

论我国政府经济管理组织体系的改革

●孙海鸣

一、国家经济管理组织体系改革的回顾

国家经济管理组织体系，是政府作用于管理对象——企业——的所有中介层次的总和，它包括管理机构的设置、责任权力的分配和工作运作制度。中国传统的国家经济管理组织体系，同时承担着一般行政管理职能、所有者职能和经营者职能。在建立有计划商品经济体制的过程中，改革经济管理组织体系应是实现经济运行机制转换所不可或缺的条件。

传统的经济管理组织体系，以“条”、“块”管理为特征，在各级政府中建立了承担不同责任的综合协调部门、主管部门、职能部门和监督部门。改革之初，理论界对此就进行了尖锐的批判。为了提高经济运行的效率，在改革的10年中已试行了不少改革方案，而取得的成效则甚少。其原因在于：第一，在双轨经济运行的条件下，国有企业在性质上仅是一个相对独立的商品生产者，企业内部同时存在为计划和为市场的生产，两权分离后企业所享有的经营权仅是为市场生产的部分，因而代表国家所有者监控企业计划生产的国家经济管理组织的存在具有合理性。第二，改革政策的推行，从中央到企业，也必须依赖一定的国家组织层层下达和贯彻，在没有形成新的信息流转路径之时，保持原有国家管理组织体系也具有必要性。第三，改革必然导致利益分布格局的调整，国家经济管理组织体系的改革牵涉到的利益关系尤为复杂，这无形中增加了改革的难度。

80年代，对国家经济管理组织体系的改革主要存在几种思路：1. 保持原有的国家管理组织的格局，建立与之并行的新的组织经济的方式，如：建立经济区、扩大城市管理经济的权力，以克服按行政区划组织经济的弊病，建立行业协会以加强同类企业的规划与协作。2. 推行“先撤香火后拆庙”的战略，即在改革的过程中，先通过对企业扩权，削弱国家管理机构的权力，然后再裁并机构。3. 改革国家的所有权制度，在确立新的产权结构的基础上建立国家的管理组织。然而，经济区组织机构和行业协会，由于并未成为计划的渠道，不具备充分的财权和物权，充其量仅成为高级的咨询机关，城市管理则有涉于新“块块”之嫌；“先撤香火后拆庙”的战略，由于国有企业内部事实上还存在双轨生产，在计划的下达方式和监控方式未作实质性改变时，事权未减，职能也难以转变；重构国有企业的产权制度，并在此基础上形成新的国家经济管理组织体系，要求全面配套改革，在宏观经济不稳定的条件下，大规模推进显然是要承担经济和政治风险的。

可是，对今日中国的经济管理组织体系，又不能不继续推进改革，原因在于：第一，在国家管理组织体系内部，中央政府综合协调经济活动的的能力下降，地方政府管理经济活动的的能力大大增长，其后果是：1. 地方政府通过其下层的组织干预企业的经济活动，造成市场分割；2. 地方政府发展行为的短期化造成国家产业结构失调；3. 中央政府放给企业的大量权力被地方政府接受，例如：中央削减了指令性计划，地方政府却为了保证财政任务

的完成而增加指令性计划或变相指令性计划。第二，国有企业之上仍然存在着庞大的国家经济管理组织，仍然掌管着能左右企业命运的庞大权力，包括投资权、人事权、承包基数核定权，致使国有大中型企业缺乏充足的经营权力和内部有效管理的权力。第三，在国家经济管理机构改革中，大量的机构以新的形式在裁并后复苏。

在当前的条件下，应该如何重构国家的经济管理组织体系？我认为，该项改革应遵循几条原则：1. 应围绕国有企业的生产要素从所有者支配转变为经营者支配为指导原则，调整现存的国家的经济管理组织体系。2. 该项改革应有助于统一市场的进一步形成和发育。3. 坚持改革的战略目标，通过逐步调整实现机构重建与职能转换。

二、国有企业性质的重新界定

国家经济管理组织体系的改革，同国有企业享有的权力规模密切相关。国有企业所享有的权力又同国有企业的性质密切相关。在传统的经济体制中，国有企业的性质是独立核算的生产单位，它们的根本任务是全面和超额完成国家计划，提供积累。这就决定了国家必须建立庞大的经济管理组织，层层下达和分解计划指标，提供生产的要素条件和监控计划的执行。当国有企业的性质是相对独立的商品生产者时，“独立”表示为商品生产者的属性，“相对”则阐明国有企业仍是国家计划的基本执行单位，使扩大企业经营权的任何改革都被冠以“部分”的限定，如部分计划权，部分销售权，部分人事权等等。企业内部同时存在为计划和为市场的生产，本身就为全盘保留原经济管理组织体系奠定了基础。香火仍在，庙自然也就存在了。反之，由于市场的形成和所有制形式的多样化，政府管理部门保证经济秩序的行政管理职能大大增加，这势必又造成机构和人员的增加。因此，要改革经济管理组织体系，首先必须对国有企业性质进行重新界定，在理论上和实践中为国有企业彻底转变为经营者支配、减少国家的直接干预扫除障碍。

