

(1978 . 12 . — 2002 . 10 .)

国有企业改革 政策演变

袁宝华题



中国集团公司促进会 编

中国财政经济出版社

国有企业改革政策演变

1978.12.—2002.10.

中国集团公司促进会 编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国有企业改革政策演变/中国集团公司促进会编. —北京: 中国财政经济出版社, 2003.1

ISBN 7-5005-6261-6

I. 国… II. 中… III. 国有企业-经济体制改革-经济政策-研究-中国 IV. F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 097771 号

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036
发行处电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436

清华大学印刷厂印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 10.5 印张 230 000 字

2003 年 1 月第 1 版 2003 年 1 月北京第 1 次印刷

印数: 1-4 000 定价: 32.00 元

ISBN 7-5005-6261-6/F·5462

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

《国有企业改革政策演变》编委会

名誉主任：魏家福

主 任：顾家麒

副 主 任：张晨霜、尹光华

编 委：顾家麒、张晨霜、尹光华、李科文

陈正吾、胡祖耀、陈樵生、王红梅

王义民、曹乐人、朱景力

主 编：尹光华

副 主 编：胡祖耀、陈樵生、叶小忠

执行编辑：梁 力、李 炯

作者简介

刘卫翔,男,1970年6月生,河南南阳人。1991年毕业于中南政法学院法律系,同年进入武汉大学法学院攻读国际私法专业硕士学位,并于1993年提前攻读国际私法专业博士学位,师从我国著名法学家韩德培教授。1996年毕业,获法学博士学位。现为中国国际私法研究会理事、深圳市人事局公务员。与人合著《中国国际私法立法理论与实践》,参加编写的著作有《国际私法》、《国际私法新论》、《国际私法与国际商事仲裁》、《区际司法协助的理论与实务》、《当代国际私法问题》等,发表有《关于中国国际私法发展与完善的几个问题》、《论法律的国际化趋势》、《论欧共体法的地位及其与成员国法的冲突》等40余篇论文。

目 录

序言	陈清泰 (1)
第一部分 回顾与综述	(19)
50 年来我国社会主义经济建设中几个问题的回顾 … 袁宝华	(21)
国有企业改革综述	(31)
第二部分 国有企业改革政策演变大事记	(57)
1978 年	(59)
1979 年	(60)
1980 年	(68)
1981 年	(74)
1982 年	(77)
1983 年	(84)
1984 年	(90)
1985 年	(99)
1986 年	(109)
1987 年	(120)
1988 年	(127)
1989 年	(138)
1990 年	(144)
1991 年	(152)
1992 年	(162)
1993 年	(175)

1994 年	(187)
1995 年	(195)
1996 年	(203)
1997 年	(214)
1998 年	(226)
1999 年	(239)
2000 年	(249)
2001 年	(263)
2002 年	(276)
第三部分 国有企业改革政策法规目录摘编	(293)
一、综合类	(295)
二、扩权让利与经济(营)责任制	(296)
三、企业改制与现代企业制度	(298)
四、国有资产与土地使用权管理	(300)
五、上市公司与规范证券市场	(303)
六、横向联合与企业集团	(305)
七、财税与金融	(308)
八、企业脱困与兼并破产	(311)
九、人事劳资与社会保险	(313)
十、工商登记管理	(317)
十一、企业管理	(318)
十二、其他	(320)
参考文献	(323)
后记	(326)

序 言

中国集团公司促进会集中很大力量收集整理了《国有企业改革政策演变》，这是很有意义的一件事。

中国的改革是史无前例的。回顾 20 多年国企改革政策演变的过程，不仅使我们清晰地看出为推进国有企业改革，党、政府和企业执着地探索、不断地实践、顽强地奋进的足迹，激发我们做持续的努力，完成这一改革大业；而且也使我们看出国有企业改革的思路由模糊到清晰的艰难的过程。

对过去理解得越深，对未来的推进越有把握。我想这就是编写这本书的意义所在。

中促会的同志邀我为此书写序，由于时间关系，按中促会同志建议，我把过去的两篇文章经修改代做序言。

企业是社会经济的微观基础；企业改革是经济体制改革的中心环节。但是，企业改革的取向、企业改革的进程又从属于经济体制改革的目标和经济体制改革的深度。

企业改革说到底是伴随经济体制变革而进行的企业制度创新的过程。

中国经济体制改革的重要内涵是经济资源配置机制的转变。即经济资源配置的方式是计划还是市场；经济资源配置的主体是政府还是市场参与者。从这个意义上说，改革开放 20 多年，中国经济体制改革大体经历了三个阶段，与各个阶段的改革目标相适应，国有企业的企业制度也在不断演进。

