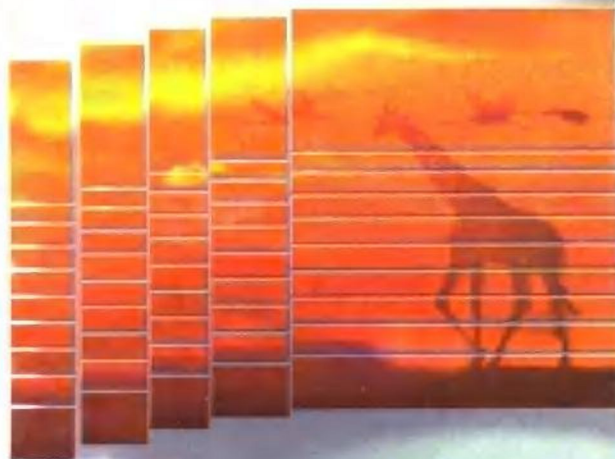




李 由
陆 跃 祥
著



职能定位 与 制度创新

贵州人民出版社

职能定位与制度创新

作 者	李 由 陆跃祥
责任编辑	姚必强
封面设计	徐学廉 陈筑培
出版发行	贵州人民出版社
社址邮编	贵阳市中华北路 289 号(550001)
电 话	(0851)6828335 6828477
印 刷	贵州新华激光照排印刷厂
开 本	850×1168mm 1/32
字 数	188 千字
印 张	7.5
版 次	1998 年 12 月第 1 版
印 次	1998 年 12 月第 1 次印刷
印 数	1—4200 册
书 号	ISBN7—221—04803—7/F·201
定 价	14.20 元

黔版图书 版权所有 盗版必究

黔版图书 印装有误可随时退换

《振兴国有企业研究丛书》

学术指导:

卫兴华 国务院学位委员会经济学科评议组第三届成员,中国哲学社会科学经济学科规划小组成员,中国人民大学经济系教授,博士生导师。

李占祥 国家经贸委企业研究中心专家委员会委员,中国企业管理协会理事,中国人民大学工商管理学院教授,博士生导师。

杨国昌 国家教委直属高校专业设置评议委员会委员,北京师范大学经济学院教授,博士生导师。

胡乃武 北京市经济学总会副会长,中国人民大学学术委员会副主任、经济研究所教授,博士生导师。

周惠兴 中国人民大学工商管理学院企业管理学教授。

总策划:

唐流德

主 编:

王斌俊 陆跃祥

前 言

如果只是从 1978 年 12 月 18 日召开的中共十一届三中全会算起,我国的改革开放已经进行了将近 20 周年。这期间,我国的改革开放和社会主义现代化建设事业几乎在各个方面都取得了巨大成功。不过,国有企业可能是其中的例外之事。国有企业改革虽然取得了很大成绩,但存在的问题同样严峻:经济效率持续下降,亏损企业不断增加,企业活力严重不足,国有经济增长率明显低于非国有经济增长率。在社会主义市场经济体制初步确立、国民经济持续增长之际,困难重重的国有企业成为各方面关注的改革和发展难点,国有企业成为世纪末中国需要着力解决的经济难题。此时,重新回顾和思考国有企业的改革思想和改革措施,确立国有企业应有的性质、职能和地位,提出国有企业可能性的改革原则和改革方向,就具有重大的理论和实践意义。

判断经济改革和经济发展的状况,要以社会生产力或经济效率是否持续快速健康协调提高为基本标准,更准确地说,要以邓小平多次提出的是否有利于发展社会主义社会的生产力、有利于增强社会主义国家的综合国力、有利于提高人民的生活水平这“三个有利于”为根本判断标准。开拓国有企业改革搞活的新局面,同样需要坚持上述标准。我们之所以提出改革开放的战略决策,提出以体制改革来解放和发展生产力,我国社会经济之所以在最近 20 年取得了建国以来的最好成就,都是坚持这种实事求是原则的结果。我们在国有企业改革方面步履蹒跚,成效不大,这与没有全面准确及时地坚持和贯彻这一思想原则有关。

