

向市场经济体制转轨 丛书

主编 刘国光

张德霖 著

产权

国有企业改革与国有

页立 监管

丛书目录

财税：

体制突破与利益重组

金融：

体制变迁与松紧转换

投资：

主体多元化与方式多样化

汇率：

多轨合并与适度管制

产权：

国有企业改革与国有资产监管

劳力：

冗员失业与企业效率

房地产：

先导产业与泡沫经济

中国财政经济出版社

《向市场经济体制转轨》丛书

主编 刘国光

产权：国有企业改革与 国有资产监管

张德霖 著

中国财政经济出版社

(京)新登字 038 号

《向市场经济体制转轨》丛书

主编 刘国光

产权:国有企业改革与国有资产监管

张德霖 著

*

中国财经出版社出版

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经销

北京财经印刷厂印刷

*

850×1168毫米 32开 7.5印张 176000字

1993年12月第1版 1993年12月北京第1次印刷

印数: 1—3500 定价: 7.00元

ISBN 7-5005-2445-5/F·2318

(图书出现质量问题, 本社负责调换)

《向市场经济体制转轨》丛书编委会

主 编: 刘国光

副 主 编: 牛仁亮 宋光茂

特约编委(以姓氏笔划为序):

马建堂 李剑阁 李晓西

陈东琪 周桂元 钟朋荣

郭树清 樊 纲

序 言

1992年之后，我国经济体制改革进入了一个新的阶段。这一阶段与以前的改革相比，有两个显著特点：一是改革的目标进一步明确，这就是建立社会主义市场经济体制，这就使我们在改革方向上避免摸来摸去的状况，少走许多弯路；二是改革的难度、从而改革的风险明显增大了。在此之前，我们把相对容易改的环节和方面都力所能及地进行了改革，取得了许多重大成就，但遗留下来的问题却要求打一场改革的攻坚战。要求我们有更大的勇气和力量，做更周密的安排。而且在这新一轮改革的推进过程中，改革的风险和难度还会边际递增。当然，改革的收益也会相应增大。

达到第二轮改革的目标，当前最紧迫的任务就是建立起社会主义市场经济体制的基本框架，在若干主要方面逐步实现从计划经济体制向社会主义市场经济体制过渡。从现行的双重体制向单一体制转轨，加快已经被明显滞后了的财税、金融等体制的改革步伐。《向市场经济体制转轨》丛书，涉及到了财税体制、金融体制、投资体制、汇率体制以及企业、劳动和房地产管理制度等七个专题。可以说，这些选题涵盖了现阶段体制转轨的一些主要方面。当然，这还不是全部，而且这些体制之间的配套也很重要。

上述诸方面的改革，都会涉及到一个利益关系的调整问题，例如，财税体制改革就会直接改变中央政府和地方政府之间的财

政分配格局；金融体制改革要求明确划清中央银行与商业银行、政策性银行与商业银行之间的职能范围，也涉及利益关系；通过汇率管理体制的改革理顺外贸企业与生产企业的利益关系、政府与创汇企业的外汇分成关系；等等。通过利益关系的调整，引导各相关经济主体重新划定自己配置资源的边界，以适应市场经济运转的要求，提高全社会的资源配置效率。这里的深层困难就在于，利益关系的调整在短期内不但是“非同步增进”的，而且不是“同增”的，而是“有增有减”。利益增进者会在改革的实际行动上支持和拥护改革，成为改革的推动力量；而利益在短期内受到削弱者难免会自觉不自觉地产生阻力。这就要求我们，在改革的具体操作上尽可能地平衡利益关系，以减轻改革的阻力。

处理好改革与发展的关系，是平衡利益关系、减轻改革阻力的一个基本课题。一个合理的发展速度，即把馅饼做大，是增进各经济社会主体利益的源泉。在其他因素既定的条件下它可以使利益增加者利益增加幅度更大一些，使利益受到削弱者削弱幅度更小一些。但是，改革又离不开一个宽松的经济环境，发展速度过快，经济环境偏紧，引起严重的通货膨胀，这就会置改革于进退维谷之地。

