

# 国有企业改革与 国有资产管理

·杨 淦 著  
·邓聿文

*Reformation of  
SOEs  
and  
Management of  
SOAs*

中国言实出版社

国有企业改革 

国有资产管理

杨 淦 著  
邓聿文

中国言实出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

国有企业改革与国有资产管理/杨淦,邓聿文著

-北京:中国言实出版社,2003.12

ISBN 7-80128-519-0

I. 国…

II. ①杨…②邓…

III. ①国有企业—经济体制改革—研究—中国

②国有资产—资产管理—研究—中国

IV. ①F279.241②F123.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 110680 号

**出版发行** 中国言实出版社

地址:北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮编:100101

电话:64924761 64924716

E-mail:zgyschs@263.net

**经 销** 新华书店

**印 刷** 北京怀柔红螺福利印刷厂

**版 次** 2003 年 12 月第 1 版 2003 年 12 月第 1 次印刷

**规 格** 787mm × 1092mm 1/16 25 印张

**字 数** 270 千字

**印 数** 1-2000 册

**定 价** 48.00 元

# 序

杨启先（著名经济学家）

《学习时报》的邓聿文同志请我为他和杨淦写的新书作序，承受之后才感到并不轻松。国有企业和国有资产管理体制改革，这是一个大的问题，现实性很强，决非三言两语就说得清楚的。所以我想在这里结合党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》（以下简称《决定》），回顾一下国有企业改革的历史，谈谈我对国有企业改革问题的几点看法。

《决定》对国有企业和国有资产管理体制改革提出了许多新的思想和论断。比如，它提出了一个重要概念：“现代产权制度”，并且肯定“产权是所有制的核心和主要内容”，指出要建立一个“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代企业制度”，这都是让企业界和理论界为之振奋的事情。

过去我们是一直不敢谈产权的。国有企业改革一开始对“产权”这个词不接受，因为它来自西方，改革产权就意味着

改革所有制，而国企改革是不能改革所有制的。只能改革经营方式，不能接触产权问题，这是理论禁区。这次讲“现代产权制度”，冲破了这一禁区。更为重要的是它彻底解决了姓“资”姓“社”的问题，是我国改革理论的第三次大突破，今后无论是国有企业还是私营企业，在产权归属清晰的前提下，建立现代企业制度就有了基础。

我们对国有企业的产权问题的认识经历了一个什么样的过程呢？这需要联系到国有企业改革的历史来谈。我认为，国企改革是从1957年开始的。标志是1956年对私人企业实行公私合营，对农业和手工业进行社会主义改造。我国工商业在1956年就实现了公私合营化，实质上就是国有化，在经济上就建立起了社会主义制度。到了“文化大革命”前夕，私人企业纷纷放弃了6%的定息，将产权全部交给国家，这样，所谓的公私合营企业在我国也不存在了。在这种背景下，要再实现产权变革是完全不可能的。

1956年实现国有化以后，很快就发现国有企业普遍活力不强、效率不高。当时认为原因主要是国家管得过多、统得过死，认为是全盘照搬前苏联那套体制的结果，必须进行改革。从1957年下半年开始，就着手进行了国有企业改革。当时采取的改革方式，主要是调整企业隶属关系，即将中央各部管理的企业大部分下放到地方。但这种调整仅仅是行政分权的调整。中央管理是行政管理，地方管理还是行政管理，解决不了企业的活力问题。反而在1958年“大跃进”期间，因企业归属关系不明确，造成了一场经济混乱。没有办法，从1959年起又只好往回收，一直到1960年初，大多数企业又收回来了。

但收回来并没有解决企业的问题，因为体制没动，活力仍不强。

1970年，国有企业开始第二次改革。“文化大革命”期间提出抓革命促生产加快经济发展的要求，又要改革国有企业。但仍没有认真总结经验，弄清楚国企活力不强要害在什么地方，而是又重复了前一次的办法，认为前一次不成功主要是放的范围不够宽，很多重要企业仍留在中央手里，这一次要彻底下放，如大庆、鞍钢一段时间都放给了地方。结果和第一次一样，又造成一场大的混乱。当时被称作“三突破”：即基本建设投资、工资总额、商品粮销售都突破了原来的控制线，造成经济的很大不平衡。1973年邓小平出来工作，进行整顿，大部分陆续又收回来。

