



政企分开研究

ZHENGQIFENKAI
YANJIU

崔 钊 著

河南人民出版社

政企分开研究

崔 钊 著

河南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

政企分开研究 / 崔钊著. — 郑州 : 河南人民出版社,
2013.9

ISBN 978-7-215-08489-6

I. ①政… II. ①崔… III. ①政企分离 - 研究 - 中国
IV. ①F123.15

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 148707 号

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:65788051)

新华书店经销 河南省瑞光印务股份有限公司印刷

开本 890 毫米×1240 毫米 1/32 印张 6

字数 150 千字

2013 年 9 月第 1 版

2013 年 9 月第 1 次印刷

定价 : 22.00 元

导 言

中国改革尚未成功,因为中国传统体制中的核心问题尚未得到解决。这一核心问题就是政企不分的国有企业占有结构。

政企不分问题可以说是自中国经济体制改革以来,提出最早、争论最激烈、下工夫最大,但至今仍未解决的一个问题。之所以如此,是因为这一问题的实质是所有制问题。

政企不分体制即以国有经济为主体的生产资料占有结构,是中国传统计划经济体制赖以建立的基础和核心。这一结构与传统的指令性计划管理体系相辅相成,两者共同构筑了中国传统计划经济体制的最基本框架。对这种所有制结构的传统描述为:以国有经济为主体、集体经济为辅助、私人经济为补充。

与此相应,还有一套传统的所有制观念,它至少包括下列几个基本点:

国有经济等于公有制,具有社会主义性质;

私人经济等于私有制,具有资本主义性质;

集体经济处于以上两者的中间状态,具有过渡性质;

整个社会的所有制性质取决于以上三种成分的量的组合,即所有制的社会主义性质要靠国有经济成分量的多数来保证。

尽管经过 30 多年的改革与发展,中国所有制结构已经发生了很大的变化,国有经济和集体经济在整个经济中的比重已大大减少,其他各种非公有制经济成分的比重也已大大增加;对所有制结构的改

革目标,也已由最初的“以国有经济为主体”,改变为“以公有制为主体”。但是,传统所有制结构的基础和核心仍未改变,中国目前所有制结构的基本特征,仍可以用“以国有经济为主体”来进行描述。

“以国有经济为主体”或是政企不分结构,是造成当前中国社会经济生活中一系列严重问题的体制原因所在。由于政府占有了大量的、在市场经济条件下不应当由政府占有的企业,政企不分就是一种必然。如果说在改革初期,这种不合理的占有结构带给我们的问题还都是属于胎带的问题,属于这一体制自身原有的问题,那么到了今天,由于我们仍在竭力维持这一占有结构,它已经又给我们带来了一系列更加严重的次生问题。可以说,当前中国社会经济生活中一系列难以解决和遏制的重大问题,无不与这一体制有着最直接的关系,或者说是这一体制的直接产物。

中国改革走到现代企业制度和证券市场这一步,已经是走到了它的极致。由于公司制是现代市场经济中最具代表性的企业制度,证券市场又是现代市场经济中最具代表性的一个市场,中国市场化取向的改革和传统体制之间在这里形成“两军对峙”的局面。不对政企不分体制进行彻底的改革,我们已是无路可走。

中国改革已经到了一个关键的阶段,这是一个绕不过去的坎,是一个我们必须面对并且必须要尽快突破的体制障碍。

目 录

导 言	1
第一章 政企不分与政企分开	1
一、政企不分问题的提出	1
二、有关政企分开问题的争论	4
三、政企不分的本质	8
四、政企不分的制约与后果	12
第二章 政企分开与所有制	17
一、有关社会主义所有制的理论	17
二、我国所有制理论与结构的演变过程	25
三、集体经济	35
四、对传统所有制理论的分析	37
第三章 国有企业政企职责分开的改革路径	48
一、“两权分离”思路下的国有企业改革	48
二、制度创新思路下的国有企业改革	53
三、对国有企业改革路径的分析与评价	57

