

第 一 篇

中国经营观念的危机

高度无序化的政企关系，不仅会诱发某些政府官员的权力设租与寻租行为，反过来还会更加助长企业决策者的种种短期行为。这种政府某些官员与企业决策者的错误做法，从政治角度而言是犯了政治导向性错误，从法律上看是犯了经济罪，而导致这种错误的根源就是观念的陈腐。

第一章

经营观念危机产生的根源

各级地方政府从本地的利益出发，从增加地方财政收入、发展地方经济的考虑出发，大量兴建本地方所属企业和其他项目，从而反复发生投资需求膨胀，大量不必要的重复建设和盲目建设。这不仅浪费了资源，而且成为引发这些膨胀的一个重要原因。在这样的投资环境中，经营观念一开始就被引入误区。

一、权力矛盾引发的问题

1. 集权与分权的矛盾

集权与分权的矛盾，一直是困扰我国经济发展的重要因素。尽管建国以来，我国政府经过多次变化——时而强调中央集权，时而又强调地方分权，但是论其结果都不尽如人意。正所谓“一统就死，一放就乱”。而这种结果产生的原因应归于人的观念及素质。直说了是人的陈腐观念作祟，是人的复杂的自私思想在作怪。

集权与分权虽说是政府内部事情，但是其矛盾的存在却直接影响着经济的发展和企业的经营。如何恰当地集权与分权，政府在不同经济体制下应充当什么角色，应采取什么措施使企业走出困境，的确是值得认真考虑的。从经济角度而言，政府的集权与分权必然会存在相对应的经济体制，在不同的经济体制下，企业的经营观念是截然不同的。

在指令性计划经济体制下，集权与分权的关系有其特殊的含义，这就是在全国统一的指令性计划下的中央与地方的关系。遵守和执行全国统一的指令性计划是前提，发挥各地方的积极性，是为了更好地实施全国统一的指令性计划。因为，指令性计划经济是由中央政府运用行政力量和行政办法集中地配置资源的一种经济体制。它要求将全国的资源集中于中央，由中央制定全国统一的指令性计划决定资源的配置，然后将计划指标分部门、分地区加以分解，用指令的方式层

层下达到最基层，由最基层的单位执行。

首先，各部门、各地方的资源必须集中到中央，资源的集中度越高，指令性计划集中配置资源的功能越强；

其次，中央计划下达的指标，各部门、各地方是必须作为中央下达的指令来执行的。如果计划指标可以执行，也可以不执行，指令性计划就起不了集中配置资源的作用，指令性计划经济体制也就不能存在了。

再次，中央下达的指令性指标，各部门、各地方执行得越好，全国统一的指令性计划也完成得越好，因此，必须发挥各部门、各地方的积极性，所谓发挥地方的积极性，就是必须发挥地方在完成和超额完成指令性计划中的积极性。

由此可见，在指令性计划经济体制下，处理与地方的关系，是一种体现于全国统一的指令性计划的中央集权的前提下的地方分权，地方分权不能越出全国统一的指令性计划的范围。

在上述原则下，地方分权的“权”是很有限的，因为不能越出这个“范围”。在这种体制下，中央集权与地方分权的关系是很难处理妥当的，把地方卡得死死的，一点自由也没有。即所谓“一统就死”，或者全国统一的指令性计划被打乱，计划失去控制，即所谓“一放就乱”。由此看来，指令性计划经济试图用经验来“确定集权与分权之间的最优关系”，是很难取得成功的。也就是说用经验的办法来解决集中和分散之间的最优关系，缺乏科学的判断依据。

鉴于在指令性计划经济体制中，集权与分权的关系所存在的问题，虽然在改革中曾想加以改变，但是在改革之初，由于对改革的目标认识不清，存在巨大分歧，未曾明确要搞

弃计划经济体制，实行市场经济体制，而是试图在不根本摒弃计划经济体制的前提下，在某些无关紧要的领域引入市场，建立“计划经济为主，市场调节为辅”的双重体制并存的经济体制，在此情况下，不可能根本解决集权与分权之间的矛盾，不可能根本摆脱“一统就死，一放就乱”的循环，甚至还可能引发出新的问题。