1978年党的十一届三中全会至1984年，城市经济仍是计划经济体制的延续期。此时：

经济运行：对国有企业而言，基本上维持着生产计划国家统一下达；生产资料国家统一调拨；产品国家统一分配；价格国家统一制定；财务国家统收统支的计划经济模式。

企业制度：基本上还保持着国有国营式的国有企业模式。

企业领导体制：党政机构任命企业领导人，有与党政干部对应的行政级别，实行党委领导下的厂长负责制。

企业与国家的关系：企业是国家计划的基础单位。为鼓励企业完成和超额完成计划，国家通过向企业简政放权，增强企业活力；通过减税让利，增强企业自我发展能力。

1984年党的十二届三中全会提出有计划商品经济的改革目标，以城市为重点的经济体制改革启动。此时：

经济运行：经济资源的分配和价格等实行计划与市场的双轨制。

企业制度：1988年颁布和实行《全民所有制工业企业法》。《企业法》规定全民所有制企业是社会主义商品生产者和经营单位，所有权与经营权分离。相对于国有国营的国有企业这是重大突破。但在财产关系上，企业只拥有“国家授予其经营管理的财产”，却没有以资本金为基础的法人财产，企业还不能成为独立的法人实体。

企业领导体制：企业领导人由党政机构任命，有相应的行政级别，实行厂长（经理）负责制，党委保证监督。

企业与政府的关系：企业隶属于政府部门，优先的责任是完成国家指令性计划。1992年推行《全民所有制工业企业转换经营机制条例》，企业经营权在政府与企业间重新分配；经济关系上实行经营承包责任制，在完成国家计划之外企业有了经营自主权。

1992年党的十四大后进入了建立社会主义市场经济体制时期，此时：

经济运行：政府逐步转向宏观调控、社会管理、提供公共产品和服务，使市场在资源配置中发挥基础性作用。

企业制度：以公有制为主体的现代企业制度是社会主义市场经济的基础。大中型企业实行以产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学为特征的公司制度。

企业领导制度：建立股东会、董事会、经理人间分权制衡机制，形成有效的公司治理。

企业与政府的关系：实行所有权与经营权分离，国家所有者退居到股东地位；企业拥有法人财产，是独立的市场主体；国家投资者对企业债务承担有限责任。

中国要建立社会主义市场经济体制，其中重要的内涵是在国民经济中保留一定的国有经济成分，同时充分发挥市场机制的作用。为此必须解决的一个难点就是公有制、国有企业与市场经济如何相容。20年来，国有企业改革的过程某种意义上是探索企业制度创新的过程。实践证明，简政放权等政策性调整无法解决这一难题；《企业法》受经济体制改革不到位的局限，提出了企业成为商品生产者和经营者的问题，但没有确立企业资本金制度，因此未能解决政企不分、所有权与经营权不分、国家承担无限责任的状况，企业不能成为独立的市场主体。只有在确立社会主义市场经济改革目标之后，才能提出建立现代企业制度的问题。现代企业制度是公有制、国有企业与市场经济结合的制度基础。就是说，通过有法律保障的企业制度变革，实行“产权清晰，权责明确，政企分开，管理科学”，实行所有权与经营权分离，重新确立政府、企业、市场之间的关系，才能既保持国有资本的最终国家所有，又使企业成为独立的法人实体和市场竞争主体，实现公有制、国有经济与市场经济的有效结合。

传统企业制度的弊端和企业制度创新的要点

我们要建立的社会主义市场经济体制，是既坚持公有制为主

体、多种所有制经济共同发展、发挥国有经济的主导作用，同时又使市场在资源配置上起基础性作用，提高经济资源配置效率。

为此必须解决的一个难题就是，能否既坚持企业国有资本国家所有，同时又能政企分开，塑造千万个独立的市场主体。为此，必须通过企业制度创新，克服传统体制的弊端，实现国有经济与市场经济的有效结合。

