

竞争性领域国有企业社会功能辨析

纪玉山¹，李兵¹，佟伟¹

(1. 吉林大学中国国有经济研究中心，吉林 长春 130012)

摘要：国有企业是政府的延伸，必然要发挥一些社会功能。本文逐一分析了我国竞争性领域中的国有企业曾经承担、正在承担和将来也必须承担的各项社会功能；分析了在国有资本逐步从一般竞争性领域退出的同时，国有企业还将在部分竞争性领域长期存在的趋势；此外，本文还提出了有关国有经济战略调整及竞争性领域国有企业改革的几条原则性建议。

关键词：竞争性领域；国有企业；社会功能；效率；改革

中图分类号： F270 **文献标识码：** A

一、引言

国有企业作为计划经济留给我们的遗产，从一度辉煌的“国营老大”，跌落为人们诟病的焦点，被指责为停滞落后、效率低下，甚至滋生腐败。当然，与民营和外资企业相比，国有企业的表现的确差强人意（姚洋和章奇，2001），但是不可否认的是，国有企业曾经起到过的不可替代的作用，实现了许多社会功能，也被称为“企业办社会”，这些社会功能也使得国有企业在后来的市场经济中背上了沉重的社会负担，这不能不说是国有企业衰落的一个重要原因。

随着这些社会功能的逐渐剥离，大部分国有企业必将重振雄风。但是国有企业有其特殊性，还必须实现一些社会功能，否则其存在的必要性就会遭到怀疑。当然，我们并不主张国有企业在竞争性领域长期大量存在，而且还要承担许多社会功能。随着国有企业改革的深化，国有经济必然会采取各种方式逐步从一般竞争性领域退出（纪玉山、李兵和李晓辉，2003）。但是，在市场机制有缺陷的情况下，必须向社会提供的服务功能可以采用多种方式解决，而国有企业可能是一种在短期内有效率的制度安排。其他方式例如：社会保障、财政补贴、行业管制、立法等政府直接干预的方式，社会团体、社区、慈善机构等非营利性组织，以及医疗、教育等领域部分的市场化运作方式。是否采用国有企业的方式，采用哪一种方式，完全应该取决于各种方式的成本收益分析。而各种方式的成本和收益情况是随着经济发展不断变化的，但是市场化的趋势是非常明显的，越来越多的国有企业会在新的市场环境中失去竞争优势，还会进一步失去承担社会功能的优势，最终退出竞争性领域，这些国有企业原来所在的产业将由微观上更加有效率的非国有企业占据，而这些国有企业承担的社会功能也必然有其他的在宏观上更加有效率的形式所代替。在这些社会功能还没有更加有效率的方式来实现之前，或者在国有企业方式与其他方式的成本收益无差异的情况下，利用现有的国有企业来实现这些社会功能就是比较明智的选择。

本文将对竞争性领域国有企业承担的社会功能进行梳理，明确竞争性领域国有企业社会功能定位，为竞争性领域国有企业的进一步改革和发展寻求理论上的支持。

二、国有企业的特殊性

国有企业是一种特殊的企业，如果按照世界银行给出的一个比较权威的定义^①来说，即国有企业是政府（包括政府部门）拥有的或（不管通过什么途径和方式）实际控制的经济实体。可以说国有企业是政府的延伸，国有企业要实现政府的某种功能。而政府干预经济是为了弥补市场缺陷，必须以整个社会的福利最大化为目标，所以国有企业也必须服从这个目标。

根据科斯定理（科斯，1937 与 1960），由于存在交易费用，不同的产权安排有不同的效率。国有企业从产权特征上来分析，其特殊性在于其产权是公有产权，作为公有产权国有企业必然面临事实上的所有者对公共利益的攫取（周其仁，2000）。所以，即使在一个比较完善的体制之下，公有产权的代理成本也要比私人产权结构的代理成本高。最近的研究表明，采取租赁、出售或租售国企的方式，大约可以使国有企业利润潜力的利用率增加 20 个百分点（平新乔、范瑛和郝朝艳，2003）。因此，私人产权结构适合竞争性领域，公有产权结构适合非竞争性领域（杨灿明，2001）。由此，很容易得到结论，国有企业应该从竞争性领域完全退出，进入非竞争性领域。

