

# 论全民所有制企业

何东霞

**摘要:** 本文分析了我国国有企业的“全民所有制企业”定位给产权关系、管理体制带来的混乱和弊端,回顾 20 多年制度变迁中“全民所有制”企业实际上已经向国家所有制、地方政府所有制和企业所有制演变的现象,指出我国全民所有制企业现在有集体化的趋势,而这种趋势与我国建设市场经济目标是一致的,顺应这种趋势是我们正确的选择。

**关键词:** 全民所有制 国家所有制 地方所有制 企业所有制

传统的“全民所有制”作为计划经济时期所有制理论体系的核心范畴,它在理论上缺乏科学依据,在实践中与市场经济不能兼容,这一点已经有学者阐述和论证过(胡德巧,1995;宫希魁,1996,1999;王炎炯,1998)。本文要论证在全民所有制范畴内,国有企业被称为“全民所有制企业”,给国有企业改革和建立现代企业制度带来的矛盾,阐述它在实践中已经和正在被替代的状况并预测它的未来走势。

## 一、全民所有制理论给中国国有企业带来的特别困难

据研究,马克思和恩格斯没有用过“全民所有制”这个概念,在马克思、恩格斯的著作中,只有“社会占有”、“公共占有”、“集体占有”等概念;列宁虽然有“全民所有”的提法,但是把它作为国家所有制的附属语和助解词加以使用;“全民所有制”作为完整的理论形态进入苏联政治经济学教科书,是从斯大林晚年所著《社会主义经济问题》一书开始的。与此同步,我国 1954 年第一部《宪法》规定,“中华人民共和国的生产资料所有制现在有下列各种:国家所有制即全民所有制;……。”到 1975 年四届人大一次会议对《宪法》作了修改之后,规定“中华人民共和国的生产资料所有制现阶段主要有两种,社会主义全民所有制和社会主义劳动群众集体所有制。”我国用全民所有制完全替代国家所有制的用法,是受苏联政治经济学教科书的影响的结果(宫希魁,1999)。

在用全民所有制取代国家所有制的同时,我们也渐渐把国营企业的性质定为“全民所有制企业”。我国企业的全民所有制的定位,给企业的产权关系、管理体制带来许多混乱,它使我国国有企业与其他市场经济国家的国有企业相比,有更多的弊端,表现在:

第一,“全民所有制企业”的性质使我国国有企业与其他市场经济国家的国有企业相比,“所有者虚位”的情况更加突出,它从三个方面虚化了国有产权:一是在国家之外,加上一个“全民”的因素,使本来可以是国有产权委托人的国家或政府变成“全民”的代理人,“全体人民”实际上是个社会概念,这样,我们的委托代理关系变成社会委托政府,政府也只是个代理,由此造成我们的委托代理关系中委托人(所有者)和代理人(经营者)的二维契约关系难以成立,只有产权代理人

和经营权代理人,委托人被虚化了;二是各级各地政府创办的企业,本来就属于地方政府,如果地方政府拥有所有权和委托权的话,它们可以比中央政府办的国有企业的委托代理链条短,会有更高的办好国有企业的积极性,但是,也由于国有企业的“全民”性质,虚化了它们的所属关系,各级各地政府把办国有企业当作吃国家大锅饭的一种手段,办企业的主要是钓国家投资和国有银行贷款的“鱼”,许多企业在兴办时并没有严格的成本效益分析,地方企业办成之后,又只有国家对企业负“无限责任”,地方政府倒成了风险中性者。所以,全民所有制使地方政府作为地方国有企业的产权所有者的身份也虚化了;三是全民所有制不仅使本来可以充当初始委托人的中央和地方政府所有者缺位,而且在世界各国国有企业委托代理链条都比私有制企业更长的基础上,再加上了“全民”这个环节,造成与所有权委托人相对应的经营权代理人的地位也虚化了,表现在委托人太多,代理人的经营权没有保证。

