

回 顾

——参与经济体制改革工作十五年

宋一峰

改革出版社

序

一峰同志参与经济体制改革工作十几年，在离休之后，把自己写的部分文稿汇编成册、整理出版，是件有意义的事。

文稿包括对十一届三中全会之前中央“调整、改革、整顿、提高”方针的体会和当时形势的分析；对十一届三中全会后人民生活、商业流通和对外贸易1980～1990年十年规划与改革的设想；关于工业企业生产和管理体制、财税体制、劳动制度和管理体制、社会保障体系等领域改革实践的典型调查、经验介绍、看法和建议。也包括对国外情况的介绍和分析。通过他个人的工作纪实，反映了我国经济体制改革的一段历程和前瞻。其中对旧体制的形成弊端、新旧体制转换中的问题、建立社会主义市场经济新体制的客观必然要求等的看法和资料，是有参考作用的，值得推荐。

高尚全

一九九五年六月十八日

和现代企业制度建设中的特殊作用，指出了企业集团的改革方向是公司制改造。最后，描绘了新的国有产权制度宏观管理体系，其中涉及国有资产管理体制的概念、改革必要性和目标模式，改革的原则和新体制的基本框架，以及国有资产管理基础工作。

在我看来，我国产权制度的改革和国有资产管理体制的建设，有各种观点，应当继续探讨，但总体上，应当是贯彻落实党的十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，贯彻落实国务院《国有企业财产监督管理条例》，应该说，《决定》和《监管条例》为我国的产权制度改革和国有资产管理体制建设描绘了一幅宏伟的蓝图，我体会，应坚持几条原则：

一是坚持发挥国有经济主导作用的原则。建设有中国特色的社会主义市场经济，就是要以公有制为主体，发挥国有经济的主导作用，发展和壮大国有企业的经济实力，对此，应提到政治高度来认识，这是发展社会主义市场经济的政治和经济保障。西方市场经济国家对国有资产管理的经验可以借鉴，但关键是从我国国情出发，探索具有中国特色的国有资产管理模式。

二是坚持国家的社会管理职能与国有资产所有者职能分开的原则。社会主义国家的这双重职能既是统一的，因为两者既是国家职能的一部分，又是相对分开的，因为前者是针对全社会的，主要讲求社会效益和政治目标，而后者主要针对国有企业，主要追求经济效益和国有资产保值增值目标。

三是坚持出资者所有权与企业法人财产权、法人财产权与企业经营权相分离的原则。出资者按投入企业的资本额享有所有者的权益，即资产受益、重大决策和选择管理者等权

序

应作者之邀，为本书作序。我是做实际工作的，工作之余，我浏览了全书，发现书中所阐述的问题大多是我们在实践中所遇到的现实问题，我深感在国有资产管理和现代企业制度建设过程中，有很多问题亟待探讨，我国体制改革和经济建设需要理论的指导，作者在国有产权理论方面作了大量有益的探索。

作者从回顾我国15年来的经济体制改革历程入手，引出对国有产权问题的思考，在比较了世界各国学者的产权理论和观点后，提出了自己对产权概念的理解，阐述了产权的基本性质、功能和运作效率，以及产权制度的主要内容；描述了我国国有产权制度的现状、缺陷、原因和创新趋势。作者客观评价了改革以来为增强国有企业活力、促进企业转换经营机制所采取的一系列措施，特别是肯定了承包制、租赁制在企业改革中的积极作用，同时也指出其局限性，并引申出建立现代企业制度是我国企业改革和产权制度改革的必然趋势。作者分微观、中观和宏观3个层次论述了我国国有产权制度改革框架，首先从微观层次论述了股份制与现代企业制度建设的关系、现代企业制度的基本特征和组织形式，以及我国企业股份制改造的特点、难点和基本原则；在中观层次上，阐述了企业集团问题，指出了企业集团在产权制度改革