这两次国企改革，都没有成功，周恩来总理当时曾将此形容为“团团转”，即国有企业一管就死，一死就叫，一叫就放，一放就乱，一乱又管，一管就死……转了两转，从哪儿开始到哪儿结束，没有解决什么问题。

第三次国企改革从1978年底开始，随后12年以放权让利为主的国企改革总的来说也是不成功的。党的十一届三中全会提出改革开放，当时还提不出具体怎么改，只是提出要“对内搞活经济，对外实行开放”，这是人人都能接受的。“对内搞活经济”，怎么搞活的具体办法，仍由大家去创造探索。当时农村很快摸索出一条家庭联产承包责任制，很成功。但城市还没有具体办法。经过讨论，一般都认为是企业没有权，应该将一部分权交给企业，但什么权该交给企业，也没有定论。最后与企业研究发现，企业反映最缺少的是自主权，而自主权里最关

键的又是缺少自主钱，没钱是企业最大的问题。因为当时对企业实行的是财务统收统支制度，即企业利润全部上交国家，包括折旧基金、大修理基金，都上交财政作为预算收入，企业用钱再做计划上报批准后下拨。

针对这种情况，从1979年开始，改革的主要措施就是将统收统支变成利润分成制：即利润分一部分给企业，绝大多数仍上交国家。但由于当时财政任务较重，这个分成比例都较低，只有1%、2%、5%，超过10%的不太多。企业开始很高兴，因通过分成恢复了奖金制度，职工可得到一部分工资以外的收入，当然分配基本还是平均主义方式。另外开始建立了厂长基金制度。两年后，企业又对此不满意，认为比例太低，除了发点奖金外没有钱搞建设，修个厕所都不够。但要提高分成比例，又碰到财政问题，留多了财政受不了。为了又保财政又调动企业的积极性，只好将利润分成制，改成基数分成加增长分成制：将原来的基数部分仍按原比例分成，增长部分分的就多。但实际结果不是这么回事。基数高的往往是原来效益较好的，但增长潜力不大；基数低的往往是原来效益差的，但增长潜力却很大。结果基数低的反而比基数高的分得多，基数高的企业认为这是不平等竞争。这样搞了两年直到1982年又搞不下去了。

1983年，在广泛调查研究基础上，发现世界其他国家除苏东国家外，国有企业跟国家之间都不存在交利润关系，而是交所得税，即国家制定一个企业所得税法，企业按所得税法依法交税，利多多交，利少少交，没有不交。由此我们改成利改税或称以税代利制度。但因为财政负担大，不可能把税率定得很

低，只好定了一个世界上最高的税率：55%，企业很不满意。而且即便是余下的45%也不能完全留给企业，否则财政还是活不了。因此还要通过企业与国家的谈判，给国家交一笔利，起一个名字叫“利润调节税”，实际上是利多多交，利少少交，绝大多数给了国家，企业的积极性不可能高。搞了4年，结果连续二十多个月企业上交财政任务完不成。

1986年底，财政收入上不来，对1987的任务，企业普遍不接受。1987年初在天津逼出来一种办法：搞承包经营制。规定上交数字，完成后剩下的留给企业。在此之前，个别企业也有实行这种办法的，如首钢、二汽。当时对这种做法争论很大，体改委的同志一般都坚决反对，认为农村与城市根本不一样：所有制不同，农村是集体经济，城市是国有制；分配方式不一样：城市职工已拿了工资，工资没包在内，农村没有工资，工资在承包内，对调动企业积极性不大。这样包了以后企业必然出现短期行为：尽量想办法增长利润，造成吃老本、拼设备、作假账、不提折旧少提折旧。另外，国企必然是包盈不包亏，只能是盈了多分，亏了谁也不负责任。当时经委主张这种做法，编了四句话：“包死基数，保证上交，超收多留，欠收自补”，但实际欠收没人给补。

到了1990年，不仅没把企业利润包上去，反而在全面承包下，盈亏成了“三三制”，以前国企80%盈利，亏损只有20%，但承包制后，变成了1/3盈利，1/3亏损，1/3虚盈实亏，即2/3没利润可包了。在这种情况下，有的地方又搞起了承包流转税（即增值税、产品税、营业税）。由于我国财政收入中这三大税超过80%，如果这三大税交不上来，国家就没



