

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2016.04.002

社会供给、“国家使命”与国有企业分类改革

曾祥炎

(湖南科技大学 商学院,湖南 湘潭 411201)

摘要:产权理论的微观与效率分析方法很难对宏观经济运行给出合理解释,因而也难以客观地评价国有企业在社会发展中的重要作用。本文将“生产规模”纳入产权分析理论体系,以此为理论基础,从社会供给角度论证了工业革命之后国有企业所承担“国家使命”的演变过程,并提出了根据产品市场供给水平来实施国有企业分类改革的基本思路。

关键词:生产规模;生产效率;国家使命;国有企业

中图分类号:F276.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2016)04-0012-05

一、问题的提出

黄群慧等认为,长期以来国有企业不仅要承担巩固社会主义基本经济制度、发挥在国民经济中主导作用的经济利益使命,还要承担弥补市场缺陷的社会公共使命,从而面临着“盈利性企业使命”与“公共性政策使命”诉求的“国家使命冲突”。^[1]2015年8月24日发布的《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》明确根据国有资本的战略定位和发展目标,结合不同国有企业在经济社会发展中的作用、现状和发展需要,将国有企业分为商业类和公益类,并在此基础上实施分类改革,很大程度上为解决这一“国家使命冲突”提供了政策依据。

不仅如此,《指导意见》也为近年来理论界关于国企改革主张的矛盾和混乱厘清了思路。因为从1980年代开始,国际社会普遍认为私有化是国有企业改革的基本出路,这种思想传导到国内,引发了关于国企改革方向问题的反复争论:主张国企应该私有化的学者认为,国有企业已成为未来中国成长最主要的障碍之一,只有私有化才能从根本上解决问题;而持应维护国企主导地位观点的学者则担心,大面积的国企私有化会动摇中国社会主义的制度刚性,削弱社会平等的经济基础,并导致社会动

荡与改革的最终失败。《指导意见》的出台,既肯定了国有经济在社会发展中的重要地位,也指出了国有企业应该根据社会发展需要进行产权调整的基本事实,从而否定了“国企全面私有化”与“维持国企制度刚性”两种极端思维,为更好地发挥国有经济部门与非国有经济部门的互补功能指明了方向。

诚然,“国家使命冲突”作为对国有企业“生存状况”的“客观”描述,确实可以为平衡“极端思维”提供指导,但在理论上仍然需要进一步探讨。因此,为了更好地理解不同时期国有企业承担的“国家使命”以及形成当前“国家使命冲突”的原因,本文试图将生产规模引入产权分析,并从社会供给的角度还原国有企业的历史作用,然后在综合考虑效率与生产规模的基础上,探讨国家干预对经济长期增长的影响,从而为分析国有企业承担“国家使命”的变化规律及其分类改革提供经济学依据。

二、社会供给与国有企业的历史作用

(一)国有企业参与社会生产的理论依据

在产权经济学家看来,产权的激励功能主要源于两个方面:减少不确定性和降低交易费用;将外部性内部化。正是源于对产权激励功能的认识,产权经济学家不仅认为清晰的产权界定与经济增长之间

收稿日期:2016-06-15

基金项目:国家社科基金一般项目(14BJY078)

作者简介:曾祥炎(1975-),男,湖南新宁人,湖南科技大学副教授,经济学博士,主要从事宏观产权结构理论研究。

存在着正向关系,资源配置的有效性取决于产权界定的清晰度,并且反复强调政府干预的非正当性。只是历史的发展证明,私有产权并不是灵丹妙药,以私有化为改革导向的拉美、东欧、原苏联国家与撒哈拉以南非洲国家并未取得预想的发展效果;即使是美欧也分别爆发了次贷危机与主权国家债务危机,至今仍未走出困局。事实上,一个国家或地区在不同的历史阶段都需要发展一定比例的国有经济来承担相应阶段社会发展的“国家使命”。本文认为,现代产权理论难以对政府干预与宏观经济增长之间的关系做出合理解释,一个重要的根源在于其倾向于微观与效率的分析方法。下面我们将通过引入生产可能性曲线,根据微观、宏观分析问题的差异性更深入地理解产权分析的这种缺陷。

