

政府与企业关系研究

赵东荣 乔均 著

西南财经大学出版社

序

中国 20 年来的经济体制改革，以政府、企业 and 市场为主要领域，逐步深入，使三者关系不断变迁，解放和发展了生产力，经济发展和经济建设取得了巨大成就，为世人所瞩目。也要承认，三者关系的调整还未到位，特别是政企关系作为枢纽尚待进一步理顺。这方面有不少专文，而成书的不多。《政府与企业关系研究》的问世是值得关注的，有其积极的理论意义和实用价值。

本书来自一项科研成果，选用其中五章，自成体系。这个选题的主要内容，首先从理论上阐述政府和企业之间的关系，再以西方主要工业化国家的政企关系为参照系，然后以全球化为前提对上述政企关系的发展作了预期，接着深入解析中国的政企关系尤其是其演进特征并作出评价，最后针对其难点设计了重构政企关系的对策。全书篇幅恰当，言简意赅，层次清晰，观点鲜明，理论与实践密切结合，并且视野广阔，给读者以知识、理念和想象，读来启示多多，特别是对政企关系的进一步改革萌生希望和信心。

研究政企关系，目的在于考察中国的政府职能、企业功能及其相互关系，从揭示传统体制即政企合一的不足，寻求建立市场经济体制下政企关系的新框架，一面转换政府职能，一面建立现代企业制度，并涉及国有资产管理、企业法人治理结构和社会保障制度等方方面面。本书直面这些改革的重要环节和难点，不

乏创新见解,如提出政企关系的三角形图,引入市场功能,分析了政府与不同所有制企业和不同产业的关系,提出重构政企关系应以法律为约束、以制度为规范、以市场为联系等原则和方案,不少地方为旁人所未述及,成为本书的亮点。

政企关系是一种极其重要的经济关系、政治关系,既是生产关系,又是上层建筑,其内涵十分复杂。20 年来的每一项改革,几乎都与此有关,有所突破,还有所制约。面对全球化、信息化的新世纪,面对全面建设小康社会和迈步走向现代化的新使命,传统的政企关系越来越不适应,已有的改革越来越显得滞后,深化改革的要求越来越紧迫和繁重。这有赖于企业改革和政府改革的尽快到位,改革必须有新的突破。体制创新,这是重中之重、难中之难,不仅是经济体制改革,就是政治体制改革的步伐也要加快。本书的问世,在理论上起了一定的推动作用,而后续任务尚多,亟待有更多的理论工作者和实际工作者不断努力,从理论到实践,把此项改革进一步深入下去,拓展开来,这对我们实现 21 世纪的神圣使命,无疑是不可缺少,不容懈怠的。

读了本书的校样,既有欣喜,更有期待。在我们这样一个历史悠久的大国进行史无前例、世无他例的改革,真正是任重而道远。此项改革,政府官员有责,企业家有责,学者们也有责,并且需要广大群众主动参与。只有群策群力,敢于创新,才能扫除各种屏障,走出一条新路,为市场经济体制挺起一道主脊梁。

沈立人

2000 年 11 月 30 日于江苏省社会科学院

目 录

第一章 政府和企业之间的一般关系	(1)
●以市场为纽带的政企关系	(2)
●以制度为规范的政企关系	(9)
●以信息为媒介的政企关系	(18)
●以政策为导向的政企关系	(22)
●以公共供给为联系的政企关系	(27)
第二章 西方主要工业化国家政企关系比较	(35)
●美国自由市场经济体制下的政企关系	(35)
●德国社会市场经济体制下的政企关系	(49)
●法国国家主导型市场经济体制下的政企关系	(63)
●日本协调市场经济体制下的政企关系	(76)
●工业化国家政企关系的原则和特点	(96)
●工业化国家政企关系的方法与经验	(103)
第三章 各国在经济全球化中重构政企关系	(119)
●信息全球化改变了政府对企业的管理方式	(120)
●经济全球化为调整政企关系奠定了理论基础	(121)
●经济全球化为重构政企关系创造了新环境	(124)
●经济全球化下政企关系的发展预期	(127)

