

难点与对策：现代企业制度探索丛书

王洛林 主编 余晖 著

NANDIAN YU DUICE



**政府与企业：
从宏观管理到微观管制**

福建人民出版社

难点与对策：现代企业制度探索丛书
政府与企业：从宏观管理到微观管制

ZHENG FU YU QI YE:

CHONG HONG GUAN GUAN LI DAO WEI GUAN GUAN ZHI

余晖 著

*

福建人民出版社出版发行

(福州得贵巷 59 号 邮编：350001)

福建省地质印刷厂印刷

(福州塔头路 2 号 邮编：350011)

开本 850×1168 毫米 1/32 8.375 印张 191 千字

1997 年 5 月第 1 版

1997 年 5 月第 1 次印刷

印数：1—1000

ISBN 7—211—02809—2

F·144 定价：11.55 元

本书如有印装质量问题，影响阅读，请直接与承印厂调换。

“难点与对策：现代企业制度探索丛书”编委会

编委会主任：王洛林

编委：贾和亭 卢中原 张翼湘

黄速建 沈志渔 陈文辉

余晖

序 言

我国的经济体制改革已经走过了17年,与城市经济体制改革同步进行的企业改革也已经经历了10多年。经过这10多年的改革探索,已经取得了较为显著的成绩。这主要表现在以下一些方面:

一是探索了道路,明确了方向。在这10多年的企业改革过程中,我们采取了诸如扩大企业生产经营自主权、利改税、拨改贷、工业生产责任制、承包制、股份制、利税分流等各种具体的改革措施。采取了这些措施以后,有的效果比较好,有的效果不大好,有的现在回过头去看也许是一种失误。但无论这些改革措施本身及其执行过程中有无不当之处,都使得我们对国有企业改革的各种途径进行了有益的探索,使得企业改革的目标和方向得到了明确:企业改革要以建立社会主义市场经济体制为目标,要通过企业制度的变革来建立现代企业制度。

二是积累了企业改革的经验,发展了企业改革的理论。在我国的企业改革过程中,我们进行了大量的各种类型的试点工作。改革实践以及试点工作,为我们今天的企业制度创新积累了丰富的经验。中国的国有企业改革与其他国家的企业改革相比较,有其共性,更有其特性。这种共性并不意味着我们可以照抄照搬别人的具体做法、经验与模式。这种特性则意味着我们必须从自己的实际情况出发,去探索能够解决我国国有企业存在的问题、最有利于企业发展的改革途径。从一定程度上说,我国企业改革的理

论滞后于实践，但从未脱离企业改革的实践，我国的企业改革也从未脱离过理论的指导。企业改革的许多理论观点是在总结国内外企业改革经验与教训的基础上不断地形成、发展和成熟的。许多理论工作者和从事实际工作的同志亲身参与企业改革的实践，做了大量的实证调查，在此基础上进行总结和理论分析，形成了一定的理论或理论观点，并指导企业改革的实践。建立现代企业制度就是在总结过去 10 多年的企业改革的经验与教训的基础上而形成与发展起来的带有鲜明的中国特色的一种理论，尽管它还有待完善。

三是企业改革的法制化。有关企业的法律体系正在逐步形成与不断完善，一系列与企业相关的法律、法规已经颁布或已经列入立法的日程。这为企业改革走上法制化、规范化的轨道提供了基础性的条件与环境。

四是基本弄清了国有企业存在的问题。我国过去的企业改革已经取得了显著成就，但原来以政策调整为主要手段、按企业的所有制性质来立法和制定政策、以单个企业为对象来决定改革政策的改革，无法从根本上消除由体制产生的深层次弊端。国有企业中还存在着许多急需解决的重点、难点问题。在改革的探索中，国有企业改革过程中存在和要解决的重点、难点问题已经基本摸清。在我国的国有企业中，由于原有的产品经济体制的影响，本来就存在许多不适应社会主义市场经济体制的问题，在经济体制改革的过程中，原有的一些问题有的解决了，有的还没有得到有效地解决，同时，在新旧体制转换过程中还出现了一些新的重点、难点问题。过去，我们对国有企业存在的这些重点、难点问题并没有认识清楚，现在已经基本认识清楚了。比如，如何建立适应社会主义市场经济体制的国有资产管理体制；如何理顺企业的产权关系；如何有效地解决国有经济与市场经济的有机结合问题；如

