

国有经济结构重组的障碍与对策

于良春

对国有经济的产业分布实施结构重组是“十五”期间国有经济战略调整的重要内容。在实施结构重组的过程中,国有企业在许多产业中将遇到退出和进入障碍。要实现这一战略重组的高效有序,就必须很好地把握和克服这些障碍。

一、国有企业产业退出与进入的障碍

国有企业从某些产业中退出,必然要遇到以下三类障碍。

(一) 经济性障碍

1. 专用性障碍。某些资产只能用于特定的生产和服务,在企业退出某一产业而进入另一产业时,这些资产很难随企业被带入所进入产业继续发挥作用,因而企业面临处置这些资产的障碍。尤其是中国国有企业的产业分布相当分散,而且沉淀在各产业中的资产又有相当大的规模,这样就为国有企业退出某些产业带来很大困难。

2. 固定成本退出障碍。主要包括:(1)劳动力安置成本,企业退出后要给劳动力重新安排工作或重新培训,而这两笔培训费用和转移费用往往很高;(2)因企业退出造成终止各种契约所必须支付的违约费用;(3)退出企业职工情绪下降引起的生产经营状况恶化,使企业收益减少等。由于我国的特殊情况,在竞争性产业领域的国有企业数量庞大,在这些国有企业里工作的职工更是数以千万计,一旦这些企业退出,能否支付这笔巨额劳动力安置成本,将成为国有企业退出某些产业最突出的问题,而且它将成为国有企业从某些竞争性产业领域退出的关键所在。

3. 国有企业的亏损带来的障碍。国有企业的亏损额和亏损面很大。由于国有企业的大面积亏损,导致国有企业的经营条件恶化,包括企业普遍负债率过高。第三次工业普查资料显示,目前国有企业的负债率平均为65.8%,比集体企业略低,但比“三资”企业高6.6个百分点,比股份制企业高10.7个百分点。其中轻加工工业企业负债率高达73.7%,比重加工工业企业高11个百分点。中小企业的资产负债率为71.6%,比大型企业高9.4个百分点。按国际经验,企业自有资本和借入资本的比例大体各占50%,显然,国有企业的债务比例是太高了。而且这些债务主要是欠银行的,尽管国有企业亏损会成为从竞争性产业退出的最好理由,但亏损严重的企业是很难转移出去的。如果通过破产的方式退出,银行则不答应,因为这些企业破了产,银行的债权很难收回,这实际上等于破银行的产,银行宁愿维持国有企业的现有状态。政府也会为了保住银行不至于发生危机,而采取维持国有企业现有状态的政策。看来如果筹集不到解决国有企业债务的巨额资金,国有企业从竞争性产业退出的可能性将大打折扣。

4. 某些行业的生产供给不足,使一般企业处于赢利状态,从而形成“惜退”心理。这种心理因素在目前中国国有企业从某些竞争性产业退出过程中起到了非常大的阻碍作用。许多人认为,这些国有企业的经营形势很好,不仅在为国家赢利,而且能够在这些产业领域体现社会主义国有经济的作用,为什么要退出呢?特别是涉及到自身利益的地方政府,肯定不赞成赢利企业的退出。殊不知生产供给不足的行业只是暂时

性的。而当企业经营环境不良时再考虑退出,那时需要付出更高的退出成本。

(二) 原有体制的障碍

1. 来自政府主管部门和地方政府的障碍。尽管中央政府在对待国有企业实施产业重组上态度是明确的,但政府主管部门和地方政府仍然会设法阻止所属企业的退出,因为这些主管部门和地方政府有自身独立的利益,让其所属企业退出本行业,无异于自己消灭自己。所属企业尽管有亏损,甚至全行业都是亏损的(如纺织行业、某些普通机械行业等),但亏损企业会得到中央政府的财政补贴,自身的压力并不很大。再则,所属企业毕竟不会全都是亏损的,赢利企业的存在,就为他们提供了“寻租”的机会。更重要的是主管部门掌握着所属企业的人事任免权。如果这些企业退出本行业,主管部门和地方政府也就丧失了这些利益和权利,所以它们会制造出种种可能的退出障碍。况且,有时中央政府出于政府信誉和社会稳定的考虑,会推迟对国有企业实施产业重组的计划。

