

国有企业改革中的“资本搭车”论

李腊生 罗建朋

一、引言

当前我国国有企业的运行机制已明显表现出落后于整个国民经济的市场化进程,然而,我国的市场经济体制改革还将进一步深化,市场化进程还将进一步加快,若国有企业改革不能很快从计划经济体制的束缚下解放出来,迅速适应市场经济运行机制的话,无疑,未来的矛盾与不协调现象将会更加突出。

既然国有企业改革的目标是要让其去适应市场经济运行机制,而发达国家的实践证明,现代企业作为与现代市场经济相适应的企业组织形式,那么,选择建立现代企业制度作为国有企业改革的方向看来是没有问题的。然而,立足于我国国企的现状分析,不难看出,在建立现代企业制度的改革中,国有企业向现代企业转变的实现形式却是一个尤其值得探讨的问题。本文仅就建立现代企业制度过程中国有企业的实现形式作一些探讨,并提出“国有资本搭车论”的改革思路,供大家评判。

二、国有资本搭车论

改革开放以来,我国国有企业依次经历了放权让利、承包制和建立现代企业制度的改革。实践表明,无论是放权让利,还是承包制和公司制改革,均未使国有企业从根本上走出困境,甚至还出现国有企业经营愈来愈困难的局面,国有企业从一小部分企业亏损恶化到一些行业的全行业亏损,乃至恶化到国有企业整体亏损。相反,非国有经济却迅速发展,经济实力不断壮大,并且明显表现出充满生机与活力。非国有经济的发展与国有经济形成了鲜明的对比,这充分表明我们的国有经济在其运行机制上肯定是存在问题的,并且当前建立现代企业制度的

改革方案肯定是在某些方面出了毛病,从逻辑上分析,毛病只有两种可能:其一是将建立现代企业制度作为国企改革的方向本身就是不正确的;其二则是建立现代企业制度的具体实施方案出了问题,即采取国家独资或控股的公司制改造。我们认为毛病属于后者,因为以国家独资或控股的公司制改造并不能从根本上改变国有企业传统的经营方式,即行政化经营的局面,甚至这种改革在一定程度上还有欺骗公众投资者之嫌。可以设想一下,若没有高度投机的二级市场,那么,国家控股的股份制企业有多少真有投资价值呢?

既然建立现代企业制度的改革方向是正确的,并且我国目前又存在“半壁河山”的充满生机与活力的非国有经济成份,那么,我们为什么就不能采取“借船过河”的形式来改革国有企业呢?我们认为,借非国有经济这条船,实现国有企业改革目标是可行的,我们将此种改革思路称为国有企业改革中的“资本搭车”。即在国有企业的股份制改造中,放弃国家控股,尤其是绝对控股的地位,让非国有经济成为股份制企业的最大股东,或即使是国家控制,但其持股比例也必须保持在 50% 以下(只对一些非常特殊的企业,国家持股比重才可以超过 50%),使改制后企业时刻都面临被收购或兼并的压力。显然这种改革思路就是要借目前非国有企业的经营机制,实现国有企业从行政化经营向市场化经营的转变,从而使国有企业从根本上走出困境。可能人们对国企改革中的“资本搭车”方案存在疑虑,这种疑虑主要在于公有制主导地位上,其实这并不是一个问题,问题的关键在于如何认识公有制主导地位,关于这一点,江泽民总书记在“十五”大报告中已经阐述得很清楚,对公有制主导地位的认识要从整个国民经济着眼,而不能只看某一个企业是不是公有成份占主体地位。虽然,通过国企改革的“资本搭车”方案的实施,就单独某一个企业来看,国有成份是不占主体地位,但就整个国民经济考察,公有制的主导地位并没有改

变,甚至其主导作用还会增强。因为在国有企业的这种股份制改造中,必然会伴随着政府行为的转变,国家将从具体企业的资产经营中完全解放出来,从而实现向资本经营的转变;另外由于国家让渡现有国有企业的控股权或大部分股权,并从中筹集到大量的非国有成份资金,国家可利用这些资金实现其产业政策目标或购买现有非国有的股权,甚至在必要的时候随时都可以收购或兼并一些非国有企业。在这种情况下,国有资本对国民经济的作用不仅表现在现有国有企业中,而且还会直接延伸到现有的非国有经济中去。