第四章 政企分开与政府职能转变	61
一、有关经济学的一般理论和结论	62
二、政企不分的体制特点	67
三、市场经济对政府企业性活动的限制	70
四、政企不分对政府职能转变的制约	73
五、搞市场经济必须遵守市场经济的基本原则	82
第五章 政企分开与现代企业制度	85
一、公司制是市场经济的产物	85
二、公司治理属市场调整范畴	87
三、对股份制特点的分析	89
四、对国有企业公司制改造的分析	92
五、参考与借鉴：德国的政府参与企业	100
第六章 政企分开与国有资产管理	106
一、国有资产管理体制的演变过程	107
二、国有资产管理体制能否有助于政企分开 和政府职能的转变	111
三、国有资产管理体制能否有助于国有资产的管理	117
第七章 政企分开与发展方式转变	125
一、我国经济发展方式的现状	126
二、发展方式的转变是生产力发展到一定阶段的必然要求	130
三、经济体制完善是实现发展方式转变的必要前提	132

第八章 政企分开与证券市场	136
一、我国证券市场的体制特点	137
二、政府垄断型股权结构对证券市场的体制性影响	140
三、证券市场与国有经济布局的战略性调整	150
第九章 政企分开的路径选择	153
一、改革的原则与意识	154
二、政企分开的思路	159
附录一 德国国有企业的管理体制	崔 钊 167
附录二 关于东德国有企业的转轨情况	崔 钊 174
参 考 资 料	180

第一章

政企不分与政企分开

自从政企不分问题提出之后,理论界关于什么是政企不分和如何才能实现政企分开就进行了激烈的争论。争论的焦点是:政企分开是否就是政企职责分开。其中,政企职责分开的观点一直占有上风,并且在实践中也一直是按照政企职责分开的思路在进行。但是,至少到目前为止的实践证明,这一思路并未为我们打开政企分开的大门,政企不分仍然是我们面对的一个严峻现实。

一、政企不分问题的提出

我国传统的计划经济管理体制是一种“大一统”的管理体制,特别是经过“文化大革命”,这一体制已经发展到了它的极端:全部经济结构完全为国有经济和已被改造为准国有经济的集体经济,所有企业的经济活动也几乎完全被中央计划和各级政府所控制,企业基本成为各级政府的附属物。同时,这一体制的弊端也已发展到了它的极致,其中最严重的就是:一方面政府对企业的管理无所不包,另一方面却是企业普遍缺乏活力、效益持续低下,大量企业濒临破产或实际上已经倒闭,整个经济已难以为继。因此,如何解决以政代企、

解决企业活力的问题,就成为改革初始面对的首要问题。

中共中央关于政企不分问题的正式提法,最早是见之于1984年10月20日党的十二届三中全会上通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》(以下简称《决定》)中。这一《决定》指出,我国社会主义制度的优越性之所以没有得到应有的发挥,“一个重要的原因,就是在经济体制上形成了一种同社会生产力发展要求不相适应的僵化的模式。这种模式的主要弊端是:政企职责不分,条块分割,国家对企业统得过多过死,忽视商品生产、价值规律和市场的作用,分配中平均主义严重。这就造成企业缺乏应有的自主权,企业吃国家‘大锅饭’、职工吃企业‘大锅饭’的局面,严重压抑了企业和广大职工群众的积极性、主动性、创造性,使本来应该生机盎然的社会主义经济在很大程度上失去了活力”。《决定》指出:“过去由于长期政企职责不分,企业实际上成了行政机构的附属物,中央和地方政府包揽了许多本来不应由它们管的事,而许多必须由它们管的事又未能管好。……因此,按照政企职责分开、简政分权的原则进行改革,是搞活企业和整个国民经济的迫切需要。”

《决定》中关于“政企职责不分”的提法,是出于当时对这一问题的认识。即认为国有企业缺乏活力,主要是由于国家对企业统得过死,“把全民所有同国家机构直接经营企业混为一谈”。而根据马克思主义关于所有权与经营权可以适当分立的理论,应当赋予企业更多的经营自主权,“使企业真正成为相对独立的经济实体,成为自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产者和经营者”。

此后,虽然“政企职责不分”的提法开始逐渐被“政企不分”和“政企分开”的提法所取代,但在对政企分开的认识上,主流的解释仍是政企职责分开。如在中共中央党校2009年编辑出版的《党的建设辞典》中,对“政企分开”这一词条的解释就是:“政企分开,是指政府与企业职责分开。”

