

以體制改革克服危機

韓朝早

有人主張，為了培育國際化大企業，應當像十九世紀德國、戰後日本、韓國那樣，由政府以行政方式整合現有企業。然而，他們顯然忽略了這些國家的基本特徵是市場經濟、政企分離、法治化和有效競爭。而中國的大批國有企業還沒有成為獨立商事的主體，照搬那些國家政府干預經濟的經驗，無異於東施效顰。

中國即將加入世界貿易組織，這使中國企業與國際大公司間的巨大實力差距更突出來。一時間，造就中國的「大」企業成了熱門話題。甚至有人主張，為了培育國際化大企業，應當由政府出面以行政方式整合現有企業，待這些企業在競爭壓力較小的國內環境中成長起來之後再對外開放。這些論者常常引證像十九世紀的德國、戰後的日本、韓國一類國家的經濟趕超經驗。然而，他們顯然忽略了一個根本事實：戰後的日本、韓國，或者十九世紀的德國，都沒有中國現在這麼大的國有經濟部門，這些國家的經濟都屬於市場經濟，政企分離、法治化、有效競爭是這些國家在制度上的基本特徵，因而這些國家中的多數企業都具有追求效率和創新的基本動力。而在中國，市場經濟尚在發育之中，大批國有企業還沒有成為自主經營、自負盈虧的獨立商事主體。這樣的微觀制度基礎不可能有效地、持續地推動技術進步和提高效率。在這種情況下，不加快國有企業的制度變革，僅僅表面化地照搬那些國家靠政府干預實現經濟趕超的經驗，無異於東施效顰。中國要想把握住加入世貿的機遇，首先需完成以國有企業改革為核心的制度轉型。

國有企業制度的基本局限

國有企業可以理解為政府出資創辦、政府直接經營的經濟組織，它歷來是政府控制、干預社會經濟生活的手段。這種經濟組織的基本特點在於它往往不按商業化原則營運。或者說，當在經營中遇到公益目標與商業目標相矛盾的時候，國有企業可以為了保障公益目標而犧牲商業目標。由於經濟中存在着市場失靈現象，為了維護社會平衡發展，各國政府都在某些領域建立一些國有企業。現今幾乎已沒有不利用國有企業的國家了。可以肯定，各國政府在運用國

有企業這種干預手段時都不是為了追求利潤，也不是為了獲得必要的投資回報。毋寧說，他們的目的都在於向社會供給一些明知不賺錢、卻為社會所需要的商品或勞務^①。國有企業的這種特點，決定了它在任何經濟中都只能是少數。如果一個社會中的多數企業都不按商業化原則行事，這個社會在效率上一定會問題成堆。

二次世界大戰以後，各社會主義國家和許多非社會主義的不發達國家都曾嘗試靠建立國有工業來實現經濟趕超。他們的着眼點都是想在不遵循商業經營原則的情況下，依靠政府行政動員，在短時間內實現經濟現代化。但實踐證明，這樣的做法雖然能在短時間內建立一批現代工業項目，但不可能實現經濟持續高效發展。因為，以國有企業這種非商業性組織為主導的經濟只能在有限的時間裏實現粗放的、外延式的經濟增長，而不可能激發出持續的創新和技術進步。浪費、低效、僵化是這種經濟難以擺脫的通病。所以，隨着時間推移，粗放、低效率的經濟增長難以為繼，改革就成為必然。

所謂國有企業改革，本質上必然是企業產權制度的改革。沒有國有企業的所有權從政府向民間轉移，不實現政府與企業在產權和組織上的分離，國有企業不可能成為自主經營、自負盈虧的獨立商事主體。如果社會中多數企業都不能變成以效率為首要目標的經濟主體，這個社會的高效率和持續發展就無從談起。

