

改革开放以来上海国有企业 产权改革的历史分析

● 孙会岩 周璐

[摘要] 上海国有企业产权改革是沿着“政府退出”与“市场进入”的路径进行的,采用渐进式的方式进行改革,在政府的推动下,逐步建立现代企业产权制度。在产权改革过程中积累了丰富的经验,这对于上海完善社会主义市场经济体制、深化经济体制改革具有十分重要的现实意义。

[关键词] 上海国有企业;产权改革;历史分析

[中图分类号] F271 [文献标识码] A [文章编号] 1009-928X(2011)07-0015-04

上海是国有企业最集中的地方,各种类型的国有企业为上海乃至全国经济的振兴和发展作出过巨大的贡献。但是在传统的计划经济体制的束缚下,企业缺乏活力,成为政府机关的附属物,经济效益很难完全发挥。党的十一届三中全会后,国有企业产权改革成为国家经济体制改革的重要内容。根据中央的部署,加之自身的大胆创新,围绕产权这一环节,上海对国有企业进行了一系列改革,成为国有企业产权改革突破旧体制难点的积极探索者。将上海国有企业产权改革的历史进程进行经验总结,对于上海完善社会主义市场经济体制、深化经济体制改革具有十分重要的现实意义。

一、上海国有企业产权改革的历史脉络

改革开放后,上海国有企业产权改革的基本思路是对政府与企业之间在权利分配关系上的调整,基本上是沿着改变产权的所有制性质、所有制结构以及权能分解的先后序列推进,其过程大致分为六个阶段。从总体上看,上海国有企业产权改革呈现一个螺旋式上升的趋势。

(一)“放权让利”为主的改革萌动时期(1978—1984)

1978年12月,党的十一届三中全会后,“放权让利”政策的试行成为国有企业产权改革的起点。为了发挥市场的调节和辅助作用,上海在1979年创建了生产资料交易市场,^[1]从1980年起在44个企业率先试行了“独立核算、国家征税、自负盈亏”的以税代利办法^[2]。到1982年为止,上海市经委和建委系统所属11个主要工业局1839个企业都实行了利润留

成制度^[3]。1983年,上海市从标准件公司试点行政性公司改为企业性公司,推进企业主管局简政放权、转变职能的改革探索。^[4]1984年7月,国务院决定在全国普遍推行第二步利改税,继续扩大企业国有企业自主权。随后,“上海郊县的50个国营小企业也进行了以利改税的实验”^[5]。放权让利式的产权改革改进了微观层面的企业激励机制,在此期间,虽然上海仍然有着浓厚的计划经济体制的供给色彩^[6],政府部门仍控制着国有企业生产的主要部分,大部分定价权仍在政府部门手中,但为以后国有企业全面实行利改税制度打下了一定的基础。

(二)“两权分离”为主的改革探索时期(1984—1988)

1984年10月,党的十二届三中全会提出“所有权同经营权是可以适当分离的”的论断后,上海结合本地区实际,拟定了《关于本市改革试点企业贯彻进一步扩大国营工业企业的暂行规定的若干实施意见》,简称“扩权十二条”。在此推动下,上海的国有企业“由单一调整国家与企业的分配关系,逐步趋向配套改革”^[7]。国有企业开始承包经营责任制的试点,改革企业的领导体制是这个时期产权改革的重要方面。到1986年底,上海实行厂长负责制的企业已由三年前的61家,迅速扩至1000多家。^[8]1987年,承包经营责任制试点从集体小企业推进到465家大中型企业,年底上海国有企业1732家全面实行承包经营责任制。^[9]上海的国有企业改革也逐步向纵深推进,产权交易引起决策部门重视,企业兼并或产权转让开始进入高层决策视野。产权改革探索初步取得了一

些成果和经验,但更多仍表现为企业在实践中的自主探索,带有较浓厚的自发性或随意性;特别是企业兼并并非由市场推动,而往往由政府牵头甚至包办,这实际是传统体制模式的典型反映。此外,兼并作为产权交易的唯一形式,交易程序亦不规范,交易过程比较混乱。“两权分离”的思路是试图不触动国有制本身的条件下使国有企业在经营体制上具有更大的灵活性。但这无法真正解决国有企业的问题。

(三)“承包经营”为主的改革徘徊时期(1988—1992)

