

国有企业 走向市场之路

GUOYOU QIYE ZOUXIANG SHICHANG ZHIJI

陈清泰 / 著

中国发展出版社

国有企业

走向市场之路

陈清泰 / 著

中国发展出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国有企业走向市场之路/陈清泰著. —北京: 中国发展出版社, 1999.10

ISBN 7 - 80087 - 402 - 8

I. 国… II. 陈… III. 国有企业 - 经济体制改革 - 研究 - 中国 - 文集 IV. F279.241 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 46462 号

中国发展出版社出版发行

(北京市西城区赵登禹路金果胡同 8 号)

邮政编码: 100035 电话: 66180781

北京新华印刷厂印刷 各地新华书店经销

1999 年 10 月第 1 版 1999 年 10 月第 1 次印刷

开本: 1/32 850 × 1168mm 印张: 14

字数: 332 千字 印数: 1—7000 册

定价: 25.80 元

本社图书如有印装差错, 可向发行部调换



作者近照

009/16

前 言

1992年党的十四大确立了建设社会主义市场经济体制的改革目标，1993年党的十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，勾画了实现经济体制转轨的蓝图，1994年通过以财政、税收为主要内容的宏观管理体制的改革，初步形成了新体制的框架。向新体制迅速迈进的进程将国有企业推到了矛盾的焦点，此时国有企业改革成了经济体制改革的中心环节，进入了攻坚阶段。

与此同时，经历了1992~1993年的经济过热，在经济降温的同时供需关系发生逆转，买方市场在各行业、各地区呈迅速扩展之势。市场竞争日益激烈，企业间两极分化不可遏止。国有企业普遍面临走向市场的严峻考验。

旧体制聚集在国有企业中的深层次矛盾充分暴露了。此时政府对丧失市场的企

业已爱莫能助；向企业放权扩权已走到尽头；企图保全每户国有企业已不可能；减税让利已不符合改革方向。深化企业改革的思路、方法和手段必须进行重大调整。

恰恰这一时期，我在国家经贸委分工负责企业和企业改革工作。

我是1992年9月由东风汽车公司来到国家经贸委（1993年3月前为国家经贸办）的，直到1998年8月离开。这期间经济体制发生的历史性变迁，企业状况的大幅度起落，牵动着成千上万户国有企业和亿万职工百姓。党中央、国务院对国有企业改革实施了强有力的领导，经贸委和国务院有关部委、地方政府以及企业都把企业改革放到突出位置，从不同角度大力推进和支持，使国有企业改革的理论和实践不断取得新的突破，使国有企业改革这一前无古人的伟大事业取得了历史性进展。

我在国有企业工作了20余年，尝到过国有企业改革的酸甜苦辣。现在又作为参与推进国有企业改革工作的一员，我深知国有企业改革事关大局，深知这是一项极具挑战性的事业，能投身于这一历史性变革，我深感责任重大。这期间，我将全部精力和时间都倾注于此，日夜伴随国有企业改革而行，使我有幸经历和参与了这一时期国有企业改革的全过程。

国有企业改革路漫漫。过去的努力为今天的进展奠定了基础；今天的工作是为明天的改革筑路铺道。要前进，就得一步一个脚印。

我在政府部门所经历和参与的只是国有企业改革过程中的一段，本书是将这一时期我的部分讲话、文章按时间顺序

整理出来，以求从一个侧面反映这一时期国有企业走向市场起伏壮阔的历史进程。本书聚集的文字没有什么理论高度，也没有逻辑上的严密性，它并不是什么理论建树，而是国有企业改革进程中一个参与者的工作纪实。

因此，在重新整理时除删去重复部分和纯属工作性质的内容之外，尽量保留了当时稿件的原形原意。每篇文章前都加了一个背景说明，意在帮助读者体味国有企业走向市场的历史足迹。

