

中国国有企业的变革

ZHONGGUO GUOYOU QIYE DE BIANGE

◎ 许保利 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

中国国有企业的变革

ZHONGGUO GUOYOU QIYE DE BIANGE

◎ 许保利 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国国有企业的变革 / 许保利著. —北京:
经济科学出版社, 2016. 6

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6779 - 5

I. ①中… II. ①许… III. ①国有企业 - 企业
改革 - 研究 - 中国 IV. ①F279. 241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 064725 号

责任编辑: 王金红 杨 优 范 雯

责任校对: 靳玉环

责任印制: 李 鹏

中国国有企业的变革

许保利 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: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: www.esp.com.cn

电子邮件: eps@esp.com.cn

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: <http://jjkxcbs.tmall.com>

北京季蜂印刷有限公司印装

880 × 1230 32 开 9.5 印张 220000 字

2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6779 - 5 定价: 26.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: dbts@esp.com.cn)

目 录

第一章 国营企业的建立和发展	1
一、国营企业的建立	1
二、国营企业的发展	14
三、国营企业的弊端及改革探索	22
第二章 国营（有）企业改革的历程	28
一、1979 ~ 1998 年，探索并明确市场化改革方向	28
二、1998 ~ 2002 年，解决国有企业改革中 累积的矛盾	99
三、2003 年以来，建立市场化发展的体制机制	121
第三章 国有企业改革发展的若干问题	139
一、关于国有企业改革的私有化问题	145
二、关于国有企业的效率问题	190
三、关于国有企业的垄断问题	212

第四章 企业性质与国有企业改革	223
一、企业性质的研究评述及思考	223
二、国有企业的性质及特征	239
三、推进国有企业改革的战略选择	247
 第五章 关于国有资产监管体制改革的构想	 257
一、关于国有资产监管体制改革的主要观点及评述	257
二、对现行国有资产监管体制的基本判断	261
三、构建国有资产监管体制的新框架	265
四、国有资产监管体制改革的路径	268
 附录：推进国资国企改革需要明确的几个问题	 273
参考文献	285
后记	292

第一章 国营企业的建立和发展

一、国营企业的建立

我国国营企业^①的建立经历了一个从小到大逐步发展的过程，这是历史的选择。国营企业的建立来自4个方面，它们成为新生共和国初期主要的物质基础。

（一）革命根据地和解放区建立的公营企业

在第二次国内革命战争时期，各革命根据地政府已着手建立自己管理的公营企业，主要是服务于战争的军事工业和具有后勤保障性质的工业，这应是我国全民所有制企业的雏形。这些公营企业从无到有，从小到大，随着革命形势的发展而逐步发展起来。当时，毛泽东说过：“国家经营的经济事业，在目前，只限于可能的和必要的一部分。国营的工业或商业，都已经开始发展，它们的前途是不可限量的。”^②抗日战争时期和第三次国内战争时期，在毛泽东提出的“发展经济，保障供给”的方针指

^① 我在此用“国营企业”而没有用“国有企业”，这是因为新中国成立以后，我们对全民所有制企业一直称为“国营企业”，1992年党的十四大报告首次将全民所有制企业由“国营企业”改称为“国有企业”。考虑历史的变革，以十四大为节点，以前仍称“国营企业”。

^② 《毛泽东选集》第1卷，人民出版社1991年版，第133页。

导下，解放区的公营经济有了比较大的发展。

根据地和解放区的公营经济，主要包括工业、商业和金融等部门。公营工业开始主要是小型工厂和手工业作坊，生产某些军需民用产品，后来有了机械工业。据1934年3月不完全统计，中央根据地有较大的军需工厂33座，川陕、湘鄂、川黔等根据地也创建了数量可观的军需工厂。各根据地还建立了一些民用工业，有印刷厂、造纸厂、纺织厂、通讯材料厂和制盐、制糖、烟草、挖煤等厂矿。1932年在铁垄山建立的中央钨砂公司，有职工5000人，年产钨砂1800吨。^①抗日战争时期，各解放区都陆续建立了规模不同的公营工业。如陕甘宁边区，1935年10月，中央红军长征到达陕北时，只有1个40多名工人的修械所。1938年起，先后建立了机器厂、难民纺织厂、造纸厂、被服厂、农具厂、制革厂、制鞋厂、石油厂和八路军制药厂。到1944年，边区政府已有120多个公营工厂，产业工人达12000多人。^②到第三次国内革命战争时期，我军相继解放了一些城市和少数矿区，没收日伪和官僚资产阶级的财产，壮大了公营工业。

