

对国营大中型企业应实行差别化承包

Different Contract Forms for Large and Medium-Sized State-run Enterprises

邱恩义

(吉林省经济研究会)

在搞好国营大中型企业的过程中,如何完善承包经营责任制是一个关键问题。在过去几年里,针对承包制实行过程中出现的不完善的地方,采取了种种促其规范化的政策和措施,但实践的结果表明,在企业间客观上存在许多差别的情况下,真正受到企业欢迎的承包办法要因企业而定。根据几年来的实践,笔者认为,现阶段对国营大中型企业应实行差别化承包。

一、差别化承包问题的提出

第一,实行承包制的过程中出现了种种矛盾,而在解决矛盾时出现了种种偏差,损伤了承包制的形象。

承包制于80年代在我国兴起,并迅速推广,是生产经营单位作为经济实体为争取必要权益而顺其自然的选择,充分地反映了我国现阶段生产力发展的内在要求。对于这样一种比较实际的改革,不可能一出现就是完美无缺的,但在纠正其弊端的过程中,缺少必要的保护,影响了承包制的健康发展。一是对承包制实行过程中出现问题的原因缺少客观分析,往往对发生在企业方面的问题看得多一些,而对国家宏观管理工作不当给承包制带来的困难分析得很不够。二是纠正承包制实施过程中的问题的方法不适当。国家的政策出台往往考虑集中统一多一些,不适当地提出规范化的要求,试图用一种对所有企业都公平和适用的政策来约束企业行为。两次利改税为什么未能取代承包制,就说明了这个问题。三是一些部门出台的政策偏离了改革的宗旨。当改革中出现一些矛盾的时候,有些部门习惯用传统的老办法去解决新矛盾,而不善于正确引导地方和企业的积极性。四是政策多变诱发了企业短期行为。国家政策的原则往往在部门的政策中不能充分体现,总政

策往往被部门的具体政策所左右,基层和群众从具体政策的变化中感受到政策的不连续性,担心政策多变给企业利益带来冲击,由此派生出部分企业的行为趋向短期化。治理整顿过程中出现速度下跌、市场疲软等问题,又使一些企业对自身的经营前景看不透,加剧了企业的短期行为。

第二,承包制具有强大生命力,但由于政策多变而又不配套,其功效远没有充分发挥。

一是承包制支撑了各级财政的增长,卓有成效地缓解了价格变动对财政收入下降的影响。由于承包明确了企业对各级财政的上缴目标责任,促使企业消化了大量涨价因素,全国80%多的企业兑现了承包合同。这几年的实际情况是,中直企业涨价面宽,涨价幅度高,在调价中受益较多,而地方财政和企业承受涨价压力比国家财政和中直企业要大得多。企业(特别是地方企业)成了价格调整的主要承担者。二是承包制构成了稳定经济的基本政策因素,使治理整顿的各项措施得以顺利实施。国家为治理通货膨胀而采取财政信贷双紧缩的方针,使相当多的企业生产经营处于调整状态,组织生产的难度相当大。由于承包制强化了企业的经营责任,稳定了企业,使全国的工业生产秩序基本稳定,保持了一定增长速度,并争得趋于好转的势头。三是承包制是在政策多变的条件下坚持下来的,经受了种种挑战,如两次利改税,涨价,市场疲软等等。可以试想,如果没有承包制,我国经济运行中的种种矛盾将会出现什么样的局面。也可以试想,如果没有那么多的政策变化,承包制的发展又将是什么样的局面。

第三,客观的经济环境对完善承包制提出了紧迫的要求,取代承包制的时机尚未成熟。

经过几年的实践,各级政府和企业的干部职工对实行承包制取得了丰富的经验,继续完善承包制有较好的基础。当前,相当多的企业生产经营

不正常,多数企业尚不具备自我发展的能力,走完善承包制的路子是实际可行的。从平衡财政的角度来看,完善承包制对增加财政收入是有利的。已往的取代承包制的种种尝试和主张均未得到多数企业的响应,主张用利税分流、分税制、税后承包来大面积代替现行的承包制的条件尚未成熟。在经济波动的形势下出台新的政策措施,应充分注意到企业的积极性会怎么样,新的政策取代原有承包制会带来什么样的经济后果。单纯从平衡财政的需要出发,设计企业改革政策是不可取的,也难以收到预期效果。

第四,对于承包制是采取一刀切的规范化完善,还是从实际出发的差别化完善,要由我国企业的实际情况来决定。

从实际出发,从经济发展的需要出发确定改革措施,是深化改革的一个基本原则。企业间客观存在的差异决定改革措施中应具有差别的特点。没有差别也就没有政策。试图用一种政策适应所有企业,是不现实的。企业是检验政策的试验室,被绝大多数企业所欢迎和接受的政策才有生命力。

