

河南省“九五”社科规划项目

河南省国有企业“抓重放轻”问题研究

主持人 孙复兴 程传兴

河南大学管理学院

二〇〇一年十月

河南省“九五”社科规划项目

河南省国有企业“抓重放轻”问题研究

主持人 孙复兴 程传兴

河南大学管理学院

二〇〇一年十月

目 录

一、国有企业改革的历史回顾	(1)
(一)改革的初衷与现状	(1)
(二)改革的历史回顾	(4)
(三)回顾历史引发的反思	(9)
二、市场经济中国有企业的定位	(10)
(一)政府与市场的关系	(10)
(二)中国国有企业的现状及其必要性	(12)
(三)市场经济中国有企业的定位	(13)
三、国有企业低效率的不同观点述评	(15)
(一)产权低效论	(16)
(二)管理不善论	(17)
(三)国有企业低效探源	(18)
四、国有企业改革的误区浅析	(22)
(一)政企分开误区	(23)
(二)其他误区	(28)
五、国有企业改革的根本出路	(29)
(一)政府能力与管理成本不允许政府搞好所有国有企业	(29)
(二)抓重放轻,而不是抓大放小,才是市场经济的客观要求	(31)
(三)抓重放轻是河南经济发展的必然选择	(32)
六、河南省国有企业轻重分类及其分类改革	(33)
(一)河南省国有企业的轻重分类	(33)
(二)分类改革的方案与措施	(34)
(三)配套改革	(36)
参考文献	(38)

河南省国有企业“抓重放轻”问题研究

一、国有企业改革的历史回顾

(一)改革的初衷与现状

1978年以来,我国的国有企业先后经历了三大阶段的改革尝试。然而,无论是放权让利、承包责任制、还是现代企业制度,其改革的目标都是始终如一的,即提高国有企业的经营效率,彻底扭转部分国有企业的亏损局面,使社会主义经济的主体——国有企业不仅能在分配上,而且能在生产上比资本主义经济更有优势。

然而,经过二十多年的努力,国有企业改革的成果并不理想,不仅没有象农村的改革那样引起劳动生产率的极大提高,并带来物质财富的急剧增长及经济市场化的空前发展,反而导致国有企业亏损面的进一步扩大,经济效益和利税能力的持续下降。

80年代末期,国有企业还只是“三分天下”:三分之一盈利,三分之一亏损,还有三分之一暗亏。而到了1994年,国有企业的亏损面已扩大到48.6%,个别省份甚至达到60%以上。到1996年上半年就出现了更令人震惊的情况:这一年的头4个月累积,国有企业利润盈亏相抵后净亏损215亿元,而1995年同期为盈利151亿元。”(见何清涟著:《现代化的陷阱——当代中国的经济社会问题》第84-85页,今日中国出版社1998年版)国有企业对财政的贡献直线下降,从原来的80-90%,到现在的30-40%,如果扣除企业亏补,整个国有企业对财政的贡献就更少了。国有企业拥有的帐面固定资产占绝对优势,且集中在大中型企业上,然而按市场原则出售,许多陈旧、落后、老化的

设备将无人问津,实际国有资产值必大打折扣,企业净资产更是少得可怜。

1996年以后,我国国有企业效益状况进一步恶化。1996-1999年作为国有企业代表的中国工业100强的经济效益呈下滑态势。中国工业协会的调查表明,100强除劳动生产率有所提高外,一般经济效益指标都在下降。劳动生产率由22.97万元/人逐步提高到35.10万元/人,4年里累计提高了52.81%,而与此同时,资本利润率由4.87%逐步下降为2.83%,4年里下降幅度累计达21.36%,资本产出率由64.69%逐年下降为57.08%,下降幅度累计达11.76%。从动态上看,与一般企业相比,1996-1999年中国工业100强的效益状况明显恶化,1996-1999年,工业100强的利润和税收在全国工业中的比重大幅度下降,其中,工业100强的利润比重从1996年39.21%持续降至1999年的29.51%,税收比重由1996年的22.87%持续降至1999年的16.25%。

