

上 编
论 放 小

中共十四届五中全会通过的《关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标的建议》中，在企业改革方面，提出了“搞好大的，放活小的”的战略举措，所谓“搞好大的”，就是“重点搞好一批大型企业和企业集团，以资产为纽带，连结和带动一批企业的改组和发展，形成规模经济，充分发挥他们在国民经济中的骨干作用”。所谓“放活小的”就是“采取改组、联合、兼并、股份合作制、租赁、承包经营和出售等形式，加快国有小企业改组步伐”。“搞好大的”与“放活小的”是两个不同的概念，但两者是相互联系、密不可分、互相促进的。搞好“大”的才能带动“小”的，放活“小”的才能集中精力搞好“大”的。二者的目的都是要按照“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的基本要求，建立现代企业制度，激活企业，发展生产，增加供给，为建立社会主义市场经济体制奠定坚实基础。

在计划经济体制下，国有大中型企业，是整个国民经济的支柱和命脉，全社会对其重视的程度不言而喻。中共十一届三中全会以后，各级党委和政府对于国有大中型企业的改革、建设和发展给予了高度重视，探索出许多好的经验，取得了十分显著的成效。

如何“放活小的”，对大多数人来讲，是一个新课题。不仅因为“放活小的”提出的时间短，而且因为小企业单个规模小，职工人数少，多半生产那些常用的小产品，而被人忽视。然而，中国“温饱型”人口居多，中低档产品

仍有很大的需求，商品小而占据市场大。更何况这些小企业数量多、总量大，它们的产品往往与人民群众的生活息息相关，它们的经营状况如何，直接影响着整个国民经济的正常运转。目前，人们对“放活小企业”的重要性认识不足，加之缺乏具体而有效的操作方法，其推进难度是显而易见的。如若不能顺利而有效地推进这项工作，势必造成社会问题，影响社会的稳定和改革的进程。因此，加强对放活小企业工作的研究，不仅具有十分重要的历史意义，而且具有十分紧迫的现实意义。

第一章 意义篇

一、国有小企业的现状及存在的问题

据国家统计局工业统计年报：1993 年底，在 44.9 万个独立核算的工业企业中，中小企业数占 98.98%，职工人数占 74.57%，工业总产值（1990 年不变价）占 67.75%，利润总额占 50.10%。由此可见，我国中小型企业数量多，职工队伍大，对整个国民经济的发展具有举足轻重的影响。

历史上，我国是一个长期处于半殖民地半封建状态、工业发展水平极其低下的落后农业国。建国之初，工业产值只占工农业总产值的 10%。重型机械制造、有机合成化学、无线电等工业几乎都是空白。在当时的状况下，要尽快实现国家的社会主义工业化，除了进行由国家政权自上而下的社会主义工业化建设外，很难有其他更理想的选择。第一个五年计划期间，我国集中资金、人力和物力，兴建了 156 个大型工程项目，与此同时也注重兴建了一批与之配套的小企业。“二五”以后，我国除了继续建设起骨干作用的大型企业以外，则把重点转移到地方企业

的建设上来，主要兴建了一批小企业。50年代后期，在中共中央提出逐步建立比较独立、完整的地方工业体系之后，各地纷纷发展小钢铁、小机械、小煤窑、小化肥、小水电等“五小工业”。60年代至70年代初，中央再次强调发展地方“五小工业”，建立不同水平的经济协作区和为农业服务的地方工业体系。同时，由于“左”的路线的错误指导，把全民所有制形式作为社会主义所有制唯一最高级形式，过急过早地把大批集体所有制小企业转变为全民所有制，严重脱离了生产力发展实际状况，束缚了生产力的发展。中共十一届三中全会以后，特别是改革开放以来，国家在大力发展国有大中型企业的同时，注重集体、乡镇企业的发展，实施以公有制为主体，多种经济成分共同发展的方针，各地的生产建设进入了一个新的高潮。小纺织、小罐头、小糖果、小烟厂、小酒厂等纷纷上马。小企业以其投资少、见效快；生产经营灵活、适应性强；规模小，管理层次少；直接面向群众服务社会等优势，迅速得到了快速发展，取得了举世瞩目的成就。