許多人認為，使國有企業所有權從政府轉向民間，意味着資產轉移，因而是政府（國家）向私人轉讓財富和利益。但當代產權理論認為，企業所有權體現為兩項基本權利，一項是對企業經營的最終控制權（residual control），另一項是對企業盈餘的最終索取權（residual claim）^②。擁有這兩項權利不僅意味着擁有了索取企業盈餘的權利，也意味着承擔企業經營風險的責任。對於企業所有者來講，在其所獲得的營業總收入中，首先要扣除工資、房租、原材料和能源成本、利息、流轉稅等各項事先約定的支出（非所有者的收益）。只有在進行了這種扣除之後還有盈餘時，所有者才有收益可言。這種排在末尾的收益權就是「最終索取權」。顯然，如果企業虧損，企業所有者不僅得不到收益，還要往企業裏貼錢，嚴重時所有者會陷於破產。當然，如果企業經營得好，盈餘豐厚，最後「兜底」的所有者將獲得可觀的收益。可見，企業所有權包含着一種風險責任。它既意味着獲取企業盈餘權利，也意味着承擔企業虧損的責任。所有者既是企業經營風險的終極承擔者，也是企業盈餘的最後享有者。這種企業所有權概念說白了，不過原則一條：企業要有效率，必須確保企業經營上的責、權、利在個人身上的統一和對稱。這樣的產權界定，使每個企業經營者既有追求利潤最大化的自由，又必須對其經營後果自負其責。

中國國有企業之所以效率低下，根本原因在於企業經營的最終控制權和最終索取權不能對稱地統一於個人。而國有企業改革就是要矯正這種制度偏差，實現經營上責、權、利的統一，從而使實際掌握企業資產運用的人既有動力又有壓力為企業資產的保值和增值而不懈努力。這種改革始於80年代初，並以「放

國有企業改革本質上是企業產權制度的改革。企業所有權包含着企業盈餘權利，也意味着承擔企業虧損的責任，使每個企業經營者既有追求利潤最大化的自由，又必須對其經營後果自負其責。中國國有企業之所以效率低下，根本原因在於企業經營的最終控制權和最終索取權不能對稱地統一於個人。

80年代以來，國有企業中掠奪式經營行為泛濫成災，國有資產嚴重流失；90年代後，越來越多的國有企業面臨經營危機，資不抵債。這都是國有企業成員追求企業短期利潤最大化而犧牲企業長期盈利能力的表現，是「放權讓利」的改革只轉移短期最終索取權、不轉移長期最終索取權的必然後果。



權讓利」為重點，它使國有企業在經營計劃、採購、銷售、定價、用工、收入分配等方面獲得了相當多的經營自主權，同時又將企業成員的個人收入（貨幣收入和實物收入）與企業的短期盈利水平掛鉤。如果企業在一定經營周期內（每月或每年）能實現企業利潤的一定增長，企業成員的收入也就相應增長；否則，企業成員的收入增長就會受阻。這使國有企業的成員有了追求利潤的積極性，因而在一定程度上提高了企業的經營活力。但是，這種改革沒有將確保企業長期盈利最大化的責任轉移給企業成員。

所謂企業長期盈利最大化，是指投入企業的所有資本在其全部使用期間內所獲盈利的最大化。很顯然，獲取這種收益的主體就是通常所說的企業所有者，只有所有者才會關心企業的長期利潤最大化。獲取這種利潤的權利在理論上可稱為企業的長期最終索取權，它是企業所有權的核心。

「放權讓利」的改革只轉移短期最終索取權，而並不轉移長期最終索取權，這在國有經濟部門中造成了權利與責任的嚴重不對稱。國有企業的成員（主要是企業經營者）掌握了企業的大部分經營控制權，卻不承擔實現企業長期利潤最大化的責任。於是，企業行為發生扭曲，只關心企業短期盈利的最大化，不關心企業的長期盈利能力，更不關心企業資產價值的有效保全和不斷增殖。80年代以來，國有企業中掠奪式經營行為泛濫成災，國有資產嚴重流失，國有企業的發展後勁急劇衰減。進入90年代後，越來越多國有企業面臨經營危機，資不抵債、瀕臨破產的企業逐步增多。這都是國有企業成員（主要是企業經營者）追求企業短期利潤最大化而犧牲企業長期盈利能力的表現，是「放權讓利」的改革只轉移短期最終索取權、不轉移長期最終索取權的必然後果。它清楚地證明，只要企業產權安排中出現最終控制權與最終索取權的非對稱界定，企業的行為必然扭曲，企業的效率一定受損。

