

③ 国有企业, 体制改革, 中国

15-19

关于有效推进国有企业改革的思考

张屹山[△] 王克敏[✓] 李显君 F279.21 F276.1

(一) 国有企业改革思路的全面反思

20年来,中国国有企业改革的整体思路大致经历了两个阶段:政策性调整阶段;制度性创新阶段。这两个阶段性的改革都存在不同程度的理论偏见,其后果发人深省。国有企业改革之初,国家主要推行了以“放权让利”为核心内容的政策性调整,即实施了“允许并增大企业留利”、“利改税”、“拨改贷”、“承包制”、“股份制试点”、“全面落实企业经营自主权”等政策。这一时期改革的重点是解决“权、责、利”脱节的矛盾,即从调整国家与企业的利益关系入手,采取必要的改革措施,将一部分生产经营权和利益下放给企业,以解放旧体制禁锢下的生产力。同时,激发起国有企业职工长期压抑的生产积极性和创造性,使国有企业焕发活力。

然而从总体上看,以“放权让利”为核心的政策性调整式的改革并未触及传统体制下旧企业制度的基本框架,国有企业在旧体制中长期积淀的问题以及在新旧体制的转轨中暴露出来的深层次的矛盾也未能根本上解决,低效率、低效益成为国有企业的突出特点。随着改革的进一步深化,国有企业面临的各种问题和各种矛盾愈益凸现,其负面影响逐步扩大。面对国有企业的改革成本之大,理论界开始探索新的改革思路。

1992年以后,以邓小平同志南巡讲话和党的十四大精神为理论依据,国企改革的基本思路开始由政策性调整转向制度性创新。按照社会主义市场经济体制的要求,借鉴西方发达国家的企业组织管理的成功经验,1993年10月党的十四届三中全会提出,国

有企业改革的方向是建立“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度。1994年7月1日《公司法》颁布,把建立现代企业制度作为法律规定下来。这一时期国企改革的制度性创新思路的实质是组织制度性创新,其基本内容包括两个方面:一是对国有大中型企业进行现代企业组织制度改造;二是把国企改革纳入以公有制为主体,国有经济为主导,多种所有制经济成分共同发展的基本经济制度建设之中。这种制度性创新的改革思路的实施,对于推进中国国有企业改革起到了积极的作用,但也并未从根本上解决国有企业低效运营的“瓶颈”问题,如经济效益连续滑坡,亏损面逐步扩大,“内部人控制”愈演愈烈,经理层腐败猖獗,国有资产流失越来越严重等。对此,我们认为,这些“瓶颈”问题从根本上讲,是国有企业改革未能适应现代市场经济环境,违背市场经济运行规则的结果。探究其主要原因是人们在国企改革的思路存在以下误区:

1. 现代公司制全能论。以建立现代企业制度为国企改革目标的误区直接导致国有企业陷入今天的困境。自国家明确提出建立现代企业制度之后,社会各界几乎把所有目光都投向建立现代企业制度的基本形式——公司制的试点当中,把国企改革能否成功的希望全部寄托于现代企业制度的建立,以为国企改革的关键就是建立现代公司制;组建了公司就等于实现了国有大中型企业的现代企业组织制度的改造;现代企业制度的建立就意味着国企改革的一切问题都迎刃而解了。这样,一夜之间,工厂翻牌为公司,书记、

厂长摇身一变成董事长、经理。然而国企改革实践表明,这种组织制度性创新式的改革不但没有从根本上解决国有企业低效运营的问题,反而加大了国企改革“瓶颈”的级数。现代企业制度的内涵十分丰富,而一些学者却认为,建立现代企业制度就是建立现代公司制,也就是说建立现代企业制度就是要把现有的企业形式改造成股份公司和有限责任公司形式。我们认为,以这种思路指导国有企业改革必然陷入困境。其理由如下。

第一,现代经济和企业发展史表明,并非所有国家的所有企业的组织形式都是公司制。以美国为例,公司只占其企业总数的16%,其余则以独资与合伙企业形式存在,其中大多数高科技企业的组织形式是合伙制。同时,即使建立了公司制,也未必就能确保企业的盈利和生存。在西方国家,许多企业早在上个世纪就已建立了所谓的“现代企业制度”,然而其中的大多数企业却早已消亡。

第二,绝大多数成功建立现代企业制度的国家,国有企业都被当作特殊性企业来看待,其运行都是依靠国家的某种特殊的法律来组织的。由于国有企业及其目标的特殊性,在大多数国家被视为“准政府机构”。它不是受普通公司法保护和约束,而是受特殊法律保护 and 约束的企业组织,在美国被称为贸易基金,在欧洲大陆的其他国家干脆被称为特殊公司,在日本则被称为特殊法人公司。但我们的改革思路中却一直存在这样的误解:企图要为30多万国有企业建立现代企业制度,即以普通公司法规范具有特殊性质的国有企业。其错误的深层次原因在于,现代企业制度下,实行的是以自由契约为基础的法人制度,即自然人和法人都可以按民、商或公司法自由地建立企业。然而国有企业并不是自由契约的产物,国有企业的终极所有权是全民的,全民作为一个整体以及作为全民代表的国家既不是自然人也不是法人。因此,如果没有一种特殊的规则,国有企业的决策权就缺乏合理性,所受约束就含糊不清。

