

国企改革新视野丛书

国企改革的 难点与对策

齐勇 著

新华出版社

国家社会科学基金项目

国企改革 的 难点与对策

· · ·

· · · · ·

国企改革新视野丛书

国企改革的难点与对策

齐 勇 著

新 华 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

国企改革的难点与对策/齐勇著. - 北京: 新华出版社, 2000.2
(国企改革新视野丛书)

ISBN 7-5011-4792-2

I. 国… II. 齐… 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 (2000) 第 03697 号

国企改革的难点与对策

齐勇 著

*

新华出版社出版发行
(北京宣武门西大街 57 号 邮编: 100803)

新华书店经销
新华出版社激光照排中心照排
北京师范大学印刷厂印刷

*

850 × 1168 毫米 32 开本 10.5 印张 210 千字
2000 年 3 月第一版 2000 年 3 月北京第一次印刷
ISBN 7-5011-4792-2/F·686 定价: 20.00 元

序 言

国有企业改革是全国人民都十分关心的一个问题，因为它直接牵涉到国家的前途和命运，牵涉到千家万户老百姓的切身利益。我国的城市经济体制改革，一直是把搞活国有企业作为改革的中心环节。经过 20 余年的改革，国有企业在总体上发生了较大的变化，有些企业活力得到增强。然而，不可否认，我国国有企业还没有从整体上搞好搞活，国有企业亏损面和亏损额仍旧很大，经济效益仍然不好。解决国有企业所存在的问题与困难，已经到了刻不容缓的时候了。这里，有必要对国有企业 20 余年的改革历程作一深刻反思。

1978 年 12 月十一届三中全会召开，指出旧经济体制的弊端是权力过分集中，应当让地方和工农业企业在国家统一计划指导下有更多的经营管理自主权。在这种情况下，中国开始了对国有企业进行“简政放权”或“放权让利”为基本思路的改革。从此，国有企业改革的序幕就拉开了。

按照上述改革设想，我国当时对国有企业进行改革的重点是扩大企业经营自主权，打破分配上的大锅饭和推行经济责任制。通过改革，使企业有了一定的经营自主权以及独立的经济利益，调动了企业以及职工两方面的积极性，企业开始重视市场的调节

作用，普遍增强了市场观念与竞争观念，取得了比较显著的经济效益。然而，在改革过程中也出现了一定的问题，主要是当时并没有把企业当作一个相对独立的商品生产者来对待，企业应有的经营自主权与经济利益没有得到落实。另外，当时实行的利润留成办法不够完善，企业与国家之间讨价还价，“一户一率”，企业之间苦乐不均。因此，为解决国家与企业之间的利润分配关系，避免各种形式的利润留成办法和盈亏包干办法的缺陷与不足，我国于1983年、1984年分步进行了以利改税为中心内容的工商税制改革。

所谓利改税，又称以税代利，就是把国营企业向国家上缴利润改为按国家规定的税种及税率交纳税金，税后利润完全归企业支配。目的在于通过税收形式规范国家与国营企业的分配关系。这项措施于1983年起在全国普遍试行。实行利改税的第一步，就是在大中型国营企业实行税利并存。第二步利改税从1984年全面推行，实行完全的以税代利。事实上，因为核定企业固定资产的工作非常复杂也很难明确，所以，第二步利改税的改革并未真正实施。通过税利改革，一方面有利于实现政企分开，促使企业转变经营机制；另一方面通过税利分流，成立了一个国有资产管理机构，这不仅为有效地行使国有资产管理职能提供了条件与可能，而且也为实现政企职责分开，促进企业经营机制转变，继续深化经济体制改革找到了一条出路。然而，国有企业实行两步利改税后，由于“利”全部并到“税”上，国有资产的投资及经营效益不见了，国家只有投入不见产出。这种做法，与政府作为生产资料所有者的地位发生了矛盾。

1984年党的十二届三中全会的召开标志着我国的企业改革进入了一个新阶段。全会从理论上明确了全民所有制企业是一个相对独立的商品生产者，因此国有企业改革就超越了扩权让利这

