

世纪之交的 吉林财政

吉林省财政学会编

SHIJIZHUIJIAODEJILINCAIZHENG

吉林文史出版社

国 GUO

有 YOU

企 QI

业 YE

改 GAI

革 GE

篇 PIAN

--	--	--



国有大中型企业改革的理论思路

矫正中

国有大中型企业所遇到的各种矛盾和问题，有着比较复杂的背景和因素，有些矛盾是长期历史遗留下来的。这需要在确立国有大中型企业改革思路时，对国有大中型企业改革的理论进行更深入更全面的分析和探讨，在对现有改革理论进行系统总结并加以整合的基础上，权衡各种矛盾，明确改革的整体思路和具体措施。

一、深化改革

1. 转变政府职能，弱化行政干预。政府职能应从服务计划经济转变到适应市场经济上来，从根本上改变过去管理经济的方式。政府职能的转换要与强化法制结合起来，尽快建立起与竞争性市场经济运行相符的法则。要通过支持建立各种行业性的社会协调组织，来协调政府与企业之间的有关事务，并提供有效的服务。改变企业依靠政府，政府包办企业的状况，推动企业进入市场。要善于运用信贷、税收等经济杠杆手段，对整个社会的经济运行和企业行为实施有效的宏观调控，为企业的运行提供良好的宏观环境。

2. 加快国有企业产权制度的变革。实施产权变革，应当通过明晰地划分政府、企业、个人对社会资源和财产的权利和

责任。使国有大中型企业能够成为一种聚合生产要素，发挥规模效益的社会微观组织。现代经济理论和人类的历史实践已经证明，在一个国家和社会中，不明晰的产权会导致各种社会团体和个人过多地倾向于追求财富的“分配性努力”，而不是“生产性努力”，会降低整个社会资源的使用效率。企业作为一种微观组织，是在这种制度框架和环境中发展、成长和运转的。从这个意义上说，只有明晰产权关系，才能真正建立符合效率的宏观制度模式和企业组织制度模式，才能真正实现政资分开。具体来说，界定产权就是明确国家或政府对国有企业中的国有财产权的责任和权利，同时明确企业的法人财产权利，从而以尽可能小的社会成本建立能够代表国家行使这些权责的机构，并使这个代表者能够具有所有者的财产增值的冲动，也就是一种有效实施的激励、约束结构，进而使国有大中型企业能够在这一大前提下采取更有效率的组织方式和运转机制来管理国有资产，实现社会资源的优化配置。需要强调的是，产权制度改革并不是一剂包治百病的“灵丹妙药”，不要以为一旦进行改革后，国有大中型企业所遇到的各种问题就都可以马上得到解决了。事实上，产权制度改革是国有大中型企业进行其它改革的一个根本性前提，前提有了不等于问题就解决了，但若是没有前提的话，问题便永远无法解决。

3. 建立有效的公司内部治理结构。国有大中型企业实行公司化改革的目标已经明确，建立比较有效的公司内部治理结构是实行公司化改革的一项重要内容。在现代公司制度中，企业实际控制权力在很大程度上掌握在高层经理人员手中，为了保证出资人的利益以及公司的经营目标，就必须对企业领导和经理人员实施有效的监督，而选择合适的企业领导选拔、考核和奖惩的形式就十分关键。在目前进行的公司化改革中，由于



对企业领导任免制度还仍然维持过去的形式，甚至包括企业中层经理人员都要由上级组织部门任命，使公司治理结构无法建立和运转。强调企业领导由组织部门任命的主要理由是：认为只有这样，才能保持党对企业的领导，才能保持企业的政治方向。其实，这是对党的领导的一种十分简单的认识。党的领导应当主要体现在执掌政权上，体现在国家大政方针的制定上，主要应当通过政治活动来实现，而工商企业作为经济组织应主要采用法律手段或社会中介机构监督手段更为有效。虽然政府强调要选派好的领导班子领导企业，问题是，这么多数量的国有大中型企业，用什么办法才可能找到相应的人才呢？因此，靠组织部门来选择企业领导的方式，是不科学的。在企业领导的选拔任用上，首先，要打破“内部调配”的用人格局，采用公开招聘的形式；其次，要积极培养、造就高素质的企业家队伍，形成经理市场的竞争机制；再次，对企业经营者采用年薪制，适当增加企业家职业的报酬，并与企业的经营绩效挂起钩来，使其短期行为长期化；当然，在对企业家采取有效的激励手段的同时，建立严格的约束和惩罚措施也十分必要。

