

章迪诚 张星伍 / 著

中国国有企业改革的 正式制度变迁

The Change of Reformation System on
China's State-owned Enterprises



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

中国国有企业改革的正式制度变迁

章迪诚 张星伍 著

经济管理出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国国有企业改革的正式制度变迁/章迪诚等著.
—北京:经济管理出版社, 2007.11

ISBN 978-7-5096-0084-9

I. 中... II. 章... 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167117号

出版发行: 经济管理出版社

北京市海淀区北蜂窝8号中雅大厦11层

电话:(010)51915602 邮编:100038

印刷:北京银祥印刷厂

经销:新华书店

组稿编辑:王光艳

责任编辑:曹靖

技术编辑:杨玲

责任校对:孟赤平

720mm×1000mm/16

19.5印张 297千字

2008年1月第1版

2008年1月第1次印刷

印数:1—3000册

定价:35.00元

书号:ISBN 978-7-5096-0084-9/F·84

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书,如有印装错误,由本社读者服务部

负责调换。联系地址:北京阜外月坛北小街2号

电话:(010)68022974 邮编:100836

前言

中国的国有企业改革至今已走过了近30年的历程。国有企业改革既是贯穿中国经济体制改革的主线，也是整个经济体制改革的缩影。一方面，由于缺乏前人经验可鉴，使改革本身始终沿着“摸着石头过河”的方式不断试错；另一方面，改革也在正式制度安排下以渐进式路径不断前行。也许正因为如此，30年的国有企业改革不仅直接涉及中国千家万户的切身利益，同时也由于在这一改革过程中充满着太多的不确定性，使其成为国内外转轨经济学家们长期关注的焦点。在这一过程中，笔者也同样经历了从被动参与到主动关注，从对单一事件的理论探索到对整个历史发展轨迹进行梳理的心路历程。

30年，这在共和国的发展史上占了一半还多的历程。经历了这样长的时间，对于中国为什么要改革、中国是在什么样的历史背景下才找到并走上了改革之路的、中国的改革之路是在怎样的困难和障碍下一点点展开和一步步推进才走到今天的这一类问题，现在的年轻人没有太多的体验，一些在海外求学、谋生的人也比较隔膜，即使是一些年长者，由于各种原因，可能也已经淡漠了。著名企业史学家钱德勒曾批评美国经济学家和历史学者对本国工商企业发展的历史缺乏关注，认为“历史学家早就被企业家所吸引，却甚少注意这些企业家所创立的新机构、其管理方式和所实现的功能，以及在创立者退出这个历史舞台后其企业继续竞争和成长的方式”。^①回顾中国国有企业的改革历程，其实践中的跌宕起伏、理论上的是是非非，无不与其所采取的渐进式改革道路息息相关。但既然是渐进式改革，就必然会经历一个逐渐演进的历史过程。如今，人们对国有企业改革的功过是非争论不断，改革的过程究竟是损公肥私，

^① 钱德勒：《看得见的手：美国企业的管理革命》，商务印书馆，1987年版，第3~5页。

还是推进了社会公平与效率；改革的结果究竟是损害了全社会的利益，还是促进了全社会、全民的福祉，对此还有不少人存在着模糊认识。笔者当然无意卷入类似的争论，更不想对这场旷日持久的争论妄下断语。然而笔者认为，人们对于国有企业改革所产生的理论困惑，或许只有在对国有企业改革这段历史有一个相对清晰的认识后，才能真正摆脱当下人们对国有企业改革存在的种种理论纠缠。从近些年来关于国有企业改革的许多争论来看，不少观点往往并未完全了解整个改革的发展演变以及当时所处的历史背景，轻易地从今天的认知对其做出判断，在提出问题的同时不免有失偏颇。