- 经济全球化进程中政企关系的调整…………… (132)
- 经济全球化进程中几个需要回答的政企问题…… (138)

第四章 中国政府和企业之间的关系 …………… (148)

- 中国政府和企业之间的一般关系…………… (148)
- 中国政府和企业之间的特殊关系…………… (171)
- 中国政府 and 不同产业企业之间的关系…………… (205)
- 中国政府和企业关系的特征…………… (217)
- 中国政府和企业关系的评价…………… (229)

第五章 重构中国政企关系 …………… (240)

- 重构中国政府和企业关系的原则…………… (241)
- 重构中国政府和企业关系的目标…………… (246)
- 重构中国政府和企业关系的难点…………… (250)
- 重构中国政府和企业关系的对策…………… (254)

后 记 …………… (274)

第一章

政府和企业之间的一般关系

尽管对国家和政府的概念一直有争论,但是,学者们对国家自诞生之日起就具有政治、经济、社会职能却有共识。《1997 年世界发展报告》^①指出,国家从广义上讲是指拥有法律强制手段的一套机构,政府则是在此机构中的管理方式、管理方法、管理制度。而企业自形成之时起,就与政府之间产生着各种联系。不同的社会制度,不同的历史时期,不同的经济发展阶段,存在着不同形式的政企关系。政府和企业^①在市场联系、制度约束、信息传递、政策调控、公共供给等不同方面相互联系、相互作用的集合,构成特定环境下的政企一般关系。

政府对企业的干预主要有两种方式:直接管理和间接调控;三种手段:行政管制、经济调节、法律约束。经济调节手段主要是指六大经济政策,即财政税收政策、金融

^① 《1997 年世界发展报告:变革世界中的政府》,中国财经出版社,1998。

货币政策、价格政策、产业结构政策、对外贸易政策、收入分配政策。政府运用不同的方式、不同的手段对企业进行管理,就形成了不同形式的政企关系,如隶属关系、依赖关系、法律关系等等。

第一节 以市场为纽带的政企关系

现代经济活动中,市场是最基本的形式。无论是社会主义国家还是资本主义国家,尽管制度不同,但是都存在着市场,仅仅是发达与不发达、完善与不完善之别以及内在要素不尽相同罢了。不同的市场条件下,形成不同的政企关系。

一、古典市场经济体制下的政企关系

17 世纪中叶至 18 世纪中叶,随着资本主义积累方式由原始积累形式向资本积累形式过渡,以商业资本为特征的早期资本主义成为成熟的产业资本主义,市场经济机制逐渐形成,过去促进资本主义发展的重商主义和国家干预与贸易保护主义已成为阻碍经济发展的绊脚石。古典经济学派的杰出代表亚当·斯密(Adam Smith)的理论倡导“经济自由”,反对国家干预经济生活。认为在经济领域内,经济的协调主要由一只“看不见的手”起作用,达到自然均衡,形成自然秩序。市场通过价值规律、竞争规律、市场定价或资源配置机制一类的客观经济规律,自动调节生产和资源配置。此时,古典经济学取代了重商主义,经济自

由主义取代了原始的国家干预主义。

在古典市场体制下,市场协调机制的运行是完全自发的,政府奉行的是“自由放任”的政策,不直接干预经济的运行,政府一般不行使对私人经济活动的指导权和管理权。在政府和企业的关系上,政府仅仅充当所谓“守夜人”的角色,为之提供必要的生存和发展的保障。仅在有限的领域进行适度干预:一是对国防所必需的特定产业内的企业给予优惠;二是对幼稚产业部门的企业给予扶持;三是政府管理或经营某些对自然经济秩序有干扰的或个人无力经营或不愿经营的事业。