4. 营造退出机制。退出机制是指政府可以运用行政和经济手段使经营不善和挽救无望的企业退出某些行业或部门；使经营无方的企业领导人退出领导岗位；使偷懒的员工退出企业不予聘用。营造这种机制的实质就是要使国有企业的经理层和普通员工处于经常的动态性的调整 and 压力之下，形成劣者退出和优者进入的局面，以此增强企业的自我约束和自我激励能力。

5. 建立弹性的职工劳动就业制度。传统的职工就业制度所带来的问题使在岗职工失去了就业的危机感，加之，“大锅饭”的分配制度，影响了其劳动的主动性和积极性的发挥，更

严重的是企业存在大量的冗员，使企业背上了难以甩掉的包袱。目前，我们对企业劳动分配体制改革的步伐还是比较大的，但在职工就业制度上遇到了巨大的阻力。如果这一问题不能尽快地得到解决，国有企业要想真正走向市场则是不可能的。从政府角度来说，要承认失业存在的客观性与合理性，不应一看到出现一部分人或一段时间内的失业就当作政治问题处理。应当认识到，失业是向市场经济过渡过程中的一个必然要出现的现象，是传统就业制度弊端的充分暴露。从企业的角度来说，与其让过多的人员在岗位上“磨洋工”，不如就把这些人辞掉。当然并不是说对这一问题就这么简单处理，而应当认真对待，以积极的态度去加以解决。一是要使企业形成职工能进能出的机制。在一定的法律规范下，企业与职工都有权利依法解除合约，只要双方在实施补偿上达成一致；二是鼓励职工自谋出路；三是应当建立起职工再就业的培训机制；四是要建立起有效的社会保障体系。

6. 完善社会保障体系。社会保障体系的建立，要本着国家、企业、个人共同负担的原则，采取国家财政拿一部分、出售资产补充一部分、企业缴纳一部分、个人收入中扣出一部分；同时将失业保险、养老保险、医疗保险、社会救济等有效地结合起来，不断进行完善和配套，进而促进社会安定，最大程度地发挥社会“减震器”的作用。建立社会保障体系，要注意吸取西方福利国家的经验教训，尤其要将失业保险与就业服务结合起来，不能搞培养懒汉的制度。要加强对社会保障资金运用的管理和监督工作，降低管理成本，减少损失浪费。

7. 鼓励非国有经济的发展。由于非国有经济力量的产生、发展和逐步壮大，本身就是在引入市场机制的基础上才出现的，因此，非国有经济更富有市场的色彩和成份。虽然正是非

国有经济的竞争才使国有大中型企业出现目前的一系列问题，但并不是说这些问题就是非国有经济所带来的。国有大中型企业目前出现的问题不过是长期存在矛盾的充分暴露。因此，这两者之间有冲突之处，也有相互弥合的地方。尤其是在国有大中型企业改革受诸多矛盾困扰而发展相对滞缓的时候，通过发展非国有经济即可缓解这些矛盾所带来的社会压力。