尽管新一轮改革会遇到许多困难，但不论怎么说，我们已经有了十几年改革的宝贵经验，有了一个正确的改革目标，最终完成体制转轨的任务，实现市场取向的目标是无可置疑的。

刘国光

1993.11.10

目 录

第一章 线索与进展——国有企业改革的回顾	(1)
第一节 起步:以放权让利为线索的企业改革	(1)
第二节 过渡:承包制的推行与完善	(5)
第三节 探索:股份制试点与企业组织结构调整和资 产重组的其他方式	(11)
第四节 新阶段——转换国有企业经营机制	(20)
第二章 问题与难点——国有企业改革与国有资产监管 ..	(28)
第一节 走不出的漩涡:亏损	(28)
第二节 绕不开的关节:产权	(37)
第三节 制度缺陷的后果(一):“翻牌”公司	(41)
第四节 制度缺陷的后果(二):行政性市场垄断	(52)
第五节 制度缺陷的后果(三):国有资产流失	(60)
第三章 前提与关键——产权与产权制度改革	(67)
第一节 产权与产权制度	(67)
第二节 产权制度改革的理论探索	(74)
第三节 产权制度改革的实践进程	(81)
第四章 现实与起点——贯彻落实《条例》	(90)
第一节 《条例》落实中的问题与难点	(90)

第二节	加大贯彻落实《条例》的力度	(99)
第三节	加大贯彻落实《条例》的广度	(109)
第四节	加大贯彻落实《条例》的深度	(129)
第五章	出路与目标——建立现代企业制度	(135)
第一节	法人与企业法人制度	(135)
第二节	企业的特性与形态分析	(144)
第三节	建立现代企业制度:目标模式分析	(149)
第四节	建立现代企业制度:运作方略分析	(163)
第六章	保值与增值——加强国有资产的监管	(175)
第一节	国有资产监管的理论探索	(175)
第二节	国有资产监管体制的基本构架	(180)
第三节	加强国有资产监管的基础性工作	(184)
第七章	衔接与协调——企业改革与资产监管的配套工 程	(195)
第一节	积极加强宏观经济调控	(195)
第二节	大力培育市场体系	(210)
第三节	各单项改革的同步与协调	(215)
第四节	加快社会主义市场经济法制建设	(219)

第一章 线索与进展

——国有企业改革的回顾

1978年以来，我国的经济体制改革率先在农村展开，并在取得了明显成效的基础上开始了城市经济体制的改革。城市经济体制改革的中心环节是如何增强国有企业的活力，改革原有的企业制度，进而有效地实现国有资产的重组。

80年代我国国有企业的改革是以放权让利为基本线索，并以承包制为主要形式展开的。同时，各地也先后积极进行了股份制、租赁制等多种形式的试点。从1992年起，国有企业改革进入了以转换企业经营机制为内容，进而以理顺产权关系为核心，以建立社会主义市场经济体制为目标和方向的新阶段。

第一节 起步：以放权让利 为线索的企业改革

我国的企业改革实际上也就是国有企业的改革。根据传统计划体制下国有企业存在的弊端以及当时的客观条件，并在借鉴农村经济体制改革成功经验的基础上，国有企业改革首先是从放权让利开始起步的。

一、以放权为线索的国有企业改革

国有企业的放权改革是从1978年开始的，大致经历了两个

阶段。

第一阶段（1978年下半年至1983年）是改革试点阶段。1978年10月，四川重庆钢铁公司、成都无缝钢管厂、宁江机械厂、四川化工厂、新都县氮肥厂、南充钢厂等六家企业，率先进行了扩大企业自主权的试点工作。到1979年初，四川省试点企业已扩大至100家，并制定了14条扩权办法。

企业放权改革引起了很大的反响。为了及时总结经验，并更好地指导这项改革，1979年4月，国家经委在北京召开了企业管理体制改革试点工作座谈会。会议指出，改革企业管理体制必须扩大企业经营管理自主权。5月份，国家经委等部门联合发出通知，确定按《关于企业管理改革试点座谈会纪要》提出的改革内容和要求，在京、津、沪选择8家企业进行扩大企业自主权的试点。

