

实行“政企分开” 是企业经营机制转换的关键

陶德清

重构适应社会主义市场经济体制要求的企业经营机制,使国有大中型企业充满生机和活力,对不断完善和发展社会主义公有制,充分发挥其优越性,以推动我国社会主义建设持续、稳定、协调地健康发展,具有重大的政治、经济意义。要实现企业内部经营机制的转换,必须使企业彻底摆脱传统体制的束缚,按照市场经济的客观要求从事生产经营活动,真正成为独立的商品生产者和经营者,成为具有自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的经济实体。很显然,其改革的关键是要实行政企分开,切实弱化和逐步消除政府行政机构对企业过分干预,真正落实企业的自主权。

在政企不分的情况下,国有大中型企业不可能成为独立的商品生产者和经营者。因为,政企不分就难以使政府管理社会的行政职责和企业经营资产的经济职责分开,那么,不承担资产经营责任的政府就会对企业的经营进行行政干预。如果政府管了该企业自己管的事情,企业就失去了经营管理的自主权,因而也不可能成为独立的商品生产者和经营者。

多年来,政府和企业的关系不顺,已成为制约企业的生机与活力的严重障碍,致使新的经营机制难以建立,企业经济效益低下。政企不分的根源何在呢?如何解决政企难分的现状呢?这是亟待研究和探讨的问题。

实行政企分开,我认为,最根本的是要解决政企职能分开、政企利益分开和政资分开等问题。

一、政企职能分开

要实行政企分开,首先必须划清政府与企业的职能,做到政企职能分开。我国现行的经济管理机构的职能的弊端是集党务、行政、社会工作、生产经营和行业管理于一身。如果不彻底解除政府直接管理企业的职能,代之以间接管理职能,则政企难以分开。政府的职能主要是对国民经济进行宏观管理。为了推动国民经济持续、稳定、协调地发展,充分发挥国有大中型企业在国民经济发展中的骨干作用,国家必须建立、健全一整套包括经济、法律和行政三者有机配合、相互协调的机制,对整个社会经济进行宏观管理。诸如:对经济和社会事业统筹规划、综合协调,制定经济社会发展战略;制定宏观政策,包括产业政策、行业政策、社会发展政策等,以指导和促进产业结构、技术结构、企业组织结构、分配结构等的合理调整;合理运用政府在财政、税收、金融、物价等宏观调控方面的权力,充分发挥经济杠杆推动市场经济发展的作用;抓好城市的基础设施建设,改善环境,加强精神文明建设;抓好包括教育、文化、卫生、体育、人口、社会保障在内的社会发展事业;采取有效措施,保证人民生活生产发展的基础上不断得到改善。政府的职能还包括制定经济法规,保护市场竞争,仲裁市场竞争中的经济纠纷,通过必要的经济手段和行政手段,为市场竞争创造公平合理的环境;为企业生产、流通提供优质服务;为维护消费者利益,帮助企业树立社会主义经营思想;推动各项改革等等。

在明确政府上述职能的基础上,逐渐淡化,进而切断政府对企业的纵向直接管理,让企业按照经济合理、独立自主的原则组织自身的生产经营活动。

二、实行政企利益分开

实行政企分开,还在于要划清政府与企业之间的利益关系,使政企利益分开。在旧的体制下,政府的

经济管理机构在各方面对企业实行全面控制，对企业实行统收统支，完全抹杀了企业自身的利益追求，使企业处于政府附属物的地位。在实行市场经济的条件下，企业作为独立的商品生产者和经营者，势必要求建立有利于搞活企业的利益机制，使企业成为一个利益主体，并把经营好坏和它自身的利益密切挂钩，这就要将属于企业的利益，划归企业。

实行政企利益分开，根本的办法是适当加快税利分流、复式预算的改革，实行分税制等。过去实行两步利改税，混淆了国家作为社会管理者和资产管理者双重身份的界限，形成新的利税不分，削弱了税制的严肃性和税收的刚性原则，国家和企业的分配关系难以规范。实行税利分流，实质上是在准确评估国有资产的基础上，理顺并规范国家和企业的利益分配关系，国家以社会管理者身份向企业征收各种税金，以资产所有者的身份参与企业所得税后的利润分配，这样也才有利于把经常性预算和建设性预算分开，避免相互挤占。政企利益分开的结果，既使国家税收有稳定的来源，又增强了企业自我积累和自我发展的能力。

实行分税制，是划分中央与地方的社会管理职能，建立以划分税种为基础的分级财政体制。财政体制按这个方向进行改革，对促进条块分割矛盾的解决，推进企业间的跨地区、跨部门的联合、兼并有重要意义，即这一改革实现后，企业不再依靠行政隶属关系与国家发生联系，无论任何企业都作为独立的商品生产者向所在地的税务机关缴纳税款，中央财政与地方财政的收入与支出都按税种彻底划开，这就进一步割断了各级行政机构与企业之间的直接的经济利益关系，从而不会出现因经济利益原因去干预企业的生产经营活动，妨碍企业法人所有权的确立，妨碍企业间的竞争、兼并、联合。

