

对国有企业改革的新制度经济学分析

陈波

一、国有企业的初始制度安排和制度变迁考察

理论是现实世界的升华,反过来又为实践服务,但现实世界毕竟是丰富多彩的,我们不可能寄希望于从现有的理论中找到所有问题的答案,事实上,著名的新制度经济学代表人物之一诺思就坦率地承认自己不是中国问题专家,所以关于中国改革并没有提出太多的具体建议,但这并不妨碍我们用新制度经济学的方法来分析中国国有企业的运作。而且,他所提出的一个十分原则但的确十分诚恳的建议却不得不令我们深思,即“了解周围,认识自己,知道自己是如何走过来的,现在到了什么阶段,然后再看看有什么可供选择的方案以及可以选择什么方案”^①,这也是他对“路径依赖”理论最通俗的解释。

1. 国有企业初始制度安排的特点

中国传统国有企业制度是在计划经济这样一种特殊的制度环境中产生和形成的,从产权、组织、激励等方面表现出其特殊的制度特征:

首先,产权集中化是计划经济体制的重要特征,而这一特征在国有企业中表现的更为直接,这种传统的产权安排包括以下三个基本规定:一是国有制成员对财产占有的平均性,所有成员都拥有对国有企业完全平等、无差异的权利;二是产权的非排他性,国有制成员以群体的方式行使各种权利,任何人都不能排斥其他人而独享其权;三是产权的不完整性。完整的产权应包括所有、使用、收益、处置、让渡的一组权利。国有企业产权结构中这些权能多数都缺位,最明显的就是不具有财产的收益和让渡权,主体之间也不能交易所占有的产权。这种特定的产权安排是以一种命令——服从的强制方式界定了每个经济当事人的损益边界,不允许当事人之间的自愿谈判和交易,几乎完全泯灭了产权制度降低交易成本,从而最大限度地将在外性内部化的作用。

其次,传统国有企业采取“社会大工厂体制”或称“社会巨型科层”组织,企业由上级行政部门主管,并与之相应设立组织、宣传甚至计划生育等一系列组织,倒是生产、销售这一块显得非常渺小,这种高度集权的管理体制,也许制度的供给者至少在潜意识中旨在减少市场经济的天然伴侣——交易成本,消除被一贯批判的资本主义所谓的生产盲目性所带来的生

产过剩的经济危机,从表面上看,市场交易的确消失了,但是国有企业的效率并没有提高。

最后,在政府不能直接经营国有企业,而是由国家委托给经理人员代理经营的情况下,国有企业的所有者与经营者实际是相分离的。在这种情况下,就潜在地存在着所有者与经营者之间利益的不一致或激励不相容。由于在所有者与经营者之间存在着对于企业经营信息的不对称,所有者要监督成本支出和收益的形成是否合理,具有高昂的成本。而所有者与经营者对经营后果的责任不对等,使经营者很有可能采取自利的机会主义行动,所以国有企业同样会出现在委托—代理关系中常常发生的经营者侵犯所有者权益的问题。在传统体制中,为了防止经营者侵犯所有者的权益,采取了从人、财、物和产、供、销等企业经营各个方面,全面剥夺企业经营自主权的治理模式,以解决委托—代理关系过程中可能出现的侵权问题,这种不顾经营自主权的治理模式,虽然部分防止了经营者的侵权行为,但也伤害了国有企业经营和创新的激励机制。

2. 国有企业制度演进的一般轨迹

应当说,对国有企业制度的缺陷从一开始并不是没有认识,但由于制度环境等各方面的限制,所以对国有企业的改革刚开始主要表现为行政性的放权与分权。直到1978年后,才突破了行政收权、放权的循环往复,沿着对企业放权让利的思路不断深化,所以真正意义上的改革应当说是从这时开始的。按此思路,中国国有企业的制度变迁可具体划分以下四个阶段:

第一阶段:1978—1983年,放权让利。这一阶段主要是向企业“放权让利”,扩大企业自主权,实行经济责任制。首先从四川开始试点,1979年,试点企业扩大到100家。1980年,全国被批准扩权的企业进一步扩大,到1981年全国已有50%的国有企业加入这一试点,并获得了有限的自主权。“让利”的实验几乎也同步展开,陆续将企业计划内利润留成和计划利润分成改为企业利润全额分成并实行了企业流动资金由财政拨款改为银行贷款制度。

第二阶段:1983—1986年,利改税。这一阶段主要内容是进一步确定国家与企业的分配关系。第一步主要是将所有大中型企业过去向主管部门上交利润的制度,改变为实现利润的55%向国家交纳企业所得税,税后余利较大的企业与主管部门再实行利润分成或向政府交纳调节税。第二步是从1984年10月开始,建立以工业征收产品税、商业征收营业税为主的税收体制,同时开征增值税、房地产税、资源税等税目。

第三阶段：1987—1991年，实行承包经营责任制。这一阶段主要任务是推行承包责任制，减弱政府对企业的干预。1986年底，国家出台了《关于深化企业改革，增强企业活力的若干规定》，基本从1987年起出现了推广承包制的高潮。1988年2月《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》把承包制的最重要内容归结为两点：（1）按权责利相结合的原则，切实落实企业的经营管理自主权，保护企业的合法权益。（2）按照包死基数，确保上交、超收多留、欠收自补的原则，确定国家与企业的分配关系。

第四阶段：1992年到现在，建立现代企业制度。1992年党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的总目标，并把建立现代企业制度做为国有企业改革的目标模式。

3. 国有企业变迁的制度考察

国有企业的制度变迁是在国家经济体制改革的大背景下进行的，在回顾国有企业变迁的同时考察其制度安排的变化有助于我们更好地理解其改革进程，并对未来的制度创新提出有价值的意见。

“放权让利”只是改革的第一步，其制度安排的绩效在于：一、产权开始在潜意识中受到重视，通过“放权”，企业有了一定的经营权。二、企业的组织制度虽未改变，但原来处于企业外的部分决策权，开始回归企业。三、通过利润留成的奖金的分配，企业有了一定的激励机制。但这种浅层次的制度安排从一开始就带有其先天性的不足，其改革的逻辑是：在保持原有行政命令配置资源，以完成计划指标的情况作为主要考核尺度不变的条件下，运用下放给企业主管人员一些具体经营权和强化物质刺激的手段来激发企业完成计划指标的积极性。这种措施受当时制度环境的制约，无法克服原有制度安排的弊病，无法建立一种能够在市场经济中有效运营的企业制度，不可能使企业真正成为“有效率的经济组织”。

“利改税”改革的目的在于力求解决企业与国家之间的利益与分配，应当说，以税代利在规范政府与企业之间的关系上是一大制度变革，因为它开始以法律形式取代行政形式来明确政府与企业的利益分配关系。但是这种改革形式在产权、组织与激励等方面未有大的突破。

上述两种改革拉开了中国国有企业改革的序幕，但其改革的效果影响并不大，承包制是在国有企业改革中较大的一个动作。它类似于历史上的包租制^②，即农民向地主租种土地而交纳定额地租或分成地租。严格地说，承包制并不是一种独立的企业制度，而只是企业在委托人与代理人目标函数不一致情况下，为降低监督费用所确立的合约安排，包括对合约当事人的权利界定、责任划分和绩效补偿^③。历史地看，承包经营责任制在国有企业的制度改革中曾起过不少的作用。首先，产权制度和组织制度改革有了一定的进展。承包制以契约形式进一步扩大了企业的经营自主权，强化了企业的利益主体地位，随着企业留利的增加，企业的投资权、分配权等也相应扩大，并促使企业走向市场，参与市场竞争。其次，企业的激励约束机制得到加强。承包合同为企业设定了明确的目标责任，给了企业一个比过去大得多的边际留成率。使企业有了可自主支配的资金，并通过把职工收入与企业经营绩效联系起来和促进企业加强自负盈亏的责任，产生了一定的激励和约束效果。但是，承包制没有走出传统体制的制度框架，没有触及企业制度的基本

