

西安地区国有经济战略性调整 与改组问题研究（总报告）*

1997年，中共十五大正式确定“要从战略上调整国有经济布局”。1999年5月，江泽民同志在谈到从现在起到下世纪前10年的改革时更具体地提出，在完成国有企业改革的“三年目标”之后，要“用较长的时间，基本完成对国有经济的战略性调整和对国有企业的战略性改组，形成更为合理的布局 and 结构，建立比较完善的现代企业制度”。1999年9月下旬召开的中共十五届四中全会对国有经济的战略性调整与改组的任务又作了详细的阐述。上述这些都表明，国有经济的战略性调整与改组，不仅是前个时期经济改革的主要内容，而且也是下一步经济改革的主要任务。

自从中共十五大召开以来，西安地区各级政府和有关企业积极响应中共十五大的号召，对本地区的国有经济进行了主动性的调整与改组，并取得了一定的成效。为了更好地贯彻中央和江泽民总书记的上述精神，为了积极迎接中央提出的研究实施西部大开发战略的精神，把西安地区国有经济战略性调整与

改组工作搞得更好，本研究报告在全面调查的基础上，首先对前一个时期西安地区国有经济战略性调整与改组的成效作出较为系统的科学评价，然后力争较为全面地分析和总结前个时期西安地区国有经济战略性调整与改组实践中存在的主要问题及原因，最后探讨和提出今后进一步搞好西安地区国有经济战略性调整与改组的总体思路及有关政策建议。

一、西安地区国有经济战略性调整 与改组的现状与成效

同全国一样，西安地区的国有经济战略性调整与改组大体经历了“被动性调整与改组”和“主动性调整与改组”两个阶段。所谓“被动性调整与改组”，主要是指政府没有主动地对国有经济进行调整与改组，然而在经济改革与发展实践活动中，在经济规律的驱使下，国有经济的调整与改组已在悄然地被动地开展着。90年代中期以前，包括西安地区在内的全国国有经济调整与改组实际上都在被动地进行着，所以这个阶段可称为“被动性调整与改组”阶段。所谓“主动性调整与改组”，主要是指政府主动地制定了有关政策引导或促进国有经济的调整与改组。90年代中期政府提出和实施的“放小”政策，中共十五大确定的“从战略上调整国有经济布局”，标志着包括西安地区在内的全国国有经济战略性调整与改组已由被动性调整与改组逐步走向了主动性调整与改组阶段。下页图 1 反映了西安地区国有经济战略性调整与改组工作所经历的主要阶段。

在本研究报告第一部分，我们将主要对 90 年代中期以来，

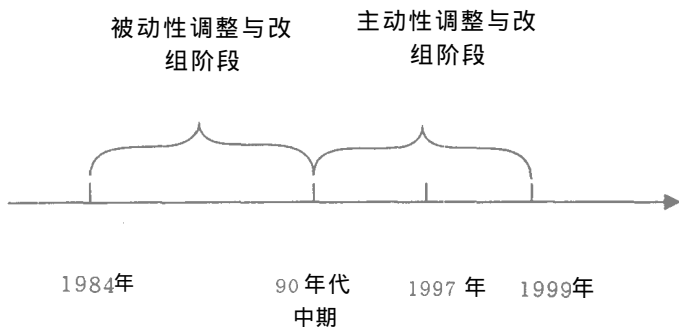


图 1 西安地区国有经济战略性调整与改组的主要发展过程

特别是对 1997 年以来的西安地区国有经济战略性调整与改组的成效做出较为全面的科学的评价。

对西安地区国有经济战略性调整与改组的成效若要做出全面的科学的评价，必须依据一个科学的评价标准。据我们所知，迄今为止，关于如何评价一个地区国有经济战略性调整与改组的成效这个问题，学术界或政府有关部门还很少涉及，因而也没有一个现成的有关地区国有经济战略性调整与改组成效的评价标准可供参考或借鉴。因此，为了对西安地区的国有经济战略性调整与改组的成效做出较为准确的评价，我们首先必须探讨和构建一个科学的地区国有经济战略性调整与改组的成效评价标准。

（一）评价地区国有经济战略性调整与改组成效的基本标准

若要构建科学的评价地区国有经济战略性调整与改组成效的标准，首先必须明确地区国有经济战略性调整与改组的基本目标。关于国有经济战略性调整与改组的基本目标，中共十五

大及十五届四中全会都作了明确的阐述，概括地说，就是通过国有资产的流动和重组，在适当收缩国有经济战线的前提下，优化国有经济布局，完善所有制结构，促进产业结构优化升级，推动产业组织结构合理化，实现国有企业股权多元化，加快建立现代企业制度和现代国有企业制度。