1992年10月,党的十四大报告将政企分开作为转换国有企业、特别是大中型国有企业经营机制的重要环节,提出:“通过理顺产权关系,实行政企分开,落实企业自主权,使企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我约束的法人实体和市场竞争的主体,并承担国有资产保值增值的责任。”

在1993年11月14日党的十四届三中全会上通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中,中央提出了建立现代企业制度的战略目标,并将政企分开确定为现代企业制度的四个基本特征之一。其中对现代企业制度的具体描述为:“进一步转换国有企业经营机制,建立适应市场经济要求,产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度。”该决定对现代企业制度的上述四个基本特征进行了文字性说明,从“出资者按投入企业的资本额享有所有者的权益”、“政府不直接干预企业的生产经营活动”这些用语中,我们不难看出,其中对政企分开的理解,还是指政企职责的分开。

2002年,国家决定重建国有资产管理体制,并将其作为实现政企分开的重要举措之一。为此党的十六大报告要求:“各级政府要严格执行国有资产管理法律法规,坚持政企分开,实行所有权与经营权分离,使企业自主经营、自负盈亏,实现国有资产保值增值。”

在2007年10月党的十七大报告中,中央又将政企分开与加快行政管理体制改革、建设服务型政府相联系,提出:“加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开,规范行政行为,加强行政执法部门建设,减少和规范行政审批,减少政府对微观经济运行的干预。”

从以上中央对有关政企分开的提法和要求来看,政企分开已成为我国改革的一个核心环节,它至少决定着我国改革的极其重要的两个方面,即国有企业的改革和政府职能的转变。

二、有关政企分开问题的争论

从政企分开问题提出之后,理论界和实业界就围绕“什么是政企分开”和“如何才能实现政企分开”等问题,进行了大量的讨论和争论。其中1997年7月17日发表在《经济日报》上的一篇连续以三个“政企分开”为标题的文章,即“政企分开 政企分开 政企分开”,反映了这种争论当时达到了何等激烈的程度。其争论的焦点是:政企分开是否就是政企职责分开。

当时占主流的观点即政企职责分开的观点认为,在基本不改变政府对国有企业占有关系的前提下,只要通过对国有企业管理方式的改变,将国有企业的经营管理权交给企业的经营管理人员,政府只保留对企业的所有权,然后再在此基础上,在政府内部将政府作为社会经济管理者的职能与其作为企业所有者的职能分开,政企不分问题就能得到彻底解决。国有企业可以因此而成为独立自主的商品生产者与经营者,政府的职能也可以因此而得到彻底的转变。这种观点强调,政企分开不能是政企体制的分开,即政府不能放弃对国有企业的所有权和控制权,否则就会削弱国有经济的力量,降低国有经济在国民经济中的比重,从而威胁到以公有制为主体的地位,并进而影响到国家的性质。

1995年至1996年,《经济日报》连续发表的时任国务院研究室主任袁木的几篇关于国有企业改革的调查报告,可以说是上述观点的典型代表。这些文章的核心观点是:国有企业改革的目的只能是加强国有经济在整个国民经济中的主体地位和主导作用,而不能相反。为此,在《再谈国有企业改革问题——四川德阳调查归来》一文中,作者首先就明确提出:“所谓‘政企分开’,是简化了的语言,准确地说应该是‘政企职责分开’,各司其职,各负其责,而不是‘政企分

家’，更不是‘政不管企，企不听政’。”^①在《柳州调查归来——五谈国有企业改革问题》的文章中，作者进一步强调：“如何理解和正确贯彻政企分开的原则，是国有企业改革中另一个十分重要的问题。经过在其它地方的调查，我过去曾经提出，政企分开就是政企职责分开，决非政不管企，企不听政，而是政企各司其职，各负其责，权责分明，主要目的是保证企业真正做到自主经营、自负盈亏。”^②

