

## 国有经济的“充分就业陷阱”<sup>〔\*〕</sup>

○ 俞宪忠

(济南大学 商学院, 山东 济南 250002)

〔摘要〕中国社会各界普遍关注的是数量型充分就业而非质量型充分就业, 将发展国有经济视为实现充分就业的重要实现路径。但国有经济是高度集权性计划经济的典型特征, 其低效率过度就业模式与低效率就业路径相结合, 必定会形成两者之间的低水平劣质均衡, 从而形成经济发展和劳动就业劣质低效的“就业陷阱”。这一重要结论既具有时间维度和纵向比较的可检验性, 也具有空间维度和横向比较的可实证性。如果政府就业偏好长期取代个人就业偏好, 劣质低效的劳动就业必定会导致国民大众“用脚投票”。中国经济市场化转型的真正障碍, 就是国家所有基础上的国有企业垄断和官商一体化, 因此迫切需要重建明晰排他的产权基础, 并在此基础上实现民营化主导的公平竞争, “国退民进”自然就会成为制度创新驱动的首要选择, 只有制度现代化和就业现代化才能有效引领中国未来的经济现代化进程。

〔关键词〕国有经济; 国有企业; 产权制度; 路径依赖; 劣质低效; 就业陷阱

DOI: 10. 3969/j. issn. 1002 - 1698. 2017. 04. 007

中国最受国际社会关注的特色在于, 既是当今世界上人口规模最大的发展中国家, 同时也是正在致力于从计划经济向市场经济转型的国家, 而且还是 GDP 总量位居全球第二但人均 GDP 和人均国民总收入均位居世界第 90 位之后的国家。<sup>〔1〕</sup>其国家经济总量与人均经济指标之间出现巨大差异的一个直接原因, 就在于劳动就业效率处于国际社会的较低水平, 其深层原因在于劳动就业制

---

作者简介: 俞宪忠 (1956—), 管理学博士, 济南大学商学院特岗教授, 研究方向: 经济发展与劳动就业。

〔\*〕本文为作者主持的国家社科基金项目“中国劳动密集型产业升级路径研究”(12BRK024)的部分成果。

度的路径依赖性,使中国无法适应优质高效的全球化劳动竞争。中国社会各界普遍关注的是劣质低效的数量型充分就业,而不是致力于寻求优质高效的质量型充分就业,劣质低效的国有经济垄断及其在整个国民经济中的“主导地位”,不利于大幅提升中国劳动就业质量。国有经济主导既是高度集权性计划经济的典型制度特征,更是计划经济制度给我们留下的最大负面遗产,如果经济发展和劳动就业再继续依赖于国有经济,无异于在路径依赖性的驱使下重蹈计划经济的覆辙。计划经济就业制度的惨痛教训和发达国家就业模式的成功经验已经表明,任何国有经济都只能是一个劣质低效的“充分就业陷阱”,该重要结论既具有时间维度和纵向比较的可检验性,也具有空间维度和横向比较的可实证性。

### 一、政府就业偏好导致“用脚投票”

在高度集权性的计划经济时代,劳动者首先被剥夺了物力生产要素的所有权,生产要素的国有化主宰了整个国民经济活动。尽管公有制在名义上存在着国家所有和集体所有两种形态,但一方面集体所有制也采取了同国家所有制几乎完全相同的管控方式,另一方面国家所有制控制了国民经济活动的一切主要过程和一切主要领域,事实上国家所有制也完全控制了集体所有制。劳动者就业实质上就是人力要素与物力要素在生产领域的某种结合,由于国家不仅控制了全部物力生产要素,而且在政治上还拥有无可替代的超级垄断权力,国家也就直接或间接地控制了人力要素及其就业机会。在集权性制度的对外封闭和对内强制下,劳动者处于极其孤立分散的无助状态,他们既不可能在公共选择中通过集体行动来表达自己的发展诉求,也因制度障碍而不可能自由流动到更好的地方,为了维持起码的生存条件,只能听从或服从于政府的指令性计划就业安排。劳动者既不能自由创业也不能自主择业,政府在很多领域成为了国民大众唯一的就业雇主,劳动者只有两种选择:或者是不就业被饿死,或者是就业被奴役。“当一个人受到总是吩咐给他去做的事情约束时,那么,这就是绝对的奴役。”<sup>[2]</sup> 1974年诺贝尔经济学奖得主弗里德里希·哈耶克(F. A. Hayek)将这种就业制度现象称之为“通向奴役的道路”和“致命的自负”。这种国有化就业制度实质上就是用政府偏好剥夺并替代个人偏好,在国家所有和超强垄断下强迫所有国民大众都为政府做工。“在一个完全社会化的国家里,存在着对就业的全面垄断,国家作为唯一的雇主以及一切生产资料的所有者,拥有不受约束的强制权力。……‘在一个国家是惟一雇主的国度中,反抗便意味着慢慢被饿死。不劳动者不得食这一古老的法则已为一条新的法则所代替:不服从者不得食。’”<sup>[3]</sup> 高度集权性计划经济制度下,国家政府只要求国民就业忠诚和大众职业顺从,自由选择、自愿流动、自主创意和自觉创新反而是在政治上非常危险的事情。

1976年诺贝尔经济学奖得主米尔顿·弗里德曼(Milton Friedman)在其《资本主义与自由》一书中曾深刻指出“人们能把无生命的东西任意支配,人们能强迫个人在某一时间处在某一地方,但是,人们很难使个人拿出最大的劲头

