

# 国有资产宏观管理模式 目标导向的选择

钟法非

处于经济体制和经济发展模式双重转轨时期的我国经济,在放活微观经济的过程中,已经涌现了一大批大体上符合市场经济要求的经营自主的、效益好的企业,但是它们中的绝大部分是非国有企业,而国有企业中的绝大部分由于未能较快地按照市场经济要求进行调整和改进,致使其在工业总产值中所占的比重每年下降2—3个百分点,每年亏损总额上千亿元,而且近来有些地方出现了国有资产以多种形式流失的严重现象。国有经济向何处去?有效增强国有资产宏观管理的任务空前突出出来。这一任务的完成不能不依靠建立特定的国有资产宏观管理模式作为体制的保证。所谓国有资产宏观管理模式,是指政府作为国有资产的所有者通过国有资产的宏观管理为整个国民经济发展服务的政府干预经济的体制。国有资产宏观管理模式的建立,前提在于选择怎样的目标。国有资产宏观管理模式的目标导向是全部国有资产宏观管理围绕着它而运转的核心。包含经济体制转轨内容的国有资产调控模式的再造,不能不服从于作为经济发展战略目标和经济结构转轨内容的产业结构调整的需要。基于这一考虑,我们认为应该以推进产业结构高度化和产业合理化作为我国新的国有资产宏观管理模式的目标导向。

## 一、国有资产宏观管理模式建立的基点

以下几方面的分析构成国有资产宏观管理模式设计的基本出发点,同时也构成国有资产宏观管理模式

式成立的基本依据。

1. 设计我国新的国有资产宏观管理模式必须有明确的目标导向。

新的国有资产宏观管理模式,既不要像传统模式那样用政府国有资产宏观管理的目标完全取代市场机制(微观经济活动)作用的目标,又不要用市场机制作用的目标(准确地说是市场调节达到的均衡状态)代替一切,从而放弃国有资产宏观管理自身应有的目标和作用空间。

只有明确了目标导向,才可能确定国有资产宏观管理的主要任务和所要达到的效果,从而进一步设计和变更具体的国有资产宏观管理方式及其手段。更重要的是,只有在目标导向明确的前提下,才能确定国有资产宏观管理与国有资产微观机制,计划与市场之间的结合区域和结合方式。也就是说,一方面,只有针对要达到的目标,才能确定市场机制这只看不见的手的偏差(包括效应偏差和时滞偏差),从而用国有资产宏观管理这只看得见的手来进行有针对性的匡正;另一方面,只有在目标导向明确的前提下,才能确定为实现目标而必须在机制上依赖市场作用的范围和方式,以及借助市场机制来矫正国有资产宏观管理失误的区域。这样才能真正有机地将国有资产宏观管理与市场调节结合起来,形成统一的制度框架运行机制,从而将国有资产宏观管理对社会经济生活,尤其是对企业的调节和干预限定在有明确的根据和清晰的范围的基础上,使全社会有明确的依据和制度上的保障来监督和修正政府部门的国有资产宏观管理。

2. 我国新的国有资产宏观管理的目标导向必须符合基本国情,符合国民经济宏观调控目标。

国民经济宏观管理以经济发展作为目标导向,是由我国与发达国家存在巨大差距以及我国人民渴望尽快地缩小这一差距的国情决定的。需要进一步指出的是,这里作为目标导向的经济它包含的内容不仅仅是部门间量上的协调发展,而且包含各部门差别增长的含义,这种差别又集中体现着不同结构高度演替的结构要求。

国民经济宏观管理的目标导向是全部宏观管理围绕着它而运转的核心,而国有资产宏观管理作为国民经济宏观管理系统的子系统,其目标自然也应该是围绕着国民经济宏观管理的目标导向运转的。

