

国有企业的“非常福利”与国有企业退出

谷汉文 聂正安

摘要：经验研究表明，国有企业自产生之日起，就成为给工人阶级提供“福利保障”和“终身雇用”就业关系的工具或载体。随后，“终身雇用”演变成“铁饭碗”劳动就业体制。在“铁饭碗”体制中，工人可以凭借“铁饭碗”吃社会主义的“大锅饭”，使谋求“非常福利”的意识既有产生基础，又有存在空间。实践证明，国有企业的“非常福利”行为既阻碍国有资本寻利，又侵害国有资本本身，并构成国有企业深化改革的“正反馈机制”。而随着经济转型、非国有经济发展和改革向深层次推进，国有企业（职工）谋取“非常福利”的行为倾向也越来越受限制，政府作为国有企业所有者的合法代表，其理性选择是行使退出权，职工对促使国有企业退出也较为积极。但在现实条件下，国有企业退出至少有三个基本约束，一是“非常福利”的正反馈机制，二是业已形成的“分享格局”，三是持续的就业压力。三个基本约束决定了国有企业采取“内部置换型”路径退出较为切实可行。

关键词：铁饭碗 非常福利 退出

一、国有企业“非常福利”的演变

20世纪80年代以前，国有企业（当时也称国营企业）既是社会主义制度与执政党最根本的物质基础，又是大多数城市居民生活与收入的经济基础，既具有经典意义的经济功能，又要发挥强大的社会政治和政策功能。城市居民的生活、工作、社会福利保障及就业保障等，被纳入国有企业，国有企业成为政府的一种政治工具，使国有企业背负沉重的社会政策功能负担。实践证明，国有企业沉重的社会政策功能负担，严重阻碍了国有企业经济功能的发挥，使国有企业经济效益长期低迷。低迷的经济效益和沉重的社会政策功能，是国有企业1980年代初开始改革的逻辑起点和初始条件。

（一）国有企业“非常福利”的生成

有充分的证据表明，执政党或政府的最高行为准则，是维护和巩固自己的合法地位，即争取社会公众的广泛支持与合作。1949年，中国共产党夺取国家政权后，权力重心从农村转到城市。新政权虽然通过土地革命在农村建立和巩固了稳定的合法地位，但在城市社会中，仍然面临赢得工人阶级支持与合作以建立和巩固合法地位这一严重问题。由于接管的是一个通货膨胀、生产瘫痪、失业严重的城市经济，加之缺乏管理现代工商业的经验和能力，新政权因而对私人工商业采取非常谨慎的保护态度，对所没收的“官僚资本主义”企业，在“包下”原有职工后，也没有试图立即去接管原有管理层的职能。在这种情况下，党和政府的基本策略，是着重于赢得工人阶级的支持与合作，在建立和巩固在城市社会中的政治基础之后，再转向社会主义经济基础的建设。政治运动和政治过程使政府把权利扩张到了工商企业，并持续要求企业为工人提供越来越多的福利和工作保障，直至取消企业在正常情况下解雇工人的任何权利，形成“终身雇用”的劳动就业关系。政府把“福利和保障”融入到“终身雇用”的劳动就业关系中，为的是赢得工人阶级的支持与合作。从某种意义上讲，政府通过“终身雇用”提供的“福利和保障”来赢得工人的“支持与合作”，是特定社会历史条件下的一种政治化契约关系。基于此，政府通过组织国有资本建立起国有企

业，用来提供“福利和保障”，并以“终身雇用”的劳动就业体制限定工人，使之提供可靠的“支持与合作”。这表明，在我国，国有企业与国有资本自产生之日起，就承担或发挥着社会政治功能，成为提供“福利和保障”和“终身雇用”就业关系的工具或载体，它的产生并不是马克思主义意识形态的直接后果，也不是出于经济效益考虑，而是政治过程的产物。

随后，在政府“集中力量办大事”的工业化过程中，由于我国存在持续的劳动力过剩压力，为了阻止因城乡差别导致农村劳动力自发流向城市造成更大的就业压力，“终身雇用”的劳动就业关系在中央计划体制下走向僵化，演化成“铁饭碗”或“固定工”的就业制度，城市人口的就业被纳入国家行政权力的控制范围，农村人口则被（户籍制度）系统而持久地排斥在城市就业体系之外。可见，“铁饭碗”身份虽然包含了“福利和保障”，但工人也同时被严格限定在工作现场，个人的社会生活与工作混淆，自主权利空间几乎没有。“铁饭碗”体制及其“福利和保障”不但使国有企业与国有资本被打上深刻的政治化烙印，而且使国有企业与国有资本内含有浓厚的福利化倾向，可以这么认为，“铁饭碗”、“政治化”与“福利化”具有内在的一致性。经济方面，“福利和保障”无疑是对“剩余”的部分分享，这些“剩余”可以来源于国有企业或国有资本，但在新中国历史上，则主要是来源于整个国民经济，“全国一盘棋”、“统购统销”、“统一核算”、“统一计划”、“剪刀差”等，即是证明。由于客观上存在各企业经济发展不平衡、不对称的事实，“福利和保障”势必不能与“绩效”有直接的联系。经验研究表明，在信息不完全的动态博弈中，“铁饭碗”有可能造成国有企业及其职工无视“绩效”而只追求“福利和保障”，形成依赖于“铁饭碗”的“攀比”、“吃大锅饭”等行为倾向。虽然我们不可否认工人阶级有崇高的思想觉悟和艰苦奋斗精神，但普遍存在“攀比”或“吃大锅饭”的现实，却足以说明“铁饭碗”及其“福利和保障”确有很大的外部性。客观存在的“外部性”，使国有企业及其职工不但有可能进一步强化其“福利化”行为倾向，而且有可能利用“铁饭碗”提供的机会结成“福利共同体”，形成具有集体意识色彩的“福利主义”行为倾向，使国有企业演变为谋求“非常福利”的自我服务性组

织。可见,国有企业的“非常福利”行为,是以“铁饭碗”体制及其所固有的外部性为基础的,目的在于谋求超出通常含义的福利,它的根源是“社会政治功能”,但实际表现是背离“社会政治功能”目标的。不妨说,“非常福利”是“铁饭碗”的发展,是“社会政治功能”的异化。由于“非常福利”行为偏离政府目标,所以在新中国历史上,国有企业曾被多次“放权让利”改革,试图通过“权利”转让来激励其“非常福利”行为与政府目标趋向一致。“一放就乱,一收就死”的改革效果,说明“放权让利”并没有解决国有企业谋求“非常福利”的行为倾向,主要是因为“权利”未能与“风险责任”对称地转移。实际上,国有企业“非常福利”的生成机制已经表明,只要政府与工人阶级之间需要维持特别的政治关系,国有企业的“社会政治功能”就将存在,“铁饭碗”体制就无法破除,权利与责任就不可能作出对称安排,“福利和保障”就将演化为企业的群体意识和行为倾向,并利用“铁饭碗”和拥有的资源“吃大锅饭”、“攀比”以寻求“非常福利”的来源。更典型的情况是,只要政府关注与工人阶级的“政治关系”,国有企业及其职工就可以与政府“讨价还价”,要求更多的政策优惠或财政补贴来满足其福利需要。显而易见,国有企业的“非常福利”行为虽然源于“社会政治功能”,但其形成与膨胀的基本原因,则是权利与责任不对称安排,僵化的“铁饭碗”体制不但维护而且强化了这种不对称安排,使国有企业谋求“非常福利”的行为倾向既根深蒂固又强而有力。除非社会政治约束的放松,政府与工人阶级的“政治关系”不再特殊或无须特殊化,国有企业与国有资本不再承担“福利与保障”责任,“社会政治功能”解除,“铁饭碗”就业制度瓦解,国有企业的“非常福利”行为及其“平均主义”福利原则,才可能趋于消亡。

