

针对“非常福利”缺陷的国有企业改革

聂正安, 谷汉文

(湖南商学院经济研究所, 湖南长沙, 410205;
湖南商学院工商管理系, 湖南长沙, 410205)

摘要: 国有企业的“非常福利”及其谋求“非常福利”的行为倾向, 衍生于僵化的“福利保障”“终身雇用”和“铁饭碗”体制。自“改革开放”以后, 伴随权利“分享格局”的形成, 国有企业的“非常福利”倾向更趋严重, 致使国有企业曾一度陷于普遍的亏损困境。在目前条件下, 国有企业改革的重要方面之一, 是解除“铁饭碗”体制, 重构劳动就业关系, 实现“福利保障”社会化。

关键词: 国有企业; “非常福利”; “身份置换”

中图分类号: F271

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2003)01-0076-05

一、国有企业“非常福利”的生成

在通常情况下, 政府的行为准则是争取社会公众的广泛支持与合作, 维护和巩固所取得的合法地位。1949年, 当新中国成立并把工作重心从农村转到城市时, 新政府在城市面临赢得工人阶级支持与合作这一严重问题。由于新中国接管的是一个通货膨胀、生产瘫痪、失业问题严重的城市经济, 加之缺乏管理现代工商业的经验和能力, 因而在建国之初, 政府对私人工商业采取非常谨慎的保护态度。如对所没收的“官僚资本主义”企业, 在“包下”原有职工后, 没有立即接管原有管理层的职能。其基本策略着重于赢得工人阶级的支持与合作, 以期巩固在城市社会中的政治基础, 之后再转向社会主义经济基础的建设。但是, 旧中国的资本主义生产关系并未充分发展, 工人的阶级意识模糊, 工人阶级基本上处于分裂状态。这一系列政治、经济和社会约束, 使新政府不得不发动诸如民主改革、镇压反革命、“三反”“五反”等政治运动, 粉碎一切反动的社会力量。政治运动使政府把权利扩展到了工商企业, 并持续要求企业为工人提供越来越多的福利和工作保障, 直至取消企业在正常情况下解雇工人的任何权利, 形成“终身雇用”的劳动就业关系。从某种意义上讲, “终身雇用”及其提供的“福利和保障”, 是政府

在特定社会历史条件下与工人阶级建立政治关系的必要选择。基于此, 政府开始致力于组织国有资本并建立国有企业, 用来提供“福利和保障”。这表明, 我国的国有企业与国有资本自产生之日起, 就承担或发挥着社会政治功能, 成为提供“福利和保障”“终身雇用”就业关系的工具或载体, 它的产生并不是优先考虑经济效率的结果。

随后, 在政府“集中力量办大事”的工业化过程中, 由于我国存在持续的劳动力过剩压力, 为了防止因城乡差别导致农村劳动力自发流向城市造成更大的就业压力, “终身雇用”的劳动就业关系在计划经济体制下演化成“铁饭碗”或“固定工”的就业制度。城市人口的就业被纳入国家行政权力的控制范围, 农村人口则被系统而持久地排斥在城市就业体系之外。当然, “铁饭碗”身份虽然包含了“福利和保障”, 但同时工人被严格限定在工作现场, 个人的社会生活与工作相混淆, 自主权空间几乎没有。

“铁饭碗”体制及其“福利和保障”不但使国有企业与国有资本被打上深刻的政治烙印, 也使国有企业与国有资本内含有浓厚的福利化倾向, 导致“铁饭碗”与“福利化”存在着某种内在的“政治化”联系。反映在经济方面, “福利和保障”则是对“经济剩余”的部分分享, 而这些“剩余”来源于国有企业或国有资本。在新中国较长的历史时期内, 这些“剩余”主

