

中国国营企业改革与经济体制平稳转轨的方式和步骤

——中国经济改革的三阶段论

田国强

(美国德州农工大学经济系)

一、引言

目前以市场为取向的中国经济改革正处在转型的关键时期。一方面,从1979年开始的中国经济改革取得了巨大的成就,使得中国经济形势发生了举世瞩目的变化。这15年的经济改革给中国带来了高速度经济增长和人们生活水准的大幅度提高。经济体制转型也取得了引人瞩目的成就。由于允许了一定程度上的经济自由,承认个人利益,实行分散化决策(放权),引进各种激励机制,让各种所有制生存、竞争等改革措施,导致了非国有企业(包括集体企业、私人企业、外资企业和合资企业)蓬勃发展,使得经济结构发生了很大变化。国有经济在整个国民生产总值中的比率迅速下降,非国有经济已经成为中国经济的主体推动力量。1992年,非国有经济投资总额占全国投资总额的25%,但对国民生产总值增长的贡献却达69%。此外,中国在引进市场机制,搞市场化的经济改革方面也取得了较大的成绩,现在大多数商品的价格是由市场来决定的。这些改革为市场化、国营企业民营化奠定了基础 and 积累了经验,这也将会加快向市场机制转换的速度。中共十四大已决定中国要搞市场经济,这在意识形态上很大程度地排除了走市场经济的障碍。所有这些都表明无论是改革的成果还是从改革的经验角度来看,至今为止中国经济体制向市场机制的转型都是很成功的。

但是在另外一方面,随着改革的深入,转轨过程的加快,改革的难度和强度也增加了,面临着许多深层次的问题。其中许多非常严重的问题迫切需要解决,否则他们会阻碍或放慢中国经济市场化的进程。在这些问题中,有些是改革前就存在的,有些却是转型期间改革过程中出现的。这些问题包括市场体系仍处在很初始的阶段;价格在很大程度上仍没有正确地反映出经济关系;宏观调控机制还没有完善;现代企业制度还没有建立;国营企业已面临着越来越严重的生存危机;政府也面临着较严重的财政赤字问题;许多领导干部思想僵化,虽然已决定搞市场经济,但还是用搞计划经济的方式来搞市场经济,甚至对以市场为取向的改革有抵触情绪;老百姓不能承受失业和通货膨胀所带来的痛苦;法规、条例、劳工市场、金融市场、房地产市场、产权制度和社会安全福利保障制度等都还不完善,有的甚至还没有建立。许多人利用新老制度交接的空隙阶段进行不公平竞争,借用手中的权力或关系将国家的财物化公为私、贪污、以权谋私利。此外,在改革过程中还出现了许多不协调问题(赵凌云,1994)。

在上述这些问题不能同时加以解决时,我们需要弄清楚哪些是最根本的,哪些问题是更高层次的,哪些问题需要首先加以解决,哪些问题暂时还不能解决,尽管这些问题非常重要,但还是要放在后一阶段才能解决。我们认为在回答这些问题和作出判断时要通盘考虑许多因素,比如改革的成本、风险、可行性、平稳性、时间、人们的心理和实际的承受能力。要考虑到是否能保持经济的持续增长,人民生活水平的不断提高。同时还要考虑到中国政治和经济状况、历史传统、文化背景、社会结构和前阶段改革的方式和结果,把整个经济改革的过程有机地结合起来进行考虑。从转轨的整个过程来看,我们认为经济机制的转轨方式和步骤是最根本的战略性问题,与此紧密相连的是国有企业如何进行体制转换的问题。这些关系到转轨过程的顺利、成功与否。因此本文试图对经济体制转轨和国有企业所有制转型的方式和步骤提出看法。同时,本文还将提出中国经济体制转轨三阶段论,即中国经济改革要平稳地完成向市场经济体制转轨的过程需要经过三个阶段。在这三个阶段中所要采用的改革的基本步骤是:(1)经济主体行为自主化,(2)市场化和(3)民营化。在这三个基本步骤下,体制转轨的基本特征是:在第一阶段中,大力发展非国有企业。这是一种让各种所有制企业的诞生和竞争导致非国营企业蓬勃发展的阶段。它保证了社会经济的持续发展,为后阶段的改革顺利进行提供了物质基础。提高了人们对改革的支持和参与意识。在第二阶段中,各种所有制企业的继续竞争和市场机制的逐步引入将导致那些效率本来就低下,经过改革仍无出路的国营企业的衰减。在第三阶段中,将对国营企业进行大规模的民营化。第一阶段始于1978年十一届三中全会和1979年从农村开始的经济改革。第二阶段始于最近一、两年,大致可以从中共十四大决定搞市场经济开始算起。第三阶段还未开始。我们认为现在还不宜开始,需等到经济成分格局进一步变化并且社会保障体系基本上建立起来后才能实行。我们估计这大致需要五到十年时间。在下面我们将讨论这三个阶段及所应采取的步骤,并分析在中国现有的国情下这种渐进式转轨方式也许是一种能够让经济快速增长又能保证社会相对稳定的可行的最佳转轨方式。为了了解转型的必要性和策略,我们首先简单地讨论一下一个经济机制运行良好的先决条件。

