

机制转换和中国产业组织调整

沈玉良

中国经济体制改革已经历了十四年,改革的经济效益已经显露,市场作为一种协调机制已运作于产业组织结构调整,但由于旧体制中机制运行的惯性作用,使多重协调机制作用于产业组织结构调整,造成了因机制的协调目标不同而引起的组织结构调整效率损失。本文就这方面的问题谈一些肤浅的认识。

一、协调机制的再研究

“机制”一词来源于希腊文 *mēchanē*,意指机器的构造和运作原理。经济机制是指一定经济机体内部各构成要素之间相互联系和相互作用的制约关系及其功能,其包括两大部分,一是经济机制的构成部分;二是经济机制在经济主体运作中的调节功能。

绝大多数同志(包括理论研究者 and 实际工作者)认为,产业组织协调机制包括两个互为对立的协调机制,即政府协调机制和市场协调机制。传统经济体制下的产业组织协调是政府直接对微观进行干预,如掌握企业进入产业的批准权,投资规模权,甚至是规定产品的数量和结构权。新体制(市场体制)的协调是市场对产业组织的协调。按照这一思路,改革的取向是逐步缩小甚至是取消政府对产业组织的协调,取而代之的是市场对产业组织结构的协调。

笔者认为,对产业组织协调机制的研究,至少要澄清以下几个方面的问题。

第一,产业组织协调机制仅有政府协调和市场协调两种吗?沉默了近半个多世纪的罗纳德·H·科斯的论文《企业的性质》在 70~80 年代引起了西方经济学界和企业界的广泛重视,90 年代,中国的一些青年学者将其理论引入国内。在《企业的性质》一文中,R·H·科斯阐述了即使在私有制为基础的市场经济条件下,也存在着两种协调机制,即企业协调机制和市场协调机制(价格协调)。在他看来,企业和市场都是执行相同职能因而可以互相替代的两种机制。^①

企业之所以是一种协调机制是因为用市场协调产业组织结构并不象传统的微观经济学所说地那样不需要费用支出,而是要支付昂贵的交易费用。这些费用 O·威廉森将其归纳为两大要素^②,即交易要素(指市场的不确定性和潜在的交易对手的数量)和人的要素(人之性质使交

① Coase, R. H. 1937 "The Nature of the Firm". *Economica*, Nov. 1937, P388, P404—405.

② O. E. Williamson, "Transaction—Cost Economics; the Governance of Contractual Relation", *Journal of Law and Economics*, vol 22, 1979.

易双方常常在利益的讨价还价中争执不下以致使谈判难以进行)。企业的出现就是使市场交易“内在化”。

市场机制被替代是由于市场交易的成本,但企业没有无限扩张成一个大企业(一个企业即一个产业)则是因为企业组织也有成本,市场与企业的界限是由以下原则决定的:当一个企业扩张到如此规模,以至于再多组织一项交易所引起的成本既等于别的企业组织这项交易的成本,也等于市场机制组织这项交易的成本时,静态均衡就实现了,企业与市场的界线也就划定了^①。

第二,政府协调仅仅是指政府对产业的微观协调吗?“计划与市场”是经济学争论的永恒主题,但许多人至今对“计划”的认识含糊不清,实际上,计划具有两层含义^②,一是指政府依据宏观经济的预测,确定总体宏观目标并规定实现目标的手段;二是指行政控制,即政府对企业的指标干预。在产业组织领域,政府协调同样也包含两个方面的含义,一是指政府对产业组织的宏观协调,如确定产业组织政策的一般目标,J·S·贝恩将其归纳为四个目标:(1)提高包括劳动在内的生产资源的雇佣和利用水平。(2)有效使用被雇佣和利用的资源;(3)雇佣比较稳定;(4)保持较高并且适度的进步率,即必须有效利用资源和提高资源的产出率水平。^③

