

国有企业 转换经营机制 评估

——理论·方法·案例

GUOYOU QIYE
ZHUANHUAN
JINGYING JIZHI
PING GU

上海企业管理与生产力发展
研究所策划

史景星 吴少华 编著
上海社会科学院出版社

国有企业转换经营机制评估

——理论·方法·案例

上海企业管理与生产力发展研究所策划

史景星 吴少华 编著

上海社会科学院出版社

(沪)新登字第 302 号

特约编辑 吴文虎

责任编辑 陈一田

封面设计 邹越非

国有企业转换经营机制评估

——理论·方法·案例

上海企业管理与生产力发展研究所策划

史景星 吴少华 编著

上海社会科学院出版社出版

(上海淮海中路 622 弄 7 号)

总发行所 上海发行所发行 上海社科院印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 6.5 字数 200000

1994 年 6 月第 1 版 1994 年 6 月第 1 次印刷

印数 1—3000

ISBN 7-80515-994-7/F·304

定价: 8.20 元

序 言

我国的经济体制改革正进入一个新时期。转换经营机制、建立现代企业制度是新时期企业改革的一项艰巨复杂的任务。从中央到地方、从政府到企业、从社会到个人，都在积极参与、积累经验。1994年，中央、各地方的经济主管部门和许多企业自身都分别制订出企业转换经营机制的目标。

但在现有的经济环境下，怎样的企业算是转换了机制，如何来评估企业转换经营机制，这是政府和企业都迫切想弄清楚的问题。企业希望了解自身是否已经转制、符合什么标准才算转制、转制的具体目标是什么等问题。而政府也需要从全民所有制和其他所有制企业转换经营机制所遇到的障碍中弄清楚政府应当做些什么来正确建立社会主义市场经济，为全民所有制企业其他所有制企业创造一种如鱼得水的宏观经济与微观经济体制和机制。

由上海市政府经济委员会支持，上海企业管理与生产力发展研究所组织研究，根据研究成果，由史景星、吴少华两位教授编著的《国有企业转换经营机制评估——理论、方法与案例》一书，正是针对上述问题，从理论、方法和实践上作了探讨。该书所提供的一套科学、系统、量化的评估指标体系和方法，先经上海三维制药公司、上棉27厂、仪表集团公司、英雄打字机厂等单位模拟运行后证明是有效的；后又被上海市经委推广给上海市国有大中型企业用于自评，1993年有423家企业经测评，基本实现经营机制转换的目标。实践证明，企业通过对照指标体系自评，就能找出转换经营机制中的薄弱环节，使企业改革的进一步深化具有明确目标。

该书主要包括：转换经营机制的理论、实践和突破点；企

业转换经营机制评估的目标和对象；建立转换经营机制评估指标体系的原则和方法；指标体系的内容和指标设计；企业进行自我评估的方法、步骤和指标体系的选择；国有企业转换经营机制评估指标体系的内容和评估操作的实例；上海三维制药公司等5家企业进行转换经营机制及评估的案例。

企业在开展评估活动时要注意的，任何指标体系、数量方法都是有局限性的，不能把它绝对化。因为它不可能完全反映所有变量之间的复杂相互关系。对一个动态系统，指标、评估、数量方法可以使我们心中大体有数，但不能把它当作绝对准确的结论。何况，企业的经营机制是随着某一特定社会、经济环境的发展、变化而发展变化的。所以，本书提供的理论、方法和案例不能当作绝对的标准。本书图文并茂，内容通俗易懂，方法操作简便，版面设计新颖，是一本值得一读的参考书。

李家镛

1994年5月

目 录

序言	1
1. 国有企业转换经营机制的历史任务	1
1.1 转换经营机制的必要性	1
1.2 转换经营机制目标的层次性和阶段性	14
1.3 转换经营机制的内容和形式	22
2. 国有企业转换经营机制的评估指标体系	36
2.1 评估的目的和对象	36
2.2 建立评估指标体系的原则	40
2.3 评估指标体系的设计	42
2.4 评估指标体系中权重的确定	51
2.5 实例——上海国有工业企业转换经营机制 评估指标体系	57
3. 国有企业转换经营机制的评估方法	67
3.1 综合评估方法	67
3.2 企业自我评估具体操作步骤	77
3.3 实例——用加权算术平均法综合评估	78
4. 国有企业转换经营机制案例	90
4.1 上海三维制药公司是怎样转换经营机制和 自我评估的	90
4.2 坚持改革 转换机制 探索社会主义企业 新的运行方式 ——上海分析仪器厂机制转换试点实践	99