以上是中共中央确定的全国国有经济战略性调整与改组的目标，同样也是一个地区国有经济战略性调整与改组的基本目标。我们认为，无论是对全国来说，还是对一个地区而言，进行国有经济战略性调整与改组的最终目的，就是要促进全国或该地区经济与社会的稳定发展。所以，促进地区经济与社会的稳定发展，也应成为地区国有经济战略性调整与改组的基本目标之一。

我们认为，衡量一个地区国有经济战略性调整与改组是否有效，实际上主要是看该地区的国有经济战略性调整与改组是否实现了其基本目标。据此，我们探讨和构建了一个评价地区国有经济战略性调整与改组成效的基本标准。

1. 是否促进了地区国有经济战线的适当收缩

之所以对国有经济进行战略性调整与改组，主要是因为过去国有经济比重过大、战线过长，致使有限的国有资本难以支撑过于庞大的国有经济盘子。所以，地区国有经济进行战略性调整与改组的一个重要任务，就是要促进国有经济战线的适当收缩。何谓“适当收缩”，国有经济到底占多大的比例才合适，目前从理论上还很难找出一个合理的尺度。尤其是国有经济起主导作用是就全国而言的，不是所有地区的国有经济同时都起主导作用，因此这也进一步增加了确定衡量一个地区国有经济“适当收缩”合理尺度的难度。尽管如此，我们认为可以从两

个方面进行考察：一是看该地区已完成的国有经济收缩是否促进了该地区的经济增长，只要能促进该地区的经济增长，这种收缩就是“适当”和合理的，反之亦然；二是通过与本地区区情相似的而且经济发达的其他地区做横向比较，若与这些地区的国有经济的比重相接近，那么这种收缩就是“适当”和合理的，反之亦然。

一般而言，衡量地区国有经济战线的收缩程度可采用衡量各种类型的所有制的经济比重的变化方法来进行，既可采用产出指标（即 GDP 或 GNP），也可采用资产指标（总资产或净资产）。

2. 是否促进了地区产业结构优化升级

中共十五届四中全会公报指出，从战略上调整国有经济布局，要同产业结构的优化升级结合起来。换言之，就是要通过国有经济战略性调整与改组，依靠资产存量结构的调整和资产增量投向的调整促进全国或地区产业结构的优化升级。如何才能把国有经济战略性调整与改组和产业结构优化升级结合起来，理论界还存在有不同的看法。我们认为，通过国有经济战略性调整与改组来促进地区产业结构的优化升级，就是把过去过于分散、战线过长的地区国有经济集中进入到本地区关系到国民经济命脉的行业和本地区的战略性产业。只有这样，才能集中力量，提高国有资本的产业分布效率，进而达到促进产业结构优化升级的目标。

一般而言，衡量一个地区的国有经济战略性调整与改组是否促进了该地区的产业结构优化升级，可通过衡量国有资本在各行业分布的比重与合理程度的方法来进行。

3. 是否促进了地区产业组织结构合理化

中共十五届四中全会指出，要“继续对国有企业实施战略性改组，充分发挥市场机制作用，着力培育大型企业和企业集团，放开搞活国有中小型企业”。这表明，地区国有经济战略性调整与改组的重要任务之一，就是要促进地区产业组织结构合理化，具体地说，就是要按照市场机制的要求，培育出一批有竞争力的大型企业和企业集团；与此同时，要采用多种形式放开搞活国有中小型企业。

一般而言，衡量一个地区国有经济战略性调整与改组是否促进了该地区产业组织结构合理化，可通过考察该地区组建的有竞争力的大型企业、企业集团的数量与效果以及搞活国有中小企业的数量与效果等方法来进行。

4. 是否促进了地区实现国有企业股权多元化和国有企业经营机制的转变

中共十五届四中全会指出，要“继续对国有企业实施战略性改组”，并强调说，“建立现代企业制度，是国有企业改革的方向”。地区国有经济战略性调整与改组的一个重要任务，就是要实现在除特殊行业外的多数国有企业中建立多元化的股权结构，并在此基础上促使国有企业建立有效的治理结构，使国有企业成为社会主义市场经济中富有活力的微观主体。