2. 来自企业“内部人”的障碍。“内部人”是指由企业的经理人员和职工共同组成的利益集团。从国有企业的经理人员来看,由于政府在同国有企业经理人员的委托代理关系上,缺乏严格的监督约束机制,国有企业的经理人员可以利用手中的权力牟取私利。如果企业要退出,必然影响到他们的利益而遭到抵制。况且,那些国有大企业长期享受政府的特别关照,也有能力说服政府制定有利于自己的政策。从国有企业的职工来看,一方面,由于长期享受较稳定的工资和福利待遇,形成“收入刚性”,使国有企业的职工不愿离开国有企业。另一方面,由于计划体制下职工的住房、医疗和养老保险都由政府承担,不纳入职工的工资中,现在如果企业要退出,许多老职工应当得到的那部分非工资性福利就会化为泡影,他们自然也会出来抵制企业的退出。这里当然也包括职工不愿退出国有企业复杂的心理障碍。

(三) 新体制不完善的障碍

1. 社会保障体制不健全形成的障碍。由于目前中国的社会保障体系尚不健全,国有企业在从某些产业退出时,无法将原企业部分离退休职工转交给社会,而必须自行承担这部分职工的医疗、住房和养老等费用。

2. 劳动力市场不发达造成的障碍。由于目前中国的劳动力市场发展缓慢,而且很不规范,国有企业在从某些产业退出时,借用现有劳动力市场实现大规模退出企业职工的转移,其作用是有限的。退出企业不得不付出一笔巨资以解决职工的转移问题。

3. 资本市场不完善、不发达造成的障碍。由于资本市场不完善、不发达,国有企业在从某些产业退出时,就不能很好地利用资本市场,实现退出企业资产的迅速变现,必须要付出巨大的市场搜寻、签约和履约等交易费用。

国有企业的产业进入也将面临一些障碍。国有企业从竞争性产业领域退出是为了进入其他产业,这些产业主要包括基础产业、基础设施部门和需要政府扶持的支柱产业等产业领域。进入某一产业同退出某一产业一样都会遇到障碍,从理

论上讲, 这些障碍包括: 规模经济、绝对成本优势、产品差别优势、必要资本量、进入的产业生产过剩、现有企业战略性阻止和政策性障碍等。但就中国的实际情况而言, 国有企业的进入障碍与退出障碍相比可能小一些。主要原因有以下几个方面:

首先, 国有企业进入的基础产业和基础设施部门, 是国有经济最集中的产业领域, 也是外部性较强的领域, 因此来自产业内部经济单位的排外性抵制就小得多。

其次, 基础产业和基础设施领域是中国相对落后的产业部门, 而且政府对国有企业进入这些产业部门持积极态度, 一般不会设置政策性障碍。由于目前经济高速发展对这些产业的过分需求, 国有企业进入也不必以最低成本进行生产, 也不大需要产品差别优势等等。但这并不等于说国有企业进入这些产业不会遇到障碍, 只是说比退出某些产业的障碍小一些。

二、国有企业实施产业战略重组的原则

依据社会主义市场经济体制的要求, 以及世界各国国有企业产业分布的一般规律, 国有企业应当分布在社会公益和自然垄断性强的产业部门。这些产业大致包括基础设施、基础产业, 如邮电通讯、铁路、机场、城市地铁、水利、电网、煤气管道、银行、烟草、石油开采; 还应包括高风险的新技术产业领域, 如航天、核工业、精密机床; 造币业和军事工业; 在制药行业也要有一定的国有企业存在。按照国有企业这样的分布目标, 当前国有企业实施产业的战略重组应遵循下列基本原则。

(一) 宏观资源配置效率原则

国有企业应当分布在哪些产业领域, 不应以单一企业的效率为基准, 而要考虑其是否能够促使国民经济宏观经济效率的提高。在存在市场失灵和外部性的情况下, 国有企业的产业分布就不能过多地考虑单一企业和地区的利益, 政府应当从国民经济整体利益的立场出发, 将国有企业配置在私人不愿进入或无力进入的产业上。只有这样才能使国民经济的内部结构不会出现缺陷或瓶颈, 才能使整个经济体系在相对协调的状态下运行。因此, 在进行国有企业产业重组时, 就必须摒弃各种短视的念头, 应主动地让国有企业承担起这些社会责任。

