

第一章

国有企业放权让利改革阶段 (1979—1986 年)

第一节 传统经济体制的弊端

我国传统经济体制在组织机构、信息机制、动力机制以及决策机制等方面存在着自身无法克服的重大缺陷，因而使国民经济难以持续、稳定、协调、高效发展，主要表现在：

第一、在组织结构上，传统体制按行政系统来组织、管理经济，人为地割断了国民经济的内在联系，从而阻碍了社会化大生产的发展。在社会化大生产中，各个企业、各个部门、各个地区之间存在着千丝万缕、错综复杂的分工协作关系。这种分工协作关系只有通过横向的市场关系，才能有机地联系起来。但是，我国传统经济体制基本上是按行政系统来组织经济，企业分别隶属于不同的行政部门或行政区划。从行政部门来看，企业分别隶属于纺织、机械、电子、冶金等部门；从行政区划来看，企业又分别隶属于中央、省、地（市）、县、区、社各

级政府。另外，国防工业单独又是一个系统。这样，整个工业被划分为民用一个系统、军工一个系统、中央部门一个系统、地方一个系统，而且每个系统内又分为若干个和若干级行政子系统，它们彼此自成体系，互相封锁，从而使企业之间、部门之间、地区之间分工协作的自然联系被这种行政系统所割断。人们把这种被行政部门和行政区划“切块、切条、切丝、切末”形成的经济称之为“诸侯经济”或“格子经济”。

第二、在信息机制上，传统体制排斥市场机制的作用，通过行政命令和指令性计划来指挥经济运行。这种体制由于无法克服信息机制上的缺陷，不能保证产需衔接，从而与复杂多变的社会需要不相适应。

第三、在决策机制上，传统体制把企业生产经营的决策权集中在政府行政机构手中，这样企业实际上成为行政机构的附属物，既没有自主经营的权利，也没有相应的责任，从而缺乏主动性。在传统体制下，企业无法根据市场需要以及本身的生产条件和经济利益决定生产什么、生产多少，只能按照国家下达的指令性计划指标进行生产；无权到市场上销售自己的产品，其生产的产品基本上由国家物资部门、商业部门或外贸部门统购包销；无权对自己的产品定价或调价，所生产的产品只能由国家物价部门统一定价或调价；无权也无能力进行固定资产的更新改造，企业的固定资产折旧基金几乎全部

上缴国家财政，是否应进行固定资产的更新改造要由上级主管部门决定；无权自主决定千元以上的开支，一般国营企业的厂长在财务方面只有几百元的机动权，即使在强调扩大企业财权的时候，连单独决定修建一个厕所的权力也没有；无权决定干部的升调和工人的进出，干部归地方党委管理，工人由劳动部门控制，企业需要的人分不到，不适用的辞不掉。企业几乎没有自主的经营权，事无大小，都得向主管部门请示，没有主管部门的指示，什么事都动弹不得。结果企业就像算盘珠一样，主管部门拨一拨才动一动，自己缺乏经营的主动性和积极性。

在这种体制下，企业普遍存在两种与社会主义的本质要求相悖的行为：(1) 企业关心的是完成计划指标而不是满足社会需要。传统体制考核企业工作的尺度是计划指标的完成情况，不是满足市场需要的程度，从而不能鼓励企业关心社会需要。(2) 企业普遍从事计划体制下的“投机”。企业为了使计划易于完成，往往采取提供虚假情报（如多要资金、物资等投入，少报生产能力）、拉关系（如找老上级、老同事疏通）等办法，争取“宽松”的计划。

第四、在动力机制上，国家统收统支，大包大揽，企业吃“大锅饭”，职工捧“铁饭碗”，搞平均主义，不负经济责任，企业和职工缺乏活力、效率和积极性。在企业与国家的分配关系上，企业吃国家的“大锅饭”。企业不论是纯收入 还是折旧基金，都要上缴国家财政；不论是发展生产，还是改进福

