

一、政府与经济关系的改革

1. 地方政府的角色转变：政企关系重塑的实证研究

郭正林 刘跃虹

在我国经济体制变革过程中，政企关系的改革始终是牵动政府和企业神经的关键问题。这一改革的基本趋势，就是从计划经济时期政企之间的庇护/依附关系，转化为以市场为导向的委托/代理关系。本研究运用委托/代理理论，以“美的”集团的发展历程为案例，考察政企关系如何突破以行政隶属为基础的庇护/依附关系，又是如何按照现代公司制度来建构市场导向的委托/代理机制的。由此揭示地方政府角色的转变过程及其动力机制。

一、庇护主义的时代

在计划经济时期，支配地方政府行为的一个行动原则，就是庇护主义。这种庇护主义的基本特征是，地方政府为了发展当地社会经济，对地方企业采取种种保护性的政策，由此形成了庇护者与依附者的依赖关系。这种庇护主义的区域放大就是

地方保护主义。

（一）作为企业庇护者的政府

1978年，党的十一届三中全会明确提出：“把党的工作重心转移到以经济建设为中心的轨道上来。”企业的发展开始面临前所未有的发展机会，各级地方政府的工作重点也开始全面转移到经济建设的主线上来。这一时期，还是商品十分短缺的计划经济时期，经济环境的主要特征是：

（1）企业规模小，经营管理方法和手段十分落后，工业基础极差；

（2）市场体制极不完善，没有统一高效的各商品要素市场，企业生产所需的原材料、资金、劳动力等资源十分短缺；

（3）市场经济发展所需的法律环境、经济环境极不健全，经济建设工作的推动离不开政府的行政干预。

特殊的发展时期和经济环境，决定了政府同企业形成庇护与依附的政企关系。其主要内容是：政府对企业的经营发展起主导作用，政府从政策、资金、人才、管理、生产计划等方面对企业进行支持和管理，企业的经营发展极大程度上依赖于政府。

政府对企业的庇护主要体现在：

（1）政府出面为企业担保，筹措企业经营发展所需的资金；

（2）政府出面为企业争取项目和各种优惠政策；

（3）政府组织和直接参与各种经济技术贸易洽谈会，为企业提供信息、搭舞台等的支持；

（4）政府为企业的生产经营下达计划；

（5）政府直接派出有经营管理能力的人才管理企业，同时

为企业网罗各类人才。

应该说，这种庇护 / 依赖的关系是有深刻的历史背景的，对地方经济发挥了显著的推动作用。具体来看，它有效调动了地方经济资源，对企业起到了有效的支持和保护作用，对企业从无到有、从小到大的发展和对地区经济的高速增长作出了重要贡献。例如，顺德^① 在经济发展的起步阶段，地方政府所发挥的这种作用十分显著。

改革初期，顺德从实际出发，千方百计加快经济建设步伐，在经济发展思路上，创造了“以集体经济为主、以工业为主、以骨干企业为主”的发展战略，乡镇企业遍地开花。在基层政府的推动下，经济规模呈现出粗放式和数量式的增长。政府的庇护和支持，使顺德仅用了 15 年的时间便从工业基础薄弱的农业县变为颇具制造业优势的工业县。据顺德市政府 1992 年组织的一项调查表明，当时市、镇两级政府投资的企业达 1000 多家，而其中绝大部分公有企业是改革开放后由市镇两级政府担保向银行贷款搞起来的。政府的参与使得顺德经济取得了骤变式的发展。从 1978 年到 1993 年转制为止的 15 年中，顺德的经济总量达到 350 亿元，其工业增长速度达到了令人震惊的 24.4%，并涌现了一批如“美的”、“科龙”、“格兰仕”、“万家乐”等著名的政府型企业。“政府主导型工业化模式”成为计划经济时期顺德模式的本质特征。

（二）在政府呵护中成长起来的地方企业：“美的”公司

“美的”集团的前身，是 30 多年前何享健联合北滘镇 23

顺德于 1992 年 3 月撤县设市，于 2003 年上半年撤市设区，属佛山市管辖。

名居民凑足 5000 元办起的一个生产药瓶盖的生产组。进入 20 世纪 80 年代，“美的”由小小的生产组转变成一个集体所有制乡镇企业，并很快进入快速扩张和全面发展阶段。由于国家轻重工业比例调整及其严重的短缺经济，“美的”在地方政策的鼓励和支持下，瞄准国内市场结构调整的机遇，大幅度上项目，上规模。