二、经济机制运行良好的四个先决条件

经济机制转换的要求并不完全是基于标准微观经济理论中的两个福利经济学基本定理——主张实行市场机制的主要理论基础^①,而是基于实践中指令性计划经济所带来的令人难以接受的低效率。那么是什么导致了这种低效率的呢?最根本的原因是什么呢?答案是产生这种低效率的根本原因是一个经济机制运行良好的四个先决条件——承认人的自利性,给予人们经济自由选择的权力(所谓的松绑),实行分散化决策(即中国所说的放权),引进激励机制——都没有满足。然而对指令性经济下无法解决的许多问题,市场机制却能较好地解决。其根本原因就是市场机制以这四个先决条件作为基础。

^① 这两个定理讲的是市场机制与所导致资源配置的有效性(最优性)之间的关系。第一福利经济学定理阐明完全竞争的市场机制导致了帕累托有效配置。它预先假定不存在外部效应以及某种个人偏好的非充分满足(自利性)的特性。第二福利经济学定理阐明任何帕累托有效配置都可以作为一种在经过合适的资产再分配后由完全竞争的市场机制导致的配置而达到。它也预先假定不存在外部效应以及某种个人偏好的非充分满足的特性。但还要加另外一些重要假定,如个人偏好的凸性及生产技术不存在按报酬规模递增的现象等假设。详细讨论,参见田国强(1993)、H. R. Varian(1992)。

一个经济机制运行良好的第一个最基本的前提条件是承认个人决策行为权力——自利性权力。在市场经济学中，在论证竞争市场经济机制导致最优资源配置时，一个最基本的权力假设是：每个人都是自利的，每个人、每个企业都会在给定的法规、政策条令、预算约束、生产技术条件和价格等约束条件下争取自身的最大利益。承认人的自利性，是解决人类社会问题的一种现实的、负责的态度。相反，如果把利他性当作前提来解决社会经济问题例如生产的组织问题，象改革前那样否认人的自利性，认为人们都是大公无私，只要强调为国家、为集体就能够调动人们的积极性，其后果可能是灾难性的。“自利”是经济发展、社会前进的动力。中国农村“生产承包制”就是承认了农民的个人利益，即人的自利性后才调动了农民的积极性。包产以前，他们之所以没有积极性，是因为怕别人分享自己的劳动成果或想自己不劳动也能分享别人的劳动成果。分田到户后，农民认识到是为自己劳动，所以农民的生产积极性就大大地提高了。

一个经济机制运行良好的第二个最基本的前提条件是允许个人基本权力——经济上的选择自由。让每个人在不危害他人利益的前提下有更多的经济上的选择自由，即人们所说的“松绑”。建立在自愿合作、自愿交换基础上的经济上的自由选择分散化决策的市场机制中起着根本性的作用，是保证竞争市场机制导致资源最优配置的一个最基本的前提条件。在过去十多年时间中，中国经济改革者做了许多事，但最重要的是：放宽政策，即给生产者和消费者较多的选择自由。例如，尽管中央政府未曾给予沿海地区什么财政上的优惠，但宽松的经济政策和领导人的思想解放使得人们有了更多的经济上的选择自由，沿海地区的经济因此得到迅速发展。