目前国有企业存在的种种问题,说明现有的国有企业制度还存在着一些限制生产力进步的因素,说明国有企业需要进一步深

化改革。政府有关部门的多次调查结果也表明：如果不全面解放思想，彻底革除妨碍国有企业健康发展的制度和规则，而强调转化经营管理机制，实行诸如加强管理、撤换领导人、增派监事和稽察特派员等治末的权宜的手段，并不能从根本上搞好国有企业。改革搞活国有企业需要进一步解放思想，拨乱反正，勇于开拓，全面改革。

改革在理想上应该是一种帕累托效率不断提高的过程，在实践上至少应该是一种使得大多数人的福利状况得到改善的过程，否则改革将因损害大多数人的既得利益而难以推行。国有企业改革同样应该使得国有企业的经济效率和社会效率都得到改善，或者即使国有企业的经济效率改进不明显，至少也应该使得国有企业的社会效率有所提高。在社会主义市场经济中，市场是配置使用资源的基础性方式，非国有企业是配置使用资源的主要主体，国有企业虽然还要从事部分生产活动和提供私人物品，不过其基本职能已经不再是全面从事生产活动和提供私人物品，而主要是协助政府来克服市场失灵和提供公共物品。由此，只要改革国有企业在整体上能够保障和促进社会生产的持续快速健康协调发展，能够保障和促进政府实现其社会经济管理目标并最终实现共同富裕，同时也能够提高国有企业自身的经营管理效率，那么就应该说国有企业的改革是成功的。

按照这一思路，我们首先比较和分析了国有企业改革上的思想理论问题，着重讨论了社会主义市场经济中的国有企业性质、职能和地位，提出了国有企业改革搞活的基本原则和方向。因为思想的解放和更新是国有企业改革搞活的前提条件，是提出具体的改革方案和操作方法的理论指南。在此基础上，我们比较和分析了学术界、政府部门、企业界、以及国外在国有企业的产权制度、企业组织形式、基础管理、内部管理制度、配套改革等方面的改革思路 and 措施，并提出了我们的改革设想。在研究和写作过程中，我们既尽量吸收了各方面的实践经验和研究成果，又不唯上、唯书、唯心、唯

时,始终以“三个有利于”作为我们理论分析和提出结论的基本依据。

最后有几点需要说明:一是我们的研究工作得到了北京市哲学社会科学“九五”规划项目的支持和资助;二是本书的写作和出版得到了贵州人民出版社的支持和资助;三是本书是关于国有企业的理论性或学理性的探索和分析,真诚希望为国有企业的深化改革提出一些可能性的思路 and 方向。对此,我们对大力支持和热情帮助的有关单位和人员表示衷心的感谢,并承担书中分析上的不足和错误。

本书第一章至第四章由李由完成,第五章至第七章由陆跃祥完成,李由对全书的体例和内容进行了总纂工作。本书在写作过程中,吸收了邢文英、戴贤远、向守方、王淑芳等同志的一些研究成果,在此表示感谢。

作 者

1998年8月于北京师范大学经济学院

目 录

前 言	(1)
第一章 经济转型与国有企业改革	(1)
一 经济转型与国有企业改革	(2)
二 国有企业的活力状况	(11)
三 企业活力及其形成因素	(22)
四 国有企业活力的评价指标体系	(31)
第二章 国有企业的职能定位	(44)
一 建立国有企业的过程和理论依据	(45)
二 计划经济中的国有企业职能	(57)
三 经济转型中的国有企业职能	(63)
四 市场经济中的国有企业职能	(70)
第三章 国有企业改革的原则和方向	(84)
一 国有企业的改革原则	(85)
二 国有企业的改革方向	(94)
第四章 国有企业的产权制度改革	(115)
一 产权制度与国有企业改革	(115)
二 国有企业的公司制改革	(123)
三 国有资产经营机构	(137)
第五章 国有企业的基础管理	(146)
一 清产核资	(147)
二 产权界定	(152)
三 产权登记	(157)
四 资产评估	(159)

五	国有资产的监督制度·····	(163)
第六章	国有企业的科学管理·····	(170)
一	公司治理结构·····	(171)
二	人力与工资管理·····	(183)
三	经营与发展管理·····	(190)
四	财务管理·····	(197)
第七章	国有企业的配套改革·····	(203)
一	市场体制·····	(204)
二	法律和政府体制·····	(212)
三	社会保障制度·····	(220)
四	社会文化和企业文化·····	(226)
五	自然环境资源·····	(228)