此外,结合国企改革的“资本搭车”思想,我们对目前有关国企改革中的一种流行提法,即“抓住大的,放活小的”谈一点看法。现在人们普遍地对“抓住大的,放活小的”的理解是,国家严格地控制住一批大型国有企业,而对一些小型国有企业采取承包、租赁和转让的形式将其放活,目前人们津津乐道的是小型国有企业的转让问题,并将其视为小型国企改革的主要形式。我们认为,第一,“抓大放小”的提法本身是有问题的,这不仅体现在它与国企改革目标不一致上,而且还体现在它不符合效率原则。因为国企改革的目标是要建立与市场经济相适应的企业运行机制,而不在于是抓大还是抓小,就国企整体而言,大的小的都要考虑,关键在于是否符合“三个有利于”的标准,即效率原则。若死死抓住大的,然而大型国有企业的经营机制最终不能转换;亏损的继续亏损,或是好景不长,不亏损的后来亏损;那么这种改革既与改革目标相悖,而且又与效率准则格格不入;放开小的,将小型国有企业都卖给个人或非国有经济组织,结果小型国有企业最终都是活了,那将与国有经济成份又有何关系。第二,从小型国企的改革形式上考察,也并非以出售的方式改革就是最佳的选择,甚少从国有经济占国民经济的成份上看,这种方式必然会削弱国有经济的整体地位。若真出现大的是抓住了,但却都死了,小的是活了,但都跟国有经济没有关系,这显然不利于国有经济的发展壮大,甚至连国有资产保值与增值的最低要求都不能达到。相比之下,国有“资本搭车”的改革不仅能保证国企经营机制的转换,而且最大限度地兼顾了效率原则,同时,极大地维护了国家利益,保证了国有经济成份不被削弱。

三、资本搭车改革的经济意义

与其它改革方案相比,资本搭车改革方案的实施更具有现实意义,主要表现在:

1. 企业经营机制的转换

在一般意义上的股份合作经济中,谈得最多的是监督问题与激励问题,而很少涉及经营机制问题。这是因为股份合作制最初产生于私有制经济中,并且是现代市场经济发展的产物,

这种企业组织形式自诞生之日起,就注定了它的经营机制是市场化的,否则它就不可能在市场经济环境中获得迅速发展,并成为现代企业的一种最主要的企业组织形式。然而,我国现代企业制度的建立却有其特殊的经济背景:(1)我国市场经济体制才刚确立,市场经济发展很不充分,也很不完善。(2)企业本身属国家所有,计划经济的烙印还根深蒂固,行政化经营方式已与市场经济体制的雏形出现明显的冲突与矛盾。面对我国国有企业特殊的经济背景,转变企业经营机制,使其与市场经济相适应就构成我国国企改革一道特殊的风景区,企业经营机制的市场化就成为不可避免的重大问题。

实行“资本搭车”的战略改组,必将导致企业绝大部分资本的人格化,彻底改变国企产权虚置的现状,这种改革可以切断行政化经营的根源,企业经营的市场化即使没有政府的强力推动也会自然实现(假定经济体制的市场化进程不终止)。因为在国有企业实行“资本搭车”的股份制改造后,最大的股东不是国家,而是个人或非国有经济组织,无论是个人,还是非国有经济组织,他们参与经济活动的主要目的就是获得最大的经济利益,在市场经济制度的经济环境中,企业行为只有与市场经济相一致才有可能实现利润最大化。为了实现利润最大化目标,企业所有者会根据市场中的平均利润信号来判断公司的经营状况,并对企业的经营实施有力的监督,然而,企业经营者在市场经济环境中,必须严格根据市场信号选择经营方向并合理配置生产要素,否则所有者随时有破产的危险,经营者随时有被淘汰的可能。

