

杨卫东 汪海粟 / 著

地方国有企业改制研究

关于武汉模式的理论思考与案例分析

DIFANG
GUOYOU QIYE
GAIZHI YANJIU

GUANYU WUHAN MOSHI DE LILUN SIKAO YU ANLI FENXI



经济科学出版社

杨卫东 汪海粟 / 著

地方国有企业改制研究

关于武汉模式的理论思考与案例分析

DIFANG
GUOYOU QIYE
GAIZHI YANJIU

GUANYU WUHAN MOSHI DE LILUN SIKAO YU ANLI FENXI



经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方国有企业改制研究：关于武汉模式的理论思考与
案例分析 / 杨卫东，汪海粟著. —北京：经济科学出版社，
2007.5

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6240 - 1

I. 地… II. ①杨…②汪… 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 (2007) 第 042045 号

责任编辑：杨 莉

责任校对：杨 海

版式设计：高文悦

技术编辑：李长建

地方国有企业改制研究

——关于武汉模式的理论思考与案例分析

杨卫东 汪海粟 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京汉德鼎印刷厂印刷

华丰装订厂装订

787 × 1092 16 开 21.375 印张 370000 字

2007 年 5 月第一版 2007 年 5 月第一次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6240 - 1/F · 5501 定价：38.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序一

我有幸经历了武汉市国企改革的主要过程，并在市委、市政府的领导下始终扮演着操盘手的角色，尝遍了酸甜苦辣。一天我咀嚼着其中滋味，忽然体味出一些值得书写的意义来。

国企改革是中国历史上的一个前无古人的事件，是中国走向市场经济的一个重要里程碑，它将给中国经济体制、政府行为模式、社会价值观带来深刻的影响。就经济体制而言，国企是计划经济的基础和载体，国企改革势必从根本上动摇计划经济体制，并为多种所有制企业的发展、为市场经济的建立铺平道路。就政府职能而言，“万能政府”、“无限责任政府”的核心是政企不分，即政府与国企的不分。改革使企业从政府附属机构的地位独立出来，“皮之不存，毛将焉附”，无限责任的政府职能势必转变。就社会价值观而言，在国有、集体、私企之间长期形成这样一种观念，即国有比集体高一等，集体比私企又高一等；在政府对企业的态度上，往往偏袒国企，歧视民企，通过改革，国企脱去了特殊法人的外衣，由此产生的社会价值观也将随之改变。从上述意

义上看，国企改革无异于一场革命。

在我国这场具有历史意义的变革中，武汉的国企改革具有研究的普遍意义和典型意义：其一，从抽样角度看，武汉位居中部，其经济发展水平、市场开放度和思想观念也居中游，大体可以反映我国东西南北重要都市加权平均的综合指数；其二，从国企数量看，武汉是我国老工业基地，大企业多，老企业多，行业门类齐全，改革难度大，具有典型意义；其三，从政策环境看，国家对东南沿海的开放政策，对西部开发的政策，对东北老工业基地的改造政策，武汉全部踏空，国企改革没有得到中央财政的支持，靠自费改革，具有普遍意义。因此，武汉是最好的标本，是中国最标准的缩影。研究透武汉的改革，就能以小见大，读懂中国的改革。

通常的研究往往是在事件完结之后，我们则始于进行时，这似乎不太合乎常规，但它有三大优点：第一，容易收集最直接的第一手资料。如果我们将此研究放在改革完成之后，很多资料可能失散、残缺不全，今天我们所做的研究尽管缺少一点历史感，但至少可以为后人积累资料。第二，有利于总结和修正我们的改革政策。国企改革作为一项矛盾很多、十分繁杂的工作，常常靠感觉、靠陈规、靠惯性操作，很少有人去提炼、去总结、去解剖。国企改革研究对我们而言也是一种工作研究，对政策和操作后面的调整和矫正是有益的。第三，容易记下我们的真实感悟，而不是被时间洗刷后的经验。我们是操作者，又是研究者，这使我们多了一些亲身的体验，这是难得的重要素材，如果我们不及时地记录下来，可能被后来者抽象掉。于是我将这个想法告诉了我的好友——中南财经政法大学 MBA 学院院长汪海粟教授，请求他的帮助，因为成天泡在会里的我，无论功力或精力都难以独立完成这项研究，我惟一可以贡献的是提供改革的第一手资料和累积的心得。汪兄欣然允诺，三年以后，于是有了这本“研究报告”。

