

# 国有经济布局战略性“退出”论

曹 阳

国有经济的布局调整被人们通俗地概况为“有进有退，有所为有所不为”，并写进了党的十五届四中全会决定。但是，究竟怎样理解国有经济的退，为什么要退，如何退，至今在学术界仍有较大分歧。虽然基层的实践已无可争辩地走在理论的前面，但理论的含混与不彻底仍有可能阻碍实践的发展，因此，对这一事关我国下一世纪改革与发展的重大问题有进一步讨论的必要。

本文打算论述以下五个问题：(1) 国有经济“有进有退”，退是前提与关键，退，不是个别的、局部的、战术性的退，而是全局的、战略性的退。退，还应该“退够”，也就是说在一切应该“退出”的领域、行业、地区都应该完全“退出”。例如，在竞争性行业，原则上不应存在国有独资企业。(2) 国有经济战略性“退出”的最终依据是生产力标准，即效率标准。国有制经济缺乏制度内在的自发“退出”机制是其在竞争性领域整体效率低下的根本原因。(3) 国有企业从整体看，并非一开始就效率低下，国有企业的效率有一个逐步降低的过程。问题在于这种效率的逐步降低是一种制度内生的必然趋势，不是加强内部管理就可以扭转的。因此，不能以国有企业的初始效率不低来作为其不退出的依据。(4) 国有企业的整体效率在“改革开放”以前实际上已十分低下，但由于各种原因整体效率差的真实面目被掩盖。“改革开放”的进程不过是使隐蔽的效率低下实际公开化。因此，也不能以某些未加分析的历史表面数据来作为国有经济不退出的依据。(5) 国有经济的战略性退出应是主动的、有序的撤退，而不是大溃逃，因此应认真研究退出的方式与步骤，必须警惕与防止极少数人借退出之际而劫掠全民财产。

## 一、国有经济的战略性调整，“退”是前提与关键，“退”要“退够”

国有经济“有进有退”，为什么说“退”是前提与关键？这是因为过去国有经济已进到了几乎是国民经济的所有领域，即国民经济的国有化。实践证明国有经济已无力再进。如果它要扎实地进入它应该进的那些领域，首先就必须“退”，“退”是“进”的前提。二是因为当前的主要矛盾与主要问题是国有企业整体效率低，只有“退”，才能从根本上解决问题，而不是“头痛医头，脚痛医脚”。

有些人认为“有进有退”，“进”排序在前，因此也应该是

重点，这种理论争辩毫无意义。也有人认为，“退”是手段，“进”才是目的，“退”是为了“进”。有些论者甚至用“退一步，进两步”来解释“退”与“进”的关系。这些观点都需要商榷。从发展社会生产力的角度看，“退”与“进”都是手段，不是目的。即使从国有经济的布局调整看，“退”也不能单纯地理解为只是为了更好的“进”。“退”不仅是为了解决国有企业整体效率低下的问题，也不仅是为了收缩拳头而集中财力进入国有经济应该进的领域，从更深的层次看，“退”是为了构建社会主义市场经济的微观基础，这才是国有经济“退出”的深远意义所在。

从一定的意义上讲，国有经济的“退出”早已有之。我国的所有制结构调整，就是国有经济逐步“退出”的历史。这种退出，既包括绝对的“退出”（如破产、出售、被兼并），也包括相对的“退出”（如让出发展空间使非国有企业能进入）。没有这种“退出”，就没有非国有制经济的迅猛发展，也没有目前的多种经济成分并存的局面。但也应指出，过去相当长一段时期的“退出”，主要是相对意义上的，即不触动存量的增量改革。它的局限性也随着时间的推移而日益显露。庞大的国有存量资产如果长期效率低下，就不可能有国民经济总体的高效率。而要从根本上解决国有企业整体效率低下的问题，要为社会主义市场经济奠定坚实的微观基础，“退出”就必须进入一个新的阶段，即以绝对“退出”为主的阶段。这意味着“退出”不是个别的、局部的战术行为，也不是在各个行业、各个领域让出部分发展空间；而是整体的、全局的战略性行为，是要在相当部分行业与领域让出全部发展空间。

