

□ 胡雄飞 李善芬

我国企业集团发展的方向

完善和发展企业集团,是建立现代企业制度的重要环节。由于明晰产权、公司制改制、国有资产管理、乃至企业合并、兼并、收购、产权市场的设立等等,无不涉及企业集团,加之政企分开,政府转变职能,又与企业集团有着极为密切的联系,因此,“牵一发而动全身”,企业集团发展的方向问题越来越引起人们的关注,已经成为现代企业制度试点工作中的一个热点了。

那么,企业集团究竟在我国经济管理体制中可以发挥什么作用?目前还存在些什么主要问题?如何扫除障碍,发展壮大企业集团,推动建立现代企业制度工作的全面展开?本文对这些问题将提出自己的一些观点。

一、转轨时期企业集团的组织定位

以前,我们分析的重点多是企业组织内部的构造和机制,那么,集团的组织定位问题将把我们的视野扩展到企业集团的生存空间。我们将较多地讨论集团的外部环境,尤其是集团与政府组织相互关系的问题。

由于制度和历史背景的不同,经济发达国家没有,因而也不可能直接为我们提供企业集团替代政府组织的经验或教训。但成熟市场经济条件下,政府、市场与企业集团相互间作用的关系,换言之,各自在经济管理体制序列中的作用和地位,特别是企业集团的作用与地位问题,还是可以给我们一些启迪和借鉴的。

(一)政府作为宏观调控的主体通过各种间接的手段对企业集团实施管理

在市场经济制度下,企业集团的形成和发展主要是竞争和垄断的结果。政府与企业集团有着千丝万缕的关系,但主要是通过各种间接手段表现出来的。

1. 通过制定法律、法规维护竞争,既防止企业集团的过度垄断,又促进企业集团的发展。

政府为了有效地管理企业集团,通常是通过制定有关法律来实现的。比如,韩国政府为了防止企业集团一统天下的局面,于1980年就发布了《关于限制垄断及公正交易法》;1984年修改了《商事法》,对大企业相互之间的控股比率等作了规定;同时,还通过进一步实施《禁止独占垄断法》、《银行法》、《促进企业法》等有关法律,以及将产业分为中、小企业型和大企业型的方式,以削弱大企业集团的垄断。为了进一步提高中小企业的竞争力,政府还颁布了《公平交易法》,其核心在于禁止大集团之间的相互投资,而对其所属企业的投资不得超过其本身资本总额的40%等等。美国政府为鼓励企业平等竞争,在《反垄断法》之下,对大企业集团的过度垄断也作了限制。

政府对企业集团其他方面的管理,也大多是通过法律严格执行的。政府在税收管理方面十分严格,为保护国家税收和股东利益,美国政府规定公司必须定期向政府报告经营情况,向股

东公布财务收支情况。同时法律还规定,各公司的财务报告必须经专业审计公司审计,这种专业审计公司是超然于企业之外,对政府负责,出现问题必须承担经济和法律责任的。

2. 通过产业政策积极引导企业集团的发展方向,并通过税收、贷款、津贴等方式支持、扶植企业集团的发展。

在二次大战后,日本政府支持金融机构广泛向工业企业集团提供优惠贷款,以扶植其发展。在产业政策的倾斜上,尽管是向产业倾斜而不是向企业倾斜,但由于在这些领域活动的均是那些大公司和企业集团,因此这些扶植政策自然落到了企业集团头上。如日本政府为高速发展其钢铁工业,曾实行加速折旧政策,允许钢铁工业的大部分新设备实行:“购入第一年就折旧1/2,折旧费从利润中提取,无需纳税。”所以,原日铁集团的八幡制铁所和富士制铁所,合计提取的折旧费,仅1968年一年就高达954亿日元。以后,在日本政府和财界的大力扶持下,这两家钢铁公司又组成“新日铁公司”,这就使新日铁集团从1972年起就稳坐世界钢铁业的第一把交椅。