然而，由于我国正处于“双转轨”的特殊国情，即市场化和工业化都还没有完成的情况下，在竞争性领域保留甚至发展一部分国有企业，将有助于整体国民经济的发展，提高宏观效率（刘元春，2001）。那么这部分国有企业所承担的就是一般企业的功能，而是社会功能。本文中的社会功能是指本来是不应该由企业来实现的，而是应该由政府或者其他非赢利性机构承担的功能。下面将逐一对这些社会功能进行分析。

三、国有企业的社会功能

通过考察，我们可以发现国有企业曾经承担或正在承担的社会功能可以包括以下几个方面：

（一）就业

在计划经济时代，城镇居民的就业是完全由政府解决的，除了政府机关和事业单位以外，几乎所有劳动力都在国有企业中就业，即使在今天仍然有五千万^②在国有企业中就业。对企业来说，就业本身并不是什么社会功能，而是其经济行为的社会后果，企业的生存和发展需要雇用人员，其客观后果就会实现就业。但是对于国有企业来说就有所不同。充分就业是政府宏观经济目标之一，也是保持经济增长，维护社会稳定的重要前提。因此，政府行为必须优先考虑这一问题，国有企业就成为解决这一问题的有效途径。尤其是在计划经济时代，政府掌握所有资源，安排就业是政府的权力也是其义务，可以直接安排人员进入企业。这种安排在维护社会问题的大前提下可能会放弃经济效率的目标，于是造成国营企业人浮于事，效率低下，并为后来的国有企业改革埋下了隐患。即使是在确立了市场经济体制之后，国有企业的用人制度也是触动最少的。

目前，我们解决就业问题的方法更多了，主要是通过积极的财政政策来拉动投资需求，促使企业（包括国有企业）扩大规模，实现就业。但是这种扩张性的财政政策的持续性是很难保证的。而且，不论如何，就业还必须由企业的自发行来实现。

民营和外资企业的发展壮大的确减轻了国有企业的就业压力，也成为国有企业用人制度改革的良好条件。但是，应该看到我国的国情是还有占总人口的 63.91%的人口在农村^③，剩余劳动力在 1.5 亿人以上^④。并且，随着农业技术进步，将有更多的农村剩余劳动力需要解决出路。国有企业作为社会主义性质的体现，必然还要在相当长时期内被迫承担一定的就业功能。白重恩、李稻葵、陶志刚和王一渐（1999）的研究得出了与我们相同的结论。

国有企业承担就业的社会功能与其作为企业的一般的就业功能并不好区分，但是，我们可以近似认为国有企业的这种功能直接表现为国有企业内部的“隐性失业”，所谓“隐性失

业”是指劳动力边际生产力低于其实际工资率的那部分就业。作为追求利润最大化的一般企业是不会在企业内部出现“隐性失业”的现象的，而这一部分“隐性失业”正是国有企业在执行其社会功能。从表1袁志刚和黄立明（2002）的实证分析测算的1980年至1997年期间中国国有工业企业隐性失业率来看，我国国有企业从80年代中期出现“隐性失业”，且一直呈上升趋势，而随着国有企业改革的不断深入，在1995年以后逐渐开始下降，但是同时也是我国就业压力不断上升的开始，城镇登记失业率从1992年的2.3%上升到1995年的2.9%，进而上升到2002年的4%^⑤。于是出现了微观的企业效率目标与宏观的充分就业目标的两难权衡。而一个高失业率在任何国家的任何时代都不仅仅是一个经济问题，而是一个严重的社会和政治问题。由于国有企业固有的效率损失，国有企业的这种社会功能不可能由自身的发展来解决，只能依靠整个国民经济和非国有企业的发展而逐步取代，但国有企业这一社会功能的淡化过程将伴随我国工业化的整个进程。