由于某种原因，长期以来国内许多学者的研究思路与笔者曾经走过的路子一样，对中国国有企业改革理论的研究，一是借助于西方的理论工具进行图解；二是依靠自己摸索建立的理论框架对遇到的问题进行解读。这种缺乏历史传承和学术传统秉持的研究，对于我们这一代学人到底意味着什么，恐怕目前还很难定论。现今对传统计划经济向社会主义市场经济转型的研究，正在成为国际社会研究的一个重要领域。欧洲经济政策研究中心（CEPR）在传统的国际宏观经济、产业组织、贸易、公共政策、金融以及劳工研究领域之外，又设立了转型经济学的研究项目；在西方和东欧，各种以转型经济学为主要目的的经济学研究机构也纷纷出现，而且其研究重点也逐渐从政策文章向学术研究转型。近些年转型经济学的理论研究成果证明，在转型过程中，制度不仅是至关重要的，而且制度向更高效率的演进取决于初始状态和持续的政治支持。^①

通过对中国国有企业改革历史的梳理，可以使我们得出这样的认识，即国有企业改革的正式制度变迁始终是围绕着三条主线来展开的：一是处理国家与企业的关系，先后经历了从调整政府对国有企业的管理体制到建立国有资产监督管理体制的演变过程，从国家直接经营管理国有企业，到把不同形态的国有资产都看做同一种可以在流动中增值的资本，致力于造就资本营运主体，建立国有资产的监督管理体系。二是重塑国有企业的企业制度，包括建立国有企业

^① 比热尔·罗兰：《转型与经济学》引言，中国人民大学出版社，2002年版。

的法人财产制度、公司制企业组织制度和管理制度，先后经历了从工厂制企业制度到公司制企业制度的演变过程，从而使国有企业的职能、地位，国有企业职工的身份、地位，以及国家与企业的关系、企业与职工的关系都发生了根本性变化。三是改善国有企业的制度外环境，既包括摆脱传统制度给国有企业留下的历史包袱，也包括排除改革过程中形成的各种制度性障碍。

以上述线索为主轴，本书的体例安排如下：

第一篇：管理体制变迁及其主流思想演变。这部分既讨论了发生在20世纪20年代东西方关于社会主义经济管理体制效率的大论战，更着重于对50年代以后，中国高层决策者和少数理论先驱希望“清虚守正”，对传统社会主义经济体制效率及其改进的分析。然后，以时间序列为线索、翔实史料为依据，论证了国有企业从政府的行政附属物，逐渐成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体的演变过程。

第二篇：企业制度变迁及其路径依赖。这部分以微观企业制度变迁为基本线索，通过建立政府决策与企业的互动式场景，反映并分析了国有企业在改革过程中，不断试错、不断前行的各种艰辛。由此读者可以体会到改革实践是何等的艰难曲折，即使在当时正式制度已经做出安排的条件下，改革者依照当时情形，以变为常，切望突破各种正式制度与非正式制度阻力的胆识和勇气。

第三篇：行政干预与企业制度外环境改善。在社会主义市场经济体制逐步建立和国有企业正式制度逐渐演变过程中形成的倒逼机制，对国有企业的制度外环境改善不断提出新的要求，因而在整个国有企业改革过程中，始终伴随着国有企业的制度外环境改善。笔者重点对国有企业在行政干预体制下造成的债务负担、冗员负担和社会负担、决策权受到侵蚀、国有资产的布局结构和国有企业的组织结构等方面进行了分析。国有企业改革始终伴随着对传统行政管理体制的冲击。当下行政管理体制改革已成为中国改革的中心问题。国有企业改革中积累的经验和教训，对于今天改革的中心问题显然具有重要的借鉴意义。温故知新，笔者希望通过类似的讨论，能为当前中国改革中出现的问题提供相应的实证材料和理论支撑。