一阶段，前进到如何科学地实现企业的所有权与经营权分离、合理解决企业作为一个独立的商品生产经营者而应具有一定的权贵利的阶段。在对全民所有制经济实行所有权与经营权适当分离的改革实践中，创造了一些行之有效的形式。最典型的形式就是实行承包制。承包制在 1987 年春天开始在全国范围内推广。实行承包制，有利于把企业的经营成果与承包人和职工的个人利益挂起钩来，调动承包者与职工的双方积极性；有利于减少主管部门对企业的直接行政干预，较大幅度地触动传统的政企合一的国有企业体制，促进企业经营机制的转变。承包制的推广，造就了一批搞得活、效益好的企业，也保证了国家财政收入的稳定增长。然而，承包制本身也有其固有的缺陷。主要表现在：在企业同国家的关系上，由于承包利益基数难以定得合理，多数企业采取同政府一一谈判的办法，缺乏科学性，导致各个企业之间苦乐不均，形成“鞭打快牛”的局面。而且往往承包基数偏低，使国家利益受到损害，承包人所得过多，导致承包人与职工之间收入差距过大，产生新的矛盾；承包制还存在着承包人负盈不负亏，短期行为严重，损害企业发展后劲等缺陷和矛盾；此外，由于发包方与承包方权利不对称，政府随意变动契约关系，使承包合同无法履行。因此需要有更为规范的东西把政府与企业的责权利都固定下来。在这种条件下，1988 年我国制订了《企业法》，1992 年又制订了《全民所有制转换经营机制条例》，具体地规定了国有企业的权贵利，扩大了企业的生产经营自主权。

国有企业改革经历了放权让利、两步利改税、承包经营责任制、转换企业经营机制等不同阶段，虽然这些改革取得了一些成就，但是，总的来说，国有企业的活力并没有得到普遍而有效地增强。随着经济体制改革的深入发展，国有企业活力不足的深层次原因进一步暴露出来。长期困扰国有企业的政企职责不分、自

主权难以落实、约束机制不健全、经营观念落后、历史包袱沉重、国有企业资产所有权虚置、经济效益低下等问题日益突出。这些困扰国有企业的深层次的问题要想得到解决，必须突破原有的国有企业改革的模式框架，从放权让利、政策调整的改革，跃进到进行制度创新，建立现代企业制度的高度上来。

建立现代企业制度，就是要使国有企业进行企业制度创新，就是要探索出一种把公有制的优越性与市场经济有机结合起来的新体制，解决国有经济与市场经济的深层次矛盾。通过建立现代企业制度，促使国有企业能有效地实现政企分开、两权分离，使国有企业能取得独立的法人财产权，成为能够自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争主体，充分调动广大职工的积极主动性，解决国有企业效益低下的问题，保证国有企业在我国的国民经济中起到主导作用和骨干作用。20年的国有企业改革基本上是沿着这个思路前进的。

然而，20年来，虽然经过各种方式的改革，国有企业的活力有所增强，对宏观环境 and 市场变化的适应能力逐步得到了提高，经济效益有所改善，但从总体上看，国有企业的经济效益仍然不高，企业仍不适应市场，国有企业仍旧面临着重重的困难与问题。无疑解决这些矛盾，必须要通过进一步深化企业改革，逐步建立起产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度，使国有企业通过改革，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，这是国有企业改革的方向与目标。但这并不意味着，我国国有企业改革的方向就是简单地通过建立现代企业制度，把国有企业改造成为能够进入市场适应市场的法人实体和市场竞争主体。

从国有企业改革初期以至到现在，我国经济学界有一种错误认识，就是认为国有企业改革的方向就是市场化，认为国有企业

只有完全进入市场，完全适应了市场才算改革取得了成功。

单一的市场化的改革使国有企业改革陷入困境。20年来国有企业改革的进程表明，这种单一化的改革模式有很多问题难以解决。按照这一思路的要求，国有企业应成为实现了政企分开的完全独立的市场竞争主体。但在坚持国家所有权不变的前提下，如何实现企业的完全自主经营、自负盈亏和实现政企分离呢？按照这一改革思路的要求，国有企业应当完全以获得的利润的多少与经济效益的高低为改革追求的目标，可是这样国有企业又怎能实现它所肩负的社会公益目标和社会义务和责任？此外，我国的国有企业数量众多，其规模大小、位置、建立时间、物质技术基础及功能等等方面的差别很大，隶属产业部门各异，针对我国国有企业的这种实际情况，我们又如何用单一的市场化改革模式对它们进行改革呢？