为了配合国民经济宏观管理目标导向(即经济发展过程的结构质变化)的实现,那么,国有资产宏观管理任务主要应该是在产业结构质态变化方面发挥其应有的重要作用。

第二次世界大战后日本和其他一些发展中国家与地区在赶超先进国家过程中的成功经验告诉我们,产业结构高度化和产业合理化(即产业结构质态变化)的实现是促进经济结构高度化从而推进经济持续、快速、稳定增长的关键。因为在经济发展中,经济结构转换是伴随各产业部门生产规模的扩大和收缩和产业内部水平提高而必然发生的经济过程。产业结构的变化特点是伴随经济的发展,一些产业相对增长较快,一些产业相对增长较慢,甚至有些产业部门出现收缩。实现产业结构高度化的快速演进往往不是光靠市场力量所能解决的,而是必须充分运用政府的力量才能成功。日本等国的成功经验证明:如果通过产业政策的制定和执行,由政府资源在各个产业间的配置过程加以干预,以弥补市场失灵,就能加速产业结构的升级,优化资源配置,实现经济结构的高度化。

政府通过产业政策的制定执行,促进产业结构的高度化演进,不仅适用于日本和其他一些发展中国家与地区的赶超先进国家的经济发展需要,对我国的经济的快速发展同样具有巨大的适用性。这是因为,我国产业结构合理与否更是主要取决于我国国有资产投资分配结构合理与否。众所周知,投资分配结构,即

投资分配于产业各部门的比例关系。它对产业结构有决定性影响。投资分配合理,就能促进产业结构合理,加快国民经济发展速度。如果投资分配不合理,就会造成产业结构失衡,对国民经济发展带来不利影响。而在我国这样的社会主义国家,国有资产投资是全社会投资的一个最大、最主要的组成部分,国有资产投资在全社会投资中起着决定性的作用,所以,我国国有资产投资分配结构对我国产业结构的形成具有举足轻重的作用。由于国有资产投资分配不合理,导致了当前我国产业结构失衡。可以说,我国国有资产投资分配结构不合理是造成当前我国产业结构失衡的主要根源。

解决当前产业结构中的失衡这个问题,最终还是落脚于国有资产包括投资分配体制在内的整个管理体制的改革。因为当前结构失衡中的短缺部门往往是瓶颈部门,如能源、原材料、和基础设施部门,而这些产业部门具有投资大、风险高、资本回收期长的特点,这就决定了微观个体(如企业、私人资本)不愿把自己的资本投入,所以这些部门的投资最后只能依赖国有资产投资,否则,瓶颈依旧,短缺依旧,失衡依旧,经济增长成了泡影。而当前我国过剩部门往往是长线部门,如加工工业,其特点是投资少,赢利快、生产周期短,所以,虽然供大于求,但微观个体并不愿撤出这些产业。在此情况下,如果国有资产不撤出,则过剩依旧,闲置依旧,失衡也依旧。短缺部门所需投资不能更快的增加,这无助于解除瓶颈,经济快速发展也成泡影。如果适当撤出国有资产,投入瓶颈部门,自然有利于产业结构趋于合理。所以,解决当前产业结构中出现的短缺与过剩的矛盾,唯有改变国有资产投资分配中不合理现象,而这些不合理现象是由传统国有资产包括投资分配体制在内的整个管理体制造成的。所以,解决当前我国产业结构中失衡问题,有赖于新的国有资产管理体制的建立。

前面提到,日本等国家的成功经验证明,加速产业结构升级,光靠市场力量不够,还必须依靠政府对资源在各个产业间的配置进行干预。我国作为社会主义公有制国家,政府对资源的配置有更大的干预力量,如果我国国有资产分配符合产业结构质变化的要求,就能促进产业结构高度化和产业合理化的实现,使经济持续快速增长。为了经济起飞、国有资产为产