第二次国内革命战争期间，公营商业在革命根据地已经产生。1928年，在宁冈县大陇红色圩场创办了一个公营商店。1933年，江西苏区有一些由苏维埃出资或没收反动店主的店所办的苏维埃商业店铺。闽浙赣苏区公营企业主要是商店，大约有30余家。1932年春，在苏区建立了第一个经营矿产品出口的公

① 陆仰渊、方庆秋主编：《民国社会经济史》，中国经济出版社1991年版，第504、505页。

② 《陕甘宁边区抗日民主根据地》（回忆录卷），中共党史资料出版社1990年版，第231～232页。

司——中华苏维埃钨砂公司。^① 抗日战争时期，陕甘宁边区设立了土产公司和盐业公司。土产公司的任务是专门经营土产，有计划地向敌区销出，以物价政策争取必需品（布棉、军工、电讯、医药等器材）、法币和黄金。盐业公司的业务是统销食盐，方针是对外统销，对内自由。对于边区内部市场，这两家公司主要是调剂物资，维持市场正常供应，根据情况进行价格调整，不使物价波动过大。

国家银行也诞生于第二次国内战争时期的革命根据地。1929年，在赣西南东固成立了第一家苏区银行——东固平民银行。1930年，赣西南政府把东固银行扩充为赣西南银行，同时成立了闽西工农银行。红军打下吉安后，江西工农民主政府成立，又建立了全省统一的江西工农银行。1931年秋，中央工农民主政府成立，1932年3月成立中华苏维埃共和国国家银行，统一发行纸币，并代理国库。^② 抗日战争期间，1937年，陕甘宁边区成立后，把原来的国家银行改为边区银行。在此期间，其他解放区也相继成立银行，有的还发行了纸币。货币工作的方针是，独立自主、平衡物价、保护人民财富、保证生产发展。新中国成立前，在解放区就已经成立了中国人民银行。北平和平解放后，中国人民银行总行即迁至北平，负责接收国民党的金融机构，很快成为全国的金融中心。

① 许毅主编：《中央革命根据地财政经济史长编》下册，人民出版社1982年版，第44、46页。

② 同上，第237～264页。

（二）没收官僚资本归新民主主义国家所有

国民党当权后的官僚资本包括两个部分：一是国家垄断资本，即以蒋介石、宋子文、孔祥熙、陈立夫为代表的大地主、大资产阶级国家所有的资本；二是蒋、宋、孔、陈和其他官僚、军阀所有的私人资本。在国民党执政的 22 年间，通过各种形式形成了庞大官僚资本，它们控制了国民经济命脉，据 1947 年国民党公布的统计数字，仅资源委员会控制的工业企业，其产量（包括其控制的产量）占全国总产量的比重为：电力 66%，煤炭 33%，钢铁 90%，钨锑 100%，锡 70%，水泥 45%，糖 90%；全国私营行庄放款 1 万亿元，而仅中央政府控制的行局即达 17 万亿元，还不包括省市银行；至于现代交通运输和国际贸易，则基本为官僚资本所独占。^① 没收官僚资本，就是没收这部分资本。没收官僚资本，是从 1946 年解放哈尔滨市开始的。1948 年 11 月，中国人民解放军攻克沈阳，东北全境解放，接收官僚资本大规模展开。至 1949 年年初，三大战役后，基本上接管了长江以北的官僚资本企业。到 1949 年年底，上海、武汉、重庆、广州等城市相继解放，除台湾外所有大陆上的官僚资本企业，都已由人民政府接管。

以下是这些被接管的官僚资本企业的基本情况：

金融方面：国民党政府的国家银行系统“四行两局一库”（即中央银行、中国银行、交通银行、中国农民银行、中央信托

^① 吴太昌、武力、魏明孔、朱萌贵、剧锦文著：《中国国家资本的历史分析》，中国社会科学出版社 2012 年版，第 258 页。

局、邮政储金汇业局及合作金库)和省市地方银行系统共2 400多家银行;官商合办的中国通商、中国实业、四明、新华等银行则派员监理继续营业,其中的官股产权归国家所有。

