

率先探索的 进程与思考

上海国资管理体制改革回顾与前瞻

陈步林 张晖明 李咏今 ◎ 主编

SHANGHAI
PEOPLE'S
PUBLISHING
HOUSE

上海人民出版社

华北水利水电学院图书馆



207026840

F123.7

C370

率先探索的 进程与思考

上海国资管理体制改革回顾与前瞻

陈步林 张晖明 李咏今 ◎ 主编



SHANGHAI
PEOPLE'S
PUBLISHING
HOUSE

上海人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

率先探索的进程与思考: 上海国资管理体制改革的回顾
与前瞻 / 陈步林等主编. —上海: 上海人民出版社,
2004

ISBN 7-208-05119-4

I. 率... II. 陈... III. 国有资产—经济管理—经
济体制改革—经验—上海市 IV. F123.7

中国版本图书馆CIP数据核字 (2004) 第025195号

责任编辑 毕 胜 齐书深
封面装帧 傅惟本

率先探索的进程与思考

—上海国资管理体制改革的回顾与前瞻

陈步林 张晖明 李咏今 主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路193号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行 常熟市新骅印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 10.5 插页 3 字数 237,000

2004年4月第1版 2004年4月第1次印刷

印数 1-2, 100

ISBN7-208-05119-4/F.1143

定价 25.00 元

撰稿人员名单：

第一、十章	张晖明	陆军荣		
第二、三章	陈步林	李咏今	刘	燮
第四章	曹晓东			
第五章	宋旭群			
第六章	陆军荣			
第七、八章	罗云辉			
第九章	陈志广			

序 一

陈清泰

建立符合市场经济的国有资产管理体制是社会主义市场经济体制的一项基础性建设,既要发挥市场机制配置资源的高效率,也要保持一定的国有经济成分,这两者能否有效结合,至关重要。而其中的结合点,就是要建立符合市场经济的国有资产管理体制。

改革国有资产管理体制必须解决这样几个问题:一是要落实国有资产管理监督运营的责任。国资委要由管企业转向管资本,建立国家所有权委托代理体制,形成对每一部分经营性国有资产都可以追溯产权责任的体制和机制,把产权责任落到实处。二是对国有经济布局 and 结构进行战略性调整,减少国有资本涉及的企业的数量,使政府从直接管理庞大的国有企业群转变为控股重要的企业和运营国有资本。三是政府要设立出资人机构,这个机构要和公共管理职能分开,受政府委托,集中统一行使国家所有权,使行使公共权力的部门不再承担出资人职责。四是国家所有权和企业经营权的分离。出资人机构受国家委托拥有股权,以股东的方式行使出资人权利,履行出资人职责。企业经过改制,应拥有法人财产权,在公司治理的框架下,自主经营,自负盈亏,成为独立的市场主体。出资人机构不得越权干扰,真正实现两权分离。

回顾 20 年国企改革政策演进的历程,不仅使我们清晰地

看出为推进国有企业改革,党、政府和企业执著地实践与顽强地奋进的足迹,而且也使我们看出国有企业改革的思路由模糊到清晰的艰难过程。党的十六大提出国资管理体制改革的重大的思路,具有巨大的影响力。目前为止,国有资产占全国经营性资产的一半左右,国资管理体制改革牵动着全国一半以上经营性资产的管理,搞得不好,能给整个经济带来活力,而一旦出现问题,则会对整个国民经济产生巨大影响。国资委的成立、《企业国有资产监督管理暂行条例》的发布,不仅是国有资产管理体制改革的重要思路,对建立社会主义市场经济体制,对搞好国有企业都具有十分重要的意义。应当清醒地认识到,国资委的成立并不意味着国有企业改革的结束,而意味着国企改革进入到一个新的阶段。这一新阶段的重要标志,就是国企改革这个关系重大、但没有完成的任务将在一个全权履行出资人职责的权威机构领导下继续执行。

对过去的理解越深,对未来的推进越有把握。上海在国有资产管理体制改革方面进行了10年的探索,取得了成功,积累了十分宝贵的经验。我曾经多次到上海调研,不仅感受到上海在谋划国资改革中大胆探索的勇气,也感受到上海在具体操作中的规范和有序。一方面是体制上创新,成立了国资委和国资办,对企业国有资产实施授权经营,初步实现了国有资产的专司管理,并建立了以产权关系为纽带的出资人制度;另一方面是机制上创新,通过授权经营公司的资本运作,在行业内进行了产业结构、行业结构和企业资本结构的调整,为新一轮的国资调整和国企改革深化奠定了扎实的基础。与此同时,上海探索建立了对行政事业性国有资产的委托监管,规范发展了产权交易市场,推进了企业领导人员管理体制的