三年里，我与汪兄多次商讨研究报告的写作，我们的意愿是：（1）该报告是学术研究，而不是经验总结，不隐恶、不虚美，多

一点学术含量、理论含量，多一点实话，包括我们对改革案例的选择都体现了这一定位。(2) 该报告重点研究武汉，但不局限于武汉，它不是方志，而是历史长河中的断代史，它的视野应是中国乃至世界的。(3) 该报告的指向是检讨过去、指导现在并为后来的国企改革提供借鉴。

由于我与汪兄的经历不同，我们的有些观点也不尽相同。我的态度一是充分沟通、探讨，力求达成共识。毕竟我们是同龄人，共同研究国资问题 10 余年，不少问题通过争论、修正，很容易形成共识。二是仁智不同，各存己见，保持学术研究的独立性。例如，关于“局部休克”的提法，我是不同意的，因为“休克疗法”是有特定的含义的。借用这个词容易在学术领域和政府层面引起误解，即使对“局部休克”进行注解和界定，也难奏效。况且“局部休克”很难概括武汉改革的特点。但汪兄太偏爱这个概念，认为没有更好的词语能取代它。又如“三权互动”一说，产权、债权我无异议，但“人权”一词似不太贴切，这里仅仅是指“身份补偿”和用工制度的内容，“人权”内涵外延都很广，用在此处，“帽子”似乎大了一点。再如 MBO（管理层收购）问题，我们曾进行过多次争论，最后观点已渐趋同，但从倾向上看，汪兄对经营者收购这种改制形式持积极态度，而我则始终持谨慎态度。诸如类似的问题还有一些，我们认为，学术研究允许不同观点的存在，只要能自圆其说，有理论深度，我们都欢迎。百家争鸣，供读者评说。

二

追根溯源，国企改革的孕育，肇始于 20 世纪 80 年代，如承包制、股份制、兼并重组等，但它们只是零星地触及产权，并且全然未涉及职工身份转变，它们是母体内的胚胎，在与旧体制的抗争中不断长大，但它来不及按预产期出生，便在紧缩经济效应

下被挤压出来。

众所周知,我国经济运行存在着忽冷忽热、忽紧忽松的周期病。1992年邓小平同志南巡之后,我国经济出现井喷式的高涨,1993年以后我国开始实行宏观调控,采用行政手段实现“软着陆”。经过三年紧缩,形势正准备缓和,1997年又出现了亚洲金融危机,在这场危机中尽管中国未受到直接冲击,但出口和外资出现大幅度下降。尤其是为了防范金融风险,我国加强了银行责任制,并上收了贷款权力,结果形成新一轮更严峻的紧缩,加之2001~2002年美欧日陷入经济衰退所带来的影响,使本次紧缩大约持续了10年。紧缩带来的直接后果是生产过剩,经济不景气,国企全面亏损。2000年不堪重负的地方政府,不等中央号令,即行探索了各类国企改革举措。

武汉市政府的改革动员令是2000年6月发出的,市政府办公厅102号文件首次提出了国企改革的政策和要求,主要内容可归纳为“三转”:转产权——一元转为多元或国有转为民有;转身份——国有企业职工转为市场聘用职工;转机制——按合同管理,按贡献取酬,打破“铁饭碗”、“铁交椅”、“铁工资”制度。这是一个划时代的文件,由此,以产权制度改革为重点的大规模国企改革正式开始;这是一个充满稚气的文件,由于改革无先例可援,无论在政策上、程序上、配套上都有许多不成熟之处;这是一个有局限性的文件,只对中小国企改制生效,大企业未列其中。

由于国企改革来得太匆忙,我们的社会保障制度也未能及时做好准备。国企改革意味着国有职工与“生老病死有依靠”的国企脱离关系,意味着部分职工被抛向社会,下岗失业,而我们的社会保障制度建立较晚,2000年时只有养老保险,且入不敷出,失业保险、医疗保险处在初步探索中,国企改革缺乏社会保障强有力的支撑。不言而喻,“早产”的国企改革面临着严酷的环境和激烈的矛盾。