要来源于整个国民经济,“全国一盘棋”“统购统销”“统一核算”“统一计划”“剪刀差”等即是证明。由于存在各企业经济发展不平衡、不对称的客观事实,福利和保障势必难以与绩效直接挂钩。在信息不完全的动态博弈中,依赖于“铁饭碗”的福利和保障有可能造成国有企业及其职工无视绩效的好坏,进而形成较为严重的“攀比”“吃大锅饭”等倾向。很显然,“铁饭碗”及其福利和保障有着较大的外部经济性,即无须为受益或受损支付成本或得到补偿。虽然我们不否认工人阶级具有崇高的思想政治觉悟和艰苦奋斗精神,但“铁饭碗”及其福利和保障固有的外部经济性,势难避免“攀比”“吃大锅饭”、追求无须支付成本的额外福利等行为的出现。研究表明,只要存在“外部经济性”,国有企业及其职工就有可能形成福利化行为倾向。而当“铁饭碗”把工人严格限定在工作现场并剥夺其自主权利空间时,工人便会寻求机会结成“福利共同体”,形成具有集体意识色彩的“福利主义”行为倾向,国有企业便将演变为谋求额外福利的自我服务性组织。我们把国有企业及其职工的“福利主义”意识和行为倾向,以及寻求或追求无须支付成本的额外福利的意识和行为倾向称为“非常福利”行为,意在表明这种福利意识和行为倾向已经超出了福利的通常含义和范围。不难发现,国有企业的“非常福利”意识和行为倾向,是以“铁饭碗”体制及其所固有的外部经济性为基础的,目的在于谋求超出通常含义和范围的福利,它的根源是“社会政治功能”。与其认为“非常福利”是“铁饭碗”的发展,毋宁说是国有企业“社会政治功能”的异化。

由于“非常福利”行为偏离政府目标,因此在新中国历史上,国有企业曾进行过多次“放权让利”改革,试图通过“权利”转让来促进其“非常福利”行为与政府目标趋向一致。“一放就乱,一收就死”的改革效果,说明“放权让利”并不能改变国有企业谋求“非常福利”的行为倾向,主要原因是“权利”未能与“风险责任”对称地转移。实际上,国有企业“非常福利”的生成机制已经表明,只要政府与工人阶级之间需要维持特别的政治关系,国有企业的“社会政治功能”就将存在,“铁饭碗”体制就无法破除,权利与责任就不可能做出对称安排,“福利和保障”就将演化为企业的群体意识和行为倾向,国有企业及其职工就有可能利用“铁饭碗”和拥有的资源“吃大锅饭”“攀比”,并以此寻求“非常福利”的来源。更为严重的是,只要政府关注与工人阶级的“政治关系”,国有企业及其职工就可以与政府“讨价还价”,要求更多的政策优惠或财政补贴来满足其福利需要。显而易见,国有企业的“非常福利”行为虽然源于“社会政治

功能”,但其形成与膨胀的基本原因则是权利与责任的不对称安排,僵化的“铁饭碗”体制不但维护而且强化了这种不对称安排,使国有企业谋求“非常福利”的行为倾向根深蒂固。除非社会政治约束力放松,政府与工人阶级的“政治关系”不再特殊化,国有企业与国有资本不再承担“福利与保障”责任,“社会政治功能”解除,“铁饭碗”就业制度瓦解,国有企业的“非常福利”行为及其“平均主义”福利原则才可能趋于消亡。

二、被分享的国有企业与“非常福利”

长期以来,作为社会主义制度与执政党最根本物质基础的国有企业都是政府收入的主要来源。1978年,当财政赤字猛增至200亿元人民币,与当年财政收入的比例达20%时,政府毫无疑问要关注国有企业。关注国有企业,实际上是要解决两个基本问题:一是确保国有企业能产生收入,二是确保能从国有企业取得收入。第一个问题的解决本质上是提供有效激励。第二个问题的解决则取决于有效监管,这与信息有关。