作者之所以多次强调政企分开只能是政企职责分开，决不能“政不管企、企不听政”，是出于对国有企业私有化的担心。在《重庆调查归来——四谈国有企业改革问题》一文中，作者认为在当时“抓大放小”过程中出现的“小企业卖掉、大企业股份化”的倾向，是一种受私有化思潮影响的结果，提出：“进一步放开放活小型国有企业管理绝不是一放了之，撒手不管，放任自流，更不是卖掉拉倒，这股风绝对刮不得，否则后果不堪设想。”为此，作者强调：“我们决不能因此而走向另一个极端，即只重视价值形态而不重视实物形态。如果作为实物形态的国有资产都卖掉了，国有企业都私有化了，即使国家手里还掌握多少万亿元的资金，国有资产将从此无法增值保值，那还谈到什么公有制经济为主体、国有经济为主导呢，还有什么社会主义可言呢？”^③

对于政企分开即政企职责分开的提法，当时的理论界是有很大争议的。其中最典型的一篇文章，是前述1997年《经济日报》上发表的时任中国社会科学院副院长刘吉《政企分开 政企分开 政企

① 袁木：《再谈国有企业改革问题——四川德阳调查归来》，《经济日报》，1995年3月3日。

② 袁木：《柳州调查归来——五谈国有企业改革问题》，《经济日报》，1996年3月11日。

③ 袁木：《重庆调查归来——四谈国有企业改革问题》，《经济日报》，1995年12月14日。

分开》的文章。这篇文章的《编者按》指出：“政企分开，是我国建立现代企业制度的内在要求，也是我国经济体制改革的重要课题和主要难点之一。……文章标题连用三个‘政企分开’，意在强调此问题的极端重要性和迫切性。此文虽然写得比较尖锐，但确实值得一读。”^①

从此文的标题，我们就不难看出该文内容的指向。对此，作者在文章中不仅说得非常明白，而且还相当尖锐。作者强调，我国之所以长期未能解决政企不分问题，其主要原因之一，就是“对政企分开极其深刻的理论含义缺乏理解”，“有一种说法叫做‘政企职责分开’。把‘政企分开’改为‘政企职责分开’，两字之差，失之千里，它阉割了邓小平同志和党中央提出的‘政企分开’的改革意义”。^②

该文认为，政企不分是计划经济体制的本质和要害，是当代中国一切矛盾的焦点。文章在列举了政企不分对当前我国社会政治经济生活造成的十大严重后果之后，提出了有关政企分开的思路。但是从作者所列举的有关政企分开的具体措施来看，其结果也并未能跳出政企职责分开的路子。

一是尽管该文激烈地反对“政企职责分开”的提法，但是，为什么说政企职责分开的提法就是“阉割了邓小平同志和党中央提出的‘政企分开’的改革意义”，真正改革意义上的政企分开又应该是个什么样子，作者并没有对此做出任何回答，或者说予以了回避。

二是该文除提到国有小型企业原则上可以拍卖以外，对国有大中型企业的改革思路，仍可归并为政企职责分开的范畴。因为即使按照作者的思路对国有大中型企业实行所谓的政企分开之后，我们仍须面对作者在文中提出的一系列有关如何处理政府与企业之间的

① 刘吉：《政企分开 政企分开 政企分开》，《经济日报》，1997年7月17日。

② 同上。

职责关系问题,诸如国有资产如何管理问题、企业利润如何分配问题、企业高层管理人员如何任命问题、政府和企业的有关职权如何界定问题,等等。尽管作者对这些问题都提出了自己明确的意见,但是毫无疑问,它们仍属于所谓政企职责如何分开的问题。

上述争论是有关政企分开问题的唯一一次争论,自此,政企分开即政企职责分开的认识,就成为社会上既定的事实。此后有关这方面的文章,基本上也就再未能跳出政企职责分开的思路。下面略举两例予以说明。

《中国矿业大学学报》(社会科学版)2001年第1期发表的一篇题为《论政企不分与政企分开》的文章提出:“政企不分,即政企功能交叉错位,政府对各自的权责和目标不明确:一方面政府直接干预企业的微观经济活动,另一方面企业办‘社会’,揽下政府的工作,这样,企业特别是国有企业成为政府机构的延伸。”文章在历数政企不分的危害并分析了产生政企不分的根源之后,所提出的政企分开的思路包括:实行企业无主管改革;分离企业的社会职能;改革干部人事制度,企业经营者非官员化;实行“抓大放小”,大型国有企业实行股份制改造,中小型国有企业放开放活、转换成其他所有制形式;等等。^①