“国有企业是相对独立的商品生产者”的观点是改革初期理论界对改革的目标模式还不太清晰的时候提出的。当时占统治地位的观点是：社会主义经济是计划经济为主、市场调节为辅的运行模式，计划和市场“板”“块”结合，双轨并行。企业性质的“相对独立性”与此是相适应的。然而，1987年中共“十三大”已经明确指出有计划商品经济体制的运行模式。既然国有企业不再直接受国家指令性计划调节，“相对独立”也将不复存在。在商品经济的体制中，国有企业的性质应该是也只能是完全或充分独立的商品生产者，否则商品经济的体制就缺少了微观运行的基础。

完全独立的商品生产者，要求国有企业具有战略决策、经营决策和内部管理的全部权力，既然国家计划的重点是影响市场参数信号来间接作用于企业行为，国家就没有必要来硬性规定企业的近期和远期经营方向。这样国家经济管理机构中那些决定企业生产方向的部门就可以清理和撤消，企业将建立自己的战略决策机构，如董事会。国家所有权可以通过任命董事会成员来体现，由董事会制定战略规划、监督资产收益和任命经营者。经营决策权对企业来说应该是完整的，全部要素在经济活动中应由经营者支配。在以往的“两权”分离中，同样的要素既可能为计划生产也可能为市场生产，前者要受到国家经济管理组织的监控。但是由于生产要素的不可分割性，就为国家管理机构全盘干预提供了基础，特别是当这种干预具有随机性时，国有企业的领导人就会感到自己具有的经营权不多，或者有时很大，有时很小。在这种条件下，国家经济管理部门自身也很难掌握干预的标准和程度。只有当企业

具有完全的独立性时，两权分离的改革在贯彻上才会行之有效。当企业具有完全经营权时，“双重依赖”的局面才具备消除的可能，内部管理的强化和提高效率也就会成为企业领导者无法推委的责任。

既然国有企业在有计划商品经济的体制中是一个完全独立的商品生产者，那么国有企业只能是一个以盈利为目标的经济组织，其行为必须根据利润的大小来判定。实际上，目前的国有企业的目标结构相当复杂，在多个目标的条件下，作为对目标追踪的企业行为表现为相当程度的不确定性，以至于政府采取非直接管理的方式难以达到预想的效果。因而国家也就不能不保留和强化经济管理组织进行个别干预。因此，赋予国有企业比较单纯的目标也是实现国家间接管理、转变机构职能和精简机构的基础。在商品经济条件下，要使微观经济活动有序化，并提高企业行为的透明度，只能使企业具有利润极大化的目标。

三、政府管理经济的组织及其职能

中国经济管理组织体系的一个重要特征是所有权职能与一般行政管理职能的合一，政府管理机关的行为表现为双重性：作为行政管理机关要承担保证经济、社会和政治秩序稳定的职能，通行风险最小的原则；作为资产管理机关承担实现资产收益的职能，通行利润最大的原则。利润最大和风险最小造成政府各级管理主体的内在矛盾，是管理决策缺乏长期性、管理组织干预企业经济活动和管理效率低下的原因，也是国有企业未能充分投入市场竞争接受行政保护的原因。

国家经济管理组织体系的改革首先应以所有权管理机构与一般行政管理机构的分立为先导，分别建立专业化的所有权管理系统与行政管理系统。前者的目标是追求资产收益的增殖，后者的目标是综合协调各种利益主体的经济关系，保证市场秩序和社会秩序的稳定。根据这个原则改造现行的主管部门体系，可以实施分步推进的改革战略：第一步，按照现行的企业隶属关系，对各级政府主管部门进行职能分解，从事所有权管理职能的部分组成独立的资产经营部门，从事行政管理的部分组成政府职能管理部门，两者同时归属于各级人民政府直接领导。资产经营部门代表政府对企业执行所有者职能，行政职能管理部门代表政府对该行业进行专业行政管理。前者对企业具有资产的约束关系，包括具有对企业董事会成员的任命权力和享受资产收益，后者具有对行业制定政府政策的权力，它同行业内的企业没有领导与被领导的关系。第二步，根据经济联系的密度，在经济区的范围内建立同行业的资产经营总公司，使各地的资产经营公司与地方政府脱钩，它同地方政府的的关系仅是纳税法人的关系，与此同时在中央建立同行业的资产管理组织。地方政府的行政管理机构进行归并和重组，充分赋予其制定地方政策的权力。第三步，配合企业产权制度的改革，大力推进产权商品化，将各层次的资产经营公司转变为控股公司，地方行政政府的所有权职能逐步衰减。