第二,全民所有制使我国国有企业的职具有国家职工身份,这是我国国有企业与其他市场经济国家不同的重要方面,也是我国国有企业改革的重大障碍。在欧、美国家,企业有国有企业和私有企业之分,而职工都是雇员,无论是受雇于政府、政府的企业还是受雇于私人老板,劳动力的身份和用人机制都是一样的,即使是日本的终身雇佣制,职工也不像我们国有企业的职工的身份特殊,国有企业具有全民所有制性质包含着深刻的矛盾,一个企业既是国有,又是民有,在企业内的职工,包括经理人员在内,作为全民的一员,他是企业的所有者,是企业的主人;作为国家的雇员,在委托代理关系中,他又不是企业的主人,而是普通的劳动者,企业职工这种矛盾的身份,造成一方面,不仅职工享有天然的工作的权力,政府总是有义务安置这些主人,而且企业经营者对工人的劳动监督、对劳动者的解聘等方面都不能市场化处理;另一方面,在对经营者和职工的特殊贡献进行嘉奖时,又要考虑与其他全民所有制企业职工的利益平衡关系,这种情况影响企业动力和活力。

第三,全民所有制性质是国有企业的一个额外的政治负担,企业本来是“风险事业”,它迎合变化的市场生产产品,作为“逐利者”,企业是微不足道的,它们的兴衰命运是不确定

的,但是,给企业冠以“全民所有制企业”的性质,却要它们以企业之轻,承担“全民利益”之重,企业经营不善,决策失误,破产拍卖都是损全民之利,破“全民”的产,经营这样的企业,企业家不敢创新,任何的改革都难以推进。正如斯蒂格利茨在《政府为什么干预经济》一书所写的,如果代理问题在公共企业和私人部门都很普遍时,那么公共企业公平压力和道义压力不仅会严重削弱管理者的判断力,而且还会极大地约束引致他们有效工作的激励结构。

## 二、制度变迁过程中全民所有制的演变

由于全民所有制理论的蹩脚和带有“虚幻”性质,实际上在传统体制下,就已经存在“全民不全”的现象,而在20年的经济体制改革中,全民所有制更是不断地发生演变,表现在:

### 第一,“全民所有制”向国家所有制的演化。

从国家和企业的分配关系开始的我国经济体制改革,使国家从两个方面独立出自己的利益。一方面,在“全民所有”体制内,从政府给企业放权让利,一对一谈判确定承包合同开始,国家撇开“全民”的产权代表和代理人身份,以真正的全民资产的所有者和委托人的身份与企业打交道,改革发展达到“政府的社会经济管理职能和国有资产管理职能分开,国有资产管理职能和经营职能分开,政府出资人所有权和企业法人所有权分开”的时候,以“政府行使出资人所有权”为标志,和其他市场经济国家一样,我们的政府也变成地道的“经济人”,实实在在地经营国有资本。过去,国家只是在经营企业而不是经营市场,在没有交易的情况下,国家不需要实实在在的产权,只要有代理权就足够了。它把全国当作一个大工厂,作为全部生产的计划者和组织者,在最大限度地满足人民需要的社会主义生产目的指引下,国家只管指挥实物的生产、分配、交换和消费,而它在经济建设中的成果由人民享有,失误或损失的风险也由人民承担,这种情况倒符合产权理论关于“委托人为代理人的行为后果负责”,“委托人承担风险”的结论。同时,国家或政府本身没有通过所有权实现经济上的独立利益。因为作为所有者的主要的利益体现是剩余索取权,国家没有搞国有资本运营,国有资产没有区分为经营性国有资产和非经营性国有资产,也就没有所有者取得利润这个概念。虽然它也进行各项“社会扣除”,但这些扣除与剩余、利润没有关系。从“为生产而生产”的模式和决策者的全局利益和长远利益的偏好,我们可以看出,传统体制下的政府实际上政治目标大于经济目标,是一个组织生产的政治组织。而现在情况发生了根本的变化。1988年国家成立国有资产管理局,界定了经营性国有资产和非经营性国有资产,对国有资产的进行了评估摸底,并提出经营性国有资产的保值增值目标,肯定了“全民资本”的利润最大化性质,也奠定了国家行使国有资产所有权的“国家所有制”的基础。

