

# 政企分离的社会学思考

蔡 禾

政企分离是国营大中型企业实现经营机制转型的首要条件。本文从政企职能、结构、身份、利益四个方面,探讨了在面对市场经济时,企业组织在社会系统中职能位置的变化、企业组织结构与政府组织结构的分化、企业内部权力系统从双轨制向单轨制的转化、企业经营者身份与官阶系列分离、企业利益与政府利益分离的必然性和必要性。分析了由于以上诸方面变化的不同步性,可能使计划经济和市场经济两种体制中的某些消极面得到综合放大,形成社会不稳定因素。提出在实现政企分离的过程中,必须完善社会的监督机制。

作者:蔡禾,男,1954年生,广州中山大学社会学系副教授。

## 一、政企分离点的定位

### 1. 职能分离

现代社会是分工高度发达的社会,整个社会由一系列承担专门职能的子系统构成,子系统职能的专门化程度越高,效率就越高。在这样一个高度分工的有机整合社会里,企业作为社会财富的生产单位,其职能必然而且只能确定在经济位置上。这个道理虽然十分浅显,但长期以来,无论在理论上还是实践上,企业都被赋予了大量的社会职能和政治职能。在社会职能方面,企业办社会是相当普遍的现象,国营大中型企业尤其如此。企业不仅要组织生产,还要给职工提供几乎一切社会服务。在政治职能方面,企业被当作基层政治组织,担负着社会意识形态的职能。在相当长的一段时间里,各种各样的政治活动成为比生产活动更为重要的企业行为。一些原本属于政府的政治行为目标,如“减少失业、缩小社会不平等以维护社会安定团结”,被转移给了企业。好的企业不得不在政府的安排下“兼并”那些已要倒闭的企业;不论需要与否,企业都得安排一定的人口就业,甚至要解决职工子女就业。各种各样的政治评审标准成为企业行为和企业职工行为的首要衡量尺度。尽管近几年来,企业的政治职能有所淡化,但由于没有在理论上明确企业的职能地位和如何看待企业行为的政治影响,所以政治仍然是悬在企业家头上的一把剑。然而,只要社会把非经济的职能赋予企业,企业就不可能以最大的人力、物力、财力、时间去最大限度地追求经济效益,甚至不可能把经济效益作为企业的首要目标。

毫无疑问,在社会主义制度下,企业有一个政治方向的问题。但这并不等于说,要企业增加直接的政治投入,从事大量的政治活动。对于这个问题,应该站在整个社会系统的层面上来认识,标准只能有两个。第一,企业对整个社会的政治贡献就是最大限度地创造财富,

为其它社会子系统,尤其是为政治上层建筑提供坚实的物质基础。第二,在现代社会里,国家的政治目标不是通过政治功能的泛化来实现的,而是通过完善的法律来保障的。因此,衡量企业的政治方向,关键要看企业行为是否符合国家的法规。

总之,在市场经济条件下,追求最大的经济效益是企业生存和发展的唯一动力,也是社会系统对企业的职能要求。当然,要真正做到这一点,还必须有政府职能的转变,即政府从直接的经济活动中退出。政府在现代社会中的职能是协调社会各子系统的关系,调整各阶级阶层的利益,以求得社会制度的稳定和发展。它无需扮演在计划经济条件下那种经济职能的角色,如为企业制定生产计划、提供原材料、定价产品和包销产品。不可否认,即使在市场经济条件下,政府仍在经济领域发挥着重要的作用,但这与企业的经济职能是完全不同的。如果我们把经济活动规定为社会财富的生产和交换过程,那么政府的职能只是为其提供必要的、宏观的环境,并从社会制度的协调、稳定、发展这一政治目的出发,通过对宏观环境的控制来约束企业行为。可以说,政府对经济的影响是履行政治职能的表现。

## 2. 结构分离

一定的职能总是通过一定的结构来实现的。长期以来,政企在职能上的合一造成了两者在组织结构上的合一。政府为了有效地扮演它的经济计划者角色,不得不要求企业组织的部门分化和设置与政府职能部门的分化和设置相一致。“对口设置”几乎成为企业,尤其是国营大中型企业组织设置的通则。这种状况导致企业中非生产性部门和非生产性人员比例太大,企业行为受到政府各种职能部门的权力干预。在市场经济条件下,企业作为纯粹的经济组织,要想最大限度地履行其职能,就必须有适合于自身的组织结构,而这种结构只服从于企业生产经营过程的要求。