(二) 微观效率原则

这主要针对那些具有明显自然垄断性产业而言的。为了避免恶性竞争和价格垄断, 国有企业就要进入这类行业。根据国外的经验, 这些行业包括煤气、供水、电力、通讯中的网络系统。在这些行业中, 国有企业经营能够发挥其资本优势和非盈利的本性, 从而可以避免多家企业竞争引致的资源浪费。进而还能使国有企业的社会福利最大化目标得以实现。

(三) 国家安全原则

关系到国家安全的行业如军事工业、航天工业、造币业、银行业和部分制药工业, 应当是国有企业存在的行业。尽管在国外如美国, 军事工业一般也不实行国有国营, 而是实行民间企业生产、政府定货的方式, 但就中国的实际情况而言, 国防工业尚不发达, 市场经济也不成熟, 私人经营军事工业很难贯彻国家的国防战略, 而且军品和军事制造技术的扩散会危及社会的安定。再则, 历史上中国的军事工业都由国家直接经营, 私人没有能力介入。造币业则没有任何一个国家不是由政府直接控制的。银行业需要一定的私人资本参与, 但对于中国这个东亚国家来说, 长期实行的东亚模式已经形成了相对稳定和有效的运作机制, 彻底摒弃银行的政府所有很不现实。而且, 银行一旦失控对国民经济的威胁是不可想象的。制药业则是关系到人民大众的生命安全。如果制药业全部由私人经营未尝不可, 但私营企业的利益驱动机制, 会使这类企业惟利是图, 而对人民的生命安全考虑过少。如果政府对其实施规制的成本高过了政府直接从事制药生产造成的社会净剩余, 国有企业在这些行业就有存在的必要。反之, 国有企业应当从这些行业退出。

(四) 经济制高点原则

经济制高点主要指政府为了保证关系国计民生和国民经济命脉的产业不被私人资本和外国资本所左右, 政府通过国有国营的方式直接控制。这些行业包括重要的能源、原材料, 部分涉及机要性的邮电通讯等, 政府要保证在这些部门占有相对优势。但是, 政府还应在技术不断进步和市场体制不断完善的前提下, 逐步减少在这些行业中的份额。

(五) 产业引导原则

国有企业除了在国民经济中起弥补市场缺陷、保障国家政治与经济安全之外, 另一个功能就在于引导资本投向新兴产业和国家期望发展的产业。这一点对于我国这样一个社会主义的发展中国家来说意义非常重大。那些处于幼稚期的产业往往具有很高的潜在增长价值, 但同时具有很大的风险性。这些产业要想发展, 政府就必须投下初始的带动资金, 以培育产业的健康成长。当这类产业发展起来以后, 国有企业再考虑退出。就目前而言, 这类产业包括电子、航天等, 如果说汽车业也属此类的话, 政府现在就应该考虑退出的问题。

三、国有企业实施产业重组的对策

依据市场经济体制下国有企业产业分布的客观要求, 按照国有企业实施产业重组的方式和步骤以及应当遵循的原则, 针对中国国有企业产业重组过程中可能遇到的种种障碍, 现提出几条具体实施产业重组的对策。

(一) 产业退出对策

1. 确立以“相对退出”为主的国有企业退出战略。“相对退出”是指国有企业的产品总值在某一产业领域所占份额相对下降, 而不一定是绝对减少。其具有低成本性和退出的长期性的特点。针对国有企业在竞争性产业领域具有分布广、且所占比重大的特点, 我认为把“相对退出”作为国有企业退出竞争性产业领域的基本策略, 是符合目前中国的国情的。理由之一是相对退出具有低成本性, 政府只需要制定一些引导性产业政策, 鼓励非国有经济如集体企业、私营企业和“三资”企业在竞争性产业中发展, 即可逐步实现国有企业从这些产业领域退出的目标。其二是由于相对退出并不与国有企业绝对规模的扩大相矛盾, 因而在一定时间内保持国有企业一定的增长速度, 可以缓解当前就业等方面的压力。如果把“绝对退出”确定为基本退出战略的话, 一方面, 就政府目前拥有的财力来看, 与国有企业马上绝对退出竞争性产业领域所需巨额资金要求相去甚远。另一方面, 由于绝对退出只是价值形态的退出, 而广大竞争性产业领域里非国有经济的力量, 就现在而言尚难以承接这些庞大的专用资产。