由于激励产生于权利的内化,信息取决于权利的组织和结构,为解决以上两个基本问题以便解决财政困难,政府启动了用于改善“激励”与“信息”的“放权让利”改革,但并没有解决政府的财政困难。1981年,在继续推进“放权让利”改革的同时,为确保财政收入,政府开征了能源税、资源税、城市建设维护税等附加税种。1983年开始“利改税”。“利改税”意味着政府试图改变其收入机制,即不谋求资产收益或剩余(利润),只希望得到固定的课税收入。这种改变是为了确保财政收入,但从本质上来讲,“利改税”是剩余索取权的部分让渡,是政府从剩余索取权领域的部分退出。由于没有产权转让,剩余索取权的转让实际上不可行,企业及其职工从“利改税”所分享到的部分剩余索取权只能是暂时和没有保障的。在“利改税”的同时,国家配套进行了金融体制和投资体制的改革,即“拨改贷”。如果说“利改税”是政府试图从国有企业“剩余索取权”领域退出,那么,“拨改贷”则是政府从国有企业投资领域退出的实质性举措。“拨改贷”对国有企业形成了财政和金融双重约束。企业应对这些约束的基本策略是“税前还贷”,“税前还贷”可以认为是谋求“非常福利”的一种体现。这种“非常福利”行为造成了财政陷入更深的困境。

迫于财政压力,1987年国有企业改革进入“承包制”阶段。“承包制”或包税制克服了过去“放权让利”的某些不足,也取得了一些效果,但却掩盖不了政府转让部分剩余索取权的意图。因为没有产权转让予以保障,政府通过“承包制”转让剩余索取权的意图不但不可能实现,在实践中还促使地方政府产生了逃漏税的行为。地方政府的逃漏税行为又引发“摊派”与“留硬缺口”两种恶劣行为。虽然摊派形式五花八门,“政府搭台,企业唱戏”却是最普遍的一种。对地方政府的“摊派”,企业很反感,但与交税相比,“摊派”毕竟有相当大的弹性,也不经常发生,所以尽管企业对“摊派”叫苦连天,但一般只是装装样子而已。“留硬缺口”是地方政府把非花不可的钱从财政预算中剔除,以此向中央要钱来解决自己的财政困难。无论逃漏税还是“摊派”“留硬缺口”,其行为取向都是谋求在国有企业因被分享的基础上的“非常福利”。

到1992年,国家开始酝酿废止包税制或“承包经营责任制”。“承包经营责任制”虽然可以被认为是对“放权让利”的规范化,但却是“放权让利”到一定程度之后的无奈选择。“放权让利”和“承包经营责任制”造成了国有企业的被分享格局,由于没有“产权”分享,没有产权支持、约束和保证,“放权让利”和“承包经营责任制”实际上不可能真正让渡剩余索取权及控制权,企业及其职工所分享到的“权利”,不过是与政府“讨价还价”的结果。在“放权让利”和“承包经营责任制”中,企业及其职工拥有“权利”,却无需承担相应的风险责任,这就使企业及其职工有机会和有积极性寻求经济领域中的“非常福利”,最大化其“非常福利”。国有企业曾一度出现的难以遏制的“工资侵蚀利润”“内部人控制”“掠夺式经营”“负盈不负亏”等即是明证。

1992年国有企业开始进行“两权分离”改革。虽然“两权分离”被随后出现的一系列严重危机淹没,但并没有经验证据表明,在缺乏“产权”保障的情况下,“两权分离”能真正转换企业经营机制。实际上,如果不转让产权,不剥离国有企业的社会政治负担或功能,“两权分离”除了让企业与职工有机会把经营亏损归于政策负担,并以此与政府“讨价还价”之外,就只能造成国有企业被更高程度地分享。在权利与责任不对称的情况下,高度分享必然衍生出以“非常福利”为归依的福利化行为倾向。谋求“非常福利”的国有企业可能不只是把政府的“让利”当作“福利”源泉,有机会的话,也可能把国有资产存量当作“福利”源泉,使国有资产的安全性面临严峻挑战。相反,增加财政收入的改革预期效果,并不必然能实