框架。

从更加广义的角度看，放权让利，是国有企业改革的初始思路，并始终贯穿于中国国有企业前期制度变迁的全过程，不管是利改税还是承包制都可以被理解为某种形式的放权让利。应当说，针对计划体制微观僵化的模式，放权让利无疑是激活微观主体和启动市场的必要之策。但是从本质上说，这是远远不够的：首先，从国有企业产权制度上看，国家即所有者代表通过放权让利使企业逐步获得了部分产权，即剩余索取权和剩余控制权，使产权的激励作用大大增强，但与此同时，产权制度的约束机制却没有相应建立，显然，在这种制度下经营者和生产者都无法也不会承担企业盈亏的责任；即使企业经营失败、破产，企业的经营者和生产者所失去的只是原有的工作岗位。而且，国家为了稳定，必然采取措施，使其中大部分人在其他地方重新就业。真正担负盈亏责任的仍然只是企业的所有者，即国家依然要对企业负无限责任，企业本身责任主要表现为其领导人行政地位和部分报酬的损失，这是远远不够的。企业还没有获得完全独立的法人财产权，产权残缺现象仍普遍存在，国家的所有者权益遭到日益严重的损害；其次，从国有企业组织制度来看，企业实际上仍没有摆脱行政主管部门的控制。企业总体上仍是“社会大工厂”的一个基层生产单位，企业通过组织创新实现节约组织费用和交易费用的动力不足。再次，从激励约束机制看，针对改革前普遍存在的偷懒的机会主义行为，首先采取了放权让利措施，改革者的想法可能是：二级代理人在不能侵占国有资产的情况下不偷懒的唯一可能办法就是让偷懒成本内部化（即由个人承担），方法是让企业、职工所得和企业、个人的绩效挂钩。代理人的偷懒行为确实减少了，但侵蚀委托人资产的行为却日益严重，如果说，代理成本改革前主要表现为效益太差，那么改革以来则突出表现为“国有资产的流失”。国有企业国有资产的流失意味着国有经济成份的下降，直接导致政治成本的上升，这显然是有悖于国有企业改革初衷和最终目的的。看来放权让利的改革思路并不行得通，那么再进行别的制度选择就是必然的了。建立现代企业制度是十四大确定的我国国有企业改革的目标模式，但由于我国特殊的制度环境等一系列因素，现代企业制度在国有企业改革中尚没有起到应有的作用。

二、国有企业必须实现制度创新

中国国有企业经过这些年的改革，得到较大发展，取得了不少成绩，但仍然存在不少问题，必须进行制度创新。新制度经济学一般把制度变迁与制度创新视为同一内涵的概念。我国学者基本同意这一观点，认为制度变迁理论主要研究两个问题，一是如何从旧的制度安排过渡到新的制度安排；二是制度创新问题，即新的制度安排如何产生的问题。本文就是沿袭这一基本思路，对中国国有企业制度创新进行探讨。

1. 国有企业制度创新的供求分析

制度创新是一个复杂且费用昂贵的过程，制度选择及制度创新可以由“需求——供给”这一经典的理论构架来进行分析。国有企业制度创新需求，是指企业为谋求在现行制度下得不到的利益而产生的制度变迁需求所引发制度的重新安排，也就是说国有企业总是力图在给定的约束条件下，谋求确定预期对自