这几年我的工作是在党中央、国务院方针政策指引下，在经贸委党组领导下，与司局同志和地方同志一起进行的。同志们的思想火花使我深受启发；地方和企业的实践使我大开眼界。必须诚恳说明的是，各篇文章中正确的认识和观点大都是对中央精神的理解和学习吸收了同志们意见的集体创造；一些有争议和未必正确的观点大都属于我认识不足和理解的片面。

在这里，我要特别感谢在国家经贸委期间王忠禹同志和党组同志对我工作的直接领导和帮助，感谢朱焘同志、蒋黔贵同志、邵宁同志和经贸委司局、地方经贸委的同志们对我工作的全力支持。

谨以此献给走向市场的国有企业。

陈清泰

1999年8月于北京

目 录

国有企业普遍面临走向市场的严峻考验·····	1
国有企业改革要解决深层次矛盾·····	8
按走向市场的要求改进和加强企业管理·····	22
转换企业经营机制，建立现代企业制度·····	35
发挥职工思想政治工作优势，促进企业改革与发展·····	47
建立破产机制意义十分重大·····	56
通过城市“优化资本结构”试点，推进国有企业改革·····	62
《转机条例》、《监管条例》与建立现代企业制度·····	72
当前企业改革中的几个问题·····	81
深化国有企业改革要有新思路·····	84
老工业基地要用好新机遇·····	92
加强管理中有深刻的改革内容·····	99
搞好国有企业要用符合市场经济的政策措施·····	105
企业集团试点工作的思路 and 任务·····	121
加快立法步伐，促进和保障中小企业健康发展·····	130
加快转变经营机制和经济增长方式·····	135
大型企业集团要努力实现经营机制转换·····	143
加快建立国有资产管理体制·····	149
全面理解现代企业制度·····	156

发展城镇集体经济的几点共识	160
深刻理解“优化资本结构”试点意义，推进城市试点 工作	169
在诸城小企业调查会上的发言	181
现代企业制度试点中需要进一步探讨和澄清的几个问题	189
学邯钢，要学实质、动真格	204
采取综合治理措施，做好企业解困工作	209
在建立现代企业制度中积极探索改进和加强企业党的 建设	219
打好企业兼并破产这场硬仗	228
解放思想，大胆实践，进一步放开搞活小企业	237
通过国有控股公司实现国有资产管理	257
建设企业文化，开发精神力量	261
邯钢管理经验的普遍意义	267
放活小企业应掌握的政策界限	273
学习上海经验，做好职工下岗分流工作	286
认真开展工商管理培训	293
市场不同情弱者，市场不相信眼泪	299
国有企业怎样三年走出困境	302
积极对待下岗分流，加快完善社会保障体系	305
政企不分的弊端和政企分开的现实途径	310
社会主义市场经济呼唤新一代经营管理者	328
给企业经营者的启示	332
关于企业集团发展中的几个问题	335
国有经济战略性调整势在必行	347
买方市场考验企业家素质	353

努力实现三年改革与发展目标	357
破产在社会主义市场经济中有特殊的“一席之地”	364
发展管理科学,提高市场竞争力	369
担保基金是支持中小企业发展的重要形式	374
义无反顾地走向市场	377
企业制度创新的一个要点是规范法人治理结构	383
对中小企业改革的几点意见	391
中国大型企业和企业集团的改革与发展	396
在经济回落时,企业应该做什么,能够做什么	401
中国国有企业改革的形势和途径	414

国有企业普遍面临走向 市场的严峻考验

1991年9月中央工作会议特别强调国有企业要转换经营机制；1992年7月发布了《全民所有制工业企业转换经营机制条例》（以下简称《转机条例》）；同年党的十四大确定了社会主义市场经济体制的改革目标。这些理论政策上的突破，使深化国有企业改革出现了新的形势——国有企业普遍面临走向市场的严峻挑战。11月由国务院发展研究中心和深圳市举办深化国有企业改革研讨会。这时我才由东风汽车公司调任国家经贸办，分管企业和企业改革工作，渴望利用多种机会听取各方面的意见和看法。应会议之邀，我参加了这次研讨。本文是我在会上的发言稿。

