

建立现代企业制度的理论探索*

——中国 20 世纪 90 年代的企业改革思想

张 琦

内容提要:从公司治理结构的角度来看,20 世纪 90 年代以“建立现代企业制度”为目标的国有企业改革实践,重心在于“两权分离”中的“经营权”一侧,其核心是处理股东和董事会之间、董事会和总经理之间的“委托-代理”关系。这一时期,中国逐步告别“短缺经济”,市场供需力量逆转,使得国有企业原有的经营机制缺陷愈加凸显,亏损愈益严重,客观上为加快建立现代企业制度提供了契机。理论探索和改革实践都表明,建立现代企业制度既要围绕“产权明晰”做文章,同时也必须营造一个各类企业公平竞争的市场环境。以“京伦会议”为代表的一系列企业理论和国有企业改革国际研讨会,不仅对当时的国有企业改革实践产生了重要影响,同时也将企业理论、产权理论、公司治理等微观经济学领域的最新进展在中国经济学界传播开来,推动了中国经济学研究的发展。

关键词:现代企业制度 委托-代理 国有企业 京伦会议

改革开放以来,国有企业改革始终是中国经济体制改革的重要内容之一。回顾整个改革进程,如果说中国经济体制改革的主线是不断调整政府与市场的关系,那么国有企业改革的主线就是不断调整政府与国有企业的关系。经济体制改革虽然最早从农村的家庭承包责任制起步,但企业改革也并不算晚,早在 1978 年就开始了“扩大企业自主权”试点。^①总的来看,20 世纪 80 年代国有企业改革的主要方向是逐步走向“承包经营责任制”,即承包制。以 1984 年十二届三中全会为界,国有企业改革又可大致分为前后两个阶段:第一阶段的企业改革经历了“利润留成”“利润包干”“利改税”“拨改贷”等多种改革措施,其核心是“放权让利”,即政府对企业的放权;第二阶段企业改革的主要措施是实行“承包制”,其着力点在于“所有权和经营权的分离”,即“两权分离”。以上之所以说“大致”划分为两个阶段,是因为前后并非泾渭分明,早在 1981 年实行的“利润包干”,实际上也是“承包制”的一种形式。

然而通过承包制实现“两权分离”有极大的局限性。早在 20 世纪 80 年代末承包制广泛推行时,就有学者从理论上对承包制提出质疑,指出它无法明确产权关系,助长短期行为,因而只能是一种过渡形式。^②从实践来看,伴随承包制广泛推行的,却是国有企业亏损额和亏损面(亏损企业数占企业总数的比重)的不断扩大。1986—1988 年,企业平均亏损额为 32.7 亿元,亏损面 17.6%;1989 年,亏

[作者简介] 张琦,中国社会科学院经济研究所副研究员、中国社会科学院大学国家城市群战略研究院特约研究员,北京,100836。

* 本文为中国社会科学院创新工程重大科研规划项目“国家治理体系和治理能力现代化研究”(项目编号:2019ZDGH014)、中国社会科学院经济研究所创新工程项目“中国改革开放初期国有企业制度变革及其思想研究”的阶段成果。

① 1978 年 10 月,四川省选择 6 家企业,即四川重庆钢铁公司、成都无缝钢管厂、宁江机床厂、四川化工厂、新都县氮肥厂和南充钢厂,开始进行“扩大企业自主权”试点。参见董辅初主编:《中华人民共和国经济史》(下),经济科学出版社 1999 年版,第 64—65 页。

② 吴敬琏:《价格改革与承包制》,《中国经济体制改革》1988 年第 8 期;厉以宁:《经济体制改革的总体设计——经济体制改革思路的政策化》,《财贸经济》1988 年第 7 期。

损额为189亿元,亏损面15.9%;1990年亏损额286亿元,亏损面达31.0%。考虑到企业“应提折旧不提、应摊成本不摊”的行为,潜在亏损高达500亿元。^① 尽管这一时期企业的亏损不应完全归咎于承包制,但理论探索和实践层面都酝酿着新的企业改革方向——建立现代企业制度。

1992年,中共十四大明确提出“我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制”。1993年11月,中共十四届三中全会通过了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》(以下简称十四届三中全会《决定》),对十四大提出的改革目标和原则加以具体化。关于企业改革,十四届三中全会《决定》提出:“必须坚持以公有制为主体、多种经济成份共同发展的方针,进一步转换国有企业经营机制,建立适应市场经济要求,产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度”。十四届三中全会《决定》共分十个部分,第一部分为总论,第二部分就是“转换国有企业经营机制,建立现代企业制度”。此后,现代企业制度正式成为国有企业的改革方向。

十四届三中全会《决定》将现代企业制度概括为“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”十六个字,并对企业的若干特征,如产权关系、经营权、所有者权益、政府和企业的关系及企业管理制度等,加以说明。十四届三中全会《决定》还提出,国有大中型企业应实行公司制,包括国有独资公司、有限责任公司和股份有限公司。

20世纪90年代,企业改革围绕着“建立现代企业制度”而展开,并成为中国特色社会主义市场经济体制改革的“五大支柱”之一。^② 至20世纪末21世纪初,这一改革任务基本完成,国有企业初步建立起现代企业制度。本文拟对这一时期的企业改革思想进行梳理和归纳,并将其放在现代企业制度的一般理论——公司治理的“委托-代理”框架下进行考察。并且,本文将采取思想史与经济史相结合的写作方法,力图体现理论与改革实践的互动。这是因为,中国的经济学研究具有强烈的问题意识和应用导向,企业改革思想同样与改革实践密切相关。但是,包括企业改革思想在内的中国经济思想,也并非完全是对现实问题的被动反映,而是具有相当程度的主动性,这在20世纪八九十年代尤为突出。理论相对于实践的主动性和前瞻性,恰是思想史研究的主要价值之一。

一、现代企业制度的一般理论

以现代经济学视角来看,以股份制(有限责任公司和股份有限公司都属于股份制)为典型代表的现代企业制度,其核心特征在于所有权与经营权(或控制权)的分离。历史上,企业的形式经历了个人独资、合伙制、公司制三种形态。个人独资,是指一个人拥有并经营的企业,个人要对企业的债务承担责任。合伙制,是指由两个或两个以上的合伙人共同拥有的企业,他们也要对企业的债务承担个人责任。公司制,是指由股东所有的企业,所有权与股东持有的股份成比例。通常,股东选举董事会来经营企业,而董事会则雇用经理人负责企业运营。公司的一个基本特征是,所有者对企业的债务不承担个人责任,只承担有限责任,所以公司的法律名称往往包含股份有限(Incorporated或Inc.)或有限责任(Limited或Ltd.)等修饰语。公司制的产生是社会分工的结果,由于有资金的人未必懂经营管理,懂经营管理的人未必有足够的资金,因此资金所有者出资成立企业,雇用具有管理才能的人担任总经理负责日常经营,就成为自然而然的选择,如此所有权和控制权发生了分离。这样一来,就产生了“委托-代理”问题或公司治理问题(属于“委托-代理”问题的一种)。

对所有权和控制权分离导致的公司治理问题的探讨,至少可追溯到伯利(Adolf A. Berle)和米恩斯(Gardiner C. Means)于20世纪30年代出版的《现代公司与私有财产》。据伯利和米恩斯的考察,

^① 章迪诚:《中国国有企业改革编年史(1978—2005)》,中国工人出版社2006年版,第277页。

^② “五大支柱”是指:建立现代企业制度;建立全国统一开放的市场体系;建立以按劳分配为主体,效率优先、兼顾公平的收入分配制度;建立多层次的社会保障制度;建立以间接手段为主的完善的宏观调控体系。

从 19 世纪末到他们写作时的 20 世纪 30 年代,无论大公司还是小公司,股权分散化程度都越来越高,其中尤以超大型公司为甚。当时美国最大的三家企业——美国电话电报公司、宾夕法尼亚铁路公司和美国钢铁公司,各自的股东人数从 20 世纪初的 10000 人、28408 人、24636 人,不断增加至 1931 年的 642180 人、241391 人和 174507 人。股权的分散化带来了一些前所未有的后果,其中之一是“在公司制度中,产业财富的‘所有者’仅仅剩下象征性的所有权,而权力、责任以及实物——这些东西过去一直是所有权不可或缺的部分——则正在让渡给一个手中握有控制权的独立的集团”。^① 这里所说的“手中握有控制权的独立的集团”,指的就是企业管理者特别是高级管理人员。

从“委托-代理”的角度来看,与作为“代理方”的企业管理者相比,作为“委托方”的所有者对企业的成本、竞争优势、发展战略等状况处于信息劣势地位,甚至完全不了解企业的具体经营过程。二者之间的信息不对称,使所有者很难对企业管理者进行有效的监督,以确保其行为符合所有者的利益。如果股权高度分散,那么大量的小股东对企业管理层几乎没有任何约束力。因此,为了解决公司治理中所有者和控制者之间的“委托-代理”问题,企业通常会为高管制定包括工资、奖金、股票期权等在内的薪酬结构,希望以此来确保管理层的行为尽可能符合公司的长远利益。也就是说,企业高管的薪酬其实包括两部分,一部分是劳动和努力的报酬,另一部分是利用不易监督的信息优势而获得的“信息租金”。