利；企业拥有包括国家在内的出资者投资形成的全部法人财产权，成为享有民事权利、承担民事责任的法人实体，以其全部法人财产，依法经营，自负盈亏，照章纳税，对出资者承担资产保值增值的责任。在此基础上，建立科学的企业领导体制和组织管理制度，调节所有者、经营者和职工之间的关系，形成激励和约束相结合的经营机制。

四是坚持“国家统一所有、政府分级监管、企业自主经营”的原则。积极探索国有资产管理 and 经营的合理形式和途径，加强中央和省（自治区、直辖市）两级政府专司国有资产管理的机构，有关部门对其分工监管的企业的国有资产要负起监督职责，根据需要可派出监事会，对企业国有资产保值增值实行监督。国有资产管理体制的设立应保障企业经营自主权，促进企业提高经济效益。

无论如何，这是一本值得一读的书。它启发我们来共同探索我国国有产权制度的未来，这是建立社会主义市场经济体制的关键和基石。

张佑才

目 录

第一章 绪论——中国国有产权制度改革的历史回顾	(1)
(一) 15年国有企业产权制度改革历程的回顾.....	(1)
(二) 建立现代企业制度，是15年来企业产权 制度改革的继承和发展.....	(7)
(三) 本书的结构.....	(11)
第二章 产权与产权制度的基本理论.....	(12)
第一节 产权概念的历史发展.....	(12)
第二节 产权的基本性质.....	(19)
第三节 产权的功能.....	(22)
第四节 产权的运作效率.....	(25)
第五节 产权与产权制度.....	(26)
第三章 中国传统国有产权制度的特点及产权制度创新	(31)
第一节 产权界定不充分的原因.....	(31)
第二节 我国国有企业制度的特殊产权结构.....	(33)
第三节 企业产权制度的创新.....	(35)
第四章 国有大中型企业的承包制及其局限性.....	(41)
第一节 承包制的概念、内容和形式.....	(41)
第二节 承包制的积极作用及其缺陷.....	(55)

第三节	承包制与产权制度.....	(63)
第五章	国有中小型企业的租赁制及其局限性.....	(67)
第一节	租赁经营责任制的概念、特点和形式...	(68)
第二节	租赁经营责任制的积极作用及缺陷.....	(75)
第三节	租赁经营责任制的完善.....	(82)
第六章	国有企业股份制与现代企业制度.....	(86)
第一节	国有企业股份制试点.....	(86)
第二节	股份制与现代企业制度的关系.....	(92)
第三节	建立现代企业制度.....	(101)
第七章	企业集团与产权制度改革.....	(112)
第一节	企业集团一般及其在我国的发展.....	(113)
第二节	我国企业集团产权制度改革.....	(124)
第三节	企业集团的公司制改造.....	(135)
第八章	新的国有产权制度宏观管理体系.....	(141)
第一节	国有资产管理体制的基本内容.....	(141)
第二节	国有资产管理体制改革的必要性及 目标模式.....	(143)
第三节	改革国有资产管理制度的基本原则.....	(145)
第四节	国有资产管理的双重任务.....	(146)
第五节	国有资产管理新体制的基本框架.....	(147)
第六节	加强国有资产管理体制改革的基础性 工作.....	(150)
后记	(153)

第一章 绪论——中国国有产权制度改革的历史回顾

（一）15年国有企业产权制度改革历程的回顾

十一届三中全会以来，在邓小平同志“改革、开放”的总方针指引下，我国经济体制改革一直以增强国有企业的活力为中心逐步展开。根据15年来国有企业产权制度改革重点和内容的不同，我们把15年来我国国有企业产权制度改革大致分为5个阶段，即（1）1979～1980年扩权让利试点阶段；（2）1981～1982年的经济责任制阶段；（3）1983～1986年的利改税阶段；（4）1987～1990年的企业承包经营责任制阶段；（5）1992年开始的转换企业经营机制阶段。这5个阶段的改革从不同角度对传统体制的弊端起到了抑制和克服的作用，在增强企业活力的基础上发展了生产力。同时也提高了人们对市场取向改革的自觉性，为深化改革，总体配套推进创造了物质和精神条件。我们这种从中国实际出发，摸着石头过河的渐进式改革，基本上做到新旧体制的平稳过渡，并取得了举世瞩目的初步成就。

