

中国跨世纪经济体制改革亟需理清的思路

The Train of Thought of China's Reform Should Be Made Clear

颜春友

(浙江省体改委改革与发展研究所、浙江省体改研究会, 研究员 杭州 310025)

在进入21世纪的关口, 在中国经济体制处于根本性转换的节骨眼上, 迫切需要就跨世纪经济改革所涉及的一系列重大问题进一步理清思路。这关系到中国改革与发展的命运、前途。尤其对高层决策来说, 干着急无济于事, 病急乱投医风险太大, 后患无穷。无论从哪个角度看问题, 都到了亟需冷静反思, 进一步理清思路的时候了。

一、必须清醒看到“中国车”的性能问题; 要调整决策和研究问题的思维方式

改革开放20年来, 中国这辆列车就总体来说在快速前进。在发展是硬道理的驱使下, 还能狂奔向前。然而必须清醒地看到, 这辆车的性能是很有问题的, 各种结构性的缺陷, 体制、机制的障碍是严重存在的。正因如此, 无论在狂奔中还是缓步前进中, 总是要出现偏离目标的现象, 并引发出一系列新的问题。其中有些问题的后遗症非当代人所能准确评估的, 究竟要由后人付出什么代价现亦无法估量。总之, 为使“中国车”在未来整个21世纪能稳健前进, 必须下决心从改善性能入手予以全面整合、修补。要切实防止在奔跑中“散了架”。

调整决策和研究问题的思维方式的目标, 应采取上下结合的方式, 既要从上往下看, 又要从下往上看。就国家一级决策和研究问题来说, 以往的情况是, 往往站在云层上观察判断, 虽站得高、看得远, 但对事物的本质了解若明若暗。因此, 很需要同时坚持由下而上的反向观察判断, 注重对各项决策的实际运行情况、结果予以及时收集, 反馈各种信息。现在这方面的工作很缺乏: 一是不注重组织力量深入基层调研; 二是没有建设起全面、及时反馈信息的网络体系; 三是各层各级推波助澜的多, 倡导真实反映情况的少。

二、所有制结构调整方面要理清的思路

这方面应遵循的逻辑关系是:

1. 所有制结构的实质是出资结构。关键是寻求生产什么与该由谁来投资生产之间的最佳对应关系。这种关系往往因各类投资主体的目标取向、功能、优势领域不同而不相同。其内在依据是: 对同一生产项目来说, 不同的投资组合之间制度成本各不相同, 其中必有一种组合的制度成本最低, 成为首选目标。

2. 根据经验判断, 存在两大定律: 一是凡私人或私人联合能独立承担并富有竞争力的项目, 采取私人投资的形式是最佳选择; 二是凡需动用特殊政府资源(非市场化资源)才能办成办好的项目, 采取国家为主投资的形式是最佳选择。随科技和素质水平的提高及体制改进因素, 两者呈动态变化态势, 并由此致使各自的最佳选择领域范围发生相应变动。(相关的典型模式——见笔者于1983年所设计的农业体制结构模式, 即颜氏模式 I, 载于本人所著《改革与发展深层问题思考》第四编第四章。此书现仅在母校北大范围发行, 由北京风入松书店、北大书店特约代理。)

3. 由上述两点引出以下基本结论: 一个地方的所有制结构很大程度上由该地的产业、产品结构所决定; 一个企业的出资结构很大程度上是由该企业为适应市场竞争所必须具备的条件来决定。

4. 因此, 所有制结构调整的基本思路是: 放开种种限制, 实现投资人的自由组合, 让各投资人在各自的适应范围内和优势领域内充分释放功能, 从而在总体上形成合理的多元结构, 以多元方式吸纳、凝聚多要素, 达到优化资源配置的目的, 最大限度地促进社会生产力的发展。

三、国有企业战略性调整需要理清的思路

调整的路径应为:

1. 首先要从制度成本角度确定国有企业的边界。即动态地把握政府特殊资源(非市场化资源)的优势及其边界, 务必使国有企业不断地从其它经济组织能办得成功办得更好的领域退出。

作为改革的主流意见, 虽纷纷提出了国有企业

战线收缩的具体框架,如董辅 教授提出,应主要集中在6个方面,吴敬琏教授提出应主要集中在关系国家安全行业等4个方面发挥国企主导作用,但都没有指明其理论边界,致使说法不一,弹性过大。因为严格地说,即使在这些领域,经分解后,也有属非国有企业能承担且具有优势的项目。因此对主流意见有必要据此加以校正。

2. 因此,由国家办的国有独资、控股企业的市场进入总原则应是:在“必不可少”前提下,外加“只有”项目。即首先是全局所“必不可少”的项目,然后是“只有”国家为主投资才能办得成办得好的项目。

3. 据此,又派生出两条次级原则:

一是动态性原则,即国办企业的边界应随非国办企业边界的进而退,或退而进。

二是分解原则,即通过环节分解、项目细分,将国办领域收缩于“必不可少”前提下“只有”项目的关键点上。如高速公路项目,可将征地拆迁交政府承担,将施工建设委托某专门公司承接,将运营委托某机构代理;也可以在征地拆迁完成后,采用招标方式,一并将建设、运营权转让,既使政府的特殊资源最大限度变现,达到效用最大化,又使政府从具体运营中退出,达到收益最大、风险最小。

四、在国家应当立足于收利 还是立足于收税上要理清的思路

至今仍有一些深受传统观念束缚的人对国企从一般竞争性行业和一般市县退出惊恐不安,似乎认为这是国有经济地盘的丧失、公有制的被瓦解,黑暗的日子就要临头。这实际上是观念僵固和对实际情况知之甚少所引起的自我恐慌。

而相当多数的人则仅从经验、感受角度,认为应该这样做,却往往又仅知其然而不知其所以然。

于是有必要作如下步步推进式思考:

1. 何谓国有经济?国有经济的最终体现,无非一是特殊资源的垄断权,二是财政收入。

2. 财政收入的来源又无非两大块:一块是税收(含规定费用),一块是国家投资的收益,即利润分配收入。可见,税、利是国有经济真正的两大支柱。

3. 国家投资办企业的目的何在?显然不是在形式上拥有厂房、设备等有形资产,而实质在于获取投资收益。为获利而投资,是包括国家在内的一切投资者的投资目的所在。

4. 从实际运行情况看,国家投资办企业的结果究竟可获得多少利?可以说,从总体上讲,国家投资的结果基本无利可图,投资收益率总体趋近于零。利改税前反映为利。这部分利中相当部分是工农产品剪刀差的转移,经扣除,折合成的所得税也只是低税率上缴。税利合一时的承包期,上缴率普遍只相当于

应纳所得税的1/2,即,连税都未收足,何来之利?利改税后,又普遍减免,从未缴足。而作为国家投资部分所产生的利,普遍又仅是一种利润形式反映,是帐上利,从未上缴过。上市公司尚且如此,何况其它。从目前改制、转制过程中所反映出来的情况看,国家历年累计投资数万亿元所形成的国有资产,经合理地剥离、提留,加上不良资产核销,以及明亏、潜亏及减免税、贴息等因素,再加上被人们忽视的政府直接管理部门的支出这一大块,算总帐的结果,恐怕基本上净资产已为零,投资收益为零,有不少地方甚至连划拨的国有土地也都赔进去了。这岂非不是向我们表明,数万亿元国家投资实已付之东流了?!

5. 由上述推进式思考可知,真正的国有资产是税而不是利。国家投资办企业想获利,实却无利可图。世界上靠收税而发达的国家,可谓比比皆是,而靠收利发达的国家却尚无先例,也不会有先例。

6. 比较收税收利,孰优孰劣泾渭分明:税是含金量极高的国有资产,而利往往只是帐面反映,含金量极低。

收税的制度成本也低,偷、逃、抗税者皆属违法犯罪,谁敢轻易触犯!?收利的制度成本高,“内部消化”后既不违纪又不犯法,无从追究,故而导致国企竞相攀比截留。

国家立足于收税,有利于建立公平竞争的市场经济秩序。而立足于投资取利,难免与民争项目、争利,结果导致政企不分,滋生腐败,有失公平,不利于建立公平竞争的市场经济秩序。

7. 显然,结论十分明确:国家应立足于收税而不应立足于投资收利。投资收利实属不得已而为之,应仅限于“必不可少”的“只有”类项目。

五、抑制行政机构,防其成为消耗 人财物黑洞方面要理清的思路

既然国有资产最终以财政收入形式体现,那末,防止国有资产流失、不被滥用的关键性控制点,就在于如何合理地支配财政收入。其中最为重要的一项,是如何抑制行政机关成为消耗人财物的黑洞。为此,应从以下两大环节予以突破:

1. 建立由人大确定行政公务支出占财政收入总额一定比例的硬预算议案。沿续至今的比例无度现象,其背后就是党政机关对国家财富的滥占滥用。在这种无约束制度下,公务行政机构机构臃肿、人浮于事、建豪华办公大楼、滥添高级公车、挥霍浪费等就无法抑制。因此,非常有必要由人大确定总比例控制,然后依党、政、人大、政协等机构的功能,在总比例下进行再分配,由各自在硬预算框架内确定机构设置、人员编制。鉴于目前状况,可先定出10年内应达到的目标比例,然后分步实施,逐步到