第一章 经济转型与国有企业改革

即将过去的 20 世纪必将是人类有史以来变革巨大、影响深远的一个世纪。事实上,20 世纪的风貌在上个世纪末叶已经崭露头角,诸如电力技术的突飞猛进,经典科学的危机四伏,社会思潮的推陈出新,无不昭示着本世纪社会经济生活的变化方向。20 世纪丰富多彩的社会活动大致可以勾画为以下几个方面的内容:一是科技进步成为推动经济增长和社会发展的强大动力,这种作用在第二次世界大战后表现得淋漓尽致;二是经济持续增长极大改善了人类的生活质量,国家之间为争夺有限资源又展开了殊死争斗,由此爆发了两次世界大战以及此后连绵不断的国际冲突;三是社会文化生活发生了巨大变化,传统的价值观念和生活方式受到全面挑战,人类在享受物质产品丰裕之际又遭遇着精神世界的困顿无奈,等等。不过,对中国的社会经济生活影响最大的恐怕是社会主义革命相继在俄国以及其它国家的爆发和胜利,中国人民在反封建、求民主、争独立的过程中,最终选择了社会主义制度,并把社会主义制度作为实现经济发达、生活富足和社会公正的基本制度。

社会主义经济制度的基本特征在于生产资料占有上的公有制特别是国有制、资源配置上的计划机制特别是中央计划机制、消费资料分配上按劳分配。这种传统的社会主义经济制度在许多国家推行之初,对于集中动员和使用有限资源用于经济建设、恢复国民经济和建立现代工业体系、保障居民获得基本的消费资料等方面,取得了相当辉煌的成绩。然而,随着时间的推移,传统计划经济体

制在诸如信息、动力或激励、计划决策和执行、创新等许多方面,已经越来越不适应现代经济发展的需要。因此,社会主义计划经济建立之后不久,体制改革就一直没有停息,这种改革最终酿成了 80 年代全球性的社会主义国家的大变革。

综观苏联东欧和中国的经济改革进程,可以发现,经济体制改革最先停留在中央和地方政府对经济活动的计划管理体制上,分权和集权是改革的主旋律;然后推进到资源配置的机制上,市场机制在其它国家特别是资本主义发达国家运行得越来越成熟有效,这对社会主义国家产生了巨大冲击,经济改革思想也由计划机制为主、市场调节为辅,转变到市场机制为主、计划调节为辅,即市场成为经济运行、资源配置的基础性方式;最后,当政府管理体制、资源配置机制的改革推行到一定程度时,人们认识到,生产资料所有制也需要变革,改到深处是产权,必须建立与市场机制相配套的所有制结构和形式。

生产资料全民所有制即国家所有制是计划经济最主要的产权制度基础,产权制度及企业组织形式的改革就集中到国家所有制特别是国有企业上。然而,对于什么是国有经济,国有企业的职能是什么,国有企业在社会主义市场经济中的地位是什么,如何推进国有企业改革等问题,一些人在观察研究了几十年之后终于意识到:对于这些看似理解的理论问题,实际上存在着理论上的许多盲点和误区。

一 经济转型与国有企业改革

国有企业改革虽然在 70 年代末就开始了,但只是到 90 年代,国有企业长期蕴而未发的经济问题开始全面爆发后,人们才真正认识到国有企业面临的深刻困境和严峻挑战。1996 年,国有企业破产 6443 家,失业人员 600 万人,下岗人员 1500 万人,亏损面

45%。1997年,国有企业经济状况进一步恶化。政府部门、企业界、理论界对国有企业改革和发展虽招数迭出,但收效甚微,几乎陷于束手无策的状态。政府曾经确定了512家重点企业、120家试点企业、100家现代企业制度试点企业进行改革,但多数企业并没有拿出成功的改革方案和试点经验,主要的成效可能就是上述试点企业分别有186家、59家、40家经过包装后获得上市,成功地从证券市场圈进了一大笔资金^①。

