

企业职能的改变与社区整合

新模式的建立

孙炳耀 方明 王琦 王颖 李汉林

一、问题的提出

党的十二届三中全会确定了以搞活企业为核心的城市经济体制改革方案。几年来，围绕这一核心，各级政府和各城市在价格、税收、财政、信贷、计划工资、劳动等制度方面进行了不同程度的改革，初步改变了政府部门直接控制企业活动的管理方式。从宏观层次看，这些改革措施使我国的经济运行机制发生了深刻的变化，长期以来形成的带有自然经济色彩的产品经济正向公有制基础上的有计划的商品经济转变；从中观层次看，用行政办法，按行政系统管理经济的传统作法正在改变，横向经济联合迅速发展；从微观层次看，企业的自主权日趋增大，企业朝着相对独立的实体的方向发展，这些变化都标志着旧的体制正向新的体制过渡。

体制的变动强有力地激发了企业活力，同时给企业提出了新的要求。旧的体制造就的企业形态不能适应新体制的框架，这不仅体现在企业内部原有的各项经济管理制度同新的外部环境不相适应，也体现在企业原有的职能结构同外部变化的环境不相适应。商品经济的发展和改革的深化，越来越要求企业以一个相对独立的经济实体身份履行自己的职责，而旧的体制却把企业造就为综合性社会实体，除经济职能外，尚担负若干非经济职能。这一既存事实对进一步完善市场体系，优化宏观经济的环境，增强企业活力都形成了不容忽视的制约。

我们认为，只有根据发展商品经济和体制改革的目标重新确定企业的职能，以此为基点对社区的基本功能重新配置，创造新的整合机制综合功能承载专一化带来的分化，才能为企业、行业、城市等不同层次上社区构成单位的发展提供前提。

从商品经济发展的内在要求可以推导出企业合理的职能范围，而分析企业由于担负不应该担负的非经济职能带来的各种弊病，则会使我们更清楚地意识到改变这种状况的迫切性。从社会发展的分化——一体化趋势可以引伸出将企业非经济职能分离出来的必要性，而追溯与分析企业职能的多元化形成和存在的原因，则会使必要性的实现更富有可行性。

循着这一思路，我们在厦门就企业职能和社区职能分布问题进行了调查。厦门市是“老城市办特区”，新的政策和旧的体制的矛盾突出，改革进程较快使问题暴露得较为充分。另外，厦门市新建的一批“三资”企业（外资、港澳台资和合资企业）在某些属性上更趋近于“独立的商品生产者”，为我们分析职能多元化的企业提供了参照物。本文基于对厦门市的调查，从分析企业职能多元化的原因、弊端入手，探讨企业与社区、企业与政府的合理互动模

式,进而提出改变企业职能多元化,建立社区新的分工——整合模式的理论依据和实际建议。

二、现状分析——企业职能的多元化

根据对厦门市部分国营工业企业和区属集体企业的调查,我们把企业担负的职能分为三类,即经济职能、职工生活职能和社会职能。

经济职能是企业担负的主要职能,这种职能的履行是企业得以存在的前提,同履行这一职能直接关联的活动——生产经营是企业活动的主要内容。为社会提供的产品或劳务的数量、企业在社会生产体系中发挥的作用、企业实现的利税额、企业的自我发展程度等是不同方面考核企业经济职能履行状况的标准。

职工生活职能是企业为支付职工货币报酬之外为职工提供的生活服务,如托儿所、学校、医院、食堂、浴池、商店、生活燃料供应部门、交通车、职工宿舍、蔬菜副食基地,甚至旅游、休养基地等各种生活服务设施。我们看到的规模稍大的国营和集体所有制工厂企业都为职工提供各种生活服务,以住房为例,无论是企业管理人员还是普通职工,都认为解决住房问题是单位不可推卸的责任。在我们问卷调查的36位厂长中,有67%的厂长持有这种看法。

社会职能是指企业超出经济管理范围之外对职工进行各类管理及其在教育、就业、社会保障等方面担负的职能。在企业里普遍设立分管党务、宣传、妇女、青年、治安、计划生育、“五讲四美”等工作的专职部门,配备着相当数量的专职干部。企业除依据生产经营需要对职工进行培训外,还担负着满足职工超出企业生产经营需要提高自己素质的责任,如办各种形式的培训班,出资送职工到电大、夜大或大专院校学习等。1986年厦门23个厂参加培训的职工共13912人次,人均0.84次。企业还担负着解决就业问题的职责,这主要表现在两个方面:第一,安排职工子女的就业。许多企业拿出资金、材料、设备,配备了技术人员和干部,办起各种形式的劳动服务公司,安排职工子女就业。在我们所调查的23家企业中,有6家办起了劳动服务公司,安排职工子女718人。用各种形式将职工子女安排在企业内部,也是企业经常采用的办法。第二,保留冗余人员。在厦门市,许多企业人浮于事,劳动效率低,存在大量冗余人员。在我们对34位厂长的调查中,认为按现有的技术条件和生产规模,平均只需要现有职工的81%就够了。但是,上级部门和厂长们都认为裁减人员无处就业,不能将其推给社会,只能将冗余人员留在企业内部,用各种形式养起来,通过内部消化解决这批人的就业问题。