己最为有利的制度安排和权利界定。只要发生了制度的非均衡,就产生了对新的制度服务的需求和新的制度安排的需求以及新制度服务的潜在供给,而不管这种潜在供给能否变成实际供给而使制度需求得到满足。一旦国有企业制度变革的收益大于其成本时,就产生对制度创新的需求,这一需求必然诱发实际的制度变迁。影响这一需求的变量主要有宪法秩序、技术要素和市场规模。建立社会主义市场经济体制是我国经济体制改革的目标模式,国有企业制度创新的目标也是随着这一目标的变化而改变的。国有技术一般应代表国家先进的技术水平,其变迁所释放的新收入流是对制度创新需求的主要原因之一,因为技术进步可能会调动企业对资源进行重新配置的积极性。市场规模的大小也决定了企业获利的可靠性程度,二者呈正相关关系。这似乎假定,制度供给有着广泛的选择性,其实,从目前的实践看,国有企业制度创新是在政府设计的制度安排的基本框架内有秩序有步骤地进行的。即便是企业的技术进步,也很大程度上是政府强制企业实施。而市场规模相对稳定,国有企业改革深化固然受制度需求的影响,但在更大程度上受制于政府在既定的政治经济秩序下提供的新制度安排的能力与意愿。这种由组织和推进改革的政府作出的新制度安排称之为国有企业制度创新的供给。因此,研究国有企业制度创新的制度供给更具现实意义。可以从两方面对新制度供给的收益与成本作比较分析。首先,从企业角度看,新制度供给无疑会给国有企业带来更多的近期和远期收益,如更高的货币收入和利润以及更多的自主权。但为此也将付出代价,如增加货币收入的同时减少了非货币收入、承担风险更大、工作更为紧张。当收益大于成本时,企业对新制度供给持赞同态度。其次,从政府角度衡量新制度供给的政治收益与成本。新制度供给给国有企业带来更大的政治或经济自由而强化其激励机制,这不仅导致更多的社会产出,更重要的是更有利于人民的政治支持和加强其在国际政治经济中的谈判力量。当然,其政治代价是权力的扩散,政府下达指令的权威性弱化。只有在制度创新的预期政治收益大于政治成本时,政府才会主动给国有企业提供新制度供给。国有企业改革总的来说是制度供给不足,这除了我国特殊的制度环境外,一项制度安排的变革及其效率极大地依赖于其他制度安排的存在,在与国有企业改革密切相关的金融、社会保障制度等制度安排滞后的情况下,国有企业改革的制度供给不足就是必然的了。而改革的非帕累托改进性质使政府在处理问题时考虑的顺序必然是政治优于经济,在稳定与效率之间最终必然选择稳定,利益冲突常常是好的意愿供给难以变成实际供给。

2. 国有企业制度创新的方向

国有企业简单而言就是国家拥有全部或大部分资本的企业,亦即国家拥有所有权的企业。世界各国都不同程度存在国有企业,但中国和外国国有企业存在的根本原因并不相同,在西方国家,国有企业属非主流企业制度,总体比重很小,且大多并非完全由国家直接管理。国有企业的存在主要是为弥补市场失灵的需要,不以盈利为目的,涉及的主要领域为带有“公共品”性质的基础设施领域,其功能主要是为了调节经济和社会福利目的。而国有企业在我国经济生活中所占比重很大,如果把我国国有企业分为两类看,第一类企业与西方国有企业有着同样的功能。而第二类则是以盈利为目的,其经营和设立的