为了实现产业组织目标,必须制定产业合理化的政策措施,概括起来,它包括三个方面:(1)市场结构控制。政策应当有利于维持好的市场结构和改变效率低下的市场结构,如在卖方集中度、进入壁垒、产品差别方面给予适当的调节。(2)市场行为控制。政策应保护效率高的市场行为,同时禁止、限制不好的市场行为。如禁止和限制竞争者的共谋、卡特尔及不当的价格歧视;对欺骗、行贿、中伤竞争者的各种行为进行控制。(3)直接改善不合理的资源配置。实行这类政策措施必需辅之以财税杠杆,如补助开始赢利不高的新兴产业,对高污染企业进行罚款,禁止滥用稀缺资源,用财政融资进行重大的公共项目建设。

政府对产业组织协调的第二方面是指政府对产业组织的微观协调。可见,在政府协调机制上,我们不能将政府对产业组织的协调仅仅理解为政府对产业组织的微观干预,实际上,公有制基础上市场体制下政府协调的重点在于政府对产业组织的宏观调节。

第三,政府对产业组织的微观协调同产业结构低效率是同义语吗?事实证明,在许多竞争型和垄断竞争型行业,政府对产业的过多干预,造成了产业组织结构的效率损失,但是,我们不能由此推论出:对所有行业的微观协调(或称管制)都是没有效率的。管制是否必要应对管制行业进行成本——收益分析^④,政府管制并不是免费提供的,政府管制的需求者必须向供给者(政府)支付费用。在完全垄断性行业,受管制的商品(或劳务)的价格一般低于垄断价格,高于竞争价格,所以垄断产业的消费者会因管制获得低价产品;在某些竞争型行业,由于生产这些商品(或劳务)的资源稀缺,政府通过管制高价出售产品,以使资源得到更合理的使用。S·佩尔兹曼(Sam Pelzman)论证了政府管制大多发生在该产业成本低或需求高涨的时期,政府管制

① Coase, R. H., 1937 "The Nature of the Firm". *Economica*, Nov. 1937, P388, P404—405.

② (匈)亚诺什·科尔奈《科尔奈经济改革理论》第36页,湖南人民出版社。

③ Bain, J. S. *Industrial Organization*, New York, John Wiley and Sons, 2nd edition, 1968.

④ 乔治·J·施蒂格勒对此进行了开拓性的研究。参阅J·施蒂格勒:《产业组织和政府管制》第210—241页,上海三联书店。

在需求高涨时偏向保护消费者,在需求低落时偏向保护生产者^①。因此,即使在市场经济相当发达的国家,如日本、美国,政府仍然没有放弃对某些行业的管制。

第四,评价产业协调机制优劣的标准是什么?现在似乎有一种倾向,认为凡是计划调节产业组织结构都是低效率的,凡是市场协调则都是高效率的,这种看法是极其片面的。我们认为,每种协调机制都有各自的优劣,不可能是十全十美的。评价他们的标准应该是机制在产业资源配置中的合理化程度,其操作标准应该是成本收益率,即每种协调机制都需花费成本,但每种机制所费多少成本以及花费成本以后得到多少收益是各不相同的,协调产业组织结构的机制选择必然是成本收益率高的机制。

综合以上分析,我们可以得出结论:中国市场经济体制下产业组织协调机制是在政府宏观协调的前提下以市场协调为主多种经济协调机制并存的协调机制体系。在协调的层次上,分政府宏观产业协调和微观市场、企业协调两个层次,在协调的主体上,以企业和市场作为两个主要协调机制,但并不排拆对某些行业的政府行政协调。

二、机制的经验分析

笔者认为,目前中国产业组织的协调机制是在分割性市场的作用前提下多重协调机制并存的复合型的协调模式。

首先,直接行政协调不仅没有随改革的深化而弱化,反而具有强化的趋势,这种强化并非旧体制的复归,而是各级地方政府对产业组织结构的各种干预。

改革以前,中央政府通过直接对企业进行指标控制从而实际上控制了市场结构,政府还通过规定各种价格等使企业的市场行为听命于政府行为,但改革一开始,政府就采取了以放权为内容的宏、微观改革,但企业真正得到这些权利的甚少,这些权利都被各省、市以及省以下各局等行政机构截留。

