

第一章 治理公司的两种不同策略

默顿 H. 米勒

一、引言

我十分赞赏会议的组织者将国有企业的改造作为这次大会的中心课题。在我看来，改革国有企业对中国的长期发展来说是至关重要的。它不但关系到我马上就要讨论的微观经济的效率，还关系到宏观经济的稳定。目前，一些国营企业无利可图所造成的亏损是导致中央政府的财政赤字的主要原因。根据我所看到的报告，这种亏损企业不在少数。从中央银行获得的贷款不是被用来弥补赤字，就是被用来直接冲抵公司的亏损，其结果，将不可避免地触发通货膨胀。

当然对中央政府来说，在已有的增加收入的各种选择中，通货膨胀也许是弥补财政赤字的办法中成本最低的。但是，事实上，从任何意义上来讲，这种办法的成本都不低。通货膨胀可以导致一个国家的资源和人力的严重浪费。如果当局出于无奈而管制价格，这种浪费就会变得更加严重。价格管制不但无法长期抑制通货膨胀，而且事实上会削弱生产的激励机制，滋长腐化，而使问题变得更加严重。

要做到国有企业的改革和重组十分不易，却对减低通货膨胀非常重要。这是因为我们所讨论的亏损企业往往大得象座城

市。在这些企业中 应当把纯商业性和生产性的活动和这些企业所提供的学校、住房和其他市政服务相分离 以便使企业的各个部分都可以分别管理和融资。至于如何实现这种分离 我只能留给这次会议的其他出席者去讨论了。我想将注意力集中于另一类与改革和重建有关的问题上。这些问题与我的金融学专业也比较接近些。

从本质上来说，研究改革等于是对经济学家所称的公司治理(Corporate Governance)的各种可能的方略作一番选择。譬如，怎样才能确保企业经理得到正好为其所需而不是更多的资金以完成有利可图的项目？经理应遵循怎样的准则来经营企业的业务？谁来判断经理是否对公司的资源运用得当？如果运用不当 谁有权决定替换这些经理？

为了不使你们的期望过高 让我赶紧补充一句 在公司治理问题上至今为止并不存在一个可以被普遍接受的答案。不仅在美国 而且在其他许多国家 这个课题目前仍然充满着争议。由于我的任务有限 只是一个主题发言人 我只能为你们用粗笔勾画出有关这一课题浩繁研究报告中的主要线索。请不要把我在这里所讲的当作是文献的全面的综述。就象一幅古典的中国国画所体现的那种精神，试图用寥寥几笔泼辣的点和线来勾画出栖停于柳枝上的小鸟。

目前还没有对公司治理的最好形式的共识，这对中国而言，也许是一件好事。在改革的早期阶段 中国可以选择一种治理形式 即合适其国情 又能避免“尾大不掉”在经济成熟时因无法摆脱这一形式而受其所累。

当我在介绍公司治理的主要内容时，并不认为公司治理模式的选择是你们今后所要面临的唯一棘手问题。你们还必须采取有效率的、低成本的措施来迅速重组破产企业 或者说 在当

公司必须清算时能有办法重新利用这些企业的有用的资产。你们要发展出一种不会使投资和融资的激励受到扭曲的公司所得税制度。

这些问题并不是很容易解决的 也没有现成的答案。治理模式多种多样 互争长短 你们必须从中挑选。这个问题你们是无法回避的。你们应当探索各种可能的选择，探索得越早就越好。

二、主要的公司治理模式

关于公司治理 在西方经济中有两种最主要的治理模式。这样讲若有过于简单化之处 谨请原谅。一种是由银行起主要作用的日本——德国模式，一种是股东起主要作用的英——美模式。在德——日的大公司治理模式下，大银行一般担当提供信贷的带头人 并且成为主要的 如果不是最重要的 对公司有控制力的股东。由于主银行提供如此之多的资金 并且拥有如此之多的股票 这个主银行事实上可以选择公司的上层经理。这个主银行通常给经理相当的自主权以主持日常决策，但同时它对整个公司的经营保持有严密的总体监督。