综合上述,在特定的社会历史条件下,为建立和巩固特殊的政治关系,也为了应对持续存在的劳动力过剩和就业压力,政府通过国有企业,构建起“终身雇用”和“铁饭碗”的劳动就业制度,为工人阶级提供“福利与保障”,并历史地包含于“终身雇用”和“铁饭碗”身份之中,导致国有企业除经济战略功能之外,还必须承担或发挥社会政治功能——提供或实现依附于“终身雇用”身份的福利和保障,由此产生国有企业谋求“非常福利”的行为倾向。在动态博弈中,国有企业的“非常福利”行为趋于膨胀,甚至不把经济绩效及盈利看作重要经济事件,只以“大锅饭”或财政补贴和政策优惠带来的垄断利润为基本源泉,使国有企业演变成类似“家庭”和“村庄”的“自我服务”性多功能组织,福利最大化和福利“平均主义”成为基本行为准则。实践证明,国有企业的“非常福利”行为既阻碍经济功能的发挥,又影响社会政治功能的实现,除非消除权利与责任的不对称安排,否则,国有企业的“非常福利”行为便将持续存在。

(二) 被分享的国有企业

作为社会主义制度与执政党最根本的物质基础,长期以来,国有企业一直都是政府收入的主要来源(见表1)。1978年,当财政赤字猛增至200亿元人民币,占当年财政收入的比例达20%时,政府毫无疑问要关注国有企业。关注国有企业,实际上是要解决两个基本问题,一是确保国有企业能产生收入,二是确保能从国有企业取得收入。第一个问题的解决本质上是提供有效激励。第二个问题的解决则取决于有效的监管,这与信息有关。

由于激励产生于权利的内化,信息取决于权利的组织结构和结构,为解决以上两个基本问题以便解决财政困难,政府启动了用于改善“激励”与“信息”的“放权让利”改革。1979年,“放权让利”改革伊始,国有企业暂时性得到了一些基本的经

营自主权和3%左右的留利。出乎意料的是(实际上应在预料之中)这种较低程度的“放权让利”却导致了政府财政在1980年出现较大赤字。在这种情况下,政府开始发行国债。随后,国债发行规模一年比一年大,财政困难的局面却并没有改善。“放权让利”改革的动因之一本来是政府财政困难,而改革刚开始就造成财政更困难,这使以“放权让利”为核心内容的国有企业改革进行得非常艰难。

表1 政府收入来源

	财政收入 (亿元)	来自国有经济的 财政收入(亿元)	国有比重 (%)
1978	1 132	985	87.0
1985	2 005	1 556	77.6
1990	2 937	2 095	71.3
1994	5 218	3 727	71.4
1995	6 242	4 441	71.1

资料来源:国家统计局:《中国统计年鉴》(1999),北京,中国统计出版社,2000。

1981年,在继续推进“放权让利”改革的同时,为确保财政收入,政府开征了能源税、资源税、城市建设维护税等附加税种。如此一来,企业受不了,有些甚至不堪重负。为了调动企业的积极性,给企业的留利比例逐渐加大,从5%到7%到10%到13%,最多的达38%。各企业的留利水平并不统一,这取决于政府的态度及企业与政府的谈判。企业留利增加,造成财政困难进一步加剧。

为确保财政收入,1983年开始“利改税”。当时,全国只保留100家由国家经委批准的试点企业作为例外,其余一律实行利税合一,企业照章纳税,以此调节国家与企业的分配关系。“利改税”意味政府试图改变其收入机制,即不谋求资产收益或剩余(利润),只希望得到固定的课税收入。这种改变的用意虽然是为了确保财政收入,“利改税”之后的税收也包含着相当大一部分的利润成分,但从本质上来讲,“利改税”无疑是剩余索取权的(部分)让渡,是政府从剩余索取权领域的部分退出。由于没有产权转让,剩余索取权的转让实际上不可行,企业及其职工从“利改税”所分享到的部分剩余索取权,只能是暂时和没有保障的。“利改税”的同时,国家配套进行了金融体制和投资体制的改革,即“拨改贷”。如果说“利改税”是政府试图从国有企业“剩余索取权”领域退出,那么,“拨改贷”则是政府从国有企业投资领域退出的实质性举措。过去,国有企业固定资产投资都由财政拨款,无须偿还,“拨改贷”之后,企业要自己去银行贷款,还要还本付息,这就形成财政和金融双重约束。对这些约束,企业的反应是“税前还贷”。“税前还贷”无疑是企业谋求“非常福利”的体现。企业的这种“非常福利”行为,造成财政陷入更深的困境。

迫于财政压力,1987年国有企业改革进入“承包制”阶段。“承包制”的实质是包税制,目的在于确保财政收入,解决财政困难,采取的形式是企业对地方政府承包,地方政府对中央承包。“承包制”或包税制纠正了过去“放权让利”的随意性,也取得了一些效果,但本质上仍然是政府意图转让剩余索取权。同样因为没有产权转让予以保障,政府通过“承包制”转让剩余索取权的意图不但不可能实现,而且在实际操作中还产生了两个严重问题:一是地方政府用“包税”向中央换取税收决策权,在完成包税任务后,受利益驱动对企业应纳税收少收或不收,造成国家税制、税法、税率等不统一、不规范,使漏税、逃税普遍化、公开化(各地大搞开发区以减免税的优惠政策吸引外来投资,就是一例),二是地方政府在“承包制”中有了逃漏税的机会和行为。地方政府的漏税

行为又引发“摊派”与“留硬缺口”两种恶劣行为。在实践中,摊派形式五花八门,“政府搭台,企业唱戏”是最普遍的一种。企业对“摊派”也很反感,但与交税相比,“摊派”毕竟有相当大的弹性,也不经常发生。正因此,企业对“摊派”尽管叫苦连天,但一般只是装装样子而已。“留硬缺口”是地方政府把非花不可的钱从财政预算中剔除,以此向中央借钱来解决自己的财政困难。显然,无论逃漏税还是“摊派”、“留硬缺口”,其行为取向都是国有企业因被分享而表现出来的“非常福利”行为。为解决“硬缺口”,中央政府只好增发钞票,结果出现通货膨胀,各种问题全被引发出来。到1992年,国家开始酝酿废止包税制或“承包经营责任制”。

如前所述,“放权让利”的基本动因是政府的财政困难,“承包经营责任制”虽然是对“放权让利”的规范化,但实际上是“放权让利”到一定程度之后的无奈选择(路风,2002)。“放权让利”或“承包经营责任制”,基本内容都是调整分配关系,是政府从有关权利(主要是剩余索取权)领域部分退出,政府的剩余索取权利空间缩小,企业及其职工的权利空间和自主行动空间则相应扩大,企业及其职工则相应分享到部分(剩余索取)权利,形成国有企业被分享的格局。虽然权利转让的目的在于提供激励,但由于没有“产权”分享,没有产权支持、约束和保证,有关权利(至少剩余索取权及控制权)实际上不可能真正让渡,企业及其职工所分享或分割到的“权利”,既是与政府“讨价还价”的结果,又无需承担风险责任,因此激励作用非常有限,并且具有较大的随意性和暂时性。实际上,如果说企业及其职工对分享或分割的有关权利有激励作用的话,其激励的方向也是“非常福利”行为和“福利最大化”。可见,如果没有产权分享或分割,“放权让利”或“承包经营责任制”就只会造成国有企业的被分享格局,企业职工将有机会利用其“分享”的权利谋求收益却无需承担风险责任,由此演化成依赖分享而谋求“非常福利”的自我服务性组织。由于“分享”的权利只是“讨价还价”的结果,企业及其职工无须为谋求的“福利”承担相应责任,“非常福利”行为便可能以攫取国有资产存量作为“福利”的来源。国有企业曾一度出现难以遏制的“工资侵蚀利润”、“内部人控制”、“掠夺式经营”、“负盈不负亏”等事实,表明国有企业的“非常福利”行为是何等执著、坚强、顽固。此外,在“放权让利”或“承包经营责任制”中,由于有关“权利”并非均匀被分享,“非常福利”行为有可能否定“福利平均主义原则”,这将导致国有企业内部的社会关系结构(尤其是利益关系结构)变得相当复杂。