国有小企业由于其分布面广，数量巨大，它的经济活动和广大群众的切身利益息息相关，是社会发 展所必需的，也是社会经济分工体系中不可缺少的一部分。在社会主义经济中、国有大中型企业是骨干，它集中了大部分生产能力和技术力量，对整个国民经济的发展和实现社会发展总目标起着主导作用。国有大中型企业的生产集中、批量大，产品品种相对固定和比较单一，其所需的大多数

零部件和生产服务主要靠小企业提供。也就是说，只有千千万万个小企业为其协作配套，发挥补充和助手作用，才能提高其生产专业化程度，才能发挥出它们的规模经济优势。所以，在现代工业社会中，社会化程度较高的大规模集中生产的企业，总是与社会程度较低的小规模分散生产的企业并存，这是社会经济发展的必然。我国的国有小企业就是围绕着大中型企业发展起来的，它在服务于大中型企业的同时，也服务于社会，为我国的经济发展和社会的稳定做出了巨大的贡献。

随着我国的经济体制由计划经济向市场经济转变，经济增长方式由粗放型向集约型转变，国有企业现行体制与市场经济不能兼容的矛盾日益突出。特别是小企业，因为自身存在的生产规模小，设备简陋，技术陈旧，科研创新能力薄弱，人才匮乏，组织制度不健全，缺乏现代管理观念和意识等弱点，加之最近几年国家对国有小企业的研究不够，投入资金较少等问题，致使目前国有小企业的发展面临着十分严重的问题，主要表现在：

（一）国有小企业亏损面不断扩大

我国的国有小企业，绝大部分是“因陋就简”建立起来的“粗放型”生产经营企业，甚至有相当一部分现在仍然处于手工作坊式的生产阶段。由于设备简陋、技术含量低，生产工艺落后，加之缺乏系统的经济技术和市场信息，缺乏科学的管理方法和现代化手段，造成产品物耗大、成本高、档次低、质量差，不适应消费需求，很难形

成“拳头”产品占领市场。市场稍有变化，就难以继续生产下去，要么限产、停产造成生产设备闲置；要么产品大量积压、资金回笼不畅，形成资源浪费和债务危机。据有关资料报道，在目前数量庞大的国有小企业中，盈利的仅占 30%，亏损和潜亏的占 40%，因严重亏损，资不抵债，达到破产条件的占 30%。许多小企业连职工每月几十元的基本生活费都无法正常发放，严重影响了经济的发展和社会的稳定。

（二）国有小企业发展前景不容乐观

一方面，单个国有小企业人员少，经济总量小，债务负担、财政性负担、冗员负担、办社会负担较国有大中型企业有过之而无不及。另一方面，国有小企业偿还能力差，信用度低，筹资非常困难。特别是最近几年，市场疲软使小企业调头频繁，由于市场能见度差，小企业的预测能力不强，使大量资金被夭折于摇篮中的“新产品”所占用。银行对这样的小企业只收不贷，越收越少。资金是企业的血液，没有资金也就等于剥夺了国有小企业重新振兴的可能性。有人说，国有小企业的发展面临着许多困难，其中最大的困难是资金短缺，特别是生产经营资金严重不足，制约着企业的生产经营活动，影响到改革、技术改造及其他工作的开展。

（三）国有小企业自身改革、发展的信心不足

许多国有小企业抱怨，他们是被政策遗忘的角落。小企业的管理不顺，管理机构比较混乱，功能不强，好事都

来管，坏事无人问的现象时有发生，严重影响了小企业的发展。在条条方面，已有的小企业主管部门，管理功能逐渐下降，在块块方面，中央、省政府把搞经济的侧重点放在搞好搞活大中型企业上，市、县地方政府对小企业的管理，则长期处于条块结合不好的运行状态。国家出台的一系列方针政策，也往往把着眼点放在搞活大中型企业上，小型企业根本享受不到这些待遇。就是在小企业之间，由于条块分割，各个小企业享受到的政策优惠也相去甚远。为了鼓励乡镇企业的发展和其他非国有经济的发展，国家也相继出台了一些优惠政策，而大多数国有小企业有时则处于这些优惠政策的真空地带。加之财政体制分灶吃饭，使经济生活中形成了“各级保各级”的现实格局：中央保中央企业，省保直属企业，市县苦于财力有限，有意促进小企业搞活，无奈由于“老板”太小，家底太薄，又缺乏政策依据，怕担风险，力度有限。这样，就使一些国有小企业失去了改革的信心。特别是改革以来约束机制建设滞后，责、权、利联系不够紧密，企业领导和职工仍有吃国家“大锅饭”思想，从而使企业缺乏改革、发展的内在动力，导致企业经营机制扭曲，转换机制缓慢。