成为对比的是 在美国制度下 银行在一般公司中不能拥有自有资产的股权 当然更不能控制股票。只有在破产重组过程中 银行接受某些自有资产以抵偿贷款时，银行才能暂时拥有一个公司的自有资产。随后他们必须迅速地摆脱这些不得不拥有的资产。尽管提供信贷的银行能够对管理阶层施加一些影响 选择和撤换经理的责任在董事会手中，在技术上来说董事们是股东的代表 并由股东选出。

这是德——日以银行为主的模式和英——美以股东为主的模式在结构上的主要不同之处。初看之下 孰优孰劣 双方似乎

并不旗鼓相当。美元币值近年来相对日元和德国马克不断下滑。对中国而言，似乎只有德——日模式才能令人信服，舍此无他。其实，重要的是要懂得在管理体制问题上，币值是毫不相关的。币值是一个宏观经济现象，并非是个微观经济现象。实际汇率的变化归根结蒂是由一个国家的家庭储蓄率所推动的。储蓄多的国家，例如日本和德国，必须出口其不想消费的产品到希望消费这种产品的国家，出口国将其出口产生的外汇剩余通过接受其顾客的债券而不是商品来转化成金融资产。如果它们不再希望保持其顾客的债券和其他的债券，那么他们就不能继续保持其出口剩余，他们必须削弱自己的储蓄率，扩大自己的消费和进口率。作为这种调整过程，他们的币值会不可避免的上升。这就是为什么目前我们能看见日元和马克的币值相对于美元持续上升。

治理制度一方面主要是属于微观经济学的领域，另一方面，有时也有不应忽视的，虽然看起来似乎并不相干的宏观经济学方面的问题。由于日本银行在其所贷款的企业中拥有如此多的自有资产 股票市场的崩溃 例如 1990 年以来日本所经历的那样，也会使这种银行制度的偿付能力受损。当然，美国近年来也有其自身的银行危机，尽管美国银行不拥有很多股票，房地产的价值下跌可以对银行的偿付能力构成同样的伤害。但是，日本银行握有的自有资产不但份额高，而且常常不够多样化。由于日本的这种银行——商业联系纽带，使得日本的银行体系在经济的关键时刻特别脆弱。

三、两种治理模式 :长处和短处

尽管日本和德国在二次世界大战以来的增长记录令人印象

深刻，而美国的增长似乎比较缓慢，中国最好在决定选择一种治理模式之前，先对其优缺点作一研究。因为一经选择就不可逆转。

德日体制一直被认为具有解决投资不足的优点。但是正象我们在统计学中有第一类错误和第二类错误一样，在公司治理中也有两类错误。在统计学中我们有接受错误结论的错误和拒绝正确结论的错误。在公司治理中，我们有对高回收率项目投资不足的错误和对低回收率项目过度投资的错误。由于日本和德国银行是局中人，而不是局外人，并且从一开始就参与企业的发展规划，这些公司的经理会偏好长期的资本密集型投资。他们会选择那种投资回收率较高的项目，尽管这些项目的资本回收可能来得比较迟。当然，美国公司原则上可以在公共的资本市场上通过出售债券来筹集同等数额的资金。但是，为了要使外部投资人相信项目有利可图，他们就要冒风险把自己的战略要害暴露给竞争对手。并且，这个项目在开工之后，如果遇到短期的暂时的困难，外部投资人也许会错误理解形势，公司的股票价格也许会下跌，导致更换经理。一旦外部融资渠道中断，触发破产的可能性总是存在的。面对这种风险，也许永远没有人来投资于高回收率的项目。这样就会坐失良机。这就是我们提到的投资不足的问题。

