



宋 涛
卫兴华 主编

40位经济学家 关于推进国有企业 改革的多角度思考



经济科学出版社

责任编辑:王蜀伟
责任校对:段健瑛
封面设计:张卫红
技术编辑:贾志坚

**40 位经济学家关于推进国
有企业改革的多角度思考**

宋涛 卫兴华 主编

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
中国铁道出版社印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开 16.25 印张 410000 字

1996 年 6 月第一版 1996 年 6 月第一次印刷

印数:0001—1800 册

ISBN 7-5058-0906-7/F·696 定价:22.10 元

图书在版编目(CIP)数据

40 位经济学家关于推进国有企业改革的多角度思考/宋涛,卫兴华主编. —北京:经济科学出版社,1996.3

ISBN 7-5058-0906-7

I. 40… II. ①宋…②卫… 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(95)第 23206 号

序 言

党的十四届五中全会对于我国国有企业改革问题,提出了明确的任务和要求,可以概括为以下几点:

(1)以建立现代企业制度为目标,把国有企业的改革同改组、改造和加强管理结合起来;(2)全面准确把握“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度基本特征,使大多数大中型骨干企业在本世纪末初步建立现代企业制度,成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争主体;(3)要全心全意依靠工人阶级,在形成适应市场经济要求的机制、建设善于经营管理的领导班子、开发适销对路的产品、建立科学的组织和管理制度上狠下功夫;(4)近期要集中力量抓好现代企业制度的试点,其他企业要加强内部管理,做好各项基础性工作,做到点面结合;(5)要着眼于搞好整个国有经济,通过存量资产的流动,对国有企业实行战略性改组;(6)搞活大的,放活小的,重点抓好一批大型企业和企业集团,采取改组、联合、兼并、股份合作制、租赁、承包经营和出售等形式,加快国有小型企业改革改组步伐。(7)搞好配套改革,促进政企分开,加快建立健全社会保障制度,解决国有企业过度负债问题,补充企业资本金,多渠道逐步分流富余职工,逐步分离非生产性后勤服务单位和社会服务职能。

上述改革的任务与要求,是在以往国有企业改革的基础上,从国有企业的现状和改革的目标及部署提出的。

我国对国有企业的改革,自1984年十二届三中全会通过中共中央《关于经济体制改革的决定》以来已有11年了。我国的城市经济体制改革,一直是把搞好搞活国有企业作为改革的中心环节。通过十多年的改革,与传统体制下的国有企业的运行机制相比,国有企业在总体上发生了较大的变化,有些企业的活力得到增强,并且涌现出一批搞得比较好、在国内外市场上有竞争力、有声誉的国有大中型企业。然而,不可否认,我国国有企业还没有在整体上搞好搞活,部分国有企业的困难和矛盾较多、较大。解决国有企业所存在的困难和问题,搞好国有企业的改革和发展,已是刻不容缓的十分紧迫的任务。

改革国有企业,是要使国有企业转向新的经济体制与运行机制,焕发勃勃生机,再造国有企业的辉煌,以便更好地充分发挥国有企业在社会主义国民经济中的主导作用,绝不是要把国有企业改掉,绝不能把国有企业作为包袱甩掉。因为我们是社会主义国家,社会主义制度不能没有包括国有经济在内的公有制经济作为其基础。国有企业及整个公有制经济的兴衰成败,与社会主义制度的兴衰成败是密切相连的。如江泽民同志在上海和长春召开的企业座谈会上指出的:搞好国有企业特别是大中型企业,“是关系到社会主义制度命运的重大政治问题”。搞好国有企业,才能很好地发挥社会主义制度的优越性。关于这个大是大非问题,在中央有关文献和中央主要领导人的讲话中一再予以阐明。在党的十四大报告中指出:转换国有企业特别是大中型企业的经营机制,把企业推向市场,增强它们的活力,“是巩固社会主义制度和发挥社会主义优越性的关键所在”。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》中,把深化国有企业改革,进行企业制度创新,也最后落脚到“充分发挥社会主义制度的优越性”上。在党的十四届三中全会上,江泽民总书记在《正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系》的讲话中更为尖锐地指出:“任何动摇、放弃公有制