3. 通过国家订货扶持企业集团。

随着国家职能的扩张,国家作为一个买者在市场中所占份额越来越大,从而使国家通过订货扶持企业集团成为其支持企业集团发展的一种重要形式。这尤其表现在军事订货上。以美国为例,美国政府每年的巨额军事采购,绝大部分为少数垄断财团所包揽。日本许多财团从一开始就是国家资本与财阀结合的产物。日本三菱集团在第二次世界大战中就是日本政府的军火库。在订货过程中,国家还向企业集团无偿地支付大批科研经费,无偿地转让科研成果等,这些都促进了企业集团的发展。

4. 其他一些管理方法。

如韩国80年代初,宣布了一项《强化企业素质对策》,责令26家最大的企业集团整顿下属的631个企业。其结果,仅在一年中就关闭了102家经营不善的企业,占总数的15%。同时还规定26家大企业集团在1982年4月前,清理非业务及非经营者所有不动产,以促使各个企业集团的自有资本比率达到国际标准。这样通过整顿企业,提高了企业素质,促进了企业集团的发展。

(二)国家对国有性质企业集团的直接管理通常只是行使所有者的权力

对于国家所拥有,或者国家占有较大份额股份的企业集团,国家进行直接的管理多表现为所有者权力的行使方面,而经营权和所有权是相分离的。国家除非在极特殊的情况下,否则是不会具体干预集团的经营事务的。比如,人事管理,国家作为所有者对母公司的领导人员作出安排,子公司、孙公司的领导人员,则由集团自行安排。又比如,计划管理,国家的管理主要表现在对企业集团的战略管理方面,象著名的意大利的伊旦集团、埃尼集团和埃菲姆集团,它们控制着意大利国民经济中的一些事关国计民生的命脉行业,但政府亦从不下达具体数量目标。还有财务管理,即便计划管理较严的法国,他们对企业集团管理的面较宽,但也仅是监督性质的。

综上所述,我们不难看出,在经济发达国家,企业集团同政府的关系体现了一个国家的工业管理体制。国家在宏观上间接地引导着企业集团,并以所有者的资格直接参与国有企业集团的管理;而企业集团则则在市场竞争中发展壮大。

反观我国的企业集团,由于传统的工业管理体制到目前还在运作,企业集团至今为止,一般都还受国家行政主管部门约束。国家通过条条块块结合形成的工业管理体制,就象纵横交叉的巨网,把企业束缚得死死的。在中央,政府通过抓各个工业部(条条)及省市(块块)政府来

进行管理；在地方，比如上海，这种工业管理体制就集中体现为各主管工业局、行政性公司对企业直接的行政领导上。因此，我们可以讲，改革以前我国根本不存在真正意义上的企业，因而也就没有多法人联合成的企业集团。就是现在，在改革过程中逐步组建起来的企业集团，也还没有在应有的，至今仍被政府的一些部门占据的位置上定位。

日本著名的经济学家小宫隆太郎在他的对中国经济问题研究的文献中曾明确提出，中国不存在类似于企业集团的经济组织。事实也正是这样，中国经济中的专业性工业部以及地方工业局所从事的那些活动，和现代市场经济国家的企业集团从事的活动，几乎没有什么区别，比如投资的筹集与分配、价格政策的决定、主要原材料的供应等等职能，在中国多由专业的部、局负责，而在发达国家则由集团公司的总部与利润中心承担。我们把国家对经济的总体控制称为宏观调控，把企业体制称为微观机制，把专业工业部、局和企业集团（广义讲还包括一些大公司）对经济的管理称为中观决策，那么我们可以非常清楚地看到传统工业管理体制与成熟市场经济体制中的一个显著区别：在中国，中观决策者是宏观决策者的延伸，属于政府组织；而在发达国家市场经济体制中，中观决策和微观单位同属一个系统，即同属非政府的组织。

中观决策单位的政府化，是传统经济体制的真正弊端所在。因为，公司经理毕竟要对企业生死存亡负责，其职业前途好坏总不能离开企业在市场的竞争地位。所以，尽管在企业集团（包括一些大公司）的层级组织中存在着官僚主义，但作为与别的企业在市场上竞争的一员，集团再大，毕竟还得靠产品与服务来争取市场占有率与利润。可是，作为政府系统的一部分，中国的中观决策者们并不负担经济上的盈亏责任，他们个人的升降奖惩和他们职位的得失进退，并非由市场法则来决定。