可以说，国有经济的问题一方面来自于国有企业制度所固有的缺陷，即出资人的无限责任、产权的封闭化、企业的预算约束软化、两权不分、政企职责不分，政资合一等等。另一方面又来自于国有企业数量过多，规模过小，形不成规模经济，以及国有经济分布领域过宽，布局不合理。对于后者，一方面大企业难以把企业规模做大，效益搞好，形不成有规模有国际市场竞争力的大企业和企业集团。而另一方面，小企业则因资金少，设备差，管理水平低、新产品无销路等等原因而陷于困境，整个国有经济处在不死不活的状态。而且，由于政府把大量精力与财力投入到自己不该多插手的一般竞争行业和一般生产加工企业，使自己本来应该办好的事却没有时间没有精力去办；本来国家应该重点扶持的如基础产业、自然垄断性行业、支柱产业、高新技术产业以及关系到国家安全的行业却很少有资金去支持，国有经济主导作用未能得到有效发挥，这导致在社会主义市场经济条件下政府职

能的严重错位。

因此,在这种情况下,为解决国有经济存在的问题,一方面除要在国有企业建立现代企业制度以外,另一方面,还必须要对整个国有经济进行战略性改组,收缩战线,加强重点。要根据国有企业的性质、功能、规模大小,并结合企业所在行业领域的特点以及各个企业自身的特点,区别对待不同国有企业的改革方式。对于处于非竞争领域的国有大型企业和企业集团,由于这些企业大多分布在关系到国民经济命脉的关键领域和重要部门,对于这些企业和企业集团,国家还要继续掌握和控制。而对于大多数处于竞争性领域的大中型国有企业应当进行股份制改造,一些比较重要的企业可以改组为公有资产控股的公司制企业,而对竞争性领域中一般性国有企业,可以改造成为自由持股、交叉持股的股份制企业。除此之外,通过采取改组、联合、兼并、股份合作制、租赁、承包、托管、拍卖、出售等形式,放开搞活国有小企业。

总之,经过 20 余年的改革,我国理论界对国有企业改革的认识,已由过去的在计划经济体制框架内实行放权让利、调整分配关系的改良式改革,跃升到对国有经济结构与布局进行调整,对国有企业进行制度创新,建立适应社会主义市场经济体制的现代企业制度的改革新阶段和新高度。

党的十五届四中全会通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》,在总结过去国有企业改革成功经验的基础上,进一步明确了国有企业改革和指导方针,提出了国有企业改革与发展的一系列重大政策措施。中央召开全体会议专门研究国有企业的改革和发展问题,改革开放 20 年以来这还是第一次,充分体现了党中央对国有企业改革问题的重视与关心。

十五届四中全会提出了国有企业改革必须坚持的指导方针：(1) 以公有制为主体，多种所有制经济共同发展。(2) 从战略上调整国有经济布局和改组国有企业。(3) 改革同改组、改造、加强管理相结合。(4) 建立现代企业制度。(5) 推动企业科技进步。(6) 全面加强企业管理。(7) 建立企业优胜劣汰的竞争机制。(8) 推进企业精神文明建设。

对于国有企业改革的方向和方针，中央是十分明确的。《决定》的出台，极大地推进了国有企业改革的步伐。但同时也应看到，我国国有企业改革仍面临着重重困难和阻力。这些困难来自于实际工作和理论工作两个方面。今年是国有企业改革取得成功的最后一年，也是最关键的一年，因此，必须采取切实有效的措施对这些深层次的问题加以解决。

齐勇同志的《国企改革的难点与对策》一书，正是在这一大的背景下写作并出版的。作者在广泛借鉴研究了相关的国有企业改革的实际经验以及各种理论观点的基础上，突破了以往静态地研究国有企业改革的思维定势，从计划经济向市场经济体制转轨的动态过程来分析和研究国有企业改革中所出现的各种实际问题与理论问题。作者在马克思主义经济理论的指导下，对国有企业改革的历程进行了深刻反思，阐述了自己对十五届四中全会规定的独到见解，提出了自己对国有企业改革思路的系统看法，全面而系统地反映了国有企业改革的概貌。全书既分析了国有企业改革的理论基础，也提出了国有企业改革的具体思路与对策。因此，与其它同类著作比起来本书显得理论性更强，内容更为全面而深刻。

另外，针对当前实际工作和理论工作中出现的热点问题和难点问题，比如股份制企业中“一股独大”、“所有者缺位”、企业内部法人治理机构不完善、“内部人控制”、企业经营机制难以转

换等难点与问题，作者准确及时地展示出我国国有企业改革中出现的最新理论观点与实际做法，并相应地在理论和改革对策上作了富有新意的探讨。对于近来出现的“债转股”、“年薪制”、“期权激励”以及国有小企业的股份合作制改革等等问题，作者也进行了详尽地分析，具有新意。

