

《企业改革探索》丛书之一

城企业改革探索

经济管理出版社

王延中 著

21

责任编辑 凌 霄

版式设计 贾晓建

《企业改革探索》丛书之二

诸城企业改革探索

王延中 胥和平 著

出版:经济管理出版社

(北京市新街口六条红园胡同8号 邮编:100035)

发行:经济管理出版社总发行 全国各地新华书店经销

印刷:北京市铁道标准化怀柔印刷厂

850×1168 毫米 1/32 9.5 印张 242 千字

1996年8月第1版 1996年8月北京第1次印刷

印数:1—6000册

ISBN 7-80118-278-4/F·269

定价:15.00元

·版权所有 翻印必究·

(凡购本社图书,如有印装错误,由本社发行部负责调换。

地址:北京阜外月坛北小街2号 邮编:100836)

《企业改革探索》丛书编委会名单

主 任 吴敬琏

副主任 吴凯泰 张铁诚 包国强
陈乃醒(常务)

委 员 (以姓氏笔划为序)

王利超 白 秀(女)

孙楚寅 江玉民 吕日周

刘子余 巩志强 许常英(女)

何翔舟 肖培新 李士杰

李国强 罗锦新 陈 光

易振球 张二江 张道宏

赵伯祥 周 军 浦文昌

贺永春 鲁生林 谢铁疆

潘开志 穆 林 鞠献宝

序

正当在党的十四届五中全会精神的指引下,全国中小企业改革深入发展的时候,由中国社会科学院中小企业研究中心组织专家学者在进行大量调查研究的基础上,王延中、胥和平撰写的《诸城企业改革探索》出版了。该书如实地描述了诸城市深入开展企业改革的基本经验和做法,以及所取得的效果,也提出了一些诸如在准市场条件下产权改革的局限性等值得深思的问题。诸城市的企业,绝大部分是中小企业。这些企业在改革之前,从产权构成,到经营方式和经营状况,以及基本管理制度等,和全国各地基本一致,所以很有代表性。诸城市委、市政府在企业改革中的做法也很切合实际,可以为其他地方进行中小企业改革所借鉴。因此,相信此书的出版,对推动我国中小企业进一步深化改革,会起到一定的作用。

诸城在国有企业和集体企业改革方面走出了自己的步子,体现了独有的特色,他们在总结过去企业改革经验教训的基础上,从1992年开始,开拓性地进行了企业产权制度方面的改革。通过企业资产的评估出售和产权管理结构的改制规范,将企业和职工的利益紧密地联系了起来,大大调动了管理者和职工的两个积极性,扩大了生产,增加了财富供给,扩大了就业,增加了税收,效果十分明显。我认为,应当对诸城的这种改革,加以研究和总结,通过这个典型,把全国的中小企业改革进一步引向深入。

党的“十四大”以来,党中央、国务院把深化企业改革,特别是国有企业的改革作为经济体制改革的重点,作为全党、全国的共同

任务。几年来,各地区和有关方面都在积极探索国有企业的改革,并以多种内容的试点为推动形式,取得了一定的进展。当然,目前深化企业改革也遇到不少困难和问题,需要我们很好的研究,不断总结改革实践的经验,继续抓好试点工作,并以试点的突破带动面上的改革,做到点面结合,整体推进。

中小企业在我国经济中占有十分重要的地位。综观世界所有国家,就企业规模而言,大、中、小企业构成了一个倒宝塔型,即少数大企业处于宝塔的顶尖,大量的小企业构成了宝塔的底座。我国也不例外。据统计,1994年底,全国在工商部门登记注册的企业共857万户,其中,大中型企业不到2万户,小型企业的比重达99%以上,就是在20多万个“三资”企业中,中小型企业比重仍然高达99%。在国有经济中,中小企业的比重也很大。由于大中型企业绝大部分是国有企业,所以国有企业中的中小企业比重低于全部工业。据有关资料,1994年,在我国独立核算的79731个国有工业企业中,大、中、小型企业的比重分别为5.02%、13.17%和81.79%。在我国,索有大中型和中小型企业说法,如何区分二者的“中”呢?在这里,我同意将中型企业的上半部分,即中(一),划到大中型企业中去,面将中型企业的下半部分,即中(二),划到中小企业中去。