另一方面,政府逐步跳出“体制内”的局限,从全民所有制这个单一所有制中独立出来,建立真正的国家所有制。过去全民所有制企业是政府受托于人民而从事的责无旁贷的事业,而在改革中,从统收统支和全额财政拨款到“拨改贷”,政府对待全民所有制企业从既出钱又出力发展到只出钱不出钱,通过政府权力为企业借贷,而不承担企业的债务;从组织和经营全民工厂到企业自主经营、自负盈亏,将企业推向

市场;国家通过将国有资产由独立的专门的机构来经营的途径使自己从全民所有制企业经营者的角色中摆脱出来,以建立“公共财政”的改革目标为标志,多种经济成分、多种所有制之上的,以税收维持自己的社会经济管理职能的国家所有制就形成了。

### 第二,“全民所有制”向地方所有制分化。

我国的改革看起来以搞活国有企业为中心,但是因为企业控制在各级政府和政府的部门手里,实际上地方政府才是企业改革的主导(何东霞,1999)。因为在20年国有企业的制度变迁中,中央政府在逐步摆脱对国有企业的控制,而地方政府却扮演着控制企业的重要角色,使得给企业放权的制度变迁实际上走的是给地方政府分权的路子,在这种被称为“中间扩散型制度变迁方式”(杨瑞龙,1998)中,具有独立利益目标和资源配置权的地方政府变成供给主导型制度变迁的主角,国有企业与其说是全民的,还不如说是地方政府的,因为,首先,配合“一部分地区先富起来”的政策而实施的区域实验性、特许式改革,在承认各个地方与中央的分配关系的差异,政策差异,增长差异的同时也已经承认地方政府的独立利益,这意味着中央政府不能在区域之间“平”和“调”,不仅“全民不全”,而且,国家本身也不能“统”,促使以地方政府为主体的地方所有制逐步形成。其次,从1978年开始,中央就进行行政性放权式经济改革,进行了减少指令性生产指标和物质分配指标的权力下放,“分灶吃饭”的财政体制变革,外贸经营权的下放等,每个省都受到了不同程度的地方分权改革的好处,这种模式经历了长时间的实施以后,地方从过去的统收统支发展到有自己的收入和投资活动,有投资和出口的利润和留汇再投资,形成了与中央政府没有关系的独立的经济利益。再次,地方政府也公开地充当国有资产的所有者、委托人。如“上海模式”、“深圳模式”就是由市长出面充当国有资产经营公司董事长。事实上,在地方的“全民所有制企业”、中央各部所属企业,一部分已经下放,一部分原来就是国家一点、地方一点的几个一点投资模式建起来的,国家本来就不控股,其他的未下放的中央企业,也由于得到过地方政府的种种的支持,也带有很大的地方性。

如果说过去,在中央政府的集权式集中管理体制下,可以大致界定企业具有“全民所有制”性质的话,那是因为确实有一个社会中心——中央政府代表全体人民在掌管企业,传统的全民所有制的“全”还以国家的“统”为基础,那么现在,虽然理论上只有中央政府才是国有经济的唯一所有者,但是地方政府,无论是省,还是市或县,对其管辖范围内的地方国有企业,不仅有着很大一部分的实际控制权,而且实际上还拥有部分的剩余收益权(刘文通,1997)。企业离“全民所有制”越来越远了。

### 第三,地方政府所有制向企业所有的演化。

虽然已有的研究表明,在国有企业制度变迁过程中,地方政府得心应手,对企业以中央政府的代表自居,对中央政府又以企业的代表自居,将全民所有制逐步变成地方政府所有制,但是,20世纪90年代中后期的宏观经济格局变化,使地方政府同样也在逐步摆脱对国有企业的控制,因为:一是在全民所有制内部发生各种蜕变的同时,体制外是多种经济成分的迅猛发展,个体私营和外资企业在不需要政府投资和承担风险的条件下,帮助地方政府实现经济增长、就业和财

政收入的目标, 地方政府对国有企业的依赖减少; 二是国家对国有企业的支持如贷款、亏损补贴、减免税、技术改造投入等等在逐步减少, 对企业的财政约束硬化, 地方政府通过国有企业得不到什么东西, 还要受国有企业的债务和积压货物等问题的困扰, 于是地方政府对于兴办、投资和干预国有企业的热情下降。

