

新国
策企

丛书

主编/杨卫东

远离企业

矫正政府职能

席丹 梅新育 · 著
李正友 姚自力

武汉大学出版社

F279.241

X17

国企新策

主编 杨卫东



远离企业

矫正政府职能

席丹 梅新育 · 著
李正友 姚自力

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

远离企业:矫正政府职能/席丹,梅新育,李正友,姚自力著. —

武汉:武汉大学出版社,1999.12

(国企新策丛书/杨卫东主编)

ISBN 7-307-02905-7

I. 远… I. ①席… ②梅… ③李… ④姚… III. 国有
企业—企业管理制度—研究—中国 IV. F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 56172 号

责任编辑:张俊超 责任校对:程小宜 版式设计:支 笛

出版:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件:epd@whu.edu.cn 网址:www.wdp.whu.edu.cn)

发行:新华书店湖北发行所

印刷:湖北省新华印刷厂

开本:850×1168 1/32 印张:10.5 插页:4

版次:1999 年 12 月第 1 版 1999 年 12 月第 1 次印刷

字数:199 千字 印数:1—5000

ISBN 7-307-02905-7/F·631 定价:20.00 元

版权所有,不得翻印;凡购买我社的图书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题者,请与当地图书销售部门联系调换。

1 政府过度干预企业的误区

1.1 传统计划经济体制下的政府过度干预

在传统的计划经济体制下，政府对国营企业的干预表现在企业生产、经营、管理等各个方面的每个环节，国营企业在生产决策、企业财务、劳动工资管理制度、物资供应、产品销售等各个方面的经营自主权完全由政府支配，无法成为一个独立自主的微观经济主体，实质上成为政府的附属物。

● 生产决策权

在传统的计划经济体制下，政府以指令性计划的方式对国营企业下达一系列涵盖企业生产经营各个方面、巨细靡遗的技术经济指标和经营实绩指标，企业只需要完成这些具体任务，而无权根据市场需求的变动调整生产计划，更无权决定生产什么。传统的社会主义政治经济学教科书对此有一段生动的写照：“生产什么，生产多少；你供应我什么，我供应你什么，都是统一规定

的。这种关系，就同一个车间内不同的工序或同一个企业不同的车间一样。”^① 从“一五”到改革开放时，虽然对国营企业的指令性考核指标范围在不同时期几度伸缩，但企业始终没有获得完整的生产决策权。“一五”期间，企业必须完成的指令性计划指标有总产值、主要产品产量、新种类产品研制、重要技术经济定额、成本降低率和降低额、职工总数、年底工人到达数、工资总额、平均工资、劳动生产率和利润等。1957年进行了较大的改革，指令性计划指标只保留了主要产品产量、职工总数、工资总额和利润，其余改为非指令性指标。1960年又扩大指令性考核指标范围，将主要产品产量、品种、规格、商品产值和完成订货合同情况、产品质量、两种口径的劳动生产率、两种口径的成本降低率等列为必需的指令性指标。70年代中期以后又增加了流动资金占用指标。而且，在计划管理体制的直接计划和间接计划两个组成部分中，尽管期间曾经有所反复，但总的趋势是直接计划的比重逐渐上升，间接计划所占的比重大大缩小，列入国家计委统一管理、直接下达指令性计划的工业产品，1953年为115种，到1956年已经增加到380多种，其产值占工业总产值的60%左右^②。

