

中国政府改革焦点透视

ZHONGGUO ZHENGFU GAIGE JIAODIAN TOUSHI

走向

郑红亮 钱 津 主编

ZOUXIANG ZHANLUE TIAOZHENG

战略调整

中国国有企业改革 的重大抉择

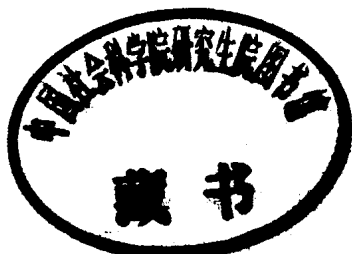
广东经济出版社

中国政府改革焦点透视

走向战略调整

——中国国有企业改革的重大抉择

赵红亮 钱津 主编



广东经济出版社



20002481

图书在版编目 (CIP) 数据

走向战略调整/郑红亮, 钱津主编. —广州: 广东经济出版社, 2000.1

ISBN 7-80632-599-9

I. 走… II. ①郑…②钱… 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 (1999) 第 52549 号

EK38/24

出版发行	广东经济出版社 (广州市环市东路水荫路 11 号 5 楼)
经销	广东省新华书店
印刷	广东惠阳印刷厂 (惠州市南坛西路 17 号)
开本	850 毫米×1168 毫米 1/32
印张	10.75
字数	267 000 字
版次	2000 年 1 月第 1 版
印次	2000 年 1 月第 1 次印刷
印数	1~5 000 册
书号	ISBN 7-80632-599-9 / F·27
定价	19.80 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换。

读者热线: 发行部 (020) 83794894 83790316

·版权所有 翻印必究·

序 言

张卓元

国有企业改革是我国经济体制改革的核心问题,是社会主义同市场经济相结合、公有制同市场经济相结合的关键环节。1993年11月党的十四届三中全会的决定,明确了国有企业改革的方向是建立现代企业制度,接着从中央到地方进行现代企业制度试点,取得了比较丰富的经验。党的十五大报告,从理论上总结了这几年的实践经验,提出了若干突破性的指导意见。而最近刚刚召开的党的十五届四中全会,又提出了国有企业有进有退,对国有经济布局进行战略性调整等指导方针。这些对今后进一步推进国有企业的改革具有重大的意义。

目前,国有企业改革已到了攻坚阶段,全国人民十分关注,已成为真正的热点。经济理论界这些年来在国有企业改革和国有经济战略调整问题上进行了积极的探索,有若干观点已为十五大报告和十五届四中全会决议所吸收,可以说功不可没。但是,如何让更多的人了解国有企业改革方方面面的复杂问题,了解这些重大改革举措出台的前因后果,来龙去脉,从而为推进这一改革出一把力,也是经济理论工作者一个义不容辞的责任。正是从这一点出发,中国社会科学院经济研究所的中青年骨干研究人员,多年来一直在从事国有企业改革及其相关领域的理论与实践问题的研究,最近,他们组织撰写了这本《走向战略调整——国有企业改革重大抉择评析》,我认为是很有意义的。

纵观全书,我觉得它有以下一些特点:

第一,抓住了国有企业改革的热点和难点。我国国有企业改革已经

进行了 20 年,头绪纷繁,问题很多,如何抓住其中的关键,起到一个纲举目张的效果,是有一定的难度的。由于该书的作者们一直在从事国有企业改革有关方面的理论研究,所以在对这些问题的准确把握上比较容易一些。这一点不仅可以从全书所选定的十多个热点专题上看出,而且相信读者在阅读全书内容时也将会有所体会。

第二,对改革的重大抉择问题的来龙去脉有较清晰的描述和交代。这样做可以使读者对有关的热点和难点问题的理解更加全面和深刻,不仅知其然,而且可以知其所以然。当然,这对作者来说,写作的难度会增加不少,要花较大的精力去广泛收集文献和资料,并在消化吸收的基础上按自己的思路框架将其条理化。可以说,这是一个有一定难度的再加工过程。