位。

2. 在县(市)一级,除少数特殊情况外(如少数民族自治县),原则上应一律以行政支出不能超出财政收入为底线,取消行政补贴,且以此为刚性约束,归并、缩减机构设置与人员编制。若以一地之财力倘养不起一地之公务人员,其富余公务人员不减,于情理不合,于法理不容。其实,对一个地方财力极其有限的县(市)来说,根本没有必要几大班子与部门设置一应俱全,机构、人员哪怕裁减2/3或4/5不仅无妨,反而更有效。

六、消除部门利益、部门垄断方面要理清的思路

部门利益、部门垄断的存在是社会一大公害,无异于凭借权力明火执仗地霸占国民利益。为维护国家和人民的利益,应毫不留情地从体制改革入手,予以强制性剥夺、铲除。

在此,必须正视如下现存的历史性错位:国有土地、电信、烟草、金融、证券、配额与许可证等专营业务,本应完全属于国家垄断的资源,可是在制度残缺情况下,却由国家垄断演变成部门垄断,并由此形成特殊的部门利益、部门特权,产生根本不该有的行政或行业部门间权益分配不公现象。

为坚决彻底地纠正这一不该有的历史性错位现象,改革的取向只能是:将这些本该属于国家垄断的资源,强制性地由部门垄断回归至国家垄断,再由国家进行公平分配。

其操作方案应为:将这类资源运用的立法权、监督权与执行权彻底分离。立法权、监督权视情有的归人大,有的由人大委托政府、再由政府授权某一对执行部门具有制衡能力的部门负责。执行权则由政府授权某一部门承担,但凡涉及审批、政策优惠安排等利益分配事项,必须全部向拥有立法、监督权的部门公开通报,并接受其审查监督。立法、监督部门则必须就有关执行程序、制度、办法制定规范(此类规范绝不能由执行部门自行制定),从而将执行部门的操作严格限定在规范的框架内。最后达至的目标应是像德国那样,部门间无任何特殊利益,银行业职员的平均收入水平低于制造业职员的平均收入水平,这种差距仅源于后者的知识素质要求比前者高。

在上述基础上建立运行机制的验审评价标准。一个最具实质性的评判标准应当是:凡一项政策性利益安排,只要出现部门间争执实施权的情况,就基本可断定存在着机制性缺陷,给部门谋求自身利益以可乘之机。正常的情况应是:面对政策性利益安排,谁都感到烫手,不敢轻易接过去。一旦接受,便慎而又慎,唯恐出现疏漏,遭受惩处。因此,最为良好的局面应是部门的职能实施由有利可图变为

无利可图,由积极争抢变为被迫接受。“被迫接受”系出于职能分工,不得不接。

七、建立国资管理、运营、监督体系方面要理清的思路

在这个问题上,不能不指出迄今为止的重大决策性失误,即国资管理体制创建与企业改革在程序上严重倒置错位。本应是国资管理体制创建在先,企业改革随后,结果却是企业改革全面开展、深入,国资管理、运营、监督体系至今尚未形成,致使政出多门,各自为政,竞相瓜分、侵蚀国资,进而导致公平、公正沦丧,局面混乱不堪,后果严重。

国资管理、运营体制的创建,要依照法理关系,建立起具有回归功能的系列法律关系。

所谓具有回归功能,其核心应是:将国人共有的国有资产回归给国人监督。凡回归不到使最终所有权人享有知情、监督、制约权利的体制框架,都是有制度缺陷的框架。

框架设计思路应为:以人大为起点,建立起一系列委托代理与授权关系,层层刚性约束,回归审结。

其框架应为:

第一层,建立起全国人大与国务院之间的委托代理关系,即由全国人大作为所有权的总代表,委托国务院对国有资产进行全权管理,同时,建立起国务院对人大负责的报告制度,列入大会议程,接受代表审议、质询、弹劾。人大的职责是制订相关法律法规,确定中长期管理目标和年度计划目标,以刚性目标对国务院的代理形成刚性约束。

第二层,建立起国务院与地方政府之间授权与被授权关系,即由国务院与各级地方政府通过授权实行分级管理,并各自授权专门机构行使国有资产管理职能。

第三层,建立起各级政府国资管理机构与国资经营机构之间的委托代理关系,即由政府国资管理机构确定经营目标责任制,由国资经营机构以代理者身份承担运营责任。

第四层,建立起国资经营机构与有资产关系的企业之间的特殊法人关系,即国资经营机构经营的是资本(产权),其身份是出资人,依《公司法》同所投资企业发生系列关系;有资产关系的企业经营的是法人资产,其身份是独立承担民事责任的企业法人,依法经营,照章纳税。

对这一框架,还须作如下重要阐明:

一是引入人大对政府的制衡机制,目的在于使管理目标具有刚性约束。如仅由政府自定目标、自行管理,其目标势必呈弹性,其管理势必失效且不负任何失职责任。

二是要使人大对政府的制衡强有力,人大就必须获取必要的信息,将制衡建立在真实性基础上,而不是人云亦云。为此,在人大内应设立国资权益监督机构,该机构可授权有资格的审计、会计、律师、资产评估等中介机构对国资经营状况进行抽查。

