



转型经济中的

政府、企业、市场

黎旭东 刘岚敏 徐迎建 戴国清 著



广东经济出版社



序

何 盛 明

我国由计划经济转向社会主义市场经济，是一项伟大的系统工程，需要在社会、经济、政治等各个方面进行深入彻底的改革。但从我国的实际情况来看，各项改革的推进不可能完全同步，力度也不是完全相同的。在所有需要解决的问题中，有两个方面应当说最为重要，即国有企业运行机制的转换和政府行政体制的改革。而进一步地分析，这两大改革的核心又是如何处理好政府、企业与市场的关系，因为无论政府的改革，还是企业的改革，最终都是为了建立和完善社会主义市场经济新体制。

政府、企业与市场之间存在矛盾，这是现代市场经济中的共性问题。从亚当·斯密强调市场竞争，反对政府干预，到凯·恩斯承认市场失灵，主张政府干预，再到当代新自由主义学派重新审视政府的功能，提出政府失败问题，说明政府与市场的关系，一直是西方经济学研究的重点。市场与企业或者说专业化与一体化的问题，也经历了同样的过程。在古典经济学甚至新古典时期，分工和专业化被看作经济发展的主线，对市场的研究超过了对企业的研究。然而，科斯的《企业的性质》一文的发表以及由此引

起的讨论,使人们认识到,经济的发展并非只是专业化一条线索,而是还有一体化问题,这两条线索是相辅相成、并行不悖的,决定企业和市场边界的,是两者边际交易费用的比较。总之,政府、企业与市场的矛盾,既历史地存在于市场经济发展的各个时期,又现实地存在于所有发达的或发展中的国家。

我国正在进行市场化的改革,也存在政府、企业与市场的矛盾,这是矛盾的普遍性,但我国的经济发展路径不同于许多市场经济国家。它们从不强调政府干预到重视政府调控,我们则是由政府无所不包的计划经济过渡到市场经济,因而在政府、企业与市场矛盾的具体表现形式、侧重点、外部环境等方面,都有较大区别,这也就是矛盾的个性或特殊性。所以,如何处理好我国转型期的政府、企业与市场的关系,一定要从我国的实际出发,探讨符合我国国情的路径和对策。目前研究此类问题的文献很多,意见虽多有分歧,但在推动这方面研究的深化,对有关部门的决策也是大有裨益的。其中,由黎旭东、刘岚敏、徐迎建、戴国清四位同志撰写、广东经济出版社出版的《转型经济中的政府、企业、市场》一书,我认为很有新意,在这方面进行了可喜的尝试。

黎旭东等四位同志于1994年进入中南财经大学攻读硕士学位,1997年获得工商管理硕士学位,本书就是在他们的硕士论文的基础上修改充实而成的。四篇论文研究四个不同的问题,但非常巧合,四个问题之间形成了一种内在的逻辑关系,基本上构成了一个整体:要完善企业的资产评估管理体系,就必须重塑企业

经营管理者激励与约束机制；要重塑企业机制，就必须进一步推进企业的市场化改革；我国的企业改革要深化，归根结底取决于政府改革的深化。可以说，这四篇论文客观上构成了一部研究我国转型期如何处理好政府、企业与市场关系的专著，现在终于结集出版，是一件大好事。

这本书充分吸收当代经济学研究的最新成果，如公共选择理论、新制度经济学、委托—代理理论、信息经济学等，达到了一定的理论深度。同时，这四位同志又都是财政部门和企业界的实际工作者，都是某一方面的负责人，有丰富的实际经验。他们把理论和实际结合起来，不尚空谈，不惟书、不惟上，使得他们的研究成果较真实地反映了中国改革开放中的实际情况，所提政策建议都有较强的操作性。

希望通过本书的出版，能有更多的同志来关心这方面的研究，并涌现出更多更好的成果。

目 录

第一篇 论政府改革	(1)
一、自然属性的政府和经济属性的政府	(15)
(一) 研究政府的自然属性和经济属性有什么现实意义	(16)
(二) 政府的自然属性和经济属性	(30)
(三) 什么是政府的经济属性	(38)
二、计划经济下政府的自然属性和经济属性	(51)
(一) 片面强调阶级斗争使政府的自然属性错位	(53)
(二) 计划经济使政府的经济属性错位	(58)
三、政府改革——功能复位和制度创新	(65)
(一) 政府改革面临的两难选择	(67)
(二) 塑造真正的政府	(69)
(三) 重新塑造拥有完整所有权的国有资产代表	(74)
第二篇 论国有企业的市场化改革	(78)
一、国有企业市场化改革的内涵	(93)
(一) 国有企业市场化改革的目标：国有企业成为市场的主体	(93)