4.3	上海仪表公司(集团)搞好用工分配制度改革,促进企业机制转换.....	106
4.4	贯彻《转机条例》,转换经营机制 ——上海制皂厂走“多方投资、多种经营” 建立“中心企业型”经济实体之路.....	113
4.5	股份制企业如何转换经营机制 ——上海龙头(十七棉)股份有限公司的实践...	120
5.	附录	130
5.1	全民所有制工业企业转换经营机制条例	130
5.2	中华人民共和国全民所有制工业企业法	144
5.3	中华人民共和国公司法	153
5.4	中华人民共和国会计法	186
5.5	中华人民共和国营业税暂行条例	191
5.6	中华人民共和国企业所得税暂行条例	194
5.7	中华人民共和国增值税暂行条例	197
	后记.....	202

1. 国有企业转换经营机制的历史任务

1.1 转换经营机制的必要性

我国经过十多年以市场为取向的改革开放，经济体制发生了巨大的变化，社会生产力得到空前的发展，推动我国的经济建设、人民生活和综合国力上了一个大台阶。1993年我国的国内生产总值已突破3万亿元人民币大关。国际货币基金组织1993年采取以购买力平价方式计算，1992年中国的国内生产总值高达1.7万亿美元，是仅次于美、日的第三经济大国。与此同时，联合国国际比较计划也得出了按购买力平价方式计算的结果：1992年中国的经济规模仅次于美国，高于日本、德国，位居世界第二位。1993年两家世界最具权威的机构——瑞士日内瓦世界经济论坛与洛桑国际管理与发展学院，对包括中国、俄罗斯、印度在内的20多个正在转型中的国家的国际竞争力进行评价，结果表明中国的国际竞争力名列第一。上述国际机构对中国的估算显然存在着高估、不科学的成份，但同时也说明了中国的发展成就得到世界各国的瞩目和承认。

当前，我国改革开放和现代化建设事业进入了一个新的发展阶段。中国仍然是一个发展中国家，加快社会主义现代化建设步伐、实现我国在21世纪中叶进入中等发达国家的行列，任重而道远。进一步改革开放，建立社会主义市场经济体制，对于我国现代化建设事业具有重大而深远的意义。在本世纪末初步建立社会主义市场经济体制，是我国在新时期的伟大历史任务。

作为公有制经济主力军的国有企业是我国经济的主导力量，它的兴衰沉浮，紧紧关联着国家的前途和命运。长期以来，由于受传统的计划经济体制的束缚，国有企业存在着许多问题，主要是缺乏灵活的经营机制和旺盛的活力，发展缓慢，效率不高，效益低下。而且，在社会主义市场经济中，企业是市场的基本单元和最基本、最重要的竞争主体，国有企业必须适应市场经济的要求，逐步建立现代企业制度。要做到这一点，任务重、困难大、时间紧。因此，在现阶段进一步转换国有企业的经营机制、建立现代企业制度是必要的，是国有企业改革的方向，是建立社会主义市场经济的基础。

1.1-1 国有企业在社会主义现代化建设中的地位

我国的国有企业在社会主义现代化建设中处于非常重要的地位。中国要在本世纪末实现“四个现代化”、人均国民生产总值比1980年翻两番，下世纪中叶步入当时的中等发达国家行列，离不开国有企业的发展。国有企业以及以国有企业为基础发展起来的国有经济是我国建设有中国特色的社会主义、实现现代化战略目标的保证。