第三,信息量比较大。该书在十多个专题中对经济理论界这些年所发生的若干重大问题的讨论情况作了评述,主要的分歧意见都有反映,并且注有出处,可供读者进一步查寻之用。从实践的层面看,国有企业改革若干大的思路的酝酿和出台过程,以及各地、各部门的一些成功做法、失败的教训等,书中都有相当的篇幅作了介绍。这样,理论研究和改革实践两大领域的热点和难点问题就都可以从书中得到了了解。

第四,语言通俗易懂。目前,经济学发展的一个趋势是不断地分门别类,研究越来越专门化、定量化,学术刊物和学术专著的内容对一般读者来讲阅读起来有相当的难度。因此,经济理论工作者的另一个任务就是将前沿性的高深理论用通俗的语言表述出来,让更多的读者得以了解和接受。由于该书明确定位在这后一方面,所以除语言表达上力求通俗外,还注意引用现实生活中的一些生动事例来阐释抽象的经济学原理,以使一般读者更易理解。

我相信,该书的出版会为我国国有企业改革的理论研究和实践深化起到一定的促进作用。

1999 年 9 月 25 日

目 录

序言	张卓元(1)
第1章 中国国有企业怎么办：现状透视	(1)
一、国有企业要唱《国歌》：情况“到了最危险的时候”	(3)
二、国有企业处境艰难的根源：体制的和非体制的因素	(10)
三、国有企业低效率：一个世界性的难题	(19)
四、结论：问题久拖不决将导致严重后果	(25)
第2章 世纪末回眸：国有企业改革的“投入—产出”分析	(27)
一、扩大企业自主权试点与企业家们的“松绑”呼声	(29)
二、两步“利改税”，试图规范国家与企业的分配关系	(33)
三、企业承包制及其内在矛盾分析	(35)
四、股份制改革：现代企业制度建设的初步尝试	(41)
五、结论：国企改革并非“得不偿失”	(50)
第3章 现代企业制度建设：国有企业改革思路的重大转变	(53)
一、对现代企业制度涵义的几种不同理解	(55)
二、现代企业制度的基本内容和主要作用	(58)

三、现代企业制度的主体——	
大公司企业在市场经济体系中的地位	(62)
四、公司制企业的基本类型和主要特征	(65)
五、如何在我国国有企业中建立现代企业制度	(69)
六、如何用好现代企业制度这最后一顶“帽子”	(76)
第4章 产权制度：国有企业改革的核心	(79)
一、产权改革的由来：从一场理论争论谈起	(81)
二、产权与所有权：并非可随便混用的概念	(83)
三、产权明晰化：国有企业制度改革的突破口	(88)
四、产权可交易：	
国有企业产权制度成功运作的关键	(93)
五、国有中小型企业改革中的产权问题：	
“诸城经验”及其他	(98)
六、产权制度与市场竞争谁更重要：	
经济理论界的又一场争论	(100)
第5章 公司治理结构改革：西方理论及其对中国的启示	
.....	(105)
一、公司治理结构：	
一个具有重要实践意义的研究主题	(107)
二、公司治理理论：	
基本分析框架和若干经验性结论	(108)
三、公司治理结构改革：	
两难选择与可能的突破口	(117)
第6章 国有资产管理体制改革：使所有者到位	(123)
一、如何认识国有企业的所有者	(125)

二、国有企业所有者缺位的表现	(131)
三、需高度重视实现所有者到位问题	(138)
四、所有者到位的现实复杂性	(142)
五、国有资产管理体制改革的目标	(145)
第7章 组建航空母舰：大企业集团战略	(151)
一、企业集团化的体制创新	(153)
二、充满生机与活力的集团化	(158)
三、依靠集团化壮大国有企业实力	(161)
四、集团化有利于创企业品牌	(163)
五、大企业集团有抗风险能力	(165)
六、理论界对企业集团化的评说	(167)
七、实施集团化战略的诸要点	(170)
八、实现集团化需解决的问题	(173)
第8章 政府职能转变：政企分开的关键	(177)
一、政府职能分解下的政企分开	(179)
二、法律规范的作用	(182)
三、国有资产的间接管理	(185)
四、政府与企业分开的难点与关键	(189)
第9章 企业经营者：富有创新力的阶层	(195)
一、经营者在企业中的作用	(197)
二、市场对经营者的激励与约束	(200)
三、经营者的报酬问题	(203)
四、对经营者培养的基本条件要求	(206)