一般意义上的“委托-代理”问题,指的是企业所有者和经营者之间的代理问题,对于股份制公司来说,也就是股东和企业经理之间的代理问题。决定“委托-代理”问题严重程度最主要的因素是股权结构,在其他条件不变的情况下,股权越是分散,代理问题就越严重。而从现代企业发展史来看,欧美各国尤其是英、美,企业股权分散化的程度总体上是不断上升的。著名企业史学家钱德勒(Alfred D. Chandler Jr.)在其名著《看得见的手》中提到,从 19 世纪中叶到 20 世纪中叶大约百年的时间里,美国企业逐渐由股权高度集中的家族式企业转变为股权分散的现代企业。^② 此外,二战后美国资本市场的发展以及随后兴起的“员工持股计划”,也促使上市公司的股权进一步分散化。20 世纪 70 年代起,美国公司股权出现再次集中化的趋势,突出表现为机构投资者持股比例上升,因而有人据此认为,美国企业股权高度分散化的局面已经反转,重新回到股权集中时代。

但总的来看,美国企业总体上仍处于股权分散状态。拉波塔(La Porta)等人运用股东权利(anti-director rights,刻画股权保护情况)这一指标,将企业的所有权划分为六种情形:广泛持股、家族控制、国家控制、广泛持股的金融机构控制、广泛持股的非金融企业控制以及其他类型,^③以此考察 27 个富裕经济体 1995 年大中型上市公司的所有权状况。^④ 结论是,美国 80% 的样本上市公司属于广泛持股型,20% 属于家族控制型,而英国 100% 的样本上市公司属于广泛持股型,并且英联邦国家上市公司广泛持股的比重较高,如澳大利亚这一比重为 65%,加拿大为 60%。家族控制比重较高的经济体有阿根廷(65%)、中国香港(70%)、比利时(50%)、希腊(50%)等,国家控制比重最高的经济体是奥地利(70%),新加坡和意大利的这一比重也比较高,分别为 45% 和 40%。莫克(Randall K. Morck)对拉波塔等人关于德国和日本公司所有权状况的结论进行了修正,得出结论为:日本 5% 的样本上市公

① 阿道夫·A. 伯利、加德纳·C. 米恩斯:《现代公司与私有财产》,甘华鸣等译,商务印书馆 2005 年版,第 63—64、78 页。

② 小艾尔弗雷德·D. 钱德勒:《看得见的手——美国企业的管理革命》,重武译,王铁生校,商务印书馆 1987 年版,第 578—581 页。

③ 广泛持股是指公司股票由大量分散的投资者持有,公司的治理委托给职业经理人。家族控制是指投资者将公司的治理委托给少数富有的家族,投资者权利通常比较薄弱。国家控制就是通常所说的国有企业或国有资本控股。广泛持股的金融机构控制,是指公司股票或债券主要由金融机构(主要是银行)持有,即通常所说的间接融资;广泛持股的非金融机构控制,是指公司股票或债券主要由非金融企业持有,典型代表是大企业之间互相持股。

④ Rafael La Porta, Florencio López-de-Silanes, and Andrei Shleifer, "Corporate Ownership Around the World," *Journal of Finance*, Vol. 54, No. 2, 1999, pp. 471—520.

司属于家族控制,5%属于国家控制,90%属于广泛持股的非金融企业控制;德国10%的样本上市公司属于家族控制,25%属于国家控制,65%属于广泛持股的金融机构控制。^①这些结论,与人们通常认为“英、美企业股权高度分散,而德、日企业表现为金融机构和企业互相持股”的看法是一致的。

20世纪70年代以来美国企业股权的再集中,虽然在一定程度上缓解了股权分散化导致的所有者和经营者之间的代理问题,但同时却引发了新的代理问题,即大股东和小股东之间的“委托-代理”问题。大量金融机构投资者成为公司大股东后,往往采取派遣自己人担任董事会成员和高管的做法对企业进行控制,并通过关联交易、股权稀释、给高管开出超高薪酬等途径对小股东进行掠夺。

其实,无论股权分散程度大小,只要企业所有权和控制权存在分离,那么所有者和经营者的目标就不会完全一致,因此必然存在“委托-代理”问题。对于双方目标不一致而产生的“代理成本”,以及它对所有者和经营者行为的影响是普遍存在的这一问题,詹森(Jensen)和麦克林(Meckling)于1976年发表的经典论文《企业理论:管理行为、代理成本与所有权结构》对其进行了开创性研究。^②他们提出,代理成本包括三方面:其一,为防止代理人违背委托人利益行事,委托人付出的监督成本;其二,代理人为取信于委托人,保证自己不会损害其利益而主动付出的约束成本;其三,即便双方都采取最优的监督和约束措施,代理人的决策与能够最大化委托人利益的决策仍有差距,由此产生的福利损失或“剩余损失”也属于代理成本。詹森和麦克林运用代理成本这一概念,对内部融资和外部融资、股权融资和债权融资、最优企业规模等问题给出了一个有力的解释框架。

因此,现代企业制度的关键,其实就是如何处理好因所有权和控制权分离带来的“委托-代理”问题。对于国有企业来说,“委托-代理”的链条就更长。股东和董事会之间、董事会和总经理之间构成的“委托-代理”关系,这是所有公司制企业所共有的。相比之下,国有企业还多了一层“委托-代理”关系,即国家或政府(委托方)和代表国家行使所有权的机构或个人(代理方)之间的“委托-代理”关系。照此理论框架来看,20世纪90年代中国的国有企业改革实践——建立现代企业制度,主要是围绕着公司制企业共有的“委托-代理”关系改革而展开的。而国有企业特有的“委托-代理”关系,即政府和企业之间的关系,则是进入21世纪以来国有企业改革的重点。

二、关于建立现代企业制度的争论

从实践来看,尽管1993年十四届三中全会已明确提出“建立现代企业制度”,但与随后迅速铺开其他几项改革措施(如财税体制改革、投资体制改革、金融体制改革、外汇体制改革等)相比,国有企业改革的进展却比较缓慢。按照十四届三中全会《决定》的精神,1993年底,全国人大通过了《中华人民共和国公司法》。与此同时,决策层决定在全国选择100家企业进行建立现代企业制度试点;但直到1994年11月,试点企业的名单才最终确定下来。原计划在1995年上半年出台的12个试点配套文件,直到1996年10月才出台了5个,预计两年完成的试点工作,最终持续了三年,直到1997年底才结束。^③

国企改革进展相对缓慢的原因,既有理论上的争论,也有现实因素的制约。理论上的争论和困惑,正如张卓元在1995年所说:“改革思路和改革战略的重大改变,并不是《决定》(笔者注:十四届三中全会《决定》)一公布就为大家所了解和接受的。……时至今日,仍有一些人包括一些经济学家对

^① 兰德尔·K. 莫克主编:《公司治理的历史:从家族企业集团到职业经理人》,许俊哲译,格致出版社、上海人民出版社2011年版,第4页。

^② Michael C. Jensen and William H. Meckling, “Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure,” *Journal of Financial Economics*, Vol. 3, No. 4, 1976, pp. 305–360. 该论文中译版收入迈克尔·詹森:《企业理论:治理、剩余索取权和组织形式》,童英译,上海财经大学出版社2008年版,第79—132页。中译版与英文版略有不同。

^③ 章迪诚:《中国国有企业改革编年史(1978—2005)》,第398—399页。

建立现代公司制度,对用股份制改组国有大中型企业表示怀疑和反对的态度,认为中国企业要现代化,只能靠经营管理,不能靠搞股份制和公司制。”^①

理论上的争论是多方面的。例如,进入20世纪90年代后,80年代关于承包制和股份制的争论仍在进行,有人更是认为,对国有企业进行股份制改造必然导致私有化和国有资产流失。^②又如,关于什么是“现代企业制度”,也有不同的看法。有人认为,不能把现代企业制度理解为就是公司制,包括独资企业、合伙企业、合作制企业、公司制企业,都是现代企业制度的组织形式。^③而有人则主张,不能把“现代社会存在的”企业制度都算作现代企业制度,只有企业法人财产权独立、建立起公司治理结构、出资人承担有限责任的公司制,才是现代企业制度。^④