一方面，国有企业的改革和发展，将极大地推动社会生产力的解放和发展。目前，国有企业在我国的国民经济中占有重要的地位，掌握着关系国民经济命脉的重要产业部门。据《中国统计年鉴(1992)》统计，1991年，国有企业职工人数占全社会劳动者人数的18.3%，固定资产投资额比例占全社会的65.9%，国家财政收入比例占71.1%，社会总产值占50.41%，工业总产值占52.9%，农业总产值占2.99%，建筑业产值占67.92%，交通运输业产值占81.50%，商业产值占40.20%，货运量占81.5%，社会产品零售额占40.2%。至1993年12月，国有企业固定资产原值已超过3万亿元，固定资产净值超过2万亿元。1993年国有工业企业完成工业产值18310亿元，占当年全国乡及乡以上工业总产值35074亿元的52.2%。

国有大中型企业数量少，却在我国的经济中具有举足轻重的地位，是国民经济的支柱。1993 年我国的国有大中型工业企业仅 1.3 万个，虽然其数量不足全部工业企业的 2.5%，而拥有固定资产和上缴利税的比重占全国的 60% 以上，创造的工业产值占全国工业总产值的 45% 左右。1993 年上半年大中型企业累计完成工业产值 8460 亿元，占同期全国乡及乡以上工业总产值 16662 亿元的 50.7%，比上年同期增长 21.5%，拉动工业增长 11.2 个百分点。沈阳市是一个典型的例子。全市有 300 多家大中型企业，虽然户数仅占全市工业企业的 5.7%，但工业总产值却占全市的 72%，上交利税占 64%。

由此可见，国有企业在我国国民经济中占有相当大的份额。抓好国有企业特别是国有大中型企业的发展和改革，对社会主义生产力的解放和发展起到了“牵一发而动全身”的作用。

另一方面，国有企业的发展和改革有利于形成以公有制为主体的多种经济成份共同发展的格局。中国的社会主义现代化建设不仅要解放和发展生产力，而且要避免两极分化、最终达到全体人民的共同富裕。我国经济中公有制占主体地位，是巩固社会主义制度，避免两极分化，最终达到共同富裕的保证。坚持公有制经济始终占主体地位，是我国进行一系列体制改革所必须遵循的一个基本原则。

公有制的主体地位主要体现在国家和集体所有的资产在社会资产中占优势，国有经济控制国民经济命脉及其对经济发展的主导作用等方面。我国国家所有的财产绝大部分集中在国有企业里。今后随着产权的流动和重组，国有财产和其他所有制性质的资产在一个企业单位里互相融合的形式将大大发展，财产混合所有经济单位将越来越多，我国将会形成新的财产所有结构，但新结构下的国有财产的规模和结构主要是以当前的国有企业的财产为基础而发展的。所以，对保持国有制的主导地位以及公有制的主体

地位来说，现有国有企业的改革发展无论在目前还是在以后，同样是很重要的。

国有企业在社会主义现代化建设中的重要地位使我们看到，如果国有企业的活力增强、效益提高，则整个国民经济也会有更强的活力，无疑会加快我国现代化战略目标的实现；反之，则会严重影响到社会经济的宏观效益，国民经济更快更好地上一个台阶的战略任务就会落空。因此，为建设有中国特色的社会主义，实现我国的现代化，国有企业特别是国有大中型企业转换经营机制、建立现代企业制度具有重大意义。

1.1-2 社会主义市场经济体制对企业经营机制的要求

社会主义市场经济体制有别于传统的计划经济体制，也不同于资本主义市场经济体制。建立社会主义市场经济体制，就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。它的特点具体表现在以下三方面：一是市场经济与公有制结合在一起，公有制为主体，多种经济成份共同发展。从总体上看，公有制财产要保持适当比重，国有经济对战略部门、要害部门、重要企业要控制或控股，但市场在资源配置上起基础性作用。这与资本主义市场经济不同，也不同于传统的计划经济体制。二是在收入上要以按劳分配为主，兼顾公平与效率，一部分人先富，达到共同富裕。这有别于资本主义的贫富不均、两极分化，也有别于传统计划经济制度下分配上的平均主义、大锅饭。保持公有制的主体地位能保证这种分配形式的实现。三是运行机制上宏观管理的力度要比其他国家强一些。这一点是根据我国的国情而定的。我国是社会主义国家，经济又落后，需要国家强有力的产业政策引导和对市场秩序治理等，争取短时期赶上发达国家；我国既要建立社会主义市场经济，又要避免市场机制调节所产生的缺陷和无序，就要有较强的宏观调控力度。