一个经济机制运行良好的第三个最基本的前提条件是分散化决策：由当事人（企业部门或个人）作出生产消费决策而不是由上级主管部门作出决策，即人们所说的“放权”或“分权”。正是由于信息不可能完全被上级主管部门掌握，人们才希望分散化决策。用激励机制这种间接控制的分散化决策方式来促使（激发）人们做决策者想做的事，或实现决策者想达到的目标。分散化决策方式大大地降低了信息处理和传递的成本，所以更有效地利用了经济信息。指令性经济机制主要是用集中化决策方式，而市场机制主要是用分散化决策方式。

一个经济机制运行良好的第四个最基本的前提条件是：经济机制是激励相容的。一个经济制度要解决的一大问题是如何调动人们积极性的问题，即如何通过某种制度或规则的安排来促使人们努力工作。一个经济制度如果不能激发其成员的积极性，反而却压抑了其成员的创造力，制造出一批又一批的懒人、闲人，这个制度就不可能长期存在下去。市场机制成功地解决了激励问题，即如何调动人的积极性的问题，给主观为自己的个人以激励，使他们客观为社会而工作。市场机制所提供的激励，使自利的个人和人们之间的互利统一起来了，这也就是经济学中所说的激励相容。能否实现激励相容，关系到任何一个经济体制的存亡。

三、改革的第一阶段：经济主体行为自主化与非国营企业的蓬勃发展

转轨过程的第一阶段是经济主体行为自主化的改革。在过去的十几年经济改革中，转轨的过程基本上处于第一阶段。在这一阶段中，改革的方略主要是建立和改进一个经济机制运行良好的最基本的先决条件和环境。通过这十几年的改革，前面提到的一个经济机制（特别是市场经济）运行良好所需要的四个最基本的先决条件在中国已差不多具备或取得了很大的进步。这就是，承认人的自利性（个人利益）、允许经济上的自由选择、实行分散化决策、引进激励机制。

中国所取得的成就大多与建立这些先决条件分不开。这一阶段的改革使得中国老百姓的价值观、思维方法和行为方式发生了根本性的变化,变得更加理性了。人们都在根据自己的特长和门路想尽办法赚钱(尽管也有人以非理性和非法的不正当手段去赚钱)。这种价值观的根本性变化是在这一阶段发生的。人们已逐渐认识到人的自利性是不可避免的现实。通过这些年的改革,经济上的选择自由已有了很大的改善。在农村,农民获得了土地的使用权(尽管没有拥有权),基本上可以决定种哪种农产品。在城市,人们可以选择继续呆在国营企业吃大锅饭,也可以辞职到非国营企业去工作并承受随时可能失业的风险。通过这十几年的经济改革,分散化决策方式在中国已取得了很大进步,权力下放、岗位制、取消各种计划、让个人和企业作出消费和生产的决策。另外,中国现在已经在许多部门和行业建立了各种激励机制,它们大大地调动了人们的生产积极性。这些是导致中国经济高速度增长的重要原因。

首先开始的农村改革,是从改善以上四个基本条件着手的。它是一种承认农民的个人利益、给农民生产自主权、提高农民生产积极性的改革。

由于农村这种取向的改革取得了很大成功,这种改革的方式很快被引用到其他行业和地方。比如,允许个体企业、私有企业和其他所有制形式的企业存在,给予外资、合资企业更优惠的待遇,给人们一定程度上经济自由选择权,给企业一定生产自主权,采用松绑、分权、让利、承包等改革措施。采用这种经济自主化改革的方式导致了一个结果,这就是非国营企业蓬勃发展。非国有经济已成为中国经济增长的主体力量。经济发展较快的沿海省市的经济增长主要是靠非国有企业发展推动的。这种间接的、自发的、不知不觉的体制转换过程是一种让非国有企业发展壮大过程,而不是直接针对国营企业所进行的改革,是由于人们有了办企业的自由后而导致的结果。这避免了在改革的早期阶段和国有经济发生正面冲突。通过这种让各种所有制企业竞争的过程发展了市场体系和非国营经济。这也对国营企业有明显的示范和推动效应,国营企业的经济效率相对于改革前也相应提高了。现在中国的经济体制已从一个以公有制为主的中央指令性计划经济体制转变为一个非国有制总产值超过半数的计划和市场混合的经济体制。由1978年国营企业的产值占国民生产总值的80%左右下降到1993年时只占44%。发生这种比例变化的原因并不是由于国有企业的破产或拍卖,而是大量的非国有企业,特别是乡镇企业诞生了。乡镇企业的蓬勃发展成为国民生产总值急速上升的重要因素,导致了国营企业与非国营企业总产值比例的根本性变化。