所以，转轨时期企业集团的组织定位应是：政府与企业的联结点，宏观调控与微观机制的结合部。企业集团，特别是大型企业集团，应取中观层次的政府部门而代之，并使其决策企业化。

只是，现实经济中的企业集团由于种种原因，并没有能取中观决策的政府组织而代之，并不能实现这种理论上业已指出的定位，这是为什么呢？

二、我国企业集团目前存在的主要问题

我国企业集团目前存在的最大问题，一言以蔽之，就是组织规模太小，它还支撑不起现代经济的框架结构。当然，我们所说的把企业集团规模扩大，是指为技术条件所容许的那种规模经济。这种规模经济迟迟形不成，原因主要来自两个方面。

第一方面，企业集团自身的问题。制约企业集团规模的根本问题是效率，是市场交易和组织成本之和的最小值。还有诸如核心企业的规模和经济实力、主导产品的性质和市场容量、企业家的素质等各种因素。但对于我国目前已有的企业集团来讲，由于企业尚未发育成熟，企业与企业之间的关系又由于市场体系尚未健全还带有旧体制的深深的痕迹，整体管理水平仍停留在单体企业中较低发展阶段，无法或者不会运用发展型事业部制的体制结构则是主要原因。

企业集团组织结构问题，集中地反映了现实经济生活中存在着的各种矛盾。在改革过程中随着各种矛盾逐步解决，集团中发展型事业部制才会逐步形成，才会有序地运作；而只有当发展型事业部制真正成熟了，我们的企业集团才会彻底摆脱制度方面的障碍，以适度的规模发展。

第二方面是经济管理体制改革的滞后，严重制约了企业集团的发展。即使有的企业集团通

过自身努力,管理水平有了极大的提高,发展型事业部制在其内部也运作自如了,但也还是很难从现有的管理体制中脱颖而出,发展壮大的。因为企业集团的组织规模要扩大,必然要通过横向联合、纵向联合、多角经营混合联合等途径。经验表明,企业横向联合容易搞起来,但不易成功,更不易发展,这是由规模经济形成的诸多条件所造成的。我国则还有一个特殊的历史条件,那是因为在传统的计划经济体制下,主管工业部门(局、厅等)、行政性公司,大体是按产品的类型划分的。比如机电局、化工局、有色金属总公司、自行车公司等。搞横向联合,在一个系统里,在一个部门中,来自经济体制不同部门的阻力比较小。因此,国务院在 80 年代初,以及后来在 1986 年,首先强调“推动横向经济联合”来推动企业集团的创建,实在是符合中国国情的举措之一。但企业集团要在规模上扩张,纵向结合、混合联合是发展的主要方向,由于同样的原因,也成了发展的难点。企业集团在行业壁垒、部门壁垒、地区壁垒的重围之中,根本就无法壮大起来。要跨行业,需经主管行政部门批准;要跨地区,需经各级地方政府批准;要融资权、外经权、外贸权,需经政府的方方面面综合部门的批准。在企业尚未从政府的附属物地位中彻底摆脱出来以前,企业集团要冲决管理体制的束缚是不可能的。

总之,企业集团达不到一定的规模,不能聚集起庞大的生产力,也就使自己对中观决策的政府部门的替代失去了可能性。

另外,客观地分析,企业集团目前尚不能实现这种替代还同社会配套改革没有完成有关。很多社会职能,企业是无法承担的,也是不能承担的。计划经济体制下企业过多地承担了这些职能,结果把企业办成了社会,使我们的企业运作呈“X 低效率”。^①企业改革开始以后,这些社会职能曾集中在行政性公司身上。行政性公司撤消后,随着一大批企业集团的涌现,这些职能又落到了政府各主管局(厅)身上。而这些中观决策层次的政府部门所承担的部分宏观调控的职能、社会化职能,企业集团是不能,也不应该承担下来的。

那么,怎样使企业集团尽快在经济体制管理序列中它应有的位置上定位呢?