我国以往的几次国民经济大调整都强调“退”要“退够”，当然，那里的“退”，指的是基本建设。我国目前的国有经济战略性调整，也应该强调“退够”。所谓“退够”，就是从一切应该退出的领域、行业、地区彻底“退出”。这意味着在相当多的一般性的竞争性行业与领域，不再存在国有独资企业，甚至于也不再存在国有资本。这也就是说，不仅是亏损企业、资不抵债的企业要彻底地“退”，目前赢利、甚至将来也会赢利的企业也要彻底地“退”。“退出”并不以亏损与盈利为依据。至于那些特殊的竞争性行业与领域，可以而且也应该在种种混合所有制企业中保留部分国有资本（即国有控股企业与国有参股企业），但原则上不应再保留国有独资企业。

## 二、国有经济“退出”的最终依据 只能是生产力标准,即效率标准

有人问,国有经济辛辛苦苦地才进到了国民经济的几乎全部领域,我们克服了多少困难才建立了如此众多的国有企业,为什么现在要大规模地“退出”?要回答这个问题,如果有多元的依据、多重的标准,就只能是“公说公有理,婆说婆有理”。因此,“退出”的最终依据只能有一个,这就是生产力标准,即效率标准。

对“退出论”特批评的同志总爱讲“性质”。当然,“性质”问题不应回避,事实上也回避不了。不过,就“性质”问题,我们的批评者也存在若干理论误区。第一,公有制并非只有国有经济、集体经济两种形式,下一世纪将普遍存在的混合所有制经济有可能成为我国公有制最重要的实现形式。事实上公有制确实有多种(并非两种)有效的实现形式。第二,国有制既不是公有制的唯一形式,也不见得是公有制最好最高的形式。国有制经济的诸多制度弊端中外许多理论家早已有过深刻的剖析,本文不再赘述。从实践的层面讲,劳动人民的根本和长远利益也并非只有国有制才能得到保障。举一个极端的例子,假如全国所有企业都成为国有制企业,就真的保障了劳动者的根本利益吗?中外众多实例已证明,国有化的滥用损害的恰恰是劳动者的根本利益。第三,国有经济退出赢利企业确实会减少国有经济的利润,但相应会增加非国有企业上交的税收。国家总的财政收入不仅不会减少,反而会因为国民经济整体效率提高而增加。我们不能由此判定只有国有经济上交的利润才具有社会主义性质,而非国有企业(尤其是非公有制企业)上交的税收则是非社会主义性质。

对“退出论”特批评的同志有一部分(并非全体)最近也开始注重效率问题,应该说这是讨论问题的正确基点。因为从马克思主义的基本立场出发,我们应该坚持最终的生产力标准,而不是某种先验的性质标准。这些同志认为,即使在竞争性领域,国有制企业也并非效率都低,而非国有制企业,尤其是私有制企业也并非效率都高,因此,国有制企业无须都“退出”。不可否认,这些同志的前一个判断是对的,如果凡私有制企业效率都高,真的是“一私就灵”;我们就无法解释发达资本主义国家为什么每年都有成千上万私营企业破产的事实。问题也正在于,非国有制企业、私有制企业有这么一个市场自发的优胜劣汰机制,也就是说它的制度内在有自动的“退出”,因此能在不断的竞争淘汰中保证整体效率较高。国有制经济的制度本身恰恰没有这种内在的“退出”机制,因此,效率差的拖住了效率好的,以致整体效率低下。改革20年来,人们总想把这一“退出”机制从外部输入国有制经济内部,但总是不成功。这里的关键是制度性的机制排斥。如果国有企业真的成为了自负盈亏的独立经济主体,可以在市场竞争中自动“退出”,那么,它就不是真正意义上的国有制企业。正是从这个意义上说,国有制企业的“退出”只能由它的所有者,即国家来操作,而不可能由市场自发选择。在市场经济中,无论你是社会主义市场经济,还是资本主义市场经济,如

