

# 国企改革难点聚焦

## ——改革“三十年”的探索

国企改革出现的诸如企业活力不足等问题，根源在于公有制与市场经济尚未很好的结合，这是人类社会发展至今未曾遇到过的难题。公有制与市场经济能否有机结合，结合的条件、路径是什么……

陶友之 著




 上海财经大学出版社

# 国企改革难点聚焦

——改革“三十年”的探索

陶友之 著

上海财经大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

国企改革难点聚焦:改革“三十年”的探索/陶友之著. —上海:上海财经大学出版社,2007.7

ISBN 978-7-81098-931-2/F·885

I. 国… II. 陶… III. 国有企业-经济体制改革-研究-中国  
IV. F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 089484 号

责任编辑 张占耕

封面设计 周卫民

GUOQI GAIGE NANDIAN JUJIAO

**国企改革难点聚焦**

——改革“三十年”的探索

陶友之 著

---

上海财经大学出版社出版发行  
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: [webmaster@sufep.com](mailto:webmaster@sufep.com)

全国新华书店经销

上海第二教育学院印刷厂印刷

上海远大印务发展有限公司装订

2007 年 7 月第 1 版 2007 年 7 月第 1 次印刷

---

710mm×960mm 1/16 14 印张 243 千字

印数:0 001—1 800 定价:26.00 元

# 序

上海社会科学院陶友之研究员，因为有较长时期在国有企业工作的经历，后又长期从事于企业改革的研究，特别是对国有企业改革的研究。由此可以说，他对国有企业有着特别深厚的感情。

国有企业怎么改，往哪里改？国内有着两种截然不同的观点：一种认为通过产权改革和管理改革，建立适合社会主义市场经济的新型产权关系、法人治理结构和资产管理体制等，使国有企业与市场经济相适应，更好地发挥主体和主导的作用；另一种则认为，国有企业天生低效率，应从竞争性领域退出，让位于非国有企业。从该书的主题思想来看，显然是属于第一种观点。

1978年中共十一届三中全会，提出改革开放路线以后，国有企业就开始走上改革的轨道，至今已有近三十年的时间了。人间有“三十而立”的说法，对国企来说，也确实该认真进行全面而系统的总结一下的时候了。陶友之研究员的这本著作，可说是总结的率先尝试。

怎样进行总结，有着多种角度。陶友之研究员抓住“难点”进行研究，这既是一个特色，也是一种创新。在国有企业改革的进程中，确实碰到了许许多多的困难。唐僧取经有“九九八十一难”之说，国企改革何止这些。既要坚持社会主义制度，又要建立社会主义市场

经济,公有制如何与市场经济相结合,这是一个最大的难点。单是在建立现代企业制度和健全现代产权制度中,该书就分别列出了“六大难点”和“十大难点”。其他每一项改革中,也都列出了许多难点。抓住难点研究,其意义在于:

因为进行难点研究,能最真实地记下国企改革走过的历程。国企改革,从扩权让利开始,其中经历经济责任制、利改税、转变企业经营机制等的改革,到后来的建立现代企业制度和建立健全现代产权制度,无不充满着各种矛盾和困难。国企改革是从各种困难中一步一步走过来的,抓住困难进行研究,就能真实地记下国企改革的这一轨迹。

因为进行难点研究,最能抓住事物的本质。从矛盾论的角度看,事物是由矛盾组成的,没有矛盾,就没有世界。矛盾是问题,亦即是困难,抓住国有企业改革难点研究,就是要进行矛盾分析,透过各种困难的表面现象,深入改革的内层进行本质特征的研究,这样的研究,才能提高总体研究上的深度。

因为进行难点研究,最能具有规律性的认识。对事物的认识,人们虽然总是要经历从现象到本质、从局部到整体的逐步认识过程。但是,人们绝不能停留或满足于对现象和局部的认识,否则,人们对事物就不可能有规律性的认识,也就不可能拥有驾驭事物发展的主动权。抓住对国企改革难点研究,一个难点,就是一个局部,亦是一个现象,解剖一个难点,亦即认识了一个局部,积众多局部的认识,就形成了对改革规律性的认识。