企业是市场活动的主体，是经济运行的基本单元，在我国国有企业又占主导地位，因此它的变革既受经济体制改革配套性的制约，也影响着社会主义市场经济体制的形成。正如江泽民同志在党的十四大报告中所指出的“转换国有企业，特别是大中型企业的经营机制，……是建立社会主义市场经济体制的中心环节”。增加国有企业活力，已成为全社会最为关注的大事。在去年中央

工作会议的基础上，按《中华人民共和国全民所有制工业企业法》（以下简称《企业法》）规定的原则，今年7月国务院颁布了《转机条例》。在全国加速改革开放，加快经济发展的背景下，《转机条例》的公布，为进一步促进全国企业改革创造了条件，提供了依据。

一、国有企业面临的挑战

经历了14年的改革开放，企业环境已发生了巨大变化，单一计划经济体制，正逐步被社会主义市场经济体制所取代，相应地，国有企业的地位不断提高，权利不断扩大。但是，虽然少数国有企业能较好地适应向社会主义市场经济过渡的步调，表现出较强的活力，但大多数国有企业却远没有完成机制转换。面对日益逼近的市场经济，或束手无策，或力不从心。由于国有大中型企业仍是我国能源、交通、原材料、主要加工工业和服务业的主体，从某种意义上讲，国有企业活力的增强和进入市场的快慢，决定着社会主义市场经济体制的形成。

我国的国有企业，从一开始就和计划经济体制紧密关联。在原有体制下，政府是经济运行的主体，国家根据规划和预测制定计划，国有企业就是执行计划的基本单元。它们不仅远离用户，而且连本企业的生产与发展都不需要独立决策。实际上，这种承担大量社会职能却没有完整经营功能的“企业”本不能称之为企业，只是政府职能的延伸，它的责任就是简单地“听话，干活”。对它来说，没有也不允许有在执行计划以外的“活力”。因而在实行改革开放、开始出现市场竞争之后，这些国有“庞然大物”就显得十分笨拙。迫于形势的压力，他们疾呼改革，改变现状，而政府部门或由于旧体制的束缚，或出于新旧体制交替时操作上的困难，对越是生产短缺产品的企业越不能放权；越是大的企业与旧体制捆得越紧；越是效益好的企业越不能松绑。

虽然政府给国有企业逐渐放权，但国家对不同所有制的企业

仍实行了不同的政策和管理办法。这样在政策上就出现了不平衡，加之诸如资产管理、人事劳动、价格与计划、税收财政、社会保障等的配套改革难于到位，因而不同所有制的企业形成了不同的经营机制，在众多国有企业中较普遍地出现了一系列相互矛盾的现象。如国有企业缺乏激励，但又不甘落后；尚未放开手脚，但又缺乏约束；要摆脱政府的直接管理，但又想依赖政府的特殊宽厚；经营权力尚未到位，但又难于对其调控；效率低下，但工资性支出又不得不较快增长；人浮于事，但又难于消肿；生产手段老化，但又常见其低水平重复投资；承担大量社会职能，但又不能也不愿还给政府；缺乏后劲，但又只顾眼前无力顾及长远，如此种种。这许多相互矛盾的现象集国有企业于一身，使它很难主动迎接来自于市场的竞争并获取成功。

随着市场经济体制的建立和经济上的国界进一步开放，市场竞争的优胜劣汰法则将无情地适用于竞争性行业的各类企业。而各类企业中受影响、受冲击最大的无疑是国有企业，特别是国有大中型企业。如果国有企业机制转换长期不能到位，形势的发展将出现两种可能：要么由于市场运行的“主力队员”不能到位，而拖延社会主义市场经济体制的形成，使经济发展受阻；要么，随市场经济的形成而一批国有企业败下阵来，使国有资产蒙受损失。此时，国有企业普遍面临走向市场的严峻考验。加速企业改革已成为改革开放和经济发展的当务之急。