何解决市场经济条件下公有制的有效的微观实现形式问题；政府职能如何转变，政企职能如何真正分开；如何按照市场经济体制的要求去转换企业的经营机制；公平竞争的环境如何建立；如何提高企业的经济效益；国有企业的历史包袱——不良债务负担、企业富余人员的安置、企业社会负担——如何解决；企业如何依法建立有效的法人治理结构等等。这些在原有体制下就存在的或在改革过程中新出现的重点和难点问题，事实上正是企业在体制方面的深层次矛盾尚未真正得到解决的表现。进行企业制度创新，建立现代企业制度正是为了解决这些重点、难点问题。

五是在企业改革的一些问题上形成了共识。通过改革的探索，人们对如何搞好国有企业、发展国有经济已经形成了许多共识。比如，人们比较一致地认为，在企业改革的战略着眼点上要着眼于搞好国有经济；要将改革、改组、改造与加强企业内部管理结合起来；要在通过试点去突破，在试点成功、取得经验的基础上立法，在有法的条件下点面结合，以点带面，全面推行；要抓好大企业，放活小企业；企业改革要配套进行；对有的企业要走兼并、破产的路子；对国有企业的富余人员要进行分流；要加强企业领导班子的建设，加强企业家队伍的建设等等。

六是对一些重点、难点问题的解决已经取得突破性的进展。在前十几年的改革中一直不大能突破的一些重点、难点问题，如破产问题、人员分流与社会性失业问题、国有企业的过度负债问题等，都在一些试点城市或试点企业开始试行。尤其是对国有企业的过度不良负债问题，政府已经出台了一些解决办法。

七是国有企业的状况已经发生了深刻的变化。总的来说，国家与企业、企业与职工两个层次的责权利关系有了调整，企业的出资者、债权人、企业经营者、企业员工、政府之间的关系有了较大的变化。企业已经基本上从原来行政机关附属物转变为具有

相对独立利益的经济主体。国有企业的活力在总体上比过去增强了，对环境 and 市场条件变化的适应能力有了较大提高，企业的自我积累和发展能力也有所增强。能够适应社会主义市场经济体制的企业家队伍正在形成。

八是所有制结构的变化。我国的所有制结构已从原来比较单一的结构转变为以国有经济为主导、以公有经济为主体、多种所有制在竞争中并存的多元结构，而且出现了多种所有制经济成份在企业这一微观层次上通过股份制的形式相互融合的状况。相应地，与企业相关的立法也已经打破了原来那种按所有制立法的情况，开始按企业的出资方式和债务责任对企业进行分类并进行相应立法。

尽管国有企业的改革取得了一定的成就，但从总体上说，国有企业活力不足、经济效益低的局面还没有从根本上改变，国有企业尚未真正成为市场竞争的主体，不能很好地适应市场经济条件下市场竞争的要求。深化企业改革、建立现代企业制度要做的工作还很多、很艰巨。

无论是从国有经济产生的过程来看，还是从国有经济所起的作用来看，国有经济有其存在和发展的充分理由。但是，不可否认，传统的那种国有企业制度在社会主义市场经济体制下是没有生命力的，必须进行改革。