再如,关于产权制度是不是国有企业改革的中心问题的争论,这方面张维迎和林毅夫的争论具有典型性。

张维迎认为,国有企业改革的关键是如何选择具有“企业家才能”的人来当企业的经营者。要做到这一点,就必须赋予企业所有权,使其具有剩余索取权和剩余控制权。对国有企业来说,国家不应是企业的股东,而应是企业的“债主”,也就是债权债务关系。而企业的剩余索取权和控制权可以交给非国有机构或个人,使其通过“股权”的形式占有。^⑤张维迎的这一判断,与他对“企业所有权”的理解有关。他认为,所谓“企业所有权”指的是对企业的剩余索取权和剩余控制权。剩余索取权和剩余控制权都和“不完备契约”有关。作为经济活动的组织形式,企业和市场的共同之处在于它们都是“契约”,不同之处在于市场是一种“完备契约”,而企业则是一种“不完备契约”。也就是说,不完备契约无法准确描述与交易有关的未来所有可能出现的状态,以及每种状态下各方的权利和责任。契约的“不完备”决定了必然存在剩余索取权和剩余控制权,并且剩余索取权和剩余控制权不可能完全对应。对于绝大多数产业来说,最优的企业所有权安排是让经营者拥有一定的剩余索取权。^⑥从这一理论出发,也就不难理解张维迎为什么主张国家与国有企业之间应当是债权债务关系而不是股权关系:如果国家任命的国企经营者没有剩余索取权,那么理论上他就没有积极性监督生产者;如果赋予他一定的剩余索取权,即便不考虑是否正当(国有企业的“产权”理论上属于全体人民),又如何保证任命经营者的委托人直至“初始委托人”具有监督积极性?其实,张维迎在之前的一篇文章中提出,国有企业的“初始委托人”(即全体人民)理论上只能通过“用手投票”来行使监督职能,但最优监督积极性随着共同体规模的扩大及“委托-代理”链条的延长而严格递减。照此逻辑,中国这样一个庞大的公有制经济体是无法有效运行的。之所以能够运行,是因为现实中是“变形的公有经济”,即“委托-代理”链条中的各级代理人获得了部分的剩余索取权。^⑦同一时期,周其仁以科斯的交易成本理论为基础,对企业的“不完备契约”性质给出了一种新的解释。周其仁提出,包括“企业家才能”在内的人力资本产权特性,决定了契约的“不完备”特征,因为人力资本只能通过恰当的激励机制才能发挥作用。^⑧张维迎和周其仁的这些研究,分别运用了新古典经济学中的“委托-代理”理论和新制度经济学中的交易成本理论,二人的研究结论都指向了产权及其激励作用的重要性。这些研究并非针对国有企业改革的应用研究,而是属于纯理论研究,但对当时及其后国企改革的启示显然是存在的。

① 张卓元:《协调认识 科学规划 多方试验 积极推进国有企业改革》,宋涛、卫兴华主编:《40位经济学家关于推进国有企业改革的多角度思考》,经济科学出版社1996年版,第89页。

② 戎文佐、吴冬梅:《企业理论》,张卓元主编:《论争与发展:中国经济理论50年》,云南人民出版社1999年版,第226—227页。

③ 洪虎:《明确企业改革方向 建立现代企业制度》,《中国经济体制改革》1993年第12期。

④ 唐丰义:《把握实质是推行现代企业制度的关键》,《改革》1994年第3期。

⑤ 张维迎:《从现代企业理论看国有企业改革》,《改革》1995年第1期。

⑥ 张维迎:《所有制、治理结构及委托-代理关系——兼评崔之元和周其仁的一些观点》,《经济研究》1996年第9期。

⑦ 张维迎、吴有昌、马捷:《公有制经济中的委托人-代理人关系:理论分析和政策含义》,《经济研究》1995年第4期。

⑧ 周其仁:《市场里的企业:一个人力资本与非人力资本的特别合约》,《经济研究》1996年第6期。

与张维迎不同,林毅夫则认为,国有企业改革的核心并不在于产权是否明晰,而在于为企业创造一个公平竞争的环境。理由主要有二:其一,只要是现代公司制,企业的所有权和经营权就是分离的,那么无论是公有制还是私有制,都存在“委托-代理”问题。即便产权“清晰”,如私有制,也未必能够保证企业获得成功,如印度和中南美洲的情况;反之,也有大量的实例(如新加坡航空公司等)表明,国有企业的效率也可以高于私有企业。所以,以私有制为方向的产权改革既不是国有企业有效率的充分条件,也不是有效率的必要条件。何况,中国国有企业的所有权一直属于国家,产权本来就是清晰的。其二,经过之前的放权让利、承包制等改革措施,企业的经营权得到了扩大。但若没有一个竞争性的外部市场,就无法对企业的经营行为进行有效的监督或监督成本过高。因此,若没有充分竞争的产品和要素市场、充分竞争的经理人市场以及充分竞争的股票市场等外部竞争环境,进一步扩大企业自主权,只会导致企业管理人员更加严重地侵蚀利润和国有资产,导致国有资产流失。^①

对于20世纪80年代的中国企业改革实践,除理论分析之外,当时也有从“实证”角度进行分析和评价的研究成果。中国社会科学院经济研究所关于国有企业改革的研究是这方面的代表,组建了专门的课题组(以下简称“课题组”)。^②其研究在80年代末90年代初开展,研究的时间范围是1980—1989年,研究成果集中在90年代上半期陆续发表。^③与同一时期国内其他研究团队相比,“课题组”的国有企业改革研究有两方面特点:一是开展大规模的调查研究,对国有企业进行实地调查和问卷调查,获得了大量一手资料和数据;二是充分运用计量经济学工具,对样本数据进行实证分析。这两方面,在当时的中国国有企业改革研究中是独一无二的。“课题组”经过1988年和1989年两年的调查,共获得了1172个有效样本企业和近340万个数值的数据库,为开展定量研究奠定了基础。^④“课题组”取得的研究成果非常丰富,如关于国有企业生产率的增长、承包制对企业制度变革的影响、国有企业组织结构和内部激励机制的变化及其影响、外部环境对企业行为的影响、企业的投资行为和投资偏好等等,涵盖了整个80年代国有企业发展的方方面面。在此,囿于篇幅,无法对这些研究成果进行全面介绍,仅选择与本文主题相关较有代表性的研究结论稍加评述。

“课题组”研究发现,由于改善激励机制和扩大企业自主权、生产新产品和改进质量等因素,整个80年代的国有企业生产率出现了显著的提高。1980—1989年,国有企业劳动生产率上升了69.4%,“课题组”认为其原因主要是引入奖金等激励机制提高了工人的劳动积极性,以及技术进步和职工文化水平的提高。但同一时期,固定资产产出率却下降了59.1%。“课题组”认为,劳动生产率和资产产出率相背而行的原因在于“所有制变革没有取得明显的进展,因而没有形成效率指向的资产配置机制”。因此,“物的效率下降在很大程度上抵消了劳动效率的提高”。关于承包制,“课题组”也进行了深入的考察和分析。推行承包制之后,政府对企业的考核变为“目标管理”,即对企业盈利能力进行监控,减少了政府对企业的直接控制,企业经理在用人方面获得了很大的自主权,并且个人利益与企业盈利能力密切相关,这些都是承包制有利于提高企业效率的一面。但承包制内在的缺陷也十分明显,如企业经理同时代表企业利益向政府讨价还价和代表政府利益保证资本收益这一“双重身份”的矛盾,经理为了迁就职工收入预期导致“工资侵蚀利润”“负盈不负亏”,外部环境变化导致承

^① 林毅夫、蔡昉、李周:《国有企业改革的核心是创造竞争的环境》,《改革》1995年第3期。

^② 该课题是国际合作项目,课题组由中国社会科学院经济研究所牵头,与英国牛津大学、美国密歇根大学、圣地亚哥大学开展合作研究,英方学者还邀请了匈牙利、波兰和南斯拉夫的学者参加。从1987年起,该课题组开始对中国国有企业进行广泛的实地调研,获得了大量微观数据和访谈资料。中方学者还赴美国、英国、德国、印度和东欧各国,考察它们的企业制度和运营机制等。1990和1992年,该课题组成员在对近1200家国有企业样本数据进行计量分析的基础上,先后召开了深圳国际讨论会和桂林国际讨论会,交流研究成果,在国内外产生了较大的社会影响。

^③ 中国社会科学院经济研究所除关于国有企业改革的研究外,20世纪80年代初还曾与世界银行开展合作研究。

^④ 董辅初、唐宗焜、杜海燕主编:《中国国有企业制度变革研究》,人民出版社1995年版,第4页。

包合同稳定性无法得到保证,实行承包制的企业仍然承担了大量“社会职能”等等。^①为什么农村实行土地的承包制改革取得了巨大成功,而“包字进城”却未能发挥预期的作用?“课题组”对此也给出了解释:农村承包的对象是土地这一生产要素,实行承包制之后,农业生产组织形式发生了变化,建立起了有效的生产经营体制。而工业企业承包,则是在不改变生产组织形式的情况下承包企业的综合产出能力,“由于在产权制度和组织结构方面没有相应的建树,没有建立起有效的内在机制来调整和约束企业行为,反而一味运用收入刺激,致使企业行为失控,造成一系列消极影响”。^②基于对20世纪80年代国有企业改革的理论分析和实证研究,“课题组”对国有企业未来的改革方向给出了建议:一方面从产权制度入手,建立具有独立法人地位的国有资产持股公司行使产权主体职能;另一方面将竞争性国有企业推入市场,通过建立社会保障制度,使企业从原先的多目标变为以盈利为单一目标,同时加快市场机制建设,建立包括要素市场在内的市场体系,价格体系尽快从双轨制变为单一的市场轨,为企业创造一个公平竞争的市场环境。^③可以看出,这是一种产权制度改革和市场体系建设并重的国有企业改革思路。