改革,建立了一系列推进企业产权制度改革的操作规范……对这些改革的总结和反思,无疑将为新一轮国资调整和国资改革提供丰富的经验,使改革的推进更加顺利,更加有效。

陈步林、张晖明、李咏今主编的《率先探索的进程与思考——上海国资管理体制改革的回顾与前瞻》,对上海国资改革10年的探索进行了比较系统的总结和回顾,作者是多年奋斗在国资改革第一线的实践者和理论研究者,既有对改革进程的清晰认识,也有对改革得失的深刻理解,既是对历史的一种记录,也是对未来的一种期望。时逢党的十六届三中全会召开,新一轮国资调整和国企改革已经拉开帷幕,希望上海在贯彻党的十六大和十六届三中全会的基础上,对全国的国资管理推进作出新的贡献。

序 二

蒋学模

党的十一届三中全会以来,我国的经济体制改革都是按照生产关系一定要适合生产力这一客观规律开展的。在所有制结构方面,适应于我国城市和农村中生产社会化的不同层次,改变公有制经济一统天下的局面,使个体经济、私营经济等非公有制经济逐步恢复和发展,形成了以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。在经济运行体制方面,改革的目标是把原来高度集权的计划经济逐步转变为社会主义市场经济。而这两方面改革的关键都集中在国有经济上,国有经济面临着体制改革、产业结构调整、企业改组、技术改造等一系列艰巨复杂的任务。其中,最核心的问题就是国有资产如何管理和国有企业如何改革。

在过去高度集权的计划经济体制下,国有企业只是国民经济这部大机器中的部件、齿轮或螺丝钉,纯粹处于被动地位。对于人财物等生产要素和产供销等经营环节,企业都没有自主权,一切听命于上级主管机构。改革就是要使国有企业成为相对独立的经济实体,成为依法自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的商品生产和经营单位,成为独立享有民事权利和承担民事义务的企业法人。国有企业要真正成为市场主体,在国家与企业的关系上,就要彻底改变政企不分、政资不分的旧体制,使之成为政企分开、政资分开的市场经济运

行中的独立法人,国家则以投资人身份对国有资产、国有企业实施管理和监督。

1978年党的十一届三中全会后展开的改革开放事业,经过了多个发展阶段。1984年党的十二届三中全会以后,将经济体制改革的重心从农村转向城市,1992年党的十四大明确了以建设社会主义市场经济作为经济体制改革的目标模式,1993年党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出,以公有制为主体的现代企业制度是社会主义市场经济体制的基础,大中型国有企业要建立产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度。这标志着我国经济体制改革开始触及国有经济深层次的国有产权如何配置问题。1997年党的十五大又进一步提出,要积极探索公有制实现形式的多样性。股份制是现代企业的一种资本组织形式,资本主义可以利用,社会主义也可以利用;通过国家和集体或法人控股,股份制可以具有明显的公有性,有利于扩大公有资产的支配范围,增强公有制的主体作用。1999年,党的十五届四中全会通过了《关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》,进一步提出要着眼于搞好整个国有经济,抓大放小,对国有企业实施战略性改组,并建立有效的国有资产管理、监督和运营机制。2002年党的十六大提出全面建设小康社会的奋斗目标。为实现这一目标,要求深化和完善基本经济制度,深化国有资产管理体制,必须毫不动摇地巩固和发展公有制经济,必须毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展,各种所有制经济完全可以在市场竞争中发挥各自优势,相互促进,共同发展。党的十六大第一次较具体地提出改革国有资产管理体制的任务,指出,在坚

持国家所有的前提下,充分发挥中央和地方两个积极性,建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责,享有所有者权益、权利、义务和责任相统一,管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制。2003年党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,表明我国的经济体制改革已进入一个新阶段。10年前党的十四届三中全会提出“建立”社会主义市场经济体制的任务,现在的任务是要“完善”社会主义市场经济体制了。党的十六届三中全会的《决定》中关于完善国有资产管理体制和深化国有企业改革的方式,为我国国资和国企改革指明了继续前进的方向。我国的国资和国企改革就是这样一步步发展过来的。