我国的中小企业,特别是国有和城市集体中小企业,有相当部分是从过去的“五小”工业(小钢铁、小煤矿、小农机、小化肥、小水泥)发展而来的。就其整体来看,与大中型企业相比,技术水平落后、管理和劳动者素质较低、设备陈旧、本地市场有限,加上产权不明,政企不分,效益普遍低下。因此,城市辖区和县的大部分企业,有没有必要和能不能办成国有化程度很高的企业,很值得探讨。党的“十四大”报告中提出,国有小企业可以拍卖,包括卖给私营者和国外投资者。诸城市企业改革的特点,是将企业资产评估价值,折成股份,大体相当地售给了原企业的职工,企业财产为企业的职工共有,形成新的股份合作制企业。这有利于政企真正分开,符合

小城市的生产力水平,也符合企业改革的基本精神。

中小企业如何深化改革,是国民经济中的一个十分迫切的问题。目前,许多县和城市辖区所属的相当一部分国有和城镇集体企业严重亏损,不但不能提供税收,以增加财政收入,反而成为区、县级财政的沉重包袱,使全国三分之二的小城市和区、县财政困难,相当多的企业包括行政事业单位职工连工资都不能正常发放,影响到社会的安定。因此,将小城镇和区、县所属的国有企业和城镇集体企业搞活,变微利、亏损企业为能获得社会平均利润甚至超额利润的企业,能简单再生产和扩大再生产,能为社会提供有效供给,能给职工正常发放工资,能为国家上缴税收,对改善财政、增加就业、降低通胀、稳定社会都有着非常重要的作用。而一些乡镇企业,是由原来的社队经济发展起来的,同样也存在着乡(镇)、村政府以出资者的名义干预企业的生产经营管理活动的问题。一些乡、镇和村行政,将企业视作小金库,相当多的支出出于企业,影响了企业的积极性。乡(镇)、村办企业,虽是集体所有制性质的企业,但实质是一个乡、镇或者村范围内的“小全民”企业。因此,用职工股份的形式明晰乡镇企业的产权,对于乡镇企业的健康和持续发展,也有着十分重要的意义。

股份合作制的优点在于,实现了劳动的联合和资本的联合,劳动者共同占有生产资料,调动了职工关心资产收益、成本节约、经营管理的积极性,改变了过去大家所有谁也不负责任的资产浪费、流失状况,转换了企业产权结构和经营机制。

对于诸城市的企业改革,也有一些不同意见。我认为这是正常的。在改革实践中要允许大胆试验,勇于创新;也要允许有不同意见进行探讨。问题在于用什么标准来判断改革的成果。邓小平同志提出的“三个有利于”原则,应是判断改革是否有效的标准。具体来说,对一项改革的衡量标准,一是应当看它是不是有利于发展生产;二是能不能缓解和解决我国经济社会目前面临的诸多问题。有些国有企业连年亏损,企业吃资产,吃银行贷款,一些企业

净资产比例很低,甚至为负数,成为没有净资产的国有“空壳”企业,很多人习以为常;而当把国有企业资产从实物形式变成价值形式时,则议论纷纷。这种观念需要从根本上加以转变。

从全国来看,深化企业改革,建立“产权明晰,权责明确,政企分开,管理科学”的现代企业制度,是一项艰巨而复杂的系统工程。首先要进一步解放思想,实事求是,抓住机遇,大胆试验,务求突破。关键在于从实际出发,因地因企制宜,分类指导,对症下药。根据不同企业的特点,采取不同的改革举措和经营方式,不搞一个模式、一刀切。对于亏损企业和数量众多的小型工商企业,应继续走改、转、租、卖、并、破的路子。能联合则联合,能兼并就兼并,该拍卖就拍卖,该破产就破产,不要搞得既不死又不活。要切实解决企业面临的矛盾和困难,优化资本结构,强化企业改造,分离和分流富裕人员,建立企业增资机制,解决国有企业负担过重问题(现在国有企业负债率高达79%),进行债务重组。小企业的债务问题应当以产权改革和资产重组方式为主来解决。企业改革,归根结底,都是要结合本地实际情况。