领域与其他企业并无差别,即力争以最小的投入得到最大的盈利。因此,国有企业的制度创新方向也应根据这两种类型和功能进行相应设定。在迈向市场经济的道路上,我国也不可避免地存在着市场失灵等问题,因此第一类企业做为政府干预经济、消除市场缺陷的工具其存在是必要的,这类企业与西方国有企业功能大体相同,即一方面它具有企业性,有一定的内部经营自主性和内部效率性特征,另一方面具有公共性即非效率性特征,它是一个特殊的企业,它在尽量追求自身内部效率的同时,更重视的是社会效益。对其评价的标准应是是否有助于实现政府的经济、社会目标及公众福利水平,应当说,对这类企业西方并不排斥政府干预,但问题是我国原有国有企业干预过多,对这类企业的制度创新其目标模式应是多元化的,部分企业应以建立现代企业制度为改革方向,其中部分企业可以改组为有限责任公司的特殊形式独资公司,但应注意独资公司(One Man Company)与独资企业(Sole Proprietorship)的区别。少部分企业亦应允许其采取与自身特点相适合的企业组织形式,即便西方也并非均采用现代公司制。对于第二类企业,其存在的根本目的和判定标准应是赢利。它必须是自主经营、自负盈亏的法人财产组织,对这类企业目前争议较大,有人认为其规模过大,主张“退出”,但从现实看,此种主张并不行得道,从正式制度看,公有制是我国的经济基础,载入宪法。从非正式制度角度看,人们长期以来已接受公有制与社会主义互相联系这一事实,所以动之轻浅,不足以解决问题,动之愈深,则可能招致对改革毁灭性的反对。所以实现国有企业的真正企业化应当是这类企业改革的一个重要目标,但要使国有企业真正退出竞争性行业却是不现实的,况且这种改革的逻辑性也并非成立,目前看来较为实际的选择仍应是建立现代企业制度,即实现从工厂制度向适应社会大生产的需要和社会经济发展趋势的现代企业制度的转变,特别应注意如何进行规范的股份有限公司和真正意义上的有限责任公司的改组,研究如何在此类企业中实行有效的激励约束制度。

3. 国有企业制度创新的困难

企业制度的创新,从来就不是一帆风顺的,从古典式的业主制企业到合伙制企业又到公司制企业,每一个企业制度创新的过程总会遇到许多阻力,以而使企业制度创新这个复杂的系统行为过程形成了一个较长的时滞,国有企业的制度创新也不例外。

(1) 制度创新供给者的供给不力。任何方式的企业制度创新都离不开国家的支持,但国家却并不总是支持者。按韦伯的定义,国家是一种在某个给定地区内对合法使用强制性手段具有垄断权的制度安排。国家的目的不外乎二个,一是经济目标,即使全社会收益最大化;其二是政治目标,即使自身的选民数量最多,达到自身利益最大化,但这二者的目标并不总是一致。开始,出于经济及政治的考虑,国家总会推进国有企业制度创新,但创新到一定阶段,企业的制度创新会和国家的政治目标发生冲突,或损害具体制度提供者集团的自身利益,它们就不会为企业制度创新提供服务,甚至会以国家的名义阻碍制度创新的实现,宁可维持一种低效率的企业制度。

(2) 企业制度需求者的需求动力不足。企业制度也是一种公共品,公共品面前的群体行为必然产生投机。国有企业的制度创新也是一种群体行为,它需要众多的企业与企业家人组成行

动集团, 相互协作, 共同努力, 各自支付一定量的变革成本, 从而实现企业制度创新, 获取因企业制度创新而带来的额外收益。然而, 国有企业制度创新不能避免“搭便车”问题, 当一种企业制度安排被创造出来后, 其他企业可以模仿这种创新并大大降低其组织和设计新企业制度的费用, 因此, 创新者的报酬将少于作为整体的社会报酬。加之, 一旦一种企业制度被创造出来并被建立, 每一个受他管束的企业家和他人, 不管是否承担了创新和初期的困难, 他都能得到同样的服务, 因此许多国有企业从自身的成本—收益出发, 拒绝支付改革成本, 搞投机行为, 搭其他企业家的便车, 影响了创新的动力。

(3) 技术创新迟缓。制度创新与技术创新有着十分紧密的联系, 制度创新在技术创新的形成和扩散中起重要的作用, 技术进步是以一定的制度安排为基础的, 反过来, 技术创新又代表了一个对制度创新需求的有力来源, 建立在一定制度因素基础上的技术创新反过来会影响、推动制度的变革和演进。在西方世界兴起的历史上, 从业主制企业、合伙制企业向公司制企业变更过程中, 技术创新与进步起了极为重要的作用, 正是通过二次产业革命, 大机器在企业中被采用, 刺激了生产资料和生产要素的改进与提高, 从而使机器大工业得以确立。机器大工业推动了企业的发展, 使企业内部的分工与协作更加细密, 企业规模不断扩大, 从而创造了由业主制、合伙制向公司制企业制度演进的需求。而反观我国国有企业, 先进的技术与落后技术并存, 一定程度上影响了企业制度创新。

