

“抓重放轻”初探

白永秀

20年改革所取得的重要成果之一,就是为全面推进国有企业的改革奠定了必要的基础。世纪之交的国有企业改革应在这一基础上全面铺开,力争有新突破。这就要求政府将“抓大放小”的改革思路转变为“抓重放轻”,在坚持垄断行业以关系国计民生大企业为主导的前提下,进一步放开竞争行业的所有企业,让它们从国有领域退出。为此,本文拟就有关“抓重放轻”的几个问题谈点基本思路。

一、由“抓大放小”到“抓重放轻”的转变

按照现代市场经济发展的要求,衡量政府对国有企业抓与放的标准,不应是大与小,而应是重与轻,政府应该是“抓重放轻”。也就是说把垄断行业关系国计民生的重要企业牢牢控制在政府手里,坚持国有经济的性质;而完全放开竞争行为的企业,让它们从国有经济领域退出,实行非国有化。就竞争行业而言,不但应该放小,而且应该放大,不管其规模大小都应该从国有领域退出。

然而,由于某些具体原因我国在国有企业改革中提出了“抓大放小”的思路。例如,由于历史原因形成了大型企业拥有国有资产多的局面,在改革中稍有不慎便会产生国有资产大量流失问题,为防止这一问题的产生就提出了“抓大”思路;又如由于在大型企业就业的职工多,放开它们会直接影响城市居民的生活水平和社会稳定,为了维护安定团结的政治局面就提出“抓大”。相反,小企业拥有的国有资产与职工都少,把它放开既不会引起国有资产的大量流失,也不会影响社会稳定,因而就提出“放小”思路。从政府的角度看,提出抓大放小的改革思路似乎有一定的道理。但这是一种政府行为,并不符合市场经济发展的规律,存在一些局限性。

首先,我国现存的国有企业大都是在计划经济体制下创办和发展起来的,它的规模大小是按计划经济要求设计的,并不符合市场经济的规律。其规模大并不能说明它在国民经济中的地位就重要,就处于支配与领导地位,就要坚持国有经济的性质。按照市场经济的要求,即使规模再大但不处于主导地位的企业,也要退出国有经济领域。但是,按照抓大放小的思路进行改革,只能使那些小企业退出国有领域,不可能使大中型企

业退出,即使在国民经济中占非主导地位的竞争行业的大中型企业也不可能退出国有领域。这样的改革,充其量只是一种权宜之计,不是解决国有企业问题的根本大计。

其次,目前我国所有制结构存在的最大问题,就是国有经济比重大,制约了国民经济的活力。深化国有企业改革的任务之一,就是缩小国有企业的比重,优化所有制结构。但“抓大放小”的改革思路在这方面具有局限性,放得很不开,使国有企业退得不净,远不能搞活整个国民经济。如在1996年的国内生产总值中国有成分占40.8%。这说明国有经济的比重仍然过大,尚有退出的必要。

据此,我们认为应将“抓大放小”的改革思路转变为“抓重放轻”。二者的主要区别在于退出国有领域企业的范围不同:“抓大放小”,只要求小企业从国有领域退出;“抓重放轻”,不但要求小企业从国有领域退出,而且要求竞争行业的大中型企业也退出,只保留垄断行业大中型企业的国有性质。争议的焦点在于:要不要竞争行业的大中型企业退出。

同“抓大放小”相比,“抓重放轻”改革思路具有以下几个方面的积极作用:

首先,有利于两类不同企业更好地执行各自的职能。在抓重放轻中,通过划分垄断行业的企业与非垄断行业的企业,可以确定它们的不同职能,为各自准确定位。这样,使两类企业各具特色,各司其职;执行盈利职能的非垄断企业更好地执行盈利职能,为国家上缴更多的税金;执行特殊职能的垄断企业更好地协助政府执行特殊职能,为国家排忧解难。其结果会提高企业的整体效益。