理论上的种种争论,也反映了以建立现代企业制度为目标的国有企业改革的困难。与微观领域的企业改革相比,宏观层面的经济体制改革进展则迅速得多。十四届三中全会《决定》发布后,1993年底开始的一系列金融体制改革、投资体制改革,1994年开始的以分税制为核心的财税体制改革、外汇管理体制的改革等改革举措便迅速铺开。中共十四大之后,价格改革也迈出重大步伐。1992年,中央管理的价格目录大幅减少,重工业生产资料和交通运输价格从737种减少到89种,其余全部放开;轻工业产品价格从41种减少到22种;农产品价格从40种减少到9种。1992年,社会消费品零售总额中市场调节价所占比重已超过90%,比1991年的不足70%高出20多个百分点;生产资料销售总额中市场调节价所占比重,1992年也超过了70%,1993年进一步超过80%,比1991年的不足50%高出30多个百分点。^④与其他方面的改革相比,国有企业改革确实进展缓慢。因而张卓元1995年对此评价说:“此项改革其困难、阻力、风险之大,延续时间之长,超出不少经济学家的预计,甚至超过公认为难度很大的价格改革。”^⑤

三、国有企业亏损及其宏观和微观原因

从现实因素来看,进入20世纪90年代,国有企业的亏损情况日益严重。首先是亏损额的持续上升。1992年国有独立核算工业企业亏损额为369.27亿元,1993年上升到452.64亿元,1994年为482.59亿元,1995年进一步上升到639.57亿元,1996年更是高达726.69亿元。其次是亏损面和亏损率的扩大。所谓亏损面,如前述是指亏损企业个数占全部企业个数的比重。1992年,国有独立核算工业企业亏损面为23.36%,1993—1996年逐年扩大,分别为28.78%、30.89%、33.53%、37.70%,至1997年前三季度达到了46.68%,近一半的企业都在亏损。所谓亏损率,是指亏损企业亏损额与盈利企业盈利额之比。1992年国有独立核算工业企业亏损率为40.83%,1993、1994年略有下降,分别为35.64%、36.79%,1995、1996年又开始上升,分别为43.87%、63.51%,至1997年前三季度达到了73.78%。^⑥当然,并不是说这一时期亏损只发生在国有企业,非国有企业(包括乡镇企业)同样也

① 董辅初、唐宗焜、杜海燕主编:《中国国有企业制度变革研究》,第64—74、76—86、116—125页。

② 董辅初、唐宗焜主编:《中国国有企业改革:制度与效率》,中国计划出版社1992年版,第165页。

③ 董辅初、唐宗焜、杜海燕主编:《中国国有企业制度变革研究》,第510—521页。

④ 国家发改委价格司:《价格改革的历程和经验》,彭森主编:《中国价格改革三十年(1978—2008)》,中国市场出版社2010年版,第85—89页。

⑤ 张卓元:《协调认识,科学规划,多方试验,积极推进国有企业改革》,宋涛、卫兴华主编:《40位经济学家关于推进国有企业改革的多角度思考》,第88页。

⑥ 郑海航主编:《国有企业亏损研究》,经济管理出版社1998年版,第33页。

有亏损的。但是,无论是亏损面还是亏损率,国有企业总体上都比非国有企业更严重。

20世纪90年代,国有企业之所以发生日益严重的亏损,除了制度和管理方面的因素之外,也受到总体宏观经济环境的影响;并且,与非国有企业相比,沉重的历史负担也大大削弱了国有企业的盈利能力。

传统计划经济体制下,中国经济长期处于总需求大于总供给的“短缺经济”状态。造成这种状况的原因,一方面在于中国在计划经济时期选择了重工业优先的“赶超”战略,国民经济“重积累、轻消费”导致的消费品长期短缺;另一方面,匈牙利经济学家亚诺什·科尔奈(János Kornai)提出的计划经济体制下“预算软约束”和企业“投资饥渴症”的现象,^①也是导致短缺的重要原因。总的来看,从国家计划经济确立一直到20世纪80年代,中国总体上处于总供给小于总需求的“短缺经济”状态,也就是当时所说的“卖方市场”。然而进入90年代后,“卖方市场”开始转变为“买方市场”,中国逐渐告别“短缺经济”。根据原国内贸易部(内贸部)对606种商品的分析,1996年上半年,供求平衡和供大于求的商品占90.6%,供不应求的占9.3%;下半年,供求平衡和供大于求的占93.8%,供不应求的仅占6.2%。同时,许多行业和产品都出现了不同程度的产能过剩,产能利用率普遍不足,如钢材为62.0%、水泥为72.9%、化肥为72.6%、内燃机为43.9%、汽车为44.3%、彩电为46.1%、自行车为54.5%、洗衣机为43.3%、空调为33.5%、摄像机为12.3%,等等。^②中国逐步告别短缺经济,以及随之而来的市场供需形势逆转,成为这一时期国有企业亏损严重的外部因素。

与20世纪80年代相比,对于90年代的国有企业来说,来自非国有企业的竞争也越来越激烈。以工业部门为例,国有工业产值占工业总产值的比重1992年为51.5%,1993—1997年五年间持续下降,分别为46.9%、37.3%、34.0%、28.5%、25.5%。与此相应的是非国有工业(包括集体工业、个体工业及其他类型经济工业)的占比不断上升。即便从将国有工业与集体工业合计为“公有制工业”来看,这一时期在工业总产值中所占比重也是不断下降的,二者合计占比从1992年的86.6%降至2000年的63.5%,下降20多个百分点。^③

此外,20世纪90年代宏观经济的波动,对国有企业的效益也造成了一定的影响。1992年中共十四大确立“社会主义市场经济”为改革目标,引发了新一轮的经济增长,以GDP衡量的经济增长率,1992—1996年依次为14.2%、13.9%、13.0%、11.0%和9.9%。经济高速增长的同时,也发生了改革开放以来最严重的一次通货膨胀,消费者价格指数(CPI)1992—1996年依次为6.4%、14.7%、24.1%、17.1%和8.3%。面对这一次经济过热,中央政府除采取压缩货币增速和投资增速的应急之策外,主要通过深化改革的办法来治理。至1996年,严重的通货膨胀已经得到控制,而经济增速并未大幅下滑,因此这一轮宏观调控的后果也被称为“软着陆”。1997年亚洲金融危机的爆发,对经济造成了严重的外部冲击,接下来的1998—2000年,中国处于通货紧缩状态。宏观经济层面的波动,对本就处于亏损状态的国有企业来说可谓雪上加霜。^④如前所述,国有企业的亏损面和亏损率,在1996—1997年再次上升。

如果说宏观层面的总体趋势和经济波动同时影响国有企业和非国有企业,那么,国有企业长期

^① 预算软约束,也称软预算约束,简单来说,是指企业在长期亏损的情况下仍然可以通过其他渠道获得资金而避免破产。计划经济下,国有企业在从政府部门获得无偿拨款、亏损情况下仍然可以从国有银行获得贷款等等,是预算软约束的典型情况。投资饥渴症是指,计划经济下的企业和非营利机构的负责人为了获得升迁、获得更多的物质报酬、获得下属的认可等等,总是有扩张的冲动,因而持续不断地为本单位争取更多的投资,表现为永不满足的“投资饥渴症”。由于预算软约束的存在,“真正意义上的破产是不会有”,“投资饥渴症”得到了强化且不可避免。参见亚诺什·科尔内:《短缺经济学》,张晓兴等译,经济科学出版社1986年版,上卷第197—201页、下卷第9—13页。

^② 董辅弼主编:《中华人民共和国经济史》(下),第383页。

^③ 汪海波:《新中国工业经济史(1979—2000)》,经济管理出版社2001年版,第645页。

^④ 张文魁、袁东明:《中国经济改革30年·国有企业卷》,重庆大学出版社2008年,第90页。

以来背负的“三大包袱”,则是导致其亏损较非国有企业更加严重的额外负担。所谓“三大包袱”是指冗员负担、债务负担和福利负担。

造成国有企业冗员问题的原因,首先是体制上的。传统计划经济体制下,个人并无自由选择职业和工作单位的权利,只能等待劳动人事部门“分配工作”。反过来说,政府也有义务为全体社会成员安排工作(农民被视为就业人员)。而且,个人除非犯了严重的错误,通常来说工作是终身制的,至多可以调岗但不会被开除,即所谓“铁饭碗”。1992年,国有企业曾一度掀起打破“铁交椅、铁饭碗、铁工资”(即“破三铁”)的改革热潮,其中打破“铁饭碗”的主要做法是变“固定工”为合同制。但是,国企职工对打破“铁饭碗”有强烈的抵触情绪。例如,很多人认为,如果说国有企业是“铁饭碗”,那么政府机关和事业单位就是“金饭碗”,为什么不破“金饭碗”,只破“铁饭碗”?^① 1992年的“破三铁”运动并未解决国有企业冗员问题,国有单位就业人数并未随之显著下降。^② 其次,国有企业本身的制度安排就容易产生过度就业的激励。国有企业长期面临“所有者缺位”的状况,企业负责人并非企业所有者,因此没有足够的激励去控制成本。即便在实行承包责任制之后,国有企业的常态也是“负盈不负亏”,赚了是自己的、亏了是国家的。因此,国有企业负责人本身就有激励在招工环节高报用工需求,为各种拉关系、走后门进入国企的员工预留指标。从人们的直观感受来看,国有企业中存在大量的领导子女、亲属、朋友等“关系户”职工,这种现象并不鲜见。再次,长期以来,“没有失业”被认为是社会主义制度优越性的体现之一。凡此种种,导致国有企业冗员严重,很多职工事实上属于“隐性失业”状态。1993年底,全国城镇国有企业职工总计1.09亿人,冗员总计在3000万人左右。^③