二、现代市场经济机制下的政企关系

从 18 世纪至 19 世纪 30 年代,随着科学技术的进步,工业生产的迅速发展,不仅企业的规模越来越大,而且股份制公司得到了广泛的发展。在市场竞争机制的作用下,资本主义生产实际上越来越集中到少数大企业手里,垄断逐渐取代了自由竞争,自由竞争资本主义也就变成了垄断资本主义即帝国主义。1929—1933 年爆发了资本主义世界有史以来最严重和最深刻的经济大危机,其范围广、时间长,宣告了自由放任经济理论的破产。凯恩斯提出“国家干预”的理论,认为通过国家干预经济,可以消除市场失灵。政府干预经济的目标主要是:减少宏观经济波动,保持供求平衡;反对垄断,保持竞争;提供公用品和基础设施服务;克服市场经济造成的企业外部不经济;消除分配不平等,保障最低生活水平。在凯恩斯主义成为主流经济理论背景下,各主要资本主义国家都进一步加强了政府对经济的干预,发展国家垄断资本主义,把国家的力量和私人资本的力量

进一步融合起来。凯恩斯理论的实施使西方各国特别是西欧和日本经济迅速恢复,发展水平迅速上升。

这一时期,政府和企业的关系也发生了相应的变化,政府一方面加大了直接管理的力度,一方面强化了法律的作用。德国历史学派代表李斯特(Friedrich List)批判了斯密的自由竞争理论对国民经济各部门之间的联合或协调的忽视,认为这种协调必须借助政府力量才能完成。社会经济具有阶段性,但是,社会经济愈发达,国家在立法和行政方面对经济实行干预愈不可少。新历史学派的经济学家施莫勒(G. V. Schmoller)、瓦格纳(Adolf Wagner)等人进一步强化了在经济不同发展阶段经济制度与法律制度的不可分割的联系。特别是他们的“超阶级”的政府依法干预和控制社会经济生活的思想产生了很大影响。许多国家通常选择以下几种形式实施对企业的干预:①国家通过迅速扩大投资,创建国有企业,直接经营管理;②国家迅速增加国家订货和国家采购,直接促进私人企业的发展;③加强财政、金融政策的作用,通过调节市场,间接影响企业;④实行国民经济计划,引导企业;⑤制定法规,维护竞争,约束企业行为。

20世纪70年代以后,出现了经济的“停滞—膨胀”趋势。由于“政府失灵”和“计划失灵”,从而要求国家改变干预经济的方式。70年代末和80年代初,弗里德曼(Friedman,1956)的货币理论、穆思(J. F. Nuth,1961)和卢卡斯(R. Lucas,1972)的合理预期理论、孟德尔(R. Mundell,1971)和拉法尔(Laffer,1974)的供给理论等新自由主义经济思潮,溶入到美国里根政府的“经济复兴计划”中,减轻了政府干预,加强了私人经济力量和市场机制的调节作用。西方主要发达国家纷纷开始推行新型自由经

营思潮政策。

然而,80 年代末和 90 年代初又出现了经济的衰退,增长率下降,失业人数增多,企业大批倒闭,财政状况恶化,凯恩斯的国家干预理论又重新引起重视。政府通过强制性的行政、法律等手段,替代一部分尚不发育或残缺的市场机制,直接或间接地干预企业所有权,实现资源的合理配置。但在干预的具体措施、程度和范围上都因适应形势而有所变化,现代市场经济机制日臻完善。西方结构主义理论中罗森斯坦—罗丹(P. Rosenstein—Rodan,1961)的“大推动”理论、钱纳里(Chenery)和布鲁诺(Bruno,1962)的二缺口模型、刘易斯(Lewis)的“二元结构”理论等,都为政府推动经济增长提供了可供选择的模式。随着制度主义对新古典主义和结构主义的批判(保罗—P—斯特里,1992),市场经济的基本概念也由企业、市场的两极结构转化为企业、市场、政府的三维结构。

现代市场经济机制下的政企关系趋向于“法律化”、“合理化”。国家不直接干预企业的经济活动,而采用计划诱导、政策调节、法律规范的手段间接影响企业的行为,以维护竞争,促进企业的自由发展。这一时期政企关系的特点主要是:

(1)国有企业私有化。国家作为所有者和经营者,仅限于公用设施和公共劳务。如美国政府只拥有和经营供水和排水系统、煤气设施、公共交通系统、电力设施。

(2)经济立法,限制垄断,维护市场竞争,确保私人(中小)企业的正常运行和自主发展。

(3)政府只对特定行业如公用事业进行管理,并对其价格、利润、市场准入进行干预。公用事业一般包括:电力、自来水、

煤气供应,地方电讯和电子通讯系统等等。

(4)促进企业进步,增强企业竞争力。如美国对民间的开发研究投资在税收上给予大量的优惠;放宽对大企业联合研究的限制,给大企业接受政府委托而进行的研究的成果以专利权。德国还对中小企业的研究开发给予补助,并资助建立技术开发型企业。

三、不完善市场经济条件下的政企关系

市场经济发育不完善的国家,多是经济不发达地区的发展中国家,其中一些是社会主义国家,这些国家目前正在向市场经济过渡。发展中国家在缺乏竞争力的情况下,面对世界上发达的资本主义国家,采取对内自由放任、对外自由贸易的政策,要在短时间内使国民生产力取得较快的发展,成为新兴的工业国,是决不可能的。因此,它们无一例外地重视国家在经济发展中的巨大作用,利用政权对经济活动进行积极干预,政府不仅作为经济活动的参与者,而且作为直接的管理者。

1. 市场经济条件不完善的资本主义国家的政企关系

市场经济条件不完善的资本主义国家的政企关系可分为两类:一部分国家以直接干预和监督管理为主,辅之以计划指导和市场调节;一部分国家以间接干预为主,一方面加快培育市场,一方面加强运用经济政策调节,辅之以计划指导、法律制度规范企业行为。前者如印度,政府通过各种途径建立和发展公营经济,并通过立法和行政手段直接而具体地干预经济活动。规定公营经济部门的组织形式和活动范围;规定大企业必须向中央政府登记,未经许可,不得扩大生产能力,不得新建企业;中

中央政府通过许可证等行政手段控制企业对大众消费品的生产、储存、运输、分配和价格。

20 世纪 80 年代以后,西方国家更为注重经济调整与改革,放宽对私营企业的限制,减少对本国工业的过分保护,提倡竞争;整顿国营企业,扩大自主权,增强活力。前者如韩国,国家直接控制公有经济,利用政治手段、税收、信贷和价格政策,决定和控制经济增长的整个过程,私营部门完全处于从属地位;到了 80 年代还强迫企业兼并,实行专业化生产和垄断。后者如新加坡,注重培育和发挥市场经济机制的作用,在对国有企事业单位的管理方面具有独到之处。一是企业单位都按市场法则经营,面向市场,参与竞争,自负盈亏。而且国有的学校、医院和科研单位,其内部组织和制度完全与民营企业一样,实行雇用和聘用制,在国家规定的经营领域自主经营,优胜劣汰。二是国家只监督和管理国有资产,向企事业单位派遣国有资产的代表,其经营活动由企业自主管理。

2. 市场经济不完善的社会主义国家的政企关系

市场经济不完善的社会主义国家原先采取的以中央高度集权为特征、以对经济系统运行的指令性计划控制为核心的经济体制,随着生产力的发展,使社会主义经济陷入深刻的矛盾之中。为了除去效率低下、发展缓慢等种种弊端,政府采取了以市场经济机制为导向的体制改革。

社会主义国家由计划经济向市场经济过渡,大体上可分为两种形式:一种是前苏联的“休克疗法”,即采用激进的手段直接转为资本主义,政府和企业的关系同于资本主义国家政府和私人企业的关系;一种是以中国为典型的“渐进改革”模式。中国