(4) 非制度因素的隐性影响。在国有企业制度创新中, 非制度因素, 包括人们的思想观念、意识形态、伦理观念、价值观念等等, 起着较大的作用, 有些是积极的, 有些是消极的。在一些国有企业机体滋生并根深蒂固存在着与市场经济格格不入的陈腐观念, 企业员工在竞争意识、团队观念等诸方面与发展较好的经济实体相距甚远。从另一方面说, 国有企业的制度创新, 产权制度创新是很重要的一环, 而传统的思维方式总将改革的某一点与姓“资”姓“社”相联系, 影响了人们的积极性。

此外, 从整体来看, 我国国有企业面临着特殊的制度环境的变革, 国有企业制度创新是一场艰巨而彻底的革命, 这牵涉到社会生活中方方面面的变迁, 因此面临的困难更为艰巨。

三、加快国有企业制度变迁的几点思考

1. 重塑制度创新主体

在西方, 企业制度创新的主体是企业, 即代表企业利益的企业投资者、经营者利益集团。而我国国有企业进行的制度变迁, 则并非这样。在改革起点, 企业只是行政主管部门完全的附属基层生产单位, 一切按计划指标行事, 企业没有自身独立利益, 这时进行企业制度创新的主要行动集团就是政府。政府对企业完全掌握着剩余索取权、剩余控制权和生产经营决策权。无论是企业外部的合作与竞争方式还是企业内部管理与监督方式, 都由政府说了算, 企业经理只是执行者。但是随着国有企业放权让利, 企业自主权越来越大, 企业的地位、经理人员的地位也逐渐上升, 并成为制度创新的一支重要推动力量, 所以在改革后期, 特别是实行承包制后, 国有企业制度创新就演变为企业与政府双重主体推动的制度变迁, 成为企业主体与

政府主体参加的博弈, 但是, 我国特殊的国情又决定了政府是双重主体中的主导行为集团。

从利益的角度看, 这两个主体的目标函数有较大差异, 政府推动企业制度变迁的动力在于: 期望获得经济利益目标最大化, 即国有资产保持增值、财政收入的增加。政治利益目标的最大化等。而企业的目标则更大地在于期望通过推动制度变迁进一步获得自身利益目标的最大化, 如明确产权, 增加收益等。显然, 这两个主体之间在目标取向上有较大矛盾。由于行政主管部门和企业经理人员与职工(其代表是经理人员)作为政府主体和企业主体的代表, 在博弈中由于: (1) 所有者的外在化; (2) 对经理人员缺乏有效的激励与监督; (3) 经理人员本身企业家能力的缺乏以及双方在企业中的内在矛盾和复杂的谈判, 使双方的创新能力和意愿都供给不足。这就演变为以下三个问题。一是如何使所有者到位。这可以概括为二条, 一是找到能真正代表国有股权的“人格化”代表, 二是使国有股权代表“入位”。关于这个问题, 理论界的探讨已经不少, 现在看来, 成立独立的国有资产所有权部门及资本运营或控股公司不失为一种较为理想的选择。第二个问题一方面使经理人员真正具备有企业家的素质和能力即如何选择真正的企业家作为所有者的代理人来经营企业, 这是现代企业理论所要解决的一个核心问题。现实的选择是在相当一批有企业家能力的“有钱人”到来之前, 先得进行企业家的培育和其市场建立的基础性工作。第二个问题的另一个方面是如何对内部人实施所有者控制。第三个问题是理顺所有者代表与经理人员相互关系的问题, 它依赖于国有企业宏观管理制度与产权制度的创新与完善。

国有企业制度创新双重主体的创新能力和创新动机只有随着这三个问题解决的逐步深入而同时增加。国有企业制度创新主体, 与国有企业的具体的产权、组织、激励约束制度创新是相辅相成的, 国有企业制度创新主体, 在实现自身的重新塑造的同时也推进了国有企业的制度变迁。

