

主 编 李士其 副主编 刘智勇 周异决

改革

跨世纪的工程

走出困境

——中国国有企业改革的思路和对策

冯中越 著



广西师范大学出版社

“改革:跨世纪的工程”丛书
走出困境
——中国国有企业改革的思路和对策
冯中越 著

责任编辑:何林夏 郑纳新

封面设计:敬人设计工作室

版式设计:林 圆

吕敬人 刘 静 王林杰

广西师范大学出版社出版发行

邮政编码:541001

(广西桂林市中华路 36 号)

桂林市印刷厂印刷

*

开本:850×1168 1/32 印张:9 插页:1 字数:218 千字

1998 年 12 月第 1 版

1998 年 12 月第 1 次印刷

印数:00 001—20 000 册

ISBN 7-5633-2814-9/D·054

定价:11.00 元

丛 书 编 委 会

主 编:

李主其

副主编:

刘智勇 周异决

编 委:

(按姓氏笔画为序)

王 程 王定华 王爱文 叶 丹

冯云生 冯中越 卢中原 刘智勇

肖 捷 张文明 李主其 李连宁

杨秀清 吴志雄 吴波尔 周异决

林红梅 苗复春 赵 冰 侯浙珉 蒋丹平

丛书策划:

刘智勇 周异决 何林夏 郑纳新

版式设计:

林 圆

●致读者

自十一届三中全会以来,中国共产党带领全国各族人民在实现民族振兴、国家富强的道路上,走过了一段令世人震惊的辉煌历程。20年来,我们高举邓小平理论的伟大旗帜,以建立符合中国国情的社会主义新体制为核心,在经济、政治、文化等领域进行了一系列的重大改革,成功地走出了一条建设有中国特色社会主义的新道路。值此纪念党的十一届三中全会召开20周年之际,对这段改革的历史进行系统回顾,对改革的成就作出客观的评述,对当前亟待解决的深层次问题进行反思,对未来发展做一些积极的探讨,无疑是一件很有意义的事情。正是出于这样的初衷,我们组织编写了这套“改革:跨世纪的工程”丛书,真诚地把它奉献给各位读者。

回顾我国所进行的改革,可以说,它在社会主义发展史上具有划时代的意义,是《共产党宣言》发表一个半世纪以来,中国共产党人在夺取政权以后,誓把科学社会主义变为现实的一次革命性的探索。这是一项十分复杂而庞大的社会系统工程,其深度和广度都是空前的。

由于条件限制,我们暂时还难以做到对改革的每一领域、每一方面进行全方位的论述,而只是选择了一些当前正在稳步推进且为广大人民群众普遍关注的内容,或者说选择了经济、政治体制改革的主要内容,试图达到“窥一斑,知全豹”的效果。本丛书的具体内容,包括国有企业改革、下岗职工再就业、社会保障制度改革、住房制度改革、财税体制改革、金融体制改革、农村经济体制改革、粮食流通体制改革、科技体制改革、教育体制改革、政府机构改革,共11个方面。每一个方面的内容都单独成册。

为了增强本丛书的参考价值和可读性,我们在编写过程中,特别强调理论性、实践性和政策性的统一,力求既有一定的理论深度,又有坚实的实践基础,从理论与实践的结合上准确地宣传党和政府的有关方针政策,透彻地分析当前面临的问题,科学地展望未来的发展趋势。同时,尽可能做到语言通俗、条理清楚、内容翔实、观点鲜明。

本丛书的作者,大多是在党政部门从事有关工作的同志,也有长期从事相关专业教学和科研工作的专家学者,对各自所论述的内容是比较熟悉的。他们为了达到上述要求,确实付出了辛勤的劳动。广西师范大学出版社也为此作了最大的努力。我们的共同愿望是,把一套无愧于改革实践的好书送到广大读者面前。但是,鉴于这套丛书从酝酿到出版时日不多,加之,我们水平所限,粗漏甚至错误之处或许会有。我们恳切地希望读者不吝赐教,以便再版时修订和补充。

