命厂长、经理,对国有企业下达一系列指令性指标,实行直接的计划管理。

在国有企业委托经营的条件下,企业经理人员和职工的利益必然与国家利益产生矛盾。国家的目标取向是最大限度地增殖国有资产,不断扩大再生产,为重工业发展目标服务。而企业经理人员和职工则倾向于扩大个人利益,增加工资和福利。在可能的情况下,他们便会以扩大成本开支范围、低报产量等方式减少上缴利润。其结果将是国有资产和利润被企业内的个人侵蚀。由于信息结构的不对称,国家对此进行监督的成本十分高昂。而在宏观政策扭曲了价格、消除了竞争的条件下,企业经营好坏也难以在市场上表现出来。在体现国家战略意图的经营中,企业盈亏也不能真实反映其经营水平。为了防止企业侵蚀国有资产和利润的情形发生,国家就不能给企业经营自主权,因而形成了生产资料由国家计划供应、产品由国家包销和调拨、财务统收统支的企业经营制度。由此可见,国有企业的经营机制是内生的,对于传统的经济发展战略及其宏观政策环境具有内在的制度适应性。

经过 16 年放权让利式的企业改革,国有企业已经获得了自身独立的经济利益和一定程度的经营自主权,非国有经济的快速发展则对其施加了竞争压力,因而国有企业经营机制发生了两个方面的变化。其一,企业开始关注市场信号的变化,关注经济效益,经理人员也使用各种利益激励手段调动职工的劳动积极性。这是市场经济条件下国有企业经营机制转变的方向。其二,企业的权益扩大但外部监督的成本并没有降低,预算软约束产生的原因并未消除,导致侵权行为的普遍出现,形成所有权和经营权矛盾的激化。

如前所述,企业没有独立的经济利益和经营自主权,是与扭曲要素和产品价格的宏观政策环境相适应的。而迄今为止的改革,在对企业的放权让利方面的进展大大超前于宏观政策环境的改革。虽然产品和要素价格改革也一直是改革推进的重要方面,但总体来说价格扭曲特别是利率和能源、交通价格的扭曲仍然没有得到比较彻底的矫正,这给予企业特别是国有企业以寻租和侵占国有资产的机会。国有企业有了独立的利益和自主权后就会利用扭曲的宏观政策环境去侵蚀国有资产。企业的这类行为包括:(1)尽可能多地争取得到低价资源。既然存在着资源配置制度和价格的双轨制,就存在资金、物资等稀缺资源的牌价和市价之间的差额。由于重工业优先发展战略仍未完全放弃,国有企业依然在资源的获取上得到政府的优先保障。这诱导着企业强烈的寻租动机。(2)在实行承包的过程中与国家讨价还价,力争分成利润的最大化;在留成利润的分配上则尽可能增加企业职工所得份额。在进行企业的股份制改造时,以各种名目化国有资产为集体资产或个人财产。对于那些亏损的企业,通过与国家的一对一谈判,争取得到能使企业足以生存的补贴,则比任何扭亏为盈的努力都更有诱惑力。(3)一些国有企业

通过办大集体企业或与非国有经济联营,把国有资产转移为非国有资产。改革以来经济迅速发展的一个重要贡献因素就是企业将新增资源配置到价高利丰或在传统发展战略下受到压抑的部门。而在这个新增资源配置的同时,一部分国有资产的存量也流失掉了。

对于经营权侵犯所有权普遍化现象的存在,许多人认为是国有企业产权关系不清晰造成的。然而,这种看法是不恰当的,它既无助于解释国有企业问题产生的原因,更有可能在提出政策建议时产生误导。事实上,中国的国有资产的所有权归属于国家从来都是十分明确的。但作为所有者的国家无法自己经营,因而必须委托厂长经理来经营,这与市场经济国家中的大型私有企业一样,即同样存在着委托代理问题。也就是说,国有企业的所有权和经营权从来就是相分离的。国家通过任命或聘用,委托经理人员经营国有企业,并通过规定上缴利税的水平或干脆对企业实行统收统支的方式获得资产收入。在过去实行企业财务统收统支的传统微观经营机制下,企业经理人员虽然缺乏改善企业经营状况的动力和调动职工积极性的手段,但也无法通过侵蚀利润和国有资产,追求自身利益。进行了放权让利式改革之后,出现了不按照国家的意愿来经营国有资产、支配剩余的可能性。所以,问题并非在于产权不明晰,而在于所有权与经营权分离的情况下监督企业经营的成本太高。为了避免实现国家战略意图的国有企业倒闭及出现失业问题,政府只好对亏损的国有企业不断给予补贴,而预算无法硬化,则给国有企业以经营权侵犯所有权创造了更大的可能。

