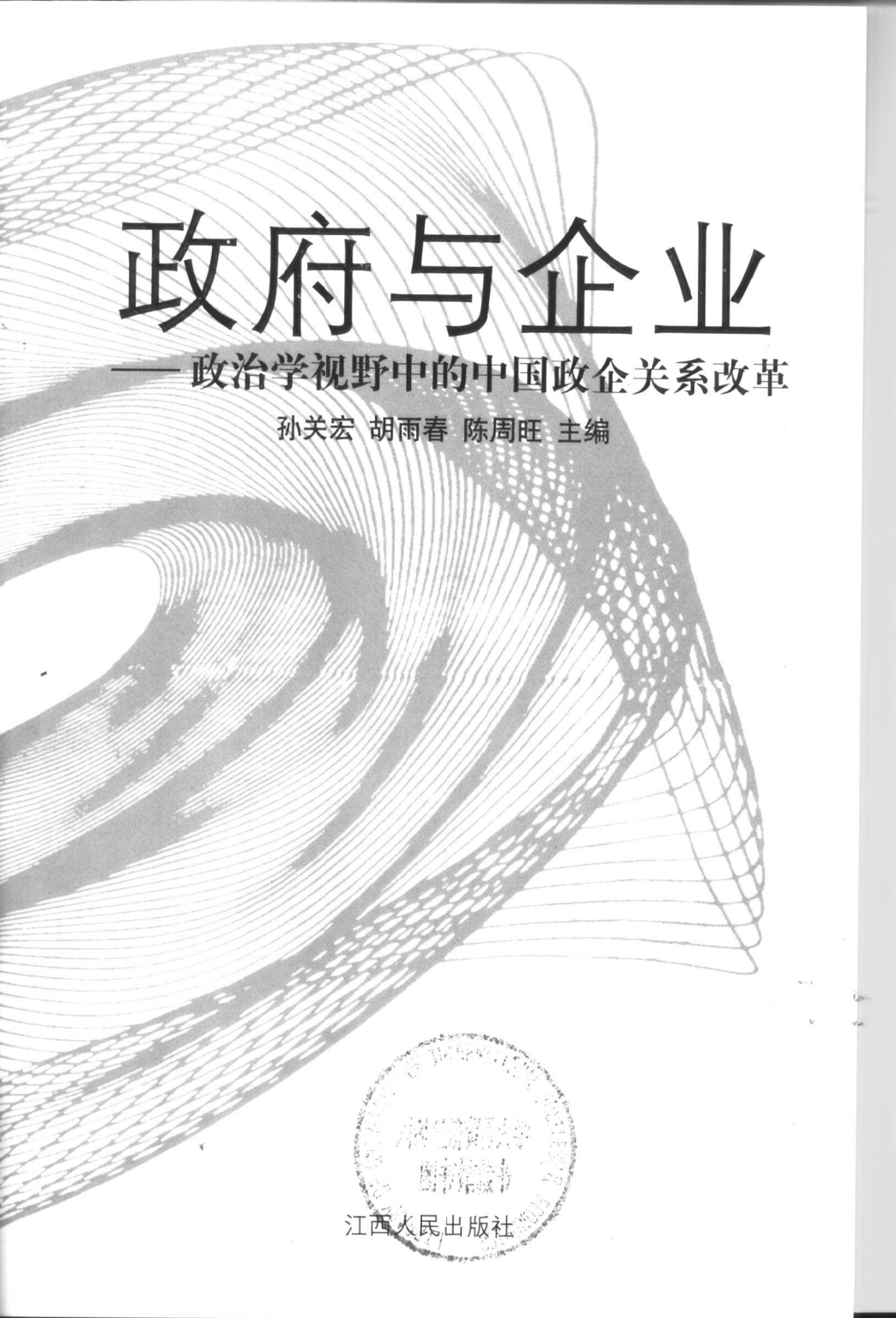


政府与企业

——政治学视野中的中国政企关系改革

孙关宏 胡雨春 陈周旺 主编

江西人民出版社



政府与企业

——政治学视野中的中国政企关系改革

孙关宏 胡雨春 陈周旺 主编



江西人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府与企业:政治学视野中的中国政企关系改革/孙关宏,
胡雨春,陈周旺主编. —南昌:江西人民出版社,2002.9
ISBN 7-210-02619-3