1992年,国有企业进行“两权分离”改革,政府的意图不再是转让剩余索取权,而是试图从经营领域退出,促使企业转换经营机制。这实际上远离或回避了产权转让改革。回避或远离产权转让改革,无异于默认或接受国有企业被分享的格局及其“非常福利”行为。“两权分离”虽然被随后出现的一系列严重危机淹没,但“建立现代企业制度”和“政企分开”包含了“两权分离”。迄今,并没有经验证据表明,在缺乏“产权”保障的情况下,“两权分离”能真正转换企业经营机制。实际上,如果不转让产权,如果不剥离国有企业的社会政治负担或功能,“两权分离”除了让企业与职工有机会把经营亏损归于政策负担、以此与政府“讨价还价”之外,就只能造成国有企业被更高程度地分享。由于权利与责任不对称,这种高程度分享必然衍生出以“非常福利”为归依的福利化行为倾向。在实践中,谋求“非常福利”的国有企业可能不只是把政府的“让利”当作“福利”源泉,有机会的话,也可能把国有资产存量当作“福利”源泉,使国有资产的安全性面临严

峻挑战。依赖于分享“非常福利”行为,有可能否定平均主义福利原则,使企业的内部关系变得更为复杂。相反,增加财政收入改革的预期效果,并不必然能实现(见表2)。

表2 国有企业与其他企业比较

	年均增长率和(贡献率)(%)				
	总产值	资本投入	劳动投入	全要素投入	全要素增长率
1981-1985					
国有工业	8.1(100)	7.7(38.0)	3.5(25.9)	5.2(63.9)	2.9(36.1)
集体工业	17.6(100)	17.5(39.8)	9.0(30.7)	12.4(70.5)	5.1(29.5)
其他工业	26.6(100)	29.3(44.1)	12.9(29.1)	19.5(73.2)	7.1(26.8)
全部工业	10.3(100)	9.2(36.1)	5.6(32.9)	7.0(69.0)	3.2(31.0)
1986-1990					
国有工业	8.1(100)	10.3(85.8)	2.6(32.5)	5.7(118.3)	-0.9(-18.3)
集体工业	6.8(100)	13.3(78.2)	2.8(24.7)	7.0(102.9)	-0.2(-2.9)
其他工业	34.4(100)	39.9(46.4)	25.9(45.2)	31.5(91.6)	2.9(8.4)
全部工业	6.0(100)	11.3(75.3)	3.0(30.0)	6.3(105.3)	-0.3(-5.3)
1991-1995					
国有工业	2.9(100)		0.2(4.1)	4.4(151.7)	-1.5(-51.7)
集体工业	11.4(100)	11.1(38.9)	-0.2(-1.1)	4.3(37.8)	7.1(62.2)
其他工业	53.2(100)	57.2(43.0)	41.0(46.2)	47.5(89.2)	5.7(10.8)
全部工业	10.2(100)	14.9(57.2)	2.1(12.2)	7.2(70.1)	3.1(29.9)
1981-1995					
国有工业	5.2(100)	9.6(73.8)	2.1(24.2)	5.1(98.0)	0.1(2.0)
集体工业	11.8(100)	13.9(47.1)	3.8(19.3)	7.8(66.4)	4.1(33.6)
其他工业	37.6(100)	41.7(44.4)	26.1(41.6)	32.3(86.0)	5.3(14.0)
全部工业	8.8(100)	11.8(53.6)	3.6(24.5)	6.9(78.1)	1.9(21.9)

资料来源:何成颖、徐晔斌:《国有企业改革与战略性重组》,149页,北京,中国财经出版社,2000。

(三)“政企分开”与国有企业的“非常福利”

传统国有企业都是采取政企合一与政资合一的体制。政企合一或政资合一的基本依据,是国有企业承担着社会政治功能,并且政府是国有资产所有者的合法代表。客观地说,许多国有企业在发展过程中,实际上并没有很好发挥社会政治功能。对某些企业来说,“社会政治功能”趋于减弱由来已久,严重的甚至日益变成了累赘。到1970年代末,国民经济再一次处于崩溃边缘,当“实践是检验真理的唯一标准”被普遍接受,“最广大的人民群众”被确立为符合国情的政治基础(过去是工人阶级和工农联盟),“以公有制为主体,多种经济成分共同发展”被认为是符合国情的经济基础(过去是社会主义公有制)时,政府与工人阶级传统的有些特殊化的“政治关系”已开始有所动摇。“改革开放”之后,随着政治、经济、社会等约束的进一步变化,政府的政治基础和经济基础也有了新的发展。当“三个有利于”被确立为政府的重要社会政治原则时,“社会主义市场经济”则被确立为经济体制的目标模式,国有经济(企业)只坚守在国民经济或经济基础中的主导地位,并认为可以从竞争性领域退出,“工业化”的战略任务则由多种经济成分共同完成。这一系列的转变,不但意味政府与工人阶级的“政治关系”已无须特殊化,而且意味国有企业的“战略功能”和“社会政治功能”已经弱化,为工人提供“福利与保障”或“铁饭碗”的重要性已趋于下降。1984年国有企业普遍推行“全民合同制”,就是从制度上对“铁饭碗”发动的冲击。值得注意的是,“放权让利”、“承包制”、“两权分离”等改革的启动和深化,与其被认为是政府退出有关权利领域,毋宁说是解除国有企业的“社会政治功能”。1990年代以后,分离国有企业所办的社会福利设施(如学校、医院、托儿所、食堂等)、改革住房制度、置换职工的“全民身份”、“再就业工程”、以及实行社会统筹和个人账户相结合的养老、医疗保险制度、完善失业保险和社会救济制度、建立最低生活费制度等改革举措,用意更是彻底减除国有企业的“社会政治功能”。国有企业的社会政治功能解除或弱化,

以及政府放弃国有资产所有者代表职能,使政企合一或政资合一体制失去基本依据。基于此,我们认为,国有企业“社会政治功能”的解除,与“政企分开”是内在一致的。

就“政企分开”来看,其历程大体开始于1980年代初。当时,对国有企业进行“放权让利”改革的时候,中央政府也几乎同步地对地方政府“放权让利”和“财政包干”,并通过区分国税和地税,把原来对国有企业统一的分级管理体制变成了相对独立的“分灶吃饭”。财政也由“统支统收、以支定收”体制转换为“划分收支、分级包干”。到1988年,国有企业承包制已主要体现为国有企业对地方政府的承包,地方工业产值占全国工业总产值的比重达到80%即是证明。这意味中央政府已从大多数国有企业退出,国有企业大多数已归属于地方政府,传统的集权型政企合一体制已演变成分权型政企合一体制。

分权型政企合一体制的基础,是地方政府的“合法地位”。在我国,地方政府的“合法地位”,取决于与中央政府之间的“关系”,而不是与工人阶级的“政治关系”,这是与中央政府取得“合法地位”根本不同的地方。因此,在分权型政企合一体制下,地方政府无须通过国有企业为工人提供额外的“福利与保障”,国有企业的“社会政治功能”已相当模糊。这就使地方政府和国有企业有了发展经济“寻利”的积极性。1984年以来,我国不同地区之间的经济绩效差距大于同一地区内部不同国有企业之间的经济绩效差距,以及乡镇企业异军突起并在国民经济中扮演重要角色,即是有力例证。毫无疑问,在短缺经济时代,分权型政企合一的国有企业有着较为广泛的谋利空间,因为企业能够通过(地方)政府力量,得到各种生产性资源来扩大生产,提高经济业绩。但到1990年代,当市场经济体制基本建立时,分权型政企合一体制的固有缺陷很快显现:“分权”的实质是“分享”,“分享”的基本动力机制是谋求“非常福利”,即谋求不承担风险责任的额外利益,这表明国有企业并不具有充分的市场寻利行为。结果,在过剩经济时代,许多国有企业都出现了程度不同的诸如亏损、产品积压、开工不足、职工下岗等多种问题。国有企业陷入困境,地方政府的基本反应,是采取各种措施帮助企业渡过难关,如增加财政补贴,说服金融部门增加贷款,降低土地使用费等。连续使用这些扶助性措施,地方政府面临严重的财政约束、金融约束和风险约束。财政约束源于对企业长期的“输血”性财政补贴导致地方政府财政压力越来越大,乃至难以支撑。金融约束源于银行和金融秩序规范化及垂直管理强化。风险约束源于盈利由企业享有、风险由政府承担的不对称安排。此时,地方政府已感受到“所有权的不能承受之重”,迫切希望从所“分享”的国有企业退出。企业及企业成员则因为政府无力帮助他们解决困难,对政府的“分享”也有怨言。地方政府、企业与职工博弈的结果,是政府着手退出国企业,实现“政企分开”。但是,要真正实现“政企分开”,首要问题是分离或解除企业传统的社会政治功能,如分离企业为职工创办的各种福利设施(学校、医院、食堂等),解除企业必须为职工提供住房、医疗、就业、养老等各种社会保障的社会负担。1990年代中期以后,随着改革深化和社会经济发展,政府和公众对改革的承受力大大增强,企业的社会政策负担逐渐剥离,政府甚至在致力于退出国有企业,包括“产权”层次的退出,即放弃其国有资产所有者代表的职能。“政企分开”开始进入实质性阶段。“抓大放小”、“放开搞活”的改革实践及其所取得的成效即是例证,也是国有企业社会政治功能基本被解除的例证。国有企业社会政治功能的解除,表明“政企合一”体制的基础已瓦解,政府不再对国有企