利的开支，都得伸手向国家财政要。一切收入向上缴，一切开支向上要。企业经营得好，效益高，也没有什么奖励；经营得差，亏损了，则由国家财政补贴。国家向企业无偿提供全部固定资产和大部分流动资金，企业却对资金使用效益可以不负任何经济责任。在这种情况下企业缺乏提高经济效益的积极性。在劳动管理制度和收入分配上，职工捧“铁饭碗”，吃“大锅饭”。职工一经正式录用，就有了“国家职工”的身份，一般情况下，这种身份不会变的。职工一旦进入企业，不管企业是否需要，个人表现如何，都不能辞退。在收入分配上，职工干多干少一个样，干好干坏一个样，干与不干一个样，甚至干的不如不干的。职工增加工资主要是看年头，技术高低、贡献大小则起不了什么作用。在这种体制下，企业和职工缺乏活力、效率和积极性，主要表现在：（1）缺乏创新的热情。不论是企业还是职工，对于改进技术、降低消耗、减少成本、提高质量、增加品种、加强管理缺乏热情。（2）国家财产浪费严重。由于经营好坏、节约多少与物质利益不挂钩，又可以不负经济责任，浪费对于企业和个人都不带来任何损失，在企业里，大量浪费国家财产成了司空见惯的现象。

从上述种种缺陷可以看到，传统经济体制的根本缺陷在于排斥市场机制。由于没有市场机制，传统体制无法解决经济生活中的大量信息和动力问题，也就难以从根本上调动经济主体的内在活力、效

率和积极性，只有借助政治动员和精神刺激才能推动经济发展。由于没有市场机制，国民经济也就缺乏内在的自动调节机制，也就无法摆脱“大起大落”、“放乱收死”的困境。正是由于传统体制排斥市场机制，社会主义经济制度的优越性才难以充分发挥，社会生产力才难以顺利发展。因此，改革传统体制，引入市场机制，这是大力发展社会生产力，充分发挥社会主义经济制度优越性的内在要求。

改革传统经济体制的核心是企业改革，特别是国有大中型企业的改革，使企业成为自主经营、自负盈亏的商品生产者和经营者，使企业成为真正的市场主体。从 1978 年到 1986 年，我国的企业改革，大体经历了以下两个阶段，第一阶段是从 1978 年 12 月党的十一届三中全会到 1984 年 10 月党的十二届三中全会。这期间，企业改革是在企业恢复性整顿和建设性整顿的基础上，从调整 and 改革国家与企业之间的分配关系入手，实行多种形式的利润留成和盈亏包干，进而到扩大企业的经营管理自主权，开始实行经济责任制。第二阶段是党的十二届三中全会以后到 1986 年底。这期间，是以搞活企业为中心环节，党中央和国务院先后颁发了关于扩大企业自主权，增强企业活力的十几个文件。从简政放权，进行税制改革，实行厂长（经理）负责制等方面，对国家与企业、企业与职工之间的责权利关系，进一步作出了明确的规定，从而使企业管理体制的改革由局部试点和探索发展到全面铺开的阶段。

第二节 扩大企业自主权

我国的企业改革，是从扩权开始的。党中央在十一届三中全会公报中指出：“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、创造性，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。”

我国扩大企业经营管理自主权的历程，大体上是分为两个阶段进行的。

一、扩权的试点阶段

1. 扩权试点的开始

早在 1978 年下半年，四川省委、省政府就率先进行了扩大企业自主权的试点，揭开了我国工业企业改革的序幕。四川省于 1978 年 10 月开始选择了重庆钢铁公司、宁江机床厂、四川化工厂、新都县氮肥厂等六个企业进行试点工作，取得了一定成果。

1979 年初，该省试点工作扩展到 100 个企业，其中包括部管企业和省、市、地、县管企业，并制订了 14 条试行办法，如试行利润提成，提高企业提留固定资产折旧比例，流动资金实行全额信贷，改进经常性奖励，实行外汇分成，加强企业奖惩权责和人事任免权力等等，由此扩大了试点企业的权力。其

