

企业改革丛书

总编 李文龙

国有小企业改革实务

主编 李文龙 魏国辰



经济管理出版社

责任编辑 齐 昶
版式设计 蒋 方
责任校对 贾全慧

国有小企业改革实务

主 编 李文龙 魏国辰

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：北京通县张家湾曙光印刷装订厂

850×1168毫米 1/32 9.75印张 250千字

1996年8月第1版 1996年8月北京第1次印刷

印数：1—10100册

ISBN7-80118-185-9/F·183

定价：15.50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)

企业改革丛书

总 编 李文龙

各册主编

李文龙		《企业改革实务》
邹亚生		《企业兼并操作指导》
艾春岐	罗 鹏	《企业破产实务》
张 琪	刘 雄	《社会保障制度改革》
李 由	向守方	《国有资产管理体制改革实务》
李文龙	魏国辰	《国有小企业改革实务》
张仁侠	李文龙	《企业技术改造实务》

前 言

党的十四届五中全会明确指出：“国有企业改革和发展，对于巩固社会主义制度，实现三步走的战略目标，具有极为重要的意义。”当前，企业改革正面临进一步深化的关键时刻。我们正在大力深化和推进的以建立现代企业制度为主要内容的企业改革，是从根本上改变现有企业经营和管理体制、壮大国有经济实力的伟大工程，也是搞好国有大中型企业的根本途径。如何使企业改革得以顺利进行，充分认识企业改革的重要性和必要性，全面推进企业改革，并使之取得成效，已成为经济体制改革的中心环节和紧迫任务。

为此，我们根据党的十四届五中全会的精神和国家对国有企业改革的方针、政策，组织直接参加有关企业改革课题研究和政策研究的专家、学者、工作人员编写了这套企业改革丛书。

这套丛书紧密联系实际，综合了国家关于企业改革的最新方针、政策，具有很强的指导性和操作性。书中对企业改革方面的热点和重点问题进行了分析和探讨，同时，对企业实践进行了总结。我们将不断跟踪企业改革的最新进展情况和新的重大方针政策的实施，组织有关专业人员编写成书，分批出版发行。第一批将推出《企业改革实务》、《企业兼并操作指导》、《企业破产实务》、《社会保障制度改革》、《国有资产管理体制改革实务》、《国有小企业改革实务》、《企业技术改造实务》等7个分册。倘若丛书的出版能对我国现代企业制度的传播和建立，企业改革的顺利推进，尽微薄之力，乃是对全体编著人员的最大鼓励和慰藉。

这套丛书适合各级政府、企业主管部门、企事业单位作为指

导企业改革的参考用书，也可作为企事业单位和科研院所的培训教材。

这套丛书在组织编写过程中曾得到了中国人民大学邓荣霖教授、首都经贸大学陈福生教授、北京师范大学邢文英教授和经济管理出版社的领导的帮助，在此表示衷心的感谢。

总编 李文龙

1995年10月28日

内 容 简 介

本书紧紧围绕国有小企业改革这个中心议题，依据国家有关国有小企业改革的最新政策，详细论述了国有小企业改革的重要意义、总体思路、原则、主要形式、措施和加强国有小企业的管理。同时，介绍了一些地区国有小企业改革的典型经验。

目 录

第一章 国有小企业的历史和现状..... (1)

第一节 国有小企业的发展过程..... (2)

第二节 国有小企业的现状及存在问题 (16)

第三节 加快国有小企业改革的重要意义 (29)

第二章 国有小企业改革的总体思路 and 原则 (40)

第一节 国有小企业改革的总体思路 (41)

第二节 国有小企业改革的原则 (58)

第三节 国有小企业改革应处理好的几个问题 (64)

第三章 国有小企业改革的主要形式 (79)

第一节 国有小企业的承包经营 (79)

第二节 国有小企业的租赁经营 (89)

第三节 国有小企业的股份合作制改造..... (105)

第四节 国有小企业的拍卖与转让..... (120)

第四章 积极推进国有小企业改革..... (127)

第一节 做好国有小企业清产核资和资产评估工作..... (127)

第二节 搞好国有小企业拍卖的公开竞价工作..... (151)

第三节 加强国有小企业转让收入的管理..... (167)

第四节 妥善处理国有小企业改革后职工的安置问题
..... (175)

第五章 国有小企业的管理..... (187)

第一节 中央政府对国有小企业的管理..... (187)

第二节 地方政府对国有小企业的管理..... (191)

第三节 国有小企业的内部管理..... (193)