《经济研究导刊》2010年第19期发表的一篇题为《国家所有制下“政企分开”问题的思考》的文章认为,在国有企业改革过程中,政企分开的研究内容主要包括:政府与企业社会职能的分开、企业所有权与经营权的分开、政府国有资产所有者职能与行政职能的分开等三个方面的问题。其中的核心是如何解决政企职能不分和理顺政企委托代理关系的问题。文章提出的实现“真正的‘政企分开’”的主

^① 胡星斗:《论政企不分与政企分开》,《中国矿业大学学报》(社会科学版),2001年第1期。

要措施有三条：一是解除政府主管部门与所办经济实体和直属企业的行政隶属关系；二是“高管”与“高官”绝对分开，即政府官员不得担任企业的高管；三是通过建立现代企业制度和股份制改造，寻求国有企业改革的出路。文章认为：“从政企分开操作上的实际可行性方面，取消政府与企业之间固有的任命制，代之以企业职工代表的选举制。这是实现政企两大群体真正分开的关键。”^①

很显然，上述文章提出的有关政企分开的思路，均属于政企职责分开的思路。

三、政企不分的本质

我国国有企业的改革路径，基本上是按照政企职责分开的思路展开的。经从简政放权、下放企业、两步利改税，到实行租赁制、承包经营责任制、股份制直至推行现代企业制度，这一思路可以说已经走到了它的尽头。尽管这几年已经很少再提国有企业的政企分开问题了，但是如果要问，我们的国有企业和国有控股企业现在是否已经实现或基本实现了政企分开，估计没有人敢对此问题给予肯定的回答。至少到目前为止，实现政企分开仍然是中共中央历次重要文件中必然要提到的一个改革目标，转变政府职能和转换国有及国有控股企业的经营机制也仍然是实现这一目标的两项重要任务。

为什么经过了 30 多年的改革，政企不分问题仍未解决？究其根本原因，就在于我们对政企不分实质的理解有误。将政企不分理解为政企职责不分，尽管只有两字之差，但其意义却已完全不同。

长期以来，我们一直将政企不分理解为一种微观制度的概念，而未将它看作是一种宏观体制的概念。政企职责不分就是这一看法的

① 刘绍英：《国家所有制下“政企分开”问题的思考》，《经济研究导刊》，2010 年第 19 期。

典型表现。按照这种理解,政企不分只是政企职责的不分,即政府作为国有企业的所有者过多地干预了企业的经营活动,而企业作为商品生产者却又过多地承担了政府的社会责任。因此,政企分开的着眼点就不是在于政企的分开,而只是在于政企职责的分开,并且这种职责也主要是限于企业范围内的职责,即政府作为国有企业的所有者与企业经营管理者之间的职责。将政企的分开等同于政企职责的分开,即使从语言逻辑上也是讲不通的。

那么,政企不分的实质到底是什么呢?

政企不分作为一种宏观体制上的概念,它的真正含义在于:政府占有了大量的、在计划经济条件下应当由政府占有但在市场经济条件下却不应当由政府占有的企业,即那些单纯以营利为目的的竞争性企业。简单地说,政企不分就是政府占有了不该由政府占有的企业。

这种不合理的企业占有结构形成了一种宏观体制上的政企合一式结构,即传统的以国有经济为主体的所有制结构。这种结构是我国计划经济体制赖以存在的基础,它与传统的指令性计划体系相辅相成,两者共同构筑了我国传统计划经济体制的最基本框架。而这种以国有经济为主体的占有结构所具有的两个最基本特点,即经济上的高度垄断性和政治上的不平等性,则决定了它是有悖于市场经济的最基本原则和要求的,是与市场经济不相容的。

因此,实行政企分开,就必须从根本上改变这种不合理的企业占有结构。政企分开只能是政企体制的分开,即政府从那些不该由政府占有的企业中彻底退出,政府不再作为这些企业的所有者或股东。只要政府仍留在这类企业中,不管政府如何改变对企业的管理方式或占有方式,政企就不可能分开。政企职责不分只是政企体制不分的表现。体制分开即政府从企业中退出了,政企职责不分问题自然也就不复存在;体制不分即政府不退,所谓政企职责将永远无法分