现。

三、“非常福利”的缺陷: 国有企业的成本与效率难题

“非常福利”也造成国有企业在经营管理领域存在严重的效率低下问题。如前所述,基于历史与国情原因,国有企业被赋予了多重目标和多重功能(经济的、政治的、社会的),由此衍化出以“铁饭碗”就业制度为核心的“非常福利”行为和复杂的内部社会关系结构。在“铁饭碗”和“非常福利”制度之下,工人虽然没有选择工作的自由,也不能采取有组织的行为来提出利益和权利要求,但可以利用“铁饭碗”来消极对抗管理权威和管理控制。企业管理者则不拥有政治化之外的任何有效手段来制裁生产中的不合作行为,也几乎没有因为效率或纪律方面的考虑解雇工人的合法依据。企业管理者与工人的工作关系严重扭曲,造成管理组织瓦解、管理权威丧失、管理控制无力,因此,管理者既不能合理化工作组织,也不能规范劳动者行为以改善生产作业,更没有动力去培训工人,当然也可以推卸管理责任。生产技能和工作习惯只能由工人自己去培养和形成,生产过程变得越来越个人化和非标准化。传统国有企业作为工业经济的工厂,管理者也用不着关心市场需求、产品质量,他们只需要发展与政府就计划指标和资源分配进行讨价还价的技巧,并招来足够的工人完成生产任务。后者造成了企业人员膨胀,生产效率低下。

在国有企业中,个人的工作与生活相混淆。同一企业的工人(包括管理者),可能既是朋友,又是老乡、亲戚,由此形成多维化的社会关系结构。管理者与工人的工作关系被编织在复杂的社会关系网中,管理权威不可避免地被进一步消磨或模糊。此外,国有企业的管理权威还受到内部冲突处理方式的限制。当出现工资、工作、纪律等企业内部矛盾(非政治冲突)时,由于受制于基层职代会和党组织,管理层基本上无力处置。在互动过程中,管理者与工人也几乎不采用企业外部的司法系统来保障各方的正当权益。管理者既可能利用其没有法律监督的专断权力,又可能在运用其管理权威时缺乏法律保护。

综上所述,政府在通过国有企业提供福利和保障,以建立和巩固政治基础时,形成了“铁饭碗”就业体制,导致管理职能和管理组织分散,并在国有企业内部衍化出特殊的社会关系结构和“非常福利”行为。在它们的支配下,管理者与工人的关系被严重

扭曲，企业管理者基本上没有动力和机会寻求管理权威，也使管理者有理由推卸管理责任，消极管理、平均主义原则成为国有企业的管理常态和习惯。基于此，企业经营管理根本谈不上有效率或有效果。改革开放以来，大多数国有企业的政治负担和战略负担在很大程度上得到减除，政府不再给予其政策优惠或补贴，致使这些企业不再拥有垄断力量，也不能再转嫁经营管理的高成本。但它们受制于以“铁饭碗”就业制度为核心的内部社会关系结构和分享型“非常福利”的作用，在经营管理领域的高成本低效率问题并未彻底解决。当市场竞争越来越激烈时，这些国有企业就不可避免地陷入亏损困境。因此，对众多不再负有社会政治或战略使命的国有企业来讲，破除“铁饭碗”身份，解构僵化的内部社会关系结构，消除“非常福利”行为，是提高经营管理效益（效率/成本），谋求在市场竞争中生存发展的关键所在。

四、国有资产资本化与企业社会化改革：对国有企业“非常福利”的抵制

国有资产资本化的基本逻辑，就是通过建立各种社会保障机构来分离国有企业的社会、政治、福利等目标，即分离企业办社会的职能，解除国有企业的社会政治功能。惟其如此，国有资产才可能有较充分的资本属性和资本权利。