为了使早产的国企改革实现顺产,武汉市政府采取了大量的助产举措,主要特点有三:第一大特点是行政强力推动。这次改

革名义上是市政府办公厅发文，却代表了市委、市政府的意志。市委、市政府成立了国企改革领导小组，每年制定改革的目标、任务、重点，制定改制时间表，建立各级目标责任制。重点企业还成立了市领导挂帅的改制工作专班。尽管这次改革从未冠以“运动”二字，但其操作程式、民众参与度和社会影响力与运动无异。

行政强力推动改革自然不是一种理想的模式，用行政的方式推进市场化进程在理论上似难说通，但在我国却很实用。因为在计划经济壁垒林立的情况下，只有行政的强力推动可以逐步开拓出市场经济的天地。试看我国的对外开放、多种所有制经济发展、加入 WTO，哪一步未印记着浓厚的行政色彩？国企改革更当如此，因为，政府是国有企业的出资人，改不改？如何改？出资人说了算。行政强力推动的另一原因是，企业缺乏改革的内在动力。改革实质上是一种利益的调整，谁能获得利益，谁就有改革的动力。农村的土地承包制是因为农民可以多劳多得；企业的承包制是因为企业可以获得更大的生产经营权和利润分配权，这类改革属于多数人可获利的改革。国企改革则不然，如果你限制经营者收购，在改革中经营者就会从实际控制人或“二老板”的地位上掉下来，成为“打工者”，而工人则会失去“铁饭碗”，尽管改革对社会进步、经济发展是件功德无量的大事，但要想通过做思想工作，让全体职工和经营者自觉地加大改革力度是十分困难的。因此，行政强力推动成为一种自然选择。

“行政强力推动”有其合理性，但决不可过度夸大。企业改革毕竟属经济的范畴，用运动的方式会产生许多负面效应，出现欲速不达的结果。我体会“强力推动”关键是要把握度。

武汉国企改革的第二大特点是三权互动，即产权、债权、用工权的联动改革。这三权是企业改制的关键，或曰难点。企业的核心是产权，由此派生企业的一切。过去我们曾探索过许多改革路径，但没有获得真正的成功，因为没有涉及产权，企业还是政府的一个附属部门，从领导人到企业目标还是政府说了算。要彻

底改革企业的性质，必须实现产权多元化。

但产权的变革不是一项轻而易举的事情，首先它附着有大量的债务，例如在 2000 ~ 2005 年间，武汉改制企业为 2065 家，其资产负债率达 93.49%，国有银行是最大的债权人。没有债权人的同意，企业改制则难以动弹，因此需要债权人的参与和配合。开始是企业与银行一家一家谈清偿比例，继而由营运机构与银行谈几家打捆的偿债思路，最后由市国资委出面，与四家金融资产管理公司谈债务整体打包。虽然债务打包有一些问题值得探讨，但它毕竟引入了某些市场机制，为消除企业债务找到一个较为合理的途径。

除了债务外，依附于产权上的还有国有职工。在原有体制下，国有企业的职工是经政府机关部门下达指标分配而来的，虽然收入不高，但“生老病死有依靠”；在政治地位上，职工是企业的主人，并由此长期形成“职工能进不能出，工资能高不能低，职位能升不能降”的企业运行机制。要实现产权多元化，必须正视这一现状，解开这个结。说到底这是企业用工权和职工劳动权的问题。武汉市采取了一种简单、实用的办法完成了对职工国有身份的补偿，即对所有职工签署与国有企业解除劳动关系的法律文书，并按每个职工的工龄和企业的工资水平折算职工的补偿金，然后，改制后的新企业按市场经济的原则与职工签订聘用合同。这种方式有两大积极作用：（1）可以补偿职工在改制中失去的部分利益，缓解矛盾。（2）职工不再有“国有身份”的意识（身份已买断），新企业与职工签约，容易建立新的机制。但这种办法的弊病也是显而易见的。从理论上讲，身份补偿的依据不足，从实践上看，对失业和改制后在岗的职工补偿标准一样，这本身是不公平的补偿，没有体现对弱者的救助原则。但是，总的看，这是一种容易被大多数职工接受的办法。

