

国民经济和社会发展总体
——研究丛书——

国民经济和社会发展总体研究
协调小组办公室组编

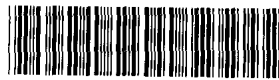
市场经济 国有企业改革走向

国家体改委课题组

GUOMIN JINGJI HE SHEHUI FAZHAN ZONGTI

YANJIU CONGSHU

● 中国经济出版社 ●



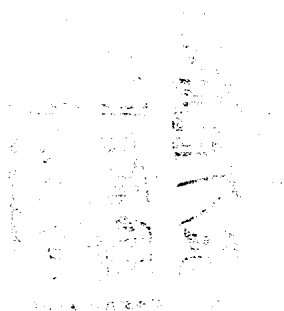
国防大学 2 060 5571 1

国民经济和社会发展总体研究丛书

国务院国民经济和社会发展总体研究协调小组办公室组编

市场经济：国有企业改革走向

国家体改委课题组



中国经济出版社

(京)新登字 079 号

责任编辑:黄允成

封面设计:高书精

市场经济:国有企业改革走向

国家体改委课题组

*

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街3号)

各地新华书店经销

北京彩虹印刷厂印刷

*

850×1168毫米 1/32 5.875印张 140千字

1994年1月第1版 1994年1月第1次印刷

印数:1-3000

ISBN 7-5017-3009-9/F·2120

定价:6.50元

《国民经济和社会发展总体研究丛书》

主 编：罗 干

副主编：袁 木 马 洪
桂世镛

编 委：项怀诚 高尚全
李绪鄂 罗植龄
陈 元 郑家亨
高纯德

编辑部主任：桂世镛

编辑部副主任：王 潼 黄振奇

编辑部成员：李明文 孙乐军
林中萍 梁殿成

《市场经济：国有企业改革走向》

主 编：高尚全

副 主 编：孙效良

编辑组成员：王 强

前 言

《国民经济和社会发展总体研究丛书》是根据国务院总体研究协调小组组织确定的 13 个总体研究课题的最终成果编辑而成的。这一研究历时两年,凝结了国务院有关部门领导和众多经济专家及研究人员的辛勤劳动。让更多的单位和个人共享这一成果;我们把本丛书奉献给广大读者。

为了便于读者了解本丛书的背景,现将国务院开展总体研究的有关情况介绍如下:

根据中央领导同志的指示和钱学森同志的建议,为使国家宏观决策科学化,国务院于 1991 年 9 月 3 日成立国民经济和社会发展总体研究协调小组,开展国民经济和社会发展的总体研究工作,着重探讨在建立社会主义市场经济体制过程中,如何从总体上搞好宏观决策和宏观调控。经过两年来的努力,在组织实施我国国民经济和社会发展总体研究工作方面,已经迈出可喜的一步,并取得了初步成果。

1991 年底,国务院总体研究协调小组针对我国的社会经济形势,先行确定了 13 个重大的总体研究课题,并落实了以国务院综合部门为主的课题承接单位。在课题方案设计和课题研究过程中,得到了党中央、国务院领导同志以及有关部门的高度重视和有关方面的大力支持,使总体研究工作得以顺利进行。

按照总体研究协调小组的要求,各课题组在课题研究过程中体现了总体研究的特色:1. 突出总体性。课题承接单位从国民经济和社会发展全局出发开展研究工作,而不囿于本部门范围。在课题

研究角度、政策配套和课题组织等方面贯彻了这一精神,取得了成效。2. 注重实用性和可操作性。在课题研究的整个过程中,课题的研究是为政府决策提供咨询意见和具体方案,并非一般的学术和理论研究;强调了从实际出发,有显明的针对性。从已完成的研究成果看,各课题组都比较注重调查研究,及时地提出了一些较为可行的具体方案。3. 定性研究与定量分析相结合。课题组把分析研究、政策模拟、方案比较建立在计算机应用的基础上,分别建立了若干个数学模型和数据库,为今后我国在总体研究和宏观决策中,实现定性定量相结合,打下了一定基础。4. 集思广益,积极发挥专家学者的作用。总体研究协调小组在审查各课题研究方案和验收鉴定最终成果时,先后邀请了百余位专家学者参加课题的讨论和审定工作,各课题组在研究工作中也邀请了许多专家学者进行课题研究工作,使课题研究能广泛吸收各方面意见,使研究成果更具有科学性和代表性。