在国有独资企业与国有控股企业中,由于国家利益与责任不能具体落实到人的头上,国家只能利用行政手段选派企业领导人,作为企业的董事长或总经理,他们的生杀大权掌握在上级行政主管领导手中,这就决定了企业的经营行为是严格地贯穿上级行政主管领导的意图,然而,上级行政主管领导又不对企业经营状况承担明确的责任,这就必然导致其行为的随意性,结果使企业本身的目标模糊,一个企业,如果连目标都不明确,又怎能有好的经营效果,这种行政性企业管理体制显然是与市场经济格格不入的。另外,在国家独资或控股的企业中,由于企业经营的好坏与己关系不大,而代表国家所有者身份出现的监督者实质上本身并不真正拥有企业的股权,企业经营的好坏与自己的经济利益没有直接的联系,因此,他不可能有动力对企业经营者的行为进行有效的监督,而只会选派其代理人(经营者)维护自身的利益,却非国家利益。经营者实际上在无监督或弱监督的前提下从事经营活动,然而,在国家独资或控股的企业中,无论是董事长还是总经理,均是由政府行政性指定的,他们实质并不真正拥有企业的所有权或股权,而现代企业的收益权是与企业所有者权益或股份直接相联系的。因此在这种产权结构下,就导致了一个最基本的经济学问题无法获得

解决：那就是无论所有者代表还是经营者他们为什么要转变企业经营机制，将企业经营好。由于国有企业或国家控股的企业缺乏改善经营状况的动力，因此，这类企业的经营状况就完全取决于经营者的道德、责任心与成就感。仅凭道德观、责任心和成就感使企业转变经营机制最多只可能部分有效，显然它的有效性既没有普遍意义，也不具备连续性，它不可能成为经济活动中的约束机制与激励机制，因此，我们绝不能希望将整个国企转变经营机制的希望寄托在所有者代理人和经营者的道德观、责任心和成就感上，而是必须建立一种有效的机制来保证国企转换经营机制的实现。最后，从产权组织的角度看，无论是国家独资的企业还是国家控股的企业，都无法排除政府对企业经营的干预，因为企业是国有的或国家控股的，政府又是国家唯一合法的代表，在任何企业组织形式下，没有说所有者不干预经营者的，只要所有者干预经营者是合法和合理的，那么，国有独资企业就无法成为“四自”企业。另外，根据股份制企业的“多数原则”，国家控股企业，尤其是国家绝对控股企业同样也难以实现“四自”。只要企业不能实现“四自”，经营机制的普遍转换就是不可能的。

然而，若在国有企业中实行“资本搭车”的改革，国家放弃控股权后，企业的经营性质就会发生重大变化，一个与市场经济体制相适应的企业运行机制就会形成。作为企业控股的个人或非国有经济组织，它投资企业的目标非常明确，那就是追求收益最大化，控股者在经济利益的驱使下将根据市场利润率信号严密地监督经营者即代理人，代理人的任何不恰当行为（包括经营能力不强）均会使其丧失总经理的职位，并且从此被挤出经理阶层。这种企业制度的建立，使其委托人和代理人都面临着巨大的市场压力，委托人的压力直接来自于市场经营风险，代理人的压力则来自于经理职位丧失的风险，经济环境的这种强大压力必然使代理人根据市场信号迅速调整自身的经营行为，保持企业在市场中的竞争力。因此，一旦企业目标发生变化，相应的经营机制就会自然而然地转变，这种转变并不需要政府人为地去推动（政府所要做的是提供相应的制度环境）。通过“资本搭车”的改革，将会彻底切断政府行政性干预企业经营的“脐带”，因为在这种企业组织形式下，国家对企业已不具备控股权，即使政府想利用行政性手段干预企业经营，也会因股份制企业的“多数原则”而使其不恰当的干预成为不可能或无法实现。只要企业能顺利转变经营机制，现有国有企业的经营状况定会获得改善，只要企业经营状况好转，国家就会从其所占的资本份额中获得相应的资本收益，国有资产的保值与增值就不成为其问题。