为了加强对扩权试点改革工作的指导，1979年7月，国务院颁布了《关于扩大国营企业经营管理自主权的若干规定》、《关于国营企业利润留成规定》、《关于提高国营工业企业固定资产折旧率和改进折旧费使用办法的暂行规定》、《关于开征国营工业企业固定资产税的暂行规定》、《关于国营工业企业实行流动资金全额信贷的暂行规定》等5个文件，并要求各地、各部门选择企业开展好试点工作。按照国务院的部署，到1979年底，全国扩权试点企业达到了4200家。到1980年6月，又发展到了6600多家。试点企业约达当时全国预算内工业企业总数的16%、产值的60%、利润的70%。

1980年9月，国务院批转了国家经委《关于扩大自主权试点工作情况 and 今后意见的报告》。次年5月，国家计委等10个部门联合印发了《贯彻落实国务院有关扩权文件，巩固提高扩权工作的具体实施办法》。该办法在计划、利润留成、留成资金的使

用、产品销售、新产品、扩大出口和外汇分成、价格、以税代利试点和有关税收、银行贷款、机构设置及人事劳动等 12 个方面，作了进一步明确的规定。总的看，这些改革政策及配套措施，促进并保证了扩权改革的正常进行。

第二阶段（1984 年以后）是扩权改革全面推行和深化阶段。1984 年 5 月 10 日，国务院发布了《关于进一步扩大国营工业企业自主权的暂行规定》。该规定从产品生产、销售、定价、资金使用、资产处置、机构设置、劳动人事、工资分配等 10 个方面，第一次以行政法规的方式明确规定了企业经营管理的自主权，并把扩大企业自主权由试点扩展到全面实行。

1985 年 2 月，在国务院批转的国家经委、财政部、中国人民银行《关于推进国营企业技术进步若干政策的暂行规定》中，又提出了企业应有推进技术进步的自主权，有权决定自己的技术进步方向和拟订技术进步规划。1985 年 8 月，在国务院批转的国家经委、国家体改委《关于增加大中型国营工业企业活力若干问题的暂行规定》中，又进一步提出，企业在完成国家计划的前提下，可以进行多种经营，并进行跨地区、跨行业、跨城乡的经济联合与协作，并提出给予部分大型企业直接对外经营权。

1986 年 12 月，国务院发出的《关于深化企业改革，增强企业活力的若干规定》中，又就缩减计划、清理行政性公司、工资总额及分配等，作了进一步的规定。在总结近十年企业改革的经验教训的基础上，1988 年 4 月，全国人大通过并颁布了《中华人民共和国全民所有制工业企业法》。《企业法》将企业的权利与义务用法律的形式固定下来，这标志着我国国有企业的改革由最初的试点，开始向法制化的轨道推进。

二、以让利为线索的国有企业改革

以让利为线索的改革同以放权为线索的改革是同步展开的，这实际上是同一个问题的两个方面。

早在 1978 年企业改革启动之前，国家就对企业实行按工资总额提取企业基金的制度。1979 年，国务院在《关于国营企业实行利润留成的规定》中，又提出了全额利润留成的办法。其具体做法是，把企业 1978 年按工资总额提取的职工福利费、职工奖金、企业基金以及国家拨付的科研经费和职工培训费，加上一定数额的新产品试制费五项基金，与 1978 年企业实现的利润挂钩，并以此为基础换算出一个比例，作为企业利润留成比例。比例核定后，原则上 3 年不变。企业留成利润用于建立生产发展基金、福利基金和奖励基金。新的利润留成办法的实行，扩大了企业的财权，但也存在着苦乐不均的问题。为了解决这一问题，1980 年国务院印发了《国营工业企业利润留成试行办法》，决定将全额利润留成改为基数利润留成加增长利润留成。

到 1980 年底，全国已有 6000 多户全民所有制工交企业试行了利润留成办法。试行这一办法后，不仅企业的财权扩大了，而且由于企业利润留成与整个利润水平的增长相联系，因而使企业经营者和职工从自身的物质利益上关心企业经营管理的改善和经济效益的提高，这就大大调动了企业和职工两个方面的积极性，促进了企业的发展。但是，这一时期试行的利润留成办法也存在着一些不足之处。这主要表现在：企业利润留成比例普遍偏低，用于发展生产的基金太少；采用“环比”方法计算的利润留成，使得利润增长越来越困难；企业进行产品结构调整或生产任务不足时，执行此办法有一定困难；微利或亏损企业基本上不适用这一办法。针对这些问题，国家对少数企业采取了特殊的变通解决办