三、我国企业集团发展的对策与展望

按照本文的逻辑,当前,我国企业集团发展的总思路是:在建立现代企业制度、优化资本结构的大调整中,积极创造良好的外部环境,结合工贸经济体制的改革,规范地建立、完善并巩固企业集团独特的组织结构,发展壮大企业集团,尽快实现对中观决策层的政府组织的替代,以较优的企业集团、市场和政府组织的新格局,提高市场体制的整体效率。

为此,我们可以从几个方面来推进企业集团的发展:(1)结合现代企业制度试点工作,规范和改造现有的企业集团。现有的企业集团数量不小。据国家经贸委 1994 年天津企业集团工作会议公布的数据表明,全国现有的企业集团多达一万几千家。对这些大多成立于 80 年代末、90 年代初的企业集团,通过这次现代企业制度的试点工作,结合公司制改造,可按规范的企业集团的要求,调整内部的组织结构,使集团在规模上膨胀成为可能。(2)按照《公司法》高起点、高层次、高标准地新组建一批大型企业集团。比如:上海汽车总公司已具有相当实力和规模,1994 年销售额已接近 400 亿元,位居全国 500 家最大工业企业的榜首,现有全资子公司、控股企业 50 多家。以这类企业为核心直接组建大型集团,不仅可以带动一大批相关企业的发展,而且这类集团事实上就可以进行中观决策了。(3)直接对部分中观决策的政府部门进行改制,在政府职能、社会职能剥离后,把部分主管工业局改制成大型企业集团。(4)政府加快经济体制改革的步伐,清除部门、地区、行业等壁垒,突破所有制的障碍,制定扶持企业集团的有关政策,创造有

利于发展和壮大企业集团的外部环境,引导集团发展。

总之,无论是对于作为宏观调控的主体—政府组织来讲,还是企业集团本身讲,各自都要作进一步调整,才能使企业集团的发展开创一个新局面。

(一)政府在转轨时期仍需发挥特殊的积极作用。

国家对企业集团现行的管理方式主要有三种:(1)集团公司向主管部门承包,实行承包经营责任制;(2)由计划部门实行计划单列,摆脱行业主管部门;(3)与行业主管部门建立联系制度,接受主管部门的行政领导和业务指导。但是,在企业集团成员所有制形式不变、行政隶属关系不变和财政上交渠道不变“三不变”原则下,绝大多数企业集团的生产经营及其扩张、发展都受到限制。集团内大中型企业的计划、物资、信贷、基建和技改等方面的审批权与调配权仍掌握在政府各有关的职能部门手中,各个成员企业需要通过其主管部门以获得计划核准、物资供应、信贷额度、技术引进项目、企业领导任免的批准等。国有企业仍然直接或间接地受到上级主管部门的行政控制。因此,企业集团整体在基建投资、技术改造、新产品开发与投资、经营范围扩大以及外贸权、外经权等方面依然受到了束缚。

由于企业集团与政府层级组织之间的界定不清,在政府部门政企不分、政府机构兼有企业的许多职能时,我们的企业和企业集团在许多经营权得不到落实的情况下,都又担负着许多行政、福利和社会职能,它既要遵从经济规律办事,又要考虑社会效益与社会影响,致使企业集团负担沉重。要改变上述状况,政府转变职能可谓是企业集团发展的先决条件。

政府如何进一步发挥其独特的积极作用呢?它可以表现在:

1. 政府主管部门对企业集团的行业管理。在行政性公司整顿、撤消以后,政府主管部门应该按照行业管理的要求,主要运用经济手段和法律手段,通过实施行业管理,对企业集团进行间接控制。首先,要因势利导,积极慎重地帮助企业做好组建集团的可行性分析;其次,要根据国民经济的整体发展计划,制订企业集团发展的通盘战略;再次,要通过产业政策的倾斜,对某些大集团择优扶植,充分发挥企业集团所形成的整体优势;最后,政府主管部门逐步转变职能,政企分开,实现由“行政管理为主”向“行业管理为主”的最终转变。