此外,即使是以宏观指标来判断,国有企业改革的成果也不容乐观。林凌等人的分析指出,1978-1996年18年间,将非国营企业包括在内,我国GDP年均增长率为9.87%,但利税年均实际增长率仅为2.23%。95、96年GDP增长10.5%、9.6%,而利税实际增长为-10.9%、-3.9%。就GDP增长率而言,中国经济高速增长的特点极为突出,但如果用利润增长率来衡量经济增长,中国经济的高速增长特点便不存在。如果用币值较为稳定的美元来衡量利税的增长,那么中国无论是利税总量还是人均利税水平都长期在低位徘徊,几乎没有什么增长。18年间利税的名义增长率,中国仅有0.8%,美国是8.3%,中国比美国低7.5个百分点。如果再扣除通胀因素,由于中国18年间通胀率高于美国,差距会更大。也就是说,中国利税增长在同时考虑汇率与通胀因素后,将呈现负增长,而且是较大的负增长。除了增长率的差距外,总量差距更是一个突出问题。按全国独立核算工业企业利税水平放大2.8倍来计算全国利税总量,1996年中国的利税约2400亿美元,美国高达6700亿美元,中国仅为美国的三分之一多。

表 3 1978 - 1996 年中国独立核算工业与美国企业利税状况比较

年份	利税总额 (当年价,亿美元)		人均利税 (当年价,美元)		利税实际增长率 (本币不变价计算,%)	
	中国	美国	中国	美国	中国	美国
1978	537	1596	56	717	43.8	
1979	583	2001	60	889	6.3	8.5
1980	625	1772	63	778	1.1	-25.1
1981	634	1880	63	818	-0.9	-7.2
1982	589	1500	58	646	1.1	-24.9
1983	612	2137	59	912	6.9	36.6
1984	596	2669	57	1129	11.5	19.4
1985	564	2822	53	1183	9.8	1.8
1986	482	2716	45	1129	-5.2	-6.3
1987	509	3198	47	1317	6	14.4
1988	615	3650	55	1490	2	10.3
1989	604	3564	54	1441	-15.6	-7
1990	407	3971	36	1589	-16.2	6.3
1991	420	4113	36	1628	11.5	-0.4
1992	508	4280	43	1676	19	0.9
1993	681	4921	57	1906	23.8	11.9
1994	605	5541	48	2126	3.3	10.2
1995	605	6048	50	2298	-10.9	6.5
1996	619	6702	51	2524	-3.9	8.6
1978 - 1996 年均增长率	0.8	8.3			2.23	2.59

资料来源:林凌、刘世庆,“利润周期与经济周期”,《中国社会科学》1999.3

加上人口因素后,中国 1996 年人均利税水平(按当年价计算)比 1978 年
 不仅没有上升,反而下降了 9%。同期相比,美国 1996 年比 1978 年却增长了

252%。1996年中国的利税人均水平约200美元(上表数字放大4倍成全国指标),美国为2524美元,中国仅相当于美国人均水平的十二分之一。中国与美国之间利税水平的巨大差距,多年来一直没什么改善。中国国有企业改革的效率由此可见一斑。