① 孙冶方：《社会主义经济的若干理论问题》，176页，北京，人民出版社，1979。

② 林毅夫等：《充分信息与国有企业改革》，26～27页，上海，上海三联书店、上海人民出版社，1997。

● 企业财务权

在传统的财务管理体制下，国营企业所需的资金（包括固定资产更新改造所需的技术措施费、新产品研制费、零星固定资产购置费、定额流动资金），按企业隶属关系，分别由中央或地方财政拨款，超定额流动资金由国家银行贷款。国营企业除了依据政府的有关规定缴纳税款外，还要依据隶属关系把全部折旧基金和大部分利润上缴中央或地方政府，企业只能按规定提取一定比例的计划利润和超计划利润作为企业奖励基金。例如，1952年规定，各产业部门的国营企业可以提取计划利润的2.5%~5%和超计划利润的12%~25%作为企业奖励基金。“一五”时期，为了鼓励各部门超额完成国家计划，以年度为准，以主管部门为单位，超计划利润扣除应提的企业奖励基金和企业社会主义竞赛奖金以后，40%留归主管部门使用，60%上缴国库。企业可以从主管部门那里得到一部分留成利润，以弥补超额完成任务或者其他原因而发生的流动资金的不足，基本建设计划内已列项目的资金的不足，技术措施费、新产品研制费和零星基本建设的不足，以及作其他用途。地方国营企业超计划利润的分成和使用，由各省、市、自治区按照具体情况自行规定。据计算，“一五”期间国营企业奖励基金和超计划提成12.4亿元，相当于同期企业上缴国家财政总数的3.75%。从1961年起，企业利润留成比例下降到6.9%，1962年以后索性取消了利润

留成办法，改为企业基金制度。可见，在传统计划经济时代，国营企业可以得到的奖励基金和福利基金何其有限。

企业能够运用的资金来源本已十分有限，运用资金的权力又颇受掣肘。国家规定，国营企业厂长经理只有批准 200 元（后来提高到 300～500 元）的低值易耗品进入成本的权力；对大修基金的使用范围也规定得极为严格，不允许利用大修使固定资产“增值或变型”。

由于财务权力受到过度限制，国有企业一旦投产，就成了一头头不断“为国家多作贡献”，却只能得到少许草料的“奶牛”。久而久之，就逐渐丧失了自我积累、自我发展的能力。这个问题直到改革开放以后也长期没有很好解决，企业始终未能建立起一个健全的内源融资和外源融资体制，只能间断地获得用于开展研究与开发（R&D）和技术改造所需的资金。要使企业成为自主的技术创新主体的口号已经喊了多年，至今也没见什么效果，关键就是企业没有健全的融资体制，也就谈不上保证研究与开发投入。人长期饥一餐饱一餐必然要搞垮肠胃，企业“饥一餐饱一餐”的结果就是令国外企业界困惑不已的“落伍周期”现象屡见不鲜。

在发达国家，有实力的企业发展通常快于一般企业，起点高、技术先进、资信好的企业在竞争中会越战越强，谓之“马太效应”。但是，在我国却常常可以看到这样一种情况，为了改变某一领域生产和技术的落后状况，国家决策部门可以提供财政投资、国家银行贷款

或从国外引进资金和技术，创办重点骨干企业。这些企业不仅在国内市场上傲视同行，而且“接近或达到”了国际先进水平。然而，投产几年之后，人们就发现，这些企业“与国际先进水平的差距又扩大了”，甚至在国内市场的优势也受到了严峻挑战，企业难以为继，政府就得进行新一轮投资、引进外资和技术。新一轮投资完成之日，就是企业再次被要求“为国家多作贡献”之时，连续的资金供给却受到忽视。于是乎，几年过后，以前发生过的困难再度出现。无怪乎发达国家那些声名显赫的大企业如通用汽车、福特、奔驰、IBM、通用电气、三菱、丰田、新日铁、埃克森之辈，大多数是已有好几十年乃至上百年历史的“老店”；而我国国有企业却是资格越老，设备越旧，困难越大。

● 劳动工资管理制度

1954年以前，我国国营企业的劳动管理由各大行政区和主管部门负责，它们各自编制出管辖范围内的劳动计划。当时采用的是“介绍就业和自行就业相结合”的政策，国营企业可以在国家政策的限度内自行增减职工。1954年撤销大行政区后，逐步过渡为中央集中管理，统一安排就业的范围逐步扩大，统一安排就业的对象从大学、中专、技校毕业生直至复员退伍军人和待业青年。对就业实行集中管理后，国营企业的职工人数计划由国家逐年批准下达，企业增加新职工需经过主管部门批准。1956年，中央曾经下放招收新职工的审批权，

