

试论政府与企业的职能转换

张福来 楚 辞

我国发布和实施《全民所有制工业企业转换经营机制条例》，是我国企业改革，也是整个经济体制改革的一件大事。《条例》对于推动企业进入市场、增强活力、提高经济效益、确保整个国民经济更好更快地上一个新台阶，都将会发挥重要的作用。但是，《条例》实施后，一些“翻牌公司”用各种行政手段控制企业。它们或者截留《条例》下放给企业的权力，或者取消企业法人，收走法人权益，使机关变成企业，企业变成车间。凡此种种，使《条例》难以得到真正落实。由此，我们认为落实《条例》的关键在于处理好政府与企业的关系。《条例》主要是从转换企业经营机制的角度，原则界定了政府与企业的关系，本文试图对这种关系作些具体的、可操作性的分析。

改革前，因帝国主义势力而被封闭的中国经济，是一种社会主义有计划的产品经济。在这种经济下形成了政府管企业，企业管“社会”的格局。企业的人事、工资、以及产品的供产销等都由政府管，而职工及其子女的一切生存条件则由企业包。正是依靠政府与企业的这种特殊关系，在我国实现了数量型的经济增长和充分就业。当然，所付出的代价是巨大的。公正地说，政府与企业的这种关系，对于我国粉碎帝国主义的经济封锁，恢复战后经济，建立公有制经济，以及满足人民的基本生活需要，是必要的，同时也是成功的。客观地看，社会主义有计划的产品经济是我国进入社会主义市场经济的一个必不可少的过渡阶段。问题只是在于，

由于帝国主义的经济封锁和我们在政策上的失误，使这个过渡阶段被人为地延长了。

在开放的环境下，我国才有可能，并且事实上由社会主义有计划的产品经济过渡到社会主义市场经济。如果说在正常的情况下，社会主义的产品经济的特点是均富与安全并存，那么，市场经济的特点则是收益与风险并存。收益越大，则风险越大。企业在面临国内外竞争的双重压力下，如果风险是由企业的管理人员和职工承担，则提高效率是企业的唯一出路。如果经营风险由政府承担，企业“旱涝保收”，则对企业来说，最大的效益是没有效率。一度出现的“拖欠出效益”现象就是这方面的一个极端的例子。

经过10多年的改革开放，我国企业的变化是明显的。但是，产品经济下的那种政府与企业的关系仍然存在（尽管在浅层次上有所变化，形式上，政府不再直接包办企业）。这应该说是我国当前存在的突出经济问题，即经济结构不合理和效率低下的根本原因。试想，背着“小社会”这个沉重包袱的企业，如何在国内外市场上展开公平的竞争？！数以千万计的企业都在同一口锅里吃饭，提高效率又有何必要？！而政府承担企业的经营风险，又如何有能力承担更多的社会责任？！并且，由此而引起的各种形式的摊派及不正之风，又怎么能够杜绝？！

“小社会”包袱越沉重，企业的效率就越低下。而效率越低，企业就越需要吃国家的“大锅饭”。另外，政府越承担企业经营风险，政府的财力就越吃紧。而财力越吃

紧，政府就越需要采取各种形式向企业摊派，因为政府本身是不直接生产任何东西的。这样，政府管企业，企业管“社会”的格局，在事实上使“大锅饭”具有双向性。

结论是极其简单的：政府职能的“企业化”，企业职能“社会化”的局面不能再继续下去了。政府必须把管理企业的职能还给企业，把企业承担的社会职能接收过来。也就是说，企业职能“企业化”，政府职能“社会化”。由此，也就理顺了政府与企业的关系。

基于上述观点来规范政府与企业的关系，则应该是：

第一，政府管企业的经营秩序，即管企业的生产秩序，销售秩序和企业间的信用秩序。政府通过有关立法来建立生产、流通和信用的秩序。企业只能在这些秩序的框子内发挥它的作用。在这个前提下，政府与企业的关系类似裁判与运动员的关系。经营活动是企业的事，调节企业经营活动则是市场的事，而维持企业经营的正常秩序，才是政府的事。例如在三角债问题上，政府应制定法规确定企业间的正常信用关系，并对破坏信用秩序的企业进行处罚。又例如针对当前流通领域的无规则竞争，政府应制定销售法规，以维护企业间正常的竞争秩序。对于那些采取不正当手段进行交易的企业进行处罚。

政府要做到这点，必须撤销那些体现政府管理企业职能的部门和“翻牌公司”，同时组建调控企业经营秩序的企业监督局。企业监督局可以在现有的工商行政管理局的基础上组建。其主要任务是维护企业的正常经营秩序，处罚“闯红灯”的企业。

第二，政府管企业职工的社会福利。国营企业经济效益低，缺乏竞争力的一个最重要的原因是背上了职工社会福利保障的包袱。因此，政府把企业推向市场的同时，必须给企业卸包袱。产业大军及其子女的就业与失业、医疗、住房、养老金等社会福利保障问题，都应由政府管起来（但不是包起