四、改革的第二阶段:市场化与某些国营企业的衰减

转轨过程的第二阶段是市场化的改革。现在已进入了这一阶段。它的标志是中共十四大正式决定中国要搞市场经济。搞市场化的改革是由两方面的因素决定的。一方面中国在以市场机制为取向的改革中已取得了很大的成绩。如上所述,通过这十几年的改革,市场经济运行良好所需要的一些基本的先决条件在中国已基本具备或有了很大改进。人们承受市场经济所带来的风险的能力也大大加强。由于市场机制的不断引入,人们对经济体制全面市场化的要求也越来越迫切。另一方面,在现有的阶段中,还面临着许多象前面引言中提到的问题和困难需要去解决。这其中大多数问题都是由市场体系不完善引起的。因而继续搞市场化的改革,完善市场体系是势在必行,是解决这些问题的根本方法。一个完善的现代市场经济体制不仅仅是放开

价格,开放产品市场,给予人们自由就可以了。还包括市场价格体系、宏观调控系统、现代企业制度体系、税制(收入分配)体系、社会保障体系、法规体系、反垄断(不公平竞争)体系,开放的劳动和金融要素市场体系等。在培育和完善这些体系方面,还有大量的工作要做。我们认为随着市场体系的不断改进,这些问题都会被解决,其结果将会使某些国营企业不断地衰减。为什么会如此呢?这是由于国营企业的相对低效率和亏损而导致的。

由于市场化的改革,把国营企业推向了市场,需要和其他所有制竞争。尽管它们的效益相对于改革前已提高了很多,但由于国营企业的产权不明确,负担重,机制不灵活,政策规定或政策性的限制价格,国营企业的效益没有同行业非国营企业的效益高。出现了所谓的“老大(国有企业)不如老乡(乡镇企业),老乡不如老外(外资企业)”的局面。

面对着国营企业的严重问题,应采取什么样的办法呢?是否应按照现代市场经济国家最常用的一种办法,马上进行大规模的破产或私有化?对国营企业的大规模的破产是否已成为中国经济改革的关键?中国现况是否已具备实行大规模的破产条件?我们的答案是否定的。在竞争市场中,企业在竞争中由于经营不善,生产技术陈旧,产品质量低劣,机运不佳或其他原因造成亏损甚至倒闭,从而导致了部分或全部工人失业。但是对于一个成熟的现代市场经济体制而言,由于它有完善的社会安全保障制度和失业救济制度,使工人在没有找到新工作之前有起码的生活保障。工人的失业并不会造成社会动荡问题。然而,对于中国所处的现况来说,由于才开始搞市场经济,中国老百姓价值观念和思维方法还不能一下子完全适应市场经济的那一套,如失业、通货膨胀。社会安全保障制度和失业救济制度还几乎没有建立或完善。由于国有企业工人数目庞大,国家现阶段也没有这个经济能力来建立足够负担巨大开支的社会保障系统。再加上劳动市场还很不发达,失业工人的出路问题不能解决。即使国有企业不破产,中国每年需要解决1200万左右人的就业问题。其中500万是从国有企业辞退的多余工人,700万是待业。如果让国营企业大规模地破产,大量失业的工人就没有生活保障,这将会对社会的安定造成威胁,引起社会的动荡。由于生活困难,社会和经济地位下降,这将会导致工人心理失衡,引起对改革的不满情绪。因此,对全面破产一定要慎重。改革需要一个安定平稳的环境。在劳动市场和社会安全保障制度还没有建立之前,国有企业本身就起着一种变相的社会保障作用。保障那些没有能力或出路,愿意继续呆在国营企业的工人。现阶段要做的是给予国营企业工人更大的选择自由,比如给予工人重新选择工作(离开工厂)的自由。如果一个国营企业的工人自愿选择这种低薪但有安全保障和清闲的工作,那他可继续呆在国营企业。如果他富于冒险精神,想有更高的收入,更好的发展机会,应允许他选择去非国营企业或自己创业。经济学的一个基本原理是:风险大,报酬大,或损失大。在现阶段,国营企业最好不要因经营不善而大规模地辞退工人。在机制转型的过程中,要树立人们对改革的信心,减少社会震动,避免由于工人大量失业而对向市场经济的转型持怀疑态度或有抵触情绪。