一般而言，衡量地区国有经济战略性调整与改组是否促进了国有企业股权多元化和国有企业经营机制的转变，主要从数量与质量两个方面进行考察。所谓从数量方面考察，主要是看该地区的国有企业实施股权多元化的进度；所谓从质量方面考察，主要是看该地区国有企业实施的股权多元化是否规范，建立的企业治理结构是否有效。

5. 是否促进了地区国民经济的健康快速增长与社会的稳

定发展

一般而言，衡量地区国有经济战略性调整与改组是否促进了本地区国民经济的稳定增长，主要通过考察本地区的经济增长速度等方法来进行。采用的统计指标主要是产出指标（即 GDP 或 GNP）。

地区国有经济战略性调整与改组面临着许多现实的困难，其中一个就是“人”的“消化”和妥善安排问题。具体地说，“人”的问题主要是下岗失业问题。对国有经济进行战略性调整与改组，毫无疑问会使潜在的失业问题充分暴露。因此，能否处理好在职职工的下岗失业问题，自然成为衡量地区国有经济战略性调整与改组是否成功的一个重要标准。具体地说，一个地区国有经济战略性调整与改组的“社会成本”越小，则成效越大，反之亦然。

以上，我们较为全面地探讨和阐述了评价地区国有经济战略性调整与改组成效的基本标准。我们认为，只要按照上述基本标准考核，就可以较为准确地评价一个地区国有经济战略性调整与改组的基本成效。

（二）西安地区国有经济战略性调整与改组成效评价

自从 90 年代中期特别是中共十五大以来，西安地区各级政府、有关部门和企业认真贯彻党的放开搞活国有小企业和对国有经济进行战略性调整与改组的精神，对本地区的国有经济进行了积极的调整与改组，并取得了一定的成效。

在对西安地区国有经济战略性调整与改组成效进行具体分析之前，有必要说明以下两个情况：一是本研究报告尽量采用来自官方的统计年鉴或有关普查资料中公布的统计数据，必要

时引用有关研究成果或领导讲话中的有关统计数据，尽管这样做可能会导致分析结果有一定的误差，但并不会从总体上影响分析结果的可靠性；二是本研究报告中采用的主要是工业方面的统计数据，这是因为西安地区工业在国民经济中目前还处于非常重要的地位，1998 年其工业总产值占全市工农业总产值的比重达 90%^①。因此，对西安地区工业方面国有经济战略性调整与改组成效的评价，基本上还可以反映出西安地区国有经济战略性调整与改组的基本成效。

西安地区国有经济战略性调整与改组取得的成效主要表现在以下几个方面：

1. 西安地区国有经济战线“相对收缩”

自 90 年代中期，特别是中共十五大以来，西安地区通过放开搞活小企业、组建企业集团、企业重组、大力发展非公有制经济等多种形式，对西安地区的国有经济进行了积极的调整与改组，从而使西安地区的所有制结构发生了很大变化。

(1) 产出的所有制结构及其变化

从 1998 年的统计资料与 1985 年和 1995 年比较来看，西安地区所有制结构呈现出国有经济比重下降、非国有经济比重上升局面。例如，在全部工业总产值中，国有经济与非国有经济的比重，1985 年为 73.1:26.9，1995 年为 51.04:48.96，1997 年为 30.86:69.14，1998 年为 32.6:67.4。其中国有经济比重从 1995 年至 1998 年呈加速下降趋势，由 51.04 下降到 1998 年的 32.6。在非国有经济中，集体工业占全部工业总产

^① 1998 年西安市工农业总产值约为 883.73 亿元，其中工业总产值约为 794 亿元。

值的比重呈上升趋势，例如 1985 年为 15.66，1995 年为 14.83，1997 年为 32.31，1998 年为 26.14。在非国有经济中，其他经济类型的工业占全部工业总产值的比重呈上升趋势，尤其是近几年来呈加速上升趋势，例如 1985 年为 11.24，1995 年为 34.13，1997 年为 36.83，1998 年为 41.26，如表 1 和图 2 所示。从产出的所有制结构变化可以看出，西安地区国有经济战线的“适当收缩”主要是通过“相对收缩”的方式来实现的，即在保持国有经济稳定发展的同时，加速发展非国有经济，特别是大力发展非公有制经济。1998 年和 1995 年相比，国有工业总产值增长了 25.1%，非国有经济增长了 229.84%，非公有制经济增长了 826.6%。