表 1：中国国有工业企业隐性失业率 %

（二）公共福利

1. 教育。国有企业是在我国从农业国向工业国转变中建立起来的，适应工业化生产的人才奇缺，而教育的投入又十分有限，国有企业为实现正常生产，建立大批职业技术培训学校和相关学科的高等院校，培养了大量的产业工人、科技骨干和管理人才。随着教育体制改革的深入和教育产业化进程的发展，这项功能大部分已经从企业中剥离出来。

2. 医疗。医疗也曾经是国有企业的一项重要社会功能。各大企业的职工医院是最明显的表现。这种体制在过去为我国的医疗卫生赢得了国际声誉，也确实成为国有企业的沉重负担。随着医疗体制改革的深入，很多企业办的医疗机构已经逐渐分离，但是由于作为这一功能承载体的公共卫生体系还不完善，我国的公共卫生状况已经有恶化的趋势（王绍光，2003）。

3. 养老。在社会保障体系建立之前，养老是企业对职工低工资下就业的承诺，20世纪80年代中期以前，我国的养老保障实行的是以企业或单位为载体、以支定收的完全现收现付制。1984年，城市改革全面启动，“放权让利”企业改革措施的实施，使得国有企业的主体地位得到加强，且逐渐有了自身的利益要求，但养老仍然由企业来解决。随着时间的推移，这种养老制度的弊端不断暴露：（1）造成了新老企业负担的不平等，老企业退休人员多、负担重，新企业退休人员少、负担轻；（2）造成国有企业负担大于非国有企业，非国有企业不承担养老义务；（3）使国有企业有动机将经营失败归咎于企业养老负担过重，从而加大“道德风险”；（4）经营失败的国有企业承担着社会功能，从而不能破产，造成更多的效率损失。1993年中共中央十四届三中全会颁布了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，规定城镇职工养老金由单位和个人共同负担，实行社会统筹和个人账户相结合。1997年7月推出的《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，使得“统账结合”作为我国城镇职工基本养老保险改革的目标模式正式确定下来，减轻了国有企业办社会的负担，使其在走向市场过程中与其他经济主体平等地参与竞争。虽然在现实中由于国有企业的参加

养老保险的比例大大高于非国有企业，1996 年，国有企业、集体企业和三资企业参加养老保险的比例分别为 95.15%、51.47%和 27.48%（谢春玲，2002），国有企业的实际负担仍然较高，但是，毕竟国有企业承担养老这一社会功能从此成为历史。

4. 其他。除了以上论述的各项社会福利功能以外，国有企业还承担着许多其他社会福利功能，涉及到职工生活的方方面面，可谓“无微不至”，大的方面如住房、社区服务，小的方面如幼儿园、上下班交通等等。这些方面不能说不重要，但是其中的大部分已经解决，并取得了很好的效果，比如住房体制改革不仅缓解了住房紧张，还使房地产业成为一个拉动经济增长的支柱产业。当然也不能说这些改革没有问题，但由于篇幅所限，本文不再扩展研究。

（三）国家产业政策执行

我国的产业政策有两个主要目标，一个是一般市场经济国家共有的目标，维护市场秩序，限制垄断，保护竞争；另一个是由我国还是发展中国家的国情决定的，我国的产业政策还必须起到引导国民经济发展的作用。

1. 维护市场秩序，限制垄断，保护竞争是每一个政府的产业政策的目标，对于国有企业也应该与其他企业一视同仁。而由于我国是发展中国家，某些重要的产业发展十分滞后，处于空白或者幼稚阶段，在加入 WTO 的情况下很难与国外的跨国公司竞争，即使竞争规则是公平的，由于起点不同，这种竞争也是不公平的。国有企业可以借助国家财政投入的支持，迅速达到有效规模，并凭借国家信誉的保障与跨国公司竞争，避免国际垄断。