第一阶段：1979～1980年扩权让利试点阶段。企业改革从十一届三中全会以前就开始了。1978年10月四川选择了宁江机床厂等6个企业进行扩权试点。十一届三中全会之后，1979年5月，国家经委、财政部等6个单位在北京、天津、上

海选择首都钢铁公司、天津自行车厂、上海柴油机厂等8个单位进行扩大企业自主权的试点。1979年7月，国务院发布了扩大国营工业企业经营管理自主权、实行利润留成、开征固定资产税、提高折旧率和改进折旧费使用办法、实行流动资金金额信贷等5个文件，要求地方部门按照统一规定办法选择少数企业试点。1979年底，试点企业扩大到4200个，1980年又发展到6000个，约占全国预算内工业企业数的16%，产值的60%，利润的70%。

第二阶段：1981～1982年经济责任制阶段。1980年12月中央工作会议对三中全会以来的经济改革作了充分的肯定，同时指出，当前经济工作要以调整为中心，改革要服从调整，有利于调整。鉴于1979年、1980年连续两年出现巨额财政赤字，中央提出了增加财政收入、减少财政赤字的要求。各地为了落实财政上缴任务，在扩权让利试点的基础上，对工业企业试行利润包干的经济责任制。1982年4月全国工交会议肯定了经济责任制。1981年12月和1982年11月国务院批转了国家经委等单位拟定的《关于当前完善工业经济责任制问题的通知》等文件。文件提出：经济责任制是扩权的继续和发展，它是在国家计划指导下，以提高社会经济效益为目的，实行责任权利紧密结合的生产经营管理制度。文件提出了要着重解决的重要问题：认真贯彻计划经济为主，市场调节为辅的原则；努力搞好企业内部的经济责任制；正确处理国家、企业、职工三者利益；把完善经济责任制和企业技术改造结合起来。到1981年底，全国实行经济责任制的工业企业达42000多个。

第三阶段：1983～1986年利改税阶段。1983年4月国务院批转关于国营企业利改税试行办法的通知。以利改税来确

定国家和企业的分配关系，从而处理好企业和国家的关系。通知规定了国营企业实行第一步利改税的办法。在有盈利的国营大中型企业，均根据实现的利润，按55%的税率递交所得税。企业所得税后的利润，一部分上交国家，一部分按照国家核定的留利水平留给企业。上交国家的部分，根据不同企业的情况，可以分别有取递增包干、固定比例和调节税等方式上交。国有小企业，根据实现利润，按八级超额累进税率交纳所得税。税后企业自负盈亏，国家不再拨款；税后利润较多的企业，国家可收取一定承包费。1984年9月国务院又批转财政部关于在国营企业执行利改税第二步改革的通知。第二步利改税于1984年10月1日执行，第二步利改税设想完全以税代利，将当时的工商税按照纳税对象划分为产品税、增值税、盐税和营业税，将第一步利改税设置的所得税和调节税加以改进，增加资源税、城市建设税、房产税、土地税和车船使用税。以企业1983年实现利润为基数，在调整由于变动产品税、增值税、营业税率以及开征资源税而增加的利润之后，作为核定的基期利润。基期利润扣除55%所得税和1983年合理留利部分后，占基期利润的比例，为核定的调节税率。国有小型企业，按新的八级超额累进税率缴纳所得税后，一般由企业自负盈亏。实质内容是，企业征收所得税后，保留了一户一率的调节税。由于当时并未从理论上认清如何处理国家和企业之间的关系，加上宏观经济环境的强烈波动，利改税事实上未全面推广。

这一阶段要求继续扩大企业自主权。1984年5月国务院颁发了《关于进一步扩大国营工业企业自主权的暂行规定》，规定扩大企业10项自主权：（1）生产经营计划权；（2）产品销售权；（3）产品定价权；（4）物资选购权；（5）资金使用