从企业这方面来看, 许多研究表明, 改革以来, 国有企业的效率在提高, 特别是要素生产率在提高, 国有企业事实上是市场的逐利者, 它接近古典模式。为什么国家的企业也有强烈的利润动机呢? 如果放权让利已经使国有企业内部发生了“静悄悄的私有化”这种看法过于偏激的话, 至少可以认为它使国有企业发生了静悄悄的集体化。因为一方面, 国家虽然名义上是所有者, 它又不索取全额利润, 而是把一部分“让”给企业, 企业也具有了所有者的身份和权益, 而企业的利益属于企业职工, 企业事实上也带有集体的性质。另一方面, “拨改贷”以后的企业, 是自己为贷款还款付息, 所以贷款形成的资产也带有企业集体资产的性质。事实上, 通过改革达到了“自主经营、自负盈亏”的企业就已经接近集体企业。

近年来, 全国各地在试行和推升的国有资产管理体制改革的一个重要形式, 是让企业集团经营国有资产, 如东风汽车集团就是国家国有资产管理局确定的国家授权经营国有资产的单位, 企业集团的出现使所有权进入了企业, 企业可以抵御“条条块块”的压抑, 充分发挥主观能动性, 同时, “集团所有制”也得到了默认。另外一种国有资产经营形式是成立国有控股公司, 经营国有资产的国有控股公司的职能是, 把国有企业改造成股份制企业, 国有控股公司在这些改造过的企业只是控股或参股, 企业的法人财产从出资人所有权中独立出来之后, 其实企业也是带有国家股的集体企业, 从公司制企业外部看, 由于我国公司法对公司作了特殊的法律规定, 即将无限公司、两合公司排除于我国公司制度之外, 我国公司均只负有限责任, 这就从外部明确了国有产权和公司产权的边界, 同时也明确了此一公司与彼一公司的产权边界。在股东多元化(尤其是国家只作为少数股东)的公司中, 这种产权边界更为明确。即使地方政府作为某公司股东, 它也只以其投入该公司的资本份额为限享有股权并承担相应的责任, 这就与地方政府的其他财产权利和责任分开了, 也把企业的独立的产权建立起来了。

### 三、“全民所有制”企业的未来走势

我国 20 多年制度变迁中全民所有制企业演变的过程是全民所有制企业市场化过程, 由于这个过程的客观存在, 使国有企业的实际投资和经营行为类似于私人企业, 也正因为这样, 受利润驱动的国有企业适应市场经济环境也在不断进行制度创新、管理创新和技术创新, “全民所有制”企业的弊端得到一定程度的修正。但是在当前我国更加开放的经济环境和市场经济更加完善的条件下, 在竞争领域“类似于”私人企业的国有企业还是“准企业”, 由于缺乏利益约束和风险约束, 企业的效率和竞争力还是没有足够的制度支持的。如何解决国有企业的问题呢? 从渐进改革的路径依赖来看, 如果没有全民所有制企业的集体化过程, 一步进入现代企业制度, 也是困难的, 而只有资金联合与劳动联合相结合的集体化, 才是目前为止的被实践证明的比较成功的改革。

#### 第一, 全民所有制企业集体化是必然趋势。

相对于全民所有制来说, 地方政府所有制是一个进步, 它的作用是缩短委托代理链条, 减少代理层次。地方政府所有制是特定历史条件的产物, 它产生的原因是, 在经济转轨时期, 如果坚持全民所有制教条的话, 企业根本无法搞活, 于是地方政府乘虚而入, 钻了空子, 造成地方分权模式, 地方政府截留中央下放的权力, 在地方政府既是改革主体, 又是竞争主体的情况下, 中央政府守着一个全民不全的摊子, 只好退居国家所有制的位置。但是, 地方分权模式不利于企业的发展, 无论是那一级政府, 只要企业是政府所有制, 就有政企不分和政府间的区域分割, 地方主义这两大症结, 政府和市场的不可兼容性就暴露出来, 它使企业由于依赖政府而不能成为真正的市场企业。在国有企业竞争力下降的情况下, 地方政府所有制难以以为继, 只有全民所有制向集体所有制转化才是出路。顺德和诸城在改革中将大多数竞争性国有企业都变成股份合作制企业, 第一次转制改革的结果是大多数企业都变成集体企业, 在这个基础上再进行股权和产权相对集中的二次改革。因为这种形式符合我们渐进改革的习惯, 也符合我们个人持股能力有限的基本状况。