第三大特点是逐步规范。国企改革是一个探索的过程，很多事情都是在“摸着石头过河”的过程中逐步修正、调整、完善。譬如，关于企业资产的清查，开始我们只强调要进行资产评估，

后来又要求增加审计,并规定审计、评估必须由两个中介机构分别做;关于维护职工权利,开始我们只强调要开职代会,后来规定,改制方案职代会要讨论,评估报告要公示,经营者持股职代会要推荐,职工安置方案职代会要通过;关于产权交易机制,开始我们也要求进市场,但未强制执行,后来规定一律进市场,取消区级市场,市场以挂牌竞标为主,不仅考虑价格,更考虑发展计划,并根据实践,制定了一套挂牌评标规则;关于产权受让方的选择,开始我们鼓励经营者和职工持股,后来逐步规范制度,只鼓励市场化 MBO,并将吸引有实力的战略投资者作为改制的一大任务。几年来,武汉市根据改制出现的新情况、新问题,不断出台相应的政策规定,保证了改制有章可循、规范操作。

这些措施的效果是明显的,从 2000~2005 年底,武汉市完成国企改制 2065 家,职工 33.9 万人转换了身份,共支付各类改制成本 71.3 亿元,其改制的深度和广度在全国大城市中当居前列。尤其值得欣慰的是,在这场涉及几十万人利益的改革中,社会未出现大的波动。

当然,这并不表明武汉的国企改革可以高枕无忧,不存在问题。国人盛行的思想观念是“不患寡而患不均”。武汉市国企改革之所以未引起大规模的信访,大概应归功于“均贫”之策。我们严格了“公开、公平、公正”的操作规程,在解决“不公”和“不均”问题上下了大力,杜绝了“一夜暴富”的现象,但这并不意味着很好地解决了职工的民生问题。中肯地说,早年的国企改革给武汉带来的问题也不少:

1. 改制成本严重不足,导致职工经济补偿金标准偏低。武汉市作为老工业基地,国企债务包袱比较沉重,国有企业变现资金不足,很难解决一大批困难企业的改制问题。尽管武汉市出台了支持企业改制的政策,但是很多企业支付经济补偿金水平较低,相当一部分企业经济补偿金的水平为 591 元/年·人左右。部分企业虽然参加了城镇基本医疗保险,由于缺乏资金,离退休人员的医疗保险费不能一次缴清,对职工就医产生了一定的影响。

2. 职工基本养老社会保障、最低生活保障水平较低。由于武汉市国企困难较多,在缴纳基本养老金方面做得不够,多数企业不能足额缴纳养老金。从2000年实行基本养老金社会化发放以来,养老保障基金收支缺口严重。每年缺口都在10亿元以上,并逐年增加。目前,武汉市养老保险个人账户空账金额已达100多亿元。由此,武汉市职工养老金水平在全国处于比较低的水平。截至2005年6月底,武汉市企业退休人员对平均待遇水平为580元/月,低于全国666元/月、湖北省596元/月的平均水平。最低生活保障仅为220元/月,面对物价不断上涨的状况,改制企业职工在住房、医疗、子女教育等方面存在着一定的困难。企业退休人员对待遇水平偏低问题反应强烈,矛盾突出,稳定任务极其艰巨。

3. 再就业财政负担较大。目前,武汉市因国企改革每年有1.5万名下岗失业人员,加上再就业中心未解除劳动关系尚未就业的下岗职工近2万人,完成“并轨”工作需资金3亿多元。近年来,武汉市加大了对1.2万名困难群体就业和社保援助工作力度,2006年落实再就业扶持政策需资金4亿多元,加上完成“并轨”工作共需资金7亿多元。而中央财政对武汉市就业再就业补助资金和下岗职工基本生活保障资金的财政转移支付每年约1.4亿元,地方财政按一般性预算收入1.5%筹集就业再就业资金近1亿元,每年资金缺口近5亿元,给武汉市再就业带来很大影响。