权；（6）生产处置权；（7）机构设置权；（8）人事劳动权；（9）工资奖金使用权；（10）联合经营权。1985年9月，国务院批转了国家经委和国家体改委制定的《关于增强大中型国营工业企业活力若干问题的暂行规定》的通知，通知作出了14条规定。1986年12月，国务院又颁布若干关于深化企业改革增强企业活力的若干规定，要求认真落实搞活企业的有关政策规定，把它作为考核评价各级政府部门和领导人的一项重要内容。

第四个阶段：1987～1990年企业承包经营责任制。这一阶段企业改革的思路是探索政企职责分开、企业所有权与经营权适当分离的路子。实现两权分离的具体途径是在大中型企业中实行承包经营责任制，在小型企业中实行租赁经营责任制。1986年12月国务院《关于深化企业改革增强企业活力的若干规定》中又指出，要推行多种形式的经营承包责任制，给承包者以充分的经营自主权。1987年大中型企业普遍推行企业承包责任制。承包制以“包死基数、确保上交、超收多留、欠收自补”的基本原则来确定国家和企业的分配关系。其主要形式有：（1）双保一挂。双保是：一保上交税利；二保批准的技术改造项目。一挂是：工资总额和实现税利挂钩。（2）上交利润递增包干。在核定上交利润基数的基础上，逐年按规定递增率向财政上交利润。（3）上交利润基数包干，超收分成。即确定企业上缴利润基数，超收部分按规定进行比例分成或分档分成。（4）微利亏损企业的利润包干或亏损包干。（5）行业投入产出包干。实行的有石油、煤炭、石化、冶金、有色金属、铁路、邮电、民航等部门。据对全国28个省（自治区、直辖市）和7个计划单列市的统计，预算内工业企业90%以上实行了承包经营，其中实行承包经营的大中型企

业在95%以上。从实施情况看，1988年实行承包经营的企业，95%完成了承包合同，成功率是很高的；1989年，承包合同完成率下降为不到80%；1990年进一步下降为不到70%。这暴露出承包制致命的弱点，如承包基数难以科学合理；企业短期行为严重，缺乏约束机制；企业包盈不包亏；企业发展后劲严重不足；政府和企业责任不清等，最主要的问题是：包死基数无法适应急剧变化的经济发展。

第五阶段：1991年至今。这一阶段企业改革的基本思路是：转换企业经营机制，使企业成为自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的法人实体。其实在企业改革的每个阶段上，企业改革的内容和方式是交叉重叠的，国有企业组织结构调整，国有资产重组和转换企业经营机制的股份制改革在1984年起就展开了。北京天桥股份公司先进行了股份制的试点，广州、上海等地的少数企业进行了本厂职工发行内部股票的试点。截至1993年底，按照规范化的要求进行股份制试点的企业达到3000多家，在上海和深圳上市的股份公司由1992年的55家增加到181家，股票市价总额约4000亿元。上海石化总厂、青岛啤酒厂等6家已在境外上市，共筹集资金84亿港元。股份制的进展是同商品经济的发展密切相联的，由于我国商品经济发展很不充分，各类生产要素市场不健全，许多企业并没有成为独立的法人实体。这主要是由于缺乏必要的知识和经验，试点的立法、管理办法和监管机构建设没有跟上。这些股份制试点的企业具有小企业多，大型企业少，集体所有制企业多，全民所有制企业少；企业内部职工持股的多，公开发行股票少；股权结构中，国家股权多，其他股权少。到1994年底，全国34个省区市和计划单列市共有各种类型的股份制试点企业3220家（不包括乡镇企