法。为了进一步稳定国家与企业的分配关系，解决利润上交制度上存在的问题，国家分别于1983年1月和1984年10月，分两步对国有企业实行利改税。

第一步利改税的主要内容是，将国有大中型盈利企业上交国家的利润改按55%的比例税率交纳所得税，税后利润一部分按国家核定的留利水平留给企业，另一部分或以调节税形式，或以固定比例、递增包干、定额包干等形式上交国家财政。小型盈利国有企业则按八级累进税率交纳所得税。对微利或亏损企业则实行盈利包干。第二步利改税主要是将国有企业利润分配制度改为征收所得税和调节税，税后利润归企业自主安排使用。

国有企业在实行利改税的同时，对一些特殊的行业或企业，仍实行多种形式的利润包干或利润分成制度。主要形式有：对首钢、一汽、二汽等若干大中型企业实行上交利润递增包干办法；对煤炭部实行“亏损包干、超亏不补、减亏留用”的办法；对铁道部实行“投入产出、以路建路责任制”；对军工企业实行“利润定额上交，超额留用”的办法；对邮电部所属企业和民航局实行“一九分成”的利润分配办法，即实现利润的10%上交中央财政，90%留给企业用于发展。

总的来看，以放权让利为线索的国有企业改革，给企业带来了一定的活力和动力，同时，这种改革的起步还为下一步承包制的全面推行，以及1984年经济体制改革的全面出台奠定了相应的微观经济基础。

第二节 过渡：承包制的推行与完善

1984年10月20日，党的十二届三中全会通过并发布了《中共中央关于经济体制改革的决定》。《决定》的发布，标志着

我国经济体制改革进入了一个全面改革的新阶段。《决定》从理论和实践结合上阐明了我国经济体制改革的必要性，改革的性质、方向、目的、任务及全面改革所遵循的基本原则和工作方法，因此，《决定》是指导我国经济体制改革的纲领性文件。《决定》还指出，我国经济体制改革的中心环节是增强企业的活力，特别是增强全民所有制的大中型企业的活力，对国有企业必须实行政企职责分开，全民所有制企业的所有权与经营权可以适当分开，企业必须成为自主经营、自负盈亏的相对独立的社会主义商品生产者和经营者，充分发挥企业的积极性、主动性和创造性。

一、承包制的内容、形式及推行

在《决定》的指导下，国有企业改革也逐步地由起步阶段的放权让利，开始逐步向承包制转换。大范围地推行承包制是从1987年开始的。1987年3月，六届人大五次会议通过的《政府工作报告》中提出，1987年的改革重点要放在完善企业经营机制上，根据所有权与经营权适当分离原则，认真实行多种形式的承包经营责任制。4月，国家经委受国务院的委托，召开了全国承包经营责任制座谈会，具体部署了全面推行承包经营责任制工作。此后，承包制便在全国大面积地推行。到1987年底，全国预算内工业企业的承包面已达78%，大中型企业达到了80%。

就承包的内容和范围来讲，企业对国家承包的是上交国家的所得税、调节税，不包产品税、增值税、营业税、资源税、盐税和其他各税。承包后实行收支两条线，企业仍按税法规定照常纳税，企业超额完成上交目标任务的，实行超目标分成，企业应得的收益，由财政部门按承包合同规定，同企业清算，拨给企业，作为企业留利处理。不得在交纳所得税、调节税时，直接抵扣或作退库处理。

就承包制的具体实现形式来讲，全民所有制大中型企业主要有以下几种形式：一是上交利润递增包干。即企业上交产品税或增值税后，在核定上交利润基数的基础上，逐年按规定的递增率向财政上交利润。二是上交利润基数包干，超收分成。即确定企业上交利润基数，对超收部分按合同规定进行比例分成或分档分成。三是微利或亏损企业的定额包干和亏损包干。即对不同企业根据财政部确定包干基数，超收（或亏损）部分，有的全部留给企业，有的按规定比例分成。为了使承包制进一步规范化，国务院于1988年2月发布了《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》。该《条例》就承包的内容进一步规定：包上交国家利润，包完成技术改造任务，实行工资总额与经济效益挂钩。这个《条例》还对承包形式、承包经营合同、经营者的选择、承包企业的经营管理等问题作了进一步的规定。并且指出，承包期一般不得少于3年。这个《条例》是对企业几年来实行承包制，完善企业经营机制实践经验的总结，它使承包制的内容、形式、合同的签订以及国家、企业经营者的责权利关系等得到进一步明确，并逐步纳入法制化轨道。