第 10 章 引资嫁接：“中策现象”对国有企业改革的启示	
.....	(209)
一、“中策现象”的大背景	(211)
二、“中策”收购国有企业的模式与做法	(212)
三、“中策现象”引起的思考	(219)
 第 11 章 投资主体多元化：实现国有企业的战略性重组	
.....	(223)
一、加快公司制的改造步伐	(225)
二、改变投资主体单一结构	(227)
三、建立完善的资本金制度	(230)
四、战略性的债权转股权	(232)
五、充分利用资本市场增资	(235)
 第 12 章 有进有退：国有经济战略调整展望	(239)
一、国有资产分布与重组的现状	(241)
二、国有资产重组的原因	(245)
三、国有资产重组的障碍	(249)
四、实施国有经济战略调整的对策	(253)
 第 13 章 社会保障制度建设：	
国有企业改革和调整的稳定器	(259)
一、社会保障制度改革的基本进程	(261)
二、目前社会保障方面存在的主要问题	(267)
三、社会保障制度改革滞后严重影响	
国有企业改革的整体进程	(272)
四、当前需重点研究和解决的问题	(274)
五、关于社会保障制度整体改革的设想	(278)

六、我国社会保障制度改革的发展趋势 (280)

附录：国有企业改革大事记 (285)

编后语 (333)

第 1 章

中国国有企业怎么办：

现状透视

改革开放以来，中国经济发展取得了举世瞩目的成绩，人民生活水平有了明显的提高，“渐进式改革”作为一种与“休克疗法”相对称的改革方式，被认为是适合中国国情的较为成功的形式。但令人遗憾和大惑不解的是，作为国民经济骨干力量的国有企业，经过 21 年的改革，不仅没有能取得预期的效果，反而越来越陷入了困境之中，以致一些人对国有企业及其改革丧失了信心。目前的国有企业究竟处于一种什么样的状态？情况严重到了什么样的程度？问题的症结何在？还有没有希望？本章作为开篇，就试图对这些问题作一实证的描述和概括性的透视。

一、国有企业要唱《国歌》：情况“到了最危险的时候”

对于国有企业近年所处的状况，社会上议论得很多，经济理论界的分析也不少。辽宁省是我国国有企业最集中的省份之一，因此，这里引用辽宁省经贸委一位副主任的一番话来形容也许是恰当的和生动的。他在一次接受记者采访的谈话中形象地说，现在辽宁省国有企业要唱三首歌：第一首是《国歌》，要唱“到了最危险的时候”；第二首是《国际歌》，要唱“没有救世主，要靠我们自己”；第三首是《西游记》主题歌，要唱“敢问路在何方？路在脚下”。^①

据报道，辽宁老工业企业众多，面临着许多问题和深层次的矛盾，其主要表现是：国有企业资金紧张，且运行效率低；结构性矛盾十分突出，传统产品多而竞争力不足；市场反应能力差，企业设备老化严重等。据统计，辽宁国有大中型企业产品平销、滞销的占75%，特别是冶金行业，初级产品和大路货多，利税下降严重；而在技术装备方面全省国有大型企业中，经过技改和局部技改后，属30年代水平的仍占40%，40年代的占10%，50年代、60年代的占12%，70年代、80年代的占30%。达到国际水平的仅为7.2%，其中建材行业需要淘汰的设备达30%。大型国有企业尚且如此，中小型国有企业的状况可想而知。