来。”<sup>[4]</sup> 尽管政府这个强大的牧马人可以用鞭子将大众这样的马群强制地赶到河边,但却无法命令马儿饮水,如果没有满足大众需求的制度激励,人们绝不可能按照政府的强制命令而有效率地从事任何事情。“谁能在支配苏联一切的大量暴政和专制下看到推进人类自由和尊严的任何巨大的希望呢,在《共产党宣言》里马克思和恩格斯写着:‘无产者在这个革命中失去的只是这个颈上的锁链。而他们能获得的却是整个世界。’在今天,谁能认为苏联的无产者的锁链比美国的、或英国的、或法国的、或德国的或任何其他西方国家的无产者的锁链要轻一些呢?”<sup>[5]</sup> 高度集中的国家权力不论其动机是好是坏,是出于良好意愿但对经济发展知识的愚昧无知,还是出于剥夺大众发展权益的道义无耻,其支持的计划经济制度确实让国民大众实实在在地付出了代价高昂的机会成本,好几代人都因为个人发展权益被剥夺而不得不在这种就业制度下苦苦挣扎。惨痛的教训已经证明,“已经集中起来的权力不会由于创造它的那些人的良好意愿而变为无害。”<sup>[6]</sup> 由于计划经济国有化就业模式仅仅是一意孤行的单方面政府发展偏好,从不顾及被就业的个人发展偏好,久而久之的结果,就是国民大众在迫不得已和忍无可忍的情况下,只好采取集体“用脚投票”的方式,这就是原有计划经济必定会全球性彻底失败的一个重要解释因素。2006年诺贝尔经济学奖得主埃德蒙·菲尔普斯(Edmund S. Phelps)曾深刻指出:“失败的创意并不是毫无价值,至少它们可以指明哪些方向不需要再继续尝试。”<sup>[7]</sup> 计划经济的价值就在于证明了国有产权是政治集权的经济基础,只能是一条通向国民奴役和大众贫困的道路,从而需要转型发展国家彻底摆脱和全面规避。

中国在经历了漫长的封建集权之后,既没有经历过市场经济的历史洗礼,也具有浓厚的计划经济传统,目前正处于从计划经济向市场经济发展变革的关键转型期,为了摆脱对计划经济国有化制度的路径依赖性,迫切需要加速市场化导向的制度转型力度。市场化制度转型改革首先要求政府与企业之间要具有产权边界明晰的社会分工,政府作为公共部门只能提供社会共享性公共物品(如国防和法治),而排他性私人物品则只能由作为私人部门的民营企业来供给(如汽车和房屋)。政府是为国民大众提供公共服务的委托代理机构,绝不能在私人物品市场上与民争利,这是政府治理现代化的核心诉求,也是政府向公民收取赋税的合法理由。但中国目前在主要经济领域和产业范围内,政府却投资创办了国有企业,在私人物品领域强力介入或强制参与了与民争利的市场交易活动,而且几乎全都是肆无忌惮和赤裸裸的国有企业垄断。政府既是裁判员又是运动员,既拥有制定市场规则的唯一垄断权力,又直接通过国有企业来参与市场交易活动,政府因为越位和错位而做了最不应该做的事情。国家所有和国家垄断既是计划经济制度的突出特征,也是政府过度干预经济活动的制度基础,更是各种低效率经济现象的产权制度根源。1991年诺贝尔经济学奖得主罗纳德·哈里·科斯(R. H. Coase)在评价中国国有企业时曾深刻指出:与那些发达国家优质高效并富有国际竞争力的私人企业相比,国有化的“中国企业的低效可谓声

名狼藉,纷繁芜杂的官僚体系让企业备受困扰。……企业缺乏最基本的经营自主权,它们就像棋子一般受各种国家机构的控制和约束。……除了名义上的概念,这些国营企业实际上没有一点与‘企业’两字沾边。”国有企业的后台老板是政府,而政府既是制度供给的垄断者,又是制度执行的仲裁者和强制者,国有企业总是有能力建立仅仅对自己有利的游戏规则,而且也可以作出仅仅对自己有利的任意改变。“一个有能力改变游戏规则的企业,就没有提高自身实力的压力,这是国营企业改革失败的根本原因。”<sup>[8]</sup> 完全可以说,在国有化基础上虽然有“公司”和“集团”,但却没有真正市场经济意义上的企业;虽然有“老总”和“经理”,但却没有真正意义上的企业家。将经济发展低效率理解为国有化产权和国家过度干预的函数现象,更能接近经济发展困境的真实谜底。

中国社会各界尤其是理论界通常倡导的政府行为模式是:政府调控市场和引导企业,似乎不需要国有化产权制度的民营化变革,仅仅通过这种所谓的“政府→市场→企业”的“间接”调控模式,就可以实现从计划经济向市场经济的成功转型。但在国有化产权制度和国有企业规模处于主导地位的基础上,政府就绝不可能做到具有公平竞争性质的市场调控,而只能是致力于保护国有企业市场垄断的官商勾结。“政府→市场→企业”模式有效的基本约束条件,就是其间接模式中的“企业”必须是民营企业,而不能是国有企业,明晰排他的产权结构是企业存在和市场交易的基本前提。当国有企业主导并垄断整个国民经济活动的时候,这一“政府→市场→企业”模式必定基本失效,也可以说仅仅是对于国有经济之外的民营经济有效,但对整体经济却基本无效。2008年诺贝尔经济学奖得主保罗·克鲁格曼(Paul R. Krugman)就曾指出:“经济学理论告诉我们,垄断力量不利于经济。这不仅仅是一个公平问题,因为垄断组织和卡特尔为了维持高价而进行的活动还会扭曲经济激励,带来与税收的影响非常相似的效率损失。解决这个问题的最佳方法是鼓励竞争,并通过法律禁止所有合谋维持高价的行为。”<sup>[9]</sup> 与市场经济发达国家仅仅存在着私营企业之间非常有限的垄断合谋相比较,中国由国有经济主导的市场垄断,不仅是国有企业之间的垄断合谋,而且更重要的还是政府机构与国有企业之间垄断合谋——官商一体化,导致其市场环境会变得更加不公平,其经济效率损失会更大,其后果也会更加可怕。

中国市场化转型的真正障碍,就是国家所有基础上的国有企业垄断和官商一体化。几乎所有的市场垄断都与国家所有和政府干预高度相关,都是政府权力扶持的制度结果,而不是市场有效和优胜劣汰的竞争结果。从国有化垄断向市场化竞争的发展转型,就是中国发展转型的基本制度内容。如果非要保留国有企业这种高度无效率的经济组织,那也只能在大幅压缩其现有规模的基础上,将其仅仅局限于公益事业的狭小领域,而且还必须对此加以行之有效的制度监管。至于自来水、有线电话、道路交通、电力供应、有线电视、热力供应和天然气等自然垄断行业,也不是只有国有企业这种组织形态才能接管,也完全可以由更有效率的民营企业来经营,而且市场经济发达的国家也具有相关的成功经验可