(二) 国有企业市场化改革的途径: 建立现代企业制度	(94)
(三) 国有企业市场化改革的关键——政企分开	(101)
(四) 国有企业市场化改革的核心——产权改革	(105)
二、国有企业市场化改革的历史回顾	(106)
(一) “扩权让利”的企业改革启动阶段(1978—1983年) ...	(107)
(二) “利改税”的企业改革阶段(1983—1986年)	(109)
(三) “承包经营责任制”的企业改革阶段(1987—1993年)	(112)
(四) 现代企业制度的试点阶段(1993年—现在)	(115)
三、国有企业市场化改革进程缓慢的深层原因分析	(116)
(一) 国有企业市场化改革进程中的外部阻力	(117)
(二) 国有企业在改革大进程中的历史角色	(119)
(三) 国有企业在市场化改革进程中难以摆脱的历史沉积 ...	(123)
四、国有企业市场化改革的难点	(125)
(一) 思想观念的障碍, 导致改革机制扭曲	(126)
(二) 资产评估困难, 导致产权难以界定	(129)
(三) 企业冗员过多, 导致改革摩擦增大	(131)
(四) 企业债务沉重, 导致企业经营“破罐破摔”	(134)
五、推进国有企业市场化改革的对策分析	(137)
(一) 创造现代企业制度的外部配套条件	(137)
(二) 完善现代企业制度赖以确立的市场基础	(145)
(三) 发展非国有企业——国有企业市场化改革的依托 ...	(162)
(四) 努力建立企业法人财产制度	(166)

第三篇 重塑企业经营者激励与约束机制·····	(170)
一、问题的提出·····	(171)
(一) 深化企业改革, 建立和完善适应社会主义市场经济发 展要求的现代企业制度, 是我国经济体制改革的战略 任务·····	(171)
(二) 企业经营者是深化企业改革的具体组织者和领导 者。经营者激励与约束机制的建立和完善, 是企业 改革目标能否实现的关键·····	(171)
二、激励与约束机制的一般理论分析·····	(173)
(一) 激励与约束机制的定义·····	(173)
(二) 经营者激励与约束机制涉及的理论问题·····	(174)
三、激励与约束机制: 实证分析·····	(179)
(一) 激励与约束机制的转换: 十多年改革的过程和现状描 述·····	(179)
(二) 导致上述状况的原因分析·····	(179)
四、重塑企业经营者激励与约束机制的 主要思路和对策·····	(180)
(一) 重塑企业经营者激励与约束机制的主要思路·····	(180)
(二) 重塑企业经营者激励与约束机制的具体对策·····	(180)
第四篇 我国资产评估管理体系探讨·····	(186)
一、社会主义市场经济体系的一般原理·····	(197)
(一) 市场的概念·····	(197)
(二) 市场体系的内容·····	(198)

(三) 市场体系的基本特征	(200)
(四) 完整、统一和开放的市场体系在社会主义市场经济中的作用	(202)
(五) 市场中介组织	(204)
二、资产评估在社会主义市场经济运行中的地位和作用	(206)
(一) 资产评估的概念	(206)
(二) 资产评估的基本职能	(207)
(三) 资产评估在市场经济运行中的地位与作用	(207)
三、我国资产评估沿革及管理现状	(209)
(一) 我国资产评估沿革	(210)
(二) 我国资产评估管理现状	(213)
(三) 资产评估管理中存在的主要问题	(217)
四、几个国家和地区资产评估管理的主要经验及其启示	(222)
(一) 美国	(222)
(二) 澳大利亚	(226)
(三) 韩国	(229)
(四) 香港	(232)
(五) 启示	(235)
五、完善我国资产评估管理体系的理论构想及主要对策	(237)
(一) 理论构想	(238)
(二) 主要对策	(245)
主要参考文献	(251)
后记	(254)

第一篇 论政府改革

内容提要

目前我国经济体制改革的最大难点是什么？普遍认为国有企业的改革是核心。本文认为政府的改革才是关键。因为十几年的改革开放从本质意义来讲，仅仅是对计划经济体制的改良，还没有彻底打破原有经济体制的框架，计划经济的组织者——政府没有得到根本改革和制度创新。有一点必须明确的是，本文是研究政府体制改革，解决如何治理国家的问题，因此研究的既不是纯粹的政治体制改革问题，也不仅仅是政府机构改革问题，而是通过研究自然属性的政府和经济属性的政府，最终解开政府改革中的根本症结。