他如云南、安徽等省也都选择了一些企业进行试点。

到了 1979 年 4 月，国家经委在北京召开了企业管理改革试点座谈会。会议提出改革企业管理必须扩大企业经营管理自主权。并明确提出要扩大企业的生产经营权、财权、物资权、外贸权、劳动招工权、职工奖罚以及机构设置、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的试点。

为了引导扩权试点的正常进行，1979 年 7 月 13 日，国务院第一次发出了《关于按照五个改革管理体制文件组织试点的通知》。其中《关于扩大国营工业企业经营管理自主权的若干规定》是五个文件中的主要文件。这个文件规定：（1）企业必须保证完成国家下达的各项经济计划。在完成国家计划的前提下，允许企业根据燃料、动力、原料、材料的条件按照生产和市场的需要制定补充计划。企业按照补充计划生产的产品首先由商业、外贸、物资部门选购，这些部门不收购的，企业可以按照国家规定的价格政策自行销售，或委托上述部门代销。企业的生产能力有富余时，可以承担协作任务和来料加工、进料加工。（2）实行企业利润留成。改变按工资总额提取企业基金的办法，把企业经营的好坏同企业生产的发展和职工物质利益直接挂起钩

来。(3) 逐步提高固定资产折旧率。折旧基金大部分归企业支配,企业在保证固定资产大修理的前提下,有权将折旧基金、大修理费、利润留成中的生产发展基金等合理地结合起来,用于挖潜、革新、改造。(4) 实行固定资产有偿占用制度。企业对多余、闲置的固定资产有权转让或出租。(5) 实行流动资金全额信贷制度。企业所需的流动资金,统由银行贷款。(6) 鼓励企业发展新产品。(7) 企业有权向中央或地方有关部门申请出口自己的产品,并按国家规定取得外汇分成。(8) 企业有权按国家劳动计划指标择优录用职工,有权根据职工的表现进行奖惩,包括给予开除处分。(9) 企业有权根据精简和提高效率的原则,按照实际需要,决定自己的机构设置,任免中层和中层以下的干部。(10) 减轻企业额外负担。

国务院文件下发后,各地根据文件精神积极组织试点。试点的内容主要是:给予企业利润留成权、补充计划权、部分销售权、资金使用权和人事安排权。到 1979 年年底,全国已有 21 个省、市、自治区的近 2000 个工业、交通企业试行扩大自主权和利润留成制度。这些试点企业占全国预算内工业企业的 70%,工业总产值的 30%。

扩大企业自主权试点工作,取得了明显的经济效果。首先是促进了生产的发展,不仅增加了生产总值、产品产量,而且提高了产品质量;由于实行利润分成,国家、企业、职工个人三者都得到了利

益。同时，由于有了依靠自己力量进行技术改造的条件，调动了企业对挖潜、革新、改造、扩大生产能力的积极性。由于加重了企业的责任，企业都较重视改进管理工作和加强企业内部的经济核算。为了进一步搞好试点工作，总结经验，巩固已经取得的成绩，国家经委于 1979 年底发出通知，1980 年不再扩大试点面，并规定 1980 年起试点企业的利润留成一律由全额利润留成改为基数利润留成加增长利润留成等。

2. 扩权试点取得明显效果

1980 年，扩大企业自主权的试点有了进一步的发展，全年新增扩权试点企业 2400 多个，总数达到 6600 多个，约占国家预算内工业企业总数的 16%，产值约占 60%，利润约占 70%。从经济效果看，据全国 28 个省、市、自治区（不包括西藏）的 57777 个试点企业的统计，1980 年完成工业总产值 1653.5 亿元，比上年增长 6.8%，实现利润 333.6 亿元，增长 11.8%；上交利润 290 亿元，增长 7.4%。其中 191 个企业还进一步进行了“以税代利、独立核算、自负盈亏”的试点。这样，试点就有两类情况：一类是以实行利润留成为主要特征的；一类是以自负盈亏为主要特征的。在第一类试点中，企业拥有部分的计划、产品销售和利润分成等权限。在某种程度内，企业拥有经营自主权，并把企业的经营成果和物质利益联系起来，因而相对于非试点企业来说，企业积极性比较高。据 5400 个试点企业的统计，