此外，政府用经济杠杆对经济活动进行调节，实质上是通过调整经济利益关系的调整所进行的间接调控与管理，它有助于实现政企分开。

三、实行政资分开

政企难分的根源还在于政资不分。实行政资分开，即实行政府的行政管理权与国有资产管理权分开。这是落实政企分开的重要保证。过去，我们在进行企业改革时，在国有企业产权管理体制上，未能很好地区分政府作为行政管理者和作为国有资产所有者的两种不同的职能，忽视了在落实企业经营自主权的同时，要相应地建立起必要的产权管理体系，因而出现了企业经营机制与政府行为极不协调的现象。由于政府集行政管理与国有资产所有者于一身，政府行政管理职能与对国有资产管理职能合于一体，这就造成：

一是政府在与企业打交道中，往往是以行政主管部门的身份出现，难免靠行政命令对企业经营活动进行行政性干预。

二是由于国有资产管理职能处于各级政府部门的条块分割之中，对国有资产实行分散化、行政化管理，往往导致国有资产的条块分割、自成体系、重复生产、重复建设。这既阻碍了全国统一市场的形成和社会化大生产的发展，也妨碍了企业面向市场自主地组织生产经营活动。

三是造成国有资产的产权作用日益弱化，使经济生活中出现许多损害国有产权益的现象，国有产权益好坏无人负责，造成极大浪费。

可见，转换企业经营机制，必须理顺所有者与经营者的关系，实现所有权与经营权的分离。要实现这种分离，就要从政府内部职能分解做起，把政府作为社会经济行政监督者职能与作为国有资产所有者职能分开。1988年，我国国有资产管理局的成立正是朝这一改革方向迈出了一步。为了实现企业产权关系的明晰化，必须加快国有资产管理体制改革步伐。我认为国有资产管理局仍然是一行政机构，应该建立国有资产管理公司（或国有资产经营公司），使之成为经营国有资产的经济实体，真正做到政府现行双重职能分开。只有这样，才既使国有资产得到有效的管理。保证国有资产正常运行和不断增值，壮大社会主义公有制，又使政府部门彻底摆脱纷繁的经营事务的纠缠，免去对企业经营活动的直接干预，集中精力抓好宏观管理。同时，通过法律手段，明确规定企业的法人产权，实现企业产权关系的明晰化；通过国有资产授权经营，使决策权回归企业，以实现责权利的统一。这样，企业才真正成为面对市场的自主经营、自负盈亏的商品生产者和经营者。

二

在国有大中型企业（包括企业集团）实行股份制，有利于转换企业经营机制，促进政企分开，实现企业的自主经营、自负盈亏、自我发展和自我约束。

股份制企业能形成企业内部财产关系的多元化。根据投资主体的不同，股权设置有四种形式：国家股、法人股、个人股、外资股。

国家股。即有权代表国家投资的部门或机构以国有资产向公司投资形成的股份（含现有资产折成的国有股份）。

法人股。即企业法人以其依法可支配的资产向公司投资形成的股份，或具有法人资格的事业单位和社会团体以国家允许用于经营的资产向公司投资形成的股份。

个人股。即以个人合法财产向公司投资形成的股份。

外资股。即经批准的外国和我国香港、澳门、台湾地区投资者向公司投资形成的股份。

可见，通过公司终极所有者一股东的多元化，使产权主体明晰化，并通过股份和股权的量化，把国家资产、法人资产、个人资产等用股份的形式明确下来，这就给政企分开、转换企业经营机制带来了深刻的影响。

第一，由于推行股份制，对企业原有产权结构重新组合，势必会使企业与现行条块分割、政企不分的管理体制脱钩，其经营活动依靠市场机制调节，真正做到自主经营、自负盈亏、自担风险。

第二，由于推行股份制，使股东的行为规范化了，有利于促进政企分开。因为股东一旦将自己的资产投入公司，在获得了股权的同时，就丧失了直接的财产支配权，无权支配企业的资产，无权对公司的经营管理直接干预。并且投资者的股票只能转让不能退股。如果股东对企业经营有意见，只能通过股东大会向企业法人的行为提出看法，至于企业是否采纳则是股东大会和董事会的事。若股东的意见未被采纳，作为股东只能将股票转让他人而无权对企业的经营强加干预，如果股东是国家，亦只能如此。

第三，在分配上，企业按股份制形式经营后，企业的纯收入除弥补以前年度亏损、依法纳税及按规定提取法定盈余公积金和公益金后，其余则按产权主体的投资数量多少来进行分配，这就克服了传统公有制吃大锅饭的状态，实现了按劳分配和按资分配相结合，从而保证了企业自我改造、自我积累的资金来源，有利于形成自主经营、自负盈亏的经营机制和确立国有企业的商品生产者和经营者的地位。同时，国有企业推行股份制也有助于实行税利分流，理顺并规范了国家和企业的利益分配关系。