其实,这种因所有权和经营权分离而产生的所有者目标与经营者目标相离异的现象,是伴随着现代公司的出现而与生俱来的(伯利等,1981),并最突出地表现在股份制企业中。然而在发达的市场经济中,有一系列条件使监督企业经营的信息成本和惩罚不合格经理人员的成本降低,使经营者总体上要按照所有者的意旨行事。第一,有一个充分竞争的产品和要素市场,没有产业壁垒和地区封锁,企业可以自由进入或退出。这样,产品具有竞争力是企业赢利的一个必要条件,经营者的业绩直接由企业的利润水平反映出来,从而对企业经理人员的评价是简便和直截了当的。同时企业的预算是硬的,经营好企业就发展,经营不好企业就要倒闭关门。第二,有一个充分竞争的经理人员就业市场和一个自由流动的企业家阶层。企业经营是否符合所有者的意愿,与经理人员的升迁、收入直接相连,经营者利益与所有者利益变为一致,从而可以解决企业经理人员的积极性问题。第三,对于股份制企业来说,一个充分竞争的股票市场也是必不可少的,其含义包括三个方面:(1)健全完善的法规体系;(2)股票足够分散,杜绝内部交易;(3)股票市

场规模足够大,以致大户不能够操纵市场。由此,股票价格主要取决于企业经营状况所能提供的预期收益即股息,股价变动基本上可以反映企业的经营好坏。

可见,市场经济是将对企业的评价和对经理人员的约束和奖惩交由充分竞争的市场机制来完成,这也是现代企业制度的核心。在不存在这样的市场机制的条件下,剥夺国有企业的经营自主权,对于保护国有资产、体现所有者的目标,无疑是一种有效的制度安排;而在企业有了相当的经营自主权,市场发育却相对滞后、竞争条件不存在的情况下,企业在改善经营的同时利用监督的不完善和预算软约束来侵蚀国有的资产和利润,也是其符合经济理性的行为。如果不能创造竞争条件和环境去完善市场机制,而是在所谓产权关系上做文章,对于解决真正的问题只能是缘木求鱼。试想,如果明晰企业产权的思路是削弱经营权,无异于是对 16 年放权让利改革的倒退。改革以前,企业缺乏活力和效率的弊端在于企业没有经营自主权,国家又不可能有力量处理纷繁复杂、瞬息万变的供求信息从而直接管理和监督所有的企业经营;如果明晰产权的努力是要把权利进一步向企业倾斜,对于解决国有资产被侵蚀的问题,则是南其辕而北其辙;或者更干脆的说,如果明晰产权的真实含义是实行国有企业的私有化,让居民成为企业的持股人,如果没有市场机制来评价约束经营者,所有权仍然要受到侵蚀,我们将会遇到与这里的讨论相同的问题。

四、企业制度成功的充要条件与改革的核心

在选择国有企业改革方式和主攻点的时候,必须首先搞清什么是一种企业制度成功的充分必要条件。如果在这一认识上面失误,改革就很可能走偏。当前国内、国外很流行的观点是认为国有企业改革的关键是改变其产权或所有制基础。虽然有各种各样的表述和设计,实行私有化是其最典型和最概括化的思路。因此,我们可以通过质疑这种直截了当的观点,回答这种过于看重所有制的认识。

私有制是不是企业成功的充分必要条件呢?我们的回答是否定的。首先,我们可以观察到大量的私有制企业效率低下的现象,以及以私有制为微观基础的经济失败的事实。例如,印度和中南美洲,其企业基础自然是私有制或私人产权制度,但效率低下、寻租成风却是不容否认的事实,印度和中南美洲的经济发展很不成功。可见,私有制不是企业成功和经济发展成功的充分条件。其次,我们可以观察到不少效率高、经营成功的非私有制企业。这