I. 政… II. ①孙…②胡…③陈… III. 国家行政机关
—关系—企业—研究—中国 IV. F270-05

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 070018 号

政府与企业

——政治学视野中的中国政企关系改革

孙关宏 胡雨春 陈周旺 主编

江西人民出版社出版发行

江西南昌红十字印刷厂印刷 新华书店经销

2002 年 9 月第 1 版 2002 年 9 月第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:12.875

字数:320 千 印数:1-3000 册

ISBN7-210-02619-3/F·396 定价:26.00 元

江西人民出版社 地址:南昌市新魏路 17 号

邮政编码:330002 传真:8511749 电话:8511534(发行部)

E-mail: jxpph@163.net

(赣人版图书凡属印刷、装订错误,请随时向承印厂调换)

前 言

一般而言,政府问题是政治学的研究对象,企业问题是经济学的研究对象。而政府与企业的关系则是政治学与经济学共同的研究对象。传统的学术研究学科界限分明,跨学科研究较为少见。20 世纪 90 年代以来,跨学科研究成为学术研究的趋势,特别是对政府与市场关系的探讨,涉及政治学与经济学的学科交叉,受到不少学者的青睐。然而,以跨学科的视角系统研究政府与企业关系的论著并不多见。本书作为原国家教委人文社会科学研究“九五”规划项目“国有企业股份制改革与政企关系研究”的最终成果,就是这样一部带有尝试性的著作。

本书的意义在于,以当代中国经济、政治改革为背景,密切联系我国当前社会发展现实,综合各学科的研究方法,从多个角度探讨了中国政企关系改革的前景。70 年代末,中国开启了政府与企业关系改革的历程,先后经历了计划经济体制下的“放权让利”改革到市场经济体制下宏观调控的优化。理论界对此进行了大量的宏观和微观研究,但大多数研究侧重从企业自身单向的角度,或是单纯从政府的经济管理体制入手,而忽视了政企关系改革背后更为深层的因素,即政治体制改革。实际上,中国的政企关系改革是政治体制改革的组成部分,政企关系改革折射出政治体制改革的性质、力度和进程,政治体制改革一定程度上决定了政企关系改革。鉴于这一逻辑关系,本书侧重从政治学的角度,对当代中国政

府与企业关系改革的历程及发展趋势进行了理论上的探索,力求把握当代中国政企关系改革的实质和真实路径。

本书以股份制改革为研究的切入口,探讨中国政企关系改革的现状、途径和发展趋势。我们从政府与企业的一般理论出发,结合中国政企关系改革的历史实践,从理论研究和实证研究两个角度,全面考察了股份制改革和中国政企关系改革之间的内在逻辑和现实关系,揭示股份制改革作为一种制度创新,对中国政企关系改革所具有的战略性意义。

基于此,本书主要是从四个方面展开研究。第一部分是对政府与企业的一般理论进行研究和总结,从理论的高度,对政企关系模式加以分析,从中揭示理想政企关系的基本样式,认为政府与企业之间应在相对自主的条件下形成良性的互动关系,在规限政府权力与企业权利边界的条件下,既保证它们在各自的空间中充分发挥其社会运作功能,又能有机地整合在社会系统之中,形成资源支持的互动关系,而股份制不仅作为规限政府权力与企业权利的制度基础,也充当了政府与企业资源互动的制度中介。第二部分是对中国政企关系改革的历程加以描述和分析,试图在总结历史经验的同时,将股份制置于中国政企关系改革的宏大历史背景中加以考察,从而揭示其在中国政企关系改革中的战略性意义。中国政企关系改革的历史逻辑是从传统计划体制向社会主义市场经济体制转型,也就是从政府完全主导企业,向政府与企业良性互动的方向转变,这就必然形成政企关系改革从政府放权逐渐向政府与企业分权的方向发展,而在这一过程中,股份制改革作为一种制度创新,对推动这一转变具有决定性的意义,也是中国政企关系改革走出历史怪圈,进入良性发展的重要基础。第三部分对中国政企关系改革的目标模式和途径进行实证性的研究,并着重对股份制改革的地位和作用,作全面而具体的认识。中国政企关系改革的目标是建立“强政府—强社会”模式,政府在改革中承担了重要

任务,以政府为主导的政企关系改革必须以制度创新和政策创新为基本途径,逐步有序地加以推进,股份制改革对于中国政企关系改革的意义,在于它既是改革的目标本身,同时又是改革成功的重要途径。另外,为了深化对政企关系改革的理解,本书进行了两方面的比较研究。一方面对欧美、东亚和前苏东国家三种不同类型的政企关系模式进行比较,从中可以为政企关系改革的目标模式提供借鉴参考;另一方面对苏南、温州和深圳的政企关系改革经验进行比较,从中总结中国政企关系改革应遵循的基本途径。