从以上对企业职能的分析来看,企业除了担负着经济职能外,还担负着若干非经济职能。在这三种职能中,经济职能是企业法定的、主要的职能,生活职能和社会职能在名义上是辅助性或附加性的,但不管怎样,企业已经成为一个职能和设施相对完备的,能满足企业内部成员各方面需要的社会实体,成为一个多种社会活动的综合性社会单位。

这种具有多种职能的社会单位,很容易使人联想到自然经济条件下的家庭。多种职能由一个社会单位承担,经济关系、生活关系和其他社会关系纠缠在一起,每个成员彼此间存在一种“全方位”角色互动,即在同一空间内以不同的角色身份自然互动。自然经济条件下的家庭作为一种整合形式同当时的分工程度、社会生产力水平是相适应的,而今天的企业成为这种职能多元化的综合性社会实体,则是偏离了企业组织形式发展的历史轨迹,使企业以一

个扭曲的形态在社会分工体系中运行。

企业是作为一种职能专一的经济组织而被配置在社会分工体系之中的。从马克思主义经典作家的论述中，我们可以清楚地看到原来由家庭承担的各种职能——使社会得以存在和发展的各种活动与效用，逐步被职能专一的社会单位所承担。马克思和恩格斯指出，在生产的不发达阶段，“分工还很不发达，仅限于家庭中现有的自然产生的分工的进一步扩大”，^①随后，各项社会职能的分工扩大到各类组织内部分工，组织之间的分工。分工除了扩展到经济领域以外，又扩展到社会其他一切领域，到处为专业化、专门化的发展，为人的细分奠定了基础。企业的形成与发展，是社会组织形式对伴随着技术进步而发展起来的大规模生产和市场经济所造成的新情况的一种明显反应，是社会分工体系发展的表现。企业将家庭中经济职能转移出来，将家庭成员在一定空间和时间范围内聚集在一起专门完成这种经济活动。因为专业化的、规模较大的经济组织比家庭组织更能适应生产和技术发展的需要。然而，我们今天看到企业在某种程度上又成为扩大规模的家庭，这种情况给企业、社区和社会带来什么影响呢？

三、企业职能多元化造成的一系列问题

企业偏离社会分工规定的轨道，在履行经济职能的同时担负着若干非经济职能，由此产生了一系列问题：

1. 目标冲突

多元化职能迫使企业建立多元目标，实现多元目标的各种行为相互牵制，甚至发生冲突，使企业的主体目标——履行经济职能的目标受到多种影响。

经济目标在实现过程中，受到其他目标干扰和阻碍的情况主要表现在企业要分出相当数量的人、财、物力保证一些非经济职能的履行，我们调查的许多厂长都为此叫苦不迭。对38位厂长的问卷调查表明，从事这些同生产经营无直接关系的活动平均占用了他们51%的精力和时间。由于这些非经济职能，尤其是职工生活职能的履行同职工利益密切相联，企业在履行经济职能和职工生活职能发生冲突时，往往是职工生活职能被优先考虑。正是由于这原因，相当数量的生产基金和技术改造基金被巧立名目，转化为职工个人消费基金。宿舍楼的基建问题比产品更新更能牵动每个企业成员的心。

2. 规范冲突

多元化职能的履行要求有多种规范，多种规范在冲突和妥协中融合为混杂的企业规范，造就了企业的扭曲行为。企业的经济行为具有一定的规范。就国家意识而言，无论过去有过什么偏见，现在企业追求利润发展生产是完全符合规范的，是国家一再倡导的，并希望企业管理人员按这一规范行动。但是，企业职能多元化，每种职能都有其相应的规范，使企业行为往往不能单纯遵循经济规范，而必须同时考虑多种规范。这多种规范之间有的是相容的或不矛盾的，有的则与经济规范对立，发生冲突。在这种情况下，企业必须在经济规范与外经济规范之间进行抉择。