辽宁国有企业的状况并非辽宁所独有，它在很大程度上反映出了我国国有企业的普遍性问题。概括起来说，这些问题有如下若干方面，说明我国国有企业正面临严重挑战。

（一）经营效率较低，亏损面有继续扩大之势

这些年来，国有企业的盈亏状况大致是，三分之一明亏，三

^① 参见张问敏等编：《中国经济大论战》，第二辑，经济管理出版社1997年版，第100页。

分之一暗亏，三分之一盈利，即亏损面达整个国有企业数的三分之二。

亏损面大的主要原因是什么呢？据国家统计局对 8 省市 2 586 家亏损企业的调查，政策性亏损的不到 10%，80% 以上是由于企业经营管理不善所致。^① 而亏损的金额有多大呢？据统计，独立核算国有工业企业的亏损总额十多年来扶摇直上，1985 年亏 32 亿元，1989 年亏 180 亿元，1990 年跃升到 348 亿元，1994 年又创下了亏损 483 亿元的记录，十年间亏损总额高达 2 400 多亿元。如果再加上暗亏，那数目就更大了。以 1991 年为例，全国预算内国有企业明亏 1 000 亿元，潜亏 800 亿元，这一年亏损总额达 1 800 亿元，比同年全部国有工业企业职工工资总额 1 151 亿元还高得多！

那么，国有企业实现的利税总额状况又如何呢？据《中国工业经济统计年鉴》和《中国统计年鉴》的数字，我们看到 1980 ~ 1992 年，国有独立核算工业企业实现利税由 907 亿元增加到 1 944 亿元，12 年间增长一倍多，似乎很不错。但有的学者认为，那几年物价上涨也恰恰是一倍多，如果扣除这一因素，全国国有工业企业的利税总额实际并没有增长！而同时期，集体企业的利税由 149 亿元增至 616 亿元，增长了 3 倍。

再从亏损率（亏损总额与利润总额之比）这一指标来看，1992 年国有工业企业利润总额为 535 亿元，亏损总额为 369 亿元，亏损率达 69%，而同年非国有工业企业利润总额 437 亿元，亏损总额 100 亿元，亏损率要低得多，为 23%。如果盈亏相抵，这一年国有工业的净利润仅为 166 亿元，比非国有工业 337 亿元的净利润低了很多。

更令人担忧的情况是，国有企业的效益滑坡和亏损面，目前

① 海锡主编：《中国经济“大裂变”》，广东经济出版社 1996 年版，第 176 页。

仍有发展扩大之势。据统计，1995年上半年国有预算内企业亏损面比上年同期上升7.7%，实现利润下降23.6%，欠交所得税上升13.6%；而1996年上半年的情况更严重，整个国有企业系统首次出现了总体上的亏损。这不能不说是一个危险的信号！

（二）高负债经营，国有资产有空壳化危险

高负债经营，这是我国国有企业面对的又一个难题，也是经济理论界和全国上上下下谈论很多的沉重话题。据统计，十几年来，我国国有工业企业的资产负债率不断上升，1980年为18.7%，1993年升至67.5%。其中已清产核资的12.4万户国有企业，根据财政部的数据，1993年底的资产负债率已高达76%。而1994年底，国家国有资产管理局对2万户国有企业清产核资的结果表明，企业的资产负债率更高达79%，如果加上总资产中还有9%是损失挂账、未作处理的虚数，则比率将达88%。这意味着，虽然我国拥有的国有资产总量在1993年末就达到3.5万亿元（其中经营性资产为2.6万亿元），但按照12%的净资产率算，国有企业的净资产数额已经不大。难怪有人称，外表看起来庞大的国有资产体系，实际上已经趋于空壳化了。国有企业现在实际上是通过国有银行系统，借用老百姓的钱在经营！

再从国有企业的流动资产负债情况看，负债比率更高。据权威部门统计，全国10万户企业自有流动资金占流动资产的比重，在1995年初只有1.6%，到1995年6月底进一步降低为0.81%。这意味着，在100元流动资产中，只有八角多钱是自己的，其余99%以上都是负债。

如此高的负债不仅效益差的企业还不起，有些效益好的企业的盈利也不足以支付银行利息。面对高负债引起的高额利息负担，不少企业家叹息：“企业是在为银行打工！”