结果当年职工人数大大超过计划，1957 年就又取消了企业自行从社会上招工的权利。1953 年以前，国家只控制企业的工资基金总额和工资等级标准，国营企业可以在国家按年度下达的工资基金范围内自行安排职工升级。1954 年以后，工资管理权集中到中央政府的劳动部手中。1956 年全国工资改革会议决定，统一制定国营企业的工资标准，职工工资标准、职工定级、升级制度均由中央政府统一规定，地方政府和企业无权变更。不仅如此，这种统一的工资制度还推广到了公私合营企业，从而使得整个城镇经济都实行了统一的工资制度。

● 物资分配体制

在传统的计划经济体制下，国家通过指令性计划向国营企业下达生产指标，同时把企业所需要的物资划分为三类，分类管理其生产和配置：关系国计民生的最重要的通用物资列为统配物资，由国家计委组织生产和分配；重要的专用物资列为部管物资，由国务院各主管部门组织生产和分配；其余属于三类物资，一部分由地方政府安排生产和销售，大部分由企业自产自销。国营企业所需的统配物资和部管物资实行直接计划供给，需要向主管部门申请，纳入供给计划的物资按国家规定的计划价格组织调拨，企业无权根据技术要求和产品质量的比较自行选择供货单位。随着国家直接计划生产的产品范围不断扩大，国家计划配置物资的种类也不断增

长。1953年，计划配置的统配物资和部管物资分别为112种和115种；1957年，两类物资分别增加为231种和301种；1980年，两类物资分别增加为256种和316种。相应地，在此期间商业部门配置物资的作用持续下降，商业部门供给的钢材占全国钢材供应总量的比重，1953年尚有35.9%，到1956年就下降到了8.2%^①。

● 产品销售体制

产品销售是物资配置的另一面，传统计划经济体制下的国营企业既然没有物资配置的自主权，相应也就没有自主处置和销售产品的权力。企业主管部门监督企业按指令性计划生产，产品经验收进入企业仓库后，就等于进入了国家的仓库，由国家的物资部门负责调拨，企业无权自行处理这些产品。

● 国家垄断的外贸体制

在传统计划经济时代，国家垄断全部外贸业务，建立了一套高度统制的外贸外汇管理体制。早在1950年2月，政务院就颁布《关于全国贸易统一实施办法的决定》，规定由中央贸易部统一管理对外贸易业务，各大行政区的大区贸易部、各省厅（或工商厅）兼管地方对

^① 林毅夫等：《充分信息与国有企业改革》，30～31页，上海，上海三联书店、上海人民出版社，1997。

外贸易。在中央贸易部领导下，设立若干全国性对外贸易专业总公司。1952年成立对外贸易部后，保持了这种外贸组织形式。国家对于外贸活动的计划管理包括以下几个方面：(1)实行进出口许可证制度，其目的是统一管制进出口商品的数量、价格、贸易方式、支付方式和贸易期限，并严格管制经营成分、贸易对象；(2)实行外汇管制，规定社会团体、企业和个人的一切外汇收入，都必须按国家规定的汇率卖给国家银行，一切外汇支出和使用，均须经主管部门批准，向国家银行购买；(3)对(民族工商业社会主义改造前的)私营进出口企业、外资企业实行登记管理办法；(4)实行保护性关税和进出境商品检验制度。从50年代中期开始，对外贸易全部由国营经济统一、集中经营。从1958年起，国务院规定对外贸易由国营外贸部门独家经营，实行统一政策、统一计划、统一对外的原则，汇率则由中国人民银行统一制订，外汇由中国人民银行、对外贸易部和财政部实施集中管理。在这种外贸体制下，企业无权自主同海外交易，对外经贸活动的一切环节均须经过主管部门批准，由国营专业外贸公司经手操作。

