

# 市场主导:引领政企关系新平衡

本报记者 王敏

100多年前德国奔驰之父卡尔·本茨的训词“与政府修好是本公司最大的公共关系”在今天仍然是不少企业的座右铭。

万向集团董事局主席鲁冠球的一席话“改革越深化,企业家的地位肯定是越来越高,但不能超过当官的地位,要摆正自己的位置,保持安全距离,一定要听党的话。”微博一夜之间转载过万,从另一侧面说明众人对类似关系的关注。

追根溯源,政企关系仍是一曲不对称的摇摆旋律。

## 政企关系30年

改革开放的30多年,也是政企关系演变的30多年。

传统计划经济体制下,政府直接管理企业。政府全面占有企业的人财物,通过行政命令和计划指令对市场和销售的各个环节实施直接管理。这种体制下,企业完全是政府的附属,权力直接干预经济。这样做的结果直接导致了计划的僵化和经济活力的缺失。

改革开放后,到1993年十四大正式明确建设社会主义市场经济体制的改革目标,以市场为资源配置主体、以市场经济规律为调控机制、政府与企业相对分离的一种经济运作体制应运而生。这是政企分开最初的呼唤。

在此阶段内,国企成为价格双轨制背景下的改革先锋。“扩权让利”让国企成为自主经营、自负盈亏的经济主体。1988年《全民所有制工业企业法》通过,从法律上明确了国企所有权和经营权的分离。

1993年之后的近10年间,国企改革的目标演变为:“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”,也就是通常所说的“现代企业制度”。这期间,1994年《公司法》通过,从法律上明确了国企要建立现代企业制度。

1999年,中共十五届四中全会通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》要求在国有经济占主导的条件下开展国有经济的战略性布局和重组,要求“国有经济在关系国民经济命脉的重要行业和关键领域占支配地位……”“坚持有进有退,有所为有所不为”。从而给经营性国企以更大的改革余地。

2001年,中国加入WTO。这意味着国内国外市场接轨的加快,中国政府和企业的活动也要遵从国际上普遍的规则和惯例。这就要求中国重新审视自己的政企关系,改变传统经济体制下政企不分、政府集运动员和裁判员于一身的状况,构建与WTO要求的运行规则和国际市场经济社会通行做法相一致的新型政企关系。

2003年,国资委成立。这改变了国有资产多头管理的局面,2008年《企业国有资产法》通过,明确了国资委“出资人”的角色。至此,国有资产管理体系的核心演变为国资委的如何定位,表现为如何处理产权所有人、出资人和经营人与监督人的关系。

## 世界上的政企关系

受世界各国政治、经济、社会发展及市场培育程度等因素影响,根据各国政府处理与企业的关系的方式不同,学者们把世界上的政企关系分为三种:权威关系型、关系依存型和规则依存型。

### 权威关系型

以东南亚一些国家为代表。这种类型的政企关系的基本特征是高度集权,政府各部委的权限未作细分,政府享有很大的权力,而企业对政府的讨价还价的能力极小,企业只有直接向最高权力行使影响力来实现自己的利益。如韩国、新加坡等都是权威关系型的政府。

在这种关系下,政府掌握着国家的资源,政府可以运用自身强有力的主要权,在实现国家宏观经济调控时比较有利,这对于发展中国家在实行赶超战略时,对国家经济的起飞,保持经济高速增长起了一定的作用。但是,



王利博制图

权威关系型的政企关系有明显的弱点,一是当赶超过程结束而需要进一步发挥企业家精神时,企业的开拓创新积极性早已消失殆尽;二是因为权力高度集中,政治势力的独裁和腐败极易滋生。

### 关系依存型

以日本为代表。其基本特征是各部委之间的管辖范围有严格的区分,而且各部委间存在监督与制衡的关系。

企业是独立的法人,政府通过政策对企业诱导和控制,也就是所谓的政策管理。在日本的政企之间存在着两种关系,即企业和职能部门之间的关系以及以协调局为媒介的职能部门之间的竞争关系。对于企业来说,管辖自己所属行业的职能部门是接触政府机构的唯一窗口。政府职能部门一方面通过规章制度限制新来者进入该行业;另一方面利用与企业建立的长期关系掌握有关企业的信息用于政府的决策。这样在日本的市场经济中所表现出的政企关系,是一种政府与企业捆绑式的连体关系。