很顯然，處於這種制度框架內的企業不可能適應市場競爭的要求，因為它們不具備在競爭中承受壓力、贏得優勢的制度「基因」。這種企業的企業規模再大，也很難在國際競爭中力爭上游。中國在面對加入世貿的挑戰時，若不下決心全面改革國有企業的產權制度，實現政企分離，而只試圖通過行政性的組織整合，組建「大」企業以應對「入世」挑戰，不過是一廂情願。

國際競爭的實質在於制度競爭

僅僅從培育大企業的角度來研究中國加入世貿組織戰略的思路，還忽略了一個重要方面：全球經濟的一體化正在根本改變國際經濟競爭的基本方式，企業將不再是國際經濟競爭的主角。

以重化學工業為主體的工業化經濟已被稱為「舊經濟」，與這種經濟相適應的企業形態是大型聯合企業。這類企業通過金字塔型的組織控制體系，對大量的製造、研發、營銷、採購、服務活動實施高度集中的指令性控制，以獲取可觀的規模經濟和範圍經濟，它的效率來自多種經濟活動的空間集約化。組織龐大、結構複雜是這類企業組織的基本特徵。但以信息化和網絡化為基本特徵的「新經濟」正在使企業間的交易成本大大降低，許多原來必須依靠組織內部的集中控制才能有效完成的經濟活動，如設計、策劃、採購、製造、儲運、銷售、後勤、用戶服務、財務審核等等，在今後都可以依託全球性的通訊和交通網，向分布於世界各地的外部供應商轉包。因此，企業可以將自己的業務流程分解，根據各種經濟活動對外部環境的不同要求，將它們定位於不同的國家和地區，形成遍布全球的經營體系。在這種經營體系中，最終產品的產地和利潤源將變得多元化。同時，發達的信息通訊網絡還使全球的資本市場連為一體，各國經濟的波動和變化能通過通訊線路在瞬間傳遍全球。大量不受各國管理當局和國際組織監控的「無國籍」資本，循流動性、收益性和安全性的原則在國際上晝夜不停地自由轉移，推動着生產要素在世界各地的迅速流動。這一趨勢既促使各國經濟密切交流和相互影響，也使國際競爭變得空前激烈，更使國內市場與國外市場之間的邊界變得模糊。即使是純國內廠商，也開始要面對國際供應商的競爭壓力。

在這種環境中，企業要想在全球競爭中佔上風，就必須在全球範圍內尋找最具競爭優勢的投資區位，從而各國企業在投資區位上對其母國的依賴性將大大弱化。如果一個國家的投資環境不如其他國家，即使是這個國家自己的企業，也會棄它而去，因為不利的投資環境會使企業在國際競爭中處於劣勢。同時，日漸國際化的企業為了使其在異國的投資項目營運順利，必然會在經營上和管理上注意適應不同東道國的社會—人文環境，更多地僱用當地人來承擔經營工作，並注意避免自己的決策與東道國的利益和需要發生過多衝突。因此，經濟全球化必然使大公司的國籍色彩趨於淡化，它們將越來越具有「無國籍企業」的特徵。試想，德國的戴姆勒公司與美國的克萊斯勒公司合併，然後又收購

一個國家的經濟發展速度和水平，取決於其在投資環境上對全球企業的吸引力。投資環境好的國家將成為優勢企業薈萃、經濟資源富集的增長「寶地」，而投資環境差的國家只能淪為國際市場中「被遺忘的角落」。所以有人說，現在已是「企業選擇國家的時代」。

日本的三菱公司，由此形成了世界第三大汽車製造企業，這到底是哪個國家的公司呢？

企業的無國籍化反映着產業的全球化、非民族化。如果說在新經濟中有哪個方面還帶有「民族性」的話，那就是各國的經濟—社會環境。實際上，面對具有高國際流動性的企業和生產要素，各個國家或政區已經成為投資環境和市場區位的供給方。一個國家的經濟發展速度和水平將不取決於其企業的水平，而取決於它在市場空間、經濟制度、政府政策、人口素質、基礎設施、社會環境、文化氛圍等方面滿足各國投資者需要的能力，即取決於這個國家在投資環境上對全球企業(生產要素)的吸引力。投資環境好的國家將成為優勢企業薈萃、經濟資源富集的增長「寶地」，而投資環境差的國家只能淪為國際市場中「被遺忘的角落」。所以有人說，現在已是「企業選擇國家的時代」^③。