因为进行难点研究,最能引起人们珍惜改革成果。国企改革历经三十年,三十年近乎一代人的工作。国企改革中的实践者和理论探索者,因为身在其中,当知国企改革的成果来之不易;而不身在其中者,特别是随着时间的推移,身在其中的这代人将会逐渐逝去,而后来之人未经国企改革实践,可说是不知国企改革之艰辛,成果来之不易。抓过难点研究,使他们能从国企改革的历程中,补上这一课,以提高对改革成果珍惜的认识。

对国企改革难点的认识,虽在不断深化,但至今不仅尚有许多难点未被认识,而且特别是如何破难,还缺乏有效的措施和办法。因此,该书的出版,不是研究的结束,而是继续研究的开始。我们还须不断努力,继续探索具有中国特色社会主义的企业制度和管理模式。

程恩富

2007年6月于北京

## 前 言

1978年之前,我在上海一家国有企业工作,此后调入上海社会科学院。进入研究岗位以后,要明确研究方向,开始我真不知往哪方面努力,院、所领导布置什么,就研究什么。经过一段时期以后,才慢慢地认识到,研究方向应该尽可能发挥自己的优势。优势在哪里?我来自于企业,比较熟悉企业,也便于调查企业,这就是自己的优势。于是,我终于明确了自己的研究方向应该是微观经济,主要是研究企业。在这几十年中,研究了集体企业、民营企业,而主要是研究国有企业。由此,与国有企业结下了深厚的感情。

1978年党的十一届三中全会,提出改革开放路线以后,国有企业开始走上改革的轨道,我就进行了跟踪研究,即使在20世纪末退休以后,也仍在继续跟踪。历经三十年,可说是对国有企业情有独钟。有了情感,就很想把它梳理一下,把自己的所见、所闻和所思,记录下来,作为历史的回顾,既完成自己的一大心愿,也可为后人研究留下一点资料,此书就是在这样的情况下写出来的。

国企近三十年的改革,从不同角度、不同层面,对它研究的书、文颇多,各种专著以百而计。至于各种文章、报告更是成千上万。笔者在1991年主编的《增强企业活力·百家争鸣集》,就搜集了上千篇文章,可见研究的广泛。本书该研究什么?经过反复思考、多次回忆,感到应抓住“难点”研究:一是国企改革的几十年中,遇到的困难确实很多;二是专门研究“难点”的书、文却并不多见;三是抓住“难点”研究,最能反映国企改革本质特征。由此,可以说专攻“难点”研究,既不是一时心血来潮,也不是出于猎奇之心,而是积近三

十年对国企跟踪研究中的静思所悟。

在本书出版之时,有两点需要向读者说明:一是关于“国企”的概念,这个概念是改革深化的产物。在改革之前及改革之初,有两种叫法:有时叫“全民企业”,有时叫“国营企业”。叫“国有企业”是20世纪90年代以后的事。本书为了叙述上的方便,统一采用“国有企业”这一概念(简称国企),敬请读者在阅读时,注意它不同时期的内含。使用“企业”这一概念,同样有这个问题。改革开放之前,按照企业的特定内含,中国并没有真正意义上的企业。本书从头至尾使用“企业”这一概念,也是为了叙述上的方便,希望读者也能予以注意。

此外,在对“难点”的研究中,也有两点需要说明:一是对“难点”的论述和采用的资料,是按当时的历史背景梳理的,目的是为了尊重历史;二是对“难点”的解剖。虽然对“难点”的解剖提出了一些解难的思路 and 措施,但有的仅是提出了问题,并没有展开,原因有二:一是限于水平,看到了问题,却一时提不出解决问题的思路 and 措施;二是限于篇幅和精力,来不及进行深入研究,恳请读者见谅,并望能参与一起来继续研究。

书写成了往哪里出版?因为这类著作,不可能为出版社带来效益,这是进入市场经济以来,众多社科类著作面临着很大困难。上海财经大学出版社在此时伸出了热情之手,不仅愿为此书出版,而且要求在2007年全国书展之前向全国推出。这对跟踪国企改革近三十年、辛勤书写三年多的我来说,感激之情难以言表。在此,我首先要向上海财经大学出版社熊诗平社长等领导表示衷心的感谢,同时也要向为本书出版付出艰辛劳动的编辑、校对等有关同志深深致意!