1988年9月,党的十三届三中全会后,上海根据中央“稳定物价、压缩投资、控制消费、调整结构、深化改革”的要求,以国有企业为重点,全面推行承包经营责任制,形成了承包面广,承包期长,基数较为合理的新特点。^[10]这一时期产权转让也在更大范围展开,企业兼并进一步推开。1988年上海开始实行产权交易,1990年12月19日上海证券交易所正式成立。截至1991年底,全国范围内近百家企业进行了向社会公开发行股票试点,“上海达到20家,股金总额为20.15亿元”^[11]。邓小平在南方谈话中充分肯定了股份制的形式,在此鼓励下,上海股份制企业进入了快速发展的阶段,市委市政府更将其列为转换经营机制、深化企业产权改革的重点。上世纪80年代后期出现的严重通货膨胀,延缓了上海国有企业产权改革进程。在此过程中,上海的国有企业产权改革取得一些成绩,但是承包制也导致不少企业为了完成上缴任务掠夺性地利用资源;承包制并未触及国有企业的产权问题,经济体制改革期待新突破。

(四)“公司制”为主的改革探索时期(1992—1997)

1992年10月,党的十四大正式提出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济,^①并提出了要把上海建成“一个龙头、三个中心”的战略决策。接着,党的十四届三中全会又提出国有企业改革的新思路:“着力进行制度创新,建立现代企业制度”。1993年12月,中华人民共和国第一部《公司法》出台。1994年5月,江泽民在上海视察工作时指出“上海很有条件搞好现代企业制度的试点”,^[12]并希望上海国有企业加大改革力度,为全国国有企业提供有益的经验。这一时期上海国有企业产权改革主要表现在:第一,建立现代企业制度,解脱国企的历史包袱。上海在1994年开始推出140家国有企业进行现代企业制度试点,1996年扩大到250家,覆盖上海市80%国有资产。^[13]第二,上海国企产权改革结合资产重组“抓大放小”,优化企业结构。对大型重点企业,以收

购兼并作为手段,使优势企业迅速扩张成大集团。^[14]对中小企业则采取“进一步放活”的策略,关停并转;同时成立上海产权交易所,发挥社会中介作用,促进产权交易的市场化和规范化。^[15]第三,国有资产管理体制框架基本形成,公司改造大体完成。1993年7月,上海在全国率先成立了国有资产管理委员会,统一管理全市国有经营性资产。但当时的上海市国资委并不能行使所有权职能,还算不上是一个真正的出资人机构。就总体而言,此期的产权改革仍然存在明显的形式单一、交易混乱和政府主导等问题。

(五)“现代企业制度”为主的深度探索时期(1997—2002)

1997年9月,党的十五大提出“要从战略上调整国有经济布局”,用3年左右的时间,力争使大多数国有大中型骨干企业初步建立现代企业制度。1999年9月,党的十五届四中全会通过了《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》提出要大力发展股份制公司,通过国有控股和参股来实现国有经济对国民经济的控制力。早在1997年4月,上海市政府就提出年内要组建100家发起设立股份有限公司的工作目标,并要求股份制改革搞好“两个服务”,抓好“两个结合”。在国有资产的运营方面,加大授权经营的力度,优化保值增值的考核指标体系。在国有资产管理方面,推进国有资产经营预算试点,实现清产核资工作的日常化和制度化。到2000年,委托监管单位国有资产占市属行政事业单位国有资产总量的72%^[16]。国资管理体制改革进入以建立现代产权制度、理顺产权关系、规范产权交易为核心的新阶段。党的十五大开启了国有企业产权改革的新时代,加速了上海的所有制结构调整,启动了国有企业推进股份制改革,实现产权多元化的改制。上海国有企业总户数逐渐减少,资产逐步向优势企业集聚。1997年之后,上海国有企业产权改革工作全面展开,并且产权改革从小型国企开始向中型甚至是大型国企蔓延。

(六)“产权战略调整”的改革新时期(2002年以后)

2002年11月,党的十六大提出在坚持国家所有的前提下,建立中央和地方两级国有资产管理体制。接着,党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,首次明确提出要建立现代企业产权制度。这期间上海国有企业产权改革在不同层面得以实质性展开:首先,同业整合,做大做强百联集团模式。其次,国有股减持。^②第三,推动异地产权交易。2002年组建上海证券交易所温岭分所,紧接着国内11家产权交易机构签署

战略合作协议,并成立上海联合产权交易所,成为国有产权有序流转、国内外各类资本进入或退出的重要平台。第四,进一步寻求国有资产保值增值的有效途径。2007年,上海市国资委提出将深化国资国企改革、进一步完善企业法人治理结构、健全国有资产出资人制度和监管体系,作为切实增强国有经济的竞争力和控制力的有力抓手。除以上措施外,还在包括宏观调控、财税和金融机构等其它相关领域进行了配套改革。这些都对上海国有企业建立现代企业产权制度起到了积极的推动作用。如今,上海国有企业数量虽然减少了,但国有企业的整体素质和竞争力不断提高。