这一时期，地方政府对“美的”发展的主导和支持可谓无微不至。主要表现在：

1979 年，在“美的”的塑料小作坊奄奄一息时，地方政府果断地将时任北滘镇工业发展办公室主任的何享健（现任“美的”集团公司 CEO）调回“美的”主持工作，并且保持长期不变，同时向“美的”充实技术人才，为“美的”从广州聘请“星期日工程师”等，确保了企业发展的人力资源。

80 年代初“美的”刚上马风扇项目时，为把产品质量搞上去，政府出面担保向银行贷款 100 万元引进国外先进设备，攻克了技术难关，使企业的生产规模也得到了发展壮大。1985 年，又是在镇政府和市政府的信贷支持下，“美的”投入大量资金，引进国外先进设备，培训专业技术人员，使“美的”开发出中国第一台塑料风扇，风扇年生产规模达到了 350 万台，并瞄准国外市场开始批量出口。

由于政府在市场准入方面提供了便利，“美的”早在 80 年代就取得了自营进出口权，走上了外向型企业的发展道路，较好地避免了 80 年代末 90 年代初国内风扇市场血雨腥风的恶性竞争，为“美的”的发展打下了良好的基础。

正是由于政府的庇护和支持，到 90 年代初，经过 10 多年艰苦努力，“美的”形成了生产空调、风扇、电暖器等多元化经营和现代化管理的大型乡镇企业，迅速从乡镇企业中脱颖而出

出，成为中国的名牌企业之一。

二、竞争中的挑战：市场机制 呼唤新型的政企关系

改革开放的前十年，是乡镇企业发展壮大的黄金时期，也是社会主义市场经济逐渐成型的时期。1992年，邓小平南方视察的一系列讲话，吹响了向市场经济进军的强大号角，顺德人更是近水楼台先得月，开足马力向前冲。

1992年后，随着各行各业商品经济的发展和市场竞争的加剧，粗放式经济增长已经走到了尽头，各种商品开始全面进入供过于求的竞争时代，社会主义市场经济初具规模。市场经济的本质特征要求，以市场为中心来组织整个社会经济，以市场机制为基础来配置社会资源。市场经济的自主性、平等性、竞争性、开放性的特征要求企业成为“自主经营，自负盈亏，自我发展，自我约束”的独立经济主体，这同计划经济时代政府主导企业发展的政企关系格格不入。计划经济体制时代，国家代表全体人民管理国有资产，直接参与企业的经营管理，这种政企不分的管理体制明显地成为经济（企业）发展的阻碍。

（一）产权关系不明晰导致的所有者约束弱化

在国有企业的委托/代理关系中，资产的所有者是国家，而作为政府部门的受托方不是资产的真正所有者而是国家资产的授权管理者，这使得委托/代理关系的最重要的一环——受托方对受托方的约束便随之弱化。无论哪一级政府的经济管理部门，都是“以少对多”地管理众多的企业，各管理部门之间又各司其管理职责，条块分割。没有足够的信息支持，没有资

产保值增值的直接压力，没有统一高效的决策机制，使政府对企业的管理游离于市场竞争的实际需求。而市场经济活动中的企业时刻面临复杂多变的市场竞争环境，所有者的缺位导致作为代理方的企业难以保障所有者收益的实现，国有企业的效益年年走低。

（二）政府双重身份的内在矛盾

政府参与企业的经营活动，使政府具有了双重身份。一方面，它是国有资产的所有者，它要求所管理的企业实现相应的利润目标，而企业是国有资产的经营管理者；另一方面，政府又是经济活动的管理者，肩负着促进经济稳定增长的一系列任务。政府在经济活动中的双重身份，造成了国有企业的双重身份。企业不但要完成利润目标，还必须完成政府交付的其他政策目标，这种双重身份相互影响，相互矛盾，造成国企对政府的依赖，也削弱了企业的市场竞争力。