方面的例子更是不胜枚举,如实行国有制的新加坡航空公司、美国胶合板行业中的集体所有制企业、西班牙巴斯克地区的工人自治合作企业和德国的工人参与式企业等等。在中国的农村企业中,我们更是可以发现大量的乡村集体企业在经营绩效上胜于私人企业的现象。因此,私有制也非企业成功和经济发展成功的必要条件。这种关于私有制对企业和经济发展的充分必要性的论述,同样也可以应用于国有制或其他所有制。换句话说,我们绝非认为公有制必然优于私有制,而是认为任何一种所有制或产权安排形式,都有其适用的条件和范围,都是特定历史的产物。如果所有制形式是可以由经济主体自由选择,并且存在多种所有制自由竞争的话,在一个经济中同时存在的各种所有制形式都应该是有效率的。而且,由于各个经营主体所能利用的外部条件不同,各个企业的所有制形式在具体安排上也必然千差万别。

如果说企业制度的效率确实存在充分必要条件的话,那就是充分而公平的竞争。一个经济中如果存在这种竞争,在可以自由选择所有制形式和其他制度形式的条件下,任何一种存在的企业制度都应该是有效率的;而如果没有这种竞争,任何所有制形式的企业制度,都可能是没有效率的。上面关于所有制的充分必要条件的证伪,恰恰也可以反证这一点。这里所讲的充分而公平的竞争包含两个缺一不可的要素,一是企业的预算硬约束,一是公平的竞争条件。以中国国有企业为例,如果其预算约束不是硬的,就会躺在国家身上吃财政补贴的大锅饭,而没有努力改进经营、提高效率的积极性;然而,即使其预算约束硬化,但缺乏一个公平竞争环境,那么利润就不反映经营的好坏,所有者监督经营者的成本就会太高,经营权侵犯所有权就将是不可避免的。国有企业在微观效率上的有限提高,恰恰是经过 16 年的改革使其产生了一定的追求效率和利益的动机。而这个改革的成功有限性和任重道远,也正是由于包括一系列不利于企业公平竞争条件的存在及其所导致的预算约束的继续软化。所以,那些寄希望于企业产权制度变化而忽视建立一个硬预算约束下的公平竞争环境的政策建议,很可能使国有企业陷于既无法面对公平竞争,又不能硬化预算约束的境地。

因此,国有企业改革的核心应该是为企业创造一个硬预算约束的公平竞争环境。一切相关的改革措施都应围绕这个核心进行。一旦形成充分竞争的市场环境,国家不再需要给予任何企业以特殊的保护,无论是国有企业,还是非国有企业,只要利润水平持续低于其他企业甚至亏损,无非表明经理人员经营管理不善,生产方向选择有误或者是多吃多占,经理人员都应该受到惩罚,所有者监督经营者的成本将大为降低,经营人员在改进企业微观经营效率的同时,也就必然要兼顾所有者的利益。所谓现代企业制度,并

不应该特指股份有限公司或有限责任公司,而应该把握有效率的企业制度的核心是预算硬约束下的公平竞争环境。企业制度改革的重点是创造这样的竞争环境,使每一个企业都能够在同等条件下参与竞争,优胜劣汰。事实上,发达的市场经济国家并非只有一种现代企业模式,而是在充分竞争的市场经济中经过长期的制度和组织创新,形成了多种类型的现代企业制度。如美国、德国和日本的企业制度都很成功,但企业形式却差异很大。

因此,中国企业改革的当务之急不是移植一种特定的现代企业制度模式,也不可能先验地设计或猜想出中国社会主义市场经济条件下的企业制度是什么样子。现在最为紧迫的任务应该是为国有企业创造一个能够与其他类型企业公平竞争的条件,并藉此硬化其预算约束。只有具备这样的条件后,国有企业与其他类型企业一样,其经营绩效惟一地接受市场的评价,并为了适应竞争的需要而改变和创新企业经营机制,最终可以通过制度的竞争、筛选,形成一种在市场经济中和国际竞争中立住脚的中国特色的现代企业制度结构。