(二)改革的历史回顾

1. 以放权让利为特征的国企改革阶段

我国国有企业的改革是从放权让利开始的。1979年,国务院在《关于国营企业实行利润留成的规定》中,提出了全额利润留成的办法。其具体做法是,把企业1978年按工资总额提取的职工福利费、职工奖金、企业基金以及国家拨付的科研经费和职工培训费,加上一定数额的新产品试制费五项基金,与1978年企业实现的利润挂钩,并以此为基础换算出一个比例,作为企业利润留成比例。比例核定后,原则上3年不变。企业留成利润用于建立生产发展基金、福利基金和奖励基金。新的利润留成办法的实行,扩大了企业的财权,但也存在着苦乐不均的问题。为了解决这一问题,1980年国务院印发了《国营工业企业利润留成试行办法》,决定将全额利润留成改为基数利润留成加增长利润留成。1980年9月,国务院批转了国家经委《关于扩大自主权试点工作情况 and 今后意见的报告》。次年5月,国家计委等10部门联合印发了《贯彻落实国务院有关扩权文件,巩固提高扩权工作的具体实施办法》。该办法在计划、利润留成、留成资金的使用、产品销售、新产品、扩大出口和外汇分成、价格、以税代利试点和有关税收、银行贷款、机构设置及人事劳动等12个方面,作了进一步明确的规定。1984年5月10日,国务院发布了《关于进一步扩大国营工业企业自主权的暂行规定》。该规定从产品生产、销售、定价、资金使用、资产处置、机构设置、劳动人事、工资分配等10个方面,第一次以行政法规的方式明确规定了企业经营管理的自主权,并把扩大企业自主权由试点扩展到全面实行。

1984年10月20日,党的十三届三中全会通过并发布了《中共中央关于经济体制改革的决定》。《决定》的发布,标志着我国经济体制改革进入了一个

全面改革的新阶段。在《决定》的指导下,国有企业改革也逐步地由起步阶段的放权让利,开始逐步向承包制转换。就承包的内容和范围来讲,企业对国家承包的是上交国家的所得税、调节税,不包产品税、增值税、营业税、资源税、盐税和其他各税。承包后实行收支两条线,企业仍按税法规定照常纳税,企业超额完成上交目标任务的,实行超目标分成,企业应得的收益,由财政部门按承包合同规定,同企业清算,拨给企业,作为企业留利处理。不得在交纳所得税、调节税时,直接抵扣或作退库处理。

就承包制的具体实现形式来讲,全民所有制大中型企业主要有以下几种形式:一是上交利润递增包干。即企业上交产品税或增值税后,在核定上交利润基数的基础上,逐年按规定的递增率向财政上交利润。二是上交利润基数包干,超收分成。即确定企业上交利润基数,对超收部分按合同规定进行比例分成或分档分成。三是微利或亏损企业的定额包干和亏损包干。即对不同企业根据财政部确定包干基数,超收(或亏损)部分,有的全部留给企业,有的按规定比例分成。为了使承包制进一步规范化,国务院于1988年2月发布了《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》。该《条例》就承包的内容进一步规定:包上交国家利润,包完成技术改造任务,实行工资总额与经济效益挂钩。这个《条例》还对承包形式、承包经营合同、经营者的选择、承包企业的经营管理等问题作了进一步的规定。并且指出,承包期一般不得少于3年。这个《条例》是对企业几年来实行承包制,完善企业经营机制实践经验的总结,它使承包制的内容、形式、合同的签订以及国家、企业经营者的责权利关系等得到进一步明确,并逐步纳入法制轨道。

承包制作为国有企业改革进程中的一种形式,在当时的条件下,确实有着积极的作用,这主要表现在五个方面。第一,实行承包制有利于保证国家财政收入的稳定性。第二,承包制有利于发挥企业的积极性和主动性。第三,承包制对企业干部和职工有着较大的激励作用。第四,实行承包制能够促进企业加强内部改革,因为企业要完成承包指标,就必须改革内部的机构,提高生产效率和管理效率。第五,承包制简便易行,容易操作,这在改革初期对于降低

改革的成本来说也是非常重要的。

承包制作为国有企业改革进程中的一种过渡形式,虽然通过几轮承包后不断得到充实和完善,但是,承包制存在的一些固有的根本性缺陷是难以通过自身的完善和规范化来解决的。这些内在缺陷主要表现在以下几个方面:

第一,承包制难以解决政企不分问题。本来实行承包制的初衷是为了解决长期存在于经济生活中的政企不分问题,但是,承包制在实践中很难做到这一点。这是因为,在承包内容上,承包制在经济上把利税合在一起,而利润和税收分属于政府的两种不同的收入,税收是政府作为社会管理者向企业等经济主体强制性地征收的收入,利润则是政府作为国有资产的所有者在经济上的实现。承包制把利税捆在一起,也就把政府的双重职能混同在一起了,这不仅没有达到政企分开目的,反而在经济上强化了这种体制。

第二,承包制难以解决盈亏自负的问题。承包条例中一般规定包死基数、保证上缴、超收自留、欠收自补。对于超收自留,企业可以完全做到;对于欠收自补,企业难以做到,因为按规定若企业欠收,企业必须用自有资金来补偿,以保证上缴,而企业自有资金是企业历年留利所形成的固定资产和流动资金,其最终所有权属于国家,因此,欠收自补不仅在理论上讲不通,而且在实践中也难以操作。

第三,承包制难以消除企业的行为短期化倾向。企业承包任务一般有两类:一类是软任务,如包、保技术进步、固定资产保值增值等;二类是硬任务,如包死基数、保证上缴等。与此同时,承包企业也大致分为两类:一类是基础和经济效益较好的企业,这类企业对于完成上述两个方面的任务有一定的保证;二类是基础和经济效益较差的企业,这类企业往往只能保证完成硬任务,而很难保证同时完成软任务,也就是说,这类企业只能以完成眼前任务和实现即期利润为首要目标,至于关系到企业发展后劲的长远目标,则企业因其主、客观等方面的原因而难以有效地完成。由此也就难免派生出拚设备、掠夺性地开发利用资源、忽视技术进步、忽视安全生产等一系列短期行为。这种短期行为既有经营管理者主观方面的原因,更有承包制自身难以解决的体制性根源。

2. 以建立现代企业制度为特征的国企改革阶段

承包制改革效果的不理想,迫使人们用更市场化的方式——股份制对国有企业进行改革。1987年10月,党的十三大报告指出:“改革中出现的股份制形式,包括国家控股部门、地区、企业间参股以及个人入股,是社会主义企业财产的一种组织方式,可以继续试行。”随后,各地股份制试点企业迅速增多。据有关资料统计,到1991年底,全国34个省区市和计划单列市共有各种类型的股份制试点企业3220家(不包括乡镇企业中的股份合作制和中外合资、国内联营企业),其中工业企业1781家,占试点总数的55%;商业企业942家,占30%;金融企业171家,占5%。此外建筑企业58家,交通运输企业28家,其他行业企业240家。1992年10月,党的十四大明确提出,我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,并要求围绕社会主义市场经济体制的建立,加快经济改革步伐。1993年11月,党的十四届三中全会通过了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,提出我国国有企业改革的目标是建立现代企业制度,并把现代企业制度概括为:适应市场经济和社会化大生产要求的、产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的企业制度,要求通过建立现代企业制度,使企业成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场主体。

从我国股份制试点和发展情况来看,其主要类型有以下几类:

一类是集资入股兴办的股份制企业。这类股份制企业多发展在城镇和乡村,他们往往以“以资带劳、带股就业”作为招工条件而兴办一些小规模的股份制企业。但由于这类股份制企业的入股资金的转让受到极大的限制,而且入股资金或部分地参与收入分配,或根本不参与分配,因此,这类股份制企业实际上是合作经济的混合产物,只是在募股集资方面具有股份制企业的某些特征。

二类是按资金特点兴办股份制企业。对于企业的增量资金,以向内部职工或社会公开发行股票为筹资方式;对于企业的存量资金,以折股方式,将企业转变成股份制企业。这类企业的股份一般都按资金的性质划分为国家股、