二、结构调整

1. 贯彻“抓大”部署，收缩国有经济战线。传统理论强调，国家只有直接控制和掌握经济资源并组织生产经营活动，才能有效地控制社会经济的运行。我们可以观察到，世界上很多国家并不是由政府进行资源的配置活动，但国家凭借其政治权威，可以通过各种间接的法律的、经济的手段对社会经济活动进行有效的调节。从我国的实际情况看，我们要搞社会主义市场经济，客观上要求国有经济规模要相对大一些，但就目前来讲，我们的国有经济规模过大，比重偏高则也是客观事实。有一种观点强调，我们要坚持公有经济的主导作用，就必须保持国有经济的较高的比重。这种观点实际上带有很大的片面性。国有经济发挥主导作用是社会主义市场经济的基本标志，这本身并没有错，如果很多的国有大中型企业都长期亏损，在市场竞争中不能处于有利的地位，它又怎么来发挥其主导作用。因此，国有经济的主导作用就是要利用国有大中型企业的特殊地位和特殊功能，来控制国民经济的大方向，甚至还可以用少量的国有资本来支配和运用庞大的社会资本，更好、更有效地发挥其辐射带动作用。当前，中央提出对国有经济改革要采取“抓大”的方针，抓大就是要抓国有大中型企业，抓关键少数。因此，我们对一部分国有大中型企业采取推动产权重组

的方式，吸引一部分私人资本、社会资本以及外来资本加入，在部分领域内由非国有经济来替代国有经济，等等，都是改革的客观要求和必然的选择。

2. 优化国有大中型企业的产业结构。国有大中型企业在不同经济领域中所扮演的角色是不一样的。一般认为，在竞争性较强的产业中，国有企业的经营会处于不利的地位，属于国有经济的弱势领域。应当尽量放开，由市场来进行配置。涉及国民经济命脉、垄断性基础行业、公益性较强的产业，关系国家安全的产业、国家支柱产业、特殊行业以及投资强度和风险高，但经济和政治等各方面都有重要意义的高新技术产业和先导产业，则适合于国有大中型企业经营，属于国有经济的强势领域。对于这些产业，也应区别情况，把握国有大中型企业的介入程度。具体看：（1）国防工业、造币工业、航天工业、珍稀矿产资源开发和冶炼，尖端技术的研制等应属于国家垄断性行业。在这些领域中，通过市场进行配置不能充分使其发展起来，需要从长远和战略的角度来进行开发和经营，因此，这些领域中要采取国有大中型企业独占的形式。有些甚至还要采取行政管理的方式，当然，为了使这些产业部门中的管理卓有成效，应当建立和完善有关法规和制度，以使其管理逐步规范化。（2）大部分基础设施和小部分的基础产业，都具有较强的公益性和先导性，如城市公用事业、大型交通产业、信息产业等。这些产业的生产和经营，具有很强的外部性，靠非国有企业进行生产经营，也不会得到充分的发展，而这些产业与人民生活或生产活动密切相关，所以，国有大型企业应当在这些部门中发挥作用。对这些部门的国有大中型企业，可以不要求有很高的盈利，但也应尽可能的减少国家财政补贴。（3）大部分基础产业、支柱产业，高新技术产业，高风险产业，以及一些

幼稚产业等，需要的投资大，在目前非国有资本不够强大的情况下，国有大中型企业还占主导地位。但对这些产业，我们应尽量吸引些非国有资本的融入，更多的采取多元产权的股份公司形式、以适应其竞争的需要。（4）一般竞争性和盈利性行业，如各类加工业和各种服务行业，国有大中型企业在这一领域中不具有竞争优势，应当逐步减少乃至退出这一领域。

3. 遵循产业演进规律，扶优汰劣。建国后，我们沿用苏联式的重工业优先发展战略，整个国民经济结构呈现畸重畸轻的特点。改革开放以后，适应市场消费的需要，我们对经济结构进行了大幅度的调整，一部分企业已经能够跟上结构转换和升级的步伐。但很多企业还都难以适应这种产业结构迅速更新和转换的情况。这就需要政府运用灵活的产业政策予以引导的同时，还要采取一些有针对性的政策措施。一是对符合产业发展方向、经营情况较好的企业，应鼓励其发展壮大；二是对虽符合产业发展方向但经营处于困境的企业，应通过鼓励其与其它企业合并、联合的形式，改善其经营状况；三是对虽经营情况很好，但不符合产业发展方向的企业，应做好进入新产业的准备；四是对既不符合产业发展方向，经营状况又不理想的企业，政府应逐步将其关闭。