（一）传统“国有企业”制度的弊端

“国有企业”是在传统计划经济体制下为完成政府计划而建立的生产单位。那时，实施国家经济计划的基础是国有企业，而国有企业赖以生存的条件是国家的计划。改革开放之后，通过简政放权、减税让利、鼓励竞争、实行承包等对国有企业进行了多次改革。为规范国有企业的地位、权利，1988年颁布了《全民所有制工业企业法》。为进一步明确国有企业与政府的关系，1992年颁布了《全民所有制工业企业转换经营机制条例》。相对于传统国有企业，在企业制度建设上有了重大突破，基本上适应了当时的体制环境。但这些并未从根本上解决国有企业走向市场的基本问题。随着中国经济体制改革的深化和经济运行市场化程度的提高，传统“国有企业”制度的弊端表现得越来越明显，主要是：

1. 政企不分，职能错位，所有权与经营权混为一谈，企业不能成为独立法人实体。长期以来，政府集社会管理职能和国有资产管理职能于一身，各级政府都在办企业，直接干预企业的生产经营。由此看来，对于国有企业，不仅财产为国家所有，而且重大事项也由政府代表全民直接决定，政府就像是千万个国有企业的董事会，政企不分，所有权与经营权混为一谈，企业并不独立。在经营者看来，那些重大问题既然已由政府决定和批准，自己还有什么责任？有了业绩是自己努力的结果，而经营不善的后果却有足够的理由推给政府，使企业负盈不负亏，经营的劣迹都由政府承担。另外，政府要求国有企业设立与政府对应的机构承担社会管理和服

职能，各自办一个小社会。从职责上看，每个国有企业又像一级政府，给它设定了许多非经营性目标。当企业领导者站在经营者立场考虑问题时，他要追求最好的经济效益，排除各类与生产经营无关的事项，降低成本（包括劳动成本）；当他站在小社会管理者的角度考虑问题时，就要保一方平安，保证职工就业岗位稳定，保证离退休职工安度晚年，保证职工及家属的生活福利、医疗、住房条件年年改善，甚至保证职工子女就业。这种互相矛盾的双重目标使得企业领导者不知所措，而往往来自职工的现实压力冲淡了他们追求经济效益的动机。这种政企不分的体制使企业不能给自己一个准确的定位，不能把目标集中于经济效益，政府代表所有者对企业的资产和财务状况也很难作出准确的评价。结果是国有资本的低效率。

2. 企业国有资产管理、营运、监督的责任不清，国家对企业债务承担着无限责任。按照现行体制，企业国有资产国家所有，政府代表国家行使所有者职能。因此政府各部门都可以以国家所有者自居，对国有企业的决策、经营、人事等说三道四，但对由此产生的后果并不承担责任。由于权利与责任的严重不对称，使各部门或将国有企业作为推行本部门行政管理职能的手段，或争相通过设置各种审批程序，给自己增加权利。一些企业则利用所有者权能被分割，各政府部门谁都想管，但谁也不能掌握企业全局的情况，架空了国家所有者，形成企业内部人控制一切的局面，或推卸经营不善的责任，或为自己筑巢。在这种体制下，企业的盈亏无论对政府部门或企业经营者都没有切肤之痛。由于没有集中统一的机构代表国家股东对资产的管理、运营和监督承担责任，当发现企业决策失误或国有资产经营不善甚至流失时，各方面都有理由相互推诿，不承担责任。在利益主体多元化、各种所有制资产大规模交叉和流动重组中，侵蚀国有资产的形式变得更加隐蔽和多样，政府要追究时，打板子都不知应打到谁的身上。

3. 传统“国有企业”的资产不具有流动性，难以动态优化配

置。国有企业惟一的股东是国家，惟一的注资渠道是国家财政，它既排斥其它股东的进入，也使国有资本难以流动和重组。与此同时，在财政以公共职能为主，无力也不应再对一般行业的国有企业注资之后，就使得绝大多数国有企业注资无源，出现了一些几乎没有资本金的“国有企业”和“不改造等死，改造也找死”的说法。经营性资产只有在不断流动中发现机会、运用机会才能实现保值增值。但企业财产笼统为国家所有，没有一个机构有权运作并承担责任，为防止流失国有资产而不与其它所有制资本相互融通。国有资本流动重组的巨大障碍，使国有企业要进入或退出某一市场，十分困难，没有任何灵活性，往往坐失机会。一般来说，要进入某一市场就得从零开始大量投资，重复建设；要退出某一市场就会损失惨重。这就出现了国有企业“有生无死”，都“长命百岁”，但资产运作效率不高的局面，结构性的缺陷不断沉淀和积累，成为当今最棘手的问题。