本书的结论认为,中国政企关系改革的目标并非政府完全不管企业,而是在政府与企业之间形成良性的互动关系,关键在于政府与企业在互动方面的“度”的把握。从中国政企关系改革的历史逻辑出发,政企关系改革应以政府为主导,从政府放权逐渐向分权方向发展,培养企业相对独立自主的市场主体地位。在改革的过程中,应贯彻稳定与发展相统一的原则,以制度创新和政策创新为基本途径,稳妥、有效地加以推进。股份制改革在其中具有战略性的决定意义,首先,股份制改革作为制度创新的形式,确立了企业的法人财产权,从而确定了企业的市场主体地位,为政企关系改革从政府放权到两个主体之间的分权创造了前提条件。其次,政府与企业的资源互动是通过股份制的制度形式实现的,政府通过股份制履行国有资产所有权职能,企业则是在股份制基础上自主地进行经营管理,并接受政府在宏观层次的调控和在资产经营层次的监控。由于股份制改革,政府与企业的权利和义务关系都得到界定,从而为构建新型的政企关系模式奠定了基础。

本书的研究成果,对于中国政企关系改革的理论研究和实践,都具有一定的参考价值。本书力求用新的学术思维、语汇和视野研究当代中国政企关系改革,在理论上具有一定的创新之处。首先,在研究方法上,结合了政治学、经济学和管理学的方法,通过比较研究、实证研究,把当代中国政企关系改革置于广阔的结构性价

景下,力求准确地解析中国政企关系改革的内在理路;其次,在理论上,阐明了当代中国政企关系改革历程中的几个阶段及相应的特点、内容,揭示了各个阶段政企关系改革不同的动力机制及相互之间的逻辑关系。

本书对中国政企关系改革的理论思考,以及最后所形成的若干观点,具有一定的实践意义。本书以马克思主义理论为指导,遵循宏观的经济与政治关系的规律,运用了综合分析的方法,在描述中国政企关系改革的基础上,结合当前中国市场经济体制改革的现实以及市场经济体制自主发展、政治体制调整的可能结果与未来趋势,力图对下一步政企关系改革实践,从学术上提出一点看法,以供决策者设计、制订政企关系改革的有关政策作参考之用。同时,也为企业界正确、清晰地理解政府与企业关系、推动企业内部改制提供理论上的帮助,为政府与企业之间建立良好的合作关系,共同推进中国市场经济体制改革提供理论上的依据。

主 编
2001 年 9 月

目 录

前 言	1
-----------	---

第一篇 政企关系一般理论

第一章 现代社会中的政府与企业

第一节 政府与企业的品质与形态	3
第二节 政府与企业关系的政治含义	8
第三节 政府与企业关系形成的历史起点	14
第四节 政府与企业的角色功能分析	23

第二章 计划经济下的政企关系

第一节 计划经济下政企关系的理论背景	34
第二节 计划经济下政企关系的一般模式	43
第三节 计划经济下政企关系的评价	51

第三章 市场经济条件下的政企关系

第一节 市场经济条件下政府模式与政府职能的宏观 分析	58
第二节 市场经济条件下政府与企业的基本关系	68
第三节 市场经济条件下政府与私人企业的关系	76
第四节 市场经济条件下政府对国有企业的管理	82

第二篇 政企关系比较研究

第四章 主要西方国家政企关系模式

第一节 主要西方国家政企关系模式的经验与借鉴	91
第二节 美国的政企关系模式	97
第三节 英国的政企关系模式	105
第四节 法国的政企关系模式	109
第五节 德国的政企关系模式	112

第五章 前苏联东欧国家的政企关系

第一节 前苏联东欧国家政企关系的理论基础	118
第二节 社会主义国家的经济管理体制	112
第三节 前苏联东欧国家企业的地位	129
第四节 从经济权力维度看前苏联东欧国家政府与企业的关系	133

