

乡村企业政企难分的原因与负效应

马山水

(西北农业大学经贸学院, 陕西杨陵 712100)

A

摘要 感情上的留恋, 企业的阻力, 认识上的误区和乡镇干部“利益”的驱动等原因导致乡村企业政企难分。由此产生了乡村企业盲目追求发展速度、效益低; 分配的随意性和加大了乡村党政包袱; 损害企业利益, 维持乡村党政自身地位; 阻碍了乡村企业相对集中; 影响了国家调控政策的执行和增加了乡村企业资产存量的损失等负效应。

关键词 乡村企业, 政企难分, 原因, 负效应

中图分类号 F276.3

建立现代企业制度, 实现政企分开, 这是由市场竞争规律、企业的本质和政府干预企业行为的多样性决定的。政企分开是我国企业制度改革的一条原则, 它有利于企业进入市场, 参与竞争, 提高效益, 加快发展。因而, 政企分开, 势在必行。为此, 中央和地方政府也曾出台过很多推进政企分开的政策性文件, 并进行过一些成功的试验与示范, 学术理论界也不断地呼吁与研究; 企业家和职工要求迫切, 并为之付出了不懈的努力。但迄今为止, 政企分开仍进程缓慢, 真正政企分开的是极少数, 那么乡村企业政企难分的原因何在、结果又怎样, 这是大家十分关注的问题, 给予分析研究是非常必要的。

1 政企难分的原因

1.1 感情上的留恋

我国有些地区, 尤其是“苏南”发展乡村企业的背景和主要做法, 就是在政企合一的体制条件和作用下成功的。有些党政干部也由此发挥了自己的作用, 行政职务得到升迁, 工作和生活条件得到不同程度的改善, 看到了自身存在的价值。因此, 狭隘的认为实现自身价值的基本条件之一是政企合一, 也由此增加了对政企不分的感情留恋和对政企分开的抵触, 其他地区的一些县乡党政干部出于对成功地区的向往, 不同程度地反对政企分开。

1.2 企业的阻力

在社会主义市场经济条件下, 政企分开理应是政企合一体制下创办的乡村企业的内在要求, 也是乡村企业实现管理科学化的重要标志。但在乡村企业政企分开的进程中, 来自企业的阻力还比较大, 主要表现和原因: 一是企业管理人员主要是由乡村政府任命的, 其能否存在于企业, 与其是否按乡村“长官”意志办事关系甚密, 与乡村领导有这种“依附”关系的一些管理人员, 极力反对政企分开; 二是乡村企业产权关系模糊, 部分企业管理人员风险意识差、管理水平低, 加之创业精神与“吃苦”奉献精神差, 进企业抱有负盈不负亏的态度, 因此也不赞成政企分开; 三是在经济欠发达地区, 制约乡村企业发展的主要因素

收稿日期: 1996-10-22

是资金,寻找资金的中介力量主要是乡村领导;四是企业来自“四面八方”的各种不合理的摊派和乱收费,有些尚需乡村领导出面拒绝与“协调”关系;五是有些企业长期受到乡村领导的行政干预,习以为常,企业管理人员失去了独立工作能力,也不愿意政企分开。

