

国家与企业分配



关系改革的反思与选择



我国的经济体制改革，是从调整利益分配关系着手进行的。在国家与企业的分配关系改革中，则是以放权让利来体现的。从改革初期固定的企业基金、与企业利润相联系的利润留成以及一、二步利改税，无不与放权让利相联系。国家与企业分配关系的改革思路也正是从这儿展开的。但是，这一改革思路却遇到了许多难点，面临着一系列艰难的抉择。

(一)

在传统的体制下，国家与企业的分配关系上，企业仅是财政部门的一个报帐单位，实现利润全部上缴，所需资金再通过财政拨款给，这样形成了一种“二元”分配机制：效益的形成独立于企业的投入，产出和投入被隔断了；收益向资本的转化独立于企业之外，收益和资本被割断了。这种外化的非对称的经济运行过程中，企业的主体性被淹没，从而被同化到庞大的政府机构之中，没有独立的利益，内在的自我激励与外在的市场约束均不存在，从而经济运行的低效益是很自然的结果。

放权让利的思路在国企改革上的展开，同时也就承认了企业具有自身的利益。这是一个重大的理论突破，对后续的改革具有十分重大的意义。特别是从企业基金到利润留成制，这是一个较大的进步。在利润留成制下，由于生产发展基金的建立，意味着收益与资本循环初具雏形，因而企业利益倾向初步明晰，为企业成为具有自身独立利益的商品生产者提供了一个生长点。

但是，由于放权让利的改革，一开始就是在缺乏公平竞争的宏观经济环境的基础上进行的。因而，随着这一思路的展开，出现了“苦乐不均”。由于企业计划指标的“基数法”和资金占用、资源条件、价格水平的差异，导致企业利益水平的差别，从而企业得到的利益并不一定与其经营水平相联系，形成了严重的分配不公平，并进而影响了企业积极性的发挥。鉴于这个问题，利改税应运而生。

(二)

二步利改税的指导思想，是为企业创造一个平等的竞争环境，同时也是为了保证财政收入。1983年利改税的第一步是对个别承包企业以外的国营企业开征所得税，把相当部分利润转化为规范化的税收，税后利润按计划上缴和留存企业。1984年，实行第二步利改税，在第一步的利改税的基础上进行了一系列配套改革。首先，全面改革工商税制度，开征产品税，设想以此来缓解价格不合理状况；开征资源税，特别是固定资产占用税来解决企业资金占用的差异。后来，由于产品税设计中比重过大，使相当部分企业在支付产品税后利润甚微，无力支付与利润无关却与资金占用挂钩的资金税，因而资金税未得开征。为了避免苦乐不均过

大，只好在所得税后留了一个“尾巴”，对税后利润较多的大中型企业开征一户一率的调节税，进而却形成了新的“鞭打快牛”与“苦乐不均”。

利改税的成绩是应该肯定的，归纳起来有三：一是在旧价格体系不能大改的情况下，以税挤利，在当时大体上拉平了各企业、各产品之间的留利水平，这对近期内缓解价格对产业结构的逆调节作用，缩小企业讨价的余地，减少企业相互攀比的机会，从而缓解需求膨胀起着十分重要的作用，二是扭转了国家财政收入逐年下降的局面，使财政收入随经济的发展逐年增长。1985年，国内财政收入增长25%，扣除非正常因素，净增长达到11%左右，并自改革以来首次出现结余，同时，企业活力有所增长，特别是小型企业。三是在国家与企业分配关系上转入了基本由税收征缴的新轨道，这不仅使企业利益主体的地位得到了进一步的确认，而且在国家和企业的分配关系上靠近了我国企业制度改革的目标模式。

但是，由于二步利改税是在旧体制的既定条件下，通过一些技术性安排来实现企业的公平有效竞争，这是不可能的。我们现在认识到，由于社会主义国家具有“社会管理者”和“生产资料所有者”双重身份，自然具有社会管理与一定的经济管理的职能。国家为了实现其管理社会的职能，是凭借政治权力以税收形式来取得收入的，而作为生产资料所有者则可凭借资产的所有权取得利润，其具体方式，可视企业组织形式而定。因而实行“税利分流”应是国家和企业分配关系改革的方向。