其次,应当有步骤地放开搞活中小企业。遵循中央和国务院提出的“抓大放小”的方针,各级政府根据自己的理解,都在“抓大放小”,各地都有自己的“大”,也有自己的“小”。这是值得研究的。各级政府应当有自己的工作重点,但是对于“大”和“小”,全国应当有明确的政策界限。属于“抓”的范围,不论哪一级都应当“抓”,属于“放”的范围,不论哪一级都应当“放”。特别是小企业,步子应当迈得大一些,不要错过有利的时机和条件。然后,再逐步扩大到中型企业。

第三,要正确处理企业改革和宏观配套改革的关系。两者要协调配合,相互促进,为建立现代企业制度创造良好的外部条件。当前,最重要的配套改革,是转变政府职能,真正做到政企分开。要理顺产权关系,明确投资主体,建立有效的国有资产监督和运营机制,实现出资者所有权与企业法人财产权的分离,实现国家的国

有资产所有者职能与社会管理者职能分开；政府的国有资产行政管理职能与运营职能分开。要按照政企分开和精简、统一、效能的原则，继续和尽早完成政府机构改革，变直接管理为间接管理，落实企业经营自主权。配套改革的另一个重要方面，是建立社会保障体系，特别要抓紧建立和完成养老、失业、医疗保险制度，减轻企业办社会的负担。同时，要健全市场体系，加强市场管理，搞好生产与流通、内贸与外贸的结合。要继续深化财税、金融、投资体制的改革，进一步完善税收体系，加快专业银行转为商业银行的进程，为深化企业改革创造良好的外部条件。

第四，要以法律为依据，对企业改革行为进行规范。《企业法》、《公司法》、《劳动法》及有关条例、法规，是企业改革行为规范的根本依据。这些法律、法规的制定，是改革的成果，也是企业改革能否取得成功的根本保障。因此，各方面都必须不折不扣地在改革实践中认真贯彻落实。企业是规范的市场主体，建立现代企业制度，是规范市场主体的重要工作。假如企业不按法制办事，不依法经营，不规范企业行为，就不可能建立起完善的市场体系。因此，有必要通过建立现代企业制度，改革行为规范，转换企业经营机制，加快企业结构调整与重组。

第五，做好企业管理的基础工作。进行科学管理，是建立现代企业制度的重要方面。企业管理的重要性，在于它是企业的一项十分重要的基础工作。企业管理搞不好，产品质量低劣，成本居高不下，财务混乱，劳动纪律松懈，生产和其他方面无周密的计划，就谈不上有较高的劳动和工作效率，也谈不上有市场竞争能力和取得较好的经济效益。当然，理顺产权关系，有利于促进做好企业管理工作，但是产权改革本身不能和企业管理互相代替，没有企业扎扎实实的企业管理工作，就是再好的产权关系也不能使企业立于不败之地。这就是为什么在相同的产权关系的条件下，企业经济效益有高有低的根本原因。所以，不能认为“一改就灵”。有人对产权改革评价是：有效果，但是不大。这个评价是比较恰如其分

的。有效果,是因为产权改革对理顺产权关系是必要的;效果不大,是因为其他方面的配套改革没有跟上,特别是企业管理还很薄弱。为了提高企业管理水平,一方面要在企业内部认真实行经济责任制,改革工资和劳动人事管理制度,把企业内部用工制度和外部劳动力市场联系起来,企业所有职工都应当做到能上能下,能出能进;另一方面,要做好培训工作,对于从事企业管理工作的要普遍进行轮训,要让他们知道在自己的业务范围内,该做什么,怎样做,做到什么程度,并且有创造。目前我国中小企业管理人员普遍缺乏企业管理知识,这是不能做好管理工作的一个重要原因。