对国企改革虽然研究有时,但毕竟水平有限,错误、疏漏之处一定很多,真心诚意地希望读者提出批评和修改的意见或建议。切盼,不胜感激!

陶友之

2007年6月1日



# 目 录

序	1
前言	1
<b>第一章 国企改革难点认识的深化</b>	<b>1</b>
第一节 十一届三中全会:扩权让利,改革的起步	2
第二节 十二届三中全会:增强企业活力,改革的中心环节	5
第三节 十三届三中全会:整顿经济秩序,在治理中深化改革	9
第四节 十四届三中全会:转换企业经营机制,建立现代企业制度	13
第五节 十五届四中全会:调整国有经济布局,改组国有企业	16
第六节 十六届三中全会:建立现代产权制度,完善国有资产管理	21
<b>第二章 公有制与市场经济相结合是难点之源</b>	<b>26</b>
第一节 公有制碰到了市场经济新问题	26
第二节 公有制如何与市场经济结合	29
第三节 公有制与市场经济结合要解决的难点	31
<b>第三章 国企改革主要阶段中的难点</b>	<b>34</b>
第一节 探索公有制与市场经济的结合点	34
第二节 全面正确地认识市场经济	46
第三节 “扩权让利”与“以税代利”中的难点	55
第四节 “两权分离”与“转换企业经营机制”中的难点	58
第五节 建立现代企业制度中的难点	62

---

第六节 健全现代产权制度中的难点 .....	64
<b>第四章 体制改革中的难点 .....</b>	<b>80</b>
第一节 企业体制要有利于生产力发展 .....	81
第二节 法人治理结构是完善体制的中心环节 .....	86
第三节 体制改革中的难点 .....	97
<b>第五章 建立激励机制中的难点 .....</b>	<b>100</b>
第一节 增强企业活力的两条渠道 .....	100
第二节 企业需要有双重激励机制 .....	106
第三节 对经营者的激励 .....	110
第四节 对劳动者的激励 .....	128
第五节 实施激励机制中的难点 .....	133
<b>第六章 国企建立约束机制中的难点 .....</b>	<b>136</b>
第一节 建立约束机制的缘由与要点 .....	136
第二节 企业需要有双重约束 .....	141
第三节 对经营者的约束 .....	143
第四节 对劳动者的约束 .....	152
第五节 实施约束机制中的难点 .....	156
<b>第七章 建立风险机制中的难点 .....</b>	<b>159</b>
第一节 国企急需增强风险意识 .....	159
第二节 国企面临的主要风险 .....	161
第三节 国企完善风险机制中的难点 .....	164
<b>第八章 改善外部环境中的难点 .....</b>	<b>166</b>
第一节 改善市场环境中的难点 .....	166
第二节 改善宏观调控中的难点 .....	169
第三节 改善企业间交易行为中的难点 .....	175

---

---

<b>第九章 人力资源配置中的难点</b> .....	178
第一节 经营者素质是影响企业发展的关键.....	179
第二节 劳动者素质是影响企业发展的基础.....	185
第三节 人力资源开发是国企的一项战略任务.....	192
第四节 人力资源开发与配置中的难点.....	200
<b>第十章 创新机制中的难点</b> .....	202
第一节 国企有必要率先创新.....	202
第二节 国企有责任有条件率先创新.....	205
第三节 国企创新中的难点.....	207

# 第一章 国企改革难点认识的深化

从1978年12月,中共中央十一届三中全会提出国企要改革,到2003年10月,中共中央十六届三中全会提出要建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度,历时25年。

国企改革虽在20世纪50年代、60年代,甚至在文革期间也进行过。但那是在计划经济体制下的改革。改革的主要内容,是对国营企业管理权在中央与地方政府之间的调整,以及企业内部某些管理制度的调整。

今天的改革,特别是建立社会主义市场经济体制以后,可说是一次史无前例的改革。它要在市场经济体制条件下,增强国有企业活力,是自有人类社会以来所从未有过的事。因而它既无古训可参照,更无实践可借鉴,一切都得从零开始,从摸索中前进,所遇到的困难可想而知。