这些问题在我国老工业城市不同程度都有,如果不引起高度注意,将对我国经济的发展产生严重阻碍。

三

关于国企改革问题始终存在着许多争论,尤其是2004年以来郎咸平教授将此讨论引向高潮,并引发了人们对房改、医改和教育改革的质疑。2005年虽被确定为“改革年”,结果成为“反思

改革年”。

“反思中国的改革”是必要的，我们进行了20余年的改革，取得了很大的成绩，同时也积累了许多关系民生方面的问题，改革已进入一个新的“拐点”，需要通过“反思”，调整改革、完善改革，将改革引向深入。

但我发现有些讨论不仅涉及改革的路径、方法问题，而且涉及对国企改革的价值判断问题，即国企改革是否必要？是否必须？这些问题是值得厘清的。

郎咸平指出，“在这一轮新自由主义主导的改革，也就是所谓的国退民进，会再度把生产资料给资本家。——这次的产权改革有两大特点，第一是法律缺位下的合法性，第二是买卖双方自定价格的交易”。我赞成他的部分论点，因为确实有些地方存在“国退民进”的思潮，也有一些地方存在产权制度改革不规范，造成国有资产贱卖的现象，但郎先生以偏概全是不对的。我们知道，国企主要集中在中央和特大城市。目前，中央企业改制比例极小，规制极严，特大城市往往也有较严格的改制程序，以武汉为例，绝大部分的国有产权转让都是在市场上公开、公平、公正操作的。国有资产流失应是极少的现象。

“国退民进”是一个似是而非的概念，国有资本在市场经济的运行中“进”与“退”是它的常态。同理，民营资本在市场经济运行中的“进”与“退”也是常态，两者在市场经济中是互动的，既有“国退民进”，也有“国进民退”，还有“国进国退”、“民进民退”。在某一个时期可能“国退民进”或者“国进民退”的现象多一些，但这种现象既不可能成为一种思潮，也不可能成为一种政策和方针，因为任何一种极端的现象都不符合我国的基本经济制度。因此，一味地“国退民进”不可能成为我国现阶段国企改革的方向。

郎先生不赞成国企改革，他通过对香港上市公司和国内A股上市公司的分析，得出一个似乎值得高兴的结论：国企绩效不输民企。但我不敢苟同。第一，到香港上市的国企大体分两类，一

类是地方政府倾其全力“打包”而成的优质资产，还有一类是中央资源垄断型企业，它们与民企本来不具可比性。第二，国内A股市场信息披露规范性较差，目前还难以简单地用这样的信息数据推测结论。第三，以我国国企盈亏数据分析，2005年我国国企向两极发展，一方面是获取暴利的极少数企业，主要集中在垄断行业，如中石油、中石化、中海油三家利润占全部央企利润总额的一半，是靠油价大幅上涨取得的。另一方面是大多数的国企处于亏损状态。据国家统计局统计，2005年我国国企亏损达1026亿元，创近16年来新高，其原因是“产品成本上升较快、价格机制尚不完善、产能过剩效应开始释放、缺乏核心技术”所致。可见，国企离开行政垄断，很难“不输民企”。

国企效率低下，不是中国特有的现象，而是一个世界性的难题。正因为如此，才有了“撒切尔革命”，有了世界性的私有化运动。试想，如果不是经济的原因，如果国企绩效不输民企，一个非理性的国企改革在中国、在欧洲、在世界能持续几十年吗？

我不赞成郎先生对产权改革的质疑。他说：“我们总认为民营化、自由经济就能够解决所有的问题，也就是认为产权的问题是惟一的问题。——大家把所有的矛盾都放在产权上，这是非常危险的。”似乎谁也没有说过，国企的惟一问题是产权问题。但国企的主要问题是产权问题，它是企业的主要矛盾或矛盾的主要方面。企业产权决定企业治理结构，治理结构决定企业制度，企业制度决定企业机制，国企改革必须从产权入手，这是最基础的工程。

郎先生为了证明自己的观点，列举了菲律宾和前苏联的例子，说它们都实行了民营化，为什么失败？还有美国，为什么还有那么多破产的公司？“为什么？是产权问题吗？我不理解，为什么这么简单的问题还需要讨论。”我以为郎先生的疑惑可以在木桶理论中找到答案。木桶理论告诉我们，经济运行是一个系统，由许多相互关联的因素组成，而决定运行成败的关键是木桶中最短的一块板，它的长短决定木桶盛水的多少。如果有一块板脱落了，或底部破了一大块，木桶就装不了水，就“破产”了。企业中的任