果没有资本自由、自发的“进入”和“退出”,也就不可能有竞争,当然也很难有效率。这正是竞争性领域国有制企业不适应的根本原因。

## 三、国有企业的效率有一个逐渐降低的过程,而且这是一个制度内生的必然趋势

的确,国有企业的效率并非一开始就很低。前苏联和我国的历史统计资料都表明,革命胜利后的一段时期,国有企业曾经有过较高的劳动生产率。这如同对“退出论”特批判态度的同志所说,是无可争辩的历史事实。然而,同样无可争辩的历史事实还表明,无论是在前苏联,还是在我国,这一较高的劳动生产率水平都没能长期保持并不断提高,而是逐渐地降低,以致最终陷入了低效率困境。

问题的症结在于,国有企业效率的逐渐降低究竟原因何在?可逆还是不可逆?

杨小凯与萨克斯以“模仿论”来解释计划经济的初期成功。在他们看来,计划经济的初期可充分利用模仿(而不是一切都自己从头摸索)的潜力来实现相当成功的工业化,而当模仿的潜力耗尽时,计划经济则开始走向失败。由于国有企业是计划经济的微观基础,而计划经济则是国有制企业的宏观制度环境,二者浑然一体,因此,“模仿论”也可以看作是对国有企业初期较高效率的一种解释。

除了“模仿”之外,我认为还有如下两个十分重要的原因。

第一,国有企业的劳动者有一个劳动积极性乃至劳动生产效率随时间推移而逐渐降低的过程。

不可否认,无论是前苏联,还是我国,革命胜利后的一段时期里,国有企业的劳动者从总体上看确实具有一股十分旺盛的劳动激情,由此激发了较高的生产效率。对于这段历史,我们许多20世纪50年代进厂的老工人至今还记忆犹新。这种较高的劳动生产率在很大程度上是依托当时工人们的热情。如果不带偏见,应该承认他们当时的确有当家作主的自豪感与责任心。问题在于,这毕竟只是一个特定时期的特殊效率。随着时间推移,新生的一代工人没有他们前辈的历史体验;即使是老工人,这种精神激励的功效也会随着时间推移而逐步递减。我们可以看到,“改革开放”以前,我国国有企业政治激励与精神激励的作用已日式衰微。与此同时,另一方面,国有制企业制度内生的“大锅饭”、“铁饭碗”体制对工人劳动积极性的损害则日益严重。虽然我们也经常性地强调“按劳分配”,但是,排斥市场机制、纯技术性地测定劳动贡献的大小并非想象的那么简单,而是异常地复杂,因此,排斥市场机制的国有制制度安排使得劳动贡献与个人收益之间的联系事实上很难建立。这并非我们不想为,而是制度安排事实上很难为。诚然,非国有制企业、私有制企业也存在由于信息不对称带来的劳动测定与劳动监督的困难,也有劳动者“搭便车”等偷懒行为。问题在于:(1)非国有制企业的所有者由于切身的利益关系会努力寻找或督促管理者去寻找最小化劳动者“搭便车”偷懒行为的有效途径;而国有制企业由

于众所周知的所有者主体“虚化”或“不到位”，以致缺乏一种内在的监督动力。(2)如果偷懒行为严重危害了非国有制企业的效率而所有者或管理者又无能为力，市场竞争最终会把此类企业强制性淘汰出局；而国有制企业的制度安排也不存在这种强制性的市场“退出”机制。