2. 分权引发的问题

改革以来，政府曾采取过一系列政策，企图改变中央政府权力高度集中的问题，发挥地方政府的积极性。例如，从1980年起实行“划分收支，分级包干”，即“分灶吃饭”的财政体制，以改变“统收统支”的财政体制。实行这种财政包干的体制，一方面是为了使中央财政有稳定的收入，另一方面又使各省、市、自治区在财政上有一定的自主权，并有积极性去努力增加财政收入。

这种放松中央的集中统一，给予地方政府以更多的自主权的做法，虽然对增加地方政府的自主权、提高其发展经济的积极性起了不小的作用。但是，也引发了一系列问题。

(1) 中央政府调节经济的能力大大削弱。以财政来说，“分灶吃饭”的结果，是在国家财政总收入中，中央总财力所占比重下降了很多。虽说在改革指令性计划经济体制和“统收统支”的财政体制中，中央财政收入占国家财政总收入的比重下降是正常的、必要的，但中央财政收入所占比重过低，在其下降的同时，中央财政支出却在迅速增长，则会使中央财政捉襟见肘。在这种情况下，中央政府是很难运用财政政策来调节经济运行的。

以货币政策来说，曾经多次发生货币发行、信贷的失控。这是由于各级地方政府干预中央银行和专业银行的业务，要求其服从地方政府的要求和发展经济的目标，它们迫使中央银行过多地发行货币，这也成为引发通货膨胀的一个原因。

以税收政策来说，地方政府可以随意减免企业应该上交中央财政的税收，或者对一些企业实行“投入产出总承包”，这种做法不仅减少了中央政府的财政收入，还使中央财政难以运用税收杠杆去调节经济。地方政府一方面需要完成中央政府提出的经济社会目标；另一方面，它又是地方局部利益的代表，具有特殊的经济利益和行为目标。一方面，它作为计划经济的主体与市场和企业相对立，力图控制更多的企业和资源，握有更多的行政权力；另一方面，它又是一级准市场组织，力图摆脱自上而下的行政控制，寻求更大的独立性，追求局部利益的最大化，如果有利于地方的利益，地方政府就会积极推进市场化改革；如果影响到了地方政府的权力和利益，它就可能成为改革的阻力。因此，现行的地方分权在推动改革与发展的同时，也为改革与发展的顺利推进造成了许多障碍。它造成了政府财力的极度分散，中央政府的财力急剧下降。在预算内收入急剧下降的同时，各种不规范的预算外收入却急剧膨胀，造成了财政体制的混乱。财力的严重不足已影响到了政府职能的正常发挥。

(2) 造成多次投资需求膨胀，引起大量不必要的重复建设和盲目建设，并一再引发通货膨胀。在实行财政包干和投资权部分下放地方政府中，地方政府不仅有了自己可以支配的资金，而且有了投资的自主权。除了预算内的资金外，地方财政还有一笔可观的预算外资金，地方政府往往还要求银

行贷给资金用于投资或者采取各种办法集资和引入外资。这些都使地方政府的投资能力大增。各级地方政府从本地的利益出发，从增加地方财政收入、发展地方经济的考虑出发，大量兴建本地所属企业和其他项目，从而反复发生投资需求膨胀，大量不必要的重复建设和盲目建设。这不仅浪费了资源，而且成为引发这些膨胀的一个重要原因。在这样的投资环境中，经营观念一开始就被引入误区。

(3) 产生了地方保护主义，造成了市场的地区分割，使全国的统一市场难以形成。这是因为各个地方为了增加财政收入，发展地方经济，采取了种种手段限制外地商品的流入，限制本地资源的流出，保护本地企业和本地市场。这种狭隘的小农意识的观念，必然产生地区封锁和地区保护，其结果使得市场被行政区割裂，合理的经济计划和全国统一的市场难以形成，从而妨碍了资源的合理配置。地方保护主义盛行，地方政府投资的软约束、产业结构的趋同化、各种乱集资、乱收费、乱摊派以及各种腐败行为的普遍蔓延，都对国民经济的健康发展和改革的顺利推进形成严重障碍。因此，目前的地方分权制是非规范的，它的改革和完善是必然的、必经的。