除冗员之外,国有企业的债务负担也日益沉重。1993年,国有工业企业的资产负债率为67.5%,流动资产负债率超过95.6%;而1980年,国有工业企业的这两个数字分别为18.7%和48.7%。^④ 1994年完成资产清查的12.4万户工商企业,平均资产负债率为74.3%,企业流动资金基本依赖负债。^⑤ 若计入资产损失和亏损挂账,实际资产负债率高达83.3%。^⑥ 同样,造成国有企业债务负担日益沉重的原因也是多方面的,主要有国有企业资本金注入不足或无资本金注入、企业缺乏资本金补偿机制、企业经营目标多元化(主要是“企业办社会”)、国有企业税负过重等等。^⑦ 更加值得注意的是制度和政策上的原因。从体制上讲,国有企业处于“所有者缺位”状态,企业负责人并非企业所有者;即便在“承包责任制”之下,承包人也并没有足够的激励为企业注入资金,应当履行出资人注资责任的是国有企业的所有者——国家或政府,即发包方,而不是承包方。从政策上讲,自1984年底大力推行“拨改贷”之后,国有企业所需资金就只能通过银行贷款来解决,国家几乎不再拨款,如此,就相当于变产权为债权——国家对企业的所有权变成了银行对企业的债权。对于企业来说,之前财政拨款是国家的,而银行也是国家的,所以“拨改贷”并没有让企业觉得借钱不方便。对于银行来说,企业是国家的,银行也是国家的,即便给企业的贷款最终成了坏账,也有国家“兜底”。何况,“给国有企业贷款也是由政府作出决策的一种政府行为,而主要不是银行作为金融企业的企业行为”。^⑧

国有企业“三大包袱”中的最后一项是福利负担,即“企业办社会”。“单位”对于那一时期的人具有特殊的重要性。“单位”不仅是工作的场所和机构,同时还负责职工的生、老、病、死“全生命周

① 章迪诚:《中国国有企业改革编年史(1978—2005)》,第320—324页。

② 国有工业部门的职工人数,1992—1996年各年份分别为4521万人、4498万人、4371万人、4277万人、4040万人。见汪海波:《新中国工业经济史(1979—2000)》,第644页。

③ 郑海航主编:《国有企业亏损研究》,第65页。

④ 郑海航主编:《国有企业亏损研究》,第73页。

⑤ 黄速建:《试论国有企业的债务负担与债务重组》,《经济改革与发展》1995年第8期。

⑥ 郭树清:《国有企业改革与债务问题处理》,《经济社会体制比较》1996年第3期。

⑦ 陈佳贵、金碚、黄速建主编:《中国国有企业改革与发展研究》,经济管理出版社2000版,第288—291页。

⑧ 黄速建:《试论国有企业的债务负担与债务重组》,《经济改革与发展》1995年第8期。

期”的各项活动。大中型国有企业作为重要“单位”，通常都建有幼儿园、中小学、医院、食堂、职工住房等等，并且负责这些机构和设施的运行和维护。此外，“企业办社会”还包括由企业保险来承担社会保障功能，包括医疗费、退休金、失业补助等，均由国有企业承担。非国有企业特别是民营企业则没有这些负担，姑且不论其他，单从这方面来说，国有企业与非国有企业展开竞争就处于不利地位。1994年，全国3.4万个地方国有工业企业，共有学校16783所、医疗卫生机构3619个。每年需支付教育经费15亿元，医疗卫生费20亿元，支付新建学校、医院职工工资20亿元，建设职工住房50多亿元，支付离退休人员工资170亿元。以上总计相当于企业实现利润总额的1.1倍。^①

进入20世纪90年代之后，国有企业“三大包袱”日益沉重，成为导致国有企业亏损严重的重要因素。而且，这三方面的负担并非相对独立。例如，债务负担的解决，有赖于福利负担的解决；福利负担的解决，又有赖于冗员负担的解决。三方面负担交织在一起，又有赖于企业改革之外的改革进展，如社会保障体系的建立等等。凡此种种因素，导致国有企业改革困难重重。

四、企业改革的国际讨论会

这一时期，学界关于国有企业改革、建立现代企业制度的探讨，突出表现为一系列国际讨论会的召开。自改革开放以来，直到20世纪末，中国经济学界召开的一系列高质量理论研讨会，在很大程度上成为沟通学术界与决策层的桥梁。这些学术会议不仅在国内传播了现代经济学，而且对中国的经济体制改革发挥了重要影响乃至推动作用。20世纪90年代之前，影响较大的会议有：1977—1978年召开的四次按劳分配理论研讨会，1979年召开的“第二次价值规律讨论会”（即无锡会议），1984年的“中青年经济科学工作者学术讨论会”（即莫干山会议），1985年的“宏观经济管理国际讨论会”（即巴山轮会议）等。

进入20世纪90年代，关于企业理论和国有企业改革的国际研讨会主要有：1994年在北京召开的“中国经济体制的下一步改革国际研讨会”（即京伦会议），1995年在上海召开的“关于中国国有企业改革的国际研讨会”，1996年在北京召开的“现代企业理论与中国经济改革国际研讨会”，1998年在美国巴尔的摩召开的“公司治理结构和中国企业的体制改革问题国际研讨会”，1998年在北京召开的“国有企业改革：中国与英国的经验国际研讨会”等。这些会议当中，后来尤为中国经济学界所推重的是1994年的“京伦会议”（因在北京京伦饭店召开而得名）。因“京伦会议”的内容主要涉及现代微观经济学，故经济学界常将其与80年代在国内传播了现代宏观经济学的“巴山轮会议”对举。在此，暂不对上述所有会议的内容进行梳理和评述，仅以“京伦会议”为代表，就其研讨内容进行介绍。

“京伦会议”于1994年8月23—26日在北京京伦饭店召开，会期三天半。前两天的议题与企业改革直接相关，第三天的议题是财税体制改革，最后半天是对1995年经济改革的展望。参加会议的外方经济学家主要有青木昌彦、尼古拉斯·拉迪（Nicholas Lardy）、罗纳德·麦金农（Ronald McKinnon）、奥利弗·哈特（Oliver Hart）、保罗·米尔格罗姆（Paul Milgrom）等；中方专家主要有吴敬琏、张卓元、陈清泰、周小川、楼继伟、李剑阁、吴晓灵、谢平、张春霖等。另外，钱颖一和许成钢当时是作为外方专家参会。外方专家中，青木昌彦是运用现代微观经济学研究制度问题的著名经济学家，拉迪是美国著名的中国经济问题专家，麦金农是研究金融发展理论的经济学家、著名的金融抑制理论提出者。哈特和米尔格罗姆都是世界著名的微观经济学家，“京伦会议”多年之后，二人分别于2016年和2020年获得诺贝尔经济学奖。第三天的会议结束后，时任国务院副总理朱镕基会见了参会的外方专家。

^① 陈佳贵、金碚、黄速建主编：《中国国有企业改革与发展研究》，第305页。

无论是从会上提交的论文和会议发言来看,还是从会议对中国经济思想及国有企业改革的影响来看,青木昌彦教授提出的内部人控制理论及对经济转轨中公司治理问题的分析,是“京伦会议”取得的最重要成果。此外,哈特、米尔格罗姆等人带来的不对称信息、不完全契约、逆向选择、道德风险、破产程序、现金拍卖等概念,也令当时的中国经济学家耳目一新。这些内容代表了现代微观经济学的最新进展,后来亦成为中国经济学家研究现实问题的分析工具。

青木昌彦提交的会议论文题目是《对内部人控制的控制:转轨经济中的公司治理结构的若干问题》,^①文章分为三大部分,第一部分是经济转轨过程中出现内部人控制现象的分析和讨论;第二部分提出了一个“对内部人控制进行控制”的理论模型,主要是引入银行机构来约束企业的行为,并考虑银行的激励;第三部分讨论经济转轨过程中银行业的改革。青木昌彦是内部人控制理论的最早提出者,在这篇论文中,他将内部人控制定义为:国有企业的经理或工人在企业公司化过程中获得相当大一部分控制权的现象。青木昌彦指出,内部人控制是计划经济在转轨过程中固有的一种现象,因而是内生的。当计划经济当局通过“放权”来激励国有企业时,企业经理就获得了很大的控制权。企业一旦开始公司化改革,那些已经获得了相当控制权的经理就会借机进一步扩大手中的权力。此外,工人的养老、医疗、住房、教育等各种福利原本是与国有企业绑定在一起的,进行公司化改革必然会触动他们的既得利益,为了克服他们可能的反对,只能把企业资产的一大部分送给工人。这种现象,在东欧和中欧各国的转轨过程中普遍存在,尽管程度和表现形式不尽相同。例如,波兰在企业公司化过程中,工人获得了企业资产的控制权;俄罗斯则是管理人员控制;捷克和匈牙利则二者兼具,等等。青木昌彦还表示,内部人控制并非仅体现在私有化的情形,即使公司化改制后仍为国有独资或国有控股,企业的重大决策中突出强调内部人的利益,也是一种内部人控制。