图1为生产可能性边界图。社会全部资源可生产OD单位X产品或OA单位Y产品,也可以生产AD曲线所表示的各种不同的X与Y的产量组合,AD曲线所描绘的就是社会在一定的资源与技术条件下可能达到的最大产量组合,所以被称为生产可能性曲线或转换线。在一定时期内,社会可以选择AD曲线上任意一点来组织生产活动。微观经济学所要解答的问题就是,社会的生产活动到底应该选择F点还是G点,或者AD线上其他任何一点展开?换句话说,微观经济学很大程度上就是研究假定在社会生产处于生产可能性边界上时个体的经济选择行为,此时一个社会的全部资源都得到了充分利用,社会经济达到了充分就业状态。

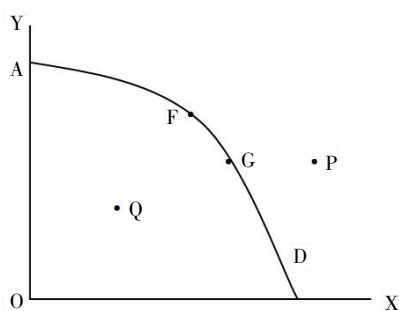


图1 生产可能性边界图

然而,在一般情况下社会生产并不恰好处于生产可能性边界上,当资源未得到充分利用时,社会生产可能是位于生产可能性曲线以内的某一点(如Q点),当资源被过度利用时,社会生产可能破坏性地达到生产可能性曲线之外的某一点(如P点),因此生产可能性曲线也可以用来说明社会资源是否

得到了充分利用。宏观经济学所要解答的问题就是,为什么社会经济会处于Q点或达到P点,又需要通过实施何种政策能使经济向AD线逼近?

概言之,微观经济学分析的往往是社会生产性资源充分利用条件下的生产效率问题,而宏观经济学分析的往往是社会生产性资源非充分利用(包括闲置和过度使用)条件下生产规模问题。新制度经济学的产权理论在很大程度上遵循了微观分析方法,因而总是强调国有企业的低效率,而忽视其在生产规模扩张方面的巨大作用。很多时候,规模庞大的企业并不是建立在私有制自由发展的基础之上,而是政府干预的结果,政府既可以通过建立国有企业迅速扩大工业化生产做到这一点,也可以通过对私人企业的大量支援实现这一结果。由此可见,从历史的角度看,国有企业参与社会生产的一个重要原因是市场供给不足,一个国家离生产可能性边界越远,就越需要国有企业来迅速扩大生产规模。

一般而言,政府在社会生产活动中可能扮演两个相悖的角色:一个是社会生产的推动者,二是剩余索取的寻租者。前者会形成生产规模扩张效应,尽管其有时可能是低效率的;后者会形成生产规模减速效应,其综合影响程度取决于政府生产性偏好与政府强度:政府的生产性偏好越强,则更关心社会生产扩张,减少寻租偏好;反之,政府强度越大,寻租偏好越强,租值耗散就越严重。因此,政府这两种效应的对比将使国有企业在社会生产中的作用有三种情形:(1)生产要素价格扭曲带来的生产规模扩张效应比政府寻租活动导致的生产规模减速效应要大,国有企业条件下的生产规模扩张速度要比市场条件下更快,这种情形主要出现在社会生产离生产可能性边界较远时;(2)生产要素价格扭曲带来的生产规模扩张效应与政府寻租活动导致的生产规模减速效应相等,国有企业条件下的生产规模扩张速度与市场条件下等同,这种情形不常见,只是市场化改革的某个转折点;(3)生产要素价格扭曲带来的生产规模扩张效应比政府寻租活动导致的生产规模减速效应要小,国有企业条件下的生产规模扩张速度要比市场条件下更慢,这种情形主要出现在社会生产处于生产可能性边界附近时。

(二)不同历史时期国有企业的“国家使命”