主体地位的作法,都会脱离社会主义方向”。同时提出要把握好公有制主体地位的几个方面:一是在社会总资产中要保持国家所有和集体所有的资产占优势,二是国有经济在关系国民经济命脉的重要部门和关键领域占支配地位,三是国有经济对整个经济发展起主导作用,四是公有制经济特别是国有企业要适应社会主义市场经济发展的要求,不断发展和壮大自己。

强调国有经济的主导作用,还因为,国有经济是国家进行宏观调控的主要经济力量,是实现发展与稳定的重要物质基础;也是实现社会利益、整体利益和长远利益的根本保证,作为社会主义的经济基础,只有合作经济或集体经济是不够的。马、恩指出:“事情必须这样来处理,使社会(首先是国家)保持对生产资料的所有权,这样合作的利益就不可能压过全社会的整体利益”。^①而要发挥国有经济的主导作用,就必须把国有经济搞好搞活。

面对国有企业存在的困难和问题,不应丧失通过改革搞好搞活国有企业的信心。因为困难和问题不是产生自国有制度本身。同是国有企业,有一批就搞得很好,有的省市国有企业总体上搞得很好。如绍兴市属国有企业全属盈利大户、山东曲阜国有企业没有亏损、四川德阳市国有企业1987年以来连续多年无亏损,广东国有企业效益超过外资。部分国有企业不活,主要是体制性原因,也有政策性原因和其他方面的原因。如果具体来讲,首先是历史性原因:旧体制使企业背上了沉重的历史性包袱,老企业富余人员多,离退休职工多,养老与医疗保险负担重;加之企业办社会,承担了应由社会兴办的事业,增加了过多的开支;在旧体制下,利润全部上缴,连折旧费也给收走,没有给企业留下自我积累和自我发展的基金,因而老企业技术设备老化,无力更新改造,失去竞争优势。其次有现实的原因:改革以来,曾长期对非国有经济实行优惠政策,

^① 《马克思恩格斯全集》第36卷,第416—417页。

而国有企业的税负畸重,国有企业承担了改革与发展的主要成本,而自己则陷入了困境;非国有经济成分不但由于税负轻,又无历史包袱而增强了同国有企业的竞争力,而且由于非国有经济的重复建设和采取不正当的竞争手段,损害了国有企业的利益,削弱了它的市场竞争力;加之国家实行拨改贷的改革措施,使国有企业过度负债经营,企业负债率高达75%以上。再次,是企业外部的原因:赋予企业的14项自主权没有真正完全落实,国家与企业间政企不分、权责不明的问题还没有解决,政府职能转变滞后,权、责、利关系有待进一步理顺;市场环境不健全,还未形成健全的市场体系规范的市场秩序和正当的竞争机制。最后,还有企业内部的原因,如经营机制问题、领导班子问题、企业管理滑坡问题、解决端“铁饭碗”吃“大锅饭”问题、调动职工积极性问题,等等。此外,旧的经济增长方式以及片面追求增长速度的消极后果,也给国有企业增添了困难。

应当针对国有企业困难和矛盾形成的原因,采取综合配套的改革措施予以解决。近几年内,国有企业改革是我国经济体制改革的重心。在改革过程中,关于建立现代企业制度问题;三改一加强问题;企业改革的点面结合问题;搞活大的,放活小的问题,总之,党的十四届五中全会提出的企业改革的全部任务与要求,都需要从理论和实践的结合上探求改革和实现的途径。经济理论工作者和实际经济工作者,应为此而集思广益、群策群力、多做贡献。

经济科学出版社委托我们约请了40位知名经济学家,就国有企业改革问题,各抒己见,阐述关于推进和深化企业改革的思路。其中不少人是在经济理论工作或实际经济工作中具有很高素养和建树的著名学者。写作的主题虽然相同,但论文都有各自的角度、特点和风格。在有关改革的理论和思路上,各路专家学者有着不同的观点和见解,这是自然的。我们作为编者,本着百家争鸣、百花齐放和学术自由的方针,尊重各位专家学者的观点、思路和风格。只