事实上,在现阶段中,应让那些经过改革也没有出路的国有企业自行衰减而不是大规模破产或民营化。由于国营企业工人都基本上有了自由选择去或留的权力,越来越多的工人都不愿意继续吃这种没有什么油水的大锅饭了。现在效率不好的国营企业工人的工资几乎是各行业最低的,这种情况在去年国家事业单位工资调整后显得更为突出。这将迫使更多工人离开国营企业,另找出路。从而大大加快这些国营企业的衰减。另外,国营企业资产流失严重,正在以平

均每天一亿元流失的速度萎缩。

那么在多长的时间内不应进行全面的破产或民营化呢?我们估计不应在今后的五到十年内进行。这是由于全面民营的条件还不成熟。原因是:国营企业的产值还占相当比例,占总产值的差不多一半。如象前苏联东欧一些国家那样对国营企业大幅度改革,国营企业的产值必然在最初几年下降,从而导致国民总产值的下降。为此人们的生活水平也要下降,会造成人们对改革的对立情绪。并且国营企业职工的收入一时也会下降,许多工人要失业。由于社会保障制度还没有建立,失业的工人就没有出路,这将会影响社会的稳定性。由于文化传统和社会结构的因素,中国老百姓的心理承受能力没有象东欧老百姓那么大。所以全面民营化还没成熟。

五、改革的第三阶段:民营化

转轨过程的第三阶段是民营化。如前所述,现在还没有进入这个阶段。那么在条件成熟后如何进行民营化呢?在全面进入民营化前,我们要先做好准备,有必要把国营企业如何股份化、民营化、破产等问题研究清楚。

受农村承包制改革成功的影响,早期的国营企业的改革方式主要也是采用承包制。但是效果不是那么如意。我们知道财产的产权包括财产的拥有权和使用权。产权的明确界定能激发企业的生产积极性从而激励企业尽可能有效地生产。农村的生产责任承包制把土地使用权和拥有权分开。这种承包制取得了很大的成功。鉴于农村改革的成功,在所有制改革的早期阶段中,人们就想把这种将拥有权和使用权分开的承包制的改革方式用到工业、商业及其他行业中去。他们想,这样做既保持了企业或生产资料的国有性又能调动生产积极性。但效果不尽人意。原因是复杂的,其中一个重要原因与土地的特性有关。这个特性就是土地几乎是无弹性的(其供给曲线几乎是垂直的,因而它的供给不会随着价格发生什么变化),又不能折旧,土地肥力的减弱也是很缓慢的。这个特性可使人们能把土地的所有权和使用权分开。(例如香港的土地是属于香港政府所有的,人们向政府租赁。尽管人们没有所有权,但有使用权、收入权及转让权。)而对于那些折旧或贬值快的资产,如机器、设备,如果没有所有权,使用者没有激励去爱护它、保养它、维修它,而却有激励在承包期尽量使用它,并且一旦承包失败了承包者也没有能力承受全部损失。这样,人们越来越认识到国营企业的所有制形式转换是不可避免的。