在主管部门体系改革的过程中，必须大力加强综合协调部门的作用。在主管部门体系改革的初期阶段，大中型企业为计划生产的业务渠道，由综合协调部门掌握，采取发包与承包的方式，有关国计民生的中央指令性计划产品可采用计划单列的方式，各级地方政府所属的综合协调部门不得新增指令性计划指标。在主管部门体系改革的第二阶段，配合计划体制的改革，各级综合协调部门将成为政府管理经济的主要机关，一些政府的专业管理部门将并入综合部门，综合协调部门的主要职能从计划管理转向政策管理。

在加强综合协调部门的同时，必须大力加强大企业、大企业集团与企业自愿组成的团体

在经济管理组织中的中介作用，使之成为政府经济管理信息流转的中介环节，形成综合协调部门——大企业、企业集团、企业团体——中小企业的新的经济业务活动的组织程序，以取代条块分割的业务管理程序。大企业、企业集团和企业团体作为中介层次，与原有的主管部门具有根本不同的性质。前者是企业家的组织，后者是政府组织；前者反映企业利益，后者代表政府利益。这样，在理论上就必须赋予企业家具有经济管理的职能而非单纯的企业管理。

在经济管理组织体系的改造过程中，要避免地方政府经济职能的强化。应该看到行政性分权无助于统一市场的形成，虽然在改革初期仍然要借助地方政府的作用来维护经济秩序的稳定，但这仅是改革的过渡时期而不是改革的目标。中央和地方实行财政包干的方式，本身就带有过渡性。若因此而将地方政府长期作为一级独立的经济行为主体，势必会使政企合一长期化。然而，在目前阶段，以地方政府作为一级国家资产的所有权管理主体和经济活动的行政干预主体仍然具有重要的意义。中国幅员辽阔，各地的经济条件、文化背景有较大差异，经济改革的步伐不可能等齐划一，各地针对本地特点，制定不同的改革和发展方案应该是允许的。问题的关键是地方政府经济管理的重点应进行转变，所有权职能的管理要逐步淡化，一般行政管理的职能要逐步加强，制定改革的能力要提高，贯彻政策的方法要转变。

四、市场组织与竞争环境

国家经济管理组织体系的改革须同市场体制的建立同步配套。国家组织经济的原有职能一方面由国有企业取代，另一方面将由市场机制承担。市场体制的建立内容主要包括：1. 规范市场主体自身的运行方式；2. 规范市场主体之间的交易方式和竞争方式；3. 完善市场行为的调节机制。以往的改革较注意市场调节机制的建立，如完善市场体系和物价体系，比较忽视市场组织和竞争环境的形成。实际上在市场主体的行为中，还未真正通行市场行为规范之时，市场调节机制就难以有效地发挥调节作用；在市场运行的基本秩序未注入时，价格的调节功能未必能充分发挥。

市场主体的运行方式，主要表现为行为人对利润的追求，由此目标决定未来的经济行为，并自身承担经济责任。从这个角度出发，须明确企业是市场主体，政府不是市场主体（政府专职经营资产的部门除外）。政府应制定一系列的法律和制度保证市场主体追求利润极大化行为的合理性与合法性，确保市场主体追求利润的经济行为不受任何干预。目前虽然制定了《企业法》，但该法对国有企业经济行为的规范仍具有二重性。另外必须详细规定法人代表权力和责任，国家法律对国有企业任期内的法人代表给予保护。市场交易应提倡方式多样化，对各种交易方式制定法律规范，法人违法追究法人代表的民事责任，在一段时间中以法律为准绳来整顿交易秩序是市场发挥调节功能的必要的基础工作。市场调节功能发挥的另一条件是要素的市场化流动和组合，目前急需制定企业兼并法和反垄断法，前者保护要素重新组合，后者保护要素的自由流动，应该明确的是生产要素包括人和物两大类。最后确立优胜劣汰的竞争制度，严格贯彻《破产法》

国有企业效率的高低，同它面对和承受竞争条件密切相关，因而在目前条件下，塑造企业的市场竞争环境尤为重要。除了创造市场竞争的制度条件外，创造能使供方竞争的经济环境同样应被视为建立市场体制的重要内容。因此，防止经济不稳定，不能仅仅看成是与改革无关的发展问题。