第六,尽量增加改革的透明度。我国的产权改革是在产权市场还没有发育起来的条件下进行的,这本身就使产权转让的公开性和公平性原则受到限制。由于产权转让的价格形成缺少市场因素,就可能为一些不正当行为提供可乘之机。因此,要尽可能增加改革的透明度。改革之前,要做好动员工作,讲清改革的意义和措施,以取得各方面的认同;改革方案要经过职工讨论,集思广益,上下反复多次,力求完善;改革方案的审批,应当经过改革领导小组讨论,防止一个人说了算。无论是采取哪种改革方式,都应当科学合理地进行企业资产评估,防止低价倾销,强买、强卖,以及以其他变相的方式私分国有、集体资产,同时,要防止权力寻租、权钱交易等一些腐败现象发生。倘若个别人利用改革之机,企图捞一把,发生了这种现象,就要坚决打击,但不应当以此否定产权改革本身。

第七,加强对产权转让所得资金的管理。对于国有企业产权转让所得资金,有的地方是财政部门管理,有的地方是国有资产管理部门管理,还有的地方专门为此成立了投资经营公司。对于集体所有制企业资产转让所得资金,由于这部分企业投资来源复杂,一时难以确定归属,有的地方采取由国有资产管理部门代管的办法。对于这部分资金,问题不在于由谁家管理,更重要的是使用方向。不能用这部分资金弥补地方财政的不足,更不能直接用于消费性开支,而应当用于发展生产,促进当地产业的更新换代,特别

是用于急于发展的高科技产业。同时,可以以这笔资金为基础,建立起发展生产的周转基金。其使用方向由政府根据计划确定,用以调控当地生产发展方向。生产周转基金的使用应以银行为媒介,以保证其有稳定的增值来源;银行依据政府计划,与使用者建立起债权债务关系。

刘国光

1996.4

目 录

序.....	刘国光(1)
第一章 诸城企业改革的背景.....	(1)
第一节 宏观背景:我国企业改革历程的回顾	(2)
第二节 直接缘由:诸城企业产权改革势在必行.....	(20)
第二章 产权重组的模式及过程	(33)
第一节 产权重组的模式选择	(33)
第二节 企业产权改革的过程	(40)
第三章 产权改革中的政府作用	(52)
第一节 政府的经济职能	(52)
第二节 政府在产权改革中的作用	(57)
第四章 产权改革与企业行为	(68)
第一节 股份制改造中的企业行为	(68)
第二节 企业改制与发展:典型介绍.....	(74)
第三节 企业产权改革的实践效果	(87)
第五章 准市场条件下的产权交易	(96)
第一节 产权交易:内容及方式.....	(96)
第二节 中小企业改革中的产权交易.....	(100)
第三节 准市场产权交易的特点与问题.....	(108)
第四节 准市场产权交易过程.....	(115)
第六章 中小企业改革的制度设计:股份合作制	(123)
第一节 合作制与股份制.....	(123)

第二节	股份合作制企业的制度规范·····	(129)
第三节	中小企业实行股份合作制的几个问题·····	(137)
第四节	有关理论问题探讨·····	(140)
第七章	中小企业产权改革中的寻租与反寻租·····	(148)
第一节	经济学中的寻租·····	(148)
第二节	中小企业产权改革中的寻租问题·····	(151)
第三节	产权改革中的反寻租·····	(159)
第八章	产权改革中国有资产结构调整与经济增长 方式的转变·····	(165)
第一节	国有资产形态、结构与策略·····	(165)
第二节	政府退出小规模、竞争性经济·····	(171)
第三节	经济过渡中的内源性资本扩张·····	(173)
第四节	经济运行与增长方式的转变·····	(179)
第九章	诸城经验的启示与加快中小企业改革·····	(183)
第一节	诸城改革的基本经验·····	(183)
第二节	诸城经验的启示·····	(187)
第三节	加快中小企业改革的几个问题·····	(191)
附录一	国家关于国有小型企业改革的有关政策文件 选录·····	(198)
1.	“十四大”以来关于国有企业改革重要文件 摘录·····	(198)
2.	全民所有制小型工业企业租赁经营暂行条例(1988) ·····	(205)
3.	国家国有资产管理局、财政部、商业部关于全民 所有制小型商业企业租赁经营国有资产产权 管理规定的通知(1989)·····	(212)
4.	国家国有资产管理局、财政部、商业部关于全民 所有制小型商业企业租赁经营国有资产产权 管理的补充规定(1990)·····	(216)