业结构高度化和产业合理化的实现,发挥自己应有的作用,义不容辞。

3. 我国新的国有资产宏观管理目标的确定要同市场机制作用目标具有内在逻辑联系,使社会经济生活的整体追求同人个体追求有机地衔接起来。

概括而论,市场机制中微观个体(如企业、个人)追求的是利益最大化。但个体对这种利益最大化的追求是通过市场机制实现的,所以个体的经营活动是围绕着市场调节运转的。但是市场调节不可能展示应当循着什么途径发展和以什么作为发展重点,所以,主要只是考虑现时盈利和短期盈利预测的微观个体,常常由于对市场需求结构变化认识不足,导致供需脱节,部门比例失调,以社会生产力巨大破坏为代价,使再生产所需要的比例,通过市场机制强制实现。市场调节具有的事后性、短期化、破坏性以及存在其力所不及的领域等特征,说明了它的局限性,正因为如此,才逐渐地产生了由政府进行干预和调节的必要。通过政府计划导向式地对市场进行宏观调节,尤其是通过国有资产宏观管理这只看得见的手的调控和引导,引导个体向产业结构高度化和产业合理化方向前进,使市场机制中个体利益最大化追求同宏观上追求经济发展过程的质态变化衔接起来。这个衔接的基点就是个体的全面发展和整个经济的进步。

在国有资产管理的讨论中,正由于宏观管理的目标导向含混不清,甚至根本未意识到必须有一个目标导向,所以大多数注意力集中在国有企业应如何适应市场需要,或如何增殖保值上,而认识不到宏观管理与微观机制的有机结合必须以二者的目标导向的内在衔接点为基础。因此,在这种理论指导下所进行的国有资产管理改革的实践,普遍出现两种倾向:其一,被计划与市场的矛盾所困绕,要么是市场完全取代计划对国有企业的作用空间出现国有企业失控,要么是计划僵硬压抑着市场机制对国有企业调节,进而导致市场体系难以形成与完善;其二,几乎各个社会主义国家的国有企业改革,迄今为止,尚未出现作为政府宏观管理的物质基础以促进在市场经济体制下整个社会经济生活的质态变化的倾向,而普遍地出现程度不同的私有化倾向。

## 二、国有资产宏观管理模式的目标导向

基于上述考虑,我们主张将我国国有资产宏观管理目标确立在产业结构调控基础上,即以推进我国经济发展过程中的产业结构高度化和产业合理化作为目标导向,将依赖于总量调控(财政政策和货币政策),通过扩大投资实现外延扩大再生产的经济发展,转向依赖于结构调控(产业政策),通过产业结构合理化和经济效益提高实现处延与内涵并重的再生产的经济发展。这样将能在经济制度上,使科学技术的学习、研究和应用成为每个微观个体生死攸关的约束,为个体追求利益最大化进程中符合经济结构高度化、产业结构高度化和产业合理化的发展趋向提供制度上的保障,而对与之相反的倾向则加以规范化的限制。

产业政策的制定与执行是当前我国国有资产宏观管理的首要问题,因为只有通过产业政策的执行才能真正出现产业结构高度化和产业合理化的良性循环局面,而产业政策的制定是产业政策执行的依据,制定产业政策的关键是处理好以下几个问题:(1) 正确选择主导产业,确定产业优先序列。(2) 处理好传统产业和新兴产业的关系。(3) 加强基础产业和基础设施,缓解“瓶颈”制约。(4) 加强对地区产业结构的规划和引导。(5) 开拓国际市场,改善外贸结构。通过综合考察、科学分析,最后确定重点产业。执行产业政策的关键是在遵守市场经济运行机制前提下,国有资产宏观管理应把主要注意力集中在对重点产业的宏观调控上,从制度上、政策上保证和推进产业结构高度化和产业合理化的顺利实现。而对于产业结构中的非重点产业的发展,国有资产宏观管理只是从增加有效供给,促进产业内部的生产率提高,以及从这些部门总体规模上进行调控,用各种经济参数进行诱导。这些产业部门内部各种具体生产活动与社会需求之间的衔接以及生产要素的流动则完全由市场体系去组织和协调。总之,我国国有资产宏观管理执行产业政策的对象主要集中于市场不予选择的产业,而市场选择的产业则由市场调节,从而使政府国有资产宏观管理和市场在不同的产业领域形成有效分工的格局。