二、实行差别化承包的基本依据

一是因为企业承担计划的程度有差别。在全部工业企业中,占工业企业个数不到3%的国营大中型骨干企业,是承担国家计划的主体,直接受国家宏观调控,而大多数小企业更多地直接面向市场,主要受市场引导。

二是因为企业受价格变动因素影响的程度有差别。有些企业从价格调整中得到好处,有些企业受价格变动影响较大,有些企业影响较小。因此,在企业与国家利益关系调整当中,会出现利益分配的差别,在企业间显示出苦乐不均。

三是因为企业自身素质的差别。我国企业,特别是国营大中型企业的诞生和发展,往往受各级政府的支配。相当多的企业在发展过程中,其生产要素配置是由政府确定的,其规模和装备水平也不完全是由企业自身决定的。加上价格尚未理顺,因而一概由企业自负盈亏有其不合理的一面,近期内也是难以做到的。在处理国家和企业的利益关系中应顾及到这个历史因素。

四是因为企业发展方向和发展方式的差异很大。国家在统一实施产业政策的过程中,符合国家产业政策的企业可以得到发展,不符合国家产业政策的应进行调整。发展和调整的差别,使企业的生产经营要出现许多不同情况。

五是因为企业面临的经济环境的差别。国家对各省、市既采取了一些统一的政策,也采取了一

些不同的政策和措施。这些政策差别不同程度地反映到企业中。如实行财政包干或差额补贴的省、市、县,一般对企业承包的自我调节余地较大,与企业承包的基数便于调整;而财政上缴的省、市、县则自我调节余地较小。

六是因为在治理整顿过程中,企业对国家双紧政策的承受能力有很大差别。对信贷依赖程度较大的企业对双紧政策感受到压力很大,这类企业中相当多的企业生产经营处于非正常状态。企业间“三角债”的大量增加,更使国营大中型企业难以施展。

七是因为现行的承包制中,由于差别化不够而显露了一些弊端。承认差别,才能使政策接近实际,具有相对的合理性;承认差别,才能合理确定国家、企业、职工之间的利益;承认差别,才能使政策到位,调动企业和职工的积极性。

三、承包中差别的确定

所谓差别化承包,是依据国家确定的原则、方针、政策和企业间客观存在的差别,从实际出发,分别确定企业承包的具体内容和方式。其根本目的是真正调动企业干部和职工的积极性,正确处理企业与国家、当前与长远、企业与职工的关系,使企业自觉服从国家管理,走向稳定、健康发展的轨道,为企业改革向纵深过渡创造条件。差别化承包主要体现下述差别。

1. 依据国家产业策划分承包,使承包经营责任制适应产业结构调整的需要。

对于基本符合国家产业政策的企业,应把完成上交财政目标和企业自身发展目标统一起来承包。其中,应承包固定资产更新增值指标,国家计划和市场短缺的产品的数量和质量指标。可称这类承包为发展型承包,主要是立足于增强企业后劲和增加财政的后续财源。这类承包中要注意协调两个矛盾。一是完成上交目标和企业自身发展的矛盾,把上交财政部门和企业发展在计划上统一起来。否则,企业一方面同财政订上交计划,另一方面又去同计划部门订发展计划,企业处于协调政府部门工作的处境,往往使企业陷入困境。二是年度上交计划逐年分步执行和发展计划几年后见效的矛盾。对这类企业应实行上交目标动态调整方法,同企业的发展目标统筹统算,或一次核定,分年实施,期内完成。

对于不符合国家产业政策,需要调整的企业,企业上交财政目标的确定应考虑调整的具体情况,给企业留有调整的余地,甚至做些适当的让利促调整,既给政策又给出路。这类承包为调整型承包。但让利调整的条件是,企业要按国家产业政策

明确自己的发展方向,制定可行的实施计划,以让利承包促其定向调整,从而达到调整结构的目的,并成为新的财源。同时,使资源配置趋于合理,提高社会效益。

有人认为承包制把产业结构包死了。实际上过去对大中型企业,一般实行的是包改造、包上交的双承包,这在一定程度上体现了调整结构的要求;对小企业包上交目标,系价值形态承包,不是实物形态承包,对企业的产品结构调整也产生了积极的促进作用,许多企业通过调整产品结构,生产适销对路的产品,来完成承包的目标。有人主张通过利税分流、分税制来克服产业结构的趋同化,但实际上这种方法对调整产业结构的作用是不明显的。因为地方和企业总要优先考虑发展利税高的产业或产品,因此不管利税如何分流,地方和企业总可以从利税增长中分取一部分好处。国家产业政策的实施要相信和依靠各级政府和企业,只通过中央直接统一调控是不可能的。因此,要选择那些既体现国家产业政策,又能被各级政府和企业所接受的办法来组织实施。其中按产业政策划分承包的具体内容和具体方式,把调整产业结构和产品结构的要求在承包过程中落实下来,以产业政策引导承包,以承包来促进产业结构调整,是当前比较可行的措施。