1980 年 1~9 月的工业产值比 1979 年同期增长 12% 利润总额增长 17% 上交利润增长 13%。一般都高于非试点企业。第二类试点由于当时客观条件还不具备，还不是完全意义上的独立核算，自负盈亏。但同第一类试点相比，企业拥有更大的经营自主权，企业的经营成果与物质利益联系更紧密，更充分地调动了企业的积极性。据四川省 5 个试点企业当年 1~7 月份统计，企业的产值、实现利润、上交三税分别比 1979 年同期增长了 48.3%，既高于非试点企业，也高于第一类试点企业。

在扩权试点中也有不少问题需要解决。一是试点同现行经济管理体制有矛盾。比如由于价格、税收没有进行改革，在试点企业中苦乐不均的现象还很突出。二是由于国家计划方面缺乏强有力的指导和控制，产生了一些重复建设、盲目生产的现象。

1980 年，国家加强了对试点工作的领导和指导。国务院先后批转了国家经委、财政部《关于国营工业企业利润留成试行办法》和国家经委《关于企业自主权试点工作情况和今后意见的报告》。后者的主要内容有：（1）要改进现行的利润留成办法。（2）积极进行企业独立核算、国家征税、自负盈亏的试点。（3）试点企业在执行计划过程中，发现计划与实际情况不相符合，有权进行调整，并报主管部门备案或批准。（4）企业有权销售超产的产品和自己组织原材料生产的产品以及试制的新产品。其中属于国家短缺的统购或统配产品，也应允许企业

按一定的比例自销一部分。(5) 企业可以对一些供过于求的产品实行向下浮动价格，企业对没有统一价格的自销产品，可以实行浮动价格，新产品的试销价格由企业自定。(6) 企业对留成资金的使用，要有充分权力。

为了使扩大企业自主权的改革服从国民经济的调整，有利于调整，国家经委提出 1981 年扩权试点范围不再扩大，重要抓好现有试点企业的巩固和提高。

1981 年 5 月 20 日，国家经委、国务院体改办、国家计委、财政部、商业部、外贸部、国家物资总局、国家劳动总局、国家物价总局、中国人民银行等 10 个单位联合印发了《贯彻落实国务院有关扩权文件，巩固提高扩权工作的具体实施暂行办法》。该办法在计划、利润留成和留成资金的使用、产品销售、新产品、扩大出口和外汇分成、价格、以税代利试点和有关税收、银行贷款、机构设置及人事劳动、减轻企业额外负担、民主管理等 12 个方面进一步明确了企业的自主权，有力地推动了改革的配套进行。在其后的 1982 年和 1983 年中，扩大企业自主权的工作主要是以推行工业经济责任制的办法，解决国家同企业以及企业同职工之间的责、权、利关系，落实企业的经营管理自主权。