工业方面:控制全国资源和重工业生产的国民党政府资源委员会,垄断全国纺织工业的中国纺织建设公司,国民党兵工系统和军事后勤系统所办的工业,国民党政府交通部、粮食部和其他部门所办企业,宋孔家族和其他官僚的“商办”企业,“CC”系统的“党营”企业,各省地资本系统的企业,合计共有工业企业2 858个,职工129万人,其中主要有发电厂138个,采煤、采油企业120个,铁锰矿15个,有色金属矿83个,炼钢厂19个,金属加工厂505个,化学加工厂107个,造纸厂48个,纺织厂241个,食品企业844个。

交通运输方面:国民党政府交通部、招商局等所属全部交通运输企业,共计有铁路20 000公里,机车4 000多台,客车约4 000辆,货车约47 000辆,铁路车辆和船舶修造工厂约30个,各种船舶20多万吨。此外,人民政府还先后没收了政记轮船公司、大陆航运公司 and 三北公司中的官僚资本股份。被国民党劫持到香港的原中国、中央两家航空公司的12架飞机,由于职工起义,于1949年11月9日投归祖国怀抱。招商局香港分局和在港13艘海轮的职工也宣布起义,接受人民政府的领导。

商业方面:国民党政府经营的复兴、富华、中国茶叶、中国石油、中国盐业、中国蚕丝、中国油料等公司,大官僚经营的孚中、中国进出口、金山、得泰、扬子实业、长江实业公司等十几

家垄断性的贸易公司。^①

没收官僚资本，对新中国社会经济发展具有举足轻重的作用，国营经济在 1949 年共和国建立时已经在金融、现代工业、交通运输、外贸等领域居于主导地位。在工业方面，国营企业占全国总产量的比重为：发电机容量 73%、煤炭 70%、铁 60%、钢 90%、水泥 60%、工作母机 50%、沙锭 43%。^②

（三）国营企业的其他来源

除革命根据地、解放区自行建立的公营经济，没收官僚资本外，国营企业还有其他的一些来源。

一是帝国主义部分在华企业。

外国在华企业，大都是依靠帝国主义各种经济特权发展起来的。随着解放战争在全国的节节胜利，迫使帝国主义者纷纷撤走在华投资。到全国解放时，外国资本在华企业大约还有 1 000 多家，拥有职工 12 万多人。^③ 随着这些企业特权被取消，特别是由于美国对我国实行经济封锁，这些企业在生产经营上遇到难以克服的困难。有的申请歇业，有的放弃经营，有的则要求转让给中国政府。

1950 年，朝鲜战争爆发后，美国政府宣布管制中国在美国

① 柳随年、吴群敢主编：《中国社会主义经济简史》，黑龙江人民出版社 1985 年版，第 17～18 页。许涤新、吴承明主编：《中国资本主义发展史》第 3 卷，人民出版社 1993 年版，第 703 页。

② 吴太昌、武力、魏明孔、朱萌贵、剧锦文著：《中国国家资本的历史分析》，中国社会科学出版社 2012 年版，第 258 页。

③ 范守信著：《中华人民共和国国民经济恢复史（1949～1952）》，求实出版社 1988 年版，第 23 页。

辖区的公私财产，并禁止一切在美国注册的船只开往中国港口。我国政府则于12月28日发布命令，对在我国境内的美国政府和美国企业的一切财产实行管制，进行清查，并冻结美国在华公私财产。但在具体实施中，对各国财产处理是有区别的，其中对美国从严。一般并不采取没收的方式，而是有分别地采取征用、代管和征购等多种形式。对有关我国主权与国计民生关系较大的企业，可予征用；对关系较小或性质上不便于征用的企业，可予代管；对政府认为有需要的企业，可予征购；对一般企业，可加强管制，促其清理结束。在这些方式中，以征用和加强管制为主。据统计，从解放初期到1953年，外国资本企业从1 192家减少到563家，职工由12.6万人减少到2.3万人，资产由12.1亿元减少到4.5亿元。^①

从以上情况看，外资企业以各种形式转归我国所有的数量是很小的，对国营经济的产生和发展作用有限，但它表明帝国主义对我国经济侵略的时代已终结，社会主义国营经济开始登上历史舞台。

二是苏联政府移交给我国政府的财产。

根据1945年2月，美、英、苏三国首脑在克里米亚半岛雅尔塔签署的秘密协议，规定战后中国保证苏联在大连港以及中东铁路、南满铁路的“优越权益”，苏联租借旅顺港作为海军基地。同年8月14日，国民党政府和苏联签订《中苏友好同盟条约》，有效期30年。《条约》规定：苏联的援助完全给予国民政