是为了使论述更加重点突出和简明扼要起见,对部分论文做了一些文字性的删节。不言而喻,在根本理论观点和大是大非问题上,本书内容在总体上符合一个中心两个基本点的党的基本路线,符合有中国特色的社会主义理论,符合党的十四大、十四届三中全会,特别是五中全会有关国有企业改革的指导思想和基本精神。

感谢经济科学出版社的赵东远同志和其他同志,为本书的出版做了许多工作。

编 者

1995年11月4日

目 录

序 言	1
论深化国有企业改革	袁宝华 1
深化改革,搞好国有企业	马 洪 33
国有企业改革路在何方	杨坚白 44
当前中国国有企业改革的重点和难点问题	刘国光 57
论巩固社会主义公有制经济主体地位与建立公有制 为主体的现代企业制度问题	许 毅 65
协调认识科学规划多方试验积极推进国有企业 改革	张卓元 88
略论国有企业改革的几个问题	谭崇台 102
中国国有企业改革的艰难历程与经验思索	袁恩桢 111
国有经济的深层次矛盾及其化解对策	王 琢 120
国有企业机制转换:障碍及对策	谷书堂 高明华 132
正确分析和处理国有大中型企业的矛盾	宗 寒 146
国有经济与市场经济的深层矛盾及国有企业改革 的新思考	吴振坤 161
按照邓小平同志的思路搞活国有企业	苏 星 181
分类决策:国有企业解困和改革之路	沈立人 186
统一认识,深化国有企业改革	何建章 195
国有大中型企业改革的若干问题	于祖尧 208
从经济发展的角度看推进国有企业改革的几个 问题	桂世镛 218
国有经济的地位、作用和改革思路	林 凌 225
深化国有企业改革与转换经济增长方式	王积业 228

中国的企业改革和工业发展	周叔莲	239
股份制是实现企业改革、建立现代企业制度的好途径		
——兼论国有制、国家控股制与社会所有制	黄范章	253
国有制企业的现代企业制度建设	洪银兴	267
按照全民所有制的本性,搞好国有企业的产权制度		
改革	吴宣恭	279
积极地正确地理顺国有企业的产权关系	李成瑞	294
论国有企业改革的一个关键环节	宋则行	311
论法人财产权	胡乃武 杨瑞龙	320
关于深化国有企业改革的思考	何炼成	331
提高国有工业企业管理水平的几个问题	宋 涛	346
搞好国有企业,关键要练内功	胡代光	372
统一认识、卸下包袱、加强管理	卫兴华	382
深化改革、强化管理与企业发展	宋绍华	400
国有资产投资主体及其责任约束机制	张维达	407
好的别搞坏,差的要搞好		
——对搞好国有资产经营管理的建议	胡培兆	421
资产流动裂变增值		
——国有企业走出困境的成功选择	陆涌华	433
论重建失业保险制度	汪海波	441
国有企业加强科学管理的关键		
——既要造就一批优秀企业家,又要充分发挥职工的		
积极性	陈 征	454
“重建劳动者个人所有制”与国有制改革	项启源	463
用“社会主义资本”的精神推动国有企业改革	冯子标	478
借鉴:西方的企业制度与公企业改革	黄泰岩	489

论深化国有企业改革

袁宝华

一、增强企业活力的关键是两条：一条是改善企业的外部环境，一条是深化企业内部改革

具体地说，增强企业活力的关键，一条是落实企业的自主权，一条是调动职工的积极性。

转换企业经营机制，搞活国有大中型企业，这是改革开放十多年来，中央、地方，经济界、企业界，从事理论研究的同志和从事实际工作的同志都在研究探索的一个大课题，也是一个关系到我国经济体制改革成败的大课题。国有企业包括工、交、内外贸、建筑施工、农林水利、地质勘探等大中型企业有近2万个，其中大都是国民经济的主体和骨干，产值达1万多亿元，利税总额达1500亿元。这些企业能不能早日从传统经营机制中解放出来，是否具有强大的活力，对于我国经济全局和国家经济状况，都是十分关键的问题。党的十二届三中全会决议就提出，增强企业活力，特别是增强国有大中型企业活力，“是以城市为重点的整个经济体制改革的中心环节”。江泽民同志在党的十四大报告中进一步指出，“转换国有企业特别是大中型企业的经营机制，把企业推向市场，增强它们的活力，提高它们的素质，这是建立社会主义市场经济的中心环节”。两个“中心环节”的目标都是要使政企职责分开，给企业以活力。搞好搞活国有大中型企业是我们的国策，国有大中型企业能不能搞

