

效率与公平

——从拉美国家国有企业改革谈起

廖 明

笔者想从拉美国家国有企业改革出发,结合中国改革的情况,谈谈效率和公平、改革和腐败这两对矛盾。

世界上几乎所有的国家,无论是发达的市场经济国家,还是实行计划经济的社会主义国家,无论是实行混合经济的发展中国家,还是正在向市场经济过渡的转轨经济国家,都程度不同地存在国有企业。国有经济是世界经济的重要组成部分,这个事实本身就说明,国有企业的存在和发展的合理性、必然性和普遍性,适合于各种类型的国家和经济,不依国家的社会经济形态而转移。这些国有企业在各国经济发展的过程中发挥了重要的作用,但也都面临着相似的困难和问题。当然,不同国家由于社会制度不同、经济体制不同、所处的经济发展阶段不同,其国有企业在国家经济中的比重、部门分布、管理方式以及体制改革的途径也不尽相同。

1979年英国撒切尔政府开始的私有化,掀起了世界范围的国有企业改革浪潮,主要目的就是提高企业的运营效率。但是,一些问题也随之出现,特别是在发展中国家,改革的过程中增加了大量失业,收入差距也不断加大。拉美国家的情况相当严重,除了墨西哥因为靠近美国的客户工业区吸收了大量劳动力,使得该国的失业率保持在较低水平以外,其他国家的失业率在改革时都相当高,一些国家的职工收入出现了较大幅度的下降。尽管还有一些国家职工收入总的来说没有减少,但失业和未失业职工之间收入差距在扩大,企业、行业和地区之间人均收入差距在扩大。拉美各国的平均基尼系数已超过0.5,甚至中间阶层也趋向贫穷化,产生不满情绪。在改革的过程中,如果忽视了底层民众的利益,就有可能导致一个人口众多的社会群体享受不到改革和经济发展所带来

的好处。一旦这个庞大的群体被排除在发展之外,那么这个社会很可能会孕育危机,经济也往往无法持续和稳定地发展。近年来拉美暴动和抢劫事件频发,就说明了这个问题。

收入差距扩大的情况在我国也是存在的。近年来,我国人群之间、地区之间、城乡之间的差距不是缩小了,而是加大了。尽管各种统计体系给出的数字不十分一致,但国内专家普遍认为目前我国的基尼系数大约已经达到0.45左右,已在收入差距较大的范围之内。

我国的改革也产生了大量下岗和待岗工人。近年来,城镇失业率急剧上升,就业压力加大。2003年年底,全国城镇登记失业率为4.3%,比2002年增长0.3个百分点,2004年可能会达到4.7%左右。如果加上下岗待业人员,失业率实际将达两位数,这还不包括农村的剩余劳动力,再加上这些人供养的家庭人口,在总人口中占的比重就相当大了。这么多的人处在不稳定的经济状况中,会直接影响社会的稳定。

失业本来是大多数国家都存在的问题,只要有发达的劳动力市场和完善的社会保障体系,失业人口是在动态情况下存在的,不是大问题,但我们这两个前提都不具备,有很多人是在相当长的时段内失业。在老工业地区,国有企业更有夫妻、父子都失业的情况。因此,我们面临的问题就比较严重了。我们现在的社会保障体系,可以说是广覆盖、低水平的。“广覆盖”其实目前根本就实现不了,“低水平”是迫不得已。过去没有积累,目前单位和个人又负担不起太高缴费。其实不能光靠缴费,我们对国有单位职工过去的贡献应该有合适的补偿,要用国有资产出售和国有土地转让所得去充实社保基金,减少国有单位职工的后顾之忧。改革要有动力,只有当人们觉得改革能使他们的