二、实行两权分离，下放经营权利

建立社会主义市场经济体制涉及改革的诸多方面。但是，其中的必要条件包括建立可以配置资源的市场，可以引导资源合理配置的价格体系和能接受市场信号并及时作出正确反应的独立企业。政府则在这三者之上以宏观手段加以调控和干预。

以去年中央工作会议为标志，国有企业的改革进入了深层次的攻坚阶段，即由一般的减税让利，简政放权，逐步转入政府转

变职能，下放经营权利；企业转换机制，自主走向市场。这是形成社会主义市场经济体制必然经历的一次极其深刻的变革。通过这次变革，国有企业要成为独立的市场经济活动的主体。没有千万个独立的经营主体走向市场、投身竞争、优胜劣汰，市场经济就无从谈起。

自改革开放以来，在给企业放权与收权上已几经徘徊，但所有权与经营权仍往往混为一谈。到目前为止，国有企业的主要经营权仍游离于企业之外，企业经营的重大问题仍由承担社会管理职能的政府决策。政府在考虑每项决策后果时，必然更多地顾及社会效果而较少地照顾企业的利益。市场竞争的规律就是哪个企业能敏锐地捕捉到市场信息，能及时抓住市场契机并迅速而灵活地作出恰当的反应，哪个企业就将是胜利者。胜利者获取报酬的多少，从某种意义上取决于它的灵活性和作出反应的效率。面对瞬息万变的市场，国有企业显然处于十分不利的地位。那些只能对照“红头文件”搞经营，不能自主对市场变化作出决策的国有企业，不能发挥自身优势，只能束手待毙。因此，国有企业进入市场的必要条件就是实行政企分开，把对市场迅速作出反应的权利交给企业，使国有企业获得和其他所有制企业相似的权利，进入市场，参与竞争。

《转机条例》就政府转变职能、企业转换机制、进入市场的原则而言，较充分地体现了企业改革的深度。但《转机条例》给企业的14项权利，还不是放权的终点，它带有时代的局限性。随着配套改革的深化，最终形成的结果是在国家以宏观手段对市场和企业进行调控和引导之下，使国有企业不是对照政府放给自己的哪一项权利决定干什么或不干什么，而是根据市场信息和企业战略，只要不违反法律法规，就放开手脚去经营。

改革开放以来政府对企业已几经“放权”，但国有企业完整意义上的自主经营权仍未到位。究其原因，其中重要的一点是政

府职能尚未转变。即计划经济体制下政府“管”企业的一套办法还没有根本变化，只是在管多管少，条条管还是块块管，是你管还是我管上“拉锯”。至今还有一些部门认为不管钱、管物、管指标怎么管企业？不管企业，那还管什么？无论从政府的机构设置，部门职能还是工作方法上，都还没有建立起市场经济体制下政府通过调控市场引导企业，辅之以必要的行政干预的运行机制。

政府在不直接管企业之后，在创造和改善市场经济的社会环境方面有大量工作急需进行，而这些事是任何企业和个人都无能为力的。如建立全国统一的大市场，消除区域保护；制定市场规则和法律框架，形成公平竞争的体制；建立和完善市场信息渠道，引导企业决策；制定产业政策，引导资金投向；建立和完善社会保障体系，发展劳务市场，促使人员流动；促成新的价格形成机制，使其较真实地反映供求关系，从而引导企业；理顺产权关系，形成产权的激励与约束机制；破除行业壁垒，使企业能自由进入和退出某一市场；发展为市场和生产服务的第三产业，解除企业办社会等负担。同时抓紧财政、税制、外贸等配套体制改革，促使社会主义市场经济体制的形成等。这是社会主义市场经济体制下政府份内的事，也是任何企业和个人都无能为力的。通过企业转变机制，政府转变职能，最终应使企业成为市场运营的主体，使政府成为宏观经济运行的组织者和调控者。