对重点产业国有资产宏观管理的方式和手段可

以多种多样协调配套,但根据微观构造的改革进程和国有资产宏观管理组织系统和素质、能力的提高程度,又可以大致区分为具有递进性的两大类。第一类是直接调控重点产业的生产要素(主要是资金)投入流量和存量结构;第二类是调控影响重点产业生产要素(主要是资金)投入流量和存量结构变化的经济参数。国有资产宏观管理的变化过程自然是由第一类方式和手段为主转向以第二类方式和手段为主。

对重点产业从宏观上进行国有资产管理的主要内容是对其发展规模和内部结构进行系统规划,并控制资金流向。就系统规划来讲,最关键的是要把握两类因素之间的相互关系。一类因素是,按照社会经济总量增长计划的结构分解,得出整个产业结构高度化对重点产业的需求系统,以此来规划重点产业的发展规模和内部结构;另一类因素是,着眼于产业结构中存在的结构性矛盾和产业合理化趋向,来大致地规划重点产业的发展规模和内部结构。前一类因素是从静态的某个特点出发,用数学模型将总量指标进行结构性分解,基本上不考虑技术进步对结构变化的影响;后一类因素是从动态的过程出发,根据技术变化对现存产业内部合理调整和现存结构性矛盾缓解对产业结构的影响来进行重点产业的发展规划。从我国现有的国有资产宏观管理水平来说,必须将这两类因素统一起来,并根据整个产业进步的水平,逐步由以前一类因素为主过渡到以后一类因素为主来对重点产业的发展进行系统规划。

就国有资产资金投向的控制管理而言,必须统一考虑下述几个问题。

其一,必须真正改变国家以社会经济行政管理者与国有资产所有者双重身份,实行投资无偿调拨使用的传统方式。国家对重点产业的投资应是以资产所有者身份以获利为目的进行资本投入,而不是行政性输血。这实际上构成国有资产投资能否获得预期效果的关键性因素。

其二,国有资产宏观管理在不同阶段对不同重点产业的国有资产投资应该有各自明确的使用方向。比如,对能源工业和交通运输部门的投资主要是在提高投资效益的基础上扩大生产能力。如果这些部门偏离其投资方向,国有资产宏观管理应当能够进行有力、有效的经济干预。

其三,国有资产宏观管理投资重点,放在扶持重点产业的发展上,并不等于重点产业的全部含有国有资产的企业就自然获得了国有资产的投资的特许权,而是通过招标竞争来决定国有资产投资的企业。原则上,这种竞争不局限于含有国有资产的企业范围,而应该允许其他产业部门中具有同样优势和生产要素转移可行性的企业参与投标竞争。

其四,国有资产宏观管理对重点产业的投资,与其说是为了从总量上完全解决这些产业所需要的生产资金,不如说是为了从全社会的范围内引导社会资金的投入方向。只有在诸如税收、信贷等辅助政策的配合下,通过国有资产向重点产业的重点投资,引导社会资金向这些产业投入,才能真正解决产业发展所需要的资金。因此,国有资产投资应尽可能地发挥另外两方面的作用,即一方面,给社会资金的投向决策提供正确的信号,另一方面替社会投资实际上承担风险保险,以解除其投资决策时的后顾之忧。

显然,上述对国有资产宏观管理主要内容的分析,说明国有资产宏观管理的合理与否对产业结构高度化和产业合理目标的实现具有非常重要的作用。当然,国有资产宏观管理目标的实现还要取决于企业向社会主义市场经济所要求的微观主体转化的改革进程和生产要素市场体系的建立健全程度,以及国有资产管理组织系统素质、能力的提高和其宏观管理功能的完善和机制的建立健全程度。还需要指出的是,这并不意味着我国产业政策执行中可以忽视财政、金融政策对产业结构高度化和产业合理化调控的积极作用。这里强调的只是同财政、金融的宏观调控的作用的直接性和程度相比,国有资产宏观管理对产业政策的执行具有更直接和更有力的特征。换言之,国有资产宏观管理是执行产业政策的主力军。

#### 注释:

①唐宗焜:《中国宏观经济理论》,江西人民出版社1990年版,第254—255页。

②吴敬琏:《市场经济的培育和运作》,中国发展出版社1993年版,第227页。

(责任编辑 程镇岳)