业承担无限责任,国有企业也不再能得到政府的财政补贴。财政补贴或政策优惠的丧失,表明国有企业的“福利”源泉已发生变化。国有企业必须开拓新的“福利”源泉,或者是市场寻利,或者是攫取国有资产存量。国有资产“福利化”在我国是非法的。市场盈利对大多数国有企业来讲,难处甚多。这可能意味,大多数国有企业的“非常福利”行为迄今已极受限制。

综合上述,随着改革深化和“政企分开”的实现,国有企业被分享的空间更为广泛,由于并未实现权利与责任的对称安排,“分享格局使”非常福利”行为不但机会更多,而且日趋强烈,具体来说,在“非常福利”行为的推动下,国有企业及其职工有更多的机会通过谋求市场盈利来满足其福利要求,但同时也有更多的机会采取各种隐蔽形式,如自我交易、资产转移等,把国有资产“流失”为“福利”,这将严重威胁国有资产存量的安全。基于此,我们认为,如果国有资产并没有充当“福利源泉”的理由和义务,就应该从企业退出。

二、国有企业“非常福利”面临的挑战

(一)经济体制转型与寻利市场化

经济体制转型,最基本的是所有制与经济运行机制两方面的转换。所有制方面,一是转变公有制的实现形式,二是发展非国有经济。经济运行机制的转换,实质就是市场化,即逐步推进对计划机制的改革,培育和建立市场机制的各种要素,扩大其作用范围。

20世纪80年代,我国在进行经济改革时还没有明确的目标模式,但随着改革的深化,方向也越来越明确,到1992年明确提出经济体制改革的目标模式是社会主义市场经济体制。从改革过程来看,1980年代初“是大力发展社会主义商品经济”,1984年是“有计划的商品经济”,1987年是“国家领导市场,市场领导企业”,1989年提出“计划经济与市场调节相结合”,1992年提出建立“社会主义市场经济”的目标模式,1997年中共十五大提出公有制有多种实现形式。毫无疑问,我国经济转型是市场取向的,是以市场机制取代计划机制的市场化改革过程。从改革进程来看,我国的市场化改革大致分为五个阶段:

(1)1978年至1984年为第一阶段。改革的主要目标是搞活农村经济,即通过适当的物质刺激,鼓励私人 and 地方的积极性,运用市场信号改善资源配置,完善经济运行机制。重点是农业部门。

(2)1984年至1988年为第二阶段,采取多种措施改革城市工业部门。这些措施包括双轨价格制、利改税、工资制度改革、建立中央银行、投资体制改革、修改中央和地方的收入分享制度、开放沿海14个城市、下放外贸权限、对国有企业实行承包制等。

(3)1988年至1991年为第三个阶段。这是一个紧缩时期,即通过治理整顿控制通货膨胀,抑制已经过热的经济,使早先的改革有一些逆转。1991年大幅度调整了比较价格,并且放开了某些价格。

(4)1992年至1997年为第四个阶段,明确提出要建立社会主义市场经济体制,并把这一目标写进宪法。同时加快企业、金融、财税等方面的改革,加速建设支持市场经济的法规框架,对政府的作用和职能进行重大改革。

(5)1997年中共十五大以后进入第五阶段。重点是改革国有企业(实行股份制改造),改革金融体制,整顿金融秩序,1998年又重点进行政府机构改革,转变政府职能。

经济转型和市场化,既离不开国有企业改革,又为国有

企业改革及其利润属性强化提供基础和动力。1993年以前国有企业的改革重点是逐步增加企业管理自主权。1984年颁布扩大国有企业自主权的临时规定,允许企业享有对超额产量的产品在定价、销售和购买方面的自主权。1984-1985年实行利改税,允许企业保留大部分税后利润及其折旧基金。1986年承包制在大中型国有企业推行,企业对政府的责任,被建立在产量、利润、税收等合同基础上。承包制的利税指标因为由合同规定而不是由法律决定,这就造成了企业与政府的讨价还价。1988年制定《企业法》使“放权让利”合法化,意味国有企业“被分享”的合法化,承包制也同时在大多数国有企业推行。1992年国务院颁布贯彻《企业法》的有关规定,按照规定,政府不得干扰企业的生产经营,并给与企业14项生产经营权利,国有企业“被分享”的格局进一步深化。1993年国有企业改革进入“建立现代企业制度”阶段,将国有企业公司化,使企业成为有权对所有者和投资者委托给与的资产作出决策的法律主体,即企业拥有法人财产权,把政府作为所有者的职能和作为管理者的职能分离,国有企业开始全面“被分享”。1994年《公司法》正式生效。1995年和1996年提出“抓大放小”,并实施大公司大集团战略,加快存量资产流动和重组的步伐。1997年中共十五大以后,国有企业推行股份制,提出寻求公有制的多种实现形式,鼓励企业兼并。显然,国有企业改革是一个逐渐演进和不断增加力度的过程,伴随这一过程的是:国有企业的社会政治功能逐渐减弱或减除,经济功能则逐渐加强,政府也逐渐从国有企业退出来,“被分享”格局形成、发展、巩固。

市场化方面,农村与国有企业改革、政府职能转变以及非国有企业的发展,既为市场体系的形成创造了条件,又为改革计划体制、价格体制、流通体制、金融体制以及市场机制的运行开拓了空间,促进了市场化的发展。迄今,开放、竞争的市场体系已现雏形,市场机制对资源配置的作用显著增强,要素市场已有相当程度的发展,行政配置和地区封锁大大削弱。根据1996年世界发展报告评估,世界转型国家的市场化指数平均为4.4,我国为5.5,国家计委的一份研究报告估算,我国经济的市场化程度已达65%,资本、劳动力、技术等生产要素的市场化程度已达80%左右,资源配置方式已接近“准市场经济”水平。

无论经济转型还是市场化,它们所鼓励的是市场寻利行为,对“福利”行为则无情地压制,因此,除非国有企业的“非常福利”行为转化为市场寻利行为,否则将可能丧失存在空间。

(二) 非国有企业的发展与竞争

1978年12月,党的十一届三中全会明确提出,个体经济可以在一定范围内存在和发展。1981年6月党的十一届六中全会指出,“一定范围内的劳动者个体经济是公有制经济的必要的补充”。1982年9月党的十二大指出,“在农村和城市,都要鼓励劳动者个体经济在国家规定的范围内和工商行政管理下适当发展,作为公有制经济的必要的有益的补充。”同年12月,五届人大五次会议通过的《中华人民共和国宪法》第十一条规定:“在法律规定范围内的城乡劳动者个体经济,则是社会主义公有经济的补充。国家通过行政管理、指导、帮助和监督个体经济。”在个体经济蓬勃发展的基础上,私营企业相继出现,1987年中共中央5号文件指出:“应当采取允许存在,加强管理,兴利除弊,逐步领导的方针”对待私有企业。1987年11月党的十三大提出“对于城乡合作经济、个体经济、私营经济,都要继续鼓励它们发展。”十四大提出多种经济成分长期共同发展,把个体、私营经济看成国民经