2. 政府对企业集团的经济调控。政府在对企业集团实施的管理中,主要运用价格、税收、信贷、利率等手段,调节企业集团的各项经济活动。经济调控是政府管理企业集团的最主要形式。比如国家税务局制定了企业集团税收的优惠政策后,其他政府部门也都制定了相应的措施,这都对企业集团的发展起到了一定的推动作用。

3. 政府对部分大型企业集团在国家计划中实施单列,以实现对企业集团的生产计划管理和业务指导。

4. 以《公司法》为基本大法,政府应尽快以补充法规的形式,对企业集团的性质、地位、组建及管理等方面进行规范化调整。

此外,在必要时,政府当然也可以适当运用行政干预手段,直接干预企业集团的经营管理,监督其组织结构、议事协商机构的调整。

行业管理、经济调控、计划控制、法律调整及行政干预共同构成我国政府对企业集团宏观管理体系的内容。要充分发挥政府对企业集团进行规范化管理的作用,政府必须在对企业集团的管理形式上实现以下几个转变:第一,从微观管理、中观决策中走出来,转向宏观管理。通过中、长期发展计划、各阶段经济发展战略的具体规划等方式,指导企业集团作出符合国家宏观经济政策目标的中观决策和微观决策。第二,从直接管理为主转向间接管理为主。第三,从强

调统管转向监管、服务。对企业集团的监督包括审计监督、价格监督、财务监督以及防止垄断监督等；对企业集团的服务主要是完善企业集团发展的内外部条件，为企业集团开拓国际市场提供便利。第四，从全面管理转向重点管理。对一些规模大、实力强的大型企业集团，采取在国家计划中进行单列的办法，实施特别管理。

当然，最重要的还是应尽快确立并构筑起符合现代企业制度要求的工业经济管理体制。处在中观决策层上的各主管的政府部门(局、厅)的改制，在当前具有特别重要的意义。

为切实做好这项工作，有两点还需要特别加以强调。(1)并非所有的这类政府部门都可以改制成企业集团的，这类企业集团的形成受到产业条件的严重制约。不同的部门，具有不同的特点。有的行业，比如汽车、能源、化工、机电等，通常投资规模都较大，资产专用性又强，可以容纳大型企业、巨型企业，因此，对这些工业局进行改制，成功的可能性较大。而诸如轻工业、手工业等以消费品为主要产品的行业中，市场变化极快，应当“百花齐放”，充分发挥竞争机制的作用。这些工业局不宜改制成生产经营性的大集团，反倒应该形成若干中小集团，在市场竞争中求完善和发展。(2)这些从政府部门改制过来的企业集团，一般都具有相当的规模，加之，由于这一类企业集团的形成是从政府层级组织改制过来的，既不同于发达国家企业集团，又不同于前几年国内通过横向或纵向企业联合形成的集团，企业数量巨大(有的多达几百家)，有些还不甚相关，因此，这类集团和生产经营型的企业集团有很大的不同。在美国现代企业发展过程中很少为人所用的控股型结构，很可能会成为一种行之有效的模型：一则可以摆脱生产经营具体形态的束缚，从价值形态上对资金实施管理，使自己成为决策投资中心；二则还有利于今后突破原行业、原部门的壁垒，在清产核资的基础上，实行产权流动，集团进行多角经营。

(二)企业集团本身在完善组织结构的基础上尽快实现在技术因素所容许的范围内规模扩张。

企业集团的组织结构不同于单体大企业，“单一的公司”。企业集团在替代了中观决策层政府组织后，还要防止政府行政手段在企业组织中的延伸(由政府部门改制成集团的更需如此)。我们不妨对企业集团内层级组织中的行政关系作个再认识。(1)由于集团成为新工业管理体制中的承上启下的重要环节，它的中观决策企业化，使政企分开，因此，其内部的发展型事业部制的层级管理关系，纯粹是企业集团生产经营、发展壮大的一种手段，一种工具，是一种企业行为。这与政府组织内的行政指令完全不同。政府的行政指令对企业集团来说，是一种外生变量。(2)当然这种行政关系也不同于过去行政性公司中的管理。国内行政性公司的层级关系，纯粹是政府行政手段在企业内的延伸。(3)企业集团的高层组织机构应是理事会，是一种协商议事机构。这种行政关系，可以说是一种比较弱化了行政关系，与单体企业内部的行政指令有很大程度的区别。所以，即使是在集团内居于主导地位的集团公司的董事长、总经理，也不能对成员企业指手划脚，发号施令，而只能通过对被控股的公司的董事会施以间接的影响。