其次,有利于抓质放量,处理好国有企业质与量的关系。让那些不该进国有领域的企业退出,进一步缩小国有经济的比重,减少其数量,提高其质量。在国有经济方面实现数量型向质量型转变,有利于更好地发挥它在国有经济中的主导作用。

再次,有利于优化所有制结构,促进生产力发展。优化所有制结构有两层含义:一是调整国有经济与非国有经济、公有经济与非公有经济的比例,优化各种经济成分之间的结构;二是调整公有制各种实现形式的比例,优化公有制经济的内部结构。因为国有企业的退出有利于探索与发展新的公有制实现形

式,降低传统公有制实现形式的比重(如传统国有企业、集体企业),提高新兴公有制实现形式的比重(如股份制、股份合作制),从而使公有制经济内部结构合理化。

最后,有利于减轻政府负担。竞争行业的国有企业退出后,完全实现政企分开,彻底转换经营机制,它们与国家的关系成为纯粹的纳税人与保护人的关系,国家不再为这类企业操心。政府可以集中精力抓好垄断行业的大中型企业,从而提高社会效益。

可见,从“抓大放小”到“抓重放轻”的转变,是将更大比例的国有企业改造为非国有企业。这是深化国有企业改革的必经之路,是在更高层次上的前进。

二、“抓重放轻”的基本构想

在现代市场经济条件下存在两类不同企业:一类是垄断行业关系国计民生的大中型企业,它们除执行盈利职能外,还要执行一些特殊职能,如协助政府安排就业、引导国民经济协调发展、提供关系国计民生的产品、稳定社会秩序等,它们千方百计地为政府排忧解难。因此,这类企业不是一般意义上的企业,从本质上说它是政府不可分割的一部分。另一类是竞争行业的企业,它们不承担政府赋予的任何特殊职能,只执行创造价值、为政府上缴税金的职能,因而是真正意义上的企业。从市场经济发达国家的实践看,前一类企业在国民经济中居于支配与领导地位,一般采取国有性质,后一类企业因具有竞争性,不居于支配与领导地位,一般采取非国有性质。但在我国现阶段这两类企业都是国有企业,这不但使国有企业在国民经济中的比重过大,而且反映不出它们在职能上的区别,使每类企业既要执行盈利职能,又要执行政府赋予的特殊职能,从而加重了国有企业的负担。为此,在深化国有企业改革中要搞清这两类企业的区别,明确各自的不同职能,知道政府要国有企业干什么。在此基础上,正确划分我国现阶段国有经济中的垄断企业与非垄断企业,为它们在国有经济中的作用准确定位,按照企业的不同职能进行改革。

我们认为政府创办国有企业的目的不单纯是为了盈利,除了盈利外还有其他一些目的,如协助政府安排就业等。在一定意义上说,其主要目的是非盈利性的。相反,政府允许非国有企业存在的主要目的却不是别的,而是为了让他们向政府上缴税金。正因为如此,我们可以把非国有企业与政府的关系归结为纳税人与保护人的关系,而不能简单地把国有企业与政府的关系也说成是这样的关系。

根据上述思路,当前要把我国现有的、为数众多的国有企业一分为二:对于垄断部门关系国计民生的企业,政府仍然要抓住不放,在坚持国有性质的前提下进行改革,让它更好地发挥特殊职能,对于竞争行业的国有企业,政府应该全部放开,把它们改造为非国有企业,使其更好地执行盈利职能,这就是放轻。通过这种区分,使两类企业各具特色、各司其职。

1. 关于“抓重”的设想

(1) 政府“抓重”的对象:主要是垄断行业的大中型国有企业。垄断行业的特殊性决定了这类企业必须采取国有化,政府应控制这类企业,并抓住不放。但因这类企业承担着一些特