2. 化解改革成本

国有企业制度创新必然解决的一个问题是如何预支创新成本。解除由于历史原因形成的债务负担、社会负担和冗员问题, 须支付巨额的转换成本; 国有企业实现制度变迁还必须支付具体的实施成本, 若不能很好地化解制度创新成本, 国有企业制度变迁将因为无力支付预支成本而继续受阻。

(1) 政府必须承担起支付改革成本的相应责任。改革进程注定无法保证改革成本与收益在各利益主体间分配的对称性, 在一个较短的时间内, 总是有某些利益主体承担了较多的改革成本, 而分享了较少的改革收益; 另一些利益主体承担了较少的改革成本, 而分享了较多的改革收益。做为初始制度供给者的政府有必要通过制度协调改革中的利益不均衡, 支持改革的非受益者。国际上大多数国家企业制度变革中, 本国政府都是提供一定的经费支持的。如意大利政府提供大量的资金帮助芬梅卡尼卡公司接管破产的国有控股公司 EFIM 的七家直属企业, 从而促成这项接管的成功。

(2) 分类处理债务。必须分清国有企业亏损和大量债务形成的根本原因。企业亏损和大量的债务形成有其历史因素, 但不可否认, 也存在很多企业自身的原因, 应当区分不同情况采取不同的解决办法。对历史遗留的政策性亏损和“拨改贷”形成的历史债务, 可以由企业协调国家有关部门加以解决。如国

家注入一定的资金,企业用这笔资金归还逾期债务;采取停息挂帐的办法减轻企业负担;核销企业债务,冲减银行准备金;进行适应的“贷改投”或债权转股权等。对企业因经营不善或决策失误造成的债务,要区别不同情况采取不同的措施。但有一点必须明确,这就是企业要彻底转变观念,面向市场,立足于自己的力量,提高经济效益,否则,旧债清了又背新债,形成恶性循环,企业将再次陷入困境。

(3) 股权分散化。通过制度创新,把国有企业部分股权以出售、交换等方式实现投资主体多元化本身有利于筹集资本,推动改革。应当强调的是将国际金融资本引入企业是解决国有企业困境的一个有效办法。我国仍然是一个发展中国家,国家注定不能把更多的资金投入国有企业,国有企业的投资需求与资金短缺的矛盾将长期存在,合理地利用外资不但可以解决急需注入的资金,还可以给我们带来新的经营模式。对经营较好的企业和企业集团,应鼓励他们与国际金融合作,这样不但能促进企业本身的发展,还可以带动一批企业共同发展。

3. 适时完成改革战略的转换

经济学家把经济转轨的方式归结为两种,一种是创世纪式(Big Bang)的激进改革战略,一种是进行式的渐进改革战略,我国选择的是在共产党和政府的统一领导下坚持社会主义道路的从增量开始的改革战略。其目的在于充分利用已有的组织资源,保持制度创新过程中制度的相对稳定和有效衔接。渐进式改革总要选阻力最小的方面做为改革的突破口,设定的是“先易后难”的操作程序,强调以诱致性的制度变迁方式为主,因此,改革一开始从农村开始,增量改革。事实上现在看来,国有企业改革进展缓慢正是由这种渐进式的改革战略所内在规定的,他是由社会利益集团力量对比,公共选择的产物,不是改革设计者想快就能快的。

国有企业采取渐进式的改革战略可以获得最大限度的支持和改革上的持续性,能够支付尽可能少的成本而带来即时的收益,维持了稳定与速度之间的平衡。表面上看,国有企业暂时避免了剧烈动荡,但越到后面改革似乎就越艰难,变迁步伐就越沉重,而且在与其他如民营企业比较滞后之后,社会对国有企业的不满也将逐步增大。国有企业现在已成为经济体制改革的关键,另一方面,与国企改革相关的干部人事,价格、金融、社会保障等已取得较大进展,多种迹象表明,国有企业改革已成为社会注目的一个焦点,必须对其动大手术,从产权、组织、激励约束制度等方面对其进行深层次的制度创新,从渐进式的“包围”战略转向较为关键的“攻坚战”。