— 16 —

所以大多数国家都以特殊法律形式来组织和管理国有企业的运行,对国有企业的经营决策权给以明确规定。当然,我国国有企业大量存在于竞争性行业,有其特殊性,但改革的目标决不能是将所有国有企业都建立现代公司制式的现代企业制度。

第三,两权分离下的委托代理问题一直是国企改革很难逾越的障碍,公司制只是为其提供一种制度框架,即委托代理关系的组织形式,它并不能从根本上解决委托代理关系中企业经营者行为的监督和约束机制问题。而要解决这一问题,在主观上需要国有企业管理制度性创新,在客观上需要市场竞争机制。因为,管理制度性创新是建立健全经营者行业的监督和约束机制的关键;市场机制能够为这种监督和约束的实现创造外部条件。

2. 产权决定论。以明晰产权为核心的改革思路,没能真正解决国有企业的问题,这与一些权威人士的这一思路的初衷大相径庭。因为人们开始普遍认为产权关系不明晰是国有企业问题的根本症结,并提出“产权问题是绕不过去的”,也就是说,产权不明晰的问题不解决,国企的其他一切问题都不可能解决。概言之,国有企业改革必须是产权改革优先,这种“产权决定论”的核心内容就是让“缺位”的国有企业的所有者“在位”,即必须给国有企业创造出一个“真正负责”的或“准”的所有者。为此有学者提出组建国有资产经营公司,或国有资产管理委员会等,挖空心思为国有企业寻找“所有者”。然而,这样的“所有者”仍是“缺位”的所有者,和原来的厅、局等行政机构没有什么区别。此种“产权崇拜”式的改革思路是不足取的,其理由是:

第一,忽视了三个前提性问题。(1)忽视了国有企业产权的特殊性,即其所有权的权能天然就是靠委托代理来实现的。因此,无论如何寻觅其“所有者”使其“在位”的努力都是徒劳的;(2)“产权决定论”认为解决所有制问题必然涉及委托代理的关系,而事实上这

一问题的解决属于企业管理的范畴,与所有制问题无关,不应在所有权问题上大做文章;(3)忽视了中国目前还处于转型期。“产权决定论”来源于西方新制度学派和产权学派的思想,而转型期的中国各个方面如社会性质、市场结构、技术水平、法律框架等都与西方有很大的不同,因此不能直接照搬或套用这一思路或模式。

第二,“产权决定论”的思路或模式不符合现代经济与企业发展的历史和趋势。现代经济与企业发展史表明,产权明晰与否同企业成败、效率高低没必然联系。西方的企业从100年前其产权就可谓明晰得不能再明晰了,但直到今天每天都有破产、倒闭的,中国民营企业也是如此。另外,“产权决定论”的思路或模式也不能解释经营业绩卓著的一些国有企业的改革实践,如“长虹”、“三九”、“海尔”等。同时,一个值得注意的事实不容忽视,即当今世界大公司的产权不是越来越明晰,而是越来越模糊,按德姆塞茨的说法是“所有权衰落”(Demsets, 1980)。尤其是在知识经济时代,人力资本、无形资产越来越成为独立于股东资本的企业经营要素,而这些要素所形成的企业所有权是谁的很难说清和分清。所以,现代公司中谁也没有完整的所有权,“绝对所有权”的理念已不合时宜。

第三,“产权决定论”的观念危害极大。集中表现在两个方面:(1)误导改革的注意力,致使这些年来国企改革仅围绕“明晰产权”,就付出了巨大的代价,使我们本来就稀缺的资源以及有限的精力没能投向应该投入的改革环节上,如竞争问题、创新问题、管理问题以及市场环境等问题。正如斯蒂格利茨指出的那样,“产权神话”的危害在于它误导了很多转型中的国家把注意力集中在产权问题上,而不是去关注在更大范围内的一系列问题(Stiglitz, 1994)。(2)弱化改革的信心。按照产权决定论者的观点,国有企业改革要想成功必须首先明晰产权,而由于国有企业产权的特殊性以及中国的制度属性的限定条