殊职能,即使在不盈利的情况下也要让它们继续存在,必要时政府还应给予一定的财政补贴,因而这类企业的数量不宜过多,否则政府吃不消。

(2)“抓重”企业的职能:这类企业不是一般意义上的企业,它们不完全以盈利为目的(当然能盈利更好),还要执行政府赋予的一部分特殊职能,以保障国计民生产品的生产与经营。

(3)“抓重”企业的改革方向:对这类企业只改制,而不改变国有经济的性质。即使对这类企业实行股份制改造,也必须坚持国家控股,以便保证其国有性质。但这并不意味着在垄断行业不能搞非国有化,只是说采取国家控股的股份制。股份合作制以及其他非国有形式的只能是那些小企业,垄断行业的大中型企业不能搞非国有化。

(4)“抓重”企业的运行机制:这类企业不可能完全转变经营机制,成为完全意义上的市场主体,甚至可以政企不分。对于极少数关系国计民生的特殊企业及其产品,不但所有权应掌握在国家手里,甚至还可以搞国家专营制。在一定意义上说,政企不分是真正意义上的国有企业的一大优越性。国家之所以办企业,就是为了发挥政企合一的优势,以便从事其它企业所不能,不愿或不应从事的经营项目,发挥其它企业所不能发挥的作用。

(5)对“抓重”企业的衡量标准:衡量这类企业成功得失的标准,主要不是盈利的多少,而是视其为政府排忧解难的贡献大小,看它对国民经济的导向作用发挥得怎样。

2. 关于“放轻”的设想

(1)“放轻”的对象:包括竞争行业的全部企业与垄断行业的小型企业。这类企业的行业特点或经营规模决定了它们在国民经济中的非主导地位,国家应该放开搞活。由于这类企业为国家上缴税金,在市场经济条件下是国家财政收入的主要来源,因而在数量上要占多数,其产值与资产存量要在国内生产总值和社会总资产中占优势。

(2)“放轻”企业的职能:这类企业是真正的企业,以盈利为目的,不承担政府赋予的特殊职能。

(3)“放轻”企业的改革方向:这类企业应坚持非国有化改革方向,让它们从国有领域退出。在竞争行业,即使大中型国有企业搞股份制也应当是国家不控股的股份制或股份合作制,特别是应当发展职工内部持股制,做到“工者有其股”。此外,对这类企业的改革还可采取租赁、拍卖、合资嫁接、破产等形式。

(4)“放轻”企业的运行机制:实行政企分开,彻底转换经营机制,把它们完全推向市场,按照市场化原则进行经营。

(5)“放轻”企业的衡量标准:衡量这类企业经营效果的标准,主要是经济效益高低、为国家上缴税金的数量。

三、国有企业退出的客观依据

国有企业退出是由现代市场经济条件下所有制结构的总体格局所决定的。同生产力相适应的现代市场经济所要求的所有制结构的总体格局是:“国有经济为主导,集团经济为主体,个体经济与私人经济大量存在”。我把这一格局称为“主导——主体——大量存在”的“三位一体”格局。这里的“为主导”与

“为主体”是不同的,前者是指地位问题,即居于国民经济的支配与领导地位;后者指数量问题,即虽不居于支配与领域地位,但在资产存量与产值上占多数。“国有经济为主导”,就是指国有企业的资产存量与产值在国民经济中不占多数,只占少数,但国有经济掌握着垄断行业的重要企业,因而在只占少数的情况下仍能居于支配与领导地位。这里的“集团经济”不是通常意义上的企业集团,不是指规模的大小,而是一种新兴的所有制形式,即除单一国有经济与单一个体、私人经营之外的一切经济成分,包括股份制经济、股份合作制经济、合伙经济、混合经济等。“集团经济为主体”,就是指集团经济不占支配与领导地位,但其资产存量与产值在国民经济中占多数。这里的“个体经济与私人经济”是指单一的个体、私人经济,“大量”只是相对于目前的少量而言的,个体经济与私人经济无论在资产存量上还是产值上都应居于主体与主导之间,即其数量比国有经济多,比集团经济少。