济不可缺少的重要组成部分。据国家统计局统计,1994年,我国个体、私营经济从业人员占全社会从业人员的比重为7.2%,工业总产值占全国工业总产值的比重为11.51%,商品零售总额占全社会消费品零售总额的比重为28.45%,上缴税收占全国工商税收的比重为7.3%。

除个体、私营经济之外,非国有经济的另一重头是乡镇企业。从1986年至1992年,我国乡镇企业数目年均增长25%,就业人数年均增长11.2%,总产值年均增长31.3%。截至1995年底,共有乡镇企业651.8万个,职工7300.5万人,资产总额17940亿元,占全部工业增加值42.51%,上缴税金846.4亿元,实现利润991.9亿元,占全部工业实现利润总额44.3%,工业总产值38933.3亿元,占全部工业总产值45.51%。乡镇企业不仅发展最快、最有活力,而且在国民经济中已占有极为重要的地位,并且为我国经济转型、市场化发展以及国有企业改革创造了极为有利的条件。

在非国有经济中,三资企业的迅速发展,对引进技术和资本、开拓国际市场、借鉴管理经验带动地区经济发展等,无疑是做出了重要贡献的。

迄今,非国有经济(企业)由无到有、由“有益的补充”发展成为社会主义市场经济的“重要组成部分”和国民经济发展的重要力量,为政府提供了财政收入新的源泉,为社会提供了更多的就业机会,使政府在推动国有企业改革时所面临的社会政治约束与经济约束趋于减少,解除国有企业的“社会政治功能”既有可能,也有必要。

不仅如此,非国有经济(企业)在相当广泛的领域与国有企业展开激烈的市场竞争,必然消毁国有企业源于政策优惠的垄断利润。垄断利润一度是国有企业“非常福利”的重要目标和源泉,没有了垄断利润,显然是对国有企业“非常福利”行为的一种打击。国有企业由于没有充分的积极性寻求市场盈利,为满足“非常福利”行为的要求,便可能把国有资产存量作为“福利”源泉,国有资产的安全性受到进一步威胁。

(三) 国有资产资本化与企业经济社会化

在市场经济条件下,资本的基本属性是追求利润和自由交易,资本的全部行为都是以追求利润为基本目标,市场机制是其基本配置手段,利润目标通过市场中运动变化来实现。按照这种描述,国有资产资本化的基本逻辑,就是通过建立各种社会保障机构来分离国有企业的社会、政治、福利等目标,即分离企业办社会的职能,解除国有企业的社会政治功能。惟其如此,国有资产才可能有较充分的资本属性和资本权利。

如前所述,由于国情原因,国有企业尽管既有经济利润目标,又有社会政治目标,而且都通过国有资产运营来实现,但社会政治目标往往更受重视,经济利润目标甚至也必须为社会政治目标服务。换言之,国有资产运营的基本目标,不是经济利润,而是为社会政治作贡献。这表明,国有资产并不是通常意义的资本。由于不是通常意义的资本,甚至不具备通常意义的资本属性,在市场机制中,国有资产势必受到排斥或压制,表现为经营风险大、增值能力弱小、对市场反应迟缓等,便纵然有政府力量和行政手段推动,也难于完全实现其多种目标。更何况,随着市场经济体制建立和完善,市场化将深入到经济领域的各个角落,市场机制不仅要成为资源配置的基础手段,而且严重挤压行政机制对资源配置的效力和作用空间,如果政府从国有企业退出,或政府放弃其国有资产所有者代表职能,国有资产就更难以实现其多种目标,也当然谈不上满意的资源配置效果。这可能意味着,赋

予国有资产通常意义的资本属性是必要的,否则,无论运用市场机制还是行政机制,都难以保障其配置效益。

赋予国有资产通常意义的资本属性,最基本的方面是解除国有企业的社会政治功能。实际上,国有企业的渐进改革过程,就是解除其社会政治功能负担和增强其资本寻利属性的过程。近年来,随着改革深化,国有企业的社会政治功能已逐渐被解除,如已初步分离了企业办社会的职能,实行了社会统筹和个人账户相结合的养老、医疗保险制度,完善了失业保险和社会救济制度,建立了最低生活费制度等,国有资产市场寻利的资本属性已明显增强。国有资本的管理体制也在进行改革,大部分国有资本已由多元化盈利性的非政府系列的机构(国有大型企业,大型企业集团,各种基金等)来管理与运营。国有资本多元化盈利性非政府代理机构的建立,加上非国有经济发展,以及为个人投资者开辟进入资本市场的渠道,资本市场不但有足够数量的资本流动与交易,而且有不同主体的资本参与流动或交易,建立和完善资本市场已有了很好基础。

企业经济社会化改革,是摈弃作为政府经济的国有企业,转化为作为社会经济的一般企业。具体地说,就是把国有企业的投资来源由政府转向社会,企业资本由银行投资转向社会分散投入,企业风险由银行集中承担转向由社会分担,劳动者创业和就业由政府统包转向社会化,企业经营者和企业决策由政府选择监督转向由社会选择和监督。显然,国有企业的社会化改革,实质是产权安排的改革,可以通过建立各种盈利性的国有资本代理机构,使国有资本由政府唯一代理转化为多元化的非政府盈利机构分散代理,也可以通过引入非国有资本,使企业产权由单一的国有(政府集中所有)转化为社会分散所有或非国有,以此形成权利与风险责任分散对称安排的产权结构。

企业经济社会化的基本目的,是形成责、权、利分散对称安排的产权结构。作为一种产权安排行为,企业经济社会化的主要内容有:资本主体或来源社会化、企业经营风险社会化、企业监管社会化和劳动就业社会化。

国有企业资本主体或来源社会化,既包括国有资本投资主体的非政府多元化,又包括组织动员非国有的社会资本进入企业。资本主体或来源社会化,是企业经营风险社会化和监管社会化的基础,也是有关投资主体(如政府或国有企业)行使退出权的重要保障。过去,基于政治原因,国有企业成为政治工具,由于排斥非国有资本进入,而国有资产唯一合法的代理者又被认为是政府,政府因而不仅是国有企业唯一的投资主体,而且是唯一的剩余索取者,国有企业一元化的资本(资产)结构在当时几乎不能改变。1984年“拨改贷”之后,国有企业的投资渠道或体制有了变化,但由于存在体制障碍,非国有资本仍然不能进入国有企业,“拨改贷”不过是以银行间接融资取代财政直接融资罢了,由于银行仍然是国家所有,“拨改贷”或银行间接融资实际上并未改变国有企业一元化的资本结构。不仅如此,“拨改贷”还导致许多国有企业负债率居高不下,有些甚至变成了借贷型国有企业,国有企业的经营风险集中转嫁给了银行,但实际上仍然由政府承担。监管工作也存在同样问题。在传统体制下,国有企业不仅必须安排一元化的资本结构,而且必须使政府成为唯一合法的监管者。在这种情况下,政府不得不建立一整套的监管机构。由于监管机构太庞大,而监管权责又很难做出对称安排,结果不仅监管成本高,而且没有效率。毫无疑问,“政企合一”体制和一元化的国有资本结构,是造成国有企业经营风险集中和监管缺乏效益的基本原因。

长期以来,国有企业经营风险集中和监管困难,不仅使政府不堪重负,而且难以遏制国有资产的流失。为分散经营风险和提高监管效益,在市场经济条件下,把国有资本安排给多元化的非政府盈利机构代理,实行“政企分开”或引入多元化的非国有资本等,使国有企业由政府经济转变为社会经济,实现资本来源和监管社会化,无疑是一种较好选择。对长期亏损的国有企业来讲,引入非国有资本使国有企业向社会化方向转变,还可以盘活国有资产存量,转换企业的经营机制,并为政府退出国有企业创造有利条件。显然,这需要减轻国有企业的社会政治功能负担,分离社会政治目标,诸如为社会提供就业保障,为企业职工提供养老、医疗等社会保障和社会福利等,强化国有资产的资本属性,使之以利润为唯一追求目标,同时建立与市场机制相适应的国有资产流通机制,即建立和完善资本市场,使国有资本在市场机制作用下自由地运动、变化、保值、增值,简言之,就是强化国有资本的逐利性和逐利市场化、最大化。