各级政府为什么要截留原本是企业的权利呢?这主要有两个方面的原因,一是有些机构原来是在旧体制中生长的,放了权它就没有存在的必要了。

二是中国实行的“分灶吃饭”的财政体制和地方的保护主义倾向。即中央对各省(市)进行财政承包,规定一定的基数,超过部分归属地方财政。各省(市)隶属各局也仿效中央的财政体制,实行财政包干的财政制度。各级地方政府和行业局为了完成财政承包基数,当然要对企业的投资等进行干预,往往都投资于资金利税率高的行业。

对企业权利的截留使中国的统一市场扭曲为分割性的行政性市场。它表现为消费品市场的分割,各地区为了地方利益推销本地区生产的消费品,有的甚至是劣质产品,从而阻止名、特、优产品进入该地区。

在投资品领域,各地区不管条件是否具备纷纷投资于价高利大的产品,如彩电生产线前几年引进 114 条彩电生产线,而由中央计划部门直接批准的只有 26 条;又如汽车业,1985 年我国汽车生产企业有 80 家左右,但全国总产量只有 43.72 万辆,到 1990 年,全国共有整车制造厂 163 家,改装厂 600 多家(除西藏外各省都有汽车厂),但生产能力仅 80 万辆,是日本一家中

^① Sam Peizman, Toward a More General Theory of Regulation, Journal of Law and Economics, Aug. 1976.

型企业的年产量,根本不能同国际上大型汽车公司相比较,如丰田公司每两分钟就能生产一辆轿车。如此等等,类似情况几乎遍及所有利高行业。

地区行政性协调机制的强化同产业组织结构效率损失之间存在着高度的正相关性。这种效率损失表现为:

第一,规模效率损失。由于投资过于分散,形成的企业规模过小,生产批量往往低于合理规模。如国际上认为卡车的合理生产批量应在年产10万辆以上,而中国最大的汽车企业第一汽车制造厂和第二汽车制造厂的年产量分别只有9.77和9.44万辆,最小的生产厂则年产仅几百辆。由于没有规模经济,因而生产汽车的成本难以降下来,又以中国轮胎行业为例^①,中国轮胎企业仅化工部定点就有58家,1990年6月以前,中国生产轮胎产量最大的企业是上海大中华橡胶厂和上海正泰橡胶厂,1989年两家企业的综合外胎产量分别为94万条和140万条,综合内胎产量分别为93万条和118万条。但根据国外有关资料,汽车外胎生产的最小最佳经济规模(MES)年产量为600—700万条,内胎则在400万条以上,若企业规模为MES一半时,单位成本上升的百分比为5%。1990年两家企业组建成公司以后,内外胎的产量也只有250万套,同最小最优规模相差还很远。

第二,低水平下的重复引进使企业间出现了过度竞争。以中国钟表市场结构为例,1957—1978年间,上海基本上垄断了全国的钟表市场,手表的市场占有率在85%以上,时钟的市场占有率也在80%以上,1979—1984年,国内钟表企业的纷纷建立使钟表市场态势发生了变化,上海钟表的市场占有率分别为30.27%和33.66%,但这时中国钟表总需求基本平衡,1984年,中国时钟总供给为1486.51万只,总需求为1420.21万只,两者相差66.3万只,中国手表总供给为3799.55万只,总需求为3199.55万只,两者相差600万只。1984年各地实行财政承包以后,各地方见钟表有利可图,纷纷组建钟表企业,原来中国时钟工业只有十几家,到1990年,仅轻工部定点企业就有50家,特别是原先没有的时钟组装企业,竟在几年中冒出了120家,手表业亦是如此,企业数的大量增加,使总需求矛盾加剧,1990年,时钟总供给超过总需求为1200万只,手表为3400万只(根据有关方面推算,这些库存量是中国一、二年的需求量)。供求矛盾的增加使企业之间出现了不必要的过度竞争,表现在价格方面,不存在任何价格调整的协定和共同行为,反而以让扣率给商业企业作为竞争优势的一种手段,这种情况即使在同一公司所属的不同企业之间也同样存在;在促销手段上,以给回扣等作为主要的营销手段。从总体上说,这么多的库存量实际上就是资源的严重浪费。