2. 确立以“边际渐次退出”为主的国有企业绝对退出策略。把“相对退出”确定为国有企业退出的基本退出战略, 不等于国有企业完全放弃“绝对退出”方式的选择。事实上, 如果在某些细小产业中, 国有企业所占比重也很小, 且是一些小型国有企业, 不妨考虑国有企业从这些产业实施“整体一次退出”的“绝对退出”方式, 比如采取公开拍卖的方式、兼并破产的方式等等。而在较大的竞争性产业领域, 国有企业则可以实施“边际渐次退出”的策略。具体做法是, 首先对处于这些产业领域的国有企业实施股份制改造, 使这些国有企业的产权结构多元化, 然后再逐步将这些企业一部分股份出售给非政府的投资人, 直至政府的股份完全售完为止。关于如何出售政府的股份, 可以参考发达国家国有企业民营化的一些做法。比如英国模式是通过将民营化的公司股票上市, 以出售公有股; 法国模式是在股市容量有限的前提下, 向其他大企业转让公有股, 这一点对中国是有现实意义的, 因为中国的证券市场处于初步发展时期, 市场容量是有限的, 需要通过非证券的产权市场实现国有企业产权的转让; 德国模式是鼓励雇员持有本企业的股份, 德国模式的启示在于对职工持股的做法应持积极态度。

3. 政府出面实施国有企业退出“赎买”。国有企业从竞争

性产业退出,退出“赎买”看来具有一定现实意义。实施国有企业退出“赎买”政策,一是设立国有企业产业重组援助基金,政府可以对从竞争性产业领域退出的国有企业给予优惠待遇,对原国有企业拥有的旧设备、无用的设备,可以采取政府给企业一定的资金援助,然后将其报废,以帮助这些国有企业顺利实现产业的“价值退出”。二是提高企业的折旧率,以加速国有企业的折旧进度。三是由受益者提供退出“赎买”,即国有企业从某些竞争性产业领域退出,必然使留在这些产业的非国有企业因此而受益,如果国有企业退出得不到补偿,则主动退出就会受到限制。假使由政府出面向留存在产业内的非国有企业征收其一部分收益,作为国有企业退出的补偿,则必将加速国有企业退出的速度。

4. 在基础设施产业领域,国有企业要实施有区别的退出政策。根据基础设施和基础产业的社会公益性和自然垄断性的特点,国有企业在从这一领域退出时必须具体区别对待。由于某些特定的基础设施产业并非全都是自然垄断性的,也有一部分业务是非自然垄断性的。那么,对于自然垄断性的部分,如电力、煤气和自来水供应行业中的线路、管道等输送网络业务,电信行业中的有线通信网络业务和铁路运输中的铁轨网络业务等固定网络性操作业务,国有企业目前暂时要实行垄断经营。待以后条件成熟时,这些领域同样也要引入竞争机制。政府直接垄断经营的方式大致可采取:中央政府直接生产,像邮政服务、铁路、电网、自来水、煤气管道和城市的基础设施等政府可直接介入;医院、学校等非盈利性机构更是政府责无旁贷的公益事业;地方政府直接生产,这主要是在城市基础设施领域,像城市的上下水道、煤电供应、公路建设等等。

而对非自然垄断性业务,如发电、煤气和自来水的生产等,可考虑国有企业的退出,或引入竞争机制。

(二) 产业进入对策

国有企业从竞争性产业领域退出后,就要及时进入具有社会公益性、自然垄断性的基础设施、基础产业部门和国民经济中需要扶持的某些支柱产业等领域。政府帮助国有企业进入这些产业的对策,可以考虑以下几个方面:

(1) 作出一种制度安排,以使来自不同产业的退出资金能够有效汇集并及时注入到新的产业领域。可以成立一个国家级的大型投资公司,专门负责退出资金的注入和运营。

(2) 政府要对因地方和行业利益形成的对国有企业产业进入的种种阻滞,出面进行必要干预,最好也能作出一种较长期的制度安排,使不同行业 and 不同地区退出的国有企业能够顺利进入某些产业。比如将来自各方面的退出资金统统交由政府的一个专门机构来管理,行业主管机构和地方政府不得随意干预。

(3) 对于国有企业进入支柱产业应持慎重态度,因为支柱产业本质上属于竞争性产业,按理说也应由民营企业来从事经营。如果说为了培育支柱产业的发展,国有企业可以适当进入的话,政府应当把握国有企业合适的参与度,并且要根据支柱产业中非国有企业的发展,随时将国有企业从这些产业中适当退出,给非国有企业让出经营的空间。

