

转换经营机制试点中的问题和对策

Problems in Experimental Mechanism Transform and Their Solutions

王德培

(上海市经济信息中心)

提 要 “三资”企业不能作为国营企业经营机制转换的目标模式。国营企业不能实质性地“负亏”，经营机制也就不可能实质性地转换。“税代包”不能为“增加财源与藏富企业”提供平衡的支点。“企业管理委员会”的有限内涵难以容纳“机制转换”的基本要求。面对经营机制转换这一开放系统的特有性质，与其着重事先设计，还不如注重实践(边设计、边实践、边调整)。

为加强对改革试点企业的信息反馈工作，笔者参与了对正在实施经营机制转换的上海轮胎橡胶(集团)公司、上海柴油机厂、上海机床厂、上钢三厂、上海工业缝纫机厂、上海分析仪器厂等6家企业的跟踪调查。试点企业提出了不少问题，把隐藏在事物现象背后的矛盾浮现出来，有些问题切中了事情的要害，触及了平时人们不太愿触及的问题，尽管有些提法因利益关系失之偏颇，但基本上都是机制转换中所无法绕过的问题。笔者就这些问题涉及的一些基本方面提出一些看法与对策建议。

一、不能以“三资”企业作为国营企业经营机制转换的目标模式

国营企业的改革从简政放权、放权让利、政企分开、转换机制等形式，正在一步步逼近问题的症结。然而，这种“逼近”大都是由经济运行中直接的困境(财源萎缩、产品积压、效益下滑等)所“推动”的，其好处是推动一步、解决一点，其缺憾是新政策易为眼前具体的经济问题所累。新政策往往转眼成为下一轮新问题的起因。虽然这次试点意在从机制上实现转换，企图在整体上一揽子解决问题，但客观上所谓的“总体模式”依然属单项突破式的。由于机制转换试点单位过多地“认同”了三资企业的“政策待遇”及“经营手段”，纠缠于已否

获得三资企业待遇(即所谓“靠足码头”)，自觉不自觉地回避了国营大中型企业终究是我国国情的基本“载体”这么个事实。事实上，三资企业现有的这点“活力”是以国营企业的多方重负作补偿的。况且，针对一些三资企业当前的不正常营运现状(据闻有些地区近乎半数假亏损，以逃避国家应收的税负)也理应作出重大的政策再完善。

问题的严峻性由此摆了出来：国营企业转换经营机制的目标模式究竟是什么？是滞留在传统体制的框框内，还是盲目追求三资企业的“优厚条件”？事实上，我国以近乎西方十分之一的时脚踏上新兴工业的台阶，其主要支柱就是国营大中型企业。显然，它的历史非常不同于一般工业化国家的历史。同样，成功发展后所带来的一系列新问题(生产能力相对过剩、政企矛盾、三角债务、市场疲软、就业负担等)，以及国际上的政治经济新压力，也都是国营企业发展道路上无法回避的基本国情。

由此而论，国营企业的出路只能在继往开来的历史过程中以及实际生存的大环境的变化中寻找“转换机制”的支撑点。换言之，国营企业改革的目标模式，不能从价值取向出发，而应实事求是地顺应经济规律，根据我国的内在要求，解决自身的问题。所谓借鉴三资企业方法(自我生存于市场、严格高效的经营管理等)，也只能是在扬弃、消化的意义上指导国营企业的机制转换。不然，仍将在

“看看有道理、做做行不通”的层次上打转。为此，国营企业经营机制的转换，只能是探索型的，而不是“模仿”型的。倘若离开这么个基本点，舍弃了艰苦的探索创新，其结果必将从照搬照抄的途径陷入计较“待遇”、各方扯皮不断的泥潭。

二、国营企业不能实质性地“负亏”，经营机制也就不可能实质性地转换

80年代初以来的企业改革一直在“放权让利”层次上打转转，尽管在一段时间内是必需的，但作为经营机制的转换仅此是不完整的。企业承包只负盈不负亏，严格地说只能证明承包者尚无经营承包的行为能力，因此一旦亏损，受害的不是承包者，而是发包者——国家。更何况承包的虚假性已日益为我国经济发展进程所不容。其基本原因是，工业生产能力已跃入过饱和阶段，即国内外市场的扩张远远赶不上工业生产能力的扩张。1990年646种主要商品中供过于求的占25%；1991年705种主要商品中供过于求的占27%。此问题的另一形式就是产成品资金积压势头不减，已占预算工业产值的15%。这些严峻的事实，一方面显示出部分产品无市场已呈常见、多发之势；另一方面也表明，在国家财政日益不堪承受的情况下这类营运不当的“苦果”终将由有关企业自行负责、自行消化。因此，企业应当负亏已成为无法回避的问题横在“经营机制转换”前面，并将对整个国民经济宏观调控产生严重影响。