预期获利大于他们付出成本的时候才会产生动力,否则就会出现抵触,甚至反对。这项改革涉及每个人利益,政策性非常强,搞不好要出大问题。

我们面对的问题是:一方面我们为了提高经济运行效率而进行了改革;另一方面改革带来了社会公平的问题。我们搞社会主义市场经济的最终目的是提高人民的生活水平,我们的改革不能失去这个方向。当然,我们为了提高一些人的积极性,强调效率,允许一部分人先富起来,这是对的。那么如何处理好效率和公平的问题?邓小平同志提出的改革理论就是要提高社会生产力,提高人民的生活水平。这就是效率和公平的两个方面。笔者认为,公平可以理解为“起点公平、过程公平、结果比较公平”。那么,如何具体理解这一点呢,笔者的观点是:第一,在市场经济社会中,社会中的每个人都应享有平等的基本生活条件,享受平等的教育、医疗等社会公益服务的条件,平等享受社会经济发展给人们带来的好处。这是起点公平。第二,在市场的竞争中,每个人都应得到一个平等参与竞争的条件和环境。在企业改革中,要保证过程的公开和透明,使得每一个愿意参与的人都有平等的机会。在股权设计和资产评估中要合乎有关法规,要保证公开、公平和公正,要努力防止非法侵占国有资产和贪污腐败。这是过程公平。第三,在市场经济社会中,我们是强调竞争、强调效率的,在平等的竞争中,由于每个人的知识、能力、付出、机遇和冒险精神不同,最终效果就不同,从社会中取得的收益可能就不同。我们的社会还会通过第二次和第三次的分配,通过税收、转移支付、社会捐赠等手段尽量减少这种差距,但是最终的差距还会有的,社会主义也是遵从多劳多得的原则的,这就是结果比较公平的含义。现在有一些国家这点就做得不错,值得我们借鉴。

另一个矛盾就是改革中出现了比较严重的腐败现象,内外结合、官商结合,从国有资产转让出售中捞取个人的好处。这种现象拉美国家有,我们也有。最近被媒体炒得沸沸扬扬的郎(咸平)顾(雏军)之争,从一个侧面反映了这个问题。比如在国有资产转让或出售过程中,收购者(有些就是企业的主要经营者)设法降低企业的转让出售价格,转让出售过程的参与者得到不应有的利益,使得国有资产受损。不管争论的出发点是什么,争论的依

据是否准确,这种现象是普遍存在的。问题在于腐败是不是改革的必然产物,改革是否因出现腐败就缓行甚至停止。

我们发现,在发展中国家和转轨国家的改革中,腐败现象的发生更加普遍和严重,原因是明显的。在转轨时期,存在着两种主要的经济资源配置机制:一种是市场机制,一种是行政机制。由于这两种机制在相当长的时期中并存,就会产生两种机制之间的缝隙与漏洞,有人就会钻政策和管理的漏洞,运用行政机构干预经济活动的权力谋取自己的私利,利用转轨时期财产关系的调整和变化时机,将公共财产掠为己有。比起发达市场经济国家来说,这些国家的法制基础较弱,法制观念淡薄,政府管理还处于从人治到法治的转变过程中,对腐败现象没有严格的监督机制和惩罚手段。但是,如果我们加快法制建设,制定各种规定,使得改革的过程始终是公开和透明的,同时加强各方面的监督,从制度上堵上漏洞,就可以在很大程度上防止腐败现象的发生。

拉美国家虽然存在着效率和公平、改革和腐败这些矛盾,但是在解决这些矛盾方面有些做法还是值得我们借鉴的。比如,拉美国家在出售国有企业时大都规定了向职工出售股份的比重,通常在5%~10%之间,墨西哥甚至达到5%~20%。一些公司改制时还用提前支付部分养老金的办法使得职工有钱购买公司的股票。因此,职工除了劳动所得外还可以从企业盈利中获得资本收入,有了企业主人的感觉,并缩小了劳资间的收入差距。