小企业是国民经济发展必不可少的组成部分。实践证明，大中型企业要搞系列化生产，它的零部件、服务网络，主要是由小企业来承担的。许多小企业尽管规模不大，但技术水平并不低，其产品和经营有自己的特色。大中型企业不仅代替不了千千万万个小企业，而且还要以

小企业为依托。没有活跃的小企业配合，单单搞国有大中型企业，宏观经济和企业改革都难以取得大的进展。因此可以说，国有大中型企业和小企业的改革、发展是相辅相成、互相联系的两个方面，只有两个方面都搞好了，才能有效地推动社会主义市场经济体制的建立，使我国的整个国民经济走向繁荣和富强。

二、“搞好大的 放活小的”是总结我国企业改革经验得出的必然结论

回顾我国企业改革的历程，按其实质内容的进展程度，大致可分为起步、深化、飞跃、成熟四个阶段。

（一）起步阶段

中共十一届三中全会以后，我国农村逐步建立和完善了联产承包责任制，农民的生产积极性空前高涨，生产力水平迅速提高，粮食产量大幅度增长。与此同时，受农村改革经验的启迪，企业逐步开始了以减利放权为主要内容的改革，调动了企业的生产积极性，增加了企业活力。正像邓小平同志指出的，农村改革“我们是在 1978 年底制定了这个方针的，几年功夫就见了成效。不久前召开的第六届全国人民代表大会第二次会议决定，改革要从农村转到城市。城市改革不仅包括工业、商业，还有科技、教育等，各行各业都在内”（《邓小平文选》第三卷第 65 页）。1984 年 5 月，国务院颁布了《关于进一步扩大国营工业企业自主权的暂行规定》，总结了减利放权的成功经验，规范了减利放权的内容，标志着我国工业企业改革全

面启动。

（二）深化阶段

减利放权的全面实施，为工业企业带来了勃勃生机。然而，随着时间的推移，人们发现简单的放权或者说缺乏责任约束的放权给企业带来的活力是有限的。如何加强对企业的宏观管理，确保企业长期稳定发展的的问题日益突出。为此，国家在进行试点的基础上，对国有企业实行了厂长（经理）负责制，在多数国有企业实行经营责任制，并于 1988 年 4 月颁布了《中华人民共和国全民所有制工业企业法》，明确了国有企业的法律地位。从而，在对国营企业放权与约束并重的改革上，迈出了可喜的第一步。

（三）飞跃阶段

1992 年 10 月，在中共第十四次代表大会上，江泽民同志明确提出，我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制“把企业推向市场 增强它们的活力 提高他们的素质”“实行政企分开 落实企业自主权 使企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争的主体”。进而在中共十四届三中全会上提出，国有企业改革的方向是建立适应市场经济体制要求的现代企业制度，从而使国有企业改革产生了质的飞跃。企业获得了空前的自主权，成为独立法人实体和市场竞争主体，并且使企业的权力与责任达到了高度的统一和有机地结合。

(四)成熟阶段

中共十四大确立了经济体制改革的目标，然而要实现这一目标，首先要解决的问题是如何实现平稳过渡。如果这一问题解决不好，必将导致国民经济的全面倒退。中共十四届五中全会提出的“搞好大的，放活小的”的战略策略，是实现平稳过渡的坦途，它标志着我国的工业企业改革进入了全面成熟的新的历史时期。