三、规范企业行为，形成约束机制

国有企业走向市场、增强活力的关键是转变机制。就是变计划经济体制下，企业各种生产要素的获得与支配都按政府计划运行的机制，为在市场经济体制下，企业自主地接受市场信息和国家宏观调控信号并据此迅速作出正确反应的机制。这是形成市场经济体制的重要基础。是使市场对资源配置起基础性作用、经济活动遵循价值规律的必要条件。企业要能“迅速”作出“正确”

反应，涉及到政府与企业诸多方面的改革。但当前首要的则是下放经营权。要把“迅速”作出反应的手段和权力交给企业。

但是，与此同时，要保证“有自主权的企业”按经济规律、按所有者的意愿行事，就必须建立企业的约束机制。企业是经济调节的落脚点，没有约束的企业就会出现众多的非正常行为，它尤如一只“黑盒子”，对其输入任何正确的经济信号，都可能产生错误的行为。

目前，通过国家计划对企业的严格约束显然已经淡化了，而市场约束机制并未形成，国有产权约束又尚未建立，因而在一些企业中出现经营者的短期行为是不足为奇的。改革开放以来几次出现了一放就乱，一乱就收，一收就死的周期反复。而对这一现实，传统观念认为，防止企业短期行为的办法就是进一步收紧，强化政府直接控制各项生产要素的职能，从严对企业批钱，批物，批项目，批指标。但是，这一做法的结果与其愿望相反，企业经营者的责任体系越发建立不起来，约束机制也不可能形成。其实，企业的自我约束，是以自主经营为条件的。既然事事有人审批，那么企业经营者还有多少责任？这种做法使经营者眼睛盯着政府，不遗余力地竞相争取“放”、“让”优惠，争取短缺资源；对经营中的问题却往往以“反正没装进自己腰包”一言以“避”之。

要使企业在市场活动中行为端正，就必须在进入社会主义市场经济体制的过程中逐步建立起对企业行为的法律约束、市场约束和产权约束。

必要的法律、法规是对企业的约束，也是对企业的保护。目前经济立法落后于改革与经济发展，仅有的经济法规亦缺乏执法的保证。要以国家的法律法规来规范市场行为，保护公平竞争，制裁违法行为；以会计师事务所、审计事务所，律师事务所等中介组织对企业进行监督与保护，这套市场“软件”的建设需要时

间，但现在要抓紧进行。

市场竞争的优胜劣汰法则给企业的激励作用，远比政府的某些照顾来得大；同时，充分的市场竞争对企业的约束也是刚性而不留情面的。目前政府对企业“要放，并没全放完；还管，又管不住”的局面是最不利的，要尽快跨过这一过渡状态，要下决心加快下放权利的步伐，引导企业走向市场，发挥市场作用，形成市场对企业的激励与约束机制。

理顺国有资产的产权管理体制对改善国有资产经营效率十分重要。为改善国有资产管理松弛的状况，首先要使行使国家所有者职能的代表（机构）与行使社会管理职能的政府分离。政府面对各类企业进行宏观调控，为他们创造公平竞争的环境；行使国家所有者职能的机构对受托管理的企业国有资产行使所有者职能，对其保值增值承担责任。其次，实行所有权与经营权的分离。所有者代表（机构）以价值形态的国有资产保值增值为目标对企业发展中的重大问题进行决策，对企业经营效果和经理人员的表现进行监督，并有权决定经理人员的去留，但是对企业具体经营事务则不进行干预。由于行使所有者职能的机构没有社会管理职能，促使他们站在所有者立场考虑问题，突出追求经济效益的目标；由于行使所有者职能的机构对国家承担所管资产保值增值的责任，促使他们加强对所属企业的监督并慎重决策，防范风险。

经过十几年的改革开放，国有企业改革已有了很大的进展，现在已经形成实现机制转变的有利时机，各政府部门和企业都应以十足的紧迫感抓住时机，大胆工作。国有企业一旦实现这一转变，蕴藏在内部的巨大潜力将会在市场竞中再振雄风。