

转换国营企业经营机制

的若干政策问题探索

赵锡斌

(一)

转换国营企业经营机制,从根本上来讲是要使企业成为自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产经营者。如何实现这一经营机制的转换?具体如何操作?目前存在着几种观点。

一种意见认为,目前企业负担过重,政府应放水养鱼,藏富于企业,增强企业自我改造与发展的能力,以此搞好企业。反过来,企业活了,生产发展了,国家也会富起来。这种主张,从理论上讲有一定道理。但实行起来尚有许多问题。首先,目前政府“水源”不足,财政拮据,无水可放。其次,不少企业几年来已无利税可交,还发生严重亏损,靠财政补贴和银行贷款过活。在这种情况下,如果企业产品不对路,企业经营机制不健全,漏水的窟窿比放水的管子还大,即使政府放水再多,经济仍会陷入难以自拔的危机之中。这是实践已经证明了的。因此,从目前情况看,并非所有企业都是能通过放水搞好的。

另有一种意见认为,坚持与完善承包制,可使企业形成一种既有压力,又有活力的经营机制。这在没有找到一种更好的办法以及在没有采取大的改革动作之前,也算是一种权宜之策,以保持政策的稳定性与连续性。但是,承包制本身存在着不少弊端。如承包基数不尽合理,容易产生短期行为,国有资产增殖受限,生产要素难以流动,等等。纵然可不断加以完善,如合理核准承包基数、递增比率、资产增殖、技术改造、企业留利中的积累与消费比例等等,甚至有些指标还可层层承包直至包到个人。但是,应当看到,并非所有的东西都能靠承包解决的。而且,过多的承包指标本身也是对企业

活力的一种限制。再则,企图把所有的经济活动都纳入一套指标体系之中加以承包也未必能做到,即使能做到也相当繁琐,或者就根本无法落实,很难达到预期的效果。这在我国是早有实践经验的。

还有一种意见认为,实行股份制,可避免承包制的弊端,而且在激励功能、资源优化配置功能和推动企业发展功能等方面都优于承包制,因而它可作为搞好国营大中型企业的具体形式。但是,普遍实行股份制也会产生一些问题。其一,坚持生产资料公有制的主体地位,是社会主义的基本方向原则。因此,国营大中型企业实行股份制,国家就应控股。那么,股份公司的生产经营决策权最终是谁?显然,在通常情况下,恐怕还是国家代表行使管理职能。这样一来,股份公司的股票实际上可能就成为一种债券性质的东西,即国家筹资或借钱办公司。这就丧失了股份制的本来意义。其二,如果国家不控股,则所有制的性质就可能发生变化,这显然又不符改革是社会主义制度的自我完善这一原则。而且,从宏观上看,也未必有利于协调各方面的经济关系,甚至可能会产生许多新的经济与社会问题。

也有的同志提出,可通过国营企业与乡镇企业联营,或由乡镇企业进城承包国营企业等办法,参照乡镇企业的管理方法,构造一种相当于乡镇企业那样的经营机制。但这里有一个关键性的问题,即,如果国营企业自身的经营机制以及外部环境得不到相应的改变,单靠“老乡”的渗透,结果可能是在乡镇企业中可行的东西,到国营企业则会困难重重。

(二)