讨论政府的改革为什么要以对政府的自

然属性和经济属性的研究为基础？回顾改革开放十几年走过的历程，我们发现存在三个问题：一是由于经济体制改革的研究回避了研究政府属性，导致政府机构改革的低效率和企业体制改革的艰难，例如企业改革在操作上实际上避开了政府改革并单向推进，从“简政放权”到“实行企业法人制度”，再到“抓大放小”、“政企分开”、“两权分离”，实行起来仍处处受阻，最后还是被迫回到“企业与政府究竟应是一个什么关系？”这个问题上来；二是由于经济发展的研究回避了研究政府属性，导致宏观调控的失误，因为忽略了我们的政府具有双重身份的现实，抹杀了市场经济与计划经济的内在差别，一些在西方行之有效的宏观调控手段，在我们用惯了行政手段管理经济的政府的操纵下，往往未能发挥应有作用；三是由于对社会发展的研究回避了研究政府属性，政府在操作上带有严重的计划经济色彩，导致社会公共事务管理的缺位，妨碍了社会经济的全面发展和改革的进一步深化。可见，政府的自然属性和经济属性是改革和社会经济发展中不能回避的问

题，政府的改革是影响计划经济向市场经济实现实质性转变的核心问题，只有政府的自然属性和经济属性得到清楚界定，才能真正解决计划经济的政府与建立市场经济的矛盾，确保政府自觉遵循客观规律，避免行为的盲目性，以及由此引致的社会运作无序性。

政府的自然属性和经济属性是指政府应具备的最基本和最单纯的社会功能和功用。首先，回顾政府的产生过程可以发现，拥有公共权力的社会管理组织是政府与生俱来的自然属性，这就决定了政府必须承担满足社会向其提出的多种功能需求的责任，立法权、司法权、行政权是所有合法政府拥有的公共权力，为实现最基本的社会功能——满足社会共同需要，一切政府都应该遵守中性原则，以确保政府的权威性、合法性和公共权力。其次，除了先天拥有的社会管理组织的自然属性，政府还拥有组织经济发展的属性，这是政府的经济属性，是政府自然属性的内生属性。政府经济属性中的基本属性是财政，原因是财政以满足社会共同需要为存在依据，以公共权力和社会管理组织为内在依托，是政府

实现自然属性要求的基本经济基础。那么财政初次分配和再分配的结果，即为社会提供的公共物品和公共劳务，就形成了一定量的政府资产（当然，依照政府中性原则，它们是属于全体人民的，同时，它也只是国有资产的一部分）。对政府资产的这一界定意义重大：一是保证了政府运作的秩序，让政府清楚地意识到不应干不属于政府的事务，不应投资于非公共部门，不应向社会提供非公共物品和劳务，否则政府的越界将扰乱再生产一般分配秩序，导致社会资源配置失误；二是保证了政府内部的运作秩序，合理界定了各级政府间事权关系；三是保证了财政分配秩序，一定时期社会对公共物品和公共劳务的需要是一定的，从而为确定财政的分配量提供了依据，财政收支必须平衡是一个总的原则，只要坚持公共财政，财政收支一定能实现平衡，那种因将财政支出大量投向非公共物品和劳务部门而形成的收支不平衡，危害性极大，甚至会影响到社会安全、政府存亡和国家兴衰。

在计划经济中，人们往往认识不到政府的这些自然属性和经济属性。首先，片面强调

阶级斗争使政府的自然属性错位。阶级斗争扩大化理论认为，国家是一个阶级压迫另一个阶级的工具，是体现统治阶级意志的暴力机器，国家的本质体现为统治阶级压迫被统治阶级。因此坚决反对国家是一个依据公共权力建立的社会管理组织，反对社会存在共同需要。在此认识基础上建立的计划经济体制更片面地理解马、恩理论，把计划产品经济和市场经济完全对立起来，形成一种与社会主义生产力发展不相适应的僵化体制，于是，计划经济的政府彻底变成了资产所有者，具备资产所有者的一切功能及本质特征，其作为社会管理者应具备的功能及本质特征也因为与资产所有者职能相融合而不再独立地存在。其次，计划经济使政府的经济属性错位。计划经济混淆了财政分配与再生产一般分配及生产关系分配的本质区别，以再生产一般分配来代替财政分配和生产关系分配，计划经济下的财政实质是生产建设性财政的同义语，全社会的基本建设规模为财政基本建设支出水平所左右。改革开放后，尽管对企业实行了简政、放权、让利的改革，对地方实行包