1.2 向市场经济过渡期间的不合理干预

70年代末，中国经济体制改革大潮乍起。经济体制改革的目标模式提法几经改变，从初期的“计划经济为主，市场调节为辅”到“有计划的商品经济”、“国家

调控市场，市场引导企业”、“计划经济与市场调节相结合”，直到中共“十四大”最终明确“社会主义市场经济”的目标，其间虽几度反复，但中国经济体制改革市场取向的大方向并未逆转。在此进程中，政府对经济活动无所不包的管制逐渐放松，国有企业管理体制自不例外，国有企业逐渐从政府机器上的一个螺丝钉向独立的市场主体转变。1993年2月，中共中央向第七届全国人大常委会提出《关于修改宪法部分内容的建议》，其中有一条建议将“国营企业”改称为“国有企业”。从“国有企业”概念的形成过程看，它本身就具有“全民所有+国家经营或非国家经营”的含义，而与“国营企业”的“全民所有+国家经营”的含义大不相同，因此，以“国有企业”代替“国营企业”概念，本身就有政企分开的寓意。中国政府始终牢牢掌握着改革航船的方向，从而保证了至关重要的社会稳定，这是中国改革的特点，也是一大优点。然而，任何事物都应一分为二，这一优点也不能不给中国的市场发育烙上深重的政府印记，从而为某些地区、某些部门的政府机构维持甚至在一些方面扩张其不合理干预打开了方便之门，这是其负作用。在向市场经济过渡期间，政府对企业外部宏观经济环境及其内部经营决策的过度干预在诸多方面都有所显现，在以下方面表现得尤其淋漓尽致。

● 经济周期波动大起大落

从历史上看，周期性生产过剩的经济危机是工业革

命和资本主义市场经济制度的产物,用美国国民经济研究局创始人韦斯利·米切尔的话说,就是“经济周期是在制造和分配商品的方式主要以追求利润为目的的工商企业形式运作的那个经济史阶段出现的”。长期以来,传统社会主义政治经济学将经济周期视为资本主义经济制度所特有的范畴。但社会主义经济实践的深入使人们逐渐认识到,只要存在商品经济,或其发达形态——市场经济、货币经济,就具备了经济周期波动一般的可能条件和必要条件;而现代机器大工业的产生及其所特有的物质技术关系,是产生经济周期波动最根本的、具有物质性和本源性的条件。我国自1953年开始大规模经济建设从而步入工业化进程,同时开始了经济周期波动这一“现代工业特有的生活过程”^①。根据刘树成的研究,1953~1995年的43年间,中国经济增长率的波动共呈现出9个周期,其中改革后的周期有4个:

- 第1个周期:1953~1957年,历时5年;
- 第2个周期:1958~1962年,历时5年;
- 第3个周期:1963~1968年,历时6年;
- 第4个周期:1969~1972年,历时4年;
- 第5个周期:1973~1976年,历时4年;
- 第6个周期:1977~1981年,历时5年;
- 第7个周期:1982~1986年,历时5年;
- 第8个周期:1987~1990年,历时4年;

^① 马克思:《资本论》第1卷,694页,北京,人民出版社,1975。

第9个周期：1991年开始，至1995年仍没有结束。

经济周期波动本不足为怪，但与发达市场经济国家明显不同的是，中国经济周期波动“大起大落”。经济周期波动振幅（或幅度）系指每个周期内经济增长率上下波动的落差，它表明每个周期内经济增长高低起伏的剧烈程度，是反映经济增长稳定性的一项重要指标；振幅越大，表明经济增长越不稳定，意味着在经济调整时需要付出的代价越大。计算振幅最简单、最直观的方法是计算每个经济周期内经济增长率波峰与波谷的落差，凡峰谷落差小于5个百分点者属于低幅型周期。计算结果表明，改革以后的4个周期振幅全部超过了5个百分点（如表1~1所示）。

中国经济周期波动何以会呈现这样一种“大起大落”的格局？分析一个现代机器大工业的经济体系，可以将其周期波动分解为两个分量：第一个分量是内生波动，即由经济体系本身的内在结构所产生的基本波；第二个分量是外生波动，即经济体系之外的外生冲击作用于内生波动之上而产生的叠加波。就各个周期的振幅、波高、波深和波长等具体波动状态而言，作为外生冲击的政府宏观调控的影响见效快，具有一定的决定性作用。中国经济增长大起大落，正是因为中国的经济周期并不如发达市场经济国家那样只有厂商参与，而是由中央政府发动、由地方政府主导、无数厂商参与的，政府调控措施过猛，造成了经济增长的大起大落。

