

《重庆蓝皮书》前沿研究系列（1999）

挑战与回应

——来自学者的报告



重 庆 社 会 科 学 院 编
重庆市人民政府发展研究中心

重庆出版社



F12/0711
《重庆蓝皮书》前沿研究

挑战与回应

——来自学者的报告



重 庆 社 会 科 学 院 编
重庆市人民政府发展研究中心

主 编 俞荣根

副 主 编 廖荣和 王青山 徐 宪

常 务 编 委 俞荣根 廖荣和 王青山

徐 宪 夏 进 陈晓韵

重庆出版社

图书在版编目(CIP)数据

挑战与回应/徐宪等著. - 重庆:重庆出版社,1999

ISBN 7-5366-4602-X

I.挑… II.徐… III.地区经济-经济发展-研究-重庆
IV.F127.711

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 37863 号

以优秀的社科研究成果服务重庆

(代 序)

俞荣根

已是一年多了,1998年元旦前夕,当新年的钟声即将敲响的时候,重庆社会科学院办公室的同志在院办公大楼内醒目处贴出了几个大字——

“1998:科研年”

其时,重庆直辖后的社科院新一届领导班子的组建和运作才一月有余。

一个社会科学院,应当以什么为中心?或曰,各项工作应当围绕什么中心来开展?这个问题在今天的重庆社科院已不再成其为问题,人们会斩钉截铁地回答:科研!但在一年多以前,却并不是那么明确的,至少在一些人的头脑中不那么明确。事实上在不少科研或教学单位中,管理和后勤人员比例过大,几乎成了通病。管理和后勤人员以及科辅人员,实行的是坐班制,且收入微薄。而科研人员不坐班,自由度相对较大,可以且确有人实际上在外面兼职,具有“灰色收入”。如果这个单位的效益太差,人心不稳,则更是如此。这样,从表面上看,似乎是管理和后勤人员在支撑着这个单位,“以科研为中心”的声音就出不来,喊不响。1997年年底我们进行办院思路大讨论时,怀疑“以科研为中心”的提法,主张“以管理为中心”或“以管理和科研为中心”者,都曾有过。然而,如果不是为了科研,如果没有一批科研人员,那么还办什么社科院?!倘若不办了,则管理人员和科辅人员就失去了存在的必要。“皮之不存,毛将焉附”,这是一个十分简

单明白的道理。显而易见,科研,只有科研,才是社科院的生存之本!才是社科院一切成员的衣食父母!科研人员,理当是社科院的主体!它的管理机器、科辅机器决不可能自我中心地运转,决不可能自我服务地存在,而只能也必须围绕科研来运转,为科研服务,为科研人员服务,为科研课题服务。当时,全院正在开始实施“内聚人心,外塑形象”工程。而所谓“内聚人心”,说到底即是聚人心于科研,以科研聚人心;所谓“外塑形象”,也是以科研塑形象,塑科研之形象。“1998:科研年”,便是在全院形成了“以科研为中心”的共识后所确定的奋斗目标。

随之而来需要明确的是,搞什么样的科研?或科研的主攻方向是什么?社会科学研究理应是全方位的,应用研究要搞,从事基础研究的学科也不能少。我院规模相对较小,人数不多,作为地方社科院,结合本地实际来研究,以地方经济社会发展的难点、热点、疑点问题为研究的重点,在重庆市委、市政府的领导下,急其所急,想其所想,急其所未及急,想其所未及想,是我们义不容辞、责无旁贷的任务。

这里还值得强调的一点是,在重庆社科院挂牌不久,当时的重庆市政府就将市人民政府发展研究中心建在我院,实行两块牌子、一套班子的运作体制。重庆直辖之后,仍维持该体制不变。市政府发展研究中心的主要工作,是直接承担市委、市政府交办的涉及我市经济社会发展问题的研究任务,发挥决策咨询作用,当好参谋。