4. 鼓励产权重组，建立企业集团。在现代技术条件下，有很多产品的生产，只有达到一定的规模，才能使成本降低到最佳水平，使企业产生理想的效益。要促进企业组织结构调整，鼓励企业的联合、兼并，发挥国有大中型企业的规模优势。按照产业政策的要求，鼓励大中型企业之间实行产业化、集团化、专业化经营。要认识到当今世界各国之间的竞争实际上是大企业之间的竞争，大企业在生产规模、技术开发、销售手段，融资能力等方面具有较强的优势，我国虽然国有大中型

企业数量不少，但能够跻身于前列的大公司、大企业还不多，1994年世界500家最大的工业企业中，中国一家也没有。我国生产汽车的厂家共计100多家，但产量最多的一汽集团共生产各种型号的汽车才20万辆，而韩国国土仅为我国的1%，人口仅为我国的1/27的小国，1994年仅现代一个汽车生产厂家就生产轿车115万辆。因此，应当制定有效的政策，促进企业之间进行联合竞争，共同开拓国内、国外市场，建设一批具有强劲的辐射、带动效应，在国际市场上有高度竞争能力的大公司、大财团、大商社。

三、强化管理

1. 建立科学有效的内部管理制度。企业作为一个经济组织，就是通过各种规则和制度使之有效运转的，没有健全的管理制度，企业很难在竞争激烈的市场取得立足之地。企业内部管理主要应当建立起如下几种制度体系，使其在各个方面的运行都有所遵循。(1)有效的内部监控体系。如通过建立各种内部责任制等，使企业的生产经营过程在一种强化的约束之下，减少损失浪费，保证产品质量；(2)灵活的市场营销体系。如使经销人员拥有适当的定价权等，尽力保住并争取不断扩大产品的市场占有份额；(3)严格的财务管理体系。通过资金运用、资金管理来使企业拥有较强的资信能力，为企业进行合理的投资创造有利条件；(4)全面的市场调查体系。使企业能及时掌握经常变化的市场信息，并在此基础上做出适当的经营决策。

2. 建立企业技术创新机制。首先，企业要树立技术创新的意识，使技术创新作为企业的自觉行为。其次，政府应积极采取措施，促进科研、高校和企业的联系，并将技术开发的主

体力量逐步由政府部门转向企业，使技术开发直接面向市场。第三，政府还可以采用定向采购的方式，创造“市场拉动效应”，激发企业积极组织技术开发。第四，要提高资金使用效率，将有限的资金用在刀刃上。第五，要注意保护知识产权，使开发者能够获得相应的利益。

3. 提高企业员工的综合素质。企业的生产运营过程要靠全体员工来完成，企业员工的素质就是决定企业的竞争能力的非常重要的因素。因此，企业管理应以人为本，在充分调动员工积极性的同时，注意对员工进行有针对性的技能教育和综合培训，全面提高员工的综合素质。

四、债务治理

国有大中型企业负债偏高不但使企业负担加重，资金周转发生困难，而且还威胁到金融部门，增大了金融风险。解决这一问题的主要办法有：财政注资；银行豁免；债权转股权；企业破产等四种办法。第一种办法，认为企业是政府的，那么企业的负债也就是政府的负债，财政拿钱便理所应当了。但是，在向市场经济转换过程中，财政职能要逐步向行使公共财政职能转变，国家预算内对企业投资的下降符合这一趋势；另一方面，在财政资金十分紧张的情况下，财政也拿不出多少钱来，当然，这并不是说与财政就没有关系了，财政也应当在力所能及的情况下，向企业注入部分资本金，改善企业的负债结构。第二种办法认为，反正一部分负债是根本收不下来的死债，银行干脆就把这笔帐抹掉算了。这种办法我们也不能轻易采用，因为，银行的钱并不是自己的，实际上绝大部分都是老百姓的，如果银行开了一个这样的口子，会助长企业逃债、赖债，在目前银行已经有将近 1/3 的不良贷款的情况下，必然加重银