這一趨勢預示着，今後國際經濟競爭中的主角將不是企業，而是國家。「新經濟」中的國際競爭注定是國家綜合實力的競爭。這種國家綜合實力可大致歸結為兩個方面。

第一個方面是整個國家的技術創新能力。只有持續廣泛的技術創新才可能使整個國家的經濟跟上全球經濟的迅速發展，才能保持必要的競爭實力。為此，世界各國目前都在積極調整政策和制度，建立或完善各自的「國家創新體系」。需要注意的是，所謂國家創新體系，主要不是指政府出面組織科技創新的「國家隊」(儘管在有些方面「國家隊」仍是必要的)，而是指國家要採取各種措施，掃除不利於民間創新活動的社會障礙，創建有益於技術創新和技術擴散、有利於吸收國外先進技術的社會機制，以形成有利於創新活動持續廣泛展開的制度框架和社會環境^④。

第二個方面是社會制度、政府政策的適應性和應變能力。在以不斷創新和迅速變化為特徵的新經濟中，任何國家要想參與國際交流和競爭，分享全球科技進步和經濟發展的成果和機會，都必需使自己在市場、金融、貨幣、貿易、財政和企業等方面的體制具備足夠的應變能力，同時又能適當地屏蔽國際經濟動蕩對國內經濟的短期衝擊。這要求一個國家的各項經濟制度與國際經濟體制有良好的銜接，決策層對國際經濟態勢有透徹的了解，國家各級行政部門有應付各種突發事件的能力和準備。這對各國經濟制度和經濟政策的靈活性提出了很高的要求。如何使一個社會的法律、政策、體制具有高度的靈活性和適應性，能根據國內外經濟發展的需要和國際競爭的態勢不斷變革和調整，對於一個國家在全球競爭中的狀態和地位具有決定意義。因此，與「新經濟」的興起和經濟全球化的展開相伴隨，體制改革、政策調整成為遍及各國、各地區的共同現象。

這就是說，經濟全球化使政府的經濟職責具有了全新的含義。如果說，在一國政區範圍內，政府的最佳角色是市場競爭的「裁判員」，那麼在全球經濟中，各國政府將不可避免地要成為綜合國力競爭中的「運動員」。而這兩方面又有着相輔相成的關係。在國內市場中，政府扮演市場「裁判員」的角色越到位、越稱職，從而國內廠商的競爭越有效，國家的綜合實力就越強；而國家綜合實力越強，國家政府作為世界競爭中的「運動員」也就越有可能贏得優勢。

企業的無國籍化反映着產業的全球化、非民族化。在「新經濟」中的「民族性」，主要指各國的經濟—社會環境。今後國際經濟競爭中的主角將不是企業，而是國家。國家綜合實力大致表現在國家的技術創新能力和社會制度、政府政策的適應性和應變能力。因此，與經濟全球化相伴隨，體制改革、政策調整將成為遍及各國、各地區的共同現象。

在這種全球性的經濟競爭中，一個國家的人口素質比其企業的經濟實力更具決定性。因為，研究、開發、製造、經營、管理等方面的競爭都要靠優秀的人才來承擔，而人才問題從根本上講取決於社會的教育制度和激勵制度。

教育決定人才的供給。如從十九世紀後期起，美國和德國為了適應大工業和大公司發展的需要而改革教育體制和教育內容，開創了現代的工程技術教育和工商管理教育體系，從而充分滿足了這兩個國家對專業技術人才和專業管理人才的大量需要。這是美國和德國之所以能在二十世紀裏成為世界經濟強國的重要因素^⑤。今後的國際競爭對各國的教育理念、教育體制提出了新的要求，能否適應這種要求，決定着一個國家能否在今後源源不斷地培育出各種適應全球競爭的人才。因而，教育改革和教育創新就成了決定一國綜合國力的長期性、戰略性因素^⑥。

激勵制度決定人才的儲備和使用。只有當個人從其人力資源的使用中得到足夠報償時，才有動力發揮其創造性和工作潛能。沒有鼓勵人盡其才的社會環境，沒有推動個人積極進取的激勵機制，人才再多也無助於綜合國力的增強。