基于对地方社科院和政府发展研究中心的地位与功能的定位,社科应用研究和决策咨询研究理应成为我们科研课题立项的主要方向。1998年,我院共承担各类科研课题20余项及合作课题多项。本书所收入的24篇文章,就是我院完成课题所取得的主要成果的展示和汇报,是全院几十位专家学者经过一年的努力,深入实际、调查研究、殚精竭思的结晶。限于篇幅,本书各研究报告均作了大幅度的删简,以突出精华部分。实事求是地说,1998年,我院的

科研成果，不但在数量上远远超过以往任何一年，而且在质量上有明显的提高。当然，科研的发展、学术的进步、研究的深入、水平的提高，都是无止境的，在新的一年里，我们正在加大由科研的数量型向质量型转变的力度。精品即是名片，质量等于生命，创新才有出路。这些理念，作为一个科研单位和它的每一位科研工作者，应当铭记在心。

重庆在 1998 年中，面临的困难不小。但这个世界有名的山城的人民，就像他们置身其中的群山峻岭一样，坚强！挺拔！气薄云天！在他们的前面，办法总比困难多，动力总比压力大。经过一年的奋斗，重庆的社会经济实现了新的发展，重庆的改革开放迈上了新的台阶。不管是谁，无论是渝州新客还是山城旧友，如今来到重庆，都在会心赞叹：重庆变了！重庆靓了！不过，本书的任务却不在展现重庆眼前的变化和成就，学者们的眼光更多地投向了重庆发展的未来。正是重庆面临的困难和希望、挑战和机遇，牵动着我院专家学者的心。他们永远与生养于斯的这块热土上的人民息息相关、心心相印，这也是我们确立此类课题并精心完成这些课题的根本源泉和动力。国企的改革与脱困，抓大与放小，再就业工程，三峡库区移民，北部新城开发建设，黔江的扶贫与开发，农民的需求与进城农民生存状态，金融改革，抗战陪都文化资源开发与“长江三峡文化长廊”的建设，等等，无不凝结着我院学者对重庆面临的困难与挑战的回应，对希望与机遇的追寻！无不是他们向自己的父老兄弟奉献出的赤子兼学子的真诚！回应和追寻并不等于答案，写在书上的文字也远未是事实。但答案和事实就在重庆三千万人民永远不停的回应和追寻之中！而我们正是其间的成员，并力争成为其间的优秀成员。

《重庆蓝皮书》有两个系列：年度报告和前沿研究。前者一年一册，主要任务是分析预测当年和次年的经济社会形势；后者是本院科研人员在头年承担应用性和决策咨询性课题的总报告集，每年

至少一册。我们打算坚持不懈地编下去，形成规模，提高档次，讲究质量，使之成为重庆社科院的精品，成为蓝色名牌。是所祈也！愿全院同仁齐举之！共勉之！愿社会各界斧正之！指教之！

目 录

以优秀的社科研究成果服务重庆(代序)	俞荣根(1)
重庆市国有大中型企业改革与脱困跟踪研究	(1)
重庆国有企业改革“放小”存在的问题和对策——合川典型调查	(31)
对重庆市优势扩张型企业发展的思考	(41)
重庆发展战略有关问题跟踪研究与思考	(52)
江北区区属企业资产重组战略研究	(66)
十一届三中全会以来江北区的发展	(78)
重庆北部城区开发建设有关问题探讨	(88)
重庆市再就业工程追踪调查研究	(101)
劳动力资源使用与需求的匹配测定	(114)
走创造性、开发性移民之路——丰都的思考与探索	(129)
黔江扶贫开发现状、问题与中国反贫困战略选择	(146)
重庆市农民需求的预测和对策研究	(159)
“山城棒棒军”调查——进城农民社会生活研究	(173)
重庆金融现状及对策	(184)
对重庆国有商业银行改革的实证研究	(198)
加快重庆房改进程的对策建议	(210)
建设和完善重庆批发市场的调查与建议	(223)
经济心理学学科化探讨	(239)

重庆城区校园“下暴”问题的调查与思考	(257)
重庆市法律援助机制研究	(273)
重庆市开发区法治环境研究	(294)
建设“长江三峡文化长廊”的调查与思考	(305)
抗战陪都文化资源开发研究	(322)
辉煌的大足石刻——申报大足石刻列入《世界遗产名录》文本 (摘要)	(334)