本丛书的出版,得到了有关部门、单位和一些专家学者的大力支持。在此,一并致以谢意。

《改革:跨世纪的工程》丛书编委会

1998年10月于北京

(代序)

● 努力探索我国国有经济 发展改革之路

卫兴华

党的十四届五中全会对于我国国有企业改革问题,提出了明确的任务和要求,可以概括以下几点:

(1)以建立现代企业制度为目标,把国有企业的改革同改组、改造和加强管理结合起来;(2)全面准确把握“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度基本特征,使大多数大中型骨干企业在本世纪末初步建立现代企业制度,成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争主体;(3)要全心全意依靠工人阶级,在形成适应市场经济要求的机制、建立善于经营管理的领导班子、开发适销对路的产品、建立科学的组织和管理制度上狠下功夫;(4)近期要集中力量抓好现代企业制度的试点,其他企业要加强内部管理,做好各项基础性工作,做到点面结合;(5)要着眼于搞好整个国有经济,通过存量资产的流动,对国有企业实行战略改组;(6)搞活大的,放活小的,重点抓好一批大型企业和企业集团,采取改组、联合、兼并、股份合作制、租赁、承包经营和出售等形式,加快国有小企业改革步伐;(7)搞好配套改革,促进政企分开,加快建立社会保障制度,解决国有企业过度负债问题,

补充企业资金,多渠道逐步分流富余职工,逐步分离非生产性后勤服务单位和社会服务职能。

在党的十五大报告中,要求加快推进国有企业改革。报告指出:“搞好国有企业改革,对建立社会主义市场经济体制和巩固社会主义制度,具有极为重要的意义。”报告提出:(1)要采取多种方式。包括直接融资,充实企业资本金。(2)培养和发展多元化投资主体,推动政企分开和企业转换经营机制。(3)要推进企业技术进步,鼓励、引导企业和社会的资金投向技术改造,形成面向市场的新产品开发和技术创新机制。(4)探索符合市场经济规律和我国国情的企业领导体制和组织管理制度,建立决策、执行和监督体系,形成有效的激励机制和制约机制。(5)实行鼓励兼并、规范破产、下岗分流、减员增效和再就业工程,形成优胜劣汰的竞争机制。(6)建立有效的国有资产管理、监督和营运机制,保证国有资产的保值增值,防止国有资产流失。

上述改革的任务、要求与部署,是在以往国有企业改革的基础上,根据国有企业的现状和改革的目标以及需要解决的问题,有针对性地提出来的。

我国国有企业的改革,自 1984 年十二届三中全会通过《中共中央关于经济体制改革的决定》以来已有 14 年了。我国的城市经济体制改革,一直是把搞好搞活国有企业作为改革的中心环节。通过十多年的改革,与传统体制下的国有企业的运行机制相比,国有企业在总体上发生了较大的变化,有些企业的活力得到增强,并且涌现出一批搞得比较好,在国内外市场上有竞争力、有声誉的国有大中型企业。然而,不可否认,我国国有企业还没有在整体上搞好搞活,部分国有企业的困难和矛盾较多、较大。国有企业的亏损面和亏损额在增大,经济效益在降低。解决国有企业所存在的困难和问题,搞好国有企业的改革和发展,已是刻不容缓的十分紧迫