表 1 西安地区工业总产值的所有制结构（工业总产值 = 100）

	1998	1995	1985
国有工业	32.6	51.04	73.1
集体工业	26.14	14.83	15.66
私营工业	} 41.26	} 34.13	} 11.24
联营工业			
股份制工业			
外商投资工业			
港澳台投资工业			
其他工业			
村办工业			

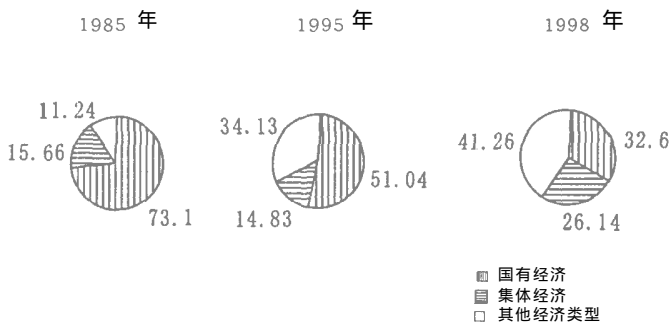


图 2 西安地区工业总产值的所有制结构变化

资料来源：《西安五十年》，中国统计出版社 1999 年版，第 343 页。

(2) 西安地区从业人员的所有制结构及其变化

表 2 西安地区全部就业人员在各经济类型中的分布

年份	合计 (万人)	国有经济		城镇集体经济		其他经济类型	
		绝对额 (人) (万人)	比重(%)	绝对额 (人) (万人)	比重(%)	绝对额 (人) (万人)	比重(%)
1985	127.01	97.93	77	29.04	22.86	0.08	0.063
1995	142.37	112.18	78.79	25.14	17.65	5.17	3.63
1997	140.6	111.17	79.07	23.35	16.61	5.67	4.03
1998	138.78	104.34	75.18	20.72	14.93	15.42	11.11

资料来源：《西安五十年》，中国统计出版社 1999 年版，第 296 页。

从 1998 年的统计资料与 1985 年、1995 年和 1997 年比较来看，西安地区从业人员的所有制结构呈现出国有经济比重相

对稳定、集体经济下降和其他类型经济上升的局面。例如，在全部从业人员中，国有经济、集体经济与其他类型经济的比重，1985 年为 77:22.86:0.063，1995 年为 78.79:17.65:3.63，1997 年为 79.07:16.61:4.03，1998 年为 75.18:14.93:11.11。

上述的西安地区从业人员的所有制结构变化中有一个现象值得人们关注，这就是西安地区国有经济在全部工业总产值中的比重已由 1985 年的 73.1% 下降到 1998 年的 32.6%，然而西安地区国有经济在全部从业人员中的比重下降速度极为缓慢，只由 1985 年的 77% 下降到 1998 年的 75.18%，出现了明显的背离。

2 西安地区国有经济产业分布趋于合理，产业结构优化初见成效。

根据 1998 年的统计数据（见表 3），西安地区国家实收资本占该行业全部实收资本比重超过 80%，处于垄断地位的行业有 5 个：纺织业，化学原料及化学制品制造业，橡胶制造业，交通运输设备制造业，电气机械及器材制造业；比重处于 55%~79%，处于主导地位的行业有 7 个：有色金属矿采选业，食品加工业，皮革、毛皮、羽绒及其制造业，家具制造业，印刷业、记录媒介的复制业，黑色金属冶炼及压延加工业，专用设备制造业；其它 20 多个行业的比重都低于 55%。

通过 1998 年与 1996 年的统计数据比较来看，国家实收资本占该行业全部实收资本比重增加 5% 以上的行业有 10 个，减少 5% 以上的行业有 12 个，其它行业基本未变。在比重增加 5% 以上的 10 个行业中，其中有 8 个行业在 1998 年是盈利行业；在比重减少 5% 以上的 12 个行业中，其中有 5 个行业

在 1998 年是亏损行业。表 3 显示，西安地区国家实收资本已开始向传统优势产业和高新技术产业集中，国有经济的产业分布开始趋于合理化，产业结构优化初见成效。

表 3 独立核算国有工业的行业结构所有制结构及变化 (1996~1998)