二、扩权的全面推行与深化发展

扩大企业自主权的试点工作，从 1979 年到 1983 年进行了五年，虽然取得了很大进展，但由于

各方面的改革不配套、不同步，扩权的许多措施没有真正落实。十二届三中全会颁布了《中共中央关于经济体制改革的决议》开创了企业扩权改革的新局面。

国务院在总结 1979 年以来扩大企业自主权情况的基础上，1984 年制定了《关于进一步扩大国营工业企业自主权的暂行规定》，规定扩权共有 10 个方面：1. 生产经营计划权。企业在确保完成国家计划和供货合同的前提下，可自行安排增产国家建设和市场需要的产品。2. 产品销售权。除国家特殊规定不准自销的以外，企业可以自销分成的产品、国家计划外超产的产品、试制的新产品、购销部门不收购的产品和库存积压的产品。3. 产品价格权。企业自销属工业生产资料部分的产品，在不高于或低于 20% 幅度内自定价格，或由供需双方协定价格。4. 物资选购权。企业对国家统配物资可自行选择供货单位，并和供货单位签订合同，直达供应，直接结算。5. 资金使用权。企业可将留成所得的资金按主管部门规定的比例，建立生产发展基金、新产品试制基金、后备基金、福利基金和奖励基金，并有权自行支配使用。6. 资产处置权。企业可把多余、闲置的固定资产出租和有偿转让，所得收益用于技术改造和设备更新。7. 机构设置权。企业在主管部门核定的定员编制范围内，可按照实际需要自行设置机构和配备人员。8. 人事劳动管理权。企业的厂长或经理由主管部门任命，厂长或经理可提名厂级行

政副职报主管部门批准，可任免中层行政干部；企业可在劳动部门指导下，公开招工，择优录用；还可自行招聘专业人员，自行从工人中选拔干部；厂长或经理可对职工进行奖惩。9. 工资奖金使用权。企业可根据国家有关规定自选工资形式，自主分配奖励基金；厂长对有特殊贡献的职工有 3% 的晋级权。10. 联合经营权。企业在不改变所有制性质、隶属关系和财政体制的情况下，可参与或组织跨地区、跨部门联合经营，可择优选点组织生产协作或推销产品。

《规定》颁发后，大多数省、市、自治区、省辖市结合本地实际情况，作出了相应的简政放权决定。重庆工交各局制定了扩权 103 条，辽宁省制定了 15 条，上海制定了 12 条。北京市机械、纺织等 14 个总公司的 842 个企业，扩权贯彻落实得好的和较好的各占 33.9% 和 58.7%；辽宁预算内 1200 个国营工业企业，好的和较好的各占 35% 和 50%；陕西 50 个大中型企业，好的和较好的各占 14% 和 70%。其他地区，情况相似。

1985 年 9 月又颁发了《关于增强大中型国营工业企业活力若干问题的暂行规定》。其中包括：提高经营管理水平和职工队伍素质，制定经营发展战略，实行分级分权管理，搞好全面质量管理，降低消耗和成本，综合利用能源资源，一业为主多种经营等企业内部配套改革措施 7 条 发展横向经济联系 改进物资供应和产品销售办法，适当缩小指令性计划，

减免调节税，给大部分大型企业直接对外经营权，整顿截留企业自主权的公司、部门和城市实行政企职责分开，简政放权等企业外部条件改革措施 7 条。此外，国务院还颁发了《推进技术进步若干暂行规定》从 10 个方面扶持企业进行技术改造，使企业具有自我发展的后劲。

贯彻执行国务院上述规定以后，生产经营活动逐步进入良性循环的企业约占 30% 开始摆脱被动局面，初步有了活力的企业约占 50%；还没有活起来的企业约占 20%。各地的情况不尽相同 沈阳 151 个大中型企业，3 种类型分别占 37%、46.3% 和 16.7%；武汉各占 30%、62% 和 8%；广州各占 29%、55% 和 16%；上海工业系统 401 个企业中搞得比较活和开始活起来的占 53%，一般的占 43%，基本不活的占 4%。搞得活和搞得比较活的主要标志是：1. 实行厂长负责制，强化了经营决策和生产指挥系统，增强开拓能力；2. 实现“转轨变型”由生产型发展到生产经营型，增强竞争能力；3. 完善以承包为主要内容的各种形式的经济责任制；4. 加强横向经济联系，发展以专业化协作生产、联合经营为主的多种形式的企业集团和企业群体；5. 提高企业的经济效益和职工生活福利水平，在为国家多创积累的同时，企业人均留利水平普遍提高，增强了企业自我发展能力。