第三,行业生命周期缩短。由于各地区同时引进同水平的加工生产线,因而使产品刚刚进入成熟期,就遇到了市场饱和的阻碍。人为的行业生命周期缩短,使引进成本提高,国产化率进一步下降。

第四,专业化协作程度偏低影响了我国工业的生产率和竞争力。各地区的投资和引进自成体系,因而缺乏必要的分工和协作。根据国外经验,若专业化协作很高,实行科学管理,中小企业的生产率也不一定很低。

让我们再看看企业协调机制和市场协调机制在产业组织协调中的作用。随着企业体制改

^① 这是笔者1991—1992对上海轮胎橡胶(集团)公司调查后得出的数据和结论。参阅有笔者参与的国家“七五”社会科学基金课题,《关于增长国有大中型工业企业经济效益的综合研究——上海百家国有大中型企业情况调查》。

革的深入,企业已拥有了一部分权利,市场调节的比重也逐步扩大,在目前这种非规范型的市场体制下,用市场协调还是企业协调主要看市场交易成本和企业组织成本之大小。笔者认为,中国目前的产业组织态势倾向于用企业协调,这是因为:第一,组建企业的资金壁垒低下。虽然工商行政管理局规定了组建企业需一定量的资金和必要的人员配置,但许多所谓的公司都采用了变通的手段,如资金,工商局需要一定数额的金额,公司成立初可以通过各种途径筹措资金,等工商管理等部门验资完毕,资金再抽去。

第二,组建企业的成本低。这表现为所交税费低下,现在每增加一个营业范围,只需交 80 元人民币;在许多单位和地区,如教育部门,开发区,享受组建企业的各种免税政策,因此,许多企业的组建都挂靠在实行优惠政策的部门和地区。许多企业的开办除了法人代表专职外,许多人都是兼职,因此组建企业的劳动力成本也极其低下。

第三,组建企业的投资风险极小。由于存在着麦金农所说的“金融压制”^①,加之企业财政的软约束^②,企业即使破产了,各级行政部门通过各种手段千方百计地帮助解决,企业投资是保值而不是风险。

企业协调机制和地方行政协调的共同作用,使中国市场结构表现为企业数量剧增,企业规模趋小。即使规模经济要求比较高的行业,由于利润的诱惑,中小企业大量涌进这些行业。这种由于无规模效率而造成的无形资源浪费远比有形的各种资源浪费(如市场交易费用)高得多。

让我们再看看市场协调机制。在目前的体制下,市场对结构的协调乏力甚至起反作用。它集中体现在税制结构上。按照市场原理,在一个国家,同种产品的税率应完全一致,无所有制和地区差别,但在中国,不同所有制,如全民、集体、个体、三资等企业的税率完全不同,不同地区的税制也存在着差别,这种税制不仅没有起到调节市场结构的功能,反而使结构进一步趋向非优化。

从市场行为看,目前虽然通过组织调整来协调各种市场行为,如价格行为和非价格行为,但许多组织调整缺乏可操作性,诸如二级法人的集团模式^③,集团内的集团公司是法人,核心企业也是法人,使价格协调和非价格协调流于形式。