分 组	1996 年行业国家所有者权益占该行业全部所有者权益的比重(%)	1998 年行业国家实收资本占该行业全部实收资本的比重(%)	1998 年行业年利税总额(千元)
黑色金属矿采选业		27.4	-1645
有色金属矿采选业	75.7	73.58	13.320
非金属矿采选业	11.12		133
其他矿采选业	100		
木材及竹材采运业	100		74243
食品加工业	73.5	72.69	320293
食品制造业	75	46.54	
饮料制造业	0	53.44	348061
烟草加工业		100	5632
纺织业	88.85	85.1	-422867
服装及其他纤维制品制造业	68.21	39.6	
皮革、毛皮、羽绒及其制造业	62.2	65.3	
木材加工及竹、藤、棕、草制品业	85.24	100	
家具制造业	0.08	74.8	10430
造纸及纸制品业	29.8	48.5	34907
印刷业、记录媒介的复制业	75.7	73.54	210713

分 组	1996 年行业国家所有者权益占该行业全部所有者权益的比重(%)	1998 年行业国家实收资本占该行业全部实收资本的比重(%)	1998 年行业年利税总额(千元)
文教体育用品制造业			
石油加工及炼焦业	86.94	9	-6166
化学原料及化学制品制造业	89.6	81	
医药制造业	21.34	36.37	917477
化学纤维制造业	91.4	49.78	44636
橡胶制造业	55.9	81	-8047
塑料制品业	14.1	14	3649
非金属矿物制品业	68.6	78	-7842
黑色金属冶炼及压延加工业	91	69	-48140
有色金属冶炼及压延加工业	21.5	10.8	-8570
金属制品业	36.5	44.4	19744
普通机械制造业	67.26	53.57	-11090
专用设备制造业	71.5	79.5	-17857
交通运输设备制造业	95.4	90.9	76884
电气机械及器材制造业	81.1	84	170051
电子及通讯设备制造业	54	43.6	240955
仪器仪表及文化、办公用机械制造业	83.1	51.6	55893
其他制造业	9.4	19.7	142640
电力、蒸气、热水的生产和供应业			
煤气生产和供应业			
自来水的生产和供应业			

注：本表数据根据《西安统计年鉴》（1997、1999）计算。

3. 西安地区产业组织结构有所好转

中共十五大召开后，陕西省委、省政府在学习、贯彻、落

实十五大精神中，结合陕西实际，做出了《关于放开搞活小企业的决定》和《关于大力发展非公有制经济的决定》，并把其作为陕西省经济体制改革与发展 and 陕西省国有经济战略性调整与改组的突破口。西安地区有关政府部门和企业认真贯彻陕西省委、省政府的上述两个决定，积极调整国有企业规模结构，坚决“放小”，加快放开搞活国有小企业的步伐，与此同时，积极实施大企业和企业集团战略，扶优扶强，壮大优势企业，从而进一步促进了西安地区产业组织结构趋于合理化。

(1) 西安地区国有小企业改制步伐明显加快

从表 4 可以看出，到 1998 年底，西安市累计已有 936 户国有小企业采取股份制、股份合作制、兼并、破产、出售、联合、承包经营、合资、托管等 13 种形式进行改制，已改制的企业占全市国有小企业总数 1210 户的 77.4%，其中涉及产权置换的 707 户，占已改制企业总数的 75.5%。

表 4 西安国有小企业改制方式一览表

	户数	占改制企业总数比重(%)
合计	936	100
股份制	128	13
兼并	105	11
股份合作制	120	12.82
出售	35	3.7
联合	114	12
还本租赁	94	10

资料来源：《西安年鉴》，西安出版社 1999 年 7 月版，第 21 页；才玮辉副市长在西安市贯彻两个《决定》工作会议上的讲话，《市政通报》1999（15）第 28 页。

(2) 集中力量抓好一批大中型企业，组建了一批有活力的企业集团。

集中力量抓好一批国有和非国有大中型企业，也是西安地区近几年国有经济战略性调整与改组的一项重要任务。在西安地区有关政府部门和方面的共同努力下，西安地区大中型企业在全市工业的发展中发挥了较为积极的作用，一批非国有大中型企业迅速崛起，并成为西安地区经济发展的生力军。

从表 5 可以看出，西安地区大中型企业在全市工业中的地位及其变化呈现出以下三个特点：

大中型企业仍是西安地区经济发展的骨干，经济实力的代表，在经济改革与发展中仍起着主导作用。1998 年全市有大中型企业 186 户，比 1985 年增加了 66 户。1998 年，大中型企业占全部工业总产值的比重为 61.2%，比 1985 年提高了近 4 个百分点。