1. 中国的经济转型

国有企业自1949年开始在全国范围内建立,至今已经有近半个世纪的时间;自1978年开始市场取向的改革活动,至今也已经有20年的时间。然而,回顾国有企业的发展和改革过程,国有企业虽然为中国经济发展作出了巨大的历史贡献,但也暴露出活力递减、效益下降的危险倾向,而且这种危险倾向并未随着改革开放而获得根本性的扭转。由此,在承认国有企业的经济成就时,就有必要反思国有企业的发展和改革过程,从思想理论上真正认识清楚了国有企业,才有可能方向明确、方法科学、步调一致地改革搞活国有企业。如果国有企业改革再反复无常或延宕时日,国有企业从大量亏损走向全面亏损,那时就没有机会改革国有企业了。

社会主义阶段的根本任务就是发展社会生产力,社会主义制度的优越性归根结底要体现在其社会生产力比资本主义发展得更快更高一些,并且在发展生产力的基础上不断改善人民的物质文化生活,社会主义要消灭贫穷^②。基于马克思主义关于“劳动的社会化和劳动的物质资料的集中已经得到了它们的资本主义外壳不能再容纳它们的地步。这个外壳就要炸毁了。资本主义所有制的

^① 见1998年3月12日《金融时报》。

^② 邓小平:《邓小平文选》第三卷,人民出版社1993年出版,第63~64页。

丧钟就要敲响了”的论断^①，在俄国十月革命的直接影响下，中国人民经过艰苦卓绝的斗争，推翻了封建主义、资本主义和帝国主义的三重压迫，建立了社会主义新中国。在社会主义经济制度上，我们长期认为替代资本主义市场经济的只能是生产资料公有制基础上的计划经济。因此，1956年社会主义改造基本完成之后，中国全面建立并长期实行了计划经济制度。

计划经济制度实行之初，对于恢复和发展国民经济，集中全国资源进行重点建设，奠定工业化的物质技术基础，起到了基本的保障作用。计划经济是一种由政府集中编制经济运行发展的计划，并由政府统一组织实施这种计划来配置使用经济资源，实现经济增长的经济体制。这种人为制定和强制实行的计划如果要如实反映客观经济发展的要求，就必须具备以下几个前提条件：第一，生产技术的高度发展和成熟。第二，统计、会计制度和信息技术的高度发达，中央计划机构对全社会的经济活动，包括物质资源和人力资源、生产技术、社会需求等方面的状况，拥有准确、及时、对称的信息。技术和信息是计划经济得以存在和发展的物质技术基础。第三，全社会共同占有和使用生产资料。第四，全社会利益一致化和一体化，不存在相互独立、相互冲突的利益主体。所有制以及利益机制是计划经济得以存在和发展的产权制度和动力激励机制基础。第五，如果上述条件满足的话，那么中央计划机构要能够连续不断地制定出科学合理的社会经济发展计划，而不能出现决策上的任何失误，因为中央计划机构的失误会导致全社会的连锁失误后果。第六，要建立一套统一高效的计划组织执行监督机构，而不能出现官僚主义、贪污腐败、对策行为等问题。决策和决策的适用执行是计划经济得以存在和发展的行政管理基础。第七，计划经济系统不能受到外部强大的、不确定性因素的扰动，如国际冲突和战

^① 马克思：《资本论》第一卷，中国社会科学出版社1983年出版，第826页。

争、重大自然灾害、生产技术的革命性变化。显然,中国在现阶段以至今后相当一段时间内都不可能比较充分地满足上述前提条件,而对此是在计划经济实行几十年之后才有清醒的认识的。

为了尽可能满足计划经济赖以存在和发展的前提条件,为了使计划经济能够迅速有效地向前发展,自 50 年代以来,实行计划经济的国家不断地进行完善计划经济的体制改革。人们首先从计划方法和计划执行这一浅表层次寻找问题的症结,提出了诸如投入产出分析、线性规划和影子价格、经济控制论、滚动计划法、计算机决策等完善计划工作的方法和理论,然而这些美好的计划工具或者难以融入计划经济机制,或者收效甚微。进而,人们从中央决策和计划执行管理这一中介层次寻找问题的症结,几次进行集权与分权、条条与块块方面的改革尝试,然而这些放权收权的改革措施造成了“一放就活,一活就乱,一乱就收,一收就死”、国民经济起伏不定的状况。