第六章 东亚新兴工业国家政企关系模式

第一节 政府主导下的市场经济思想	146
第二节 经济发展与企业发展的前提条件	152
第三节 经济计划与经济政策	158
第四节 政府与企业的互动	166

第三篇 中国政企关系改革的历程

第七章 计划经济体制下的中国政企关系

第一节 计划经济体制下中国政企关系形成的制度根源	175
第二节 计划经济体制下政府与企业关系的运行模式	185

第八章 中国政企关系改革的第一次浪潮

第一节 第一次浪潮纵横	199
第二节 从扩权让利到利改税	210
第三节 承包制的兴衰	217

第九章 中国政企关系改革的第二次浪潮

第一节 走向市场经济:政企关系改革的根本方向	225
第二节 转换经营机制:政企关系改革的全面试点	232
第三节 现代企业制度创新:政企关系改革的里程碑	241

第十章 中国政企关系改革的典型模式

第一节 苏南模式	262
第二节 温州模式	279
第三节 深圳模式	300

第四篇 中国政企关系改革的目标 模式与基本途径

第十一章 中国政企关系改革中的政府作用

第一节 经济转型期的政府职能界定 313

第二节 政府调控模式的转化 317

第三节 企业发展的宏观环境和政策保障 324

第十二章 中国政企关系改革中的制度创新与政策创新

第一节 政府机构改革:制度创新的突破口 335

第二节 完善政府调控手段:政策创新的起点 349

第十三章 构建新型的中国政企关系模式

第一节 构建新型政企关系模式的理论意蕴及其原则 361

第二节 构建新型的政企关系模式 367

第三节 新型政企关系模式下政府对企业的管理 376

第四节 构建新型政企关系模式的难点及对策 384

参考文献 395

后 记 402

第一篇

政企关系一般理论

第一章 现代社会中的政府与企业

第一节 政府与企业的品质与形态

在本章节里,我们所关心的政府与企业的一般关系首先是经济史学家们通常所注意的问题,诸如它们的产生、发展、合理的边界的限定等等。然而,这样的研究就有可能局限于史料的收集、整理和考证,往往成为材料的堆砌和罗列。这种研究很大程度上带有重复劳动的嫌疑,它与很多已做研究之间的区别只不过是叙述方式的不同而已,而没有表现出研究方法的差异。这显然是件无趣的工作。如果说,一种研究希冀它呈现自身特殊的气韵和景象,毫无疑问,研究者应当拥有自己的哲学观和历史观,应该以自己的角度和用自己的方法认识世界和解释历史的事实。这样,真正研究者都应具有哲学的品质,而在此视界下,命题将在不断深化的基础上获得新的诠释。理论与实践熔于一炉,逻辑与历史密合无间,这是一件艰难而富有挑战性的工作,但很值得一试。

正如任何一种学术创新都离不开方法论上的突破,在政府与企业一般关系的研究中必须规避这样一个陷阱:首先,简单地将此二者当作分立的系统,研究它们的不同品质、面貌、构成、特征等等。而所谓的关系的范畴,也仅仅表现为二者可能意义的变义与互动。而后,尝试获知二者可能最好的角色与功能定位。这无可

厚非,但尚显不足,它往往使研究的对象处于一种支离破碎的分化格局中,两者的统一性无法被深刻揭示。原因也是显而易见的,这种研究将对象分立了。我们的研究应当求取某种统一,这种统一是品质与形态的统一,是历史与逻辑的统一,是角色和功能的统一,这是理论的前提也是理论指导实践的结果。统一性何在?政府与企业表面的分立背后在哪一层面上应当聚合?这种归聚如能不同于以往,在新的方法论观照下,那么,这一陈旧命题将有新的意义。

这种归聚最终落实在现实的历史的人的存在身上,应当在人的全面发展的条件下来构制政府与企业一般关系的分析框架。这种研究集中于两个关键而被经济史学和政治史学所忽略的问题:一是建立有关政府与企业关系的稳定与变迁的一般理论;二是解释不同类型的政府与企业关系的成因。从表面上看,政府与企业归属于不同的分析范畴,它们表现为政治领域的和经济领域的。然而,所谓的分析范畴只是学科分立的一种后果,它使我们的研究显现了技术化的特征,范畴的构制往往使学者固守己域不敢越界半步,且在方法论上也常常是左右佩剑各执一端。事实上,社会科学的研究终归带有人文的旨向,需有研究和解决的人对其存在遭遇的实质问题的努力。然而这也并不意味着将政府与企业一般关系的分析归落于人的发展,就是一种刻意的人文化研究的结果。相反,从人的条件出发,的确应当是这一研究的前提。