在对转让出售的国有企业进行评估时,规定了政府指定的外部审计机构,甚至邀请国际上知名评估机构对企业资产进行评估。有的国家还规定由政府和企业各自选择评估机构,并对两个结果进行公开的比较,最终确定评估结果。规定出售过程要在联邦(或州)审计署和独立审计师监督下进行。

在墨西哥银行私有化过程中,银行私有化委员会规定了保证招标和投标过程公开透明的条款,其中有不允许银行董事与投标者之间进行有关银行问题的交谈;投标过程中的谈话必须录音并保存,等等。

这些做法都可促进改革的公平、公正和透明,防止腐败。

经验是可以借鉴的,关键是愿意不愿意真正去做。改革是打破过去旧的计划经济体制,建立全新的市场经济体制,是一次权利和利益的大调整。在旧体制中受益的利益集团会千方百计地阻止这一进程,旧的思想观念和工作习惯也会影响这一进程的顺利进行。目前我们进行的政府改革正是这场较量的关键,因为我们的各项改革无一不是在各级政府领导下进行的。如果我们的政府工作人员努力转变思想、转变观念和改变工作方式,把我们的政府从计划经济下的权威主义政府转变为市场经济下的民主行政政府,从一个全能的政府转变成有限的政府,改变那种权力过于集中、行政控制过度的现象,主张“权为民所授”,政府的职能是有限的理念,把政府的管理原则从“允许”,即只有允许的才能做,改变为“禁止”,即除了明确禁止的都可以做,那就会大大地减少因权力谋私利的空子,铲除腐败的根源,开创一个崭新的改革局面。更重要的是要逐步建立政府决策、执行和监督职能的相互分离和制约机制,建立现代化的政府治理机制。这一方面要建立政府决策过程中的民主决策机制,建立政府咨询网络,特别要与一些高层次的民间研究、咨询机构建立合作关系,在重大决策前要通过各种形式征求各方面的意见,增强决策的民主性、科学性和透明度,减少失误。另一方面要加强政策实施过程中的民主监督。首先要加强政府内部监督机构的建设,加快行政程序立法,规范行政权力,落实依法行政。同时要加强对政府的外部民主监督,主要通过政党和人民团体监督、人民代表大会监督、司法监督、人民群众监督和新闻舆论监督等途径,加强对行政行为的程序监督,提高政府行政过程的民主性和透明度,减少行政腐败,克服官僚主义,提高行政效率。

真正做到这些,腐败不是可以避免的,我们也绝不会因存在腐败而因噎废食不去改革了。笔者认为,目前在国有企业改革方面有几点是应该加强的。

1. 应加快相关法律和法规的制定。

拉美国家在改革之初就制定了一系列相关法律,如阿根廷的《国家改革法》和《经济紧急法》,规定了改革的范围、进度和方式等。我们过去的改革是摸着石头过河,往往是出了问题再立法,使得在很多情况下改革无法可依,甚至是过去的法规阻

碍着改革的进行。在我们已经有了26年改革经验的今天,我们应该总结自己的经验,借鉴国外的经验,加快各项改革的立法。目前特别应该加强保证改革过程公开、公正和透明方面的立法,并不断使之完善,彻底铲除产生腐败的制度隐患。

2. 应加大改革过程的监督力度。

为了保证改革过程的公开、公正和透明,必须加强监管力度。大多数拉美国家都比较重视对私有化过程的监管,成立了相应的监管委员会。对私有化的过程,对私有化后的企业用人、技术改造、资本投入等方面都有明确的规定。巴西对各行业的私有化都建立了相应的监督机构,如全国通讯委员会对私有化后的电讯公司进行监管,还在私有化协议里规定了扩大电话线路和降低话费等条款,并监督执行。我们在改革中应该成立独立的改革监督机构,由相应人大机构和负责具体改革部门之外的相关政府机构、审计机构、社会(社区)代表、职工代表等方面的机构和人员组成。苏州市在事业单位改革中就同时成立了改革办公室和改革监督办公室,分别负责改革的具体组织实施和监督检查。这个经验可以应用到国企改革中去。在转让出售国有企业时,一定要通过职工代表大会的充分讨论。