的任务。

改革国有企业,是要使国有企业转向新的经济体制与运行机制,焕发勃勃生机,再造国有企业的辉煌,以便更好地充分发挥国有企业在社会主义国民经济中的主导作用,绝不是要把国有企业改掉。因为我们是社会主义国家,社会主义制度不能没有包括国有经济在内的公有制经济作为其基础。国有企业及整个公有制经济的兴衰成败,与社会主义制度的兴衰成败是密切相连的。正如江泽民同志在上海和长春召开的企业座谈会上指出的:搞好国有企业特别是大中型企业,“是关系到社会主义制度命运的重大政治问题”。搞好国有企业,才能很好地发挥社会主义制度的优越性。关于这个大是大非问题,在中央有关文献和中央主要领导人的讲话中一再予以阐明。党的十四大报告指出:转换国有企业特别是大中型企业的经营机制,把企业推向市场,增强它们的活力,“是巩固社会主义制度和发挥社会主义优越性的关键所在”。《中共中央关于建立社会主义市场经济若干问题的决定》中,把深化国有企业改革,进行企业制度创新,也最后落脚到“充分发挥社会主义制度的优越性”上。在党的十四届五中全会上,江泽民总书记在《正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系》的讲话中更为尖锐地指出:“任何动摇、放弃公有制主体地位的作法,都会脱离社会主义方向”。同时提出要把握好公有制主体地位的几个方面:一是在全社会总资产中要保持国家所有和集体所有的资产占优势;二是国有经济在关系国民经济命脉的重要部门和关键领域占支配地位;三是国有经济对整个经济发展起主导作用;四是公有制经济特别是国有企业要适应社会主义市场经济发展的要求,不断发展和壮大自己。

公有制的主体地位,不仅要体现在量的优势上,还要体现在质的优势上,主要是应不断提高其资产利用效率和增加值所占比例。

国有经济的主导作用,应主要体现在控制力上。

强调国有经济的主导作用,还因为,国有经济是国家进行宏观调控的主要经济力量,是实现发展与稳定的重要物质基础;也是实现社会利益、整体利益和长远利益的根本保证。作为社会主义的经济基础,只有合作经济或集体经济是不够的。马克思和恩格斯指出,“事情必须这样来处理,使社会(即首先是国家)保持对生产资料的所有权,这样合作社的特殊利益就不可能压过全社会的整个利益”。^①而要发挥国有企业的主导作用,就必须把国有经济搞好搞活。

面对国有企业存在的困难和问题,不应丧失通过改革搞好搞活国有企业的信心,因为困难和问题不是产生自国有制度本身。同是国有企业,有一批就搞得很好,有的地方国有企业总体上搞得很好。如绍兴市凡国有企业全属盈利大户,山东曲阜国有企业没有亏损,四川德阳市国有企业 1987 年以来连续多年无亏损,河南济源市的国有企业普遍搞得较好较活。部分国有企业不活,主要是体制原因,也有政策性原因和其他方面的原因。如果具体来讲,首先是历史性原因:旧体制使企业背上了沉重的历史性包袱,老企业富余人员多,离退休职工多,养老与医疗保险负担重,加之企业办社会,承担了应由社会兴办的事业,增加了过多的开支;在旧体制下,利润全部上缴,连折旧费也给收走,没有给企业留下自我积累和自我发展的基金,因而老企业技术设备老化,无力更新改造,失去竞争优势。其次有现实的原因:改革以来,曾长期对非国有经济实行优惠政策,而国有企业的税负畸重,国有企业承担了改革与发展的主要成本,而自己则陷入了困境;非国有经济成分不但由于税负轻,又无历史包袱而增强了同国有企业的竞争力,而且由于非国

^① 《马克思恩格斯全集》第 36 卷,416~417 页。

有经济的重复建设和采取不正当的竞争手段,损害了国有企业的利益,削弱了它的市场竞争力;加之国家实行拨改贷的改革措施,使国有企业过度负债经营,企业负债率高达75%以上。再次,是企业外部的原因:赋予企业的14项自主权没有真正完全落实,国家与企业间政企不分、权责不明的问题还没有解决,政府职能转变滞后,权、责、利关系有待进一步理顺;市场环境不健全,还未形成健全的市场体系、规范的市场秩序和正当的竞争机制。最后,还有企业内部的原因:如经营机制问题,领导班子问题,企业管理滑坡问题,端“铁饭碗”吃“大锅饭”问题,企业领导人以权谋私、腐败盛行、蛀虫蚕食问题,职工积极性不高问题,等等。此外,旧的经济增长方式以及片面追求增长速度的消极后果,也给国有企业增添了困难。