三、“搞好大的 放活小的”是建立社会主义市场经济体制的科学选择

第一，“搞好大的，放活小的”符合邓小平理论的基本思想。中国的社会主义脱胎于经济文化十分落后的半殖民地、半封建社会，人口多、底子薄、各地生产力水平差异大是我国的基本国情。在这样的条件下建设社会主义市场经济体制，既没有现成的理论可仿，又没有现成的模式可搬。正像邓小平同志指出的“过去搞民主革命，要适合中国情况，走毛泽东同志开辟的农村包围城市的道路。现在搞建设，也要适合中国情况，走出一条中国式的现代化道路”（《邓小平文选》第二卷第 163 页）。“搞好大的，放活小的”，符合中国的实际，有利于加强党的领导，有利于强化政府的宏观调控，能充分调动社会各方面的积极性，体现了邓小平同志改革“总的目的是要有利于巩固社会主义制度，有利于巩固党的领导，有利于在党的领导和社会主义制度下发展生产力”和“调动积极性，权力下放是最主要的内容”（《邓小平著作选读》第 229 页

~230 页)的指导思想；是我国改革开放十多年来对工业企业发展思考、探索的结晶，是邓小平同志“实事求是”的思想路线指导的结果。

第二，“搞好大的，放活小的”符合中国的实际情况。据有关部门统计，目前我国在工商管理部门登记的企业有 857 万户（《企业活力》1996 年第 5 期第 4 页）。这些企业的领导人和企业本身大部分都是在过去几十年传统的计划经济体制下成长起来的，要把如此巨大数量的企业变成独立的市场主体，不可能在短时间内完成。更何况中国地域广阔，生产力水平差异较大，人们的思想认识也不一致。在过去几十年的计划经济体制下，形成了管理企业的固定模式，并习惯于这一管理模式。如果在短期内彻底打破这种模式，容易产生思想和管理的混乱，破坏生产的发展，影响国家的稳定。“搞好大的，放活小的”战略的提出，解决了“习惯与需要”的矛盾，既能充分发挥传统优势，又为企业更大发展注入新的活力，两者相辅相成、相得益彰。

第三，“搞好大的，放活小的”符合现代企业发展的总趋势。随着科学技术的发展，交通工具不断改进，通讯手段迅速现代化。人们吸取的信息量日益膨胀。人们对企业规模的认识已经由过去的“船小好调头”发展为“船大抗风浪，好远航”的新境界，企业正向着规模化、集团化的方向发展。同时，为第一、二产业提供后劲和服务的第三产业迅速发展。据有关资料表明，“1992 年，德国西部

地区约有 46 700 个企业，其中雇员 1 000 人以上的大企业只占 2%，却雇佣了工业部门一半以上的雇员，控制了一半以上的营业额。（《什么是社会主义市场经济》第 296 页）。1992 年世界银行发表的世界发展报告中指出，现代社会第三产业收入在国民生产总值中应占 45% 以上。在高收入国家中，平均达到 61%，中等收入国家平均达到 50%，低收入国家平均达到 35%。而中国企业规模小，第三产业发展滞后。尽管“改革开放以来，我国第三产业占国民生产总值的比重已由 1987 年的 23% 提高到 1995 年 33%”（《学习中共十四届五中全会文件十讲》第 53 页），但仍落后于低收入国家的平均水平。采取“搞好大的，放活小的”战略策略，有利于促进企业的联合与企业集团的形成，能有效地刺激第三产业的发展，它符合当今世界发展的规律和趋势，必将为中国企业参与世界竞争奠定坚实的基础。

四、“放活小的”功在当代，利及千秋

我国企业改革进行了十几年，成效是显而易见的。但就目前情况看，仍有相当一部分企业存在着机制不活，效益不高，陷于困境的问题。“搞好大的，放活小的”战略举措的推出，对于解决当前国有企业面临的问题，建立和完善社会主义市场经济体制，乃至整个国民经济长期稳定的发展具有十分重要的意义。可以说它功在当代，利及千秋。