关于附录，本书以年表方式附有中国国有企业改革大事记，以此为关心和

研究中国国有企业改革实践及理论的人们提供基本的历史线索。

以史为鉴，今人也未尝不能得到启示。这本《中国国有企业改革的正式制度变迁》，意在说明20世纪80年代以来中国国有企业改革的正式制度背景，其间也照应到更为久远一些的社会主义国有企业及其改革理论的形成，由此也充分肯定了早期理论研究对改革实践的重要指导意义，对当时较为流行的理论滞后于改革实践的说法给予了明确的回答。在叙述上，本书借助于历史考据方法，以国家行政体系正式形成、颁发的决议、法律和法规为基本线索，同时辅之以典型案例对由正式制度变迁引起的制度创新及其影响进行分析。笔者力图从人权、事权、财权、物权等多个视角，对政府管理国有企业的制度变迁、激励与约束机制的形成及其演变、现代企业制度建设、企业制度外环境改善等进行讨论，对正式制度安排下的国有企业改革给予了客观的描述和评价。为了本书的写作，笔者已先期完成了《中国国有企业改革编年史（1978~2005）》的撰写，^①因而本书可以说是前者的进一步深化和理论拓展。我们希望本书能够起到以下作用：一是为中国的经济学、企业史学拓展出一些新的空间，同时也提醒人们注意一些应该注意而没有注意到的问题；二是为政界、学界和业界研究国有企业改革问题提供一些新的思路。当然这只是我们的主观愿望，实际上，只要读者能够通过本书对中国国有企业改革的主要方面有一轮廓性的了解，我们的目的也就达到了。

需要说明的是，为了完成这部书稿，笔者参阅了难以计数的文献和资料，因为受到篇幅限制，恕我们不能在参考文献中一一胪列，在此谨向相关作者致以最诚挚的谢意！如果说本书还有些参考价值的话，应该归功于在我们之前的人所做的工作。

中国国有企业改革是一个十分广阔的领域，其中尚待研究的问题很多。笔者笃信“以古为镜，可以鉴今”的观点，力图运用好的理论和方法去解析我们所接触到的问题，并使自己对中国国有企业改革的思索能在史料的取舍中得到体现。但要做好这一点也极其不容易，古人有言：“贤者识其大者；不贤者识

^①《中国国有企业改革编年史（1978~2005）》，90万字，已于2006年7月由中国工人出版社出版。

其小者。”受我们的能力和学识所限，如果能够在理论方面做到“识其小者”，笔者也就足以自慰了。书中肯定存在许多不足甚至错误之处，恳请读者不吝指教。

作 者

2007 年 8 月于贵州大学

目 录

第一篇 管理体制变迁及其主流思想演变

第一章 调整政府对企业的管理体制 / 3

- 第一节 国有企业改革的早期理论探索 / 3
- 第二节 1978 年以前的体制下放式改革 / 8
- 第三节 扩大国营工业企业自主权 / 13
- 第四节 进一步扩大国营工业企业自主权 / 18
- 第五节 机械、电子国营工业企业管理权限下放 / 24

第二章 建立企业的激励与约束机制 / 29

- 第一节 规范企业的利润留成办法 / 29
- 第二节 推行两个“拨改贷” / 32
- 第三节 实行工业生产经济责任制 / 37
- 第四节 国营企业整顿 / 39
- 第五节 实施两步“利改税” / 45
- 第六节 实行工效挂钩的工资改革 / 49
- 第七节 全面推行企业承包经营责任制 / 52
- 第八节 国营企业资产经营责任制和租赁经营试点 / 57
- 第九节 完善企业承包经营责任制和“税利分流，税后承包”试点 / 59
- 第十节 转换企业经营机制 / 63

第三章 政府从管企业向管资产转变 / 72

- 第一节 加强国有资产的管理 / 72
- 第二节 建立中央、省级国有资产管理专门机构 / 74
- 第三节 国有资产管理和运营体制改革 / 77
- 第四节 建立国有资产监督管理体制 / 82

第二篇 企业制度变迁及其路径依赖

第四章 建立企业的产权制度 / 87

- 第一节 “两权分离”理论指导下的改革实践 / 87
- 第二节 以多种形式探索新的企业制度 / 93
- 第三节 现代企业制度试点 / 96
- 第四节 国有企业股份制改革 / 112
- 第五节 国有控股上市公司股权分置改革 / 119