目前,13个课题的最终研究成果已经完成。现统一编辑为《国民经济和社会发展总体研究丛书》(目录见封底)。本丛书只是13个课题组的研究成果,不是国务院及有关部委的政策决策,特此说明。

国务院国民经济和社会发展
总体研究协调小组办公室

1993年9月

目 录

国有大中型企业转换经营机制的对策	1
国有工业企业经营机制的国际比较	27
国有企业经营机制的现状	52
六省市 898 户国有大中型企业自主经营、自负盈亏 情况分析	63
国有企业转换经营机制的目标	75
国有企业转换经营机制的方法和步骤	97
转换国有企业经营机制的配套改革	110
国有企业转换经营机制面临的问题及对策	134
国有大中型商业企业转换经营机制问题的研究	163

国有大中型企业转换 经营机制的对策

一、已经达成的共识和有待研究的问题

经过前一阶段关于增强企业活力、转换企业经营机制的研究和实践,在许多重要问题上已经达成了共识:

(1)国有企业活力不足是个普遍性的问题。虽然有少数国有企业具有比较旺盛的活力,但从总体上看,国有企业的发展状态和效益状态不如乡镇企业和中外合资企业。因此,如何增强国有企业的活力,迫切需要作为一个重要问题进行研究和解决。

(2)增强国有企业的活力,不仅是个经济问题,而且是个政治问题。因为它关系到公有经济的巩固和发展,从而也关系到社会主义的前途和命运。

(3)增强国有企业的活力需要“标本兼治”,两者不可偏废,但要从根本上解决问题,必须研究治本之策。满足于修修补补,忽视研究治本之策,将会造成不利的长远影响。

(4)体制决定机制,机制决定活力。国有企业与乡镇企业、中外合资企业活力上的差异并不是因为所有制不同,而是因为国家对不同所有制的企业实行的是不同的管理体制,从而形成了不同的经营机制。因此,增强国有企业的活力,并不一定需要改变所有制,但必须通过深化体制改革,转换经营机制。增强国有企业活力的治本之策,根本出路,就在于此。

在已经达成共识的基础上继续前进,需要深入研究以下问题:

(1)转换企业经营机制的目标是什么?也就是说,达到什么目标,国有企业就是实现了经营机制的转换。至于经营机制的改进,那是一项永无止境的任务。

(2)转换企业经营机制的难点在哪里?明确了难点,也就明确了研究工作的重点,明确了实际工作的主攻方向,避免在研究和实践中“眉毛胡子一把抓”。

(3)通过什么途径和方法实现企业经营机制的转换?也就是如何完成从现实到目标的过渡。如果目标是“过河”,途径、方法就是解决“船和桥”的问题。

(4)为了转换企业经营机制,相关的管理体制需要如何进行配套改革?企业体制是整个管理体制系统中的一个要素,因此转换企业经营机制绝不可能孤立地进行,必须有相关体制改革相配套。当然,这里仅限于从转换企业经营机制的需要出发,对相关体制的改革提出要求。至于每项体制应当如何改革,属于其它课题的研究范围。

(5)企业进行经营机制转换过程中,可能会出现什么新问题,如何解决?任何一项改革,既有积极作用,也要付出代价。这里需要研究的实际上是转换企业经营机制的代价问题,对转换企业经营机制可能带来的新问题要预谋对策,以尽可能小的代价达到预期目的。

以上这几个问题,就是本文要重点回答的问题。

二、转换企业经营机制的总目标和分阶段目标

1. 确定转换企业经营机制目标的根据。

转换企业经营机制应当达到什么目标,虽然是按照人们的主观愿望确定的,但它必须符合以下三个方面的客观要求:

第一,转换企业经营机制的目标,必须符合社会主义市场经济的要求。这是因为,企业的经营活动,离不开经济运行环境,企业本身的管理体制,也必须与整个经济管理体制协调、配套。

第二,转换企业经营机制的目标,必须适应增强企业活力的要求。这是因为,转换企业经营机制的目的是为了增强企业活力,只有能够增强企业活力的机制,才是我们所需要的经营机制。

第三,转换企业经营机制的目标,必须适应我国具体情况。这是因为,确定目标是为了实现目标,理想的目标如果在现实生活中无法实现,那只能是空想,不能解决我们面临的实际问题。

2. 转换企业经营机制的总目标。

根据以上三个方面的客观要求,国有企业转换经营机制的总目标,应当是“自主经营、自负盈亏”

为什么企业必须自主经营、自负盈亏?有三方面的原因:首先,只有自主经营、自负盈亏的企业,才能成为合格的市场主体,才能对国家的经济调控手段作出积极的响应,才能形成市场经济的微观基础。其次,只有企业自主经营、自负盈亏,才能形成竞争的内因和外因;在竞争的基础上,才能产生出自我激励、自我约束、自我积累和优胜劣汰的机制,从而使企业具有旺盛的活力。最后,国有企业做到自主经营、自负盈亏,不仅有客观需要,也有实际可能,当然,前提条件是坚持深化改革。这就是说,国有企业实现了真正意义上的自主经营、自负盈亏之时,就是实现了经营机制转换之日。

什么是真正意义上的企业自主经营、自负盈亏?需要有一个具体而明确的界定。这不仅关系到转换企业经营机制的检验标准,也关系到研究转换企业经营机制的难点和方法。

所谓“负盈”,是指占有资产收益。一定量的资产投入运营,如果经营得好,产生利润,纳税之后的部分即为资产收益。这块资产收益归谁占有,就是由谁“负盈”。那么资产收益应当归谁占有呢?谁是资产的所有者,资产收益就应归谁占有。可以说,占有资产收

益,是所有者才能有的权力。

所谓“负亏”,是指以资产抵补经营亏损。一定量的资产投入运营,如果经营不好就会产生亏损,具体表现就是没有资金偿付到期债务,在这种情况下,可以用资产来抵补。很显然,用资产抵补经营亏损是所有者才能承担的责任。如果不是所有者,是不能用他人的资产来抵补经营亏损的。

从这里得出合乎逻辑的结论是:无论是负盈还是负亏,都是对所有者的要求,都必须以拥有对资产的所有权为基础。过去国有企业由国家统负盈亏,正是因为国家是所有者;现在国有企业还做不到自负盈亏,也是因为企业还不是所有者;今后要让企业自负盈亏,就必须使企业成为所有者。我们要坚持全民所有制不变,又要让企业成为所有者,这里面就包含着一个深层次的矛盾。把这个矛盾揭露出来,并且提出解决的办法,这正是转换企业机制要研究的一个重点问题。

实行企业自负盈亏,必须首先让企业拥有充分的经营自主权。如果企业生产经营活动不由企业自主决策,而是由政府决策,那么,由此产生的一切盈亏后果,都应当由政府负责,而不应当由企业自负盈亏。我们过去之所以实行统负盈亏,是与政府直接经营的一套体制相配套的。今后要让企业自负盈亏,就必须同时让企业自主经营。从这里可以得出两个基本的结论:一是政府经营与统负盈亏是互相配套的一种管理体制;企业自主经营与自负盈亏,也是互相配套的另一种管理体制。二是企业自主经营、自负盈亏是一组互相约束的条件:一方面,在企业不能自主经营的条件下,就没有理由要求企业自负盈亏;另一方面,在不能自负盈亏的条件下,就没有一种内在的约束力,使企业正确行使经营自主权。只强调企业自主经营,不强调企业自负盈亏,不仅是片面的,而且是危险的。其结果,不仅不能实现经营机制的转换,还会导致自主权的滥用,国有资产的流失。实现企业自主经营、自负盈亏,才是转换企业经营机