不仅如此，战略竞争性产业中的国有企业还具有特别重要意义。所谓战略竞争性产业，主要是那些能够反映国家经济发展战略需要，能够支持现期经济运行和未来经济增长，能够代表未来经济发展方向和技术进步方向的产业，而这些产业又处于竞争性领域（胥和平，2001）。在不同的发展阶段，战略竞争性产业包含的领域是不同的，但一般都包括战略资源产业，如煤炭、电力、石油等重要能源，以及钢铁、化工等重要原材料，和某些重加工工业，如钢铁、化工、汽车、电子等工业部门等。这些部门投资大、回收时间长，民间资本短期内很难见效。因此，在 20 世纪的前中期，许多国家对这些产业都采取国家投资建设，由国家垄断经营的方式，实行较严格的政府管制。至今这些产业中的相当部分仍然由国家垄断经营。随着世界经济一体化进程的推进，在一国内的垄断在国际市场中就不再是垄断，而垄断带来的效率损失也逐步显现，于是政府管制政策逐渐放松，民间资本大量进入战略性垄断产业领域，国有资本的垄断范围和垄断强度逐步缩小，而产业的竞争因素逐步增加，逐步演变为竞争性产业，其中的钢铁、煤炭等还被称为“夕阳产业”。尽管如此，各国还是不同程度维护本国企业在这些领域中的存在，有的采取贸易保护和政府补贴方式，还有的采取国有化的形式，究其原因就是这些产业在国民经济中有重要的战略地位，维护本国企业在这些领域中的存在可以避免国际垄断，减缓国际形势的突变对国民经济的冲击。我国已经在这些产业中拥有许多国有企业，这些国有企业还要继续承担这一社会功能。

2. 作为发展中国家，相对于发达国家来说，我国具有“后发优势”，也就是说我们可以从发达国家的发展历程中学习经验，吸取教训，少走弯路，快速发展。但是这种“后发优势”的实现是有条件的，一个成熟的市场环境就是其中一个重要的条件。然而，由于我国经济发展水平还比较低，很多产品和产业不存在市场，这对于私人企业来说一种盈利的机会，但是前期的市场开发和市场培育的成本可能十分高昂，而且一旦市场开发成功，市场培育过程完成，形成一定的市场规模之后，其他企业就会跟进，低成本争夺市场规模，从而使领先者的前期投入无法收回。“春都”和“双汇”，“长虹”和“康佳”都是很好的例子。在这场“开创”与“跟进”的博弈中，率先发现市场机会的私人企业可能会因为预见到市场培育完成之后，其利润会被“跟进者”侵蚀，而放弃一个有前景的市场。这种结果明显是社会福利的一个损失。如果国有企业能够承担这一市场开发和培育的职能，就可以起到引导国民经济发展的作用，虽然

国有企业本身没有盈利，却实现了整个社会福利的增进。

（四）技术进步与风险投资

对于国有企业技术落后的指责多数应该是指中小国有企业，而中小国有企业已经在“抓大放小”战略中所剩无几了。对于大中型国有企业来说，其技术水平应该可以代表国内的最高水平。而且，恰恰是因为其技术水平比较高，反而不符合我国要素禀赋的比较优势，在国际竞争中往往处于不利地位，造成亏损（林毅夫和刘培林，2001）。但是，这些国有企业提供的产品和服务又是我们必需的。

由于我国还是发展中国家，技术进步主要依靠的是技术引进和技术扩散，最后才是技术赶超。在技术引进和技术扩散阶段，由于国有企业可以通过政府集中各种资源、通过计划控制达到分散风险的目的，以克服技术引进和技术扩散中的市场失灵问题，就可以快速建立工业化体系。这已经在我国工业化初期得到了证实。但是，知识经济时代的高新技术引进和技术扩散在某种程度上本身就是一种创新，具有较高的不确定性，它需要良好的激励机制和信息传导机制，这是计划体制下的国有企业难以完成的，所以，需要引入竞争机制克服“政府失灵”。但同时国有企业所需要的资源是由政府集中投入，并且有政府的担保，仍然能够起到分散风险的作用。市场经济体制下的国有企业在效率方面会高于计划体制下的国有企业，同时在分散风险方面又比私人企业具有优势。