考察从农业社会向工业社会转变的历史过程,假定一个国家阶段性的生产可能性边界是初步的

工业化,要实现这个目标的前提条件是将大量原来处于农业生产领域或闲置状态的生产要素转入工业生产领域。因此在工业化初期,工业生产规模扩张是关键,国有企业的“国家使命”主要是推动工业化生产规模的迅速扩张,国有企业面临着“盈利性企业使命”与“公共性政策使命”双重责任。这一阶段,政府的强生产性偏好与弱寻租偏好会导致国有企业相比私有企业更具生产规模扩张优势,原苏联阶段性成功、拉美奇迹、东亚奇迹、南非奇迹等就是通过政府建立国有企业实现初期工业化的;德国与日本等一些发达国家在其工业化之初也是遵循这一路径的;即使是一直自认为坚守自由主义的美国,在其发展初期通过国家力量推动工商业发展的作用也不容低估。^[2]这一社会发展阶段,若采取严格的私有产权来排斥国有企业,社会生产可能会由于私有企业自我积累缓慢而使得该社会需要相对更长的时间才能从低级社会演变至高级社会,甚至出现类似撒哈拉以南非洲部分国家(或部落)的情形,陷入低生产水平的“陷阱”。

但是,随着生产规模的不断扩张,社会生产越来越趋近于生产可能性边界,生产性资源的稀缺程度会越来越高,生产效率取代生产规模成为社会生产需要解决的最重要问题。而国内外诸多文献证明,私有企业相对于国有企业在生产效率方面更具优势。例如,刘小玄研究我国工业企业的所有制结构对效率差异的影响时发现,由于明晰的产权结构和稳定的产权关系,民营企业的平均效率最高,大约为国有企业平均效率的2~5倍;^[3]Dewenter和Malatesta的对比研究结果也显示,国有企业的资产回报率和权益回报率都显著低于私有企业。^[4]因此,国有企业的“国家使命”也应该相应地由双重责任转向以“公共性政策使命”为主,国有企业要逐渐从“盈利性企业使命”中退出。否则社会生产将陷入困境,如原苏联坚守公有制经济,经济的不可持续最终导致了其悲剧结局;东南亚经济政策被利益集团“锁定”,供过于求的社会生产使东南亚国家的大量外部资金注入房地产业与股市,导致经济泡沫化,最终泡沫破灭引发了东南亚金融危机;南非劳动生产率提高缓慢,能源消耗提高了,但人们的收入没有得到相应的提高,增长主要是依靠要素投入,最后陷入“中等收入陷阱”。

不同历史时期国有企业“国家使命”的转变印证了国有企业参与社会生产源于市场供给不足的观点:工业化初期社会工业品供给严重不足,于是由国有企业来提升工业品的供给就成为必然;随着工业品生产规模的扩大,到了工业化中后期,工业品供给不再存在严重不足,这就需要降低国有企业比重,将更多社会生产交给效率导向的市场,国有企业只需更多关注社会公益类产品的生产与供给。

(三)生产可能性边界移动与国有企业“国家使命”的变化规律

随着社会产出向生产可能性边界逼近,为了提高生产效率,除了公益类产品的生产,国有企业是否应该完全退出商业类产品的生产与供给,以发挥私有产权的生产效率提升优势?答案是否定的,其重要原因在于:生产可能性边界表明的是在既定资源和技术水平条件下可能达到的最大产量的组合,当影响经济增长的因素——资源投入及技术水平等发生变化时,生产可能性边界也会随之移动。

图2为生产可能性边界移动图。在社会生产可能性曲线为AD线时,随着生产向AD线逼近,如果不考虑生产可能性边界的移动,商品类产品生产企业普遍私有化就是一种理性的选择。但是,在社会发展过程中,生产可能性边界不可能固定不变。比较图1与图2中的P点:在图1中,P点在社会生产可能性曲线AD线之外,说明当时资源和技术条件达不到P点的生产规模;但在图2中,P点恰恰处于社会生产可能性曲线 A_1D_1 线上。存在于生产可能性曲线AD线与 A_1D_1 线之间的距离表明,随着资源投入及技术水平的变动,生产可能性边界会向外扩展,使得社会产出与生产可能性边界之间的距离重新趋远,在此种情况下,生产规模扩张在社会发展中的重要性会再次提升,因而通过国有企业扩大生产规模的重要性也会增强。同样的分析也适用于社会生产可能性曲线 A_1D_1 线向 A_2D_2 线移动的情形。由于人类社会的发展过程中存在多次变动幅度巨大的社会生产可能性边界变动,每一次大的变动都会有先通过国有企业扩大生产规模,在靠近新的社会生产可能性边界的时候再通过减少国有企业提升社会生产效率。综合影响的结果是:即使在工业化之后,国有企业也不应该完全退出商业类产品生产,而应该根据市场供给的情况进行动态调整。