企业经济社会化的另一个重要方面,就是劳动就业关系社会化。劳动就业关系社会化或市场化,既包括解除“铁饭碗”的劳动关系,又包括劳力资源由市场机制进行社会化配置。在传统国有企业中,职工与企业(政府)隐含着劳动契约关系,即工人阶级是社会的主人,他们的劳动权利是不可以侵犯的。这种契约的基础,是政府与工人之间的政治关系,基本内容是提供劳动就业与工作方面的“福利与保障”,形式是“铁饭碗”身份。随着改革推进,国有企业的社会政治功能负担已基本减轻,政府与工人之间的政治关系不再特殊,政府正在从国有企业退出,并开始放弃国有资本所有者代表的职能。显然,提供“福利与保障”的“铁饭碗”劳动就业关系已丧失存在的基础,继续保持“铁饭碗”的劳动关系必然以牺牲国有企业改革与发展为代价,实践证明,这种代价是不值得的。实际上,早在1984年,国有企业普遍实行的“全民合同制”,就是对“铁饭碗”劳动就业关系的冲击或否定。迄今,随着改革深化和社会经济发展,人们的劳动就业观念已发生变化,尽管劳动力过剩与就业压力仍然严峻,但社会保障与救济制度已基本建立或完善,非国有经济发展也扩展了就业容量和就业渠道,社会公众的“福利与保障”可以不再依靠国有企业。这些变化为国有企业解除“铁饭碗”的劳动就业关系创造了很好条件。如果说消除“铁饭碗”已不再困难,那么,要清除由它演化并维护的国有企业的“非常福利”行为,则必须对称安排权利与责任,这是需要支付成本的。通过产权改革,把国有资产存量以市场价格“出售”给职工,或通过“身份置换”给与职工一定的“补偿”,促使国有企业退出,在实践中被证明是“分享格局”下实现权利与责任对称安排的可行方式,也是推进企业经济社会化的有效方式,这当然也是政府、企业和职工支付或承受有关成本——风险责任的体现。

综合上述,国有资产资本化和企业经济社会化,近年来确有极大发展,这既为国有企业的市场寻利行为提供了内在动力,也使国有企业的“非常福利”行为进一步受到限制。值得注意的是,国有企业的“非常福利”行为有可能阻碍国有资产资本化和企业经济社会化的推进。实践证明,为了破除国有企业的“非常福利”行为,实现国有资产资本化和企业经济社会化,进行产权改革,实现权利与责任对称安排是完全必要的。

(四) 国有企业对效益的追求

曾几何时,政府为了社会政治需要,把行政权利扩张到国有企业内部,使国有企业变成拥有经济、政治和社会福利等多种目标的功能组织,国有企业因此承担着沉重的战略成

本负担和社会政治成本负担。国有企业的战略成本和社会政治成本或制度成本的组成部分之一,是为了实现战略功能目标和政治功能目标,不得不在内部建立与政府相对应的政治化的权利机构。这些权利机构的建设、维持及其组成人员的激励和监督无不都需要支付成本,各系统或各机构之间的协调、磨擦和内耗也需要成本,因磨擦或内耗而引起时间或机会丧失更是一种成本。国有企业战略成本和社会政治成本的另一重要组成部分,是政府为了促使国有企业实现战略功能和社会政治功能,取消企业的自主权利而作为所有者代表的监管成本,以及政府要求国有企业,为建设和巩固与工人阶级之间的政治关系,提供各种要件(福利、工作保障等)所必须付出的“非常福利”行为成本。监管成本方面,由于国有企业量多面广,作为所有者代表的政府为了促使国有企业实现上述的多重目标,势必在党政社团系统建立与各种目标相应的监管机构,由此形成庞大的“上层建筑”。这些“上层建筑”的运行是需要成本的,当经济基础(国有企业)在改革过程中相对量和绝对量日渐减少时,各监管机构为了各自的利益或目的,势必向所属的国有企业乱收费,导致国有企业的监管成本额外增加。此外,国有企业的所有者职能,在实践中是由多个政府部门分别代表行使的,如计委行使投资决策权,人事组织部门行使经营者选用权,主管部门行使管理权,国有资产管理部门行使国有资产保值增值权,财政部门行使收益权,审计部门行使监督权等等,形成实质上的分享格局。这种分享格局(分散化的政府监管结构)是一种典型的权利与风险责任不对称安排。实践证明,这种不对称的权利责任安排(只有权利,没有责任),是造成国有企业缺乏效益的重要原因。

国有企业在经营管理领域也存在严重的效益低下问题。如前所述,基于历史与国情原因,国有企业在政治过程中,被赋予了多重目标和多重功能(经济的、政治的、社会的),由此演化出以“铁饭碗”就业制度为核心的“非常福利”行为和复杂的内部社会关系结构。在“铁饭碗”和“非常福利”之下,工人虽然没有选择工作的自由,也不能采取有组织的行动提出利益和权利要求,但可以利用“铁饭碗”来消极对抗管理权威和管理控制。企业管理者则不拥有政治化之外的任何有效手段来制裁生产中的不合作行为,也几乎没有任何可以因为效率或纪律方面的考虑而解雇工人的合法依据。企业管理者与工人的工作关系严重扭曲,造成管理组织瓦解、管理权威丧失、管理控制无力。由于缺乏权威、丧失管理控制和企业组织瓦解,管理者既不能合理化工作组织,也不能规范劳动者行为以改善生产作业,更没有动力去培训工人,当然也可以推卸管理责任。生产技能和工作习惯只能留给工人自己去再生产,生产过程变得越来越个人化和非标准化。传统国有企业作为工业经济的工厂,管理者也用不着关心市场需求、消费者口味、产品质量,他们只需要发展与政府就计划指标和资源分配进行讨价还价的技巧,招来足够的工人完成生产任务,由此造成企业人员膨胀、冗员充斥。管理效率与生产效率受限制的情况由此可见一斑。

在国有企业中,个人的社会生活离不开工作场所,工作与生活混淆,社会生活空间狭小。在同一企业的工人,包括管理者,可能既是同志,又是朋友、老乡、亲戚,由此形成多维化的社会关系结构。管理者与工人的工作关系被编织在这个复杂的社会关系网中,管理权威不可避免地要被进一步消磨或模糊。此外,国有企业的管理权威还受到内部冲突处理方式的限制。当出现工资、工作、纪律等企业内部非政治冲突和内部矛盾时,受制于基层职代会和党组织,管理层基本

上无力处置,在互动过程中,管理者与工人也几乎不采用或没有企业外部的司法系统来保障各方的正当权益。管理者既可能利用其不受或没有法律监督的专断权力,又可能在运用其管理权威时缺乏法律或司法权力保护。1990年代中期,国有企业曾普遍出现对管理者的人身威胁,可算一例。

综合上述,政府为了政治需要,在通过国有企业提供福利和保障,以建立和巩固稳定的政治基础和政治关系时,形成“铁饭碗”或“固定工”就业体制,导致管理职能和管理组织分散,并在国有企业内部演化出具有特殊性的社会关系结构和“非常福利”行为。在这种社会关系结构和“非常福利”行为支配下,管理者与工人的关系被严重扭曲,企业管理者基本上没有动力和机会寻求管理权威,也使管理者有理由推卸管理责任,消极管理、平均主义原则成为国有企业的管理常态和习惯。基于此,企业经营管理根本谈不上有效率或有效果。改革开放以来,大多数国有企业,主要是竞争性领域的国有企业,其政治负担和战略负担在很大程度上实际上已经减少或减除,政府不再有理由给与政策优惠或补贴,致使这些企业不再拥有垄断力量,也不再能转嫁经营管理的高成本,但它们受制于以“铁饭碗”就业制度为核心的趋于僵化、复杂化却又强而有力的内部社会关系结构和分享型“非常福利”的作用,在经营管理领域的高成本低效率问题,实际上并未彻底解决。当市场竞争(包括国际市场竞争)越来越激烈时,这些国有企业就不可避免地要陷入亏损困境。这可能揭示出,为什么在1990年代中期,并非因为战略功能成本或负担和社会政治功能成本或负担的拖累,国有企业仍然一度普遍陷入亏损困境。可以这么认为,对众多不再负有社会政治或战略使命(大多处于竞争性领域)的国有企业来讲,破除“铁饭碗”身份,解构僵化的内部社会关系结构,消除“非常福利”行为,是提高经营管理效益,谋求在市场竞争中生存发展的关键所在。