4. 注重协调改革中的利益调整

利益冲突将在一定程度上决定着改革的成败。国有企业改革一定程度上不属于“帕累托改进”,而是属于“非帕累托改进”,因为在这一过程中可能无法做到不使任何人不蒙受一定损失的情况下使另一些人受益。市场经济承认了这一差别,即国家、企业主管部门、企业、个人等都有自己的利益考虑。从企业内部来看,计划经济体制下的优先保证,加之过去特定环境下所形成的优越感,使企业员工个人利益、感情、心理承受能力十分脆弱,甚至短期的利益损失也很难认同。从一个更为广阔的角度看,在国有企业的制度变迁中也将形成不同利益的利益集团,这些利益集团都有自己特殊的利益,制度变迁的利益调整

决定了在制度变迁中注定一部分人要受益,一部分人要受损,因为即便帕累托改进,也必然是短暂的。巨大的摩擦成本有可能演变成剧烈的社会冲突和对改革的毁灭性反对,那么改革将肯定夭折。看来,设定恰当的改革目标模式,正视改革成本,最终正确地解决改革中的利益冲突将成为制度创新成败的关键。

5. 实现国有企业整体制度创新与配套改革

关于我国国有企业改革,是目前理论研究的一个热点,也是一个备受争议的话题。不少人认为“改到深处是产权”^④。有人如林毅夫等则对“产权核心论”提出了质疑,认为从消除国有企业面临的不平等竞争条件入手,创造公平竞争条件以形成反映企业经营绩效的充分信息,才是国企改革的重点^⑤。因为只有如此,才能够逐步形成和选择出适宜的企业内部治理结构,消除责任不对等的程度,最大限度地避免经营者的机会主义行为,实现所有者与经营者的激励相容。从一个方面来看,以产权或激励制度变革做为重点或许都是正确的,似乎也都很有说服力,而放在国有企业变革的大环境和整个企业变迁的过程中来分析,似乎又都是不全面的。具体到国有企业,则其企业制度是关于国有企业内部管理监督以及进行外部合作与竞争的方式的一种制度安排,不仅包括各种有关的法律、政策、契约和管理规章,还包括各种习惯、遵纪守法的精神、效率观念等非正式规则及相应的实施机制。这一套制度框架,可以具体化分为产权制度、组织制度及相应的激励约束制度等。正是这个原因,促使本文对这几个方面的内容进行了“较为集中”的探讨,认为这些问题对国有企业都是存在的,事实上,产权、组织、激励几个方面不管从理论或实践来说本来就是互相联系的。必须进行综合改革,推进国有企业的整体制度创新。

另一方面,国有企业制度变迁还不仅仅是企业自身的组织制度变革等等,还是一个社会的系统工程,这一系统工程不仅涉及到经济领域,而且还涉及到政治、社会、文化等诸多方面,国有企业制度的建立有赖于规范企业与出资人、政府、社会及职工的一系列关系,必须建立起一种既涉及企业外部环境也涉及企业内部机制的制度体系。国有企业要顺利实现制度创新,社会保障制度、就业制度、健全的市场……等都是不可或缺的,有时还确实决定着改革的成败,必须进行相应的配套改革。

注释:

①转引自高德步:《制度变迁理论与我国改革实践》,载《经济理论与经济管理》,1996(1),43~46页。

②参见张五常:《私有产权与分成租佃》,载《财产权利与制度变迁》,上海,三联书店,1994。

③石磊:《激励与约束不对称的委托—代理结构》,载《上海经济研究》,1998(6)。

④参见常修泽:《国企改到深处是产权》,载《经济导报》(香港),1994-09-05。

⑤参见林毅夫:《充分信息与国有企业改革》,上海,上海三联书店,1997。

(作者单位:解放军农牧大学经管系 长春 130062)

(责任编辑:金萍)