行的风险。第三种办法，将一部分企业对银行的负债转作银行对企业的股权，这种方法既减轻了企业负担，又使银行替代政府成为资产的所有者，但问题是在目前银行体制改革尚未迈出实质性步伐之前，银行能否真正负起这个责任来，也颇值得怀疑。第四种方法，按理说企业资不抵债，经营难以为继的情况下，破产是十分正常的事情，但这也有许多工作要做，最突出的就是职工如何安置的问题，等等。总之，要解决国有大中型企业高负债的问题，必须经过长期的艰苦的努力，对目前理论界所提出的这些解决思路 and 办法，需要在实践中进一步检验。应具体问题具体分析，不能简单地采取一种思路 and 办法。在解决的步骤上应采取重点试验与全面推行相结合方法，有些问题应一步到位，全面推行；有些问题最好分步试点，逐步到位。要解决这一问题，最主要的还要靠企业自身的努力，一些地区的实践已经证明，只要国有大中型企业立足于改革，积极进取，活化存量，优化增量，加速资金周转，企业的偿债能力是完全可以提高的。解决这一问题还须靠政府、财政、银行、企业的密切协调、相互配合。

作者单位：吉林省财政厅

关于国有企业深化改革 摆脱困境的思考

孙 毅 张 波 赵秀丽

一、形势严峻

企业改革，一直处于整个经济体制改革的重要地位。时至今日，虽有很大进步，也发生了一些深刻变化，但按照建立社会主义市场经济的要求，仍相差很远，尤其是目前有相当数量的国有企业陷入困境之中。突出表现为：一是企业整体效益低下。据统计表明，“八五”时期，国有工业经济效益综合指数为 94.6，低于“七五”时期 5.4 个百分点。国有工业资金利税率为 10.1%，分别比集体工业和其它类型工业低 0.7 个和 1.5 个百分点；成本利润率为 4%，分别比集体工业和其它类型工业低 0.1 个和 4.1 个百分点。二是国有企业亏损尤为严重。1990 - 1994 年，国有企业亏损面分别为 27.6%、25.8%、23.4%、28.8% 和 30.9%，亏损额分别为 348.8 亿元、367 亿元、369 亿元、452.6 亿元和 482.6 亿元，在全部亏损额中，国有工业所占比重平均每年高达 71%。三是企业负担沉重。一方面，债务包袱居高不下。1993 年国有工业企业负债总额达 18549 亿元，资产负债率为 68.2%，其中有 2/3 以上企业的资产负债率超出平均水平，资不抵债企业有 4600 多户，占全部企业户数的 12.8%。另一方面，社会负担重。据统计，东北

三省国有大中型企业现有在册职工 644.2 万人，离退人员高达 261.3 万人，占 33.6%。同时，国有企业还承担各种办社会的费用支出和各种社会摊派，以吉林化学工业公司为例，该公司共有各类学校 32 所，医院 5 所，托儿所 22 所，每年为此付费高达 400 万元。吉林化纤厂每年光承担各种摊派性支出就达 150—200 万元。四是企业发展后劲不足。据调查，我国国有大中型企业现有主要设备或正在运行的设备的技术水平，80 年代初期的占 30.43%，80 年代中期的占 28.82%，70 年代初期的占 18.67%，70 年代中期的占 16.97%，90 年代初期的仅占 4.17%。与国际水平相比至少存在 10—20 年的差距。而目前企业技术开发费占销售收入的比重，1% 以下的占 30.43%，1—2% 的占 39.68%，2—5% 的占 19.15%，5% 以上的仅为 9.58%。按照国际标准，约有 70% 多的企业不具有竞争能力，甚至是难以生存。

国有企业面临的困难是导致财政困难的总根源，也是整个经济体制改革无法逾越的现实问题。当务之急，就是要从解决国有企业面临的现实问题入手，逐步把企业引向市场机制的轨道。