在文献中我们可以见到许多日本和德国模式是如何克服投资不足的例子。韩国就是最近的一个例证。韩国在许多方面都模仿日本模式。例如，三星集团想要进入全球性的汽车工业，他们作好了准备，打算忍受上十年的亏损以致最后达到盈利。在日本最辉煌年代的往事中我们也一再听到类似的故事。大项目需要大量的资金，特别需要得到保证在项目进行的过程中不会出现资金断绝的危机。

四、过度投资问题

尽管和银行之间紧密的纽带帮助德国和日本的企业克服了投资不足的问题，但是，银行源源不断提供的资金往往会引起相反的投资过度的问题。当前在日本已经可以很清楚地看到许多公司继续投资那些已经过于资本密集的工厂，而这些工厂永远不可能完全回收他们的初始资本，更不用说达到正的回收率了。至于那些已经投资在日本内外的土地和办公大楼的几兆亿日元就更不必提了。日本公司在 80 年代全盛时期的所作所为，有时候就好象他们的资本是没有成本或几乎没有成本一样。如果用来贴现未来价值的利率太低，几乎任何项目，甚至是那些极为低率的项目也会显得把握十足。

德日模式很容易引起投资过渡，当然，这样说并不意味着美国模式就可以完全避免这一弊病。阿道尔夫·柏勒和嘉利纳·敏斯在 30 年代对美国公司运作的经典研究中首先指出了投资过渡的问题。柏勒和敏斯提请人们注意，在 20 年代时美国经济高速发展，就象中国目前这样，美国的大企业发展起来了所有权和控制权分离的方式。在这段时期内，美国的一些著名的大公司，象 IBM、通用、奇昇（General Electric）筹等还处在草创阶段，他们向公众出售了大量的股票。在这个方面，另一家众所周知的汽车业巨人——福特汽车公司是一个重要的例外。福特是一个家族所有的公司。到了 60 年代以后才有少量的外部股东。正象他十分不喜欢外部股东一样，亨利·福特也十分不喜欢银行家。他成功地用公司内部的资金来源为他公司的成长筹集资本。但是象许多伟大的企业家一样，他也没有能够解决经理的接班人问题。

象通用汽车公司这样的企业在 20 年代向外部投资者推销股票的办法已经被证明是获得成长资本的重要途径。柏勒和敏斯指出 由于这种投资者人数众多 散布于全国甚至全世界 这意味着实际上真正控制了企业是一群自我选举出来,自我延续下去的经理们 而不是股东。经理们对如何使用从公司经营中获得的资金拥有全部的、无人质疑的控制权。正是这种控制权导致了投资过度。经理们可以 并且事实上确实将公司的收入根据他们的判断进行再投资,而不是向股东支付红利或通过发行债券在市场上筹集投资所需的资本。

许多经济学家在 30 年代柏勒和敏斯的论述之后一直在批评说,经理阶层不把企业可以自由支配的现金用于分红的行为对企业真正所有者——股东是有害的。不过情况并不永远如此,记住这一点极为重要。把本来应当支付的红利投资于一个项目,如果这项投资可以获得比资本的机会成本更高的回收,即比股东自己投资所得更高 那么股东并不会蒙受任何金融损失。这种将所得留下来的作法若有利可图 会反映为股票价格的上升 即所谓资本增值。由于美国所得税法对资本增值的税率规定得很有利 所以对股东来说 实际上这比现金分红还更好。顺便提一下,如何用所得税处理资本增值是中国最终要面临的另一个问题。

将所得再投资所产生的资本增值也许会抵消由于分红的减少所造成的影响。不过,柏勒和敏斯以及后来的批评家们都指出 到底出现什么结果是无法事前保证的。经理们事实上没有什么动力来使股东的钱得到最好的使用。如果通过冒险所赢得的好处都流入别人的腰包,冒这种要丢掉饭碗和津贴的风险就不值得了。总的来说 不冒风险、甘居中游的心态在所有权与管理权分离以后成了普遍规律。有时情况甚至更坏 经理们也许将现