20多年来,在党中央的正确领导下,我国国有企业和国有资产管理体制的改革取得了巨大的进展。但是,改革的过程还没有完,在完善我国社会主义市场经济体制的过程中,不论国有企业的改革或国有资产管理体制的改革都有一些关键性的步骤需要突破。国企和国资改革的发展在全国是不平衡的。在改革的起步阶段,上海在全国并不居于领先地位,是落后于广东、浙江、山东等省市的。但自1992年邓小平南方谈话发表那个时候起,上海在中央决策的推动下,借浦东开放开发的东风,加快了国企和国资改革的步伐,积极探索社会主义制度和市场经济有机结合的途径和方式,很快从改革开放的“后卫”变为“前锋”,在率先建立社会主义市场经济体制方面下功夫,其中的一项先行的突破性的改革动作就是国有资产管理体制改革。经过了将政府管理经济的职能部门实行改制,通过在纺织局和仪表电子工业局先行试点,然后全面推

开,建构起国资委、国有资产控股公司和一般企业三层次的国有资产管理运营体系,以国有资产管理体制改革为龙头,对上海 20 世纪 90 年代以来的发展,在企业的公司制改造、盘活国有资产存量、改造企业法人治理机制等方面产生了全局性的积极影响。现在呈现在读者面前的这本书,可说是党的十四大以来上海 10 年国企国资改革的实录,重点放在国有资产管理体制的改革方面。书中对上海国资改革的大背景,改革的必然性,对国资改革有关的方方面面,都从理论、政策、体制和实践经验方面进行了分析和研讨,资料丰富翔实,对于了解上海国资国企改革过去的经验和今后继续前进时面临的任务一定会很有帮助。我作为本书最早的阅读者之一,作为长期从事社会主义经济理论研究的工作者,从本书透视出我国经济体制改革深化的轨迹,感受到上海从 20 世纪 90 年代以来经济取得长足进步的体制变革推动因素的贡献。如今我国经济体制改革已经有 25 个年头,社会主义市场经济体制已经建立,系统总结已经走过的历程,吸取经验教训,一定会有助于完善工作的开展。由经济理论和实际工作者共同参与开展对改革过程的系统研究,本书是一个积极的尝试,也是一个值得提倡和肯定的工作,希望学界同仁和长期从事一线具体实践工作的同志有更多类似的研究成果面世。

目 录

序一	陈清泰 1
序二	蒋学模 1
第一章 上海率先推进国资改革的大背景	1
第一节 九二转折:从“后卫”到“前沿”	3
第二节 国资管理体制改革:率先的探索	9
第三节 对10年历程的系统思考	13
第二章 上海国资改革的演进阶段及其内在必然性	26
第一节 分阶段分步骤有序推进:一般性的描述	27
第二节 上海国资改革阶段演进的必然性	36
第三节 关于阶段性成果和经验的思考	48
第三章 体制内的突破——“局改制”引出的话题	57
第一节 “局改制”的背景和动因	58
第二节 “局改制”:塑造政资分离和政企分开的组织 载体	70
第三节 “局改制”的基本评价:阶段性的最佳选择	79
第四章 国有资产管理目标的转变调整	86
第一节 对国有资产管理改革探索的再认识	87
第二节 国有资产管理体制改革的目标取向	95
第三节 国有资产经营目标的转变	104
第四节 国有资产经营目标的转变与成效	112
第五章 开辟公有制实现形式创新的途径	120
第一节 国资改革的突破口:建立出资人制度	122

第二节	社会主义市场经济微观基础的再造·····	131
第三节	实现投资主体多元化 发挥国有资产对国民 经济的影响力·····	141
第六章	培育产权市场 提高国有资产配置效率·····	150
第一节	产权市场——国资改革中的制度性需求·····	152
第二节	上海市产权市场的培育与发展·····	157
第三节	产权市场——国有资产运作的平台·····	162
第四节	上海市产权市场对国有资产运作的绩效 分析·····	175
第七章	覆盖全社会的国有资产管理体制的建设·····	181
第一节	经济市场化对行政和社会事业的影响和 要求·····	182
第二节	资产流动转性的科学管理·····	188
第三节	国有资产准价体系发育的意义·····	200
第四节	社会事业发展机制和管理机制的创新·····	204
第八章	以法律制度建设巩固改革成果·····	213
第一节	巩固市场经济新体制·····	216
第二节	提高国有资产经营绩效、防止国有资产 流失·····	224
第三节	降低政企关系调整成本·····	231
第九章	以国资改革为龙头带动经济体制的整体创新·····	241
第一节	国资管理体制变动对经济体制的积极影响 ···	242
第二节	国资管理体制变动对行政体制的积极影响 ···	249
第三节	国资管理体制变动对人事制度的积极影响 ···	256
第四节	国资管理体制变动对理论创新的积极影响 ···	263
第十章	国有资产管理体制改革前瞻·····	272