首先，“放活小的”能够增加企业的发展活力，不断提高职工的生活水平和企业的经济效益。1992年7月，江泽民同志到山东诸城视察工作时讲到：全国的企业三分之一潜亏，三分之一明亏，真正赚钱的只有三分之一，企业改革非深化不可。江泽民总书记的一席话使诸城市的决策者们感到震惊和困惑，同时也引起了他们的高度重视和深入思考。他们发现造成问题的原因固然很多，但政企不分，企业负盈不负亏，工人当家不做主，厂长有权不落实是主要原因。于是，他们选择了10户企业，以“先出售，后改制”为主要内容，开始了放活小企业的探索。到1993年底，10家改制企业完成产值23520万元，比1992年增长30.9%，实现利税2711万元，比1992年增长77%。职工人均收入3323元，比1992年增长36.3%。如果全国大部分地区都能像诸城那样把自己的小企业放开搞活了，不但能够提高这些企业的经济效益，解决职工的就业与生活问题，而且能够为大企业提供充分选择原材料、零部件的条件，促进大企业的发展。

其次，有利于培养市场主体，为实现计划经济向市场经济过渡提供条件。我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。企业是市场的基本经济单元和竞争主体，确立企业的主体地位是建立社会主义市场经济体制的根本所在。就目前情况看，绝大多数企业的资产是政府所有，政府对企业具有无可争议的拥有权。企业领导由政府任命，重大决策只有政府同意后才能付诸实施。企

业亏损后，职工会理直气壮地讲企业领导是政府选派的，职工是按照企业领导要求而工作的，亏损责任首先应该由政府承担，自负盈亏很难落到实处。“搞好大的”特别是“放活小的”之后，企业已不再是政府的附属物，企业的所有经营活动都由自己说了算，这就从根本上保证了企业的独立法人地位，使企业真正成为市场主体，按照市场法则参与竞争，优胜劣汰，自主经营，自负盈亏，自我发展，自我约束。

第三，有利于实现生产要素的优化配置。放开的企业作为市场竞争的主体，必然参加市场竞争。对于那些产品质量好、经营管理好、经济效益好的企业，必然以产品为龙头，以资本为纽带，去联合兼并效益不好的企业，使其在不需很多投入的情况下也能发展壮大为大中型企业。对不景气的小企业，实施破产，为大企业的发展提供发展空间。壮大与破产的结合，使资产从低效企业流向高效企业，使劣势企业向优势企业靠拢，促使企业自主兼并，优化组合，实现生产要素的优化配置。更何况，对于拍卖的企业，政府把国有资产收回，再以财政周转金的形式进入市场，变“死钱”为“活钱”，使资金在更广泛的范围内实现了迅速聚集，有效地缓解资金紧张的矛盾。

第四，使政府实现职能转变，更好地做好本职工作。放活小企业，割断了企业与政府之间的“脐带”，多年来一直难以解决的政企不分，政府职能难以转变的问题将迎刃而解。以前企业由国家经营，企业的亏损要国家承

担，企业的人事要政府安排。政府整天忙忙碌碌，却管不了、管不好。放活小企业以后，经营决策权归企业和职工，政府“无管一身轻”，再也不用为企业的盈亏乃至吃喝拉撒睡忧心忡忡了。政府部门由过去的包揽一切，转向了协调、指导和服务，帮企业跑资金、跑项目、招揽人才，优化环境，集中精力解决重大问题，真正使政府成为企业和人民的公仆。

第五，充分体现了我党全心全意依靠工人阶级的思想，使职工真正成为企业的主人。在计划经济体制下，讲职工是企业的“主人翁”，但往往是既当不了“家”，也作不了“主”。企业成为自负盈亏的市场主体后，职工的主人翁地位不仅体现在政治上，而且通过经济形式使其明朗化、具体化。在企业决策上，职工由原来的“局外人”，变成了“局内人”，职工不再把企业的生产经营活动视为与己无关，而感到责任重大，势必主动思考，自觉参与。在干部任用上，由过去“听政府的”，变成了企业所有者或职工“自己选的”。在劳动态度上，职工从获取最大利益出发，企业经营势必由过去的“一人管”，变成了“人人管”。由此可以看出，放活小企业，不仅是职工的主人翁地位得到了实实在在的体现，更重要的是激发了广大职工群众的主观能动性，必将迎来经济迅猛发展的良好局面。

第六，有利于积累经验，培养人才，为改革的深入和社会主义市场经济体制的建立奠定基础。由于小企业规