

公营企业改革

——海峡两岸的共同课题

熊映梧 刘常勇 主编

序

本书是大陆和台湾经济学者、经济专家合作出版的一部专著。研究的主题是两岸共同关心的国有企业(台湾叫做国营事业或公营事业)的改革问题。在这样一件重大改革事情方面,双方有许多可以互相借鉴的经验教训,两岸学者就此进行学术交流是很自然的,而且是很意义的。

二战结束后,一度企业国有化风靡一时;时过境迁,近二三十年国有企业民营化又是一种发展趋势。读者可以从本书了解这一巨大变化的来龙去脉。本书作者有一个共同的优点,即不是照抄照搬西方国家国有企业民营化的做法,而是从国情出发,探索适合自身情况的改革办法。本书主编之一、熊映梅教授曾三次到台湾访问;本书另一主编、台湾中山大学刘常勇教授到大陆访问十余次,他们二人都曾实地考察过国有企业改革的状况。据熊教授谈:他在今年5月去高雄参加中山大学举办的台湾地区“公营事业民营化研讨会”,赵耀东先生曾对他说,大陆和台湾的情况不一样,改革的办法不能照搬,但教训可以吸取。的确,大陆和台湾的国有企业改革,是在大不相同的环境、条件下开展的;台湾业已形成相当发达的市场经济的大环境,民营经济、私人经济占大多数,国营经济只占少数,他们可以从容不迫地推进“国营事业民营化”的工作;而大陆正处于由计划经济转向市场经济的过渡时期,国有经济占的比

重很大,国有企业的改革关系到能否最终建立社会主义市场经济体制的全局,因此国有企业的改革是一件十分艰巨而又紧迫的工作。再者,台湾国营企业债务不重,经营状况比大陆的同类企业好些,他们在民营化的过程中,碰到的难题主要是如何防止民营化变形为财团化,以及国营事业原先员工的利益补偿问题;而大陆国有企业的难题更多更严重,首先是沉重的债务压得它们难以生存,使改革措施无法付诸实施,再如大量多余员工如何安排,国有企业原先承担的社会保障职能如何转移给有关社会职能部门,等等。当然,我们应当重视一些可供共同吸取的东西。两岸学者有一个重要的共识:国营事业民营化是大势所趋。但是,民营化决不等于私有化。改革要有周密的设计,严格按照法律程序推进;对国有企业员工的利益要有适当的补偿,如依法按优先优惠的条件允许员工认股,对裁减的员工或采取“一次买断”的办法,或另行安排再就业,使他们各得其所,保持改革时期的社会安定。总之,国有企业改革是一项历史性的伟大社会工程,两岸学者在这方面共同探讨,交流研究心得,是大有可为的。

本书在台湾(繁体字本)和大陆(简体字本)同时出版,将大大方便两岸的学术交流,推动两岸经济的繁荣发展,我们希望以此为良好的开端,同台湾的出版界合作,今后陆续出版一批两岸学者合作的学术著作。本社愿为此事业尽绵薄之力。

黑龙江教育出版社社长 张文达

一九九五年夏于哈尔滨

目 录

序..... 张文达(1)

大 陆 部 分

双重体制下中国国有企业的行为

..... 中国社会科学院经济研究所名誉所长 董辅初(3)

国有企业的出路:少数按照现代企业制度重组:

多数民有民营化 黑龙江大学教授 熊映梧(33)

论当前国有企业产权关系的改革

..... 中国社会科学院经济研究所副所长 樊纲(46)

国有企业法人化改造难点

..... 中国社会科学院经济研究所研究员 唐宗焜(57)

企业制度创新:八大难题及其症结

..... 中国社会科学院研究员 唐丰义(70)

当代中国企业制度的战略选择

..... 深圳大学特区经济研究所教授兼所长 苏东斌(85)

中国经济“民营化”的必要性和现实性分析

..... 中国社会科学院经济研究所研究员 刘迎秋(95)

股份制:有待说明的难题

..... 福州大学财政金融系教授 陈躬林(110)

论国有产权界定的“清”与“不清”

..... 黑龙江大学经济学院副教授 孟庆琳(118)

国有农场建立现代企业制度的思考

..... 黑龙江省体改委工作人员 李学福(123)

台湾部分

我们为公营事业民营化准备好了吗?

