

# 试论中国国有企业的制度创新

郭 利

(国家发展计划委员会 价格研究所,北京 100038)

**摘要:**通过对中国国有企业制度创新的研究,认为:中国国有企业的制度创新主要是外生的,要解决国有企业目前存在的许多深层次矛盾和问题,必须强制性变迁与诱致性变迁并举;正式制度创新与非正式制度安排相结合;通过加强企业内部管理,苦练内功,按国际通行规则办事,才能适应我国加入WTO的要求,才能使我国国有企业走出困境。

**关键词:**国有企业;制度创新;经营管理

**中图分类号:**F406 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-274X(2001)06-0541-03

1998年亚洲金融危机爆发后,我国采取了一系列应对措施,取得显著成果。2000年上半年宏观经济出现了重要转机,同年年底,国有企业脱困的目标已基本完成。但受国际政治和经济气候的影响,内需不旺,出口受阻,通货紧缩的趋势并未获得有效遏制。为什么会出现这种情况呢?很重要的一个原因是中国许多国有企业,特别是国有中小型企业面临的一些深层次矛盾和问题没有解决。笔者认为,如果不深化改革,不进行大胆的制度创新,要解决这些问题,使国有企业走出困境是很难的。本文主要对中国国有企业制度创新的内容作一探讨。

## 1 社会意识形态和社会道德体系创新

改革开放以来,中国发生了很大变化,但社会意识形态的改变却有较大的滞后性。表现为:一方面年龄较大的人很难放弃20世纪50~70年代形成的意识形态,更难加大投资以获得新的意识形态;另一方面,改革开放以来政府对意识形态教育投资强度较低,影响了意识形态的积累,致使一部分人意识形态产生变异。换句话说,我国目前存在着意识形态供给不足的问题,意识形态这种人力资本极为短缺。如果我国不重视意识形态的变迁,不加大意识形态教育投资的力度,滞后的意识形态必然成为中国国有企业制度创新的最大阻力。由于意识形态不仅是个人

与其环境达成协议的一种节约费用的工具,而且与个人对其所领悟的关于世界公平的道德和世界伦理标准纠缠在一起,加之意识形态往往以世界观的形式出现,从而使决策过程简化。因此,当个人的经验与其意识形态不一致时,必然会改变意识形态上的看法。

社会道德体系与意识形态有着密切的联系,也是一种非正式的制度安排。改革开放以来,由于商品行为的强大冲击,原有的社会道德体系发生了严重危机,各种不正当竞争和不道德的社会行为几乎无孔不入,成了深化改革、推行中国企业制度创新的一大障碍。因此,当务之急是必须坚定不移地推行社会道德体系创新,重建社会道德体系,可以说这是各种制度创新的基础<sup>[1~4]</sup>。社会道德体系是社会发展中不可缺少的一只看不见的手,只有加强道德体系建设,才能为国有企业制度创新铺平道路。社会道德体系是社会主义精神文明建设的重要组成部分,主要包括思想道德建设和文化建设两个方面。创新的途径是通过社会道德教育、制定行业(职业)道德规范、倡导善良道德风尚、抨击不正的社会风气等,促使新的、良好的社会道德体系的形成。

## 2 产权制度与经营制度创新

国有企业长期缺乏效率,其中一个重要原因就是

收稿日期:2000-12-25

基金项目:陕西省自然科学基金资助项目(LCL97186)

作者简介:郭利(1952-),女,陕西绥德人,助理研究员,从事制度经济学与创新经济学研究。

是政企职责不分和产权责任不明。这说明目前国有企业的产权关系,不可能为在它支配下的人们提供将外部性较大地内在化的激励。在公有产权或国有产权下的许多外部性虽然在私有产权下可以被内在化,从而产生有效利用资源的激励。但是,私有化违背了以公有制为主体的社会主义市场经济原则,在中国行不通。因此,在公有制不变的前提下,产权制度就成为国有企业制度创新的核心。只有在产权制度有利于将外部性内在化的情况下,才能使国有企业充满生机活力和具有效率,才能真正搞好国有企业。建立现代企业制度是我国国有企业改革的方向,也是适应我国加入 WTO 的必然要求,而建立现代企业制度就要使企业对国家宏观调控和市场信号产生积极灵敏的反应,从而实现资源的有效配置。要做到这一点,就必须赋予企业法人财产权,使企业独立享有民事权利和承担民事责任,实现企业从无人负责到有人负责,从有人负责到有能力负责的转变。在产权制度方面,基本思路是要确立企业法人财产权,以理顺产权关系,明确投资主体,将国家的所有者职能与社会管理者职能分开;政府的国有资产管理职能与运营职能分开;实现出资者所有权与企业法人财产权的分离,确立出资者所有权在企业中的法律地位,这样的改革思路显然暗含了一个基本假设,即企业的法人代表是高觉悟的和大公无私的正人君子,我们可以称这种人为“高觉悟的社会人”。不用多少论证就可以说明,这种“高觉悟的社会人”的理性也是有限的。在国家无法对他们的行为进行充分监督的情况下,他们的权力就很难受到制约,因而不仅企业缺乏效率的问题不能完全解决,国有资产流失的问题也就不可避免。因此,笔者认为,目前建立现代企业制度的思路,不一定能从根本上解决国有企业存在的深层次矛盾,解决国有企业的深层次矛盾,还必须着力进行产权制度创新<sup>[5]</sup>。