2. “资本搭车”的改革有利于经理阶层的形成

人们常说，中国企业没有竞争力的原因在于缺乏企业家，事实上，这种观点只是看到了表面现象，而非实质。我们认为，

中国企业，尤其是国有企业缺乏竞争力的主要原因不在于缺乏企业家，而在于没有企业家形成与成长的制度环境。在传统的计划经济体制下，政府除了直接干预企业的经营以外，最重要的是行政性指定企业经营者即厂长或经理，然而，企业的经理或厂长的一切行为仅仅是围绕着政府的计划转，他们除了在政治上实现一种权力以外，根本就没有自身的经济利益（除非自身不廉洁），这一方面致使企业领导人的行为严格地受计划的约束，另一方面则扼杀了企业的创新与开拓精神。更为严重的是，一旦政府任命了企业领导人，只要其不严重违法，他们的社会地位就有了可靠的保障，这种用人制度根本不可能产生企业家，更谈不上竞争性的经理阶层。改革开放以来，虽然国内整体的经济制度发生了明显的变化，市场机制在配置社会资源方面发挥着一定的作用，竞争性经理阶层有了其形成与成长的客观环境，然而，这种作用主要是体现在非国有经济中，国有企业的用人制度并未有大的改变。从近十多年的改革实践可以发现，只要国家直接控制社会资源的格局不变，计划体制所形成的用人制度就不会有根本的转变，竞争性的企业家阶层就不可能在国有企业中形成。如果没有竞争性的经理阶层，现代企业制度就会变形，国有企业也因此不可能从根本上走出困境。

若实行“资本搭车”的改革后，政府在企业中已不具备占绝对优势的发言权，非国有经济成份所有者从维护其自身经济利益出发，必然会将经济效率作为首要原则贯穿于企业用人制度中，而这种原则下所形成的机制又必然是一个市场机制，这就彻底杜绝行政性指派企业经营者的状况，公司将按能力选择经营者。在规范的委托代理制下，衡量经营者能力的主要依据是经营者为所有者所提供的收益和企业自身的发展状况，如果经营者能为所有者提供良好的投资回报，经营者的地位方能保持，否则，经营者随时都有丧失其代理人资格的压力，一旦经营者有过丧失其代理人的经历，他要想再次获得其代理人的地位就是一件非常不容易的事情，甚至根本就不太可能。当选择企业代理人的标准转向以能力为准则的时候，其中就包含了用人制度竞争机制的引入，可以预见，在这种经济背景下，一个竞争性的经理阶层就会很快形成。

3. “资本搭车”改革与国有资产的资本化经营

实行“资本搭车”的改革后，政府与企业的关系发生了重大变化，政府并不直接经营企业，不再对具体企业的经营状况负任何责任，也不再对具体企业承担任何特殊的义务，这就使企业对政府的依赖完全被切断，从而也将使政府从当前国有企业的资金管理完全解脱出来，变资金管理为资本经营。一旦国有资产变为企业资本，并且政府将国有资产的管理转变成国有资本经营，这将极大地增强国有资产投资的灵活性，增强政府宏观经济调控的能力，促进产业政策的实现。毫无疑问，资本经营将增强国有资产的流动性，政府作为企业的股东，当其

参与资本市场时，它可以通过股权的转让来回避企业经营风险。一旦发现企业经营不善，且不具备发展前景，政府可通过资本市场将国有股权转让出去。另外，当对国有企业实行“资本搭车”的改革后，政府将从中筹集到大量的资金，政府完全有可能利用这些资金并根据当前的产生政策创办新的企业，同时也可利用这些资金参股经营好的非国有企业。根据当前我国国企改革与经营中的突出矛盾，我们更主张政府从这一改革所筹集的资金中拿出相当一部分作为社会保障基金，便于改制后的企业能有一个相对宽松的环境。政府可以利用其握有的企业股权，实现宏观调控目标，当宏观经济形势出现过热的时候，政府可以抛售一部分股权回笼资金，以使经济形势降温，当宏观经济形势出现衰退的时候，政府可以利用手中的资金收购一部分非国有股权，刺激经济回升。