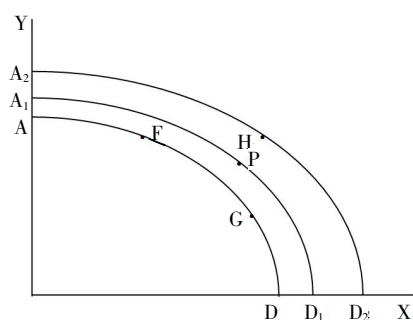


图2 生产可能性边界移动图

三、新时期国有企业分类改革的基本思路

当前,我国已经步入工业化后期阶段,既面临着部分传统产业产能过剩急需转型升级的挑战,又面临着第三次工业革命实现“赶超”发展的现实机遇,国有企业已经由工业化初期承担“盈利性企业使命”与“公共性政策使命”双重责任逐渐向承担“公共性政策使命”单一责任为主转变,这就需要根据社会不同类型产品的供给能力来确定国有企业参与的范围与程度。

为了分析更加深入,如表1所示,在国家《指导意见》的基础上,进一步将企业分为公益类、准公益类、准商业类、商业类四种类型。对于公益类产品,如粮油储备、国防等,市场基本没有供给,不可能满足社会所需,必须实施国有独资,严格预算管理,实现国家供给。对于准公益类产品,如电网、地铁、公共交通、城市维护与网络安全等,市场供给规模较小,难以满足社会需要,必须实施国有控股,在条件许可的情况下,引入私有企业实施委托经营、特许经营等。对于准商业类产品,如银行、自来水、天然气供应等,由于是收费产品,市场有着相当的供给能力,但这些产品往往涉及民生,需要国家适当干预,必须实施国有参股,并进行指导定价。对于商业类产品,如加工、建筑和服务业等,市场供给一般较为充裕,可实施股权多元化策略,尽可能将产品的生产交由民企,国有股权适当参与。

表1 社会供给与国有企业分类改革

企业类型	市场供给水平	国企参与程度	股权结构
公益类	低	高	国有独资
准公益类	较低	较高	国有控股
准商业类	较高	较低	国有参股
商业类	高	低	股权多元化

然而,将商业类产品交由民企,并不意味着国有企业要完全从这一领域退出。因为2008与2010

年中国人均GDP接连超过3000与4000美元关口,成为了上中等收入水平的国家。从国外的历史经验看,这一阶段具备两个特点。一是社会生产靠近了低水平的生产可能性边界。一个具代表性的现象是,中国部分工业产品已经存在产能过剩问题,2003年中国人均GDP首次超过1000美元,产能过剩在钢铁、电解铝等少数行业开始出现,2005年底,国家发改委明确表示,钢铁、电解铝、汽车等11个行业存在产能过剩的问题,^①至2012年底,我国制造业平均有近28%的产能闲置,35.5%的制造业企业产能利用率在75%或以下,不仅钢铁、水泥、汽车、纺织等传统行业,就连风电设备、多晶硅等部分新兴产业也出现了比较严重的产能过剩。^②二是社会离高水平的生产可能性边界仍然有一定的距离。中国已整体进入工业化中期的后半阶段,但与发达国家相比,科技和产业发展水平总体上仍存在较大差距,国际竞争力仍然不强,需要大力发展高端产业以向高水平的生产可能性边界靠近。因此,从现阶段的社会发展状况看,我国社会发展中突出的问题包括两方面:一是扩大高端产品的生产规模;二是提高中低端产品的生产效率。