1. 技术进步的社会效益经常是通过技术外溢来实现的，而且技术外溢在竞争性领域要比非竞争性领域作用更大。理论上，当某项技术存在聚集的情况或者该技术的用途比较广泛时，技术的溢出水平相对较高（Helpman 和 Trajtenberg，1994）。而技术聚集和用途广泛的技术经常是在竞争性领域。由于技术本身具有公共物品的属性，一个企业对某一技术的使用并不妨碍其他企业对这一技术的使用，而技术开发的成本却经常是由开发者独立承担，其他企业可以无成本或低成本使用这种技术，那么，就可能出现技术开发的社会收益高于私人成本，但私人成本高于私人收益，这种技术就不会被开发。这是一个典型的“市场失灵”。

当然专利制度可以对技术创新者进行保护，但是这种保护经常是有限的，其他企业往往可以通过模仿开发者的技术，并做出微小改进或改造就可以避开专利制度；对商业机密的保护更加困难，巨额的调查取证和诉讼费用使技术开发者望而却步；垄断也是一个办法，但是垄断的效率损失也是巨大的。国有企业可能是一个比较好的办法，由国有企业进行技术创新，对这种技术创新的知识产权保护维持在较低水平，而技术创新的巨大初始投入以及未来的技术外溢造成的亏损可以由政府承担，但整个社会福利得到了改进。事实上，国有企业已经在这方面发挥了重要作用（洪名勇，2002）。

2. 技术进步必须有风险投资作为资金支持。我们知道，越是先进的技术对资金投入的要求也就越多，而要求资金投入越多，也就越难分散风险，风险也就越高。这就要求政府在其中起到分散风险的作用。尤其是在技术创新阶段。比如，美国的信息产业起初是军用技术，由政府投入巨资（财政补贴）才开发成功的，而后为美国经济带来了持续十几年的增长奠定了基础，并且至今仍保持世界领先。既然网络技术前景如此好，美国的私人资本市场又很发达，为什么没有私人发起这方面的研究呢？应该说对于这样一个风险极高的技术研发，没有任何私人或组织能够承担这种风险。

我们国家如果想发展高科技，也必须由政府来承担分散风险的作用，而具体的执行者只能是国有企业。这一项社会功能还将在长期内由国有企业来承担，不但是在技术引进和技术扩散阶段如此，在技术赶超和可持续发展阶段更是如此。因此，国有企业在支柱产业和高科技领域不仅不能退出，而且还将继续承担重要的社会功能，而不论其所处的是竞争性领域还是非竞争性领域。

四、结论及政策建议

由上面关于竞争性领域国有企业社会功能的分析，我们可以得出以下结论：

竞争性领域国有企业的效率低下在很大程度上是由于承担了社会功能造成的。剥离国有企业的社会职能，依然是国有企业改革的重要内容。对于竞争性领域国有企业的战略改组不能单纯“一退了之”，必须积极探索承接国有企业社会职能的新途径，在国有企业目前承担的社会功能没有其他更有效率的形式作为替代的情况下，国有企业贸然退出必然要引发各种经济和社会问题。由于国有企业的特殊性，能够承担一般企业和政府所不能承担的社会功能。所以，在我国工业化和市场化进程没有完成之前，在社会保障、教育、卫生、科研等社会服务体系完善之前，在一段较长时期内，国有企业还将在部分竞争性领域存在和发展。

根据以上分析，我们提出以下几点建议：

1. 继续改变“企业办社会”的现状，坚决将企业不应该承担的社会功能剥离出去，让国有企业轻装上阵，成为真正的市场经济中的竞争主体。

2. 在剥离国有企业的社会功能的同时，必须建立并不断完善与这些功能相适应的社会服务体系，避免这些功能缺失带来的社会经济问题。

3. 必须进入的坚决进入，在市场机制不发挥作用，或者市场机制存在缺陷的领域，国有企业要适度而坚决地进入，承担起应该承担的社会功能，从而为整个国民经济和社会发展做出贡献。

4. 在一般性竞争领域国有企业没有必要继续存留，应该坚决退出，让市场机制充分发挥作用，提高企业和整个国民经济的运行效率。

5. 不能仅仅以利润指标衡量和判别国有企业的优劣。由于国有企业承担着社会功能，就不同于一般企业，不能简单要求其实现利润最大化，而是将利润和其他社会目标综合考虑，全面评价国有企业。