(作者单位: 山东大学经济学院 济南 250100)

(责任编辑: 金萍)

(上接第 10 页)的经济权威首先要对政府现行的职能进行分类和重新设计,要根据市场经济的要求,对现行职能逐项分解,确定哪些是基本职能,哪些是过渡性职能,哪些是需要转移的职能,哪些是需要弱化或强化的职能。这样,一方面政府在经济生活中的“角色”明确界定了其职能:作为国有资产所有者,承担组织基础设施、公共设施等公用事业的建设职能,进行国有资产的管理和监督;作为社会管理者,承担维持市场秩序,仲裁经济纠纷等职能;作为宏观调控者,承担引导和调节整个经济协调发展,以及收入再分配等职能。至于其他经济安排则完全由市场机制去调节。另一方面,中央与地方的经济职能也有了合理的划分,避免了“地方割据”、“诸侯经济”、“中央大一统”等现象的发生。事实上,只要政府掌握着国有企业的所有权,只要国有企业经营者的升迁命运操纵于政府手中,政府就很容易把其意志强加给企业,同时也无法指望企业对这种不合理甚至不合法的行政干预进行有效的抵制。只有分解政府的职能,该转移的转移,该下放的下放,才能清除行政干预的制度基础,确保国有资产的高效运营。

在转变政府微观经济职能,强化政府的经济权威的过程中,引入竞争机制,并不意味着建立多个政府,因为,政府是名副其实的自然垄断组织,不能设想在某一特定的地方平行地存在两个以上政府。因此,将竞争机制引入政府决策是指:其一,在目前政府所提供的一系列服务中,有很多服务可以以更具竞争性的方式予以提供。例如,如果两个竞争性的机构都有权发放驾驶证,且收取的费用固定时,那么它们会乐意提供驾驶员所需的各种服务。其二,“企业化政府”,即用企业家精神改革和改造政府。政府和企业毕竟是性质根本不同的组织,因为它们有着完全不同的行为动机。然而,政府不可能像企业那样运作这一事实并不意味着它不可能更有企业家精神,任何机构,无论公营私营,都可以有企业家的精神,正像任何公私机构,都会出现官僚主义一样。在 200 多年前,一位美国政治家向美国公民提出了一个问题:“人类社会是否真正能够通过深思熟虑和自由选择来建立一个良好的政府,还是他们永远

注定要靠机遇和强力来决定他们的政治组织。”今天,我们也可以向我们自己提出一个问题:“我们是否真正能够通过深思熟虑和自由选择来保证政府促进发展,还是我们注定要靠机遇和强力来决定我们的命运。”目前,在转换政府微观经济职能的过程中,政府的退出机制不完善,该退的不退,不该退的却退了,形成了许多政府行为的真空。由此引发我们思考这样一个问题:作为人类社会两个基本组织类型的政府和企业,除了各自的个性以外,是否还有共性。显然,在组织存在与发展的机理中有着这一共性,那就是组织的活力与效率。政府和企业的存在与发展都以活力与效率为前提,活力与效率的获得,又以竞争与激励为条件,激励机制是实现竞争机制的基本手段。可见,竞争及其机制是问题的核心。

参考文献:

1. 斯蒂格利茨:《政府为什么干预经济》,中文版,北京,中国物资出版社,1998。
2. 奥斯本·盖布勒:《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》,中文版,上海,上海译文出版社,1996。
3. 陈宪:《中国体制转型期政府微观经济职能的思考》,载《上海大学学报》,2000(3)。
4. 陈孝兵:《政府的行为理性与政府的经济权威》,载《江淮论坛》,2000(3)。
5. 克鲁格曼:《萧条经济学的回归》,中文版,北京,中国人民大学出版社,1999。
6. 姚洋、支兆华:《政府角色定位与企业改制的成败》,载《经济研究》,2000(1)。
7. 沈远新:《不对称的权力:企业对政府权威的侵蚀》,载《长春市委党校学报》,2000(3)。
8. 毛寿龙、李梅:《有限政府的经济分析》,上海,上海三联书店,2000。
9. 斯蒂格勒:《产业组织与政府管制》,中文版,上海,上海三联书店,1996。
10. 张群群:《超越二元论:对政府与市场关系的反思》,载《当代经济科学》,2000(6)。

(作者单位: 湖北省社会科学院 武汉 430077)

(责任编辑: 金萍)