目前，许多国有企业纷纷寻找机会通过与外资等“嫁接”来摆脱困境。其主要原因就在于国有企业现有的运行机制、企业制度、政企关系束缚着国有企业的发展，不利于国有企业的发展，企业要通过合资、“嫁接”的方式来规避旧机制的束缚，从而在现有经济体制框架允许的范围内、在企业自身力所能及的范围内实现企业经营机制的转换，实现企业制度的变革。要解决国有企业中存在的问题，进行国有企业的改革，实现国有企业经营机制的根

本转变，必须要从政府职能转变和企业制度创新两方面着手。国有企业的改革不仅是搞好国有大中型企业的现实需要，也是搞好国有经济，建立社会主义市场经济体制的客观要求。国有经济能否搞好、搞活直接关系到公有制与市场经济的有机结合，这一问题的解决将会是中国对人类社会在组织社会生产方面的一个前所未有的贡献。

建立现代企业制度、深化企业改革，是解决我国国有企业现存重点与难点问题的需要，也是我国经济体制改革的重点。建立现代企业制度、深化企业改革的工作涉及到方方面面，十分复杂。从政府方面看，因为建立现代企业制度、深化企业改革必然会触及原有经济体制的一些深层次的问题，引起一些矛盾冲突；同时建立现代企业制度、深化企业改革的过程，也是各个政府部门之间原有的权力与利益格局的重新调整的过程，在这一过程中，也必然会引起各个政府部门之间的一些权力与利益冲突，会对准备出台的某些政策产生抵触。从企业的角度看，我国的国有企业经过17年的经济体制改革，虽然在经营机制、政府与企业的关系等方面有了很大的变化，但仍有不少国有企业在建立现代企业制度、深化企业改革的问题上仍然处于“等、靠、看”的状态。“等”即等待政府出台有关建立现代企业制度的政策或法规，等着政府有关部门拿出“条条”。“靠”即希望政府能给参与现代企业制度试点的企业以优惠政策，希望能依靠政府的优惠政策度过企业改革的难关，解决企业改革与发展过程中的一系列难题。“看”即对企业改革与发展处于一种观望状态，不敢创新，怕冒风险。

建立现代企业制度、深化企业改革，有许多问题等着人们去解决，比如，企业的债务负担问题、企业的富余人员的安置问题、企业离退休人员的安置问题、企业办社会的问题、企业法人治理结构的形成……，这些问题都有待人们在实践中加以解决，也急

需理论上的指导。福建人民出版社出版的这套“难点与对策：现代企业制度探索丛书”就是对建立现代企业制度、深化企业改革的有益的理论探索。

该丛书的选题紧密结合企业改革的实践，摸准企业改革的脉搏，围绕建立现代企业制度的主要方面，尤其是围绕建立现代企业制度所要解决的重点问题与难点问题来立项。比如，企业的法人治理结构问题，企业制度环境问题，企业的债务负担问题，企业的产权制度变革问题，政府管制问题，企业管理制度以及企业分配制度问题等等。有的选题对建立现代企业制度进行了综合的分析，有的选题则对建立现代企业制度进行了专题研究。

该丛书的作者均为在政府部门担任较高职务、直接参与企业改革的同志或在理论研究部门多年从事企业改革理论研究、对企业改革的实际进程做过大量调查的同志，且多具有高级职称和博士学位。所以，“难点与对策：现代企业制度探索丛书”的作者都具有十分丰富的企业改革的实践经验和较为深厚的理论功底。需要说明的是，该丛书的每一本书所论述的仅反映作者个人的意见而不代表作者所在单位的意见。尽管该丛书中的各本书都可能或多或少存在着有待商榷的观点或不一定正确的观点，许多观点目前并无定论，有待接受实践的检验，但我相信该套丛书的出版，将会对企业改革的理论发展与实践起到良好的作用。

王洛林

1995年11月于北京

自序

大约两年前，黄速建先生为福建人民出版社的“难点与对策：现代企业制度探索丛书”组稿，当时我正开始研究管制经济学，隐约感觉到对政府管制的研究，有助于探讨我国行政管理体制改革的途径，而行政体制的改革又无疑会促进国有企业改革以及现代企业制度的建立。于是，便有了撰写本书的承诺。

