

上海经济发展丛书

顾光青 周晓庄 李咏今

国有企业改革

上海社会科学院出版社

5.1



社会科学“九五”规划重点课题

国有企业 改革

顾光青 周晓庄 李咏今

上海社会科学院出版社

责任编辑 周 河

装帧设计 邹越非

· 上海经济发展丛书 ·

国有企业改革

顾光青 周晓庄 李咏今

上海社会科学院出版社出版

(上海淮海中路 622 弄 7 号)

新华书店 上海发行所发行 上海新文印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 10.625 插页 4 字数 263 千

1999 年 9 月第 1 版 1999 年 9 月第 1 次印刷

印数 1—2000

ISBN 7-80618-622-0/F·421

定价:240 元(全套)

20 元(本册)

总 序

在改革开放浪潮的强有力推动下,20年来上海经济发展迈出了新步伐,进入了新天地,登上了新台阶,开创了新辉煌。特别是在邓小平同志南方谈话精神的鼓舞下,以浦东开发开放为契机,上海更是生机勃勃,气象万千,一年一个样,三年大变样,朝着建设一个龙头、三个中心国际性大都市的宏伟战略目标迈进。未来是从现在出发的,而现在则是历史的延伸。在世纪之交的转折关头,回顾上海解放50年,特别是改革开放20年来的经济发展历程,总结与挖掘经济工作的实践经验,把握经济发展的历史轨迹,对于我们站在时代高度展望上海经济发展前景,迎接新纪元的挑战,是极其重要和十分有意义的。《上海经济发展丛书》就是在这样一种特定背景和氛围中隆重推出的。

上海的经济的发展,一直为世人所瞩目。早在30年代,上海就已发展成为远东经济中心之一,在国内经济生活中有着重大影响。新中国成立后,上海逐步成为我国重要的大工业基地之一,为我国社会主义经济建设作出了重大贡献。改革开放以来,特别是进入90年代以来,上海的战略地位发生了重大变化。国民经济持续健康发展,经济总量迅速扩大,经济抗波动能力明显增强。产业结构战略

性调整取得显著成效,产业新高地逐步崛起,整个经济结构趋于合理化。经济开放性格局基本形成,外向型程度不断提高,与国际经济接轨的步伐日益加快。这一切都使得上海经济发展在国内外产生着越来越重大的影响,成为当前世界上最引人兴奋的地方之一。

上海经济发展之所以有其独特的魅力,关键在于它有着极其丰富的内涵。经济发展是一种经济生活本身所发生的非连续变化与移动,是某种破坏均衡而又恢复均衡的力量作用的结果,而其内在的推动力量就是创新。创新并不是指某项单纯的技术或工艺发明,而是将一种从来没有过的生产要素和生产条件的“新组合”引入生产体系之中以形成一种不息运动的机制。上海经济发展的历程充分表明,体制创新、战略创新、产业创新和技术创新是经济运行内在地推动社会进步、历史发展的深厚基础和本质动因,也是上海经济发展不断走上新台阶、不断走向新辉煌的根源所在。上海经济发展的实践,充分验证了江泽民总书记“创新是一个民族进步的灵魂,是国家兴旺发达的不竭动力”这句名言的深刻内涵及其重大指导意义。

因此,上海经济发展,特别是改革开放以来的经济发展进程,非常值得我们加以认真总结,以进一步挖掘其丰富的内涵。这就要求我们理论工作者以党的十五大报告精神为指导,运用邓小平建设有中国特色社会主义理论,抱着实事求是的科学态度和富有激情的探索精神,对上海改革开放以来经济发展实践进行系统完整的总结,研

究上海经济发展的特点及其成功经验,对上海迈向 21 世纪的发展作出前瞻性的分析。

这套《上海经济发展丛书》的选题,既考虑到要全面反映上海经济发展的整体框架,同时又要能够突出重点,反映上海经济发展的特点与特色。为此,这套丛书设计的 12 个选题从各个主要方面反映了上海经济发展的概貌及特色。在这套丛书的组织撰写过程中,以上海社会科学院经济所的研究人员为主体,并邀请了部分高校、研究机构及政府部门的专家学者共同参与,协同完成了这套丛书的写作。从整套丛书来看,其特点有以下几方面:

1. 在深入调查研究的基础上,用详尽的资料和数据客观描述上海经济发展各个侧面及其发展过程,用定性和定量分析相结合的方法全面完整地揭示了上海经济发展的现状、趋势及前景。

2. 通过与周边地区或其他省市的比较研究,深入挖掘上海经济发展特殊的环境条件及发展过程,突出其发展特色的分析与描述,在反映“时代特征、中国特色、上海特点”的内容上下大功夫,花大笔墨。

3. 在总结上海经济发展成功经验的基础上,将其上升到理论的高度,使其成为具有普遍指导意义的东西。同时,也认真总结各方面的经验教训,从中提炼出值得我们引以为戒的东西。