青木昌彦提出的内部人控制,首先具有“委托-代理”问题的一般特性,即出资人(委托方)怎样控制内部人(代理方)的行为,使其符合出资人的利益,不论出资人是国家还是个人,这涉及到效率问题。其次,经济转轨过程中的内部人控制,其特殊性还在于公平问题,国有企业属于全民所有,若公司化改制后国有资产大部分流入经理和员工手中,当然是不公平的。

那么,应当怎样防止或控制转轨中的内部人控制呢?标准的方案是投资基金模式,即企业公司化改制后,其股权大部分由投资基金持有,投资基金从外部对内部人控制加以监督和制约。但是,青木昌彦认为,尤其是在转轨过程中,投资基金的外部监督作用十分有限。其一,投资基金未必能够成为某个企业的大股东;其二,如果股票市场发达,投资基金对监督个别企业的兴趣就会大减,宁可投资于市场指数;其三,国有企业公司化改制后,可能需要大量资金注入,但投资基金恐怕无力调动金融资源来满足这一需要。投资基金当然可以发挥作用,但若仅依靠投资基金,转轨的过程可能会大大延长。基于此,青木昌彦提出了“银行辛迪加模式”。简言之,这种模式的特点是,由一家牵头银行负责对企业进行事前、事中和事后监控,同时加入其他若干银行来分散风险;这些银行共同组成一个辛迪加,通过债权(贷款给企业)来监控内部人控制的企业。如果企业资不抵债而破产,由牵头银行买下整个银行辛迪加的债权,并将其转化为股权,从而将内部人控制转为外部人控制。这种机制被称为“相机抉择的”(contingent)公司治理结构,如果企业经营得好、财务状况良好,那么内部人仍然是剩余索取者;如果企业经营不善,则债权向股权的转换,将终结内部人控制的局面。青木昌彦认为,在转轨过程中,发展银行机构对企业进行外部控制,与标准的新古典经济学主张的通过资本市场进行外部监管,可以并行不悖而非彼此替代。因此他主张博采众长的方案,其原因之一是,不同的金融结构适合不同的生产组织方式,银行导向的金融系统适合团队导向的生产组织,而

^① 青木昌彦:《对内部人控制的控制:转轨经济中的公司治理结构的若干问题》,吴敬琏等:《公司治理结构、债务重组和破产程序:重温1994年京伦会议》,中央编译出版社1999年版,第14—42页。

资本市场导向的金融系统适合层级制的生产组织。最后,青木昌彦指出,要通过银行部门实现对企业的外部监管,就必须对银行业进行改革,如提高银行的最低资本限额、限制银行对单个企业的贷款等。

青木昌彦提出的银行导向的金融体系,虽然旨在为经济转轨过程中的企业内部人控制现象提供解决方案,但这种体系,其实代表了以银行体系(即间接融资)为主的日本、德国模式。与此相对的,则是以资本市场(即直接融资)为主的英国、美国模式。他认为,这两种模式并不能简单地判定孰优孰劣。事实上,从后来的经济体制改革实践来看,中国选择了以银行体系间接融资为主的模式,更类似于日、德,而不是英、美。

青木昌彦提交的这篇论文,也契合“京伦会议”关于企业改革的主要议题:公司治理结构及企业与银行的关系。其他参会者提交的论文也围绕这一话题展开,如钱颖一的《中国的公司治理结构改革和融资改革》、周小川等的《企业与银行关系的重建》、吴晓灵、谢平的《中国国有企业——银行债务重组的设想》等等。^① 这些论文的主题具有很强的针对性,正如前面提到的,国有企业“三大包袱”之一便是债务负担,而债务负担就是企业对银行的负债。从企业的角度来看是过度负债,从银行的角度来看就是不良资产,而要建立现代企业制度,就必须在公司化改制时解决这些问题。从这一意义上来说,“京伦会议”的议题和讨论是具有高度预见性的,随后几年,中国国有企业的改革实践在很多方面都受到这次学术讨论会的启发和影响。

五、从“抓大放小”到“三年脱困”

前面说过,20世纪90年代之后,国有企业亏损日益严重,然而亏损并非均匀分布于大、中、小型企业之间。1988—1995年,从亏损面看,大企业的亏损面最小,中型企业次之,小企业亏损面最大(1995年略低于中型企业);从亏损率看,大企业亏损率最低,中型企业与小企业接近;从亏损额看,大企业的亏损额最大,小企业次之,中型企业次之。^② 亏损额是总量指标,大企业因其规模较大,所以较大的亏损额并不意味着其经济效益更差。而亏损面和亏损率是比例指标,与中小企业相比,大企业的这两个指标都是最低的,说明大企业的经济效益相对而言是最好的。正是在这样的背景下,经过地方的实践先行,中共中央于1995年提出了“抓大放小”战略,即抓好大企业、放活小企业。

山东诸城是最先实行“放小”的地区之一。诸城市没有大型国有企业,而小型国有企业在20世纪90年代初几乎都处于严重亏损或资不抵债状态。在这种情况下,诸城市通过将国有企业整体出售的形式进行了产权改革。到1995年,几乎所有市属国有小企业都完成了改制,绝大部分改制为股份合作制企业。时任诸城市委书记陈光,因力主出售国有小企业而被人们称为“陈卖光”。^③

重庆市是“抓大放小”的典型地区。1994年,重庆市属预算内国有工业企业亏损面达55.7%,资产负债率超过80%,均高于全国平均水平。全市综合实力最强的50家国有企业,其数量仅占市级以上独立核算国有工业企业总数的0.7%,但工业增加值占到了全市的50%以上,销售收入、利税总额分别占全市的48.4%和90.6%。因而重庆市认为,只要抓好这50家大型国有企业,就可以扭转国有企业困难的局面。^④

1995年9月,中共十四届五中全会通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》(以下简称《建议》),正式提出“抓大放小”战略:“要着眼于搞好整个国

^① 这三篇论文分别载于吴敬琏等:《公司治理结构、债务重组和破产程序:重温1994年京伦会议》,第49—87、117—132、133—144页。

^② 郑海航主编:《国有企业亏损研究》,第46—47页。

^③ 张文魁、袁东明:《中国经济改革30年·国有企业卷》,第87—88页。

^④ 董辅初主编:《中华人民共和国经济史》(下),第379页。

有经济,通过存量资产的流动和重组,对国有企业实施战略性改组。这种改组要以市场和产业政策为导向,搞好大的,放活小的,把优化国有资产分布结构、企业组织结构同优化投资结构有机地结合起来,择优扶强,优胜劣汰,形成兼并破产、减员增效机制,防止国有资产流失。”

“放小”的实质是国有小企业的产权改革。然而在这一问题上,经济学界也存在一些争论。《建议》中提出:“区别不同情况,采取改组、联合、兼并、股份合作制、租赁、承包经营和出售等形式,加快国有小企业改革改组步伐。”但这些形式当中,产权改革的含义并不完全相同。王珏主张以股份合作制为主,“在小企业的诸种改制形式中,一般地说,包不如租,租不如卖。所谓‘卖’,就是把小企业的国有净资产向社会出售,国家从小企业中退出,企业按个人业主制、合伙制、股份合作制等形式运营。……我们认为,股份合作制应是国有小企业改制的主要选择。”^①厉以宁提出,一些中小国有企业可以卖给国内外的私人投资者,不能认为这样会滋长资本主义,削弱社会主义。而且,卖给私人投资者,只不过是国有经济的实物形态资产减少了,货币形态的资产增加了,谁也没有受损失。^②这是针对那种认为“卖掉国有小企业等于国有资产流失”的观点作出的回应。张维迎认为,对于国有中小型企业,可以采取经理人员买下来的办法。一方面,经理人员对企业的价值比外人更了解,也更有信心;另一方面,也可以保持企业经营的连续性。而且,解决大企业问题的根本出路在于资产所有者和企业家队伍的形成,而中小企业正是创造资产所有者和培养企业家的摇篮。^③而陶大镛、高鸿业、卫兴华等人坚决反对将国有小企业大规模出售,认为这样做除了导致国有资产流失之外,还会使县及县以下基层政权失去国有制这一社会主义经济基础,私有经济将在县一级起主导作用,政权的性质也会发生变化。而且,还会影响人们对国有企业的信心,等于宣布公有制在小型企业中失败了。^④

从这些观点可以看出,关于“放小”,即国有小企业改制,能不能卖掉存在争论,卖给谁也存在争论,这些争论背后的实质是所有制问题。20世纪90年代,如果说计划和市场之争自1992年中共十四大明确社会主义市场经济之后已经基本消失,那么公有和私有之争则仍然存在,并一直持续到21世纪。尤其是涉及国有企业改革的话题,国有资产流失始终是悬在改革者头上的一把利剑,在后来的改革进程中还会多次出现。其中影响最大的一次,是2004年由“郎顾之争”引发的关于国有资产流失的大讨论,当然这是后话。^⑤