市场经济是多变的,能否适应市场的变化,抓住变化带来的机遇是企业生存的关键。这一方面要求企业从政府的行政控制下解放出来,另一方面还要求企业有高度统一的权力结构。因为只有在统一的权力结构下,企业才可能在变化的市场面前作出快速、灵活的反应。否则,企业经营者的精力将消耗在权力关系间的平衡与协调上。

我国的公有制企业从权力结构上来看是权力的双轨制,即党政是两个独立而且平等的权力系统。尽管目前企业实行的是厂长负责制,但从理论上讲,党组织作为企业政治方向的监督和保证者的角色使它独立于前者,甚至超出前者。虽然党组织是企业组织结构中不可缺少的一部分,但从权力运作来看,它与企业的行政权力运作并不是完全合一的。这种双轨制的权力体制在市场经济条件下有可能导致的局限性是不难发现的。首先,它增加了企业权力集中的难度和企业决策的时间,因为任何重大的决策都需两个权力中心作出。第二,企业组织内部难以形成能在制度上保证二者协调的力量,更多地是靠最高党政领导之间的“相互理解、相互支持”,也就是说靠一种“默契”或人际关系,这与现代社会组织管理的理性化趋势是不一致的。第三,双轨制的权力体制增大了企业内部权力摩擦的可能性。第四,双轨制有可能增加企业职工的角色冲突,因为来自于党政双方的角色期望的侧重点是不一样的。由此可见,在市场经济条件下,公有制企业必须实现组织的权力结构从双轨制向单轨制转变,即实现党政一体化。事实上,目前许多取得经济成功的企业都是按一体化的格局运作的。实现党政一体化必须澄清两种认识:第一,这种一体化与改革开放以前那种以“突出政治”为主的、“左”的党政一元化领导是有本质区别的;第二,党组织在企业中的作用决不是站在生产经营过程之外指手划脚的“监督者”,而应是企业生产经营活动的中坚。

### 3. 身份分离

从一定意义上讲,结构只是组织的外壳,是组织的形式方面。一个好的结构能不能发挥最大的效率,还取决于操作这一结构的企业经营者,而企业经营者是否保持独立的身份则直接影响到他在组织中的行为。可以说,企业组织结构与政府组织结构的分离是和企业经营者与政府官员在身份上的分离相互联系的。长期以来,我国的政府官员与企业经营者之间没有实质的身份差别。首先,企业组织本身就是以政府行政等级来划分的,如局级企业、县团级企业等等。其次,企业经营者与政府官员一样,同属于“国家的干部”,一个企业经营者一旦进入干部这一群体就获得了一种近乎终身不变的身份,如同国家公务员一样。第三,由于第二点,企业经营者与政府官员一样,其发展是沿着政府划定的官阶系谱进行的,成就的社会认同、利益和某些特殊权力的分配都是依官阶等级为尺度。这种身份上的政企合一决定了无论企业的组织结构是否独立,由于企业经营者是国家“派往”企业的干部,与政府间存在身份上的行政隶属关系和利益上的依从关系,其行为不可能不受制于政府的行政干预,主观上也难以作到从企业这一本位出发。

企业经营者与政府官员在身份上的分离是政企分离不可缺少的一个方面。在市场经济条件下,企业是独立的、有着自主权力的、自负盈亏的法人群体,因而它的代表,即企业经营者的身份也必须是独立的。它与政府间的关系不再是行政隶属性的。在公有制企业中,本着所有权和使用权相分离的原则,企业经营者与政府间的关系也只能是“契约性”的。一方面,企业的经营者不再作为国家的干部成为一种终身的、有着官阶利益的职业,政府只根据契约履行的程度来维持契约或撤消契约,从而保证政府能在最大限度内选择优秀人才来管理企业。另一方面,企业的经营者只服从契约的约束,不对任何行政领导负责,从而获得了最大的自主性,有助于克服那种只对行政上级负责、不对企业负责的行为。企业经营者的利益不再沿官阶系谱发展,而与企业效益相联系。