^① 柳随年、吴群敢主编：《中国社会主义经济简史（1949～1983）》，黑龙江人民出版社1985年版，第47～48页。

府；苏联尊重中国在东北三省之完全主权及领土完整；外蒙古独立；中东铁路、南满铁路为中苏共有，共同经营；大连港为自由港；苏联有权在旅顺驻扎海空军。中华人民共和国成立后，1949年12月，毛泽东访问苏联。1950年2月14日，在莫斯科签订《中苏友好同盟互助条约》，同时，签订《关于中国长春铁路、旅顺口及大连的协定》，据此，苏联同意放弃在中国的特权，在1952年之前将中国长春铁路的一切权利和财产无偿移交中国政府。苏联军队自旅顺口撤退，中国政府偿付苏联自1945年以后在此处的建设费用。大连的行政由中国管辖。苏联在大连临时代管和租用的财产移交中国，其具体办法于1950年内完成。

这些财产的移交工作进行得比较顺利，它们都成为社会主义国营经济。

三是党政机关、部队、团体所办企业收归国家所有。

在革命战争期间，为保障供给，解决各单位工作人员的生活困难，党政机关、部队、团体办了一些企业，对推动生产，支援战争起过一定的积极作用。但革命取得全国胜利后，机关企业的问题便显露出来。机关生产的分散性和盲目性，同国民经济的集中和计划性发生抵触，尤其是一些机关工作人员沉溺于机关生产之中，追逐利润，贪图享受，从而引起贪污、浪费等现象。

针对这种情况，1950年3月，政务院《关于统一国家财政经济工作的决定》明确指出，“一切部队机关，必须严遵毛主席命令，不得经营商业”。《决定》要求：所有各级人民政府、人民解放军、学校、党派、人民团体及其所属各部门、各单位所经营的工业、农业、商业、建筑业、交通运输业等机关企业，除屯垦部队经营的农场、部队和机关工作人员为自己消费而由自己动

手（不雇佣工人）在政府划定的范围内耕作的菜园、救济机关为办救济事业和公安司法部门为改造犯人经同级政府批准经营的生产事业及由各级合作社系统管理的机关消费合作社以外，一律由各级人民政府〔中央、大行政区、省（市）、专区、县〕组织机关生产处理委员会予以登记和清理。

应予以清理的企业，在移交政府指定的有关企业主管部门接管后，即可按其领导关系和企业性质，分别作为中央或地方的国营企业，原管理单位即不得再行过问。其管理方法和财务制度，均与国营企业相同。^①

在国营经济三个来源中，主要部分是没收官僚资本。根据地和解放区的公营经济比重虽然不大，但它们却是新生的社会主义性质的经济，对于中国共产党学会管理经济工作起到了重要作用，为后来管理没收的官僚资本提供了宝贵经验。至于说，接收外国在华资产，其意义更多的是代表着中国将开辟了一个新的时代。

（四）对资本主义工商业社会主义改造

在没收官僚资本基础上，通过对资本主义工商业采取和平改造的方针，把资本家私有制逐步改造为社会主义全民所有制，这经过了三个阶段。

第一阶段，1953 年年底前，主要实行初级形式的国家资本主义。新中国成立后，国家对私营工业实行加工订货、统购包

^① 中国社会科学院、中央档案馆编：《中华人民共和国经济档案资料选编》（工商体制卷），中国社会科学出版社 1993 年版，第 137～141 页。

销,对私营商业实行经销代销,把这些私营企业纳入国家计划轨道。1952年年底,各种形式的国家资本主义工业占私营工业产值的56%。^①1953年春,李维汉率领调查组赴武汉、南京、上海等地调查国家资本主义问题,5月,向中央报送《关于资本主义工业中的公私关系问题》的报告。报告提出:“建国后三年来,私人资本主义经济经历了深刻的改组和改造,国家资本主义已有相当的发展,呈现从统购、包销、加工、订货至公私合营等一系列从低级到高级的形式,在国民经济中的地位已凌驾于纯粹资本主义经济之上,仅次于国营经济,居于现代工业的第二位;经过各种形式的国家资本主义,不同程度地改变了资本主义企业的生产关系,其中高级形式的国家资本主义公私合营是最有利于将私营企业过渡到社会主义去的形式”。报告建议“经过国家资本主义特别是公私合营这一主要环节,实现资本主义所有制的变革。”^②6月中旬,中央政治局召开两次扩大会议进行讨论,肯定了这个报告,确定了经过国家资本主义改造资本主义工业的方针,随后,决定对私营商业也采取国家资本主义的方针。1953年下半年,国家有计划、有步骤地扩大加工订货范围。到1953年年底,加工订货、统购包销等形式的国家资本主义在私营和公私合营工业产值中已上升为53.6%,公私合营企业已占13.3%^③。