实际上，在我国经济生活中已经有了“全员风险抵押保险”负亏机制的尝试。在这次试点企业中也提出了“在工资基金中提取抗风险基金”之类的设想。问题是要使设想成为现实，必须在转换机制试点中有组织地培植能够在普遍意义上推广的“疫苗”，不然国营企业的改革仍将是温室里的宠儿，一有风吹草动，仍将扑进国家的怀里。

三、“税代包”不能为“增加财源与藏富企业”提供平衡的支点

在目前的各类试点中，无论是参照三资企业模式，还是“二纺机”模式，都有以“税代包”的方式与政府重新界定利益格局的问题。就财政而言，无论以何种形式支持改革，都必须在自费改革（即保证上交中央财政一分不少）的前提下进行，况且地方财政的格局已经从过去的“吃饭财政”扩大到市政建设、社会保障等方面，因此财政支出日见增大，试图通过企业改革开辟、培植新财源也势所必然。而企业这些年元气已伤。为了企业发展的后劲作为改革第一步，企业应力求在机制转换的政策

调整中得到休养生息的机会。

按理说，包发双方的期望都不无道理，尽管“税代包”的方案从主观上也试图解决这问题，但目前的“蛋糕”就那么大，如何在刚性的两难约束中既“切好”现存的“蛋糕”，又创造出做大蛋糕的机制，这决定于这次试点的实质性意图与方案本身操作的科学性。倘若着眼于通过少量企业的“试点”为国营企业寻找一种能够普遍实行的利益机制，那么，目前通过财政上让一块的办法是有很大的局限的。反之，如果意在通过优惠政策，确保“种子选手”创造新的好成绩，其策略也不无道理。问题是，无论上述哪一种用心，都有“税代包”方法本身能否达到预期目标的问题。

反省这些年来经验教训，政企间的讨价还价，政策与“对策”的“拉锯运动”，这是谁也不愿意见，又是谁也回避不了的事实。只要缺少企业自我约束、自我负亏机制的实际保证，原来那种尽量扩大奖励福利基金的企业行为，势将转换成尽量“打入成本”的办法。这种因过多“打入成本”造成企业假亏损，致使国家无法收取所得税的“欺骗”已相当程度地存在于作为模式的“三资”企业之中。为此，这次试点不能仅从愿望出发，满足于“税代包”的理论说法，还得正视现实。为避免前些年“信誓旦旦的承包基数与躺倒不干、强求补贴共存”的局面，有必要采取双保措施。一方面在确定“税代包”的种种税率时，还得划定一个不得逾越的警戒线（承包下限），并切实在企业负亏方面给出没讨价余地的严厉政策，使其无路可遁。事情的另一方面是在为国营企业创造公平竞争的条件——统一税率后，不应再以扣回、冲抵的形式重新造成鞭打快牛的局面。为此，建议将目前的“税代包”政策完善成“税包结合”的政策。

总之，只有在政策上确保底数（不高于目前企业的上交数），增数多得（在近期内实施低税负使企业休养生息），才能为“增加财源与藏富企业”提供平衡点。

四、“企业管理委员会”的有限内涵，难以容纳“机制转换”的基本要求

为体现经营机制转换而配套出台的“企业管理委员会”制度，虽然在完善厂长负责制方面，如决策科学性的加强，权力行为的制约、监督，以及避免政企分开后国有资产的流失（在企业领导制中确立国有资产代表的地位）等方面有了很大的政策性发展，然而，在试点企业的实践中却成为最难以操作的政策被普遍地“挂起来”。这就不能不反省政策立意及其形式与客观实际相悖的原因。倘若透过试点企业提出的困惑（国有资产代表与

企业法人代表的关系如何?谁当主任?企业管理委员会人员如何组成?决策拍板是票数法、权数法,还是首长负责制?)的表象,就会看到试行中的“企业管理委员会”之所以无法具体操作,是它未能为解决我国经济生活中两个最为深刻的矛盾(国营企业资产既属全民,又缺乏具体所有者,生产的社会化与生产资料合理流动的滞阻)提供法权意义上的组织框架。

1. 关于全民企业资产所有者的虚拟化问题

随着传统意义上全民所有制具体形式(政企合一)的消退,日趋严重的国营企业资产所有者的缺位与错位,由劳动者与生产资料的背离酿成的企业预算软化,税收随意化,乃至方方面面“吃”企业的苦果,已成为国营企业活力匮乏的最为基本的因素之一。从现象上看,似乎在于国有资产缺少直接具体的保护人,事实上,更在于作为国有资产主要载体(目前)的国营企业资产所有者虚拟化。