所以，無論是企業競爭還是國家競爭，歸根結底都是制度的競爭，是育人和用人機制的競爭。如果在一個社會中存在着許多阻礙競爭、抑制創新的制度，不能為個人的(物質性和精神性)貢獻提供充分的回報，這個社會就很難吸引和保留優秀人才，這樣的社會必將在全球競爭中屈居下風。

總之，全球經濟一體化已經將國際競爭的重點從企業轉移到綜合投資環境和國民素質上來。保護產權、激勵競爭、促進創新是贏得這種競爭的關鍵因素。中國能否順應全球經濟一體化的潮流，把握住「新經濟」中蘊涵的發展機遇，很大程度上取決於中國的體制轉型能否盡快完成。倘若中國經濟中的主幹部門仍不完全按商業化原則營運，創新少、管理差、效率低的企業仍在中國經濟中佔有主導地位，法治化社會的形成仍遙遙無期，則中國「入世」將無機遇可言。為了「入世」而強化政府的經濟統制，延緩政企分離的進程，完全是南轅北轍。中國在國際競爭中的弱勢並不是因為缺少大企業，而是因為缺少產權明晰的企業和法治化的社會制度。如果中國將應對世貿挑戰的重點置於由政府組建企業「航空母艦」上，中國有可能再次犯方向性的錯誤。

全球經濟一體化已經將國際競爭的重點，從企業轉移到綜合投資環境和國民素質上來。中國在國際競爭中的弱勢並不是因為缺少大企業，而是因為缺少產權明晰的企業和法治化的社會制度。如果中國將應對世貿挑戰的重點置於由政府組建企業「航空母艦」上，中國有可能再次犯方向性的錯誤。

危機是改革之母

大批國有企業陷入經營困境已成為當前國內所有經濟難題的焦點，如果不完備國有企業的制度改革，那麼中國目前面臨的各種經濟難題都難以根本解決。

首先，大批國有企業增長乏力甚至停產倒閉，必然拖累國民經濟的整體增長。試想，一個經濟中，有大批企業因不適應競爭而陷於經營困境，這個經濟怎麼可能高速增長。

其次，如果不改變國有企業的現狀，便有可能引發嚴重的金融危機。因為，國有企業是國有銀行的主要貸款對象，但國有企業的低效率使它們從國有銀行貸出的資金長期不能獲得應有的回報，甚至連償付利息都很困難，這給國有銀行造成了大批無法收回的不良債權。而且，由於預算軟約束的存在，即使債台高築，國有企業仍能繼續多進少出地吸納銀行的資金，成為消耗社會資金的無底洞。不盡快制止這一趨勢，中國的銀行系統將陷入極其危險的境地。

再次，國有企業不改革，中國的就業問題將越來越嚴重。從根本上講，中國的失業問題是結構性的。如果中國的多數企業是產權明晰、積極進取的市場經濟主體，那麼通過不斷的創新，開闢新的市場和經濟增長點，實現經濟的高速增長，實在還是一個方興未艾、前景廣闊的過程。這樣的經濟發展將能提供大量新的就業機會。但由於國有經濟部門擴張乏力，非國有經濟還受到各種有形或無形的束縛，使得社會就業渠道不僅未見擴大，反而因國有企業經營不振而日漸萎縮。這就是進入90年代後，本來應該進入起飛進程的中國經濟卻面臨着嚴重就業問題的根本原因。

還有，大批國有企業的經營危機造成了沉重的財政負擔。大批國有企業陷於虧損難以自拔，要靠財政補貼來維持，不僅不能成為政府的財源，反而成了財政負擔，這必然會使政府的財政狀況趨於惡化。如不加遏制，政府財政可能陷入危機。

最後，大批國有企業經營不振將嚴重威脅社會的穩定。大批國有企業陷於不景氣，發不出工資，使眾多職工面臨下崗和失業，他們的醫療和養老等基本福利也得不到保障。這不僅直接抑制了國有企業職工的現期消費，而且惡化着職工的未來預期。如果不盡快扭轉這種狀態，社會的不安定只會越來越嚴重。