5. 国家体改委、财政部、国家国有资产管理局关于 出售国有小型企业产权的暂行办法(1989)	(218)
6. 关于出售国营小型企业产权财务处理的暂行 规定(1989)	(221)
7. 关于积极推进国有小型企业改革的意见(1995) ...	(224)
附录二 诸城市企业改革有关文件选录	(228)
1. 诸城市体改委关于企业股份制试点实施方案(1992)	(228)
2. 中共诸城市纪委、诸城市监察局关于在推行股份制 工作中严明的十条纪律(1993)	(233)
3. 中共诸城市委关于加强和搞好股份制企业党的建设 的试行意见(1993)	(235)
4. 诸城市股份制企业劳动管理暂行规定(1994)	(241)
5. 诸城市委经济委员会关于搞好股份制企业配套完善 工作的实施意见(1994)	(244)
6. 诸城市深化企业改革若干问题的规定(1995)	(249)
7. 诸城市企业改革工作汇报(1996)	(272)
后 记	(286)

第一章 诸城企业改革的背景

企业改革是我国经济体制改革的中心环节。自改革以来,我国的企业改革逐步深入,从放权让利到推行承包制、股份制试点和建立现代企业制度。十四大以来,我国许多地方的企业改革已深入到企业产权制度这一深层次问题上,并取得了不少经验。诸城市以产权重组为核心进行的企业制度改革走在了全国前面,而且其效果非常明显,得到了人们的普遍肯定。它所采用的“先出售后改制,职工内部持股”的股份合作制改制形式,被许多地方视为中小企业改革的首选模式,它在改革中遇到的许多问题也具有一定的普遍性。因此,诸城市企业改革的探索与实践,对县(市)域的中小企业改革,具有一定的借鉴价值。

诸城市在 90 年代进行以产权重组为核心的企业制度改革不是偶然的,而是具有深刻的体制根源与社会背景。一方面,它是在全国企业改革逐步深入并遇到重重困难的情况下出现的;另一方面,它又是诸城根据本市企业改革与发展的实际情况而采取的重大举措。本章从历史的角度,对全国和诸城企业改革的背景与过程作一简要的回顾,以便于更好地理解诸城市企业产权制度改革的缘由及意义。

第一节 宏观背景：我国企业改革 历程的回顾

一、计划体制中国有企业的运行特征

改革前我国国有企业的管理体制与前苏联的国有企业相类似。在生产经营活动中,实行计划管理方式,即企业的主要经济活动,包括生产、建设、物资供应、产品销售以及收入分配,实行指令性计划,计划的种类包括产品产量、产值、职工人数、工资总额、劳动生产率、成本降低额和降低率、流动资金周转次数、利润总额、材料储备定额等。在内部管理体制上,长期实行党委领导下的厂长负责制。在企业生产中实行成本核算制与奖励相结合的办法,由上级主管部门根据企业完成计划的情况对企业进行评价。周叔莲把传统的计划经济体制下国有企业制度的特点归结为 10 个方面:(1)企业经营的财产属于国家即全民所有,企业没有财产所有权。(2)政府办企业,企业在行政上完全隶属于政府。(3)企业的经营目标或主要目标是完成国家的指令性计划。(4)企业不但国有而且国营,没有或很少有经营自主权。(5)国家统负盈亏,企业不负盈亏责任。(6)企业没有劳动用工权,实行劳动终身制。(7)国家统收统支,企业利润全部上缴,职工工资等级由政府统一规定。(8)企业实行党委领导下的厂长负责制。(9)企业没有破产制度,由政府决定关停并转。(10)企业一般采取经济核算制。^①

计划经济体制下国有企业的上述运行方式一直持续到改革前。改革以来,越来越多的经济学家认识到这一体制的弊端。蒋一苇认为,计划管理体制实际上取消了企业的基本独立性,整个国民经济被作为一个“大企业”,这不符合商品经济的要求。企业作为现代经济中的基本单位,应是一个能动的有机体,应有自己独立