集体股和个人股,或者只分为公股和私股。就目前的股份制试点情况来看,以这种方式组建成的股份制企业,其国家股一般占到 50% 以上。

三类是公开向社会和个人发行股票,组建新型公司。特别是一些城市信用社、信托投资公司等,大都是采取这种方式兴办而成的。

四类是企业之间以资金、设备、厂房、技术、专利、商标等互相投资参股为方式而兴办的股份制企业。参股的形式主要有三种:一是把设备、厂房等固定资产折价入股;二是用企业历年留利的积累资金直接投资入股;三是以技术专利、商标等工业知识产权折股投入联合企业。

五类是由集体所有制企业发展而成的股份制企业。有的企业在具体操作过程中,将企业原有的资产和职工个人投资部分划为三种股份:一是国家股,即凡是属于国家对企业的拨款、投资、减免税、核销借款以及主管部门投入的统筹基金作为国家股;二是集体股,即凡是企业职工劳动积累起来的包括固定资产、流动资产及公积金作为集体股股金,按一定的标准分到职工个人名下,并作为职工享受红利分配的依据,但其所有权仍归集体所有;三是个人股,即职工个人向企业投资入股的部分。

股份制作作为资产组织和现代企业的基本制度,在我国的试点改革中发挥了积极作用。

第一,有效地发挥了筹措资金的功能。这是试点中的股份制所发挥出来的最明显的作用,同时也是许多企业积极推行股份制改革的基本动因。当时经济建设资金需要与资金紧缺的问题,是我国经济生活中的一个比较突出的矛盾。在财政比较困难的情况下,通过股份制的形式把居民手中的钱化为建设资金,是解决这一矛盾的有效途径。

第二,初步发挥了产权和财产约束的功能。原有的企业实行股份制之后,其财产组织结构和产权关系发生了性质上的变化,形成了财产约束和利益约束的双重约束机制,这就克服了原有国有企业以及承包制企业那种强利益约束、软财产约束甚至实际上没有财产约束的传统企业制度和资产组织方式,促进了企业经济效率的提高。例如,深圳市在 1989 年工业经济效益普遍下降的

情况下,股份公司的平均资金利润率高于全市工业平均水平 3 个百分点,其中五家上市公司 1988—1990 年利润率年均增长 97%,净资产年均增长 1.3 倍。

第三,发挥了股份制资产重组、结构调整的功能。试点企业特别是上市公司,通过股票价格的变动,能够及时获得市场信息,使企业的产品结构、内部组织结构的调整更加适应市场的需要。同时,企业之间通过互相参股、持股和控股等方式,可以实现对企业产权的转让与兼并,有利于企业打破传统体制下的行业、地区、部门、所有制的框框和禁锢,按照社会化大生产和商品经济发展的客观要求,进行资产的重组和企业组织结构的有效调整。

然而,股份制改革过程中的不规范,使得许多国有控股企业换汤不换药。虽然手中资金增加了,但真实的经营绩效并没有明显好转。

(三)回顾历史引发的反思

我国的国有企业改革之所以出现这样一种不理想的局面,是与“摸着石头过河”的过程中未能找到正确的改革方向密切相关的。

在改革初期的 1978—1984 年,作为试点阶段,放权让利成为改革的主要措施与发展方向。从 1979 年的《关于扩大国营企业经营管理自主权的若干规定》,到 1984 年《关于进一步扩大国有工业企业自主权的暂行规定》,国务院先后颁布了一系列的法规文件,不仅规定企业可以自行决定很多经营管理决策,而且规定了企业可以保留并自由处置一部分企业利润。在当时的历史条件下,国有企业的这些改革措施极大地调动了广大国有企业经营者及其职工的生产经营积极性,城市经济有了迅猛发展,国有企业的利税总额及经济效益指标均达到了历史最好水平。然而,只是启动了激励机制却没有设置约束机制的改革为以后的改革埋下了祸根。