總之，國有企業的經營危機已成為當前中國所有經濟難題的根源，不從根本上改革國有企業，實現政府與企業的真正分離，中國目前面臨的所有經濟、社會難題都將難以真正消除。假如繼續拖延國有企業的改革，不僅使這批企業本身無法繼續生存和發展，而且還會使政治上、經濟上的迴旋餘地越來越小，從而危及整個社會的有效整合和穩定。

國有企業的經營困境既是孕育危機的根源，又是消除危機的前提。從各國經濟轉型和結構重組的經驗來看，重大的結構重組和制度轉型幾乎無不伴隨着明顯的經濟下降。這不僅是因為產權和資產的大面積重組本身會改變原來的經濟流程，影響產業的即期業績，而且因為改革本身需要以業績惡化、發展停滯為契機和誘因。如果國有企業不在經營上陷入嚴重的資不抵債，不苦於銷售困境，不面臨大量人員下崗的就業壓力，不成為壓迫財政的沉重包袱和危及社會穩定的深層因素，就很難接受真正的產權改革。因為，改革是有成本和風險的。對政府來講，只有在改革一種制度的成本和風險小於維持這種制度的成本和風險時，才會真正實施改革⑦。

這一點在90年代的中國表現得尤為明顯。80年代以來不徹底的產權轉移，導致大量國有企業(首先是地方中小型國有企業)的經營狀況急劇惡化，而這又

二十年的漸進改革，已經使中國的國有部門中形成改產權比不改產權更有利了。現在的當務之急莫過於抓緊這一時機，力爭在短時間內平穩地完成這一重大改革。對中國來講，經濟全球化究竟是機遇還是挑戰，完全要取決於中國在制度、人才、技術、觀念等方面的狀態，取決於中國社會在這些方面的變革能力和創新能力。

拖累地方政府的財政收支狀況也隨之惡化。這使各級地方政府開始切實體驗到了企業所有權的不能承受之「重」。因此，進入90年代後，各級地方政府對國有企業的產權改革興趣大增，其實質就是要擺脫政府作為企業所有者而為企業承擔最終經營責任和風險的義務。這不是基於意識形態的選擇，而是經濟理性在實際生活中發揮作用的結果。近二十年來，不論人們在主觀認識上是否了解和接受這種產權轉移的要求，追求經濟效率的基本動因都在推動着國有企業的產權不可逆轉地從政府轉向民間。不僅中小型國有企業無法避免這一前景，就是多數大型國有企業也無法抗拒這一制度邏輯。

二十年的漸進改革，已經在中國的國有部門中形成了制度改革成本小於制度維持成本的局面，改產權比不改產權更有利了。這實在是值得舉雙手歡迎的事，它應被視為中國經濟改革所取得的一個具有戰略意義的階段性成果。現在的當務之急莫過於抓緊這一時機，穩妥地推進國有企業的產權重組，力爭在短時間內平穩地完成這一重大改革。

人人都在講，在經濟全球化的浪潮中，機遇和挑戰並存。但人們很少想到，機遇和挑戰從來都是相對的，沒有無緣無故的機遇，也沒有不可化解的挑戰。對中國來講，經濟全球化究竟是機遇還是挑戰，完全要取決於中國在制度、人才、技術、觀念等方面的狀態，取決於中國社會在這些方面的變革能力和創新能力。順應時勢，銳意革新，經濟全球化就蘊涵着巨大的發展機遇；抱殘守缺，逆勢而動，全球化就意味着嚴峻的生存危機。

註釋

- ① 遠山嘉博：《現代公企業論》（東京：東洋新報社，1987）。
- ② Paul Milgrom and John Roberts, *Economics, Organization and Management* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall International, Inc., 1992).
- ③ 通商產業省編：《通商白書（總論）》（東京：通商產業省，1998），頁16。
- ④ 石定寰等主編：《國家創新系統：現狀與未來》（北京：經濟管理出版社，1999）。
- ⑤ Alfred D. Chandler, *Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism* (Cambridge, Mass.: Belknap Press, 1990).
- ⑥ 新經濟下的教育概念將超出傳統學校教育的狹窄範圍，而包括各種形態的終身教育和在職教育。
- ⑦ Jose Edgardo Campos and Hadi Salehi Esfahani, "Why and When Do Governments Initiate Public Enterprise Reform?", *World Bank Economic Review* 10, no. 3: 451-85.