第一是效率原则与就业目标的冲突。企业追求最大的利润，重要的途径是实现生产要素

^① 马克思、恩格斯：《德意志意识形态》，人民出版社1965年版，第15页。

的最优结合，提高效率。目前企业往往人多于事，不仅使人均效率降低，有时还降低整个企业的效率。一个人的事两个人干，一加一不能大于二，有的甚至小于一。一人干得来的事分开做，工作都不饱满，结果是以低效率低水平为工作尺度，甚至互相扯皮。人们以低效率为正常，不追求更高的目标，这种一加一小于一的效率业已为组织心理学所证明。从效率原则看，企业必须根据生产需要，裁减其多余工作人员。但事实上不能这样做。就业是国家的社会目标，社会主义国家常常称道的优越性之一就是消除了资本主义制度下大量失业这一痼疾。政府都以安排就业为己任，成为政府的行为规范，并为群众所广为接受。就业不仅在于保证人民的劳动权利，从而保证其生活，还有利于减少社会矛盾，安定社会秩序。从这一点考虑，政府也十分积极地安排就业。过去企业作为国家的隶属物，完全以国家目标为自己的目标，在企业这一层次并不感到冲突，现在企业要作为一个独立的经济单位运行，就会感到这一冲突了。这时厂长一方面面临着提高企业效率的原则，另一方面面临稳定就业的责任。在这二者之间，目前厂长都选择了后者。30年来企业领导行使国家意志的习惯，还深深影响着厂长。在被调查的36名厂长中，33人认为企业存在程度不同的冗员，但有26人认为不应裁减，主要是考虑到上级的干预和出于社会责任。政府对厂长的考核任命，这种组织上的制约也使厂长不得不这样做。

第二是效率原则与公平伦理的冲突。社会主义的优越性之一是实现公平。职工收入分配上的大锅饭、平均主义，这种观念虽在国家意识中已得到纠正，但长期的现象使人们形成深深的观念，平均化仍然是大多数人所坚持的规范。这种规范制约着企业内部收入差距的拉开。奖金一、二、三等，相差不大。职工承认企业管理人员特别是厂长的贡献较大，但限于公平的伦理，不赞成有过大的收入差距。平均主义对企业效率的影响已是公认的问题了，为什么这种状况远远没有得到改变？企业管理人员对此感到无能为力，甚至也不想改变。并不准备藉其职位谋取更高的收入。厂长们觉得拉开收入差距，在职工中会有很大阻力，增加职工之间的矛盾。

第三是经济规范与家庭伦理的冲突。我们的厂长又是家长，不仅主持企业的经济活动，又安排全体职工的生活。企业为职工生活要拿出大笔资金。管理人员为此要耗费不少的时间和精力。从解决住房到职工食堂、托儿、洗澡、购物，甚至职工家庭纠纷的调解。这无疑妨碍了企业领导的主要精力集中于经营管理上的决策。有时，企业遇到诸如分房等难题，厂长只得躲起来，避免找的人多，根本不能正常工作。

有一种普遍流行的看法，认为家庭伦理具有经济意义，它有助于增强职工与企业的认同感，提高职工为企业工作的热情，从而有助于提高企业经济效率。家长责任是实现经济目标的一种手段。60年代后，日本经济的成功，使人们注意到日本大公司的企业制度，认为家庭式的企业制度要比西方制度有效率，成为一个国际性争论的难题。就我们所调查的情况看，并没有发现家长制度的优越之处。国营企业的职工与国家是有认同感的，但并没有十分强烈的为国家工作的责任感，因此我们才要划小经营和核算单位。职工从中可以看到，认同的主体太大，不易产生直接的动力，相反，核算单位小，职工可以直接将利益与工作联系起来，产生直接的工作动力。农村从生产队核算到联组承包，而后到家庭承包一步步缩小利益主体的改革过程，对我们也不无启发意义。职工对几百以至上万人的企业的认同是否真的有助于其积极性的提高，至少是一个悬而未决的问题。在没有作出科学的证论之前，与其相信这一点，不如对此持怀疑态度。

厂长们在为职工解决生活问题时有一种基本想法，就是为职工解除后顾之忧，安心生产，以保证企业的正常秩序和生产效率。企业的职工生活职能具有直接的经济意义，这个事实是不容怀疑的，但稍加深入分析，我们看到，关心职工生活只是为了解除职工后顾之忧，而不是增强职工对企业的认同。换句话说，这里起作用的不是家庭伦理。丝毫不能为家庭式的企业制度提供任何证据。有些服务既可以由企业提供，也可以由社会提供。假使社会已有足够的生活服务保证，职工已无后顾之忧，企业就无此必要了，更不会因此妨碍职工的认同感而影响生产效率。