金流用于建筑自己的独立王国。用企业集团中盈利的部分的利润来津贴亏损部分——这样使得整个企业集团的所得水平刚好使股东勉强满意而不至于造反，但远远不到体现使股东获得最大价值的地步。所以从股东乃至整个国家的利益着想，不如是让那些中庸而又处处设防的经理们少留些现金。将这些现金收入通过分红流回资本市场。通过股票的重购使资金流向回收率更高的投资项目。

五、管理阶层的动力和投资过度的问题

投资过渡问题和对盈利潜力低下的部门进行交叉津贴的问题都是在对美国公司的研究中首先发现的。其实，在你们的国有企业中这也是普遍存在的问题。象我提过的那样，在德国和日本也有这类问题。我想强调指出，事实上，这种问题在德国和日本比美国更为严重。美国公司的董事会比德国和日本的同行有更多的手段来奖励那些能使投资获得比资本的机会成本更高的回收率的经理，或惩罚那些做不到这点的经理。这是因为美国的大企业必须在充满活力的股票市场环境中经营。由于美国经理可以得到一些股权，有权调整股票的价格，特别是股票的期权巧妙地 and 股票市场的相对收益相挂钩，因此，在美国企业经营好坏对经理阶层的激励机制要比其他治理体制更强。

在德国体制中，银行起着支配作用，经理确实没有那么多的机会来浪费公司的资金。银行直接或间接地供应客户大部分资本，并通过利息的偿付获得客户的大部分现金流，然后，银行重新把资金配置给其他的客户。事实上是银行用非常主观的判断来代替市场机制的客观判断。

当然，如果一个国家有足够多的、富有献身精神的银行家，

这种制度也许可以勉强运转。但是，要是他们不那么能干，又怎么办呢？由哪个人来判断情况是好是坏？在德国那些拥有支配权的银行家是一个封闭的小圈子。这些银行家们相互拥有对方的股票 相互担任对方的董事 他们都相互认识 想好朋友一样。他们随时准备着掩盖对方的错误。由于他们永远不必面对外部的审核，没有人能确切地说他们的投资决定到底是对还是错。

很不幸，日本体制也有许多类似德国那样封闭性控制的特征。虽然日本股票市场的作用比德国的更大，然而，这只不过是五十步和一百步的区分而已。由于财政部频繁地干预市场使得作为补偿基础的股票价格具有很大的任意性。在这种情况下，股票市场很难对杰出的经营业绩提供激励。

更坏的是，德国和日本体制使得银行和经理们不必担心被兼并。许多观察家认为，一个企业是否面临被竞争对手兼并的威胁正是对一个企业最有力的挑战。由于广泛交叉拥有某个公司股票，就象相互交换人质一样，事实上，在德国和日本几乎没有听说过有不怀好意的兼并者。虽然在美国，接管并不象某些观察家所声称的那么频繁，但是，至少这种威胁总是存在的。尽管存在着象“毒药丸”[®]和其他反接管措施 连 IBM 和通用公司都不能高枕无忧，不得不担心来自外部的约束。这两个公司近年来都遇到了被接管的威胁和在产品市场上的激烈竞争，被逼得缩小规模、重组企业。

以上就是我观察到的两种主要的治理策略：一种是依赖资本市场，特别是一种自由的、充满活力的股票市场来评价、奖励和惩罚大公司的经理；或者绕过资本市场而要一个封闭的，自我延续的银行经理阶层来做这种事。

现在，由于你们已经明白了我的立场，我愿意就此结束讲演。我确信 你们中的许多人会感到 象大多数经济理论家一样，

我花了太多的时间来谈论一种纯粹的、想象的世界 而没有告诉你们如何达到那里。我们讨论了梦想天堂应当如何 现在 应当来听听那些关心如何抵达理想世界的人的高论了。

(文贯中译 徐滇庆校)