社会主义市场经济体制的独特性决定了企业经营机制的模式不能是原来传统计划经济下的模式，也不能照搬西方资本主义国

家的模式，而是要适应社会主义市场经济的要求。这些要求主要体现在以下四个方面：

(1) 企业是市场的基本经济单元和最基本、最主要的竞争主体，价值规律、市场竞争、优胜劣汰是市场经济所特有的规律。没有一个个主体就无所谓市场竞争，千万个独立的市场竞争主体才可能形成市场经济体制，这些竞争主体的基本单位就是企业。因此，在市场经济下，企业要生存和发展，就要自觉运用市场经济的经济规律，主动走向市场、依靠市场、参与市场竞争，最主要的一条，就是企业的生产经营要以市场为导向。以市场为导向，有两个含义：一个是以国内、国外两个市场的需求为导向，市场有需求，企业就生产；市场不需求，就坚决不生产。另一个是以国际市场的先进产品水平、先进的管理方法为学习和追赶的目标，要赶超国际先进水平，敢于在国际上进行竞争。为了使企业真正成为市场的基本单元和最基本、最主要的竞争主体，企业首先应做到两点：第一是要更新观念。政府和社会一方要彻底改变把企业看作为各级政府的附属物的观念，解除企业身上的一切枷锁、一切束缚，真正实行政企分开，并为企业进入市场、参与竞争创造良好的条件与宽松的环境，推动企业走向市场。企业一方要树立强烈的市场观念和竞争意识，把市场看作企业的生命，把竞争看作企业的动力，敢于、善于参加市场竞争，按市场导向来发展壮大自己。第二是建立企业法人制度。企业只有建立起独立的法人制度，才可能享有民事权利、承担民事责任，这是企业进入市场，成为市场竞争主体的前提。

(2) 所有权和经营权分离，生产资料所有制形式多元化。企业所有制不限于单一所有制，如全民、集体、个体、私营、外资等，可以是混合所有制。依据公有制占主体地位原则，最大经济效益或社会效益的目的，通过市场来实现产权的流动和重组。所有权和经营权彻底分开。企业具备独立的法人财产权，企业的出资者(股东)按出资比例拥有相应的企业资产所有权，享有所有者的权益；企业

对企业的财产行使经营权，政府不能直接干预企业的生产经营活动。

(3) 政府用间接的方式，通过市场来处理同企业的关系。政府不直接干预企业的生产经营活动，但不放弃对社会经济的调控。例如，国家对社会的总需求和总供给、进口和出口、财政和物资等的总量平衡进行调控；运用政策和法律手段，以及税收、利率、汇率等经济手段对社会经济进行引导和调控。国家对不同企业采用不同形式的管理方法，对大多数企业，国家调节市场、维护平等竞争，企业在市场中竞争、发展；对少数企业如国家控股企业，有时也可采用行政手段来控制，如任命企业领导、签订生产合同、采用许可、认可制度等。企业则依据国家的政策、法律和市场状况自觉规范自身的行为。

(4) 高水平的企业内部管理。要有高效灵活的组织机构，减少管理层次、简化组织机构与决策机构；管理采用动态化、系统化战略，从企业的内外环境的要求出发，随时调整企业组织、产品结构和经营发展目标；既要打破终身用工制，又要稳定职工队伍，加强职工教育培训工作，开发企业人力资源，实行民主管理，关心职工生活，实行按劳分配，培养职工对企业的归属感；引进现代化的管理手段、方法、观念等，提高管理水平，实现管理现代化。

相对于其他经济成份的企业，国有企业现有的经营机制较难以适应市场经济的要求。个体、私有和外商投资企业，在它们的诞生之日起就与市场发生着较为密切的关系。我国十余年以市场为取向的改革，首先是把非国有企业推向市场。1984年以前的改革主战场是农村，让乡镇企业实行市场化是当时的改革目标；1984年展开城市经济改革以后，改革的重点是非国有经济的市场化，大力发展个体、私有和外商投资企业，把集体和私有制企业推向市场；1991年第4季度开始，才把国有企业特别是大中型企业推向市场作为改革的主要议题。长期计划经济的熏陶以及改革滞后的