对此,必须反省一个易入误区的概念,即把所有权与经营权分离简单等同于政企分开。实际上,离开了企业营运所必需的所有权就没有真正的经营权,换言之,资产所有者可以多元化,但其占有、运用却必须一体化。历史地看,所有权的涵义是随商品经济的发展而发展的。今天,企业所有权的存在形态已扩展为:财产所有权(实物形态与资本形态),实际占有权、支配权、使用权、收益权和处置权。就我国目前经济进程的积极意义而言,政企分开主要体现在所有权自身的分离。国家保留其财产所有权、收益权。这里财产所有权有个实物所有与资本所有的形式选择(后者比前者更适应商品经济发展);收益权也有利润、分红、税收形式的选择。显然,所谓国营企业缺少具体所有者的状况,是“政企”在所有权分割上的思想认识不清,利益边界模糊所至。

正是从这意义上说,“企业管理委员会”的形式无法满足既能行使经济利益的疏理(资产所有可以多元),又能促使经济实力聚合(其占有、运用必须一体化)的具有法权性质的体制性要求。

2. 国营企业领导体制改革必须为“生产社会化与生产资料流动组合的社会化”提供组织保证

在我国工业经济发展初期,为适应赶超型社会的需要,以及工业起步阶段快速积累的需要,传统体制中“生产社会化与资产社会化”(国家所有、全国统一调配)是吻合协调的。今天,当国营企业的生产社会化程度极大发展之时,其资产的社会化程度却因财政上的“分灶吃饭”,部门与地区条块的分割、管辖而陷入僵硬和凝固状态。也就是说,当国营企业资产的占有、运用方式从一种适应当时的历史需要呆滞为一种妨碍历史发展的存在时,它就转化成为生产力发展的桎梏。这就是当前

国营企业经营严重缺乏活力的又一基本原因。

仅从解决上述两大矛盾看,对企业领导体制的创新要求是苛刻的。因为,在激烈的商品竞争中,企业面临着资金的多方筹集、引入,如国内联营和国际市场上联手,企业赢利后有个利益分配问题,营运失败后又有个损益分割问题;又如,国营企业这些年运用留利增加的一块资产的处置问题,联营、合资方的代表在企业领导体制中的权限问题。诸如此类的经济活动都表明机制转换中的企业领导体制并不只是维护国有资产的组织保证,同时,也还是界定、仲裁多方利益的法权形态上的一元化组织,也还是资产流动、组合,以及科学化运筹的机构。为积极地在国际市场展开竞争,企业领导体制还必须为适应国际规范、适应经济关系的变化留下充裕的运作空间。为加大改革份量,实现机制转换,新企业领导体制还必须为政企分开、党政分开、割断传统体制的脐带提供新型的组织框架。最后,国营企业改革还不只是为摆脱眼前的困境,还带有赶超性质,这就需要从组织结构上瞄准商品经济中最为发达、成熟的组织形式以适我用。

正是这些来自现实发展所必需的要求表明:“企业管理委员会”实际只是传统组织形式框架内的一种企求完善的尝试,且有潜在的多方向性(虽然改革需要运用“过渡”的方式,但这种“过渡”必须具有严格的方向规定性)。相比之下,“董事会”的企业领导体制形式既有兼容上述“要求”的属性,又具有颇为明确的改革方向性,虽然目前许多国营企业乃至有些试点企业尚不具备实施完整的股份制条件(股票上市),但其有效的领导组织形式,仍可作为依次脱胎(先利用其组织形式的“硬件”,尔后用其经济性质的“软件”)的改革之举。

五、机制性转换的特有性质及其操作问题

随着改革试点所触及问题难度的增加,关于“理论上说得通的事情为何难以转化为具体可操作方案”的疑虑,关于“突进式”的改革试点因缺少协调跟进的政策而卡在“硬壳”中的担心,又似乎多了起来。至于为什么每每乏于可操作方案,屡屡卡于“硬壳”之中,由于有关方面尚未获得共识,致使某些实际的试点工作陷入僵持状态。

其间有些是因为客观事变的发展还没有完全暴露其固有的性质,还没有将其面貌鲜明地摆在人们面前,人们无法看出其整个的趋势和前途,因而无从决定自己的整套方针和做法。另有些则在貌似看重理论、看重实际的背后,依然滞留着一种源于传统体制的思路习惯——由上而下地贯彻布