3. 角色冲突

履行多元化职能的企业使企业内部各种关系——生产关系、生活关系、社会管理关系等纠缠在一起，形成复杂的社会关系网络，作为各种关系的承担者——生产角色、生活角色、社会管理者或被管理者角色。在企业内部各种角色的互动和转换是如此频繁，以至常常难以按具体情境规定的一种角色考虑和处理问题，于是，多种角色的多种规范、多种角色设定的多种立场迫使行为者进行多方面的考虑，以便协调多种角色的多种要求。这自然使行为者的行为由于瞻前顾后而变形。例如，职工作为经济角色对管理人员指令和企业制度的遵循程度，往往受到他对企业或管理人员履行生活职能满意程度的影响。又如，职工往往在生活方面形成对企业领导的认知，一旦认为领导在生活服务方面（如住房分配）上“不公平”或“以权谋私”，在生产中发生关系时就会在这种认知的影响下故意违抗指令，或者给领导出难题，由生活角色推论其它角色扮演效果的“晕轮效应”，使企业内部上下级不能按常规模式互动。从另一个角度看，有些职工会为了取得生活服务的照顾，在生产活动中适合领导，这固然有好的作用，但也有副作用，尤其是因此造成的人际关系紧张，对企业成员作为经济角色互动形成难以克服的障碍。职能多元化造成结构性角色混淆和角色错位，使企业成员的行为在多种关系形成的“力场”中扭曲变形，从而使企业行为不能按“经济合理性”的要求进行。

4. 社区结构不合理

多元职能的履行使企业成为社区生活的基本整合单位，形成对社区内部分化——一体化趋势发展的严重障碍，影响了社区的发育成长。

结构功能主义理论认为，在比较复杂的系统发展过程中，由于环境的变化或系统内部各部分相互作用的加强，会出现内部分化的趋势，系统内部相继出现一些相对独立的功能部门（子系统），整合功能由这些部门分工承担，由于企业负担着多种职能，社区内部职能分工的需求在一个企业中得到满足，使应当承担社会生活服务职能和社会管理职能的社会单位由于有效需求不足而丧失发展的动力，例如，厦门市杏林区的各大企业都自办煤店，生产煤球、煤饼，使市煤炭公司后来兴办的煤店经营效益不佳。各厂都自备交通车，使公共交通公司的乘客减少，干脆取消某些线路的营运。长期以来，企业职能多元化使社区发展陷入一种恶性循环：社区服务、管理职能无专门单位承担→企业自办以满足需求→社区对服务管理职能单位的有效需求减少，使这些单位得不到发展。恶性循环带来三个结果：其一，企业分头承担生活和其他社会职能，规模小，专业化程度低，效率低下，浪费严重；其二，由于社区分工机制发挥的作用被限制在企业内部，社区的发育受到影响，社区生活服务设施和社区管理部门得不到应有的发展，使社区内部产业结构失衡，这从根本上制约了社区的全面发展。这一结果对厦门这样的特区城市影响显得更为严重，吸引外资要求有好的投资环境，而健全

的生活服务设施和社会管理、社会保障体系直接构成投资环境的重要组成部分。其三，由于企业成为社区内部一个个相对独立的社会实体，社区社会生活的整合机制是由企业分别完成的，使社区结构沿着同质结合体的方向发展，各企业、部门之间无法构成异质结合体系，相互之间缺乏有机联带关系，无法形成共生关系。更重要的是，社区结构的松散性使社区的凝聚力降低，企业缺乏对社区的认同感，社区也因之缺乏由于承担整合功能所产生的整合效应，使社区发展的活力大大降低，这对社区的长远发展形成潜在的威胁。

四、企业职能多元化的原因——企业与政府目标的重合

我们往往从个人的行为上找寻企业职能的多元化的原因，或者指责厂长不顾国家利益，忽视企业自我发展，热衷于职工福利和奖金；或者指责政府或社会有关部门乱行摊派，增加企业负担。诚然，干部和管理人员行为的完善，对于改变企业职能状况，建立合理的企业目标结构，是一个重要的方面。但这并非根本原因，在很大程度上，人的观念和行为是由制度铸就的。必须从我国的企业制度这一深层探讨企业职能多元化的原因。

无论从企业的创办动机、产生机制，还是从企业和社会分工体系中所担当的法定角色来说，企业都应该是一个经济单位，而社会主义商品生产条件又决定了企业必须有自己的意志，作为一个相对独立的经济单位运行。在满足上述条件的情况下，企业才能确立自己正确的目标，发挥自己在社会分工体系中应该发挥的功能。然而，由于种种原因，企业无法作为一个相对独立的经济单位发挥职能，而成为履行社会整合功能，即整合社会生活各个方面的一个微观综合体。

以全民所有制企业而论，企业完全没有独立的意志。企业的财产所有权是国家的，财产收益和财产增殖完全是国家的事情。企业就其本身而言，没有财产上的任何利益。即使是经营利益，由于经营权掌握在国家手中，企业经营上的能动性不大，不可能通过自身的能动作用去争取经营利益。经营利益在很大程度上是由国家规定和获得，企业于其中是无能为力的。企业缺乏独立利益的推动，也就不可能自行去确定目标，改善经营管理的冲动从根本上受到压抑。企业如何发展，方向如何，承担什么责任，履行何种职能，都是由国家决定的。