第二，伴随经济生活的日益复杂，社会分工的日益深化，国有制企业委托-代理的内在矛盾也日益尖锐，以致国有企业的管理效率也逐渐下降。

的确，国有制企业在计划经济的初期，管理效率也并不见得很低。这当然与一些学者所说的“模仿”效应相关。但最关键的还在于当时的经济生活简单，社会分工也不复杂，国有企业的厂长、经理作为国家这一大“工厂”的“车间主任”，只要能完成计划下达的生产指标，就可以保证较高的管理效率。进一步说，当时经济环境条件下的计划经济可行性也确保了国有企业那种行政化管理的有效性。用时下通行的委托-代理模型分析，当时简单的社会分工使得信息不对称现象不尖锐，也不突出，委托人可以低成本地有效监督代理人。特别重要的是企业管理者的创新精神在当时对企业的管理效率并非至关重要。然而，社会总是要发展，社会分工也会越来越复杂，特别是人们的社会需求会越来越多样化。用一个“脑子”思考的计划经济供给也必然会越来越不适应多样性的社会需求。变化了的经济环境要求引入市场机制，乃至最终转入市场经济轨道，而市场经济运作对企业的信息需求是计划经济时期无法比拟的。伴随这一进程，国有制企业的委托-代理矛盾会越来越突出，越来越尖锐，管理效率则会随之而下跌。我们不可否认非国有企业，尤其是股份制企业也存在委托-代理矛盾，但国有企业在委托-代理关系上至少有如下两点是非国有股份制企业所不具有的：(1)国有企业的最终委托主体——全国的全体人民是十分虚幻的，不可能主体到位；而实际主体——国家不可避免地具有行政功能，而且，其行政功能必定要强于经济功能，它不可能确立利润最大化的经济目标。(2)国有企业必然存在多重的委托-代理关系链，中间层次的委托者实际上又是上一层次的代理人，并非最终所有者，因而缺乏有效监督的内在动力，但自身还须受到上层委托人的监督而增加了监督成本。委托-代理的链条越长，监督的叠加成本越高，中间层与底层的共谋可能性越大，管理的效率则越低。这是有中外大量事例可资证明的。在竞争性领域，股份制企业之所以大量存在，是因为其内在的制度安排最终使得委托-代理的分工效率超过监督成本；而国有企业的内在制度安排从总体上看委托-代理关系的监督成本必然要高于分工效率。因此，在竞争性领域，只要引入了市场竞争机制，企业的国有制本质上就是一种低效率的制度安排。

#### 四、是什么原因掩盖了“改革开放” 前国有制企业低效率的真实面目

对“退出论”提出批评的一些同志以统计数字为依据认定国有制企业效率的下降只是从1989年才开始。“从1952

年到1989年的37年中，除60年代的困难时期有两年例外，国有企业资金利润率是两位数，至少百分之十几，多则百分之二十几，甚至百分之三十几。效益非常好。”从表面上看，国有企业的困难似乎也确实是20世纪90年代以后才出现。以前没有如此多的国有企业亏损、破产，也没有如此多的国有企业工人下岗、失业。

情况果真如此吗？如果是这样，我们有必要反思我们的国有企业改革政策；如果不是这样，又如何解释上述的统计数字以及人们实际生活中观察到的上述现象？

笔者认为，“改革开放”以前，国有企业的实际效率已非常低下，而不是“效益非常好”。至于形成“效益非常好”的统计数字，则有如下系列原因。

第一，农民作出了巨大贡献，工农业产品价格“剪刀差”将农民创造的部分“剩余”变成了国有企业的利润。这是国有企业虚假利润的一个重要来源。

所谓“工农业产品价格剪刀差”，用斯大林的话说，就是一种“超额税”，即农民在购买工业品时多付一些钱，而在出售农产品时则少得一些钱。这“一多”“一少”也就意味着农业的部分“剩余”隐蔽性地流向了工业。由于当时的工业实际上也就是国营企业，这无疑变成了国有企业的利润。这部分虚假利润有多少，据估计，“1952-1986年间，国家通过工农业产品价格剪刀差从农业中拿走5823.74亿元，通过税收又拿走1044.38亿元，合计6868.12亿元。此数超过1987年国营工业固定资产原值，约占农业新创造价值的18.5%。”