日本之所以形成关系依存型的政企关系,除了特定的文化背景以外,关键在于它有一套严密、有效的组织关系。从政府机构到半官办的经济审议会,再到民间的行业团体和企业内部的横向联系,形成了一个以民间经济组织为媒介和纽带的官民相互联系、互通信息、协调利益的稳固渠道,既有利于使政府制定的政策符合实际经济发展需要,又有利于经济政策得到民间企业的响应和执行。显然,这种“官民协调”的做法,为政府作用的有效发挥创造了条件,这也是战后日本经济获得高速增长的原因之一。

随着经济的快速发展,关系依存型政企关系的局限性逐渐显露出来。首先,政府和企业之间长期的捆绑式连体关系使政府事后变更规则的可能性增大,结果阻碍了企业事前开展活动的积极性。其次,政府过分的干预经济,并介入微观经济活动,必然造成某种官僚制度,使效率降低。再次,各部委间的制衡虽然排除了政治上的独裁,却易于产生山头主义。

### 规则依存型

以美国为代表。这种政企关系的主要特征是各部委的权力较大,但在行使管理权力时,必须以法律为依据。部委间不存在严格的管辖范围的区分,彼此竞争激烈。企业对政府具有比较大的谈判力,政府对企业的限制作用很小,不存在行政性的直接干预。美国是自由市场经济国家,在政企关系

上,是以市场为主线确定政府干预的界限,政府通常处于市场之外,通过控制市场参数,间接对企业施加影响,政企关系始终保持公平交易的关系。政府的法律、措施完全透明。政府是公共权力的代表,对所有的企业一视同仁,不与任何企业保持特殊关系,以至于人称这种政企关系模式为“政企分离型”。

与其他政企关系类型相比,美国政府在直接参与市场,拥有经营国有企业的比重上十分有限。即使对国有企业,政府也只在监督和规制方面发挥对国有企业的管理作用。如美国对很多国有企业实行租赁经营,对国私合营的企业采取系统承包经营,由政府作为产品计划招标人,选择主承包商,其余运作完全由承包商负责。一般认为,规则依存型的政企关系的弱点是变更规则受到法律的束缚。

除此之外,还有学者认为政企关系存在一种德国式的仲裁关系,即政府独立于市场之外,为市场内企业间的关系提供裁判等。

从长期和整体看,规则依存型的政企关系,除了特定的文化背景以外,关键在于它有一套严密、有效的组织关系。从政府机构到半官办的经济审议会,再到民间的行业团体和企业内部的横向联系,形成了一个以民间经济组织为媒介和纽带的官民相互联系、互通信息、协调利益的稳固渠道,既有利于使政府制定的政策符合实际经济发展需要,又有利于经济政策得到民间企业的响应和执行。显然,这种“官民协调”的做法,为政府作用的有效发挥创造了条件,这也是战后日本经济获得高速增长的原因之一。

除此之外,还有学者认为政企关系存在一种德国式的仲裁关系,即政府独立于市场之外,为市场内企业间的关系提供裁判等。

## 构建中国式新型政企关系

中国的政企关系比较复杂。从直接管理、放权让利、划桨掌舵到服务型政府,其间经历了几十年,伴随着中国国企改革的每一个脚印,伴随着中国改革开放的每一步进程。某种程度上说,中国的政企关系就是政府和国企的关系。

