

关键是变革政府职能及行为方式——关于企业经营机制转换的深层思考

Thoughts on Mechanism Changes of Enterprises' Operation

杨满社

(新疆五家渠生产建设兵团经济研究所, 助理研究员 五家渠 831300)

自国务院《全民所有制工业企业转换经营机制条例》颁布以后,各地在企业改革方面虽取得了一些进展,但总的说来,对《条例》的贯彻仍不够有力,存在问题很多。许多地方对企业的自主权明放暗不放,甚至搞翻牌公司变相收权。如何转换企业经营机制,成为举国关注的热点问题。为此,理论界和实业界进行了大量探索。但笔者认为,这些讨论大都限于企业微观角度,都属于“企业应该如何如何”之类的讨论。其实,“政府应该如何如何”才是问题的核心,换言之,理顺企业与政府间的关系,实现政府职能转换,是实现企业经营机制转换的关键。而在指导思想上摆脱束缚,改变思维方式与行为方式,则是实现政府职能转换的首要条件。

一、“练内功”不能转换企业机制

要实现企业经营机制的转换,必须首先正确理解企业经营机制的含义。

所谓企业经营机制,是指企业在市场经济中受市场机制的激励、约束、选择等所产生的经营行为趋向,是企业的生产、流通、分配等生产活动过程各环节对企业外部环境形成的一种反应体系,即适应需求、增进效率、提高效益的趋向。

因此,经济的机制,从根本上说是整个社会运行系统的机制,即市场机制。企业经营机制只不过是市场机制见之于企业经营行为而已,是市场机制在企业行为上的表现或者说是由市场机制派生的。一个企业如果不是同外部环境、同市场发生密切联系,不参与市场竞争,不是市场的一个客体,那就不会有什么机制生成。传统的命令经济或审批经济依靠的主要是行政命令,无多少“机制”而言,命令不是机制,机制不可能从企业内部生成,人们只能依历史的趋势去改变企业的内部条件,使其适于机制的生成,要求企业只通过“练内功”不可能实现经营机制的转换。确切地说,转换机制实质上是建立与

外部市场相适应的经营机制。所谓“企业内部经营机制”之说显然是不准确的。事实上,在一个企业内部,倒是应当按企业的经营决策或者说是按命令来行事。

从经济关系的角度看,企业的经营行为主要表现为企业与其它微观主体(包括生产者和消费者)之间的行为以及企业与政府之间的行为两个方面。因此,经营机制问题实际上就是这两个方面关系的协调问题。如何转换经营机制就是如何处理好企业与其它微观主体和政府三者之间的关系,换句话说,就是如何向市场经济过渡的问题。

二、“审批性改革”已落后过时

转换企业经营机制就要正确处理好企业与企业、企业与政府间的关系,而在当前,更主要的和更关键的是处理好企业与政府的关系。

当前政府力倡把企业推向市场的目的是让企业适应市场,成为真正的“企业”。而企业之所以未成为真正的企业,问题不在于企业与其它微观主体之间的关系没有处理好,最重要的是企业与政府之间的关系没能理顺,政府事无巨细地参与企业的微观经济活动,使企业成为政府的附属物。因此,把企业推向市场更主要的是应该抓企业与政府之间关系的改造。而不应把主要精力放在抓企业微观领域的事情,如政府出面动员抓限产压库、抓全员合同制落实等。

企业适应市场,处理好与其它微观主体的关系,是典型的微观范围的经济活动。微观范围内经济关系的协调和矛盾的解决,主要应由微观活动中的当事各方自己完成和解决。他们都具有各自的独立的经济利益,其经济关系就是在不断地讨价还价、反复算计、协商之中形成的,通过当事各方都认可的经济组织形式或经济关系,客观上就解决了利益分配问题。这种经济关系的形成过程就是微观领

域的组织制度的创新过程,是一种经济处于自然状态下自动进行的利益关系重新调整的过程。这种微观领域的创新活动,是社会经济发展的原动力,反映着一个民族的创造性和探索精神。因而,政府应给予充分的尊重、有效的保护和积极的鼓励。

当前,无论是企业用工制度、工资制度、产品流通、住房制度、医疗制度诸项改革,还是承包制、股份制的推行,无一不是由政府拿出方案,通过红头文件自上而下、依靠行政命令逐级下达推行的,政府为这些微观经济活动绞尽脑汁、精心设计并亲自出面动员组织各方“按图施工”。这种改革操作本身反映出政府仍保持着计划经济体制下“政府包打天下”的思维定势,仍是沿用老办法解决新问题,用“审批经济”的手段推动“审批性改革”。对此,我们可称之为“政府包办性”改革或“红头文件推动性”改革。这种改革的特点是,改革的推动力自上而下,政府主动安排、组织进行改革;改革流程为:方案由政府领导人和其智囊班子制定,改革的政策措施靠各级政府机构自上而下推行;只有政府才能对改革的方案、措施、政策加以修正和解释;改革的责任由政府承担,相应的改革荣誉也由政府享有。这种改革具有直接性、强制性和权威性,在很大程度上降低了改革成本(阻力),在大众对改革过程缺乏明确认识和文化素质普遍较低等条件下,这种改革往往收效较大。可以想象,在1978年时,如果没有政府出面组织改革,恐怕改革进程还会被拖延,当然更难以在今天取得举世瞩目的成就。