第二，老工人作出了重大牺牲，当时应该作为劳动成本扣除的各项社会保障基金，尤其是养老保险基金都变成了国有企业利润。这是国有企业虚假利润的又一个重要来源。

国有企业初建时期，绝大多数工人年富力强，退休与养老保险在当时似乎都不是问题。然而，人终归要老，从企业成本核算的角度看，为工人的未来考虑，养老保险等社会保障费用应作为劳动成本预先列支，这一部分资金无疑不能作为企业利润。然而，“改革开放”以前，国有企业把这部分应作为成本的资金绝大多数都算作了利润。这部分利润无疑也是虚假的，应该说它的数额也是相当庞大的。其带来的恶果现在人们，尤其是国有企业已退休的老工人已经有了切身的感受。

第三，工商业的国有制垄断保证了国有企业的垄断利润，但这是以国民福利的净损失为代价的利润。

“改革开放”以前，工商业基本上是由国家垄断经营。垄断的计划价格、垄断的产品供给、垄断的市场销售，保证了相当部分国有制企业的垄断利润。但这种利润决不能说明国有企业的“效益非常好”，因为它是以国民福利的净损失作为代价的。人们不会忘记，这种垄断经营的后果是商品奇缺，是恶劣的服务，是绝大多数老百姓低下的生活水平。时至今日，我们仍然可以看到，凡是国家垄断经营或进入的制度限制“门槛”极高的行业，该行业中的国有制企业日子依然好过，利润依然较高，表面上的效益也依然非常好，但老百姓的怨言也

往往多。

最后,“有比较才有鉴别”,“改革开放”以前,国有企业的垄断使得其效益高低没有对比参照系。这一点,农村与城市确有很大区别。农民自留地与生产队集体土地上的效率悬殊是诱发农村改革不可忽视的重要动因。

“改革开放”以后,经济环境发生了极大的变化。农村改革与国家农村政策的调整使国有企业逐步减少乃至最后失去了农业剩余转让这一虚假利润的来源;国有企业退休工人的急剧增加使得企业的养老保险等社会保障费用已不堪重负,过去虚假的这部分利润现在到了“消肿”乃至“还本付息”时期;非国有制经济的发展在大多数竞争性领域打破了国有企业的垄断,竞争则消除了国有企业的垄断利润;非国有制企业整体的竞争优势更反衬了国有企业的整体低效率。这一切的一切使得国有企业实际上的低效率状况伴随“改革开放”的深入而逐步显露。但是,国有企业的低效率并非“改革开放”的结果,它实际上在“改革开放”以前就已存在。而且,还须指出的是,国有企业低效率状况日益显露的过程,也是我国国民福利逐步提高的过程。

### 五、国有经济“退出”是主动的有序“退出”

国有企业从竞争性领域“退出”是国有经济布局战略性调整的重大步骤。这种“退出”是主动的、有序的撤退;而决不是大溃逃。

平心而论,对国有经济“退出论”持批判态度的同志,对国有经济在“退出”过程中被少数人利用不正当手段而劫掠的担心是确有道理的。他们中间的一些同志对社会普通老百姓的人文关怀比某些借“改革”之名而营一己之私的所谓“改革家”更具有社会正义感与社会良知。的确,如果我们不认真研究“退出”的方式,不能保证公开、公正、公平的产权市场交易,在目前腐败现象还较为严重的状况下,国家资产在“退出”之时被少数人借“改革”之名而大肆劫掠的可能性确实存在。倘若这种情况大面积发生,因而导致社会大众的极度不满,引起社会矛盾的极度激化,那么,不仅积极的“退出”政策会被葬送,而且,整个“改革”大业也有被葬送的可能。