业中的股份合作制和中外合资、国内联营企业)。其中工业企业1781家,占试点总数的55%;商业企业942家占30%;金融企业171家,占5%。此外,建筑企业58家,交通运输企业28家,其他行业企业240家。在这些企业中,原属于集体所有制的企业占63%;原属于全民所有制企业占22%。实行股份制以后,法人持股的企业380家,占12%;内部职工持股的企业2751家,占85%;向社会公开发行股票的企业89家,占3%。89家试点企业共公开发行人民币股票12.86亿元,人民币特种股票(B股)2.8亿元。试行股份制企业大体有以下几种:企业间互相参股持股,形成股份制企业;企业向内部职工集资,转换成股份制企业;向社会发行股票、筹集资金,扩建或新建企业;劳动者集资入股兴办股份制企业。股份制试点有效地发挥了筹集资金、明晰产权关系、强化财产约束、资产重组、结构调整等功能;但也存在着若干问题,如法律法规不健全,股份制具体操作不规范,国有资产严重流失等。

1990年9月中央工作会议和七届人大第四次会议通过的《国民经济和社会发展规划和第八个五年计划纲要》明确强调把增强企业特别是全民所有制大中型企业活力,转换企业经营机制,使企业走向市场;作为深化经济体制的中心环节。在深化企业内部改革方面,包括企业领导体制的改革、劳动人事和分配制度的改革,主要是打破“铁饭碗”和“大锅饭”,克服平均主义,建立企业内部竞争机制,充分调动职工积极性;改革经营管理方式,增强企业面向市场、参与商品竞争的能力。同时,提出全面贯彻落实《企业法》赋予企业的各项权利,1992年7月23日国务院颁布了《全民所有制工业企业转换经营机制条例》。近两年来,企业改革理论进一

步完善，其标志是：找到了企业实现自负盈亏的现实途径，明确提出理顺产权关系，实现政企分开；政府作为企业所有者和作为宏观经济调节者以及行政管理者三重职能，三种机构必须分开已成为各方面的共识。此外，还明确提出了“体制决定机制、机制决定活力、活力最终决定企业效益”的思想，认为要从根本上解决国有企业效益不好、活力不足的问题，就必须转换经营机制，改革宏观管理企业的体制，使企业走向市场。在实践方面，涌现出一大批在转换经营机制方面示范性较强的国有企业，即133家国家一级企业，它们的共同特点是：企业自主权落实得比较好；国家和企业关系处理得当；企业自身机制比较健全；敢于面向市场，参与竞争；经营上多角化、集约化和集团化；有一支高素质的经营管理队伍。

党的十四大确定我国经济体制改革的目标是，建立社会主义市场经济体制，并明确指出，转换国有企业特别是大中型企业的经营机制，把企业推向市场，增强它们的活力，提高它们的素质，是建立社会主义市场经济体制的中心环节。市场经济对企业的本质要求是使企业成为自主经营、自负盈亏，自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争主体。

（二）建立现代企业制度，是15年来企业 产权制度改革的继承和发展

党的十四届三中全会通过的《中共中央关于社会主义市场经济若干问题的决定》勾画了新经济体制的宏伟蓝图，《决定》指出现代企业制度是社会主义市场经济体制的基础，建立现代企业制度是我国国有企业改革的方向。

第一，建立现代企业制度，是企业产权制度改革基本取

向的继承。一是改革目标的继承。党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》指出，企业改革的目标是“使企业真正成为相对独立的经济实体，成为自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产者和经营者，具有自我改造和自我发展能力，成为具有一定权利和义务的法人”。十多年来，企业改革一直是经济体制改革的中心环节。通过《企业法》、《全民所有制工业企业转换经营机制条例》的逐步完善，使企业成为依法自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的商品生产和经营单位，成为独立享有民事权利和承担民事义务的企业法人，成为企业改革的目标。这也是建立现代企业制度的核心内容。二是企业行为方式市场取向的继承。十几年来，从国有企业相对独立到独立的商品的生产者和经营者，直到把企业推向市场，就是要改变企业附属于政府的行为方式，变为进入市场竞争、求生存、求发展的行为方式。现代企业制度就是一种适应市场经济要求的企业制度。三是政企职责分开原则的继承。党的十二届三中全会提出，实行政企职责分开方式的探索，既有成功的经验，也有不成功的教训。但在实践中逐步形成了政企分开的思路，即在政资分开的前提下，实行政企职责分开。政企职责分开，已成为现代企业制度的重要内容。四是所有权与经营权分离要求的继承。改革开放以来，从扩大企业自主权开始，逐步提出了两权适当分离的思想，并进行了一系列的实践探索。在发达国家，两权分离早已是不容否认的客观存在。正像马克思指出的那样，“资本主义生产本身已经使那种完全同资本所有权分离的指挥劳动比比皆是”。 资本主义市场经济条件下可以实