1983 年至 1984 年先后开始的国有企业利改税及政企不分基础上的承包经营责任制,逐步揭开了国有企业改革只是调动积极性的利益趋动措施的局限性的一面。和农村承包制不同的是,工业企业所有的固定资产不能靠自然界的力量自行恢复,而必须进行人为的资产管理,才能使企业经营长期维持下去。农村土地的承包经营的成功在于一方面调动了农民的生产积极性,另一

方面由于土地本身的性质,再加上承包的长期性,使得农民竭泽而渔的行为大受限制。而国有企业的复杂组织,资产的数量巨大,都使当时的承包设计者不敢象土地一样放手把国有企业交给经营者,而是普遍签订了一个短期的承包经营合同。当时的国家经济体制,很快使这些承包合同成为负盈不负亏的单方面激励机制,而国有企业资产管理的性质及财政预算的软约束,表面上看带来了轰轰烈烈的经济增长,而事实上隐含着大量的资产流失。

资产流失及其带来的承包失败,促使人们进行了冷静的思考,产权与代理开始成为热门话题。而以 1994 年新税制的推行为标志的利税分流和现代企业制度建设也全面推开。在此过程中,作为股份制赖以生存的股票二级市场也先后在深圳、上海宣告成立。然而由于相关的外部法律环境不到位,信用制度缺失以及内部的股东监管机制不规范,被套上了现代企业制度外壳的国有企业并没有摆脱困境,承包制时期形成的经营者内部控制所造成的监督不力与短期行为并没有得到很好解决,相反以国有资产为资本而进行的“圈钱”反而将更多的民间资本纳入了国有企业无效营运的黑洞之中。以债务危机、信用危机为载体,国有企业再次陷入了举步维艰的境地。正是在此危急关头,党中央、国务院认识到,政府尤其是中央政府试图“胡子眉毛一把抓”地搞活所有国有企业的改革思路,几乎是不可能实现的,因此才及时提出了“抓大放小”、适当调整国有企业及国有经济的规模和结构的战略方针政策。

二、市场经济中国有企业的定位

(一)政府与市场的关系

市场经济已有 300 多年的历史,它作为一部资源配置的社会机器,既具有激励功能又具有资源配置功能,从而有力地推动了生产力的发展,这已被世界经济发展史所证实。但是,市场机制并不是万能的,也并非时时处处都有效,在市场经济运行和发展中也会出现一系列经济和社会问题,不断暴露出它的不足和无效之处,现代经济学称之为“市场失效”和“市场缺陷”。“市场失效”是指市场机制在一些领域难以发挥甚至不能发挥其功能作用。如,当存在不

完全竞争、外部影响、公共物品、风险很大等情况时,即使完善的市场机制也无法对相应资源进行有效配置,造成一些领域和部门的产出不足和供给短缺。“市场缺陷”是指市场机制本身在调节经济运行中的功能缺陷,如,市场调节的非定量性、事后性、盲目性和不确定性等,从而导致经济的非均衡状态,造成资源浪费和低效配置。鉴于“市场失效”和“市场缺陷”的存在,就需要政府介入经济活动,进行适当干预和调控。对于“市场缺陷”,政府可以通过诱导性计划和经济政策,运用各种手段进行有目的的调节,对市场功能给予一定的校正。对于“市场失效”,政府可以通过直接投资,在部分产业和部门建立国有企业,提供公共物品以及其他短缺产品和服务,保证经济协调运行和推动经济发展。政府投资对“市场失效”的弥补实际上是对市场功能的部分替代。