表 5 大中型企业在西安市工业中的地位及其变化

年份	大中型企业					企 业 单 位 数	工 业 总 产 值	固 定 资 产 原 值	利 总 额
	企 业 单 位 数 (个)	国 有 企 业 (个)	工 业 总 产 值 (万 元)	固 定 资 产 原 值 (万 元)	利 总 额 (万 元)				
1990	158	151	995519	1032463	85363	5.00	66.39	81.33	72.84
1991	175	166	1191203	--	--	5.54	72.76	--	--
1992	151	143	1299677	1229876	95933	4.95	71.25	81.35	74.52
1993	172	157	1642392	1443479	87830	4.77	68.49	80.86	68.95
1994	169	155	1869846	1657726	98837	4.71	65.67	77.18	61.80
1995	194	178	1946486	2699717	39205	5.32	67.41	79.89	48.86
1996	187	171	2052898	3105673	6549	5.20	62.92	78.67	20.84
1997	187	167	2095318	3308289	46565	6.13	58.63	79.93	32.19
1998	186	149	2144451	3397112	45424	23.34	61.20	80.19	30.65

资料来源：《西安五十年》，中国统计出版社 1999 年版，第 35 页。

国有大中型企业的数量仍占绝对优势，但呈逐年减少态势。在 1985 年，大中型企业共有 120 户，全为国有企业所包揽。而到了 1998 年，大中型企业共有 186 户，其中国有企业仍占 149 户，在数量上仍居绝对优势。然而有一个现象也值得人们关注，这就是从 1995 年以来，国有大中型企业的数量呈逐年减少态势。1995 年，国有大中型企业的数量达 178 户，而 1996 年、1997 年和 1998 年分别下降为 171 户、167 户和 149 户。

国有大中型企业在实力上仍居主导地位。截止 1998 年底，西安地区各类企业机器设备原值共计 453 亿元，其中国有大中型企业占了 74%。

(3) 非国有大中型企业的数量及其在经济发展中的作用近几年呈迅速递增态势

非国有大中型企业在 1990 年实现了零的突破之后，近几年呈加速发展之势。1998 年，非国有大中型企业有 37 户，比 1990 年增加了 30 户，比 1995 年增加了 21 户。

尤其令人可喜的是，随着国有经济战略性调整与改组步伐的加快，西安地区涌现出一大批规模较大的民营科技大型企业和企业集团。从西安市 1998 年评出的百强民营科技企业排序上来看，西安海星、高科集团、开元集团、大唐电信、达尔曼、高科实业、翠宝首饰集团、兄弟标准工业、长安信息、海星利达、庆安冷机、金花企业、深华企业和户县轻化电线厂列百强企业的前十四名。

上述 14 家过亿元的企业技工贸收入之和为 56.6 亿，分别占到百强企业技工贸总收入 78 亿元和全市民营科技企业总收入 100 亿元的 72.56% 和 56.6%。即占全市民营科技企业数

3.5% 的企业收入占到了全市民营科技企业收入的一半以上，占百强企业数 14% 的企业收入占到百强企业收入总和的七成多。这说明大型企业和企业集团明显成为西安地区民营科技企业的龙头企业和骨干企业，有着举足轻重的地位和作用。

4. 加快了西安地区实现国有企业股权多元化和经营机制的转变

西安地区在国有经济战略性调整与改组过程中，始终把实现国有企业股权多元化和建立现代企业制度作为一个重要任务，并取得了较大的成效。其主要特点有：

一是近几年支持国有企业进行公司改革的力度进一步加大。截止 1998 年底，有 130 户国有企业通过多种形式进行了股份制改革。

二是加快了股份合作制企业的发展。仅 1998 年，就有 120 户国有小企业完成股份合作制改革。

三是在加大国有企业改制力度的同时，按照现代企业制度的要求，积极做好国有企业改制规范化工作，从而保证了改制企业生产和经营管理的正常运行。

5. 在一定程度上激活和焕发了国有经济的活力，促进了西安地区经济与社会的稳定发展。

对国有经济进行战略性调整与改组的最终就是为了提高整个地区国民经济的运行质量，重新焕发国有经济的活力。从总体上看，西安地区国有经济战略性调整与改组基本实现了这个目的。

(1) 近几年西安地区经济连续保持了快速发展的良好势头

近几年来，由于多种因素影响，全国经济增长速度较为缓慢。然而，西安地区由于国有经济战略性调整与改组力度大，