..... 国策顾问 赵耀东(137)

迎接 21 世纪,对两岸石油工业合作应有的认识与准备

..... 中国石油公司董事长 张子源(143)

国有企业改革的思考模式

..... 中山大学管理学术研究中心主任 刘常勇(153)

国营事业人事管理制度的检讨与改革

..... 经济部专业人员训练中心主任 方幼南(182)

公营事业企业化经营之探讨..... 台盐公司总经理 余光华(194)

国营事业责任中心制度之实施—台湾经验

..... 中山大学企业管理学系教授 吴钦杉 (209)
..... 中山大学企业管理学系副教授 倪丰裕

民营化之财务架构设计

..... 交通大学管理科学研究所教授兼所长 吴寿山
..... 交通大学管理科学研究所研究助理 杨馥如(219)

公营事业民营化——台湾之经验

..... 经建会经济研究处 李高朝(242)

论公营事业组织变革的问题与应有作为

——以中油高厂工程事业部为例

..... 中山大学管理学术研究中心研究员 俞慧芸(261)

国营事业民营化前后之组织分析

..... 中山大学企业管理学系副教授 胡国强 何炳贤(277)

自所有权观点论国营事业民营化之员工权益补偿

..... 中山大学财管系教授 张玉山 (291)
中国石油公司工程师 王家龙

公营事业民营化与员工持股信托

..... 中山大学财管系副教授 郑义 (314)

大陆部分

双重体制下中国国有企业的行为

中国社会科学院经济研究所名誉所长 董辅初

1979年以来,中国的经济体制改革是以逐步改革的方式、而非在经济体制的各个方面同时配合改革的方式进行的。逐步改革有其优点,即可以通过试验再逐步推广各项改革措施,以避免发生大的错误,可以为各项改革措施逐渐创造所需的条件,可以减少社会震荡以利于改革的推进。但是,逐步改革也必定会产生一些困难,例如,一项措施在实行时,由于其他有关体制没有实行相应的改革,而会遇到障碍,甚至会使这项改革变形,不能达到预期的目标,逐步改革还必定会引发新旧体制的冲突和摩擦。中国的经济体制改革已经进行了十三年,新的经济体制还未全面建立,旧的经济体制也还未退出历史舞台,两者都在起作用,而两者又都不完整,形成了双重体制并存的局面,这种局面还将延续相当长的时间。

中国的经济体制改革在城市中,是在1978年10月在四川的六个国有企业中实行扩大企业自主权的试验开始的。十三年过去了,国有企业的改革离改革的目标还有很大的距离,远远没有完成。无论是企业本身还是企业的外部都形成了双重体制并存的状况,国有企业的行为是双重的。这是我们在观察中国国有企业改革的成效时不能不考虑的一个基本出发点。双重体制下企业的双重行为表现在各个方面,下面根据本研究课题第二次调查的769个样本企业的资料作一些分析。

企业的生产行为

改革前,中国国有企业的生产目标在于完成和超额完成政府下达的指令性计划指标。企业生产状况的评判标准首先并主要的也是完成政府下达的指令性计划指标,尤其是总产值指标。企业的产品是由政府统一收购和统一分配的,企业不关心也无需关心市场的状况、产品能否销售。改革以来,逐渐引入了市场机制,政府逐渐减少了指令性生产计划的比重,给予了企业一定程度的生产计划的自主权,同时,政府也逐渐减少了计划收购企业的产品的比重,给予了企业一定程度的产品销售权,这就使得企业在制定生产计划时不得不关心市场的状况。但是,指令性计划还在一定范围存在(各个行业、各个企业有很大差异),不少企业还必须完成指令性计划的生产指标。这就使得企业的生产行为具有双重性。

在样本企业的总产值中,由政府下达的指令性计划规定的总产值所占的比重逐渐降低,1989年占56.36%(表1),^①其余为企业参照政府的指导性计划和根据市场状况安排的计划的部分。一

① 根据国家计委体改法规司课题组的调查,中央和省级实施的工业指令性计划的产品产值占工业总产值的平均比重,已从1984年的80%以上下降到1988年的16.2%,指导性计划的产品产值所占比重上升为42.9%,市场调节部分为40.9%((《我国工业生产计划管理现状调查》,《改革》1990年第5期第34页)。需要指出,由于工业总产值中国有企业的比重已经下降,1984年为69.09%,1989年为56%,一般地说,政府只对国有企业下达指令性产品生产计划,由此推断,在国有企业的工业总产值中指令性计划产品产值约占28.5%,此数仅及我们的样本企业的统计数的一半。一个可能的原因是我们样本企业的规模偏大,一般地说,规模大的企业的生产计划中指令性指标所占的比重较大,同时,也可能存在样本企业的行业的影响。此外,还需指出,指令性计划在工业总产值中所占比重,实际上应比国家计委调查的结果更高,因为省以下的政府也给所属企业下达指令性产品生产计划,同时,由于多种原因,往往有一部分指导性产品计划实际上变成了指令性计划,而且还存在政府各级层层增加指令性产品数量的。