结果,使国有企业转换经营机制的紧迫性加强、任务繁重、难度较大。在建立和完善我国市场经济体制进程中,如果国有企业不迅速转换经济机制、赶上其他经济成份企业的市场化步伐,则会出现国有企业成批垮掉的情况。

1.1-3 当前国有企业存在的主要问题

目前我国的国有企业状况,大体上好中差各占1/3。从总体上看,比起其他经济成份的企业,国有企业缺乏灵活的经营机制和旺盛的活力,发展速度和经济效益低。从效益情况看,当前国有企业仍处于“1/3 盈利,1/3 潜亏,1/3 亏损”的态势。据统计,1990年以来,全国预算内国有企业亏损面一直徘徊在30%左右。1991年,全国工业总利润约402亿元,亏损企业的亏损额约367亿元;1992年全国大中型工业企业亏损面达22.5%,亏损额达283亿元;三大直辖市之一的天津市预算内工业企业亏损34亿元,相当当年实现利税的164.5%。1993年1~11月,国有企业经济效益综合指标为93.6,低于全国平均94.6的水平;国有工业企业亏损面达34.1%,大中型企业为33.3%,而集体企业为15.5%,其他类型企业为25.4%。据有关部门估算,全国国有工业企业潜亏和亏损挂帐约为1100亿元左右。从发展情况看,国有经济的增长速度持续低于非国有经济。以1993年为例,非国有企业持续保持原有的高速增长势头,上半年累计完成工业总产值7621亿元,比1992年同期增加2529亿元,增长49.7%,新增产值占全国的75%以上,拉动工业增长19个百分点;而同期国有工业仅增长10%,拉动工业增长6.1个百分点;1993年全年国有企业工业产值比上年增长8.9%,低于全国平均水平的23.6%。从经济比重上看,国有企业工业总产值在全部工业产值中的比重持续下降。国有企业的工业总产值比重1979年占78.5%,1985年占64.9%,1991年下降到52.9%。1992年后下降到50%以下。

造成国有企业活力不足、效益不高的原因是多方面的。其中既

有宏观方面、外部环境的原因，也有企业内部的原因，既有旧体制固有矛盾作怪，也有新旧体制转换过程中出现的新矛盾。主要有以下几个方面：

（1）宏观上结构不合理，经济发展起落大。由于重复布点、重复建设，许多企业开工不足，生产能力闲置，达不到规模效益。经济发展过程中常发生过热、紧缩、疲软的周期波动，当经济高速增长时，投资膨胀，资源、生产要素约束突出，能源、原材料价格在高位上继续上扬，融资困难且成本也高，这些因素使得企业生产成本普遍上升。1976年、1982年、1987年所出现的企业亏损高峰，几乎都与速度有关。当市场疲软时，基建压缩使需求减少，企业由于三角债、或者生产力能力过大、或者产品不适应市场需求，造成生产难以为继。

（2）企业负担重，设备更新速度慢。国有企业税赋重，各种名目的摊派、赞助、服务费多。目前企业的税费比1985年约上升10个百分点，各种名目的摊派企业不敢拒绝，挤占了利润。同时，目前国有企业办“社会”、办“政府”的现象相当普遍。企业要负担各种政治、社会任务，承担党、政、工、青、妇、社、团、会和民主党派等部门的职能，参加他们召集的各种活动，还有一些考察学习、参观调查、培训班、竞赛等。搞得企业负责人的大量工作时间被文山会海和接待应酬所占用。企业还要承担很多社会责任，要承担职工的吃、住、行、养老、幼托、幼教、医疗保健、计划生育等一整套社会事务和相当大的费用，使企业难以承担。由于负担重，加上提取的折旧费、技术改造费少，企业设备更新慢，老化严重。

（3）价格尚未理顺。虽然目前70%以上的生产资料价格已放开，但由于原来能源、原材料价格偏低，价格放开后，其价格不断上涨，一些下游企业无法消化上游产品价格的上调。由政府定价的那部分产品调拨价仍偏低，生产这些产品的企业如国营统配煤矿、大油田、有色金属之类的企业的亏损又难以避免。1993年石油工