制完整的目标。

完成经营机制的转换,实现企业自主经营、自负盈亏,其作用并不是保证每一个企业都长命百岁,长盛不衰,而是为每个企业在竞争中取胜提供一种平等的机会。在自主经营、自负盈亏的条件下,每个企业实际上都有两种可能的发展前途:一是兴旺发达;二是走向衰落,甚至于被淘汰。哪一种可能成为现实,就取决于企业自身的经营管理水平和整体素质了。正是由于有这两种可能的发展前途,才促使每个企业都努力提高自己的经营管理水平和整体素质。不仅那些经营管理水平和整体素质停步不前的企业将会被淘汰,就是那些提高的速度慢、步子小的企业也会被淘汰。只有那些经营管理水平和整体素质大幅度提高,而且行动迅速的企业,才会在竞争中取胜。正是在这种情况下,才能使每个企业都充满不断向上的生机和活力。

实现企业自主经营、自负盈亏,必须开展平等竞争。竞争作为一种经济现象,并不是无缘无故产生的,而是有它产生的内因和外因。

企业除了共同利益之外,还有各自特殊的经济利益,是产生竞争的内因,不为经济利益的竞争是没有的。应当说,我国自从实行企业利润留成制度以后,国有企业就开始有了自己的特殊经济利益,后来发展到承包制,进一步强化了企业特殊利益。但是,企业特殊利益的最高表现形式,乃是企业自负盈亏。

市场的存在是产生竞争的外因,没有市场,竞争便不可能发生。而市场的形成是与企业自主经营密切相关的。如果每个企业生产什么、生产多少、产出品卖给谁,投入品由谁提供,以什么价格买卖,这些都是由政府指令性计划加以规定,便没有商品进入市场,也就不可能有竞争。

实现了企业自主经营、自负盈亏之后,就有了产生竞争的内因和外因,在这种条件下,竞争便会‘不呼而至’。为了在竞争中获胜,

每个企业都会竞相提高自己的经营管理水平和整体素质,这就是自我激励机制;都会竞相降低成本,提高质量,发展品种,改进服务,这就是比行政指令更为有效的自我约束机制;同时,由于实现了自负盈亏,无需象现在这样去‘抽肥补瘦’,经营好的企业会不断增加自己的积累,经营差的企业也会及时被淘汰,这就是自我积累和优胜劣汰的机制。这就是说,我们需要的经营机制,在企业自主经营、自负盈亏和竞争的基础上,都会产生和发展起来。正是在这个意义上,我们才有理由说:企业自主经营、自负盈亏,是国有企业转换经营机制的总目标。

3. 转换企业经营机制的分阶段目标。

在明确了转换企业经营机制的总目标之后,还需要研究分阶段目标。即在“八五”和“九五”期末,各有多大比例的国有企业,可以达到自主经营、自负盈亏的目标。

企业自主经营是自负盈亏的前提。前面曾经讲过,如果企业不能自主经营,就没有理由要求企业自负盈亏。于是,问题便集中在:“八五”期末、“九五”期末,各有多少企业有可能实现自主经营。

企业自主经营的进程主要受两个因素的制约:一是计划、流通、价格、投资、金融、劳动、人事、分配、社会保障等相关体制改革的进程。没有这些相关体制的改革,企业就没有自主经营的市场环境。二是每个企业及其产品在国民经济中的作用。在一定时期内,国民经济的发展将需要由国家直接控制一部分企业生产的产品,因此将难以让这些企业放开自主经营。

从这两个约束条件来分析,我们初步研究的结论是:“八五”期末将有 80% 左右的国有企业,在“九五”期末将有 90% 左右的国有企业有可能实现自主经营。在此前提下,只要自觉推进有关自负盈亏的改革,就可以实现转换企业经营机制的目标

具体地说,在“八五”期间,有可能实行自主经营的企业有:

第一,特区、开发区的全部国有企业。

第二,全国各地区、各行业的小型国有企业。

第三,以下行业的全部大中型国有企业:商业,饮食业,服务业,建筑业,食品加工业,饮料业,烟草加工业,饲料工业,纺织工业,木材加工业,家具制造业,化纤工业,橡胶工业,塑料制品业。

第四,以下行业的大部分大中型国有企业:建材业,非金属冶炼业,金属制品业,机械制造业,黑色及有色冶金业,交通运输设备制造业,电子及通讯设备制造业,仪器仪表及计量器具业,除司法系统外的国营农场,煤炭采选业,石油天然气开采业,黑色金属矿采选业,建材及非金属矿采选业,木竹采运业,石油初加工业,炼焦、煤气及煤制品业。

第五,以下行业的一部分大中型国有企业:电力行业的企业,可以兼产民品的军工企业(军品部分单独核算),邮电部门的电讯企业。

以上五个方面合计,有可能实现自主经营的国有企业约占全部国有企业的 80%左右。

这里所说的自主经营,包括取消指令性生产和统配调拨计划,由政府定价改为由市场决定价格,投资和劳动、人事、工资等方面由企业自主决策,国家实行间接调控。

到“九五”期末,上述第四、第五种类型的企业,将全部或大部实现自主经营,有可能实现自主经营的企业将由 80%增加到 90%左右。

届时还将有 10%左右的国有企业不可能实现自主经营、自负盈亏。其中包括两种情况:一是不应实行自主经营、自负盈亏的企业。例如:国家确定的军工部门不兼产民品的企业;不能以盈利为目标的公益部门的企业;司法部门的企业;制币厂之类的特殊企业。这些类型的企业实际上没有转换企业经营机制的任务,而是继续实行国有国营,但要不断改进管理,降低成本,改善服务。二是应当实行自主经营、自负盈亏,但“九五”期内没有条件实现这一目标

的企业。如邮电部门的邮政企业,铁路部门的运输企业,航空运输企业等,由于特殊地位和作用,可能需要更长的时间才有可能实现自主经营,并在此基础上自负盈亏。

三、转换企业经营机制的现状与难点

国有企业要实行自主经营、自负盈亏这个目标,1984年《中共中央关于经济体制改革的决定》中就明确提出来了,为什么八年过去了,至今还没有实现?原因在于有两大难点还没有过关:一是还没有形成企业自主经营所需要的市场环境;二是还没有找到全民所有制企业自负盈亏所需要的具体实现形式。

1. 关于企业自主经营所需要的市场环境问题。

企业并不是想自主经营就可以做到自主经营的,至少需要两个条件:一是政府转变职能;二是形成市场环境。但这两个条件不是并列的,政府转变职能也需要有一定的市场环境,在企业的生产经营活动必须依于政府而不是面向市场的情况下,政府职能不可能转变,政企职责不可能分开,企业自主经营也只能是一句空话。可以说,形成市场环境,是企业转换机制、政府转变职能的共同前提。

进一步研究就不难发现,形成市场环境是一系列体制改革的结果。如果不改革有关体制,形成市场环境也好,把企业推向市场也好,只不过是一种愿望,一个口号,不可能成为现实。概括地说,要形成商品市场,必须改革计划体制、流通体制、价格管理体制。在按指令性计划安排生产,通过统配调拨实现流通,由政府决定价格的条件下,就没有商品进入市场,价格也不能成为反映供求状况、调节供求关系的信号,企业就只能依靠政府的指挥调度进行生产,而不能进入市场。进一步说,企业自主经营只有商品市场是不够的,还必须要有要素市场,主要是资金市场和劳动市场。要形成资

金和劳动市场，又必须改革投资体制、金融体制、劳动人事体制和社会保障体制。到目前为目，以上这七个方面的体制改革都有不同程度的进展，但都还没有到位。这是企业不能自主经营的根本原因。