注 释

在这里，毒药丸指的是受到兼并威胁的企业有时可以通过提高本公司的有条件的债务等手段使得有意兼并者失去兴趣。

第二章 政企分开 政企分开 政企分开

刘 吉

早在 1978 年邓小平同志就提出：“改变工农业企业的管理方式和国家对工农业企业的管理方式，使之适应现代化大经济的需要。”（《邓小平文选》第二卷第 125 页）并称之为一场“革命”，为我国经济管理体制改革指明了政企分开的方向。在此后十多年市场取向的改革实践中，邓小平和党中央不止一次地提出政企分开。在党的十四大的政治报告中，江泽民同志在阐述建立社会主义市场经济体制时再一次明确指出必须实行政企分开。不久前，江泽民同志更进一步指出，建立社会主义市场经济体制“关键是政企分开，企业经营机制转换和建立有效的社会保障体系”。

然而，政企至今仍未分开。

这是中国经济体制改革的重大课题和最大的难点。在当前我国经济体制改革进入关键时刻，特别今后打响国有大中型企业改革的攻坚战，这更是一个不可回避的紧迫问题。

为什么政企分开提出十几年仍然未能实现呢？原因何在？根据作者长期调查研究，不外乎三个原因：

- (1) 对政企分开极其深刻的理论含义缺乏理解；
- (2) 对政企不分的严重危害性认识不足；
- (3) 没有找到实行政企分开的有效方式。

集 12 亿人民的智慧，政企分开的有效方式总是可以找到

的，根本问题在于前两个原因。如果前两个问题不解决，再好的方式送到面前也会认为是无事生非。本文试图就这三个问题，谈谈自己的一些认识。

一、政企不分是计划经济体制的本质和要害。要建立社会主义市场经济体制，必须实行政企分开，舍此没有它途。

在传统的计划经济体制下，整个社会生产是由中央政府集中统一计划，并以指令性指标形式下达给各级政府及其相关管理部门，层层贯彻，直到所属国有企业。企业是在政府直接管理和经营之下的，从生产任务、原材料供应、产品供销、技术改造、发展新产品……直到工资分配以及福利保障等等，全由政府决定。所以被称之为“国营企业”。“国营”是完全合题切意的，而“企业”却并不是真正意义上独立法人的企业，只不过是国家这个唯一大企业的按政府指令性计划活动的生产车间而已。政府及其计划是社会资源配置的主体。这种计划经济体制早已不再适合社会主义制度，日益成为束缚经济发展的桎梏，因此，必须改革。经过十多年理论争论和改造实践，在党的十四大确立了社会主义市场经济体制目标之后，人们已取得了共识。

问题在于什么是传统计划经济的本质和要害？要实行从传统计划经济向社会主义市场经济的转变，这个问题越来越成为关键了，它决定着我们要转变什么。不搞清这个问题，我们就有可能穿新鞋，老走路，举着市场经济的旗帜，继续行计划经济之实。

长期以来，一谈起计划经济就是指令性计划指标。诚然，它是计划经济一个重要表征，但不是计划经济本质和要害。计划指

标只不过是政府直接管理企业行为的一件外衣。外衣是可以更换的。不用计划指标 换成“ 承包指标 ”或其它管理指标 甚至不要指标，改成逐项审批，整个计划经济机制仍可照旧运行下去。国有企业也仍然不可能成为真正意义或完全意义上的现代企业。目前，我国指令性计划指标已经不足 10% 了 但是国有大中型企业仍然没有搞活就是证明。

中央集权也是计划经济的一个重要特征，但也不是它的本质和要害。实际上，各级政府都是计划经济的组成部分。中央集权是计划经济，地方集权也是计划经济。把中央的计划权力下放给地方政府，只不过从中央计划经济变成地方计划经济罢了。对于企业而言 它只是换了个“ 婆婆 ”。这种“ 改革 ”不仅不能搞活国有大中型企业，反而带来破坏统一市场的地方保护主义，自成完整体系的“ 诸侯经济 ”等新问题。这就是几十年来一直在“ 放权 ”与“ 收权 ”之间振荡的道理所在。问题根本不在中央与地方“ 争权 ”和“ 分权 ”而在于政府与企业的关系。