业亏损额比 1992 年同期增长 90% 以上就是一个典型的例子。

(4) 在竞争中处于不平等的地位。从上交利税占全部工业利税的比重上看, 1991 年国有工业企业产值占 52.9%, 而上交利税占全部工业利税的比重高达 73.2%; 非国有工业企业产值占 48.1%, 上交利税只占 26.8%。从上交利税占企业实现利税的百分比上看, 1991 年上交利税占企业实现利税的比例国有大中型企业竟高达 94.8%, 集体企业只占 76.6%, 其他类型企业占 51%。从百元销售收入上交利税看, 1991 年国有企业上交 11.3 元, 集体企业 6.6 元, 其他类型企业 4.4 元。这种对国有企业“竭泽而渔”的高税负政策, 导致国有企业自我积累自我改造的能力低, 在与享受低税负的其他企业在极不平等条件下的竞争中只能处于劣势。这种不平等还表现在诸多方面, 如国有企业下岗人员、富余人员要自我消化, 国有企业要承担更多的社会职能, 国有企业不能采用灵活的促销手段, 国有企业进行生产经营活动权限较小等等, 都导致国有企业在市场竞争中处于不平等的地位。1994 年起, 我国实行新的企业税制, 基本上解决了国有企业在税负方面的不平等待遇问题, 但其他方面的问题仍存在。

(5) 企业内部管理水平低。同样的外部环境, 国有企业有盈有亏, 活力有强有弱, 就是相同行业, 生产类似产品的不同企业也会有这种情况, 这主要是企业内部管理问题。有相当多的国有企业存在着决策失误、经营管理不善的问题。这几年虽然进行了“破三铁”的改革, 但由于劳动就业和社会保险制度等改革滞后, 国有企业大锅饭、铁饭碗的机制仍没有得到根本改变, 企业普遍存在人浮于事, 效率不高的现象。

(6) 职工个人收入增长高于劳动生产率的提高, 企业利润或资产流失严重。由于分配的攀比, 在劳动生产率没多大提高、甚至下降的情况下, 企业向职工支付的工资、奖金和福利大幅度增加, 企业工资性成本上升, 甚至一些亏损企业还照样发奖金, 使企业利润

或资产流失。许多企业为保两头，即保税、保奖金福利，挤掉了技术改造和新产品的开发。

国有企业存在这些问题的症结是企业的经营机制落后。这些年的企业改革，使国有企业的面貌有所改观。但迄今为止的国有企业改革措施，基本上是“扩权、减税、让利”思维的产物。企业追求的目标是完成国家计划，而不是以追求经济效益为目的。相比之下，非国有企业在发展初期就按市场经济的规则组建企业、塑造机制、发展生产、参与竞争，以追求经济效益为根本目的，避开计划经济的种种弊端，显示出整体的优越性。结果，非国有企业不仅在生产速度和产值上与国有企业相抗衡，而且在技术装备、人员素质、经营管理、经济效益上取得全面进步，表现出强大的活力。因此，新时期国有企业要进一步转换经营机制，采用新的思维、方法、手段，增强国有企业的生机和活力，从根本上解决国有企业所存在的问题。

1.1-4 《全民所有制工业企业转换经营机制条例》的产生和发展

我国的经济体制改革的重心从农村转到城市后，改革的重点和难点之一就是围绕着如何搞好全民所有制企业。整个经济体制改革的中心环节是企业改革，企业改革的关键是国有企业转换经营机制。为了搞好国有企业，政府曾先给企业放权让利，改变国家对企业管得过多过死的局面，政府也曾从利改税、承包制、税利分流等不同角度，探索如何处理政府和企业的利益分配关系。

1988年4月13日，七届全国人大会议通过的《中华人民共和国全民所有制工业企业法》（以下简称《企业法》），是建国以来我国国营企业的第一部大法，是企业改革成功经验的总结，为企业改革规定了目标，指明了方向，提供了法律保障。

几年来的实践证明，《企业法》对于落实企业自主权、指导企业改革、增强企业活力作用很大。但由于种种原因，《企业法》赋予企业的经营权还没有全面落实，企业仍做不到自主经营、自负盈亏，