^① 周叔莲:《重塑国有企业制度》,载《新华日报》1993年6月25日。

的经济利益和权力,企业和国家的经济关系应建立在企业与国家在交换中具有平等地位的基础上。^①

吴敬琏从现代企业理论出发,论证了按照“社会大工厂”、“国家辛迪加”设想建立起来的国有“企业”并不是真正的企业。而且这种企业制度把企业的边界推延到了整个社会的范围,极大地增加了组织管理成本,是注定没有效率的。在实证分析的基础上,吴敬琏归纳了计划体制下国有企业的运行特征及其缺陷:^②

第一,在传统体制中的“企业”不具有自己独立的财产,不是一个独立的经济实体,而只是一个进行成本核算的基层生产单位,不是在市场经济环境中运行的企业。它不必要、也不可能根据自己的利益和市场变动作出资源最优配置的决策。在这种“企业”制度中,所有者及其代表——政府,是作为一种政治领导力量存在于企业之外的。政府所追求的目标往往并不仅仅是经济利益,而且包括其他目标。与此同时,在企业内部出现了所有者虚置的状况,所有者无法对它的代理人的规避责任和其他机会主义行为进行有效的控制。

第二,企业作为行政机关的附属物,其经理人员只是上级行政机关指令的执行者。企业生产什么、生产多少、用什么办法生产、原料从哪里来,产品卖给谁,都由远离企业现场的上级主管机关通过计划指令决策。这就要求中央机关不仅要能够准确、及时地取得数以万计的情报,还要迅速地加以传输和处理,这样中央机关才能有效地协调供求,才能做出生产什么、生产多少、为谁生产以及投资等方面的决策。然而,在现代社会化大生产中,需求结构极其复杂,瞬息万变,新的技术层出不穷,决策不及时和发生重大失误是不可避免的。这样的“企业”不可能有效率地进行生产经营。

第三,企业与国家在财务上存在父爱主义和“软预算约束”。企业的生产和分配都由国家统一规定,产品的价格由国家规定,企

① 蒋一苇:《企业本位论“刍议”》,载《经济管理》1979年第6期。

② 吴敬琏著:《现代公司与企业改革》,天津人民出版社,1994年,第69—71页。

业的盈亏由国家统负，盈利全部上缴，亏损由国家补贴。企业不存在市场竞争压力，也不会破产，而且企业的收入跟产品的销售结果没有关系，经理人员对完成自己的工作任务缺乏必要的物质激励。管理者和普通劳动者都缺乏改善经营、降低成本、使用新技术和开发新产品的积极性和主动性，低效率和无活力是在所难免的。

二、我国企业改革历程的回顾

随着改革开放政策的实施和经济体制改革的逐步深入，我国对国有企业先后采取了一系列改革措施。1978年在部分企业中开始了放权让利的改革试点，1980年在工业企业中试行利润上交为主的经济责任制。1983—1986年之间先后推行了第一步和第二步利改税，并同时进一步扩大企业自主权。从1987年开始，国有企业特别是国有大中型企业普遍推行了经营承包制。与此同时，还进行了股份制、利税分流、小企业的包、租、卖等方面的改革试点。1992年以来，在全国范围内开展落实《全民所有制工业企业转换经营机制条例》的工作。同时，股份制试点工作从理论到实践都有了新的发展。

根据我国企业改革的历程，可大致分为以下几个方面的内容：

（一）放权让利的企业改革

1978年，我国在四川省6家国有企业中开始了放权试点，1979年1月颁布了《关于扩大国营企业经营管理自主权的若干规定》、《关于国有企业利润留成规定》等文件，正式拉开了企业放权让利改革的序幕。1980年国家计委等10个部门印发了《贯彻落实国务院有关扩权文件，巩固提高扩权工作的具体实施办法》，在计划、利润留成等12个方面对企业权限作了进一步明确的规定。十二届三中全会以后，以所有权与经营权两权“分离”理论为依据，对企业的经营权进一步放开和扩大。1984年5月，国务院发布了《关于进一步扩大国营工业企业自主权的暂行规定》，从产品生产、销售等10个方面明确规定了企业经营管理的自主权，并把扩大企业自主权由试点扩展到全面。1985年，国务院及有关部委又规定