上述各种主张,基本上都是对国营企业应采取

什么具体的经营管理形式所进行的探索。但都难以从根本上转换企业经营机制。而问题恰恰在于,如果根本性的问题不能得到解决,采取任何形式都可能产生相同的结果。

因此,实现国营企业经营机制的转换,必须采取一些重大的革命性的政策措施。

一、政企职责分开,是转换国营企业经营机制的首要政策

企业实行自主经营、自负盈亏,首先必须要有造成亏损的完全责任。如果因政府干预过多而导致企业亏损,责任在政府,而后果却要企业承担,显然既不公平,也不现实。

实行政企职责分开,我们早已提出来了,但一直并未真正解决。政府对企业干预过多,仍然是目前企业,特别是国营大中型企业缺乏活力的一个重要原因。

为什么解决政企职责分开问题如此之难?我认为主要有两个方面的原因:一是经济根源,二是干部管理制度。

从经济根源上看,我们把社会主义的全民所有制理解为国家所有制,国营企业的经营成果基本上归政府占有与支配。由此,企业的投入数量、生产经营方向、效益状况等,基本上是取决于政府的决策,企业很少有自身独立的利益,也没有承担风险的责任。这样,政府就有直接管理企业的经济基础,企业也愿意接受政府的干预或依赖于政府。离开了政府在经济上的支持,企业则难以生存与发展。

从干部管理制度上看,国营企业及其领导人都是一定行政级别的官员,企业领导人的考核、升降、任免、调动等,均由政府决定。政府及其官员是上级,企业及其领导人是下级。下级服从上级是一条必须遵守的组织原则。这样,政府及其官员的指示,企业及其领导人必须服从。也就是说,政府直接干预企业有其组织保证。

上述两方面的问题,如不从根本上加以解决,无论怎样强调实行政企职责分开,也无济于事。

因此,应加快改革的步伐,加大改革的剂量,制定有效的政策,明确划分政企各自的职责,割断政企之间的依附与被依附关系,使企业有可能成为自主经营、自负盈亏的商品生产者与经营者。

具体可采取如下“三分开”政策:

第一,企业领导人与国家机关行政干部的组织管理制度分开。企业领导人由企业内部采取一定的形式产生或免退,国家机关行政干部由政府任免。这样,企业与政府之间以及企业领导人与政府官员之间不再是一种上下级关系,而是法人与政府之间的关系。

第二,政府投资与企业投资分开。政府通过税收形成的财政收入,主要用于非生产性投资,如科技、教育、文化、卫生、国防、基础设施等。企业则利用自身的积累以及向社会筹集资金(包括银行贷款、发放债券或股票等),用于新建、扩建、技术改造、新产品开发与试制、增加流动资金等。

第三,政府的宏观调控职能与企业经营管理职能分开。政府的职责是制定经济社会发展计划、产业政策以及制定相应的宏观调控政策,以引导企业的行为,而不再直接干预企业。企业的生产与经营管理活动完全由企业自主决定,并承担决策风险和享受成功的机会,以消除企业对政府的依赖性。

实行上述政策,会不会削弱政府的宏观调控能力?回答恰恰相反。这里,应改变对政府宏观调控能力的传统理解。以往,我们总认为,政府所掌握的人力、财力、物力越多,权力越大,宏观调控能力就越强。事实并非如此。我认为,在有计划的商品经济条件下,政府的宏观调控能力主要取决于宏观政策的科学性与有效性。实践证明,政府直接掌握的人、财、物多,也并没有保证国民经济持续、稳定、协调发展。因此,实行上述政策,可使政府摆脱大量的本属企业的具体事务,集中精力进行调查研究,制定科学、有效、协调的宏观政策,提高政府的宏观调控能力。这既有利于管好宏观,又有利于搞活微观。

二、简化税费,降低税率,创造企业自负盈亏、公平竞争的条件

政府可实行“两税一费”的基本税费制度。即企业所得税、个人收入调节税以及国有资产占用费。由于税收形成的财政收入不再用于生产性投资,因此,可大幅度地降低所得税税率(初步匡算,可在国家现有实际税收总额的基础上降低30%

左右,并按此水平确定税率),使企业有自负盈亏、自我积累、自我发展的能力。为了避免现有企业之间由于资金技术占有状况不同而引起的利益差别,可实行对企业国有资产占用收费制。如果说,企业照章纳税是对国家的一种义务,那么,国有资产占用费则是政府投资的一种收益。其收入作为政府向生产性部门再投资的专项资金,通过国有资产投资公司,按照政府的计划与产业政策,投向某些生产部门,并仍按所形成的国有资产向占用单位取得收益。如此循环与周转。这不仅有利于国家计划与产业政策的实现,有利于国有资产的不断增殖,而且也可实现政府在投资活动中的责、权、利的统一,约束政府的投资行为,避免盲目决策的倾向。