第五章 改革企业的领导体制 / 122

- 第一节 从“三人团”到“一长制” / 122
- 第二节 党委领导下的厂长（经理）负责制 / 126
- 第三节 贯彻企业领导体制的三个《暂行条例》 / 132
- 第四节 全面推行厂长（经理）负责制 / 136
- 第五节 贯彻企业领导体制的“三句话” / 139
- 第六节 厂长、书记“一肩挑” / 141
- 第七节 完善公司法人治理结构 / 144

第六章 员工激励与劳动关系变化 / 153

- 第一节 试行劳动合同制 / 153

- 第二节 企业劳动用工制度改革 / 154
- 第三节 企业劳动、人事、分配“三项制度”改革 / 156
- 第四节 国有企业下岗职工基本生活保障及再就业 / 160
- 第五节 职工养老、医疗、住房制度改革 / 163
- 第六节 国有企业职工身份置换 / 169

第三篇 行政干预与企业制度外环境改善

第七章 优化企业的经营环境 / 175

- 第一节 制止对企业的各种集资、罚款和摊派 / 175
- 第二节 改善企业的外部条件 / 179
- 第三节 城市企业“优化资本结构”试点 / 182
- 第四节 清理“三角债” / 189
- 第五节 国有企业三年脱困 / 193
- 第六节 债转股 / 204
- 第七节 分流企业富余人员 / 215
- 第八节 主辅分离、辅业改制 / 219

第八章 调整国有经济的比重和布局 / 226

- 第一节 推动横向经济联合 / 226
- 第二节 推进企业的改组联合 / 228
- 第三节 实行企业兼并和企业破产制度 / 231
- 第四节 发展企业集团 / 232
- 第五节 实施“抓大放小”战略 / 234
- 第六节 国有经济战略性调整，国有企业战略性改组 / 237

附录：1978~2006 年中国国有企业改革大事记 / 251

参考文献 / 291

第一篇 管理体制变迁及其 主流思想演变

30 年来的中国国有企业改革，一直是围绕着三条主线来展开的。一是处理国家与企业的关系，经历了从调整政府对国有企业的管理制度到建立国有资产监督管理体制的演变过程，从国家直接经营管理国有企业，到把不同形态的国有资产都看做同一种可以在流动中增值的资本，致力于造就资本营运主体，建立国有资产的监督管理体系。二是重塑国有企业的企业制度，包括建立国有企业的法人财产制度、公司制企业组织制度和管理制度，经历了从工厂制企业制度到公司制企业制度的演变过程，从而使国有企业的职能、地位，国有企业职工的身份、地位，以及国家与企业的关系、企业与职工的关系都发生了根本性变化。三是改善国有企业的制度外环境，既包括传统制度给国有企业留下的历史包袱，也有改革过程中形成的各种制度性障碍。^①

① 事实上，国有企业的改革是从“摸着石头过河”起步的，一开始并没有这样明确清晰的目标，但实践中则是这样逐步走过来的。在处理国家与企业的关系方面，开始只注意到要正确处理国家与企业的分配关系，即如何在国家与企业之间分配剩余，以后逐渐认识到仅仅明确分配关系是不够的，还要明晰国有资产的产权主体，明确国有资产经营的责任人。沿着这条思路深化改革，又逐渐认识到要建立国有资产的产权制度，包括明晰国有资产的产权关系和国有资产的产权归属关系，要建立国有资产的监督管理体制。在企业与职工的关系方面，开始也只是从分配方面考虑的，随着改革的深化，才逐渐注意到作为用人单位的企业，与作为劳动者的职工应该建立一种什么样的劳动关系的问题，这不仅包括分配问题，还涉及劳动者劳动权益的各个方面。

第一章 调整政府对企业的管理体制

第一节 国有企业改革的早期理论探索

如果把发生在 20 世纪 20 年代列宁的“新经济政策”视为社会主义经济体制改革实践的起点，那么社会主义经济体制改革可以说从它诞生之日起就已经开始了。社会主义改革理论的产生，通常认为是从 30 年代著名的兰格—米塞斯论战开始的。^①

这场发生在 20 世纪 30 年代的东西方学者大论战，争论的焦点是关于苏联社会主义经济制度能否有效配置资源，是否有前途；争论的本质是公有制特别是国有制与市场竞争的效率之间的关系。