这种归聚为何是可能的?人类社会的一切组织形式,政治组织形式也好,经济组织形式也好,都是服务于人的发展此一目的。在特定的历史情境下,人的生存与发展始终面对普遍存在的稀缺性这一事实,人们不得不做出反映他们的欲望、需要和偏好的选择。个人对物品宁多毋少是一个普遍化的断定,因此在资源的有限性和需要无限性之间就存有巨大的落差。化解这一矛盾的简易思路就是提高生产能力来获得更多的物品。一般说来,通过在现

代企业内部实现各种生产要素的有机整合,并由市场将生产一流通—交换—分配各个环节统合为整体,人类已然获得生产力的巨大发展,并在很大程度上改善了人类的基本生存条件。这是迄今为止,人类历史上出现的最具效率的生产组织方式,以现代企业为基本构成单位的现代经济体制也因此获得了充足的合理性。国家或者更通俗地说它的外显——政府,它诸多的职能如提供国家安全、对产权的界定等等,无非为企业的发展提供良好的外部环境。然而,问题还没有被消解,企业的生存和发展必须以利润追逐为其目标。这种追逐有可能引发的问题首先是技术层面的,企业追求利润最大化的过程,人们在局部利益的引导下,就有可能忽视公共利益,尤其在一些无法作出严格产权界定的领域,产生大量的外部性问题。政府的另一重要职能也就产生,即公共产品的提供以及对企业行为适度的管制。另一个问题则是涉及伦理与政治,这是一个现代性的病灶,至关重要却为很多的研究者所忽视。现代企业的形成与资本主义的发展是密切相关的,资本如何生成并支持现代企业的成长就存在着一个巨大的疑问:具有不同历史、传统的个人怎样被整合入企业组织内部,并成为简单的生产要素?对这个问题的回答,涉及到现代性批判这样严肃厚重的问题。如果仅仅将它与我们所关注的政府与企业关系的命题联系起来,在某种程度上,它也构成了最基始的政府与企业关系一般模式的社会——理论背景。倘使我们将资本成长历史看成是“一部解放的历史,即人从各种外在的监护或虚构的压抑下逐渐解放的历史”^①,那么,这种人的解放从一开始就伴随着分离和任性的傲慢。在以个体理性和我思主体为中心构建资本主义文化的总体框架下,有一个根本性的疑问需要解答:在缺乏外在监护和虚构压抑的情况下人如何完成对自身的命名,在一个绝对差异性的社会中和

^① [美]霍克列维:《哲学激进主义的发展》,塔灯出版社 1975 年版,第 504 页。

何获得统一、信仰和行动能力。资本主义是通过在理论上采取设定“自然状态”的方法来化解此一疑问,这意味着“在经验局面的生存”(霍布斯说:“一般称之为自然权利的,就是每一个人按照自己所意愿的方式运用自己的力量保全自己的天性——也就是保全自己生命——的自由。”)成为近代意识形态的出发点与前提。近代诸种政治、经济制度的理由也都从这一意欲出发,被经验地推导出来。由于资本主义拒绝以任何意义或相关的标准术语作出任何具体的推论——尤其是那些可以证明社会或主体的责任的推论,它自身的合法性就有赖于对人的降格化的处理,即依靠割裂历史、传统和地理差异的做法建立起一种无时空性的普遍法则,“自然状态”被视为直接、自发的,人的存在被还原为“抽象个体”的存在,这种抽象个体诉诸于一种理论上被赋予“利益、需求”这些先决条件的创造物。^①事实上,从自然状态中推导的近代社会仅仅是一种承诺和缺乏充分证明的选择,这种论证必然地陷入所谓的自然主义谬误——即直接从“是”推出“应该”。在这种所谓的“自然状态”的悬设中,前资本主义的现代企业成长必需的资本积累的血腥场景被一一抹去。资产阶级而后在宣称的“财产权神圣不可侵犯”中确认自身的统治地位。然而财产权构成现代社会的基石,而作为现代经济的基本构成的现代企业的生成与发展也与产权的界定密切相关。与此同时,真正意义上的劳动异化也就开始大规模发生。具体地说,近代人类最根本的活动模式就是一种对象化活动,即人通过具体的活动将其本质寓于对象中,他的创造物就构成衡量其自身价值(本质)的标准,财产权(或法权)的意义皆在此。为了人的所谓本质得以实现,个人需将自身的劳动融入组织化的体系(以企业为基本生产单元)中去,并成为被社会所承认的劳动,这也构

^① [美]卢卡斯:《个体主义》,载《社会科学全书》第七卷,麦克米伦出版公司 1935 年版,第 677 页。