企业集团只有在把握了自身结构的本质特征，并完善巩固其管理体制的情况下，才有可能使组织规模在空间上尽可能地得到拓展。

企业集团规模扩张的途径是很多的，如核心企业的膨胀、成员企业组织规模的扩大、吸纳新的成员企业等。各种途径又可分别通过兼并、收购、合并、联合；控股、参股、实行股份制；国有资产授权、合理的行政划拨等来实现。

(三)企业集团发展过程中还需注意的若干问题

由于政府和企业集团是不同层次的决策主体，各自的利益目标也有所不同，因此，在发展

企业集团的过程中,还必须积极而慎重地处理以下若干个问题。

首先,企业集团大型化是最现代商品经济和社会化大生产发展的一大趋势,大型企业集团作为适应现代生产力规模经济和市场经济要求而产生的企业高级组织形式,是客观经济长期发展的结果。仅凭人们的主观美好的愿望,依靠行政手段来促使企业集团扩张,那是不会奏效的,这样的集团也不会具有生命力的。政府可以制订一系列政策,引导企业加速完成这一历史过程,但决不能拔苗助长。否则,相互间缺乏利益机制而奉命扩建的企业集团,不是继续在旧体制轨道上滑行的行政性翻版公司,就只是联而不合的企业群罢了。

尤其值得重点强调的是,股份制、公司制是企业集团形成的组织基础,股份制、公司制成熟与否,与企业集团的发展息息相关,而我国的股份制只是刚刚起步,公司制也只是在初步实施的阶段中。西方发达国家的股份制、公司制发展了数百年,如果没有科学的可行性分析和慎密的研究准备,我们想在短短的一、二年中就跨越这一整个历史时期,结果怕只能是欲速而不达。正确的方针应当是紧抓机遇又切切实实地分步前进。

其次,企业集团具备了组织规模扩张的动因和客观的条件后,还应形成科学而明确的企业集团战略发展的经营目标。由于方向不明确,或者由于种种原因使集团发展的目标变幻不定,集团发展也会困难重重,甚至半途夭折。前几年曾经创造过辉煌的某些集团公司,如今到了貌合神离、分崩离析的地步,有的运转数年,却至今连集团内企业间的法律框架都未定下来。究其根源,乃在于企业集团的发展没有战略目标。

再次,政府是宏观调控的主体,是确定支柱产业、制定并执行企业集团发展政策的主体;企业集团作为市场竞争的主体,则应是制定自我战略规划的主体。两者紧密相关,但不能互换其位。政府可以充分运用各种经济的、法律的手段,制定各种政策来诱导产业结构的调整。根据我国现阶段的情况,政府甚至也可用某些行政手段,来促使集团的组建和发展,以提高规模效益,加快新技术、新产品的开发,增强国际竞争能力。这就要求政府必须在科学决策的基础上形成的产业政策具有稳定性、连续性。

注:

“X低效率”是美国经济学家莱宾斯坦(H·Leibenstein)1966年提出的一个概念,指不是由狭义的市场因素引起的低效率,如组织低效率、激励低效率等。

(上接第54页)集配和送货,以使连锁经营的系统工程更加完善。

(五)抓紧人才培养和管理软件的开发应用。举办各种形式的培训班,普及连锁经营知识,组织学习连锁经营的本质特征和基本做法。采用走出去、请进来的办法,到国外考察,研究发达国家的成功经验。请国际著名企业管

理人员来沪讲课,并通过合资合作,引进管理技术,提高管理水平。连锁商业的发展与通讯技术和其他流通技术的发展密不可分,要加快电子计算机、收款机、条形码等硬件设施的开发与应用,进一步加快仓储、配送中心的建设,提高企业的财务管理、物流管理和信息管理的技术含量。