4. 在分析上海经济发展的过程中,将体制变革与经济发展有机结合起来,揭示两者之间的互动关系和作用机制。

5. 全面分析迈向 21 世纪的上海经济发展面临的挑战,深入分析其难点,进行前瞻性的预测,提出相关的发展战略、基本思路或发展规划。

总之,这套《上海经济发展丛书》的出版是一个新的尝试,也是这一研究工作的美好开端。尽管在这套凝聚了理论工作者大量心血的丛书中有不少理论创新和新的见解,但与现实中日新月异的经济变化变化和丰富多彩的实践活动相比,仍显得有些“苍白”。因此,这一研究工作还将继续进行下去,以弥补以往的不足,并不断跟踪新的情况,丰富其研究内容。

这套丛书从酝酿到出版,自始至终得到了中共上海市委宣传部和上海社会科学院的高度重视,并由上海市马克思主义学术著作出版基金和上海社会科学院黄逸峰学术著作出版基金资助出版,在此一并表示感谢。

袁恩桢

1999 年 6 月于上海

目 录

总序	袁恩桢
----------	-----

0 导论	(1)
-------------------	-------

第一篇 上海国企改革的实践及其进程

1 政策推动:调整政企关系	(6)
----------------------------	-------

1.1 改革起因	(6)
----------------	-------

1.2 权责利微调	(7)
-----------------	-------

1.3 放权让利改革的历史局限性	(18)
------------------------	--------

2 机制推动:增强企业活力	(20)
----------------------------	--------

2.1 改革背景	(20)
----------------	--------

2.2 新机制代替旧机制的尝试	(22)
-----------------------	--------

2.3 转换经营机制的成效分析	(35)
-----------------------	--------

3 制度推动:明晰产权关系和培育市场主体	(38)
-----------------------------------	--------

3.1 改革深化	(38)
----------------	--------

3.2 建立现代企业制度的实践	(41)
-----------------------	--------

3.3 形成“双五”阶段性目标	(112)
-----------------------	---------

3.4 国企改革的制度创新尚待深入	(117)
-------------------------	---------

第二篇 上海国企配套改革探索

4 国资保值增值机制	(122)
-------------------------	---------

4.1	上海国有资产管理体制的历史演变	(122)
4.2	上海国有资产管理体制改革架构	(127)
4.3	健全国有资产保值增值运营体系	(135)
4.4	完善国有资产运营监控体系	(147)
4.5	国有资产管理新体制评析	(152)
5	企业优胜劣汰机制	(158)
5.1	培育竞争性的市场环境	(158)
5.2	构建配套性的体制环境	(179)
5.3	营造优胜劣汰机制的社会环境	(189)
5.4	进一步完善优胜劣汰机制	(193)
6	职工能进能出机制	(196)
6.1	以“结构调整”促“职工流动”	(196)
6.2	变“企业人”为“社会人”	(202)
6.3	再就业与劳动力市场化	(207)
6.4	评析与展望	(223)
7	新型的社会保障机制	(229)
7.1	上海社会保障机制的基本框架	(229)
7.2	基本保险制度社会化的改革	(230)
7.3	补充保险商业化的探索	(238)
7.4	社会救助制度规范化	(242)
7.5	比较与评析	(243)
8	经营者竞争上岗机制	(256)
8.1	国企领导制度的历史回顾	(256)
8.2	企业干部管理体制的变革	(259)
8.3	企业经营者职业化的启动	(265)
8.4	建立人才中介机构	(271)
8.5	发挥党的政治核心作用	(276)

8.6 经营者职业化的发展	(279)
---------------------	-------

第三篇 上海国企改革与挑战与展望

9 上海国企探索性改革的反思	(283)
-----------------------------	--------------

9.1 国资管理体制改革有待深化	(283)
------------------------	-------

9.2 企业组织形态有待调整	(300)
----------------------	-------

9.3 企业改制与发展的理性思考	(308)
------------------------	-------

10 上海国企以怎样的姿态进入 21 世纪	(315)
------------------------------------	--------------

10.1 把握机遇全力构建工业新高地	(315)
--------------------------	-------

10.2 顺应世界经济潮流实施跨国公司战略	(319)
-----------------------------	-------

10.3 充分发挥国有企业在经济发展中的主导作用	(323)
-----------------------------------	-------

10.4 把富有生机与活力的国有企业带入 21 世纪	(326)
-------------------------------------	-------

后记	(331)
-----------------	--------------

导 论

在世纪之交、千年之交的历史时刻，回顾改革开放 20 年国有企业改革和发展的历程，使人们再次深刻地体会到，国有企业是我国国民经济的支柱，搞好国有企业改革，对建立社会主义市场经济体制和现代企业制度，具有极为重要的意义。