件,所谓的“明晰产权”不仅在理论上行不通,而且在实践上也办不到,进而必然导致国企改革陷入新的困境。

3. 私有化万能论。明晰产权最简单、最终的办法就是私有化,这种思潮在理论界由来已久。由于国企改革未能从根本上取得突破性进展,一时间又难以摆脱困境,于是,又有人主张进行“私有化”改革,以为只要实行了私有化就能解决一切问题。我们知道,私有化改革的取向直接违背了中国社会的制度属性,这在理论上必然产生矛盾和冲突,进而势必造成实践上的混乱,导致国有企业陷入更大的困境,甚至丧失已有的整个经济体制改革成果。从世界范围的国企改革实践来看,私有化也不是什么“灵丹妙药”。尽管当今世界几乎所有成功的市场经济国家都是以私有制为基础的,但并不是所有这些国家的成功都源于其企业的私有化发展。事实上,第二次世界大战以后,很多西方私有制国家都曾掀起过企业国有化浪潮,而且这一历史过程为战后西方世界的繁荣书写了辉煌的篇章。另外,如印度、南美和非洲等一些实行私有制的国家也并未因其私有化而使社会经济繁荣起来。进入90年代,俄罗斯改革就是以私有化为唯一突破性手段,但严酷的现实是,私有化并未给俄罗斯带来什么转机,反而造成其经济连续多年负增长的结果。因此,私有制或私有化绝非是一国经济发展的前提条件,更不是决定因素。

通过对20年来的改革思路的回顾和反思,我们认为,国有企业改革应在调整思路上下功夫,跳出“现代公司制全能论”、“产权决定论”和“私有化万能论”等误区。只有这样才能使改革深化下去并有所突破,才能使改革收益大于改革成本。

(二)有效推进国有企业改革的思路探索

前一时期国企改革思路的实质是组织制度性创新,也就是说国企改革尚未对制度性创新的另一方面,即管理制度性创新给予充分的重视。党的十五大正是针对这一事实提

出了“抓大放小”的方针,这一方针完全符合中国目前国企改革的客观实际,具有战略性指导意义。我们认为,“抓大放小”应成为进一步深化国企改革的总体思路。“抓大放小”的关键在于国有企业管理制度性创新,但问题是如何通过管理制度性创新“放下小、抓好大”。我们的基本观点是:

1.“抓大”的根本出路在于经理职业化。现代经济和企业成长史证实了经济学家约瑟夫·熊彼特的观点:经济发展的根本动力是创新,企业家是创新的灵魂(Jeseph·A·Schumpeter, 1934)。从国际看,任何一个著名的大企业如“丰田”、“SONY”、“IBM”、“奔驰”等,都离不开一个著名企业家。从国内看,经济改革20年,涌现出像“海尔”、“长虹”、“三九”等一大批卓越企业,仔细考察这些成功企业的背后,都有一批以企业法人代表为核心的高素质的企业家作为企业成长的中坚。与此同时,我们也应该看到问题的一个方面,一些原本实力雄厚、技术设备先进的企业,由于其领导人素质差而把好端端的企业搞得一败涂地。正反两方面的事实都说明,企业的好坏决定于企业家的素质,企业家是企业发展的核心动力,而形成企业家阶层的一个有效途径就是经理职业化。1998年初,国务院委托一支由经济学家和其他专家组成的队伍,对一批竞争性强的和一批濒于破产的大企业进行了深入的调查研究,其结论是:中国国有企业要走出困境,必须培养和造就一大批高素质的厂长、经理,也就是说必须对中国企业经理进行一场革命。

从西方国家的企业成长史考察,“经理革命”是现代企业管理制度性创新的核心内容,也是建立和完善现代企业制度,全面提高现代企业经营效率的最有效的途径。西方企业经理职业化对于其大型企业的成长发挥了不可替代的作用,1996年美国商业周刊全球1000家公司排名榜上,美国通用电气公司9年来第一次名列榜首。通用电气公司的胜利不仅让美国企业夺回了全球龙头的位置,更

重要的是:它的胜利给那些曾经叱咤风云、如今却步履蹒跚、老态龙钟的大型老企业带来一线曙光。可见,中国国企改革不仅需要建立现代企业制度,更需要建设一个真正的职业经理阶层。

尽管如此,仍有认为,中国目前的社会经济环境不具备经济理业化的条件。我们认为,职业经理要想充分发挥作用,确实需要完善而成熟的市场机制及运行规则,但决不能等市场规范化了再去造就企业家队伍,逻辑上经理职业化与市场规范化同步进行才能水到渠成。从西方国家企业成长的历史考察,经理职业化更需要处于转型期的社会、经济、文化环境。(1)转型期的市场竞争异常激烈,摆脱困境的需求往往成为职业经理应运而生的前提;(2)转型期的人才市场流动性极大,为经理职业化创造了充分的人力资源准备;(3)转型期的社会思想意识非常活跃,现实的困惑往往呼唤真理的产生,这为经理职业化奠定了重要的思想和理论基础。事实上,本世纪初,美国掀起的经理职业化浪潮正是上述原因所致。此外,经理职业化还受制于体制因素。正如教师、律师、足球队员等可以职业化并形成独立阶层一样,中国目前完全具备实现经理职业化的体制。我们还可以从现在的中国教师、律师及美国的NBA和欧洲足球的职业球员所具有的自律性和敬业精神中得到启示。实现中国经理的职业化,应从以下方面入手。