社会主义代替资本主义，根本的原因在于资本主义生产的社会化和私有制的矛盾。我国在解放后通过没收官僚资本和公私合营，逐步建立了构成国民经济主体的国家所有制经济。这一经济制度上的根本变革促使了政府职能的转变。政府作为阶级压迫工具和社会管理部门的职能依然存在，在这个基础上增加了对国有资产的管理职能。无论中央政府还是地方政府，都负有责任进行全民资产的调配使用，并实现增殖。由于国家直接掌握着绝大多数的资产，国家承担着经济发展的首要责任，成为政府有关部门和干部的首要目标。资本主义发展到20世纪，逐步开始走向国家资本主义，政府对经济的控制加强了，政府的经济职能和经济目标也已占相当重要的地位。但资本主义国家的经济目标往往很少通过直接的企业经营来实现，而是通过一系列政策和经济杠杆，刺激调整大量私营企业的行为，间接地实现的。我国政府经济目标的实现，则是通过政府对经济的直接干预，甚至对企业经营的直接控制实现的。这种政府出面的直接管理，使企业在利益、目标和行为上失去个性，成为政府意志的附属物。外表上看似乎存在着政府和企业两个层次，而就其灵魂看，企业只是政府意志的执行者，缺乏自己的灵魂，只是一个虚拟的层次。国家主体的实在性与企业的虚拟性结合，为政

府将企业造就为多元职能的综合体提供了充分的可能性，企业的经济框架中被政府填加了多种非经济目标规定的职能。

集体所有制也同样缺乏独立的意志，实际上是“二全民”，是区、街道政府企业。厦门家具厂是从50年代起在木器社的基础上发展起来的集体所有制企业。名义上是集体，实际上是政府支配。企业财务上完全由政府主管部门统一规定，长期以来，家具厂必须向市二轻局交纳留利的四分之一，由主管部门调配使用。区办企业也是如此，区企业局掌握着企业四分之一的利润，以丰补歉，在企业中调剂、扶持亏损和微利企业。区里还用这部分资金组织扩大再生产，兴办新的企业，这些新办企业从产生那天起就是政府活动的产物，完全是政府意志的结果。企业管理人员只是代表政府经营企业而已，不能通过自己的经营获取相应的利益。相反，企业管理人员的利益是通过政府来保障的。思明区有一个街道办的工艺厂，现只有职工100多人。普通职工并没有多少福利和退休保险待遇。企业管理人员的福利和退休保险也不在企业内直接获得，而是由政府提供的。7名管理人员由街道列入编制，退休由街道负责保障。据说全区各街道列入编制的有100多人。区办企业更是如此。厂长的住房不是企业内直接解决，而是由区政府在统一调配的资金中解决。思明区准备给企业管理人员开列编制，由政府预算外部分负担其福利和保险。通过这些渠道，政府直接地支配着企业，使企业失去其独立的利益、目标和独立的经济行为。集体企业成为不同层次政府履行经济和非经济职能的组织形式。

社会主义制度的建立改变了以往社会形态中国家管理经济的性质。社会主义消灭剥削制度，根本上实现了人的平等，并随着社会的发展，不断增进平等的实现。社会主义是人民当家作主，国家为人民的生活提供基本保证，对人民的劳动提供基本保证。人民生活水平的稳定和提高，养老、医疗等保障的完善，福利水平的提高，就业的稳定，失业的消灭，公民精神面貌的健康，社会秩序的稳定，常常是我们觉得十分珍贵的社会主义制度优越性之所在。

社会主义国家除了经济职能外，同时担负着社会管理职能。上述的各项社会发展内容常常是政府竭力追求的目标。从政府的历史发展看，自国家产生后，政府就具有社会管理职能这一方面。各种社会活动的范围往往超出企业甚至局部的社区，需要整个社区乃至全国统一管理，这只能由政府来承担。社会目标的实现涉及到每一个人，往往引起各个层次社会力量冲突，需要政府借助强力加以推行，政府通过各级结构，层层下达，从中央到每个公民，有组织地逐步向下贯彻政府的意志。这种组织保证和权威保证，使得社会目标在历史上只能由政府来执行。

我们政府目标的实现，是通过两条轨道进行的。一条是政治轨道，从中央到地方各级延伸，在农村一直到村民委员会，在城市直到群众自治性的居民委员会，逐级贯彻国家的社会目标；另一条渠道是企业，政府通过其经济职能部门，向下属企业贯彻社会政策，让企业负担社会责任。这两条轨道大致是并行的。政府经济职能部门负责企业轨道，非经济职能部门负责政治轨道，从中央到地方每一级政府，二者的分工都较明显。但是，到了基层二者往往就分不清了，发生了交叉。准确地说，是政治轨道越向下延伸，其功效越低，相反，企业渠道到了企业这一层，其控制的有效性则是很高的。于是，两条轨道在基层合二为一，基层政府机构将企业作为实现自己的目标的工具和组织形式。最典型的例子是，计划生育的目标在各级政府都有专门机构，但到最后不是通过街道或居民委员会去做居民工作来实现，而是通过企业做职工工作来保证。