#### 第二, 全民所有制企业集体化的途径。

集体化的基本特征是企业职工共同拥有企业的生产资料, 职工分享企业的经济收益, 企业内实行资本联合和劳动联合的统一。全民所有制企业的集体化是我国改革的现实选择, 其途径是:

中小企业已经和正在通过拍卖出售、职工内部持股、经营者投资经营等各种形式转制、改制, 其中一部分企业变成了和将要变成集体所有制企业。

国有控股公司持股的国有企业, 职工内部股有扩大的趋势, 一旦国家在这些企业有意识地通过减持股退出竞争性领域, 职工和经营者的持股比例会相对扩大, 企业的集体所有制性质会进一步被确认。

大中型国有企业的集体化比较困难, 因为资本规模大而影响了产权的转移, 但是, 目前出现的一种企业自发采用的“分立式重组”的改制模式, 开创了全民所有制企业集体化的新途径。这种做法就是将现有的规模过大的企业实行有机的分解和重组, 化大为小, 化整为零, 以车间和分厂为单位, 由企业职工和民间资本入股, 以解决庞大的国有股和有限的、分散的民间购买力的矛盾, 使企业规模不再成为企业产权改制的瓶颈。如果这种形式得到推广, 它将大大推进全民所有制企业集体化的趋势。改制后的企业的国有资产, 已经以货币形式收归国有, 国家也从企业退出, 原来的“全民所有制”企业变成社会各界人士和企业职工的企业, 它不属于任何一级政府, 它未来的改革如何深化的问题是企业内部自己的事, 它未来的命运由市场决定。

#### 第三, 集体化企业也是一种过渡形式。

“集体经济”、“集体企业”是传统体制下公有制形式之一, 和全民所有制企业相比虽然在决策机制、动力机制方面有一定的优势, 但是它毕竟存在传统体制的固有弊端, 而现在我们所指的集体化企业是从全民所有制企业蜕变过来的, 职工的所有权以股权来划分而不是以人头来划分的“股份合作制”企业, 这种集体企业和传统体制的集体企业相比是一种进步, 但是, 人人持股、资金联合和劳动联合结合起来的

企业制度,不是现代企业制度,它妨碍经营权独立于所有权、所有者与劳动者角色的分化,造成经营决策和管理的混乱。所以,在最早实行“股份合作制”的顺德、诸城的企业,已经进行“二次革命”,股权逐步集中到少数人手里,变成股东的企业,劳动者在企业的所有权集中到工会,工会以一股进入董事会。

所以,目前的集体化企业实际上也是一种过渡形式,这种过渡形式将向两方面发展:一是变成股份所有制企业,实行现代企业制度;二是会有部分非全民所有制企业性质的国有国营和地方政府经营的国有企业保留下来,不仅国家有它要生产“公共产品”的义务,地方政府也有它要生产“公共产品”的义务,除了集体化的部分国有企业之外,还有些国有企业是不可以和没有条件集体化的,这些企业应该由政府来经营,让政府充当企业的主体,主要依靠竞争来维持企业的效率。

#### 注释:

斯蒂格利茨:《政府为什么干预经济》,中文版,63页,北京,中国物资出版社,1998。

唐显柏在《重新认识全民所有制》[载《广西城市金融》,1994(11)]一文中指出,9亿农民不拿国家工资,不享受公费医疗和社会保障,集体职工政策上被区别对待,个体私营、中外合资职工早就在“全民”之外。除此,“全民”仅包括国家机关公务员,国营企事业单位职工,在役的解放军官兵等,这部分只不过1亿多人,如何称得上“全民”?