第一,废除国有企业领导者的行政任命制,全面推行聘任制,即通过推荐或自荐,并需经专家进行严格的业绩考核来竞争上岗。实行聘任制,一方面,可以避免因政府官员任人唯亲而使搞垮千人厂的罪魁祸首又调到万人厂当经理的怪现象发生;另一方面,又可以避免国有企业的领导者将主要精力用于如何“讨好”上级领导,而不是如何经营好企业的渎职、腐败现象发生。

第二,通过企业人事管理制度改革,切断国有企业厂长、经理回政府机关任职的退路,

将其彻底推向市场。目前,国有企业的最大弊端是,当经营者把企业搞得一塌糊涂或搂满腰包后,竟然可以回政府当官,甚至还可能晋升。所以,国有企业领导者在没有任何风险和后顾之忧的前提下,当然也就缺乏必须把企业搞好的动力和压力。

第三,科学设立经理经营业绩的评价指标体系,并以此为依据形成有效的激励机制、约束机制和监控机制。如此才能调动企业经理的积极性,激发企业经理的创新意识,开发企业经理的潜能。

总之,一个企业成败的关键在于企业领导者,而企业领导者的敬业精神和创新意识的强弱关键又在于其自身有无这种内在动力和要求。经理职业化是激发这种动力和要求的最具普遍意义和最有效的途径。因此,政府和社会要千方百计地培植和扶持我国职业经理队伍的形成,积极为国企改革走出困境开辟新的途径。展望未来,当中国经理职业化及其自律机制形成之日,便是国有企业走出困境,扬帆远航之时。

2.“放小”的关键在于破除国有资产流失论的思想障碍。在“放小”改革过程中,有些人头脑中固有这样的一种观念,即价值1000万元的固定资产,即使放在自己手里烂掉,也不能以800万元或更低的价格转卖出去,否则便是国有资产流失。正是这种国有资产流失论,致使“放小”改革从一开始就陷入了两难境地:一方面要收缩战线,进行战略改组;另一方面又怕所谓的国有资产流失,而裹足难进。因此,“放小”改革的效果在总体上看并不理想,以致于直接影响国有经济战略改组的进程。

应该指出,“国有资产流失论”者对问题的看法是静止、片面的,资产不是资金,它是沉没成本,资产的价值完全体现在它能创造出多少新价值上,不能创造出新价值的固定资产等同于一堆烂铁。因此,国有资产在其使用寿命周期内,放在谁手里能够产生更多的新价值,能够为国家提供更多的税收,放在

谁手里对社会就更有利,就可以实现“帕累托优化”,机会成本就更小,那么这样的国有资产就该流动。

据统计,目前70%以上中小国有企业处于停产、半停产状态,如果还象计划经济时期那样,静态地对待国有有资产,“死守”这些企业的设备等资产不放,那才是最大的流失。因为设备闲置中将会发生两类磨损:一类是在自然力作用下造成的设备实体损耗,它与闲置时间成正比;另一类是“精神损耗”,由于技术进步,使原有设备陈旧落后,技术性能上不能满足企业竞争发展的要求,导致大幅度、快速的贬值。技术贬值对企业而言是根本性的,也是普遍性的,企业设备的技术经济价值很可能在极短时间内被贬得一文不值。因此,那种“死守”国有资产企图保值的想法和做法没有任何理论和现实的基础,必须根除。为推进国有企业战略改组的步伐,该“放”的国有中小企业必须尽快放掉,不然包袱将越背越重。

“放小”要区别不同类型的企业。国有中小企业可分为三类:一是经营较好的企业,产品有市场,技术力量较强,前景较好;二是经营状况欠佳,但亏损较少,有一定技术实力,通过加强管理,可以扭转局面;三是长期严重亏损,设备老化,技术薄弱,扭亏无望。对于前两类企业合理定价,规范操作,通过出售或实行股份合作制等形式放掉;其中第二类,可以适度降低价格,以加快“放小”的步伐;对于第三类干脆“送掉”。理由:(1)中国目前没有足够的私人资本购买这么多中小企业;(2)在设备技术贬值日益加剧的今天,国有资产的“技术流失”是客观且普遍存在的事实;(3)通过送掉第三类中小企业使之盘活,可解决就业压力,增加政府财政收入;(4)“送掉”不足以威胁公有制及国有经济的基础和主导地位。“送小”绝不是什么“私有化”运动,相反是调整和巩固国有经济的主导地位的途径。

(作者单位:吉林大学商学院)

(责任编辑:吴方)