三、机制的重新构造

因机制造成的结构效率损失要求我们尽快转换协调机制,使机制真正起到提高结构效率的功能。

第一,规范地方经济行为,强化政府宏观市场结构调节功能。各级地方政府对市场结构的干预一方面扭曲了中央政府的结构调整意向,另一方面,扭曲了市场信号,因而应迅速改变这

^① 所谓金融压制,是指存款的名义利率率(d)同预期通货膨胀率(P^*)之差太低,甚至成了负数,这可能是由于利率被人为地压低,也可能是由于通货膨胀,也可能是两者兼而有之,这种倾向使人们投资倾向很高,参阅罗纳德·J. 麦金农,《经济发展中的货币与资本》第 76—99 页,上海三联书店。

^② 科尔奈在《短缺经济学》作了详细地描述。参阅科尔奈,《短缺经济学》下卷,经济科学出版社。

^③ 这种组建集团方式有些人认为同日本类似,其实存在着质的差别,日本的核心企业即集团公司是法人,其他则是控股企业,不是法人,而中国核心企业是法人,集团公司也是法人。

种现象。笔者认为,各级地方政府应放弃对企业的干预,将主要精力放在协调中央和地方之间市场结构的合理化上。因此,首先应放弃中央对地方、地方对各局等实行的财政包干制,建立中央和地方两套税制结构的分级财政制。其次,各级地方政府放弃了对企业的干预以后,并不等于没有事情可做,恰恰相反,政府的职能在宏观调控上具体表现出来。最后,撤销一些建立在计划经济体制下的一些行业机构,如各行业部(局)建立一批适应于市场体制的产业组织机构,因为协调机制转换的必要前提是机构的变迁。

第二,用国际惯例组建企业和企业集团。目前所组建企业和企业集团,特别是企业集团或多或少带有行政性的色彩,为此我们提出以下几点:(1)严格执行企业审批标准。这里的企业审批权,并不是指政府对企业的审批权,而是指工商行政管理部门对企业的审批权。(2)继续扩大股份制的试点,目前的绝大多数企业,通常规模较小,只具有一种经济职能,经营单一的产品系列,只在一个地区经营,随着企业规模的扩张及与之伴随的技术和管理过程的复杂化导致了所有权与管理权的分离,只能用股份制取而代之。但目前试点的许多股份制企业还没有真正转换经营机制。(3)企业行为的规范,市场经济体制下企业之间的竞争是价格、质量。对消费品来说,还包括品种、花色。但在目前市场不健全的体制下,许多企业之间的竞争是靠给予多少回扣,提供多少奖品等促销手段,有的甚至用触犯法律的营销手段。这些都是不应有的市场行为。(4)企业集团的规范,目前组建的企业集团都是两级法人的集团模式,这在理论上行不通,在实际运作中难以执行。笔者认为,在计划体制向市场体制的转轨过程中,中国规范化企业集团的生长点只能来源于两个方面:一是从中小企业逐渐扩大为企业集团,二是原有企业合并成集团公司。(5)按市场要求拓展企业,目前许多企业带有地区色彩,在企业名称前往往带有某地区的字样,笔者认为,有实力的企业应该打破地区界限,开办各种连锁企业。在国内甚至世界各国开办连锁企业是扩大企业规模的重要途径之一。

第三,培育市场机制。培育市场机制是一个复杂的系统工程。它包括(1)培育市场体系。要使市场机制发挥作用,首先要有一个完善的市场体系,如要使价格发挥作用,必须有消费品市场和生产资料市场,要使利率发挥作用,必须有资金市场,要使工资发挥作用,必须有劳动力市场,等等;(2)完善市场信号。有了市场,并不等于市场机制起作用了,还必须有一个能真正反映市场的市场信号,如价格信号,利率信号,在正常条件下,政府不能直接干预价格、利率信号,而是通过市场供求反映价格、利率;(3)完善市场规则。政府制定市场规则是市场有效运作的保证。

根据以上的机制培育和机制转换,市场经济体制下产业组织结构调整的机制作用原理是:用市场机制和企业机制调节微观市场结构,政府宏观调控市场结构,对某些特殊行业,辅之以必要的行政协调。