各级地方政府参与经济管理活动的双重身份造成国有企业同其他所有者企业之间的矛盾，各地方经济同其他地区经济发展的矛盾，这些矛盾在政企不分的条件下政府和企业都难以解决而又必须面对。这同市场经济要求的市场开放性、竞争性、市场主体的自主性是根本上不相适应的。

（三）经理层权利与责任的不对称

在计划经济体制下，企业的生产经营大权掌握在政府部门手中，生产什么，生产多少由政府部门下达计划，经理对企业的控制是较弱的。进入市场经济时期，由于企业经营活动客观上全部由企业决策，经理层对企业内部的控制大大加强，出现了所谓的“内部人控制”现象。现实生活中，我们常常发现，

一个好经理救活了一个企业，而一个不称职的经理或腐败的经理毁了一个企业。在国有企业中，经理层是一个比较特殊的阶层，国有企业的经营好坏，同企业的经理层密切相关，但经理层拥有的权利同他们应承担的责任和实际所得的利益是极其不一致的。因为国企经理实际上是受政府委托的“生产经营的代理人”，他们并不真正拥有企业的产权，他们的升迁、调动由上级部门决定，企业的经营好坏同经理的收入没有直接的利害关系。这种责权利的不对称使得企业难以对经理层进行有效的约束和激励，导致企业追求短期利益，严重的，导致国有资产的大量流失，形成“富了方丈穷了庙”的局面。

正是由于政企不分使得国有企业在市场竞争中面临种种矛盾和困难，使国有企业的活力竞争力无法适应市场竞争的要求而效率低下，亏损累累。从 90 年代初开始，以股份制改造和建立现代企业制度为中心的国有企业深化改革开始在中国全面推行，政府同企业的关系也开始重塑。

三、以市场为导向的政府角色定位： 委托 / 代理关系的构建

市场导向的政企关系的前提条件是产权明晰。股份制是明晰产权关系的机制。而以股份制为基础建构的公司化治理结构得以有效运行的制度条件，就是建立和完善委托 / 代理机制。在这种委托 / 代理关系中，股东（集体或个体）是委托人，代理人是受股东委托的企业经营管理者。所有权和经营权的分离，是政府从直接经营人向产权委托人角色转变的制度基础。

委托人 / 代理人关系的理论是针对私营部门中的问题提出来的，这个理论要说明股份制公司中管理者（代理人角色）和

股东（委托人角色）的目标之间经常出现的偏差。这种偏差理论的目的，不是否定由股份制所缔结的委托/代理关系，而是寻求完善委托/代理机制的有效途径和方法。20世纪90年代以来，这种发源于私人部门的经济学理论，被运用于公共部门运行机制的改进。这一时期的西方国家，对国营企业进行了民营化改革，公有资产通过股票市场而实现了产权置换，由此形成了委托/代理关系。

（一）政企关系的重塑：政府职能的回归

市场经济中，政府同企业共同促进社会经济的发展，但由于角色不同，定位不同，各自担负的职能也不同。计划经济时代的政企不分，政府直接参与企业的经营管理，企业完全依赖政府，这是政企关系的畸形和错位。那么，地方政府在促进经济发展的过程中应该如何处理好同企业的关系，如何正确地进行自身定位呢？新型的政企关系要求政府和企业向各自的本位进行回归，政府做政府该做的事，企业做企业该做的事。政企分离要求政府在促进企业和经济发展的过程中，担负其该承担的责任：

1. 各级地方政府是经济的宏观管理者

这一职能表现在，通过发挥政府的政策制定与宏观管理职能，对地区经济发展进行规划和指引，同时负责制定市场经济发展所需的法律法规，建立公平、开放的市场环境，维护竞争有序的市场秩序。

2. 地方政府是国有资产的所有者，但不是直接经营者

地方政府作为国有资产的所有者，不是国有资产的直接经营者，不能对企业直接行使行政管理的职能，不能干预企业的经营活动。地方政府通过委托/代理机制，通过派出国有资产

的代表，通过董事会、监事会等方式对国有资产进行监督管理。地方政府要推动公有企业的股份制改造，建立现代企业制度，规范公司治理，使企业成为独立经营的市场经济主体。而企业的基本经济职能，就是通过良好的经营业绩，照章纳税，上交资本利润，实现国有资产的保值和增值。