3. 分权问题产生的原因

这些问题产生的原因有以下几点。

(1) 没有建立市场经济体制，各级政府的职能没有按照市场经济中政府应扮演的角色进行根本的转变，当中央政府将部分权力下放的时候，这些权力并没有转移给市场或企业，只是转移给了下级政府，而地方政府并不是自负盈亏的企业，

当它们权力增大并直接干预市场，成为投资的主体时，它们不必承担投资失误的风险以及资源配置失当的责任。

这样以来，为了本地方的利益就很容易发生大量盲目建设和不必要的重复建设，并一再引起投资需求膨胀。

总体上看，进一步分权的空间是比较有限的。由此可见，现行的地方分权存在着严重的弊端，从经济上看它在很大程度上保留了计划经济的色彩和残余，即通常所说的行政性分权。因为在行政分权制条件下，地方政府从中央政府手中获得了大量的行政权力和经济资源，在许多方面继续甚至强化了对企业和市场的行政管制，并且使政府机构变成了一级市场主体，追求收益的最大化，这是一种不彻底的市场化改革，必然会带来一系列消极后果，既影响宏观调控又妨碍统一市场的形成，同时还滋长腐败现象。从政治上看，对地方政府权力的约束和监督的机制尚不完善，进一步扩大权力可能会导致更大的腐败。

(2) 由于在建立社会主义市场经济体制前市场机制作用有限，各地方政府仍拥有巨大的权力干预经济活动，它们为了本地的利益，可以运用各种行政手段阻碍资源的跨地区流动，割裂市场。这种可怕的地方保护主义是阻碍经济发展的最大障碍。

(3) 在改革中，虽然国有企业有了一些自主权，有了自己可支配的资金和利润，但政企并未分离，地方政府依旧以各种方式干预着本地方的企业活动，使企业难以转入市场的轨道运行。企业的各种活动，包括投资活动往往要听命于其所属的地方政府，因此，即使它们想按市场的规则行动，往往也要受制于其所属的地方政府。而地方政府则往往从本地

方的利益出发，不考虑市场的状况，从而也使企业的决策（包括投资决策）发生失误，造成资源的损失。

（4）由于政企不分没有解决，国有企业依旧隶属于各级政府，当实行“财政包干”的体制时，国有企业需按行政隶属关系上交收入。在这种情况下，各级地方政府为了增加本级财政收入就尽量设立本级地方企业，这也是造成大量盲目建设和不必要的重复建设的根本原因之一。此外，为了增加地方财政收入，各级地方政府就会保护本地企业、本地市场，阻碍本地资源的流出，阻碍外地商品进入，以免冲击本地企业、占领本地市场。

由此可见，如果不建立市场经济体制，如果政府的职能不根本转变，如果政企不分离，就无法解决好中央与地方的关系，无法摆脱“一统就死，一放就乱”的循环。而在两种经济体制并存的情况下，当中央政府下放权力时，由于指令性计划调节的范围已经缩小，市场调节的范围有限，就会出现二者都不能有效调节的一大块“真空地带”。这是极易引起经济活动混乱的。因此，必须尽早结束双重体制并存的局面，尽快地建立市场经济体制。而市场经济体制将对集权与分权有新的要求。

建立一种与现代社会经济政治结构相适应的新型的集权与分权模式，实现集权与分权的现代化。所谓现代化的集权或现代化的分权，简单地说，第一，是与市场经济相适应的；第二，建立在民主政治的基础上；第三，集中与分散有机结合，分工合理。为此，必须着重解决好以下三个问题：

一是政府和企业的关系。当前中央和地方关系中出现的种种问题，其根源不仅在于中央和地方关系不顺，而且与政

企不分、国有企业对各级政府的行政依赖有很大关系，财企不分是多年来地方保护、地区封锁、盲目投资的重要根源，也是现行地方分级制具有浓厚计划经济色彩的经济基础。因此，能否解决政企分开问题，实现微观活动的自由化，对于建立新型中央地方关系具有重要意义。只有以市场经济为基础，重新界定政府的职能，转换政府的角色，减少政府干预才能建立符合市场经济的集权与分权模式。

二是中央集权与地方分权的关系涉及到事权的划分、财力的分散、国有资产的归属和地区间经济关系的协调等重要问题。合理的集权分权关系应既能保证中央政府的权威，发挥中央政府在经济和社会发展中的主导作用，又能保证地方政府具有相对独立和明确的责权制，具有有效的行为能力，能有效治理地方事务，推动地方经济和社会的繁荣。