一般而言,国有经济的“退出”有两种基本方式。一是“一次性”的彻底退,例如企业整体出售、拍卖、破产,被非国有企业整体兼并,改制为股份合作制企业等等。这种“退出”方式主要适应于国有中小型企业,是国有中小型企业从竞争性领域“退出”的基本与主要方式。二是分阶段、分步骤地退。例如,从国有独资企业往后退一步,就退成国有控股的股份企业,其中,国有控股达51%或以上为绝对控股,国有控股未达到51%,而只是作为最大股东则为相对控股;如再退一步,则退为国有参股企业,国家股东也只是普通股东之一,既没有绝对控股权,也没有相对控股权。当然,若再往后退,也就意味着彻底退出。对于国有大中型企业而言,退出竞争性领域,绝大多数只能采取这种分阶段“退出”方式。至于退到哪一步,则可视不同行业、不同企业、不同时期、不同地区相机抉择。在某种特定情况下,国有资本也可通过购买股份而再

进入。但在竞争性领域,一般说来不应存在国有独资企业。为什么?如前所述,在竞争性领域,国有独资是一种效率低下的制度安排。

国有经济的“退出”并不意味着国有资本的流失。从理论上讲,这不过是把国有物质资本转换为国有价值资本,是资本形态的转换,而不是资本的流失。如果是公平的产权市场交易,奉行的必然是等价交换的原则,这意味着交易双方的平等互利,是一种“双赢”的交易。然而,我们也不能否认,现实的“退出”过程中确实伴随有相当严重的国有资本流失。这种流失的资本绝大多数都通过“黑幕”的“权钱交易”流入了极少数人的腰包,构成了这极少数人对大多数人劫掠的所谓“资本原始积累”。有些同志认为这种原始积累有历史的必然性与进步性,因为它加快了资本的民有化进程并防止了资本占有的平均化,培育了新型企业家,虽然不公平但是有效率。笔者不能苟同这种观点。这是因为这种极端的不公正将会严重激化社会矛盾,严重挫伤普通劳动者的劳动积极性,在一个宏观不安定的环境中何谈微观效率?二是因为这种劫掠破坏了正常的市场公平交易规则,导致社会的道德沦丧,从长远来看也是弊大于利。

防止国有经济“退出”过程中的国有资本流失,决不能因噎废食而不“退出”。事实上,不“退出”非但不能防止国有资本流失,而且会使这种流失以另一种更为隐蔽的形式表现得更为严重。例如,一些国有企业管理者的在职劫掠并不亚于上述的退出劫掠,“穷庙富方丈”绝非个别的现象;即使国有资本不装进个人的腰包,花天酒地的在职消费也是触目惊心的流失;再退一步,即使管理者个人操守良好,国有企业体制弊端带来的低效率也是国有资本的一种隐形流失。从长远来看,从大局出发,国有经济的“退出”正是防止国有资本“流失”最为有效的治本途径。当然,对于“退出”过程中的“流失”我们也不能掉以轻心,行政性的监督、稽查固然重要,但最关键的还是要建立公平、公正、公开的产权市场交易规则,以杜绝“黑箱操作”和“黑幕交易”。应该确立这么一个信念,新的体制要光明正大地建立,公开、公正、公平是绝对的必要,“骗”出来的体制最终会自尝道德沦丧的恶果。结论很明确,规则要严格,退出要坚决。

#### 注释:

卡德尔:《公有制在当代社会主义实践中的矛盾》,中文版,北京,中国社会科学出版社,1980。

董辅弼:《关于我国社会主义所有制形式问题》,载《经济研究》,1979(1)。

吴易风:《关于国有企业改革和脱困的理论思路及政策思考》,载《经济评论》,1999(6)。

牛若峰:《论我国农业的波动与出路》,载何康等主编:《中国农村改革十年》,北京,中国人民大学出版社,1990。

(作者单位:华中师范大学经济学院 武汉 430079)

(责任编辑:刘传江)