应当针对国有企业困难和矛盾形成的原因,采取综合配套的改革措施予以解决。在改革过程中,关于建立现代企业制度问题、三改一加强问题、企业改革的点面结合问题、搞活大的放活小的问题等等,总之,党的十四届五中全会和十五大提出的企业改革的全部任务与要求,都需要从理论和实践的结合上探求改革和实现的途径。经济理论工作者和实际经济工作者,应为此而集思广益、群策群力、多做贡献。

关于国有企业的改革,我想补充几点看法:(1)因地制宜、因企制宜、百花齐放、各显神通;不搞一刀切,不把某种模式绝对化、真理化。“承包制”曾被作为“一包就灵”的改革模式普遍推行,“拨改贷”曾作为搞活国有企业的重大改革措施普遍实行。实践证明,并未获得预期效果。改革的具体模式允许也需要继续探索,公有制的实现形式可以也应当多样化。(2)国有企业既存在由传统体制形成的共同弊端,又存在各自的问题。因此国有企业的困难和矛盾,既有共同的一面,又有差异的一面。解决共同的问题,需要有

统一的改革目标和思路,而解决差异的问题,需要有不同的方法和措施。对不同地区的不同企业,改革的切入点和突破口可以是不一样的。(3)改革的指导思想和改革的实践,不同于学者、理论家的各派改革观点。学术的观点可以五花八门,新提法、新名词、新方案层出不穷,争论不休。而改革的指导思想需要统一,改革的实践需要有“看得见、摸得着”、便于操作、能够解决问题的具体方案和措施。少在抽象的新提法、新概念上兜圈子,多在具体的做法上想主意、找出路。将远见卓识和有效措施真正结合起来。(4)国有企业要形成一种利益共同体。将国家、企业经营者和职工群众的利益结合起来,以调动广大职工对改革和发展的积极性与创造性。这可以采取多种形式实现。股份制是与社会化大生产相联系的一种资本组织形式和经营方式。它既可以成为资本主义私有制的实现形式,也可以成为社会主义公有制的实现形式。我国国有企业实行股份制,要考虑各企业的具体条件和实际情况,不要“一股风”、“一刀切”,也不是“一股就灵”。股份制只是公有制多种实现形式中的一种,而不是唯一的形式。不能强求一律,定指标、下任务、限期完成。在理论宣传上应实事求是,留有余地。不要绝对化,片面化。

● 目录

努力探索我国国有经济发展改革之路(代序)·····	卫兴华(1)
导语·····	(1)
第一章 艰难探索:国有企业改革回顾 ·····	(3)
第一节 传统国有企业体制的形成、运行和主要弊端 ·····	(5)
1. 国有企业体制的建立 ·····	(5)
2. 国有企业的运行方式 ·····	(6)
3. 国有企业体制的主要弊端 ·····	(6)
第二节 国有企业改革的历程 ·····	(8)
1. 计划体制下政企关系的调整 ·····	(8)
2. 体制转换时期的国有企业改革 ·····	(15)
第三节 国有企业改革取得的成效 ·····	(31)
1. 现代企业制度试点稳步推进 ·····	(31)
2. 结构调整和资产重组取得突破 ·····	(33)
3. 国有工业企业经济效益有所好转 ·····	(35)
4. 兼并破产、减员增效和再就业工程进展顺利 ·····	(36)
第二章 面对困境:国有企业现存的问题 ·····	(39)

第一节 经济效益低下	(41)
1. 国有企业资产质量不高,经济效益偏低	(41)
2. 国有企业亏损严重	(44)
3. 国有企业经济效益低下的主要原因	(46)
第二节 债务负担沉重	(49)
1. 国有企业资产负债率高,利息负担重,使生产经营 举步维艰	(50)
2. 国有企业负债率高,债务集中,加大了金融风险	(51)
3. 国有企业高负债的主要原因	(53)
第三节 经营管理不善	(58)
1. 国有企业经营管理存在的问题	(58)
2. 国有企业经营管理落后的主要原因	(62)
第三章 冷静思索:国有企业困境的深层分析	(65)
第一节 双重改革目标的摩擦	(67)
1. 盈利目标与社会目标的冲突	(67)
2. 自负盈亏与负盈不负亏的矛盾	(69)
3. 从竞争性行业退出与否	(72)
第二节 外部竞争环境的压力	(74)
1. 卖方市场向买方市场的转变	(75)
2. 工业化过程结构变化的影响	(78)
3. 国内市场的进一步开放	(84)
第三节 企业经营机制的不完善	(87)
1. 激励与约束机制的非对称性	(87)
2. 激励与约束机制非对称性的矛盾	(90)
第四节 国有企业的社会负担沉重	(92)