第六章 国有小企业的配套改革	(212)
第一节 宏观经济体制改革.....	(213)
第二节 政府机构改革.....	(231)
第三节 社会保障制度改革.....	(239)
附录一 国有小企业改革的典型案例	(251)
山东省坚持“三放两不放”积极推进国有小企业改革	(251)
湖北省襄樊市实施“十个”一批放活中小企业.....	(260)
江苏省常州市中小企业改革发展的实践与经验.....	(266)
附录二 有关重要政策法规	(276)
国家国有资产管理局 财政部 国家工商行政管理局 关于发布《企业国有资产所有权界定的暂行规定》 的通知.....	(275)
国家国有资产管理局 财政部 国家体改委 国务院 生产委员会关于加强承包经营责任制企业国有资产 管理的试行办法.....	(279)
国家国有资产管理局 财政部 国家计委 国务院生产 办公室 劳动部 国家工商行政管理局印发《关于加 强国营关停企业国有资产管理的若干规定》的通知	(281)
国有资产评估管理办法.....	(284)
财政部关于防止租赁企业财产损失的通知.....	(290)
国家国有资产管理局 财政部 国家工商行政管理局 关于印发《国有资产产权登记管理试行办法》的通知	(291)
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.....	(295)
财政部关于出售国有小型企业产权财务处理 的暂行规定.....	(299)
后 记	(302)

第一章 国有小企业的历史和现状

企业是国民经济的细胞，企业作为从事生产、建设、流通、提供劳务等各项经济活动的组织，广泛地分布于国民经济的各个领域，担负着社会再生产的重要任务。企业的发展 and 振兴是国家繁荣和富强的基础，因此，企业发展是各国经济发展的永恒主题。改革开放以来，我国国有企业进行了一系列改革，取得了令人瞩目的成就，极大地促进了企业生产的发展。为了不断壮大和巩固公有制的主体地位，建立社会主义市场经济体制，我国正在集中力量进行国有大中型企业的改革。目前，搞活国有大中型企业已成为举国关注的一个大课题，随着国家搞活国有大中型企业的一系列政策措施的逐步到位，国有大中型企业再创辉煌指日可待，而与此同时，众多的国有小企业活力严重不足，已成为经济发展的一大难题和严重障碍。在这种情况下，如何把握企业改革的方向，把国有小企业的改革顺利向前推进，是政府有关部门和经济理论界最关心的问题之一。积极推进国有小企业的改革，对于全面、协调、健康地发展国民经济，具有现实的紧迫性和深远的意义。

由于党中央、国务院对国有小企业改革的重视，一些著名经济学专家、学者也开始投入较多的精力进行调查研究和理论探讨，使国有小企业改革问题日益“热”了起来，并摆上了各级政府的重要议事日程。为了推进国有小企业的改革，我们必须从国有小企业的历史和现状出发，找出国有小企业存在问题的症结，研究有效对策，促进国有小企业健康发展。

第一节 国有小企业的发展过程

一、国有小企业的界定与划分标准

(一) 国有小企业的界定

小企业问题，是一个世界性问题，也是一个永久性的问题。说它是一个世界性的问题，是因为不论是发达国家、还是发展中国家，都存在着大量的小企业。说它是一个永久性的问题，是因为不论是过去、现在、还是将来，小企业将始终存在。那么究竟什么是小企业呢？目前世界各国对小企业的界定尚无统一的标准，可以说它是一个相当模糊的概念，主要是同少数资本额、销售额、职工人数庞大的大企业相比较而言的。所以，小企业是一个相对的概念，从理论和实际上来讲，试图给小企业下一个确切、完整、统一的定义是相当困难的。但是不管怎样，所有小企业都具有一些共同的特点，即资金少，人员少，规模小，经营分散、机动灵活和专业化程度较高等等。因而，国有小企业是劳动力、劳动手段和劳动对象集中程度较低的全民所有制企业。

(二) 国有小企业的划分标准

在实际工作中，为了对企业进行科学的管理和有效的指导，需要对企业规模进行定量划分，这样就出现了划分企业规模的问题。对不同规模企业进行分类，是个非常复杂的问题。因为，一方面，用来衡量企业大小的因素比较多，如职工人数、固定资产价值量、产品的实物量、产品的价值量等等，均可用来衡量企业的大小，而这些因素之间，虽然有联系，但由于生产技术进步，企业的职工人数可能减少，而占用的固定资产和产品产量反而会增多，所以这些因素变动的方向并不完全一致；另一方面，不同部门的技术经济特点不同，也不可能用一个统一的标准去划定所有部门的企业规模。而为了要研究产业组织结构，评价不同规模的企业在经济活动中的作用，又必须对企业规模的大小进行划分。因此，这就出现了一个究竟按什么标准来划分，才能够准确地反映企业规