3. 地方政府是良好市场环境的创造者

各级地方政府应该着力完善市场经济体系，充分发挥市场配置资源的功能，促进经济发展所需的第三方服务业的发展，如信息咨询业、中介业、金融服务业、律师会计审计事务所、人力资源市场等，为企业的发展营造公平公正高效的市场环境。通过促进各种形式所有制经济的发展，增加劳动者的就业机会，促进地方经济的繁荣发展。

4. 地方政府是建立社会保障体系的后勤服务者

健全的社会保障体系包括社会保险、社会福利、社会救济等，是解决企业后顾之忧的重要依托。要切实解决企业办社会的问题，减轻企业的社会负担，建立健全社会保障体系是地方政府义不容辞的一项重要工作。

推进以委托/代理关系为运行机制的政企关系改革，应从如下几个方面努力：

(1) 地方政府从竞争性行业彻底退出。党的十五大报告指出，各级地方政府国有经济的布局应主要集中在基础设施建设、能源及重要原材料、非国有资本无力经营的资本密集型行业等方面，对营利性、竞争性行业如制造业、服务业，地方政府应彻底退出。政府不与企业争利益，才能保证政府行政的公平公正，保障政府宏观调控的科学高效。

(2) 加快政府同企业的分离。各级地方政府要加快同国有企业的分离。地方政府应通过组建国有资产管理公司、国有投

资控股公司、大型企业集团等形式，促进国有企业的股份制改造和现代企业制度的建立，通过经济性而不是行政性的委托 / 代理方式，行使国有资产的管理权，取消对企业经营直接干涉的行为，让企业真正成为“自主经营，自负盈亏，自我发展，自我约束”的独立经济主体。

(3) 加快政府同资本的分离。政企分离的另一方面就是政府同资本的分离。政府应建立公平高效的资本市场，如金融市场、证券市场，减少企业对政府投资的依赖，培育企业从市场筹资发展的能力，这也是减少政府包袱的重要途径。在一些非重点行业和领域，政府应推进投资主体的多元化，使国有资本逐渐退出。

(二) 委托 / 代理机制的构建：让企业成为真正的市场竞争主体

重塑政企关系的另一方面是让企业成为真正的市场经济主体。现代经济条件下，任何财产的所有者都可以并需要通过委托 / 代理制将自己的资产委托给别人经营，国有资产的经营同样需要实行委托 / 代理制。但是国有企业的委托 / 代理关系同民法中规定的委托 / 代理关系不同，它是企业所有者（委托人——股东）授权企业经营者（代理人——经理）来经营管理企业的一种契约关系。由于国有资产所有者的特殊性 这种委托 / 代理关系存在“最终委托者对代理者约束不够”、“委托 / 代理关系的行政性太强”、“委托 / 代理的链条太长”等管理问题，使国有企业难以成为真正的市场经济主体。

一般认为，现代市场机制能够有效地解决企业的代理问题，使企业的代理成本降到最低点。具体来讲，解决代理问题就是要提供三个有效的机制：激励机制、监督机制与契约机

制。因此，在政企关系的重塑中，对于政府而言，关键是要建立有效的具有市场竞争力的三大机制。这种机制基础当然是建立在明晰的产权制度安排之上——股份制改造和建立现代企业制度便成了首选。

1. 股份制突现了建立现代企业制度的要求

(1) 股份制能有效地实现所有权与经营权的分离，使企业形成清晰的产权结构。股份拥有者凭出资额行使自己的权利，有利于使企业成为真正的市场竞争主体。

(2) 能够加速资本集中。股份制企业通过发行股票，可以广泛吸纳社会闲散资金，为生产社会化开辟一条捷径。

(3) 能有效地形成完善的法人治理结构，明确责、权、利，尽可能减轻委托/代理过程中出现的代理成本过高的问题。使企业资产的所有者和经营者达到激励相容，并对经营者实施有效的监督，有效地避免内部人控制问题，有利于经济效益的提高。