干体制，但财政分配并没有真正退出再生产一般分配领域。虽然财政在再生产一般分配中的份额降低了、功能弱化了，但政府作为国有资产所有者仍然控制着企业投资，经常性的投资规模膨胀问题、投资主体问题均未真正解决，政府可以随意投资但不必为利润率负责，政府可以公开“偏爱”某些企业……

可见，计划经济不仅仅搞乱了资源配置手段，更重要的是造成社会管理者——政府的自然属性和经济属性的严重错位，使政府背离了自己的本质属性。所以，如果我们没有深入研究计划经济及其组织执行，和计划经济的政府的本质属性，没有触及计划经济对国家行政管理、对生产力发展的危害，仅以计划经济的一些表象问题为依据，就对我国经济管理体制进行改革，那么，改革实质是改良，而最终也将无法进行下去，我国的改革实践目前碰到的困境就充分证明了这一点。总之，只要政府还是作为投资主体投资于一般企业，财政分配仍然是投资失败的最终承担者，政府的自然属性和经济属性就不可能复位，只要政府本质属性的复位问题不解决，我

国对计划经济进行改革就不可能成功，可以肯定，政府改革是我国改革的攻坚战。

那么又如何推进我国的政府改革呢？公有制的性质决定了我国政府既拥有社会管理者的功能，又拥有国有资产所有者代表的功能，这决定了政府改革面临一个两难选择，如果全面放弃资产所有者职能，只执行公共权力，则会损害社会主义的公有制；如果放弃公共权力的职能，社会经济又会因缺乏公共财力而处于无政府状态。根据政府行为必须以社会公共目标、公共利益为准绳的原则，凡具有竞争性的，可以为个人、家庭、社会党派团体、集团、阶层和企业自己解决的问题，政府都不能越位包办代替，而且在我国不存在政府功能复位与国有经济的存在和发展两者必居其一的选择，两者是可以兼得的。

针对计划经济没有塑造一个完整的资产所有者，必须通过政府改革重新塑造一个真正的政府。因此，政府改革要面临两大任务：一是使政府功能真正复位，并且政府必须退出经营性资产管理领域；二是重新塑造拥有完整所有权，真正代表国有资产进行资产经

营运作，并且具有明确责任和行为规范内在约束的国有资产代表。但政府的社会管理与国有资产管理这两种权能不能融合在一起，否则“双重人格”的政府会既管不好社会，也管不好国有资产。因此我们改革要从两方面着手：一方面，政府功能复位，必须将经营性资产管理从现有政府架构中剥离出来，因为两者是互相排斥的，政府会由于习惯计划经济的管理方式，而有意、无意地排斥社会管理功能的复位。而且，必须从政府的自然属性和经济属性出发，重组政府机构架构，在中央突出国务院中的国防、外交、财政三大部，而其他社会经济管理部门按照社会公共需要原则进行设置，着重发挥政策的宏观调控引导和管理，主要解决需由中央政府统一协调管理的全国性问题。地方政府则在中央政府政策指导下，管好、建设好本地区的各项社会经济的公共事务和公共设施。

另一方面，打破计划经济将完整资产所有权以分配权力的方式分配给政府各主管部门的既成利益格局，重新塑造拥有完整所有权的国有资产代表，将从政府中剥离出来的

资产所有权集中，重组成一个完整的资产所有权，全权管辖经营性国有资产，保证国有资产的完整增值。这个重组的国有资产所有权代表（可称为国有资产管理委员会）独立于政府之外，直接受全国人民代表大会监管，向全国人大负责，定期报告资产经营状况，受全国人大委托，负责国有资产完整增值，对国有资产总量和结构实行宏观政策管理，下设若干控股公司，从资产价值上负责资产运营，在此中介组织下组建企业集团，负责国有资产的生产经营。

综上所述，在我国的改革中，政府扮演了一个最重要的角色，它是改革的策划者、推进者，更是改革的对象，只有政府的改革成功了，诸如国有企业改革等问题才会随之迎刃而解。中国经济改革成功与否最终取决于政府改革！