二、上海国有企业产权改革的特征分析

上海国有企业产权改革的本质就是政府、企业、市场之间关系的重新定位与调整。回顾上海国有企业产权改革的历史进程,以政府推动和增强市场内生动力为方向,沿着“政府退出”与“市场进入”的路径运行。

(一)“政府主导”是国企产权改革的基础

产权改革最重要的力量来源是国家。必须看到,在改革开放的一定历史时期,在市场经济尚不成熟的发展阶段,上海市政府一定程度担当了国有企业的市场主体角色,行使了重组、运营国资、推动国企上市等重要职能,可以说支撑着上海国有企业产权改革的基础正是政府的主导;第一,政府是国有企业产权制度改革的发动者和推进者。在这个过程中,有些是中央政府决策以后推动进行的,有些是上海地方政府试点推行后得到中央政府肯定,然后在全国推行的;第二,政府设置了国有企业产权制度改革的方向和准则。社会主义制度与党的领导是不可动摇的基本原则,一切国有企业改革都应该有利于而不能损害这些政治原则;第三,政府以制度供给者身份,通过法律、法规、政策等手段,为国有企业产权制度改革提供制度安排或制度环境;第四,政府通过控制制度供给的准入条件,限制或促进企业自身的制度创新活动。一方面政府通过限制产权制度改革的准入,使企业自身的产权制度改革活动控制在政府允许的范围内。另一方面通过放松准入条件,促使企业诱致性产权制度创新活动的发生,激活企业制度创新活力,并通过政府行为提高其规范化、制度化水平。

(二)“渐进式推进”是国企产权改革的基本方式

上海国有企业产权制度改革首先从放权让利开始,目的是通过提高企业自主权增强企业活力。由于放权让利只是涉及政府与企业的权利分配,而且是扩大了企业自主权,因此,改革比较容易得到推行。

通过放权让利,提高了企业的自主权,同时也提出了企业的责任问题。继而实施的承包制改革,则在进一步扩大企业自主权的同时,强化了企业自身的责任,要求企业为经营行为承担盈亏责任。在承包制基础上实施的转化企业经营机制的改革,使改革由表层进入深层,加大了企业改革的压力和难度。进而展开的公司制改造和现代企业制度建立,则涉及到了企业最核心的也是最困难的产权制度改革问题。尽管国有企业产权制度改革现在还没有完成,但人们已经普遍认同了改革的必要性,改革也在不断实施和推进中。从产权角度看,这个过程实际上是中央向上海地方、部门和企业放权让利的渐进过程,是企业剩余控制权和剩余索取权享有主体的多元化从默认识到肯定的渐进过程。

(三)“制度变迁”是国企产权改革的源动力

国有企业的产权改革必须适应我国经济市场化改革的推进和整个制度环境的形成,如果产权改革单方面推进而缺少行业管制或没有确立游戏规则,新的进入者将很难成功,或者将形成新的垄断。纵观上海国有企业的产权改革历程,其实质就是伴随市场制度的演进、发展,国有企业逐渐适应制度环境成为市场主体的过程。最初放权让利给企业,旨在激发企业生产经营的积极性,同时也给予企业有条件地进入市场的机会。而公司制改革无疑是要让国有企业成为真正的市场主体,市场经济中的经济主体都应当是市场主体。改革开放以后,上海在进行国有企业产权改革的过程中制定了一系列的制度和法规:首先以制度的形式明晰政府权力,界定政府产权,限制政府权力的范围,提升政府提高基础设施服务的能力,使政府有效实施基本经济职能。其次是推进国有企业产权制度改革,逐步将处于竞争性领域的多数国有企业民营化,使政府逐渐退出微观经济领域。这些都为国有企业产权改革提供了很好的制度环境,推进了上海国有企业产权改革的市场化进程,促进了经济的发展。

三、深化上海国有企业产权改革的思考

改革开放以来,上海国有企业的产权结构在宏观和微观上都发生了深刻的变化。通过对上海国有企业产权改革的历史分析,总结其中的经验,对于完善社会主义市场经济体制、深化经济体制改革具有十分重要的现实意义。