三是国资经营机构的经营班子,国有独资、控股企业的经营班子,其产生应程序化。应一律依规定程序通过公开招聘产生,并签订经营目标责任制合同。如在任期内未能实现合同所定目标并被判定为经营失败,应对经自主组合的经营班子予以集体解聘。

(此段详见笔者于1993年所设计的国有资产管理运营体系框架图示,即颜氏模式II,载本人所著《改革与发展深层问题思考》第五编第四章)

八、建立社会主义法治经济运行环境方面要理清的思路

社会主义法治经济的核心是权力回归制度建设,即一切权力回归人民。显然,凡权力不能最终回归人民的制度,都是有严重缺陷的制度。现今公权力腐败丛生的深层原因即在此。这就要解决好以下几个大问题:

1. 健全人大对政府的制衡机制

一是扩大人大对政府工作的审议范围。将人大对政府报告事项的审议从几十年一贯制的老三项即《政府工作报告》、《国民经济和社会发展规划执行的报告》及《中央和地方预算执行的报告》,扩展为对所有涉及全局性利益的重要事项进行审议。如上市公司指标的分配有无滥用,开发区的设立是否合理,机场等巨额投资项目有否重复建设等,均应列入审议范围,并依法行使听证、质询以至弹劾权力。

二是摆正政府政策制订与人大立法制订的关系,包括:确立人大立法为主导的秩序控制体系,尽可能缩小政府政策制订范围,淡化政府政策指导作用;政府出台的重大政策措施,人大有权对其实施结果进行监察,并拥有最终否决权,经人大否决的政策措施条款,政府应行文取消或作出更改。

三是对重要事项由“马后炮”式事后评议改为事中监督。凡改革开放与经济社会发展中的重要事项,人大不仅有权监督,而且人大的监督应与该事项的推进并行开展,在监督中可通过授权形式启用中介机构协助。

四是全面启动人大对政府的听证、质询、弹劾机制。凡人民群众反映强烈的事项,人大都应启动上述机制。

2. 规范特殊经济运行组织的主体地位和运作方式

重点是对国有独资、控股企业实行令国人放心

的运作方式。

现有管理、运作体制人皆可见的缺陷是:无人真负责,无人真监管,眼睁睁看着国资流失、遭侵占,广大国人只是“干着急”。

一个可供选择的运作方式是:

(1) 规范经营班子选聘程序

第一步:由负有国资运营责任的部门分别确定各国有独资、控股企业的经营目标责任制及激励制约机制,并在相应范围内公布于众。

第二步:据此,由该部门出面,公开招聘经营班子,由各应聘者以自行组合的班子形式(团组)参与竞争。

第三步:由临时组成的专家型权威评定班子对应聘团组进行资格、条件评定,经优选确定受聘团组。

第四步:由负有国资运营责任的部门与受聘班子签订委托经营合同,并颁发主要经营任命书。

属国有独资的企业按上述程序操作。属国有控股的企业,联合有关出资人共同按上述程序操作。

(2) 实行制度化、科学化、公开化考核

参照对上市公司的监管办法对这类企业实行公开监管。为此,企业的业绩和经营状况必须公开、透明,由经人大授权的会计师、审计事务所对上述两类企业进行会计审计,并在指定的场所(如某指定的报刊)进行公布,同时确定这类企业应公开披露的信息事项(如兼职、关联交易、亲属回避等与防范腐败有关的事项),接受公众监督。

(3) 实行“奥运赛式”优胜劣汰制

对在合同期内完不成经营目标的经营班子,除确认为由不可抗力原因造成外,应对其实行班子集体解聘,离任审计,然后再重新按上列程序优选。其中主要经营者在一定年限内(如3~5年内)不得再次进入自主组合的应聘班子。由此,逐步建立起企业家市场。

3. 革除陈旧落后的干部人事制度,开放一系列政府工作部门的负责岗位

制订出真正好中选优的有关规则,然后依公开、公平、公正原则,引入竞争机制,真正形成不断地让德才兼备的一流人才进入相应岗位的干部任用制度。

4. 依据人大所承担的职能职责,改革人大代表的产生办法、议事制度,提高整体素质,以与职能相匹配。

显然,现今人大组成的素质状况和运行制度、方式,无法适应上列所应承担的职能职责。改革的取向是,重点解决如何使代表们具有能力对具体事项发表负责任的意见,真正能对所代表的公众(选民)负责,并形成公众对代表们行使职责情况的知情、评价与再监督机制。显然,这项改革将涉及根本性的制度改革。

(责任编辑 蔡德诚)