国家与企业在经济目标上的合一，为政府利用企业实现非经济目标提供了可能性和必要性。在一定程度上，经济和非经济两类目标是存在着矛盾的。现代西方普遍流行着效率与公平的选择问题。战后一些国家推行福利制度，占用了部分国民收入，同时福利的增加影响了公民的劳动积极性，从而制约了效率。国家须在二者之间进行选择。在私有经济下，企业是独立的经济单位，具有追求效率，实现增殖的内在冲动。政府的公平目标不能通过企业来实现，只能通过财政分配形式，由政府组织安排。我国企业的利益与国家是合一的。政府在实现社会目标时需要一定的经济代价，这种代价可以直接让企业来承担。既然企业在经济上没有独立的意志，它在非经济行为上也没有自己的意志，完全服从政府给它所规定的目标、价值和规范。一旦两种目标发生冲突，企业也无权加以权衡和选择。这里无论经济还是非经济目标，都是在政府这一层加以确定，进行权衡、选择和决策，企业只是执行机构而已。政府在通过企业实现其非经济目标时，不会遇到类似于资本主义企业那种由于经济利益而进行的抵制和对待。这种经济上的重合，成为政府与企业在非经济职能上重合的坚实基础。

企业轨道还有其必要性。从基层看，企业组织是最为严密的。企业作为社会成员获取生存的条件组织，对社会成员形成强有力的经济制约，并由此派生出一系列制约机制，使企业对成员实施社会控制方面，比任何政权组织更为有效。应当认识到，这同我们过去法制不健全，基层政权组织薄弱的状况是不无关系的。企业的这些特点，使政府部门往往把企业作为控制的工具。政治轨道往往是借助政治约束力实现的，它具有最强的权威，但它所及范围有一定的限度。经济生活是每个人最切身的利益，涉及范围最广。企业首先是一个经济组织，通过它实现非经济目标，往往除了行政上的权威外，还可以辅之经济制约，从而强化了政策的约束力，这是我们为什么如此重视企业轨道的重要原因之一。

政府通过企业来实现非经济目标，其中的代价不再体现在政府财政上，而在企业内部消化掉了。政府不直接举办福利，而由企业来办，福利费用不象西方福利国家那样从国家财政中支出，而由企业支出。政府借助企业干部推行其非经济职能，这些干部编制在企业，也由企业支出直接承担了。在人们普遍注意到财政负担时，通过企业完成非经济职能，其代价具有较隐晦的途径，往往不为人们所直感到。政府运行成本过高是那么引人注目，使得人们设法将成本转移到企业，以在表面上保证廉价政府的基本要求。这不能不说是企业轨道运行的动力之一。

首先是企业和政府两个层次在经济上的合一，然后政府通过企业实现其非经济目标，形成两个层次非经济职能的合一，达到两个层次两种目标的完全统一。这种结构在改革之前的30年的经济体制基础上达到了无以复加的程度。导致了企业职能多元化的形成。

五、改变企业职能多元化的思路——建立新的社区整合模式

从企业职能多元化造成的一系列问题，可以深刻地认识到改变这种状况的必要性和迫切性；从对企业职能多元化形成原因分析，可以寻觅到改革这种状况的思路。

十二届三中全会以后的城市体制改革，在最深刻的意义上，就是要促使政府和企业在经济上分离，重新确定企业在经济上的独立特性，解决企业财产“由谁代表，谁来负责”的问题，结束企业财产虚置的状况，恢复企业作为独立商品生产者的社会地位。如果说，在前几年的经济体制改革的实践中，我们注意了在经济利益和管理权力上解除政府对企业的束

缚，实现二者的分离，那么目前我们经济体制改革的任务，就是要进一步解除企业在非经济职能上的束缚，彻底恢复企业独立商品生产者的社会地位。

城市作为一个多功能的综合体，由一个个不同的组织单位构成，除企业外，还有各种文化、卫生、体育、教育及社会管理单位。各种单位各具有一定职能，互相联系，构成一个整体。充分发挥各职能单位的作用，在此基础上建立新的社会整合模式，改造政府——企业简单的整合模式，将是改变企业职能多元化的根本措施。