好搞活,不仅是经济问题,也是政治问题,正如江泽民同志十四大报告中说的,“是巩固社会主义制度和发挥社会主义优越性的关键所在”。

对于这个问题,中共中央、国务院十多年来做了大量工作。党的十一届三中全会后,从扩大企业生产经营自主权开始,国务院连续颁发过两个扩权十条,十二届三中全会通过的《关于经济体制改革的决定》提出所有权与经营权分离,指出企业改革必须解决好两个方面的关系问题,一是“确立国家和全民所有制企业之间的正确关系,扩大企业自主权”,二是“确立职工和企业之间的正确关系,保证劳动者在企业中的主人翁地位”,使企业成为自主经营,自负盈亏的社会主义生产者和经营者。《决定》把企业改革推上了一个新高度。1986年,中共中央、国务院连续颁布了厂长、职代会、党的基层组织工作三个条例,初步界定了企业内部党政工之间的关系。1988年全国人大颁布了《全民所有制工业企业法》,将改革开放以来企业改革中的一些成熟经验规范化、法制化。《企业法》首次明确我国国有企业的法律地位,使企业享有的自主权有了法律保障。1991年,中共中央召开了专门讨论如何增强国有大中型企业活力的工作会议,这在我党历史上也是第一次。特别是1992年在邓小平同志南巡重要谈话精神指引下,《企业法》的第一个配套法规《全民所有制工业企业转换经营机制条例》出台。《条例》的颁布与实施是深化企业改革的重大步骤,是建立社会主义市场经济体制的重要组成部分。1993年8月,党的十四届三中全会根据我国发展社会化大生产和市场经济的要求,进一步提出,我国国有企业改革的方向是建立现代企业制度。党中央、国务院一系列的重要决策,对搞好搞活国有企业有巨大的推动作用。国有大中型企业比起过去确实有了较多的自主权,有了活力,这是有目共睹的实事。正是这些活力,使国有企业与其它企业在眼下并不公平的条件下和激烈的市场竞争中还能保持一定的发展速度和效益。同时,我们也应该

看到,国有企业低效率的运转,正在消耗着国家的经济实力。1993年,全国预算内工业企业亏损 319.1 亿元,是建国以来最多的一年。这是一个严峻的事实。如果国有企业继续大面积亏损、经济效益下降,必将严重制约国民经济的发展。我们要有紧迫感,必须下决心着手解决一些深层次的问题,重点是着力于企业制度的创新,进一步转换企业经营机制,建立更有利于解放和发展生产力的现代企业制度。

转换企业经营机制,建立现代企业制度,其指导思想是在国家宏观政策调控下,通过产权制度的改革,使企业成为真正的自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的社会主义商品生产者和经营者。改革的核心是界定产权关系,使企业产权清晰,权责明确。

转换企业经营机制,建立现代企业制度,通过新的产权制度,使企业拥有包括国家在内的出资者投资形成的全部法人财产权,享有民事权利,承担民事责任。以前的改革,由于没有能触及产权制度,不仅企业改革难以深入,而且企业很难完全摆脱行政机构附属物的地位。

转换企业经营机制,建立现代企业制度,企业内部改革也必须随之深化。要形成内部权责分明、团结合作、相互制约的管理机制。企业要按照市场经济的要求,完善内部经营管理,严肃劳动纪律,加强技术开发、质量管理以及营销、财务和信息工作,提高决策水平、企业素质和经济效益。当前最迫切的是落实劳动用工、人事管理和工资奖金分配等三项制度的改革。

企业内部三项制度的改革,是突破现有的利益格局,转换机制的“攻坚战”。长期以来,平均主义在我国流毒甚广,对国家对企业危害甚大,例如“干部能上不能下”、“职工能进不能出”、“工资奖金能多不能少”、企业经营状况再差也“只能活不能死”等等。这些都是搞好搞活国有企业的主要障碍。平均主义在一些人的头脑中根深蒂固,一些地方和企业 在分配上存在所谓干多干少一个样、干好