1997年9月,中共十五大召开,这次会议在所有制理论方面作出了重大突破。《十五大报告》(以下简称《报告》)提出:“公有制为主体、多种所有制经济共同发展,是我国社会主义初级阶段的一项基本经济制度”“一切符合‘三个有利于’的所有制形式都可以而且应该用来为社会主义服务”。关于什么是公有制经济、什么是公有制为主体,《报告》指出:“公有制经济不仅包括国有经济和集体经济,还包括混合所有制经济中的国有成分和集体成分。公有制的主体地位主要体现在:国有资产在社会总资产中占优势;国有经济控制国民经济命脉,对经济发展起主导作用。”关于非公有制经济,《报告》明确指出:“非公有制经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分。”非公有制经济不再只是“补充”。

关于国有企业改革,《报告》重申了十四届三中全会《决定》提出的建立现代企业制度:“建立现代企业制度是国有企业改革的方向。要按照‘产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学’的要求,对国有大中型企业实行规范的公司制改革,使企业成为适应市场的法人实体和竞争主体。”同时,再次提出抓大放小:“要着眼于搞好整个国有经济,抓好大的,放活小的,对国有企业实施战略性改组。”

① 王珏主持:《国有企业改革新探》,上海远东出版社1996年版,第147页。

② 厉以宁:《国有企业的产权改革问题》,董辅初、厉以宁、韩志国主编:《国有企业:你的路在何方——50位经济学家论国有企业改革》,经济科学出版社1997年版,第308—310页。

③ 张维迎:《企业理论与中国企业改革》,北京大学出版社1999年版,第175—176页。

④ 《经济研究》编辑部编:《中国经济理论问题争鸣(1990—1999)》,中国财政经济出版社2002年版,第113—114页。

⑤ 关于“郎顾之争”(郎威平与顾雏军之争)引发的大讨论,可参见刘贻清、张勤德主编:《“郎旋风”实录:关于国有资产流失的大讨论》,中国财政经济出版社2005年版。

紧接着召开的十五届一中全会提出:用三年左右的时间使大多数国有大中型亏损企业扭亏增盈,摆脱困境。到2000年,使大多数国有大中型骨干企业基本建立现代企业制度。^①这是官方正式提出国有企业“三年脱困”,^②也被称为“三年两目标”,即用三年的时间实现摆脱困境和初步建立现代企业制度这两个目标。

国有企业“三年脱困”的重点在大中型国有企业,属于“抓大放小”中“抓大”的阶段性任务。与“抓大”相比,“放小”的进展相对较快。截至1998年底,根据对21个省(自治区、直辖市)的统计,独立核算国有小企业改制面已接近80%;其中实施股份合作制的占22.6%,出售的占8.17%,租赁的占7.28%,股份制的占6.15%、兼并的占4.4%,破产的占2.81%,其他形式(承包、合资嫁接、风险抵押、土地置换等)占48.59%。^③

直到20世纪90年代末,不少经济学家仍表示国有企业改革“进展缓慢,效果不明显”,“尚未取得应有的成效”。应当说,这种判断符合当时的实际情况,从前面说过的国有企业当时的亏损情况就能感受到。到90年代后半期,经济学界对国有企业改革“改不动”的原因,也有了新的分析和认识。除了反复提到的“产权不清、政企不分、经营管理不科学”等传统因素之外,有的学者还提到了更加现实的因素——改革利益主体不明。经济学家王珏持这种观点,认为国有企业改革进展缓慢的关键原因是“谁能分享改革的果实,人们不清楚”。^④结合当时国有企业改革引发大规模职工下岗的事实来看,这种看法很有道理。无论是改革开放初期的农村家庭承包责任制改革,还是非公有制经济的发展,都属于“增量改革”或帕累托改进,没有人利益受损。而国有企业改革属于“存量改革”,直接影响职工的切身利益。这一事实,也是王珏主张国有小企业改制应采取“股份合作制”的原因之一,因其能够最大限度地确保职工的利益。

以吴敬琏为代表的国务院发展研究中心课题组,则进一步从更为宏观的层面思考国有企业改革问题。吴敬琏提出,国有企业遇到的困境,除微观层面产权不清、政企不分等因素外,还与整个国有经济的布局存在问题有关,具体表现为国有经济分布过广、过散,战线过长,表面上无处不在,实际上国有企业竞争力不强。因此必须对国有经济实行战略性重组,收缩战线,使国有资本从低效企业到高效企业,从小型企业到大型企业,从一般竞争性部门到战略性部门集中。^⑤

吴敬琏的这一改革思路得到了决策层的认可。1999年9月,中共十五届四中全会通过的《关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》(以下简称十五届四中全会《决定》),明确提出“从战略上调整国有经济布局”“推进国有企业战略性改组”。十五届四中全会《决定》将国有企业分为三大类进行战略性改组:一是极少数必须由国家垄断经营的企业,在努力适应市场经济要求的同时,国家给予必要支持;二是竞争性领域中具有一定实力的企业,应吸引多方投资加以发展;三是负担过重、经营困难的企业,产品有市场的,进行资产重组和结构调整,产品无市场且长期亏损,或资源枯竭、技术落后、污染严重的企业,实行破产、关闭。同样,十五届四中全会《决定》再次强调了“抓大放小”及“建立和完善现代企业制度”。

① 马建堂:《三十年巨变:国有企业改革进程简要回顾与评述》,吴敬琏等主编:《中国经济50人看三十年——回顾与分析》,中国经济出版社2008年版,第354页。

② 关于“三年脱困”的提法,最早可追溯到1997年7月,时任国务院副总理的朱镕基在辽宁考察国有企业时提出“用三年左右时间使大多数国有企业走出困境”。见章迪诚:《中国国有企业改革编年史(1978—2005)》,第479页。

③ 陈佳贵、金碚、黄速建主编:《中国国有企业改革与发展研究》,第155页。原数据总和超过100%,此处进行了调整。

④ 王珏:《改革攻坚论——国有经济体制改革纵横谈》,经济科学出版社1999年版,第287页。

⑤ 吴敬琏:《重组国有经济,完善国民经济的所有制结构》,董辅初、厉以宁、韩志国主编:《国有企业:你的路在何方——50位经济学家论国有企业改革》,第17—29页。吴敬琏的这篇文章发表在中共十五大召开前,由他牵头的课题《国有经济的战略性改组》,书稿也完成于十五大之前,但出版于十五大之后的1998年,该书更加全面地阐述了这篇文章中的观点。参见吴敬琏等:《国有经济的战略性改组》,中国发展出版社1998年版。

值得一提的是国有经济和国有企业在竞争性领域中的定位,从十五届四中全会《决定》来看,并未要求国有企业退出竞争性领域。不过,有的经济学家当时主张国有经济应退出一般竞争性领域。中共十五大召开后,王珏提出“国有企业在调整的过程中,必须从一般性的竞争领域中退出,集中于干一些大事情,集中到对全局有重要影响、起带动作用的行业中去”。^①吴敬琏牵头的国务院发展研究中心课题组的建议是,国有资本应当从一般竞争性领域向战略性领域集中,收缩战线,加强重点。在一般竞争性领域中的国有经济,应使国有资本从中型企业向大型企业集中,提高国际竞争力。该课题组同时也提出,国有小企业大多处于一般性竞争领域中,其效益反而低于民营企业,因此国有资本应从小企业撤出。^②从这些观点可以看出,当时关于国有资本从一般竞争性领域退出的主张,其着眼点在于收缩战线、集中力量于战略性领域,且国有企业在竞争性领域普遍效益不佳。不过,关于国有资本和国有企业是否应当退出一般竞争性领域的争论,后来曾反复出现并一直延续至今。

经过三年的努力,到2000年底,国家重点监测的6599家国有大中型亏损企业中,仍然亏损的有1469家,有1492家扭亏为盈,其余3638家通过重组、改制、兼并等措施转为其他企业,或通过破产的方式彻底消灭了亏损;6599家企业总体脱困率达77.7%。^③2000年,国有和国有控股工业企业完成增加值比上年同比增长10.1%,自1994年以来首次回到两位数的增速;同口径统计的国有和国有控股工业企业实现利润,从1997年的807亿元增至2000年的2392亿元。^④2000年12月11日,全国经贸工作会议宣布:中央确定的国有企业改革与脱困三年目标已基本实现。^⑤

国有企业“三年脱困”的目标能够如期实现,是多方面因素综合发力的结果。对此,原国家经贸委深化国有企业改革研究组的调查报告将其归纳为三方面因素,即宏观经济环境改善、国家政策支持和企业自身努力,并用量化方法得出结论:前两方面因素占70%,企业自身努力占30%。^⑥回顾这段改革历程,除1998—2000年宏观经济形势回升的因素之外,其实最重要的因素有两方面:一是通过兼并、破产的方式,剔除严重亏损的国有企业;二是通过实施“债转股”减轻国有企业债务负担。

三年间,前述6599户国有大中型重点脱困企业,有2000家是通过破产、关闭实现脱困的,占比近30%。^⑦与企业破产、倒闭相伴随的,是大量工人下岗,三年中共有2000多万人下岗。^⑧这些下岗工人为国有企业脱困目标的实现,作出了巨大的贡献和牺牲。