1.3 认识上的误区

乡村企业政企分开改革步伐的缓慢也与至今仍存在的认识误区有关。①有些党政领导和研究人员担心,政企分开后,行政推动的能动性和效果会受到影响,最终影响到乡村企业的发展速度。这种担心是不必要的。首先,行政推动与政企不分没有必然联系,政企分开,并没有改变乡村政权的身份及其应有的行政权力,反而更有利于乡村党政领导集中时间和精力,更好地发挥在发展乡村企业上的扶持和协调作用;其次,政企分开后,乡村党政领导以社会经济管理者身份出现,就能够从权利联系上取消对乡村企业的干预,同时也取消了对非乡村企业的偏见和限制,有利于乡村企业的发展;另外,实践证明,政企分开后,在企业能形成一种新的权力机制、激励机制、约束机制、风险机制和经营机制,会更有活力和效率。②认为乡村党政领导是社区公民选举产生的,能行使对乡村企业的所有权,不必搞政企分开。这是把两个不同利益范畴的主体混淆了。作为公民选举产生的政府机关,当然有权行使法律规定、上级政府和同级人民代表大会授予的职权。但企业所有权的行使,则是企业产权主体根据自己的利益发展决定的。乡村企业的产权主体是本社区的全体成员,企业属合作经济性质,并不是乡村政府所有,因此,要不要乡村政府代表和谁来代表,完全是产权主体自己的事,不能由乡村党政领导自定。③认为乡村企业在政企不分的体制下,对巩固基层政权发挥了重要的作用,政企分开不利于基层政权巩固。应该承认,在政企不分体制下,乡村企业在发展中,确实从经费补充和经济权利上巩固了乡村政权,但那是在传统体制和特殊背景下的作用,其中乡村企业经营低效的代价也是很大的。在社会主义市场经济条件下,巩固基层政权必须建立在新经济体制的基础上,乡村企业政企分开,正是稳定和巩固基层政权的基础性改革。④以“苏南模式”的成功经验为依据,坚持和维护乡村企业的政企合一。这同样缺乏历史和地区特点的科学分析。“苏南模式”是苏南人在特殊的体制背景和市场环境下,依靠特殊的联系方式走出的一条路子,尽管他们总体上是成功的,但对政企分开的探讨和尝试也一直没有停止过,如今更面临现代企业制度的挑战,并开始进行股份制改造试验。因此,作为经济理论和政策研究人员,必须对历史有实事求是的科学态度,把握社会主义市场经济体制下企业产权的基本特征,政企的基本关系和各自的行为规范,从增强企业发展生命力的高度认识政企分开的现实和深远意义。⑤认为企业是由乡村党政领导提项目,找资金办起来的,理应由乡村党政领导来管理。应该承认,在乡村企业创办和发展中,乡村党政领导在许多方面,尤其是在争取项目、拆借资金上起了重要作用。但不能以此认为政企不分是合理合法的。⑥认为政企不分,乡村的各种建设所需资金易于从企业索取,既有利于减少向乡村公民的摊派任务,减轻群众负担,又有利于工作的顺利开展。这种认识,也是“政企合一”体制下的产物,不利于企业的稳定发展。⑦有些人认为,目前,乡村企业“在资金借贷、进入市场等方面,面临不良的环境条件,而政企不分恰恰是企业对付这种不良环境的最明智的选择”。不论是从理论上,还是从我国实践来看,这种“最明智的选择”只是权宜之计,并不是通向成功的桥梁。

1.4 乡镇干部“利益”的驱动

绝大多数乡镇干部都认识到,政企分开,既有利于企业的自我发展,又有利于扩大财源,增加乡镇财政收入。但乡镇财政收入的相当比例要上交县财政,这样对乡镇一级来说,可支配的财政收入不多,乡镇领导花钱不便,行为受约束。加之,乡镇领导干部三年一届,变动频繁,短期行为严重,所以,不少乡镇干部认为政企不分,虽企业活力不足效率低,但也有其好处,一是便于控制和管理;二是便于摊派和索取。同时,在企业管理不规范的情况下,有些不合理的摊派巧立名目计入企业产品成本中,减少了企业的利润和本应上交的所得税额,在一定程度上起了避税的作用。但这种认识和做法最终将限制乡村企业和经济的发展。

此外,我国人事制度改革进程缓慢,乡镇党政干部不断增加且不稳定,机构庞杂,人浮于事,运作效率低,财政困难,也是造成乡村企业政企难分的原因之一。

2 政企难分产生的负效应

按照适应社会主义市场经济体制和提高资源配置效率标准评价,乡村企业政企不分有明显的负效应,主要表现在以下几方面。

2.1 盲目追求发展速度效益低

发展乡村企业要走高效益的路子,但走高效益之路必要的前提条件之一是政企要分开。政企不分,经济建设低效益是不可克服的必然。但目前众多乡村企业陷入政企不分的困境,企业的生产经营权多掌握在乡村领导干部手里,厂长、经理形同于“代办”,企业不能自主经营和发展。所以在企业没有内在动力的情况下,提高效益只是乡村党政的责任和“焦虑”,于是,进一步加强对企业的“全面管理”,结果又进一步使企业失去活力,形成恶性循环,效益不断下降。效益下降,乡村领导多又片面的认为是项目选的不准。加之一些地区考核乡村领导政绩的主要内容是看乡村企业发展的多少。这样就自觉不自觉地、缺乏科学依据的定发展指标。政企不分更促使这些地区和乡村企业盲目追求速度,盲目建设和重复投资。带来的后果是,乡村企业产业和产品结构单一,布局分散,加剧了资金供需紧张的矛盾,开工不足,效益低下。

