

实现“两个转变”中的 民营经济功能分析

王国刚 朱庆华

第一，转变政府部门职能，在直接关系上，需要解决两个相互关联的问题：一是政府部门与国有企业之间的行政性产权关系；二是政府部门的职能定位、行为边界和约束机制。行政性产权既是传统计划经济机制得以发挥作用的**经济基础**，也是政府部门在市场经济体制中**职能定位、行为边界和约束机制难以完善的经济原因**。国家所有制实际上是政府所有制。由于政府不是一个机构而是一个自上而下的庞大行政系统，所以，每个上级行政机构都是财产的所有者，每个下级行政机构都是财产的管理运作者，而相对于整个政府系统而言，国有企业又只是财产的**经劳运作者**。这种格局决定了，国有企业从而国有财产不仅是政府行政部门的**经济基础**，而且是政府行政部门运作的**主要内容**，由此，一方面各级政府部门运用各种行政机制直接监管国企运作以保障国有资产的保值增值、防止国有资产流失，另一方面，国企也努力通过行政机制从政府部门争取资金、技术、人员、债务减免、市场准入等一系列“优惠”，由此，形成了行政部门与国有企业之间“谁也离不开谁”的复杂联系，也决定了政府部门职能的转变是一项极为困难也极为艰巨的系统工程。

政府部门是整个经济社会的行政主体，其政策和行为本应面向全社会各种经济主体，在坚持“公开、公平、公正”原则的基础上，一视同仁地对待各种经济成分。但是，在行政性产权严重存在的条件下，政府行政部门的法规政策既不协调又时常相互矛盾，由此引致了一系列不符合“三公原则”也不利于职能转变的现象产生：

其一，一些主管经济的政府部门，立足于为国企服务，或者将由此形成的法规政策贯彻于非

国有企业，或者忽视公平地为其他经济成分服务。

一些主管部门的设立，只服务于国有经济，不服务非国有经济，结果给非国有经济部门的相关活动设立了制度障碍，甚至使非国有财产“流入”国有经济部门。

其二，为了推进经济增长和经济发展，政府部门又不得不扶持非国有经济部门，由此，又出台了一系列有利于非国有企业而不利于国有企业的法规政策。例如，对非国有企业实行税收减免政府而对国有企业的税收则严加监管，使得国企税赋明显高于非国企；又如，国有企业的人事工薪由政府主管部门审定，使得国有企业在人才竞争中处于不利地位。

显而易见，在行政性财产关系条件下，要理清行政机构与国有企业（从而国有经济）的关系是极其困难的，要弄清政府部门的职能定位、行为边界也是极为困难的，要形成对这些行政机构的经济社会约束机制更是困难。20多年来的国企改革实践证明，仅靠在国有经济内部改革是极难改变行政性产权关系的，只有大力发展包括民营财产关系和民营经济在内的非国有经济，切断国有企业（及其财产）与政府行政部门之间的千丝万缕联系，实现经济运行中的财产关系与政府行政关系的分离和分立，才能有效改变行政性财产关系。因此，政府部门职能转变的步速和程度，将主要取决于民营经济及其他非国有经济发展的进程。

第二，市经济运行机制的形成，在中国条件下，直接受到两方面因素的制约：一是按照市场规则展开经济实践程度（包括时间、空间与深度等）和经验积累程度；二是市场规则形成中受到

计划经济体制的影响。1992年以来,在中国经济实践中,市场规则快速成长,正逐步成长为有效配置经济资源的重要机制,但同时,计划经济机制也在强力发挥作用,不仅严重限制(甚至抑制)了市场规则的顺利形成,而且严重影响着经济资源的有效配置。

计划经济是运用行政机制组织经济活动以实现政府目标的经济格局。在这种格局中,政府经济目标服从于行政目标并导向着经济运行,由此引致如下一些现象发生:其一,由于政府行政机构是一个自上而下的庞大系统,各个政府部门从不同方面直接或间接地管理着国有企业的各项事务,所以,政府目标通过各级行政系统贯彻到国有企业的结果是,行政目标、行政机制从而计划经济机制不仅成为宏观经济的主导机制,而且成为制约国有企业微观运作的主要机制。其二,等级制和等级管理既是行政运行的重要机制又是维护行政关系的重要机制,由此,将行政关系落实到国有企业必然发生按行政等级的权限来管理国有企业的结构(即令各家国有企业按其行政级别分属对应的行政机构管理)。在这种结构中,国有企业的经营运作在严重的行政约束中展开,很难说清究竟应以市场为导向还是应以行政目标为导向。其三,信息封闭传递是行政运行的一个重要机制,也是每个上级监控下级的重要机制,由此极容易发生两类现象:一是在信息不透明的条件下进行“暗箱”操作,并将这种行为延伸至市场操作,使市场运行发生扭曲;二是行为标准依行政等级的高低而界定,同时各级政府部门又各有所好,使得国有企业时常处于左右为难的境地。

行政机制并非经济机制(实际上是一种超经济强制的机制),等级关系与市场经济的“公开、公平、公正”原则分属不同的范畴、无法融合,为此,要改变计划经济机制对企业运作从而国民经济运行的严重制约,推进市场原则的成长,就必须使企业运作切实摆脱行政关系的约束。但在现有国有经济范围内,通过深化国企改革来做到这一点,是极为困难的。改革企业运行机制必须跳出以行政关系为主要框架的国有经济范畴,由此,国有资产应逐步退出完全竞争的产业领域,在这些领域中的国有企业应逐步改变为非国有企