传统计划经济的本质和要害是：政府统一组织社会生产，直接管理企业。两者是统一的，一个是出发点，一个是落实处。要言之，政企不分。正是这个本质和要害，决定了必然需要的计划及其指标体系，决定了必然需要的行政贯彻体系，也决定了必然的结果是被动的国营企业没有现代企业的活力。

或曰，国有企业是国家所有即全民所有，政府作为国家或人民的代表能不管吗？谁来保证国有资产不流失？政府当然要管，要确保国有资产保值增值，这是企业所有者及其代表的所有权，是决不能丧失的。丧失了就是对人民不负责任，就是政府的失职。但是，问题是经营权，谁来经营企业？整整一个历史时期的实践检验已经证明，政府直接经营管理企业，反而成为国有资产无限流失的“ 黑洞 ”，长期以来三分之二国营企业明亏和暗亏就

是明证。

或曰 资本主义市场经济下 政府都有计划 都管理经济 难道社会主义制度反而不要计划，不管经济？这里混淆了一系列概念。计划不等于计划经济，管经济更不等于管企业。资本主义国家政府也有某些计划，是政府宏观调控的一种手段，但从不是组织整个社会生产的统一计划，更不是通过行政体系层层贯彻的指令性计划，只是一种政府指导性计划，与传统计划经济体制风马牛不相及。至于政府管经济，这是现代市场经济一个十分重要的内在属性。但是，管经济与管企业是完全不同的两回事。现代市场经济下企业面向市场，主要是市场这只“看不见的手”引导着企业行为，一般情况下是不允许政府干预的。现代市场经济下政府管经济就是宏观经济调控。宏观经济失控必然导致社会和政治动荡，因此它本质上是政治问题，理所当然属于政府职责。同时，只有政府才可能掌握全国经济情况，也只能是政府行为。但是，应该强调指出，现代市场经济的宏观调控与传统计划经济的控制行为是根本不同的。前者主要是运用信息、经济、法律等手段，只是在上述手段无法起作用的特定条件下才动用行政手段调控；而后者是无时不在、无所不在的行政手段。宏观调控是以微观搞活为前提的。只有在微观具有充分自由的活力的情况下，为了克服其可能发生的盲目性和滞后性，才需要宏观调控来引导，而在传统计划经济下微观的企业本身被政府直接控制着，因而计划经济本质上没有宏观调控，如果算调控的话，那就是一种唯一的行政手段调控。所以 计划经济的‘调控’经验不仅对市场经济是无用的，甚至是有害的。

还有一种说法叫做“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“政企分开”的改革意义。在传统计划经济体制下政企职

责本来就是分开的。政府统制一切，企业只是加工车间，什么时候发生过政企职责不分过？‘政企职责分开’的提法如果不是无的放矢，就是试图保留政府直接管理企业的职责（至少关键的职责即权力）。

邓小平同志和党中央提出“政企分开”是有其明确的改革的内涵的：

(1)首先明确政府与企业在经济体制中不同的地位：政府作为国家或全民代表，维护人民的根本利益、全局利益和长远利益；而企业是经济活动的实体和主体，在国家法律范围内追求最大限度的利益。

(2)在经济运行机制中，国有资产实行所有权和经营权分离。政府作为国家和全民的代表行使国有资产的所有权，而企业作为独立法人行使国有资产的经营权，各行其权。

两权分离是社会化大生产发展到一定阶段的现代企业管理制度。在小生产情况下，企业规模小、管理简单，由所有者直接经营管理是必然的。所有者的所有权和经营权合一，经营与利益直接挂勾，有利于发挥小生产者的经营积极性。但是，随着社会化大生产的发展，一方面是规模经济的巨大效益，分工协作的巨大效益是小生产无法比拟的；另一方面随之而来的经营管理也越来越复杂，也是小生产无法比拟的，经营管理成为一门科学，成为一项专业。于是一般所有者既没有足够知识从事经营管理，也无法（如成千上万的股票持有者）也不必要直接管理企业。所有者关心的是自己资本的保值增值，并不注定要像小生产那样必须自己直接管理。把企业管理委托给具有专门知识的专家集团经营管理，企业更有效益，可以使所有者获得更多利益。从1842年美国一家铁路公司首创两权分离机制以来，一个多世纪的实践证明了这种企业经营管理制度先进性，获得了普遍的推广，现