史清华、张彦民在《论全民资本》[载《经济科学》,1993(2)]一文中具体定义了“全民资本”概念,主要是指具有增殖性、资本本性的全民所有制生产资料。

见刘小玄:《企业边界的重新确定:分立式的产权重组》,载《经

济研究》,2001(4)。

南斯拉夫的工人自治企业的特点是,各个企业的利益相对独立,企业赢利分配基本上由企业控制;工人除了领取“按劳分配”的工资之外,还参与企业的利润分配;虽然企业由工人“自治”,但是,工人并不拥有企业的财产,他们只是受社会委托持有这些财产,工人一旦离开企业,他们的利润分配权利也自动消失,这种模式和我们的“集体化企业”有很大的区别。

#### 参考文献:

1. 胡德巧,1995:《中国现阶段“全民所有制”现实性问题的理论思考》,载《当代经济研究》,1995(5)。
2. 宫希魁,1996:《产品经济、计划经济体制、全民所有制三位一体批判》,载《学习与探索》,1996(4)。
3. 宫希魁,1999:《对全民所有制的理论反思——对一份经济思想遗产的再清理》,载《中共中央党校学报》,1999(4)。
4. 李泽中,1994:《全民所有制企业应当如何确立科学产权关系》,载《经济动态》,1994(8)。
5. 杨瑞龙,1998:《我国制度变迁方式转换的三阶段论》,载《经济研究》,1998(1)。
6. 王炎炯,1998:《社会所有、全民所有、国家所有》,载《经济体制改革》,1998(2)。
7. 何东霞,1999:《广东经济体制模式评说》,载《管理世界》,1999(2)。
8. 刘文通,1997:《公司兼并收购论》,北京,北京大学出版社,1997。
9. 魏杰,2000:《现代产权制度辨析》,北京,首都经贸大学出版社,2000。
10. 保罗·R·格雷戈里,1988:《比较经济体制学》,中文版,上海,上海三联书店,1988。

(作者单位:广东商学院经济研究所 广州 510245)  
(责任编辑: N)

(上接第28页)而是合乎理性的,因为这种选择可以给行为主体带来额外的收益,却不会受到相应的惩罚。我们的分析还表明,在竞争性市场的背景之下,中介的信用关系所形成的社会网络,有可能网络极化效应,即,可能处于正反馈状态,也可能处于负反馈状态。

因此,这些分析可推出一个十分明确的结论:良好的信用行为和可靠的信用关系客观上需要社会规范,这种社会规范的总称,就是我们所说的信用制度。

信用制度通过规范经济活动主体之间的信用关系,以实现对他们的信用行为的有效约束。信用制度所包含的内容很多,诸如信用形式的确认,信用工具的采纳,信用活动的组织,信用法规的建立,信用机构的设置,以及信用管理体制的建设等。这些内容可以因时因地而有所不同或有所改变,但有两项基本内容是不可或缺的,也是不会改变的,即:一是使社会经济活动主体的行为受到社会规范的约束,使之能自觉地作出良好的信用行为;二是在社会范围内形成对信用行为的社会评价机制,使良好的信用行为能得到认同和赞誉,使恶劣的信用行为能得到排斥和贬弃。这两项基本内容,乃是信用制度的本质规定性。换言之,信用制度的根本目的在于营造人人讲信誉的社会信用关系提供一个制度环境。

没有一个完善的信用制度,就不会有良好的信用行为和

可靠的信用关系;而没有良好的信用行为和可靠的信用关系,也就不会有便利和发达的交易关系,因而实际上也就没有了市场经济本身。市场经济呼唤信用制度。

#### 注释:

参见D·C·诺斯:《经济史上的结构与变迁》,中文版,36~38页,上海,上海三联书店、上海人民出版社,1994。

#### 参考文献:

1. Axelrod, Robert, 1984. The Evolution of Co-operation. New York: Basic Books
2. A nand, Paul, 1993. Foundations of Rational Choice under Risk. Oxford: Oxford University Press
3. Boissevain, J., 1974. Friends of Friends: Networks, Manipulators, and Coalitions. New York: St Martin's Press
4. Burt, Ronald, 1993. The Social Structure of Competition, in Richard Swedberg (ed.). Explorations in Economic Sociology. New York: Russel Sage Foundation, pp. 65~103
5. Coleman, James, 1992. Foundation of Social Theory. Cambridge (Mass): Belknap Press
6. Fukuyama, Francis, 1995. Trust: the Social Virtue and the Creation of Prosperity. London: Hamish Hamilton

(作者单位:厦门大学经济研究所 厦门 361005)  
(责任编辑: N)