现代市场经济的这一所有制结构的总体格局为国有经济定了位,即它在国民经济中只求主导不求主体。国家掌握垄断行业的大中型企业就足够了,没有必要把非垄断行业的企业也搞成国有企业。这一所有制结构还要求,在国民经济中占多数的应该是集团经济。这是现代市场经济发展的普遍规律,任何国家都不能例外。世界经济实践的也证明了这一点,如德国、法国等发达国家的国有经济虽然在数量上占极少数,但政府掌握了对国民经济具有决定意义的部门,因此居于主导地位,对国民经济发展具有一定的决定与影响作用。

为了适应“主导——主体——大量存在”的所有制结构总体格局的要求,就需要对我国现行的所有制结构进行调整,让一部分国有企业退出国有领域,降低国有企业的比例。从实际情况看,我国处在社会主义初级阶段,生产力水平低,更不需要也更不可能以国有企业为主体,只要坚持为主导就行了。政府掌握了关系国计民生的重要企业,即使集团经济与其他非国有经济成分占的比重大,国有企业仍可以起决定与影响作用。从国民经济的大局看,竞争行业的企业与垄断行业的小企业本身就是无足轻重的,它们本来就不应进入国有经济领域,由于某些历史原因进入了,但进入后的效果却很不理想,现在理所当然地应退出。只有退出,才能优化所有制结构,适应生产力的发展。

四、国有企业退出不会导致私有化

为了探讨这一问题,首先要区分长期困扰人们的两个不同概念:一是私有化,二是民营化。“私有”是相对于公有而言的,“私有化”是将公有资产无偿变为私有财产的行为,即我们通常所谓的化公为私;“民营”是相对于国营而言的,“民营化”是将国家经营转变为非国家经营,如集体经营、合伙经营、集团经营、个体经营等。这两个概念的重要区别在于:一是实质不同,私有化涉及到所有权的变化,而民营化只涉及经营权的变化,不涉及所有权的变化;二是财产的转让方式不同,私有化是无偿转让,民营化是有偿转让。让一部分国有企业退出是民营化行为,而非私有化行为。

在明确“私有化”与“民营化”的区别以后,我们再来讲

证国有企业退出不会导致私有化问题。其原因在于:

首先,从国有企业退出的形式看,它是一种有偿转让财产的行为,只改变国有资产存在的形态,不会导致私有化。国有企业从国有经济领域退出的形式是股份制与股份合作制,出售与拍卖、联合与兼并、租赁与破产等,这些形式有一个共同的特征,即都是以有偿方式转让国有资产。这是国有资产的买卖行为,是符合市场经济规律的正常流动,而非流失。这种流动改变的只是国有资产的存在形态,而不是性质。一般来说,国有资产有三种存在形态:实物、货币和证券,国有企业退出只是将实物形态的国有资产转变为货币形态或证券形态的国有资产。例如,通过出售、拍卖的形式退出国有经济领域,国家就得到了货币,若有必要国家还可用货币重新购置实物资产;再如采取职工内部持股的股份制或股份合作制的形式退出,国家可以获得股权,若有必要还可将股权转换为货币,再拿货币购买实物资产。可见国有企业退出是一种产权流动,改变的只是形态,而不是性质。正如处在商品形态的价值可以转化为处在货币形态的价值一样,处在实物形态的资本也可以转化为处在货币形态或证券形态的资本,是资本存在的不同形态之间的相互转化,是将死钱变活钱的行为。至于净资产为零或负值的企业,本身已名存实亡,没有了国有资产,现在通过破产的形式退出也是正常的,更谈不上私有化。