4. 企业内所有者（代表）缺位，难以形成正当的动力和约束机制。政府远在企业之外行使所有者职能，企业内并无所有者（代表）。同时，政府管理着千万个国有企业，鞭长莫及，对于每个企业来说，来自所有者追求经济效益的压力并不强烈，来自所有者的监督更加不力。因此，在国有企业中屡屡出现管理者为追求内部人利益最大化而损害所有者权益的非正常行为。在提出政企分开情况下，实行厂长（经理）负责制，但“厂长（经理）的身份是代表所有者还是经营者”却含糊不清，这就造成了很大的风险。厂长（经理）往往看主管部门领导的脸色行事，只顾领导“满意”，并不真正关切企业经济效益。在这种制度安排下，企业的命运在很大程度上取决于一个人的能力和水平，经营过程缺乏科学民主的决策机制，运作过程又缺乏有效的监督和制约机制。因此，企业被内部人控制、国家所有者被架空的事例层出不穷。

总体上讲，依《企业法》运行的“国有企业”制度所适应的是

计划与市场双轨制的经济体制，这种“国有企业”制度不适合企业走向市场的需要。

（二）建立现代企业制度要解决的问题

国有企业改革的主要任务是使国有企业形成适应市场经济体制要求的管理体制和经营机制，成为独立的法人实体，进入市场，投身竞争，优胜劣汰。多年改革的实践证明，解决传统体制性问题，无论减税让利还是简政放权，都不能最后解决问题。出路在哪里？党的十四届三中全会提出了企业制度创新的新思路，《决定》指出，“建立现代企业制度，是发展社会化大生产和市场经济的必然要求，是公有制与市场经济相结合的有效途径，是国有企业改革的方向”。这是中国探索建立社会主义市场经济体制的重大突破。可以认为，现代企业制度是实现政企分开的组织手段，是理顺产权关系的组织形式，是使企业成为独立法人的组织保障，是企业进入资本市场最便捷有效的组织制度，是转变企业领导体制、组织制度，实现管理科学的组织措施。

现代企业制度，是符合社会化大生产要求、适应市场经济的“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”依法规范的企业制度。就大中型企业而言，公司制是主要形式；就企业户数而言，非公司制（独资、合伙、股份合作等）企业占大多数。

通过建立现代企业制度可以综合地解决国有企业走向市场中所遇到的一系列体制性矛盾。

1. 实现国家所有权与企业经营权分离，使企业成为独立的市场主体。政企分开包括两重含义，即政府公共管理职能与国家所有者职能分开；国家所有权与企业经营权分离。依照《公司法》，国家所有者以法定方式派代表（股东代表或董事）进入企业，行使选择经营者、重大决策和收益分配等权利。这就改变了政府在企业之外承担董事会作用，而企业内所有者（代表）又缺位的状况。企业拥有包括股东投入资本和借贷形成的法人财产，并依此确立企业的

法律地位，在市场中独立经营运作法人财产，自主经营、自负盈亏，对出资者承担资产保值增值的责任。这与传统国有企业相比，使企业制度发生了重大转变。由此形成了所有者拥有股权，即对企业的最终控制权；企业拥有法人财产权，即对法人财产的经营权（或称管理权、控制权），所有权与经营权相分离，分别由两个独立主体运作。这就解决了公有制、国有经济与市场经济相结合这一关键问题，使企业国有资本保持国家最终所有，又使企业可以以独立法人身份进入市场、投身竞争、优胜劣汰，使市场机制发挥作用。

2. 建立有限责任制度，改变国家与企业的债务责任关系。企业以全部法人财产自主经营，并以企业全部法人财产对债务承担责任。当企业破产清盘时企业要以全部法人财产清偿债务，包括国家在内的出资者则只以投入企业的资本额为限对企业债务承担有限责任。这就从根本上改变了国家对国有企业债务承担无限责任的情况。

这里讲的破产清盘和有限责任制度，都是分散市场风险的制度。有限责任制度主要是保护投资者，而破产制度主要是保护债权人。有限责任制度和破产制度从两个角度根本上减少了国有资本经营运作的风险，使得国家所有者有可能将经营权交给企业；破产机制形成来自市场的刚性约束，可以改变国有企业只负盈不负亏的状况。这就使得市场机制的优胜劣汰对国有企业也可以发挥作用，使国有企业“有生有死”成为现实，使长期亏损、资不抵债、不能清偿到期债务的企业通过破产“退出市场”成为可能。