法活了，后来中央很快发文制止。

这样，分利搞了4年，利改税搞了4年，利润承包又搞了4年。12年国企改革，不过如此。

1991年下半年，中央鉴于前几种办法改革不成功，专门开会总结国有企业改革的经验。在这次总结中提出一个很重要的概念，认为国企改革关键不在利润分配上，而在经营机制不合理，第一次提到“机制”问题。明确提出深化国企改革，必须转变国企的经营机制，把企业推向市场。并且制定了统一的文件：《关于国有企业转换经营机制的条例》，于1992年6月公布，下半年开始实行。但实行的结果还是没有取得大的成效，因为机制的背后还是制度问题。而且对转换机制意思理解不同，简单的理解就是扩权，条例中规定的14条实际上就是扩大企业14个方面的自主权。由于当时政府机构没有精简，政府职能没有转变，扩权实际根本也扩不下去。

直到1993年，党的十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，才提出了国企必须进行制度创新的观点。即“深化国企改革，必须解决深层次问题，着力进行制度创新，建立现代企业制度”。现代企业制度有四句话内容：产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学。第一次在中央文件中提到“产权”二字。

大概在80年代中期，理论界开始关注产权问题。最早提出涉及产权问题的国企改革意见是世界银行驻北京办事处主任林重庆，他是菲律宾籍的华人，对中国和国外的情况都比较了解。在1984年世界银行对中国经济走势的评价中，他们曾针对中国国企改革问题提到借鉴西方的股份制的企业形式，可能

是一种办法，但没有具体化。这个建议引起当时国务院领导人的重视，就让各方面展开研究，尤其是体改委。体改委接受了任务。

1985年，德国一个称“五贤人委员会”的访华代表团，由“五贤人委员会”主席施耐德为首，在会见国务院领导时，国务院领导曾咨询他们对中国国企改革建议，德国专家当时没明确表态，说研究不够，等思考成熟再回答这个问题。第二年他们真来了，住在钓鱼台，时任体改委第一副主任的安志文就带着我们去谈这个事，他们明确提出，发展股份制是一种好形式，既可以保持国有企业的国有性质，又有可能避免国企业的政企不分积弊，哪怕是国家股份很大，但它的一套操作办法可避免政企不分的问题。从此，我们就对股份制给予了更多的研究。到1987年，体改委主任李铁映提出开门搞规划，指定由国内某著名经济学家为首，各自组织一拨人去搞方案，当时有北大的厉以宁，人大的吴树青，社科院的刘国光，经济中心的吴敬琏，中央党校的王珏，人民银行的官著铭，还有广东和上海两拨人。最后，在这8个方案里，有7个都主张搞国企改革应走股份制道路。

有了理论界的这些研究，1993年的《决定》里提国企改革要制度创新就有一定基础。但因为有人认为公司制股份制是资本主义的现代企业制度，不是社会主义的，最后中央文件中只讲“公司制股份制是建立现代企业制度的有益探索”，没有肯定股份制。这一决议出来，就引发一场大的争论。争论集中在三个问题上：第一，国有企业是否需要制度创新，有人予以否定；第二，制度创新是否首先要进行产权改革，有人认为搞产

权改革就是搞私有化，不同意“产权”这个词；第三，公司制股份制是不是现代企业制度的主要形式，有人认为只是资本主义企业制度的实现形式。这场争论持续了4年，国企改革仍然没有大的推动，尽管当时提出先搞试点也推不下去。

到1997年，党的十五大召开，江泽民同志在报告中明确提出建立现代企业制度是国有企业改革的方向，制度创新才被充分肯定下来；并且提出现代企业制度的标志还是那四句话16个字；同时，明确公司制股份制是企业的一种组织形式，既不姓“社”也不姓“资”，资本主义可以用，社会主义也可以用。而且具体规定国企改革主要走两条路：一条是调整完善所有制结构，实际上是产权要变；另一条是加快公司制股份制改组，建立现代企业制度，实际是产权必须进行合股重组和调整。不过，由于思想没有完全统一，1998年国企改革进展也不是很快，而且在掌握上也出了一些问题，出现一股“卖”国企风，最后体改委和经贸委联合在《人民日报》上发评论员文章：《国有企业不能一卖了之》，结果当然也卖不下去了。公司制改组绝大多数也没有从调整产权制度这个角度去做，结果搞成许多翻牌公司。