2. 依据企业承担国家计划的多少划分承包,使承包的企业对计划调控和市场调节双向适应。

承担国家计划的企业,在产品分配上受国家计划指导,计划内产品价格完全受国家控制,企业感到价格不如计划外高,对外交换和协作过程中自主支配的产品有限,在一定程度上存在摆脱计划调控的意向,同时又想享受计划内调拨原材料和其他优惠条件的好处。单纯以价值形态的承包,对企业执行国家计划的约束性并不强,国家计划执行过程中往往存在不能完全兑现的问题。因此,对企业的承包必须考虑企业执行国家计划这个因素。

对以计划为主的企业的承包,既要有实现和上缴利税的指标,又要有为社会和其他企业贡献大小的目标,以利于社会资源的合理配置。对于这类企业,应以实物形态承包为主,即包指令性计划的实物量(含质量、数量、规格、品种)。国家收益,一方面从该企业的利税中获取,一方面从计划内产品国家统一分配中获取。因此,对这类企业的承包要充分考虑到企业执行国家计划并执行计划内价格的具体情况。这类承包可称计划型承包,即实物形态和价值形态的双承包,以实物形态承包为主,价值形态的承包照顾到企业执行国家计划的因素,把企业上交计划内产品,对社会作出贡献视为一部分上交份额,从而使企业乐于执行国家指令

性计划,也使指令性计划增强了约束力。

对于部分执行国家计划、部分进行市场调节的企业,其承包内容要具体分析,同时考虑双重因素。这类承包可称之为结合型承包。承包上交目标的确定要使企业既不能利用计划内好处去随意进行市场调节,也不能因执行计划而收益受到较多影响,使企业兼有两方面的积极性,以利于规范企业的行为。

对于以市场调节为主的企业,主要以价值形态承包为主。可称这类承包为市场调节型承包。对这类企业承包后的行为,主要是加强行业管理,由法律和监督部门加强监督。

3. 依据企业的规模划分承包,通过合理承包重点搞好国营大中型企业。

国家的宏观管理首先要管理好起骨干作用的国营大中型企业。由于企业的规模不同,企业的素质不同,地位和作用不同,对企业的承包要求也要有所不同,须把大型企业、中型企业、小型企业区别开来,把集团型企业与其他企业区别开来。大中型企业是执行国家计划的主体,是我国经济的骨干力量。搞好大中型企业是经济体制改革的中心环节,当然是实行差别化承包工作的重点,也是差别化承包政策倾斜的重点。在保证国家经济稳定发展的前提下,以增强大中型企业自我积累、自我发展能力为承包的主要目标。承包中应优先考虑大中型企业发展需要的因素,把国家财政收入增长建立在大中型企业稳定发展的基础上。对大中型企业,尤其是大型企业的承包,要包括下述目标:一是稳定国家经济,使国家依靠大型企业实施有效的计划调节。二是有利于大企业带动众多的中小企业,成为企业组织结构调整的骨干和核心,促其朝着企业集团的方向发展;对于兼并联合中小企业的企业,在承包当中给予相应的鼓励政策。三是有利于推动大企业走向国际经济舞台,增强其在国际市场中的竞争能力,具有较强的外向功能。围绕实现上述目标,对大型企业的承包至少以五年计划为一个承包期,即实行长周期承包。并对大型企业的承包进行、跨区域、跨行业考虑,条块结合,使国家的生产力合理布局任务首先由大企业担当起来。承包要注意到企业集团内多种经济成份并存的格局(其中包括引进外资和股份制),使其有利于大型企业吸纳不同的经济成份,而不是简单延用国营企业承包的单一模式处理,操作上宜细不宜粗。对于众多的小企业的承包,划出几个杠杠,宜粗不宜细。具体承包形式和内容,也可以由企业自报,有关部门评议的办法进行。