第四，国有企业推行股份制，从领导体制上解决了政企分开问题，因为股份制企业是实行董事会领导下经理负责制，它消除了完全任命制。

这些充分说明：国有企业实行股份制，有利于促进政企分开、落实企业自主权及转换企业经营机制。

三

要转换企业经营机制，还必须实行企业内部政企分开。

要保证企业独立的生产经营权力，还必须在组织体制上破企业领导由上级委派、任命，搞所谓企业行政级别等旧体制，实行企业自身的政企分开。长期以来，企业既作为经济单位，又作为行政单位；企业领导既作为企业家，又作为行政官员。这种企业内部的政企不分，严重违背了商品经济发展的要求，对企业经营机制的转换，至少产生两方面的影响。

一是企业领导人处于对企业、市场负责还是对上级行政领导负责的矛盾之中。作为企业家，应当对企业、对市场负责，要根据企业自身的利益要求，根据市场变化的趋势来进行独立决策。但作为行政官员则必须对上级行政领导负责，执行上级的指示和决定，因为他是上级任命的，并代表上级在企业中行使权力。这种企业处于双重地位与企业领导拥有双重身份的状况，必然会导致企业行为混乱，致使企业行为脱离商品经济的原则，并且，随着经济体制改革的深化，市场体系的健全、市场竞争的加强、企业法人地位的日益强化，这种双重地位和双重身份的矛盾还会更加突出，因此，要转换企业经营机制就亟待从企业

领导体制上将政企分开。

二是企业作为行政单位，与一定的行政级别相联系，对企业特别是企业领导人无疑会产生追求行政级别的冲动，这就必然导致企业领导人行为目标首先取决于服从上级行政领导的意图，从而强化了行政因素对企业行为的约束。同时，政府给企业定行政级别的重要依据是企业规模大小，因而，企业领导人在追求行政级别的冲动支配下，往往导致盲目扩大企业规模，影响了规模效益的实现。

要转换企业经营机制，实行企业内部政企分开，就应推进劳动人事制度的改革，打破过去长期沿袭的企业领导干部由上级委派、领导干部能上不能下、企业不称职的领导班子不能动，以及企业办糟了厂长却易地做官等“铁交椅”，代之实行企业领导干部由企业择优选举、招聘产生，实行领导干部能上能下、能官能民，取消企业行政级别等全新体制。

四

把竞争性国有企业推向市场，使之成为市场的主体并与政府脱钩，进一步落实企业自主权。

目前企业的外部环境还很差，市场发育不健全，平等竞争的市场机制尚未形成。在这种情况下，企业为了得到必要的生产要素，就不得不寻求“婆婆”，依附于上级行政机构。只要有关的生产要素仍掌握在国家行政机构手里，而不是通过市场，企业仍将难以最终逃脱行政机构强行干预的命运。所以说，要转变企业经营机制，就要把企业推向市场，使它成为市场的主体，从而与政府脱钩，并得以自主经营、自负盈亏地在市场单轨上运行。

为了创造使企业经营机制正常运转的市场环境，就必须深化改革：

一是要尽快地培育、完善市场体系。

逐步使一切有关的生产要素都由市场来供给调节，全面进入流通，在竞争机制的作用下，通过供求规律的诱导，达到生产要素的合理流动和优化组合，从而使政府行政机构随着人财物控制权的消失而丧失对企业经营的干预能力。这样，才能从根本上解放企业，落实企业自主权，为转换企业经营机制提供实现条件。为此，在进一步发展消费品市场的同时，要积极筹建、开放、拓展各种要素市场，诸如生产资料市场、资金市场、技术市场和劳务市场，并逐步开辟信息市场、房地产市场、产权转让市场等。使物资、资金、技术、劳动力等生产要素能通过市场流动，信息能及时传递，技术能迅速交流和推广，产品能自由流通，充分发挥市场机制在资源配置方面的作用，以便企业焕发出蓬勃的生机和活力。

二是必须相应地改革计划体制。

要逐步减少指令性计划，除少数重要产品中由国家直接调拨的部分实行指令性计划外，其余的都应实行指导性计划和市场调节；要消除计划管理上的条块分割，各级地方政府无权向所在地的中央实行计划单列和部属大中型企业下达指令性计划，如果希望他们承担某些生产任务，也应通过协商解决，而不能强迫企业接受。如果地方计划管理的大中型企业承担有国家的生产任务，这些任务也要通过地方部门统一下达，这样，就保证了企业在生产经营计划方面的自主权。此外，还可以逐步采取国家向企业订货的方式，再逐步转向主要由企业与企业通过供销合同的方式，建立比较稳定的供需关系，以保证国家所必需的重要产品的生产及销售渠道的畅通，保证企业生产经营活动的顺利进行。

三是推行价格体制改革，建立健全合理的价格形成机制，把竞争部门的价格基本放开，落实企业的定价权。

价格机制是市场机制的核心，很难设想，要使企业成为独立的商品生产经营者并具有自我改造、自我积累的能力，可以没有合理的比价体系和灵活的市场定价制度。所以，价格改革必须以市场为取向，改革的目标是：除关系到国计民生的少数主要产品（如某些公用事业及自然资源垄断部门的产品）的价格应由国家定价和管理外，一般商品的价格应由市场供求决定，因为，只有按价值规律和供求规律的要求形成的价格，才能反映资源的相对稀缺程度和实现资源的有效配置，从而使市场机制得以运作。

（责任编辑 王冰）