由于历史的原因，上海不仅受计划经济体制的影响较深，而且又是国有企业比较集中的城市，改革的任务很重。20 年来，上海的国有企业改革始终坚持整体推进，重点突破，不断丰富和积累实践经验，取得了突破性的进展，走出了一条有中国特色的国有企业改革和发展之路。改革之初，上海的国有企业改革和全国一样，主要是调整国家和企业的利润分配关系，从一步利改税到二步利改税，从利润承包到 90 年代初的规范税制，国有企业的传统制度框架并没有变化，政企职能也没有分开，企业长期积淀的人多、债多、社会负担重等深层次矛盾成了突出的历史难题。1992 年，以邓小平同志南方谈话和党的十四大为标志，国有企业改革从“放权让利”进入了“制度创新”的新阶段。按照建立社会主义市场经济体制的要求，借鉴发达国家先进的企业组织形式，党的十四届三中全会创造性地提出建立以“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”为主要特征的现代企业制度，是国有企业改革的方向。上海在深化改革的过程中，既明确总体改革思路，又针对改革不同阶段中的难点、重点问题逐个解决，先后实施了“六个一块”增资减债等措施，形成了“整体搞活国有经济”的思路，明确了改善企业外部环境的“五个机制”、提高企业素质的“五个加强”的阶段性的目标，从而促进了一

批优势企业的发展壮大,为从整体上提高国有经济的竞争力和控制力,为上海国有大中型企业建立现代企业制度、亏损企业三年走出困境奠定了基础,为全国推进国有企业改革提供了经验,为努力把富有活力和生机的国有企业带入 21 世纪创造了条件。

上海国有企业改革的起步比全国早,改革的措施具有很强的探索性;上海国有企业的比重较高,改革的经验具有很强的典型性。本书旨在通过对上海国有企业 20 年改革历程的回顾,以我国典型的经济中心城市的国企群体作为解剖对象,把握个案的实证研究和经济理论研究相结合,为广大读者提供一个观察中国国有企业改革具体实施与成效的窗口,从而证明国有企业改革是一个全球性的课题,是一项前所未有的创造性事业,每破解一道改革的难题,都意味着理论与实践的一次重大突破。

改革开放以来,特别是进入 90 年代,国内众多的理论工作者和实际工作者,撰写过许多有关国有企业改革的书籍,为推进国有企业改革提供了指导。然而,本书以其独特的视角,较全面地把握上海国有企业改革的脉络,具有较强的直观感和理论分析,形成了自己的特色。一是研究客体独特,把上海这个国内最大的经济中心城市的国企群体改革的历程作为研究对象;二是研究思路新颖,不仅研究国企自身构造的变化,还将视野拓展到改善国企生存环境及配套改革,具有全方位的透视感;三是研究内容具有创意,不仅揭示了上海国企改革阶段性特征、体制转换的演进轨迹、破解历史难题的对策和企业制度变革,并提出了进一步深化改革的理论思考 and 对策建议。本书对正处在改革攻坚阶段的广大国有企业实际工作者、致力于国有企业改革研究的理论工作者具有一定的参考价值。

国有企业改革是经济体制改革的中心环节。为此本书在结构上,始终以上海的国有企业改革为主线,既反映国有企业改革的历程,又重点描述了国有企业配套改革的探索,还阐述了上海国企改革

革的挑战与展望,尝试全面地把握上海国企改革系统性,形成了一个较完整的体系。如何在社会主义市场经济条件下,发展国有经济,世界上没有完整、成熟的经验,即便有,也不可能脱离国情。中国正处在探索过程之中,上海也正处在不断实践之中,因此本书只能从回顾改革历程的角度,总结成功的经验,寻找其规律性,对深化国有企业改革作一些总体性的分析。

从现在起到 21 世纪的前 10 年,是我国改革和发展的关键时期,也是国有企业改革的攻坚阶段,上海国有企业改革和发展的任务十分艰巨。从改革的目标看,不仅要实现国有大中型亏损企业摆脱困境,率先建立现代企业制度基本框架,而且要围绕国有企业改革,加快推进各项配套改革,率先建立社会主义市场经济运行机制,充分发挥国有企业在国际经济中心城市中的支撑作用。

国有企业改革,任重而道远。

第一篇 上海国企改革的实践及其进程

在计划经济体制下,传统经济运行的体制大厦既塑造了高度集权、又统收统支的非企业化的“国营企业”,其本身又维系于国营企业这样的管理对象。从这个意义上说,一部传统体制的改革史也就是一部国有企业的改革史。在很长一段时期中,中国改革的体制目标是有争议的、是不确定的,从而作为经济体制微观基础的国有企业改革也只能处在反反复复的政策调整状态之中。即便是1992年10月党的十四大确立了社会主义市场经济体制的改革目标,1993年11月十四届三中全会明确了现代企业制度是国有企业的改革方向,但对于社会主义条件下如何搞市场经济、对于公有制基础上的现代企业制度如何建立,也还是处在艰难的探索之中。