模的实际情况。

国外对小企业的划分，在不同的时期，不同的法律下有着不同的标准。有的以企业职工人数为标准，有的以资本额的大小为标准，也有的以生产能力为标准，还有的则以以上二项或三项为标准。可以说各国的划分标准五花八门，而不同国家的不同标准，确实反映了各个国家的不同经济发展水平；同一个国家不同时期的不同标准，则反映了同一个国家不同发展阶段的经济发展水平。

1. 国有工业小型企业的划分标准。新中国建立以后，工业企业规模的划分标准，已经调整过四次。50年代，主要按照企业的职工人数来划分规模；1962年，改为主要按固定资产价值划分企业规模；1978年，改为主要按年综合生产能力来划分企业规模；1988年，国家有关部门又对1978年的标准进行了修改和补充，重新发布了《大中小型工业企业划分标准》。“标准”依据企业生产规模分为特大型、大型、中型、小型四个类别。“标准”规定，凡产品单一的行业，如电力、原煤、石油、钢铁、有色金属、硫酸、烧碱、合成氨、汽车、拖拉机、水泥、平板玻璃、纺织、造纸、手表、缝纫机等能以产品生产能力划分的，按设计生产能力或查定生产能力划分；凡是产品品种繁多，难以按产品生产能力划分的，则以固定资产原值作为划分标准。如合成氨企业，产品生产能力4万吨以下者为小型企业；棉纺企业生产能力5万锭以下者为小型企业。

目前我国按生产能力划分企业规模的标准，是从工厂的生产技术经济规模出发，而不是从企业的经营规模出发的。这种划分标准，主要适用于单一工厂、单一产品的企业，而对多工厂、多产品、多种经营的企业不适用。此外，由于查定复杂，没有把为数众多的多种经济成分的小企业纳入标准的划分范围。可见，这种划分标准及划分方法已不适应我国经济发展的需要，它已不能全面地反映我国当前的产业组织结构状况，不利于正确地制定产业政策。近年来，一些专家、学者对小企业的划分标准进行了认

真研究和深入讨论，初步提出了新的建议，即工业企业职工人数在 300 人以下，或注册资本在 800 万元以下者，为小型工业企业。这一建议已引起有关部门的关注。

2. 国有非工业小企业的划分标准，我国国有非工业小企业的划分标准。在建国后的一段时间内相当混乱，有的部门按职工人数划分，有的按固定资产价值、产品价值量、年综合生产能力等划分，直到 1984 年，国务院在《国营企业第二步利改税试行办法》中对非工业企业的规模做了规定，它主要依据企业的固定资产原值和年生产经营能力进行了划分。如文件规定：

京、津、沪三市，固定资产原值不超过 400 万元，年利润不超过 40 万元，两个条件同时具备的，为国营小型公交企业；其它地区，固定资产原值不超过 300 万元，年利润不超过 30 万元，两个条件同时具备的为国营小型公交企业。

以独立核算的自然门店为单位，京、津、沪三市，年利润不超过 20 万元，职工人数不超过 60 人；各省会及自治区首府所在地和重庆市，年利润不超过 15 万元，职工人数不超过 60 人；其它地区，年利润不超过 8 万元，职工人数不超过 30 人，均为国营小型商业零售企业。

物资部门所属生产资料服务公司或门市部、煤建公司、废金属回收公司和县物资企业，可比照其它城市小型商业零售企业标准划分为小型物资企业。

商办农牧企业，一律为小型企业。

文教企业，比照小型公交企业和商业零售企业的标准划分为小型企业。

上述划分标准对企业规模进行了较明晰的划分，为研究小企业的发展提供了重要依据。当然，随着生产力水平的提高和社会经济的发展，确定企业规模大小的标准水平是不断提高的，目前该标准虽仍在使用，但也暴露出某些不适应之处，经过近几年的研究和探讨，一些专家、学者提出了新的建议，把非工业企业职

工人数在 200 人以下或注册资本在 500 万元以下者，划分为小型企业。

二、国有小企业的形成与发展

探索国有小企业的发展途径，需要对它的形成和发展的历史进行回顾与分析。企业的存在和发展并不是孤立的，它与社会的存在与发展有密切的联系。企业是社会生产力发展到一定阶段的产物，生产力水平的高低直接决定了企业的生产方式、技术特点和组织规模，同时，它又受到社会经济、政治、文化、传统习惯等因素的制约。我国的传统的社会主义企业正是在特定的历史阶段、社会环境、理论体系的指导下逐步形成和发展起来的。