参考文献：

- [1] 白重恩，李稻葵，陶志刚，王一渐. 转型中的国有企业：一个多重任务的角度 [R]. 清华大学中国经济研究中心，工作论文 No. 199903，1999-6.
- [2] 洪名勇. 国有企业技术溢出效应的实证分析 [J]. 内蒙古财经学院学报，2002，(2).
- [3] 纪玉山，李兵，李晓辉. 竞争性领域国有经济退出承接的新模式 [J]. 社会科学战线，2003，(2).
- [4] 科斯，R. H. 企业的性质 [M]. 1937. 论生产的制度结构 [M]. 上海三联书店，1994.
- [5] 科斯，R. H. 社会成本问题 [M]. 1960. 论生产的制度结构 [M]. 上海三联书店，1994.
- [6] 林毅夫，刘培林. 自生能力和国企改革 [J]. 经济研究，2001，(9).
- [7] 刘元春. 国有企业宏观效率论 [J]. 中国社会科学，2001，(5).
- [8] 平新乔，范瑛，郝朝艳. 中国国有企业的代理成本估算 [R]. 北京大学中国经济研究中心，工作论文 No. C2003016，2003-7-9.
- [9] 王绍光. 人民的健康也是硬道理 [J]. 读书，2003，(7).
- [10] 谢春玲. 养老金改革对国有企业改革的影响及成因分析 [J]. 学术交流，2002，(6).
- [11] 胥和平. 战略性竞争产业中的国有企业 [J]. 中国工业经济，2001，(5).
- [12] 杨灿明. 产权特性与产业定位——关于国有企业的另一个分析框架 [J]. 经济研究，2001，(9).
- [13] 姚洋，章奇. 中国工业企业技术效率分析 [J]. 经济研究，2001，(10).

[14]应克复. 国有企业的特性、功能与改革 [J]. 江海学刊, 1998, (4).

[15]袁志刚, 黄立明. 国有企业隐性失业与国有企业绩效 [J]. 管理世界, 2002, (5).

[16]周其仁. 公有制企业的性质 [J]. 经济研究, 2000, (11).

[17]Helpman, E. & M. Trajtenberg. "A Time to Sow and a Time to Reap: Growth Based on General Purpose Technologies". NBER Working Paper No. w4854, 1994.

Social Functions of State-owned Enterprises in Competitive Fields

Ji Yu-shan¹, Li Bing¹, Tong Wei¹

(1.Center for China Public Sector Economy Research, Jilin University, Changchun 130012, China)

Abstract: Because of the State-owned Enterprises is the prolongation of the government, they must play some social functions. We analysis the social functions which the state-owned enterprises had taken on, are taking on, and will take on in the competitive fields, draw a conclusion that the state-owned enterprises will exist in a long time, and give some principle advices for the reform of the state-owned enterprises in the competitive fields.

Key words: Competitive Fields; State-owned Enterprises; Social Functions; Efficiency; Reform.

收稿日期: 2004-05-10;

作者简介: 纪玉山 (1948-), 男, 吉林长春人, 吉林大学中国国有经济研究中心教授, 博士生导师; 李兵 (1976-), 男, 吉林辽源人, 吉林大学经济学院博士生; 佟伟 (1968-), 男, 吉林长春人, 吉林大学经济学院博士生。

^① 参见 World Bank, 2000, "World Development Indicators 1999: States and Markets".

^② 国家统计局, 《第二次全国基本单位普查公报》, 2001-12-31.

^③ 国家统计局, 《第五次全国人口普查公报 (第 1 号)》, 2000-11-1.

^④ 新华网, 《中国百姓蓝皮书人口篇 (三)》, <http://www.xinhuanet.com/>, 2002-7-8.

^⑤ 数字来源: 《劳动和社会保障事业发展统计公报》(1992 年 - 2002 年), 中华人民共和国劳动和社会保障部, 国家统计局。