而且由于国家与企业的分配关系没有完全理顺，分配机制以及企业经营机制还不够完善，企业无法真正活起来，相反却给国家财政形成相当大的压力，这不仅表现在国营企业实现利润中财政收入所占份额下降，更表现为企业留利使用的非生产化，企业把留利大部分用于福利和奖励。这一方面，是国家对企业减税让利结果，另一方面，由于税前还贷政策的存在，企业借钱，财政还贷。尽管国家对自有资金的使用硬性规定了一个比例，却总是难以做到。

上述分析表明，继续循着放权让利的思路改革，很难使以国家与企业关系为中心的整个收益分配机制有实质性的突破，必须寻求新的路子。继续让利国家已不堪承受，而不让利企业又没积极性。在这种两难的局势下，再造分配机制的提出便是合乎逻辑的思路。只有彻底抛弃旧的分配框架，根据商品经济的要求重新构造分配机制，才可能找到新的出路。

（三）

那么，承包制的兴起，是否找到了这条出路呢？这首先需要对承包制作一番分析。

（1）承包制的基本做法是：“包死基数，确保上缴，超收多留，欠收自补。”从中不难看出，承包制内含着的主要目标是保证财政收入，并非出于改革分配机制，重构微观基础。应该肯定，承包制在确保财政目标的前提下，给了企业一定的压力和动力。首先，“包死基数”意味着财政这一块已无讨价还价的余地，国家和企业分配都在“基数”这一点界定。一方面，财政收入有了保证，不致因企业经营不善而减少，另一方面，使企业有了明确的收益预期，这有利于稳定企业生产经营活动，使企业向较正常的方向发展。其次，“超收多留”形成一种激励机制。企业利益倾向强化以后，追求自我利益成为企业主要目标。再次，“欠收自补”构成一种约束机制。一旦完成不了合同规定的上缴基数，企业就要用既得利益来补偿，如用承包者财产抵补，减少企业奖励基金来弥补上缴等等。这使企业不得不改变依赖政府、躺在国家身上吃“大锅饭”的心理和习惯，培养出对市场的“条件反射”能力和根据市场变化来经营企业的应变能力。这是承包制当初的设计要求。

(2) 承包制是以契约关系来确定国家与企业的分配关系,因而从形式上看,它意味着国家所有者身份与其他身份的分离,亦即经济权力与政治权力的明晰,同时也表明企业分配主体地位的初步确立。

尽管和企业签订合同仍不免带有下达行政任务的色彩,但签订合同本身意味着国家和企业在经济关系上有平等地位,而不是行政组织上的上级和下级、命令和服从的关系。这一起步为企业逐渐发育为独立的法人资产所有者和完全的分配主体提供了一个新的生长点。

此外,用民事法律关系来界定国家与企业的收益边界,为企业经营机制的形成创造了一个相对稳定的环境:其一是在确定收益边界的同时,把企业应有的许多权力也交给了企业,这使企业在一定经济空间内具有独立性。其二是合同在有效期内能使企业形成比较明确的收益预期。

(3) 承包制为法人资产的形成创造了条件。承包制是对否定利润上缴形式的利改税的再否定,恢复利润形式,肯定了国家所有者的身份,国家参与企业资产收益分割,不仅是国家所有者身份的实现,而且亦表明企业法人地位的确定和法人资产的形成。可以说,资产收益分享的肯定是企业法人身份明确的前提,只有当企业以法人身份拥有资产的情况下,企业才能实现多种所有权的融合。而资产收益虽然是法人资产形成的结果,但对它的承认则是法人资产形成的基本条件。因此,承包制对利润形式的恢复不只是它本身的一种客观要求,在更深层次上它推动了法人资产的形成,从而为最终过渡到税利分流创造了条件。

以上分析可知,承包制对于推动分配机制的改革,理顺国家和企业的分配关系起了重要的作用,至此,国企改革的目标模式已初露端倪。

但是,在承包制的实施过程中,企业行为短期化的问题还是始终困扰着人们。有人从表面现象考察,得出行为短期化是因为企业承包期限短的缘故,预期收益只在短期内明确,而在长期内是模糊的,企业决不会追求看不到的利益。按照这种思路,企业承包期限,实行长期承包,这一问题就会迎刃而解。其实,短期行为的存在是与现行承包制的内在缺陷密切相关的。