1999年党的十五届四中全会《关于国有企业改革若干问题的决定》，重申了国企改革两条路：一是对国企改革的战略性调整，有进有退，有所为有所不为，国家规定以后控制四大领域，即有关国防安全的产业，有关特殊垄断的产业，有关提供公共产品和公共服务的产业，有关支柱产业和高新技术产业中的骨干企业；二是对国有企业要加快进行公司制改组，建立现代企业制度。但这个《决定》仍没明确提产权是关键所在，所

以产权改革进展有限，体制仍然没有大变化。

经验证明，产权问题是国企改革的关键问题，产权问题是企业的核心问题。产权搞不清，后面的事都没法做。国企进行制度创新，必须以产权明晰为前提。没有现代产权制度，就不可能有现代企业制度。党的十六届三中全会的《决定》明确提出了要建立现代产权制度，是国企改革一次重大的理论突破。

我认为，下一步国企改革的难题将是国有企业党企不分的问题，即怎样把“老三会”和“新三会”问题处理好。《公司法》明确“新三会”发挥作用，没说“老三会”不发挥作用。党怎样管企业，这个问题也是难题。

杨淦和邓聿文同志的这本书，对国有企业和国有资产管理体制改革作了比较全面和系统的论述，书中有许多闪光点，值得一读。特别应该称道的是，两位作者虽然都比较年轻，但却长期关注国有企业改革。杨淦同志曾做过上海技术产权交易所的领导，担任过部属国有企业一把手，又在政府部门工作多年，现在还在探索通过产权交易推动国企改革和国资管理，对产权市场颇有研究；邓聿文同志做过多年记者，在体改研究会也工作过一段时间，对国有企业问题常发表一些很有见地的评论文章。我希望关心国有企业改革和国有资产管理的同志都能读一读此书。

# 前 言

---

始于1978年的中国经济体制改革，迄今已经走过了25年历程。对于这场中国历史上具有重大意义的理论探索和改革实践，人们曾乐观地预计在上世纪80年代中期至多是90年代早期结束。然而时至今日，尽管中国经济体制改革确实取得了世人瞩目的成就，但改革之路仍是任重而道远，我们的探索仍需在实践中不断推进。

中国改革的艰巨性之所以远远超出人们预期，其中一个重要甚至主要的方面便是国有企业改革。对于国有企业改革，长期以来理论界提出了诸多方案，国家也先后推行了各种改革实践。但是，如果说在我们所进行的各项改革中，哪一项改革是“投入—产出”效率最低的，没有取得与我们所投入的巨大努力（人力、物力、财力、精力）相称的成就，那么，毫无疑问，是国有企业改革。今天，国有企业改革仍然步履艰难，仍然有许多理论上的、政策上的、实践中的、甚至文化沉淀上的难题困扰着我们。

国有企业改革难以取得实质性进展的根本原因，在于国有

企业是社会主义公有制乃至社会主义的物质载体和组织形式，是国家干预经济生活的一种特殊的宏观调控工具，从而，国有企业的行为目标便具有双重性，即社会目标和利润目标。目前我们对国有企业的不满意，并不仅是表面上的亏损或低效，而在于现行的国有企业牺牲了高昂的经济目标仅获得了有限的社会目标。中国国有企业改革的重点在于三个方面：一是界定国有企业的进入度，以解决进入过度的问题；二是加强国有企业内部产权制度改革，改善公司治理结构；三是加快有关配套制度的建立，从而替代国有企业适度退出后所留下的社会职能空档。这三个方面是相互联系的，而这种联系的复杂性则决定了国有企业改革的艰巨性。其中第一个方面对我国国有企业改革的重点领域及行业进行了界定；第二个方面指明了国有企业改革的方向，是国企改革的核心；第三个方面即配套改革的进程决定了改革的震荡程度以及如何处理改革、发展与稳定三者间的关系。

这里特别需要强调的是第二个方面，所谓“改革深处是产权”。产权制度是一个经济运行体制的根本基础。有什么样的产权制度，就会有与之相应的组织、技术和效率。然而，长期以来，产权制度改革在中国是一件很敏感的事，人们很容易把它和意识形态联系起来。虽然中国经济改革的进程，客观上就是一个不断明晰产权的过程，但在国有企业的改革与发展过程中，人们常常有意识地绕过产权和产权制度来寻求国有企业的出路，为的就是避免在产权改革上“触雷”。直到现在，我们才发现，不管愿意不愿意，改革已经走到了一个必须触动产权和产权制度的时候了。不解决国有企业的产权问题，不调整国