### 4. 利益分离

在计划经济体制下,政企合一的第四个方面是利益上的合一。企业对自己创造的财富没有任何独立支配的权力,无论是盈利还是亏损都不会给企业带来实际的影响,因为政府作为“唯一”的老板既为企业承担经济损失,也占有和支配企业的盈利。政府员工和企业员工在利益占有上也无差别,他们根据政府的文件来制定工资标准和晋升工资级别,分配方式是一样的。这种利益上的政企合一使企业失去了追求发展的最深刻的动力源。企业没有独立的经济利益作为动机,就不可能最大限度地追求经济效率,也就不可能有效地履行其经济职能。而这在市场经济条件下,既意味着企业的灭亡,也意味着国家将在全球竞争中遭淘汰。因此,政企在职能、组织结构、身份上分离的同时,还必须保证利益上的分离。即使是国营企业,也是一个相对独立于政府的利益群体。企业的分配方式和分配标准不应由政府来决定,而应由企业根据自己的经营状况灵活实施,企业员工的利益增长或减少不可能也没有必要与政府员工的利益变化相一致。企业只是以“纳税人”的身份与政府发生利益上的关系,就是在国营企业中,政府也只能依据它与经营者之间的各种“契约性”关系,如承包、租赁,来获取或支配企业经济利益。

总之,市场经济是一种以经济效益为唯一杠杆、以企业为基本单位的经济模式,在这种经济模式下,企业要想成为一个能吸收、能吐纳、能成长、能壮大、能对外界刺激产生自动反映的、有强大生命力的有机体,就必须实现政企分离。而政企在职能、结构、身份、利益

四个方面的分离是相互联系和缺一不可的。职能分离是目标，结构分离和身份分离是保证，而利益分离是推进和实现政企分离的动力，没有分离产生的实际利益，各种分离就不会产生对整个社会系统有意义的功能后果。

## 二、政企分离的不同步性及其矫治

从理论上讲，政企分离的四个方面应该是同步的，但在实践上要作到这一点是很困难的。从我国的改革现状来看，先行起步的是利益上的政企分离，各种承包制、租赁制、股份制已使企业基本上成为相对独立的利益组织。但是，政企在结构上的分离和身份上的分离尚在探索中，尤其是身份上的分离并没有在实质意义上展开。

政企分离是一次利益关系的重新调整。从理论上讲，利益调整只有给政企双方都带来利益的情况下才能顺利展开。但从实践上看，企业组织经济利益的增长明显快于政府工作人员的经济利益增长。

政企分离诸方面的不同步性及政企分离过程中利益增长的不同步性固然有其不可避免的一面，但是我们应该清醒地认识到，这两种不同步性的同时存在有可能使计划经济和市场经济两种体制中的某些消极面得到综合放大，形成一种滋生社会腐败现象的权—钱关系，成为社会转型过程中的不稳定因素。

在市场经济体制下，企业有效益就生存、高效益就发展、无效益就破产，这条铁的规律支配着每一个企业，迫使企业运用各种手段追求最大的经济效益，以金钱为手段向权力渗透以换取优越于其它企业的竞争条件或超值利润的现象是难以避免的。而这种现象在政企分离诸方面不同步和政企经济利益增长不同步同时存在的状况下有可能会变得十分普遍。因为即使在市场经济条件下，政府仍然通过一些职能部门，如工商、税务、检查等部门在宏观上调控着企业。尤其是那些在组织结构上、经营者的身份上尚未实现与政府分离的企业，其经济获利行为更是受到政府职能部门的制约。为了争取更宽松的生存环境、赢得好的仕途前景，企业经营往往会以各种“合情合理”的名目让“上边”的人分享利益。另外，在从计划经济向市场经济过渡的过程中，两种体制并存的现象不可能在短期内完全消失，政府通过各种职能部门控制的资源（不仅指物资、资金，还包括诸如大型项目的审批权、特殊政策的优先享用权等）仍有相当的比例。即使是那些受市场调节的资源，由于政府对企业的行政控制力仍然存在，获取政府的权力资源对于获取经济资源仍是十分重要的。而以上政府资源的获取往往伴有经济利益的交换。