按照经济运行的内在机理,企业资产存量 and 收益流量是不断循环的。在正常情况下,资产存量产出收益流量,收益流量补充资产存量。而目前承包制采取流量承包的方式,这固然与目前经济环境的资产分布不均与价格体系不合理引起的苦乐不均相适应,但却割裂了企业资产存量和流量之间的正常循环,并由此引起企业行为短期化。因而,承包制的缺陷,首先在于流量承包。

在流量承包下,资产存量由政府管理,这包括现有资产的调整和处理,资产存量规模的扩大,企业仅仅是使用这些资产并保持其完整。而流量主要由企业管理,政府只要求“确保上缴”,其他由企业自主支配。这样,存量和流量的循环在企业这一层次被中断了,只有政府才能使之连接,如收益流量向存量的转化,资产存量产出流量的分配比例等等,都须经过政府批准,由此形成一种外在推动的循环。

这样,企业只能在既有的权力范围内调整资产的总量和结构,而对于全面调整企业资产存量则无能为力,企业无法根据市场变化来转让和重租寿命期内的固定资产,从而导致资源配置的低效率。流量承包也使企业把注意力集中于尽可能扩大承包期内的收益流量规模,从而在完成上缴任务之后,增加职工收入,至于企业有没有后劲则不关心。

其次,承包指标的扩张,使企业仍无法脱离行政主管部门的干预。这是因为:一是政府担心国有资产一旦承包之后得不到合理和有效地使用,而掠夺经营,分配上消费倾向的出

现，反馈给政府之后，更加剧了这种担心，使之觉得有必要实行全面承包；二是政府各管理部门的职能没有随承包制的推行而转换，这样出现了承包指标有从利润逐渐扩大到企业生产经营的各个方面的趋势。这样一来，本来给企业的各种自主权通过承包指标的扩张而重新回到政府的手中，造成了新的行政干预，并使之经济化、合法化。

企业通过承包而扩大的自由度和活动空间，在膨胀的承包指标下，不知不觉地缩小了。有了各种各样的承包指标之后，各管理部门必然要对企业经营进行检查，考核指导，实际上是在干预企业的日常经营，使之无法独立自主地作出决策。

再次，税前承包使国家所有者的身份和社会组织者的身份混淆不清，宏观上不利于政治权力和经济权力的分开，微观上也限制了企业产权的明确。政府时而作为所有者与企业在市场上打交道，如订货、签订承包合同，确定财产收益率；时而又作为行政管理者向企业下达命令，单方面变更基数。这样，无论政府和企业都是职能混杂，经济的透明度大大降低。

(四)

承包制并没有超出“所有权与经营权两权分离”的改革思路，这是在不改变国家所有制的前提下，赋予企业充分的经营权，亦即对国有资产的实际占有、支配和使用的权力，如果这种分离能变成具有组织保证的实际运行，那对强化企业利益倾向，增强企业活力无疑是具有积极作用的。但是，由于对“两权分离”的思路还缺乏明确的认识，国家的“双重所有权”——对资产的所有权和对企业的所有权，仍然是合一的，所谓的两权分离，只不过是国家内部上下级之间的权力转移，原有的行政隶属关系和依附关系并未改变，企业仍然是一个行政主体，而不是经济主体，这突出表现在企业只有收益分享权，而无收益分配权。企业所得并不完全取决于自身努力，在很大程度上决定于国家的分配办法。若顺着这种思路改革下去，即使实行股份制也不能解决问题。试想，股份公司仍属国家所有，国家仍然对股份公司直接掌握控制权，至于旧体制下的国企关系并没有本质的差别，只不过换种形式而已。

作为生产社会化的一种结果，两权分离是以双方均具有独立的经济主体身份为前提的。当生产要素的所有者发觉自己独立经营并不合算时，便会把生产要素转让给他人经营，自己凭借所有权获取收益。同时，转让接受方凭借规模经济也能获得更多的收益。这样，生产要素的不断转让、流动和组合为经济的发展提供了巨大的推动力。但有一点必须注意，在转让过程中，要素所有者并不把自己的财产随便交给他人去冒险，转让接受方必须具有独立的民事行为和经济主体资格，如果不具备这一条件而出现了转让行为，那就有理由推断，生产要素所有者可以直接控制接受者，两者之间存在着某种“人身”依附关系。这时，因转让行为而导致的所有权与经营权的分离蜕变为所有者内部的分工。由此可见，在企业依附于某级政府的情况下，两权分离不过是形式化的口号，至多是权力在同一所有者内部的重新分配，企业的地位不可能有质的变化。