3. 应加强改革工作的协调管理。

巴西的改革能够相对平稳地进行,得益于巴西的私有化改革有由总统亲自负责的联邦私有化委员会领导,有具体的咨询和实施部门负责(巴西国家经济社会发展银行),有目标,有规划,有相关的法律法规作指导,并根据形势的发展不断作相应的调整。改革是要触动旧机构的各种既得利益的,如果由这些部门自己改自己是不可能搞好的。巴西的做法使改革独立于旧的利益结构之外,这样才能避开利益部门的干扰,减少失误,达到改革的最终目的。我们在几届政府改革中注意到合并相关职能部门,但对于一个没有自身利益的独立的改革机构的存在并没给予重视。国有企业改革是一项涉及面广、关系广大人民的基本利益的系统工程,必须有一个利益不在其中的、独立的、权威的、具有统一协调能力的专业部门来制定政策,指导改革,才能使改革的进程更加平稳和顺利。

4. 应注意经济和社会的平衡和协调发展。

随着拉美各国在改革过程中各种矛盾和问题

的出现,新自由主义经济理论作为左右拉美一些国家经济政策方向的主流派地位逐渐减弱,新结构主义者提出的“公正的经济发展”新模式逐渐被人们注意。他们强烈地批评了认为“要大发展就得牺牲公正,要公正就得牺牲发展”的理论,主张经济发展政策应同社会公正政策相兼容。新结构主义者认为发展目标和公正目标之间并不是完全对立的,而在有些公共政策方面,发展和公正是互补的。比如在强调发展经济时注意创造尽可能多的就业机会,而较充分的就业就会推动经济和社会的进一步发展,实现社会的公平和公正。他们主张应对市场加以监督、调节和引导;在一些领域还须保留一定的国有企业,特别是在私人资本无力或不愿经营的领域;国家应干预金融市场,抑制投机活动,鼓励生产性投资,重视社会投资,特别是文化、教育和科技方面的投资;政府不仅要重视短期调节,而且要重视制定中长期发展战略,实行有选择性的开放政策,对外资和外贸加强监督和管理,注意资本的流动。新结构主义的理论和政策主张逐渐被拉美一些国家的决策者接受并加以贯彻实施。他们注意到在国家经济市场化的过程中逐渐转换政府职能,把注意力从对经济部门的具体管理方面转向社会发展和稳定方面来,重点改革劳动就业制度、社会保障制度,等等,以期缓解日趋严重的贫困、失业、分配不公等社会问题。这一思

潮不只存在于拉美国家,在欧洲一些国家也开始注意了社会协调发展、平等和社会公平的问题。在经合组织公布的2004年版的公司治理准则中就强调了员工的参与,强调了企业不能光追求利润,还应承担社会责任等。

效率和公平的问题关系到改革的政策制定和发展方向。没有效率,改革没有进展,国家的经济不发展,人民不满意。前苏联改革几十年,没能从经济制度上根本变革,效率得不到提高,人民的生活没有改善,长此以往使得人民对共产党失去信心,共产党在十月革命72年之后下台了。而改革只注重效率没顾及公平,使得贫富差距不断扩大,同样得不到人民的支持。墨西哥革命制度党的基础是工会、农民协会和各种职业协会组织,曾经创造过政治稳定和经济增长的奇迹,但在新自由主义改革过程中没能注意贫富差距不断扩大的问题,危及广大工人、农民和一部分中等阶级的利益,削弱了党的社会基础,导致2000年在执政71年后的大选失败。这两方面的教训是值得我们汲取的。

我们党刚刚召开了十六届四中全会,提出了加强党的执政能力问题,相信在党的正确领导下,我们能够解决好改革中出现的矛盾和问题,建立起具有中国特色的社会主义市场经济体系。

(责任编辑 鲁渝)