1. 国有企业劳动力冗员负担沉重	(93)
2. 国有企业社会福利负担沉重	(97)
第五节 中国传统文化与现代企业制度的非融合性	(100)
1. 资合性与人合性的矛盾	(100)
2. 经济发展与文化落差	(102)
第四章 重大转变:国有企业的制度创新	(107)
第一节 建立现代企业制度	(109)
1. 现代企业制度的产生和发展	(109)
2. 股份公司的法人治理结构	(115)
3. 建立现代企业制度的基本思路	(124)
4. 推进现代企业制度建设的措施	(129)
第二节 国有资产管理体制改革	(134)
1. 政府国有资产管理机构的构建	(134)
2. 政府行政管理部门改组为国有行业控股公司	(136)
3. 国有资产的授权经营	(140)
第三节 法人治理结构创新	(142)
1. 法人治理结构创新的目标模式	(142)
2. 法人治理结构的共同治理机制	(146)
3. 法人治理结构的相机治理机制	(149)
第五章 战略方针:国有企业改革的抓大放小	(153)
第一节 实施国有经济战略性改组	(155)
1. 国有经济布局的主要问题	(155)
2. 国有经济战略性改组与合理布局的原则	(157)
3. 国有经济战略性改组与合理布局的主要目标和基本 内容	(160)

4. 国有经济战略性改组与调整的途径和主要措施	… (162)
第二节 搞好大型国有企业	… (165)
1. 搞好国家确定的千户重点国有大型企业和企业集团	… (165)
2. 国有大企业的技术创新与经济增长方式转变	… (173)
3. 国有大企业的债务重组与资本结构优化	… (181)
第三节 放活小型国有企业	… (195)
1. 国有小企业改革的内容和措施选择	… (196)
2. 国有小企业改革的主要形式	… (201)
第六章 必要代价:国有企业改革的成本	… (217)
第一节 国有企业改革的成本与收益	… (219)
1. 国有企业的制度均衡与制度非均衡	… (219)
2. 国有企业制度创新的成本与收益	… (224)
第二节 渐进式改革与国有企业承担的改革成本	… (227)
1. 渐进式改革的特征和意义	… (227)
2. 国有企业承担了较多的改革成本	… (230)
第三节 改革成本分摊机制的建立	… (235)
1. 改革成本分摊机制	… (235)
2. 建立改革成本分摊机制的途径	… (238)
第七章 战术突破:近期国有企业改革的主要任务	… (247)
第一节 推进重点行业和重点企业的改革与发展	… (249)
1. 以纺织行业为突破口,深化改革,调整结构,解困扭亏	… (249)
2. 改革国有重点煤矿管理体制	… (251)

第二节 加强企业管理和领导班子建设	(253)
1. 实行国有重点大型企业稽察特派员制度	(253)
2. 加强领导班子建设和企业经营管理	(254)
第三节 近期推进国有企业改革与发展的措施	(258)
1. 切实转换企业经营机制,加快国有大中型骨干企业 建立现代企业制度	(259)
2. 全力推进“抓大放小”改革,从战略上调整国有经济 布局	(259)
3. 加大兼并破产和实施再就业工程的力度	(261)
4. 做好国有企业增资减债工作	(262)
5. 加大技术改造力度,加快企业技术进步	(263)
6. 进一步把国有企业推向国际市场	(264)
7. 协调推进配套改革	(264)
后记	(266)
主要参考书目	(268)