上海的国企改革是全国国企改革总体格局中的组成部分,它的改革轨迹同样带有我国国企改革渐进性推进的烙印:在战略上是整体推进、重点突破、循序渐进、稳中求进。在战术上,一是从国企密集的制造业起步,由试点逐步延伸扩展到所有工业企业;二是国企改革从工业领域逐步扩展延伸到商业、外贸、建筑、房地产、金融等领域;三是国企改革逐步扩展延伸到以企业改革为中心环节的各项配套改革;四是国企改革逐步扩展延伸到与调整组织结构、产业结构、生产力布局相结合;五是国企改革从搞活单个企业逐步扩展延伸到搞活整个国有经济;六是国企改革从改善企业外部环境逐步扩展延伸到提高企业自身整体素质;七是国企改革从单一考虑生产逐步扩展延伸到将生产经营和资产经营相结合;八是国企改革从单一所有制角度逐步扩展延伸到多种所有制并存。

上海的国企改革固然主要是针对传统体制所形成的国有企业制度上的弊端、为解决这个城市在新的体制条件下,国有企业发展所存在的一些特殊性矛盾所作的大胆探索,但也不乏它在解决国企改革的共性问题上的率先突破。所有这一切,都丰富和积累了中国国企改革的实践经验。

政策推动:调整政企关系

1.1 改革起因

传统体制下,国有企业与政府是一对“联体儿”。政府集中所有人财物、产供销的资源配置和经营权力,直接经营管理企业,企业除了按照指令组织生产,还得承担一系列政府与社会的职能。

对传统体制的弊端中央政府早有察觉。毛泽东在《论十大关系》中就提到:传统苏联体制的弊病,主要在于权力过分集中,损害了地方政府、生产单位和劳动者个人的积极性,这是中国经济在实现社会主义改造、全面建立计划经济体制后出现种种弊端的根源,必须加以改革。“把什么东西统统集中在中央或省市,不给工厂一点权力,一点机动的余地,一点利益,恐怕不妥。”^①从此,用行政性分权(其实权利相随,分权也就意味着让利)调动积极性就成为我国高度集权计划体制下调整经济运行状态的传统思路和形式。但1978年以前的几次分权,基本上是在中央与地方政府之间进行。

一个无须争辩的事实是,企业无论在什么情况下都是一个国家物质生产的基本单位,我国经过十年“文化大革命”,百废待兴,1978年粉碎“四人帮”后,拨乱反正的起点就是要调动企业的积极性。改革的重点开始从向各级地方政府分权,转到了扩大国有企业的自主权上。1978年12月召开的中共十一届三中全会标志着我国经济体制改革的正式开始。全会公报重申毛泽东《论十大关系》

^① 毛泽东:《论十大关系》,1956年。

中提出的基本认识和基本方针,指出“现在我国经济管理体制的一个严重缺点是权力过于集中,应该有领导地大胆下放,让地方和工农业企业,在全国统一计划的指导下有更多的经营自主权;……充分发挥中央部门、地方、企业和劳动者个人四个方面的主动性、积极性,使社会主义经济的各个部门各个环节普遍地蓬蓬勃勃地发展起来。”

全国国有企业扩权试点的领头羊是四川省。从1978年10月重庆钢铁公司等6家企业开始,到1979年初,该省试点工作已扩展到100家企业,并形成了14条试点办法。

国家经委于1979年4月在北京召开全国企业管理改革座谈会。会议明确提出改革企业管理必须扩大企业经营管理自主权,如生产经营权、财权、物资权、外贸权、劳动招工权、职工奖惩以及机构设置、干部任免等方面的权力。同年5月25日,国家经委、财政部、外贸部、中国人民银行、国家物资总局、国家劳动总局联合发出通知,确定按《关于企业管理改革试点座谈会纪要》提出的改革内容,在京津沪选择8户企业进行扩大企业自主权试点。

在全国这第一批8家企业的试点名单中,上海柴油机厂、上海汽轮机厂和彭浦机器厂榜上有名,自此拉开了上海国企扩大自主权的试点序幕。到1982年上半年,在不到3年的时间里,上海先后有6批共1839家国有工业企业(占全市国有工业企业户数的3/4、产值的4/5)加入到扩权试点的行列。除了工业以外,商业、物资、建工、交通、公用等企业,也分别按照中央主管部门规定或个别协议,实行了不同形式的扩权试点。

1.2 权责利微调

缺少自主权力、缺少利益、缺少责任,这是20年前中国国有企业的写照。国有企业的改革首先就抓住了“权、责、利”脱节的矛盾,解放思想,大胆探索。从1978年十一届三中全会以后到1984年十