20 年代末和 30 年代初的大危机之后,市场经济国家普遍实行政府干预。战后,各国的政府干预得到加强和完善。多年来,市场经济国家主要在以下领域和部门进行政府投资和实行国有化,建立起国有企业:(1)与经济、社会发展有关的社会性服务部门,如教育、医疗、国土开发、社会保障等;(2)公共物品生产部门和公共经济部门,如城市供水、供电、供热、煤气等城市基础设施,环境保护,气象预报等;(3)自然垄断程度较高的经济领域,如铁路、邮电通讯等;(4)为社会生产服务的大型基础设施和基础工业,如河流、港湾、道路、桥梁、水资源、森林等开发建设,大型煤矿、油田、水电等能源建设,地质堪探、采矿和大型原材料工业等;(5)对经济发展具有带动作用的经济部门,如科研开发、高新技术产业等。这些领域和部门,有的投资额大、建设周期长、见效慢;有的外部收益和社会效益大,但成本很高,企业收益很小,甚至亏损;有的投资额大,风险也大,成果和效益具有不确定性,等等,因此难以吸收民间投资,市场功能微弱。这就需要政府对这些领域进行投资,既可以增加有效供给,又能缓解失业压力,并带动民间投资和经济发展。

战后,西方市场经济国家的国有经济呈现如下特点:(1)根据市场经济要求,国有经济在“市场失效”领域有较大发展,主要分布于垄断性行业、基础产业、公用事业和高新技术产业等。它在整个国民经济中所占比重并不大,一般

占国内生产总值 10% 左右,但它对经济运行和发展却起着重要的稳定和带动作用。(2)国有经济并不是一成不变的,它根据经济发展的客观需要不断地进行相应调整。战后初期,各国为迅速恢复经济,扩大就业,曾掀起国有化浪潮,使国有经济一度有较大发展;而在后来的经济稳定增长时期,提高经济率则成为各国经济发展的主要内容,因此 80 年代以后,各国又掀起一股非国有化浪潮,国有经济从一些领域逐步退出,使其在国民经济中所占比重有所降低。可见,国有化和非国有化在相互交替、互相转化,依据是经济发展的客观要求。(3)国有经济具有为民间经济服务的特点。从国有经济的行业分布来看,无论是提供公共物品部门还是基础设施和基础产业部门,基本上都是为民众生活和民间企业服务的领域。从国有经济的变化来看,当某些领域的投资风险大、盈利小的时候,由政府投资或收归为国有,为社会提供产品和服务;当这些领域已经得到发展并能够获取稳定利润时,政府则退出而由民间经济介入。

(二)中国国有企业的现状及其必要性

中国是一个社会主义国家,也是一个发展中国家,处于社会主义初级阶段,目前正处于经济大变动时期。中国的具体国情显然同发达国家有所不同,因此不能完全照搬发达国家国有经济的定位模式。但是,这些国家按照市场经济要求、符合经济发展需要的国有经济发展和调整的有益经验,却是值得我们借鉴和吸取的。

国有企业是我国国民经济的支柱。发展社会主义社会的生产力,实现国家的工业化和现代化,始终要依靠和发挥国有企业的重要作用。在经济全球化和科技进步不断加快的形势下,国有企业面临着日趋激烈的市场竞争。发展是硬道理。必须敏锐地把握国内外经济发展趋势,切实转变经济增长方式,拓展发展空间,尽快形成国有企业的新优势。

国有企业改革是整个经济体制改革的中心环节。建立和完善社会主义市场经济体制,实现公有制与市场经济的有效结合,最重要的是使国有企业形成适应市场经济要求的管理体制和经营机制。因此,必须继续解放思想,实事求是,以有利于发展社会主义社会的生产力、有利于增强社会主义国家的综合国

力、有利于提高人民的生活水平为根本标准,大胆利用一切反映现代化生产规律的经营方式和组织形式,努力探索能够极大促进生产力发展的公有制多种实现形式,在深化国有企业的改革上迈出新步伐。