（一）大力发展第三产业，为企业生活服务职能的转移创造条件

企业职能的多元化，同社区内部第三产业的不发达形成互相促进的负效应。由于城市社区发育不成熟，各种职能机构不健全，缺乏必要的措施，对企业形成一股外部压力，使企业不得不尽力承担职工生活和一些社会职能。棉纺厂位于杏林工业区，离市区十几公里。这是1958年大跃进时建的，当时的口号是“先生产后生活”。实际上是有生产无生活，各种生活设施没有跟上。区内开始没有煤店，职工买煤不便，意见很大，常常因买煤影响生产秩序，于是工厂只得自己办煤店，为职工供煤。交通亦如此。

我们看到，企业越大，职工服务设施就越全，社会职能也越多。一些中小企业特别是集体企业则要少些。这种现象恰与日本的情形类似。一方面新兴的大公司实行家庭式制度，无所不包，另一方面又有着大量极不稳定的小企业。这种状况是由社区环境的发育不足造成的。日本在经济起飞时大企业异军突起飞速发展，在较落后的经济基础上迅速发展出高元生长点，与周围环境形成较大的反差。这些大公司在经济上遥遥领先，要求它在其他职能上与之相配，由于低元的城市环境不能满足大公司的要求，大公司的财力也为其实现这点提供了可能性。我们在厦门也看到类似的情况。社会上各种服务设施水平跟不上去，企业都很有意见。一些中小企业没有力量，只好任其自然。大企业相对来说财力较雄厚，较易调拨出一些资金和人力举办各种事业。加之大企业在政府心目中地位较重要，遇到困难向政府伸手，也较易得到支持。

企业一方面由于社区环境的不良而自办一些社会服务项目，同时又因为企业各自分散办了各级服务，分散了财力，也减少了对社会服务的需求，从而反过来限制社区的发展。形成一种恶性循环。如果继续这样下去，只能积重难返，更难打破的。

要打破这种恶性循环，可以根据目前的条件采取两种办法。第一种办法是在企业同社会服务部门之间建立一种中间体。在一些企业比较集中的地方，可以组织几个企业共同建设生活服务设施，即将几个厂的社会生活部门集中在一起，扩大其规模，提高其专业化程度，以取得更高的效率。更重要的是，要坚定不移地改变企业和服务设施之间的关系，新建的联合服务设施要同原来的企业在行政上脱钩，由社会机构逐年归还原企业的资金，逐步将服务部门纳入城市生活服务体系。政府可以通过税收、补贴等经济手段推进这种办法的实行。如一些商店和服务设施，应鼓励企业办到厂外去，对社会营业，既为本企业职工服务，也为社区服务。又如杏林区各厂的交通车，也可以考虑调配使用，经营从工业区到市区的公共交通，这样可以增加班次，缓解交通紧张。采取这种方法，可以克服城市建设、经费紧张的困难，为最终将企业的生活服务职能转移出去，找一条可行的过渡性道路。

第二种办法是企业中一些可由社会办的事，应尽量转到社会来办。国营企业养老保险社会化的工作，就是一个好的开端。长崩以来养老保险由企业负担。过去企业无独立的经济利益，退休费进成本，挤了利润，反正亏损盈利都是国家的，矛盾不突出。经济体制改革后，

企业有了一定的利益，新老企业退休费用不一，所背包袱轻重不同，退休职工多的企业负担重，挤了利润，从而最后挤了职工利益。这种负担倚轻倚重的状况，使企业不能在同等条件下竞争，也增强了职工对企业的依附。退休保险走向社会化，有利于企业作为一个经济单位运行，也有利于企业摆脱对职工的过多责任。厦门市三资企业的退休、医疗均由保险公司承担，这为实现这种办法提供了一个值得参考的范例。

改善社区环境，要求政府给予一定的投入。长期以来我们在城市发展中重生产轻生活，重经济轻社会，城市建设发展不快，欠帐甚多。近几年这种状况有所改变，城市建设水平有较大提高。但离需要相距还是太远。住宅建设是城市建设的重要问题，目前也是企业一大负担。前几年搞住宅统建，仍是各单位出钱购买，然后分给职工，没有改变企业办福利的性质。政府在财力许可的范围内，应尽可能挤出一点资金兴建住宅，先是有限度地为部分建房买房困难的企业解决少数职工的住房，而后逐步扩大，由政府承担居民住房的部分责任，把企业的职能转移出来。香港政府在这方面采取的办法与此类似。政府财政拨款建造一些设施较简单，标准较低的住宅，以低房租提供给低收入居民。这种办法可以借鉴。可先在国营企业中推行，而后扩大到全市各阶层居民。