般地说,“指导性计划”只具有指导意义,企业可以根据市场和自身的条件在制定生产计划时作为参考,因此也可看作企业参照市场状况安排的计划。由此可见,企业在决定生产计划时其行为是双重的,即企业已经越来越多地考虑市场的状况来决定生产计划,但同时企业的生产计划仍在一定程度上受政府指令性计划的控制,企业无法根据市场状况和自身的考虑对这一部分计划作出选择。当然也应该看到,企业的生产计划与其实际完成计划的情况是有差异的。在以往的经济体制下,企业超额完成计划的那部分产品仍由政府统一收购和分配,企业无权在市场销售。改革以来,企业有了一部分产品的自销权,超过计划的那部分产品也属于企业有权自销的部分。因此,超过计划的那部分产品,一般地也可以看作是企业的根据市场的状况而作出的决策。从样本企业的统计中可以看到,计划总产值占实际总产值的比重呈下降的趋势,反过来说,即超计划的总产值占实际总产值的比重呈上升趋势。样本企业超计划的总产值在实际总产值中的比重 1980 年为 13.9%,到 1989 上升到 37.4%。这也表明,在企业的生产中按照市场状况安排的部分所占的比重正在上升。

按照政府的指令性计划安排生产与按照市场状况安排生产会影响企业的目标的选择。双重的企业生产行为决定了选择的目标的双重性。一般地说,企业根据市场状况来安排生产计划,其目标在于获取更多的利润,根据表 2,影响企业非计划产品生产的因素中第一位的因素为市场预测,其次为利润,再次为订单。这些都可看作是对利润的考虑。而按原销售额来确定销售额已不占重要地位(见表 2)。企业根据指令性指标来安排计划,其目标则是完成政府下达的任务,按照以往的经济体制,这是国有企业应尽的责任,对于政府下达的任务,无论盈利与否,不管盈亏多少,企业都必须完成。企业生产计划中的这两部分在目标上的不一致,往往会导致

企业在生产行为中的摩擦、企业与政府的摩擦。例如,企业在按照市场状况生产能取得更多利润的时候不大情愿完成指令性计划,因为按照指令性计划生产可能障碍企业经济效益的提高。我们从表 3 可以看到,企业生产亏损的产品的第一位原因是必须执行指令性计划,为了解决就业实际上也是引起亏损的一个原因,这也是政府要求企业完成的一个非盈利的目标。企业生产亏损产品固然可以得到政府补贴等好处,可以在某种程度上弥补企业由于执行指令性计划带来的一些亏损,但与企业从盈利的目标出发根据市场状况决定生产计划仍有根本区别。

但是,由于存在双重体制,由于后面将谈到的企业尚未自负盈亏,即使企业在生产计划的安排上已经越来越多地注意以市场为导向,企业还是未能把盈利目标放在应有位置。我们从表 3 可以看到,当产品在市场上供大于求时,企业除了考虑盈亏问题外(见表 4 中“减产损失大于降价”、“市场不稳不减产”),仍出于关注生产计划不能完成和担心影响就业而不太愿意相应地减少产量。近年来,一些企业在市场疲软、产品销售困难的条件下依旧继续生产,造成产品资金大量增加,库存积压大幅度上升,也表明了企业的生产仍未主要地转向以市场为导向。

企业的创新行为是企业生产行为的重要内容。在以往的体制下,企业按照政府的指令性计划的产品品种生产,企业不必也毋需开发新产品,企业的创新活动极其微弱,许多产品可以原封不动地生产几十年。当引入市场机制后,企业遇到了竞争,竞争激发了企业的创新行为。尽管企业生产的产品中仍有一部分必须按照政府的指令性计划来生产,但企业已经关注新产品的开发和旧产品的淘汰,在样本企业的全部产品品种中,新开发、新投产和停产的产品 1980 年分别占 20.7%、18.7%和 10.7%,而在 1989 年则分别占 23.2%、19.0%和 23.8%。无论是新开发和新投产的产品品种,