（一）国有小企业的形成

我国国有小企业的产生，追溯其历史，大体上有以下几种情况。

1. 建国前存在于革命根据地的公营小企业。早在第二次国内革命战争和抗日战争时期，我国江西苏区和以延安为代表的根据地就兴办了一些公营企业，它们主要是为革命战争服务的、生产军需品和日用必需品的手工业，分布在战争环境的农村，比较分散。这些企业的发展，又是同党领导的革命军队、革命根据地的建设和发展联系在一起的。到抗战快结束时，由人民政府建立的公营企业共 77 个，大部分都是小企业，共拥有职工 1 万余人。从历史的角度看，这些企业规模较小，所占的比重也有限，而且主要属于生产军需品和日用品的工业小企业，但却是我国最早具有国家所有制性质的国有小企业，而且它们所发挥的作用是极为重要的。

2. 由政府接管的帝国主义在华企业。在旧中国，由于旧政府的腐败无能，使国家不仅遭到帝国主义列强的军事入侵，而且也遭到了他们的经济侵略。他们在中国到处投资开矿办厂，掠夺资源，压榨人民，积累了巨额财富。截至新中国成立时，帝国主义留在我国的各类企业共达 913 家，其中大部分为小企业。新中国

成立后，我国政府接管了这些企业，使之转变为国有企业。

3. 由国家没收的旧政府和官僚买办企业。这部分企业在旧中国的经济中占有较大比重，其中工业企业主要由国民党政府掌握，财政金融、交通运输以及垄断性的贸易公司为官僚资本所控制。新中国建立前后，随着解放战争的胜利，以及全国大陆的解放，我们对国民党政府和官僚资本主义的企业实行了没收。据统计，由人民政府接管的工业企业达 2858 个，其中小企业占很大比例。

4. 通过对民族资本主义工商业的社会主义改造而建立起来的国有小企业。旧中国民族资本基础薄弱。据统计，我国民族资本主义工业企业有 12.3 万多户，商业企业 402 万余户，其中大部分为小企业。50 年代中期，我国政府对其进行了社会主义改造，使之转变为国有企业。

5. 由中央和地方政府直接通过基本建设投资兴建的国有小企业。中央和地方政府投资兴建的国有小企业，是我国社会主义国有小企业产生和形成的一条最重要的途径，也是国民经济中最重要部分之一。

（二）国有小企业的发展阶段

历史上，我国是一个曾长期处于半殖民地、半封建状态，工业发展水平极其低下的落后的农业国。在建国之初，工业产值只占工农业总产值的 10%，重要的如有机合成化学、重型机械制造、有色金属冶炼、汽车制造、无线电等工业几乎都是空白。要在一定时期内实现国家的社会主义工业化，加速发展社会主义经济，必须建立一支强大的社会主义企业队伍。在当时的状况下，除了进行由国家政权机构自上而下的社会主义工业化建设外，很难有其它更理想的选择。正因为如此，各部门和各地区的行政主管机构承担了兴建新企业乃至组建整个行业工业部门的任务。由于原来的工业部门不全，新建的企业缺少现成的专业化协作对象，这些企业往往都建成了“大而全”“小而全”式的工厂，发挥不出应有的规模效益。随着社会主义工业化事业的发展，一批专业化程度

较高的小企业应运而生。与此同时，为保证社会生产的顺利进行，促进整个国民经济发展，又建立了一批小型交通运输、商业、物资等企业。这些小企业作为新中国经济的基础和补充，成为我国社会主义经济的重要组成部分。自建国初期至党的十四大胜利召开之前，我国国有小企业的发展大致经历了两个大的发展阶段。

1. 建国初期至改革开放之前。在这30年间，我国经济建设基本上贯彻执行了“大中小并举”的方针，在一定程度上实现了大中小企业相结合。其间，国有小企业的发展又明显地分为两个阶段。

(1) 第一个五年计划期间，在发展大型企业的同时，发展了一批小型企业。新中国成立以后，为了迅速改变我国工业极端落后，部门残缺不全，技术水平较低的面貌，必须迅速建立起若干大型骨干企业，以带动社会经济的发展。在第一个五年计划期间，我国集中资金、人力和物力，兴建了156项大型工程项目，与此同时也注重兴建了一批小企业与之配套。