供借鉴。譬如“美国的选择通常是,维持自然垄断企业的私人所有制,但通过规定最高价格和最低服务标准来压制其垄断力量。这个方法不完美,但其他方法也不完美,而且在很多情况下,这样做的效果更好。”<sup>[10]</sup>中国之所以长期奉行以国有经济为主导的发展理念,无非是基于两个原因:一是因科学知识缺乏而导致的愚昧无知;二是因权力设租寻租需要而导致的道义无耻(腐败)。

## 二、国有产权结构导致低效率过度就业

任何优质高效的经济活动都会显著地存在着收益激励和成本约束,民营企业家是使用其自有资本而为自己做事情,在产权收益激励下不会少雇佣一个人,但同时也由于成本约束而不会多雇佣一个人。如果不考虑成本约束,产权所有人就有可能陷入破产的境地,从而一定会依据实际需要而雇佣适度规模的员工。但国有企业产权由国家政府所有,国有企业负责人是使用国有资本而为国家做事情,因而国有企业领导者通常不需要考虑成本约束,并有动力尽可能多雇佣具有各种优越背景的“特殊员工”。国有企业领导人在雇佣员工时自然会优先考虑,与其雇佣那些虽然具有创新效率但又缺乏优越社会背景的“普通员工”,远不如雇佣那些虽然缺乏创新效率但其身份背景重要的“特殊员工”而更加符合个人理性,而且雇佣的这种“特殊员工”也会越多越好。因为这些“特殊员工”所具有的政治资源和社会资本,将会有利于国企领导者个人职业生涯的优化发展。即使这些“特殊员工”在企业内经常违规,国有企业领导人通常也不会解雇、开除或处罚他们。因为国有企业领导人知道这样一个“螳螂捕蝉黄雀在后”的道理,如果他开除这些具有重要身份背景的特殊员工,作为其利益相关者和后台老板的政府主管部门官员,很快就会找出理由开除他自己。国有企业领导人都是由政府主管部门任命而产生,其生涯、职务、待遇和荣耀完全掌握在政府官员手里,国有企业不仅存在着具有优越社会背景的外界众多利益相关者,即很多纵向维度的上级主管领导和横向维度的制衡部门领导,而且还存在着由任命制所维系的很多纵向层级的内部委托代理关系。即使面对这些纵横交错和错综复杂的重要约束条件,国有企业领导者的理性经济人本性也不会发生任何改变,他们必定会借助于国有产权而寻求个人利益最大化,绝不会为了国有企业的公共利益而付出个人职业生涯发展的职务成本或机会成本。

国有企业负责人在最大化地将国家成本转化为个人利益的同时,也满足了政府主管部门官员及其各种利益相关者群体的特殊需要,而且后者通常也是前者的基本约束条件。政府主管部门官员本来是国有资产的监管者,但作为利益相关的受益者,也会通过“败德行为”而“逆向选择”,尽可能保护或遮蔽国有企业领导人的违规行为。无论是对于国有企业领导阶层,还是对于政府主管部门官员而言,尽管他们联合型的违规行为降低了国有企业的产出效率,但却可以非常有效地相互满足其最大化的私利需要,公共利益“非理性行为”的背后,对个人利益却是“非常理性”的事情。正是由于国有经济“非理性”背后的这种“个人

理性”扰动,使得国有经济成为了只能为少数利益相关者服务的“团体经济”或“俱乐部经济”,在某种意义上已经异化成为了少数利益相关者的“游乐场”。这种扰动的结果,不仅使得国有资产本身变得低效率或无效率,缺乏增值和保值能力,而且还会侵害国民大众对此公共资产理应具有的基本权益。一项针对产权结构的实证性研究成果表明,产权制度的“激励效果在民营企业、政府间接控制的企业、政府直接控制的企业间依次减弱。”<sup>[11]</sup>产权结构的明晰程度与其激励效果之间存在着正相关,这是古今中外产权界定的一个基本规律,也是科斯定理的一个核心要义。在同一产权结构基础上,产权委托代理层级与其经济产出效率之间存在着负相关,即委托代理层级越多,其交易成本就会越高,其经济产出效率则会越低,这是产权界定规律的自然延伸和必然扩展。

由于国有企业的后台老板是具有超级权力和无可替代的国家政府,因而任何人都致力于在国有企业中寻求这种垄断性的优质就业机会,这也是由官本主义理念所支配的就业行为取向。同超级庞大的政府机构因为存在过多的冗官冗员而必定导致其官僚化低效率一样,国有企业的通常情况也是,两个人的效率岗位被非效率地安排为三个人或四个人甚至更多人员的过度就业,导致了大量隐性失业存在的非效率资源配置结果。国有企业中不仅存在着密密麻麻的“裙带关系”就业人员,而且还会存在着大量的“吃空饷”人员。这种“国有企业的垄断地位和资源优势,不仅大大约束了民营企业的成长,降低了社会的生产力,而且还会导致社会道德的败坏。调查一下国有企业内部的用人情况,一定是各种裙带关系,没有关系的人很难进得去。如此,怎么让老百姓讲道德?国有企业对社会公平、社会道德的破坏,我们远远没有认识到。”<sup>[12]</sup>这种只有在国家机关和国有企业中才会普遍存在的过度就业现象,就如同牧羊人都会将羊群赶往无主的公共牧场一样,其实质是一种国有产权基础上的特定制度现象,不仅增加企业人力成本、损害国有企业效率和蚕食企业利润空间,而且还会外溢出社会道德和职业伦理显著劣化的负面外部性,导致“机会主义”广泛流行和“败德行为”普遍盛行。罗纳德·哈里·科斯(R. H. Coase)还曾深刻指出:中国“即使在企业改革之后,国营企业仍然无法摆脱各种‘红头文件’的约束。企业间劳动力的流动非常少,任何裁员行为都属于政治决策,必须经由政府决定。……国营企业为它们所享受的特权付出了高昂的代价,企业精神在国营企业中消失殆尽。”阻碍国有企业市场转型的一个重要因素“是国企的‘铁饭碗’制度。在国企工作,意味着一辈子不需要为失业发愁,同时还能享受到各种福利,例如住房、幼儿托管、教育、医疗及养老金等。许多职工甚至能在退休后直接将工作转给他们的子女。”<sup>[13]</sup>劳动者就业本来应当是富有竞争效率的市场化自由选择行为,但由于政府强力干预的过度就业,已经将国有企业经济效率降低到了只能依靠市场垄断和政府补贴才能勉强维持的程度,或者说,国有企业更像是依靠大众税负而养活的政府机构。如果国有企业领导者将这些过度就业员工剥离出国有经济系统,其经营效率会获得非常显著的帕累托改进,但通常会招致这些隐性失业者群体