置(试点企业语:现在的试点是一级布置一级,剩下的企业到头来只有“自我试点”),以为改革,特别是经营机制转换,可以通过从上而下制订最佳方案一步到位地贯彻执行。简言之,上述的认识问题与方法问题在不相衔接的层次上搅和在一起。

从背景上看,国营企业在获得巨大成功(高速工业化)之际“急转直下”地面对“经营机制转换”的挑战。急剧的历史转折,已经并正在展露出一系列从未有过的特征。首先试点企业的任一方面(哪怕是内部的)的动作,都带有牵一发而动全身(全社会)的性质;其次,引发的体制性摩擦(政企间、政府部门间、企业与社会间)实质是利益的摩擦,既非思想工作所能解决,更非企业单方面所能转换;其三是整个经济运行系统从相对封闭(企业只管内部生产,经济运行基本有赖于国家平衡)的有序系统,进入一个变量多、随机性强的开放系统,整个事物的发展带有很大的不确定性。

上述三大背景的特性表明,我们不仅面对着大量新事物,且是整个运行系统的变迁,这意味着目前的改革试点之所以步履维艰,乃时代发展超越了传统运作,那些在特定历史条件下曾经帮助过企业获得巨大成功的思路、手段,正在成为导致它失败的根源。显然,解决问题的方法只有在“变迁”中寻找。尽管三大特征都有相悖的性质,但都可归根于实践。也就是说,解决问题的方法来自问题本身,所谓的可操作方案也只有在实践中解决。这里不仅仅是“实践高于(理论的)认识,因为它不但有普遍性的品格,而且还有直接现实性的品格”。其现实意义,更在于国营企业经营机制转换所面临的是个充满随机性、非线性、自组织现象的大环境,其间很难有个预先设计好的、适用面广的可操作方案。例如,关于会计制度改革(试点企业按“三资”企业会计科目上报)很难有个一头挂靠、一步到位的合理方案。虽然国营企业的会计科目几经发展已趋成熟,但实施此项改革,整个国营企业的管理体制都将发生釜底抽薪的变化;其次,“三资”企业的会计科目虽有利企业“活力”,但鉴于目前假亏损的严重状况,自身急待框正;更何况在国营企业未能真正具有“负亏”机制情况下,会计制度的改革必然有个逐渐脱壳完善的过程(目前现实中的“双报制”还是有其客观必然性的)。

面对经营机制转换这一开放系统的特有性质,与其看重事先的方案设计,还不如注重实践(边设计、边实践、边调整)。那种传统有序系统中有效的调控手段——直接平衡(计划周密、明确、具体)已无法适应开放系统的性质,取而代之的将是能给随机性、自组织等留下充足余地的谐振政策,即以同频率的特性以吻合其系统变迁过

程中所特有的扰动、涨落、振荡规律。对于试点企业来说更要用积极地把握变化(把握系统变化中扰动因素的度)替代传统的追求平衡。

(责任编辑 冷远猷)

联合国秘书长布特罗斯·加利 对陈敏豪公开信的答复

编者按 本刊今年第5期发表了我国人类生态学者陈敏豪题为《一位中国学者的忧虑和建议——关于国际间污染输出的一封公开信》。5月21日联合国环境与发展大会纽约办事处主任让-克洛德·法皮以加利秘书长的名义给陈敏豪先生寄来了复信。现全文刊登如下:

联合国环境与发展大会
纽约联合国大厦S-3060室
1992年5月21日

亲爱的陈敏豪先生:

我谨以联合国秘书长布特罗斯·加利先生的名义,对你的来信表达我们的谢意。你在信中,以即将召开的联合国环境与发展大会为背景,提出了若干重要的问题。我们是怀着极大的兴趣阅读你的来信的。

你对强化全球环境保护的关切,以及认为为确保全世界现在与未来世代人民获得更好的生存条件而必须在大多数关键领域加强国际合作的建议,现在已经得到了代表工业化国家和发展中国家的各国政府以及非政府组织的共鸣。

国际社会将在即将由环境与发展大会通过的最后文件,特别是“里约热内卢宣言”、“21世纪行动议程”中阐述这些问题。“里约热内卢宣言”包含了各个国家及其人民面对环境与发展的一些原则;“21世纪行动议程”则是各国在这个领域行动与合作的一项内容广泛的纲领。你的信中所表达的一些想法,实际上正摆在这里的谈判桌上,我们希望这些想法将会得到一个成功的结果。

你诚挚的让-克洛德·法皮(签字)
联合国环境与发展大会纽约办事处主任