经过几次反复,痛定思痛,人们才开始将改革的目光投向了曾经被否定的市场机制和与之配套的产权制度上。在 60 年代以后的计划经济改革活动中,各社会主义国家或多或少地加进了市场机制的因素,在改革方案上开始以计划机制为主、市场机制为辅,进而计划机制和市场机制有机结合,最终在 80 年代开始了市场机制为主、计划机制为辅的经济改革活动。1992 年,中国明确提出了经济改革的目的是建立社会主义市场经济体制,1993 年八届人大一次会议通过了“国家实行社会主义市场经济”的宪法修正案,以立法形式肯定了社会主义市场经济。

社会主义市场经济是对传统计划经济的革命,这种经济体制适应了社会主义初级阶段生产技术的发展需要,它具有以下几个方面的特征:第一,价格及利润率是资源配置的主要信号,市场机制在资源配置中起基础性作用。第二,以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的所有制结构。公有制不仅包括国有制和集体所

有制,还包括混合所有制中的国有成分和集体成分;公有制的主体地位主要体现在公有资产在社会总资产中占优势,国有经济控制国民经济命脉,对经济发展起主导作用。而非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分,要继续鼓励、引导非公有制经济健康发展。第三,利益主体多样化和分散化,建立按劳分配为主体、多种分配方式并存的制度,把按劳分配和按要素分配结合起来。第四,政府的经济管理职能主要体现在制定和执行法律规范和宏观经济政策,搞好公共基础设施建设,创造良好的经济发展环境,而不是直接干预居民和企业的经济活动。第五,转变经济增长方式,加快技术进步,经济发展要努力实现速度和效益、总量增长和结构优化相统一,保持国民经济持续、快速、协调、健康发展。第六,经济开放。

2. 国有企业面临的挑战

国有企业作为一种产权制度和经济组织形式,有其产生、存在、发展和变革的社会经济技术条件。中国国有企业在新民主主义革命胜利后的喧天锣鼓中建立之后,曾经在经济恢复和经济建设中发挥了主导性作用。经过几十年的不断建设,中国的经济技术条件已经发生了翻天覆地的变化,从一个百废待兴、一穷二白的农业国家,变成一个工业体系基本形成,正在实现二元经济结构向一元经济结构转变的国家。特别是自 70 年代末以来,社会经济体制正在进行大变革大转型,原有的社会经济体制正在退出历史舞台,国有企业原有的生存环境正在消失,经济改革,对外开放,国外的商品、技术、经营管理方式、资本、以及文化思想逐渐进入了中国的社会经济生活,潜移默化着人们的思想和行为内容。由此,国有企业面临着改革自我、迎接挑战、继续发展的历史重任。

国有企业作为传统计划经济的主要经济基础,在产权制度、资源配置使用方式、经济增长方式的大变革大转型过程中,同样面临

着如何改革产权制度、转换企业经营机制、适应市场竞争的转型问题。自 70 年代后期以来,通过扩大企业经营自主权、改革经营管理体制等措施,国有企业活力有所增强,企业机制有所改变,国有企业开始进入市场竞争体系。然而,很多方面依然存在着阻碍国有企业健康发展的问題。

国有企业面临的诸多问题可以分为企业本身的问题和企业之外的环境问题。在国有企业改革之初,企业之外的社会经济发展环境的变革和转型对国有企业改革具有全面重大的影响,外部环境的些微改变就会刺激企业调整其经济行为,所以当时主要是从外围扫清产权改革的发展障碍,而不是进行企业产权制度的改革。随着外部配套改革和放权让利的逐步推进,国有企业出现的问題更多地是企业本身的问题,企业产权制度改革的重要性逐渐凸现出来了,终于在 90 年代全面展开了国有企业制度改革。可以说,在社会主义市场经济条件下,必须全面推进国有企业改革,否则就会在经济竞争中一败涂地。

经济转型中的国有企业面临的问题大致可以分为四类:一是资源配置使用的基础方式由政府计划机制转变为市场竞争机制,政府将不再是社会经济活动的主要决策者,多元化、竞争性的市场主体将是社会经济活动的主要决策者;二是所有制结构由公有制为主体转变为多种所有制并存发展,尊重和保护居民的私人财产和合法收入将是社会经济活动的基本制度前提,国有企业将在全面追求个体正当利益的经济环境中开展其经济活动;三是经济发展由经济粗放增长和单一产业结构转变为经济集约增长和多样产业结构,买方市场开始形成,国有企业必须靠管理质量和经济效率参与经济竞争;四是经济环境由封闭转变为开放,外国资本、产品和社会经济方式对国内经济和国有经济产生了巨大的冲击和进攻,国有企业要积极参与国际竞争和交易。