由于国情原因，尽管国有企业既有经济利润目标又有社会政治目标，且都通过国有资产运营来实现，但社会政治目标更受重视，经济利润目标往往得为社会政治目标服务。这表明，国有资产并不是通常意义上的资本，亦不具备通常意义的资本属性。在市场机制中，国有资产势必受到排斥或压制，表现为经营风险大、增值能力弱、对市场反应迟缓等现象，即使有政府的行政手段来推动，也难以完全实现其目标。而随着市场经济体制的建立和完善，市场化将深入到经济领域的各个角落，市场机制不仅要成为资源配置的基础手段，而且会严重挤压行政机制对资源配置的效力和作用空间。如果政府从国有企业退出，或政府放弃其国有资产所有者代表职能，国有资产就更难以实现其多种目标，也谈不上满意的资源配置效果。这意味着，赋予国有资产通常意义的资本属性是必要的，否则，无论运用市场机制还是行政机制都难以保障其配置效益。

赋予国有资产通常意义的资本属性，最主要的

是解除国有企业的社会政治功能。实际上，国有企业的渐进改革过程，就是解除其社会政治功能负担和增强其资本寻利属性的过程。随着改革的深化，国有企业的社会政治功能已逐渐被解除，如已初步分离了企业办社会的职能，实行了社会统筹和个人帐户相结合的养老、医疗保险制度，完善了失业保险和社会救济制度，建立了最低生活保障制度等。国有资产市场寻利的资本属性已明显增强。国有资本的管理体制也在进行改革，大部分国有资本已由多元化盈利性的非政府机构（国有大型企业、大型企业集团、各种基金等）来管理与运营。国有资本多元化盈利性非政府代理机构的建立，加上非国有经济的发展，以及为个人投资者开辟了进入资本市场的渠道，资本市场不但有足够的数量而且有不同主体的资本参与流动与交易，建立和完善资本市场已有了很好的基础。

国有企业的社会化改革，其实质是产权结构的改革。通过建立各种盈利性的国有资本代理机构，使国有资本由政府唯一代理转化为由多元化的非政府盈利机构分散代理，也可以通过引入非国有资本，使企业产权由单一的国有（政府集中所有）转化为社会分散所有或非国有，以此形成权利与风险责任分散对称安排的产权结构。

企业经济社会化改革的基本目的是形成责、权、利分散对称安排的产权结构。在实践中，国有企业已经进行社会化改革的主要内容有：资本主体或来源社会化、企业经营风险社会化、企业监管社会化和劳动就业社会化。

国有企业资本主体或来源社会化既包括国有资本投资主体的非政府多元化，又包括组织动员非国有的社会资本进入企业。资本主体或来源社会化是企业经营风险社会化和监管社会化的基础，也是有关投资主体行使退出权的重要保障。在过去，由于排斥非国有资本进入国有企业，而国有资产唯一合法的代理者是政府，政府因而不仅是国有企业唯一的投资主体，而且是唯一的剩余索取者。1984年“拨改贷”之后，国有企业的投资渠道有了变化，但由于存在体制障碍，非国有资本仍然不能进入国有企业，“拨改贷”不过是以银行间接融资取代财政直接融资。银行由国家所有，“拨改贷”或银行间接融资实际上并未改变国有企业一元化的资本结构。不仅如此，“拨改贷”还导致许多国有企业负债率居高不下，国有企业的经营风险集中转嫁给了银行，但实际上仍然由政府承担。监管工作也存在同样问题。在传统体制下，政府成为国有企业唯一合法的监管者。在这种情况下，政府不得不建立一整套的监管机构。