2. 股份制改造对企业发展有着重要作用

(1) 通过加快资本集中，迅速增大企业资本，能够取得规模经济效益。如果仅仅通过银行这条融资渠道，势必会增加企业的利息负担和银行的经营风险；而通过股份制的形式把分散居民存款联合起来形成巨额资本，即可使企业发展壮大，有效解决企业经营资金短缺的困难。

(2) 可以使资产由凝固状态变为流动状态，实现资源的优化配置。股份制由于实现了投资主体多元化，有利于突破条块分割，打破地区、部门和所有制的限制，实现跨行业、跨地区、跨所有制的紧密联合，在更大的规模上实现生产力诸要素的优化组合，提高企业的经济效益。

3. 股份制有利于实现政企分开、企业经营机制的转换

企业通过股份制改造，形成了投资主体多元化，明确了产权关系，任何一个投资主体都按其出资额对公司享有相应的权利，承担相应的责任，而政府不再对公司实行无限的行政干预，使得企业和经营目标比较单一，即只关心价值增值，实现利润最大化。

（三）顺德的政企关系重塑：股份制改造促成“美的”的飞速发展

通过政府主导而奠定基础的“美的”集团，在 90 年代初遇到了发展的瓶颈，是政企关系的重塑使“美的”乘上了高速发展的列车。1992 年，在地方政府的引导和支持下，“美的”又一次抓住了企业改制的机会。1992 年 5 月，“美的”进行股份制改造，1993 年 11 月，“美的”在深圳证券交易所上市，成为中国第一家乡镇企业上市公司。通过股份制改造，“美的”引入了多家法人、自然人作为投资主体，企业形成了清晰的产权结构，公司管理层和职工拥有了自己企业的股份，使企业做到了贴心经营。股份制改造后，镇政府只是作为公司第一大股东派出董事、监事监督企业的经营活动，完全退出了企业的日常经营管理。

股份制改造使“美的”真正成为独立的市场经济主体，“美的”抓住上市公司的机遇，通过科学管理，高效决策，稳健投资，不断创新，从 1993 年年销售额 4 亿元发展成为 2001 年年销售额 143 亿元的特大型企业，“美的”品牌价值超过 100 亿元人民币，在 2000 年的中国家电企业综合排名中名列第二，在广东工业企业 50 强中名列第七，在 2001 年的“中证一亚商上市公司排名 50 强”中位列第 22 名。

2000年4月，在当地政府的积极支持和配合下，“美的”着手进行了管理层收购（MBO）代表当地地方政府的“美的”控股逐步将股权转让到代表“美的”管理层的美托投资手中。股权转让完成后，美托投资正式成为粤“美的”的第一大股东，所持股份上升到22.19%，而“美的”控股退居为第三大股东。这标志着政府进一步淡出企业的经营管理。政府的定位明确，即逐步退出制造业，逐步从投资主体退出，做市场竞争的裁判而不是运动员。

与此同时，2001年11月，“科龙”的产权改革迈出了历史性的一步，顺德容桂镇政府迅速完成了国有资本从“科龙”的退出。世界三大新型无氟制冷剂供应商之一的跨国公司格林科尔出资5亿元收购镇政府的国有股份，成为“科龙”最大的股东。使“科龙”的发展焕发了新的生机。

我们相信，这些产权变革是政企关系重塑的更彻底、更完善的改革，它将有助于强势企业和高效政府的良性发展。从1992年开始产权改革后重塑的地方政府，对企业发展做了哪些工作呢？

(1) 配合产权改革而相应建立精干、高效、廉洁、规范的行政管理体制，提高政府运作效率；

(2) 建立法制健全的社会环境，保障社会稳定和安宁，建立良好的工作生活环境；

(3) 大力投资公路、码头、城市基础设施建设；

(4) 建立完善的社会保障体制，解决企业的后顾之忧，使企业轻装上阵；

(5) 大办会展业，积极宣传顺德的制造优势，努力推广顺德“家电王国”、“家具王国”的区域经济形象，为企业的发展营造良好的外部环境。

适应社会主义市场经济体制的政府角色定位，为企业的发展提供了良好的外部环境，使顺德经济的发展保持了高速增长的趋势，顺德政府对地方经济的促进作用不容置疑。

四、结论：绩效政府与强势企业的并举

（一）重塑政企关系是增强政府绩效的根本途径

市场经济条件下，重塑政企关系、政企分离，政府绩效在于如何做好相应的宏观调控，如何加大对企业的服务力度，为企业营造良好的外部环境，而不在于政府如何更深地控制企业。让市场配置的，就让权与市场，该企业做的，就让企业做，这是政企关系重塑的基本要求。可是，由于观念转变不及时，或者因为利益难以割舍，还有许多地方政府对企业经营活动进行各种工作的干扰，其突出的表现有：