五、竞争条件不对等造成预算约束继续软化

经济改革以来,非国有经济的出现和壮大,对国有企业提出了巨大的挑战,出现了竞争的局面。同时,放权让利的结果使职工的利益和企业的效果挂钩,促进了国有企业改进经营、提高效率。但是由于一些原因,企业的利润和亏损并不反映企业经营的好坏。因此,监督企业经营的成本没有降低,并给企业找到了预算软约束的借口。造成这种局面最主要的原因是国有企业面临的经营困难有很大部分是由于竞争条件不对等或不具备竞争条件造成的。这类造成企业经营困境的因素最重要的可以列出以下四点:

第一,国有企业背负着沉重的职工养老负担。在改革以前的几十年里,为了推行传统的经济发展战略,最大限度地加快重工业发展,实行了扭曲的宏观政策环境。其中一项重要内容就是实行职工低工资加实物福利的制度,职工的生老病死全部由企业包揽。在同等条件下,一个企业负担的退休职工越多,利润就越少,然而在改革前国家对企业财务实行统收统支,企业本身无需为此问题操心。改革以来,企业获得了一定的经营自主权和独立的经济利益,所要负担的退休职工的多寡便成为企业不平等竞争的原因之一。

许多大中型国有企业都是建国初期兴建的,有些还是解放前遗留下来的企业,老职工人数多、比重大,企业赡养非生产性人员的负担巨大。特别典型的是一些国有轻纺企业,解放前就已经存在,大部分职工是女性,女工退

休年龄线又低,所以这类企业所支出的退休养老费用相当高。从全国的统计数字来看,国有单位为非在职职工支付的保险福利费(主要包括退休金、离休金、医疗卫生费和生活补贴),已经由 1980 年的 40.1 亿元增加到 1992 年的 563.2 亿元。目前的这个数字比同年国有企业的亏损总额还高出 52.5%。由此我们可以假设,如果国有企业没有这样沉重的养老负担,目前国有企业的亏损可能就不存在。当然,我们并不能肯定企业的亏损就是因此负担而来。但由于主要是改革开放以来才迅速发展起来的非国有经济基本上没有此类负担,国有企业因此而处于同非国有经济不对等的竞争条件下,使得人们无法分辨其亏损或经营状态不佳的真实原因。至少,国有企业要以此为理由向国家要求亏损补贴,或者要求国家承认其经营状况不良是必然的。

第二,有些国有企业的资本密集程度过高。推行重工业优先发展战略,以及实行扭曲的宏观政策环境,造成工业结构的严重扭曲。占主导地位的国有企业资金密集度过高,不符合劳动力丰富而资本稀缺的资源禀赋条件,而具有资源比较优势的劳动密集型产业却受到压抑。改革以来,产业结构的调整主要是通过非国有经济的发展,使新增资源配置到原来受到压抑的部门,而国有企业仍然维持原有的资本结构。以工业中国有企业与集体企业的资金密集度为例,1993 年底,全国国有独立核算工业企业的人均固定资产原值为 4.24 万元,同期集体企业人均固定资产原值仅为 2.38 万元。

相对于劳动密集型产业,资金密集型产业的投资周期和生长周期长、占用资金多、技术改造所需资金也多,因而资金使用的成本很高。在传统经济体制下,虽然问题已经存在,但作为体现国家发展战略目标的国有企业可以无偿得到投资拨款和低利信贷,财务上实行统收统支,企业本身无需考虑使用资金的成本问题。企业有了一定的经营自主权后,特别是实行资金使用的“拨改贷”以后,企业开始有了利息负担,资金的使用也具有了机会成本。此外,在目前的发展阶段上,资本密集型产品不具有比较优势,而劳动密集型产品恰恰是比较优势所在(参见图 1)。在国有企业面临了一定程度竞争的情况下,企业不仅会极力反对利率市场化的改革,而且要利用其现实困难尽可能要求国家承认其政策性亏损并给予补贴。

第三,国有企业债务负担过重,并形成巨额呆账。在统收统支的传统体制下,国有企业所需基本建设投资、固定资产更新和技术改造基金、新产品试制费和零星固定资产购置费等,全部是由国家财政拨付的,企业生产的流动资金也由财政部门按定额拨付,季节性、临时性的定额外流动资金由银行贷款解决。企业财务只是中央财政的一个基本单位,基本不存在债务问题。1983 年实行“拨改贷”以后,全部企业的基本建设基金由财政拨付改为银行