但是,在广大民众对改革已有极大热情、对改革形成了强大的推动力时,这种改革就显示出极大的局限性。首先,改革方案由政府制定,而政府由于占有信息的有限性,决定了改革方案数量上的有限性和内容上的单一性(如住房、医疗、用工、工资以及利税改革、流通改革等单项改革),不可能对复杂多样的现实情况给出各种不同的方案,这必然造成改革方案缺乏针对性、整体性和连续性。这也是近年来公众反映强烈的“政策不配套”和“担心政策变”的原因之一。尽管政府人员智商可能较高,占有的信息量可能很大,但是它的认识水平和占有信息量永远无法与全社会知识水平总和和全体国民占有信息总量相比。占有信息的有限性,加大了决策失误的可能性,而失误的决策一旦被强制推行,就会造成灾难性后果。方案的有限性和内容上的单一性,决定了这种改革不可能导致一场深刻、全面的体制变革和社会革命。因而,与其只让政府“摸着石头带领大家过河”,倒不如让政府和大家一起共同“摸着石头过河”,这无疑会大大降低失误的可能性。其次,改革的方案由政府逐级下达,使政策失真的可能加大,许多政策到了基层已面目全非。各级政府都有其经济利益,他们对政策的传达以自己利

益为出发点。“政府部门放权了,基层企业没收到”的根源就在于此。再次,改革的最终目标是要削弱政府机构的权力,即被改造者也包括政府在内,当改革涉及到政府时,不可避免地形成一种悖论,使改革陷入困境,难以有效地推进。最后,这种改革将微观主体置于被动地位,不利于调动他们的积极性和创造性。对此,有人形象地予以描述:“政府总把企业当小学生,改革得按某种模式进行。一说要改革,上面就发下一本‘描红簿’,人手一册,让企业依葫芦画瓢,越是经济不发达的地方,政府部门越是热衷于干这种事。有的地方政府还精心设计出一系列改革指标,要求年内本地区多少比例的企业要完成全员合同、工资浮动,必须组成多少个企业集团,建立多少个中外合资项目,搞成多少个股份制企业等等,这些指标和改革‘蓝本’层层分解,一级一级往下压”。显然,这种改革实际上是命令经济的同义语。正如一幅漫画所揭示的,中央政府高唱“妹妹你大胆地往前走”,地方政府是“月亮走,我也走”,厂长经理则“跟着感觉走”,职工群众却是“我不知道,我不知道”。这样的改革不可能“改出”社会主义市场经济体制来。

三、提供“安全、秩序、公正”才是政府根本职责

变“政府推动型改革”为“微观主体自发推动型”改革,意味着政府将从大部分经济活动领域中撤出,但这并不意味着政府变得无所作为。政府必须放弃对微观经济活动的参与,转而主要从事宏观领域的活动,给微观主体的改革活动创造条件,提供保证,这无论是对市场经济体制的建立还是对其正常运行,都是极其重要而必不可少的。

政府的首要职责是为各微观主体提供“安全”、“秩序”、“公正”等这些外部效应极强的无形“消费品”,这比称之为“经济命脉”的交通、通讯和“关系国计民生”的重要物质产品来,更为重要。一个社会如缺乏重要物资和交通通讯,当然难以健康发展,甚至会受巨大损失,但如果缺乏“安全”、“秩序”、“公正”,社会将一天也难以维持。从转换职能的角度说,政府必须从一个主要提供有形消费品(食品、衣物、房子、汽车之类)的政府变成一个主要提供“安全”、“秩序”、“公正”之类无形“消费品”的政府。

政府首先必须建立市场交易与竞争的法规,维持交易秩序,仲裁交易的纠纷,以保证市场经济体制的“秩序”、“公正”和“安全”。这是最主要的无形“消费品”。

提供“安全”、“秩序”、“公正”,实际上就是对社会成员提供基本人权和产权的保障,这是市场经济的基本前提。如果许多人天天都担心被抢劫,又如

何能安下心来搞生产、进行交易活动呢？政府对此具有不可推卸的责任！必须采取一切必要的措施保障公众的安全，并号召和鼓励普通大众勇于同犯罪现象斗争，给予这些勇敢的人以奖励和安全保证。公民纳税所获得的首要享受就是“安全”、“秩序”之类无形产品的消费。