这样做直观上是增加了政府的财政支出，挤了生产投资，妨碍了经济发展，但如果我们不是如此直观地看问题，就可以看到有其对经济发展所起到的间接作用。我们强调转外延扩大再生产为内涵扩大再生产，讲增加企业自我增长能力。国家背上一点住宅的包袱，但企业增强了自我生长能力。一旦企业不承担住宅的责任，留利的一部分就可以转化为生产发展。不仅如此，企业对职工生活的职能的弱化，还有助于避免企业利益沦为职工利益，增强企业作为经济主体的活力。这种巨大的间接意义，往往是不容易为人们所觉察和重视的。

“三资”企业在这方面可以给我们一些启示。厦门作为特区，已有三资企业100多家。这些企业不承担职工生活的职能。为此社会提供了相应的服务，厦门地区劳动服务公司作为一个专门机构，为三资企业解决职工培训、就业、重新安排、保障等问题。在我国企业普遍缺乏良好社区环境的条件下，为“三资”企业创造出一种特殊环境。这对吸引“三资”企业有着决定性的作用，同时，它也是保证“三资”企业能够办成纯粹经济单位，提高劳动效率的重要手段。三资企业通过它的高效率，给职工发放较高的工资，让职工以工资收入去支付社会提供的生活服务。同时，企业也从其高效率中分解出一部分，交由劳动服务公司，举办一些社会服务项目。我们得到的启示是：一旦企业甩掉包袱，就可以获得更高的效率。企业效益的提高，一方面可给社会提供更多的资金，另一方面可支付职工更多的工资，让他们以货币支出的形式获得生活服务。从而使政府投资得以回收。

(二) 转变政府行为，加强社区基层政权组织的建设，为企业社会管理职能的转移创造条件

现代社区环境，不仅要求不断完善和恢复城市的社会服务功能，而且还要求不断完善和转变政府行为。长期以来，政府承担着沉重的经济责任，不仅要从宏观上全面控制与规范社区的经济生活，而且还要从微观上对各个企业经济活动的后果负责。政府行为中这种经济功能的强化，一方面使政府成了事实上的经济组织，变成了企业在生产上的衣食父母；另一方面则使得企业在客观上作为政府的附属物，并逐步丧失独立商品生产者的地位。企业与政府行为变态的社会后果是，政府直接参与企业决策，控制企业的行为取向；企业依附于政府，完全按行政规范行为。企业行政化是政府经济功能强化的必然产物。

转变政府行为具有两方面的意义。一方面意味着经济功能应逐步从政府行为的结构中分离出来，一部分交给政府的计委、经委等经济职能部门，一部分转移到介乎于政府与企业之间的具有双重性质的经济中间体，如行业公司、协会、董事会等。

另一方面意味着不断加强政府行为中的服务、协调与组织功能，使政府利用其合法的权威性通过所提供的服务、协调与组织行为有力地去影响社区的经济活动，承担更多的非经济责任。

这里，一个最现实的困难是，厦门市政府目前从人力、物力和财力上很难担当起全面实现社区非经济功能的责任；企业，尤其是厦门市的那些大型企业，很难一下子把企业的非经济功能从企业中分离出去，并迅速适应独立商品生产者的社会角色；介乎于政府与企业之间的中间体，在行为规范上很难摆脱对企业行政管理的印记，在组织上还很难做到组织区域经济的中枢，成为政府影响微观经济活动的媒介。

但是，问题的严重性在于，不转变企业职能多元化的状况，政府行为就不可能理性化；企业就不可能恢复独立商品生产者的社会地位，经济效益就不可能提高，厦门经济社会的全面发展与振兴就会成为一句空话。

根据我们的调查和厦门特区的实际情况，我们慎重地建议改变政府行为的第一步，应放在加强社区基层政权组织的建设上。我国城市有市、区两级政府，各区还派出有街道办事处。长期以来行政事务大量通过主管部门管理，区、街道对全民所有制企业没有行政权力，管理权限只限于集体所有制企业和居民事务。在我国城市全民所有制已占绝大比重的情况下，区政府的行政职能确实无法与主管部门相比。由于其行政职能不大，在政府机构中没有得到应有的位置，人员编制和财政上一般比较紧张，因此区、街道也热衷举办各种集体企业，以增加区级财政收入。这种职能的错位不利于加强政府对社区的管理。厦门作为全国16个行政机构改革试点单位，目前正拟撤销主管部门，将其行政职能移交区政府。这种办法必将大大加强区级政府的作用，打破过去行政上条条管理的渠道，无论企业的所有制性质，按社区就近管理。这样可以提高效率，使政府更好地为企业服务。

总之，只要政府从繁重的经济责任中解脱出来，把更多的精力放在服务、协调与组织功能的实现上，把更多的力量投入到维持和改善企业经济活动所依赖的环境和秩序上，那么，企业职能一元化才可能最终实现，企业和政府行为的改革与完善才可能真正获得较为宽松的条件。

作者工作单位：中国社会科学院社会学所

责任编辑：王 颀