三、国有企业退出

(一) 国有企业的亏损与救治

前面分析和经验研究都表明,国有企业陷入亏损困境,直接原因是经营管理没有效益,深层次的原因是管理者与工人之间的关系被扭曲,最根本的原因则是“非常福利”行为。现阶段,救治亏损国有企业或提高企业绩效的根本性举措,是采取措施破除国有企业既存的“非常福利”行为。

破除国有企业的“非常福利”行为,无疑需要有产权改革作为物质基础来支持、保障和约束。这是因为,“国有资产”历来就包含“福利与保障”,正是由于有“国有资产”支持、保障,体制型或分享型“非常福利”行为才在国有企业内部衍生出来。国有企业的“非常福利”行为不仅是一种行为取向,而且演化成了一种具有群体意识色彩的“福利主义”。作为一种群体意识形态,“非常福利”无疑具有独立性,这可能意味,即使对国有企业进行“产权改革”,但如果不相应地进行“资本化”和“社会化”改革,也并不必然就可以把“非常福利”行为彻底消除。实际上,还没有证据表明,仅仅依靠“产权改革”就可以从根本上消除国有企业“非常福利”行为,以为只要进行“产权改革”就可以从根本上救治国有企业亏损或效率缺乏,找不出充分的经验证据。在实践中,既存在许多并没有进行产权改革但进行了“资本化”和“社会化”改革的国有企业,如“长虹”、“宝钢”等许多大中型国有企业,它们即使在激烈的市场竞争中仍然拥有强大的竞争力和较好的业绩(路风,2002),也存在许多已进行产权改革的企业,如某些股份合作制企业和一些公司制企业,它们的经营业绩并没有明

显提高,有些甚至还不如“产权改革”之前。要救治国有企业,就必须彻底改变企业的内部关系结构和行为取向,其中最为重要的是改造其“非常福利”行为。改造国有企业的“非常福利”行为,重构企业内部的社会关系,包括管理者—工人关系,才能使管理者既有动力又有机会寻求管理权威和管理控制,最终救治国有企业亏损。这需要依靠“产权改革”来推动国有资产资本化和实现企业经济社会化。“产权改革”、国有资产资本化和企业经济社会化之外,破除国有企业的“非常福利”行为,还需要解决三个基础性问题。一是必须分离“工作现场”与“福利和保障”之间的关系,解除“铁饭碗”的就业体制,构建新型的管理者—工人关系,使国有企业的“非常福利”行为失去支撑。二是必须分离个人的工作与社会生活,扩大个人的社会生活自主权利空间。三是必须把管理权威规范化、法制化。

在传统意义上,“铁饭碗”体现了政府与工人的特殊“政治关系”,“铁饭碗”的基本内容是通过“工作现场”提供“福利和保障”。分离“工作现场”与“福利和保障”,“铁饭碗”就丧失了实质内容,政府与工人的“政治关系”也不再特殊。摆脱“铁饭碗”与“政治关系”的约束,管理者—工人关系才不会被扭曲,这将使管理者既有动力又有机会寻求管理权威和管理控制。显然,这要求政府不再通过企业,而是通过非政府的社会机构、社区等,为工人提供福利和保障。

分离工作与社会生活,扩大个人的社会生活自主权利空间,最基本的问题是要扩大个人选择工作与社会生活的自主权利。这需要打破把工人拴在工作场所(企业)的“铁饭碗”体制,重建新的劳动就业制度,让劳动者能够自主选择工作,自由交易自己的劳动,获得社会生活的自主权利。

规范管理权威,基本含义是促使管理权威在不受“政治关系”约束的“管理者—工人关系”中生成和发挥作用,建立相应的法律法规予以保障。管理者与工人的权益得到切实保障,管理权威才能在互动(博弈)过程中规范。

破除“铁饭碗”体制,分离企业的福利功能和福利设施,建立和完善社会保障机构,加快社区建设的步伐,建设有关企业与劳动的法律法规,目的是分离个人的工作与社会生活,构建新型的管理者—工人关系,规范管理权威,从根本上消除体制型和分享型“非常福利”行为,使管理者有机会和动力寻求管理权威、管理控制和提高管理效率。以上各项工作的“健全”、“完善”,毫无疑问需要长期艰苦的努力。

“产权改革”必须与国有资产资本化、企业经济社会化和“三项基础性工作”相结合,致力于解构国有企业在多年改革之后形成的被分享格局,解除其“非常福利”的正反馈机制,国有企业及其改革才有光明的前途。近年来“抓大放小”和“放开搞活”取得的成效,即是明证。显然,国有企业改革或救治,是一项系统工程,任何单独的一项措施,都可能不会取得满意效果。

(二) 国有企业的退出路径选择

研究表明,国有企业的“非常福利”行为,既限制资本寻利,又侵蚀存量资本,严重损害投资者或资本所有者的利益,也使企业的生存和发展受到严重影响。理性投资者在这种情况下必然行使退出权。由于国有资本天然地包含“福利与保障”,是作为国有企业“非常福利”的物质基础存在的,国有资本(企业)虽然可以通过行使退出权免受“非常福利”行为的侵害,但由于企业职工的“非常福利”行为已形成了较强的正反馈机制,使得国有资本(企业)在行使退出权时,必须给与“非常福利”的受益者,主要是拥有“铁饭碗”身份的职工,一定的利益补偿。“利益补偿”,既是为解除“非常福利”行为

支付的成本,也是卸落或清算国有资本“福利与保障”负担所付出的代价。可见,在目前情况下,国有企业不退出又要受侵害,退出要付出成本,两害相权取其轻,退出比不退出更为有利。

国有企业退出,大体有两个层次,一是从多重功能中退出,二是从产权组织中退出。从多重功能退出,指的是退出或分离其“社会政治功能”和“福利功能”。国有企业退出其“社会政治功能”,在1990年代中期已基本完成,退出“福利功能”也不再严重障碍。从产权组织中退出,是指“产权多元化”和“产权非国有化”。“产权多元化”主要是引入多元主体的非国有资本稀释国有资本,这在大中型国有企业已成为普遍的现实。“非国有化”则是出售国有资本,这是近年来中小型国有企业退出的主要方式。

在中小型国有企业“非国有化”退出的路径选择上,一般来讲,既可以将国有资本转让或出售给企业经理人员及职工,通过“内部置换”使国有企业退出,也可以将国有资本转让或出售给民营企业或外部自然人,通过“外部置换”使国有企业退出。“外部置换”实际上是把利用外部的非国有资本国有资产存量变现。在现阶段,国有企业的“分享格局”和“非常福利”行为通常都排斥外部非国有资本进入。除非“分享格局”和“非常福利”被消除,否则,国有企业的“外部置换型”退出路径便走不通。此外,迫于财政压力和就业压力,政府在促使国有企业行使退出权时,往往只能用国有资产存量来补偿职工由于丧失“铁饭碗”身份造成的利益损失,在这种情况下,如果产权组织不恰当,就可能形成比“分享格局”好不了多少的分割分散和均势的“产权格局”,这将让外部非国有资本尤其望而生畏。总而言之,“分享格局”和“非常福利”所造成的壁垒,几乎让外部非国有资本无力进入国有企业,国有企业“外部置换型”退出颇多艰难。相反,国有企业采取“内部置换型”退出则容易得多。“内部置换型”退出,指的是把国有资本转让给企业内部职工(经理人员和普通职工),引入的新股东也主要是包括经理人员在内的内部职工、或由职工组成的持股会,以及由职工出资组建的新公司。通过“内部置换”促使国有企业退出,许多国有企业都变成了内部职工持股制企业,“股份合作制”是其中的典型代表。职工持股一般通过向职工增资扩股和出售国有股来实现,现实中往往是两种形式相结合。