现的两权分离，社会主义市场经济条件下同样可以实现两权分离。我们所要研究和探索的是实现国有企业两权分离的形式，那么最终确立两权分离的实现形式就是建立现代企业制度。

第二，建立现代企业制度，是企业产权制度改革实践的发展。企业产权制度改革的实践，既有阶段性，又有连续性。如前所述，企业改革经历了放权让利、第二步利改税、实行承包经营责任制、转换企业经营机制等不同阶段。每一步改革，不仅为下一步改革积累了经验，也为下一步改革打下了基础。每项改革措施，都是针对前一阶段改革的重点和难点提出的。可以说，没有15年来改革取得的成就，就没有建立现代企业制度的基础。没有改革实践的探索，就没有改革理论的发展。从政策调整到制度创新，从单项改革到综合配套改革，从企业改革的阶段目标到把确立企业改革目标同建立社会主义市场经济体制总目标的结合，都是企业改革的创新，都是企业改革的新发展。

第三，建立现代企业制度，是企业产权制度改革认识的深化。企业产权制度的改革措施的深化是建立在认识深化的基础之上的。现代企业制度的提出，是15年来企业改革认识深化的结晶。以下几个概念的提出就是认识上的深化和飞跃：

（1）现代企业制度概念的形成。党中央提出建立现代企业制度有一个酝酿过程。党的十四大报告虽然没有提出现代企业制度，但明确提出了国有企业要成为法人实体和市场竞争的主体，这是现代企业制度的核心。江泽民同志1994年8月24日在华北、东北地区部分大中型企业座谈会上的讲话提出了加强国有资产管理，逐步建立现代企业制度的要求。紧接着在9月29日江泽民同志在中南、西南十省区经济工作座谈会

上的讲话中提出：“建立适应社会主义市场经济体制的现代企业制度，是实现公有制与市场经济有机结合的重要途径。现代企业制度，是以规范和完善企业法人制度为核心的产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的制度。这是一项艰巨复杂的任务，必须积累经验，创造条件，逐步推进。”党的十四届三中全会《决定》把建立现代企业制度作为企业改革的方向提了出来。（2）产权概念的提出和丰富。党的十四大第一次在党的报告里提出要理顺产权关系。何为产权？在一段时间内认识很不一致。通过产权转让的实践和理论上的探讨，逐步丰富和明确了产权的一些基本内涵。（3）企业法人财产权概念的明确。从所有权和经营权分离的探讨，到企业法人财产权的提出，经过了一个漫长曲折的过程。在起草《监管条例》过程中，通过研究、比较法人财产权与国家所有权、企业经营权、法人财产支配权、企业法人所有权等不同概念的联系与差异，确定法人财产权这一概念，使之能准确的表达内涵，避免了概念混乱和歧义，有利于企业真正成为法人。这是理论上的重大突破，也是认识上的飞跃。

第四，建立现代企业制度，是企业产权制度改革总水平的提高。深化企业产权制度改革，必须解决深层次的矛盾，理顺产权关系，实行政企分开，确立企业的法人地位，落实企业法人制度，都需要从企业内部和外部、从宏观和微观两个方面进行综合配套改革。这既有理论上突破的难点，也有实际操作中难度，必须从整体上推进改革。建立现代企业制度的提出，标志着企业改革进入了一个新的阶段，是企业改革总体水平的提高。建立现代企业制度是一项艰巨复杂的系统工程，内容十分丰富，又是相互关联的。要改变过去那种单项突破的改革办法。从整体上推进各项改革措施。国务院决