沉重的债务包袱已经使许多国有企业几乎喘不过气来。由于

我国目前利息率水平是官方定的，与企业部门这些年来的实际资产盈利率（5%）相比高出了许多（如果加上银行的手续费等，估计实际贷到企业的利息率水平在15%左右），^①致使许多企业借了债不仅还不起本息，反而慢慢地将自己的老本也赔了进去，净资产越来越少，甚至为零或负数。湖北省曾对2453家国有企业作过调查统计，到1994年底已有771户企业的资产负债率突破了100%，有的早已资不抵债，甚至债务比资产还高一倍。在这个调查统计范围内，有31.4%的国有企业的净资产为零或负数。

国有企业资产空壳化的另一种表现形式是国有资产通过这样或那样的渠道所发生的流失。据报道，国有资产流失保守的估计一年要达400亿元。而国务院研究室有一个报告估计，1982～1992年10年间，有5000亿元资产流失。造成这种流失有这样或那样的原因，这里暂且不去说它。但不管怎么说，有一点可以肯定，这就是如果这种状况再继续下去，其后果可想而知。

（三）发展缓慢，竞争能力严重下降

这些年来，国有经济的发展速度明显下降，尤其是与非国有经济相比较时，这一点更为突出。改革开放之初的1978年，国有工业的年增长率达14%，到1994年时增长率已降到5.6%。虽然1994年国有大中型企业的增长率仍达12%以上，但与同年全国乡办工业42.6%的增长率和“三资”企业42.2%的增长率相比，仍是相形见绌。当然，这里可能有一个基数大小不一样的因素在起作用，但可以肯定国有经济的发展势头是大大为减慢的了。从1980年到1993年，国有工业产值的年递增率只有8%，而集

① 参见周天勇：《改革面临重大转折：从国家借贷经济转向社会资本经济》，《经济研究》1997年第5期，第10页。近年利率水平虽有很大下降，但企业实际的资产盈利率也相应下降，或降得更快，致使两者倒挂的现象并未消失。

体企业为21%，私有企业和“三资”企业更高达48%。

国有经济与非国有经济之间发展速度的差异必然导致两者在我国国民经济中所占比重的变化。改革开放之初的1979年，我国国有工业产值比重为78.5%，到1983年缓慢下降到73.4%。1984年由于我国经济改革步伐较大，非国有经济发展速度加快，使这一比重一年内就下降了4.3个百分点，此后几年的下降幅度也均较大。1989~1990年，由于治理整顿，这一比重下降速度放慢，年均下降1.1个百分点。1992年邓小平南巡讲话后，改革开放大潮再涌，非国有经济再次快速发展，使这一比重当年就下降了4.8个百分点，翌年又下降4.1个百分点。结果是，1992年我国国有工业比重突破了50%的关口，下降到48.1%，1993年进一步下降到44%，累计比1979年下降34个百分点。

在国有经济增长速度放慢和比重迅速下降的背后，潜藏的是国有企业竞争力减弱的事实。目前社会上流行的对这一事实的通俗化描述就是：“国有不如集体，集体不如私营，私营不如老外！”这种说法虽然不免有简单化和以偏概全之嫌，但确实一定程度上反映了国有企业20年来在多种经济成分共同发展的大格局中所处的十分不利的地位。吕东同志曾经在一篇调研报告中从若干方面将国有企业与乡镇企业作了比较分析，其中谈到企业内部机制上的差异及企业与政府关系上的差异。^①前一种差异表现在：乡镇企业以生产为中心，以质量求生存，办事讲效率，工作讲效益，内部管理机构根据需要自行设置，许多企业实行单一首长负责制，一级对一级负责；国有企业则一线紧、二线松、三线肿的情况相当普遍，企业要随政府部门的工作运转，要求上下对口，形成了官僚化和衙门化作风，办事效率低。后一种差异表

^① 吕东：《把乡镇企业的经营机制引入全民所有制企业——关于进一步深化全民所有制企业经营机制改革的若干问题》，《人民日报》1988年8月12日。