三、对扩权改革的评价

扩大企业自主权是企业改革的一项重要内容。

经过几年的改革，我国企业已经有了一定的生产经营自主权，一个具有压力、动力和自我约束力的企业经营机制正在形成，企业的经济效益明显提高，企业活力也有所增强。但是，扩大企业自主权的改革并未完成。由于扩大企业自主权必须与明确企业责任、落实企业利益同步进行，与宏观经济机制的改革配套进行，这就涉及到经济体制改革的全局。在扩权初期，由于改革不配套，受原有体制的限制，使许多扩权措施难以落实；后来注意了改革的配套进行，扩大企业自主权的改革有了较大进展，然而由于新旧体制的并存，市场机制的不健全，价格改革的障碍，国家宏观间接管理方式的不配套，企业仍存在着无权或用权难的问题，影响企业和职工积极性的充分发挥。

企业在自主权扩大的同时，缺乏内在约束机制。十一届三中全会以来，国家采取简政放权、缩小指令性计划范围、实行两步利改税、政企职责分开等一系列措施，使企业开始成为相对独立的商品生产者和经营者，各类企业在产、供、销，人、财、物诸方面都有了一定的自主权。然而企业在某种程度上解脱了旧的行政约束之后，并没有建立起相应的自我约束机制，企业和职工在自身短期经济利益的驱动下所产生的旺盛的投资需求和消费需求得不到自身和外界的有效抑制，出现了追求眼前利益的行为短期化的问题：在企业内部积累和消费的关系上，忽视积累，把企业留利中用于生产发展的部分用来

发放工资、奖金和福利；在企业积累和投资选择上，追求能取得近期效益的“短平快”项目，不愿进行长期投资。另一方面，有不少企业从国家政策中得到的一些权利，由于各种行政干预，改革不配套和其它外部条件不具备等原因而难以行使，特别是国有大中型企业，国家干预仍然偏多，还有待于进一步搞活。在企业微观平衡、制约机制尚未形成，用权条件尚未落实的情况下，进一步放权扩权势必造成企业行为进一步短期化，总量失控也更难避免。但如果放权就此止步，又难以调动企业特别是大中型企业的积极性。

第三节 国家与国有企业 利润分配体制的改革

国家与国有企业利润分配体制，是国有企业改革的一个重要组成部分。建国后，国家对国有企业实行利润上交制度；经济恢复时期，国有企业利润全额上交；“一五”时期，改为企业奖励基金制度，“大跃进”时期，又改为企业利润留成制度；三年调整时期，重新恢复企业奖励基金制度；文革时期，又倒退到利润全额上交。在很长一段时间里，国家与国有企业的利润分配，基本上没有摆脱僵化的统收统支模式。

为了逐步改变长期以来对企业实现利润分配过分集中的状况，适当地扩大企业的机动财力，增进

企业自我积累、自我发展、自我改造的能力，调动企业和职工增产增收的积极性，国家对国有企业利润分配制度，分阶段进行了改革，先后试行了企业基金、利润留成、盈亏包干、以税代利等办法，逐步打破了企业吃国家“大锅饭”的局面。

一、试行企业基金制度

从 1978 年起，在国有企业中全面实行企业基金制度。这项改革的主要做法是，对于全面完成产量、质量、利润、借款合同四项经济指标的企业，可以按照职工工资总额的 5%，从利润中提取企业基金；对没有全面完成四项计划指标的，在完成利润计划指标的前提下，每完成一项计划指标，可以按职工工资总额的 1.25% 提取企业基金，如果没有完成利润指标，则不能提取企业基金。另外，为了鼓励企业增产增收，企业还可以从当年比上年的增长利润中，按照规定的比例，增提一部分企业基金。

实行企业基金制度，比过去企业利润全部上缴国家的做法前进了一步，这对调动企业和职工的积极性起了一定的作用。但是实行这种办法，给企业增加的财力不多，而且除了增长利润部分外，仍是以工资总额为计算基数的。职工人数多，工资总额大的企业，提取的企业基金就多；职工人数少，工资总额小的企业，提取的企业基金就少。由于没有同企业的经济效益及贡献大小挂起钩来，起不到鼓励先进，鞭策落后的作用。因而，仍未摆脱统收统支“吃大锅饭”的基本格局。