由于监管机构太庞大,而监管权责又很难做出对称安排,结果不仅监管成本高,而且没有效率。

长期以来,国有企业经营风险集中和监管困难,不仅使政府不堪重负,而且难以遏制国有资产的流失。为分散经营风险和提高监管效益,在市场经济条件下,把国有资本安排给多元化的非政府盈利机构代理,实行“政企分开”或引入多元化的非国有资本,使国有企业由政府经济转变为社会经济,实现资本来源和监管社会化,无疑是一种较好选择。对长期亏损的国有企业来讲,引入非国有资本使国有企业向社会化方向转变,还可以盘活国有资产存量,转换企业的经营机制,并为政府退出国有企业创造有利条件。显然,这需要减除国有企业的社会政治功能负担,分离社会政治目标,诸如为社会提供就业保障,为企业职工提供养老、医疗等社会保障和社会福利等,强化国有资产的资本属性,使之以利润为唯一追求目标。同时建立与市场机制相适应的国有资产流通机制,即建立和完善资本市场,使国有资本在市场机制作用下自由地运动、变化、保值、增值。简言之,就是强化国有资本的逐利性和逐利市场化、最大化。

劳动就业关系社会化或市场化,既包括解除“铁饭碗”的劳动关系,又包括劳力资源由市场机制进行社会化配置。在传统国有企业中,职工与企业(政府)隐含着劳动契约关系,即工人阶级是社会的主人,他们的劳动权利是不可侵犯的。这种契约的基础,是政府与工人之间的政治关系,基本内容是提供劳动就业与工作方面的福利与保障,形式是“铁饭碗”身份。随着改革的推进,国有企业的社会政治功能负担已基本减除,政府与工人之间的政治关系不

再特殊,政府正在从国有企业退出,并开始放弃国有资本所有者代表的职能。显然,提供福利与保障的“铁饭碗”劳动就业关系已丧失存在的基础。而早在1984年,国有企业普遍实行的“全民合同制”就是对“铁饭碗”劳动就业关系的否定。随着社会经济的发展,人们的劳动就业观念已发生变化,尽管劳动力过剩的问题仍然严重,但社会保障与救济制度已基本建立,非国有经济的发展也扩展了就业容量,社会公众的“福利与保障”可以不再依靠国有企业。这些变化为国有企业解除“铁饭碗”的劳动就业关系创造了条件,但要清除由它演化并维护的国有企业的“非常福利”行为,则必须对称安排权利与责任,这是需要支付成本的。通过产权改革,把国有资产存量以市场价格“出售”给职工,或通过“身份置换”给予职工一定的“补偿”,促使国有企业退出,在实践中被证明是“分享格局”下实现权利与责任对称安排的可行方式,也是推进企业经济社会化有效方式。

参考文献:

- [1] 路风. 国有企业转变的三个命题[J]. 中国社会科学评论, 2002, 1(1): 80-112.
- [2] 龚正安. 应当做得更好——检讨部分国企改革实践[J]. 企业管理, 2002, (6): 6-10.
- [3] 张文魁. 中国国企改革: 近年的进展及政策含义[J]. 经济管理文摘, 2002, (6): 35-37.
- [4] 彼得·德鲁克. 管理实践[M]. 北京: 人民出版社, 1989.
- [5] Levi Margaret. A Logic of institutional Change[M]. Chicago: Chicago University Press, 1990.
- [6] Friedman, Andrew. Industry and labour: class structure at work and monopoly capitalism[M]. London: MacMillan Press, 1977.

Defect of the special welfare and reform of the state-owned enterprises

NIE Zheng-an, GU Hanwen

(Economics Research Institute, Hunan Business College, Changsha 410205, China;
Department of Business and Management, Hunan Business College, Changsha 410205, China)

Abstract: Since the state-owned enterprises were set up, they have been taking on the extra work of providing “welfare & security” and lifelong employment for the working class. Soon afterwards, the permanent employment system has led to “iron rice bowl—a secure job” system. All of these were formed in the political processes, further more, the welfare beyond the ordinary – “out of the ordinary welfare” and the “self-service” gave rise to a particular structure of social relations within the state-owned enterprises and got state-owned enterprises trapped in an unfavorable situation. We hold that the state-owned enterprises should reform the “welfare & security” “iron rice bowl—a secure job” and employment system.

Key words: state-owned enterprise; special welfare; status replacement