改革的理性探讨,应该说是从改革成本入手,逐步导入改革决策的过程。从利益分配到改革成本的分析,一些学者强调社会改革成本(樊纲,1993),一些学者强调个人改革成本(盛洪,1991)。从改革成本出发,中国学者的研究推进到改革决策过程(林毅夫等,1994;胡汝银,1992;周其仁,1994)。比如主张充分利用已有的组织资源(尤其是政府资源),保持制度创新过程中制度的相对稳定和有效衔接(林毅夫等,1993、1994)。渐进式改革之所以可能被采纳,主要是由于它能够通过逐步的改革而减少对改革的摩擦成本,使各个集团的既得利益能得到最大保持。在渐进式改革中,政府的调控作用显然十分重要。政府要培育市场体系,引进竞争机制;要转变政府职能,改革国有企业;还要推行经济成分的多元化。政府和企业的关系也在改革中逐渐演变,政府所承担的经营职能逐步交予企业,实行国有企业所有权与经营权的分离,政府对企业的管理由实物的、直接的、一对一的管理,转变为价值的、间接的、行业性的管理。经济活动的重心逐步向企业转移,企业由政府的附属物向具有独立法人地位的市场主体转变。政府主要通过运用经济杠杆调节经济。政府和国有企业的关系,由传统计划体制下层级组织结构中直接行政管理的上下级的隶属关系,到“扩权让利”、“承包制”改革下的“依赖型”或“半依赖型”的“父子”关系,再到“建立现代企业制度”改革时期的“半依赖型”的“半法律型”的“半父子”关系。其改革的思路是政府调控市场,市场引导企业。

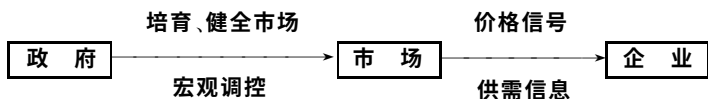


图 1-1

第二节 以制度为规范的政企关系

不同的生产力条件下,不同的经济发展阶段会采用不同的经济制度,同一时期不同的国家也会采用不同的社会制度。不同的经济制度和社会制度下的国家有着不同的社会和经济目标,具有不同的政府职能,从而与企业之间形成不同的关系。

一、制度学理论及经济体制的功能和经济制度结构

制度(Institution)没有十分严格的经济学定义,它可以泛指各种各样的组织机构,乃至风俗习惯等。按维布伦的解释:制度实质上就是个人或社会,对有关的某些关系或某些作用的一般思想习惯;或是由生活方式所构成的在某一时期或社会发展的某一阶段通行的制度的综合。从心理学方面来说,可以概括地把它说成是一种流行的精神态度或一种流行的生活理论。^① 康芒斯(John. R. Commons)认为,制度是包括家庭、工会、股份公

^① 参见涂永式:《制度结构创新论纲》,载《中南财经大学学报》,1997(6)。

司、同业协会以至国家统统都在内的一种组织。以后的制度经济学家基本上都采纳了这种解释。但是,无论从什么角度说,新旧制度经济学家所说的“制度”绝不仅指社会制度,它还应包括政治、法律、风俗、习惯乃至思维方式等方面各种现象的综合。

用制度来规范政府和企业的关系,从历史上看大体经过了三个时期。从 19 世纪末维布伦和康芒斯、米切尔(N. C. Mitchell),到 20 世纪 30 年代贝利(A. Berle)、米恩斯(G. C. Means)、艾尔斯(C. E. Ayews)、小克拉克(J. M. Clark)等,这两个时期,制度理论对政府决策都起到了一定影响。

20 世纪 60 年代后,随着经济的发展、科学技术的进步,经济危机频繁出现,社会矛盾日益尖锐,改革制度的呼声日益高涨。一些经济学家由此提出了一系列“新”的改良社会的制度理论和政策措施,形成了新制度经济学。它的杰出代表有加尔布雷思(J. K. Galbraith)、贝尔(D. Bell)、缪尔达尔(K. G. Myrdal)、甘布尔(A. Gamble)等。