的剧烈反抗,而且其职业生涯还会遭遇来自诸多利益相关者的各种潜在威胁,并有可能为此而付出代价高昂的职务成本或机会成本。任何国有企业领导人都会被个人发展理性和政府约束条件所限制,绝不会为了产权模糊不清的国家利益而真正担当起发展国有经济的公共责任。正是因为这种国有企业产权利益边界模糊的制度缺陷,从而导致国有企业自其产生之日起,就一直存在着这种劣质低效和规模庞大的过度就业,而且令人诧异的是,在市场化改革过程中还正在日益膨胀,在国家保护、政府默许或监管失灵的制度状态下,这些隐性失业者一直寄生性地依附在国有企业身上,实质上主要是靠国有体制外的那些高效率劳动者上缴的各种税费来养活。

当国有企业因低效率理应倒闭破产时,政府通常是通过财政扶持而加以挽救,而当国有企业不得不破产倒闭时,政府也通常是运用行政力量将其下岗人员分配安排到其它国有企业。这种就业安排模式必将导致依次连续推倒的“多米诺骨牌效应”,使国有经济陷入就业恶性循环的低水平劣性均衡陷阱。转轨时期的大量事实已经证明,尽管国有资本为私有资本的许多倍,但民营企业产出反而是国有企业的许多倍。政府无法用行政手段进行分流安排的大量国有企业下岗人员,以及每年新增的劳动力人口,也主要都是依靠非国有经济尤其是私营经济进行吸纳。张维迎近期的一项研究表明,“过去十年,尽管民营企业受到好多的压制,但是我们90%的就业都是由民营企业解决的。”<sup>[14]</sup>正是这些新兴的非国有经济为中国经济贡献了大约70%的GDP和几乎全部新增就业机会。国际著名经济学家鲁迪·多恩布什(Rudi Dornbusch)在分析中国经济发展成就时就曾认为:中国“国有企业的贡献微乎其微。”<sup>[15]</sup>事实上,如果在改革开放之初就致力于将全部国有企业退回到公益性的自然垄断领域,那么中国经济发展成就比现在还要大得多,也不会像现在这样面临如此之多和如此之大的发展困难。

古今中外的大量事实表明,在集权思维模式和国有经济主导的发展理念基础上,“产权安排不可避免地陷入囚徒困境,有利于长期繁荣的制度不会被选择。”<sup>[16]</sup>人类历史上从来没有哪一种制度像政府直接所有的国有企业那样,为国有经济内部人和大量政府官员提供了如此之多的寻租便利。在这种看似国有企业过度就业的非理性现象背后,存在着政府主管部门官员和国有企业领导人之间的“合作博弈”或“理性共谋”,由此而导致了以个人理性为基础的群体权力寻租。劣质低效的国有企业之所以能够长期存在,除了经济发展理念的深层误区之外,主要是基于与国有产权高度相关的两个重要原因:一是依靠国家公共财政对国有企业的大量注资及其长期补贴,有效获得了特权寻租阶层或利益相关群体的强力支持;二是依靠国家公共机构对国有企业的超级保护及其超强垄断,消除或减少了来自民营经济的竞争威胁和效率挑战。

### 三、国有企业垄断导致“充分就业陷阱”

正如各种可能或潜在的放牧人都会在公共牧场上过度放牧一样,国有企业

因其产权制度的内在缺陷,各种可能或潜在的利益相关者都会致力于寻求国有企业就业机会,从而导致了权力寻租性的低效率过度就业。而政府强力保护下的国有企业市场垄断,则会导致国有企业本身更加低效率,本质上低效率的国有企业不可能提供高效率的就业机会。苹果树上只能结出苹果来,而且“‘苹果永远不会落到离树太远的地方’,不论这棵树是好是坏。”<sup>[17]</sup>低效率国有化就业路径与低效率国有化就业垄断相结合,必定会形成两者之间彼此强化和相互依赖的低水平劣质就业均衡,国有经济由政府保护所形成的“充分就业幻觉”,实质上就是劣质低效的国有经济“充分就业陷阱”。

虽然市场经济也会时常出现某种程度的垄断,但市场经济的本质特征是机会均等、公平竞争和优胜劣汰,其可能形成的市场垄断通常具有下述五个基本特征:一是其垄断背后没有国家支持和政府保护,而是生成于市场机会均等的公平竞争过程;二是其垄断主要表现为企业创新能力方面的市场优势,也是一种“创造性毁灭”的优胜劣汰现象;三是其垄断仅仅作为一种程度非常有限的私人垄断,而不是国有产权基础上的国家超级垄断;四是其垄断被限定在合理范围之内且不具有普遍性和长久性,每时每刻都面临着反垄断法的各种威胁;五是任何行业都存在着自由进入和自由退出机制,不存在人为尤其是政府划定的制度障碍等。就此而言,任何真正市场经济基础上的垄断,主要是一种由竞争性创造并富有效率的规模效应和科技进步现象。

当今中国所存在的国有企业市场垄断,并不是生成于机会均等、公平竞争和优胜劣汰的市场演化过程,而是脱胎于国家投资创办和政府权力保护的国有垄断,实质上首先不是市场化的经济和科技垄断,而是政治化的国家或制度垄断,或者说是一种经济垄断与政治垄断的高度结合,因而就是一种计划路径依赖的制度扭曲现象。任何创新能力和发展活力都是来自于外在市场环境的公平竞争和优胜劣汰压力,都是为了有效应对环境变化而自动生成的求生行为。既然依靠国家财力注资补贴就可以免除因资不抵债而有可能出现的破产厄运,国有企业自己就既不可能也不需要具有任何创新行为;既然依靠国家法权赋予的垄断地位就可以获得垄断暴利,国有企业就既不可能也不需要具有降低成本的任何动力。国有产权结构具有先天性和官僚化的惰性制度基因,低效率只是这种产权结构的必然表现而已,国有企业不可能创造任何优质高效的就业机会,中国自1978年以来所产生的全部新增就业机会中,几乎全部都是来自于非国有经济形态。罗纳德·哈里·科斯(R. H. Coase)在分析中国经济改革时曾深刻指出:中国“真实的情况是,随着国企改革逐步陷入困境,那些新出现的私营企业提供了国营企业所不能提供的商品与服务,为从土地的束缚中解脱出来的农民提供了工作机会,吸纳了国营企业无法雇佣的城市中的无业居民。”<sup>[18]</sup>就业机会的创造能力本身,也是一种富有效率的经济制度现象。2001年诺贝尔经济学奖得主斯蒂格利茨(J. E. Stiglitz)在分析中国经济发展成就时曾深刻指出:“它的成功不仅在于经济迅速增长,而且创造了一个充满活力的非国有企业部门。”<sup>[19]</sup>转型中的