目前,中国国有经济大多分布于竞争性较强的传统产业和过剩的加工工业,而急需发展的基础产业、支柱产业和新兴产业,政府投资却严重不足。中国国有经济的这种定位和行业分布,既不符合市场经济的要求,也不适应经济发展的需要,必须进行大的结构调整和战略性转移,实现国有资源的重新配置,即从一些传统产业和适于民间经济发展的部门中退出,转而投向“市场失效”领域和带动经济迅速发展的支柱产业和新兴产业,这是生产力发展的客观要求。因此,我们应当调整改革思路,把国有经济和国有企业改革同国有经济定位和结构调整有机地结合起来,在搞好定位的基础上进行改革,通过改革促进结构调整。否则,如果是一味地试图救活那些需要调整甚至淘汰的国有企业,显然是违背客观规律的,到头来只能是徒劳一场。

(三)市场经济中国有企业的定位

搞好国有企业改革,除了要使国有企业成为真正的企业,在绝大多数国有大中型企业中建立现代企业制度,还要处理好国有经济在国民经济中的地位和作用,也就是把国有经济原来在国民经济中的主体地位改变为主导地位。后一方面的工作属于定位问题,可以说是国有企业改革的首要问题。把国有经济放在国民经济中的主导地位既不同于那种不重视国有经济,主张把国有经济放在国民经济中一般地位甚至取消的观点,也不同于那种不从实际出发,主张把国有经济放在国民经济主体地位的意见。

10余年的“放权让利”式财税改革与以缩小指令性计划范围为主的计划体制改革取得了一定的成效,但国家一边与企业理顺经济关系,另一边却由于金融体制、社会保障体制等改革滞后的连带问题,导致严重的政府行为上的软约束与企业行为破坏硬约束的实际理由的存在。为此,我们认为目前国有企业转换机制的首要问题不在于明晰产权,如果金融体制、社会保障等体制不改革,不解决国有企业经营的外部环境和条件,不平等竞争会永远存在,预算约

束会继续软化,何谈建立现代企业制度。

政府不应该越俎代庖,而应在改革金融体制、社会保障体制上多做点份内的事,管好自己应该管的事,真正造就一个硬约束的、平等竞争的社会环境,从而使企业解除包袱,使之产生其行为动力。现代企业制度不在于政府去规定一个或几个模式,而在于它是整个社会经济制度变迁过程中的自然产物。所以从这个意义上讲,政府管好自己的事才是关键,只有管好自己职能范畴的事,形成经济运行所需要的规范的制度和激励约束氛围,现代企业才能适应客观规律要求,自然而然的形成自身的内部机制并根据社会需求来运行。由于国有企业与政府存在着特殊的对应关系,所以把国有企业属于政府的职能转给政府,各司其责才成为可能。

基于上述分析,政府应主要负责具有战略性、全局性、方向性、社会性的义务。具体来讲,政府要保证社会总需求与总供给的平衡,制定战略目标与实施步骤;根据社会经济发展目标调整产业方向与结构,制定产业规划与产业改革;制定、实施税收与金融政策,调节个人、地区等经济间形成的非有机性结构;建立健全社会保障体系,维护国家安全和提供社会服务设施,配合有关部门制定和维护法律尊严,等等。总之,以有利于微观运行为特征的整体性设计是每一个国家的政府不能逃避的责任。

转变政府职能不等于取消政府职能,建立市场经济体制后,政府的职能只能加强而不应减弱。最关键的问题是政府以什么样的方式管理经济才能使经济搞得更好,政府管理职能实施的基础如何确定,政府应在什么范畴内活动,等等。所有这些都必须通过制度、规范、法律程序来付诸实施。

在政府与企业的职能界定之后,企业和政府的关系如何处理?我们认为,就一国政府而言,政府与企业的发展一般是正相关意义上的纽带链。政府的导向性与外围性表明它绝不能直接操作企业内部事务,只能用联接手段之杠杆迫使企业在法律要求的范围内活动,企业行为实则为社会需求的内在化,否则它的盈利性也是不可能实现的。从这一角度看,企业与政府绝非是负相关的,至少企业与政府存在的本来意义是这样的。