民经济的产权关系，不对现行的产权制度进行改革，中国经济体制改革就很难继续深入下去。

国有企业改革难以取得实质性进展的第二个原因是，在实践中没能正确认识和把握国有企业改革和国有资产管理体制改革两者间的关系。一方面，混淆了两者的本质区别。国有企业是国有资产（这里指的是经营性国有资产）的物质载体，国有资产是国有企业的价值形态。但正因为此，很长时期以来人们通常把国有企业简单地等同于国有资产，把国有企业改革简单地视同为国有资产管理体制改革，因而政府及行业部门过多干预国有企业的行为时有发生；另一方面，割裂了两者的内在联系。过去，我们在相当程度上把国企改革和国有资产管理体制改革孤立起来，只注重在国有企业经营方式和内部管理制度找问题，而忽略了从国有资产管理体制角度对国有企业进行根本的产权优化以及整个国有经济结构的战略性调整，因而在探索国有资产管理体制改革特别是国有企业改革方式上一直不到位。

严格地说，国有企业改革是整个国有资产管理体制改革的一部分，虽然是主要的部分。后者比前者有着更广泛的内容。但从现阶段来看，国有资产管理体制改革似乎更为迫切，这不仅仅是因为国有企业改革能否深入在很大程度上取决于国资管理体制的改革，还在于以下三个方面：首先，全社会大量优质资源的主要占有者仍是国有经济体系。这一部分资源的利用效率实际上决定着整个国民经济的运行效率；其次，国有经济和国有资产的改革涉及到全社会几乎所有人的利益。这个部分的改革能否成功，决定着社会最尖锐的若干利益矛盾能否得到协

调，和谐的政治、经济、社会发展局面能否实现；最后，在社会主义市场经济不断发展和对外开放不断扩大的过程中，产权竞争已经成为市场机制发挥作用的主要形式。产权改革已经成为各项改革措施的焦点，也是改革的瓶颈。所以，如何构建一个与市场化取向相适应的国有资产管理新体制，就成为现阶段中国经济体制改革的重大任务。

传统的国有资产管理体制是一种权力高度集中的计划体制，国家与企业财产边界不清、所有权与经营权不分、政企不分是其根本特征。它的最大弊端是出资人的所有权不能得到有效实现，因此，改革国有资产管理体制的主要目的是解决国有资产无人负责的问题。

但对于这一目的的认识，并不是一开始就意识到了的，而是经过在实践中的反复探索，到十六大和十六届三中全会才取得了比较正确的认识。下述的简单回顾反映了我们在国有企业和国有资产管理体制的改革中所走过的曲折之路：

1.1984年10月，十二届三中全会《关于经济体制改革的决定》中指出：“过去国家对企业管得太多太死的一个重要原因，就是把全民所有同国家机构直接经营企业混为一谈。根据马克思主义的理论和社会主义的实践，所有权同经营权是可以适当分开的。”首次提出了两权分离的思想。

2.1988年8月，国务院决定成立国有资产管理局，以行使对中华人民共和国境内外全部国有资产的管理职能。

3.1993年11月，十四届三中全会作出《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》，明确对国有资产实行国家统一所有、政府分级监管、企业自主经营的体制。这



意味着在政企分开之外，首次提出了政资分开的概念。

4.1993年以后，深圳、上海等地开始进行国有资产管理体制的探索。

5.1998年，国务院机构改革过程中，国有资产管理局被撤销并入财政部。在同一次机构改革过程中，机械、化工、内贸、煤炭等十五个以主管行业内企业为主要职能的专业经济部门被改组为隶属于国家经贸委的“局”，并明确不再直接管理企业。

6.1999年，十五届四中全会《关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》中进一步规定：“要按照国家所有、分级管理、授权经营、分工监督的原则，逐步建立国有资产管理、监督、营运体系和机制，建立与健全严格的责任制度。国务院代表国家统一行使国有资产所有权，中央和地方政府分级管理国有资产，授权大型企业、企业集团和控股公司经营国有资产。要确保出资人到位。”

7.2001年2月，国家经贸委下属九个国家局被撤销。

8.2002年11月，十六大宣布在坚持国家所有的前提下，国家要制定法律法规，建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制，并将在中央政府和省、市（地）两级地方政府设立国有资产管理机构。

9.2003年3月10日，十届全国人大一次会议通过了关于国务院机构改革方案的决定，设立国务院国有资产监督管理委员会，不再保留国家经济贸易委员会。新设立的国有资产监督