中国经济活力几乎完全是来自非国有部门,其中主要是民营经济、个体经济和三资经济,在名义上看似集体经济的乡镇企业中,实际上也主要是私营经济或民营经济。这些非国有经济的大量出现,为市场化竞争提供了产权制度基础,也为经济活动创新提供了动力激励,并由此而提供了大量的新增就业机会。但在国家所有和政府垄断的庞大国有经济体系中,其产权制度和垄断特性就像是一种具有魔力的社会模具一样,这些隐性就业人员的行为倾向和行为模式,也会被这种低效率的产权制度和垄断力量所侵蚀和复制,从而充满了惰性力量的持续强化机制。大量超额的隐性失业人员只能在“国有就业陷阱”中,不断演绎着惰性竞赛与“和尚吃水”的故事。

中国现有国有企业只能划分为下述两类:如果不是依赖政府财政支持而勉强维持生存(因亏损应倒闭破产),那么就是依靠政府支持的市场垄断而获取暴利(应废除的恶性垄断)。美国于1890年就实施了著名的“谢尔曼反垄断法案”,中国直到2008年才开始实施《反垄断法》,而且为了保护国有企业,政府的立法精神是“量体裁衣”,其执法过程是“选择性执法”。政府不仅只是反对“三资企业”和民营企业的市场垄断,而且还同时保护国有企业的主导地位及其市场垄断。“由于国有企业的后台老板都是政府机构,反对国企垄断几乎就等同于反政府,除非是反制民营企业的市场垄断,政府才有可能给予积极回应。将国有大型企业理解为反市场化的无效制度现象,远比理解为科学技术现象或规模经济现象更为科学。”<sup>[20]</sup>国有企业低效率只能是政府保护和市场垄断的一个直接结果,也因此只能是一种缺乏公平竞争的制度扭曲现象。科斯(R. H. Coase)在其《变革中国:市场经济的中国之路》著作中曾指出:毁掉一个企业或者“毁掉一个行业的最佳方式是给它政府垄断。”<sup>[21]</sup>因为垄断尤其是政府保护下的国有企业垄断,必定会失去所有的创新能力和发展潜力,从而必定会因其低效率而缺失全球化时代的任何市场竞争优势。

国家政府是国民大众所委托的公共管理机构,其基本经济职能是创建市场公平秩序和保护市场公平竞争。即使是极力主张国家干预主义的约翰·梅纳德·凯恩斯(J. M. Keynes),他也是在市场经济而非计划经济的理论框架内强调私人企业的有效性,“他从不主张让国家取代私营企业。”<sup>[22]</sup>市场经济高效率的根源就在于排他性私有产权基础上的公平竞争,其经济发展活力就来自于由制度所提供的公平竞争机会。正如哈耶克(Hayek)在其《自由宪章》著作中所指出的那样,任何具有潜在创新能力的个人或企业,“所能指望的仅仅是,一旦竞争机会重新出现,谁都可以利用它而不受阻拦。如果一种垄断以进入市场的人为障碍为基础,我们就有充分理由去消除它。……但是政府在这一领域内的记录是如此糟糕,以至于倘若还有人会指望政府得到酌处权会做成任何好事,而不是增添障碍,那才真让人奇怪。……总是不可避免地存在着某种垄断,它们的过渡及暂时性质往往由于政府的操心而转变成一种永久性质。”<sup>[23]</sup>哈耶克这种对政府行为和国家垄断的重要论述,又何尝不是对中国经济特征“歪打正着”的一个

基本概括。如果现有这些国有资产主要由民营企业来支配,则必定会创生出更多优质高效的就业机会,“国退民进”因此而成为中国市场化进程不可遏止的发展趋势。

对于中国政府来说,其理性选择就是尽快放弃国有经济主导的资源配置模式和就业实现方式,在“国退民进”中大力发展非国有经济尤其是私营经济,才有可能尽快走出国有经济主导就业的理论误区和发展陷阱,才能真正摆脱对传统计划经济发展路径的过度依赖。上文提及的埃德蒙·菲尔普斯(E. Phelps)在北京论坛演讲时曾经指出:“如果政府太关心企业的话,太干涉企业的话,我觉得这是一种危险。所以,我认为政府应该在脑子里时刻铭记这种危险,这是一种最大的危险。”<sup>[24]</sup>尽管中国市场化改革已经持续了39年的时间,但国有企业这种计划经济的负面遗产依旧存在,并在政府的强力保护下依然还在大量增长,这种危险依然威胁着中国市场化转型。国内外大量事实表明,劣质低效的国有企业绝不是政府提供的充分就业馅饼,而是一个政府挖掘的“充分就业陷阱”。