(一)对中国国情的科学认识是国有企业产权改革的根本依据

党的十一届三中全会以前相当长的时间里,由于客观历史条件的限制,党对社会主义的认识受到

苏联模式的影响,加之经济建设经验的不足,指导思想存在片面性,强调要使公有制成为国家的经济基础,这种单一的产权制度严重脱离了中国的国情,超越了社会主义初级阶段的实际情况。党的十一届三中全会以后,我们党开始清醒的认识我国的基本国情,逐步形成我国处于并将长期处于社会主义初级阶段的科学判断。在此基础上,认识到社会主义生产关系的发展并不存在一套固有的模式,并把国有企业产权改革同社会主义初级阶段内在地联系起来。上海在实行国有企业产权改革的过程中,虽然人们对如何实行产权改革常有争论,但是都能认识到不进行产权改革国有企业就没有出路,大胆探索,不断创新,建立并完善了现代企业产权制度,取得了国有企业产权改革的重大突破。

(二)中国共产党领导下的基本经济制度是国有企业产权改革的重要保障

党的领导是我国改革开放取得成功的根本保证。要完善社会主义市场经济体制,推进各方面体制改革创新,必须毫不动摇地坚持党的领导的核心地位,加强和改善党的领导,保证改革开放沿着正确的方向前进。党的十七大明确指出:“完善基本经济制度,健全现代市场体系。深化国有企业公司制股份制改革,健全现代企业制度,优化国有经济布局 and 结构,增强国有经济活力、控制力、影响力。”30多年的上海国有企业产权改革就是以坚持中国共产党领导下基本经济制度为导向,在中国市场经济的法律轨道上,走适合本地市情和发展需要的探索创新之路。

(三)基层经验的探索是国有企业产权改革的强大动力

在过去的30多年里,国有企业产权改革的许多有益的举措都是来自基层的探索。改革开放初期,上海的原有优势是相对于全国其他地区,产业工人比重和素质较高,有着依托高校、科技、产业和经贸等体系的对外联系,各行业公司和局都有一批熟悉业务并能把握全局的业务干部。在中央路线方针政策的指引和市委市政府领导下,上海市立足原有基础,充分尊重群众的首创精神,抓住机遇进行大胆探索改革和创新,把自下而上和自上而下推进改革结合起来,牢固确立人民群众的经济主体地位,充分尊重人民群众的首创精神和利益诉求,充分发挥人民群众参与改革的积极性和创造性,因而能够获得好的成效。

(四)解放思想、突破传统所有制观念的束缚是国企产权改革的思想源泉。

意识形态是影响并制约一个国家或地区制度变

迁、经济增长的根本性原因。30多年来,正是在坚持不断解放思想,一切从实际出发,尊重群众首创精神,鼓励大胆探索、实践和创新的基础上,我们党坚决冲破传统所有制观念的束缚,借鉴国际国内的经验教训,不断深化、丰富和完善现代企业产权理论,带来了国有企业的蓬勃发展。可以说,国有企业产权改革与意识形态的突破密切相关,没有思想的解放,没有突破意识形态,就没有国有企业产权改革乃至整个经济体制改革的重大突破。

参考文献:

- [1] [2][8][9][12][13]陶柏康.上海经济体制改革史纲(1978—2000)[M].上海:文汇出版社,2006.8.36.49.11.122.16.
- [3]上海劳动局.劳动工资制度的改革[A].上海经济体制改革十年[C].138.
- [4]周晓庄.上海国资国企30年改革:成就、经验与前瞻[J].上海经济研究,2008(11).
- [5]贺镐圣.上海经济改革十年[M].上海:上海人民出版社,1989.32.
- [6]孙怀仁.上海社会主义经济建设发展简史(1949—1985)[M].上海:上海人民出版社,1990.744.
- [7]徐建刚.上海经济体制改革[M].上海:上海人民出版社,2004.27.
- [10]上海经济年鉴1989[M].上海:三联书店上海分店,1989.74.
- [11]熊月之.上海通史:第十二卷[M].上海:上海人民出版社,1999.377.
- [14]杨学富.近五年上海工业经济改革回顾[J].上海综合经济,1997(8).
- [15]上海经济年鉴1998[M].上海经济年鉴社,92.
- [16]上海经济年鉴2001[M].上海经济年鉴社,79.

注释:

- ①十四大报告还将我国全民所有制企业由国营企业改称国有企业,标志着国家对全民所有制企业拥有所有权,但企业的经营活动应该市场化,政府不得直接经营企业或干涉企业经营事务。
- ②2001年7月,北生药业等首开国有股减持先例后4个月,中国证监会突然宣布停止执行有关国有股减持的规定。直到十六大之后又重新开始实施国有股减持。

作者单位:孙会岩:中共上海市委党校党史党建教研部,周璐:中共上海市委党校经济学教研部

■ 责任编辑:周奕韵