由此可见,对于商业类产品,国有企业同样面临“公共政策性使命”。一是从中低端产品的生产中退出,去“过剩产能”。国有企业不应该再介入中低端产品的生产活动,只是在特殊的情况下对某些特定时期市场出现严重短缺的产品临时进行干预,通过扩大供给来平衡社会供求。二是加大对战略性新兴产业的介入力度。战略性新兴产业是以重大技术突破和重大发展需求为基础,对经济社会全局和长远发展具有重大引领带动作用,知识技术密集、物质资源消耗少、成长潜力大、综合效益好的产业。这些产业的生产目前一般都没有达到社会所需的规模,其生产规模的扩张是社会靠近高水平生产可能性边界的关键,因此需要国有企业介入。但是需要提及的是,在战略性新兴产业的发展过程中,国有企业的主要作用在于“孵化”,待战略性新兴产业发展起来之后,国有企业要通过“国退民进”实现退出,转而“孵化”下一轮战略性新兴产业。

四、结论与建议

由于国有企业具有生产规模扩张优势,经常移动的生产可能性边界需要国有企业的长期存在并不断调整,因而从供给的角度看,保持一个适度的

国有企业规模对经济的长期发展而言是十分必要的。虽然阻止国企权力滥用、腐败和欺诈存在高社会成本,但这并不构成国企全面私有化的理由,过度私有化导致拉美、撒哈拉以南非洲国家、前苏联与东欧转型国家甚至欧美发达国家社会发展出现种种问题,这足以成为中国国企改革的前车之鉴。

首先,私有化不是方向。不可否认,私有产权是增进生产效率的重要途径之一,但与此同时,私有化并不是产权制度演进的明确方向,因为经济系统还必须考虑通过国有企业来解决社会生产规模扩张问题。特别是随着第三次工业革命来临,需要通过发挥国有企业生产规模扩张优势来扩大绿色科技产品的生产规模,实现从传统工业时代向绿色科技时代的转变。前者由目前的生产可能性边界决定,后者由未来的生产可能性边界决定。

其次,要建立国有企业从“商业类”与“准商业类”领域的退出机制。对国有企业进行分类改革,就是因为自新中国成立至今,市场对一般工业品的供给能力已经大大增强,对于这些“商业类”与“准商业类”特别是中低端产品的生产,国有企业应该建立退出机制,转而主要承担保障“公益类”产品生产与扩大高端产品(即战略性新兴产业产品)生产两个重要任务,以维护国家经济安全。更进一步,即使是高端产品生产,国有企业的主要作用在于“孵

化”,待战略性新兴产业发展起来,市场供给能力增强后,国有企业同样要动态退出。

最后,加大国有企业对“公益类”与“准公益类”产品的投资力度。目前,我国部分“公益类”与“准公益类”产品还短缺严重,很难形成有效的市场供给,需要加大国有企业的投资力度,形成国家供给机制。

注 释:

- ① 数据来源:《中国钢铁与电解铝 11 个行业产能过剩状况一览》,http://www.freshpower.cn/news/news_detail.asp?NewsId=18063。
- ② 数据来源:《2012 年中国制造业产能闲置情况调查研究》,http://news.f139.com/detail/695486.html。

参考文献:

- [1] 黄群慧,余菁.新时期的新思路:国有企业分类改革与治理[J].中国工业经济,2013,(11):5-17.
- [2] [美]大卫·科茨,张文红,编译.所有制、产权和经济业绩:美国和其他国家的理论与实践[J].国外理论动态,2007,(2):51-54.
- [3] 刘小玄.中国工业企业的所有制结构对效率差异的影响[J].经济研究,2000,(2):9-35.
- [4] Dewenter, K.L., Malatesta, P.H. State-owned and Privately Owned Firms: an Empirical Analysis of Profitability, Leverage, and Labor Intensity [J].The American Economic Review, 2001,(1):320-334.

(责任编辑:许桃芳)

Social Supply, "National Mission" and the Classified Reform of State-Owned Enterprises

ZENG Xiang-yan

(School of Business, Hunan University of Science and Technology, Xiangtan Hunan 411201,China)

Abstract: Property rights theory of micro and efficiency analysis method is difficult to explain the operation of macro-economy reasonably, therefore, it's difficult to evaluate the state-owned enterprises in the important role objectively in the development of society. The article will bring "production scale" into the property rights analysis theoretical system, with which as the theory basis, from the perspective of social supply, demonstrated a process that the "national mission" of state-owned enterprises evolved after industrial revolution, and put forward a basic idea that according to the product market supply level to implement state-owned enterprises classified reform.

Key words: production scale; production efficiency; the national mission; state-owned enterprises