#### 四、“国退民进”驱动高质量就业转型

迄今为止,真正有发展意义的中国经济改革,几乎全都发生在国有经济之外,因而被国内外经济学家们普遍称之为“体制外改革”或“边缘化改革”,但并没有真正触及作为计划经济制度核心构件的国有产权、国有企业和国有经济。改革的真实动机并不是要破解国有体制并寻求新的超边际性发展出路,而是试图在原有制度框架内边际性地拯救和发展国有经济,导致低效率的国有经济中长期累积了大量超额的隐性失业人口。亚当·斯密(Adam. Smith)在分析就业垄断时早就深刻指出:“垄断已大大地增加了某些制造业的人数,它已经像一支成长得过大的常备军,他们对政府已形成威胁,而且在许多场合可以威吓立法机构。”<sup>[25]</sup>中国国有产权资本份额之大,国有企业市场垄断之强,国有经济隐性失业之多,已经成为了极其强大的反市场力量,而且大到了几乎国家都不能对其有任何触动的程度,只能维护而不能改革。斯蒂格利茨(J. E. Stiglitz)在分析中国经济发展问题时还曾深刻指出:中国“在国有企业的重组过程中,一个主要的障碍就是很难解雇职工。”<sup>[26]</sup>而很难解雇的根本原因就在于,不仅这些隐性失业人口已经成为了一个规模极其强大的既得利益阶层,而且长期养成的“惰性基因”使得他们对市场化公平就业竞争也极其不适应,并普遍具有极其强烈的反市场化倾向——就业路径依赖性。罗纳德·哈里·科斯(R. H. Coase)在分析中国经济改革时也曾深刻指出:“除了意识形态上的偏见之外,还有一些现实因素同样足以阻碍国企改制的发展。其中最主要的因素,便是对可能出现的大规模失业以及严重的社会和政治后果的考虑。……1994年在北京召开的一次会议中,时任国务院副总理朱镕基向与会的12名国内外经济学家提出了一个难题——如何在进行企业改革的同时避免大规模失业的发生?任何人只要能解决这个问题,用他的话来说,都绝对有资格获得诺贝尔经济学奖。”<sup>[27]</sup>既然原有的就业发

展路径走不通,因而就需要彻底摆脱原有的路径依赖性,发展的眼光就不应是向内看而是应当向外看,充分借鉴发达国家的成功经验,重新寻求既能提升经济效率又能实现充分就业的创新路径。中国当前面临的发展困境是“……国有企业占了我们的半壁江山,而且关键领域都是国有企业控制。”转型改革和充分就业绝不能“死守国企阵地这个外壳,国有经济并不等同于国有企业,只有跳出国企来考虑国有企业的改革,才能够真正地有所突破。”<sup>[28]</sup>1993年诺贝尔经济学奖得主道格拉斯·C·诺思(D. C. North)也曾经深刻指出:“国家规定着产权结构。国家最终对产权结构的效率负责,而产权结构的效率则导致经济增长、停滞或经济衰退。”“国家的存在对于经济增长来说是必不可少的,然而国家又是人为经济衰退的根源。”<sup>[29]</sup>这种“自相矛盾”或“诺思悖论”的真正科学解,只能来自于国家政府变革。对中国而言,政府做了太多的不应该做的事情,超出了有效政府应有的行为边界,扭曲了经济效率和充分就业。如果国有企业不能充分退却,发展效率不能尽快获得改进,其结果就是国民大众必定会因为失去等待的耐心而采用“用脚投票”的方法,政府就会垮台,国有企业也会自然跟着倒下。东欧剧变证明和验证了这一经济铁律的存在,并一定会通过某种强制性力量而发挥作用:通过让政府破产的路径而让国有企业破产。制造更大的发展蛋糕会有生产成本投入,改革创新也会有反抗阻力和强烈微词,改革与发展绝不是免费的午餐,一定会有一个支付交易成本的阵痛的过程,而不改革就只有死亡,其后果也会更加糟糕。

国家所有和政府垄断必定会导致“政府失灵”,其“政府失灵”也必定会从政治领域渗透到所有主要经济领域,从而会引发并加剧“市场失灵”,两种失灵的交织叠加导致其整体经济的低效率。处于关键转型期的中国经济,由于国有化产权结构的制度缺陷,其“政府失灵”和“市场失灵”程度,均远比市场经济发达国家更为严重。在可观察和可验证的全球范围内,国有企业都具有官僚化和无效率的治理通病,不仅没能成为国家财力的重要来源和国民经济的发展引擎以及政治稳定的可靠基石,反而都成为了国家财政的沉重负担和劳动就业的发展陷阱以及社会动荡的经济根源,而且转型国家国有企业的“病情”更为严重,比发达国家有过之而无不及。《南开管理评论》近期发表的一项重要实证性研究成果发现:“当上市公司产权性质为非国有企业时,金融发展水平和法治水平与上市公司投资效率正相关,……在我国经济转轨初期,当上市公司产权性质为国有企业时,政府干预、金融发展水平和法治水平与上市公司投资效率负相关。”<sup>[30]</sup>任何国家的理性大众和明智政府,都不会长期支持国有企业这个无效率的腐败性经济组织,国际社会发生于20世纪80年代的国有企业市场化浪潮,其实就是国有企业私有化的帕累托改进浪潮。

在全球化创新竞争时代,不仅要求国家的发展理念从官本主义向民本主义的科学转型,而且也要求政治结构从国家集权向民众分权的制度转轨,还要求产权结构从国家所有向民营竞争的理性回归,并需要保持上述三大变革的有效协

同。民本主义发展理念既要求在政治结构上严格限定国家政治权力的干预程度和活动边界,通过民主分权真正做到“还权于民”,也要求在经济结构上放弃国有经济的主导地位和垄断性质,通过产权制度民营化而实现“还利于民”。只有“还权于民”与“还利于民”的有机协同,才能真正实现国民经济的卓越转型。埃德蒙·菲尔普斯还曾深刻地认为:“现代经济依靠社会的多样性实现繁荣。……如果让国王一个人挑选值得投资的创新项目,那就只能造就色调单一的国家。……在历史上,激发创造力和远见、推动知识和创新增长的体制只能在私营部门爆发,而非公共部门。”<sup>[31]</sup>在国有企业一统天下的制度结构下,永远不可能造就大众创业和万众创新。“在政府可能对市场形成的所有破坏因素中,国有企业是破坏性最强的因素之一。这是因为,市场经济的基础是民营企业制度,国有企业的无节制扩展会使这个基础毁灭,从而使整个市场经济不复存在。”<sup>[32]</sup>中国发展转型首先需要市场化制度创新驱动,通过加速推进“国退民进”的市场化制度变革的力度和深度,将无效率的公有产权明晰为有效率的私有产权,将垄断性的国有企业转型为竞争性的民营企业,对于处于关键转型期的中国经济发展效率和充分就业质量而言,就能获得令人意想不到的爆发式持续提升。依靠毫无效率的国有企业组织来实现优质高效的充分就业,就像是把一件很好的事情委托给一个很坏的代理人去做一样,这是永远不可能做好的事情,如果上帝知道了这件事,上帝也会断然地发问:在世界上怎么还会发生这样荒诞不经的事情!