4. 按受价格变动因素影响程度调整承包幅度,正确调节国家、企业、职工三者利益关系。

几年来的价格调整,由于缺少调价后收益再

分配的相应的配套政策,财政不但没有相应增收,相反却出现了财政增支减收的现象,国家财政连年赤字。以往的承包采取包死基数、超收分成的办法,虽然在一定程度上考虑了涨价因素,但这种办法不能直接,也不易约束企业乱涨价的行为。对于国家确定的价格上调,有解决历史上形成的比价不合理的理由,有调节供求平衡的理由,有提高基础产业自我发展能力的理由,也有向中央集聚财力,平衡中央财政的目的。但其结果,使地方财政和地方企业承受的负担相对重一些。从这一实际情况出发,地方财政对企业的承包,对于价格调整因素,原则上应是财政和企业共同受益或共同负担,可灵活调整承包目标,中央财政或上级财政不应干预。中央财政对中直企业完善承包应在调价因素的再分配上制定配套措施,因为许多中直企业从中受益相当大。因此,中央的财政平衡不宜再通过地方财政和地方企业更多地向中央财政聚拢的方式,而应在对中直企业完善承包中加以调节。另外,我国的价格改革还将进行,在可预见到的几年内,企业都面临价格变动的挑战,国家与企业间的分配关系经常受到价格调整因素的影响。因此,国家与企业的利益分配将长期处于动态调整之中。调价对企业间的机遇是不均衡的。国家对企业收缴目标的确定,必须考虑这种不均衡性,承认价格给企业间带来的差别。

5. 依据企业的经营状况划分承包,把深化企业改革与稳定企业发展紧密地结合起来。

由于我国实行以公有制为主体的多种所有制并存的经济结构,因此妥善处理企业资产,照顾职工生活出路,是各级政府和企业的共同责任。企业的经营状况不仅是企业的局部问题,也是社会问题的一部分。扶持引导企业走上健康发展的轨道,是宏观管理的重要内容。因此,确定企业的承包就必须从企业的经营状况出发。在一定的时期内,对处境困难的企业适当放宽政策,减缓上交任务,对于稳定企业、稳定经济、稳定社会,都是必要的。用一种政策、一条杠杠、一个办法,一刀切地去解决企业与国家的利益关系,看上去似乎公平合理,但实际上并不公平合理。我国的国营大中型企业和各级财政是利益共同体,企业多交一些,或财政减免一些,都是在国家整体利益一致的前提下的合理调整。对于经营状况不同的企业实行有差别的承包,体现了社会主义经济的原则。如果只给企业加压力,使企业不吃国家的大锅饭,让其既负盈也负亏。但实际上有些企业短期内就是负不了亏。对这类企业光给压力,不给政策,不给出路,是不行的。给企业加压力也要有度,要考虑企业实际的承受能力,差别化承包就是其中的一种有效选择。

(责任编辑 蔡 今)

(上接第9页)

国经济圈的难度。由政治上的对峙和社会制度上的差别所造成的经济分割毕竟已是“冰冻三尺,非一日之寒”,解冻过程也绝非一朝一夕之功所能奏效。90年代,海峡两岸还将在存在政治障碍的条件下发展经济交流与合作,但是我们完全可以相信,一定能在走向统一的中国经济圈上迈出有决定意义的一步。

首先,海峡两岸的经济聚合趋势是不可抗拒的。在当今世界上,在处理国家或地区间关系上,与社会制度和意识形态相比,经济利益被置于越来越受重视的优先地位。人们已创造出并将更多地创造出绕开社会制度和意识形态差别所造成的障碍,发展广泛深入经济交流与合作的有效方式和途径。因此,90年代,海峡两岸在社会制度、政治立场和意识形态上的差别不再会构成阻碍形成中国经济圈不可逾越的障碍。

其次,90年代,大陆将进一步深化改革,扩大开放,台湾将进一步向经济的“自由化、国际化、制度化”发展。这将大大有助于两岸民间的经济交流与合作的广泛和深入的开展。民间交往较少约束,经济规律将更多地发挥其作用。

再次,香港、澳门主权回归祖国将对海峡两岸关系产生深刻的影响。中国经济中一条断裂带的弥合,将使另一条断裂带继续保持不变已不可能。现在,大陆与台湾通过香港发展交往,称为“间接”;1997年之后,这种“间接”与“直接”的界限将失去其意义。实际上由于香港即将回归祖国的强大冲击波的影响,1997年之前,大陆与台湾间的直接经济交流就将成为事实。

又次,90年代,世界经济中的区域合作潮流也将对中国经济圈的形成产生影响。亚太经济圈的建立是热门话题,日本试图成为其“霸主”,这是海峡两岸的中国人都不愿接受的。因此,大陆与台湾及港澳在世界经济,特别是亚太经济中的共同利益,将推动他们去建立“中国人经济集团”。

最后,从大陆、港澳和台湾经济发展的内在要求看,实现中国经济圈也十分必要和迫切。当前,大陆正在实行国民经济和社会发展的“八五计划”和十年规划,到本世纪末,使经济发展再上一个新台阶;台湾将实施“六年国建计划”,希望早日“迈入现代化社会”;香港经济发展也正进入一个产业结构转换的关键时期,要求实现从劳动密集型产业向“科技型产业”的结构升级。因此,90年代,大陆、台湾、港澳之间,既有经济竞争,又有合作要求。实现更便于相互交流的中国经济圈,对海峡两岸及港澳地区的经济发展都有极大的好处。

(责任编辑 宋义荣)