第一，股份制改造换汤不换药，通过控制国有控股权而控制股份公司的经营活动，拒不接受股份多元化的投资，或者不接受小股东的建议，贻误企业发展的良机。

第二，集团公司资金侵占已改制的股份公司或上市公司的资金或其他财产，上市公司成为政府企业的提款机和输血器，导致股份公司经营困难，许多上市公司沦为 ST、PT 一族，主要是地方政企关系不明，产权界定不清等原因。

第三，地方政府管理越位：强行向股份公司派遣董事长或总经理，干扰企业的经营活动。

以上行为表现是市场经济条件下政企不分或改革不彻底的结果，也是导致国有企业效率低下，亏损严重的重要原因。政府要成为高效政府，就要回归到制度供给、市场秩序维护、政

策调控和服务企业的角色本位上来。否则，不但政府绩效无从谈起，企业也会被一步步拖向破产的深渊。

（二）从依附者到竞争者的角色转变，是谋求企业强势的基本条件

作为市场经济主体的企业，必须尽快实现从政府依附者向市场竞争参与者的转变。现代企业只有建立产权清晰、权责明确、制度完善、管理科学的机制，让内在的激励机制和约束机制发挥作用，才能适应市场竞争的要求。政府不会也不可能对任何企业进行计划经济时代的支持和庇护，而且任何靠政府庇护的企业都将被市场所淘汰。

（三）改革展望：绩效政府与强势企业的并举

绩效政府与强势企业不是零和游戏，通过政企关系的股份化改造和建立有效的委托/代理机制，可以谋求绩效政府与强势企业的共赢。绩效政府与强势企业的并举是地方政府与企业关系改革的基本目标。

“美的”从一家塑料小作坊发展成为今天年销售收入超 150 亿元的综合性大企业，顺德政府适时成功的政企关系调整在其中起了非常关键的作用。“美的”也因此而成为因政企关系改革而发展的典型，代表了中国政企关系改革的方向。从政企关系的角度来分析，顺德模式的产权改革已经完成了它的历史使命，达到了一种新的高度，成为内陆各省份政企关系调整和产权改革的方向。

但是，市场是发展变化的，新的市场形势和竞争环境要求一种全新的现代企业制度和新的政企关系相匹配。未来的竞争是没有国界、综合实力的竞争，而不仅仅是价格战这一单一的

策略竞争。顺德企业的产权改革必须向产权优化的方向探索，这种公司治理结构的优化不仅仅是国有资本在竞争性行业的退出问题，而且包括决策机制、管理机制、职业经理人制度等全面地向国外同行借鉴和学习。对地方政府而言，如何与企业形成新型的伙伴合作关系，在经济全球化的背景下调整对企业的管理方式和政策措施，帮助企业趋利避害，提高我国企业的国际竞争力，是一个更新的课题。

2. 中国国有资产管理中的 委托 / 代理机制研究

张 晓 梅

改革开放以来，国有企业改革经历从“利润分成”到“经营承包”，再到推行“现代企业制度”的历程。特别是党的十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出了“建立现代企业制度是我国国有企业改革的方向”之后，中央和地方各级政府遵循“产权清晰、责权分明、政企分开、管理科学”的原则，对国有企业改革进行了认真的探索，取得了一系列重大成果，但改革仍未取得实质性突破。实践中暴露的问题和国有资产管理体制的环境有关，尤其是行政体制对其影响深刻。“市场经济是当代世界各国采用最普遍的一种经济形式。在市场经济得到充分发展的今天，政府应该如何更好地适应经济发展的要求，有效地管理各项社会事务，已经成为各国面临的共同课题”。^① 1988年，我国市场经济发育

郭小聪：《政府经济职能与宏观管理》，中山大学出版社 1999 年版，第 105 页。