第一,资源配置使用的市场化。中国最初的改革方案是建立计

划经济为主、市场调节为辅、计划和市场有机结合的经济体制。然而,实践很快证明此路不通。1992年春邓小平南方讲话之后,市场经济终于正式成为中国资源配置使用的首选方式,1993年把社会主义市场经济体制写进了宪法。目前,政府对生产计划、物资供销、价格制定、进出口、信贷等方面的直接管制已取消殆尽,市场化程度迅速提高。1998年九届人大批准的行政机构改革方案,将行业主管部门几乎全部取消,国有企业的条条管理体制即将全部废除。国有企业曾经是计划经济的主要承担者,也是最大受益者,政府曾经对国有企业实行了大量的保护和优惠措施,政府对国有企业承担了无限责任,今后政府将要逐渐剥离与国有企业之间的各种不合理的庇护关系,国有企业的产权和经营体制将要全面适应市场经济运行和竞争的需要。

第二,所有制结构的多样化。改革开放之前,私营经济已经长期销声匿迹,个体经济力量微乎其微。进入80年代,政府先是鼓励和支持个体经济发展,1988年又取消了对私营经济的禁令。1996年,个体经济和私营经济从业人员为2329万人,占城镇从业人员的11.8%;个体经济和其它经济类型工业占工业总产值的32.1%。个体经济、私营经济、外资经济已经成为中国经济的重要组成部分,并且对国有经济构成严峻的挑战。目前国有企业虽然在资产总量、上交税收等方面仍占有优势地位,但如果不尽快提高国有企业的市场竞争能力,这种优势地位将很快丧失。中央已经提出在3年时间内解决国有企业的困难,这是一个极端艰巨的改革和发展难题。

所有制结构的多样化将对中国社会经济发展和国有企业改革产生全面而深刻的影响:从产权制度上看,支持中国社会主义初级阶段的经济基础将不再是公有制的单一结构,而是公有制和非公有制的多重结构,政府不仅要保护公有财产的神圣不可侵犯,而且要保护非公有财产的神圣不可侵犯,政府、国有企业、集体企业、私

有企业、居民等经济主体各自追求利益最大化将是推动和保障中国社会经济发展的强大动力机制；从经济利益关系上看，公私分明的经济竞争和利益协作关系将取代大公无私、大公小私的经济竞赛和互助合作关系，国有企业将面临国有资产流动和国有资产流失的双重挑战；从社会道德上看，单一公有制基础上的计划经济要求国家利益、集体主义至上的道德准则，多样化所有制基础上的社会主义市场经济首先要尊重和保护各个经济主体的合法权益，政府首先要保护的是各个经济主体的合法权益，而不是抽象的公共利益，因为公共利益要建立在个体利益基础上，充分保护的个体合法权益就是政府追求的最大公共利益。

第三，经济发展方式的转变。自建国以来至 80 年代，中国经济包括国有经济的增长方式主要是粗放型即外延型增长方式（粗放型和外延型是对同一个外文名词 extensive 的不同汉语译名，后面的集约型即内涵型是对 intensive 的不同译名），这种增长方式主要依赖人力、物力的持续大量投入来获得经济增长。然而，随着人口的不断增加和消费需求的不断膨胀，可供人类使用的资源日益不足，自然环境状况日益恶化，经济增长再也难以依赖资源的大量持续投入来支持，集约型即内涵型增长成为世界和中国的必然选择。经济增长方式的转变，要求国有企业在管理方式、生产技术、人力资源、产权制度等方面随之进行变革，经济增长主要通过技术进步和效率提高来实现。与增长方式转变相联系的是产业结构的转化。随着经济发展水平和经济增长方式的变化，产业结构也在相应地转化。国有企业曾经占据优势的产业部门有的衰落了，有的需要进行生产技术和组织形式的改造，同时一批新兴产业获得了迅猛的发展，而这些新兴产业往往是国有企业涉足不多、技术落后或经营不善的领域，这些都是国有企业发展中面临的重大问题。

第四，经济开放与外资的冲击。中国虽在 50 年代从苏联东欧引进了一批技术设备，在 70 年代从日本、西欧引进了一批技术设