应该说，对于一个刚刚出师的年青人来说，能完成《国企改革的难点与对策》这样一个大题目确实是有一定困难的。作者的探索精神以及创新勇气是难能可贵的。论著显示了齐勇同志有较强的理论功底、清晰的逻辑思维能力以及较为扎实的文字功夫。这些都是值得赞许的。

当然，国有企业改革是一场广泛而深刻的革命，它涉及到的问题很多，也很复杂，要想把这个题目做好，还需要作者继续深入地进行理论探索 and 实际探索，争取把这个题目做得更深入些、更扎实些。

魏 杰

2000年2月20日

目 录

序 言	魏 杰 (1)
第一章 社会主义阶段公有制的特点	(1)
第一节 马克思主义关于社会主义公有制的 论述	(2)
第二节 社会主义阶段公有制的特点	(12)
第二章 国有企业的历史地位	(28)
第一节 国有企业的形成	(29)
第二节 社会主义国有企业和资本主义国有 企业的区别	(35)
第三节 国有企业的历史成就	(40)
第四节 国有企业在社会主义经济中的重要 作用	(47)

第三章	传统计划经济体制的弊端及其改革	.....	(53)
第一节	计划经济体制下的国有企业	.....	(54)
第二节	对我国原有经济体制的改革	.....	(66)
第四章	国有企业改革历程回顾	.....	(80)
第一节	十一届三中全会以前改革的基本情况	.....	(80)
第二节	国有企业改革的回顾与反思	.....	(84)
第五章	国有企业建立现代企业制度的途径选择	.....	(96)
第一节	国有企业现状及反思	.....	(97)
第二节	对国有企业的分类考察	.....	(106)
第三节	国有经济结构不合理及其影响	.....	(119)
第四节	建立现代企业制度的途径选择及其 配套措施	.....	(128)
第六章	竞争性国有大中型企业与现代企业制度	.....	(140)
第一节	建立现代企业制度的难点与问题	...	(141)

第二节	理顺国有企业产权关系	(152)
第三节	完善公司法人治理结构	(164)
第四节	解除“新三会”与“老三会”矛盾	(180)
第七章	国有小企业改革与股份合作制	(191)
第一节	国有小企业改革的总体思路	(192)
第二节	国有小企业改革的优选模式	(203)
第八章	政府职能转变与政企分开	(221)
第一节	对传统体制下政府职能的考察	(222)
第二节	政府职能转变中存在的主要问题 ...	(226)
第三节	推动政府职能转变, 实现政企分开	(229)
第九章	合理解决国有企业的历史债务	(236)
第一节	国有企业债务负担的状况及其成因	(237)
第二节	解决国有企业债务问题	(243)
第三节	关于“债转股”问题	(249)

第十章 减轻企业办社会负担	(260)
第一节 国有企业办社会的影响	(261)
第二节 积极推动企业分离社会负担	(264)
第三节 建立与完善社会保障制度	(268)
第十一章 加强国有企业管理工作	(277)
第一节 国有企业管理现状	(278)
第二节 改革与管理的关系问题	(284)
第三节 实现企业管理现代化	(290)
第十二章 推动国有企业技术进步	(300)
第一节 国有企业的科学技术发展现状	(301)
第二节 加快国有企业技术进步进程	(307)
参考文献	(315)

第一章 社会主义阶段公有制的特点

我国现阶段国有企业改革的必要性与根据，不仅来自对传统的高度集中的计划经济体制的弊端的深刻分析，而且也来自于马克思主义经典作家有关生产资料公有制的论述与我们对社会主义初级阶段公有制特点的认识。为了说明国有企业为什么要改革以及改革的目标状态如何，首先要搞清楚马克思、恩格斯以及列宁、毛泽东、邓小平等导师是如何论述共产主义与社会主义公有制理论的，搞清楚在社会主义初级阶段我国的公有制又具有什么不同于一般意义上的生产资料公有制的特点。这些问题是确定我国国有企业改革目标的直接理论依据和基础。相反，如果这些问题搞不清楚，在这些最基本的理论问题上认识有偏差，形不成共识，就不可能形成正确的改革思路，就会在许多问题上争论不休，就会延误我国的国有企业改革或容易造成国有企业改革偏离正确的方向，影响社会主义改革与现代化建设事业的发展。