但是，当我真正开始整理思路，初步检索文献后，我发现在限定的一年左右的时间内根本无法完成我的承诺，因为在中国，管制经济学刚刚被介绍进来，用它的理论研究中国的政府管制几乎是一个空白，一切必须从头开始。我向出版社提出延期交稿或取消计划的建议，结果，出版社选择了前者。在黄速建先生的多次鼓励下，我终于迎接了这一艰巨的挑战。

政府内许多行政机构，以治理市场失灵为己任，以法律为根据，以大量颁布法规、规章、命令及裁决为手段，对微观经济主体（主要是企业）的不完全是公正的市场交易行为进行直接的控制或干预，这就是政府管制的通俗定义。经济学家关心的是，一套现实有效的管制制度（法律程序和机构设置）能否确实克服市场失灵，降低交易成本，改善市场配置资源的效率以及增进全社会的福利。因此，这项研究的开展，就不可避免地要求经济学家尽可能贴近观察管制政策得以产生的有各种相关利益集团参与其中的法律与政治程序，从而预测和评价管制政策对市场公平和效率的影响结果，并进一步提出修改管制制度的政策建议。

为了方便读者系统了解政府管制，我在第二、第三两章里介绍了管制经济学的理论及国外政府管制的实践，但我还是没能完成原先所有的设想，由于时间原因，我不得不放弃对金融管制和

管制松动的介绍。而对职业市场服务质量管制的介绍，在后来描述国内社会性管制时因文献的缺乏，又没能得到回应。这两章的内容主要来源于史布博教授的《管制与市场》（由笔者主持翻译，即将出版）和植草益教授的《微观规制经济学》以及张帆博士关于自然垄断管制的论文。在此，我向他们表示衷心的感谢。关于国家的经济理论，我一直想做深入的研究，但呈现在第一章里的内容几乎是斯蒂格里茨教授《论国家的经济角色》一书的编译和缩写。虽然它对读者没有害处，甚至还可能很有趣，但我却不能原谅自己，与其说时间不够，还不如归罪于自身的浅薄。

接下来的第四、五、六章，占去了我大部分的写作时间。我阅读了所有有关的行政法律、法规（在我国，行政法律占全部法律的80%），从枯燥无味的法律条文里去寻找中国政府管制制度的踪影，我达到了基本的目的。我还访问了许多国家行政机构，以图了解现实中的政府管制程序，虽然进大部分政府机关的大门比较麻烦，但我还是结识了很多朋友，得到了他们很有意义的帮助，特别应该提到的先生、女士有：国家计委物价部门的黄少中、周望军，内贸部的范建华，卫生部的李勤、李述唐、杨霞，国家医药管理局的郑国辰，劳动部的梁小珍，国家技术监督局的毕玉安，建设部的乔军山，国家民航总局的夏兴华、任厚祥以及中央机构编制委员会的陈玉珊。

第七章是我对中国政府管制的简要评价，通过分析影响中国政府管制效果诸因素，提出了能够解释目前政府管制制度不尽合理的理论假说，即由政企不分造成的势力独大的政企同盟使中国的管制市场（政府管制是一种公共商品）长期以来无法达到一种配尔兹曼均衡，其结果是消费者和社会利益严重受损。

第八章是政策建议部分，给出的主要结论是，改变现有政府管制制度，加强政府的微观管制职能，是转变政府职能和改革政

府行政管理体制的一个重要方向，政府机构的改革已经成为政企分开的先决条件。政府只有自觉调整行政资源的配置结构，改变目前既当裁判，又当教练和竞争者的身份，才能在顺利推进现代企业制度建立的同时，提高自身的威信和执法效果。文中提出了一种新的行政机构设置的设想，恳请有识之士提出批评指正。