第一节 国资改革亟待的理论突破·····	273
第二节 国资改革相关问题的探讨·····	286
第三节 上海国资改革深入的再探讨·····	295
主要参考文献·····	306
后 记·····	316

上海率先推进国资改革的大背景

上海作为中国最大的经济中心城市，在中国经济发展中一直具有重要地位与举足轻重的影响。尽管随着历史的变迁与社会发展阶段、环境的变化，上海的地位与作用也有较大变化，但上海经济的独特性决定了其在我国经济转轨中的特殊性。

在 20 世纪 90 年代以前，上海一直作为全国最大、最重要的工业生产中心而存在，也是国有企业最集中的地区，上海产品曾经风靡一时。其特殊的地位也给上海加上了无形的制度约束，作为计划经济运行的典范，20 世纪 80 年代的第一轮改革开放中，上海经济发展不能发挥出其应有的潜力。这种制

度约束的解除首先得益于 20 世纪 90 年代初的思想解放,邓小平南方谈话将上海推向了我国改革开放的前沿。与此同时,上海也开始反思经济发展的经验教训,70 年前上海之所以会成为世界五大城市之一,其重要原因是上海当年的主要功能是贸易、金融,而不只是工业生产。五六十年代曾片面强调:要把消费性城市变为生产性城市,因此就把贸易、商业、金融功能都抑制了。此次,上海必须借改革开放的有利时机,重新发挥上海对于国内外贸易、金融的集散和枢纽作用。1992 年上海市第六次党代会已正式通过了“三、二、一”的产业发展序列,把第三产业的发展放在整个城市发展的重要位置,这也是经济发展的必然要求。上海经济发展战略的最基本的思想,是上海应当从原来全国最大的工业生产中心转变为经济中心。

党的十四大确定我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,并提出了建立市场经济体制的总体框架,党的十四届三中全会又把这个总体框架进一步系统化、具体化,上海也提出了率先建立社会主义市场经济体制的努力方向。上海特有的区位优势、信息优势、人才优势和文化优势,使上海有能力率先建立社会主义市场经济体制。上海处于我国“黄金海岸”和“黄金水道”的交汇点上,内有中国经济最具活力的长三角地区(乃至整个长江流域)作为腹地,外有世界经济发展的新兴地区——亚太地区,上海成为了经济内外沟通的枢纽,可以成为国内外金融、贸易中转的中心。内外频繁的交流,信息的集中灵敏,也造就了上海的信息优势,及时的市场信息、先进的科技发展动态与金融贸易等服务业可产生良性的互动发展。上海聚集着各种优秀人才,并有训练有素的现代产业大军,而且传统海派文化优势,比较容易接受西方文

化,历来是中西文化的交汇点,具有较强的兼容性。这些优势可以加速促进上海市社会主义市场经济体制的建立。

但另一方面,上海市也是计划经济最集中的地区,上海市要率先建立市场经济体制首先要改造原有的计划经济,在打破计划经济思想束缚,打破计划经济僵化的体制基础上来建设市场经济。作为计划经济时代的国有企业与国有资产管理,便成为了改造计划经济、建立市场经济的突破口。可以说要率先建立社会主义市场经济体制,首先要率先在国有资产管理体制上有所突破。而所有这一切都必须从“九二转折”谈起。

第一节 九二转折:从“后卫”到“前沿”

上海在历史上就是远东重要的国际金融、贸易中心和中国经济发展的中心。1949年以后,由于国际、国内环境变迁等种种原因,上海作为我国经济基础、技术水平最高的地区,在加速工业化赶超的宏观导向下,逐渐成为恢复与发展国民经济的重要依托与关键支撑,上海被逐步建设成全国最大的综合性工业基地。上海成为工业结构最齐全、层次最高的制造业集中地,承担着向全国调拨工业品、包括工业消费品与工业装备投资品,输送技术人员,以及向内地整体迁厂等多重责任。直到20世纪80年代初期,上海工业总产值、出口总值、财政收入、工业全员劳动生产率、人均国民生产总值、商品调拨量、内迁工厂与支内技术人员均为全国第一。1949年以后到20世纪70年代末、80年代初,上海成为中国最大的综合性工业生产基地与工业品调拨、运输中心,承担为全国提供工