第二阶段,从1954年到1955年夏,主要实行个别企业公私

① 王博主编:《中华人民共和国经济发展全史》第1卷,中国经济文献出版社2006年版,第79页。

② 李维汉:《回忆与研究》(下),中共党史资料出版社1986年版,第741~742页。

③ 王博主编:《中华人民共和国经济发展全史》第1卷,中国经济文献出版社2006年版,第79页。

合营。1954年1月,中央财经委员会提出《关于有步骤地将有十个工人以上的资本主义工业改造为公私合营企业的意见》。9月,政务院发布《公私合营工业企业暂行条例》。《条例》规定:由国家或者公私合营企业投资并由国家派干部同资本家实行合营的工业企业,是公私合营工业企业;对资本主义工业企业实行公私合营,应当根据国家的需要、企业改造的可能和资本家的自愿;企业实行公私合营时,清产核资应当包括企业原来的全部实有财产,以防止资产分散,对企业原有财产的估价,应当根据公平合理、实事求是的原则进行;公私合营企业受公方领导,由政府主管部门派代表同私方代表负责管理;合营企业在生产经营、基本建设等方面,应按政府有关部门的规定执行,工资、福利等应参酌企业原来情况、生产情况和国营企业的有关规定,逐步向相当的国营企业看齐;合营企业的每年利润,在缴纳所得税后,应当就企业公积金、企业奖励金和股东股息三个方面,进行合理分配。《条例》实施后,公私合营企业迅速发展。到1954年年底,实行公私合营工业企业的有1764户,占全部私营工业的1%,职工53.3万人,占23%,产值50.86亿元,占33%。^①

第三阶段,从1955年秋到1956年,实行全行业公私合营。1955年下半年,随着合作化高潮的到来,资本主义工商业改造步伐加快。1956年年初,首都北京资本家首先向国家提出全行业公私合营申请。政府决定先承认公私合营,后再进行清产核资、生产安排、企业改组和人事调整。1月,北京市资本主义工

^① 赵凌云主编:《中国共产党经济工作史(1921~2011年)》,中国财政经济出版社2011年版,第250页。

商业全部实行公私合营。接着，上海、天津、武汉、广州等 118 个大中城市在 3 月末以前也先后实行全行业公私合营。到年底，全国私营工业户数的 99%、私营商业户数的 82.2% 实现了公私合营，这标志着资本主义工商业的社会主义改造基本完成。^①

在国营企业的 4 个来源中，没收官僚资本、改造资本主义工商业是其主要部分，其他两个部分占有的比重较小。

新中国诞生后，建立和发展国营企业是历史的选择。

1. 这是由党的纲领决定的。

19 世纪 50 年代后，中国的仁人志士便开始寻求救国的真理。正当他们屡遭失败的时候，1917 年，在俄国爆发了十月社会主义革命，中国的先进分子最终选择了马克思列宁主义。1921 年，中国共产党成立。1922 年，党的第二次代表大会明确提出，党的最高纲领是实现社会主义、共产主义，但现阶段的纲领应当是：打倒军阀；推翻国际帝国主义的压迫；统一中国使它成为真正的民主共和国。1940 年 1 月，毛泽东在《新民主主义论》总结了 1840 年以来 100 年的历史经验，特别是中国共产党领导的人民民族革命 20 年的经验，以根据地和解放区的实践为基础，提出了新民主主义革命的理论。这一理论明确指出：新民主主义的共和国，在经济上必须是新民主主义的。大银行、大工业、大商业，归这个共和国的国家所有。国营经济是社会主义性质的，是整个国民经济的领导力量。1945 年党的第七次代表大会召开。毛泽东在题为《论联合政府》报告中，明确阐述了新中国的基

^① 王博主编：《中华人民共和国经济发展全史》第 1 卷，中国经济文献出版社 2006 年版，第 80～81 页。