还是停产的产品品种都呈增加的趋势。当然,在双重体制下,企业的创新行为仍不强劲,在全部产品品种中,新开发和新投产的品种所占比重仍比较低。

企业获得原材料的行为

在引入市场机制以后,企业所需要的原材料已经不是全部或基本上由政府的计划来供给了,其中已经有一部分由企业自己在市场采购了,这部分占企业获得的原材料的比重越来越大。从实物量来说,在样本企业中通过市场购买的原材料比重 1980 年为 31.63%,到 1989 年已达 59.39%(见表 5)。从按货币计算的价值量来说,样本企业通过市场购买的原材料比重,1985 年占 46.76%,到 1989 年已占 64.05%(见表 6)。相应地由政府计划供应的部分逐年降低,1985 年占 49.32%,到 1989 年已降低到 31.27%。除了从市场上采购和政府计划供应以外,还有企业之间相互直接交换的一部分原材料,这部分所占比重很小,1985 年占 3.14%,1989 年占 4.55%。

原材料供给的这种双重体制影响着企业的行为。因为计划供给与从市场采购有许多差别。第一,在企业所需的原材料出现短缺的条件下(这是较经常发生的),对企业来说,计划供给可以使企业较有保障地获得所需的原材料,虽然计划供给的指标在实际执行中有时不能全部实现,而从市场采购,如遇短缺,则会使企业得不到所需的原材料。在这种情况下,企业自然愿意由政府计划供给更多的原材料。第二,政府计划供给的原材料可能在品种质量、规格以及供给的时间上不符合企业的需要(这是经常发生的,特别是在原材料短缺的情况下),而从市场采购则与此相反,而且可以减少原材料的储备(在原材料的市场供给较充裕的条件下)。因此,如果

能够从市场采购到足够的所需的原材料,企业更愿意从市场采购。第三,政府计划供给的原材料与企业从市场采购的原材料,往往在价格上有较大的差异,一般地说,市场供给的价格要高于计划供给的价格,这从表 6 可以看到,而且原材料的供给越短缺,二者的差距越大,1988 和 1989 年市场价高于计划价将近 70%。同时,计划价比较稳定,而市场价则随市场供求的变化经常波动。就价格这一点来说,在一般情况下,企业愿意获得更多的计划供给的原材料,有些企业甚至可以将计划供给的原材料中的一部分在市场销售,以获取利润。在 1988 年经济过热时,这种情况曾经发生。在最近两年,市场销售困难,计划价与市场价的差距大为缩小(如水泥),甚至有少数产品(例如有些品种的钢材)的计划价高于市场价,在此情况下,有些企业自动放弃政府计划供给的指标。第四,政府按计划并以低于市场价的价格供给企业原材料,往往要求企业将其产品或其中的一定部分按政府的计划并以低于市场价的价格销售给政府。因此,企业从政府计划供给中获得原材料,也必须承担按政府计划销售的一定义务,而从市场购买原材料企业承担的按政府计划销售的义务则要小些(但在政府计划供给的原材料不足的情况下,企业不得不从市场采购原材料来完成政府的指令性生产计划)。

上述这些情况使得企业在获取原材料中的行为具有双重性。企业既想依赖计划,又不愿完全依赖计划,既想依赖市场,又不愿完全依赖市场。这种双重依赖,依行业、企业的规模、企业的行政隶属、企业的产品而有很大不同。一般地说,基础产业部门、大型企业、中央直属企业、产品属政府指令性计划控制的范围的企业,依赖政府计划供给原材料的比重更大。企业的这种双重依赖,导致企业获取原材料的行为常常是不规范的,在可能的范围内,企业常常从利弊的权衡中作出选择。这不仅给判断企业的经营的绩效,特别

是经济效益带来许多困难,而且给市场秩序造成许多混乱,影响市场的稳定。1988年煤炭市场的严重混乱就是一个突出的例子。

由于原材料的短缺是更为经常的情况,一般地说,企业愿意获得计划供给的优惠。在改革前,企业获得计划供给的原材料,主要是根据政府指令性计划下达给企业的生产指标。但由于原材料短缺,企业往往不能获得足够的原材料,即使纳入了政府的供给计划,实际供给的数量也要低于计划,往往只及所需数量的一半。于是,走后门、拉关系的行为相当普遍,企业间私下交换也较多。在引入市场机制后,企业不仅可以从市场购买到一部分原材料,而且为获得政府计划供给的手段也有了变化。从表7可以看到,政府按计划供给企业原材料已经不是只根据下达的指令性生产计划,而且更多地根据企业的表现,如根据创名优产品、出口创汇、改善管理、完成利税的情况。这对于引导企业改进自己的表现是有积极意义的。但是,我们也看到企业仍在一定程度上利用各种关系获得计划供给的优惠,而这种手段常常又成为造成市场秩序混乱的一个原因(例如,利用关系获得政府低价的煤炭转手按高的市场价出售)。