新制度学派的杰出代表加尔布雷思(1973)对二战后美国经济结构进行了分析,从“二元体系”学说(计划体系、市场体系)出发,分析了政府和大企业的关系,指出二元体系给社会经济带来了各部门发展的不平衡,以及造成了两个体系间人们的收入不平等。为此,他提出了“结构改革”理论。结构改革的中心思想就是要使目前不完善的经济结构完善起来,使公共目标成为政府的重要任务,以消除两个体系的不平等,实现权力和收入的均等化。孟德尔(1971)提出了重视供给和减少税收的主张,认为只有如此,才能消除国家干预过多而造成的经济停滞,达到均衡。随着制度学派对理论问题的深入研究,制度界定的主体由

政府扩展到政府与企业的集合体,特别是集合体中如何减少交易活动的不确定性,从而降低交易成本,增大增长收益,成为制度理论中的重要问题。而信息成本(诺斯, North)是制度安排和制度结构中交易成本的关键。

经济制度是指一个社会基本的生产关系,经济体制是一定经济制度的具体表现形式,任何经济制度在其发展的不同阶段都要采取不同的经济体制形式为其服务。经济体制是社会经济制度的历史的运动形式,是为有效配置资源而确立的一系列组织管理制度和经济调节机制。

在现代经济条件下,较为健全的经济体制由决策机制、信息机制、协调机制、激励机制和约束机制等五大机制和所有制要素构成。经济体制具有两大基本功能,即配置功能和动力功能。具体地说就是:确定生产资料所有制和具体的分配、使用形式;向经济主体显示相应的产品稀缺及其他相关经济要素的变动信息,为经济主体的决策提供依据,控制生产资料所有权的变动;促进资源的合理配置,协调分散的经济活动,激励和约束各个经济主体以及政府的行为,促使其能够谨慎周密地进行决策和执行决策,迫使其经济活动符合经济体制的总目标,尽可能使资源配置达到一种最符合效用最大化的状态。

在现代市场经济运行中,经济体制由产权制度、企业制度、市场制度、政府制度和法律制度五大制度构成。企业制度、市场制度、政府制度三位一体构成社会资源配置的制度结构。产权制度决定了企业制度、政府制度和市场制度的质、运作及其变化,企业制度、政府制度、市场制度的变革又影响产权制度的创新和产权的静态归属和动态营运,不同的产权制度形成不同的

企业、政府、市场三者之间的联系。法律制度以法律的权威和强制性监督和维护各项制度的有效实施,规范企业、政府、市场的三者关系。(如图 1—2 所示)

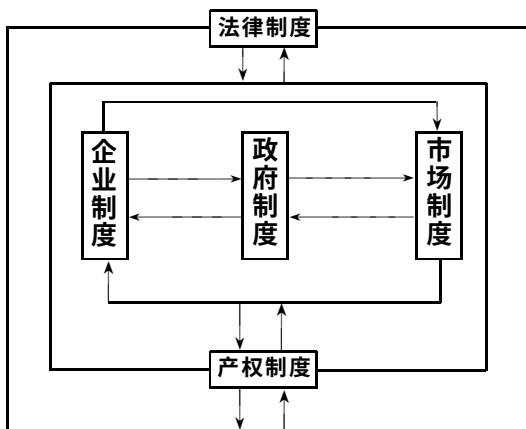


图 1—2

二、市场经济、计划经济的局限和政府有限理性

众所周知,市场机制会“失灵”。因为,在市场经济条件下,企业以追求利润最大化为惟一的目标,这必然导致:

(1) 垄断的出现。企业为获得更多的和更稳定的利润,采取各种手段和方法,控制市场价格,形成垄断,从而破坏市场价格机制。

(2) 公共产品的短缺。由于公共产品本身消费上非排他性、非竞争性的特点,对于追求利润最大化的企业来说,最大的可能是企业投资游离于公共产品之外,以至于公共产品严重不足。

(3) 外部效应。企业为了自身的利益,往往会增加社会成