其次,国有企业从国有经济领域退出不会改变公有制经济为主体的性质。党的十五大政治报告指出公有制为主体有四层含义:一是公有资产在社会总资产中占优势;二是国有经济掌握国民经济的命脉,起主导作用;三是为主体是就全国而言的,个别地区、个别产业可以有所区别;四是公有制既要有量的优势,更要注意质的提高。就笔者的理解,这四层含义也就是衡量是否以公有制为主体的4条标准。用这些标准来衡量,国有企业退出是在坚持公有资产在社会总资产中占优势的条件下,对国有经济量与质关系的调整,减少国有经济数量,提高其质量;是在坚持国有经济掌握国民经济命脉的前提下,让无足轻重的企业退出;是在政府抓住垄断企业的条件下,放开竞争行业的企业。这有利于解放政府,使其轻装上阵,集中精力抓好关系国计民生的重要企业,更好地发挥它们的主导作用。

最后,国有企业的退出只意味着公有制实现形式的改变和国有企业比重的下降,并不等于公有制经济数量的减少。现代市场经济条件下适应生产力发展的公有制实现形式是多种多样的,除传统的国有企业与集体企业外,还有股份制、股份合作制企业以及混合企业中的公有资产部分与其它一些新兴企业。国有企业退出只是改变公有制的实现形式,并不否定公有制本身;只意味着国有企业比重的下降,传统公有制形式的减少,并不等于公有制经济数量的减少。因为国有企业退出后会引起更加适应生产力发展的一些新的公有制实现形式的产生与发展,至少会出现更多的含有公有制经济成分的混合企业和带有公有制因素的合伙企业,出现更多的股份制与股份合作制企业,因此并不排除公有制经济总量增加的可能性。

五、国有企业退出的最佳形式

国有企业退出的形式是多种多样的，既可以采取改组、联合、兼并等形式，也可采取租赁、出售、拍卖、破产等形式，还可以采取股份制、股份合作制以及合资嫁接等形式，但我们认为最佳形式是国家不控股的职工内部持股的股份制与股份合作制。之所以把这两种形式视为国有企业退出的最佳形式，是因为它们具有其它形式无法比拟的优越性：

首先，有利于降低退出成本，较好地解决职工就业问题。假设国有企业退出采取出售、拍卖、破产等形式，无疑会引起大批职工下岗，使本来就令人头痛的就业问题变得更加突出，甚至会增加社会不安定因素。为了安置下岗职工，稳定社会，政府要拿出相应的财政拨款，这不但会加重政府负担，而且会增加国有企业退出的成本，降低退出收益。采取职工内部持股制与股份合作制，可以使退出前国有企业的原职工成为退出后企业的新职工。这种办法的最大优点是：既让国有企业退出，又不使职工下岗。这种“只退出不下岗”的办法涉及范围小，引起的副作用小，因而阻力也小，无疑既能降低国有企业退出的成本，减轻政府财政压力，又能较好地解决职工就业问题，减少社会不安定因素。

其次，有利于切实增强职工的主人翁意识增加，他们对企业资产的关切度。职工内部持股制与股份合作制的一个重要特点就是资本与劳动结合，每个职工不同程度地都投入入股。他们既是劳动者又是所有者。这样会使职工真切地感到在本企业的总资产中有自己的一部分，从而以所有者的身份关心企业生产经营状况。企业生产经营效果好，一方面会使他们的劳动收入增加，另一方面会使他们的投资回报率提高。受这种双重物质利益的驱使，职工主人翁意识增强，对企业资产的关切度增强，从而促使企业资产保值增值。