论战的一方是以米塞斯、哈耶克为代表的社会主义反对派，针对斯大林模式取消市场关系的制度特征提出反对意见。冯·米塞斯认为：“一个理性的经济组织，在没有自由市场的前提下，从逻辑上说不可能建立起来的，社会主义经济是不可能有效地实现资源配置的。”

米塞斯认为，经济环境的变化充满了太多的不确定性。它的变化之大，超过了人类能力所能控制的限度，对于未来，人们是难以完全准确预测的，因此中央计划的有效性和可靠性值得怀疑。在不确定的环境中，只有通过企业家处

^① 谢世荣：《产权理论与国有企业制度创新》，中央党校出版社，1997 年版；刘伟、李凤圣：《产权通论》，北京人民出版社，1998 年版。

理各类信息，同时依据相互提供的价格信息做出决策，才可能实现资源配置的帕累托最优。^① 社会主义经济没有市场和价格制度，各种经济信息没有得以反映的场所和渠道。无论中央计划机关怎样搜集和集中大量分散的信息，其决策总是不准确的。而要使企业家正确决策必须具备两个条件，一是必须保证企业家有足够的利益激励；二是必须对企业家的市场投机、冒险行为有制度约束。^② 这就需要建立必要的产权制度。一方面要在产权制度上保证企业的独立法人地位，使企业家可以独立决策，并且有足够的利益激励；另一方面又让企业家有严格的财产责任约束，能够对他的决策后果承担经济责任。他认为：社会主义是一个没有商品货币关系和市场制度的社会。没有市场，就没有必要的信息，就不可能进行经济计算和合理的经济决策；没有经济计算，就没有合理的资源配置和有效率的社会生产。同时，企业在产权上没有独立性，就不可能在产权制度上造就企业家；没有财产权利和财产责任所规定的企业家，也就没有企业。因而资源浪费、效率低下等问题在所难免。这种经济只能是自然经济，是与市场竞争相排斥的，它的前景只能是一天天凋落下去。米塞斯提出挑战的实质在于：在外部环境不确定、信息不完备的情况下，如果没有产权制度保障企业竞争的权力和利益，同时以资产责任约束企业的冒险，那么资源配置就不可能有效。米塞斯的观点，得到了哈耶克等许多西方自由主义经济学派学者的呼应和支持。

论战的另一方是以兰格、泰勒、迪金森等人为代表的社会主义同情派。兰格认为，米塞斯所说的社会主义制度不能成立的结论是错误的。尽管社会主义不存在市场，但是可以通过中央计划来模拟市场，并根据模拟市场反映出来的信息配置资源，同样也可以达到帕累托最优。同情派据此提出了“在国有制构架内实行计划模拟市场”的构想，并认为社会主义不是自然经济，而是计划指导下的商品经济。企业所有权必须由国家垄断，采取国有制，同时国家凭借所

^① 帕累托最优：又称帕累托最适宜境界，这是现代西方微观经济分析所规定的一种理想状态。在这种理想状态下，既定不变的生产资源将达到最优的配置，从而产量达到最高水平，并且这时产品的分配能够使社会成员得到最大限度的满足。

有权管理企业，但国家对企业的管理不能像斯大林的“大工厂模式”，不能由国家统死，必须在支配权上给企业留有余地。这个余地表现在两个方面：一是企业由国家通过计划模拟出的影子价格范围内，^①可以发挥自己的独创性，以在国家制定的价格参数（模拟市场）基础上进行决策，同时又可以为修正计划价格参数提供必要的信息。二是在经营权上可以有条件地委托给经理，经理在中央计划给定的模拟市场参数规定范围内可以独立决策。通过计划对市场的模拟，以国有制为典型形式的公有产权制度不仅能与市场机制结合起来，而且由于公有制下中央计划掌握信息更为丰富，使这种结合既能发挥市场经济的长处，又能克服市场经济的缺陷。