(2) 第二个五年计划以后，注重地方企业的建设。“二五”以后，我国除了继续建设起骨干作用的大型企业以外，则把重点转移到地方企业的建设上来，主要兴建了一批地方小型企业。50年代后期，在党中央和毛泽东提出逐步建立起比较独立、比较完整的地方工业体系之后。各地区纷纷发展小钢铁、小机械、小煤窑、小化肥、小水电等“五小工业”。60年代至70年代初，中央再次强调发展地方“五小工业”，建立不同水平的经济协作区和为农业服务的地方工业体系。同时，由于“左”的路线的错误指导，把全民所有制形式作为社会主义所有制唯一最高级形式，过急过早地把大批集体所有制小企业转变为全民所有制，这种所有制形式和结构上的单一化，脱离了生产力的实际发展状况，严重束缚了生产力的发展，到改革开放前夕，我国基本上形成了自成体系，各地为战、分散化的地方工业体系，这种形式至今对我国各地区的发展都产生着深刻的影响。从统计资料来看，这一时期全国共有

35 万个工业企业中，小型企业占企业总数的 98.74%，小型企业总产值占全部工业总产值的 56.6%，可见，小型企业在我国的工业体系中的数量和比例是很大的。

总之在这一时期，我国国有小企业发展较快，形成了特有的大中小企业的组织结构。从我国经济的产业布局和企业分布来看，大中型企业一般是中央、省属企业，是国家自然资源、资金、人力、设备等资源的重点投向；而依靠地方和社会力量兴建的工业，主体是中小工业，多是小企业。在原有体制下，由于中央、省、地区、县经济之间，未能形成合理的资源配置体系，且小企业的数量和所有制形式受到限制，没有能充分发挥小企业对经济发展的积极作用。

2. 改革开放以来至党的“十四大”召开之前。改革开放以来，我国一改过去由政府垄断工业投资权的做法，国家在大力发展国有大中型企业的同时，注重集体、乡镇企业发展，实施以公有制为主体，多种经济成份共同发展的方针，各地的生产建设进入了一个高潮，小纺织、小罐头、小糖果、小烟厂、小酒厂等纷纷上马，全面铺开，使得国有小企业得到蓬勃发展。但在发展中也出现了一些问题，面临着必须进行改革的客观形势。不管怎样，国有小企业在这一期间，无论在质和量的方面，都得到了发展，进入了一个新的发展阶段。

在这一时期，党中央、全国人大、国务院对国有企业发展非常重视，先后下发各种文件 40 余件，内容涉及扩大企业自主权、对企业放权让利、实行利润留成，实行利改税、实行厂长负责制，推行承包制和租赁经营等，促进了国有企业经济效益的提高。与此同时，国家对国有小企业的改革也制定了一些特殊政策，比如允许小企业进行产权交易等。

国有小企业的产权交易，起源于 80 年代。1983 年，浙江农民企业家陈义金收购了上海几家国有小企业，引起了经济学界的注意。此后不到一年，广州、武汉、西安等地以国有小企业兼并收

购为主的企业产权交易在我国大地悄然而起。为了指导小企业产权交易，1989年2月，国家体改委、财政部、国家国有资产管理局联合发布了《关于出售国有小型企业产权的暂行办法》。同年8月，国家体改委、国家计委、财政部、国家国有资产管理局又联合发布了《关于企业兼并的暂行办法》。据统计，整个80年代，我国共有6900多户企业被兼并，转移存量资产80多亿元，减少亏损企业4095户，减少亏损金额5.22亿元。到90年代初，国有小企业产权交易有了进一步发展。但由于产权交易过程中所涉及的问题比较复杂，一些属于深层次的理论和实际问题没能有大的突破，再加上配套政策和措施不完善，因此，国有小企业发展相对于整个经济发展来说，还嫌缓慢，相当一部分国有小企业几乎处于被淘汰的境地。

三、国有小企业的特点

从国有小企业的形成和发展可以看出，国有小企业和国有大中型企业相比有如下特点：

（一）投资少，见效快

小企业投资少，建设周期短，资金回收快。因而很容易兴办，能及时为社会提供需要的产品，能很快发挥投资效益，为国家积累资金。

（二）生产经营灵活，适应性强

小企业最大的特点是经营灵活，适应性强，在经济发展中具有较强的生命力。它一方面具有填补性功能，适应若干产品市场销路有限的小规模生产，弥补大中型企业的空隙；另一方面，小企业无需较大的资金额和技术力量便可开业，小企业经营项目多，它可涉及制造业、商业、手工业、服务业等行业，尤其是大企业经营范围之外的市场空隙，更是小型企业大显身手的场所。同时小企业具有“船小好调头”的应变能力，可根据市场行情的变化随时调整产品结构，改变生产方向，甚至转行。这主要是由于小企业所提供的产品或服务大多品种单一，产量小，加工层次较低，