来。有关这类社会保障问题，本文不进行讨论）。为此，应设置国家社会福利部。社会福利与社会稳定问题是该部门，而不是企业所考虑的问题。另外，应逐步将企业目前所拥有的福利设施收为国家社会福利部门统一管理。例如，利用目前房改的机会，可以逐步把企业建造的生活用房收归国家社会福利部。该部可以在现有的民政部的基础上组建。

第三，政府管企业的收入悬殊。政府应放弃对企业的工资管理，由此而出现的收入悬殊，则通过政府征收收入调节税来加以解决。这样做有两大好处：一是政府卸了“工资基金”的包袱，二是真正把企业推向市场。

第四，政府管企业领导人的任免和国有资产的评估管理。作为国有企业的所有者，政府有权任免企业的领导人，并评估和管理企业的国有资产。这是社会主义企业不同于资本主义企业的特点。明确产权并非一定要有私有化。而我国产权不明确主要在于“婆婆多”或“部门所有”。已成立的国有资产管理总局应统一管理国有企业的资产和企业领导人的任免。变“部门所有”为真正的国家所有。这样，企业所有权与经营管理权的分离，就可以通过国有资产管理总局与企业经理部门这两个实体得到实现。

第五，政府干预企业的投资方向。企业的投资如果完全由市场调节，则在宏观上势必导致资源的浪费和经济结构的不合理。因此，政府为确保有限资源的有效利用和整个国民经济结构的合理化，必须通过计划调节企业的投资。政府在这方面的职能部门应是国家计委。在社会主义市场经济条件下，国家计委的作用毫无疑问的需要加强而不是削弱。问题只是需要改变这个部门的工作目标和工作方式。

第六，政府管企业的信用基础——稳定人民币的币值。在经济领域，可以说没有任何东西能比货币出了问题对企业的破坏性大。政府要维持人民币币值的长期的相对稳

定,是绝对不能把政府调节货币的职能与政府发展经济的职能混在一起的。稳定人民币的币值应该成为中国人民银行压倒一切的任务。发展经济则是政府其它职能部门的任务。两者可以互相支持,必须做到在经济快速增长的同时,保持人民币币值的稳定。从长期来说,这对社会是有百利而无一害的,而且,只有在人民币币值稳定的前提下,放开价格的社会风险最小,获得一个合理的价格体系的可能性最大。而有了一个合理的价格体系,中国才会拥有一个发挥正常作用的国内市场。企业被推到这样的市场,才有公平竞争和真正的效益可言。否则,由扭曲的价格导向,只能导致千奇百怪的竞争和变态的效益。

总之,当前政府与企业的关系,必须以社会主义市场经济定位,体现计划与市场调节相结合的运行机制。因此,在政府与企业关系完成上述“职能换位”以后,我们就有可能找到一条计划与市场调节相结合的具体途径。这就是:企业的经营活动由市场调节,经营秩序由政府维护,投资方向和经济结构由计划调节。至少从理论上说,这一途径可以实现宏观控而不死,微观活而不乱,从而使微观经济与宏观经济形成一种良性的

互相推动。尽管中国的实际情况极为复杂,但是,朝着这个方向努力无疑是正确的。

应该强调的是:“职能换位”不能一步到位,只能分步进行。以便充分保证这一换位得以实现的政治环境的稳定。另外,以上所主张设置的部门都可以,也必须在现有的一些机构的基础上组建。这样做既可以避免国家机构膨胀外,也可以防止政府与企业在职能转换中出现混乱。在政府职能的转换问题上,由上而下易,而由下而上或只下不上则难。即首先必须从中央政府的职能转换开始,然后逐步延伸到地方各级政府。如果政府职能转换只限于地方政府,则难度既大,且又不易真正做到。

还应该强调的是:在我国,企业改革必须是对称的,即企业转换经营机制必须与政府职能的转变同步进行。因此,当前是不宜只提“破三铁”,只搞“破三铁”的试点。某些地区在这方面的实践表明,搞这种不对称的企业改革,不仅难以成功,而且会挫伤人们的改革积极性。我们应力避那种付出代价却又达不到改革目标的措施出台。

(责任编辑 曾德国)

《新编保险案例分析》简介

由郑功成、蒋黔生、许飞琼编著、新华出版社1993年3月出版的《新编保险案例分析》。该书具有以下特点:

1. 内容丰富,体系完整。全书分为企财险、家财险、货运险、车辆险、船舶险、飞机险、农业险、责任险、外贸险、人身意外险、学生平安险、人寿险、外国保险案例共180例。丰富的内容形成了比较完整的案例体系。其内容以国内案例为主其他案例为辅,几乎覆盖了保险业务的全部种类。

2. 结构科学,可操作性强。该书每一案例均按案情简介、观点分歧、分析意见、

结论或启示四个环节论述,以现行法规、条款及保险原则为准绳,据事论理,层层剖析,对人们了解和处理各种保险案件具有一定的指导意义。

3. 案例典型、分析客观。在该书所选的保险案例中,既有违法犯罪案又有合同纠纷案;既有财产保险案又有的人身保险案;既有保险方不守信用案又有被保险方诈骗案,从各个侧面展示了保险业务的复杂性。建立在对不同案例分析的基础上又介绍了不同的处理结果并进行了分析及评价。

(王蕙英)