何一个因素都可能成为这个有问题的木板，如资金、技术、人才、市场等，从这个意义上说，产权不是惟一的，但产权是木桶的“箍”，没有它，各个木板难以紧密地连到一起，所以产权是国企中的主要问题。

可能是“文化大革命”的后遗症，我们的反思、讨论常常会走向主义之争。将学术研究脸谱化，使真正的大讨论难以展开。在改革已进入深水区时，理性的思辨显得尤为重要。我们需要净化环境、冷静地思考改革中的问题。

就国企改革而言，我认为反思改革应解决三个基本的问题，一是国有企业的定位，二是政府角色的定位，三是改革目标的定位。

目前对国有企业的功能作用有两种流行的说法，一种认为在市场经济条件下，国有企业无足轻重，甚至有碍于市场经济的发展，应该退出，退得越彻底越好。另一种认为国有资产是社会主义的基石，国有企业的重要任务是保值增值，应越做越大，越做越强。这两种说法都没有弄清国有企业的功能。

国企存在于各类国家，它的诞生几乎与工业文明同步^①，尽管在不同时期、不同国家它的作用不一样，但它的功能没有发生过质的变化，即国企是国家进行经济调控的一种工具。作为政府有形的手，弥补市场失灵的缺陷，促进地区经济平衡发展，增加国民财富，这才是国企应有的功能。国企在不同历史时期，其作用与地位不同，如20世纪30~50年代欧洲兴起国有化浪潮，起因于1929~1932年的经济危机和第二次世界大战，而20世纪80年代后的私有化运动则基于世界经济平稳、高速的发展，有形的手，需让位无形的手。我国新中国成立后发展国有经济和改革开放后发展市场经济其规律颇为相似。总之，国企是国民经济的调节器，它的进退与否由国家经济调控的需要而定，它的盈利与否也由国家经济调控的需要而定。一味地要求国企进或退、一味地要求国

^① 杨卫东：《国企新策丛书》，武汉大学出版社2000年版，第4页。

企盈或亏都是因对国企功能定位不准所致。

政府与国有企业是紧密相连的，国企改革的发展趋势是政企分开，这必然涉及政府角色的定位。现在有一种奇怪的现象：政府三番五次地精简机构，削减审批权限，要从万能的政府向有限政府迈进，结果机构越减越多。改革20余年，我们每天都在努力从计划经济向市场经济转变，结果政府越转越忙。政府对市场经济的调控太陌生，熟悉行政调控，不懂经济杠杆调控，并常常习惯将国有企业视为惟一的调控工具。如2005年以来的宏观调控，国家发展和改革委员会（以下称国家发改委）出台了《钢铁产业发展政策》，商务部出台了《成品油批发企业管理技术规范》和《成品油仓储企业管理技术规范》，通过种种规模和技术要求，对民营资本设置了难以逾越的壁垒。本轮宏观调控以来则出现了市场化的一个反转，在资源性行业、基础性行业，形成了一股相当明显而强烈的“再国有化”趋势，由于政府只会对国企进行调控，一旦实行宏观调控，“再国有化”就成为一种惯性选择，因此在市场经济条件下，政府该干什么，如果不给政府角色定位，不让政府远离企业，国企改革就会失去准星。

关于国企改革目标的问题，仁者见仁、智者见智，众说纷纭。有定位于解困，通过改制，解脱政府的负担；有定位于增效，通过减员、减债、转换企业机制，提高企业效率；有定位于发展，将改制与资本营运结合起来，通过招商引资，结构调整，促进经济发展。我赞成发展的定位目标，但还应加上一条，即让绝大多数人受益。过去我们的改革都是让多数人受益的改革，如土地联产承包、简政放权让利、企业承包等，在改革中多数人受益，因此得到广大人民群众拥护和支持。这些改革大都是自下而上、自发探索的结果。而现在的改革则是由上而下，有的是靠行政强力推动的结果。因此，让多数人受益是一个突出的问题。国企改革与让多数人受益显然是一悖论，改革就会涉及结构调整，改革就会涉及减员增效，改革就会涉及一部分人下岗。我认为要解决这个问题要从两方面入手。一方面，就企业而言，应尽量减少下