国有企业的“内部置换型”退出,可认为是促使“非常福利”行为合法地转化为市场寻利行为,是国有企业被分享期望的最终实现,从某种意义上来说,也是一种“隐蔽的非国有化”。它的基本意义,在于把企业职工的“福利共同体”转化为“利润共同体”,把谋求“非常福利”的行为转化为合法的市场寻利行为。但是,由于国有资本是在企业内部被“置换”,公开的竞争性的国有资本流转机制很难建立,获得债权人同意的机制也很难建立,企业的自我交易和利益转移更难于防止,这就很容易损害国有资本所有者和债权人的利益。例如,不少企业在国有资本退出过程中低估或转移企业资产,造成了债务“悬空”局面。债务“悬空”和过度分红在缺乏实际业绩支撑时,无异于企业领导人和职工股东“合谋”瓜分债权人的财产。“隐蔽的非国有化”通常都要向职工募股,从本质上讲,这是一种证券私募行为,无须经政府监管部门审核或注册,但遵循一定规范的非公开证券募集活动。通过向职工私募股份促使国有企业退出,尽管在实践中取得了初步成效,但须清醒地认识到,普通职工基本上都不是“精明的”投资者,他们对私募投资风险缺乏应有的判断力,大多数接受私募的企业职工实际并不具备投资者资格。值得注意的

是,这种私募行为尽管被描述是职工自愿接受的,但实际操作中往往带有较强的强制或误导色彩,以为入股就可以发财,或是不入股可能失去工作。私募行为还可能扭曲企业行为,过度分红就是其中的一种。过度分红导致企业分红逐年下降,延缓职工投资的回收,将加速企业衰败。此外,“隐蔽的非国有化”允许企业经理人员获得比普通职工更多的股份,容易导致不公平。在效益较好的企业,私募活动往往导致经理人员的入股数量远远超过普通职工。在效益较差的企业,经理人员的入股数量与普通职工的差距则小得多。以上种种,无疑都是隐忧。随着时间推移,职工股份也越来越强烈地要求流动。不少企业都有意识地促进股权向管理层集中,有的企业内部股份已开始向外流动。无论股权集中还是流向外部,企业管理层都有可能排除异己,强行买断或出售企业控制权,在这种情况下,普通职工的利益即使不被剥夺,也很难得到切实的保障。

综合上述,受国有企业“分享格局”和“非常福利”行为构成的“正反馈机制”约束,国有企业“内部置换型”退出比“外部置换型”退出更容易被各利益主体接受,但在“隐蔽的非国有化”倾向、“私募行为”和“股权流动”要求等方面,存在多种严重不安全因素和隐忧,需要正确规范和引导。

(三) 中小型国有企业的“内部置换型”退出

20世纪80年代以来,国有企业试行过承包、租赁、出售、合资、兼并、破产拍卖、股份合作等多种改制方式。从结果来看,各有优缺点。承包租赁制已暴露很多问题,如负盈不负亏、经营者短期行为、监督约束机制不健全、劳动者权益难以保护等。合资兼并则受制于企业历史包袱、社会政策负担拖累、非国有资本力量不足等因素影响,难于全面推行。“股份合作制”由于实现了“工者有其股”,而且股权分布相对均匀,被认为具有合作制成份和保留了社会主义性质,也与“非常福利”行为有内在的一致性,在很大程度上规避了意识形态方面的风险,容易被包括地方政府在内的当事人接受。此外,由于“股份合作制”存在“隐蔽的非国有化”倾向,缺乏透明的转让国有产权和出售国有资产的竞争性流转机制,也缺乏获得债权人同意的机制,这使内部员工有机会通过“自我交易”和利益转移等方式,从侵害国有资产所有者和债权人的权益中获利,企业内部的普通员工因而对“股份合作制”有异于寻常的积极性。企业经理人员由于还可以得到比普通员工更多的股份,对“股份合作制”也是满怀热情和期待。在实践中,“股份合作制”由于与增量融资相结合,有利于解决企业资金短缺问题,因此企业管理层也比较偏爱国有企业以“股份合作制”这种方式退出,致使“股份合作制”一度成为国有企业(尤其是中小国有企业)改制的首选模式。但其隐蔽的非国有化倾向,很难避免不损害国有资本和债权人的某些权益,向员工“半卖半送”国有股权,转移或低估企业资产造成债务“悬空”等,就是对国有资本和债权人权益较为明显的损害。除此以外,“股份合作制”形成股权分散而均势的产权分割格局,将限制企业谋求更有利的内部关系和生存发展空间,如果股份向最高管理层集中甚至流向外部,“股份合作制”将从根本上受到严重冲击,进而侵害甚至剥夺普通职工的利益,而员工持股的私募性质更潜伏着很多冲突和纠纷。种种迹象表明,从长远来看,“股份合作制”企业很难说有广阔的发展前景。

近几年,在国有企业退出时,企业职工也同时从“铁饭碗”体制退出,各地对退出“铁饭碗”身份的职工都给予了不同程度的补偿,但多数都是给与存量资产补偿。由于存量资

产变现难度大,当职工把补偿的存量资产用于入股时,一种新的“员工持股制”企业开始出现,它偏重于资本,与“股份合作制”有本质差别,确立的发展方向大多为有限责任公司或股份有限公司,是一种过渡形式的公司制。

除“股份合作制”和过渡形式的公司制之外,国有企业“内部置换”退出在实践中还存在典型的员工持股制(ESOP)和管理者控股收购(MBO)两种方式。

典型的员工持股制起源于西方国家。国内各地在这方面的实践,具体做法不一,效果差异甚大,归纳起来大致有四种形式:(1)定向募集内部员工股;(2)上市公司设置的内部员工股;(3)上海、深圳等地实行的内部员工股试点,员工不直接持有公司股份,而且统一组成附属于工会的持股会(非独立社会法人)行使股东权利;(4)北京、天津和外经贸行业实行的内部员工持股试点,基本做法同第三种,区别在于员工持股会取得了独立的社团法人地位,并直接作为公司的发起人股东之一。第一种做法1994年已停止,第二种做法在1998年被取消。第三、四种做法,员工持有的只是员工持股会的“股份”,员工持股会才是公司的真正股东(持有公司的股份)。置换“铁饭碗”身份和存量资产补偿的企业,基本上都采用第四种做法,即通过组建具有独立社团法人地位的持股会,员工间接持有公司股份,它不要求“工者有其股”或“股权均等”,也不采取私募行为,但存在复杂的股权关系和利益关系。采取这种方式退出的国有企业,必须重视其复杂的股权关系和利益关系,对有关问题或事项必须立法和规范。

管理者控股收购(MBO)源于20世纪80年代美国涌现的“融资兼并”。MBO有两大显著特点,一是通过财务杠杆(金融融资),使管理者实现对企业收购;二是加强所有权与经营权的联系,使二者利益取向一致。实践证明,MBO对提高经营效率有显著作用,主要方面是,能促使管理者释放更多的企业家才能;能降低企业的委托—代理成本;能改善企业的资本结构;能提高经营决策效率;能让原来的投资者有机会顺利退出。

MBO对国有企业退出是具有借鉴意义的。从理论上讲,MBO符合我国国有企业的改革方向,一旦条件具备,或有关限制因素被清除,MBO有可能成为国有企业退出的一种较好方式。实际操作中,则需要充分估计一些限制因素,如企业家选择机制建立,金融体制转变,控股下限的确定,资产评估等。近年来,我国一些地方把国有产权出售给企业管理层,构建经营者持大股的有限责任公司,可算是MBO一种变形,效果不错。

参考文献:

1. 何诚颖、徐晔斌:《国有企业改革与战略性重组》,北京,中国财政经济出版社,2000。
2. 才东铨 主编:《所有制结构大重组》,北京,中国经济出版社,2000。
3. 荣兆梓等:《公有制实现形式多样化通论》,北京,经济科学出版社,2001。
4. 曹纲:《产权经济学新论》,北京,经济科学出版社,2001。
5. 聂正安:《应当做得更好——检讨部分国企改革实践》,载《企业管理》,2002(6)。
6. 张文魁:《中国国企改革:近年的进展及政策含义》,见《经济管理文摘》,2002(6)。
7. 路风:《国有企业转变的三个命题》,载《中国社会科学评论》,2002(1)。

(作者单位:湖南商学院工商管理系 长沙 410205
湖南商学院经济研究所 长沙 410205)
(责任编辑: N)