金钱向权力渗透的程度取决于政府职能部门的自我抗渗透能力，但在这些部门经济利益的增长慢于企业组织经济利益增长的时候，一种近乎本能的寻求利益平衡的动机会较广泛地在政府人员中产生，而他们的社会地位和长期在“官本位”状况下形成的心态会促使他们把自己定位在整个利益等级序列的较高位上。因此，在相当一部分政府工作人员中，抗渗透能力非但不会太强，还有可能产生权力向金钱的主动渗透。这种渗透有以下两种形式表现出来。一是将自己职责内的工作或权力资源转化为谋利的手段：或以隐蔽的方式收受回佣，或以公开的形式巧立名目收费。二是政府职能部门兴办公司，直接从事经济活动。尽管这些公司有许多在形式上已经“脱钩”，但实际上与政府职能部门有着密切的利益关系。一方面，这些公司通过各种形式成为政府职能部门平衡利益差距的主要渠道。另一方面，公司依靠政府职

能部门的权力影响和相关的权力关系网，往往能获得在正常市场竞争中其它企业无法比拟的优势。

权力和金钱的这种相互渗透关系尽管并不都是违法的，但它对国家公务人员的腐蚀程度和已腐蚀的范围绝不可低估。近几年来，国家公务人员中经济犯罪的人数不断上升，犯罪涉及的金钱数额越来越大，使党和政府在人民群众中的形象受到极大的影响。改革需要人民群众的支持，这是实现社会稳定转型的基础。尤其要意识到的是，绝大多数人是在刚刚解决温饱问题的起点上迎接转型的，他们对市场经济固有的局限性并没有充分的、理性的准备，长期以来所形成的以平均为特征的公平观仍潜在地影响着他们对贫富分化的认识。因此，在从计划经济向市场经济转型的过程中，在实现政企分离的过程中，不仅要加强对国家公务人员的教育，更要高度重视社会监督的作用，探索出与社会主义市场经济相符合的社会监督机制。

我国现有的社会监督组织是由监察部门和纪律检查部门组成的，如果从宽泛意义上理解，不妨把公检法也包括进去。这套机制在社会主义现代化建设中所发挥的作用是不可否认的。但从组织结构的观点来看，其局限性也是明显的，这种局限表现在他们的双重结构地位上。即这些部门既隶属于地方党政，处在“块块”的横向结构地位中，也隶属于上级职能主管部门，处在“条条”的纵向结构地位中。这种双重地位使得监督组织在扮演“角色行为”时难免产生“角色冲突”。一般来讲，来自“条条”的角色要求比来自“块块”的角色要求要相对纯粹一些，因为“块块”关系与监督部门有更多、更直接的利益关系，更要注意监督实施过程中的各种关系和利益的平衡。这势必影响监督部门更充分、更公正地发挥作用。所以，完善社会监督机制首先就必须弱化“块块”关系对监督部门的制约力，最终达到监督者在组织上、身份上、利益上独立于被监督者，即监督组织独立于地方权力。

社会监督不仅需要来自组织权力的监督，还需要来自基层、来自人民群众的监督。而透过大众传播媒介形成的社会舆论是当代社会能最迅速、最广泛地反映、表达群众呼声的方式，具有极强的监督制约力。目前，在如何发挥舆论监督作用方面存在一种把舆论监督与保持社会安定团结、维护党和政府的形象对立起来的幼稚观点。事实上，舆论监督和组织监督是相互促进的。有效的舆论监督能把信息最快捷地传递到监督组织，减少信息在科层结构中流动造成的损耗与失真，并为组织监督创造良好的社会气氛。同时，舆论监督是把大众中存在的不满情绪纳入制度化轨道的方式之一。在一个民主意识日益提高的现代社会里，人们对非廉政现象的不满如果得不到表达，便极容易将不满导向整个社会的核心。

现代社会是法制的社会，社会监督也应有相应的法规和法纪保证。因此，迅速建立一套适合于我国国情的、对政府公务人员和企业经营管理者都具有威慑力的法规法纪是十分必要的。最后要指出的是，在加强社会监督的同时，应尽快改变目前政府组织经济利益增长以较大距离滞后于企业组织经济利益增长的状况。

责任编辑：唐 军