四、“资本搭车”改革可能出现的问题

与其它的任何改革方案一样，国有企业“资本搭车”的改革方案也可能引发一些新的问题，或者使一些老问题更加突出，这些问题主要有：

1. 如何建立一个有效的产权交易市场。建立一个有效的产权交易市场是“资本搭车”改革实现的基础条件，也是改制后企业能按规范的现代企业制度运营的前提条件，这就要求改制后的国有股权能与其非国有股权保持同股同权、同股同利。在我们前期的股份制改造中，已经遗留下国有股与非国有股同股不同权、同股不同利的矛盾，这一矛盾的根源在于国有股与非国有股具有不同的流动性，其中非国有股的流动性很强，而国有股的流动性很差，当国有股几乎不具备流动性与国家控股结合到一起时，即使企业进行了股份制改组，也难以使其真正转变经营机制，更难以形成一个有效竞争的经理人市场。虽然我们在“资本搭车”的改革中可以重视这一问题，保证不同持股者的股权具有相同的流动性，但是，这又会产生不同时期改造的国有股权权利的不一致，从而使现有国有股权流动性这一问题更加突出。事实上，无论今后的国有企业采取何种改革方案，现存国有股流动性这一问题迟早是必须解决的，“资本搭车”的改革有可能会加速其解决的进程。

2. 国有资本经营的监督问题。实现“资本搭车”的改革后，国家已不再具体经营企业，这充分保证了政企分开。但是，国家放弃企业的控制权与经营权并不代表国有资产的消失，只是政府从具体经营企业转变成国有资产总资本经营，国有资产的经营活动主要由企业转移到资本市场，这样，政府就必须选择国有资本经营的代理人或组织，为了保证国有资产的保值与增值，建立一个有效的监督机制与激励机制就是必不可少的。然而，代理国家经营国有资本的个人或组织本身并不拥有股权或

资本，因此，其在资本经营过程中是否能充分保证国家利益就成为一个问题。如果对国有资本经营者没有有效的监督，恐怕国有资产的流失则是不可避免的。然而，国有资本的经营仅靠政府来监督可能是无效的，因为国有资本的经营者只能由政府指派，他本身代表了政治组织的利益，政府监督国有资本的经营者实质上就是自己监督自己，即自律行为，而在市场经济条件下，这种自律行为是难以保证它的有效性的。因此，要使国有资本的经营能有一个有效的监督，除了政府以外，还必须引入其他的监督机制。我们认为，这种监督机制除以中介机构的审计监督外，还可以依靠社会舆论来解决。实现“资本搭车”的改革后，代表国家利益的经济主体在数量上极度萎缩，国有资产经营公司成为唯一代表政府经营国有资本的组织，政府在将全部国有资产委托其经营的前提下，可要求其定期（半年或一年）向社会公告其经营状况，一旦国有资产经营公司的经营出现问题，社会公众会作出较强烈的反映，要求政府更换代理人，并审查其经营行为。与现今国有资产多主体代理相比，实行“资本搭车”的改革后，这种利用社会舆论监督的方式将是非常有效的，因为社会舆论监督的有效性明显与其被监督的主体多少有关，当被监督的主体极度分散，数量很大的时候，尤其是当被监督主体的行为没有什么区别时，由于矛盾较为分散，社会监督就会显得软弱无力，俗话说：“法不责众”。但是，当被监督的主体很少时，社会舆论的监督就非常有效，因为此时矛盾非常集中。

3. 当前国企领导人与管理者的安置问题。实现国企改革的“资本搭车”方案后，现有一大批国企领导人和管理者将由于种种原因会被排挤出目前的岗位，而政府行政管理部门在目前机构臃肿，人浮于事的情况下又不可能吸纳这部分人员，这就带来了这部分人员的安置问题。由于这部分人员过去或现在是由政府指派的企业领导人或管理者，他们与权力阶层有着更为密切的关系，并且他们是在传统的“软约束”下成长的，根本没有经历过市场经济的洗礼，从而使他们无论在心理上，还是在知识结构方面都不能适应这种变化，一旦他们离开企业领导人或管理者的岗位，恐怕在短时间内难以找到适合的工作岗位。面对这种情况，政府似乎不可能不管，但政府也无力象过去那样全管，即从一个企业调到另一个企业，地位不变。政府在已经发生变化的环境下，一个可能的解决办法是为其提供培训机会，然后让其参与市场竞争，最后找到各自恰当的位置，真正实现人力资源的合理配置。

(作者单位：天津财经学院统计学系 天津 300222
深圳市政府办公厅 深圳 518002)
(责任编辑：刘传江)