在国企改革的发端,中国就提出了政企分开。提了几十年,政企还是藕断丝连。究竟是政府主导还是市场主导一直争论不休。

在欧债危机和美国财政悬崖危机下,“华盛顿共识”(诺奖得主斯蒂格利茨把鼓吹自由主义市场经济的“华盛顿共识”指责为“市场原教旨主义”)已

## 中国政企关系发展历程

发展阶段	时间	核心内容	政企关系
初始阶段	1949—1978年	指令计划和任务	“紧”管制
发展阶段	1979—1984年	企业放权让利	“松”管制
探索阶段	1985—1993年	国有企业承包制	划桨
创新阶段	1994—2003年	现代企业制度	掌舵
深化阶段	2004年至今	新型产权关系	服务

## 链接

### 政企关系发生重大变化

2012年10月24日,国务院国资委主任王勇向全国人大常委会作有关国有企业改革发展情况的报告时表示,通过改制、兼并等方式,中国国有企业的布局在过去十年间发生了重大变化。

作为国企改革的成效之一,政企分开迈出了实质性步伐,国有企业以全部法人财产对外承担责任,成为独立的法人实体。“财政预算不再安排用于补充国有企业资本金性质的支出,也不再安排资金来弥补企业的经营性亏损,银行也不再为困难企业输血。”王勇强调,政府和国有企业之间的关系已发生重大变化。

关于外界普遍关注的垄断性行业改革,王勇说,将继续完善电力、电信、石油石化等特殊行业的改革措施,根据产业发展实际进一步放宽市场准入,同时加强行业监管。同时,将加快推进铁路、邮政和盐业等企业的体制改革,实现政企分开、政资分开。

## 对话

### 宋志平畅谈2013:充满希望和信心

本报记者 蒋皓

中央企业负责人会议期间,中国建材董事长宋志平对中国企业报记者畅谈了会议感想。

宋志平表示,按王勇主任的讲话精神,明年要加大改革力度,努力做好各项工作,“改革要全力以赴,结构调整、管理提升、党建这些方面都要做的更好。中央领导给我们指明了方向、理清了思路、提出了要求、安排了任务,明年的工作让我充满希望和信心”。



### 《中国式企业管理科学基础研究》课题结题

## 九点发现点明中国企业成功之道

本报记者 蒋皓

12月18日,《中国式企业管理科学基础研究》结题汇报会在清华大学召开。企业界、学术界近400名人士认真聆听会议,并进行了热烈的探讨。大家一致认为,“中的精神、变的战略、强的领导、家的组织、融的文化、和的环境、集的创新、搏的营销、敏的运营”科学、精简地概括了中国企业的成功之道。

该课题发轫于2005年,由国务院领导批示支持,发改委、财政部通过国资委立项实施,国务院发展研究中心、中国企联、清华大学三个单位联合组成专项课题组,投入百名专家学者历时六年多圆满完成。项目研究由陈清泰、蒋黔贵、赵纯均三位长期致力于中国企业管理提升的专家担任总负责人。

汇报会在清华大学副校长谢维和的致辞中拉开帷幕,中国企联执行副会长蒋黔贵回顾了研究项目的整个过程。项目团队从实证研究入手,以管理科学理论为学术支撑,确定了背景研究、案例研究、专题研究、理论研究四个领域。

清华大学经济管理学院前院长赵纯均对研究成果进行了介绍。课题共完成了3个中国式企业管理背景研究、9个管理专题研究、35个不同行业的中国成功企业案例研究和一个总报告。

在中国企联常务副理事长胡新欣的主持下,现场举行了赠书仪式。所有研究成果出版为系列丛书,共33本专著。课题组向图书馆、案例企业、案例中心、高校教师和学生代表赠书。国务院发展研究中心企业研究所原所长陈小洪宣读了“关于努力推进中国式管理科学的研究倡议书”,期冀能够唤起更多的学术好奇心和实践探索的勇气。

项目领导小组组长、国务院发展研究中心原党组书记陈清泰做了总结发言。他指出,与国际优秀企业相比,中国一些企业的软肋是软实力不足。认真总结和挖掘中国企业的成功之道,发现和提炼内在规律,有利于提高企业的管理水平。

汇报会特别邀请了国际管理协会终身院士暨主席陈明哲教授从海外管理学家的角度阐释了“中国式管理”的深意。