国家所有制的弊端并不在于它拥有数量庞大的资产，而是在于企业的依附关系，亦即对企业拥有所有权。改革目标不是把国有资产私有化，要求国家放弃对资产的所有权，而是使之放弃对企业的所有权，让企业成为独立的“经济人”，实现企业的彻底解放。

这样，企业经营的资产在极终归宿上都是国家所有的同时，企业亦成为经济的主体。企业以独立的法人资格经营国有资产，并具有收益分配权，独立承担风险和责任，这和资产所有者之间完全是一种平等的经济契约关系。企业一旦取得某项资产的经营权，同时也就取

得对该项资产的法人所有权，这种思路可称为“国有民营”制，资产的所有权归国家，经营权归有独立法人资格的民间企业，国家所有，民间经营，替代国家所有，国家经营。

在“国有民营”制下，企业取得了独立的法人资格。这表现在：一是企业拥有独立的法人财产，而其形成或者通过资产所有者经营权的转让，或者是通过企业收益的转化，或者兼而有之；二是企业对资产具有独立处分权，如转让、占有、使用，所有者只有收益分享权，没有直接的实物和价值控制权；三是企业具有独立的收益分配权，所有者除了依据所有权取得红利或租金外，无权干预企业的分配。这样，企业脱离国家成为独立的经济主体，从而也标志着企业的产权也得到了明晰。至于这种企业产权是通过什么样的组织形式，那可具体条件而定，股份制无疑是其目标模式。但鉴于目前全面推广股份制的条件尚不具备，强行推广股份制也未必是一种最佳选择，只宜在一定范围内搞试点。股份制是通过股票来实现国家资产所有权和企业法人所有权的衔接，而承包制通过具有法律效率的契约同样可以保证所有权的实现。因而，在目前情况下，通过承包制的完善来实现“国有民营”制的思路是一种较为现实而又可行的选择。

(五)

实行“国有民营”制的具体办法，需要专文论述，本文仅把它作为改革可选择的一种思路提出来，以供大家讨论。接下来，仅就通过承包制的改造并因此向“国有民营”靠拢谈一点不成熟的想法。

以上已经分析，现实承包制的最大缺点在于收益流量和资本存量的脱节，这就要改变流量承包的方式，实现存量与流量的良性循环，从而实现企业本身的不断发展。这客观上要求把资产存量的最终处分权完全交给企业，在企业取得资产经营权的同时，形成法人资产，进而使企业成为独立承担财产责任的经济法人，为企业脱离所有者，实现国有民营创造条件。

(1) 企业独立拥有财产。这样，企业才会出现提高循环效率的以下行为：一是根据市场调整资产存量规模及其结构；二是根据市场来决定流量规模、结构、分配比例及其使用方向；三是根据收益预期决定收益流量向资产存量的转化份额（投资规模）。

(2) 形成法人资产，从法律上保证这种循环的实现。所有者一旦转让资产经营权，即失去了直接控制的权力。

(3) 新增资产作为企业价值的增价在下次承包中实现，终极所有权归国家，法人所有权归企业。

(4) 企业一旦亏损破产，国家只承担有限的清偿责任，即以在该企业的所有资产为限。

(5) 经营者与企业法人分离，以加强所有权约束，防止经营者的冒险行为。企业法人所有权由职工代表大会和所有者代表共同组成董事会，一切重大决策由董事会作出，经营者负责日常经营，一旦经营失败即被解雇，董事会有解雇权，但没有聘任权。

(6) 经营者由招标公司（代表所有者，但为经济实体）负责选定，企业若不满意，可以否决，一旦选定便和董事会签订承包合同，经营者只承包实现利润，不承包上缴利润，这是和现行承包制的不同之处。

(7) 实现利润的分配权属企业董事会，所有者和经营者都不得干预。实现利润除缴纳所得税，确定所有者租金（前者由政府收取，后者由所有者收取如资产局），剩余部分形成企业发展基金、风险基金、奖励和福利基金。