干坏一个样、干与不干一个样的问题,严重腐蚀人们的思想,使少数后进职工视平均主义为“护身符”,争工资、争奖金、争职称,不满足,养了一些懒人。打破平均主义是一场思想上的革命,对此万万不可掉以轻心。改革深化以后,必然涉及许多单位和个人的利益问题。比如,建立新的人事制度,干部要实行聘任制,打破一次分配定终身的“铁交椅”,打破单纯讲学历、论资历、凭职称的惯例,打破干部与工人的界限。干部聘不上就得从那个位置上下来,有的到第一线当工人。建立新的劳动制度,职工要进行劳动优化组合,打破“铁饭碗”式的固定工制度,什么工种拿什么工资,待岗的收入要减少。实行全员劳动合同制,根据合同,职工既能进厂也能出厂,双向流动。建立新的分配制度,要在明确岗位职责和岗位工资挂钩的基础上,依靠群众搞好岗位综合评价,职工分配尽可能地向技术岗位和脏、累、热、苦的工种倾斜,企业收益分配尽可能地向发展生产即技术进步、技术改造等方面倾斜。打破职工分配平均主义,拉大分配差距,多劳多得、少劳少得、不劳不得。真正体现社会主义“按劳付酬”原则。另外,通过贯彻《企业法》、《破产法》和转轨《条例》,对那些因产品没市场或其它原因实在难以搞活的企业,有的要关停、有的要并或转,劳动力和其它生产要素要重新配置,以解决“企业能活不能死”的问题。解决这几个难题都与职工切身利益有关,必然会出现一些思想问题,而职工中老、中、青三个层次的心态也不尽相同,思想政治工作和切合实际的合理政策一定要跟上去。武钢内部改革“静悄悄”,杭州“娃哈哈”兼并杭州罐头厂,“小鱼吃大鱼”等许许多多成功的实例说明,人们的思想会有一个从不适应到逐步适应的转变过程。

当然,企业内部改革也需要企业外部配套进行。企业三项制度的改革必然要求社会福利、保险、就业、救济制度等方面的改革跟上去,才能给企业改革创造良好的条件。如果配套改革跟不上,必然拖住企业内部改革的前进步伐。

在这里,我想要强调的是,企业内部三项制度的改革不仅是转换企业经营机制的重要组成部分,也是建立现代企业制度的重要组成部分。中共中央十四届三中全会决定在关于现代企业制度的基本特征中说:“企业在市场竞争中优胜劣汰”,企业通过建立科学的管理制度“调节所有者、经营者和职工之间的关系,形成激励和约束相结合经营的机制”。所以,三项制度的改革,企业必须着力做好,改革方案要完善,更要做艰苦细致的思想政治工作,向广大职工讲清打好“攻坚战”的重要政治意义和具体部署。第一,企业三项制度的改革,打破平均主义,解决国有企业低效率运转的问题,是解放和发展企业生产力的一个重要前提,是社会主义制度的自我完善,从根本上说,是工人阶级和全体劳动人民的长远利益所在。要通过耐心启发,热情开导,帮助职工打消顾虑,使大家都明白打破“铁饭碗”是为了取得“银饭碗”、“金饭碗”的道理,提高广大职工搞好三项制度改革的自觉性。第二,改革三项制度不是只对工人而不触动干部,从某种意义上说,企业三项制度的改革首先要从人事制度改革做起。一些企业成功的经验表明,凡从改革干部制度着手,效果都好。对干部实行聘任制度,量德、才录用,能上能下,树立了良好的榜样。榜样的力量是无穷的,而且,随着政企完全分开,干部制度也应有所不同,政府实行公务员制度,企业则应相应地建立有利于企业领导和管理干部的职业化制度,使大批企业工作者把毕生精力和追求放在办好企业上。第三,改革三项制度与职工的主人翁地位、作用和民主管理并不矛盾。改革的目的是破除束缚生产力发展的旧体制、旧框框,确立企业的真正自主权。没有企业自主权,何来职工主人翁地位和民主管理。有些人不明白这个道理,常常把企业三项制度改革同职工主人翁地位对立起来,是错误的。