重庆市国有大中型企业改革 与 脱 困 跟 踪 研 究

国有企业改革一直是我国经济体制改革的中心环节。党和政府历来重视称为共和国“长子”和民族工业脊梁的国有大中型企业的改革和发展问题。改革开放以来,国企改革一直是围绕政府和企业利益关系调整和创造一种崭新的企业制度展开的,至今大体经历扩大企业自主权的试点、实行以承包制为主的多种经营方式、转换企业经营机制和建立现代企业制度等四个阶段。

重庆是我国国有企业改革起步最早的中心城市。20年来,重庆市的国有企业改革取得了很大的进展,企业自主权扩大,企业的经营机制得到改善,活力有所增强。现在,国有企业改革已进入了攻坚阶段,用三年左右的时间,通过改革、改组、改造和加强管理,使大多数国有大中型亏损企业摆脱困境,力争在本世纪末,使大多数国有大中型骨干企业初步建立现代企业制度,是重庆国企改革的当务之急。

一、重庆市国有企业的现状与改革面临的基本矛盾

据调查,目前重庆市国有大中型企业的改革与发展普遍面临困境,重庆这座老工业城市也因而在全国具有典型性和代表性。因此,认真剖析其发展现状与难点和改革面临的基本矛盾,对克服我市乃至全国国有大中型企业的改革障碍,深化国有企业改革,加快经济社会发展关系重大。

(一) 基本情况与困境剖析

重庆有国有工业企业1 422个,国有及国有控股的大中型企业324个。按隶属关系分,其中,中央在渝企业82个(国防口45个,其它部委37个),地方属企业242个(市属109个,区〈市〉县属58个);按类型分,特大型企业8个,大型企业121户,中型企业195户,是我国国有大中型企业最多、最集中的地区之一。经过历史上几次大的跳跃式发展,特别是经过改革开放后“军转民”和对传统产业的改造,形成了以汽车、摩托车、重大机械装备、金属材料、医药、化工、建材、电子、轻纺工业等一批重点行业,部分行业产品在全国占有重要地位,拥有较雄厚的工业基础、配套能力和科技开发实力,已成为我国重要的重、化工业基地和国防工业战略要地。目前,我市国有大中型企业的基本情况和面临的困境是:

(1)国有工业结构性矛盾突击。全国工业共40个大类行业,重庆国有大中型企业分布在39个大类中,国有经济战线长,行业布局分散;传统产业比重大,活力不足,高新技术产业发展缓慢,在经济总量中所占份额小;约70%的国有大中型企业设备陈旧,技术落后,产品老化,新产品开发不力,产品市场萎缩;企业规模普遍偏小,专业化、集约化水平低;“大而全、小而全”的状况严重。(2)资产存量,但资产质量不高。全市有独立核算工业企业11 077个,从业人员190万人,资产总额1 500亿元,但巨大的存量资产尚未发挥出好的效益,固定资产的净值率只有69%,资产负债率68%,其中国有企业负债率高达70%以上。(3)国有经济所占比重大,在全市经济发展中占有重要地位。全市国有企业资产总额1 030亿元,约占全市69%,其中大中型企业资产总额达892亿元,占全市60%,从业人员109万人,占全市57%。(4)国有企业几十年计划经济体制下积累的矛盾,在买方市场和体制转型中开始暴露出来,市场信息不畅、反应不快、机制不活、体制僵化、富余人员多、历史包袱和社会负担沉重等毛病

异常突出。(5)亏损严重。其中,1995年至1997年连续亏损三年的国有大中型企业有105户,1997年当年亏损的有166户,市属国有大中型企业亏损面高达50%以上。(6)国有企业改革的配套性差。社会保障改革滞后,征收率低,覆盖面窄,难以支持全市养老保险及累计40万下岗职工的失业救济等开支,加上再就业渠道不多,这对国有企业改革和发展十分不利,等等。许多国有大中型企业因此而陷入困境。