在集权与分权的关系中，目前存在的主要问题是权利结构不对称，即从财力分配看，我国目前具有强烈的地方权力倾向，地方财政收支占总财政收支的比重已高于联邦制国家。但从事权的划分看，目前我国却具有浓厚的集权体制色彩，中央政府包揽的具体事务过多。财力分散与事权集中的矛盾是目前财政困难的根源之一。

三是经济体制与政治体制的关系。经济体制与政治体制是密切相关的。政府体制的改革，中央与地方关系的合理化既是一个经济问题，又是一个政治问题。没有一个合理的高度民主化、法制化政治体制，政府的职能就无法得到很好履行，政府行为就会失去有效的约束。在这种情况下，无论是集权还是分权都会产生严重弊端，都会导致严重的腐败和官僚主义，而且也难以避免“一统就死，一放就乱”的恶性循

环。因此，无论是中央政府还是地方政府，都要深入进行政治体制的改革，实现政治体制的现代化，包括职能的合理化、权威的合法化、决策的科学化、政治的民主化、政府的廉洁化等。

二、企业的产权归属矛盾

在市场经济中，企业存在的条件就是竞争。想在竞争中发展，企业的决策者就必须拥有自主权，凭其经验和科学的预测及大量的社会调查，通过综合判断，最后选择企业发展的方向。目前，中国许多企业之所以经营艰难，主要原因不是资金的问题，除了人力资源外，主要是因为产权问题。企业产权的归属问题和企业经营者受到各级政府部门的束缚等，是导致企业陷入困境的关键所在。

1. 企业的产权归属问题

由于企业的产权归属受政府支配，企业的领导者们只是个附属，他们不可能全身心投入到企业发展中。企业经营得很好，对其个人而言没有什么实惠。

这样一来，他们无所谓经营好坏，对于个别人而言，只要能中饱私囊，比当个“五一”劳模强得多，这种自私的观念是不可取的。再有，企业产权不属于企业经营者，他们在心理上也就没有经营亏损的危机感。亏损了是国家的钱，对他们自己而言却没有丝毫损失。抱如此想法者可以说大有人在。而导致这种结果的原因，还是产权问题。尤其是我国国

有企业产权哪些归中央所属哪些归地方所属，可以说是亟待解决的问题。因为这个问题直接影响着企业的存在和发展。

在这里，我们先不谈企业经营者的态度如何，而就中央与地方产权关系进行剖析。

怎样正确认识和处理中央与地方的产权关系？这是我国国有企业产权管理及其体制改革中的一个重点问题，在这个问题上，实际上包含了两个层次的产权关系内容：

其一，是怎样正确认识和处理中央与地方之间的国有资产所有权分级管理关系？政府分级监管的权责利如何界定？如何确定和防止名义上的政府分级监管转变为事实上的政府分级所有？

其二，是怎样正确认识和处理中央与地方之间的企业所有权关系？而解决以上问题的关键是要结合我国现阶段生产力发展的客观需要，从根本上扭转某些传统的观念。

关于中央与地方的产权关系，应该说是在 1984 年 10 月党的十二届三中全会确立社会主义计划商品经济改革方向以后，才被作为一个单独的问题提出来的。在此之前，由于传统社会主义计划经济体制的内在规定性，产权关系一般都没有引起专门重视，而是混合在中央与地方之间的行政管理权力关系之中。特别值得指出的是，传统社会主义经济体制下只承认全民所有制与集体所有制两种经济形式存在，并主张尽可能快地使集体所有制经济向全民所有制经济“升级换代”，决不允许其他类型的公有制经济形式存在。可见，高度集中的行政计划管理体制与纯而又纯且占居主体地位的国家所有制经济形式相结合，是构成我国传统社会主义国有资产管理体制建设目标模式的主要特征。在这样一种体制下，中