我国国有企业的经营人——企业的法人代表,目前仍由政府或党委按照一定的标准进行选择。即企业不论是否独立享有权利,均是由代理人来行使的。这种经营制度与产权关系是否明晰没有多大的关系,因为经营人是拿“他人”的钱做生意,亏赢对他均无多大的责任或利益,因而经营绩效在很大的程度上依赖于他的“良心”或“觉悟”。要改变这种情况,除了产权制度创新外,经营制度创新也是一个方向。一是要解决国家根据政治利益而偏离利润最大化的动机选择代理人的问题;二是对选择的代理人进行监督和激励,从而促使他们对经营的企业负责;三是

要从根本上解决经营权和所有权分离的问题。显然,经营制度创新,也必须依靠国家强制进行。

### 3 市场法律制度和社会保障制度创新

建立社会主义市场经济体制,就要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。为此,我国国有企业的经营活动,必须遵循价值规律的要求,以适应供求关系的变化,通过经济杠杆和市场机制的作用,把资源配置到效益好的环节中去。要使国有企业在市场机制的作用下,能够有效地解决 3 个基本的经济问题,必须有公正自由的市场秩序。要做到这一点,必须着力进行市场法律制度创新,在保证市场的统一性、自由性、公正性、竞争性和可控性的前提下,充分体现以下基本原则。即财产权保护原则、合同自由原则、自己责任原则、公平竞争原则、经济民主原则、诚实信用原则、保护弱者原则、维护正义原则、违法行为法定原则和协调发展原则。

市场经济必然伴随着周期性的通货膨胀和经济萧条,而且有效率的市场制度还可能产生极大的不平等而导致贫富差距拉大。这些情况的出现,一方面使许多低收入人员的生活水准下降,另一方面企业破产会使职工由于失业而断绝收入来源。因此,如果没有完善的社会保障制度及收入支持制度,许多人就难免于经济灾难。一旦这种情况积累超过一定的极限,就会导致社会不稳定,极端情况下还有可能诱发动乱、暴乱甚至战争。建立现代企业制度,进行国有企业制度创新,必然要使国有企业——这个在政府的保护之下成长起来的宠儿,面对市场,参与激烈的市场竞争。由于企业经营制度的创新,使得企业的经营状况拉开差距,效率差别扩大,从而不同企业的职工收入不同,有时悬殊很大,一些亏损严重、债务难以清偿的企业势必破产。因此,社会保障制度创新是我国国有企业制度创新、转换机制的根本保证,必须着力进行社会保障制度创新,才能保证国有企业改革的深入进行。

### 4 企业组织制度创新

计划经济体制下的国有企业,不论规模大小,类型怎样,均是一个自成体系的小社会。从国有企业内部的组织制度来看,企业为了承担政府交给的社会责任而设立相应的机构。虽然经过 20 多年的改革开放,但企业办社会以及历史包袱过重和富余人员的

问题,至今仍未从根本上得以解决。要进行国有企业制度创新,建立现代企业制度,就必须按照现代企业的内部组织制度规范企业的组织机构。否则,国有企业的改革将不会获得成功。计划经济遗留给企业的组织机构和历史包袱,已经到了不改、不卸会将企业拖垮的地步。因此,进行企业内部组织制度创新势在必行<sup>[6-8]</sup>。

如何进行国有企业内部组织制度创新?基本构想是,围绕生产经营和企业发展重建企业内部组织

机构,一切与生产、经营或企业发展无关的组织机构要坚决地精简掉,幼儿园、学校、医院以及其他一些非生产、经营性机构全部交给社会。当然,这需要与社会其他制度创新配套进行。由于精简机构和生产的优化组合而出现的富余人员,应当推向人才或劳动市场。对于历史包袱问题,可以通过多种途径,采取各种措施,坚决为国有企业卸包袱。企业沉重的社会负担和历史包袱不解决,国有企业搞活没有希望,一系列国有企业的制度创新也只能是一句空话。

### 参考文献:

- [1] 李义平. 体制选择分析——从制度绩效角度理解改革[M]. 济南: 山东人民出版社, 1994.
- [2] [美] 保罗·A. 萨缪尔森. 经济学. 第 12 版[M]. 高鸿业译. 北京: 中国发展出版社, 1992.
- [3] [美] R. 科斯. 财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集[M]. 上海三联书店译. 上海: 上海人民出版社, 1994.
- [4] 李宗正. 西方经济学名著述评[M]. 北京: 中国青年出版社, 1992.
- [5] 李鼎新. 现代企业制度[M]. 西安: 西北大学出版社, 1994.
- [6] [美] 迪恩·乔斯瓦尔德. 协同与成功——组织效率管理论[M]. 徐世群译. 成都: 四川科学技术出版社, 1991.
- [7] [美] 罗伯特·索贝尔. 不创新就死亡[M]. 乔勇骥译. 北京: 生活、读书、新知三联书店, 1986.
- [8] [美] 查尔斯·林德布洛姆. 政治与市场——世界的政治、经济制度[M]. 王逸丹译. 上海: 上海人民出版社, 1994.

(编辑 姚 远)

## A study of the system innovation of the China's state-owner enterprise

GUO Li

(Price Research Institute State Development Planning Committee, Beijing 100038, China)

**Abstract:** It is acknowledge that the regulation innovation of Chinese SOE (state owned enterprises) mainly depends on exterior factors. In order to solve the current deep contradictions and problems, It must taken that forceful and inductive measure simultan-cously, integrate formal regulation innovation and informal regulation arrangement, strengthen inteior management and act as international rules. In this way, It can adapted to WTO requirements and the SOE out of the difficult situation.

**Key words:** SOE; regulation innovation; management