国企改革充满着各种各样的困难,而我们开始对它的认识却非常不足,曾设想用五年左右的时间基本完成改革,现在看来似乎过于乐观。但从另一方面,却正是证明人的认识就是从不知到知,从知之甚少到知之逐步增加这样一个过程。值国企改革近30年之际,认真总结一下这个认识过程,不仅对进一步深化国企改革有用,而且对指导其他改革也具有重要意义。

## 第一节 十一届三中全会：扩权让利，改革的起步

### 一、十一届三中全会时期经济体制改革的背景

1978年12月18~22日，党的十一届三中全会召开，当时的经济背景是：

一是把工作中心转到经济方面和技术革命方面来，这是当时最显著的经济背景。新中国建立以后的一段时期内，出于当时的政治形势，我国一直以政治为中心，后来演变为阶级斗争为中心。这在社会主义改造未完成、国内隐藏的敌对分子、反政府势力尚未清除之时，当然是必要的。在社会主义改造基本完成以后，毛泽东同志曾指示全党要把工作中心转移到经济方面和技术革命方面来，后来由于受“左”的思想影响，特别是受到林彪、“四人帮”的干扰破坏，使工作中心一直没转过来。粉碎“四人帮”后，经过中共中央十一大的召开，宣告文化大革命的结束，通过对林彪、“四人帮”罪行的揭露，对“左”的思想的批判，为工作中心的转移创造了良好条件。在十一届三中全会上，提出把全党工作的着重点和全国人民的注意力，即工作中心转移到经济和技术革命方面来，也就顺理成章了。

二是安排1979~1980两年的国民经济计划。这不是一般的两年概念，而是关系到第五个五年计划能否全面完成，能否为第六个五年计划打下一个良好基础的问题。所以十一届三中全会作为一个重要议题提出来。会议指出：粉碎“四人帮”后，虽然取得了国民经济的恢复和发展。但是由于林彪、“四人帮”的长期破坏，国民经济中还存在不少问题：一些重大的比例失调状况还没有完全改变，于是1979年4月党中央国务院提出了“调整、改革、整顿、提高”的八字方针。所谓“调整”，就是要自觉地改善国民经济严重失调的比例关系，使农轻重之间以及它们各自内部比例协调发展；所谓“改革”，就是要从中国社会的经济特点出发，对现行管理体制中不适应生产力的状况进行改革；所谓“整顿”，就是要克服企事业单位管理中存在的混乱现象，加强领导班子建设等；所谓“提高”，就是要大力提高生产水平、技术水平和管理水平。

三是关于社会主义现代化建设问题。会议指出：工作中心的转移，就是要转移到社会主义现代化建设上来。自从1954年9月，周恩来总理在全国一届人大一次会议上正式提出“四个现代化”以后，社会主义现代化就成了全党、全国人民梦寐以求的要求，但后来由于种种原因，使社会主义现代化建设无法顺

利进行。现在三中全会重提这个目标,当然是非常鼓舞人心的。

## 二、十一届三中全会提出的改革要求

十一届三中全会提出的改革要求,可分为总体要求和具体要求两个方面:

在总体要求上,十一届三中全会指出:要从多方面改变同生产力发展不适应的生产关系和上层建筑,改变一切不适应的管理方式、活动方式和思想方式,因而是一场广泛深刻的革命。这就是说,改革必须以生产力为标准,凡是不适应生产力发展的领域,都需要进行改革。它包括生产关系和上层建筑,这场改革既涉及到经济领域,也涉及到政治领域和思想领域等方面。它是一场既广泛又深刻的革命。

在具体要求上,十一届三中全会指出:要采取一系列新的重大的经济措施,对经济管理体制和经营管理方法着手认真改革;在管理体制上,当时存在的主要问题是:(1)在政府与企业的关系上,权力过于集中。自从新中国建立以来,政府对国有企业实行的是高度集中的管理体制,被人们称之为“五靠”管理:即计划靠政府下达,资金靠政府调拨,原材料靠政府分配,产品靠政府包销,盈亏靠政府统负。当时的所谓国有企业,实质上仅是一个生产场所而已,这样的体制确实非改不可。因而三中全会提出应该有领导地、大胆下放,让地方和工农业企业在国家统一计划的指导下有更多的经营自主权。(2)在政府对经济的管理上,是各级经济行政机构太多。中央有众多经济部委,省市、自治区有各种管理经济的厅局,厅局下面有直接管企业的行政性公司,把企业管得死死的。照传统计划经济管理的要求,这种机构是必要的。而三中全会提出改革开放路线以后,这种一层一层的管理机构,显然不相适应了。由此三中全会指出,应该着手大力精简各级经济行政机构,把它们的大部分职权转交给企业性的专业公司或联合公司。(3)在企业内部的管理体制上,是党政企不分,以党代政、以政代企的现象十分严重,损害了分级、分工、分人负责制,影响了各方面积极性的发挥,因此需要进行改革。