岗的比例，减轻改革带来的阵痛，通过发展让多数人获益；另一方面，政府要鼓励、支持民众企业，发展中小企业。近些年我国的“抓大放小”政策是值得反思的。所谓“抓大”就是由政府亲自操作大企业的发展，由政府制定种种政策给予“特护”和支持。所谓“放小”名曰“放开、放活”，实则不理不睬，让其自生自灭。不仅如此，政府还构建了许多篱笆，对中小企业尤其是民营企业进行种种限制，使其不断萎缩。2006年8月，国家工商总局发布数据称，根据私营经济发展报告数据，1999年个体工商户有3160万户，2004年下降为2350万户，年均减少128万户。众所周知，大企业对提高国家竞争力有帮助，但其资本有机构成高，吸纳就业有限。中小企业是每一个国家就业的主要载体，没有众多的中小企业，就没有充分就业；没有充分就业，就没有共同富裕，就没有社会稳定，就没有经济发展，就没有一切！因此，改革让多数人获益的社会条件是降低创业门槛，扶持、鼓励民众创业，这应成为我们的国策。

四

尽管本研究报告耗时三年，但仍有仓促之感。毕竟国企改革作为一个过程还在进行之中，很多新情况新问题还在不断涌现，许多现象的研究需要一定时间的沉淀，为慎重起见，该报告研究的重点是2004年以前的国企改革，其关注点主要是中小企业，2004年以后的大中型企业改革的研究需留待他日进行。

研究报告对国企改革的几个主要问题进行了专题研究，从理论层面提出了改革的政策性建议，但从指导操作的层面看，还疏漏了一些问题，如改革政策的统一性与连续性问题，这是实践中经常困扰我们的一个问题。由于改革可能对方方面面产生连锁影响，涉及各级政府和多个机关部门，每级政府和每个部门都可以出台与国企改革相关联的政策，而且出台时间都不同，使改革政

策缺乏统一性和连续性。譬如武汉市在成立专班时，主要成员单位都是与企业相关的职能部门，由这些部门共同起草改革政策，计生委出台了对计生工作的优惠政策，涉及一批离退休职工；房产局出台了住房货币化的相关政策，也涉及企业；工会出台了关于维护职工合法权益、强化职代会职能的政策，这些文件都大大突破了原改制政策，使主持改革的部门左右为难。尤其是各级政府的文件，由于改革的具体操作者是地方政府，所以往往文件出台的顺序是市—省—中央部门。而每一级政府在政策口径上又不一致，对后出台的上一级文件，地方政府不知如何处置，不执行不行，而执行的后果是引起改革“翻烧饼”。迄今的许多老职工上访，大多与此有关。

关于集体企业资产的处置是又一个难题。过去，人们将集体企业称为“二国营”，在武汉，集体企业大体由六类企业构成：一是厂办集体，即国企原为解决家属就业兴办的集体企业；二是街办集体，即由区街利用政策组建的集体企业；三是校办企业，即学校以“学工”之名兴办的企业；四是工业手工业联社，这是在新中国成立之初、社会主义改造时期联合原手工业主的方式组建而成；五是供销合作社，该社性质几经变化，由集体变国营，又由国营变集体，现在职工身份是国有，而资产属集体；六是乡镇企业。集体企业的性质一般称为公有制，但又不是国有制。集体企业的法律概念很模糊，其出资人是谁？是集体？那么集体又是谁？细分下去应是每一个具体的职工，但职工并不是企业的股东，在《公司法》里找不到集体企业的位置。截至目前为止，我们只有一个关于集体企业的法规性条例，但没有解决集体企业的产权问题。于是出现了一个现实的问题：集体企业的资产是否归企业职工所有？如果属职工所有，是否包括离退休职工，是否可作为遗产让子女继承？如果不归职工所有，谁来管理和处置这些资产？这些问题不仅影响集体企业改制，也对国企改制产生一定的影响，因为很多集体企业是依附于国企的。

总之，改革有很多问题值得研究，本研究报告只是一个阶段