事实上，对于传统计划经济体制的弊端，早在兰格—米塞斯论战之前的 20 世纪 20 年代初就已经有人注意到并对它提出批评了。十月革命以后，新生的苏维埃政权迎来了一大批从国外回来的科学家、艺术家、文学家和各类专门人才，其中有一位名叫列甫·纳坦诺维奇·克里茨曼的著名经济学家。他于 1918 年初回到俄国后，担任了最高国民经济委员会的领导职务，以后在 1925~1931 年，又先后担任苏联中央统计局副局长和国家计划委员会副主席。在克里茨曼 1924 年出版的《伟大俄国革命的英雄时期》的不朽著作里，对当时苏联的“战时共产主义”体制进行了深刻剖析，并指出它的最大特点在于“缺乏计划性”。

克里茨曼认为：“商品经济的无政府状态是分配的无政府状态”，“在发达的商品社会（也包括资本主义社会）中，供给是有组织的，而分配是无组织的”。因为商品经济的性质决定了每一单独的企业都是独立的，是有组织的经济整体，所以购买要做到合理。因此，商品经济的特点是它的供给是有组织的。但是，企业只从赚钱（产品的价格）的角度而不从合理满足社会需求的角度来关心其产品未来的命运。因此，在商品经济中，分配（销售）是无组织的。

① 影子价格：又称为最优计划价格，是指当社会经济处于某种最优状态时，能够反映社会劳动的消耗、资源的稀缺程度和市场供求状况的价格。换句话说，影子价格是人为确定的一种比现行市场价格更为合理的价格。它不用于商品交换，而是仅用于预测、计划和项目国民经济效益分析等目的。从定价原则来看，它力图更真实地反映产品的价值、市场供求状况和资源稀缺程度。从定价效果来看，它有助于实现资源的优化配置。

在克里茨曼看来，同资本主义的（还有小资产阶级的）企业相反，无产阶级实物社会的经济机构在拨给每个经济单位产品时，必须根据需要者的目的和该产品的资源情况来决定调拨，所以无产阶级实物经济的分配是有组织的。但是由于存在着为数甚多的有权分配自己产品的独立的经济机构，而分配机构又各自根据自己的理由行事，接受的机构也就根本不可能得到它所需要的适当数量的一切。因此，无产阶级实物社会中，分配是有组织的，而供给是无组织的。该社会特征的无政府状态是供给的无政府状态。

克里茨曼提出，在商品资本主义社会，生产危机表现为生产过剩危机；在无产阶级实物社会中，经济危机则表现为生产不足的危机。这种供给困难的程度不亚于商品资本主义社会中的销售困难。如果说在前一种经济中，停滞和危机时期与景气时期互相交替，那么，在后一种经济中，供给困难则是随时随地不断出现的，有时能够尖锐化到总危机的程度。^①

克里茨曼的分析对象虽然是“战时共产主义”时期的供给制实物经济，但是在计划体制下依然存在，而这也就是以后的匈牙利经济学家亚诺什·科尔内关于“短缺是社会主义经济的基本问题之一”的基本理论来源。^②

1956年，毛泽东发表著名的《论十大关系》，对当时存在的中央集权过多的现象也作了批评。不仅提出要正确处理中央和地方的关系、“条条”和“块块”的关系等，同时也涉及扩大企业自主权问题。他指出：“把什么东西统统都集中在中央或省市，不给工厂一点权力、一点机动的余地、一点利益，恐怕不妥。”但是究竟可以给企业多大的权力和利益，毛泽东则表现得十分谨慎，只是说：“中央、省市和工厂的权益究竟应该各有多大都适当，我们经验不多，还要研究。”^③

在中国经济理论界，对传统计划经济体制最早提出批判并主张要改革传统体制，发挥国营企业积极性的，是20世纪50年代中期在中国科学院经济研究

① 列甫·纳坦诺维奇·克里茨曼（1890~1938）：《无产阶级实物经济的无政府状态》，转见《社会经济体制比较》，1987年第5期，蔡恺民译。

② [匈] 亚诺什·科尔内：《短缺经济学》，经济科学出版社，1986年版，第5页。

③ 毛泽东：《论十大关系》，《人民日报》，1976年12月26日。