我市国有企业、特别是国有大中型企业出现上述困难的原因是多方面的。根据我们的调查和从企业职工、经理厂长以及区、县长座谈会上反映出的情况看,主要原因有:

1. 对买方市场的需求变化和激烈竞争不适应。在计划经济体制下,国老大的产品是“皇帝女儿不愁嫁”。转入市场经济、特别是伴随卖方市场、短缺经济的逐渐消失,代之以买方市场和市场商品相对过剩的出现,许多产品由供不应求变成供过于求,由卖方市场转向买方市场;市场机制对资源配置的基础性作用越来越显著,95%以上的产品和生产资料不再由国家计划调拨;随着我国对外开放的进一步扩大,国外一些知名的大企业已成为国有企业强有力的竞争对手。加上大批进口商品和走私商品严重冲击国内市场和排斥质次价高的国货商品,在这种严酷的竞争面前,我国国有大中型企业一时难以应对。

2. 对经济体制转轨不适应。从1993年下半年以来,国家宏观经济体制改革的力度加大,财政、税收、金融、计划、投资体制改革加快,外汇并轨、价格调整等措施陆续出台,企业的经营环境发生了很大的变化,这些改革举措来势猛、力度大,最终都要落实到企业。虽从长远看有利于经济发展和改革的总体推进,但对失去财政补贴、信贷大锅饭、减免税优惠和关税保护及市场风险加大的国有企业来说,更是难上加难,使我市一大批观念转变滞后,风险承受力弱的企业处于困境,特别是对那些吃惯了计划饭、依赖政府“等靠要”和财政“输血”的

企业来说,更是雪上加霜。

3. 对转变经济增长方式不适应。由于有的地方政府和不少国有大中型企业长期以来忽视从战略上、布局上、整体上合理配置资源,片面追求高速度、高产值,盲目上项目,重复投资、重复引进、重复建设,形成产业结构失调,地区产业结构趋同,许多引进产品挤在同一技术平台上竞争,丧失了专业化分工生产和集约化经营之效益。随着知识经济的出现、科技进步加快和社会消费者需求水平的提高,居民对消费选择性的增强和对产品要求的提高,使我市一些习惯于数量扩张、粗放经营和靠大量耗费资源的传统经济增长方式面临严峻挑战。不少企业产品对路的少,平滞销的多,产销率下降,库存增加,生产能力闲置,资金占压增多,企业相互拖欠和借贷还本付息难,企业亏损剧增,使“市场不适应症”加剧。名优特品牌少,经济效益差,出现行业性亏损的问题相当严重。不仅近几年技术创新开展的名优名牌少,而且有的传统名特产品不断被挤出市场、淘汰出局。

4. 对“科学管理”不适应。“科学管理”在我国已提出多年,但许多企业对此创新不多、更不适应,甚至没有实行。主要表现在:管理思想落后,经营观念陈旧;管理创新少,基础工作薄弱;管理者标准不高,纪律松弛;一些企业领导素质低,经营决策水平差;少数经营者独断专行,以权谋私。

5. 外部改革不配套,国企改革有失误。从根本上讲,在改革外部条件上,有关方面在对国有企业管理和改革的指导上有失误。关键是长期以来,国家把国有企业当作不需要继续投入、不需要技术创新和体制创新去适应市场变化的“摇钱树”,采取了一系列束缚企业自主经营、自我积累、自我发展的财政税收政策和管理办法。例如,国家明文规定“折旧上缴”、“大修理基金控制使用”,剥夺了企业拥有必要资本金的权利;过度集中的投资体制和越俎代庖的投资决策,既剥夺了企业适应市场的投资权利,又导致投资失误,等等。由于上述问题的积累和“文革”十年浩劫,到70年代末期,国有企业原有的锐

气大减。进入 80 年代改革开放时期,本应是国有企业改革的极好机遇,但遗憾的是有关方面没有很好地解决老问题,却又叠加了新问题:

一是我国的改革发展本应是以国有和非国有两个经济增长点推动,但后来在一些地方和某些部门却演变为只重视非国有经济一个增长点,对非国有经济和某些地区采取极度“倾斜”的减免税或形形色色的“给政策”,国家“一搞宏观调控就把内地国有企业捆着打”,这实质上是把国有企业的相当部分“增量”转移去发展非国有经济。这既剥夺了国有企业和国有企业密集的老工业基地支持其自身活力的资源,又使它们处于极不公平的竞争环境之中。

二是政府对国有企业没有建立起资本金注入机制。在计划经济体制下,国有企业的利润几乎被国家全部收走,企业不能留利,企业自有资本金少得可怜。自 1983 年和 1985 年国有企业流动资金和固定资产实行“拨改贷”;1993 年取消从销售收入中提取 1% 补充流动资金;停止执行税前还贷以来,国家对国有企业几乎没有资本金注入,而企业自身积累机制尚未建立,资本市场也未形成,银企关系为借贷与还本付息的关系,企业的生产经营和发展投入要靠向外借贷和主要向银行大量举债,在高息借贷状况下企业成了银行的“打工崽”。加上,某些国有企业经营管理不善,致使国有企业资产负债率居高不下:1980 年为 30%、1985 年为 40%、1990 年为 60%、1998 年上半年约为 70%。我市和全国甚至出现了大批没有资本金注入和全部依赖贷款维持简单再生产的企业。国家实行适度从紧的财政货币政策,企业贷款艰难,使相当一批国有大中型企业生产经营难以为继。

三是本该属于政府主事的社会保障体系没有建立起来。改革开放后,国家没有及时建立社会保险,失业救济也还是近几年的事情,国企改革快步走与社会保障制度改革的滞后,造成国企改革孤军深入,使改革的社会依托悬空,改革成本和风险增大,这不能不说是

又一重大失误。由于历史和现实的多种原因,国有企业特别是国有大中型企业中的富余人员及实行社会职能分流、分离相当困难,国有企业包袱沉重,无法参与与非国有经济的公平竞争。重庆累计下岗40万人,估计还有20万~30万人要逐步分离。企业内部冗员过多必将提高企业成本,降低经济效益,障碍了劳动力的合理流动,使劳动力资源入市优化调配无法进行。由于社会保障体系不健全,企业富余人员分流不出去,国有企业只生不死,兼并破产进展缓慢,优胜劣汰机制不能形成,致使一批企业长期亏损、资不抵债、扭亏无望。

(二) 国有企业改革面临的基本矛盾

调研中大家公认:改革开放20年来,国有企业改革的进展是明显的;但同样应该看到的是国有企业改革并没有取得实质性的突破,国有经济的发展不尽如人意,这与整个国民经济持续、高速增长的大背景相悖。特别是近几年国有经济效益不断下滑,破产或濒临破产的企业日益增多,使得国有经济的体制矛盾更加突出,它除了反映改革的艰巨性、复杂性和长期性外,也暴露了国有企业经营机制存在的根本性制度缺陷,这是国有企业改革面临的基本矛盾。主要有:

1. 产权关系不明。在市场经济条件下,企业是独立从事生产经营活动的主体,企业受追求利润最大化的驱动和市场价格机制的制约,通过竞争将自己的产品或劳务以等价交换的方式提供给社会需求者,而交换的前提是双方都必须是独立的行为主体。这就决定了从事交换的双方当事人必须有独立的资产、权利和责任,也就是说在资产关系上,其产权边界必须是明确、清晰的。

但是,传统体制下国有企业之间的交换是典型的实物分配关系,财产不具有独立性,国有国营的企业财产又往往被“部门所有”、“地方所有”分割。虽经十多年改革,这种所有制关系受到很大冲击,但并没有发生多大变化,国有企业依然存在对政府部门的行政依附关系。由于谁是企业产权所有者不明确,即所有者缺位,企业资产就成