国有企业所有制的变更有多种方式,象出售、拍卖、分掉、股份化等方式。出售或拍卖导致产权完全清楚的界定,从而根据科斯定理(Coase, 1960),导致了有效的资源配置。但一个企业很可能被一个人或多数几个人所拥有,这样会导致较不平等的配置。现有的股份制是通过认购和配置股份的方式将产权出售给了持股的人们,结果比较公平。但现有的股份制配置方式还是有问题。就是国家持的股份太大,并且企业上级主管部门还是控制着企业的人事任命权和企业的经营管理权。许多已“股份化”的企业都是“换汤不换药”,经营机制和企业领导权都是照旧。笔者同一些工人交谈中了解到,他们大多对这种股份制的配置方式不热情,特别是企业效益不好的职工。他们认为以前企业亏损,全部是由国家负担。现在搞股份化了,要职工买股票,是要职工和国家一起负担企业的亏损。所以工人们都不太愿意参股。现在有些企业都是采用强制性的参股的办法,工人们很不情愿。其实工人们这种担心是理性的,有一定道理。由于国家还是最大的股东,拥有最大的股份,政府仍然掌握着企业的经营权和人事任命权。厂长、经理还是由上

级部门任命的,其他小股东仍然不能参与企业的决策。企业的决策权还是被政府(委派的人)掌握。由于厂长、经理对经营好坏不承担什么风险,他们不会全力去关心企业效益的好坏,亏损与否。也就是说,由于产权并没有完全地界定清楚,这样的股份制企业的生产效率不会比以前好到哪里去。可见,仅仅只是股份制还不能解决生产效率问题。象我在其他文章中提到的那样,一个既简单而又能有效解决问题的办法是让政府掌握的只是一种特别股,比如说它有优先分红的权利,但企业的厂长、经理或董事会应由法人股和个人股东选举产生。我认为这是一种既保证了公有制占主体(政府是最大的股东)又能让企业有效地进行生产的可行办法。我在最近对浙江一些地区的乡镇企业的考察中发现,许多乡镇企业就是用的非常类似的方法进行股份制或股份合作制改造的,取得了很好的效果。这也间接地证明了这个方法对国营企业的适用性。

六、结束语

在本文中,我们讨论了中国经济体制转型的过程及国有企业所有制形式的平稳转轨的方式和步骤问题,并分析了三阶段式的渐进改革方式的合理性。我们认为在中国所处社会结构、经济条件、文化背景、历史传统和政治环境下,中国改革的早期阶段首先需要的是改善一个经济机制运行的良好的先决条件而不是首先进行市场化、民营化的改革。因为在改革的初期首先进行市场化和民营化还不能被当时中国的意识形态和人们的思想接受而且可能还会引起政治上或经济上的动荡。而只搞改善这些先决条件的改革却比较能够被接受,因为它马上能够见效,能够保证经济不断高速增长。它不象前苏联及其他东欧国家那种激进式改革方式那样一开始就使经济下降很多。而中国这种间接式渐进改革的方式是一种使得非国营企业蓬勃发展,经济持续高速增长,人们生活水平不断提高的改革过程。它使得人们在改革中尝到了改革的甜头,增加了人们对改革的信心,加强了人民对改革的支持和参与意识。尽管由于改革带来一些失误和转轨过程中不可避免出现一些问题,但取得的成就证明了这种改革方式的可行性和合理性。它是一种在保持经济不断增长的过程中发展和完善市场体系的,是一种对国营企业逐步进行体制转换的过程。只要继续照这种方式做下去,经济机制的转轨一定会平稳顺利地地完成。

需要提到的是这种渐进改革方式可能只适应于象中国这样农业人口大多数的国家,而不适应农业人口只占较小比例的一些前指令性经济国家(象前苏联和东欧等国家)。由于国情不同,一个国家的改革经验不可能完全适应于另一个国家。例如,前苏联和一些东欧国家用的是“大爆炸式”或称作为“震荡疗法”(急速)的改革方式,而中国用的则是渐进式的改革方式。这两种方式很可能对各自国家是合适的,但对另一国家却不一定可行。中国采用的这种间接式的,从体制外先改革起的方式更适合中国的国情和文化背景,适合中国人的行为方式和经济条件。

参考文献

- 赵凌云,1994,《经济体制改革的八大不协调现象——兼论“渐进式改革道路的缺陷”》,《双月经济观察》。
- 田国强、张帆,1993,《大众市场经济学》,市场经济学普及丛书,上海人民出版社。
- R. H. Coase, 1960, "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics*, 21, 1-44.
- H. R. Varian, 1992, *Microeconomic Analysis*, W. W. Norton and Company, third edition.

(责任编辑:宋明子)