在已成为现代企业制度的核心内容了。

在传统计划经济体制下，尽管倾国家的财力建立了许多大规模生产的技术装备先进的企业，但是一缺乏社会化分工协作（所谓“企业办社会”、“大而全”）二是政企不分 国家作为所有者直接经营管理企业，两者都是典型的小生产方式的反映，是一种比西方落后了一个多世纪的经营管理机制，无法发挥社会主义制度的优越性，从而在与资本主义社会化大生产的竞争中落伍了。

邓小平同志教导我们：“企业改革，主要是搞活国营大中型企业”，用多种形式把所有权和经营权分开 以调动企业的积极性 这是改革的一个很重要的方面。（《邓小平文选》第三卷第192页）

综上所述，可以断言：政企分不分是计划经济和市场经济根本的分水岭。只要政企不分，不论如何改革，计划经济的本质不变，就没有改到计划经济的要害，社会主义市场经济体制是断乎无法建成的。

计划经济的主角是政府，市场经济的主角是企业。政企分开不仅意味着政企角色分开，还意味着主角的变换。正如一台戏剧要换主角，难之矣！没有革命精神，特别是政府部门没有自觉革命精神，政企分开是不可能的。邓小平同志一再指出改革是第二次革命，诚哉斯言！伟哉斯言！

二、政企不分是当代中国一切矛盾的焦点，政企分开是打开种种“老大难”锈锁的第一把钥匙。

当代中国经济、政治、科技和社会等种种弊病与困境都渊源

于政企不分或者与之密切相关。这决非夸张狂语，以下十个“老大难”问题就是雄辩的证明。对于这些长期解决不了又普遍存在的重大问题，决不是某些领导人个人素质问题（它可以通过更换领导人解决，而这我们已经做了），也决不是简单归咎于思想认识问题（它可以通过教育解决，而这我们也已经做了），一定是由于深层次的体制出了问题，必须下定决心深化改革。没有这样痛切的感受，实行政企分开是不可能的。

1. 国有大中型企业缺乏竞争的活力

资本主义私有制企业包含着对劳动者剩余价值的剥削，必然压抑着劳动者的积极性、主动性和创造性，从而束缚了生产力的发展，从理论上讲它是一种不合理的必将衰微的企业制度。然而实践表明，在现代市场经济机制下，在经营管理层面，它却一直具有巨大的活力。原因何在？市场经济巨大的竞争压力是客观原因，同时在主观方面它有完全自主的经营管理权。首先，企业完全自主地根据市场需要投资，依靠科学技术力量不断创新，及时提供消费者需要的产品，占据市场。灵敏的市场反应能力和巨大的科学技术容量，使它得以不断获取市场经济下的超额利润。第二，企业完全自主地根据经营需要，选用人才，实行人才群落的有效组合，优化企业劳动结构。同时严格实行与劳动力等价交换，多劳多得，少劳少得，这种在劳动者之间相对“按劳分配”形成着有效的激励机制。优化的劳动结构和有效的激励机制，大大提高了劳动生产率。

社会主义公有制企业消灭了资本家不劳而获的剥削机制，从理论上大大解放生产力，应该具有比资本主义私有制更大的活力。但是，在传统计划经济体制下，政企不分，企业完全被动地处于按政府计划生产的一个车间的地位。没有投资权利，即使发现市场需要也要层层上报各级政府审批，好不容易综合平衡列