3. 实行股权多元化，使企业所有者权能到位，形成企业的动力和约束机制。围绕一个企业有多个利益相关者，政府期望的是增加就业和获得税收；经理人员希望管理和控制的资产规模最大化和高薪酬；职工期望的是工作岗位的稳定和工资福利的增长；债权人期望的是按时得到利息和本金；而企业盈亏的最终受益人和承担者则是股东。因此，股东是推动企业追求效益的发动机。股东权能到

位，将改变国有企业运行机制和端正企业行为。股权结构对企业经营机制和法人治理结构的有效性有重大影响。政府主要承担社会管理职能，很难成为以追求经济效益为目标的“合格股东”。通过现代企业制度，将国有企业改制为多元股东的公司，有利于端正国有股东的行为，使公司将目标集中于股东回报。来自所有者追求最高经济效益的动机将形成对企业的激励；来自所有者避免市场风险的谨慎会形成对企业的约束。

4. 按照《公司法》形成国有企业的资产流动机制。对于传统国有企业，按照《企业法》只有“授予其经营管理的财产”的规定，并无“资本”和“资本金”的概念。这使得从财产权意义上讲，政府与企业处于“联体”状态。国家是企业财产唯一拥有者；企业财产即是国家财产的一部分。这就使得其他投资者的资本无法进入国有企业，国有企业资产也不具有流动性，国家所有者管理和运做的是国有企业，而不是国有资本。通过公司制改革建立企业资本金制度，实行股份制，同股同权、同股同酬。包括国家在内的所有者以股权形式可以进入或退出某一企业；企业也可根据需要引入新的投资者，包括国有投资者和非国有投资者，募集资本金。这种资本流动机制可以使国有资本和其他资本一样，以追求最高效益为目标，随市场变化及时、灵活、迅速地调整投向，优化国有资本布局，从而使产业结构、企业结构不断趋于合理。这是经济保持活力的重要的途径。

5. 拓宽融资渠道，放大国有资本功能。十五届四中全会《决定》指出：“国有资本通过股份制可以吸收和组织更多的社会资本，放大国有资本的功能，提高国有经济的控制力、影响力和带动力。”对于关系国家经济命脉的行业和领域，除少数必须由国有资本垄断外，大多数可以吸收民间投资，国家控股；对于一些新兴产业、高新技术产业，国有资本可以参与投资，起到引导和带动作用。企业在财政注资渠道断绝后，可以进入资本市场，融通资金，求得发

展。这样，国有资本的功能将成倍放大，国有经济在保障国家安全、保障国民经济总量迅速扩大、结构日趋合理等方面的不可替代作用就能更好地发挥。

6. 建立规范的企业法人治理结构，形成科学合理的企业领导体制和组织制度。实践证明，无论是党委领导下的厂长负责制，还是厂长（经理）负责制，党委保证监督，都不适应企业成为独立法人、走向市场的需要。在所有权与经营权分离之后，如何建立有效的委托代理关系，即所有者对经营者如何控制和制衡、如何防止经营者滥用权力就是一个大的问题。规范的公司治理结构可以提供一种新的机制。所有者通过法定形式进入企业行使职能，通过在企业内的权力机构、决策机构、监督机构和执行机构，保障所有者对企业的最终控制权，形成所有者、经营者和劳动者之间的激励和制衡机制，建立科学的领导体制、决策程序和责任制度，使三者的权利得到保障，三者行为受到约束。从而在有国有资本的企业中建立起自负盈亏、优胜劣汰以及激励和约束相结合的经营机制。

关于加速公司治理觉醒的过程

世界银行对发展中国家的支援，一方面是提供优惠的资金支持，另外还进行大量针对本地的经济研究，在此基础上借鉴国际经验，提供政策导向咨询。而后者更具有基础性意义。

世界银行专家与中国研究人员合作，用了大约两年时间，以“中国的公司治理与企业改革：建立现代市场制度”为题，进行了广泛的调查、深入的政策研究，并完成了这份研究报告。

公司治理这一选题，抓住了中国微观经济的要害，这一问题的延伸又涉及政府职能、金融体制、社会保障制度、民间投资者等广泛领域。报告围绕企业制度建设，给人们清晰的整体概念和解决问题的思路与途径。

尽管在中国可以找到很多关于治理的论文，但基于如此深入的