1977~1995 年中国经济周期振幅

表 1-1

周期序号	年份	经济增长率 (%)	振幅 (百分点)
1 (总 6)	1977 (中共 “十一大”)	7.8	$11.7 - 5.2 = 6.5$
	1978	11.7	
	1979	7.6	
	1980	7.8	
	1981	5.2	
2 (总 7)	1982 (中共 “十二大”)	9.1	$15.2 - 8.8 = 6.4$
	1983	10.9	
	1984	15.2	
	1985	13.5	
	1986	8.8	
3 (总 8)	1987 (中共 “十三大”)	11.6	$11.6 - 3.8 = 7.8$
	1988	11.3	
	1989	4.1	
	1990	3.8	
4 (总 9)	1991	9.2	$14.2 - 9.2 = 5.0$
	1992 (邓小平同志视察南方、中共 “十四大”)	14.2	
	1993	13.5	
	1994	12.6	
	1995	10.2	

资料来源: (1) 1977 年经济增长率数据为国民收入增长率, 见《中国统计年鉴 (1993)》, 第 35 页, 中国统计出版社, 1993 年;

(2) 1978~1995 年经济增长率数据为 GDP 增长率, 见《中国统计摘要 (1996)》, 第 8 页, 中国统计出版社, 1996 年。

据王绍光、胡鞍钢研究，改革后的每个经济周期扩张期都与各次党代会一一对应，而每次经济收缩期又都与历次中央政府经济紧缩政策一一对应^①。1977~1992年间召开了4次党代会，也形成了4次经济扩张期。参见表1-1可以看出，党代会召开当年经济增长率高于上年（1976年国民收入增长率为-2.7%，可与表1-1中1977年数据对比），次年经济增长率又“更上一层楼”（1988年因中途治理整顿，经济增长率与1987年持平）。1979年4月中央工作会议上华国锋提出“调整、改革、整顿、提高”，当年经济增长率跌落4.1个百分点；1988年9月中共十三届三中全会提出“治理经济环境，整顿经济秩序”方针，次年经济增长率猛跌7.2个百分点，接近谷底。

经济增长大起大落，要害是“大起”。“山高谷深”、“树高影长”，过高过早的“大起”，或曰盲目的扩张，使得经济周期波动的扩张期过度耗尽了财力、物力、人力等资源，严重破坏了经济正常运行的各种均衡关系，必然导致过深、过长的“大落”。党代会以其强大的政治动员能力，固然对经济扩张产生了巨大的推动力量，如1992年发生邓小平同志视察南方讲话、中共召开“十四大”两件重大政治事件，当年全社会在建项目总

^① 王绍光、胡鞍钢：《中国国家能力报告》，100~106页，沈阳，辽宁人民出版社，1993。

规模高达 2.79 万亿元,比上年跃增 49%^①,并大大超过了自新中国建立至当年共 43 年固定资产净值的总和^②,但政治动员本身属于非经济手段,它推动经济增长的主要途径又是动员投资增长,而过分迅猛的投资扩张会造成浪费经济资源,损失经济效率,降低经济效益。各地区共同扩张,结构趋同,形成严重的增长瓶颈。重复建设会降低经济效益,经济效益低下又需要投入更多的经济资源。而由于各地在经济扩张期一哄而起,一拥而上,“投资热”、“房地产热”、“证券热”、“公司热”、“汽车热”、“开发区热”……风起云涌,各地、各部门互不相让,扩张政策居高难下,为避免国民经济翻车,结局又总是采取“一刀切”或行政手段强行在全国进行经济调整,于是经济又急转直下。

● 对金融市场和证券市场的不合理干预

我国改革开放以来迄今尚未摆脱依靠增加要素投入实现经济增长的外延发展模式的窠臼。就资金投入对国民收入的贡献占全部生产要素贡献的比例而言,中国 1954~1984 年间为 55.88%,韩国 1963~1976 年间为 23.81%,日本 1953~1971 年间为 23.84%,美国 1948~1969 年间为 19.75%,联邦德国 1950~1962 年

① 《国家统计局关于 1992 年国民经济和社会发展的统计公报》。

② 据《中国统计年鉴(1992)》第 27 页提供的数据,1990 年底国有企业(不包括国有事业单位)固定资产净值 1.08 万亿元。即使计入非国有企业或事业单位固定资产净值,其全国总额也不会超过 2 万亿元。