实现党的十四届三中全会关于转换企业经营机制,建立现代企业制度的宏伟目标,我认为当前需要解决三个方面的问题:

1. 政府职能转变过慢。现在企业一方面感到宏观经济调控不

力,企业经营环境恶劣,未有大的改变;另一方面又感到政府部门对微观经济管理过细使企业不能自主,企业仍被绳捆索绑。政府机构改革滞后,机构层次重叠、部门林立、职能交叉、冗员过多,习惯于高度集中的以行政管理和直接控制为主的工作方法,办事效率低下,形成多少只手同时伸向企业等问题长期得不到解决,严重影响了企业经营机制的转换。

李鹏总理在八届人大二次会议《政府工作报告》中说,“要坚持政企分开,把属于企业自主权范围的事情交给企业,把应由市场解决的问题交给市场,……政府主要搞好宏观调控、综合协调和社会管理。”按照这个思路,我认为政府职能应朝着下面三个方向转变:一是由微观管理转向宏观管理。政府部门放弃对企业生产经营活动和企业内部事务的直接干预,集中精力搞好宏观控制,并逐步建立起适应社会主义市场经济的宏观调控体系,使之逐步制度化、法制化。二是由直接管理转向间接管理。由单纯的行政干预转向综合运用经济、法律和必要的行政手段来实施管理。经济的和必要的行政手段,也应以法律为依据。三是由“管”字当头转向服务监督,变“指令”为指导。改变长期以来企业围着政府机关转的局面,重点做好行业规划、协调、服务和监督工作。改变过去采用行政手段评价企业和评价产品优劣及检查、评比、验收等老一套形式主义工作方法,把管理寓于服务之中。

转变政府职能,必须同精简政府机构一道进行。以往精简机构已多次,机构未精反而更庞大,人未减反而更多。原因是没有抓住政府职能转变这个根本问题,只是在机构裁减和改变企事业单位隶属关系上作文章,而工作方法和工作作风没有变,风头一过,又“增人设庙”。历史经验告诉我们,精简机构必须和政府职能转变结合起来。

转变政府职能,目的是提高工作效率。政府部门机构愈庞大,办事手续愈繁琐,效率就愈低下。办一件事要盖几十到上百个公

章,说明职责不明确,谁都要盖章的权力而谁又都不负责任。所以,提高政府工作效率,关键是精简机构。

2. 在转换企业经营机制过程中,侵权和截留企业权利的事件时有发生。经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。企业是市场竞争的主体,企业改革的关键是转换经营机制,转换经营机制的重点是落实企业经营自主权。现在在一些地方,法律赋予企业的自主权不能完全落实,尤其是一些政府部门打着向“经济实体”转变的旗号,利用手中的行政权力,不顾国法采取强行干预,硬性组建一些“翻牌”公司或“拉郎配”式的“企业集团”,将一些政府部门“企业化”。我认为,在改革机构、转变政府职能的过程中,将一部分专业经济部门转变为行业管理机构或经济实体是可行的,也是需要的。但这种实体必须是真正的企业,不能兼有政府职能。那种不顾企业自主权与自愿与否,生拉硬拽把属于企业的正当权益收走,甚至取消企业的法人资格,使企业重新成为变相的行政附属物,是不符合市场经济规律的。现在一些“翻牌”公司以权截留货源,以权占领市场,又收权又派款,既是“老板”,又是“婆婆”,利用手中之权谁不“自愿”,就撤谁的职。这种做法完全违背改革宗旨,不仅不能把企业搞好搞活,而且也不利于市场主体的形成,还会在全国或一个地区强化行业垄断,窒息企业和市场活力,给即将制定的“反垄断法”带来新的阻力。这种所谓“转变”,同改革的目标背道而驰,其实质是政企合一的新“版本”,是旧体制在新形势下的复归,应引起人们的注意。政府部门在改革中组建的经济实体必须同原机关脱钩,权力不能进入市场,企业间的联合必须坚持自愿的原则。

3. 对不同所有制企业实行不同政策不利于调动企业积极性,影响国有企业活力。市场经济要求对各种所有制经济一视同仁,创造企业间公平的竞争条件。在特定条件下给某种经济如乡镇经济,“三资”企业等以特殊政策促进其发展,是必要的也是正确的,但对