2.2 分配的随意性和加大了乡村党政包袱

目前,乡村企业中具有健全合理的分配制度,又坚持较好的是少数。多数企业问题较多,乡村党政领导对企业挣多多拿,挣少少拿,随用随取,个别地方甚至不挣也拿。政企不分造成分配上的这种随意性,使企业普遍缺乏后续能力。特别是在一些一乡多厂、一村多厂的地方,乡村主要干部精力几乎完全陷入了企业事务,不仅影响企业的积极性和主动性,而且影响乡村政权功能的发挥。同时,把企业作为政权的附属物,使得一些乡村企业一办就亏,一亏了之,包袱全部甩给了乡村政府。

2.3 损害企业利益,维持乡村党政自身地位

由于乡村企业产权关系模糊,政企不分,乡村党政领导失去了资产所有者监督和不承担资产所有者责任的情况下行使对企业的所有权,不时产生一些损害企业利益的非理性行为:①在项目选择上,往往急功近利,盲目性大;②在设备选购过程中,对设备由于缺乏必要的了解和研究,而出现以旧代新,以落后的代替先进的,甚至出高价而索取回扣;③有

些党政领导在发包企业时,压低指标,暗中承包,或与承包人搞个人交易;④违犯规定并不顾企业的支付能力,从企业过度索取;⑤暗中获利后,容忍甚至纵容厂长、经理拼设备、廉价处置设备和库存材料、廉价出售产品或高价购进材料;⑥容忍甚至参与厂长、经理以各种名义进行挥霍性消费活动。

2.4 阻碍了乡村企业相对集中

乡村办企业的优势是,乡村利用可以交叉使用的所有者权利和行政权力,廉价从社区获取土地、电力等企业资源,可以利用原乡村集体闲置的厂房、土地、电力和水利设施,可以利用社区劳动力,从而降低经营成本。由此带来的问题是社区性特强。也正因为如此,乡村跨社区进小城镇办企业的很少,成功的更少。客观上起了阻碍乡村企业相对集中、连片发展和农村城市化进程的作用。

2.5 影响了国家调控政策的执行

乡村政府是农村执行国家政策的最基层单位,在国家调控效果上发挥着基础性的作用。但当国家的一些调控政策,程度不同的影响到一些企业的经济利益时,乡村党政领导就有可能程度不同的违犯政策,而采取相应对策保护所在社区乡村企业的利益。近几年国家在税收、金融、技术,尤其是在产业和环保上的一些政策,在基层不能很好的贯彻执行,与乡村党政领导搞社区和企业保护有很大的直接关系。

此外,在时间、空间和对象上都限制了企业产权的有效流转,增加了资产存量的损失。

参 考 文 献

- 1 祁广森. 论乡镇企业产权制度改革中的政企分开问题. 党政干部学刊, 1995(7): 24~25
- 2 凤咏. 政企分开, 下一步轮到乡镇企业. 中国财经报, 1995. 10. 29①
- 3 孙飞翔. 离现代企业制度还有多远. 经济日报, 1995. 5. 3⑤
- 4 徐大明. 论乡镇企业的政企分开. 乡镇企业研究, 1996(1): 17~20
- 5 袁若飞, 芦永军. 产权制度改革相关问题辨析. 乡镇企业研究, 1996(4): 36~38

Reasons and Negative Effects of Reluctant Separation of the Administrative Functions from Rural Enterprise

Ma Shanshui

(The College of Economics and Trade, Northwestern Agricultural University, Yangling, Shaanxi 712100)

Abstract The reason caused by emotional considerations, enterprise resistance, cognitive error and the interests drive of the rural leaders, etc. result in the reluctant separation of the administrative functions from those of the rural enterprises, which lead to some negative effects, such as inefficiency from blindly seeking for the development speed; additional burden-making from random distribution; hindering rural enterprises from their relative centralization in order to keep the local government positions; and blocking the execution of the state regulation policies and increasing drain of the assets inventory.

Key words rural enterprise, reluctant separation of the administrative functions and those of enterprise, reason, negative effect