而在削减国有企业债务方面,“债转股”发挥了关键的作用。简言之,“债转股”就是把商业银行对国有企业的债权,转为资产管理公司对国有企业的股权。1999年,四家资产管理公司(即中国信达资产管理公司、中国东方资产管理公司、中国长城资产管理公司、中国华融资产管理公司)相继成立,分别对应中国建设银行(还包括国家开发银行)、中国银行、中国农业银行、中国工商银行四家商业银行,由财政向每家资产管理公司注资100亿元,资产管理公司从中央银行获得再贷款后,收购相应商业银行对国有企业的债权,并将其转为资产管理公司对国有企业的股权。^⑨根据原国家经贸委的推荐,实施“债转股”的企业共有580家,债转股金额共4050亿元。按当时初步匡算,实施债转股的企业资产负债率可由原来的73%降到50%以下,80%以上的企业当年就可以扭亏为盈。^⑩

① 王珏:《改革攻坚论——国有经济体制改革纵横谈》,第287页。

② 吴敬琏等:《国有经济的战略性改组》,第51页。

③ 汪海波:《新中国工业经济史(1979—2000)》,第572页。

④ 张文魁、袁东明:《中国经济改革30年·国有企业卷》,第125页。

⑤ 章迪诚:《中国国有企业改革编年史(1978—2005)》,第555页。

⑥ 彭森等:《中国经济体制改革重大事件》(下),中国人民大学出版社2008年版,第653—655页。

⑦ 章迪诚:《中国国有企业改革编年史(1978—2005)》,第553页。

⑧ 彭森等:《中国经济体制改革重大事件》(下),第653页。

⑨ 陈雨露、郭庆旺主编:《新中国财政金融制度变迁事件解读》,中国人民大学出版社2013年版,第462—463页。

⑩ 汪海波:《新中国工业经济史(1979—2000)》,第576页。

六、现代企业制度的初步建立

1994年启动的100家企业建立现代企业制度试点,到1996年底,改为多元股东持股的有17家,改为国有独资公司的69家,改为控股型国有独资公司的10家,另有2家实行重组,1家被兼并,1家破产。除中央政府层面之外,地方层面也选择了2343家企业进行试点,至1997年上半年,这些企业已有540家改造成股份有限公司,占23.0%;改造成有限责任公司的也有540家,也占23.0%;改造成国有独资公司的909家,占38.8%。^①截至2001年,全国4371家骨干企业中,已有3322家实行了公司化改制,改制面达76.0%。^②

进入21世纪初,多数国有企业都完成了公司化改制,至少在形式上建立了现代企业制度。但仍然存在一些问题,例如国有独资公司数量偏多,股份结构中国有股和法人股所占比重过大,政府部门仍通过控股直接干预公司事务等等。

更深层次的问题在于,完成公司化改制,并不等于完成了产权改革。对于国有独资企业和国有控股企业来说,国家股由代表国家这一终极所有者的各级政府持有,那么政府以“出资人”的身份继续干预企业的经营决策,就是顺理成章的。但这样一来,“政企分开”仍然无法实现。^③而且,即便进一步实行国有企业股权多元化改革,打破国有独资或国有股一股独大的局面,各级政府作为国有股事实上的持有者,又如何保证它们能够恰当地履行“出资人”的职能?也就是说,在各级政府(国有资本持有者)和国有企业之间的“委托-代理”关系中,怎样才能保证委托人(政府)有足够的动力去监督代理人(国有企业)?如果委托人(政府)追求其他目标,如追求政绩,对代理人(企业)的重大决策进行干预,那就又回到了政企不分的老路上。如果委托人(政府)对国有资本漠不关心,就容易导致代理人(企业)出现“内部人控制”的局面,此时又该由谁来监督委托人呢?出现这种情形并不难理解,因为各级政府也并非国有资产的“所有者”,它们只是代表国家这个“终极所有者”代行出资人职权罢了,说到底,它们也是“代理人”。

如果将所有权视作委托方,经营权视作代理方,那么1993—2002年这十年的国有企业改革实践——建立现代企业制度,主要集中在代理方一侧。经过公司化改制的国有企业,在企业制度、组织结构、管理方法等方面,已经展现出现代企业的面貌。而关于委托方的改革——国有企业产权改革及国有资产管理体制改革,成为接下来国有企业改革的重点。2003年3月,国务院国有资产监督管理委员会(简称“国资委”)正式挂牌成立,标志着下一阶段国有企业改革的开端。

七、简要总结

建立现代企业制度,是中国特色社会主义市场经济体制改革的重要内容。20世纪90年代中国经济学界关于国有企业改革问题的研究和思考,是构建中国特色社会主义市场经济理论的重要素材。回顾这段历史,可以作出以下几点判断:

第一,从公司治理结构的角度来看,20世纪90年代以建立现代企业制度为目标的国有企业改革实践,其重心在于“两权分离”中的经营权一侧,其核心是处理股东和董事会之间、董事会和总经理之间的“委托-代理”关系,这是公司制企业共同面临的问题,不论国有还是非国有。

第二,20世纪90年代国有企业亏损愈益严重,使企业改革更显紧迫,客观上为加快建立现代企业制度提供了契机。与80年代不同,90年代的国有企业面临着整个经济从卖方市场向买方市场的转变,许多行业都从之前的短缺变为过剩状态,这就使得国有企业原有经营机制的缺陷更加凸显。因此,从承包责任制转向现代企业制度不仅是理论分析的结果,也是摆脱现实困境的必然选择。除

^① 董辅初主编:《中华人民共和国经济史》(下),第396—397页。

^② 彭森等:《中国经济体制改革重大事件》(下),第720页。

^③ “中国改革与发展报告”专家组:《透过历史的表象:中国改革20年回顾、反思与展望》,上海远东出版社2000年版。

整个经济供需力量逆转这一大环境之外,来自非国有企业越来越激烈的竞争,冗员、债务和福利“三大包袱”日益沉重,其都是造成90年代国有企业严重亏损的重要原因。国有企业公司化改制摆脱冗员负担,特别是福利负担的过程,同时也是中国社会保障和社会治理体系重构的过程。

第三,20世纪90年代的理论探索和改革实践表明,建立现代企业制度既要围绕产权明晰做文章,同时也必须营造一个各类企业公平竞争的市场环境。单纯的企业产权改革或单纯从竞争环境入手,都是片面的。20世纪90年代,国有企业因其“三大包袱”,在与非国有企业的竞争中似处于劣势地位。而进入21世纪以来,经过“抓大放小”后完成公司化改制的国有企业,在融资等方面与非国有企业相比又转而处于优势地位。这两种局面都不符合公平竞争的要求。而20世纪90年代国内经济学的产业政策与竞争政策之争、公司化改制与“国有资产流失”之争、国有企业是否应当退出一般竞争性领域之争等等,并未随着现代企业制度的建立而消失,后来亦曾反复出现。

第四,20世纪90年代国有企业改革的进程中,以“京伦会议”为代表的一系列企业理论和国有企业改革国际研讨会,不仅对当时的国有企业改革实践产生了重要影响,同时也将企业理论、产权理论、公司治理等微观经济学领域的最新进展在中国经济学界传播开来,推动了中国经济学研究的发展。

第五,以“公平-效率”二分法来看,20世纪90年代的国有企业改革主要集中在效率方面,即通过建立现代企业制度来提升国有企业的效益和竞争力,无论“抓大放小”、公司化改制、国有经济的战略重组,都围绕着国有经济和国有企业的效率做文章。而实践表明,一般发达国家的国有经济和国有企业,很大程度上是从“公平”而非“效率”出发,即通过控制国有企业员工的薪酬水平来改善整个社会的收入分配状况。换言之,国有经济和国有企业的存在,应当起到压缩而非拉大收入差距的作用。在这方面,中国国有企业的薪酬体制改革还有很大的空间。

The Theoretical Exploration of the Establishment of a Modern Enterprise System —The Economic Thought of the Reform of the SOEs in China in the 1990s

Zhang Qi

Abstract: From the point of corporate governance, in the reform of the state-owned enterprises (SOEs) aiming at ‘the establishment of a modern enterprise system’ in 1990s in China, the focus was on the power of management between “the separation of the ownership and the management power”. The central issue in the SOEs reform was to handle the “principal-agent relationship” between the shareholders and the board of directors, and between the board of directors and the chief executive officers (CEOs). During those years, China began to pull out of “shortage economy” and the market power of supply and that of demand swapped positions each other. Consequently, the inherent deficiencies of the management mechanisms of the SOEs were highlighted, and more and more enterprises had experienced increasingly heavy losses. These situations of the SOEs offered the chance to expedite the establishment of a modern enterprise system. Both the theoretical exploration and the practice of the reform proved that in order to establish a modern enterprise system, not only “clearly defined property rights” but a fair competition market order are also required. Along with other international conferences on firm theory and the reform of SOEs, the Jinglun Conference had a great influence on the practice of the reform of the SOEs, meanwhile introduced the newest theories in microeconomics such as firm theory, property rights theory and corporate governance to Chinese economists and promoted China’s economic research.

Keywords: Modern Enterprise System, Principal-Agent, SOEs, Jinglun Conference

(责任编辑:马烈)