了实际上的“无主资产”。其结果是国有企业在市场竞争中越来越处于劣势,国有资产遭到蚕食,资产质量大幅下降,资金枯竭。因此,这是国有企业改革首先要面对的基本矛盾,而解决这一办法的途径是依法理顺产权关系,重新界定国有企业产权归宿。

2. 政企不分问题。政企不分是国有企业经营机制难以转变的关键问题,也是改革的一大难点。在传统体制下政企关系最形象的说法是“父子关系”,政府对企业拥有至高无上的权力,企业无自主经营决策权利。改革开放以来,高度集中的计划管理体制受到了很大挑战,但由于产权关系不清,国有资产管理体制尚未完善,政府仍保持着对相当部分社会资源的直接控制与分配权力,并用行政权威和部门权力,或设置“租金”,审批项目,或任用提拔干部,或搞行政动员下的“拉郎配”式的联合兼并,或任意干预企业的生产经营活动等等,使政企难分、政企不分。结果,国有资产被纵向与横向地分割开来,加上谁都可以对所掌握的国有资产行使权力,却又对这部分国有资产的营运效率和损益不负责任,这就使得国有企业无法自主经营和自负盈亏,企业的经营机制难以真正转变市场竞争的主体地位不落实。

3. 缺乏对经营者的激励和约束机制。随着改革的深化和经营决策权“下放”,对经营者的激励和约束就显得更加紧迫和重要。国有企业改革的实践证明,为了避免经营者追求个人利益最大化的“短期行为”,必须认真解决对经营者的有效激励与约束机制。目前在一些国有企业的经营者中,出现所谓的“59岁”现象就是最好证明。据调查,我市国有企业经营者的工资收入相对于特区和东部沿海地区要低,奖金水平也不高,即使实行利润挂钩而按合同兑现的奖金,也有相当多的经营者因担忧与一般职工收入差距过大而不情愿全部兑现。这些年我市各级政府虽也采取了重奖经理厂长的办法,但这种激励仍然有限。因此,不少企业出现经营者实际收入相当部分来自于在职消费,而在其不担任职务之后,这部分收益将被取消。所以,

相当部分国有企业经营者存在着在任职内追求个人收益最大化,特别是为未来收益奠定基础而以各种形式将企业资产转为私人财产的现象,这就需要通过改革的方式在企业和社会上建立起资本经营者的激励与约束机制。

现在的问题是,单靠行政手段选拔任免企业经营者,弊端太大,不仅缺乏对企业家有效的激励机制,而且选择真正有觉悟、有知识、会管理、善经营的企业家也相当困难,关键是要有一个竞争性的企业家市场和群体。这种企业家成长与淘汰机制的制度性缺陷,不仅加剧了政企难分,也造成时下国有企业改革和发展举步艰难。

4. 国有企业中监督机制有缺陷,存在“内部人控制”问题。现代企业制度条件下的规范化的公司治理结构,关键在于要明确地确定股东、董事会、经营者三者之间的责任和利益,形成相互制衡的关系。这种制衡关系本质上就是一种监督机制——股东会为公司的权力机构;董事会受股东大会的信任托管掌握公司重大事务的决策权和对经营者的任免权,并受股东大会监督;经营者接受董事会的委托代理,在董事会的授权和监督下行使对企业日常生产经营活动管理的自主权,董事长、总经理不宜一人兼任。至此,公司治理结构的监督机制已经通过信任托管和委托代理这种双层嵌套关系“内在”地形成。加之,我国《公司法》明确规定实行公司制的企业应建立监事会,行使监督权,其职权是代表股东监督、检查公司的财务状况以及业务运营情况。

但在调研中发现,目前国有企业上述理性的监督机制作用甚微,监事会在国有公司治理结构中的作用也十分有限,“内部人控制”现象的普遍存在,实际上已表明了国有公司治理结构中监督机制形同虚设和软弱无力的状况,一些未改制的企业职代会成了“橡皮图章”。目前,“内部人控制”的负效应在一些企业相当严重:一是经营者对“无主”资产不负责任,甚至大肆侵吞,造成国有资产的巨额流失,滋生了一批腐败分子;二是经营者不受约束的盲目决策,行为扭