如前所述,在企业所需的原材料中已有越来越多的部分由企业在市场购买,但中国的市场的发展程度和完善程度还相当低,企业从市场购买还受许多限制,不仅在所需的原材料的数量和质量上受到限制,而且在价格上由于政府的控制也受到限制。在原材料短缺以及原材料与其制成品在盈利上有巨大的差距(前者往往盈利不多或亏损,后者往往盈利多)的情况下,各地方政府采取对原材料的地区封锁即限制当地原材料外流,以便更多地在当地加工,这给一些企业从市场购买带来了许多困难(见表8)。这也是企业在获取原材料上不愿意完全摆脱对政府的依赖的一个原因。

企业的销售行为

改革以来,国有企业已程度不同地获得了在市场销售自己产品的权利,而不是像以往那样,企业的产品只能由政府按计划收购。从表 9 可以看到,在企业产品中按政府计划销售的部分的比重逐渐提高,在企业主要产品销售的实物量中,1980 年,按国家计划价销售量占 74.9%,按市场调剂价销售量占 25.1%,1989 年二者分别占 49.9%和 50.1%。在调查的较后的一些年份,企业的销售收入中按市场价销售的收入所占比重远远超过了按计划价销售的收入所占比重。这表明,企业的生产已经必须越来越多地以市场的状况为导向了。但是,企业的销售行为仍是双重的,而双重的销售行为一方面固然是由企业的双重的生产行为决定的,同时另一方面也决定了企业的生产行为是双重的。

企业将产品按政府计划销售与自行在市场销售有许多差别。第一,企业按政府计划销售产品,一般地说是没有风险的,而自行在市场销售则是有风险的。第二,正因为这个原因,企业按政府计划销售产品不存在竞争的压力,从而不太关心产品的质量和品种,而企业自行在市场销售产品则要承受竞争的压力,企业必须关心市场需求的变化,注意改变产品的品种,提高产品的质量,努力开发新产品。第三,按政府计划销售与在市场销售,在价格上往往有差距,有些产品的差距甚至很大,而且往往是政府计划收购价低于市场价(见表 10)。在这种情况下,当市场供不应求或市场价高于计划价时,企业努力扩大自行在市场销售的部分,设法减少由计划收购的部分。有些企业不想按照政府的指令性计划与政府签定订货合同,或在签定了合同后不愿按合同将产品按计划价卖给政府。根据国家统计局的资料,1989 年政府与企业签定的订货合同的数

量没有达到计划的指标,例如,钢材少订 12%,五种有色金属少订 5.6%,1989 年 1 至 9 月政府订货合同完成的比率与 1988 年同期相比,钢材减少 7.7 个百分点,生铁减少 9.4 个百分点,木材减少 5.3 个百分点,水泥减少 4.2 个百分点。这种情况又反过来使政府难以按照计划向企业供给所需的原材料。而在市场销售困难或政府的计划高于市场价时(如 1991 上半年木材的计划价提高)企业纷纷放弃政府按计划合同供给的指标。而这又反过来使生产这些产品的企业无法按计划合同销售。例如,1991 年上半年,政府提高钢材的价格后,就有 21 万吨钢材由于用户企业不提货或撤销合同而使生产钢材的企业无法按合同销售。在这种情况下,企业要求政府能多收购其指令性计划以外的产品。当国有的物资企业和商业企业不愿多收购时,政府不得不多少具有强制性地要求它们多收购。这种情况也说明,企业的生产已越来越多地依赖市场,企业已越来越多地感受到市场竞争的压力,这对于改善企业的经营无疑是有作用的。但是,与此同时,企业仍在一定程度上依赖于政府特别是在市场销售遇到困难时求助于政府帮助其摆脱困境,这就是更多地收购其产品、不许其他产品进入本地市场,让银行贷款更多的资金等等。因此,企业虽然已经感受到了市场竞争的压力,但当其竞争不利时则要求给予保护。为此,近年来,一些地方政府实行保护主义,限制外地的商品进入本地,并命令银行给销售困难的本地企业以贷款。同时,由于计划价与市场价有较大差异,不同企业的同种产品按政府计划销售的比重与自行在市场销售的比重会较大地影响企业的盈利情况,这给我们观察企业的经济效益带来了困难。

在销售行为中,企业能否参与产品价格的决定具有重要意义。这不仅影响企业的生产行为,而且影响企业的其他行为。表 11 表明,企业的生产成本和产品的市场供求状况在决定产品的销售价