为了进行本课题的研究，曾经进行过一次较大面积的抽样调查，从中可以看出，企业自主经营的现状有以下几个特点：第一，商品市场和要素市场发育程度有很大差异。由于计划、流通、价格等体制改革的步子比较大，因此形成商品市场比较快，企业在产、供、销方面的自主权也就比较大。投资、金融、劳动、人事、社会保障体制的改革步子比较小，形成要素市场比较慢，企业在这方面的自主权也就比较小。第二，大中小型企业面对的市场环境有很大差异。小型企业面对的市场环境较好，因而经营自主权也就较大；大中型企业，特别是生产重要产品的骨干企业面对的市场环境比较差，因而自主经营的程度也就比较小。第三，不同行业的企业面对的市场环境有很大差异。生产投资类产品和生产消费类产品行业的企业，面对的市场环境比较好，经营自主权比较大；原材料部门和基础工业部门的企业面对的市场环境比较差，经营自主权比较小。第四，不同地区的市场环境有很大差异。特区、开发区市场发育较好，企业自主经营程度较高；其余地区市场发育较差，企业自主经营程度也比较差。

**898 户国有大中型企业面对市场和
自主经营分地区情况(1991年数据)**

序号	地区 项目	北 京 (%)	上 海 (%)	辽 宁 (%)	广 东 (%)	四 川 (%)	陕 西 (%)
1	生产计划权	89.2(1)	76.3(3)	76.0(4)	82.4(2)	61.3(6)	67.0(5)
2	产品销售权	93.2(1)	80.7(4)	87.3(3)	93.1(2)	74.2(6)	75.0(5)
3	物资采购权	83.0(2)	72.5(4)	81.3(3)	90.7(1)	64.5(6)	65.0(5)
4	外贸经营权	14.2(6)	16.9(4)	28.0(3)	30.4(1)	16.1(5)	29.0(2)

续表

序号	地区 项目	北 京 (%)	上 海 (%)	辽 宁 (%)	广 东 (%)	四 川 (%)	陕 西 (%)
5	产品定价权	41.9(2)	42.0(4)	44.7(3)	69.6(1)	32.3(5)	32.0(6)
6	投资决策权	40.3(4)	41.6(3)	54.7(1)	42.1(2)	14.5(6)	33(5)
7	人事权	50.0(2)	39.1(5)	52.0(1)	48.0(3)	37.1(6)	40.0(4)
8	劳动用工权	41.7(3)	24.6(5)	59.3(2)	64.7(1)	19.4(6)	25.0(4)
9	企业内部分配权	91.5(2)	91.9(1)	87.3(3)	66.1(5)	66.1(5)	69.0(4)
综 合 位 次		2	4	3	1	6	5

注：①括号内数为位次数。

②综合位次是按在 9 项经营自主权中其单单位次的多少，参考各个自主权的重要程度而定，并经加权复核。

898 户国有大中型企业面对市场和 自主经营分行业情况(1991 年数据)

序号	部门 项目	基础工业 (%)	原材料工业 (%)	投资品工业 (%)	消费品工业 (%)
1	生产计划权	43.5(4)	65.0(3)	85.4(1)	80.0(2)
2	产品销售权	78.3(3)	69.4(4)	94.0(1)	88.2(2)
3	物资采购权	73.9(3)	71.3(4)	85.4(1)	80.2(2)
4	外贸经营权	17.4(3)	15.9(4)	31.5(1)	19.1(2)
5	产品定价权	34.8(4)	38.9(3)	54.7(1)	47.9(2)
6	投资决策权	34.8(4)	43.3(1)	42.7(2)	41.8(3)
7	人事权	34.3(4)	38.9(3)	46.1(2)	48.4(1)
8	劳动用工权	21.7(4)	45.9(2)	39.0(3)	47.2(1)
9	企业内部分配权	56.5(4)	72.0(3)	75.3(2)	79.0(1)
综 合 位 次		4	3	1	2

注：①括号内数为位次数。

②综合位次是按在 9 项经营自主权中其单单位次的多少，参考各个自主权的重要程度而定，并经加权复核。

从上以这四个方面的差异中，既可以看出我们过去改革的成