在管理方法(方式)上,当时存在的主要问题是:(1)生产秩序比较混乱。由于在“文革”期间,受到“四人帮”的干扰破坏,把企业必要的管理制度统统斥之为是对工人的“管、卡、压”,都要彻底砸烂。粉碎“四人帮”后,虽经过两年的清理整顿,但许多规章制度尚未恢复,新的制度尚未建立,因而生产秩序还比较混乱。(2)企业生产缺乏经济责任制。20世纪60年代前后,由于贯彻执行了工业七十条,许多国营企业,逐步建立起经济责任制,加强了经济管理。但

后来遭到林彪、“四人帮”的破坏，许多企业又不讲经济核算，不计成本盈亏，造成很大浪费，这种状况急需纠正。(3)奖惩制度遭到严重破坏。奖惩既是一种激励，也是一种约束，现代化生产实践证明这是行之有效的制度。而在文革十年动乱时期，却遭到林彪、“四人帮”的严重破坏，好事无奖励，错事无惩罚，结果造成无政府主义盛行，严重影响着生产正常进行。为此三中全会提出对企业要认真实行考核、奖惩、升降等制度。

十一届三中全会对国企改革提出的要求，虽然是多方面的，而核心和重点是让企业拥有更多的经营自主权，这就是扩权的问题。

### 三、十一届三中全会时期人们对改革的认识

俗语说：“静思则悟”。回过头来看，当时人们对十一届三中全会提出的改革要求，认识是非常肤浅的，表现在：

(1)对整顿企业内部管理方式看得重，对改革管理体制，即扩大企业经营自主权看得轻。企业内部的管理问题当然需要解决，而改革的重点应是扩大企业经营自主权，而综观从1978~1983年有关部委颁布的办法和规定来看，整顿或改革企业内部管理的较多，而扩大企业经营自主权的几乎没有。如1980年国家经委颁发的《工业企业全面质量管理暂行办法》，1981年财政部颁发的《国营工交企业经济核算工作试行办法》等。直到1984年5月，党的十二届三中全会召开前夕，国务院才发布了《关于进一步扩大国营工业企业自主权的暂行规定》。可见企业扩权之难。

(2)对国企改革的外部关系看得重，对企业内部改革的因素看得轻。调整政府与企业的关系，这无疑是重要的，但是不够。从事物发展变化的规律来看，内部是事物变化的根据，外部仅是事物变化的条件而已。国企改革如果没有企业内部根本性的改革，其成效是十分有限的。后来的改革实践充分证明了这一点。

(3)对国企改革进行孤立地研究较多，把它放到多种所有制中进行比较分析较少。当然这是现在的认识，要在当时有此认识是不太现实的。党的十一届三中全会虽然提出了改革开放路线，但开始仅是对个体经济。外资企业要到1983年以后，私营企业更是在以后才逐渐发展起来。在这里提出这一条，只是要说明，当个体经济、私营企业、外资企业等多种所有制经济已普遍存在的情况下，研究国有企业的改革，就不能就国企谈国企，而必须把它放到多种所有制经济中去分析、判断，这样才能找到较好的改革方案。

## 第二节 十二届三中全会：增强企业活力，改革的中心环节

### 一、十二届三中全会时期经济体制改革的背景

1984年10月20日，党的十二届三中全会召开，当时的经济背景是：

#### 1. 农村改革取得了巨大成就

中国的改革是从农村开始的。党的十一届三中全会对农业发展做了专门研究，并提出了许多改革措施。如在所有制上，明确人民公社、生产大队和生产队的所有权和自主权必须受到国家法律保护；在分配上，提出必须按照劳动的数量和质量计算报酬；在价格上，提出从1979年夏粮上市的时候起，收购价格提高20%，超购部分在这个基础上再加价50%，等等。这些政策和改革措施极大地调动了农民生产的积极性，从而推动了农业生产的发展。