中国经济崛起的真正动力,只能来自于公平竞争的高质量劳动创造,全球化创新竞争时代所要求的充分就业,绝不是内涵了大量隐性失业且无任何竞争优势的数量型过度充分就业,而是优质高效并具有国际竞争优势的高质量型充分就业。高质量充分就业的基本内涵在于:除了那些自愿失业人员之外,凡是愿意并有能力工作的劳动人口,都能够通过市场化公平竞争而自主自愿地寻求到就业机会,都得到了一个较为满意和相对稳定的就业岗位,其职业种类符合劳动者的就业发展偏好,在工作岗位上也能够做出有效率的劳动创造,其就业职级和报酬收入与其知识水平和劳动绩效之间具有对称性,而且也不存在任何隐性失业人口,就业和工作所依赖的是更加专门化的新知识,能够体现人口现代化和就业现代化的核心诉求。国有经济就业隐含了劣质低效的大量隐性失业,国有经济只能是大量冗官冗员存在的无效率过度就业,因而依靠国有企业绝不可能实现高质量充分就业。中国市场化转型的真正障碍,就在于国有产权基础上的官商一体化,未来经济发展转型和实现高质量充分就业的根本变革路径,就在于市场化导向的“国退民进”。

经济全球化浪潮绝不是政府任意越界干预的凯恩斯主义浪潮,也不是坚持国有化主导地位的国有经济浪潮,而是一个以民营经济和公平竞争为基础的现代市场经济浪潮,对发展中国家而言,则是一个市场化转型变革的“国退民进”浪潮。由于中国经济转型仍然存在着路径依赖性,导致国有经济迄今仍具有主导性质并处于垄断地位,使得市场化制度变革严重滞后于经济转型诉求,并构成

了经济发展转型的重大约束瓶颈。“‘充分就业’和‘经济增长’在过去几十年内已成为扩大政府干预经济事务范围的主要借口。据说,私人自由企业经济具有固有的不稳定性。听其自然,它会产生繁荣和萧条这种周期性的循环。因此,政府必须进行干预,使事态保持稳定。……这些论点完全是错误的。事实是:那次经济大萧条像大多数其他严重失业时期一样,是由于政府管理不当而造成,而不是由于私有经济的任何固有的不稳定性。……为了经济稳定和增长,我们迫切需要的是减少而不是增加政府的干预。”<sup>[33]</sup>这一市场化和民营化的理论主张,并不排斥政府对经济活动的适度干预,而只是主张将政府干预边界严格限定在公共物品许可的合理范围内。它绝不主张政府创办国有企业,更不主张国有企业垄断,也不主张国有企业经营任何排他性私人物品,任何与民争利的政府行为都应当被宪法所严格禁止。产权制度是任何经济活动的基本制度或关键制度,如果超边际意义上的产权结构选择出现错误,任何边际意义上的加倍努力行为,都会更加远离初衷良好的“理性预期”,都会使经济变得更加糟糕。如果我们既不知道要去什么地方,也不知道最有效的首选路径,那就永远也不会到达目的地。

1970年诺贝尔经济学奖得主保罗·萨缪尔森(P. Samuelson)曾经认为:“政府的管制应当限于维系有序的市场经济。最重要的是,它主要依靠的应当是利有弊的私有化市场体系来引导生产,而不是公有制的控制或政府的计划指令。”<sup>[34]</sup>虽然发达国家也存在着政府失灵,但发展中国家的政府失灵更为严重,阿兰·斯密德(A. A. Schmid)通过大量的实证研究后认为:虽然“对政府的抱怨几乎是普遍的问题,……在这个方面贫困国家似乎表现得最为糟糕。”发展中国家的贫困首先不在于科技而在于制度,但在“大多数情况下,我们并没有自问某项特定的制度是否值得支持的问题。”<sup>[35]</sup>由于制度优劣能够决定物力资源的有效利用程度、人力资本的潜能发挥程度和技术知识的创新激励程度,因而在物力资源、人力资本和技术知识给定的情况下,“制度能够成为经济增长或者下降的独立根源。”<sup>[36]</sup>美国之所以能够成为当今世界上最为先进发达和现代化程度最高的市场经济国家,其中的重要原因就在于,美国是当今世界上市场化自由竞争程度最高的国家,不仅从来就没有国有企业存在,而且从1890年就实施了世界上第一部《谢尔曼反垄断法案》。“有53%的美国人赞成‘自由市场是创造财富的最佳制度’……有51%的美国人赞成‘大企业为自身利益扭曲了市场机制’……问题不是大企业本身,而在于拥有政治权势和垄断地位的大企业;问题也不是政府本身,而在于具有掠夺性和腐败性的政府。房利美公司的低效无能是源于它作为大型垄断企业,还是作为一家政府扶持的企业呢?答案是兼而有之。”<sup>[37]</sup>中国只有首先进行市场化和竞争性的产权制度变革,才能充分释放长期隐藏于民间的就业创造能力和经济发展活力,从而能够通过大众创业和万众创新而开辟出通向永续繁荣的道路。罗纳德·哈里·科斯(R. H. Coase)在分析中国经济改革时还曾深刻指出:中国“改革并未触及所有制结构。从法律角度看,国企应为全体人民所有。但对所有人开放的经济资源却不属于任何人,在公有