业。这一进程的实现,既取决于民营企业等非国有企业的发展步速,也取决于民营经济等非国有经济进入国有企业的步速和程度。市场经济是以民营企业等非国有企业为主体的经济,只有大力发展民营经济等非国有经济,才能真正改变计划经济机制支配国民经济的格局,有效推进市场机制的形成,实现经济资源的有效配置;也只有在大发展民营经济等非国有经济的环境中,人们才能真正从事和展开市场经济的实践活动并推进符合中国国情的市场经济体制及其规则的形成,由此推动中国市场经济的成熟。

第三,深化国有企业的改革,直接受到国有资产调整、企业领导调整、职工就业、企业发展等一系列问题的制约。不解决好这些问题,国企改革难以迈出步子;要解决这些问题,在国有经济范畴内又举步维艰,与此相比,积极发展民营经济是一条现实之路。

其一,对国有企业来说,国有资产的调整主要涉及两个问题——资产存量盘活和资本金(数量和结构)调整。在国有经济范畴内将优良资产向某些国有企业集中,是有可能优化这些国企的资产结构、提高其资产质量的,但就国有资产总量来说,不仅资产存量没有多少改变从而并未真正盘活,而且资本金结构也难有实质性改善。实践证明,国有资产的调整在很大程度上取决于非国有资产的介入。通过将国有资产向非国有经济部门转让来实现国有资产存量的盘活,通过非国有资本向国有企业的注入来实现国有企业的资本结构调整并补充国有企业资本金的不足,是国有资产调整的必由之路。因此,在调整国有资产的过程中,不能不重视发挥民营经济及其他经济成分的积极作用。

其二,国有企业领导的调整主要涉及两个问题——弱化行政机制和企业家市场的形成。从弱化行政机制来说,在现有国有独资范围内,要减弱行政机制对国企领导人的制约是极为困难的,一个可选择的路径是,通过大量引入非国有资本,建立现代企业制度,改变国有独资格局,使企业从基础性财产关系上脱离行政约束;从企业家市场形成来说,只有在非国有资产的基础上,企业高级管理人员才可能通过市场机制的遴选成长为真正的企业家,企业家才可能在竞争中成长成熟。

民 私 营 企 业

显然,离开民营经济及其他经济成分的充分发展,要实现国有企业高层管理人员的调整,使他们符合市场经济的要求,是相当困难的。

其三,改革开放20多年来,职工下岗已成为国有企业的一个普遍现象。虽然就个量而言,一个国有单位下岗的职工有可能在另一个国有单位重新就业,但就总量而言,国有部门下岗的职工不可能都在国有部门重新就业,因此,解决下岗职工再就业的根本出路是,使这些下岗职工在非国有经济部门中再就业。事实上,90年度以来,下岗职工的再就业问题主要不是靠国有部门而是靠非国有经济部门解决的。国有企业正面临着大规模的改革调整,在这一过程中,期待它们来解决大量职工下岗的再就业问题是不切实际的,相比之下,只有大力发展民营经济等非国有经济才是基本的政策选择。

其四,在市场经济中,企业发展取决于两个基本因素——资本金的充实和产业选择。对国有企

业发展来说,要靠政府财政不断投资来补充营运资本已陷入近乎无望的境地,由此,资本金的充实不得不主要通过市场机制从非国有经济部门中取得。这一机制决定了,大力发展非国有经济部门实际上已经成为国有企业发展的重要条件。另一方面,国有企业的继续发展必须有效解决其产业定位问题,即国有企业应逐渐从竞争性产业中撤出、向提供公共产品的产业集中,这在客观上要求,民营经济等非国有经济的发展应足以“填补”国有企业从竞争性产业撤出所留下的产业“空位”,否则,国有经济难以从竞争性产业中撤出,国有企业在公共品产业中的发展能量也将受到制约。

综上所述,在中国,民营经济发展既是推进体制改革的重要经济力量,也是深化体制改革、市场机制形成的重要经济条件。

本文作者:王国刚 中国社科院金融研究中心
朱庆华 中共莆田市委党校

责任编辑:李 兰

☆信息短讯

中国农产品出口积极应对国外反倾销措施

中国农产品出口正在越来越多的反倾销战中总结教训,积累经验,学习利用世贸组织的规则保护自身的利益。

中国是农业大国,由于劳动力价格低,种植历史长,中国的一些大宗农产品如大蒜等具有很好的价格和质量优势。但总的情况是,中国相当多的农产品生产及加工具有经营规模小、附加值低、科技含量低、缺少现代化的生产模式和管理模式等特点。同时,农产品出口对中国部分地区经济影响很大,关系到数百万甚至数千万农民的生计和社会稳定。

近年来,中国农产品出口遭遇的反倾销越来越多。中国食品土畜进出口商会张志彪副秘书长说,自1980年以来,涉及食品土畜行业的反倾销案商品有薄荷醇、塑料编织袋、松香、蜂蜜、大蒜、小龙虾、浓缩苹果汁等17种,被诉案件39件,涉及金额约3亿美元。1995年以来,中国食品土畜

进出口商会组织了对蜂蜜、小龙虾、大蒜、蜡烛、浓缩苹果汁、蘑菇罐头等6种商品10件反倾销案进行应诉和行政复议。

“面对国际上越来越多的反倾销诉讼,坚决应诉是企业保护自己合法权益和保住市场唯一有效的办法。”张说。一个明显的案例是,1999年美国商务部立案,对中国出口的浓缩苹果汁进行反倾销调查,中国企业积极应诉,并采取行业自律行动,在2000年美国对此案终裁中,中国应诉企业取得了农产品行业在美国商务部税率裁决方面最好的结果。

由于种种原因,目前中国一些农产品反倾销应诉还存在困难。但在外经贸部的指导和协调以及有关进出口商会认真组织下,这一情况正有所改变,越来越多的农产品企业采取积极应诉的态度。有关方面也在积极努力,进一步加强宏观调控,同时,行业自律和互律也将得到加强。