央与地方之间不可能存在企业所有权关系，只存在国有资产所有权分级管理关系。处理这种关系的具体方式，就是通过改变企业的行政隶属关系来调整中央与地方的行政权力分配。

我国传统社会主义经济体制中处理中央与地方的产权关系，实际上就表现为以改变行政隶属关系为内容的企业下放、上收。

1984年党的十二届三中全会以后，我国经济体制改革的重心转向正确处理国家与企业的关系。

国有企业产权制度改革问题越来越受到重视，随着人们根据发展社会主义商品经济需要在探讨国有企业产权结构调整方面的深入，中央与地方的产权关系问题开始逐步受到关注。在社会主义商品经济条件下，既然允许多种经济成分、多种经营方式长期并存，公有制也不应该仅限于国家所有制和集体所有制两种形式，而应该根据生产力的实际需要多样化发展。

尽管十二届三中全会把注意力从调整中央和地方的关系转到调整国家与企业的关系，但国家如何领导和管理好企业，如何充分调动各级政府的积极性，仍然是一个需要解决的问题。

1992年党的十四大确立了建立社会主义市场经济体制的改革方向，并明确提出要通过理顺企业产权关系，实现政企分开，落实企业自主权，使企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争主体。1993年党的十四届三中全会又进一步提出了建立社会主义市场经济体制的基本框架，并确立了以建立现代企业制度为主要内容的国有企业改革方向，提出国有资产实行“国家统一所有、

政府分级监管、企业自主经营”的体制以后，特别是随着国有企业股份制改造和企业产权交易活动普遍化以后，企业所有权界定及国家所有者权益维护的问题越来越突出，由于企业的中央与地方之间产权边界、主体不明确，引起了经济发展中的许多矛盾和利益冲突，使得中央与地方之间的产权关系问题成为一个理论热点，引起了更为广泛的注意和争论。

有人认为不能实行国有资产分级所有，其主要理由：

一是不利于中央政府的集中控制，尤其是在目前中央政府控制力已经减弱的情况下，实行分级所有，地方经济权力过大，容易导致尾大难摆。

二是不容易操作，因为过去国有企业上收下放多次，产权关系十分复杂，难以界定清楚企业财产归哪一级政府所有。

三是会导致各地贫富不均，因为国家在各省市的投资量很不一致，国有存量资产的地域分布很不平均。

四是实行分级所有，仍然会导致政企不分问题。

有人却认为应该实行国有资产分级所有，主要理由是：

一是国有资产管理体制要与财政体制相适应，实行分级财政体制，与之相适应，国有资产也应实行分级所有。

二是我国国有企业数量很多，不实行分级所有，不利于管理。

三是分级的政权要有分级的财产所有权相配套。

四是现实状况就有许多建设项目是中央、地方联合投资，在这些企业中客观上已存在中央产权与地方产权，因此，分级所有不是规定不规定，而是市场经济发展的客观必然。

究竟地方政府对企业能否拥有实际的所有权呢？

有种观点认为，在我国社会主义公有制中增加各级地方

的公有制形式，这有利于充分调动中央和地方两个积极性，有利于促进地方经济的发展并最终促进全国经济的发展。这和宣扬狭隘的地方主义，搞“诸侯经济”完全是根本不同的两码事。在坚持税法统一，实行分税制的情况下，更有其合理性。

首先，我国是一个统一的国家，国有资源属于全民所有，按《宪法》规定属于国有的自然资源不存在什么中央、地方分级所有的问题。至于在资源开发利用中是否要给所在地人民以适当的利益照顾，那是属于另一个层次的政策性质的问题，不属于所有制问题。

其次，各级地方公有制是指由各级地方政府出资兴办的企业和形成的资产，其所有权归属于出资地方政府所在地区的人民所公有，该出资地方政府则是依法作为该地区人民所有权的代表而行使所有权。这是以“谁投资、谁所有、谁受益”的普遍性原则为依据的。

再次，按照社会主义市场经济体制的要求，各级和各个地方公有制经济成分，当然也应和其他各种经济成分一样，接受国家的宏观经济管理并自觉遵守国家的产业政策。

最后，在全国统一大市场中，地方公有制企业即使在本地方，也应与其他类型的企业一样在市场上平等地参加公平竞争，不应搞地方保护主义。

在现代市场经济中，兴办和发展地方政府所有的企业，实属一种普遍的经济现象，反映了客观的需要。我国的市场经济是与社会主义基本制度相结合的社会主义市场经济，在总体上要坚持以公有制为主体，其中也应包括地方公有制。国有经济要在国民经济中发挥主导作用，地方公有经济的健