除法规和调查所得信息外，其他文献主要来自北京图书馆、社科院经济研究所图书馆以及我工作的社科院工业经济研究所资料室，尤其是工经所一流的报刊杂志剪辑资料库，为我节省了大量的文献检索时间，在此，我要衷心感谢资料室的全体同志，特别是苏金玉老师和宋静文女士。

除了再次感谢黄速建先生外，我还要感谢我的同事和老师邱靖基和钱家骏先生，他们在我收集药品管制和民航管制研究资料方面提供了很大的帮助。我还要感谢在复印资料方面给以极大帮助的陈在宁先生以及为本书第二、三章提供打字服务的王兰英女士。

本书的编辑黄智奎和刘进社先生在调整本书出版计划方面表现出了极大的宽容，而他们细致的工作，也使本书增色不少，在此一并表示万分的感谢。

本书写作正式开始时，正值小女出生，在此后一年半多的时间里，如果没有我敬爱的岳父母、父母四老对她的轮流抚养，本书不可能完成。我怀着极大的歉意对他们表示永久的谢意。最后，然而最重要的，我要把这本处女作献给我的妻子杨琳，以感谢她对我始终不渝的理解和支持。

余 晖

1996年7月6日

于北京六公坟

目 录

第一章	经济学家眼中的国家	(1)
第一节	国家作为一个经济组织的特殊性	(3)
第二节	两个重要的结果	(5)
第三节	关于公共部门和私人部门的四个误区	(8)
第四节	国家经济活动的优势与劣势	(12)
第五节	公共(或政府)失灵	(19)
第六节	某些政府特征的透视	(26)
第七节	政策建议	(28)
第二章	政府管制概论之一： 政府管制的理论	(31)
第一节	政府管制与经济效率	(32)
第二节	政府管制与行政程序	(52)
第三章	政府管制概论之二： 政府管制的实践	(66)
第一节	自然垄断的管制	(66)
第二节	社会性管制对策	(71)
第三节	反托拉斯法与管制	(89)
第四章	中国政府管制之一：经济性管制	(107)
第一节	什么是经济性管制	(109)
第二节	经济性管制的内容、机构与法律	(118)

第三节	经济性管制产业的结构	(137)
第五章	中国政府管制之二：社会性管制	(140)
第一节	什么是社会性管制	(140)
第二节	社会性管制的内容、机构与法律	(146)
第六章	中国政府管制之三：	
	反不正当竞争	(199)
第一节	我国反不正当竞争法的主要内容及特征	(200)
第二节	完善反不正当竞争法的几个问题	(205)
第七章	中国政府管制的经济学评价	(210)
第一节	中国政府管制的效果	(211)
第二节	中国政府管制失灵的背景分析	(216)
第八章	管制改革：	
	从宏观管理到微观管制	(227)
第一节	政府职能也有宏观和微观之分	(227)
第二节	企业改革与政府职能转变：谁先谁后	(229)
第三节	如何改革行政机构	(231)
主要参考文献		(245)

第一章

经济学家眼中的国家

“……两个邻人可以同意排去他们所共有的一片草地中的积水，因为他们容易互相了解对方的心思，而且每个人必然看到，他不执行自己任务的直接后果就是把整个计划抛弃了。但是要使一千个人同意那样一种行为，乃是很困难的，而且的确是不可能的；他们对于那样一个复杂的计划难以同心一致，至于执行那个计划就更加困难了，因为各人都在找寻借口，要想使自己省却麻烦和开支，而把全部负担加在他人身上。政治社会就容易补救这些弊病。执政长官把他们的任何重大部分臣民的利益看作自己的直接利益。他们无须咨询他人，只须自己考虑，就可以拟定促进那种利益的任何计划。由于在执行计划时，任何一部分的失败牵连到（虽然不是直接地）全体的失败，所以他们就防止那种失败，因为他们在这种失败中看不到任何切近的或辽远的利益。这样，桥梁就建筑了，海港就开辟了，城墙就修筑了，运河就挖掘了，舰队就装备了，军队就训练了；所有这些都是由于政府的关怀，这个政府虽然也是由人类所有的缺点所支配的一些人所组成的，可是它却借助着最精微的、最巧妙的一种发明，成为在某种程度上免去了所有这些缺点的一个组织。”^①