二、承包制的积极作用

承包制作为国有企业改革进程中的一种形式，有着积极的作用，这主要表现在五个方面。

第一，实行承包制有利于保证国家财政收入的稳定性。到1987年5月，在全国普遍实行承包制后，迅速扭转了实现利润和上交利税下降的局面，当年全国利税比上年增加118亿元，其中承包制带来的新增财政收入为60多亿元。

第二，承包制有利于发挥企业的积极性和主动性。因为承包合同签订以后，企业只要完成了承包合同，在此基础上就具有较

大的灵活性和自主性。

第三，承包制对企业干部和职工有着较大的激励作用。承包制规定超收自留、欠收自补，这样就从经济利益上促使企业的干部和职工关心企业的经营状况和经济效益，促进了企业经济效益的提高。

第四，实行承包制能够促进企业加强内部改革，因为企业要完成承包指标，就必须改革内部的机构，提高生产效率和管理效率。

第五，承包制简便易行、容易操作，这在改革初期对于降低改革的成本来说也是非常重要的。

三、承包制的内在缺陷

承包制作为国有企业改革进程中的一种过渡形式，虽然通过几轮承包后不断得到了充实和完善，但是，承包制所存在的一些固有的根本性缺陷是难以通过自身的完善和规范化来解决的。这些内在的缺陷主要表现在以下几个方面。

第一，承包难以解决政企不分问题。本来实行承包的初衷是为了解决长期存在于经济生活中的政企不分问题，但是，承包制在产践中很难做到这一点。这是因为，在承包内容上，承包制在经济上把利税合在一起，而利润和税收分属于政府的两种不同的收入，税收是政府作为社会管理者向企业等经济主体强制性地征收的收入，利润则是政府作为国有资产的所有者在经济上的实现。承包制把利税捆在一起，也就把政府的双重职能混同在一起了，这不仅没有达到政企分开目的，反而在经济上强化了这种体制。再从承包制的具体操作来看，由于承包基数对企业具有决定性的作用，如果承包基数低，企业留利水平就高，反之亦然，因此，企业为了取得更高的留利水平，就要努力降低承包基数，但

由于承包基数往往是由政府或主管部门控制的，因此，一方面强化了企业对政府的依赖关系，另一方面，承包基数在某种程度上变成了政府与企业讨价还价的机制。此外，从承包合同的执行情况来看，企业要执行承包合同，就需要一定的外部条件作保证，这些外部条件既需要其他企业以及相应的市场来提供，更需要政府来保证。如果政府或主管部门不能或不能完全对承包合同所需要的条件给予满足，那么，企业就很难圆满地完成承包合同，从而也就难以从根本上消除政企不分的制度性弊病。

第二，承包制难以解决盈亏自负的问题。承包条例中一般规定包死基数、保证上缴、超收自留、欠收自补。对于超收自留，企业可以完全做到；对于欠收自补，企业难以做到，因为按规定若企业欠收，企业必须用自有资金来补偿，以保证上缴，而企业自有资金是企业历年留利所形成的固定资产和流动资金，其最终所有权属于国家，因此，欠收自补不仅在理论上讲不通，而且在实践中也难以操作。

第三，承包制难以消除企业的行为短期化倾向。企业承包任务一般有两类：一类是软任务，如包、保技术进步、固定资产保值增值等；二类是硬任务，如包死基数、保证上缴等。与此同时，承包企业也大致分为两类：一类是基础和经济效益较好的企业，这类企业对于完成上述两个方面的任务有一定的保证；二类企业是基础和经济效益较差的企业，这类企业往往只能保证完成硬任务，而很难保证同时完成软任务，也就是说，这类企业只能以完成眼前任务和实现即期利益为首要目标，至于关系到企业发展后劲的长远目标，则企业因其主、客观各方面的原因而难以有效地完成。由此也就难免派生出拚设备、掠夺性地开发利用资源、忽视技术进步、忽视安全生产等一系列短期行为。这种短期行为既有经营管理者主观方面的原因，更有承包制自身难以解决