制中这种情况被中国经济学家称为‘所有者缺失’。……在产权经济学中,权利界定是建立市场经济的先决条件,这对中国的经济学家和政策制定者而言,意义尤为重大。中国要想向市场经济继续迈进,就必须明确所有权的归属问题。”<sup>[38]</sup>《中国社会科学》发表的实证性研究成果也表明:尽管在第二产业和第三产业中国有经济资产具有主导性和主体性,但“第二、第三产业非公有制经济占增加值和就业规模的比重分别为 67.59% 和 75.20%。这表明,公有制资产仍占主体,非公有制经济贡献占优,”2012 年“非公有制企业在城镇基础设施投资所占的比重超过 60%,税收的贡献超过了 50%,GDP 所占比重超过了 60%,就业贡献超过了 80%,在新增就业中,它的贡献超过了 90%。”“综合产出和就业,我们可以得出一个明确的结论,无论是创造的增加值,还是就业,公有制经济的贡献都远小于非公有制经济,”<sup>[39]</sup>反而是非公有制经济在增长贡献、财政收入和劳动就业等关键发展领域具有主导性质和主体地位。产权结构与产出结构及就业结构的这种实证比较表明,中国经济转型过程中仍然显著地存在着产权占有与经济贡献之间的“主体倒挂”和“主导错位”,实质上是仍然存在着由产权结构扭曲所导致的效率结构和就业结构的“双重扭曲陷阱”,但同时也意味着加速推进“国退民进”的产权制度变革,必定能够为中国经济未来的经济增长和劳动就业创造出潜力巨大的发展空间,从而能够为中国经济崛起和劳动发展带来可持续的巨额“制度红利”。在中国经济发展和经济转轨过程中,产权结构将会从根本上决定增长质量,任何增长质量都首先是一个产权函数,现实世界中绝不存在脱离产权制度的增长函数,无效率和低效率的国家占有,将不会具有任何发展价值。与此相适应,所有的发展转型都来自于其背后的创新驱动,而所有的创新驱动都最终来自于制度创新驱动,就业质量、科技进步、经济增长、竞争优势、人均收入和经济表现等,全都是制度变革尤其是排他性产权制度变革的发展函数。很自然的一个重要结论就是,可以通过产权制度变革,大力压缩在本质上劣质低效的国有企业产权和国有经济规模,在“国退民进”的变革进程中,重构一个民营经济主导的市场经济制度框架。

## 五、结 语

计划经济制度的主要特征是国有经济主导及国有企业垄断,继续坚持国有经济的主导性质和垄断地位,自然就会有悖于市场经济的制度变革诉求。全球范围内的长期试验及中国经济的转轨绩效表明,国有经济或国有企业因其无效率的国有产权和市场垄断,而无法主导任何优质高效的经济发展转型,从而只能成为并已经成为经济发展的约束瓶颈和充分就业的“制度陷阱”。中国在经历了国有体制外的长期粗放型经济增长之后,迫切需要对国民经济产权结构做出具有战略价值的制度变革,不仅要在国有经济体制外继续发展非国有经济,更重要的是要变革长期垄断的国有经济本身。充分参照和借鉴发达国家的经验,将绝大多数国有企业,起码是所有商业类国有企业首先加以民营化,由此方能在现

代企业制度基础上实现公平竞争。“对于中国来说，”首先“不是选择计划或市场的问题，而是选择明晰的产权，界定经济机会的结构，从而形成经济发展的内容。”<sup>[40]</sup>中国市场化转型需要重建明晰排他的产权基础，并在此基础上实现民营化主导的公平竞争，“国退民进”自然就会成为制度创新驱动的首要选择，只有制度现代化和就业现代化才能有效引领中国未来的现代化进程。

### 注释：

- [1] 中华人民共和国国家统计局：《国际统计年鉴 2015》，北京：中国统计出版社，2015 年，第 25-32 页。
- [2] Henry Bracton in: M. Polanyi. *The Logic of Liberty*, London, 1951, p. 158.
- [3][23][英]哈耶克：《自由宪章》，杨玉生等译，北京：中国社会科学出版社，1999 年，第 195、412-413 页。
- [4][5][6][33][美]米尔顿·弗里德曼：《资本主义与自由》，张瑞玉译，北京：商务印书馆，2007 年，第 179、214、219、43-44 页。
- [7][17][31][美]埃德蒙·菲尔普斯：《大繁荣——大众创新如何带来国家繁荣》，余江译，北京：中信出版社，2013 年，第 41、203、41 页。
- [8][13][18][21][27][38][美]罗纳德·哈里·科斯等：《变革中国：市场经济的中国之路》，徐尧等译，北京：中信出版社，2013 年，第 66-67、105、83、179、215、252、179、176 页。
- [9][10][美]保罗·克鲁格曼：《兜售繁荣》，刘波译，北京：中信出版社，2012 年，第 59、59 页。
- [11] 缪毅、胡奕明：《产权性质、薪酬差距与晋升激励》，《南开管理评论》2014 年第 4 期。
- [12][14] 张维迎：《理念的力量：什么决定中国的未来》，西安：西北大学出版社，2014 年，第 236、204 页。
- [15][美]鲁迪·多恩布什：《通向繁荣之路：自由市场、稳健的货币再加点运气》，沈志彦译，北京：中国人民大学出版社，2006 年，第 318 页。
- [16] 刘明宇等：《诺思悖论：西汉王朝专制主义发展对产权结构的影响》，《学术月刊》2014 年第 6 期。
- [19][26][美]斯蒂格利茨：《发展与发展政策》，纪沫等译，北京：中国金融出版社，2009 年，第 266-268、532 页。
- [20] 俞宪忠：《优先发展民营中小企业》，《现代经济探讨》2013 年第 9 期。
- [22][美]韦普肖特：《凯恩斯大战哈耶克》，阎佳译，北京：机械工业出版社，2013 年，第 30 页。
- [24] 北京市政府外事办公室编：《诺奖大师纵论中国经济》，北京：经济日报出版社，2006 年，第 389 页。
- [25][英]亚当·斯密：《国富论：国民财富的性质和起因的研究》，谢祖钧等译，长沙：中南大学出版社，2003 年，第 304 页。
- [28] 华生：《中国经济学家 2015 年度论坛专家演讲稿：国资国企改革向何处去》，《当代财经》2016 年第 1 期。
- [29][美]道格拉斯·C·诺思：《经济史上的结构与变革》，厉以平译，商务印书馆，2005 年，第 21、25 页。
- [30] 李延喜等：《外部治理环境、产权性质与上市公司投资效率》，《南开管理评论》2015 年第 1 期。
- [32] 张维迎：《市场与政府：中国改革的核心博弈》，西安：西北大学出版社，2014 年，第 267 页。
- [34][美]保罗·萨缪尔森等：《宏观经济学》，萧琛等译，北京：华夏出版社，1999 年，第 169 页。
- [35][36][40][美]阿兰·斯密德：《制度与行为经济学》，刘璨等译，北京：中国人民大学出版社，2004 年，第 230、80、279、1 页。
- [37][美]路易吉·津加莱斯：《繁荣的真谛》，余江译，北京：中信出版集团，2015 年，第 8-9 页。
- [39] 裴长洪：《中国公有制主体地位的量化估算及其发展趋势》，《中国社会科学》2014 年第 1 期。

〔责任编辑：刘毅〕