二、原因透视

国有企业步履维艰原因何在？对此有各种说法。有的说产权关系不顺导致现有企业低效运营；有的说宏观经济政策失衡使企业经营状况恶化；还有的说企业内部组织决策体系失灵导致企业活力不强。应当肯定，在一定程度上，这些都是影响企业发展的主客观因素，但似乎并非要害所在。我们认为，最关键的还是长期补偿不足、经营机制不稳以及企业主体地位未确立起来这三大问题没有从根本上解决。

1. 企业困境是长期以来补偿不足累积效应的总暴露。在企业内部，成本虚低、不实，是补偿不足的集中反映。其一，长期实行的低折旧制度，使很多企业没有足够的资金用于维持简单再生产，更不能进行设备的更新改造。其二，资源低价、无价使用，使资源这一重要的生产要素被排斥在社会再生产过程中的价值运动之外。其三，劳动力廉价，一些属于劳动者必要劳动的补偿性工资支出在成本之外列支。由于成本构成严重缺位，致使国有企业新创造价值很大一部分用于弥补生产成本的不足。诸如用来弥补低折旧率造成的企业更新改造资金不足；通过扩大资金发放和包建职工住房的方式补贴劳动力价值，以弥补某些对劳动者报酬过低的补偿；以各种形式代行一部分社会保障职能。

2. 企业困境是经营机制不稳、管理滑坡所致。我国地域广阔，经济发展极不平衡，不同地区、不同行业中，企业规模、技术水平等差异很大，客观上要求企业应该实事求是、注重实效地选择不同的经营形式。然而，相当一部分企业却不顾自己的主客观条件，人云亦云，今天说“一包就灵”就一哄而起，一窝风地搞承包；明天又看股份制“新鲜”，也一拥而上地搞股份化。以为“一包就灵”、“一股就灵”、“一改就灵”，以改代管，致使企业经营机制始终左右摇摆、动荡不定。有些企业的经营者一味追求经营机制的“新、奇、特”，而忽视了企业内部的管理，尤其是企业内部财务管理受到很大冲击，国家财政对企业的宏观财务管理也无所适从。一些多年行之有效的管理办法如“目标成本管理”、“责任成本管理”、“厂内银行”等等都丢掉了，造成管理滑坡，组织涣散，纪律松弛，劳动无定额，物耗无核算，质量无检验，致使成本上升，质量下降，资金周期长，效率低，国有资产大量流失，企业深深地陷



入困境中，受到市场的惩罚。

3. 企业主体地位未确立，也是其陷入困境的症结所在。现实表明，国有企业在产权、投资、利益分配、劳动人事等方面还缺乏充分的自主权。从行政管理体制来看，虽然政府和一些经济主管部门的管理职能发生了一定的变化，但这一变化还远不适应企业走向市场的要求，尤其是为搞活企业而采取的各项政策措施远没有完全落实，在很大程度上政府在计划经济中形成的机构和职能还在发挥作用，旧体制的影响还没有破除，企业还没有完全摆脱行政附属物的地位。一方面，至今企业缺乏经营自主权，不能根据市场需求自主决定生产什么、怎样生产和为谁生产的问题，企业中任何一种生产要素的流动都有其复杂的审批手续，影响其有效的流动和实现最优组合，只能固守在原有的结构和运行方式里打转。在再生产的投入方面，企业经营者的主要精力还没有真正放在产品开发、技术创新、降低成本、开拓市场上面，仍是把争取国家更多的资源投入作为其能否发展的首要条件。另一方面，企业应有的人事管理权也没落实，如一些已经上市的股份制企业的厂长（经理）还都是由政府任命。从企业内部来看，由于各种条件制约，国有企业的经营者也没有充分的人事管理权限。在其它类型的企业，“炒鱿鱼”属于正常现象，而在国有企业则是不太容易办到的事情。由于国有企业没有真正确立起在市场中的主体地位，所以他们无法和其它类型的企业展开公平竞争。

由于上述问题没有得到解决，致使企业自我增值、自我积累、自我发展的机制尚未形成，亟需在深化改革中加以解决。

三、根本出路

坚持以公有制为主体，深化改革，稳定机制，强化管理，