^① 休谟：《人性论》中译本，商务印书馆，下卷，第578～579页。

作为哲学家的休谟做梦也不会想到，他在《人性论》中表达的怀疑论或不可知论思想，在其身后近 300 年的今天，会成为新自由主义经济学的理论渊源。他的这段话，毫无晦涩难明之处，他说的是国家起源、政府功能之类早已被世人客观对待的事实。但人们也许不知道，百十年来经济学家们为了发展一种完善的国家理论，却一直在喋喋不休地争吵。直到今天，还很难说有一种为所有经济学家所接受的国家的经济学理论。尽管如此，要解剖休谟的这段话，却至少已经有了几柄锋利的手术刀：第一，信息的完全能导致两人间的成功合作，这时不需要国家；第二，搭便车心理能使集体行动受挫，这时国家可能以集体代表的身份出面，领导与集体利益有关的行动；第三，交易费用的存在使得共同行动计划的商定和执行变得困难重重，国家以其掌握的财力和强权也许能化解此种困难（这第二、三点可视为国家起源的主要理由）；第四，国家提供许多公共商品或服务以换取国民的税收，换句话说，是国民的税收使政府得以维持并正常运转，因此国民对政府的所作所为不必心存十分的感激；第五，政府官员的行为同样符合效用最大化假定，这应使国民时时保持警惕，以防税收的滥用和被侵吞；第六，国家既可能保护公共利益和个人权利，也可能使用暴力掠夺国民的财富，侵犯个人的权利，这样的国家或政府就不再有存在的价值。当然，现代经济学中还有许多理论和分析方法可以解释比这段话的内容更丰富的国家现象。

关于国家的经济理论的发展，似乎可以分为四个阶段：第一阶段是福利经济学以前的古典、新古典经济学家们的贡献；第二阶段是福利经济学本身的贡献；第三阶段是凯恩斯学派的贡献；第四阶段是被称为新制度学派（包括新经济史学、产权理论、厂商理论、交易费用理论和公共选择理论等）的贡献。关于第一、二

阶段的文献，鲍莫尔教授在他的名著《福利经济及国家理论》^①里已有详尽的论述；凯恩斯学派的国家干预理论则反映在更加著名的《货币、就业和利息通论》中。新制度学派分支林立，文献浩繁，一时难以下手，找不到一条清晰的思路。好在斯蒂格里茨（Stiglitz, J. E）教授在1989年出版了一本名为《论国家的经济角色》的著作，书中还附有6篇由著名经济学家撰写的书评^②。这本书在较小的篇幅里运用经济学的最新理论和方法，探讨了国家的特征，国家在经济活动中的优劣势以及国家经济角色的变化方向。我们也许能够通过对本书观点的介绍、阐述和评论，得出国家的经济理论的最新透视。

第一节

国家作为一个经济组织的特殊性

“国家仅仅是从事社会经济活动的许多组织中的一员。我们的目的在于，将作为一个经济组织的国家与其他经济组织之间的根本不同处界定开来，并从这些不同处出发，得出某些与国家的适当角色相关的推论来。”^③

他认为，决定国家与其他经济组织不同处的是国家的两个突出特征：第一，在国家这个组织里，其成员具有普遍同质性（universal）；第二，国家具备其他经济组织所无法获得的强制性权力（powers of compulsion）。

① 鲍莫尔：《福利经济及国家理论》，商务印书馆，1982年版。

②③ Stiglitz, On the Economic Role of the State. Basil Blackwell Ltd. 1989