据统计，1981年每个农民从基本核算单位分得的收入为101元，比1978年增长31%。而从1978~1981年的这三年中，农民从超产部分得到的奖励，从自留地、家庭副业等得到的收入，则增加更多。又据1981年对农户的典型调查，平均每人的纯收入（扣除家庭副业的生产费用及纳税）为223元，比1978年增加89元，增幅达66%。<sup>①</sup>农村改革的成功经验，农村经济发展对城市的要求，为以城市为重点的整个经济体制改革，提供了极为有利的条件。<sup>②</sup>

#### 2. 城市改革试点初见成效

从1978~1982年期间，在北京、四川、兰州、吉林等部分省市，对国企改革进行了试点，并取得了初步成效。

改革先从四川省100家企业扩权开始，后逐步扩大到全国大中城市。在此期间，国务院发布了《关于扩大企业自主权、实行利润留成》等文件，为放权让利、搞活企业提供了政策依据，使企业拥有了部分自主权。1982年前后又试行了经济责任制改革，当时各地为了落实财政上交任务，在扩权试点的基础上，对首钢、一汽、二汽、兰化、吉化等50多个大中型企业，实行上缴利润递增包干的试点，并很快得到推广施行。但是，这些改革不仅只是初步的，而且仅

<sup>①</sup> 中共中央文献研究室：《关于建国以来党的若干历史问题的决议》（注释本）人民出版社1985年版，第491~492页。

<sup>②</sup> 《中共中央关于经济体制改革的决定》，人民出版社1984年版，第5页。



是少数和局部的。城市经济体制中严重妨碍生产力发展的种种弊端,还没有从根本上消除;国有企业的效益还很低,建设和流通领域中的种种损失和浪费还很严重,等等。加快城市经济体制改革,特别是加快对国有企业的改革,就成了必然要求。

### 3. 全面改革的条件已经具备

这主要表现在:我国安定团结的政治局面日益巩固,经济调整工作取得了重大成就,国民经济持续增长,特别是第六个五年计划主要指标提前完成。据统计:工农业总产值,平均每年增长 11%。其中工业总产值平均每年增长 12%(包括村办工业);农业总产值平均每年增长 8.1%(不包括村办工业);国民生产总值平均每年增长 10%,这样的经济增长速度大体相当于一五时期,高于其他几个五年计划时期,也高于世界许多国家同期的经济增长速度。财政收入由下降转为上升。1979~1980 年这两年,国家财政赤字合计近 300 亿元。通过调整改革后,财政收入稳步增长:1983 年增收 127 亿元,1984 年增收 255 亿元,1985 年增收 362 亿元。1985 年财政总收入达 1 829 亿元,实现了收支平衡。特别是这五年,作为国民经济基础的农业发展十分迅速,是新中国建立以来发展最快时期<sup>①</sup>。这些材料说明,无论从政治上,还是从经济上,中国都已有条件进行全面改革,全国人民也要求进行全面改革。

## 二、十二届三中全会提出的改革要求

党的十二届三中全会提出的改革要求是全方位、多层次的。《中共中央关于经济体制改革的决定》(以下简称《决定》)谈到的十个方面,都是改革所必须掌握和遵循的,而对国有企业改革来说,最关键的是要抓住下列四个方面:

### 1. 要明确改革的指导思想

《决定》中指出:“我们改革经济体制是在坚持社会主义制度的前提下,改革生产关系和上层建筑中不适应生产力发展的一系列相互联系的环节和方面,这种改革是在党和政府的领导下有计划、有步骤、有秩序地进行的,是社会主义制度的自我完善和发展。”这样,就为国有企业改革指路定向。改革形式,改革的方法,可以有多种多样,而社会主义制度的自我完善不能丢掉。

### 2. 要抓住改革的中心环节

《决定》指出:“增强企业活力是经济体制改革的中心环节。”这就告诉我

<sup>①</sup> 刘国光主编:《中国十个五年计划研究报告》,人民出版社 2006 年版,第 477 页。