最后，有利于将一部分储蓄存款转化为企业生产经营资本，扩大企业自有资本比重。目前我们面临的问题是双重的：一方面居民的储蓄存款额高达4.5万亿元，手持现金6000亿元，但企业向银行的还贷状况很不理想，银行的不良债权不断增加，从而给银行形成了一定的压力，也增加了金融风险，甚至潜伏着金融危机；另一方面企业负债率高，自有资本不足，资本结构不合理，生产经营十分困难。改革开放以来人们一直认为我国资金短缺，并把它视为引进外资和发展多种经济成分的主要依据。实际上这种情况已发生了变化，目前从企业角度看资金是相当紧张的，但从全国情况看已形成了一定量的过剩资本。这说明我国并不是资金不足，而是投资渠道不畅，融资方式单一。现在的问题是充分利用居民储蓄过旺与手持现金过大等有利因素，变储蓄为投资，化解企业资本短缺这一不利因素。我们认为要利用国有企业退出的契机，通过企业直接融资的方式将一部分储蓄转化为企业生产经营资本。这既有利于扩大企业自有资本比重，降低负债率，解决资金不足问题，发展生产；又有利于减少储蓄压力，化解金融风险。而职工内部持股制与股份合作制是实现这一目标的最好形式，它通过职工投资入股可以有效地将一部分储蓄转化为生产经营资本。

由于职工内部持股的股份制与股份合作制具有上述优点，我们认为不但国有小企业退出应当采取这些形式，而且竞争行业的大中型国有企业退出也应当采取这些形式。

六、国有企业退出的难点

国有企业退出的难点是正确划分垄断企业与非垄断企业，明确它们的不同职责，完善各自的运行机制。

首先，正确划分垄断企业与非垄断企业。在我国现阶段存在着两种不同性质的垄断，一是自然垄断，一是人为垄断。在改革中我们要打破人为垄断，认识和利用自然垄断。本文所讲的垄断是指自然垄断，即由行业特性所决定的垄断，它在实行市场经济的任何国家都具有普遍性。这里需要说明的问题是：笔者认为即使在垄断行业的企业中也存在着非垄断企业。例如，人们都认为电力行业是垄断行业，但在这一行业中只有供电方面的企业才是垄断企业，而电力建筑设计、建筑施工、电力机械设备制造、电力生产等方面的企业应当是非垄断企业；在铁路行业只有铁路运输方面的企业才是垄断企业，铁路建筑设计、建设施工、机械设备制造等方面的企业也不应当是垄断企业。可见，垄断行业与垄断企业是有一些差别的，垄断行业的企业基本上是垄断企业（或者说垄断行业的主体企业是垄断企业），但也有一些企业是非垄断企业。因此，划分垄断企业与非垄断企业具有两层含义：一是首先划分垄断行业与竞争行业；二是在此基础上划分垄断行业的垄断企业与非垄断企业。虽然第一层次的问题是大量的和主要的，但第二层次的问题难度更大，这是国有企业退出的一大难点。只有解决这一难点，才能搞清哪些国有企业需要退出，哪些国有企业不需要退出。在这里笔者只提出问题，具体划分拟另行文探讨。

其次，确定垄断企业与非垄断企业的职能，完善各自的运行机制。对于垄断企业来说，由于不以盈利为主要职能，因而改制的主要目的是让它更好地发挥国民经济运行中的主导作用，保证关系国计民生产品的生产经营。这就决定了它不可能政企分开，不可能彻底转换经营机制，建立完全的市场运行机制。其运行机制的完善取决于两方面的因素，一是加强对市场机制的利用，二是完善政府宏观调控机制。在此基础上将计划调节与市场调节有机结合，充分利用政企统一的优势，建立计划与市场一体化的运行机制。

对于竞争性企业来说，由于它的主要职能是盈利，因而要按照市场经济的要求，严格实行政企分开，彻底转换经营机制，建立完善的市场运行机制。目前的重点是完善竞争机制与让企业真正实行自负盈亏，改变有竞争而无淘汰、能自主经营而不能自负盈亏的局面。让这类企业既展开公平竞争，又实行淘汰；既实行自主经营，又实行自负盈亏，从而使企业的生产经营者与职工都具有危机感。在企业忧破产、经营者虑亏损、职工惧失业的压力下，推动企业发展。

（作者单位：西北大学经济管理学院 西安 710062）

（责任编辑：杨宗传）