产权或财产权利是人权的外化，人权必须借助于财产权利得到实现。有关部门向农民收购农产品时打白条，这白条只对农民形成约束而不对这些部门形成约束。在这里政府既是“运动员”，又是“裁判员”，使正常的交易秩序难以维持，农民又如何能有生产积极性呢？在当前，产权界定不清保护不力是影响经济发展的重要因素。倘若人们知道自己绞尽脑汁、花费很大气力追求最优效果，却不能使自己的利益有所增进，或者预见到自己这些努力所得的收益将在事后被别人无偿占有，那他们就不会努力增加收益、降低成本。同样，如果一个人知道不通过努力提高效益，只通过与上级“谈判”、吃“大锅饭”、吃“公家”等方法就可获得收益（使别人的收益变成自己的收益），那他就不会想方设法提高效率，而会千方百计搞歪门邪道。政府运用法律手段对所有合法契约的保护、对产权纠纷的裁决使产权得到有效保护和界定，这是政府提供“安全”、“秩序”和“公正”之类无形“消费品”的一个主要方面。

政府的第二个重要职责是消除市场失灵。市场机制的运行和作用会在三个方面出现失灵：一是公共消费品，例如马路、公园、公共交通、通讯等；二是外部效应，例如污染是典型的负外部效应，而科学研究具有典型的正外部效应；三是自然资源的占用及开发，例如石油、天然气、矿藏、古迹、瀑布等特殊自然景观和人文景观。在这些方面如完全听凭市场经济自发作用，将会导致经济的低效率、社会文化的破坏和人类生存环境的恶化。因此，政府干预是必要的，某些领域的活动甚至可直接干预，如枪炮的生产销售必须受到管制；毒品生产销售必须予以禁止；对资源和环境的破坏必须给予惩处。同时，对急功近利的市场竞争中顾及不到的某些公共建设、文化建设和环境建设，要大力扶持和加强。

政府第三个职责是做好社会保障工作。在失业救济、医疗保健、文化教育以及保护和照顾儿童、妇女、老年人、残疾人等带有社会公共福利性质的活动中，政府可以代表全社会的最高利益，组织管理好这方面的工作。这是为微观经济主体创造良好条件、改善社会环境的重要方面，是微观主体专心从事生产经营活动的重要保证。

政府的第四个职责是对特定部门和行业的监督 and 扶持。金融业对整个经济活动有至关重要的影响作用，是经济领域的“制高点”，因而政府必须严格监督和管理。农业生产的特殊性决定了它在市场竞争中处于不利地位，这要求政府必须给予扶持和保护。

最后，政府还有一个重要职责，就是为微观活动各方提供决策所需的有关信息，发布产业政策，沟通企业与各国在商贸方面的联系等。在这方面我们可以借鉴日本、韩国等国的经验，通过发布产业政策、提供信息咨询等促进新兴产业部门和朝阳产业大力发展。当然，发布产业政策必须与扶持性的法规相结合，才能真正收到实效。

综上所述，要实现企业经营机制转换，必须首先实现政府职能的转变。这必须从中央政府做起，实现改革操作的创新，摆脱传统思维的约束，充分尊重微观经济活动当事各方的意愿和选择。微观领域的创新活动主要应由他们自己去“设计”和“施工”。当然，政府可以在研究和借鉴国外成熟的微观组织形式（如股份制）的基础上，为微观主体提供备选方案（不是必选方案）和必要的咨询服务。但政府决不能越俎代庖，取代微观主体角色而直接从事微观经济活动。政府在市场经济中有其特定的职责和作用，只应供给改革的规则和秩序。循此下去，必将实现政府职能的根本转变，从而也将带来企业经营机制的根本转变。

（在本文形成过程中，任群罗同志曾先后数次阅读文稿并提供了重要的修改建议，公天亮同志曾参与部分内容的讨论并提出过中肯的意见，武凤琴同志付出了许多辛勤劳动，在此向他们深表谢意。）

（责任编辑 刘先曙）

（上接第 38 页）

方面开展广泛的研究。近年来，这方面的研究十分活跃，应当鼓励，并在实践检验中不断完善。

4. 深入开展中医软科学研究，实现决策的民主化和科学化

科学事业的发展依赖于科学的管理与决策，软科学研究是管理与决策科学化的保证。在中医现代化的进程中，中医发展的战略问题、中医学与其它学科的软结合问题、未来的诸多可能性和最优决策方案等问题，都是中医软科学研究的对象和内容。

当然，在中医现代化的准备阶段，还有许多工作要做。上述四个方面仅仅是“前现代化”阶段的几个战略重心而已。

恩格斯曾经说过：要把科学首先看成是历史的有力的杠杆，看成是最高意义的革命力量。所以，只要我们以现代科学方法论为动力，就可以消除困惑，促使中医在当代新技术革命的潮流中沿着现代化的目标长足的发展。

（责任编辑 蔡德诚）