实行新的经营机制后,企业自然应有权决定内部收入分配,并允许劳动者之间个人收入的差别。但为了避免个人收入的过份悬殊,必须采取严格的个人收入调节税制度,间接地将这种差别限制在一定的范围之内。

三、管住货币,放开物价,平抑市场

企业作为独立的商品生产者与经营者,应有权根据商品的价值和市场供求状况决定销售价格。但在这种情况下,政府在宏观上如何加以调节与控制,就是一个需要解决的重要问题,否则,将会引起市场秩序的混乱。不少同志提出管住货币,放开物价的主张,认为这样既可控制需求总量,也利于理顺价格关系,宏观经济运行不会出现大的问题。我认为,根据我国的情况,事情并非如此简单,因为仅控制货币供应总量,虽然一般不会发生总需求膨胀而引起的总量失衡,但并不能避免商品价格的结构性波动,甚至可能引起结构性的通货膨胀,对经济运行发生较大影响。因此,为了使市场物价能保持大体稳定、合理,克服某些产品价格的暴涨暴跌而对经济活动造成不良后果,政府除管住货币、放开物价外,还应加上一条,即平抑市场。为此,可考虑建立不同层次(国家、省、市)的重要商品批发市场,其主要职能是根据市场状况,吞吐对国民经济具有决定意义的生产资料与消费资料。这种市场由政府直接控制,不以盈利为目的,而主要是起平抑市场物价的作用。因此,可考虑除垄断性的行业外,逐步取消指令性的生产计划,并根据情

况,实行对重要产品订购或征购制度,使政府有足够的平抑市场的能力。建国初期,我们曾成功地采取了类似的政策平抑了市场物价。近几年来的某些改革尝试,如粮食批发市场、节日期间政府组织某些副食品低价销售等,对稳定物价都起了明显的作用。

四、建立失业保障金制度

要使国营企业充满生机与活力,必须把企业推向市场,使之在市场上开展公平竞争,适者生存,优胜劣汰。这就必然会产生一个问题,即失业保障问题。为此,应实行失业保障制度,使因企业破产倒闭而失业的职工能得到基本的生活保障。同时采取一些政策措施,创造条件,使失业者能尽快有再就业的机会,以利于维护社会政治的基本稳定。

根据我国的实际情况,失业保障金的来源可由两个部分组成:一是将原财政给企业的亏损补贴中的一部分划拨出来,作为基本保障金。这不仅不会增加财政负担,较之以前反而会减少一笔企业亏损补贴(因为企业实行自主经营,自负盈亏后,将取消财政对企业的亏损补贴)。二是从企业的收入中,按一定标准提交一部分。关于从职工个人工资收入中,按一定比例提取社会保障金问题,我认为也是可行的,它有利于把职工与企业的命运更紧密地联系起来,增强责任感和风险意识。但实行这一政策,应以职工现有实际工资水平与生活消费水平不降低为最基本的原则。因此,从个人收入中提取保障金,应伴随工资制度的改革进行。

当然,实现国营企业经营机制的转换,还有一些问题需要研究解决。但实行上述政策措施,至少可以说走出了决定性的步骤,为最终建立计划经济与市场调节相结合的运行机制的模式孕育出了基本雏形。

我认为,上述政策有着现实可行性,不少方面已有成功的经验。问题是,在实施这些政策之先要进行一场观念的革新。我国已处在改革与发展的关键时期,任何单项的改革已难以孤军深入,都会涉及到社会经济系统各个方面,试图维持旧有的系统不变而能使改革扎实有效地进行,是不现实的。

(责任编辑 徐云鹏)